

政體與軍隊：臺灣文武關係(1950-1987) 的一個分析架構*

鄭曉時**

第二次世界大戰之後，軍人干政在開發中國家蔚為風潮，在臺灣的中華民國為何能夠倖免呢？自1987年解除戒嚴之後，臺灣出現了許多引起爭議的文武關係問題，這些問題的性質是什麼呢？還有，當臺灣由一黨專政威權體制轉化到憲政民主體制時，其政、軍關係應當如何調整呢？有鑒於國、內外政治、社會科學界對這些問題仍缺乏深入的探討，本文試圖為解答這些問題提出了一個初步的分析架構。文章中指出1950年到1987年的臺灣政體，是一種「列寧式的黨國威權體制」；依據這種體制所建立的文武關係，是一種「文武合一」的模式，具有「黨中有軍」、「軍中有黨」、和「以黨領軍」等特色。臺灣在建立憲政民主制時，必須揚棄「文武合一」的政、軍制度，建立起符合民主國家的「文武分立」政、軍制度。

- 一、前言：研究現況
- 二、理論與問題
- 三、列寧式黨國政體與軍隊
- 四、臺灣案例分析
- 五、結語：建立符合憲政體制之文武關係

一、前言：研究現況

在國內外的政治學界，採用現代社會科學方法來研究國民政府遷臺後政治變遷的學術著作，近幾年來有如雨後春筍，迭有佳作；不過，與其他區域研究(area studies)相比，無論在質和量上，均仍有待提升。至於採用新方法探討臺灣的軍隊與社會、政治關係的研究，則仍屬鳳毛麟角，甚為罕見。

* 本文承蒙郭秋永、徐火炎、關向光等教授以及兩位匿名審查學者的批評指正，特此誌謝。

** 中央研究院中山人文社會科學研究所副研究員

西方社會科學界在第二次世界大戰後所發展出來的「軍事社會學」(military sociology)或亦稱為「文武關係學」(civil-military relations, 或亦可譯為「政、軍關係」), 迄今在臺灣學界, 可以說仍是一片處女地, 有待開發。

臺灣文武關係領域之學術研究較落後, 除了學術界本身的各種因素之外, 專制的政治環境也是阻礙此一領域研究的重要因素。據Anton Bebler研究, 在大多數的共產國家中, 文武體系間, 存在一座無形的牆, 彼此了解有限。一般文學校和研究機構, 普遍不開授有關軍隊之課程, 亦不進行相關之研究。事實上, 這些專制國家也常巧藉各種手段, 明禁或暗阻這類教學和研究。在凡與軍隊有關之資料均屬國家機密的規定下, 有心從事這類研究者, 不但事倍功半, 並且還要冒著被整肅或下獄的危險。在另一方面, 軍事院校和研究機構, 特別是與軍隊政治工作有關之單位, 雖有不少社會科學教師和研究人員, 但他們所受的現代研究訓練普遍不足, 思維多受意識型態之匡限, 在政治上和軍事上也有許多禁忌。因此, 他們的研究成果, 多半具有公式化、教條化、宣傳性、避重就輕、報喜不報憂和只談歷史而避談現狀等缺陷。(Bebler, 1986)Bebler在共產國家所觀察到的這些現象, 在解除戒嚴之前的臺灣也都存在。這種相同性, 似乎不是偶然的。如本文所將申論的, 臺灣政體(state)的性質, 實與共黨國家有許多相似之處。

因此, 在目前的研究環境下, 如要探討中華民國國軍(簡稱「國軍」)與臺灣政治之關係, 必然會面臨理論上和經驗上的雙重困難。¹在理論方面, 研究者借重西方研究成果時, 首先必須評估西方學者所提出的理論和研究架構是否適於瞭解臺灣的情況; 在經驗證據方面, 研究者必需援引「相關的」外國資料做為輔證, 並運用思辨力, 才能對臺灣有限和片斷的資料進行詮釋。鑒於臺灣文武關係學的研究根基相當薄弱, 筆者認為, 對整體情況的大略瞭解, 應比獲得局部和某一時空下的精確知識更具優先性。譬言之, 在研究單一樹木有實際困難和容易迷失的情況下, 本文將採取鳥瞰式的觀林策略, 或即所謂「宏觀研究法」。

依照此一策略, 本文的主要目的, 在於提出一個較適於分析近四十年來

臺灣文武關係的理論架構，以做為臺灣軍事社會學研究的一個探路石。在討論的步驟上，本文首先將評述西方既有之理論，並提出有關臺灣研究所必須注意的問題；其次將鑑定自1949年國民政府遷臺至1987年解除戒嚴期間的臺灣政體性質；再次將探討臺灣政體之成因及其黨、政、軍之關係；最後將基於本文所提出之理論架構，就臺灣未來文武關係之發展，提出一些啟發性的看法。

二、理論與問題

第二次世界大戰後，西方學術界所發展出來的文武關係學科，以下列三種軍隊為主要的研究對象：

1. 「專業軍」(professional army)，指一支具有理性化組織和以受過專業訓練、以作戰為職志、具有強烈團結心、士氣和責任感的軍官團為骨幹的國家武裝部隊。(Huntington, 1957: 8-10)一般西方學者認為，這種軍隊是封建國家崩潰後隨著民族國家出現的現代產物，以拿破崙軍隊為肇始，以德國軍隊為典範。(Huntington, 1957: ch.2; Feld, 1974; Janowitz, 1960: 5-6)鑒於這種軍隊的強大戰力，若無有效節制，可能會助紂為虐，如兩次大戰時的德軍，或者將國家軍事化，如二次大戰前的日軍，而導致本國和他國的災難。因此，學者對於憲政民主國家如何有效節制軍隊，即特別關切。此一領域之代表作，有Samuel P. Huntington之*The Soldier and the State*(1957)，Morris Janowitz之*The Professional Soldier*(1960)，和Bengt Abrahamsson之*Military Professionalization and Political Power*(1971)。

2. 「干政軍」(praetorian army)，指一支具有以武力威脅或實際使用武力以改變政府人事和決策之傾向和作為的軍隊。²在第二次世界大戰之後，非共世界在美國的領導下，出現一種以經濟成長為主要指標之「發展」意識型態，其理論之一為：貧窮是政治動亂的根源，因此，只要提升「開發中」和「未開發」國家之經濟水平，即可避免動亂和發生共產革命，而朝著民主的大道邁進。不料，事實證明，這種想法是一廂情願的。經濟成長反而使

許多「開發中」國家陷於動亂之中，並導致專制政體的出現。最常見的現象之一，即是軍事政變與軍事統治。西方學者於是開始對這些國家的軍隊在政治上所扮演的角色，進行反省和研究，成果豐碩，如：Samuel E. Finer之*The Man on Horseback* (1962)，Edward Luttwak之*Coup d'Etat* (1969)，Eric A. Nordlinger之*Soldiers in Politics* (1977)，和Alfred Stepan之*The Military in Politics* (1971)等。

3. 「革命軍」(revolutionary army)，指一支具有強烈意識型態信仰，以改造和維護改造後之政治、社會體為職志之軍隊。這種軍隊是廿世紀的產物，多半出現在受到共產主義革命影響的國家，如：蘇聯、中國和古巴。當然，並非所有共產國家之軍隊都曾經從事革命；然而，由於它們都標榜革命精神，並以保衛共產體制為志業，因此，對於革命軍之研究，也就包括了所有的共產國家。此一研究領域之重點，在於探討專政政黨與軍隊之關係。比較著名的研究成果，有Zbigniew Brzezinski之*Political Controls in the Soviet Army* (1954)，Timothy Colton之*Commissars, Commanders, and Civilian Authority* (1979)，Roman Kolkowicz之*The Soviet Military and the Communist Party* (1967)，John Gittings之*The Role of the Chinese Army* (1967)，和Ellis Joffe之*The Chinese Army After Mao* (1987)等。

上述三個研究領域，大致涵蓋了三類國家：西方工業民主國家(如：美國、西德、日本和英國等)、第三世界「開發中」國家(如，在亞洲、非洲和拉丁美洲之非共產國家)，以及共產國家(如：蘇聯、中共、古巴以及東歐諸國)。³

這三類國家的政體與軍隊，在性質上固然有顯著的不同，但這三個研究領域所據以研究及所研究發展出來的理論，並無根本差異。就其論理基礎而言，這三個領域的研究，大多建基於同一理論模型，即「文官宰制(軍隊)」(civilian control [over the military])。近四十年來，這種理論模型，以Thomas Kuhn(1970)所提出的概念而言，可以說是文武關係學的「範型」(paradigm)。它為此一研究領域提供了一套理論設定(theoretical assump-

tions)，界定了那些才是值得探討的問題，並提出了一些用以分析問題的基本概念。

大致說來，這個理論模型的基本設定，可以歸納如下：專業軍隊是現代社會的一個新興社會團體，其組織和成員的心態和專業知識與其他社會團體不同；因此，軍隊與文人社會，本質上是兩個具有潛在矛盾和衝突的對立社會體；因此，一個國家必需有某種有效控制軍隊的機制，否則，軍人便會胡作非為，挾武力以侵害文人社會；因此，軍隊應當保持政治中立，並接受文人政府的宰制。⁴ 根據這些設定，「如何有效地控制軍隊」即成為文武關係學上的根本問題。據 David E. Albright 觀察，自第二次世界大戰後，文武關係學幾乎集中在探討為何文官宰制在許多國家失敗和如何方能避免「軍人干政」(military intervention in politics，指軍人以武力干預政事)等問題上。(1980: 556)

以上所述「文官宰制」模型之基本論點，不免有點過份簡化，並且，我們也不能武斷地說，所有的西方學者都完全同意這些論點。但是，如果說上述觀點為文武關係學之主流思想，仍不為過。Sam C. Sarkesian 亦曾評論道，學界對於文官宰制模型堅信不移的程度，甚至到了「奉如神明」的地步。(1981: 290) 儘管學者們對於問題的答案有些不同的看法，如「軍事專業化(military professionalization)是否導致軍人干政？」即是一個爭議性相當高的問題(Huntington, 1957; Finer, 1976; Stepan, 1973; Welch, 1974)，但他們對於問題的界定和思考方式，則大致相同。例如，他們都以文武二分法來看問題，並運用「專業精神」(professionalism)、「軍事自主性」(military autonomy)、「政治中立」(political neutrality)、「軍人干政」和「文官宰制」等概念來分析問題，甚至於重要主張也相同，例如：文武關係既是一種矛盾的對立關係，要確保文官宰制，必須使得文人政府和社會的勢力相對勝過軍人勢力。(Huntington, 1957: 80; Abrahamsson, 1971: 61)

文官宰制模型既能在文武關係學界維持三、四十年的主導地位，必然有相當堅實的經驗證據來支持它。不過，經驗證據本身不會說話，其意義是研

究者所賦予的，如果研究者的觀念有所偏差，經過這種觀念詮釋過的「經驗證據」便會強化原有的偏見。因此，我們可以追問，這個模型，是否完全依賴經驗性的歸納所建立起來的呢？筆者以為不然。追根究底，此一模型實建基於「文權至上」(civilian supremacy)或即「文人最高統治權」(supremacy of civilian government or governance)之價值觀。此一價值觀，原本就是西方工業民主社會普遍接受的觀念。學者的研究，只不過是強化此一信念，並使其較理論化而已。例如，美國軍事社會學泰斗Morris Janowitz即主張，「所有軍官都必須接受文權至上的思想教育」，以確保文官宰制。(1960: 426)英國政治學大師Samuel E. Finer，也在其經典作*The Man on Horseback*中強調，「如要避免軍人干政，必須使軍人相信一個明確的原則，即文權至上。」(1976: 22)

前面曾經提及，西方學者在第三世界「開發中」國家和共產國家的文武關係學區域研究中，亦採用此一理論模型。現試以對共產國家之研究為例，說明此一模型之應用情形。文官宰制理論模型，在共產國家研究中之應用模型，即是「黨宰制軍」(party control [over the military])。此一應用模型，援引文武二分法來分析共產國家之黨、軍關係，將文對等於黨，將武對等於軍，並視黨和軍之關係為一種常處於緊張和衝突的關係。然而，事實顯示，自第二次世界大戰之後到1989年期間，從來沒有一個共產國家的黨和政府被軍事政變推翻過。那麼，為何共產國家的黨，能夠如此有效地宰制軍隊呢？依照此一模型的解釋，癥結在於這些國家的軍隊均設有「政治委員制度」(political commissar system, 簡稱「政委制」)。⁵透過這種制度，黨的文人精英在軍中安插了忠於他們的軍官，以監視和控制軍事精英。上述觀點，在蘇聯研究，如Brzezinski (1954)和Kolkowicz (1967)，中共研究，如Joffe (1965)和Gittings (1967)，以及波蘭研究，如Malcher (1984)，均顯而易見。

有關西洋學者所提出之文武關係理論，就簡述至此。現試就前面的討論，略加思索研究臺灣文武問題時所必須面對的兩個問題。第一個是屬於歸類或屬性鑑定的問題，即在臺國軍究竟屬於前面所說的那一種呢？對於這個

問題，僅憑前面的概說，似乎難以獲得肯定答案。一方面，中華民國在臺灣，雖已「號稱」施行民主憲政四十年，但迄未進入工業化和「已開發」國家之列；因此，其軍隊是否屬於「專業軍」，似有疑問。另一方面，臺灣，做為一個獨立的政治體，屬於第三世界非共黨之「開發中」國家，但其軍隊在過去並無「干政」現象，似亦不像「干政軍」。第三方面，國軍之前身為「國民革命軍」，曾從事國民革命，但來臺後即長期處於憲政民主的非共產體系中，是否類似共產國家之革命軍，亦難確定。然而，鑑定國軍屬性的工作，卻是研究臺灣文武關係所無法逃避的。因為，只有同一類型的事務，才能相提並論；只有發生在歷史情境(historical context)基本相同的政治現象，才具有「可比較性」和「相關性」。簡而言之，這是比較學上的基礎工作。⁶ 前面雖點出了國軍歸類上的困難，但亦指出了一個研究方向，即國軍屬性之鑑定，有賴於對臺灣政體性質之了解，反之亦然。

探討臺灣文武關係時，所必須面臨的第二個問題是，由於本土理論的貧乏，參考外國理論是必要的，但這些理論在臺灣研究上的應用性如何呢？這個問題，也只能在檢驗臺灣的實際情況之後，才能獲得明確的答案。研究者也許發現，答案是肯定的，因而使得臺灣文武關係獲得合理的解釋，並加強原有理論之可信度；研究者也可能發現，答案是否定的，並基於臺灣的情況發展一套新的解釋，以修正原有理論。無論結果如何，注意理論的適用問題，有助於研究者避免被誤導的情況發生。

三、列寧式黨國政體與軍隊

1949年後的臺灣政體，具有較大的異質性與多樣性，因而常使許多研究當代臺灣政治的學者深感困惑。這個政體，乍看之下，如J. Bruce Jacobss “Paradoxes in the Politics of Taiwan”一文標題所示，似乎有許多難解之吊詭。(1978)例如：(1)它有一部民主憲法，有一個堅強的民主意識型態，並且聲稱自1947年起開始行憲，但卻同時實行了全世界少見之長期軍事戒嚴(1949年5月20日至1987年7月15日)。(2)臺灣一直維持一個依據憲法所建

構的五院制衡民主政府，並以「堅守民主陣容」著稱，但也有四十多年未經改選之中央民意代表。(3)臺灣聲稱力行法治，但蔣中正與蔣經國父子，主導臺灣政治三十八年，人治色彩相當濃厚。(4)臺灣是一個舉世聞名的反共政治體，但其統治機器——執政之中國國民黨(簡稱「國民黨」)——卻具有不少與共產黨相同的特色。

儘管如此，政治學者對於這個奇特的政體，仍有下列兩個共識：第一，臺灣不是一個極權政體(totalitarian state)。近四十年來，臺灣經濟體與社會體的自主性固然不如西方工業民主國家，但卻比同期一般共產國家高出許多；如與1979年前中共對經濟、社會生活的全面控制與全面動員相比，更有天壤之別。第二，至少在解嚴和反對黨合法成立之前，臺灣是一個一黨威權政體(one-party authoritarian state)。國民黨在無其它黨派競爭的情況下，有效地控制和主導臺灣政治系統。中國青年黨(簡稱「青年黨」)和中國民主社會黨，雖然一直合法地存在著，但在政治上幾乎處於靜止狀態，其影響力並不足為道。(Jacobs, 1978; Tai, 1970; Wilbur, 1978; Domes, 1981)

一黨威權政體，在第三世界非共產國家中，是一種常見的政體型式。但是，臺灣政體，卻屬於第三世界國家所罕見，而在共產國家所常見的列寧式黨國政體(Leninist-style Party-state)。(Jacobs, 1978: 240-242; Chou & Nathan, 1987: 277-278; Tien, 1989: 7-13)換言之，臺灣雖然在意識型態上堅決反共，其社會、經濟體也享有相當程度的自由，其政治體卻相當近似共產國家。關於臺灣案例，留待下一節申論，此處先勾勒出一般列寧式黨國政體及其文武關係之特質，以便做為檢驗臺灣情況之基礎。

一般說來，列寧式黨國政體具有下列六個特點：

1. 一黨專政。整個政治系統，在禁止其他黨派競爭和挑戰的情況下，由一個政黨進行長期統治，獨占政治資源。有些小黨派，即使容許存在，也只是寄生性質，在政治上僅具點綴民主的作用。

2. 黨國重疊。在這種政治系統中，黨或是直接治國，或是間接領政，致使政黨與政府之組織、人事和政策具有極高的重疊性，有時甚至到達黨國不

分的地步。並且，黨的地位，通常高於政府。依照列寧的理論，黨是無產階級的最高組織形式，它超越和領導國內其他一切組織。

3. 黨為政治系統之骨幹與縮影。此種政黨，除了地域性黨部之外，並有以政治團體為組織對象的功能性黨部，如青年、知識份子、工人、農人、軍人和其他職業團體。這些團體，通常在黨的上層組織中，如中央委員會（簡稱「中委會」），占有一定的代表席次。黨，因此可以說是政治系統的組織骨幹，也是政治系統的縮影。

4. 精英性和動員性的黨組織。所謂「精英性」(elitism)，指黨之領導結構，自上而下，由內而外，由黨的精英分子組成；並且，就整個政治系統而言，黨扮演一種「前鋒」的角色。至於「動員性」(mobilization)，指黨的基層組織深入社會羣衆之中，以小組或細胞(cell)為動員羣衆和改造社會的基本單位。

5. 民主集權(democratic centralism)的黨決策和領導原則。黨員在政策議決之前可以自由表達意見，在議決之後必須一致遵行，以求取最大的共識和紀律。

6. 鮮明和排他性的意識型態。整個政治系統，僅容許宣揚黨所尊奉的意識型態，對於其他意識型態則採取強烈排斥甚或壓制的態度。

以 Max Weber 的「理想類型」(ideal type) 概念而言，上述幾個特徵，大致構成了一個列寧式黨國政體的「理想類型」，這個「理想類型」的最大功用，不在於規範列寧式黨國應如何運作（實際運作情形通常與理想所說的有些差距），而在指出這種體制的特徵，以做為檢驗某一政體屬性的標準。具體地說，如果臺灣政體具有大多數上述特點，那麼臺灣便可以說是一個列寧式黨國政體。

其次，就列寧式黨國政體之文武關係而論，它一般具有下列三個特色：黨內有軍，軍中有黨和以黨領軍。前兩者，指黨、軍結構而言；第三者，則指黨、軍關係而言。現試就這三個特色，略論如下：

1. 黨內有軍。前面已經指出，在列寧式黨國體系中，黨是政治系統的骨

幹與縮影。軍人是一個重要的政治和社會團體，當然必須納入黨的組織中，成爲黨的構成要素。軍隊與黨，在組織結構上，於是呈現部份與整體的關係。軍隊黨部，爲黨組織的一部份；軍人在黨的核心機構中，如政治局和中委會，均占有某一比率的代表席次。而這些軍人代表，一般亦即軍事領袖。此一現象顯示，軍事精英同時也是黨的精英，具有黨和軍之雙重領袖角色。至於同時一般常備軍官，也幾乎都是黨員，同時具有軍人與黨員的雙重身份，並受到黨紀和軍紀的雙重約束。

軍隊雖是黨組織的一部份，但此一部份與全體的關係，並非機械式的，而是有機式的(organic)互動。部份在全體中所占的比重，因國情和時勢之差異，而有所變動。大致上，靠武力建立的黨國和面臨內外威脅的黨國，軍人在黨內所占的比重較高。例如，以中委會中軍人所占的比率而言，古巴在1965年革命成功初期，占70%，至1975年時，下降到38%；中共，在1950年時亦相當高(惟無具體的數據)，1956年降至33%，1969年動亂時升高到45%，1977年降到35%，1987年再降到19%；蘇聯，自1939年到1961年，一直維持在10%左右；捷克，自1949年到1971年，大致維持在7%上下；匈牙利，自1948年到1970年，從2%逐漸上升到5%。(Cheng, 1990: 151)從這些國家的中委會看來，黨內的文武互動關係，具有相當的彈性。

2.軍中有黨。黨內有軍和軍中有黨實爲黨、軍一體結構的兩面形式。就功能上而言，黨內有軍，提供了軍人參與和影響黨務的管道；軍中有黨，則使得黨能夠穿透與控制軍隊。在軍中進行黨的穿透與控制任務的機關，即是政委制中的「黨工系統」，包括黨組織及其外圍組織(如蘇聯之Komsomol和中共的共產主義青年團(簡稱「共青團」))。黨工系統的主要工作有三：(1)組織工作：吸收、編組、訓練和評鑒黨員；(2)執行黨的政策：對於黨的重大決策，就與軍隊有關部份進行研商和執行；(3)政治監察：考核軍人對黨的忠誠度，並糾舉和制裁疏離甚或敵對分子。此一系統之功能，顯然是政治性的，目的在確保黨對軍隊的領導權。(Cheng, 1990: Ch.3)

3.以黨領軍。這是黨、軍關係的規範，或即中共所說的「黨指揮槍」。

此一原則，確立了黨和軍的主從關係，只允許黨指揮槍，不容許槍指揮黨。其理論依據有三：(1)軍事是政治的工具，戰爭是黨為達到某種政治目的所運用一種手段。手段不能背離目的，工具不能凌越主體。此即德國名軍事學家 Carl von Clausewitz 所揭示的政、軍關係原則；(2)依據列寧的理論，黨既然是政治體系的最高組織形式，超越和領導其他一切組織，當然也就包括了軍隊。此外，軍隊既是黨組織的一部份，自然必須配合全體並受制於全體。(3)依照共產理論，軍隊是國家機器的重要構造之一，而國家機器是某一階級用以鎮壓另一階級的工具，此一工具不能落於資產階級手中，而(共產)黨是無產階級的前鋒代表，因此黨必須控制國家機器，包括軍隊。

以上所說的，可以說是列寧式黨國文武關係的「理想類型」。現試就一般列寧式黨國文武關係之運作狀況，申論其理論意涵。

第一，黨、軍的一體結構顯示，傳統西方學者將文對等於黨、將武對等於軍的分析架構是偏差的。在列寧式黨國體系中，文武體系均在黨內，如果這兩個體系有矛盾的話，那也是黨內的文武矛盾，而非黨與軍的矛盾。具體言之，在某些黨國體系中，確曾發生過黨的文人領袖與軍事領袖衝突的情況，其中較引人注意的，有蘇聯的赫魯曉夫(N. S. Khrushchev)與朱可夫(G. D. Zhukov)之間的矛盾，和中共毛澤東和林彪之間的生死鬥爭。但是，對於這些情況，研究者卻不能貿然認定這就是軍隊(或可稱「武黨」)與黨的文人體系(或可稱為「文黨」)之間的矛盾。因為，黨內精英集團的派系和路線鬥爭，原是列寧式政黨常見的現象；軍事精英既然是黨的精英，便難免捲入鬥爭之中。更重要的是，一般現象顯示，當軍事精英參與或被捲入重大鬥爭時，很少形成一個與文人政治精英壁壘分明的軍事集團，而是各派系中均有文武精英。這種情況，在中共黨內多次鬥爭中都可以看到。

第二，黨領導軍隊的實質效力如何，值得深究。首先，必須指出，所謂「黨指揮槍」，並非指「文黨指揮武黨」，因此並不同於西方學者所提出的「文官宰制」概念。黨指揮槍所依據的價值觀念，亦非「文權至上」，而是「黨權至上」(supremacy of party governance)。真正的問題在於，黨內

文武分際原本不很清楚，其互動關係又具有有機式的彈性，在某些情況下，究竟是「黨指揮槍」或「槍指揮黨」，實際上難以區別。試以下面兩種情況為例：(1)當一個黨國面臨內外危機時，軍人的角色，在黨內可以擴張到「部分」與「全體」幾近完全重疊的程度。例如，波蘭在1980年代初期，因獨立工會的挑戰而宣佈戒嚴，除了成立軍政府外，整個黨形同被軍事接管一般。又如，中共在「無產階級文化大革命」(1966-1969)末期實施「軍管」，整個黨、政機構，特別是省級以下，幾乎全為軍人所接管。在這種情況下，黨即是槍，槍亦即是黨，誰指揮誰呢？(2)軍事精英既為黨的精英，也主動或被動地參與黨內鬥爭，於是當某些軍事精英主動聯合某些政治精英以武力成功地鎮壓黨內其他派系時，這種「軍事政變」行為，不但不違反「黨指揮槍」的原則，甚至可能被譽為「護黨」和「救黨」的偉大行動。1976年10月，中共之國防部長葉劍英指使和支援華國鋒逮捕「四人幫」，即是一個顯著的例子。簡而言之，在某些實際情況下，「黨指揮槍」之意義頗為模糊。

其次，政委制中的黨工系統，如前面所說的，是黨藉以滲透和控制軍隊的工具。理論上固然如此，但實際上的效力，是否真如一般所相信的那麼大呢？筆者以為，這個問題應當分兩個階段來評估。首先，當黨工系統初設時，它的確對於軍隊的軍令系統(即上自參謀總長、軍種總司令、軍長……，下至連長的指揮作戰系統)具有牽制作用。此時，由於軍令系統成員，多未加入黨組織，對黨的忠誠度仍有疑問。因此，黨工人員對於各部隊首長進行政治監督和控制，檢舉和制裁可疑和背叛份子，並對部隊長之重要命令進行副署，凡未經黨工人員副署之部隊長命令一概無效。在這一階段中，黨工系統對於軍令系統的控制效力，是顯而易見的。但是，時日一久，這種控制作用，便逐漸淡化和模糊，此即筆者先前研究所指出的「控制模糊化」(obscurization of control)現象。(Cheng, 1990: 78-79)此一現象，並不意味忠誠不重要，而是指忠誠已成共識，不再是尖銳的問題。產生這種現象的客觀環境是，當軍隊被整合於黨組織時，整個政委制(包括黨工和政工系統)也同時被整合於軍中。因此，在黨國政體鞏固之後，軍中的黨政系統反而成為軍隊的政治

手臂，發揮維護軍隊利益和擴張軍隊政治角色之作用，因而使得武黨成爲文黨的強勁政治對手。Colton 對蘇聯紅軍的研究(1979)，Cheng 對中共人民解放軍的研究(1990)以及 William M. LeoGrande 對古巴軍隊的研究(1978)，都發現政委制實際上有助於軍隊發展其在政治上的影響力。古巴將領甚至曾經明言，軍隊中的黨工系統是他們用以「利用黨」的工具。(LeoGrande, 1978: 209)

總結前論，筆者以爲，黨國體系的文武關係之所以較一般第三世界非共產國家穩定，關鍵不在文人政府有效地控制了軍隊，而在其特殊的黨、軍一體結構。一方面，這種黨、軍交錯，文武難分的結構，使得文武精英共具「黨權至上」和統治的意識，共擔統治風險和共享統治利益。這與封建國家貴族羣的文武關係類似，貴族之中雖有較重文者和較重武者，但他們的共同意識、風險和利益甚強，因而使得文武的矛盾相對淡化。另一方面，黨與軍的有機式互動關係，是一種陰陽相反相成的共生關係，而非黑格爾式(hegelian)的正反矛盾鬥爭或「全輸全贏」(zero-sum)遊戲中的對立互損關係。這種關係，使得文武的互動較具彈性，文武勢力的消長可以因時變異而不致於產生明顯的衝突。簡言之，黨、軍的特殊結構，應當是1989年前共產國家之所以未曾發生成功軍事政變的主要原因之一。

列寧式黨國政體及其文武關係之一般特徵，已經在這一節中勾勒出來。底下，將以此一分析架構，對臺灣政體及其文武關係，做一個概括性的省察。

四、臺灣案例分析

(一) 憲政體制或黨國體制？

視臺灣政體(1940-1987)爲列寧式黨國，顯然與官方說法和「正統」學術觀點大相逕庭。依照「正統」和官方的說法，中華民國自1947年12月25日之後，即施行憲政，爲一民主、法治國家，1949年雖因「共匪全面叛亂」、「竊據大陸」，但國民政府遷臺後，仍「堅守民主陣容」，勵行民主憲政以對

抗共產極權暴政。(行憲四十年紀念專刊編輯委員會, 1987)此一說法, 名實不盡相符, 意識型態性的辯解成份多於歷史的事實。粗略地說, 中共成功的「叛亂」, 已經使得行憲的歷史情境發生巨大的變化, 憲法中許多規定也因此窒礙難行, 如中央民意代表定期改選。並且, 因應國家緊急危難而頒佈的憲法「動員戡亂時期臨時條款」和戒嚴令, 實同凍結憲法, 使得人民的基本權利不能受到保障。(張玉法, 1988: 第八章)因此, 解嚴前的臺灣, 實際上是否為憲政民主政體, 頗值得商榷。

更進一步說, 解嚴前的臺灣, 的確具有許多列寧式黨國政體的特徵。試舉數例如下: (1) 國民黨長期一黨專政, 不准其他黨派的成立與競爭。(2) 國民黨為一列寧式政黨, 具有前述之組織特色。中國青年反共救國團, 與共產國家常見之共青團也頗為類似。(3) 國民黨在臺灣, 雖未直接以黨治國, 但整個國家機器(包括政府與軍隊)均受黨的領導與監督, 黨、政、軍之關係相當密切。(4) 黨的意識型態即為國家之唯一意識型態, 並在全民教育中具有強制性。(5) 黨歌即是國歌, 黨徽即是國徽, 象徵著黨國一體。

在黨、軍關係上, 國民黨與國軍的關係也具有列寧式黨國政體的特色。具體言之, (1) 黨內有軍。四十年來, 國民黨的中委會和中央常務委員會(簡稱「中常會」), 均有現役軍人(將領代表)。(2) 軍中有黨。常備軍官幾乎全為國民黨員, 並隸屬於軍隊之「特種黨部」。此一黨工系統, 方於1988年明令廢除。(3) 以黨領軍。此為政府遷臺之初所確立的黨、軍關係原則(革命實踐研究院, 1954b: 17), 至1988年隨黨工系統之撤消而廢止。行政院長俞國華於1988年4月1日在立法院宣稱, 「以黨領軍」的時代已經結束了。(中國時報, 4月2日, 一版)

因此, 視臺灣過去的政體為列寧式黨國威權(而非極權)政體, 大致上是適當的。然而, 為何一個堅強反共的政治體系會有這種與共產體系類似的政體型式呢? 就歷史的角度來看, 間接的遠因, 可以追溯至1924年國民黨之改組; 直接的近因, 則為1950年國民黨的改造。

先就前者而言, 孫中山對於民國成立後陷入軍閥割據之政局深感痛心,

對於俄國革命之快速成功則感欽慕。因此，在聯俄容共的政策下，倣效蘇聯的黨、軍體制，改造國民黨，成立黃埔軍校，建立「黨軍」，以黨領軍。1928年6月北伐完成，國民政府宣佈結束「軍政」時期，實行「訓政」，即「以黨御政」。表面上看來，國民政府遷臺後之政體，為大陸時期的延續，實則不盡然。國民黨在1928年後，雖然維持了列寧式政黨的組織形式，但並未建立起一個堅固的列寧式黨國政體。黨、政、軍內派系林立，不相統屬，時有衝突。(Chi, 1982; Tien, 1972)

因此，臺灣列寧式黨國政體，實為國民黨來臺後改造的結果。內戰潰敗後，蔣中正檢討失敗的原因，認為：「黨應為政治之神經中樞與軍隊之靈魂，但過去對於軍政幹部無思想領導，馴至幹部本身無思想，而在形式上，黨政軍三種幹部相互衝突，黨與軍政分立，使黨立於軍政之外，乃至黨的幹部自相分化。」(轉引自小谷豪治郎，1990：193-194)蔣因此決心全面改造黨、政、軍，以重振「革命」精神。

國民黨這次改造與1924年的改組，在歷史時空上差異甚大，但兩者之主要目標均在於將黨、政、軍整合成三位一體的革命戰鬥體，倣效的對象均為列寧式的黨國政體，建立起「以黨領政」和「以黨領軍」的黨、政、軍關係。與1924年改組不同的是，國民黨來臺時，形式上已經進入「憲政」時期，國民黨應當是一個「民主政黨」，也不應當「領政」和「領軍」。然而，由於「革命情勢的需要」，勢非如此不可。因此，將黨的屬性定為「革命民主」，確立黨的導方式為「幕後領導」，而非直接指揮。革命實踐研究院早期的文獻之一，對於「黨的領導規範」有如下之陳述：

黨是政治的動力，也是革命的動力。……軍是工作機，黨則是發動機，也是方向盤。……但黨的領導地位，乃是實質上的地位，而不是形式上的地位。在形式上，在自由區或光復區，應由政治居先，實行政治統制；在前線在戰區，應由軍事居先，實行軍事管制，黨則始終為軍政的靈魂，立於幕後。因此，黨的領導方式是：一面透過從政黨員執行政策，一面則監督指導並協助從政黨員對政

策之執行。(革命實踐研究院, 1954a: 45-46)

在此一全面改造運動中,最急迫和重要的,莫過於軍事方面。因為,國、共兩黨爭天下是以武力決勝負的,並且當時中共對臺之軍事威脅極為嚴重。然而,如何改造呢?要回答這個問題,必先了解國軍為何失敗。蔣中正相信,國軍潰敗之根本原因在於「黨部脫離了軍隊」(蔣中正,1951: 2054),因為,北伐成功和共軍勝利,均由於軍中有完備的黨組織。他說:

中華民國就是國民黨革命所產生的,如果沒有國民黨,就沒有中華民國,亦就沒有我們革命歷史和今日的革命軍隊,所謂「皮之不存,毛將焉附。」大家都知道我們國民革命軍從北伐完成到抗戰勝利,因為我們軍隊有黨部,黨部有主義,對我們革命的行動和政策都能有黨來負責領導,所以無堅不摧,無攻不克。後來自抗戰勝利到大陸淪陷,因為黨部退出了軍隊,官兵精神就無所寄託,所以士氣沮喪,軍心渙散,而要受到今天這樣空前未有之失敗和莫大的恥辱。今後我們如果真正要革命成功,真正要得到反共抗俄的勝利,就不能如在大陸過去那樣道聽途說,人云亦云,更不能懷疑革命,懷疑黨部了。(1951: 2054)

現在共匪的軍隊,是師法蘇俄,以「黨」統「軍」,以「黨員」為「軍隊」的骨幹,以「黨代表」為「軍隊」的核心。而其「黨代表」和「黨員」能作其一般「官兵」的模範,故能層層節制,凝固為一,即使戰敗,並不致於潰敗。……這一個重要的失敗的教訓,是我們必須記取,而且要切實改正的。(1949: 1643)

因此,為了改造軍隊,軍事黨部勢在必設。而最適當的主事人選,莫過於自蘇聯中央軍事政治學院畢業,對紅軍政委制知之甚詳的蔣經國。

但是,設立軍隊黨部,顯然有違制憲者主張「軍隊國家化」之原意,並與憲法的規定相牴觸。憲法第138條規定,「全國陸海空軍,須超出個人、地域及黨派關係以外,效忠國家,愛護人民。」第139條規定,「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。」因此,建立軍隊黨部之舉,不但招致

黨內外的強烈反對，亦為當時政爭的根源。比較具有代表性的異議人士，有雷震(總統府顧問，1950-1952)、洪蘭友(曾任第二屆行政院內政部長)、吳國楨(臺灣省主席，1949年12月-1953年4月)、孫立人(陸軍總司令，1950年3月-1954年7月)、以及青年黨領袖李璜和左舜生(當時在香港)等人。對於這種異議，蔣中正直斥為「反動荒謬的言論」，是「為共匪來做反宣傳工作」。⁷(蔣中正，1951：2053)雷震與孫立人日後失去自由，多少均與反對「黨化軍隊」有關。⁸總而言之，憲政與黨國之政體性質矛盾、民主與「革命」之政黨屬性矛盾以及民主與集權之黨內決策矛盾，在建立軍隊黨部一事上凸顯和爆發出來。但軍隊黨部畢竟建立了，黨國、「革命」與集權，在這三種矛盾中取得了絕對的優勢。

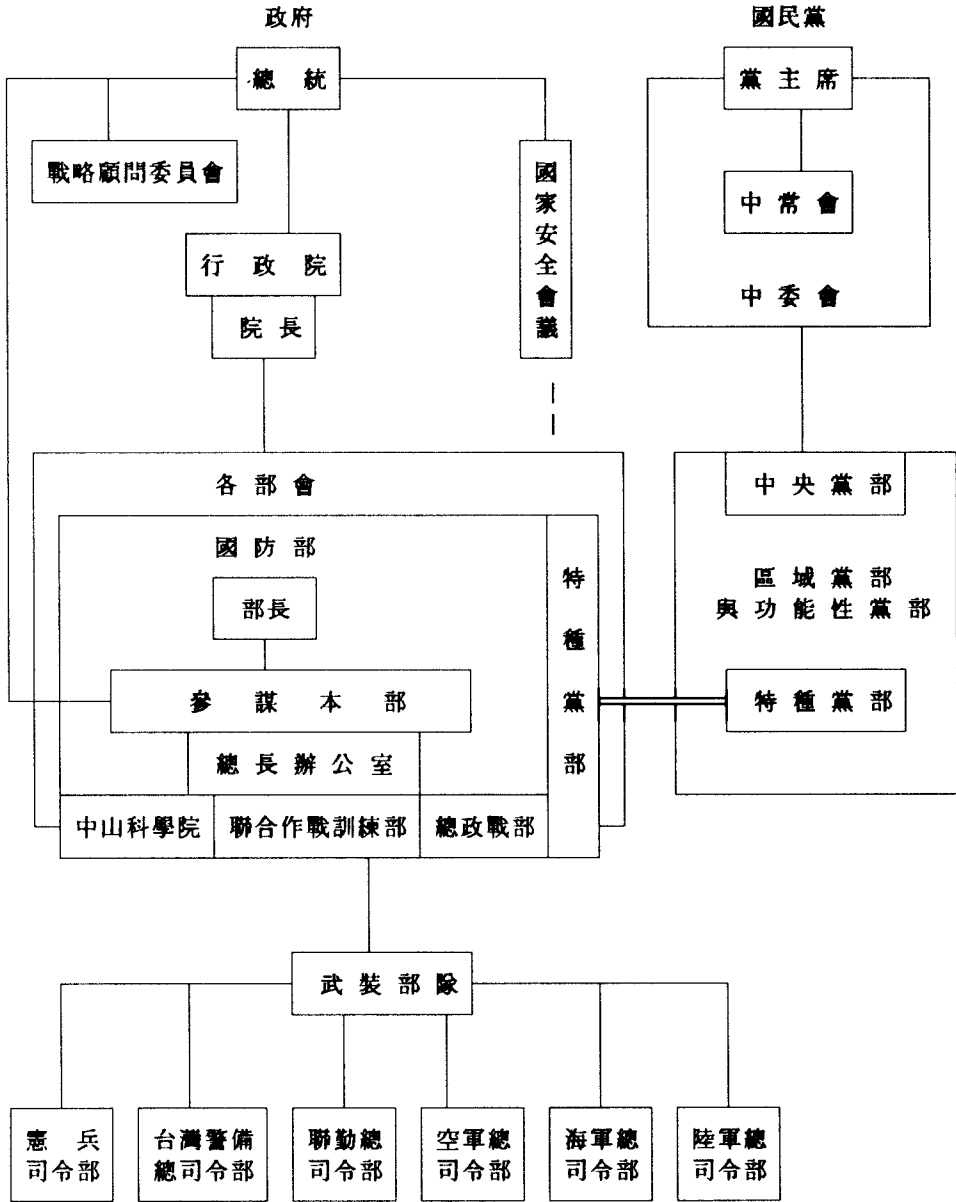
(二) 軍隊與政、黨之關係

1950年至1987年，中華民國在臺灣之黨、政、軍結構關係，大致如圖一所示。

(1)就政、軍關係而言，總統為三軍統帥。依據憲法規定，「總統統率全國陸海空軍」。在參軍長襄助下，總統得直接命令參謀總長，指揮軍令系統。國防部參謀本部法(1978年)第九條規定，「參謀總長在統率系統為總統之幕僚長，總統行使統帥權，關於軍隊之指揮，直接經由參謀總長下達軍隊。」因此，有關軍隊指揮、調遣、訓練和作戰等業務，國防部長與行政院長並無過問之權。他們所領導的僅是軍政系統，掌理有關人事、人力與物力之運用以及主計等業務。國防部長雖無指揮軍令系統之權，但形式上，參謀本部——即軍令系統之主管單位——仍為國防部組織之一部份；名義上，參謀總長亦為部長之幕僚長。此種軍政由行政院領導，軍令由總統指揮的軍事體系，一般稱為「軍政、軍令二元制」。

在黨國政體中，這種政、軍體制似未發揮「政府領軍」(governmental control over the military)的功能。憲法所賦予行政院對軍隊的領導和指揮權、立法院之監督和控制權、監察院的調查、糾舉、彈劾和審計權、司法院

圖一：國軍與政、黨關係圖（1950-1987）



註：國家安全會議，設於1967年

——指直接指揮線

----指間接指揮線

====指同一單位

資料來源： Cheng, 1990: 53

之懲戒權，以及考試院之考選與銓敘等權力，均不能有效伸張。⁹ 例如，國防部長雖為文職，但並無統御軍令系統之權，並且歷任國防部長人選中，過半數以上為軍人出身，¹⁰ 因而缺乏西方民主國家「文官宰制」的實質意義。因此，「政府領軍」實可化約、等同於「總統領軍」，而「總統領軍」似又可等同於「黨領袖領軍」；因為，在1987年前的三位總統和兩位黨領袖（前稱「總裁」，後稱「主席」）中，嚴家淦之總統任期不長（1975年4月至1978年5月），亦甚少過問軍務，一般亦認為嚴對軍隊並無實質之指揮權力，軍權實際上掌握於蔣中正和蔣經國兩位黨領袖兼總統之手。

(2) 就黨、軍關係而言，A、黨內有軍。整體看來，軍人在黨內所占之比重，以1950年代為最高，此後即呈下降之趨勢。例如，中委會的軍人代表比率，在1963年約為1/5(Tai, 1970: 425)，在1988年則為1/7左右(新新聞周刊，1988年8月，74期：27)。如以中常會來看，軍職中常委占委員總數，1973年為19%(21席占4席)，1979年為20%(20席占4席)，1981年為18%(27席占5席)，1984年為15%(31席占5席)，1986年為13%(31席占4席)，1988年為6%(31席占2席)。(Cheng, 1990: 128) 以上數據，雖粗略不全，但已足以顯示軍人在黨內所占比重之大致趨勢。此外，近十幾年來除了王昇以外，現役軍人任中常委者，一般限於參謀總長一人。

B、軍中有黨。1950年所建立之軍中黨組織，具有兩個特色。第一個特色是隱密性。特種黨務改造實施綱要規定，「黨在軍隊中之活動，一律採取秘密方式。」(中央改造委員會，1950：33) 這兩種方式與黨對於政、軍採取「幕後領導」的方式是一致的，都是為了維持行憲之名，建立黨國之實的一種權宜設計。此一「秘密」黨工系統，即隱藏於公開和正式的「政治作戰」系統(簡稱「政戰」系統，1963年前稱為「政治工作」制度)之中，即其「政一」部門。

軍隊黨部的第二個特點是，軍令系統與黨工系統指揮線合一。各級部隊指揮官與軍事單位主管，同時兼任該級黨部委員會之常務委員，以收權責專一，令出一元之效。各級部隊之政工主管，上自總政戰部主任，下至營、連

輔導長，則為同級指揮官之政治幕僚長，兼任黨部委員會之書記，在指揮官的領導下，負責黨工與政工業務。這種制度設計，與國民革命軍早期所行和中共人民解放軍現行之軍令系統與黨政系統二元制不同。過去國民革命軍因採二元制所經歷之衝突與分裂的教訓，似為此時改採一元制的主因之一。¹¹

表面上看來，在一元制下，政工人員對於指揮官並無牽制的權力，實則不然。政工人員掌管忠貞考核，實際負責黨工和政工，並且政工系統之人事業務在1976年前一直獨立於軍隊人事行政體系之外，各軍事單位之主官(管)對於同級政工人員之甄選、升遷和考核等事項，並無過問之權。因此，軍令系統對於政戰系統之領導權，早期顯然受到相當大的限制。不但如此，在1958年改革之前，政工人員對於指揮官之命令並享有副署權；亦即，政戰系統對軍令系統具有牽制作用。就理論上來看，政戰系統在早期不完全受軍令系統之指揮與控制，是相當自然的情況。因為，它設立的目的，在於改造軍隊，而改造者完全臣屬於被改造者，乃是不合邏輯的情況。¹² 政戰系統對軍令系統的牽制，發生上一節所提的「模糊化」現象時期，似在專業政工將領王昇離開總政戰部之後，此後之總政戰部主任均由軍令系統之將領擔任。¹³

C、以黨領軍。上一節已經指出，政委制是「黨」賴以領軍的工具，而非黨內的文人系統用以控制武人系統的工具，不僅如此，當政委制與軍事體系融合之後，軍事體系的政治資源反而增加，成為文人系統的強勁政治對手，而政委系統則成為軍隊擴張政治角色的前鋒。這些觀察是否能完全適用於臺灣案例，仍有待較周詳的研究。不過，就長久以來的一般了解而言，國民黨的文人系統並無控制軍隊的管道與實質效力。在原本的制度設計上，政戰系統是黨，而非「文黨」，改造軍隊的工具。在改造期間，它對軍令系統雖有牽制力，但並非為了「文黨」而為。王昇所領導的政戰系統，曾多少不受制於軍令系統，而發展為「文黨」之政治對手，或許即是這種情況下的產物。王昇離職、去國後，政戰系統似臣服於軍令系統之下，成為軍隊的政治手臂。例証之一，如國民黨中央黨部秘書長宋楚瑜披露，1986年底，黨主席蔣經國會對中央日報——黨的機關報——極感不滿，並指示參謀總長郝

柏村，準備讓軍方接管中央日報(後來似未執行)。(中國時報，1990年3月24日，二版)類似這樣的事件，在其他黨國體系亦曾發生過。比較令人印象深刻的是，毛澤東依靠「解放軍報」批判和接管「人民日報」，發動文革。此外，組織形式上，軍隊黨部雖為中央黨部所轄機構之一，但並無證據顯示中央黨部對於軍隊黨部具有實質的管轄權；反之，在許多黨、政選舉中，新聞媒體均不乏有關軍隊黨部獨立動員參選的報導。這些報導，雖難查證，但亦恐非空穴來風。簡而言之，「以黨領軍」的實質效力，在臺灣黨國之案例中，亦帶有模糊性。

其實，發生「中央黨部」不等於「黨中央」也不是軍隊效忠對象的情況，並不限於臺灣，在不少其他黨國中也有同樣的問題。例如，中共在這方面的問題比較嚴重，因此，當黨內發生混亂的鬥爭局面時，便出現「效忠以×××為首的黨中央」的口號。此一現象，凸顯出列寧式黨國的人治性。理論上，民主與集權同為黨的決策和領導原則。但實際上，民主多徒具形式，集權才是實質。黨、政、軍之大權，多集中於少數精英，形成少數專制或個人獨裁。在某一程度上，解嚴前的臺灣政體，似亦如此，在黨、軍領導關係上尤然。¹⁴因此，「以黨領軍」，實亦可化約和等同於「黨領袖領軍」，與前面討論政、軍關係的結果相契合。具體言之，1949年到1987年的國軍，是由蔣中正和蔣經國父子所直接領導的。前者為「國民革命軍之父」，後者為中華民國國軍之「再造者」；前者將蘇聯的政委制引介至國民革命軍中，後者則將此一制度深植於來臺後之國軍；兩人先後均成為黨、政、軍之領袖，兩人之「訓詞」或「嘉言錄」都是軍隊政治教育之必讀教材。

然而，這並不是說，國軍過去對黨國的效忠，僅靠一兩位政治領袖的有效領導。如上一節所指出的，黨、軍一體的結構及其所產生的作用，才是維繫黨國文武關係的根本因素之一。Colton亦認為，蘇聯軍隊之所以順服、效忠於黨國，關鍵不在於軍隊受到了有效地控制，而在其他因素消除了軍人「干政」的動機，如待遇優厚；易言之，蘇聯軍隊在軍事政變一事上，非不能也，是不為也。(Colton, 1979)蔣經國去世後的國軍，似亦如此。郝柏村曾於

最近接受公開訪問中，率直指出，民間對於他可能進行「軍事統治」的疑慮是不必要的，因為，假如他「有這個野心，照樣可以不顧一切的來，照樣可以做軍事統治」，而不用等到當行政院長時。（中華電視臺，1990年5月9日專訪，見中央日報，5月10日，二版）這是國軍在「干政」一事上，有能而不為的証據之一。這種情況顯示，我國政府亟須建立有效的「政府領軍」制度，使得真有野心者雖欲為而不能為。然而，就較寬廣的視野來看，我國目前文武關係的最大問題，並不在於防止軍人干政，而在於將一種原本屬於列寧式黨國的結構，改造成一種符合憲政體制的文武關係。關於這個問題，將留待下一節申論。

（三）國軍與臺灣政治發展

西洋學者對於軍隊與政治發展的論述頗多，但由於臺灣政體的特殊性，對於理解國軍在臺灣政治發展上所扮演的角色助益不大。如對國民革命史做一個綜合回顧與反省，孫中山所提出的建國三段論——軍政、訓政、憲政——或許是一個比較適宜的分析架構。

但在使用這個分析架構前，似亦有必要先破除「正統」說法的謎思(myth)。「正統」的說法是：軍政時期，隨著1928年國民革命北伐「成功」而結束，進入訓政時期；而訓政時期，則於1947年開始行憲時終止，此後在臺所行者為憲政。關於憲政，前面已經討論過。現試就軍政與訓政而言，這種「正統」歷史觀點也與歷史事實和孫先生的原意不盡相符。實際上，北伐結束並未結束軍政時期，而制憲完成亦未完成訓政工作。首先，就軍政而言，北伐結束，各省易幟，但全國僅為表面上之統一，軍閥割據之事實仍然延續，多數省份之財政和軍、政大權仍操於軍閥之手。軍閥式的「內戰」仍未停止，1930年甚至爆發了民國史上罕見的「中原大戰」。另一方面，共產黨亦以武力與國民黨爭天下，加上日本侵華，北伐後的中國實際上烽火連天。簡而言之，國民政府到1949年為止，並未完成孫先生之軍政構想——以武力掃除建國之障礙，並統一全國。

至於官方所謂「訓政時期」方面，亦與歷史事實不符。實際上，在內憂外患交迫、準備工作不足、客觀社會條件不成熟、人才和經費短缺……等情況下，訓政工作，「辦得毫無成效」。(張玉法，1988：217)訓政之落實，乃是國民政府在臺灣建立起黨國體系之後的事。這四十年來，人民與軍隊充份接受了黨主義的教育；地方自治雖迄未法制化和完全施行，但確已試行多年，人民在政治權利的行使上已獲得充份訓練；經濟與社會亦大幅發展。總而言之，依據孫中山的理想，行憲之條件至1980年代時方才大致具備。

然而，四十年來，國民黨在臺灣的統治，其性質並不完全是訓政。歷史的進程，往往不能完全依照理論，按部就班，循序發展。1949年到1987年的臺灣政治，雖以訓政為主導，亦兼含了軍政與憲政的成份。就量變的角度而言，早期約十五年間，軍政的色彩亦頗為濃厚；隨著1970年代晚期反對運動的興起與政治自由化，近年來，軍政色彩日趨淡薄。1986年9月「民主進步黨」突破黨禁宣告成立和1987年7月正式解除軍事戒嚴，象徵臺灣政治發展之質變。解除戒嚴，意味著軍政時期之完全結束；政黨政治的來臨，則意味臺灣已經走到了憲政民主的關口。

臺灣政治早期的濃厚軍政色彩，主要顯示於軍人主政和依戒嚴法統治兩方面，即軍人一方面參與治國，另一方面則協助黨國體系之維持。軍人主政，以1950年到1963年最為明顯。蔣中正總統與陳誠副總統兼行政院長，均為出身軍旅，半生馳騁疆場之將領。但在這段時期，行政院之部會首長，則大多由文人擔任。在省級方面，則有四位將軍曾任臺灣省政府主席，即陳誠(1949年1月-1949年12月)、周至柔(1958年3月-1962年12月)、黃杰(1962年12月-1969年7月)、和陳大慶(1969年7月-1972年6月)。此後到解嚴為止，行政院部會首長與省政府主席，除國防部長與國軍退除役官兵輔導委員會例由軍人出任外，絕大多數由文人擔任。

在實施戒嚴方面，依照戒嚴法規定，軍事機關——即隨戒嚴令發佈而設立之臺灣警備總司令部(簡稱「警總」)——得直接進行軍事統治，但實際上並未徹底執行，亦無一般國家宣佈戒嚴之宵禁等肅殺之氣。但在戒嚴之下，

憲法所保障之人身安全與自由、法律正當程序、言論、講學、著作與出版、秘密通訊、集會結社、出入境以及平民不受軍法審判等權利，則受到相當大的箝制與侵害。就戒嚴法實際施行的部份來看，其作用在維護訓政黨國體制，而不在於進行直接軍事統治；其對政治自由化和民主化方面的限制多於對社會、經濟發展方面的限制。換言之，軍事戒嚴之政治目的遠大於軍事需要。它使得國民政府得以在「憲政」的名義下，維持黨國體制，施行訓政。警總則是維繫這種體制之主要工具之一。因此，宣佈解嚴，實際上的政治意義，並非軍事統治之終止，而是「訓政」時期的終止。

由於實證研究之不足，有關國軍在政治上所扮演的角色與所發揮之作用，僅能略論至此。此外，由於本文的主要目的在於提出一個分析臺灣文武關係的理論架構，因此，筆者不擬對國軍在政治上的作用進行評價。無疑地，就目前對國軍認識有限的情況下，要做一個較客觀的評價，實非易事。並且，依照本文所提出的列寧式黨國分析架構，吾人亦不能將軍隊獨立於黨國及其領袖之外而進行評價。因此，評價的工作，只能留待未來的研究者去完成。

五、結語：建立符合憲政體制之文武關係

自從解嚴和反對黨合法成立之後，臺灣進入了通稱的「國家轉型期」。此一概念之意涵，依照本文之分析架構，在國家體制上，指從列寧式的黨國政體轉變到憲政民主政體；在政治發展上，指從訓政到憲政；在文武關係上，則指從「以黨領軍」到「政府領軍」。

由於列寧式黨國政體與憲政民主政體，不論在政體結構上或實際運作上均有極大差異，因此，從前者要轉變到後者，必須經過脫胎換骨的改造過程。黨國體系並不必然順利地轉型到穩固的憲政體系，訓政之結束亦不必然產生憲政的果實。在此一艱鉅的政體改造工程中，文武關係無疑是極為重要的一環。底下，試略論這兩種政體在文武關係上的基本異同，並略陳我國在這方面改革所應採取之原則與方向。

本文第二節曾經提到，「文官宰制」為西洋工業民主國家之普遍觀念，西洋學者不僅依賴此一觀念來理解這些國家的文武關係，並且也運用此一觀念於分析列寧式黨國的文武關係。這個「文官宰制」理論模型，如本文第三、四節所指出的，不但在價值觀上有些偏差，在因果解釋上亦不能完全令人信服。至於將此一模型應用於分析列寧式黨國，更是忽略了兩種政體的根本差異，從而將兩種截然不同的文武關係模式混為一談。

關於這兩個模式的差異，質言之，列寧式黨國體系的文武關係，屬於「文武合一」模式，建立在其特殊的統治結構上；強調文武角色之整合與認同，角色經常重疊，角色之變換亦極具彈性；文武雙方你儂我儂，黨內有軍，軍中有黨，呈現出一種有機式的互動關係，軍隊對於社會、政治和文化等方面，具有全面滲透性的影響力。相對的，憲政民主國家的文武關係，屬於「文武分立」模式，並建立在法政制度上；強調文武角色之分化與差異，角色必須單一、明確，角色之變換必須依據法定程序；文武雙方保持一定距離，以免發生「文人亂軍或武人干政」之情況，呈現出一種機械式的互動關係；軍隊對於社會、政治和文化等方面的影響，透過一定的規範進行。

這兩種不同的文武關係模式，為何同樣產生和諧、穩定的效果呢？原因有二：(1)一種穩固的政體，必有一種配合它的文武關係制度。而這兩種文武關係制度，均能與其政體之性質和立國之精神相契合。反觀許多第三世界非共產國家，因未能建立穩固的憲政體制，雖欲引進西方工業民主國家之文武關係制度，多遭失敗。¹⁵ (2)這兩種模式所依據的精神、共識與原則，都是一致的，亦即文武相互尊重的精神、對於國家主權和立國精神的共識以及政、軍權界平衡的原則。詳言之，在憲政民主國家中，文武官員基於「專業精神」，互不侵犯；在黨國政體中，文武官員多同為黨的幹部，亦能彼此尊重。憲政民主國家之文武體系，均遵循憲法，接受「憲政至高權」的價值觀，服從依憲法所成立的政府；黨國政體之文武系統，則遵循黨的主義與規範，接受「黨權至上」的價值觀，服從黨的領導。憲政民主國家以「政府領軍」，黨國政體「以黨領軍」，但兩者對於軍隊的「軍事自主性」(military

autonomy) 都不加干預，在政治控制軍隊與追求軍事效率之間保持平衡的關係。這些即是建立和諧、穩固的文武關係之要件，亦應為我國文武關係進行改造之依據。

總而言之，今天臺灣要擺脫黨國專制體制，走憲政民主的道路，在文武關係上，必須同時揚棄「文武合一」模式，採行「文武分立」的模式。至於較具體之改革措施，試舉數端如下：

1. 釐清黨、政、軍之角色。黨、軍一體之結構，必須分化，使得軍隊扮演「國軍」之單一角色，不再兼具「黨軍」之屬性。現役軍人，必須退出執政黨之權力核心，即中常會與中委會，亦不得在軍營內外從事具有黨派色彩和政治性的組織活動。在政黨政治中，保持中立的態度。並且，不論軍人轉入文官體系，或文人轉入武官體系，均應遵循法定之資格檢定和任用程序。

2. 建立有效的「政府領軍」制度。所謂「政府領軍」，廣義地指總統和中央政府之行政、立法、監察、司法等部門，依照憲法之規定，對於軍隊進行有效之領導、監督與控制。上一節曾指出，過去之國軍，實質上服從於黨、政領袖之個人領導，而非制度化之政府領導。今後，如欲以法治取代人治，首先必須依據憲法，制訂有關國防組織之法令，使國防體系法制化。而要使國防體系法制化，必須檢討現行之軍政、軍令二元領導體制，使之統一接受最高行政機關之領導，並受立法和監察部門之監督與控制。此外，軍隊之人事亦應制度化，特別是重要軍職之任命與任期應有明確規定。軍隊主官(管)任期與輪調制，雖行之已久，但亦曾有少數明顯違例現象。削弱政府領軍效力，引起「軍人干政」疑慮，破壞軍隊人事公平，折損軍心士氣，莫此為甚。¹⁶

3. 改革軍隊政治教育。軍人的政治認識與態度，必須調整。以往，黨國合一、黨軍一體、領袖崇拜、主義是從的思想教育，必須代之以憲政、法治和軍紀教育，使國軍成為一支思想活潑、軍紀嚴明、維護憲政之勁旅，而非思想僵化、盲目服從、保護黨國之部隊。

以上建議，僅就其大者而言，因限於篇幅與本文之宗旨，其餘不擬在此

申論。

總結本文，其主旨在於探索一個較適於分析臺灣近四十年來文武關係的理論架構，其結果則發現列寧式黨國體制論似為較佳之選。此一架構之特點，在於將政體的性質與文武關係合併研究，並植基於不帶文人偏見的價值觀上，修正了傳統「文官宰制」論的缺陷。在解釋力上，此一架構似有助於理解臺灣近四十年來的一些文武關係現象，如較穩定、和諧的文武關係，零軍事政變記錄和軍隊對政治、社會與文化的強大滲透性影響等。此外，這個架構對於未來臺灣邁向憲政民主的過程中，應如何調整文武關係，亦具有啓發作用。當然，本文僅是一個嘗試性的探索，粗略與錯誤在所難免，其目的在於拋磚引玉，激發社會科學家對臺灣文武關係之研究興趣。

註釋

- 1 「國軍」一詞，四十年來，在臺灣普遍流傳，但其指涉則似不一，有指「國民革命軍」、「國民黨軍隊」、「國民政府軍」和「中華民國國軍」等數種意涵。在本文中，這一詞係指1947年行憲和國民政府依照憲法改組後之軍隊。在此之前，國軍之正式名稱，似仍為「國民革命軍」，例如，1937年國共聯合抗日，中共將其主力軍改編成「國民革命軍第八路軍」。
- 2 “Praetorian Army”亦有譯為「俚人軍隊」者。查“Praetorian”一詞，初見於羅馬帝國禁衛軍之名，即“The Praetorian Guards”。該軍以武力干預政事著稱，西方學者因此將此一名詞引伸至一切有使用武力干政傾向和作為的軍隊。“Praetorianism”亦因此成為「軍人干政」之代名詞。近幾十年來，這個名詞，在政治學上也有逐漸廣義使用的趨勢，一般指一個泛政治化的不穩定政治、社會體。在這種政治體系中，各種團體均不安於位，甚或訴諸暴力，例如，學生示威，政客爭權，工人罷工，農民暴動，以及軍人干政。(Huntington, 1968: 195)

- 3 Amos Perlmutter 亦將當代世界各國軍隊分成上述三類，並企圖對這三種軍隊做一個有系統的比較，詳見 *The Military and Politics in Mordern Times*(1977)。
- 4 關於「文官宰制」理論模型之基本設定，以Huntington所陳述的最為系統化。(Huntington, 1956; 1957: chs. 1-4)但這並不是說，Huntington即是此一模型的建構者。因為，這些基本設定，實際上已是西方社會普遍接受的觀念，他只是將這些觀念做一個比較清晰和有系統的陳述。
一般西方學者，多將「文官宰制」之觀念等同於「政府宰制軍隊」。例如，Huntington即將「文官宰制」界定為“governmental control of the military”。(1956: 380)就應然而而言，政府統制軍隊的確是天經地義的事。然而，將「文官宰制」等同於「政府宰制」，似值得商榷。如下文所將指出的，「文官宰制」之觀念，實即「文人政府統制軍隊」之意；其所依據之根本價值觀是，政府應由文人主宰與控制，軍人不能預聞政事。如，Huntington認為，“Politics deals with the goals of state policy ... politics is beyond the scope of military competence.”中國著名政治學者錢端升，因處於軍閥時代，深受武人亂政之苦，故亦明白指陳：「軍人的心態，通常流於偏狹和不負責。軍人雖是軍事專家，但其專業知識卻往往使他們過份強調軍事利益，而昧於其他領域。因此，軍事權力如不加節制，必將橫行無道，禍國殃民。」(Chien, 1950: 177)
設若一個政府是合法的，軍人應服從於政府，乃是理所當然之事，就如同每個國民均應服從於政府一樣。但如認為軍人不能(合法地)參與政事或成為政府之成員，則隱含了文人偏見。軍人固然不乏偏狹和不負責任者，文人中這種人亦不少見。軍事統制固然多流於暴政，但歷史上文人暴君和獨裁的例子，恐怕亦不亞於軍人。因此，筆者以為，「政府領軍(或統制軍隊)」之觀念，比較適當。
- 5 政委制在不同的軍隊中有不同的組織形式和稱謂，甚至在同一軍隊中亦可能經常改組和有不同的稱謂。例如，此一制度，在蘇聯指“Main Political

Administration”，在中共指「政治工作制度」，在波蘭指“Chief Political Directorate”，在國民革命軍中指「黨代表制度」，在臺灣則指「政治作戰制度」。

必須注意的是，這些制度的性質是否相同，必須依據較明確的組織和功能特色來加以檢驗。依據筆者先前所做之比較研究，政委制以「黨工系統」(Party Work System)和「政工系統」(Political Work System)兩個不同的組織為構成要素。前者是軍中之黨組織，目的在鞏固黨對軍隊的領導；後者是軍中之政治工作機關，目的在提升部隊戰力。因此，前者之作用為政治性的，從推行「黨務工作」——如吸收和訓練黨員、執行黨的決策和政治考核等工作——中確保軍隊對黨的服從。至於後者，其作用基本上屬於軍事性質，目的在透過「政治工作」——如政治精神教育、戰時民衆動員、保防、心戰、社會工作和調和軍民關係等工作——以強化與「人」有關的作戰因素(即物質性因素——如武器和補給——之外的無形社會、精神因素)從而提高部隊戰力。一般亦常合稱為軍隊之「黨政系統」。(Cheng, 1990: ch.3.)

- 6 自蔣經國去世後，臺灣的報章、雜誌，有關軍隊政治角色問題的報導和討論大幅增加，尤於1990年5月李登輝總統提名郝柏村出任行政院長時達到最高潮，不少評論文章並援引外國的例子，特別是第三世界國家，來評論臺灣的情況。但認真檢驗這些例子與臺灣的情況是否具有「可比性」與「相關性」者，卻不多見。
- 7 蔣中正來臺後，視「軍隊國家化」之主張為「毒素思想」之首，為「為匪宣傳」的言論。這種「準陰謀論」，即為此後執政黨與軍隊反對「軍隊國家化」和推行以黨領軍制度的主要理論依據。迄今，在軍中似仍存在這種觀念。例如，1988年參謀總長郝柏村接受訪問時，對解嚴後的街頭運動，有這樣的看法：

共產黨過去是最會搞羣衆運動的，在大陸搞學運、搞反戰，結果是大陸一淪陷以後，啥也不能反了，大家都得乖乖的，我想今天沒有

人會說我是共產黨派來導演這些運動的，但是實際作法上沒有一樣不是符合共產黨的期望。學校要鬧，工廠要鬧，搞兵運，社會要上街頭，包括逼國民黨退出軍隊。在過去共產黨也喊過，甚至說不要軍隊，都是非常不合理的。(遠見雜誌，1988年，5月15日號：40)

此一「準陰謀論」的主要論點是：國軍在大陸之失敗，由於制憲後國民黨「因為要求統一與實行憲政，所以不惜犧牲一切」，順應共產黨及其同路人「軍隊國家化」之要求，撤銷軍隊黨部，結果軍隊頓失重心與靈魂，「軍隊精神就無所寄託，全體的官兵皆感無所適從」，不知為何而戰，為誰而戰，因而「招致今日之奇恥大辱」，「真是俗語所謂『啞子吃黃蓮，有苦說不出』。」(蔣中正，1951)

此一「理論」，對於主張「軍隊國家化」者，無疑具有非理性的殺傷力，對於憲政體制文武關係之建立，亦有極大的阻礙作用，因此有詳加檢驗之必要。事實上，此一理論之因果論證與歷史根據，均甚薄弱。試舉幾個理由如下：(1)「軍隊國家化」為制憲者之主張，而且蔣中正亦同意此舉為行憲所必須。1946年，蔣曾親臨政治協商會議，決定軍隊國家化，政治民主化之辦法。因此，指「軍隊國家化」之說為「為匪宣傳」，似前後立場不一致。(2)國軍之失敗，共軍之勝利，因素很多，主因應不在於短短兩三年間的「撤銷軍隊黨部」。(3)所謂「撤銷軍隊黨部」，實指1947年6月1日國防部改組，將原軍事委員會政治部依美軍編制改組為「新聞局」而言，此一改組，維持大約一年。1948年2月23日又恢復「政工局」，領導人一直是鄧文儀——專業政工將領。軍隊黨部事實上有無撤銷，實不無疑問。(4)政委制是蔣中正引進中國的，也是蔣廢除的。(參見註11)北伐結束後，屢有專業政工將領建議全面恢復政委制，但並未被蔣採納。原因之一是，至少到抗戰前，蔣之建軍思想，轉受德國之影響，聘請Max Bauer, Hans von Seeckt和Alexander von Falkenhausen等德國將領為軍事顧問，研擬組織、訓練、戰略與戰術，以「剿匪」。二次大戰後期，中美聯合抗日，建軍方向再轉受美

國影響，因而有「新聞局」改制之舉。簡而言之，自北伐結束後，國民革命軍中即無完整之「政委制」可言，政工人員常被譏為指揮官的「小老婆」，軍中雖有黨組織，卻與黨常處於競爭、衝突狀態。因此，如果說「撤消軍隊黨部」指的是無健全的「政委制」，則其來有自，而非潰敗前兩、三年行「軍隊國家化」之故。1949年後，蔣決心重建政委制，如前面正文中所引述的，似為痛定思痛，以敵為師之舉。

- 8 自從蔣經國逝世後，一般相信「雷震案」與「孫立人案」是國民政府遷臺後的兩大「冤、假、錯」案。新聞媒體對這兩案的報導頗多，「平反」之意甚濃，然均尚未見較完整、可靠之官方資料。但無疑地，這兩案均與反對設立政戰制度確有很大(雖不一定直接)的關連。

首先，雷震於1960年9月4日因「涉嫌叛亂」和散播「『自由中國』違法言論」而被捕，其直接原因，似在籌組「中國民主黨」。然而，1917年即為國民黨員並曾參與制憲之雷震，入獄之種似植於1951年初開始反對「黨化軍隊」之時。雷因贊同並反映部份黨內同志和在港之李璜與左舜生之「軍隊國家化」主張，而遭蔣中正與蔣經國父子嚴厲指責，1954年被開除黨籍後，仍於其主編之「自由中國」半月刊屢次發表反對「黨化軍隊」之文章。1947年1月，由國防部總政治部所發的「向毒素思想總攻擊」的長文中，仍將「軍隊國家化」之主張列為危險之毒素思想。(詳見雷震，1978；蔣中正，1951)

其次，孫立人於1955年8月20日，因涉嫌包庇屬下「匪諜郭廷亮」而辭參軍長職，此後即遭屋禁。然而，根據最近涉案人「郭廷亮等受刑人」呈李登輝總統之「陳情書」的說法，所謂「南部陰謀事件」和「郭廷亮匪情案」所引發的「孫立人事件」，是當時最高當局為排除孫所設計之假案，理由是：

孫將軍個性率直，對軍中缺失，常直言道破，毫不掩飾、反對，也毫不諱言。他深信軍人的最大目標是保國衛民。他堅持：軍隊國家化。他把軍人的三大目標——國家、責任、榮譽，明令標榜在各

部隊軍營中。不提：主義、領袖。這對強人政治的建立，構成潛在的極大威脅。因而招致當局之大忌，必欲除之！（自立早報，1989年，8月14日）

- 9 就政府對軍隊的領導權而言，軍令系統獨立於行政院之外，直接由總統領導，實為「因人設制」，是一種牽就政治強人而設計的制度，違反了統率權屬於行政權之原則。

此一軍政、軍令二元領導體系，實有下列四個制度上的缺陷：(1) 增加軍政、軍令系統協調上的困難，甚至產生衝突，從而減低戰力。（蔣緯國，1981：112-114）(2) 在目前總統制與內閣制曖昧不明的情況下，當總統與行政院長之施政方針不同和權限不明時，易使軍隊捲入政爭之中。(3) 總統必須具有深厚軍事素養，熟悉軍隊內部狀況，並在軍中具有崇高威望，方能有效運用直接統帥權。蔣中正與蔣經國兩位總統，具備這些條件，故在領導軍隊之效力上，不成問題。現任之文人總統和以後可能出現之文人總統，不但缺乏這些條件，亦無足夠之行政幕僚，因此統帥權的有效行使便成疑問。(4) 軍令系統既不歸行政院領導，則不受立法院之監督，違背了民治的精神。因此，就憲政體制而言，比較合理的制度，應當使軍政、軍令一元化，統一接受最高行政機關之領導。總統雖依憲法有統率三軍之權，但統帥權之行使有直接與間接之分。在現行體制中，以間接行使較為適當。

立法院對於軍隊的監督，近幾年來大有進展，主要表現於對國防政策之質詢與預算之審查。然而，整體說來，由於立法委員的軍事素養仍嫌不足和軍令系統不受監督等因素，立法院對軍隊的監督權仍有待強化。至於監察院、司法院和考試院與軍隊的關係，則似更薄弱。例如，司法院貴為全國最高司法機關，但四十多年來，對於軍人並無懲戒權。此一違憲做法，近經大法官會議二六二號解釋後，才獲矯正，確認監察院對軍人之彈劾案應移送司法院之公務員懲戒委員懲戒，而不能再由國防部自行議處。（中國時報，1990年7月7日，三版）此外，監察院審計

部對國防經費審計權之行使，似亦不甚彰顯。由於國防預算金額龐大、內容繁複、負責審計、稽察人員不足、列為「極機密」之項目不少、審計長人選過去多由與軍隊有些淵源者出任、審計部掌理國防經費審計之第二廳自1953年12月起即移駐國防部辦公……等因素，審計和稽察之效力，實不無疑問。1992年初，審計部在「中央政府總決算審核報告」中，針對國防部列舉了十大弊端，要求改進。（中國時報，1992年1月29日，二版）此舉，意味著監察院對軍隊之監督效力，亦在加強之中。

10 歷任國防部長簡歷表（見下頁）

11 軍隊統御，講求事權專一，令出一元。因此黨代表制度的設立，自始即在國民革命軍的軍令系統和黨政系統間種下了矛盾的種子。此一矛盾，當黨內軍政領袖對此一制度具有深厚共識和軍中成員較為清純整齊時，不是不能克服的。例如，後來中共軍隊所採行的指揮員與政委共同責任制，即大體上克服了這個缺點。然而，當時的國民革命軍缺乏了這些有利條件。一方面，國民黨總理孫中山逝世和廖仲愷被暗殺，引發黨內政爭，黨代表制度也因之受到衝擊。汪精衛繼廖為總黨代表，因政治立場與蔣不甚相容，使得兩個軍事系統間出現裂痕。另一方面，國民革命軍在聯俄容共政策下建立，兼收國、共兩黨黨員。其中，國民黨員任職於軍令系統者較多，而黨政系統則多半由共產黨員擔任，於是黨代表制度所帶來的軍內矛盾，隨著政爭而急遽擴大和激化，終於在1926年3月20日爆發中山艦事件。在該事件中，蔣以共產黨員李之龍意圖叛變為名，未經軍事委員會主席暨總黨代表汪之同意，片面宣佈戒嚴，逮捕各軍共產黨員黨代表。事後，汪以養病之名赴歐，共產黨員被限制不得擔任黨代表。此一事件影響深遠，也是一年後北伐至長江，寧漢分裂，軍中軍令系統與黨政系統決裂，全面清黨和廢除黨代表制度的先聲。

關於政委制在中國兩支革命軍中之演進及其組織與功能之比較，詳見 Cheng(1990: ch.2, ch.4)。

歷任國防部長簡歷表

性別	姓名	任 期	主 要 學 歷	主 要 經 歷
1	郭寄嶠	1950年 4月至	保定軍校步兵科	副參謀總長
2	俞大維	1954年 6月至 1965年 1月	美國哈佛大學博士	兵工署長 交通部部長
3	蔣經國	1965年 1月至 1969年 7月	蘇聯紅軍軍政學校	輔導會主任委員 國防部副部長
4	黃 杰	1969年 7月至 1972年 6月	黃埔軍校一期	警備總司令 台灣省主席
5	陳大慶	1972年 6月至 1973年 7月	黃埔軍校一期	警備總司令 台灣省主席
6	高魁元	1973年 7月至 1981年12月	黃埔軍校四期	參謀總長 總統府參軍長
7	宋長志	1981年12月至 1986年 6月	海官二十六年班	海軍總司令 參謀總長
8	汪道淵	1986年 6月至 1988年 5月	大夏大學	軍法局長 司法行政部長 國安會秘書長
9	鄭為元	1987年 4月至 1989年12月	黃埔軍校八期 陸軍大學十二期 圓山軍官訓練班	台灣駐意大利武官 陸戰隊司令 副參謀總長 警備總司令 行政院退輔會 主任委員
10	郝柏村	1989年12月至 1990年 5月	陸軍官校十二期	陸軍總司令 參謀總長

資料來源：李達，1987，第二集：60。

- 12 政戰系統與軍令系統之實質關係，仍有待進一步之研究。然而，有支鱗片爪之證據，顯示政戰系統在早期具有相當大的自主性。例如，郭廷亮等人在呈李登輝總統的陳情書上云：

〔經國先生〕以總政戰部主任身份，在軍中積極建立政戰體系，在先總統父親支持之下，逐年擴大編制，強化權力。上至總政戰部主任及其龐大幕僚羣，享有特別管道，可以通天。名義上屬於國防部，實質上超越國防部。循序——軍團、軍……迄於連隊，各級政戰組織形態及權力運用，大致相同。小至於班組裡的政治戰士，也負有無孔不入的特別任務。他們突出於政黨運作，政工兼任黨工，使各級部隊主管，漸漸淪入次要地位。自此部隊中，軍令系統之外，又多了一個政戰系統。（自立早報，1989年8月14日）

- 13 歷任總政戰部主任簡歷表（見下頁）

- 14 稱蔣經國去世前的臺灣政治為「強人政治」，即個人專制，已經是普遍的說法。這種說法，固然不錯，但似不夠周延。因為，列寧式黨國政體雖易流於個人專制，但與非共第三世界國家常見之個人獨裁並不盡相同。誠如魏鏞教授（曾任國民黨革命實踐研究院主任）指出，臺灣的強人政治是依附在列寧式政黨之結構上的。（中國時報，1990年，6月5日，二版，『拋開「政治局」、邁向「俱樂部」——論國民黨黨務革新之方向』）其實，英雄崇拜與個人獨裁是列寧式黨國常見的現象，大陸的「偉大舵手」，與臺灣的「民族救星」並非特例，亦非單純的個人專制而已。

再者，在這些國家中，英雄崇拜最炙烈的部門，莫過於軍隊。例如，主張「軍隊國家化」者，長久以來，對於將「主義、領袖」置於「國家、責任、榮譽」之上的「國軍五大信念」頗有微詞。但國軍則視這種批評為「毒素思想」，如有一個軍中文件上說：

中華民國的國民應把國父遺教暨總統訓詞當做基督徒的聖經一樣，基督教徒中有反對研讀聖經的，是離經叛教的叛徒，而我們中華

歷任總政戰部主任簡歷表

任別	姓名	任 期	主 要 學 歷	主 要 經 歷
1	蔣經國 (1910- 1988)	1950年 5月至 1954年 7月	蘇聯紅軍軍政學校	青年軍政治部主任 台情會主任
2	張彝鼎 (1916-)	1954年 7月至 1956年 7月	哥倫比亞大學博士	政工局副主任 總政治部副主任
3	蔣堅忍 (1918-)	1956年 7月至 1961年 1月	黃埔四期	陸總部政治部主任 總政治部副主任
4	高魁元 (1908-)	1961年 1月至 1965年 8月	黃埔四期	陸軍部政治部主任 陸軍副總司令 軍團司令
5	唐守治 (1906- 1975)	1965年 8月至 1969年 1月	黃埔軍校五期	軍團司令 副參謀總長
6	羅友倫 (1917-)	1969年 1月至 1975年 5月	黃埔軍校七期	預訓部司令 陸戰隊司令
7	王 昇 (1914-)	1975年 5月至 1983年 5月	黃埔軍校十六期	政工幹校校長 總政戰部副主任
8	許歷農 (1921-)	1983年 5月至 1987年 11月	黃埔軍校十六期	軍團司令 金防部司令
9	言百謙 (1922-)	1987年 11月起	黃埔軍校十六期 「陸軍大學」二十 二期	陸軍官校校長 軍團司令 陸軍副總司令 三軍大學校長 國防部副部長

資料來源：李達，1988，第三集：173。

民國的國民，如果有反對研讀國父遺教暨總統訓詞的，亦就是中華民國大逆不道的叛民，人人得鳴鼓而攻之，把它當做國民的公敵。克勞塞維茲論將，首重天才。總裁領導革命，常忍人之所不能忍，決人之所不能決，爲人之所不能爲，可說是這種天才的高度發揮，我們正讚美之不暇，又何忍對之有所批評呢？……以上理論與事實，只說明了一個真理，就是 總裁是偉大的，他是我們永遠需要的偉大領袖，他一生革命，沒有一點不是的地方，我們要虔誠的信仰他，絕對的服從他，……否則就是存心不良的人。(總政治部，1957，編於雷震，1978: 134，137-138)

- 15 有些第三世界國家，取法西方工業國家「文官宰制」的理念，企圖建立文人政府控制軍隊之制度，卻反而導致軍事政變。最著名的例子，莫過於1960年代初非洲迦納的Nkrumah總統。他經常到軍隊訓話，強調政治不是軍人所能勝任的事，軍人應完全服從文人政府的領導，結果引起軍人不滿而發動政變推翻他。這個例子，並不是說「控制」軍隊不重要或不應該，而是說文武關係的穩固與否，關鍵不在於「控制」之本身是否有效，這是「控制軍隊」效力上的一個大弔詭。

大體上說，第三世界國家軍事政變多，主要癥結不在於「文官宰制」之有效與否，而在於整個政治體系之混亂，文武關係的錯亂只是其中之一。換句話說，武人干政，雖亦爲政治混亂的因素之一，但更是政治衰敗的表徵。因此，建立一個穩固的政體和一種配合該政體性質的文武關係制度，才是維持和諧文武關係的大道。(Cheng, 1990: ch.7)

- 16 國軍再造之初，即仿效美軍，建立主官(管)任期制，規定重要軍事主官和主管之任期爲二年，但經最高統帥核准，得連任一次。大體說來，1960年之前，此一制度推行相當徹底，此後即比較不規則。較明顯的特例有四個：(1)彭孟緝，先於1954年8月至1957年6月任參謀總長，再於1959年4月至1965年6月回任該職，前後共計九年。(2)王昇，自1975年4月至1983年5月，連任總政戰部主任八年之久。(3)郝柏村，自1981年

12月至1989年12月，連任參謀總長八年。(4)陳守山，同郝之任期，連任警備總司令八年。王與郝之久任要職，均曾引起社會對「軍人干政」的疑慮。這些違反制度的現象，顯示政治領袖在面臨個人權威、一時便利和制度化的抉擇時，常禁不住前者之誘惑。

此外，現行「陸海空軍軍官士官任職條例」(1981年1月21日總統令頒)，雖有任期規定，實則形同具文。其第六條第一款規定：「重要軍職二年至三年；任期屆滿，人事狀況有必要時得延長之。」該條例之「施行細則」第十二條第一款亦規定：「重要軍職二年至三年，惟基於軍事需要，將予連任。」兩者均無任期數和年數之限制，並且「連任」後還可「留任」。這樣的規定，實際上等於說：重要軍職之任期和年數「依法律規定，沒有限制」，因此，最高統帥可以使某人久任同一重要軍職，「而不違法」。顯然，此一「任職條例」已經違背了立法和制度的精神，而淪為保障政治領袖裁量權之法令。

參考資料

小谷豪治郎(陳鵬仁譯)

1990 蔣經國傳。臺北：中央日報出版部。

行憲四十年紀念專刊編輯委員會

1987 中華民國行憲四十年。臺北：中華民國行憲四十年紀念大會籌備委員會。

李 達

1987 臺灣權力核心，第二集。香港：廣角鏡出版社。

1988 臺灣軍事強人，第三集。香港：廣角鏡出版社。

革命實踐研究院

1954a 黨政軍幹部聯合作戰研究班第一期黨務組各項專題討論
結論。臺北：革命實踐研究院。

1954b 黨政軍幹部聯合作戰研究班第一期軍事組各項專題討論
結論。臺北：革命實踐研究院。

張玉法

1988 中國現代政治史論。臺北：東華書局。

國防部總政戰部

1957 「向毒素思想總攻擊」，編於雷震，1978：112-145。

雷震

1978 雷震回憶錄—「我的母親」續篇。香港：七十年代雜誌社。

蔣中正

1949 「軍事改革之基本精神與要點」，秦孝儀編，1974，蔣總統集二
冊：1641-1647。臺北：華岡出版社。

1951 「爲誰而戰，爲何而戰」，收於秦孝儀編，第二冊：2052-2056。

蔣緯國

1981 國防體制概論。臺北：中央文物供應社。

Abrahamsson, Bengt

1971 *Military Professionalization and Political Power*. Beverly Hills:
Sage.

Albright, David E.

1980 "A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations," *Com-
parative Politics* 32(July): 553-576.

Bebler, Anton

1986 "Social Science Literature in Socialist States: The Contemporary
Military," *Armed Forces and Society* 12(3): 453-472.

Brzezinski, Zbigniew

1954 *Political Controls in the Soviet Army*. Ann Arbor, Mich.: Ed-
wards Brothers, Inc.

Cheng Hsiao-shih

1990 *Party-Military Relations in the PRC and Taiwan: Paradoxes of Control*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Chi Hsi-sheng

1982 *Nationalist China at War: Military Defeats and Political Collapse, 1937-1945*. Ann Arbor, Mich. : University of Michigan Press.

Chien Tuan-sheng

1950 *The Government and Politics of China*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Chou Yuangsun and Andrew Nathan

1987 "Democratizing Transition in Taiwan," *Asian Survey* 27(March): 277-299.

Colton, Timothy J.

1979 *Commissars, Commanders, and Civilian Authority: The Structure of Soviet Military Politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Domes, Jurgen

1981 "Political Differentiation in Taiwan: Group Formation within the Ruling Party and the Opposition Circles, 1979-1980," *Asian Survey* 21(October): 1011-1028.

Feld, M. D.

1974 "Military Professionalism and the Mass Army," *Armed Forces and Society* 12(Fall): 191-214.

Finer, Samuel E.

1976 *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. Baltimore: Penguin Books, Inc.

Gittings, John

1967 *The Role of the Chinese Army*. London: Oxford University Press.

Huntington, Samuel P.

1956 "Civilian Control of the Military: A Theoretical Statement," In Heinz Eulau et al., eds. *Political*. Glencoe: Free Press.

1957 *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

1968 *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Jacobs, J. Bruce

1978 "Paradoxes in the Politics of Taiwan: Lessons for Comparative Politics," *Politics* 13(November): 239-247.

Janowitz, Morris

1960 *The Professional Soldier*. New York: Free Press.

Joffe, Ellis

1965 *Party and Army: Professionalism and Political Control in the Chinese Officer Corps, 1949-1964*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

1987 *The Chinese Army After Mao*. London: Weidenfeld and Nicolson.

Kolkowicz, Roman

1967 *The Soviet Military and the Communist Party*. Princeton: Princeton University Press.

Kuhn, Thomas S.

1970 *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: University of Chicago Press.

LeoGrande, William M.

1978 "A Bureaucratic Approach to Civil- Military Relations in Communist Political Systems: The Case of Cuba," In Dale R. Herspring and Ivan Volgyes (eds.), *Civil-Military Relations in Communist Systems*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Luttwak, Edward

1979 *Coup d'Etat: A Practical Handbook*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Malcher, George C.

1984 *Poland's Politicized Army: Communists in Uniform*. New York: Praeger.

Nordlinger, Eric A.

1977 *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.

Perlmutter, Amos

1977 *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*. New Haven: Yale University Press.

Sarkesian, Sam C.

1981 "Military Professionalism and Civil-Military Relations in the West," *International Political Science Review* 2: 283-297.

Stepan, Alfred

1971 *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University.

Tai Hung-chao

1970 "The Kuomintang and Modernization in Taiwan," In Samuel P. Huntington and Clement H. Moore, (eds.) *Authoritarian Politics*

in Modern Society. New York: Basic Books.

Tien Hung-mao

1972 *Government and Politics in Kuomintang China, 1927-1937*.
Stanford: Stanford University Press.

1989 *The Great Transition : Political and Social Change in the Republic of China*. Stanford: Hoover Institution Press.

Welch, Claude E., Jr.

1974 "Personalism and Corporatism in African Armies," In Catherine McArdle Kelleher (ed.), *Political-Military Systems*. Beverly Hills: Sage.

Wilbur, C. Martin

1978 "The Human Dimension," In Ramon H. Myers (ed.), *Two Chinese States*. Stanford: Hoover Institution Press.

**The State and the Military: A Framework for
Analyzing Civil-Military Relations in Taiwan
(1950–1987)**

Hsiao-shih Cheng

Abstract

Why has the Republic of China on Taiwan been free from coup d'états, while most developing countries were suffering from this political disease during the same period of time? What is the nature of controversies concerning civil-military relations in Taiwan since the lifting of martial law in 1987? And, what will be changed in civil-military relations, as Taiwan is moving from an authoritarian system to a democracy? Since the state of research on civil-military relations in Taiwan is still developing, this article suggests a preliminary conceptual framework for analyzing these questions. The author argues that Taiwan (1950-1987) was a "Leninist-styled party-state," and its civil-military institutions were organized on the basis of the "civil-military integration model," which is different from the "civil-military separation model" adopted by a democracy. Therefore, as Taiwan is moving from an authoritarian political system to a democracy, it has to establish a civil-military institution based on "the separation model."