

「國防政策」是如何運用國家總體資源，爭取國家安全目標之策略，因此，廣義的國防政策不單指軍事政策，尚包括有政治、經濟、科技、心理等各層面，而國防部依憲法規定主管全國國防事務，故現行國防政策之擬訂，係由國防部主政負責。自政府播遷來台，在「反攻復國」的基本國策指導下，國防政策一直以攻勢為主軸，這項政策大抵持續約三十年，其後隨著時代背景及內、外在主、客觀環境的變化與限制，漸漸調整為攻守一體、守勢防衛，而在各該階段政策調整過程中的決策過程與機制是否週延，有關國防預算的編列、兵器的換裝、組織的變動等是否配合政策作適度之反映與修改等，因攸關國家安全之維護與資源運用之臧否，容有加以調查之必要。嗣依據約訪十位歷任與現任國防部長及參謀總長的紀錄、函請國防部提供之相關案卷，及三度赴國防部史政編譯局閱覽之相關史政資料，經詳加研酌分析後，提出意見如次：

一、國軍歷任領導階層對擬訂國防政策所做的努力，值得肯定。

自政府播遷到台灣以後，早期在「反攻復國」基本國策指導下，國防政策一直以攻勢為主軸，這項政策一直持續大約三十年；到了民國（下同）○○年代後期，隨著國內外政治情勢的轉變，要求改變攻勢國防政策的呼聲蔚為風潮，國防政策遂在七十年間由當時的國防部長宋長志在立法院院會總質詢，正式宣稱調整為「攻守一體」

、「在戰略指導方面，現階段是戰略守勢」，這項國防政策從「量變」到「質變」，是一直到蔣經國總統於七十二年五月十六日接受西德「明鏡周刊」記者訪問，也做了相同公開的表示後才正式確立。直到八十年五月，政府宣布終止動員戡亂時期，確定不以武力為追求國家統一的手段後，國軍依據「國統綱領」的指導，作戰政策復配合調整為「守勢防衛」；○○○○年○○月○○日○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○，經過多方考量後認為「防衛政策」應化被動為主動，並積極建立嚇阻戰力，而調整國防政策為「防衛固守、有效嚇阻」；其後至○○○○年國軍經「精實案」後，○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○鑒於新一代兵力相繼成軍，已有效建力嚇阻戰力，戰略構想爰調整為「有效嚇阻、防衛固守」。

在國防政策由攻勢轉變為攻守一體進而調整為守勢過程中，國軍軍事組織亦配合政策的轉變，由早期軍種性之局部組織調整，如「嘉禾」、「天祥」、「靖安」等，擴大到八十一年間開始的「十年兵力目標規劃」與八十五年間的「精實案」；國防預算中之「軍事投資」經費亦按照守勢政策下律定之「制空、制海、反登陸」戰略構想順序在持續運用著。但國防政策的轉變，及其連帶牽動的組織與預算的調整，主其事者在當時的環境下，其實都有著很大的壓力與阻力，惟渠等都能堅定決心，克服艱難，推動完成，我國才得以建構新一代的國軍，並維持台澎金馬五十餘年來之安定環境，促成經濟繁榮、民主進步，是以，國軍歷任領導階層在國防政策擬訂上所做的努力，實應給予肯定。

三、國防政策之決策過程應更制度化，並擴大參與，以增加其透明度與寬廣度。

在蔣中正總統時期，由於總統係軍人出身，且長期從事軍職，對國防事務瞭解甚深，因此雖在總統府設有參軍長及參軍室，國防部中也有參謀組織，但那時的國防政策往往就由層峯自行決定後即下令執行，這種情形即如 訪談人 A 在本院約訪時所說：「是有個人國防機制的」；其後從七〇年代迄今之國防決策，在機制上則均透過參謀組織進行政策研究，在過程上都是完成政策草案後，由參謀總長於每週面見總統時當面報告，或於軍事會談中向總統提報裁決定案，這種先經由聯參體系研擬，再陳請總統裁定的決策模式，擺脫了過去個人國防機制的獨斷，其決策機制自較嚴謹，但由於蔣中正總統以後之歷任總統對於軍中事務的瞭解並不如蔣中正總統般的熟悉，是以就如訪談人 A 約訪時表示：「軍事會談：流於一種形式，：變成報告一些非政策、事務性的事務，很少有大的政策或計畫在那裏做正式的提報，：而且總統在軍事會談時的裁示，是參謀本部的幕僚幫他寫好的，：總統就按參謀本部的資料裁示，因此沒有相反意見」，仍有流於封閉且參與層面不夠開放的現象。

蓋國防政策涉及層面並非僅限於軍事，尚包含有政治、經濟、科技、心理等多個層面，是國家總體資源的綜合運用，誠如 訪談人 B 在約訪時所說：「國防問題是整體的，大政策的形成須有廣泛的知識，一定是宏觀的」，因此，往昔僅循軍事體系內部少數人或少數單位形成之決策模式，不僅透明度不夠，其寬廣度亦有商榷餘地，

未來國防二法（八十九年一月二十九日總統公布之「國防法」與修正「國防部組織法」）施行後，國防政策將改由行政院負責制定，應屬正確之走向，惟屆時國軍除應加強國際、尤其是美國方面的軍事交流，以吸取軍事新知外，政府體制中各相關部會並均應共同參與，行政院更應結合民間戰略研究機構與學術團體，前瞻國際與兩岸情勢可能發展，並研判未來中共軍力擴增與威脅，衡量國軍戰力與國家可用資源，依據兵棋推演驗證，藉以制定符合國家利益，維護國家安全之政策，如此彙集眾智，凝聚共識，方能提升決策品質，在國防預算資源之爭取上亦較易獲得支持與認同。

三、國軍總兵力及三軍兵力結構之適當性須以科學方法客觀規劃。

在七〇年代以前，我國國防政策係採攻勢作戰，其目標乃在於反攻大陸，故當部隊進攻到大陸地區後，因參謀本部仍須留守台灣，為指揮軍隊的需要，各軍總部就須前進至大陸，又渡海進入大陸區域後，最終要靠陸軍地面部隊的佔領來結束戰爭，故在攻勢國防政策下，各軍總部的存在及龐大陸軍的維持都有其當時的考量，但國防政策漸次演變到守勢防衛後，這種設計就有重加斟酌的必要。

台灣是一個海島國家，四面環海，平時的貿易運輸大多依賴海洋，即便是敵人入侵亦須假道海洋，在此情況下，海上運輸線乃是國家利益與國家生存之關鍵，因此，空權與海權的掌控以維持台海之順暢實乃防衛作戰之重點所在；而事實上，在未來戰場上，無論是海島防衛或地面作戰，沒有空優就沒有戰場主動權，當敵人在台灣登陸

後，實意味著我們的海、空軍都已瓦解，此從福克蘭戰役、波灣戰爭等歷史經驗均可獲得印證。然而如 訪談人A 所言：「在政治上我們已經宣布放棄武力完成統一，……但執行政策之戰略，及戰略下的兵力結構，……卻未按照同一個邏輯去規劃」，亦即我國目前兵力結構仍無法面對政策轉變之事實，雖然從軍事投資預算來看，近二十年來已經增加對制空、制海能力加強之投資，但在整體國防預算結構上，卻仍無法擺脫地面部隊過於龐大的包袱，就像負責規劃「十年兵力規劃案」之前 訪談人C

於本院約訪時所說：「十年兵力規劃」與「精實案」從〇〇萬人縮到〇〇萬人，這也是妥協的產物，真正台灣要守勢作戰，是不是要〇〇萬，沒有經過一個客觀的評估，只是大家來妥協，不讓某些軍種反彈太大，在這種情況下，編成了〇〇萬」。

另一方面，國家資源有限，國防預算近年來之成長已呈現停滯甚至下滑的趨勢，在有限預算限制下，如三軍還維持現有結構去平衡發展，不僅不切實際，同時龐大的人員維持、裝備維修、演習訓練等費用更對國防資源形成重大負擔，亦將在與中共時間競賽中喪失了先機，職是之故，國軍總兵力及三軍兵力結構之適當性，在推動「精進案」時，允宜依威脅評估為基礎，循海島型防禦性戰略之需求重點去考量，充分運用如電腦兵棋等科學方法做客觀之實驗評估，務期規劃出符合時宜之精實戰力需求。

四、國軍宜儘速恢復規劃「精進案」，並縮短規劃時程，及早實施。

國軍鑒於國防預算中人員維持費逐年膨脹，及國防的編制與組織未能隨著大環境

的改變與新形勢的變化而有結構性的調整，遂於〇〇年代初期，由前參謀總長劉和謙開始推動「十年兵力規劃案」，〇〇〇年間，訪談人D則更進一步將「十年兵力規劃案」與「中原專案」合併為「精實案」，這兩個案是國軍發展史上最大的組織調整工程，對於國軍的編制精簡及新一代兵力之建立確有其貢獻。但上述兩階段兵力調整過程中，由於所裁減的絕大多數是編制上的缺額，並非實員；加上未能發展出兵力結構與預算分配的邏輯程序，乃將三軍採平頭式的縮減；因此，上述兩階段兵力精簡結果，人員維持費並未獲得有效的降低，國軍組織結構亦尚未臻完備，針對該等缺失，國軍乃有「精進案」之規劃構想，誠如訪談人D所說：「隨著國防預算日漸緊縮，薪資卻逐年調升，使人員維持費對軍事投資與作業維持費之排擠效應不斷擴大，未來『精進案』將是在預算壓力下，不得不然的組織變革。此外，作業自動化與資訊化、引進新技術或新裝備、任務增加等，均將使作業流程變更，或原有體制無法有效運作，可能必須實施『組織再造』，才能適應上述轉變的挑戰」。

「精進案」規劃作業自八十八年九月起，但依據訪談人E的敘述：「『精進案』於八十九年九月底暫緩辦理，至今（九〇）年七月恢復規劃作業，規劃到實施還要看規劃的情況，我們最後的目標是九十五年完成『精進案』，國軍總員額目前是三十萬五千人，到九十五年底計畫裁減三萬五千人，總員額定為三十五萬人」。按「精進案」之所以暫緩規劃，據前訪談人A的回憶，係國防二法於立法院審查階段，因

參謀本部考量「精進案」與國防二法同時實施，會影響戰備，故要求暫停辦理。惟查國防二法所牽動的係屬國防部高司組織的改變，與「精進案」所要執行的員額裁減與結構調整並無直接關聯；復據美方戰略專家與智庫之預估，在二〇〇五年兩岸軍事平衡狀態將會打破，中共戰力將處於優勢；面對中共軍力之持續且快速的提升，國軍戰備整備益有燃眉之急，國防預算壓力日增，國防部亟應把握時間，迅即恢復「精進案」之規劃，並縮短規劃時程，就單位功能、任務考量及配套措施等方向切實執行組織再造，以確保國家安全。

五、常設三軍聯合作戰之指揮機制當儘速設立。

依據國防部史政處（現今國防部史政編譯局之前身）編印之「國防部年鑑」記載，早在三十九年時，為發揮三軍協同攻擊之綜合武力，即已在參謀本部下有陸海空軍聯席會議之組成，以做為三軍建設及聯合作戰之最高決策機構。時至今日，國防政策雖已從攻勢作戰轉變為守勢防衛，但因台澎金馬作戰具有「預警短、縱深淺、決戰快」的「初戰即決戰」特質，面對中共強大的武力威脅，為確保台澎金馬安全，自仍有賴統合三軍遂行聯合作戰，而為發揮三軍統合戰力，雖訪談人D認為：「成立一個聯合作戰指揮部我們認為有點疊床架屋，真正總長的指揮部應該是聯訓部、作戰次長室、情報次長室，只要再補充一點就好了，任務一轉換就是指揮機構了」，但考量「初戰即決戰」之快速戰爭型態，如海空陸軍僅有平時演習上之協同，缺乏三軍聯合指揮

之常設機制，則一旦戰事發生，倉促間恐甚難發揮整合成效，因此，在結構上將平時參謀幕僚與戰時指揮合而為一的三軍聯合指揮機構之設立容有必要。

國防二法立法通過後，規定參謀本部同時為三軍聯合作戰機構，這本是一種正確的觀念與作法，但國防二法規範下的指揮模式，是當有戰事發生時，由總統召開最高國防會議，再由總統授權國防部長下令參謀總長指揮三軍作戰，而今天兩岸對峙的現實情況是，戰爭與否的主動權在中共，對方只要一按紐，幾分鐘內飛彈就過來了，所以台灣的國防並沒有平時和戰時的區分，如果戰事一發生尚須經由總統召開會議來授權和命令，那麼就如 訪談人F 所說的：「根本沒有面對現實」，是以，如何建構一個強而有力的常設聯合作戰指揮機構，用以籌建軍事應變能量並扁平軍事指揮體系，毋乃當務之急，國防部實應及早規劃設立，以期能確保國家戰時應變能力之無虞。

六、軍事投資預算應扣緊國防政策妥適運用。

目前國防政策是「有效嚇阻，防衛固守」，而「有效嚇阻」的精神在於制敵機先，讓敵人充分瞭解發動戰爭之鉅大風險與成本，故台海若爆發戰爭，則我應有在海峽中殲敵之能力，避免戰事擴大波及到台灣本島，因此，制空與制海武力之研發與引進，乃防衛作戰中非常重要之一環，其應優先獲得建軍預算容有必要。查國軍近二十年來之軍事投資（不含以特別預算購置之戰機經費），循「制空、制海、反登陸」的戰略構想順序，其分配比重除「戰備支援」外，平均約有○○○用於「制空」、○○○用於「制

海」，「反登陸」部分為○○○，尚符合現階段守勢防衛國防政策下律定之預算運用原則。

惟目前高科技戰爭型態下，三軍作戰戰場之管理胥賴指管通情系統之有效發揮，是以資訊鏈路掌控之優劣與否，常為戰爭勝負之關鍵所在。近年來，中共致力於發展資訊戰與電子戰等「不對稱作戰能力」，企圖於台海發生戰爭時，先期以資訊與電子戰術癱瘓我作戰能力，俾遂其短時間內挫敗國軍之目的，因此，國軍未來如何整合與強化三軍現有的各項指管系統，使國軍具有較對岸為優的資訊電子戰力，允應為國軍軍事投資之重點。

面對中共快速發展「五維一體」、「關節癱瘓」之建軍方針，國軍如能有效摧毀敵方之海、空輸具，使其無法輸送足夠兵力渡過海峽，亦將影響防衛作戰之勝負。是以，本「不對稱作戰」之觀念，國軍如能適切強化防空及攻船飛彈等兵器投射戰力，必將對中共輸送能力形成嚴苛考驗，此在嚇阻中共犯台意圖上也是不可輕易放棄的思維。但經查前述「反登陸」軍事投資預算之運用卻仍侷限於戰車等地面作戰武器之獲得，缺乏增強上開反登陸戰力之思維，嗣後國軍亟應多方考量，在扣緊國防政策的前提下，妥適運用軍事投資預算。

七、「軍中文官制度」應積極落實。

國防部史政處四十八年二月編印之「國防部沿革史」記載，四十五年間，當時的

國防部第五廳依據總統指示組成了專案小組（自強小組），對參謀組織之改革進行研究；○○○年○月○日，○○○○○○○○○○對研究參謀組織乙事，曾作成「組織側重陸軍，三軍聯合之參謀本部」、「樹立聯參制度，並確定三軍參謀人員比例之分配」等多項原則，自強小組按上開原則經縝密研究後，於 年 月 日第十四次軍事會談中向總統提報方案，嗣於同年○月○日起實施。查自強小組所研究出的方案中規定參謀本部之參謀比例為：陸軍占百分之○○○，海軍占百分之○○○，空軍占百分之○○○；由此可知，目前參謀本部成員中偏重○軍參謀之現象是其來有自的。然當時之所以側重陸軍的編制，乃有其時代背景之考量，蓋攻勢國防政策本是以陸軍為作戰主體，是以國防資源之配比當然會以陸軍為重；但時至今日，國防政策既已轉變為守勢，建軍備戰在守勢政策引導下，亦以「制空、制海、反登陸」之戰略順序規劃，則原有聯參以陸軍為主體的結構配比即應順應政策與戰略之轉變而隨之調整，方符現實。

又現今的國防並非單純的只靠軍事為其手段，而是要把國家所有可用資源全部納入國防部統籌活用，如此就涉及了各類知識的運用，需要各種不同專長的人才，因此，先進國家的國防部本部都是文官多、軍職少，且據 訪談人E 陳述：「軍政體系員額定為六九六員，文職人員規定是二三二員，是行政院人事行政局給我們的員額，目前前文職二十九人，軍職有二百多人」，很顯然地，現行國防部本部之文、軍職人員的編

配，不僅不符先進國家的體例，亦且不合政府規定的文、軍職員額比例。

美國國防部前助理次長 Kurt Campbell 任內曾派遣美國軍事評估小組來台，對我國整體防空、反封鎖、資訊及兵力組織等進行評估，評估結論之一，曾就我國國防部本部和參謀本部人員按照軍種人數比率來編配，造成陸軍的參謀人數有一半以上的現象，直言在此種參謀組合下所做出來的分析結果將會是不客觀的。對於該項評估，國防部理應予以檢討，並應考量潮流趨勢與國防政策之轉變，配合作戰型態之變更，藉著國防二法規定文職人員之任用不得少於編制員額三分之一的要求，將「軍中文官制度」澈底落實於國防部本部，兼且調整參謀本部中軍職人員由某一軍種獨大之現象。

八、為因應常備部隊之遞減，須有效提升後備部隊戰力。

後備軍人是戰時三軍持續戰力之基礎，在國防預算有限的狀況下，常備部隊之縮減既是一個必然的趨勢，則為維持國家整體戰力於不墜，充實後備戰力是有其絕對的必要性。但現今戰爭型態已步入高科技與資訊化，加上台海戰事具有「初戰即決戰」之特質，戰爭一旦爆發，其決定勝負之時程必不久長，在此有限時間中，目前所列管約三百五十萬名後備軍人的龐大組織現制是否超乎動員之需求就值得商榷；而另一方面，我國目前列管的後備軍人雖多，但高標準可立即動員的後備部隊卻是缺乏；因此，國防部實應考量外在戰爭型態之轉變與內在動員未臻完善之事實，澈底檢討修訂後備軍人相關法令規章，檢討縮編我國後備部隊之建構，精實後備部隊編組，並配合二代

兵力之換裝，落實各項召集任務之訓練與整備，期能有效提升後備部隊戰力，銜接常備部隊精簡狀態下之戰力需求。

九、國防二法衍生之指揮權分割問題，宜審慎研擬妥適的因應及配套方案。

國防二法立法通過後，由於修正後「國防部組織法」第十條將原隸屬參謀本部之各軍種總部改隸屬國防部，而國防部「得」將各軍種總部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，在此「得編配」之情況下，將對國軍的建軍備戰與指揮作戰衍生出以下的影響：

(一) 縱向指揮鏈被分割：各軍總部變更其屬性為軍政單位，改隸國防部本部後，脫離了軍令系統之指揮鏈，在作戰型態、構想及指導均未調整之情況下，存在有指揮功能瓦解的風險。

(二) 建軍體系橫向脫節：「打、裝、編、訓」為建軍之一貫理則，現行參謀本部下之聯三管「打」、聯五管「裝、編」、各軍總部管「訓」，體系完備，功能整合。國防二法施行後，「打」仍留在參謀本部，「裝」改屬軍備局，「編」在部本部，「訓」則在脫離參謀本部後之各軍總部，造成體系互異、功能分離，訓用難以結合之現象，影響建軍理則之一體連貫，不利戰力之整建與提升。

(三) 作戰權責明顯不符：軍隊裏指揮權的發揮，要靠領導統御，指揮官應依據對所屬

的瞭解，擇優選派及撤換不能貫徹命令的下級指揮官，並應適時以所需人、財、物力支援下級執行任務。國防二法施行後，參謀本部無人專及後勤補給權，形成有責無權之指揮機構；又作戰部隊於戰時方臨時編配予參謀本部，實難以建立指揮倫理及默契，必然影響指揮效能，但參謀總長卻需負作戰成敗之責，權責明顯不符。

(四) 平戰轉換難度增高：台澎金馬防衛作戰具有「預警短、縱深淺、決戰快」及「初戰即決戰」之特質，故平戰功能可否立即轉換為作戰成敗之首要考驗，國防二法律定之指揮權責，影響平戰轉換之計畫與整備，不利於初戰戰力之發揮。

以上由於指揮權分割，對於建軍備戰與指揮作戰所衍生的影響，也許就如○○○所說，是「矯枉過正」了。國防部在國防二法施行（施行日期由行政院於國防二法公布後三年，即九十二年一月二十九日前定之）以前，亟應審慎研擬妥適的因應及配套方案，例如首先宜考量總長專責作戰與訓練的完整指揮權不容分割，其次可設定一定階級（如將軍級）以上之人事任命應由總長將建議名單陳送部長作最後的決定，再則總長每週面見總統時部長應在場等，如此將有助於解決建軍備戰與指揮作戰的不協調問題，亦可維繫國防體制之健全完整。

十、其他有待檢討改進事項。

查國防預算近二十年來占中央政府總預算之比率一直呈現下滑趨勢，○○○年度起，該比率並已降至○○○以下，預算數額亦出現負成長狀態，但預算中的人員維持費卻始終居高不下，維持在○○○左右。面對未來一、兩年內，二代機艦就要開始進行維修，而這些維修費用的數額均相當龐大，故可預見作業維持費已不能像過去一般維持在國防預算○○○上下，屆時如人員維持費不能有效降低，隨著作業維持費之增高，勢必壓縮軍事投資預算，進而影響到我相對戰略優勢的確保，因此，國防部當務之急係應設法抑低人員維持費，俾用以挹注作業維持與軍事投資，而欲有效降低人員維持費，除先前所述及之「精進案」與國軍總兵力規劃應儘速執行外，以下事項亦可積極檢討推動：

(一) 在過去戒嚴時期，政戰工作一直都扮演著重要又具爭議的角色，但現今無論國內外情勢都與過去有著根本的改變，尤其民主化的進展已非昔日所能想像，在此等背景環境之轉變下，如政戰仍有其存在之價值，則其功能與定位就應重新思考，故除防止軍隊腐化與貪污的監察系統，及官兵情緒輔導等心理諮商任務外，政戰的編制應隨其功能的轉換而適度檢討縮編。

(二) 國軍目前一些從事非作戰性任務或服務性業務的後勤單位，如軍醫院、被服廠、等，據訪談人A於本院約訪時表示：「原來國防部裡二十四個後勤單位要轉

為民營的，但到現在也還沒聽說有一個已經完成」，在國軍人員維持費已面臨不得不痛下決心好好降低的時候，對於應予民營化或委外辦理（如地區財務處、組等）之單位，亟應加速落實。

（三）現今服義務役之官士兵，其薪給待遇係隨同常備役一起調整，以目前義務役士兵而言，一個月薪給為六千多元，約折合二百美元，這個水準在世界各國亦屬少見，按義務役為憲法所規定之國民應盡義務，義務兵員是否有需支付如此高之薪酬，宜參考其他先進國家作法審慎評估。