

美國國家情報體制之建立及對我之啓示

作者簡介



施澤淵備役上校，陸官校41期、特戰學校師資班、步校正規班231期、陸院69年班、戰院77年班；曾任排、連、營、旅長、副署長、主任教官，現任中華戰略學會研究員暨理事。

提要>>>

- 一、美國自獨立建國以來，歷經「美、墨」戰爭、南北戰爭、西部大開發及「美、西」戰爭的洗禮，始有早期情報體系的建立，然其理念與運作方式猶不及歐陸各國來得精緻。兩次世界大戰，美國兵分歐、亞兩洲作戰，因而累積豐富的實務經驗，開啟了戰後的情報改革與國家安全體系的建立。
- 二、「韓、越」戰期間，美國徒有科技情報的優勢，但在秘密情報與公開情報方面，因不諳戰場環境的特質，以及誤判對手的企圖，一度付出沉重的代價。後冷戰以降，美國因1991年波灣戰爭得勝而睥睨群雄，衛星偵照與信號情報愈形發達，其他情報機構的編制、員額卻因此有所裁減，相對弱化人員情報與公開情報的情蒐能力，因而潛藏諸多不確定的危機。
- 三、「911」恐怖攻擊之後，不僅暴露美國情報機構疏於協調整合的缺失，更重要的，美國不諳伊斯蘭文化的底蘊及其宗教信仰之於生命的意涵，以至



於陷入文化衝突的困境而難以化解。及至「阿、伊」戰爭以降，美國復因政治力的介入與情報機構提供不實的情報，導致決策錯誤而陷入今日的困境。凡此情事，不僅凸顯情報失誤的嚴重性，同時也暴露其情報監督機制之不彰，殊值國人省思並引以為戒。

關鍵詞：情報機制、情報監督、情報失誤

前言

情報人類求生存、社會求進步、國家求發展的重要資源；情報也是制訂國家政策，維護國家安全的重要資訊。鑑於情報工作有其明確的目的性、強烈的對抗性、嚴密的組織性與長期的影響性，¹以至於任何足以影響情報作為的作業程序，抑或是情報監督機制，均有不容低估的價值。傳統的情報以秘密情報或人員情報見長，並以公開資訊為其底蘊，然在科技發達的時下，卻因信號情報、電子情報、衛星監偵功能的提升，²甚或是「維基解密」所透露的網路資訊，備顯其情報來源的多元化。本文係以美國獨立建國以來，歷次情報失誤或不濟之處與之探究，進而本乎「他山之石可以攻錯」的精神，期能提升吾人情報工作之內涵與品質，進而有助於建軍備戰。

美國早期之國家情報體制

一、美國國家情報之發軔

溯自美國獨立之初，美軍澤布倫·派克(Zebulon Pike)中校曾在1806年間，依據阿肯色及紅河流域的地形製成地圖，有助於數年之後「美、墨」戰爭(1846~1848)的軍事行動。³1809~1817年間，美國麥迪生(James Madison)總統將英國間諜亨利(Henry)所提供的情報，依其情報價值區隔出「極機密、機密與密件」等三個等級，使情報資料的取捨與運用之道有所依循。

1840年代美國加速西部開發時期，一度責成「陸軍地形工程兵團」(ACTE)，廣為蒐集地形、地貌等素材並製成地圖，以助於地籍資料之管理與軍事作戰。1882、1885年間，美國先後成立「海軍情報處」(Office of Naval Intelligence, ONI)及「陸軍情報局」(U.S. Army Bureau of Military Intelligence)，並於1889年開始對外派遣武官，從事公開情報之蒐集，有助於情報品質之提升。

二、第一、二次世界大戰時期

1918年初，潘興將軍(John Joseph

1 Charles D. Ameringer. U.S. Foreign Intelligence: The Secret Side of American History. (Lexing: Lexington Books, 1991), p.118、119。

2 網址：<http://www.21ncni.com/news.php?id=38793>，2005年11月23日。

3 麥迪生(James Madison)總統係美國第4任總統，任內對情報工作之制訂多有貢獻。

Pershing)率領美軍赴法馳援期間，一度有效整合歐陸各國的資訊，⁴並於第二次馬恩河會戰(Battle of the Marne, 1918年7月)及同年9月聖米耶爾(San Meyer)得勝後，⁵立即依據當地水電管線及交通網絡的基本資料，從事戰後重建工作，因而開啟日後的政軍協作模式。⁶

1921年間，美軍成立「情報預備軍官團」及「陸軍通信技術情報處」，雅德雷(H O Yardley)則籌組「美國黑室」(American Black Chamber)，以資蒐集信號情報。⁷繼之，美國又增設「一般情報處」(General Intelligence Division)，從事電訊情報之偵蒐，⁸聯邦調查局(FBI)復與陸軍反情報隊增設「公共資訊委員會」(CPI)及其化名狄曼(Denun)的情報組織。惟「公共資訊委員會」雖以蒐集公開資訊為掩護，卻以政治安全為由，涉嫌侵害人權而遭到國會的質疑，從此改隸財政部，並以緝私為要。⁹

1938年間，美國歐萊特(Paul Outlet)與拉方廷(La Fontaine)設立「國際文獻協會」(FID)，奠定公開資訊與文獻研究的理論基礎。¹⁰其後，國務院增編「資

料協調處」(Office of the Coordinator of Information, OCI)，據以蒐集各國的公開資料(open source data, OSD)，作為外交決策的參考。1941年2月中央情報局建置「外國廣播資訊服務局」(Foreign Broadcast Information Service, FBIS)，¹¹同年6月13日，國務院「資料協調處」改編為「戰略勤務局」(Office of Strategic Services, OSS)，唐納文(William O. Donovan)則成立「情報協調處」(COI)。¹²至此，戰前的情報體系為之確定。

1941年12月日本偷襲珍珠港得逞，此役不僅暴露出美國情報機構各自為政的缺失，更重要的，顯現出中央情報局疏於鑽研日本的民族性，也不瞭解日本軍閥背後的企圖與能力。加之，美軍太平洋總部屢屢提出「狼來了」的警訊，而當真正「狼來了」，卻因各級溝通不良而遭致奇襲。¹³其後美國在歐、亞兩洲開闢戰場，迭因聯盟作戰與情報支援體系的建立，累積了相當豐富的實務經驗，因而有助於戰後情報體系的改革。

布拉德福(Bradford)是情報理論的建構者，也是推動情報研整並享有盛名的

4 《陸軍軍事譯粹選輯》(臺北：陸軍軍事譯粹編審委員會，民國88年11月10日)，頁381。

5 《國家安全政策及戰略指導》(臺北：五南出版社，民國98年10月)，頁143。

6 《軍事戰備：構想、選舉與結果》(臺北：國防部史政編譯局，民國87年8月)，頁270、271。

7 《情報改革》(臺北：國防部史政編譯局，民國94年5月)，頁41。

8 Henry L. Stimson, *On Active Service in Peace and War*, (New York: Harper and Brothers, 1947), p.188。

9 李楨林，《中外重要戰史彙編》(桃園：三軍大學研編室，1998年8月)，頁149。

10 Isabelle Rieusset-Lemarie, P. Otlet's (Mundaneum and the Information Perspective in the History of Documentation and Information Science. 4. 1997) p.301-309。

11 張中勇，《各國安全制度》(臺北：三鋒出版社，民國72年)，頁17~39。

12 John Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA*, (New York: Simon and Schuster, 1986), p.47-92。

13 張曉軍，《美國軍事情報理論著作評介》(北京：時事出版社，2005年5月)，頁301。



大師。據文獻顯示，布拉德福曾在1943年1月，將其鑽研多年的圖像分布與文獻分布的規律性與之發表，據以充實情報作業的內涵與深度。1948年間，將其見解刊載於《文獻工作》，史稱「布拉德福定律」(Bradford's Law)，同時開啟以圖像分析導入文獻查尋的模式。¹⁴二次世界大戰之後，范內瓦·布希(Vannevar Bush)以〈誠若所思〉(As we may think)一文發表於《大西洋月刊》(The Atlantic Monthly)，¹⁵釐清若干情報工作的迷失，有助於情報理論的建立與國家安全工作的導正。

三、冷戰伊始與韓、越戰時期

1946年1月美國籌組「中央情報組」(Central Intelligence Group, CIG)，國務院設立「情報暨研究局」(Bureau of Intelligence and Research, INR)，並致力於各項情報政策與情報工作之制定。1947年7月25日美國依據《國家安全法》(National Security Act of 1947)，相繼成立「國家安全會議」(NSC)及中央情報局；美國復在中央情報主任之下增設一個

類似「國家對外情報委員會」(National Foreign Intelligence Board, NFIB)的組織，作為對外情報政策的研究機構。國務院則以「情報暨研究局」(INR)與「國際開發署」(Agency for International Development)，¹⁶作為制定外交政策與公開情報的蒐集機構，相對豐富此一時期情報工作的內涵。

第一次柏林危機(1948年6月24日～1949年10月7日)期間，美國國防部長福雷斯特(James Forrestal)曾與英國情報機構合作，彼等廣為運用報章雜誌、美國之音(VOA)、英國廣播公司(BBC)，企圖引起世人對柏林危機的關切。¹⁷美國也竭力蒐集蘇聯的各項資訊，然在危機緩和之後，美國在秘密情報、科技情報方面投入諸多資源，¹⁸因此，冷戰初期的情報組織、員額、預算得以擴張。

1950年6月25日北韓金正日猝然發動韓戰(1950～1956)，但令人不解的是金正日何以挑起戰端呢？據文獻顯示，美國國務卿艾奇遜(Dean Acheson)在制訂外交政策時，透露出美國不再將韓國納入安全體

14 謝志淵，〈從情報學發展趨勢探討國軍戰場情報準備工作之發展〉《陸軍學術月刊》(臺北)，第39卷第458期，民國92年10月，頁59。

15 Vannevar Bush, As we may think. The Atlantic Monthly, 7.1945. <http://www.theatlantic.com>，2008年10月17日。

16 美國情報界在1947年中，在中央情報主任之下所成立的「國家情報委員會」(National Foreign Intelligence Board)，實與1970年成立的「國家情報會議」(National Intelligence Council, NIC)有異曲同工之妙，其主要功能以草擬國家情報研析報告為主，與時下之「國家情報官」(National Intelligence Officer, NIO)之研析功能相當。

17 〈柏林危機〉，維基網：zh.wikipedia.org/wiki，2008年10月23日。

18 轉引述謝志淵著，〈美國「聯合戰略情報軍官班」簡介〉(桃園：陸軍學術月刊，民國97年10月)，頁111。以及Donald G. Hukle & Thomas M. Vanderhoof, An Introduction to Intelligence Analysis, (Joint Military Intelligence Training Center, Defense Intelligence Agency, Washington, DC)相關資料。

系的訊息，致使金日成向蘇聯及中共一再遊說美國不會出兵；¹⁹加之蘇聯適時提供飛機、重型火炮及戰車，復以日本關東軍遺留在中國東北的物資與之支援，因而促成金日成的大舉南侵。然在此時，儘管白宮及美軍經常獲悉北韓集結部隊的情報，但其情報機構卻難以判明何時會發起攻擊。尤以開戰前5天(當月19日)，美國中央情報局呈給總統、國務卿及國防部的電文雖有所示警，但卻難以確認北韓何時會發動攻擊，以至於接戰初期蒙受重大的損害。²⁰

1954年間，情報界聞人法瑞吉(Ladislas Farage)以《智慧之戰》(War of Wits)一書問世，進一步闡明情報工作的本質及其與媒體之間的關係。其後，法瑞吉復以《情報學文摘》(Information Science Abstracts, ISA)與之論述，奠定情報學的研究價值。²¹相對於「古巴飛彈危機」期間，美國情報界咸認為古巴不是蘇聯利益之所在，蘇聯不會在此駐軍，也不會為古巴而戰。²²

所幸，此一事件在美國總統甘迺迪主

導「國家安全執行委員會」(the Executive Committee of the National Security Council, ExCom)之後，適時啟動空中偵察、軍事嚇阻與危機管理等機制，迫使蘇聯撤離飛彈之後始告轉危為安。²³然在此一危機之前，美國學界「克里姆林宮學派」(Kremlinologist)卻能從蘇聯公開的資訊之中，經過有系統的研整，將其核心領導人物的生平、思維模式與之建檔，有助於白宮及執委會的參考而備受矚目。1968年後期，美軍也嘗試建立「情報資料處理系統」(Intelligence Data Handling Systems, IDHS)，作為自動化情報處理的平臺。次年，國防部副部長派卡德(David Packard)也在部內增設一個附加編組，從事公開情報的研析，俾與秘密情報交叉驗證。

1974年越戰末期自由主義充斥，美國「國家安全局」一度違法蒐集反戰分子的通連活動，然在媒體撻伐與國會監督之下，迫使其人事改組與修法之後始得有所改善。1977、78年間，美國中央情報局因越戰受挫而亟思改革，美軍也增加

19 金正日猝然發動韓戰，Google，<http://www.epochtimes.com/b5/3/7/28/n349922.htm>，2008年8月21日 03:43:57。

20 張曉軍，《美國軍事情報理論著作評介》(北京：時事出版社，2005年5月)，頁202。

21 《情報學文摘》(Information Science Abstracts)，係由美國學者Donald T. Hawkins擔任主編，以建構情報理論與情報實務為基本編輯內容，在1960年代至1970年代曾就情報學的萌芽與發展有所建樹。

22 張曉軍，《美國軍事情報理論著作評介》(北京：時事出版社，2005年5月)，頁204～207。另參閱Google網：www.oc-gamer.com/article/0507/readgoodarticle.asp?id=1544-19k-，2008年4月17日。

23 「執委會」的成員包括甘氏本人、國務卿魯斯克(Dean Rusk)、國防部長麥納瑪拉(Robert McNamara)、聯邦檢查長羅伯甘迺迪、中情局局長麥康(John McCone)、財政部長狄倫(Douglas Dillon)、國安顧問彭岱、索倫森(Theodore Sorensen)、國務次卿鮑爾(George Ball)、國務次卿強森(U. Alexis Johnson)、參謀首長聯席會議主席泰勒，以及負責拉丁美洲事務的助理國務卿馬丁(Edward Martin)、蘇聯事務顧問包林(Chip Bohlen)、副國防部長吉爾派翠克(Rosewell Gilpatric)及助理國防部長尼茲(Paul Nitze)等人所組成。



人員情報的編制與能量，海空軍則加強電子情報、信號情報與科技情報的設施與編制，並以公開情報與之驗證，但卻難以化解中央情報局與國防情報局之間的隔閡。

1980年代初，「美國情報科學學會」(ASIS)在波克(Harold Borko)帶領之下，重新界定情報工作的定義、內涵及其相關理論，使情報工作得以回歸本務。²⁴1981年雷根(Ronald Reagan)總統簽署第12333號行政命令(Executive Order 12333)，要求各級情報機構在「情治監督法」(Intelligence Oversight Act)之下從事情報工作。²⁵儘管如此，「伊朗與尼加拉瓜反抗軍醜聞」(The Iran-Contra Scandal)，²⁶或稱之為「伊朗——尼游弊案」(Iran-Contra affair)，²⁷不僅阻礙了「情報機制化」(Institutionalized Intelligence)的原意，同時也暴露出中央情報局不當的行徑。稍後，美國學者湯瑪斯(Stafford T. Thomas)在其《美國的情報體系》(Intelligence Community for American)一書中，對情報

倫理與情報專業化的重要性多有論述，同時一再呼籲，應將各級情報機構納入行政管理與國會監督之中，以期防微杜漸。

歷次波灣戰爭期間 美國情報體制之精進

一、第一次波灣戰爭時期

後冷戰初期，美軍在全球各地尚有2,000餘處軍事基地，也是蒐集情報的最佳掩護處所。1990年7月20日第一次波灣戰爭直前，美國透過衛星偵測，發現海珊有異常之舉，卻因中央情報局與國防情報局各自為政，錯失伊拉克入侵科威特的戰略預警。及至次年2月波灣戰爭結束之後，美國訂頒《情報授權法案》(Intelligence Authorization Act)，要求情報界在策劃秘密行動時必須通報國會，但對情報整合卻少有著墨。美國海軍戰爭學院(Naval War College)曾以〈美國在波斯灣戰爭之聯盟〉(United State and the Coalition in the Gulf War)為文，針對中央情報局誤判形勢多所檢討，也對情報整合

24 Harold Borko. Information Science: What is it? (American Documentation, 01. 1968,)p.3.

25 自動化時代(The Age of Automation)之情報活動，起於西元1945年，止於1992年，前後歷時47年，並以科技情報與情報管理為重點。在此期間適逢美、蘇冷戰高峰期，西歐地區因柏林危機導致關係緊張，亞洲地區則因韓、越戰之武裝衝突，與國際共黨之滲透顛覆，導致雙方展開長達40餘年之對峙，直到1989年11月柏林圍牆倒塌始告結束。

26 所謂Iran-Contra一案，乃是雷根總統第二任的後半期，白宮國家安全會議助理諾斯中校(Lt.-Col. Oliver North)無視政府禁止售予伊朗武器的規定，擅自指使情治機構將若干新式武器秘密賣給伊朗，以交換卡特時期被監禁的美國人質；另將軍火銷售價款拿去支持尼加拉瓜反共游擊隊。就諾斯而言，自認是拯救了人質，而軍火銷售所得又資助反共游擊隊，可一舉兩得。但經媒體揭發後，舉國譁然，認為他觸犯了法律因而受到制裁。《中國時報》，民國91年3月25日，版4。

27 閻紀宇，〈美國安會議精編改組〉《中國時報》，民國90年2月11日，版10；轉引述美國「退職情報官協會」(Association of Former Intelligence officers)網路資料，以及美國中央情報局「公共事務處」(Public Affairs Staff)公開之解密資料彙整。

不濟有所建言。²⁸

中央情報局資深分析師約翰·簡特里(John Gentry)在其《未兌現的承諾——中情局的分析如何誤國》(Lost Promise: How CIA Analysis Misserves the Nation)一書中，亦曾道盡美國情報分析作業流程的迷失，呼籲情報分析應調整並增加其資料庫的建置，以及要求分析人員應介入其討論等流程，以防杜情報作業的缺失，進而滿足情報需求者的要求。²⁹美軍也認為，軍方各級情報機構未能針對海珊的人格特質、宗教信仰、意識形態與之研整，以至於忽略了海珊真實的企圖與野心，特別是海珊極度渴望(Aspiration)要作的情事與之分析。

此外，檢討報告也指出，美國極度缺乏通曉阿拉伯語系的情研人員，更缺乏通曉伊斯蘭文化的幹員，因此，難以「打入拉出」，蒐獲海珊周邊核心人士的相關情報。1992年3月中央情報局規劃其改革方向，不意在1993、94年卻受到政治力的介入，預算不增反減(由300億減至280億)，同時要求以其40%的經費用於經濟情報；駐外使館也以70%的經費與之運用，相對弱化戰略預警情報應有的功能。

對應於1992年5月，中央情報首長

(DCI)與國防情報局(DIA)，共同成立「中央影像情報局」(Central Imagery Office, CIO)的同時，除了加速影像情報的處理能力，制訂切合時宜的情報策略之外，對影像情報有所改善，但卻無助於人員情報的獲得。彼等在科技優先的情勢之下，美國情報界卻在戰後5年之內相繼裁減12%的人力，延至1999年其裁減幅度竟高達24%。致使中央情報局在經費不足、人力裁減之下，難以有效預防突如其來的威脅，更遑論本土之外的情報蒐集與研整能力。

美國國防情報局也面臨類似的處境，原先8個處的編制減為4個處、人員精簡的幅度也高達17%，特別是有賴長期培養的人員情報，以及高素質情報研整人力萎縮之後，埋下日後人員情報不濟的遠因。1996年美國「國家影像暨製圖局」(National Imagery and Mapping Agency, NIMA)成立，³⁰此一整合「國家影像暨測繪局」(中央情報局)、「國防測繪局」、「中央圖像局」、「影像分析處」(國防情報局)組成，³¹據以發展情資圖像化、數位化的作業模式，以支援國家安全與軍事情報需求。³²如此的規劃固然有助於影像情報的整合，但對隨之而來的非傳統安全

28 Neil Hartenstein, "United State and the Coalition in the Gulf War," Paper presented at the Stategy and Policy Symposium, U.S. Naval War College. Newport. RI. March 1, 2000.

29 John Gentry, "Lost Promise: How CIA Analysis Misserves the Nation," (Lanham, Maryland: University Press of America, 1993), p.222.

30 〈美國地理空間情報局發布最新發展戰略報告〉，<http://www.huaxia.com>，2008年8月17日。

31 林子洋，《太空情報與國家安全》(臺北：幼獅文化事業股份有限公司，2004年1月)，頁23。

32 United States, office of the Secretary of Defense, "Conduct of the Persian Gulf War: Final Report to Congress," (April 1992), 0-10.



與恐怖攻擊事件，更加難以預防，相對顯現國家安全維護之不易。

二、「911」恐怖攻擊事件

2001年「911」恐怖攻擊直前，聯邦調查局曾在8月6日「總統每日簡報」(President's Daily Brief, PDB)中，提到「賓拉登意圖在美國發動攻擊」(Bin Laden Determined to Strike in US)的短文，但因語焉不詳而未獲得當局的重視。「911」恐怖攻擊之後，美國的情報重心急遽轉向非傳統安全與「反恐」任務，同年9月20日布希總統提名瑞奇(Tom Ridge)擔任白宮「國土安全室」(Office of Homeland Security, OHS)召集人，³³統籌國土安全與反恐等諸般事宜。

同年10月8日美國發動阿富汗戰爭。11日美國國會通過「反恐怖主義法案」(Anti-terrorism Bill)，同時授權行政部門得以擴大情蒐、監聽、網偵等公權力。其後復於10月24日，追加通過反洗錢措施法案以察查嫌犯的資金往來。

2002年6月6日美國成立「國土安全部」(DHS)，³⁴同年3月1日對阿富汗蓋達組織發動「蟒蛇行動」(Operation Anaconda)，一舉殲滅艾希布(Ramzi bin Al-Shib)及其800餘名恐怖分子。儘管美軍在12天的行動中，因目標情報正確而有所斬獲，但先前誤指海珊(Saddam

Hussein)發展「大規模毀滅性武器」(Weapons of Mass Destruction, WMD)的謬論，特別是偌大的情報體系缺乏整合而備受詬病。³⁵餘如人員情報不濟、反恐情報不實，以及15個國家級的情報機構之中，單單軍方就占了7個，以及80%的預算而備受爭議。³⁶

為此，美國「911獨立調查委員會」建議成立全國性的「反恐」中心，籌建「國家情報委員會」統籌全國情報機構。同時要以網路為基礎的情資共享系統，加速情資傳遞、強化聯邦調查局安全防護能力，防杜恐怖分子竊取情資。原先遭到國會質疑的「外國情報監聽法」(Foreign Intelligence Surveillance Act, FISA)是否違憲的問題，也因「911」恐怖攻擊而獲得美國最高法院的認可。至於先前成立「國家情報委員會」的構想，也因情報改革及反恐法案(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)，得以成立「國家情報總監」(Office of the Director of National Intelligence, ODNI)，據以彌補先前的情報失誤。

三、第二次波灣戰爭時期

2003年第二次波灣戰爭，固然是美國布希總統堅持「單邊主義」之下，以「伊拉克自由作戰」(OIF)為名的反恐戰爭，也是多數美國民眾在情報誤導之下所認同

33 潘進章，〈911事件對美國戰略思想影響之研析——兼論對我之啟示〉(臺北：國防大學，民國91年10月)，頁23。

34 賴岳謙，〈透析美國國土安全部〉《中央日報》，民國92年6月17日，版5。

35 紀光陽，〈第二次美伊戰爭情報決策「象限理論」個案分析〉《國防管理學報》，第30卷第1期，民國98年5月，頁86、87。

36 孫守鵬，〈美國情報機構改革觀察〉(北京：中國評論，2005年2月)，頁75。

的境外戰爭。戰前數月，美國聯邦調查局(FBI)已在境外成立一個「伊拉克特別小組」(Justice Department's Iraqi Task Force)，作為駐伊美軍的反情報分遣單位。同年3月美國國防部為強化情報次長室(Under Secretary of Defense / Intelligence, USD Intel.)的功能，³⁷局部調整人力，據以執行「指、管、通、情、偵、監」(C³ISR)等情報作為。

以情報蒐集而言，活躍在華府的《評論雜誌》(Commentary)、《標準周刊》(The Weekly Standard)、《國家利益》(National Interest)等期刊，多屬典型的新保守主義的支持者。³⁸餘如「美國企業研究所」(American Enterprise Institute, AEI)、³⁹「捍衛民主基金會」(Foundation for the Defense of Democracy)與「哈德遜研究所」(Hudson Institute)、網路雜誌(Slate)總編輯懷斯柏(Jacob Weisberg)等人，也曾基於平衡報導的觀點，要求布希及其核心人士要廣開言路，³⁹但卻未必受到當局的重視。

美國諸多的智庫或研究機構認為，在官僚體系下人員情報與公開情報有其必要性，但若決策者或情報需求者罔顧情報運作機制，則難達預期的情報功效。美國情報次長室(USD Intel.)是軍方最高層次的情報決策機關，透過「軍事情報委員會」(MIB)，可有效整合國防情報局(DIA)、國

家安全局(NSA)、國防地理空間局(NGA)、國家偵察局(NRO)、陸軍情報署(G2)、海軍情報署(N2)、空軍情報署(A2)等軍事情報機構。但職司反情報的國防安全局(DSS)，以及捲入「虐囚案」的「反情報地區行動署」(DoD CIFA)，⁴⁰則是備受爭議的情報機構，因而在歐巴馬總統上任之後立即將之裁撤。

2003年4月下旬，美軍為縮小打擊面，特別選定海珊親信及重要官員計55人，製成「人像撲克牌」，透過公開運作與心戰廣播之後，終能大部擒獲。美軍展開「維穩作戰」(stability operations)之後，美國的情報作為又導入另一個里程，有關此一期間的得失，各界迭有報導，僅以2004年6月28日，駐伊美軍將其行政權移交伊拉克臨時政府之後，美軍的情報工作即以政局穩定為主，然因伊拉克臨時政府情報能力有限，美軍遂自約旦、黎巴嫩、敘利亞、土耳其及中東各地，遴選反海珊的阿拉伯裔民眾，經過簡單的培訓後從事情蒐工作，反而引發更多的衝突與摩擦。

對美國情報體制之觀察與省思

情報源自於決策者的需要，情報也源自於人類的智慧與人性。值此科技發達、資訊爆炸的時下，諸多的資訊並非侷限在情報界，透過相關研究機構或產業單位，

37 "Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms," (USA. DoD, April 12 2001, As Amended Through 17 December 2003), P.127.

38 陸以正，〈美新保守主義者真支持臺獨嗎？〉《中國時報》，民國95年9月18日，版A14。

39 尹德瀚，〈布希父子伊戰悲劇〉《中國時報》，民國97年1月29日，版F1。

40 "DoD Organization and Functions Guide Book," (USA DoD, Feb. 18, 1997).



亦可提供必要的資訊以資運用。「布魯金斯研究所」(Brookings Institution)資深研究員弗洛瑞尼曾稱，美國情報界十分憂慮偵察衛星的情蒐工作過於沉重，因此，採取委外合作的方式藉以降低成本，同時也透過高解析度的商用衛星照片，彌補其軍事衛星情報之不足。不過「蘭德公司」(RAND)則認為，由於商用衛星照片易於購得，反而易遭恐怖組織或潛在競爭者取得之後，作為攻擊美國的工具。此外，以「木馬程式」所衍生的駭客攻擊、網路滲透與洩密事件，⁴¹也會衍生變造的潛在危機與資訊的正確性。

美國國會也認為，聯邦政府應優先制訂《情報工作改革法案》，統籌管轄各式情報蒐集、管理與運作的規則。以情報監督機制而言，當美國在2005年底審理《情報改革暨預防反恐怖主義法案》(The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act 2005)之同時，也曾對伊拉克是否擁有大規模毀滅性武器的情報表示質疑。美國「公情中心」繼「經濟學人」(The Economist Intelligence Unit)、「詹氏情報」(Jan's Intelligence)、Pro Qusest、Lexis Nexis及「牛津情報中心」、「德州情研公司」(Strsefor)達成公開資訊讓渡協

議之後，「公情中心」又網羅全球2,000種以上各式各樣的期刊、300個廣播電臺、235個國際電視臺與161個國家、82種語言所呈現的1,000個網站，使之成為全美最具規模的官方蒐集機構。⁴²

不過，新任美軍太平洋司令部司令洛克萊(Samuel J. Locklear III)上將在今年2月9日，回覆「參議院軍事委員會」(Senate Armed Services Committee)書面報告中曾表示，恐怖分子或潛在競爭者(如北韓、伊朗、中共)發展或利用網路、電子戰，足以癱瘓美國的太空通信設施和軍、民兩用的電腦網路。⁴³彼等也可在平時對特定目標，植入類似的「潛伏特工」(sleeper agents)電子軟體，選定特定的時機或特定的情況之下啟動攻擊，致使情報工作在既有領域之外，衍生新的困境或不確定的因素。

再者，美軍及中央情報局自2009年動用無人載具(UAVS)以來，單單在葉門地區即執行了27次攻擊行動，殲滅了198名武裝恐怖分子，但也造成48名無辜民眾的傷亡。⁴⁴若以去年5月獵殺賓·拉登為例，中央情報局透過跟監、監聽、衛星監控、無人載具高空偵察等手段，深入巴國阿伯塔巴德(Abbottabad)將之獵殺；⁴⁵其成功

41 資訊時代(The Age of Information)起於1991年「美、伊」第一次波灣戰爭時期，至今猶在持續進行中。

42 <http://www.opensource.gov>；另可參閱<http://www.worldnewsconnection.com>相關資料以資比對。

43 畢儒宗，〈外電——對美網路攻擊——中共準備打高科技戰〉，大紀元時報網，<http://epochtimes.com/b5/12/3/2/n3528130.htm>，美東時間：2012-03-02 01:39:00 AM。

44 〈美國中央情報局尋求擴大在葉門使用無人機權限〉，人民網，http://news.ifeng.com/gundong/detail_2012年4月26日14157615_0.shtml?_from_ralated，2012年4月26日 03:11。

45 畢儒宗，〈國家地理頻道特別報導獵殺賓·拉登〉，大紀元時報網，<http://www.epochtimes.com/b5/12/4/29/n3577189.htm>，2012年5月1日。

關鍵仍在於突破賓·拉登周邊的工作人員，輔以無人載具精準打擊而奏功。不過，此一整合情蒐機構與精確打擊凝為一體的作法，仍有諸多監督機制與適法性有待克服。

對我國精進情報體制之啟示 (代結論)

21世紀伊始，諸多先進國家嘗因情報組織法制化、情報監督機制多元化，以及情報研整專業化的要求，以致情報工作更趨密實，姑不論其細部作為為何，單單極端氣候與地球暖化所引發的災難，即足以挑起施政危機。餘如：近年來，美國陷入經濟衰退的風暴、南歐各國債臺高築、中東地區又因伊朗問題懸而未決，相對衝擊全球的政經情勢，當然也波及海峽兩岸的政經情勢與施政作為。

國軍是國家安全的屏障，也是維護政權穩定的基石。值此中共國家領導班子面臨換屆換代，以及東海、南海風波不斷之際；又逢國防部積極推動《組織六法》及「精粹案」之同時，⁴⁶國軍將因員額縮編與高司組織整併，面臨新一波的兵力整建。有鑑於國軍嘗以平頭式裁減或等比裁減的方式處理此等議題，以至於未盡精實之真締。以國軍情報組織之調整而言，除須善用人力評估與專業評估，以期選優汰劣之外，尚須考量平戰時情報作業的需求，兼顧員額管控與情報幹部的生涯規劃，方期以最有效的人力資源，臻於平時員額少、戰時能量高的需求。

鑑於我國當前的外交處境，甚難由正

式外交管道或武官體系獲取必要的情資。有鑑於昔日「莫斯科學派」對蘇聯鑽研的能量，國軍或可借重民間智庫、高等院校相關系所，以及著有專長的離退將校，平時委以專題研究，戰時選優徵集，或可彌補戰時人力之不足；再者，情報活動的內涵，嘗因時空環境的變遷與科技工藝的創新而有所調整，因此，如何運用網偵及無人載具獲得情報，亦有待國軍袍澤思之再三。

故而，國軍在「精粹案」行將付諸實施之際，若能針對美國情報體制建立過程的得失利弊有所省思；同時又能針對美國發展科技情報，重視情報監督，著眼於未來網路資訊與精確打擊等優勢作為，允為國軍推動「精粹案」時審慎面對的課題。凡此三者，若能兼顧得宜，必然有助於國軍各級情報組織之調整，以及情報能量之提升，進而有助於國軍情報戰備之整備，落實國家安全之維繫。

參考文獻

一、中文部分

1. 杜陵，《情報學》(桃園：中央警官學校，民國72年)。
2. 李慶恭，《世界軍事大調整》(北京：軍事誼文社，1993年)。
3. 汪毓璋，《新安全威脅下國家情報工作》(臺北：遠景基金會，民國92年)。
4. 宋筱元，《國家情報問題之研究》(臺北：中央警察大學，民國93年修訂版)。
5. 胡文彬，《情報學》(臺北：世偉打字

46 黃一翔，〈國防部盼組織六法順利通過〉《青年日報》，民國101年7月22日，版2。



- 印刷出版社，民國78年)。
- 6.國防部，《波斯灣戰爭檢討報告書》(臺北：國防部史政編譯局，民國83年)。
 - 7.國防部，《伊拉克檔案戰前情蒐——伊拉克自由作戰》(臺北：國防部史政編譯局，民國93年)。
 - 8.張式琦，《國家情報》(臺北：中華戰略學會大陸研究會，民國72年)。
 - 9.張殿清，《情報與反情報》(臺北：時英出版社，2001年)。
 - 10.張殿清，《間諜與反間諜》(臺北：時英出版社，2001年)。
 - 11.張曉軍主編，《軍事情報學》(北京：軍事科學出版社，2001年)。
 - 12.張曉軍主編，《美國軍事情報理論著作評介》(北京：時事出版社，2005年)。
 - 13.《簡明大英百科全書》(臺北：中華圖書公司，1988年)，第二冊。
 - 14.國防部，《美國情報界將何去何從》(臺北：國防部軍事情報局譯，1999年12月)。
 - 15.翟文中，〈公開資訊在情報研析之價值〉《國防雜誌》，第23卷第1期，桃園，民國97年5月。
 - 16.陳偉華，〈嚇阻戰略的文化意義〉《中華戰略學刊》，民國97年3月31日。
 - 17.潘進章，《911事件對美國戰略思想影響之研析——兼論對我之啟示》(臺北：國防大學，民國91年10月)。
 - 18.亞瑟·漢尼克著(Arthur S. Hulnick)，蕭光霽譯，《情報與國土安全》(Keeping US Safe: Secure Intelligence and Homeland Security)(臺北：國防部史政編譯局，民國95年6月)。

- 19.史蒂芬·梅茲(Steven Metz)，國防部史政編譯局譯，《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)(臺北：國防部史政編譯局，2002年)。

二、英文部分

- 1.Charles D.Ameringer.U.S.Foreign Intelligence: The Secret Side of American History. (Lexing: Lexington Books, 1991), p.118~119.
- 2."Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms," USA. DoD, April 12 2001, As Amended Through 17 December 2003.
- 3.Isabelle Rieusset-Lemarie, P.Otlet's, Mundaneum and the Information Perspective in the History of Documentation and Information Science.4.1997.
- 4.Millett, Allan R."The Korean War: A 50 Year Critical Historiography," Journal of Strategic Studies 24 March 2001.
- 5.Neil Hartenstein, "United State and the Coalition in the Gulf War," Paper presented at the Stategy and Policy Symposium, U.S.Naval War College. Newport.RI.March 1, 2000.
- 6."NATO Open Source Intelligence Reader", North Atlantic Treaty Organization, February 2002.

收件：101年8月1日

第1次修正：101年8月4日

第2次修正：101年8月22日

接受：101年8月27日