發佈：2013-03-04, 週一 17:06
點擊數：24088

台灣首次在政府單位出現國家安全會議（以下簡稱國安會）之名稱，要追溯到1967年的《動員勘亂時期國家安全會議組織綱要》，功能與其前身國防會議接近，但不同的地方是逐漸淡化軍方人員色彩。1991年動員勘亂時期結束，依《憲法》增修條文設立國安會及所屬國家安全局，1993年《國家安全會議組織法》通過，完成國安會法制化工作，2003年修訂部分條文，主要就國家安全進行定義，同時增加研究人員，同年8月，公開招聘第一批的研究人員正式進入國安會服務，強化因應全球局勢發展及提升總統諮詢功能與品質。

壹、國安會的組織定位

有關國安會之定位，依據《憲法》增修條文第2條第4項規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議。」而《國家安全會議組織法》第2條規定：「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。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。」因此，就定位來說，國安會屬於總統的諮詢機關，非屬行政院體系之一環，有關國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之政策執行與處置，依法應由行政院相關部會處理，國安會倘直接對各相關部會下達指令，將成為「太上行政院」，根據《憲法》及相關規範均不容許。

至於國安會的運作可分為兩個部分，一為由總統擔任主席所召開的國安會，法定成員包括副總統、行政院院長、副院長、內政部部長、外交部部長、國防部部長、財政部部長、經濟部部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長、國安會秘書長、國安局局長等及由總統指定有關人員列席；另外則是由國安會秘書長率領的成員，包括副秘書長1至3人、諮詢委員5至7人、秘書處處長及所屬人員等。除總統以主席身分召開國安會外，平日則以國安會秘書長所率領的幕僚群執行各項專案計畫。

不過，在組織編制上，國安會諮詢委員由總統特聘，而副秘書長在設置上，主要目的為襄助秘書長處理會務，職務比照簡任第十四職等，相當於行政部門次長或副部長層級，諮詢委員為特任官，直接聽命於總統，薪水比照部長級，請公假或事假，均需由總統核准，非僅秘書長核准即可；但在實際運作上，諮詢委員相關公文卻又要透過副秘書長、秘書長層級後，方得以上大簽由總統核定，足見國安會秘書長已然形成總統的幕僚長，而無論是副秘書長、諮詢委員、處長或其他研究人員，已構成一個整體，不再單獨對總統報告，國安會秘書長已扮演實質角色，權力不被架空，也避免了在與相關部會協調時，國安會成員被各個擊破，在國安政策上更具整體性。不過，諮詢委員與副秘書長職位上的奇特現象，也是未來《國家安全會議組織法》修訂時必須優先處理的議題。

貳、國安會的跨部會協調功能

除依《憲法》增修條文規定，國安局直屬國安會外，和行政院相關部會間的磨合與協調，也成為國安會一個重大且艱辛的任務，國安會主席為總統，形成總統自然地會透過國安會主導相關國安政策議題，國安會角色日益吃重。但在法律規範上，行政院各相關部會在法律上並無義務向國安會報告，而國安會本務也僅是總統的諮詢機構，提出建議方案供總統在國安議題上決策時參考，不過，由於相關國安議題部會首長均為國安會成員，因此，各部會承辦人員與國安會成員之間的協調與合作便顯得非常重要；另一個在行政實務運作上的考量是，當總統召開國安會之前，所擬方案早應已呈列在案，也就是在擬定方案過程中，國安會成員與行政部門成員間的協調工



Phoca PDF

作是否順利，成為所擬方案成敗關鍵。

1993年李登輝執政時期國安會組織法通過，當時國安會成員多採單線作業直接對總統負責，但自2000年首次政黨輪替後，國安會的運作方式便有所變革，陳水扁總統於5月20日就職後，國安會在同月28日向總統提報「國家安全會議任務簡報」，經由此次簡報，決定了國安會往後與行政部門溝通、協調之運作方式，當中包括未來秘書長與相關部會首長協商，副秘書長、諮詢委員與相關部會次長及實際業務主管協商之機制。於是，為處理國安會與行政部門運作機制，2001年4月29日，由總統核定的《國家安全會議運作機制》開始實施，該機制在2003年6月27日由總統核定修正，將國安會各項會議依層次、功能及目的不同，區分為「國家安全會議」、「高層會議」、「幕僚主管會議」及「工作階層會議」等。

如前所述，「國家安全會議」為總統決定國家安全有關大政方針，或有必要時，依法召開，召集與否由總統決定；此外，尚可由總統召集「高層會議」，總統得依實際需要，針對特定議題，指定國安會部分成員及相關人員，召開會議或聽取簡報，至於「高層會議」與「國家安全會議」相較，除與會成員減少外，其功能與目的，大致相同，例如在2006年草擬「國家安全報告」過程中，便由總統召開多場次的「高層會議」，副總統及行政院院長及相關部會首長均出席，尋求報告內容共識；其次，在總統召開國安會之前，可由國安會秘書長先行召開幕僚主管會議，但國安會秘書長必須承總統之命方能主持由相關部會首長參與之會議，在總統主持「國家安全會議」或「高層會議」前後，為形成初步共識、蒐集相關資料及確保任務達成之協調會議，此為「幕僚主管會議」；而在「幕僚主管會議」前後，由副秘書長或諮詢委員主持「工作階層會議」，主要由相關部會次長及實際業務主管參與，於「幕僚主管會議」前後，為蒐集資料及協調分工之會議，透過這些不同層次與功能的會議，總統可以掌握充分的國安資訊與幕僚建議方案。此外，國安會秘書長可主持由副秘書長、諮詢委員及秘書處處長參與之「主管工作會議」，就主管專案工作及業管範圍宜建請總統注意事項提出報告，以順利推動會務。

在內部工作準則部分，副秘書長與諮詢委員分工，依國防、外交、兩岸關係及國家重大變故等諮詢業務進行分配，重疊部分視個案由秘書長核定，至於專案工作，除總統交辦者外，由秘書長指定承辦人，副秘書長、諮詢委員及秘書處處長就主管專案工作及業管範圍宜建請總統注意事項提出報告，不過，奉總統交辦專案之副秘書長與諮詢委員應向秘書長報告，除專案工作外，倘國安會各成員奉總統指示或受邀參加行政院各部會會議，應將相關訊息呈報秘書長，而參加一般及學術會議，也應事前向秘書長報備，至於公開演講，盡量避免參加，必要時應向秘書長報備，倘再加上專案需經內部討論後呈秘書長核定，始可上大簽總統或對行政院各部會公布，不可有個人意見，足見在2001年4月後，國安會秘書長藉由機制運作的改革，強化了職權上的重要性。

## 參、國安會與政府持續運作

2003年的國安會由原本在博愛路上的國防部博愛大樓搬遷至總統府內二樓及五樓後，增強了直屬總統的意象，也成為總統決策核心的重要單位，在政府持續運作的過程與機制上，國安會扮演了大腦的角色，根據以往的預算編列，國安會的年度總預算約兩億元，倘與行政單位相較，僅超越行政院蒙藏委員會，成為倒數第二位。但由於國安會是總統的諮詢機關，在行政單位眼中，國安會任何一個作為，均可能被擴大解讀為總統意圖與政策思考方向，也因此，國安會動見觀瞻，成員們通常會謹言慎行，更增添了國安會的幾分神秘感。

但就政府持續運作來觀察，國安會既然是國防、外交、兩岸關係及國家重大變故等國安議題的諮詢機構，秘書長在分配相關專案與職掌時，通常依據上述議題出發，例如在外交方面，對



Phoca PDF

美及對日外交一向是執政者重視的議題，其他外交領域，大致也可區分為邦交國、歐洲關係、非洲關係、拉丁美洲、東亞、南亞、中東、經貿（特別是世界貿易組織（WTO）與亞太經合會（APEC））、國際組織等等，由被指定的副秘書長或諮詢委員處理；兩岸關係也會責令某位副秘書長或諮詢委員擔任，馬英九政府在2008年上台後，優先處理兩岸關係，因此在兩岸經貿及兩岸政治等議題上，由兩位以上諮詢委員負責。此外，國防議題通常由一位善長軍事或具軍人背景之副秘書長或諮詢委員負責；至於危機管理、國土安全、資訊安全，乃至於情報資訊研析等等，也會責令某位副秘書長或諮詢委員負責。至於秘書長，除統籌所有議題外，也會親自主導其所善長之議題，為處理這些議題，國安會常有大大小小的會議，倘再加上對外徵求專家學者之建議，則有永遠開不完的會，幕僚們則有發不完的開會通知單及做不完的會議紀錄。

不過，國安會在各種大大小小的會議上，反倒「議而不決」方才符合法律上授與國安會的權責，由於國安會定位為總統諮詢機構，非決策機構，因此，所召開的跨部會協調會議，或者是由相關承辦部會與司局處長報告內容，均需透過國安會成員再深入研析後，方能將所擬方案提送總統參考，非直接在所謂的跨部會協調會上做出決議。此外，國安會成員有代表該會議至行政院相關部會參與協調會的機會，在這些會議上，行政單位常把國安會視為上級單位，而請國安會成員主持或共同主持會議，這些作法均與國家體制不合，國安會成員至相關單位參與跨部會協調會，僅能被視為列席人員，不能被視為出席人員。例如2009年12月國安會秘書長蘇起在外交部楊進添部長主持的記者會上說明「擴大美國牛肉進口來台」乙事，便已破壞體制，因為蘇起倘欲說明國安會在處理美國牛肉議題則應在總統府內舉行記者會，而非前往外交部，又蘇起說明之內容，應以國安會提供總統參考之方案思維背景與擬案考量因素為主，非解釋為何最終如此處理此一議題，這些都是國安會成員及幕僚必須重視的，否則便有違反行政程序之虞。

肆、國安會實際運作經驗與困難之處

一、國安會成員良窳問題

由於國安會是總統的諮詢機構，因此其所擬定方案，是否受到總統重視，也會因秘書長與總統間的關係程度高低而有所差別。在實際運作方面，副秘書長、諮詢委員的人事任命，與總統的認知與布局有關，此也會涉及到國內政治的發展，同時，也會與內閣人事案相互影響。目前的國安會，依循2004年邱義仁擔任國安會秘書長時採取的研究能量配置，由副秘書長、諮詢委員為一個單位，每一單位配置3至4名研究人員，而國安會秘書處的第二組成為所有研究人員編制所在，因此又稱為研究組，至於第一組則處理召開會議、圖書與國會聯絡等工作，第三組主要處理總務與行政後勤，目的是支援研究工作，其他則有人事、政風、會計等單位的配合（【圖一】）。

因此，國安會研究人員素質的好壞，便會影響政策擬定方案的品質，研究人員是否熟悉行政部門的作為與相關政策內容，以及在保密方面的警覺性，也成為行政部門各單位及國安局是否願意與國安會研究人員分享資訊之重要判斷依據，例如《憲法》增修條文雖明定國安局隸屬國安會，但國安局並不見得會將其所取得的情資與國安會成員分享，因此，在民進黨執政時期，設立了代號「909專案」，成為國安會與國安局成員的溝通平台，馬政府上台後，延續了這樣的溝通機制，僅將代號改為「606專案」，然國安局是否能真正透過這個機制，與國安會成員分享情報訊息，也有賴於彼此間的信任程度。

二、國安會需扮演政策創新領導角色



Phoca PDF

發佈：2013-03-04, 週一 17:06
點擊數：24088

此外，國安會就像政府內的一部發電機，或者可稱為國家政策新方案運轉的啟動馬達，由於公務體系一般均採「依往例辦理」，或「奉長官指示」，或「依法辦理」，其行政行為要有任何創新與重大突破，實際上機會不大，主要是避免由此衍生之新問題與新麻煩，這種心態及結果會讓執政者感受到誠如蘇起秘書長所言的：「台灣的執政者現在像『籠子裡的松鼠』，跑了半天累得半死
，卻發現自己仍在原地沒有進步。」於是，國安會既然做為總統的諮詢機構，理應有許多對國家有利的創新想法，提供總統決策參考，國安會就如同企業的研發部，總統就如同企業總裁，總統如採納國安會所提方案，交由行政單位執行，扛起相關的政治責任，成敗與否，端賴其領導能力與判斷力，國安會所扮演的角色，便是提供總統「好的資訊」與「最適性方案」。

## 伍、結語

國安會存在台灣政府機構內已有40多年，但真正依《憲法》增修條文設立並法制化僅約20年，法制化後從丁懋時到袁健生，已有11人[1]
擔任過國安會秘書長（含代理秘書長），然從實務面觀之，國安會在政府運作機制中扮演角色之輕重與否，隨著總統與國安會秘書長之間的關係及秘書長是否受總統倚重而有所區別。

國安會並非總統推動與執行政策的機關，國安會所擔負起的跨部會協調角色，主要目的是要從所屬國安局及相關部會中獲取準確的訊息，以諮詢機構的身份擔負起提供決策參考方案，因此，國安會的定位非常清楚，就是總統的諮詢機構。國安會需有完整的情報資訊來源與判斷、研析訊息之專才，小到包括過去推動的行事曆及判讀、預測專案，大到由總統及法定的國家安全會議成員及國安會秘書處成員參與演習，國安會成員也絕不可能單打獨鬥，應該要有團隊合作的觀念與實際演練，熟練《國家安全會議運作機制》各項會議，靈活運用，方能協助總統因應各種涉及國安議題的危機及擬定未來國安戰略方向。

作者林廷輝為中央警察大學水上警察學系兼任助理教授

註解：

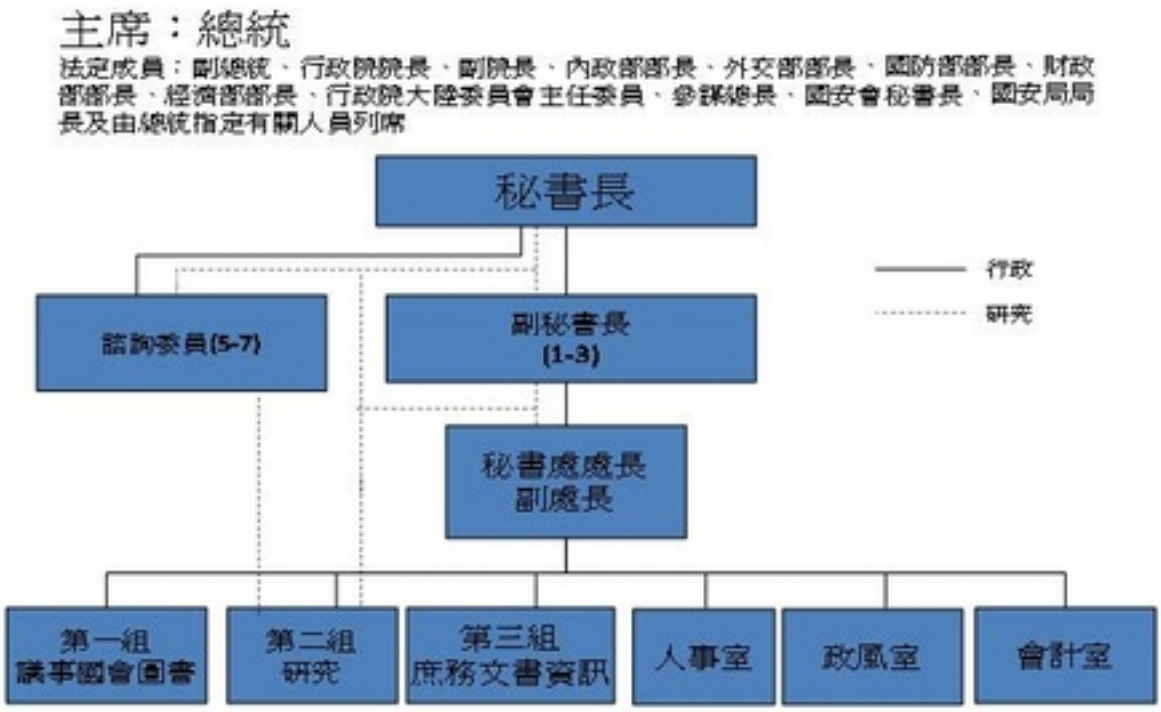
1.11位秘書長包括丁懋時（1994/8-1999/2）、殷宗文（1999/2-2000/5）、莊銘耀（2000/5-2001/8）、丁渝洲（2001/8-2002/3）、邱義仁（2002/3-2003/2、2004/5-2007/2）、康寧祥（2003/2-2004/5）、陳唐山（2007/2-2008/3）、陳忠信（2008/3-2008/5代理）、蘇起（2008/5-2010/2）、胡為真（2010/2-2012/9）、袁健生（2012/9-迄今）。

圖一國家安全會議架構圖



Phoca PDF

發佈：2013-03-04, 週一 17:06
點擊數：24088






Phoca PDF

發佈：2013-03-04, 週一 17:06
點擊數：24088



Phoca PDF