

第柒章 結語與建議

第一節 結語

一、全球化下國際及台灣安全戰略情勢

近十餘年來，隨著世界經濟的全球化與區域化，國際政治也因多邊主義與單邊主義的爭辯、恐怖主義的威脅、大規模毀滅性武器的擴散、幾近宗教團體的出現以及角色日益擴大的各種國際非政府組織等等，而愈趨複雜多元。國家安全所面臨之挑戰，不僅來自外部環境，且涵蓋內部之軍事、政治、經濟、科技、社會、文化等層面。後冷戰時期備受重視的是的「低政治國家安全威脅」，有別於傳統的軍事與戰略層面的「高政治國家安全威脅」，強調政治、經濟與社會安全議題。在全球化趨勢中，各國政府皆將非傳統性安全威脅，視為國家安全的重要目標，強調安全是建立在預防的基礎上。

全球化時代，傳統國家安全觀已無法有效維護國家安全，為因應未來層出不窮的安全挑戰，我國實有必要建構綜合性安全觀。尤其當我國外有來自中共文攻武嚇的壓力，內又未能有效凝聚社會共識時，使我國所面臨的安全環境亦與以往有所不同。因此，我國現階段的國家戰略目標，應以獲得全民支持為前提，凝聚全民認知與共識，強調維護中華民國主權獨立完整、確保國家生存永續發展、維持兩岸關係和平穩定、推動經濟持續繁榮成長，以確保並增進人民福祉為重點，並以此作為我國國家目標。檢視當前台灣總體安全情勢的發展走向，我們可以發現，當前台灣國家安全的根源在於國家認同問題，國家安全的關鍵在於兩岸關係的穩定與否，國家安全的重點在於經濟能否持續成長，而國家安全的

保障則繫於全民是否能團結一心，唯有在這些重大安全因素都能獲得確保之下，台灣才有真正的國家安全。

二、全球化下國家安全機制與國家情報體系變革

面對全球化所帶來的新安全威脅，國家安全機制的組織建構與情報活動即應充分發揮其政策工具角色，俾有效達成國家安全政策之目標。研究國家安全機制，其所涵涉的層面，包括：國際體系、國家對外政策、國家社會面因素、政府組織制度、情報組織特性、團體與個人特質等方面；因此，為求深入認識影響國家安全機制建構與運作的因素，有必要從研究途徑與影響因素著手，繼續發展國家安全研究領域。由各國安全機制成例觀察，可知：情報組織（結構與運作）應有彈性，避免僵化；情報活動（知識與行動）應把握時代脈動，調整其工作內容與方法；情報監督應做為民主政治與開放社會的手段，同時也是提昇情報能力的動力來源。更重要的是，國家安全與情報體系及其活動應有國家安全利益至上的信念，經由良性互動與認知，建立全民共識，落實國家安全基礎。

我國國家安全會議雖為總統決定國家安全大政方針之諮詢機關，然其依據「國家安全會議組織法」之運作及明定作為國家安全局之上級機關，應可充分發揮整合國安機制，主導國家安全政策之功能。惟國家安全會議藉國家安全局透過所謂「國家情報協調會報」等方式來進行，若從法律位階上考量，可能適法性仍有疑義，以致於現行之國安機制在指揮與協調上就已不夠完善。國家安全會議要發揮功能，首先在組織編制上要能夠充分反映出兼顧到傳統利益取向之國際互動及議題取向之跨國威脅；其次，國安機制之整合雖有賴於制式之定期召開跨部會會議，但在運作上仍是要透過平時工作階層之互動，建立協調、合作準則。另 21 世紀之國內、外安全環境已有重大轉變，致我國支撐國安機制之情報體系在職掌、任務與分工上，可能已不能滿足安全需求。作為國家安全

基礎的情報，必須要能發揮危機「預警」功能，且能夠常態性的「及時」提供各種作決策所需要之「有效」資訊，並能夠適時分發給「必要」執行任務之各決策單位運用，才能因應此一新情勢。

第二節 建議

一、在國家安全機制方面

(一) 決策者應有的認知：

1. 國家安全是政府機關共同的責任：

維護國家安全應是政府各機關共同的責任，而非獨賴國安單位，尤其當前國家面臨之威脅與挑戰，已從政治、軍事、經濟到資訊、科技、生化等層面，且不斷朝多元化與專業化趨勢發展，已非國安單位能獨立應對，政府相關部門對所主管政策中與國家安全有關事項，應負研訂對策、執行方案與評估風險之責，必要時，得協請國安單位提供支援，有效嚴密國家安全網路。

2. 避免形成體制外決策機制：

建立體制外機制，除形成疊床架屋、浪費資源外，亦可能因缺乏專業素養而影響決策之品質。總統設立相關組織協助制訂決策，必須是以處理國家安全重大決策事件為主，且此一機制是為協調、整合相關行政部門，以利做出正確之決策。否則應在現有國家安全機制下形成決策較為適宜。

3. 重視國家安全情報的隱密性：

國家安全情報攸關國家利益甚鉅，應保有適度之隱密性，因此決策者與重要決策部門之官員，對所獲悉與了解有關國家安全之情報，應有保密的認知與義務，否則，引發之衝擊與危害恐難以評估。

4. 認識情報整合的重要性：

決策如果只接收單一的情報來源，是相當危險的，換言之，情報必須經過整合及研判，方能避免誤判。國家安全局依法統合各情治機關有關國家安全情報蒐研事項，總統及相關國家安全決策部門應重視國家安全局此一整合機制及功能，其它情治機關也不應自行將有關國家安全情報逕送總統，除非是執行與該單位職掌有關之特定交辦事項。總統及相關決策者皆應有此認知，國家安全情報方能發揮統合戰力。

（二）建構國家安全概念及指標：

針對當前國家安全形勢，分別建構兩岸、軍事、經濟、社會各層面之安全指標系統，藉以顯示國家安全現況、面臨威脅，以及未來可能發展趨勢，期使「國家安全」能形成「概念化」或「數據化」，俾利爭取國人之認同與支持。

（三）完備國家安全相關法令：

我國於 76 年 7 月 1 日因應解除戒嚴所頒布實施之「國家安全法」內涵，僅在規範、管制人民之入出境，有賴相關法令予以補強。近十年來，陸續制訂之安全法令與規定，尚能滿足維護國家安全之目標，惟鑑於兩岸互動日益頻密、未來我國將與國際接軌，加大中共及外國間諜對我之情報活動空間，影響國家安全因素不斷擴增，為能有效運作國家安全機制，「國家安全會議組織法」、「國家安全局組織法」皆有修訂補強之必要，使能發揮諮詢、協調政府各部門及統合國家安全情報之功能。另為使國家安全情報工作法制化、國家化更臻完備，除已完成「國家情報工作法」外，更應加速完成「國家情報監督法」，避免情報工作淪為政爭工具。

（四）強化國安會之功能：

國家安全決策體制之設計，除最高決策層外，其下必須有完善的政策支援制度，包括：資訊整合研析、政策討論形成、方案提列評估等過程。國家安全會議、國家安全局於 82 年完成法制化後，明確了國家安

全會議的角色與功能。依國家安全會議組織法第 2 條：「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。」第 5 條：「國家安全會議之決議，作為總統決策之參考。」由於國安會所掌與「國家安全」有關之事務範圍過於空泛，易遭「包山包海」之譏，92 年乃修正國安會組織法，將該法所稱之「國家安全」，明定為「國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」。惟此一修法，不僅合理化總統掌控國安事務，且合法化總統在國防、外交、兩岸關係及國家重大變故事務方面之決策權和相關權力，致使行政院最高行政機關之應有權責遭到分割，甚至引發國安會為「太上行政院」之爭議。國安會雖經法制化及修法，惟各項角色是否到位，體制運作是否正常，則關係到國安會整體功能之發揮。因此，國安會仍有如下策進作為：

1. 仿效美國國安會之優點：

就功能層面來看，美國國家安全會議中有值得我國國家安全會議借鏡之處，並據以調整強化者，包括：

(1) 提供重要資訊：及時並正確提供總統相關重要訊息等。

(2) 處理危機事件：先期建構危機決策處理流程與機制，並於平時研擬、演練各項應對方案，以因應國家面臨之各項重大危機。

(3) 規劃戰略方案：包括中、長期戰略性政策之規劃、議案研究。

(4) 協助決策落實：將相關決策或會議決議分送相關部會，追蹤執行情形，並對成果進行評估。

(5) 政策協調整合：協調、整合部會意見衝突及方案取捨。

2. 現有組織架構之調整強化：

(1) 明確國安會提供總統有關「國家安全大政方針」之內涵：

國安會依法為總統決定國家安全有關大政方針之諮詢機構，至少應包括國防、外交、兩岸關係、財經及國家重大變故之預防與因應等與國家安全有關之議題。

(2) 強化協調聯繫機制：

定期、不定期召開「國家安全協調會議」，就國家安全重大議題，與行政部門進行意見交換；並採任務編組方式建構「跨部會工作小組」，整合國家安全政策，發揮政策協商機制之功能。

(3) 提昇組織研究能量：

目前國安會缺乏研究機制，實難發揮諮詢功能，為能廣泛提供總統決策諮詢，應增加研究人員編制，針對各項重大議題，延攬專業人員參與研究。現有諮詢委員，亦應依不同專業領域需求延聘，並可委託民間學者專家智庫，協助提供諮詢。

(4) 諮詢機關角色之重新定位：

當前我國家安全會議之角色，取決於憲政體制、總統態度及內、外環境，而面對我國家安全機制可能出現「太上行政院」爭議，為長治久安著想，除應遵循憲政體制運作外，宜從法制面策進，如透過修憲、修法，將國家安全會議之定位從總統的「諮詢機關」修訂為「決策建議機關」；決議採多數決方式而非首長制；會議一旦做出決議，即交由行政院執行之；決策事項僅限於國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項，如此才不會出現國家安全會議侵犯行政院職權，以及「議而不決」之情形。

(五) 提昇情報支援決策的角色定位：

1. 建立決策者與情報系統間之回饋機制：

決策者與情報系統間應保持密切互動，包括：決策者應經常、主動的向情報單位提出情報需求，情報單位亦應該完全了解政策方向與過程，以及決策者運用情報之成果，使情報資源能運用於對決策者有意義之議題上。

2. 調整情報工作面向與範疇：

鑑於國內、外整體情勢之變遷及我國面臨之各項安全威脅，國家安全之定義已相對擴大，安全情報面向與範疇應隨之調整，執行方式亦應力求革新，尤應在全球、區域、兩岸趨勢及架構下，快速、確實之資訊

是提供決策參考之重要依據，政府部門中唯情報單位最具執行能力，故必須加速調整情報工作部署，包括組織、工作、經費、裝備等，方能因應各種挑戰。

3. 提高情報的內涵與品質：

情報單位提供決策者參考的情報，應以可資運用的情報為前提，以專業情報為導向；要以戰略性、評估性、秘密性情報為主，戰術性、公開性情報為輔；以預判性情報為先，即時性情報為次；以綜合性情報取代片斷情報；並同步提昇科技情報與人力情報的能量（含人員情報蒐集與研判分析工作）；另落實情報作業流程之每一環節，使資訊轉為轉換為情報之過程確保嚴謹，俾利國家安全決策之參考與形成。

4. 擴大國際情報蒐研與合作範疇：

情報除可支援決策之制訂外，亦可支援推動外交工作。面對全球化的趨勢，任何國際情勢的變遷，皆可能對我國家安全與國家利益產生直接或間接之影響。故目前亟需擴大國際情報蒐研與合作之範疇，目前我國派駐海外單位皆各有任務，情報蒐研能量似顯不足，故應仿效美、日等國駐外單位，在駐在國有效整合該國組織及人力，執行相關情蒐及調查工作，並派遣情報專業人員負責研整作業；另派駐地區亦應擴及非政府組織（NGO），以有效支援外交決策。

5. 建構行政部門之情報專責單位：

各行政部門內應設立情報專業單位，負責和情報機關對口，以建立雙方協調聯繫機制，相互提出情報需求，並適時進行情報交換，除可適時獲得相關資訊以供制訂決策參考外，亦可透過情報部門體系提供執行決策之安全評估及相關危安預警，以增加決策之成功率。

6. 加強情報機制之整合與運作：

總統應充分運用現有國家安全情報協調機制，國家安全會議及國家安全局亦應有效整合政府部門及情報單位，針對國家安全重大議題，研提評估報告與執行方案，以提供決策參考。故必要時，總統應以國家安

全會議主席身分，列席國家安全情報協調會報，使政府部門及情報單位更能正視此一機制，確實發揮協調、合作功能，使成為決策形成予落實推動之重要依據。

(六) 建構國家安全決策模式：

國家安全決策機制必須在平時求取穩定，並在戰時或危機來臨時能迅速、有效取得一致反應之平衡。平時的穩定，有賴相關行政部門建立對國家安全應有的認知，以便於制訂各項政策時，能將影響國家安全因素納入考量。至於戰時或危機發生時，則需依賴國家安全部門進行快速處置，並提供正確資訊，使危機不致升高或擴大。由此可知，有關國家安全決策的形成，總統、國安部門、行政部門三者間的互動應可建立一套運作模式如下：

1. 由總統提出國家安全政策構想時之運作模式：

總統指示國安會進行研究，並研提規劃構想；國安會將研究案送呈總統後，轉送行政院及國安機關分別研提評估案及執行規劃案；國安會將綜合評估規劃結果送呈總統，由總統決定是否執行，如確定執行，再循行政系統要求行政院及國安機關按執行計畫推動實施。

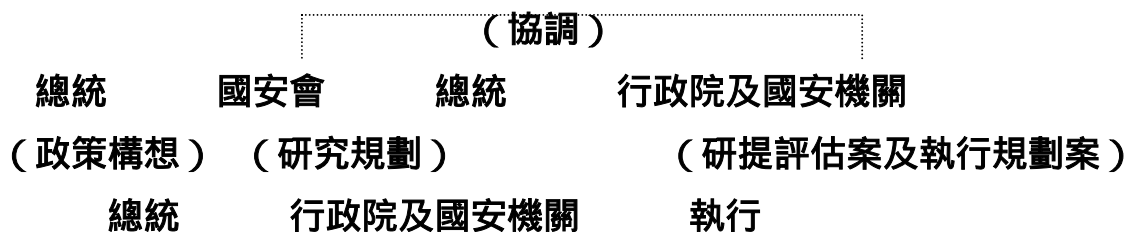


圖 6 我國國家安全決策運作模式一

2. 由國安會研提之國家安全政策方案時之運作模式：

國安會將相關研究規劃方案送呈總統，總統認有推動執行之必要，則由國安會轉交行政院及國安機關研提評估案及執行規劃案；國安會將

綜合評估規劃結果送呈總統，由總統決定是否執行，如確定執行，再循行政系統要求行政院及國安機關按執行計畫推動實施。

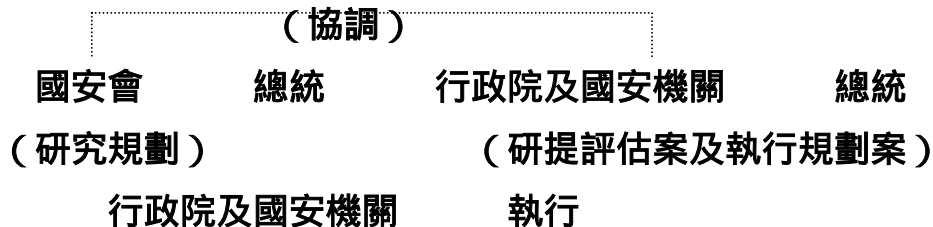


圖 7 我國國家安全決策運作模式二

3. 由行政院研提與國家安全有關政策方案時之運作模式：

行政院將相關政策規劃方案送呈總統，由總統轉交國安會進行安全評估及提列可能產生之影響或衝擊，國安會將評估結果送呈總統後，轉交行政院據以修訂、調整原政策方案，再送呈總統，由總統決定是否執行，如確定執行，則再要求行政院研提執行計畫，據以推動實施。

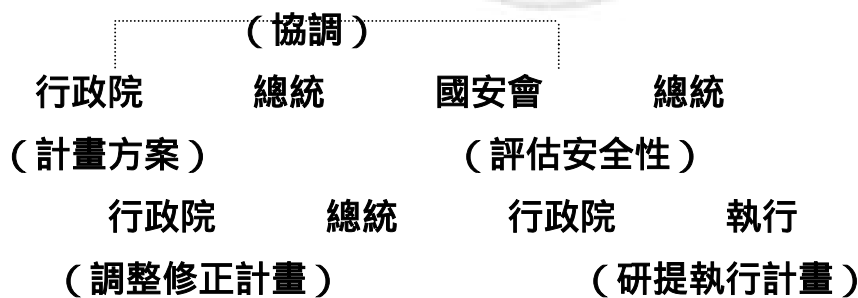


圖 8 我國國家安全決策運作模式三

二、在情報工作方面

我國國家安全戰略係以國家利益--維護領土主權的完整、尋求永續

的國家安全、經濟發展及社會穩定為最高準則及核心。故情報工作整體規劃作為，應以國家安全戰略為最高指導原則，並因應當前我國國家安全面臨之重大威脅與挑戰，採取機先防制作為，以確保國家之生存與發展。

(一) 建立情報工作新思維與新典範概念：

當前情報工作面臨之問題，包括新威脅與更多資訊之挑戰、知識經濟、知識經濟與市場國家之發展、非政府組織與非國家行為者增加、舊威脅之新面貌，因此對當前情報工作應有新思維，如：情報必須涵蓋之主題已有所改變之事實、資訊科技之變化與如何使用之問題、民主政治與人民對情報態度與要求之變化。在了解當前情報工作面臨之問題、並對情報工作有一嶄新思維後，即可構成未來情報新典範概念，即：

1. 情報政策必須像其它領域之公共政策一樣，能夠且應該加以分析，政府部門應較以往更公開關於情報組織與運作之資訊，而可討論其成敗，惟一些特定之事實仍須保守秘密。

2. 情報部門應採取資訊革命之許多新技術，重視如何改變以往思維，以整合技術、運用資訊與資訊互動之方式，而能充分發揮該等技術之新優點。

3. 一些情報活動仍需保持秘密與否認，惟應儘可能將其限制在最低限度，亦即涉及國家安全利益之民主程序下所能接受之程度。

(二) 情報角色的歷史教訓與啟示：

情報循環的過程（指導、蒐集、處理、運用），每一步都不能犯錯，否則就可能產生情報失敗，危及國家安全及軍事行動的挫敗。除「911」事件情報失敗案例外；近代所謂「三大情報失敗案例」：1941年6月希特勒突擊史達林格勒；1941年12月日本偷襲美國珍珠港；1973年10月以埃贖罪日戰爭；便是因情報失敗而造成戰爭失利的明顯例子。情報角色的成功，必須將整個情報過程，環環相扣；情報規劃必須達成決策者的

情報需求；情報蒐集應針對需求加強蒐報與傳遞功能；分析情報資料內容是否連貫、合理或矛盾；再參證既有之同類資料，以肯定或否定其事實；最後將情報呈報決策機關並分發有關單位，以滿足其需求，達成其任務。

（三）情報過程必須注意下列問題：

1. 情報機關應正確指導，蒐集機關竭盡諸般手段，積極掌握蒐集之，俾獲得所要之情報，更應注意前瞻、長期性可能需求。

2. 政策面必須提供情報面明確與適當的情報需求指示，情報雖支持政策，以追求國家最大利益；但不可因此扭曲情報、濫用（或排阻）情報角色，導致情報「政治化」的不良結果。

3. 決策者的人格特質往往是影響情報運用成敗的關鍵，例如，決策者人格例如，決策者人格特質是教條封閉？或開放包容？前者不易接受新知或不易接受情報分析，後者亦造成焦點模糊；另一方面情報曾否提供決策者的正面效益？或曾導致政策失敗？情報的可信度高或低皆會影響決策者接受情報的程度與願。

（四）從 911 事件情報失敗經驗中，除情報作業過程有若干缺失外，更有不少因決策者本身人格特質、政治議題、經驗不足、等因素而造成認知偏見，未能有效運用情報而導致情報失敗危及國家安全的結果。茲從國家安全情報之法制化，國家安全情報之客觀化，及國家安全情報之人性化三方面之努力，加以論述：

1. 國家安全情報之法制化：

國家安全情報工作在蒐集資訊及分析情勢上，具有強大的組織、行動能力、先進設備、專業經驗和檔案資料，若有其特定政治立場，除一方面不能提出精確、可靠的情報報告外，另一方面也可能屈從或配合執政的立場和利益，而扭曲或影響正常的情報作業。此外，若有明顯的政治色彩，也可能使其它的政治團體和人民產生疑慮，而擔心其權利是否可能遭受侵害或不公平對待。但相對的民選首長也應著重於政策層面的

決定和領導，而不致於干預或影響情報專業活動之進行，如此才能獲得全體國民信賴，而能維持國家利益。因此，國家安全情報不屬於任何政黨、個人或團體，而是僅為國家、人民服務，且由於民主政體政黨輪替之現實，也惟有依法行政，在政治上維持中立之立場，情報工作才不會無所適從。

2. 國家安全情報之客觀化：

情報報告之價值，不僅係資料完整，且分析與判斷精確外，最重要的是要建立在客觀基礎上，否則將會造成情報扭曲。民主體制下，情報單位常有來自決策者和其它部門要求某種政策或計畫之配合，因此必須要以專業立場來抗拒此等不合理要求。但是情報單位亦非決策機關，亦不應企圖影響或主導政策，因此在進行「情報行銷」時，要注意目的僅是儘可能提出正確完整的情報分析報告，使情報獲得應有重視，而不要使決策者作出錯誤的決策。

3. 國家安全情報之人性化：

國家安全情報的目的，是在爭取國家利益下，又能增進人民福祉及不侵害人民之自由權利。維護內部安全及防範外力入侵之反情報工作，因其對象尚包括本國人民在內，致有時必須採取若干監視人民言行之手段，以掌控外國間諜在國內活動及本國人民或有出賣國家之行為。故在兼顧維護國家安全與保障人民自由權利間，需要有平衡之作為，對於任何可能產生侵權之手段，均須採用對人民權益傷害最低的作法及要遵守相關法律規範，且事後要能有申訴之管道，並有完善之監督機制而能接受監督。

（五）為達成對決策階層「要什麼、有什麼」目標，國安會應從基於國家利益以擬定國家安全政策之角度，邀集各行政與國安體系部門首長召開「蒐情指導會議」，並就各業管範圍之重要事項，擬定蒐集指導要項，再由國安局依其職權發送各情治單位執行情蒐。各情治單位情報體系，亦應採取如下作為：

1. 組織的調整：

情報原本即是因應國家內外環境的需要而產生，隨著全球化趨勢所帶來的新安全威脅，以及詭譎多變的國際情勢，情報體系必須隨之調整，而為配合科技化、資訊化的需要，在情報機構內部的組織上必須大幅提昇科技、資訊及研析單位之員額編制、預算及位階，如此始能因應當前環境之挑戰。

2. 工作方向及角色功能的調整：

非傳統安全威脅對國家安全造成之影響，遠勝過傳統安全威脅，恐怖主義、販毒走私、洗錢、偷渡等跨國性犯罪日益猖獗，已非單單一國家所能防制，面對此種情勢，只有各國相互合作交換情報，配合採取聯合行動，才能有效打擊遏止此種危害益烈的國際犯罪型態，因之，在冷戰後時期的情報體系雖仍是國家執行對外政策的工具，但因國家的政策目標已有所改變，則情報體系的作為與功能也必須隨之調整。

3. 加強情報監督：

在民主浪潮衝擊下，情報體系本身需有所調整，以適應更為開放的民主社會，對此，情報機構不應再以國家安全為藉口繼續堅持高度的隱密，而必須適度的對外公開，並接受國會監督，只有建立適當的監督機制，才能有效減少情報機構的濫權情事，人民的權利也才能獲得重視及真正的保障。

4. 組織文化的建立：

面對民主時代的來臨，情報的各種作為和活動固然必須隨之調整，唯其中的關鍵之一則是在觀念上的建立，不可諱言，長期以來情報工作人員的某些心態及傳統觀念，其實是悖離民主理念的，故唯有情報工作人員認同民主價值，重視人權的保障，遵守法制，情報與民主才可能相容，也只有獲得人民的信賴與支持，情報才可能在民主社會中不斷的發展，並成為維護國家安全的基石，如此，情報工作也才有其意義。

三、在反情報方面

「整合」是情報發揮整體反情報功能的核心概念，因此，如何使反情報人員在觀念上與教育訓練中增進認知，如何使所有保防機構密切配合，如何以預防取向統合蒐情系統，實為整合之旨意。有關「整合」作法，筆者僅就工作經驗，提出如下意見：

（一）情資交流互惠共享，確保統合力量發揮：

目前國內反情報工作，係由前述各部門負責執行，在協調及因應上可能未符實需。基此，各情治機關應摒棄以往為保守秘密，而門戶自建、獨立作業之本位主義，傾全力凝聚共識，運用參加地區各項安全情報協調會報與聯繫機制之窗口，藉交流互惠與資源共享，將單位所獲危安情資轉予權責單位預防處理，以強化反情報工作情治統合力量。

（二）建立專案情研小組，適時反應優先防處：

鑑於中共謀我日亟，加以國內承平已久，為防處中共持續對我滲透及外諜積極對我實施情蒐工作，地區保防協調會報宜設立「專案情研小組」，適時反應優先防處，並在相關權責單位指導下，做好反情報工作。

（三）建立標準應變機制，有效發揮應變功能：

反情報工作統合戰力之發揮，取決於整體情治體系綿密協調與運作。因此，平時必須在各項情報、保防會報基礎下，針對各種可能發生狀況，進行縝密之準備及應變演練，發揮應變功能，凝聚共識與建立標準作業程序，以有效發揮反情報工作總體戰力。

（四）反情報作為法制化：

反情報工作長期以來最受人詬病之處，即是對人民權利之侵害，惟鑑於反情報為維護國家內部安全所必須，若因此而有所顧忌，可說是因噎廢食，更是置國家安全於不顧。若欲二者兼顧，將反情報的若干作為，如監聽、跟監、安全查核等予以法制化，有其必要性與迫切性。透過制

定明確的法律規範與必要之執行程序，應可將侵害人權的可能性降至最低。

（五）強化反制商業間諜：

隨著全球化的到來，經濟活動已無遠弗屆，在經濟力即是國力的今天，許多國家的情報活動已逐漸調整，以蒐集國外的產業及高科技情報作為主要的工作方向，加上民間產業的參與，造成商業間諜盛行。因此，反情報的對象和範圍除了傳統的軍事與政治層面之外，更應擴大至民間的商業活動，尤其兩岸經貿交流熱絡，人員往返穿梭不斷，加上政府正研議開放大陸人士來台觀光，此勢必增加反情報工作的負擔與挑戰，因此除了應加強防制「寓諜於商」的情報，強化反制商業間諜在相關的法規和執行作法上均應加以調整，才能適應此種新的情勢發展。

