

情報在非傳統安全維護角色之研究 ——以臺灣毒奶粉事件為例

張書瑋

提 要

- 一、在後冷戰全球化的社會中，安全概念對於國家來說有了不同的轉變，國家必須面對有別於傳統安全的非傳統安全的威脅，從非傳統安全威脅的來源分析，目前臺灣身處在全球政經體系中，加之臺灣的外貿出口發達、科技產業及傳統製造業遍及全球的影響下，第一非傳統安全的威脅來源主要為其全球體系下的風險，明顯的例子為1997年東南亞金融風暴、2001年賓拉登恐怖主義攻擊事件、2003年禽流感以及2008年末美國所爆發的全球金融危機，此外如疾病、環境生態污染、跨國犯罪、網路安全、貧窮與難民等非傳統安全問題也會隨著全球化風險危及臺灣的國家安全。
- 二、第二非傳統安全威脅來源從區域中檢視，主要是與中國大陸的交流互動所引發，加之臺商對中國大陸的投資、兩岸在旅遊觀光、通婚、文化交流等層面影響下，臺海兩岸所產生的非傳統安全威脅議題日益增多，如2003年中國大陸所引發的SARS事件以及不時出現的黑心食品議題所引發的食品安全问题，而在2008年爆發毒奶粉事件顯現出非傳統安全對於臺灣國家安全的重要性。此外兩岸的組織犯罪、經濟安全、槍毒及農產品走私、非法偷渡入境等議題也造成臺灣在非傳統安全威脅的主要來源。當國家面對非傳統安全議題時，國家處理機制中情報扮演什麼樣的角色與功能，希望藉由此「毒奶粉事件」作一回顧與檢討。

關鍵詞：傳統安全、非傳統安全、情報、毒奶粉事件

壹、前 言

從大陸上海東方早報記者簡光洲於2008年9月11日揭露「甘肅14名嬰兒疑喝三鹿奶粉致腎病」開始，大陸奶製品含三聚氰胺所謂「毒奶粉事件」就越演越烈。在大陸媒體

一步一步的揭露「毒奶粉事件」過程與在民間社會產生巨大迴響，不僅造成廠商倒閉被接管的命運，更是讓大陸官方政府重視食品安全問題，而有一連串的處理措施。^{註一}而此次大陸毒奶粉的問題擴及層面不止是處於中國大陸內部，由於中國大陸現今為全球食

註一 歐陽新宜，〈市場機制的深化：毒奶粉事件對兩岸關係的啓示〉，《展望與探索》，第6卷第10期（2008年10月），頁16-17。

品供應鏈的主要來源之一，許多的食品都有使用到中國大陸產製奶粉的成分，此外三鹿品牌在中國大陸也是知名的奶粉製造大廠，擁有廣大的市佔率，因此造成此次毒奶粉事件擴及到國際層次，許多國家因而受到此次毒奶粉事件的波及。這也說明在現今全球化的社會中，一國所產生的問題不只是會影響到國家的內部，更可能對全球社會有所牽連，此外以往國家所面對的安全威脅往往只限於傳統安全的界定，但在全球化的社會中，安全概念對於國家來說有了不同的轉變，國家必須面對有別於傳統安全的非傳統安全的威脅，當國家面對非傳統安全議題時，國家處理機制中情報扮演什麼樣的角色與功能，藉由此「毒奶粉事件」作一回顧與檢討。

貳、情報與非傳統安全之關係

一、非傳統安全議題的緣起與發展

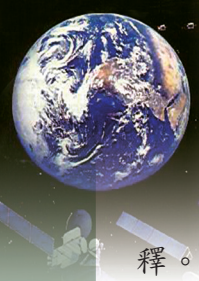
非傳統安全(Non-traditional Security)涉及之議題廣泛，特別在冷戰結束以後，對國家安全問題不再只注重傳統安全的部分，也涵蓋對非傳統安全威脅的回應，隨著冷戰結束，安全威脅和型態也隨之產生改變，今日國家間距離拉近，國際社會早已超越國際界線進行各項活動，在此環境條件下，國際網絡中任何一個國家遭受威脅時，其他國家也會受到影響。所以須從反思傳統安全觀的論

點上探討非傳統安全，提出以國家安全為要的传统安全，^{註二}和以人類安全為重的非傳統安全，^{註三}同時涵蓋國家安全與人類安全的另一種觀點。非傳統安全關注的對象除了國家之外，包括個體、全體人類和全球的生存安全；非傳統安全所涉及的範圍很廣，具有跨國性與地域疆界模糊之特性，會因為時空的轉變而有所不同，也會因為國情的差異，讓各國面對程度不一的非傳統安全威脅。而造成此種安全觀念的變遷主要來自於以下的動力：

(一)國際情勢的變化：1989年12月美國總統布希(George Bush)與蘇聯總統戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)於馬爾他舉行高峰會議，並且在會中向全世界宣告冷戰的終結。緊接著1991年蘇聯的瓦解，代表著國際間發生大規模戰爭的可能性減小。後冷戰時期的國際局勢是從冷戰時期的兩極格局，過渡到當前的一超強結構與多極化趨勢共存的格局，而這也是後冷戰時期國際戰略格局的基本形勢。此外，進入後冷戰時期並不意味著美國就成為世界秩序唯一的主宰者，相反地，由於影響國際秩序的焦點轉移到地區性的衝突，以及各國關注的安全問題不再全然是以軍事衝突為主軸，而是以包括經濟、宗教、文化、種族、生態環境、能源、糧食等綜合性議題，如此一來，也把美國本來以其強大軍事力量作為世界超級大國的角色予以稀

註二 英國學者普贊(Barry Buzan)將國家安全區分為軍事、政治、社會、經濟與生態五大層面，但在冷戰時，許多人把國家安全侷限於軍事、國防安全當成首位看待。分類參閱Barry Buzan, *People, States and Fear* (Hemel, Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991), pp.12-17.

註三 1994年聯合國開發總署出版的《人類發展報告》(Human Development Report 1994)提出人類安全取代傳統安全概念必要性，其內含包括7大項：經濟安全(economic security)、糧食安全(food security)、健康安全(health security)、環境安全(environmental security)、個人安全(personal security)、社群安全(communitary security)及政治安全(political security)。參閱朱蓓蓓，《兩岸交流的非傳統性安全》(臺北：遠景基金會，2005)，頁34-36；張中勇，〈兩岸在人類安全中合作的願景〉，《警學叢刊》，第32卷第6期(2002年5月)，頁161-163。



釋。^{註四}此外隨著2001年911恐怖攻擊事件的發生，也驗證了如國關學者杭庭頓(Samuel P. Huntington)所提出的文明衝突論論點，突顯出後冷戰時期中宗教、種族與文化的衝突與矛盾。^{註五}

(二)全球化的影響：在學界的討論中到底有沒有全球化，存在著三派的論述，^{註六}但無論論述的結果如何，不可否認的事實是比起過去，在全球化的世界裡，某一區域的人、事、物會對其他地區的人、事、物產生影響，其時間之快且幾乎不受地理疆界的限制，^{註七}此外冷戰結束後帶來的另一項重大改變是，各國由重視軍事安全等政治意識型態領域轉為重視國際關係中的經濟、科技、環境與文化等因素。由於冷戰結束後，各國相對於過去面對外來的威脅感降低，在兩極國際體系瓦解後，各國外交政策取向有了很大的轉變，從以前冷戰選邊站的國際意識型態，轉為以議題取向的國際合作，強調經濟

合作發展為主。^{註八}

(三)非國家行為者影響力增加：冷戰結束後，非國家行為者(Non-state Actors)開始引起理論與實務界的進一步關注。特別在一些國家無法單獨解決的議題上，顯現出他們的專業與機動性，甚至使得國家必須與非政府組織(NGOs)合作，共謀如何處理與緩解非傳統安全下的恐怖主義、組織犯罪、人權迫害、環境惡化、貧窮、移民、族群衝突等跨越疆界的區域性或全球性之公共議題，^{註九}以集合大多數國家力量處理日趨複雜的國際議題。

(四)國際及區域的倡議：新型安全的概念從冷戰後一直在形塑中，從歐洲發展出的「共同安全」^{註十}、澳洲學者所提倡的「合作安全」^{註十一}、亞洲方面所倡議的「綜合安全」^{註十二}及聯合國開發總署於1994年出版《人類發展報告》(Human Development Report 1994)衍生的「人類安全」概念。此外亞洲新興的強

^{註四} 周煦，《冷戰後美國的東亞政策(1989-1997)》(臺北：生智出版社，1999)，頁18-19。

^{註五} 參閱Samuel P. Huntington著，黃裕美譯，《文明衝突與世界秩序的重建》(臺北：聯經出版，1997年)；李文志，〈杭庭頓的戰略思想與美國全球戰略的關係〉，《問題與研究》，第41卷第4期(2002年8月)，頁1-20。

^{註六} 三派包括全球化進步論、全球化懷疑論及全球化轉化論，參閱David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, *Global transformations: Politics, Economics and Culture* (Stanford, California: Stanford University Press, 1999), pp.15-16；宋國誠，〈全球化與中國：機遇、挑戰與調適〉，《中國大陸研究》，第45卷第2期(2002年3月)，頁6-7。

^{註七} Samuel Kim, "East Asia and Globalization: Challenges and Responses," *Asia Perspective*, Vol.23, No.4 (1995), pp.5-10.

^{註八} 王逸舟主編，《全球化時代的國際安全》(上海：上海人民出版社，1999年)，頁11-14。

^{註九} 姜家雄、蔡育岱，〈國際關係與國際非政府組織〉，《國際關係學報》，第24期(2007年)，頁115-144。

^{註十} 「共同安全」最早由「歐洲安全暨合作會議」與「帕姆委員會」(Olof Palme Commission)所提出，「共同安全」基本理念是和對手一起維護安全，而不是要和對手對抗來維護安全。有關「共同安全」的內容，請參閱Andrew Butfoy, *Common Security and Strategic Reform: A Critical Analysis* (New York: St. Martin's, 1997)。

^{註十一} 「合作安全」認為國家間應以相互合作的方式處理安全問題，鼓勵各國透過對話，以建設性開放的方式，透過合作交流，解除安全困境(security dilemma)。朱蓓蓓，《兩岸交流的非傳統性安全》，頁32；張中勇，〈臺灣海峽非傳統性安全威脅之評估〉，《戰略與國際研究》，第3卷第4期(2001年10月)，頁5。

^{註十二} 「綜合安全」強調安全的多樣化內容與多重型態，除軍事安全外，還應包括許多非軍事安全，如經濟、社會、環境和文化等。此外該主張者並指出，國家安全威脅並非皆來自於外部，許多威脅來自於內部，而且它的重要性與急迫性可能較前者更直接。所以國家安全必須關注國家不同發展的階段與需求，應以更包容寬廣的思維空間包含擴大安全的層面。參閱鄭端耀，〈新型安全觀與兩岸關係〉，《中國大陸研究教學通訊》，第48期(2002)，頁13；劉復國，〈綜合性安全與國家安全：亞太安全概念適用性之檢討〉，《問題與研究》，第38卷第2期(1999年2月)，頁21-36。

權中國大陸亦於1996年塑造區域的「新安全觀」^{註五}形象，而非傳統安全也擷取上述安全概念的某些特點，發展出與傳統安全有別的意涵。

在過去冷戰時代所代表的「傳統安全觀」，其安全主體為「國家」，極少涉及個人安全或是社會安全，傳統安全觀念中，國防安全及軍事安全一直是國家安全重心的所在，承繼過去以國家為主體的國際關係體系來思考，保障國家安全的核心就是維護國家主權與國家利益，及維護政治安全與軍事安全。^{註六}以國家中心論的國際關係體系，國際社會是「無政府」狀態，國家之間為確保彼此的國家利益，認為國家之間利益衝突難以避免，軍事實力與訴諸戰爭是維護國家安全，即確保國家主權與國家利益「最有效」亦是「最後」的手段。^{註七}所以傳統安全觀就是強調軍事與政治安全，然而國際事務並非只有軍事對抗，但是在傳統安全體系下，軍事安全站在最高的指導原則，各國以追求最高的軍事優勢作為確保國家安全必備的手段；其他非軍事手段經常成為軍事目的服務的工具。

隨著非傳統安全所帶來新的威脅，其解決方式比過去冷戰時期的手段必更多元，但首先必須要界定「新威脅」的影響層面及內涵，在更進一步運用各種資源與方式尋求解

決之道，這也是非傳統安全中強調以非軍事手段解決衝突，非傳統安全觀認為可以透過「合作」的方式達成和解，去除國際社會不同單元之間的衝突。^{註八}

非傳統安全是冷戰結束後的產物，其出現代表著國際關係中安全研究的新的典範產生，呼應冷戰結束後時代的特點，安全研究期待解決新威脅所帶來「不安全」；相對於傳統安全部分，不屬於傳統安全領域都是非傳統安全所探討的部分，非傳統安全是傳統安全內涵的擴大，非傳統安全問題基本上可以歸納為下述五項特點：^{註九}

(一)非傳統安全可以分為暴力與非暴力性質兩方面，前者是指走私販毒、恐怖活動等；後者則是例如環境污染、生態惡化、金融危機等。

(二)非傳統安全均具有跨國性質，及擴散蔓延的特性。

(三)非傳統安全問題領域問題，都對各國人民生命、社會生活和整個人類安全、國家安全、地區安全和全球安全構成直接的威脅。只是其威脅程度、方式、時間及後果有所不同。

(四)非傳統安全領域的各種問題具有相互影響的特點，即某一方面的安全問題可能會引發或激發其他方面的安全問題，而使其造成的影響和危害呈現逐漸放大的效應，如環

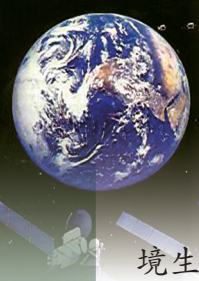
^{註五} 1997年3月，中國在東協區域論壇會議上正式提出了「新安全觀」。其核心內容為：互信、互利、平等、合作。參閱朱蓓蕾，〈全球化與中國安全觀：轉變與挑戰〉，《中國大陸研究》，第46卷第6期(2003)，頁88-102；于有慧，〈後冷戰時期中國新安全觀的實踐與挑戰〉，《中國大陸研究》，第44卷第2期(2001)，頁67-75；邱坤玄，〈中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成〉，《東亞研究》，第35卷第2期(2004)，頁4-10。

^{註六} David Baldwin, "Security studies and the end of the cold war," *World Politics*, No.48 (1995), pp.128-129.

^{註七} 參閱Kenneth N. Waltz著，胡祖慶譯，《國際政治體系理論解析》（臺北：五南出版社，1997）；Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1978).

^{註八} 叢鵬，《大國安全觀比較》（北京：時事出版社，2004），頁33。

^{註九} 陸忠偉編，《非傳統安全論》（北京：時事出版社，2003），頁12-18；34-35。



境生態安全引發人的健康安全問題；此次毒奶粉事件中的食品安全引發健康安全及政治安全的問題。

(五)非傳統安全問題具有「外溢」、「滲透」性質，例如有的非傳統安全問題是潛在累積、逐漸演變而成的，如生態環境、民族宗教問題等，有的是擴散蔓延造成的，如流行疾病、金融危機、恐怖主義等。

二、情報與非傳統安全之聯繫

再探討情報與非傳統安全關係之前，必須先就「國家安全」(National Security)作一定義與討論，^{註六}「國家安全」為國家生存之保障，但什麼是「國家安全」卻是一個複雜的概念，涉及的內容極為廣泛，舉凡領土、政治制度、傳統生活方式、主權、經濟、外交、軍事、內外的環境等因素，均與國家安全有關。國關學者伍爾佛斯(Arnold Wolfers)定義國家安全為「係對國家既得價值作某種程度的保障，不必擔心受到外來攻擊之謂」，李普曼(Lippmann)定義為「國家安全是國家能否阻止一項攻擊或擊潰一項攻擊的能力」^{註九}，此外國內學者譚溯澄謂：「國家安全係指一國在遭受外來或內在威脅時，對於其所珍愛的價值，所表現的維護能力」。^{註十}由以上的學者定義可知，國家安全即國家在國際事務中，有效運用其政治、經濟、軍事、外交與情報等手段，以充實國力，抗拒外來威脅，消除內部不安，進而增進國家利

益。^{註二}

國家安全在冷戰前大多侷限於軍事戰爭領域，但冷戰後受全球化的影響，國家安全的內容議題多樣化，此外非傳統安全許多領域也是國家安全所關注的焦點。如近期美國911恐怖攻擊事件、跨國犯罪議題及今年由美國所引發的全球金融危機，皆成為美國國家安全優先處理的議題。因此，國家安全範圍包括傳統安全與非傳統安全兩項領域，此外在後冷戰時期，由於國際間國家不太可能爆發大規模衝突與戰爭，加上國際間對大規模毀滅性武器的管制，因此非傳統安全領域越來越受到重視。^{註三}

當國家面臨傳統與非傳統安全威脅時，情報能發揮何種功能與作用？美國學者Mark M. Lowenthal在「情報——從秘密到政策」(*Intelligence: From Secrets to Policy*)一書中指出，情報對於國家安全存在的四個理由：一是，避免戰略奇襲；二是，提供長期的諮詢體系；三是，擔任支持國家政策的角色；四是，維持資訊的祕密、需求與方法。^{註三}從上述的定義中，第二及第三的功能在國家面臨非傳統安全中顯得格外重要，必須提供國家決策者及行動當局及時的「預警情報」，並提供決策者若干政策方案以供參考並進行決策。

此外國內學者汪毓瑋認為「情報以什麼方式協助決策者？就此問題而言，依據情報

^{註六} 「國家安全」一詞，第一次出現於1945年8月美國海軍部長James Forrestal出席參議院聽證會時所使用，「國家安全」定義，傳統上多偏向軍事安全意涵。林碧炤，《國際政治與外交政策》（臺北：五南出版社，2006），頁153-155；趙明義，《當代國家安全法制探討》（臺北：黎明文化，2005），頁9。

^{註九} 趙明義，《當代國家安全法制探討》，前引書，頁9-11。

^{註十} 譚溯澄，〈政治科學與國家政策分析〉，《問題與研究》，第18卷第1期（1978年10月），頁27。

^{註二} 林碧炤，《國際政治與外交政策》，前引書，頁197-249。

^{註三} 王高成，〈國土安全與臺灣安全〉，《國土安全論壇》，2006年7月29日，〈http://www.twhomelandsecurity.com/es_guestbook.php?urlname=http://www.twhomelandsecurity.com/htmlink/20081112.htm〉。

^{註三} Mark M. Lowenthal, *Intelligence: from secret to policy* (Washington D.C.: CQ Press, 2003), pp.2-5.

之一般運作，可以歸納出情報在決策、計畫、衝突情境（從談判到戰爭）、預警及監督條約履行五個領域，可發揮協助決策者之作用」，^{註四}與上述Mark M. Lowenthal所主張四點所重疊部分，即是預警與決策兩方面在國家面臨非傳統安全威脅時扮演重要功能，第一在預警功能部分，藉由情報之充分建議，可使決策者事先提高警覺及考慮可能的措施；第二在協助決策方面，情報為決策者蒐集分析資訊，而使選擇範圍清晰，並使他們進行判斷。此外非傳統安全威脅具有跨領域與跨國的特性，因此情報對於非傳統安全威脅的預判就非常重要，必須將其潛在的危險性與未來發展所造成的威脅影響作完整的分析與評估，並參考各國的作法，從中為決策者提供良好的政策選項。

參、情報在非傳統安全之維護角色分析

一、臺灣所面臨非傳統安全威脅分析

臺灣所面臨的安全威脅，主要是受其國際政經環境及其兩岸互動關係所影響，在東西對峙、冷戰格局底下，兩岸經歷過三十多年的軍事對抗，並相互競逐現實主義底下的國家主權及軍事安全，此時期國家著重於傳統安全威脅；但進入80年代後期，兩岸關係和緩，臺灣不再提反攻大陸，而改以三民主義統一中國，而這也正是迫於中美和解及中共加入聯合國的因素，而此時期臺灣陸續提

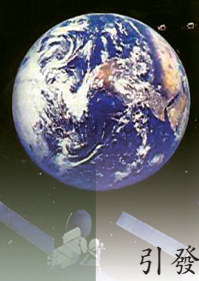
出停止動員戡亂，同時於1987年開放大陸探親，並且加重於經貿交流等開放政策，^{註五}而此時期冷戰結束，加之以全球化、資訊化、科技化等勢力影響下，導致傳統上臺灣以國家為中心的安全概念受到衝擊，及臺灣所面對之安全威脅不再侷限於兩岸的戰略、軍事、政治、主權等層面，轉而擴及涵蓋兩岸社會、經濟、文化、環境、跨國犯罪等非傳統安全層面。而從趨勢發展來看，兩岸固然在傳統安全威脅上還是相當的重視，但不可否認的是在非傳統安全領域中有擴大加深影響的趨勢。

從非傳統安全威脅的來源分析，目前臺灣身處在全球政經體系中，臺灣的外貿出口發達、科技產業及傳統製造業遍及全球的影響下，第一非傳統安全的威脅來源主要為其全球體系下的風險，^{註六}而明顯的例子為1997年東南亞金融風暴、2001年賓拉登恐怖主義攻擊事件、2003年禽流感以及2008年末美國所爆發的全球金融危機，此外如疾病、環境生態污染、跨國犯罪、網路安全、貧窮與難民等非傳統安全問題也會隨著全球化風險危及臺灣的國家安全；第二非傳統安全威脅來源從區域中檢視，主要是與中國大陸的交流互動所引發，加之臺商對中國大陸的投資、兩岸在旅遊觀光、通婚、文化交流等層面影響下，臺海兩岸所產生的非傳統安全威脅議題日益增多，如2003年中國大陸所引發的SARS事件以及不時出現的黑心食品議題所

^{註四} 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〉，《中華戰略學刊》，民國91年秋季刊（2002年10月），頁137-138。

^{註五} 張中勇，〈兩岸在人類安全中合作的願景〉，前揭文，頁158。

^{註六} 德國著名社會學家貝克(Ulrich Beck)提出風險社會概念，貝克認為在傳統社會中，人們相信理性可以控制自然和社會，使人類社會有秩序、有規則地發展，但是隨著科學技術的進展快速以及全球化的驅動下，人們被自己所創造的風險危害卻不自知，因此我們不得不正視世界已開始進入「風險社會」這一事實。參閱 Ulrich Beck, *Risk society: Toward a New Modernity*, trans. By M. Ritter (London: Sage, 1992).



引發的食品安全问题，而在去年（2008年）爆發毒奶粉事件顯現出非傳統安全對於臺灣國家安全的重要性。此外兩岸的組織犯罪、經濟安全、槍毒及農產品走私、非法移民偷渡等議題也造成臺灣在非傳統安全威脅的主要來源。^{註五}

二、情報在非傳統安全維護之角色運用

從情報循環(Intelligence Cycle)的角度觀之，情報循環主要是指「將原始資料(raw intelligence)轉化為完成情報(finished intelligence)，以供政策制訂者決策以及行動之用」。此一情報的產製過程是一連續以及動態性的發展過程，必須注意情報系統的運作以及流程效率。^{註六}情報循環主要分為五個主要階段，(一)計畫與指導(Planning and Direction)；(二)情報蒐集(Collection)；(三)情報處理(Processing)；(四)所有來源資料的研析與產製(All-Source Analysis and Production)；(五)分送(Dissemination)，^{註七}從情報在國家面對非傳統安全維護角色上，在作為「預警情報」及「協助決策」角色上，必須符合情報循環的流程與程序，在每一階段中必須達到資源有效運用及效益極大化的原則。

從情報面對非傳統安全威脅的處理過程觀察可分為兩個階段，第一階段為非傳統安全威脅還未危害到國家整體安全層面，或者對其國家安全、國家利益的影響損害程度甚小，此時期情報所扮演的角色著重於預警的作用，但情報如何在這資訊時代提供有用的

預警情報？在目前資料盈塞的全球化世界裡，資訊較以往更易獲得，但關鍵在於應從「質」而非「量」的要求上，而「預警情報」之功能作用就是在資訊超載環境下，強調須經由事先徵候之發掘，有效找出因應威脅之機會，而此有賴於預警分析能力之發展。且其運作之有效與否，端視是否能夠正確處理不確定性與克服慣有之思考。^{註八}此外建立預警機制，從美國及英國為因應恐怖主義攻擊，都分別設立預警機制，以顏色等級區分威脅程度，我國面臨恐怖主義攻擊目標的可能性不高，但面對全球及區域性的非傳統安全威脅風險程度卻日漸增高，如能整合各機關跨部會建立預警機制，由國安局統籌領導，並在國家安全會議的督導下進行，對非傳統安全威脅進行預警及評估，則能將非傳統安全威脅還未進一步擴大時而加以預防處理。此外也必須蒐集各國在面對非傳統安全威脅的處理模式，建立完整資料庫系統，以期在國家面臨相同非傳統安全時預先能有解決方案以供參考，但必須注意的是在運用參考模式同時，也必須考量我國總體政經環境，不宜照單全用。

第二階段為當非傳統安全威脅已影響國家安全並產生相當大的影響性時，情報的角色轉往以作為協助危機處理決策之角色，也就是提供決策者若干適當政策選項供決策者參考運用，以抑制產生更大的危機威脅。情報如何在國家面對非傳統安全威脅轉化成危

^{註五} 蘇進強，〈國家安全與危機管理機制〉，《新世紀智庫論壇》，第21期（2003年3月），頁5-7；張中勇，〈全民國防的推動——從反恐整備到國土安全〉，《戰略安全研析》，第9期（2006年1月），頁20。

^{註六} Central Intelligence Agency, *Fact Book on Intelligence* (Washington, D.C.: Central Intelligence Agency, 2001), p.16.

^{註七} 宋筱元，〈國家情報問題之研究：情報與國家關係之分析〉（桃園：中央警察大學出版社，1999年），頁43-47。

^{註八} 汪毓璋，〈從蓋達組織組織發展探討預警情報之運用〉，《中華戰略學刊》，民國93年冬季刊（2004年12月），頁189-191。

機時扮演適當之角色，有以下原則：^{註三}

(一)避免危機不必要的逐步上升及增至最大極限去成功解決危機的情勢。

(二)強調危機時情報面與政策面溝通的重要性。

(三)情報必須協助決策者處理危機的合法性。

(四)情報必須提供適時應急行動計畫與能力。

(五)情報必須協助決策者釐清複雜的危機狀況。

當非傳統安全威脅侵入國家並且造成危機時，情報就在這危機處理過程中處於相當重要的角色，危機從潛伏到爆發，再到平息是一漫長的過程。主要分為四個主要階段：第一為危機潛伏期；第二為危機爆發期；第三為危機處理期；第四為危機恢復期，^{註三}在危機潛伏期中，也就是上述情報作為預警角色的階段，在危機還未形成擴大時就將危機潛伏因子排除在外，將危機扼殺於無形。而在另外三個時期中情報就轉往作為協助決策的角色，但由於非傳統安全危機威脅具有突發性、不確定性、時間緊迫性及威脅性等特點，^{註三}情報在上述三時期作為協助決策角色的作用，在於找出非傳統安全的關鍵要害，在最短時間內有效處理衝擊。其次，避免非傳統安全威脅的擴大，此外也必須協助

決策者進行媒體管理，防止不利謠言，並向受非傳統安全危害者發出準確權威的資訊，將非傳統安全危機威脅圓滿解決。

肆、從情報角度分析臺灣對毒奶粉事件的處理過程與反應

在非傳統安全的範圍分類中，其所涉及的範圍相當廣泛，並且因應世界新取向與議題的發生而內容範圍有所轉變與擴大，再對非傳統安全的界定範圍上，一般多以包括經濟安全、資訊網路安全、資源安全、環境生態安全、社會安全、組織犯罪以及國際恐怖主義為界定範圍。^{註四}此外國關學者特烈夫(Terry Terriff)等人，則以環境安全、經濟安全、跨國犯罪與人口移動四項議題界定非傳統安全的範圍，^{註五}若以聯合國開發總署於1994年提出「人類安全」概念包括經濟安全(economic security)、糧食安全(food security)、健康安全(health security)、環境安全(environmental security)、個人安全(personal security)、社群安全(community security)及政治安全(political security)的分類來看，上述分類都有其重疊與不同的著重重點，但在毒奶粉事件中所涉及的食物安全在之前的研究中是較被忽視的。但在現今講求全球貿易的時代，國與國之間頻繁的食品進出口，已使食物安全問題成為全球議題。在21世紀全球

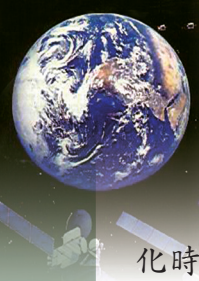
^{註三} Shaun P. McCarthy, *The Function of Intelligence in Crisis Management* (Great Britain: Ashgate Publishing Limited, 1998), pp.27-40；朱蓓蓓，〈全球化時代情報在危機處理之運用〉，情報、法制與國家安全學術研討會（桃園：中央警察大學公共安全學系暨研究所，民國94年11月25日），頁55-57。

^{註三} 朱廷智，〈危機管理的理論與實踐〉，陳德昇主編，〈兩岸危機管理—經驗、教訓與比較〉（臺北：晶典文化出版社，2005年），頁3-6；林碧炤，〈國際政治與外交政策〉，前引書，頁385-412。

^{註三} 朱蓓蓓，〈全球化時代情報在危機處理之運用〉，前揭文，頁50-51。

^{註四} 朱蓓蓓，〈兩岸交流的非傳統性安全〉，前引書，頁62。

^{註五} Terry Terriff, Stuart Croft, Lucy James and Patrick M. Moran, *Security Studies Today* (Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers, 1999), pp.91-126.



化時代中食品供應鏈變得非常複雜，「產地來源」(country of origin)一詞已不能準確地指出某食品的來源地。種植農作物、原物料加工、食品包裝等程序，可能在不同的國家或地區完成，製成品亦會在全球銷售。食品安全不再是一個地區或單一國家的問題，因為受污染的食物製品極可能已出口及轉運至不同國家。^{註五}目前全球的食品安全主要由世界衛生組織(World Health Organization, WHO)與聯合國農業及糧食組織(The United Nations Food and Agriculture Organization)緊密監察。這兩個聯合國組織其中一項職責是制定全球的食物安全標準，如評定不同添加劑是否安全，及食物含菌量標準等。^{註六}此外加上現代化民主國家對食品安全的重視，許多國家都透過立法監督食品安全；國民自主意識也是主因，民眾越來越關心自己的健康及每天所吃進的食品，因此食品安全的議題也慢慢在非傳統安全議題中佔有重要位置。而此次毒奶粉事件的爆發更是讓食品安全成為世界關注的焦點之一，因此非傳統安全的內容範圍並非是固定不變的，隨著新議題的發展與新事務的發生，都有可能成為非傳統安全所探討的範圍，進一步影響我們的生活。

一、臺灣官方對毒奶粉事件過程處理程序

在2008年9月11日中國大陸爆發毒奶粉事件後，各國陸續受到毒奶粉事件影響，根

據陸委會於9月14日發布新聞稿表示，有關中國大陸輸入我方之三鹿牌奶粉遭受三聚氰胺污染一事，大陸方面分別於9月12日及13日透過海協會以電話通報我方海基會，案經海基會立即轉知衛生署、經濟部等相關主管機關，積極展開追查工作，並迅速處理。此一過程已發揮兩岸制度化聯繫管道在緊急事務通報方面應有的功能。^{註六}此外陸委會亦委請海基會致函大陸海協會，要求轉告大陸有關部門告知目前檢驗出遭污染奶粉中三聚氰胺之含量、三鹿牌奶粉查獲遭三聚氰胺污染之產製期間、以及查出遭污染之奶粉是否用於其它產製品或該公司尚有其它產品遭污染，並要求大陸方面就此事件未來可能涉及責任及求償等事宜，協助我方處理。

另9月17日海基會函請海協會協助，全面查明今年(2008年)1至7月，臺灣廠商進口大陸乳製品是否含有三聚氰胺。據海協會9月19日函告，「除今年6月石家庄三鹿集團向摩里西斯商新西蘭乳品股份有限公司臺灣分公司出口的25噸三鹿牌奶粉含有三聚氰胺外，其餘對臺出口的乳製品均不含三聚氰胺。」^{註六}

到9月23日行政院長劉兆玄表示，短期內，政府將責成衛生署，「組織專家團隊，到對岸了解目前的最新狀況」，以便最有效掌控毒奶粉事件的影響範圍和後續處理方式。根據統計今年(2008年)1到6月，全臺

^{註五} 此為全球食品鏈一體的概念，如一國的食品出現問題，更有甚者如許多食品都必需的原料出現問題時，如麵粉、食用油奶精及奶粉等，透過全球貿易進出口，則食品安全的問題將有如滾雪球般的擴大，進而許多國家將會捲入食品安全風險的漩渦中。

^{註六} 〈保障食品的安全和質量：強化國家食品控制體系指南〉，《世界衛生組織》，2009年5月25日登入，〈http://www.who.int/foodsafety/publications/capacity/en/Chinese_Guidelines_Food_control.pdf〉。

^{註六} 〈陸委會針對大陸輸入我方的三鹿牌奶粉遭受三聚氰胺污染一事聲明稿〉，《陸委會》，2008年9月14日，〈<http://www.mac.gov.tw/index.htm>〉。

^{註六} 〈海基會接獲海協會通報，表示液態奶未流向臺灣〉，《海基會》，2008年9月19日，〈<http://www.sef.org.tw/html/news/97/content/970919.htm>〉。

灣奶精製品有3成來自大陸，情況嚴重的程度超過預期。^{註一}

9月27-29日，臺灣衛生署派遣專家團隊登陸進行了解，並且雙方同意建立緊急通報制度，9月30日，行政院長劉兆玄在立法院答詢時，正式要求大陸政府向我國道歉，並將向中國政府提出賠償要求，^{註二}此外中國除國務院總理溫家寶下令徹查整頓奶製品行業外，中共國臺辦發言人李維一在9月24日也表示毒奶事件對臺灣消費者帶來損害深感痛心。^{註三}

而在此事件政府的中間處理過程中，除了引起民眾極度恐慌外，相關食品廠商也損失慘重，衛生署長林芳郁也因此辭職獲准，成了新政府第一位下臺的閣員。^{註四}迫切的問題在於，除了儘速降低毒奶粉事件對廠商及民眾的衝擊，恢復消費者的信心外，必須對於事件始末政府危機處理能力的檢討，以及後續相關食品安全把關機制的建構。

事實上，臺灣從大陸直接進口奶粉的比例不高，且在事發後的短時間內已全部下架，原以為事件就已落幕，卻忽略了牛奶製成的相關產品如奶精也可能含毒，直到金車公司主動將產品送驗，並檢出含有三聚氰胺後，才驚覺事態嚴重。一時間包含麵包、三

合一咖啡、奶茶、濃湯、速食麵湯料，乃至於素肉、魚飼料等奶製品都可能含毒，再加上衛生署檢驗標準反覆，讓單純的食品安全问题，演變成更大的政治風暴。這樣的過程，充分反應政府對資訊掌握度不夠，危機處理過程的疏忽。^{註五}

而毒奶粉食品安全也影響牽動兩岸關係的情勢，自臺灣加入WTO以來，中國大陸食品紛紛開放進口，兩岸之間食品原物料的進出口互動更加頻繁。依據財政部關稅總局資料，今年(2008)1月至10月份為止，自中國大陸農產品進口值一共高達美金約6億美元，居於臺灣農產品進口國家排名第五，相較於去年同期增加了約0.1億美元，可見中國大陸農產品進口臺灣市場有逐漸增加的趨勢。^{註六}

然而，這些來自於中國大陸的進口商品，在進口前並未加以嚴格檢驗，也始終未有明確的安全檢驗機制，兩岸食品安全一直遊走在灰色地帶。再加上近日發生大陸毒奶粉鬧出人命、雞蛋檢驗出三聚氰胺，甚至是連大陸農產品番茄、蘑菇、馬鈴薯等均被檢驗出確實含有三聚氰胺成分，引起臺灣消費民眾極大不滿與恐慌。因此，此次大陸海協會會長陳雲林來臺，便將食品安全議題緊急列入協商範圍。^{註七}並且在10月27日江陳會

^{註一} 〈毒奶粉臺灣硬起來，劉揆：組專家團隊到對岸了解狀況〉，《新浪網》，2008年9月23日，〈<http://news.sina.com.tw/article/20080923/871930.html>〉。

^{註二} 王太，〈毒奶浪湧中『向前行之兩岸關係』〉，《中共研究》，第42卷第10期（2008年10月），頁22。

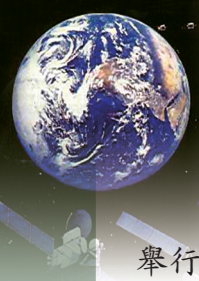
^{註三} 邱勤美，〈國臺辦李維一：大陸將會進一步查明毒奶精入臺流向〉，《pchome網路新聞》，2008年9月24日，〈<http://news.pchome.com.tw/living/cnyes/20080924/index-12222246133448509009.html>〉。

^{註四} 〈林芳郁決策搖擺，為毒奶下臺負責〉，《新浪網》，2008年9月25日，〈<http://news.sina.com.tw/focusreport/politics/122.html>〉。

^{註五} 陳金融，〈對政府處理毒奶粉事件之建議〉，《國家政策研究基金會》，2008年10月13日，〈<http://www.npf.org.tw/particle-4802-1.html>〉。

^{註六} 吳惠萍，〈兩岸食品安全協議，為人民健康把關〉，《國家政策研究基金會》，2008年11月11日，〈<http://www.npf.org.tw/particle-4980-1.html>〉。

^{註七} 〈兩會商簽食品安全協議，保障民眾健康〉，《yam新聞網》，2008年11月1日，〈<http://n.yam.com/cnabc/fn/200811/20081101039739.html>〉。



舉行前中國海協會來函就毒奶粉事件表達歉意，此也將有助臺北「江陳會談」舉行。^{註聖}兩岸就毒奶粉事件處理過程請參見表1：

在江陳會舉行前，海基會也已設立服務專線，受理三聚氰胺受害者賠償申請，轉送海協會向加害廠商索賠，並透過第二次「江陳會談」，達成以下目標：^{註哭}

- (一)反黑心：杜絕黑心食品，確認食品安全才准進口。
- (二)嚴把關：比照美國、歐盟、本檢驗標準，嚴格把關。
- (三)有保障：建立糾紛協處機制，使無辜

受害者權益獲得保障。

在江陳會中，除了簽署空運直航、海運直航、郵政合作協議外，更為因應之前所發生的毒奶粉事件簽署「食品安全協議」，^{註哭}江陳會談中正式簽訂的「兩岸食品安全協議」，內容主要是訊息通報以及協處機制，包括雙方同意相互通報涉及兩岸貿易的食品安全資訊、發生重大食品安全事件應暫停生產、輸出並即時下架、召回相關產品、提供實地了解、督促負責人妥善處理糾紛，並就受害者權益給予積極協助（參照附錄協議全文）。^{註平}

表1 兩岸毒奶粉事件處理過程

時 間	處 理 過 程
2008年9月11日	中國大陸爆發毒奶粉事件。
2008年9月12日及13日	大陸方面分別於9月12日及13日透過海協會以電話通報我方海基會，案經海基會立即轉知衛生署、經濟部等相關主管機關，積極展開追查工作，並迅速處理。
2008年9月17日	海基會函請海協會協助，全面查明1至7月，臺灣廠商進口大陸乳製品是否含有三聚氰胺。
2008年9月19日	海協會9月19日函告，「除今年6月石家庄三鹿集團向摩里西斯商新西蘭乳品股份有限公司臺灣分公司出口的25噸三鹿牌奶粉含有三聚氰胺外，其餘對臺出口的乳製品均不含三聚氰胺。」
2008年9月23日	行政院長劉兆玄表示，短期內，政府將責成衛生署，「組織專家團隊，到對岸了解目前的最新狀況」，以便最有效掌控毒奶粉事件的影響範圍和後續處理方式。
2008年9月24日	中共國臺辦發言人李維一在9月24日也表示毒奶事件對臺灣消費者帶來損害深感痛心。
2008年9月27-29日	臺灣衛生署派遣專家團隊登陸進行了解，並且雙方同意建立緊急通報制度。
2008年9月30日	行政院長劉兆玄在立法院答詢時，正式要求大陸政府向我國道歉，並將向中國政府提出賠償要求。
2008年10月21日	10月21日有大陸海協會副會長張銘清訪問遭受暴力攻擊事件。
2008年10月27日	在10月27日江陳會舉行前中國海協會來函就毒奶粉事件表達歉意。
2008年11月4日	江陳會中，除了簽署空運直航、海運直航、郵政合作協議外，更為因應之前所發生的毒奶事件簽署「食品安全協議」。

資料來源：作者自行整理。

^{註聖} 〈海基會江丙坤董事長：海協會來函就毒奶粉事件表達歉意，將有助於臺北江陳會談舉行〉，《陸委會》，2008年10月27日，<<http://www.sef.org.tw/html/news/97/content/9710271.htm>>。

^{註哭} 〈第二次江陳會談的重要性〉，《陸委會》，2008年10月27日，<<http://www.mac.gov.tw/big5/cc2/971027.pdf>>。

^{註哭} 〈第二次江陳會談成果說明〉，《陸委會》，2008年11月7日，<<http://www.mac.gov.tw/index.htm>>。

^{註平} 〈海峽兩岸食品安全協議全文〉，《海基會》，2008年11月4日，<<http://www.sef.org.tw/doc/news/97/9711042.doc>>。

附錄 海峽兩岸食品安全協議（全文）

為增進海峽兩岸食品安全溝通與互信，保障兩岸人民安全與健康，海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會就兩岸食品安全事宜，經平等協商，達成協議如下：

一、信息（訊息）通報

雙方同意相互通報涉及兩岸貿易的食品安全信息（訊息），並就涉及影響兩岸民眾健康的重大食品安全信息（訊息）及突發事件，進行即時通報，提供完整信息（訊息）。

針對前項查詢請求，應迅速回應並提供必要協助。

二、協處機制

雙方同意建立兩岸重大食品安全事件協處機制，採取下列措施妥善處理：

（一）緊急磋商、交換相關信息（訊息）；

（二）暫停生產、輸出相關產品；

（三）即時下架、召回相關產品；

（四）提供實地了解便利；

（五）核實發布信息（訊息），並相互通報；

（六）提供事件原因分析及改善計畫；

（七）督促責任人妥善處理糾紛，並就確保受害人權益給予積極協助；

（八）雙方即時相互通報有關責任查處情況。

三、業務交流

雙方同意建立兩岸業務主管部門專家定期會商及互訪制度，就雙方食品安全制度規範、檢驗技術及監管措施進行業務交流及信息（訊息）交換。

四、文書格式

雙方信息（訊息）通報、查詢及業務聯繫，使用雙方商定的文書格式。

五、聯繫主體

（一）本協議議定事項，由雙方食品安全等業務主管部門指定的聯絡人相互聯繫實施。必要時，經雙方同意得指定其他單位聯繫實施。

（二）本協議其他相關事宜，由海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會聯繫。

六、協議履行及變更

雙方應遵守協議。協議變更，應經雙方協商同意，並以書面方式確認。

七、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應儘速協商解決。

八、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

九、簽署生效

本協議自雙方簽署之日起七日後生效。

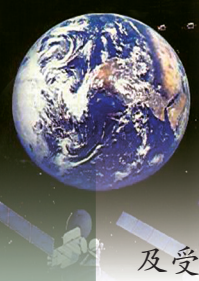
本協議於11月4日簽署，一式四份，雙方各執兩份。

海峽兩岸關係協會 財團法人海峽交流基金會
會長 陳雲林 董事長 江丙坤

針對這項協議，媒體報導評論指出對於賠償機制部分未能加以訂定與明確說明，只表明會積極給予受害者協助，未有事後的補償機制。此次毒奶粉事件的受害廠商，不論

是商譽、處理下架相關後續問題，損失都超過上億元，影響甚鉅。而這些受害的廠商與人民，應該要向誰索取賠償卻未見討論。^{註五}綜觀此次毒奶粉事件，臺灣受影響程度

^{註五} 張錦華，〈兩岸食品安全協議更安全了嗎？〉，《大紀元》，2008年11月10日，<<http://www.epochtimes.com/b5/8/11/10/n2324968.htm>>。



及受重視程度比起許多國家大的多，原因有下列兩點：第一為臺灣政府處理程序不夠迅速明確，相同的程序國外在獲知消息後馬上立即做了反應處理，但臺灣的處理過程卻耗費十多天，此外在制訂奶粉中三聚氰胺的含量標準也反覆不定，造成社會及民眾的質疑；^{註五}第二毒奶粉事件不只是引發食品安全或危急國家內個人健康安全，在臺灣更牽扯至政治安全，尤其在10月21日有大陸海協會副會長張銘清訪問遭受暴力攻擊事件，^{註六}之後兩岸江陳會談中將食品安全納入議程並制訂協議，可看出兩岸關係中食品安全的重要性，並牽動兩岸關係中的政治發展情勢。

二、從情報循環分析臺灣對毒奶粉事件處理過程

前述提及情報在國家面對非傳統安全維護角色上，必須具有「預警情報」及「協助決策」角色功能，然在毒奶粉事件中，情報到底有無發揮此兩項功能？經由上述臺灣官方對毒奶粉事件過程處理程序，以下利用情報循環的過程分析探討情報在此事件中的作用：

(一)計畫與指導：計畫指導的過程，包含整個情報工作的管理，從資料需求的確認，到傳遞一份情報產品給情報運用者均包括在內。而這個程序必須從情報運用者的需求開

始，使情報體系針對其需求進行情報活動。在此次毒奶粉事件，情報運用者也就是決策面在毒奶粉事件處理程序中，一開始就忽略給予情報面有關於毒奶粉情報的需求。從9月11日大陸揭露奶製品含三聚氰胺毒奶粉事件開始，對毒奶粉事件的了解還是透過對岸海協會通報才展開調查處理，這也說明頭先政策面對毒奶粉事件的影響認為是無關緊要的。

(二)蒐集：其次是情報面對於蒐集毒奶粉事件情資的不足，甚至可說是完全無動作，在相關處理程序中，只交由衛生署及經濟部相關部門處理，但對於有關於外國處理程序及模式這應該是情報部門可以協助的地方，但從相關報導整理中，情報部門欠缺此方面的作用。

(三)分析及分送：由於先前就無蒐集毒奶粉事件情報的作用，因此在分析中情報部門也毫無協助決策作用，在此次的處理程序中，多仰賴衛生署及檢驗食品部門參照各國檢驗標準及處理模式，情報面並無提供適時的情報研析供決策面作為參考。

由臺灣此次毒奶粉事件處理程序觀之，情報在此次處理毒奶粉事件中角色運用是失敗的，情報失敗通常來自於兩方面因素，第

^{註五} 從WTO國際規範的角度觀察，WTO裡面的「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定」(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，以下簡稱為SPS協定)對於WTO會員該如何制訂其國內的食品安全檢驗制度，訂有許多重要規範。SPS協定允許會員為了保護人類或動植物的生命或健康需要，而採取必要的食品檢驗措施，但也要求此種措施必須具有充分的科學證據，不得對有相同或類似情況的會員間造成恣意或無理的歧視，其實施也不應該對國際貿易造成隱藏性限制；並且鼓勵會員的檢驗與防疫檢疫措施儘量與國際標準調和，要求會員應根據現有的國際標準、準則與建議而制定相關措施。就此次毒奶粉事件而言，目前針對食品中三聚氰胺的含量似乎並沒有明確的國際標準存在，因此在討論毒奶粉事件所引發的檢驗標準問題時，論者多以區域性(歐盟)或單一國家(美國、日本等)的標準作為參考依據。參閱鄭富霖，〈由WTO食品安全檢驗機制談中國大陸毒奶粉事件〉，《展望與探索》，第6卷第12期(2008年12月)，頁82-89。

^{註六} 林楠森，〈海協會副會長張銘清臺南遭暴力示威〉，《BBC中文網》，2008年10月21日，<http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7680000/newsid_7682300/7682316.stm>。

一為決策面，第二為情報面，在此次毒奶粉事件中，決策面忽視毒奶粉事件的威脅影響力，未向情報面提出完整的情報需求。此外在國家的處理機制也僅是透過如食品安全相關部門，如衛生署、食品相關部門處理，最後雖交由行政院處理，但處理程序時間過於緩慢，處理問題也僅侷限在民眾健康及衛生安全，對比之前臺灣SARS危機處理程序，由總統將SARS危機提升至召開國家安全會議處理，並動員各相關部門機關成功化解SARS危機，相較於此次毒奶粉事件中，決策面處理程序過於粗糙。此外情報面也未達到國家面臨非傳統安全威脅作為「預警情報」及「協助決策」角色上的幫助，初期欠缺預警作用提醒決策面，讓毒奶粉事件衝擊影響迅速擴大。此外在處理程序中，也無法提供適當政策供決策面參考以抑制危機的蔓延，以致讓決策面政策反覆，嚴重衝擊人民對國家的信心。雖之後在召開江陳會時緊急將食品安全議題列入會談協議中，但此次毒奶粉事件已對臺灣經濟及民眾對政府信心上產生嚴重的傷害。

此外，非傳統安全威脅能否提升至國家安全會議處理，根據國家安全會議組織法第二條規定，「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。前項所

稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。」因此非傳統安全似乎是侷限在國家安全重大變故之範圍內，但非傳統安全之危害的威脅要到那種程度才能提升至國家安全會議處理，而國家安全會議的研究人力編制是否有足夠能力提供總統諮詢功能？而國家安全會議為國家安全局上級機關，^{註五}可將此對非傳統威脅任務交由國安局負責蒐集、分析情報，但由於非傳統安全威脅衝擊及影響快速，因此國家安全局是否有迅速處理非傳統安全威脅之能力？而具備此能力後又是否能及時提供情報給決策面？此外我國另有行政院國土安全辦公室，^{註五}如情報機構將情報資源用於非傳統安全上，那麼與國土安全辦公室的職權必有所重疊，而組織間的協調聯繫將更為重要，許多學者指出現階段我國並不用像美國一樣設置國土安全部(DHS)，但美國的經驗旨在加強充實各機關的協調整合互動與資源集中運用，此外美國在發生卡崔娜颶風(Hurricane Katrina)後，也顯現出美國國土安全部所面臨的整合協調問題，是否成立一個國土安全部就能獲得美國的國土安全？^{註六}

另國安單位與行政部門如何協調聯繫？在非傳統安全問題的處理上，國安單位可以先以預警情報作為對非傳統安全議題的關注

^{註五} 依據我國國家安全局組織法第二條規定，「國家安全局隸屬於國家安全會議，綜理國家安全情報工作及特種勤務之策劃與執行；並對國防部軍事情報局、電訊發展室、憲兵司令部、行政院海岸巡防署、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。」

^{註五} 96年8月16日召開之行政院國土安全（災防、全動、反恐）三合一政策會報後，擴大其功能為「國土安全辦公室」，此外對於國家安全的新體認，無論災害防救、傳染病防治、核生化事故應變、反恐怖行動等，各項緊急事故應變體系，除必須做好跨部會的整合，強化各機關間的橫向聯繫合作及中央與地方間的縱向指揮機制；另外仍須充分掌握及運用民力，讓全民防衛動員體系能在緊急狀況時發揮最大的效能。參閱，《中央警大國土安全中心》，〈<http://cpuweb2.cpu.edu.tw/hsc/principal.asp>〉。

^{註六} 宋筱元、張世澤，〈美國國土安全部災害應變機制與能力之評估〉，情報、法制與國家安全學術研討會（桃園：中央警察大學公共安全學系暨研究所，民國94年11月25日），頁257-259。

與研究，但如此次的食品安全或如流行性疾病，其先前的主管單位為衛生署及疾病管制局，國安單位除了之前的預警情報蒐集研析及分送外，全面介入的時點為何？我國尚未制訂一套標準程序來轉換此層次的問題，一個判別的標準在於是否擴大不易控制、造成人民恐慌以及國家經濟產值受到一定程度的影響，上述屬於主觀層面，是否能建立一套客觀標準與合作機制是我國面對非傳統安全議題的問題。

上述這些問題都是目前我國面臨非傳統安全威脅所必須思考的，而目前在我國面對非傳統安全威脅欠缺預警機制是首先必須處理的，如能整合各機關跨部會建立預警機制，由國安局統籌領導，並在國家安全會議的督導下進行，對非傳統安全威脅進行預警及評估，則能將非傳統安全威脅還未進一步擴大時而加以預防處理，此外建立預警機制的等級制度，仿照英美反恐經驗以顏色區分威脅的等級，在威脅還未擴大或形成重大危害時，就能預防甚至將危害降低至最低程度。

伍、結 論

在後冷戰時期，國家面對的不只是傳統安全威脅，更必須面對日益複雜的非傳統安全議題，非傳統安全議題不僅牽扯其國家內部，更有擴及到全球社會的發展趨勢，許多非傳統議題必須藉由國家合作及設立國際機制作為處理。在以往非傳統安全的研究中，食品安全議題往往是被忽視的一塊領域，此次毒奶粉事件顯示在全球食品鏈中，食品安全問題牽涉的不僅僅是國家內部問題，食品藉由進口及輸出到許多國家，此外在食品製造流程上，許多跨國食品加工廠的原物料多元化，因此只要生產環節出現問題，加上透過貿易管道輸出到國外，就可能造成國家間重大食品安全問題，更有甚者不只影響到一國

的國家形象及國民健康，甚至造成經濟重大損失。

而在國家內部處理程序上，情報在扮演國家面對非傳統安全維護上有重要的角色地位，其角色著重於「預警情報」及「協助決策」兩面向上。從臺灣的總體安全威脅觀之，臺灣不像美國或英國必須面臨恐怖主義的強大威脅，而將情報全力用於維安反恐作為上，反之在兩岸緩和的氛圍下，兩岸交流日漸繁複，其中所引發的非傳統安全層面才是我國情報必須著重的重點；此外在全球政經體系中，臺灣是全球社會的一員，在日漸增多的非傳統安全議題中，臺灣如何自保與免受非傳統安全威脅的侵害，情報也佔其重要角色。在此次臺灣處理毒奶粉事件中，情報面未發揮上述兩角色的功能，此外決策面也未注意食品安全議題所產生的衝擊與影響，而造成此次毒奶粉事件對於臺灣產生嚴重的傷害，因此應記取此次的教訓，在往後政府面臨非傳統安全危機時，處理更須謹慎小心。此外我國情報機構與現行行政機關都有越來越重視從非傳統安全所衍生的國土安全問題，情報機構與行政機關如何進行有效率的協調聯繫亦是重點。

收件：98年06月03日

修正：98年06月26日

接受：98年07月11日

作者簡介

張書瑋，國立政治大學東亞研究所碩士；研究領域：東北亞國際關係、中共外交、兩岸政策；現為警察大學公共安全所碩士生。