

姚祖德 ◎ 著

美國
國家安全
暨 情報機制

上冊

美國國家安全

暨

情報機制

—— 911 後之興革

(上冊)



姚祖德 著

美國國家安全暨情報機制：911 後之興革 / 姚祖

德著。——初版。——臺北市：時英，2012.03

冊；公分

ISBN 978-986-6653-69-8(全套：平裝)

1. 國家安全 2. 戰略情報 3. 美國

599.952

101004338

美國國家安全暨情報機制——911 後之興革

著者：姚祖德

出版：時英出版社

地址：台北市新生南路3段88號3樓之1

登記證：局版台業字第2944號

電話：(02) 2363-7348 (02) 2363-4803

價格：新台幣500元整(上下冊不分售)

出版日期：2012年4月初版

ISBN 978-986-6653-69-8

周 序

這是一本重要的開山之作。

作者出身軍旅，饒富實務經驗，並在中國文化大學中山研究所攻讀博士。他決定以九一一事件後，美國安全暨情報機制改革為課題，撰寫一本篇幅五十萬餘字，研究課題跨越十年之久的博士論文，實在是用心良苦、戮力深切。光就此一學術志業的企圖心與爬梳功夫而論，實在是允稱難得。

美國的國家安全情報系統，係全世界最龐大、最複雜的體系之一。其中如中央情報局(CIA)、聯邦調查局(FBI)、國家安全局(NSA)、國防情報局(DIA)，係較為出名者。此外，還有十幾個專門的情報機構，如國家地緣空間情報局(National Geospatial-Intelligence Agency)、國家偵察局(National Reconnaissance Office)、毒品管制局(Drug Enforcement Administration)、國務院情報與研究局(Bureau of Intelligence and Research)等。總而言之，在九一一事件後，美國情報系統重整，十六個情治機關被整合到「國家情報總監」(Office Director of National Intelligence)之下，以避免政出多門，各行其是。這是為了應對國際新情勢的重大改革措施，也正是本書的主要課題所在。

然而，正因本書探討之主旨係一正在進行變革中的艱鉅任務，其中相關資料的取得與研究成果的出版，可說正是方興未艾，且變動不拘。作者儘管用功甚勤，且不斷努力更新相關資訊，但畢竟是杯水車薪，也彷彿秋風掃落葉，難求其完備。因此，本書勢將成為一項終身戮力耕耘的學述志業，還有待作者不斷的獻身與爬梳，才能益求精進。

美國國家安全暨情報機制—911 後之興革

作者為本書之完成，前後已耗費四年的光陰，在公餘之際，鎮日埋首窮經於叢篇之中，現終能完成初篇，成為中文相關著述之首卷，本人在讚嘆之餘，誠盼作者繼續努力，來年還能精益求精，持續筆耕，完成其他續作，此誠係民國一百年國內相關學界之盛事也。

周陽山 謹誌 壬辰年立春於台北

自序

依法執行衛國保民的情報工作，乃神聖光榮的志業。畢生有緣研究全球規模最大、建制堪稱最完備的美國國安暨情報機制改革與國會監督課題，並完成著述，更是一件傲人的樂事。誠有嚐試成為以宏觀方式探討此項議題的先驅者。

殷鑑古往今來情報先烈的偉大事蹟，常隨當事者一起埋入黃土，遺留世間之事，頂多是些值得追懷的忠義故事與嘉言。晚近世界各國政府為強化機密情訊的防護，紛相訂定類似《國家機密資料保護法》予以保障；更讓社會民眾視情報機構為透明度差、權力龐大、無限神秘，及深不可測的組織。其實，隱蔽、機密與敏感，只是情報工作的特質；重要的蒐情途徑，勢需藉由經驗傳承與高新科技的運用，始克達成。因此，其作業流程必需接受一定程度的監督與限制。而近代民主國家的國會，對於情報失誤的深度調查日趨嚴謹；要求改革精進的檢討聲浪更是不斷。基此，情報並非迷思；它乃是走在時代前沿的國家耳目，制定國家政策與安全決策的重要工具；更是國家遭遇危難之際，發揮重要諮詢的關鍵，以及維護國家安全的主要環節。

回顧 2001 年 911 事件後，美國政府為能持續充分而嚴密的掌握國際恐怖組織，及其進行秘密破壞的預警資訊與動態，已竭盡全力制修法令，期對機制缺失進行檢討改革，除增設國家情報總監（DNI）與國土安全部（DHS）功能外，亦強化精實情報與反情報組織。但改革的重點、調整的原則，及執行反恐任務的成效究竟如何？迄今仍難評量。而當今的美國情報機構，在執行任何一項任務時，除考量執行前之任務保密外，亦會思考國會在法制面的監督與要求；使情報工作既

能達成保護國家安全的使命，又可應變臨機的突發危安事件，更嚴禁因濫權而侵犯其憲法保障的人權政策。是故，這種均衡的情報作為，是否符合美國施行三權分立的政治制度，以及民主憲政的常規與正當程序（due process）？確已遭到國會暨社會輿論的質疑。因此，本書以新制度主義的論述為途徑和相關戰略思維為規範，著手探研與關注其情報機制之改革，益顯重要。

20 年來，順應政府推動終身學習政策，利用公餘之暇自費進修，一則為淨化心靈、擴增知識領域、提升戰略視野；再則藉由學術研究之風，冀盡棉薄之力搜尋相關文獻著手本書撰述，並以「他山之石，可以攻錯」之精神，發揮拋磚引玉之效，提供研究國家安全與發展、情報工作政策，暨推展奠定各相關工作的有志者，些許啓示與參考。尤其，在本書初稿完成後，適逢美國政府對情報與反情報戰略、國防戰略、反恐戰略有新的論述，而狙殺賓拉登後，部分重要機構之首長亦有異動，為求週延又重新做些補充。惟疏漏之處，在所難免。多承恩師周監察委員陽山博士細心指導，亞太和平基金會執行長高輝教授、總統國策顧問暨國安會前副秘書長吳東明博士、國安會前諮詢委員現任佛光大學公共政策系主任張中勇教授，及台灣大學政治系教授黃錦堂博士等老師們的多方細緻指正，始得順利完成，銘心刻骨難忘！另內人謝紅梅女士校稿勘正，興夏、瑩璟、美玲、坤宗及孝永等協查資料與繕正，多所受益，謹申謝意！並告慰雙親在天之靈。

姚祖洩 謹誌

台北 芝山岩

壬辰年 除夕

內 容 目 錄

上冊

第一章 世紀大案.....	1
研究動機與目的.....	3
研究途徑與方法.....	11
國家安全與戰略.....	32
國家安全與情報體系.....	45
文獻回顧與檢討.....	47
研究架構與概念分析.....	104
第二章 美國當前國家安全內外環境.....	107
後冷戰時期的安全戰略思維.....	107
國際安全環境及其問題.....	155
911 事件對美國國家安全之衝擊.....	257
第三章 911 事件前美國國安暨情報機制與功能.....	285
美國國安暨情報體系的政策目標.....	286
美國國家安全會議的功能.....	327
美國情報機構的功能.....	358
情報資源與監督.....	407
美國情報體系的改革思維.....	444

下冊

第四章	911 事件後美國國安暨情報機制之再造	479
國安暨情報機制的改革		480
國家安全維護與情報制度運作		504
威脅與反應能力		578
911 事件後的改革重心		675
第五章	美國國會對國安暨情報機構的監督	753
新制度論與國會監督		753
國會監督的民主意涵		774
決策形成與監督權之落實		788
國會對情報機制的具體影響		803
第六章	美國涉情報和反情報工作失誤之案例	833
亞德里克·艾姆斯 (Aldrich H. Ames) 夫妻間諜案		833
阿里·穆罕默德 (Ali Mohamed) 間諜案		850
李文和(Lee Wen-ho)涉間諜案		853
美國資深情報員邁爾斯 (Myers) 涉間諜案		859
錢尼 (Richard B. Cheney) 洩露情報密探案		862
馬龍德 (Ronald N. Montaperto) 間諜案		866
美國水門事件醜聞 (Watergate scandal) 案		869
第七章	結 論	879

回顧與前瞻.....	879
結語與建議.....	907
索引.....	917
參考書目.....	933

表 目 錄

表 1-1：新制度論的 3 種典範與重要觀點比較	25
表 1-2：歷史研究法的運用與決策功能說明	44
表 1-3：世界各國研究情報機構改革的階段區劃	62
表 1-4：恐怖主義的區分與特質	81
表 1-5：美國現今的情報機構	92
表 2-1：冷戰時代初期恐怖主義蔓延的原因與形成背景.....	126
表 2-2：國家支持恐怖主義的模式.....	128
表 2-3：美國國務院公布的特定重要外國恐怖組織.....	129
表 2-4：美國將恐怖主義納入新國際安全體系的階段與戰略.....	142
表 2-5：美國執行反恐政策的演變階段.....	151
表 2-6：美國對國際安全極度樂觀的終結主義論述.....	156
表 2-7：美國對世界國家的分類.....	166
表 2-8：影響國際安全環境的核心集團行為規範.....	171
表 2-9：全球恐怖事件暨活動地區分布.....	173
表 2-10：19 世紀歐洲國家殖民非洲的政策與影響.....	201
表 2-11：非洲國家的地理分布	202
表 2-12：非洲地區恐怖分子發展活躍的國家與原因	206
表 2-13：東南亞的恐怖組織類型概要	238
表 3-1：美國歷任總統暨其任用之國防部長相關資料.....	298
表 3-2：美國歷任總統的國安會議形式和非正式決策機制對照表.....	331

美國國家安全暨情報機制—911 後之興革

表 3-3：美國階段性國家安全特質與國安會職權之關係·····	344
表 3-4：美國歷年遭遇的重大國安議題與處理決策機制·····	346
表 3-5：美國歷任總統對國安會與國務院的看法暨實際運作 發展結果對照·····	352
表 3-6：聯邦調查局歷年工作範圍與職權調整簡析·····	384
表 3-7：美國國防部所屬的重要情報機構與職掌特性·····	406
表 3-8：美國主要情報機構的職能與任務暨隸屬關係與預算·····	415
表 3-9：美國常引用於情報研究的類型及其重要內涵·····	450
表 3-10：美國情報機構之組織演進·····	457
表 3-11：美國戰略情報與戰略決策關係的演變·····	464
表 3-12：美國聯調局在 911 事件後的機構組織重整工作計畫·····	470
表 4-1：美國歷任總統對國安會的運用情形·····	490
表 4-2：世界各國對情報改革與組織調整的區劃·····	506
表 4-3：研究國家安全政策的主要方法與內涵·····	585
表 4-4：美國小布希與歐巴馬政府時期的重要國安暨情報機構 首長一覽表·····	596
表 4-5：美國國防部歷年的重要組織改革重點·····	630
表 4-6：美國構成本土縱深防禦的四層環狀保護網·····	649
表 4-7：911 事件後美國政府對情報機構的調整建議·····	681
表 4-8：911 事件後美國國土安全部的任務職掌與功能·····	708
表 4-9：911 事件後美國的情報改革重點·····	716
表 4-10：911 後美國對預警情報蒐集的強化與改進重點措施·····	725
表 4-11：911 事件後美國對邊境與交通安全的改進·····	739
表 4-12：911 事件後美國國內的反恐強化措施·····	742
表 4-13：911 事件後美國維護關鍵基礎建設與資產的措施·····	744
表 4-14：911 事件後美國防衛毀滅性恐怖攻擊行動措施·····	745
表 4-15：911 事件後美國對急難準備暨因應能力之加強措施·····	747

表 5-1：美國國會的委員會類型·····	766
表 5-2：美國國家安全政策的制定與類型·····	798
表 5-3：美國國會通過的情報工作法案概要·····	810
表 5-4：美國國會眾議兩院情報委員會的特性比較·····	826
表 6-1：美國水門案涉案人員基資·····	870

圖 目 錄

圖 1-1：制度化過程中的要素·····	15
圖 1-2：制度研究的上、中、下游·····	17
圖 1-3：制度運作的總體、中層和個體方法論·····	18
圖 1-4：美國小布希總統時期的國家安全會議組織·····	88
圖 1-5：新制度論思維和美國國安暨情報機制改革與國會監督關係 概念架構·····	106
圖 2-1：美國國家安全戰略分析報告架構關係·····	109
圖 2-2：美國反恐國家安全戰略架構·····	146
圖 3-1：美國國安會組織架構示意·····	293
圖 3-2：美國國務院組織體系示意·····	296
圖 3-3：美國國防部暨參謀首長聯席會議組織架構概要·····	304
圖 3-4：美國國會立法程序示意·····	308
圖 3-5：美國的國安體系示意·····	311
圖 3-6：美國同時並存的國安決策架構·····	314
圖 3-7：美國國安政策與一般政策之制定流程差異示意·····	316
圖 3-8：美國國家安全政策研究架構示意·····	318
圖 3-9：美國國安政策與權力結構示意·····	324
圖 3-10：美國國安政策權力團體與國安體系運作示意·····	325
圖 3-11：國家安全戰略制訂架構·····	337
圖 3-12：美國國家安全戰略報告相關文件關係·····	339

美國國家安全暨情報機制—911 後之興革

圖 3-13：美國情報體系的組織架構概況	362
圖 3-14：美國情報體系管理（指揮與協調）結構	370
圖 3-15：美國中央情報局的組織架構示意	376
圖 3-16：美國情報體系的機構組成示意	378
圖 3-17：美國情報體系重要負責人之關係示意	379
圖 3-18：美國聯調局的組織架構	382
圖 3-19：美國國防部的指揮權責與職能架構示意	391
圖 3-20：美國參謀首長聯席會議組織結構	393
圖 3-21：美國國家偵察局組織架構	395
圖 3-22：美國國安局管理組織架構示意	396
圖 3-23：美國國防情報局組織架構示意	400
圖 3-24：美國國家地緣空間情報局組織架構示意	403
圖 3-25：美國 1996 年度主要情報機構的員額和經費比較	409
圖 3-26：美國情報體系中主要成員及其相互間的關係	461
圖 4-1：美國在 1995 年前的情報體系架構	539
圖 4-2：美國現今的 16 個情報機構暨其組成的國家情報體系	540
圖 4-3：美國國家情報會議的產情角色	547
圖 4-4：美國國防情報局的主要單位（1996 年）	555
圖 4-5：美國國防部改革後之軍品與兵力發展暨支援軍事作戰 情蒐與產情系統	557
圖 4-6：美國改革後的情報機構管理與情蒐組織	562
圖 4-7：研議改革後之國防情報局架構	564
圖 4-8：美國國家安全優先順序	584
圖 4-9：911 事件前美國情報體系的 13 個情報機構	591
圖 4-10：美國國防部的組織架構	641
圖 4-11：美國國防部戰時兵力規劃架構與遂行活動範疇	674
圖 4-12：美國 911 事件後的情報機構體系	678

圖 4-13：美國國家情報總監辦公室的組織架構……………	695
圖 4-14：美國國土安全部的工作內涵……………	707
圖 4-15：911 事件後美國國土安全部組織架構重組的修正比較……………	711
圖 4-16：美國國土安全部的組織管理架構……………	713
圖 4-17：美國國家反恐(情報)中心概念架構示意……………	715
圖 4-18：美國海岸防衛隊的組織結構……………	728
圖 5-1：情報監督環境的流程示意……………	779
圖 5-2：國會對情報工作的監督示意……………	785
圖 5-3：美國危機決策組織暨流程……………	796
圖 5-4：美國國家安全政策的流程……………	797
圖 7-1：有關美國國安暨情報體系的重大事件紀要與制度化演進……………	882

情報系統在快速、政策系統本土的重要情資掌握與處理問題，深入探討，而對國家安全機關的安全情報的部署與配置是否嚴密？情報體系的運作效能是否足以對國家情報機構對重大的危安預警情資判斷，是否及時而精準？在「911」事件發生後，在充分民主憲政制度下，其國安暨情報機構給予國會監督的權利是否足夠切有效等，這一連串的核心關注事項，也隨之地湧現出來。

根據「911」美國國會在 2001 年 11 月 27 日，曾於第 107 期會議通過第 467 號公法 (Public Law 107-306)，由小布希 (George W. Bush) 總統成立「國家委員會調查 911 事件委員會」(亦稱美國「911」獨立調查委員會)，(National Commission on Terrorist Attacks on the United States)，並委託前國務卿、前眾議員 (Thomas H. Kean) 議員擔任主席，推動完成《911 委員會報告》(The 9/11 Commission Report)。報告中對「美國的全球戰略，打擊恐怖組織，改善機構改革，國會對國土安全與情報系統的監督，等問題進行建議」(參見報告，2004：13，502-555)。自此，美國政府面對其國安暨情報系統所面臨的挑戰與調整，在國安暨情報機制的改

第一章 世紀大案

2001年9月11日上午8時45分，美國紐約世貿雙子星大樓和華盛頓特區的五角大廈，皆分別遭受國際恐怖分子挾持民航客機蓄意地撞擊。而一向象徵全球化資本權力最極致的地標，與世界軍事超級強權的指揮中心，亦在頓時之間即被摧毀、重創，此即所謂的美國「911恐怖攻擊事件」（以下簡稱「911事件」）。

在舉世震驚、美國政府進行急速救援與展開調查的同時，國會亦開始憂心國家的安全與維護機制是否健全？然而，在面對國家安全諸多問題的檢討聲浪中，首先被注意的關鍵議題，就是恐怖分子在計畫挾持民航客機，攻擊美國本土的重要情資掌握與處理問題。深入地說，亦即質疑美國國家安全機構的部署與配置是否嚴密？情報體系的運作與管理是否健全？各情報機構對重大的危安預警情資判斷，是否適時正確？甚至，美國在三權分立的憲政制度下，其國安暨情報機構接受國會監督的機制，是否確切有效等，這一連串的核心關注事項，均逐步地被提出探討。

為獲真相，美國國會在2001年11月27日，曾於第107屆會議通過第306條法案(public law 107-306)，由小布希(George W. Bush)總統成立「美國遭受恐怖襲擊全國委員會（亦稱美國「911」獨立調查委員會）」(National Commission on Terrorist Attacks on the United States)，並責成托瑪斯·肯恩(Thomas H. Kean)議員擔任主席，推動完成《911委員會報告》(The 911 Commission Report)。報告中對「美國的全球戰略、打擊恐怖組織、情報機構改革、國會對國土安全與情報系統的監管」等問題均有建議(史禹等譯，2005：13，502-585)。自此，美國政府雖對其國家安全戰略規劃持續精進調整，在國安暨情報機制的改

美國國家安全暨情報機制—911 後之興革

革，亦不餘遺力。但「中央情報局（以下簡稱中情局）的黑牢問題，¹非法監聽海外通訊案件，以及非法監控私人財務資料等反恐（anti-terror）的配套措施」，²卻促使美國當時的「反對黨（民主黨，Democratic Party）與民眾，益加對國安暨情報體系的務實改革步調與濫權行為，產生疑慮與怨憤」（閻紀宇，2006a：A13；尹德瀚，2006a：A13）。

按美國當時的政情分析，由小布希領導的共和黨(Republican Party)執政團隊，自 2006 年 11 月 7 日起，已著手進行下屆總統的期中選舉活動，自然憂心美國對伊拉克戰爭的陰影、³聯邦的赤字高居不下、支持以色列打擊黎巴嫩的行動、以及核武問題受挫伊朗等重大議題，皆影響執政黨對國會的控制權。⁴故唯有將「反恐」的國安議題與「國土安全」兩大訴求，列為選戰的主軸，以宣示維護美國安全的決心與能

¹ 911 事件後，小布希總統曾授權軍方設立「特別軍事法庭」審理恐怖犯嫌。自 2004 年起，已起訴 10 人。2011 年 4 月 25 日，在賓拉登被美軍和中情局人員擊斃前，仍在關達那摩監獄的 911 事件幕後主謀穆罕默德(Khalid Sheikh Mohammed)表示，「蓋達組織已將一枚核彈藏匿於歐洲境內，未來或可能引爆一場核子風暴」。2006 年 6 月 24 日，聯邦最高法院判決「漢姆丹訴倫斯斐」案時，指出：「為中情局黑獄移至古巴關達那摩美國海軍監獄的人犯，所設之軍事法庭，未獲國會授權，違反美國軍法與日內瓦公約」。

² 2001 年初，小布希在上任時，副總統錢尼曾無視國會的監督，悍然推動「無須向法院聲請許可，即可偵監疑似恐怖分子的美國百姓通訊內容，並指示中央情報局在海外設立監禁及偵訊恐怖犯嫌的秘密監獄，甚至發動伊拉克戰爭等」。

³ 2006 年 9 月 12 日，小布希總統承認伊拉克前總統海珊並未涉及 911 恐怖攻擊等事件；但美國目前不會自伊撤軍，理由是為美國的安全，必需持續反恐。事實上，聯合國授權美國駐伊拉克部隊應於 2008 年 12 月 31 日前全面撤軍；而伊拉克政權業於 2008 年 11 月 16 日，完成《美國在伊駐軍的協議草案》。基本上，要求美軍於 2011 年 12 月 31 日，撤離伊拉克。肯定的是美國總統歐巴馬已於 2009 年 2 月 27 日公開宣稱，美伊兩國將依 2007 年 12 月底，簽署的《駐軍地位協定》(SOFA) 執行撤軍，12 個戰鬥旅將在 2010 年 8 月 31 日前撤離；其他 3 至 5 萬名過渡部對，最遲留守至 2011 年 12 月 31 日（王嘉源，2009：A3）。

⁴ 執政的共和黨嚴重挫敗，在野的民主黨奪回失去 12 年的聯邦眾議院多數黨地位（在 435 席中，取得 234 席，共和黨只剩 201 席），並獲得全國半數的州長（民主黨有 28 席，共和黨剩 22 席）。

力，祈求勝選。⁵然而，2009 年的美國第 44 屆總統，仍然為反對黨（民主黨）的競奪者歐巴馬（Barack Hussein Obama）以「改變」（Change!）為策略贏得勝選。是故，真實的美國國安暨情報機制改革情形，與國會對其監督制度的設計等二大面向內涵，實為學者應深入探究的課題。

研究動機與目的

情報工作，是支撐國家安全最重要的環節，維護國家利益的亟至手段。而情報，更是隨戰爭的需求而產生，並依戰爭形勢的發展而變化。因此，情報和情報工作與國家的興衰存亡息息相關；對國家的發展、科技的進步及國家在國際政治和軍事領域中的成敗，皆具有重要影響。這也就是世界重要各國都不惜投入大量人力、物力與財力，不斷強化情報工作方法，甚將最先進的科技成果，轉運用於情報活動中的最主要原因與目的。

情報工作雖然重要，但負責國家安全情報事務的執行者，更須對自己的身分與工作內涵保持隱密。是故，著重於政治、安全和國際關係研究的學者，皆常因研究資料取得不易，而鮮少將類此研究列為主要探究的課題。不過，從另一個面向看，任何一個國家，為其國家安全所設置的情報機制，必然皆需具有掌握重要情報資訊來源的能力，和執行各種重大行動與作業的完整妥善措施。因此，若無適當的法律

⁵ 美國共和黨的四大天王（總統小布希、副總統錢尼、國防部長倫斯斐、及國土安全部長謝爾托夫），皆強力批判民主黨和媒體的反戰言論，強調自伊撤軍必有嚴重後果，發動伊拉克戰爭是正確的行為。尤其，小布希強調：「要動用一切手段對付恐怖分子，一定要採取主動攻擊」。而前部長倫斯斐也表示，「美國目前對抗的是新法西斯主義，難到能對恐怖分子談判和平嗎？」（王良芬，2006：A14）。