

調 查 報 告 (公布版)

壹、案由：據悉，國防部組織法第11條明定「本部各職稱之官等（階）職等及員額，另以編制表定之；其中文職人員之任用，不得少於預算員額三分之一」，惟近10年來國防部文職人員似未達到法定員額最低要求，究實情為何？另國防法與國防部組織法施行迄今已20餘年，該部對於「文人領軍」政策目標之落實情形及後續精進方向為何？均有查明釐清之必要案。

貳、調查意見：

我國自民國（下同）91年3月1日國防法與國防部組織法（下稱國防二法）施行後，業已確立「文人領軍」及「軍政、軍令一元化」的國防體制，而國防文官之進用乃為支持「文人領軍」政策，爰於立法院89年1月通過修正、行政院定自91年3月1日施行之國防部組織法中明定「文職人員之任用，不得少於編制員額三分之一」；嗣於101年組織法修正時，雖國防部以在中央政府機關總員額法（下稱總員額法）規範下，文職員額無法配合新編單位增加為由，建議刪除該條文內容，惟立法院審議時仍予維持並經黨團協商後修正為「文職人員之任用，不得少於預算員額三分之一」（以下或稱「三分之一文職條款」），即希冀能有一定比例的文職人員參與國防事務及國防政策之運作，以真正落實國防二法文人進入國防體系之精神。然近10年來國防部對文職人員之任用似未達到法定員額最低要求，究實情為何？另國防二法施行迄今已20餘年，該部對於「文人領軍」政策目標之落實情形及後續精進方向為何？均有查明釐清之必要，本院爰立案進行調查。經向國防部、行政院人事行政總處

(下稱人事總處)調閱相關卷證資料，並諮詢專家學者及詢問國防部、人事總處等機關業務主管人員後，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、我國自91年3月1日國防二法施行後，國防體制邁入「軍政、軍令一元化」時代，並以達成「文人領軍」為目標，爰於國防部組織法明定「文職人員之任用，不得少於預算員額三分之一」，期引進一定比例之文職人員參與國防事務，以提升國防決策品質。而國防部多年來雖於官方文書以「文職預算員額/整體軍文職預算員額」之比例達三分之一，宣稱其任用文職符合「三分之一文職條款」規定，然實際上卻以無法區分國防部本部與所屬單位之軍職預算員額數為由，逕採文職預算員額進用率逾三分之一即認符合「三分之一文職條款」規定。惟由人事總處統計資料顯示，行政院各機關近10年來之平均預算員額進用率均超過8成以上，則國防部本於法令主管機關所為解釋，不僅扭曲國防部組織法第11條之立法意旨，致使「三分之一文職條款」形同具文，更意圖掩飾該部長期以來任用文職或未達法定比例之事實，核有欠當。

(一)查國防部88年為配合「國防法」制定及國軍「精實案」推動，擬具國防部組織法修正草案，經立法院89年1月審查通過並公布之組織法第15條第2項規定：「本法修正公布後3年，文職人員之任用，不得少於編制員額三分之一。……」嗣於101年組織法修正時，雖國防部以在總員額法規範下，文職員額無法配合新編單位增加為由，建議刪除「文職人員之任用，不得少於編制員額三分之一」之條文內容，惟立法院審查時部分立法委員提出修正動議，又將該條文內容予以增列，經黨團協商後修正、行政院

定自102年1月1日施行之組織法第11條規定：「本部各職稱之官等（階）職等及員額，另以編制表定之；其中文職人員之任用，不得少於預算員額三分之一。」經詢據人事總處表示，行政院88年及101年函送立法院審議之國防部組織法修正草案，並未規範文職人員任用比例，而係由立法委員提案修正，當時立法委員是希望能有一定比例的文職人員參與國防軍政相關事務，故於組織法中明定文職人員任用比例；另立法委員提議國防部所屬機關均受文職人員任用比例規範，人事總處與會時係建議，考量國防部所屬機關如增列文職人員任用比例，可能導致未來軍職人員增加時，行政院須配合核增文職人員，為免影響中央行政機關員額管控，宜僅規範國防部本部（下稱部本部）。據國防部表示，依112年國防報告書所載之國防體制及權責示意圖，部本部係包括戰略規劃司等10個單位，爰「三分之一文職條款」之適用範圍，僅限於上開單位等語。

- (二)至「三分之一文職條款」之計算方式，國防部稱其係國防部組織法之業管單位，自有權解釋法規，而依總員額法第3條，軍職預算員額並未納入規範，該部係以軍職現員數為基準，整體考量全軍人力離退、招募與留營等相關常數核實編列；為因應國軍任務特殊，組織編裝、人員升遷及輪調頻繁等，該部係將軍職人員維持費預算統籌編列於所屬單位預算內，以保持軍職人員之運用彈性，致無法區分部本部與所屬單位之軍職預算員額數各若干，爰「三分之一文職條款」無法以部本部「文職預算員額/整體軍文職預算員額」計算，又依組織法第11條所定計算基準為「預算員額」，故該部係以部本部「文職現有員額/文職預算員額」作為任用文職

之計算基準；自102年國防部組織法修正施行迄今，國防部對文職人員之任用，均符合「三分之一文職條款」之規定，以113年為例，部本部文職預算員額196員，現有員額170員，占預算員額86.73%，符合上開規定云云。

(三)然揆諸國防部函送人事總處之員額評鑑自評報告中有關部本部文職人員之任用是否符合組織法「三分之一文職條款」規定一節，於103年度報告係載以：配合「精粹案」推動，因應組織扁平化，部分業務由國防部所屬移由國防部掌理（如國防採購室、總督察長室），致組織法施行初期，無法達成組織法所定文職員額不得少於預算員額三分之一目標，103年5月整體（含軍、文職）預算員額690員，其中文職預算員額203員，占整體預算員額29%，預計於103年底「精粹案」結束時，達成文職員額三分之一目標；另107、111年度報告則敘明：國防部屬軍文併用制機關，規劃軍文職609員，其中文職預算員額203員，符合組織法第11條，文職人員之任用不得少於三分之一之規定等語。足見國防部一直以來於官方文書均係採「文職預算員額/整體軍文職預算員額」作為「三分之一文職條款」之計算基準，並宣稱該部文職預算員額203員，占軍文職員額609員之三分之一云云，顯與前述所稱無法以「文職預算員額/整體軍文職預算員額」計算文職任用比例之說法大相逕庭。

(四)另據人事總處提供行政院各機關之預算員額缺額率統計資料顯示，近10（104-113）年之平均缺額率介於6.3%至11.2%之間，換言之，各機關之平均預算員額進用率，即現有員額占預算員額之比例均超過8成以上，則國防部之文職預算員額進用率大於

三分之一（33.33%）乃為必然，是該部以之作為是否符合「三分之一文職條款」之認定基準，不僅毫無實益，且使「三分之一文職條款」形同具文，實難謂妥適。

- (五)又，人事總處於本院詢問時表示，因實務上機關進用人員係於預算書編列所需員額之預算，在國防部組織法修法過程中，該總處方提出以「預算員額」作為「三分之一文職條款」計算基準之建議，是國防部如欲落實「三分之一文職條款」規定，應以實際配置在部本部任職之軍職預算員額數加上文職預算員額數作為分母，來看文職人員占多少比例，才是合理的等語。惟國防部迄今仍怠於釐明實際配置在部本部任職之軍職預算員額數若干，該部對文職人員之任用究有無達到法定比例，不免啟人疑竇。
- (六)綜上，我國自91年3月1日國防二法施行後，國防體制邁入「軍政、軍令一元化」時代，並以達成「文人領軍」為目標，爰於國防部組織法明定「文職人員之任用，不得少於預算員額三分之一」，期引進一定比例之文職人員參與國防事務，以提升國防決策品質。而國防部多年來雖於官方文書以「文職預算員額/整體軍文職預算員額」之比例達三分之一，宣稱其任用文職符合「三分之一文職條款」規定，然實際上卻以無法區分部本部與所屬單位之軍職預算員額數為由，逕採文職預算員額進用率逾三分之一即認符合「三分之一文職條款」規定。惟由人事總處統計資料顯示，行政院各機關近10年來之平均預算員額進用率均超過8成以上，則國防部本於法令主管機關所為解釋，不僅扭曲國防部組織法第11條之立法意旨，致使「三分之一文職條款」形同具文，更意圖掩飾該部長期以來任用文職或未達法

定比例之事實，核有欠當。

二、近年來國防部文職缺額率不但高於行政院各機關之平均缺額率，且呈現逐年攀升之趨勢，該部應確實檢討關鍵問題所在，並儘速補實缺額，以利業務遂行。另國防部允宜考量軍文所擔負責任與待遇間之衡平性，研議適度調整文職待遇結構，同時改善文職升遷管道，期能提升文人進入國防體系之意願進而長留久用，俾利國防文官體制之建立。

(一)查行政院各機關近5（109-113）年之平均缺額率分別為6.3%、7.7%、8.2%、9.0%及9.5%，而由國防部統計資料顯示，同期間該部文職缺額率分別為7.88%、8.37%、8.38%、12.50%及13.27%，不但高於行政院各機關之平均缺額率，且呈現逐年攀升之趨勢。據國防部表示，由進用文職人員情形發現，該部之文職編制官等偏低，以薦任為主，致影響文職人員進入該部服務之意願，另現員因升遷考量，謀求部外更高職務歷練，亦影響留用率，再者，因該部業務多涉及國家安全或重大利益，職員徵才需辦理安全調查、特殊查核等作業，使人員遴補作業期間較長，造成缺額率漸增云云。

(二)惟依人事總處查復本院說明，按「各機關職稱及官等職等員額配置準則」第5條附表三規定，中央二級機關簡任官等比率上限25%、委任官等比率下限10%，員額配置均以薦任官等之核心人力為主，至軍文併用機關之文職人員則適用與其同層級行政機關之各官等員額比率；現行國防部編制表所定編制員額計260人，除部長1人、副部長2人係依國防部組織法第4條分別定列為特任（政務職）、特任或上將外，其餘各官等職稱並未限定僅得由軍職人員

擔任，而係由該部審酌各該職務所需知能，擇定軍職或文職人員擔任，尚無文職編制官等偏低之情形。

(三)又查人事總處於辦理國防部111年度員額評鑑作業時，即已提出「為免影響業務推行，請國防部檢討缺額原因，積極補實文職人員缺額」之評鑑建議；嗣國防部陳復人事總處表示，該部已積極辦理人員進用、加速遴補行政作業期程，以減少空缺數等改善作為，並請該總處解除列管。惟由上開數據資料可知，國防部112、113年之缺額率仍係不減反增，該部又稱係因配合考試作業期程，或適逢113年總統選舉，人事凍結無法辦理人員遴補作業，或為配合政府推動公職律師政策，控管職缺暫不補實所致云云。然不論是進用人員之考試分發、遴補作業，抑或辦理人員安全調查、特殊查核作業等多係表定或例行性之作業程序，該部本應預為妥適規劃辦理，非得一再執為文職缺額率高之理由，更益見該部未能落實執行所允諾人事總處之改善措施，顯有不當，亟應儘速補實缺額，以利業務遂行。

(四)基上所述，歸結國防部文職缺額率高之癥結點乃在於文職人員升遷問題。經本院諮詢專家學者指出，國防文官流失之主因，除國防部重要的主官、主管職位多由「現役軍官」或「軍轉文職」人員優先升任，純文官升遷管道極為有限外，尚有文職人員的薪資誘因不足、文職人員常久任一職且未受重視等，說明如下：

- 1、重要的主官、主管職位多由「現役軍官」或「軍轉文職」人員優先升任，純文官升遷管道極為有限：國防部有將近半數簡任職等的專門委員、副處長、參事等是由「軍轉文職」人員擔任，加上長年以來，不論是軍職背景出身的國防部長、副

部長或各單位的軍職主官，均較偏愛軍職人員，因其服從性高，故而在升遷方面，若有司長、主任、副司長、副主任、處長等主管、主官職務出缺，長官皆會特別拔擢，亦即以「現役軍官」或「軍轉文職」人員為優先升任的對象，如此情形，將會嚴重打擊純文官的士氣。

- 2、文職人員的薪資誘因不足：國防文官即便與軍官同樣工作性質，卻有不同待遇的情形，例如「薦任第7職等文官」與「校級軍官」比較，其每月薪水少領新臺幣（下同）1萬5千元左右。目前國防文官只領取一般公務人員薪水，卻要求其應如同職業軍人須「24小時」隨時待命或加班，而未給予相當的特別薪資。換言之，國防部文職人員相較其他中央部會，須多負「作戰演訓」之義務，且必須具有國防專業以執行國防相關事務，然卻無法領取與國家安全會議、國家安全局、外交部、法務部調查局等性質相近機關特有的職務或技術專業加給（如國防專業加給），將造成薪資無誘因現象，除不利國防部與其他機關競爭優秀人才外，更嚴重影響文職人員留任的意願。
- 3、文職人員久任一職且未受到重視：由於國防部進用的文職人員大都屬於「泛行政職系」（如一般行政、人事、司法、文教行政職系）且比率高達83.8%，加上許多純文職人員並未具有軍事方面的專業訓練，因此不論其職務高低，即使是第10職等至第11職等的專門委員，也只能辦理一般性庶務工作，無法接觸到國防核心的重要業務。又如前述，在升遷管道極為有限下，許多優秀的純文官難有升遷機會，看不到未來希望，亦感覺不受長官的重視或不被重用，而有提早退休或離職

的情形出現。

- 4、部分軍職主官的心態仍然保守：國防部高階軍職主官的思維與支持，是未來能否成功達到「文人」進用目標的重要因素。由於國防組織是較為封閉的組織文化，軍職幕僚人員以「服從命令」為原則，且組織內部上下的主從關係分明，尤其幕僚人員的升遷完全決定於其軍職主官，因此即使軍職主官在政策上的指示或決定有問題或甚至是違法，幕僚人員也不敢表示意見，只能迎合軍職主官想法努力完成目標。相較之下，文官體系需隨時因應外在環境變化，組織行為較為開放，且文官必須「依法行政」，以「遵守法律」為行政裁量的依據，因而工作上就常會與長官意見相左，自然就得不到其軍職主官的重視與重用。換言之，因文職人員不若軍職人員容易指揮，部分軍職主官即十分排斥文官進用政策，也排斥文官比例之提高，更會設限阻擋優秀文官的升遷，國防部要走向「法制化」、「文官化」的境界，仍是有相當長的距離。

- (五)依國防部說明，軍文職人員之本俸、專業加給大致相近，因軍職人員之勤務特性，每月定額核給志願役加給，係與文職人員加班費性質相當，惟文職人員需經主管指派，且有實際加班事實始得報支，以致軍文職待遇產生差距。經查行政院於114年4月1日將志願役加給調高為1萬3,000元至1萬5,000元後，又進一步擴大軍文職待遇差距，以部本部「副司長」職務為例，係可由軍職少將或簡任第11職等文職人員擔任，然兩者待遇相差最多可達3萬3,320元；而據媒體報導，立法院於114年6月10日三讀通過軍人待遇條例修正案，未來不分階級與役別，志願役加

給一律調高至3萬元，如此將使軍文職待遇差距更形擴大。爰國防部允宜就軍文所擔負責任與待遇間之衡平性，研議適度調整文職人員之相關加給，使能達到軍文「同工同酬」原則，以留住或吸引優秀文人在國防部服務之意願。

(六)另據國防部表示，於102年至113年期間，該部薦任科長及簡任人員任職超過5年以上之占比平均達67.9%及73.9%，顯見該部透過升遷制度等措施，有效達成中高階文職人員長留久用等語。然經研析國防部文職人員留任相關統計資料發現，自102年起進用之文職人員，迄至113年底仍留任該部且任職超過5年以上之占比最高僅有5成，其中於102年及108年考試進用之文職人員甚已全數離職。此外，揆諸國防部高階主管任用文職人員情形，近5年部本部「副處長」以上至「副部長」職務，除109年「司長」之文職占比超過5成外，其餘年度各階主管則為軍職占比逾5成以上，在「副處長」部分甚自110年起皆由軍職人員擔任，此或可推論該部高階主管職務多非由純文人擔任，是該部在提升文職人員之升遷機會或管道部分，仍有改善之空間。

(七)綜上，近年來國防部文職缺額率不但高於行政院各機關之平均缺額率，且呈現逐年攀升之趨勢，該部應確實檢討關鍵問題所在，並儘速補實缺額，以利業務遂行。另國防部允宜考量軍文所擔負責任與待遇間之衡平性，研議適度調整文職待遇結構，同時改善文職升遷管道，期能提升文人進入國防體系之意願進而長留久用，俾利國防文官體制之建立。

三、日本、美國、南韓、英國等民主先進國家任用國防文官之比例均逾7成以上，反觀我國現行國防部組織法

規定之文職比例僅以達到三分之一為目標，相較其他國家明顯偏低。國防部應嚴肅正視此一問題，除確實依法任用最低比例之文職人員外，允宜深入探究目前國防文官政策之問題癥結點並研提未來精進作法，型塑「文人領軍」之組織文化，俾免「文人領軍」淪為空談，以能真正落實國防二法文人進入國防體系之精神。

- (一)揆諸民主先進國家之國防體系向來任用大量的文職人員，如日本將近100%、美國約85%、南韓為71%、英國亦達70%，軍文比例均超過5成以上，主要目的係希冀具有不同專業領域之國防文官在戰略規劃、國防政策、武器採購、資訊科技、財務管理及後勤補給等部門能發揮重要功能，並使國防部長在決定重大國防政策、軍事戰略前，不會只聽見軍方將領的片面聲音，亦能廣泛聽取基層文官的專業意見，如此國防組織才能走向現代化、法制化，國防政策的制定也能更為周全，且可解決軍事運作的保守弊病。另本院諮詢專家學者亦指出，在前總統蔡英文的國防政策藍皮書第六號報告「新世代的軍人」中係載以：「文人領軍」是歐美先進國家常態，也是民主政治必然趨勢；所謂「文人領軍」精神，不是任用一位「脫下軍裝、換上西裝」的國防部長，或是任用一位「學者」來擔任部長，即稱為「文人領軍」，而是必須配有相關法律措施，讓相當比率（如至少50%）的文職人員（國防文官）進入國防體系並擔任重要職位，以改變國防組織文化、提升行政工作效率，進而促使軍中業務走向法制化。然目前於國防部組織法規定之文職比例仍僅以達到三分之一為目標，相較其他國家明顯偏低。

- (二)據國防部說明，為配合國防二法施行，係將部長、

副部長職缺調整為文職，並檢討各司室主管改為軍文通用職缺；近年來部本部各司室主管任用文職人員之比率高達50%以上，協助部長推動各項國防政策，另自113年5月20日起，由顧立雄先生擔任第7位非軍職出身部長，充分落實「文人領軍」及「軍政、軍令一元化」。惟如前所述，近年來部本部高階主管大多由軍職人員擔任且比例逾5成以上，在各司室主管中除人事、主計、政風等屬一條鞭職務輪調單位之主管為純文人外，戰略規劃司、國防採購室、政務辦公室等之主管係全由軍職人員擔任，另法律事務司、整合評估司、資源規劃司主管僅於部分年度由純文人擔任，質言之，我國之國防體制實仍偏向「軍人領軍」。

- (三)經本院諮詢專家學者表示，國防部長期以來組織成員皆為軍職人員，養成教育與成長環境類同，故其思維及觀念乃至於作事方式均已定型，如此在建軍規劃與組織變革議題上，容易囿於「軍種成長背景」與「學長學弟文化」而施展不開。另，軍職主官受限於軍中發展需要及經歷管制，必須經常輪調，因而擔任一項職務之時間多為2至3年，此雖係正常輪調現象，且能獲得不同的歷練機會，然也因軍職主官頻繁「換人」，使得原先既定的重大政策隨之改變，造成國防資源浪費及人力財力耗損；反之，文職人員之任期不受限制，可以長留久用，對於制定重要國防政策所需要更長遠眼光及長時間研析之工作而言，文職人員更能適任該項職務。惟國防二法實施至今已20多年，目前國防部仍係由軍職主官負責國防政策制定、對美軍購計畫及重要後勤作業，迄未培養出一位「純文人」的常務次長或戰略規劃司司長，因而國防文官政策難以落實。鑑於國防政

策之考量層面非僅止於軍事專業，引進優秀的文人參與國防事務，有助於打破外界對國軍保守、僵化的觀感，提升國防決策品質，同時更能發揮國家整體力量，故而我國要落實「文人領軍」精神，國防部即必須有前瞻性的「文官制度」規劃，爰建議未來國防部高司單位之重要主官職務，例如軍政副部長、一位常務次長，及政務辦公室主任、戰略規劃司司長、法律事務司司長、資源規劃司司長、總督察長室主任、國防採購室主任等，應逐漸由純文人擔任；此外，國防部亦應培養更多高階文官來辦理研究發展、保養維護、財務管理、資訊管理等重要後勤工作，在文人部長領導下，文職人員方有久留國防部的服務意願，亦能發揮其專業功能，有效協助文人部長制定國防政策及規劃戰略方針。

- (四)按高比例人數的國防文官是全球先進國家實施「文人領軍」成功的主要關鍵，亦有助於文人部長推動軍事革新及重大國防改革工作。推動國防文官政策並不是要完全否定軍人在國防體系的角色與功能，而是要引進外來多元思維所帶來的創意啟發，讓國防政策的制定，除了有軍事專業考慮外，更有不同領域的專業技術與思想注入政策內容之中。是國防部現階段除應確實依法任用最低比例之文職人員外，允宜漸進式合理配置文職人員擔任各高司單位之主管職務，且使其有機會參與重大國防政策之制定；另亦應深入探究國防文官政策之問題癥結點，並就「文人領軍」對軍文共治組織文化所造成衝擊提出因應措施，進而型塑「文人領軍」之組織文化，逐步將文職比例提升至二分之一甚或更高，俾免「文人領軍」淪為空談，以能真正落實國防二法文人進入國防體系的精神。

(五)綜上，日本、美國、南韓、英國等民主先進國家任用國防文官之比例均逾7成以上，反觀我國現行國防部組織法規定之文職比例僅以達到三分之一為目標，相較其他國家明顯偏低。國防部應嚴肅正視此一問題，除確實依法任用最低比例之文職人員外，允宜深入探究目前國防文官政策之問題癥結點並研提未來精進作法，型塑「文人領軍」之組織文化，俾免「文人領軍」淪為空談，以能真正落實國防二法文人進入國防體系之精神。

調查委員：蕭自佑、高涌誠