

建立權責相符的 國家安全會議

An Accountable National Security Council

新境界文教基金會
國防政策諮詢小組
2013年6月

New Frontier Foundation
Defense Policy Advisory
Committee
June, 2013

國防政策

藍皮書

在彙整執政經驗與學者專家見解，以鼓勵對國防議題的理性深入討論，並作為民主進步黨政見與政策的參考。

序言

國家安全會議是我國在國家安全重大政策之決策與跨部會政策之整合所不可或缺的機關。然而，《國家安全會議組織法》雖經 1993 年的立法與 2003 年的修正，仍有權責不符、功能不足、監督不及等制度面問題，難以因應日益複雜多元的國家安全議題。以往，僅透過實際運作的調整來迴避問題，正當性備受質疑，也流於人治。也因此，國家安全會議的運作過程封閉而不透明，與各部會的政策協調常生扞格，且不受立法院之監督，易生弊端。

改善國安體制，使國家安全會議的運作更加符合民主自由的價值，是我們努力落實的願景。因此，本人責成智庫國防小組展開本藍皮書的研究，以權責相符、落實功能、強化監督為指標，提出未來國家安全會議在組織調整與實際

權責相符、落實功能與強化監督 是我們對改善國家安全會議體制的三個標準

運作上的建議，並期待能與各界有所對話討論，以讓未來的國家安全會議的組織更趨完善，也讓整體國家安

全政策的決策、協調、整合與執行能有所精進。

在過去，基於《憲法》的半總統制，對於總統權有所限縮，連帶地在立法時也對國家安全會議的定位、功能、職掌有所限制。但是這樣的限制，事實上適得其反，國家安全會議基於實需，經常必須超越法律的授權範圍。而對國家安全會議的限制，反而成為其逃避責任、迴避監督的理由。

同時，國家安全會議做為幕僚組織，其主要功能為國家安

全事務的跨部會協調整合。國家安全會議必須提高它的政策能量與透明度，讓各部會都能清楚地知道國家安全的目標與策略，如此才有跨部會合作的可能。個人主張：國家安全會議應於每任總統就職後六個月內，向立法院提交「國家安全戰略報告」。

國家安全會議應常態性公布「國家安全戰略報告」，使各部會清楚知道國家安全的目標與策略，進而才有跨部會合作的可能

最後，國家安全會議既依法應受立法院之監督，國家安全會議秘書長理應到立法院就國家安全會議之會議結論與重大政策決定進行報告並備質詢，這不但是民主政治權責相符的表現，也是社會對國家安全會議信任建立的基礎。

國家安全會議於 1967 年設立，已經歷近半世紀的演進。面對日益複雜的安全環境與議題，亟需重大的革新，方能更有效能，以克服未來的挑戰。

蘇貞昌

新境界文教基金會 董事長

Foreword

The National Security Council (NSC) is an indispensable apparatus in national security policy-making and interagency coordination. However, even after the changes embedded in *the National Security Council Organization Act* (legislated in 1993, amended in 2003), NSC continues to experience institutional drawbacks coping with the increasing complexities of national security issues namely the lacks of accountability, functional insufficiency, and poor supervision from the legislature. In the past, some adjustments in the NSC operations were taken to bypass these institutional drawbacks. However, such practices are, by nature, of the rule of man so the legitimacy was often questioned. Interagency coordination is hampered by the nontransparent operations in the NSC's closed system. This closed system could also hinder legislative supervision and allow the abuse of power.

To improve national security system so that the NSC operation could be more compatible with the democratic and liberal value is one of the visions we pursue. Thus, I instructed the Defense Policy Advisory Committee (Defense Committee) of the Party think tank to conduct this research. Based on the criteria of increasing NSC accountability, performing effective functions, and strengthening legislative supervision, the Defense Committee

Increasing accountability, performing effective functions, and strengthening legislative supervision are three criteria for improving the NSC institution

submits its recommendations on refining the NSC organization and operations. These recommendations are used to encourage dialogue and discuss with the public for the improvement of the NSC

organization and effective enhancement of the NSC functions in making, coordination, integration, and implementation of our national security policies.

In the past, semi-presidential system sanctioned in our *Constitution* places significant constraints on president's executive authorities. As a result, the legislation of *the National Security Council Organization Act* considerably confined the role, functions, and responsibilities of the NSC. However, these legal constraints produced opposite effects: the NSC, for the needs of real-world situations, often circumvents these limits. Instead, these legal

constraints placed upon the NSC are often used by the NSC to circumvent legislative supervision.

The publication of NSC National Security Strategy makes each ministry have a clear picture regarding our national security goals and strategies. So the interagency coordination becomes a matter of possibility

Meanwhile, the NSC as a staff organization, its main functions are primarily for interagency coordination of national security affairs. The NSC should strengthen its policy capacity and increase the transparency so each ministry could have a clear picture regarding our national security goals and strategies and thus interagency coordination becomes a matter of possibility. I suggest that the NSC should submit “national security strategy” report to the Legislative Yuan within six months after the president’s inauguration.

Finally, the NSC, by law, should be under the supervision of the Legislative Yuan. The NSC Secretary General should report to the legislature and be questioned by legislators as to the conclusions of the NSC meeting and vital policy decisions. This initiative will not only demonstrate accountability in our democratic system, it could also build a foundation to reestablish public trust of the NSC.

The NSC, established in 1967, has experienced long evolution for over half a century. A bold reform is needed to effectively cope with the future challenges posed by the increasing complicated security environment and issues.



President, New Frontier Foundation

摘要

在《民進黨的國防議題》中，改善國安體制為民進黨未來重返執政國防政策準備的重點議題之一。我國的國家安全會議制度雖仿自美國，但我國的《憲法》採取半總統制，總統職權遠比美國為小，國家安全會議被《國家安全會議組織法》所授權的職權範圍也因此較小。但為因應實需，我國國家安全會議的運作卻不得不跨越法律授權的範圍。這是我國國安體制的問題根源。

國家安全會議乃政府高層形成、協調與監督全般安全與國防政策的機關，以有效發展戰略、政策指導、動員資源並督導執行。如同在美國一般，我國的國家安全會議既可指由總統為主席所召開的與國家安全相關的「會議」，也可指由國家安全會議秘書長為首之官員所組成國家安全幕僚組織。當它是前者時，為總統國安政策決策的諮詢機構。但更常見的後者，國家安全會議作為國家安全幕僚組織，肩負日常國家安全事務的實際運作，為總統在國家安全事務上的左右手，並與國外政府及國內涉及國家安全事務之相關部會有所互動。而針對國家安全會議法律授權的限制則多指向後者。

這些限制並沒有真正制約總統國家安全幕僚，他們在國家安全政策的決策、協調、整合與執行的循環過程中扮演日益重要的角色。但這樣的限制，卻給了總統的國家安全幕僚有得以逃避責任與迴避立法院監督的藉口。因此，健全國安體制的首要任務便是給予國家安全會議權責相符的角色定位，針對國家安全會議的會議與幕僚組織兩個屬性有清楚的區分，才是解決國安體制定位不明之始。國防小組主張：

(A) 明訂總統為決定國家安全大政方針得召開「國家安全會議」、「高層會議」與「工作協調會報」。同時，於國家重大變故時，為保障國家安全，維持政府持續運作，在總統、副總統不能出席「國

家安全會議」或無法視事時，由行政院院長與總統預先指定順位之人員代理主持會議。

(B) 明訂秘書長、副秘書長、諮詢委員為總統國家安全幕僚，其功能為協助總統召開前揭會議，協調整合國防、外交、兩岸關係等國家安全政策，因應國家重大變故。

(C) 調整「國家安全」之定義，以資因應日趨多元複雜的國家安全環境與議題。

國家安全會議作為總統的幕僚組織，主要的任務在跨部會的情資、意見與執行的協調整合，為因應現代國家安全治理之所需。國防小組建議：

(D) 設立「國家政軍指揮中心」並維持常態全時運作。

(E) 國家安全會議應於每任總統就職後六個月內，向立法院提交「國家安全戰略報告」，以增加國家安全治理之透明度，並讓各部會充分知悉總統未來的國家安全戰略方針，利於爾後的協調整合。

(F) 在編制人員外，各相關部會派遣一定人數之資深事務官員編配於國家安全會議幕僚中，以利於跨部會之協調整合。

國防小組主張：國家安全會議既經功能強化後，其受立法院監督亦當隨之強化，以權責相符與落實民主統制 (democratic control)。為此，國防小組也建議：

(G) 明訂於「國家安全會議」或「高層會議」召開後或重要政策決定後三十日內，由總統責成國家安全會議秘書長就會議結論與重要政策向立法院報告並備質詢。

本頁空白

壹、美國國家安全會議的法制化與現代化

我國的國家安全會議（National Security Council）雖有獨特的演進歷程，但其組織設計仿自美國；然因，我國總統權責較之美國總統為小，故兩國的國家安全會議也有明顯的差異。

國家安全會議或其他性質相近的機關，乃政府高層形成、協調與監督全般安全與國防政策的機關，以有效發展戰略、政策指導、動員資源並督導執行。如同在美國一般，國家安全會議在我國也有兩種不同的組織面上的指涉：

國家安全會議有兩個意涵：其一是由總統為主席所召開的與國家安全相關的「會議」；其二是總統的國家安全「幕僚組織」

（一）由總統為主席所召開的與國家安全相關的「會議」：乃由總統或其指定之人擔任主席所召開的正式會議，有法定與會官員，其功能為協助總統國安政策決策的諮詢（advisory）機構。為作區隔，下文中對此等會議以「國家安全會議」稱之。

（二）是總統的國家安全「幕僚組織」：為以國家安全會議秘書長（在美國稱為國家安全顧問）為首，由經總統特任或特聘之官員所組成。其功能為總統的國安政策幕僚，並負責前述定義中所諸多任務。下文中，以「國安會」特指此等幕僚組織。由於「國家安全會議」為國家元首的決策諮商機制，其政治象徵性重於實質意義；一般而言，國家安全運作的核心場域為「國安會」。「國安會」作為國家安全幕僚組織，肩負日常國家安全事務的實際運作，為國家元首在國家安全事務上的左右手，並與國外政府與國內涉及國家安全事務之相關部會有所互動，也是本報告主要指涉的對象。

現代國家之組織特色之一是官僚體系，科層分明固然有利於區分權責，但亦容易滋生門戶之見與本位主義，遇有國家大事，特別是對外戰爭或對內戡亂等緊急事態，為周延決策考量或加快執行效率，國家領導人召集少數親信心腹或重要官員諮商，以協調整合分歧意見、各種社經資源或個別部會作法，乃歷史所常見。

許多國家的國家安全會議或類似機構均有很深的軍事淵源，多由

戰爭遂行與資源動員的協調整合機制演化而成。美國在 1947 年的《國家安全法》奠定其「國安會」的設置法源，其前身也是在第二次世界大戰時所設置的「常設聯絡委員會」與「國務院、戰爭部、海軍部協調委員會」，兩者均效法英國的「帝國國防委員會」而來。「常設聯絡委員會」於羅斯福總統時所設立，其成員國務院次卿、海軍參謀長與陸軍參謀長所組成，其功能多為交換情資，而非整合政策，主要的跨部會政策協調仍由總統親自為之，或由其主要白宮幕僚代行。1944 年後，「常設聯絡委員會」由「國務院、戰爭部、海軍部協調委員會」所取代，成員提高至部會首長層次，功能也擴大到政策的整合與規劃，並提供總統在重大決策上的建言。不過「國務院、戰爭部、海軍部協調委員會」終究是一個任務性編組，雖然有定期的會議，粗具「國家安全會議」的功能，但無常態性幕僚的「國安會」組織。

這些會議人治色彩濃厚，重大政策（包括原子彈的研發）連時任副總統杜魯門都被排除在外而不知情。戰後，杜魯門總統決定調整戰時這種個人領導式的國安治理風格，以更有組織與紀律的國家層次決策方式，來擴大部會間協調、整合的能力，乃將戰時任務編組的會議改編為常設機關。終在 1945-1947 年間，經過一番爭論後，設立了常態性的國家安全會議。

在美國《國家安全法》的立法過程中，引發了國家安全會議定位的爭論（同樣情形也發生在我國國家安全會議法制化過程中），以國防部為主的一派主張比照英國「帝國國防委員會」將國家安全會議定位為「太上內閣」（super-cabinet），為內閣閣員的小組會議，故在召開此類「國家安全會議」時，若總統缺席，得由特定部會首長代為主持，而國家安全會議的地點則設於國防部內。以國務院為主的另一派則持反對意見，不願看到自己在外交事務的主導權受到割裂。因而主張國家安全會議的設置並無必要。最後，在白宮幕僚的建言下，為確保總統在國家安全事務領域的特權，杜魯門總統採第三案，仍設國家安全會議，但「國家安全會議」僅為總統的諮詢機構，「國家安全會議」的表決僅提供總統決策的參考，有關國家安全的決策權緊緊掌握在總統手中；而在總統無法主持時，由副總統代為主持，國家安全會議地點設在白宮，而非國防部，並設常態性的「國安會」幕僚組織。換言之，1947 年美國《國家安全法》完成美國國家安全會議的法制化，

並確定國家安全會議兩項組織設計上的特點：(A) 總統所召開主持的「國家安全會議」為國家安全事務的諮詢機關，總統掌握最終決策權；(B) 「國安會」為總統在國家安全事務上的常態性幕僚機關。

1947年，美國國家安全會議法制化後，在季辛吉任國家安全顧問期間（1969-1975）展開首次重大的組織改造工程，強化了國家安全會議的角色，賦予國家安全會議的角色由「為利總統就政策事宜決行的高層研商論壇『之一』」變為「為利總統就政策事宜決行的『唯一』高層研商論壇」，自此，確立了國家安全會議的主導性，形成現今美國的國家安全會議規模與功能。

美國國家安全會議的結構堅實、功能充足，儘管它仍有很多改善的空間，外界對它的批評也始終沒有停過。實務上，美國國家安全會議被運用的狀況常因各任總統的領導風格而有差異。一位研究美國國家安全會議運作模式的學者就曾指出：「每一任政府上台之初都傾向依循以國家安全會議為基礎的標準跨部會程序，但隨著時間一久，決策圈就會越來越小，臨時性的非正式程序會扮演越來越重要的角色，而標準的程序就經常會被跳過，或被簡化。」實際上，每任總統都會發展出國家安全會議以外的特別管道或聚會，如詹森總統時期的週四午餐會、柯林頓總統時期的 ABC（歐布萊特、伯格、柯恩〔Albright-Berger-Cohen〕）午餐會等等，即便是季辛吉任國家安全顧問時，也有他的季辛吉小組會議。但無論如何，國家安全會議機制仍是美國國家安全政策在決策、協調、整合與執行時的一個體制性的重要節點，一位具「國安會」幕僚經歷的學者也指出，當美國的對外政策遭逢明顯的重大挫敗時——如韓戰爆發、豬邏灣事件、越戰、軍售伊朗醜聞，通常也都是國家安全會議這個節點被忽略或跳過的時候。

一位觀察美國設置國家安全會議歷程的學者也指出：「國安會」做為總統的國家安全幕僚組織，就是希望它能「為美國外交與軍事政策及其執行，建立一個能在政府各相關部會間維持主動、密切、持續往來的常設平台，……負責（A）在政治與軍事領域全般政策的形成與協調、（B）分析評估我國外交目標、承諾與風險以及（C）使前項與我國現有軍力與其潛能相互平衡。」依美國《國家安全法》，「國安會」之功能在「就國家安全事務相關之國內、外交與軍事政策之整合

美國國安會作為幕僚組織的主要任務在國家安全事務的跨部會協調整合，其功能至少包含促成情資的分享、促成意見的交換與促成執行的合作等三要素

至少應包含（A）促成情資的分享、（B）促成意見的交換與（C）促成執行的合作等三要素。

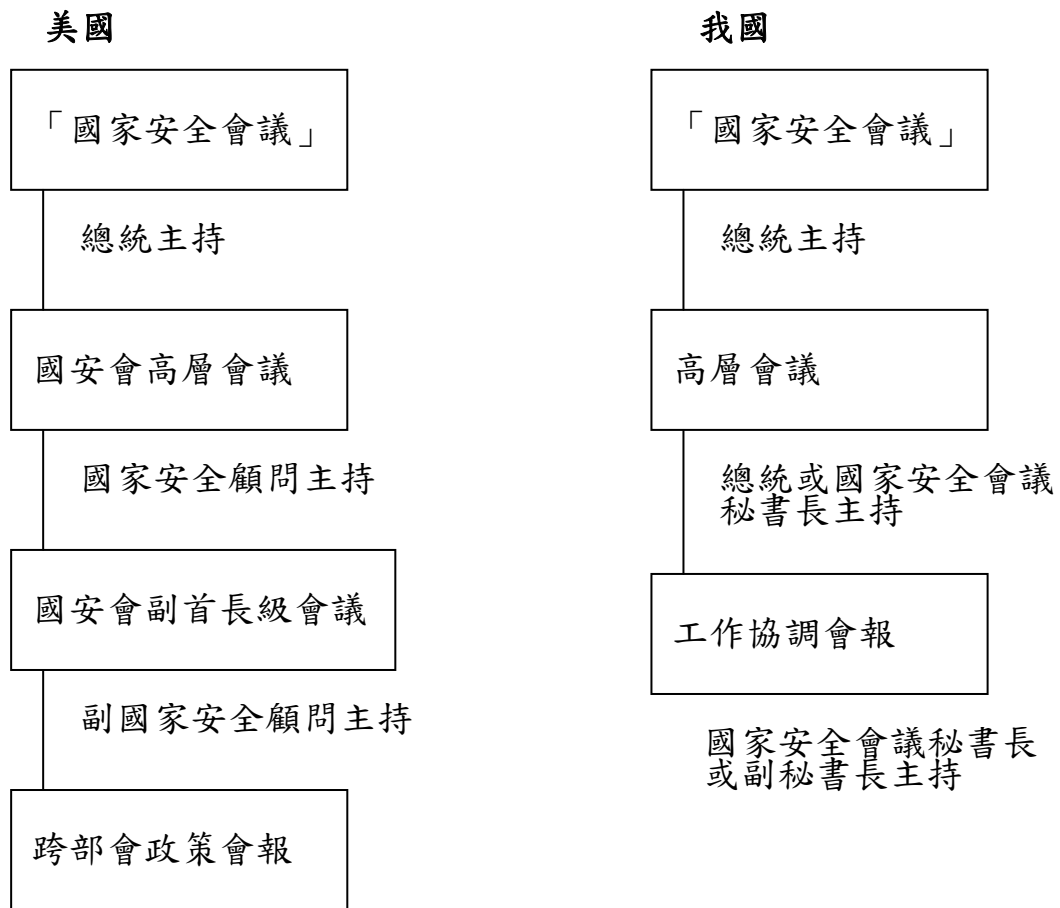
就情資的分享而言，「國安會」通常不是第一線的情報蒐集單位。因此，有賴各部會提供取得的情資以作為研判與決策的依據。在美國，各情蒐單位間的本位主義使得情資的分享一向是個問題。九一一事件後，美國進行情報機構的大改組，改善了各部會間情報業務工作層級上的協調整合外，也強化了「國安會」在情報業務上政策指導功能。經情報改革後，現制美國國家安全會議內設「海外情報會報」，是「國安會」層級之情報政策指導機制，成員有：國家安全顧問（主席）、國家情報總監、國務卿、國防部長及其他經總統指定之人。其功能在（A）確認經總統指明之美國國家安全利益的相關情資需求、（B）建立為滿足前述利益與需求所須之各項計畫、規劃與行動之工作與經費的優先順序、（C）建立美國情報行動執行的相關政策，包括指定情報社群內各成員的角色與情蒐目標。該小組會報每年並就前述法定功能進行檢討。國家情報總監彙整情報需求，分類並區別優先順序後，列出情蒐要點清單，並執行的跨部會的工作督導。在此機制下，美國國家安全的核心機構（國家安全會議、國務院、國防部、中情局）間的情報分享已體制化地內建於國安會的運作中。

就意見之交換而言，視總統個人的領導風格而有所變化。在杜魯門總統時期，美國國家安全會議提供了「總統本人」協調整合各部會意見的場域。到了艾森豪總統時期，特別重視「國安會」的幕僚組織，設「規劃小組會議」，「規劃小組會議」由各相關部會資深官員組成，定期開會，在小組會議進行初步的意見協調整合，會後並提交政策報告至總統主持的「國家安全會議」，由總統決策後，再由「國安會」的「工作協調小組」負責工作執行的協調整合。相較於艾森豪總統極

向總統提出建言，以強化政府軍事部門與其他相關部會在涉及國家安全事務時更有效率地進行合作。」很明顯的，國家安全事務上的跨部會協調整合是美國「國安會」的主要任務，其功能

度重視國家安全會議內科層管制的協調整合機制；甘乃迪總統則是高反差地極度不重視這些機制，並傾向親召少數「國安會」幕僚或部會首長進行非正式的意見交換。

在尼克森總統時期，季辛吉進行國家安全會議權能強化的工程。艾森豪總統時期所設的「規劃小組會議」，被進一步擴充為「副首長級會議」、「審閱小組會議」、「跨部會小組會議」與一些臨時任務編組的會議等三層四類的協調整合機制。「副首長級會議」的功能接近過去的「規劃小組會議」，但位階更為提高，權能更為強化。「副首長集會議」的固定成員有國務次卿（主席）、國防部副部長、國家安全顧問、中情局局長與參謀首長聯席會議主席等五人，可說為總統主持的「國家安全會議」的前置會議，除審閱各工作層級上呈報告，以決定總統主持「國家安全會議」的討論議題，並處理不須總統「國家安全會議」決策的事項。藉由「副首長級會議」的設置，國家安全顧問成為各部會意見的協調整合過程中的主要份子，具相當的主導權。「副首長級會議」以下的「審閱小組會議」，負責審閱由「跨部會小組會議」、臨時任務編組會議與各部會所呈之報告，並決定是否提交「副首長級會議」來討論，且具有權力要求「跨部會小組會議」與臨時任務編組會議提交指定的報告。「審閱小組會議」的成員，為參與「副首長級會議」各相關部會（含國家安全會議）之代表。再下的第三層為「跨部會小組會議」與臨時任務編組會議等兩種工作階層會議，前者以地區再行分組，後者以特定事務或功能再行分組。綜合而言，季辛吉的設計讓這些會議成為「國安會」幕僚與各部會意見協調整合的場域，「國安會」幕僚在過程中均扮演相當的角色。此一設計打下美國國家安全會議現代化的基礎，鞏固了「國安會」在協調整合各部會意見上的角色。其後雖有增修，名稱或有不同講法，但都未改季辛吉的基調。此一機制，在歐巴馬政府稱為「國家安全會議」（總統主持）、「國安會高層會議」（NSC Principals Committees, NSC/PC，部會首長級會議，由國家安全顧問主持）、「國安會副首長級會報」（NSC Deputies Committee, NSC/DC，部會副首長級會議，由國家安全副顧問主持），以及工作層級的「跨部會政策會報」（Interagency Policy Committee, IPC）等四個層級，如圖一所示。



圖一：美國與我國在不同層級的國家安全會議

當「國安會」成為不同部會間意見協調整合的場域，由國家安全顧問以下的「國安會」幕僚的角色日益吃重，人數也隨之增加，在尼克森總統前，「國安會」幕僚人數從未超過 20 人，在尼克森總統任內急遽增加達到百人以上，卡特總統任內裁減至 50 人上下，但雷根總統時期又增加到 60 餘人。老布希總統時期「國安會」幕僚規模又大幅增加到 171 個幕僚（其中 70 位為政策幕僚，101 位為助理。總數中有 114 位是由其他部會支援而來）。在柯林頓總統時期有 100 位，在小布希總統 2008 年時有 109 位，其中政策幕僚人數為 52 位，其編制如表一：

表一：美國「國安會」編組與政策幕僚人數（2008年）

職務	官員與幕僚人數
國家安全顧問	1
副國家安全顧問	1
伊拉克與阿富汗事務專責副國家安全顧問	14
戰略溝通與推廣專責副國家安全顧問	6
國際經濟專責副國家安全顧問	10
區域事務副國家安全顧問	1
民主策略專責副顧問	1
打擊恐怖主義專責副顧問	9
戰略規劃與體制改革特別顧問	1
政策執行特別顧問	1
伊拉克與阿富汗事務總統特別助理	1
國際貿易與經濟事務總統特別助理	1
法律事務資深主任	1
立法事務資深主任	3
情報計畫與改革資深主任	3
民主、人權與國際組織事務資深主任	4
打擊恐怖主義事務資深主任	1
國防政策與戰略事務資深主任	7
反擴散事務資深主任	6
非洲事務資深主任	4
歐洲事務資深主任	6
俄羅斯事務資深主任	2
南亞與中亞事務資深主任	3
西半球事務資深主任	5
東亞事務資深主任	6
總統演說資深主任	1
國家安全會議發言人	1

來源：本表資料與數據出自：Gabriel Marcella, “Understanding the Interagency Process: The Challenge of Adaptation,” in Gabriel Marcella eds., *Affairs of State: The Interagency and National Security* (Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2008), pp. 12-13.

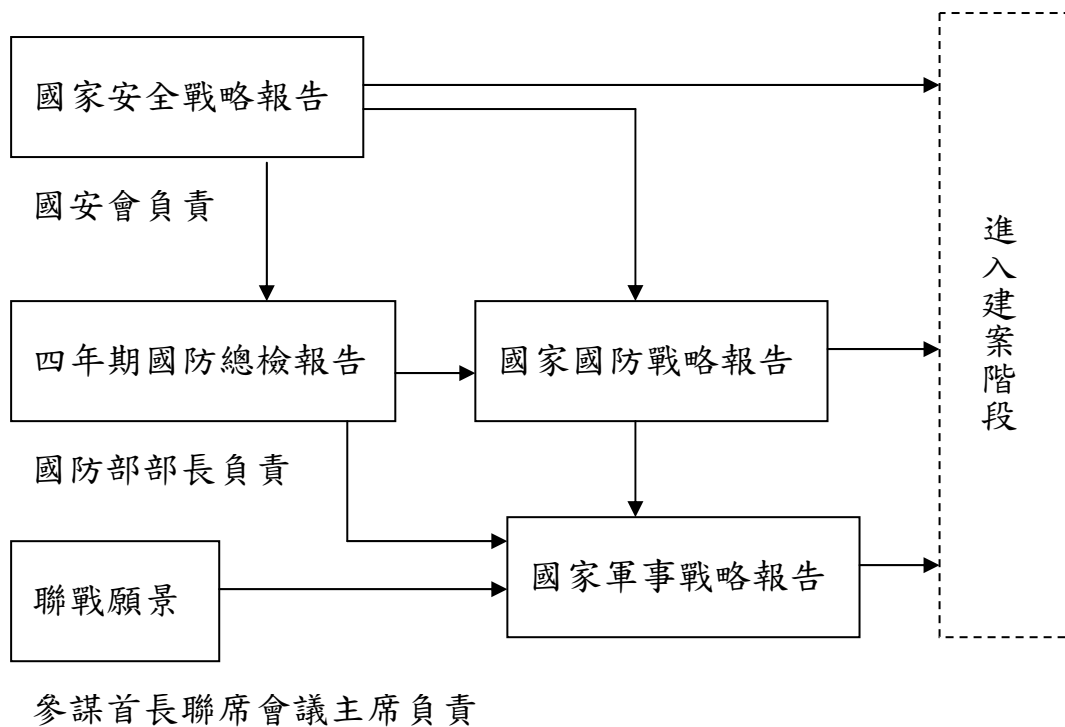
最後為執行之合作，除了藉由前述各層級意見協調整合機制進行外，美國國家安全會議在總統指裁示與戰略指導文件的體制化，使得各部會在進行執行面的協調整合有所依據。在杜魯門總統時期就已建立總統的國家安全指裁示文件的制度，有名的 1950 年《國家安全會議第 68 號文件》(NSC-68)，是美國冷戰期間最重要的戰略指導文件。為配合強化「國安會」的權能，季辛吉也對於總統國家安全指裁示文件的形式也有所創新，以「國安決策備忘錄」稱呼總統具體的國家安全指裁示事項，以「國安研究備忘錄」稱呼總統指示後續國安部門研析的命令。而後每一任政府對於總統國家安全指裁示文件的用語都有所不同（目前歐巴馬總統以「總統政策指令」稱之），但性質相同。隨著國家安全會議的權能強化，發佈的總統國家安全指裁示文件也越來越多，在雷根總統時期曾多達 300 餘件總統國家安全指裁示文件，其餘時期一般約在 60 至 70 件之間。自尼克森總統之後，新就職總統為迅速確立「國安會」之跨部會協調整合的工作流程，上台之後的首件（或第二件）國家安全指裁示文件就是明訂「國安會」的幕僚編組。

許多國家安全指裁示文件，常成為爾後白宮公布的各種不同議題「國家戰略文件」(National Strategy) 之起跑槍。例如：1998 年，柯林頓總統公布《總統決策指令／國家安全第 63 號文件》(Presidential Decision Directive/National Security 63, PDD/NSC-63) 便是美國在關鍵基礎設施防護的重要里程碑，後來成為 2003 年《美國關鍵基礎設施與重要資產實體防護國家戰略》(The National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets) 的重要參考基準。

1990 年代後，此類國家層級戰略指導文件進一步制度化，《國家安全法》修正條文明訂國家安全會議提交戰略指導文件之義務，規定：「新任政府必須在就職後 150 天內提交國會《國家安全戰略報告》(National Security Strategy)，爾後每年應定期提出。《國家安全戰略報告》之內容應包括：(A) 攸關國家安全的美國全球利益、目標與目的；(B) 為能嚇阻侵略與實踐美國國家安全戰略所需之外交政策、全球承諾與國防力量；(C) 政、經、軍等相關國力的短期或長期運用，以保障或達成第 A 項所之利益、目標與目的；(D) 為達成美國國家安全戰略所需國力的合宜性，包括對各項國力是否能均衡地支援國家安全戰略的評估；與 (E) 其他有助於國會瞭解美國國家安全戰略之資

訊，其中提交國會的國家安全戰略得分機密版與公開版。」研擬《國家安全戰略報告》是「國安會」幕僚的重要任務。

就國防領域而言，如圖二所示，美國的《國家安全戰略報告》、《四年期國防總檢討報告》（*Quadrennial Defense Review*）與《聯戰願景》（*Joint Vision*）是以計畫預算制度為基礎的國防規劃過程中，最為關鍵且具「前導」性質的三項法定文件。《國家安全戰略報告》為包含國防在內的國家安全政策總指導。因此，就國防事務而言，《國家安全戰略報告》可說是最高的政策指導文件，也是最能反應總統與文人國安團隊國防理念的文件。依法《國家安全戰略報告》應於總統就職 150 天內提交，且須每年更新。但在實際運作上，除柯林頓政府第二任期較為遵守外，爾後的小布希政府、歐巴馬政府延宕或甚至漏未發佈的情事所在多有。最近一次的《國家安全戰略報告》於 2010 年 5 月間公布。



圖二：美國國家安全戰略報告在國防規劃中的角色

最後，爲了確保國家安全事務的跨部會協調整合更爲順暢，並保持二十四小時的警戒，1961年起，在白宮西廂辦公廳地下室設置了「狀況室」(situation room，或稱戰情室)，由國家安全會議(後增加國土安全會議)所使用，置主任一員與二十四小時輪值的官員(多由國防部、國務院與中情局官員選派擔任)，其功能在彙整與提報與國家安全事務相關之每日情資與各部會之即時突發事件，並提供「國家安全會議」安全的開會場所，並與國防部、國安局、中情局、國務院各部會之指揮管制系統相連線以能進行執行面上的協調。換言之，「狀況室」提供了美國國家安全會議進行跨部會情資分享、意見交換與執行合作的場所與硬體設施。

貳、我國國家安全會議的法制化與現代化

美國的國家安全會議機制以其結構與功能著稱，但因威脅環境、國體或政體、乃至政治或組織文化的不同，其他國家縱有國家安全會議的組織，也未必願意或能夠仿效美國國家安全會議的結構與功能。內閣制國家便常以閣揆辦公室或戰時內閣——而非設置常態性的國家安全會議——來處理國安政策的協調與整合。而許多國家縱有國家安全會議，但其角色、任務與組織也與美國國家安全會議大相逕庭；在許多發展中國家，其國家安全會議之設置多爲鞏固特定個人、政黨或族群的政治主導權。

我國國家安全會議的設置沿革與設置精神仿自美國，但在特定時空背景，有若干特殊不同之處。我國國家安全會議的前身爲「國防會議」(1954至1967年)，其功能大致與過去的「國防最高會議」(1937至1939年)或「國防最高委員會」(1939至1947年取代前者設立)相當。「國防最高會議」是當時全國最高軍政決策機構，與負責軍令指揮的「軍事委員會」互爲犄角，「國防最高會議」決定國防政策、國防經濟與國防動員等事項，形式上是政府機構，但其成員由國民黨黨、政、軍相關機關要員組成。而「國防最高委員會」，在功能與組成成員上雖與前者相近，也能號令行政部門，但其代行國民黨中央委員會職權，乃以國民黨黨組織代行軍政權責。

1954年，我國仿美國國家安全會議設立「國防會議」，但仍具濃厚軍政色彩，除戰地政務外，行政院各部會與國防軍事相關施政以及中央政府總預算均需事先送「國防會議」審查。「國防會議」的功能仍為諮詢性質，主在協助總統督導行政院跨部會國防事務，具跨部會協調整合功能。同時，「國防會議」亦掌握情報與國防科研業務，其下設國家安全局、國防計畫局與科技顧問委員會。與美國獨立的中央情報局不同，我國的國家安全局則先後隸屬於「國防會議」與後來的國家安全會議，造成此一獨特的現象，與蔣經國有關。蔣經國任職於總統府資料室主任期間，負責協助蔣介石整合因派系紛爭而四分五裂的情報體系，並取得相當成效。為讓蔣經國繼續掌握情報系統，當1954年「國防會議」設立後，由蔣經國任「國防會議」副秘書長，次年，國家安全局設立，隸屬「國防會議」，而形成我國特色，但亦造成日後體制上的混淆。國防會議下之科技顧問委員會，為國防科技的整合機制，指導國防部的研究發展委員會（現今中科院的前身）。

1967年，「國防會議」依《動員戡亂時期國家安全會議組織綱要》改制為國家安全會議，早期功能與以往的「國防會議」相近。但隨著反攻大陸無望，原「國防會議」中濃厚的軍事色彩逐漸萎縮，原所屬國家安全局、國防計畫局與科技顧問委員會或羽翼已豐而自行其事、或解散、或改編，最後國家安全會議除提供諮詢外，僅具中央政府總預算的形式審查功能。1967年的「國家安全會議」的法定與會成員除戰略顧問、總統府參軍長（現已廢除）等軍方人員外，餘與今日「國家安全會議」的與會成員相當。

1991年動員戡亂時期結束，根據《憲法》增修條文，總統為決定國家安全大政方針得設國家安全會議及所屬之國家安全局。1993年，《國家安全會議組織法》（以下簡稱為「1993年條文」）在爭議中立法通過，完成了國家安全會議的法制化工作，而後並經2003年修訂部份條文（以下簡稱「現行條文」）達成初步的現代化工程。

在「1993年條文」的立法過程中，發生與美國類似的有關國家安全會議角色與任務上的爭議，儘管當時仍依官方版本順利完成立法，但期間內所涉及的若干爭議迄今猶存。對「1993年條文」持反對意見者認為：前總統李登輝在1990年代推動憲法改革，方向朝向半總統

制，故行政權應朝向行政院長集中。因此，應當要嚴加限制任何足以強化總統權責的制度安排。而「1993年條文」中對國家安全會議的制度設計，以確保總統在國家安全事務領域之特權為優先。反對意見者認為此法將會割裂行政院院長對所有行政院部會的全面性掌握，因之將「1993年條文」國家安全會議的設計譏之為「太上行政院」。除了憲政上的爭議，當時在野的民進黨也認為：國家安全會議是兩蔣時期反攻大陸與壓制反對運動的遺緒，所以傾向反對設立。部分反李的新國民黨連線立委，也出於對李登輝個人的反對，連帶也反對設立國家安全會議。

1990年代末期，因《國防法》的立法一度有連帶修訂《國家安全會議組織法》之議，但並未成功，一直要到2003年於康寧祥任國家安全會議秘書長期間，才通過《國家安全會議組織法》的修正，成為「現行條文」。雖然條文更動不多，但增加了聘用人員的規定，健全了「國安會」的功能，確立了我國國家安全會議的現貌。「1993年條文」與「現行條文」形成國家安全會議在角色、任務與組織的法律規範，其規範下的體制特色如下：

（一）定位與任務：國家安全本為概念模糊、界線不清的概念，「1993年條文」中僅定義國家安全會議的定位為總統決策時之諮詢機構，稱「國家安全會議，為總統決定國家安全有關大政方針之諮詢機關」，而「國家安全會議」由總統為主席，副總統為備位，「國家安全會議」之決議亦僅供總統參考。但「2003年條文」則更進一步定義

國家安全會議組織法對國家安全界定為「國防、外交、兩岸關係及國家重大變故」，是法律對國家安全會議職權範圍的限縮性界定。然而，此一界定既不符合日趨多元的國家安全議題，而實務上，國家安全會議的運作也遠遠超出此一範圍

國家安全的範圍，稱「前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」，此一增修，名在藉法律上的定義賦予國家安全一詞明確的指涉範圍，實為旨在限縮國家安全會議權責，非該新增條文項下所列，即不屬國家安全會議權責，顯見「1993年條文」立法時對於總統在國家安全

事務上之專屬特權的顧忌到了 2003 年時猶在。然而，此一界定顯然忽略現代國家安全事務之複雜性與多樣性。實務上，國家安全會議所處理的兩岸經貿議題、美國牛肉進口議題、反恐的國際合作、關鍵基礎設施防護、資訊安全等等，不僅與此限縮性定義產生相容性問題，也很難能用可主觀寬鬆界定之「國家重大變故」一詞加以涵蓋。因此，儘管「現行條文」對國家安全會議的職權範圍有所限縮，但在實際運作上國家安全會議的運作多已遠遠超出法律所授權的範圍。

對總統權的同一顧忌亦顯現在「現行條文」修訂將總統府秘書長排除出「國家安全會議」法定出席人員。在美國，總統幕僚長與總統法律顧問屬總統指定參與「國家安全會議」的人員。美國白宮官員參與「國家安全會議」的人數顯較我國總統府官員為多。

(二) 最重要的部分在組織設計中所隱含的國家安全治理方式。前已述及國家安全會議的二個組織上的指涉，一是「國家安全會議」，乃以總統為主席，副總統、行政院院長、副院長，相關部會首長、國家安全會議秘書長、國安局局長與參謀總長等 13 位法定出席成員的會議（在我國，國安局局長與參謀總長以法定成員身份參與「國家安全會議」，與會的地位遠較美國的中情局局長與參謀首長聯席會議主席以顧問身份參與的地位為高）；另一個是「國安會」，以國家安全會議秘書長為首的組織，下置副秘書長 1 至 3 人、諮詢委員 5 至 7 人（通常為 5 位）以及秘書處（含處長及以下事務官員），這些規定自「1993 年條文」立法後沿用至今。

飽受「太上行政院」質疑的「1993 年條文」立法過程，對國家安全會議可說是限制有加，若嚴格依法而行，「國安會」的其角色將限縮為僅具處理開會議程、召集與記錄的「秘書單位」，2003 年後，頂多加上研究功能。且「1993 年條文」明訂「國安會」秘書長的角色為「依據國家安全會議〔此處應指「國家安全會議」〕之決議，『處理會務，並指揮、監督所屬職員』」，定位僅為秘書之長，而副秘書長為「襄助秘書長『處理會務』」，且職務比照簡任 14 職等，任務與職等與秘書處處長（簡任第 13 至第 14 職等或中將）相近，反而是由總統「特聘」的諮詢委員在制度設計中具有較高地位，因為諮詢委員非屬職員，自然不受秘書長指揮監督。

「1993年條文」本就未授予國家安全會議應有的職權，故條文通過之初，國家安全事務仍然依賴總統與各相關部會首長的多個單線作業，例如，國防部以每月的大軍談與每週的小軍談等機制來確保與總統單線作業的順暢。而且，受到濃厚的軍事淵源影響，形成認為「國家安全會議」乃涉及和戰大事的迷思，所以還是少開為宜。而且傳統上傾向在會前先行解決歧見，而非在會議中大鳴大放。這些都使得真正的「國家安全會議」在李登輝與陳水扁兩位前總統時期很少召開；即便有，也是

依國家安全會議組織法，國安會的角色不過是具研究功能的秘書單位，而國家安全會議秘書長僅為秘書之長。但經國家安全會議二十年來的運作，國安會已發展為具有跨部會協調整合功能的國家安全幕僚組織，而國家安全會議秘書長也自秘書之長、國安首席幕僚演進為國安幕僚長

象徵性地用來政策宣示或顯示共識。馬英九總統時期，總統所主持的「國家安全會議」的開會頻率增加，逐漸跳脫過去少開為宜的迷思，屬正面的發展。不過，總的來講，「國家安全會議」仍然象徵宣示大過於實質討論，開會頻率還是有限，這使得「國安會」必然會成為我國國家安全運作的核心。但「1993年條文」中的體制束縛，法律授予「國安會」幕僚之權責其實很低。如何迂迴此一體制限制，就成了歷任國家安全會議秘書長的首要任務。

總統與各相關部會首長的單線作業不利於跨部會間的協調與整合。因此，為符合實需，國家安全會議只能透過實際運作的調整來迂迴當初立法的限制。「國安會」開始從秘書單位轉變成為幕僚單位，並具有若干政策執行功能。國家安全會議秘書長的角色也逐漸加大，從法律所定的秘書之長，成為總統的國家安全首席幕僚，再成為今日總統所倚重的國家安全幕僚長。

從國家安全會議的人事佈局、內部管理與業務操作上看出此一轉變的過程。李登輝在1988年就任總統時，當時的國家安全會議秘書長是蔣緯國，基於蔣緯國的個人聲望與對蔣家的尊重，蔣一直留任到

1993年李登輝準備啓動國家安全會議法制化的前夕。施啓揚是李登輝所任命的第一位國家安全會議秘書長，施啓揚歷練陸委會主委與法務部部長，既有兩岸政策背景又有法律背景，銜命負責「1993年條文」的立法工程。「1993年條文」立法工作完成後，1994年外交系統出身的丁懋時接任國家安全會議秘書長（至1999年），丁懋時的就任吹響了李登輝「務實外交」攻勢的號角，而1995-1996年的臺海飛彈危機。丁懋時爲李外交攻勢的操盤手，也是台海飛彈危機的救火隊，足見其角色已非秘書之長。

李登輝執政時期的國家安全會議人事佈局與管理風格相互配合。國家安全會議秘書長、副秘書長與諮詢委員等職，除一部份用以酬庸資深政治人物外，另一部份則延用年輕的優秀專業人員，後者才是真正的主力。李登輝傾向單線或區塊作業，與秘書長、副秘書長或諮詢委員保持個別的信任關係與指揮管道，國家安全會議秘書長爲一群國安幕僚的首席，副秘書長、諮詢委員等人都能不透過秘書長而直通總統。此一時期的「國安會」主要是以個人建言與專業所組成的鬆散之幕僚集合體。李登輝執政時期的國家安全會議主要任務集中在外交與兩岸事務，自「國防會議」傳承下來的軍事事務反而其次。李登輝越到後期越爲倚重「國安會」幕僚，並經常跨過部會首長。1999年5月「國安會」完成「特殊國與國關係」的論述，時任陸委會主委的蘇起後來表示，他在6月底獲知，本以爲還會有跨部會的討論，但李登輝實已部署完畢，7月間由李逕行對外宣示，蘇根本無從置喙。

陳水扁在執政初期沿襲李登輝的國家安全會議管理風格，直到2002年起開始有所轉變，2002年時任秘書長的邱義仁調整了原來鬆散的管理風格，副秘書長或諮詢委員所上呈總統的文書必須先經過秘書長，而副秘書長、諮詢委員的任務也必須接受秘書長的指揮與督導，秘書長也肩負協調、整合各相關部會首長的任務。自此，國家安全會議秘書長成爲總統在國家安全領域內的幕僚長，秘書長與副秘書長、諮詢委員間的上下長官部屬關係確定，「國安會」也開始有其整體性。

2003年「現行條文」的修訂通過在繼任邱義仁的康寧祥任內，雖然條文更動不多，但增加聘用人員的規定，此一小小增訂，對於「國

安會」的功能卻有太大的影響。首先，聘用人員的數量充足與來源彈性，不僅使得「國安會」研究能量大增，立即刺激「國安會」所能處理的議題顯著擴張；其次，「國安會」也因此成為我國擁有最多政治任命的官員與機要幕僚的機關，這大大增強了國家安全會議運作所亟需的政治敏銳度，是趨向美國制度的設計。但比起美國「國安會」規模，我國編制（合計 29 至 39 位政策官員與政策幕僚）相對於美國仍然偏低，在 2008 年同一時期，我國「國安會」政策幕僚之人數（36 名，見表二）僅有美國「國安會」政策幕僚（52 名，參見表一）之 69%，特別是我國「國安會」之業務還兼有部分國土安全與經濟安全事務（在美國，此等業務由白宮內的國家經濟會議或國土安全會議所轄）。

表二：我國「國安會」編組與政策幕僚人數（2008 年）

職務（與其任務）	官員與幕僚人數
秘書長（台美事務、兩岸關係）	5
副秘書長（兩岸事務、反制三戰）	4
副秘書長（國際組織）	4
副秘書長（總統演講、政治聯繫）	3
諮詢委員（國際經貿、歐盟）	4
諮詢委員（台日事務、邦交國事務、海洋事務）	4
諮詢委員（天然災害、流行疾病、反恐）	4
諮詢委員（非邦交國外交）	4
諮詢委員（國防軍事）	4

人數不含行政支援人員。

同時，在康寧祥任內，國家安全會議也從散處各地集中到總統府內，並佔了總統府內樓版面積的四分之一。季辛吉擔任美國國家安全顧問時，寧捨華麗的辦公廳，就是要搬進白宮裡離總統近一些小辦公室。康寧祥的搬遷，如出一轍，地利之便使得「國安會」擁有令人羨慕的權力優勢。最後，國家安全會議的檔案系統也在康寧祥任內建立，使得國家安全會議的運作更具制度性。

這些變革，看似零散、局部而技術性，實則相當敏感地觸及內部

的權力關係，也引起若干抗拒。在李登輝時期，國家安全會議副秘書長與諮詢委員都擁有直通總統的管道，此種單線作業，可以確保特定國安幕僚在特定議題上的發言地位。但這些變革，改變了「國安會」的作業流程，也改變了內部權力關係。康寧祥任內因修法通過而新增不少研究人員，同時也立即發動 2000 年以來國家安全會議第一次大規模的人事調整案，親自引薦 3 位資深學者擔任諮詢委員，不僅新人與新辦公地點所展現的新氣象外，也確保了秘書長的權力優勢。此一策略，也與季辛吉的「國安會」管理風格相近，後來也為邱義仁回任秘書長（2004 年）、蘇起新任秘書長（2008 年）所仿效。同時，邱義仁與康寧祥兩人都是民進黨內極富聲望的政治人物，對外足堪擔任部會協調整合的工作；而在權力收攏後，對內凝聚力高，整體性強，「國安會」幕僚被強勢部會各個擊破的機率大減。

2002-2003 年間的變革打造了今日「國安會」的規模與功能，這些組織上的新利基，迅速使得「國安會」的能量增加，在傳統的議題上，強化後的「國安會」能夠更為深入各部會，以確保總統所欲推動的國家安全政策能夠在各相關部會的政策上落實。以國防事務為例，2003 年起，「國安會」涉入國防事務逐漸加深，成為在沒有文人國防部長下政軍合作乃至文人統制的平台。強化後的「國安會」更有能量處理新興的非傳統性安全所衍生的議題，也開始超越「現行條文」中有關於國家安全的法律定義。例如：臺美之間的「蒙特瑞會談」（Monterey Talk）是雙邊有關國防軍事最高層的一軌常態管道，我方方面原本由國防部主導，原本僅有國家安全會議事務層級官員一員與會。2002 年起「蒙特瑞會談」改由「國安會」主導領隊，2006 年起更在「國安會」的整合下，討論議題擴及國家關鍵基礎設施防護等非關軍事的安全事務，我方與會成員範圍亦隨之擴大，「國安會」權能的長足進步可見一斑。2004 年起，「國安會」開始督導流行傳染病、資訊安全與人口老化問題；在美國牛肉的進口爭議上，在 2008 年之前與之後都有「國安會」的角色。

2008 年後，國民黨政府重返執政之初，雖聲稱要將國家安全會議的運作回歸制度，但「1993 年條文」與「現行條文」的體制設計實難以應付現實所需，國民黨政府在國家安全會議首任秘書長蘇起的主導下仍朝向 2003 年後的方向邁進，「國安會」的職能並未如聲稱的要加

予弱化；相反的，還是朝著擴大的方向邁進，甚至還比民進黨執政時期多聘任了 1 位諮詢委員。2008 年上任的第一波國家安全會議政策官員名單中，多達 2 位具有兩岸經貿專才同時進入「國安會」服務，為日後兩岸經貿談判與「經濟合作框架協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 預作準備。國家安全會議相繼在 2008、2010 年聘任專責資訊安全的諮詢委員；2010 年後，重大天然災害防救議題也提升至國安層級。因此，無論民進黨或國民黨執政，「國安會」的具體作為，均顯示出其所處理的議題範圍遠遠超出「1993 年條文」與「現行條文」中的界定。目前，「國安會」的特任、特聘的政治任命官員名單與職掌如表三所示。

表三：我國「國安會」現有編組與職掌（2013 年 5 月）

職稱	姓名	職掌	備註
秘書長	袁健生	對美事務	
副秘書長	鄧振中	國際組織、國際經貿	
	楊永明	對日事務、國際組織、文宣、外交	
	陸小榮	國防軍事	
諮詢委員	鍾堅	南海議題、核能	
	李嘉進	——	離職、待補
	袁桂笙	資訊安全	
	邱坤玄	兩岸事務	
	甘逸驊	歐洲事務、外交	
	張濟平	國內情資	

此外，除由總統主持之正式的「國家安全會議」外，國家安全會議的用以跨部會協調整合的各級會議也逐漸演進定型。國家安全會議內規亦仿美國制度（如圖一所示）設「國家安全會議」（總統主持）、「高層會議」（由總統或國家安全會議秘書長主持，各相關部會首長與會）與「工作協調會議」（由國家安全會議秘書長或副秘書長主持，各相關部會正副首長與會），後兩者功能約與美國的「國安會高層會議」與「國安會副首長級會議」相當。最明顯的三個例子：一為 2003 年美國對伊拉克發動第二次波灣戰爭，國家安全會議隨即召開數次由總統主持的「高層會議」。二為 2004 年發生三一九槍擊案後，國家安

全會議在正副總統皆缺席之情形下，由時任秘書長之康寧祥主持召開「高層會議」（即後來被稱為「國安機制」）進行危機處理。三為 2010 年發生北韓擊沈南韓天安艦事件，當時出訪在外的馬英九總統召集隨行的外交部部長與「國安會」秘書長進行了所謂「小型國家安全會議」。這三個例子的「會議」明顯地都與「1993 年條文」與「現行條文」所定之「國家安全會議」有別。

保密是國安人員的基本素養，但國家安全會議若過度隱密行事，對協調整合的功能會有不利的影響；國家安全會議的運作若無適當地對外界有所說明，也難在民主社會爭取贊同，益發加深對其正當性的質疑。我國「國家安全會議」的會議結論如何，並未形成像美國一樣的總統國家安全指裁示文件，外界自難得知，各部會除賴轉述外並無明確指導可供遵循，也不利於後續接任的「國安會」團隊的經驗學習。「國家安全會議」如此，其下的「高層會議」或「工作協調會議」自是各吹各的號，並無標準程序可言。同時，我國也未形成公開《國家安全戰略》一類的戰略指導文件的常例，唯一的《國家安全報告》（2006 年出版、2008 年增修）在陳水扁第二任任內出版後，後來的馬英九政府並未依循。這對於「國安會」在跨部會協調整合上自然也有不利的影響。

「現行條文」於 2003 年修法期間，行政院草案原無在總統府或國家安全會議中設立類似美國白宮「狀況室」之相關條文，但時任國家安全會議秘書長的康寧祥多次主動提出狀況室設立之必要性。雖然 2003 年修正通過的「現行條文」仍無狀況室之設立，但後來在 2005-2008 年間，藉由四次「國安會」所主導的玉山演習，已在國防部圓山指揮所原址建置了具基本指揮管制功能的跨部會「國家政軍指揮中心」，並於其他地點設有多處備援指揮所，也完成相關的指揮中心開設與作業準則。惜因 2008 年的政黨再次輪替，此一突破無法持續，迄今我國尚未有類似白宮狀況室之常態進駐、全時運作的能量。

參、推動權責相符的國家安全會議之議

我國的國家安全議會雖仿自美國，但我國《憲法》所授予的總統

的權力相對較小。在半總統制下限縮的總統權力，也反應在總統府的組織上。與美國白宮不同，我國總統府的組織主要任務在支持總統、副總統作為國家元首的象徵儀典，而非為行政治理而設計。我國的總統府內，不像美國白宮有許多重要的幕僚或顧問機構——如國家經濟會議、國土安全會議等——以支持總統的行政治理，即便唯一的國家安全會議也因前述極為限縮的法律授權，使得「國安會」作為一個組織，依法應該是召開「國家安全會議」的秘書單位，而非現今實務所行的總統之國家安全幕僚組織。自 1993 年法制化後，許多學界先進與國會議員提出許多立意甚佳的國家安全會議興革建議（如表四），但多數都在刻意壓制總統權的成見下遭到擱置。

如前所述，《國家安全會議組織法》1993 年的立法與 2003 年的修訂顯然與我國國家安全會議的實際功能並不相符，而實際運作時所採取的權宜措施當然會引起對國家安全會議正當性的質疑。「諮詢機關」一詞更成為國家安全會議規避國會監督的說詞。因此，《國家安全會議組織法》為壓制總統權而對國家安全會議權能上的限制，事實上適得其反，反而成為國家安全會議逃避責任、迴避監督的防火牆。

國家安全會議組織法為壓制總統權而對國家安全會議權能的限制，事實上適得其反，反而成為國家安全會議逃避責任、迴避監督的防火牆

訂顯然與我國國家安全會議的實際功能並不相符，而實際運作時所採取的權宜措施當然會引起對國家安全會議正當性的質疑。「諮詢機關」一詞更成為國家安全會議規避國會監督的說

表四：我國國家安全會議的重要興革建議（1993-）

 角色與功能

國家安全會議為決定國家政策方針、整合相關國家安全政策與處理國家安全危急事態之機關

— 蔡明憲（1998），未通過立法

國家安全會議為決定國家安全大政方針之決策機關

— 陳忠信（2000），未通過立法

國家安全會議之決議，應送行政院院會，由相關部會擬訂具體政策加以執行

— 陳忠信（2000），未通過立法

定期召開國家安全會議

- 蔡明憲（1998、1999、2000）、陳忠信（2000），未通過立法

總統或副總統不能主持國家安全會議時，由行政院院長代位

— 關沃暖（2003），未列入立法

國家安全會議設置狀況室

— 康寧祥（2003），未列入立法

 國會監督

國家安全會議秘書長應就國家安全會議之會議結論向立法院報告並備質詢

— 蔡明憲（1998、1999、2000）、李慶華（2000）、黃昭順（2003），未通過立法

國安會應定期提出國家安全戰略或國家安全報告

— 蔡明憲（1998、1999、2000）、陳忠信（2000），未通過立法

 人事

國家安全會議應設置研究員

— 蔡明憲（1998、1999、2000）、陳忠信（2000）、林濁水（2003）、康寧祥（2003），2003年通過立法

國家安全會議副秘書長、諮詢委員改為特任

— 康寧祥（2003），未通過立法

國家安全會議與各相關部會人員交流

— 黃義交（2003），未列入立法

因此，國防小組主張：為建立國家制度，完善國家安全治理，實有必要透過再次修訂《國家安全會議組織法》，使國家安全會議之實際角色與法律授權間權責相符；在提昇「國安會」功能的同時，並強化立法院對國家安全會議的監督。在不觸及《憲法》之修改、不更動國家安全局之隸屬關係與不增加編制人員的前提下，基於權責相符、落實功能與強化監督等三項原則，以下是我們對建議現行的《國家安全會議組織法》再次修訂的建議：

（一）權責相符

國家安全會議的設置法源為《憲法增修條文》第2條第4項，根據該條文：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」即定位國家安全會議乃在協助總統決定國家安全有關之大政方針。然而，「現行條文」第2條，將國家安全會議定位為「諮詢機關」，不僅易生誤解，也無法區別國家安全會議所具有的會議與幕僚組織的兩種屬性，建議於再次修法時予以釐清下列三項：

（A）明訂「國家安全會議」的屬性：明訂「總統為決定國家安全大政方針得召開國家安全會議及相關會議」，列入實務之「高層會議」、「工作協調會報」及其與會成員，也使後兩項會議之召開具有法律授權之正當性。同時，於國家重大變故時，為保障國家安全，維持政府持續運作，宜明訂「在總統、副總統不能出席國家安全會議或無法視事時，由行政院院長與總統預先指定順位之人員代理主持國家安全會議」。

（B）明訂「國安會」的幕僚功能：「國安會」為總統國家安全幕僚組織之屬性與功能應予明訂，建議增加「為協助總統決定國家安全大政方針，協調整合國防、外交、兩岸關係等國家安全政策，因應國家重大變故，置秘書長、副秘書長、諮詢委員等幕僚人員。」並調整「現行條文」中有關前揭人員職掌之內容。

（C）修正現有對「國家安全」之定義：調整「現行條文」文字，改為國家安全「係指國防、外交、兩岸關係、國家安全緊急變故或重大國家安全議題等相關事項」，以資因應日趨多元複雜的國家安全環境與議題。

（二）落實功能

國家安全會議之主要功能為國家安全事務之協調整合，應藉由制度與流程的精進、人員編組與硬體設施等數個面向予以強化，以因應現代國家安全治理之所需。除前述 B 項之外，國防小組的具體建議有以下三點：

（D）增列「國家政軍指揮中心」之規定：在不增加編制人員，運用下列 F 項所引進之人員，利用現有場所、施設與作業準則，明訂設立「國家政軍指揮中心」並維持常態全時運作。

（E）定期發佈「國家安全戰略報告」：仿美國制度，明訂國家安全會議應於每任總統就職後六個月內，向立法院提交「國家安全戰略報告」，以增加國家安全治理之透明度外，並讓各部會充分知悉總統未來的國家安全戰略方針，有利於爾後的協調整合。

（F）促進「國安會」與各相關部會間的人員互流：明訂國家安全會議之編制人員外，應有一定人數由各部會派遣編配於「國安會」與其「國家政軍指揮中心」之資深事務官員，除有利於跨部會之協調整合，增進跨部會合作的文化外，更兼具培養國家安全人才之效。

（三）強化監督

民主統制為民主國家國家安全部門之治理模式，其最基本要求是行政部門應向立法部門負責。國防小組主張：國家安全會議既經功能強化後，其受立法院監督亦理應隨之強化，始能符合權責相符。在監督面向上，除前述 E 項可間接強化監督之外，國防小組另建議：

（G）增列國家安全會議秘書長至立法院報告備詢之義務：「現行條文」雖明訂國家安全會議應受立法院之監督，但「國安會」秘書長向以總統府「諮詢機關」而非行政院之業務執行機關為由，除法案與預算案外，拒絕就政策事項至立法院報告並備質詢，形成法外之地與權重責輕。在尊重總統於國安事務的特權下，建議明訂「於國家安全會議或高層會議之召開或重要政策決定後三十日內，由總統責成國家安全會議秘書長就會議結論與重要政策向立法院報告並備質詢」。

相關《國家安全會議組織法》之修正建議，送民進黨立法院黨團參考。

新境界文教基金會

New Frontier Foundation

董事長：蘇貞昌

President: Tseng-Chang SU

執行長：林萬億

CEO: Wan-I LIN

副執行長：吳祥榮

Vice CEO: Hsiang-Jung WU

游盈隆

Michael Y. L. YOU

蕭美琴

Bi-Khim HSIAO

國防政策諮詢小組

Defense Policy Advisory Committee

召集人：陳文政

Convener: York W. CHEN

諮詢委員：

Standing Members:

李文忠

Wen-Chung LEE

柯承亨

Michael KO

翁明賢

Ming-Hsien WONG

廖祥順

Benny Hsiang-Shun LIAO

蔡明憲

Michael M. TSAI

以及兩位不具名的退役將領

And two anonymous retired generals

幕僚： 羅國應

Staff: Kuo-ying LO

國防小組感謝立法委員段宜康與其他專家在本次報告上的協助。

The Committee thanks Legislator Yi-Kang TUAN and other experts for their supports in preparing this report.



國防政策藍皮書

Defense Policy Blue Paper

- | | |
|---------------------|---|
| 第一號報告
DEF-PUB 01 | 民進黨的國防議題
DDP's National Defense Agenda |
| 第二號報告
DEF-PUB 02 | 中科院轉型與厚實自主國防核心研製能量
Transforming the CSIST: Strengthening Indigenous Defense Research and Development |
| 第三號報告
DEF-PUB 03 | 建立權責相符的國家安全會議
An Accountable National Security Council |
| 第四號報告
DEF-PUB 04 | 開啟臺美國防夥伴關係的新章節
New Chapter for Taiwan-U.S. Defense Partnership |

地址：台北市 100 北平東路 30 號 8 樓

Address: 8 F., No. 30, Pei-Ping E. Rd., Taipei, 100, Taiwan

TEL: (02) 2356 8028

For more information: <http://www.dppnff.tw>