

**國會對國家安全機構之監**

**督：原則、機制與實務**

**Parliamentary oversight of the security  
sector : Principles, mechanisms and practices**

Geneva Centre for the Democratic  
Control of Armed Forces (DCAF)  
Interparliamentary Union (IPU)

## 目錄

作者.....	4
前言.....	5
內容大綱.....	6
說明方塊一覽表.....	9
<b>第一篇 安全概念與角色的演變：國會面臨的挑戰.....</b>	<b>13</b>
第一章 變遷世界中的安全變化.....	14
第二章 國會監督的關聯.....	18
第三章 國會與國家其他機構的角色與責任.....	21
<b>第二篇 監督國家安全政策.....</b>	<b>26</b>
第四章 擬定國家安全政策.....	27
第五章 國家安全政策與國際規範.....	33
第六章 公民社會與媒體的角色.....	37
第七章 從兩性觀點看安全政策.....	47
<b>第三篇 安全部門的主要作業構成要素.....</b>	<b>55</b>
第八章 軍隊.....	56
第九章 國家其他軍事化組織.....	62
第十章 警察體系.....	65
第十一章 秘密情報機關.....	69
第十二章 民營安全公司和軍事企業.....	76

<b>第四篇 國會監督下的國家安全：條件與機制</b> .....	81
第十三章 國會有效監督的條件.....	82
第十四章 適用國家安全機構的國會機制.....	89
第十五章 國會的國防委員會或安全委員會.....	97
第十六章 調解官 (ombudsman).....	102
第十七章 拜會國家安全機構.....	108
<b>第五篇 監督安全單位的活動：特別狀況及作戰</b> .....	111
第十八章 特殊狀況.....	112
第十九章 維持國內安全.....	117
第二十章 恐怖主義.....	122
第二十一章 安全與資訊科技：新世代工具與其挑戰.....	134
第二十二章 國際和平任務.....	137
<b>第六篇 經費來源：達成有效的安全預算管制</b> .....	146
第二十三章 安全與荷包的魔力.....	147
第二十四章 有關安全的國家預算支出稽核.....	161
<b>第七篇 安全部門之人力資源：確保專業性與民主監督</b> .....	167
第二十五章 在安全部門內提倡民主價值.....	168
第二十六章 安全部門的人員管理.....	180
第二十七章 徵兵制與認知反對.....	183

第八篇 軍備資源：實現有效監督武器輸出入與採購.....	191
第二十八章 武器及軍備採購.....	192
第二十九章 武器交易和輸出入.....	199
日內瓦民主監督武裝力量中心 ( Democratic Control of Armed Forces ) 簡 介.....	213
國會聯盟 (Inter-Parliamentary Union) 簡介.....	216

## 作者

下列人員參與「日內瓦民主監督武裝力量中心」出版之「國會對安全機構之監督」一書之撰寫與編輯工作

### 主編

Philipp Fluri(瑞士)  
Anders B. Johnsson(瑞典)

**編輯與主要撰稿人** Hans Born(荷蘭)

### 作者

Alexey Arbatov(俄羅斯)、Jean-Christophe Burkel(法國)、Eva Busza(美國)、Marina Caparini(加拿大)、Umit Cizre(土耳其)、David Darchiashvili(喬治亞)、Jonah Isawa Elaigwu(奈及利亞)、Hans-Peter Furrer(瑞士)、Denise Garcia(巴西)、Suzana Gavrilesku(羅馬尼亞)、Wilhelm Germann(德國)、Owen Greene(英國)、Miroslav Hadzic(塞爾維亞與蒙特尼哥羅)、Karl Haltiner(瑞士)、Heiner Hanggi(瑞士)、David Hobbs(英國)、Jan Hoekema(荷蘭)、Rogier Huizenga(荷蘭)、Andrzej Karkoszka(波蘭)、Peter G. Kelly(美國)、Simon Lunn(英國)、Tom McDonald(英國)、Dorijan Marsic(斯洛文尼亞)、Gian Giacomo Migone(義大利)、Michael F. Noone(美國)、Aleksandr Pikayev(俄羅斯)、Christine Pintat(法國)、Andreas Prufert(德國)、Christopher Sabatini(美國)、Liliane Serban(羅馬尼亞)、Ravinder Pal Singh(印度)、Anders C. Sjaastad(挪威)、Bauke Snoep(荷蘭)、Svitlana Svetova(烏克蘭)、Jan Trapans(拉拖維亞)、Matias Tuler(阿根廷)、Marlene Urscheler(瑞士)、Pentti Vannanen(芬蘭)、Biljana Vankovska(馬其頓)、Marie Vlachova(捷克)、Casper W. Vroom(荷蘭)、Tamas Wachsler(匈牙利)、Donna Winslow(加拿大)、Herbert Wulf(德國)

### 編輯委員

Willem van Eekelen(荷蘭)、Andreas Gross(瑞士)、Miroslav Filipovic(塞爾維亞與蒙特尼哥羅)、Stepan Sulakshin(俄羅斯)、Dimitro Tabachnik(烏克蘭)、Ahmad Husni Hanadzlah(馬來西亞)、Adeseye Ogunlewe(奈及利亞)與 Elissavet Papadimitriou(希臘)、以及 Beth Mugo(肯亞)與 Ricardo Vazquez(阿根廷)

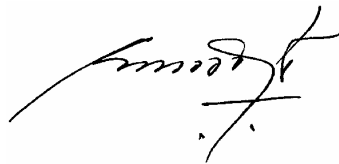
**語言編輯**：Oliver Waters (英國)  
**原始版本**：英文，日內瓦，2003年

## 原序

由於安全問題是人民福祉的核心，因此國家安全政策是否能反應人民的意見就至為重要。國家政策必須與其致力維護的國家安全根本價值與原則相互結合。

因此人民選出的代議士必須與政府及國家安全部門密切合作，雖然他們目標一致，但所扮演的角色卻完全不同，也不應該一樣。國會負責設定法律規範，批准預算並監督國家安全活動。唯有國會可以取得廣泛的資訊，擁有必要的專業技術，並具備要求政府負起施政責任的權力與意圖，才能充分執行這些職責。相對地，這也需要一個對國會信任並能相互溝通的社會才可能做到。

智利的武裝部隊與社會的關係在過去幾年已有改善。國際社會看到智利有一種相互尊重與合作的氣氛，我們也希望智利的社會在未來能更加緊密團結。我們有信心，這本手冊將協助所有國安領域的重要人物，引領他們共同邁向為每位人民謀取幸福的大業。



國際國會聯盟主席  
Senador Sergio Paez Verdugo

## 前言


自古以來，國家主權與國家安全被視為是國家生存的要素，而今，國家安全這一部份已歷經相當大的改變。武裝衝突的新型態和國與國之間日益緊密的關係，促使各方對安全的概念有了新的思維，並採取創新的方式回應。2001年九一一攻擊事件及其後續影響只是再度強調這種需求罷了。

因此有效的國會監督對於確保國家安全機構在透明與負責的情況下，擬定並實施這些新的因應措施就更形重要了。如果沒有國會的監督，國家安全機構恐有曲解其任務並演變成國中國的危險。它們或是過度使用原本就已稀少的國家資源，或是濫用政治與經濟的影響力，阻礙了國家的民主化，有時甚至會增加衝突的可能性。在國家轉形期間，飽受戰火摧殘或是危機四起的社會，尤其會有這種風險。而穩定的民主社會也必須注重軍文關係的轉型與管理，如此才能跟上安全環境變遷的腳步。

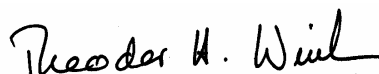
安全部門固有的特質與動能，對國會的有效監督作業構成挑戰。所涉及的各種技術問題，國家安全機構人事的龐大與複雜，特別是保密法規與實際做法等，除非國會議員有獨立的研究與專業人員，否則難以有效執行工作。

在這種背景下，「國際國會聯盟」(IPU)以及在日內瓦的「民主監督武裝力量中心」(DCAF)咸認國際社會需要一本簡明好用的指導大綱，提供各種實際做法與運作機制，俾使國會對安全監督的貢獻更加具體。這本手冊就是這一理念的成果，其內容在草擬過程中，已由國會的編輯委員審訂，並經過各方專業人士的檢查。

本手冊的撰寫將「沒有任何一種國會監督的模式可適用所有國家」視為理所當然。被某些國家接受並有效執行的規範和做法，在另一個國家可能是無關緊要、匪夷所思的。此外，各國國會所享有的權力也並不一致。在各有不同現實條件的情況下，這本手冊所提出的某些建議不免顯得過於理想。同時，國家安全問題原本甚為複雜，要一體適用更是極不可能的。因此本手冊可被視為是加強國會監督安全部門的廣泛介紹。我們衷心希望，藉由這個開端能鼓勵讀者進行更深入的研究。最後，我們希望本書的出版，有助於確保國家安全政策與其實際做法能真正反映出它們所服務的人民的想望。



Anders B. Johnsson  
國際國會聯盟秘書長



Theodor Winkler大使  
日內瓦民主監督武裝力量中心主管

## 內容大綱

本手冊分為八篇，每篇各含數章，可以用兩種方式閱讀。整本讀完，可對國安議題與國會監督有完整的了解，但是也可以選擇性地只讀使用者關切的章節。本書的索引與各種交互參考的資料就是為了方便查閱而設計。

整本手冊有許多說明方塊；用來將本文較複雜的內容以簡明的方式呈現。這些說明方塊有法規案例及各國國會監督國家安全部門的重要做法。幾乎在每章的結尾，我們還特別安排一欄「身為國會議員，您能做什麼」，提供了許多實際的建議。然而，正如前所述，這些建議必須在不同的國情中加以檢視。

前面兩篇，是為檢討國會監督安全部門時，所應奠定的理論基礎與分析架構。第一篇著重於國家安全概念的演變，並在安全議題上，對國會以及其他國家機構的角色，提出了一個全球性的概觀。

第一篇探討的問題有：

- 國家安全環境發展的近況為何？
- 所謂的新興威脅與因應措施為何？
- 為何國會監督安全部門是必要的？
- 對國家安全部門民主化管理的主要原則為何？
- 相對於政府與司法部門，國會的角色為何？

第二篇說明國安政策週期的各個階段，以及與國家安全政策相關的國際規範。第二篇的最後兩章說明公民社會與媒體的角色，並從性別的觀點來看國安問題。主要探討的問題包括：

- 與國家安全政策有關的決策中，國會扮演的角色為何？
- 國際法如何限制或強化制定國安政策的機會？



- 社會與媒體如何與安全部門互動，國會能如何運用他們不同的長處？
- 如何與民眾溝通國安問題？
- 女性在國家安全部門的角色為何？

第三篇提供了國家安全機構的概要介紹，其中包括軍、警、情報單位、其他的國家軍事化組織及私人的保全公司。

- 各個安全單位的主要功能與特性為何？
- 需要何種國內與政治的負責機制？
- 國會如何有效對安全部門實施監督？

第四篇檢討國會用來監督安全部門的工具與手段，並對下列重要問題提供解答：

- 國會可用哪些工具來確保對國家安全部門的監督？
- 如何改進國會處理安全事務的專業能力？
- 國會對國安議題進行調查與聽證的角色為何？
- 國防委員要如何才能有效執行監督功能？
- 調解官的角色為何？
- 國防監察的體制應如何運作？
- 為何國會議員應該訪視安全單位的基地？

第五篇內容主要在處理對國家安全的特別威脅，例如國家緊急事件、國內安全威脅、恐怖主義以及網際犯罪。本篇也勾勒出參加國際和平任務的意涵，因為這些任務通常需要派兵到安全受到威脅的地區。因此第五篇主要處理下列問題：

- 如何在國家緊急狀發生時，維護國內安全，並考量人權？
- 緊急狀況的含意與限制為何？
- 自九一一之後有什麼改變？如何區分恐怖行動與民主社會合法的抗議行動？對各國國際安全政策的影響為何？國會在「防恐」的領域應扮演什麼角色？

·國會與派兵支援維和作戰的決策有何關聯？

第六、七、八篇分析與安全部門相關的三種資源，第六篇主要是探討國防預算及有關國會與國家審計單位對預算的管制。

- 預算為何是國家安全的關鍵要素？
- 如何使國家安全預算的運作透明並能負起責任？
- 妥善監督國安預算的條件為何？
- 國家安全部門要如何接受審計監督？為何獨立審計作業非常重要，以及這種作業如何運作？

第七篇是討論國家安全部門的人事，其目的是協助國會規範人才的招募、篩選與訓練、退休與養老金方案、徵兵及替代役。

- 如何反覆教育國家安全部門人員民主的價值？
- 軍人可以組織工會嗎？
- 軍事部門的專業特質為何？
- 不同國家如何安排徵兵與替代役？
- 軍人有行為準則嗎？可運用國際標準嗎？
- 軍事部門的人事管理在哪一方面與國會議員有關？

第八篇是處理國家安全部門的物資，尤其是指武器採購(買什麼、向誰買)，武器交易與轉移。

- 有哪些法律限制？
- 整體軍購決策是什麼？
- 在什麼情況下，保密是合理的？
- 國會怎麼評估這些議題？

## 說明方塊一覽表

1. 當今其他的的安全威脅，是單一抑或是幾種合併的威脅……
2. 不同種類的安全協定
3. 與國安部門相關的國家主要單位之可能職掌
4. 優質治理對民主監督國安部門是一重要的價值
5. 探究國安政策
6. 直接民主與國際條約及其他重大協定之批准：以瑞士為例
7. 拉丁美洲的公民社會
8. 新型的戰爭：新聞自由的嚴厲挑戰
9. 2001 年九一一之後的新聞自由
10. 國會網站
11. 國會與媒體
12. 性別與和平進程
13. 從兩性的觀點看和平方動與和平進程
14. 軍中女性人力比重：以北約國家為例
15. 女性涉入國安政策做為兩性平權主流思想的一部分
16. 女性納入國安部門所帶來的新特性與挑戰
17. 沒有軍隊的國家
18. 國防改革：目的為何？
19. 南非運用軍隊從事政府的執法工作
20. 國家其他軍事化單位：選擇範例
21. 民主國家警察工作的重要特色
22. 危險的扭曲情況
23. 維持厄立特里亞(Eritrea)的治安：一個發展中的案例

24. 國會與情報單位的特殊經費：以阿根廷為例
25. 國會委員會處理機密文件的做法
26. 民營安全、軍事企業以及對民主可能造成的危險
27. 國會用來確保以民主方式監督國家安全部門的工具
28. 國會監督國家安全部門的主動策略
29. 加強國會對安全議題專業知識的機制與做法：幾項建議
30. 國會監督行政部門，機制與程序的共通特色
31. 有效提問的幾點建議
32. 國會調查委員會的主要特性
33. 調查加拿大派兵至索馬利亞委員會：國會對國安議題的報告影響公眾的實例
34. 國會國防或安全委員會的主要功能
35. 挪威國會外交委員會與國防委員會聯席會議
36. 調解官
37. 澳州、加拿大、挪威的國防調解官概況
38. 德國國會的武裝力量管理專員
39. 阿根廷個案
40. 反凌虐會議的選擇性議定書，增加拜會安全機構的機會
41. 緊急狀態：目的與原則
42. 同時維護安全與民主
43. 扭曲後產生的嚴重後果
44. 聯合國安全理事會對於美國九一一恐怖攻擊事件的回應
45. 對抗恐怖主義
46. 自動化處理個人資料時，保護個人隱私之協議 ( ETS 第 108 號 )
47. 聯合國對於營造和平、維持和平、執行和平與建構和平任

## 務之定義

48. 聯合國配置維和作業程序之步驟
49. 和平任務之「接戰準則」
50. 聯合國的維和部隊訓練
51. 預算：民主治理的主要工具
52. 為何國會應在預算編列的過程中積極參與？
53. 世界各地區及所選國家的國防花費與國家生產總值百分比比較表
54. 計畫、設計及預算編列系統 ( PPBS )
55. 國防預算的基本元素：以 2002 年西班牙國防預算為例
56. 安全預算透明化的主要障礙
57. 安全預算分類的三種層次
58. 影響有效監督安全預算的主要問題
59. 2001 年部分東南歐國家的預算編列
60. 審計部門
61. 英國國家審計辦公室在國會監督安全部門中的角色
62. 喬治亞國會與預算控管
63. 歐洲議會對於軍隊專業人員協會，會員權利的建議
64. 德國軍隊的領導統馭和公民教育：“Innere Führung”( 內部領導 ) 原則
65. 執法人員的行為規章
66. 歐洲安全合作組織對於政軍安全觀的規範 ( 1994 )：特色
67. 人事管理：國會議員的關切焦點
68. 世界各國兵役
69. 義務役中的騷擾
70. 聯合國人權委員會 1999 年第 77 號決議案：認知反對服役

71. 替代役：瑞士之例
72. 國會議員應當關心武器採購的原因
73. 薄弱或太具野心的武器採購政策，或是高度保密的採購過程可能會導致……
74. 荷蘭的國防採購政策：國會監督範圍
75. 武器輸出入：定義
76. 武器輸出入的區域安排
77. 讓武器制裁更精明：國會可以做些甚麼
78. 交易過剩武器：裁減軍備的負面副產品
79. 小型武器交易的數目估計
80. 聯合國反制非法輕、小型武器交易行動：國會議員的焦點
81. 國會在武器輸出管制上所扮演的角色：歐盟國家透明與負責的態度

## 第一篇

# 安全概念與角色的演變： 國會面臨的挑戰

## 第一章

### 變遷世界中的安全變化

過去十年，全球安全環境已大幅改變。舊日的威脅雖已遠離，但新的嚴厲挑戰卻接踵而來，也因此刺激了安全、衝突與和平概念的新思維。

#### 民主制度中的和平與安全

並非所有的衝突都對和平與安全產生威脅。對各種議題各有主張或持反對意見，在一般社會上是常有的事。在民主社會中，「自由表達」讓人民的意見有效地傳達給民選代表，這些民選代表接著透過公開辯論，來討論並解決人民的要務。這種程序能使得民主國家消除衝突，尋求可實行的妥協，以獲得大多數人民的支持。過去經驗顯示，如果民主制度運作不良可能導致緊張情勢升高，在緊張情勢不能控制的情況下，即會演變成暴力衝突。由於民主制度本身就有化解衝突的機制，在本質上，民主制度與和平及安全是相連的。

這種關聯性因為下述理由而更為明顯：一般認為，安全本身並不是目的，而是人民的福祉，而植基於有效國會運作的民主制度，最能賦予這種理想實際的意義。

*「只有當國家、民族、地區與社群的主權來自於真的主權—亦即來自於人的主權，它才合理。」(哈維爾)*

當國家安全把焦點從保護國家轉變到把個人與社會放在首位時，「國家安全」就變成「人類安全」。實際上，這種想法已經使各國把她們回應威脅的責任擴大到下列事項：

✓ **預防行動**：主動預防衝突，例如以人民為中心的解決衝突



與建立和平的行動；

- ✓ **干預**：在極端特殊的情況下，其他作為均告失敗時，——干預國內衝突，以便保護那些身處險境的人民；
- ✓ **發揮作用的行動**：救援行動在內戰期間或內戰後是必要的，其目的是提供那些飽受戰火摧殘的人民協助。這包括為流離失所的百姓搭蓋營帳、為難民提供庇護或提供救援。

## 從軍事安全到全面安全

這種把焦點從純粹軍事安全考量轉移到「人類安全」上，事實上是將整個安全的概念更加擴大延伸。人們愈來愈認為，處理安全議題，應該採取一種將非軍事因素納入考量的、更全面的方式來處理。

### 說明方塊一

#### 當今其他的安全威脅，是單一抑或是多種合併的威脅

.....

- ▷ **政治威脅**：例如國內政局不穩、政府無法發揮功能的國家、恐怖主義及對人權的侵犯。
- ▷ **經濟威脅**：例如貧窮，窮國與富國的差距持續加大、國際金融衰退、鄰國經濟強大或不穩所造成的衝擊，以及剽竊行為。
- ▷ **環境或人為威脅**：例如核子災難、全球生態環境的改變、土地無法耕種或水資源耗竭、食物或其他資源的缺乏。
- ▷ **社會威脅**：例如少數族裔與多數族裔的衝突、人口過剩、組織犯罪、跨國走私毒品、非法交易、無法控制的大規模移民與疾病。

將安全的概念擴大，具有能更廣泛了解威脅安全的因素及所需因應作為的優點。其缺點則是，包括所有可依法行使武力

、下達用武命令或威脅使用武力以保護國家人民的國家安全單位，在非軍事區域活動時，擁有過大的權力。此外，這些國家安全部門不見得有回應這些新挑戰的專業。

## 從單一國家的安全到各國間的安全合作

國家安全不能僅靠己力，而需藉由各國相互合作才能達成的概念已相當古老。19 世紀，權力平衡的做法十分盛行，到了 20 世紀，集體安全組織則大行其道，例如國際聯盟、隨後組成的聯合國及具有集體防衛特色的北大西洋公約組織。

冷戰結束後，國內衝突發生的情形大幅上升，而最近恐怖主義則時常成為頭條新聞。全球化已經使得各國包括安全領域的相互依賴日益加深。現今，某國家的安全威脅很容易地便會影響其他國家，破壞區域的穩定甚至世界和平。這一新的現實，加上更廣泛的安全問題，使得國際安全合作更有必要。

### 說明方塊二

#### 不同種類的安全協定

##### ▷ 集體防衛(Collective Defence)

集體防衛的定義是兩個或兩個以上的國家，同意在對方遭到外力攻擊時，從事彼此協助的協定。這種防衛協定最顯著的例子是北約以及美洲國家組織。

##### ▷ 集體安全(Collective Security)

在此一體系中，共同體的成員同意不使用武力相向，並在任一成員遭到共同體內其他國家武力相向時，提供協助。這是國際社會對違反國際和平行動採取有力回應的一種體系。集體安全不像集體防衛，它是針對共同體內其他國家發動攻擊所採取的回應行動。聯合國就是一個集體安全體系的典型例證。聯合國憲章 41 及 42 條中明示，不論是以非軍事或軍事力量遏阻

，國際社會理應對破壞和平者施壓。

資料來源：SIMMA, Bruno, 聯合國憲章, 1995

▷ **合作安全(Cooperative Security)**

合作安全結合集體安全以達全面性安全，可以被界定為一種追求安全的廣泛方式。它包含多種層面，強調安全的再保證，而不只是嚇阻；是包容的而不是排它性的；對會員數目並沒有限制；傾向多國主義而非雙邊主義；並非獨厚軍事方式而忽略非軍事手段；認為國家是安全體系的主要行為體，但接受非國家行為體扮演重要角色；不要求也不排除成立正式的安全機構；最重要的是，強調養成多邊對話的習慣。

資料來源：Evans Gareth：「為和平而合作」, 1993

「集體防衛的協定」是影響最深遠的合作型式之一。此外，較鬆弛的安全合作也見於各種沒有正式軍事組織或超越軍事組織的雙邊或多邊協定中。

加入安全合作組織，尤其是加入集體防衛組織的決定，會強烈影響一個國家的安全情況。原則上，這種合作可加強國家安全，因為它確保會以「集體武力」對抗威脅。然而參加的會員必須付出代價，必須按照聯盟的目標和要求做自我調整，因此會限制在確立其國家安全政策時的選項。此外，由於決策的過程有一部分從國內轉移到國外，也會影響到該國國會的監督。

## 第二章

### 國會監督的關聯性

一般咸信，國家安全政策理應由行政部門負責，因為它們具備必要的知識並且能快速採取行動。國會則被認為比較不適合處理安全問題，尤其是由於國會的程序曠日費時，並且缺乏獲得資訊與專才的管道。但是就像任何其他政策問題一樣，國會都被賦予審查與監督行政部門的責任。至少有四點理由說明為何國會對國安事務的監督是重要的：

#### 它是民主制度避免獨裁統治的基石

前法國總理克利蒙梭(Georges Clémenceau)曾說「戰爭這種事關係太重大了，不能放手讓軍方去主導」，這句話除了幽默的一面之外，也讓我們想起，在民主社會，人民代表掌握了最高權力，沒有一個單位可以排除在他們的掌控之外。一個國家若是無法控制國家安全機構，尤其是無法掌控軍隊，這個國家至多只會被認為是民主尚未發展完成，或是一個正在朝向民主發展的國家。

根據備受各方尊崇的美國學者達爾(Robert A. Dahl)的說法，他認為「政治最根本並且應堅持的問題是避免獨裁統治」。國家安全部門負責處理國家核心問題之一，需要制衡的機制來平衡行政部門的權力。因此，國會監督國家安全部門就成為國家階層權力分工的重要一環。並且如果國會監督的執行成效良好，就可限制行政部門或總統的權力。

## 既然接受人民的納稅，就需接受人民的監督

到目前為止，國會控制行政部門最重要的機制之一就是預算。早自西歐有議會以來，國會就要求要對國家政策事務有發言權。他們採用「既然接受人民的納稅，就需接受人民監督」的概念，由於國家安全部門各組織的支出佔國家預算相當大的比例，因此國會監督國家的有限資源是否有實效、有效率地運用就非常重要。

## 為國安問題建立法律的準據

國安問題的相關法律實際上是由行政部門起草，然而國會議員在審核這些草案時扮演很重要的角色。如果需要，他們可以建議行政單位針對法案進行修訂，以確保所提法律細則能適切反應出安全的新思維。此外，國會也必須注意，這些法律不是只徒具虛文，而是要全面實施。

## 民眾的橋樑

行政部門不見得完全了解人民關切的首要安全議題。國會議員由於經常與民眾接觸而能確定其觀點，因此他們可在國會裡提出人民所關切的問題，並檢視這些關切的問題是否反映在國家安全法規與政策之中。

## 國會監督國家安全部門的挑戰

國會監督至少面臨三方面的挑戰：

- ✓ 保密法規可能會影響國會對加強國家安全部門透明化所做的努力。尤其在新興民主國家或飽受衝突摧殘的國家，保密法將限制或阻礙國會監督安全部門；這主要歸因於沒有立法保障資訊自由。
- ✓ 國家安全部門是一個極為龐大複雜的體系，而國會議員必須監督像武器採購、武器管制以及軍事單位戰備整備等議

題。然而並不是每位議員都有充分的知識與專業，能有效處理這些問題。他們也可能沒有時間或機會精進這方面的知識，因為國會議員的任期固定，而且不易在國內、外取得專業資源。

- ✓ 如果強調國際安全合作而導致國會無法參與決策的制定過程，則可能會影響國家安全政策的透明度及合法性。因此國會要能在國際議題上提供意見、參與並追蹤這些國際問題的辯論與決策。

## 第三章

### 國會與其他國家機構的角色與責任

#### 責任分擔

雖然國會與政府在國安事務上扮演不同的角色，但它們都有責任保持國家安全部門的良好運作。這種分擔責任的想法也適用於政治領袖與軍事領袖之間的關係。政軍雙方不應被視為目標各異的敵手，它們反而彼此需要，以完成一個有效、全面並以人民為主的國安政策。因此民主的監督也包括高階軍官與政治領袖間基於信任、開放溝通與相互包容下所進行的對話。這種定期的意見交換有附帶的好處，既可預防政治人物與軍事將領彼此疏遠，更有助於團結穩定。

#### 角色的區分

國家的行政、立法與司法三個部門在國安政策上扮演重要的角色。在說明方塊三，我們試圖簡述這三個部門的職掌；行政部門項下又分國家領袖、政府與參謀首長。本表的目的是概述各部門可能的職掌，因為各國的政治體系各有不同，因此這並不代表所有國家的情況（請參閱第六章）。

除了國會、司法與行政部門之外，公民社會對於國安政策的制定與實施也做出非官方的重要貢獻，而媒體的貢獻則是告知民眾，國家行為體的意圖與行動（請參閱第 6 章）。最後，調解官（請參閱第 16 章）與審計長（請參閱第 24 章）的職務單位在監督國安政策的執行與適當預算的運用上也扮演重要角色。

## 政治責任

國安單位應對國家的行政、立法、司法部門負責。

- ✓ 行政部門透過政府中央、區域或地方階層直接掌控，並決定預算、指導大綱及安全機構活動的優先順序。
- ✓ 立法部門則藉由通過界定並規範國安機構及其職權的法律，並輔以採取相關的預算撥款來執行國會監督，這種控制也可以透過包括成立一個國會特別調查委員會或特別設立一個任務編組，以便對於民眾提出的問題展開調查。
- ✓ 司法部門則監督國家安全機構，同時也可針對犯法的執勤人員，在必要時進行民事或刑事的起訴。

說明方塊三					
與國安部門相關的國家主要單位之可能職掌					
	國會	司法		行政	
			國家領袖	內閣	首長
<b>最高指揮權</b>	在某些國家是經由國會辯論或由國會任命最高指揮官	憲法法庭評估由總統或內閣擔任總司令是否符合憲政體制	在某些國家，國家領袖只是虛位元首，而在某些國家則有實權，例如戰時最高指揮官	政府在戰時是最高軍事指揮官	某些國家只有在戰爭期間才有最高軍事首長一職，某些國家為常設職務
<b>國安政策</b>	辯論並批准國安政策構想，		簽署國安政策相關法律	提議並實施國安政策	建議政府，並規劃、協助、



	制定法令				實施國安政策
<b>預算</b>	批准預算			提出預算	建議政府
<b>國防法</b>	採用法案	憲法法庭解釋國防法是否合乎憲政	簽署頒布的國防法	提議法案並採納附屬法	建議政府；實施國防法
<b>人事</b>	在某些國家國會有權批准重要人事任命	判斷他們的行為是否合法	任命重要指揮官；批准人事計畫	任命重要指揮官	對人事計畫提出建議；實施人事計畫；任命低階指揮官
<b>採購</b>	審閱或批准主要武器採購計畫	法官對觸犯貪污或採購法進行審判		提出武器採購計畫	建議並實施武器採購
<b>海外派兵與接受外國部隊駐紮國內</b>	事前批准；事後批准，或不批准	判斷他們的行為是否合法		協調國際參與；決定是否海外派兵或接受外國部隊駐紮國內	作戰指揮
<b>國際條約、結盟</b>	批准		完成國際條約的簽訂	負責國際協商	對政府提供建言

如前所述，各國這三個部門的角色可能不盡相同，然而很明顯地，權力分享的體系自始至終是存在的，這可檢視預防國家安全部門濫用政治，並達到制衡的目的。我們必須謹記，許多國家的政府傾向在國安事務上扮演主導的角色，因此能授予國會有效監督的權力與資源就非常的重要。

這一點在面臨新的安全挑戰（請參閱第 1 章）時，對促發公共機制以重新界定其角色，尤其重要。

## 民主與國會監督的原則

由於安全與國防被視為是國家主權的範疇，國際上對民主與國會監督並沒有公認的標準。但還是有一些區域的標準，例如歐洲安全合作組織（OSCE）的行為準則（請參閱說明方塊六十六）。民主社會也有規範軍文關係的一些原則：

- ✓ 國家是社會中唯一合法行使武力的行為體，而負責國家安全的單位必須向合法的民主當局負責。
- ✓ 國會有權要求行政部門對國安與國防政策的研擬、實施與檢討負起責任。
- ✓ 國會在授權與審查國防安全支出上，有獨特的憲政角色。
- ✓ 國會是宣布、解除緊急情況或戰爭情況的關鍵角色（請參閱第 18 章）。
- ✓ 政府部門採用的優質治理原則（請參閱說明方塊四）及法律規定，也適用於國家安全部門。
- ✓ 國家安全部門的人員如違犯國家法律或國際法，將各自向司法法庭負責（有關民、刑事的違法）。
- ✓ 國安部門的組織在政治上應保持中立。

#### 說明方塊四

#### 優質治理對民主監督國安部門是一重要的價值

「優質治理是一種可預期的、開放及開導型的政策制定，其行政體系富有專業特質，施行的政務是要加強民眾的利益、法律的規範與透明的作業過程，並且有強力的公民社會參與公眾事務。反之，惡質治理的特質則是獨斷的決策、不負責的官僚體系、不能執行或不公正的法律制度、行政權力的濫用、公民社會並沒有涉入公眾的事務、以及普遍的貪污腐化。」

資料來源：世界銀行,1994 政治管理：世界銀行的經驗

## 第二篇

# 監督國家安全政策

## 第四章

### 擬定國家安全政策

#### 要素

國安政策展現出政府處理國家安全的方法，以及如何達成所要求的安全。國安政策包括攸關國內外安全的各項安全部門重要決策，根據既有的做法，為軍方提供原則性的指導，並在該國所處的國際規範和地區規範下研擬而成。因此國安政策的擬定不只是根據國家安全的需求與優先工作的認知，也受到各種外部因素、壓力與承諾的影響。各國的國安政策都是要滿足國家憲法或憲章所含價值與原則的要求。

#### 說明方塊五

#### 探究國安政策

辯論或批准國安政策的文件或在特殊情況下辯論是否實施這些國安政策時，代議士應注意下列問題：

- ✓ 我們需要保護社會免受哪種威脅與風險？什麼價值或誰的價值需要被保護？因此，我們需要那一種安全？
- ✓ 國安政策是否包括檢討造成威脅的新風險？例如組織犯罪與恐怖主義。
- ✓ 如何確定國安政策符合國際人道主義與人權的法律與原則？
- ✓ 到達何種安全程度才算足夠？
- ✓ 怎麼做最能達成國家安全：加入聯盟？保持中立？
- ✓ 國家安全部隊最可能採取的作戰型態為何？僅只是防衛作戰，還是參與維和行動？
- ✓ 我們必須具備什麼手段？哪些部門必須納入才能達到所

要求的安全程度？這項任務要持續多久或在何種情況下執行？

- ✓ 多久重新檢討一次國安政策？
- ✓ 會產生何種財政或經濟的影響，納稅人要準備支付多少錢？
- ✓ 國安政策及其執行會對外交關係和區域穩定產生何種衝擊？
- ✓ 有關大規模殺傷性武器的問題，目前的實際情況以及未來的國家戰略為何？

一般而言，國安政策的實踐除了要有政策的文件之外，也包括許多部會的參與。因此，國家在研擬全面性的國安策略時，納入相關安全單位的意見就非常重要。唯有如此，才能讓政府以一種整體、全面的方式處理安全的各項問題。所謂的新危險，例如恐怖主義與國際犯罪，尤其需要統合作為以盡全功，因為對抗這些新的威脅需要包括軍方、財政部、警察、邊防與情報等單位的參與。

### **國會參與的重要性**

在這種背景下，請謹記國會的任務是代表人民的利益與其所關切的問題，因此國會參與國安政策的擬定，並且以透明的方式批准國安政策是有許多理由的：

- ✓ 國安政策影響人民的生活、價值與福祉，因此不應由行政部門或軍方單獨決定；
- ✓ 國安政策對軍方及其執勤人員的未來會造成重大的影響。
- ✓ 國安政策對財政有重大影響，與納稅人的金錢有關；
- ✓ 除了財政支出之外，安全措施可能限制百姓的自由，對民主有重大影響，因此國會必須確保這些措施在各個時期都

符合適切的國際人道法，( 尤其是日內瓦公約及兩項議定書 ) 與人權法 ( 尤其是全球人權宣言，以及國際公民權與政治權公約 )。這些公約明文規定某些權力在任何情況下都不得遭到損害 ( 請參閱 18-20 章 )。

## **國會在國家安全政策制定階段的角色**

就國會而言，辯論國家安全政策不應只是單一事件，而是在政策制定的研擬、決策、實施與評估的四個階段逐步發展而來。雖然國會不應干預行政單位起草並執行這項政策的權責，但這個過程應儘量透明化並廣納各方參與，如此才能使參與的各方，如國家安全機構本身與軍工企業，達成一個適當的平衡。在過程中，國會應該運用各種可行的機制讓行政部門了解民眾關切的安全事務與期望。這些機制包括提出口頭和書面質詢、提案、調查、小組聽證會、白皮書、派代表進駐各部會等 ( 請參閱第 14 章可運用到國家安全部門的國會機制 )。

## **政策的研擬**

在所有議會體系中，國會在新國安政策的擬定階段所扮演的角色相當有限，這項任務主要由適當的政府部會負責。然而國會與國會議員在查明現有政策是否滿足人民的需要與期待，並在必要時要求修訂的情況下，扮演重要的角色。

國會的角色不應被限制於，僅在政府提供的相關文件上表示接受或否決。政府應該在政策制定的過程中儘早徵詢國會的各相關委員會，如此才能對政策及立法提供能反映國會各方的意見。這項作為不僅能在政策制定過程初期傳達人民的關切事項，也能確保這些文件在送交國會審議時，能在正面積極的氣氛下進行辯論。國家的最高利益應超越國會內多數決與反對意見之間的權力關係，也不應阻撓國家安全文件在議會以民主的方式宣讀。在這種精神下，國會應該能提案修訂提交的文件。

## 決策

國會在決策階段有能力也應該扮演重要的角色。尤其是國家安全政策的文件，一旦送交國會，這項文件便成為「國會的財產」，國會對它有直接的責任。因此國會必須有充裕的時間深入研究，並且拒絕被迫快速通過這些提案。國會可以同意政府所提的新政策和法案，或否決並建議修改。我們再次強調，在此一階段，國會應採取主動並運用影響力，若不滿意已送交的文件則建議改變。國會辯論與決策期間應注意的主要問題在本章稍早已經提及。在這個時期，國會通常是透過對預算的撥款來發揮它最重要的影響力，（請參閱第六篇財政資源一章），而且國會也可安排相關委員會舉辦個別的辯論，並對各個與安全相關的撥款及整個國安政策的預算進行投票，以提升影響力。國防計畫必須及時擬定以送交國會審查，並且應該與預算要求有明確的關聯。

國會在提昇人民對該項政策的支持度並確保政策最後通過的合法性上，扮演關鍵的角色。因此國會對國安議題進行辯論時，是否透明化就非常重要，而且國會的辯論與聽證會是否向民眾與媒體開放也是重要至極。

## 執行

就國家安全而言，國會的責任絕不僅止於採用一項政策法案或預算，它也應嚴格執行監督與審查的功能。在執行階段，國會應運用一切可用的工具（參閱第 14 章），以及其他監督機構的協助下，例如國家審計局（請參閱 24 章），對政府的各項活動進行詳細的審查。

國會也可以發揮影響力，尤其是以相關預算撥款的影響力來監督政府，並審查審計單位進行成效稽核與法規遵循稽核的技術與專業能力。



政府在面臨重大變動或危機而需要國會批准行動的情況下，例如派兵至海外（參閱第 22 章）或宣布國家進入緊急狀態時（參閱第 18 章），國會可以干預。此外，如果政府犯了嚴重錯誤，國會也可進行干預。在這種情況下，國會通常會提出質疑，在極端特殊的情況下，國會可下令特別調查。

## **評估與經驗教訓**

在民主的環境下，政府有責任評估其政策的適當性，並向國會提出包括質與量的評估報告。對國會來說，這項評估報告一定要包括對撥發預算的實行成效與數據進行審查。儘管評估報告延遲送達，仍可做為確認現行政策是否適當或研擬新政策的參考。只要是活力充沛的公民社會，非政府組織也會進行它們的評估，例如對執行和平任務的評估，對採購重大、昂貴的武器系統以及國防部的人事制度(尤其是徵兵制度)進行評估。國會也可以委請顧問進行特別的績效審查。

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 政策上

- ▷ 確保國安政策、作戰準則、國防計畫與預算需求上有合理的連貫性。
- ▷ 如果情況允當，尤其是比較過其他國家類似的情況後，在國會提出國安政策是否符合當前情勢的需求，或提問，是否能以最新發展出的知識更新安全政策。請參閱第一篇演變中的國安政策與行為體。
- ▷ 國會應就國安政策的研擬、決策、施行與評估的各個階段立法規範，並明確界定國會在這個循環的四階段中所扮演的角色。

### 相關問題上

- ▷ 請確定當您在確立或調整國安政策的過程中，說明方塊五有關國安政策的各項問題是否大部分都處理了。

## 第五章

### 國家安全政策與國際規範

#### 國際原則

國際條約對國安政策的確立有時是一種限制，卻也加強了國安政策的選項。全世界大多數國家是聯合國的會員，因此受聯合國憲章第 2.3.及 2.4.條款的約束，這些條款是：

*「所有會員國在解決爭端時，必須採用和平的手段，不會危及國際和平與安全並以公正的方式行之。」*

*「所有會員國在處理國際關係時應避免威脅或以武力對抗任何其他國家的領土完整與政治獨立，或採取不符合聯合國設立宗旨之手段。」*

此外，一些國際慣用原則也提供參考的架構。聯合國大會的 2625 號宣言(XXV)論及有關國家之間友好關係與合作的國際法原則 ( 1970 )，被視為是體現聯合國憲章的真正精神，因此聯合國所有會員國都受其約束。宣言中有八項不可分割的平等原則，分述如下：

**第一條：**應避免威脅或使用武力

**第二條：**和平解決國際爭端

**第三條：**不可侵犯他國的疆界與領土

**第四條：**人民自決的權利，以及和平居住在國際承認並保證的疆界領土上的權利

**第五條：**國家主權平等並且不干涉內政事務

**第六條：**尊重人權

**第七條：**國家與國家相互合作

## **第八條：踐履篤行國際法下應承擔的義務**

### **針對國防與安全的多邊條約**

在安全領域中有各種多邊條約，這些條約主要範圍如下：  
( 本文針對各領域僅列舉大端 )

**規範世界安全的條約：聯合國憲章**

**規範國際或非國際武裝衝突的國際人道法條約：** 1949 年的四項日內瓦公約，包括兩項在 1977 年簽訂的附加議定書。

**有關不同型式武器的國際條約及其規則：**反彈道飛彈條約、戰略武器裁減條約、地雷公約、Tlatelolco 條約等。

**建立與安全議題有關的區域組織的國際條約：**美洲國家組織憲章、歐盟條約、歐洲安全合作會議決議條款、非洲聯盟成立法案。

**區域軍事合作及協防條約：**北大西洋公約組織條約、和平夥伴協議、西歐聯盟條約、美洲國家互惠協助條約。

各國批准國際條約的理由是要釐清國際行為的原則，其目的是加強國際與區域安全，並增加該國的雙邊或多邊合作，通常這些條約的協調過程是透過該國的外交部來執行。

### **友好、合作與軍事互助條約或雙邊協定**

當我們要描述出一個國家的安全政策時，雙邊條約也扮演著重要的角色。雙邊條約由於只牽涉兩個國家，因此在協調談判該條約的條款時，可就有關國家的特定價值、情況與需要儘可能地詳細訂定。美國與前蘇聯的戰略武器裁減條約(START)就是一例。

這種條約的作用不僅是用來表達友誼與沒有侵略的企圖(例如美國與前蘇聯在 1997 年簽訂的雙邊友好合作互助條約)，也有助於解決軍事合作的實際案例，包括某些同意部署部隊及武器到國外的案例。1990 年代，俄羅斯與其他前蘇聯共和國

簽訂的幾項雙邊軍事合作條約就屬於這類性質。

這些條約也包括在必要時提供實質的軍事協助。在這層關係下，1994年的民主夥伴憲章可視為是1992年美國與哈薩克協議的延伸。該協議開啟兩國發展雙邊軍事關係之路。

整體而言，雙邊條約可視為略述外交安全政策、加強友邦關係及解決實質問題的工具。國會對於通過這些條約與大範圍修訂其內容(好讓行政部門事後協商)比對傳統多邊安全條約有著愈來愈決定性的地位。

### **國會與民眾參與的重要性**

對那些民眾和國會鮮少參與國際條約批准過程的國家，應鼓勵他們的參與，以增加民眾的支持。原則上，國會在不知情或者不同意的情況下，行政部門便無權締結秘密條約或雙邊協定。凡是會影響國家主權、領土與國際地位的國際協定，必須經過國會的辯論與同意。

在某些國家，例如瑞士，重要的條約還要經過民眾的公投，如此一來才能確保國家外交政策在做重大改變時，確實有公民社會的參與。在瑞士，公投(請參閱說明方塊六)會在批准條約之前舉行。

#### **說明方塊六**

#### **直接民主與國際條約及其他重大協定之批准：以瑞士為例**

在瑞士，聯邦國會、聯邦委員會(亦即政府)以及大眾都會參與國際協定的批准過程。國家重大協議不僅要通過國會的辯論，而且也要經過大眾的辯論。社會可藉由公投表達對協議條約的意見。此外，藉由公投，瑞士社會也可授權聯邦委員會展開或停止商議未來的協定。如果政府想加入集體安全組織或是

加入超越國家的共同體，必須公投(聯邦憲法第 140 條第二款)。

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 在條約的協商上

- ▷ 要確保國會或國會相關的委員會做到：
  - 參與協商的過程應將不同政治傾向的國會議員均納入協商小組。
  - 接受公民社會針對議題的建議，尤其是相關研究單位及支持那些議題的組織所提出的建議。
  - 能正式並即時地向政府表達國會的觀點，以確保人民所關切的事務與期望都已經納入考量。

### 影響分析

- ▷ 國會能獲得條約中長期對政、經、社會、環境或其他領域潛在衝擊的詳盡分析，並加以討論。

### 批准

- ▷ 確保國會在適當的時刻批准條約。
- ▷ 可藉由修訂國內的條款，或是在必要及可能的情況下，對國際協定做出保留條款或解釋條款，以確保即將被批准的條約不與國內法牴觸。

### 審查保留條款或解釋條款

- ▷ 對於貴國所定的保留條款或解釋條款必須持續檢討其效力，以做為定期審查國家安全政策的一部分工作。

## 第六章

### 公民社會與媒體的角色

相對於日益龐大與愈趨複雜的國家安全部門對國會所帶來的更大挑戰，國會通常缺乏能有效幫助監督安全部門所不可或缺的資源與專業人員，以致於出現了許多其他的團體，以補足國會的角色。儘管國會仍保有要求政府負責的最高職責，仍然需要公民社會與媒體在國會設計的架構下，協助國會對安全部門進行監督。

#### 公民社會

公民社會一詞是指介於國家機構與私人生活或社群之間的自治組織。它包括各種各樣的志工團體和社會運動，例如代表各個不同社會利益與活動型態的組織與團體。下面幾段會討論，為什麼公民社會在對於確保國家安全部門負責上應擔任某種角色、這個角色內容是什麼、以及公民社會如何對國會監督做出貢獻等。

#### 公民社會與民主

公民社會對於民主化的進程以及民主制度的運作扮演著愈來愈重要的角色，它也是一種表達民主的方式。當政治領袖決定公共支出與國家政策時，它能積極地提醒政治領袖，將各種不同的需求與利益納入考量，這就是為什麼活躍的公民社會是民主的基本條件。它有可能對國家權力提供一種制衡的力量並抗拒獨裁，也由於它具備多元的特性，可確保該國不會成為少數利益團體的工具。

## 公民社會與國家安全部門

公民社會團體，例如學術機構、智庫、非政府人權組織和研究政策為主的非政府組織，可以積極影響相關國家安全部門的政策與決定。政府可以鼓勵非政府組織參與國家安全、三軍部隊、警察以及與情報有關的公開辯論，進而加強政府的透明度。

## 非政府組織與研究機構針對國家安全部門所扮演的特殊角色與其意見提供

非政府組織一般來說是民間非營利性的組織，針對特定議題，代表社會的期望與利益。至於研究機構，可能是獨立於政府之外的非政府組織或是與政府有關的組織，例如，由國家提供經費的研究單位。

非政府組織與研究單位可藉由下列事項加強對國家安全部門的民主與國會監督：

- ✓ 向國會、媒體與大眾公佈它們對國家安全部門、軍事事務與國防議題的獨立分析與資訊；
- ✓ 監督並鼓勵在國家安全部門內尊重法制與人權；
- ✓ 將對整個社會重要的國安議題納入政治議程；
- ✓ 提供訓練課程與研討會，以協助建立國會的能力與能量；
- ✓ 對國家安全政策、國防預算、採購與來源等項目提供其他選擇的專業意見，鼓勵公開辯論並研擬可能的政策選項；
- ✓ 對國安決策及執行方式提供回饋意見；
- ✓ 教育民眾並促進公共領域的辯論。

拉丁美洲公民社會的參與正足以顯示非政府組織與研究中心在監督國安部門時可扮演的各種角色(請參閱說明方塊七)。



## 說明方塊七

### 拉丁美洲的公民社會

#### 公民社會的角色與重要性之實際說明

1980 年代末期到 1990 年代，拉丁美洲出現許多公民社會團體，它們的目標是改善百姓與軍隊的對話，因為當時新當選的文人政府正試圖重建三軍部隊。這種對話有助於打破軍隊與外界的隔離，並在公民社會、民選官員以及軍事首長之間開啟專業的交流。這些團體扮演了一個重要的角色，它們是安全與國防事務民間專業與技術協助的主要提供者，並且肩負了審查軍事政策與預算的重責大任。

#### 例證

阿根廷的「SER en 2000」就是一個例證。

這個公民社會團體在 1990 年的一次軍事政變後成立，最初是一個促進公民社會、政黨與軍隊代表對話的空間。這些對話形成一個重要的基礎，使得該組織在設計與草擬關鍵法規時能夠提供民間的意見，後來這些草案便形成阿國國防政策的架構。

同樣地，在多明尼加共和國，民間的安全與國防事務專家也參與 FLACSO 組織，與軍隊共同研擬了一項改革警政事務的法案，之後並在行政單位與國會討論此項法案時提供建言。拉丁美洲許多這種團體與國會的國防安全委員會緊密合作，以加強立法機構監督軍隊運作的人員與技術能力。

祕魯的政策戰略研究中心(IDEPE)針對國會議員及國防委員會工作人員，提供有關軍事預算與行政事務的訓練。

瓜地馬拉的 FLACSO 也協助國會對影響軍事的法令進行分析與討論，包括情報改革與兵役制度。

### **缺乏民間專業人才**

拉丁美洲仍然缺乏國防與安全領域的民間專家，而可能影響行政與立法機構企圖監督軍事事務時的成效。然而短期而言，公民社會團體可藉由協助國家機構以及訓練更多幹部來彌補這項缺失。

### **網路**

為達此目的，SER en 2000 最近將研究國防與安全事務的智庫與非政府組織組成一個地區的網路，這個網路 RESDAL (www.ser2000.org.ar) 已經建立一個有關國防與安全事務的文件法規資料庫，並舉辦各種計畫讓民間人士可以進行研究和參訪這個組織。

資料來源：Chris Sabatini, National Endowment for Democracy Washington D.C. 2002

### **媒體**

獨立的媒體通常有助於民眾及其代議士在充分了解資訊的情況下做決定。它們有助於監督政府的三權機構並能影響公共辯論議題的內容與品質，這些辯論轉而會影響政府、企業、學術界以及公民社會，因此自由的媒體是民主社會的組成要項。

說明方塊八提到，試圖批評政府的記者所可能遭遇的重大問題，所以確保記者的安全是媒體自由的必要條件。

### **說明方塊八**

#### **新型的戰爭：新聞自由的嚴厲挑戰**

「全世界將近有三分之一的人仍然生活在沒有新聞自由的國家，我們必須要區分出哪些是在戰爭中沒有被認出記者身

分而遭殺害的記者，哪些是因為調查或撰寫有關揭發暴政、貪污、不公、犯罪以及詐騙等敏感問題而慘遭故意殺害的記者。這種新型態的戰爭不是傳統的兩軍對峙，而是介於種族、意識型態、宗教或僅僅是犯罪利益之間的戰爭，使得新聞報導更加危險。但是在這些衝突中，新聞記者的受傷或死亡並不都是純然的意外，有時戰鬥人員，甚至是正規部隊會因為記者目睹他們的所作所為而故意將這些記者當成攻擊的目標。」

資料來源：Reporters Without Borders, 2002 年度報告

對於那些媒體不獨立於政府機構的國家，統治者很可能為了宣傳的目的而濫用媒體。在這種情況下，媒體當然無法加強國家安全部門的透明度以及對民主的監督。

由於網際網路的普遍，民眾獲得官方資訊的可能性越來越高。過去十年趨勢顯示，官方的資訊已更加透明並且對民眾負責，民眾也可取得官方的資訊。我們應該鼓勵這種趨勢，因為這有助於讓民眾知道更多訊息，對重要的公開議題有更高品質的辯論，最後會導致更好的管理。但網際網路也有缺點，它會被激進份子團體用來散播情緒，例如種族歧視和仇視猶太。在最近的幾次衝突中，其他的新聞媒體，例如廣播電台，為激進份子團體提供了一個平台，在社會不同團體中製造仇恨的氣氛。

### **收集並傳播有關安全議題的資訊**

從一個民主及優質治理的角度，媒體有權收集並傳播有關公眾利益的安全問題資訊，也有責任提供符合真實、準確及公平標準的新聞。

媒體能夠協助政府與國會向大眾解釋決定與政策，因為百姓有權被告知並具有充分知識地參與政治上的進展。例如媒體

在民眾知的權益上，可傳播誰擔任負責國安事務的公職、政府採取哪種國安政策、海外部署部隊、採取的軍事準則、採購、條約與協定、所涉及的人事、先有安全上的挑戰，後有相關的辯論等。但是如果這些訊息牽涉到機密事項，媒體也應自行對這些資訊實施新聞管制。

## 媒體與安全相關議題的立法

各國都有適當的法令處理新聞自由的議題，這項原則納入全球人權宣言第十九條，說明如下：

*「每一個人都有自由表達與發表意見的權利，這項權利包括擁有意見的自由而不受干涉，可透過任何媒體尋找、接收、並透露資訊及想法，且沒有國界的限制。」*

目前國際上並沒有如何達成並保護這種自由所一致認定的綱要，值得注意的是，上述的國際原則並不具備強制性，沒有可參考的、與安全議題有關的一般限制。

### 說明方塊九

#### 2001 年九一一事件之後的新聞自由

每年的 5 月 3 日是國際新聞自由節。2002 年這個節日的重點是，九一一恐怖攻擊後各國可能加強的國家與國際安全措施，對新聞自由可能產生的衝擊。

聯合國教科文組織主任 Matsuura 說：「面對恐怖主義，基本的新聞自由與更周詳的安全措施之間無疑地會產生緊張的關係，但是任何反恐行動的重點都是要確保我們自由的安全。」

資料來源：國會世界第六期 2002 年 5 月國際國會聯盟

## 國會與民眾溝通國安議題

民主的監督，做為優質治理的原則，只有在民眾了解，重大議題在國會的階段是開放讓大眾辯論的，才可能有成效。如何能有效地與民眾溝通國安議題，端賴國會與政府告知民眾充分而準確的資訊。國會尤其應提供民眾必要且實質的資訊，以便讓民眾了解事務目前的情況以及國會決策的結果。

### 對民眾公開文件

國會讓民眾取得相關資料有效方法之一是，與政府合作或是單獨透過文件或網際網路的形式，提供各種有關國家安全議題的資訊及文件給民眾。

### 說明方塊十

#### 國會網站

時至 2002 年 5 月，全球 180 個國家當中有 244 座國會殿堂（其中 64 個國會是兩院制）。就國際國會聯盟所知，在 128 個國家當中有 165 個國會網站（有些兩院制的國會，其參、眾議院有各別的網站）。2000 年 5 月國際國會聯盟委員會採行的「國會網站內容與架構的指導綱要」，可參閱 IPU 網站 <http://www.ipu.org>

以下列舉可對民眾公佈的安全部門議題相關資訊，最好採用易於民眾使用的版本：

- ✓ 重要戰略文件，例如國家安全政策；
- ✓ 國防預算（不包括秘密經費）；

- ✓ 發佈所有在國會中有關國家安全部門的重大辯論、決策、提案、法律等新聞；
- ✓ 針對國安議題的所有國會 ( 及國會委員會 ) 辯論及會議的詳細情形 ( 不包括秘密會議 )，並且應該包括秘密聽證會範圍與議程的報導；
- ✓ 出版有關國會對於國安議題的質詢；
- ✓ 所有安全機構運作的國會年度報告或評論；
- ✓ 調解官或審計長針對安全部門的檢討報告。調解官可能無法公開討論特定的調查報告，但是可被要求將調查結果呈報給特定的委員會；政府也應公開討論，調解官或審計長向國會提交報告後，所採取的行動；
- ✓ 雙邊協議或多邊協議的資訊；
- ✓ 國會議員個人或是國會的政黨對於國安議題投票的相關資訊 ( 例如預算、加入國際聯盟、徵兵議題、軍購 )。
- ✓ 資訊自由的立法。

### 方便民眾參與國會的工作

單向的資訊 ( 從國會或政府到民眾 ) 並不足夠，國會應該讓民眾有機會就國安議題進行溝通。雙向溝通或對話非常重要，理由如下：

- ✓ 可確保民眾的參與及民眾對國會固定的監督；
- ✓ 可增加民眾對國會運作的信心；
- ✓ 對於政府不當施政進行可能的調查( 例如透過國會的調解官進行調查 )；
- ✓ 可確保民眾的支持以及立法與政府政策的合法性，並加強民主的穩定性；
- ✓ 國會提供的訊息、聽證會、監督新聞機構、電視的專家討論以及由國會研究部門提供量身訂做的委員通訊稿，都可加強雙向溝通。

## 說明方塊十一

### 國會與媒體

- 「11·歐洲議會代表大會請各國緊急考慮採取措施之目的是：
- (1) 確保包括委員會會議在內的國會運作更開放透明。這種透明的國會運作不僅是政策溝通的問題，而且是政治要務，對民主的運作有直接影響；
  - (2) 充分運用傳統溝通方式以及新的資訊科技，特別是：
    - (a) 儘量為媒體提供良好工作環境，尤其是國會記者；
    - (b) 確保有關辯論消息的快速傳遞，特別是，儘快出版官方會議紀錄及一字不差的程序報告；
    - (c) 建立連線服務，使國會能與民眾和記者直接透過電子媒體溝通；
    - (d) 讓民眾可以取得各項國會的資料，如此才能在針對一項法案投票之前鼓勵民眾參與辯論。
  - (3) 在溝通中，妥善運用專家的建議；
  - (4) 要讓法律文件更淺顯易懂，使非專業人士也能了解；
  - (5) 採取必要的步驟，把國會本身置放在政治辯論的焦點，並指出因程序合理化而能加速決策的領域；
  - (6) 在新聞部或通訊部門內鼓勵集合資料群、出示法令，並為最關切這些法令的新聞界與專家們描述其特質；
  - (7) 舉辦有關國會工作的研討會，讓國會記者熟悉立法程序以及國會的運作過程，並加強他們對國會與國際機構之間關係的了解。來自於地方或區域的新聞媒體雜誌記者應該受到特別的關注；
  - (8) 在網站上建立溝通的網路，使民眾能夠與國會議員以及國會新聞單位互動溝通；
  - (9) 設法鼓勵成立專門報導國會工作的獨立電視頻道，就

像有些歐洲國家、美國及加拿大成立國會頻道一樣；  
( 10 ) 透過財政支援或其他方式，協助那些專門提供高品質新聞並有可能被市場力量消滅的獨立媒體。」

資料來源： 歐洲議會各國代表大會第 1142 項決議(1997)

對民主體系的長期穩定而言，公眾的參與非常重要。各國民眾參與的程度或有不同，有些國會允許一般民眾參加委員會會議，這對於非政府組織的活動或是對立法程序有興趣的民眾非常重要。儘管這種讓民眾參與的做法並不是讓這些民眾有權干預委員會的進行，但單就他們能出現在會議中就已經是意義非凡了。

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 透過非體制內的行為體，提供國安政策意見

- ▷ 確保國會進行有關安全議題的工作時有適當的機制，能獲益於公民社會代表們的意見。
- ▷ 為達此目的，在適當的情況下，應立法允許有能力的機構、非政府組織以及媒體，對能處理安全相關議題的國會內各委員會的工作提供意見。

### 公告周知

- ▷ 確保國會在進行有關影響安全的決策以及決策過程中，有積極主動的公共關係政策。

### 國家安全與新聞自由之間的關聯

- ▷ 就國家安全的議題，無論在法律上或實際執行上，都應確保新聞的自由，對新聞實施任何的限制都不應該違反國際人權的原則。
- ▷ 應立法以確保適當的資訊自由。



## 第七章

### 從兩性觀點看安全政策

兩性平等的觀念最近才得到人們的關注。現在兩性平等也被視為是安全議題的重要因素。其原因不僅是因為任何受武裝衝突影響的，包括難民和國內流離失所的人，大部分是婦女和兒童，也因為佔全世界人口一半的婦女跟男人一樣有平等權利，並且在解決安全議題時可貢獻很大的力量。考量婦女的才能與見解，會讓我們對安全挑戰的回應，採取更以人為中心並且符合人道安全的做法，因此比較能夠持久。當我們追求一種兩性平等的安全政策時，要從兩方面著手，第一，安全政策必須處理及聚焦於兩性敏感的議題上。列出各種可能的解決方法，並且引進確保尊重婦女權益的制度架構。第二，促進婦女參與各層級的決策下達以及與安全政策相關的所有領域，非常重要。

#### 婦女與解決衝突

解決衝突、維持和平與建立和平絕不僅只與那些大都由男人直接參與的戰爭或武裝衝突有關。在戰爭或武裝衝突期間，婦女必須改變她們傳統的性別角色，擔負起通常是男人的責任，然而她們出現在和平談判桌時，卻一向被邊緣化也會繼續被漠視。但是大家愈來愈體認到，女人可貢獻重要的技巧、觀點與見解。事實上，要女人能直接參與決策過程、解決衝突與支援和平行動，需要改變人們在社會與衝突情況中對男女角色的傳統看法。

## 說明方塊十二

### 性別與和平進程

「任何忽視女性需求與角色的和平進程都是不自然的，因此注定不能穩定地維持下去。在衝突過後的過渡時期賦予女人權力，對於重新啟動社會與經濟的發展非常重要。就像男人一樣，女人也是戰爭與武裝衝突的受害者及參與者，只是以不同的方式、在不同的領域呈現。戰爭時期，女性參與新的活動並擔任新的角色，通常負擔更多責任。儘管有這些變化，女人在衝突後的重建和平工作上通常會被邊緣化，不管是戰爭衝突後社會重建，或是在國際和平行動中擬定並實施建立和平的策略時，都是如此。」

資料來源：兩性的人道安全：從邊緣化到整合女性進入建立和平的工作，2001 挪威國際事務研究所

說明方塊十三節錄聯合國安理會第 1325 號決議(2000)，強調人們應從將女性視為僅僅是衝突的受害者的觀念，(包括對女性施暴與強暴做為作戰的工具)，轉變為，女人與男人立於同等地位，在解決衝突與建立和平、維持和平的工作中，同為參與者。這種改變意味著，必須考慮男女性在戰爭或武裝衝突之前、之中與之後的活動與角色。亦即，兩性平等和兩性問題在國內外政策界定或相關立法之初就應有一席之地。

### 說明方塊十三

#### 從兩性的觀點看和平方動與和平進程

聯合國安理會 ( ..... )

- 「7、力促會員國為處理兩性敏感問題訓練所做的努力，自願提供更多財力、技術與後勤支援，包括那些由相關經費與計畫支持的訓練活動；尤其是對聯合國婦女基金會與兒童基金、聯合國難民署以及其他相關組織團體，提供支援。
- 8、呼籲所有參與的組織團體或國家，在協調或執行和平協議時，應採取兩性的觀點，特別是包括(a)在遣返、安置、重建、重新融入社會以及衝突後的重建時期，特別考量婦女與女童的需求。(b)採取措施以支持當地婦女對解決衝突所提出的和平方案與適合當地的進程。並且將女性納入實施和平協定的所有機制當中。(c)採取措施以確保尊重並保護婦女與女童的人權，尤其是牽涉到憲法、選舉制度、警察與司法等問題時。
- 15、表達以下的意願：確保安理會執行任務時，透過與當地或國際婦女團體的諮詢，將兩性問題及婦女權益納入考量。  
.....」

摘錄自聯合國安理會第 1325 號決議(2000)

2000 年 10 月 31 日批准

為遵守聯合國第 1325 號決議，聯合國秘書長於 2002 年 10 月 16 日提交一份有關「婦女、和平與安全」的報告。這份報告討論了武裝衝突對婦女及女童的影響、國際法律架構、女性參與和平進程、維和行動、人道行動、重建以及裁武、解散軍隊與重新融入社會等問題。這份報告的某些情況納入了本章未了的建議部分。

## 女性參加國會的國防委員會

國際國會聯盟在過去連續 25 年對婦女從政的調查顯示，許多國家的國防委員會中，不是沒有女性委員的參與，就是參與的女性人數不夠。不用說，在這種委員會裡，女性很少位居主導的職位或成為副領導人。1997 年一項 IPU 的調查顯示(題目為：政治中的男性與女性：仍在成形的民主)，全球 97 個國會有女性為委員會會員，但只有 3% 的國防委員會由女性擔任主席。一般來說，只有 18.6% 的女性擔任國會各委員會的主席。有兩個重要因素可解釋這種現象，第一、全球仍只有少數女性進入國會(2002 年 5 月只有 14.3%)。第二、一般人認為戰爭、和平與安全議題和女人較無關，這是男人的事，此種心態仍然深植於全球各地。這種看法是有問題的，因為戰爭一定會影響到該國全體國民，通常女人受害的程度比男人還要深。

## 軍中的女性

女性從軍在大多數國家相當普遍且由來已久，但是大都在行政、後勤與支援部隊服務。這些女性在後勤的職務不僅是在平時就很重要，有時在戰爭或武裝衝突中這些職務更加重要。相對地，女性投入部隊或作戰層面工作是最近才有的現象。如就各國情況做一比較，我們對女性在軍隊的相關資料相當缺乏，說明方塊十四以女性參加北約會員國軍隊為例。

### 說明方塊十四

#### 軍中女性人力比重：以北約國家為例

國家	人數	佔總兵力百分比
比利時	3,202	7.6%
加拿大	6,558	11.4%
捷克	1,991	3.7%
丹麥	863	5.0%

法國	27,516	8.5%
德國	5,263	2.8%
希臘	6,155	3.8%
匈牙利	3,017	9.6%
義大利	438	0.1%
盧森堡	47	0.6%
荷蘭	4,170	8.0%
挪威	1,152	3.2%
波蘭	277	0.1%
葡萄牙	2,875	6.6%
西班牙	6,462	5.8%
土耳其	917	0.1%
英國	16,623	8.1%
美國	198,452	14.0%

資料來源：北約評論 2001 年夏季刊

一般來說，透過政治領袖的促成或由國家安全部門本身的發展，都可能有助於婦女應徵入伍或進入軍隊成為職業軍人。這與下列兩個能個別發生的現象有關：

- ✓ 意識到必須動員全體國民來保衛並促進國家安全。
- ✓ 部隊現代化，就像其他領域的活動，是受到社會發展的影響，因此部隊對兩性平等的觀念也更加敏感。

#### 說明方塊十五

#### 女性涉入國安政策做為兩性平權主流思想的一部分

政府的國安政策可以從兩性平權的觀點來評斷。聯合國第四屆全球婦女大會在北京召開，確立了兩性平權做為促進兩性

平等的全球策略。聯合國將兩性平權定義為「...各個領域和階層的規劃行為，包括立法、政策或計畫，應對男性和女性所產生的影響進行評估。這個策略是要在各個政治、經濟與社會範疇的政策與計畫當中，從設計、實施、監督到評估階段，不僅關照男性，也關照到女性所關心或切身經歷的事。在這種涵蓋各個層面的整體規劃下，女性可以和男性一樣享受到平等的好處，如此才能去除兩性不平等。最終的目標是要達到兩性平等。」

資料來源：聯合國 ECOSOC Agreed Conclusions 1997/2

女性加入軍隊的人數愈多，可能有助於將傳統的國防轉化為人類安全，除了需要體力與訓練的方式與作業之外，愈來愈強調研究、資訊科技(包括銀行管理)與情報工作。這種趨勢為女性提供新機會，在那些女性與男性一樣有平等就學與接受訓練機會的國家尤其是如此。

#### 說明方塊十六

#### **女性納入國安部門所帶來的新向度與挑戰**

當愈來愈多女性進入國家安全部門之後，尤其是進入軍、警界，讓人不禁提出男性與女性是否應接受同樣的訓練(尤其是體能訓練)與行為準則的問題。

性關係的層面也需要進行規範，到目前為止這方面還是嚴格排除在軍隊、其他國家軍事化組織或警界之外。除了男女育嬰假的相關問題之外，對已婚或未婚伴侶在同一單位或不同單位服役時的需求與利益也應納入考量。

更要進一步考慮制服問題以及服裝美感，甚至是否對異性吸引等：軍服是否應男女同一型制？在任何情況下均採用男性的剪裁方式？

這些問題需要新的思維，除了軍隊之外，國家法規、其他國家軍事化組織以及警察規範，都需要隨著這些現代的現實問題不斷演進與調整。

### 參與維和行動與在國防部工作的女性

誠如在北約評論 2001 年夏季刊中的資料，二次大戰後，女性參與維和行動的人數一直非常少，只有少數幾個國家（加拿大、匈牙利、法國、荷蘭、葡萄牙）的維和人員中，超過 5% 是女性。然而根據聯合國的經驗顯示，這些女性參與維和行動廣為該國人民所接受，並對維和行動的結果有正面影響。例如，大家會更注意兩性問題與暴力的問題。

任命女性為國防部長或副國防部長仍然非常少見。IPU 的全球調查顯示，2000 年 3 月，所有負責國防或安全議題的部長中，只有 1.3% 是女性，而副部長和其他部長級的官員，包括政務次長，只有 3.1% 是女性（請參閱 IPU 和 UN 共同出版的女性從政 2000 一書）

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 資料

▷ 要求出示在軍中各兵科、其他國家軍事化組織、警察、情報單位及其個別訓練中心的女性比例統計資料；也要求提供女性擔任高階與決策職位比例的資料，以及貴國與聯合國、北約或其他國際機構討論安全議題的代表團，是否包括女性在內的資料。

### 兩性問題、衝突解決與重建<sup>\*</sup>

- ▷ 儘可能確保貴國協商團隊的男女人數達到平衡。
- ▷ 確保在和平協定中，有系統並明確地處理武裝衝突對女性造成的後果、女性對和平進程的貢獻，以及女性在衝突過

後的環境下，她們的需求與必須解決的要務。

- ▷ 確保在衝突過程中，由女性所發展出來的知識、經驗與能力資源能善加運用在重建過程裡。

#### **兩性平等與和平任務**，

- ▷ 倡議女性參與和平任務以及衝突後的重建工作。
- ▷ 確保 ( 最好透過立法 ) 參與維和人員以及其他各國工作人員接受文化與兩性敏感問題的訓練。
- ▷ 維和人員與各國人員侵犯女性人權時，是否受到懲罰，要進行監督。

#### **政府**

- ▷ 查明過去十年在國防部內，男性與女性所承擔的責任是否達到平衡。查核女性在升遷的法規與實際升遷到高階與決策階層的機會是否與男性一樣。

#### **國會**

- ▷ 查核貴國會的國防或國安委員會的組成人員( 不論是以往或現在 ) 以及女性在國會中負責工作的層級。
- ▷ 進一步查核該委員會是否重視兩性議題，並在必要時，對增加兩性平等及妥慎處理兩性敏感議題施壓。

\*  
， 這些建議取材自聯合國秘書  
長 2002 年 10 月 16 日「女性、和平與安全」議題的報告



### 第三篇

## 安全部門的主要作業構成要素

## 第八章

### 軍隊

軍隊的存在由來已久，被認為是國家之矛與盾。說明方塊十七顯示在 2002 年中期，全世界只有極少數國家沒有軍隊：

#### 說明方塊十七

#### 沒有軍隊的國家

有些國家沒有三軍部隊，例如位於南太平洋的叢爾小國，諾魯、馬爾地夫、吉里巴斯、薩摩亞、所羅門群島、吐瓦魯、帛琉與瓦努阿圖。在加勒比海的有，聖文森與格瑞那汀斯、聖基茨和尼維斯聯邦、聖露西亞、多明尼加、格瑞納達。其他沒有軍隊的國家有哥斯大黎加、冰島、模里西斯、巴拿馬、東帝汶、索馬利亞（該國正在籌建軍隊）、安道爾、聖馬利諾和地中海。這些國家當中大都有準軍事單位（例如國民兵和邊防單位）。

#### 軍隊的功能

冷戰結束後，安全情勢的發展對於全球的軍隊產生巨大的影響。軍隊除了被賦予新的任務之外，也被要求以新的方式執行過去的核心任務。今天全世界的軍隊會與下列五大功能有關：

- ：
- ✓ 保護國家的主權獨立與領土完整，或是更廣義地說 - 保護它的人民；
- ✓ 國際維和或執行和平任務；
- ✓ 救災；
- ✓ 國內維安任務（在執法當局瓦解的特殊情況下，軍隊可協助政府維護秩序）；

✓ 參與建國 ( 社會的功能 )。

各國軍隊執行這些功能的程度各自不同，取決於該國的法律體系，並依照當時所認知的安全情況而定。

## 保衛主權與社會

儘管面臨新的安全情勢與威脅，軍隊最重要的工作還是其傳統任務，亦即保衛國家或盟邦以對抗外國軍隊的侵略。這項任務不僅包括保護國家的領土與政治主權，也保護整個社會。

冷戰結束後政治領袖與軍事首長愈來愈了解，國家主權不僅會受到外國軍隊的威脅，也會受到其他非軍事性的威脅，例如恐怖主義、內戰、組織犯罪、網路攻擊及貪污腐敗等 ( 參閱說明方塊一 )，幾乎所有軍隊目前都在進行國防改革。說明方塊十八敘述了三種主要的改革過程。

### 說明方塊十八

#### 國防改革：目的為何？

從 1990 年代開始，大多數的軍隊都已經進行大幅的改革，各國的國防改革各有原因，簡單來說有三種最明顯的目標。

#### ▷ 民主化

對許多原本是共產、獨裁或曾發生衝突的國家而言，國防改革的目的是民主化：

- 軍隊必須對透過民主程序而當選的政治領袖負責。若非如此，軍隊可能對民主構成威脅。
- 平衡軍隊與其他社會部門所需的資源。

#### ▷ 適應新的安全環境

- 因應新的安全威脅，調整軍隊的規模與預算。

- 讓軍隊預備好從事新的任務，例如維和任務。

### ▷ 國際化

軍隊的行動愈來愈不僅限於本國的環境，而是會與其他國家的部隊一起合作。這種國際合作可能是以特別安排的方式實施，例如聯合國的和平任務，或是以長期、制度化的方式為之（例如北約），甚或以雙邊或多邊的方式合作。

- 軍隊（部分部隊）會在國際指揮與組織架構下行動。
- 就裝備、訓練、語言、資訊、指揮與管制系統等事項（作業互通能力），增加與其他國家軍隊合作的能力。

以幾個常設的國際單位為例：

- 德國—荷蘭第一軍
- 巴爾幹營（立陶宛、愛沙尼亞、拉脫維亞）
- 波蘭—丹麥—德國軍
- 由斯洛伐尼亞、匈牙利、羅馬尼亞和烏克蘭組成的多國工兵營（TISA 營）

## 對國際和平的貢獻

軍隊參與國際和平任務至少有兩項原因。首先是預防衝突並避免可能的間接影響，例如造成區域不穩定、瓦解經濟並造成無法控制的難民潮。

第二，在衝突地區，軍隊也可以做為促進人類安全與保護平民百姓的工具。由於在最近衝突中日益暴力的手段已影響到平民百姓，使得人類安全，尤其是人們應享的人權，成為國際社會一個相當重要的政策目標。參與和平任務的一個附加影響是，可以提供部隊訓練的機會並且在實況中獲得經驗。

## 災難救援

每個國家都可能或曾經遭逢天災人禍，例如地震、洪水、大火或都市地區的墜機事件。在這些緊急情況下，有關當局會要求軍隊協助，並提供災難救援。軍隊所執行的任務有維持法制與秩序，提供食物、醫療和其他資源，並保持運輸交通線的暢通。運用軍隊進行災難救援的附加好處是，他們以一種正面的形象在社會出現，因此民眾的支持度會上升。

## 協助執法當局

有些軍隊會進一步協助執法當局，然而動用軍隊是非常有爭議性的，有些社會面臨威脅超過政府當局和警察應付的能力，而需要軍隊的支援，像是恐怖攻擊、組織犯罪、非法販毒等都是。運用軍隊協助執法讓人憂慮及產生危險的事項包括：

- ✓ 可能威脅到民間對軍隊的控制與監督；
- ✓ 無可避免地會使軍隊政治化；
- ✓ 軍隊只能暫時恢復法律與秩序，卻不能去除政治、社會或經濟衝突和失序的根源；
- ✓ 武裝部隊訓練是為了戰鬥，並非特別訓練來執行警務或處

理國內民眾事件；

- ✓ 會產生警察與軍隊職掌相互競爭的風險。

### 說明方塊十九

#### 南非運用軍隊從事政府的執法工作

...只有在最為特殊的情況下，例如發生社會秩序全然瓦解並超過警察結構上的能力或保衛國家時，才可能動用南非國防軍 ( SANDF )。...南非政府在國內用兵，受到國會的約制以及憲法基本權力條文的限制，也受到法律的規範。

資料來源：「一個民主社會的國防」南非國防白皮書

1996 年 5 月出版

#### 社會功能

一般人均認為軍隊 ( 尤其是徵兵制的軍隊 ) 有助於國家的建立，因為是來自於社會各個角落、各種不同背景與不同族裔的年青人 ( 尤其是年輕男性 ) 在一起工作。

這對於移民或多種文化的社會尤其是如此，因為軍隊有融爐的功能。軍隊的另一項社會功能則在於提供受教育的機會，對那些少有或沒有工作遠景的人，從軍對其生涯有一定的幫助。軍隊的另一項社會功能是 ( 大多在開發中國家 )，可以由退伍軍人至偏遠地區從事教育、執行預防醫療或預防生態系統遭到破壞等工作，協助或支援偏遠地區的民事行政。

這些社會功能都是軍隊能以正面的方式幫助社會的例子。在某些國家我們見到軍隊以負面方式干預社會、經濟與政治。例如有些國家，軍隊干預政治並威脅政府。而令人遺憾的是，在有些國家，軍隊也涉入商業的經營，讓這些軍隊在國家預算外，還有額外的收入，既不受民主的監督也不受民主的控制。

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 軍隊的功能

- ▷ 確保，軍隊的功能是：
  - 由法律與軍規清楚界定；
  - 與國家安全構想和政策一致；
  - 能符合實際社會安全的需要。
  - 非軍事的功能不會影響軍隊戰備整備，軍隊的主要功能是保護國家主權並對國際法規有所貢獻。

### 國防改革

- ▷ 確保國會負責國防事務的委員會，收到國防部因改革而產生的影響所做適當分析的詳細改革報告，並能提出與其相關的議題，例如藉由舉辦公聽會為之。

### 運用軍隊從事執法任務

- ▷ 原則上軍隊最好不要涉入執法行動，但如果沒有其他解決途徑，則國會應該：
- ▷ 確保軍隊在涉入執法行動時，依法就下列事項有清楚的界定、限制與規範：
  - 哪些情況能動用軍隊；
  - 軍隊涉入的性質與限制條件；
  - 涉入的期限；
  - 依事件決定涉入單位的種類；
  - 有決定動用軍隊及結束軍隊涉入的機制；
  - 當軍隊違法或侵犯人權時，司法須有效介入。
- ▷ 立法規範在進行搜查、逮捕或開火之前，應獲得主管機關同意或獲得授權。
- ▷ 確保存有國會或其他機構的機制，以保證軍隊在涉入執法行動時能符合國際人道與人權法規與原則。

## 第九章

### 國家其他軍事化組織

國家的其他軍事化組織(other state militarized organizations 以下簡稱 OSMO)會根據不同國家與背景而有不同的意義。無論如何，我們都必須將 OSMO 與私人軍事化組織做一區隔。

根據倫敦國際戰略研究所的說法，如果憲兵、海關與邊防部隊接受軍事戰術的訓練，戰時可以將它們武裝成軍事部隊並在軍事指揮之下作戰，就算是 OSMO(有時也被稱做準軍事組織)。

幾乎全世界的國家除了正式的軍隊之外都有 OSMO。這些組織與軍隊關係密切，有時候軍隊也提供它們武器，讓它們使用軍事基地，進行訓練並對 OSMO 提供協助。

OSMO 曾多次在執行處理平民的警務時，不當使用軍事手段，並應當對嚴重違反人權的情事負責。由於運用 OSMO 可能模糊警察與軍隊的界線，因此釐清它們的角色與定位就非常重要。最好不要讓它們參與執行國內的保安行動。國會應該採取適當的立法來達成這個目標，並監督政府的作為。總統或總理必須讓國會監督 OSMO，不只是因為，依法任何接受國家提供經費的部隊都必須受到國會的監督，也因為，不受管制而廣泛運用 OSMO，將會有潛在的危險而對國家構成挑戰。



說明方塊二十

國家其他軍事化單位：選擇範例

國家	部隊現役 總人數	國家其他軍事 化部隊人數	其他國家軍事化單位的形 式
芬蘭	31,700	3,400	邊防部隊
美國	1,365,800	53,000	空中巡邏隊
俄羅斯	1,004,100	423,000	邊防部隊、內政部所屬部 隊、保護俄羅斯聯邦部隊 、聯邦保安部隊、聯邦通 訊資料局、鐵道部隊
摩洛哥	198,500	42,000	憲兵、輔助部隊
法國	294,430	94,950	憲兵
義大利	250,600	252,500	尤其是「警察」以及內政 部下轄的民眾保安警衛
土耳其	609,700	220,200	海岸警衛隊、憲兵、國民 兵
布吉納 法索	10,000	4,450	憲兵、保安連
智利	87,000	29,500	憲兵
南韓	683,000	3,500,000	民防團以及海岸巡警
印尼	297,000	195,000	包括警察海上警察以及當 地軍事輔助部隊

資料來源：IISS，「軍力平衡」，2000-2001 倫敦

## 國家其他軍事化組織的功能

OSMOs 有許多功能，最常見的工作列舉如下：

- ✓ 邊界巡防，包括調查非法的人口與貨物交易；
- ✓ 鎮暴；
- ✓ 緊急情況時維持法律與秩序、保護國家元首以及重要設施，如核電廠。

## 身為國會議員，您能做什麼？

請參閱前述及後續幾章相關部分，稍作修改後均可適用。

## 第十章

### 警察體系

#### 民主社會的警察

警察無論在什麼時候都必須依法行事，也應受所執行與維護的法律的規範。此外，警察的角色也應與刑事司法體系的其他單位有所區別，例如檢察官辦公室、司法系統或其他懲治系統等。從優質治理的角度來看，各國在提供公共安全時，也應尊重個人的自由與人權。民主社會的公民在警察執行任務時，有權受到合理、公正以及可預期行為的對待。警察部門處理一般民眾事務的行為，也可視為該國民主素養的重要指標之一。

#### 說明方塊二十一

##### 民主國家警察工作的重要特色

- ▷ 警察機關必須尊重法律，並依專業道德規範行事。
- ▷ 民主式的維護治安工作就是，在有效提供公共安全的同時，也尊重人權。
- ▷ 警察的責任制要求透明化，並且要有監督機制和內、外部的控制。
- ▷ 民主式的警務工作是一種由下到上的過程，警察回應每個民眾與社區團體的需求與關切，進而尋求人民的信任、同意與支持。因此它必須透明並和民眾對話。為達此目的，許多國家的警務工作是下授的，為的是能適切並迅速地回應地方的需要。

## 需要被特別保護

警察機構是行政部門的工具，為了遂行其職掌，它們在社會中獨享合法的強制力。然而由於這種權力，它們也有可能被國家用來做為凌辱百姓、施暴、壓制人權以及貪污的工具。因此，在民主社會，警察需要特別被保護，以確保他們會為社會的利益效勞，而不是滿足那些政客、行政官僚或警察機構本身的利益。警察必須被賦予處理權，並應享有獨立作業的權力，但他們除了要能專業執勤之外，在維護法律時應尊重公正、公平原則。警察人員應該了解並堅守明確或絕對的專業道德規範。專業警務道德之一便是尊重每個人的生命權，並且只在為達合法目標的必要情況下才動用武力，而在非必要且尚未獲得法律授權時，不使用武力。警察動用警力應尊重比例原則。除了外部的政治、司法權責架構之外(參閱第3章)，警察內部或行政官僚體系中也應具備負責的機制。專業的警察體制對民眾檢舉或可能的違法情事都應進行內部調查。

### 說明方塊二十二

#### 危險的扭曲情況

「警力如不以民主方式治理，也可能扭曲其安全工作的優先順序。許多國家由於對軍事安全的偏見，導致政府將警力軍事化(進一步混淆它們與軍隊的區別)或是讓警察經費嚴重不足，削弱它們擔保人民安全的能力。尤其是在低收入國家，警察及其他保安部隊人員的薪資幾乎讓他們難以維持生計，所受的訓練相當有限，甚至全無，並受害於腐化的管理以及高比例的文盲。」……「剛開始發展民主的國家所獲選的領導人，通常會依賴包括軍隊的保安部門來維持政權，因為這些部門在社會中最有權力。同樣地，領導人也可能積極抗拒讓軍方採取更開放或負責的態度，因為他們依賴這些權力來達到私己的目的。」

2002年「人類發展報告」

## 由基層採取主動

對警政單位進行民主的監督也可從由下而上的非正式機制來加強，例如由地區基層的人權組織進行監督，如此才能對確保警政單位得到民眾信任有所助益。人民的監督團體，例如處理民眾對警察提出控訴的特別調查單位，會促使警察對所服務的社區負起責任。有些地區成立收納公民社會團體和地方領袖的地方性保安委員會，對於改善地方警察勤務有正面的影響。我們應該立法保護糾舉人員及公民社會監督團體，使他們免受情治單位或軍警的騷擾。

### 說明方塊二十三

#### 維持厄立特里亞(Eritrea)的治安：一個發展中的案例

警察機構和所處環境之間的關係總是有多重面向。這可從警察如何運用武力維持法律，並對一般大眾提供服務這兩種工作說明其間的關係。在所謂的開發中國家，像厄立特里亞，這種兩難的情況就更加明顯了。這個國家與衣索比亞進行了 30 年的解放鬥爭，雙方在 1998 與 1999 年重啟戰端，很顯然這場鬥爭還沒有完全結束。該國 5000 名左右的警官，多由九〇年代初期的解放軍轉任。原因很簡單，政府必須照顧退伍軍人。有些領導人有警察的背景，曾擔任厄、衣兩國尚未分裂前的警官。

荷蘭政府除了對厄國刑事調查方法提供各種技術協助之外，還支持設立警察學校、成立就學計畫。這批警察顯然必須做一些文化的調整，至少對那些贊助者和該國的領袖精英而言，他們必須改變想法。舉例來說，這些曾在軍中服務過的人對於動用武力的觀點，就與典型的英國警察不同。由荷蘭政府贊助的厄立特里亞警察內部文化轉變計畫，主要的目標即是在實踐以民主方式維護治安，並強調以最少的武力維護法律與秩序

。

資料來源：Casper W. Vroom, 荷蘭 馬斯垂克大學  
「參與厄立特里亞警察部隊文化轉變計畫」, 2002 年。

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 民主的架構

- ▷ 確保警察依法行事。
- ▷ 確保警察會依據道德規範，讓所有人民都可以指望會受到警察合理、公正且可預期行為的對待。在這方面，請確定貴國堅守聯合國「執法人員的行為規範」（1979 年）。參閱說明方塊六十五。

### 訓練

- ▷ 確保警察專業教育與訓練的目標是，以最少的武力維持法律與公共秩序。為達此目的，必須納入更多的民主與道德價值、人權以及處理兩性問題的訓練。（請參閱第 7 章）

請並參閱第六、七、八篇對於經費、人力以及物資等的建議。

## 第十一章

### 秘密情報機關

情報機關(有時也稱為安全機構)對任何國家來說都是一個重要的組成部分，為國家社會提供與安全相關的獨立情報研析並保護其重要的利益；雖屬行政體系，國會在監督它們的活動上卻扮演著一個重要的角色。

由於國際恐怖主義、販毒、走私、組織犯罪和非法移民為國內帶來新的威脅與風險，以致各方要求國家加強情報能力的呼籲愈來愈高。尤其在 2001 年的九一一事件之後，良好的情報被認為是必要的。在攻擊之後的幾個月，好幾個國家的政府對其情報單位授予更大的權力，例如對網路、電話以及傳真通訊的監聽(參閱第 20 章「論恐怖主義」)。

新科技能夠加強監視、偵查以及捉拿嫌犯的能力，國內外情報單位之間也有更多的合作，國會則必須確保這些情報單位愈來愈大的權力不會與國際人道和人權法及原則背道而行。

#### 情報單位的特性

情報單位的特性就是要蒐集並分析訊息。這些行動需要高度保密，另一方面，這些情資可能因國內的政治環境而被濫用，情報單位可能會對原本應保護的社會與政治體系造成威脅。因此，除了行政的管制之外，亟需對情報單位進行明確的民主與國會監督。只有制衡的體系，可以預防行政或國會部門為自身的政治目的而濫用情報單位。

民主社會的情報單位應該致力於提昇效率、保持中立並堅持職業道德；在合法的委任下行事，並按照憲法規定的標準及民主方式執行任務。

對情報單位的民主監督應該從建立一個清晰明確的法律

架構開始，並設立由國會批准的、在國家法規之內的情報組織。這些法規應進一步詳述情報單位的權限、作業方式及手法，因為情報單位必須為它們的作為負責。

#### 說明方塊二十四

##### 國會與情報單位的特殊經費：以阿根廷為例

「阿根廷第 25.520 號國家情報法(2001 年 11 月 27 日)第 37 條規定：阿根廷國會的參眾兩院委員會，有權管制並監督分配給各情報單位的預算。基於此原則，國會的兩院委員會可執行任何與其權責有關的活動，尤其是：

1. 行政部門送交到國會的國家預算法案，國會議員都可以參與並介入討論。行政部門需送交所有必要的文件，尤其是(1)由司法簽核的保留、機密、保密或限閱預算的附件。(2)包括支出的目的、計畫及目標的附件。
2. 兩院委員會要求包括在本法裡所有情報組織的協助，它們必須提供與其職掌相關的所有資料、背景以及報告；在必要情況下，也可要求情報單位提供本法第 39 條所提及的資料或文件。
3. 監督預算分配是否符合預算法指定的目標。
4. 每年向國會和總統提出報告，報告內容包括：
  - (1) 兩院委員會對每年分配給情報單位的預算執行情形進行分析與評估。
  - (2) 說明兩院委員會對情報單位監督與管制的活動情況，並提出建議。

資料來源：2001 年 11 月 27 日阿根廷第 25.520 號國家情報法

大多數國家對情報單位都會施以某種程度的正式監督，通常是由國會監督委員會執行。現有國會委員會的權限，例如國



防委員會，有時會擴大到涵蓋情報事務，而其他國家也會成立國會委員會或次級委員會，專門監督情報與特務機關。

國會監督委員會應可調閱資訊、在政府指派情報首長時扮演一定的角色，並監督預算。(參閱說明方塊二十四，討論特別預算)

有些國家除了現有相關負責的國會委員會(或未成立國會委員會)之外，會在行政部門或內閣之外正式成立情報監督委員會。內閣或行政層級的監督單位通常兼具管理或行政功能，這些單位比較不像那些由各政黨組成的國會委員會，那麼獨立於它們要監督的單位之外。

### 說明方塊二十五

#### 國會委員會處理機密文件的做法

- ▷ 必要時，委員會將秘密開會。
- ▷ 委員會(針對非機密性的議題)在經過公開辯論之後，向全體國會議員報告。
- ▷ 除非會洩漏正在執行的各項行動消息或情報單位工作人員的姓名，否則委員會有權要求調閱任何資訊。
- ▷ 委員會在多數委員同意下，並認為公開該項資訊符合公眾的利益，得以公開任何資訊。
- ▷ 委員會不應僅限於取得所要求情報的資訊，負責情報機構的首長應主動提供，任何有助於委員會對該案全盤了解的資訊。

### 民主社會中情報機構的界限

各國對其情報或特務機構進行的特定監督會受該國的法

律傳統、政治體系和歷史因素的影響。例如，某些受英國普通法傳統影響的國家，會傾向強調在司法層面的監督。相反地，歐洲大陸國家以及那些在現代歷史中曾在某一時期受到警察強權壓迫的國家，則傾向採用立法監督；美國在聯邦的行政、立法、司法部門都有監督控制機制。有些民主國家設立了特別調查單位，當情報機關被控違反人權時，國家授權給這些單位進行調查，並向人民公佈調查結果。(參閱十六章 特別調查員)

## **範圍**

對情報機關的監督通常受其工作範圍的限制，這項限制可能與情報活動的型式(國內情報/反情報或國外情報)或情報最主要的工作領域有關(作業方式，秘密行動)。

## **國會的公開辯論或秘密辯論**

一般而言，民主社會對情報單位的監督仍然不像對政府其他領域活動的監督那麼公開和成熟。例如，國會情報監督委員會的審議通常不是全面公開的辯論，而參與的國會議員可能必須宣誓，尊重所提供情資的機密性質。不管民主社會採取那一種監督型式，都必須一方面透過定期查核，以確保情報機關能適當、合法、負責地行事，另一方面讓情報機關有效且能保有秘密地保護國家安全，並在這兩者之間求得平衡。

## **任務分工**

以體制的方式控制情報機關，是要避免某一組織或代理機關獨掌情報的功能。各個不同的情報單位，就像軍隊、警察或國內外情報單位的分設架構一樣，雖然可能造成效率不彰或養成官僚體系的競爭，但是一般認為，這種方式可較容易對其進行民主控制，因此許多國家都設有個別的國內情報單位和軍事

情報單位。從國會監督的角度來看，這種區分是比較有利的。但這種將情報蒐集與分析拆開的做法在美國遭受恐怖攻擊之後顯得問題叢生。

## **情報人員的訓練**

訓練及專業培養情報人員是監督的核心面向，特別要反覆灌輸情報人員專業精神、承諾遵守民主常規、人權原則等觀念，而應該具有公民責任的意識，也是訓練工作的重要方向。民主社會應致力訓練及雇用文職人員從事情報工作，而不應只將這種工作留給軍職人員。

## **資料的解密**

另一項有助於控制國安單位並要求其負責的結構性因素是，情報活動的資料能夠在一段時間之後向民眾開放。藉由資訊自由的立法，以及在一段固定時間之後對機密資料解密的規定，能促進對國家安全機構的監督。這種遲來的透明化以及可能受到人民檢視的做法，將對以民主監控國家安全機構有所助益。（請參閱 21 章）

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 國會的監督機制

- ▷ 確認貴國的國會設有特別負責監督所有情報單位的委員會或次級委員會(參閱第 15 章國會委員會)。
- ▷ 確保貴國國會清楚界定這個監督單位的委任工作，並儘可能減少限制，其成員可以取得所有必要的資訊及專業協助。
- ▷ 確保國會委員會採取行動並對其發現、結論和建議提出定期報告。

### 民主與法律的框架

- ▷ 確保情報法規範下列事項：該法應針對狀況、權限、作業方式、合作、任務派遣、報告義務以及對情報部門的監督確定其界限。此外，運用特殊方法取得情資、保存人事資料和情報部門工作人員的身份紀錄，都應按法律規定辦理。
- ▷ 注意情報部門是否保持政治中立，並且按照職業道德行事，這包括遵守民主的常規以及擁有公民責任的意識。
- ▷ 請確認貴國國會情報監督委員會採取行動，以確保情報人員都受到有關民主原則以及人權法的教育。
- ▷ 國會應制定法律，讓國家的三權機構相輔相成，亦即：
  - 行政部門必須對指定情報部門的工作及提示重點事項負起最後的責任；
  - 國會制定相關法律、監督預算、監督政府的角色以及情報部門的職掌，但國會不應干涉情報部門的實際作業；
  - 如果情報部門想要干預私人產業或截聽通訊，司法部

門可發出授權令，並監督情報部門在法律規範內執行作業。

#### 透明與負責

- ▷ 確認行政部門在研擬情報政策時，會徵詢並告知國會情報監督委員會。
- ▷ 國會情報監督委員會要確保，在情報部門以合法、適當及負責的態度執行作業時，同時保有它們必要的機密性與工作效率；這也特別包括有關竊聽的法規。
- ▷ 確保情報單位全面告知委員會有關它們的各項活動。委員會在認命情報與特勤部門的首長時，亦可扮演一定的角色。

#### 有關機密的議題

- ▷ 確保，資訊自由的立法是直接或間接監督情報部門並要求其負責的一種重要手段。
- ▷ 在處理秘密經費時應進行特別的審計監督，以便保密與負責兩方面的要求能保持平衡。
- ▷ 確定，評判的標準與延遲公開曾經是機密的資料有法可據，以確保（或希望能有）遲來的透明。透過資訊自由的立法而能接觸的報告的題目，必須定期公開。

請參閱第二十章「恐怖主義」與第六篇「經費來源」。

## 第十二章

### 民營安全公司和軍事企業

國家獨占了合法使用武力的權利，並且是唯一的安全提供者，負責國內安全並抵禦外來威脅。然而近幾年國內衝突的浪潮已經帶來一種新的現象，就是所謂的安全工作民營化。某些非國家性質的安全機構（再度）出現，並對民主控制安全部門的傳統方式造成挑戰。

九〇年代開始，民營安全與軍事企業日漸增多，這種企業絕大部分可分為三類：傭兵、私人軍事企業和民營安全公司。這些企業的活動受到國家機制的管制是很重要的。

#### 民營安全與軍事企業的功能及其危險性

衝突過後或是衰敗的國家會求助於私人的安全與軍事企業，原因大都是為彌補缺乏適當軍事訓練與戰力，而無法對其國民及團體提供安全保障的軍隊；或是不願維護國家使用武力的獨佔權，以便對自己的安全部門實施真正的民主監督；或是這些國家正在進行內戰。

在這些情況下，運用私人的保全或軍事企業在短期內看似有正面的效果，尤其是就提升國家專業技術與訓練能力而言，有時甚至增加自信心，但是對於民主進程可能在不同層面上產生相當大的負面衝擊，如同說明方塊二十六所示。

民眾、經由民主程序選出的機構，特別是雇用民間保全或軍事企業國家的國會，不僅對其國安體系，也要對所運用的軍事或保安專業知識，有適當而有效的監督與民主監控的機制。

## 說明方塊二十六

### 民營安全、軍事企業以及對民主可能造成的危險

- ▷ 私人的安全單位或許在軍事或安全的領域帶來某種程度的穩定，但有些政府可能會將這些軍事武力當成解決(國內)問題的主要方式。
- ▷ 僱用外籍專家可能會產生各種問題，例如他們具體的軍事安全任務以及有關預算層面的問題。從民主與優質治理的角度來看，這些問題都應以公開的國會辯論處理。
- ▷ 這些私人企業常常在其他公開合法任務的掩護下變成軍事裝備的掮客。

## 傭兵

僱用傭兵的現象由來已久，最近幾次的衝突中證明，傭兵仍然存在在世界上的許多角落。

1989 年「反對招募、運用、經援及訓練傭兵國際公約」第一條，對何謂傭兵曾下過定義。該項公約在 1989 年 12 月 4 日聯合國大會第 44/34 號決議正式通過，並在 2001 年 10 月 20 日正式實施，但到目前為止，只有少數國家批准。這項公約是針對 1949 年日內瓦公約附加議定書第 47 條對傭兵所下的定義，再進一步引申（尤其是指被招募來為推翻政府而進行暴力行為，或是以各種手段破壞國家憲政秩序或該國領土完整）：

「第一條-公約文本：

1. 傭兵是(a)為了武裝衝突進行戰鬥而特別在當地或外國招募；(b)參與戰鬥的主要目的是追求個人利益，事實上，是由衝突的一方或其代表允諾付給物質報償，且特別高於該方正規部隊相同階級、職務戰鬥人員的所得；(c)既非衝突一方的國民也不是衝突一方所轄領土內的

居民；(d)不是衝突一方的部隊成員；(e)並非由未涉入衝突的國家派往當地，並以部隊成員的身分執行官方任務。

2. 傭兵是指無論在何種情況下，任何人(a)特別在當地或國外招募來參與暴力的協議行動，目標是(1)推翻政府或破壞某國的憲政體制；或(2)破壞某國的領土完整；(b)參與的動機主要是受到高額報酬的驅使或物質報償承諾的鼓勵；(c)非敵對目標國的國民或居民；(d)亦非受某國之派遣執行官方任務；(e)也不是武裝衝突發生地國家的軍人。」

從國際公約的含意來看，任何人只要是招募、運用、資助、訓練傭兵，或企圖進行上述行為，或是上述行動與企圖的從犯，都犯下了嚴重的罪行。然而有些政府仍會僱用國外軍事專家進行特殊的任務(噴射機飛行員，反恐作戰等等)。

聯合國人權委員會針對傭兵問題的報告起草人在其報告中建議「聯合國大會應重申籲請尚未加入該項公約的國家批准或加入該項公約，在此同時，各會員國也應檢討該國的立法，以符合該項公約的要求」。

### 民營軍事企業

民營軍事企業是種現代公司型態的傭兵，它們唯利是圖，例如提供軍事服務和訓練，或更準確地說，它們執行戰鬥或非戰鬥任務。但從法律的觀點而言，它們並不符合狹義傭兵部隊的定義，因為它們通常是由已不在安全單位活動的退伍軍人所組成。民營軍事企業能提供各種服務，從作戰、戰鬥支援，到



武器採購、情報蒐集、營救人質、提供顧問訓練等等，不論提供何種服務，其共同的特性是，應政府的要求而行事，尤其是那些在衝突中或衝突後重建時期的政府。美國的 MPRI 公司就是這種民營軍事企業的例子。這家公司是承包國防相關業務的專業服務公司，重要工作包括支援和協助國防事務，例如提供執法專業知識以及培養領導能力。這家公司是由一群資深軍官在 1988 年所開設，目前主要仍由過去的軍事人員所經營。

### 民營安全公司

民營安全公司對企業與財產提供保護，因此有助於預防犯罪。私人保全公司到處都有，但最近有增多的趨勢，尤其是在衝突地區。許多企業覺得它們所需要的保護比國家所能提供的更多，對其產業與人員比對衝突中的軍事發展更為關心。然而事實上，民營安全公司通常結合軍事與保全的專業知識，因這兩者在各個地區同樣重要和必要。這種趨勢會讓私人軍事企業和保全公司的界線逐漸模糊。

由於私人保全的行為體日益增多且重要性日增，實行民主的機構，尤其是國會，必須對這些安全部門的新行為者制定監督與管制的最低標準，否則將威脅基本的民主原則。

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 立法

- ▷ 請確認貴國是 1989 年禁止招募、運用、資助、訓練傭兵之國際公約的一員，並已批准適切的立法。
- ▷ 查證貴國已設立有關民營安全和軍事企業的法律架構。

### 尊重規範與武器禁運

- ▷ 當私人保全和軍事公司在國外衝突地區作業時，請鼓勵貴國國會調查這些設置在貴國的私人企業活動是否符合貴國的國家安全策略、外交政策、相關的國際法、國際規範以及國際決議。
- ▷ 明訂法律，禁止民營安全與軍事企業在武器禁運地區或國家作業。

### 透明化

- ▷ 確認，在貴國未獲得國會授權之前，不允許外國民營安全與軍事企業在貴國領土內作業，即使該公司是應貴國政府的請求或已獲得同意，都不得在貴國領土行動。
- ▷ 確認貴國政府對民營安全與軍事企業的預算及這些私人企業的活動，受到國會的監督。

### 負責

- ▷ 確認國會能使政府對國內外民營安全與軍事企業，在法律或執行面上的所有行為負責。

## 第四篇

# 國會監督下的國家安全： 條件與機制

## 第十三章

### 國會有效監督的條件

國會倚賴國會中與政府及國安單位有關的權力來監督安全部門。據此，權力意味著國會根據人民表達的集體意志影響政府選擇與行為的能力，這也包括監督政府施行國會所批准的政策、立法、決策與預算的能力。這種權力不僅來自於憲法與法律，也來自於國會程序規範與慣例。

國會有效監督安全部門的條件包括：

- ✓ 清楚界定憲法與法律的權力
- ✓ 慣例
- ✓ 資源與專業知識
- ✓ 政治意志

### 憲法與法律的權力

憲法(或其相等的法律)對國會監督國家安全部門提供了最重要的法律基礎。由於各國的憲法因該國的政治、文化、經濟及社會背景不同而有所區別，但多數的憲法規定：

- ✓ 行政部門(例如：總統、首相或國防部長)負責國家安全機構；
- ✓ 行政部門必須對國會負責。

由於憲法條文擁有最高的法律地位，因此將國會監督國家安全部門的權力納入憲法就非常重要。憲法不能輕易改變，任何憲政改革都需要國會多數同意，因此，憲法代表保護國會在這個敏感領域所擁有權力的有效方式。這種權力透過特定的立

法以及國會程序的規範得以進一步加強。此外，長久以來，社會標準、負責任與國會監督也都有長足的發展。

說明方塊二十七顯示國會在監督國家安全部門可運用的各種權力。在下列幾章會討論這些權力。

### 說明方塊二十七

#### 國會用來確保以民主方式監督國家安全部門的工具

#### 1 權力

- a 提案立法
- b 修正或重新改寫法律
- c 向行政部門人員詢問
- d 傳喚行政部門人員到國會說明
- e 傳喚軍官或文官到國會說明
- f 傳喚民間專家到國會說明
- g 從行政部門獲得資料
- h 執行國會質詢
- I 舉行聽證會

#### 2 預算管制

- a 可查詢所有預算文件
- b 有審查並修正國防與國安預算的權力
- c 對於各種計畫、專案與執行項目進行預算管制
- d 有權否決或批准任何國防和國安預算的補充提案

#### 3 和平任務或海外部署：國會批准或否決的權力

- a 在部隊派往海外之前，參與政府的決策
- b 任務是否在授權下進行；確定獲得聯合國授權
- c 任務的預算
- d 軍事人員涉入的風險
- e 接戰規定

- f 指揮及管制聯結
- g 任務期限
- h 有權探訪正在執行任務的部隊

#### 4 武獲

- a 行政部門有義務告知國會，武器採購決策
- b 有權批准或否決合約
- c 檢討下列武器採購階段
  - i 明確說明採購新裝備的必要性
  - ii 比較並選擇承製廠商
  - iii 評估廠商提出的賠償條件與彌補措施

#### 5 對一般的國防與安全政策：有權批准或否決

- a 國安政策構想
- b 危機管理構想
- c 兵力架構
- d 軍事戰略及準則

#### 6 國防與安全人員

- a 有權批准或否決人事計畫
- b 有權修正人力上限
- c 政府認命最高軍事首長時(例如參謀總長)有權同意、否決或被諮詢

### 慣常做法

並不是所有國會監督國家安全機構的行為或兩造之間的互動都能靠法律規範，因此培養並維持由社會規範(例如相互尊重與信任)所支持的國會監督習慣與做法，就與法律規範一樣重要。例如，國家安全機構適時告知國會充分的資訊並將國會納入有關國安事務的研擬，不僅是透明化與負法律責任的問題，也是民眾彼此對話的問題。

## 資源與專業知識

一般而言，國會監督國家安全部門的能力受到時間因素以及可用的資訊與專業知識所影響。

### 時間因素

國會是否能適時收到政府處理國安議題，以及國家安全部門意圖與決策的資訊，非常重要。如果政府在做出最後決定後才提供摘要，國會將沒有處理的空間。在這種情況下，國會面臨「既成事實」，只能批准或否決政府的決定，此外別無它法。

國家發生緊急事件或面臨危難時刻，政府通常必須迅速做出回應並且在事後知會國會，但這並不構成政府可以在國會同意架構之外行事的理由。

就定期與長程的政策議題而言，國會應該有足夠的時間去分析、辯論重要事項，例如國會預算、武獲決策或是國防檢討。國會為避免這種時間壓力而研擬一套積極主動的策略。說明方塊二十八提出一些監督國家安全部門主動策略的要項。

#### 說明方塊二十八

##### 國會監督國家安全部門的主動策略

國會的工作通常圍繞在當天的新聞事件，而政治議程大都是政府所加給的，然而要有效克服時間的限制，可能需要研擬一種主動先行的策略以便進行國會監督。就國家安全部門而言，這種策略包括下列事項：

**擬定議程：**國會必須持續地將人民的企圖與需要轉化成政治議程上的議題。

**最新發展：**國會必須被告知有關國內外安全與軍事事務的最新發展，這不僅可透過政府的管道，也可透過非政府組織，例如大學、智庫等來達成。

**經驗教訓：**透過經常性與結構性的檢討，國會可從過去國安各部門的作業經驗中學習。

**持續檢討：**國會應該要求政府在調整其國安政策時，必須考慮到最新的企圖、發展及以前的經驗教訓。

### 資訊、專業知識與國會參謀

國會必須要求或擁有可指揮運用的專業知識與資源，才能對國家安全部門進行有效的監督。然而，國會的專業知識很少能與政府及安全單位的專業知識相提並論。一般而言，國會即使有研究人員也為數極少，而政府則可仰賴國防部以及與安全部門有關的其他部會提供資訊。有些國會，例如阿根廷，有常設附屬的軍方連絡室，可向國會議員及其參謀提供諮詢與建議，尤其是向國防委員會提供國防與安全的議題。此外，國會議員是任期制，而國防部軍、文官的整個工作生涯都是在國防部，由此產生的基本問題是，國會獲得的資訊大都來自政府和軍方，而這兩者又正是國會應該監督的單位，相對於政府和軍方，國會明顯處於劣勢；又因國家安全部門特定的工作、文化、教育以及保密法規的封閉特性，使情況更加惡化。

說明方塊二十九提出一些如何加強國會議員監督安全部門專業能力的建議。



## 說明方塊二十九

### 加強國會對安全議題專業知識的機制與做法：幾項建議

- ▷ 設立一個國會中的國安或國防小組(若尚未獨立存在)，統合專業能力與國會議員對安全議題的知識：國會可以考慮把國防委員會分成幾個針對武器採購、人事、預算與和平任務的次級委員會。
- ▷ 參加國內外的研討會、學習之旅、參訪安全單位(參閱第 11 章：特務與情報單位)，以及為國會議員舉辦的訓練課程。這也可能包括在國會議員前往該國派有維和部隊的國家之前，聽取相關的簡報。
- ▷ 與其他國家的國會交換經驗與做法，例如在國際國會召開大會的場合。
- ▷ 要有訓練有素以及足夠的國會專業工作人員。
- ▷ 確定可以運用經特殊整理並且有最新資料的圖書館與資料或研究中心，包括電子資料庫。
- ▷ 確保可取得非政府組織的國外專家(如大學、智庫)，或退役軍官(參考第 6 章，公民社會)的建議。
- ▷ 簽訂有關安全的國際或區域條約，應以貴國語言版本提供國會參考。如果可以從條約監督單位取得批准的情況及相關資料，也應提供給國會。
- ▷ 每年選二到三個有關國家安全部門的主題，進行徹底的調查(例如由次級委員會執行)。
- ▷ 成立一個有關國安或國防議題的跨黨派小組(可能的話，參眾議院共同參與)，這種協調會議可以是這些議題的非正式智庫。

## 政治意志

儘管國會監督的法律基礎無庸置疑，而且國會也有足夠的資源與專業處理這一議題，國會有效監督國家安全部門仍不能視為理所當然。其中最後一個要件是，國會是否具備運用其可用工具與機制的政治意志，這是國會是否能有效監督安全部門的關鍵條件。國會議員缺乏監督安全機構的政治意志有不同的原因，包括下列幾項：

- ✓ 政黨紀律：國會議員考慮所屬執政黨的利益，並為了讓行政部門繼續執政，他們傾向不公開批評行政部門。
- ✓ 選民利益或無利可圖：在許多國家，民眾大都對國安議題缺乏興趣。因此許多國會議員認為花太多時間在國安議題上對於連任並沒有實效。
- ✓ 基於安全考量，國會議員(例如情報委員會的議員)被迫無法公佈他們發現的事實。

由於這些情況，在國會監督政府政策及行政部門的行事時，除非面臨醜聞或緊急情況，讓他們不得不採取行動，否則他們對於運用國會工具可能都採取被動的方式。然而國會議員嚴格審查行政部門的意圖與行事是憲法責任，也是一項重要的任務。

## 第十四章

### 適用國家安全部門的國會機制

各國法律制度為國會提供了各種取得資訊的方式，以便管理政策、監督行政單位、保護個人或揭露並消除不法與不公。國會議員可從研擬好的做法和非正式的方式中獲利，以補充憲法或法律所提供的工具與機制。

國會從政府取得資訊三種普通的合法方式是：

- ✓ 國會辯論
- ✓ 國會質詢和詢問
- ✓ 國會調查

### 國會針對國安問題的辯論

國會對國安議題的辯論是與政府交換意見並蒐集政府意圖與真相的重要機會。一般而言，國會對國安政策與議題的辯論可能在五種情況下出現：

- ✓ 在行政部門提出年度國防預算計畫之後；
- ✓ 在國防或外交等相關部會首長做出官方或非官方的聲明之後；
- ✓ 配合國防總檢、國防白皮書或任何其他重要國防文件的公佈；
- ✓ 配合政府大都在選舉之後公佈的計畫；
- ✓ 任何需要國會辯論的特定議題，例如醜聞、重大安全隱憂或災難。

## 說明方塊三十

### 國會監督行政部門，機制與程序的共通特色

#### 一般辯論

「有些國家的憲法明文規定，要求行政部門定期提出施政說明。……大多數國家並不會自動定期檢討一般政策事務，時常是由於某一個委員特別提出，才加以討論。……」

#### ▷ 質詢

「……質詢是典型國會體系中為獲得資訊與進行控制所採取的做法。質詢是由國會議員向某一部長要求說明該部最近的作為，或是向某位政府首長要求說明一般政策事務。質詢有兩大特點：第一、會引起大眾辯論，第二、有政治制裁的作用；因為提案表決的辯論最後會顯示出，國會到底對政府所提出的解釋是否滿意。質詢是最有效的做法，因為部長被要求直接說明。這不只是一個獲得資訊的工具，也是一種直接控制的型式。……」

#### ▷ 休會提案

「雖然英國政治體系的質詢程序並不突出，但是一般對於『休會提案』則知之甚詳。在休會前，休會提案給議員對政府提出一系列的問題的機會，但不會進行投票。……」

#### ▷ 詢問

「詢問……的目的是從行政部門獲得確實的資訊、要求行政部門干預、在必要時揭露濫權並尋求處理。它也被用來獲得詳細的事實，有助於議員了解法案的主要複雜問題，以及國會可用的法規工具。……這個程序讓反對的一方有發現政府弱點的工具，也因為可以公佈，對於行政部門便有所助益。詢問的程序之所以受到歡迎是因為議員行使詢問權時，是完全不受言論限制的代議士。……」

▷ 調查小組：請參閱說明方塊三十二

Michel Ameller 著「國會資源」(Source Parliament)國際  
國會聯盟 1966 年出版

### 國會對國安相關議題的詢問與質詢

議員的詢問，不論是書面或口頭方式，都是查究功能的一部分，也是國會監督政府行動最常用的做法。

基於這種重要的功能，詢問對於有效監督國家安全部門極有助益。就安全議題而言，通常國會的問題能夠：

- ▷ 使議員即時獲得政府國防與安全政策以及一般安全議題最新的、準確的資訊；
- ▷ 有助於國會監督所批准國安相關法規的執行情形；
- ▷ 有助於把民眾的注意焦點放在國防與安全事務上，尤其是口頭詢問時，回應將在廣播、電視中播出，或重現在政府公報或國會辯論上。(明顯的是，國會詢問所提供的資訊功能不僅止於國會本身，詢問的目的也是對更廣大的民眾提供重要訊息，其中包括媒體、非政府組織以及公民社會)；
- ▷ 有助於影響和引導政府在安全議題上的政治議程；
- ▷ 讓反方的成員可提出關切的安全議題，或告知，到目前為止他們尚未獲得滿意的相關資訊；
- ▷ 國會詢問安全部門的問題大都非常敏感，而負責回答的首長通常不太願意報告，這是由於安全部門的行動事涉機密。通常有關國家安全的資料都是機密的，因此不能提供給一般民眾或國會議員。

說明方塊三十一  
有效詢問的幾點建議

- ▷ **充分的準備**：詢問有關國安議題時，尤其是有關科技問題時，是不可能不做準備的。與軍方人員(有軍事或準軍事背景的人)保持非正式的接觸對工作有很大的幫助。
- ▷ **清楚明確的語言**：問題如果不明確，可能造成誤解，會導致部長的回答不適當或是不充分。
- ▷ **時機**：提出問題的時機對效果與影響非常重大，這包括是能否引起民眾的注意。

然而，行政部門律定機密資料的權力是有法律限制的，此外，將資料以機密處理的過程應該透明化，如此大家才知道誰負責下決定、哪些資料是機密的、保密期限以及加密與解密的條件。

就機制而言，下列事項有助於國會進行有效的詢問：

- ✓ 議員對回答不滿或需要政府官員進一步說明時，可以提出補充問題；
- ✓ 議員在詢答時間可主動針對議題要求辯論；
- ✓ 議員的意志有助於他們在議事程序中發問；
- ✓ 民眾可以在國會詢問時間到場或利用收音機、電視觀察議場的情形；
- ✓ 無論如何應將議會問答出版讓民眾取閱，有助於辯論後引起民眾的關注。

### 國會針對安全問題的特別調查

國會各委員會除了他們在立法過程扮演的角色之外，也參與監督政府的政策。政府的活動可透過暫派的委員會監督(有時可能不只一個委員會)並且通常會出版相關資訊的報告。國會的特別調查應該有司法調查的傳訊權。

## 調查委員會的主要優勢和特性

- ✓ 就國防安全議題而言，特別安排的調查委員會非常重要而且有許多優勢。尤其是：
- ✓ 成立調查委員會的本身就可能被民眾視為是一種正面的政治訊息；
- ✓ 它們也可能是，仔細檢討與國家安全部門相關但有政治敏感性議題的一種恰當工具；
- ✓ 允許對政府的特定國安議題政策進行確實的評估，並在適當時候提出能讓政府與國會都能接受的重新處理方式或調整政策方向。

### 說明方塊三十二

#### 國會調查委員會的主要特性

「...國會在研究特定議題時，常會運用調查委員會。為達此目的，國會指派一些議員去蒐集該項資料，如此才能進行適當的管制、提出報告並在國會認為恰當的情況下舉行辯論並獲得結論。

國會必須充分明白行政部門對任何問題所採取的行動，而國會進行調查的權利正是這項原則的自然展現。

在某些國家，調查委員會很難有效地進行調查，除非藉由法院的訴訟程序，否則沒有權力迫使某人到委員會報告。這會造成政府當局的干預，延緩委員會的調查進度，並使調查結果無法公告周知。...然而讓國會調查能夠有效的最好方法是，採信誓詞下的證據。...

公務員對調查委員會提出證據將引發特殊的難題，因為他們是該特定部會部長的屬下。政府部門到底能要求這些人保留他們對國會議員所提問題回答到什麼程度？...在某些國家，提出證據之前必須先得到該單位的同意。除非提供這項資訊會危

及大眾安全、容易造成破壞或對實施公共服務造成困難，否則一定去國會作證。...

應該注意的是，不管貴國的體系為何，調查委員會的成立只是一個調查和發現真相的小組，它唯一的職責是向成立這個小組的國會報告，而根據這些調查以及所獲得的資訊做出必要結論則是國會的職責。...」

資料來源：Michel Ameller 著「國會」，  
國際國會聯盟 1966 出版

這種調查委員會的組合成員是另一個重要特性。相較於多數參與調查的國會議員，反方成員的比例，對於調查的結果當然非常重要。

各國國會和委員會調查權各有不同。最明顯的核心權力包括：

- ✓ 選擇國會調查的主題與範圍；
- ✓ 到部隊基地及其他保安單位訪問（參閱 17 章）；
- ✓ 從總統府、政府行政部門或一般參謀蒐集所有相關資訊，包括機密和絕對機密的文件；
- ✓ 採納總統府、政府行政單位、軍方和公民社會的成員在誓詞下提供的證據；
- ✓ 舉辦公聽會或秘密聽證會。

加拿大調查該國派兵到索馬利亞一案為我們提供一個很好的例證(參閱說明方塊三十三)。



### 說明方塊三十三

#### 調查加拿大派兵至索馬利亞委員會：國會對國安議題的報告影響公眾的實例

1993 年加拿大派兵至索馬利亞期間，發生了幾起震驚加國人民的事件。

幾名索馬利亞人闖入在 Belet Huen 的加拿大軍營遭到射殺。二名加拿大空降團突擊隊士兵將一名被拘留的青少年毆打致死，其中一名加拿大士兵企圖自殺。任務結束後，據稱軍方扣留或竄改重要的資訊。記錄著包括加拿大空降團成員虐囚行為的錄影帶也被公諸於世。政府認為軍方調查委員會對這件事的調查不充分，不符合加拿大對公眾負責的標準，因此加拿大國會根據調查法展開了公開的調查。

#### 調查範圍和權責一

調查法賦予有關當局傳訊證人、聽取證詞、僱用專家顧問和查閱證據的權力。強迫做證的權力是決定能否揭露索馬利亞和國防部裡到底發生了什麼事的主要機制。116 名證人在公開調查庭中提供證據，所有過程都透過電視在全加拿大播出。調查的範圍不僅限於索馬利亞發生的事件本身，也調查這件事的各種相關情況，包括指揮體系、紀律、加拿大部隊的作戰情況，以及國防部的行事與決策。調查第二部分的要點，則是要求委員會針對在部署到索馬利亞之前、部署到戰區、以及戰區作戰結束後的各項特定事務進行調查。

#### 不是審判一

調查的目的不是要進行審判。儘管這些聽證會確實包括檢討事件發生的體制問題，以及國防部的回應措施，這些事件也

在聽證會之前導致某些人被起訴和審判。調查的主要重點是加拿大軍隊和國防部的管理以及組織的體制與制度問題，而不是針對這些單位所僱用的個人。然而無可避免的是，其重點一定會調查到在這個指揮體系下的個人行為，以及他們的領導方式。

#### 結果一

兩年調查所提出的長篇報告涵蓋了各種議題，包括，執行索馬利亞任務時，加拿大軍隊與國防部的組織結構、加拿大軍隊指揮體系的重要性、討論軍中文化與道德、加拿大的軍文關係等等。最後報告中提出了一系列的重要建議，對政府和部隊的諸多活動與政策提出改變的建議，其中許多建議正逐步地被實踐當中。

資料來源：Donna Winslow 博士，  
加拿大國會調查技術顧問，1996

## 第十五章

### 國會的國防委員會或安全委員會

由於國家安全部門極為複雜，一個發展成熟的委員會架構對於國會是否能對行政部門發揮真正的影響就非常重要。國會參與監督國家安全部門的委員會不止一個，在不同國家，這些委員會有不同的名稱(有時這些委員會的事權會合併)。

下列是最常見的委員會 ( 它們有時會舉行聯席會議 ) :

- ✓ **國防委員會**(有時也稱做三軍委員會、國防與安全委員會或安全與外事委員會)通常處理有關國家安全部門的議題。例如：軍隊的任務、組織、人事、作戰、財物、徵兵和武器採購的問題；
- ✓ **外交委員會**處理例如參與國外和平任務的決定、是否接受他國和平任務部隊到國內駐守、國際安全、國際或區域組織、條約和協定等事項；
- ✓ **預算或財政委員會**對於所有國安部門組織的預算有最後的決定權。財務委員會對包括國防預算在內的全國稽核報告，進行審查；
- ✓ **情報委員會(或次級委員會)**通常召開秘密會議處理事務。
- ✓ **工業和貿易委員會**，尤其和武器採購與貿易相關(補償和彌補措施)；
- ✓ **科技委員會**(軍事的研發)；
- ✓ **內政委員會(或國內事務)**通常處理警察、邊防和其他準軍事組織的事務。

## 權力與手段

國會委員會從外界蒐集或獲得證據的權力各有不同。有些國會委員會，例如英國下議院特別安排的常設委員會，就不能自己蒐集證據；有些國家的委員會，如美國國會，則幾乎有從外界(在誓詞下)蒐集各種情資的無限權力。

有些國會委員會能夠立法(批准甚至起草新法律，或對現行法律提修正案)，有些國會只能對行政部門的行事進行監督或是撥發預算，而不能立法。

委員會可運用的工作方式與專業知識對於該委員會是否能有效遂行職責非常重要。例如，該委員會工作人員的能力、人數及穩定性；研究能力及其特性(專業或一般性；個別還是國會研究單位的一部份；是否能查閱資料和相關的支持文件，以及獲得和重現這些文件的能力等)；邀請到專家的能力；舉辦聽證會和進行調查的能力(請參閱 14 章，國會機制與工具)。

### 說明方塊三十四

#### 國會國防或安全委員會的主要功能

##### 安全政策

- ▷ 對國防部宣佈的重要政策方案進行檢討並提出報告；
- ▷ 定期檢討國防部長是否善盡執行政策之責；
- ▷ 嚴格檢視國防部是否遵守資訊自由的法律行事，並以諸般手段檢視國防部提供給國會情資的品質；
- ▷ 調查軍人或百姓對國家安全部門的請願與控訴。

##### 立法

- ▷ 對政府提出之法律草案或國會查詢的草案進行審查和報告；
- ▷ 審查國防部負責的國際或區域條約和協定；
- ▷ 如果情況適當，要求國防部長提議新法或國會自己草擬新

法。

#### 支出

- ▷ 對國防部的年度支出與主要評估進行審查和報告；
- ▷ 對國防部提出的每項追加支出評估進行審查，並在國會需進一步考慮這一事項時向國會報告；
- ▷ 如屬必要，命令能勝任的審計權責單位進行審查。

#### 管理與行政

- ▷ 在適當的情況下，應對相關行政單位的重要職務任命(如重要軍事指揮官、高階文官)，蒐集證據並提出報告。
- ▷ 對於可能的業務疏失，首先從國防部內部組織，最後透過與國會相關部外體系的檢討(例如特別調查委員)，來引起國會的注意。

資料來源：2001年英國 Hansard Society Commission  
「國會監督」報告

說明方塊三十五是以挪威國會的運作方式做為案例。

#### 說明方塊三十五

##### 挪威國會外交委員會與國防委員會聯席會議

「外交擴大委員會的任務是討論政府的重要外交政策、貿易政策和國家安全政策議題。在做任何重要決策之前，應先進行討論。對於特殊事件，擴大委員會可向國會提出建議。擴大委員會的成員包括外交常設委員會、挪威國會議長和副議長、國防常設委員會主席以及最多可達 11 名經選舉委員會指定的委員。當指派參加的人員決定之後，各黨團代表也應按比例納入考量。

根據同樣的原則，選舉委員會所指定的副手，即使有缺席

的情況(包括請假)，也應該接受徵召。

主席認為有必要，或應總理、外交部長或三分之一的委員要求時，得召開委員會議。

擴大委員會討論的事項，除非另有規定，否則都應保密。兩個委員會共同舉行的聯席會議也是準此原則，主席可以決定甚至將召集列為機密。

擴大外交委員會議的討論事項必須經過至少六位委員要求，才能在國會會議中提出。委員會應考慮，國會所提出的條件是否切合實際，並將此知會主席團。挪威國會秘密決定到底該會議是公開或秘密舉行。國會的決定是由一位政府官員宣佈；針對該議題的辯論將在宣佈之後立即進行，還是在後續的會議進行，則是由挪威國會決定。委員會不能提案討論。」

資料來源：挪威國會程序規定第 13 節  
(<http://www.stortinget.no/g>)

## 身為國會議員，您能做什麼？

貴國國會或參眾議院處理國防議題的委員會，其職務所包括的範圍

- ▷ 審查委員會或次級委員會授權的事項以確保：
  - 界定明確；
  - 委員會對各項議題深入檢討；
  - 符合國安政策及其他與國安相關部會的政策，例如外交、航空及海上安全，工業與能源供應等等

能充分發揮功能的國防委員會

- ▷ 確保貴國國會的委員會和次級委員會能有像說明方塊三十四，在法律和實務上運作良好的機制。
- ▷ 考慮針對國防特定事務成立次級委員會，例如預算、武獲、人事與和平任務。
- ▷ 為國家安全部門的資訊政策以及特別與國防支出有關的審查程序提案立法。
- ▷ 確保委員會享有適當程度的資源，包括可以獲得專家的建議。
- ▷ 蒐集各國國會對國家安全部門進行監督的優良做法並進行檢討。

## 第十六章

### 調解官 (Ombudsman)

在監督國家安全部門的各獨立機構之中，調解官佔了一個非常特殊的位置。有些國家的調解官能夠處理行政部門違法行事的各種問題，有些國家則設有其他單位執行類似的任務，例如奈及利亞的公共訴願委員會或特派專員。然而在其他國家引進專業的調解官，主要是處理武裝部隊的問題。

#### 說明方塊三十六

##### 調解官

「……調解官處理民眾對行政單位的決策、行動或未善盡處理行政事宜的控訴。這個辦公室的負責人是由國會選舉產生，或經過徵詢國會的同意後，由國家或政府元首任命。調解官的角色是要保護人民不受違反權利、濫用權力、錯誤、疏失、不公平決策及行政錯誤所造成的傷害，如此才能改善公共行政並讓政府的行動更加開放，政府和公僕對百姓更能負責。各國可將調解官辦公室納入憲法，並立法支持，或是透過立法成立該單位。……

為保護人民的權利，調解官有下列權力：

- 一、調查政府行政單位執行業務是否有違法或不公的情形；
- 二、經過客觀的調查而披露政府部門不當的行為之後，提出去除不當行政疏失的建議；
- 三、針對特定案例，向政府、控訴人報告他的調查行動。  
如果政府未採納調解官對該特定案例所做的建議，則



向立法院報告。一般而言，大多數調解官會針對他們的工作向立法院和民眾提出年度報告。

調解官通常無權越俎代庖地替政府做決定，而是建議改善。……一般而言，調解官對政府的許多單位都有司法權。在某些國家，調查範圍可能包括司法單位、警察與軍隊，而有些國家，這些單位可能是排除在調解官調查範圍之外的。」

資料來源：國際調解官學院

(<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>)

請參閱：聯合國人權高級專員辦公室第 19 號報告「促進與保護人權的國家機構」

### 國防調解官

做為一個獨立的機構，國防調解官在不同的法規下有不同的名稱，例如在芬蘭、挪威、葡萄牙和德國是國防調解官，在以色列是軍人訴願委員，加拿大是國防部及部隊調解官，在澳洲是澳洲國防調解官。

說明方塊三十七

澳州、加拿大、挪威的國防調解官概況

國家	權限	執掌	政治權責
澳州	國防調解官由部長任命	國防人員的行政疏失	向部長呈報年度報告,以便向國會提報
加拿大	國防調解官由部長任命	保障國防部及加拿大部隊工作人員的人權	就特定案件向國防部和部隊報告。每年向部長提出工作報告。保持中立和客觀的委員會。 獨立於國防部長的管轄之外。
挪威	國防調解官在挪威國會體制之下。	保護軍人個人權益;維持國防部各單位之間開放、信任的氣氛並解決衝突。	做出公共組織願意配合的建議、評估與批評。

國防調解官是代表人民與國會對軍隊進行監督的一個附加機制，其主要任務是針對因著安全機構負責人利益(特別是軍隊)所做的專斷決定或不當行為進行調查。

各國不同政治體系將國防調解官設在不同的組織架構中。他們可由國會任命並向國會負責(德國、瑞典)或由國防部長任命(以色列、加拿大)。有些調解官的辦公室設在國會內(例如德國國會軍隊專員，參考說明方塊三十八)或在國會之外(瑞典)。公民或軍人受到軍隊不公的對待時，可要求調解官展開調查，此外國會議員可以要求調解官針對有嫌疑的濫權與控告進行調查。調解官處理的案子常常是免服兵役、緩徵入伍、服役時的調職、特殊飲食、遣散、准假、違紀處分等事務。如果調解官發現所控屬實，則可提出建議，包括要求該單位做出改變或重新考慮其決定。

### 調解官與保密

請謹記國家安全部門的特性，有些資訊因為國家安全的理由不得向外公佈。許多國家在法律上設立特別的條款，規範調解官處理國安事務時應如何作業。一般來說，儘管該案屬於最高機密，調解官還是能夠進行必要的調查，他可進入軍營取得該案所有相關的資料，但是不得將調查的結果向大眾公佈。

#### 說明方塊三十八

##### 德國國會的武裝力量管理專員

德國在 1950 年代重建三軍部隊之後，特別重視國會對部隊的控制。為了確保能將憲法中個人人權的核心價值推展到軍中，便在基本法第 45 條 b 項中加入這一規定：

「...國會任命一管理專員，以確保軍人的基本權利，並協助聯邦議會進行國會監督的工作。」有關實施這項法規的細節都顯現在「武裝力量國會管理專員法」之中。

國會管理專員是國會(聯邦議會)的一個輔助機制，因此

也是立法機構的一員。在接到國會或國會的國防委員會指示之後，針對特定案情展開調查，發覺不法情事時，也可以自己展開調查。

跟分權的原則一樣，國防管理專員也監督國防部長，可要求提供資訊、從國防部長及其所有附屬單位與人員取得紀錄；可以在任何時間訪問任何單位、總部、局處、軍隊當局及其機構，甚至不需預先告知；也可以在接到控訴之後，不論控訴人員的階級或職位而展開調查。軍中任何人都有權將其案子直接交給專門委員，而不需透過正式的管道，也不用擔心因為提出申訴而可能遭遇的紀律處分或歧視。

資料來源：<http://www.bundestag.de/>

### 調解官：加強人們信任軍隊

根據軍中調解官的紀錄顯示，這個機構可以加強民眾對國防部門的信任；成立於 1915 年的瑞典部隊調解官就是很好的案例。此外，調解官也對軍中服役的男女性人員提供重要的保護，使他們不會受到惡劣對待。一般而言，國家安全部門調解官最重要的成就，就是在不影響軍中階級體系與降低軍隊戰備的情況下，藉由讓整個行政過程更加透明化而增加對軍隊的信任。

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 調解官的機構

- ▷ 如果貴國還沒有這種機構，請採取行動為這種機構催生。
- ▷ 謹記調解官國際組織所提供的一些指導綱要，參考文件和經驗教訓。(http://www.ombudsmaninternational.com)

### 國防或安全部門的調解官

- ▷ 如果貴國沒有這種機構，設法採取行動為這種機構催生。
- ▷ 從那些設有國防調解官的國家，取得它們經驗教訓的資訊。
- ▷ 如果貴國設立國防調解官已有一段時間，要求該機構對參考基準、職掌和包括向國會提出報告的一般作業程序、產生的影響、資源和預算做一檢討；也將貴國該單位與面臨類似安全環境其他國家相當的機構做一比較。

## 第十七章

### 拜會國家安全機構

#### 關聯

身為國會一份子必須對國家安全部門徹底了解，理論認知必須配合實際工作層面及經驗，方能深刻理解國家安全機構真正的需求。從這個角度看來，拜訪國家安全機構可視為政治領導人與軍事領導人建立雙方對話與互信的機制。這些拜訪使得國會能加強了解士兵日常遭遇的問題，也讓戰士們知道政治領袖對士兵們任務及健康的關切。

#### 說明方塊三十九

##### 阿根廷個案

從政者拜訪軍事單位及基地，和軍方人員交換意見。這種拜訪不僅使從政者能了解軍方，更能消弭雙方的歧見及不信任感。使從政者了解，當觸及安全部門議題時，法規和時效必須分開考量。

來源：Pablo Carlos Martinez “武力再造與國會角色：阿根廷的經驗 <http://www.pdgs.org>”

在拘留所及監獄中，犯人是安全人員負責管控，這種狀況使得他們應享有的人權缺乏保障。很不幸地，在監獄及拘留所，凌辱及不當管教的案例十分盛行，因此這些單位需要特別的監督與管理的機制。其中一項很有效的方法就是，由國會議員及專家們以揭發不法的管理案例及防止凌虐為目標，而拜訪這些單位。

說明方塊四十描述了聯合國大會反凌虐附加議定書中，參

訪拘留所的機制內容。

#### 說明方塊四十

##### 反凌虐會議的選擇性議定書，增加拜會安全機構的機會

2002年12月聯合國大會通過「反凌虐及其他殘酷、非人道、低級對待或處罰之會議」的選擇性議定書。此議定書要求各國的拘留單位應對外公開，讓國內外的專家們參訪並提供意見，以減少虐待事件的發生。

#### 成功參訪的條件

國會對安全機構，如部隊或軍事基地的參訪，須與相關部門，如國防部，先行協調。無預期的或無事前協調的拜訪，有時反而造成對軍中不信任的反效果，而且此種越過指揮層級的做法，會打亂部隊原本的作息。因此成功的拜訪，需要各方面周延的準備及各政黨代表的參與。

以上拜訪方式的限制在於，國會代表只能看到安全單位指揮官想讓他們看的事物。這種訪談並無法真實地將問題本質突顯，反而容易被導向以軍事角度處理，特別是預算的爭取。補救方式可採用以下三種輔訪：軍方建議的拜訪、國會建議的拜訪並提早通知、國會建議的拜訪並事前通知（例如一日前）。

#### 身為國會議員，您能做什麼？

##### 立法制定對國防安全單位的參訪

- ▷ 推動國會對國防安全機構（包含海外駐軍）的參訪法制化。
- ▷ 若無國會對國防安全機構參訪的法規，需確認：國會議員是否排入對國防安全機構的參訪行程、在何種程序或基礎

下拜訪、以什麼標準選擇國會議員，以及將會造成什麼衝擊。

- ▷ 確定，規則中特別說明：
  - 哪些國防安全機構可以參訪。
  - 在何種情況與條件下可進行參訪，例如，是否隨時都可安排參訪。
  - 國會對國家軍事單位及基地的參訪頻率以及實際狀況。
- ▷ 確定將詳細的參訪報告交給國會或相關委員會，並使其成為討論的議題。
- ▷ 評估以往參訪的衝擊。
- ▷ 檢查貴國是否遵行聯合國反虐待協議及其附加議定書。

#### 國會參訪代表團成員的組成

- ▷ 確定，國會代表團成員不是黨派的強烈支持者，且由適當比例的國會多數代表及反方代表所組成。
- ▷ 國會代表團成員儘量能男女成員人數一樣多。

#### 參訪前的準備

- ▷ 為避免造成負面的影響，事先須與國防部協調參訪事宜。

#### 國會參訪報告

- ▷ 確認參訪的細節報告能送呈國會或相關委員會並加以討論。
- ▷ 確認適職的國防安全人員能及早獲得通知，以便提出觀察報告。

#### 衝擊及公開

- ▷ 確認，根據國會代表團參訪的發現所做的建議，及國會所提相對應的決議能夠執行，並決定是否適合公開。



## 第五篇

# 監督安全單位活動： 特殊狀況及作戰

## 第十八章

### 特殊狀況

有一些特殊的狀況，如戰爭、內部衝突或其他緊急事件，需使用非常的權力機制及作業程序處理，這些反應動作應避免破壞原有政府的民主體系。

戰爭爆發及其他國家緊急事件發生時，常需動用部隊甚至發佈戒嚴。在這些情況下，軍方及安全部門絕大部分仍應遵守國際人道法等國際原則與擔保，也應該仍在民主監控之下。人權必須極力伸張，這些不容許妥協的基本需求，已在聯合國人權委員會2001年8月的一般評論第29案第4篇「國際公約中人民與政治的權利」裡清楚強調。

### 戰爭狀態

聯合國憲章第2.4.篇：

「在國際關係中，會員國應避免訴諸威脅或使用武力…」嚴格禁止使用武力對付他國。國會的一項任務就是監督政府執行部門，是否在武力的使用及戰爭的威脅上遵守國際限制，並在衝突時不超越原有的權限。瑞士等中立國家已表明放棄使用武力解決對外爭端；至少有一個國家-日本，以憲法（1946）明令禁止保有軍隊。其他國家如匈牙利等，放棄使用武力手段做為解決國際紛爭的工具。

戰時，根據憲法條款，國會可以透過至少以下三種方式參與國家決策（依順序代表其重要性）：

**（1）依憲法可由國會宣戰或發佈停戰。**當今的情況是，戰爭通常在無預警、事端也在國會能做決定之前已先行發生，因此，等國會宣佈的這一要求，雖顯得不切實際，卻仍至關重要。

**（2）憲法可以要求行政部門在發起戰爭或停戰之前，必須獲**

**得國會同意。**此種方式，可以在進行具體的軍事行動或出兵國外之前先讓國會討論。

**(3) 憲法可以規定，行政部門在發起戰爭或停戰之前須通知國會但無需獲得國會的同意。**大部分的憲法都是要求事前通知國會即可。

## 緊急狀態

緊急狀態或國家危機狀態發生於多種情況之下。宣佈緊急狀況時，憲法與法令已預見可能發生如威脅憲政體系的武裝行動，天災、瘟疫或國家金融危機時的公共秩序遭到破壞等。

緊急狀態必須是在特殊狀況下根據主要的原則宣佈，如此才不危及民主的本質，請參考說明方塊四十一。這些特殊狀況的定義是由各國的憲法及法令所界定。憲法與法令應預防行政部門為某一特定政黨的政治動機而宣佈緊急狀態。另外憲法與相關法律應規定，軍事政變違憲。

### 說明方塊四十一

#### 緊急狀態：目的與原則

法制系統須提供緊急狀況時之特別規範。任何緊急狀態時期的權利減損或暫停都應是暫時性的，其目的是為了追求生活的正常穩定及保有最基本的權利……。

#### 國際原則：

針對緊急狀態可歸納出國際的原則如下：

**合法的原則：**宣佈緊急狀態和緊急狀態下所採用的方式，以及宣佈緊急狀態和內部法令，都必須彼此配合。本原則進一步確保國內法規能順應國際法規。

**公告的原則：**公告緊急狀態的必要性。

**溝通的原則：**在此指有義務透過受託人，例如聯合國緊急狀態

人權狀況特別書記，通知與協定有關的其他國家團體。

**暫時性的原則：**指緊急狀態宣佈的特性以及時間限制的必要性。

**特殊威脅的原則：**是指對團體顯現出現存、真實的，或至少是即將要發生的危險。

**均衡的原則：**依危機的嚴重性制定適當的反擊措施。

**不能改變的原則：**指不能損毀的特殊基本權利。

特別重要的是，國會-人權的維護者，不能成為宣佈緊急狀態的首位受害者，也不能因緊急狀態而解除或暫停行使國會職權，甚至極度縮減國會立法與監督行政的權力。重要的是，要使國會能成為宣佈或解除緊急狀態的重要角色……。

### **緊急狀態的法律本質**

……緊急狀態的法律本質由行動（公告、批示等）構成，執行時所採用的措施（暫停或限制某些權利等）必須在法規管理原則的框架內，也因此，措施將受到控制。……

### **國會的功能**

國家內部不同權力的獨立性與平衡性原則是法規的一部份……。這也是為何世界上大部分法制國家皆透過國會宣佈緊急狀態，或是在行政部門宣佈緊急狀態時加以批示，以避免行政部門自行採取如此嚴峻的措施。

### **緊急狀態時期的法規等級順序**

經驗顯示，在緊急狀態時期，憲法必須有一套管制緊急狀態的順序規範，大部分立法部門表示認同；雖然其他立法部門認為沒有任何單位能以緊急狀態為由擔負立法的功能，而必須以間接的方式達成。…

資料來源：節錄自聯合國人權暨特殊狀態  
專長書記官Mr.L.Despouy報告,  
1993年國際國會聯盟,「國會,人權維護者 -  
布達佩斯研討會」

### **持久與實際的特殊狀態**

即使國會數年或數十年一次重新宣佈,持久的特殊狀態也會危及文人監督安全部門的原則。這些部門因認為不會受罰而危害到民主,並使得國會處於一個無力脆弱的地位。實際且不易控制的特殊狀態現存於幾個國家中,並清楚地顯示出,國會對其國防安全部門的監督受到威脅,而造成安全部門我行我素的情況。

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 特殊狀態的立法

- ▷ 確認，不同型式的特殊狀態在憲法或法律中都有詳細的規範。
- ▷ 特殊狀態應在三至六個月內自動失效或重新由國會討論，並投票更新。
- ▷ 推動國際性法規、宣言、溝通、暫時性、特殊威脅、均衡性、不可侵犯性等特質納入國內法中，以滿足在特殊狀態時的需求。
- ▷ 確保在特殊狀態時也應遵守人道法、憲法保障與合適的人權法等。
- ▷ 進一步確認，行政與國會部門發佈或取消國家特殊狀態的職權，在憲法或法律中有明確而完整的定義。

### 特殊狀態時期國會的作為

- ▷ 確認特殊狀態不會完全抑制國會監督行政單位對於國防安全和尊重不可剝奪人權的能力。

## 第十九章

### 維持國內安全

國內（公共）安全與公共秩序均為主要公益，是針對所有民眾而言，也沒有任何歧視地包括國內的外籍人士與移民。它們不應轉用來為政治人物或勢力的臨時性目標服務；安全部門是全力維護國內安全的工具，而不是利用它達成本身的利益。

#### 此種法律的一般原理與特性

所有的法制體系都有一些立法原則，以處理當國內安全或公共秩序受到威脅卻無需宣佈特殊狀態的情況。

在不同的程度上，如此的立法賦予行政部門特殊權力，允許暫時性的限制，甚至為保護其他的權利而暫停某些權利。更深一層而言，在某些情況下會受到危害的權利，能有法律上的清楚定義。

所謂大部分限制的甚或暫停的權利，是指獲得資訊的權利、參加公共抗爭的權利、自由的權利、受政治庇護的權利等。國際法清楚地禁止暫停行使不能剝奪的權利，如生命的權利與不受凌虐的權利，任何形式的體罰與降格和非人道的待遇亦包括在內。移民、記者、政治行動者、人權保護者、政治庇護尋求者、難民以及宗教和少數族群需特別監護。

#### 既有的相關風險

立法維護國內安全與公共秩序的原有風險包括：

- ✓ 對威脅的本質界定不清，使行政部門依情況所需而自行解讀；
- ✓ 在缺乏適當檢查及平衡的機制，也沒有適當行政與司法懲處的情況下，使得行政單位及一些安全部門的組織能夠擁

有過多而持久的權力；

- ✓ 有時為了保護某些特定團體獨享的利益，或保護政治領導階層及安全部門本身，並做為限制權利與控制一般大眾活動的手段，國內安全及公共秩序的維護往往遭到濫用；
- ✓ 警察軍事化 - 負責維護國內法律與秩序的警察與負責維護對外安全的武裝部隊難以分別。尤其是當這種武力單位經費不足時特別危險，因為它們容易經由安全狀況上的濫權，又可減免其責而導致腐化。另一項危險則是，有權勢者利用警察（情報單位或準軍事部隊）成為其控制與抑制反對勢力的工具。此外，常以軍隊管理公共秩序會造成軍隊政治化；
- ✓ 在國會與司法對某些行政職權不構成威脅時，國會與司法部門的活動會遭到抑制。

一些維護國內安全與公共秩序的措施，有可能因著安全人員的作為而違反人權，在某些情況及環境下，甚至還能獲得免責的特權。常被違反的人權包括以下幾種範疇：生命的權利、不受凌虐的權利、不受非人道或降低人格待遇的權利、不被任意逮捕的權利、在依法設立的獨立法庭中公平受審的權利、自由發表意見與集會結社的權利。



## 說明方塊四十二

### 同時維護安全與民主

從歷史及現今許多開發中國家的例子可以發現，某些獨裁政府認為民主制度無法與個人安全及公共秩序的需求並存，而拒絕朝民主政治的方向發展。但是史實記載的卻是相反：對國家安全部隊的民主文人管控不但不與個人安全對立，更是必需的；否則，應盡力保護個人安全者，反而會成為最大的威脅。

...

資料來源：2002年聯合國人類發展報告，87頁

有些國家甚至特別立法保護民主體制，1984年阿根廷針對第23.077條保衛民主法案修改犯罪法規，並訂立違反民主體系的特別犯罪懲處，如處分試圖危害民主憲政體系的非法組織。

### 拘留危害國內安全與公共秩序的罪犯

所有的法律對於危害國內安全與公共秩序的罪犯都有拘留的規定。針對此狀況至少有兩種法律存在：

- ✓ 立法制定對危害國家安全的罪犯拘留，通常由司法部門下達命令，有時也可由行政部門單獨執行。
- ✓ 立法制定，只要被行政部門認為對國家安全產生威脅者，便可將其拘留。例如立法部門授予行政部門特別權力，以控制或避免（由行政部門自行研判）國家安全受到危害。

大部分大英國協會員國有所謂第二類型的法律，在該法律中，行政部門通常會被允許採用一系列暫時不受憲法保障亦無需獲得立法或司法單位事先首肯的延伸權力。其中一個要項就是，行政部門能夠拘捕對國家安全造成威脅的份子。這些被居

留者可由行政部門決定其拘留時間的長短。此種法律中，有些規定要有具諮詢特質或能命令行政部門釋放被拘留者的審查機制；其組成要素與行政部門有不同程度的聯結。

在許多國家，這種法律（從殖民時代繼承而來）廣被討論也受到挑戰，因為它授予行政部門及安全部門組織（尤其是警察）特殊權力，並對公民權及政治權產生負面衝擊。

### 說明方塊四十三

#### 扭曲後產生的嚴重後果

當政府倚賴安全部門支持其權力核心後，安全部門常會成為國民安全的威脅及鄰國不安的根源。...

當內政部的部隊、準軍事部隊和情報單位成為內政政爭的工具時，增進文人控制民主政治體系的努力將受到危害。

資料來源：2002年聯合國人類發展報告，87頁及92頁

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 立法維護國內安全與公共秩序

- ▷ 謹記國內安全與公共秩序是為了人民的福祉，而非壓抑人民或成為追求政黨政治動機的理由或工具。確保避免使用警力鎮壓或警力過於軍事化。
- ▷ 讓行政部門確實向國會負責，並對其權力提供清楚的法律限制。
- ▷ 若有過度擴張權限與力量的情形，應使安全部門受行政及司法部門適當管制。
- ▷ 分析維護民主之法律條文是否實際與方便。

### 國會的監督

- ▷ 確定國會定期討論國內安全與公共秩序相關的議題，並檢討已存在的相關法律。
- ▷ 確保，適職的國會委員會運用可用的所有資源盡力獲得適切的資訊，以有效監督國內安全與公共秩序事宜。必要時亦應增加包括專業知識在內的方法與資源，以提供委員更多資料。
- ▷ 有可能及有必要時，鼓勵公聽相關議題。
- ▷ 應該和參與國內安全及公共秩序、對與民眾享有人權及基本自由有關的安全秩序採取行動並產生結果的非政府組織，建立制度上或民間的對話。

## 第二十章

### 恐怖主義

*「恐怖主義對一個需要保障人民安全的國家是威脅之一。國家不但有權利同時也有責任保護其人民，但是國家也應盡其所能確保反恐行動不至演變成隱藏或違反人權的措施。」*

*「在國內，危險的是，我們往往因為追求安全而犧牲了重要的自由，乃至消弱而非強化我們共同的安全，進而由內部腐蝕了民主政府的命脈。」*

Kofi Annan, 聯合國秘書長, 2001 年 11 月 21 日

恐怖主義是危害國家、區域和國際安全的嚴重威脅之一，應付恐怖主義的威脅是一件十分複雜的任務，尤其恐怖主義又經常與組織犯罪相互糾結。應付恐怖主義的手法從警察行動、邊界控制到情報業務，措施從金融措施到刑法運用，甚至拓展至資訊科技領域。

自從美國九一一恐怖攻擊事件發生之後，許多國家均深感加強以上所提相關領域立法之重要性及迫切性。此外，國與國之間的合作也加強了，尤其是在有關情報的分享和資訊科技的運用方面。這些作為當然也有可能造成一連串侵犯人權及公民自由的風險。

有鑒於管控恐怖主義的國際合作，聯合國安理會 1373 號

決議文 ( 2001 年 9 月 28 日通過 ; 參考第四十四號說明方塊 ) 特別強調金融資產管控的議題 , 也強調邊界管制、身分證明以及旅行文件管理之重要性 , 以著眼於防制各國國內及跨國之間恐怖份子或恐怖團體的活動。該決議文同時也包括了一系列抵制恐怖組織成員招募、不得提供武器與危險物資給恐怖份子的建議 , 以及透過國際合作進行防制等 ; 強調 , 參與恐怖行動的資金、計畫、準備執行或支持恐怖活動的人均應受到司法制裁。除了其他的反制措施之外 , 還應該將恐怖活動列為國內司法及規範中的嚴重罪行 , 並及時加以制裁 ; 也呼籲各國配合國際與國內法提供情報交換、司法和行政合作 , 以防止恐怖活動的進行。此決議文更建立了一個安全理事會委員會 , 由所有的安理會成員在適切專業知識的協助之下監督其運作。

#### 說明方塊四十四

#### 聯合國安全理事會對於美國九一一恐怖攻擊事件的回應

安全理事會.....

3. 呼籲所有的國家 :

( a ) 尋求加強及加速實務情報的交換 , 尤其是有關恐怖份子或其網路組織的行動或移動、變造或偽造的旅行文件、武器的流通、爆炸或敏感物資、恐怖組織所使用的通訊技術 , 以及恐怖組織擁有大規模毀滅性武器所構成的威脅等情資 ;

( b ) 配合國際與國內法律進行情報交換 , 並透過管理和司法事務上的合作來防制恐怖行動 ;

( c ) 藉由雙邊及多邊的交涉與協議的合作方式 , 防止及壓制恐怖攻擊 , 並採取行動以對抗此類行為的罪犯 ;

( d ) 儘快加入與反恐相關的國際公約及草案 , 包括於 1999 年 12 月 9 日所訂定之抵制恐怖主義資金的國際公約 ;

( e ) 持續加強與反恐怖主義相關的國際公約及草案 , 以及對

安理會第 1269 ( 1999 ) 與 1368 ( 2001 ) 決議文的合作與推動；  
( f ) 採取適當的措施以符合國家和國際法的相關條款，包括國際人權標準，賦予難民身份之前，應確定尋求政治庇護的人並未在事先計劃、協助或參與恐怖行動；  
( g ) 配合國際法規定，確保難民身份不被不法人士、恐怖行動規劃或其協助人員所濫用，此外，政治動機也不被視為拒絕引渡有恐怖份子嫌疑者的理由；……。

資料來源：聯合國安全理事會決議文第 1373、S/RES/1373 號

2001 年 9 月 28 日

網址：[www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm](http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm)

聯合國大會於 1999 年 12 月 9 日採納了抵制經濟支助恐怖主義的國際公約，要求所有的簽署國家引渡曾參與提供資金援助恐怖份子之人士，同時採納調查可疑資金交易的措施。在 2002 年的 4 月 2 日已有 132 個國家簽署了這個公約，同時也有 26 個國家完成了國內相關的修改作業，而成為公約的一員。該公約已於 2002 年正式實施。

### **美國九一一恐怖攻擊事件的影響**

對於國會議員而言，監督其政府採納一個均衡的策略以應付恐怖攻擊是一件十分重要的事。這個策略必須要能夠保障安全與人權。從國會議員的角度來看，恐怖主義議題是屬於立法的問題，也就是制定一個能夠應付安全與反恐措施的全面性策略，並在安全與自由之間尋求一個平衡點，以確保完全尊重適用的國際人道與人權法。

### **恐怖主義的法律定義**

至今國際上對於恐怖主義仍然沒有統一的定義。除非國際社會對其定義達成共識，否則恐怖主義一詞將持續被誤用。根

據國際法學，爭取國家的自由與獨立而脫離異國的佔領是合法的權利，這個目標的本身並不構成恐怖行為。此外，包括國會聯盟在內的國際社會，亦不斷強調恐怖主義不可歸因於任何宗教、國籍、文明，或是以此為名將恐怖主義合理化。另一種恐怖主義的定義方式，是根據恐怖份子所通常進行，且不斷受到國際社會譴責的攻擊行為：無特定目標的暴力攻擊，尤其是那些傷及無辜百姓的暴力攻擊事件，或是由國家次級團體或秘密組織所進行的，無特定目標的暴力行為。

恐怖攻擊的特徵是，對平民無目標的地使用暴力，不但藐視人道的價值，也渴望受到公眾的注意，所使用的方法包括劫機、汽車炸彈、自殺炸彈、暗殺與集體謀殺。持續進行恐怖行動需要資金的援助、武器和彈藥的供應，以及國際網路組織的支援，通常有第三國提供恐怖份子協助與藏身之處。第四十五號說明方塊內引述了一些對抗恐怖主義均衡策略的重點，強調一方面實施反恐措施，另一方面則必須捍衛人民能夠示威抗議的合法權利。說明方塊內的第 37 點提到，反恐措施不只是一要打擊恐怖主義，同時也要從社會、政治、經濟發展的層面來防止那些支持恐怖主義的國家扶植新一代的恐怖份子。

## 說明方塊四十五

### 對抗恐怖主義

34....會議提醒，凡為爭取國家的自由與獨立而脫離外國的佔領，乃屬於國際決議的合法權利，該目標本身並不構成恐怖行為。然而會議亦強調，任何抗爭均不可進行無目標的攻擊，尤其是涉及無辜百姓，也不允許任何組織形態的國家恐怖主義。

37.會議並希望強調，反恐怖主義安全措施的重要關鍵，是要有結構性措施的支持，以提升經濟與社會發展及加強有實質代表性的民主。

資料來源：第三次國會聯盟安全暨合作會議總結文件，1995年11月於地中海，Valetta，馬爾他

不同的反恐法律，如奧地利（刑事法草案第278b章節），德國（刑事法第129a章節）及加拿大（C-36法案），均包括了如下的特點：

- 恐怖份子活動表，如直接採取恐怖行動、幕後主導或威脅並且構成如謀殺、扣留人質、非法佔領飛機、恐怖爆炸或金援恐怖份子活動等犯罪的情形稱之；表單之中所列舉的大部份犯罪行為，在現有法律之下已屬違法（德國、奧地利及加拿大反恐法律）；
- 領導或支持（財力或其他方式）恐怖份子組織也屬於非法行為（德國、加拿大與奧地利）；
- 恐怖活動的形成原因可能是政治、意識型態或是宗教的因



- 素 ( 加拿大 );
- 恐怖活動的意圖是恫嚇或威脅一般大眾、迫使大眾或政府以某一特定方式行動，或避免執行某些行動 ( 加拿大 );
  - 恐怖活動的直接目標乃是藉由暴力行為造成人員的傷亡、危及某人的生命、造成破壞、瓦解重要的公共或私人組織及系統 ( 加拿大 )。
  - 不包括追求建立或重建民主與法制和保障人道法的活動 ( 奧地利 )。如此的法律條款保障了合法的示威與抗爭不被認定為犯罪行為。

以上這些反恐立法的共同點是，恐怖主義與暴力有關並傷害個人或機構。此外，法律也有嚴謹的表單來說明，怎麼樣才構成恐怖的行為。不僅進行那些恐怖行動是違法的行為，與恐怖團體相關聯 ( 成為組織的一員、支持者或領導者 ) 也被認定為恐怖的行為。

從國會監督的角度而言，確保新訂定的反恐法律能適當地解釋恐怖主義是相當重要的。一方面不能太過於狹隘，否則有可能排除恐怖組織所進行的活動；另一方面，對於恐怖主義的定義亦不可太過於寬鬆，因為可能會威脅到合法的民主示威。首要的問題是：在民主社會之中，甚麼程度的暴力仍在合法範圍內？不同國家的法律制定者對此有不同的答案，因為不同社會對於暴力的合法性各有其不同的見解。當思索這樣的問題時，大家應當牢記，暴力所訴諸目標的合法性；如果暴力行為是合理的，它應當是與其威脅及目標的重要性成比例。

第二個問題是，反恐措施應當與來自恐怖份子本身威脅的比例關係來界定。切記！反恐的法律是用來協助警察及其他安全單位有效反制那些恐怖份子的行為，而不是刻意被用來限制真正的言論與結社的自由，更不是用來抑制合法的政治異議或變革訴求。

## 對抗恐怖主義的三個方法

安全單位為了保障社會與政府機構免於遭受恐怖份子的攻擊，可以進行三種反應行動：

- ✓ **反對恐怖份子措施**：不讓人民、公共生活、建築與基礎建設過於脆弱。
- ✓ **反制恐怖份子措施**：藉由指認及制止方式，防止恐怖份子攻擊。
- ✓ **危機管理**：在遭受恐怖攻擊之後平息狀況（災害、緊急事件等）。

根據分析顯示，大部份的反恐行動都與（1）國家立法、協調、資金分配（2）內部安全（3）外籍人士（4）旅行與邊界管制（5）金融（6）國際合作（7）核生化威脅等議題相關。以下這個不是那麼徹底的表單可考慮納為反恐措施的一個目錄參考。

### 國家立法、協調與預算

- 採納特別的反恐法律或修改現有的法律；
- 核撥特別預算給相關單位（警察、邊界管制、國家航空、國家健康機構、國家郵政、軍隊）並支持其措施；
- 加強國內安全單位之間的情報分享；
- 有長程計畫的人員及協調中心，負責協調地方及國家層級各安全單位（警察、軍隊、情治、邊界警察）之間不一致的政策；
- 允許情治及執法單位可以檢視個人海關與稅務機關的相關資料。

### 內部安全

- 監測網路、電話及傳真通訊（未先行知會相關的督導機

關，例如法院)；

- 要求電話公司保留其客戶的通聯紀錄(例如一年以上的通聯紀錄)，授權執法單位調閱通訊紀錄；
- 在不知會嫌犯的情況之下，取得嫌犯在銀行、網路服務公司和信用機構的電子紀錄；
- 透過整合其他私人資訊資料庫的方式，導入更有效率的電腦化資料搜尋；
- 允許非警察公務機關諮詢警察單位裡個人資訊系統的資料；
- 延長拘留嫌疑犯時限以獲得更多資訊；
- 建立國家追蹤系統，如引用身分證件。

#### 外籍人士 ( 移民、政治庇護者及外國人 )

- 讓安全單位有權調閱外籍人士的資料；
- 目標鎖定屬於某特定種族團體的個人 ( 種族側描 )；
- 如果尋求政治庇護者涉嫌參與恐怖活動則移送司法審查；
- 如果相關單位證明某人將對國家安全構成威脅，則可拒絕其政治庇護的申請；
- 保留 ( 十年以上 ) 移民及政治庇護者的指紋紀錄；
- 拘留那些有恐怖攻擊威脅但又無法遣送出國的人；
- 加強簽證程序裡的身份檢查；加強簽證申請人與尋求政治庇護者的政治背景調查。

#### 旅行與邊界管控

- 嚴密的邊界管控；
- 民航機組人員配備武器；
- 裝置防彈的駕駛座艙門；
- 機場採用完整的行李掃描設備；
- 在證件與護照之中增加生物測定資訊；

- 對較脆弱的入境點 ( 港口、隧道與機場 ) 做高頻率與徹底的檢查；
- 對各入境地點實施側寫剖析研究。

### 財務

- 監視資金的交易；
- 加強對銀行與信用機構的稽查，以避免洗錢及詐欺；凍結被懷疑與恐怖活動相關的銀行戶頭；
- 要求銀行提供所有帳號與進入中央資料庫安全設施的資訊 ( 銀行帳戶資訊的交換 )，若銀行知悉或是懷疑交易與恐怖活動有關而不通報，便屬違法；
- 建立或讓財金情報單位 ( 財政部 ) 更有效率

### 國際合作

- 加強國際合作，如歐洲逮捕令或快速引渡；
- 將有關反恐議題的國際協議納入國內法規；
- 部署部隊成為阿富汗國際安全協助部隊的一員；
- 簽署及批准聯合國對恐怖主義的公約；
- 國際間姊妹安全機構的情報分享；
- 將重點置於恐怖主義的根源，也就是對那些是恐怖主義避難所或搖籃的國家提供發展援助；

### 核生化威脅

- 設立或是讓現有的核生化及電磁波戰爭更有效率；協調該領域現有的成就，製造或儲備不同的疫苗 ( 例如天花疫苗 )；
- 加強保健單位的準備工作；確保擁有足夠的藥品供應；
- 加強核子設施的防護( 例如裝設偵測低飛小型飛機的雷達

設備)。

### 人權與安全之間正確的平衡

以上這些措施，在各個國家都不只是暫時的，而比較是長期的措施。因此，反恐怖主義不應當是額外的措施，而是社會上正常生活的一環。尤其是當這個措施影響公民權時，更顯得特別重要，例如言論、組黨及隱私權的自由等。至於反恐怖主義的長久特質，由於這些措施焦點較遠，因此當國家處於緊急或特殊情況時將不適用。

此外，反對恐怖主義措施也模糊了傳統執法單位與情治單位之間的任務。執法單位，諸如警察和情治單位的工作目標並不相同。情治單位蒐集潛在威脅的相關資訊，而警察單位的角色則是維持法律與秩序。一般來說，情治單位並不負責阻止或逮捕嫌疑犯，而警察單位則在其獲得使人信服的證據之前，絕不參與「預防性情報工作」。從民主治理的觀點來看，情報單位絕對不可以參與「監視其國民」的工作。然而這一部分的工作由於各國政府致力於對抗恐怖主義而愈趨困難，也減少了應用（國外）情報方式來支援本土犯罪偵查的限制。

第三個問題則是，安全單位逐漸被允許在未經過知會，如法院等督導單位的情況下，對國民進行監視。這可能構成侵犯公民權的風險，也使得人民、特別調查員及非政府組織難以要求政府機構對自身行為負責，因為政府機構不一定會得到監視活動的消息。

第四點是，移民、尋求政治庇護者及外籍人士較易成為反恐措施的對象。這些措施造成社會中不同族群之間的緊崩態勢升高，也破壞了法律之前人人平等的法定規範。

雖然這些都是有效打擊恐怖主義的必要條件，國會仍然要確保這些措施與國際人道、人權法及其原則保持一致。換句話說，爭取絕對的安全不只是不切實際，還可能危及國家對於國際與國內義務應有的尊重。總而言之，絕對的權威經常與民主的基本概念相互矛盾，這也是為甚麼所有的法律系統都限定賦予執行者特殊權力的原因。在打擊恐怖主義的同時，自由與安全之間的緊張關係將是國會的一項嚴格挑戰。然而，最根本的是平衡自由與安全並非執法者專屬的責任，身為人民權利代表與保障者的國會，應當對此密切監督。

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 與恐怖主義作戰

- ▷ 依循一個較為宏觀的策略來對付恐怖主義，而非僅僅將焦點置於安全與保護之上，同時探究其根本的原因，例如國內的衝突等。切記應藉由和平的方法來消弭區域之間的衝突，同時鼓勵不同文化之間的對話與了解才是預防恐怖主義的關鍵。
- ▷ 許多區域衝突發生的成因，是由於多數與少數族羣之間的糾紛或依循宗教的錯誤路線所造成。軍隊常會被使用或錯用以解決紛爭。來自於少數族群的國會議員應當參與國防、情報及司法事務委員會；國會應當設立特殊委員會及仲裁席來保障少數族群。
- ▷ 確認貴國為反恐怖主義相關的國際公約及草案的成員，這包括了 1999 年 12 月 9 日通過的抵制恐怖主義資金國際公約。可能的話，採取確保批准及擁護這些規範的行動，同時採納適切的立法與政策。
- ▷ 嚴格監督，被聯合國大會採納的抵制核子恐怖主義行動以及消滅恐怖主義的完整公約。
- ▷ 採納立法措施，補償恐怖行動的犧牲者，以表達國家負有連帶責任之意。
- ▷ 確保，反恐立法維持安全需求及享有公民與政治權之間，以及該立法對於每一相關領域潛在的影響與其潛在的實施成本之間能有適當的平衡。

請參考第 18 章特殊情況，相關方塊中的內容，與第 19 章有關維持國內安全與公共秩序的建議。

## 第二十一章

### 安全與資訊科技：新世代工具與其挑戰

協助保護國家安全的一系列新科技也同時可對國家安全產生新威脅。前一章已引用的聯合國安理會 2001 年第 1373 號決議案中 ( 參考說明方塊四十四 ) 明白顯示，國際社會對這些能結合恐怖主義與影響國家安全及國際和平的資訊科技相當重視。

過去數十年來，不同的國際組織已經展開措施，防止資訊科技被使用於支援威脅國際安全的犯罪行為，同時也訂立，避免國家使用資訊科技危害人權與自由的指導方針。

以下所提可供國會議員針對上述的挑戰立法。

#### 網路犯罪

網路犯罪的定義目前雖仍在發展中，然而該詞通常泛指相關資訊科技的犯罪或濫用行為，最常見的事件是駭客及電腦病毒的侵襲。雖然近年來大家對此領域的興趣暴增，而且電腦犯罪也已不再是新鮮事，自有電腦以來的事例更可對此提出說明。與以往不同的是，由於網際網路的普遍化使得潛在攻擊者的範圍加大。網際網路提供無數的好處並使得大眾能廣泛使用網站。由於使用量的增加，相伴而來的問題也急速增多，似乎每日都有網路犯罪事件發生。

2001 年 11 月 23 日歐洲議會採用網際犯罪協定，並開放給各國批核，只要有五國採用 ( 必須至少有三個歐洲議會的會員國 ) 便可生效 ( 到 2002 年 5 月時已有 29 個會員國及 4 個非會員國簽署協定 )。保護社會需要制定防止一般性犯罪的政策，該協定即針對此需求而來，不但採用合適的法令更促進國際合作。



## 資訊系統的安全

在各種領域，為達成各種目標的需求下，普遍使用資訊系統使國際組織開始關心其伴隨而來的相關風險。經濟合作發展組織（OECD）委員會於 1992 年 11 月為資訊系統安全設立了以下清楚的指導方針：

- ✓ 提高對資訊系統的風險警覺，並建立防護機制以對抗可能的風險。
- ✓ 建立一般性的架構以協助公家與私人機關發展並執行資訊系統安全一致的措施、實作與程序。
- ✓ 促使公家與私人機關在措施、實作與程序上的發展與執行進行合作。
- ✓ 促進提供與使用的方式，並提升對資訊系統的信心。
- ✓ 推廣國際合作以達成資訊系統安全的目標。

經濟合作發展組織委員會表示，這些指導方針並不會干預各國內政主權下的國家安全及公共秩序，並一定配合國家法律的要求。

## 個人資料檔案電腦化

1990 年 12 月聯合國大會採納個人資料檔案電腦化的指導方針。早在 1980 年 9 月經濟合作發展組織委員會已採用有關保護私人機密及跨國傳輸個人資料指導方針的建議。另外於 1981 年歐洲議會也通過了自動化處理個人資料時保護個人隱私之協議。請看說明方塊四十六。

### 說明方塊四十六

#### 自動化處理個人資料時，保護個人隱私之協議（ETS 第 108 號）

「本協議為第一個有約束力的國際工具，避免個人資料在收集或處理時被濫用，同時尋求規範跨國個人資料傳輸的方法。另外，針對個人資料的收集與處理提供安全保證，在無適當

的法律保障下，應使得對於個人敏感的資料如種族、政治取向、健康狀態、宗教、性生活與犯罪紀錄等的處理沒有法律效力。這協議也強調個人有權了解自己被存的資料，必要時可以修正。當上層利益遭遇風險時（如國家安全與國防），協議中權利的限制才產生作用。本協議也迫使對於傳輸到其法令規範對個人資料不提供相關保護的國家，有所限制。」

資料來源：歐洲議會 網址：<http://conventions.coe.int>

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 資訊科技的立法

- ▷ 由於資訊科技、網際犯罪相關技術日新月異，確定能訂立定期檢閱與更新的相關法律。
- ▷ 確保貴國能加入國際或地區性的協定，並依照需要修訂國內法。
- ▷ 注意國內有關使用資訊科技或網際犯罪之法律與政策特別關注到維護人權及基本自由的重要性。
- ▷ 在適當情況下採取行動，如，由國會詢問政府、要求公聽或提私人法案以彌補任何不足情況。

### 國會的工​​具與資源

- ▷ 確定國會中的委員會或支會負責追蹤資訊科技應用的永久基礎發展及議題。
- ▷ 如必要，建立此種委員會或支會，或擔保現有之委員會將議題納入其受託的工作中。
- ▷ 確定稱職的國會組織有最好的資源與專業以完成該任務。
- ▷ 適時設想招開非正式的國會協調會議以了解發展，並促進該領域內的討論與行動。該幹部會議須非政黨導向，若可能，甚至跨院合作召開。

## 第二十二章

### 國際和平任務

在現存的國際環境中，以聯合國憲章第 6 章（和平解決紛爭）及第 7 章條款（對威脅、破壞和平與侵略行動的反制）做為解決衝突的努力已日漸普遍。根據條款，聯合國已發展出一系列的觀念與作業（參照說明方塊四十七的相關定義）、組織與執行任務的程序。（參照說明方塊四十八聯合國維和作業的步驟程序，說明方塊五十維和人員的訓練）根據影響國際安全的發展，有些國家被召投入維和任務。

#### 支援國外和平任務

維持和平、武力強制執行和平與營造和平等任務是依據安理會授權其會員國而參與。愈來愈多國家送部隊至國外，在不穩定地區重建和平與安全。重要的是，每一個任務都必須符合國際規定與原則。其中最重要的是，憲章第 5 章中明述的國家安全政策與國際規範。

從優質治理的角度來看，在政府與國會之間的監督與平衡體系之下，國會應有參與國家出兵決議的機會是適當且值得考慮的。

#### 說明方塊四十七

##### 聯合國對於營造和平、維持和平、執行和平與建構和平任務之定義

##### 營造和平

指使用外交手段說服衝突各方停止敵意並協商和平解決爭端。防止的方法是，只有各方皆並有意願時，聯合國方能介

入。營造和平排除以武力攻擊其中一方以消除敵意。

### **維持和平**

自 1948 年起已有 54 件聯合國維和任務。在過去 12 年中安理會發起其中的 41 件，目前有 15 件正在執行中。維和任務發展的初始是在聯合國指揮下使用多國部隊控制並解決跨國武裝衝突，今日已漸成為解決國家內部衝突或內戰的工具。聯合國維和人員包含武裝部隊、民間警察及其他不同背景的民間人士，執行從保持敵對勢力分隔以至和平相處的工作。

這包含協助執行和平協議、監控停火、建立緩衝區及逐漸增加協助政府運作的政治團體、非官方組織及地方人民團體，以提供急難救助；解除先前戰鬥人員武裝，並輔導他們融入社會、清除地雷，以及組織、舉辦選舉並推動持續的發展。聯合國本身並無軍隊，由成員國自願提供部隊、裝備及警察。選舉觀察員、人權監察員和其他民間人員經常與著制服的人員一起執行工作。維和人員最強大的武器是公平地執行任務。然而維和是一件危險的工作，自 1948 年來已有 1650 位聯合國的軍方及民間人員死於任務中。

### **執行和平：執行和平與維持和平相同嗎？**

在武力強制執行和平時，安理會授與會員國使用一切必要手段以達目標，無須衝突各方的同意。例如第一次波灣戰爭、索馬利亞、盧安達、海地、波士尼亞與赫塞哥維納、阿爾巴尼亞及東帝汶等國之紛爭。這些武力強制執行和平任務並非由聯合國直接管控，而是由單一或多國所指導，如 1999 年澳洲處理東帝汶問題、北大西洋公約組織處理 1995 年波士尼亞與赫塞哥維納衝突、1999 科索沃衝突由北大西洋公約組織帶領軍隊，聯合國建立過渡時期政府體系的任務等。

聯合國憲章中維護國際和平與安全的條款提供了武力強制執行和平與維持和平任務的依據。

## **建構和平**

建構和平指協助國家在衝突後建立和平的行動。該行動因為建設國家與重建工作，是個極大的任務。

## **人道任務**

此種行動為發生內戰、飢荒及天然災害時（水災、乾旱、風暴及地震等）的人道救助。許多參與者（政府機構、非政府組織與聯合國組織）針對此類複雜的緊急事件同時做出回應。有時軍隊後勤的協助是唯一能執行及確保救助的方法。

資料來源：聯合國網址：<http://www.un.org>

換句話說，讓國會儘量參與派兵海外的決定符合政府與人民的利益，因為國會的辯論與投票可促進對任務的合法性並提高民眾的支持。

## **國會介入軍隊駐外的決議過程**

雖然針對現今新威脅型態與解決國際危機而將部隊駐外相形重要，有些國家卻在決定參與和平任務時，國會的角色受限或甚至不存在。這必須改變，以確保民主制度對安全議題的監控。

優質政府可確認三種促進國會角色及其直接參與的情況。

## **國會為事先或事後的核准單位（強勢角色）**

如果需國會事先批准，部隊駐外就只能由國會決定。其中有一點小差別，亦即，國會有權討論相關議題並投票決定（如美國）或強迫接受對此任務闡述基礎理論並授權的特別法（如瑞典）；這兩種方式都能確保人道調解與維和任務之合法性。

由於時間為防禦的重要因素，緩慢的國會決議程序難以執行事前核准的原則；也因此，大部分的國家在派兵的議題上採用事後核准授權方式，例如美國的「戰武決議」是，國會對超過 92 天的國外派兵行動給予事後核准。這表示，在國會同意前，士兵們已派出行動。相對地，荷蘭憲法第 100 條規定，為了執行與推廣國際法規與秩序，以及武裝衝突中的人道救助，部隊在派遣之前，政府須提前提供一切國會所需之行動相關資訊。

### **國會只是派兵駐外之研議單位 ( 受限角色 )**

由於憲法及法律限制了國會的權力，國會只可討論海外派兵的具體事件，卻不能改變行政部門的決定，也不可對此議題投票表決。此種狀況下，政府只需事後通知國會即可。

雖然國會無法投票決定，但其討論可以加強海外派兵的合法性。

國會權力受到限制而不能正式參與派兵的程序，然而，現實習慣中，政府與國會往往共同討論派兵問題，有些國家甚至投票表決。

### **排除國會於決策之外 ( 無角色 )**

當不需要國會事前決議與討論時，派兵海外便單純成為行政部門權責及其國外政策。由於國會無法參予政策決定也就無法有效監督和平任務。

### **其他國會可行之作為**

即使被排除於決策程序之外或僅能討論而頗感受限，國會仍可以下面四種方法對政府間接施加壓力。

- ✓ 國會可要求行政部門先行說明責任歸屬 ( 如海外出兵 )，然而如果國會無法完全獲知政府與他國的協議，也就無法有效地挑戰政府的決策。

- ✓ 國會可利用預算的修正挑戰行政部門。對於非計畫中的、突發的和平方動須另編預算，此時國會可透過看緊政府荷包的方式表達國會之意見（如法國）。
- ✓ 對於海外派兵，國會參與的重要性不僅止於討論與投票表決，在和平任務執行時，國會可提問，或就任務議題與政府交涉。另外，國會議員可參訪駐外部隊（第 17 章）。
- ✓ 從事後負責的角度看來，當和平任務完成後，國會可要求政府提出該任務的結果評估報告。

#### 說明方塊四十八

##### 聯合國配置維和作業程序之步驟

由於聯合國沒有自己的部隊，每一次的維和行動皆須依其特殊狀況予以設計，也因此每次安理會設定任務時都須從頭起草。

有 15 個會員國的安理會授權展開維和的工作並決定任務，其中需要至少九個國家贊同，只要五個常任理事國（中國、法國、俄羅斯聯邦、英國、美國）中的一個否決，該案便不能成立。由聯合國秘書長建議作業執行方式並回報其進度，維和作業處（DPKO）負責聯合國全球維和作業每日之行政指導、管理及後勤支援。

聯合國秘書長決定部隊指揮官並要求會員國提供部隊、警察或其他人員；補給、裝備、運輸與後勤支援也必須由會員國或民間承包商擔保。民間支援幕僚包含由聯合國體系內派遣、會員國借助或分別自國際或地方招募的人員，以執行特定工作。

各項維和任務的準備時間因各會員國派員協助意願而定，及時有效的經濟資源及戰略運輸能力也會影響任務部署時間。

。例如 1973 年，聯合國第二緊急應變部隊在 24 小時內即刻部署至中東地區；然而有些需要複雜授權、後勤支援不易或維和人員面臨重大風險之任務時，則需花費數月的時間集合與配置必要的事務。

資料來源：聯合國 網址：<http://www.un.org>

## 說明方塊四十九

### 和平任務之「接戰準則」

當國會同意授權派遣部隊至海外時，也許會界定針對某種情況、派遣某類或某一層級的部隊協助，這就是接戰準則。我們藉由「接戰準則」( ROE ) 得知，對特殊作業濫用致命武力的限制；做決定時必須注意到各別差異；儘量減少武力的運用，但至少要使士兵能夠自我防衛，自衛的基本前提必須維持。「接戰準則」是支持士兵的要素，也是部隊戰術行動的準繩，部隊須謹慎規劃以遵循作戰與政治的關注事項，以及如聯合國安理會決議案的國際規範。

「接戰準則」應合併各種清楚列出使用不同程度武力的方針，以提供消弭危機或擴大勢態時所需的平衡，甚或解決對抗。從不同的戰術層次上界定接戰準則，以減少伴隨而來的破壞。因此接戰準則要求使用武力的層級如下( 從最低到最高)：

- 部隊本身自我防衛
  - 部隊本身自我防衛並保護百姓生命
  - 部隊本身自我防衛、保護百姓生命和固定的目標( 如醫院、橋樑等 )
  - 使用一切手段確保達成任務目標



同時，「接戰準則」對於任務中的武器種類也必須規範，從禁止使用任何武器到使用船艦、飛行器乃至飛彈科技等。

## 和平任務部隊的訓練

參與維和任務對任何軍事部隊都是一件高標準的工作，因而需要額外的高標準訓練指導。

這些訓練對於部隊的作業相當重要，例如除雷的特殊知識、與地方百姓的互動包含實用的調停技術（甚至地方語言知識）、了解地方習俗與傳統、清楚了解人員與人道法規，以及執行任務時接戰準則的複雜規定等。關於最後一項，值得強調的是，和平任務的武器使用限制非常嚴格，某些情況下，甚至完全不攜帶武器。

在特別訓練的需求上，計畫層次也應考量。維和部隊需要遠離家園到未曾考慮會去的地方執行任務，在此種狀況下，運輸與糧食的供應成為相當困難的工作，某些國家甚至不能勝任。

最後，指揮與後勤層級亦需額外的訓練與準備。由於多國部隊在同一地區由同一的指揮體系管控，以往傳統垂直的國防指揮系統已有所改變，各國部隊與國際紅十字會等組織的協調合作成為基本工作。

如果是聯合國帶領的和平任務，部隊不僅受安理會決議規範，也須依照「接戰準則」、聯合國作業規定與聯合國行為準則規範行事，甚至加上聯合國多國部隊行政事務的規定。

## 說明方塊五十

### 聯合國的維和部隊訓練

聯合國秘書處下之維和作業部門的訓練單位，提供訓練指導、專業支援和資訊給予會員國，做為維和任務訓練。經由多年維和任務經驗的累積，建立標準的部隊訓練發展模式和其他的相關資料，以便推廣維和訓練。訓練單位與各國之軍事學校、國家或地區的訓練機構以及維和任務合作。聯合國訓練協助小組與教官訓練課程可協助會員國發展與執行維和訓練課程；設計行為準據及各種不同的便覽與手冊以協助達成一致的基礎標準。

資料來源：聯合國 網址：<http://www.un.org>

### 派遣部隊赴海外執行人道任務的準據

政府與國會能建立一套海外派兵的準據。利用清楚的派兵海外標準，使決策透明化，以爭取更多的支持。有兩種的相關標準（請參考下一個說明方塊），第一種是說明政治內容與任務型態，第二種則專注於本身任務、授權、指揮、時程以及部隊屬性。

## 身為國會議員，您能做什麼？

依據和平任務內容及種類所訂定的一般標準

- ▷ 確定國會及適職的委員會能檢視以下事項：
  - 國家對國際社會的義務；
  - 和平任務中，部隊適當的接收與派遣；
  - 介入任務之理由及背景（如受關注國家中大規模的違反人權事件）；
  - 建立區域國家或全球和平任務之基本參考術語；

- 區域或全球和平行動的士兵接戰準據；
- 使用部隊的比例；
- 有效的政治決策條款；
- 國家權力的限制；
- 大眾對國家參與和平任務所持原則的支持或敵意程度；
- 對後續議題的評估程序與原則；
- 任務完成後必須提供國會完整的資訊報告，以審查整體和平任務。

#### 有關和平任務的特別標準

- ▷ 確定國會及適職的委員會能檢視以下事項：
  - 和平任務的授權與範圍；
  - 參與之部隊型態；
  - 執行任務之軍事可行性；
  - 軍事單位與物資的合適度與可運用度；
  - 軍方有關人員所面臨的可能風險；
  - 預期任務所需的時間與必要時停止行動的判斷標準；
  - 預算的意含；
  - 對該事件的公眾反應。

#### 和平任務與國會程序接合

- ▷ 確定必要時，國會可以：
  - 舉辦和平任務公聽會；
  - 對執行和平任務展開進一步調查；
  - 對有違反人權嫌疑之參與和平任務人員適時予以懲處。
- ▷ 對於正在執行的和平任務，應無需遲疑地由國會提問並公聽。

## 第六篇

### 經費來源： 達成有效的安全預算管制

## 第二十三章

### 安全與荷包的魔力

#### 國會與安全相關之預算編列程序

雖然世界各國國會扮演的角色隨其政治動機不同而有些微差別，並且在法源上均為主要負責通過與監督安全預算的主角，實際上，由於經常支援不足，無法發揮決定性的影響力，也由於安全經費分配和花費的保密與曖昧不明，而使行動受阻。長久以來，安全部門中執行者的高姿態文化，常抑制國會的行動，而幾乎讓編列國防預算的工作落在行政部門與軍隊手中。

然而國會議員不可低估做為監督與革新（根據社會需要）安全部門工具的國家預算權力。”荷包的魔力”可以用來擔保最佳的預算分配以對大眾交代。

#### 說明方塊五十一

##### 預算：民主治理的主要工具

「國家年度預算編列並不僅只是一個彙編財物收入與支出的技術工具，更是行政部門未來一年最重要的施政計畫通告，反映出國家政策的基本價值，也描述了該國的社會經濟狀態；除了宣佈政府的財政、金融與經濟目標，也反映了社會與經濟應優先注意的事項...，更能對政府未來施政趨勢與過去成效提供保貴的衡量尺度。

預算為確保透明、負責、完整與優質治理一個非常重要的文件。透過詳細的花費提議，讓國會及大眾了解『錢的去向』而增加透明度。另外，國會在政府能夠花費或提高稅收之前核准預算，讓部長們對國會及其委員會負責。

行政的透明與負責應在憲法中明載，特別是與國家預算編列過程的相關事宜。預算編列透明與負責均為民主的真諦。」

節錄自：國會聯盟之「國會與預算程序研討會一般報告  
，包括從性別角度觀之」，Narobi，2000年5月

在典型的預算循環中，國會可在四個主要階段裡注意到安全議題與安全部門：

**預算準備：**本階段由行政部門提議數種不同目的預算配置方式，國會及其成員可藉由正式或非正式的機制協助編列。

**預算核備：**在本階段，國會必須研究並確定大眾利益與經費運用的相稱性，也可在某些情況下，藉由特定的指標補足與安全有關的撥款。

**預算執行或花費：**國會於本階段須審查與檢視政府花費，並盡力加強透明與責任（參考下面相關部分）。需要追加預算時，國會必須監督與審閱這些需求以避免過度花費。

稽核或審查：國會在本階段細查政府是否有不當花費；另外，國會須定期評量整個預算與審核程序，確定責任、效率與正確性。

## 國防支出

### 說明方塊五十二

#### 為何國會應在預算編列的過程中積極參與？

反對的一方可用預算辯論提出不同的預算提議。

當國會的多數投票表決預算時，即表示出對行政部門的信心，進而合理地解釋了他們在政策執行與之所以當選的宣示之間所展現的這種信心與凝聚力。

預算控制為影響政府決策的重要工具之一。根據預算審查法案，行政部門被除責之後，預算週期便告結束。

節錄自：國會聯盟之「國會與預算程序研討會一般報告，包括  
從性別角度觀之」，Bamako，Mali，2001年11月

下一個說明方塊顯示世界各國不同的國防花費。冷戰後，

可以看到大部分的國防預算都在縮減，顯示各國正善用所謂「和平的紅利」，然而有些在亞洲和非洲的國家卻增加其軍費。

### 說明方塊五十三

#### 世界各地區及所選國家的國防花費與國內生產毛額百分比比較表

	1985	2000	2001
北大西洋公約組織	4.0	2.2	2.2
美國	6.5	3.0	3.2
英國	5.2	2.4	2.5
法國	4.0	2.6	2.6
德國	3.2	1.6	1.5
非北約的歐洲國家	4.3	2.8	2.3
俄羅斯	16.1	5.0	4.3
中東與北非	11.9	6.7	7.2
中、南亞	4.3	5.2	3.8
東亞與澳洲	6.4	3.5	3.3
日本	1.0	1.0	1.0
加勒比海與拉丁美洲	3.2	1.7	1.7
內撒哈拉非洲	3.1	3.8	3.4
厄立特里亞	無資料	30.0	20.9
全球總和	6.7	3.6	3.5

資料來源：2002-2003 軍事平衡，國際戰略研究學會，倫敦。

### 有效的安全預算編列

負責與透明為有效預算編列的必要條件，透明化的預算決議可以使責任劃分得更清楚。從有效的預算編列原則可以發展出適當的權責與透明度：

事前授權 - 國會應授權行政單位執行花費。

**整合性** - 所有的支出與歲入要合併成以一份預算文件呈給國會。

**週期性** - 行政單位每年定期向國會報告預算並包含分派款項所需的時間。

**明確性** - 每一預算項目的數字與說明都必須是政府支出中清楚的綜覽，預算項目的說明不可模糊，與其有關的基金不可過多。

**合法性** - 政府的一切花費與活動必須合乎法規。

**友善的使用介面** - 行政部門應讓國會熟悉評估支出的計畫，且對於在國會中出席的、不同層面的聽眾是易於處理、易於了解的。

**完整性** - 有關安全部門不同層面的國家預算必須完整地包含一切。每一項花費都應納入監督，包含所有安全單位的預算，如軍方、準軍隊組織、警察和情報部門，甚至行政單位僱用的私人軍事公司。

**公開性** - 每個公民（個人或組織）都有表達對預算評斷的機會，這需要所有預算文件有著易於了解的設計，並可隨處閱讀（例如分寄到圖書館）。

**一致性** - 相關之政策、計畫、預算與成果須相互配合。

**方式與結果** - 預算報告須能明確指出 1.置入的資源 2.成效或應達成的目標 3.可衡量結果的計畫。一個有彈性的預算就是在這三種範圍中調整。

以上的原則可以當成現代適當的預算編列品質標準。當國會缺乏有關安全部門的資訊時，便無法在國防預算編列過程中提升社會經濟與發展中所關切的事物。

### **適當的安全預算編列條件**

有許多適當編列預算的因素能使得國會加強監督安全部門的預算。這其中，清楚的憲法與法規架構、花費價值、預算紀律、時機以及與民間的互動等更顯得突出。



## 清楚的憲法與法規架構

在國家憲法與增補法規中須詳載國會監督安全部門之權利。另外，國會必須制定法律以獲得政府的資訊，而從政府引出資訊的權力必須依法執行。國會透過預算編列監督安全部門，必須進一步深植於國會的體質中，這需要相當多的努力。

## 花費價值

預算編列程序應採兩個花費價值的基礎規則：

- ✓ 效能：達成政策目標（做對的事情）
- ✓ 效率：以最少的資源達成政策目標（以合乎經濟的原則去做對的事情）

### 說明方塊五十四

#### 計畫、設計及預算編列系統（PPBS）

「……美國於六〇年代初開始採用計畫、設計及預算編列的系統做為國防預算的發展方式（目前本系統已有許多國家採用）。典型的計畫、設計及預算編列系統週期包含初期計畫階段，在此階段內應分析環境安全、國家利益與所受的威脅，以決定武裝部隊之任務、組成與架構等。此外，只要考慮這些應做之事，計畫便自動成形。如商業計畫那般，指出具體的工作對象，並在整個週期流程中，使特定工作對象與財務資源建立關係，是其中關鍵性的聯結。如此一來，計畫、設計及預算編列系統便和根據所提及的需要而發派資源的工作無關，而換成，要注意根據已有的以及可預見的預算限制所做出的計畫與設計。重要的是，設計必須在一能滿足軍隊立即需求的首要基礎上發展。對未達目標的後續結果所做的危機評估，可用來設定優先要做的事項。特別是行政部門與社會相互結合，決定年終時目標可達成的範圍，流程的最後便是衡量成效的階段，並

達成資源的有效分配……」

資料來源：國防預算網路透明化，Kate Starkey 及 Andri van Meny，資訊與安全，第 5 冊，2000 年，國防再造

為了評估國防預算是否值得，根據現代預算理論，花費應與計畫和目標相關（參考說明方塊五十四），如和平、任務與教育之預算，花費不可脫離相關之政策領域與目標，並且所有的花費應依功能歸納成組，進一步而言，國會應能透過審計人員的協助了解花費的價值（參考下一章）。這表示，政府應對國會提報如何計劃預算，而非需要有哪些預算。系統化的編列預算，如 PPBS，只有在安全部門對其計畫的透明度如同對保密的要求時，才能有效執行。

### 預算紀律

為確保政府嚴守國會制定之預算並依法行事，預算使用之紀律便顯得很重要。國會可思考以下預算紀律的要素：

- ✓ 國防預算（經費計算）與實際價格水準發展的關係；
- ✓ 以公認的標準對過少或過多花費進行監督設限；
- ✓ 進行預算編列時，運用衡量標準，以避免過少或過多花費；
- ✓ 國防預算內的過少或過多花費情況，必須通知財政部長及其幕僚；
- ✓ 彌補國防預算透支的規則：在國防預算內或以其他政府預算貼補透支的國防預算。

### 時機與週律

為達到安全部門適當預算之最佳效能，必須在表決前有充分的時間檢視國防預算的提案。45 天至 3 個月是讓國會先能仔細檢視複雜國防預算的最佳時間。

正確、完整與適時的國防預算政策資訊條款，有以下幾個

優點：

- ✓ 此一資訊是提供公眾訊息以便進行討論的先決條件。
- ✓ 便於確認弱點與轉型的需求，以及確認國家安全與政府其他花費之間如何轉換。
- ✓ 透明的安全部門預算管理可增加對公眾與國會的責任，以及大眾對政府的信心。

## 與民間社會的互動

對於財務審查與過程監督，國會可借助於民間預算與財政計畫專家。尤其是與安全相關的預算，往往錯綜複雜難以追蹤，借力於民間將特別有幫助。預算編列過程的透明化應建立在資訊自由的立法上。

## 訓練與專業知識

許多國家的國會需要透過訓練與研究的機會，增進國會成員與國會幕僚的能力。為促進民主治理與有效能的國會運作，國會聯盟在區域內外，為國會議員及其幕僚舉辦研討會（參考 [www.ipu.org](http://www.ipu.org)），並準備出版一本與本書同系列的手冊。

### 說明方塊五十五

#### 國防預算的基本元素：以 2002 年西班牙國防預算為例

##### 貨物與服務

食物

基礎設施的維護

燃油

公設：電力、水、電話等

服裝

津貼

運輸  
訓練  
醫療服務  
其他作業費用  
其他財務花費  
現有的調動  
國際組織  
自治的體系  
其他移轉  
實體投資  
武力現代化  
武器與物資的維護  
研究與發展  
其他投資  
成本轉移  
財政資產

資料來源：2002年西班牙國防預算，西班牙國防部。

## 安全預算的透明與責任

### 透明與保密

決策透明才能使決策的結果能夠符合民意與政策目標，亦唯有在國防預算透明化後，國會才能有效監督並使得大眾更信任安全部門。國防預算編列的不透明，經常是由於過時的預算設計或是缺乏明確的安全目標所致。

這是由於國家法定審計組織內缺乏各種專業知識；憲法中支持有關公眾細究決策資訊的條款過於薄弱；以及重保密輕負責的官僚態度所致，因此審計部門與立法部門需要找出體系中

的弱點 ( 參考次章 )。

#### 說明方塊五十六

##### 安全預算透明化的主要障礙

「只有行政部門的少數人決定安全政策與資源將導致缺乏公開與責任不清，在預算編列上特別會發生問題。財政部主要官員和部分行政部門常被排除於決策之外，其決議亦被阻止；國會組織（在憲法中有監督的職權）、媒體與社會大眾亦常被蒙在鼓裡。

所有在不同安全單位的花費，包括人員、作業及裝備等都應納入預算之中，該預算也應註明經費來源。但大部分的安全預算並無法完全滿足以上所提各點，而導致預算間的配置無法探知，整體花費（包括從不同單位獲得的經費）也不清楚。國家有了預算之外的活動，政府本身卻時常缺乏確切的資料，這也是基本的責任衡量標準（將計畫與執行加以比較）無法使用的原因。國防部門與其他行政單位的官員需要國防專業技術知識，以決定適當的國防政策、預算編列與武器購買。「不在預算之內」所衍生出來的問題是高度政治化的，因此需要徹底改變長期的軍、文關係。」

資料來源：2002年人類發展報告（第89與91頁）

##### 可控制與不可控制的國防與安全相關花費

如果為了監督安全部門，並能評估到底經費應運用於安全工作或政府其他領域，國會就必須能夠獲得預算的相關文件以確保廉潔的經費運用。如果只提供國會預算綜合數字，就違反前述所提及的明確原則。無法提供國會詳細的預算資料，便無法達成監督國防預算之憲政責任。

國會須能夠得到所有的國防預算文件，有些國家如丹麥、

盧森堡等，甚至預算中最細項的資訊也提供給國會。然而其他國家如法國、希臘、波蘭等，國防預算項目的資料只提供給國會的國防委員會。從一個優質治理的角度而言，要保證國會或其委員會能獲得所有的預算文件，並於必要時以非公開方式審查，此種做法也可運用於其他安全部門，特別是情報單位。

安全部門的預算分類應依法規予以區分，尤其是有關資訊自由的法律（參考說明方塊五十七）。

當進行安全預算討論與表決時，國會更改的自由會受到強制花費（如之前已簽訂的採購合同）或計畫津貼（如軍人的退休金與健保）等限制。這些花費只能在長期預算上做修正。

### 說明方塊五十七

#### 安全預算分類的三種層次

國會議員須確保特殊狀況下的機密資訊需求、國防預算的相關配置以及責任，能取得平衡。可將預算提議分成以下不同等級的安全分類：對國會報告的一般國防預算；由主管國防預算與軍事花費的次級委員會詳查被區分為機密的資金及作業花費；以及，由審查委員會代表小組詳核與軍事高階分類有關的費用。該小組須在國家機密法規所制定的程序內審閱區分為機密的資料。

資料來源：Ravinder Pal Singh，武獲決策程序第一冊 1998  
牛津出版

### 藉由透明化以確保公基金不被貪污與濫用

國會在確保政府不會濫用公基金上扮演重要角色。特別是安全部門之預算，在複雜技術及戰略安全需求等特性下，濫用公基金情況較易發生。

國防預算的透明與負責為任何國會有效監督安全部門的必要條件。透明為責任的前提，其本身就是優質治理的基礎條件。這兩個觀念是整個預算流程的關鍵。

「一般而言，當國防預算缺乏透明與負責兩項基礎時...將增加對武裝部隊的規模、能力與意向的關切。愈透明，愈能讓人注意到軍事花費，並可減少導致衝突的潛在不確定因素與誤解。」

Paul George，九〇年代之國防花費：  
開發中國家預算與會計政策議題，2002年

通常過度的軍事花費可能影響減少貧窮及增進社會發展所需的重要資源，因此納稅人應透過民意代表監督行政部門對社會安全的計畫與組織運作。在開發中國家，政府機關若濫用預算對國家的損害也最大。政府追求良好的執政效能目標，對安全部門的考量也必須能夠順應民意。國會應確保國防預算能平衡發展與安全的需要。以下有許多影響國會有效監督安全預算的問題。

#### 說明方塊五十八

##### 影響有效監督安全預算的主要問題

- ▷ **缺乏憲法體制** - 缺乏明確的憲法架構以做為支持國會監督安全部門的法源，將會出現困難。
- ▷ **缺乏資訊** - 由於缺乏憲法規範使得資訊自由的法源不足，而無法揭露敏感議題。法律架構的模糊與不完美造成國會無法有效監督，並使得公眾與國會在民主制度下應有的責任被剝奪。

- ▷ **預算之外的活動與安全部門的收入來源** - 國會與行政部門官員並不能完全知悉安全部門特殊活動經費非既定預算來源的特性與利益 ( 特別是具有商業特質的活動, 如軍事公司或供應商的盈餘 )。這些活動就如同其他任何資助安全部門的方法一樣, 須向國會負責。
- ▷ **隱藏著的國防花費** - 安全部門的津貼、基礎建設、運輸等花費, 容易加諸於其他行政部門的預算中, 如社會福利、房屋補助、鐵路運輸等。這種情形扭曲了國會與公眾對真實國防預算的正確評估。
- ▷ **弱勢媒體** - 許多國家媒體過於弱勢 ( 指缺乏專業與資源 ) 以致無法密切追蹤安全部門與國會的運作, 也剝奪一般大眾對民意代表與安全部門最新活動訊息的了解。
- ▷ **審查時間不足** - 之前即指出, 給予國會細審預算的時間不足會造成國會監督效能的低落。
- ▷ **缺乏基礎設施、專業知識與人員** - 許多國會缺乏基礎設施、專業知識及人力, 而無法確保行政部門對大眾負責的要求。

## 民主化國家的預算控制

九〇年代民主浪潮橫掃歐洲, 顯示出國會監督的思想發展與實行對民主化的國家至關重要。說明方塊五十九讓我們進一步明白, 東南歐國家的預算編列, 這些國家積極將透明與負責的框架融入其政治體系中。

### 說明方塊五十九

#### 2001 年部分東南歐國家的預算編列

**阿爾巴尼亞**: 2000 年 10 月成立預算管理辦公室。計劃至 2008



年出版列出國防需求的國防政策文件，國防部負責預算編列程序。

**保加利亞**：過去十年，國家議會（保加利亞國會）負責討論國防預算。大眾期盼議會能逐漸增強其監督能力，將來能達成完整的國會對安全部門監督功效。

**克羅埃西亞**：政府提出預算規劃交由國會發佈於官方公佈欄，每年預算編列時期為 7 至 11 月份，由財政部與國防部過目。國會決定整體預算編列數目，卻對其結構沒有職權。

**馬其頓共和國**：國防部負責預算提議，之後交予財政部，並與其他各部會依據國家能力交換預算相關意見之後交予政府，預算修改後才交給國會。國防部長對內政與國防委員會進行預算說明，投票後交由總統府起草為法令。通常國防預算佔國內生產毛額的 2.12%。

**羅馬尼亞**：國防部自 2000 年 1 月採用了計畫、設計、預算及評估系統（PPBES），主要係加強國防安全部門的透明度。有數個國會委員會與預算編列相關：國防、公共秩序、國家安全、預算、財政與銀行團等。國防部內相關單位稱為「與國會、立法、調和的關係暨公共關係」。主要的國防計畫文件在網路上公開。

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 安全部門在預算編列中的角色

- ▷ 國會關注安全部門在預算中的四個主要階段：預算準備、預算核備、預算執行與經費審查。
- ▷ 確保由合法的稽核單位擔任監督。
- ▷ 由國會或其他監督部門稽核時應與政策目標、預算需求和成果期待（稽核成效）結合。

### 有效的國會行動以確保安全預算的透明

- ▷ 要求預算依本章所述有效能預算編列之原則加以準備。
- ▷ 尋求中立的專家協助國會或個人，以檢視所提議的安全撥款是否中肯、適當，又是否以透明方式呈現。
- ▷ 確保安全機構使用現代方法進行財務計劃與預算編列，使國會能檢視國防花費，並了解目標、財務支出與成果之間的關係。
- ▷ 檢視貴國國會是否參考說明方塊五十八的要點，並主動在貴國政治環境中對特別缺失做必要的修正或遏止。

## 第二十四章

### 有關安全的國家預算支出稽核

#### 國會與國家稽核辦公室

國會對安全預算之監督職責並非於定案後即大功告成，國會須繼續執行監督及稽核之責。對國會完整提出已稽核的帳目是內政上的程序；稽核包括數字與成效稽核。安全機構的會計帳目與年度報告，是國會評估前一年花費的重要資訊來源。

在監督的功能上，國會須尋求中立單位或國家稽核辦公室（有時稱為審計部、國家審計辦公室、預算辦公室或會計辦公室）的協助；該辦公室是由憲法所設立，獨立於行政、立法與司法之外。

國會須確保審計長具有下列特性：

- ✓ 由國會聘請，任期與工作內容明確。
- ✓ 具有合法、實用的工具及資源，以獨立作業。
- ✓ 具有隨時獨立回報國會及其預算委員會有關任何花費的權力。

國會要有法律提供之司法制裁權以應付政府官員的貪污與對國家資源的濫用，國會也要確保施政錯誤時，能夠採取補救措施。

#### 說明方塊六十

##### 審計部門

「無論是隸屬於行政、立法或司法部門，重要的是審計單位必須完全中立自主，處理適當的資源以達成任務，具有下列三種功能：

### **財政監督**

稽核辦公室必須查核行政部門與公家機關所有財務之正確性、可靠性與完全性；也查核一切財務運作均符合公基金的規定。就監督的功能而言，稽核辦公室必須對授權支付的會計師與公職人員具有司法權。除非除責，這些人必須對金錢的處理負責。當侵吞公款或貪污不法事件發生時，稽核辦公室有義務向司法單位報告。

### **法律監督**

稽核辦公室必須核對所有的公共支出及收入是否符合預算法規。

### **確保公基金正確使用**

給優質治理帶來利益的現代化稽核辦公室，在以下三項判斷標準的基礎上，確保了公基金的適當使用：

1. **花費價值**：確保資源在質與量上之最有效運用。
2. **效用**：量度目標與方向已到達何種程度。
3. **效率**：量度資源使用是否以最佳的方式達到預期目標。

上述監督事宜是由國會提出要求或由稽核辦公室主動執行。」

節錄自：國會聯盟之「國會與預算程序研討會一般報告，包括從性別角度觀之」(Bamako, Mali, November 2001).

### **安全預算稽核的執行**

安全預算稽核對國會而言是一個相當複雜的程序，包含許

多直接或間接的安全相關稽核報告分析，如貿易、工業、通訊或金錢交易等。其中最大的挑戰是如何聯繫這些彼此不相干的活動。

實際上，負責安全之主要部門，如傳統的國防、內政、貿易、工業、以及近期的通訊與金融等單位，應定時向國會完整回報預算運用狀況。國會的監督程序包含年度部會報告、國會委員會對每筆撥款的審查、政府各部會年度會計審查及國會各部門的專案研議。

理想的狀況是，稽核程序能使國會評估預算循環是否合法、評估花費的效益與達成預期目標的實效。

#### 說明方塊六十一

##### 英國國家審計辦公室在國會監督安全部門中的角色

1983 年設立獨立的主計處與審計處 ( C&AG )，英國國家審計辦公室 ( NAO ) 向國會回報中央政府的花費。英國國家審計辦公室執行財務稽核並回報其所獲經費的使用情況。

##### ▷ 財務稽核

主計處、審計處與英國國家審計辦公室，依法對政府各部門具有會計審查及向國會回報之責。如同其他稽核單位，主計與審計處必須對賬目表示意見並查看資料是否無誤，必須核對每一筆賬款的執行都經由國會合法授權。若國家審計辦公室指認出資料有誤，主計處與審計處須提出適當的意見。若資料無誤也符合規則時，主計處與審計處仍然要準備其他重要事項向國會報告，這些將交由下議院之公共會計委員會審議。

##### ▷ 花費價值的稽核

主計處與審計處每年向國會提出約 50 份針對政府部門與公家單位所獲資源的運用效益報告。國家審計辦公室檢視公共

支出並回報與其相關的經濟、效率與效能狀況。報告提出成效卓著與成效不彰的單位，並著重提供能幫助獲利的建議。英國國家審計辦公室深信，過去三年中，因其建議，政府節省了 14 億英鎊。國防花費價值報告包含諸多項目，如旋翼機之後勤、戰鬥辨識、檢修、地面裝備修護、精簡庫存及國防部主要建築的重整等。國家審計辦公室也對 30 件最大經手的案子做進度報告。

### ▷ 與國會的關係和責任循環

與國會間的關係，特別是與公共會計委員會的關係是工作重心。主計長與審計長依法規是來自下議院的官員，其主要工作是向國會報告，責任因而產生。當政府花費公款後，主計處與審計處便向國會回報其支出的規則性、正當性以及所花費的價值。公共會計委員會可從大多數公家資深官員處得到有關報告的證據，並對政府必須回覆的事情做建議。另外國家審計辦公室也已接受超過 400 件由國會個人申請之影響公共支出案件。

資料來源： Tom McDonald, 資深審計長，國防，  
國家審計辦公室, UK, 2002

### 稽核辦公室的根本要素

稽核室為國會監督的最重要工具之一，須具備以下特性以達其效能：

- ✓ 法定審計單位應回報給國會的會計委員會；會計委員會應該與預算委員會有所不同。
- ✓ 深入了解決策過程必須有接觸機密文件的管道，卻不必對外公開論及。
- ✓ 具備各種與安全部門、國防管理、技術、財務與法律相關

等專業知識。

## 說明方塊六十二

### 喬治亞國會與預算控管

由於預算交付國會過晚、討論時間受限、且囿於基本數據之爭議，2001 年底喬治亞國會議員通過決議，將 2002 年預算草案向後延一個月。同時，由於美國專家的幫助，國防部制定出有始以來第一套預算方案。國會議員得以了解部隊的基本結構並給予國防花費含有資訊的意見。另外，預算草稿依循北大西洋公約組織的標準，將支出分為三部份：人員、投資與維持戰鬥效能。

從國會管控的角度看來，主要問題發生在 2002 年 1 月底才通過預算，此外，1.總統、財政部長與國防部長對於國防預算的上限均有不同看法；2.預算數字的最後倉促變更未報告立法部門；3.未通知國會議員有關國防人事縮減計畫，以及因此而造成的財政影響，同時，政府部會之預算法案未依預算法編列，已脫離國會管控。

最後，因為國會只通過國防預算計畫 7100 萬中的 3800 萬喬治亞幣，國防預算實質大受影響。在此狀況下，總統與國安會決定如何在不同的政府機構中配置預算基金。國會可藉此做為國會以議事程序通過預算之手段，行使民主監督。

資料來源：David Darchiashvili，  
喬治亞國會的國會研究部門主管，2002.

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 有效的獨立稽核

- ▷ 以憲法規範或以立法方式建立國家最高稽核機關。要點為：
  - 國家稽核單位與國會之間關係的特性與範疇；
  - 國家稽核單位以及其成員與官員對自主獨立與財務獨立的需求度；
  - 在稽核辦公室與國會公共會計委員會向國會提出報告後，國會須審查並監控行政部門之反應與措施。
- ▷ 檢視貴國之稽核制度立法與執行是否遵循利瑪宣言中稽核規則的指導原則(Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts ) - 國際最高稽核學會組織網站 [www.intosai.org](http://www.intosai.org)。

### 司法稽核、定期稽核與成效稽核

- ▷ 當探討安全相關議題時，稽核機關須討論包含以下三個面向的問題：
- ▷ 即使安全相關花費已完成稽核，國會仍需承襲經驗並在挹注其他資金於同一領域時，列入參考。
- ▷ 大部分的稽核報告被限制於財務問題，法定稽核權責單位應能在特定計畫上進行詳細的成效稽核，如果該組織缺少專業知識，則應延請顧問進行獨立評估作業。
- ▷ 法定稽核權責機關應同時檢驗安全部門財務單位的功能。



## 第七篇

# 安全部門之人力資源： 確保專業性與民主監督

## 第二十五章

### 在安全部門內提倡民主價值

軍隊的民主教育以及軍隊對於民主的態度應當加以提倡，才能夠讓軍隊與民間社會適切地結合，進而不對民主造成威脅。世界各地的經驗顯示，如果軍隊未能妥善地管理並接受民主監督，或是沒有完全融入社會結構裡，將對民主構成種種不同程度的威脅：

- ✓ 產生違憲的影響或是造成軍事政變的情況；
- ✓ 從事未經授權的軍事或商業活動；
- ✓ 過度消耗社會其他領域所需的資源；
- ✓ 濫用公共資金；
- ✓ 違反人權（例如：掠奪、搶劫、使用非法暴力及強暴行為等）。

### 在安全部門的成員中營造民主情境的機制

在軍中推動民主的態度意指在軍隊組織中建立一個機制，以促進軍隊對於民主價值與制度意識的提昇和尊重，並遵守對人權的規範。這些內部的機制對於國會、政府和人民掌控軍隊的行為具有補足的作用。以下幾點能夠用來協助加強軍人的民主情操。

### 對憲法及國家機關的忠誠

優良執政包括向安全部門灌輸公共服務價值和遵守法律規範的倫理，以及尊重國家憲法和政府機構的觀念。在民主社會之中的軍人和其他的安全維護人員均應對憲法及政府效忠，而非效忠於某一特定的政治領導者。一個無關個人的效忠誓言，代表著安全機構不對當時某一特定的政府效忠，而是對

憲法以及合法民意代表所制定的法律效忠。公民監督安全部門時應當包括，注意軍隊誓言的真正本質，以及軍隊已做了些什麼，以確保其主張的實行。

## 安全部門周延的內部秩序

從民主監控的角度來看，鞏固安全部門內部相關秩序的法律架構是十分重要的。它包括了：

- ✓ 約束軍官的憲法權利；
- ✓ 採用或檢討服役法、軍隊服務法、軍隊懲處規章、制定一個符合日內瓦公約的法律架構；
- ✓ 讓抗拒違法的命令成為軍人應有的職責。

在大多數的國家裡，雖然憲法保障所有公民的權利和基本自由，但是如果因為特殊軍事任務的需求，一些附屬法令將限制憲法內對軍人所保障的這些權利。基本上軍人和其他的人民一樣享有相同的權利，因為軍人不過是穿著軍服的公民。但是，對於涉及機密文件業務的軍人，必須對其言論自由做適度的限制，或是當軍隊及安全準備工作為主要的考量時，其行動自由以及參與政治職務選舉的權利，亦應受到適度的限制。並非所有的民主體制限制軍人相同的公民權，例如，在斯堪地納維亞半島上的國家和德國、荷蘭的軍人，就有資格組織及加入職業工會。在其他的國家，軍人則只能夠組織及加入代表協會。無論如何，相關的約束通常是直接關係到軍人特定的職務及國家的安全，這些都清楚地列在附屬法之中。

## 軍事代表協會及工會組織

許多國家裡，為了保障志願及（或）義務役軍人的權益，而禁止他們組織及加入職業工會，其理由一般都是，軍中雇員可能會因此而破壞軍隊的紀律和命令。但也有一些國家依照歐

洲協議第 11 條款關於人權和基本自由 ( ECHR ) 的規定，允許他們組織及加入代表會，甚至是軍中雇員工會組織；這些國家包括奧地利、比利時、捷克、丹麥、芬蘭、德國、匈牙利、愛爾蘭、盧森堡、比利時、挪威、葡萄牙、俄羅斯、斯洛維尼亞、斯洛維克、瑞典及瑞士。在這些國家裡，代表會或軍中雇員工會因其不同的組織形態而有不同的權利，但他們都有權諮詢國防部長，在有些國家，甚至有權利針對其雇用期限進行磋商。不論性質如何，這些代表會或工會均致力於提昇軍人的健康和 safety 條件，並對個人提供支援；例如提供軍中雇員與其雇主之間的法律訴訟協助。在歐洲有兩個與軍中雇員相關的最高組織。第一個是在布魯塞爾的 EUROMIL，這是歐洲唯一不論身階的軍中雇員組織。另一個是位於斯德哥爾模的歐洲議會服役人員組織 ( ECCO )。

### 說明方塊六十三

#### 歐洲議會對於軍隊專業人員協會，會員權利的建議

1. 國會議會要求... 賦予專業軍人在正常的情況之下，除了不允許有進行罷工的權利之外...，擁有組織社團的權利。...
4. 在過去幾年中，一些會員國的軍隊已將其義務役的兵役系統改為純粹的專業系統，軍中雇員已逐漸成為「一般」的員工，其雇主則是國防部，為此，應當在歐洲人權公約及歐洲社會章程的規範之下，賦予其身為雇員所應有的完整權利。
5. 軍人-「穿著軍服的公民」，在未從事任何軍事行動時，應當享有完整的權利，能夠創立、加入，並積極參與在民主制度的架構下，保障其專業權利的特定協會，同時履行其軍職所賦予的職責。
6. 軍中雇員應被賦予和一般人同樣的權利，包括加入合法政黨的權利。

- 7.因此，大會建議部長委員會，呼籲其會員國的政府：
- i. 允許軍中雇員及軍人自組代表協會，以針對其薪資與受僱之條件進行協商；
  - ii. 解除當前一些軍人不能加入協會的不必要限制；
  - iii. 允許軍中雇員及軍人加入合法政黨；
  - iv. 讓以上的權利能夠直接納入各會員國的軍事規範和行為準則之中；
  - v. 考慮設立調解官辦公室的可行性，以提供軍中雇員發生工作和其他相關爭議時的申訴管道。
- 8.大會同時呼籲部長委員會討論，修改已經修正過的歐洲社會章程的可行性，將第 5 款改為：「確保或促進雇員組織地方性、全國性或國際性組織的自由，以保障其經濟、社會以及加入該類型組織的權益。任何一個接受該法案的國家，其國內法不得妨礙此一自由，也不可使用國內法來傷害此一自由。該法案適用於警察和軍人，而保障的極限則由國內法規加以規範。」

建議 1572 ( 2002 )

歐洲議會的國會大會, 2002 年 9 月 3 日

## 提倡重要價值及一般標準的教育

對於公職人員的教育，應當朝培養專業公職人員奉獻和準備其任務的目標而努力。教育應當保持政治的中立，排除任何形式的政治意識型態和宣傳內容，應當包括民主和憲政、國際法和人道法以及人權等課程。提供有關國際人道法和國際人權法等教育訓練，是在安全部門之內提倡民主價值的關鍵。為了要了解國際人道法，國會成員可以取得一本國會議員手冊—「尊重國際人道法」。該手冊是在 1999 年由國際紅十字會及國會聯盟所出版 ( 手冊 N°1 )。紅十字會國際委員會 ( ICRC ) 以及聯

合國人權高等委員辦公室，會針對希望加強維護及遵守國際人道法和國際人權法的國家提供技術協助。

## **提供政治中立和非積極參與**

安全機構應保持政治中立，因此政治團體不允許在營區之內舉行競選造勢活動。某些國家的現役軍人被允許加入政黨，而在某些國家，尤其是那些後共產政權國家的軍中雇員是不允許加入政黨的；例如在波蘭，內政部的人員諸如情報部門或是警察，便不可參加政黨。在大多數國家裡，軍人不能夠成為國會的議員，但也有的國家如比利時和德國，其現役軍人可以成為地方或區域議會的議員。

## **安全機構如同社會的一面鏡子**

基本上，所有安全機構的職務都應當開放給全體公民，不論其性別、政治屬性、階層、種族或宗教信仰。選擇的主要條件是，將最好的人員安置在最適合的地方。許多國家都明瞭，安全機構的人員（尤其是軍警）應當是整體社會的一面鏡子，這些國家制定特別的政策來鼓勵在安全職務上較不具代表性的社群申請工作。

## **立法對抗非法及濫權**

所有安全機構的位階、範圍、行動、合作、任務、報告、責任及監控都需要遵守法律的規定。安全機構除非經過司法的授權，否則沒有任何權力。對於軍隊而言，特別的立法，諸如軍中雇員法案或軍法，規定士兵所應遵守之有限度的命令，在許多國家，這些法律要求每一位指揮官在下達命令時遵守法規，也因此其權限會受到限制。易言之，軍人違抗非法命令為其職責之一；沒有一位軍人被允許接受指使他（她）犯罪的命令；此外，軍人也不允許執行與其職責不相關的，或違反人格

尊嚴的命令。這也意味著，即使上級命令，每一位軍人必須始終對自我的行為負責。

應當鼓勵高層軍事領導人樹立典範，讓眾人了解，對士兵下達非民主、反憲法、違背憲法或不道德的命令與規定是不被接受的。這對於那些曾受到軍事獨裁者領導的軍隊尤其重要。例如，當阿根廷恢復民主後，阿根廷的高級軍事將領宣稱「目的不足以使手段變得神聖」，「任何不道德的命令與任何遵守不道德的命令，都屬違法的行為」。透過這樣的聲明，最高領導者清楚地讓每一位士兵明瞭，個人應當對所犯下的罪行負責，不可把遵守上級所下達的違法命令做為行為的藉口。

另一相關的議題是，避免並打擊犯錯而不受罰的情況。明確規定，任何不當的專業行為以及任何違反國際人權法和人權的情形，都將受到其行政單位或司法單位的制裁。

## 制定高層安全人員任命的標準

安全機構的高層職務，例如總司令或是情報局長，乃是由內閣或是國防部長所認命。在某些國家，這些資深者的任命甚至會經過國會的辯論及（或）同意。雖然高層的官員是由文人政治領導者所任命，在選擇的過程中，專業標準仍是最重要的一部分。

## 文人領軍的高層安全管理

最後並且是最重要的一部分就是，從一個良好統理角度來看，安全機構，如軍隊，應由平民擔任高層管理。主要的原因就是，任命相關的部長應該不只是由將軍來提供建議，也同時讓文人來建言，以確保決策過程的平衡。

## 專業精神

專業工作精神是建立在實行、規範及政策之上。軍人應當

樂於與國家組織和憲法配合，奉獻於公職，有效率、有效能地達成使命，同時不濫用權力或不當使用公帑。相當重要的專業精神被定位為，願意服從而不是強迫服從。樂意服從意指軍人有遵守憲法及國家制度的傾向，因為他們已自社會之中吸取了以民為主的價值。

許多國家採用了行為準則來約束軍人行為。第六十四號說明方塊描述了德國軍隊的專業精神。

#### 說明方塊六十四

##### 德國軍隊的領導統御和公民教育：

##### ”Innere Führung” ( 內部領導 ) 原則

「……第二次世界大戰之後在針對如何重建德國聯邦國防軍的辯論期間，內部領導 ( 道德領導及公民教育 ) 被視為改造過去傳統武裝力量的一個方法。……一般都同意所謂 Innere Führung ( 內部領導 ) 的原則，一方面提供了聯邦國防軍內部組織的基本方針，另一方面則有助於和國家及社會的融合。

……內部領導有助於降低介於個人人權和軍人公民自由之間，及對其職務所要求之間的任何緊張或升高的衝突，並停留在一個可以忍受的程度。上級軍官的領導行為必須含有對於人類尊嚴的敬重 - 也就是憲法所規定的基本精神……。

對外而言，目標是使得聯邦國防軍如同一個機構、其人員如同公民一般地能融合於社會國家。……消除聯邦國防軍可能成為「國中國」( 所有武裝力量具有的危險特質 ) ……的任何疑慮。

內部領導的目標是：

- ▷ 讓軍人充分明瞭德國軍隊的政治和法律基礎、軍隊任務的目的及意義。



- ▷ 促進德國軍隊及軍人融合於國家與社會，以及大眾對其任務的注意與了解。
- ▷ 加強軍人秉持道德良知執行任務的意願，以及保持軍隊的紀律和凝聚力。

確保軍隊內部組織的架構是依據尊重人性尊嚴以及法律和憲法規章的基礎而建立，俾促進軍隊執行任務時的效率。在內部領導之下的每日軍隊生活實質內容及目標，都是透過一系列的法律規定及服役規範加以律定。...」

資料來源：德國聯邦國會網站 [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

在國際層面上，目前已有二項行為規範可提供民主社會中軍人專業精神之參考架構。第一項是在 1996 年聯合國大會所簽署的執法機構國際準則（參考第六十五號說明方塊）。這項規章是一般性質的規範，不但適用於軍人，也適用於執法機構的公職人員。

#### 說明方塊六十五

##### 執法人員的行為規章

聯合國第 34/169 號決議文，於 1979 年 12 月 17 日通過。

**條號 1** - 執法人員應隨時依據法律，依據服務社羣及保護人民反抗非法行動的原則，並遵守其專業所要求的高度責任，善盡其職責。

**條號 2** - 履行職務時，執法人員應當遵守及保護人類尊嚴，並維護和促進人權。

**條號 3** - 執法人員只有在確有其需要，並且必須達到工作所要求的程度時，才使用武力。

**條號 4** - 執法人員所涉及的機密事務，除了是因職責所需或受

到正義的嚴厲要求之外，均應保密。

**條號 5** - 執法人員絕不施予、懲處、容忍任何迫害或其他殘暴無人性、虐待或逞罰的行為，同時也不可假借上級命令或諸如戰爭威脅、戰爭狀態、國家安全威脅、內部政治不穩定或其他公共緊急事件等特殊情況為藉口，而將折磨或其他殘暴、非人道、虐待或懲罰等行為合理化。

**條號 6** - 執法人員應完全保障受監護人的健康，必要時應立即採取醫護的行動。

**條號 7** - 執法人員不可貪污腐敗，而應堅定地反制及對抗貪腐事件。

**條號 8** - 執法人員應遵守法律及現行的規章。此外，也必須盡力防範並極力反對任何違反這些法規的行為。執法人員認定，違反現有規範的事情一旦發生或可能發生時，應向上級單位報告，必要時，向其他擁有審查或改進權力的機構或授權組織通報。

注意：以上每一個行為規章均包含相關註解，卻不在此列出。

全文請參考：[www.UN.org](http://www.UN.org)

第二項行為規範是對政軍安全所訂定的歐洲安全合作組織行為規範（參考說明方塊六十六）。它是針對所有安全部門組織的人員所訂定，並且提供指導方針給武裝力量成員；規範軍人必須遵守法律、民主、中立、尊重人權以及國際人權法等原則；它指出，軍人必須各自對違反人權法而負責。然而由於這些議題經常涉及所在國內部的司法權力，因此，這個行為規範代表細心維護的國家權力領域裡，非常重要的進步。歐洲安全合作組織的行為規範於 1994 年簽訂，會員國持續致力於如何規範招募、教育、訓練或指揮其軍隊。這與規範之內所陳述的一項重點相關聯，亦即，武裝力量的專業化應朝調整為恰當的民主監控武裝力量的機制發展。

## 說明方塊六十六

### 歐洲安全合作組織對於政軍安全觀的規範 ( 1994 ): 特色

- ▷ 廣義的內部武力包括情治單位、準軍事部隊及警察，主張國家有責任維持武裝力量，並透過具有民主的合法單位做有效的民主監控 ( 第 20 及 21 段 )；
- ▷ 立法通過國防預算並鼓勵節省軍費，透明化及公開有關武裝力量的資訊 ( 第 22 段 )；
- ▷ 武裝力量政治中立 ( 第 23 段 )，其成員必須對違反國際人權法負責 ( 第 31 段 )；
- ▷ 武裝力量在平時與戰時均接受指揮、配置、訓練及裝備以配合國際法規範 ( 第 34 段 )；
- ▷ 執行內部的安全任務時必須衡量動用武力的必要性，武裝力量應避免傷及平民及其財產 ( 第 36 段 )；
- ▷ 武力的使用不能限制和平、合法的人權及公民權的行使，或是剝奪他們的國家、宗教、文化、語言或種族身份 ( 第 37 段 )。

資料來源：OSCE 行為規章，第 7 及第 8 節

參考 OSCE 網址：[www.osce.org](http://www.osce.org) 及 OSCE 行為規章網址：

[http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.h](http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm)

[tm#Anchor\\_COD\\_65130](#)

## 軍事司法

軍隊紀律的要求是基於軍隊任務的一些特殊情況所訂，例如軍中社會和平民社會對於犯罪行為有不同的看法。平民不會因擅離職守或不適當完成任務而被指控犯罪。雇主可因受雇人員的表現差而將其開除或拒絕推薦別處的工作，卻無權求助於刑事法庭；軍人如果擅離職守或無法圓滿達成依據特別標準及要求訂定的任務時，則可能受到刑事的指控，因如此的行為不但涉及怠忽職守，亦危急到其他同儕的安全與福祉。其他在軍

中視為違法但民間卻不構成犯罪的例子有偽造兵籍、逃亡、擅離職守、違反遷移規定、對長官不尊敬、反叛、通敵及怠忽職責等。

這個議題引發了另一層的關切，亦即，什麼樣的犯罪可定位為軍法範疇，而什麼樣的犯罪則定位為民法範疇。原則上，應儘量避免軍事法庭，而採用民事法庭審判。軍事司法應侷限在違犯軍事任務上，也應儘可能不與民法相互重疊。

在此必須要強調的一點就是，在多數的國家中，軍事法庭並不屬於司法的一環，而是軍隊的管理裁判所，是其行政的一部分。這意味著，軍法官通常並不像一般法官是經由憲法規定任命。然而我們必須謹記的是，在任何情況之下，軍事法庭應受到司法的監督。在許多國家裡，這個過程是讓民間上訴法庭成為軍事司法的上訴法院所達成。

### 身為國會議員，您能做什麼？

確認：

1. 軍人宣示效忠憲法、法規及國家機構，而非效忠個人。
2. 透過教育使民主的關鍵價值與規範、公民權與人道法成為軍事訓練標準的一環。
3. 軍官不可以成為國會中的一員。
4. 根據專業標準甄選新兵與軍官。
5. 軍人違抗非法（犯罪）與遭濫用的命令是合法的行為。
6. 軍事精神是樂於服從，並受到適切的行為規範所支持。
7. 儘可能約束軍法的權限，軍事法庭的裁決可以在平民刑事法庭中獲得上訴。
8. 不論從法律或實務的層面，安全機構都必須對憲法中每一主要原素負責（請參考本章軍人的個人操守部分）其內部負責機制都必須以法律規範之，俾利對於可疑的錯誤行為與公開抱怨可以展開內部的審查，議處負責之人，並監督

該負責機制被運用並發揮效力。國會要求獨立的調查權，也要求嫌疑人提出解釋。

### **軍人的公民權**

- ▷ 軍人的公民權必須受到限制以確保 ( 軍隊 ) 備戰及工作的政治中立性。
- ▷ 需牢記，任何縮減公民權的作為都應直接和軍隊的獨特性與安全任務相聯結，例如軍隊在社會中武力之獨占性。
- ▷ 承受公民權的限制應當藉由有效的補償傷害管道加以彌補。

### **服從**

- ▷ 包括徵兵在內的軍人，依法有責任違背非法、不道德、抵觸國際人權法及人道法規範的命令。
- ▷ 確認此一職責是按照安全機構內部紀律系統的要求。

### **濫權及腐敗**

- ▷ 迅速處理發生在安全部隊之內，諸如腐敗與暴力的醜聞和暴行。
- ▷ 確認，適切且深入的調查已經展開，可能的話，由具有資格的單位立即施加制裁。
- ▷ 制定法令，禁止軍隊及其他安全機構的個人受僱於第二個機構或是個別、集體或組織性地參與商業行為。

## 第二十六章

### 安全部門的人員管理

軍隊工作是一個具有特殊性質的職業，例如具有生命的危險性、經常性的調動、經常與家庭分離等。國會應當明瞭從事軍旅工作並「不僅僅只是另一份工作」而已。適當的人員管理 - 包括適當的人員招募、遴選、派職、酬勞、教育及獎勵系統，是一個遵照民主原則、尊重法律規範及文人至上精神來建立一個專業安全部門的關鍵。

國會應當監督專業安全機構的建立與運作，確認人事管理計畫落實地制定、確實地被執行，並且是朝向民主與專業的方向發展。國會應當更進一步監督國家是否對於其所屬人員提供合理的薪資、勞動條件、津貼、退休金等。

#### 說明方塊六十七

##### 人事管理：國會議員的關切焦點

政府應當告知國會以下的有關安全機構人事管理的計畫。

##### 一般政策議題

- ▷ 不論是年度計畫之內的預算或是個別方案，政府是否要求國會審核安全機構的人事管理計畫？
- ▷ 從預算和國家經濟的角度來看，人員管理政策以及軍力結構政策是否實際可行？

##### 人力和一般的狀況

- ▷ 國會是否訂定軍隊、警察或情報單位勤務人員的員額上限？
- ▷ 國會是否決定每一階級的上限？
- ▷ 是否所有的人員管理政策均公諸大眾？

- ▷ 國會是否收到所有的相關資訊：每一層級的總人數、薪資、機能、空缺等？
- ▷ 安全部門革新政策是否能因應服役人員遣散後對於社會所可能造成的影響？

### **招募與甄選**

- ▷ 是否每一個職務都開放給包括女性在內的每一位公民並立法保障？
- ▷ 安全機構是否採用公開的人員招募系統，而不僅是允許社會特定階層人士申請工作的封閉式招募系統？
- ▷ 人員甄選是否採用專業的標準？
- ▷ 在安全機構之內是否有足夠的空缺？
- ▷ 經過初步甄選之後的淘汰率是否過高？

### **派職**

- ▷ 勤務人員的招募及晉昇是否根據其績效與工作品質等主要原則而定？
- ▷ 是否採用專業的定期評量系統？
- ▷ 這個系統是否透明、客觀及公正？
- ▷ 安全機構是否提供一個具有吸引力及激發性的工作機會？
- ▷ 勤務人員是否受到管制，禁止從事其他有薪資的工作？
- ▷ 領導階層的指揮官是否具有專業經驗，是否在海外擔任和平任務？
- ▷ 國防部長（或其他相關的部長）是否提供國會或國會相關的委員會有關高階層（如總司令）任命的諮詢？

### **報酬**

- ▷ 勤務人員的薪資是否與其他專業人員的薪資相近，而使得安全機構的勞力市場能夠與私人公司相互抗衡？
- ▷ 薪水是否準時發放？
- ▷ 勤務人員是否因工作表現優異而獲得獎勵？

- ▷ 勤務人員的真正工作表現是否影響其報酬？
- ▷ 報酬系統是否對內及對外透明化？
- ▷ 對於退休及退休金制度之顧慮為何？
- ▷ 根據在職時的薪資與酬勞，退休制度是否令人滿意？退休時的得失為何？

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 安全人力的任務與規模

- ▷ 確認指派給軍隊的任務和人力規模與國家的經濟資源一致。

### 安全人力的酬勞

- ▷ 確認勤務人員的薪資在經濟上能保持一定的水準，同時能夠在勞力市場具備競爭力，確保相當的生活條件。
- ▷ 確認薪水定期發放。
- ▷ 切記，薪資條件不佳的情況將無法吸引並降低具有潛力優秀青年加入的意願。
- ▷ 切記，不足或（及）不穩定薪資的工作環境，將可能導致安全機構腐化或構成勒索與暴力事件的發生。
- ▷ 勤務人員與領導幹部們享有的財務優勢與特別待遇，應當避免產生既得利益，或引起追求政治影響力的興趣。他們所具備的財務優勢及所享有的特殊待遇應該要與政府其他部門人員的所得取得平衡。特殊待遇必須與勤務人員在工作環境的特殊條件和危險程度一致。
- ▷ 確認提供安全單位人員一個讓人滿意的退休制度。



## 第二十七章

### 徵兵制與認知反對

幾乎所有的國家憲法都明文規定，保衛國家是每一個國民責無旁貸的道德責任與義務。有些國家立法規定，當國家需要時，國民有服兵役的義務。徵兵制係指憲法規定國民（通常為男性）具有服兵役的義務，通常會詳述以下各事項：

- ✓ 服兵役的對象
- ✓ 役期
- ✓ 緩徵或免服役規定
- ✓ 徵募程序
- ✓ 逃避兵役的懲處
- ✓ 服役年齡限制

另外，大部分國家將拒絕使用武器者的權利包括在法律中，如對認知反對的相關法令或替代役。

### 徵兵制的好處與價值

許多國家仍採徵兵制，其中一項重要的理由為，這些國家視徵兵為民主制度的重要元素與國家文化。時至今日，徵兵在世界各國卻受到挑戰，爭論議題主要是，現代軍事衝突特性下，徵兵制的好處與價值為何？徵兵制在有些國家已廢除或將要廢除，如發明現代徵兵制的法國，已於 2001 年廢止徵兵。因而有人預測大規模軍隊的時代已結束，取而代之的是小型、高科技與機動的自願役部隊。

## 說明方塊六十八

### 世界各國兵役

義務役：大部分國家服役年齡為 18 歲，有些則從 16 到 20 歲不等。現今有些國家甚至已接受徵召女性服役的觀念。

役期：通常為 6 個月至 3 年。

認知反對服役與替代役：大約有一半的國家接受認知反對服役的個案，並多以替代役解決。

在大部分國家，逃避兵役者須入監服刑。

資料來源：聯合國秘書長根據委員會決議所準備的報告  
1995/83, 聯合國人權委員會, 1997.E/CN.4/1997/99

### 義務役的優缺點

國會議員應以下述事項思考義務役之優缺點：

#### 為何維持義務役？

傾向義務役的論點特別包括下面幾項：

- ✓ 義務役與民主制度常被認為是一體。服役是在民主平等下，無論出身、宗教、種族的所有公民（通常指男性），應盡的法律義務與道德責任。甚至有些國家認為，服役無性別差異。
- ✓ 義務役的軍隊為平民軍隊，如此可以避免軍人自組成國中國，也因此義務役制度被視為社會與武裝力量的民主聯結。
- ✓ 通常義務役軍人比自願役薪資低。  
義務役的軍人來自社會的各個角落，也為部隊帶入多元的

教育背景與工作經驗。從會計師、工程師、水電工到農夫等，部隊可善用這些教育資歷與工作經驗，甚至於和平任務中運用，以協助衝突後國家建立基礎建設與機構。

## 為何放棄徵兵制？

研究全世界的徵兵制度後，歸納出以下結束大規模部隊的原因：

- ✓ 過去的 25 年間，特別在後冷戰時期，各國的軍隊都在縮減，對義務役的需求也因此而減少（造成大眾對於服役的公平性質疑）。歐洲大西洋地區國家已大規模裁軍，亞、非國家卻似乎沒利用冷戰後的「和平紅利」以縮減部隊的規模。
- ✓ 現代軍隊愈來愈專業且倚賴高科技，需要長期的訓練以熟練操作複雜的現代武器系統。因義務役軍人役期不足以熟練高科技裝備，現代部隊愈來愈依賴專業的自願役軍人。
- ✓ 執行和平任務不單需要基本軍事技能，也包含談判協商等其他技能；義務役軍人役期過短，無法獲得衝突後地區複雜的和平支援行動所需的技術水準及經驗。
- ✓ 有些國家憲法界定，國家只能使義務役軍人執行維護國土任務，海外出兵為違憲。

### 說明方塊六十九

#### 義務役中的騷擾

軍中常存有一種非正式的老兵、新兵階級觀念，此種非正式的階級文化卻在軍中顯得舉足輕重，因為老兵教導新兵軍中的規矩與傳統，成了軍中的人際結構，而發生資深人員濫用此種文化以獲私利，強迫新兵執行勤務並騷擾他們。如果軍官未

適當管理，會導致失控，使新進人員面對騷擾、肢體暴力與威脅。根據歐洲徵兵組織會議（ECCO）報告，騷擾是新進義務役人員遇到最主要的問題之一，有時會惡化成永久傷害，甚至死亡與自裁。也因此，為保護新進人員及軍中名聲，軍官須嚴格控管，避免此種騷擾發生；內外部的監督機關必須起訴極端的案例並修訂軍中法規。

資料來源：2001 年 Ilona Kiss，和平時期之義務役人權  
www.dcaf.ch 及 ECCO(參看黑皮書，中、東歐徵兵們的權利  
, 1996, www.xs4all.nl/~ecco)

## 認知反對 ( CO ) 與替代役

有些人由於道德的趨使，如宗教（禁止殺生）或個人信念（非暴力）而對保衛國家的職責懷疑，也因此這些人常受到嚴重處分，甚至因違背國家命令而被判處死刑。

在過去半個世紀以來，對於反抗從軍、反對拿起武器的權利相當被接受。有些國家甚至以法律支持，此一趨勢恰巧與英、德、法、愛爾蘭、荷蘭、比利時、盧森堡、西班牙、義大利與葡萄牙等廢除義務役的國家相呼應。

認知反對者可定義為，拒絕操作武器或反對任何軍事訓練與勤務的人。雖然所有的反對者都以個人「認知」做為拒絕服役的理由，卻都基於各種宗教、理哲、或政治上的信仰而來。

## 國會決策

在認知反對服役案例愈來愈普遍後，部分國家國會立法規範，在何種情況下受徵召的公民可免除服役的義務。美國及西歐各國政府對其有所規範；希臘最後在 1997 年也承認認知反對服役的情況。

在不接受認知反對的國家，反對者常被以逃役或叛國為

名，判處嚴厲刑責，其他國家則存有一稱為「持續違命」的犯罪特別領域，通常被置於軍事準則之中。

### 認知反對的判定：誰決定？標準為何？

認知反對的判定程序通常包含解釋當事人之認知起源、生活上的影響以及與服役所產生的衝突。是否接受認知反對的身份為新兵通常由勞工部門轄下之委員會（瑞士、保加利亞）、內政部（斯洛維尼亞）或司法部門（克羅埃西亞）決定。

### 認知反對與人權

2000 年 4 月份根據 1998 年第 77 號決議案，聯合國人權委員會未經表決，直接通過了 2000 年第 34 號決議，承認個人基於良心反對軍事勤務的權利（如同全球人權宣言、國際公民與政治權公約的描述）是思想、信仰、宗教等自由權的合理實踐。1993 年聯合國人權委員會表示，認知反對是根據公約第 18 條款「...義務使用致命武力明顯地與個人宗教或信仰嚴重衝突...」而來的權利，聯合國人權委員會更進一步指出「當此項人權被法律認定而實行時，基於各自的信仰特質，認知反對者之間不得有任何差異，同樣地，亦不可歧視因認知反對而不服役者」。

#### 說明方塊七十

#### 聯合國人權委員會 1998 年第 77 號決議案：認知反對服役

委員會...

請記得，在全球人權宣言、國際公民與政治權公約中指出，所有人都具有生存、自由及個人安全的權利，也有思想、信仰與宗教自由以及不受歧視的權利...

應承認，認知反對服役來自良心的原則及理由，包含由宗

教、道德、倫理、人道及其他類似動機所激起的深沈信服...

1. 引發大眾注意，認知反對服役正如全球人權宣言第 18 條款和國際公民與政治權公約第 18 條款的敘述，屬於思想、信仰與宗教自由，是合法的權利。
2. 歡迎一些國家不經質問接受認知反對合法化。
3. 呼籲設立公正獨立的決策單位，判定認知反對是否真為特別個案，並注意，認知反對者之間不因其各別信仰特質而彼此歧視。
4. 提醒實行徵兵制而尚未有認知反對服役條款的國家，以人權委員會的建議，提供各種不同認知反對服役者適合的替代役方案，能與認知反對的動機相融，有著非戰鬥、非軍人的特性，能增加公眾利益且無處罰的性質。
5. 強調各國應禁止將認知反對者判罪，也禁止對無法執行軍事任務者重複懲處，並要求各國對於已依法定罪或服刑後的人，不以同一罪行重複處分。

資料來源：聯合國人權委員會 1998 年第 77 號決議案

## 替代役

大多數認同認知反對的國家均立法以替代役代替兵役。替代役有兩種形式：

- ✓ 從軍但不攜械。
- ✓ 至社會福利機構，如醫院、護理站、殘障機構，有時到非政府或跨政府組織服務。
- ✓ 替代役役期通常比兵役役期長，例如，法國替代役役期為 20 個月而兵役為 10 個月；奧地利替代役 12 個月，兵役 7 個月；保加利亞替代役 24 個月而兵役 6 至 9 個月。

## 說明方塊七十一

### 替代役：瑞士之例

瑞士為西歐少數仍有徵兵的國家之一，由其憲法第 59.1 條款、1995 年軍事組織法與 1995 年服役法所規範。規定年滿 20 至 42 歲，高階者至 55 歲的男性須服義務役。兵役初期為 4 個月，加上每 2 年 3 個星期的役期以及年度性的射擊演訓。

1996 年的替代役法承認，基於倫理、道德、哲學與宗教因素的認知反對權利。工業勞工部接受申請，3 名委員由透過報紙廣告應徵之 120 位政府官員內選出。適役者中約有 5% 註冊申請。對於未被判定為認知反對者，若仍拒絕服義務役，將被處以 4 至 5 個月監禁。

判定為認知反對者可服替代役，包含在公家或私人機關為公眾服務 450 天，於醫院、青少年中心服務或大學內研究，甚至森林內工作等。

資料來源：歐洲認知反對局 (EBCO)

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 徵兵制與非徵兵制

- ▷ 依貴國國家之狀況分析利與弊，從中找出平衡。
- ▷ 銘記本章所提之元素，並注意在貴國環境中會造成何種程度的影響。

### 徵兵們遭到虐待與侮辱

- ▷ 對於虐待、困擾或暴力的回報事件須快速處理。
- ▷ 確認進行具深度的調查，由有資格的單位決定懲處並迅速執行。
- ▷ 若尚未成立國防調解官，建議設立並授權該單位處理徵兵遭到侮辱與虐待的議題。

### 認知反對的狀況

- ▷ 查核認知反對在貴國的法源情況，考慮立法或改進已存在的法令。
- ▷ 針對以上狀況，確定獲得有關認知反對立法的最新消息，以及其他國家中的法定情形與實際情況。

### 替代役

- ▷ 查證貴國是否有替代役相關法規，否則請適時立法或改進已存在的法令。
- ▷ 根據以上說明，確定獲得有關認知反對立法的最新消息，以及其他國家中的法定情形與實際情況。



## 第八篇

# 軍備資源： 實現有效監督武器輸出入與採購

## 第二十八章

### 武器及軍備採購

採購政策應該根據諸如國家安全概念或國防策略等「較高層次」的規劃和政策而定。所有對新武器系統或軍事裝備的需求，都應該依其對於國家安全政策所可能造成的影響來加以檢視。

國家安全概念有助於達成國防管理過程的平穩性，並增進長程國防政策制定的可預測性。保持國防安全政策目標與分配給國防部門的資源一致，以及維持國防部門與社會之間的平衡是絕對必要的。

#### 武器採購透明化

在一個穩固的民主政府之中，任何預算的編列，尤其是對於武器的採購都必須公開並對公眾負責。從對公眾負責的觀點來看，在政策、計畫、預算和武器採購之間應該有一個合理的關聯。但這並不是到處都被視為理所當然，可惜的是，大部分國家的國會對於武器採購的影響力，即使有也相當有限。

當政府分配資金或核准一個採購行動時，國會應當檢視該行動是否合法，尤其是，是否符合限制生產、交易或限制使用特定武器的國際規範或協約，例如非擴散條約（1968）；禁止使用、囤積、製造和輸出入殺傷人員地雷並將其銷毀的渥太華公約（1997），以及聯合國安理會決議文等。

國會也許會面臨主要國防裝備在數年間複雜的花費計算難題。這使得衝突後及開發中國家在面對只圖高價出售而置民主監督需求於不顧的國內外軍火商時，更加地軟弱。

為此，國會有必要設立武器採購的專門或次級委員會，才能夠增進武器採購過程的透明化並迫使行政部門對人民負責。

國會的難題在於，政府通常不願意透露所擁有以及需要採購主要傳統武器（飛機、裝甲車、大砲、導引及雷達系統、飛彈及戰艦）的數目，甚至不太願意將其所擁有及輸出入的輕小型武器（小於 100 厘米口徑）對外公佈。

當進入武器採購過程中時，理想情況是，政府與國會相互合作，以確保太具野心的武器採購計畫不會造成國家長期的財政負擔。武器採購計畫應和其他公共投資順序相比較，必須將軍事投資與其他公共投資的優先順序同時納入決策的過程中。國會應評估武器採購對於社會所造成的影響和財政的負擔。

### 說明方塊七十二

#### 國會議員應當關心武器採購的原因

- ▷ 關係到公眾資金的運用。
- ▷ 決定採購何種武器系統不單是技術專業和安全的問題，同時也是決定國家的預算到底應花費在採購「槍或是牛油」上。如果是「槍」的話，該是哪一種「槍」，該花多少錢，為甚麼買。
- ▷ 武器採購不應當造成國家不論是短期或是長期（包含武器從購買到報廢的花費）財政上的負擔；
- ▷ 國會監督應當平衡武器支出的花費與社會部門的需求。
- ▷ 透明化的武器採購過程、對國會負責、避免貪污腐化、浪費和濫用公共資金。

#### 特殊情況可使秘密合理化？

一個優質治理的原則，尤其是在透明化的程度上，必須引

導每一個公共政策制定的方向，這也包括了武器的出售及採購在內。因此有必要檢視在甚麼特殊情況之下，國防決策可以是個例外，而使得保密的需求合理化。

武器出售和採購的指導方針應當基於透明化和對公眾負責的原則，在決策過程之中受到接收方或武器供應國要求保持秘密時，理由必須明確。若提出的原因可能導致貪污腐敗的交易行為，雙方則必須事先找出可能的風險並且加以預防。

### 說明方塊七十三

**薄弱或太具野心的武器採購政策，或是高度保密的採購過程可能會導致.....**

- ▷ 對武器系統採購理由的審查不夠充分；
- ▷ 無效率的政府決策導致危及國家與地區安全的不良後果；
- ▷ 鄰國的憂慮；
- ▷ 武器採購和其他各種與軍事相關的採購決策過程發生貪污腐敗的事件；
- ▷ 嚴重影響公眾對於軍隊的信心，並可能導致軍隊名聲的敗壞以及不必要的爭端。

### 完整的採購決策

在採購主要武器系統時，決策的過程應當為下列面向認明及融合使用的方法：

- ✓ 評估威脅；
- ✓ 建立長期國防能力的構想；
- ✓ 辨別新裝備所需之物資；
- ✓ 武器採購預算分配；
- ✓ 技術品質保證以及售後性能稽核程序；

- ✓ 整個生命期的花費，包括維修及更新等；
- ✓ 評估所獲得的補貼及補償

在以上每一個階段中建立國會監督和審查程序將可以減少浪費的機會，也可避免欺騙、濫用等情況進入決策系統。為了執行有效的監控，國會應當要求政府，在每一階段的武器採購過程中都獲得知會。另外，國會應當具有決定所有採購合約的權力。荷蘭的國會就是一個立法機關監督所有採購決策過程階段的例子（請參考說明方塊七十四）。

#### 說明方塊七十四

##### 荷蘭的國防採購政策：國會監督範圍

荷蘭擁有一個嚴格執行國會監督國防採購的悠久和穩固的傳統。原則上，所有超過 2500 萬歐元（約 2500 萬美元）的採購決策都必須經過國會的同意，其運用的方法就是所謂的獲得程序。政府（實際上是掌握國防資源的國防部長）依據武器獲得的不同階段送交四種不同型式信件（A, B, C 及 D）的其中之一。簡單地說，就是從對新武器系統的需求開始（或目前裝備的後繼者）到自某公司購買某一系統具體計畫之間的各個不同階段。

國會在武器獲得過程的每一個階段都可以影響決策。因此，當政府提出需要更新或獲得武器系統時（或是建議所需獲得的系統數量時）國會可以反對或修改，甚至到最後的決策階段也可能遭到國會的否決或是修正，雖然在實務上這種情況並不經常發生。政府的意圖在整個過程之中大部分都受到國會針對四封信（A、B、C 及 D）所進行的研討而有所影響。

對於超過一億歐元的重要專案計畫則會設立一個特別程序（大型專案），以便向國會提供更多的細節和頻繁的報告；

典型的例子就是，荷蘭政府企圖參與美國下一代 F-16 型戰機的發展（聯合打擊戰機）。此外，還有其他主要專案，也就是空中機動旅。

整體說來，荷蘭目前的情況大致令人滿意。但也曾經有人討論關於財政的門檻以及國會是否有能力詳細監督高度技術性的程序。在這一個架構之下，也有人質疑政府資訊的品質與獨立性，以及從獨立國防機構獲得反證的希求。最後，有關業界和遊說人員的角色以及他們和國防委員會成員的關係亦經常受到討論。儘管如此，目前的情形不但沒有醜聞，就連重要的事件都未曾發生。

資料來源：Jan Hoekema, 荷蘭前國會議員, 2002 年

## 身為國會議員，您能做什麼？

### 監督武器採購

- ▷ 國會監督武器採購必須透過立法。
- ▷ 確定國會監督安全部門是全面性且包括所有採購面向，同時特別關注：
  - 安全的需要；
  - 負面反應將可能導致區域內軍備競賽，亦即區域性的政治後果；
  - 預算的負荷（短期和長期），以及
  - 對於國家公私營工業所造成的結果。

### 武器採購的透明化與責任

- ▷ 確保國會在武器和軍事裝備採購過程之中有決定權。
- ▷ 有關主要傳統武器（飛機、裝甲車、大砲、導引及雷達系統、飛彈及戰艦）和小型類別武器（小於 100 厘米口徑）的擁有與技術品質，以及採購新品的理由，都應要求國會或其委員會能夠適時得到詳細且最新的報告。
- ▷ 確保國會能獲知有關建構長程國防能力的構想。
- ▷ 經由立法程序保障在國會或相關委員會之中能夠討論關於採購交易的秘密，以確保責任又同時維護軍隊的機密。

### 採購影響分析

- ▷ 分析採購計畫是否與安全政策一致。
- ▷ 確保能將國會研究及評估武器採購的財政負荷與其他公共需求及社會優先需求做一比較，以避免因不平衡而影響國家的發展及經濟與社會的安定。
- ▷ 應用國會程序防止太具野心的武器採購決策。國會應當確

保計畫的合理性，而不至於構成國家長期的軍事負荷。

#### **採購稽核**

- ▷ 監督國防政策和計畫之間，以及國防預算和實際的武器與軍事裝備支出之間的一致性。
- ▷ 當合約履行之後，應進行武器系統獲得後之性能檢驗（在武器的生命期中至少有三點/階段）。

#### **國會採購委員會**

- ▷ 除非武器採購委員會或次委員會已經存在，否則應設立一個相關的委員會，藉以提昇政策規劃、財政計畫與稽核，以及國防工業和研究發展之間的重要關聯。
- ▷ 在這樣一個關聯之下，索取並研究其他國會相關組織有關參考、程序和結果的資訊。
- ▷ 確認貴國的國會組織能夠取得及利用專家的建議。



## 第二十九章

### 武器交易和輸出入

國會在監督武器的交易和輸出入，扮演了十分重要的角色。武器採購的法規和程序必須和所制定的國家採購法、國家預算和財政法或合約以及爭端平息法規相互配合。武器的交易和輸出入政策及其法律架構的指導原則應建基於透明化和負責任的原則。

#### 說明方塊七十五

##### 武器輸出入：定義

根據一般的認知，武器的輸出入包括了所有國家和非國家的參與者為了獲得或銷售武器所從事的一切活動。武器輸出入包括出售或交易、採購或獲得以及武器的捐贈。

#### 國家對於武器的交易和輸出入政策

- ✓ 政府對於武器的出售必須制定政策和進行立法，也必須通過國會的許可。這個政策必須定義出傳統武器出售的指導原則，也特別應當根據下列的幾點原則來擴充：
- ✓ 傳統武器的輸入和輸出必須受到國會相關委員會的監督。
- ✓ 武器交易規範應當與聯合國憲章、國際法或聯合國武器禁運原則一致，同時也應當考量武器採購國家的經濟、政治、倫理及安全等狀況。
- ✓ 以決策過程之中的透明原則，確保誠信和專業負責。
- ✓ 防範不道德出售行為的機制應當根據聯合國與其他相關的建議，以及最符合他國情況的前提之下進行立法；軍火

供應商和接收方均應訂定一個誠信規範。

- ✓ 國會應當能夠確認，售予他國武器裝備的性質與型式必須符合該國國會所認可的實際國防需求。
- ✓ 武器供應國的國會應當確認，獲得武器的國家尊重人權和基本自由，並且已實際將此納入武器獲得決策有效力的責任程序裡。
- ✓ 國會應當確認武器的銷售將不會危害到和平、不會加重區域的緊張情勢或武裝衝突、不會造成區域內武器出售的漩渦效應，不會因出售造成變動的武器系統或是輕、小型武器的量而造成區域之間的不穩定狀況。如果國會的國防委員會能夠針對區域穩定的威脅進行對話，那麼武器的過量採購和可能因保密所造成的相關舞弊事件，便能成為區域之間公開的辯論。
- ✓ 建立因應機制，防止出售到特定國家的武器重新出口，或轉做與進口證明所載條件相反的其他用途。

國會應當建立一個具備法律效力的獨立稽核程序，以確保國家的武器出售過程受到獨立的詳細審查和監督。這必須根據國會所訂定的指導原則來進行。第七十六號說明方塊內列舉了與國家武器交易政策有關的國際協議與行為規範例子。

#### 說明方塊七十六

##### 武器輸出入的區域安排

##### ▷ 歐洲的行為規範

歐洲聯盟議會在 1998 年 6 月 8 日通過了歐洲行為規範決議文。該決議文旨在防範武器自歐盟國家流入世界上嚴重違反人權的不穩定區域。歐盟會員國的這個決議是經過將近 8 年同時來自許多非政府組織的要求，採納責任武器銷售政策壓力之下所決定。這個規範包括了敏感區域的名單與驗證和監督使用

國家的系統，以及一套有關同意和拒絕武器出口執照的共同資訊和參考系統。

歐盟的行為規範並不具備法律的強制約束力，亦未有任何對不遵守該行為規範負責的機制，因此，一切均有賴各會員國家更嚴格的出口立法，以限制武器出口給違反人權者，同時在買賣雙方的諮詢機制上施加壓力。

該行為規範包括了 8 個關於會員國在武器出口上應當符合的判斷標準：

1. 「遵守歐洲聯盟會員國對於國際的承諾，尤其是對聯合國安全理事會所宣判的制裁……
2. 武器最終接收國家對於人權的遵守情形……
3. 武器最終接收國家的國內情形，是否有緊張情勢或武裝衝突的情形存在……
4. 如果武器接收國家有很明確的危險意向，將會使用所輸入的武器侵略別國或是以武力方式宣稱對領土的主張，那麼會員國則不簽發輸出許可證明……
5. 會員國不但對國內及其境外領土的安全負有責任，對其友邦及聯盟國家的安全也有責任……
6. 武器採購國家對於國際社會，尤其是對恐怖主義的態度、其聯盟國的屬性以及對國際法遵守的情況……
7. 存在著購買國將裝備移作他用，或在不受歡迎的條件下重新輸出的風險……
8. 獲得武器國家的技術與經濟能力是否能配合所購買的武器……」

資料來源：<http://europa.eu.int>

#### ▷ 美洲國家及武器輸出入組織

區域之間武器交易透明化的問題，在美洲國家組織( OAS )

19 個會員國簽署了一份傳統武器輸出入的協議書之後，獲得了改善。「美洲內部獲得傳統武器透明化協定」是在瓜地馬拉市舉行大會的期間被接受，它要求簽署國每年公開主要武器輸出和輸入的資訊。

根據條款三的規定，「會員國必須每年向當局公開其在前一年所輸入及輸出的傳統武器資訊。對於所提供的進口資訊，包括了輸出國家、所輸入的傳統武器之數量和樣式；對於所提供的出口資訊，包括了輸入國家、所輸出的傳統武器數量和樣式。任何一個會員國家亦可額外補充，其他諸如傳統武器的型式和名稱等也有相關性的訊息……」。此外，會員國之間亦應相互通報，以進口或是自製方式所獲得之傳統武器，即便沒有購進任何武器，也必須相互告知（條款五）。

資料來源：<http://www.oas.org>, 2002

### **遵守國際武器禁運**

如果一個國家威脅到國際法或國際和平與安全，國際社會將以制裁做為警告其行為的工具。制裁的法律基礎是依據聯合國憲章第 41 條的規定，它讓聯合國安全理事會得以要求其會員國以非武力的行動恢復國際的和平和安全。從 1945 年至 1990 年為止，聯合國安全理事會一共只針對兩個國家進行了制裁。而自 1990 年起，聯合國安全理事會一共實施了 12 次的制裁行動。

為此，要求一個「最終使用證明」說明武器最終的目的地，也許是國會核准武器輸出入作業程序中的一個有效的工具，不過，卻也已發生了許多假造的最終使用證明被濫用的情形。

### **聯合國對於傳統武器的註冊**

在 1991 年的 12 月 6 日，聯合國大會通過了一項名為「軍備透明化」的 46/36 L 決議文，要求聯合國秘書長在紐約的聯

合國總部，建立並維持一個通用和非歧視性的傳統武器註冊機制，以記載國際武器的輸出入資料，以及由各會員國所提供的軍事裝備、藉由自製方式所獲得的武器裝備以及相關的政策等資訊。

該註冊包括了 7 個經過同意的主要傳統武器項目，計有坦克車、裝甲車、大口徑砲兵武器系統、戰鬥機、攻擊直昇機、戰艦和飛彈（飛彈發射器）等，並且自 1992 年起正式實施。聯合國秘書長定期向聯合國大會發表由 110 個政府所提供，含蓋在註冊內傳統武器進出口資料的報告。這份報告也包括了由各國政府提供有關透過自製方式和軍隊目前所擁有武器裝備的資訊。請參考：<http://disarmament.un.org/cab/register.html>。

### **需要「精明的制裁」**

聯合國秘書長稱全面的經濟制裁為「粗鈍的工具」，因為經濟制裁不但無法時時有效，還經常傷害到鄰國以及受制裁國家的平民百姓，因此，有些人認為需要有一個更精明、更焦點式的制裁方式。武器禁運是僅次於經濟制裁和旅遊限制的精明方式。精明制裁的目標是政權和國家統治者，而免去一般的平民百姓或是反抗部隊。然而，精明制裁卻是十分難以實施和獲致完全的成功，需要調整與改進。（請參考第七十七號說明方塊）

#### **說明方塊七十七**

##### **讓武器制裁更精明：國會可以做些甚麼**

武器輸出國家的國會應該確保具有以下的要求條件：

- ▷ 立法，包括必要的管理指導依據及規範，讓違反聯合國武器禁運成為犯罪行為；
- ▷ 政府內部的協調，指派一個領導部門負責實施武器禁運；

- ▷ 在政府各部會之間與各國政府之間分享資訊及情報消息以確認可疑船隻、目的地、運輸路線或乘客；
- ▷ 管控受到禁運物資的目錄；
- ▷ 強制扣押明顯違反禁運規定的物資，而非遣返回出貨點；
- ▷ 規定凍結或查封經非法武器運送所獲得的資產；
- ▷ 追蹤及驗證武器運送，因為可能發生被轉做他途的危險。

資料來源：根據 BICC 網頁 [www.bicc.de](http://www.bicc.de), 2002

### 後冷戰時期的產物：剩餘物資及輸出入

冷戰後造成全世界軍隊的縮減，也意味著數以百萬計的武器變得過剩而多餘。由於全世界都欠缺對於剩餘武器一致性的管控，不但使得數以百萬計的武器在一個個的政府之間轉運，也從政府組織轉運到非政府團體，而使得武器避開了公共的監督。明白地講，就是許多的武器被偷偷地轉輸出去，或直接自安全控管不周延的軍火庫偷走。

在 1990 年間估計約有五分之二的主要傳統武器交易是來自剩餘儲存物資。過剩武器成為 1990 年代國際軍火交易現象的主要理由，是由於過去蘇聯共產集團的大批軍火突然失去了中央的管控之故。由於蘇聯當時經濟條件嚴苛又擁有大批的過剩武器裝備系統，多餘的武器便成為解決當下財政需求的熱錢。

來源。此外，其中有許多的軍火出售是由犯罪網路所策劃，卻並不一定全都與當時的政治領導人有關。然而，前蘇聯共產集團並不是唯一將其過剩軍火出售的國家，許多已開發和開發中國家亦照做不誤。

## 說明方塊七十八

### 交易過剩武器：裁減軍備的負面副產品

「儘管新武器的交易減少，統計數據卻顯示有大量二手過剩武器的交易。一個供與需的組成因素影響了這些過剩軍火的輸出入。裁減軍備條約、停火和減少兵力的部署也讓全世界所累計的主要武器高達十六萬五千件，而其中就有超過一萬八千件的武器在 1990 年到 1995 年之間輸出或贈予出去。在 1994 年過剩軍火甚至首度超越新武器的交易，尤其是那些過剩軍火的低價位策略或是透過軍事援助計畫的免費贈送，使得情況更形嚴重。如此的交易是裁減軍備所造成的問題，不但影響到衝突地區並且刺激了區域的軍備競賽。」

資料來源：Herbert Wulf, 1998, Bonn International Centre for Conversion, [www.bicc.de](http://www.bicc.de)

很明顯地，獲得武器的都是一些較不繁榮的國家，通常那些國家的國會監督架構也較差。在 1990 年間，至少有 90 個國家進口過剩的主要武器。重要的是，小型武器的獲得應嚴格管控，法律應強制政府和軍隊每年將小型武器和彈藥遺失或遭竊的情形報告給國會，並讓小型武器製造廠轉而製造非軍事物資。

全球軍火輸出入的 5 年消長平均水準落於 1997 年到 2001 年之間，主因是，儘管美國自 1998 年起已減少了 65% 的軍火輸出，在 1997 年至 2001 年之間仍是最大的供應國。俄羅斯在此期間卻是全球第二大的武器供應國。俄羅斯自 2000 年至 2001 年間共增加了 24% 的武器輸出量，而成為 2001 年全球最大的軍火供應國家（資料來源：SIPRI 2002 年鑑）。

中國自 2000 年增加 44% 的軍火採購後，顯然成為 2001 年全世界最大的武器獲得國家。印度所輸入的武器亦增加了 50%，而成為 2001 年全世界第三大武器獲得國家。在 1997 年到 2001 年間世界其他的武器主要輸入國家分別是沙烏地阿拉伯、台灣以及土耳其（SIPRI 2002 年鑑）。

### 說明方塊七十九

#### 小型武器交易的數目估計

「儘管小型武器的製造較冷戰時代末期的數量來得少，每年仍有數以百萬計的小型武器生產……。根據估計……，包括彈藥在內的全球武器生產總值，單是在 2000 年就有至少 40 億美元。如果以數量來計算，在 2000 年就大約有 430 萬新的小型武器製造生產，……與冷戰期間的年平均數相較，大約減少了 30%。」

「雖然新的小型武器需求量也許減少了……，但是市場的供應方卻似乎在擴張……。在不到 20 年之間，軍火公司的數量已成長了超過 3 倍之多，從 1980 年代的 196 家到目前的近 600 家。」

「……對於新的、不斷增加的小型軍火製造公司和國家願意將武器以任何價位，出售到任何地方給任何人的做法，意味著獨裁主義政府、非政府行動者、恐怖份子以及罪犯，能夠更輕易地取得更新、更精密和較以往更具致命力的武器。因此，對於政府管控小型武器製造的要求，也成為急迫的國際安全議題。」

資料來源：Small Arms Survey 2001, Oxford University Press



## 說明方塊八十

### 聯合國反制非法輕、小型武器交易行動：國會議員的焦點

「為了防止、對抗及根絕輕、小型武器的非法交易行為，參與聯合國輕、小型武器非法交易及有關事項會議( 2001 年 7 月，紐約 ) 的國家，採納了國家、區域和全球層級的大範圍政治承諾。其中，它們許諾：

#### 在國家層級

- ▷ 如果沒有相關的規定，將訂立法律、規範以及管理程序，以對於在其管轄權之內，製造、出口、進口、運輸和再轉運輕、小型武器進行有效的管控；
- ▷ 找出從事非法製造、交易、囤積、輸出入、持有以及資助取得非法輕、小型武器的團體及個人，並以適當的法律加以制裁；
- ▷ 確保，有許可執照的工廠將正確和可靠的標誌標示於輕、小型武器上，使其成為製造程序中必要的一部分；
- ▷ 確保製造工廠盡可能地保管完整和正確的製造紀錄，並在司法管轄權範圍之內，保有和輸出入輕、小型武器；
- ▷ 確保輕、小型武器的持有受到由政府所頒發執照的責任約束，並受到有效的追蹤管制；
- ▷ 訂定及實施適當的法律、規範和管理程序，以確保對於輕、小型武器輸出和運輸的有效管控，包括使用真實的最終使用人證明；
- ▷ 盡最大努力，在避免不傷害先前獲得輕、小型武器國家將其再輸出的權益前提之下，在重新輸出該武器之前，根據雙方先前的協議，先行告知原輸出國；

- ▷ 制定適當的國內法或管理程序，規範從事輕、小型武器的仲介活動；
- ▷ 採取適當的措施，反制任何違反聯合國安全理事會武器禁運的活動；
- ▷ 確定所有遭到沒收、扣押或搜集而來的輕、小型武器被全數銷毀；
- ▷ 確定軍隊、警察以及其他有權持有輕、小型武器的單位，建立適當和詳細的標準與程序，以管理及保障武器彈藥的儲存；
- ▷ 盡可能地制定與實施有效的軍備裁減、軍隊解編和重新融入社會等計畫；
- ▷ 關注遭受武裝衝突影響孩童的特別需求……”

資料來源：UN Department of Disarmament Affairs,  
網址：<http://www.un.org/Depts/dda>, 2002

針對上述後冷戰時期發展所造成的惡化情形，國會能夠及應該如何做才能讓武器輸出管制程序透明並負責的議題，已成為許多國家一個重要的討論領域。

第八十一號說明方塊內所列的是歐盟國家所採用措施的範例。從逐漸明瞭透明及負責的重要性情形來看，這些國家的國會對監督武器輸出的工作已有了顯著的進展，但許多國家對於達到完美仍有一大段的距離。

#### 說明方塊八十一

**國會在武器輸出管制上所扮演的角色：歐盟國家透明與負責的態度**

**奧地利：**奧地利目前仍無必須向國會公開資訊的法律條款。

**比利時**：在 1991 年通過條款明定，政府必須向國會報告年度的武器輸出入情形，但該法並不詳審誰獲得輸出武器許可及賣給誰；然而，這卻是一個輸出不違反歐盟行為規範的關鍵因素。

**丹麥**：丹麥目前仍舊無相關法律條款提供國會對武器輸出進行辯論，亦無合法的手段針對該議題進行民主監控。然而受到不斷增加的民意壓力，司法院長已準備要提出一份武器輸出的初版報告，將包括出口管制、出口價值和輸出國家。

**芬蘭**：目前國防部已經出版了兩本與歐盟行為規範配合，有關國防物資出口的年度報告書。報告書相當完整也因而增加其透明度。然而卻欠缺對於武器輸出入定期的國會討論。

**法國**：法國國會不斷地要求政府在其年度報告上澄清並且提供更詳細資訊，包括小型武器的資訊、警察和安全裝備、雙用途裝備和所有的軍事合作。此外，在國會之中應該要有對於年度報告更多的討論。

**德國**：第一本武器輸出的年度報告在 2000 年出版。各方期待在接下來的國會委員會，將針對下一份報告中的國防、外交事務、貿易和人權問題進行研究。國會的角色將會侷限在回溯監督政府輸出甚麼。

**希臘**：目前尚無機制讓國會及公眾獲得有關授權出口武器的資訊。來自聯合國對傳統武器的註冊，是唯一的官方資料。

**愛爾蘭**：在愛爾蘭的法律條文中，目前尚未規定政府必須對外公佈武器輸出的相關資訊。然而，歐盟行為法規頒佈之後，直到 2002 年外交部已出版了兩本年度報告書。國會內正發展出一個國會議員詢問部長們有關出口執照的習慣。

**義大利**：政府必須向國會報告有關授權、輸出入以及運送國防

裝備的情形。這在 1990 年包含詳細報告的法令中已有說明。然而，國會對於監督輸出尚未扮演一個正式的角色。

**盧森堡：**既無特別的武器工業，亦無責任系統。

**荷蘭：**第一份針對武器輸出的完整報告出版於 1998 年 10 月。在荷蘭的武器輸出系統中有一個非正式的、先於監督的做法：政府秘密通告國會的國防委員會所有出售剩餘庫存的消息。

**葡萄牙：**1998 年第一份報告出爐之前，並無法律條文讓國會得以監督武器出口的發照決定，目前也沒有支持國會進行討論的條款，國會議員只能夠根據武器輸出發照提出問題。

**西班牙：**自 1998 年迄今已出版了一份報告。武器輸出並無事前監督的機制，並且只有國會的正式秘密委員會能夠參與，但是國會中的討論正逐漸增加。

**瑞典：**第一份報告於 1984 年出版，當年國會通過設立軍事裝備出口諮詢委員會，並成為歐洲國家指標。國會針對每年的報告進行討論。

**英國：**英國的報告系統最為透明。自 1999 年第一份報告出版以來，國防部、外交部、國際發展和貿易與工業組成了一個聯合委員會。這個聯合委員會向下議院報告並接受委託詳審出口事宜。

資料來源：[www.safeworld.co.uk](http://www.safeworld.co.uk), 2002

## 國會專業

誠如先前所提，國會專業是確保國會對武器交易及輸出入過程進行適當監督的關鍵。欠缺專業技能是造成決策無法公開的主要原因之一。尤其讓屬於相關職權委員會的國會議員接受訓練，相當重要。同樣地，讓國會工作人員接受諸如武器交易、武獲補償、作業研究、物資管理、裝備花費以及存貨管控等訓練，有助於建構能夠回覆國防委員會提問的專家組織。此外，建立針對安全部門不同決策面向的資料庫，可以讓國防委員會得以向行政和軍事部門要求取得相關資訊，以進行監督並複審其決策。

### 身為國會議員，您能做什麼？

#### 監督武器交易

- ▷ 推動，管控國際武器交易成為國會議程的重要議題。
- ▷ 推行說明方塊八十所列舉名為「聯合國反制非法輕、小型武器交易：國會議員的焦點」的建議。
- ▷ 鼓勵政府遵守：
  - 「聯合國傳統武器註冊」對提出報告的要求；
  - 以標準格式向聯合國提報軍費支出；
  - 有關傳統武器的相關區域協約。

#### 國家武器交易政策

- ▷ 更新武器銷售的國家政策，並確認是否適時向國會提出且獲得通過。
- ▷ 確定建立了強制政府提報國會關於武器交易議題的機制。

#### 武器禁運

- ▷ 確認與禁運相關的議題經過國會對其適當性、特殊型式與影響等的辯論。
- ▷ 推動國會內對於「精明制裁」的研討，尤其是如說明方塊七十七所羅列的重點。
- ▷ 要求政府遵守武器禁運，以及保證一旦違反武器禁運時的補救和制裁措施。

#### **過剩武器**

- ▷ 推動國會或相關委員會以及包括處理海關事務的委員會在內，特別關注過剩武器的議題並採取防止及管制的行動：
  - 過剩武器從貴國或經貴國的轉運；
  - 任何過剩武器的採購。
- ▷ 要求國家致力於對過剩武器的存貨管理及銷毀作業。
- ▷ 進一步要求國家採取行動，找出涉及過剩武器轉運的公司並且管控其行為。

#### **小型武器**

- ▷ 確保國會或其相關的委員會獲得國內每年製造和銷售小型武器的詳細資料，並且要求年度的報告之中必須包括參與公司的詳細資料。
- ▷ 確認國家所生產製造的小型武器嚴格遵守諸如列舉在本章節之中的各項標準規範。

## 內瓦民主監督武裝力量中心 ( Democratic Control of Armed Forces ) 簡介

儘管過去十年來民主制度的軍文關係在其變革與管理上已有進步，但在許多國家內還是一項主要的挑戰，尤其是對受戰爭破壞，衝突後期朝向民主發展的社會而言；軍隊及準部隊、警察、邊境巡邏隊和其他有關安全的結構組織，在許多此類國家中還扮演非常重的角色。它們彷彿國中國，強化恐懼源頭、阻礙民主發展進程，並增加國家內外的衝突。為避免發生衝突、推動和平與民主並確保社會經濟穩定發展，將這些武裝組織交由民主與文人控管，成為一般人能接受的觀念。

加強由民主與文人政府監控這些武裝組織已成為國際社會議程上的重要政策議題。鑒於大眾的期待與對時代潮流的實際貢獻，瑞士政府採納聯邦國防部與外交部的聯合提議，於 2000 年 10 月設立日內瓦民主監督武裝力量中心 ( Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF )。

### 任務

中心鼓勵並支持與官方或非官方機構共同努力，首先加強歐洲大西洋區域民主與公民對武裝與安全力量的監督，並提升此一領域的國際合作。

中心為達成任務，執行下列工作：

- 蒐集資訊、進行研究並參與網路活動以指出問題所在，建立經驗資料庫，在民主監督武裝力量與軍文關係的領域中，提供最佳實行的方法。
- 提供專業知識協助所需單位，特別是政府、國會、軍事部門、國際組織、非官方組織與學術界等。

民主監督武裝力量中心與政府、國際和非官方組織、學術單位或個別專家等密切合作；有著 42 個政府代表的基金會委員會、50 位知名專家組成的國際顧問理事會，以及智庫與工作小組等，負責中心的運作與分析工作。中心也同時與許多學術機構與國際組織和國會議會建立合作關係。

## 工作計劃

為了能徹底處理民主監督武裝力量特定的論題，中心已設立或正在設立的工作小組共有 12 個，以致力於研討以下議題：安全部門的改革、國會對武裝力量的監督、民主監督武裝力量的法律事宜、國防預算與武器採購的透明化、國家安全政策之民間顧問、對警察或非軍事安全武裝單位的民主監控、軍文關係轉換與裁軍、軍隊與社會、建構公民社會、後衝突時期之軍文關係、民主監督武裝力量的成敗評估標準，以及非洲地區之軍文關係等。中心智庫負責工作小組之計畫、管理與協調。

民主監督武裝力量中心提供雙邊或多邊專業協助，並顧及公眾利益；如東歐與東南歐地區之安全部門轉型與國會監督武裝力量的雙邊計畫，而在多邊的層面上，中心於東南歐穩定協議及歐洲安全合作組織的架構中執行了一些計畫。中心定期出版刊物、組織研討會、討論會與其他事宜。中心亦利用包括其網頁（<http://www.dcaf.ch>）的資訊科技以便與目標人士及一般大眾取得聯繫。

## 組織與預算

民主監督武裝力量中心為受瑞士法律規範的國際性基金會，中心的基金會委員會（Foundation Council）由 42 個國家代表參與\*，國際顧問理事會（International Advisory Board）擁有世界上研究國防與安全的頂尖專家群，以建議中心主任一般性的策略。民主監督武裝力量中心有來自 23 個國家的 40 位



專業人員，分四個部門：智庫、延伸計畫、資訊資源與行政。

民主監督武裝力量中心的預算大部分來自瑞士聯邦國防部，2002 年時高達 800 萬瑞士法郎。其他還有來自瑞士聯邦外交部的重要資助。有些成員國以提供幕僚或參與中心特定活動做為支持。

---

\*阿爾巴尼亞、亞美尼亞、奧地利、亞塞拜然、白俄羅斯、波士尼亞與赫塞哥維那、保加利亞、象牙海岸、克羅埃西亞、捷克共和國、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、喬治亞、德國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、拉脫維亞、立陶宛、摩爾達維亞、荷蘭、奈及利亞、挪威、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、俄羅斯聯邦、塞爾維亞與芒特尼格羅共和國、斯洛伐克共和國、斯洛維尼亞共和國、南非、西班牙、瑞典、瑞士、前南斯拉夫馬其頓共和國、烏克蘭、英國、美國、與日內瓦邦。

### **聯絡方式：**

進一步資料請向以下單位聯絡索取：

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces  
(DCAF)

Rue de Chantepoulet 11, P.O. Box 1360, CH-1211 Geneva 1,  
Switzerland

Tel: 41(22)741-7700; Fax: +41(22)741-7705;

E-mail: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch); Website: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

## 國會聯盟 Inter-Parliamentary Union 簡介

國會聯盟 IPU 設立於 1889 年，是一國際性主權國家之國會組織。該組織與聯合國合作，以新的觀察員身份將國會運作帶入國際舞台，使人民的聲音透過民意代表在國際談判中充分傳達。

2003 年 1 月為止，已有 144 個國家的國會成為國會聯盟會員。由於國會聯盟是國會對話與行動的焦點，聯盟讓國會共同：

- ▷ 考量國際利益與所關切的議題
- ▷ 捍衛與推動國會議員的人權
- ▷ 協助鞏固世界各國代表性組織

國會聯盟議程最常出現的是和平與安全相關議題，國會聯盟會員常針對安全議題採取包含解除武裝、國際制裁與禁運等行動，並注意恐怖主義的發展與加強國際法庭的功能。1994 年國會聯盟設立特別委員會以推動尊重國際人道法。該委員會與國際紅十字會合作，於 1999 年為國會議員出版了尊重人道法的手冊。

國會聯盟希望能透過政治協商緩和緊張狀態；聯盟會議提供對話的機會，以去除衝突緊張並建立互信機制。組織內有一國會委員會幫助推動中東地區的和解，也有一協助小組以促成塞浦路斯兩部分政黨代表之間的對話。國會聯盟亦具有一套促進地中海地區安全及合作的機制。

## **國會聯盟總部**

Inter-Parliamentary Union  
Chemin du Pommier 5  
Case Postale 330  
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva  
Switzerland  
電話：41 22 919 41 50  
傳真：41 22 919 41 60  
電郵：[postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
網站：[www.ipu.org](http://www.ipu.org)

## **國會聯盟聯合國常駐觀察員辦公室**

Inter-Parliamentary Union,  
Office of the Permanent Observer to the United Nations  
220 East 42<sup>nd</sup> Street  
Suite 3102  
New York, N.Y. 10017  
USA  
電話：(212) 557 58 80  
傳真：(212) 557 39 54  
電郵：[ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)