

調 查 報 告

壹、案由：我國為建置空中武力，向美國耗費鉅資價購數架 P-3C 反潛機，並於桃園基地興建相關設施，詎因桃園航空城之規劃而被迫改弦更張，相關設施亦予廢棄。究此一政策變動之財務規劃與審查機制為何？有無違失？實有查究之必要乙案。

貳、調查意見：

按本院曾於民國（下同）99 年 7 月 20 日立案（院臺調壹字第 0990800578 號）調查「據審計部函報：稽察國防部 98 年度『軍事投資建案、執行及使用管理情形』，發現其中『神鷗專案』P-3C 反潛機駐地建案規劃，國防部及海軍司令部涉有未盡職責及效能過低情事」乙案，調查發現，99 年 1 月 4 日，國防部為配合國家發展桃園航空城之政策，令示海軍將 P-3C 反潛機，由原全數部署於桃園基地，改以桃園基地 6 架、屏東及花蓮空軍基地各 3 架配置之分散部署規劃（6-3-3），案經本院國防及情報委員會審查決議：一、國防部及海軍司令部明知桃園縣政府及行政院已積極爭取及協調相關部會研處遷出或縮減海軍桃園基地，仍續採軍民共用方案因應，經協調無效後，反潛機始改採分散部署規劃，其溝通及應變措施尚有檢討改善之處；二、國防部配合國家發展桃園航空城之政策，反潛機改採分散部署規劃，肇致工程預算增加新臺幣（下同）○○億元，並須調整戰備任務，後續建案過程仍應依相關規定辦理；三、調查意見函請國防部確實檢討改進，合先敘明。

嗣行政院 100 年 8 月 12 日院臺交字第 1000041196 號函核定，桃園基地配合「桃園航空城開發計畫」移併至屏東基地。本院為查明我國為建置空中武力，向美國

耗費鉅資價購數架 P-3C 反潛機，並於桃園基地興建相關設施，詎因桃園航空城之規劃而被迫改弦更張，相關設施亦予廢棄。究此一政策變動之財務規劃與審查機制為何？有無違失？相關決策有無問責（Accountability）機制？實有查究之必要，爰立案調查。

案經向審計部、國防部、交通部及桃園縣政府調閱相關卷證資料詳予審閱，並於 103 年 4 月 15 日諮詢學者專家提供建言，復分別於同年 5 月 6 日約詢國防部空軍副司令陳添勝、海軍副司令蒲澤春；同年 6 月 5 日約詢國防部副部長夏立言；同年 6 月 23 日約詢交通部政務次長陳建宇、該部民用航空局局長沈啟、國防部副部長夏立言及桃園縣政府顧問李維峰（前桃園航空城公司總經理）率相關主管及承辦人員到院說明，業調查竣事，茲將調查意見臚陳如后：

一、「國家安全」與「經濟發展」允應兼籌並顧，並力求其平衡，相關決策允宜以人民之利益為依歸，擴大民眾參與，實現社會公平正義，以維國家之長治久安；「神鷗專案」相關政策之規劃及執行亦應遵守廉能及透明化原則，並充分協調溝通，避免遭國內外各界產生負面質疑，有損政府形象。

（一）中華民國憲法第 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。」；同法第 142 條復規定：「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」；同法第 143 條亦規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」；另國防法第 10 條規定：「行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務。」

（二）神鷗專案 P-3C 反潛機歷次基地調整辦理過程：

- 1、神鷗專案歷次基地調整過程一覽表：(略)。
- 2、P-3C 反潛機由桃園基地遷移至屏東基地駐地調整經過：
 - (1)桃園縣政府為推動「桃園航空城發展計畫」於 97 年 3 月 19 日以府城規字第 0970082121 號函國防部，請海軍暫緩桃園基地相關建設，配合遷移，並將協助另覓地點及挹注遷移費用。
 - (2)國防部於 97 年 6 月 19 日以國源資計字第 0970000585 號函桃園縣政府略以：「基於戰略考量，海軍桃園基地有留駐必要性，在兼顧『國防安全』及『地方建設及經濟發展』平衡之考量下，請採『軍民共用』之原則賡續辦理規劃。」
 - (3)行政院 98 年 7 月 9 日院台交字 0980087787 號函，蔡政務委員勳雄及范政務委員良鏘共同主持之「研商海軍桃園基地建相關」會議結論，桃園基地保留 74.5 公頃運作。
 - (4)國防部 98 年 7 月 22 日國源資計字第 0980000898 號令頒海軍桃園基地配合「桃園航空城」發展「軍民共用」規劃。
 - (5)國防部 99 年 1 月 4 日國作聯戰字第 0990000002 號令頒海軍 P-3C 機反潛機部署指導，以進駐桃園基地 6 架，屏東及花蓮基地各 3 架配置。
 - (6)國防部 100 年 3 月 31 日國源資計字第 1000000394 號令及同年 6 月 13 日國源資計字第 1000000764 號令，辦理 P-3C 機駐地調整遷離桃園基地移駐屏東基地。
 - (7)行政院 100 年 8 月 12 日院臺交字第 1000041196 號函，桃園基地配合「桃園航空城開發計畫」移併至屏東基地。

(8)國防部相關主管於103年6月5日接受本院約詢時表示：

<1>神鷗專案建案係因配合「桃園航空城計畫」調遷駐地，涉及對外部會政策協商，及內部兵力駐地調整與建案修訂審查。

<2>神鷗專案更換駐地是配合國家政策搬遷；P-3C型機配置與駐地調整，乃配合國家政策執行；6-3-3是因國家政策考量。

(9)詢據桃園縣政府表示，行政院於101年9月18日宣布啟動「桃園航空城計畫」，由內政部擔任都市計畫擬定機關，採區段徵收開發方式，分別由交通部（機場園區）及該府（附近地區）為需地機關，因交通部為闢建第三跑道，需使用海軍桃園機場作為徵收後發回抵價地使用，爰該軍用機場參與開發後，交通部為取得土地權管機關。國防部在綜合考量下，已同意海軍桃園基地遷移，並正執行中。

(三)立法院相關會議紀錄摘要：(略)。

(四)相關輿論論述重點摘要：

1、「反潛機除了飛，啥都不會？」¹。

2、「航空城逼走桃園基地，台灣空防陷危機」²。

¹蘭寧利，「反潛機除了飛，啥都不會？」，財團法人國家政策評論基金會，國政評論，國安(評)099-315號，2010-11-28。

「海軍預定安置P-3C的桃園基地，先在上級以桃園航空城的開發為由極強勢壓力下被「蠶食」大半，而必須借助國際機場跑道，完全不顧反潛飛機抵達現場是以「秒」計的作戰需求。現在上級又要完全「鯨吞」殘剩的部分，要求海軍完全退出桃園。要退到哪裡？自己看著辦。P-3C還沒有回來就已經成為無家可歸的孤兒。」

空軍寧可將屏東北機場讓與民航局養蚊子、寧可與民共用各機場，就是不願讓海軍的P-3C共用。國防部居然有人提議將P-3C交回空軍以解決基地問題，殊不知P-3C對海洋與反潛專業的要求程度，遠高出戰術反應型的S-2反潛機。「他們除了會飛之外，什麼都不會！」的惡夢又將重演，且將更嚴重。

國防部對上級的壓力無力抗拒絕非首次，但卻不能一錯再錯。國家經濟發展固然重要，但是國家的安全更重要。如果政府仍以「自己看著辦」而不願提出任何解決或交換條件，這個耗資千億的「已預知無效兵力」的案子是否還要繼續？可是如果不繼續，馬政府四年裡的重軍售案恐將掛零。

重視國防絕不是靠嘴巴說，預算、士氣、戰備、建軍都將會在大選時被徹底的檢視，為競爭者提供「輕視國家安全」的最佳藉口，而成為壓垮選舉的最後一根稻草。」

²呂炯昌，「航空城逼走桃園基地，台灣空防陷危機」，玉山週報，第117期，2011-09-30。

3、《李光耀：新加坡賴以生存的硬道理》一書指出： 政府政策允宜有所選擇，選項不可能無限大，應有優先順序，排除克服窒礙難行因素，以免影響進度。危機適足以培養生存意識，更是國家生存發展之所賴。承認國家之脆弱性及有限性，才能

「為了發展桃園航空城計畫，桃園基地將遭到裁撤，這個決定將使首都防衛更加脆弱性以及海軍反潛能力驟降；而這也是政府為了經濟發展，不重視國防的最好證明。...。...嚴重影響我國國家安全。...。桃園基地地位處台北首都周邊，廢此機場，台灣首都的空防將陷入空轉的劣勢。

《桃園基地捍衛台海有功》...。在台灣本島的空軍基地中，因為桃園基地距離中國大陸最近，同時鄰近首都地區，所以第5聯隊（1976年改部隊番號為401聯隊）時常擔負攔截敵機的任務，並因而締造輝煌戰績。1958年8至10月的台海空戰中，第5聯隊所屬的戰鬥機擔負了國軍絕大多數的空中出擊任務，獲得豐碩的戰績，共擊落21架解放軍戰機，而第5聯隊僅損失一架戰機。...

《基地互換海軍選為基地》在考量桃園基地永續經營與海軍需求後，國防部同意以「基地互換」的方式，將花蓮與屏東的反潛機部隊移至桃園基地，主要任務為台灣周邊海域的反潛偵搜。由於桃園基地是一座軟、硬體完善的大型軍用機場，所以也被海軍選定為接收P-3C反潛機後的進駐基地。

《發展航空城海軍全面撤離》2007年7月，海軍與高采烈歡慶桃園基地啟用，沒想到不到3年就因為桃園縣政府執意發展航空城而被迫遷離。...

由於航空城條例有些條文排除民航法、國有財產法、都市計畫法、貿易法、勞基法、自由貿易港區設置管理條例、移民法、台灣地區與大陸地區人民關係條例等十幾項法規，這種圍地為王強勢推動爭議法案的行為，自始至終不斷招致輿論批判。

2009年9月，交通部宣布以開發航空城為由，將桃園基地的跑道廢除，周邊的建築物高度限制也將取消；今年3月，國防部證實為了發展航空城，海軍將全面撤離桃園基地，原計畫部署在桃園的6架P-3C反潛機將另覓駐地。

《自廢武功潛存國安風險》...。就眼前經濟效應層面來看，以368億元的資產來成就2.4兆元的航空城計畫，當然划算。但是以國家安全的角度來看，卻是自廢武功的危險舉動。廢除桃園基地存在下列國安風險：風險一：增加首都防衛脆弱性，前國安會諮詢委員、淡江大學國際事務與戰略所陳文政助理教授表示，中國大陸目前部署於對岸的對台短程飛彈雖然高達1,800枚，但是中國大陸只有500多座飛彈發射架，所以第一波對台最大攻擊數量大約僅有500枚左右。如果扣除我方用愛國者跟天弓三型飛彈加以攔截、共方攻擊其他政軍設施等因素加以考量，中國大陸需要7~13枚飛彈才能摧毀我方一座軍用機場。

目前，全台灣僅有8座軍方專用的作戰機場，如果又放棄了桃園基地，無疑增加了我方對中國大陸嚴峻飛彈威脅的脆弱度再增加15%，所以撤除桃園基地，不只是海軍航空部隊失去唯一的固定翼機基地而已。

就首都空防安全角度來看。撤除桃園基地之後，北台灣只剩新竹與松山兩座空軍基地肩負首都空防重責。但是松山基地因為民用航班起降頻繁、居民抗議等因素，軍方早已鮮少有戰機駐紮於此。因此，只剩新竹基地擔負防衛首都大台北地區空域的重責大任。

...。同時，根據美國911事件的經驗，如果要靠遠方巡弋的戰機加以攔截，也未必能夠攔截得到突如其來的威脅。如果空軍在大台北地區保有另一座基地，在面對緊急情況時就能夠增加作戰運用彈性。

風險二：海軍反潛能力驟降：桃園基地廢除後，原本要進駐的6架P-3C反潛機該何去何從，引起來一番爭論。甚至有人提議，乾脆...將P-3C交回空軍以解決基地問題。不過這又是一個輕忽國家安全的做法。

...。反潛機飛行員必須熟練反潛技術，不像運輸機飛行員，只要飛就好，而且P-3C需要與「地面作戰中心」密切配合，必須由海軍專業人員負責。如果像過去S-2T隸屬於空軍時，常態編納海軍人員到空軍混合聯隊中，軍種之間必然產生排擠效應。

在軍種資源競爭下，海軍人員認為在該單位服役沒有出路，空軍也不可能派優秀人才、優先投資到這個反潛單位。如此一來，將導致這支部隊士氣低落、軍種間運作不順遂，最後導致台灣反潛部隊的反潛戰術驟降。

《重視經濟輕忽國防安全》：從桃園航空城計畫敲定以來，周邊土地已經上漲45倍，現在走在桃園航空城規劃區的周邊，掛滿了房仲公司出售航空城土地的招牌，當地居民熱烈討論土地賣掉了沒？但是卻少了過往戰機從空中呼嘯而過的震撼聲音。國家經濟發展固然重要，但是國家的安全更為重要，難怪越來越多美國人會懷疑台灣到底有沒有自我防衛的決心？」

激發國民力圖生存發展。政府有關決策允應符合公益及社會需求，以國家整體及全民最大利益為優先考量。

(五)本院諮詢會議紀錄重點摘要：

- 1、回顧歷史，桃園基地於臺海空戰中捍衛臺海有功，具有重要戰略地位，桃園基地為 P-3C 機最佳部署位置。
- 2、中國大陸是我最大安全威脅，P-3C 機部署桃園基地，可以守住大陸東海艦隊，護衛我經濟海域，在 10 餘年前即經國軍整合評估，當時軍方領導決策誠屬正確。
- 3、桃園基地既往已花費鉅資整建通訊系統，惟為了選舉考量因素而被迫捨棄，政治人物缺乏國家整體發展概念，國防部決策時因民粹因素任人宰割。
- 4、設置 P-3C 於屏東，主要係基於國際考量。部署臺灣南部之目的，係替美方看住巴士海峽，卻無助於台灣北部地區之國防安全。
- 5、P-3C 遷移屏東基地，將所有飛機集中於一處，不能分散風險，此一政策非屬允當。

(六)「反貪污及透明化」(Anti-Corruption and Transparency)是 APEC 的核心議題之一，作為 APEC 的一員，我政府自當積極推動反貪腐，並為國際社會做出貢獻。97 年 5 月 20 日馬英九總統上任以來，即以「廉能、專業、永續、均富」為施政方針，並以「廉正、專業、效能、關懷」為公務人員的核心價值，展現推動廉政的決心³。惟查，國防部神鷗專案駐地調整及建案變更，係為配合「桃園航空城計

³「台灣·透明—建設廉能新台灣」說帖，法務部研編，99-02-22。

畫」，駐地變更須多次修訂建案，致作戰需求理由前後矛盾，不但耗費國家資源，且美方專家亦質疑我方防衛決心，對整體國土防衛安全部署潛存國安風險；另桃園航空城計畫執行成效尚待時間檢驗，惟周遭土地遭特定對象炒作傳聞甚囂塵上，在在影響人民對政府之觀感，殊值政府重視決策過程之廉能及透明化並採有效宣導溝通。詢據交通部表示，本計畫攸關桃園機場未來發展及國家競爭力的提升，為配合國家之政策目標，交通部將秉持審慎態度落實辦理相關作業，使決策更透明讓民眾充分瞭解，以利落實國家政策目標。詢據國防部表示，該部本三軍資源共享原則，整合有限之國防人力、物力資源，辦理桃園基地移駐屏東基地，以配合國家經濟建設發展，亦有效整合國防資源，將賡續完成P-3C型機成軍工作。詢據桃園縣政府亦表示，將依監察院之提醒，區段徵收辦理過程加強透明化，並積極做好安置工作，將配合交通部進度執行，抑制土地炒作，遵照國家產業發展政策，落實相關任務。

(七)馬英九總統於102年10月31日前往屏東空軍四三九聯隊基地，主持P-3C反潛機接機典禮，馬總統致詞時特別強調，兩岸關係雖趨於和緩，但中國大陸對台軍事策略沒有任何改變，「忘戰必危」，我國防絕不可絲毫鬆懈⁴。

(八)綜上論述，「國家安全」與「經濟發展」允應兼籌並顧，並力求其平衡，相關決策允宜以人民之利益為依歸，擴大民眾參與，實現社會公平正義，以維國家之長治久安；政策之規劃及執行亦應遵守廉能

⁴ 102年11月1日，自由時報，「主持P-3C接機典禮／馬：忘戰必危 國防不可鬆懈」。

及透明化原則，並充分協調溝通，避免遭國內外各界產生負面質疑，有損政府形象。

二、「神鷗專案」P-3C 反潛機軍事工程，為配合政府政策，一再調整，最後決定由桃園基地移駐屏東基地，預計共耗費政府預算逾 98 億元，所費不貲。

(一)P-3C 反潛機由桃園基地遷移至屏東基地駐地遷移費用：

1、國防部約詢說明資料要以：

(1)國防部 99 年 8 月 18 日國備計評字第 0990012440 號令核覆修訂神鷗專案投資綱要計畫，其中軍事工程投資預算約○○億元(略)。

(2)因配合航空城政策桃園基地移管，神鷗專案軍事工程移駐屏東基地，重新檢討軍事工程預算○○億元。

(3)經檢討駐地變更至屏東基地，原投資新建模擬機室、警戒機棚、停機機棚等項目需求均未改變，因原規劃屏東、花蓮及桃園三處周遭設施(道路、地質鑽探及測量)集中屏東基地，且依實需檢討需求，故減少投資預算○○億元。

(4)100 年 8 月 17 日國備計評字第 1000011958 號令核定本案修綱計畫內，桃園基地 97-100 年法定預算計○○元，實際執行預算○○元，餘款○○元依規定報繳。

(5)配合接機期程，海軍負責應急自辦工程，預算額度約○○億元，該工程於 102 年 12 月 30 日完工、於 103 年 1 月 23 日完成驗收後移交空軍使用。

(6)國防部軍備局經彙整海、空軍之需求說明資料後，於 102 年 5 月 7 日以國備工營字第

1020006281 號函送交通部民航局本案規劃需求說明書，民航局據以製作代拆代建工程計畫書，該局經歷次現地會勘及與使用單位訪談、研討、修正，並依據「行政院主計處所編列民國 103 年度共同性費用編列標準表」及「公共建設工程經費估算編列手冊」等相關規定，匡列遷建總經費額度○○億元。

(7) 交通部民用航空局已於 103 年 3 月 5 日函送「海軍桃園基地遷駐屏東基地代拆代建工程」工程計畫書(第二版)，相關預算編列、執行、支用及結報均統由交通部民航局負責。相關需求經費明細(略)。

2、詢據交通部表示：

(1) 海軍桃園基地遷駐至屏東基地之相關政策，行政院於 100 年 8 月 12 日核定，為利桃園航空城未來發展及國家整體資源運用，原則支持國防部海軍桃園基地移併至屏東基地，並由交通部配合支應○○億元辦理本案「代拆代建」事宜。

(2) 海軍桃園基地代拆代建經費需求，係由國防部提出估計經費約○○億元；案經行政院 100 年 8 月 12 日核定，由交通部配合支應辦理，故與國防部原估列規劃並無差異。

(3) 本計畫已於 99 年編列○○億元，100 年編列○○億元，合計○○億元，目前配合國防部接機及部隊移駐等需求，已陸續支應軍方執行急要工程(約○○億元)及搬遷計畫(約○○億元)。

3、詢據桃園縣政府表示：桃園基地遷移費用係屬國防部及交通部權責，該府無意見。

(二)卷查，神鷗專案 P-3C 反潛機軍事工程配合政府政策由桃園基地移駐屏東基地後，「原既有房建物等設施約○○棟（427 公頃），現運用區域既有房建物約○○棟（74.5 公頃），……。案內建築物及各項設施配合機場整體運作全面檢討規劃，並依實需將無使用需求之相關設施建物專案報奉拆除，俾利整體規劃興建，……。」⁵。次查，神鷗專案 P-3C 反潛機遷往屏東基地，規劃於屏東、左營基地新建營舍設施分別為○○棟及○○棟建物，共計○○棟建物，所需工程經費分別為○○億元及○○億元⁶。

(三)據上，國防部為配合桃園航空城計畫，釋出海軍桃園基地 427 公頃（既有營舍建物○○棟），作為擴建國際機場第三跑道用地徵收戶之以地易地使用。原計畫部署桃園基地之 P-3C 反潛機遷往屏東基地，並規劃於屏東、左營基地新建營舍設施共計○○棟建物，相關代拆代建經費○○元，加計桃園基地 97-100 年實際執行預算○○元，洵屬所費不貲。

三、海軍定翼機部隊移編至空軍，因軍種本位考量所衍生之相關業務銜接、兵種文化融合、人事管考等問題及其困境，國防部允應本於權責善加規劃妥處，保障相關人員權益，俾有效提昇軍事效能。

(一)國防部主管全國國防事務；軍隊指揮事項包括軍隊人事管理與勤務等，查國防法第 11 條及第 14 條均有明文規定。行政院為辦理國防業務，特設國防部；該部掌理國防人力之規劃、核議及執行事項，查國防部組織法第 1 條及第 2 條亦定有明文。

(二)海軍反潛航空大隊沿革：

⁵ 國防部海軍司令部後勤處 98 年 10 月 30 日國海後供字第 0980004910 號函檢附「海軍航空指揮部「桃園基地代拆代建工程規劃需求說明書」，頁 5。

⁶ 交通部民用航空局 103 年 3 月 5 日航工管字第 1030004190 號函檢附「桃園海軍基地遷駐屏東基地代拆代建工程計畫書」，頁 49。

- 1、海軍反潛航空大隊原為海軍艦隊直昇機隊，66年9月1日於左營成立。編配有500MD/ASW型海鷹反潛直昇機12架，隸屬海軍艦隊司令部，復於80年7月1日奉命擴編為直昇機大隊，並接收新型S-70C(M)-1型神鷹反潛直昇機。於81年3月15日東遷進駐花蓮神鷹基地。84年9月1日花蓮基地指揮部裁撤，於85年4月25日將位於左營之「海軍反潛作戰發展指揮部」移駐花蓮基地。反潛指揮部於88年4月1日奉令裁撤，同時於花蓮神鷹基地成立「海軍航空指揮部」。於88年7月1日原隸屬空軍第四三九運兵反潛混合聯隊之反潛機大隊(S-2T機型)，奉令移編該軍，改編成立飛行一大隊，並於96年1月1日進駐桃園基地，……⁷。
- 2、101年12月27日遷回花蓮基地⁸。102年7月1日原先「海軍航空指揮部」改編為「海軍反潛航空大隊」，S-2T及向美方購買12架P-3C等定翼機全數移轉空軍⁹。
- 3、空軍第四三九混合聯隊，……；102年成立反潛作戰大隊後，新增反潛作戰任務，負責的領域從天空延伸至海底，範圍極廣。尤其，在新生力軍P-3C型反潛機加入後，大幅提升我海域監偵能力及國軍反潛作戰效能，該聯隊空、地勤人員正積極實施換裝訓練……¹⁰。

(三) 相關輿論論述摘要：

⁷ 資料來源：中華民國海軍網站，<http://navy.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=2731&p=44250&Level=3>

⁸ 資料來源：101年12月28日，自由時報，「S-2T反潛機返花 航空迷唏噓」，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/641697>

⁹ 資料來源：102年6月29日，中央日報網路報，「定翼反潛機 海軍移交空軍」，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=108&docid=102366578

¹⁰ 「空軍439混合聯隊 空運預警反潛 任務全方位」，青年日報，103年4月17日。

- 1、各軍種因為養成背景、武器裝備、組織文化殊異，軍種本位主義自然產生。軍種本位所產生的軍種競爭有時固然是軍事創新的動力之一（Allen,1993：250-63；Armacost,1969：7-12；Hitch & McKean,1967：258）；但大體而言，軍種本位形成軍種各異（甚至相互矛盾、抵銷）的建軍備戰途徑，並不利於作戰效能的提升。在戰略層面上，重點建軍需要靈敏反應敵情威脅的能力，而聯合作戰則考驗整合協調的技巧。兩者都是知易行難，不僅軍種本位難以消弭，變動過大過快的變革也有影響戰備之虞（Chen & Edmonds, 2006：70-72）¹¹。
- 2、國軍從1997年推動的「精實案」到2004年的「精進案」，所有員額的精簡都是交由各軍種規劃執行，國防部只是要求各軍種繳交階額和員額數量，至於要裁減的單位和職缺完全尊重各軍種。然而，2010年開始逐步執行的「精粹案」，國防部竟然強制肢解了海軍的航空部隊，把反潛定翼機移給空軍。（反潛旋翼機原定撥交給陸軍，經陸軍反對而得以繼續留在海軍。）海軍固然因此失去一個航空官科的少將職缺，但是所衍生的後遺卻遠遠要比失去一個少將的員額更加嚴重許多。因為海軍定翼機部隊移編到空軍以後，不論從人事、情報、作戰與後勤方面來看，都將又一次遇到難解的問題和極不利的困境。人事方面，空軍現有7個聯隊，戰鬥機聯隊佔了6個，唯獨屏東基地是個包括運輸機、電戰機、預警機和反潛機的混

¹¹ 「二〇二〇年的國軍——軍事的威脅與組織的因應」，陳文政，淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授，台灣國際研究季刊，第6卷，第3期，2010年/秋季號，Taiwan International Studies Quarterly, Vol.6, No.3, Autumn 2010，頁127-128。

合聯隊。在升遷的機會上，運輸、預警、電戰和反潛不同領域之間彼此相互競逐嶄露頭角者方有機會當上唯一的聯隊長，反潛機飛行員在這競爭中，再怎麼努力最多也只有三到四分之一的機會。但由於反潛機等於是空軍眷養，海軍運用；純就對空軍的貢獻度而言，反潛機的飛行員在空軍，基本上就從來沒有被看好過。14年以前在空軍的時期已是如此，14年後回到空軍仍然會是這樣；儘管同樣一個校門出來，身穿一樣的制服。這倒並非空軍的長官對反潛機飛行員存在歧視或偏見，而是因為制度的設計面出了問題，才會造成反潛機部隊無法對空軍產生足夠的貢獻度。站在空軍的立場，怎麼可能會擢升一個對空軍貢獻度有限的飛行員？所以這根本就不是站在合乎人性的實務面為出發點所設計出來的制度，最終造就了制度殺人的結果！試問，在一個看不到個人願景和未來的軍種裡服務，又怎麼會有人在14年的飛行契約屆滿之後，還會願意繼續留在空軍而不選擇到民航公司發展？當資深反潛機飛行員約滿紛紛求去時，相關反潛戰術與技術怎麼可能得到深化和累積？於是空中反潛也好，海空協同反潛也罷，所有的戰術和技術都停滯在某個無法更加精進的層次，這種徒然造成海、空軍雙輸局面的安排怎麼會是國軍之福？當然，這也絕對不會是國家之幸¹²！

- 3、廢除桃園基地存在下列國安風險：從聯合作戰的角度來看，空軍的確可以提供海軍 P-3C 作戰所需的任務支援，但是就海軍專業來看，卻並非如

¹² 「未蒙其利，先見其弊的移編政策——懸崖能不勒馬乎？」，江暢，20th June 2013，資料來源：http://milmicroevolution.blogspot.tw/2013_06_01_archive.html

此。P-3C 反潛機職司的是反潛、海洋偵監與反水面作戰，性能與功能遠較海軍現役的 S-2T 強大，與空軍大型固定翼機的貨物與人員運輸功能更是大不同。反潛機飛行員必須熟練反潛技術，不像運輸機飛行員，只要飛就好，而且 P-3C 需要與「地面作戰中心」密切配合，必須由海軍專業人員負責。如果像過去 S-2T 隸屬於空軍時，常態編納海軍人員到空軍混合聯隊中，軍種之間必然產生排擠效應。在軍種資源競爭下，海軍人員認為在該單位服役沒有出路，空軍也不可能派最優秀人才、優先投入到這個反潛單位。如此一來，將導致這支部隊士氣低落、軍種間運作不順遂，最後導致台灣反潛部隊的反潛戰力驟降¹³。

(四) 本案諮詢學者專家相關重點摘要：

- 1、國防部戰規司等主政人員屬陸軍，主導海軍航空政策容非允當，戰略思維洵屬有間。
- 2、軍種本位主義衍生之問題，影響建軍備戰等任務之推動。
- 3、海軍及空軍各自培養一套升遷管道，軍種之間部隊移編，軍人殊為辛苦。
- 4、桃園機場具現成維修能量，空軍屏東基地維修能量洵非等量。
- 5、定翼機飛行員之遴選及升遷等問題，影響飛行員意願、士氣及軍事效能。
- 6、裁撤海軍航空指揮部之決策容有未洽。

(五) 國防部相關主管人員接受本院詢問時表示，本案建案及修網過程，空軍並未參與；P-3C 機身維修空軍沒能力處理，未來可能由亞航處理；維修能量是有

¹³ 「航空城逼走桃園基地 台灣空防陷危機」，呂炯昌，玉山周報第117期，2011-09-30。

請美軍技協評估，國軍海空軍的現有維保能量，定翼機能量主要是在空軍。後艙 6 位人事的選訓用還是海軍，前艙人員 3 位是回到空軍。有關海軍人員派到空軍如何考核等執行面及機制面等問題，皆有再協調檢討的空間及未來應努力的方向。P-3C 移給空軍對任務的遂行若遇問題還是要與空軍協調共同解決。在 102 年 7 月後兩軍卸接上洵產生問題；海、空軍交接從 102 年 1 月開始至 102 年 9 月 16 日移交空軍，業務交接在執行上還會碰到實務上之問題，兩軍都會不斷溝通。要三軍聯合作戰，這是國防部的政策。海軍移交是抱著捨不得心態交給空軍。海軍不會整個放掉，還是持續協助空軍。本專案海軍自 102 年 1 月起即開始與空軍交接，於 102 年應急工程完成後，移交空軍，並由國防部予以督管執行，未來亦將持續協助空軍辦理專案管理事宜。

(六)據上，本案建案及修綱過程未邀集空軍參與徵詢意見，洵屬非當；海軍定翼機部隊移編至空軍，因軍種本位主義所衍生相關業務銜接、兵種文化融合、人事管考等問題及困境，國防部允應本於權責善加規劃妥處，俾有效提昇軍事效能。

四、行政院允應督飭國防部秉持全般戰略構想及國防軍事政策之長期規劃，督考所屬有關本案後續規劃及執行過程，並依相關規定覈實辦理，以維國防政策之延續性及一貫性，並落實兵力整建目標，達成保國衛民之使命。

(一)中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，...，達成保衛國家與人民安全及維護世界和平之目的；行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務；國防部主管全國國

防事務，應發揮軍政、軍令、軍備專業功能，本於國防之需要，提出國防政策之建議，並制定軍事戰略；國防部秉持全般戰略構想及國防軍事政策之長期規劃，並依兵力整建目標及施政計畫，審慎編列預算，查國防法第 2 第 10 第 11 及第 20 條分別定有明文。

(二)按「102 年國防報告書」有關「國防預算配置原則」載明：「在獲賦之預算內，兼顧各項國防施政持續穩定推動，優先滿足「依法律義務必要之支出，其次為「維持主戰裝備妥善及延續性計畫經費」，最後視預算彈性，納列「次要或新增計畫（依核定情形，採競爭性需求管制）」之原則，妥適規劃國防財力配置，並運用中、長程財力預測模式，建構有效預測財力供給趨勢，逐步支援新式武器籌建及『創新/不對稱』思維發展...。」¹⁴。

(三)卷查 97 年 8 月 27 日國防部副部長林鎮夷拜會經建會副主委黃萬翔說明國軍部隊留駐「桃園基地」之必要性（略）。次查國防部部長高華柱於 100 年 3 月 15 日在立法院第 7 屆第 7 會期第 4 次院會會議接受林郁方委員質詢時答復要以：6-3-3 不是一個好的選擇；原來最早的美軍規劃就是在屏東；我們認為 6-3-3 不是專業的報告；我們做了 6-3-3 的比較，就是如果 6 架飛機放在桃園，10 年、20 年、30 年長時間以後對我們的國防支出、整體的規劃是有影響的；當初的規劃是一個妥協下的規劃。再查立法院王進士委員於該院第 8 屆第 4 會期外交及國防委員會第 8 次全體委員會議質詢國防部嚴明部長表示，為了配合桃園航空城的相關計畫，P-3C 反潛機

¹⁴ 國防部「102 年國防報告書」，第三篇國防戰力-第六章國防資源-第二節國防財力-一、國防預算籌獲-(二)國防預算配置原則，102 年 10 月。

的基地因此遷到屏東，引起地方上的一些反彈，許多附近的里長紛紛提出陳情，希望不要將基地遷到那裏。如果以後再發生反彈的話，恐怕我們也是無能為力了。末查國防部空軍司令部人員於 103 年 5 月 6 日及同年 6 月 2 日接受本院約詢時均表示，未來會考量在花蓮部署 P-3C；目前 12 架在屏東，106 年完成戰備後，後續為了戰略分散部署規劃，會評估將花蓮放 P-3C。爰本建案歷次駐地移轉之基地運用規劃評估洵非周妥，未來對國防安全整體規劃及國防預算之支出呈現變動且不確定因素，與首揭國防法及國防報告書相關規定及原則有悖，殊有未當。

(四) 詢據國防部對「督考所屬有關本案後續規劃及執行過程依相關規定辦理之管考機制」摘述如下：

- 1、每月軍種呈報月報表，專案業管承參即據以確認各案執行進度及預算耗用是否符合預期目標。
- 2、每季軍種召開專案管理會議，確認專案各工項執行細節，風險掌控及相關窒礙應處作為。
- 3、軍種赴軍售國召開專案管理會議，軍種返國後將成效及管制事項併出國計畫報部審查時機，瞭解各案執行概況，並經軍備局會請聯參審查後，綜呈權責長官核定。
- 4、為加強管制執行成效，定期邀集聯參召開 WIPT 會議，協處相關窒礙，並管辦執行進度。
- 5、針對作戰整備情況，亦配合赴駐地辦理督訪。

(五) 揆諸神鷗專案作戰需求文件修訂說明(略)。95 年海軍為接管桃園軍機場，改為 P-3C 集中部署桃園基地，嗣後國防部為配合桃園航空城政策執行，於 99 年改為分散部署於主(桃園)、分遣(屏東、花蓮)基地，迄 100 年集中部署於屏東基地，桃園軍

機場全部釋出。(略)。經核，P-3C 反潛機之運用配置及部署規劃，應從優勢戰略區位等角度分析，並發揮最大作戰防衛任務為考量，以達成國防安全目標，況現今兩岸空軍作戰在短時間內即告結束，P-3C 反潛機集中部署單一基地之潛存風險，允宜評估。另國防部後續考量戰略分散部署東部需求，復需耗費鉅額預算加以支應，相關軍事工程費用之規劃允應從長計議，妥予規劃。

(六)綜上，神鷗專案係為配合「桃園航空城計畫」調整駐地及變更建案，爰行政院允應本於權責，督飭國防部秉持全般戰略構想及國防軍事政策之長期規劃，督考所屬有關本案後續規劃及執行過程，並依相關規定覈實辦理，以維國防政策之延續性及一貫性，並落實兵力整建目標，達成保國衛民之使命。

五、行政院允應課責各有關主管機關加速本案相關期程之落實辦理，以掌握時效，貫徹政府政策，強化整體績效。

(一)行政院為國家最高行政機關；行使憲法所賦予之職權；行政院院長，綜理院務，並監督所屬機關，憲法第 53 條及行政院組織法第 2 條、第 10 條分別定有明文。

(二)桃園縣政府及交通部約詢說明資料載明，「桃園航空城計畫」是馬總統愛臺十二項建設之旗艦計畫，且為國家級重大之開發計畫；為提升國家競爭力，並促進國際機場園區及航空城發展，進而帶動區域產業及經濟繁榮，「國際機場園區發展條例」業於 98 年 1 月 23 日經總統公布，並優先以桃園國際機場為適用之機場。為貫徹政府政策，使桃園機場發展為東亞樞紐機場，成為桃園航空城成長引擎，交通部依「國際機場園區發展條例」第 5 條規定，擬

訂「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」，作為未來桃園航空城及機場園區之發展藍圖，並於 100 年 4 月 11 日奉行政院核定。依前述綱要計畫，機場園區用地將以區段徵收方式取得，爰將國防部釋出海軍桃園基地之土地，作為整體都市發展開發用地，以減少徵收民地面積，降低用地取得衝擊。海軍桃園基地遷駐至屏東基地之相關政策，復經行政院於 100 年 8 月 12 日核定，為利桃園航空城未來發展及國家整體資源運用，原則支持國防部海軍桃園基地移併至屏東基地，並由交通部配合支應〇〇億元辦理本案「代拆代建」事宜。

(三)經查，桃園航空城洵屬政府當前重大施政計畫，相關機關允應戮力辦理，貫徹政府政策。惟經本院約詢國防部及交通部得知：

- 1、海軍桃園基地遷駐至屏東基地之相關政策，業經行政院於 100 年 8 月 12 日核定，並由交通部配合支應〇〇億元辦理本案「代拆代建」事宜。惟國防部及交通部屢未明確掌握（釐清）經費編列與支用狀況。
- 2、本計畫於 99 年僅編列〇〇億元，100 年編列〇〇億元，101-103 年相關預算的編列及有關補充性的措施，到目前為止皆尚未真正的執行，期程延宕，相關作為效率容有未盡周延之處。
- 3、本案 P-3C 建軍時程明顯落後於海軍原先規劃期程，P-3C 將於 108 年正式服役，然而國防部、交通部作業容有拖緩延宕，代拆代建工程自 103 年起執行，屏東、左營兩基地自 105 年起開工、108 年完工至 109 年正式啟用，具體措施預計將延至 108 年-109 年方告落實，相關辦理期程明顯影響 P-3C 戰備整備任務遂行。

4、代拆代建經費○○億元之實際執行，國防部將重新研提具體規劃，交通部亦將會同針對○○億元使用期程以及推動進程妥予審核規劃，以落實政府政策及 P-3C 整體相關建軍任務。

(四)綜上，行政院允應本於權責，督促國家發展委員會、主計總處等有關部門，針對本案相關財務規劃以及成本效益分析建立明確之督責機制，課責各相關主管機關加速本案相關期程之落實辦理，以掌握時效，貫徹政府政策，強化整體績效。

調查委員：周委員陽山

葛委員永光

馬委員秀如

中 華 民 國 103 年 7 月 14 日