

第肆章 情報與國家安全決策之理論系統

在全球化浪潮下，國家安全所面對之挑戰，除傳統軍事、政治威脅外，更須因應國際恐怖主義、跨國犯罪、走私、販毒、洗錢、人口偷渡、網路駭客等新興安全威脅。隨著現代資訊與通訊科技之發展，資訊流通已無遠弗屆，對於決策者而言，有更多的資訊來源，亦相對意謂其在面對不同決策情境時，特別是戰爭與危機管理時期，需要更精確之情報才能避免誤導，而能在最短時間內作出正確的抉擇。因為任何主要的國家政策工具，例如外交、軍事力量、經濟壓力、宣傳、心理戰、或秘密的政治行動，或是彼等之結合使用等，要能發揮成功效用，主要是依賴於精確分析之情報。也由於決策者需要完整、正確、及時及有做為行動基礎能力之情報，故在執行與擬定國家安全政策當中，尤其要注意情報與決策之良好互動。由於資訊不會自動變成情報，電腦化之科技網路也不會自動將資訊轉為情報，因此需要國家情報單位經由對不同以往之原料（資訊）、工具（人、科技）及產品（情報）之再生產循環，及更佳整合的過程來達成；而良好的情報，雖不必然會導致明智的政策選擇，但是沒有完善的情報，國家政策的決定與行動，將無法有效的回應真實情況以確保國家安全及國家利益，而此種現象在處理危機過程當中特別凸顯。

本章將透過探討情報系統及作業流程、國家安全決策模式、情報與國家安全決策關係、情報與決策失誤之原因、情報在危機決策中之作用，藉由對於解決危機之分析，說明危機管理的情境就是決策，要考量的是如何能獲得完善之決策依據而能順利作出正確之決策，而此政策依據即是來自於解決危機之情報作用的最大發揮；並指出情報在危機決策中可能發生之問題，而應加以避免。

第一節 情報系統及作業流程

一、情報系統

根據政治系統理論大師伊斯頓 (David Easton) 之觀點，他認為系統進行的原因是各種輸入 (Input)，而輸入包括要求 (Demand) 和支持 (Support)。輸入經由系統歷程而轉化為輸出 (Output)，而輸出項目則包括決策 (Decision) 及行動 (Action)。輸出對於輸入的影響所引起的回響便是回饋 (Feedback)，而政治系統與環境間不斷的相互影響，故系統歷程的簡單公式即為：輸入—政治系統—輸出，茲以下圖表示之：¹



圖 2 伊斯頓之政治系統模式

二、情報作業流程

情報資料在取得之後，通常無法立即加以使用，這是因為透過各種管道所獲得的情報資料，經常不論在內容和意義上都是極為凌亂、複雜、矛盾，或是一般人所無法輕易辨識的。因此，整體來說，情報的產

¹Austin Ranney, Governing, Illinois: The Dryden Press, 1975, p7.

生需經過一連串特殊的處理程序，才能將「情報資料」轉換成「情報」，以提供需要情報的決策者或單位使用；而此一情報的產製過程，大致上是呈現一種週而復始的循環，因而被稱之為「情報循環」(Intelligence Cycle)。

一般而言，情報的產製過程，主要可分為以下幾各階段：

(一) 指導與計畫 (direction and planning)：情報指導為導引整個情報活動的方針，此項指導應以任務為中心，依據任務及狀況，策訂情報計畫，為有效執行情報計畫，而實施情報指導。²由於情報的範圍極為廣泛、複雜，因此情報工作在開始進行之前，必須先行確立工作方向與訂定工作計畫，而此則涉及情報機構的指揮與管理的問題；情報機構屬於政府體制中的一部分，故而情報機構在體制上必須接受上級決策者及行政首長的領導與指揮，而情報機構的工作方向及計畫內容，當然也必須配合決策者或政府部門的需求，亦即對情報機構及其工作上的管理，基本上均必須依照國家憲政體制的規定，由負責指揮情報機構的行政首長來決定。惟並非所有的情報工作方向及內容，均由決策者來決定，通常決策者僅會就某些特定或個別的事項，如突發的外交危機或政治事件，要求情報機構提供相關的情報或情勢的分析與研判。因而情報機構本身仍必須依其法定職掌或法律的授權範圍之內，自行決定或規劃大部分的情報工作方向與內容；諸如一般性的基礎情報，或綜合性的情報，以及對某些問題的長期性觀察。簡言之，情報的產生在實際運作上，首先是由情報的使用者，即決策者或政府部門，向情報機構提出各種的情報需求，而後再由專業的情報官員將各方面所需要的情報，彙整為具體的情報需求；同時，再根據需求的輕重緩急，決定處理的先後順序，並分配執行所需的資源。³

²法務部調查局幹部訓練所編印，情報工作，1990年12月，頁15。

³John M. Oseth, Regulating U.S. Intelligence Operation: A Study in Definition of the National Interest, Lexington, Kentucky: The Univ. Press of Kentucky, 1985, p12.

(二) 蒐集 (collection): 情報資料的蒐集，為產生情報的基礎，情報蒐集應依據情報指導與計畫，掌握重點，照顧全般；並應有效動員所有蒐級單位，及運用各種適切之蒐集方法與手段，期能獲得具體、完整、有時效、有價值的情報資料。⁴情報工作在確立方向與計畫之後，即可開始進行情報的蒐集活動，也就是由情報機構運用所有的資源，採取各種可能的方式，如人員或技術裝備，經由公開或秘密的管道去蒐集所需要的相關情報資料，但初步蒐集得來的成果，即所謂的「原始情報」可能以各種的方式呈現，如外國語言、密碼、電腦程式、磁帶、衛星圖片或影像等，而必須經過下一階段的處理程序才能使用。

(三) 處理 (processing): 此一階段在情報的處理過程中較為單純，也較無爭議，即是指將前述所蒐集來的各種原始的情報資料，透過翻譯、解碼或特殊儀器的解析，才能將原始的情報資料加以初步的整理和歸類，之後再交由各種的專業人員進行分析。

(四) 分析與產製 (analysis and production): 情報分析為將情報資料精製為情報必經的過程，此一過程包括三部分，即：資料鑑定、個案分析、綜合分析，此項分析如礦砂冶金的鍊爐，由此鍊爐所出產者始為「金」，否則仍是「礦砂」或「廢料」。⁵由於最出所獲得的情報資料，不論在內容、意義和型態上，可能均非一般人所能了解或辨識，因而必須經過專業的情報分析人員，憑藉其經驗或借助特殊的技術設備，進行解析、整合、研判、評估；有時候還需要與相關的情報進行查證比對，才能產生有意義與有價值的情報。故此一階段可以說是產製情報的最重要階段，任何情報皆必須經過上述的處理程序，才可能使「原始的情報」轉變為「完成的情報」。

(五) 傳送 (dissemination): 情報處理為根據分析結果所做的最後

⁴法務部調查局幹部訓練所編印，情報工作，1990年12月，頁15-16。

⁵同上。

處置，通常依其性質、價值及任務需要，為處理準則。⁶情報完成之後的下一個程序，即是將各種的情報即時送達予需要情報的決策者或政府部門，除了情報的內容必須正確完整之外，時間也是關係情報能否發揮應有功效的重要因素，過時或延遲的情報往往使情報的價值大受影響，甚至可能導致決策錯誤。因此，及時與安全的傳遞情報，也是情報機關極為重要的一項責任；此外，在情報傳遞的過程中，也必須注意保密的問題，以免使情報內容外洩，或是為敵方所截獲，而對國家利益造成極大的傷害。

情報傳送之後，需要情報的決策者或政府部門，可能又繼續提出其它的情報需求，而後又開始再度進行上述情報處理程序，⁷所以情報處理程序是循環的，持續不息的，以任務為中心，而構成一完整的循環程序。

8

三、情報系統特性

就整個情報系統而言，類似於生產流程，當一端輸入原料，另一端便輸出產品，而這些情報產品或即時加以選擇運用，俾供決策之參考，或儲存建立檔案，或檢視差距，並經指導之程序再輸入情報系統。此外，情報的運用或分發，就情報系統而言，即意指為「輸出項」，而「輸入項」則意指來自決策系統或情報官之「情報需求」指示。惟情報產品對決策系統而言，又變成「輸入項」，經過決策之過程，轉換成「決策及行動」，並加以回饋至內、外環境中，而內、外環境即為情報資料的來源，如此循環不已，互為因果關係。有關情報系統特性說明如下：

（一）情報系統將情報的傳遞視為一流動的過程，具有特定的方向及

⁶法務部調查局幹部訓練所編印，情報工作，1990年12月，頁16。

⁷John M. Oseth, Regulating U.S. Intelligence Operation: A Study in Definition of the National Interest, Lexington, Kentucky: The Univ. Press of Kentucky, 1985, p12.

⁸法務部調查局幹部訓練所編印，情報工作，1990年12月，頁16。

目標的傳遞，便於將其納入系統模型來討論。

(二) 情報系統中的作業流程，也是賦予情報意義與價值的過程，情報經過不斷的傳送，在接受者受到身處時空環境及過去經驗侷限的情形下，經過登記、分類、鑑定、分析、綜合、判斷的處理過程，產生特殊意義。

(三) 情報系統中的作業流程是動態的，其流程不僅受內、外環境影響，亦受內在法則約束、支配，隨時都在變遷；情報持續不斷的傳遞，是情報系統存在的必要條件，因而呈現一種週而復始的循環。

(四) 情報系統中之作業流程具有「不可逆性」，同樣的情報資料，由於不同的處理者，可能產生迥異的輸出；而不同的輸出對不同的決策者，也可能產生不同的作用。

(五) 情報資料須經組織化的流程處理，才能發揮實質的效果，以作為決策者之參考。決策系統亦須靠情報提供正確訊息，作為決策之參考調整，俾維持其系統之存在。

(六) 情報系統的主要功能，從戰略層次思考，在於發揮預警機制之功能；而從戰術層次思考，則在於發揮對決策過程之支援功能。

第二節 國家安全決策系統與模式

國家安全政策是根據一國之國家發展目標、安全戰略、安全指標及國家利益所制定，為能順利制定國家安全政策並推動施行，決策過程與決策機制乃備受重視。決策為政策制定的過程，而政策為決策之產物；決策為一種思考運作的過程，而政策則為思考運作的產物。⁹

一、決策系統理論

⁹易君博，政治理論與研究方法，台北：三民書局，1984年9月4版，頁77。

(一) 決策理論 (Decision Theory):

1. 席爾斯曼 (Roger Hilsman): 為決策理論第一波學者, Hilsman 透過研究美國外交與國防決策過程, 從不同的決策單位之互動與競爭過程, 打開傳統的「黑箱」概念。傳統的「黑箱」概念將國家視為唯一決策者, 沒有職位、個人的不同, 完全依照國家利益行事; Hilsman 則認為決策本來就是政治, 是經由不同個人與團體議價的結果, 外交與國防政策亦不例外, 只是受影響的程度大小而已。

2. 艾利森 (Graham T. Allison): 為決策理論第二波學者, 在其所著「決策的本質」(Essence of Decision) 中談及, 從決策目標、決策人員及政策選擇與評估等層面, 探討決策制定的過程。¹⁰ Allison 以古巴飛彈危機為背景, 列出「理性模式」(Rational Model: 國家如同理性的個人, 一定按牌理出牌)、「組織模式」(Organizational Model: 政策是一個組織發揮功能的結果)、「官僚模式」(Bureaucratic Model: 政策是官僚體系討價還價的結果)。

3. 史坦博納 (John D. Steinbruner): 提出自動控制決策理論 (The Cybernetic Theory of Decision)。¹¹

4. 傑尼斯 (Irving Janis): 提出集體思考理論 (Groupthink Theory)。¹²

綜合來說, 決策理論可以分成理性選擇、自動控制、官僚政治與認知和諧等四大類型。簡言之, 人們遇到的決策環境是複雜的、組織是階層化的、目標是單一的、資訊是有限的, 而非想像中的順利、理性與循序漸進的。

¹⁰Graham T. Allison, Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (London: Scott, Foresman and Company, 1971), pp. 245-251.

¹¹John D. Steinbruner, The Cybernetic Theory of Decision: New Dimension of Political Analysis, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1974, p48.

¹²Irving Janis, Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decision and Fiascoes, Boston: Houghton Mifflin, 1972, p126.

（二）系統理論（System Theory）：

政治學大師伊斯頓（David Easton）在 1965 年指出，從系統理論（System Theory）觀察，公共政策的產生，都是來自環境因素的投入（Inputs），並對政治系統（Political System）形成要求（Demands）和支持（Supports），政治系統本身乃有其決定與行動（Decisions and Actions），一個可以被多數人所接受的政策便產出（Outputs）。¹³此一理論目前已運用到社會科學各個領域中。國家安全政策是攸關國家生存發展之重大、特別的公共政策，經由此程序產生，殆無疑義，且應可發揮政策效果。

（三）決策理論與系統理論的結合：

決策為一動態的過程，包括決策者個人、官僚組織與民間壓力團體間的互動與妥協，因此，政治社會環境、決策機制功能，以及決策者領導風格與人格特質，乃成為研究決策運作之重要依據。就國家安全決策而言，亦可視為一套行為系統，決策者在面對內、外在環境的各項威脅與挑戰，形成安全之需求與支持，透過決策體系之運作，產生一系列安全之決策與行動。根據理性決策的理論，國家安全政策應針對相關的客觀情勢，為貫徹國家發展目標，所規劃之國家發展綱領及策略部署。

二、決策模式

良好的國家安全政策與決策品質，有賴於情報提供正確的訊息，情報是決策的基礎，惟有正確的情報，並不能保證決策的成功，因為尚需取決於決策之適當與否？而為求決策成功，亦需對決策模式加以探討，俾能選擇最佳決策模式，做出最有利之決策。一般而言，決策模式可分為以下幾種：

¹³David Easton, A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, N.J., P112.

(一) 完全理性模式 (rational comprehensive model):

又稱為廣博理性模式，此論說為組織行為學者古力克 (Gulick) 俄韋克 (Urwick) 所之持，即決策者能運用完全的理性來計算各種利弊，然後再作決策。¹⁴由於此模式並未將決策者的個人特徵如性格、記憶、經驗、偏好等作為解釋決策行為之變項，故並非一種切合實際的決策模式。

(二) 有限理性模式 (bounded rationality model):

又稱為滿意決策模式，為美國學者賽門 (Herbert A. Simon) 針對完全理性模式所提出之修正，認為人類的理性受到心理、多元價值、組織、成本、情境等限制，決策者因無法獲致大量情報，其所依憑的理性均有其限度，故僅能做出令人滿意或符合期望的決策。¹⁵

(三) 漸進主義模式 (incrementalism model):

林布隆 (Lindholm) 為此論說代表人物，認為決策不過是決策過程中的參與者相互同意收與取 (give and take) 的妥協過程而已；漸進主義具政治上的權宜性，以其容易在充滿衝突的政治場域中達成共識，降低不確定性的風險與成本，不至於淪為「不是全部，就是沒有」(all or nothing) 的零和賽局遊戲。漸進主義亦具實務上的實用性，以決策者欠缺時間、能力與智慧蒐集完整的資訊，僅能以最務實的態度找到稍微改變現狀的便利方案。¹⁶

(四) 規範最佳主義模式 (normative optimalism model):

楚洛 (Dror) 所提出，整合現實主義 (realism) 與理想主義 (idealism)，主張決策者應以追求完全理性為目標，但應承認其限制，使得決策制定能朝著理性化的方向發展。規範最佳主義模式，其運作成功需要具特殊專業知識與倫理涵養之政策技術官僚，因此較易忽視民

¹⁴呂亞力，政治學方法論，台北：三民書局，1983年9月2版，頁272至273。

¹⁵丘昌泰，公共政策：基礎篇，台北：巨流圖書公司，2000年10月1版，頁257至258。

¹⁶同上，頁259至261。

意。¹⁷

(五) 官僚議價模式 (bureaucratic bargaining model) :

為艾利森 (Graham Allison) 研究美國政府在 1962 年古巴飛彈危機之決策模式所發展出來，即透過各類官僚之間的談判、溝通、議價，以謀求觀點的折衷與利益的調和，進而構成決策之本質。¹⁸

綜上所述，若從情報與決策關係之探討，適用於國家安全決策之模式，應屬有限理性模式、漸進主義模式及官僚議價模式，此三種模式較切合實際運作之狀況。完全理性模式只是理性決策的一種假定模式，屬形式理論，非真實世界中個人實際決策方式；規範最佳主義模式過度依賴技術官僚，忽視民意，顯不符民主時代潮流。

三、國家安全決策程序及其運作

國家安全決策為國家安全政策制訂的過程，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，並應為加強國家安全做必要之協調配合，其特質是不同於一般性國家發展政策，並與國家安全政策有直接影響關係。在民主國家，總統依憲法規定負責國家政策，含對外和國家安全的確定、行動方案的策動，並在法律和國會所提供資源的範圍內，予以執行政策。¹⁹

(一) 國家安全決策程序：

依據系統決策模式的結構，政策為政治系統因應社會成員需求與支持所作成的決策，故國家安全決策程序大致可分為下列三個階段：

1. 國家安全政策的形成階段：國家安全政策必須依據既定的國家戰略目標來規劃；而國家戰略目標則須以國家利益和國家目標為依歸，如

¹⁷同上，頁 263 至 266。

¹⁸呂亞力，政治學方法論，台北：三民書局，1983 年 9 月 2 版，頁 267。

¹⁹孔令晟，大戰略通，台北：好聯出版社，1995 年 10 月，頁 374。

此方能有利於國家發展與人民福祉。國家利益可分為長期追求的無形價值目標（如自由民主、生存發展、經濟繁榮）與有形的價值目標（如領土的安全、政府體制的維護、主權的獨立與資源的維護等）；而短期的國家利益則有因內、外環境變遷而調整的經貿利益與外交關係的維護等，其影響的來源有國際環境中的威脅、同盟國、國際組織、國際經濟與科技的發展，以及來自國內環境的戰略文化（對戰爭的認知與研究素養、風氣）政治經濟系統與意識形態等。

2. 國家安全體系內的運作階段：包括行政官僚（含國家元首、國家安全機構和一般行政機構）與立法機關。前者任務在提供政策目標與方案的規劃設計、法令規章及預算需求的編列等；後者任務則是透過法律與預算審查，授予行政官僚體系再執行政策時所需的權威。在制定政策的階段，來自體系外的影響，如外交環境諸元素、政黨、利益團體與媒體等，經常與體系內的運作同步互動。

3. 國家安全政策的產出階段：經由國家安全體系運作所產出的政策，最主要有三類，即經濟、軍事與外交政策。經濟方面包括如何應付貿易、金融、貨幣、能源、糧食、科技發展等威脅的政策；外交方面如聯盟政策、威脅談判及如何應付國際性的經貿、能源危機、恐怖主義活動等；軍事方面如軍事戰略、建軍備戰的計畫與策略及如何應付區域性的軍事衝突與危機等。另外，情報安全工作則橫跨各領域，居國家安全政策中關鍵性的地位，各國情報機構首腦在國家安全決策與執行過程，都是相當重要的幕後推動者。上述各項政策一經決定，便交由各及行政機構負責執行與評估，其結果與影響則再度反饋，成為政策制定的投入因素。

（二）國家安全決策過程應思考的問題：

有關國家安全決策制定過程的研究，其探討重點在妨害國家安全政策制定的非理性與行為因素。從理性決策模式的觀點來看，國家安全決策過程所應思考的問題如下：

1. 國家利益：政策是否符合國家所追求的基本價值與目標，並使國家利益達到極大化？

2. 情境資訊：是否能充分蒐集、適時掌握內、外環境的情報資訊？

3. 問題認定：是否能透過系統分析，正確、客觀的釐清問題核心？此一問題對於國家安全的影響程度，是否經過精確的比較分析？

4. 政策目標：是否能針對問題核心確立決策方向與目標？領導階層應試著思考是否能掌握正確的第一步？

5. 政策規劃：是否能透過資訊系統蒐集、利用、控制政策相關資訊，使得政策規劃更為周密、安全與具體可行？是否能研判未來情勢發展而擬訂預備替代方案？

6. 政策合法化：是否透過政策合法化的程序，獲得政策本身所應具有的權威，包括政策制定時是否爭取到人民、輿論、決策領袖、立法機關的政治支持？

7. 政策執行：政策執行所需的資源包括經費、人員（含各及行政部門）、資訊、權威與政策目標之間是否能妥適的搭配？執行過程是否依法行政？

8. 政策評估：是否能持續針對政策執行的過程、效率及其影響，進行系統性的分析評估？

9. 政策終結：是否能根據政策評估的結果，適時終結不良的政策或變更政策，以應付新問題，使有限的資源能作最佳運用。

第三節 情報與決策失誤的因素

決策失誤的因素有二，一是情報作業失誤；另一是決策本身之失誤。錯誤的情報固然不可能作出成功的決策，而正確的情報也不能保證決策必然成功，此乃因決策者及其組織本身亦潛存著決策失敗的因子，茲分別敘述如下：

一、情報失誤的因素

(一) 認知的錯誤 (misperception): 此種現象常發生在情報分析的過程中, 由於分析者主觀的態度、價值觀、信念或錯誤的期望, 導致對事實的曲解。分析者常潛意識 (即「儲存的記憶」) 排斥那些不合於他的價值觀、信念或期望的資料, 換言之, 分析者在從事情報分析工作時, 會因心理上的矇蔽而造成認知上的錯誤, 而心理因素也是情報活動中最複雜而難解之部分。²⁰從戰爭歷史經驗教訓顯示, 情報失誤的主因, 均由於認知的錯誤²¹, 而認知錯誤的原因, 可概分為下列幾項:

1. 主觀成見: 人與人之間的意思傳達, 不論與語言或文字, 均須透過「儲存的記憶」。在此一過程中, 由於受到過去經驗、記憶、印象及傳統文化與道德觀的影響而產生偏見, 進而影響到對認知事物及現象的真實性, 造成情報內容的失誤。

2. 記憶欠佳: 一位理性而冷靜的人, 雖能將主觀上的成見減至最低的限度, 但有時候因為記憶力欠佳, 也很難毫無遺漏、巨細靡遺的記述事實的全般真象。因此, 由於記憶漏失, 常會發生所蒐集之情報內容發生不正確記述的現象。

3. 誤信傳聞: 由道聽塗說而獲得的情報資料, 往往因缺乏追詢查證, 以致經常失真、失實。而「觀察不固不密、概括過於輕率、誤以偶然為經常、誤以片面為全部」均可使情報內容的正確性發生錯失。

4. 知識不足: 由於個人能力有限, 不可能具備所有知識, 在資訊爆炸的現代環境, 面對多元化的情報資料, 往往因知識不足、瞭解不夠, 而無法對情報資料作出正確的研判、分析, 因而產出錯誤的情報。故對所見所聞的事物, 是否有相當知識? 能否理解? 實攸關情報內容之正確

²⁰鈕先鍾著, 「什麼是情報?」, 尖端科技, 第 27 期, 1986 年 11 月, 頁 87。

²¹鈕先鍾著, 戰略思想與歷史教訓, 台北: 軍事譯粹社印行, 1979 年 7 月, 頁 117。

與否。

(二) 作業上的困難：情報資料之處理作業上，在先天上就有種種困難，情報資料在傳送過程中會受到認知的錯誤與虛擬情境的干擾，由於吾人事前常無法篩選無關及錯誤之資料，僅能在事後檢討時明確指出無關及錯誤之資料，錯誤的情報便因此產生。²²

(三) 文化上的困難：文化的範疇，包括傳統思想、歷史、民族特性、語言文字、道德觀念、意識形態、宗教信仰、生活方式及價值觀等。民族與民族之間，常有其傳統的集體認知，作為民族一分子，很難擺脫此種民族好惡的影響。

(四) 組織上的困難：

1. 團體盲思 (groupthink)：根據詹尼氏 (Irving L. Janis) 的說法，團體盲思是指某一個團體因為具有高凝聚力，且非常強調團結一致的重要性，因此在討論問題時，會壓抑個人獨立思考及判斷的能力，迫使個人放棄批判及提出不同意見的機會，最後導致團體產生錯誤或不當的決策。情報人員受情報機關傳統文化、教育訓練、工作紀律等影響，最容易出現團體盲思，昧於客觀事實，妨礙情報之正確研判。

2. 來自上級觀念之影響：決策者若凌駕專業，將個人之意識形態與價值觀加諸於在其掌控下情報機構，則情報人員為求生存，便會僅提供迎合決策者意向之情報，決策者在無法獲取反映全般狀況之真實情報下，勢必作出偏差之決策。

3. 本位主義之影響：各國情報機構之通病為職掌重複，以致事權混淆不清，協調工作困難，加上本位主義，造成情報研析僅反映各機關間不同之價值、見解等之參考，因而經常出現歧見。李德·哈特 (B. H. Liddle Hart) 曾批評情報人員是被自己的職業利益和感情所矇蔽，²³即指出情報機構本位主義問題之嚴重性。

²²張式琦著，國家情報，台北：中華戰略學會大陸研究會編印，1983年6月，頁52。

²³鈕先鍾譯，B. H. Liddle Hart 著，殷鑒不遠，台北：史政編譯局譯印，1973年3月，頁2。

4. 既定政策之影響：政策制定後，通常會導引各部門之作為，是全力追隨既定之政策，以期為決策者所接受，情報機構亦然，因此在既定政策影響下，情報工作較難有突破性之作為。情報機構視維持現狀為其切身利益，因而極力反對根據新的或極為不同之情報判斷，作政策之急遽更張。²⁴

5. 壓力因素：由於各情報機構經常在嚴重的時間壓力下從事情報研判，結果飲用片面資料，難作全面的觀察。另外，組織的層次、專業化及保密要求，實施「分類隔離」措施；加上內部之協調、溝通不盡理想，均可能造成資料之阻塞或歪曲資料之情事。²⁵

二、決策失誤之原因：

傳統社會科學理論認為決策是一種理性的過程，這種典範假設決策者會以相對明確及誠實的態度來處理資訊，以尋求最佳的政策方案。惟最近幾十年來，被發展出來的各種決策模式與方法，已經使我們瞭解到決策過程的複雜性及可以影響決策之人、政治、制度與文化等考量的多樣性。因此，沒有單一的模式或方法可以對決策提供滿意的解釋，所以每一個模式或方法，僅提供他自己本身特別的觀點，而且其是否有用，仍取決於研究者的分析方式或重點及所包含之決策的本質。從心理學觀點來探討決策失誤之原因，由於人類認知能力的極限，造成其對問題的陳述與訊息的處理過程均過於簡化，而導致決策的偏差。²⁶有關決策失誤之原因，約計有下列各端：

（一）有限理性決策模式之限制：完全理性決策模式僅是一種假定的

²⁴張式琦著，國家情報，台北：中華戰略學會大陸研究會編印，1983年6月，頁136。

²⁵同上，頁81。

²⁶Richard Ned Lebow, Between Peace and War: Cognitive Closure and Crisis Politics, The John Hopkins University Press, 1981, Ch5. pp.55-56.

模式，非真實世界中個人實際決策的方式，因為人實際上只具有有限理性（bounded rationality）。派翠克·摩根（Patrick M. Morgan）認為，當決策者要作任何決策時，應注意到有限理性決策有以下 11 種限制的因素：²⁷

1. 人類體能的限制。
2. 體能限制、時間壓力等對思考分析的限制。
3. 個人或團體都會受限於情緒刺激或其他心理壓力。
4. 個人的價值與目標對理性行動的干擾。
5. 各方理性目標的不一。
6. 有關決策的情報永遠是不足的。
7. 僥倖與意外總是存在，而其考量不易。
8. 各種後果的精確分析是超乎人算的。
9. 政策的一貫與相互關聯性往往限制了適時該有的反應。
10. 執行上的偏差。
11. 不按牌理出牌的大有人在。

以上 11 種限制均可造成決策錯誤之因素，摩根這些提示意在提醒決策者作決策時應更加謹慎。事實上，當決策者真正面對這些限制時所能做的補救措施，也是極其有限的。

（二）壓力下之心理因素：人在壓力和焦急的情況下，不能完全依照理性的原則去行動，人在壓力下容易疲勞，並較容易出現情緒化、憑直覺及不理性的反應；同時人在危機的恐懼下，決策能力也會明顯的下降，並且會有誇大危機中所爭執事務重要性的傾向。²⁸由此可知，決策者對一定事實基礎的情報，會因壓力下的心理因素而造成曲解，在心理環境和操作環境的不一致情形下，造成決策的失誤。

²⁷Patrick M. Morgan, A Conceptual Analysis, Brevly Hills : SAGE Publications, 1982, pp. 104-105.

²⁸Karl W. Deutsch, Crisis Decision Making: The Information Approach, in Managing International, ed. Daniel Frei, Brevly Hills : SAGE Publications, 1982, pp. 16-17, p25.

(三) 壓力下之事實簡化效果：心理學家認為人在困難與受脅迫的情況下，會傾向於保持認知的一致，變得不能忍受複雜性。史默克(Richard Smoke)在研究危機處理過程中發現，決策者所認定的機會與選擇，消失得比真實世界中快，他稱這種現象為「期望的窄化」(narrowing expectations)，主因是人本能地在心理上有尋求認知一貫(cognitive consistency)的需要。此外，還有明顯疏忽重點的現象，這種現象稱之為緊張壓力下的事實簡化效果，最常發生在決策者面臨國際危機時；事實簡化的現象在一連串升高的壓力中會加倍作用，使得決策者政策選擇減少，造成決策嚴重的失誤。²⁹

(四) 陷入集體思考的窠臼：在團體意識的籠罩之下，表面上整個團隊的服從性很高，但在決策上它除了阻礙決策單位獲得多元的觀點與廣泛的方案之外，由於成員內心的自我壓抑，也使得決策的過程蒙上高估自己而低估敵人的色彩，因而造成高度的冒險成本。³⁰

(五) 決策者錯誤認知：國際政治學者傑維斯(Robert Jervis)曾列舉了許多決策者所容易犯的錯誤認知及其形成原因，茲舉其要者略述如下：

1. 決策者強烈的主觀意識：強烈的主觀意識會使決策者只認知他心中所期盼的；當決策者對自己所持有的理論信心程度愈高，情報的模糊程度愈大，原有理論對決策者在解釋情報的影響力愈大。

2. 決策者的企圖心：企圖心會影響決策者對相關問題與事件的認知，若決策者已決定追尋某一政策路線，他就會特別注意一些徵兆，而有意或無意的忽視與此相反的徵兆。

3. 決策者個人好惡：個人好惡會使決策者對所偏好的行動，認知是善意的、和平的；對所厭惡的行動，認知是惡意的、挑釁的。

²⁹Richard Smoke, *War: Controlling Escalation*, Cambridge: Harvard University Press, 1977, pp. 284-286.

³⁰Irving Janis, *Victim of Group Think*, Boston: Houghton Miffling Co. 1972, pp. 1-32.

4. 決策者優柔寡斷：優柔寡斷會使決策者容易受到其他人態度和觀念的影響，而他人又往往傾向於認同社會中的主流觀念，在缺乏與眾不同的觀點參考下，決策者便會降低獨立思考、求證、判斷能力。

第四節 全球化下情報與國家安全決策

經由本文第三章對情報之角色與作用的論述，可以瞭解情報之本質是與國家安全政策之制定息息相關的。在國家安全政策制定與決策產出之過程中，情報扮演了關鍵性的角色。隨著「全球化」之發展，國際安全環境之變動，依常態之國家管理模式以因應新安全威脅是不夠的，最主要的還要加入「非常態變數」之考量，而此就涉及了國家安全決策與情報之互動作為，及如何以正確的情報作出最佳決策的問題。

一、情報在國家安全決策中之作用

情報為決策之鑰，情報存在的唯一理由就是用來支持決策者，情報之作用凸顯了情報的角色是作為決策者之工具。從組織建立角度言，情報對於決策之主要作用如下：

（一）安全威脅預警：從戰略層次思考，情報之作用在於發揮預警機制之功能，因此情報的最主要目標，是掌握可能威脅國家生存之威脅、力量、事件及發展。

（二）提供專家諮詢：在資訊爆炸時代，決策者對於所有事情及議題不可能完全瞭解，因此必須尋求其它的專家提供諮詢，而有關國家安全議題，主要專家還是在情報圈內，且情報機構之人員相較於其他部門，具較高之忠誠度與專業性。

(三) 支持政策過程：政策決策者，經常需要情報作為決策參考依據，惟情報與政策間應維持嚴格的界限，政府是由決策者來經營，而情報は支援的角色，在與決策者互動中，期盼維持一定客觀，且不要陷入鼓吹、選擇某些特定政策，否則就是威脅到所提出分析之客觀性，而形成所謂「政治化的情報」(politicized intelligence)。

(四) 確保資訊秘密：情報之所以獨特，是因為秘密。別的國家不會讓我們知道一些重要的資訊，而我們也希望用一些方法，對於某些重要資訊，應經由情報作為，保持秘密而避免敵人取得，以維護國家安全。

二、情報與危機管理

在危機管理過程中，情報應能發揮三個主要作用，分別是：1. 指標與預警情報；2. 危機情勢發展時之事件與環境的回饋通路；3. 找出與提醒決策者危機中可能之機會。³¹因此，決策者之危機管理包括了運用情報以達成對危機的預防和控制，並有五個次級系統或機制，分別是：1. 政治控制及諮商系統；2. 武裝部隊指管系統；3. 情報及預警/偵察系統；4. 與對手之溝通管道；5. 危機行動計畫過程。³²由於危機經常是非預期的，致常會發生需求脈絡中的特定情報常是相對的缺乏，故最佳之危機管理就是危機避免，而要使用早期預警機制，並透過情報分析，以決定什麼時候採取避免行動。決策者亦要熟悉由情報提供之各種危機指標，而能在不同之緊張期間，可正確加以解讀及因應。

³¹汪毓璋，資訊時代之情報在危機決策中之作用與面臨之問題，中央警察大學公共安全學系九十一年學術研討會論文集，桃園：中央警察大學，2002年5月31日，頁14。

³²同上。

(一) 危機發生時，最理想之狀態要求是首長可以獲得與危機有關的任何知識，且盼能精確、及時可以送達、與可以作為採行行動之基礎。故危機處理的首要工作，就是運用所建構之情報及預警 / 偵察系統。如此，才可提出戰略預警，向軍隊發出警告，及發展出危機行動處理的方向。³³

(二) 在危機時期，所建構之情報預警系統可發揮四項情報作用，分別是：1. 危機前相關資訊之掌握、分析、及研判；2. 即將到來攻擊、激烈不利發展情勢之進一步預警；3. 瞭解戰爭危機是否有機會可透過外交政策來加以解決；4. 傳統情報支援危機後之危機政策與行為的評估，而能完善國家安全決策系統之政策作為。³⁴

(三) 在危機時候，重要情報能力的增強是評估對手國企圖及軍事行動，以提供早期戰略預警及準備情勢逆轉之最重要手段。國家情報單位在危機處理中，有三方面資源可影響危機處理，而凸顯其角色與作用之重要性：1. 透過秘密行動，電訊情報活動，及對外國資訊蒐集和聯絡活動，可以主導關於對手國之情報蒐集與分析；2. 擁有確保國家安全的情報統一指揮、協調之權，而能夠有利掌握、判讀敵人可能破壞之途徑，且能事先防堵及事發時全盤操控危機之解決；3. 藉由與其它情報組織所進行之合作，基於互惠原則，迅速取得相關參證資料，而能輔助相關研判。³⁵

(四) 情報分析者在處理危機之決策過程中，可以扮演預警者、質疑者及追蹤者之角色，並有發展 (development)、追蹤 (tracking) 及情節擴散 (scenario diffusion) 三階段之分析模式，來加以運用，即：

³³汪毓璋，資訊時代之情報在危機決策中之作用與面臨之問題，中央警察大學公共安全學系九十一年學術研討會論文集，桃園：中央警察大學，2002年5月31日，頁15。

³⁴同上。

³⁵同上，頁15-16。

1. 以預警方式提醒可能危機；2. 以預測的方式來掌握危機；3. 專家持續投入而避免導誤。³⁶

三、情報在危機決策中面臨之問題

在危機處理之情報過程中，情報與決策互動可能之問題可以從需求、蒐情、分析、決策者行為、認知等幾個面向來加以瞭解：

（一）需求：情報機構應提供決策者作危機決策所需之情報，要有優先的需求議題作為指導，如此蒐集的情報才可能有用，但情報機構亦須瞭解，不能完全忽略其它可能非優先需求議題的情報，因為不久該等議題亦可能隨著危機而爆發，而需提供意見，故決策者與情報機構對需求之不同途徑，會影響危機時之決策品質。

（二）蒐情：由於主、客觀條件的限制，致影響蒐情範圍與深度，情報機構礙於經費，且也瞭解不可能蒐集所有的事項，而會在常態基礎上，對蒐情之項目作出取捨之決定，但危機決策卻常是非常態，致有不足現象產生，因而影響決策者在危機情境下作出正確決策。

（三）分析：決策者盼在危機時，有能使其作出比較完整決策之資訊，惟對決策者言，若希望情報能協助決策，則分析之不確定性與模糊就沒有幫助；另在跨部門互動之政策過程中，由於本位主義，使得情報分析出現不同見解，決策者可能因此以忽視、不同意甚至駁斥情報所提供之分析，結果將造成決策者對情報之誤解，而影響危機發生時對情報之信賴。

³⁶汪毓璋，資訊時代之情報在危機決策中之作用與面臨之問題，中央警察大學公共安全學系九十一年學術研討會論文集，桃園：中央警察大學，2002年5月31日，頁16。

(四) 決策者行為：並非每一個決策者均是以同樣的方式來對待情報，在面對危機時所產生的各種資訊，最好的決策者會想要瞭解他們不瞭解的事，且會採取步驟進行更多的學習，但有些決策者卻不會如此。決策者對於不好消息之極端反應，可能會以阻斷情報對決策者之訊息通路，或是刻意排除情報官員參與重要會議，而影響情報對決策之支援作用，如此亦將會對危機處理造成困難。

(五) 認知：情報是依賴於政策而凸顯其存在之合理性，但既使沒有情報的支持，政策依然存在；此時，情報在危機決策中的重要性，將取決於決策者對情報的認知。又政黨政治也可能影響政策與情報關係，國家新領導人上台，會挑選信任者擔任情報首長，然而專業特性與標榜客觀之情報機構，不應該是政黨選舉之犧牲者。

