

民主社會的軍人廉潔價值

世新大學行政管理學系副教授

陳俊明

課程大綱

- 民主的軍文關係
- 公共行政與軍事行政
- 軍事機關廉政情境的特性



民主的軍文關係

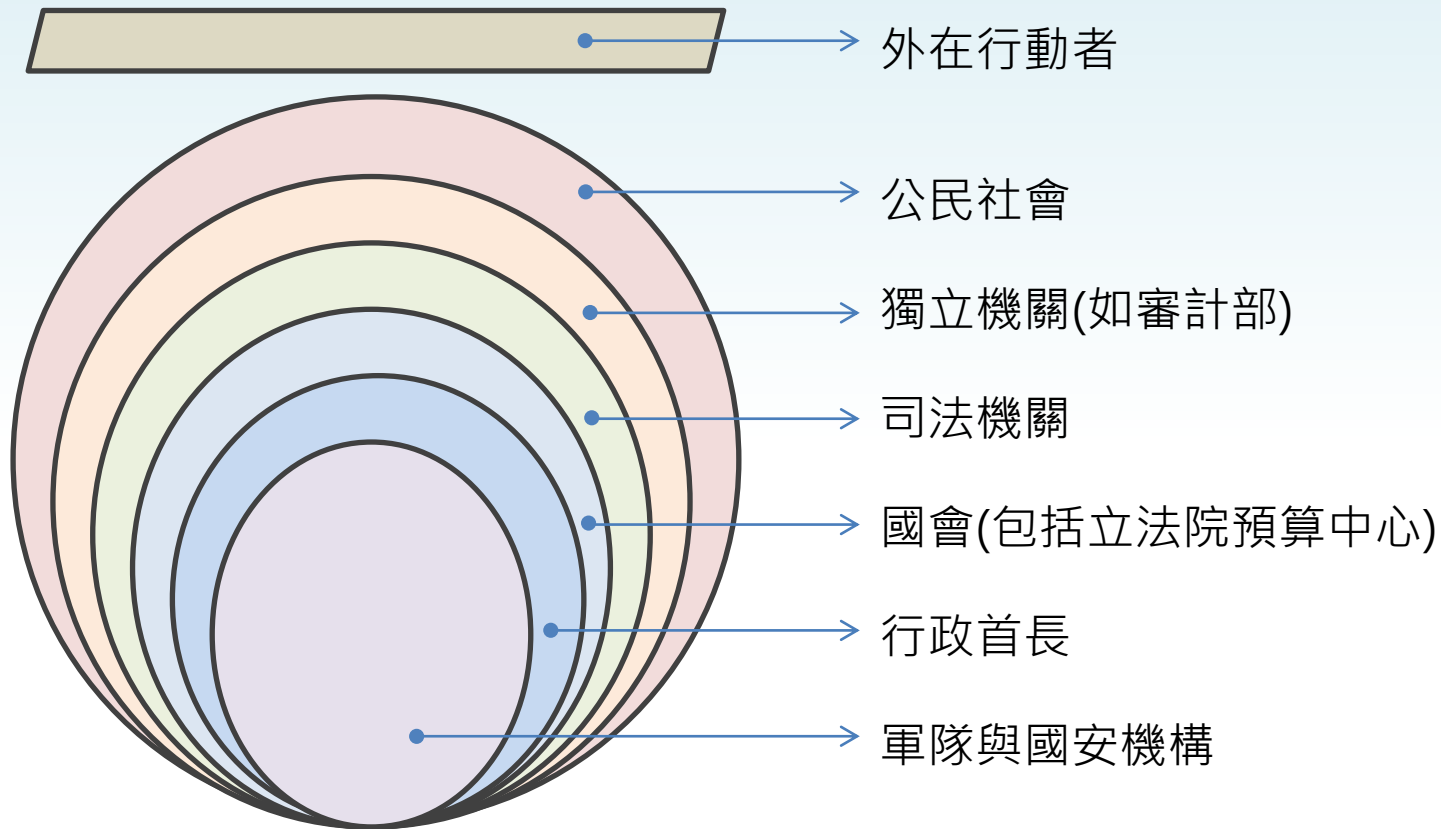
軍隊和文人政府及民間社會的關係

國家出於對抗**外在威脅**和**內部衝突**的需要，建立**軍隊**這樣一個**國家防衛機構** (institution)，並使它成為所有公共機構(public institution)中，**強調效率**，且往往**人力及預算龐大**，以便**守護國家安全、主權和領土完整**。

然而，因為一些**政治人物**利用**軍隊**滿足私慾，或是**少數軍人**發動**軍事政變**等因素，出現**軍隊**不**接受民選文人政府**領導的行為，**反而無法保護民主制度**。

即使經歷了**威權轉型民主**的國家，也因**民主制度和規範**仍然**脆弱**，**公民們**更**欠缺管理及監督**的能力，而難以確保曾參與**威權統治**的**軍隊**，**能夠維護民主化的成果**。

誰在控制？



軍隊和文人政府及民間社會的關係

因此，民主國家設法使**國家(the state)**和軍隊之間，**公民社會(civil society)**和軍隊之間，維持一種適當的關係，使軍隊接受人民和政府的「問責」(accountability)，給提供國防預算來源的全體納稅人一個交代，並推動**國防政策和作為的「透明」**(transparency)，使**文人政府和社會各界**也能「參與」(participation)**國防事務**，建立所謂的「**民主的軍文關係**」(democratic civil-military relations)。

民主國家除**透過教育**，使軍隊**專業**(professionalism)，並**內化(internalize)**「**軍隊國家化**」、「**行政中立**」的**價值觀**。在軍營之外，還會有幾個監督軍隊的行動者，貫徹執行「**文人領軍**」(civilian control of the military armed forces)。

行政部門的控制

是指透過憲法明文規定，由通常是**三軍統帥的國家元首**，以及他或她所任命內閣中的**文人國防部長**，和同時具有諮詢與協調性質的**國家安全會議**等有指揮權的上級，透過層級節制，對所屬軍隊的行動，行使內部的控制。

對照中華民國《**國防法**》的相關條文，例如：第7條「中華民國之國防體制，其架構如下：一、**總統**。二、**國家安全會議**。三、**行政院**。四、**國防部**。」第8條「**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。**」不難發現，這些條文對於**國軍與民選的三軍統帥及其所屬之間**，存在著非常明確的指揮和問責規範。

國會或立法機關的控制

反映民眾意見及偏好的國會。因為擁有**為軍隊及其他國家安全機構**所從事的活動，**界定架構和規則的立法功能**，又可以經由**國會本身**的國防、情報等**專業化委員會**，**控制前述規則如何執行**，故而**應具備強大而有效率的檢視及監督能力**，以便在國防部等使用人民納稅的政府行政部門，完成施政規劃後，將擬支出的預算交由人民選舉出來的代表來決定，這些預算應用在何處，以及何時動用。

中華民國國軍因此**依據《國防法》第31條**的要求，由「**國防部...定期向立法院提出軍事政策、建軍備戰及軍備整備等報告書。**」並且，「**為提升國防預算之審查效率，...每年...編撰中共軍力報告書、中華民國五年兵力整建及施政計畫報告，與總預算書併同送交立法院。**」

國會或立法機關的控制

立法院的「預算中心」，因為掌理中央政府的預、決算及預算相關法案的「研究、分析、評估及諮詢事項」，因此，會在立法委員質詢前，主動提出類似「國軍現役人事費，加上退除役官兵退休給付，占中央政府總預算歲出人事費預算總額超過5成」的研析報告，並具體建議國軍：推動募兵制，應妥善規劃財源，以免高額的人事費，產生資源排擠效應。



國會或立法機關的控制

值得注意的是，根據2013及2015 Government Defense Anti-Corruption Index (GDAI)的評比結果，我國雖然都獲評為B級低度貪腐風險，但是，是項評比也提醒了我們應該積極改善之處。

首先，有鑑於臺灣的人均國防支出在東亞各國名列前茅，立法機關應該要更堅實地檢視國防預算，使不論是整體支出或個別預算項目均能有效地運用，才能確保公眾對於國防費用的支用方式給予最高程度的支持。

遺憾的是，立法機關對於國軍的監督，除了刪減或凍結預算之外，立法院的外交及國防委員會對國防預算只有部分的影響力。

司法機關的監督

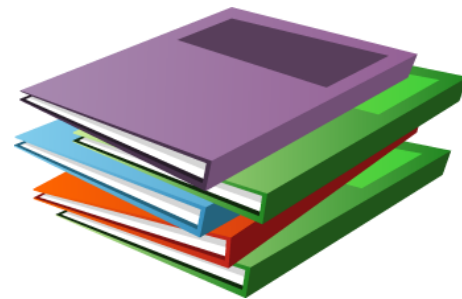
司法機關監督國防及安全部門遵從相關的立法，並在國防及安全部門**違反人權**，或與各項根本的憲政原則有所衝突時，採取行動。相對於立法及行政課責，司法機關無權主動對軍隊或安全部門直接加以問責。

法官唯有在有適當的案子進入**審判階段**，**才有能力對軍隊**或安全部門直接接受**問責**。而這個部分，通常是由公民社會中的**非政府組織**，藉由**揭露濫權**和因為保障人權提出訴訟，才能協助司法機關維護公共利益和保守法治。

「洪仲丘」的管教**事件**，使《**軍事審判法**》改由**司法機關**來**追訴與審判現役軍人**在平時觸犯法律的案件。

審計部門的監督

相對於協助立法委員進行「事前監督」(ex-anti oversight)的立法院「預算中心」，負責「事後監督」(ex-post oversight)的審計部門，不僅要能調查對國防及安全部門濫權的申訴，更要能對軍隊預算執行的控制和評估，產生極為重要的影響。以我國監察院審計部的「政府財政課(問)責機制」實際運作方式為例，審計部根據民意機關授予審計部的查核權力，一方面可以要求國防部檢送資料、一方面也可以到國防部所屬辦理查核，然後再向民意機關提出查核報告。



審計部門的監督

- **審計部查核發現**，...作為等**未臻周延**，致**整體計畫執行嚴重落後**，經函請國防部查明妥適處理。案經審計部追蹤改善結果，國防部業已**議處相關人員疏失責任**，並就...**擬具精進作為**，以確保計畫、執行階段周延可行，...
- **審計部查核發現**，...採購靶機系統，**規劃、審標、履約及驗收作業核有違失**，致投入近7億元採購之靶機系統()無法提供雷達、紅外線導引飛彈追瞄及射訓，經陳報監察院。該院已**彈劾相關失職人員7員**，並**糾正**...
- **審計部查核發現**，AH-1W超級眼鏡蛇攻擊直升機配賦之空用拖式飛彈，...已於民國...年起停止射擊訓練，惟仍...**維持後勤整備**，徒耗人力、設施及相關作業成本，...。經函請...**通盤檢討妥處**，...業已**研提具體改進措施**...

媒體及公民社會的監督

推動**公共辯論**和**安全議題意識**的媒體及公民社會，所做的公民控制，是民主國家軍人和文人政府關係的根本。

關於**媒體**的部分，我們觀察以下一則報紙及網路所刊登，有關海軍重要武器裝備採購的新聞，即可大致體會**媒體所能產生的問責效果**。

根據這項報導，在政府「國艦國造」的政策下，潛艦的採購，可能涉及廠商甚或立委等各方利益紛爭、乃至國軍決策階層意見不合。**海軍司令部在新聞刊登當天，即快速回應並明確的以文字公開聲明**：「海軍不參與任何開標與議價，...負責專案管理與履約督導，...確保此案依法依約執行」，期能使納稅人相信海軍杜絕弊案的決心。

公民團體的監督

國防部依據《國防法》「...於每任總統就職...後，向立法院公開提出「四年期國防總檢討」的作法，有助於提升公民對國防事務的支持，促進「民主的軍文關係」的發展。

事實上，報告書中有關國防部「參與國際透明組織『政府國防廉潔指數』評鑑，展現國軍廉潔與透明施政成效，以及增進與外部公民團體對話和合作，協助評估廉政風險。」所展現的用心，也的確獲得從外部監督國軍的國際性公民社會組織之一的「國際透明組織」正面回應，與國防部建立廉潔夥伴關係，協助國軍贏得民眾信任。

公民團體的監督

例如：台灣透明組織及國防部政風室，共同邀請「國際透明組織」主席，以及該組織的「國防及安全計畫」團隊前來中華民國，對包括國防部部長、參謀總長在內的近三十位國軍高階將領，以及國防大學戰爭學院的全體學官，傳遞新穎的軍隊「反貪倡廉」觀念與做法，並就所執行評比的77項指標，逐一說明所代表的意涵，使國軍自上至下，清楚地意識到防治貪腐與「公共服務價值」間的關係，並因此使公開討論貪腐問題，不再是一個禁忌，反而能因為坦然面對而有效因應。

小結

正因為以上的行政部門、國會或立法機關、司法機關審計部門、媒體、公民社會組織等所有這些「民主控制安全力量」(democratic control over security forces)的各個監督者之間，存在著一種互補且相互增強的關係，使得中華民國國軍能遵從民選文人國家元首，及其所任命國防部長的領導；接受人民及政府的問責，推進國防採購決策及行動的透明；從而有效防止「濫用受託付的職權，圖謀私利」，減少國軍官士兵貪腐的風險。



公共行政與軍事行政

軍事行政、公共行政的源起與意義

一支能由民主方式所產生的文人政府有效控制的軍隊，不僅**接受外部力量對於軍隊的制度性監督和管理；軍隊本身的內部控制和組織，同樣舉足輕重**。談到內部的控制和組織，就不能不觸及民主國家**憲法賦予軍隊執行「國家防衛」**(national defense)**這項「公共服務」**(public service)，**所需要的「軍事行政」**(military administration)或「國防行政」(defense administration)。

另一方面，政府原來是人們為了集體對抗侵略而產生，並逐步演進而成的事業(enterprise)。到了今天，政府更常見、也更為明顯的角色，卻是為了管理公共事務或執行公共政策而採取行動，也就是所謂的公共行政。

軍事行政、公共行政的源起與意義

「軍事行政」指的是軍事部門、機構、各軍種部隊，所使用有關**管理部隊的技術和系統**。「軍事行政」描述的是除了**作戰之外，發生於軍事組織內部的各種過程**，特別是軍事**人員的管理，訓練和服務的提供**。「軍事行政」涉及軍隊的**所有組織實體**，而這些實體在**確保各級部隊**在人員、物資、結構和其他軍事相關責任領域的**運作能力**。

「軍事行政」除了官士兵等人員，也包括文官和約聘雇人員。在許多方面，軍事行政所扮演的角色，一如公民社會裡的「公共行政」，而且也常常成為政府整體官僚的來源。

軍事行政與民主的軍文關係

從「軍事行政」的角度看「民主的軍文關係」的內涵，不難發現，這種關係除了要具備政治層面的「文人領軍」要素，同時也應考量軍隊長久以來**因為採購和管理與企業間的互動**，而**特別重視的「軍隊效能」**(military effectiveness)及「國防效率」(defense efficiency)。畢竟，**「軍事行政」的目標**是建立軍隊、裝備軍隊、使軍隊永續，以便從政府提供的資源，盡其可能地生產可用的鎮制力量。

為了強化「軍事行政」和「公共行政」間的相互交流，「軍事行政」人員或許有必要參酌「公共行政」領域過去這一段時間以來，面對挑戰因而產生的改變。

傳統公共行政

當代「**公共行政**」體系自19世紀首先在西方國家成形。包含了以下**幾個要素**：

1. 政治人物掌握較大的權力和責任，公務人員只能在政治人物嚴格監督下執行政策(「政策、行政二分」)
2. 行政過程具備正式(formal)且明確的標準可供依循
3. 以規則(rule based)而非個人意願為基礎的行政管理
4. 根據功績用人(meritocracy)
5. 能夠長期投身工作的永業制 (career system)
6. 不偏不倚一視同仁(impersonality)
7. 分工(division of labor)
8. 指揮隸屬關係明確的科層(hierarchy)
9. 公務人員是為公共利益(public interests)服務



軍事行政的特徵

一個能有效對於軍隊進行內部控制的「**軍事行政**」機制，通常也會顯示幾個**頗接近「公共行政」的特徵**：

- 適當的準則、行為規範、訓練、資源和組織性地支持有關人權和法治運作的實踐。
- 納入個人及指揮責任，命令符合國家及國際法的有效指揮鏈。
- 能夠**平衡**問責與正義以及軍紀需要的司法體系。
- 能夠**承認**拒絕不法命令，並促進非歧視工作環境的內部監督及申訴系統。
- 使用功績為基礎的績效評估，以及**不**因性別、族群、宗教或社會地位而有歧視的甄拔、訓練和升遷體系。
- 清楚了解保護各層級人員人權的職責、責任以及義務。
- 了解、**服從文人當局**以及**尊重民主和法治**的義務。

軍事行政的特徵

上述這些相應於「公共行政」的「軍事行政」特徵，其實非常清楚的顯示在，足以鳥瞰中華民國國防部的組織架構，及其職掌與權責分工的《國防部組織法》中

具體而言，首先，**國防部是由一位文官來領導國防部的部本部單位、直屬機關(構)，以及參謀本和各軍事機關(構)**，並在言行當中，展現對於民選總統所組成的行政部門，以及代表民意的立法機關的尊重。

其次、包括國防部的總督察長室、任務編組的官兵權益促進委員會、人事室、政風室、法律事務司在內的單位，共同協助國軍建立一個確保人權、排除歧視、維護申訴管道暢通，並激勵績效的工作環境，落實內部監督與軍紀安全。

新公共管理

自1970年代開始，傳統政府行政模式，被認為帶來效率不佳、民眾缺乏參與的機會，以及公部門正當性日益下降，陸續遭致了許多的批評，也因此提供了主張**允許各機構及其顧客來決定公共政策內涵**，一連串**由下而上界定公共利益**的所謂「新公共管理」(new public management)崛起的機會。



新公共管理

上面這種「**顧客導向**」(customer-oriented)的新管理模式，承諾使社會可以獲得一個：**規模變小卻表現更佳**的政府、地方**分權**、**賦能**人民、顧客**滿意**和公共**問責**機制。

這個承諾其實也顯示了國家、私部門和公民社會組織之間，在各式各樣活動中顯現了一種「夥伴關係」(partnership)。主要的目的在於紓緩政府過度負荷的壓力、引進**市場機制**使政府之外其他**更有效率的行動者**，來從事財貨與勞務的生產、並將這些財貨和勞務提供給人民。

軍事行政角度看新公共管理

新公共管理認為所有的管理都面對相同的挑戰，因此應該以相似的方法來處理，不必特別去依據結構或任務的型態加以區分。因此，接受「新公共管理」倡議的政府，往往會將「市場競爭」(market competition)這種原本只見於私部門的誘因結構，導入「公共服務」的提供，並透過委外(contract out)、準市場(quasi-market)和消費者選擇的設計，使用諸如：補助款、貸款、合約、代金券等工具(tools)，取代過去凡事都由政府直接提供的作法。

軍事行政角度看新公共管理

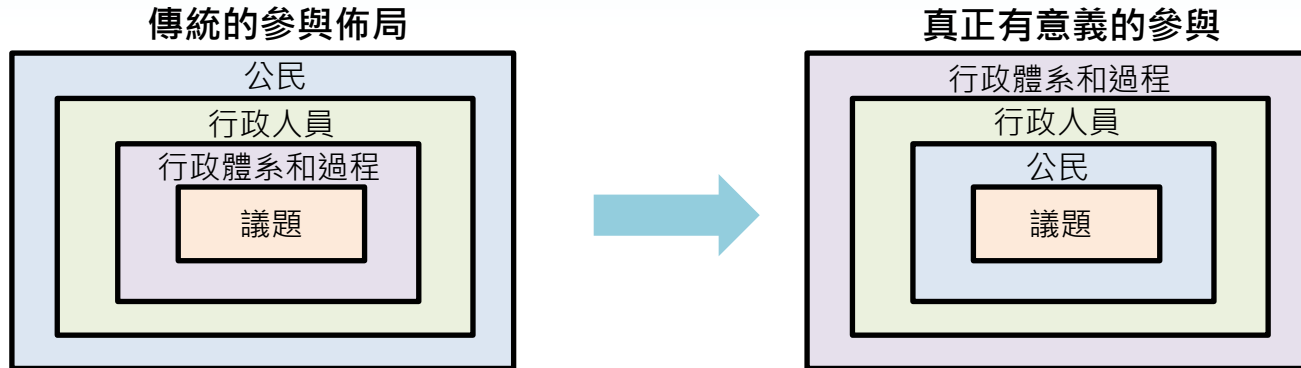
就此而言，國家對國防及安全的管理或「軍事行政」的作法，如**國防部在100-103年間所執行的「精粹案」中，所提及的「行政、後勤人力委外」**，似乎也呼應了「新公共管理」所強調，**允許私人公司參與公共財貨和服務的遞送**。關於這個部分，中華民國的《國防法》，就國防科技發展委外事宜，有如下的規定：「國防部得與國內、外之公、私法人團體合作或相互委託，實施國防科技工業相關之研發、產製、維修及銷售。國防部為發展國防科技工業及配合促進相關產業發展，得將所屬研發、生產、維修機構及其使用之財產設施，委託民間經營。」期待減少**軍事官僚組織科層結構調整不易、較少注意成本效益觀念**等因素，所導致的效率缺失。

新公共管理面對的挑戰

對於「新公共管理」有所質疑的所謂「後新公共管理」(post-new public management)論者，特別強調來自外在的控制，包括「政治問責」(political accountability)和「管理問責」(managerial accountability)。其中，「**管理問責**」的控制主要在：**紀錄和評估，政府是否有效率和有效能地執行任務**；目的在使獲得授權的公務人員，根據已有一致看法的績效標準，執行一致性的工作，來向民眾負責，較強調中立性與技術性；而「**政治問責**」在使政治領袖能夠**系統性地回應人民期待，為其行動向民眾負責，並且就應該做些甚麼事，和人民有所對話或辯論**。

新公共管理面對的挑戰

也就是說，政府不能像「新公共管理」途徑，只強調效率(efficient)，單單以「顧客」(customers)或「消費者」(consumers)來看待人民，**應將公民(citizens)置於中心的位置**，凸顯公民性(citizenship)的重要，成為政策的合產者(co-producer)，並**使人民有權利「問責」(accountability)政府**，要求就政府何以採取，或何以未能採取某些行動的緣由，加以說明，以期達到「**良善治理**」(good governance)的境界。



軍事行政角度看新公共管理的挑戰

從「軍事行政」的角度來看，「新公共管理」一方面主張更大的管理裁量權，一方面卻又要求更多的問責，特別是政治問責，而存在一些緊張關係。具體而言，某些時候，**來自「公共行政」的需求，使政治領袖必須回應民眾的期待，有可能反而讓「軍事行政」偏離了的主要目標。**這是因為「公共行政」也偶會指示「軍事行政」人員，除了「防衛國家」這項最重要的使命外，其他相對而言較為次要或輔助性的任務，例如：比起純粹為滿足軍事本身所需而投注的心力，軍隊為了嘉惠本土產業而發展國防能量，顯然必須在時間、人力、金錢和管理技巧等行政資源方面有更多的花費，從而影響了軍隊運用國家所提供資源，以提供國家最大的鎮制能力產出的可能性。

軍事行政角度看新公共管理的挑戰

如前所述，「新公共管理」的目標在於使「公共行政」乃至「軍事行政」向民眾開放，卻可能到頭來反而**減少了「民主課責」(democratic accountability)的程度**，並因此**導致「公共服務」(public services)中「公共性」(openness)的消蝕**。

不僅如此，甚至也正因為「新公共管理」導入各式各樣行動者的彈性(flexibility)，使得**問責和監督更為困難**，而政府和私部門行動者間的界線更加模糊，從而**升高「濫用受託付的權力以謀取個人私利」**，也就是**「貪腐」(corruption)的可能性**。

因應新公共管理缺陷的策略

面對這樣一個局面，「後新公共管理」論者主張，藉由**創造一個不容易貪腐，甚至不會獲得報酬的環境，來減少這種源自於人的自利動機的誘惑**。例如：環境中存在一個**獨立的司法系統與法律架構**，以執行上述政府與私部門間的「契約」(contract)，和**負責任的使用公共經費的機關**；也存在**對立法機關負責的獨立公共審計人員，遵守法律並尊重人權的各級政府**。此外，還應該**具備績效標準**，以利實際進行監督，**經由透明資訊，接受問責**，避免圖利。這樣契約的內容才能符合經濟又正義的原則，政府或公部門一方面因為經濟發展需要而與私部門締約，進行類似BOT的夥伴關係；一方面和非營利或非政府組織合作，提供社會救助，促進社會公益。

因應新公共管理缺陷的策略

從「軍事行政」的角度看來，在軍中「**創造一個不容易貪腐，甚至不會獲得報酬的環境**」的必要性，也許可以從一項由「台灣透明組織」於民國105年接受國防部政風室所委託的調查研究，略窺一二。

這項以全軍為母體的調查，詢問隨機抽取出的樣本官士兵：軍方與公民社會團體間應該建立甚麼樣的關係？結果顯示，有高達**67.4%**的受訪者，不同意「**國軍本身就能好反貪污、廉政的工作，不太需要社會上民間團體的監督**」的說法；也有**57.1%**受訪者，不同意「**社會上的民間團體，不太了解軍隊是怎麼運作的，所以不太可能有效監督國軍的反貪污廉政的工作**」。

因應新公共管理缺陷的策略

由此可知，作為「軍事行政」體系的領導階層，顯然有需要進一步思考，如何更積極地**引進公民團體參與軍方的反貪行政工作**，協助國軍在**不影響國家安全**以及**個人隱私**的前提下，**使民眾能夠簡單、低成本而正確地取得有關國軍預算和績效的相關訊息**，確保國軍的行政運作，即使大敵當前，仍然竭力持守「公共服務」的「**透明**」價值，維護社會對於國軍有效「**問責**」的可能性。



因應新公共管理缺陷的策略

此外，我們也觀察到，國軍也存在如「國防採購室」和「政風室」等可共同視為「**負責任的使用公共經費的機關**」。

其中，「**國防採購室**」就國軍對於國內外的民間企業所進行的採購案件，負起主要的管理責任。該室除有商情調查、採購發包乃至履約驗收的分工，也試圖分別就國軍主要武器系統與裝備採購前的審查，以及採購過程中的稽核，層層把關。

國防採購室也在**國防部網站以預覽的方式，公開每週開標案件**，而有關實際的招標公告及開標結果等資訊，則成為整個政府採購政策的行政院公共工程委員會「政府採購網」的一部分。

因應新公共管理缺陷的策略

至於「**國防部政風室**」則有以下主要的工作：**財產申報**、**利益衝突迴避**、請託關說登錄查察，乃至倫理規範等在內的廉政預防措施擬定推動和執行，以及獎勵**保護檢舉貪污瀆職**等，貪瀆不法事項的處理和貪瀆不法業務的清查等工作。

另為推動廉政政策，並且設置「**國防部廉政工作會報**」，除了**水平跨越**國防採購室、政務辦公室、政戰局、主計局、參謀本部後勤參謀次長室的內部成員外，也**邀請部外委員**，希望有助於落實公民參與。

因應新公共管理缺陷的策略

那麼負責國軍「倡廉反貪」任務的國防部政風室，和既存的國防部其他相關機構間的分工，國軍弟兄姊妹們是否有所了解？如何看待這樣一個在軍事行政上相當特殊的一個單位？根據「台灣透明組織」於民國105年對全體國軍的調查，儘管有45.9%的受訪者沒有接觸過「國防部政風室」所安排的教育訓練課程，或有關反貪污的文宣；更有12%的受訪者，從來沒有聽過「國防部政風室」，**但是，在追問佔了7成、表示「『會』檢舉貪污違法行為的受訪官士兵員生，較傾向向哪一個機關提出檢舉？」後發現，「國防部政風室」排名第一(27.5%)；居次的分別是「部隊長」(23.4%)與「國防部總督察長室」(13.2%)。**

因應新公共管理缺陷的策略

不僅如此，在回答「在您看來，下列哪一類人員會比較適合來做防止我們部隊貪污的工作？」的提問時，有接近5成(49.3%)的受訪官士兵認為，「不是軍人身分的政風公務人員」比較適合；明顯地超越了「監察官」(27.3%)與「政戰主管」(13%)的適合程度。



因應新公共管理缺陷的策略

從軍事行政的角度來看，如果能透過**國防部長領導**全軍，將前此數度提及的「**政府國防廉潔指數**」指標融入**軍事行政的環節當中**，不但可供國軍及政府據以參考**建立更有力的防貪腐制度與組織**，使國軍在戰戰兢兢於法規遵循，設法**降低各類「小型貪腐」(petty corruption)**的發生之際；也能在執行武器的自製或外購方面，注意**流程透明、資訊共享、參與公平、問責明確**，並建立國會、媒體乃至公民社會，有效監督國軍的機制與平台，**避免**因為政治競爭及市場競爭，為國軍產生有「**重大貪腐**」(grand corruption)之嫌的形象衝擊。

小結

綜合前面的說明，我們獲得了一些初步的共同印象：一方面，**政府既然原本就是一個因為集體防衛外來侵略的需要，之後逐漸演進而成的組織，公共行政自然無法忽略和安全及軍事行政有關的各式各樣的議題和活動**。就此而言，傳統「公共行政」並非全然一無是處，鑒於冷戰結束以來國際安全情勢的幾經起伏、武器研發生產製造能力日新月異，各國國內發展整體人力需求殷切，**「軍事行政」宜持續傳統「公共行政」追求效率的策略做法**，例如：精簡兵力、簡化(指揮)層級、減少作業流程，降低行政成本，協助強化國軍的作戰能力。

小結

另外一方面，無論是軍事行政或公共行政，都因為本身有實際的需要，卻無法由本身來加以滿足，所以往往透過**可能會模糊了政府與私部門間界線的契約，使私部門接受軍事行政或公共行政的委託或授權，代為執行政府及軍隊的若干功能，而建立彼此之間的關係網絡，因此出現了「公共行政」及「軍事行政」以「治理」取代「統治」的現象。**



小結

「軍事行政」也應該注意「公共行政」的「後新公共管理」「**多重利害關係人**」的概念，更積極主動地結合**企業、公民社會、其他政府「公共行政」部門、研究機構、非政府組織**等，**形成網絡**，使納稅人因為國軍提供相對透明而對稱的資訊，願意針對「**防衛國家安全**」的共同目標，以及如何「**建置專業國軍**」與「**落實國防自主**」等共同問題，**相互對話、突破創新**，從而使「全民國防」展現新意，提升「軍事行政」的效能。

軍事機關廉政情境的特性

國防事務多機密 但機密應劃分等級

在許多國家，儘管政府資訊公開和透明可見於多數的政府部門，卻不太常見於軍隊和情報部門。這是因為，**軍事武力是每一個國家安全政策的重要工具，但也因此常常與機密緊密相連**。因此在我國，根據中華民國《國防法》第32條的規定：**「國防機密應依法保護之」**。

然而，如果因此**誤以為所有國防事務都涉及機密**，或者**不了解即使涉及機密也應區分等級**，就像《國防法》第32條也表明：**「國防機密應劃分等級；其等級之劃分及解密之時限，以法律定之。」**從而不允許依法有權監督國防事務及軍隊的「垂直課責」行動者進行監督，不但違反，也無法落實《國防法》第3條「**中華民國之國防，為全民國防**」，所蘊含**鼓勵民眾參與國防事務，爭取社會各界支持國軍**的原始用意。

國防事務公開透明的效益

許多國家將軍事預算和武器採購及銷售，視為高度敏感的事情，認為一旦公開那些訊息，等於在幫助敵對國家進行戰略規畫。因為這樣的思考，這些國家便**限制公眾近用資訊(access to information)**，甚至避開國會的檢視。這對民主及安全而言，會有相當嚴重的後果。

事實顯示，國防政策、軍事支出、軍事能力等相關**訊息的透明**，卻是民眾對軍隊**建立信任**和**產生信心**的關鍵。

軍隊如果能夠努力維持**透明**，可以**防止浪費購買和維護武器裝備所需費用**。此外，透明還能**協助民意代表、媒體、以及所有繳稅的國民**，有能力對國軍進行監督、**問責和資源分配**的提議。

為什麼國防預算資訊不易維持機密

某些政府因為認為如果公布軍事預算的訊息，可能會落入敵人或者潛在的敵人的手中，而合理化將預算資訊列為機密的必要性。然而，我們必須了解，**要想保守重大軍事採購計畫的機密性，在實務上幾乎是不可能的。**

這是因為，像瑞典「斯德哥爾摩國際和平研究所」(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI)這樣一個極富盛名的國際研究機構，就靠著所擁有的50年以上，**蒐集各國軍事預算和國際間武器移轉相關資訊**的經驗，**不論是官方或非官方的公開來源**，都能夠提供SIPRI有關各國重大武器採購案極為豐富的資訊。

為什麼國防預算資訊不易維持機密

如果散布世界各地類似SIPRI的其他組織，也都能夠以最少的資源，且單單仰賴公開的來源來工作，就能夠非常全面而準確地計算出各國軍事支出和全球武器移轉，那麼，潛在敵對國家的情報機構，毫無疑問地必然能夠掌握的更多。此一現象顯示，政府其實只能做到對於部分機密的維護，而無法完全掌握機密！

機密分級分享外界爭取支持

因為有關武器採購的許多資料已經能夠公開獲得，武器供應國越來越能體認到**所謂的機密，其實根本是不切實際的幻想**。因此這些國家開始**提供他們的國會及一般公民大眾，有關政府的官方武器出口資訊**。此種資訊分享不僅不會危害國家安全，反而是要確定**公民社會了解國防政策**，並且能夠**對於負責任的國防政策有所貢獻**所必須。



預算或採購資訊公開並協助閱聽人解讀

軍方還應該注意這些利害關係人，**是否有能力了解或解讀得出來，所公開的國防預算和採購的機密性，實際上有可能造成經濟上的浪費？**因為，如果利害關係人受限於本身對於國防軍事專業的不足，或與軍方的專業有明顯的不對稱，那麼，**有可能會因難以判斷而只能同意，或至少沒有清楚的反對，從而帶來其實不必要的採購和軍事建設，降低這些採購和建設接受問責的可能性**，這樣一來，反而鼓勵了貪污和不明確的軍事採購定價。

令人感到欣慰的一項正面發展是，「**中華民國國防報告書**」的**漫畫版**，讓即使對國防事務相對陌生的國民，能夠體會國軍在防衛國家功能的績效。

軍事機密與資訊透明兩難

海軍參謀長於107年10月3日在**立法院**備詢，就我國自製潛艦(Indigenous Defense Submarine, IDS)的主合約商-台灣造船公司所選定的一家技術顧問公司，遭立法委員及媒體質疑「規模太小」時，所做的回應：「**即使是向(國防)部內甚至層峰報告，也都是只講進度，不談內容**」，以及「**唯一能透露的就是一切依據預期的進度，保證不會浪費**」(朱明，2018)，也許會令人肯定文人國防部長和身為三軍統帥的民選總統，**對於潛艦製造所牽涉到軍事專業的尊重**，但也讓我們意識到，「潛艦國造」受限於實際情境，難以全然滿足**公開透明**的要求，因此**可能存在著一定的風險**！

國際評比國軍的透明與廉潔

根據「國際透明組織」(TI)「政府國防廉潔指數」(GDAI)評比所顯示的結果，臺灣明顯的不同於同屬東亞區域內的許多國家，因為**臺灣相當了解，為求機密維護而犧牲透明，所可能帶來的重大國防貪腐風險。**

這主要反映在以下的評比發現：

1. 臺灣的國防部門擁有**公開說明及積極執行的反貪政策**
2. 設有總督察長室及政風室兩個**反貪單位**；
3. 國防部內部以**層層的控制和監督來管理所使用的軍事資產**，相關的處理結果不僅均加以公開，且易於接近使用
4. 國軍擁有包括**某些非常強而有力的監督機制**，以及同儕評估程序等在內的嚴謹採購計畫流程；
5. 就國防事務進行**高品質的公開辯論和監督**。

兼顧軍事機密以及資訊透明

平心而論，許多時候，經由國防或軍事單位**界定為機密的文件**，諸如軍靴、制服、運輸車輛或辦公設施等採購案件的資訊，因為**都可透過招標過程而公開取得**，**其實未必真的有機密可言**，卻以**機密、限閱來分類**。之所以如此，根據國際透明組織(Pyman, 2011:53)的分析，有**可能純粹只是承辦軍士官兵的個人習慣，或便宜行事的考量**。無怪乎同一資料來源也顯示，許多國家負責軍事採購部門的首長都同意，接近七到八成的軍品採購合約，其實是無需保密的。如果這些國際間的狀況也適用於國軍，那麼，國防部更應積極地改變**國軍的組織文化**，使之融入**透明、問責**等幾項**公共價值**。

兼顧軍事機密以及資訊透明

另一方面，**面對中共**處心積慮壓縮我國國際生存空間，並運用各式各樣難以防範的手段，**意圖竊取我國軍事與商業機密**的事實，**國軍**對於**如何確保軍事機密與國防事務安全無虞**，顯然**責無旁貸**。

就此而言，國軍除持續**檢討**、**精進保防教育**和其他相關作為的**成效**，使社會各界相信**國軍具備高度的保密風險意識**；也應思考如何**適度公開現行有關「國防部外洩機密資訊審議委員會」的審議原則**，以及「**國防機密鑑定結論**」，使社會了解**國軍有能力處理軍機**一旦不幸外洩所可能形成的**危機**。



課程結束
感謝聆聽

