

發表於淡江大學國際事務與戰略研究所主辦「第七屆紀念紐先鍾老師學術研討會：變遷中的東亞戰略情勢」(2011年5月)，修改後收錄於翁明賢主編，《變遷中的東亞戰略情勢》(台北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2011年)，頁348-376。

我國國家安全會議的現代化*

系絡、過程、內容與策略

陳文政 〈淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授〉

國家安全會議 (National Security Council, 以下簡稱國安會) 或其他性質相近的機關，根據Bruneau, Matei, and Sakoda的定義為：「為政府高層形成、協調與監督一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。」¹如同在美國一般，國安會 (348) 在我國也有兩種不同的組織面上的指涉，一是由總統為主席所召開的與國家安全相關的「會議」；二是總統的國家安全「幕僚組織」。前者乃為總統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。後者為以國安會秘書長 (在美國稱為國家安全顧問，National Security Adviser) 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。由於前者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後者。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。也因此，本文文中國安會一詞，乃指後者，即由國安會秘書長為首的國家安全幕僚組織；而前者，則使用國家安全「會議」以為區別。

我國國安會的現代化始於1993年的法制 (349) 化工程，在2002/2003年間發展成一具整體性的國安團隊與機構，並經10餘年的實踐與調整，今日的國安會儘管仍有美中不足有待精進之處，但作為我國國家安全事務的核心機構已殆無疑問。在此將近20年的現代化過程中，受到許多主客觀、內外因素之交互影響，形塑出今日國安會之風貌。而本文即在討論這些因素與過程、背景與結果。

一、制約與建構

「安全」(security) 本來就是個模糊的概念，²它雖然基於一定的物質基礎 (如自

* 本文部份內容出自作者先前著作而成，見：York W. Chen, "The Modernization of Taiwan's National Security Council," *China Brief*, Vol. X, Issue 22 (2010), pp. 12-16. 作者特別感謝林正義教授在本文發表時所提供的寶貴建言與林廷輝博士在資料蒐集上的協助。

¹ Thomas C. Bruneau, Florina Cristiana Matei, and Sak Sakoda, "National Security Councils: Their Potential Functions in Democratic Civil-Military Relations," in *Defence and Security Analysis*, Vol. 25, No. 3 (2009), p. 265.

² Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962), p.

發表於淡江大學國際事務與戰略研究所主辦「第七屆紀念紐先鍾老師學術研討會：變遷中的東亞戰略情勢」(2011年5月)，修改後收錄於翁明賢主編，《變遷中的東亞戰略情勢》(台北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2011年)，頁348-376。

我與他者的能力、外在的環境等)，但仍需透過行為者的詮釋、解讀與實踐加以建構。而國家安全多了國家這個本體上的指涉後，詮釋、解讀與實踐的權力集中在以國家領導人為核心的統治菁英(350)英團體。但即便如此，國家安全的界限依舊模糊。在本體上，在許多國家，統治團體所認知的「國家」安全等同特定個人的領導、特定政黨的執政、特定族群的優勢，反而與全體國民所組成的整體無關。在議題上，雖然國家安全多被認為與國家的對外行為、軍事部署有關，但在許多國家，相對於他們乏善可陳的對外關係，諸如分離主義、毒品問題等內部問題似乎更具有國家安全的意涵。而在另一些國家中，會威脅到國家生存的，從來不是外敵的入侵。³因此，儘管許多理論家可以在抽象層次上提出像是國家利益、綜合安全等名詞以試圖充實內容模糊、界限難定的國家安全概念，以提供一般性理論的基礎；但現實是：國家安全仍是個極富相對性且受系絡因素左右(context-laden)的概念。

與其他政策領域相比，各國的國家安全政策社群顯然都是非常小眾的菁英團體。在我國，他們是以總統為核心，體制上由政治任命(351)的相關部會官員與國家安全會議裡的幕僚群所構成，但真正核心成員的人數實際上要更少上許多。是這些少數的菁英認定在多元的價值中哪些是值得國家追求的、影響所欲價值的機會與威脅何在以及應當採取的具體措施為何。少數統治菁英的詮釋、解讀與實踐在國家安全的建構上扮演著關鍵性的角色。

少數統治菁英的詮釋、解讀與實踐等作為不是在真空的狀態下為之，一方面他們會受到既存體制的制約，透過菁英在制約下的作為，體制獲得強化。但統治菁英的作為並不止於此，他們不見得只是先例的囚犯，也未必甘願臣服於體制制約之下，透過菁英們的或不自覺或刻意的作為——如Roy Bhaskar所稱的試圖去影響世界之「有意的轉型性實踐」(intentional transformative praxis)，⁴體制所形成的結構是可以被改變的。以Alex Callinicos更明白的講法，人類不僅止於扮演歷史結構「承載者」(bearer)而已。歷史結構固然會對人類實踐構成障礙，但人類會試圖克(352)服這些障礙，並有意識地評估自己的行動，以控制社會世界，以實現所欲的未來，以「創造歷史」(making history)。⁵人類可以創造歷史，而菁英可以改變體制。

本文不僅在探討我國國家安全會議的變遷而已，更希望觀察政治菁英推動改變的過程與他們使用的變革策略。我國國家安全會議的現代化在分析架構上與所有的組織變革一樣，對它的完整研究，除應涉及實質內容(content)上的差異以及轉變時的特定政治系絡(context)外，更應探究、變化的過程(process)以及

150.

³ Edward A. Kolodziej, *Security and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp. 27-36.

⁴ Roy Bhaskar, *Dialectic: The Pulse of Freedom* (London: Routledge, 1993), p. 393.

⁵ Alex Callinicos, *Making History: Agency, Structure, and Change in Social Theory* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), pp. 9-12.

發表於淡江大學國際事務與戰略研究所主辦「第七屆紀念紐先鍾老師學術研討會：變遷中的東亞戰略情勢」(2011年5月)，修改後收錄於翁明賢主編，《變遷中的東亞戰略情勢》(台北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2011年)，頁348-376。

政治菁英在過程中所運用的技巧(skill)——也就是其策略。⁶

在國家安全或國際安全的論述中，關於前兩者的多，而關於後兩者的少。這或許因為政(353)治學門的研究者對於內容與系絡的傳統重視，而認為後兩者，或瑣碎應留給歷史學者；或技術面而應交給管理學研究者。然而，我國國安會的演變與所有組織的變革一樣不會憑空而來，不會因為條件成熟就自動發生，對於後兩者的忽略，更將使得前段中所一再強調的菁英之作為與體制間的相互建構關係變得毫無支撐。

統治菁英不會只願意臣服於體制之下——特別是與他們理念相左的體制——他們會為治理設定目標並擬定引進改變體制的策略。而社會的壓力、政治與歷史的系絡與組織的承受力都會限制他們可能的策略選項，但他們會尋求操作這些限制，找出在政治上與組織上都可以接受但同時仍不失對於國家安全此類公共議題嚴肅關切的解決方案。⁷

本文將以此等制約與建構的架構下，我國國家安全會議自1993年法制化後所歷經的轉(354)變，內文分為四段，除本段外，第二段先敘明國安會的歷史背景，第三段以《國家安全會議組織法》所構成的體制，所以國安會在角色、功能與組織上所受到的制約，第四段則以我國政治菁英對此體制的建構，在他們不斷的重新詮釋、解讀與實踐中，當年法律所規範的體制或被迂迴，或被改變，形成今日國安會的風貌。

二、歷史背景

許多國家的國安會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前後所設置的「常設聯絡委員會」(Standing Liaison Committee)與「國務院—戰爭部—海軍部協調委員會」(State-War-Navy Coordinating Committee)，兩者均效法英國的「帝國國防委員會」(Committee of Imperial Defence)而(355)來。⁸「常設聯絡委員會」由時任羅斯福總統之國務卿Cordell Hull所倡設，其成員國務院次卿(under secretary of state)、海軍參謀長(chief of naval operations)與陸軍參謀長(army's chief of staff)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，功能並擴大到政策的整合

⁶ Andrew Pettigrew, Ewan Ferlie, and Lorna McKee, *Shaping Strategic Change: Making Change in Large Organizations, the Case of National Health Service* (London: SAGE, 1992), pp. 6-9.

⁷ Merilee S. Grindle and John W. Thomas, *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991), p. 5.

⁸ Stanley L. Falk, *The National Security Structure* (Washington D.C.: Industrial College of the Armed Forces, 1967), p. 33.

發表於淡江大學國際事務與戰略研究所主辦「第七屆紀念紐先鍾老師學術研討會：變遷中的東亞戰略情勢」(2011年5月)，修改後收錄於翁明賢主編，《變遷中的東亞戰略情勢》(台北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2011年)，頁348-376。

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」終究是一個以會議為主的任務性編組，雖然有定期的會議，但無常態性的組織。1945-1947年間，杜魯門總統決定設立常態性的組織，即後來的國安會。在美國國安會的立法過程中，引發了國安會定位問題(同樣情形也發生在我國)，以國防部為主的一派主張比照英國「帝國國防委員會」將國安會定位為「太(356)上內閣」(super-cabinet)，為內閣閣員的小群體，故在召開國家安全「會議」時，若總統缺席，得由特定內閣閣員——在美國當年的爭議中，為國防部長——代為主持，而國安會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，在當年對國家安全的傳統認知幾乎等同於對外外交政策，在此領域國務院本有強勢主導權，自不願看到權力受到割裂，而時任國務卿的George C. Marshall又是杜魯門總統的親信，發言份量自不在話下，此派或認為國安會的設置並無必要，或認為國防部的提案將使得軍事部門凌駕外交政策。最後，在國務院的反對下，並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，仍設國安會，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，國安會地點設在白宮，而非國防部，並設常態的國安會幕僚組織。⁹換言之，1947年美國《國家安全法》的(357)立法精神即在確定本文前言所提之兩點，即：(一)國家安全「會議」為總統在國家安全事務上決策的諮詢機關，總統掌握最終決策權；(二)國安會為總統在國家安全事務上的常態性幕僚機關。

我國在國安會的設置沿革與設置精神仿自美國，但在特定時空背景，亦有若干特殊不同之處。我國國家安全會議的前身為國防會議(1954至1967年)所設，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為犄角，國防最高會議決定國防政策、國防經濟與國防動員等事項，其成員雖由國民黨黨、政、軍相關機關要員組成，但形式上是政府機構。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，故形式上是國民黨黨組織。(358)

1954年，國防會議設立，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各部會相關國防事務的政務。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國防會議與後來的國安會，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系統，

⁹ Peter W. Rodman, *Presidential Command: Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush* (New York: Alfred A. Knopf, 2009), pp. 17-21.

發表於淡江大學國際事務與戰略研究所主辦「第七屆紀念紐先鍾老師學術研討會：變遷中的東亞戰略情勢」(2011年5月)，修改後收錄於翁明賢主編，《變遷中的東亞戰略情勢》(台北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2011年)，頁348-376。

並取得相當成效。為讓蔣經國繼續掌握情報系統計，當1954年國防會議設立後，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，形成我國特色，但亦造成體制上的矛盾。

1967年，以《動員戡亂時期國家安全會議組織綱要》設立國家安全會議，功能與國防會議接近，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，原所屬下級機關或解散、改編或羽翼已豐而自行其事，最後僅(359)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」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。在爭議中，¹⁰1993年《國家安全會議組織法》(以下(360)簡稱為「1993年條文」)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《國家安全會議組織法》修訂部份條文(以下簡稱「現行條文」)。

三、體制的制約：角色、任務與組織

「1993年條文」與「現行條文」形成國安會在角色、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」(「現行條文」(361)第2條第1項)，而會議亦由總統為主席，副總統為備位(「現行條文」第3條)，會議之決議亦僅供總統參考(「現行條文」第5條)。但「2003年條文」則更進一步定義國家安全的範圍，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」(「現行條文」第2條第2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」權力，

¹⁰ 在1993年《國家安全會議組織法》的立法過程中，發生前文敘及的有關國安會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，成功地壓制反對聲音，但期間內所涉及的若干爭議迄今猶存。對「1993年案」持反對意見者認為：李登輝在1990年代推動憲法改革，方向朝向雙首長制，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」的國安會設計，仍以確保總統在國家安全事務領域之特權為優先，將會割裂行政院院長對所有行政院部會的全面性掌握，反對意見者因之將「1993年條文」的國安會設計譏為「太上行政院」(必須一提的，這實在是自相矛盾的指責，若我國國安會之設計果真為「太上行政院」——如同前文敘及的美國在1947年時的立法辯論，那反而才是反對者所想要的擴大行政院權責)。除了憲政上的爭議，當時在野的民進黨也認為：國安會是兩蔣時期壓制反對運動的遺緒，而當時也不認為短期之內民進黨人有可能選得上總統，所以傾向削弱總統職權，而行政院長對國會負責，民進黨至少尚能監督。最後，部分反李的國民黨立委(新國民黨連線，後集結成為新黨)，也出於對李登輝個人的反對，連帶也反對「1993年條文」的國安會設計。

發表於淡江大學國際事務與戰略研究所主辦「第七屆紀念紐先鍾老師學術研討會：變遷中的東亞戰略情勢」(2011年5月)，修改後收錄於翁明賢主編，《變遷中的東亞戰略情勢》(台北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2011年)，頁348-376。

非該新增條文項下所列，即不屬國家安全「會議」權責，顯見「1993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仍在。¹¹然而，「現行條文」中「兩岸關係」一詞包羅萬象，而「國家重大變故之相關事項」一詞更有(362)許多主觀解釋空間，再加上「現行條文」中對於國家安全的傳統定義本就不甚符合現時日趨多元的國家安全議題。因此儘管「現行條文」有此限制，但在實踐上實多已超出體制上法律所授權之範圍(見下敘)。

(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，一個是國家安全「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位法定主席成員的會議(「現行條文」第3、4條)；¹²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)(「現行條文」第6、7、9、11條)，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」(363)立法過程，對國安會可說是限制有加，若嚴格依法而行，國安會作為組織，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」(「現行條文」第10條第1、2項)，2003年後，頂多加上研究功能(「現行條文」所新增之第10條第3項)。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』」(「現行條文」第6條，引號為作者所加)，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(「現行條文」第7條)，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，由於非屬職員，自然不受秘書長指揮監督。

William W. Newmann 研究美國國安會的運作模式，指出「每一任政府上台之初都傾向依循以國安會為基礎的標準跨部會程序，但隨著時間一久，決策圈會越來越小，臨時性的非正式程序會扮演越來越重要的角色，而標準的(364)程序就會經常被跳過，或被簡化。」¹³此一模式也適用於我國。原因有以下：「1993年條文」本就未授予國安會廣泛的授權，故條文通過之初，國家安全決策仍然為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。受到濃厚的軍事淵源影響，形成認

¹¹ 此一顧忌亦顯現在「現行條文」修訂將總統府秘書長從「1993年條文」中所列的國家安全「會議」法定出席人員排除(「現行條文」第4條第1項)。在美國，總統幕僚長(chief of staff to the president)與總統法律顧問(counsel to the president)屬總統指定參與國家安全會議的人員，總統直轄的白宮官員參與國家安全會議的人數顯較我國為多。另，「1993年條文」中亦列總統府參軍長為法定出席人員，因參軍長一職已裁撤，「現行條文」比照加以刪除。

¹² 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聯參首長主席(chairman of the joint chiefs of staff)以顧問身份參與的狀況為高。

¹³ William W. Newmann, *Managing National Security Policy: The President and the Process* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2003), p. 3.

發表於淡江大學國際事務與戰略研究所主辦「第七屆紀念紐先鍾老師學術研討會：變遷中的東亞戰略情勢」(2011年5月)，修改後收錄於翁明賢主編，《變遷中的東亞戰略情勢》(台北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2011年)，頁348-376。

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。而且華人傳統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」很少召開；如果有，也是象徵性地用來政策宣示或顯示共識。據傳李登輝時期很少召開國家安全「會議」。¹⁴由於國家安全「會議」的召開是如此罕見，2004年時任秘書長的邱義仁才猛然發現，國安會中並無資歷夠久的元老能夠知道(365)國家安全「會議」的開會流程。會解決計，翻箱倒櫃找出記錄拼湊出來，並藉由每年度的「玉山演習」反覆演練，重新熟悉國家安全「會議」的流程。在陳水扁時期，僅召開過一次的國家安全「會議」，乃為了2006年《國家安全報告》的出版。馬英九時期，總統所主持的國家安全「會議」轉頻，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」中自我束縛的體制設計，法律授予國安會之權責其實很低。如何迂迴或改變此一體制限制，就成了歷任國安會秘書長的首要任務。

四、實踐的建構：人事、管理與操作

「1993年條文」既未予國安會廣泛的授權，故條文通過之初，國家安全決策常以總統與各相關部會首長的多個單線作業取代，但這種決策型態並不利於跨部會間的協調與整合。在隨後十年的實踐中，為符合國家安全決策的實(366)需，統治菁英大抵透過實踐(僅有少數透過立法)逐漸改變了當初立法時對國安會的設計。國安會作為組織，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。而國安會秘書長的角色也加大，從原來的秘書之長，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。

此一轉變當然並非一蹴可幾，而這可以從國安會的人事佈局、內部管理與業務操作上看出此一轉變的過程與所運用的變革策略。

李登輝在1988年就任總統時，當時的國安會秘書長是蔣緯國，基於蔣緯國的個人聲望與對蔣家的尊重，蔣一直留任到1993年李登輝準備啟動國安會法制化的前夕。施啟揚是李登輝所任命的第一位國安會秘書長，施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。同時，李登輝也進用時任軍情局中將局長殷宗文為國安局局長，並晉升上將，殷為此效忠於李，不僅為李穩固住情報系統，也為國安會的業務擴展提供財務上的支持。殷的配合度高，對國安會所提金援要求多全力支持，(367)國安會操作機密外交或相關委託研究所需之金錢多來自此，殷任國安局局長6年，1999年更升任為國安會秘書長。「1993年條文」立法工作完成後，1994年外交系統出

¹⁴ Michael D. Swaine, *Taiwan National Security, Defense Policy, and Weapon Procurement Process* (Santa Monica: RAND, 1999), p. 15.

發表於淡江大學國際事務與戰略研究所主辦「第七屆紀念紐先鍾老師學術研討會：變遷中的東亞戰略情勢」(2011年5月)，修改後收錄於翁明賢主編，《變遷中的東亞戰略情勢》(台北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2011年)，頁348-376。

身的丁懋時出任國安會秘書長(至1999年)，丁的就任吹響了李登輝「務實外交」攻勢的號角，李的諸多外交突破，終讓中國無法忍受，發生1995-1996年的台海飛彈危機。丁為李外交攻勢的操盤手，也是台海飛彈危機的救火隊，顯見其角色已非秘書之長。

李登輝執政時期的國安會人事佈局與管理風格相互配合。國安會秘書長、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(如張榮豐、蔡英文等時任諮詢委員)才是真正的主力。李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，而使李的國安會呈現「八加一，平起平坐」(eight plus one, all equals)的管理風格，秘書長只是一群同僚幕僚的首席，副秘書長、諮詢委員等人都能不透過秘書長直通總統，他們所承辦任務秘書長大抵不加(368)過問。這使得此一時期的國家安全會議「主以個人建言與專業」鬆散之個別幕僚的集合。¹⁵

李登輝執政時期的國安會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。而且，李登輝時期對國安會的運用越到後期越為倚重，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，本以為仍有跨部會的討論，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。¹⁶

陳水扁在執政初期沿襲李的國安會管理風格，直到2002年(369)起開始有所轉變，2002年時任秘書長的邱義仁改變了原來「八加一，平起平坐」的慣例，國安會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指揮與督導，而秘書長也肩負協調、整合各相關部會首長的任務，在邱任內，國家安全會議秘書長成為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，國家安全會議也開始有整體性可言。

而2003年「現行條文」的修訂通過在繼任邱的康寧祥任內，雖然條文更動不多，但增加聘用人員的規定(「現行條文」第11、12條)，此一小小增訂，對於國安會的功能卻有大大的影響。首先，聘用人員的數量充足與來源彈性，不僅使得國安會新增的研究功能所需之能量充實(相較於以往，每個副秘書長與諮詢委員的助理由1-2人增至3-4人)，也立即刺激國家安全會議的議題擴張(見下敘)；其次，國安會也因此成為我國擁有最多政治任命的官員(一般部會至多3位)與機要幕僚(一般部會至多6名)的機關，這大大增強了國安會運作所亟需的政治敏銳度。在康任內，國家安(370)全會議也從散處各地集中到總統府內，

¹⁵ Michael D. Swaine, *Taiwan National Security, Defense Policy, and Weapon Procurement Process* (Santa Monica: RAND, 1999), p. 15. 蘇起回憶道：完成「特殊國與國關係」論述的國安會「強化中國民國主權國家地位小組」的召集人是當時剛任諮詢委員比較資淺的蔡英文，而次要的顧問才是比較資深的副秘書長林碧炤、諮詢委員張榮豐與陳必照，至於秘書長的殷宗文可說也是半個局外人。蘇起，《危險邊緣：從兩國論到一邊一國》(台北：天下，2003)，頁78-79。

¹⁶ 蘇起，《危險邊緣》，頁79-80。

發表於淡江大學國際事務與戰略研究所主辦「第七屆紀念紐先鍾老師學術研討會：變遷中的東亞戰略情勢」(2011年5月)，修改後收錄於翁明賢主編，《變遷中的東亞戰略情勢》(台北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2011年)，頁348-376。

並佔了總統府內樓版面積的四分之一。季辛吉(Henry Kissinger)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。¹⁷康的搬遷，如出一轍，地利之便使得國家安全會議擁有令人羨慕的決策優勢。最後，國家安全會議的檔案系統也在康任內建立，使得會務運作更具制度性。

邱、康兩人推動這些變革，看似零散、局部而技術性，實則相當敏感觸及內部的權力關係，也引起若干抗拒。在李登輝時期，國安會的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，可以確保特定人在特定議題上的發言地位。邱的變革，不僅改變了作業流程，也改變了內部權力關係。康任內除了因為修法通過而新增不少研究人員外，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，也為邱回任秘書長(2004年)、蘇起新任秘書長(371)長(2008年)所仿效。同時，邱、康兩人都是民進黨內極富聲望的政治人物，對外堪任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，被部會各個擊破所乘的機率大減。

邱、康在2002-2003年間打造了今日現代化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，強化後的國家安全會議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落實。以傳統的國防軍事事務為例，2003年起，國安會涉入國防事務的深度逐漸加深，成為在沒有文人國防部長下，文人領軍的替代。2004年後，在豐沛的能量支撐下，國家安全會議開始執行一年一度的「玉山演習」大規模政軍演習，一洗國家安全會議給人「只出一張嘴」的負面形象。2006年，當國防部在興建太平島機場一案而備受內外夾攻時，是國家安全會議的力挺使得本案持續執行。最極端的案例或許是IDF戰機的升級案，當空軍自認一旦預算編列則F-16C/D的供售即近在眼前，國安會推翻了國防部的判斷，(372)堅持執行IDF的升級。在陳水扁執政期間，國安會成為政軍合作乃至文人統制的平台。

除了傳統議題的深化外，強化後的國家安全會議更有能量處理新興的非傳統性安全所衍生的議題，也開始挑戰「現行條文」中有關於國家安全的法律定義。雖然，在該項定義中，「國家重大變故」有很大的解釋空間，但國家安全會議的新能量所帶來的權能擴張明顯地超越前述所能解釋的界線。例如：台美之間的「蒙特瑞會談」(Monterey Talk)原是雙邊有關國防軍事最高層的一軌常態管道，我方方面本由國防部主導，與會成員，除國防部代表外，原本僅有國安會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(在行政院由國土安全辦公室業管)等非關軍事的安全事務，我方與會成員範圍亦隨之擴大，除國安會與會成員(最多曾達6員)外，國防部、外交部(含駐美代表或副代表)、陸委會代表外，交通部、經濟部、財政部、內政部警政署、消防署、海巡署等部會亦派

¹⁷ Rodman, *Presidential Command*, p. 49.

發表於淡江大學國際事務與戰略研究所主辦「第七屆紀念紐先鍾老師學術研討會：變遷中的東亞戰略情勢」(2011年5月)，修改後收錄於翁明賢主編，《變遷中的東亞戰略情勢》(台北：淡江大學國際事務與戰略研究所，2011年)，頁348-376。

出副首長級政策官員 (373) 或資深事務官員共同參與。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。而這些都超乎「國家重大變故」可以解釋的範圍。

2008年後，國民黨政府重返執政之初，雖聲稱要回歸制度、正派經營，但「1993年條文」與「現行條文」之國安會體制實難以應付現實所需，國民黨在國安會首任秘書長蘇起的主導下仍朝向2003年後的已定方向邁進，國安會的職能並未如所聲稱的會予弱化，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年上任的第一波國安會政策官員名單中，多達2位具有兩岸經貿專才同時入會服務，為日後兩岸經貿談判與「經濟合作框架協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 日後簽署預作準備。國安會相繼在2008、2010年聘任諮詢委員負責產業政策與資訊安全，2010年後，重大天然災害防救也升高至國安層級。這些作為，在在顯示出國家安全議題不(374)僅超出「1993年條文」與「現行條文」所列的體制上的限制，更明顯超出陳水扁執政時期國安會業務所涉的領域。

結論

我國國家安全會議有兩個組織上的指涉，一為總統所主持的國家安全「會議」，一為以國安會秘書長為首的國安會。國家安全政策的實際運作以後者為核心。由於立法上的限制，使得國安會的法定權能實難滿足現實所需，也因此，在1993年國安會法制化後，歷任總統與國安會秘書長多透過重新的詮釋、解讀與實踐來補足體制與線時間的代溝。在相關法律為大幅變動的情況下，透過歷任政府的實踐建構，當今國安會的角色、任務與組織實已產生大幅轉變。而此一轉變的過程卻是由許多零星與局部的變革以漸進的方式達成。尤其在關鍵的2002至2003年，時任國家安全會議秘書長的邱義仁與康寧祥，憑藉優異的政治技巧拆除引發內部權力鬥爭的未爆彈，並且靈活運用國安會強化的能量與整合的戰力，在跨部會的整合協調中，確立了國家安全會議的決策優(375)勢。他們的作為彰顯了本文一再強調的相互建構性，相當程度地突破了體制的制約，成功地將國安會秘書長由首席幕僚轉型為幕僚長，也成功地將國安會從1993年鬆散之個別幕僚的集合轉型為現代化的國家安全團隊，建構了今日的我國國家安全體制。(376)