

美「中」元首安全維護 比較研究

提 要

作者／謝靜華^{*}

國家元首的安全維護工作，攸關國家利益和社會安定。是以，該項工作不但神聖而榮耀，且應屬於國家戰略層級之工作，萬般事務鉅細靡遺，非僅是「保全」事務。雖然各國元首安全維護部門的名稱與組織編裝和隸屬均不相同，但都以「絕對安全」為目標。除一般的行政規劃外，萬般與安全維護對象有關之事務，不論大小鉅細和困難與否，執行絕不假手他人，此亦顯示美「中」安全維護機關之主動與積極。

舉世各國國家元首不但是最高權力的象徵，也享受著出警入蹕的不平凡的生活，更遑論在全球政治中舉足輕重的美國和中共。他們的食、衣、住、行，處處顯露出奢華和氣派，在宏偉富麗中透露出莊嚴、肅穆和神秘，故而有關他們的安全維護工作自然充滿著高度的機敏性。本文之研究係採質性研究方法，並以比較研究法之描述、解釋、併排、與比較等程序撰擬而成，冀能從中梳理出可茲我參考運用之處。

美國特勤人員過於仰賴高科技裝備，另因人員和編制過大，雖重視體能與射擊訓練，惟對於武術的訓練較為忽視。中共特勤人員講求出身，宛如古代御林軍，只求忠於黨國和安全維護對象，人員素質恐不如美國整齊。美「中」元首安全維護機關各有千秋，雖然多寡有別，惟都有相關的法令規章為支撐，其特別的建制定位，亦能使各該機關充分運用國家行政資源、情報能量和安全部署，並有獨立專屬的訓練基地、飲食實驗室，乃至於農場，安全維護規模不容小覷。

關鍵詞：秘勤局、外安局、中央警衛局、公安部警衛局、安全維護對象

壹、前言

美「中」之間的元首外交，始於1972年2月

21日，尼克森啟訪問北京，成為第一位訪「中」的美國現任總統。¹嗣後，卡特、雷根、老布希、柯林頓、小布希、歐巴馬等歷任總統，亦新

• 謝靜華，淡江大學中國大陸研究所法學碩士、淡江大學國際事務與戰略研究所政治學博士候選人、國際人身護衛協會會員（IBA，International Bodyguard Association）。

1 廖天威，「布希東亞行看美國亞太戰略」，財團法人國家政策研究基金會，2002年2月20日，<http://old.npf.org.tw/script-2/tornado/searcher.exe?o=4&v=root&p=%A5%A7%A7J%B4%CB%B3X%A4%A4&I1.x=37&I1.y=15>，查閱日期：2020年10月10日。

後於任內，乃至於卸任之後，訪問北京。中共國家主席習近平2012年訪美時，曾提出「新型大國關係」；復於2013年10月習近平、歐巴馬兩人的加州莊園會，習近平提出「不衝突、不對抗、相互尊重、合作共贏」的14字方針，則被視為是「以實際行動推動新型大國關係」。

此外，國家元首的安全維護工作，攸關國家利益和社會安定。是以，該項工作不但神聖而榮耀，且應屬於國家戰略層級之工作，萬般事務鉅細靡遺，並非只是單純的「保全」事務。就個人工作經驗所見，雖然各國元首安全維護機關的名稱與組織編裝和隸屬均不相同，但都有一個相同的目標，就是要達到「絕對安全」的境界。是以，自1972年以來，美「中」兩國高層互動頻繁，除了元首互訪行程外，亦有兩國元首連袂出席的其他國際活動場合，例如一年一度的APEC峰會等。職是之故，植基於個人工作經驗和專業立場之雙重考量，美「中」雙方的元首安全維護工作之內涵，乃至於渠等與他國維安人員之互動及合作方式等，殊值吾人深研窮究，俾能窺悉其堂奧，從而汲取渠等所長，復考量諸般環境因素，適時轉化以為體用。

一、研究動機

在冷戰的背景之下，隨著「中」蘇交惡，及美國外交政策的轉變；美「中」自1972年尼克森訪問北京以降，雙方高層互訪互動頻繁。從歷史的進程觀之，尤以中共成為全球第二大經濟體之後，廣袤的中國大陸，不但成為世界工廠，亦因中共治下擁有13億人口，故而龐大的社會和民生需求，早已使其成為世界市場。在國際關係與區域穩定的思維下，「中國和平崛起」和「中國威脅論」併舉，相關論調各有千秋。是以，美「中」雙方的國際地位之爭和國家利益之爭，使

得雙方從二十世紀末葉以來，發展出一種「既競爭又合作，既聯合又鬥爭」的國家戰略。

承前所述，因為美「中」元首外交日漸頻繁，是以美「中」雙方的安全維護機關，不論是在境內或境外，亦不論是否掌握安全維護的主動權，渠等均要保有安全維護的話語權，亦即不受友邦抑或活動主辦國之左右；另除了一般的行政規劃外，與安全維護對象切身有關之事務，不論大小鉅細和困難與否，渠等均不假他人之手，此皆在在顯示美「中」安全維護機關之主動性與積極性。究竟是因為歷史沿革、組織文化、任務特性、編裝訓練、經驗傳承、精神教育，抑或是瞭解本身之限制因素和危機意識使然。故而，個人之實務經驗結合以上諸般面向，是驅使本文研究之動機。

二、研究目的

從他國的元首安全維護機關之任務、沿革、編制，進行比較，即可窺其堂奧、見其端倪，進而可收師夷之長以為我用之效，另「他山之石可以攻玉」，他國元首安全維護機關之弱點，亦可為我之惕勵，以他國之經驗作為我精進之張本，以上即是本文研究之目的。

三、研究範圍

(一) 名詞界定

囿於研究對象包含美國國土安全部秘密勤務局（以下簡稱秘勤局）、美國國務院外交安全局（以下簡稱外安局）、中共中央辦公廳中央警衛局（以下簡稱中央警衛局）、中共公安部警衛局（以下簡稱公安部警衛局），上開四個單位雖任務相近，惟渠等對保護對象之稱謂均不相同。美國秘勤局和外安局慣以代號稱之，如前總統歐巴馬(Obama)的代號即是由白宮通訊處隨機選取的名詞—「叛徒」，前第一夫人蜜雪兒(Michelle)

則是「文藝復興」。²另一前總統川普(Trump)與其夫人梅拉尼婭·川普(Melania Trump)的代號則分別為「大亨」及繆斯(註：古希臘和羅馬神話中執掌詩歌、音樂和其他文學藝術分支的九位女神之一)³；美國歷任總統的代號的命名十分有意思。而中共方面則統稱保護對象為「首長」或「警衛對象」，另在通訊上另外賦予一個代號。⁴基此，爰本文依我國「特種勤務條例」內之稱謂，將之統稱為安全維護對象，所司之特種勤務亦統稱之為元首安全維護工作，以免受國情與文化差異之影響，產生名詞上認知之混淆。

(二)對象界定

本文研究對象僅止於美國秘勤局、外安局，以及中共中央警衛局、公安部警衛局等，4個任務相近且密切協調合作的安全維護機關，文中可能附帶述及我國或其他國家的安全維護機關，乃至於勤務協助機關，惟僅是襯托其相似度，以彰顯各該機關之特點與弱點，並突出其亦同之處而已。職是之故，除上開秘勤局等4個機關外，其餘單位均非本文研究之對象，必須先予區隔，避免產生認知和判斷之誤區。另就從事安全維護工作人員而言，美國稱之為「幹員」，而中共則稱之為「警衛員」，為了寫作上稱謂的一致性，本文統稱之為「特勤人員」。

(三)時間界定

本文研究之時間起點分為兩處：一是1865年美國秘勤局成立，為了秘密調查美元鈔券與國債票券偽造案與其它金融犯罪，當時隸屬美國財政部。1901年，美國總統威廉·麥金萊(William McKinley)遇刺身亡，美國秘勤局被賦予保護正副總統及親屬之安全的任務。⁵(註：此期間，外安局於1916年成立，由當時國務卿羅伯特·藍辛(Robert Lansing)設置，並由一個特別專員所負責，這個專員同時也擁有國務卿特別助理的頭銜，直接向國務卿報告一些特殊的事件，並主導敏感性的調查工作，特別是有關在美國的外國諜員和彼等的活動。)⁶

另一處時間的起點則是始於1928年4月28日，毛澤東率領的秋收起義部隊與朱德、陳毅領導的南昌起義餘部在井岡山勝利會師。兩軍會師後合編為工農紅軍第四軍，朱德任軍長，毛澤東任黨代表兼軍委書記，陳毅為政治部主任⁷。5月，為了確保軍部和首長的安全，成立了紅四軍軍部特務連。⁸

(四)空間界定

本文研究之空間範圍並不侷限於研究主體所屬機關內部及其主權所轄領土之內，亦包含境外活動空間在內，例如國際大型活動或賽會等；惟囿於篇幅和個人實務經驗所限，國際大型活動之空間範圍則僅止於APEC峰會之空間範圍。

2. Ronald Kessler著，林添貴譯，我的老闆是美國總統（臺北，時報文化出版企業股份有限公司，2010年2月），頁238至253。
3. 每日頭條，「美國總統在特勤局行動中的代號：川普最貼切，歐巴馬最讓人吃驚」；原文網址：<https://kknews.cc/world/pbqvonp.html>；查閱日期：2021年04月28日。
4. 李志綏，毛澤東私人醫生回憶錄（臺北，時報文化出版社，1994年），頁16至36。
5. History, United States Secret Service, <http://www.secretservice.gov/downloads.shtml>，查閱日期：2021年04月22日。
6. Bureau of Diplomatic Security, U.S. Department of State, <http://www.state.gov/m/ds/index.htm>，查閱日期：2021年04月22日。
7. 8341部隊的歷史沿革，360doc圖書館，網址：<http://www.360doc.com/myfiles.aspx?app=1&cid=2>，查閱日期：2021年03月24日。
8. 閻長林，我的警衛筆記（北京，中國青年出版社，2009年12月），頁3至5。

四、研究方法

本文之研究係採質性研究方法，個人研究之步驟安排上，僅按研究主題，設定幾個重要問題，而研究過程即是解答這些問題的過程。這些問題未必構成一個新的「理論」，有時甚至彼此間不具邏輯上的必然關係。在資料蒐集上，以文獻分析法來進行研究，文獻分析法是根據相關文獻進行分析，亦為最為普遍的資料收集方式，以相關學術著作、報章雜誌，以及網路文獻，進行資料彙整，並運用歸納法進行分析與歸納，以期獲得具體結果。⁹從極少量的官方文書等第一手資料（即獲准出版之中國官方文獻與出版品）與坊間的第二手資料（即報章、雜誌及其他私人著述），從兩方面獲得「事實」與「證據」。同時參照社會科學家所提倡的「實證主義」¹⁰嚴謹的研究方法，並根據科學研究的方法論，對美「中」安全維護機關間之事實面的關係予以經驗性的印證(empirical verification)，使之成為可靠有效的事實陳述(factual statement)。

另因研究主題指涉美「中」雙方，共計4個負責元首安全維護的機關，故而採用比較研究法。比較研究(comparative research)是社會科學經常運用研究方法。比較是認識事物的基礎，是人類認知、區別和確定事物異同關係的最常用的方法。比較研究法現已廣泛運用於科學研究的各個領域，在教育學與圖書資訊學研究中，比較研究是一種重要的研究方法。¹¹比較研究依據《牛津高級英漢雙解辭典》之解釋為：對物與物之間

和人與人之間的相似性或相異程度的研究與判斷的方法。吳文侃、楊漢青主編的《比較教育學》認為：比較法是根據一定的標準，對不同國家或地區的教育制度或實踐進行比較研究，找出各國教育的特殊規律和普遍規律的方法。綜上所述，比較研究可界定為根據一定的標準，對兩個或兩個以上有關連的事物進行研究，尋找其異同，探求事物之普遍規律與特殊規律的方法。

比較研究方法的運用並沒有固定的模式，本文參考美國貝瑞岱(Berry Dai)的四階段操作模式，他在《Comparative Method in Education》一書中，將比較研究法分成四個階段：描述、解釋、併排與比較，以下說明比較研究的四階段；謹摘引參照與說明如次：

(一)描述(description)

本研究首先進行研究事物描述，以求有系統的陳述所探討事物或研究目標的資訊，俾助對研究對象有正確而客觀的瞭解。復為詳細敘述，再進行廣泛而完整的一手資料、次級資料與輔助資料之蒐集。

(二)解釋(interpretation)

研究者其次要進行研究事物的解釋，係對描述事物內容中各種現象產生的原因、代表的意義和影響有進一步的了解，研究者需要做解釋的工作，研究者常要掌握事物的歷史發展，從中進行分析與解釋。解釋的正確、客觀與否與研究者所採用的解釋觀點及對問題背景認識詳盡度均有關連。

9 呂亞力，政治學，（臺北，三民書局，83年10月），頁7。

10 所謂「實證主義」，乃是指社會科學家對於社會上所發生的問題進行準確的、通則化的、嚴密的資料蒐集與分析，以期「事實能為自己講話」（The fact speak themselves）。Bulmer, Martin 1982s, The Uses of Social Research: Social Investigation in Public Policy—Making. Lon—Don: Geoge Allen and Unwin.。

11 王梅玲，比較研究Comparative research，國家教育學院《圖書館學與資訊科學大辭典》，<http://terms.naer.edu.tw/detail/1679273/>，查閱日期：2020年12月31日。

(三) 併排(juxtaposition)

本研究之第三階段是將前二階段的描述與解釋所收集的資料進行併排與製作圖表。為了避免作錯誤的比較，必需強調依據共同的事實及問題，以同一觀點分析和判斷。俾符併排之兩個目的：一是根據相同標準分析找出其異同處；二是建立研究假設，以供證實、修正或推翻、導引出研究的結論。

(四) 比較(comparison)

比較是最後階段也是比較研究的重點，本文援先前的步驟，對假設進行比較研判，以對假設證實、修正或推翻。並以客觀的態度，詳實的判斷及正確的分析能力，來推斷本文之結論。



圖1.研究方法示意圖

五、研究限制

舉世各國國家元首不但是最高權力的象徵，也享受著出警入蹕的不平凡的生活，更遑論在全球政治中舉足輕重的美國和中共。他們的食、衣、住、行，處處顯露出奢華和氣派，在宏偉富麗中透露出莊嚴、肅穆和神秘，故而有關他們的安全維護工作自然充滿著高度的機敏性。職是之故，本文在資料蒐集上，除了在官方網站上取得之公開資訊，以及官方出版品外（例如美國秘勤局出版之書籍），極難取得所謂「紅頭文件」的第一手資料，尤其是有關中國中央警衛局和公安部警衛局的官方資料，更是不易取得，僅能從歷次APEC峰會期間去間接瞭解內情，以及由各該

機關退休人員的回憶錄中去擷取和驗證，研析上頗有難度。此為資料蒐研上的第一個限制因素。另一方面，受限於寫作篇幅限制，實有片紙難全之憾。

六、研究流程

本研究以美「中」元首安全維護之比較為研究主體，而以「美國國土安全部秘勤局」、「美國國務院外交安全局」、「中共中央辦公廳中央警衛局」、「中共公安部警衛局」等安全單位為比較對象。依序由渠等之沿革、任務、編裝、特性與現況等「五大面向」，進行「描述」、「解釋」、「併列」與「推論」，並以為主要論述基礎，從中尋求其特點、弱點與異同之處，進而比較研究出對我之啟發，以為我特種勤務工作之精進參考；本文研究流程詳如下圖2。

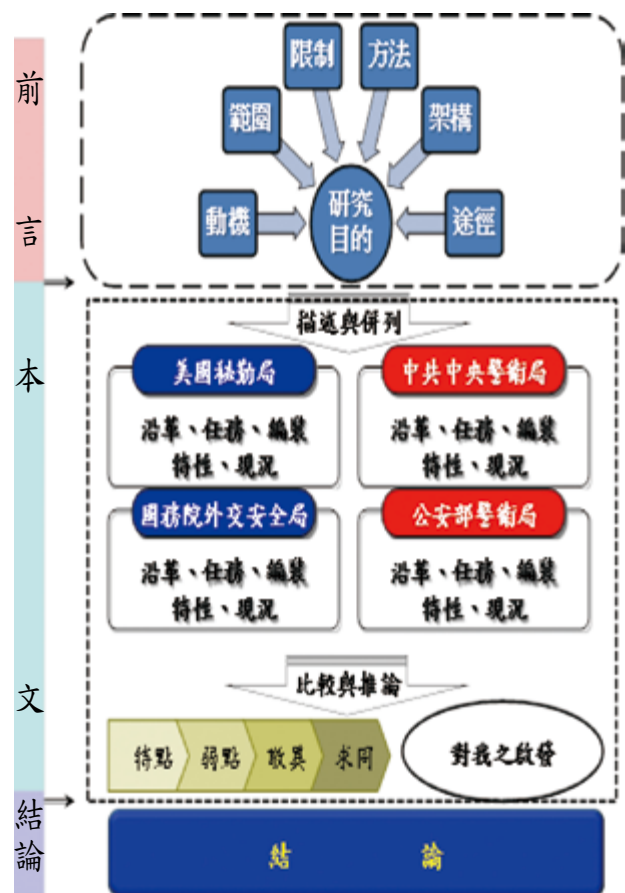


圖2.研究流程圖

貳、本文

一、美「中」安全維護單位工作概說

(一)任務

1.美國秘勤局

秘勤局有兩項重要的工作：一是預防和調查對美元和國債債券與其它票券的偽造；二是保護總統及副總統、總統和副總統當選人、前總統和他們的配偶（該配偶再婚除外）、大選前120天內確定的總統和副總統候選人、現任、前任總統未滿16周歲的子女和後代、來訪的外國元首和政府首長及其配偶（僅限於邦交國）、總統核定人士、由國土安全部指定之特定人士。¹²

2.美國外安局

美國國務院外交安全局執行國務院主導的單位調查和有關人員偵查工作，有時也有海外特別任務的派遣。也負責偽造護照與簽證的調查工作，同時也開始肩負到訪外賓的安全維護工作。

3.中共中央警衛局

中共中央辦公廳警衛局（簡稱中央警衛局、中辦警衛局、中警局或中警），是中共中央辦公廳下屬正軍級單位，又稱公安部九局。¹³中央警衛局是中國人民解放軍編制，也稱「總參謀部警衛局」，隸屬解放軍總參謀部；惟實際上並不歸解放軍系統管轄，直接領導的建制是中共中央辦公廳，是一個極特殊的部隊，深受中共中央最高領導階層之信任，負責保衛黨政軍領導人身安全，包括中共中央總書記、其他中共中央政治局委員、中央政治局常委等黨和國家領導

人等。¹⁴

4.中共公安部警衛局

中共公安部警衛局，屬於中華人民共和國人民武裝警察部隊公安現役部隊警衛部隊之建制，佩掛武警警銜。職司保衛安全維護對象、警衛目標和重大活動安全的任務。公安部警衛局負責之安全維護對象為中國共產黨和國家領導人中的「四副兩高」，亦即中華人民共和國副主席、全國人大常委會副委員長、國務院副總理、國務委員、全國政協副主席、最高人民法院院長、最高人民檢察院檢察長，以及訪「中」的重要人士。¹⁵

(二)沿革

1.美國秘勤局

1865年7月5日秘勤局在華府成立，主要任務為查緝偽造貨幣。

1867年擴充任務為查緝非法走私，郵件強盜及違犯聯邦法之經濟犯罪。

1870年秘勤局轉移至紐約佈署。

1874年秘勤局返回華府。

1894年開始對克禮福蘭總統實施非正式之暫時性保護。

1901年秘勤局在國會非正式的要求下，實施保護總統任務。

1902年秘勤局對總統實施全天候的保護。

1906年國會正式通過秘勤局保護總統預算。

1908年秘勤局開始擔任總統選舉期間之保護任務。

12 Mission, United States Secret Service, <http://www.secretservice.gov/downloads.shtml>, Nov.2.2013.

13 中央警衛局，台灣Wiki, <http://www.twwiki.com/wiki/%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E8%AD%A6%E8%A1%9B%E5%B1%80>，查閱日期：2020年9月28日。

14 鄔吉成，紅色警衛——中央警衛局原副局長鄔吉成回憶錄（北京，中國青年出版社，2009年），頁17。

15 中華人民共和國公安部，<http://www.mps.gov.cn/n16/index.html>，查閱日期：2021年4月24日。

1913年國會正式通過總統及總統選舉期間之保護法令。

1917年國會正式通過總統家庭成員們的保護法令。

1922年10月1日制服警察處於白宮成立。

1930年制服警察處納入秘勤局編制。

1950年杜魯門總統遭殺害。

1951年國會因杜魯門遭受殺害，立法通過秘勤局對總統及其家庭成員、總統選舉期間之總統候選人保護任務職掌（聯邦法第82至79條）。

1961年國會立法通過對卸任總統之保護。

1962年國會通過秘勤局對副總統及選舉期間副總統候選人之保護任務。（聯邦法87至829條）。

1963年國會立法通過對總統夫人及其子女的保護任務（聯邦法83至195條）。

1965年國會立法通過卸任總統及其夫人、子女（16歲以前）的保護。

1968年甘迺迪總統遭暗殺身亡，國會再次強化對總統和總統候選人的保護任務（聯邦法90至331條）；同時也通過強化總統夫人及其子女之保護任務，其中對總統過世後，其夫人的保護期限為至其死亡為止，或再次結婚。

1970年制服警察處擴充其在白宮地區之職權，其中另賦予外交的保護任務（聯邦法律91至217條）。

1971年國會修增經總統核定對來訪元首之保護任務。

1990年國會通過秘勤局與其他情治機關之合法聯繫管道。

1997年國會通過卸任總統十年的保護期限

（聯邦法103至329條）。

2001年911事件後，改隸國土安全部。¹⁶

2. 美國外安局

1916年外交安全局成立，主導敏感性的調查工作，特別是有關在美國的外國諜員和彼等的活動。

1918年國會通過法案，開始從事偽造護照與簽證的調查工作，同時也開始肩負到訪外賓的安全維護工作。

1930年支援「護照局」從事調查辯證的工作，成功的破獲數起這類顛覆性的活動。

1935年第二次大戰爆發後，擴展有關監控與交換敵方外交官的工作，同時也過濾美國公民身分。

1948年情報單位之「國外聯絡處」併入該局；並於美國本土設置了分支的辦事處，且首次於海外派遣安全官。

1950年代派遣特別幹員調查國外使館人員之不當行為，及可能與外國情報單位的接觸活動，並與中情局及聯邦調查局的反情報工作密切合作，且提昇科技安全計劃，並僱用科技安全人員；國內負責國務院辦公室設施的安全工作，包括文件安全、門禁管制及建物等實體安全。

1960年代提昇對大使及外交官人身安全維護能力。

1985年外交安全局（DSB，職司在美外國官員與特定人士安全）和外交安全處（DSS，職司美國駐外機關與首長安全）正式成立。

1986年雷根總統簽署「外交安全法」與「反恐怖法」，該局擁有法律授權，且提昇為國家與聯邦層次安全與情報執法單位之列。

16 有關秘勤局沿革詳細資料，請參閱「秘密勤務局大事紀」，Ronald Kessler著，林添貴譯，我的老闆是美國總統（臺北，時報文化出版企業股份有限公司，2010年2月），頁281至285。

1980年代後期，外交安全局開始與美國跨國際的商業團體，展開電子通訊以交換情資，該局亦開始開展通訊與情報系統安全的技術支援。

1992年，該局展開「正義報酬計劃」（懸賞制度），以避免或解決國際恐怖活動的行動。

1996年外交部部分功能整合至該局，承擔各國駐美各大使館的相關服務與行動規範工作。

1998年因奈洛比與德蘭沙拉的美國使館爆炸案，國會通過的緊急安全援助預算，協助該局大幅提昇海外工作的能力，俾提供更好的安全防護。

3. 中共中央警衛局

1928年4月28日，毛澤東率領的秋收起義部隊與朱德、陳毅領導的南昌起義余部在井岡山勝利會師。兩軍會師後合編為工農紅軍第四軍，朱德任軍長，毛澤東任黨代表兼軍委書記，陳毅為政治部主任。5月，為了確保軍部和首長的安全，成立了紅四軍軍部特務連，亦即8341部隊的前身。

1930年8月，紅一軍團與紅三軍團合編為紅一方面軍，朱德任總司令，毛澤東任總政委兼總前委書記。紅四軍特務連擴充為總前委特務大隊。負責總前委和首長的安全警衛。

1931年11月，中華蘇維埃共和國成立，總前委特務大隊改稱中華蘇維埃臨時中央政府政治保衛大隊，隸屬政治保衛局領導。

1934年7月，政治保衛大隊擴編為政治保衛團。長征時負責中革軍委機關所在紅星縱隊保衛任務。

1935年12月，中央紅軍長征到達陝北後，政治保衛團縮編為總前委特務營。

1937年4月，總前委特務營改編為中央軍委警衛營，隸屬中央軍委總參謀部領導。擔負保

衛黨中央、中央軍委和毛主席的任務。

1938年2月，中央教導隊成立，隸屬中央社會部（即後來的中央調查部/中央安全部）。人員來自于八路軍120師359旅718團、129師385旅770團、抗日軍政大學的幹部和老戰士）。主要負責中央機關的安全保衛和護送首長。1939年6月，中央教導隊擴編為中央教導大隊。

1942年10月，中央軍委警衛營和中央教導大隊合併成立中央警備團，對外稱十八集團軍總司令部警備團，隸屬中央軍委總參謀部和中央社會部雙重領導。由吳烈任團長，蕭前任政委，王金任副團長，劉輝山任參謀長，張廷楨任政治處主任。

1947年3月，共黨中央實施戰略轉移，決定一分為三，組成前委、後委、工委。為適應形勢的變化，中央警備團的警衛工作也作了分工和調整，分三路保衛中央領導與機關安全轉移。以毛澤東、周恩來和任弼時組成的前委，警衛任務由團長劉輝山和政委張廷楨帶領部分部隊擔負；以葉劍英、楊尚昆、李克農等領導組成的後委，警衛任務由參謀長古遠興和政治處副主任常真帶領部分部隊承擔；以劉少奇、朱德等領導組成的工委，警衛任務由副團長張耀祠和副政委張巨集帶領部分部隊負責。

1948年4、5月間，保衛中央各路首長的警衛部隊，經過一年多的轉戰後在河北平山縣會合。中央警備團重新整編，劉輝山任團長，張廷楨任政委。此時，原中央警備團團長吳烈已轉任四野47軍160師師長，原中央警備團政委蕭前已轉任東北民主聯軍總部警衛團政委、東北野戰軍縱隊組織部部長。

1949年3月，第四野戰軍準備揮師南下，中央決定四野留下一支部隊擔任中央的警衛部

隊。經四野首長研究決定，留下47軍的160師，改番號為獨立第207師，隸屬華北軍區平津衛戍司令部。

1949年4月，中共中央辦公廳警衛處在西柏坡成立。

1950年3月由中共中央辦公廳警衛處擴建成立中共中央辦公廳警衛局（公安部八局）。

1953年3月，把中南海警衛工作從中共中央辦公廳警衛局獨立組建為局之編制，亦即中共中央辦公廳中南海警衛局（公安部九局）。

1964年4月八局和九局合併為新的中共中央辦公廳警衛局（公安部九局）。

1969年10月，中共中央辦公廳警衛處由公安部九局和中央警衛團合併部隊建制，升格為軍級。

1977年由中共中央辦公廳警衛處改稱中共中央辦公廳警衛局。

1994年5月，中央警衛局再次擴編並升格為副大軍區級別，中央警衛局局長高配為上將軍銜。其下屬行動部（指揮協調中心）頂替原公安部九局番號，為正軍級，負責與公安部八局（即公安部警衛局，亦為正軍級）的工作聯絡。在中南海首長外出活動和重要外賓來華訪問時，公安部警衛局及其下屬各省、自治區、直轄市警衛局（處）受中央警衛局調遣。¹⁷

4. 中共公安部警衛局

1981年7月，根據中共中央批准的「各省、市、自治區的警衛機構統一歸省、市、自治區公安建制領導」的規定，各省級黨委警衛處劃歸下屬的省（自治區、直轄市）公安廳（局）建

制領導，並與公安廳（局）外賓保衛處合併為警衛處，同時掛省（自治區、直轄市）委辦公廳警衛處牌子。¹⁸

1984年3月8日，中共中央書記處批准、中共中央辦公廳轉發《全國警衛工作座談會紀要》，指出：「為了保證警衛人員的政治素質和業務素質，符合革命化、軍事化、戰鬥化的要求，擬將全國現有2000名警衛人員列入武警建制，享受武警待遇。」各省（自治區、直轄市）黨委辦公廳警衛處改為武警現役編製，副師級，在公安廳內辦公。¹⁹

（三）編制

1. 美國秘勤局

美國秘勤局成立於1865年7月5日，當時是財政部所屬的一個反偽鈔的行動部門。時至今日，秘勤局大約有5,200名成員，這其中包括特勤人員、制服警察以及許多的技術、專業、行政人員，諸如機械師、通訊專家、電腦高手，武器維修員，保護與調查情報分析專家、法庭專家、多種文書的檢定專家、還有其他領域的許多專家，秘勤局訓練的、法庭的、和關於安維的情報能力，廣受世人肯定。

在1951年，美國立法部門清楚的賦予秘勤局的司法權，從那時起，國會就不斷的修法來調整秘勤局的職權，現在，秘勤局的法定職權包括調查有關侵犯美國的貨幣、信用及安全事項，例如印製偽鈔，偽造美國政府的支票、債卷以及其他政府的信用狀、美國經濟電子轉帳等詐欺活動、經濟部門裡所發生的犯罪行為，偽造及濫用相關證件，特別是一些有關辨證系統的偽仿冒問

17 有關中共中央警衛局大事記要，請參閱鄔吉成，紅色警衛——中央警衛局原副局長鄔吉成回憶錄（北京，中國青年出版社，2009年），頁72至171。

18 閻長林，警衛毛澤東紀實（長春，吉林人民出版社，1998年5月），頁480。

19 中華人民共和國公安部，<http://www.mps.gov.cn/n16/index.html>，查閱日期：2013年10月10日。

題，例如信用卡與金融卡，當然也包括電腦詐欺等。

現今美國秘勤局所調查的經濟犯罪活動也反映出，現在複雜且先進的國家經濟活動內容，附帶說明的，美國秘勤局也是最先參與電腦駭客的調查，因為它們影響了我們重要的基本設施，特別是有關通訊與經濟的領域，總統的「國際犯罪控制戰略」在1998年啟動，要求執法部門從事於對美國直接產生影響的跨國犯罪調查，遵奉此一指示，秘勤局開始大幅增加海外的人力與資源。

自美國總統麥金利·威廉於1901年遇刺以來，秘勤局就被授權保護美國歷任總統，現在秘勤局的保護權責包括總統、副總統（或其他在憲法上有總統繼承權的人士）、這些對象的直系親屬、總統當選人、副總統當選人及其直系家屬，來訪的國家元首或領導人與其隨行的配偶，卸任總統他們的妻子與年幼的子女，主要的總統與副總統候選人，以及其他依總統所指定的重要外賓或美國派駐海外的官員。海外的主要工作是保護美國的貨幣與財政體系，調查所在國的執法單位的關係的重要性，就如他們的保護工作般的同等重要，當安全維護對象出訪該國時，這些關係與支援對渠安維工作有極大的助益。秘勤局目前在全世界有18個駐外單位與代表處，駐在法國里昂國際刑警組織等地，現今刻正增建馬德里與北京兩個駐外單位。2001年911事件後，秘勤局改隸國土安全部，惟其任務不變。

2. 美國外安局

美國國務院外交安全局正式成立於1916

年，由當時國務卿羅伯特·藍辛所設置，並由一個特別專員所負責，這個專員同時也擁有國務卿特別助理的頭銜，直接向國務卿報告一些特殊的事件，並主導敏感性的調查工作，特別是有關在美國的外國諜員和彼等的活動。這個單位有華盛頓與紐約兩個辦公室，由國務院的秘密預算來運作，有少數的幹員被派至美國各地，來執行國務院主導的單位調查和有關人員偵查工作，有時也有海外特別任務的派遣。

在1918年，美國國會通過法案，要求美國人出國時必須持有護照，而外國人進入美國也必須有簽證。不久這個特別專員辦公室也開始從事偽造護照與簽證的調查工作，同時也開始肩負到訪外賓的安全維護工作。

另依個人於歷次APEC峰會期間，執行我國領袖代表安全維護之工作經驗得知，外安局約有6,000名人員部署於全球180個國家、265個大使館，及領事館負責保衛美國雇員及其家屬的安全，並協助美國國土安全局等機關調查針對美國海外外交設施的威脅以及海外犯罪簽證與護照欺詐案等；形成一個極為龐大和綿密的全球性安全情報網。

3. 中共中央警衛局

中共中央辦公廳，簡稱中辦，是直屬於中國共產黨中央委員會的辦事機構，從中國共產黨建立初期就有，以前曾稱為中央秘書廳²⁰；中央警衛局惟該聽所屬單位之一。中央警衛局屬於解放軍編制，副大軍區級別，在地方不設機構。直接領導是中共中央辦公廳，是一個極特殊的部隊，深受中央最高領導層信任。²¹職責是

20 中共中央辦公廳警衛局，維基百科，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%85%B1%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%8A%9E%E5%85%AC%E5%8E%85%E8%AD%A6%E5%8D%AB%E5%B1%80>，查閱日期：2020年11月2日。

21 John Halliday著，張戎譯，毛澤東鮮為人知的故事（香港，開放出版社，2006年9月），頁16至19。

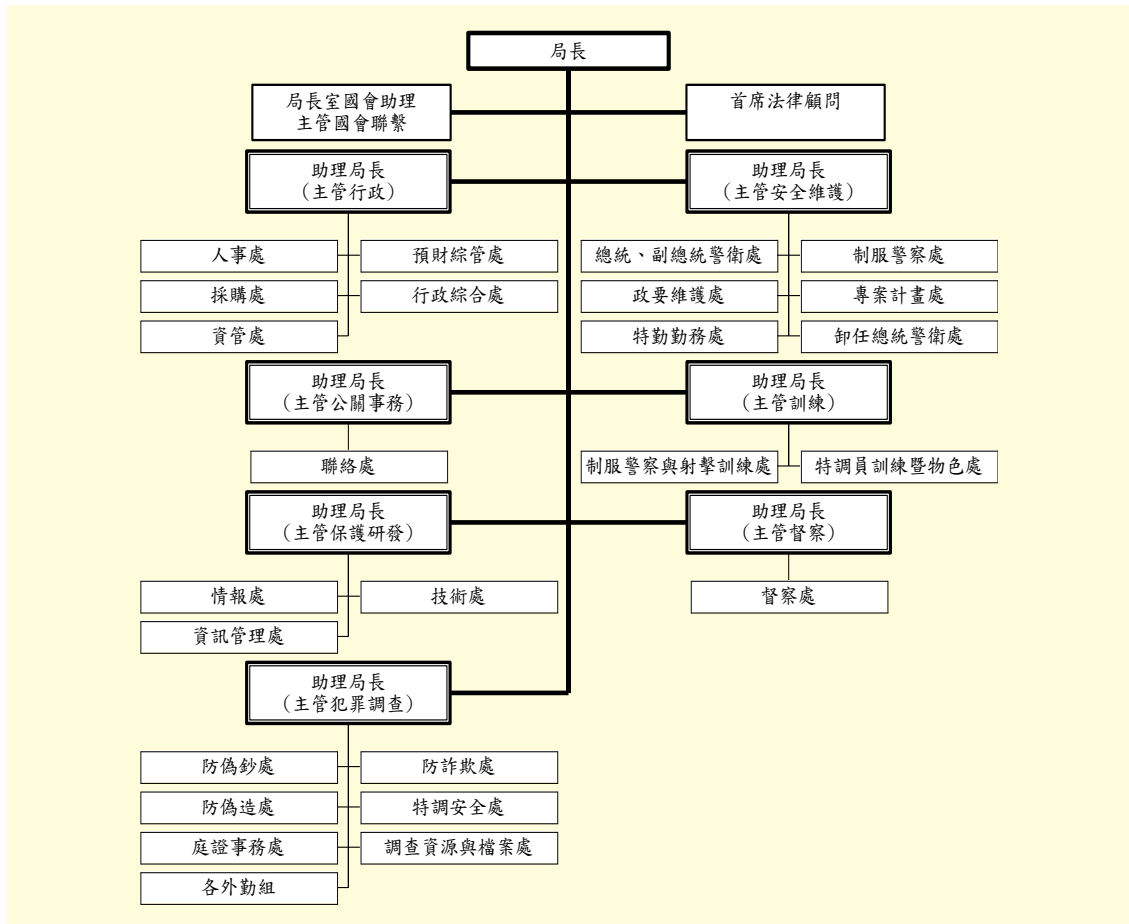


圖3.美國秘勤局組織圖

資料來源：United States Secret Service, <http://www.secretservice.gov/downloads.shtml>, Nov.2.2020.

保衛黨政軍領導人身安全，包括中共中央總書記、國家主席、全國人大常委會委員長、國務院總理、其他中央政治局委員、中央政治局常委等。平時只承擔政治局常委、中南海等處的警衛工作。中央警衛局局長由中共中央辦公廳副主任兼任並授上將軍銜，中央警衛局政委由中共中央辦公廳主任兼任，其黨內級別是中央委員或者中央政治局委員（候補委員）、中央書記處書記。²²其下屬機構包括中央警衛團，由七個大隊組成，中央警衛團團長是中央警衛局副局長，副軍級。²³

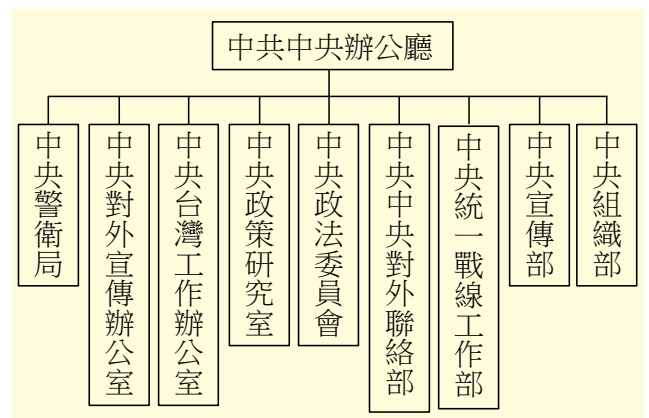


圖4.中共中央辦公廳組織體系圖（作者自繪）

資料來源：鄒吉成，紅色警衛——中央警衛局原副局長鄒吉成回憶錄（北京，中國青年出版社，2009年），頁75。

22 閻長林，我的警衛筆記（北京，中國青年出版社，2010年1月），頁278。

23 鄒吉成，紅色警衛——中央警衛局原副局長鄒吉成回憶錄（北京，中國青年出版社，2009年），頁75。

4. 中共公安部警衛局

公安部警衛局為正軍級，設局長、政委、副局長、副政委、副局級調研員等職務，正師級內設有辦公室、政治部、首長警衛處、外賓警衛處、會議警衛處、現場警衛處、防爆安檢中心、培訓中心、信息技術中心、後勤裝備處、審計處、警衛隊（設隊長、政委，下設一大隊、二大隊等）。²⁴

公安部警衛局指導地方各級警衛任務單位，各省（直轄市、自治區）公安廳（局）設警衛局，也稱為省委辦公廳警衛局。省廳警衛局為正師級。任務繁重的省級警衛局局長可掛公安部警衛局副局級調研員身份（副軍級）、授武警少將警銜。省廳警衛局的正團級內設機構：辦公室、政治部、首長警衛處、外賓警衛處、會議警衛處、現場警衛處、防爆安全檢查處、訓練處、信息技術處、後勤裝備處、審計處、警衛隊等。²⁵

另公安部警衛局建制有36個一級單位，其中的九局就是中共中央警衛局設於公安部的一個局級單位，與公安部警衛局（八局）之任務不盡相同。²⁶警衛工作是各級公安機關重要職責。在警衛任務繁重的公安機關，由公安部批准設立武警現役的警衛局、警衛處、警衛科；沒有現役警衛建制的地市州縣公安局設立警衛處或警衛科。武警現役的人員更具有流動性，因此在年齡、業務技能上更具有優勢。²⁷

二、美「中」安全維護單位特點所在

- (一)擁至高無上的公權力；
- (二)能運用龐大國家資源；

- (三)獨立專屬的訓練基地；
- (四)有完善情報蒐研能力；
- (五)龐大的後勤支援能力；
- (六)人員編制能契合實需；
- (七)安全規劃均三環配置。

三、美「中」安全維護單位弱點所在

(一)美國特勤人員過於仰賴高科技裝備，另因人員和編制過大，雖重視體能與射擊訓練；惟對於武術的訓練較為忽視。

(二)中共特勤人員講求出身，宛如古代御林軍，只求忠於黨國和安全維護對象，人員素質不如美國。

四、美「中」安全維護單位異同之處

(一)相異處

1.美國元首安全維護機關法制健全；中共則稍嫌不足，且人治色彩濃厚。

2.美國元首安全機關獨立且有分支與駐外單位；中共則是環環相扣的機制，結合公安部警衛局，形成特殊的「你泥中有我，我泥中有你」的模式，以互相監控、防制政變。

3.美國有專業之飲食安全實驗室；中共除有飲食安全實驗室外，另有香山農場專責元首食用之蔬果種植工作。

4.美國特勤人員政治中立，無政黨色彩。中共特勤人員講求出身並效忠中國共產黨；仍屬黨國不分的產物。

5.美國特勤人員高科技裝備齊全；中共仍以龐大的人力來彌補安全罅隙。

(二)相同處

- 1.重視情報和風險評估，不使安全維護對象

24 孫國，共和國警衛紀實(北京，當代中國出版社，2006年11月)，頁14。

25 李志綏，毛澤東私人醫生回憶錄(臺北，時報文化出版社，1994年)，頁13。

26 中華人民共和國公安部網站，<http://www.mps.gov.cn/n16/index.html>，查閱日期：2020年11月1日。

27 趙志超，毛澤東十二次南巡(北京，新華書店，2000年4月)，頁51至57。

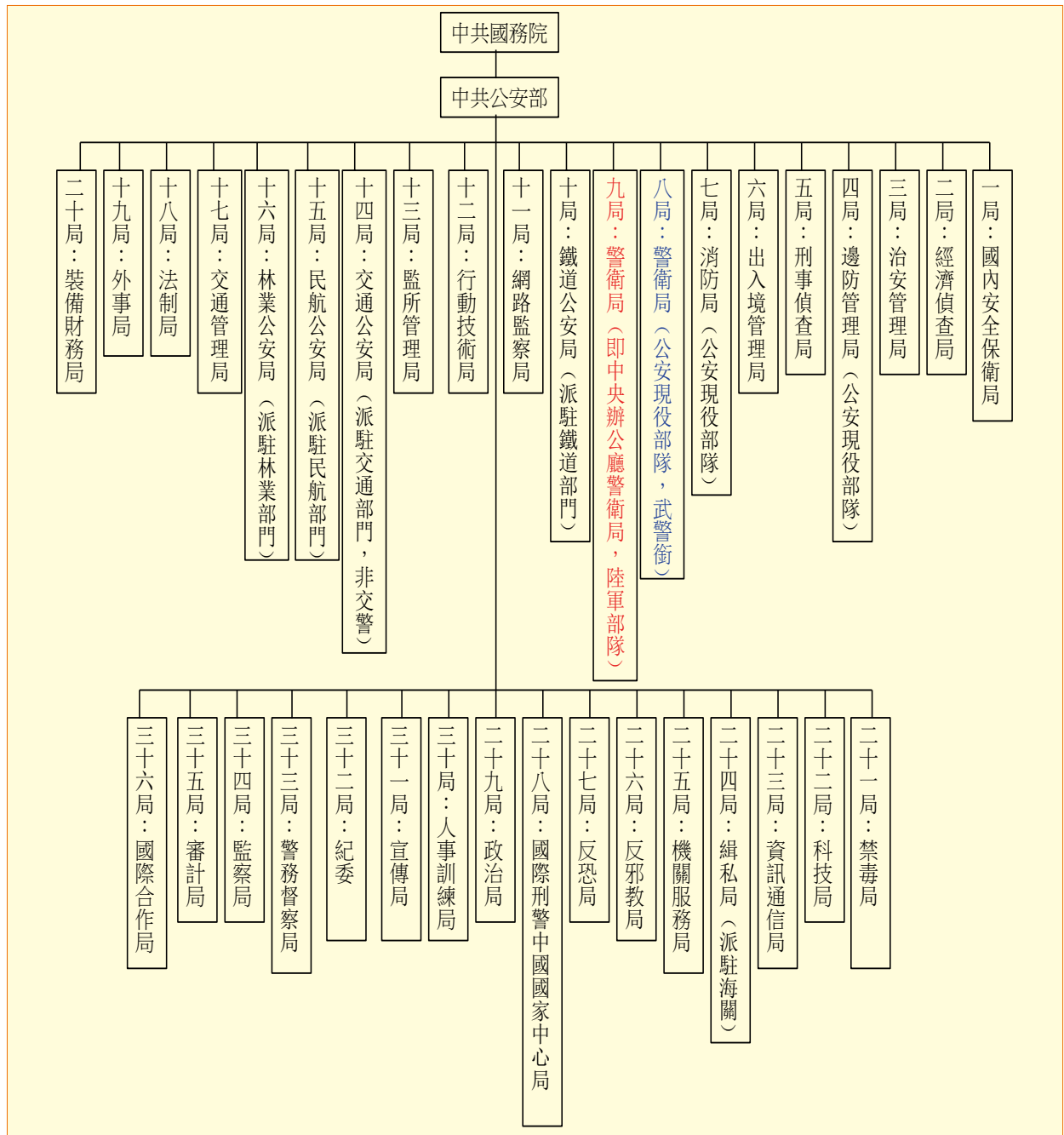


圖5.中共公安部警衛局組織體系圖（作者自繪）

資料來源：中華人民共和國公安部網站，<http://www.mps.gov.cn/n16/index.html>。

註：上表內七局與十六局已於2018年3月21日改隸新成立的「應急管理部」，已非本文研究八局與九局範圍，惟為表示各該單位間之原有關聯，爰仍採用之前編制並會圖表之；特此說明。

進入險境，幹部敢於向安全維護對象表達安維須配合事項。

2. 所有與安全維護對象有關之行政設施與需求，絕對不假手其他單位，即便是至外國參加活

動亦然。

3. 勤務執行不但有優勢作為（不論是數量或是質量）之支撐，亦有強勢作為之體現。

4. 內部安全管控良好，而外部協調管控，則

因機關特性和任務使然，能夠發揮極佳的功效（例如美國秘勤局可動用國土安全部所有安全機制，中共安全維護工作運用便衣民兵部隊維持面式控制作為）。

五、對我安全維護工作之啟發

外國的月亮未必比較圓，遠來的和尚也未必會唸經。究其所以，實因各國國情、民族性、社會環境和組織文化等因素影響使然。但是取人之長，補己之短的作法，向為最快速的精進之法。以下茲就個人比較研究所得，由美「中」元首安全維護機關之特點、弱點與亦同之處，獲得之啟發如次：

（一）專業訓練基地籌設

為因應未來任務需要，提高特種勤務侍、警衛人員素質，使其具有法學及戰鬥技能之專業素養，或可運用國防部既有場地，適當規劃，並遴聘必要之學、術科專家擔任教官，健全師資，對所有新進人員集中施訓，並參考美國秘勤局「值勤」→「休假」→「訓練」→「待命」之輪序方式，對休假人員施以在職訓練後，再返回職場，除可落實訓練成效，亦可藉由訓練「收心」，提高整體戰力，確保警衛安全。

（二）建立數位整體支援功能

綜觀美國之後勤裝備，均結合特勤工作之未來發展，以加速其現代化、資訊化之腳步，並導入以資訊科技與無線網路為主軸架構的數位化裝備，整合各項資訊系統的作業能量，以完整的資料及快速的資訊回饋，迅而掌握警衛勤務現場狀況，因此我國之特勤工作應以「提昇成本效益、精進決策作為、即時指揮管制」等原則，重新定義、衡量、改進，現有之特勤裝備，結合未來特勤任務之需求，透過精密之規劃，採購先進裝備、並建構特勤網際網路專用系統，以資訊化

之技術作為警衛任務執行及裝備保修之基礎，持續裝備壽命，俾利警衛任務達成。

（三）強化整體裝備防護能力

前揭各國特勤單位現行應勤裝備，多為制式之輕型裝備，其中以指揮、通信、偵檢及防護裝備最為薄弱，雖勉可支援渠等任務遂行；惟設若遇強大軍事力量，仍以迅速脫離方式，走為上策。我國特種勤務主管機關高新裝備獲得不易；為因應未來環境變化及任務需要，適時採購、更新裝備乃屬必要，有關資料蒐集作業，或可協請軍、憲、警之特種部隊，協助採購事宜，以利裝備獲得，增強特種勤務警衛戰力。

參、結論

美國秘勤局的安全維護標準和規格舉世無雙，向為一個指標性的學習或模仿對象。另秘勤局歷史上有4任總統遭到刺殺，惟並未影響該局之發展，規模反而蒸蒸日上，更向「絕對安全」的目標邁進，此一結果殊值我國特種勤務主管機關參考，而不致產生因噎廢食之憾。另一方面，由於我國所面臨之外交困境，使得我國特種勤務機關與美國等先進民主國家間，難以進行經驗交流；爰可運用《2019年臺灣友邦國際保護及加強倡議法》以聯繫秘勤局或外交安全局，使各該局能考慮予我特勤人員赴美受訓之機。另我國與美國並無外交關係，就元首安維任務而言，美國現任總統、副總統應無可能於任期內訪臺，秘勤局之安全維護對象恐僅卸任正副元首及其配偶有機會訪臺，此節亦可為未來建聯機會之參考。

爰經本文之比較研究後發現，美「中」元首安全維護機關各有千秋，雖然多寡有別，但都有相關的法令規章為其任務與身分之支撐，其特別的建制定位，亦能使各該機關充分運用國家行政

資源、情報能量和安全部署，並有獨立專屬的訓練基地和飲食安全維護實驗室，乃至於農場之設置，確有值得我方學習之處。特種勤務機關的未來之路迢迢，尚有許多未臻完備之處亟待精進，而本文之研究所得僅是冰山一角，內中的4個研究對象，仍有待持續研析，以為補苴俾臻周全。

參考文獻

一、中文部分

- 文龍，最高權力的象徵，北京：中國廣播電視出版社，2004年10月。
- 朱柔若，社會研究方法：質化與量化取向，臺北：揚智文化，2000年6月。
- 李志綏，毛澤東私人醫生回憶錄，臺北：時報文化，1994年。
- 李震山、鄭善印、許春金、李永然、高永昆等著，保全業與治安：法制建構與犯罪抗制，臺北：五南圖書出版股份有限公司，2005年11月。
- 宋立志，總統衛隊揭密，北京：中央編譯出版社，2006年9月。
- 冷海隱士，中南海特衛傳奇：一號保鏢，北京：金城出版社，2006年。
- 呂亞力，政治學，臺北：三民書局，1994年10月。
- 吳烈，崢嶸歲月，北京：中央文獻出版社，1999年。
- 周維朋等紀錄，蔣中正總統侍從人員訪問紀錄（上、下篇），臺北：中央研究院近代史研究所，2012年。
- 柯延，一代天驕毛澤東的歷程，北京：解放軍出版社，1996年。
- 洪文玲，「從釋字535號解釋論員警之場所檢查權」，各國員警臨檢制度比較，臺北：五南，2002年。
- 高厚滿、高嶺編著，總統衛隊—世界第一衛隊，北京：解放軍出版社，2002年。
- 高勤、賀承遠、張平安、馬誠主編，外國元首與保鏢，北京：新華出版社，2004年1月。
- 孫國著，共和國警衛紀實，北京：當代中國出版社，2006年11月。
- 鄔吉成，王凡著，紅色警衛 中央警衛局原副局長鄔吉成回憶錄，北京：中國青年出版社，2009年4月。
- 閻長林，警衛毛澤東紀實，長春：吉林人民出版社，1998年5月。
- 閻長林，警衛毛澤東紀實，長春：吉林人民出版社，1998年5月。
- 趙志超，毛澤東十二次南巡，北京：中央文獻出版社，2000年4月。
- 駱驥，武警風雨五十年，北京：解放軍文藝出版社，1999年。
- 陳敦德，毛澤東與蔣介石，北京：解放軍文藝出版社，1997年。
- 張重天，紅色貝雷帽，北京：學林出版社，2001年。
- 逢先知、金沖及主編，毛澤東傳，北京：中央文獻出版社，2003年。
- 汪金祥，東北公安九年回顧，北京：群眾出版社，1991年。
- 劉應龍，孤膽英雄葉中央，北京：解放軍文藝出版社，1999年。
- 郭化若，郭化若回憶錄，北京：軍事科學出版社，1995年。
- 武警阿坝藏族自治州支隊誌，成都：巴蜀書社，1998年。

公安部隊大事記 公安部隊回憶史料，北京：解放軍出版社，1997年。

權延赤，隨毛澤東微服出巡—楊成武「X」檔案，香港：天地圖書有限公司，1997年。

管倖生，設計研究方法（第三版），臺北：全華圖書，2010年。

華辰，蔣介石的鐵血衛隊 中國頂尖王牌衛隊的內幕和真相，北京：中央編譯出版社，2011年。

陳宗耀，士林官邸三十年—陳宗耀回憶錄，臺北：麥田出版社，1996年。

鄧學良，兩岸行政法研究，高雄：財團法人中華勞資基金會，初版，2006年9月。

彭懷恩，比較政治學，臺北：風雲論壇出版社，2001年。

Andrew Heywood 著，楊日清、李培元、林文斌、劉兆隆譯，最新政治學新論，臺北：韋伯出版社，2002年3月。

David Owen著，區立遠譯，疾病與權力 診斷百年來各國領袖的疾病、抑鬱與狂妄，新北市：左岸文化出版，2011年10月。

Dick Willson著，蕭特譯，周恩來傳，北京：國際文化出版公司，2011年9月。

Dick Willson著，蕭特譯，毛澤東傳，北京：國際文化出版公司，2011年9月。

Earl Babbie著，林秀雲譯，社會科學研究方法 2013年，臺北：雙葉書廊，2013年6月。

John Halliday著，張戎譯，毛澤東鮮為人知的事，香港：開放出版社，2006年9月。

Neuman著，郭思餘譯，研究方法：質化與量化方法之應用第一版，臺北：雙葉書廊，2012年。

Ronald Kessler著，林添貴譯，我的老闆是美國

總統，臺北：時報文化出版企業股份有限公司，2010年2月。

二、英文部分

Henry M. Holden, TO BE A U.S.SECRET SERVICE AGENT, St.Paul,USA: MBI Publishing Company, 2006。

Philip H. Helanson, PH.D. with Peter F. Stevens, The Secret Service, New York: Carroll & Graf Publishers, 2003。

三、網路資料

王官德，「共軍警衛工作的任務、作法與特點」，中華民國國防部：<http://www.mnd.gov.tw/publication/list.aspx?PerID=366>，

中華民國財團法人國家政策研究基金會：<http://www.npf.org.tw>

中華人民共和國中央人民政府：<http://www.gov.cn/>

中華人民共和國公安部：<http://www.mps.gov.cn/>
美國政府出版局(GPO)美國法規線上檢索資料庫，<http://www.gpoaccess.gov/uscode/browse.html>。

美國秘勤局：<http://www.uss.s.treas.gov/history.shtml>。

IIP Digital：<http://iipdigital.usembassy.gov/chinese/>。

新華網：<http://news.xinhuanet.com>

維基百科：<http://zh.wikipedia.org/wiki>

作者簡介

謝靜華

淡江大學中國大陸研究所法學碩士、淡江大學國際事務與戰略研究所政治學博士候選人、國際人身護衛協會會員(IBA, International Bodyguard Association)