

國防事務在公共政策中之定位

著者／張競 博士

中華民國榮譽國民
海軍備役上校
原國防大學戰爭學院戰略教席，美國赫爾大學政治學博士
現任中華民國高等政策學會兼任研究員

國防事務從屬於公共政策本來應為無庸置疑不述自明之事，但在學界研習修業上卻鮮少論及，同時國家政務實際運作上亦未將其視為核心議題。然就其原始意涵、預算額度及牽涉範圍來說，實應與國家所有政務併同研議，如此方符全民國防理念之真諦。

本文始自探論公共政策定義，研析其諸般屬性，使讀者得以進一步對比國防事務定義與屬性，期使讀者能夠認同筆者所議，並供讀者日後在探論國防事務時，能夠擴大視野綜覽全局，自公共政策角度切入，而使其論述得以更加周延完備。

壹、前言

近年來廣受學子擇選進修之「公共政策」學門，其中對於國防事務確實是較少著墨。此種特殊現象首先顯現出，學界傳統上不免仍有「文武分立」心牢，總認為軍事、國防、戰略、建軍與用兵，這些事務都具有高度專業性，其理則與一般國家施政項目不盡相同，因此外界未能全盤瞭解箇中奧妙者，實在不便置喙。

其次，討論公共政策雖然本應是民主政治常態，但是國防事務與軍事議題，因為具有高度政治意涵，論者多半都會認為其係屬戰略安全一環，並由國家元首直接主導，因此為避免會引起侵奪統帥權聯想，就不願觸碰這些課題。

第三，國防事務涉及軍事作為，其本質就具有相當機敏性，因此許多論者都會認為其動輒涉及國家保密法令，對此公開討論都存有言責風險，所以就難免會敬謝不敏避過不談，此亦使國防事務要達到民主國家施政透明化水準，無端地增加許多不必要的障礙，此種顧忌亦造成國防事務議題在公共政策論壇上經常缺席。

但是衡情論理，國防事務本來就該是公共政策所要論及之面向，其在國家施政上與其他部會所主管之業務息息相關，因此實有必要對國防事務在公共政策中之定位加以探討。本文旨在論述兩者間之關係，如此將可使讀者更能瞭解，現代民主社會中文武並濟之軍文關係。

貳、公共政策的定義

學者們從不同角度給予公共政策不同之定義，各種定義都分具特色；或以政府機關「對社會價值作權威性的分配」謂之，或以「政府選擇作為或不作為的相關活動」謂之，但是整個說來，公共政策係指「政府機關為解決某項公共問題，或是滿足公共需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動」。由此推之，公共政策應具有下列數項要點：

首先，公共政策主要是由政府機關所制定。誠然政府在某些公共事務上，可以委由行政法人代表政府執行公權力，或是肩負公眾服務的功能，但是這並不代表

政府在政策面上就能夠完全卸除政治責任。所有政治責任與行政責任，還都要由政府機關本身來承擔，因為接受委辦任務或業務之行政法人，本身並無法定地位制定公共政策，所有公共政策必須還是要由政府機關所制定，如此才有適法性與正當性。

其次，公共政策包括政府機關對某項問題的需求，決定作為與不作為的所有相關活動。對於制定公共政策最原始的驅動力，必然是源於政府要考慮針對特定事務或是社會現象，是否要加以干涉；換言之，就是政府要決定其是否要針對某項問題，採取特定作為，或是根本上就不作為放任其自由發展。

現代社會中，某些事務要靠政府去倡導或宣傳，才會喚起民眾的認同。但是從另一方面來說，有更多的事務或是理念，往往是民眾或是社會先於政府之規範；不可否認，民間私營企業本於追求利潤所能展現之創意，多半都會高於循例照辦的官僚體系。因此許多政府所未能規範到的社會現象或是商業行為，才會如此屢見不鮮。政府面對這些民先於官的活動與現象，本於政府施政之立場與行政上需求，就要決定是否要運用公權力加以規範，以及在決心如此作時，要以何種方式執行。

除此之外，制定公共政策的主要目的在於解決公共問題或滿足公共需求。其實前述這些民先於官的現象，假若未曾產生妨礙公共利益的問題，基本上，政府多半都是放任民間由其自我規範，而不會橫加干涉。但是當其產生公共問題時，政府勢必就要採取適當手段加以規範，俾能保障公共利益。同樣地，當民眾對於特定事務，產生普遍性之需求時，政府亦不敢忽視此等公共需求。

最後，政府機關如決定作為，即以各種活動表達公

共政策的內涵，這些活動包括政府所推動的法律、行政命令、法規、規章、方案、計畫、細則、服務及產品等等。當然最能夠顯現政府積極作為程度高低的指標，就是對此政策所配置或實際投注之預算額度。

政府要有所作為，就施政的基本手段上來看，其實就只有兩件事一錢與法；換言之，就是預算與法條。當然若是要以較具彈性之標準來看，亦可將此詮釋為各種不同形式的投資，比方說，政府預算、各類政府基金、授權民間募資興建後經營再移轉政府(BOT)、公有民營(GOCO)或是根本就是開放民間經營，總之就是找錢來辦事。但另一方面有關法的詮釋，就包括各個不同位階的法律規條，亦或是行政法規與命令，總之就是建立規矩來辦事。

在此還要提醒，另外當政府決心要有所作為時，就施政的基本立場上來看，其實就只有兩種區分—抑制或推動；換言之，我們可以戲稱為煞車與油門。若是這些活動與現象本質上是民先於官，當民間已經具有相當規模時，政府就不必去率先倡導或宣傳，而只要因勢利導，加以規範就能奏功。

當政府提供具體助力諸如融資、提供土地等方式直接投入此等活動，或是建構有利的客觀條件諸如減免稅賦、取消限制規定或凍結窒礙法條，所有這些作為就是踩油門。但若是以公權力採取直接干涉手段諸如取締、拆除、沒收或罰鍰，或是塑造不利的客觀環境諸如通過限制法條、管制所需物資流通以及提高稅率與規費就是踩煞車。

就詮釋公共政策的原始定義上來說，官方政治人物所作之政治宣示或陳述，所有政府機關所作之宣導，是否亦應視為政府之作為？就廣義的定義來說，吾人確實可以接受其為政府作為的一部份；但是面對政府施政，民眾永遠是會「聽其言、觀其行」，假若政府沒

有具體將資源投入，或是改善不利的客觀環境，就不能算是真正地有所作為。不論樓梯是如何地響，終究還是要有人下來，否則就是施政上又開出一張跳票的空頭支票。

參、國防事務應屬公共政策

國防事務究竟是否應列入公共政策的範疇，首先要審視其基本定義。基本上，讀者不應將國防事務窄化，而僅將其視為國防部日常業務上所主管之事務，而應將其範疇合理地擴及「所有與國防有關之事務」。

誠然「國防法」第十一條確實曾律定：「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。」但各位讀者還要從「國防法」第十條：「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。」來解讀出與國防有關之事務，並不僅限於國防部所主管之事務，而是分由全國各個不同之機關所共同辦理。

國防事務必須列為公共政策之重要環節，不僅是因為其所涉及範疇之廣，假若再考量國防事務會從下述幾個不同之面向，對國家施政產生衝擊，則讀者就更能認同，國防事務確實應為國家規擘公共政策，或是將公共政策付諸施行時不可或缺之單元。

首先，就佔用政府預算之額度而言，就可顯現出國防事務在政府公共政策中之重要性；國防事務在中央政府總預算結構中，向來佔有極高之比重，此因執行軍事任務所需之軟硬體成本相當高，所以投資額度必不在少數。再加上武裝部隊要有戰力，就必須長期經營，所以在人力維持與作業維持兩項額度亦必須有相當份量。國防部門在各國政府中幾乎都免不了都是預算大

戶，正因如此，在考量公共政策時，當然就必須著眼於國防事務。

其次，國防事務還會耗用相當多的國家資源；投身軍旅之人員，不論其為義務役亦或志願役，其實都代表著相當數額之國家人力資源，其所隱含可投入經濟建設之機會成本就自不待言。因為軍事任務所要徵集與消耗之物力，軍事勤務與演訓所要使用之土地或是空域，甚或是軍事通信所要佔用軍用頻域，這在在都是國家的資源。由此觀來，國防事務更是研討公共政策上不可迴避的課題。

此外，軍事任務或是勤務還會牽動人民權益；舉凡人民服常備役之役期，服役後所要參加之各種召集，機場、堡壘要塞與訓場周邊之禁限建法規，軍事勤務或演訓可能會妨礙或干擾人民生活，甚至還會產生意外之損傷，這都使國防事務更應成為公共政策上必須考量之焦點。

不過，國防事務亦可能在公共政策產生正面的效應；比方說，國防採購一不論是實質商品或特定勞務，都將會產生經濟需求，同時武器裝備要更新精進時，更會成為工商體系推動研發之誘因。許多國防軍事科技尚有可能移轉民間，使私營企業得以運用產製民生商品，就此等國防資源釋商工作而言，其在政府公共政策上產生影響之潛力實未可限量。

總之，就國防事務所佔用政府預算、耗用國家資源、牽動人民權益、產生經濟需求及提供研發誘因等性質來看，國防事務自必會成為公共問題，亦會誘發許多必須滿足之公共需求，因此政府必然要有所作為。正因如此，國防事務為公共政策中之核心議題，實乃毋庸置疑，讀者未來若欲探論國防事務，就自然要從公共政策面向上切入，方能一窺全貌掌握全局。 🇹🇼