

國防治理的本質：批判途徑的觀點

Essence of Defense Governance: A Critical Approach

戴政龍 Tai, Cheng-Lung

國防大學戰略與國際事務研究所助理教授

關鍵詞：國防治理、公民社會、軍事武力、民主統制

Keywords: defense governance, civil society, armed force, democratic control

摘要

1990 年代以來，「治理」似乎已日益成為一種時尚的符號，各式各樣的「治理」充斥在各種公共事務的場域。從私部門的「公司治理」，到公部門的「國家治理」、「民主治理」、「公共治理」、「公民治理」、「安全治理」、「電子治理」、「新治理」、「善治」、「多層次治理」、「區域治理」、「國際治理」及「全球治理」等，「治理」滲入的面向可說是令人目不暇給。

「治理」的盛行，從理論面向上固然是由於「治理」概念的模糊性，使之蘊含著豐富的意涵，而受到社會科學眾多學科的歡迎；然就現象面與實務面而言，則誠如 Jon Pierre 與 B. Guy Peters 所言，是受到「國家的財政危機、市場的意識型態取代政治的意識型態、全球化的挑戰、國家的失靈、新公共管理的出現、日趨複雜的社會變遷、非國家行為者的參與及傳統政治課責的遺緒」等因素的催化，使得公共領域中各個行動者、規範與結構發生了程度不一的變化。而原本專屬於國家/政府部門的傳統領域—國防與軍事事務，也開始有「國防治理」及「軍事治理」論述的提出。本文所欲探討的問題在於將「治理」帶入國防（通常也包括了軍事）事務時，如何挑戰既有的經驗與規範？在理性與意圖上將產生何種衝突，以及有無達到平衡的可能？意即試圖解釋與理解「國防治理」的本質，以回答此一問題。

有關「國防治理」的討論，Mark G. Harstad 曾將「國防治理」界定為：「管理國家內部各社群所擁有的資源，以求達到戰略上的目的」，並且認為「國防治理」的概念可以看待成經濟學上的供給與需求關係，或是輸入與輸出的關係，是由「國防經濟」、「國際的國防實踐」、「國內的國防關係」等構面，各自貫穿於「軍隊—警察—政府—人民—外在環境」的一種結構。Harstad 的界定，普遍被引用為「國防治理」的意義與內容。但在 Harstad 提出的國防治理結構中，並無法呈現各構面之間的連結關係，也未交待各社群的資源（供給面）透過何種機制、如何轉換（交易）而達成戰略目的（需求面），以及理性、權力、制度、網絡與社群對結構的影響。

Winston Stan Padojinog 與 Emmanuel B. Guina 認為，「國防治理」是經由對稀有資源的管理，調和財政的效能，以達到戰略的目標。此一充滿「管理主義」的界定，可說是將「治理」等同於「管理」，認為國防事務可透過一連串的管理行為，達成策略上的目標。美國海軍研究院(Naval Postgraduate School, U.S. Navy)穩定與重建研究中心(Center for Stabilization and Reconstruction Studies)則將「國防治理」定義為「包括來自政府和公民社會的行動者，參與國防部門的監督以及締造國家與人類的的安全」，引進了多元行動者、參與、監督與課責的概念，超越傳統的「文人統制」，而趨近於「民主統制」。Kathleen H. Hicks 則將「國防治理」視為「國防改革」，透過對決策—執行—評估體系的改革，以維持國防的「善治」。由於「國防治理」在概念上的界定相當分歧，且各有其論述的基礎，為求認識「國

防治理」的本質，本文將對不同的「國防治理」論述進行批判性的討論，以獲得進一步的解釋與理解。同時，包含本文作者過去的研究成果在內，國內對於「國防治理」議題亦陸續有少數的文獻作品產出，本文也將試圖以我國作為檢證的系絡，以與既有文獻進行對話。

關鍵詞：國防治理、公民社會、軍事武力、民主統制

keywords：defense governance, civil society, armed force, democratic control