

第五章 全球化下我國國家安全機制

我國國家安全會議、國家安全局雖於民國 82 完成法制化，明確兩單位之角色與功能，惟相關部門是否到位？體制運作是否正常，則關係到國家安全決策機制整體功能之發揮。本章將探討全球化下我國國家戰略與國家安全目標、國家安全所面臨之威脅因素，進而探討全球化下我國國家安全機制面臨之挑戰，最後則比較我國與美國、中共之國家安全機制優、缺點，俾作為策進我國國家安全機制之參考。

第一節 全球化下我國國家戰略與國家安全目標

根據我國九十一年國防報告書所示，我國國家安全戰略體系係由國家利益、國家目標及國家安全政策所組，其架構如下圖：

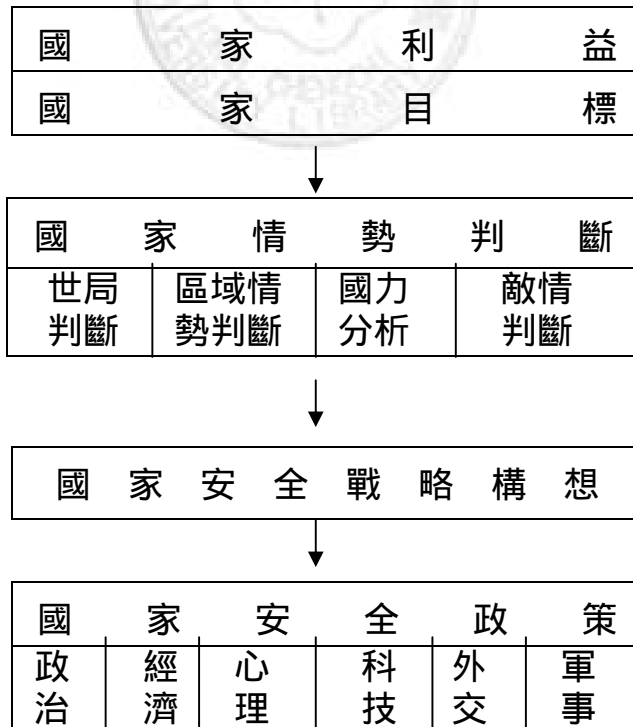


圖 3 我國國家安全戰略體系架構圖

一、我國國家戰略體系分析

「國家利益」是一個國家最重要的需求，為國家目標與大戰略的基礎。我國國家安全戰略，具體而言是為維護下列國家利益：¹

- (一) 確保國家生存與發展。
- (二) 維護百姓安全與福祉。

「國家目標」是一個國家所欲獲致的特定目標，可區分為永久性與階段性的目標，必以促進、支持或捍衛其國家利益為依歸。中華民國憲法第一條：「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國。」說明了建立民有、民治、民享、以民為本之現代化國家，為我中華民國永久性的國家目標。但因國家處於分治現狀下，基於現階段國家利益，則必須確定階段性（特定）國家目標，以為國家發展依循之方向。我國現階段國家目標為：²

- (一) 確保國家主權的獨立與完整。
- (二) 維持兩岸關係穩定，促進亞太地區的和平與安定。
- (三) 維持經濟繁榮與成長，確保國家的持續生存與發展。
- (四) 深耕台灣、佈局競逐全球。

二、台灣的新安全戰略

- (一) 擴大安全的概念：

面對愈來愈快速的全球化與資訊劃時代，21 世紀戰爭的定義與性質已全然改變。國家安全不只是軍事防衛，還包括國家認同、資源分配、資訊優勢、經濟領先、金融流通、科技專利等。國家安全所受到的威脅，比過去更為多元，其影響的擴散及層次更加快速且複雜。因此，台灣再

¹引自中華民國九十一年國防報告書，頁75-76。

²同上。

定位新的國家安全戰略及體系時，必須針對潛在的、可能造成骨牌效應的、迫切且明顯的危機項目，從國際安全的戰略角度，進行預防性防禦（Preventive Defense）。面對新時代的攻防完全不同於傳統戰爭，我們必須擺脫傳統的戰略思維，改變軍事整備的觀念，將經濟、科技的安全因素納入考量，並且強化心防及新的防禦觀念。尤其是面對中國可能採取的點穴戰、癱瘓式心理作戰及超限戰等各種新形式的攻擊，更應及早防備，研擬其可能之途徑及因應方法，全面提高警覺。

（二）確立「為誰而戰」的心理建設：

維護台灣的國家安全，首先要確認的是國家認同，亦即認清並且確認「為誰而戰」。隨著兩岸關係的演變，台灣內部，無論是軍心士氣或民心輿論，充斥著敵我不清、似是而非的觀念，衝擊著國家安全的根本基礎，打擊民心士氣，這些謬誤都必須予以匡正。作為主權在民的國家，台灣的國家安全是為自由台灣而戰，為台灣兩千三百萬人民的自由生存而戰，為抵禦軍事侵略而戰，目標清楚明白。國家認同與國家定位的模糊，是台灣最大的隱憂，政治、軍事、文化、教育和大眾傳播各部門，都應實際強化精神武裝，提振軍民士氣。

（三）加強心防慎防滲透：

面對中國在軍事、政治、經濟上的種種威脅，台灣內部的心防極為缺乏，不但對中國對台動武的防備十分鬆懈，對中國以經濟為誘餌蠶食台灣，也毫無警覺。中國對台灣「以商逼官，以商圍政」的種種作為，已嚴重衝擊台灣整體國家安全的防衛；中國對台灣所進行的各種統戰策略，從各個層面、向各種不同身分的人士著手，已對台灣造成相當程度的威脅。兩岸關係詭譎多變，台灣內部長期陷入政黨惡鬥、內耗，對國家認同缺乏共識，也因此給予中國可趁之機。因此，必須強化反情報作為，建立國人心防，慎防中國滲透、分化，始能因應中國心理戰的威脅與挑戰。

（四）發展具嚇阻性的攻擊力量：

要確保台灣的國家安全，就必需將獨立自主的國家防禦戰略和國際軍事合作相結合。台灣是主權獨立的國家，又直接面對中國軍事威脅，必須有獨立自主的國家防禦戰略，以保持台海軍事力量的動態均衡，阻止敵人發動侵略，並在其來犯前克敵制勝。另一方面，中國擁有大量的毀滅性武器，飛彈不僅對準台灣，威脅亞太地區美國及其盟國的軍事穩定，長程飛彈甚至直接威脅美國本土。制止這個歷史上最後共產霸權的軍事擴張，不是台灣一個國家的事，因此台灣的國家防禦戰略必須聯同世界和亞太地區自由國家，進行密切的軍事合作。發展具有嚇阻性的國防力量，不能只主張戰術性的防禦，必須同時具備攻擊性的力量，這是近代國家安全的重要觀念。對台灣來說，長期的防禦成本太高，應發展主動攻擊的力量，也就是台灣應發展臨界性、關鍵性的武力，在遭受攻擊時，有決定性的還擊能力，能予敵人致命一擊。

（五）走出傳統思維、加強高科技戰備及人才的投入：

在國內軍事戰略部署上，應加強高科技之戰備，走出傳統大陸軍思維。未來戰爭的型態改變，智慧型戰爭的發展，使得軍事學術研究的重要性大為提升，軍事高科技化勢必需要更多的高級人才投入。在軍事人才培養上，目前國內各軍種仍缺乏系統整合，亦無橫向的交流，軍官養成教育有待加強，此對未來總體戰力的發揮將形成隱憂；在國防決策方面，各軍種各自為政，宜加強橫向整合，揚棄本位主義。另外，文人領軍，軍、文共治；國防決策透明化；加強軍隊與民間社會的互動合作；積極培養軍中國際事務人才；進行與各國的軍事交流及合作；加強對中國解放軍的研究等，都是必須努力的方向。

三、我國現階段國家安全目標

現階段我國國家安全戰略構想，以確保國家安全與永續發展為目的，綜合運用政治、經濟、外交、軍事、心理與科技等手段，並透過追

求自由、民主、人權、均富的方式，發揮整體國力，維護國家利益。依據國防法第一章第三條：「中華民國之國防，為全民國防，包括國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」另第二章第十條：「行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務。」及第十一條：「國防部主管全國國防事務，本於國防之需要，提出國防政策之建議，並制定軍事戰略。」基於上述條文規定，國防部曾針對達成國家安全目標諸政策，提出建議概述如下：

（一）建構穩健兩岸政策，促進兩岸良性互動：

擱置爭議，擴大合作，促進交流，增進互信，確保安定。秉持「善意和解、積極合作、永久和平」原則，營造兩岸良性互動氣氛，以持續推動兩岸關係正常化；在既有基礎上，持續溝通交流，共謀處理雙方歧見，以建立雙方互信，尋求永久和平。

（二）積極落實全民外交，拓展國際生存空間：

我國地位國際化，為保障國家安全的重要一環。以「全民外交」與「多元外交」為戰略主軸，推展「民主外交」與「人權外交」，以鞏固邦誼並提升與無邦交國家的實質關係；透過經貿自由化、國際化，積極參與國際組織，擴大回饋國際社會，善盡國際義務。

（三）發展經濟健全體質，深根台灣全球布局：

協助產業突破困境，創新發展知識經濟，改善經濟體質。擴大基礎建設，促進法令鬆綁，整頓金融體質，改善投資環境。建立國土保護系統，深化環境保護教育，兼顧環保與發展。基於「台灣優先、全球布局」原則，落實積極開放、有效管理政策，持續推動兩岸經貿互動。

（四）擴大民眾參與國防，凝聚全民國防共識：

喚起「國防安全人人有責，國防建設人人有責」的認知，形成「全民關注、全民支持、全民參與」的生存共識；並以心理建設為動力，強化憂患意識，凝聚生命共同體意志，發揮萬眾一心、眾志成城的堅強力

量。

(五) 科技研發強化投資，技術領先創造優勢：

1.訂定「國家科學發展計畫」，規劃發展國家型科技，全面推動整體科技發展。

2.成立跨部會科技學術合作，共同推展前瞻性國防科技研究。

3.推動重點尖端科學研究，積極引進高科技工業，落實研發創新。

4.致力發展太空科技，積極研發民間及國防科技重點尖端科技，創造科技優勢，提升國家整體國力。

(六) 國防自主科技建軍，全民國防保障安全：

1.運用有限國防資源，整體規劃國防科技發展目標，深化自立自主國防科技研製能力，建立有效嚇阻、防衛固守的高科技國防武力。

2.完善動員制度，堅實民防體系，鞏固全民心防，建立全民國防，發揮無形戰力；寓兵於民，貫徹平戰結合，厚植國防實力，遏阻戰爭發生。

(七) 深化民主保障人權，廉能政府制度領先：

遵循憲政體制，建立國家共識，確保民主發展。健全社會安全體系，落實人權教育，保障基本人權。肅貪防弊，建立廉能、效能、有遠見、有活力、有高度彈性和應變力的政府，積極推展國家建設，厚植整體國力。以追求民主、自由、人權理想的經驗，強化與世界愛好民主和平國家之交往，並促進對周邊國家或地區民主發展之示範作用。

台灣的國家安全戰略，我們要先擴大國家安全的概念，建立涵蓋軍事、外交、經濟、科技、政治、文化、教育、大眾傳播等多領域、全方位的全民國防觀念。中共雖仗勢日益強大強的國防武力，惟卻實施違反民主潮流的共產極權制度；台灣的優勢，是自由民主，且台灣成功的高科技產業，亦在世界經濟中佔有舉足輕重的地位，形成既深又廣的依存關係。捍衛民主自由的生活制度，台灣人民別無選擇，提高全民的自覺

與警覺，建立台灣人民的主體意識，掌握資訊科技能力的優勢，建構台灣的國家安全網絡，就是台灣在新世紀裡國家安全的最後屏障。綜觀我國當前國情，在中共不放棄武力犯台的威脅下，如何建構國家永續生存與發展的國家安全戰略，以應付各種立即與潛在的威脅，並形成國家未來發展的共識與前景指導原則，實為確保國家生存與發展之首要條件。

四、我國國家安全情勢評估

面對國際情勢快速變遷所帶來的挑戰與契機，各個國家皆須採取心思維、新作法，始能妥善確保國家的生存與發展。中華民國在與世界各國同步邁入全球化的時代，除內部主體意識抬頭及民主深化等國內政治因素的牽引外；外部因素對我產生的制約，如國際生存空間壓縮、大陸市場磁吸效應、中共武力威脅等，更對國家安全與發展造成影響。鑑於我國未來數年面臨日益嚴峻之威脅與挑戰，國家安全情勢評估更有其必要性。根據 2004 年中華歐亞基金會發表之「四年期國家安全情勢評估」，³該評估以「全球」、「區域」及「國家」三個層次為縱軸，針對我國未來四年可能面臨之外交、國防、兩岸及經貿等四大領域諸般情勢，提出評估如下：

（一）外交：

1. 一超多強之國際權力格局，有利美國實現對我安全承諾；經貿及非傳統安全組織發展之「規則導向」，通過談判和協定的方式解決議題，有利我方之參與

2. 多邊安全機制可能成為區域安全對話平台，多邊處理北韓問題之過程，可能會成為未來處理台海問題的參考範例。

3. 「美日同盟」在防衛新指針的架構下，區域「集體安全」意識增

³四年期程國家安全情勢評估報告，台北：中華歐亞基金會發行，2004 年 6 月。

加，有利我間接參與區域安全對話平台。

4. 中共已成東協主要合作夥伴，從而壓縮我與東協之政經交往；在南海爭議國際法化上，中共與東協已達成合作共識，致使我南海政策淪為空談。

（二）國防：

1. 北韓核武危機持續，牽動美軍戰略佈局，惟美軍與潛在衝突熱點保持一定距離，將增加我國獨立承擔防衛的壓力。

2. 中共軍力膨脹，導致區域軍備競賽，尤其中共的導彈數目增長迅速，迫使日本、南韓、澳洲、台灣等思考是否應部署戰區飛彈防禦系統（TMD）。

3. 由於台灣反飛彈系統不能即時升級，2006 年兩岸軍力已開始失衡，容易誘發軍事衝突，若持續失衡，中共可能透過飛彈威脅，逼台灣坐上談判桌。

4. 兩岸間迄今仍未建立「相互信任措施」等安全機制，毫無溝通管道，不易處理意外衝突，致使我國防安全情勢面臨嚴峻之挑戰。

5. 中共對台作戰之基本戰術是「首戰即決戰」，戰術運用可能採取「閃電戰」模式、「多點同時」攻擊，此將考驗我全民國防體制與精神戰力之能量。

（三）兩岸關係：

1. 中共對台戰略採「政經一體」、「以經促統」，戰術則強調「政經分離」、「反獨促統」，若在安全上、經貿上不能儘快建立兩岸互動架構，台灣恐有邊緣化危機

2. 台灣面對國際空間壓縮，反「中」與主張台獨聲浪高漲，藍、綠兩陣營在國家立場上涇渭分明，使兩岸難以尋求雙方均能接受的定位，更加大台灣社會的內耗。

3. 中共尋求以法律形式處理「一中問題」，使國內法或國際法未來可能成為兩岸在相關議題上的新競爭領域。

4.美「中」利益合作與競逐，美國對中共的需求較以往為高，未來數年內的戰略情勢將對兩岸關係產生朝向中共傾斜的制約影響。

(四) 經貿：

1.經濟全球化與區域經貿整合，將影響我國在大陸與東南亞市場的競爭力。

2.除「亞太經濟合作會議」(APEC)外，我國未能參與其他地區性經貿整合機制，再次凸顯我外交孤立的現實。

3.國內原賴以競爭之製造優勢逐漸流失，吸引跨國企業來台投資的優勢亦告降低。

4.台灣對大陸的投資與貿易依存度過高，兩岸政治關係一旦生變，勢必對我產生衝擊與不安。

第二節 當前我國家安全所面臨之威脅因素

中華民國既為國際之一份子，不能自外於國際社會，從人類生存威脅、國際體系、區域情勢、兩岸關係、經貿、資源、科技、媒體功能、宗教信仰、公權力行使，乃至於意識形態等客觀環境與國內政經心軍主觀力量的變化，在在都是影響國家安全的因素。主權問題、兩岸關係、產業外移、族群衝突、國防建設、新移民政策、跨國犯罪、政黨惡鬥，恐怖主義、跨國犯罪、毒品氾濫、走私偷渡等重大威脅已經轉變為融合傳統與非傳統安全威脅的「綜合性安全危機」。有關我未來國家安全面臨之重大威脅，分述如下：

一、外交方面

中共運用「三光政策」(邦交國拉光、國際活路堵光、談判籌碼擠光)壓縮我國際生存空間，打壓我各種外交作為，否定我國之主權地位

與象徵、破壞我與邦交國關係、干預我與無邦交國之實質交往、杯葛我國參與國際組織與活動、對第三世界進行援助，防止台灣利用援助外交拓展空間。另外，國家認同爭議，亦不利拓展外交空間，在追求本土化民主深化的過程中，台灣內部國家認同爭議勢將對美國與中共所謂的「維持現狀」形成強烈衝擊，挑戰中共與美國對台政策不利於外交空間之拓展。

二、國防方面

（一）台海軍力面臨失衡：

依據美國國防部 2004 年報告指出，中共解放軍不斷提昇軍力，一年軍事支出高達 500 億到 700 億美元，僅次於美國和俄羅斯，中共正在進行的「全面性的精密規劃和執行的改革」，包括武器、戰術訓練等，在 10 到 15 年之間就會達到世界級的水準，2 - 10 年內兩岸軍力將漸次失衡，未來如果形勢逼迫，共軍將採取出奇制勝和壓制性的軍事行動。

（二）中共軍事現代化：

中共推動軍事變革，大幅提升海、空軍及二炮戰力，推行組織扁平化，以戰區為基礎進行三軍一體化聯合作戰轉型。在軍備上，包括空軍第四代戰機 SU-27、SU-30、J-10、第五代戰機；海軍現代級驅逐艦中華神盾、明級 Kilo、宋級元級潛艦；二砲 M9、M11；快速增強登陸與空降能力；航太，導航，雷達指揮系統，偵查衛星等，均已建構或正在建構、研發中。

（三）中共加速推動軍事變革：

2005 年前再裁軍隊員額 20 萬人，軍隊總規模保持 230 萬人，著重優化結構、提高質量；將「三戰」（法律戰、輿論戰、心理戰）列為對台作戰方式，顯示其軍事準備的多元性、全面性。2004 年中共中央軍委要求全軍落實「打贏信息化條件下的局部戰爭」之國防建設戰略目標，

並透過「神六太空作戰計畫」等複合式、跨越式發展道路，落實體現「科技強軍」；同時藉由國際軍事交流與聯合訓練作戰，建立國際戰略思維。

（四）中共軍力對台針對性：

中共始終不放棄武力犯台，現正以近八百枚飛彈瞄準台灣，進行威懾、恫嚇，以強化軍事壓力，遂行政治目的。近年來，針對台海作戰，在東南沿海進行部隊登陸操演；而為避免國際干預，更推演各種反制手段，顯示其不惜一戰決心。

（五）台海缺乏安全機制：

中共軍力發展迅速，為逼台灣坐上談判桌，容易誘發軍事衝突，且兩岸迄今仍未建立「相互信任措施」等安全機制，沒事任何溝通管道，不易處理意外衝突，使我國防安全情勢面臨之重大威脅及挑戰。隨著中共經濟與軍事實力的崛起，提供政治菁英更多可行的軍事選項，加上盲目民族主義作祟，解放軍軍事決策菁英將強力建議採取軍事行動對付台灣，而政治決策者也可能因為軍方的樂觀判斷而同意採取軍事冒進主義，因此未來 2 - 10 年內對台的威懾將超越言論層級，並藉由軍演、宣傳、展示新式戰力，建構其可信度與心理影響。

（六）台灣有限預算影響軍購：

中共自 1989 年至 2005 年，軍費大幅成長 10.22 倍，平均每年成長 15%。我國因龐大的財政赤字，導致軍費逐年下降，有限的國防預算，影響軍購政策的品質，特別是軍購項目優先順序的確定，仍有軍種競爭與外交考量的因素存在，將上朝野政治惡鬥，攸關台灣安全防禦之三項軍購陷入膠著，倘若持續延宕，未來恐無法發揮最大的防禦效益。

三、經濟方面

台灣過去 50 年來的經濟發展成就，是今日台灣得以立足國際的重要支撐，未來台灣經濟如未能持續發展，除將影響國內社會穩定外，亦

將威脅台灣的生存空間，從而不利國家安全。當前台灣經濟面臨的危機：

(一) 經濟成長減緩，失業率緩慢攀升：

由於台灣逐步邁向已開發國家之林，經濟規模持續擴大，經濟成長率逐漸趨緩。隨著經濟成長的減緩以及產業的轉型，近年來台灣失業率逐步攀升，2005 年失業率已達 4.5%，失業人口 46 萬人，受影響人數 93 萬人。勞動力之成為經濟資源是因為它可以用來生產財貨與勞務，沒有被用來增加財貨與勞務生產的勞動力，對國家與社會來說是一種資源的浪費和生產的損失。失業除了導致財貨與勞務的生產減少外，更會產生下列不良後果：

1. 失業使當事人感到沮喪，信心受損，養成自卑心理，容易使社會道德墮落增加犯罪率，造成社會動亂與不安。

2. 失業是所得來源的中斷或減少，失業者及其家庭失去生活憑依，被迫降低生活水準。

3. 失業使生產技能退化，待失業者往後再就業參加生產行列時，其生產力將會下降。

(二) 產業結構面臨調整，經濟成長過於依賴單一部門：

由於我國勞力密集產業逐漸外移至大陸及東南亞等工低廉的地區生產，高技術密集產業及新興產業未能完全填補，在先進國家如美日及後進國家如中國大陸及東南亞國家的雙面夾擊，產業結構持續面臨調整之壓力。經濟成長過於依賴電子資訊部門，使得經濟景氣易隨著單一產業的榮枯而變動。我國出口貿易中，三成以上來自資訊電子產品的輸出，因此國際市場的任何波動，均會影響我出口動能。前波國際網路泡沫，導致全球電子通訊產業重挫，我國經濟受此影響，呈現罕見之負成長即為明證。

四、社會方面

(一) 生育率大幅下降，「少子化」趨勢，造成學齡人口下降，社會人口急速老化。推估台灣人口結構，2005 年 7 個生產者扶養 1 個退休者；2015 年 6 個生產者扶養 1 個退休者；2025 年 3 個生產者扶養 1 個退休者。

(二) 新移民人口（外勞、外籍新娘），在數量上不斷攀升，在文化、教育、治安及人口素質上，長期以來形成負面影響。

(三) 朝野政黨惡鬥，為政治目的，不惜炒作省籍、統獨議題，破壞社會和諧，造成族群對立衝突。

(四) 公共政策不健全，潛藏公共安全、醫療衛生等問題。

五、環境方面

環境安全指涉環境污染、全球氣候變遷、溫室效應等現象，多源於經濟發展的需求而大量開墾，未先期做好環保而引發的後果，諸如：濫墾濫伐，過度魚撈，嚴重污染空氣、水源、土壤、海洋、製造酸雨，破壞臭氧層，造成溫室效應，損及生物多樣性，破壞生物鏈生態平衡。中國大陸西北地區濫墾濫伐，造成森林消失、內陸土壤風化流失，綠地逐年「沙漠化」，形成「沙塵暴」侵襲台灣。

六、資訊方面

中共為因應「訊息戰爭」成立所謂「網路戰士」，專門從事破解網路密碼，或以駭客入侵方式獲取軍機。據國家安全資通會報研判，自 2003 年 7 月起，中共「網軍」駭客，即不斷以企業單位當做跳板，以各種木馬程式攻擊我政府各單位，暴露我國資安體系的弱點與缺失。

七、兩岸關係方面

(一)近年來中共調整對台政策，持續增強力度，調整對台策略方針，包括：「五個決不」：堅持一中原則、捍衛國家主權、爭取和平談判、兩岸和平發展、對台獨決不容忍；「七項主張」：結束敵對狀態、營造兩岸祥和氣氛、保持密切聯繫、加強兩岸各項交流活動、建立兩岸緊密經濟合作、解決台灣地區在國際間活動空間問題、實現三通；「二條道路」：停止台獨活動、妄圖從中國分割出去。

(二)「十屆人大三次會議」通過「反分裂國家法」，對我形成法理威嚇，顯現中共「爭取談、準備打」的兩手策略。

(三)「東協加一」、「東協加三」，大陸與香港所簽署「更緊密經濟夥伴安排」(CEPA)將使台灣在亞太區域經濟整合過程中被邊緣化。

(四)當前兩岸經貿交流持續熱絡，國內傳統產業、高科技廠商、技術密集工業相繼赴陸投資，對大陸市場依賴程度逐年升高，台灣核心技術、人力及資金流向大陸的可能性相對提高，高科技產業、精緻農業技術、產業精英人士持續向中共傾斜。

(五)兩岸間受到社會急遽變遷，導致維持社會生態平衡的一些功能喪失，各類重大刑案劇增，未來 2-10 年內中國大陸將進入另一犯罪高峰期。而這些重大刑事案件又以「人員偷渡」、「毒品走私」、「組織犯罪」等跨境犯罪問題最為嚴峻，對個人、社會國家、國際體系等三個層次的安全構成威脅。

(六)兩岸交流互動日益頻密，隨著人口的流動不可避免的衍生健康安全威脅，如口蹄疫、SARS、性病、傳染病等，口蹄疫、SARS曾肆虐台灣，造成人心惶惶，聞之色變，這些疾病都是因自中國大陸非法走私禽獸而帶入台灣，2003年爆發的SARS，即由中國大陸擴散到香港、台灣和其他國家。目前大陸地區流行之豬鏈球菌、禽流感疫病入侵台灣的機率大幅增加，將對我國家安全造成嚴重威脅；而大陸女子偷渡來台賣淫，

亦帶來性病、傳染病，尤其中國大陸河南省曾發生因輸血疏失，而造成整個村落感染AIDS，大陸傳染病入侵台灣，儼然成為隱形殺手。時值禽流感在全球流竄之際，以中共並非先進之防疫措施、領導當局常對疫情隱瞞之保守、顛頑心態，加上台灣與中國大陸鄰接之地緣關係，使得源自中國大陸的傳染性疾病，已對台灣國家安全構成嚴重威脅。

(七) 中共不斷加強對台滲透工作，迂迴向有關公、民營事業進行公開、秘密情報蒐集，已對我保防工作造成威脅，平時利用我媒體報導與兩岸交流進行情蒐，中共計畫性對特殊人員施訓，伺機製造族群對立、恐怖攻擊等。目前我政府對於涉及國防工業、高科技產業及其他處理與國家機密有關之民營事業，迄無安全管理通則，而予外諜與共諜有可乘之機。

(八) 共軍近年來正積極研發軍事「硬殺」手段之外的更多可能，包括對「三戰」(即輿論戰、心理戰、法律戰)「軟殺」的重新設想，其可操作的工具不僅限於軍事作戰，可將政治與軍事目標作連結，設法癱瘓我方指管通情能力，對我軍民散布虛假或錯誤情資，對我全民國防與精神戰力形成嚴苛考驗，加上我政府與民間機構的安全警覺鬆懈，社會轉型造成精神戰力薄弱。例如：資通安全無法確保、國家安全問題政治化、國家安全工作不能保密，政策推行困難重重，或尚未推行即已洩露、假情報謠言以假亂真等。

八、恐怖主義

英國詹氏情報評論 (Janes Intelligence Review) 曾指出，2000年亞太地區衝突光譜中，存有的十大重大潛在與實際安全威脅，與恐怖主義有關的即包含：恐怖主義 (跨國蔓延)；使用生化放射性武器 (奧姆真理教、泰米爾之虎)；小型輕武器擴散 (組織犯罪和恐怖主義團體

走私)；毒品走私(組織犯罪和恐怖主義團體主導或相結合)；組織犯罪(恐怖主義組織與犯罪團體相結合)等五大類。2002年10月12日印尼里島的恐怖主義攻擊行動，說明恐怖主義不但可以重創資本主義的中心，也可以重創資本主義的邊陲。我國過去雖未曾遭受到國際恐怖主義的攻擊，惟近年來恐怖主義有向東南亞地區蔓延趨勢，台灣地處西太平洋國際運輸及經貿的樞紐，此種良好的地理條件，雖提供發展國際經貿運輸的極佳優勢，但也提供國際恐怖主義組織執行攻擊的極大誘因，無論是國際恐怖主義組織直接對台灣執行恐怖攻擊，抑或借助台灣樞紐位置作為攻擊的基地或跳板，對特定周邊國家發起恐怖攻擊，均將對我國或被攻擊國家、人民形成重大傷亡。尤其發起911恐怖攻擊事件之「蓋達」組織，曾透過台灣洗錢，國際恐怖組織甚至將我國列為不友善國家，因此，絕對不能輕忽恐怖主義威脅因素。

第三節 全球化下我國家安全機制面臨之挑戰

一、我國國家安全機制的演進

依憲法(增修條文)國家安全會議組織法及國防法等法令之規定，我國國家安全機制包括總統府、國安會及行政院，茲說明如下：

(一) 依憲法 58 條原始的設計，我政府的安全機制決策重心在行政院會議，但在民國 37 年的「動員戡亂時期臨時條款」中，授與總統緊急處分權之行使。政府播遷來台後，民國 43 年成立了「國防會議」；56 年 2 月改設「國家安全會議」，體制上就此確立。其後於 80 年的憲法增修條文及 82 年的國安會組織法中，均以法律確認了國安會的組織地位。

(二) 國家安全會議包括二個部份，一是由總統擔任主席，各法定成員參與的「國家安全會議」；另一為國安會秘書長、副秘書長、諮詢委員及秘書處所組成的常設幕僚機構。在會議部份成員包括總統、副總

統、總統府秘書長、行政院長、副院長、內政、外交、國防、財政、經濟部長、陸委會主委、參謀總長、國安會秘書長、國安局長等，總統並得指定有關人員列席，以協助議決國家安全大政方針。國安會組織部份則承總統之命，處理諮詢及研究等相關業務。

（三）依國安會組織法，國安會是總統決定有關國家安全大政方針的諮詢機關，但過去長期以來，我國面對國家安全危機的處理機制，並非以國家安全會議的方式進行，通常是透過彈性機制來處理。如 1991 年波灣戰爭前夕，李前總統召開「緊急會議」面對危機；1996 年 2 月台海飛彈危機前夕，李前總統召開「執政黨黨政首長會議」決定組成跨府、院的「臨時決策小組」處理危機。直到近年，國安會往往以定期及不定期的方式召開政策研究型的會議，發揮其諮詢、建議功能，總統也漸漸善用國安會機制，發揮國安預警功能。

（四）國安會並非決策機關，並無具有對外表達機關意志的公權力地位，危機處理的主要執行者仍在行政院，故難以發揮國家安全危機處理的功能，實際上，以國安會現行的組織編組，想達此目的也不可能。未來似可擴大國安會組織，將危機處理列入該會的常態研究及政策規劃與執行的範疇之中，以落實、強化其功能。

二、我國國家安全機制運作現況

（一）民國 80 年 4 月憲法增修條文第 9 條明定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」是以國安會於終止動員戡亂時期恢復憲政常態後，仍應繼續設置，並以憲法增修條文為設立法源，更新組織循法治原則運作。基於憲法增修條文之規定，國安會於民國 82 年 3 月擬就「國家安全會議組織法草案」函送行政院會銜函請立法院審議，經立法院於同年 12 月三讀通過，總統於同日公布之，民國 89 年 4 月修訂完成之現行憲法增修條

文，對於國安會之組織並未修改，僅將原條文改列為第 2 條第 4 項，國安會乃依照原有組織法繼續運作迄今。

(二) 民國 89 年 3 月，陳水扁先生當選我國第 10 任總統後，特別敦請中央研究院院長李遠哲先生籌組「跨黨派小組」來整合朝野意見，提供其制定兩岸政策諮詢參考。另為強化府、院間有關國家安全及兩岸議題的溝通，府、院以國家安全與陸委會為對口單位，兩會於每週固定開會交換意見，會議結果則由兩會分別向陳總統與唐飛院長報告，使府、院「同步」掌握臺海動態資訊並參與決策過程，雙方取得共識後，國安會即整合資料送交陳總統作最後確認；而為了加快決策應變的流程，唐院長並決定將隸屬於行政院級的「大陸工作策劃小組」之運作作為不定期會議(備而不用)，使兩岸政策的決策權改由總統府、國安會及陸委會三方主導。我國的大陸政策有許多直接涉及國家安全，依現行憲法增修條文之規定，重大決策係屬總統的職權，其餘一般政策之決定與執行則由行政院及所屬機關負責推動；故我國政府針對兩岸危機管理的體制包括總統府(國統會及跨黨派小組)、國安會(國安局)、行政院(陸委會及各相關部會)等機構。

(三) 自民國 76 年 7 月起台灣地區解嚴後，人民正式享有戒嚴時所限制的自由權利。繼之 80 年 5 月動員戡亂終止，政治制度與政治規範遽變，尤以國家安全機制的調整爭議最多。但絕大多數期盼我國國家安全機制能合乎現代民主理念，使我國能自「開發中」國家轉型成為「已開發」的現代化國家則大致相同。

(四) 有關國家安全制機的建立方面，大體可分為兩岸關係的政策性建制與正式立法的國家安全制度二方面，以下分述之：

1. 在兩岸關係的政策性建制上：兩岸關係的政策性建制，首見於民國 80 年 3 月，行政院會議通過的「國家統一綱領」，81 年 9 月施行「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，規範雙方人民往來交流不危及對方的安全與安定為宗旨。目前有關兩岸政策性工作之推動、落實與處置，均

經由國統會、陸委會與海基會依法執行。

2. 在正式立法的國家安全建制方面：國家安全建制的正式立法，於民國76年6月23日，立法院完成「動員戡亂時期國家安全法」，第2條「人民集會、結社，不得主張共產主義或主張分裂國土」。之後，國家安全機制子法逐一公布，如集會遊行法、人民團體法，以規範解嚴後的政治活動，國家安全與社會安定獲得重大保障。民國81年7月29日總統令修正「動員戡亂時期國家安全法」，公佈名稱為「國家安全法」，簡稱「國安法」，全文共10條。不僅牽動其他相關法令規章之修訂或重制，並使人民集會、結社等政治活動均有法可循，以確保國家安全，維護社會安寧。

（五）國家安全會議角色的調整：民國80年4月29日，「動員戡亂時期國家安全會議組織綱要」修正為「國家安全會議組織綱要」，原國家建設研究委員會與科學發展指導委員會均於同年撤銷廢止。82年再頒「國家安全會議組織法」。按照「國家安全會議組織綱要」，設立國家安全會議，由總統擔任主席，出席人員有：1. 副總統、總統府秘書長；2. 行政院院長、副院長，國防、外交、財政、經濟部部長、參謀總長；3. 國家安全會議秘書長；4. 總統指定之人員；另外視需要召開國家安全會議特別會議。依本綱要規定，總統於必要時，得召開本會議，除上項參與人員外，其他有關人員亦得出席。例如：民國84年7月5日，總統為因應中共臺海軍事演習，召開緊急會議，黨、政、軍、情、兩岸事務首長均參加，以共商對策，類似「國家安全會議特別會議」。此次會議的召開，屬國家安全會議特別會議。

（六）國家安全局的角色、功能：依據「國家安全會議組織法」，國家安全會議下設國家安全局，綜理國家安全情報工作及特種勤務之策劃與執行；並對行政院海岸巡防署、國防部軍事情報局、電訊發展室、憲兵司令部、內政部警政署、法務部調查局等機關所主管之有關國家安全情報事項，負統合指導、協調、支援之責。國家安全局為統合指導、協

調、支援國家安全情報工作，依組織法之授權，得召開國家安全情報協調會報，建構國家安全情報運作體系。國家安全會議為我國家安全政策的最高決策機關，國家安全局則是統合國家安全情報工作的最高機關，正彰顯我國亦循現代民主法治之理念，以此制度做到真正確保國家安全與人民福祉的目的。

三、我國國家安全機制功能探討

「國家安全機制」的建立與運作，是每個國家為確保安全所必須具備的條件，尤其台灣外有中共強敵虎視眈眈，內則朝野政爭，紛擾不斷，更應建立堅強且完備的國家安全機制，才能有效防止敵人的滲透破壞，確保國家安全。我國國家安全機制於 82 年完成「國家安全會議組織法」、「國家安全局組織法」立法後，正式邁向法制化，根據「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。」；另「國家安全會議議事規則」第 8 條：「國家安全會議之決議，做為總統決策之參考。」，均明確賦予國安會之功能。嗣因「國家安全」之涵蓋範圍模糊不清，引發總統侵犯行政院長職權爭議，乃於 92 年修正國安會組織法，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」。我國國家安全機制雖法制化，惟運作迄今仍出現如下問題：

（一）憲政爭議問題：

國家安全機制中之國安與行政部門間之體系連結，平時雖隱而不顯而似有若無，然在事件處理過程中，卻又必須展現出統一指揮、權責分明及執行與協調上之井然有序。國家安全機制之建立，多依國家憲法所定義之政體，例如美國之總統制、英國之內閣制等而有不同運作之設計。我國經多次修憲後，憲政體制傾向法國第五共和之「雙首長制」精神，若予以落實，則應由國會多數組閣，惟若出現下列兩種情況，則國

家安全會議之角色、功能，恐將出現爭議：

1. 總統與國會多數屬同黨時：

總統提名行政院長，行政院長為國家安全會議成員，國家安全會議召開會議討論國家安全有關之大政方針時，因總統與行政院長同黨，政治理念一致，故較易做出決議，且所為之決議應無爭議，如此，總統將決議事項交由行政院執行之，則國家安全會議將引發「太上行政院」之爭議，此不符憲政原理中之責任政治。

2. 總統與國會多數屬不同黨時：

行政院長由國會多數黨提名，總統與行政院長不同黨，倘若政治理念出現嚴重對立，則國家安全會議將不易做出決議，即便做出決議，行政院若不願執行，國家安全會議將無法彰顯其功能，甚至可能引發憲政危機。

(二) 領導者人格特質問題：

就我國目前之憲政體制言，國家安全政策之成敗，是由民選總統負完全責任，總統當然有權提出形塑國家安全政策之相關理念，且責無旁貸。惟近期來，國家領導階層提出之「制訂新憲法」、「積極管理、有效開放」、終止「國家統一綱領」與「國家統一委員會」等政策宣示，均引發重大爭議，除遭致在野黨強烈抨擊外，執政黨內部亦錯愕不已，尤其「終統」引發台、美與兩岸間之緊張關係，更使得行政部門疲於因應國內、外之質疑聲浪及所帶來之壓力。因此，上述政策理念產生之依據、機制與過程，是否曾在國家安全與行政體系內存有共識，成為檢討當前我國國家安全機制功能之主要課題，因為接續在據以擬定國家安全政策之過程中，若事先無共識、期間未能有效詮釋，必然影響其執行。故欲凝聚各部門之共識及使機制之各項功能發揮作用，非僅體系本身之完善即可自行達成，仍需努力推動後續相關工作，其中之主導力量即係如何發揮有效之領導，而此常涉及總統個人獨特之人格特質與行事風格。國家安全政策攸關國家利益與人民福祉至鉅，惟我國因國情特殊，國家認

同迄無共識，因此，攸關國家安全之政策，動輒遭致不同黨派掣肘，故領導者必須考量涉及國家利益之手段與目的關係，並有更大之抗壓能力，始能貫徹執行而不致虎頭蛇尾。

（三）行政部門配合問題：

目前總統府已有定期之「國家安全會議」例會，由秘書長主持，並針對影響國家安全之重大特殊事件，由總統召開「國家安全高層會議」，研擬因應對策，故由「國家安全會議」主導之國家安全機制，其功能應較以往有更大之發揮。惟問題在於由「國家安全會議」所領導之國家安全體系，與行政體系間是否有定期互動及建立「連結」機制，又相關政策是經由此機制之充分事先溝通而非臨時交辦，始可能落實，是真正的同時能滿足相關部門需求與協助解決相關之國家安全問題，因為運作資源畢竟是在行政體系，而此部分可能仍待進一步努力。前行政院謝長廷院長曾對人民幣在台灣掛牌交易表示沒什麼大問題，惟兩岸問題最後決定單位是國安會，此即反映出兩項問題：第一，行政院必須體認自身亦為國家安全機制之重要一環；第二，政策未經充分溝通而滿足部門需求則必有雜音。因此，後續相關在經貿安全議題上之發酵，導致引發在野黨立委抨擊總統藉國安會任意指示行政院之情事。

（四）成員屬性問題：

形式上，由國安會主導之國安機制，不能將其功能只限定於被動之危機因應，尚應包括主動之預警，而此就仰賴其有權即有能力去「主動」設計安全政策，而不是僅「被動」執行總統所傳達之理念而已。然欲達成此項功能，在於其必須具有國家安全工作經驗豐富且被總統所充分信任之秘書長，以及良好之執行幕僚。換言之，秘書長不是個人資源酬庸之工具，且各諮詢委員亦必須廣泛的在既有之國安與行政體系中尋覓人才，而非僅是「親信」；諮詢委員背景應多元化，避免造成「集體盲思」。因為國家安全畢竟不是一般的政治事務，不應根據不同政黨執政而有太大之變化，應重視國家安全工作之延續性，如此以彼等長期之工作經

驗，此國安機制自然能作為總統落實其理念與交付執行之協調與監督平臺。

(五)「國安高層會議」運作：

國安會自法制化以來，僅於 95 年 5 月 18 日召開過一次由法定人員全體出席之國安會議，其餘均為召開由總統指定人員出席之「國安高層會議」，根據總統府公布資料（以新聞稿及總統講祝詞為主）及媒體報導加以統計，陳水扁總統自 89 年 5 月就任迄今，共計至少召開 19 次國安高層會議。此顯示陳總統召開正式國安會議之意願並不高，其可能原因有：避免「朝野驚動、社會不安」及衍生枝節、避開國安會干預行政院或總統擴權之爭議、縮小參與者範圍以利決策、減免召開正式會議之冗繁程序及加強保密等考量。「國安高層會議」具隱密性、時效性、機動性、彈性、效率等特性，總統可藉由此決策機制，宣示政策方向與應有作為，抑或經由國安會進行協商與統合，並期待行政部門據以執行與落實。分析歷年來「國安高層會議」議題，初始以外交、兩岸關係之相關議題居多，經濟議題次之，兩岸經貿尤受重視，近年來，則以反恐、防治傳染性疾病（SARS、禽流感）、跨國犯罪或國內安全（大圈仔）等非傳統安全議題受到矚目，顯示「國安高層會議」之討論議題有朝「綜合安全」之趨勢。惟如何將此種趨勢加以「合理化」或「合法化」，亦即，國安會將其所掌理之「國家安全」事項，若界定為「國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」之規定，是否仍符合當前實踐與未來走向，有無適度調整之必要，似有待思考與研究。

第四節 我國與美國、中共國家安全機制之比較

各國國家安全機制通常經過數十年、或數百年之沿革，每個時代歷史背景不同，其組織和機制都不同。機制在某方面是社會需求及壓力的自然產物，國家安全機制的比較，應著重在「規範性」(Normality)，

所謂「規範」(Norms)通常就是指價值系統(Value System)在判斷上的一種應然(Ought to be)標準。⁴在全球化時代，毫無疑問，「民主」仍是政治上最流行的價值系統，因此比較各國安全機制，即以現代民主理念為標準。美國現為世界超強國家，在民主理念下架構之國家安全機制，足為典範，九一一恐怖攻擊事件後，國安機制更進行重大變革；中共始終不放棄對台動武，為嚴重威脅我國家安全之敵國，所謂「他山之石，可以攻錯」、「知己知彼，百戰不怠」，因限於篇幅，故僅比較具代表性之美國與中共之國家安全機制。

一、美國的國家安全機制

美國國家安全委員會(NSC)是美國國家安全與危機管理的最高決策機構，迄今一直支配美國的國家安全決策，「國家安全」非美國政府任何單一部門所能負責，國家安全委員會把國家安全政策的不同方面統合並向總統提出對策建議。美國國家安全是一個以總統為核心，以國家安全委員會為中樞，中央情報局、國務院、國防部、白宮辦公室、白宮情況室相互協作的綜合體系。美國的危機處理機制因時代不同，面臨的任務不同，因而在體制、結構上也有所不同。20世紀90年代以後，美國的危機處理機制的主要特點是增加部委協調機構，增加專業性危機處理機構。經過九一一恐怖攻擊事件後，美國又對整個危機處理機制進行了大幅度的調整。⁵

(一) 立法緣由：

在美國立法中，適用於危機管理的法律、法規和法案中有很多，但1947年的《國家安全法》是最重要的一部，它建立了美國情報界管理結構的法令架構。此外值得一提的還有《全國緊急狀態法》和《反恐怖主

⁴彭堅汶，孫中山三民主義建國與政治發展理論之研究，台北：時英出版社：1987年12月，頁206。

⁵國防大學譯，美國國家安全架構，台北：國防大學，2002年，頁39。

義法》。《全國緊急狀態法》於 1976 年經國會通過，對緊急狀態的頒布程式、頒布方式、終止方式、緊急狀態的期限以及緊急狀態期間的權力作了明確規定。該法規定，當出現聯邦法規定的可宣佈緊急狀態的情況時，總統有權宣布全國進入緊急狀態；在緊急狀態期間，總統可以為行使特別權力頒布一些法規；一旦緊急狀態終止，這些法規也將隨之失效。根據該法和其他相關法規，從 1979 年到 1990 年，美國先後有 11 次宣布進入全國緊急狀態。2001 年布希總統曾先後兩次宣布進入全國緊急狀態：一次是針對伊拉克；一次是針對九一一恐怖攻擊事件。美國各州也都有州緊急狀態法，州長或市長有權根據法律和危機事態宣布該州或該市進入緊急狀態。作為受恐怖主義威脅最多的國家之一，美國極為重視反恐怖主義法的制定。1996 年國會通過了《反恐怖主義法》，這項法律在九一一恐怖攻擊事件後，美國對恐怖主義採取打擊措施時派上了用場。2001 年 10 月 25 日，美國國會通過《反對恐怖主義法案》修正案，極大地加強了美國聯邦執法機構的權力。根據該法案，美國司法部長有權把涉嫌恐怖活動的非美國公民永久性羈押在美國監獄中，包括聯邦調查局在內的所有聯邦員警人員將有權竊聽恐怖嫌疑分子在美國的所有電話。另外，美國情報機構有權查閱嫌疑犯及其律師提供給聯邦大陪審團的秘密口供。這項法案自九一一恐怖攻擊事件發生後，已幾經國會修改。修改後的法案規定，司法部長必須每隔 6 個月審查所有非美國公民在美國的羈押情況，並向國會提出有關恐怖主義情況的書面報告。⁶

（二）機構設置：

1. 國家安全委員會：它是美國國家安全與危機處理的最高決策機構。

2. 危機決策特別小組：比起國家安全委員會，它具有規模小、層次高、反應快、保密性強的特點。

⁶國防部史政編譯局譯印，Ray S. Cline 著，美國大戰略(Meta Strategy- Nation Security Memorandum for the President)，台北：國防部史政編譯局，1991 年，頁 180。

3. 中央情報局：主要職責是向總統和國家安全委員會提供有關危機的情報及對策建議，協調國內相關情報機構的工作，在境外採取「隱蔽行動」，執行特殊任務。

4. 國務院：出現危機事態時，國務院一般對外代表美國政府進行危機談判，對內向總統和國家安全委員會彙報國際危機形勢，提供對策建議。

5. 國防部：在危機處理中，國防部主要負責蒐集、分析和彙報軍事情報，執行危機處理過程中的軍事行動和事務。

6. 白宮辦公室：是總統的私人政治智囊。

7. 白宮情況室：任務是對全球安全形勢進行全天候監視和預警，為總統、國家安全事務助理和國家安全委員會其他成員及時提供情報和資訊保障。

8. 聯邦調查局：是美國國內危機處理機制中的主要部門。

9. 移民局：原隸屬於司法部，「911 事件」後成立國土安全部，將該局納入管轄，專門處理移民、外國人出入境、邊界事務、難民審查、非法僱傭等等事務。

10. 美國社會保障局：與移民局緊密配合，負責移民和居民身份記錄和管理。

11. 聯邦緊急事態管理局：該機構直接向總統負責，報告並處理國家災情。該機構有一整套「綜合應急管理系統」，應付各種類型、各種規模的天災人禍。

12. 國土安全部：主要任務是預防在美國國內發生的恐怖攻擊，提高美國對對恐怖主義的應對能力，並在恐怖攻擊發生時使損失最小並儘快恢復。⁷

⁷國防部史政編譯局譯印，Steven Metz 著，美國戰略—美國四年期國防總檢的議題與方案 (American Strategy: Issues and Alternatives for the Quadrennial Defense Review)，台北：國防部史政編譯局，2002 年，頁 22。

13. 國家情報首長 (National Intelligence Director, 簡稱 NID): 美國國務院根據國會檢討九一一事件報告建議, 提出《情報工作改革法案》, 獲得國會通過, 國家情報首長即是根據該法案設立, 其職掌為統管情報工作全局, 對分屬於不同系統和工作側重點有所不同的 15 個情報單位實施統一領導, 握有確定整個情報系統活動大方向的戰略決定權, 並為總統的首席情報諮詢顧問。⁸

14. 國家反恐怖主義中心和國家反擴散中心: 根據《情報工作改革法案》成立, 前者是分析、綜合全國與恐怖主義相關的情報, 進行全球反恐戰略行動規劃的機構; 後者則負責協助禁止核生化材料的擴散, 以及協助監督對此類材料的處理行動, 俾有效因應冷戰結束後核武擴散所帶來的國家安全威脅。⁹

(二) 國安機制運作:

美國的应急管理體系以整體治理能力為基礎, 通過法制化的手段, 將完備的危機應對計畫、高效的核心協調機構、全面的危機應對網路和成熟的社會應對能力包容在體系中。其中, 何時啟動何種程度的應急計畫, 眾議院、參議院對總統如何授權, 決策機制如何形成, 部門之間如何協調, 都有章可循; 在此基礎上, 應急行動也井然有序、權責分明。國家安全委員會負責總體的局勢分析和部門協調; 總統在議會授權後具有軍事和經濟上的決策權。聯邦調查局負責調查解決危機, 聯邦緊急事務管理局主要負責救援等危機事後處理, 國防部等聯邦政府部門負責提供相關的技術支持和專門性的行動。聯邦政府按危機發生的不同領域, 將危機反應劃分為 12 個領域, 這些領域包括: 交通、通信、公共設施及工程、消防、資訊與規劃、公眾救護、資源支援、衛生和醫療服務、城市搜尋和救援、危險物品、食品、能源。每一個領域中指派一個領導

⁸布希簽署美情報機構改革法案, 大公網訊:

<http://www.takungpao.com/news/2004-12-18/YM-343476.htm> (2004 年 12 月 18 日)

⁹同上。

機構負責管理該領域的危機反映，各個機構各司其職¹⁰。

美國國家安全委員會在危機管理上的決策過程一般分為三個層次¹¹：

1. 最高級：由總統主持國家安全委員會會議，參加者為國家安全委員會的主要成員，美國總統是國家安全委員會主席和三軍統帥，有權處理所有外交、國防事務，對危機具有頂級處理權。

2. 部長級：由國家安全事務助理主持會議，主要負責審查、協調和監督國家全安政策及其執行情況。參與者除該委員會的主要成員外，還包括其他臨時指定的部門負責人。

3. 副部長級：一般由國家安全事務副助理主持會議，負責審查和監督國家安全委員會部際間的協調工作，對危機管理提出對策建議，成員包括副國務卿、國防部副部長、中情局副局長、參謀聯席會議副主席以及其他臨時指定的成員。

二、美國國家安全機制的優、缺點

美國國家安全建制雖晚，但成長甚速，並成為民主國家建制的參考典範，惟行之數十年來仍可觀察出若干優缺點，茲分析如下：

（一）優點：

1. 依民主理念建制：國家安全政策雖在維護民主制度，但民主精神也在規範國家安全制度之設計，避免形成專制極權，更期望國家安全相關活動能在民意與議會之監督下，不傷害國家，不傷害到人民，有問題發生則按民主程序改進。¹²美國自 1776 年建國以來，一直實行著自由民

¹⁰國防部史政編譯局譯印，Michael Mandelbaum 著，近代國家之安全策略，台北：國防部史政編譯局，1993 年，頁 12。

¹¹張中勇，美國國家安全與情報制度，美國月刊，第五卷第六期，1990 年 10 月，頁 30-40。

¹²Daniel J. Kaufman, Jeffrey S. Mckitrick, Thomas J. Leney, U. S. National Security (Massachusetts: Lexington Books, 1985), pp. 4-7.

主的體制，林肯在蓋耶堡發表演說時所說的「民主、民治、民享」政治名言，使美國人明確地意識到侵害人民的權利的，也是人民的權利（例如自由），在美國政治體制中的自由主義要素當中，不僅吸收了以英國為首的歐洲各國的法治、尊重人權等歷史性成果，更融合了作為美國建國時期的獨特歷史性產物的權力分立或分享的思想。

2. 國安會功能日趨重要：美國國會於 1947 年 7 月通過「國家安全法」(NSA)，並據以設立「國家安全會議」(NSC)，實行總統制的美國總統享有最高行政權，同時是最高軍事統帥，獨攬國家內政、軍事、外交決策大權，國安會的法定職掌與任務則在整合有關國家安全之內政、外交、軍事政策各種意見，評估美國國防武力與其承諾、目標風險間之相關性，向總統提出全面性建議及忠告，加強美國軍事及政府各單位的協調合作，故國安會應是總統的政策制定或議決諮詢機制，同時也是政策形成與執行的幕僚機關。在實踐經驗上，國安會所扮演的諮詢與幕僚角色常視美國總統的領導風格與管理方式而不同，例如艾森豪總統運用參謀作業程序以強化國安會組織、成立「設計委員會」及「執行協調委員會」分別負責政策分析建議與協調督導工作，並積極出席主持每週召開之國安會。

3. 排除警察統治之可能性：1947 年制定的國家安全法，規定情報機構不得負有警察職權，¹³即排除警察統治之可能性，亦明顯區分警察和情報機構職權的界線，避免對人民造成可能的傷害，維護國內治安由各聯邦州政府執掌，中情局不得介入。

4. 文人掌理軍事體現總統制特性：國家安全法規定國防部長由總統提名，參議院同意任命之，且中情局長雖由總統提名，但須獲得參議院同意；各情治系統及國防部長、參謀首長聯席會議主席，都直接對總統負責。事實上，西方民主國家在「軍民分治」理念中，其國家安全情報

¹³林國人，國家安全工作制度之比較研究，國防建設論文集，台北：國防研究院出版部，1967 年 10 月，頁 32。

單位多為「軍文分立」，各有專責職司。

5. 明定分權原則：聯邦調查局主要負責國內反情報工作，中央情報局負責國外反情報工作，有必要在國內進行外國情報蒐集與反情報安全工作，則必須與司法部長事前協調，依法進行，或協調聯邦調查局共同合作。¹⁴由於恐怖主義威脅升高，柯林頓總統時代便開始擴大聯邦調查局功能。如指派調查 1996 年 6 月駐沙烏地阿拉伯美軍遭恐怖分子攻擊事件，並在 46 個國家內，擴及海外據點與人力部署，依美國政府現行政策，國家安全做「內外區分」已經打破。

(二) 缺點：

1. 國安機構重疊：美國遭受九一一恐怖攻擊事件，國安情報部門未能事先掌握相關情資之缺失，遭致國會嚴厲抨擊，朝野爭論不休的情報機構改革問題，再度浮上檯面。《情報工作改革法案》實施後，設立國家情報首長，已提昇整合能力，有效改善國安機構重疊，各行其事缺失。

2. 總統權限運用：美國實施總統制，因此總統大權在握，各組織功能彰顯與否全視總統觀點。如甘迺迪與詹森兩位總統較不重視國安會及其組織功能，詹森政府的國家安全政策多由「星期二午餐會」來決定；尼克森總統重視對外事務而又重用季辛吉，一度使得國安會政策幕僚功能超越國務院與國防部而自行運作；雷根政府的國安會幕僚人員與下屬委員會單位較卡特時為多，但並未善加運用，同時疏縱管理，致有軍售伊朗、資助尼游反抗軍等違法情事。又如中情局為各情治機構的協調者，可透過「情報顧問委員會」指揮各情治單位，但雷根總統時重用國防情報局，其地位高於中情局；而卡特政府時代，為凸顯「民主」，對中情局的功能更持懷疑態度。¹⁵

3. 情治機構成為政爭工具：尼克森時代之「水門事件」、柯林頓時

¹⁴美國國家安全法第 102 條規定「中央情報局不得從事其國內安全工作」。

¹⁵張枝榮，涉外情報與國家安全，中央警官學校公共安全學術研討會論文暨會議記錄，1986 年 8 月，頁 146。

代之「白水案」，均有情治機構人員涉入，情治機構成為政爭工具。為防止此類事件發生，應考慮提升情報專業分工，避免情報獨斷專擅、強化情報研析品質及免除「情報政治化」不良後果，應增強各情報安全單位工作能力與相對權責，而由國安局發揮協調、整合功能，提供決策階層完整情報研析結果。

三、中共的國家安全機制

1949 年中共成立政權後，在中共中央政治局書記處下設「中央特別工作委員會」，作為中共情報工作最高決策單位，由毛澤東任主席，康生為副手，此時「公安部」逐漸接掌社會部大多功能，迄 80 年代末，中共情報體系乃橫跨黨、政、軍三大方面，以及外國研究機構，組成當前國家安全體系。

（一）中共國家安全體系組織與任務：

1. 中央對外聯絡部：

主要負責對國際共黨組織之聯繫、爭取、運用，並提供金錢、武器與訓練，並於 1979 年納入中央政治局組織體系。

2. 中央統戰部：

中共統戰部全稱為「中央統一戰線工作部」，為中共進行國內統戰、海外統戰和對台統戰工作的領導機構。統戰部與對外聯絡部類似，均不強調情報蒐集而專門從事秘密行動，除對外進行國際統戰外，並擔任對台、對海外華僑統戰，同時也有擔任調查、聯絡、分化、策反及爭取國際人士而加以利用的角色。¹⁶

3. 公安部：

中共公安部主管全國公安工作，是「人民警察」的最高領導和指揮

¹⁶郭瑞華編著，中共對台工作組織體系概論，台北：法務部調查局印行，2004 年 12 月修定二版，頁 90-99。

機關，該部主要職能是：「領導全國公安機關維護國家安全，維護社會治安秩序，保護公民的人身安全、人身自由和合法財產，保護公共財產，預防、制止和懲治違法犯罪活動」，各省、自治區設公安廳，其下縣、市設有公安局、分局等分支單位。公安部下轄 23 個工作局，分掌攸關國家安全之工作，包括：入出境管理、防制政治滲透、黑社會勢力滲透、海上走私偷渡及遣返、戶口管理、防制外商從事間諜活動、反恐等，其中國內安全保衛局職能與國安部重疊；而為因應恐怖主義活動，於 2002 年 9 月成立反恐怖局。¹⁷

5. 國家安全部：

國家安全部是中共政府唯一對外公開承認的情報機關，也是中共情報及治安系統中，政府參與層面最廣的一個單位。國家安全部是在 1983 年 7 月，由原中央調查部、公安部兩個主要單位，以及統戰部、國防科工委等部分單位合併而成，主要是因應 1978 年實行「對外開放、對內搞活經濟」的政策後，在內部引起許多安全問題，嚴重影響了中共的統治基礎。國家安全部旨在「領導、管理國家安全和反間諜工作，保衛、促進社會主義現代化建設和統一祖國大業。」¹⁸國家安全部是一個針對他國之國家資源做全面性諜報工作的情報組織，主要是執行中共政府對於世界情勢的掌握，除了廣泛收集各國的軍備動態之外，對於各國對於中共政府所採取的態度，以及該國對中共的經貿前景等，均列入情報收集的範圍。¹⁹國家安全部下轄 17 個工作局，另有四各相關單位：北京國際關係學院、蘇州江南社會學院，浙江第二人民武裝警察學校、中國現代國際關係研究院。各省、自治區設國家安全廳，直轄市及地市、縣人民政府設國家安全局，地區行政公署設國家安全處，重點鄉鎮設國家安全分局（組），並在台、港、澳僑、外資企業事業單位設立國家安全小

¹⁷郭瑞華編著，中共對台工作組織體系概論，台北：法務部調查局印行，2004 年 12 月修定二版，頁 150-155。

¹⁸同上，頁 132-135。

¹⁹李大光，中國安全抉擇：構築二十一世紀的國家安全體系，北京，頁 165。

組。²⁰國家安全部對於他國的軍備動態極為重視，但在執行情報蒐集的過程，卻與屬於中共解放軍方總參謀部的第二、第三部所做的工作迥然不同，因為國家安全部所派出去的諜報人員並不具備任何軍事背景，絕大多數也都沒有在解放軍中服過役，因而外界對於這些缺乏軍人氣質的人，並不會直覺的加以警覺或防範。²¹

6. 總參謀部情報部：

共軍總參謀部情報部，負責軍事情報工作，主要任務是透過情報活動，蒐集國外軍事情報、戰略情報，包括對中共的假想敵國和周邊國家，進行有關各國軍隊戰略戰術思想、軍事原則、軍事地理、駐軍規模、武器裝備、重要設施和外國軍事工業狀況、科技水準、外軍人物特徵的蒐報，以及執行軍事反間工作。總參謀部情報部下轄七個工作局和六個行政支援單位，「中國人民解放軍」國際關係學院（址設南京）為該部人員培訓教育機構；中國國際戰略學會則是該部以學術研究為掩護的對外聯繫交流單位，負責軍事戰略和國際保安問題的研究，並透過對外交流發展關係，會員大部分是總參謀部情報部的退役或現役軍人。²²

7. 總政治部聯絡部：

為共軍另一大情報系統，是從中共紅軍時期的「白軍工作部」演變而來，當時主要任務為對我國軍進行滲透、策反工作。總政部聯絡部現設聯絡局、調查研究局、邊防局、對外宣傳局四個工作局，另設上海、廣州兩個分局，該部所屬和平與發展研究中心，為負責對外公開的學術交流工作研究單位。聯絡局主要負責對台工作；調查研究局常駐中共各駐外使館，主管地域政治情報之蒐集，對外活動都以「中國人民對外國國際友好聯絡會」名義展開；邊防局負責對邊界國家之滲透工作；對外宣

²⁰郭瑞華編著，中共對台工作組織體系概論，台北：法務部調查局印行，2004年12月修定二版，頁132-135。

²¹許志嘉，九一一事件後美國對中共政策的調整，問題與研究，第42卷第3期，2003年5/6月，頁86。

²²郭瑞華編著，中共對台工作組織體系概論，台北：法務部調查局印行，2004年12月修定二版，頁129-130。

傳局負責共軍對外宣傳工作，海峽之聲廣播電台即隸屬該局。²³

8. 新華通訊社：

原稱「紅色中華通訊社」，成立於 1931 年，1937 始更圖今名，1949 年正式成為隸屬國務院之事業單位，為中共「國家集中統一的新聞發布機關」。新華社在大陸各省、自治區、直轄市及香港、澳門共設有 33 個分社，在 50 多個大、中城市設有支社或記者站；在海外一百多個國家和地區設有分社、支社、記者站。新華社利用遍布國內、外各地的記者，嚴密監控和蒐集各地方的發展與變化，並透過其「內參報導系列」，將大陸內、外重大政治、經濟及社會動向，反映到中共最高層；就此而言，新華社實際上也是中共除公安部和國安部之外的另一個情報系統。事實上，中共海外諜報特務多以新華社記者身分作為掩護，利用記者報導新聞之便而發展其情蒐集能力。²⁴

9. 情報研究機構：

中共情報研究機構，在黨方面，黨書記處內設有「研究室」；在國務院方面，國務院內部小組 (Inner Cabinet) 負責對外政策決策過程的情報整合作業，而隸屬國務院之「國際問題研究中心」則扮演智囊角色，該中心 1984 年成立，由資深外交人員及國際關係專家組成。²⁵另外，國家安全部所直屬之訓練局，是由北京國際關係學院、國際政治學院及中國現代國際關係研究院三個「學術機構」所組成，負責情報研究，這些學術機構並定期發行「現代國際關係」雜誌。

(二) 安全機制之運作與管理

1. 中共國家安全應變機制建立較晚，近年各方學者多所建議，亦指出了中國大陸在災難性突發事件的應變上存在法制不足、協調不易、缺

²³郭瑞華編著，中共對台工作組織體系概論，台北：法務部調查局印行，2004 年 12 月修定二版，頁 131-132。

²⁴同上，頁 259-265。

²⁵林文程，美國與中共軍事交流與合作，中美關係專題研究：2001-2003 學術研討會，中央研究院歐美研究所主辦，2003 年 12 月 26 日。

乏專業及警覺性差等重大缺失。因此，中共近年積極強調危機管理的重要，十六屆四中全會「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」中提到「要全面分析和妥善應對來自外部環境的機遇和挑戰，積極化解不利因素，努力變挑戰為機遇，尤其需要對突發事件的高超水平與能力。」2005年7月，中共國務院曾召開「全國應急管理工作會議」，顯示中共已將危機處理列入施政重心。此外，中央黨校自2002年起開設了「危機管理」課程，各種機制的建立隨著SARS期間公布的「突發公共衛生事件應急條例」，相關部會也相繼成立應急機制，例如國安部的反恐局於2002年成立，2004年7月外交部成立「涉外安全事務司」等。另據「國家減災委員會辦公室」2005年9月22日指出，目前中共已制定了突發公共事件總體應急預案、25個專項預案和80個部門預案，全國31個省、市、自治區均已建立了省級預案，初步完成了中國大陸的危機應變體系。這套體系包括災害通報制度、24小時災害監測制度、災害的會商與預測制度、並依災害輕重區分為四級回應機制。

2. 中共近已提出「緊急狀態法」草案，將突發公共危險事件分為自然災害、事故災難、公共衛生事件及社會安全事件等四類，另將危機區分為特別重大、重大、較大及一般等四級。該法規範範圍包括緊急狀態應急指揮機構（機構設置、特別行政權、特別立法權）、緊急狀態預防（危機預測、制定預案）、緊急狀態啟動程式（資訊通告、資訊發布、緊急狀態級別、發布緊急狀態的機關、啟動緊急狀態的條件、緊急狀態的撤銷）、緊急狀態應對（危機評估及監測、資訊系統設置、醫療統籌、工程救助、消防安排、戒嚴與封鎖等）、法律責任（刑事與行政責任）。同時，面對即將到來的2008年奧運，中共更建立了北京「安全保衛部」及「反恐特別行動隊」，以因應可能發生的危機。

3. 中共情報體系的主要成員包括黨（對外聯絡部、統戰部）、政（公安部、國家安全部、新華社）、軍（總參謀部情報部、總政治部聯及戰術情報單位），以及分隸於黨政軍體系之情報研究機構。其次，中共並無

類似西方國家設置一專責協調各情報單位之機制(如美國 NSC)。不過由於中共政治體制本質上即為中央集權，所有軍事、經濟、政治、社會或安全暨情報政策的決策，均由最高領導階層(政治局常務委員會)依專責分工召開委員會予以處理，因此，主管政法的政治局常委應可視為中共情報體系的最高領導人。

四、中共國家安全機制的優、缺點

近年來西方情報分析人員積累了愈來愈多關於中國在海外從事活動的情報，在蘇聯垮台前，西方情報機構並不把中國看成是嚴重的外部威脅，除了對它邊界上的國家之外。但是把中國看成是一個有初步的核武和導彈計畫的這種看法發生了急遽變化，中國的情報機構現在成了美國中情局、國防情報局以及亞洲民主國家情報機構優先關注的目標。過去幾年來，他們所瞭解的情況使他們大吃一驚，一改過去的冷漠態度。總之，中共正在擴大間諜活動，以對付可能威脅其整體安全的國家。自蘇聯解體、俄羅斯走向民主政體後，中共國家安全機制可謂幾個共產國家的範例，雖是共產體制，但就國家安全機制而言，依然可見其優點，並非一無是處。

(一) 優點：

1. 立法完備：中共依憲法於 1993 年頒佈「國家安全法」，內容繁多，旨在控制人民及社會，防止顛覆政府。除「國家安全法」外，其他如「城市街道辦事處組織條例」、「懲治反革命條例」、「勞動改造條例」、「逮捕拘留條例」、「治安管理處罰條例」、「城市居民委員會組織條例」、「人民警察條例」、「公安派出所條例」等，不論何時、何地、何事，凡對足以影響國家安全者，均有法可依，以利對人民及社會之控制。

2. 整個國家安全體系有利於社會控制：中共國家安全體系，包括維繫政權結構之黨、軍，以及公安系統與國安系統，此三個安全系統交互

運用，適足以控制整個社會系統的安全與安定，使政權免於崩潰分解。

(二) 缺點：

1. 「國家安全法」未明定該機構之組織體系，偏重違法處罰：在違法處罰上，完全漠視西方國家所注重之「人權」，該法規定對嫌疑犯有 15 日拘留權，此與一般民主國家規定之 24 小時或 48 小時相差甚遠。

2. 法律不合時宜：「國家安全法」內容太過苛刻，規定全國人民、組織、團體皆負有維護國家安全之種種義務，法定義務過多，使人民享有之權利相對的大打折扣。按當代憲法理念，只有在妨害他人自由、緊急避難、維護社會秩序與公共利益時，始由國家立法削除人民的部分權利，中共「國家安全法」顯然不合當代世界法律觀念。

3. 黨、政不分：中共一黨專政，依照中共的政治過程，中共是永恆的執政黨，而與此格局相應的黨必須擁有對國家機器建制化的領導地位，這個領導地位是不能遭到任何挑戰的，改革以來，中共雖然不斷完善黨對國家的領導關係，但基本上並沒有改變黨對國家的上下從屬的格局，因此，以黨代政的現象並沒有獲得根本的改變，而且黨政分離的改革工作由於觸及許多黨員幹部的既得利益，所以也就在上有政策下有對策的情況下，被轉折得幾乎只具有形式意義，而根本很難具體落實，結果國家安全機構淪為確保「中國共產黨政權」的工具。

法律對政治程序和制度而言，不僅有建構之功能，也有支撐之作用。²⁶中

共的國家安全體制發揮了確保政權安全與安定的功能，惟此一體制僅保障中共政權既得利益者，卻犧牲了人民的自由與人權，此對中國長遠的發展、對人類社會的演進、對國際安全（集體安全、區域安全）都是不利的。反之，美國的國家安全體制雖非盡善盡美，但至少在人控制下，為當代最被接受的民主體制。制度是成長的，非造成的，為確保國家安全，國家安全機制有時候會採取一些限制人民權利的措施，此乃

²⁶ Jone Norton Moore, Frederick S. Tipson, Robert F. Turner, National Security Law, Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 1990, p.25.

「必要之惡」，惟若接受民主理念之規範，將可日趨健全。

五、我國與美國、中共之國家安全決策與幕僚機構比較

我國為因應 76 年之解除戒嚴、80 年之終止動員戡亂，先後制定完成「國家安全法」、「集會遊行法」、「人民團體法」、「通訊保障及監察法」、「國防法」，以及完成「國家安全會議」、「國家安全局」組織法；92 年為建立國家機密保護制度，確保國家安全及利益，制定「國家機密保護法」；94 年為規範、監督、統合國家情報工作，維護國家安全及利益，並保障人民之權益，以落實民主化進程，更制定「國家情報工作法」，使我國國家安全機制逐步邁向法制化。惟推動民主化及法制化迄今，仍存在「情、治不分」、「國安會凌駕行政院」、「憲政體制紊亂」、「參與決策成員同質性過高」等疑慮亟待釐清。有關我國與美國、中共之國家安全決策與幕僚機構比較，茲以下表說明之：

表 3 我國與美國、中共之國家安全決策與幕僚機構比較表

國家 比較項目	我國	美國	中共
決策機制	國家安全會議	國家安全會議	中央政治局常委會
決策法源	憲法、國家安全會議組織法、國防法	國家安全法	憲法、國家安全法、戒嚴法、反分裂國家法、緊急狀態法（立法中）
參與決策成員	總統、副總統、總統府秘書長、行政院長、副院長、內政、外交、國防、財政、經濟部長、陸委會主委、參謀總長、國家安全會議秘書長、國家安全局長及總統指定列席人員	總統、副總統、國家安全顧問、白宮幕僚長、國務卿、國防、能源、法務部長、中央情報局長、參謀首長聯席會議主席、副國家安全顧問、副總統安全顧問	中央政治局常委（現為 9 人）
幕僚機構	1. 諮詢委員 2. 國安會秘書處 3. 國家安全局	1. 首長委員會 2. 次長委員會 3. 政策協調委員會	1. 黨（對外聯絡部、統戰部） 2. 政（公安部、國家安全部、新華社）、 3. 軍（總參謀部情報部、

			總政治部聯及戰術情報單位) 4. 分隸於黨政軍體系之情報研究機構
幕僚機構功能	<ol style="list-style-type: none"> 1. 諮詢委員：依據業管事務提供總統諮詢意見。 2. 秘書處：負責議程、會議記錄及決議案聯繫處理。 3. 國家安全局：對大陸外交國防等情報做分析，提出綜合研判報告。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 首長委員會：負責監督國家安全政策形成與執行。 2. 次長委員會：就有關國家安全政策先行討論，並研擬分析各方案之利弊，以供首長委員會取捨。 3. 政策協調委員會：依地區及功能召集會議，主席由相關助理部長(署長)擔任，國安會幕僚長則擔任執行秘書。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 黨：專門從事秘密活動，除對外進行國際統戰外，並擔任對台、對海外華僑統戰，同時也有擔任調查、聯絡、分化、策反及爭取國際人士而加以利用的角色。 2. 政：公安部負責全國公安工作；國家安全部是一個針對他國之國家資源做全面性諜報工作的情報組織，主要是執行中共政府對於世界情勢的掌握，除了廣泛收集各國的軍備動態之外，對於各國對於中共政府所採取的態度，以及該國對中共的經貿前景等，均列入情報收集的範圍。 3. 軍：負責軍事情報工作，主要任務是透過情報活動，蒐集國外軍事情報、戰略情報，包括對中共的假想敵國和周邊國家，進行有關各國軍隊戰略戰術思想、軍事原則、軍事地理、駐軍規模、武器裝備、重要設施和外國軍事工業狀況、科技水準、外軍人物特徵的蒐報，以及執行軍事反間工作。 4. 情報研究機構：負責對外政策決策過程的情報整合作業。

資料來源：作者製表