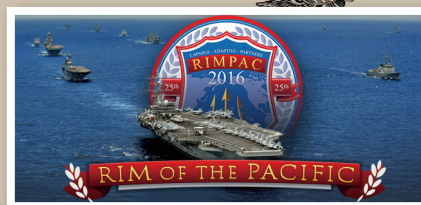


美國 2017 年 《國防授權法》 對臺美軍事交流之意涵與影響



■ 國防大學戰爭學院上校主任教官 陳永全

美國前總統歐巴馬於 2016 年 12 月 23 日簽署「2017 年國防授權法案」，打破了美國 1979 年與中華民國斷交以來的軍事交流門檻，未來我國防部長也可望突破不能訪問華府的限制。

前言

美國「2017 年國防授權法案」(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017) 由美國聯邦眾議院於 2016 年 12 月 2 日以 375 票對 4 票同意通過後、聯邦參議院於 12 月 8 日以 92 票贊成、7 票反對通過。國會參、眾兩院通過後，送交白宮，呈歐巴馬簽署，首度讓臺美高階軍事將領及國防官員的交流入法生效。美國前總統歐巴馬於美國時間 2016 年 12 月 23 日正式簽署該法案，打破了美國 1979 年與我國斷交以來的軍事交流門檻，未來美國助理部長以上層級的資深官員及現役將官都可以訪問臺灣，而我國防部長也可望突破不能訪問華府的限制。

美國 2017 年國防授權法案實質內容

一、文本觀察

在全文高達 3076 頁的「2017 年國防授權法案」報告中，39 次提及臺灣，第 1284 節論述，國會認為 (sense)，五角大廈應推動臺美間高階軍事將領及資深國防官員交流，以改進雙方的軍事關係與國防事務合作。

二、重要論述

內文分別於第 26 頁論述美國國會認知的臺美軍事交流。

Sense of Congress on military exchanges between the United States and Taiwan (sec. 1284) (p. 26).



第 27 頁係美國對華政策及年度軍售報告。

United States policy on Taiwan (p. 27);
Annual report on foreign military sales to
Taiwan (p. 27).

三、軍事演習

內文分別於第 27 頁授權同意我國參與
環太平洋軍演觀察員。

Authority to grant observer status to the
military forces of Taiwan at RIMPAC
exercises (p. 27).

第 2686 頁提及美國國防部長及與會委員
得以授權可邀請中華民國臺灣參加
環太平洋演習。

The conferees note that the Secretary of
Defense has the authority to invite Taiwan to
the Rim of the Pacific exercise (p. 2686).

四、未來雙方國會關係

過往臺美之間有非常多的交往限制，
是美國政府自己的限制；此次在「2017
年國防授權法案」規定這些項目，美
方如果想放寬，可說「願配合國會意
見」當作理由，但這不是強制性的規
定。根據美國參、眾兩院最終通過版
本「協商報告」中，第 1284 節就美臺
軍事交流表達國會看法指出，國防部
長應該執行美臺間高級軍官與資深官
員交流計畫，旨在改善美臺之間的軍
事關係。闡述美國對臺美安全關係的
強力支持，如美國應依據「臺灣關係
法」定期對臺軍售等。

美國 2017 年國防授權法案對我國之著 眼與影響

一、國防授權法案對我國之著眼

- (一) 提高臺美軍事交流層級：美國藉此
軍事高層交流互訪作為，尋求兩岸
新型態下之平衡點，建構布里辛斯
基所提之「亞太再連結」概念鋪陳。
- (二) 增加臺美軍事交流力度：透過臺美
軍事交流力度的增加，建立雙方軍
事合作的關係，未來將在力、空、
時有利的環境下共同發展。
- (三) 掣肘我國與中共經貿過從：過往八
年我國經濟對中國大陸的過從甚密，
致使政治鐘擺引發美國對我國經貿
及軍事之關切，而間接促成合作。

- (四) 促進雙方合作夥伴關係：顯見美國經過審慎評估，現今與我國合作建立夥伴關係，整體而言對其有利，我亦應把握此「戰略機遇期」。
- (五) 建立準軍事同盟關係：友盟之建立，有其發展之必要過程，藉此軍事合作關係強化，將有助於形塑我國成為美國亞太盟友之新型關係。

二、國防授權法案對我國之影響

- (一) 國家軍事戰略之謀定：審時度勢，制定適合當前國際情勢，外在威脅，結合我國整體現況之綜合考量，制定彈性的國防及軍事戰略。
- (二) 國防高層互訪之影響：未來高階將領互訪的頻度勢必增加，應把握交流互訪機會，建立面向、議題、能力、機會、期程之管控作為。
- (三) 國防預算編列之衝擊：爭取國會支持與認同，增加國防預算。
- (四) 武器採購排序之主從：國防部統合軍種作需，依戰略構想建立排序。
- (五) 年度演訓科目之調整：年度應增加友盟作戰或協同友軍之高司演訓。
- (六) 聯合作戰實力之檢整：除既有之聯合演習，應強化陸、海、空、網、電域之交流互訪與學習，藉此強化我國各空間領域聯合作戰之能力。

- (七) 區域平衡角色之扮演：國防整體能力的提升將有助我國區域角色貢獻。

美國 2017 年國防授權法案我國應有之準備與對策

一、國防授權法案我國應有之準備

- (一) 國防人事整備：建立友盟合作之人事培育、整備、運用、管制機制。
- (二) 國防情報整備：增加我國現有情報交流機制，擴大面向廣度與深度。
- (三) 國防作戰整備：將作戰層級概念由軍種協同朝向友盟聯合作戰提昇。
- (四) 國防後勤整備：運用既有成熟之整體後勤朝向跨域、境、國方向努力。
- (五) 國防通資電整備：增取美軍戰場實戰之通資電作戰經驗交流與武獲。
- (六) 國防民事整備：學習美軍戰略溝通經驗並交流國軍民事工作心得。
- (七) 國防預算整備：分期、分項採近、中、遠程規劃向國會爭取國防預算。
- (八) 國防軍事教育整備：分階、分層策定核心教學目標，企達友盟合作。
- (九) 國軍聯戰訓練機制整備：師法美軍戰場實戰經驗，強化國軍戰場環境經營與聯合作戰機制之實際整合能力驗證，預作合作交流之整備。
- (十) 聯盟作戰教育整備：建立聯盟作戰戰場環境之整體教育概念型塑。



二、國防授權法案我國應有之對策

- (一) 行政院層級：整合內外力量爭取對雙方國防交流預期之資源與支援。
- (二) 國防部層級：針對此授權法廣納各方意見，預作各面向整備與規劃。
- (三) 參謀本部層級：提昇國軍聯合作戰思維，從建力與用力面向著手。
- (四) 軍種層級：強化戰備與聯合作戰訓練強度，從整合與運用面向著手。
- (五) 國防大學指參及戰略教育層級：在國防大學教官總員額人數不變前提下，由戰爭學院主導成立三軍聯合作戰班，借調指參學院及國管戰略

班具聯合作戰教學專長及熱忱教官，結合戰爭學院聯合作戰組成立班隊，俾利在國防部主導政策、參謀本部主導訓練用兵、國防大學主導教育啟發的三面向下，發展聯合作戰體系，企達有效提升國軍聯合作戰教育與能力。

- (六) 三軍官校及基礎院校層級：建立聯合作戰之初階概念與啟發，藉美軍實戰經驗案例，教學啟蒙，並強化英語學習，律定英文課程檢定標準，配套培育英語人才之普及，俟應未來臺美雙向交流環境之因應。



結語

綜觀美國 2017 年國防授權法案，臺美雙方軍事交流的目的，主要面向為威脅分析、軍事理論、部隊計畫、後勤支援、情報蒐集與分析、任務計畫及技術程序、人道支援與災難救助等七大項，另包括各項民間與軍方關係的活動。這次法案能順利通過，近年不斷推動臺美軍事交流的參院軍事委員會主席麥肯為主要推手，川普總統於上任後雖對此法案尚不置可否，但由於共和黨未來至少兩年會完全執政，法案內容可能有極高的機會能落實執行，值此戰略機遇期，國軍經歷精進、精實、精粹案之組織改造與軍事變革，如何能達成量適、質精、戰力強的堅強勁旅，我們躬逢其盛，個人提出上述建言，俾供政府部門各級長官參酌運用。

參考資料

2016 年環太平洋演習，網址：https://www.google.com.tw/search?biw=1188&bih=585&tbm=isch&sa=1&q=rimpac+2016&oq=RIMPAC&gs_l=img.1.3.0j0i30k1l9.24987.52791.0.55513.32.26.0.0.0.503.2688.1j10j2j5-1.14.0....0...1c.1j4.64.img.18.12.2361.0..0i5i30k1j0i24k1j35i39k1.qEsGs1MVuXM#imgdii=3Hre0qEh00BxyM:&imgsrc=yRwbMDTKMWXWgM。檢索日期 2017 年 1 月 31 日。

美國 2017 年國防授權法，網址：<http://docs.house.gov/billsthisweek/20161128/CRPT-114HRPT-S2943.pdf>。檢索日期 2017 年 1 月 31 日。



《行政程序法》與 《政府資訊公開法》 關於資訊公開規定的區別

■ 考試院保訓委員 劉昊洲

《行政程序法》

一般簡稱〈行程法〉，是規範我國行政機關關於行政處分、行政契約、行政命令、行政計畫、行政指導與陳情處理等行政作為之程序與實體事項的重要法律。全文共分 8 章 175 條；最早於民國 88 年 2 月制定公布，並定自 90 年 1 月施行。其後六度修正，最近一次係在 104 年 12 月間。其立法目的，在使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴。

《政府資訊公開法》

一般簡稱〈政資法〉，乃昭示我國政府機關所持有的資訊，原則上應主動公開或依人民申請而提供的重要法律。旨在建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與。全文共分 6 章 24 條；係於民國 94 年 12 月制定公布施行，其後未再修正，以迄於今。

雖然這兩個法律的立法目的截然不同，內容繁簡不一，但明眼人一望即知，均有關於資訊公開的規定。連帶而來的疑問是，兩者是否重複或重疊規定？有無必要呢？其實深入探究後，即知兩者在資訊公開規定方面存在不小差異。爰分別比較說明如下：

一、目的不同

〈行程法〉的資訊公開規定在第 1 章第 7 節，該節原有 4 條條文。惟第 44 條及第 45 條條文，於民國 94 年 12 月配合〈政

資法〉之施行，業已刪除；餘第 46 條及第 47 條主要規定：在行政程序中如有必要時可以申請機關提供資訊，此乃行政作為的手段，屬個別的、附隨的資訊公開。然〈政資法〉所規範的是全面性的資訊公開，提供政府所持有的，可以主動公開或依申請而提供的資訊，供社會各界使用，其本身就是目的，並非手段，兩者顯然有別。

二、範圍不同

〈行程法〉規範的重心是行政作為的程序，其規範範圍係以行政機關為限，不

包括立法、司法、監察機關。但〈政資法〉乃規範政府機關持有的資訊，原則應予公開或提供，例外情形始予限制；其規範對象乃政府機關，不以行政機關為限，兩者自有不同。

三、期間不同

如上所述，〈行程法〉的資訊公開，乃在行政處分等六種行政作為的程序中，因有必要而提出申請，故其存續期間僅限於行政程序中。惟〈政資法〉的資訊公開是全面的、不限時間的，除政府機關應主動公開的資訊外，人民亦得因需要而隨時提出申請，沒有期間限制，兩者明顯有異。

四、主體不同

〈行程法〉規定得申請資訊公開的主體，僅止於當事人或利害關係人，且以主張或維護其法律上利益有必要者為限。而〈政資法〉的資訊公開，除任何人均可享有政府主動公開的各種資訊外，基本上只要是本國人（具有國籍並在國內設籍的國民及本國法人、團體）、僑民（持有護照僑居國外之國民）、外國人（以其本國法

令未限制我國國民申請者為限），並備具要式申請書，均可申請政府機關提供政府資訊，二者主體大小頗見差異。

五、方式不同

〈行程法〉規定資訊公開的方式，僅限於申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。至於〈政資法〉的資訊公開，明定有刊載於政府機關公報或其他出版品等五種主動公開方式，在申請提供部分，除提供閱覽、抄錄或攝影外，亦可給予申請人重製或複製品；惟如涉及他人智慧財產權或難於執行者，得僅供閱覽。明顯的，〈政資法〉的資訊公開方式，較為多元與細緻。

六、程序不同

〈行程法〉關於資訊公開的程序規定，除明定禁止為程序外接觸，以及應作成書面紀錄及資料附卷外，其餘均付之闕如。然而〈政資法〉有關資訊公開的程序事項，不論申請書格式、補正、補充或更正、准





駁或延長期間等，均有明確周延的規定。顯然可知，二者關於程序規定有所不同。

七、限制不同

〈行程法〉資訊公開之限制，依該法第 46 條規定，除非是「行政決定前之擬稿或其他準備文件」等 5 款情事外，原則上不得拒絕。而〈政資法〉資訊公開之限制，依該法第 18 條規定，則有「經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」等 9 款情事。其限制事項及範圍，明顯較〈行程法〉更大更多。

八、收費不同

〈行程法〉規定的費用負擔，依該法第 52 條規定，原則上由行政機關負擔；但專為當事人或利害關係人利益所支出之費用，不在此限。易言之，依〈行程法〉申請的資訊公開，除非行政機關有專為申請人支出費用之情形，否則，以不收費為原

則。但〈政資法〉基於使用者付費原則，依該法第 22 條規定，原則上應向申請人收取費用，只有供學術研究或公益用途者，得予減免費用；此外，亦責成各機關應訂定收費標準。就收費原則言之，兩者有所不同。

九、救濟不同

〈行程法〉關於申請人申請資訊提供，如被行政機關拒絕或駁回，而申請人不服者，依該法第 174 條規定，除但書情形外，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之；易言之，不能對機關拒絕提供資訊之決定，單獨提起救濟。然而〈政資法〉第 20 條明定，申請人對於政府機關，就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟；這也就是說，視政府機關拒絕提供政府資訊之決定為行政處分，可以對之提起訴願、行政訴訟。

要之，為遵循公正、公開、民主原則，貫徹依法行政之旨，保障人民權利，增進人民對機關之信賴，〈行程法〉與〈政資法〉均有關於資訊公開之規定。然而基於「個別立法主義」的邏輯，兩者因立法目的不同，連帶的在範圍、期間、主體、方式、程序、限制、收費與救濟等方面也有不同規定。由以上論述中，吾人不難瞭解：〈行程法〉關於資訊公開的規定只是個別的、附隨的、業餘的；然而〈政資法〉卻是全面的、主要的、專業的，二者有所區別，切莫混淆不分。