發佈：2012-01-13, 週五 18:09
點擊數：13421

日前傳出國家安全會議（以下簡稱國安會）秘書長胡為真指揮調查局對民進黨總統候選人蔡英文主席進行選情情蒐一事，由於有書面文件佐證，可信度甚高，在事實面認定上，執政的國民黨狡辯無用；而國安會秘書長為總統之親信幕僚，非有總統之授意無獨立行事之權責，身為總統的馬英九先生難逃其咎，無論選舉結果為何，此一國安運作上之重大弊端，應當究責到底。然而，國安會為我國在內的許多總統制國家所採用，為國家安全機制中重要一環，雖經1993年之立法與2003年之修法，但迄今仍有許多法制面不足之處，致使國安會之運作輕則常有正當性不足之虞，重則易生逾越分寸，敗壞民主憲政。就本案而言，至少揭露兩項國安會體制缺陷之處。

在我國，國安會秘書長被認為是一人之下、萬人之上的權臣，但問題是：法律並不這麼訂的。我國在半總統制下總統權力大幅限縮，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──如國家經濟委員會（National Economic Council, NEC）、國土安全委員會（National Homeland Security Council, NHSC）等──以支持總統的行政治理，即便唯一的國安會也因《國家安全會議組織法》的限縮性授權，使得國安會作為一個組織，依法應該是秘書單位，而非現行實務上的幕僚單位。與美國相同，我國稱國安會者應有兩種不同的組織上指涉，第一個意涵是指國家安全「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位法定成員的會議（《國家安全會議組織法》第3、4條）。國安會於召開國家安全「會議」時始有其存在，且國家安全「會議」是總統的諮詢機構，會議中各成員的意見或其決議僅提供總統決策參考。另一個組織上意涵是國家安全會議作為常態性單位的存在，這個指涉對象較為常用，指的是個以國安會秘書長為首、下置副秘書長1至3人、諮詢委員5至7人以及秘書處（含處長及其下之事務官與研究人員）所組成的單位。根據《國家安全會議組織法》對國安會秘書長的角色界定為「依據國家安全會議之決議，處理會務，並指揮、監督所屬職員」（第6條），國安會秘書長應僅為秘書之長，負責國家安全「會議」之召集，無國家安全「會議」之「決議」，國安會秘書長即無授權，且其授權範圍僅限於指揮、監督「國安會所屬職員」，並不及於國安會之外之部會，甚至也不及於在國安會中卻非屬職員身份的諮詢委員。如果再加上我國甚少召集國家安全「會議」之慣例，即鮮有決議可供授權國安會秘書長，國安會秘書長一職幾乎可被視為榮譽銜。而國安會之秘書長、副秘書長與其所屬職員亦僅為會議召集之行政秘書，而非政策幕僚。依此理則，第二意涵下的國家安全會議乃在為召集第一意涵下之國家安全「會議」之秘書單位，而非目前在實踐上的跨部會協調整合之政策幕僚單位。於是，國安會在角色與任務上形成了法律所賦予之權與實務所盡之責相悖的情況。

其次，在我國國安會與國家安全局（以下稱國安局）之間的模糊的法定關係亦與美國不同。在美國中央情報局是一個獨立機關，與其他內閣部會一樣並不受國安會的管轄。中央情報局局長（或後來改制稱的國家情報總監）與國防部裡的參謀首長聯席會議主席（Chairman of the Joint Chiefs of Staff，地位與我國參謀總長相近）一樣，都是以「顧問」身份參與國家安全「會議」，法定地位比與會的內閣部會首長略低。而在我國，相似於美國中央情報局的單位是國安局（但前者不負責總統維安之特別勤務任務）；但國安局隸屬於國安會，據《國家安全會議組織法》第8條為：「國家安全會議及其所屬國家安全局應受立法院之監督……」，但此之「國家安全會議」若採前述第一意涵解，則國安局隸屬於一個不定期（或很少）召開之國家安全「會議」之講法實難以理解。若條文中的「國家安全會議」以前述之第二意涵解，則無論國安會定位為幕僚或秘書單位理應均無管轄國安局之可能。且國安局如隸屬國安會，其預算之編列應置於國安會預算書下（現以專案編列於國防部下），並與國安會預算一併接受立法院審查（現單獨審查），國安局之人事（及其薪給）或業務並應同受國安會之監督（現自行其事），但現實也顯然並非如此。

Phoca PDF

發佈：2012-01-13, 週五 18:09
點擊數：13421

在本案中，即便胡秘書長關切的只是「總統候選人的人身維安」情資，依法仍須總統知情授權，況且「總統候選人的人身維安」是否符合「國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」（《國家安全會議組織法》第2條第2項）的法定權限亦不無爭議。此外，國安局與國安會的隸屬關係是如此的模糊，國安會秘書長也很難自稱是國安局的直屬長官，也不能親下情蒐指導。換言之，縱胡秘書長果是一番良善好意，在國安會的混亂體制下，正當性都可備受挑戰。更遑論是逾越分寸，敗壞民主憲政的混水摸魚呢？

Phoca PDF