從「國家安全決策機制系統模型」探討美國911事件之危機處理

作者簡介

陳振東上校，陸軍官校專77年班、陸院91年班、國防大學管理學院國防決策科學研究所碩士；曾任排、連、營長、教官等職，現任職於國防大學陸軍指參學院軍事理論組。

◆提　要

一、「國家安全決策機制研究」是一個多面且複雜的課題，應藉科技整合的方式，並參酌過去學者研究所得，以宏觀角度探究其變數內涵及功能介面。

二、系統模型（System Modelling）對於問題的理解，是利用整個系統行為與內在機制間相互緊密的依賴關係，透過數學模型建立及觀察操控過程而獲得，再逐步發掘出產生變化形態的因果關係。

三、自1990年初開始，國際社會已將「國家安全」擴展成為綜合性安全的概念，其內涵有：第一、從國家層次往下延伸至個人層次；第二、從國家層次往上提升至國際體系；第三、從軍事面向擴展至政治、經濟、社會、環境及人類等面向；第四、確保安全的政治責任，垂直的從國家下降到區域、地方政府，向上升到國際制度，並

橫向延伸到非政府組織、新聞界，甚至到抽象的自然界與市場。

四、藉由美國「911恐怖攻擊事件」個案研析，可建構出國家安全決策機制模型架構圖，以分析探討動態環境下所產生的複雜情況，建立國家安全決策機制系統模擬圖，並探究出影響國家安全決策體系主要的關鍵環節。

五、雖然決策機制結構和程序的改變，不能保證國安政策的絕對成功，但是縝密完善的決策運作體系，則能迅速、準確地提供決策者分析判斷與決心下達之參考，以產生最符合國家利益的結果。

關鍵詞：系統模型、國家安全、決策機制、系統動態學

前　言

美國前國防部長羅伯特・麥克納馬拉曾說：「今後的戰略可能不復存在，取而代之的將是危機處理❶。」從「911恐怖攻擊」、「非典型肺炎」（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）及「禽流感」（Avian Influenza）等事件之後，即獲得印證。尤其資訊時代科技發展所產生的影響，使得世界各國在面對新的衝突與威脅型態時，如何在現有的國家安全體制上，予以有效提升與強化，藉以建立一套完善的國家安全決策機制將更顯重要。

「國家安全決策機制研究」是一個多面且複雜的課題，不能僅從國際政治理論與方法，以微觀的角度去探討，應藉由科技整合的方式，並參酌過去學者研究所得，以宏觀角度去探究「國家安全決策機制」的變數內涵及功能介面❷。故本研究之目的，乃希望藉由理論，建構其系統模型，以探討各變項間的因果關係及所產生的變化，再以美國「911恐怖攻擊事件」為例，來分析其運作模式與決策制訂的作業流程，以及各相關變項對於國安決策機制與國家安全態勢的影響，期能提供未來「國家安全決策機制」相關議題探討之科學計量模擬平臺。

國家安全

註❶：林碧炤，《國際政治與外交政策》（臺北：五南出版社，民國86年7月），第二版第二刷，頁408。

註❷：約瑟夫・歐康納、艾恩・麥克德合著，王承豪譯，《系統思考實用手冊五項修練完全攻略本》（臺北：世茂出版社，民國88年9月），頁23。

「國家安全」（national security）是第二次世界大戰以來廣被使用的名詞。在傳統界定上，國家安全可說是國防（national defense）的同義字，指的是保護國家之人民與領土避免受到外來攻擊或威脅❸。《國軍軍語辭典》則將國家安全定義為：國家為保障其領域、主權之完整與人民生命財產之安全，所採「安內攘外」之護衛行動❹。而學者柏柯維茲（Morton Berkwitz）與柏克（P.G.Bock）將國家安全界定為：「一個國家保護其內在價值，使其免於受外來威脅的能力」❺。

但自1990年初開始，國際社會已將「國家安全」擴展成為綜合性安全的概念，其內涵有：第一、從國家層次往下延伸至個人層次；第二、從國家層次往上提升至國際體系；第三、從軍事面向擴展至政治、經濟、社會、環境及人類等面向；第四、確保安全的政治責任，垂直的從國家下降到區域、地方政府，向上升到國際制度，並橫向延伸到非政府組織、新聞界，甚至到抽象的自然界與市場，使國家安全的範圍更加擴大❻。

自世局進入後冷戰時代（Post Cold-War），國家安全的威脅來源發生結構性的變化。軍事性的安全威脅雖然持續存在，但其廣度與強度均可在控制的範圍內，但「非軍事性因素」或「非傳統性威脅」，卻造成國家安全的另類新挑戰，而且面對此種另類挑戰，若仍以舊的安全角度與思維去因應，自然無法妥善處理❼。

因此，國家安全的界定應以「威脅」為起點，唯有即時、正確掌握威脅的來源，才能有效預謀因應之道，以確保國家安全。而且威脅界定範圍應不侷限於國防及軍事議題，舉凡與國家重大利益有關事項皆應一併討論。凡可能影響國家主權行使的政治制度、傳統文化、生活方式及國家賴以生存的一切有形與無形的力量，皆應視為對「國家安全」的威脅，概可區分如下❽：

一、就來源言

有內在、外在之分。內在威脅係指國內各種利益團體對現行政策制度的不同主張，且足以影響政治穩定、經濟發展的事件，如北愛爾蘭的獨立運動或加拿大魁北克的公民自決；外在威脅則為

註❸：Amos A. Jordon and Willam J. Taylor,Jr.,“American National Security: Policy and Process, revised edtion”（Baltimore: The John Hopkins University Press, 1984）, p.3.

註❹：國防部，《國軍軍語辭典》（臺北：聯勤北印廠，民國89年11月22日），頁1-1。

註❺：Morton Berkwitz and P.G.Bock（eds.）,“American National Security”（New York: Free Press, 1965）, p.10.

註❻：“Emma Rothschild,What is Security?”（Daedalus, Vol.124, No.3 Summer 1995）, p.55.

註❼：翁明賢，《突圍：國家安全的新視野》（臺北：時英出版社，2001年11月），頁5～6。

註❽：張京萊，〈從國家安全觀點論後冷戰時期亞太地區情勢〉《後冷戰時期亞太戰略情勢展望研討會論文集》，民國82年5月，頁2。

敵對國家，或因「利益」發生爭執的國家（團體）為實現其主張、政策所加諸的各種有形、無形壓力，它有時也可能以內在的方式顯現，如以色列與周邊阿拉伯國家長久以來的爭執❾。

二、就性質言

有政、經、軍、心之分。政治性威脅係指對現行政治體制的挑戰，並以心理性威脅（意識形態）為根源，如冷戰時期北約與華約的對峙；經濟性威脅為影響國家經濟秩序與發展的各種外來或內在力量，如早期各國的關稅壁壘政策或美國的貿易最惠國待遇，以及超級301條款；軍事性威脅則以武力要脅，迫使政府必須改變政策以迎合其要求，如前蘇聯支持阿富汗政府軍對反抗軍的軍事行動，以及美國入侵巴拿馬，將其總統諾瑞嘉逮捕入獄等❿。

三、就強度言

有嚴重、主要及次要之分。嚴重威脅一旦發生，即危害國家生存者，必須立即處理，如伊拉克入侵科威特；主要威脅為發生後將對國家造成嚴重傷害，且必須以較長時間始能復原，但不至於影響國家生存，然須投以較大關注，如北韓發展核武對南韓所造成的影響；次要威脅為發生後必定會造成傷害，但影響不大，經一定時間即可消弭者，如波灣戰爭造成原油外溢所帶來的污染等。

四、就時效言

有立即及潛在之分。立即威脅為即將或已經發生的事實，必須優先處理，通常係由潛在威脅轉化而來；潛在威脅則為可能或事件發展至某一階段時，即構成威脅者⓫。

「國家安全」的威脅方式常以多種不同形態出現，且來源亦絕非唯一，必須逐一檢視威脅者支配威脅的能力（含運作障礙）、企圖（含意志力），以判定威脅強度並決定排除優先順序⓬。以美國而言，美國聯邦調查局就曾提出「國家安全威脅清單」，明列國家安全威脅包括：恐怖主義、諜報、武器擴散、經濟諜報、資訊系統鎖定、扭曲社會認知與外國的情報活動，從此清單中可以看出美國國家安全的範圍包括了情報、經濟、社會文化、軍事、政治及資訊等等⓭。

決策機制

註❾：Jonathan Shimshoni,Israel and Conventional Deterence，Border Warefare from 1953 to 1970（Ithaca, New York: Cornell University Press, 1988）, p.1～5.

註❿：Alexander L. George,“Avoiding War: Problems of Crisis Management”,（Boulder: Westview Press,1991）, p.3～6.

註⓫：Michael N. Barnett,“Confronting the Costs of War”,（Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992）, p.31～35.

註⓬：盛惠銘，〈運用系統方塊圖建構國家安全決策機制之研究〉，國防大學管理學院國防決策科學研究所碩士論文，民國95年6月，頁10～11。

註⓭：蘇進強，〈國家安全與危機管理機制〉《新世紀智庫論壇》（臺北），2003年3月，第21期，頁5。

決策機制的定義，乃認為決策活動像機器一樣，可分解為許多組成單元，每個單元在決策中都有其特殊的功用；而決策的進行，是從外界輸入需求或指令等資訊，經過某些程序和步驟加以處理、分析、規劃及選擇，最後輸出決策結果。因此，決策機制的研究，必須包括決策環境、決策者、決策系統、決策資訊及決策產出等靜態對象的說明，以及決策投入、決策步驟、決策程序、決策過程和決策回饋等動態內容的描述⓮。

一、決策機制理論

國家安全決策機制的形成是在二次大戰之後，各國為因應多變、急促且日益複雜的突發狀況逐漸仿效形成⓯，其目的乃是希望藉由固定的作業模式，以導引作業流程的運行與發展。

在「選擇性理論」（Rational Choice Theory）中指出，國家決策是一般人類的行為理論，即假設行為者如何利用有限資源去創造最有效率的決策，並假設人類係自我最大效率之創造者⓰。而學者奚爾斯曼（Roger Hilsman）的決策理論，則把美國的外交和國防決策的過程、人員和問題，交代得很清楚，其中最主要的目的是打開傳統的「黑箱」概念，從不同的決策單位之互動和競爭過程中，明白政策決定內涵。另外，學者艾里森（Graham Allison）則以1962年的古巴飛彈危機為例，提出「官僚決策」、「組織決策」及「理性決策」等三種模式，分析美國政府在古巴飛彈危機時期，甘乃迪總統的決策過程。

二、決策機制內涵（如圖一）

㈠國防政策

在國防政策中，有兩個主要部分，即是軍事戰略與軍力結構。軍事戰略是決定軍隊任務以及如何運用和部署的依據；而軍力結構則取決於編裝、士兵及執行軍事戰略的能力⓱。

㈡外交政策

外交是發展和保持國家間關係主要手段。它是國際互動中最常被使用的機制，亦是溝通和說服的重要方式。外交政策不但是國家安全政策中，互動光譜合作的主要面向，也是國際事務中，意見交換的較好方式。而外交政策的主要部分，則包括聯盟的發展與維持、國際組織的參與，以及主導國際協商⓲。

㈢經濟政策

註⓮：鍾岳勳，〈臺灣科技政策決策機制變遷之研究〉《國立臺灣大學政治學研究所碩士論文》，民國90年7月，頁39。

註⓯：Robert L. Pfaltzgraff, Jr. and Jacquelyn K. Davis,“National Security Decisions: the Participant Speak,”（Massachusetts: Lexington Books, 1990）, p.1～41.

註⓰：Anthony Gill Explains,“Description of Rational Choice Theory”, http://www.providence.edu/las/discussion.htm.

註⓱：Joseph S. Nye, Jr.,“Bound to Lead: the Changing Nature of American Power”,（New York: Basic Books, 1990）, p.173～260.

註⓲：同註⓱。

圖一　國家安全決策機制議題範疇圖

資料來源：Christopher C. Shoemaker, “The NSC Staff: Counseling the Cou”, （Colo:Westview Press,1991）,頁5.

經濟政策反映在國際環境上的主要因素是外援、經濟制裁、軍備、核武及非核武科技的轉移⓳。外援和軍備轉移主要是用來處理國家安全利益的經濟政策，例如美國就可藉著幫助盟邦來增加自我防衛的能力，而達到自己的安全目標；亦可藉由對其他國家提供軍事裝備或經濟援助，來達到預期的影響。

㈣情報政策

世界各國的情報體系及活動起源甚早，並且與國家安全鞏固或國家利益提升息息相關，其所扮演的情報活動角色，為國家安全決策過程中不可或缺的重要參考依據⓴。為能追求高效率情報工作之特色，則必須建構有組織分化、分工合作、整合運用及指揮協調的情報組織體系，以有效達到國家安全維護之目的。

三、決策機制之衍生

根據學者大衛·艾斯特（David Easten）所提之系統論，任何決策在產出之前，必須在系統內進行協商與整合（如圖二）。

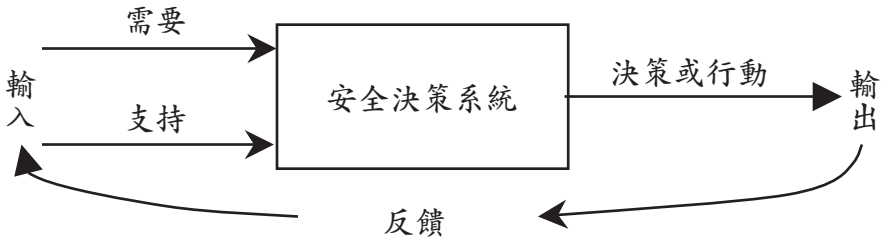
但若從國家安全的範疇考量，影響系統各相關變項必須更加明確，其中輸入端，包括個體與總體環境，更深入分析可分為社會結構、文化思想、政治制度、經濟關係、軍事組織及地理因素等；而輸出端則包括外交策略、經濟策略、軍事策略及社會策略等，並藉由不斷地反饋過程，進行修正與調整。因此，從輸入到輸出端進行的轉化過程，就涉及了決策機制的探討㉑。

另外，從學者丹尼爾·卡佛門（Daniel Kaufmann）所著《美國國家安全：分析的架構》中所提的國家安全政策分析架構（如圖三），即明確描述了國家安全政策制定的原則、過程與要點，並說明在建構國家安全政策之時，必須兼顧國內、外環境的各種因素，且

註⓳：Brad Roberts,“U.S. Security in an Uncertain Era”,（Cambridge, Massachusetts:MIT Press, 1993）, p.73～85.

註⓴：孔令晟，《大戰略通論》（臺北：聯華，民國84年），頁395。

註㉑：Daniel J.Kaufmann, Jeffrey S. Mckitrick and Thomas J. Leney（ed.）“U.S. National Security: A Framwork for Analysis”,（Massachusetts: Lexington Books, 1965）, p.3～27.



圖二　系統圖

資料來源：David Easten,“A Framework for Political Analysis”,（Englewood Cliffs: Prentice-Hall,1965）,P.112.

這些因素是相互影響與節制。所以，每個國家必須先考量本身的現況與條件，以及所面臨的安全威脅，再加以研析、設計，以建構出最完善的國家安全決策機制㉒。

系統模型

所謂的系統模型，學者高登（Gorden）認為「系統模型是為了進行系統研究，用以蒐集與系統有關信息的物體。」而皮雪樂（Pichler）則認為「系統模型是一種以某種前提和假設作為基礎的思維模式，它能揭示系統的內在關係和結構。」系統模型乃為系統動態學（System Dynamics）之研究方式，是由美國麻省理工史隆管理學院福雷斯特（Jay W. Forrester）於1950年代結合多個理論所發展出來的，其對於問題的理解，是利用整個系統行為與內在機制間相互緊密的依賴關係，透過數學模型建立及觀察操控過程而獲得，再逐步發掘出產生變化形態的因果關係㉓。

系統動態學是一種造模方法，用以描述企業或人類活動為一個複雜回饋系統，回饋是指一個X構面影響Y構面，而Y構面可能透過一些原因轉而影響到X構面，其X構面與Y構面之間的影響，可能單純的直接互相影響，但從整個系統去看時，卻不只是單純的互相影響，尚包括間接關係㉔。

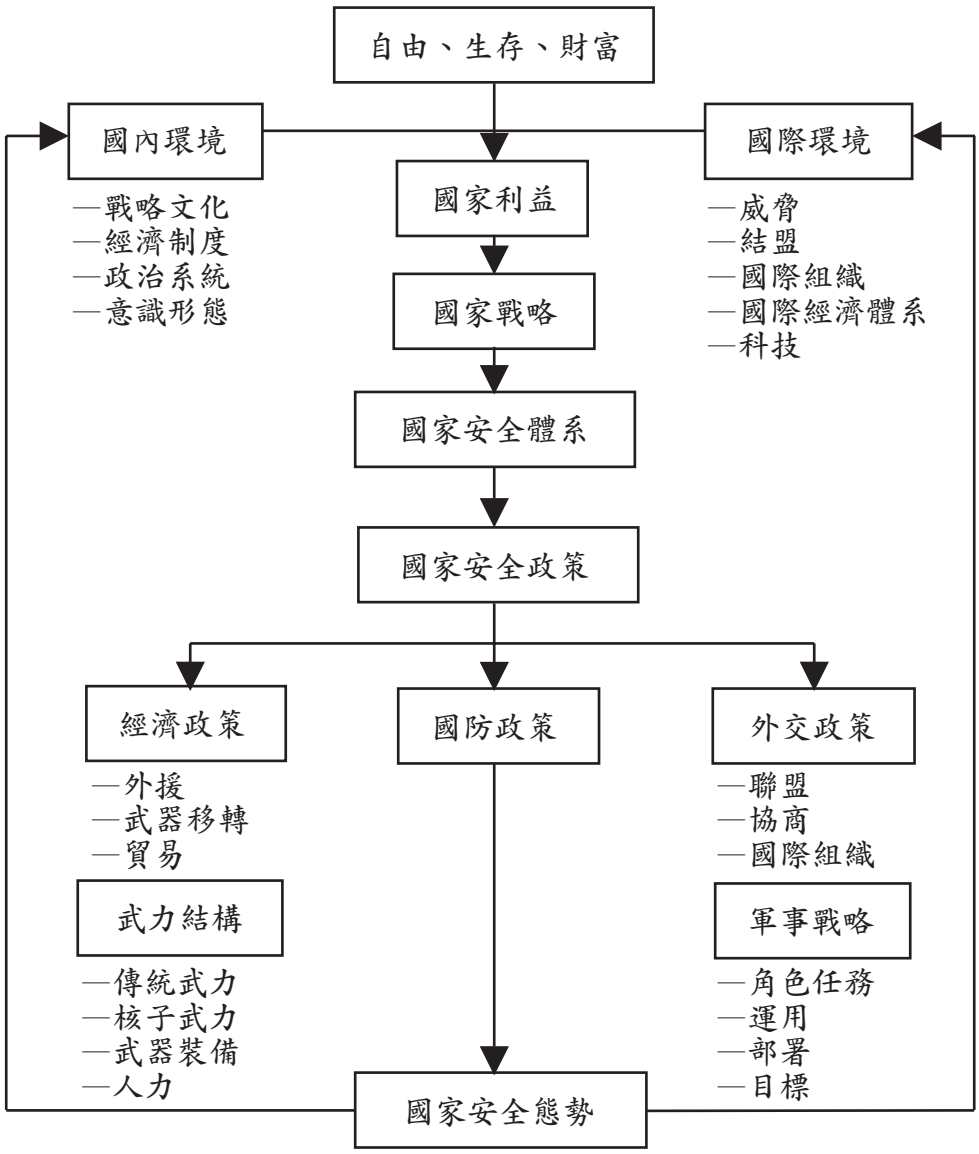
而系統分析的主要目的之一，是在以輸入的結果，來決定並評估進入系統的輸入或起因與系統所產生的輸出或效應間的關係；其次，瞭解起因與效應間的關係後，便可解釋系統過去的行為，並預測系統在未來輸入下的可能輸出；第三，利用各輸入下所產生的輸出，可幫助我們建立一種控制或影響系統的方法。

一個具有回饋反應的基本系統，其系統方塊圖如圖四所示，其中f（e, c）

註㉒：同註⑭，頁43～44。

註㉓：林瑋然，〈以動態觀點探討虛擬組織績效模式之研究〉，國立雲林科技大學資訊管理研究所碩士論文，民國93年6月，頁10。

註㉔：彼德・聖吉著，郭進隆譯，《第五項修練》（臺北：天下文化出版，民國85年4月），頁56。



圖三　國家安全政策分析架構圖

資料來源：Daniel J. Kaufmann, Jeffrey S. Mckitrick and Thomas J. Leney （eds.）,（1985）,U.S. National Security: A Framework for Analysis,（Lexington, Massachusetts: Lexington Books）,p.5.

稱為回饋核心（feedback kernel），而輸出de或△e的回饋可使系統輸入，正比於回饋核心f（e, c），並正比於系統輸出de或△e。

一般系統模式的方塊圖，係由下列四項要素所構成：

一、方塊或長條區域，可作為系統核心的代表符號，或次系統邊界。

二、輸入與輸出相結合的加總點，或兩者分開的分離點。

三、輸入與輸出所遵循的訊號路徑，無損失或變更。

四、指出訊號沿訊號路徑方向的箭號。

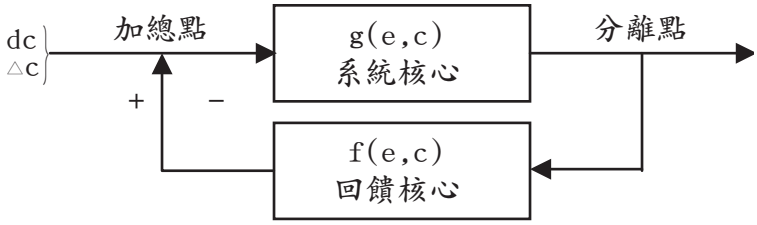
而任何系統研究的初步工作，在於辨認所分析的系統。當然也要辨認造成起因與效應的因素。若瞭解了一系統的輸出反應與輸入間的關係，就可充分瞭解該系統並作預測，但是到目前為止，沒有任何系統的輸入與輸出間關係已被充分瞭解，所以，在研究系統時，通常會作若干簡化的假設與近似。若能合理的預測各種輸入下的輸出時，則此近似過程可被接受。故研究系統的主要目標，即在可接受的程度下以數量方式說明理性系統，並藉由模擬、分析以及評估不同系統間的數學關係式以達成此一目標㉕。

建構模型

藉由學者丹尼爾・卡佛門（Daniel Kaufmann）所建立的國家安全政策分析架構圖，可利用系統研究概念，建構出國家安全決策機制模型架構圖（如圖五），並透過模型圖來分析出系統輸入（input）、輸出（output）與各次系統（subsystem）等各組成部分，再藉由整個系統與次系統因果關係的探討，分析動態環境下所產生的複雜情況，並利用圖解方式建立國家安全決策機制系統模擬圖，再將次系統、輸入、輸出及反應回饋（feedback）所構成的複雜系統，轉化為簡單的正規系統圖。最後，透過個案的研究分析，探究出影響國家安全決策體系主要的關鍵環節。

在此架構中，先以情報系統所提供的各類情資及國內、國際環境現況作為系統之輸入項。而根據國家戰略所制定之國家目標，擬訂出政府各項政策。

當政策擬訂後，即進入系統本體（決策體系內），運用決策機制實施運作，並透過國家政策的修正持續進行調整，最後產生具體作為，即決策體系之輸出。而是否符合國家利益（目標）是國安體系存在與運作的基礎，亦是檢驗任何決策是否完善正確，並產生具體成果的依據，故本系統以國家利益（目標）作為系統的檢驗（判斷）閥，來檢視管制系統的輸出。若經過決策體系運作過程所產生的輸出，未能達到國家利益（目標）的要求，則透過國家戰略的調整，不斷地來反饋修正系統核心（決策體系），直到決策體系的運作確實符



圖四　基本系統方塊圖

資料來源：山奎斯特著，戚萬伍譯，《系統科學概論》（臺北：科技圖書出版，民國78年），頁42。

註㉕：山奎斯特著，戚萬伍譯，《系統科學概論》（臺北：科技圖書出版，民國78年），頁35。

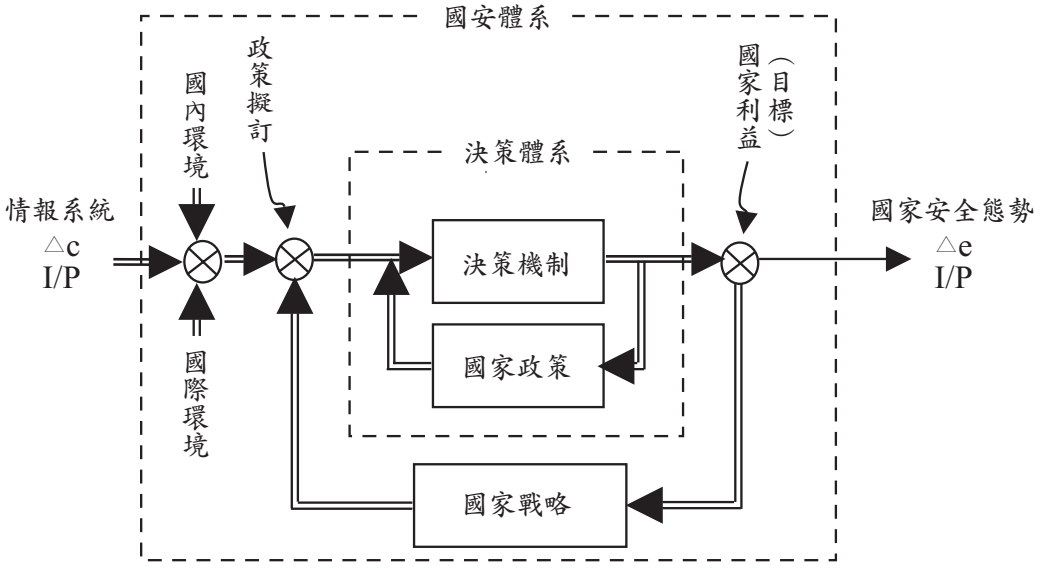
合國家利益（目標）後，始真正產生了系統輸出，亦即維護國家安全態勢。依圖五之國家安全決策機制模型架構，可轉化成為簡單的正規系統方塊圖（如圖六）。

其中國內環境包含戰略文化、經濟制度、政治系統及意識形態等變項；國際環境中則應考量威脅、結盟、國際組織、國際經濟體系，以及科技等因素。另外，行為者的決策模式、立法依據、組織結構及預算編列等四項變項則是決策機制的運作過程主要因素；而國家政策即由國防政策、經濟政策及外交政策所組成；國家戰略則包括軍事戰略及武力結構等變項。因此，經由國家安全決策機制系統模型的建立，即可藉個案研究探討國家安全決策機制運作過程全般概況。

個案研析

2001年9月11日美東時間上午9時，美國紐約世貿中心雙塔大樓、華府國防部等地，幾乎同時遭到恐怖分子劫持4架民航客機進行自殺式撞擊行動，造成民眾3,000餘人慘重傷亡，成為美國有史以來最嚴重之恐怖災難。此發生於美國本土遭受恐怖攻擊事件，不僅震驚了全世界，也打破了一個神話、兩個理論、三個戰略，更是後冷戰時代國際關係改變的重大里程碑㉖。「911事件」讓美國國家安全形勢面臨重大的變化，恐怖主義（Terrorism）成為美國新的威脅，打擊恐怖主義及防止大規模毀滅性武器擴散更成為維護美國國家安全的首要任務。

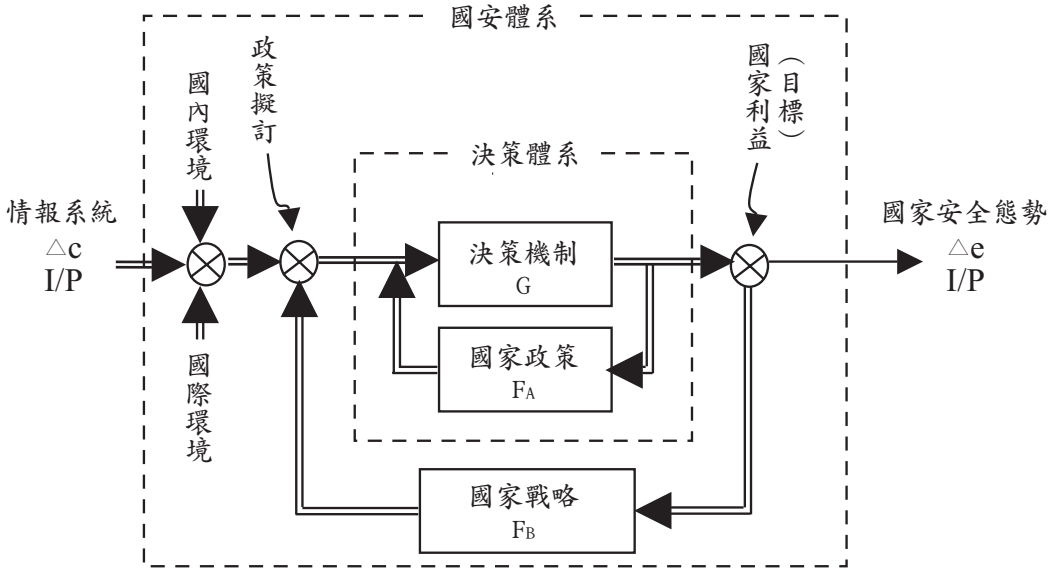
而在「911事件」之後，國家安全



圖五　國家安全決策機制模型架構圖

資料來源：盛惠銘，〈運用系統方塊圖建構國家安全決策機制之研究〉，國防大學管理學院國防決策科學研究所碩士論文，民國95年6月，頁49。

註㉖：於下頁。



圖六　國家安全決策機制系統方塊圖

資料來源：本研究整理

威脅的範疇，除了傳統的軍事與外交之外，已經擴及恐怖主義等非傳統性的威脅。尤其恐怖主義結合高科技之大規模毀滅性武器，加上恐怖組織的網絡化，已嚴重危及全球人類的安全。美國國務院官員在論及「911事件」對美國外交及安全政策影響時，認為外交問題可能會轉為對本土安全之威脅，所以應該國內外並重，並投入更多資源到國家安全工作；其次恐怖主義並無國界之分，沒有一個國家能單獨有效反制恐怖主義，必須仰賴多邊的合作。因此，除了應檢討與加強本身有關反恐怖主義的危機處理機制與作為之外，國際間對於反恐作為的多邊合作，亦應積極的開展。而美國對於恐怖主義的危機處理機制，除以既有國家安全體制為基礎之外，更在組織、功能上迅速予以提升、強化。

2002年9月布希政府，在向國會提交的「國家安全戰略報告」（The National Security Strategy）中，就正式提出一項新的國家安全戰略，亦即

註㉖：「一個神話」：是指美國受兩洋保護，本土不受攻擊，在911事件後已經瓦解；「兩個理論」：是指「權力平衡」理論和「集體安全」理論，對來路不明的恐怖攻擊，既無關強權間的權力平衡，也不是北約等集體安全組織可以預防阻止，可以預見今後這兩個理論已顯出其極大的侷限性；「三個戰略」：是指冷戰時代的「保證報復」戰略、「彈性反應」戰略和「地緣戰略」，因為這些戰略有清楚的主權敵國與戰略目標，但是應付沒有國土、沒有面目、飄忽不定、不畏死的恐怖組織，卻是難以達成目標。轉引自〈一件改寫後冷戰戰略生態的歷史事件〉《中國時報》（臺北），2001年10月9日，版15。

「先制攻擊」（preemptive action）與預先防衛（anticipatory action to defend）戰略。認為反恐戰略只依靠軍事力量是不夠的，要同時配合運用國家及非政府組織的資源，期能一舉杜絕恐怖主義根源，消滅恐怖組織活動，達到保障美國本土安全目標㉗。

而美國國家安全的決策法源乃依據「國家安全法」，國家安全會議則是協調、制訂國家安全戰略的法定機構，與國家安全危機的管理中樞，總統據此於國家安全會議中對國家安全大計遂行決策權。

「911事件」發生後，由布希總統主持的國家安全會議，副總統錢尼、國務卿鮑威爾、國防部長倫斯斐、國家安全顧問萊斯、白宮顧問休茲（Karen P. Hughes）與參謀首長聯席會議主席等均為當然成員，相關情報則由中央情報局與聯邦調查局負責提供㉘。依美國國家安全會議運作層次言，核心的內閣成員在總統召開正式國家安全會議之前，必須先召開「首長委員會」與「次長委員會」，由各部會首長及次長分別針對危機現況及因應對策先行討論，並研擬分析各項方案的利弊，提供部會首長做為正式會議的參考㉙；美國國家安全決策體制參見圖七。

決策核心中總統最重要的成員為國務卿和國防部長，該兩員除了是國安會之法定成員，並具有顧問功能，是內閣成員，也是部會首長。而國務卿、國防部長和國家安全顧問這三人的權力、關係以及與總統的互動，決定了美國國安政策的方向，亦形成俗稱「政策三人小組」（Policy triad）（如圖八），中央情報局局長（DCI）與參謀首長聯席會議主席是國安會法定顧問，亦具重要關鍵作用。但是中情局卻孤立於其他政府機關之外，按自己步調前進㉚。

而後布希總統為了因應「911事件」後的危機，特別在危機期間，每天召開以國土安全為主的國安會議。在外交上，除了聯合全球各國組成反恐聯盟，從金融、外交、軍事等方面共同打擊恐怖主義之外，並對於國土安全的防護，也重新加以檢討規劃。並於2001年10月初，依據美國眾議院的決議，籌備成立「國土安全部」，成為國土安全的跨部會專責機構㉛。國土安全部涵蓋四大部門，分別為邊界運輸安全、資訊分析與基礎設施保護、緊急事件準備與應變、化學生物放射性與核子反制措施。該組織規模僅次於國防部，預算高

註㉗：林正義，〈美國因應911事件的危機處理〉《911事件後全球戰略評估》（臺北：臺灣英文新聞，2002年9月），頁64。

註㉘：同註㉗。

註㉙：國家安全會議秘書處編，〈各國國家安全會議組織概要〉（臺北：國家安全會議秘書處，民國82年），頁6～28。

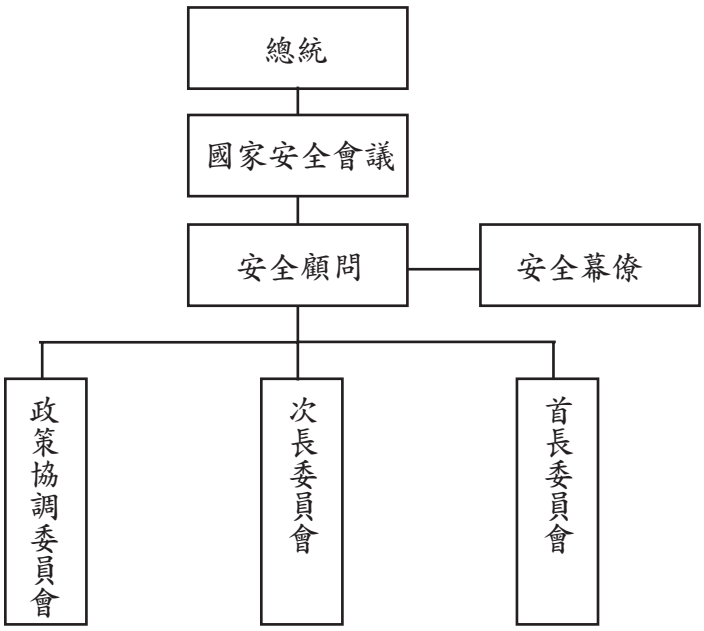
註㉚：同註⑬，頁55。

註㉛：同註㉗，頁28。

達374億5千萬美元，約為該年度美國國防預算的十分之一[32]。

另外在反制恐怖主義情報的接收與分析運用方面，有鑒於情報機制承襲古巴危機以來的窠臼，本位主義的色彩早為人詬病，再加上欠缺情報分享，在整合分析上也頗多罅隙，對於恐怖主義的活動辨識分析，產生了盲點。在美國「911事件」獨立調查委員會於2004年7月正式公布一份長達560多頁的最終調查報告中，即提出政府未能意識到恐怖威脅的嚴重性、情報機構工作不力，以及國會在監督情報部門工作方面失職等缺失。且獨立調查委員會在最後調查報告中，建議設立一個統領全美15個情報機構的新的情報蒐集中心，監督該中心運作的將是經參議院批准僅次於內閣級的「情報總監」。「情報總監」乃直接向美國總統報告，並能影響到中央情報局、聯邦調查局、國土安全部和國防部的預算和領導層[33]。

因此，透過個案研究分析後，可發現美國政府在決策過程的研判與處置的失誤，以及聯邦調查局和中央情報局在「911事件」前，情報分享與分析的疏漏，為導致襲擊事件發生的重要原因之一。而美國政府在此慘痛教訓後，即針對錯誤檢討策進，積極改革情報機制的

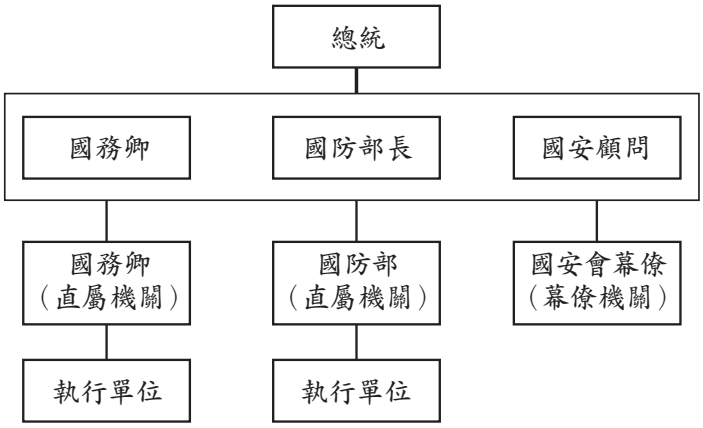


圖七　布希時期美國國家安全會議組織圖

資料來源：蘇進強，〈國家安全與危機管理機制〉《新世紀智庫論壇》（臺北：財團法人陳隆志新世紀文教基金會，2003年3月），頁23。

註[32]：〈美推動成立國土安全部〉《中國時報》（臺北），民國91年6月8日，版14。

註[33]：〈911最終調查報告，美政府存在五大失誤〉，mailto:info@peopledaily.com.cn



圖八　政策三人小組圖

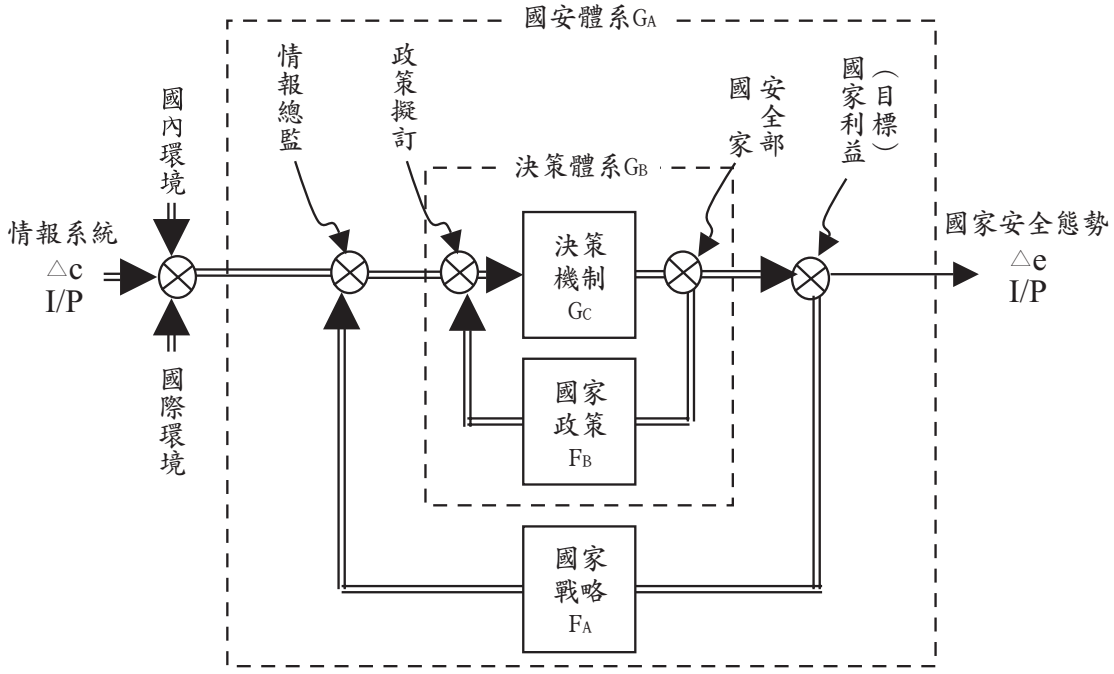
資料來源：U.S.Nationnal Security Policymakers,Processes,and Politics.Sam C.Sarkesian,John Allen Willaims, Stephen J.Cimbala.p146.

統合及情蒐作業的流程，整合強化其情報掌控及應變反制之能力。從美國「911事件」後，美國在國家安全上所採取一切作為，就系統動態學理論而言，即可發現各相關變項及彼此相互關係。再結合國家安全決策機制系統分析圖，便可推論建構出「911事件」後美國國家安全決策機制系統模型圖（如圖九），藉此模型便能探究整個系統與次系統，以及各變項間的因果關係，便於在國安決策機制運作過程中，先期掌握影響國家安全態勢的關鍵因素，以掌握先機、防患未然。

對我國安決策機制之啟示

我國國家安全會議係於民國56年2月1日，由總統依據動員戡亂時期臨時條款制定「動員戡亂時期國家安全會議組織綱要」而成立，全名為「動員戡亂時期國家安全會議」。其前身為「國防會議」，當時是總統直接領導之下的決策機關。而後國家安全會議之組織於李登輝先生擔任總統時，於民國80年4月29日，明令頒布將「動員戡亂時期國家安全會議組織綱要」更名為「國家安全會議組織綱要」，並設立國家安全會議。民國82年再頒「國家安全會議組織法」，並依「國家安全會議組織綱要」，設立國家安全會議。而依據國防法第九條「總統為決定國家安全有關之國防大計，或為因應國防重大緊急情勢，得召開國家安全會議」；國家安全會議組織法第二條也明定「國家安全會議為總統決定國家安全有關大政方針之諮詢機關」；第四條規定「國家安全會議由總統任主席，出席人員計有副總統、總統府秘書長、行政院院長與副院長，以及內政、國防、外交、財政、經濟部部長、陸委會主委、參謀總長、國家安全會議秘書長、國安局局長、總統指定列席人員」。

從上述條文可看出國家安全危機的決策權隸屬總統，國家安全會議的組織



圖九　「911事件」後美國國家安全決策機制系統模型圖

資料來源：本研究整理

功能，為總統有關國家安全會議大政方針決策時之諮詢機關。而國家安全會議的召開，係行政院長在緊急事件無法於職權範圍內執行危機處理，或符合緊急命令發布時得以呈請總統召開會議，所以國家安全會議兼具「會議決策」與「諮詢機關」兩種功能。換言之，總統在平時即可藉由國安會獲得有關國家安全決策的參考意見，在發生重大危機時，則可藉由會議機制，召集相關官員制訂或遂行危機處理，其所需情資，則由國家安全會議所屬的國家安全局負責提供整合[34]。

今日，我國國家安全在全球化趨勢下，已經面臨了新的挑戰、新的威脅型態，且其來源已不再侷限於傳統軍事威脅或外交因素；就如政局動亂、經濟衰退、社會治安、恐怖主義、毒品走私、能源危機、天然災害、傳染性疾病及生態環境破壞等，都牽動與影響我國家安全。因此，如何提升我國國家安全決策機制之運作功能，精確掌握危機情勢，妥慎處置管控威脅，實為當務之急，謹就個人研究系統動態學理論之心得，提出淺見以供參考建議。

一、訂頒國安決策機制之標準作業程序

國安決策機制之運作，首重國家戰

註[34]：〈依據國防二法對戰爭決策機制及國軍聯合作戰指揮體制之研究〉《中華戰略協會研究計畫》（臺北），民國90年2月，頁12。

略規劃及對情報掌握與研判，並提出因應之計畫與作為，以降低國安危機之發生機率。而全般工作之準據、方法以及標準作業程序，均須緊密結合、環環相扣，形成綿密與堅實的國安決策網。因此，建議各相關機關應依據本身業管制訂一套標準的作業程序，由國家安全最高決策機構，負責協調整合各單位之決策機制，訂頒國家安全決策機制之標準作業程序。

二、強化國安組織功能

各先進國家之國安會，均有完善之幕僚及研究機制，而目前我國國安會僅有秘書處負責行政作業，若以國家安全決策機制的功能與需求言，現有秘書處之編制與職能，實難以應付。如能建構專業幕僚，有效提升國安會之運作機制，俾能迅速提供完整情勢判斷，以作為總統與國家安全會議成員的決策參考[35]。

三、加強情報的統合與協調

當前我國軍事安全情蒐主要由國防部掌控，其他有關國內外政治、經濟、外交、心理等情勢則由國安局負責情報蒐集與情勢研判，故在情報資訊的整合與協調，仍有強化空間[36]。隨著兩岸交流日漸頻繁，大陸來臺人數遽增，社會安全情報則愈顯重要。但是由於情報機關之分散，在面對新的臺海安全情勢，有關情報整合與研判之工作實有待加強。如日本在1996年臺海導彈危機後，深恐臺海戰爭對其生存發展有重大影響，翌年元月即成立「情報本部」，專司亞太、臺海局勢情報的蒐集；而美國在「911事件」後，亦徹底檢討情報作業整合機制與情報機關的功能與文化，藉以綜整研析所有情資，以免因遺漏而造成危害[37]。

四、強化行政部門危機應變的能力

目前我國對於不論是國防安全危機、外交危機、兩岸關係危機、經濟與金融危機及社會安全危機，其處理指導與執行機構均在行政部門，惟其處理程序均在危機形成之後，偏重於處理與回復方面，並無發揮事前預警與協調整合的功能。因此，應可考量於「中央災害防救會報」內配置專職人員，以從事平日危機預防、指揮與管制等幕僚作業[38]。並可參考美國作法，規劃成立一維護國家安全的跨部會專責機構，統籌國土安全的防護工作。

結　　語

冷戰結束，國際環境產生了諸多新的安全威脅，直接影響到國家安全，以及國與國間的利益衝突，造成區域安全

註[35]：邱強口述、張慧英撰述，《危機處理聖經》（臺北：天下文化，民國90年11月），頁32。

註[36]：蘇進強，〈國家安全與危機管理機制〉《新世紀智庫論壇》（臺北），第21期，民國92年3月，頁19。

註[37]：曹雄源，〈就警備面向探討特勤隊運用與國家安全之關係〉《憲兵學術季刊》（臺北），第51期，民國89年11月，頁27。

註[38]：同註[35]，頁9。

情勢更加不確定與不可預測，若引發衝突，對各國安全都將造成影響。因此，在安全環境日趨多變、複雜，各國莫不重視危機管理與危機處理能力。危機處理首重偵測與防範，目的是為防止事態擴大，降低緊張情勢，並提出解決的方案。危機處理成敗端賴平時經營與能量建立，而更重要的是指揮系統的轉換與運作是否順暢，目前企業管理、公共關係及廣播電視等領域已將議題管理（Issue Management）做為危機處理主流思維，但可惜尚未被正式轉介到國家層級的危機管理[39]。無論是企業或國家，如果能在議題剛剛浮現、尚未擴大之際，或議題尚未成形之時，就搶得「議題管理」先機，剖析出各種議題的特性與威脅程度，將有助於未雨綢繆，並尋求對策與建立危機處理能力。就如同美國前國防部長裴利所提出的「預防性防禦」（Preventive Defense）的新安全戰略，精神上就是「議題管理」的方式，對那些可能對美國生存發生威脅的潛在因子，進行預防性的危機處理。又如對「大規模毀滅性武器擴散議題」、「恐怖主義議題」、「俄羅斯核子武器失控議題」……等，預先設定，然後透過政治、經濟、軍事等工具來處理[40]。由此顯見議題管理的精神，十分適合國際政治的危機處理。有鑑於此，從「國家安全決策機制系統模型」看美國當局在911事件後，為維護國家安全所採取的作為，其目的均是為了提升國家危機處理與應變能力，極值得我國參考與精進。尤其近年來中共隨著經濟發展，已使其軍事能力不斷增強，對我國不論是軍事或其他方面均已構成直接威脅，如何預先建立危機處理與應變能力，確保國家免於遭受恐嚇，實為當前重要課題。因此，我應強化國家安全機制之反應與應變能力，以因應中共有形與無形的威脅。

如何妥善管理危機，保護國家利益，已經成為衡量危機管理水準和決策質量的重要指標。國家安全決策是一全般性、綜合性與急迫性的國家事務，除了必須有一套運作順暢的處理機制外，各級機關對於危安狀況的想定與演練，應預擬任何可能發生情況之因應計畫，以強化危安管理能力，方能「臨機應變」。雖然決策機制結構和程序的改變，不能保證國安政策的絕對成功，但是縝密完善的決策運作體系，則能迅速、準確地提供決策者分析判斷與決心下達之參考，以產生最符合國家利益的決策。

收件：96年7月19日
第1次修正：96年8月2日
第2次修正：96年8月7日
接受：96年9月5日

註[39]：朱延智，《危機處理的理論與實務》（臺北：幼獅文化，民國89年），頁18。

註[40]：威廉・裴利著，許綏南譯，《預防性防禦 ── 後冷戰時代美國的新安全戰略》（臺北：麥田出版，民國89年），頁35；轉引自鄭舜元，〈危機處理觀點探討國軍戰力整備之努力方向 ── 以富邦公司為例〉《陸軍月刊》，民國95年6月，頁86。