

第參章 情報與國家安全之理論基礎

概念 (concept) 是從真實世界通過抽象而進入符號世界的起端，也是科學研究的基石，沒有健全之概念，必然不可能產生健全的陳述、通則及理論。¹本章節主要在探討情報之基本概念、國家安全之基本概念、情報與國家安全之關係、情報工作之特性。透過界定「情報」與「國家安全」之意涵，將兩者作連結，俾進一步探討報與國家安全之關係，再經由對情報工作特性的介紹，完整臚陳情報在國家安全中所扮演的角色。

第一節 情報之基本概念

一、情報的意涵

在探討情報與國家安全關係前，必先確立情報的定義，從情報的廣義觀點而言，情報即知識，而知己知彼，無疑的皆屬於知識的範疇，因此，我們常聽說：「知己知彼就是情報。」然而嚴格的說，情報主在「知彼」，而非「知己」，換言之，情報的主要目的在於了解敵方的客觀形勢；而非了解自身或友方的主觀力量。²

任何科學包括自然科學與社會科學之研究，都面臨概念界定的問題，研究「情報」與研究「權力」、「安全」、「國家安全」、「國家利益」、「世界利益」等一樣，在界定概念上很難獲致學者共識。³在現有的情報相關著作中，尚未發現有兩個「情報」定義是完全相同的，可見如何正

¹ 易君博，政治理論與研究方法，台北市：三民書局，1984年9月，頁29。

² 張式琦，國家情報，台北：中華戰略學會大陸研究會，1983年6月，頁24。

³ Glenn P. Hastedt and R. Gordon Hoxic, "The Reagan and Carter Administrations in the Presidency and National Security Policy", The Intelligence Community and American Foreign Policy, Center for the study of the Presidency, Vol V.No1, 1984, p56.

確的予以界定，有其困難所在，關於情報的定義，茲就各方見解，分別概述如下：

(一) 國內的定義：

1. 前中央警官學校公共安全系教授杜陵所著「情報學」中之定義：「情報是一門知識，一種工作，而且是一門科學知識，一種政治工作。」其中，「情」係指一切人、事、物的「外在形象」與「內在實況」；「報」則是指人對人、事、物之「情」企求了解的一種活動，包括觀察、蒐集、分析、研判、製作、傳遞與分送等行為。⁴

2. 張式琦所著「國家情報」中之定義：情報為達成目標，採取行動，所需先期了解敵方及其他有關方面真實而適用的知識。⁵

3. 國防部軍事情報局編印之「世界各國情報工作之理論與實踐」中之定義：「凡屬任何資料（消息），經過整理、分析、研判之程序後，認為完整、正確，足資預測未來事物可能發展之趨勢，而為吾人決策之運用者，謂之情報。」側重情報是經過研判之資料；情報是可預測未來發展，為決策之基礎。⁶

4. 法務部調查局幹部訓練所編印之「情報工作」中之定義：「任何情報資料，經過科學的處理程序予以鑑定、研判後所得的結論，認為真實有價值而可資適時參考運用者，即謂之情報。」⁷

5. 國家安全局編印之「情報學」中之定義：「情報，係依預定計畫，從國內外蒐集所得的，經過判斷的，適於運用的各類情況或知識之報告。」⁸

6. 陸軍總部編印之「戰鬥情報」中之定義：「情報乃是一種知識，為具有完整性、可靠性、時間性、秘密性，有關敵國或與之全部知識，

⁴ 杜陵，情報學，桃園：中央警官學校，1983年3月再版，頁15。

⁵ 張式琦，國家情報，台北：中華戰略學會大陸研究會，1983年6月，頁25。

⁶ 世界各國情報工作之理論與實踐，台北：國防部軍事情報局編印，1969年，頁23。

⁷ 情報工作，台北：法務部調查局幹部訓練所編印，1990年12月，頁2。

⁸ 情報學，台北：國家安全局編印，1963年10月再版，頁7-8。

不論平時或戰時，及與敵接觸與否，均須發展情報。」⁹

7. 前國家安全局局長鄭介民所著「軍事情報學」中之定義：「凡任何情報資料，經過處理、鑑定、比較、研判、辯證諸程序，認為足資說明敵人（對方）或有關方面的現況者，謂之情報。」¹⁰

8. 胡文彬所著「情報學」中之定義：情報就是情況的報告，並非任何情況的報告都可以稱為情報，它必須具有本身的特定意義與條件，是用秘密的、公開的，或半公開的方法，去蒐集，去採取敵國及國際間的情況。¹¹

（二）國外的定義：

1. 美國情報學者 Sherman Kent 所著「Strategic Intelligence for American World Policy」中之定義：情報有三種意義面向，即「知識」--所必需具有之資訊；「活動」--包括指導、規劃、蒐集、分析、製作、轉送與運用及行動等；「組織」--有關情報活動之管理課題與組織型態等問題。¹²

2. 美國學者 Harry Howe Ransom 所著「The Intelligence Establishment」中之定義：情報應就「提供政策制定者所必要之資訊以供決策」來加以定義，情報據以區分為「戰略情報」(strategic intelligence)、「戰術情報」(Tactical Intelligence)及「反情報」(Counterintelligence)；情報過程 (Intelligence Process) 分為四個步驟：「情報指引與規劃」(Setting of Requirement)、「情報蒐集」(Collection)、「情報分析與產製」(Evaluation and Production) 及「情報分送」(Dissemination)。¹³

⁹ 戰鬥情報，桃園：陸軍總部編印，1968年8月，頁18。

¹⁰ 鄭介民，軍事情報學，台北：國家安全局，1958年2月，頁9。

¹¹ 胡文彬，情報學，台北：待歸樓，1989年3月，頁1。

¹² Sherman Kent, Strategic Intelligence for American World Policy, New Jersey: Princeton University Press, 1949.

¹³ Harry Howe Ransom, The Intelligence Establishment, Cambridge: Harvard University Press, 1970.

3. 美國學者 Stafford T. Thomas 所著「Intelligence Community for American」中之定義：「情報」一詞，主要有三種解釋，第一種是指由「情報圈」(Intelligence Community)所製造的「產品」，雖然這些產品種類繁多，但有一個共同目標，就是提供有助於制定與執行政策之資訊；第二種定義是指這個圈子所發揮的功能「過程」，這些過程從情報資料的蒐集開始，到分發情報給有關的使用者為結束，「過程」的作用是将點點滴滴的數據轉變為產物，以幫助決策者從幾項可供選擇政策中作一抉擇；第三種信息的定義是指「秘密作業」，其基本的方式包括諜報(Espionage) 反情報(Counterintelligence)及秘密行動(Covert Action)等三種。¹⁴

4. 情報專家 Thomas F. Troy 之定義：情報是有關敵人的知識(Knowledge of the enemy)，此知識來源對象是敵人或對手；情報本身相當「主觀性」(subjective)，它不是事實或現象資訊之陳述，而是觀察與解析該事實、現象之方式及其運用。¹⁵

5. 情報學者 Roy Godson 所著「Intelligence Requirements for the 1980's: Intelligence and Policy」中之定義：情報的主要意義在其對於政府決策與其執行之角色與重要價值方面；情報包括四個相互密切關聯的要素：「秘密蒐集」(Clandestine Collection)、「分析與研判」(Analysis and Estimates)、「秘密行動」(Covert Action)、「反情報」(Counterintelligence)。¹⁶

6. 美國陸軍對於情報之定義：情報是就有關各外國或各作戰地區，以及對計畫作為具有密切或潛在重要性之現有一切情報資料，加以蒐

¹⁴ Stafford T. Thomas, 美國情報圈 (Intelligence Community for American), 台北：國家安全局譯印，1987年6月，頁3-4。

¹⁵ Thomas F. Troy, "The 'Correct' Definition of Intelligence," International Journal of Intelligence and Counterintelligence (hereafter, IJIC), Vol. 5, No. 4, (Winter 1991-1992), p433.

¹⁶ Roy Godson, "Intelligence and Policy: An Introduction," in Roy Godson (ed.), Intelligence Requirements for the 1980's: Intelligence and Policy, Lexington: Lexington Books, 1986.

集、鑑定、分析、整理與研判之結論。不論平時或戰時，及與敵接觸與否，均須發展情報。¹⁷

7. 美國情報專家 Ladislav Farage 所著「智慧之戰」(War of Wits) 中之定義：情報是經過判斷的消息 (Evaluated Information)，其可靠性、意義及重要性都是經過適當判斷的消息。¹⁸

8. 研究情報文獻權威 Harry Howe Ransom 之定義：情報工作就是提供決策者與行動所需之消息；情報為一動態觀念，是一項未有明顯起點或終點的過程；情報是指包括從蒐集、處理到分發使用，週而復始進行其間各階段中的每一功能。¹⁹

9. 克勞塞維茲 (Carl Maria Von Clausewitz) 在「戰爭論」(Von Krieg) 中之定義：所謂情報係指吾人對敵人及敵國的全部知識而言，亦為吾人一切想定及行動的基礎。

10. 「大英百科全書」中之定義：將有關安全或對外政策的情報資料，予以蒐集、鑑定、分析，以作為國家活動之用者，謂之情報。此一定義說明：(1) 情報是作為國家安全或對外政策活動之用者；(2) 情報は經過處理的資料。²⁰

11. 「美國軍事名詞共同用法辭典」(Dictionary of United State Military Terms for Joint Usage) 中之定義：情報可界定為：「凡將與外國或行動作業領域之一面或更多面向有密切相關之資訊，且對於政策或行動規劃具有迫切或潛在重大意義之所有可資利用之資訊，加以蒐集、評估、分析、整合與詮釋之產物。」²¹

¹⁷ Lieutenant Colonel Irving, 現代戰爭中之戰鬥情報，台北：三軍聯合參謀大學譯印，1967年12月，頁2。

¹⁸ Ladislav Farage, 智慧之戰 (War of Wits)，台北：內政部調查局譯印，1955年1月，頁3。

¹⁹ Harry Howe Ransom, "The Presidency and National Security Policy", The Intelligence Establishment Quoted in R. Gordon Hoxie (eds), Center for the Study of Presidency, Proceedings: Vol. V, No. 2, 1984, p65.

²⁰ 張式琦, 國家情報，台北：中華戰略學會大陸研究會，1983年6月，頁62-63。

²¹ Dictionary of United State Military Terms for Joint Usage, Washington, D.C.: Department of the Army, Navy, and Air Force. May 1955, p53.

(三) 綜合以上對情報之定義，歸納其要點，不外乎包括以下各項要素：

1. 情報即「知識」。
2. 經過「傳播與判斷的消息」就是情報。
3. 情報主在「知彼」，而非「知己」。
4. 「先知」即情報。
5. 情報即知敵、知友、知天、知地。
6. 凡情報資料經過處理研判，認為真實有價值而可資利用者，謂之情報。
7. 情報不僅為釐訂決策的依據，亦為指導和律定行動的基礎。
8. 情報為敵國及其他有關地區之全部知識。
9. 情報為高度運用智慧的結晶，也是洞察敵我真相的知識。
10. 情報具有完整性、可靠性與時間性。

(四) 從以上情報之定義、要素，即知情報乃是多元性的概念，筆者對情報的定義，則有以下的管見：「支援決策或採取行動，所需先期了解敵方及其它有關方面，真實而可資利用的知識。」至於情報的一般認知，則為組織(Organization)、資料(Information)、分析(Analyze)、評估(Evaluation)、秘密行動(Covert Action)及反情報(Counterintelligence)等活動的綜合體。

二、情報的種類

隨著資訊時代的來臨，各國對情報的需求日益迫切，情報活動亦因部署周密而更臻完備，情報蒐集成果越來越豐碩，漸能滿足決策者或政府部門的需求。情報在經過適當的處理之後，應及時提交給政府各部門或決策者以供參考，以免延誤時效而失去其價值。由於情報的來源極為廣泛，內容亦頗為複雜，為使情報能充分、有效的運用，讓政府各部門

或決策者都能及時獲得所需的情報，所有的情報在完成之後皆應加以分類。一般而言，情報的分類，端視情報機關的性質及需要而定，通常有下列五種分類方法，茲分述如下：

(一) 依地區分類，可概分為：

1. 國內情報 (Domestic Intelligence)：即有關內政的情報及反情報 (Counter Intelligence)；前者屬於國內的各種調查，後者是指對外國所派秘密間諜進行偵監工作之情報，²²亦即保密防諜的工作，其重點均在國內。

2. 國外情報 (Foreign Intelligence)：可分為敵國情報、假想敵情報、中立國情報與同盟國情報等類。至於情報機關為處理方便，亦有以地區、國家作為分類。

國內情報和國外情報有時候很難劃分清楚，因為國內產生的情報有時可以列入國外情報的範圍，而國外產生的情報亦可能會列入國內情報範圍。例如由國外獲得的分歧分子活動情報，即具有國外情報與國內情報兩種地區分類的標準；又如在國內破獲敵國間諜組織因而獲得有關敵國情報機構的資料，雖為國內情報亦屬國外情報。因此，以地區情報分類的方法，麗庇互見，如以之作為全面情報分類的方法，並不理想。²³

(二) 依功能分類，可概分為：

1. 積極情報 (Positive Intelligence，或稱為攻勢情報)：含有主動的、正面的、肯定的意義，亦具有「戰略情報」(Strategic Intelligence)的作用。凡足以促進本國利益及有利於本國擬訂各項政策，實施各項計畫即採取各種行動的情報均屬之；例如有關敵國、假想敵國或盟國的國家戰略、軍事戰略、內政、外交、經濟、社會、文化、政策等。²⁴因其係了解國際間的情勢及各國的對外政策為主，足以作為

²² 桂京山編著，反情報工作概論，桃園：中央警官學校，1977年8月，頁1。

²³ 杜陵編著，情報學，桃園：中央警官學校，1978年4月，頁90-91。

²⁴ 法務部調查局編印，情報，1985年2月，頁54。

國家制訂對外政策之參考，因「積極情報」是以國外為唯一的來源，故亦可稱之為「國外情報」。²⁵

2. 消極情報 (Negative Intelligence, 或稱為守勢情報、安全情報、反情報):²⁶ 含有反面的、否定的意義，與「積極情報」比較，顯具相對的被動性。其本質是防衛性的，其目的在確保國家機密及維護國家之安全與利益，並對來自國外之情報活動及國內之顛覆、破壞行動進行防範、制壓與消滅。²⁷ 美國情報專家法拉哥 (Ladislav Farago) 曾言：「所謂安全情報，是指所有隱藏國家政策、外交政策、軍事資料以及一切足以影響國家安全秘密之情報的一種努力；這種努力的目的是為防止情報落入於不應知道的人手中。」²⁸ 綜合上述，「消極情報」的意義可歸納以下四點概念：

(1) 消極情報的最初意義，主要是「保密」與「防諜」，係一種防止敵人與他人之情報活動，及防止我方行動外洩之防禦措施，其目的在於了解敵情，維護國家安全。

(2) 消極情報雖然是屬於消極性的範疇，但在防禦之中，仍應採取各種積極的手段，從事於減弱、制壓、破壞敵人與他人情報活動的效能，並注意防止各種秘密破壞—包括「心理」的破壞，以及防制陰謀叛亂等，故其不僅具有防禦的功能，且具有積極制敵的策略作用。²⁹

(3) 「消極情報」由「積極情報」而衍生，二者雖然分立而設，各有職掌及權責機關，但其價值確不分軒輊，在本質上亦絕對不能分離，更不可分工而不合作。

(4) 消極情報亦須了解他國若干政策及措施之於我不利的內容，以作為反情報措施的參考，亦以國外為其情報來源之一，故消極情報不

²⁵ 國家安全局編印，情報學，1963年10月再版，頁29。

²⁶ 桂京山編著，反情報工作概論，桃園：中央警官學校，1977年8月，頁1。

²⁷ 國家安全局編印，反情報，1960年1月，頁1。

²⁸ 內政部調查局譯印 (Ladislav Farago 著)，智慧之戰 (War of Wits)，1955年1月，頁251。

²⁹ 沈之岳著，我對保密防諜工作的認識，情報知識，第7卷1期，1965年7月，頁34。

能視為「國內情報」的同義語。³⁰

(三) 依運用階層分類，可概分為：

1. 戰略情報 (Strategic Intelligence)：美國學者肯特 (Sherman Kent) 在「戰略情報學」一書中指出：「戰略情報是屬於『高級國外積極情報』(High-Level Foreign Positive Intelligence)，亦即一國與其他國家發生關係所必須具備的知識，包括了解他國之能力、特殊弱點、可能之行動方向等，此為美國對世界各國奠定最高國策的基本知識。」³¹簡言之，所謂「戰略情報」是指有關敵國、假想敵國、同盟國之戰略態勢 (Strategic Stature)，國力 (Capabilities)、特殊弱點 (Specific Vulnerabilities) 及可能採取行動方案 (Probable Intention) 的知識。美國的戰略情報是直接或間接提供予國家安全會議 (NSC) 或聯邦政府中其他決策部門使用，其主要目的是在平時指導國家安全措施的擬定與執行；在戰時指導軍事作戰的實施；在戰後則指導戰略計畫的發展。³²誠如肯特所言：「美國的對外關係，無論在戰時或平時，都唯有戰略情報是賴。」³³故戰略情報的重要性，由此可見一斑。戰略情報根據「情報運用之階層」、「所欲達成之目標」及「計畫作為之需要」，可概分以下三類：

(1) 國家戰略情報 (國家階層)：為指導運用政治、經濟、心理、軍事四大國利因素，爭取國家目標之達成，所需了解敵國及其他有關國家國力之知識。

(2) 軍事戰略情報 (國防部及軍種司令部階層)：為指導建軍及作戰，運用軍事力量，爭取武力戰之勝利，所需了解敵方及其他有關戰爭

³⁰ 國家安全局編印，情報學，1963年10月再版，頁29。

³¹ Sherman Kent, Strategic Intelligence for American World Policy New Jersey: Princeton University Press, 1966, pp3-10.

³² Washington Platt, Strategic Intelligence Production, New York: Frederick A. Praeger, 1957, pp8-9.

³³ Sherman Kent, Strategic Intelligence for American World Policy New Jersey: Princeton University Press, 1966, p7.

潛力、軍事能量及其弱點與可能動向之知識。

(3) 野戰戰略情報(戰區、統一部隊或獨立軍團之階層): 為指揮三軍聯合作戰或大軍作戰, 爭取戰役目標之達成, 所需了解戰區內敵情、地形、氣象及地區人文狀況等之知識。

2. 作戰情報(Combat Intelligence or Operational Intelligence): 即為對戰區內敵情、天候、地形的了解, 提供指揮官作計畫及實施戰術行動之參考。³⁴其可概分為以下兩種:

(1) 戰術情報(軍團以下布兵營以上階層): 為指揮諸兵種聯合隻作戰或作戰區內之局部作戰, 爭取作戰目標或從事決戰, 所需了解作戰地區內敵情、天候、地形、民情等之知識。

(2) 戰鬥情報(單一軍兵種營以下之階層): 為指揮單一軍兵種之戰鬥, 達成戰鬥目標, 所需了解戰鬥地區內敵情、天候、地形、民情等之知識。³⁵

3. 戰略情報與作戰情報之比較:

戰略情報與作戰情報二者之所以有別, 乃因其範圍、觀點及運用階層之不同, 其相異之處有下列四點:

(1) 戰略情報不論戰時或平時, 均在不斷的產生; 而作戰情報則均產生於戰時之戰場上。

(2) 戰略情報多為與戰略計畫及作戰有關之決策者(國家階層)或軍團以上之指揮官及其幕僚所運用; 而作戰情報則多為軍團以下之戰術指揮官或其幕僚所運用。

(3) 戰略情報之蒐報範圍並不僅限於局部之情況, 凡與他國戰爭潛力、弱點及可能行動等一切因素均包括在內; 而作戰情報之蒐集範圍僅與局部之狀況有關, 即在戰場中之地形、氣象、敵軍番號、任務、企圖、兵力部署等, 係以直接有關於戰場上敵人的情況為限, 故範圍較小。

³⁴ 張式琦, 作戰情報, 台北: 情報學校, 1971年10月, 頁6。

³⁵ 張式琦, 國家情報, 台北: 中華戰略學會大陸研究會, 1983年6月, 頁27。

(4) 戰略情報很少是迅速產生的，其產生前的大部分時間是用來蒐集許多詳細資料，並需要專門人才來從事耗時的分析與研判工作，故產出所需之時間甚長；而作戰情報的產生，通常需要將最新之情報資料迅速加以鑑定及研判，並且將所產生的情報迅速分送運用，其產出所需之時間較短。

(四) 根據情報內容，大致可區分為：政治情報、軍事情報、科技情報、社會情報、經濟情報、環境情報等種類，³⁶茲說明如下：

1. 政治情報 (Political Intelligence)

政治情報は包含一個國家的對外政策及國內的政治情勢，就蒐集情報的國家而言，最關切的當然是其他國家國內、外政治活動或變遷對本國可能造成哪些影響；³⁷所以政治情報主要是在分析該國在國際社會之中，對本國所採取的立場是友善的、中立的、競爭的或是敵對的；例如一國之外交政策、國內選舉結果、政治團體衝突等，都是政治情報分析重點。

2. 軍事情報 (Military Intelligence)

軍事活動及相關的資訊，通常都是各國對外蒐集情報的主要目標，舉凡一國的軍事戰略思想、軍事力量（包括：軍隊編制、訓練、武器裝備類型、數量）軍力部署、作戰計畫與相關國防科技產業的技術水準、生產能力等，都屬於軍事情報的範疇。軍事情報蒐集的對象也並非僅限於有敵意的國家。事實上，即使是同盟國或友邦之間，也經常相互的刺探彼此的軍事情報

，如英國的情報單位即曾設法竊得法國所研發成功、能從衛星追蹤潛艇的機密科技，因為盟國的軍事能力或行動，即使未對本國造成威脅，但在國際社會中不無可能發生連鎖的反應或遭到牽連，而使本國必須預先

³⁶ Jeffrey T. Richelson, The U.S. Intelligence Community, Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1995. pp7-9.

³⁷ 同上。

採取應變的措施；³⁸另一方面，如能獲得他國的先進科技，也有助於提昇本國的軍力。

3. 科技情報 (Scientific and Technical Intelligence)

科技的能力與水準，攸關國家的發展與在國際社會中的競爭力，因此，有關其他國家所擁有或正在發展中的各種先進科技，經常都是國家情報蒐集的對象，尤其許多的民用科技，如電腦、雷射等都是可以運用在軍事方面。³⁹科技情報原本就是各國在平時從事情報蒐集的主要目標，最明顯的例證就是冷戰結束後，國際社會中刺探各種科技及商業機密的產業間諜事件，在短期內大量增加，由此可見世界各國對科技情報的重視，而中共長期以來更是有計畫的對美國進行高科技情報的蒐集，1999年，任職於美國能源部洛斯阿拉莫斯實驗室的美籍華裔電腦科學家李文和，涉嫌將最精密的 W-88 核子彈頭設計與生產技術洩漏給中共，而遭到聯邦調查局逮捕，引發國際矚目。

4. 社會情報 (Sociological Intelligence)

一個國家內部的社會狀況及發展，如族群關係、社會階層利益衝突等，通常也是其他國家關切的對象，因為社會的任何變遷，不僅會直接影響原有社會秩序的穩定，也可能會對政治情勢產生衝擊，而改變該國的對外政策，以致影響到其他國家或地區，甚至整個世界情勢。⁴⁰七十年代伊朗發生回教革命，不僅導致親美的巴勒維政權垮台，更進而影響整個中東地區和世界情勢；而印度 Punjab 省內之錫克人、加拿大魁北克、俄羅斯車臣等分離獨立運動所引發之衝突，都牽動地區與世局的發展。

5. 經濟情報 (Economic Intelligence)

³⁸ Jeffrey T. Richelson, The U.S. Intelligence Community (Cambridge : Ballinger Publishing Co., 1995) .pp7-9.

³⁹ 同上。

⁴⁰ 同上。

經濟利益原本就是屬於國家的重大利益，⁴¹經濟發展是國家安全的重要成分，更是世界各國在平時所積極追求的主要目標，為求安全與利益之鞏固及促進，各國均有必要加強經濟情報之蒐集與分析。國際社會中許多衝突或戰爭的爆發，也經常導因於對各種經濟利益或相關資源的爭奪，經濟情報主要蒐集內容，通常包括：跨國公司活動、國際開發計畫、地區經濟發展、國際原料市場波動、國際金融秩序、戰略物資儲存等；另外，一國之財政、工商農礦業、交通運輸等資料，均有必要加以蒐集。

6. 環境情報 (Environmental Intelligence)

環境情報指的是國家的自然環境資料，尤其是對於軍事行動與情報活動具有密切關係之地理情勢（如平地、山岳、河川、海域的分布及特性）、氣候變化、特殊疾病、人文分布等，均會影響行動成敗，如 1979 年美國派遣特戰隊前往伊朗解救人質，竟因疏忽而未在其搭載之直昇機通風氣口加裝「濾沙罩」，致使直昇機因發動機進沙而失靈、墜毀，整個行動可說因此一環境情報之疏忽而失敗。環境情報又稱為地略情報，其重點兼重地理、軍事及戰略之關係。⁴²

三、情報工作之特性

以往有一些不正確的觀念，一說到情報，就認為是特務工作，是隱晦、不可告人的工作，會有這樣的認知，與情報工作的任務、手段、目的有關。過去極權時代國家的情報機構，如希特勒的蓋世太保和蘇聯的格別烏，是為遂行國家領導人擴張政治野心、剷除異己的工具，因此具有高度的侵略性和殘酷性；而現今民主國家的情報機構，則是以保障國

⁴¹ Jeffrey T. Richelson, The U.S. Intelligence Community (Cambridge : Ballinger Publishing Co., 1995) .pp7-9.

⁴² 杜陵編著，情報學，桃園：中央警官學校，1978 年 4 月，頁 106。

家生存發展、維護人民福祉及防止敵國侵害為要務，其神聖使命不言而喻。美國聯邦調查局的情報工作，著重國內安全調查與民眾權益案件的調查，所以美國政府與民眾，均認為美國之有聯邦調查局，是他們的一項「高貴權利」，而不會強認其為帶有負面色彩的「特務工作」。關於對情報與情報工作特性的見解，中外言人人殊，尚無定論，惟不論見解如何分歧，其結論必均以顯示情報與情報工作的特徵為依歸。筆者認為情報與情報工作具有如下之特性：

(一) 情報之特性：

1. 機密性：情報不同於一般新聞、消息與文書資料，最重要的是它具有機密性。古諺云：「謀成於祕而敗於露，事成於陰而喪於陽。」故情報應確保其機密性。易繫辭謂：「幾事不密則害成」，「幾」就是深微之處；「幾事」則是事件的裡層內幕。情報以發現高度秘密的「幾事」為要務，故無論情報的來源、內容、分發與運用，都應確保秘密，即使蒐集情報的目的，有時上級對下級亦應密而不宣。

2. 確實性：情報為釐訂策略、政策、方案與計畫的重要依據，情報之確實與否，關係國家的安全與利益極大。克勞塞維茨(Carl Maria Von Clausewitz)在其所著「戰爭論」(Von Krieg)中說：「情報之不實，為戰爭中的最大障礙。」故情報不僅要對事態的表象，客觀的據實陳述，不可虛構或浮誇，並且要透過事態的表象，對其因果演變，作深入探索了解、踏實的調查，不可妄加臆測或揣度，以反映確實狀況。

3. 時效性：情報貴乎「先知」，至少亦須「及時」，始能適應「機先措施」與「及時應付」的需要，故情報在時間上的要求非常嚴格。能夠先期蒐獲有價值的情報，及時提供決策之參考，進而採取行動，達到制敵機先和防患未然的效果。否則時過境遷，雖具價值，亦將喪失可資運用的功能。

4. 完整性：作為釐訂政策或軍事行動依據的情報，必須完整始有價值。因此一件完整的情報必須具備基本要件--「六何」，即：何人(Who)？

何時(When)?何地(Where)?何事(What)?為何(Why)?如何(How)等六個要素，才能算是完整的情報。由於事件的發生從醞釀、發展到結束，其時間與空間不一，產生之影響亦有所不同，很難在一次報告中蓋齊全貌；因此一件完整的情報，通常是由若干情報資料累積所得到的結果。

5. 循環性：情報的循環性有任務、產生及運用三種，構成一個大循環。任務的循環是指情報攻守兩面性之相互關連，攻勢情報中含有守勢的作用；守勢情報中也含有攻勢的作用，此即一般所謂情報與反情報的循環關係，兩者相輔相成，互為體用。產生的循環是指按指導、蒐集、分析研判及處理運用四個步驟的循環系統，周而復始、循環不息的狀況下產生情報。運用的循環是指情報政策、戰略與運用的循環，由政策產生戰略，由戰略而運用情報採取因應作為。

6. 持續性：情報必須不斷的產出，才能隨時了解掌握多方面的狀況，而對每一狀況的肇始、演變、發展、結果、反應及影響，都要持續調查了解，以因盡悉有關事物的全貌。

(二) 情報工作之特性：

1. 忠貞性：情報工作以確保國家安全、維護國家利益、保障民眾福祉為中心任務，因此必須意志堅定，效忠國家與人民，一旦遭遇失敗，應有為國家、人民犧牲之決心。

2. 智慧性：情報即知識，產生情報與運用情報，必須憑藉智慧，執行情報工作必須要有「情報頭腦」，所以情報工作就是「智慧之戰」。孫子云：「能以上智為問者，必成大功」⁴³，尤其面對全球化資訊爆炸時代，情報工作更應具備高度智慧，因此，情報工作乃是高度智慧的結晶。

3. 戰鬥性：當前國際情勢錯綜複雜，世界各國莫不以潛形的情報工作為前鋒，以運用情報手段作為防止奇襲與預防戰爭之首要目標，故西

⁴³王建東編著，孫子兵法，台北：門將文物出版社，1985年1月，頁489。

方國家稱情報工作為「隱形戰爭」，亦即「情報乃先戰之戰」。⁴⁴情報工作常須深入敵營，面對敵人作生死搏鬥，不成功，便成仁，因此具有特殊戰鬥性。

4. 崇法性：從事情報工作，必須依據國家法令，遵守工作紀律，公正客觀，求真求實，不可濫權；情報工作更不可介入政爭，以免淪為政治鬥爭手段與工具。現代民主國家，應將「情報工作法制化」奉為圭臬，如此才能彰顯情報工作其扮演國家安全守護神之正面積極角色。

綜合言之，情報為決策之基礎，而情報工作則是一種長期、艱鉅而不可測的智慧之戰，二者之特性乃相生相成，互為表裡。一國之情報工作，在技術上應把握情報本身的六個特性：「機密性、確實性、時效性、完整性、循環性、持續性」；再方向上則必須堅持情報工作的四個特性：「忠貞性、智慧性、戰鬥性、崇法性」，如此方能因應全球化所帶來的新安全威脅挑戰，保障國家的安全，維護國家的利益，進而達成國家生存發展的目標。

四、情報作為

（一）情報蒐集：

情報蒐集是整個情報過程的動力，若蒐集成果欠佳或未能提供必要的決策資訊，即是「情報失敗」。冷戰後的蒐情對象分散，卻造成 CIA 的蒐情能力也跟著分散無法集中在某一領域、某一國家、某一地區、某一組織。而更重要的是人員蒐情能力低落，正是「911 事件」發生的根本原因之一。

（二）情報傳遞：

情報傳遞為整個情報作業中之重要環節，必須嚴守「迅速、準確、

⁴⁴鈕先鍾著，什麼是情報？，尖端科技，第 27 期，1986 年 11 月，頁 77。

秘密、安全」四大原則，產生適切之情報，作有效運用。CIA曾成功派探員潛伏於「基地」組織內部，並在「911事件」發生前一週，監聽到「基地」組織成員討論即將發動大規模恐怖攻擊行動之類的訊息；在電子監聽方面，「基地」成員曾以密語聯繫，提到即將發動大規模攻擊，可惜未能立即作出預警反應。此證明CIA即使有情報人員貼近目標從事戰地蒐情，也常未及時將該情報完整傳送予CIA 總部，供決策人員分析、鑑定、研判，以構思因應對策。

（三）情報分析：

決定情報資料是否發揮功能的重要關鍵，就在這段「解讀」與「轉化」未依此原則提出解讀與轉化成果，供國家安全政策在決策時之諮詢，即視為情報失敗。CIA曾委託國會圖書館研究人員，撰寫一份名為「恐怖主義的社會學與心理學 - 恐怖份子的來源與成因？」的報告。該報告曾指出：「恐怖份子可能會劫機當做武器，撞擊五角大廈等機構。」此一案例即可說明過去許多受委託的學術研究報告很少被政府部門採納；以「911事件」論之，該份報告還是CIA 直接委託，報告出爐後未見任何的演練及預防措施等等工作；顯見CIA 對於情報資料處理的弱化。

（四）情報分送：

情報分送的過程中，最嚴重的疏失，在於情報機關與決策階層之間的溝通不良所導致的情報失敗。媒體報導美國政府於「911事件」前就接到Osama Bin Laden麾下恐怖份子可能劫機的警訊，「911事件」前，情報單位已將預警情資分送至白宮等決策層級，但決策層級未能下達適當的指令來因應可能的恐怖活動。「911」是決策階層與情報體系之間的溝通不良，決策階層希望情報單位能時時掌握正確的情報，以因應突發狀況，但是情報本身並非真相，而是比較接近真相的一種訊息，端看決策階層是否重視情報單位所做的情報研析。「911事件」前決策階層與情報體系之間供需出現問題，情報功能的作用無從發揮，就無法有效

防堵慘劇發生。

(五) 情報運用：

情報運用為情報工作最終目的，為求情報能適切運用，必須以致當方式與迅速方法，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。NBC電視網報導菲律賓警方在1995年逮捕到恐怖份子穆拉德，他曾受過民航機飛行訓練，並領有機師執照，他在落網後供稱：「只要有機可趁就會劫持一架美國民航機，撞擊華府的CIA總部。」CIA其實早已將恐怖份子「化飛機為武器」的可能性納入考量，只是沒有獲取明確的情報來佐證，此顯示情報運用的重要性。

(六) 虛擬情報圈之建構：

隨著市場國家興起與世界的開放，導致情報較以往有更多之目標與任務。為提高效率，情報必須決定什麼該作，什麼不該作，應思考如何建立自己內部之能力，或在什麼條件下，可借用外部能力，從情報圈外取得，以及在什麼情況下兩者須加以結合以有效因應威脅。為有效達成目前防阻中共威脅與因應未來情報任務，組織之運作應是更開放而非封閉，更分散而非集中，是圍繞在「拉」(Pull)而非「推」(push)的模式作為。隨著資訊的多元化，情報工作不能夠只是再專注於秘密行動，而是應該著重在如何有效運用資訊，而情報的蒐集，亦不再侷限於情報機構，須借重私營部門之資源，始能因應需求，因此，虛擬情報圈之建構益顯重要。

五、反情報作為

(一) 反情報涵義：

1. 學者桂京山認為：反情報是保密與防諜，是一種阻止敵方與他人之情報活動，及防止我方行動外洩之防禦措施，其目的在於瞭解敵情，

維護本國安全。⁴⁵

2. 前國家安全局局長鄭介民將軍：反情報就是安全情報，包括積極的謀略情報、肅諜情報、保安情報以及消極的保密情報與忠貞調查等項。⁴⁶

3. 紐先鐘：反情報是以保護我方資料對抗間諜為手段，來達到減低敵國情報活動效力的目的。⁴⁷

4. 美國國防部對反情報的定義：藉由資訊的蒐集與行動的指導去防護及抵銷外國政府、組織、人員或國際恐怖主義份子所主導之間諜活動、情報行動、破壞及暗殺等行為。⁴⁸

綜合言之，反情報不僅是消極、靜態的強化機密檔案管理與防護、人員安全查核與等級鑑別、加強機構設施防護等安全工作，也應包括積極、主動的掌握並反擊敵對情報組織及其活動，防止滲透與部署「內間」等「反諜報」工作。⁴⁹

(二) 反情報指導原則：

反情報指導原則是偵測、鑑定、避免與反制，步驟為：

1. 重要資訊分析：以找出必須保護的重要資訊。
2. 威脅分析：以找出對重要資訊的威脅，如威脅的來源是誰及什麼樣的威脅，而且找出他們情報蒐集的技術與能力如何。
3. 弱點分析：要求進行全面性的調查，以找出目前保護重要資訊系統的特定弱點。
4. 危險評估：檢討須要保護之重要資訊，特定來源之威脅與弱點、與定出由輕到重的危險層級。

⁴⁵ 桂京山，反情報工作概論，台北：中央警官學校，1977年，頁2。

⁴⁶ 鄭介民，軍事情報學，台北：國家安全局，1958年，頁70。

⁴⁷ 紐先鐘，大戰略，台北：黎明，1975年，頁38。

⁴⁸ Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, USA Dod, 12 April 2001, As Amended Through 17 December 2003, p. 127

⁴⁹ 張中勇，情報與國家安全之研究，台北：三鋒出版社，1993年，頁413。

5. 安全有效評估：以履行可授權的反制措施。
6. 定期檢討現有反制效性，並考慮新的與可加以變化的關鍵要素。

(三) 反情報基本功能：

1. 藉由公開和秘密的來源，蒐集外國情報與安全組織資訊和活動。
2. 對變節者之評估。
3. 研究和分析有關外國情報與安全組織的組織架構、人員與行動。
4. 針對本國具有敵意的外國情報與安全組織，進行「干擾性」與「抵銷性」的對抗行動。

第二節 國家安全之基本概念

「國家安全」⁵⁰為國家生存之保障，但什麼是「國家安全」卻是一個複雜的概念，它與「國家利益」同樣存在「概念濫用」(abuse of concept)問題而難以明確的加以界定；同時，國家安全又常與外交政策混淆，而更加模糊了國家安全的內涵。⁵¹「國家安全」涉及的內容極為廣泛，舉凡領土、政治制度、傳統生活方式、主權、經濟、外交、軍事、內外的環境等因素，均與國家安全有關。⁵²後冷戰時期的戰略環境對「安全研究」產生重大影響，有關國家安全研究的風潮，不因為冷戰終結而式微，反倒因為世界更趨於多元化的發展，國與國間的衝突因子，隨著高科技的發展，大規模毀滅性武器的擴散，加上聯合國集體安全機制功能不彰，安全研究更有其急迫性，同時也更走向理論與實務結合的趨勢，因而「安全」的內涵與外延不斷擴大，不再侷限於軍事領域，而是逐步延伸到政治、經濟、科技、文化、環境領域，但「國家安全研

⁵⁰ 「國家安全」一詞，第一次出現於 1945 年 8 月美國海軍部長 James Forrestal 出席參議院聽證會時所使用，而當時「國家安全」的意義，傳統的定義多偏向軍事安全意涵。

⁵¹ David L. Sills (ed), International Encyclopedia of the Social Science Vol.10. New York: The Macmillan Company & the Free Press, 1968, pp40-42.

⁵² Barry Buzan, Ole Waver, Jaap de Wilde, SECURITY: A New Framework For Analysis, Lynne Rienner Publisher, London, 1998, p5.

究」仍為安全研究的中心。面對後冷戰時期安全環境的轉變，國家安全政策必須因應新的環境與挑戰而作修正，亦即建構一套國家永續生存與發展的戰略，以應付各種立即與潛在的威脅，運用此套安全戰略，不僅可以形成國家未來發展的共識與前景指導原則，更可以指出相應配合的其他手段與資源的配當，即是如何整合政治、經濟、外交與軍事等層面以為國家整體安全而服務。⁵³

孟子告子篇有言：「無敵國外患者，國恆亡。」意即如果一個國家全國上下均「居安而不思危」則終將遭致覆亡。從歷史及現今國際局勢來看，幾乎沒有一個國家能完全處於太平盛世，而不需要緊急「危機處理」的機制；⁵⁴目前國勢強盛如美國，都會遭致 911 恐怖攻擊；由此可知，只要稍具戰略價值的國家，都可能隨時有遭受威脅的時候。現今國際新現實主義下的「國家安全」概念，主要是指國家免於外來的軍事入侵，並免於經濟性和政治性的壓制和脅迫，及關切領土完整和政治獨立自主等議題，重要的是，各個領域的問題和議題都需配合國防、軍事、外交政策，也就是說，就連非軍事政策都必須以支持國家安全戰略及強化國防軍事安全為主要目標，故目前有關「國家安全」的議題自然成為眾人關切的焦點。

一、國家安全的定義

「安全」此一概念不易明確界定，在不同的時空背景下，人類會對安全產生不同的認知與需求，小到人身安全、住家安全、社區安全，進而至國家安全、國際安全、全球安全等均屬其範疇。可以確定的是，「安全」概念應在「確保人類生命及其所有物存續無慮」之情境，是人類所企求的最終目標。「國家安全」此概念最早源自美國學者伯爾得，自冷

⁵³ Barry Buzan, Ole Waver, Jaap de Wilde, *SECURITY: A New Framework For Analysis*, Lynne Rienner Publisher, London, 1998, p6.

⁵⁴ 宏鎮東，*國際關係及國際組織*，台北：高點文化事業有限公司，2001年，頁3-16。

戰以來，國際關係中的現實主義理念，使戰略國防和軍事安全成為國家安全的核心議題。冷戰結束後，隨著全球化發展趨勢，國家安全威脅多元化，非傳統性安全威脅，對國家安全造成嚴重挑戰，國家安全的概念和定義更為廣泛。

(一) 有關國家安全的定義，有以下幾種說法：

1. 國家安全是一種保存國家物資和領土完整，在合理條件上維持其與世界其餘部分之間經濟關係；保護其特性、制度和統治不受外力擾亂，以及控制其國界的能力。⁵⁵

2. 為維持國家長久生存、發展與傳統的生活方式，確保領土、主權與國家利益，並提升國家在國際上的地位，保障國民福祉，所採取對抗不安全的任何措施。⁵⁶

3. 國家為保障其領域主權之完整與人民生命財產之安全，所採「安內攘外」之護衛行動。⁵⁷

4. 國家安全，就是指國家安全利益不受威脅、侵害和破壞的一種狀態。⁵⁸

(二) 從組成國家的要素「領土」、「主權」、「政府」、「人民」來探討國家安全，在「領土」方面，主要是指保持領土完整，使國家免於外來的軍事入侵；在「主權」方面，主要是指維持獨立自主，主權安全同時也指國家對外交涉的能力，因此外交安全也可算是國家安全的一種；在「政府」方面，主要是指免於經濟性和政治性壓制或脅迫，包括執行國

⁵⁵ 美國前國防部長布朗 (Harold Brown)。

⁵⁶ 台灣研究基金會國防研究小組，國防白皮書，台北，1989年5月，頁18。

⁵⁷ 國防部，國軍軍語辭典，台北，2004年3月15日，頁1-1。

⁵⁸ 叢鵬，大國國家安全觀比較，北京，2004年7月，頁5。

家政策的功能是否受到傷害？政府可否執行法律與公權力？有否遭暴力威脅？；在「人民」方面，主要是指不論在國內國外，政府是否都須為其人民之安全負起責任？尤其現今人民往來各國機會頻繁，政府是否應負起其海外僑民、在外國旅遊、遊學、留學、經商等人士之安全。

（三）國家安全涵蓋國內安全、國際安全，甚至全球安全。國家安全的內涵除傳統的軍事、外交安全外，還包括經濟、政治、社會、生態、人文、科技、環境、海洋、空間、毒品、傳染病、文化、跨國犯罪、國際恐怖主義等，無不納入國家安全範疇。⁵⁹國家安全追求的目標，主要是針對外來的實體攻擊之安全與防護；一些或全部居民的經濟繁榮與富裕的聯繫；保護國家的核心價值；維繫人民優質的生活方式。⁶⁰

（四）自後冷戰以來，在國際環境及理論之變遷和轉變過程中，影響國家安全最大的因素有三：國家主權趨於沒落、國際互賴逐漸升高、無政府狀態衝突持續擴散。觀察 90 年代以來的國際局勢，可知影響當前國家安全的議題已成為全球共同的挑戰，且漸由「高階政治」之戰略和軍事議題，轉向「低階政治」之經濟和社會議題。這些安全議題不但多層次、多面向、多元化，且彼此關聯性強，致使傳統以國家為中心的安全概念受到衝擊。由於國際政治、經濟、社會、人文變遷以及經濟發展結果，安全威脅之影響已擴及和人民生活息息相關之低階政治領域，傳統的國家安全概念已難符合當前時代之需求。如經濟安全的重要性相對提升，使得國際政治經濟成為安全的重要議題；而科技的發展也帶來新的安全問題，故國際安全的概念、面向與範圍將不斷擴大，國際參與的途徑與機會隨之增加，往後國際協調勢必成為解決問題的趨勢。

（五）從傳統觀念來看，國家直接的生存威脅是外敵入侵，故國家安

⁵⁹ 中共國安部，國際戰略與安全形勢評估 2001-2002，北京，2003 年 3 月。

⁶⁰ 翁明賢，突圍——國家安全的新視野，2001 年 11 月，頁 30。

全與國防(National Defense)有相當密切的關係。綜觀古今中外歷史，國家莫不以發展國防武力、建立強大軍備為施政要點，執政者多半堅信：國防力量越強，國家安全越有保障。然就國家安全所涉及的内容來說，其涵蓋面相當廣泛，舉凡領土、主權、政治制度、生活方式、經濟、外交、軍事、國內環境、國際局勢等，均與國家安全有關。從古今的理論與實務之相互印證下，可體認出國家興亡絕非是單方面的強權或軍力問題，而是「政、軍、經、心」的整體性問題，誠如孫子曰：「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。」⁶¹此外 Maxwell D. Taylor 亦認為：「武力不足以支持國家政策。」⁶²這也是自二次大戰後，對「國家安全」一詞所發展出的新概念。

(六)國家生存與發展的前提，首在安全保障，傳統的國家安全概念，是指免於受到外敵壓迫和威脅，故聯合國憲章第 2 條第 4 款中明確指出：不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整與政治獨立。⁶³此屬於較狹義的國家安全觀點，置重點於外來的威脅。另前美國國防部長 Harold Brown 則提出一種非純軍事的定義：國家安全為保存國家物質和領土完整，在合理條件上維持其與世界其餘部分之經濟關係；並保護其性質、制度和統治不受外力擾亂，以及控制其國界的能力。⁶⁴

(七)從戰略觀點來看，國家安全除了是「對所有外來侵略、間諜活動、敵意偵察、破壞、顛覆、困擾及其他敵意影響等國家所採取之保護」⁶⁵之外，在廣義的定義上還有「經由各種途徑保護經濟與政治利益，以

⁶¹ 孫子兵法，始計篇。

⁶² 泰勒將軍為美國 60 年代的參謀首長聯席會主席，相關資料參考 Bruce Palmer Jr 等著，一九八〇年代大戰略，台北：黎明文化事業公司，1985 年，頁 1。

⁶³ 丘宏達編，聯合國憲章：現代國際法基本文件，台北：三民書局，1991 年，頁 11。

⁶⁴ 台灣研究基金會編輯部編印，國防白皮書，台北：前衛出版社，1995 年，頁 18。

⁶⁵ 鈕先鍾譯，John M. Collins 著，大戰略，台北：黎明文化事業公司，1975 年，頁 455。

維護國家生存發展基礎。」⁶⁶另外則認為：國家安全單指個別國家的安全，即國家都有生存的權力、並須維護其領土完整及政治獨立，以確保其所致力之價值體系與生活方式等，不會受到外來的干預。因此安全即意味著具備隨時能與敵人接戰，並能克敵致勝的保證。國家安全不是指完全沒有外來的威脅，但要求在應付威脅時不必付出太大的代價。故部分學者認為：一個國家可避免戰爭，而又不必犧牲其核心價值；若遭挑釁，可在戰爭中獲勝以維持其核心價值，即為安全的實踐。由此觀察，落實在安全確保的實踐層面裡，首先在軍事上，就必須能確保國家生存與領土、主權的完整；其次必須能實踐政治與經濟上的利益。另外更認為國家安全不僅在維持領土之完整，更要得到世人的尊重；不僅在維持本國經濟利益，更須維持國家持續生存於世界舞臺的保證。⁶⁷

綜合前述，國家安全的界定包括以下 5 個涵義：

- (一) 國家安全的基本涵義為國家的生存不受威脅。
- (二) 維持國家領土的完整，不受任何侵犯。
- (三) 確保政治獨立和主權完整，維持政府運作和國家發展。
- (四) 持續經濟制度的運作及正常的發展。
- (五) 確保國民傳統生活方式，不受外力干涉與控制。⁶⁸

因此，國家安全為一國維繫其生存發展與基本價值之根本，使其免

⁶⁶ 聯合新聞通訊社、社團法人中華危機管理協會共同舉辦「國家安全與核能發電」座談會，聯合報，1996年3月22日。

⁶⁷ Norman J. Padelford and George A. Lincoln, International Politics, United States Military Academy Press, 1954, P.290.

⁶⁸ Paul Joseph, Peace Politics: The United States Between the Old and New World Order, Philadelphia: Temple University Press, 1993, p7, 轉引自莫大華, 安全研究論戰之評析：問題與研究，第 37 卷 8 期，台北：政大國關中心，1998 年 8 月，頁 22。

受內外威脅之能力；而國家安全之功能在於抵抗威脅，目的在於保護價值、增強國家應付威脅與危機之能力。⁶⁹

二、國家安全戰略

（一）定義：

1. 從政治、軍事、外交、經濟、心理、反恐怖活動、科技等方面，綜合考量、綜合運用國力，維護獲取國家利益與安全的綜合安全保障戰略。⁷⁰

2. 在和平與戰爭期間，為達到國家目標而發展、協調與使用外交、經濟、軍事及資訊力量等國力，確保國家安全目標的藝術與科學。⁷¹

（二）國家安全戰略與國家利益的關係：

1. 國家安全戰略是根據來創造有利國家持續生存與發展的態勢。

2. 國家安全戰略制定過程中，在面臨國際、國內瞬息萬變的環境下，國家如何形塑其國家價值，從而確立其國家利益的內涵。

三、國家安全政策

（一）定義：

1. 凡與國家安全發生直接影響作用，而由國家最高當局所決定的政

⁶⁹有關國家安全概念界定，係參考：譚溯澄，政治科學與國家安全政策分析，問題與研究，第18卷第1期，1978年10月，頁27-29；張中勇，國家安全政策制度過程之研究，警政學報，第22期，1992年12月，頁355-358。

⁷⁰越英，新的國家安全觀，昆明：雲南人民出版社，1992年10月，頁386-387。

⁷¹國防部，國軍軍語辭典，台北，2004年3月15日，頁2-10。

策。⁷²

2. 國家安全政策，主要在於制定並履行國家戰略，創造一個有利於國家利益的環境。⁷³

3. 國家政策有的分為國家發展政策和國家安全政策，也有分為對外政策和對內政策。一般而言，國家安全政策是對外政策的重心，國家安全政策也就是大戰略構想。⁷⁴

4. 美國的國家戰略 (National strategy) 對外公開稱為「國家安全政策」(National Security Policy)。⁷⁵

5. 有關創造有利於國家持續生存與發展態勢的施政方向與措施，由總統主其事，負責國家安全事務之機關策訂完成之。⁷⁶

6. 所謂「國家安全政策」，應就政治、經濟、心理與軍事等諸方面釐訂有關政策，並為加強國家安全做必要之協調配合，其特質不同於一般性國家發展政策，並與國家安全有直接影響關係。⁷⁷

綜合以上所述，筆者認為：國家安全政策是一個國家設計用來達成國家目標的特別政策，與國家安全發生直接作用。

(二) 內涵：國家安全政策內涵，從廣義的角度來看它包含軍事、外交、政治、經濟、危機處理、民心、科技、環境保護、兩性平等、種族、多元文化主義、人權、宗教、恐怖主義、國家力量等多方面；因著國情、文化異同，或偏重於某一內涵方面亦可能形成重疊或衝突。

⁷² 國防部，國軍軍語辭典，台北，2004年3月15日，頁1-1。

⁷³ 國防部史政編譯室，美國國家安全，台北，2005年1月，頁19。

⁷⁴ 孔令晟，大戰略通論，台北：好聯出版社，1995年10月，頁92-95。

⁷⁵ 鈕先鍾，國家戰略基本理論簡介，三軍聯合月刊，第19卷，第4期，1981年6月，頁72-79。

⁷⁶ 曾復生，國家安全戰略，台北：國立台灣大學軍訓室，1996年1月。

⁷⁷ 陳福成，國家安全與戰略關係，台北，時英出版社，2000年3月，頁64。

(三) 擬定國家安全政策要素：⁷⁸ 國家安全政策展現出各國政府處理國家安全的方法，以及如何達成所要求的安全。國家安全政策包括攸關國內、外安全的各項安全部門重要政策，根據既有的做法，為軍方提供原則性的指導，並在該國所處的國際規範和地區規範下研擬而成。

國家安全事務至 1950 年代中期，在政治與社會專業領域仍無定位，大多是被視為國際關係之一環，處理外力入侵問題。惟演變迄今，國家安全事務已廣被重視，並有其特殊性，因此，各國現均依其個別環境策訂國家安全政策，俾因應內、外在環境威脅因素之挑戰。

四、國家利益

(一) 定義：

1. 國家利益是一個國家最重要的需求，也是維護國家安全的核心價值。⁷⁹

2. 國家對於其國民之生存與發展，極關切之事項。⁸⁰

3. 國家利益為國際政治的本質，是決定國家行為的最基礎因素，國家以追求利益為主要目的，但不能超越其能力範圍，實際利益和權力才是國家利益的基礎。政治行為或外交政策必須用權力的標準去衡量，無法使用一般的道德觀念或個人的道德標準去評估。⁸¹

(二) 國家利益內涵：國家利益是國家安全戰略研究的起點，根據國內戰略學者鈕先鍾教授的看法，國家利益可分為國防利益、經濟利益、政治利益、思想利益等四種。

⁷⁸ 國防大學戰略研究中心譯印，國會對安全機構之監督，台北，2005 年 5 月，頁 13。

⁷⁹ 國防部，2004 年版國防報告書，台北，2004 年 12 月，頁 57。

⁸⁰ 國防部，國軍軍語辭典，台北，2004 年 3 月 15 日，頁 1-1。

⁸¹ 林碧炤，國際政治與外交政策，台北：五南圖書公司，頁 282-283。

五、影響各國安全觀的主要因素

(一) 地理條件：地理條件對於一國安全的影響，主要表現在地理環境和自然資源方面所帶給該國的安全感及安全戰略的複雜性影響上。

(二) 文化因素：在安全觀形成過程中，國家的歷史經驗、哲學觀念、宗教文化等傳統，對該國在安全目標定位、威脅判斷、安全戰略選擇上，均佔有極其重要的影響因素。

(三) 國家間的關係：一個國家的安全政策擬定，常以假想敵國的政策為因應依據。在某些情況下，該國所採取的安全措施行為也許不具備威脅他國的意圖，但假想敵國以外的國家仍會感受到受威脅而採取反制措施因應；如此必將形成國與國或地域性間不穩定安全現象。

(四) 國際安全力量結構：國家安全戰略（政策）除受國力強弱影響外，亦受國際結構制約和影響。例如，美國為當今世界超級強國，其安全戰略（政策）具有主動、強勢、被迫隨等特性，常影響（制約）其他盟邦或區域組織國家。

(五) 軍事科技能力：先進的軍事科技能力，除可以提升國家軍備力量，形成國家安全保障的重要力量外，也減輕安全決策者在心理、政治、外交等多方面所面臨的壓力，從而改變國家間的安全環境。

(六) 非傳統安全因素：自有安全（戰爭）行為以來，非傳統安全因素不同程度的影響國家安全戰略（政策）。隨著全球化腳步推進，非傳統安全威脅因素，影響程度愈深；然而抵禦非傳統安全威脅最主要的力量仍然是國家力量。

六、威脅國家安全的因素

前美國國務卿季辛吉 (Henry A. Kissinger) 曾言：「假使某一國家居然獲得絕對安全，則所有其他國家都會感到絕對不安全。」⁸²1996年3月台海危機期間，國內學術界曾呼籲全體國人，最大的危機就是「不知道」或是不承認危機的存在。⁸³回顧歷史，不論強權或小國，都不可能獲得所謂「永久的絕對安全」，威脅國家安全的因素幾乎是無所不在的，一般威脅國家安全的因素，大致列舉如下：

(一) 來自傳統的敵對者：如以色列與阿拉伯國家的世仇，印度與巴基斯坦之間的歷史宿怨，十九、二十世紀時德國與法國的心結。

(二) 侵略性的意識形態：如俄國列寧領導的布爾什維克黨，於1917年十月革命成功，建立世界第一個社會主義國家後，在世界各地策動共產革命，企圖赤化全球；或意識形態的差異，如歷史上十字軍東征的宗教戰爭。

(三) 領土擴張政策：如1990年伊拉克入侵科威特，十九、二十世紀的俄國、日本對中國的侵略。

(四) 鄰國之間武力相差懸殊：如科威特之於伊拉克，近代波蘭多次被強鄰瓜分。

(五) 國家解體 (種族問題或社會變遷失控)：如蘇聯解體後，俄羅斯與車臣；南斯拉夫解體後，塞爾維亞人與波士尼亞人的戰爭。

(六) 新國家建立後的整合 (Integration) 認同 (Identity) 和統一之過程，所產生的暴動、內戰，及各種價值、利益和政權的非法爭奪等。中國近代的國、共內戰即為實例，在國家形成的過程中，處處潛藏著亡國滅種的危機。⁸⁴

⁸² 台灣研究基金會編輯部，國防白皮書，台北：前衛出版社，1995年7月，頁19。

⁸³ 聯合報，1996年3月22日，聯合通訊社、社團法人中華危機管理協會共同舉辦「國家安全與核能發電」座談會。

⁸⁴ 徐百齊譯，盧梭 (Jean Rousseau) 著，社約論 (The Social Contract)，台北：台灣商務印書館，1968年7月，頁67。

其他如爭奪經濟市場、地緣上的戰略要點、政治腐敗，民意機關各黨派勢力或利益不能妥協，都可能威脅國家安全。

七、國家安全機制的基本概念

國家安全機制概可定義為產出國家安全政策之機制，除相關法律外，基本上涉及國家安全組織與國家安全政策兩個範疇。國家安全機制是一個有機體，它的運作包括了國家安全與行政體系中之決策者、政策產出過程與執行等三個不同層面之動態性的體系整合運作。⁸⁵有關國家安全機制的基本概念，說明如下：

(一)「國家安全機制」是為達成確保國家安全的組織設計及其組織活動的建構與推展。廣義而言，國家安全機制涵蓋政治、軍事、經濟、心理、社會等各國家政策重要面向的內容，其範圍過於廣泛而難以具體析述，其背景要素亦錯綜複雜而不易有效釐清。另由狹義觀點而言，國家安全機制是指國家安全情報體系所提供的資訊情報與情報活動，情報體系經由蒐集、整理、鑑定、組織、分析、研判、產製及分送等情報過程 (intelligence process)，而向國家安全政策過程提出情報，做為決策的重要根據與憑藉。此外，情報體系亦視需要而奉命擔任特定政策任務，扮演政策執行工具的角色；國家安全政策的成敗，主要繫乎情報 (知識與活動) 的品質。國家安全機制是達成國家安全理念的核心，經由國家安全情報體系的運作、管理與監督過程，實踐國家安全政策及戰略目標。易言之，國家安全機制，即在探討國家安全情報體系的源起及其發展過程、體系成員及其組織結構、情報任務及其角色，以及情報體系的運作與管理等重要內容。⁸⁶

(二) 世界各國基於整體國家安全的考量，必須結合政治、經濟、軍

⁸⁵丁渝洲主編，台灣安全戰略評估 (2005-2006)，台北：遠景基金會，2006年4月，頁125。

⁸⁶張中勇，各國安全制度，台北：三鋒出版社，1993年6月，頁6-7。

事、心理各層面因素，及時有效運用國家力量，以確保國家免受外來威脅及內部動亂不安，為達成此一目標，各國多設有職司國家安全大政方針之機制。⁸⁷ 國家安全事務或政策，除國防、經濟、外交等面向外，也有賴社會、文化或其他方面的配合。將相關「變項」加以組織、安排、集中運用，使其成為具有確保國家安全能力的一種體系，在此體系中，必然有一個國家領導者，或負責策訂國家安全政策、執行國家安全事務的人，為達成國家目標所採取之措施，以及制定與執行國家安全政策之機關，這些機關可以簡稱為「國家安全組織」，透過相互協調合作，共同執行國家安全工作，以確保國家安全。綜合這些人、組織、互動關係和行為模式，就是「國家安全機制」。⁸⁸

（三）隨著國際局勢與國際體系（inter-state system）的變遷、國家對外關係及政策的轉變，導致國家安全與國家利益的政策目標（policy goal）亦面臨與其他價值目標（如人權、法制）競爭之挑戰，不再享有絕對價值，國家安全機制亦面臨改革與重整之必要。換言之，國家安全機制必須符合國際化、全球化之趨勢，掌握時代的脈動，方能因應瞬息萬變的情勢變遷，並確保國家安全與國家利益不致遭受侵害。

八、國力測量

國家戰略是建立及運用國力，爭取國家目標，故國家戰略與國家安全的直接關係就是國力（總體國力Total National Power，簡稱國力）。⁸⁹ 國力為一個由戰略、軍事、經濟、政治力量和人們所組成的混合體，⁹⁰ 總體國力是指一個國家全部物質力量和精神力量的總和，它具有多

⁸⁷ Jeffrey Richelson, *Foreign Intelligence* (Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1988), Chap. 1.

⁸⁸ 陳福成，*國家安全與戰略關係*，台北：時英出版社，2000年3月，頁140-141。

⁸⁹ 陳福成，*國家安全與戰略關係*，台北：時英出版社，2000年3月，頁320。

⁹⁰ 鈕先忠譯，Ray S. Cline 著，*世界各國國力評估*，台北：黎明文化事業公司，1982年5月，3版，頁13。

因素特點，是對一個國家總體實力的評價，總體國力指標全面反映一個國家國力的強弱、安全程度的高低以及在國際事務中的地位。總體國力是國家戰略和國防戰略的基礎，也是分析國際戰略力量對比的依據。它具有宏觀的、多維的、相關的、動態的性質，它相當一部分組成因素是無形的、多變的。有關總體國力研究發展情形如下：

（一）總體國力研究均採用宏觀與微觀相結合、定性與定量相結合的方法。關於國力的研究可以追溯到資本主義早期，當時的「重商主義」和「重農學派」或以擁有貨幣的多少來衡量國力的大小，或認為只有成為農業大國方可富強，近代的某些軍國主義國家則認為軍事力量是國力的主要內容。這些都屬於「古典國力論」，其觀點的片面和方法的簡單顯而易見。現代總體國力研究始於一次大戰後，由於人們對國力的認識提高，認識到國力的含義，是把國家戰略同國家的各種力量的發展和運用統籌考慮，綜合運用，以實現國家政策所規定的目標、特別是安全與發展目標的能力。第二次世界大戰後，美國官方明確將總體國力歸納為政治、經濟、軍事、心理四大因素。1948年，美普漢斯·摩根索發表了「國際政治」一書，對國力的本質、要素和評價作系統的論述。他認為，國力由地理條件、自然資源、工業實力、軍備、人口、民心、外交、政府性質等因素構成。

（二）自十六世紀以來，在不同時期，西方主要領導國家（大國）的實力構成各異，十六世紀的西班牙和十七世紀的荷蘭均依靠海上力量進行海洋擴張造就了國家的貿易（重商主義）、軍事實力，這些實力都屬於硬實力範疇。至十八世紀的法國之後，出現了軟實力（十六世紀至二十一世紀西方主要國家其國力評估來源如附表⁹¹）。

⁹¹子杉著，國家的選擇與安全，上海：三聯書店，2005年1月，頁245。

表 2 十六世紀至二十一世紀西方主要國家其國力評估來源表

時期	國家	主要實力來源
十六世紀	西班牙	黃金、殖民貿易、雇佣軍、王朝聯系
十七世紀	荷蘭	貿易、資本市場、海軍
十八世紀	法國	人口、農業、公共管理、軍隊、文化（軟實力）
十九世紀	英國	工業、政治凝聚力、金融和借貸、海軍、島國位置（易於防衛）自由主義規範（軟實力）
二十世紀	美國	經濟規模、科學技術領導地位、位置、軍事力量和結盟、全球化文化和自由主義的國際制度（軟實力）
二十一世紀	美國	技術領導地位、軍事和經濟規模、跨國通訊樞紐、軟實力

（三）2003年10月1日，高盛全球經濟報告，以「生產函數法」（即認定各經濟體以美元表示的國內生產毛額是由勞動、資本、生產力提升和匯率變動四因素決定）推估「金磚四國」巴西、俄國、印度和中國（BRICs），將逐步取代全球六大經濟體地位。⁹²經濟的總體實力成為現今評估國力的重要因素之一。

（四）1975年，美國中央情報局前副局長、當時任喬治城大學戰略與國際研究中心主任的克萊恩（Ray S. Cline）出版了《世界各國國力評估》⁹³一書，在系統分析國力諸因素的基礎上，提出了一個定量的比較和估算國力的公式，稱為克萊恩方程式：

$$Pp = (C + E + M) \times (S + W)$$

⁹² 朱雲鵬等著，金磚四國關鍵報告，台北：商智文化，2005年4月，頁2。

⁹³ 鈕先鍾譯，RAY S. CLINE 著，世界各國國力評估，台北：黎明文化，1981年4月。

克萊恩國力方程式所體現的國力評估法是一種相關因素加權分析法，它將有形和無形兩類因素給予不同的權重求出其值。分別相加後，求其乘積。最後得出的數字便是一國國力的代表：

$$P_p = (C + E + M) \times (S + W)$$

P_p 被確認的國力

C 基本實體

E 經濟能力

M 軍事能力

S 戰略目標

W 推行戰略目標的意志

此一著作體現了國力研究進入了定量分析階段，之後，各國根據自己的國情，提出各種不同的國力理論。美蘇冷戰結束後，各國都在改變以單純追求軍事優勢為核心的國家安全戰略，轉而進行全方位的總體國力較量，以國家根本利益為出發點，為加強總體國力不斷進行改革調整，實現政治、經濟、科技、軍事和文教各方面的綜合協調發展，以求在安全與發展兩方面達到整體的最佳效果。在此情況下，對總體國力的研究日益深入，新的研究方法不斷湧現，在定性分析與定量分析相結合的基礎上，提高客觀性、精確性。

第三節 情報與國家安全之關係

一、情報在國家安全中之角色

欲瞭解情報在國家決策中之角色與作用，首要探討的是情報在國家安全政策擬定中，到底可以扮演什麼樣的角色，又可能發揮之作用何在。基本上，情報在國家安全政策之擬定中有四項角色，分別是蒐情、分析、

反情報、與秘密行動。⁹⁴

(一) 蒐情：是從所有可能之來源蒐集資訊，且意味建立與維持一系列可控制之人員、科技、及公開來源之管道，具有公開與秘密兩個基本範疇。公開來源資訊一般民眾亦可容易取得，包括報紙，廣播媒體，專業與技術性之雜誌、期刊、書籍，非機密性之政府報告，與眾所週知之各種不同國際行為者之活動等。另外，因為欲接近封閉與機密性之資訊來源是被拒絕的，故需要以秘密獲得之手段來進行，且由於「目標」企圖保護這些秘密資訊，因此必須經由對目標安全系統之穿透來取得，而過程中就涉及了不同之情報技術。蒐集情報之方法概可分為人員情報 (HUMINT)、電訊情報 (SIGINT) 與影像情報 (IMAGINT)。但科技革命已影響情報之蒐集，因為國家機密之安全與對這些安全系統之滲透，均涉及了相關科技之設計與研發。因此，間諜活動由以往主要依賴於人員蒐情，漸轉向依賴於科技蒐情。且由於科技有不像人員會抱怨之現實性，與一般人對既有工具就應加以使用之惰性，致已增加了蒐情對科技手段之依賴。⁹⁵但是「九一一事件」後，因相關缺失又加強對人員情報之要求與重視。⁹⁶

(二) 分析：目的是要使所蒐集到之資訊，能夠對決策者之運用產生意義，是經由分析人員對模稜兩可之資料加以評估而提出。但不是僅止

⁹⁴Pat M. Holt, Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy, Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., 1995, PP.3-4.

⁹⁵科技蒐情之效果常因下列不利因素而抵銷其作用：(1) 科技蒐情能力經常破壞了蒐情需求；(2) 科技蒐情經常導致情報之過量供應，致不能有效分析；(3) 科技蒐情之花費較所能產生之效果快速。參閱Roy Godson ed., Intelligence Requirements for the 1980's: Clandestine Collection, Washington: National Strategy Information Center, Inc., 1982, PP.14-28, 38-50.

⁹⁶2001年12月4日，美國參、眾兩院情報委員會主席賈拉漢(Bob Graham, D-MI)與高斯(Porter Goss, R-Fla)，同意在《2002年會計年度情報授權法》中增加8%之情報預算，致總數可能達到350億美元左右。並置重點於四方面：重新恢復國家情報單位從廣播、電腦、及其它電子通訊手段之蒐集與分析資訊的能力，且改變以往截聽廣播之焦點為竊聽光纖通訊線；改善人員情報網之不完善處，要能處理許多不同文化與語言之目標；更正資訊蒐集與將資訊轉為情報分析之間的不平衡，資料轉為有用情報的比率必須增加；摺入預算於研發創意，而改正此方面以往投資之減少。Washington Post, Dec. 5, 2001. 實際上，在全球之諜員是情報資訊主要的來源，只有透過有思想的個人，才能瞭解全球到底發生什麼事。Robert Lindsay, The Falcon and the Snowman, New York: Pocket Books, 1980, P.345.

於分析之人員才從事此項工作，蒐情人員也必須從事初步之資料分析，且比較新蒐集之資料與現存資料之異同和價值，如此才可能證明新的資訊是重要的、且值得分送。另外要注意的問題是：

1. 蒐情者與分析者之評論，不論是論證之報告或是提供資訊，均須注意其來源之可靠與精確。

2. 素質不良或無經驗的分析者，或分析者與決策者間之不良的互動，均會降低情報效果，而導致不佳的政策。

3. 不適當的分送，也可能導致不良之政策。因為安全的理由，情報之分送是有區分的，愈敏感的情報其分發愈有限制。故不應分發給不適用之官員而延誤時效，以致於影響政策品質。

(三) 反情報：是關於瞭解、及可能對所有外國情報活動之面向，加以抵銷之努力，是關係到資訊之蒐集與行動之執行，以對抗間諜，其它情報活動，及代表外國政府、組織與個人之破壞行動與暗殺等。⁹⁷有四項不同作用：

1. 經由公開與秘密之來源，對外國情報與安全單位之資訊與行動的蒐集。

2. 對可能背叛者之評估。

3. 對於外國情報與安全單位結構、人員、與行動之分析和研究。

4. 破壞與抵銷外國情報與安全單位，從事對國家敵對之行動。⁹⁸

(四) 秘密行動：經由不留痕跡的作為，企圖影響外國政府與團體，可能是秘密的出版文宣產品以促進特定之觀點；也可能是賄賂記者以影響新聞報導或相關評論；亦可能是支持暴動或游擊隊，以從事有利己方企圖之行動。惟冷戰後之秘密行動已不同以往，⁹⁹不再有類似的全球性

⁹⁷Ronald Reagan, "Executive Order 12333: United States Intelligence Activities", Federal Register 46, No. 235, December 1981, 59941-55 at 59943.

⁹⁸Jeffrey T. Richelson, op.cit., PP. 332-333.

⁹⁹冷戰時之秘密行動包括政治建議與忠告；對個人之補貼；對政黨或團體之財源支持與技術援助；對私人組織之支持包括勞工團體與公司；秘密宣傳；人員訓練；經濟行動；準軍事行動或政治行動以推翻或支持政權；及有企圖之暗殺。參考Victor Marchetti and John Marks, The CIA and the

之意識型態衝突，然而支持政黨與民主宣傳之行動仍然凸出，且進行巨大毀滅性武器擴散、恐怖主義、與國際毒品走私之跨國性打擊行動等，此也意味進行秘密行動之組織增加，且不再侷限於傳統之數個單位。

100

二、情報在國家安全中之作用

從情報角色中，我們可以試著找出情報所能發揮之作用。一般而言，情報活動之有用與否，有賴於其對國家、部會與軍事單位決策者之協助而定。與此有關而論證情報之作用，需要解決情報是以什麼方式協助決策者？及何種特性促使情報有用？茲說明如下：

（一）情報以什麼方式協助決策者？就此問題而言，依據情報之一般運作，可歸納出情報在決策、計劃、從談判到戰爭之衝突情境、預警、及監督條約之履行等五個領域，可發揮協助決策者之作用。¹⁰¹

1. 決策：決策者需要情報以協助決策。即情報是為決策者蒐集資訊，而使選擇範圍清晰，並使他們進行判斷。良好的情報不必然會導致明智的決策，但是沒有確實之情報，國家之政策決定與行動，不可能有效的回應真實情況，與反應最佳國家利益或適當保護國家安全。¹⁰²

2. 計畫決定：能滿足履行政策與決定之特定決策需求。例如新武器系統之發展與部署。在建立新系統之需求與優先事項中，及時、精確與

Cult of Intelligence (New York: Knopf, 1974), P.387.

¹⁰⁰1991年美國《情報授權法》中，將秘密行動界定為「美國政府為影響國外政治、經濟、或軍事情況而採取的單一或數個行動，同時刻意不彰顯或公開承認其中的角色」。秘密行動是獨特的美國名詞，在第二次世界大戰後開始使用。大多數國家並不嚴格區分公開或秘密作為，極少國家會特別獨立出一個秘密作為的範疇。一個國家也許會在政府系統中設立特別部門，負責某些方面的秘密諜報技術，以不同程度的秘密性質行使影響力，通常被視為政治手腕的一部份。Roy Godson, Ernest R. May and Gary Schmitt ed., *U. S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform* (Washington: Brassey's, 1995), PP.155-157.

¹⁰¹Jeffrey T. Richelson, *op.cit.*, PP.7-12.

¹⁰²Commission on CIA Activities Within the United States, Report to the President, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1975, P.6.

詳細之情報是重要決定之要素。情報提供了計畫與初起之研究、發展、測試及評估 (RDT&E) 方面努力之原則，且會持續對這些努力產生衝擊。同時，情報亦可論證不必要之研究與部署計畫，而節省大量經費。此外，對於計畫決定亦涉及了戰爭計畫之發展；外援之恢復與暫停；貿易制裁與禁運之執行；及封鎖關於核武與彈道飛彈之商品移轉等。情報可以告訴決策者這些行動之最可能後果，包括這些國家對此決定之反應等。

3. 衝突解決：情報可用以支持軍事行動，包括了戰鬥、計畫、與演習。除了軍事領域外，任何涉及國家之利益衝突均需借重情報。例如控武談判；貿易談判；與國際會議等。情報可顯示對手談判之底線，與可修正之立場，凡此均是相關決策者最需要的資訊。

4. 預警：提供對即將到來之敵對與不愉快行動，包括恐怖主義，軍事活動等之先期預警。藉由情報之充分建議，可使決策者事先加以防衛，考慮可能的措施、如何履行、及採取遏阻之外交與軍事的事先行動。

5. 監督條約之履行：評估其它的國家是否遵守不同的國際責任，並偵測是否有違反條約，例如限制核武擴散與測試之條約與協定之情事。目前美國特別關心中共與俄國是否遵守控武等非擴散條約。

(二) 情報概源於對外國軍事力量之研究，¹⁰³而可以藉由軍事事務、運用及客觀評估三個層面來加以探討，什麼樣的特性，可使情報有用之問題。

1. 就軍事事務言：假如藉由情報發現新的軍事威脅，我們就可能採取行動來加以因應，而此是國家安全政策擬定與執行之首要目標。假如情報可以顯示對手之特定弱點，我們就可以有所準備的加以利用，而凸顯情報屬性之積極性。好的情報可以使我們避免浪費資源。此外在更廣的意義之下，情報指出可能之敵人，亦有助引導國家政治戰略之設計。

¹⁰³Michael Herman, *Intelligence power in peace and war*, New York: Cambridge University Press, 1996, pp. 16-35.

2. 從最大可能運用言：情報不僅要能夠處理相關議題，且要保有較佳之品質與時效性。此外，由於秘密情報是藉由其它手段之公開情報的延續，是公開情報之補充而不可加以分割，因此秘密獲得的情報應與公開獲得之情報一起評估。只要政府隱藏部分活動，且只要其它政府是希望其政策能在全面與正確資訊下作出，就會設法揭露這些秘密。且此不可避免的會使用各種方法，然儘管方法不同，但作為被動保護國家安全，主動發揮影響作用以榮耀國家之目的是一樣的。¹⁰⁵

3. 就要求客觀評估言：評估除了是基於所有的相關資訊外，其過程必須排除主觀，而此有賴於充分之證據與據以作出之假定；且情報之提出必須是與重大政策有關，但卻不能刻意討好政策，又任何關心國家政策的人，必須考量情報之引導作用，而不應該影響情報來跟著國家政策走。¹⁰⁶且情報必須在恰到好處之時間內交給決策者，而盼能作出正確決定。

三、情報與國家安全政策之互動

基於前述，情報對於決策之主要作用在於轉換所蒐集之無數片斷資料，成為決策者可安心使用之一致與精練的報告。¹⁰⁷在此種意義下，情報是決策者所需要之產品，而能作出適當之決定。而此產品是來自於將資訊轉換為情報之過程，此涉及了數個產品發展之連續階段及重覆評

¹⁰⁴James J. Killian Jr., Sputnik, Scientists, and Eisenhower, A Memoir of the First Special Assistant to the President for Science and Technology, Cambridge, Mass: MIT press, 1977, P.80.

¹⁰⁵Huge Trevor Roper, The Philby Affair-Espionage, Treason and Secret Service, London: Kimber, 1968, P.66.

¹⁰⁶Senate Committee on Foreign Relations, Nomination of Henry A.Kissinger, Washington D.C.: U.S.Government Printing Office,1973.

¹⁰⁷Sherman Kent, Strategic Intelligence for American World Policy,Princeton: Princeton University Press, 1949,PP.1-10, Harry Howe Ransom, The Intelligence Establishment, Cambridge: Harvard University Press,1970,PP.1-15.

估，¹⁰⁸亦即此過程是經常性的對前一階段之修正與再評估之連續循環。其中，蒐情是生產情報給決策者之首要步驟。而整個情報過程之階段涉及了評估來源之可靠性與資料之正確性；決定重大之政策；與其它相關資料加以比較，或是建立可決定與資料相關的各種不同理論、認知、與架構之趨向；以及提出產品與詮釋一些政策問題之立場。且情報產品，是基於定期與特定基礎上來加以生產的，根據已建立之分送路徑來分發。其中，定期報告包括了日報、週報、月報、及年度報告；而特定報告經常是涉及了危機情境之回應，與單一之處理程序，且分送之對象亦有不同之考量。

四、情報工作在國家安全中應發揮之功能

（一）強化軍事防衛：

國家為了決定賴以生存之軍事需求，及進行相關防衛作為，必須知道潛在敵人能力，及可能採取之攻擊手段。因此，在戰爭仍係作為威脅國家之最主要形式言，情報的首要工作就是如何從軍事硬體及軟體上，增強國家的防衛力量，並在從談判到戰爭之衝突情勢之光譜系中，能適時的提供領導者所需要之各項情報援助。作法上，經由相關軍事情報提報會、研討會、專題討論及部門間之閉門會議，基於整合及多學科之途徑，置焦點於不僅包括軍力、企圖，尚有相關之政治、經濟、社會及科技要素的軍事及安全議題，藉由分析之技術與方法，或透過影像情報，或從其它的情報資源如商業衛星，以賦予內容意義及詮釋其脈絡，除可協助國家安全政策制定、軍事戰略設計、兵力發展整建、軍事行動計劃暨作為、軍事系統採購及反制武器發展、提供預警、即時、和判斷情報

¹⁰⁸Thomas Powers, *The Man Who Kept the Secrets: Richard Helms and the CIA*, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1979, PP.3-19.

外，亦支援於定義目標地區及軍事作戰活動，而將個別偵測資料，即時整合為情報資料或圖像，以提供給作戰者。軍事防衛中，積極面以支援軍事行動為最主要優先，包括戰鬥、計畫與演習行動；對敵方軍隊之行動、設備等之掌握。軍事情報來源，通常透過秘密諜員蒐情、公開武官蒐情及科技手段偵察取得；而經過處理之情報，則概可區分為戰略情報及戰術情報，凡此均為達成強化軍事防衛必要之工作。

（二）防範外力入侵：

各國利益不盡相同，而為遂行國家目標之意圖，相互滲透之作為不能完全避免。此不僅包括敵對國家之可能入侵，甚或聯盟或友好國家之間亦然，因此，要特別關注即使與我關係親密的國家，也可能執行對我之情報作為；此點尤其表現在商業及科技情報方面之不當爭奪、或潛在欲產生政策影響效果方面特別明顯。例如，法國的國外安全部門(DGSE)，曾滲透美國IBM、德州儀器等數個公司；而美國中情局之資料亦顯示，法國政府企圖獲得美國太空公司之資訊；另外美國的盟國，如日本、南韓、德國、以色列亦均曾涉及到對美國之經濟間諜案。又如我國之前中科院核能所副所長張憲義，為美國中情局佈間而長期潛伏於中科院，竊取我核子機密並影響到我核武政策之相關計畫。而為防範外力入侵之主要防制措施，主要是透過相關「反情報」作為來加以達成，其性質不僅只是歸屬於防衛行動，尚具有分析及行動之特點。

（三）維護內部安全：

若從反間諜之角度言，係針對敵方的間諜活動，而採取的各種防範措施，以保衛本國的安全和利益的活動。此等防範措施，包括了制定反間諜法律、規範等，並對洩密者和竊密者進行嚴懲；在組織上，建立健全之反間防諜機制及定期與不期之保密檢查與相關作為等。它以政府賦予的特殊權力進行活動，除消極之預防和打擊外國的陰謀破壞活動外，還積極藉由各種手段，滲透到對方情報組織中，以完善配合國內反情

報、反顛覆及反破壞之工作。¹⁰⁹

（四）進行情報合作：

現代的國家安全情報活動在實踐層次上是多國活動，在情報戰中，大多數國家對情報需求，僅靠本國力量是不能夠完全滿足的，特別是目前在面對來自恐怖主義等非傳統安全威脅之新安全國際環境下，更迫切需要情報單位間之合作與交流。因此，國家安全情報活動的工作中，有部分是透過對外情報支援，來獲得相對攸關本國安全之情報。此種相互支援網路，在於進行各種形式和各種內容的雙邊或多邊之秘密情報交流，其中最重要的是電訊情報之合作。因此，整個活動展現的既是秘密情報重要來源，也是各國情報合作的形式。此種活動之目的，在於維持或增進國家在他國境內活動的能力和影響力；藉由情報評估及研析資料之交換可增強對關切議題之瞭解；暗中實現本國的某項政策目標或利益；增加國家處理國際事務之空間；間接獲得處理國家所不能公開處理的問題與事務能力；且在沒有外交關係之國家，此管道某種程度上亦可發揮駐外機構之功能。在執行方式上，可藉由海外之情報站，蒐集基地及設施之建立、或不對外公開之互訪來達成此功能。1970 年代美國國務卿季辛吉訪問中國大陸，建立中、美情報合作關係，在新疆成立兩個監控蘇聯彈道飛彈試射及太空發射之電訊基地，為日後雙方情報合作奠下基礎。¹¹⁰從提供對外情報方式之考量上，必須要注意掌握迅速、安全、及保密三項基本要求。迅速是用來保證所提供情報之價值；安全是防止可能的接近路線中斷；保密則是避免情報在提供過程中，發生洩密可能。另要避免的最大風險，是此合作機制可能被敵人穿透，致所提供的情資落入敵入手中。另外應認知國際情報合作僅是國際情報競爭之輔助面，從主權國家與國家利益之角度考量，此種合作僅是競爭中之合作，

¹⁰⁹張殿清，間諜與反間諜，北京：世界知識出版社，1997 年 10 月，頁 205-207。

¹¹⁰Jeffrey T. Richelson, The U.S. Intelligence Community, U.S.: Westview Press, 1999, pp. 304-305.

獲取情報與反情報之競爭仍將長期存在，且在特定時空背景下仍會有所激化。¹¹¹

（五）促進政策過程：

情報為決策之鑰。情報幾乎是為了制定政策的需要而產生的。在政策制定之過程中，國家決策者欲奠定外交、國防、經濟等基本政策及關鍵議題之基本大綱，尤其攸關國家安全方面，均需要情報之協助來堅定作為之決心。透過各種相關資訊的蒐集和分析，情報可以使決策者對複雜的問題有所瞭解，對於浮現的問題或對國家利益之威脅亦可加以提醒，而提供其多種可能的選擇，或是協助決策者作出較佳之決定。如經由情報之協助，以區分國家利益、決定政策目標與優先順序、獲取正確資訊、了解手段與需求之配合、提出各種選擇方式、評估各項選擇與效益、爭取國內支持之資源、分配及掌握資源、影響政策因素評估、掌握政策執行情況、判斷政策之預期與非預期影響、及如何調整政策以達成預期之目標等。在擬定計畫時，情報層級所面對的是不完全、甚至有衝突之資訊，必須對於事實、來源、關鍵假定、可能的衝擊、及未知事項作很好的連接。且對於資訊的分析，其目標不僅決定什麼是精確的，還必須掌握什麼是和決策者的需求相關，及幫助決策者瞭解敵手國之想法。亦要能及時提供任何與衝突利益有關的判斷，如對於控武談判、貿易談判、或國際會議，藉由情報之努力作為，可以顯示這些談判還能有多大之進展，可能面臨之限制，那些立場須要再加以修正，以達到目標。又在預警情報方面，充分的預先通知可以預作防備，思考如何回應及採取事先行動。而在決策者需求之產品提供方面，其性質必須是秘密的，且分發對象有限，才能發揮制敵機先之效。

（六）協助危機處理：

¹¹¹ 情報與國家安全課題組，情報與國家安全：進入21世紀的各國情報機構，北京：時事出版社，2002年1月，頁337-338。

危機是另一種決策或戰爭之情勢，對國家之危險性高，然而反應的時間卻相當有限。此時有關國家的安全利益受到威脅，可能的行動或不確定前景，造成高度緊張和壓力。且嚴重的對抗態勢可能因失控，而導致暴力衝突和戰爭升級。危機處理包括預防和控制，而有五個次級系統或機制，分別是：政治控制及諮商系統、武裝部隊指管系統、情報及預警／偵察系統、與對手之溝通管道及危機行動計畫過程。¹¹²因此，在平時就可藉由情報相關作為所建立之預警機制，力爭在不損害國家利益之前提下，把即將到來之危機化解於無形；而在危機不可避免之情況下，欲和平處理危機及影響對手國之選擇，其策略作為係維持溝通管道之開放、保持溝通之特定性、窄化衝突為利益而非原則取向、運用第三者介入之可能，以分解衝突與分散危機，凡此亦均需要情報之巧妙運用才可達成。故危機時，尤其凸顯情報在國家安全政策上不可或缺之功能。

（七）增進國家利益：

國家之存在與發展，首要條件即是在國家利益之追求過程中，達成國家企求之目標。從主動層面言，其成敗完全繫於情報工作之良窳與否，因此有言情報存在之價值，在於增進國家最大之利益；但被動層面言，仍需要全國民眾之高度配合及支持，否則處處掣肘而力量分散，是不可能達成增進國家利益之目標。故兩者缺一不可，而需加以整合，整合之困難，即在於如何調和情報本質與市民社會據以維持要素間之固有兩難的問題。如國家安全情報，係為保護國家安全以爭取國家最大利益之主要憑藉，儘管因其本質具有之秘密特質，常不為一般大眾瞭解而質疑其功能，但是在我國民主多元之開放體制之下，已有多項改善作為，而能在執行工作時能獲得國內民眾支持，達成爭取國家利益之目標。

¹¹²Yoon Taeyoung, "Intelligence and Warning Systems: Implications for ROK-U.S. Combined Crisis Management", *East Asian Review*, Vol.11.No.4, Winter 1999, PP.69-85.

五、情報工作對維護國家安全之體現

早在原始社會，「情報」就成為人類社會活動的一個重要依據，在國家型態出現以後，情報工作與國家安全就更加密不可分。國家安全是國家的最高利益，情報工作已然成為維護國家安全的重要組成部分，美國前總統柯林頓在 1995 年提出之「1995-1996 國家安全戰略報告」中指出：「美國的情報能力是國家政權中一支重要的力量，是國家安全戰略的重要組成部分，只有強大的情報活動，才能對威脅美國國家安全的事務提出警報，並且識別出能夠促進美國國家利益的機會。」九一一恐怖攻擊事件後，情報工作更成為打擊恐怖主義、維護美國國家安全的首要作為，情報工作對維護國家安全的重要性，主要通過以下幾個方面得到體現：

（一）情報工作是國家安全的「超級耳目」：

國家如同個人，為求生存與發展，就必須了解周圍的環境與狀況，尤其是了解對手的情況與意圖，惟許多事物的真相深藏於眾多表象之中，而且更多的真實事物被人為地掩蓋起來，非通常「耳目」能聞能見。因此，世界各國均紛紛尋求利用情報機構揭開或穿透這些掩人耳目的「表象」，探得「真相」。而情報機構為達到「超級耳目」的作用，蒐集情報的手段無所不用其極，如以巨大的金錢物質利益培養竊取情報的「鼯鼠」¹¹³、發射尖端科技的間諜衛星、建立全球性電子監聽網等。美、英等西方國家名為「梯隊」的電腦網絡覆蓋全球，並使用最先進的電腦以「關鍵詞」檢索方式，過濾幾乎所有的有線與無線通信。具有「超級耳目」，能使國家及早發現來自各方種種威脅，提前做好防備，達到有效預警。

¹¹³ 「鼯鼠」原意是指潛入對方國家的政治、軍事或情報系統中的人物。此等人先設法竄升到一個重要地位，接著開始將機密傳回自己的國家，或是從事對自己國家有利的的事情。而這還並非是「鼯鼠精神」，要成為鼯鼠，就是絕對不能忘記自己原先所堅持的使命，否則就很容易變成敵方的人馬。

（二）情報工作是國家安全的「隱形盾牌」：

如果情報工作是一支矛，則反情報與反間諜便是「盾」，反情報與情報工作是一體兩面的，情報工作若缺乏反情報作為，喪失這面隱形之盾，國家安全將門戶大開。因此，為保護國家安全，大多數國家均投入相當多的人力、資源從事反情報工作，同時制定「間諜法」等相關法律防範。2000 年美國「新世紀國家安全戰略報告」提出：「為了保護涉及到國家安全的敏感情報，我們必須有效地打擊外國情報機構蒐集情報的能力，採取有力的反情報措施和實施安全計畫。在過去 5 年中，我們已經建立了一套新的反情報機制，以對付經濟和工業間諜活動，並制定了一些程序，以加強情報機構、反情報機構和執法部門之間的協調。這些措施大大提高了我們對付外國情報機構蒐集情報的能力，當我們進入 21 世紀時，我們將繼續加強和提高我們的反情報能力。」¹¹⁴美國重視並強化反情報之作為，凸顯該工作對維護國家安全之重要性，因此，情報工作必須做好反情報，始能有效確保國家安全。

（三）情報工作是國家安全決策的「智囊」：

情報工作是一個全流程概念，它包括了指導、蒐集、研判分析、處理運用等階段。在全球化資訊爆炸時代，各種資訊充斥，情報的研判分析極為重要，經過研判分析的正確情報，在戰時提供指揮者決策參考，往往成為致勝關鍵因素；在平時，則可提供主政者對國際、國內情勢做出正確之判斷，進而制定出確保國家安全及人民福利之政策。隨著全球化所帶來的非傳統安全威脅日增，以及九一一恐怖攻擊事件的發生，促使專門的情報研究分析部門不斷強化，逐漸成為國家安全決策的智囊。從當前世界各國情報機構的調整措施看，在投入人力、資源加強情報蒐集的同時，也不斷擴大情報研究分析部門。美國眾院情報委員會與總統情報調查委員會，在規劃 21 世紀情報體制中即提出，中央情報局不僅

¹¹⁴美國「新世紀國家安全戰略報告」，2000 年 1 月 5 日。

要負責情報的蒐集，更重要的事進行情報研究分析工作，因為它的國家級情報，提供主政者最作為決策參考，對國家政策走向影響鉅大。

（四）情報工作是國家安全的「保障與樞紐」：

國家安全，對外要防止外敵入侵、保護國家領土與主權安全；對內要維護基本的政治、經濟、社會制度不受破壞與顛覆。這些任務需要國家各職能部門與全體國民共同努力來達成，而情報工作則最能充分發揮其職能並提供保障。國家作為一個整體，各部門之間在維護國家安全上應有良好之協調機制，如此才能整合各部門分散的力量，通過情報工作的協調，使其成為各職能部門的樞紐，方能在維護國家安全上步調一致，各國情報工作的發展過程中，也充分體現了這一點。許多國家情報體制建立之時，就具有相應完善的協調功能，面對全球化的衝擊與挑戰，也會與時俱進的加以改善強化，俾使情報工作的樞紐作用，在各部門之間充分發揮效率。九一一恐怖攻擊事件發生後，美國檢討並強化情報作為，即在鞏固情報工作是國家安全的「保障與樞紐」。

第四節 全球化下情報工作面臨之挑戰

世界局勢從冷戰、後冷戰到「後九一一時期」，國際安全環境已有很大的結構性改變，從傳統的軍事安全威脅，到非傳統的安全威脅，國家安全也面臨很大的挑戰。究其根源是因為人類已進入真正的全球化(globalization)時代，全球國家一方面「相互依存」的態勢日益明顯；另一方面卻又因為彼此關係密切，造成「相互威脅」的矛盾情況，再加上人類已處於第三波資訊社會，牽一髮而動全身的「蝴蝶效應」(The Butterfly Effect)¹¹⁵卻是一個不爭的事實。所以，國家為適應此全球

¹¹⁵以研究混沌理論聞名的美國氣象學家 Edward Lorenz，於 1961 年提出一篇論文，名叫「一隻蝴蝶拍一下翅膀會不會在 Texas 州引起龍捲風？」論述某系統如果初期條件差一點點，結果會很不穩定，他把這種現象戲稱做「蝴蝶效應」。意謂渺小不起眼的事件或現象，在紛擾不可測的渾沌中，可能會扮演具影響性的關鍵角色。

化時代的挑戰，不僅要顧及個別國家的安全，更要掌握國際與全球安全局勢的變遷發展，才能擷取全球化帶來的利基，避免全球化製造的不利挑戰。而為因應全球化所帶來國家各種安全層面的衝擊，情報工作已然面臨極為嚴峻的挑戰。

一、新威脅與更多資訊之挑戰

(一) 情報所面對的新環境有兩個主要特徵，一是除了既有之傳統威脅外，亦將面對直接或間接之多樣化且雖未出現然仍須加以想像的新威脅，例如新型式之網路與核、生、化恐怖主義威脅等，且為了能夠有效因應，致不可避免的會吸引更多必要之資源投入。而此將影響情報圈的重新設計，因為現有模式之情報組織是高度階層制度的、是靜態的 (static)、是隔離的 (compartment)，而可能不足以快速的回應目前威脅變化之需求。另一是資訊來源的擴散，雖然隨著高科技運用，情報蒐集系統的能力已快速的成長，但是這種發展並沒有有效增加對於公開來源資訊與專家的運用，而造成之部份原因可能亦是源於情報的隔離運作模式，因此情報組織必須加以重整可能已是必然的趨勢。

(二) 在冷戰時期，情報的中心工作與每一個面向之運作事實，是如何從中共、蘇聯、北韓等國家之封閉政治體系中去蒐集秘密。情報蒐集者以其特定管道所提供的資料(data)，是其他途徑之蒐集者所不能提供的，且情報分析者據以分析而提供的是權威意見，並不會遭受外在分析者的太大挑戰。但今天的情形已非如此，資訊(information)變成了商品，且情報在提供其附帶價值上已漸顯其困難。今天的情報問題，是在能量上已不能完全依賴於穿透秘密組織所蒐集涓流的精確資料，而更多必須是依賴經由對大量資訊的篩選。

(三) 目前情報欲解決的疑問，似乎更多是「神秘」(mysteries)，即從片斷的資訊中，預測尚未解決之事件；而非拼圖(puzzles)，即對

於相關國家或團體欲加以隱藏的事件或事實之解決。而此項功能之達成與否及情報價值之彰顯，是取決於情報人員在什麼地方可找到這些重要資訊，且如何能將它們整合在一起，及如何能將它呈現給決策者而瞭解到此情勢之嚴重性。然而情報圈目前似乎仍完全依賴於依靠佈建得來之秘密，而未充分開拓公開可利用資訊之管道。¹¹⁶

（四）據調查在美國至少有80 % 決策者所需要之資訊，是掌握在私營部門手中，或估計有95 % 的資訊是來自於公開的來源，但是連接情報分析與公開來源資訊之適當基礎設施結構並不存在。¹¹⁷知道誰知道，且建立管理、科技、安全與允許情報分配之採購架構是國家力量浮現之新來源。然而由於決策者陷於矛盾之資訊，缺乏方法上之評估，因此首要之優先，必須是移轉傳統上對事件瞭解之秘密情報分析證明法，而走向由全球之非秘密資訊來共同佐證。非秘密資訊是避免政爭，與贏得民眾向心之關鍵。決策者可以不需要秘密資訊而成功，但是若無法掌握公開來源資訊，就無法成功。事實上多管道的傳遞事實，是資訊時代之特徵。資訊之重大中心，將因衝突層面與面向之不同而有不同。未來領導者之挑戰是如何管理全國性之情報結構，而能快速的找出資訊之重大中心，準備資訊戰場之戰鬥，及傳送適當資訊彈藥。

二、知識經濟與市場國家之發展

（一）由於貿易全球化、自由化，顧客需求多元化，及資訊媒體，網路等新技術發展，致知識經濟時代已然來臨。全球性的經貿交易快速增加，且過程與距離均較以往減少。未來將是以世界網路、私人及商業需求，而不是由亞洲自由電台或歐洲自由電台等政府提供資訊作為來驅動

¹¹⁶Bruce D. Berkowitz, "The Future Intelligence Community", *International Journal of Intelligence and counterintelligence*, Vol. 15, No. 1, PP.128-129.

¹¹⁷Aspin-Brown Commission, *Preparing for the 21st Century*, Washington, D.C., 1996, P.88.

發展與認知。短期自然資源或許可以使國家富裕，但是長期言卻不是成功的保證，而真正的關鍵要素是人力資本，是人所具有的技術，換言之，知識已成為最重要之生產要素。而經濟具有整合與非整合兩種趨勢，但是整合也只能整合那些可被整合之要素。因此國家間、國家內部關於人員之技術有、無的鴻溝會不斷增加。此種兩極趨勢之可能拉大，將不利社會福利之公平設計，而潛存內部不穩之因素並可能擴大為區域安全之問題。

(二)而全球化過程尤其是經濟與資訊化之政治結果，將使傳統之「領土國家」(territorial state)概念，趨向於「市場國家」(market state)概念發展，國際政治的驅力已不再是國家之間的政治關係而是經濟互動；且雖然軍事力量仍然重要，但是潛在的軍事力量不能與經濟隔離來評估。而驅動全球政治的，是在這些國家內的人民如何能在快速移動的國際經濟中交往，而不是民主國家如何互相交往。且隨之而來的資訊時代(age of information)，使政府、私營部門行為者及情報單位之角色，均將發生改變。然此並不意味民族國家間之競爭，已由政治轉向經濟；或國際關係上之地緣政治概念將被地緣經濟概念取代，而是權力分散致民族國家政府角色改變。此發展結合新舊威脅之交織，亦造成國際政治之改變。

(三)國家角色之改變不能與經濟轉變相分離。領土國家是源於土地經濟時期，工業革命提供了鋼鐵，國家權力開始可用經濟輸出來測量，而不是領土的大小與主權的力量。而後工業經濟時代，科技與資訊，更超越了領土的界限，而慢慢改變了領土國家之概念。當然國家的傳統議題仍然存在，但更多是以經濟為條件的。市場活動並不侷限於國境，或拘泥於傳統「西伐利亞國家」(Westphalian state)之主權設限，¹¹⁸也沒有一個國家之文化象徵會比市場更具吸引力，因此市場之權力作用會越

¹¹⁸根據1648年作為歐洲協議總稱之威斯特伐利亞和約的簽訂，奠定了日後國際關係中各國領土主權概念之確立與遵行。

具份量。而若比擬銀行業者與國際金融家是公開的蠶食國家權力，則恐怖主義者與毒品走私者之犯罪，亦是進行對政府權力之私下挑戰。例如1996年秘魯之Tupact Amaru 游擊隊在國際網路上建立其「反叛聲音」(Rebel Voice)網站，甚或在加聖地牙哥之加州大學建立分頁網站，以吸引網路同情者之支持。¹¹⁹

(四)市場國家對情報有兩個意涵，第一是「國內」與「國外」已失掉其傳統意義，市場力量並不尊重國家主權，且國家已越難區隔國內與國外。國內與國外界限之模糊，除了會對蒐情工作造成壓力外，亦會使得情報分析者必須注意外交政策議題之更多國內面向，而這部份工作很多是可經由公開來源來進行。第二是情報消費者之擴大，除了國內之經濟部門等官員需要外，因為和平與其它意外事件，使得外國政府也變成情報之消費者。因此，使用資訊以建立未來的聯盟是必要的，用新的方式及制度性安排與私營部門分享情報產品，是必須努力之方向。

(五)在市場國家之下，相關情報議程將會越來越分散，經濟事務與私人團體將受到更大之注意，且在國際商業方面，情報會面對更多之國內與國外之糾結。¹²⁰因此如何將國外事務與國家利益聯結，已是更大的挑戰。而在此過程中，情報的角色是越來越重要。而首要瞭解到是底發生了什麼事，及是否與如何會影響到國家利益。例如國際關心組織性犯罪越來越嚴重，然而相對國際處理之能力卻越來越低，因此毒品走私與國際犯罪已是情報之重大議題。因為執法是基於國家的授權，且是由地緣單位來界定，因此國際機構在解決相關問題上之權威較弱。然而情報可以填平此種既定國際規範與國際執法能力之鴻溝。例如欲公平進行國際經濟競爭，要解決的主要問題之一可能是賄賂的問題，欲公開進行蒐證可能有其困難，因而以秘密為本質之情報作為，就可能發揮作用而能

¹¹⁹Wall Street Journal, January 6, 1997.

¹²⁰例如美國內公司抱怨受到歐洲某軍火公司不公平的競爭待遇，則初步分析是歐洲公司尋求不公平之利益；但第二步之分析，則可能發現該公司原是蘇聯軍火公司之一，藉由商業名業用來擺脫美國限制對伊朗之不當軍售。

國際性之被接受。但是情報的此種角色，也可能模糊了國內與國外之傳統界限。例如1997-1998年之亞洲金融風暴，某種程度上可比擬冷戰時代之政治—軍事危機，挑戰了「國家安全」的定義，要預判這些危機，亦成為情報之重要工作。¹²¹

三、非政府組織與非國家行為者增加

(一) 從1970年代開始，國際舞台上之民族國家已漸為其它行為者所取代，¹²²其中犯罪傾向之非政府組織與非國家行為者，例如跨國犯罪組織，而溫和的非政府組織與非國家行為者，例如國際特赦組織及IBM等跨國企業。因此若僅考量正式合法承認政府之相關作為，可能無法有效解釋所有可能直接與間接威脅國家利益的情事。¹²³致情報要考量的不僅是潛在威脅之不同及數量更多，且是進行威脅之行為者本質已根本發生變化。而此現象之重要性，在於它導致了與冷戰時期根本不同之情報問題。攸關之發展因素係因為團體較之國家政府，更容易有效組織且直接會威脅到主權國家，而現代之資訊系統更是推動此趨勢之重要原因。因要預判這些危機，可能必須瞭解數百萬投資者之下一步如何進行，政府之儲備金是否低於其承諾，政府是否可能升高利率以固守貨幣波動。而在此情況下，情報之秘密特質就可能有利決策者獲得較清楚之答案。為以往廣播與新聞網路組織昂貴且數量有限，致國家政府容易控制大部分之媒體，而目前非政府行為者有其自己能力，而能使用來動員與組織支

¹²¹要預判這些危機，可能必須瞭解數百萬投資者之下一步如何進行，政府之儲備金是否低於其承諾，政府是否可能升高利率以固守貨幣波動。而在此情況下，情報之秘密特質就可能有利決策者獲得較清楚之答案。Gregory F. Treverton, Reshaping National Intelligence for an Age of Information, New York: Cambridge University Press, 2001, PP. 46-56.

¹²²相關論著參閱Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Power and Interdependence, Boston: Little Brown, 1973. Robert O. Keohane, After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984.

¹²³Walter B. Wriston, The Twilight of Sovereignty: How the Information Revolution Is Transforming Our World, New York: Scribners, 1992, Walter Laqueur, "Postmodern Terrorism", Foreign Affairs, September/October 1996, PP. 24-37.

持者。且全球化已造成科學、電腦計算、微型化及電訊之整合與分散革命，使得不論居住於任何地方之更小團體與個人，能更快速與廉價之進行全球互相溝通。對於心存良好意圖之這些人，可以賦予其較之以往更能型塑自己居住之世界與全球經濟之能力，但是對於心存不良意圖之那些人，亦賦予其較之以往更大之威脅力量。¹²⁴

(二) 另由於先進的軍事科技可更廣泛的獲得，使得地區侵略者、第三流軍隊、恐怖組織與宗教狂熱份子獲得不相稱力量。尤其是生化武器對區域軍事平衡之影響，但是直到日本之奧姆真理教(Aum Shinrikyo)發動神經毒氣對東京地鐵之攻擊事件後才引起重視，及瞭解恐怖份子具有生化武器不再是小說中之情節。¹²⁵此外小型輕兵器之擴散，如每分鐘可發射數百發子彈之新型Kalashnikov 自動步槍，亦足以使個別恐怖份子對某些城市設施造成嚴重傷害。而由於攻擊目標之脆弱性，如依賴於相聯結之運輸系統、電訊系統與資料庫，使得情報計劃之研擬更趨複雜。而在因應上之最困難問題，就是不同以往且須正視之立即威脅(instantaneous threat)。冷戰時，威脅需要時間來具體化(materialize)，如雖偵測到蘇聯欲發展新式飛彈，但可能需要4至5年蘇聯才能真正加以操作該型飛彈，加上其內部政策及與相關盟邦關係之互動等變數，可使情報單位有充裕時間去發展與驗證其方法與來源。但是今天，由於團體可快速的組織與改變型態，且可以馬上加以運用破壞之手段，以致於威脅可以一夜之間形成。¹²⁶而引發之思考是情報單位是否僅要監控潛在對手國家？還是應及於所有威脅國家安全之非國家行為者？支援軍事行動為最高優先，抑或應以危害商業利益之商業間諜為

¹²⁴Thomas L. Friedman, "Iraq of Ages", New York Times, February 28, 1998.

¹²⁵Sam Nunn, Congressional Record, October 3, 1996, PP.S12284-S12285.

Edward J. Lacey, "Tackling the Biological Weapons Threat: The Next Proliferation Challenge", Washington Quarterly, Autumn 1994, PP.53-65.

¹²⁶Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, Best Truth: Intelligence in the Information Age, New Haven and London: Yale University Press, 2000, PP.7-12.

重？此均將影響爾後情報圈之組織型態與相關運作。¹²⁷

四、舊威脅之新面貌

(一) 就北韓、伊朗、伊拉克等普遍認知之流氓國家言，其行事特色是與國際規範不同之流氓作為，且是被有決心、有相對凝聚力之領導者所控制，並盼獲得先進危險武器，及不排除使用生、化等巨大毀滅性武器之非對稱性戰略與戰術，例如配合化武發動城市戰等，而使未來的地區戰爭蒙上此種恐懼陰影。¹²⁸此外尚有帶部份流氓特色之強大國家，例如印度之核武計劃，或國家擁有流氓行為之可能性、但或亦不具敵對意識，例如俄國的生物武器計劃。而欲加以有效因應，所使用之工具應不僅限於軍事，更須依賴於政治與經濟手段。且若欲掌握這些國家如何進行非對稱性戰爭，情報的角色必須增強，秘密手段亦同樣重要，而可藉由間諜與公開來源等作為，或「假想敵團體」(red teaming)來加以模擬。且必須經由「神秘」預測之努力並輔之以耐心的「拼圖」作為，以解決可作為情報標示之有關軍事運作與武器採購問題，而此亦須要與盟國進行相關資訊之交流。

(二) 就恐怖主義言，蘇聯之崩解造成軍事機制無法有效管控，因此可能會導致核彈與相關之材料及知識流入恐怖主義者與流氓國家手中。例如1996年，就有涉及將放射性物質運入美國之案例。¹²⁹且長期來原子彈之基本設計已不是秘密，所以對恐怖份子言，困難僅在於射性原

¹²⁷Gregory F. Treverton, Reshaping National Intelligence for an Age of Information, New York:Cambridge University Press,2001,PP.51-54.

¹²⁸美國防部1997年「四年一次國防檢討報告(QDR)。
<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr1997.pdf>

¹²⁹Louis J. Freech, Hearing on International Crime, Statement before the Senate Appropriations Committee Subcommittee on Foreign Operations, March 12, 1996.
<http://fas.org/irp/congress/1996-hr/960312f.htm> Louis J. Freech, Hearing on Russian Organized Crime, Statement before the House Committee on International Relations, April 30, 1996.
<http://fas.org/irp/congress/1996-hr/960430f.htm>

料及工程學上之問題。又製造生物武器之技術並沒有比釀造啤酒更加困難，因此可能成為取代製造原子彈與放射性武器之另一選項。¹³⁰然探究恐怖份子迄今沒有使用生物與核武器進行攻擊，有部份原因是傳統之爆破手段已足夠致命且可造成巨大傷亡，另外亦是相關國家已嚴格加強管制。新的恐怖主義在手段上變化不大，和以往比較上不同的是其動機。以往的恐怖主義都有其特定之政治理由，但是未來的恐怖主義可能更多是反規範的(anomic)，純粹是為了報復，因此其行為超出嚇阻之估算。此外是欲造成大幅度之破壞(disruption)而非巨大毀(destroy)，以持續施以精神壓力。另外，由於工業經濟是更依賴於關鍵性的基礎設施結構，如能源、空中交通控制、銀行與通訊等，且居於此等核心地位的是資訊，¹³¹因此恐怖份子亦會藉由破壞特殊的工作站或節點(nodes)，或間接的進入資訊系統，以中斷這些網路組織之運作。

(三)就跨國組織性犯罪言，關切的部份重點是有多多少類似之犯罪是因為相關國家之經濟轉變，致造成其大幅成長。若其比率高，則意味不可能加以遏止，且會不利全球化之推動。而跨國組織性犯罪中最主要的焦點是毒品走私。因為其問題嚴重，且因為可以使用軍事監偵工具來找出種植地及走私者，並透過相關軍事行動來制止供應者及摧毀毒品實驗室或種植地；也因為此問題為國內所關切，而須斬斷毒品之來源。¹³²目前毒品走私由於經濟整合趨勢，及共產主義國家之分離，而更凸出其威脅性。例如前蘇聯之經濟轉變，當舊的結構崩潰但尚未有新的加以取代，且規範不再具有完全效力致執法亦不彰時，就可能使舊有政權之一

¹³⁰相關論述參考Gideon Rose, "It could happen here: Facing the New Terrorism", *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2, March/April 1999, PP.131-137. Ashton Carter, John Deutch and Philip Zelikow, "Catastrophic Terrorism: Tackling the New Danger" *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 6, November/December 1998, PP. 80-94. Richard A. Falkenrath, Robert D. Newman, and Bradley A. Thayer, *America's Achilles' Heel: Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack*(Cambridge, MA:MIT Press, 1998).

¹³¹相關論述可參考John Arquilla and David Ronfeldt, *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age* (Santa Monica, CA:RAND, 1997).

¹³²Tom Farer ed., *Transnational Crime in the Americas*, New York:Routledge, 1999.

些含情治人員在內的成員，利用其特殊知識與管道，就創造了組織性犯罪賺錢的機會。另外雖然未有證據證明組織性犯罪已走私核武材料，但是這種可能性不能被排除；且這些組織性犯罪集團是否以其財力及資源而可能控制失敗國家之腐敗政權，致勢力更進一步擴大，亦均為必須關切之問題。¹³³

（四）就沒有威脅者的威脅言，這些威脅是來自於漸增效果之非目的性、及敵對企圖之行動，或許也可稱之為「系統性威脅」(systemic threats)。例如那些燃燒亞馬遜雨林、非法移民、傳播全國性流行病或毒品走私者，可能並不是真的要傷害某個國家，而只是想要活下去或是能夠更有錢，因此是他們的私利(self-interest)在趨動。而這些威脅的特色，是慢性、長期而非如戰爭式的急性、短期的威脅；它不是如傳統威脅之必然「零和式」的結果，¹³⁴且處理上常會引發「公共財」(public goods)之問題；¹³⁵這些威脅亦可能無法如戰爭之影響在一兩代後就會消除，而可能是永遠存在的；也不會像傳統安全議題易遭受某一超強國家之單邊途徑的影響；這許多之挑戰是涉及私營部門，也不是單靠政府層面就可加以解決；且其代價既不如因應傳統安全威脅之廉價，也不具有一致解決方法之共同認知。¹³⁶因此對於情報言，必須評估其動機，而有助決策者作出回應。另外，環境議題亦可藉由衛星情報加以追縱，並提供科學家參考；且用於情報之新科技的發展，例如對於色度與組織紋理之高光譜影像能力的偵測，亦有助強化環境惡化之分析。¹³⁷

¹³³Gregory F. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, New York: Cambridge University Press, 2001, PP. 25-56.

¹³⁴例如戰爭之結果，常是一方所失就是另一方所得。但是對抗環境惡化，卻常使所有國家獲利。

¹³⁵例如所有國家因燃燒化學石油燃料，而遭受溫室效應之威脅，但是都希望其它的國家減少化學石油燃料的燃燒。其它的國家越減少，則現有之國家就越有脫離此威脅之誘因，因為不僅可收到減少且有自己消費之好處。而一旦所有的國家都面臨類似的誘因，就會減少對公共財之浪費。

¹³⁶例如對核武死亡威脅之認知大家看法一致，且靠納稅加強國防建設欲加以抵制，但是日常生活並沒有受到影響，此種藉由國防花費買保險是相對便宜的。但是窮人相對富人言，更關切的是移民問題因為會競爭工作機會。

¹³⁷Gregory F. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, New York: Cambridge University Press, 2001, PP. 43-46.