姚祖德 ◎著

# 美國國家安全暨情報機制

下冊

# 美國國家安全

暨

# 情報機制

## —911後之興革

（下册）

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

# 內 容 目 錄

## 上冊

## 下冊

## 表 目 錄

## 圖 目 錄

# 第四章 911 事件後美國國安暨情報機制之再造

本章雖以 911 事件後，美國的國安暨情報組織再造爲重點著手分析。但在各節中，爲陳述說明或比對方便，亦視需要將 911 事件前的若干內容，在相對的關鍵處予以列舉，以利分析。有關 911 事件前的美國情報體系與機制功能，在第三章中已將其政策目標、機構功能、擁有資源、監督作爲、及改革的方向有所描述說明。同時，經由美國 911 事件調查委員會對情報機制所做之徹底檢討結果，更對美國情報機構的組織再造問題，有進一步的瞭解。

回顧各國的情報工作，自古至今皆係隨戰爭的需求而產生，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；對國家生產力的發展、科技的進步，以及在國際政治和軍事領域中的成敗，皆具重要影響。這也就是世界各國不惜投入大量人力、物力與財力，不斷強化情報工作，甚將最先進的科技成果，運用於情報活動中的原因與目的。具體而言，情報工作既是各國政府必要的職能之一，也是政府組織中不可或缺的機制。而且，政府在制定政策時，必須依靠情報機制提供所需之決策資訊。

因此，情報組織具有國家耳目之功能，旨在協助決策中樞制定政策；且其各項情報作爲，就是任何國家維繫安全，賴以生存的重要環節之一；不但有其絕對的必要性，亦爲一項實存的工作。是故，一個國家的情報組織在政府完成維護國家安全的政策過程中，必然具有運用蒐集手段、分析研判情報，及實施反情報或祕密活動等行爲，以產生一定效果的功能。換言之，情報組織的精進與機制改良，勢需採因時制宜、因事制宜、和審時度勢的作爲。

## 國安暨情報機制的改革

回顧 1941 年時美國的情報工作，尚無明顯的功效發揮。1950 年時，中情局亦未確切有效的預測出北韓對南韓的攻勢作爲。進而檢視晚近美國所發生的許多危安問題，即可溯及 1947 年 7 月 26 日，美國推進《國家安全法》的設立目的，及其第 3 條第 4 項明確情報體系定義，[362]以謀求情報改革的原因。相對的，也因爲美國情報體系的機構和組織，能持續著手改造與調適，又「促使各機構間，開啓各種新的內部鬥爭，與官僚派系的相譏，更讓反情報工作趨於紛雜」。追溯「聯調局在是時的職權雖佔優勢，但卻將國內反情報的功能完全予以分裂」（趙復生譯，2005：xxi-xxii）。因此，那個時期實可視爲是美國政府激起情報改革思維的肇端。而今，又歷經 911 恐怖襲擊事件，再度顯示美國延續冷戰時期的情報體制，著實難以因應 21 世紀未來的美國國家安全威脅；是故，美國勢須考量其在全球所扮演的安全主宰角

[362] 1947 年美國《國家安全法》第 3 條第 4 項，定義美國情報體系（Intelligence community）是由中央情報首長辦公室（The Office of the Director of Central Intelligence），透過國家情報委員會（The National Intelligence Council），掌握中情局（CIA）、國家安全局（NSA）、國防情報局（DIA）、國家偵監局（NRO）、國防部辦公室（情報）（other offices within the DOD for the collection of specialized national intelligence through reconnaissance programs）、陸軍、海軍、空軍、海軍陸戰隊（the intelligence elements of the Army, the Navy, the Air Force, the Marine corps）、聯邦調查局（FBI）、財政部（The Department of the Treasury）、秘情局、能源部的情報單位（The Department of Energy）、海岸防衛隊（The Coast Guard）、國務院情報暨研究局（The Bureau of Intelligence and Research of the Department of State），國土安全部有關於外國情報資訊的分析部門（the elements of the Department of Homeland Security concerned with the analyses of foreign intelligence information）等，以及另由總統或中央情報首長和其他部（局）首長聯合指定之相關情報機構等所組成。自 2004 年後，美國情報體系的機構成員又增列：司法部緝毒署（Drug Enforcement Administration）和國防部國家地緣空間情報局（The National Geospatial-Intelligence Agency, NGA）兩機構。Cited in http://www.intelligence.gov/0_natsecact_1947.shtml（2007/03/01）& http://www.intelligence.gov/1-relationalships.shtml（2007/04/02）。

色，與目標情報掌握的功能再增強，以及整體情報體系的改革精進。

## ◎從國安會的組織管理結構分析

### 一、國安會的組織結構功能特徵

美國總統主持或參與國家安全會議時，有關情報議程的綜理彙整作業，乃是由中情局幕僚處負責。故中情局既是綜整主要情報業務的機構，亦是總統掌握情報和推動政策執行的動力；更扮演美國情報體系在執行情報活動時，最關鍵的協調、聯絡和督導角色。就美國情報組織的結構言，可分爲聯邦分權制和中央集權制兩種。所謂「聯盟分權制，係指各情報機關多附屬其各自的行政部門，雖有自主性或獨立作業之能力，但彼此間缺乏明確之指揮督導關係；有關情報體系內各成員間的協調整合工作，皆由跨部會的委員會或相關會議管理推動」。例如，美國國家安全會議（NSC）和英國常務次長情報工作會議（PSIS）等。而「中央集權制，則是指將國家情報工作，統籌由中央情報機關負責，並由其督導、協調、整合其他相關機關，如我國的國家安全局」（張中勇，1993：332）。遵美國國家安全法及總統的行政命令，中央情報首長雖擁有管理各情報機構的責任與權限；但在執行上，因受各個機構所隸屬的行政體系指揮架構屬性與文化限制，以及缺乏對整體情報資源之管理權，致影響其對情報體系實際的整合能力，和情報工作的效能發揮。據此，美國在911事件前的情報體系組織結構，仍係秉承「聯盟分權制」的精神運作。

美國國家安全會議是管理全美情報體系之核心機構。總統係透過「國家安全顧問(the National Security Adviser)，又稱總統國家安全事務特別助理（The Special Assistant to the President for National Security）協調監督國安會，主導國家安全重要決策，指揮中情局統合其他情報機

關，並遵照國安會交付之任務執行命令」。因此，「國安會是總統直接獲得國內外情報的最重要機構，而國安會中負責提供國內外情報來源者，就是中央情報局」（葉賢忠，1988：145；顧長永，1989：23-24）。質言之，

> 美國國安會的領導者，即國家安全顧問；國安會為總統與情報、外交、經濟、及軍事等組織間的主要聯繫機關(Richard, 2009:1)。而情報就是與我們周遭各相關層面的知識或預知的情事；亦為提供決策者與軍事領導者做決定的重要資訊（CIA Public Affairs, 1995：vii）。

在第三章中已對美國國安會的任務、基本功能與權責，暨歷任總統對國安會的運用等內容，有所描述與說明。茲再就國安會的基本組織與功能，做簡述：

第一、就組織結構與作爲言：國安會係依據 1947 年《國家安全法》設置，會議由總統主持，下設國家安全顧問管理幕僚機關，會議的法定成員爲：副總統、國務卿及國防部長；另有情報及軍事顧問，由中情局長與參謀首長聯席會議主席擔任，合計 6 人組成。討論的議題「以國家安全事務爲主，旨在整合軍事及政府其他部門間的不同意見，以利相互合作執行有關國家安全之各項事務；有關決議由總統裁定，決議之事項即由中情局協調各情報機構執行，或由各相關部門配合推進，並由國家安全顧問監督其成效」（Jackson, 1965：30-42）。

第二、就組織功能和角色言：國安會的功能，在於統合情報機構，因應危機事件處理，與各方交換有關國家安全事務的情報，並經充分討論擬訂計劃、協調政策方案與情報預算執行；同時，向總統提出有關國家安全政策之建議，藉供決策參考。是故，「國安會是一個兼具

諮詢、協調、決策及監督性質的組織」（李育浩，2000：88）。

二、國安會與情報機構的關係

盱衡美國的國家安全暨情報體制，是世界上歷經戰亂、遭受危機（害），處理經驗最多的國家；且其各組織架構，皆係在審時度勢情況下，不斷精進調適、策建法規制度及確立施政戰略後，循序向前推進者。故可謂是一個有系統的情報組織暨具有完備法治的情報機制。由於，美國的政治體制係採聯邦、州、與地方分立制，中央與地方之權限劃分相當明確。情報體系的管理脈絡與組織結構，亦有極大差異。基本上，情報管理體系，多由中央機關負責，並採情治分隸的政策運行；地方的組織多係承襲聯盟分權制而行。

依美國《國家安全法》規定，中情局、聯調局和國防情報局，乃是維護國家安全的三大組織。故就制度言，這3個機構皆具執行法定任務之特質；其中，中情局爲一對外蒐集情報的機構，隸屬於白宮；且因具備提供國安會與聯調局之必要情資，故亦爲安全情報之評估分析機構。就產情的協調過程言，中情局旨在集合整體情報機構的能量、智慧與專長，期能負責情報的協調與評估，求得均衡與客觀的情報分析與研判結論。然而，各情報機構的組織暨工作職掌，常能維持正常運作，並不接受中情局之督導指揮。另中情局不具處理國內警察治安等工作職權。有關國內刑事執法與反恐活動，及反情報調查任務，皆隸屬於司法部聯調局。

據此，美國的情報組織（包括中情局、國安局及各部會的相關情報處理單位）與權限，皆隸屬於中央機關；而負責統籌協調的機構，即爲中情局；惟自國家情報總監一職設置後，此項職權亦隨之改變。另就組織系統言，中情局在全國情報組織體系中，是位居總統、國安會與中央情報首長三者間的角色，並分別扮演著接受指導、支援規劃和支持運用等功能。換言之，中情局既需執行本身的情蒐工作，又要

完成中央交賦協調與管理各個情報機構的任務。同時，各情報機構因隸屬關係不同，通常皆依其不同機關之組織特性，負責不同之情蒐角色，且互不干預。就治理的制度言，美國的國家安全暨情報體系，係採情治分立的原則推進管理政策；且聯邦政府的情報體系管理，係由中央機關負責。所謂情治分立係指：

> 情報與治安機關在組織上是分離的，彼此之間亦無隸屬關係。情報機關，只負情蒐、整理、研析等任務，原則上不被賦予司法警察權。而治安機關，則以執行國內警察權為特徵，且完全是基於中央或地方政府之需要而設（李震山，1998b：14）。

因此，爲免濫權恣意，除聯調局被賦予執行情蒐與調查雙重功能外，其他情報機構皆本情治分立原則，分工執行各自被賦予之任務。在 911 事件後，聯調局已將觸角快速伸向國際，並進行全球部署任務。至於，國防情報局則爲國防部長、參謀首長聯席會議、軍種指揮部、國防部所屬其他情蒐單位，以及非軍事性之部內機關的對外軍事情報主要供應者。其主要任務，是負責統合處理軍事情報，並可經由國防部逕呈總統；局長職務由三軍輪流出任。

次就完備的法治言，美國有關國家安全與情報工作的法規極多，如 1947 年《國家安全法》（National Security Act）、《中央情報局法》（Central Intelligence Agency Act）、《緊急拘留法》（已編入 1950 年之《國內安全法》第 2 章）、1950 年之《國內安全法》（Internal Security Act of 1950）第 23 章第 1 節有關顛覆活動之管制（Control of Subversive Activties）及 1954 年之《共產控制法》（Communist Control Act of 1954）（編入《國內安全法》之第 23 章第 4 節）、《史密斯法》（Smith Act）、《資訊自由法》（Freedom of Information Act of 1966）、《隱私權法》

（Privacy Act of 1974）、《情報活動責任法》(Accountability for Intelligence Activties Act of 1980）或稱《情報監督法》(Intelligence Oversight Act of 1980)、1992年《情報組織法》(Intelligence Organization Act)、1996年《情報改革法》(Intellgence Renewal and Reform Act)、2002年《國土安全法》、2004年《情報改革和預防恐怖主義法》(the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act)、2007年《911紀念情報改革法》(The 911 Memorial Intelligence Reform Act)等。且其立法之方式，通常皆以例示列舉爲原則，如有不能或不宜列舉者，始採概括式立法，以求完備。此外，情報機構亦訂有相關工作綱領或準則，如《美國國內安全工作綱領－史密斯綱領》(Smith Guidelines)、《美國國內安全工作綱領－利威綱領》(Levi Guidelines)，期使工作人員知所遵從，並明確權責。據此足證，「美國的國安暨情報工作法規，是採分散立法的方式完成，而非集中立法」(李震山，1998a：15)，適足以提供我國參考。

三、國安會的重要職能

從1947年《國家安全法》規範的內容觀察，國安會乃係總統的諮詢幕僚機構，只有政策監督而無政策執行的責任；而國家安全顧問，祇有建議權而無決議權。亦唯有如此，才能避免國安會與其他部會間的角色混淆或衝突產生。不過，美國「國安會的設立背景，乃根據英國帝國防衛委員會專責協調國家安全事務的內閣架構而訂定」(劉正促譯，1976：43)。每遇總統易人之際，即會採取親信用人原則，而實施若干作法上的改變，致常遭詬病甚至形成權鬥現象，影響深遠。因爲，就國家長程性政策目標的監督與管制言，機制改組次數過於頻繁，工作效益自易折損。尤其，美國居於世界一超的地位，無論在處理國內或國際間的事務，必然日趨複雜，而國安會的運作，亦勢必成爲美國總統處理各項國安政務，不可或缺的主要助手。基本上，國安會的職責與功能爲：