

第五章 我國在「兩國論」危機中處理機制分析

生活在臺灣的我們，無論日子過得是好是壞，在心中總有個揮之不去的陰影——即是中共何時會對臺動武？因為一旦中共對臺採取軍事行動，臺灣即使能抵擋得住，也將會蒙受慘重的生命財產損失。尤其臺海兩岸自 1995-1996 年導彈危機以來，中共對於兩岸統一的方式與進程，愈來愈強調以軍事手段來達成。(邱強，2002：38) 就如同美國國防部於 1999 年 10 月完成一份《人民解放軍在二十一世紀的戰略作戰：太空及戰術飛彈發展》的分析報指出，中共如果以武力犯臺，將以全部戰術導彈的半數，突襲臺灣空防和指管通情等陣地。(朱延智，2000：23) 另為防止美國等國家的介入，共軍已有能力運用高精度的中短程戰術導彈，與陸基、空射及潛射型巡航導彈，攻擊美軍在日本的軍事基地，及在西太平洋活動的航母戰鬥群。

面對臺灣長期處於中共軍事威脅中，我們不能只仰賴美國的介入甚或保護，自己的國家自己救、自己的道路自己開，因為萬一美國為其國家利益考量而出賣我們時，我們將何以自處？是以，儘管目前並未爆發重大的軍事危機，但我們仍應針對中共對我們未來威脅可能造成的危機因素，列為一個重要的議題，組成專案小組，召集各方面專家學者，共同研擬因應之道。是以，我政府在相關危機處理體制，是否能針對上述可能之危害先期預防，並訂定相關規定，當發生上述之事件時，現行之國家安全及危機處理體制能否有效啟動，並發揮預期的應變與處理功能，或仍有待加強改進。因此，本章則以我國在「兩國論」中有關危機處理機制進行檢討分析。

第一節 我國危機處理體制與法規

長期以來，我國面臨中共的威脅，從未因臺海兩岸日漸頻繁的經貿、文化、學術交流而有所稍減，再加上臺灣位處西太平洋國際航運與經貿的戰略樞紐，尤其是近年來與世界各主要國家，無論在運用正式與非正式方式實施

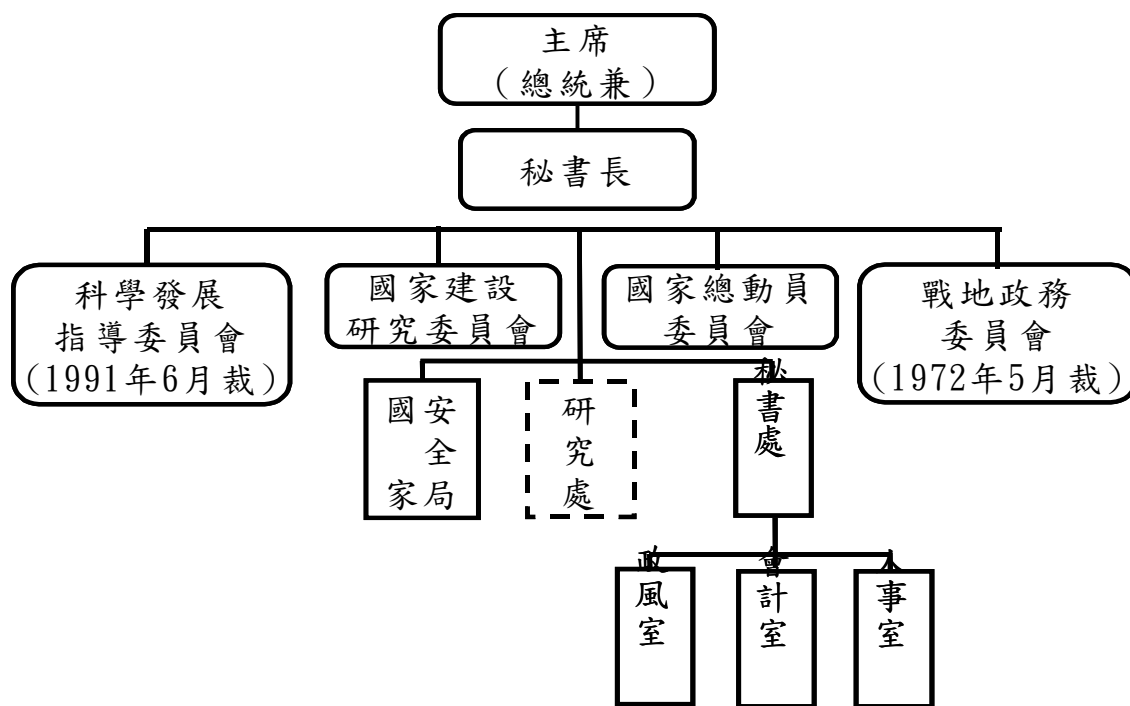
政治交流，或以經貿、文化與科技交流實施，已逐漸提昇臺灣在國際上之知名度與地位。基此，若國際恐怖組織運用臺灣的地理位置，作為其從事對特定國家的恐怖行動的基地或跳板，亦不無可能。911 恐怖攻擊事件後，我政府除須因應曾出不窮的國際危機事件外，尚須因應臺海兩岸可能的軍事突發事件、或國內重大災害與財政金融重大變故等。是以，我政府在相關危機處理體制，是否能針對上述可能之危害先期預防，並訂定相關規定，當發生上述之事件時，現行之國家安全及危機處理體制能否有效啟動，並發揮預期的應變與處理功能，或仍有待加強改進。因此，本節則以危機處理機制與相關法規進行檢討分析。茲分述如下：

一、我國國家安全會議組織功能與定位

我國國家安全會議於 1967 年 2 月 26 日，由總統依動員戡亂時期臨時條款第四項之規定，制定「動員戡亂時期國家安全會議組織綱要」據以成立，取代自 1954 至 1967 年即設立「國防會議」的功能。(林正義，1998：43)

(一) 體制精簡

國家安全會議成立之初，其下設國家總動員、政地政務、國家建設研究及科技發展指導等四個委員會、以及國家安全局與秘書處等六個機構（如附圖五），期間對國家安全的規劃與推展，實具有相當的貢獻。其組織成員依「動員戡亂時期國家安全會議組織綱要」第 5、6 條之規定：總統為主席時，由副總統代理之；其他出席「經常會議」人員包括副總統、總統府秘書長、參軍長、行政院長、副院長、國防部長、外交部長、經濟部長、財政部長、參謀總長、國安會秘書長、國安會各委員會主任委員，以及總統指定之人員（如立法、司法、考試、監察各院院長、國民大會憲政研討會副主任委員、光復大陸設計研究委員會主任委員、國民大會秘書長、行政院有關部會首長及其他有關人員等）。另外，中國國民黨秘書長則經常與會，似著重其協調功能，而非政策功能代表性。(林正義，1992：4-4)



圖五：我國國家安全會議組織

資料來源：1. (施啟揚，1993：3-6)。

2. (王世塗，1996：41)。

1972年7月，國家安全會議組織綱要修訂後，裁撤「國家總動員委員會」及「戰地政務委員會」，其相關業務則劃歸國防部辦理。1991年，「國家建設研究委員會」及「科學發展指導委員會」亦遭裁撤，國家安全會議之下僅存國家安全局及秘書處。(古方雄，1996：45)至此，國家安全會議之功能已逐漸式微，難再成為總統諮詢國家安全政策的顧問角色了。

1991年4月，第一屆國民大會廢止「動員戡亂時期臨時條款」，同時制定憲法增修條文，其中第九條明文規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局」。國家安全會議自此即在恢復憲政常態體制下正常運作。(施啟揚，1993：3-5) 殆1994年12月，立法院通過「國家安全會議組織法」，國安會正式邁向組織法制化的第一步。

(二) 組織與運作

依據國家安全會議組織法，其會議法定成員包括總統府、行政院及國家

安全會議三個層面，(王世塗，1996：41)代表總統府系統的有總統、副總統、總統府秘書長、參軍長；代表行政院系統的有院長、副院長、內政部長、外交部長、國防部長、財政部長、經濟部長、陸委會主委、參謀總長；代表國家安全會議系統的則有國家安全會議秘書長及國家安全局長等 15 人，而必要之人員則由總統指定。另內部組織設秘書處、國安局及諮詢委員 5-7 人；諮詢委員專司國防、外交、國家統一等重大政策規劃與研究，以提供總統決策之參考。¹基此，國家安全局乃統籌管制國家情報之蒐集與運用，為「集中制」的型態。

在組織運用方面，總統依憲法為國家元首，並為國家安全會議主席，為國家安全事務的決策者，會議採「合議制」，主席與成員無隸屬關係，透過會議程序，就國家安全大政方針，相互提出意見，經由討論形成共識，決議後交由行政院相關部會攜回依法處理，並由行政院對立法院負責，受立法院監督。(施啟揚，1993：18-19)在國家安全會議組織法第八條，更明定國家安全會議及其所屬國家安全局應受立法院之監督。

另在立法院之監督方面也作了相應之律定，但是在制度與功能層面上仍多爭議。公民直選我國第九任總統後，總統民意基礎提高，尤其主導國家安全政策，並運用國家安全會議處理重大危機事件，將是時勢所趨。(林正義，1998：147)因此；未來應從我國政治體制上根本解決國家安全會議之角色定位，同時解決民意監督的技術問題，在功能上，尤應充分發揮「決策諮詢」、「政策忠告」與「行動執行」等多重功能。(王世塗，1996：46)據此方能有效地因應國家安全與危機處理之需求。

綜整相關資料，國家安全會議在成立之前五年，召開會議次數較多，但也只有 31 次，平均每年約 6 次。1972 年通過組織綱要修定、暨故總統 蔣經國先生擔任行政院長後，召開會議次數遞減，中國國民黨中央常務委員會

¹ 請參見《國家安全會議組織法》第 49 條相關法規。

及行政院院務會議每星期固定召開的運作方式，取代國家安全會議所應發揮的功能。(林正義，1998：53)

(三) 地位與職掌

基本上，國家安全會議乃是配合我國特有的「雙首長制」所建構之安全體制，但為監督與防止總統或國家安全會議權限過大等因素，乃將其職權作相當之限制，相對貶損其功能之發揮。1994年國家安全會議組織法明確定位為「備供決策之諮詢機構」，它既非權力機關，亦無執行的權責。因此，它的參與人數員多達15人；另在內部組織上，除國家安全局外，其餘成員大多屬行政組織之編制。為考量國家安全的維護，首賴國防與外交，而當前臺海兩岸關係發展與國家統一問題，更與國家安全息息相關。因此，國家安全會議組織法賦予其機關的任務計有七項，分別為：

- 1.關於動員戡亂大政方針之決定事項。
- 2.關於國防重大政策之決定事項。
- 3.關於國防建設及科學發展之研究指導事項
- 4.關於總體作戰之策定及指導事項
- 5.關於國家總動員之決策事項
- 6.關於戰地政務之處理事項
- 7.其他有關動員戡亂之重要決策事項，及奉總統核交研議及審核事項。(施啟揚，1993：3)

從上述之分析強調，即是提醒我國要強化危機預防機制，最重要的即是成立一個危機預防及處理的總召集機構。因為我國目前的危機處理機制非常的鬆散，國防部有國防部的危機處理機制，財政部有財政部的危機處理機制、環保署有環保署的危機處理機制，但大半的危機狀況多是跨部會、跨縣市的，而且需要大家馬上一一起動員起來，不能還好整以暇地公文往返。問題是，各部會通常只會想到與自己職掌有關範圍內的事，各縣市也習於自多基於本位

主義，一碰上跨部會或是跨縣市的危機，就顯得方寸大亂，更遑論是處理危機了。所以需要有一事權單位負責統合召集，這可以是總統本人，也可以是國家安全會議，並且與行政院相關機構共同召集，因為執行、監督與追蹤都需要行政機構來負責，如此方能彌補國家安全防線的漏洞（邱強，2002：33）

基此，政府應成立專責機構，以進行執行、監督與追蹤之責，俾能有效地預防危機的發生。

二、我國國家安全危機處理機制

我國「國家安全會議」在法制化前，確有「太上行政院」與因人設事的詬議，也因此國家安全會議的召開，外界常賦予高度政治敏感性，歷任總統也對會議的召開多所節制，諸如我國以往曾經面臨韓戰、823 砲戰、中美斷交等重大事件，以及近年來中共實施軍事與飛彈演習，921 地震及重大疫情事件等，雖在政府相關單位有效處理之下，情勢得以控制，但多為應急式處理與臨時任務編組型態，並未形成常設性管理機制。但 1994 年經法制化後，復經歷次修憲，國家安全危機處理機制已大致確立。目前在我國憲法上所明文規定的危機處理的法源，有總統的緊急命令權、總統於軍事危機時指揮軍隊遂行緊急應變的作戰權，以及發布戒嚴等。以下茲摘錄學者蘇進強之論點如下。（蘇進強，2003，189-195）

（一）法源依據

1. 總統的緊急命令權

憲法第 43 條雖有「緊急命令權」的規定，但由於規定的程序十分嚴格，總統是否能據以及時而「緊急」的處理危機，仍有仁智之見。事實上，由於憲法條文中發布緊急命令所需的「緊急命令法」，一直未經制定，使緊急命令權形同具文。1991 年國民大會通過憲法增修條文第 2 條第 3 項，再度將總統的「緊急處分權」改為「緊急命令權」。根據該條文「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上的重大變故，得經行政院會議之決議發布緊

急命令，為必要之處置，不受憲法第 43 條的限制。但須於發布命令十日內提交立法院追認，如立法院不同意時該緊急命令立即失效」。(蘇茂林、劉清景，2001：4-12) 憲法增修條文實行至今，僅於 921 地震時，政府為統一事權，徵用民間人力與機具，曾經發布「緊急命令」。但也因為緊急命令發布內容的法制規範不夠明確，致使行政院必須依照緊急命令作補充規定，另行頒布「921 緊急命令執行要點」。

2. 總統直接指揮軍隊之作戰權

憲法第 36 條規定「總統統帥全國陸海空三軍」，但對於遭受軍事攻擊，或緊急事故發起戰爭行為並未作明確規定，亦即未將「作戰權」與「宣戰權」作明確區分。憲法第 38 條明確規定總統行使締結條約及宣戰、媾和之權，但其實施程序依據憲法第 58 條、63 條規定，必須經過行政院會議通過後交立法院議決，始完成法定程序。(蘇茂林、劉清景，2001：4-12) 在「國防法」及「國防部組織法」完成立法之後，已確立我國國防體制與權責，統帥系統為總統—部長—參謀總長。因此在戰爭決策時，依憲法規定，除宣戰、媾和案須經行政院會議之決議，及立法院之議決外，餘均可循統帥系統為之。在緊急狀態時，和戰大計由國家戰略階層決策，進入戰爭狀態之後，即由統帥系統律定戰爭規模及所望目標及效果，交由軍事指揮官依其專業判斷，研訂作戰計畫與下達作戰指導。

3. 總統發布戒嚴

依據憲法第 39 條規定，總統可發布戒嚴；其程序為「戰爭或叛亂發生，對於全國或某一地域應施行戒嚴時，總統得經行政院會議之議決，立法院之通過」依法宣告戒嚴，且「總統於情勢緊急時，得經行政院之呈請，依本法宣告戒嚴或使宣告之。但應於一個月內提交立法院追認，在立法院休會期間，應於復會時即提交追認」。(蘇茂林、劉清景，2001：4-12)

從上述三項危機管理的法源而言，係循行政院會議之決議—立法院決議

—總統公佈施行的程序，但是如果事態緊急，總統可依行政院之決議，先行頒布緊急命令，事後再請立法院追認。故最初發動之權責在行政院，但是對於危機的預防與判斷、處理與執行，行政院或國安會並無固定幕僚來遂行危機處理的相關事宜，而僅有臨時性的任務編組。

（二）決策與諮詢

依據國防法第9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2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4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、副院長、內政部長、外交部長、國防部長、經濟部長、財政部長、陸委會主委、參謀總長、國安會秘書長、國安局局長及總統指定列席人員」。（蘇茂林、劉清景，2001：36）從條文中可以看出國家安全危機的「決策權」隸屬於總統，「國家安全會議」的組織功能為總統有關國家安全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，總統在平時即可以藉由國安會獲得有關國家安全決策的參考意見，在發生重大危機時可以藉由會議機制，召集相關官員制訂或遂行危機處理，其所需情報資訊則由國家安全會議所屬的國家安全局負責提供及整合。

從上述可知，國家安全會議的功能，係指危機發生之後，總統藉由國家安全會議的召開，整合各方意見，並在決策之後，責由行政院督導各部會負責執行。諮詢的功能係因各專業部會隸屬行政院，國防外交與兩岸關係的決策權依憲法規定由總統負責，但是相關部會在體制上，均須向行政院負責，因此，跨部會與總統決策體系間的溝通與協調，就有賴國家安全會議發揮「結合劑」的功能了。

基此，總統召開國家安全會議時，有關國防安全事務，係由國防部長與參謀總長依據軍事戰略作專業的判斷，並提供總統作戰爭決策之建議，或決定戰爭指導。就國防部來說，其運作流程為軍政系統依據專業職能，提供國防政策建議、軍事戰略判斷、動員能力判斷及建議作戰決策；軍令系統提報敵可能行動、國軍戰略能力、作戰發展預判及建議最佳行動方案；軍備系統提報武器裝備緊急採購獲得之可能性、可行性，俾將國軍戰力由平時之戰備能力，提昇至戰時之應戰能力。但在形成國防部提供總統決策之方案前，國防部可以先召開軍事會議，結合國防三大體系與各軍種之意見，擬定行動方案於國家安全會議中提出共同討論，提供總統做為決策參考。

(三) 指導與執行

針對前述不同類型危機，各危機處理機構主以行政院之業管部會為主體，依據各項緊急事件的性質差異提供不同處理建議，做為院長或副院長決策的參考依據，同樣的，行政院及部會首長參加國家安全會議或高層會議時，所提出的具體建議，也是總統決策的參考，而總統的決策亦為各部會政策執行的指導與依據。

依我國目前既有危機處理機制之權責與分工概述如下：有關國防軍事事務由國防部綜理全責，並由所屬作戰區或作戰司令部，在聯合作戰指揮機構的指導下，遂行各項軍事行動；重大災變方面，由內政部負責，並召開「中央防災會報」，以統合各部會之災難危機處理政策與資源分配，另由警政署勤務指揮中心編成 24 小時的「中央災害處理中心」，指導各縣市消防、警政與國軍部隊執行救災任務；在核災變事故方面，由行政院原子能委員會全國核子事故處理委員會負責，並於災變現場成立「近場指揮中心」，就近處理指揮，國軍則視需要成立支援中心以協助緊急救助事宜；對於空難、海難等重大事故，則由行政院相關部會負責執行，中央防災會報負責指導協調，交通部於中央氣象局設「中央災害處理中心」(任務編組)指導第一線執行單位防救任

務；若屬重大治安事件，則由檢調體系依法指揮憲警情治機關執行偵防、打擊犯罪的工作。

三、我國危機處理相關法規

我國危機處理體制可依據危機不同類型區分為：國防安全危機、兩岸關係危機、外交危機、經濟與金融危機、社會安全危機等五大類型。雖然對於上述之危機類型沒有明文之「危機處理」法規，經綜整分類後，乃以憲法、國家安全會議組織法及國家安全法等相關機關組織法（如附錄一、二）、法律及法規命令為依據，茲分述如下：

（一）國防安全危機

1. 憲法

- (1) 第 36 條：「總統統帥全國陸海空軍」。
- (2) 第 38 條：「總統依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰、媾和之權。」

2. 機關組織法

為使相關法律條文能提供「危機處理」知所需立法依據，乃根據中華民國憲法增修條文第 2 條第 4 項規定制定〈國家安全會議組織法〉；另一憲法增修條文第 2 條，及〈國家安全會議組織法〉第 8 條制定〈國家安全局組織法〉。

- (1) 國家安全會議組織法第 2 條：「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。前項所稱國家安全國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」。

- (2) 國家安全會議組織法第 3 條：「國家安全會議以總統為主席；總統因事不能出席時，由副總統代理之」。

- (3) 國家安全會議組織法第 4 條：「國家安全會議之出席人員如下：

A. 副總統、總統府秘書長。

B. 行政院院長、副院長、內政部長、外交部長、國防部長、財政部長、經濟部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長。

C.國間安全會議秘書長、國家安全局局長。總統得指定有關人員列席國家安全會議」。

(4) 國家安全會議組織法第 8 條：「國家安全會議及所屬國家安全局應受立法院之監督，國家安全局組織另以法律定之」。(施茂林、劉清景，2001：36)

(5) 國家安全局組織法第 2 條：「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。前項有關國家安全情報工作之統合指導、協調、支援事項之規定及其相關運作之辦法，由國家安全局另定之」。

(6) 國家安全局組織法第 17 條：「國家安全局為統合協調國家安全情報工作，得召開國家安全情報協調會報，由國家安全局局長擔任主席，各有關情報治安機關首長出席，必要時得邀請其他有關機關人員列席」。(施茂林、劉清景，2001：22)

(7) 行政院海岸巡防署組織法第 24 條：「本屬及所屬機關，於戰爭或事變發生時，依行政院命令納入國防軍事作戰體系」。²

3.法律

(1) 國家安全法第 1 條：「為確保國家安全，維護社會治安，特制定本法。本法未規定者，適用於其他有關法律之規定」。

(2) 國家安全法第 2 條：「人民不得為外國或中國大陸地區行政、軍事、黨務或其他工務機構或其設立、指定機構或委託之民間團體刺探、蒐集、交付或傳遞關於工務上應秘密之文書、圖畫、消息或物品，或發展組織」。

(3) 國家安全法第 5 條之 1：「意圖危害國家安全或社會安定，違法第 2 條

² 參見行政院海岸巡防署組織法網站，<http://www.cga.gov.tw/south/regulation/5laws-2.asp>.

之 1 規定者，處五年以下或有期徒刑拘役，得併科新台幣一百萬元以下罰金」。

(4) 國防法第 4 條第 2 項：「作戰時期國防部得因軍事需要，陳請行政院許可，將其他依法成立之武裝團隊，納入作戰序列運用之」。

(5) 國防法第 7 條：「中華民國之國防體制，其架構如下：A.總統、B.國家安全會議、C.行政院、D.國防部」。

(6) 國防法第 8 條：「總統統帥全國陸、海、空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部長，由部長命令參謀總長指揮執行之」。

(7) 國防法第 9 條：「總統為決定國家安全有關之國防大政方針，或惟因應國防重大緊急情勢，得召開國家安全會議」。

(8) 國防法第 24 條：「總統為因應國防需要，得依憲法發布緊急命令，規定動員事項，實施全國動員或局部動員」。

(9) 民防法第 22 條：「為維護空襲及支援軍事勤務需要，國防部於戰爭發生或將發生時，得協調中央主管機關會同有關機關，就下列事項發布命令並執行之：

A.人民及物資之管制疏散。

B.禁止或限制民用航空器、船舶之航行。

C.實施避難及交通、燈火、音響之管制。

D.協助國軍實施防空作戰之監視、通報。

E.協助防空事項調查之提出資料或實施檢查」。

(10) 全民防衛動員準備法第 23 條：「為因應戰爭、災害需求，直轄市及縣（市）政府衛生主管機關應結合施政，輔導公、民營醫院完成重要外傷藥品醫材儲備。對於前項重要外傷用藥品醫材儲備，各公、民營醫院應配合辦理。有關藥品醫材儲備之品項、數量、更新及動員管制之辦法，由行政院衛生署會同國防部定之」。

(11) 全民防衛動員準備法第 2 條：「動員區分階段如下：

A. 動員準備階段：指平時實施動員準備時期。

B. 動員實施階段：指戰事發生或將發生或緊急危難時，總統依憲法發布緊急命令，實施全國動員或局部動員時期」。

(12) 緊急醫療救護法第 6 條：「各級衛生主管機關對化學、輻射、天然災害級戰爭之預防應變措施，應配合規劃辦理緊急醫療救護有關事項」。

(13) 台灣地區與大陸地區人民關係條例第 1 條：「國家統一前，為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他有關法令之規定」。

(施茂林、劉清景，2001：2148)

(14) 懲治走私條例第 12 條：「自大陸地區私運物品進入臺灣地區，或自臺灣地區私運物品前往大陸地區者，以私運物品進口、出口論，適用本條例規定處斷」。(施茂林、劉清景，2001：514)

(15) 公庫法第 13 條：「政府之一切經費，得依據預算，由收入總存款撥入普通經費存款或特種基金存款後始得支出。彈得依法以緊急命令由收入總存款撥入普通經費存款支出之，仍應於支出後補行追加預算程序」。(汪士鑑，2003：33)

(二) 兩岸關係危機

1. 憲法

(1) 第 36 條：「總統統帥全國陸海空軍」。

(2) 第 38 條：「總統依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰、媾和之權。」

2. 機關組織法

(1) 國家安全會議組織法第 2 條：「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。前項所稱國家安全國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」。

(2) 國家安全會議組織法第 3 條：「國家安全會議以總統為主席；總統因事不能出席時，由副總統代理之」。

(3) 立法院組織法第 10 條 2 項「立法院於必要時，得增設特種委員會。」

(施茂林、劉清景，2001：38)

(4) 行政院大陸委員會組織條例：「本會委員會，每月舉行一次，由主任委員召集之；必要時，得召開臨時會議。又有關大陸政策及重要大陸工作措施，需經委員會會議決議之」。(施茂林、劉清景，2001：2146)

(三) 外交危機

1. 憲法

(1) 憲法第 141 條：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平」。(施茂林、劉清景，2001：10)

(2) 憲法增修條文第 10 條第 13 項：「國家對於僑居外國國民之政治參與，應予保障」。(施茂林、劉清景，2001：14)

2. 機關組織法

(1) 國家安全會議組織法第 2 條：「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。前項所稱國家安全國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」。

(2) 國家安全會議組織法第 3 條：「國家安全會議以總統為主席；總統因事不能出席時，由副總統代理之」。

(四) 經濟與金融危機

1. 憲法

(1) 憲法第 43 條：「國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命令後一個月

內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效」。

- (2) 憲法增修條文第 2 條第 3 項：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟之重大變故，得經行政院會議決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第 43 條之限制」。
- (3) 憲法增修條文第 2 條第 4 項：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之」。(施茂林、劉清景，2001：4-12)

2.機關組織法

- (1) 行政院組織法第 14 條：「行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會」。(施茂林、劉清景，2001：37)
- (2) 行政院原子能委員會組織條例第 6 條：「規定其負責有關核子事故緊急輻射偵測之評估督導事項」。

3.法律

信用合作社法第 27 條第 1 項第 8 款：「信用合作社違反法令、章程或無法健全經營而損及社員及存款人權益之虞時，主管機關得為左列處分：

- (1) 撤銷各類法定會議之決議。但其決議內容違反法令或章程者，當然無效。
- (2) 撤換經理人、職員，或命令信用合作社予以處分。
- (3) 限制發給理事、監事酬勞金。
- (4) 停止或解除理事、監事職務。
- (5) 停止部分業務。
- (6) 勒令停業清理或合併。
- (7) 命令解散。
- (8) 其他必要之處置」。(施茂林、劉清景，2001：855)

(五) 社會安全危機

1.憲法

- (1) 第 43 條：「國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命令後一個月內提

交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效」。(施茂林、劉清景，2001：4)

(2) 第 155 條：「國家為謀求社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以是當之扶助與救濟」。

2.機關組織法

(1) 國家安全會議組織法第 2 條：「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。前項所稱國家安全國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」。

(2) 國家安全會議組織法第 3 條：「國家安全會議以總統為主席；總統因事不能出席時，由副總統代理之」。

3.法律

(1) 國家安全法第 1 條：「為確保國家安全，維護社會治安，特製定本法。本法未規定者，適用於其他有關法律之規定」。

(2) 立法院組織法第 10 條：「立法院依憲法第 67 條之規定，設下列委員會：A.內政及民族委員會，B.外交及僑務委員會，C.科技及資訊委員會，D.國防委員會，E.濟及能源委員會，F.財政委員會，G.預算及決算委員會，H.教育及文化委員會，I.交通委員會，J.司法委員會，K.法制委員會，L.衛生環境及社會福利委員會」。

(3) 另第 10 條之 2：「立法院於必要時，得增設特種委員會」。

(4) 集會遊行法第 25 條：「有左列情事之一者，該管主管機關得予警告、制止或命令解散：A.應經許可之集會、遊行未經許可或其許可經撤銷而擅自舉行者。B.經許可之集會、遊行而有違反許可事項、許可限制事項者。C.利用第八條第一項各款集會、遊行，而有違反法令之行為者。D.有其他違反法令之行為者。前項制止、命令解散，該管主管機關得強制為之。」

(施茂林、劉清景，2001：1454)

- (5) 警察法第 2 條：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利」。(施茂林、劉清景，2001：1426)
- (6) 社會秩序維護法第 6 條：「本法規定之解散命令、檢查命令、禁止或勸阻，應以書面為之。但情況緊急時，得以口頭為之」。(施茂林、劉清景，2001：1435)
- (7) 土壤及地下水污染整治法第 13 條：「主管機關依本法第 11 條第 2 項規定公告控制場址或整治場址時，其公告內容如下：A.場址名稱。B.場址地址、地號或位置。C.場址現況概述。D.污染物及污染情形。E.其他重要事項。前項第一款之場址名稱，得以事業名稱、地址、地號、地標或其他適當方式表示之」。其中第 1 項第 4 款之污染情形，於控制場址時，應列明可能之污染範圍；於整治場址時，應列明污染範圍及初步評估結果。(施茂林、劉清景，2001：1289)
- (8) 毒性化學物質管理法第廿二條本法第二十四條第二款所定得改善或改製其他物質者，應限期由運作人提出其改善或改製計畫書，報經原處分機關核准。(施茂林、劉清景，2001：1299)
- (9) 國家總動員法第 5 條：「本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物質徵購或徵用其一部或全部」。(施茂林、劉清景，2001：：503)

第二節 政府危機處理決策架構分析

危機處理為現代國家政府確保國家安全的主要手段，各國國安體系的主要功能，亦在制定完善的危機處理決策架構，以預防危機、遏止危機，並在危機發生後，能迅速遂行危機處理與危機損害管制、危機復原等。我國危機處理體制概以國家安全會議為法定機構與核心，以負責各種安全決策的制定與危機管理的諮詢、協調，乃至於情報資訊的整合與監督執行等。在 911 恐怖攻擊事件之後，國家安全威脅的範疇，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。尤其是恐怖主義結合高科技之大規模毀滅性武器，加上恐怖組織的網路化，已危及到全人類的安全。(蘇進強，2003：174-175)是以，如何在既有的國家安全體制為基礎外，更應在危機處理的組織、功能予以提昇、強化，是為本節探討之重點。

然從前節次得之，我國自憲法以下，對危機處理相關法令條文，散見於各法律及機關組織法、內部法規命令及行政規則等，雖然本文盡量蒐整相關法令規章，但仍難免有所疏漏。我國對於各項危機性質雖然沒有具體明文之危機處理法規，惟不可否認的是目前國內有關危機處理相關法令已足夠。但為瞭解重大危機即將發生，甚至真正發生時，在現實科層指揮體系下，是否能有效運作？通報系統是否通暢？後續執行處理機制運作情形如何？殊值得探討我國危機處理決策體制。茲分述如下：

一、危機處理決策機制

陳水扁總統曾以美國「預防性的國防」、「預防性的防禦」(preventive defense)，提出積極性國家安全的「危機管理」概念，希望為兩岸關係開啟新頁。學者蔡瑋也認為，兩岸當前首要工作是維護和平，在此階段最重要的是防止衝突，要達到此一目標必須透過信心建立 (confidence-building) 的過程，然後才是建構和平 (peace-building)，以及落實和平 (peace-enforcement)，此階段即建立機制 (mechanism-building) 時期，這其中包括如何透過國際組織或非政府間的國際組織斡旋，利用、成立國際機制 (regime)，透過第二、第三管道進行對話，採取預防性外交及國防等。(蔡瑋，2001：162-163) 曾參與美國「九一一」危機分析處理，及美軍「沙漠風暴」危機預防的危機處理專家邱強博士，也表示美國「九一一恐怖攻擊事件」對台灣的啟示，在於提醒台灣要強化危機預防機制，最重要的是必須成立一個危機預防及處理的總召集機構 (邱強，2001：29)。由上可見危機處理的機制，已為政府及學界所關心及重視的課題。

雖然在國際體系中，難以避免地存在著若干的衝突，然而這些衝突未必全然會引爆戰爭。因此在衝突危機與戰爭間，仍存有許多可供「管理」的空間，可降低發生武力衝突的風險。危機管理的另一項假設是，即使戰爭無法避免，亦期望在戰爭發生過程中，透過有效的危機處理機制，以降低戰爭可能形成的損害，所以「國際衝突或危機處理」的基本假設，就是建立在戰爭與和平之間，存有可供管理的空間。Daniel Frei 指出，研究國際危機的目的在藉由限制及控制可能升高突發性衝突的武力而避免戰爭；化解危機中的衝突；建立發展「安全網」(safety nets)，以因應未來的危機。(謝聖義，2002：3)³ 設若衝突雙方從衝突開始就進入了危機管理機制程序，經由管理策略而安置或解決衝突，隨著衝突與危機的明顯化，則軍事性管理策略也就越強。

無論衝突、危機處理及危機管理均應有常設的機構、制度，才能發揮各種預警與應變的各項機能；換言之，要避免戰爭，就必須要有妥善的衝突預防與危機管理措施。鑑此，本研究的目的基本假設是探討，若兩岸能經由信心建立措施，成立衝突預防與危機處理機制，則有可能避免、化解或消弭兩岸的衝突、危機甚或戰爭之發生。

國際危機處理專家邱強博士認為，預防軍事危機的方法有許多，首先，當然是要累積自己的軍事力量，以提高對方的動武代價，在有效恫嚇下，讓對方不敢輕啟戰端，此即強化國家內部的危機管理機制，增強國家內部的危機管理之能力。其次，是尋求軍事同盟，以群體的力量壓制個別國家的軍事冒進，例如冷戰時期的北約和華沙集團，或中美斷交前的共同防禦條約等，此即在加強國外環境的危機管理機制，用共同的力量來加強本身的安全。此外，還要知己知彼，把情報工作做到百分之百，徹底了解對方的內部運作及決策思維，並據以做出最能維護國家利益的決策。當然，軍事危機之所以發生，必然是因為存在著重大利益衝突，不論是主權或經濟利益。所以，要

³ 另參見 Krylov, Nikolai B. (1991), "International Peace Keeping and Enforce Action," in *Law and Force in the International Order*, Oxford: West view Press., pp.94~100.

化解軍事危機，就必須讓雙方的溝通協商機制充分發揮。對於彼此的歧見或衝突點，設法以對話的方式達成妥協，降低彼此之間的誤解或敵意，並讓雙方都理解到戰爭無助於解決爭議。而如果能讓雙方都了解戰爭的慘痛代價，找出一條共同接受的路，就應能預防軍事危機。(邱強，2002：39)

二、決策指揮權責

從歷次的臺海危機，與政府及民間處理災變發生的頻率來看，危機處理儼然已經成為政府部門與民眾所必須經常嚴肅面對的一個課題，而其中又以政府部門的處理應變能力，更直接影響到全民的福祉與國家的發展。然而，在公部門的公務員養成過程中，多半只是學習如何處理日常事務，卻很少專注於處理危機能力的培養。從現實的需要來看，這不能不說是一項缺憾。是以，依國際危機處理專家邱強的基本主張是，各種的危機都是可以預防的，而且預防的工作遠比事情發生之後的處理更從容，也更省力。其認為，預防政府危機最重要的作法，包括「弱點分析」和「績效審查」，也就是把政府各部門可能發生的危機界定出來，進行狀況分析，找出各個環節的弱點，然後針對每項弱點極可能發生的狀況，進行預防 (prevention)、偵測 (detection) 及矯正 (correction)。(賴英照，2002：3) 臺海兩岸自 1995-1996 年導彈危機以來，中共逐年增加沿海的導彈部署。臺灣不僅長期處於生存威脅中，武器方面在「質」的方面優勢，又在中共「量」與「質」的全力追趕下而逐漸消失。(邱強，2002：38) 在經貿方面方面，動輒運用「綠色臺商」以迫害我臺商之商機，是以，如何化解在軍事衝突與經貿交流上所造成之重大危機，對臺灣而言，將是一門最重要也是最嚴肅的課題。因此本文將前述之五大危機類型，聚焦於戰爭狀態、重大國家安全事件，以及緊急危難或財政經濟重大變故予以分析：

(一) 戰爭狀態

一般而言，戰爭行動係指對敵國所從事的非常行動，除非確認恐怖組織

係屬於某國政府的外圍組織，否則；並不適合採取戰爭手段來對付恐怖組織。關於國家發生戰爭狀態時，我國政府應啟動何種危機處理之應變機制，現行憲法已有詳細明文規定，主要係由總統基於國家元首及三軍統帥之職責，責成國防部長指揮國防系統從事戰爭準備及實際戰爭行動，保障國家安全及民眾生命財產安全。(汪士鑑，2003：35)

(二) 重大國家安全事件

依據前述之憲法及相關法律條文，總統負有國家安全之指揮權，在現階段我國國家安全組織的架構上，總統府下轄國家安全會議及其所屬之國家安全局，國家安全會議由總統擔任主席，其成員包括：副總統、總統府秘書長、行政院院長及其所屬相關部會首長等。而實際業務推行者，則由國家安全局綜理國家安全情報工作之策劃與執行，並分別對國防部、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。(汪士鑑，2003：34)

本機制在平時運作上，主要分別由國防部軍事情報局、內政部警政署、法務部調查局等情治機關負責，其除向所屬上級主管部會呈報各項情報資訊外，亦需通報國家安全局。惟實際處理特定事件時，若該事件僅為一般刑事案件時，或無關危害國家整體安全時，仍應由內政部警政體系或法務部檢調體系進行處理；若情資發現將有危害國家安全情事發生時，國家安全局即應主導危機事件的處理，各相關部會所屬之安全體系，亦應隨即內入國家安全體系下，以發揮統一事權及整體運用之功能。

(三) 緊急危難或財政經濟重大變故

依據憲法增修條文第2條第3項：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟之重大變故，得經行政院會議決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第43條之限制」。關於國家發生緊急為難或財政經濟重大變故時，或有危害國家安全之虞時，現行現法對總統的職權行使亦有明文規

定，總統可本於職責下達緊急命令，指揮行政院及其相關部會執行必要因應措施。(汪士鑑，2003：35)

綜整上述可知，我國現行體制對於國家安全及危機事件之處理，均有相關明文之法律規定，各項危機類型之運作流程亦有相關詳細之規定。基本上，總統係負責有關國家安全層級的相關事項，並透過國家安全會議及其所屬之國家安全局綜理國家安全相關事項。至於一般性危機事件，諸如：災害防救、治安維護、金融風暴、犯罪偵防等國內事項，則應屬於行政院方面的職掌業務。換言之，我國之國家安全體系的事權劃分，係採總統與行政院二方面「雙軌制」架構，更突顯出其在設計上事權劃分之明確，以及運作上之順暢。

三、危機情資通報處理

危機處理決策小組若欲妥善處理危機事件，除可參照第二章第四節各國危機處理之作法與經驗，亦必須依據各種充分、即時而正確的情報資訊，在最有效的時間限制內，下達明快而正確之決策指示，指揮國安、情報及檢警體系執行任務。因此，事前的情資蒐集及通報處理體制之建立最為迫切重要。唯有預先掌握各種正確有利的資訊與情報，才能在危機尚未發生前，予以減少甚或避免危機，以降低造成重大危害及人員傷亡情事。

以前述學者蘇進強危機處理的五大類型來區分，探討我國危機情資通報處理系統運作情況時可以發現，當危機類型屬於危及國家安全或戰爭狀態時，總統乃運用三軍統帥權責成國防部或是透過國安體系的運作，以解決上述兩種之危機類型。是以，其情資通報體系均早已存在且無疑義；而當遭逢緊急危難或財政經濟發生重大變故時，總統亦可經行政院會議決議發布緊急命令，並指揮或授權行政院及其所屬相關部會，採取必要及相關之措施，相關情資亦可透過國安體系獲得。(汪士鑑，2003：37) 另一方面，在危機情報處理上，相關工作：例如反恐怖工作、或有涉及跨國經濟犯罪問題之事件，單憑一國之力將無法獨立勝任，則需仰賴國際警察組織或盟國間提供相關情

資，建立通力協調合作機制，始能有效打擊恐怖組織行動以及經濟犯罪者。其中所牽涉之雙方甚至多方的情報交流與策略上的協調，則以外交部為首以綜理其他相關部會所提供之情資，據以擬定政府之相關應變措施，或成立相關之危機處理小組。

由以上分析發現，我國對於危機處理通報體制尚稱健全，不可否認的是，當前國際恐怖組織所發動的恐怖活動，確常涵蓋國安、情治、警政體系與災害防救；同樣地，總統所下轄的國家安全會議與國家安全局，可直接指揮情治系統，迅速取得最新相關資訊。在此方面，行政院似乎尚有所欠缺，然而國安體系情資大部分係來自行政院各機關部會，由具有統籌規劃與指揮之常設單位——國家安全局負責，並向所屬上級提供彙整研析後之情報，而是否應通報行政院，在法治上並無相關聯繫系統與作業規定。恐怖活動的發生，不但治安體系與災害防救體系下各部會必須進行橫向聯繫，二大體系間如何分工與協調也將是一大隱憂，但此時行政院卻缺乏與國安體系相類似的幕僚單位，負責統籌規劃與指揮，並提供行政院分析研判。

四、危機後續處理機制

如前所述，當危機發生後經判斷若屬於重大國家安全事件、戰爭狀態、緊急危難或財政經濟重大變故時，由國家安全會議提供相關情報資訊，以為總統下達決策之參考，其相關部會與所屬單位則直接受國安體系之指揮與管制，此時行政院則接受總統決策指導，指揮警消與災害防救體系，進行相關之治安維護與救災工作。然若不涉及上述三項範圍之一般治安與防災等，則指揮權直接回歸行政院，由其直接指導所屬相關部會。是以；當發生危機事件時，處理機制是否能即時運作，將是一個值得重視的問題了。

另我國目前雖尚未成為恐怖活動攻擊之主要目標，但若萬一不幸發生，則更突顯我危機處理機制之重要性了。針對此點，我們從國際間恐怖事件所造成之破壞、災害與犯罪現場來分析，將恐怖事件與一般重大人為災害及刑

事案件作一比較，其所顯示出外部的狀態則是經常相類似的。因為，除非是策動恐怖行動的組織主動向外公開，否則短時間內判斷究竟是不是屬於恐怖事件確屬難事一件。因此，應藉鑒歐美等國歷來處理大規模災難及重大刑案的寶貴經驗，當不幸發生大型災難及重大刑案時，政府相關救災或警調人員，除執行第一時間的災害搶救或犯罪之偵查工作外，其業管國安情報、調查或警消之專業人員，亦應同時自災難或刑案現場採取證物，以逐步釐清是否確屬恐怖組織所為。(汪士鑑，2003：38-39) 基此，若不幸發生恐怖活動，一旦確認係恐怖事件或有可能屬於恐怖事件時，政府隨即應啟動國家安全處理應變機制，務期儘速緝獲恐怖組織人員，並及時遏止該恐怖組織再次發動攻擊，迅速依危機處理程序弭平至復原階段。

第三節 政府危機處理體制過程分析

我國並無常設之危機處理機制，但就目前政府之國家安全體制觀察，以及1994年「國家安全會議組織法」中，將國家安全會議定位為總統有關國家安全之「諮詢機關」，顯見國家安全會議應兼具危機處理之功能。基於國家安全必須結合軍事、經濟、政治、社會心理等觀點整體考量，並且要有效運用國家力量以確保國家免受外來及內起之生存或發展威脅，各國多設有職司國家安全有關大政方針事務之機制。(張中勇，1995：87) 此一機制應針對國防、外交及內政相關重大安全政策議決，發揮決策研擬、執行、考核功能外，尤應建立及強化危機處理能力，藉平時之規劃、演練各項因應方案，並需加強國家安全戰略設計功能，以作為危機處理導向，方可在符合國家利益的前提下，能迅速且有效地處理危機。因此；本節擬藉由探討我國國家安全會議組織與功能，以前瞻我國國家安全危機處理機制，以證實國家安全體制即是「國家安全會議」。

一、我國現行危機處理機制檢討

兩岸隨時存在著危機衝突，而 1999 年「兩國論」臺海危機更讓我們驚覺，我國在過去「以黨領政」政治體制下，不僅久缺制度化的內在危機處理機制，依現行憲法增修條文第 2 條第 4 項之規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局。」故此一部分係屬總統的職權（重大政策之決策），其餘一般政策之決定與執行則由行政院及所屬機構負責推動。（包宗和，1996：22）因此，我國政府針對兩岸危機管理的工作體系包括總統府（國統會及跨黨小組）、國安會（國安局）、行政院（陸委會及各相關部會）。是以，從法制面、功能面來看，我國內在危機處理機制，尚存在若干爭議與功能不足等問題。

（一）法制面的爭議

依現行「國家安全會議組織法」規定，國家安全會議為總統的政策制定或議決諮詢機構，也是常設之「幕僚諮詢機關」，係協助總統決定國家安全大政之諮詢幕僚；所以，國家安全會議並非一個決策機構，並無具有對外表達機關意志之公權力地位，顯見國家安全會議為國家安全大政方針之政策決定機關，而非諮詢機關。此將使國家安全會議成為行政院的上級機關，將與憲法第 53 條規定：「行政院為國家最高行政機構」有所衝突。

其實，國家安全會議研議的範圍，僅限國家安全大政方針，不及於行政機關的一般事項，其決議的作成，應經由各有關主管機關尤其行政部門首長的參與並形成共識，並依憲政體制由有關主管機關依法處理，惟在現行制度下，國家安全會議僅係諮詢及幕僚機關，而非權責機關，國家安全會議的決議只限於諮詢角色，並不能超越或代行行政院的職權，否則即與行政院職權衝突。1996 年我國第 9 屆總統民選之後，有關兩岸、國防、外交的決策主導權，一直都由總統行使，行政院「大陸工作策劃小組」已漸趨於式微，相對的國家安全會議在政府形成大陸政策中的決策地位提高，行政院則偏重執行

的角色。惟如總統與行政院長分屬不同政黨時，如果行政院不執行國安會所作成之決議時，即觸及「雙首長制」、「左右共治」之困境與爭議。

另關於「國家安全大政方針」之內涵及範圍，究為如何？有廣義說與狹義說之分：廣義說認為，凡為避免國家人民之生存與經濟發展受到威脅之政策皆是，因此，除傳統之國防軍事與外交外，更包括經濟安全、社會安全及環境保護；狹義說則是只界定在國防軍事與外交政策。面對國家安全會議之職掌來自於總統，而總統之權力係依憲法規定，但現階段憲法賦予總統的權力並不明確，例如，宣戰、締結條約及媾和之權，避免國家緊急危難及因應財經重大變故之緊急命令權，均係由總統和行政院、立法院共同行使之權力，因此，將財經及國家重大變故之因應權限賦予國家安全會議，其法源依據不足，必須在憲法中明確規定賦予總統此等權力，國家安全會議才可有此職掌，否則，將引發總統、國家安全會議與行政院三者互動關係之爭議，衝擊現行憲政體制。

（二）功能面不足

現行國家安全會議組織法雖未明文規定，國家安全會議具有國家安全危機管理之職掌，但國家安全會議既決議有關國家安全大政方針政策，其實即已賦予其國家安全危機管理之功能。但由以往國家安全會議之運作經驗觀之，其召開會議之次數並不多，80年代之後平均一年僅召開一次會議，到了後期更是幾乎名存實亡，形同虛設；實際上，自1972年以來，歷任總統並未透過舉行正式國家安全會議，以處理危機事件，國家安全會議國家安全危機管理之功能，似未獲得重視與發揮。1991年5月動員戡亂時期臨時條款廢止，政府基於國家安全的需求，排除萬難，勉強保留了國家安全會議及所屬國家安全局，但是為了避免國家安全會議成為「太上行政院」，或背負「總統擴權」的非議，1993年底通過的國家安全會議組織法中，將其地位明定為「諮詢機關」，其既非權力機構，亦非執行機構，可說僅是一個提供決策者資訊與討論

的場所。從國家安全決策的角度觀察，實難發揮其國家安全危機處理的功能。

國家安全會議若要發揮國家安全危機處理功能，則不僅要「幕僚提供資訊」，以提供決策者諮詢，更要具備「危機處理」、「政策發展」、「政策執行」、「政策忠告」與「行動執行」等研究與規劃國家安全大政方針的能力，才能滿足此一需求；但是，事實上國家安全會議只有秘書處，而沒有研究單位，這一本末倒置的組織法規定，是國家安全會議最大的致命傷。蓋在急迫時間壓力下處理危機，如只靠幾位高層首長之決策是不足應付的，危機處理層次必須「眾志成城」，至少要有中層級的次長委員會，以及低層的幕僚專業人員，於平時即蒐集各種情報資料，進行國家安全事務規劃、預測危機並模擬各種緊急應變方案，以供突發性國家安全會議召開時的政策選擇參考。故研究單位的設置有其必要性與急迫性，且其編制員額應視需要適時擴增；反之，秘書處的重要性較低，員額編制應可縮小。

二、前瞻我國國家安全處理機制

危機處理首重避免危機發生，因此，最成功的危機處理，不是在危機處理中如何英勇表現，並投入多少資源，而是能掌握先機或預警時間，做好妥善的防範措施，使危機消弭於無形。是以，每一個組織包括政府在內，都有其冀望達到的目標，但是若不能有效阻止危機發生，那麼這個危機將有可能會摧毀組織的既定目標。是以，如何事先偵知危機，進而推進到危機預防處理層面，如此方能控制危機、避免危機。(朱延智，2000：102-117)

國家安全危機處理機制與憲法體制息息相關，而世界各國有關國家安全決策的法源依據大多來自憲法。我國憲法體制為雙首長制，對於總統與行政院長的職權，在憲法相關條文中均有明確之律定。如前述政府應成立專責機構，在我國國家安全體制中，軍事、情報、治安等三個組織、角色功能均有不同的系統，自東征北伐時期，至剿共、抗戰、國共內戰、動員戡亂時期終止前，相輔相成，在我國政治民主化的過程中，扮演一獨占而具有相當權威

的政治角色，並深入社會每一階層，使我國的政治生態與政治文化均受其影響至深。基本上，軍事部門在國家安全體制中，主以對抗外敵，治安部門則主司國內社會秩序的維護，情報部門係以蒐集敵情與國際情報，做為國家戰略的參據。(蘇進強，1995：87)在現階段有關我國國家安全的危機處理程序，茲以學者蘇進強之論點作以下之分析：

(一) 危機預防階段

依據國家安全會議組織法，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構，平時可根據各種有關國家安全之國情判斷，主動提供有關情資以利總統諮詢參考，但由於組織編制不夠完備，要成為名符其實的危機處理機構，則必須在專業功能性有較完備的設計與提昇。然實質上，歷任總統恪於憲政爭議的政治敏感，以議題取向召開的「高層會議」，往往代替正式的「國家安全會議」，其功能雖和正式的國安會議相似，但實質上仍存有以下之差異。

在危機預防的情報資訊蒐集與分析判斷方面，國家安全會議應整合國家安全局、國防部、海岸巡防司令部、調查局與警政署等單位，就其所業管之國內外政治、經濟、社會、軍事與外交等相關情資。因為不論是從理論或實證探討，國家安全的危機情勢產生後，可能在極短的時間內形成實質的重大危機，亦可能從平常的風險及事故而逐步升級至形成危機，因此，面對於這種危機變化的掌握，必須要有一個專門的危機處理機制，以隨時掌握最新情況，並提供最新與完整的背景情勢，適時提供決策小組作危機判斷，俾於第一時間向總統與國家安全會議成員提出報告。

危機處理小組是解決危機的靈魂關鍵，也是國家能否長治久安的樞紐，所以如人員的編成，小組成立的時機，相關權責的訂定，當成立危機處理小組時，即應整合各部會危機處理的配屬單位與可用資源，在一個決策中心的指揮下，其一心力、共同解決危機。(朱廷智，2000：102)此外，由於危機

對於決策者的反應時間極為急迫，因此對於危機預防的關鍵性作業，務須於平日的模擬與演練中，依據各項假定狀況所訂定的危機應變計畫實施驗證，必要時更需進行跨部會整合性演練，如此方可發揮預防的功能。

（二）危機處理階段

由於當國家發生危機時，迫使國家的利益，以及基本政策目標遭受威脅或改變，甚或隱藏著高度的戰爭可能性時，從危機處理的決策階層到執行階層，都必須在有限的時間壓力以及相對資訊不足的情況下作出反應，因而決策小組犯錯的機率與代價都比平日來得高。因此，在預防階段所建立的危機處理現行標準作業程序，可做為邏輯思維程序的依據，以避免犯錯。惟國內目前除國防部在軍事安全的危機處理課題上，有一套完整的現行標準作業程序外，並不斷依據國內外情勢與敵情之變化，而作適時之修正與演練，相對於政府其他各部會，對於其所業管範圍內的危機處理作業程序，則尚待加強。是以，如何整合相關情報蒐集機構，一旦面臨危機發生時，面對各種片段、零散的大量資訊湧入，若無運作成熟的情報蒐集整合機構，將會影響危機情勢的評估與危機決策的正確性。

（三）危機傳播與損害管制

由於上述各種片段與零散的資訊來源多來自於傳播媒體，是以，對於媒體的危機傳播工作，亦必須有完整的機制與運作的規劃，否則將使危機的本身與處理受到不正確的解讀，更甚使危機損害轉變為難以控管，乃至引發另一波更大的危機。因為傳播媒體若對危機的本身不了解，或是追逐於版面與收視率，對於危機的報導偏向於負面，將會影響政府與人民間的互信，乃至動搖政府機制的穩定性。相對地，傳播媒體對於危機的報導偏向於正面，則政府與人民的團結、信心與共識，將在極短的時間內，即獲得高度的凝聚與向心。

不可否認的，我國國去的危機處理機制，大多屬於臨時性的任務編組性

質，於平時即欠缺相關的協調機制與整合作業，尤其在資訊與通聯設施亦欠缺事前的規劃與整備，且臨時性任務編組的跨部會幕僚人員，彼此的協調性與專業性不足，危機傳播更普受忽略，此時媒體若更誇大渲染危機或事件，將使政府付出慘重的代價。因此，政府危機處理機制，亦應具有危機傳播的功能性專業設計，當面臨危機發生後，在危機處理階段，方能精確、適時地讓民眾對危機有正確的認識，以避免衍生出對政府信心潰堤的更大危機。

（四）危機復原階段

復原階段的重點往往力求情勢發展，能迅速恢復到危機發生前的階段，以減少危機所造成的損害。另事後檢討方面，各部會亦應針對危機處理過程中的相關缺失予以檢討，對於類似危機處理事件應該要有完整的檢討檔案，而非僅限於部會層級的檢討資料，甚應擴大範圍，就整體國家安全體系的整合、協調、效能，作一完整的角討，藉以修正與強化未來危機處理的應變能力與整合機制。

復原的涵義概分有二，一是在實質的層面，就是將被破壞或遭到損害的有形建設，在短時間內復原，以避免集體性的不滿，甚至造成輿論焦點。在心理復原方面，則必須仰賴各種文宣作為，以振奮人心，因此在此階段的文宣重點，應有一套完整與全程性的統合計畫作為。綜言之，如何透過大眾傳播媒體，培養國人的愛國情操、強化全民的國防意志，擴大海外及國際宣傳，爭取國際間友我輿論的支持，加強與國內外媒體聯繫溝通，穩定民心士氣，均為國家安全危機傳播與復原階段的重要工作。

綜整上述四個階段可知，國家安全危機處理的主要目標機制，亦在於預警與防範危機的發生，因此，情報資訊的蒐集、處理、分析與運用及十分重要，而由於危機具有突發、急迫、預警短、反應時間緊迫、衝擊性大、易毀性及脆弱性高等特性，故而如何在危機發生後，在第一時間內立即進行高效率的危機處理，以遏止危機擴大，解決危機損害。（蘇進強，2003：203）而

如何整合及提昇我國既有的危機處理機制，則有賴朝野政黨，跨越黨派立場即一己之私，以建構國家安全的宏觀視野，祛除所謂「國家安全會議」擴權的主觀意識與局部化的思維，作一整體性的規劃與前瞻，如此方能提昇我國國家安全處理機制的功能。(蘇進強 2003：195-199)

第四節 兩岸問題危機處理運作分析

冷戰結束後，美蘇兩極對抗體系瓦解，政治藩籬的消撤，使得國家安全的內涵擴大，軍事對抗已不再是國際政治關係中唯一具體意涵。國家關注的焦點逐漸轉移到如經濟安全、環境安全、區域安全，而在臺海地區，中共仍不放棄使用武力解決所謂的「臺灣問題」，面對中共的威脅，一直是我中華民國「國家安全」最主要甚至是唯一的焦點。直言之，「國家安全」意涵可說是與軍事安全概念是一致的，因此，探討國家安全，如不以臺海兩岸互動複雜的關係加以檢視，則對國家安全問題之研究，可能產生見樹不見林之憾。

危機處理首重分析與研判，然而，如何正確地研析與有效地處置，實有賴決策小組睿智的判斷。是以，面對中共日漸強大的軍事威脅，我政府危機處理的決策架構就更顯得重要了。本節擬藉由探討我國自 1990 年釣魚台聖火船事件迄 1999 年「兩國論」危機期間，政府處理案例之實際運作情形，以提昇我國國家安全危機處理的作為。

一、我國危機處理運作情形

我國自 1967 年為因應兩岸險峻之關係，而設置了國家安全會議，雖然其組織型態與參加成員均有類似之危機處理機制，但並沒有實際發揮危機處理之功能。因為自 1960 年代以來，台海的緊張情勢一直在冷戰中保持某種程度的穩定，但其潛在的衝突與不確定性，以及政治意識型態所帶來的不合理性，仍使得台灣安全受到相當程度的威脅。直言之，臺海兩岸的「平時的戰爭」形勢，並未因為交流頻繁而有所改變。(蘇進強，1995：6-7) 是以；我國危

機處理體制的確立與有效運作較之他國更為迫切。

依照布里哲對「危機」的定義，及綜合危機學者專家之分析，建立常設為機處理機構是危機處理的首要條件，依我國過去面臨多次危機類型的經驗來看，雖然均曾針對國家安全威脅與重大危機，適時地透過不同於常規之運作及處理方式，並能即時地化解和因應，但其中仍有諸多可議之處，茲以1990年10月的釣魚台聖火船事件、1991年1月第一次波斯灣戰爭，以及1995-1996年導彈危機為例，以進一步研究探討與改進，以期建立一個可長可久的危機處理體制。

（一）釣魚台聖火船事件及第一次波斯灣戰爭

1990年10月的釣魚台聖火船事件，以及1991年1月第一次波斯灣戰爭為例，對我國而言，不能算是危機事件，因為這些事件牽動軍事敵對行為的可能性較低。其中，波斯灣戰爭對我國決策者而言，只能算是行政型情勢，即低威脅、短時間反應、事先預知。而釣魚台事件則可歸納為情境事件，即低威脅、短時間反應、驚訝。（轉引自林正義，1995：108）我國因為在上述這些緊急事件上處理得宜，才不致使它們釀成危機。

釣魚台事件發生後，行政院在10月21日上午召集會議，作出八項決議。李總統復於該日下午五時於總統府召開臨時中央常務委員會，參加人員包括副總統、行政院長、副院長、總統府秘書長、副秘書長、內政部長、外交部長、國防部長、參謀總長、國安局長、國民黨秘書長，會中李總統亦指示以外交途徑解決。我國在處理釣魚台事件上，參謀本部雖下令海軍進入備戰狀態，我政府「希望以外交解決不訴諸武力」聲明，充分限制己方目標，遂使衝突並未升高。（古方雄，1996：47）另1991年1月，李總統所召集應付波斯灣戰爭的緊急會議，乃又是一次有實無名的國家安全會議，成員之代表性大致與前次會議相同，由於波斯灣戰爭爆發後，影響我國油源輸入及與中東國家經貿關係，是以經濟部長亦獲指定參與會議。

(二) 1995-1996 年導彈危機

又如中共自 1995 年 7 月舉行導彈試射演習之後，一直到 1996 年 3 月我總統大選期間，其藉由一連串媒體上的「文攻」與軍事演習的「武嚇」，使得兩岸緊張關係到達了所謂的準戰爭的「臨界點」⁴。我政府為了因應總統大選前的兩岸情勢及國內社會民心與經濟景氣的問題，行政院於 2 月 12 日正式組成跨府院的「臨時決策小組」，並隨即宣佈穩定金融健全股市發展、健全房市，協助中小企業融資、檢討工業用地及提振景氣等多項決策。⁵然該一臨時決策小組係由時任行政院院長的連戰先生擔任召集人，其決策成員包括了總統府秘書長、國安會秘書長、台灣省省長、行政院副院長、行政院秘書長、內政部長、外交部長、國防部長、財政部長、經濟部長、大陸行政工作委員會代主委、新聞局長、國安局局長等十四員，另警政署署長及行政院副秘書長亦列席。從本臨時編組來看，在理論上，國家安全會議為我國具備危機處理體制之法定單位，然在總統大選期間，面對中共各項文攻武嚇動作之時，卻反而由行政院組成另一個「臨時決策小組」，似與國家安全會議重疊的任務編組，在當時確曾引起各界不少之質疑。

依當時情況來看，行政院臨時決策小組雖無危機處理之名，但盱衡諸多主客觀情勢的挑戰，尤其表現在經濟方面更是明顯，如外匯流失、資金外流、股市重挫與房價低迷等情況，證明當時國家確實層面臨了相當程度的危機。而當局捨棄體制內的國家安全會議而不用，顯然是希望降低外界對危機現象的認知，以避免引起國內不必要之恐慌。在國內方面，立法院於行政院成立「臨時決策小組」後，亦於次日協調各政黨成立「兩岸情勢因應小組」，由立法院院長及副院長分別擔任召集人與副召集人，國民黨、民進黨、新黨及無

⁴ 依兩岸情勢的觀察家認為，共軍導彈試射的彈著區比前兩次試射演習更接近台灣本島，等於已逼近基隆、高雄兩國際商港之外，按照多數軍事戰略專家的評估，這已經是一次「準封鎖」了。顯然的，在升高了對台灣「武嚇」程度的同時，中共也放大了它測試的範圍，尤其是針對「可容忍最低底線」的測試，中共也放大了它測試的範圍，尤其是針對「可容忍最低底線」的測試，這次已經逼近臨界點了。參見話題新聞（1996）〈中共和台灣都面對測試〉聯合晚報：臺北，3月6日，版2。

⁵ 參見陳鳳馨（1996），〈因應兩岸變局 政院設決策小組〉，聯合報：臺北，2月13日，版1。

黨籍分別派員（2、2、1、1）參加。小組將視兩岸情勢變化，隨時掌握行政院臨時決策小組資訊和情報，與政府決策小組諮商。⁶在國外方面，亞大各國均對中共對台軍事威脅日漸升高情勢，表達相當的關切之意，美國政府尤其透過高層官員口頭警告，呼籲台北與北京雙方自我節制，並藉由軍力展示（尼米茲號航母通過台灣海峽、兩航母戰鬥群駛進台海監視演習發展）、外交行動、國會聲援等一連串對策，呼籲臺北與北京自我節制，以防止台海發生擦槍走火的危機發生。⁷在軍事危機因應方面，根據當時行政院代院長徐立德透露，國防部於2月29日，即中共第一波軍事演習前成立「永固專案作業小組」，並於3月7日進駐作戰指揮中心，對於中共演習期間如果蓄意進犯，國軍奉指示採取「自衛性反制措施」。（古方雄，1996：48-49）上述之各項因應危機處理小組，均在總統大選結束後已停止運作。

在1995-1996台海危機中，我政府及時成立跨府院之「臨時決策小組」，其做法雖然值得肯定，但該決策小組事涉危機處理體制定位問題，似確有再商確之必要。蓋一具有危機處理性質的決策小組，其層級遠較「行政院大陸工作策劃小組」為高，成員則跨府院編組，涵蓋國安、情治、治安、財經首長，和國家安全會議的成員組合又相當接近，功能也以決策協調、情資聯繫為主，只不過國家安全會議由總統任召集人，而臨時決策小組則由行政院院長任召集人。

此一超越體制運作之「臨時決策小組」之機制，在現行政治體制下雖可便於行事，但是如果府院關係不和諧、或府院非屬同一政黨時，其實際之運作將產生扞格，我國憲政體制的爭議之處，這次危機處理模式中已可窺之一二。這種權責劃分不清的體制如果不思釐正，一旦國家再度面臨相關類似危機時，可能反而衍生體制與權限爭執之危機。

⁶ 參見尹乃馨、李信宏（1996），〈監督參與兩岸決策 立院朝野協商 決設「兩岸小組」〉，聯合報：臺北，2月4日，版3。

⁷ 參見袁兆琳，〈預防臺海危機，美國渾身解數，我方全無對策？〉，聯合報：臺北，1996年2月8日，版11。

二、1999年「兩國論」危機處理檢視

根據前述對危機處理的探討可知，危機的屬性是突發性、緊迫性、威脅性與不可預測性。就國際衝突危機而言，戰爭與和平並非一線之隔，再對照國際性勢之複雜，衝突、爭端背景各異，並非單純的原則規範所能含蓋，所以各國通常會建立一套緊急應變機制，以維護國家利益與安全。這一套緊急應變機制通常結合國家安全政權組織運作，以及對外關係的操作，來達成國際衝突危機的管理目標。

1999年「兩國論」危機，不僅關係中華民國的未來生存發展，也涉及美國在亞洲的國家利益，更牽涉到整個亞太地區的穩定與和平，所以這個危機基本上是屬於「國際衝突」類型的危機，同時也是我國、美國與中共三邊的衝突危機。然因海峽兩岸潛在衝突背景的特殊性，加上我國與中共在國際舞台上不對等關係，使得這一次台海危機，既無國際組織調解憑藉，也欠缺區域協調機制，更沒有雙邊對話管道，突顯出我國面對兩岸軍事衝突，外在危機處理機制的不足。所幸美國的「預防外交」(preventive diplomacy)與「預防國防」(preventive defense)措拖，適時彌補了此一不足。此外，在危機過程中，政府運用臨時性的危機處理編組，雖然穩定了社會秩序，但因危機預防評估失準，危機處理過程運作雜亂，也曝露出我國內在危機管理欠缺制度化運作機制。以下根據前述臺海危機的導因與過程，檢視我國危機處理機制：

(一) 危機處理組織

首先，從危機預防方面來看，當時李前總統論述「兩國論」時，對中共可能的反應、美國的態度傾向，以及可能產生的後果，是否進行評估？是否有因應對策等重要指標。如果根據李前總統的說法，推出「兩國論」論述時，中共反應、美國態度、我方對策應該都有事先評估。不過事後在中共發動台海軍事演習，國安局的敵情研析正確，反觀外交部、駐美代表處等正式外交管道，對美國國會進行遊說、並製造美國輿論支持，反而著力不多。這固然

由於現實的外交困境使然，但輕忽專業外交官的參與，是否是造成評估上的誤差，亦深值得檢討。其次，從危機處理來看，我國設有「國家安全會議」的國家安全危機處理機構，依法國家安全會議由總統擔任主席，惟政府遷台至今，政治運作一直是處於「以黨領政」模式，任何國家重大政策，通常是以任務編組的方式，來處理危機，權責較不易釐清。

（二）危機管理制度

「國家安全決策不能期望參與決策之政府首長『無中生有』，有必要結合中高層官員及幕僚群，做好因應之參謀作業」（林吉朗，1997：2）。臺海危機期間，國防部、國家安全局分別成立各作業小組，政府各相關部會亦紛紛成立緊急應變小組。就危機處理而言，這些臨時成立的緊急應變小組，只能就平常行政權提供相關資訊給「決策小組」作為決策參考，並執行「決策小組」的指令，「決策小組」的臨時性特質使得危機管理的政策制度已乎不存在。

我國雖然安然渡過了「兩國論」臺海危機，但是面對下一個可能發生的危機呢？當前我國國家安全會議下設秘書處，不僅人手與預算俱不足外，更缺乏類似英、美國家安全決策體制之政策形成，與決策支援的組織設計。平時既未能協調相關部會，研擬、評估安全政策與各項應變方案，一旦危機來臨，其作為正式、制度化的安全決策組織角色，自然不會受到重視。造成危機管理政策，只能依靠行政體系的轉換運作，致使無法建立制度化的危機處理機制。具備制度化的國家安全決策機制，不一定保證決策成功或國家安全無慮，但不良的安全決策體制，將因國家資源與政策反應缺乏整合，決策未能掌握時效與回應挑戰，而使危機惡化，危害國家安全與利益。

三、提昇我國國家安全危機處理作為

我國國家安全威脅的潛在來源，主要來自於中共政權，臺海兩岸在延續五十餘年的對峙之後，世界局勢並非因冷戰結束兩極對立，而顯得更祥和，相對地使得國家安全威脅的範疇、屬性均延伸擴大，而中共對我的威脅，也

非侷限於傳統的軍事威脅，且已經轉變為融合傳統與非傳統安全威脅的「綜合性安全」的危機。是以，面對中共仍具傳統特質的新型態安全威脅，如何提昇我國國家安全危機處理的作為，實為當務之急。(蘇進強，2003：199-205)

(一) 策頒國家危機處理標準作業程序

國家安全危機的預防工作，首重國防戰略之明確規劃，及對未來情勢作一綜合之研判，並提出相對應之主動作為與被動之因應計畫，以降低國家危機發生的機率。有關這一部份作業之理論、方法以及標準作業程序，不論是縱向系統的命令傳達與執行，或是橫向系統的支援與協調，都必須能夠環環相扣，形成綿密與堅實的安全網。是以危機處理標準作業程序，其涵蓋範圍應該從第一現執行單位成員的角色與任務，一直延伸到決策指導組小與組織的運作情況。因此，政府各部會及縣市機關除應有一套屬於單位本身業管範圍內的「危機處理標準作業手冊」外，另需依據各跨部會、縣市依危機處理程序，以策頒整合性之危機處理作業程序。

(二) 強化國家安全會議組織功能

前述第二章第四節之各國，均設有類似我國國家安全會議組織之單位，亦均具有完善之幕僚與研究機構等組織機構。然對照我國國家安全會議之組織，目前僅有秘書處負責相關行政作業，若以國家安全危機處理機制的功能與需求而言，現有秘書處之編制與職能，似乎難以應付任何之危機與突發事件。基此，國家安全會議若能建立相關之專業幕僚單位，如此危機處理的機制與功能方能提昇，不僅於平時能從事相關領域規劃、研擬各種應變方案，一旦遇上國家緊急事件或危機時，其各專業幕僚單位將能迅速提供完整的情報資訊與狀況判斷，以作為總統與國間安全會議成員的決策參考。

(三) 加強情報整合與監督

我國目前具情報蒐集能力的單位其功能與職掌均不一，其中如國家安全局主要負責蒐集對外情報，研判並負責整合國內情報單位之情報作業，以作

為政府制定國家安全政策的參考依據；國防部各職司情報工作的單位，主要係以中共敵情研析與軍事方面情報工作研判；法務部調查局的工作在專責國內情報、治安、保防工作，現已將工作重心漸次轉移至重大犯罪偵辦、走私、肅毒及經濟犯罪等；行政院海岸巡防署（原警備總司令部），則職司監聽與社情調查等工作。期間各單位雖歷經政府組織再造，國內外情勢轉變，使得情報工作亦有所調整。例如隨著臺海兩岸交流頻繁，大陸人士假借各種名目來臺人數遽增，致使社會安全情報的重要性更顯得重要，然目前具情報蒐集能力的單位仍分散至國安、國防、警政、憲調、海巡及消防等不同機關，彼此間既無縱向執行命令的關係，亦無橫向情報傳遞聯繫的關係，是以，面對新的臺海安全情勢，國家安全會議似應整合各相關職司情報蒐集的機關，以強化即時情報的整合與研判。

（四）強化行政部門危機應變能力

我國政府所面臨的危機，無論是來自國防安全危機、外交危機、兩岸關係危機、經濟與金融危機，以及社會安全危機，危機處理的指導與執行機構均在各行政部門，目前行政院災害防救與危機處理，係採「投手制」的方式，依據災害與危機的性質歸屬，由主管部會首長或院長指定人選擔任現場指揮官，以統合各項危機處理工作。這種由業務主管機關主導的危機處理，可以充分發揮其專業，指導其他各支援部會的協處理，但由於這種運作方式，均在危機形成以後才開始，較偏重於危機處理與復原階段。因此，對於危機的預防仍應預作籌謀，以利行政院層級能提前至危機預防階段，即能發揮各部會及跨縣市整合的功能。

目前，我國政府部分防災體制，均在災害形成或有發生之虞時，方才開始編成及作業，實無法發揮事前預警與協調整合的功能。因此考量於「中央災害防救會報」方式，增配各部會及跨縣市專職人員，以從事平日危機預防、指揮與管制的幕僚作業。