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

（上册）

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爲課題，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)，係較爲出名者。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。這是爲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，本書勢將成爲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。

作者爲本書之完成，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，成爲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。誠有嚐試成爲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。晚近世界各國政府爲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爲透明度差、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，美國政府爲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，這種均衡的情報作爲，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爲途徑和相關戰略思維爲規範，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，一則爲淨化心靈、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，爲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。

姚祖漮　謹誌

台北　芝山岩

壬辰年　除夕

內 容 目 錄

上冊

下冊

表 目 錄

圖 目 錄

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。

爲獲真相，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（史禺等譯，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

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爲，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，列爲選戰的主軸，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，仍然爲反對黨（民主黨）的競奪者歐巴馬（Barack Hussein Obama）以「改變」（Change!）爲策略贏得勝選。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，實爲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爲主要探究的課題。不過，從另一個面向看，任何一個國家，爲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）。