

從中共十八大三中全會設立「國家安全委員會」 探討其國安體制的發展

陸軍少校 李隆莊 空軍上校 何應賢

提 要

自從1947年美國設立「國家安全會議」以來，近年來世界大國陸續成立類似組織，以因應複雜多變的國家安全情勢，而中共亦於去(2013)年十八大三中全會表示將成立「國家安全委員會」，在第五代領導人習近平提出中國夢的這個時間點，中央國安委亦背負更多的希望與願景，本文以中國大陸國安體制的演進、沿革為「經」，世界大國國安機構組織架構現況為「緯」，再參據當前中國大陸國家安全情勢，探討中央國安委的建構目標及未來影響。

前 言

中國共產黨於2013年11月9日至12日在北京舉行第十八屆中央委員會第三次全體會議(簡稱十八大三中全會)，會中審議通過了「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」(簡稱決定)，此次會議改革主題圍繞著經濟、政治、文化、社會、生態文明、黨建這六個主軸，¹「決定」文針對15個領域提出60項具體任務，並設立「全面深化改革領導小組(簡稱深改小組)」及「國家安全委員會」等2個新組織，負責改革總體設計、統

籌協調、整體推進、督促落實以及完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全。²

今(2014)年1月24日中央政治局召開會議決定設置「中央國家安全委員會」，由習近平擔任主席，李克強、張德江任副主席，其下將設常務委員及委員若干名，將作為國家安全工作的決策和議事協調機構，統籌協調涉及國家安全的重大事項和重要工作。³

雖然中共現已設有「中央國家安全工作領導小組」，負責領導國家安全的議事協調工作，且成員涵蓋了黨、政、軍、情等系統，但顯然現有體制已不足以應付當前或

1 許志峰，〈中央財經領導小組辦公室負責人詳解十八屆三中全會亮點〉，《人民網》，2013年11月15日，<http://www.022net.com/2013/11-15/417137253287263.html>(檢索日期：2013年12月24日)

2 新華網，〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm(檢索日期：2013年12月24日)

3 新華網，〈習近平任中央國家安全委員會主席〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2014-01/24/c_119122483.htm(檢索日期：2014年4月19日)

未來所面臨的國家安全威脅。而在面對當前複雜多變的世界安全情勢，世界各國也紛紛成立國家安全會議(或類似組織)，可算是目前大國的潮流，故此次於中共黨中央成立常設性國家安全機構，也代表中共對於國家安全工作也將有一番新作為，但目前尚未公布人員組成、組織架構及功能，因此本文將梳理中國大陸建國以來國安領導機制的演進脈絡，並分析中國大陸當前國家安全態勢及所面臨的國家安全威脅，再參照比較美國、俄羅斯、英國、法國及日本等5國的國家安全機構發展現況及其架構與功能，以推估中央國安委組織建構方向、發展趨勢及可能造成的影響。

中國大陸國安領導機制發展演進

壹、體制初創時期

中國大陸建國初期，依「中華人民共和國中央人民政府組織法」⁴及「中國人民政治協商會議共同綱領」，⁵由中國人民政治協商會議的全體會議執行全國人民代表大會的職權，選舉中華人民共和國中央人民政府委員會，並付之以行使國家權力的職權，中央人民政府委員會對外代表中華人民共和國，對內領導國家政權，並由其組織政務院、人民革命軍事委員會、最高人民法院及最高人民

檢察署，而同時中共中央政治局通過「關於在中央人民政府內組織中國共產黨黨委會的決定」及「關於在中央人民政府內建立中國共產黨黨組的決定」，⁶在中央人民政府各機關設立了黨委及黨組，再加上中央政治局人員同時身兼人民政府重要成員，中共中央也成為中華人民共和國實質領導核心，而時任中央人民政府主席、人民革命軍事委員會主席、中央委員會主席、中央政治局主席與中央書記處主席的毛澤東更是國家安全政策的決策核心。

貳、法制萌芽時期

1954年中華人民共和國召開第一屆全國人大並通過《中華人民共和國憲法》，也代表中國大陸政治制度和國家領導體制正式形成，其中國安領導體制也依憲法初步成型，重點摘述如下：

一、全國人大是最高國家權力機關，亦是行使國家立法權的唯一機關，它決定戰爭與和平問題的最高職權。

二、設置中華人民共和國主席，並擔任國防委員會主席，統率全國武裝力量；必要時可召開最高國務會議，並擔任最高國務會議主席。

三、設置最高國務會議，對於國家重大事務的意見，由中華人民共和國主席提交全國人大、全國人大常委會、國務院或者其他

4 新華網，《中華人民共和國中央人民政府組織法》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-12/07/content_2304678.htm(檢索日期：2013年12月31日)

5 新華網，《中國人民政治協商會議共同綱領》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-12/07/content_2304465.htm(檢索日期：2013年12月31日)

6 中國機構編制網，《中共中央機構沿革概要》，http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlzxlsyg/201203/t20120323_35157_4.html(檢索日期：2013年12月31日)

有關部門討論作出決定。由於其成員包括國家主席、人大委員長、國務院總理等，實際權力相當有效。

四、取消中央人民政府人民革命軍事委員會，撤銷中國人民解放軍總司令的設置，設立國防委員會和國防部。⁷

五、國務院是最高國家權力機關的執行機關，是最高國家行政機關。⁸

此時期國家安全的決策係以國家主席為中心，最高國務會議及國防委員會扮演國家政策及軍事方針決策諮詢機關，最終決策權則掌握在全國人大及其常務委員，但憲法同時也述明了中共的領導地位，而且當時全國武裝力量是由中共中央軍委主席所領導，更顯示此一時期黨中央決策機制凌駕於國家機關之上。

參、破壞混亂階段

60年代中期，中國大陸出現「文化大革命」，這是一場由領導者錯誤發動，給黨、國家和各族人民帶來嚴重災難的內亂。⁹在此期間，人民代表大會制度受到嚴重破壞，全國人大和其常務委員會有長達八年多的時間，沒有舉行過一次會議，使得最高權力機關有名無實，¹⁰更甚者，七五憲法取消國家主席和國防委員會主席的設置，而武裝力量則

是由中共中央委員會主席統率，儼然游離於國家體制之外，造成黨與政府的關係模糊不清，也讓此時國家權力(國安)體制的運行帶來了一定的混亂。

肆、恢復發展階段

1978年中共十一大三中全會帶來歷史性的轉折，七八及八二憲法兩次的修訂，也將中國大陸的國家領導機制帶回正常的軌道，對於國安領域的影響摘述如下：

一、確立中共集體領導制度：黨中央由主席制改為總書記制，由總書記負責召集中央政治局及其常委會會議，重設中央書記處作為中央政治局及其常務委員領導下的處理中央日常工作的機構，並從中央到地方逐步形成集體領導與個人分工負責制度，以解決過往權力過分集中於少數人(或主席個人)的組織結構，防止再次形成個人壟斷局面。

二、健全國家領導制度：確立全國人大是最高國家權力機關的地位，恢復國家主席及國家中央軍委會的設置，國家主席係中國的國家元首，但不直接處理或單獨決定國家事務；軍委會負責領導全國武裝力量，國務院則是最高行政機關。

而中國大陸亦於1983年整併中共中央調查部(整體)、公安部政治保衛局以及中共中

7 同時間中央政治局作出重新成立黨的中央軍事委員會的決定，組成了由毛澤東擔任主席的中共中央軍事委員會，負責國家整個軍事工作的領導。

8 維基百科，《中華人民共和國憲法(1954年)》，[http://zh.wikisource.org/wiki/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9C%8B%E6%86%B2%E6%B3%95_\(1954%E5%B9%B4\)](http://zh.wikisource.org/wiki/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9C%8B%E6%86%B2%E6%B3%95_(1954%E5%B9%B4))(檢索日期：2014年3月11日)

9 楊毅，《中國國家安全戰略構想》(北京：時事出版社，2009)，頁148。

10 王曉東，《國家安全領導體制研究》(北京：時事出版社，2008)，頁235。

央統戰部的部分單位、國防科工委的部分單位，成立國家安全部，¹¹為中華人民共和國國務院主管國家安全的組成部門，是中華人民共和國政府的反間諜機關和政治保衛機關。其任務主要是執行中國大陸對於世界情勢的掌握為重點，除了廣泛收集各國的軍備動態之外，對於各國對於中國大陸所採取的態度，以及該國對中國大陸的經貿前景等，均列入情報收集的範圍。

伍、改善完備階段

中國共產黨於2000年成立了「中央國家安全工作領導小組」，據稱是因為1999年的科索沃戰爭，中國大陸駐南斯拉夫大使館被炸而未能及時反應，為應付涉及國安的危機，而感於有必要改革官僚體系，遂以國安工作領導小組作為黨、政、軍、情系統的整合性平臺，¹²由中共中央、國務院、中央軍委的多個部門的主要負責人組成。除國家主席、國家副主席擔任正、副組長外，成員包括中宣部、中聯部部長，涉外事務的國務委員，外交部、國防部、公安部、國安部、商務部、臺辦、港澳辦、僑辦、新聞辦的負責人。在組織上，國安工作領導小組與中共中

共外事工作領導小組合署辦公，兩塊招牌，一套機構，同樣屬於中共中央直屬機構序列。¹³

而中國大陸的國安領導機制由建國初期的強人領導，歷經六十多年的改變，演進為目前由中央國安工作領導小組主導，再由中央委員會(或中央政治局及其常委會)採集體共識決的運作模式；由於中共中央工作領導小組是具有中國特色的領導、決策及協調機制，因此「中央國家安全工作領導小組」與西方國家的「國家安全會議」仍有一些根本上的差異，包括：

一、沒有例行會議。

二、沒有固定參加成員。

三、僅擁有小型研究團隊，極為仰賴政府機關與智庫。

四、國安領導小組僅具備原則性的政策協調能力。

五、國安領導小組是一個處理國家戰略安全威脅的反應危機管理機制，並不積極管理個別部門的國安作業細節。¹⁴為利一窺中共國家安全領導體制演進全貌，茲將各時期重點摘陳如表一。

11 維基百科，《中華人民共和國國家安全部》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E5%AE%89%E5%85%A8%E9%83%A8> (檢索日期：2013年12月24日)。

12 邵宗海、蘇厚宇，《具有中國特色的中共決策機制：中共中央工作領導小組》(臺北：韋伯文化國際出版有限公司，2007)，頁137-138。

13 維基百科，《中央外事領導工作小組》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%A4%96%E4%BA%8B%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E9%A2%86%E5%AF%BC%E5%B0%8F%E7%BB%84> (檢索日期：2013年12月24日)。

14 Yun Sun, "CHINESE NATIONAL SECURITY DECISION-MAKING: PROCESSES AND CHALLENGES", THE BROOKINGS INSTITUTION, <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/05/chinese-national-security-decision-making-sun,pp.11-12>. (檢索日期：2013年12月30日)

表一 中國大陸國家安全領導體制演進表

階段	時間	重 要 內 容
體制初創	1949年~	1.中國人民政治協商會議代行全國人民代表大會的職權。 2.中央人民政府委員會行使國家權力。 3.中共於中央人民政府各機關設立了黨委和黨組成為實質領導。 4.毛澤東身兼中央人民政府主席、人民革命軍事委員會主席、中央委員會主席、中央政治局主席與中央書記處主席，實為國家安全政策的決策核心。
法制萌芽	1954年~	1.召開第一屆全國人民代表大會並通過中華人民共和國憲法。 2.全國人大是最高國家權力機關，亦是行使國家立法權的唯一機關，它決定戰爭與和平問題的最高職權。 3.設置中華人民共和國主席，並擔任最高國務會議及國防委員會主席。 4.取消中央人民政府人民革命軍事委員會，中共中央成立由毛澤東擔任主席的中共中央軍事委員會，負責國家整個軍事工作的領導。
破壞混亂	1966年~	1.全國人大會議停擺。 2.取消國家主席及國防委員會主席的設置。 3.全國武裝力量由中共中央委員會主席統率。
恢復發展	1978年~	1.十一大三中全會帶來歷史轉折。 2.憲法重新修訂。 3.建立中共中央集體領導機制。 4.健全國家領導制度。 5.1983年成立國家安全部。
改善完備	2000年~	1.成立中央國家安全工作領導小組。 2.中國特色的國家安全決策及協調機制。

資料來源：本研究整理

各國國家安全機構現況分析

壹、美國

美國於1947年設立「國家安全會議(National Security Council)」，也是全世界最早成立的國家安全機構，目前法定成員包括

總統(主席)、副總統、國務卿、國防部長、能源部長。主要任務是協助總統處理外交及安全事務並制定相關政策。依現任總統歐巴馬(Barack Obama)簽署之總統政策指令明訂國家安全會議組織架構如下：

一、國家安全會議(Nation Security Council；NSC)：由總統主持，與會人員除法定成員及財政部長等定期成員外，可依議題邀請相關首長列席，以整合全方位國家安全政策，建議或協助美國總統決策行為，並協調行政部門和機構在國家安全政策的制定和實施。

二、首長級委員會(NSC Principals Committee；NSC/PC)：首長級委員會係國家安全議題政策考量的高級論壇，主席由國家安全顧問擔任，固定成員包括國務卿、財政部長、國防部長、司法部長、能源部長、管理和預算辦公室主任、美國聯合國代表、總統幕僚長、國家情報總監及參謀聯席會議主席，另可依議題內容邀請相關部門負責人參加。

三、副首長級委員會(NSC Deputies Committee；NSC/DC)：由總統助理暨國家安全副顧問擔任主席，成員則為首長級會議成員之助手。

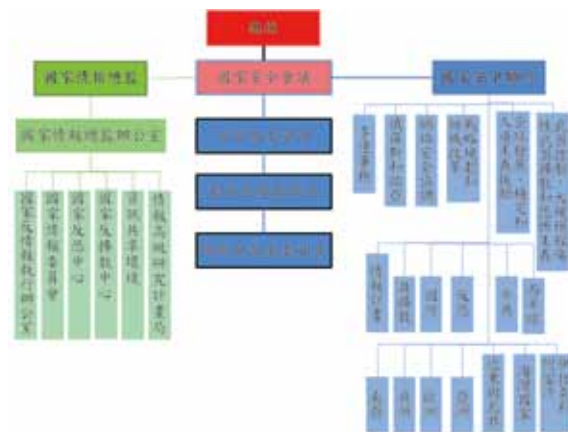
四、跨部會政策委員會(Interagency Policy Committees；NSC/IPC)：由副首長級委員會設立，負責提供更高層委員會專業領域之政策分析建議，以即時回應總統決策。¹⁵

15 Federation of American Scientists, 《Presidential Policy Directives [PPDs] Barack Obama Administration》, <http://fas.org/irp/offdocs/ppd/>(檢索日期：2014年5月21日)

總統國家安全事務助理(Assistant to the President for National Security Affairs)又稱國家安全顧問(National Security Advisor)，是美國總統在國家安全相關事項的主要參謀，直接隸屬總統行政辦公室，負責提供國家安全建議並監督協調各部會國家安全政策執行，目前下設「西半球」、「歐洲」、「俄羅斯和歐亞」、「中央」、「近東與北非」、「非洲」、「海灣國家」、「南亞」、「亞洲」、「戰略規劃和機構改革」、「伊拉克和阿富汗」、「武器控制、大規模殺傷性武器擴散和恐怖主義」、「多邊事務」、「全球發展、穩定和人道主義援助」、「網路安全協調」、「非擴散」、「國防」、「情報計畫」及「反恐」等19個功能性或區域性的總統特別助理暨資深主任，¹⁶負責各國安領域的政策協調。

2004年12月美國國會通過美國最大規模的情報機構改革法案—《2004年度情報改革和預防恐怖主義法案》，最主要的內容就是設立統管全美情報機構的國家情報總監及國家情報總監辦公室，作為總統的首席情報顧問，監督及指導國家情報計畫的執行，目前下設國家情報委員會等6個中心，目標是有效整合國外，軍事和國內情報以保衛美國國土及海外利益。¹⁷其國家安全會議架構圖，如圖一。

貳、俄羅斯



圖一 美國國家安全會議架構圖

資料來源：本研究整理

俄羅斯「聯邦安全會議(Security Council of the Russian Federation)」係依據「俄羅斯聯邦憲法」、「俄羅斯聯邦安全法」、「俄羅斯安全會議條例」於1992年設置，成員自成立以來各不相同，目前由總統擔任主席，政府總理擔任副主席，另由總統直接任命安全會議秘書負責事務性工作，目前安全會議常委計有總統、總理、安全會議秘書、外交部長、國防部長、聯邦安全總局局長，安全會議委員計有國家杜馬主席、聯邦委員會主席、總統辦公廳主任、俄羅斯武裝力量總參謀長、對外情報局長、內務部長、聯邦邊防中局長、司法部長、緊急情況部長、總統聯邦通訊與信息局長、總統駐聯邦區全權代表和俄羅斯科學院院長。根據法規，聯邦安全會議設立宗旨是一個協商而不是決策機構，

16 Wikipedia, 《United States National Security Council》, United States National Security Council(檢索日期：2014年5月21日)

17 Wikipedia, 《Director of National Intelligence》http://en.wikipedia.org/wiki/Director_of_National_Intelligence(檢索日期：2014年5月21日)

但後續頒布的總統令賦予其更多樣的任務及強化行政監督軍事事務的功能，再加上常務委員及委員皆由安全會議秘書建議再由總統任命，因此其已不僅僅是國安戰略和政策方針的決策諮詢機構，具有高層決策與實務執行部門的中樞連接功能，以傳達具體指示，同時也是國安事務的協調、監督機構。¹⁸

俄羅斯安全會議的組成由安全會議機關、跨部門委員會和科學委員會，其職能如下：¹⁹

一、安全會議機關：其為總統辦公廳的獨立分支機構，負責安全會議日常工作，為安全會議提供技術及資訊分析支援。

二、跨部門委員會：依俄羅斯聯邦安全法，目前設有「獨聯體」、「軍事安全」、「公共安全」、「經濟與社會安全」、「資訊安全」、「環境安全」、「戰略規劃」等7個跨部門委員會，針對個別領域為總統決策提供建議，另可針對特殊情況設立臨時跨部門委員會。

三、科學委員會：主要就綜合性安全問題進行系統研究與分析，以加強安全會議行動的科學基礎，主要針對下列方向提供諮詢建議，供聯邦安全會議或有興趣的公部門運

用。²⁰

蘇維埃聯邦解體後，原蘇聯情報機構國家安全委員會(簡稱KGB)亦隨之解散，分別成立了俄羅斯聯邦安全局及俄羅斯對外情報局，再加上隸屬國防部的軍事情報總局，構成俄羅斯的情報體系

一、聯邦安全局(FSB)：前身為蘇聯國家安全委員會，蘇聯解體後，在原KGB的基礎上歷經多次改組，成立了現行的聯邦安全局，主要負責俄羅斯的國內情報事務，其權力相當廣泛，包含反情報、反恐、反黑、反毒等，甚至編有特種部隊可遂行特殊任務。²¹

二、對外情報局(CBP)：前身為蘇聯國家安全委員會第1總局，負責俄羅斯境外的情報活動，成立宗旨在於保護個人，社會和國家的安全免受外部威脅，其職責包括為俄羅斯聯邦總統、聯邦議會，提供政治，經濟，軍事戰略，科學，技術和環境領域決策所需情報信息。²²

三、軍事情報總局(GRU)：隸屬俄軍總參謀部，它既是一個類似於KGB的機密情報機構，同時又是俄羅斯的一支規模龐大的著名特種部隊，它是俄對外情報偵察，特別是軍事情報偵察的一支重要力量。²³其安全會議

18 Wikipedia, 《Security Council of Russia》, http://en.wikipedia.org/wiki/Security_Council_of_Russia(檢索日期：2014年3月30日)

19 朱建新、王曉東，《各國國家安全機構比較研究》(北京：時事出版社，2009)，頁9-12。

20 俄羅斯政府，《Совет Безопасности Российской Федерации》，<http://www.scrf.gov.ru/>(檢索日期：2014年4月8日)

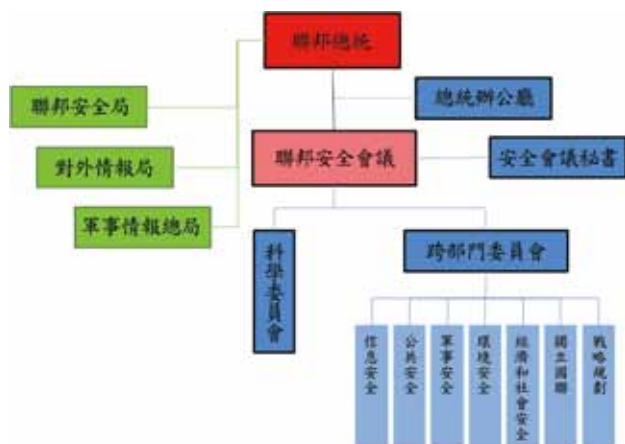
21 維基百科，《聯邦安全局》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BF%84%E7%BE%85%E6%96%AF%E8%81%AF%E9%82%A6%E5%AE%89%E5%85%A8%E5%B1%80>(檢索日期：2014年3月30日)

22 俄羅斯政府，《Служба внешней разведки Российской Федерации》，http://svr.gov.ru/svr_today/celi.htm(檢索日期：2014年3月30日)

架構圖，如圖二。

參、英國

2010年時英國首相宣布設立「國家安全委員會(National Security Council)」，主席由首相出任，目前固定成員包括副首相、財政大臣、外交及聯邦事務大臣、國防事務大臣、內政事務大臣、國際發展事務大臣、能源及氣候變遷事務大臣、財政部首席秘書與政府政策事務部長，²⁴其可整合最高層級之外交、國防、內政、能源、國際發展事務，以協調應對所面臨的危險；²⁵委員會每週固定召開會議，目的在於確保各事務首長能以全面及戰略的角度來考量國安；目前下設3個部際



圖二 俄羅斯聯邦安全會議架構圖

資料來源：本研究整理

委員會分別負責：

■ 考量威脅，危害，彈性和突發事件及有限的情報事務

■ 考量核威懾和安全

■ 英國與新興國際勢力的關係²⁶

英國政府為了支持國家安全委員會的召開，內閣設有跨政府資深幕僚群，這些國安幕僚由國家安全顧問領導，主要職責為：

■ 當討論國安層級議題時，提供國安會議政策諮詢。

■ 協調和發展跨政府的外交和國防政策。

■ 協調情報體系政策，道德和法律議題問題，並管理其資金和優先事項。

■ 制定政府有效防護安全的政策及能力。

■ 改善英國政府緊急事件應變及恢復能力，及確保政府危機處理有效協調的能力。

■ 在符合國家網路安全戰略的原則下提供網路安全戰略領導。

英國情報體系的領導機關包括「情報及安全委員會(Intelligence and Security Committee)」以及「聯合情報委員會(Joint Intelligence Committee)」，其中情報及安全

23 互動百科，《俄羅斯總參謀部軍事情報總局》，<http://www.baike.com/wiki/%E4%BF%84%E7%BD%97%E6%96%AF%E6%80%BB%E5%8F%82%E8%B0%8B%E9%83%A8%E5%86%9B%E4%BA%8B%E6%83%85%E6%8A%A5%E6%80%BB%E5%B1%80>(檢索日期：2014年3月30日)

24 英國政府，〈National security and intelligence〉，《Cabinet Office》，<https://www.gov.uk/government/organisations/national-security/groups/national-security-council>(檢索日期：2014年3月30日)

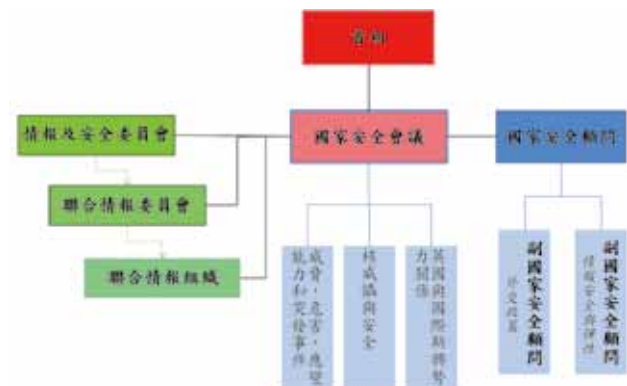
25 英國政府，《Establishment of a National Security Council》，<https://www.gov.uk/government/news/establishment-of-a-national-security-council>(檢索日期：2014年3月30日)

26 National Security Council, Cabinet Office, <https://www.gov.uk/government/organisations/national-security/groups/national-security-council>(檢索日期：2014年4月8日)

委員會是屬於議會法定但非一般專責的特別委員會，於提名總理後由議會任命9名成員組成，負責審查包括秘密情報局(Secret Intelligence Service)、安全局(Security Service)與政府通訊總部(Government Communications Headquarters)在內之安全及情報部門的開支、管理及政策，且具有對國防情報參謀部及聯合情報委員會的監督職責；²⁷而聯合情報委員會則是英國內閣辦公廳中的一部分，負責指導國家情報組織，並提供內閣有關安全、國防及外交事務的建議，以及對於秘密情報局、政府通訊總部以及國防情報參謀部的監督，並建立政府情報分析專業標準，成員還包括三個蒐集機構(秘密情報局、安全局與政府通訊總部)首長、國防情報首席、國防情報副參謀長、評估參謀長、國防部代表、外交及聯邦辦公室以及總理外交事務顧問。²⁸另設有獨立的聯合情報組織(Joint Intelligence Organization)對國家安全和外交政策重要性的問題進行獨立全方位評估，並對相關議題提供建議。其安全委員會架構圖，如圖三。

肆、法國

由於國安戰略態勢的改變，2008年法國總統薩科齊(Sarközy)公布《法國國防及國安白皮書(The France White Paper on defence and



圖三 英國國家安全委員會架構圖

資料來源：本研究整理

national security)》並宣布設立「國防及國家安全委員會(Defence and National Security Council)」，成員包括總統、總理、外交和歐洲事務部長、內政部長、國防部長、經濟部長和財政部長，另可依議題需要邀請相關部會首長與會，負責憲法賦予總統有關國防及國安的所有公共政策議題。²⁹同時亦將原「國防委員會」秘書處轉換為「國防及國家安全委員會」秘書處，為總統或總理主持的高層部際會議提供秘書支援服務及接受總理委託執行跨部門性質任務，工作內容包括領導和協調對國防政策和國安等公共政策跨部門的工作，支持國家情報協調工作，以協助政府高層履行國防和安全事務職責。³⁰而在「國防及國家安全委員會」下設有「國家情報委員

27 Wikipedia, 《Intelligence and Security Committee》, http://en.wikipedia.org/wiki/Intelligence_and_Security_Committee (檢索日期：2014年4月1日)

28 Wikipedia, 《Joint Intelligence Committee》, [http://en.wikipedia.org/wiki/Joint_Intelligence_Committee_\(United_Kingdom\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Joint_Intelligence_Committee_(United_Kingdom)) (檢索日期：2014年4月1日)

29 法國政府, 《The French White Paper on defence and national security》, <http://www.cfr.org/france/french-government-white-paper-defense-national-security/p16615> (檢索日期：2014年3月30日)

30 法國政府, 《secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale》, <http://www.sgdsn.gouv.fr/> (檢索日期：2014年4月3日)

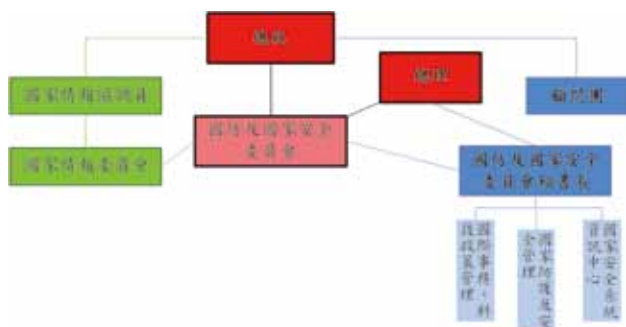
會(National Intelligence Council)」，由總統擔任主席，成員包括了總理、內政、國防、外交及歐洲事務、經濟、財政等部門首長，以及特定議題某些相關部門首長，其職權為提供法國情報體系全般指導、目標及優序的分配，在總統的直接授權下，可召集總理、部長和不同情報機關的首長，另因為情報相關部門的多樣性，設置國家情報協調員，以對總統提出建議、安排NIC會議及作為總統與情報部門之連接窗口。³¹法國國防及國家安全會議架構，如圖四。

伍、日本

安倍晉三就任首相後，於首相官邸籌組「關於國家安全保障會議創設專家會議」(國家安全保障會議の創設に関する有識者會議)，2013年在眾、參兩院通過《國家安全保障會議設置法》後，旋即於內閣設置由

「國家安全保障會議」，³²其主要目的係針對日本國防基本方針、防衛計劃大綱以及與國家安全保障相關事項及政策進行審議，而依據議題性質區分為最高層級的「四大臣會議(4-Minister Meeting)」負責審議國家安全保障相關國防、外交政策基本方針及有關重要事項，成員包括首相、內閣官房長官、外務大臣及防衛大臣，其次為「九大臣會議(9-Minister Meeting)」負責審議與防衛相關之事項(防衛基本方針、防衛大綱、對武力攻擊事態之處理)，成員包括首相、副首相、內閣官房長官、外務大臣、總務大臣、財務大臣、經產大臣、國土交通大臣、防衛大臣及國家公安委員長，另因應緊急事件的處置，則設立「緊急事態大臣會議(Emergency Situations Minister Meeting)」，由首相召集內閣官房長官等相關大臣與會，以決定基本對策與方針。³³

隨著「國家安全保障會議」的設立，在內閣官房中亦成立了「國家安全保障局」，作為「國家安全保障會議」之事務機關以協助其決策工作，其下設「總括」、「同盟與友好國」、「中國(大陸)與北韓」、「其它地區」、「戰略」及「情報」六部門，成員背景包括自衛隊、警察及外交體系，其職責為從日本各政府部門收集信息、政策的策劃



圖四 法國國防及國家安全會議架構圖

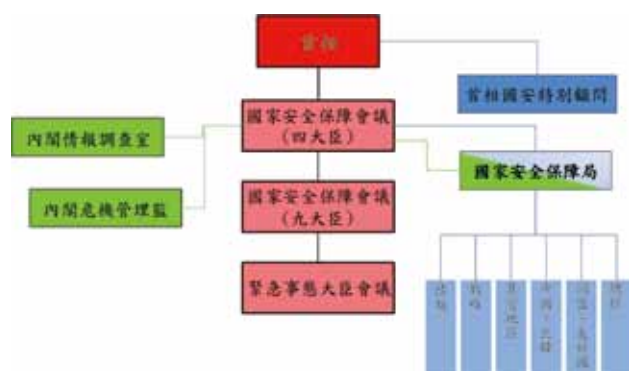
資料來源：本研究整理

- 31 新華網，《法國概況》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-06/13/content_438389_2.htm (檢索日期：2014年3月30日)
- 32 何思慎，〈日本「國安會議」建置之研析〉，《臺北論壇》，<http://140.119.184.164/taipeiforum/view/111.php> (檢索日期：2014年3月30日)
- 33 E-GOV，國家安全保障會議設置法，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S61/S61HO071.html> (檢索日期：2014年6月8日)

與制定、與各國安保會議展開合作。³⁴日本情報系統相當龐大，情報收集工作分散在多個部門，各自循行政體系向首相匯報，欠缺橫向聯繫，也未能分享彼此的情報，而「國家安全保障局」將可整合各部會的情報，輔助政策策劃制定；另將與內閣官房中內閣危機管理監及內閣情報調查室，形成相互協調、分工合作的關係，以強化情報蒐集能力。³⁵日本國家安全體制組織架構，詳圖五。

陸、發展趨勢

一、國安領導體制朝決策化發展：國安領導機構初始設計大都是以協調或諮詢的功能性質為主，尤其是內閣制的國家更是如此，其重要決策仍需由總統或內閣會議所決定，但隨著國安態勢的轉變，以及最高領導人面臨國安問題的決策需求，參加成員皆是相關國安執行機關負責人，也讓國安領導機構逐漸朝決策機構演進。



圖五 日本國家安全體制組織架構圖
資料來源：本研究整理

二、國安決策權朝集中化發展：以美、俄等總統制國家為例，其決策權原就屬於國家元首，透過直屬總統的國安領導機構集合國安部門領導人及利用龐大幕僚參謀群的政策擬訂能力，可擺脫行政部門對總統權力的約束，也形成總統權力的擴張及集中；而英、日等內閣制國家，其國安領導機構原先係隸屬內閣的部際委員會形式，盡負責協調各國安部門的意見與行動，再送交內閣會議做出最後決策，而新形態的國安會議則直接隸屬於首相，可直接協調政府各國安機構的力量，造成首相及國安領導機構可跳脫內閣會議的制約，雖然有破壞內閣政治的疑慮，但不可否認的是，首相對於國安政策的決定權獲得相當程度的擴大。

三、國安事務機構朝專業化發展：國安事務機構最基本的任務就是擔任秘書處的工作，但隨著國安領導機構負有的決策權力逐漸提升，其所需的幕僚作業也更趨多元與複雜，因此像美國及俄羅斯等國的事務機構已發展成為龐大且完整的幕僚組織結構，並就針對專項業務或特定區域成立專責機構，以對國安領導機構提供決策建議；而英、法及日等國近年的國安體制改革亦朝著此一方向前進，依照各國之戰略安全規劃，重新組建專業化的事務機構，以因應未來國安戰略需求。

34 地曳航也，〈走進日本國家安全保障局〉《日經中文網》，<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/7834-20140127.html>（檢索日期：2014年6月8日）

35 蔡增家，〈日本通過國家安全保障會議設置法及特定秘密保護法之意涵〉《臺北論壇》，http://140.119.184.164/taipeiforum/view_pdf/108.pdf（檢索日期：2014年6月8日）

四、情報體系朝一體化發展：情報機構是國安工作需要的產物，國安形勢和任務發生變化是情報機構改革與調整的兩大基本原因，隨著冷戰結束，各國不再單純地面對大規模戰爭的軍事威脅，更多的是經濟、環境、組織犯罪、恐怖主義等非傳統安全的威脅，因此情報工作在國安中的作用呈現不斷上升的趨勢。³⁶而上述各國面對新型態的安全威脅，除了增設對應的情報機構或調整情報組織結構外，最顯著的就是建立直屬國安領導機構的高層級綜合情報指導機構，以充分發揮現有情報體系的整體功能，並協調、指導、管理全國情報機關工作，最重要的目的還是在於推動綜合一體化的情報系統，對國家領導人(機構)提供完整、適時及正確的情報，以下達至當的決策。

五、國安戰略朝制度化發展：英、法及日等國紛於近6年內完成國安機構的重建，綜觀其發展的過程可以發現一個共同的現象，就是發布“國安戰略報告”³⁷以確立或支撐「國安會議(National Security Council)」的設置，更明確定義國安戰略方向及執行目標，對於民主社會的國家而言，此舉更增添「國安會議」的正當性，也更易取得輿論的支

持，以利其後續政務工作的推動。

中國大陸國安體制未來發展

壹、中國大陸國家安全態勢

中國大陸經濟近年來快速且持續地成長，加上年來國防預算亦以2位數的成長速度不斷攀升，呈現出來的綜合國力直逼英、美等世界大國，也造成世界各國產生對於中國崛起進而影響本身利益的疑慮，因此中國大陸承襲鄧小平的「韜光養晦」外交指導方針，提出「和平發展」的戰略主軸，對外力促「和諧世界」，對內構建「和諧社會」，和諧社會的主張體現中國大陸富民強國的國家現想，和諧世界則體現著中國大陸世界理想是國際新秩序的重要標誌。³⁸2013年中國大陸國家領導人習近平更延續「和平發展」、「和諧社會」及「和諧世界」的思想，提出「天下大同夢」的「中國夢」，以開闊的胸懷，廣泛吸納世界各民族的優秀文化，讓中國分享世界，讓世界參與中國，懂得學習他國長處並與之和平相處，不是一廂情願地改造他者，而是兼顧他國利益，謀求共同發展，以積極的姿態與其他國家共同應對世界發展帶來的新挑戰。³⁹

36 情報與國家安全課題組，《情報與國家安全-進入21世紀的各國情報機構》(北京：時事出版社，2002)，頁1-3。

37 法國於2008年發布「The France White Paper on defence and national security」，俄羅斯於2009年簽署「Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года(俄羅斯聯邦國安戰略至2020年)」，美國於2010年發布「National Security Strategy」，英國於2010年發布「The Strategic Defence and Security Review」，日本於2013年發布「National Security Strategy」。

38 劉靜波，《21世紀初中國國家安全戰略》(北京：時事出版社，2006)，頁25。

39 人民網，《中國夢》，<http://bj.people.com.cn/n/2013/0317/c349760-18308059.html> (檢索日期：2014年4月6日)

隨著經濟全球化的深入漫延和中國大陸自身的發展，中國大陸國家安全利益亦呈現不斷擴展的趨勢，而在「和平發展」的基礎上，中國大陸國家安全利益可概分為五大面向：

一、堅持中國共產黨領導下的中國特色社會主義制度：

中國大陸奉行「以黨領政」的政治制度，因此堅持中國共產黨的社會主義領導地位以保持國家政治穩定，是由其國家基本政治定位而來的一項基本安全利益，在當前的中國大陸，如果沒有政治穩定，將無以維繫其國安。⁴⁰

二、維護國家主權獨立和領土完整：

主權是國家構成中最為核心的要素，主權獨立則是國家作為一個國際行為體生存最主要的體現，只有主權獨立之安全利益得到保障下，國家才能自主地配置和運用自身的資源來維護其他安全利益，也才能更進一步談論自己的國安戰略；而領土是國家賴以存在的最基本的物質基礎，維護領土完整、保證國家領土不被分割涉及國家生存的根本。⁴¹

三、營造有利的國際環境

傳統的國家安全大都侷限於軍事和外交安全，隨著經濟全球化、資訊化的發展，各國之間的聯繫日趨緊密，相互依存度不斷增加，國家安全利益亦擴展至地區安全及國際社會安全，因此國際組織及區域組織扮演愈

來愈重要的角色，中國大陸現正處於邁向世界大國的道路，勢必要走向世界，積極參與國際及區域組織進行國際合作與參與國際競爭，增加與世界的融合程度，爭取道義和法理的制高點。

四、國家經濟持續發展

經濟安全是國安的重要組成部分，作為一個經濟快速發展的國家，中國大陸的經濟安全主要體現在國家經濟的可持續發展上，可概分為二個部分：首先是經濟的自主發展能力，這也是世界各國在面臨經濟全球化的過程必將遭遇的機遇與挑戰，中國大陸在融入國際體系的過程中，必然會面對經濟主權的挑戰、資本市場的競爭、產業結構調整及金融秩序穩定等衝擊和風險，⁴²因此當前保持經濟自主發展的重要性將較以往更為突出；其次則是獲取穩定的資源，隨著中國大陸經濟的發展，對能源和其他戰略性資源的需求不斷增加，資源的獲取與利用正逐步成為中國大陸重要的國安利益考量。

五、維持國內社會穩定

中國大陸在面對綜合國力發展的上升過程，不可避免地會面臨到經濟結構改變、權力需求提高以致社會階層的對立等問題，因此在1989年鄧小平公開表示：「中國的問題，壓倒一切的是需要穩定。沒有穩定的環境，什麼都搞不成，已經取得的成果也會失掉。」，自此「維持穩定(維穩)」即成為中

40 劉靜波，《21世紀初中國國家安全戰略》(北京：時事出版社，2006)，頁49。

41 楊毅，《中國國家安全戰略構想》(北京：時事出版社，2009)，頁56-57。

42 曹峻等，《全球化與中國國家安全》(北京：社會科學文獻出版社，2008)，頁61-66。

國大陸歷任領導人最核心的工作目標，而中共於2006年十六大六中全會通過《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，⁴³更顯示只有維持社會穩定才能進而追求整體國家安全利益。

貳、中國大陸國家安全威脅

維護國家安全不僅須明確國家安全態勢及利益所在，還必須精確判斷威脅之所在，如此才能有效地利用資源，而隨著中國經濟、社會的快速發展以及全球化進程的擴展和深入，中國大陸面臨的安全威脅也愈趨複雜⁴⁴，有來自外部也有來自內部的威脅，也涵蓋了政治、軍事、經濟、文化、生態及科技等不同面向，本研究擇重點將其區分為領土主權及國家發展等二大主軸，概述如下：

一、維護國家領土主權面臨的威脅

目前中國大陸面臨國家領土主權的威脅主要源自於民族分裂主義及領土爭議，對於中國大陸實現統一的威脅也最為緊迫及嚴峻，而習近平所推動的「中國夢」帶有中華民族復興夢的意涵，也顯示中國大陸將帶領著中華民族共同完成這個夢，因此任何型式的分裂都是不被中國大陸當局所接受，目前這方面面臨較大的威脅包括：

(一)臺灣：自從民國38年國民政府播遷來台且中華人民共和國建國以來，臺灣問題一直是中共試圖完成國家統一的最重要的

一塊拼圖，尤其是1997年香港回歸後；目前雖然兩岸關係進入和平穩定的發展階段，但中華民國仍希望維持兩岸「不統、不獨、不武」的現況，但中國大陸仍未放棄武力犯臺的企圖；另一方面，兩岸經貿關係愈趨緊密，中華民國對大陸地區的依存度也愈來愈高，由近期服貿爭議來看，在現今全球化的市場中，臺灣這種以外銷出口導向的島國，若要持續在全球市場中取得一席之地，勢必得與各國簽署各型自由貿易協定(FTA)，才能與同類型的國家如韓國競爭，但中國大陸則是我們必須跨出去的第一步，國際上的貿易談判必定牽扯到雙方的利益拉鋸，其結果必是有得有失，姑且不論此次談判結果對誰有利，此次爭議顯示中華民國國民，尤其是受薪階級，對於我們直接面對中國大陸的競爭優勢具有相當程度的恐懼感，這也相當程度代表對於中華人民共和國的接受程度，但中國大陸不可能放任中華民國持續地維持現狀，臺灣問題勢必成為中央國安委成立後重要課題之一。

(二)西藏：由於民族、宗教以及外國勢力影響的緣故，西藏精神領袖第十三世達賴喇嘛於1913年發表「聖地佛論」公告，宣布「藏區」獨立，⁴⁵自此展開藏族人爭取西藏地區獨立的漫長路程。2001年在第十四世達賴喇嘛的建議下，以直接選舉方式推舉政治領

43 新華網，《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm(檢索日期：2014年4月17日)

44 楊毅，《中國國家安全戰略構想》(北京：時事出版社，2009)，頁82-83。

45 維基百科，《西藏獨立運動》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%A5%BF%E8%97%8F%E7%8B%AC%E7%AB%8B%E8%BF%90%E5%8A%A8>(檢索日期：2014年4月17日)

袖組成西藏流亡政府，⁴⁶雖未獲得其他國家的承認，但達賴喇嘛運用其宗教領袖的地位積極至世界各地演說爭取「西藏前途自決」，並獲得眾多西方民眾的支持。⁴⁷而西藏地區近年來不斷發生的衝突事件，也讓持續多年的藏漢矛盾和藏區官民矛盾浮上臺面，以上種種因素皆讓中國大陸對於西藏地區的統治受到來自國內外的壓力，已成為國家安全重大隱患之一。

(三)新疆：新疆自古即稱為西域，對於漢族人而言是異族之地，目前以維吾爾族佔多數，主要信奉伊斯蘭教，受到泛突厥主義與泛伊斯蘭主義的影響以及國外勢力的介入，自1930年起即試圖建立分離政權，更於2004年於美國華盛頓建立了東突厥斯坦政府，惟未獲得國際承認。近年來疆獨人士爭取獨立的手段愈趨激烈並展開武裝活動，以今年二會前夕於雲南昆明火車站發生的「3·01暴力恐怖襲擊事件」，顯示疆獨對於中國大陸境內國土安全造成之直接威脅較臺獨及藏獨更甚之。

(四)海域爭議：中國大陸海岸線約有1.8萬公里，500平方公尺以上的大小島嶼約有6,500多個，擁有38萬平方公里的內海及300萬平方公里的專屬經濟區，⁴⁸海洋資源豐富，

但仍在部分海域與鄰國存在海域劃界爭議，例如黃海海域與韓國、東海海域與日本、南海海域與越南及菲律賓等國，由於上述海域除了本身豐富的漁業資源外，最重要的是其下方地層擁有的豐沛天然資源，亦讓海域問題更形複雜。

二、維護國家發展面臨的威脅

(一)能源安全：中國大陸隨著經濟的發展，對於石油等能源需求愈來愈高，中國大陸2013年原油消費對外依存度達到58%，⁴⁹由於進口原油90%透過海上運輸，因此海上運輸通道關係到中國大陸是否能夠持續發展的關鍵，而其中數個重要航道並非完全由中國大陸所控制主導，因此除了人民解放軍海軍自2008年起持續派遣軍艦赴亞丁灣護航外，更積極拓展其他來源管道，比如中俄、中哈、中緬油氣管道的建設等，以保障中國大陸能源安全問題。

(二)金融安全：金融是現代經濟的核心，是國家經濟系統中最敏感、最活躍的部分，隨著經濟全球化的擴展以及資訊科技的快速發展，金融已逐步滲透到現代化社會活動的各個角落，因此金融安全已經不僅牽連國民經濟活動的運行，更深深影響國安的全局。隨著中國加入WTO後，面臨金融和資

46 維基百科，《西藏流亡政府》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%A5%BF%E8%97%8F%E6%B5%81%E4%BA%A1%E6%94%BF%E5%BA%9C> (檢索日期：2014年4月17日)

47 維基百科，《第十四世達賴喇嘛》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E5%8D%81%E5%9B%9B%E4%B8%96%E9%81%94%E8%B3%B4%E5%96%87%E5%98%9B> (檢索日期：2014年4月17日)

48 劉靜波，《21世紀初中國國家安全戰略》(北京：時事出版社，2006)，頁73。

49 新華網，《2013年我國石油進口增速放緩進口來源多樣化顯現》，http://news.xinhuanet.com/energy/2014-02/02/c_126081716.htm (檢索日期：2014年4月17日)

本的開放，也讓中國大陸金融體系直接面對國際金融體系，雖然以中國大陸龐大的外匯存底不致於遭遇97年金融風暴相同的風險，但對於國內金融機構及金融投資帶來一定的風險與波動，仍可能對長期發展造成負面影響。另一方面，由於中國大陸持續的貿易順差，也讓歐美國家屢次要求人民幣升值，並透過各種不同場合和方式施壓，中國人民央行始終不願意大幅度開放人民幣波動區間，目的也就是為了維持國內持續發展，因為中國大陸本身金融體制的不健全，衍生銀行體系不良資產問題嚴重，造成金融系統內部風險過高，因此雖然中國大陸表面上經濟發展快速，人民財富水準提高，其所面臨的風險問題相較於一般國家更為嚴重，也是中國大陸維繫國家和平發展的重大課題。

(三)社會安全：隨著中國大陸國民經濟的持續快速發展，社會領域也出現了巨大的變化，老百姓享受到經濟發展果實的同時，也同時面對與自身切身利益相關的問題，因而衍生很多社會的不穩定現象，分析近年來群體性事件發生原因以維權類性質為多數，顯示中國大陸雖然實行封閉性統治，但人民對於自身生活或生存的權力需求是與生俱來的，因此如何持續發展經濟的同時，亦能消除社會中的不安定因子，才能保障經濟持續地發展及保證政治治理的穩固，並在社會改

革進程中維護國安。

參、國安決策體制的挑戰

一、決策權的分散

中國大陸決策系統面臨了因政治體系結構所造成的制度缺陷，面對重大國家安全戰略議題，仍需由中央政治局常委會、中央委員會甚至全國黨代表大會取得共識後方能執行，這種特質對於政策的合法性和支援性是有正向的幫助，但面臨國安議題決策行動需要的是權力集中以能夠在一致地、有效及有效率的資訊處理及行動協調的基礎上快速做出決定，這也正是中國大陸最高領導人所面臨政治現實環境所帶來的必要之惡，更何況其中若牽涉個人或派系利益，將更顯嚴重。⁵⁰

二、缺乏核心國安協調團隊

中國大陸目前國安領導體制是由中共中央國安工作領導小組所主導，本質上是屬於中國共產黨內組織程序較為鬆散的結構單位，並未排定固定會議期程，也沒有固定參與成員，僅在需要時依事務相關性召集成員與會，因此從體制上來看，其缺乏實質機制可以有效地協調決策，更談不上危機預防；再者，其組成成員僅包含各部門負責人，因此也代表其屬於高層的原則性協調，並未尋求工作層級的協調決策及執行，這也正是工作領導小組的任務特質，著重於危機管理的反應機制，而不是例行性的國安團隊。⁵¹

50 Yun Sun, "CHINESE NATIONAL SECURITY DECISION-MAKING: PROCESSES AND CHALLENGES", THE BROOKINGS INSTITUTION, <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/05/chinese-national-security-decision-making-sun>, pp.17-18. (檢索日期：2013年12月30日)

51 Yun Sun, "CHINESE NATIONAL SECURITY DECISION-MAKING: PROCESSES AND CHALLENGES", THE BROOKINGS INSTITUTION, <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/05/chinese-national-security-decision-making-sun>, pp.18-19. (檢索日期：2013年12月30日)

三、軍民關係

由於中華人民共和國係靠解放軍取得政權，因此解放軍自中共建政以來即不斷透過各種方式參與和影響政策，目前政治局委員中迄今仍有固定2位解放軍代表(詳附表二)，而中央國安工作領導小組成員中亦有1位代表，⁵²這種結構確保了軍方的意見在必要時仍可傳達專業意見給決策者。而軍方對於國安決策的挑戰並不在於解放軍意欲支配政策，而是來自軍隊對於其專業及作戰細節擁有過大的自主權，而其中部分過程卻會對中國大陸國安政策及環境造成影響，但是目前缺乏一個協調的機制以提供解放軍造成國安後果的行動之綜觀監督。⁵³

四、訊息觀點不夠全面

現今中國大陸具有為數眾多的訊息收集分析機構，各機關皆負責報告各自領域的最新發展及分析意見，雖然總體而言，各機關皆為國家(或黨)服務以獲取最大共通利益，但實際上，一旦涉及新政策制定，各機關無可避免地仍有本位主義，以致其觀點具有相

當程度的利我性，因為相關的政府部門或機構會透過其影響力而造成客觀性的不足。⁵⁴

五、訊息分析無法兼顧目標及綱領

國安威脅的目標分析及評估是形成健全決策的必要基礎，然而在現實國安相關議題上，環境的客觀評估並不是這些分析機構或分析師的優先選項，相反地，他們將試圖將最高領導人的解釋和利益納入考量，甚至在遞交之分析及建議直接反應這些偏好，以避免政策失誤的責任，因此中國大陸國安決策體系潛在的問題並不是研究機構不知道潛在問題，而是因為忽視不符現有教條的資訊或環境。⁵⁵

六、法制化

截至2013年為止，中國大陸並未制定管理國安決策相關法律規範，再加上中國大陸特殊的以黨領政的政治制度，整體國安決策過程並無明確的組織及機制，也沒有明確的分工與職掌，由此衍生的問題就是不論問題有多重要，沒有規則可遵循，決策領導者可能面對多個單位上報的報告及需求，而不是

52 維基百科，《中央外事領導工作小組》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%A4%96%E4%BA%8B%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E9%A2%86%E5%AF%BC%E5%B0%8F%E7%BB%84> (檢索日期：2013年12月24日)

53 Yun Sun, "CHINESE NATIONAL SECURITY DECISION-MAKING: PROCESSES AND CHALLENGES", THE BROOKINGS INSTITUTION, <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/05/chinese-national-security-decision-making-sun>, pp.19-21. (檢索日期：2013年12月30日)

54 Yun Sun, "CHINESE NATIONAL SECURITY DECISION-MAKING: PROCESSES AND CHALLENGES", THE BROOKINGS INSTITUTION, <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/05/chinese-national-security-decision-making-sun>, pp.21-22. (檢索日期：2013年12月30日)

55 Yun Sun, "CHINESE NATIONAL SECURITY DECISION-MAKING: PROCESSES AND CHALLENGES", THE BROOKINGS INSTITUTION, <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/05/chinese-national-security-decision-making-sun>, pp.22-23. (檢索日期：2013年12月30日)

解決方案與建議。⁵⁶

肆、國安體制建構目標

一、建立最高權威的國安決策領導機構

整體國家安全體系中最核心的就是決策中樞，其必須在面對國安的動態發展態勢下，盡可能降低決策的不確定及不穩定，以達到維護國家安全的目的，並防止局勢失衡造成更大的責任與風險。⁵⁷中共中央政治局已於今(2014)年召開會議，決定設置「中央國家安全委員會」，由習近平任主席，李克強、張德江任副主席，下設常務委員和委員若干名。其作為中共中央關於國安工作的決策和議事協調機構，向中央政治局、中央政治局常務委員會負責，統籌協調涉及國家安全的重大事項和重要工作。⁵⁸顯示此單位屬於中共黨內領導機構，其成立和運作不需要得到人大批准，而委員會的性質與位階也高於此前中央國安工作領導小組，再加上目前已公布的成員即包括國家最高領導人習近平主席、國務院總理李克強及全國人大常委會委員長張德江，顯示中央國安委是屬於頂層領導機構，而常委及委員的結構將涵蓋傳統及非傳統安全領域，由國家領導人全盤統籌，利於國內外安全工作推動與執行。

二、建立多面向的國安綜合協調幕僚機構

中央國安委是中共中央關於國安工作的決策和議事協調機構，統籌協調涉及國安的重大事項和重要工作，推測未來國安委可能設置中央國安委辦公室，以負責處理日常事務、會議聯絡召集及政策傳達等工作；而在專業領域部分，則可能仿效各國針對主要任務或威脅設置跨部門委員會，平時定期召開各領域態勢分析會議，對當前及未來可能發生的議題進行分析研討，並提供政策建議，⁵⁹此外也負責下屬機構間之協調任務；委員會設置方向包括重大國安威脅、焦點問題或衝突地區等，例分裂主義、南海、能源及社會安全等。另一個可能發展方向則是成立類似俄羅斯科學委員會之綜合諮詢機構，整合各諮詢機構，以科學化的角度對綜合性安全議題進行分析，提供兼具長期戰略性及綜合前瞻性的諮詢建議，並進一步利用其權威性為未來政策宣揚及辯護，降低政策執行阻力。

三、建立滿足國安決策需求的情報指導機構

任何的決策行為，不論是軍事行動或是商業行為，極為仰賴有效且適時地情報支援，決策的失誤不一定歸責於情報失誤，但情報失誤必然產生決策失誤，因此中國大陸設立中央國安委首要之務就是建立直屬的情報指導機構(例情報委員會)，負責國安戰略

56 Yun Sun, "CHINESE NATIONAL SECURITY DECISION-MAKING: PROCESSES AND CHALLENGES", THE BROOKINGS INSTITUTION, <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/05/chinese-national-security-decision-making-sun>, pp.23-24. (檢索日期：2013年12月30日)

57 劉靜波，《21世紀初中國國家安全戰略》(北京：時事出版社，2006)，頁295。

58 習近平任中央國家安全委員會主席，新華網，http://news.xinhuanet.com/2014-01/24/c_119122483.htm (檢索日期：2014年4月11日)

59 趙子聿，賢峰禮，《國家安全危機決策》(北京：時事出版社，2006)，頁349。

之情報指導與規劃，整合現有的國家情報及軍事情報體系，及各部門、地區及國家層級安全情報交流合作，以對國安態勢提供宏觀預測；⁶⁰另可確保情報應變機制，於遭遇重大國安問題時，透過此機構指導並協調各情報系統的工作，並提供國安決策領導機構整合情報訊息，以適時精確地滿足國安戰略決策需求。

四、建立具有中國特色的國安戰略規劃

觀察英國、法國及日本國家安全組織變革的同時，一定會伴隨著公布該國政府最新國安戰略報告，而美國、俄羅斯亦不定期發布國安戰略報告，其目的不外乎明確國家安全戰略目標與任務，現任國家領導人習近平總書記於去年提出「中國夢」，勾勒出中華民族復興之路，顯示其總體指導方針將有根本性的改變，因此在中國大陸「強國夢」、「世界大同夢」的背後需要完整的國家戰略規劃支撐，並透過強力的執行以達戰略目標。

結 論

中央國安委的設立呼應當今世界大國國家安全領域決策的趨勢，顯示在全球化的時代，世界各國面對非傳統安全威脅日增的環境，紛紛透過行政組織的調整來因應複雜的變局，而中國大陸亦不例外，但在第五代領導人接班初期的時間點提出這項建議，也隱涵其他的意義，概述如下：

壹、深化改革之盾

此次十八大三中全會的主題就是『全面深化改革』，但從古鑑今，歷史上多次重大改革(或稱變法)失敗的原因很多，但其中最關鍵的是觸動了既得利益者(尤其是當權者)的利益，而形成變法集團的單打獨鬥，最終落得失敗收場，因此中國大陸此次推動如此大規模的改革行動，勢必直接或間接影響到許多人的生活或核心利益，進而引發某些社會階層的反彈聲浪，因此推動全面深化改革的同時，設置了「中央國安委」，透過新型態的社會治理體制，做為全面深化改革的堅實依靠，消弭社會上的不平聲浪，「深改小組」及「中央國安委」可以說是中共中央於十八大三中全會亮出的劍與盾，雙管齊下打造「平安中國」。

貳、國安威脅劇增

中國大陸當前最在意的不安定因素就是恐怖主義、分裂主義及極端主義，近期重點戒備期間發生的恐怖襲擊事件，更是嚴重威脅其國內社會穩定，而在東海及南海海域，也持續面對鄰國對主權的挑戰，顯示中國大陸面臨的國內外安全威脅程度已日趨嚴重，極需一常設性國家安全領導機構建立全面、迅速的應變體制。

參、領導權力高度集中

中國大陸目前政治制度之精髓可以“集體領導、民主集中、個別醞釀、會議決定”⁶¹十六字方針作為代表，意味著國家最高決策

60 王勇、陳森林，《國家安全危機管理研究》(北京：國防大學出版社，2011)，頁198。

61 人民網，《民主集中製“十六字方針”》，<http://dangshi.people.com.cn/GB/165617/173273/10415562.html> (檢索日期：2014年4月16日)

權分散在中央政治局7位常委手中。中國大陸現任領導人習近平提出「中國夢」的願景，代表中國未來的發展目標，也代表著第五代領導班子的歷史定位，此次身兼「深改小組」及「中央國安委」組長及主席，更能將個人理念轉化為政策，並透過委員會或小組中黨務、政府、軍事、情報、司法等系統貫徹執行，也成為實質上的最高領導人。

肆、接掌中國大陸維穩大旗

十八大後中央政法委書記未入常，且政法體系遭到一連串的清洗，顯示中共中央對於過往政法委領導的維穩體系有不同的想法，要透過創新的社會管理治理制度持續維持社會的穩定，而中央國安委的可能組成已涵蓋大多數維穩要角，因此國家領導人將透過中央國安委接掌維穩大旗，全面推動平安中國。

伍、國安手段多樣運用

中國大陸負責國家安全最主要的力量還是其武裝力量，解放軍和武警的角色和使命也更形重要，但面對複雜多變的安全環境，尤其在面對國內不安定因素，單純依賴武力並無法根治社會問題，而前任總書記胡錦濤曾賦予統戰部「為構建社會主義和諧社會服務，為加強和創新社會管理服務」⁶²的新任務，觀察目前各省級常委名單亦可發現多位統戰部部長位列常委，顯示未來將結合硬的打擊和軟的拉攏，運用多樣化國安手段以維護國家安全。

陸、發揮情報整體效能

中國大陸除了負責國安情報的國家安全部及軍事情報的總參二、三部等主要情報系統外，尚有包括公安部、總政聯絡部及新華社等政府、軍方及民間等機構負責蒐集各類型情資，但情報工作最重要的還是如何從巨量資料挑選出有用的資訊並適時地運用，因此相信中央國安委的設立會對中國大陸情報界帶來新的面貌。

本文受限中共目前尚未公布「中央國安委」的詳細成員組成及運作方式，也未如其他國家般發表「國家安全戰略白皮書」，故僅類比美、俄等國國安機構組成，再依當前國家安全情勢推估「中央國安委」架構組成以及未來可能造成的影響，希望能對這個牽動臺灣未來發展的重要機構描繪初步的輪廓，俾作為後續對於國家或軍事安全研究之參考。

作者簡介

李隆莊少校，國立清華大學核子工程學系(預備軍官87年班)、航校正規班92年班。曾任陸電官、特電官、分組長。現任職國防大學空軍指揮參謀學院學員。

何應賢上校，陸軍官校62期(82年班)、中正理工學院兵研所95年班、空軍指揮參謀學院98年班、國防大學戰爭學院102年班。現任職於國防大學空軍指揮參謀學院教官。

62 中國網，《張獻生談新時期統戰工作》，http://fangtan.china.com.cn/2011-07/01/content_22900967.htm (檢索日期：2014年4月18日)