

国会对国家安全机构之监

督：原则、机制与实务

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

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

目录

作者.....	4
原序.....	5
前言.....	6
内容大纲.....	8
说明方块一览表.....	11
第一篇 安全概念与角色的演变：国会面临的挑战.....	15
第一章 变迁世界中的安全变化.....	16
第二章 国会监督的关联.....	20
第三章 国会与国家其它机构的角色与责任.....	23
第二篇 监督国家安全政策.....	28
第四章 拟定国家安全政策.....	29
第五章 国家安全政策与国际规范.....	35
第六章 公民社会与媒体的角色.....	39
第七章 从两性观点看安全政策.....	49
第三篇 安全部门的主要作业构成要素.....	57
第八章 军队.....	58
第九章 国家其它军事化组织.....	64

第十章 警察体系.....	67
第十一章 秘密情报机关.....	71
第十二章 民营安全公司和军事企业.....	78
第四篇 国会监督下的国家安全：条件与机制.....	83
第十三章 国会有效监督的条件.....	84
第十四章 适用国家安全机构的国会机制.....	91
第十五章 国会的国防委员会或安全委员会.....	99
第十六章 调解官 (ombudsman).....	104
第十七章 拜会国家安全机构.....	110
第五篇 监督安全单位的活动：特别状况及作战.....	113
第十八章 特殊状况.....	114
第十九章 维持国内安全.....	119
第二十章 恐怖主义.....	124
第二十一章 安全与资讯科技：新世代工具与其挑战.....	136
第二十二章 国际和平任务.....	139
第六篇 经费来源：达成有效的安全预算管制.....	148
第二十三章 安全与荷包的魅力.....	149
第二十四章 有关安全的国家预算支出稽核.....	163

第七篇 安全部门之人力资源：确保专业性与民主监督.....	169
第二十五章 在安全部门内提倡民主价值.....	170
第二十六章 安全部门的人员管理.....	182
第二十七章 征兵制与认知反对.....	185
第八篇 军备资源：实现有效监督武器输出与采购.....	193
第二十八章 武器及军备采购.....	194
第二十九章 武器交易和输出.....	201
日内瓦民主监督武装力量中心 (Democratic Control of Armed Forces) 简介.....	215
国会联盟 (Inter-Parliamentary Union) 简介.....	218

作者

下列人员参与「日内瓦民主监督武装力量中心」出版之「国会
对安全机构之监督」一书之撰写与编辑工作

主编

Philipp Fluri(瑞士)

Anders B. Johnsson(瑞典)

编辑与主要撰稿人 Hans Born(荷兰)

作者

Alexey Arbatov(俄罗斯)、Jean-Christophe Burkel(法国)、Eva Busza(美国)、Marina Caparini(加拿大)、Umit Cizre(土耳其)、David Darchiashvili(乔治亚)、Jonah Isawa Elaigwu(奈及利亚)、Hans-Peter Furrer(瑞士)、Denise Garcia(巴西)、Suzana Gavrilesku(罗马尼亚)、Wilhelm Germann(德国)、Owen Greene(英国)、Miroslav Hadzic(塞尔维亚与蒙特尼哥罗)、Karl Haltiner(瑞士)、Heiner Hanggi(瑞士)、David Hobbs(英国)、Jan Hoekema(荷兰)、Rogier Huizenga(荷兰)、Andrzej Karkoszka(波兰)、Peter G. Kelly(美国)、Simon Lunn(英国)、Tom McDonald(英国)、Dorijan Marsic(斯洛文尼亚)、Gian Giacomo Migone(意大利)、Michael F. Noone(美国)、Aleksandr Pikayev(俄罗斯)、Christine Pintat(法国)、Andreas Prufert(德国)、Christopher Sabatini(美国)、Liliane Serban(罗马尼亚)、Ravinder Pal Singh(印度)、Anders C. Sjaastad(挪威)、Bauke Snoep(荷兰)、Svitlana Svetova(乌克兰)、Jan Trapans(拉拖维亚)、Matias Tuler(阿根廷)、Marlene Urscheler(瑞士)、Pentti Vannanen(芬兰)、Biljana Vankovska(马其顿)、Marie Vlachova(捷克)、Casper W. Vroom(荷兰)、Tamas Wachslar(匈牙利)、Donna Winslow(加拿大)、Herbert Wulf(德国)

编辑委员

Willem van Eekelen(荷兰)、Andreas Gross(瑞士)、Miroslav Filipovic(塞尔维亚与蒙特尼哥罗)、Stepan Sulakshin(俄罗斯)、Dimitro Tabachnik(乌克兰)、Ahmad Husni Hanadzlah(马来西亚)、Adeseye Ogunlewe(奈及利亚)与 Elissavet Papadimitriou(希腊)、以及 Beth Mugo(肯亚)与 Ricardo Vazquez(阿根廷)

语言编辑: Oliver Waters (英国)

原始版本: 英文, 日内瓦, 2003 年

原序

由於安全问题是人民福祉的核心，因此国家安全政策是否能反应人民的意见就至为重要。国家政策必须与其致力维护的国家安全根本价值与原则相结合。

因此人民选出的代议士必须与政府及国家安全部门密切合作，虽然他们目标一致，但所扮演的角色却完全不同，也不应该一样。国会负责设定法律规范，批准预算并监督国家安全活动。唯有国会可以取得广泛的资讯，拥有必要的专业技术，并具备要求政府负起施政责任的权力与意图，才能充分执行这些职责。相对地，这也需要一个对国会信任并能相互沟通的社会才可能做到。

智利的武装部队与社会的關係在过去几年已有改善。国际社会看到智利有一种相互尊重与合作的气氛，我们也希望智利的社会在未来能更加紧密团结。我们有信心，这本手册将协助所有国安领域的重要人物，引领他们共同迈向为每位人民谋取幸福的大业。



國際國會聯盟主席
Senador Sergio Paez Verdugo

前言

自古以来，国家主权与国家安全被视为是国家生存的要害，而今，国家安全这一部份已历经相当大的改变。武装冲突的新型态和国与国之间日益紧密的关系，促使各方对安全的概念有了新的思维，并采取创新的方式响应。2001年九一一攻击事件及其后续影响只是再度强调这种需求罢了。

因此有效的国会监督对于确保国家安全机构在透明与负责的情况下，拟定并实施这些新的因应措施就更形重要了。如果没有国会的监督，国家安全机构恐有曲解其任务并演变成中国的危险。它们或是过度使用原本就已稀少的国家资源，或是滥用政治与经济的影响力，阻碍了国家的民主化，有时甚至会增加冲突的可能性。在国家转形期间，饱受战火摧残或是危机四起的社会，尤其会有这种风险。而稳定的民主社会也必须注重军文关系的转型与管理，如此才能跟上安全环境变迁的脚步。

安全部门固有的特质与动能，对国会的有效监督作业构成挑战。所涉及的各种技术问题，国家安全机构人事的庞大与复杂，特别是保密法规与实际做法等，除非国会议员有独立的研究与专业人员，否则难以有效执行工作。

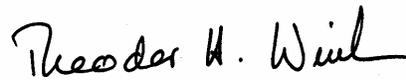
在这种背景下，「国际国会联盟」(IPU)以及在日内瓦的「民主监督武装力量中心」(DCAF) 咸认国际社会需要一本简明好用的指导大纲，提供各种实际做法与运作机制，俾使国会安全监督的贡献更加具体。这本手册就是这一理念的成果，其内容在草拟过程中，已由国会的编辑委员审订，并经过各方专业人士的检查。

本手册的撰写将「没有任何一种国会监督的模式可适用所有国

家」视为理所当然。被某些国家接受并有效执行的规范和做法，在另一个国家可能是无关紧要、匪夷所思的。此外，各国国会所享有的权力也并不一致。在各有不同现实条件的情况下，这本手册所提出的某些建议不免显得过于理想。同时，国家安全问题原本甚为复杂，要一体适用更是极不可能的。因此本手册可被视为是加强国会监督安全部门的广泛介绍。我们衷心希望，藉由这个开端能鼓励读者进行更深入的研究。最后，我们希望本书的出版，有助于确保国家安全政策与其实际做法能真正反映出它们所服务的人民的想望。



Anders B. Johansson
国际国会联盟秘书长



Theodor Winkler 大使
日内瓦民主监督武装力量中心主管

内容大纲

本手册分为八篇，每篇各含数章，可以用两种方式阅读。整本读完，可对国安议题与国会监督有完整的了解，但是也可以选择性地只读使用者关切的章节。本书的索引与各种交互参考的数据就是为了方便查阅而设计。

整本手册有许多说明方块；用来将本文较复杂的内容以简明的方式呈现。这些说明方块有法规案例及各国国会监督国家安全部门的重要做法。几乎在每章的结尾，我们还特别安排一栏「身为国会议员，您能做什么」，提供了许多实际的建议。然而，正如前所述，这些建议必须在不同的国情中加以检视。

前面两篇，是为检讨国会监督安全部门时，所应奠定的理论基础与分析架构。第一篇着重于国家安全概念的演变，并在安全议题上，对国会以及其它国家机构的角色，提出了一个全球性的概观。

第一篇探讨的问题有：

- 国家安全环境发展的近况为何？
- 所谓的新兴威胁与因应措施为何？
- 为何国会监督安全部门是必要的？
- 对国家安全部门民主化管理的主要原则为何？
- 相对于政府与司法部门，国会的角色为何？

第二篇说明国安政策周期的各个阶段，以及与国家安全政策相关的国际规范。第二篇的最后两章说明公民社会与媒体的角色，并从性别的观点来看国安问题。主要探讨的问题包括：

- 与国家安全政策有关的决策中，国会扮演的角色为何？
- 国际法如何限制或强化制定国安政策的机会？

- 社会与媒体如何与安全部门互动，国会能如何运用他们不同的长处？
- 如何与民众沟通国安问题？
- 女性在国家安全部门的角色为何？

第三篇提供了国家安全机构的概要介绍，其中包括军、警、情报单位、其它的国家军事化组织及私人的保全公司。

- 各个安全单位的主要功能与特性为何？
- 需要何种国内与政治的负责机制？
- 国会如何有效对安全部门实施监督？

第四篇检讨国会用来监督安全部门的工具与手段，并对下列重要问题提供解答：

- 国会可用哪些工具来确保对国家安全部门的监督？
- 如何改进国会处理安全事务的专业能力？
- 国会对国安议题进行调查与听证的角色为何？
- 国防委员要如何才能有效执行监督功能？
- 调解官的角色为何？
- 国防监察的体制应如何运作？
- 为何国会议员应该访视安全单位的基地？

第五篇内容主要在处理对国家安全的特别威胁，例如国家紧急事件、国内安全威胁、恐怖主义以及网际犯罪。本篇也勾勒出参加国际和平任务的意涵，因为这些任务通常需要派兵到安全受到威胁的地区。因此第五篇主要处理下列问题：

- 如何在国家紧急状发生时，维护国内安全，并考量人权？
- 紧急状况的含意与限制为何？
- 自九一一之后有什么改变？如何区分恐怖行动与民主社会合法的抗议行动？对各国国际安全政策的影响为何？国会在「防恐」的领域应扮演什么角色？

·国会与派兵支持维和作战的决策有何关联？

第六、七、八篇分析与安全部门相关的三种资源，第六篇主要是探讨国防预算及有关国会与国家审计单位对预算的管制。

- 预算为何是国家安全的关键要素？
- 如何使国家安全预算的运作透明并能负起责任？
- 妥善监督国安预算的条件为何？
- 国家安全部门要如何接受审计监督？为何独立审计作业非常重要，以及这种作业如何运作？

第七篇是讨论国家安全部门的人事，其目的是协助国会规范人才的招募、筛选与训练、退休与养老金方案、征兵及替代役。

- 如何反复教育国家安全部门人员民主的价值？
- 军人可以组织工会吗？
- 军事部门的专业特质为何？
- 不同国家如何安排征兵与替代役？
- 军人有行为准则吗？可运用国际标准吗？
- 军事部门的人事管理在哪一方面与国会议员有关？

第八篇是处理国家安全部门的物资，尤其是指武器采购(买什么、向谁买)，武器交易与转移。

- 有哪些法律限制？
- 整体军购决策是什么？
- 在什么情况下，保密是合理的？
- 国会怎么评估这些议题？

说明方块一览表

1. 当今其它的的安全威胁，是单一抑或是几种合并的威胁……
2. 不同种类的安全协议
3. 与国安部门相关的国家主要单位之可能职掌
4. 优质治理对民主监督国安部门是一重要的价值
5. 探究国安政策
6. 直接民主与国际条约及其它重大协议之批准：以瑞士为例
7. 拉丁美洲的公民社会
8. 新型的战争：新闻自由的严厉挑战
9. 2001年九一一之后的新闻自由
10. 国会网站
11. 国会与媒体
12. 性别与和平进程
13. 从两性的观点看和平行动与和平进程
14. 军中女性人力比重：以北约国家为例
15. 女性涉入国安政策做为两性平权主流思想的一部分
16. 女性纳入国安部门所带来的新特性与挑战
17. 没有军队的国家
18. 国防改革：目的为何？
19. 南非运用军队从事政府的执法工作
20. 国家其它军事化单位：选择范例
21. 民主国家警察工作的重要特色

22. 危险的扭曲情况
23. 维持厄立特里亚(Eritrea)的治安：一个发展中的案例
24. 国会与情报单位的特殊经费：以阿根廷为例
25. 国会委员会处理机密文件的做法
26. 民营安全、军事企业以及对民主可能造成的危险
27. 国会用来确保以民主方式监督国家安全部门的工具
28. 国会监督国家安全部门的主动策略
29. 加强国会对安全议题专业知识的机制与做法：几项建议
30. 国会监督行政部门，机制与程序的共通特色
31. 有效提问的几点建议
32. 国会调查委员会的主要特性
33. 调查加拿大派兵至索马里委员会：国会对国安议题的报告
影响公众的实例
34. 国会国防或安全委员会的主要功能
35. 挪威国会外交委员会与国防委员会联席会议
36. 调解官
37. 澳州、加拿大、挪威的国防调解官概况
38. 德国国会的武装力量管理专员
39. 阿根廷个案
40. 反凌虐会议的选择性议定书，增加拜会安全机构的机会
41. 紧急状态：目的与原则
42. 同时维护安全与民主
43. 扭曲后产生的严重后果
44. 联合国安全理事会对于美国九一一恐怖攻击事件的响应

45. 对抗恐怖主义
46. 自动化处理个人资料时，保护个人隐私之协议（ETS 第 108 号）
47. 联合国对于营造和平、维持和平、执行和平与建构和平任务之定义
48. 联合国配置维和作业程序之步骤
49. 和平任务之「接战准则」
50. 联合国的维和部队训练
51. 预算：民主治理的主要工具
52. 为何国会应在预算编列的过程中积极参与？
53. 世界各地及所选国家的国防花费与国家生产总值百分比比较表
54. 计画、设计及预算编列系统（PPBS）
55. 国防预算的基本元素：以 2002 年西班牙国防预算为例
56. 安全预算透明化的主要障碍
57. 安全预算分类的三种层次
58. 影响有效监督安全预算的主要问题
59. 2001 年部分东南欧国家的预算编列
60. 审计部门
61. 英国国家审计办公室在国会监督安全部门中的角色
62. 乔治亚国会与预算控管
63. 欧洲议会对于军队专业人员协会，会员权利的建议
64. 德国军队的领导统驭和公民教育：“Innere Führung”（内部领导）原则

65. 执法人员的行为规章
66. 欧洲安全合作组织对于政军安全观的规范（1994）：特色
67. 人事管理：国会议员的关切焦点
68. 世界各国兵役
69. 义务役中的骚扰
70. 联合国人权委员会 1999 年第 77 号决议案：认知反对服役
71. 替代役：瑞士之例
72. 国会议员应当关心武器采购的原因
73. 薄弱或太具野心的武器采购政策，或是高度保密的采购过程可能会导致……
74. 荷兰的国防采购政策：国会监督范围
75. 武器输出入：定义
76. 武器输出入的区域安排
77. 让武器制裁更精明：国会可以做些甚么
78. 交易过剩武器：裁减军备的负面副产品
79. 小型武器交易的数目估计
80. 联合国反制非法轻、小型武器交易行动：国会议员的焦点
81. 国会在武器输出管制上所扮演的角色：欧盟国家透明与负责的态度

第一篇

安全概念与角色的演变： 国会面临的挑战

第一章

变迁世界中的安全变化

过去十年，全球安全环境已大幅改变。旧日的威胁虽已远离，但新的严厉挑战却接踵而来，也因此刺激了安全、冲突与和平概念的新思维。

民主制度中的和平与安全

并非所有的冲突都对和平与安全产生威胁。对各种议题各有主张或持反对意见，在一般社会上是有常有的事。在民主社会中，「自由表达」让人民的意见有效地传达给民选代表，这些民选代表接着透过公开辩论，来讨论并解决人民的要务。这种程序能使得民主国家消除冲突，寻求可实行的妥协，以获得大多数人民的支持。过去经验显示，如果民主制度运作不良可能导致紧张情势升高，在紧张情势不能控制的情况下，即会演变成暴力冲突。由于民主制度本身就有化解冲突的机制，在本质上，民主制度与和平及安全是相连的。

这种关联性因为下述理由而更为明显：一般认为，安全本身并不是目的，而是人民的福祉，而植基于有效国会运作的民主制度，最能赋予这种理想实际的意义。

「只有当国家、民族、地区与社群的主权来自于真的主权—亦即来自于人的主权，它才合理。」（哈维尔）

当国家安全把焦点从保护国家转变到把个人与社会放在首位时，「国家安全」就变成「人类安全」。实际上，这种想法已经使各国把她们响应威胁的责任扩大到下列事项：

✓ **预防行动：**主动预防冲突，例如以人民为中心的解决冲突

与建立和平的行动；

- ✓ **干预**：在极端特殊的情况下，其它作为均告失败时，—— 干预国内冲突，以便保护那些身处险境的人民；
- ✓ **发挥作用的行动**：救援行动在内战期间或内战后是必要的，其目的是提供那些饱受战火摧残的人民协助。这包括为流离失所的百姓搭盖营帐、为难民提供庇护或提供救援。

从军事安全到全面安全

这种把焦点从纯粹军事安全考量转移到「人类安全」上，事实上是将整个安全的概念更加扩大延伸。人们愈来愈认为，处理安全议题，应该采取一种将非军事因素纳入考量的、更全面的方式来处理。

说明方块一

当今其它的安全威胁，是单一抑或是多种合并的威胁

.....

- ▷ **政治威胁**：例如国内政局不稳、政府无法发挥功能的国家、恐怖主义及对人权的侵犯。
- ▷ **经济威胁**：例如贫穷，穷国与富国的差距持续加大、国际金融衰退、邻国经济强大或不稳所造成的冲击，以及剽窃行为。
- ▷ **环境或人为威胁**：例如核子灾难、全球生态环境的改变、土地无法耕种或水资源耗竭、食物或其它资源的缺乏。
- ▷ **社会威胁**：例如少数族裔与多数族裔的冲突、人口过剩、组织犯罪、跨国走私毒品、非法交易、无法控制的大规模移民与疾病。

将安全的概念扩大，具有能更广泛了解威胁安全的因素及所需因应作为的优点。其缺点则是，包括所有可依法行使武力

、下达用武命令或威胁使用武力以保护国家人民的国家安全单位，在非军事区域活动时，拥有过大的权力。此外，这些国家安全部门不见得有响应这些新挑战的专业。

从单一国家的安全到各国间的安全合作

国家安全不能仅靠己力，而需藉由各国相互合作才能达成的概念已相当古老。19 世纪，权力平衡的做法十分盛行，到了 20 世纪，集体安全组织则大行其道，例如国际联盟、随后组成的联合国及具有集体防卫特色的北大西洋公约组织。

冷战结束后，国内冲突发生的情形大幅上升，而最近恐怖主义则时常成为头条新闻。全球化已经使得各国包括安全领域的相互依赖日益加深。现今，某国家的安全威胁很容易地便会影响其它国家，破坏区域的稳定甚至世界和平。这一新的现实，加上更广泛的安全问题，使得国际安全合作更有必要。

说明方块二

不同种类的安全协议

▷ 集体防卫(Collective Defence)

集体防卫的定义是两个或两个以上的国家，同意在对方遭到外力攻击时，从事彼此协助的协议。这种防卫协议最显著的例子是北约以及美洲国家组织。

▷ 集体安全(Collective Security)

在此一体系中，共同体的成员同意不使用武力相向，并在任一成员遭到共同体内其它国家武力相向时，提供协助。这是国际社会对违反国际和平行动采取有力响应的一种体系。集体安全不像集体防卫，它是针对共同体内其它国家发动攻击所采取的响应行动。联合国就是一个集体安全体系的典型例证。联合国宪章 41 及 42 条中明示，不论是以非军事或军事力量遏阻

，国际社会理应对破坏和平者施压。

资料来源：SIMMA, Bruno,联合国宪章,1995

▷ 合作安全(Cooperative Security)

合作安全结合集体安全以达全面性安全，可以被界定为一种追求安全的广泛方式。它包含多种层面，强调安全的再保证，而不只是吓阻；是包容的而不是排它性的；对会员数目并没有限制；倾向多国主义而非双边主义；并非独厚军事方式而忽略非军事手段；认为国家是安全体系的主要行为体，但接受非国家行为体扮演重要角色；不要求也不排除成立正式的安全机构；最重要的是，强调养成多边对话的习惯。

资料来源：Evans Gareth:「为和平而合作」,1993

「集体防卫的协议」是影响最深远的合作型式之一。此外，较松弛的安全合作也见于各种没有正式军事组织或超越军事组织的双边或多边协议中。

加入安全合作组织，尤其是加入集体防卫组织的决定，会强烈影响一个国家的安全情况。原则上，这种合作可加强国家安全，因为它确保会以「集体武力」对抗威胁。然而参加的会员必须付出代价，必须按照联盟的目标和要求做自我调整，因此会限制在确立其国家安全政策时的选项。此外，由于决策的过程有一部分从国内转移到国外，也会影响到该国国会的监督。

第二章

国会监督的关联性

一般咸信，国家安全政策理应由行政部门负责，因为它们具备必要的知识并且能快速采取行动。国会则被认为比较不适合处理安全问题，尤其是由于国会的程序旷日费时，并且缺乏获得资讯与专才的管道。但是就像任何其它政策问题一样，国会都被赋予审查与监督行政部门的责任。至少有四点理由说明为何国会对国安事务的监督是重要的：

它是民主制度避免独裁统治的基石

前法国总理克利蒙梭(Georges Clémenceau)曾说「战争这种事关系太重大了，不能放手让军方去主导」，这句话除了幽默的一面之外，也让我们想起，在民主社会，人民代表掌握了最高权力，没有一个单位可以排除在他们的掌控之外。一个国家若是无法控制国家安全机构，尤其是无法掌控军队，这个国家至多只会被认为是民主尚未发展完成，或是一个正在朝向民主发展的国家。

根据备受各方尊崇的美国学者达尔(Robert A. Dahl)的说法，他认为「政治最根本并且应坚持的问题是避免独裁统治」。国家安全部门负责处理国家核心问题之一，需要制衡的机制来平衡行政部门的权力。因此，国会监督国家安全部门就成为国家阶层权力分工的重要一环。并且如果国会监督的执行成效良好，就可限制行政部门或总统的权力。

既然接受人民的纳税，就需接受人民的监督

到目前为止，国会控制行政部门最重要的机制之一就是预算。早自西欧有议会以来，国会就要求要对国家政策事务有发言权。他们采用「既然接受人民的纳税，就需接受人民监督」的概念，由于国家安全部门各组织的支出占国家预算相当大的比例，因此国会监督国家的有限资源是否有实效、有效率地运用就非常重要。

为国安问题建立法律的准据

国安问题的相关法律实际上是由行政部门起草，然而国会议员在审核这些草案时扮演很重要的角色。如果需要，他们可以建议行政单位针对法案进行修订，以确保所提法律细则能適切反应出安全的新思维。此外，国会也必须注意，这些法律不是只徒具虚文，而是要全面实施。

民众的桥梁

行政部门不见得完全了解人民关切的首要安全议题。国会议员由于经常与民众接触而能确定其观点，因此他们可在国会里提出人民所关切的问题，并检视这些关切的问题是否反映在国家安全法规与政策之中。

国会监督国家安全部门的挑战

国会监督至少面临三方面的挑战：

- ✓ 保密法规可能会影响国会对加强国家安全部门透明化所做的努力。尤其在新兴民主国家或饱受冲突摧残的国家，保密法将限制或阻碍国会监督安全部门；这主要归因于没有立法保障资讯自由。
- ✓ 国家安全部门是一个极为庞大复杂的体系，而国会议员必须监督像武器采购、武器管制以及军事单位战备整備等议

题。然而并不是每位议员都有充分的知识与专业，能有效处理这些问题。他们也可能没有时间或机会精进这方面的知识，因为国会议员的任期固定，而且不易在国内、外取得专业资源。

- ✓ 如果强调国际安全合作而导致国会无法参与决策的制定过程，则可能会影响国家安全政策的透明度及合法性。因此国会要能在国际议题上提供意见、参与并追踪这些国际问题的辩论与决策。

第三章

国会与其它国家机构的角色与责任

责任分担

虽然国会与政府在国安事务上扮演不同的角色，但它们都有责任保持国家安全部门的良好运作。这种分担责任的想法也适用于政治领袖与军事领袖之间的关系。政军双方不应被视为目标各异的敌手，它们反而彼此需要，以完成一个有效、全面并以人民为主的国安政策。因此民主的监督也包括高阶军官与政治领袖间基于信任、开放沟通与相互包容下所进行的对话。这种定期的意见交换有附带的好处，既可预防政治人物与军事将领彼此疏远，更有助于团结稳定。

角色的区分

国家的行政、立法与司法三个部门在国安政策上扮演重要的角色。在说明方块三，我们试图简述这三个部门的职掌；行政部门项下又分国家领袖、政府与参谋首长。本表的目的是概述各部门可能的职掌，因为各国的政治体系各有不同，因此这并不代表所有国家的情况（请参阅第六章）。

除了国会、司法与行政部门之外，公民社会对于国安政策的制定与实施也做出非官方的重要贡献，而媒体的贡献则是告知民众，国家行为体的意图与行动（请参阅第 6 章）。最后，调解官（请参阅第 16 章）与审计长（请参阅第 24 章）的职务单位在监督国安政策的执行与适当预算的运用上也扮演重要角色。

政治责任

国安单位应对国家的行政、立法、司法部门负责。

- ✓ 行政部门透过政府中央、区域或地方阶层直接掌控，并决定预算、指导大纲及安全机构活动的优先级。
- ✓ 立法部门则藉由通过界定并规范国安机构及其职权的法律，并辅以采取相关的预算拨款来执行国会监督，这种控制也可以透过包括成立一个国会特别调查委员会或特别设立一个任务编组，以便对于民众提出的问题展开调查。
- ✓ 司法部门则监督国家安全机构，同时也可针对犯法的执勤人员，在必要时进行民事或刑事的起诉。

说明方块三					
与国安部门相关的国家主要单位之可能职掌					
	国会	司法		行政	
			国家领袖	内阁	首长
最高指挥权	在某些国家是经由国会辩论或由国会任命最高指挥官	宪法法庭评估由总统或内阁担任总司令是否符合宪政体制	在某些国家，国家领袖只是虚位元首，而在某些国家则有实权，例如战时最高指挥官	政府在战时是最高军事指挥官	某些国家只有在战争期间才有最高军事首长一职，某些国家为常设职务
国安政策	辩论并批准国安政策构想，		签署国安政策相关法律	提议并实施国安政策	建议政府，并规划、协助、

	制定法令				实施国安政策
预算	批准预算			提出预算	建议政府
国防法	采用法案	宪法法庭解释国防法是否合乎宪政	签署颁布的国防法	提议法案并采纳附属法	建议政府；实施国防法
人事	在某些国家国会有权批准重要人事任命	判断他们的行为是否合法	任命重要指挥官；批准人事计画	任命重要指挥官	对人事计画提出建议；实施人事计画；任命低阶指挥官
采购	审阅或批准主要武器采购计画	法官对触犯贪污或采购法进行审判		提出武器采购计画	建议并实施武器采购
海外派兵与接受外国部队驻扎国内	事前批准；事后批准，或不批准	判断他们的行为是否合法		协调国际参与；决定是否海外派兵或接受外国部队驻扎国内	作战指挥
国际条约、结盟	批准		完成国际条约的签订	负责国际协商	对政府提供建言

如前所述，各国这三个部门的角色可能不尽相同，然而很明显地，权力分享的体系自始至终是存在的，这可检视预防国家安全部门滥用政治，并达到制衡的目的。我们必须谨记，许多国家的政府倾向在国安事务上扮演主导的角色，因此能授予国会有效监督的权力与资源就非常的重要。

这一点在面临新的安全挑战（请参阅第 1 章）时，对促发公共机制以重新界定其角色，尤其重要。

民主与国会监督的原则

由于安全与国防被视为是国家主权的范畴，国际上对民主与国会监督并没有公认的标准。但还是有一些区域的标准，例如欧洲安全合作组织（OSCE）的行为准则（请参阅说明方块六十六）。民主社会也有规范军文关系的一些原则：

- ✓ 国家是社会中唯一合法行使武力的行为体，而负责国家安全的单位必须向合法的民主当局负责。
- ✓ 国会有权要求行政部门对国安与国防政策的研拟、实施与检讨负起责任。
- ✓ 国会在授权与审查国防安全支出上，有独特的宪政角色。
- ✓ 国会是宣布、解除紧急情况或战争情况的关键角色（请参阅第 18 章）。
- ✓ 政府部门采用的优质治理原则（请参阅说明方块四）及法律规定，也适用于国家安全部门。
- ✓ 国家安全部门的人员如违犯国家法律或国际法，将各自向司法法庭负责（有关民、刑事的违法）。
- ✓ 国安部门的组织在政治上应保持中立。

说明方块四

优质治理对民主监督国安部门是一重要的价值

「优质治理是一种可预期的、开放及开导型的政策制定，其行政体系富有专业特质，施行的政务是要加强民众的利益、法律的规范与透明的作业过程，并且有强力的公民社会参与公众事务。反之，恶质治理的特质则是独断的决策、不负责的官僚体系、不能执行或不公正的法律制度、行政权力的滥用、公民社会并没有涉入公众的事务、以及普遍的贪污腐化。」

资料来源：世界银行,1994 政治管理：世界银行的经验

第二篇

监督国家安全政策

第四章

拟定国家安全政策

要素

国安政策展现出政府处理国家安全的方法，以及如何达成所要求的安全。国安政策包括攸关国内外安全的各项安全部门重要决策，根据既有的做法，为军方提供原则性的指导，并在该国所处的国际规范和地区规范下研拟而成。因此国安政策的拟定不只是根据国家安全的需求与优先工作的认知，也受到各种外部因素、压力与承诺的影响。各国的国安政策都是要满足国家宪法或宪章所含价值与原则的要求。

说明方块五

探究国安政策

辩论或批准国安政策的文件或在特殊情况下辩论是否实施这些国安政策时，代议士应注意下列问题：

- ✓ 我们需要保护社会免受哪种威胁与风险？什么价值或谁的价值需要被保护？因此，我们需要那一种安全？
- ✓ 国安政策是否包括检讨造成威胁的新风险？例如组织犯罪与恐怖主义。
- ✓ 如何确定国安政策符合国际人道主义与人权的法律与原则？
- ✓ 到达何种安全程度才算足够？
- ✓ 怎么做最能达成国家安全：加入联盟？保持中立？
- ✓ 国家安全部队最可能采取的作战型态为何？仅只是防卫作战，还是参与维和行动？
- ✓ 我们必须具备什么手段？哪些部门必须纳入才能达到所

要求的安全程度？这项任务要持续多久或在何种情况下执行？

- ✓ 多久重新检讨一次国安政策？
- ✓ 会产生何种财政或经济的影响，纳税人要准备支付多少钱？
- ✓ 国安政策及其执行会对外交关系和区域稳定产生何种冲击？
- ✓ 有关大规模杀伤性武器的问题，目前的实际情况以及未来的国家战略为何？

一般而言，国安政策的实践除了要有政策的文件之外，也包括许多部会的参与。因此，国家在研拟全面性的国安策略时，纳入相关安全单位的意见就非常重要。唯有如此，才能让政府以一种整体、全面的方式处理安全的各项问题。所谓的新危险，例如恐怖主义与国际犯罪，尤其需要统合作为以尽全功，因为对抗这些新的威胁需要包括军方、财政部、警察、边防与情报等单位的参与。

国会参与的重要性

在这种背景下，请谨记国会的任务是代表人民的利益与其所关切的问题，因此国会参与国安政策的拟定，并且以透明的方式批准国安政策是有许多理由的：

- ✓ 国安政策影响人民的生活、价值与福祉，因此不应由行政部门或军方单独决定；
- ✓ 国安政策对军方及其执勤人员的未来会造成重大的影响。
- ✓ 国安政策对财政有重大影响，与纳税人的金钱有关；
- ✓ 除了财政支出之外，安全措施可能限制百姓的自由，对民主有重大影响，因此国会必须确保这些措施在各个时期都

符合适切的国际人道法，（尤其是日内瓦公约及两项议定书）与人权法（尤其是全球人权宣言，以及国际公民权与政治权公约）。这些公约明文规定某些权力在任何情况下都不得遭到损害（请参阅 18-20 章）。

国会在国家安全政策制定阶段的角色

就国会而言，辩论国家安全政策不应只是单一事件，而是在政策制定的研拟、决策、实施与评估的四个阶段逐步发展而来。虽然国会不应干预行政单位起草并执行这项政策的权责，但这个过程应尽量透明化并广纳各方参与，如此才能使参与的各方，如国家安全机构本身与军工企业，达成一个适当的平衡。在过程中，国会应该运用各种可行的机制让行政部门了解民众关切的安全事务与期望。这些机制包括提出口头和书面质询、提案、调查、小组听证会、白皮书、派代表进驻各部会等（请参阅第 14 章可运用到国家安全部门的国会机制）。

政策的研拟

在所有议会体系中，国会在新国安政策的拟定阶段所扮演的角色相当有限，这项任务主要由适当的政府部会负责。然而国会与国会议员在查明现有政策是否满足人民的需要与期待，并在必要时要求修订的情况下，扮演重要的角色。

国会的角色不应被限制于，仅在政府提供的相关文件上表示接受或否决。政府应该在政策制定的过程中尽早征询国会的各相关委员会，如此才能对政策及立法提供能反映国会各方的意见。这项作为不仅能在政策制定过程初期传达人民的关切事项，也能确保这些文件在送交国会审议时，能在正面积极的气氛下进行辩论。国家的最高利益应超越国会内多数决与反对意见之间的权力关系，也不应阻挠国家安全文件在议会以民主的方式宣读。在这种精神下，国会应该能提案修订提交的文件。

决策

国会在决策阶段有能力也应该扮演重要的角色。尤其是国家安全政策的文件，一旦送交国会，这项文件便成为「国会的财产」，国会对它有直接的责任。因此国会必须有充裕的时间深入研究，并且拒绝被迫快速通过这些提案。国会可以同意政府所提的新政策和法案，或否决并建议修改。我们再次强调，在此一阶段，国会应采取主动并运用影响力，若不满意已送交的文件则建议改变。国会辩论与决策期间应注意的主要问题在本章稍早已经提及。在这个时期，国会通常是透过对预算的拨款来发挥它最重要的影响力，（请参阅第六篇财政资源一章），而且国会也可安排相关委员会举办个别的辩论，并对各个与安全相关的拨款及整个国安政策的预算进行投票，以提升影响力。国防计画必须及时拟定以送交国会审查，并且应该与预算要求有明确的关联。

国会在提升人民对该项政策的支持度并确保政策最后通过的合法性上，扮演关键的角色。因此国会对国安议题进行辩论时，是否透明化就非常重要，而且国会的辩论与听证会是否向民众与媒体开放也是重要至极。

执行

就国家安全而言，国会的责任绝不仅止于采用一项政策法案或预算，它也应严格执行监督与审查的功能。在执行阶段，国会应运用一切可用的工具（参阅第 14 章），以及在其它监督机构的协助下，例如国家审计局（请参阅 24 章），对政府的各项活动进行详细的审查。

国会也可以发挥影响力，尤其是以相关预算拨款的影响力来监督政府，并审查审计单位进行成效稽核与法规遵循稽核的技术与专业能力。

政府在面临重大变动或危机而需要国会批准行动的情况下，例如派兵至海外（参阅第 22 章）或宣布国家进入紧急状态时（参阅第 18 章），国会可以干预。此外，如果政府犯了严重错误，国会也可进行干预。在这种情况下，国会通常会提出质疑，在极端特殊的情况下，国会可下令特别调查。

评估与经验教训

在民主的环境下，政府有责任评估其政策的适当性，并向国会提出包括质与量的评估报告。对国会来说，这项评估报告一定要包括对拨发预算的实行成效与数据进行审查。尽管评估报告延迟送达，仍可做为确认现行政策是否适当或研拟新政策的参考。只要是活力充沛的公民社会，非政府组织也会进行它们的评估，例如对执行和平任务的评估，对采购重大、昂贵的武器系统以及国防部的人事制度(尤其是征兵制度)进行评估。国会也可以委请顾问进行特别的绩效审查。

身为国会议员，您能做什么？

政策上

- ▷ 确保国安政策、作战准则、国防计画与预算需求上有合理的连贯性。
- ▷ 如果情况允当，尤其是比较过其它国家类似的情况后，在国会提出国安政策是否符合当前情势的需求，或提问，是否能以最新发展出的知识更新安全政策。请参阅第一篇演变中的国安政策与行为体。
- ▷ 国会应就国安政策的研拟、决策、施行与评估的各个阶段立法规范，并明确界定国会在这个循环的四阶段中所扮演的角色。

相关问题上

- ▷ 请确定当您在确立或调整国安政策的过程中，说明方块五有关国安政策的各项问题是否大部分都处理了。

第五章

国家安全政策与国际规范

国际原则

国际条约对国安政策的确立有时是一种限制，却也加强了国安政策的选项。全世界大多数国家是联合国的会员，因此受联合国宪章第 2.3.及 2.4.条款的约束，这些条款是：

「所有会员国在解决争端时，必须采用和平的手段，不会危及国际和平与安全并以公正的方式行之。」

「所有会员国在处理国际关系时应避免威胁或以武力对抗任何其它国家的领土完整与政治独立，或采取不符合联合国设立宗旨之手段。」

此外，一些国际惯用原则也提供参考的架构。联合国大会的 2625 号宣言(XXV)论及有关国家之间友好关系与合作的国际法原则（1970），被视为是体现联合国宪章的真正精神，因此联合国所有会员国都受其约束。宣言中有八项不可分割的平等原则，分述如下：

第一条：应避免威胁或使用武力

第二条：和平解决国际争端

第三条：不可侵犯他国的疆界与领土

第四条：人民自决的权利，以及和平居住在国际承认并保证的疆界领土上的权利

第五条：国家主权平等并且不干涉内政事务

第六条：尊重人权

第七条：国家与国家相互合作

第八条：践履笃行国际法下应承担的义务

针对国防与安全的多边条约

在安全领域中有各种多边条约，这些条约主要范围如下：

（本文针对各领域仅列举大端）

规范世界安全的条约：联合国宪章

规范国际或非国际武装冲突的国际人道法条约：1949 年的四项日内瓦公约，包括两项在 1977 年签订的附加议定书。

有关不同型式武器的国际条约及其规则：反弹道飞弹条约、战略武器裁减条约、地雷公约、Tlatelolco 条约等。

建立与安全议题有关的区域组织的国际条约：美洲国家组织宪章、欧盟条约、欧洲安全合作会议决议条款、非洲联盟成立法案。

区域军事合作及协防条约：北大西洋公约组织条约、和平伙伴协议、西欧联盟条约、美洲国家互惠协助条约。

各国批准国际条约的理由是要厘清国际行为的原则，其目的是加强国际与区域安全，并增加该国的双边或多边合作，通常这些条约的协调过程是透过该国的外交部来执行。

友好、合作与军事互助条约或双边协议

当我们要描述出一个国家的安全政策时，双边条约也扮演着重要的角色。双边条约由于只牵涉两个国家，因此在协调谈判该条约的条款时，可就有关国家的特定价值、情况与需要尽可能地详细订定。美国与前苏联的战略武器裁减条约(START)就是一例。

这种条约的作用不仅是用来表达友谊与没有侵略的企图(例如美国与前苏联在 1997 年签订的双边友好合作互助条约)，也有助于解决军事合作的实际案例，包括某些同意部署部队及武器到国外的案例。1990 年代，俄罗斯与其它前苏联共和国

签订的几项双边军事合作条约就属于这类性质。

这些条约也包括在必要时提供实质的军事协助。在这层关系下，1994年的民主伙伴宪章可视为是1992年美国与哈萨克协议的延伸。该协议开启两国发展双边军事关系之路。

整体而言，双边条约可视为略述外交安全政策、加强友邦关系及解决实质问题的工具。国会对于通过这些条约与大范围修订其内容(好让行政部门事后协商)比对传统多边安全条约有着愈来愈决定性的地位。

国会与民众参与的重要性

对那些民众和国会鲜少参与国际条约批准过程的国家，应鼓励他们的参与，以增加民众的支持。原则上，国会在不知情或者不同意的情况下，行政部门便无权缔结秘密条约或双边协议。凡是会影响国家主权、领土与国际地位的国际协议，必须经过国会的辩论与同意。

在某些国家，例如瑞士，重要的条约还要经过民众的公投，如此一来才能确保国家外交政策在做重大改变时，确实有公民社会的参与。在瑞士，公投(请参阅说明方块六)会在批准条约之前举行。

说明方块六

直接民主与国际条约及其它重大协议之批准：以瑞士为例

在瑞士，联邦国会、联邦委员会(亦即政府)以及大众都会参与国际协议的批准过程。国家重大协议不仅要通过国会的辩论，而且也要经过大众的辩论。社会可藉由公投表达对协议条约的意见。此外，藉由公投，瑞士社会也可授权联邦委员会展开或停止商议未来的协议。如果政府想加入集体安全组织或是

加入超越国家的共同体，必须公投(联邦宪法第 140 条第二款)。

身为国会议员，您能做什么？

在条约的协商上

- ▷ 要确保国会或国会相关的委员会做到：
 - 参与协商的过程应将不同政治倾向的国会议员均纳入协商小组。
 - 接受公民社会针对议题的建议，尤其是相关研究单位及支持那些议题的组织所提出的建议。
 - 能正式并实时地向政府表达国会的观点，以确保人民所关切的事务与期望都已经纳入考量。

影响分析

- ▷ 国会能获得条约中长期对政、经、社会、环境或其它领域潜在冲击的详尽分析，并加以讨论。

批准

- ▷ 确保国会在适当的时刻批准条约。
- ▷ 可藉由修订国内的条款，或是在必要及可能的情况下，对国际协议做出保留条款或解释条款，以确保即将被批准的条约不与国内法抵触。

审查保留条款或解释条款

- ▷ 对于贵国所定的保留条款或解释条款必须持续检讨其效力，以做为定期审查国家安全政策的一部分工作。

第六章

公民社会与媒体的角色

相对于日益庞大与愈趋复杂的国家安全部门对国会所带来的更大挑战，国会通常缺乏能有效帮助监督安全部门所不可或缺的资源与专业人员，以致于出现了许多其它的团体，以补足国会的角色。尽管国会仍保有要求政府负责的最高职责，仍然需要公民社会与媒体在国会设计的架构下，协助国会对安全部门进行监督。

公民社会

公民社会一词是指介于国家机构与私人生活或社群之间的自治组织。它包括各种各样的志工团体和社会运动，例如代表各个不同社会利益与活动型态的组织与团体。下面几段会讨论，为什么公民社会在对于确保国家安全部门负责上应担任某种角色、这个角色内容是什么、以及公民社会如何对国会监督做出贡献等。

公民社会与民主

公民社会对于民主化的进程以及民主制度的运作扮演着愈来愈重要的角色，它也是一种表达民主的方式。当政治领袖决定公共支出与国家政策时，它能积极地提醒政治领袖，将各种不同的需求与利益纳入考量，这就是为什么活跃的公民社会是民主的基本条件。它有可能对国家权力提供一种制衡的力量并抗拒独裁，也由于它具备多元的特性，可确保该国不会成为少数利益团体的工具。

公民社会与国家安全部门

公民社会团体，例如学术机构、智库、非政府人权组织和研究政策为主的非政府组织，可以积极影响相关国家安全部门的政策与决定。政府可以鼓励非政府组织参与国家安全、三军部队、警察以及与情报有关的公开辩论，进而加强政府的透明度。

非政府组织与研究机构针对国家安全部门所扮演的特殊角色与其意见提供

非政府组织一般来说是民间非营利性的组织，针对特定议题，代表社会的期望与利益。至于研究机构，可能是独立于政府之外的非政府组织或是与政府有关的组织，例如，由国家提供经费的研究单位。

非政府组织与研究单位可藉由下列事项加强对国家安全部门的民主与国会监督：

- ✓ 向国会、媒体与大众公布它们对国家安全部门、军事事务与国防议题的独立分析与资讯；
- ✓ 监督并鼓励在国家安全部门内尊重法制与人权；
- ✓ 将对整个社会重要的国安议题纳入政治议程；
- ✓ 提供训练课程与研讨会，以协助建立国会的能力与能量；
- ✓ 对国家安全政策、国防预算、采购与来源等项目提供其它选择的专业意见，鼓励公开辩论并研拟可能的政策选项；
- ✓ 对国安决策及执行方式提供回馈意见；
- ✓ 教育民众并促进公共领域的辩论。

拉丁美洲公民社会的参与正足以显示非政府组织与研究中心在监督国安部门时可扮演的各种角色（请参阅说明方块七）。

说明方块七

拉丁美洲的公民社会

公民社会的角色与重要性之实际说明

1980 年代末期到 1990 年代，拉丁美洲出现许多公民社会团体，它们的目标是改善百姓与军队的对话，因为当时新当选的文人政府正试图重建三军部队。这种对话有助于打破军队与外界的隔离，并在公民社会、民选官员以及军事首长之间开启专业的交流。这些团体扮演了一个重要的角色，它们是安全与国防事务民间专业与技术协助的主要提供者，并且肩负了审查军事政策与预算的重责大任。

例证

阿根廷的「SER en 2000」就是一个例证。

这个公民社会团体在 1990 年的一次军事政变后成立，最初是一个促进公民社会、政党与军队代表对话的空间。这些对话形成一个重要的基础，使得该组织在设计与草拟关键法规时能够提供民间的意见，后来这些草案便形成阿国国防政策的架构。

同样地，在多米尼加共和国，民间的安全与国防事务专家也参与 FLACSO 组织，与军队共同研拟了一项改革警政事务的法案，之后并在行政单位与国会讨论此项法案时提供建言。拉丁美洲许多这种团体与国会的国防安全委员会紧密合作，以加强立法机构监督军队运作的人员与技术能力。

秘鲁的政策战略研究中心(IDEPE)针对国会议员及国防委员会工作人员，提供有关军事预算与行政事务的训练。

瓜地马拉的 FLACSO 也协助国会对影响军事的法令进行分析与讨论，包括情报改革与兵役制度。

缺乏民间专业人才

拉丁美洲仍然缺乏国防与安全领域的民间专家，而可能影响行政与立法机构企图监督军事事务时的成效。然而短期而言，公民社会团体可藉由协助国家机构以及训练更多干部来弥补这项缺失。

网络

为达此目的，SER en 2000 最近将研究国防与安全事务的智库与非政府组织组成一个地区的网络，这个网络 RESDAL (www.ser2000.org.ar)已经建立一个有关国防与安全事务的文件法规数据库，并举办各种计画让民间人士可以进行研究和参访这个组织。

资料来源：Chris Sabatini, National Endowment for Democracy Washington D.C. 2002

媒体

独立的媒体通常有助于民众及其代议士在充分了解资讯的情况下做决定。它们有助于监督政府的三权机构并能影响公共辩论议题的内容与品质，这些辩论转而会影响政府、企业、学术界以及公民社会，因此自由的媒体是民主社会的组成要项。

说明方块八提到，试图批评政府的记者所可能遭遇的重大问题，所以确保记者的安全是媒体自由的必要条件。

说明方块八

新型战争：新闻自由的严厉挑战

「全世界将近有三分之一的人仍然生活在没有新闻自由的国家，我们必须区分出哪些是在战争中没有被认出记者身

分而遭杀害的记者，哪些是因为调查或撰写有关揭发暴政、贪污、不公、犯罪以及诈骗等敏感问题而惨遭故意杀害的记者。这种新型态的战争不是传统的两军对峙，而是介于种族、意识形态、宗教或仅仅是犯罪利益之间的战争，使得新闻报导更加危险。但是在这些冲突中，新闻记者的受伤或死亡并不都是纯然的意外，有时战斗人员，甚至是正规部队会因为记者目睹他们的所作所为而故意将这些记者当成攻击的目标。」

资料来源：Reporters Without Borders, 2002 年度报告

对于那些媒体不独立于政府机构的国家，统治者很可能为了宣传的目的而滥用媒体。在这种情况下，媒体当然无法加强国家安全部门的透明度以及对民主的监督。

由于网际网络的普遍，民众获得官方资讯的可能性越来越高。过去十年趋势显示，官方的资讯已更加透明并且对民众负责，民众也可取得官方的资讯。我们应该鼓励这种趋势，因为这有助于让民众知道更多资讯，对重要的公开议题有更高品质的辩论，最后会导致更好的管理。但网际网络也有缺点，它会被激进份子团体用来散播情绪，例如种族歧视和仇视犹太。在最近的几次冲突中，其它的新闻媒体，例如广播电台，为激进份子团体提供了一个平台，在社会不同团体中制造仇恨的气氛。

收集并传播有关安全议题的资讯

从一个民主及优质治理的角度，媒体有权收集并传播有关公众利益的安全问题资讯，也有责任提供符合真实、准确及公平标准的新闻。

媒体能够协助政府与国会向大众解释决定与政策，因为百姓有权被告知并具有充分知识地参与政治上的进展。例如媒体

在民众知的权益上，可传播谁担任负责国安事务的公职、政府采取哪种国安政策、海外部署部队、采取的军事准则、采购、条约与协议、所涉及的人事、先有安全上的挑战，后有相关的辩论等。但是如果这些讯息牵涉到机密事项，媒体也应自行对这些资讯实施新闻管制。

媒体与安全相关议题的立法

各国都有适当的法令处理新闻自由的议题，这项原则纳入全球人权宣言第十九条，说明如下：

「每一个人都有自由表达与发表意见的权利，这项权利包括拥有意见的自由而不受干涉，可透过任何媒体寻找、接收、并透露资讯及想法，且没有国界的限制。」

目前国际上并没有如何达成并保护这种自由所一致认定的纲要，值得注意的是，上述的国际原则并不具备强制性，没有可参考的、与安全议题有关的一般限制。

说明方块九

2001 年九一一事件之后的新闻自由

每年的 5 月 3 日是国际新闻自由节。2002 年这个节日的重点是，九一一恐怖攻击后各国可能加强的国家与国际安全措施，对新闻自由可能产生的冲击。

联合国教科文组织主任 Matsuura 说：「面对恐怖主义，基本的新闻自由与更周详的安全措施之间无疑地会产生紧张的关系，但是任何反恐行动的重点都是要确保我们自由的安全。」

资料来源： 国会世界第六期 2002 年 5 月国际国会联盟

国会与民众沟通国安议题

民主的监督，做为优质治理的原则，只有在民众了解，重大议题在国会的阶段是开放让大众辩论的，才可能有成效。如何能有效地与民众沟通国安议题，端赖国会与政府告知民众充分而准确的资讯。国会尤其应提供民众必要且实质的资讯，以便让民众了解事务目前的情况以及国会决策的结果。

对民众公开文件

国会让民众取得相关资料有效方法之一是，与政府合作或是单独透过文件或网际网络的形式，提供各种有关国家安全议题的资讯及文件给民众。

说明方块十

国会网站

时至 2002 年 5 月，全球 180 个国家当中有 244 座国会殿堂（其中 64 个国会是两院制）。就国际国会联盟所知，在 128 个国家当中有 165 个国会网站（有些两院制的国会，其参、众议院有各别的网站）。2000 年 5 月国际国会联盟委员会采行的「国会网站内容与架构的指导纲要」，可参阅 IPU 网站 <http://www.ipu.org>

以下列举可对民众公布的安全部门议题相关资讯，最好采用易于民众使用的版本：

- ✓ 重要战略文件，例如国家安全政策；
- ✓ 国防预算（不包括秘密经费）；

- ✓ 发布所有在国会中有关国家安全部门的重大辩论、决策、提案、法律等新闻；
- ✓ 针对国安议题的所有国会（及国会委员会）辩论及会议的详细情形（不包括秘密会议），并且应该包括秘密听证会范围与议程的报导；
- ✓ 出版有关国会对于国安议题的质询；
- ✓ 所有安全机构运作的国会年度报告或评论；
- ✓ 调解官或审计长针对安全部门的检讨报告。调解官可能无法公开讨论特定的调查报告，但是可被要求将调查结果呈报给特定的委员会；政府也应公开讨论，调解官或审计长向国会提交报告后，所采取的行动；
- ✓ 双边协议或多边协议的资讯；
- ✓ 国会议员个人或是国会的政党对于国安议题投票的相关资讯（例如预算、加入国际联盟、征兵议题、军购）。
- ✓ 资讯自由的立法。

方便民众参与国会的工作

单向的资讯（从国会或政府到民众）并不足够，国会应该让民众有机会就国安议题进行沟通。双向沟通或对话非常重要，理由如下：

- ✓ 可确保民众的参与及民众对国会固定的监督；
- ✓ 可增加民众对国会运作的信心；
- ✓ 对于政府不当施政进行可能的调查（例如透过国会的调解官进行调查）；
- ✓ 可确保民众的支持以及立法与政府政策的合法性，并加强民主的稳定性；
- ✓ 国会提供的讯息、听证会、监督新闻机构、电视的专家讨论以及由国会研究部门提供量身订做的委员通讯稿，都可加强双向沟通。

说明方块十一

国会与媒体

「11·欧洲议会代表大会请各国紧急考虑采取措施之目的是：

- (1) 确保包括委员会会议在内的国会运作更开放透明。这种透明的国会运作不仅是政策沟通的问题，而且是政治要务，对民主的运作有直接影响；
- (2) 充分运用传统沟通方式以及新的资讯科技，特别是：
 - (a) 尽量为媒体提供良好工作环境，尤其是国会记者；
 - (b) 确保有关辩论消息的快速传递，特别是，尽快出版官方会议纪录及一字不差的程序报告；
 - (c) 建立联机服务，使国会能与民众和记者直接透过电子媒体沟通；
 - (d) 让民众可以取得各项国会的资料，如此才能在针对一项法案投票之前鼓励民众参与辩论。
- (3) 在沟通中，妥善运用专家的建议；
- (4) 要让法律文件更浅显易懂，使非专业人士也能了解；
- (5) 采取必要的步骤，把国会本身置放在政治辩论的焦点，并指出因程序合理化而能加速决策的领域；
- (6) 在新闻部或通讯部门内鼓励集合资料群、出示法令，并为最关切这些法令的新闻界与专家们描述其特质；
- (7) 举办有关国会工作的研讨会，让国会记者熟悉立法程序以及国会的运作过程，并加强他们对国会与国际机构之间关系的了解。来自于地方或区域的新闻媒体杂志记者应该受到特别的关注；
- (8) 在网站上建立沟通的网络，使民众能够与国会议员以及国会新闻单位互动沟通；
- (9) 设法鼓励成立专门报导国会工作的独立电视频道，就

像有些欧洲国家、美国及加拿大成立国会频道一样；
(10) 透过财政支持或其它方式，协助那些专门提供高品质新闻并有可能被市场力量消灭的独立媒体。」

资料来源： 欧洲议会各国代表大会第 1142 项决议(1997)

对民主体系的长期稳定而言，公众的参与非常重要。各国民众参与的程度或有不同，有些国会允许一般民众参加委员会会议，这对于非政府组织的活动或是对立法程序有兴趣的民众非常重要。尽管这种让民众参与的做法并不是让这些民众有权干预委员会的进行，但单就他们能出现在会议中就已经是意义非凡了。

身为国会议员，您能做什么？

透过非体制内的行为体，提供国安政策意见

- ▷ 确保国会进行有关安全议题的工作时有适当的机制，能获益于公民社会代表们的意见。
- ▷ 为达此目的，在适当的情况下，应立法允许有能力的机构、非政府组织以及媒体，对能处理安全相关议题的国会内各委员会的工作提供意见。

公告周知

- ▷ 确保国会在进行有关影响安全的决策以及决策过程中，有积极主动的公共关系政策。

国家安全与新闻自由之间的关联

- ▷ 就国家安全的议题，无论在法律上或实际执行上，都应确保新闻的自由，对新闻实施任何的限制都不应该违反国际人权的原则。
- ▷ 应立法以确保适当的资讯自由。

第七章

从两性观点看安全政策

两性平等的观念最近才得到人们的关注。现在两性平等也被视为是安全议题的重要因素。其原因不仅是因为任何受武装冲突影响的，包括难民和国内流离失所的人，大部分是妇女和儿童，也因为占全世界人口一半的妇女跟男人一样有平等权利，并且在解决安全议题时可贡献很大的力量。考量妇女的才能与见解，会让我们对安全挑战的响应，采取更以人为中心并且符合人道安全的做法，因此比较能够持久。当我们追求一种两性平等的安全政策时，要从两方面着手，第一，安全政策必须处理及聚焦于两性敏感的议题上。列出各种可能的解决方法，并且引进确保尊重妇女权益的制度架构。第二，促进妇女参与各层级的决策下达以及与安全政策相关的所有领域，非常重要。

妇女与解决冲突

解决冲突、维持和平与建立和平绝不仅只与那些大都由男人直接参与的战争或武装冲突有关。在战争或武装冲突期间，妇女必须改变她们传统的性别角色，担负起通常是男人的责任，然而她们出现在和平谈判桌时，却一向被边缘化也会继续被漠视。但是大家愈来愈体认到，女人可贡献重要的技巧、观点与见解。事实上，要女人能直接参与决策过程、解决冲突与支持和平行动，需要改变人们在社会与冲突情况中对男女角色的传统看法。

说明方块十二

性别与和平进程

「任何忽视女性需求与角色的和平进程都是不自然的，因此注定不能稳定地维持下去。在冲突过后的过渡时期赋予女人权力，对于重新激活社会与经济的发展非常重要。就像男人一样，女人也是战争与武装冲突的受害者及参与者，只是以不同的方式、在不同的领域呈现。战争时期，女性参与新的活动并担任新的角色，通常负担更多责任。尽管有这些变化，女人在冲突后的重建和平工作上通常会被边缘化，不管是战争冲突后社会重建，或是在国际和平行动中拟定并实施建立和平的策略时，都是如此。」

资料来源：两性的人道安全：从边缘化到整合女性进入建立和平的工作，2001 挪威国际事务研究所

说明方块十三节录联合国安理会第 1325 号决议(2000)，强调人们应从将女性视为仅仅是冲突的受害者的观念，(包括对女性施暴与强暴做为作战的工具)，转变为，女人与男人立于同等地位，在解决冲突与建立和平、维持和平的工作中，同为参与者。这种改变意味着，必须考虑男女性在战争或武装冲突之前、之中与之后的活动与角色。亦即，两性平等和两性问题在国内外政策界定或相关立法之初就应有一席之地。

说明方块十三

从两性的观点看和平行动与和平进程

联合国安理会（……）

- 「7、力促会员国为处理两性敏感问题训练所做的努力，自愿提供更多财力、技术与后勤支持，包括那些由相关经费与计画支持的训练活动；尤其是对联合国妇女基金会与儿童基金、联合国难民署以及其它相关组织团体，提供支持。
- 8、呼吁所有参与的组织团体或国家，在协调或执行和平协议时，应采取两性的观点，特别是包括(a)在遣返、安置、重建、重新融入社会以及冲突后的重建时期，特别考量妇女与女童的需求。(b)采取措施以支持当地妇女对解决冲突所提出的和平方案与适合当地的进程。并且将女性纳入实施和平协议的所有机制当中。(c)采取措施以确保尊重并保护妇女与女童的人权，尤其是牵涉到宪法、选举制度、警察与司法等问题时。
- 15、表达以下的意愿：确保安理会执行任务时，透过与当地或国际妇女团体的咨询，将两性问题及妇女权益纳入考量。……」

摘录自联合国安理会第 1325 号决议(2000)

2000 年 10 月 31 日批准

为遵守联合国第 1325 号决议，联合国秘书长于 2002 年 10 月 16 日提交一份有关「妇女、和平与安全」的报告。这份报告讨论了武装冲突对妇女及女童的影响、国际法律架构、女性参与和平进程、维和行动、人道行动、重建以及裁武、解散军队与重新融入社会等问题。这份报告的某些情况纳入了本章未了的建议部分。

女性参加国会的国防委员会

国际国会联盟在过去连续 25 年对妇女从政的调查显示，许多国家的国防委员会中，不是没有女性委员的参与，就是参与的女性人数不够。不用说，在这种委员会里，女性很少位居主导的职位或成为副领导人。1997 年一项 IPU 的调查显示(题目为：政治中的男性与女性：仍在成形的民主)，全球 97 个国会有女性为委员会会员，但只有 3% 的国防委员会由女性担任主席。一般来说，只有 18.6% 的女性担任国会各委员会的主席。有两个重要因素可解释这种现象，第一、全球仍只有少数女性进入国会(2002 年 5 月只有 14.3%)。第二、一般人认为战争、和平与安全议题和女人较无关，这是男人的事，此种心态仍然深植于全球各地。这种看法是有问题的，因为战争一定会影响到该国全体国民，通常女人受害的程度比男人还要深。

军中的女性

女性从军在大多数国家相当普遍且由来已久，但是大都在行政、后勤与支持部队服务。这些女性在后勤的职务不仅是在平时就很重要，有时在战争或武装冲突中这些职务更加重要。相对地，女性投入部队或作战层面工作是最近才有的现象。如就各国情况做一比较，我们对女性在军队的相关资料相当缺乏，说明方块十四以女性参加北约会员国军队为例。

说明方块十四

军中女性人力比重：以北约国家为例

国家	人数	占总兵力百分比
比利时	3,202	7.6%
加拿大	6,558	11.4%
捷克	1,991	3.7%
丹麦	863	5.0%

法国	27,516	8.5%
德国	5,263	2.8%
希腊	6,155	3.8%
匈牙利	3,017	9.6%
意大利	438	0.1%
卢森堡	47	0.6%
荷兰	4,170	8.0%
挪威	1,152	3.2%
波兰	277	0.1%
葡萄牙	2,875	6.6%
西班牙	6,462	5.8%
土耳其	917	0.1%
英国	16,623	8.1%
美国	198,452	14.0%

资料来源：北约评论 2001 年夏季刊

一般来说，透过政治领袖的促成或由国家安全部门本身的发展，都可能有助于妇女应征入伍或进入军队成为职业军人。这与下列两个能个别发生的现象有关：

- ✓ 意识到必须动员全体国民来保卫并促进国家安全。
- ✓ 部队现代化，就像其它领域的活动，是受到社会发展的影响，因此部队对两性平等的观念也更加敏感。

说明方块十五

女性涉入国安政策做为两性平权主流思想的一部分

政府的国安政策可以从两性平权的观点来评断。联合国第四届全球妇女大会在北京召开，确立了两性平权做为促进两性

平等的全球策略。联合国将两性平权定义为「…各个领域和阶层的规划行为，包括立法、政策或计画，应对男性和女性所产生的影响进行评估。这个策略是要在各个政治、经济与社会范畴的政策与计画当中，从设计、实施、监督到评估阶段，不仅关照男性，也关照到女性所关心或切身经历的事。在这种涵盖各个层面的整体规划下，女性可以和男性一样享受到平等的好处，如此才能去除两性不平等。最终的目标是要达到两性平等。」

资料来源：联合国 ECOSOC Agreed Conclusions 1997/2

女性加入军队的人数愈多，可能有助于将传统的国防转化为人类安全，除了需要体力与训练的方式与作业之外，愈来愈强调研究、资讯科技(包括银行管理)与情报工作。这种趋势为女性提供新机会，在那些女性与男性一样有平等就学与接受训练机会的国家尤其是如此。

说明方块十六

女性纳入国安部门所带来的新向度与挑战

当愈来愈多女性进入国家安全部门之后，尤其是进入军、警界，让人不禁提出男性与女性是否应接受同样的训练(尤其是体能训练)与行为准则的问题。

性关系的层面也需要进行规范，到目前为止这方面还是严格排除在军队、其它国家军事化组织或警界之外。除了男女育婴假的相关问题之外，对已婚或未婚伴侣在同一单位或不同单位服役时的需求与利益也应纳入考量。

更要进一步考虑制服问题以及服装美感，甚至是否对异性吸引等：军服是否应男女同一型制？在任何情况下均采用男性的剪裁方式？

这些问题需要新的思维，除了军队之外，国家法规、其它国家军事化组织以及警察规范，都需要随着这些现代的现实问题不断演进与调整。

参与维和行动与在国防部工作的女性

诚如在北约评论 2001 年夏季刊中的资料，二次大战后，女性参与维和行动的人数一直非常少，只有少数几个国家（加拿大、匈牙利、法国、荷兰、葡萄牙）的维和人员中，超过 5% 是女性。然而根据联合国的经验显示，这些女性参与维和行动广为该国人民所接受，并对维和行动的结果有正面影响。例如，大家会更注意两性问题与暴力的问题。

任命女性为国防部长或国防副部长仍然非常少见。IPU 的全球调查显示，2000 年 3 月，所有负责国防或安全议题的部长中，只有 1.3% 是女性，而副部长和其它部长级的官员，包括政务次长，只有 3.1% 是女性(请参阅 IPU 和 UN 共同出版的女性从政 2000 一书)

身为国会议员，您能做什么？

资料

▷ 要求出示在军中各兵科、其它国家军事化组织、警察、情报单位及其个别训练中心的女性比例统计资料；也要求提供女性担任高阶与决策职位比例的资料，以及贵国与联合国、北约或其它国际机构讨论安全议题的代表团，是否包括女性在内的资料。

两性问题、冲突解决与重建^{*}

- ▷ 尽可能确保贵国协商团队的男女人数达到平衡。
- ▷ 确保在和平协议中，有系统并明确地处理武装冲突对女性造成的后果、女性对和平进程的贡献，以及女性在冲突过

后的环境下，她们的需求与必须解决的要务。

- ▷ 确保在冲突过程中，由女性所发展出来的知识、经验与能力资源能善加运用在重建过程里。

两性平等与和平任务，

- ▷ 倡议女性参与和平任务以及冲突后的重建工作。
- ▷ 确保（最好透过立法）参与维和人员以及其它各国工作人员接受文化与两性敏感问题的训练。
- ▷ 维和人员与各国人员侵犯女性人权时，是否受到惩罚，要进行监督。

政府

- ▷ 查明过去十年在国防部内，男性与女性所承担的责任是否达到平衡。查核女性在升迁的法规与实际升迁到高阶与决策阶层的机会有否与男性一样。

国会

- ▷ 查核贵国会的国防或国安委员会的组成人员（不论是以往或现在）以及女性在国会中负责工作的层级。
- ▷ 进一步查核该委员会是否重视两性议题，并在必要时，对增加两性平等及妥善处理两性敏感议题施压。

*

，这些建议取材自联合国秘书长 2002 年 10 月 16 日「女性、和平与安全」议题的报告

第三篇

安全部门的主要作业构成要素

第八章

军队

军队的存在由来已久，被认为是国家之矛与盾。说明方块十七显示在 2002 年中期，全世界只有极少数国家没有军队：

说明方块十七

没有军队的国家

有些国家没有三军部队，例如位于南太平洋的蕞尔小国，诺鲁、马尔代夫、吉里巴斯、萨摩亚、所罗门群岛、吐瓦鲁、帛琉与瓦努阿图。在加勒比海的有，圣文森与格瑞那汀斯、圣基茨和尼维斯联邦、圣露西亚、多米尼加、格瑞纳达。其它没有军队的国家有哥斯达黎加、冰岛、模里西斯、巴拿马、东帝汶、索马里（该国正在筹建军队）、安道尔、圣马利诺和海地。这些国家当中大都有准军事单位（例如国民兵和边防单位）。

军队的功能

冷战结束后，安全情势的发展对于全球的军队产生巨大的影响。军队除了被赋予新的任务之外，也被要求以新的方式执行过去的核心任务。今天全世界的军队会与下列五大功能有关：

- ：
- ✓ 保护国家的主权独立与领土完整，或是更广义地说 — 保护它的人民；
- ✓ 国际维和或执行和平任务；
- ✓ 救灾；
- ✓ 国内维安任务（在执法当局瓦解的特殊情况下，军队可协助政府维护秩序）；

✓ 参与建国（社会的功能）。

各国军队执行这些功能的程度各自不同，取决于该国的法律体系，并依照当时所认知的安全情况而定。

保卫主权与社会

尽管面临新的安全情势与威胁，军队最重要的工作还是其传统任务，亦即保卫国家或盟邦以对抗外国军队的侵略。这项任务不仅包括保护国家的领土与政治主权，也保护整个社会。

冷战结束后政治领袖与军事首长愈来愈了解，国家主权不仅会受到外国军队的威胁，也会受到其它非军事性的威胁，例如恐怖主义、内战、组织犯罪、网络攻击及贪污腐败等（参阅说明方块一），几乎所有军队目前都在进行国防改革。说明方块十八叙述了三种主要的改革过程。

说明方块十八

国防改革：目的为何？

从 1990 年代开始，大多数的军队都已经进行大幅的改革，各国的国防改革各有原因，简单来说有三种最明显的目标。

▷ 民主化

对许多原本是共产、独裁或曾发生冲突的国家而言，国防改革的目的是民主化：

- 军队必须对透过民主程序而当选的政治领袖负责。若非如此，军队可能对民主构成威胁。
- 平衡军队与其它社会部门所需的资源。

▷ 适应新的安全环境

- 因应新的安全威胁，调整军队的规模与预算。

- 让军队预备好从事新的任务，例如维和任务。

▷ 国际化

军队的行动愈来愈不仅限于本国的环境，而是会与其它国家的部队一起合作。这种国际合作可能是以特别安排的方式实施，例如联合国的和平任务，或是以长期、制度化的方式为之（例如北约），甚或以双边或多边的方式合作。

- 军队（部分部队）会在国际指挥与组织架构下行动。
- 就装备、训练、语言、信息、指挥与管制系统等事项（作业互通能力），增加与其它国家军队合作的能力。

以几个常设的国际单位为例：

- 德国—荷兰第一军
- 巴尔干营（立陶宛、爱沙尼亚、拉脱维亚）
- 波兰—丹麦—德国军
- 由斯洛伐尼亚、匈牙利、罗马尼亚和乌克兰组成的多国工兵营（TISA 营）

对国际和平的贡献

军队参与国际和平任务至少有两项原因。首先是预防冲突并避免可能的间接影响，例如造成区域不稳定、瓦解经济并造成无法控制的难民潮。

第二，在冲突地区，军队也可以做为促进人类安全与保护平民百姓的工具。由于在最近冲突中日益暴力的手段已影响到平民百姓，使得人类安全，尤其是人们应享的人权，成为国际社会一个相当重要的政策目标。参与和平任务的一个附加影响是，可以提供部队训练的机会并且在实况中获得经验。

灾难救援

每个国家都可能会或曾经遭逢天灾人祸，例如地震、洪水、大火或都市地区的坠机事件。在这些紧急情况下，有关当局会要求军队协助，并提供灾难救援。军队所执行的任务有维持法制与秩序，提供食物、医疗和其它资源，并保持运输交通线的畅通。运用军队进行灾难救援的附加好处是，他们以一种正面的形象在社会出现，因此民众的支持度会上升。

协助执法当局

有些军队会进一步协助执法当局，然而动用军队是非常有争议性的，有些社会面临威胁超过政府当局和警察应付的能力，而需要军队的支持，像是恐怖攻击、组织犯罪、非法贩毒等都是。运用军队协助执法让人忧虑及产生危险的事项包括：

- ✓ 可能威胁到民间对军队的控制与监督；
- ✓ 无可避免地会使军队政治化；
- ✓ 军队只能暂时恢复法律与秩序，却不能去除政治、社会或经济冲突和失序的根源；
- ✓ 武装部队训练是为了战斗，并非特别训练来执行警务或处

理国内民众事件；

- ✓ 会产生警察与军队职掌相互竞争的风险。

说明方块十九

南非运用军队从事政府的执法工作

…只有在最为特殊的情况下，例如发生社会秩序全然瓦解并超过警察结构上的能力或保卫国家时，才可能动用南非国防军（SANDF）。…南非政府在国内用兵，受到国会的约制以及宪法基本权力条文的限制，也受到法律的规范。

资料来源：「一个民主社会的国防」南非国防白皮书

1996年5月出版

社会功能

一般人均认为军队（尤其是征兵制的军队）有助于国家的建立，因为是来自于社会各个角落、各种不同背景与不同族裔的年青人（尤其是年轻男性）在一起工作。

这对于移民或多种文化的社会尤其是如此，因为军队有融炉的功能。军队的另一项社会功能则在于提供受教育的机会，对那些少有或没有工作远景的人，从军对其生涯有一定的帮助。军队的另一项社会功能是（大多在开发中国家），可以由退伍军人至偏远地区从事教育、执行预防医疗或预防生态系统遭到破坏等工作，协助或支持偏远地区的民事行政。

这些社会功能都是军队能以正面的方式帮助社会的例子。在某些国家我们见到军队以负面方式干预社会、经济与政治。例如有些国家，军队干预政治并威胁政府。而令人遗憾的是，在有些国家，军队也涉入商业的经营，让这些军队在国家预算外，还有额外的收入，既不受民主的监督也不受民主的控制。

身为国会议员，您能做什么？

军队的功能

- ▷ 确保，军队的功能是：
 - 由法律与军规清楚界定；
 - 与国家安全构想和政策一致；
 - 能符合实际社会安全的需要。
 - 非军事的功能不会影响军队战备整备，军队的主要功能是保护国家主权并对国际法规有所贡献。

国防改革

- ▷ 确保国会负责国防事务的委员会，收到国防部因改革而产生的影响所做适当分析的详细改革报告，并能提出与其相关的议题，例如藉由举办公听会为之。

运用军队从事执法任务

- ▷ 原则上军队最好不要涉入执法行动，但如果没有其它解决途径，则国会应该：
- ▷ 确保军队在涉入执法行动时，依法就下列事项有清楚的界定、限制与规范：
 - 哪些情况能动用军队；
 - 军队涉入的性质与限制条件；
 - 涉入的期限；
 - 依事件决定涉入单位的种类；
 - 有决定动用军队及结束军队涉入的机制；
 - 当军队违法或侵犯人权时，司法须有效介入。
- ▷ 立法规范在进行搜查、逮捕或开火之前，应获得主管机关同意或获得授权。
- ▷ 确保存有国会或其它机构的机制，以保证军队在涉入执法行动时能符合国际人道与人权法规与原则。

第九章

国家其它军事化组织

国家的其它军事化组织(other state militarized organizations 以下简称 OSMO)会根据不同国家与背景而有不同的意义。无论如何，我们都必须将 OSMO 与私人军事化组织做一区隔。

根据伦敦国际战略研究所的说法，如果宪兵、海关与边防部队接受军事战术的训练，战时可以将它们武装成军事部队并在军事指挥之下作战，就算是 OSMO(有时也被称做准军事组织)。

几乎全世界的国家除了正式的军队之外都有 OSMO。这些组织与军队关系密切，有时候军队也提供它们武器，让它们使用军事基地，进行训练并对 OSMO 提供协助。

OSMO 曾多次在执行处理平民的警务时，不当使用军事手段，并应当对严重违反人权的情事负责。由于运用 OSMO 可能模糊警察与军队的界线，因此厘清它们的角色与定位就非常重要。最好不要让它们参与执行国内的保安行动。国会应该采取适当的立法来达成这个目标，并监督政府的作为。总统或总理必须让国会监督 OSMO，不只是因为，依法任何接受国家提供经费的部队都必须受到国会的监督，也因为，不受管制而广泛运用 OSMO，将会有潜在的危险而对国家构成挑战。

说明方块二十

国家其它军事化单位：选择范例

国家	部队现役 总人数	国家其它军事 化部队人数	其它国家军事化单位的 形式
芬兰	31,700	3,400	边防部队
美国	1,365,800	53,000	空中巡逻队
俄罗斯	1,004,100	423,000	边防部队、内政部所属部队、保护俄罗斯联邦部队、联邦保安部队、联邦通讯资料局、铁道部队
摩洛哥	198,500	42,000	宪兵、辅助部队
法国	294,430	94,950	宪兵
意大利	250,600	252,500	尤其是「警察」以及内政部下辖的民众保安警卫
土耳其	609,700	220,200	海岸警卫队、宪兵、国民兵
布吉纳 法索	10,000	4,450	宪兵、保安连
智利	87,000	29,500	宪兵
南韩	683,000	3,500,000	民防团以及海岸巡警
印尼	297,000	195,000	包括警察海上警察以及当地军事辅助部队

资料来源：IISS，「军力平衡」，2000-2001 伦敦

国家其它军事化组织的功能

OSMOs 有许多功能，最常见的工作列举如下：

- ✓ 边界巡防，包括调查非法的人口与货物交易；
- ✓ 镇暴；
- ✓ 紧急情况时维持法律与秩序、保护国家元首以及重要设施，如核电厂。

身为国会议员，您能做什么？

请参阅前述及后续几章相关部分，稍作修改后均可适用。

第十章

警察体系

民主社会的警察

警察无论在什么时候都必须依法行事，也应受所执行与维护的法律的规范。此外，警察的角色也应与刑事司法体系的其它单位有所区别，例如检察官办公室、司法系统或其它惩治系统等。从优质治理的角度来看，各国在提供公共安全时，也应尊重个人的自由与人权。民主社会的公民在警察执行任务时，有权受到合理、公正以及可预期行为的对待。警察部门处理一般民众事务的行为，也可视为该国民主素养的重要指针之一。

说明方块二十一

民主国家警察工作的重要特色

- ▷ 警察机关必须尊重法律，并依专业道德规范行事。
- ▷ 民主式的维护治安工作就是，在有效提供公共安全的同时，也尊重人权。
- ▷ 警察的责任制要求透明化，并且要有监督机制和内、外部的控制。
- ▷ 民主式的警务工作是一种由下到上的过程，警察响应每个民众与社区团体的需求与关切，进而寻求人民的信任、同意与支持。因此它必须透明并和民众对话。为达此目的，许多国家的警务工作是下授的，为的是能適切并迅速地响应地方的需要。

需要被特别保护

警察机构是行政部门的工具，为了遂行其职掌，它们在社会中独享合法的强制力。然而由于这种权力，它们也有可能被国家用来做为凌辱百姓、施暴、压制人权以及贪污的工具。因此，在民主社会，警察需要特别被保护，以确保他们会为社会的利益效劳，而不是满足那些政客、行政官僚或警察机构本身的利益。警察必须被赋予处理权，并应享有独立作业的权力，但他们除了要能专业执勤之外，在维护法律时应尊重公正、公平原则。警察人员应该了解并坚守明确或绝对的专业道德规范。专业警务道德之一便是尊重每个人的生命权，并且只在为达合法目标的必要情况下才动用武力，而在非必要且尚未获得法律授权时，不使用武力。警察动用警力应尊重比例原则。除了外部的政治、司法权责架构之外(参阅第3章)，警察内部或行政官僚体系中也应具备负责的机制。专业的警察体制对民众检举或可能的违法情事都应进行内部调查。

说明方块二十二

危险的扭曲情况

「警力如不以民主方式治理，也可能扭曲其安全工作的优先级。许多国家由于对军事安全的偏见，导致政府将警力军事化(进一步混淆它们与军队的区别)或是让警察经费严重不足，削弱它们担保人民安全的能力。尤其是在低收入国家，警察及其它保安部队人员的薪资几乎让他们难以维持生计，所受的训练相当有限，甚至全无，并受害于腐化的管理以及高比例的文盲。」……「刚开始发展民主的国家所获选的领导人，通常会依赖包括军队的保安部门来维持政权，因为这些部门在社会中最有权力。同样地，领导人也可能积极抗拒让军方采取更开放或负责的态度，因为他们依赖这些权力来达到私己的目的。」

2002年「人类发展报告」

由基层采取主动

对警政单位进行民主的监督也可从由下而上的非正式机制来加强，例如由地区基层的人权组织进行监督，如此才能对确保警政单位得到民众信任有所助益。人民的监督团体，例如处理民众对警察提出控诉的特别调查单位，会促使警察对所服务的社区负起责任。有些地区成立容纳公民社会团体和地方领袖的地方性保安委员会，对于改善地方警察勤务有正面的影响。我们应该立法保护纠举人员及公民社会监督团体，使他们免受情治单位或军警的骚扰。

说明方块二十三

维持厄立特里亚(Eritrea)的治安：一个发展中的案例

警察机构和所处环境之间的关系总是有多重面向。这可从警察如何运用武力维持法律，并对一般大众提供服务这两种工作说明其间的关系。在所谓的开发中国家，像厄立特里亚，这种两难的情况就更加明显了。这个国家与埃塞俄比亚进行了30年的解放斗争，双方在1998与1999年重启战端，很显然这场斗争还没有完全结束。该国5000名左右的警官，多由九〇年代初期的解放军转任。原因很简单，政府必须照顾退伍军人。有些领导人有警察的背景，曾担任厄、衣两国尚未分裂前的警官。

荷兰政府除了对厄国刑事调查方法提供各种技术协助之外，还支持设立警察学校、成立就学计画。这批警察显然必须做一些文化的调整，至少对那些赞助者和该国的领袖精英而言，他们必须改变想法。举例来说，这些曾在军中服务过的人对于动用武力的观点，就与典型的英国警察不同。由荷兰政府赞助的厄立特里亚警察内部文化转变计画，主要的目标即是在实践以民主方式维护治安，并强调以最少的武力维护法律与秩序。

。

资料来源：Casper W. Vroom,荷兰 马斯垂克大学
「参与厄立特里亚警察部队文化转变计画」, 2002 年。

身为国会议员，您能做什么？

民主的架构

- ▷ 确保警察依法行事。
- ▷ 确保警察会依据道德规范，让所有人民都可以指望会受到警察合理、公正且可预期行为的对待。在这方面，请确定贵国坚守联合国「执法人员的行为规范」(1979 年)。参阅说明方块六十五。

训练

- ▷ 确保警察专业教育与训练的目标是，以最少的武力维持法律与公共秩序。为达此目的，必须纳入更多的民主与道德价值、人权以及处理两性问题的训练。（请参阅第 7 章）

请并参阅第六、七、八篇对于经费、人力以及物资等的建议。

第十一章

秘密情报机关

情报机关(有时也称为安全机构)对任何国家来说都是一个重要的组成部分,为国家社会提供与安全相关的独立情报研析并保护其重要的利益;虽属行政体系,国会在监督它们的活动上却扮演着一个重要的角色。

由于国际恐怖主义、贩毒、走私、组织犯罪和非法移民为国内带来新的威胁与风险,以致各方要求国家加强情报能力的呼吁愈来愈高。尤其在 2001 年的九一一事件之后,良好的情报被认为是必要的。在攻击之后的几个月,好几个国家的政府对其情报单位授予更大的权力,例如对网络、电话以及传真通讯的监听(参阅第 20 章「论恐怖主义」)。

新科技能够加强监视、侦查以及捉拿嫌犯的能力,国内外情报单位之间也有更多的合作,国会则必须确保这些情报单位愈来愈大的权力不会与国际人道和人权法及原则背道而行。

情报单位的特性

情报单位的特性就是要搜集并分析讯息。这些行动需要高度保密,另一方面,这些情资可能因国内的政治环境而被滥用,情报单位可能会对原本应保护的社会与政治体系造成威胁。因此,除了行政的管制之外,亟需对情报单位进行明确的民主与国会监督。只有制衡的体系,可以预防行政或国会部门为自身的政治目的而滥用情报单位。

民主社会的情报单位应该致力于提升效率、保持中立并坚持职业道德;在合法的委任下行事,并按照宪法规定的标准及民主方式执行任务。

对情报单位的民主监督应该从建立一个清晰明确的法律

架构开始，并设立由国会批准的、在国家法规之内的情报组织。这些法规应进一步详述情报单位的权限、作业方式及手法，因为情报单位必须为它们的作为负责。

说明方块二十四

国会与情报单位的特殊经费：以阿根廷为例

「阿根廷第 25.520 号国家情报法(2001 年 11 月 27 日)第 37 条规定：阿根廷国会的参众两院委员会，有权管制并监督分配给各情报单位的预算。基于此原则，国会的两院委员会可执行任何与其权责有关的活动，尤其是：

1. 行政部门送交到国会的国家预算法案，国会议员都可以参与并介入讨论。行政部门需送交所有必要的文件，尤其是(1)由司法签核的保留、机密、保密或限阅预算的附件。(2)包括支出的目的、计画及目标的附件。
2. 两院委员会要求包括在本法里所有情报组织的协助，它们必须提供与其职掌相关的所有资料、背景以及报告；在必要情况下，也可要求情报单位提供本法第 39 条所提及的资料或文件。
3. 监督预算分配是否符合预算法指定的目标。
4. 每年向国会和总统提出报告，报告内容包括：
 - (1) 两院委员会对每年分配给情报单位的预算执行情形进行分析与评估。
 - (2) 说明两院委员会对情报单位监督与管制的活动情况，并提出建议。

资料来源：2001 年 11 月 27 日阿根廷第 25.520 号国家情报法

大多数国家对情报单位都会施以某种程度的正式监督，通常是由国会监督委员会执行。现有国会委员会的权限，例如国

防委员会，有时会扩大到涵盖情报事务，而其它国家也会成立国会委员会或次级委员会，专门监督情报与特务机关。

国会监督委员会应可调阅信息、在政府指派情报首长时扮演一定的角色，并监督预算。（参阅说明方块二十四，讨论特别预算）

有些国家除了现有相关负责的国会委员会(或未成立国会委员会)之外，会在行政部门或内阁之外正式成立情报监督委员会。内阁或行政层级的监督单位通常兼具管理或行政功能，这些单位比较不像那些由各政党组成的国会委员会，那么独立于它们要监督的单位之外。

说明方块二十五

国会委员会处理机密文件的做法

- ▷ 必要时，委员会将秘密开会。
- ▷ 委员会(针对非机密性的议题)在经过公开辩论之后，向全体国会议员报告。
- ▷ 除非会泄漏正在执行的各项行动消息或情报单位工作人员的姓名，否则委员会有权要求调阅任何信息。
- ▷ 委员会在多数委员同意下，并认为公开该项信息符合公众的利益，得以公开任何信息。
- ▷ 委员会不应仅限于取得所要求情报的信息，负责情报机构的首长应主动提供，任何有助于委员会对该案全盘了解的信息。

民主社会中情报机构的界限

各国对其情报或特务机构进行的特定监督会受该国的法

律传统、政治体系和历史因素的影响。例如，某些受英国普通法传统影响的国家，会倾向强调在司法层面的监督。相反地，欧洲大陆国家以及那些在现代历史中曾在某一时期受到警察强权压迫的国家，则倾向采用立法监督；美国在联邦的行政、立法、司法部门都有监督控制机制。有些民主国家设立了特别调查单位，当情报机关被控违反人权时，国家授权给这些单位进行调查，并向人民公布调查结果。(参阅十六章 特别调查员)

范围

对情报机关的监督通常受其工作范围的限制，这项限制可能与情报活动的型式(国内情报/反情报或国外情报)或情报最主要的工作领域有关(作业方式，秘密行动)。

国会的公开辩论或秘密辩论

一般而言，民主社会对情报单位的监督仍然不像对政府其它领域活动的监督那么公开和成熟。例如，国会情报监督委员会的审议通常不是全面公开的辩论，而参与的国会议员可能必须宣誓，尊重所提供情资的机密性质。不管民主社会采取那一种监督型式，都必须一方面透过定期查核，以确保情报机关能适当、合法、负责地行事，另一方面让情报机关有效且能保有秘密地保护国家安全，并在这两者之间求得平衡。

任务分工

以体制的方式控制情报机关，是要避免某一组织或代理机构独掌情报的功能。各个不同的情报单位，就像军队、警察或国内外情报单位的分设架构一样，虽然可能造成效率不彰或养成官僚体系的竞争，但是一般认为，这种方式可较容易对其进行民主控制，因此许多国家都设有个别的国内情报单位和军事

情报单位。从国会监督的角度来看，这种区分是比较有利的。但这种将情报搜集与分析拆开的做法在美国遭受恐怖攻击之后显得问题丛生。

情报人员的训练

训练及专业培养情报人员是监督的核心面向，特别要反复灌输情报人员专业精神、承诺遵守民主常规、人权原则等观念，而应该具有公民责任的意识，也是训练工作的重要方向。民主社会应致力训练及雇用文职人员从事情报工作，而不应只将这种工作留给军职人员。

资料的解密

另一项有助于控制国安单位并要求其负责的结构因素是，情报活动的资料能够在一段时间之后向民众开放。藉由信息自由的立法，以及在一段固定时间之后对机密资料解密的规定，能促进对国家安全机构的监督。这种迟来的透明化以及可能受到人民检视的做法，将对以民主监控国家安全机构有所助益。（请参阅 21 章）

身为国会议员，您能做什么？

国会的监督机制

- ▷ 确认贵国的国会设有特别负责监督所有情报单位的委员会或次级委员会(参阅第 15 章国会委员会)。
- ▷ 确保贵国国会清楚界定这个监督单位的委任工作，并尽可能减少限制，其成员可以取得所有必要的信息及专业协助。
- ▷ 确保国会委员会采取行动并对其发现、结论和建议提出定期报告。

民主与法律的框架

- ▷ 确保情报法规范下列事项：该法应针对状况、权限、作业方式、合作、任务派遣、报告义务以及对情报部门的监督确定其界限。此外，运用特殊方法取得情资、保存人事资料和情报部门工作人员的身份纪录，都应按法律规定办理。
- ▷ 注意情报部门是否保持政治中立，并且按照职业道德行事，这包括遵守民主的常规以及拥有公民责任的认识。
- ▷ 请确认贵国国会情报监督委员会采取行动，以确保情报人员都受到有关民主原则以及人权法的教育。
- ▷ 国会应制定法律，让国家的三权机构相辅相成，亦即：
 - 行政部门必须对指定情报部门的工作及提示重点事项负起最后的责任；
 - 国会制定相关法律、监督预算、监督政府的角色以及情报部门的职掌，但国会不应干涉情报部门的实际作业；
 - 如果情报部门想要干预私人产业或截听通讯，司法部

门可发出授权令，并监督情报部门在法律规范内执行作业。

透明与负责

- ▷ 确认行政部门在研拟情报政策时，会征询并告知国会情报监督委员会。
- ▷ 国会情报监督委员会要确保，在情报部门以合法、适当及负责的态度执行作业时，同时保有它们必要的机密性与工作效率；这也特别包括有关窃听的法规。
- ▷ 确保情报单位全面告知委员会有关它们的各项活动。委员会在任命情报与特勤部门的首长时，亦可扮演一定的角色。

有关机密的议题

- ▷ 确保，信息自由的立法是直接或间接监督情报部门并要求其负责的一种重要手段。
- ▷ 在处理秘密经费时应进行特别的审计监督，以便保密与负责两方面的要求能保持平衡。
- ▷ 确定，评判的标准与延迟公开曾经是机密的资料有法可据，以确保（或希望能有）迟来的透明。透过信息自由的立法而能接触的报告的题目，必须定期公开。

请参阅第二十章「恐怖主义」与第六篇「经费来源」。

第十二章

民营安全公司和军事企业

国家独占了合法使用武力的权利，并且是唯一的安全提供者，负责国内安全并抵御外来威胁。然而近几年国内冲突的浪潮已经带来一种新的现象，就是所谓的安全工作民营化。某些非国家性质的安全机构（再度）出现，并对民主控制安全部门的传统方式造成挑战。

九〇年代开始，民营安全与军事企业日渐增多，这种企业绝大部分可分为三类：佣兵、私人军事企业和民营安全公司。这些企业的活动受到国家机制的管制是很重要的。

民营安全与军事企业的功能及其危险性

冲突过后或是衰败的国家会求助于私人的安全与军事企业，原因大都是为弥补缺乏适当军事训练与战力，而无法对其国民及团体提供安全保障的军队；或是不愿维护国家使用武力的独占权，以便对自己的安全部门实施真正的民主监督；或是这些国家正在进行内战。

在这些情况下，运用私人的保全或军事企业在短期内看似有正面的效果，尤其是就提升国家专业技术与训练能力而言，有时甚至增加自信心，但是对于民主进程可能在不同层面上产生相当大的负面冲击，如同说明方块二十六所示。

民众、经由民主程序选出的机构，特别是雇用民间保全或军事企业国家的国会，不仅对其国安体系，也要对所运用的军事或保安专业知识，有适当而有效的监督与民主监控的机制。

说明方块二十六

民营安全、军事企业以及对民主可能造成的危险

- ▷ 私人的安全单位或许在军事或安全的领域带来某种程度的稳定，但有些政府可能会将这些军事武力当成解决(国内)问题的主要方式。
- ▷ 雇用外籍专家可能会产生各种问题，例如他们具体的军事安全任务以及有关预算层面的问题。从民主与优质治理的角度来看，这些问题都应以公开的国会辩论处理。
- ▷ 这些私人企业常常在其它公开合法任务的掩护下变成军事装备的捐客。

佣兵

雇用佣兵的现象由来已久，最近几次的冲突中证明，佣兵仍然存在在世界上的许多角落。

1989 年「反对招募、运用、经援及训练佣兵国际公约」第一条，对何谓佣兵曾下过定义。该项公约在 1989 年 12 月 4 日联合国大会第 44/34 号决议正式通过，并在 2001 年 10 月 20 日正式实施，但到目前为止，只有少数国家批准。这项公约是针对 1949 年日内瓦公约附加议定书第 47 条对佣兵所下的定义，再进一步引申（尤其是指被招募来为推翻政府而进行暴力行为，或是以各种手段破坏国家宪政秩序或该国领土完整）：

「第一条 - 公约文本：

1. 佣兵是(a)为了武装冲突进行战斗而特别在当地或外国招募；(b)参与战斗的主要目的是追求个人利益，事实上，是由冲突的一方或其代表允诺付给物质报偿，且特别高于该方正规部队相同阶级、职务战斗人员的所得；(c)既非冲突一方的国民也不是冲突一方所辖领土内的居

民；(d)不是冲突一方的部队成员；(e)并非由未涉入冲突的国家派往当地，并以部队成员的身分执行官方任务。

2. 佣兵是指无论在何种情况下，任何人(a)特别在当地或国外招募来参与暴力的协议行动，目标是(1)推翻政府或破坏某国的宪政体制；或(2)破坏某国的领土完整；(b)参与的动机主要是受到高额报酬的驱使或物质报偿承诺的鼓励；(c)非敌对目标国的国民或居民；(d)亦非受某国之派遣执行官方任务；(e)也不是武装冲突发生地国家的军人。」

从国际公约的含意来看，任何人只要是招募、运用、资助、训练佣兵，或企图进行上述行为，或是上述行动与企图的从犯，都犯下了严重的罪行。然而有些政府仍会雇用国外军事专家进行特殊的任务(喷射机飞行员，反恐作战等等)。

联合国人权委员会针对佣兵问题的报告起草人在其报告中建议「联合国大会应重申吁请尚未加入该项公约的国家批准或加入该项公约，在此同时，各会员国也应检讨该国的立法，以符合该项公约的要求」。

民营军事企业

民营军事企业是种现代公司型态的佣兵，它们唯利是图，例如提供军事服务和训练，或更准确地说，它们执行战斗或非战斗任务。但从法律的观点而言，它们并不符合狭义佣兵部队的定义，因为它们通常是由已不在安全单位活动的退伍军人所组成。民营军事企业能提供各种服务，从作战、战斗支持，到

武器采购、情报搜集、营救人质、提供顾问训练等等，不论提供何种服务，其共同的特性是，应政府的要求而行事，尤其是那些在冲突中或冲突后重建时期的政府。美国的 MPRI 公司就是这种民营军事企业的例子。这家公司是承包国防相关业务的专业服务公司，重要工作包括支持和协助国防事务，例如提供执法专业知识以及培养领导能力。这家公司是由一群资深军官在 1988 年所开设，目前主要仍由过去的军事人员所经营。

民营安全公司

民营安全公司对企业与财产提供保护，因此有助于预防犯罪。私人保全公司到处都有，但最近有增多的趋势，尤其是在冲突地区。许多企业觉得它们所需要的保护比国家所能提供的更多，对其产业与人员比对冲突中的军事发展更为关心。然而事实上，民营安全公司通常结合军事与保全的专业知识，因这两者在各个地区同样重要和必要。这种趋势会让私人军事企业和保全公司的界线逐渐模糊。

由于私人保全的行为体日益增多且重要性日增，实行民主的机构，尤其是国会，必须对这些安全部门的新行为者制定监督与管制的最低标准，否则将威胁基本的民主原则。

身为国会议员，您能做什么？

立法

- ▷ 请确认贵国是 1989 年禁止招募、运用、资助、训练佣兵之国际公约的一员，并已批准适切的立法。
- ▷ 查证贵国已设立有关民营安全和军事企业的法律架构。

尊重规范与武器禁运

- ▷ 当私人保全和军事公司在国外冲突地区作业时，请鼓励贵国国会调查这些设置在贵国的私人企业活动是否符合贵国的国家安全策略、外交政策、相关的国际法、国际规范以及国际决议。
- ▷ 明订法律，禁止民营安全与军事企业在武器禁运地区或国家作业。

透明化

- ▷ 确认，在贵国未获得国会授权之前，不允许外国民营安全与军事企业在贵国领土内作业，即使该公司是应贵国政府的请求或已获得同意，都不得在贵国领土行动。
- ▷ 确认贵国政府对民营安全与军事企业的预算及这些私人企业的活动，受到国会的监督。

负责

- ▷ 确认国会能使政府对国内外民营安全与军事企业，在法律或执行面上的所有行为负责。

第四篇

国会监督下的国家安全： 条件与机制

第十三章

国会有效监督的条件

国会倚赖国会中与政府及国安单位有关的权力来监督安全部门。据此，权力意味着国会根据人民表达的集体意志影响政府选择与行为的能力，这也包括监督政府施行国会所批准的政策、立法、决策与预算的能力。这种权力不仅来自于宪法与法律，也来自于国会程序规范与惯例。

国会有效监督安全部门的条件包括：

- ✓ 清楚界定宪法与法律的权力
- ✓ 惯例
- ✓ 资源与专业知识
- ✓ 政治意志

宪法与法律的权力

宪法(或其相等的法律)对国会监督国家安全部门提供了最重要的法律基础。由于各国的宪法因该国的政治、文化、经济及社会背景不同而有所区别，但多数的宪法规定：

- ✓ 行政部门(例如：总统、首相或国防部长)负责国家安全机构；
- ✓ 行政部门必须对国会负责。

由于宪法条文拥有最高的法律地位，因此将国会监督国家安全部门的权力纳入宪法就非常重要。宪法不能轻易改变，任何宪政改革都需要国会多数同意，因此，宪法代表保护国会在这个敏感领域所拥有权力的有效方式。这种权力透过特定的立

法以及国会程序的规范得以进一步加强。此外，长久以来，社会标准、负责任与国会监督也都有长足的发展。

说明方块二十七显示国会在监督国家安全部门可运用的各种权力。在下列几章会讨论这些权力。

说明方块二十七

国会用来确保以民主方式监督国家安全部门的工具

1 权力

- a 提案立法
- b 修正或重新改写法律
- c 向行政部门人员询问
- d 传唤行政部门人员到国会说明
- e 传唤军官或文官到国会说明
- f 传唤民间专家到国会说明
- g 从行政部门获得资料
- h 执行国会质询
- I 举行听证会

2 预算管制

- a 可查询所有预算文件
- b 有审查并修正国防与国安预算的权力
- c 对于各种计画、项目与执行项目进行预算管制
- d 有权否决或批准任何国防和国安预算的补充提案

3 和平任务或海外部署：国会批准或否决的权力

- a 在部队派往海外之前，参与政府的决策
- b 任务是否在授权下进行；确定获得联合国授权
- c 任务的预算
- d 军事人员涉入的风险
- e 接战规定

- f 指挥及管制联结
- g 任务期限
- h 有权探访正在执行任务的部队

4 武获

- a 行政部门有义务告知国会，武器采购决策
- b 有权批准或否决合约
- c 检讨下列武器采购阶段
 - i 明确说明采购新装备的必要性
 - ii 比较并选择承制厂商
 - iii 评估厂商提出的赔偿条件与弥补措施

5 对一般的国防与安全政策：有权批准或否决

- a 国安政策构想
- b 危机管理构想
- c 兵力架构
- d 军事战略及准则

6 国防与安全人员

- a 有权批准或否决人事计画
- b 有权修正人力上限
- c 政府任命最高军事首长时(例如参谋总长)有权同意、否决或被咨询

惯常做法

并不是所有国会监督国家安全机构的行为或两造之间的互动都能靠法律规范，因此培养并维持由社会规范（例如相互尊重与信任）所支持的国会监督习惯与做法，就与法律规范一样重要。例如，国家安全机构适时告知国会充分的信息并将国会纳入有关国安事务的研拟，不仅是透明化与负法律责任的问题，也是民众彼此对话的问题。

资源与专业知识

一般而言，国会监督国家安全部门的能力受到时间因素以及可用的信息与专业知识所影响。

时间因素

国会是否能适时收到政府处理国安议题，以及国家安全部门意图与决策的信息，非常重要。如果政府在做出最后决定后才提供摘要，国会将没有处理的空间。在这种情况下，国会面临「既成事实」，只能批准或否决政府的决定，此外别无它法。

国家发生紧急事件或面临危难时刻，政府通常必须迅速做出响应并且在事后知会国会，但这并不构成政府可以在国会同意架构之外行事的理由。

就定期与长程的政策议题而言，国会应该有足够的时间去分析、辩论重要事项，例如国会预算、武获决策或是国防检讨。国会为避免这种时间压力而研拟一套积极主动的策略。说明方块二十八提出一些监督国家安全部门主动策略的要项。

说明方块二十八

国会监督国家安全部门的主动策略

国会的工作通常围绕在当天的新闻事件，而政治议程大都是政府所加给的，然而要有效克服时间的限制，可能需要研拟一种主动先行的策略以便进行国会监督。就国家安全部门而言，这种策略包括下列事项：

拟定议程：国会必须持续地将人民的企图与需要转化成政治议程上的议题。

最新发展：国会必须被告知有关国内外安全与军事事务的最新发展，这不仅可透过政府的管道，也可透过非政府组织，例如大学、智库等来达成。

经验教训：透过经常性与结构性的检讨，国会可从过去国安各部门的作业经验中学习。

持续检讨：国会应该要求政府在调整其国安政策时，必须考虑到最新的企图、发展及以前的经验教训。

资讯、专业知识与国会参谋

国会必须要求或拥有可指挥运用的专业知识与资源，才能对国家安全部门进行有效的监督。然而，国会的专业知识很少能与政府及安全单位的专业知识相提并论。一般而言，国会即使有研究人员也为数极少，而政府则可仰赖国防部以及与安全部门有关的其它部会提供信息。有些国会，例如阿根廷，有常设附属的军方连络室，可向国会议员及其参谋提供咨询与建议，尤其是向国防委员会提供国防与安全的议题。此外，国会议员是任期制，而国防部军、文官的整个工作生涯都是在国防部，由此产生的基本问题是，国会获得的信息大都来自政府和军方，而这两者又正是国会应该监督的单位，相对于政府和军方，国会明显处于劣势；又因国家安全部门特定的工作、文化、教育以及保密法规的封闭特性，使情况更加恶化。

说明方块二十九提出一些如何加强国会议员监督安全部门专业能力的建议。

说明方块二十九

加强国会对安全议题专业知识的机制与做法：几项建议

- ▷ 设立一个国会中的国安或国防小组(若尚未独立存在)，统合专业能力与国会议员对安全议题的知识：国会可以考虑把国防委员会分成几个针对武器采购、人事、预算与和平任务的次级委员会。
- ▷ 参加国内外的研讨会、学习之旅、参访安全单位(参阅第 11 章：特务与情报单位)，以及为国会议员举办的训练课程。这也可能包括在国会议员前往该国派有维和部队的国家之前，听取相关的演示文稿。
- ▷ 与其它国家的国会交换经验与做法，例如在国际国会召开大会的场合。
- ▷ 要有训练有素以及足够的国会专业工作人员。
- ▷ 确定可以运用经特殊整理并且有最新资料的图书馆与资料或研究中心，包括电子数据库。
- ▷ 确保可取得非政府组织的国外专家(如大学、智库)，或退役军官(参考第 6 章，公民社会)的建议。
- ▷ 签订有关安全的国际或区域条约，应以贵国语言版本提供国会参考。如果可以从条约监督单位取得批准的情况及相关资料，也应提供给国会。
- ▷ 每年选二到三个有关国家安全部门的主题，进行彻底的调查(例如由次级委员会执行)。
- ▷ 成立一个有关国安或国防议题的跨党派小组(可能的话，参众议院共同参与)，这种协调会议可以是这些议题的非正式智库。

政治意志

尽管国会监督的法律基础毋庸置疑，而且国会也有足够的资源与专业处理这一议题，国会有效监督国家安全部门仍不能视为理所当然。其中最后一个要件是，国会是否具备运用其可用工具与机制的政治意志，这是国会是否能有效监督安全部门的关键条件。国会议员缺乏监督安全机构的政治意志有不同的原因，包括下列几项：

- ✓ 政党纪律：国会议员考虑所属执政党的利益，并为了让行政部门继续执政，他们倾向不公开批评行政部门。
- ✓ 选民利益或无利可图：在许多国家，民众大都对国安议题缺乏兴趣。因此许多国会议员认为花太多时间在国安议题上对于连任并没有实效。
- ✓ 基于安全考量，国会议员(例如情报委员会的议员)被迫无法公布他们发现的事实。

由于这些情况，在国会监督政府政策及行政部门的行事时，除非面临丑闻或紧急情况，让他们不得不采取行动，否则他们对于运用国会工具可能都采取被动的方式。然而国会议员严格审查行政部门的意图与行事是宪法责任，也是一项重要的任务。

第十四章

适用国家安全部门的国会机制

各国法律制度为国会提供了各种取得信息的方式，以便管理政策、监督行政单位、保护个人或揭露并消除不法与不公。国会议员可从研拟好的做法和非正式的方式中获利，以补充宪法或法律所提供的工具与机制。

国会从政府取得信息三种普通的合法方式是：

- ✓ 国会辩论
- ✓ 国会质询和询问
- ✓ 国会调查

国会针对国安问题的辩论

国会对国安议题的辩论是与政府交换意见并搜集政府意图与真相的重要机会。一般而言，国会对国安政策与议题的辩论可能在五种情况下出现：

- ✓ 在行政部门提出年度国防预算计画之后；
- ✓ 在国防或外交等相关部会首长做出官方或非官方的声明之后；
- ✓ 配合国防总检、国防白皮书或任何其它重要国防文件的公布；
- ✓ 配合政府大都在选举之后公布的计画；
- ✓ 任何需要国会辩论的特定议题，例如丑闻、重大安全隐忧或灾难。

说明方块三十

国会监督行政部门，机制与程序的共通特色

一般辩论

「有些国家的宪法明文规定，要求行政部门定期提出施政说明。……大多数国家并不会自动定期检讨一般政策事务，时常是由于某一个委员特别提出，才加以讨论。……」

▷ 质询

「……质询是典型国会体系中为获得信息与进行控制所采取的做法。质询是由国会议员向某一部长要求说明该部最近的作为，或是向某位政府首长要求说明一般政策事务。质询有两大特点：第一、会引起大众辩论，第二、有政治制裁的作用；因为提案表决的辩论最后会显示出，国会到底对政府所提出的解释是否满意。质询是最有效的做法，因为部长被要求直接说明。这不只是一个获得信息的工具，也是一种直接控制的型式。……」

▷ 休会提案

「虽然英国政治体系的质询程序并不突出，但是一般对于『休会提案』则知之甚详。在休会前，休会提案给议员对政府提出一系列的问题的机会，但不会进行投票。……」

▷ 询问

「询问……的目的是从行政部门获得确实的信息、要求行政部门干预、在必要时揭露滥权并寻求处理。它也被用来获得详细的事实，有助于议员了解法案的主要复杂问题，以及国会可用的法规工具。……这个程序让反对的一方有发现政府弱点的工具，也因为可以公布，对于行政部门便有所助益。询问的程序之所以受到欢迎是因为议员行使询问权时，是完全不受言论限制的代议士。……」

▷ 调查小组：请参阅说明方块三十二

国会对国安相关议题的询问与质询

议员的询问，不论是书面或口头方式，都是查究功能的一部分，也是国会监督政府行动最常用的做法。

基于这种重要的功能，询问对于有效监督国家安全部门极有助益。就安全议题而言，通常国会的问题能够：

- ▷ 使议员实时获得政府国防与安全政策以及一般安全议题最新的、准确的信息；
- ▷ 有助于国会监督所批准国安相关法规的执行情形；
- ▷ 有助于把民众的注意焦点放在国防与安全事务上，尤其是口头询问时，响应将在广播、电视中播出，或重现在政府公报或国会辩论上。(明显的是，国会询问所提供的信息功能不仅止于国会本身，询问的目的也是对更广大的民众提供重要讯息，其中包括媒体、非政府组织以及公民社会)；
- ▷ 有助于影响和引导政府在安全议题上的政治议程；
- ▷ 让反方的成员可提出关切的安全议题，或告知，到目前为止他们尚未获得满意的相关信息；
- ▷ 国会询问安全部门的问题大都非常敏感，而负责回答的首长通常不太愿意报告，这是由于安全部门的行动事涉机密。通常有关国家安全的资料都是机密的，因此不能提供给一般民众或国会议员。

说明方块三十一
有效询问的几点建议

- ▷ **充分的准备：**询问有关国安议题时，尤其是有关科技问题时，是不可能不做准备的。与军方人员(有军事或准军事背景的人)保持非正式的接触对工作有很大的帮助。
- ▷ **清楚明确的语言：**问题如果不明确，可能造成误解，会导致部长的回答不适当或是不充分。
- ▷ **时机：**提出问题的时机对效果与影响非常重大，这包括是否能引起民众的注意。

然而，行政部门律定机密资料的权力是有法律限制的，此外，将资料以机密处理的过程应该透明化，如此大家才知道谁负责下决定、哪些资料是机密的、保密期限以及加密与解密的条件。

就机制而言，下列事项有助于国会进行有效的询问：

- ✓ 议员对回答不满或需要政府官员进一步说明时，可以提出补充问题；
- ✓ 议员在询答时间可主动针对议题要求辩论；
- ✓ 议员的意志有助于他们在议事程序中发问；
- ✓ 民众可以在国会询问时间到场或利用收音机、电视观察议场的情形；
- ✓ 无论如何应将议会问答出版让民众取阅，有助于辩论后引起民众的关注。

国会针对安全问题的特别调查

国会各委员会除了他们在立法过程扮演的角色之外，也参与监督政府的政策。政府的活动可透过暂派的委员会监督（有时可能不只一个委员会）并且通常会出版相关信息的报告。国会的特别调查应该有司法调查的传讯权。

调查委员会的主要优势和特性

- ✓ 就国防安全议题而言，特别安排的调查委员会非常重要而且有许多优势。尤其是：
- ✓ 成立调查委员会的本身就可能被民众视为是一种正面的政治讯息；
- ✓ 它们也可能是，仔细检讨与国家安全部门相关但有政治敏感性议题的一种恰当工具；
- ✓ 允许对政府的特定国安议题政策进行确实的评估，并在适当时候提出能让政府与国会都能接受的重新处理方式或调整政策方向。

说明方块三十二

国会调查委员会的主要特性

「…国会在研究特定议题时，常会运用调查委员会。为达此目的，国会指派一些议员去搜集该项资料，如此才能进行适当的管制、提出报告并在国会认为恰当的情况下举行辩论并获得结论。

国会必须充分明白行政部门对任何问题所采取的行动，而国会进行调查的权利正是这项原则的自然展现。

在某些国家，调查委员会很难有效地进行调查，除非藉由法院的诉讼程序，否则没有权力迫使某人到委员会报告。这会造成政府当局的干预，延缓委员会的调查进度，并使调查结果无法公告周知。…然而让国会调查能够有效的最好方法是，采信誓词下的证据。…

公务员对调查委员会提出证据将引发特殊的难题，因为他们是该特定部会部长的属下。政府部门到底能要求这些人保留他们对国会议员所提问题回答到什么程度？…在某些国家，提出证据之前必须先得到该单位的同意。除非提供这项信息会危

及大众安全、容易造成破坏或对实施公共服务造成困难，否则一定去国会作证。…

应该注意的是，不管贵国的体系为何，调查委员会的成立只是一个调查和发现真相的小组，它唯一的职责是向成立这个小组的国会报告，而根据这些调查以及所获得的信息做出必要结论则是国会的职责。…」

资料来源：Michel Ameller 着「国会」，
国际国会联盟 1966 出版

这种调查委员会的组合成员是另一个重要特性。相较于多数参与调查的国会议员，反方成员的比例，对于调查的结果当然非常重要。

各国国会和委员会调查权各有不同。最明显的核心权力包括：

- ✓ 选择国会调查的主题与范围；
- ✓ 到部队基地及其它保安单位访问（参阅 17 章）；
- ✓ 从总统府、政府行政部门或一般参谋搜集所有相关信息，包括机密和绝对机密的文件；
- ✓ 采纳总统府、政府行政单位、军方和公民社会的成员在誓词下提供的证据；
- ✓ 举办公听会或秘密听证会。

加拿大调查该国派兵到索马里一案为我们提供一个很好的例证(参阅说明方块三十三)。

说明方块三十三

调查加拿大派兵至索马里委员会：国会对国安议题的报告影响公众的实例

1993 年加拿大派兵至索马里期间，发生了几起震惊加国人民的事件。

几名索马里人闯入在 **Belet Huen** 的加拿大军营遭到射杀。二名加拿大空降团突击队士兵将一名被拘留的青少年殴打致死，其中一名加拿大士兵企图自杀。任务结束后，据称军方扣留或窜改重要的信息。记录着包括加拿大空降团成员虐囚行为的录像带也被公诸于世。政府认为军方调查委员会对这件事的调查不充分，不符合加拿大对公众负责的标准，因此加拿大国会根据调查法展开了公开的调查。

调查范围和权责一

调查法赋予有关当局传讯证人、听取证词、雇用专家顾问和查阅证据的权力。强迫做证的权力是决定能否揭露索马里和国防部里到底发生了什么事的主要机制。116 名证人在公开调查庭中提供证据，所有过程都透过电视在全加拿大播出。调查的范围不仅限于索马里发生的事件本身，也调查这件事的各种相关情况，包括指挥体系、纪律、加拿大部队的作战情况，以及国防部的行事与决策。调查第二部分的要点，则是要求委员会针对在部署到索马里之前、部署到战区、以及战区作战结束后的各项特定事务进行调查。

不是审判一

调查的目的不是要进行审判。尽管这些听证会确实包括检讨事件发生的体制问题，以及国防部的响应措施，这些事件也

在听证会之前导致某些人被起诉和审判。调查的主要重点是加拿大军队和国防部的管理以及组织的体制与制度问题，而不是针对这些单位所雇用的个人。然而无可避免的是，其重点一定会调查到在这个指挥体系下的个人行为，以及他们的领导方式。

结果一

两年调查所提出的长篇报告涵盖了各种议题，包括，执行索马里任务时，加拿大军队与国防部的组织结构、加拿大军队指挥体系的重要性、讨论军中文化与道德、加拿大的军文关系等等。最后报告中提出了一系列的重要建议，对政府和部队的诸多活动与政策提出改变的提议，其中许多建议正逐步地被实践当中。

资料来源：Donna Winslow 博士，
加拿大国会调查技术顾问，1996

第十五章

国会的国防委员会或安全委员会

由于国家安全部门极为复杂，一个发展成熟的委员会架构对于国会是否能对行政部门发挥真正的影响就非常重要。国会参与监督国家安全部门的委员会不止一个，在不同国家，这些委员会会有不同的名称(有时这些委员会的事权会合并)。

下列是最常见的委员会（它们有时会举行联席会议）：

- ✓ **国防委员会**(有时也称做三军委员会、国防与安全委员会或安全与外事委员会)通常处理有关国家安全部门的议题。例如：军队的任务、组织、人事、作战、财物、征兵和武器采购的问题；
- ✓ **外交委员会**处理例如参与国外和平任务的决定、是否接受他国和平任务部队到国内驻守、国际安全、国际或区域组织、条约和协议等事项；
- ✓ **预算或财政委员会**对于所有国安部门组织的预算有最后的决定权。财务委员会对包括国防预算在内的全国稽核报告，进行审查；
- ✓ **情报委员会(或次级委员会)**通常召开秘密会议处理事务。
- ✓ **工业和贸易委员会**，尤其和武器采购与贸易相关(补偿和弥补措施)；
- ✓ **科技委员会**(军事的研发)；
- ✓ **内政委员会(或国内事务)**通常处理警察、边防和其它准军事组织的事务。

权力与手段

国会委员会从外界搜集或获得证据的权力各有不同。有些国会委员会，例如英国下议院特别安排的常设委员会，就不能自己搜集证据；有些国家的委员会，如美国国会，则几乎有从外界(在誓词下)搜集各种情资的无限权力。

有些国会委员会能够立法(批准甚至起草新法律，或对现行法律提修正案)，有些国会只能对行政部门的行事进行监督或是拨发预算，而不能立法。

委员会可运用的工作方式与专业知识对于该委员会是否能够有效遂行职责非常重要。例如，该委员会工作人员的能力、人数及稳定性；研究能力及其特性(专业或一般性；个别还是国会研究单位的一部份；是否能查阅资料和相关的支持文件，以及获得和重现这些文件的能力等)；邀请到专家的能力；举办听证会和进行调查的能力(请参阅 14 章，国会机制与工具)。

说明方块三十四

国会国防或安全委员会的主要功能

安全政策

- ▷ 对国防部宣布的重要政策方案进行检讨并提出报告；
- ▷ 定期检讨国防部长是否善尽执行政策之责；
- ▷ 严格检视国防部是否遵守信息自由的法律行事，并以诸般手段检视国防部提供给国会情资的品质；
- ▷ 调查军人或百姓对国家安全部门的请愿与控诉。

立法

- ▷ 对政府提出之法律草案或国会查询的草案进行审查和报告；
- ▷ 审查国防部负责的国际或区域条约和协议；
- ▷ 如果情况适当，要求国防部长提议新法或国会自己草拟新

法。

支出

- ▷ 对国防部的年度支出与主要评估进行审查和报告；
- ▷ 对国防部提出的每项追加支出评估进行审查，并在国会需进一步考虑这一事项时向国会报告；
- ▷ 如属必要，命令能胜任的审计权责单位进行审查。

管理与行政

- ▷ 在适当的情况下，应对相关行政单位的重要职务任命(如重要军事指挥官、高阶文官)，搜集证据并提出报告。
- ▷ 对于可能的业务疏失，首先从国防部内部组织，最后透过与国会相关部外体系的检讨(例如特别调查委员)，来引起国会的注意。

资料来源：2001 年英国 Hansard Society Commission
「国会监督」报告

说明方块三十五是以挪威国会的运作方式做为案例。

说明方块三十五

挪威国会外交委员会与国防委员会联席会议

「外交扩大委员会的任务是讨论政府的重要外交政策、贸易政策和国家安全政策议题。在做任何重要决策之前，应先进行讨论。对于特殊事件，扩大委员会可向国会提出建议。扩大委员会的成员包括外交常设委员会、挪威国会议长和副议长、国防常设委员会主席以及最多可达 11 名经选举委员会指定的委员。当指派参加的人员决定之后，各党团代表也应按比例纳入考量。

根据同样的原则，选举委员会所指定的副手，即使有缺席

的情况(包括请假),也应该接受征召。

主席认为有必要,或应总理、外交部长或三分之一的委员要求时,得召开委员会会议。

扩大委员会讨论的事项,除非另有规定,否则都应保密。两个委员会共同举行的联席会议也是准此原则,主席可以决定甚至将召集列为机密。

扩大外交委员会会议的讨论事项必须经过至少六位委员要求,才能在国会会议中提出。委员会应考虑,国会所提出的条件是否切合实际,并将此知会主席团。挪威国会秘密决定到底该会议是公开或秘密举行。国会的决定是由一位政府官员宣布;针对该议题的辩论将在宣布之后立即进行,还是在后续的会议进行,则是由挪威国会决定。委员会不能提案讨论。」

资料来源:挪威国会程序规定第 13 节
(<http://www.stortinget.no/g>)

身为国会议员，您能做什么？

贵国国会或参众议院处理国防议题的委员会，其职务所包括的范围

- ▷ 审查委员会或次级委员会授权的事项以确保：
 - 界定明确；
 - 委员会对各项议题深入检讨；
 - 符合国安政策及其它与国安相关部会的政策，例如外交、航空及海上安全，工业与能源供应等等

能充分发挥功能的国防委员会

- ▷ 确保贵国国会的委员会和次级委员会能有像说明方块三十四，在法律和实务上运作良好的机制。
- ▷ 考虑针对国防特定事务成立次级委员会，例如预算、武获、人事与和平任务。
- ▷ 为国家安全部门的信息政策以及特别与国防支出有关的审查程序提案立法。
- ▷ 确保委员会享有适当程度的资源，包括可以获得专家的建议。
- ▷ 搜集各国国会对国家安全部门进行监督的优良做法并进行检讨。

第十六章

调解官 (Ombudsman)

在监督国家安全部门的各独立机构之中，调解官占了一个非常特殊的位置。有些国家的调解官能够处理行政部门违法行事的各种问题，有些国家则设有其它单位执行类似的任务，例如奈及利亚的公共诉愿委员会或特派专员。然而在其它国家引进专业的调解官，主要是处理武装部队的问题。

说明方块三十六

调解官

「……调解官处理民众对行政单位的决策、行动或未善尽处理行政事宜的控诉。这个办公室的负责人是由国会选举产生，或经过征询国会的同意后，由国家或政府元首任命。调解官的角色是要保护人民不受违反权利、滥用权力、错误、疏失、不公平决策及行政错误所造成的伤害，如此才能改善公共行政并让政府的行动更加开放，政府和公仆对百姓更能负责。各国可将调解官办公室纳入宪法，并立法支持，或是透过立法成立该单位。……」

为保护人民的权利，调解官有下列权力：

- 一、调查政府行政单位执行业务是否有违法或不公的情形；
- 二、经过客观的调查而披露政府部门不当的行为之后，提出去除不当行政疏失的建议；
- 三、针对特定案例，向政府、控诉人报告他的调查行动。
如果政府未采纳调解官对该特定案例所做的建议，则

向立法院报告。一般而言，大多数调解官会针对他们的工作向立法院和民众提出年度报告。

调解官通常无权越俎代庖地替政府做决定，而是建议改善。……一般而言，调解官对政府的许多单位都有司法权。在某些国家，调查范围可能包括司法单位、警察与军队，而有些国家，这些单位可能是排除在调解官调查范围之外的。」

资料来源：国际调解官学院
(<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>)

请参阅：联合国人权高级专员办公室第 19 号报告「促进与保护人权的国家机构」

国防调解官

做为一个独立的机构，国防调解官在不同的法规下有不同的名称，例如在芬兰、挪威、葡萄牙和德国是国防调解官，在以色列是军人诉愿委员，加拿大是国防部及部队调解官，在澳洲是澳洲国防调解官。

说明方块三十七 澳州、加拿大、挪威的国防调解官概况			
国家	权限	执掌	政治权责
澳州	国防调解官由部长任命	国防人员的行政疏失	向部长呈报年度报告，以便向国会提报
加拿大	国防调解官由部长任命	保障国防部及加拿大部队工作人员的人权	就特定案件向国防部和部队报告。每年向部长提出工作报告。保持中立和客观的委员会。 独立于国防部长的管辖之外。
挪威	国防调解官在挪威国会体制之下。	保护军人个人权益；维持国防部各单位之间开放、信任的气氛并解决冲突。	做出公共组织愿意配合的建议、评估与批评。

国防调解官是代表人民与国会对军队进行监督的一个附加机制，其主要任务是针对因着安全机构负责人利益(特别是军队)所做的专断决定或不当行为进行调查。

各国不同政治体系将国防调解官设在不同的组织架构中。他们可由国会任命并向国会负责(德国、瑞典)或由国防部长任命(以色列、加拿大)。有些调解官的办公室设在国会内(例如德国国会军队专员，参考说明方块三十八)或在国会之外(瑞典)。公民或军人受到军队不公的对待时，可要求调解官展开调查，此外国会议员可以要求调解官针对有嫌疑的滥权与控告进行调查。调解官处理的案子常常是免服兵役、缓征入伍、服役时的调职、特殊饮食、遣散、准假、违纪处分等事务。如果调解官发现所控属实，则可提出建议，包括要求该单位做出改变或重新考虑其决定。

调解官与保密

请谨记国家安全部门的特性，有些信息因为国家安全的理由不得向外公布。许多国家在法律上设立特别的条款，规范调解官处理国安事务时应如何作业。一般来说，尽管该案属于最高机密，调解官还是能够进行必要的调查，他可进入军营取得该案所有相关的资料，但是不得将调查的结果向大众公布。

说明方块三十八

德国国会的武装力量管理专员

德国在 1950 年代重建三军部队之后，特别重视国会对部队的控制。为了确保能将宪法中个人人权的核心价值推展到军中，便在基本法第 45 条 b 项中加入这一规定：

「…国会任命一管理专员，以确保军人的基本权利，并协助联邦议会进行国会监督的工作。」有关实施这项法规的细节都显现在「武装力量国会管理专员法」之中。

国会管理专员是国会（联邦议会）的一个辅助机制，因此

也是立法机构的一员。在接到国会或国会的国防委员会指示之后，针对特定案情展开调查，发觉不法情事时，也可以自己展开调查。

跟分权的原则一样，国防管理专员也监督国防部长，可要求提供信息、从国防部长及其所有附属单位与人员取得纪录；可以在任何时间访问任何单位、总部、局处、军队当局及其机构，甚至不需预先告知；也可以在接到控诉之后，不论控诉人员的阶级或职位而展开调查。军中任何人都有权将其案子直接交给专门委员，而不需透过正式的管道，也不用担心因为提出申诉而可能遭遇的纪律处分或歧视。

资料来源：<http://www.bundestag.de/>

调解官：加强人们信任军队

根据军中调解官的纪录显示，这个机构可以加强民众对国防部门的信任；成立于 1915 年的瑞典部队调解官就是很好的案例。此外，调解官也对军中服役的男女性人员提供重要的保护，使他们不会受到恶劣对待。一般而言，国家安全部门调解官最重要的成就，就是在不影响军中阶级体系与降低军队战备的情况下，藉由让整个行政过程更加透明化而增加对军队的信任。

身为国会议员，您能做什么？

调解官的机构

- ▷ 如果贵国还没有这种机构，请采取行动为这种机构催生。
- ▷ 谨记调解官国际组织所提供的一些指导纲要，参考文件和经验教训。 (<http://www.ombudsmaninternational.com>)

国防或安全部门的调解官

- ▷ 如果贵国没有这种机构，设法采取行动为这种机构催生。
- ▷ 从那些设有国防调解官的国家，取得它们经验教训的信息。
- ▷ 如果贵国设立国防调解官已有一段时间，要求该机构对参考基准、职掌和包括向国会提出报告的一般作业程序、产生的影响、资源和预算做一检讨；也将贵国该单位与面临类似安全环境其它国家相当的机构做一比较。

第十七章

拜会国家安全机构

关联

身为国会一份子必须对国家安全部门彻底了解，理论认知必须配合实际工作层面及经验，方能深刻理解国家安全机构真正的需求。从这个角度看来，拜访国家安全机构可视为政治领导人与军事领导人建立双方对话与互信的机制。这些拜访使得国会能加强了解士兵日常遭遇的问题，也让战士们知道政治领袖对士兵们任务及健康的关切。

说明方块三十九

阿根廷个案

从政者拜访军事单位及基地，和军方人员交换意见。这种拜访不仅使从政者能了解军方，更能消弭双方的歧见及不信任感。使从政者了解，当触及安全部门议题时，法规和时效必须分开考量。

来源：Pablo Carlos Martinez “武力再造与国会角色：阿根廷的经验 <http://www.pdgs.org>”

在拘留所及监狱中，犯人是安全人员负责管控，这种状况使得他们应享有的人权缺乏保障。很不幸地，在监狱及拘留所，凌辱及不当管教的案例十分盛行，因此这些单位需要特别的监督与管理的机制。其中一项很有效的方法就是，由国会议员及专家们以揭发不法的管理案例及防止凌虐为目标，而拜访这些单位。

说明方块四十描述了联合国大会反凌虐附加议定书中，参

访拘留所的机制内容。

说明方块四十

反凌虐会议的选择性议定书，增加拜会安全机构的机会

2002年12月联合国大会通过「反凌虐及其它残酷、非人道、低级对待或处罚之会议」的选择性议定书。此议定书要求各国的拘留单位应对外公开，让国内外的专家们参访并提供意见，以减少虐待事件的发生。

成功参访的条件

国会对安全机构，如部队或军事基地的参访，须与相关部门，如国防部，先行协调。无预期的或无事前协调的拜访，有时反而造成对军中不信任的反效果，而且此种越过指挥层级的做法，会打乱部队原本的作息。因此成功的拜访，需要各方面周延的准备及各政党代表的参与。

以上拜访方式的限制在于，国会代表只能看到安全单位指挥官想让他们看的事物。这种访谈并无法真实地将问题本质突显，反而容易被导向以军事角度处理，特别是预算的争取。补救方式可采用以下三种辅访：军方建议的拜访、国会建议的拜访并提早通知、国会建议的拜访并事前通知（例如一日前）。

身为国会议员，您能做什么？

立法制定对国防安全单位的参访

- ▷ 推动国会对国防安全机构（包含海外驻军）的参访法制化。
- ▷ 若无国会对国防安全机构参访的法规，需确认：国会议员是否排入对国防安全机构的参访行程、在何种程序或基础

下拜访、以什么标准选择国会议员，以及将会造成什么冲击。

- ▷ 确定，规则中特别说明：
 - 哪些国防安全机构可以参访。
 - 在何种情况与条件下可进行参访，例如，是否随时都可安排参访。
 - 国会对国家军事单位及基地的参访频率以及实际状况。
- ▷ 确定将详细的参访报告交给国会或相关委员会，并使其成为讨论的议题。
- ▷ 评估以往参访的冲击。
- ▷ 检查贵国是否遵行联合国反虐待协议及其附加议定书。

国会参访代表团成员的组成

- ▷ 确定，国会代表团成员不是党派的强烈支持者，且由适当比例的国会多数代表及反方代表所组成。
- ▷ 国会代表团成员尽量能男女成员人数一样多。

参访前的准备

- ▷ 为避免造成负面的影响，事先须与国防部协调参访事宜。

国会参访报告

- ▷ 确认参访的细节报告能送呈国会或相关委员会并加以讨论。
- ▷ 确认适职的国防安全人员能及早获得通知，以便提出观察报告。

冲击及公开

- ▷ 确认，根据国会代表团参访的发现所做的建议，及国会所提相对应的决议能够执行，并决定是否适合公开。

第五篇

监督安全单位活动： 特殊状况及作战

第十八章

特殊状况

有一些特殊的状况，如战争、内部冲突或其它紧急事件，需使用非常的权力机制及作业程序处理，这些反应动作应避免破坏原有政府的民主体系。

战争爆发及其它国家紧急事件发生时，常需动用部队甚至发布戒严。在这些情况下，军方及安全部门绝大部分仍应遵守国际人道法等国际原则与担保，也应该仍在民主监控之下。人权必须极力伸张，这些不容许妥协的基本需求，已在联合国人权委员会2001年8月的一般评论第29案第4篇「国际公约中人民与政治的权利」里清楚强调。

战争状态

联合国宪章第2.4.篇：

「在国际关系中，会员国应避免诉诸威胁或使用武力...」严格禁止使用武力对付他国。国会的一项任务就是监督政府执行部门，是否在武力的使用及战争的威胁上遵守国际限制，并在冲突时不超越原有的权限。瑞士等中立国家已表明放弃使用武力解决对外争端；至少有一个国家 - 日本，以宪法（1946）明令禁止保有军队。其它国家如匈牙利等，放弃使用武力手段做为解决国际纷争的工具。

战时，根据宪法条款，国会可以透过至少以下三种方式参与国家决策（依顺序代表其重要性）：

（1）依宪法可由国会宣战或发布停战。当今的情况是，战争通常在无预警、事端也在国会能做决定之前已先行发生，因此，等国会宣布的这一要求，虽显得不切实际，却仍至关重要。

（2）宪法可以要求行政部门在发起战争或停战之前，必须获

得国会同意。此种方式，可以在进行具体的军事行动或出兵国外之前先让国会讨论。

(3) 宪法可以规定，行政部门在发起战争或停战之前须通知国会但无需获得国会的同意。大部分的宪法都是要求事前通知国会即可。

紧急状态

紧急状态或国家危机状态发生于多种情况之下。宣布紧急状况时，宪法与法令已预见可能发生如威胁宪政体系的武装行动，天灾、瘟疫或国家金融危机时的公共秩序遭到破坏等。

紧急状态必须是在特殊状况下根据主要的原则宣布，如此才不危及民主的本质，请参考说明方块四十一。这些特殊状况的定义是由各国的宪法及法令所界定。宪法与法令应预防行政部门为某一特定政党的政治动机而宣布紧急状态。另外宪法与相关法律应规定，军事政变违宪。

说明方块四十一

紧急状态：目的与原则

法制系统须提供紧急状况时之特别规范。任何紧急状态时期的权利减损或暂停都应是暂时性的，其目的是为了追求生活的正常稳定及保有最基本的权利……。

国际原则：

针对紧急状态可归纳出国际的原则如下：

合法的原则：宣布紧急状态和紧急状态下所采用的方式，以及宣布紧急状态和内部法令，都必须彼此配合。本原则进一步确保国内法规能顺应国际法规。

公告的原则：公告紧急状态的必要性。

沟通的原则：在此指有义务透过受托人，例如联合国紧急状态

人权状况特别书记，通知与协议有关的其它国家团体。

暂时性的原则：指紧急状态宣布的特性以及时间限制的必要性。

特殊威胁的原则：是指对团体显现出现存、真实的，或至少是即将要发生的危险。

均衡的原则：依危机的严重性制定适当的反击措施。

不能改变的原则：指不能损毁的特殊基本权利。

特别重要的是，国会 - 人权的维护者，不能成为宣布紧急状态的首位受害者，也不能因紧急状态而解除或暂停行使国会职权，甚至极度缩减国会立法与监督行政的权力。重要的是，要使国会能成为宣布或解除紧急状态的重要角色……。

紧急状态的法律本质

……紧急状态的法律本质由行动（公告、批示等）构成，执行时所采用的措施（暂停或限制某些权利等）必须在法规管理原则的框架内，也因此，措施将受到控制。……

国会的功能

国家内部不同权力的独立性与平衡性原则是法规的一部份……。这也是为何世界上大部分法制国家皆透过国会宣布紧急状态，或是在行政部门宣布紧急状态时加以批示，以避免行政部门自行采取如此严峻的措施。

紧急状态时期的法规等级顺序

经验显示，在紧急状态时期，宪法必须有一套管制紧急状态的顺序规范，大部分立法部门表示认同；虽然其它立法部门认为没有任何单位能以紧急状态为由担负立法的功能，而必须以间接的方式达成。…

资料来源：节录自联合国人权暨特殊状态
专长书记官Mr.L.Despouy报告,
1993年国际国会联盟,「国会, 人权维护者—
布达佩斯研讨会」

持久与实际的特殊状态

即使国会数年或数十年一次重新宣布,持久的特殊状态也会危及文人监督安全部门的原则。这些部门因认为不会受罚而危害到民主,并使得国会处于一个无力脆弱的地位。实际且不易控制的特殊状态现存于几个国家中,并清楚地显示出,国会对其国防安全部门的监督受到威胁,而造成安全部门我行我素的情况。

身为国会议员，您能做什么？

特殊状态的立法

- ▷ 确认，不同型式的特殊状态在宪法或法律中都有详细的规范。
- ▷ 特殊状态应在三至六个月内自动失效或重新由国会讨论，并投票更新。
- ▷ 推动国际性法规、宣言、沟通、暂时性、特殊威胁、均衡性、不可侵犯性等特质纳入国内法中，以满足在特殊状态时的需求。
- ▷ 确保在特殊状态时也应遵守人道法、宪法保障与合适的人权法等。
- ▷ 进一步确认，行政与国会部门发布或取消国家特殊状态的职权，在宪法或法律中有明确而完整的定义。

特殊状态时期国会的作为

- ▷ 确认特殊状态不会完全抑制国会监督行政单位对于国防安全和尊重不可剥夺人权的能力。

第十九章

维持国内安全

国内（公共）安全与公共秩序均为主要公益，是针对所有民众而言，也没有任何歧视地包括国内的外籍人士与移民。它们不应转用来为政治人物或势力的临时性目标服务；安全部门是全力维护国内安全的工具，而不是利用它达成本身的利益。

此种法律的一般原理与特性

所有的法制体系都有一些立法原则，以处理当国内安全或公共秩序受到威胁却无需宣布特殊状态的情况。

在不同的程度上，如此的立法赋予行政部门特殊权力，允许暂时性的限制，甚至为保护其它的权利而暂停某些权利。更深一层而言，在某些情况下会受到危害的权利，能有法律上的清楚定义。

所谓大部分限制的甚或暂停的权利，是指获得信息的权利、参加公共抗争的权利、自由的权利、受政治庇护的权利等。国际法清楚地禁止暂停行使不能剥夺的权利，如生命的权利与不受凌虐的权利，任何形式的体罚与降格和非人道的待遇亦包括在内。移民、记者、政治行动者、人权保护者、政治庇护寻求者、难民以及宗教和少数族群需特别监护。

既有的相关风险

立法维护国内安全与公共秩序的原有风险包括：

- ✓ 对威胁的本质界定不清，使行政部门依情况所需而自行解读；
- ✓ 在缺乏适当检查及平衡的机制，也没有适当行政与司法惩处 的情况下，使得行政单位及一些安全部门的组织能够拥

有过多而持久的权力；

- ✓ 有时为了保护某些特定团体独享的利益，或保护政治领导阶层及安全部门本身，并做为限制权利与控制一般大众活动的手段，国内安全及公共秩序的维护往往遭到滥用；
- ✓ 警察军事化—负责维护国内法律与秩序的警察与负责维护对外安全的武装部队难以分别。尤其是当这种武力单位经费不足时特别危险，因为它们容易经由安全状况上的滥权，又可减免其责而导致腐化。另一项危险则是，有权势者利用警察（情报单位或准军事部队）成为其控制与抑制反对势力的工具。此外，常以军队管理公共秩序会造成军队政治化；
- ✓ 在国会与司法对某些行政职权不构成威胁时，国会与司法部门的活动会遭到抑制。

一些维护国内安全与公共秩序的措施，有可能因着安全人员的作为而违反人权，在某些情况及环境下，甚至还能获得免责的特权。常被违反的人权包括以下几种范畴：生命的权利、不受凌虐的权利、不受非人道或降低人格待遇的权利、不被任意逮捕的权利、在依法设立的独立法庭中公平受审的权利、自由发表意见与集会结社的权利。

说明方块四十二

同时维护安全与民主

从历史及现今许多开发中国家的例子可以发现，某些独裁政府认为民主制度无法与个人安全及公共秩序的需求并存，而拒绝朝民主政治的方向发展。但是史实记载的却是相反：对国家安全部队的民主文人管控不但不与个人安全对立，更是必需的；否则，应尽力保护个人安全者，反而会成为最大的威胁。

...

资料来源：2002年联合国人类发展报告，87页

有些国家甚至特别立法保护民主体制，1984年阿根廷针对第23.077条保卫民主法案修改犯罪法规，并订立违反民主体系的特别犯罪惩处，如处分试图危害民主宪政体系的非法组织。

拘留危害国内安全与公共秩序的罪犯

所有的法律对于危害国内安全与公共秩序的罪犯都有拘留的规定。针对此状况至少有两种法律存在：

- ✓ 立法制定对危害国家安全的罪犯拘留，通常由司法部门下达命令，有时也可由行政部门单独执行。
- ✓ 立法制定，只要被行政部门认为对国家安全产生威胁者，便可将其拘留。例如立法部门授予行政部门特别权力，以控制或避免（由行政部门自行研判）国家安全受到危害。

大部分大英国协会员国有所谓第二类型的法律，在该法律中，行政部门通常会被允许采用一系列暂时不受宪法保障亦无需获得立法或司法单位事先首肯的延伸权力。其中一个要项就是，行政部门能够拘捕对国家安全造成威胁的份子。这些被居

留者可由行政部门决定其拘留时间的长短。此种法律中，有些规定要有具咨询特质或能命令行政部门释放被拘留者的审查机制；其组成要素与行政部门有不同程度的联结。

在许多国家，这种法律（从殖民时代继承而来）广被讨论也受到挑战，因为它授予行政部门及安全部门组织（尤其是警察）特殊权力，并对公民权及政治权产生负面冲击。

说明方块四十三

扭曲后产生的严重后果

当政府倚赖安全部门支持其权力核心后，安全部门常会成为国民安全的威胁及邻国不安的根源。…

当内政部的部队、准军事部队和情报单位成为内政政争的工具时，增进文人控制民主政治体系的努力将受到危害。

资料来源：2002年联合国人类发展报告，87页及92页

身为国会议员，您能做什么？

立法维护国内安全与公共秩序

- ▷ 谨记国内安全与公共秩序是为了人民的福祉，而非压抑人民或成为追求政党政治动机的理由或工具。确保避免使用警力镇压或警力过于军事化。
- ▷ 让行政部门确实向国会负责，并对其权力提供清楚的法律限制。
- ▷ 若有过度扩张权限与力量的情形，应使安全部门受行政及司法部门适当管制。
- ▷ 分析维护民主之法律条文是否实际与方便。

国会的监督

- ▷ 确定国会定期讨论国内安全与公共秩序相关的议题，并检讨已存在的相关法律。
- ▷ 确保，适职的国会委员会运用可用的所有资源尽力获得适切的信息，以有效监督国内安全与公共秩序事宜。必要时亦应增加包括专业知识在内的方法与资源，以提供委员更多资料。
- ▷ 有可能及有必要时，鼓励公听相关议题。
- ▷ 应该和参与国内安全及公共秩序、对与民众享有人权及基本自由有关的安全秩序采取行动并产生结果的非政府组织，建立制度上或民间的对话。

第二十章

恐怖主义

「恐怖主义对一个需要保障人民安全的国家是威胁之一。国家不但有权利同时也有责任保护其人民，但是国家也应尽其所能确保反恐行动不至演变成隐藏或违反人权的措施。」

「在国内，危险的是，我们往往因为追求安全而牺牲了重要的自由，乃至消弱而非强化我们共同的安全，进而由内部腐蚀了民主政府的命脉。」

Kofi Annan, 联合国秘书长, 2001 年 11 月 21 日

恐怖主义是危害国家、区域和国际安全的严重威胁之一，应付恐怖主义的威胁是一件十分复杂的任务，尤其恐怖主义又经常与组织犯罪相互纠结。应付恐怖主义的手法从警察行动、边界控制到情报业务，措施从金融措施到刑法运用，甚至拓展至信息科技领域。

自从美国九一一恐怖攻击事件发生之后，许多国家均深感加强以上所提相关领域立法之重要性及迫切性。此外，国与国之间的合作也加强了，尤其是在有关情报的分享和信息科技的运用方面。这些作为当然也有可能造成一连串侵犯人权及公民自由的风险。

有鉴于管控恐怖主义的国际合作，联合国安理会 1373 号

决议文（2001年9月28日通过；参考第四十四号说明方块）特别强调金融资产管控的议题，也强调边界管制、身分证明以及旅行文件管理之重要性，以着眼于防制各国国内及跨国之间恐怖份子或恐怖团体的活动。该决议文同时也包括了一系列抵制恐怖组织成员招募、不得提供武器与危险物资给恐怖份子的建议，以及透过国际合作进行防制等；强调，参与恐怖行动的资金、计画、准备执行或支持恐怖活动的人均应受到司法制裁。除了其它的反制措施之外，还应该将恐怖活动列为国内司法及规范中的严重罪行，并及时加以制裁；也呼吁各国配合国际与国内法提供情报交换、司法和行政合作，以防止恐怖活动的进行。此决议文更建立了一个安全理事会委员会，由所有的安理会成员在适切专业知识的协助之下监督其运作。

说明方块四十四

联合国安全理事会对于美国九一一恐怖攻击事件的响应

安全理事会……

3. 呼吁所有的国家：

（a）寻求加强及加速实务情报的交换，尤其是有关恐怖份子或其网络组织的行动或移动、变造或伪造的旅行文件、武器的流通、爆炸或敏感物资、恐怖组织所使用的通讯技术，以及恐怖组织拥有大规模毁灭性武器所构成的威胁等情资；

（b）配合国际与国内法律进行情报交换，并透过管理和司法事务上的合作来防制恐怖行动；

（c）藉由双边及多边的交涉与协议的合作方式，防止及压制恐怖攻击，并采取行动以对抗此类行为的罪犯；

（d）尽快加入与反恐相关的国际公约及草案，包括于1999年12月9日所订定之抵制恐怖主义资金的国际公约；

（e）持续加强与反恐怖主义相关的国际公约及草案，以及对

安理会第 1269（1999）与 1368（2001）决议文的合作与推动；
（f）采取适当的措施以符合国家和国际法的相关条款，包括国际人权标准，赋予难民身份之前，应确定寻求政治庇护的人并未在事先计划、协助或参与恐怖行动；
（g）配合国际法规定，确保难民身份不被不法人士、恐怖行动规划或其协助人员所滥用，此外，政治动机也不被视为拒绝引渡有恐怖份子嫌疑者的理由；……。

资料来源：联合国安全理事会决议文第 1373、S/RES/1373 号
2001 年 9 月 28 日
网址：www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm

联合国大会于 1999 年 12 月 9 日采纳了抵制经济支助恐怖主义的国际公约，要求所有的签署国家引渡曾参与提供资金援助恐怖份子之人士，同时采纳调查可疑资金交易的措施。在 2002 年的 4 月 2 日已有 132 个国家签署了这个公约，同时也有 26 个国家完成了国内相关的修改作业，而成为公约的一员。该公约已于 2002 年正式实施。

美国九一一恐怖攻击事件的影响

对于国会议员而言，监督其政府采纳一个均衡的策略以应付恐怖攻击是一件十分重要的事。这个策略必须要能够保障安全与人权。从国会议员的角度来看，恐怖主义议题是属于立法的问题，也就是制定一个能够应付安全与反恐措施的全面性策略，并在安全与自由之间寻求一个平衡点，以确保完全尊重适用的国际人道与人权法。

恐怖主义的法律定义

至今国际上对于恐怖主义仍然没有统一的定义。除非国际社会对其定义达成共识，否则恐怖主义一词将持续被误用。根

据国际法学，争取国家的自由与独立而脱离异国的占领是合法的权利，这个目标的本身并不构成恐怖行为。此外，包括国会联盟在内的国际社会，亦不断强调恐怖主义不可归因于任何宗教、国籍、文明，或是以此为名将恐怖主义合理化。另一种恐怖主义的定义方式，是根据恐怖份子所通常进行，且不断受到国际社会谴责的攻击行为：无特定目标的暴力攻击，尤其是那些伤及无辜百姓的暴力攻击事件，或是由国家次级团体或秘密组织所进行的，无特定目标的暴力行为。

恐怖攻击的特征是，对平民无目标地使用暴力，不但藐视人道的价值，也渴望受到公众的注意，所使用的方法包括劫机、汽车炸弹、自杀炸弹、暗杀与集体谋杀。持续进行恐怖行动需要资金的援助、武器和弹药的供应，以及国际网络组织的支持，通常有第三国提供恐怖份子协助与藏身之处。第四十五号说明方块内引述了一些对抗恐怖主义均衡策略的重点，强调一方面实施反恐措施，另一方面则必须捍卫人民能够示威抗议的合法权利。说明方块内的第 37 点提到，反恐措施不只是一要打击恐怖主义，同时也要从社会、政治、经济发展的层面来防止那些支持恐怖主义的国家扶植新一代的恐怖份子。

说明方块四十五

对抗恐怖主义

34.…会议提醒，凡为争取国家的自由与独立而脱离外国的占领，乃属于国际决议的合法权利，该目标本身并不构成恐怖行为。然而会议亦强调，任何抗争均不可进行无目标的攻击，尤其是涉及无辜百姓，也不允许任何组织形态的国家恐怖主义。

37.会议并希望强调，反恐怖主义安全措施的重要关键，是要有结构性措施的支持，以提升经济与社会发展及加强有实质代表性的民主。

资料来源：第三次国会联盟安全暨合作会议总结文件，1995年11月于地中海，Valetta，马尔他

不同的反恐法律，如奥地利（刑事法草案第278b章节），德国（刑事法第129a章节）及加拿大（C-36法案），均包括了如下的特点：

- 恐怖份子活动表，如直接采取恐怖行动、幕后主导或威胁并且构成如谋杀、扣留人质、非法占领飞机、恐怖爆炸或金援恐怖份子活动等犯罪的情形称之；窗体之中所列举的大部份犯罪行为，在现有法律之下已属违法（德国、奥地利及加拿大反恐法律）；
- 领导或支持（财力或其它方式）恐怖份子组织也属于非法行为（德国、加拿大与奥地利）；
- 恐怖活动的形成原因可能是政治、意识形态或是宗教的因

素（加拿大）；

- 恐怖活动的意图是恫吓或威胁一般大众、迫使大众或政府以某一特定方式行动，或避免执行某些行动（加拿大）；
- 恐怖活动的直接目标乃是藉由暴力行为造成人员的伤亡、危及某人的生命、造成破坏、瓦解重要的公共或私人组织及系统（加拿大）。
- 不包括追求建立或重建民主与法制和保障人道法的活动（奥地利）。如此的法律条款保障了合法的示威与抗争不被认定为犯罪行为。

以上这些反恐立法的共同点是，恐怖主义与暴力有关并伤害个人或机构。此外，法律也有严谨的窗体来说明，怎么样才构成恐怖的行为。不仅进行那些恐怖行动是违法的行为，与恐怖团体相关联（成为组织的一员、支持者或领导者）也被认定为恐怖的行为。

从国会监督的角度而言，确保新订定的反恐法律能适当地解释恐怖主义是相当重要的。一方面不能太过于狭隘，否则有可能排除恐怖组织所进行的活动；另一方面，对于恐怖主义的定义亦不可太过于宽松，因为可能会威胁到合法的民主示威。首要的问题是：在民主社会之中，甚么程度的暴力仍在合法范围内？不同国家的法律制定者对此有不同的答案，因为不同社会对于暴力的合法性各有其不同的见解。当思索这样的问题时，大家应当牢记，暴力所诉诸目标的合法性；如果暴力行为是合理的，它应当是与其威胁及目标的重要性成比例。

第二个问题是，反恐措施应当与来自恐怖份子本身威胁的比例关系来界定。切记！反恐的法律是用来协助警察及其它安全单位有效反制那些恐怖份子的行为，而不是刻意被用来限制真正的言论与结社的自由，更不是用来抑制合法的政治异议或变革诉求。

对抗恐怖主义的三个方法

安全单位为了保障社会与政府机构免于遭受恐怖份子的攻击，可以进行三种反应行动：

- ✓ **反对恐怖份子措施：**不让人民、公共生活、建筑与基础设施建设过于脆弱。
- ✓ **反制恐怖份子措施：**藉由指认及制止方式，防止恐怖份子攻击。
- ✓ **危机管理：**在遭受恐怖攻击之后平息状况（灾害、紧急事件等）。

根据分析显示，大部份的反恐行动都与（1）国家立法、协调、资金分配（2）内部安全（3）外籍人士（4）旅行与边界管制（5）金融（6）国际合作（7）核生化威胁等议题相关。以下这个不是那么彻底的窗体可考虑纳为反恐措施的一个目录参考。

国家立法、协调与预算

- 采纳特别的反恐法律或修改现有的法律；
- 核拨特别预算给相关单位（警察、边界管制、国家航空、国家健康机构、国家邮政、军队）并支持其措施；
- 加强国内安全单位之间的情报分享；
- 有长程计画的人员及协调中心，负责协调地方及国家层级各安全单位（警察、军队、情治、边界警察）之间不一致的政策；
- 允许情治及执法单位可以检视个人在海关与税务机关的相关资料。

内部安全

- 监测网络、电话及传真通讯（未先行知会相关的督导机关，

例如法院)；

- 要求电话公司保留其客户的通联纪录(例如一年以上的通联纪录)，授权执法单位调阅通讯纪录；
- 在不知会嫌犯的情况之下，取得嫌犯在银行、网络服务公司和信用机构的电子纪录；
- 透过整合其它私人信息数据库的方式，导入更有效率的计算机化资料搜寻；
- 允许非警察公务机关咨询警察单位里个人信息系统的资料；
- 延长拘留嫌疑犯时限以获得更多信息；
- 建立国家追踪系统，如引用身分证件。

外籍人士(移民、政治庇护者及外国人)

- 让安全单位有权调阅外籍人士的资料；
- 目标锁定属于某特定种族团体的个人(种族侧描)；
- 如果寻求政治庇护者涉嫌参与恐怖活动则移送司法审查；
- 如果相关单位证明某人将对国家安全构成威胁，则可拒绝其政治庇护的申请；
- 保留(十年以上)移民及政治庇护者的指纹纪录；
- 拘留那些有恐怖攻击威胁但又无法遣送出国的人；
- 加强签证程序里的身份检查；加强签证申请人与寻求政治庇护者的政治背景调查。

旅行与边界管控

- 严密的边界管控；
- 民航机组人员配备武器；
- 装置防弹的驾驶座舱门；
- 机场采用完整的行李扫描设备；
- 在证件与护照之中增加生物测定信息；

- 对较脆弱的入境点（港口、隧道与机场）做高频率与彻底的检查；
- 对各入境地点实施侧写剖析研究。

财务

- 监视资金的交易；
- 加强对银行与信用机构的稽查，以避免洗钱及诈欺；冻结被怀疑与恐怖活动相关的银行户头；
- 要求银行提供所有帐号与进入中央数据库安全设施的信息（银行帐户信息的交换），若银行知悉或是怀疑交易与恐怖活动有关而不通报，便属违法；
- 建立或让财金情报单位（财政部）更有效率

国际合作

- 加强国际合作，如欧洲逮捕令或快速引渡；
- 将有关反恐议题的国际协议纳入国内法规；
- 部署部队成为阿富汗国际安全协助部队的一员；
- 签署及批准联合国对恐怖主义的公约；
- 国际间姊妹安全机构的情报分享；
- 将重点置于恐怖主义的根源，也就是对那些是恐怖主义避难所或摇篮的国家提供发展援助；

核生化威胁

- 设立或是让现有的核生化及电磁波战争更有效率；协调该领域现有的成就，制造或储备不同的疫苗（例如天花疫苗）；
- 加强保健单位的准备工作；确保拥有足够的药品供应；
- 加强核子设施的防护（例如装设侦测低飞小型飞机的雷达

设备)。

人权与安全之间正确的平衡

以上这些措施，在各个国家都不只是暂时的，而比较是长期的措施。因此，反恐怖主义不应当是额外的措施，而是社会上正常生活的一环。尤其是当这个措施影响公民权时，更显得特别重要，例如言论、组党及隐私权的自由等。至于反恐怖主义的长久特质，由于这些措施焦点较远，因此当国家处于紧急或特殊情况时将不适用。

此外，反对恐怖主义措施也模糊了传统执法单位与情治单位之间的任务。执法单位，诸如警察和情治单位的工作目标并不相同。情治单位搜集潜在威胁的相关信息，而警察单位的角色则是维持法律与秩序。一般来说，情治单位并不负责阻止或逮捕嫌疑犯，而警察单位则在其获得使人信服的证据之前，绝不参与「预防性情报工作」。从民主治理的观点来看，情报单位绝对不可以参与「监视其国民」的工作。然而这一部分的工作由于各国政府致力于对抗恐怖主义而愈趋困难，也减少了应用（国外）情报方式来支持本土犯罪侦查的限制。

第三个问题则是，安全单位逐渐被允许在未经过知会，如法院等督导单位的情况下，对国民进行监视。这可能构成侵犯公民权的风险，也使得人民、特别调查员及非政府组织难以要求政府机构对自身行为负责，因为政府机构不一定会得到监视活动的消息。

第四点是，移民、寻求政治庇护者及外籍人士较易成为反恐措施的对象。这些措施造成社会中不同族群之间的紧崩态势升高，也破坏了法律之前人人平等的法定规范。

虽然这些都是有效打击恐怖主义的必要条件，国会仍然要确保这些措施与国际人道、人权法及其原则保持一致。换句话说，争取绝对的安全不只是不切实际，还可能危及国家对于国际与国内义务应有的尊重。总而言之，绝对的权威经常与民主的基本概念相互矛盾，这也是为甚么所有的法律系统都限定赋予执行者特殊权力的原因。在打击恐怖主义的同时，自由与安全之间的紧张关系将是国会的一项严格挑战。然而，最根本的是平衡自由与安全并非执法者专属的责任，身为人民权利代表与保障者的国会，应当对此密切监督。

身为国会议员，您能做什么？

与恐怖主义作战

- ▷ 依循一个较为宏观的策略来对付恐怖主义，而非仅仅将焦点置于安全与保护之上，同时探究其根本的原因，例如国内的冲突等。切记应藉由和平的方法来消弭区域之间的冲突，同时鼓励不同文化之间的对话与了解才是预防恐怖主义的关键。
- ▷ 许多区域冲突发生的成因，是由于多数与少数族羣之间的纠纷或依循宗教的错误路线所造成。军队常会被使用或错用以解决纷争。来自于少数族群的国会议员应当参与国防、情报及司法事务委员会；国会应当设立特殊委员会及仲裁席来保障少数族群。
- ▷ 确认贵国为反恐怖主义相关的国际公约及草案的成员，这包括了 1999 年 12 月 9 日通过的抵制恐怖主义资金国际公约。可能的话，采取确保批准及拥护这些规范的行动，同时采纳适切的立法与政策。
- ▷ 严格监督，被联合国大会采纳的抵制核子恐怖主义行动以及消灭恐怖主义的完整公约。
- ▷ 采纳立法措施，补偿恐怖行动的牺牲者，以表达国家负有连带责任之意。
- ▷ 确保，反恐立法维持安全需求及享有公民与政治权之间，以及该立法对于每一相关领域潜在的影响与其潜在的实施成本之间能有适当的平衡。

请参考第 18 章特殊情况，相关方块中的内容，与第 19 章有关维持国内安全与公共秩序的建议。

第二十一章

安全与信息技术：新世代工具与其挑战

协助保护国家安全的一系列新科技也同时可对国家安全产生新威胁。前一章已引用的联合国安理会 2001 年第 1373 号决议案中（参考说明方块四十四）明白显示，国际社会对这些能结合恐怖主义与影响国家安全及国际和平的信息科技相当重视。

过去数十年来，不同的国际组织已经展开措施，防止信息科技被使用于支持威胁国际安全的犯罪行为，同时也订立，避免国家使用信息科技危害人权与自由的指导方针。

以下所提可供国会议员针对上述的挑战立法。

网络犯罪

网络犯罪的定义目前虽仍在发展中，然而该词通常泛指相关信息科技的犯罪或滥用行为，最常见的事件是骇客及计算机病毒的侵袭。虽然近年来大家对此领域的兴趣暴增，而且计算机犯罪也已不再是新鲜事，自有计算机以来的事例更可对此提出说明。与以往不同的是，由于网际网络的普遍化使得潜在攻击者的范围加大。网际网络提供无数的好处并使得大众能广泛使用网站。由于使用量的增加，相伴而来的问题也急速增多，似乎每日都有网络犯罪事件发生。

2001 年 11 月 23 日欧洲议会采用网际犯罪协议，并开放给各国批核，只要有五国采用（必须至少有三个欧洲议会的会员国）便可生效（到 2002 年 5 月时已有 29 个会员国及 4 个非会员国签署协议）。保护社会需要制定防止一般性犯罪的政策，该协议即针对此需求而来，不但采用合适的法令更促进国际合作。

信息系统的安全

在各种领域，为达成各种目标的需求下，普遍使用信息系统使国际组织开始关心其伴随而来的相关风险。经济合作发展组织（OECD）委员会于 1992 年 11 月为信息系统安全设立了以下清楚的指导方针：

- ✓ 提高对信息系统的风险警觉，并建立防护机制以对抗可能的风险。
- ✓ 建立一般性的架构以协助公家与私人机关发展并执行信息系统安全一致的措施、实作与程序。
- ✓ 促使公家与私人机关在措施、实作与程序上的发展与执行进行合作。
- ✓ 促进提供与使用的方式，并提升对信息系统的信心。
- ✓ 推广国际合作以达成信息系统安全的目标。

经济合作发展组织委员会表示，这些指导方针并不会干预各国内政主权下的国家安全及公共秩序，并一定配合国家法律的要求。

个人数据文件计算机化

1990 年 12 月联合国大会采纳个人数据文件计算机化的指导方针。早在 1980 年 9 月经济合作发展组织委员会已采用有关保护私人机密及跨国传输个人资料指导方针的建议。另外于 1981 年欧洲议会也通过了自动化处理个人资料时保护个人隐私之协议。请看说明方块四十六。

说明方块四十六

自动化处理个人资料时，保护个人隐私之协议（ETS 第 108 号）

「本协议为第一个有约束力的国际工具，避免个人资料在收集或处理时被滥用，同时寻求规范跨国个人数据传输的方法。另外，针对个人资料的收集与处理提供安全保证，在无适当

的法律保障下，应使得对于个人敏感的资料如种族、政治取向、健康状况、宗教、性生活与犯罪纪录等的处理没有法律效力。这协议也强调个人有权了解自己被存的资料，必要时可以修正。当上层利益遭遇风险时（如国家安全与国防），协议中权利的限制才产生作用。本协议也迫使对于传输到其法令规范对个人资料不提供相关保护的国家，有所限制。」

资料来源： 欧洲议会 网址：<http://conventions.coe.int>

身为国会议员，您能做什么？

信息科技的立法

- ▷ 由于信息科技、网际犯罪相关技术日新月异，确定能订立定期检阅与更新的相关法律。
- ▷ 确保贵国能加入国际或地区性的协议，并依照需要修订国内法。
- ▷ 注意国内有关使用信息科技或网际犯罪之法律与政策特别关注到维护人权及基本自由的重要性。
- ▷ 在适当情况下采取行动，如，由国会询问政府、要求公听或提私人法案以弥补任何不足情况。

国会的工具与资源

- ▷ 确定国会中的委员会或支会负责追踪信息科技应用的永久基础发展及议题。
- ▷ 如必要，建立此种委员会或支会，或担保现有之委员会将议题纳入其受托的工作中。
- ▷ 确定称职的国会组织有最好的资源与专业以完成该任务。
- ▷ 适时设想召开非正式的国会协调会议以了解发展，并促进该领域内的讨论与行动。该干部会议须非政党导向，若可能，甚至跨院合作召开。

第二十二章

国际和平任务

在现存的国际环境中，以联合国宪章第 6 章（和平解决纷争）及第 7 章条款（对威胁、破坏和平与侵略行动的反制）做为解决冲突的努力已日渐普遍。根据条款，联合国已发展出一系列的观念与作业（参照说明方块四十七的相关定义）、组织与执行任务的程序。（参照说明方块四十八联合国维和作业的步骤程序，说明方块五十维和人员的训练）根据影响国际安全的发展，有些国家被召投入维和任务。

支持国外和平任务

维持和平、武力强制执行和平与营造和平等任务是依据安理会授权其会员国而参与。愈来愈多国家送部队至国外，在不稳定地区重建和平与安全。重要的是，每一个任务都必须符合国际规定与原则。其中最重要的是，宪章第 5 章中明述的国家安全政策与国际规范。

从优质治理的角度来看，在政府与国会之间的监督与平衡体系之下，国会应有参与国家出兵决议的机会是适当且值得考虑的。

说明方块四十七

联合国对于营造和平、维持和平、执行和平与建构和平任务之定义

营造和平

指使用外交手段说服冲突各方停止敌意并协商和平解决争端。防止的方法是，只有各方皆并有意愿时，联合国方能介

入。营造和平排除以武力攻击其中一方以消除敌意。

维持和平

自 1948 年起已有 54 件联合国维和任务。在过去 12 年中安理会发起其中的 41 件，目前有 15 件正在执行中。维和任务发展的初始是在联合国指挥下使用多国部队控制并解决跨国武装冲突，今日已渐成为解决国家内部冲突或内战的工具。联合国维和人员包含武装部队、民间警察及其它不同背景的民间人士，执行从保持敌对势力分隔以至和平相处的工作。

这包含协助执行和平协议、监控停火、建立缓冲区及逐渐增加协助政府运作的政治团体、非官方组织及地方人民团体，以提供急难救助；解除先前战斗人员武装，并辅导他们融入社会、清除地雷，以及组织、举办选举并推动持续的发展。联合国本身并无军队，由成员国自愿提供部队、装备及警察。选举观察员、人权监察员和其它民间人员经常与着制服的人员一起执行工作。维和人员最强大的武器是公平地执行任务。然而维和是一件危险的工作，自 1948 年来已有 1650 位联合国的军方及民间人员死于任务中。

执行和平：执行和平与维持和平相同吗？

在武力强制执行平时，安理会授与会员国使用一切必要手段以达目标，无须冲突各方的同意。例如第一次海湾战争、索马里、卢旺达、海地、波士尼亚与赫塞哥维纳、阿尔巴尼亚及东帝汶等国之纷争。这些武力强制执行和平任务并非由联合国直接管控，而是由单一或多国所指导，如 1999 年澳洲处理东帝汶问题、北大西洋公约组织处理 1995 年波士尼亚与赫塞哥维纳冲突、1999 科索沃冲突由北大西洋公约组织带领军队，联合国建立过渡时期政府体系的任务等。

联合国宪章中维护国际和平与安全的条款提供了武力强制执行和平与维持和平任务的依据。

建构和平

建构和平指协助国家在冲突后建立和平的行动。该行动因为建设国家与重建工作，是个极大的任务。

人道任务

此种行动为发生内战、饥荒及天然灾害时（水灾、干旱、风暴及地震等）的人道救助。许多参与者（政府机构、非政府组织与联合国组织）针对此类复杂的紧急事件同时做出响应。有时军队后勤的协助是唯一能执行及确保救助的方法。

资料来源：联合国网址：<http://www.un.org>

换句话说，让国会尽量参与派兵海外的决定符合政府与人民的利益，因为国会的辩论与投票可促进对任务的合法性并提高民众的支持。

国会介入军队驻外的决议过程

虽然针对现今新威胁型态与解决国际危机而将部队驻外相形重要，有些国家却在决定参与和平任务时，国会的角色受限或甚至不存在。这必须改变，以确保民主制度对安全议题的监控。

优质政府可确认三种促进国会角色及其直接参与的情况。

国会为事先或事后的核准单位（强势角色）

如果需国会事先批准，部队驻外就只能由国会决定。其中有一点小差别，亦即，国会有权讨论相关议题并投票决定（如美国）或强迫接受对此任务阐述基础理论并授权的特别法（如瑞典）；这两种方式都能确保人道调解与维和任务之合法性。

由于时间为防御的重要因素，缓慢的国会决议程序难以执行事前核准的原则；也因此，大部分的国家在派兵的议题上采用事后核准授权方式，例如美国的「战武决议」是，国会对超过92天的国外派兵行动给予事后核准。这表示，在国会同意前，士兵们已派出行动。相对地，荷兰宪法第100条规定，为了执行与推广国际法规与秩序，以及武装冲突中的人道救助，部队在派遣之前，政府须提前提供一切国会所需之行动相关信息。

国会只是派兵驻外之研议单位（受限角色）

由于宪法及法律限制了国会的权力，国会只可讨论海外派兵的具体事件，却不能改变行政部门的决定，也不可对此议题投票表决。此种状况下，政府只需事后通知国会即可。

虽然国会无法投票决定，但其讨论可以加强海外派兵的合法性。

国会权力受到限制而不能正式参与派兵的程序，然而，现实习惯中，政府与国会往往共同讨论派兵问题，有些国家甚至投票表决。

排除国会于决策之外（无角色）

当不需要国会事前决议与讨论时，派兵海外便单纯成为行政部门权责及其国外政策。由于国会无法参与政策决定也就无法有效监督和平任务。

其它国会可行之作为

即使被排除于决策程序之外或仅能讨论而颇感受限，国会仍可以下面四种方法对政府间接施加压力。

- ✓ 国会可要求行政部门先行说明责任归属（如海外出兵），然而如果国会无法完全获知政府与他国的协议，也就无法有效地挑战政府的决策。

- ✓ 国会可利用预算的修正挑战行政部门。对于非计画中的、突发的和平行动须另编预算，此时国会可透过看紧政府荷包的方式表达国会之意见（如法国）。
- ✓ 对于海外派兵，国会参与的重要性不仅止于讨论与投票表决，在和平任务执行时，国会可提问，或就任务议题与政府交涉。另外，国会议员可参访驻外部队（第 17 章）。
- ✓ 从事后负责的角度看来，当和平任务完成后，国会可要求政府提出该任务的结果评估报告。

说明方块四十八

联合国配置维和作业程序之步骤

由于联合国没有自己的部队，每一次的维和行动皆须依其特殊状况予以设计，也因此每次安理会设定任务时都须从头起草。

有 15 个会员国的安理会授权展开维和的工作并决定任务，其中需要至少九个国家赞同，只要五个常任理事国（中国、法国、俄罗斯联邦、英国、美国）中的一个否决，该案便不能成立。由联合国秘书长建议作业执行的方式并回报其进度，维和作业处（DPKO）负责联合国全球维和作业每日之行政指导、管理及后勤支持。

联合国秘书长决定部队指挥官并要求会员国提供部队、警察或其它人员；补给、装备、运输与后勤支持也必须由会员国或民间承包商担保。民间支持幕僚包含由联合国体系内派遣、会员国借助或分别自国际或地方招募的人员，以执行特定工作。

各项维和任务的准备时间因各会员国派员协助意愿而定，及时有效的经济资源及战略运输能力也会影响任务部署时间。

例如 1973 年，联合国第二紧急应变部队在 24 小时内即刻部署至中东地区；然而有些需要复杂授权、后勤支持不易或维和人员面临重大风险之任务时，则需花费数月的时间集合与配置必要的事务。

资料来源： 联合国 网址：<http://www.un.org>

说明方块四十九

和平任务之「接战准则」

当国会同意授权派遣部队至海外时，也许会界定针对某种情况、派遣某类或某一层级的部队协助，这就是接战准则。我们藉由「接战准则」(ROE) 得知，对特殊作业滥用致命武力的限制；做决定时必须注意到各别差异；尽量减少武力的运用，但至少要使士兵能够自我防卫，自卫的基本前提必须维持。「接战准则」是支持士兵的要素，也是部队战术行动的准绳，部队须谨慎规划以遵循作战与政治的关注事项，以及如联合国安理会决议案的国际规范。

「接战准则」应合并各种清楚列出使用不同程度武力的方针，以提供消弭危机或扩大势态时所需的平衡，甚或解决对抗。从不同的战术层次上界定接战准则，以减少伴随而来的破坏。因此接战准则要求使用武力的层级如下（从最低到最高）：

- 部队本身自我防卫
- 部队本身自我防卫并保护百姓生命
- 部队本身自我防卫、保护百姓生命和固定的目标（如医院、桥梁等）
- 使用一切手段确保达成任务目标

同时，「接战准则」对于任务中的武器种类也必须规范，从禁止使用任何武器到使用船舰、飞行器乃至飞弹科技等。

和平任务部队的训练

参与维和任务对任何军事部队都是一件高标准的工作，因而需要额外的高标准训练指导。

这些训练对于部队的作业相当重要，例如除雷的特殊知识、与地方百姓的互动包含实用的调停技术（甚至地方语言知识）、了解地方习俗与传统、清楚了解人员与人道法规，以及执行任务时接战准则的复杂规定等。关于最后一项，值得强调的是，和平任务的武器使用限制非常严格，某些情况下，甚至完全不携带武器。

在特别训练的需求上，计划层次也应考量。维和部队需要远离家园到未曾考虑会去的地方执行任务，在此种状况下，运输与粮食的供应成为相当困难的工作，某些国家甚至不能胜任。

最后，指挥与后勤层级亦需额外的训练与准备。由于多国部队在同一地区由同一的指挥体系管控，以往传统垂直的国防指挥系统已有所改变，各国部队与国际红十字会等组织的协调合作成为基本工作。

如果是联合国带领的和平任务，部队不仅受安理会决议规范，也须依照「接战准则」、联合国作业规定与联合国行为准则规范行事，甚至加上联合国多国部队行政事务的规定。

说明方块五十

联合国的维和部队训练

联合国秘书处下之维和作业部门的训练单位，提供训练指导、专业支持和信息给予会员国，做为维和任务训练。经由多年维和任务经验的累积，建立标准的部队训练发展模式和其它的相关资料，以便推广维和训练。训练单位与各国之军事学校、国家或地区的训练机构以及维和任务合作。联合国训练协助小组与教官训练课程可协助会员国发展与执行维和训练课程；设计行为准据及各种不同的便览与手册以协助达成一致的基础标准。

资料来源： 联合国 网址：<http://www.un.org>

派遣部队赴海外执行人道任务的准据

政府与国会能建立一套海外派兵的准据。利用清楚的派兵海外标准，使决策透明化，以争取更多的支持。有两种的相关标准（请参考下一个说明方块），第一种是说明政治内容与任务型态，第二种则专注于本身任务、授权、指挥、时程以及部队属性等。

身为国会议员，您能做什么？

依据和平任务内容及种类所订定的一般标准

▷ 确定国会及适职的委员会能检视以下事项：

- 国家对国际社会的义务；
- 和平任务中，部队适当的接收与派遣；
- 介入任务之理由及背景（如受关注国家中大规模的违反人权事件）；
- 建立区域国家或全球和平任务之基本参考术语；

- 区域或全球和平行动的士兵接战准据；
- 使用部队的比例；
- 有效的政治决策条款；
- 国家权力的限制；
- 大众对国家参与和平任务所持原则的支持或敌意程度；
- 对后续议题的评估程序与原则；
- 任务完成后必须提供国会完整的信息报告，以审查整体和平任务。

有关和平任务的特别标准

▷ 确定国会及适职的委员会能检视以下事项：

- 和平任务的授权与范围；
- 参与之部队型态；
- 执行任务之军事可行性；
- 军事单位与物资的合适度与可运用度；
- 军方有关人员所面临的可能风险；
- 预期任务所需的时间与必要时停止行动的判断标准；
- 预算的意含；
- 对该事件的公众反应。

和平任务与国会程序接合

▷ 确定必要时，国会可以：

- 举办和平任务公听会；
- 对执行和平任务展开进一步调查；
- 对有违反人权嫌疑之参与和平任务人员适时予以惩处。

▷ 对于正在执行的和平任务，应无需迟疑地由国会提问并公听。

第六篇

经费来源： 达成有效的安全预算管制

第二十三章

安全与荷包的魅力

国会与安全相关之预算编列程序

虽然世界各国国会扮演的角色随其政治动机不同而有些微差别，并且在法源上均为主要负责通过与监督安全预算的主角，实际上，由于经常支持不足，无法发挥决定性的影响力，也由于安全经费分配和花费的保密与暧昧不明，而使行动受阻。长久以来，安全部门中执行者的高姿态文化，常抑制国会的行动，而几乎让编列国防预算的工作落在行政部门与军队手中。

然而国会议员不可低估做为监督与革新（根据社会需要）安全部门工具的国家预算权力。”荷包的魔力”可以用来担保最佳的预算分配以对大众交代。

说明方块五十一

预算：民主治理的主要工具

「国家年度预算编列并不仅只是一个汇编财物收入与支出的技术工具，更是行政部门未来一年最重要的施政计画通告，反映出国家政策的基本价值，也描述了该国的社会经济状态；除了宣布政府的财政、金融与经济目标，也反映了社会与经济应优先注意的事项…，更能对政府未来施政趋势与过去成效提供宝贵的衡量尺度。

预算为确保透明、负责、完整与优质治理一个非常重要的文件。透过详细的花费提议，让国会及大众了解『钱的去向』而增加透明度。另外，国会在政府能够花费或提高税收之前核准预算，让部长们对国会及其委员会负责。

行政的透明与负责应在宪法中明载，特别是与国家预算编列过程的相关事宜。预算编列透明与负责均为民主的真谛。」

节录自：国会联盟之「国会与预算程序研讨会一般报告，包括从性别角度观之」，Narobi，2000年5月

在典型的预算循环中，国会可在四个主要阶段里注意到安全议题与安全部门：

预算准备：本阶段由行政部门提议数种不同目的预算配置方式，国会及其成员可藉由正式或非正式的机制协助编列。

预算核备：在本阶段，国会必须研究并确定大众利益与经费运用的相称性，也可在某些情况下，藉由特定的指针补足与安全有关的拨款。

预算执行或花费：国会于本阶段须审查与检视政府花费，并尽力加强透明与责任（参考下面相关部分）。需要追加预算时，国会必须监督与审阅这些需求以避免过度花费。

稽核或审查：国会在本阶段细查政府是否有不当花费；另外，国会须定期评量整个预算与审核程序，确定责任、效率与正确性。

国防支出

说明方块五十二

为何国会应在预算编列的过程中积极参与？

反对的一方可用预算辩论提出不同的预算提议。

当国会的多数投票表决预算时，即表示出对行政部门的信心，进而合理地解释了他们在政策执行与之所以当选的宣示之间所展现的这种信心与凝聚力。

预算控制为影响政府决策的重要工具之一。根据预算审查法案，行政部门被除责之后，预算周期便告结束。

节录自：国会联盟之「国会与预算程序研讨会一般报告，包括从性别角度观之」，Bamako, Mali, 2001年11月

下一个说明方块显示世界各国不同的国防花费。冷战后，

可以看到大部分的国防预算都在缩减，显示各国正善用所谓「和平的红利」。然而有些在亚洲和非洲的国家却增加其军费。

说明方块五十三

世界各地及所选国家的国防花费与国内生产毛额百分比比较表

	1985	2000	2001
北大西洋公约组织	4.0	2.2	2.2
美国	6.5	3.0	3.2
英国	5.2	2.4	2.5
法国	4.0	2.6	2.6
德国	3.2	1.6	1.5
非北约的欧洲国家	4.3	2.8	2.3
俄罗斯	16.1	5.0	4.3
中东与北非	11.9	6.7	7.2
中、南亚	4.3	5.2	3.8
东亚与澳洲	6.4	3.5	3.3
日本	1.0	1.0	1.0
加勒比海与拉丁美洲	3.2	1.7	1.7
内撒哈拉非洲	3.1	3.8	3.4
厄立特里亚	无资料	30.0	20.9
全球总和	6.7	3.6	3.5

资料来源： 2002-2003 军事平衡，国际战略研究学会，伦敦。

有效的安全预算编列

负责与透明为有效预算编列的必要条件，透明化的预算决议可以使责任划分得更清楚。从有效的预算编列原则可以发展出适当的权责与透明度：

事前授权—国会应授权行政单位执行花费。

整合性—所有的支出与岁入要合并成以一份预算文件呈给国会。

周期性—行政单位每年定期向国会报告预算并包含分派款项所需的时间。

明确性—每一预算项目的数字与说明都必须是政府支出中清楚的综览，预算项目的说明不可模糊，与其有关的基金不可过多。

合法性—政府的一切花费与活动必须合乎法规。

友善的使用接口—行政部门应让国会熟悉评估支出的计画，且对于在国会中出席的、不同层面的听众是易于处理、易于了解的。

完整性—有关安全部门不同层面的国家预算必须完整地包含一切。每一项花费都应纳入监督，包含所有安全单位的预算，如军方、准军队组织、警察和情报部门，甚至行政单位雇用的私人军事公司。

公开性—每个公民(个人或组织)都有表达对预算评断的机会，这需要所有预算文件有着易于了解的设计，并可随处阅读(例如分寄到图书馆)。

一致性—相关之政策、计画、预算与成果须相互配合。

方式与结果—预算报告须能明确指出 1.置入的资源 2.成效或应达成的目标 3.可衡量结果的计画。一个有弹性的预算就是在这三种范围中调整。

以上的原则可以当成现代适当的预算编列品质标准。当国会缺乏有关安全部门的信息时，便无法在国防预算编列过程中提升社会经济与发展中所关切的事物。

适当的安全预算编列条件

有许多适当编列预算的因素能使得国会加强监督安全部门的预算。这其中，清楚的宪法与法规架构、花费价值、预算纪律、时机以及与民间的互动等更显得突出。

清楚的宪法与法规架构

在国家宪法与增补法规中须详载国会监督安全部门之权利。另外，国会必须制定法律以获得政府的信息，而从政府引出信息的权力必须依法执行。国会透过预算编列监督安全部门，必须进一步深植于国会的体质中，这需要相当多的努力。

花费价值

预算编列程序应采两个花费价值的基础规则：

- ✓ 效能：达成政策目标（做对的事情）
- ✓ 效率：以最少的资源达成政策目标（以合乎经济的原则去做对的事情）

说明方块五十四

计画、设计及预算编列系统（PPBS）

「……美国于六〇年代初开始采用计画、设计及预算编列的系统做为国防预算的发展方式（目前本系统已有许多国家采用）。典型的计画、设计及预算编列系统周期包含初期计画阶段，在此阶段内应分析环境安全、国家利益与所受的威胁，以决定武装部队之任务、组成与架构等。此外，只要考虑这些应做之事，计画便自动成形。如商业计画那般，指出具体的工作对象，并在整个周期流程中，使特定工作对象与财务资源建立关系，是其中关键性的联结。如此一来，计画、设计及预算编列系统便和根据所提及的需要而发派资源的工作无关，而换成，要注意根据已有的以及可预见的预算限制所做出的计画与设计。重要的是，设计必须在一能满足军队立即需求的首要基础上发展。对未达目标的后续结果所做的危机评估，可用来设定优先要做的事项。特别是行政部门与社会相结合，决定年终时目标可达成的范围，流程的最后便是衡量成效的阶段，并

达成资源的有效分配……」

资料来源：国防预算网络透明化，Kate Starkey 及 Andri van Meny，信息与安全，第 5 册，2000 年，国防再造

为了评估国防预算是否值得，根据现代预算理论，花费应与计画和目标相关（参考说明方块五十四），如和平、任务与教育之预算，花费不可脱离相关之政策领域与目标，并且所有的花费应依功能归纳成组，进一步而言，国会应能透过审计人员的协助了解花费的价值（参考下一章）。这表示，政府应对国会提报如何计划预算，而非需要有哪些预算。系统化的编列预算，如 PPBS，只有在安全部门对其计画的透明度如同对保密的要求时，才能有效执行。

预算纪律

为确保政府严守国会制定之预算并依法行事，预算使用之纪律便显得很重要。国会可思考以下预算纪律的要素：

- ✓ 国防预算（经费计算）与实际价格水准发展的关系；
- ✓ 以公认的标准对过少或过多花费进行监督设限；
- ✓ 进行预算编列时，运用衡量标准，以避免过少或过多花费；
- ✓ 国防预算内的过少或过多花费情况，必须通知财政部长及其幕僚；
- ✓ 弥补国防预算透支的规则：在国防预算内或以其它政府预算贴补透支的国防预算。

时机与周律

为达到安全部门适当预算之最佳效能，必须在表决前有充分的时间检视国防预算的提案。45 天至 3 个月是让国会先能仔细检视复杂国防预算的最佳时间。

正确、完整与适时的国防预算政策信息条款，有以下几个优点：

- ✓ 此一信息是提供公众讯息以便进行讨论的先决条件。
- ✓ 便于确认弱点与转型的需求，以及确认国家安全与政府其它花费之间如何转换。
- ✓ 透明的安全部门预算管理可增加对公众与国会的责任，以及大众对政府的信心。

与民间社会的互动

对于财务审查与过程监督，国会可借助于民间预算与财政计画专家。尤其是与安全相关的预算，往往错综复杂难以追踪，借力于民间将特别有帮助。预算编列过程的透明化应建立在信息自由的立法上。

训练与专业知识

许多国家的国会需要透过训练与研究的机会，增进国会成员与国会幕僚的能力。为促进民主治理与有效能的国会运作，国会联盟在区域内外，为国会议员及其幕僚举办研讨会（参考 www.ipu.org），并准备出版一本与本书同系列的手册。

说明方块五十五

国防预算的基本元素：以 2002 年西班牙国防预算为例

货物与服务

食物

基础设施的维护

燃油

公设：电力、水、电话等

服装

津贴

运输

训练
医疗服务
其它作业费用
其它财务花费
现有的调动
 国际组织
 自治的体系
 其它移转
实体投资
 武力现代化
 武器与物资的维护
 研究与发展
 其它投资
成本转移
财政资产

资料来源： 2002 年西班牙国防预算，西班牙国防部。

安全预算的透明与责任

透明与保密

决策透明才能使决策的结果能够符合民意与政策目标，亦唯有在国防预算透明化后，国会才能有效监督并使得大众更信任安全部门。国防预算编列的不透明，经常是由于过时的预算设计或是缺乏明确的安全目标所致。

这是由于国家法定审计组织内缺乏各种专业知识；宪法中支持有关公众细究决策信息的条款过于薄弱；以及重保密轻负责的官僚态度所致，因此审计部门与立法部门需要找出体系中的弱点（参考次章）。

说明方块五十六

安全预算透明化的主要障碍

「只有行政部门的少数人决定安全政策与资源将导致缺乏公开与责任不清，在预算编列上特别会发生问题。财政部主要官员和部分行政部门常被排除于决策之外，其决议亦被阻止；国会组织（在宪法中有监督的职权）、媒体与社会大众亦常被蒙在鼓里。

所有在不同安全单位的花费，包括人员、作业及装备等都应纳入预算之中，该预算也应注明经费来源。但大部分的安全预算并无法完全满足以上所提各点，而导致预算间的配置无法探知，整体花费（包括从不同单位获得的经费）也不清楚。国家有了预算之外的活动，政府本身却时常缺乏确切的资料，这也是基本的责任衡量标准（将计画与执行加以比较）无法使用的原因。国防部门与其它行政单位的官员需要国防专业技术知识，以决定适当的国防政策、预算编列与武器购买。「不在预算之内」所衍生出来的问题是高度政治化的，因此需要彻底改变长期的军、文关系。」

资料来源： 2002 年人类发展报告（第 89 与 91 页）

可控制与不可控制的国防与安全相关花费

如果为了监督安全部门，并能评估到底经费应运用于安全工作或政府其它领域，国会就必须能够获得预算的相关文件以确保廉洁的经费运用。如果只提供国会预算综合数字，就违反前述所提及的明确原则。无法提供国会详细的预算资料，便无法达成监督国防预算之宪政责任。

国会须能够得到所有的国防预算文件，有些国家如丹麦、卢森堡等，甚至预算中最细项的信息也提供给国会。然而其它

国家如法国、希腊、波兰等，国防预算项目的资料只提供给国会的国防委员会。从一个优质治理的角度而言，要保证国会或其委员会能获得所有的预算文件，并于必要时以非公开方式审查，此种做法也可运用于其它安全部门，特别是情报单位。

安全部门的预算分类应依法规予以区分，尤其是有关信息自由的法律（参考说明方块五十七）。

当进行安全预算讨论与表决时，国会更改的自由会受到强制花费（如之前已签订的采购合同）或计画津贴（如军人的退休金与健保）等限制。这些花费只能在长期预算上做修正。

说明方块五十七

安全预算分类的三种层次

国会议员须确保特殊状况下的机密信息需求、国防预算的相关配置以及责任，能取得平衡。可将预算提议分成以下不同等级的安全分类：对国会报告的一般国防预算；由主管国防预算与军事花费的次级委员会详查被区分为机密的资金及作业花费；以及，由审查委员会代表小组详核与军事高阶分类有关的费用。该小组须在国家机密法规所制定的程序内审阅区分为机密的资料。

资料来源： Ravinder Pal Singh, 武获决策程序第一册 1998
牛津出版

藉由透明化以确保公基金不被贪污与滥用

国会在确保政府不会滥用公基金上扮演重要角色。特别是安全部门之预算，在复杂技术及战略安全需求等特性下，滥用公基金情况较易发生。

国防预算的透明与负责为任何国会有效监督安全部门的必

要条件。透明为责任的前提，其本身就是优质治理的基础条件。这两个观念是整个预算流程的关键。

「一般而言，当国防预算缺乏透明与负责两项基础时...将增加对武装部队的规模、能力与意向的关切。愈透明，愈能让人注意到军事花费，并可减少导致冲突的潜在不确定因素与误解。」

Paul George, 九〇年代之国防花费：
开发中国家预算与会计政策议题，2002年

通常过度的军事花费可能影响减少贫穷及增进社会发展所需的重要资源，因此纳税人应透过民意代表监督行政部门对社会安全的计画与组织运作。在开发中国家，政府机关若滥用预算对国家的损害也最大。政府追求良好的执政效能目标，对安全部门的考量也必须能够顺应民意。国会应确保国防预算能平衡发展与安全的需要。以下有许多影响国会有效监督安全预算的问题。

说明方块五十八

影响有效监督安全预算的主要问题

- ▷ **缺乏宪法体制**—缺乏明确的宪法架构以做为支持国会监督安全部门的法源，将会出现困难。
- ▷ **缺乏信息**—由于缺乏宪法规范使得信息自由的法源不足，而无法揭露敏感议题。法律架构的模糊与不完美造成国会无法有效监督，并使得公众与国会在民主制度下应有的责任被剥夺。
- ▷ **预算之外的活动与安全部门的收入来源**—国会与行政部

门官员并不能完全知悉安全部门特殊活动经费非既定预算来源的特性与利益（特别是具有商业特质的活动，如军事公司或供货商的盈余）。这些活动就如同其它任何资助安全部门的方法一样，须向国会负责。

- ▷ **隐藏着国防花费**—安全部门的津贴、基础建设、运输等花费，容易加诸于其它行政部门的预算中，如社会福利、房屋补助、铁路运输等。这种情形扭曲了国会与公众对真实国防预算的正确评估。
- ▷ **弱势媒体**—许多国家媒体过于弱势（指缺乏专业与资源）以致无法密切追踪安全部门与国会的运作，也剥夺一般大众对民意代表与安全部门最新活动讯息的了解。
- ▷ **审查时间不足**—之前即指出，给予国会细审预算的时间不足会造成国会监督效能的低落。
- ▷ **缺乏基础设施、专业知识与人员**—许多国会缺乏基础设施、专业知识及人力，而无法确保行政部门对大众负责的要求。

民主化国家的预算控制

九〇年代民主浪潮横扫欧洲，显示出国会监督的思想发展与实行对民主化的国家至关重要。说明方块五十九让我们进一步明白，东南欧国家的预算编列，这些国家积极将透明与负责的框架融入其政治体系中。

说明方块五十九

2001年部分东南欧国家的预算编列

阿尔巴尼亚：2000年10月成立预算管理办公室。计划至2008年出版列出国防需求的国防政策文件，国防部负责预算编列程

序。

保加利亚：过去十年，国家议会（保加利亚国会）负责讨论国防预算。大众期盼议会能逐渐增强其监督能力，将来能达成完整的国会对安全部门监督功效。

克罗地亚：政府提出预算规划交由国会发布于官方公布栏，每年预算编列时期为 7 至 11 月份，由财政部与国防部过目。国会决定整体预算编列数目，却对其结构没有职权。

马其顿共和国：国防部负责预算提议，之后交予财政部，并与其它各部会依据国家能力交换预算相关意见之后交予政府，预算修改后才交给国会。国防部长对内政与国防委员会进行预算说明，投票后交由总统府起草为法令。通常国防预算占国内生产毛额的 2.12%。

罗马尼亚：国防部自 2000 年 1 月采用了计画、设计、预算及评估系统（PPBES），主要系加强国防安全部门的透明度。有数个国会委员会与预算编列相关：国防、公共秩序、国家安全、预算、财政与银行团等。国防部内相关单位称为「与国会、立法、调和的关系暨公共关系」。主要的国防计画文件在网络上公开。

身为国会议员，您能做什么？

安全部门在预算编列中的角色

- ▷ 国会关注安全部门在预算中的四个主要阶段：预算准备、预算核备、预算执行与经费审查。
- ▷ 确保由合法的稽核单位担任监督。
- ▷ 由国会或其它监督部门稽核时应与政策目标、预算需求和成果期待（稽核成效）结合。

有效的国会行动以确保安全预算的透明

- ▷ 要求预算依本章所述有效能预算编列之原则加以准备。
- ▷ 寻求中立的专家协助国会或个人，以检视所提议的安全拨款是否中肯、适当，又是否以透明方式呈现。
- ▷ 确保安全机构使用现代方法进行财务计划与预算编列，使国会能检视国防花费，并了解目标、财务支出与成果之间的关系。
- ▷ 检视贵国国会是否参考说明方块五十八的要点，并主动在贵国政治环境中对特别缺失做必要的修正或遏止。

第二十四章

有关安全的国家预算支出稽核

国会与国家稽核办公室

国会对安全预算之监督职责并非于定案后即大功告成，国会须继续执行监督及稽核之责。对国会完整提出已稽核的帐目是内政上的程序；稽核包括数字与成效稽核。安全机构的会计帐目与年度报告，是国会评估前一年花费的重要信息来源。

在监督的功能上，国会须寻求中立单位或国家稽核办公室（有时称为审计部、国家审计办公室、预算办公室或会计办公室）的协助；该办公室是由宪法所设立，独立于行政、立法与司法之外。

国会须确保审计长具有下列特性：

- ✓ 由国会聘请，任期与工作内容明确。
- ✓ 具有合法、实用的工具及资源，以独立作业。
- ✓ 具有随时独立回报国会及其预算委员会有关任何花费的权力。

国会要有法律提供之司法制裁权以应付政府官员的贪污与对国家资源的滥用，国会也要确保施政错误时，能够采取补救措施。

说明方块六十

审计部门

「无论是隶属于行政、立法或司法部门，重要的是审计单位必须完全中立自主，处理适当的资源以达成任务，具有下列三种功能：

财政监督

稽核办公室必须查核行政部门与公家机关所有财务之正确性、可靠性与完全性；也查核一切财务运作均符合公基金的规定。就监督的功能而言，稽核办公室必须对授权支付的会计师与公职人员具有司法权。除非除责，这些人必须对金钱的处理负责。当侵吞公款或贪污不法事件发生时，稽核办公室有义务向司法单位报告。

法律监督

稽核办公室必须核对所有的公共支出及收入是否符合预算法规。

确保公基金正确使用

给优质治理带来利益的现代化稽核办公室，在以下三项判断标准的基础上，确保了公基金的适当使用：

1. **花费价值**：确保资源在质与量上之最有效运用。
2. **效用**：量度目标与方向已到达何种程度。
3. **效率**：量度资源使用是否以最佳的方式达到预期目标。

上述监督事宜是由国会提出要求或由稽核办公室主动执行。」

节录自：国会联盟之「国会与预算程序研讨会一般报告，包括从性别角度观之」(Bamako, Mali, November 2001).

安全预算稽核的执行

安全预算稽核对国会而言是一个相当复杂的程序，包含许

多直接或间接的安全相关稽核报告分析，如贸易、工业、通讯或金钱交易等。其中最大的挑战是如何联系这些彼此不相干的活动。

实际上，负责安全之主要部门，如传统的国防、内政、贸易、工业、以及近期的通讯与金融等单位，应定时向国会完整回报预算运用状况。国会的监督程序包含年度部会报告、国会对每笔拨款的审查、政府各部会年度会计审查及国会各部门的项目研议。

理想的状况是，稽核程序能使国会评估预算循环是否合法、评估花费的效益与达成预期目标的实效。

说明方块六十一

英国国家审计办公室在国会监督安全部门中的角色

1983 年设立独立的主计处与审计处（C&AG），英国国家审计办公室（NAO）向国会回报中央政府的花费。英国国家审计办公室执行财务稽核并回报其所获经费的使用情况。

▷ 财务稽核

主计处、审计处与英国国家审计办公室，依法对政府部门具有会计审查及向国会回报之责。如同其它稽核单位，主计与审计处必须对账目表示意见并查看资料是否无误，必须核对每一笔账款的执行都经由国会合法授权。若国家审计办公室指出资料有误，主计处与审计处须提出适当的意见。若资料无误也符合规则时，主计处与审计处仍然要准备其它重要事项向国会报告，这些将交由下议院之公共会计委员会审议。

▷ 花费价值的稽核

主计处与审计处每年向国会提出约 50 份针对政府部门与公家单位所获资源的运用效益报告。国家审计办公室检视公共

支出并回报与其相关的经济、效率与效能状况。报告提出成效卓著与成效不彰的单位，并着重提供能帮助获利的建议。英国国家审计办公室深信，过去三年中，因其建议，政府节省了14 亿英镑。国防花费价值报告包含诸多项目，如旋翼机之后勤、战斗辨识、检修、地面装备修护、精简库存及国防部主要建筑的重整等。国家审计办公室也对 30 件最大经手的案子做进度报告。

▷ 与国会的关系和责任循环

与国会间的关系，特别是与公共会计委员会的关系是工作重心。主计长与审计长依法规是来自下议院的官员，其主要工作是向国会报告，责任因而产生。当政府花费公款后，主计处与审计处便向国会回报其支出的规则性、正当性以及所花费的价值。公共会计委员会可从大多数公家资深官员处得到有关报告的证据，并对政府必须回复的事情做建议。另外国家审计办公室也已接受超过 400 件由国会个人申请之影响公共支出案件。

资料来源： Tom McDonald, 资深审计长，国防，
国家审计办公室, UK, 2002

稽核办公室的根本要素

稽核室为国会监督的最重要工具之一，须具备以下特性以达其效能：

- ✓ 法定审计单位应回报给国会的会计委员会；会计委员会应该与预算委员会有所不同。
- ✓ 深入了解决策过程必须有接触机密文件的管道，却不必对外公开论及。
- ✓ 具备各种与安全部门、国防管理、技术、财务与法律相关

等专业知识。

说明方块六十二

乔治亚国会与预算控管

由于预算交付国会过晚、讨论时间受限、且囿于基本数据之争议，2001 年底乔治亚国会议员通过决议，将 2002 年预算草案向后延一个月。同时，由于美国专家的帮助，国防部制定出有始以来第一套预算方案。国会议员得以了解部队的基本结构并给予国防花费含有信息的意见。另外，预算草稿依循北大西洋公约组织的标准，将支出分为三部份：人员、投资与维持战斗效能。

从国会管控的角度看来，主要问题发生在 2002 年 1 月底才通过预算，此外，1.总统、财政部长与国防部长对于国防预算的上限均有不同看法；2.预算数字的最后仓促变更未报告立法部门；3.未通知国会议员有关国防人事缩减计画，以及因此而造成的财政影响，同时，政府部会之预算法案未依预算法编列，已脱离国会管控。

最后，因为国会只通过国防预算计画 7100 万中的 3800 万乔治亚币，国防预算实质大受影响。在此状况下，总统与国安会决定如何在不同的政府机构中配置预算基金。国会可藉此做为国会以议事程序通过预算之手段，行使民主监督。

资料来源： David Darchiashvili,
乔治亚国会的国会研究部门主管， 2002.

身为国会议员，您能做什么？

有效的独立稽核

- ▷ 以宪法规范或以立法方式建立国家最高稽核机关。要点为：
 - 国家稽核单位与国会之间关系的特性与范畴；
 - 国家稽核单位及其成员与官员对自主独立与财务独立的需求度；
 - 在稽核办公室与国会公共会计委员会向国会提出报告后，国会须审查并监控行政部门之反应与措施。
- ▷ 检视贵国之稽核制度立法与执行是否遵循利玛宣言中稽核规则的指导原则(Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts)－国际最高稽核学会组织网站 www.intosai.org。

司法稽核、定期稽核与成效稽核

- ▷ 当探讨安全相关议题时，稽核机关须讨论包含以下三个面向的问题：
- ▷ 即使安全相关花费已完成稽核，国会仍需承袭经验并在挹注其它资金于同一领域时，列入参考。
- ▷ 大部分的稽核报告被限制于财务问题，法定稽核权责单位应能在特定计画上进行详细的成效稽核，如果该组织缺少专业知识，则应延请顾问进行独立评估作业。
- ▷ 法定稽核权责机关应同时检验安全部门财务单位的功能。

第七篇

安全部门之人力资源： 确保专业性与民主监督

第二十五章

在安全部门内提倡民主价值

军队的民主教育以及军队对于民主的态度应当加以提倡，才能够让军队与民间社会適切地结合，进而不对民主造成威胁。世界各地的经验显示，如果军队未能妥善地管理并接受民主监督，或是没有完全融入社会结构里，将对民主构成种种不同程度的威胁：

- ✓ 产生违宪的影响或是造成军事政变的情况；
- ✓ 从事未经授权的军事或商业活动；
- ✓ 过度消耗社会其它领域所需的资源；
- ✓ 滥用公共资金；
- ✓ 违反人权（例如：掠夺、抢劫、使用非法暴力及强暴行为等）。

在安全部门的成员中营造民主情境的机制

在军中推动民主的态度意指在军队组织中建立一个机制，以促进军队对于民主价值与制度意识的提升和尊重，并遵守对人权的规范。这些内部的机制对于国会、政府和人民掌控军队的行为具有补足的作用。以下几点能够用来协助加强军人的民主情操。

对宪法及国家机关的忠诚

优良执政包括向安全部门灌输公共服务价值和遵守法律规范的伦理，以及尊重国家宪法和政府机构的观念。在民主社会之中的军人和其它的安全维护人员均应对宪法及政府效忠，而非效忠于某一特定的政治领导者。一个无关个人的效忠誓言，代表着安全机构不对当时某一特定的政府效忠，而是对宪

法以及合法民意代表所制定的法律效忠。公民监督安全部门时应当包括，注意军队誓言的真正本质，以及军队已做了些什么，以确保其主张的实行。

安全部门周延的内部秩序

从民主监控的角度来看，巩固安全部门内部相关秩序的法律架构是十分重要的。它包括了：

- ✓ 约束军官的宪法权利；
- ✓ 采用或检讨服役法、军队服务法、军队惩处规章、制定一个符合日内瓦公约的法律架构；
- ✓ 让抗拒违法的命令成为军人应有的职责。

在大多数的国家里，虽然宪法保障所有公民的权利和基本自由，但是如果因为特殊军事任务的需求，一些附属法令将限制宪法内对军人所保障的这些权利。基本上军人和其它的人民一样享有相同的权利，因为军人不过是穿著军服的公民。但是，对于涉及机密文件业务的军人，必须对其言论自由做适度的限制，或是当军队及安全准备工作为主要的考量时，其行动自由以及参与政治职务选举的权利，亦应受到适度的限制。并非所有的民主体制限制军人相同的公民权，例如，在斯堪地纳维亚半岛上的国家和德国、荷兰的军人，就有资格组织及加入职业工会。在其它的国家，军人则只能组织及加入代表协会。无论如何，相关的约束通常是直接关系到军人特定的职务及国家的安全，这些都清楚地列在附属法之中。

军事代表协会及工会组织

许多国家里，为了保障志愿及（或）义务役军人的权益，而禁止他们组织及加入职业工会，其理由一般都是，军中雇员可能会因此而破坏军队的纪律和命令。但也有一些国家依照欧

洲协议第 11 条款关于人权和基本自由（ECHR）的规定，允许他们组织及加入代表会，甚至是军中雇员工会组织；这些国家包括奥地利、比利时、捷克、丹麦、芬兰、德国、匈牙利、爱尔兰、卢森堡、比利时、挪威、葡萄牙、俄罗斯、斯洛维尼亚、斯洛维克、瑞典及瑞士。在这些国家里，代表会或军中雇员工会因其不同的组织形态而有不同的权利，但他们都有权咨询国防部长，在有些国家，甚至有权利针对其雇用期限进行磋商。不论性质如何，这些代表会或工会均致力于提升军人的健康和条件，并对个人提供支持；例如提供军中雇员与其雇主之间的法律诉讼协助。在欧洲有两个与军中雇员相关的最高组织。第一个是在布鲁塞尔的 EUROMIL，这是欧洲唯一不论身阶的军中雇员组织。另一个是位于斯德哥尔摩的欧洲议会服役人员组织（ECCO）。

说明方块六十三

欧洲议会对于军队专业人员协会，会员权利的建议

1. 国会议会要求…赋予专业军人在正常的情况之下，除了不允许有进行罢工的权利之外…，拥有组织社团的权利。…
4. 在过去几年中，一些会员国的军队已将其义务役的兵役系统改为纯粹的专业系统，军中雇员已逐渐成为「一般」的员工，其雇主则是国防部，为此，应当在欧洲人权公约及欧洲社会章程的规范之下，赋予其身为雇员所应有的完整权利。
5. 军人 - 「穿著军服的公民」，在未从事任何军事行动时，应当享有完整的权利，能够创立、加入，并积极参与在民主制度的架构下，保障其专业权利的特定协会，同时履行其军职所赋予的职责。
6. 军中雇员应被赋予和一般人同样的权利，包括加入合法政党的权利。

- 7.因此，大会建议部长委员会，呼吁其会员国的政府：
- i. 允许军中雇员及军人自组代表协会，以针对其薪资与受雇之条件进行协商；
 - ii. 解除当前一些军人不能加入协会的不必要限制；
 - iii. 允许军中雇员及军人加入合法政党；
 - iv. 让以上的权利能够直接纳入各会员国的军事规范和行为准则之中；
 - v. 考虑设立调解官办公室的可行性，以提供军中雇员发生工作和其它相关争议时的申诉管道。
- 8.大会同时呼吁部长委员会讨论，修改已经修正过的欧洲社会章程的可行性，将第 5 款改为：「确保或促进雇员组织地方性、全国性或国际性组织的自由，以保障其经济、社会以及加入该类型组织的权益。任何一个接受该法案的国家，其国内法不得妨碍此一自由，也不可使用国内法来伤害此一自由。该法案适用于警察和军人，而保障的极限则由国内法规加以规范。」

建议 1572 (2002)

欧洲议会的国会大会, 2002 年 9 月 3 日

提倡重要价值及一般标准的教育

对于公职人员的教育，应当朝培养专业公职人员奉献和准备其任务的目标而努力。教育应当保持政治的中立，排除任何形式的政治意识形态和宣传内容，应当包括民主和宪政、国际法和人道法以及人权等课程。提供有关国际人道法和国际人权法等教育训练，是在安全部门之内提倡民主价值的关键。为了要了解国际人道法，国会成员可以取得一本国会议员手册 - 「尊重国际人道法」。该手册是在 1999 年由国际红十字会及国会联盟所出版（手册 N°1）。红十字会国际委员会（ICRC）以

及联合国人权高等委员办公室，会针对希望加强维护及遵守国际人道法和国际人权法的国家提供技术协助。

提供政治中立和非积极参与

安全机构应保持政治中立，因此政治团体不允许在营区之内举行竞选造势活动。某些国家的现役军人被允许加入政党，而在某些国家，尤其是那些后共产政权国家的军中雇员是不允许加入政党的；例如在波兰，内政部的人员诸如情报部门或是警察，便不可参加政党。在大多数国家里，军人不能够成为国会的议员，但也有的国家如比利时和德国，其现役军人可以成为地方或区域议会的议员。

安全机构如同社会的一面镜子

基本上，所有安全机构的职务都应当开放给全体公民，不论其性别、政治属性、阶层、种族或宗教信仰。选择的主要条件是，将最好的人员安置在最适合的地方。许多国家都明了，安全机构的人员（尤其是军警）应当是整体社会的一面镜子，这些国家制定特别的政策来鼓励在安全职务上较不具代表性的社群申请工作。

立法对抗非法及滥权

所有安全机构的位阶、范围、行动、合作、任务、报告、责任及监控都需要遵守法律的规定。安全机构除非经过司法的授权，否则没有任何权力。对于军队而言，特别的立法，诸如军中雇员法案或军法，规定士兵所应遵守之有限度的命令，在许多国家，这些法律要求每一位指挥官在下达命令时遵守法规，也因此其权限会受到限制。易言之，军人违抗非法命令为其职责之一；没有一位军人被允许接受指使他（她）犯罪的命令；此外，军人也不允许执行与其职责不相关的，或违反人格

尊严的命令。这也意味着，即使上级命令，每一位军人必须始终对自我的行为负责。

应当鼓励高层军事领导人树立典范，让众人了解，对士兵下达非民主、反宪法、违背宪法或不道德的命令与规定是不被接受的。这对于那些曾受到军事独裁者领导的军队尤其重要。例如，当阿根廷恢复民主后，阿根廷的高级军事将领宣称「目的不足以使手段变得神圣」，「任何不道德的命令与任何遵守不道德的命令，都属违法的行为」。透过这样的声明，最高领导者清楚地让每一位士兵明了，个人应当对所犯下的罪行负责，不可把遵守上级所下达的违法命令做为行为的借口。

另一相关的议题是，避免并打击犯错而不受罚的情况。明确规定，任何不当的专业行为以及任何违反国际人权法和人权的情形，都将受到其行政单位或司法单位的制裁。

制定高层安全人员任命的标准

安全机构的高层职务，例如总司令或是情报局长，乃是由内阁或是国防部长所任命。在某些国家，这些资深者的任命甚至会经过国会的辩论及（或）同意。虽然高层的官员是由文人政治领导者所任命，在选择的过程中，专业标准仍是最重要的一部分。

文人领军的高层安全管理

最后并且是最重要的一部分就是，从一个良好统理角度来看，安全机构，如军队，应由平民担任高层管理。主要的原因就是，任命相关的部长应该不只是由将军来提供建议，也同时让文人来建言，以确保决策过程的平衡。

专业精神

专业工作精神是建立在实行、规范及政策之上。军人应当

乐于与国家组织和宪法配合，奉献于公职，有效率、有效能地达成使命，同时不滥用权力或不当使用公帑。相当重要的专业精神被定位为，愿意服从而不是强迫服从。乐意服从意指军人有遵守宪法及国家制度的倾向，因为他们已自社会之中吸取了以民为主的价值。

许多国家采用了行为准则来约束军人行为。第六十四号说明方块描述了德国军队的专业精神。

说明方块六十四

德国军队的领导统御和公民教育：

”Innere Führung”（内部领导）原则

「……第二次世界大战之后在针对如何重建德国联邦国防军的辩论期间，内部领导（道德领导及公民教育）被视为改造过去传统武装力量的一个方法。……一般都同意所谓 Innere Führung（内部领导）的原则，一方面提供了联邦国防军内部组织的基本方针，另一方面则有助于和国家及社会的融合。

……内部领导有助于降低介于个人人权和军人公民自由之间，及对其职务所要求之间的任何紧张或升高的冲突，并停留在一个可以忍受的程度。上级军官的领导行为必须含有对于人类尊严的敬重——也就是宪法所规定的基本精神……。

对外而言，目标是使得联邦国防军如同一个机构、其人员如同公民一般地能融合于社会国家。……消除联邦国防军可能成为「国中国」（所有武装力量具有的危险特质）……的任何疑虑。

内部领导的目标是：

- ▷ 让军人充分明了德国军队的政治和法律基础、军队任务的目的及意义。

- ▷ 促进德国军队及军人融合于国家与社会，以及大众对其任务的注意与了解。
- ▷ 加强军人秉持道德良知执行任务的意愿，以及保持军队的纪律和凝聚力。

确保军队内部组织的架构是依据尊重人性尊严以及法律和宪法规章的基础而建立，俾促进军队执行任务时的效率。在内部领导之下的每日军队生活实质内容及目标，都是透过一系列的法律规定及服役规范加以律定。…」

资料来源：德国联邦国会网站 www.bundestag.de

在国际层面上，目前已有二项行为规范可提供民主社会中军人专业精神之参考架构。第一项是在 1996 年联合国大会所签署的执法机构国际准则（参考第六十五号说明方块）。这项规章是一般性质的规范，不但适用于军人，也适用于执法机构的公职人员。

说明方块六十五

执法人员的行为规章

联合国第 34/169 号决议文，于 1979 年 12 月 17 日通过。

条号 1—执法人员应随时依据法律，依据服务社羣及保护人民反抗非法行动的原则，并遵守其专业所要求的高度责任，善尽其职责。

条号 2—履行职务时，执法人员应当遵守及保护人类尊严，并维护和促进人权。

条号 3—执法人员只有在确有其需要，并且必须达到工作所要求的程度时，才使用武力。

条号 4—执法人员所涉及的机密事务，除了是因职责所需或受

到正义的严厉要求之外，均应保密。

条号 5—执法人员绝不施予、怂恿、容忍任何迫害或其它残暴无人性、虐待或逞罚的行为，同时也不可假借上级命令或诸如战争威胁、战争状态、国家安全威胁、内部政治不稳定或其它公共紧急事件等特殊情况为借口，而将折磨或其它残暴、非人道、虐待或惩罚等行为合理化。

条号 6—执法人员应完全保障受监护人的健康，必要时应立即采取医护的行动。

条号 7—执法人员不可贪污腐败，而应坚定地反制及对抗贪腐事件。

条号 8—执法人员应遵守法律及现行的规章。此外，也必须尽力防范并极力反对任何违反这些法规的行为。执法人员认定，违反现有规范的事情一旦发生或可能发生时，应向上级单位报告，必要时，向其它拥有审查或改进权力的机构或授权组织通报。

注意：以上每一个行为规章均包含相关批注，却不在此列出。

全文请参考：www.UN.org

第二项行为规范是对政军安全所订定的欧洲安全合作组织行为规范（参考说明方块六十六）。它是针对所有安全部门组织的人员所订定，并且提供指导方针给武装力量成员；规范军人必须遵守法律、民主、中立、尊重人权以及国际人权法等原则；它指出，军人必须各自对违反人权法而负责。然而由于这些议题经常涉及所在国内部的司法权力，因此，这个行为规范代表细心维护的国家权力领域里，非常重要的进步。欧洲安全合作组织的行为规范于 1994 年签订，会员国持续致力于如何规范招募、教育、训练或指挥其军队。这与规范之内所陈述的一项重点相关联，亦即，武装力量的专业化应朝调整为恰当的民主监控武装力量的机制发展。

说明方块六十六

欧洲安全合作组织对于政军安全观的规范（1994）：特色

- ▷ 广义的内部武力包括情治单位、准军事部队及警察，主张国家有责任维持武装力量，并透过具有民主的合法单位做有效的民主监控（第 20 及 21 段）；
- ▷ 立法通过国防预算并鼓励节省军费，透明化及公开有关武装力量的信息（第 22 段）；
- ▷ 武装力量政治中立（第 23 段），其成员必须对违反国际人权法负责（第 31 段）；
- ▷ 武装力量在平时与战时均接受指挥、配置、训练及装备以配合国际法规范（第 34 段）；
- ▷ 执行内部的安全任务时必须衡量动用武力的必要性，武装力量应避免伤及平民及其财产（第 36 段）；
- ▷ 武力的使用不能限制和平、合法的人权及公民权的行使，或是剥夺他们的国家、宗教、文化、语言或种族身份（第 37 段）。

资料来源：OSCE 行为规章，第 7 及第 8 节

参考 OSCE 网址：www.osce.org 及 OSCE 行为规章网址：

http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130

军事司法

军队纪律的要求是基于军队任务的一些特殊情况所订，例如军中社会和平民社会对于犯罪行为有不同的看法。平民不会因擅离职守或不适当完成任务而被指控犯罪。雇主可因受雇人员的表现差而将其开除或拒绝推荐别处的工作，却无权求助于刑事法庭；军人如果擅离职守或无法圆满达成依据特别标准及要求订定的任务时，则可能受到刑事的指控，因如此的行为不但涉及怠忽职守，亦危急到其它同侪的安全与福祉。其它在军

中视为违法但民间却不构成犯罪的例子有伪造兵藉、逃亡、擅离职守、违反迁移规定、对长官不尊敬、反叛、通敌及怠忽职责等。

这个议题引发了另一层的关切，亦即，什么样的犯罪可定位为军法范畴，而什么样的犯罪则定位为民法范畴。原则上，应尽量避免军事法庭，而采用民事法庭审判。军事司法应局限在违犯军事任务上，也应尽可能不与民法相互重叠。

在此必须要强调的一点就是，在多数的国家中，军事法庭并不属于司法的一环，而是军队的管理裁判所，是其行政的一部分。这意味着，军法官通常并不像一般法官是经由宪法规定任命。然而我们必须谨记的是，在任何情况之下，军事法庭应受到司法的监督。在许多国家里，这个过程是让民间上诉法庭成为军事司法的上诉法院所达成。

身为国会议员，您能做什么？

确认：

1. 军人宣示效忠宪法、法规及国家机构，而非效忠个人。
2. 透过教育使民主的关键价值与规范、公民权与人道法成为军事训练标准的一环。
3. 军官不可以成为国会中的一员。
4. 根据专业标准甄选新兵与军官。
5. 军人违抗非法（犯罪）与遭滥用的命令是合法的行为。
6. 军事精神是乐于服从，并受到适切的行为规范所支持。
7. 尽可能约束军法的权限，军事法庭的裁决可以在平民刑事法庭中获得上诉。
8. 不论从法律或实务的层面，安全机构都必须对宪法中每一主要原素负责（请参考本章军人的个人操守部分）其内部负责机制都必须以法律规范之，俾利对于可疑的错误行为与公开抱怨可以展开内部的审查，议处负责之人，并监督

该负责机制被运用并发挥效力。国会要求独立的调查权，也要求嫌疑人提出解释。

军人的公民权

- ▷ 军人的公民权必须受到限制以确保（军队）备战及工作的政治中立性。
- ▷ 需牢记，任何缩减公民权的作为都应直接和军队的独特性与安全任务相联结，例如军队在社会中武力之独占性。
- ▷ 承受公民权的限制应当藉由有效的补偿伤害管道加以弥补。

服从

- ▷ 包括征兵在内的军人，依法有责任违背非法、不道德、抵触国际人权法及人道法规范的命令。
- ▷ 确认此一职责是按照安全机构内部纪律系统的要求。

滥权及腐败

- ▷ 迅速处理发生在安全部队之内，诸如腐败与暴力的丑闻和暴行。
- ▷ 确认，適切且深入的调查已经展开，可能的话，由具有资格的单位立即施加制裁。
- ▷ 制定法令，禁止军队及其它安全机构的个人受雇于第二个机构或是个别、集体或组织性地参与商业行为。

第二十六章

安全部门的人员管理

军队工作是一个具有特殊性质的职业，例如具有生命的危险性、经常性的调动、经常与家庭分离等。国会应当明了从事军旅工作并非「不仅仅只是另一份工作」而已。适当的人员管理—包括适当的人员招募、遴选、派职、酬劳、教育及奖励系统，是一个遵照民主原则、尊重法律规范及文人至上精神来建立一个专业安全部门的关键。

国会应当监督专业安全机构的建立与运作，确认人事管理计画落地地制定、确实地被执行，并且是朝向民主与专业的方向发展。国会应当更进一步监督国家是否对于其所属人员提供合理的薪资、劳动条件、津贴、退休金等。

说明方块六十七

人事管理：国会议员的关切焦点

政府应当告知国会以下的有关安全机构人事管理的计画。

一般政策议题

- ▷ 不论是年度计画之内的预算或是个别方案，政府是否要求国会审核安全机构的人事管理计画？
- ▷ 从预算和国家经济的角度来看，人员管理政策以及军力结构政策是否实际可行？

人力和一般的状况

- ▷ 国会是否订定军队、警察或情报单位勤务人员的员额上限？
- ▷ 国会是否决定每一阶级的上限？
- ▷ 是否所有的人员管理政策均公诸大众？

- ▷ 国会是否收到所有的相关信息：每一层级的总人数、薪资、机能、空缺等？
- ▷ 安全部门革新政策是否能因应服役人员遣散后对于社会所可能造成的影响？

招募与甄选

- ▷ 是否每一个职务都开放给包括女性在内的每一位公民并立法保障？
- ▷ 安全机构是否采用公开的人员招募系统，而不仅是允许社会特定阶层人士申请工作的封闭式招募系统？
- ▷ 人员甄选是否采用专业的标准？
- ▷ 在安全机构之内是否有足够的空缺？
- ▷ 经过初步甄选之后的淘汰率是否过高？

派职

- ▷ 勤务人员的招募及晋升是否根据其绩效与工作品质等主要原则而定？
- ▷ 是否采用专业的定期评量系统？
- ▷ 这个系统是否透明、客观及公正？
- ▷ 安全机构是否提供一个具有吸引力及激发性的工作机会？
- ▷ 勤务人员是否受到管制，禁止从事其它有薪资的工作？
- ▷ 领导阶层的指挥官是否具有专业经验，是否在海外担任和平任务？
- ▷ 国防部长（或其它相关的部长）是否提供国会或国会相关的委员会有关高阶层（如总司令）任命的咨询？

报酬

- ▷ 勤务人员的薪资是否与其它专业人员的薪资相近，而使得安全机构的劳力市场能够与私人公司相互抗衡？
- ▷ 薪水是否准时发放？
- ▷ 勤务人员是否因工作表现优异而获得奖励？

- ▷ 勤务人员的真正工作表现是否影响其报酬？
- ▷ 报酬系统是否对内及对外透明化？
- ▷ 对于退休及退休金制度之顾虑为何？
- ▷ 根据在职时的薪资与酬劳，退休制度是否令人满意？退休时的得失为何？

身为国会议员，您能做什么？

安全人力的任务与规模

- ▷ 确认指派给军队的任务和人力规模与国家的经济资源一致。

安全人力的酬劳

- ▷ 确认勤务人员的薪资在经济上能保持一定的水准，同时能够在劳力市场具备竞争力，确保相当的生活条件。
- ▷ 确认薪水定期发放。
- ▷ 切记，薪资条件不佳的情况将无法吸引并降低具有潜力优秀青年加入的意愿。
- ▷ 切记，不足或（及）不稳定薪资的工作环境，将可能导致安全机构腐化或构成勒索与暴力事件的发生。
- ▷ 勤务人员与领导干部们享有的财务优势与特别待遇，应当避免产生既得利益，或引起追求政治影响力的兴趣。他们所具备的财务优势及所享有的特殊待遇应该要与政府其它部门人员的所得取得平衡。特殊待遇必须与勤务人员在工作环境的特殊条件和危险程度一致。
- ▷ 确认提供安全单位人员一个让人满意的退休制度。

第二十七章

征兵制与认知反对

几乎所有的国家宪法都明文规定，保卫国家是每一个国民责无旁贷的道德责任与义务。有些国家立法规定，当国家需要时，国民有服兵役的义务。征兵制系指宪法规定国民（通常为男性）具有服兵役的义务，通常会详述以下各事项：

- ✓ 服兵役的对象
- ✓ 役期
- ✓ 缓征或免服役规定
- ✓ 征募程序
- ✓ 逃避兵役的惩处
- ✓ 服役年龄限制

另外，大部分国家将拒绝使用武器者的权利包括在法律中，如对认知反对的相关法令或替代役。

征兵制的好处与价值

许多国家仍采征兵制，其中一项重要的理由为，这些国家视征兵为民主制度的重要元素与国家文化。时至今日，征兵在世界各国却受到挑战，争论议题主要是，现代军事冲突特性下，征兵制的好处与价值为何？征兵制在有些国家已废除或将要废除，如发明现代征兵制的法国，已于 2001 年废止征兵。因而有人预测大规模军队的时代已结束，取而代之的是小型、高科技与机动的自愿役部队。

说明方块六十八

世界各国兵役

义务役：大部分国家服役年龄为 18 岁，有些则从 16 到 20 岁不等。现今有些国家甚至已接受征召女性服役的观念。

役期：通常为 6 个月至 3 年。

认知反对服役与替代役：大约有一半的国家接受认知反对服役的个案，并多以替代役解决。

在大部分国家，逃避兵役者须入监服刑。

资料来源：联合国秘书长根据委员会决议所准备的报告
1995/83, 联合国人权委员会, 1997.E/CN.4/1997/99

义务役的优缺点

国会议员应以下述事项思考义务役之优缺点：

为何维持义务役？

倾向义务役的论点特别包括下面几项：

- ✓ 义务役与民主制度常被认为是一体。服役是在民主平等下，无论出身、宗教、种族的所有公民（通常指男性），应尽的法律义务与道德责任。甚至有些国家认为，服役无性别差异。
- ✓ 义务役的军队为平民军队，如此可以避免军人自组成国中国，也因此义务役制度被视为社会与武装力量的民主联结。
- ✓ 通常义务役军人比自愿役薪资低。
义务役的军人来自社会的各个角落，也为部队带入多元的

教育背景与工作经验。从会计师、工程师、水电工到农夫等，部队可善用这些教育资历与工作经验，甚至于和平任务中运用，以协助冲突后国家建立基础建设与机构。

为何放弃征兵制？

研究全世界的征兵制度后，归纳出以下结束大规模部队的原因：

- ✓ 过去的 25 年间，特别在后冷战时期，各国的军队都在缩减，对义务役的需求也因此而减少（造成大众对于服役的公平性质疑）。欧洲大西洋地区国家已大规模裁军，亚、非国家却似乎没利用冷战后的「和平红利」以缩减部队的规模。
- ✓ 现代军队愈来愈专业且倚赖高科技，需要长期的训练以熟练操作复杂的现代武器系统。因义务役军人役期不足以熟练高科技装备，现代部队愈来愈依赖专业的自愿役军人。
- ✓ 执行和平任务不单需要基本军事技能，也包含谈判协商等其它技能；义务役军人役期过短，无法获得冲突后地区复杂的和平支持行动所需的技术水准及经验。
- ✓ 有些国家宪法界定，国家只能使义务役军人执行维护国土任务，海外出兵为违宪。

说明方块六十九

义务役中的骚扰

军中常存有一种非正式的老兵、新兵阶级观念，此种非正式的阶级文化却在军中显得举足轻重，因为老兵教导新兵军中的规矩与传统，成了军中的人际结构，而发生资深人员滥用此种文化以获私利，强迫新兵执行勤务并骚扰他们。如果军官未

适当管理，会导致失控，使新进人员面对骚扰、肢体暴力与威胁。根据欧洲征兵组织会议（ECCO）报告，骚扰是新进义务役人员遇到最主要的问题之一，有时会恶化成永久伤害，甚至死亡与自裁。也因此，为保护新进人员及军中名声，军官须严格控管，避免此种骚扰发生；内外部的监督机关必须起诉极端的案例并修订军中法规。

资料来源：2001 年 Ilona Kiss，和平时期之义务役人权 www.dcaf.ch 及 ECCO(参看黑皮书，中、东欧征兵们的权利，1996，www.xs4all.nl/~ecco)

认知反对（CO）与替代役

有些人由于道德的趋使，如宗教（禁止杀生）或个人信念（非暴力）而对保卫国家的职责怀疑，也因此这些人常受到严重处分，甚至因违背国家命令而被判处死刑。

在过去半个世纪以来，对于反抗从军、反对拿起武器的权利相当被接受。有些国家甚至以法律支持，此一趋势恰巧与英、德、法、爱尔兰、荷兰、比利时、卢森堡、西班牙、意大利与葡萄牙等废除义务役的国家相呼应。

认知反对者可定义为，拒绝操作武器或反对任何军事训练与勤务的人。虽然所有的反对者都以个人「认知」做为拒绝服役的理由，却都基于各种宗教、理哲、或政治上的信仰而来。

国会决策

在认知反对服役案例愈来愈普遍后，部分国家国会立法规范，在何种情况下受征召的公民可免除服役的义务。美国及西欧各国政府对其有所规范；希腊最后在 1997 年也承认认知反对服役的情况。

在不接受认知反对的国家，反对者常被以逃役或叛国为

名，判处严厉刑责，其它国家则存有一称为「持续违命」的犯罪特别领域，通常被置于军事准则之中。

认知反对的判定：谁决定？标准为何？

认知反对的判定程序通常包含解释当事人之认知起源、生活上的影响以及与服役所产生的冲突。是否接受认知反对的身份为新兵通常由劳工部门辖下之委员会（瑞士、保加利亚）、内政部（斯洛维尼亚）或司法部门（克罗埃西亚）决定。

认知反对与人权

2000 年 4 月份根据 1998 年第 77 号决议案，联合国人权委员会未经表决，直接通过了 2000 年第 34 号决议，承认个人基于良心反对军事勤务的权利（如同全球人权宣言、国际公民与政治权公约的描述）是思想、信仰、宗教等自由权的合理实践。1993 年联合国人权委员会表示，认知反对是根据公约第 18 条款「...义务使用致命武力明显地与个人宗教或信仰严重冲突...」而来的权利，联合国人权委员会更进一步指出「当此项人权被法律认定而实行时，基于各自的信仰特质，认知反对者之间不得有任何差异，同样地，亦不可歧视因认知反对而不服役者」。

说明方块七十

联合国人权委员会 1998 年第 77 号决议案：认知反对服役

委员会…

请记得，在全球人权宣言、国际公民与政治权公约中指出，所有人都具有生存、自由及个人安全的权利，也有思想、信仰与宗教自由以及不受歧视的权利…

应承认，认知反对服役来自良心的原则及理由，包含由宗

教、道德、伦理、人道及其它类似动机所激起的深沉信服…

1. 引发大众注意，认知反对服役正如全球人权宣言第 18 条款和国际公民与政治权公约第 18 条款的叙述，属于思想、信仰与宗教自由，是合法的权利。
2. 欢迎一些国家不经质问接受认知反对合法化。
3. 呼吁设立公正独立的决策单位，判定认知反对是否真为特别个案，并注意，认知反对者之间不因其各别信仰特质而彼此歧视。
4. 提醒实行征兵制而尚未有认知反对服役条款的国家，以人权委员会的建议，提供各种不同认知反对服役者适合的替代役方案，能与认知反对的动机相融，有着非战斗、非军人的特性，能增加公众利益且无处罚的性质。
5. 强调各国应禁止将认知反对者判罪，也禁止对无法执行军事任务者重复惩处，并要求各国对于已依法定罪或服刑后的人，不以同一罪行重复处分。

资料来源： 联合国人权委员会 1998 年第 77 号决议案

替代役

大多数认同认知反对的国家均立法以替代役代替兵役。替代役有两种形式：

- ✓ 从军但不携械。
- ✓ 至社会福利机构，如医院、护理站、残障机构，有时到非政府或跨政府组织服务。
- ✓ 替代役役期通常比兵役役期长，例如，法国替代役役期为 20 个月而兵役为 10 个月；奥地利替代役 12 个月，兵役 7 个月；保加利亚替代役 24 个月而兵役 6 至 9 个月。

说明方块七十一

替代役：瑞士之例

瑞士为西欧少数仍有征兵的国家之一，由其宪法第 59.1 条款、1995 年军事组织法与 1995 年服役法所规范。规定年满 20 至 42 岁，高阶者至 55 岁的男性须服义务役。兵役初期为 4 个月，加上每 2 年 3 个星期的役期以及年度性的射击演训。

1996 年的替代役法承认，基于伦理、道德、哲学与宗教因素的认知反对权利。工业劳工部接受申请，3 名委员由透过报纸广告应征之 120 位政府官员内选出。适役者中约有 5% 注册申请。对于未被判定为认知反对者，若仍拒绝服义务役，将被处以 4 至 5 个月监禁。

判定为认知反对者可服替代役，包含在公家或私人机关为公众服务 450 天，于医院、青少年中心服务或大学内研究，甚至森林内工作等。

资料来源： 欧洲认知反对局（EBCO）

身为国会议员，您能做什么？

征兵制与非征兵制

- ▷ 依贵国国家之状况分析利与弊，从中找出平衡。
- ▷ 铭记本章所提之元素，并注意在贵国环境中会造成何种程度的影响。

征兵们遭到虐待与侮辱

- ▷ 对于虐待、困扰或暴力的回报事件须快速处理。
- ▷ 确认进行具深度的调查，由有资格的单位决定惩处并迅速执行。
- ▷ 若尚未成立国防调解官，建议设立并授权该单位处理征兵遭到侮辱与虐待的议题。

认知反对的状况

- ▷ 查核认知反对在贵国的法源情况，考虑立法或改进已存在的法令。
- ▷ 针对以上状况，确定获得有关认知反对立法的最新消息，以及其它国家中的法定情形与实际状况。

替代役

- ▷ 查证贵国是否有替代役相关法规，否则请适时立法或改进已存在的法令。
- ▷ 根据以上说明，确定获得有关认知反对立法的最新消息，以及其它国家中的法定情形与实际状况。

第八篇

军备资源： 实现有效监督武器输出与采购

武器及军备采购

采购政策应该根据诸如国家安全概念或国防策略等「较高层次」的规划和政策而定。所有对新武器系统或军事装备的需求，都应该依其对于国家安全政策所可能造成的影响来加以检视。

国家安全概念有助于达成国防管理过程的平稳性，并增进长程国防政策制定的可预测性。保持国防安全政策目标与分配给国防部门的资源一致，以及维持国防部门与社会之间的平衡是绝对必要的。

武器采购透明化

在一个稳固的民主政府之中，任何预算的编列，尤其是对于武器的采购都必须公开并对公众负责。从对公众负责的观点来看，在政策、计画、预算和武器采购之间应该有一个合理的关联。但这并不是到处都被视为理所当然，可惜的是，大部分国家的国会对于武器采购的影响力，即使有也相当有限。

当政府分配资金或核准一个采购行动时，国会应当检视该行动是否合法，尤其是，是否符合限制生产、交易或限制使用特定武器的国际规范或协约，例如非扩散条约（1968）；禁止使用、囤积、制造和输出入杀伤人员地雷并将其销毁的渥太华公约（1997），以及联合国安理会决议文等。

国会也许会面临主要国防装备在数年间复杂的花费计算难题。这使得冲突后及开发中国家在面对只图高价出售而置民主监督需求于不顾的国内外军火商时，更加地软弱。

为此，国会有必要设立武器采购的专门或次级委员会，才能够增进武器采购过程的透明化并迫使行政部门对人民负责。

国会的难题在于，政府通常不愿意透露所拥有以及需要采购主要传统武器（飞机、装甲车、大炮、导引及雷达系统、飞弹及战舰）的数目，甚至不太愿意将其所拥有及输出入的轻小型武器（小于 100 厘米口径）对外公布。

当进入武器采购过程中时，理想情况是，政府与国会相互合作，以确保太具野心的武器采购计画不会造成国家长期的财政负担。武器采购计画应和其它公共投资顺序相比较，必须将军事投资与其它公共投资的优先级同时纳入决策的过程之中。国会应评估武器采购对于社会所造成的影响和财政的负担。

说明方块七十二

国会议员应当关心武器采购的原因

- ▷ 关系到公众资金的运用。
- ▷ 决定采购何种武器系统不单是技术专业和安全的问题，同时也是决定国家的预算到底应花费在采购「枪或是牛油」上。如果是「枪」的话，该是哪一种「枪」，该花多少钱，为甚么买。
- ▷ 武器采购不应当造成国家不论是短期或是长期（包含武器从购买到报废的花费）财政上的负担；
- ▷ 国会监督应当平衡武器支出的花费与社会部门的需求。
- ▷ 透明化的武器采购过程、对国会负责、避免贪污腐化、浪费和滥用公共资金。

特殊情况可使秘密合理化？

一个优质治理的原则，尤其是在透明化的程度上，必须引导每一个公共政策制定的方向，这也包括了武器的出售及采购

在内。因此有必要检视在甚么特殊情况之下，国防决策可以是个例外，而使得保密的需求合理化。

武器出售和采购的指导方针应当基于透明化和对公众负责的原则，在决策过程之中受到接收方或武器供应国要求保持秘密时，理由必须明确。若提出的原因可能导致贪污腐败的交易行为，双方则必须事先找出可能的风险并且加以预防。

说明方块七十三

薄弱或太具野心的武器采购政策，或是高度保密的采购过程可能会导致……

- ▷ 对武器系统采购理由的审查不够充分；
- ▷ 无效率的政府决策导致危及国家与地区安全的不良后果；
- ▷ 邻国的忧虑；
- ▷ 武器采购和其它各种与军事相关的采购决策过程发生贪污腐败的事件；
- ▷ 严重影响公众对于军队的信心，并可能导致军队名声的败坏以及不必要的争端。

完整的采购决策

在采购主要武器系统时，决策的过程应当为下列面向认定及融合使用的方法：

- ✓ 评估威胁；
- ✓ 建立长期国防能力的构想；
- ✓ 辨别新装备所需之物资；
- ✓ 武器采购预算分配；
- ✓ 技术品质保证以及售后性能稽核程序；
- ✓ 整个生命期的花费，包括维修及更新等；

✓ 评估所获得的补贴及补偿

在以上每一个阶段中建立国会监督和审查程序将可以减少浪费的机会，也可避免欺骗、滥用等情况进入决策系统。为了执行有效的监控，国会应当要求政府，在每一阶段的武器采购过程中都获得知会。另外，国会应当具有决定所有采购合约的权力。荷兰的国会就是一个立法机关监督所有采购决策过程阶段的例子（请参考说明方块七十四）。

说明方块七十四

荷兰的国防采购政策：国会监督范围

荷兰拥有一个严格执行国会监督国防采购的悠久和稳固的传统。原则上，所有超过 2500 万欧元（约 2500 万美元）的采购决策都必须经过国会的同意，其运用的方法就是所谓的获得程序。政府（实际上是掌握国防资源的国防部长）依据武器获得的不同阶段送交四种不同型式信件（A, B, C 及 D）的其中之一。简单地说，就是从对新武器系统的需求开始（或目前装备的后继者）到自某公司购买某一系统具体计画之间的各个不同阶段。

国会在武器获得过程的每一个阶段都可以影响决策。因此，当政府提出需要更新或获得武器系统时（或是建议所需获得的系统数量时）国会可以反对或修改，甚至到最后的决策阶段也可能遭到国会的否决或是修正，虽然在实务上这种情况并不经常发生。政府的意图在整个过程之中大部分都受到国会针对四封信（A、B、C 及 D）所进行的研讨而有所影响。

对于超过一亿欧元的重要项目计画则会设立一个特别程序（大型项目），以便向国会提供更多的细节和频繁的报告；典型的例子就是，荷兰政府企图参与美国下一代 F-16 型战机

的发展（联合打击战机）。此外，还有其它主要项目，也就是空中机动旅。

整体说来，荷兰目前的情况大致令人满意。但也曾经有人讨论关于财政的门槛以及国会是否有能力详细监督高度技术性的程序。在这一个架构之下，也有人质疑政府信息的品质与独立性，以及从独立国防机构获得反证的希求。最后，有关业界和游说人员的角色以及他们和国防委员会成员的关系亦经常受到讨论。尽管如此，目前的情形不但没有丑闻，就连重要的事件都未曾发生。

资料来源：Jan Hoekema, 荷兰前国会议员, 2002 年

身为国会议员，您能做什么？

监督武器采购

- ▷ 国会监督武器采购必须透过立法。
- ▷ 确定国会监督安全部门是全面性且包括所有采购面向，同时特别关注：
 - 安全的需要；
 - 负面反应将可能导致区域内军备竞赛，亦即区域性的政治后果；
 - 预算的负荷（短期和长期），以及
 - 对于国家公私营工业所造成的结果。

武器采购的透明化与责任

- ▷ 确保国会在武器和军事装备采购过程之中有决定权。
- ▷ 有关主要传统武器（飞机、装甲车、大炮、导引及雷达系统、飞弹及战舰）和小型类别武器（小于 100 厘米口径）的拥有与技术品质，以及采购新品的理由，都应要求国会或其委员会能够适时得到详细且最新的报告。
- ▷ 确保国会能获知有关建构长程国防能力的构想。
- ▷ 经由立法程序保障在国会或相关委员会之中能够讨论关于采购交易的秘密，以确保责任又同时维护军队的机密。

采购影响分析

- ▷ 分析采购计画是否与安全政策一致。
- ▷ 确保能将国会研究及评估武器采购的财政负荷与其它公共需求及社会优先需求做一比较，以避免因不平衡而影响国家的发展及经济与社会的安定。
- ▷ 应用国会程序防止太具野心的武器采购决策。国会应当确

保计画的合理性，而不至于构成国家长期的军事负荷。

采购稽核

- ▷ 监督国防政策和计画之间，以及国防预算和实际的武器与军事装备支出之间的一致性。
- ▷ 当合约履行之后，应进行武器系统获得后之性能检验（在武器的生命期中至少有三点/阶段）。

国会采购委员会

- ▷ 除非武器采购委员会或次委员会已经存在，否则应设立一个相关的委员会，藉以提升政策规划、财政计画与稽核，以及国防工业和研究发展之间的重要关联。
- ▷ 在这样一个关联之下，索取并研究其它国会相关组织有关参考、程序和结果的信息。
- ▷ 确认贵国的国会组织能够取得及利用专家的建议。

第二十九章

武器交易和输出入

国会在监督武器的交易和输出入，扮演了十分重要的角色。武器采购的法规和程序必须和所制定的国家采购法、国家预算和财政法或合约以及争端平息法规相互配合。武器的交易和输出入政策及其法律架构的指导原则应建基于透明化和负责任的原则。

说明方块七十五

武器输出入：定义

根据一般的认知，武器的输出入包括了所有国家和非国家的参与者为了获得或销售武器所从事的一切活动。武器输出入包括出售或交易、采购或获得以及武器的捐赠。

国家对于武器的交易和输出入政策

- ✓ 政府对于武器的出售必须制定政策和进行立法，也必须通过国会的许可。这个政策必须定义出传统武器出售的指导原则，也特别应当根据下列的几点原则来扩充：
- ✓ 传统武器的输入和输出必须受到国会相关委员会的监督。
- ✓ 武器交易规范应当与联合国宪章、国际法或联合国武器禁运原则一致，同时也应当考量武器采购国家的经济、政治、伦理及安全等状况。
- ✓ 以决策过程之中的透明原则，确保诚信和专业负责。
- ✓ 防范不道德出售行为的机制应当根据联合国与其它相关的建议，以及最符合他国情况的前提之下进行立法；军火

供货商和接收方均应订定一个诚信规范。

- ✓ 国会应当能够确认，售予他国武器装备的性质与型式必须符合该国国会所认可的实际国防需求。
- ✓ 武器供应国的国会应当确认，获得武器的国家尊重人权和基本自由，并且已实际将此纳入武器获得决策有效力的责任程序里。
- ✓ 国会应当确认武器的销售将不会危害到和平、不会加重区域的紧张情势或武装冲突、不会造成区域内武器出售的漩涡效应，不会因出售造成变动的武器系统或是轻、小型武器的量而造成区域之间的不稳定状况。如果国会的国防委员会能够针对区域稳定的威胁进行对话，那么武器的过量采购和可能因保密所造成的相关舞弊事件，便能成为区域之间公开的辩论。
- ✓ 建立因应机制，防止出售到特定国家的武器重新出口，或转做与进口证明所载条件相反的其它用途。

国会应当建立一个具备法律效力的独立稽核程序，以确保国家的武器出售过程受到独立的详细审查和监督。这必须根据国会所订定的指导原则来进行。第七十六号说明方块内列举了与国家武器交易政策有关的国际协议与行为规范例子。

说明方块七十六

武器输出入的区域安排

▷ 欧洲的行为规范

欧洲联盟议会在 1998 年 6 月 8 日通过了欧洲行为规范决议文。该决议文旨在防范武器自欧盟国家流入世界上严重违反人权的不稳定区域。欧盟会员国的这个决议是经过将近 8 年同时来自许多非政府组织的要求，采纳责任武器销售政策压力之下所决定。这个规范包括了敏感区域的名单与验证和监督使用

国家的系统，以及一套有关同意和拒绝武器出口执照的共同信息和参考系统。

欧盟的行为规范并不具备法律的强制约束力，亦未有任何对不遵守该行为规范负责的机制，因此，一切均有赖各会员国家更严格的出口立法，以限制武器出口给违反人权者，同时在买卖双方的咨询机制上施加压力。

该行为规范包括了 8 个关于会员国在武器出口上应当符合的判断标准：

1. 「遵守欧洲联盟会员国对于国际的承诺，尤其是对联合国安全理事会所宣判的制裁……」
2. 武器最终接收国家对于人权的遵守情形……」
3. 武器最终接收国家的国内情形，是否有紧张情势或武装冲突的情形存在……」
4. 如果武器接收国家有很明确的危险意向，将会使用所输入的武器侵略别国或是以武力方式宣称对领土的主张，那么会员国则不签发输出许可证明……」
5. 会员国不但对国内及其境外领土的安全负有责任，对其友邦及联盟国家的安全也有责任……」
6. 武器采购国家对于国际社会，尤其是对恐怖主义的态度、其联盟国的属性以及对国际法遵守的情况……」
7. 存在着购买国将装备移作他用，或在不受欢迎的条件下重新输出的风险……」
8. 获得武器国家的技术与经济能力是否能配合所购买的武器……」

资料来源：<http://europa.eu.int>

▷ 美洲国家及武器输出组织

区域之间武器交易透明化的问题，在美洲国家组织(OAS)

19 个会员国签署了一份传统武器输出入的协议书之后，获得了改善。「美洲内部获得传统武器透明化协议」是在瓜地马拉市举行大会的期间被接受，它要求签署国每年公开主要武器输出和输入的信息。

根据条款三的规定，「会员国必须每年向当局公开其在前一年所输入及输出的传统武器信息。对于所提供的进口信息，包括了输出国家、所输入的传统武器之数量和样式；对于所提供的出口信息，包括了输入国家、所输出的传统武器数量和样式。任何一个会员国家亦可额外补充，其它诸如传统武器的型式和名称等也有相关性的讯息……」。此外，会员国之间亦应相互通报，以进口或是自制方式所获得之传统武器，即便没有购进任何武器，也必须相互告知（条款五）。

资料来源：<http://www.oas.org>, 2002

遵守国际武器禁运

如果一个国家威胁到国际法或国际和平与安全，国际社会将以制裁做为警告其行为的工具。制裁的法律基础是依据联合国宪章第 41 条的规定，它让联合国安全理事会得以要求其会员国以非武力的行动恢复国际的和平和安全。从 1945 年至 1990 年为止，联合国安全理事会一共只针对两个国家进行了制裁。而自 1990 年起，联合国安全理事会一共实施了 12 次的制裁行动。

为此，要求一个「最终使用证明」说明武器最终的目的地，也许是国会核准武器输出入作业程序中的一个有效的工具，不过，却也已发生了许多假造的最终使用证明被滥用的情形。

联合国对于传统武器的注册

在 1991 年的 12 月 6 日，联合国大会通过了一项名为「军备透明化」的 46/36 L 决议文，要求联合国秘书长在纽约的联

联合国总部，建立并维持一个通用和非歧视性的传统武器注册机制，以记载国际武器的输出入资料，以及由各会员国所提供的军事装备、藉由自制方式所获得的武器装备以及相关的政策等信息。

该注册包括了 7 个经过同意的主要传统武器项目，计有坦克车、装甲车、大口径炮兵武器系统、战斗机、攻击直升机、战舰和飞弹（飞弹发射器）等，并且自 1992 年起正式实施。联合国秘书长定期向联合国大会发表由 110 个政府所提供，涵盖在注册内传统武器进出口资料的报告。这份报告也包括了由各国政府提供有关透过自制方式和军队目前所拥有武器装备的信息。请参考：<http://disarmament.un.org/cab/register.html>。

需要「精明的制裁」

联合国秘书长称全面的经济制裁为「粗钝的工具」，因为经济制裁不但无法时时有效，还经常伤害到邻国以及受制裁国家的平民百姓，因此，有些人认为需要有一个更精明、更焦点式的制裁方式。武器禁运是仅次于经济制裁和旅游限制的精明方式。精明制裁的目标是政权和国家统治者，而免去一般的平民百姓或是反抗部队。然而，精明制裁却是十分难以实施和获致完全的成功，需要调整与改进。（请参考第七十七号说明方块）

说明方块七十七

让武器制裁更精明：国会可以做些甚么

武器输出国家的国会应该确保具有以下的要求条件：

- ▷ 立法，包括必要的管理指导依据及规范，让违反联合国武器禁运成为犯罪行为；
- ▷ 政府内部的协调，指派一个领导部门负责实施武器禁运；

- ▷ 在政府各部会之间与各国政府之间分享信息及情报消息以确认可疑船只、目的地、运输路线或乘客；
- ▷ 管控受到禁运物资的目录；
- ▷ 强制扣押明显违反禁运规定的物资，而非遣返回出货点；
- ▷ 规定冻结或查封经非法武器运送所获得的资产；
- ▷ 追踪及验证武器运送，因为可能发生被转做他途的危险。

资料来源：根据 BICC 网页 www.bicc.de, 2002

后冷战时期的产物：剩余物资及输出入

冷战后造成全世界军队的缩减，也意味着数以百万计的武器变得过剩而多余。由于全世界都欠缺对于剩余武器一致性的管控，不但使得数以百万计的武器在一个个的政府之间转运，也从政府组织转运到非政府团体，而使得武器避开了公共的监督。明白地讲，就是许多的武器被偷偷地转输出去，或直接自安全控管不周延的军火库偷走。

在 1990 年间估计约有五分之二的主要传统武器交易是来自剩余储存物资。过剩武器成为 1990 年代国际军火交易现象的主要理由，是由于过去苏联共产集团的大批军火突然失去了中央的管控之故。由于苏联当时经济条件严苛又拥有大批的过剩武器装备系统，多余的武器便成为解决当下财政需求的热钱。

来源。此外，其中有许多军火出售是由犯罪网络所策划，却并不一定全都与当时的政治领导人有关。然而，前苏联共产集团并不是唯一将其过剩军火出售的国家，许多已开发和开发中国家亦照做不误。

说明方块七十八

交易过剩武器：裁减军备的负面副产品

「尽管新武器的交易减少，统计数据却显示有大量二手过剩武器的交易。一个供与需的组成因素影响了这些过剩军火的输出入。裁减军备条约、停火和减少兵力的部署也让全世界所累计的主要武器高达十六万五千件，而其中就有超过一万八千件的武器在 1990 年到 1995 年之间输出或赠予出去。在 1994 年过剩军火甚至首度超越新武器的交易，尤其是那些过剩军火的低价位策略或是透过军事援助计画的免费赠送，使得情况更形严重。如此的交易是裁减军备所造成的问题，不但影响到冲突地区并且刺激了区域的军备竞赛。」

资料来源：Herbert Wulf, 1998, Bonn International Centre for Conversion, www.bicc.de

很明显地，获得武器的都是一些较不繁荣的国家，通常那些国家的国会监督架构也较差。在 1990 年间，至少有 90 个国家进口过剩的主要武器。重要的是，小型武器的获得应严格管控，法律应强制政府和军队每年将小型武器和弹药遗失或遭窃的情形报告给国会，并让小型武器制造厂转而制造非军事物资。

全球军火输出入的 5 年消长平均水准落于 1997 年到 2001 年之间，主因是，尽管美国自 1998 年起已减少了 65% 的军火输出，在 1997 年至 2001 年之间仍是最大的供应国。俄罗斯在此期间却是全球第二大的武器供应国。俄罗斯自 2000 年至 2001 年间共增加了 24% 的武器输出量，而成为 2001 年全球最大的军火供应国家（资料来源：SIPRI 2002 年鉴）。

中国自 2000 年增加 44% 的军火采购后，显然成为 2001 年全世界最大的武器获得国家。印度所输入的武器亦增加了 50%，而成为 2001 年全世界第三大武器获得国家。在 1997 年到 2001 年间世界其它的武器主要输入国家分别是沙特阿拉伯、台湾以及土耳其（SIPRI 2002 年鉴）。

说明方块七十九

小型武器交易的数目估计

「尽管小型武器的制造较冷战时代末期的数量来得少，每年仍有数以百万计的小型武器生产……。根据估计……，包括弹药在内的全球武器生产总值，单是在 2000 年就有至少 40 亿美元。如果以数量来计算，在 2000 年就大约有 430 万新的小型武器制造生产，……与冷战期间的年平均数相较，大约减少了 30%」。

「虽然新的小型武器需求量也许减少了……，但是市场的供应方却似乎在扩张……。在不到 20 年之间，军火公司的数量已成长了超过 3 倍之多，从 1980 年代的 196 家到目前的近 600 家」。

「……对于新的、不断增加的小型军火制造公司和国家愿意将武器以任何价位，出售到任何地方给任何人的做法，意味着独裁主义政府、非政府行动者、恐怖份子以及罪犯，能够更轻易地取得更新、更精密和较以往更具致命力的武器。因此，对于政府管控小型武器制造的要求，也成为急迫的国际安全问题。」

资料来源：Small Arms Survey 2001, Oxford University Press

说明方块八十

联合国反制非法轻、小型武器交易行动：国会议员的焦点

「为了防止、对抗及根绝轻、小型武器的非法交易行为，参与联合国轻、小型武器非法交易及有关事项会议（2001年7月，纽约）的国家，采纳了国家、区域和全球层级的大范围政治承诺。其中，它们许诺：

在国家层级

- ▷ 如果没有相关的规定，将订立法律、规范以及管理程序，以对于在其管辖权之内，制造、出口、进口、运输和再转运轻、小型武器进行有效的管控；
- ▷ 找出从事非法制造、交易、囤积、输出入、持有以及资助取得非法轻、小型武器的团体及个人，并以适当的法律加以制裁；
- ▷ 确保，有许可执照的工厂将正确和可靠的标志标示于轻、小型武器上，使其成为制造程序中必要的一部分；
- ▷ 确保制造工厂尽可能地保管完整和正确的制造纪录，并在司法管辖权范围之内，保有和输出入轻、小型武器；
- ▷ 确保轻、小型武器的持有受到由政府所颁发执照的责任约束，并受到有效的追踪管制；
- ▷ 订定及实施适当的法律、规范和管理程序，以确保对于轻、小型武器输出和运输的有效管控，包括使用真实的最终使用者证明；
- ▷ 尽最大努力，在避免不伤害先前获得轻、小型武器国家将其再输出的权益前提之下，在重新输出该武器之前，根据双方先前的协议，先行告知原输出国；

- ▷ 制定适当的国内法或管理程序，规范从事轻、小型武器的中介活动；
- ▷ 采取适当的措施，反制任何违反联合国安全理事会武器禁运的活动；
- ▷ 确定所有遭到没收、扣押或搜集而来的轻、小型武器被全数销毁；
- ▷ 确定军队、警察以及其它有权持有轻、小型武器的单位，建立适当和详细的标准与程序，以管理及保障武器弹药的储存；
- ▷ 尽可能地制定与实施有效的军备裁减、军队解编和重新融入社会等计画；
- ▷ 关注遭受武装冲突影响儿童的特别需求……”

资料来源：UN Department of Disarmament Affairs,
网址：<http://www.un.org/Depts/dda>, 2002

针对上述后冷战时期发展所造成的恶化情形，国会能够及应该如何做才能让武器输出管制程序透明并负责的议题，已成为许多国家一个重要的讨论领域。

第八十一号说明方块内所列的是欧盟国家所采用措施的范例。从逐渐明了透明及负责的重要性情形来看，这些国家的国会对监督武器输出的工作已有了显著的进展，但许多国家对于达到完美仍有一大段的距离。

说明方块八十一

国会在武器输出管制上所扮演的角色：欧盟国家透明与负责的态度

奥地利：奥地利目前仍无必须向国会公开信息的法律条款。

比利时：在 1991 年通过条款明定，政府必须向国会报告年度的武器输出入情形，但该法并不详审谁获得输出武器许可及卖给谁；然而，这却是一个输出不违反欧盟行为规范的关键因素。

丹麦：丹麦目前仍旧无相关法律条款提供国会对武器输出进行辩论，亦无合法的手段针对该议题进行民主监控。然而受到不断增加的民意压力，司法院长已准备要提出一份武器输出的初版报告，将包括出口管制、出口价值和输出国家。

芬兰：目前国防部已经出版了两本与欧盟行为规范配合，有关国防物资出口的年度报告书。报告书相当完整也因而增加其透明度。然而却欠缺对于武器输出入定期的国会讨论。

法国：法国国会不断地要求政府在其年度报告上澄清并且提供更详细信息，包括小型武器的信息、警察和安全装备、双用途装备和所有的军事合作。此外，在国会之中应该要有对于年度报告更多的讨论。

德国：第一本武器输出的年度报告在 2000 年出版。各方期待在接下来的国会委员会，将针对下一份报告中的国防、外交事务、贸易和人权问题进行研究。国会的角色将会局限在回溯监督政府输出甚么。

希腊：目前尚无机制让国会及公众获得有关授权出口武器的信息。来自联合国对传统武器的注册，是唯一的官方资料。

爱尔兰：在爱尔兰的法律条文中，目前尚未规定政府必须对外公布武器输出的相关信息。然而，欧盟行为法规颁布之后，直到 2002 年外交部已出版了两本年度报告书。国会内正发展出一个国会议员询问部长们有关出口执照的习惯。

意大利：政府必须向国会报告有关授权、输出入以及运送国防

装备的情形。这在 1990 年包含详细报告的法令中已有说明。然而，国会对于监督输出尚未扮演一个正式的角色。

卢森堡：既无特别的武器工业，亦无责任系统。

荷兰：第一份针对武器输出的完整报告出版于 1998 年 10 月。在荷兰的武器输出系统中有一个非正式的、先于监督的做法：政府秘密通告国会的国防委员会所有出售剩余库存的消息。

葡萄牙：1998 年第一份报告出炉之前，并无法律条文让国会得以监督武器出口的发照决定，目前也没有支持国会进行讨论的条款，国会议员只能够根据武器输出发照提出问题。

西班牙：自 1998 年迄今已出版了一份报告。武器输出并无事前监督的机制，并且只有国会的正式秘密委员会能够参与，但是国会中的讨论正逐渐增加。

瑞典：第一份报告于 1984 年出版，当年国会通过设立军事装备出口咨询委员会，并成为欧洲国家指针。国会针对每年的报告进行讨论。

英国：英国的报告系统最为透明。自 1999 年第一份报告出版以来，国防部、外交部、国际发展和贸易与工业组成了一个联合委员会。这个联合委员会向下议院报告并接受委托详审出口事宜。

资料来源：www.safeworld.co.uk, 2002

国会专业

诚如先前所提，国会专业是确保国会对武器交易及输出入过程进行适当监督的关键。欠缺专业技能是造成决策无法公开的主要原因之一。尤其让属于相关职权委员会的国会议员接受训练，相当重要。同样地，让国会工作人员接受诸如武器交易、武获补偿、作业研究、物资管理、装备花费以及存货管控等训练，有助于建构能够回复国防委员会提问的专家组织。此外，建立针对安全部门不同决策面向的数据库，可以让国防委员会得以向行政和军事部门要求取得相关信息，以进行监督并复审其决策。

身为国会议员，您能做什么？

监督武器交易

- ▷ 推动，管控国际武器交易成为国会议程的重要议题。
- ▷ 推行说明方块八十所列举名为「联合国反制非法轻、小型武器交易：国会议员的焦点」的建议。
- ▷ 鼓励政府遵守：
 - 「联合国传统武器注册」对提出报告的要求；
 - 以标准格式向联合国提报军费支出；
 - 有关传统武器的相关区域协约。

国家武器交易政策

- ▷ 更新武器销售的国家政策，并确认是否适时向国会提出且获得通过。
- ▷ 确定建立了强制政府提报国会关于武器交易议题的机制。

武器禁运

- ▷ 确认与禁运相关的议题经过国会对其适当性、特殊型式与影响等的辩论。
- ▷ 推动国会内对于「精明制裁」的研讨，尤其是如说明方块七十七所罗列的重点。
- ▷ 要求政府遵守武器禁运，以及保证一旦违反武器禁运时的补救和制裁措施。

过剩武器

- ▷ 推动国会或相关委员会以及包括处理海关事务的委员会在内，特别关注过剩武器的议题并采取防止及管制的行动：
 - 过剩武器从贵国或经贵国的转运；
 - 任何过剩武器的采购。
- ▷ 要求国家致力于对过剩武器的存货管理及销毁作业。
- ▷ 进一步要求国家采取行动，找出涉及过剩武器转运的公司并且管控其行为。

小型武器

- ▷ 确保国会或其相关的委员会获得国内每年制造和销售小型武器的详细资料，并且要求年度的报告之中必须包括参与公司的详细资料。
- ▷ 确认国家所生产制造的小型武器严格遵守诸如列举在本章节之中的各项标准规范。

内瓦民主监督武装力量中心（Democratic Control of Armed Forces）简介

尽管过去十年来民主制度的军文关系在其变革与管理上已有进步，但在许多国家内还是一项主要的挑战，尤其是对受战争破坏，冲突后期朝向民主发展的社会而言；军队及准部队、警察、边境巡逻队和其它有关安全的结构组织，在许多此类国家中还扮演非常重的角色。它们仿佛国中国，强化恐惧源头、阻碍民主发展进程，并增加国家内外的冲突。为避免发生冲突、推动和平与民主并确保社会经济稳定发展，将这些武装组织交由民主与文人控管，成为一般人能接受的理念。

加强由民主与文人政府监控这些武装组织已成为国际社会议程上的重要政策议题。鉴于大众的期待与对时代潮流的实际贡献，瑞士政府采纳联邦国防部与外交部的联合提议，于2000年10月设立日内瓦民主监督武装力量中心（Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF）。

任务

中心鼓励并支持与官方或非官方机构共同努力，首先加强欧洲大西洋区域民主与公民对武装与安全力量的监督，并提升此一领域的国际合作。

中心为达成任务，执行下列工作：

- 搜集信息、进行研究并参与网络活动以指出问题所在，建立经验数据库，在民主监督武装力量与军文关系的领域中，提供最佳实行的方法。
- 提供专业知识协助所需单位，特别是政府、国会、军事部门、国际组织、非官方组织与学术界等。

民主监督武装力量中心与政府、国际和非官方组织、学术单位或个别专家等密切合作；有着 42 个政府代表的基金会委员会、50 位知名专家组成的国际顾问理事会，以及智库与工作小组等，负责中心的运作与分析工作。中心也同时与许多学术机构与国际组织和国会议会建立合作关系。

工作计划

为了能彻底处理民主监督武装力量特定的论题，中心已设立或正在设立的工作小组共有 12 个，以致力于研讨以下议题：安全部门的改革、国会对武装力量的监督、民主监督武装力量的法律事宜、国防预算与武器采购的透明化、国家安全政策之民间顾问、对警察或非军事安全武装单位的民主监控、军文关系转换与裁军、军队与社会、建构公民社会、后冲突时期之军文关系、民主监督武装力量的成败评估标准，以及非洲地区之军文关系等。中心智库负责工作小组之计画、管理与协调。

民主监督武装力量中心提供双边或多边专业协助，并顾及公众利益；如东欧与东南欧地区之安全部门转型与国会监督武装力量的双边计画，而在多边的层面上，中心于东南欧稳定协议及欧洲安全合作组织的架构中执行了一些计画。中心定期出版刊物、组织研讨会、讨论会与其它事宜。中心亦利用包括其网页（<http://www.dcaf.ch>）的信息科技以便与目标人士及一般大众取得联系。

组织与预算

民主监督武装力量中心为受瑞士法律规范的国际性基金会，中心的基金会委员会（Foundation Council）由 42 个国家代表参与*，国际顾问理事会（International Advisory Board）拥有世界上研究国防与安全的顶尖专家群，以建议中心主任一般性的策略。民主监督武装力量中心有来自 23 个国家的 40 位

专业人员，分四个部门：智库、延伸计画、信息资源与行政。

民主监督武装力量中心的预算大部分来自瑞士联邦国防部，2002 年时高达 800 万瑞士法郎。其它还有来自瑞士联邦外交部的重要资助。有些成员国以提供幕僚或参与中心特定活动做为支持。

*阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利、亚塞拜然、白俄罗斯、波士尼亚与赫塞哥维那、保加利亚、象牙海岸、克罗埃西亚、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、乔治亚、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、摩尔达维亚、荷兰、奈及利亚、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚与芒特尼格罗共和国、斯洛伐克共和国、斯洛维尼亚共和国、南非、西班牙、瑞典、瑞士、前南斯拉夫马其顿共和国、乌克兰、英国、美国、与日内瓦邦。

联络方式：

进一步资料请向以下单位联络索取：

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; Website: www.dcaf.ch

国会联盟 Inter-Parliamentary Union 简介

国会联盟 IPU 设立于 1889 年，是一国际性主权国家之国会组织。该组织与联合国合作，以新的观察员身份将国会运作带入国际舞台，使人民的声音透过民意代表在国际谈判中充分传达。

2003 年 1 月为止，已有 144 个国家的国会成为国会联盟会员。由于国会联盟是国会对话与行动的焦点，联盟让国会共同：

- ▷ 考量国际利益与所关切的议题
- ▷ 捍卫与推动国会议员的人权
- ▷ 协助巩固世界各国代表性组织

国会联盟议程最常出现的是和平与安全相关议题，国会联盟会员常针对安全议题采取包含解除武装、国际制裁与禁运等行动，并注意恐怖主义的发展与加强国际法庭的功能。1994 年国会联盟设立特别委员会以推动尊重国际人道法。该委员会与国际红十字会合作，于 1999 年为国会议员出版了尊重人道法的手册。

国会联盟希望能透过政治协商缓和紧张状态；联盟会议提供对话的机会，以去除冲突紧张并建立互信机制。组织内有一国会委员会帮助推动中东地区的和解，也有一协助小组以促成塞浦路斯两部分政党代表之间的对话。国会联盟亦具有一套促进地中海地区安全及合作的机制。

国会联盟总部

Inter-Parliamentary Union
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva
Switzerland
电话: 41 22 919 41 50
传真: 41 22 919 41 60
电邮: postbox@mail.ipu.org
网站: www.ipu.org

国会联盟联合国常驻观察员办公室

Inter-Parliamentary Union,
Office of the Permanent Observer to the United Nations
220 East 42nd Street
Suite 3102
New York, N.Y. 10017
USA
电话: (212) 557 58 80
传真: (212) 557 39 54
电邮: ny-office@mail.ipu.org