發佈：2013-02-25, 週一 17:46
點擊數：17552

壹、前言

我國的國家安全會議(以下簡稱國安會)設於1967年2月，1991年4月修憲並廢除動員戡亂時期臨時條款。憲法增修條文第9條規定:「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及其所屬國家安全局...。」國安會根據憲法增修條文之規定，草擬「國家安全會議組織法」，經立法院於1993年12月30日三讀通過，並由總統於同日公布，完成我國恢復憲政運作後國安會之法治化工程。

國安會被外界視為相當神秘的機構，首先因為它直屬總統，辦公室設於總統府之二和五樓，與外界隔絕，而且總統府網站之組織系統圖並沒有納入國安會，外界更加無從得知國安會之信息。其次，雖然國安會之組織法第八條規定「國家安全會議及其所屬國家安全局應受立法院之監督」，但因為國安會隸屬總統府，因此除了每年審查預算之外，實際上不接受立法院之監督，過去立法院曾通過決議案要求國安會秘書長到院說明，國安會均以不合憲政體制而加以拒絕。第三，在資訊化時代，幾乎所有政府各部會及重要機構均設有網站，公開必要資訊，以滿足國人知的權利，可是在網路上卻找不到國安會的網頁。第四，隸屬於國安會的國家安全局(以下簡稱國安局)本身就是敏感單位，是督導、協調我國情報體系的敏感單位，增添國安會的神秘色彩。

外界對國家安會之瞭解不多，對它的實際運作能窺其全貌者更少，但是對它評論卻還不少，例如有些人稱國安會為「太上行政院」，也有人認為它成效不彰，還有人認為國安會不需面對立法院的監督和社會各種利益團體之直接壓力，因此是相當保守的單位。要知道這些說法是否正確，必須先深入了解國安會才能獲得答案。本文之目的在於介紹國安會的組織、功能和實際運作情形。

貳、國安會的組織

國安會的組織基本上可分成兩部分來加以說明，其一是將國安會當成一個機制，其二是將國安會當成一個組織。

(一)國安會作為一機制

根據「國家安全會議組織法」第三條之規定：「國家安全會議以總統為主席」，第四條規定國安會出席人員包括副總統、行政院院長、行政院副院長、內政部長、外交部部長、國防部部長、財政部部長、經濟部部長、陸委會主委、參謀總長、國安會秘書長、國安局局長，除上述法定成員之外，「總統得指定有關人員列席國家安全會議」。

雖然國家安全會議組織法第二條規定，國安會是總統決定國家安全有關大政方針之「諮詢機關」，但是由總統召開的國家安全會議，在會中必然做出政策決定，例如陳水扁總統於2006年5月18日召開國家安全會議，審定台灣第一部國家安全報告；馬英九總統於2011年3月中召開國家安全會議，檢討台灣的核能安全問題，提出十一項相關措施。因此當總統召開國家安全會議時，國家安全會議可視為是一決策機制。然而，總統並不常召開國家安全會議，陳總統從2000年5月20日上任，一直到2006年5月才召開第一次國家安全會議，但是陳總統表示在他召開第一次國家安全會議前的一年內，他已經召開六次「國安高層會議」。所謂「國安高層會議」參加的人員一向比國家安全會議少，而且依據議題之屬性，不見得所有法定人員均參加，但是「國安高層會議」

Phoca PDF

因為由總統親自主持，也可視為具有決策功能的機制。

(二)國安會作為長年運作的機構

國安會作為長年運作的機構，乃是總統的幕僚機關。如果不把國安局併入考量，國安會的組織相當小，人員只有一百人左右，經費通常只有兩億多元台幣，但是其人員編制的職等卻非常高，它設有秘書長一人，相當五院院長層級（在民進黨執政期間，秘書長之薪水和主管加級一度被刪成部長級，國民黨2008年再度執政後又恢復成院長級），下設一到三位副秘書長（設足三位是常態，其中一位通常來自軍方），位階是簡任十四職等，秘書長與副秘書長位階相差如此大，是相當奇特的現象。國安會另設有五至七位諮詢委員，其中五位有給職、兩位無給職，也因此通常只任命五位，但是他們卻是比照部長級的特任官。

國安會設有秘書處，設處長一人（簡任十三至十四職等或中將）、副處長一人（簡任十二至十三職等或中將），下設三個組，每組設有組長一人（簡任十一至十三職等或中將、少將），另編制有秘書四人、研究員五到七人（簡任十至十二職等或少將）。為了增加國安會的研究功能，以減少對外面學者專家或智庫之依賴，及增強快速應變的時效性及靈活度，國安會曾修訂其組織法，並於2003年6月5日獲立法院三讀通過，設立研究單位，聘用三十名左右之研究員、副研究員、助理研究員及研究助理，名稱和位階基本上比照學術機構。

參、國安會的功能

如上所述，國安會是總統決定國家安全有關大政方針之諮詢機構，因此首先要界定國家安全的範圍。根據國家安全會議組織法第二條第二項之規定：「...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」，其中國防、外交、及兩岸關係可說是傳統安全之範疇，但是國際社會各國之趨勢是將國家安全範圍擴大解釋，我國也不例外，而廣義的國家安全幾乎是無所不包，因此有關國家重大變故之相關事項可納入相當多非傳統安全議題(non-traditional security issues)，例如地震和颱風等重大天災、重大傳染病、核能安全問題、恐怖主義攻擊之威脅、環境生態之變遷、金融危機、能源安全、跨國有組織犯罪等，均可視為國家安全的重要議題。

國安會之功能可以分成以下幾項來加以說明：

(一)作為總統之幕僚單位

國安會作為總統之幕僚單位，乃是就國家安全議題向總統提出建議，供總統決策之參考，議題之選擇與研究，有些來自國安會之主動思考，有一些則是來自總統的指示。

(二)跨部會協調功能

如上所述，國家安全所涉及的議題相當多，而且隨著科技發展及全球化之現象，對國家安全議題有擴大化解釋的趨勢。依照國家安全會議組織法之規定，狹義的國安團隊，至少包括國安會、國防部、外交部、陸委會。然而，因議題而異，通常涉及的部會相當多，這些部會雖然重要性有所不同，但是位階則沒有上下屬關係，因此需要有一個單位來進行跨部會之協調，而最適合擔任此一工作的是國安會。然而，國安會主要在於協調，基本上它不是執行單位，行政院各相關部會才是落實政策的執行單位。

Phoca PDF

(三)督導國安局向總統提供情資

國安會下設國安局，不管是人員和經費均比國安會遠為龐大。根據國家安全局組織法第二條之規定，國安局除了「綜理國家安全情報工作與特種勤務之策劃與執行」之外，還擔負統合指導、協調、支援我國情報體系相關單位之責。國安會可責成國安局就相關國家安全議題蒐集情報資訊，這些情資可以以素材方式呈現，或經過國安會彙整、分析後寫成報告，呈交總統參考。

肆、影響國安會功能之因素

影響國安會功能的因素相當多，例如人力、經費、其它單位的配合程度等多少都會影響國安會之運作，但是最主要的因素大致可歸納為以下三項：

(一）總統的態度

國安會既然是總統的幕僚單位，則它的功能能否彰顯，總統的態度自然是很大的關鍵，此一情形與美國相當類似，例如美國艾森豪總統(Dwight D. Eisenhower)相當重視國安會，而甘乃迪總統(John F. Kennedy)則不重視國安會。如上所述，國安會可當成一個機制，但是何時或針對何議題召開國家安全會議，是總統的決定。事實上，自我國國安會成立至今已超過五十五年，但是歷任總統所召開的國家安全會議應該沒有超過七十次，有時總統所召開的國家安全會議，卻不像是國家安全會議，例如馬英九總統針對莫拉克颱風重創南台灣所召開的所謂國家安全會議，頂多只是黨政高層協調會議，因為國安會法定成員之陸委會主委、外交部長似乎沒有參加，而針對北韓領導人金日成去世，總統召開國家安全會議，則有點小題大作。基本上，如果總統相當仰賴國家安全會議來集思廣益及凝聚政府各部會之共識，則可能經常召開國家安全會議，或是總統非常重視國安會作為幕僚機構，來提供諮詢意見供決策參考，則國安會之功能自然水漲船高。

(二)總統與國安會秘書長之關係

這項因素與美國其實相當類似，美國尼克森總統(Richard M. Nixon)與其國家安全顧問（當時稱為國家安全事務助理）季辛吉(Henry A. Kissinger)維持相當良好的工作關係，小布希總統(George W. Bush)也高度信賴他的國家安全顧問萊斯(Condoleezza Rice)。如果國安會秘書長深得總統之尊敬與信賴，秘書長與總統見面之頻率大為增加，國安會在國家安全決策機制中的重要性自然提升。

(三)國安會秘書長的能力與威望

國家安全情勢瞬息萬變，有些可以事先預期，有些則是無預警的突發變故，例如美國總統每四年選舉一次，中共十年進行一次世代交替，均可事先預期，但是日本因大地震所引發之三合一重大災難、我國「九二一地震」、美國遭到2001年9月11日遭到國際恐怖主義組織之攻擊，則很難預期。面對複雜多變的國內外情勢，需要一位深入瞭解國家安全事務、能夠精準掌握國家安全情勢脈動、善於跨部會協調、具積極主動態度、被各部會首長敬重的菁英來領導國安會，因此總統必須慎選人選，國安會秘書長之能力和威望越高，則越能帶領國安會發揮功能。

Phoca PDF

伍、國安會之實際運作與問題

就扮演跨部會協調功能而言，國安會秘書長可召集相關部會首長，就國家安全議題進行協調，達成共識或彙整意見供總統做為決策之參考，也可依總統之指示，將總統之決策進行跨部會之協調、分工來落實。三位副秘書長及7位諮詢委員則可邀請相關部會之次長級官員召開會議。

(一)國安會與各部會存在競合關係

雖然國安會之位階高於各部會，然而在實際運作上，則可用美國著名學者艾里森(Graham Allison)所提出之政府政治模型(governmental politics model)或官僚政治模型(bureaucratic politics model)來說明，國安會與其它部會某種程度上存在競爭的關係，競相爭取總統的關愛眼神，因此各部會在各自本位利益之考量下，不見得會與國安會充分分享資訊或密切合作，他們很多時候寧願向總統直接報告。

(二)國安會與國安局之關係

不僅國安會與相關部會存在競爭或合作關係，國安會與其下屬之國安局也不見得可完全密切合作，尤其是國安會秘書長和國安局局長某種程度上是競爭關係，因為由國安局局長升任國安會秘書長已有前例，例如殷宗文及丁渝洲均是由國安局局長升任國安會秘書長。而且國安局局長也是由總統特任，可直接向總統負責，因此有時國安會對國安局之要求可能還需要總統出面來協調。

(三)國安會內部之磨合

國安會秘書長與諮詢委員之間，過去也發生競爭甚至矛盾關係，因為諮詢委員是由總統特聘，而且在李登輝總統執政期間，諮詢委員經常直接向總統提出建議報告，不經由秘書長呈遞，逐漸形成諮詢委員直接對總統負責之運作模式。曾有國安會秘書長採取強勢之領導作風，將諮詢委員當成下屬，要求諮詢委員依國安會公文流程，將要呈交總統的報告，先交給秘書長辦公室，經秘書長核閱後再呈交總統，引起諮詢委員之反彈。此外，常任文官與政務官(秘書長、三位副秘書長、及7位諮詢委員)間之磨合也是一個問題，這在民進黨執政期間尤其嚴重，在2004和2008年大選期間，均曾發生國安會常任文官所謂「夜奔敵營現象」，因為政務官與常任文官缺乏互信而影響業務之推動。

(四)研究人員沒有工作保障

如上所述，國安會於2003年修正組織法，成立研究單位，以聘用三十名左右之研究人員。這些研究人員有一部分來自政府相關單位，因有公務人員資格，除非有具體不適任之理由，不得解聘，至於沒有公務人員資格的學術人才，則沒有工作保障。為了吸引優秀研究人才加入國安會，當初的設計是比照大專院校，而且在薪資上略高於大專院校同級人員，希望這些研究人才能夠長期在國安會工作，經長時間之積累和努力可培養他們成為國安問題的專家，也可使國安會之研究單位建立像美國國會之國會研究服務處(Congressional Research Service)那樣的權威性，不受政黨輪替之影響，很可惜在2008年我國第二次政黨輪替之後，新任的國安會秘書長將所有沒有任官資格的研究人員全部解聘，嚴重打及當初設計此制度的理想與精神，凸顯研究人員沒工作保障的困境，面對各大學及中研院學術機構之競爭，國安會不容易吸引到人才，更難留住人才，也因此不易積累研究能量。

Phoca PDF

陸、結語

在一個全球化、國內外情勢瞬息萬變的時代，國家安全所面臨之挑戰更加複雜，因此需要國安會進行跨部會之協調，而且隨時提供總統重要的諮詢意見。國安會能否發揮它的功能，總統的信賴與支持是相當關鍵的因素，其中包括慎選國安會秘書長、副秘書長及諮詢委員，過去尤其是威權體制時代將國安會政務官的職位作為酬庸一些政治人物的做法，當然無法提升國安會的權威性與重要性。此外，朝野必須能夠屏除政治考量來幫助國安會的制度化真正生根，例如不要因為對國安會秘書長之好惡而隨意調整其位階及薪水，以及要提供國安會研究人員一個穩定的工作環境，否則是短視近利、缺乏胸襟和格局的做法。當然國安會自身之努力更是發揮國安會功能的重要關鍵，國安會的常任文官必須保持政治中立，政務官不能將國安會當成為政治和政黨服務的工具，必須將追求國家安全利益當成工作的首要考量，國安會的存在才有真正的價值，也才有可能符合國人的期望。

作者林文程為現任國立中山大學中國與亞太區域研究所教授兼社會科學院院長、日本研究中心主任、國家政策研究院執行長，曾任國家安全會議諮詢委員(2003-2004年)、台灣民主基金會執行長(2006-2010年)。

Phoca PDF

發佈：2013-02-25, 週一 17:46
點擊數：17552

Phoca PDF

發佈：2013-02-25, 週一 17:46
點擊數：17552

Phoca PDF