

民主的軍文關係與國軍廉潔治理

陳俊明

世新大學行政管理學系副教授

台灣透明組織常務理事

一如所知，保護民主防止外來威脅，需要建立強而有力的軍隊。然而，建立一支強而有力的軍隊，卻可能破壞當初設置軍隊所要用來保護的民主。那麼，民主國家應該如何管理非軍人(the civilians)和軍隊間的關係？這個問題，其實也就是所謂的「軍文關係」(civil-military relations)所探討的主題，一般而言，軍文關係指的是：國家(the state)和軍隊(the military)之間；以及公民社會(civil society)和軍隊之間的關係。更具體的說，軍隊之所以要維持上述這兩種關係，在於確立軍隊對於人民和政府的「當責」(accountability)，並推動國防政策和作為的「透明」(transparency)。

事實上，從「全球治理」(global governance)的角度來看，不論是基於政府與政府之間的關係所成立的國際組織，抑或是政府之外，從事各種公共價值倡議的「非政府組織」(non-government organizations)，在協助各國政府面對貪腐議題時，都清楚地意識到：單單仰賴公務人員自身的道德觀、倫理觀，甚至是對於因貪腐而遭受制裁所必須付出成本的體認，都難以有效提升民眾對於政府的信任程度的。正因如此，這些組織不約而同地指陳政府施政，以「透明」與「當責」為核心概念，進行「良善治理」(good governance)的必要性。

做為政府的重要構成要素之一，軍事部門一旦出現貪腐，對於部隊成員、民眾、國家、甚至國際社會，都會產生嚴重的影響。大體上，全球軍事部門常見的貪腐行為，諸如：「利用職務上機會詐取財物」、「竊取(侵占)公有財物(器材)」、「違背職務收受賄賂(不當利益)」、「侵占非公用私有財物」及「主管(非主管)圖利」等，都可能使部隊採購許多功能不良或是不適當的武器裝備，置官士兵弟兄姊妹於高度的傷亡風險當中；而這些情形之所以出現，往往與軍事採購集中在少數有權力人的手中，卻因一、這些少數人忽視或欠缺相關專業素養，乃至於二、為了滿足個人利益(self interests)，而同意進行違法或不當的採購有關。其中，後者帶來的傷害尤其明顯。不論是刻意遊走於法律邊緣，汲汲營營於貪腐的可觀利得，或是基於「理性無知」(rational ignorance)，面對法規或程序漏洞，在有疑處不疑，以求自保，都足以無端耗費大量民眾所繳納的稅金。影響所及，既浪費社會有限資源，更造成社會對於軍隊的觀感不佳。

以喚醒民眾、倡廉反貪為職志的「台灣透明組織」(Transparency International-Taiwan)，根據這樣一個理解，特別能夠意識到民主國家的國會、司法機關、強而有力的公民社會，以及獨立的媒體，對於監督軍隊績效表現所應盡的責任，因此在前此不久，集結了該組織具有軍文關係、公共行政及民意調查專長的理、監事們，以國軍餉單名冊為母體清冊，藉由等距隨機抽樣的方式，取得 1,174 個成功樣本，試圖了解中選的這些官士兵員生，對於國軍廉政相關問題的認知情形，期能為國軍的廉政工作邁開歷史性的一步。下面就從上面所提及相關論述的角度，針對部分調查發現，試為解讀對於國軍廉政工作可能具有的意義。

首先，國防部雖然不斷向軍中同袍宣導，國軍各項經費的運用，均應貫徹「依法行政」的規範，遵循「預算法」、「會計法」及部頒相關法規，落實「公款法用」，並嚴禁因便宜行事做出違反規定的行為，但從受訪者在回應：「部隊裡面有些公家金錢(經費)的使用或物品的購買，雖然不符合相關的規定，但都是用在公家的事情上，所以不算是貪污」問題的結果看來(有 68.5%表示「同意」上述行為是貪污行為；不認為是貪污行為者則有 31.4%)，各級官士兵還應強化正確理解經費運用的程度。至於之所以仍有三成左右受訪者未能正確認知，根據與抽樣調查併行的「深度訪談」所立意抽選的受訪對象，可能涉及以下三個主要原因：1. 不知道作業規定；2. 基層單位欠缺專業及獨立的會計人員；3. 以達成任務為第一要務而便宜行事。就此而言，國軍在既有的做法之外，理應由上而下，更清晰地展現足供全軍引為標竿的知法與守法行動。

令人欣慰的是，當前的國軍確實存在一個有利於廉政推動的氛圍。這反映在以下幾個對於前述調查問卷題目的回應情形。一是有 5 成(50.9%)的受訪者「一點都不能容忍貪污」；能夠完全容忍軍中貪腐的只占 8.8%。另一則是，有超過 7 成(74.8%)的受訪者，在知道「國軍人員有貪污違法的行為後，會提出檢舉。」

雖然如此，這項調查也凸顯了以下若干尚待國軍認真看待的隱憂。例如，如果檢視占了三成左右不提出檢舉者之所以有所遲疑，不難發現，諸如：「難以提出證據」(30.7%)、「怕會被報復」(20.4%)；「檢舉也沒用」(18.8%)等，都是不提出檢舉的原因。其次，與前題的答案相關的是，即使有 56.5%的受訪者認為「保護那些檢舉貪污的人」的相關規定已夠完善，也有 43.5%認為相關規定不完善。此外，類似的情形也出現在受訪者對於另外一個題目的回應：相對於有 6 成(66.5%)的受訪者認為，軍中有關採購(買)作業的規定，已經非常完整，沒有什麼太大的問題；卻也有 33.5%的受訪者不認為如此。

另一方面，該項調查也設法掌握官士兵對國軍廉政體制的支持意向。耐人尋

味的是，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，根據追問佔了 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？」所獲結果，「國防部政風室」竟然能夠拔得頭籌(27.5%)；居次的分別是「部隊長」(23.4%)與「國防部總督察長室」(13.2%)。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。其間似乎也印證了深度受訪高階將領及監察官，對於此一現象的解讀，那就是：政風人員的非軍人身分（第三者），比較會讓官士兵產生一種相對客觀、專業的印象，形成成立四年多以來的「國防部政風室」，在推動國軍廉政工作的優勢與特色。

至於受訪官士兵對於國軍的廉政工作，軍方與公民社會團體間應該建立甚麼樣的關係的看法，調查顯示，有高達 67.4%的受訪者，不同意「國軍本身就能做好反貪污、廉政的工作，不太需要社會上民間團體的監督」的說法；更有 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」。就此而言，國軍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，確保國軍在大敵當前的情勢下，仍然竭力持守民主政治體系的「透明」價值，維護社會對於國軍有效「當責」的可能性。

綜上觀之，即使國軍已然在喚醒官士兵的廉潔意識上，彰顯了初步的進展，但在全體弟兄姊妹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，恐怕也必須在當前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、當責明確，並建立可供國會、媒體乃至公民社會有效監督國軍的適切機制與平台，避免因為政治競爭及市場競爭，所可能為國軍帶來有「重大貪腐」(grand corruption)之嫌的形象衝擊。