

壹、調查意見：

「國防法」及修正「國防部組織法」（以下簡稱「國防二法」）於民國（下同）九十一年三月一日正式施行後，參謀本部依法具有「部長軍令幕僚」及「三軍聯合作戰指揮機構」之雙重身分，亦即將國軍聯合作戰指揮由過去授權各軍種依作戰屬性分別指揮，參謀本部監督、協調之「軍種」導向指揮體系，轉換為「三軍聯合作戰指揮機構」統一指揮，故而「三軍聯合作戰指揮機構」乃國防二法實施後所成立之最重要軍事指揮單位，亦為國防二法實施後，除國防部本部與參謀本部間決策權移轉外之最重大變革，惟自其成立兩年餘以來，雖經國防部多次之檢討、調整與驗證，然其驗證過程有無缺失，執行成效是否有待加強，均與國軍戰力之提升及國家安全之維護密切攸關，爰經深入調查瞭解，並就調查結果提出意見如次：

一、「國軍聯合作戰指揮機制」之確立，對於國軍整體戰力之發揮及時效之掌握，有積極之加乘作用，值得肯定。

（一）第二次世界大戰後，美軍鑒於各軍種高度分立編組產生的功能失調，導致於越南戰爭之慘痛教訓，美國會議員高華德（BERRY Goldwater）與尼古斯（Bill Nichols）二人遂提出「國防部重組法案」（即所謂之「高尼法案」），以跨越軍種對立與私利之見，推動成立聯合且統一之軍事指揮架構；該項法案於一九八六年十月施行後，為美國的軍事專業提供轉型並注入新的力量，從一九八九年十二月美軍進軍拯救巴拿馬的正義作戰，以及其後的「沙漠之盾」與「沙漠風暴」、阿富汗、伊拉克等戰事，

美軍所獲壓倒性勝利就一再證明了該法案推行的成效。我國軍為因應快速化之現代戰爭型態，且考量台澎防衛作戰之特質，有多位歷任參謀總長或國防部長之高級將領們，亦有如同美國「高尼法案」所推動之機制般，欲對國軍指揮系統進行調整之前瞻思維，並將該等思維化為立法行動，歷經十數年之協調折衝，終於在八十九年一月十五日完成國防二法的立法程序，在「國防法」第十三條中即規定：「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。」自此「三軍聯合作戰指揮機構」之設立有了明確的法源依據。

(二) 國軍為建構有效之聯合作戰指揮機制，於上開法律公布後，自九十年起即展開「國軍聯合作戰指揮機制」之規劃研究，並於當年底完成全般規劃作業，隨後相繼納入各項演習實施驗證，復依驗證結果逐步調整與修正，於九十三年二月確立全般編組架構與運作機制。在「國軍聯合作戰指揮機制」架構下，於「戰略決策與指揮層級（國防部）」採任務功能導向，依軍政、軍令、軍備三大體系功能，分別成立「聯合作戰指揮中心」、「政務協調中心」、「戰爭資源協調中心」三大中心；「聯合作戰指揮中心」內設人事、情報、作戰、後勤及通資電等「五大作業中心」；又為使聯戰指揮機制於平時即奠定種能基礎，並將「聯合作戰指揮中心」戰情輪值體制調整為「五大作業中心」戰情輪值型態。另為強化「十大戰略執行層級」之聯合作戰指揮、管制與作業能力，「十大戰略執行層級」亦採「聯合參謀」編組型態，並

在每個戰略執行單位之「五大作業中心」裏納編陸、海、空軍、陸航及後備動員等特業幕僚為固定編組，以肆應聯合作戰之需要。

- (三) 本院訪查各戰區及協調中心時，各該單位指揮官或聯合參謀在座談中均認為在聯戰機制確立前，各軍種間需友軍支援時，有賴各自之連絡官依需求做被動式之互動，現行之「聯合參謀」編組作法，則於各軍種建置有其他軍種之聯參官，不僅可收專業知識與經驗之互補功能，使作戰思維隨之擴大，各軍種間之協調亦已化被動為主動，且多少可消弭了三軍各自之本位主義，同時現行之聯戰機制可促成「平戰結合」，縮短平戰轉換之落差。以上之反映，透露出「國軍聯合作戰指揮機制」之確立，對於國軍整體戰力之發揮及時效之掌握，有積極之加乘作用，值得肯定。

二、為完善機制效能，以肆應現代化戰爭之需求，國防部允宜積極思考將現階段一再聲稱的「國軍聯合作戰指揮機制」，儘快落實成為國防二法所規定的「三軍聯合作戰指揮機構」。

- (一) 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，我參謀本部的組織結構，即係承襲這種政策觀念，不可諱言地，在過去五十多年間，以參謀本部為決策主體的國軍在台灣政經安定上確有不可磨滅的卓越貢獻，但時至今日，國防政策已經從過去的「攻勢作戰」，歷經「攻守一體」、「守勢防衛」、「防衛固守、有效嚇阻」，到現在已是「有效嚇阻、防衛固守」的階段，參謀本部原有的階段性任務允有面臨調整的必要。而台澎金馬防衛作戰具有

「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，自有賴統合三軍遂行聯合作戰，因此，如何建構一個強而有力的聯合作戰指揮機構，用以籌建軍事應變能量並扁平軍事指揮體系，毋乃是「國防法」第十三條立法之緣起。

- (二) 訪談人 A 在本院訪談時提到：「各國三軍聯合作戰機制，至少有兩種類型可供參考：一是美國的二元化方式，所有國防部所統轄的機關和部隊，分別隸屬於國防部和他轄下的陸、海、空軍三部，∴國防部長的軍令幕僚長為參謀首長聯席會議主席，∴國防部另在各戰區設三軍聯合作戰指揮司令部，例如美軍太平洋總部、南方司令部和中央司令部等，受國防部參謀首長聯席會議主席之授權，指揮三軍進駐戰區之作戰部隊，遂行三軍聯合作戰，不負責政務與後勤務權責範圍內之業務，簡言之，即是專注於作戰，與戰區內之行政及後勤。∴另一類型例如以色列、新加坡和南非等國，國防部下設國防軍總司令（新加坡為三軍總長），陸海空軍設司令，三軍隸屬於國防軍總司令，國防軍總司令同時為三軍聯合作戰指揮官，他也是國防部長的軍令幕僚長，國防軍總司令部的組織結構，主要為三軍聯合作戰之指揮官，兼具有軍令幕僚長的功能。∴我個人的看法，台灣所具備的條件，既然不能容許採用美國方式，存在兩套組織人馬，就需要將參謀本部組織結構與三軍總部的關係，依戰區三軍聯合作戰指揮機制的需求精神作適當的調整，平時的工作重點在三軍聯合作戰準則、在 C4ISR 的積極籌建，以及在三軍聯合作戰訓練的督導等，軍令、軍政和軍備正確

的分割，一旦戰事發生，國防軍總司令能在國防部軍政、軍備兩大部分支援下，專心於作戰，才是兼顧效率、節約原則。∴台灣以參謀總長身分經過國防部長授權，兼任三軍聯合作戰指揮官，戰事的勝負責任，究竟由部長或參謀總長承擔？就不如國防軍總司令兼任部長軍令幕僚長時，權責來得明確，平時也能夠貫注在三軍備戰和聯訓。」

(三)訪談人B於本院調查「國軍推動『精實案』之檢討」乙案時，曾做了以下之闡述：「台灣一旦發生戰事，不論大戰小戰，不論外島本島，必然是三軍聯合作戰之型態，不可能只是單一軍種之戰爭。但在當時（六十四年八月至六十七年三月擔任國防部計畫次長時）之作戰計畫中，∴竟然由陸軍總司令指揮作戰，參謀總部卻擔任支援與督戰之任務。此項設計有欠妥當，∴三軍聯合作戰指揮亦不可能因戰爭來臨才編組應急，平時就應該有戰時之準備。而此一三軍聯戰之編組與權責單位，只能設在國防部，不可能在陸總部。是故參謀總長之職責，平時負責建軍備戰，戰時負責指揮作戰（三軍聯合作戰）∴」；渠於本院調查「國防二法的執行績效及其檢討」乙案接受本院訪談時亦指出：「∴今天對岸的飛彈六分鐘就可以到我們總統府，如果還要召開會議，還執行部長下命令，（恐怕是緩不濟急），因此平時就要有戰時的準備，∴在當年的構想是三軍聯合的幕僚群，有一個群，∴裡面有一個精神，就是在作戰時由國防部聯合指揮三軍作戰，成立聯合作戰中心，平時、戰時不能分，未來的作戰∴還要開什麼會，已來不及了，平時就應該這樣，這樣才對∴」。

(四)當初參與國防二法草擬或立法院審查工作的退役將領們，在本案及「國防二法的執行績效及其檢討」乙案之諮詢會議中說道：「當初我們在立法院討論國防二法的時候，：我們有個共識——如何走上軍事事務革命，使我們作戰鏈能夠縮短，使我們的指揮階層能夠壓扁，所以將整個軍令類似比照美國太平洋總部成立一個三軍聯合作戰司令部的味道，往這個方向去發展，交由國防部去研究。：軍令部分只管作戰訓練跟提出作戰要求，在這個大原則之下，我們覺得要走上專業化，：「、「我們這幾個都是當時參與（國防二法的設計），希望成立聯合作戰司令部，由總長擔任兩種角色，一個參謀總長、一個是聯合作戰司令部的總司令，：成立這個單位希望總長兼聯合作戰司令部的總司令，而不是由部長責成總長指揮，責成總是隔了一層。」「雖然我們學美制，：但美國要面對全世界那麼多國家，七、八個戰爭威脅的區域，為了總統要得到最好的諮詢跟建議，所以他們的參謀總長要扮演這個角色。中華民國只有一個對手，只有一個戰場，所以參謀總長就沒有這麼大的備詢功能，今天我們國防法把總長的位置拿掉改成聯合指揮官，他是專一而且沒有辦法迴避掉戰爭，：所以將來絕對沒有總長的需要，而是有聯合指揮官指揮部的需要，：「、「所以那個時候我們就主張，把空作部、艦令部、衡山指揮所、參謀總部，這四個組織變成一個聯合作戰司令部，這就符合剛剛講的，它是一個指揮部，它不是一個參謀本部，：我們只有一個敵人，所以它的組織是真正從事聯合指揮，兼負一部分給總統諮詢，主從要搞清楚，美國是諮詢為主，建議為主，我們應該把過去給總統的建議權轉變

為實質的指揮權，才能因應當前的威脅。」

(五)從以上談話可以得到印證，即「國防法」第十三條立法原意之精神，係冀望能建立「平戰合一」、「權責相符」之「三軍聯合作戰指揮機構」，以肆應現代化戰爭之需求。現行之聯戰機制雖可縮短平戰轉換之時間，但較之「平戰合一」仍有落差，茲為完善機制效能，國防部除應就現行「國軍聯合作戰指揮機制」持續納入國軍年度「漢光」系列演習及各類型聯合操演周而復始的實施運作驗證，以獲取運作流程與指管能量相關參據外，亦宜積極考量將參謀本部轉換為國防軍總司令部或三軍聯合作戰司令部型態之方向做更進一步的精進，亦即國防部允宜積極思考將一再聲稱的「國軍聯合作戰指揮機制」，儘快落實成為國防二法所規定的「三軍聯合作戰指揮機構」。

三、「十大戰略執行單位」之稱謂有名實不盡相符之爭議，國防部允宜考量做適宜之檢討。

(一)查「國軍聯合作戰指揮機制」之全般編組架構區分為「聯戰指揮」與「作戰支援」兩大體系，「聯戰指揮」體系復區分為「戰略決策與指揮」、「戰略執行」兩個層級；而「戰略執行」層級則包括有第一至第五作戰區、金防部、馬防部、空作部（AOC）及海軍的「六二」、「六三」兩部隊等「十大戰略執行單位」。據本院訪談或諮詢多位退役將領，渠等對於現行聯戰體系的「戰略執行層級」分設「十大戰略執行單位」分別表達了以下之看法：

1、訪談人A認為：「『十大戰略執行單位』的說法有些太自抬地位了，『戰略執行單位』

這名詞有點瑕疵，因為嚴格講起來，∴執行單位要先確定『戰略』是什麼？從戰鬥、戰術、戰略，『戰略』是說這個仗打完後有沒有決定性的結果，一般只能說戰術以下的層次。∴把本島四個作戰區、澎湖、金門、馬祖加上一個空作部跟六二、六三，嚴格講起來，這些根本都不構成一個『戰區』的基本條件，『戰區』是擁有聯合作戰軍種的，我們的空軍、海軍就這麼一點兵力，怎麼分配給各『戰區』？∴我認為海、空軍是不可能的，因為只有一點兵力，要全部集中才行。」

2、訪談人B表示：「何謂『戰略執行單位』？所謂『戰略執行單位』要有三軍幕僚，陸、海、空三軍都要有戰略運用，要有指揮戰略，要有戰略階層，每一個司令官都可以指揮三軍部隊作戰，這才是戰略執行單位，而且有戰略計畫、有建軍、有備戰、有作戰部隊、有 RESERVE、有 APPROACH，作戰才可以打很久，這才是戰略。∴從美軍最早的協防，當時設定的空軍就是戰術空軍，陸軍、海軍也是戰術單位，談不上戰略單位；因為兵力有限，所有國家作戰能力也有限，把作戰區域充實就可以，改成戰略單位就不通了，∴我同意整個台灣的防衛算是個戰略單位，因為在整個地區有自己的作戰性能、情報、通資，這在美軍全球防衛性能中勉強算是個戰略執行單位，但只能勉強算是，因為我們沒有戰略武器、沒有戰略能力。」

3、訪談人C說道：「我不曉得『戰略執行單位』這個名稱如何定義？現在所指就是陸軍的『作戰區』，空軍的『空作部』，海軍的『六二』、『六三』特遣部隊，合適嗎？如果深入探討，我們空軍應該只是戰術空軍，戰術空軍稱為戰略單位，合適嗎？∴

其實戰略有『戰略』的定義，在海軍要是派一艘佈雷艦到敵方港口或海岸佈雷，雖然只有一艘船，我想這就不僅是『戰術』行動，它應該就是『戰略』行動；派一艘潛艇到遠海去執行任務，也應該是一種『戰略』行動。」

4、訪談人D也說：「我聽到十大戰略單位感覺上我們台灣很了不起，∴假如我現在是上尉軍官、是少尉軍官，我會被誤導戰略是這樣的，幾個軍團就是十大戰略單位，我覺得可能誤導初級軍官思想上面的偏差，我們空軍在某些個任務，如果他有長程的轟炸機可以遠程投射，有嚇阻的能力，它不一定飛出去，但它具備了，這個空軍就具備了戰略性，今天陸軍譬如說有個一千公里的飛彈可以發射到江西，我們不用，但是具備了，就是戰略部隊，海軍有了神盾艦可以看到多少海裡，有嚇阻能力，也可以是戰略部隊，今天我們那一點可以說是十大戰略單位？∴」。

5、另有前海軍高級將領進一步指出：「國軍建軍從民國四十三年中美協防條約開始，在協防條約的律訂之下，我們三軍是扮演戰術性的角色，譬如我們的空軍是戰術空軍，我們的海軍基本上是美國太平洋艦隊特遣部隊的層級，後來我們給它定位在野戰戰略這一層，充其量，今天我們的海軍、空軍、陸軍，只能稱得上這個層級，台灣這個作戰區，要稱一個戰區是根本不夠格的，你看中東戰區或歐洲戰區，比台灣這個戰區大幾十倍，這個才叫戰區，我們根本稱不上戰區，也不夠資格說我們是叫戰略，∴我們沒有執行戰略的能力，我們把這個東西加在他的身上，充其量這個名字是比較好聽，但是相對的對於指管系統的規劃來講，就會有問題，∴

今天我們所謂『戰略執行單位』，我們的空軍因為沒有戰略空域的能力，我們的海軍沒有戰略海域的能力，而且我們的地面部隊只能從事地區防衛的作戰，因此每個戰區根本就稱不上什麼戰略，∴」。

- (二)由以上談話可歸結出，「十大戰略執行單位」之名稱已經不是一個「名詞」的爭論，而是牽涉到一個觀念、一個看法，特別是對國軍教育的影響，確有其名實不盡相符之爭議，為能符合戰略定義，並與外界之認知接軌，國防部允宜考量就上開稱謂做適宜之檢討。

四、國防部將海軍原「六二特遣部隊」區分為「六二」、「六三」兩部隊之作法，允宜審慎研酌驗證。

- (一)據國防部說明，海軍原「六二特遣部隊」劃分為「六二」、「六三」兩部隊之理由為：考量中共海軍「東海艦隊」、「南海艦隊」，採「分進合擊」，由南、北海域向本島進行封鎖及發起海戰時，若僅以原「六二特遣部隊」負責台澎全部海域之制海作戰，因作戰責任區域過大、指揮幅員廣闊、艦隊之C₄I能力限制，對南、北海域之聯合截擊作戰及高雄港、蘇澳港、花蓮港之護航作戰等，兵力調度與指管不易，難符作戰實需；另考量海軍遠海作戰能力增強後，為向南、北海域拓展聯合制海作戰之戰略縱深，有效掌握發起聯合截擊時機及爭取獲致最佳之聯合截擊發起海域，集中優勢兵力於一海域，完成主要決戰後，再轉用兵力於次要海域，以構成拘、打之戰略態勢，故以北緯二十三度為線（即北迴歸線以南半度，亦即台南市—台東東

河向兩側海域延伸之線），做為責任區之劃分，將海軍所屬艦、艇編成「六二」、「六三」兩部隊。

(二)本院訪談或諮詢多位曾擔任過海軍總司令或高階軍官之退役將領，渠等對於將海軍「六二特遣部隊」劃分為「六二」、「六三」兩部隊之作法，有以下之意見：

1、訪談人B說：「海軍在海上作戰，千萬記住一個原則——兵力集中，要就不打，要打就全力決戰，打完了就是國家生死存亡，把海戰史拿出來看，所有海上著名的戰役都是全力投入，我們人力有限，因此在作戰的時候，假使同時又打金門、又打馬祖時，如何又支援金門、又支援馬祖，有無這種能力？假使是兩棲登陸台灣，又在北部登陸，又在南部登陸，究竟要打哪一個？這就煞費心機了，這時就要根據情報判斷輕重緩急了，∴海軍只有一點兵力，需要靈活運用，海軍的作戰基本原則最重要的是『集中』，就是集中全力消弭海上敵方的戰力，如果兵力一分就完了。∴」

2、訪談人C則說：「∴（『六二』、『六三』的劃分）怎麼會是作戰縱深的問題？台灣海峽擴大了嗎？或者台海作戰海域擴大了嗎？海軍原來的「六二」部隊裏，「六二點二」北區巡邏支隊的责任區，就是整個北部海域，南部海域就是「六二點三」的责任區，國防部編成「六二」及「六三」，事實上似乎就是把「六二點二」及「六二點三」變成「六二」及「六三」。∴我想現在的作法，在兵力運用或任務遂行時可能容易造成混淆，以前的『六二』部隊編組，在早年美軍協防時就這樣，若以

後碰到與美軍聯盟作戰時，這套編組就很容易連結上。台澎防衛作戰範圍是固定的，應該採用『任務編組』的觀念來運用於緊急的狀況。」

3、訪談人D認為：「海軍以外的人太多人不曉得六二特遣部隊編組的用意在哪裡？它使得指揮有彈性、它使得兵力的運用有彈性、它使得作戰方面有相當大的活動空間，它可以有艦艇、它可以配合陸戰隊、它可以配合空軍，它可以擔任某個工作的時候非常靈活，∴今天以北緯二十三度為基準，∴六三的指揮官是艦令部的副司令，六二部隊指揮官是艦令部司令，在作戰上六二、六三是平等的，副司令跟司令之間就變成平行的，六三部隊下面沒有幕僚群，六二部隊有龐大的幕僚群，這是一個數字遊戲，∴」。

4、前海軍退役將領指出：「∴把海軍的艦隊，把它從二十三度劃分六二跟六三，當初出這個主意的人，我是懷疑他對美國原來特遣編組的意義都搞不太清楚，特遣編組是非常有彈性的，它是數目艦隊，譬如說第七艦隊，下來有各個部隊，過去在美軍的指導下，我們成立了六二部隊，就是我們的海軍不夠資格變成一個數字艦隊，所以是一個六二部隊，六二部隊下面有分很多不同的支隊，從六二點零開始到六二點八、六二點九支隊，每一個支隊看狀況，平常可能一個支隊就有一個區隊，一個區隊可能只有一條船，有時候是兩條船，有時候戰備狀況提升的時候，一個支隊下面可以擴充到兩個支隊或三個支隊，甚至每個支隊下面的船都會增加，這是一個非常有彈性的作法，這是統一指揮特遣編組一個非常彈性的作法。∴」

台灣南北才兩百五十海浬不到，我們一共多少艘作戰艦呢？二十四艘主戰兵力，扣掉不能驅動的船，真正能夠參加作戰的大概只有十八艘到十九艘，再把它分成兩部分，（兵力運用上會有問題）：」。

（三）從以上各位海軍將領的敘述可體會到，以現行我所面對之時空環境與昔時並未見改變，作戰縱深亦未有擴大，海軍可用之主力戰艦又有限，在兵力運用講求「集中」之原則下，將原「六二特遣部隊」區分為「六二」、「六三」兩部隊之作法是否妥適，國防部允宜審慎研酌，並配合實際演訓加以驗證。

五、「○○案」為聯合作戰之神經傳導，攸關聯合作戰之成敗，國防部允宜考量成立專案辦公室，統籌掌控既訂期程，積極完成建制；同時在建案過程上，也允宜充分結合民間資訊工業，並賦予中科院重要角色，以落實國防自主之目標。

（一）國軍「○○案」之整合目標，係依三軍聯合作戰需求，整合國軍現有主要感測器、先進武器系統載台及地空通資網絡，與「國軍聯合作戰指揮中心」及「十大戰略執行單位」聯戰指揮中心構成網狀化之鏈結，建置先進數據鏈路（LINK-00）暨海空情資共享之「聯戰指管系統」，使各個「聯戰指管中心」及載台可同步交換即時資訊，各級指揮官則透過「共同作戰圖像（包含COP、CIP）」，全盤掌握戰場動態，即時下達決策與指揮，遂行無間隙之聯合作戰。查「○○案」自八十九年起即已實施先期規劃，於確立國軍聯合作戰之最低需求後，依「國軍軍事投資計畫建案作業規定」，在三大建置原則：「1、優先鏈結感測器及具有指管責任之作戰中心與必要之主戰

機、艦，不具感測系統功能而無法產生共通戰術圖像，及不具有指管責任之機、艦（如僚機、屬艦），則視全案執行成效，及未來敵情威脅，再專案規劃考量，是否納入後續檢討建置；2、作戰區以下單位則透過軍種通信系統（如「陸區」系統）向下延伸鏈結，並與「○○案」系統介接構連，以達成全面指管功能；3、系統鏈結除新建「ZZK-00」系統外，充分運用國軍通資網路系統，且ID戰機責由中科院主導，整合運用漢翔既有能量，自行開發納入系統整合。」之指導下，於九十三年一月十九日完成全案之建案工作與程序，預計自九十三年迄九十八年，區分「早期作戰能力（EOC）」、「初期作戰能力（IOC）」、「全期作戰能力（FOC）」等三個期程，分年執行系統開發與建置，逐次擴大整合範圍，以達成強化國軍聯戰指管戰力。

（二）次查美方原建議我方之「○○案」規劃項量，其主要內容係以「戰術數據鏈路」及「網路通連器」，將國軍聯戰、陸、海、空各作戰中心、雷達站載台及新一代武器系統等，共計○○○大類予以整合，計建構○○套裝備，全案預算概為○○億美元（約合新台幣○○億元，且不含國內重大配合工作項目），區分十年（九十一年至一○○○年）完成。嗣經國防部秉持前揭三大建置原則，與美方多次磋商後，確立最終之全案裝備選項，共計○○大類、建置○○套，並未採納美方「全項全量建置」建議實施建案，並將軍售款調整縮減為○○億餘元，用以執行「系統工程」、「軟體開發與整合」、「裝備採購與架設」、「系統互通」、「測試評估」、「後勤維修」等工作；另「工務款」，即國內重大工作項目（含設施整建、通資基礎建設、

中科院技術協助等）計○○億餘元，總計約○○億餘元；其中九十三年度已編列預算為○○億餘元，並在美、我雙方嚴謹之專案管理下，依期程與進度推展與執行「系統工程審查」、「指管功能研訂」、「頻譜測試」、「站台勘測」及「陣地整備」等作業中。據此，「○○案」係國防部依據國軍聯合作戰之最低需求所為之設計，尚無如外傳「美方提供之滿漢全席，我方全盤照收」之誤解。惟「○○案」為聯合作戰之神經傳導，攸關著國軍聯合作戰之成敗，對於如此龐大之建案，國防部允應考量訪談人A所言：「應該有一個跨越各專業單位的專案辦公室，網羅專才專責管理，∴要順利推動這樣龐大的『○○案』，沒有專案辦公室是做不到的。」成立專案辦公室，統籌掌控既訂期程，積極如期完成建制，俾發揮聯合作戰實質效能。

（三）惟查前揭國內重大工作項目之預算雖達○○億餘元，但如扣除絕大部分之設施整建、通資基礎建設費用及中科院執行之○○億元預算（占「○○案」總預算之幅度未達百分之○○）後，實際上落實在國內民間資訊工業之預算當微乎其微，顯示○○案預算之編列，國防部除未賦予中科院重要之角色扮演外，亦未充分利用國內發達之資訊工業能量，與「國防法」第二十一條所揭櫫之「國防自主」目標實有相違，國防部允有加強之必要。

六、為期有效落實聯合作戰之效果，國防部允宜及早成立聯合作戰訓練督考之專責單位，強化其功能，並亟應結合各軍總（司令）部，儘速編定相關「教範」與「手冊」。

（一）依「國防部組織法」及「國防部辦事細則」規定，國防部本部下設「督察室」，

依法執行對國防施政督察、績效評核及缺失策進研究與督考；復依「國防部參謀本部組織條例」及「國防部參謀本部辦事細則」規定，參謀本部下設「聯合作戰訓練及準則發展室」，負責三軍聯合作戰訓練之督考與指導、軍事準則發展政策指導及作戰研究暨戰術、技術督察任務；據國防部說明，本於國防組織精簡政策，為賡續推動「精進案」高司幕僚組織調整，並配合國防二法施行檢討結論，該部未來將規劃簡併「督察室」與「聯合作戰訓練及準則發展室」，調整編成「聯合作戰訓練及督察室」，組織調整後，其主要任務為負責「國軍聯合作戰訓練」、「戰、技術督察」及「軍事準則研發」等工作。另據國防部說明，國軍準則發展區分為「國防部—聯準室」、「各軍總（司令）部」及「教準部」三個層級，以國防部為最高政策指導單位，由各準則業管單位分別負責主導規劃，俾建構各類型、各層次之準則體系；依「國軍準則發展體系表」之規定，聯合作戰類準則共計十〇〇種，其中除「國軍聯合作戰指揮與管制教則」須配合「聯戰指揮機制」驗證後定編，刻正進行編寫外，餘〇〇種聯戰準則草案均已頒發各級部隊做為備戰與訓練之準據；另自九十二年起，配合國軍各項聯戰演訓，業針對國軍聯合作戰準則中「聯合制空、制海、反登陸」作戰教則及「聯合作戰參謀組織與作業教則」等四本教則草案實施驗證；又鑑於現行國軍戰略決策、戰略構想與作戰型態改變，「制空、制海、反登陸」作戰已密不可分，國防部將合併編纂「國軍聯合防衛作戰教則」，至於其餘各類準則則賡續配合年度「漢光」等演訓實施驗證。

(二) 訪談人 A 在本院訪談時談到：「參謀本部在一九九一年將聯合作戰訓練督考部改組為督察部後，三軍聯訓任務改由作戰次長室接辦，自此球員兼裁判，∴因為聯訓部的裁撤，推倒了三軍聯合訓練唯一的一塊基石。∴國軍需要從認知上去調整觀念，國防大學戰爭學院應該以聯合作戰為教育重心，軍種戰略應在軍種指揮參謀學院層次授予，∴但整個國軍卻無一所三軍聯訓教育訓練專責機構，如何能寄望提升國軍聯合作戰能力？」訪談人 B 在訪談時也說：「現在的聯合作戰有問題，最好且最有效的是建議成立一個聯合作戰發展司令部，今天聯合作戰的缺點在沒有準則、沒有教育，因此要趕緊成立一個研究發展室，把準則搞清楚，空軍、海軍支援陸軍作戰的基本準則要出來，要有所依據，這個作戰發展司令部應當要督導聯合作戰的執行，∴」按國軍聯合作戰戰術之純熟，除有賴持續不斷地教育與演訓外，更有賴嚴格的督考以深化其成效，惟正如訪談人 A、B 兩位將領所顧慮的，目前有關國軍聯合作戰訓練之督導與考核，卻分由軍政部門之「督察室」及重點置於準則發展之「聯合作戰訓練及準則發展室」負責，缺乏統籌、專責之單位主其事，因此，國防部不論是調整編成「聯合作戰訓練及督察室」，或參酌訪談人 A、B 二人意見，成立聯合作戰訓練

(三) 督考專責單位之方式，均應及早落實，並充分強化其功能，俾期國軍聯合作戰效果之落實。

(四) 訪談人 B 於本院訪談時說道：「聯合作戰的基礎是建立在每一個軍種的兵種基礎訓

練一定要達到合格水準，∴『聯合作戰』通俗地說，是要彼此發揮所長、彼此不會互相干擾，在這種基礎下由各軍種協力達成共同的目標；∴聯合作戰的本質紮根於各軍種本身的訓練，兵種實訓是三軍在一起，這個平時就要做。「按「無戰不聯、無訓不聯」為聯合作戰本質，故以往以軍種為導向之作戰方式，均必須調整為聯合作戰之思維觀念，實質將國軍之作戰行為轉化為聯合作戰，然思想觀念之調整非一蹴可成，故除藉軍事學校教育實施紮根外，更需藉助各軍種之聯合作戰演訓以落實思想觀念之轉換調整。蓋作戰訓練以準則為依歸，準則依其層次分為「要綱」、「教則」、「教範」及「手冊」，對於聯戰機制之轉變，其中「要綱」與「教則」層級僅係規範聯合作戰之基本概念跟原則，「教範」與「手冊」所規範之戰術守則方為各軍種及兵種備戰與訓練之實質準據。查「國軍聯合作戰指揮機制」於九十三年二月始確立全般編組架構與運作方式，雖多數「教則」業由國防部業管單位驗證定編或實施驗證中，然與各軍種聯合作戰訓練密切關聯之相關「教範」與「手冊」卻迄未同步完成訂定，為求聯戰效果之落實，並資國軍之聯合作戰演訓有所依循，國防部亟應結合各軍總（司令）部儘速編修制定相關「教範」與「手冊」。

七、國防部就「精進案」所擬訂之兵力結構，亟需運用客觀而適當之模式詳加推定，俾使組織結構得以充分支持聯戰機制的需要。

（一）本院諮詢多位退役將領們均認為：「我們覺得精進案最後下場跟精實案一樣，就是變成長官命令要裁多少就裁多少，∴我們的 force size 兵力大小是要推戰役模式

的，推完了以後最後得到結論，我們的兵力大小才能夠訂下來，我們精實案沒有這樣做，∴精進案現在又是這樣子，你講三十萬，∴如果你提不出數據的根據，這些提出來的建軍案都是有問題的！」、「我們不管精實案也好、現在精進案也好，照評估來裁，你只能裁百分之幾、裁百分之幾，我們現在所有的精進案，第一個以長官的意圖為主，他說：『我要裁到二十五萬、我要裁到二十萬。』長官的意圖底下必須要遵守；第二、∴沒有依照敵情及需求任務來做調整，∴假如沒有宏觀的看法，很多該裁的沒有裁，就像外科醫生一樣，發生問題的器官搞錯了，把好的器官割掉了，會有這種情況發生，這是我們講未來的精進案希望不要有這些問題存在，這些問題存在的話，對未來的精進案會受影響。」

(二)查訪談人H任內所規劃之「精進案」分二階段規劃執行，第一階段預定於九十五年底達成國軍總員額三十四萬員、第二階段則至一〇一年底達成總員額三〇萬員之目標；惟據國防部於本案答復本院之書面說明，其第一階段將於九十六年前達成三十四萬員、第二階段預劃於一〇一年前調降為三十萬員；另本院訪談訪談人E及訪談人F時，渠等卻又聲稱，「精進案」將以九十三年八月之現有員額二十九萬六千員為基準，朝九十四年底落實「編現合一」為目標，並將原規劃之第二階段提前並調整為九十八年達成「編現合一」二十七萬五千員之目標；上述三次之期程與兵員目標數據在短短一年內卻出現互不一致之現象，顯示「精進案」容或有如上項將領們所稱，並未經適當之模式推定而莫衷一是。按「精進案」係對國軍所屬軍事

組織與兵力結構進行再造與調整，期從組織編裝充分支持聯戰指揮機制之需要，因此，「精進案」與「國軍聯合作戰指揮體制」之指揮組織、指揮幅度與作業系統均密切相關，對國軍未來之建軍規劃影響甚大，國防部亟應發揮整合評估室之功能，就國軍未來應有之兵力結構，運用適當之模式詳加推定，以尋求客觀有力之確切數據。

八、國防部除應謀求文官制度之合理加強外，允宜考量建立資深參謀機制，廣拓國軍人才管道，深化專業領域之知識，以開創國防多元文化。

(一)查本院另案調查「國防二法的執行績效及其檢討」乙案時，曾提及國防部本部戰略規劃司與整合評估室之功能尚未切實發揮、文官制度之實施亦尚有精進之空間；本案訪談訪談人A時，據陳述：「美國通用動力公司第一次來跟我們談IDF時，那時候○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○，該公司來了一百二十幾個人，：一開會我就發現我們差對方太多、太遠，：他們有長時間培養出來的專業經驗，我們的航發中心就不行，空軍總部計畫處有個小組是專責『戰機性能規格』的，也是累積了很多年經驗，且算投入了很多才學得的一些皮毛，結果也是才一講就被提出一些可能的問題，我一聽覺得兩邊真的是差太多了，：」；另本院訪查資電作戰司令部時，據告「○○○案」之美方主談者為一位具有二十年以上資歷的專案經理人；而本院調查「國軍『精實案』之檢討」及「國防二法施行以來之檢討」兩案時亦發現，國防部本部或參謀本部的參謀人員對於重大國防事務之推動背景或演進歷程均欠缺連貫性之全盤瞭

解；由以上事例，在在顯示國軍資深參謀人才之培養，不論文職或軍職，均有精進加強之空間。

- (二) 本案調查過程訪談訪談人E時，訪談人E就國防部本部文官之引進做了以下之說明：「文官引進都是高缺，且鮮有更能向上發展之職位，所以文官進來後占缺沒多久就又跳槽而去，專業文官一直無法補實。」至於軍職參謀部分，誠如國防部在訪談書面說明中所陳：「軍職人員大家都在追求以擔任指揮職、主官職為標的之價值觀」，故長久以來，為了要歷練出指揮人才，軍職人員之調動往往過於頻繁，致久任一職、深入熟悉某一領域之參謀人才顯難得見，就好像訪談人G於本院諮詢時所說：「軍職人員輪調太過頻繁，經驗沒有辦法傳承，新進人員需要狀況，所以永遠是在訓練。」而可升任指揮或主官職者畢竟少數，一旦未能升任而退役年資又屆，彼等參謀人員之經驗與智慧就難獲得傳承。是以，茲此國軍處於戰力快速轉型，亟需廣拓多元人才及提升專業領域素養之際，國防部除可參酌訪談人A於本院訪談時所言：「(資深參謀制度)要如何建立，應該是透過國防文官制度，可以參考美國、新加坡、英國這些國家，他們國防部哪些職務是文官做，再斟酌一下就可以了。美國國防部的文官可以到G13(等於是中將)，國防部的助理副國務卿下面還有相當於我們這裡司長的職務也是文官，部本部的大部分是文官，軍官很少，因此一個職務就可以比較長期的做下去」，就現行文官制度謀求適度之強化外，並應研擬資深參謀機制，對於無法或不適合升任指揮官職務之參謀人員給予相對之地位與尊重，

使渠安於其職、貢獻其力，讓軍事專業能深深紮根於組織制度中，兼且開創更多元之國防文化。

九、國軍允宜配合「精實案」及後續「精進案」兵員之減少，就武器彈藥全面進行總體檢，對於大量廢舊與不適用之武器彈藥，妥慎處理，以消弭潛在危害。

按「（一）九十三年四月五日金門山西水庫乾涸見底，居民發現國軍六五K2步槍子彈十二發及彈匣十八個；同年月七日金門民眾於寨仔山掃墓時，復於樹叢下赫然發現國造八一迫砲彈三枚、七點六二公釐步槍彈一三四發、五〇機槍彈一七九發等彈藥；（二）九十三年七月二十二日國軍於金門寨仔山坑道內埋藏之廢彈（八十五年間以水泥等材料固化封存之榴彈、穿甲彈、迫擊砲彈等各式彈藥）發生連串爆炸；（三）本院九十三年八月十九日赴馬祖履勘三軍聯合作戰機制，發現外島部隊雖隨精實案而精簡，但原配賦外島部隊之彈藥並未運回台灣本島，大都就地留置；（四）國防部聯合後勤司令部第二彈藥基地儲備庫先後發生七顆六六火箭彈及二萬一千一百二十六顆各式槍彈外流、短少之事件，嚴重影響社會治安及國軍聲譽，經本院九十三年九月二十九日通過彈劾相關違失人員。」等案例觀之，國軍因久訓未戰及「精實案」兵員減少與武器汰換更新，產生大量廢舊與不適用之彈藥，加上槍砲彈藥之管理未臻完善，已形成潛在之安全威脅，綦綦大者如：（一）八十六年八月三日東引廢彈庫房爆炸；（二）八十八年三月二日聯勤三〇二廠處理空軍五〇〇磅炸彈，即使壽期超過五十年仍然爆炸，造成二死八傷；凡此均顯示該等廢舊與不適用之彈藥，已面臨亟須全面

處理之地步，國防部允宜配合「精實案」及後續「精進案」兵員之減少，就武器彈藥全面進行總體檢，對於久訓未戰與汰換更新所產生大量廢舊與不適用之武器彈藥，應妥慎處理，以消弭潛在危害。

十、為免影響國軍之戰備與訓練，行政院及國防部對於國軍參與救災任務之角色，允宜適度界定。

(一) 據本院訪查「十大戰略執行單位」座談時各陸軍作戰區之簡報資料顯示，國軍已將「支援地方政府處理災害救援」列為國軍平時任務之一。對於這個任務角色之納入，據國防部之說明，國軍現正致力於「常、後分立」政策之推動執行，後備部隊於平時則僅維持少數之常備基幹，遂行動員整備、種能訓練與新兵訓練任務，其完整之戰力，須俟動員令下達與生效，「人」、「裝」完成報到與複訓後，始能具備基礎作戰能力，故「常後分立」後之後備部隊並無能力取代常備部隊以執行一般性之救災任務，基此，國軍基於「常備部隊」之成本效益考量及盱衡「人命關天」的人道精神，當國家遭逢重大災難時，自然義無反顧於第一時間由國軍的常備部隊投入救災支援。

(二) 依據「災害防救法」規定，風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害，乃至重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等各種災害之防救，係屬內政部等相關部會及各級地方政府之權責，並由渠等指揮、督導及協調國軍、消防、警察、相關政府機關、

公共事業、後備軍人組織、民防團隊、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織執行救災工作。但在現實狀況下，不論是重大如九二一震災、小如豪雨造成局部水災、地區性缺水等災害，中央或地方政府均全盤商求國軍動員支援，國軍也均義無反顧的投入救災行列，長此以往，如形成常態而視為理所當然，則勢必影響到國軍之戰備與訓練，國防部就此似應有所拿捏，對於參與救災之角色應予適度之界定；行政院基於對國防戰力之維護，亦宜就國防部參與救災之角色，予以適度界定。

十一、各綜合協調中心及戰略執行單位於本院訪查座談時所反映之問題，均與聯戰機制之運作強化相關，國防部允宜妥為研參。

據本院實地至聯合作戰指揮架構下之各「綜合協調中心」（陸、海、空、聯勤、後備及憲兵綜合協調中心）及「十大戰略執行單位」訪查與座談結果，各該中心及單位之主官或聯參人員就聯戰機制實務運作所發表之建言，諸如：1、國軍聯戰機制之根本在於各級幹部「觀念」之建立，因此，各級幹部除了在軍事學校教育中應有聯戰相關課程外，在部隊裏不論是平時操練或各種演訓，均應有整體聯合作戰默契之建立。2、五大作業中心的情報中心之海、空軍聯參官人力仍欠缺，有待補強。3、現有聯合參謀人數較驗證後核定之應有人數為少，且在職人員復往往因受訓而未能服勤，造成人力之不足。4、各軍調派至他軍種擔任聯合參謀者，其在原軍種之升遷機會及未來願景等均應予顧及，以激勵其至他軍種任職之意願。6、聯參機制應結合民間力量，如：民間通信能量之運用；警察、消防人員納入作戰區指揮官調度等，以達到全

民防衛之理念，並發揮國家資源之統合效能。：：等，多與聯戰機制運作之強化相關，國防部允宜妥為研參。