第一章　情報學總論暨情報與政策

第一節　情報的基本概念

一、情報之概念

㈠**情報的定義：**〈83警特乙、85、90、91警特三、91、92公安所〉

1.廣義的情報：廣義的情報即情報資訊（簡稱情資），亦有學者稱為資料（Data），係指由觀測、通信、報告、謠言、顯像或其他來源所獲得之資訊，通常僅為片段、零星的消息；且因內容未經過分析、處理，其正確性仍有待商榷，故尚非可供運用之情報。

2.狹義的情報：狹義情報為國家或集團戰略、策略、決策乃至於謀略所不可或缺的依據之一，惟目前並無統一、明確之定義，係依學者個人見解不同而略有差異。

縱觀我國學者對情報之定義，大致上均認為情報係指將所**蒐集之資訊，經過處理、鑑定、比較、評估**[1]**、辯證等程序**後，所獲得之真實有價值且可資適時參考運用的知識。

亦即，**資訊是廣義的情報，情報是狹義的資訊**，而情報在本質上就是一種資訊[2]。

1 評估（Estimates）亦可稱為研判、預測、推測，本書統一稱為「評估」。此外，情報評估是情報分析的一部分，有時文內僅提及分析而未提及評估者，實應包含評估部分；而專指評估者，則不包含分析全部。

2 資訊（Information），或稱信息（中國大陸），本書統一稱為資訊。

總之，情報為決策的基礎，具有無形的本質；而情報工作則為一種長期、艱鉅且不可測的智慧之戰，具有無限的本質。二者相生相成、互為表裡。

㈢情報工作是國家安全工作的核心：

組織第一，情報為先，沒有情報就沒有情報工作，沒有情報工作就沒有國家安全。

三、情報之意義——情報之三大面向

〈83、84警特乙、85、91警特三、91、92公安所〉

美國情報學學者肯特（Sherman Kent）於《美國世界政策戰略情報（Strategic Intelligence for American World Policy）》一書中認為，情報具有三種意義（或稱屬性、面向）：

㈠知識（Knowledge）：

即指情報工作人員運用其對情報的各種理解、分析，並評估、分類情報而言。若依分類標準的不同，可分為下述多種類型：

1.依情報之**使用價值或運用階層**分類：

⑴國家範疇的「**戰略情報**（Strategic Intelligence）」：肯特認為戰略情報是屬於情報工作人員主動蒐集「關於外國的高階情報」，乃一個國家不論平時或戰時，在處理對外關係時所必須具備的知識；美國參謀長聯席會議將戰略情報界定為「制定國家軍事計畫或政策所需要的知識」；又其係有關外國或敵方之能力、意圖及脆弱性等資訊，以供決策者制定平時國家安全政策（National Security Policy）之基礎，故**又稱為國家情報**。

實際上，戰略情報為整合經濟、政治、社會、科技的資訊，可協助政府官員於進行未來規劃時，得以具備綜觀全局及長程預測的能力，具有**宏觀性、綜合性及預測性**的特點，並為**積極的情報、攻勢的情報**。

⑵**戰術情報**（Tactical Intelligence）：為進行某種活動或爭鬥時所需要及使用的情報，具微觀性、特殊性及時間性的特點；又其係關於**當前情勢的資訊**，同時，此類資訊幾乎都是透過直接觀察而來的。

知識UP

全面性情報與局部性情報：〈102 公安所〉

依學者杜陵之見解：

一、全面性的情報：大多是指戰略性的情報，乃以總體戰為出發點，以指導戰爭的遂行及達到勝利的目的為原則。有二種涵義：

㈠空間上：儘量擴展情報工作的範圍，基本上要蒐集目前敵國之情報，以及本國的、與本國或敵國有關國家之情報。

㈡時間上：將「已知」的情報，延伸至「未知」，進而到達「先知」的地步。

二、局部性的情報：係具戰術性亦即戰鬥性特質的情報，如心戰情報、交流情報、反間情報等。其涵義有二：

㈠情報之產生是以遂行指揮官的企圖為主體。

㈡情報之運用在於求取戰爭的勝利。

2.修爾斯基（Abram N. Shulsky）從**基本來源（管道）及其客觀存在的形態**分類，將情報區分為：

⑴**公開情報**（Open Source Intelligence, OSINT）。

⑵**秘密情報**。

3.依**情報蒐集的方法**分類，可將情報區分為：

⑴**人員情報**。

⑵**科技情報**。

4.阿馬瑞傑（Charles D. Ameringer）依**情報之處理**情形，將情報區分為：

⑴**原始情報**（Raw Intelligence）：指由各種管道蒐集而來、未經任何處理的資訊。

⑵**完成情報**（Finished Intelligence）：又可分**基礎的情報、即時的情報、和評估的情報（即評估性情報）**。

圖　情報循環（情報周期）

㈣美國國家情報總監（DNI）於西元2013年發布《USNI 2013 Overview（美國情報體系2013年概述報告）》，其特別指出「情報循環（Intelligence Cycle）包括『六』個步驟」：

1.情報計畫與指導（Planning and Direction）。

2.蒐集（Collection）。

3.情報處理與開發（Processing and Exploitation）：將原始材料轉變為可理解的形式，成為有用的完成情報產品。

4.分析與產製（Analysis and Production）。

5.轉送（Dissemination）。

6.情報評價（Evaluation）。

在過去，各國情報學學者均認為情報循環有4～5個步驟，並將「情報評價（Evaluation）」排除於情報循環或情報過程之外；惟依最新 DNI《USNI 2013 Overview》文件，目前美國已將「情報評價」置於情報循環的「六」個步驟之一環[8]。

8 參美國國家情報總監（ODNI），2013，《USNI 2013 Overview》，頁4～6。

八、國家安全及國土安全

〈91警特三、95、96、97、98、101公安所〉

㈠後冷戰時期，國家安全為安全研究的中心：

1.冷戰結束後，全球化下的新安全觀（New Viewpoint of National Security）：由於國際環境的變化（三大主要趨勢：國家主權趨於沒落、國際互賴逐漸升高、無政府狀態衝突持續擴散），使得安全的概念也隨著全球化、資訊化、多元化趨勢的發展而產生轉變，亦即後冷戰時期的戰略環境使安全研究的內涵擴大，影響國家安全的因素不再只是軍事領域，而係亦包含政治、經濟、社會、文化、環境、科技、資訊網路、跨國犯罪與恐怖活動等面向之綜合性、多面性「全球化下的新安全觀」；同時，隨著全球化浪潮的來臨，造成許多涉及非軍事的「非傳統性安全（Nontraditional Security）威脅」問題亦日益嚴重。因此，面對全球化及911恐怖攻擊事件後所帶來的「新安全威脅」挑戰，情報工作與國家安全的關係也更趨密切。

一全球化（Globalization）：是西元20世紀1980年代以來在世界範圍日益凸顯的新現象，是當今時代基本特徵，西元1990年代後迄今更成為各領域關注的議題。全球化即日益增長中的、透過資訊、技術、資本、貨物、服務和人員在全世界裡擴大流通的相互連結性，是一個以經濟全球化為核心、包含各國各民族各地區在政治、文化、科技、軍事、安全、意識型態、生活方式、價值觀念等多層次、多領域的相互聯繫、影響、制約的多元概念。全球化可概括為科技、經濟、政治、法治、管理、組織、文化、思想觀念、人際交往、國際關係等十個方面的全球化。

二全球治理：全球化的趨勢導致相互間的依賴性增強與國家間之合作變得必要，使得傳統意義上的安全（即軍事安全）地位下降，而經濟安全地位上升、生態安全變得嚴峻。此外，因為一國已無法單獨治理和解決這些問題，也形成「全球治理」概念的產生。因此，全球化趨勢下的國家安全概念，已由單一性的國家安全概念，延伸至多層次、拓展至全面性的「全球化下的新安全觀」。

九、混合式（性）威脅（hybrid threats）

㈠混合式（性）威脅（hybrid threats）的意義[16]：

「混合式（性）威脅（hybrid threats）」涵蓋了廣範圍的現存之各種「不利情況和行動」，主要來自於虛擬世界的無政府狀態（anarchy）以及失序的假新聞（fake news）、錯誤訊息（misinformation）、假訊息（disinformation）問題。其主體可以是國家，也可以是非國家行為者，他們為能達成特定的政治或經濟目標，而採用常規傳統武器、非常規戰術、恐佈主義、和犯罪行為等一系列結合先進科技或武裝力量運用手段，以出人意料之外的方式，鎖定對手進行行有形或心理層面的打擊。北約（NATO）提出的拱頂石概念（Capstone Concept）認為，在沒有特定國家之對手下，混合式（性）威脅承認了敵人的模糊性（ambiguity），以及威脅本身的傳統和非傳統的「同時發生」和「結合」的本質。資訊網路在帶給人類福址的同時，同樣地也顛覆了傳統國家安全概念。「混合式（性）威脅」是一種新型態的戰爭或衝突型態，已成為當前各國必須加以嚴肅看待且需嚴陣以待之安全威脅課題。其可從軍事與安全兩個領域予以界定：

1.軍事領域：指國家對因應戰爭衝突型態的一種新觀察。

2.安全領域：則係政府公部門對處理國寥家公共安全事務的一種新體認。

此外，「混合式（性）威脅」的主要類型，包括：

1.網路滲透。

2.網路恐佈主義。

3.網路心理戰、輿論戰、情報戰：其中，中共就是利用此類型的攻擊方式，對台進行「混合式（性）威脅」，靈活運用於網路輿論心理攻勢及網路情報工作。首先，中共在一些特定議題上，利用國內民意紛歧的態勢，採取主動政勢，以爭取、影響台灣民心，對我國政治、經濟、軍事、社會等層面產生心理輿論之影響及威脅。其次，中共軍改後中國人民解放軍成立戰略支援部隊，利用高科技增強對台電子、電磁、電訊等信號情報的偵收範圍，以進行網路情報戰，使其對台信號情報工作的能

16 參董慧明（國防大學政治作戰學院中共軍事事務研究所副教授）著，2019，＜在虛擬世界中進擊：「混合式（性）威脅」的國家安全新挑戰＞，《2019安全研究與情報學術研討會論文集》，頁3～14；汪毓瑋著，2018，《情報、反情報與變革（上）（下）》，頁1～20。

問答題

【情報的基本概念】

▲試說明情報的意義與重要性。〈107公安所〉

▲何謂「情報（Intelligence）」？試由情報之「知識（Knowledge）」、「組織（Organization）」、「活動（Activities）」之三大面向，說明情報之概念、類型及其內涵（或意義）為何？〈83警特乙、85警特乙、90公安所、91警特三、92公安所〉

▲何謂情報資料？情報資料是否等同於情報？〈90警特三〉

▲情報工作在外交運用的功能為何？〈84警特乙〉

▲請說明情報工作之特質為何？〈104警特三〉

▲哪些不當的情報工作要求是絕對避免的？其理由安在？〈85警特三〉

▲情報作業的4個程序所指為何？並請說明作業程序間的循環性，及以何者為中心而展開？〈85警特三〉

▲何謂情報周期（即情報循環）？請畫出情報周期圖，並詳細描述解說每個流程。〈104公安所〉

▲請說明情報循環（intelligence cycle）之意涵為何？其流程涵蓋哪些階段與步驟？各個階段間如何溝通與協調？〈108公安所〉

▲在民主國家，情報機關為秉持政治中立，應遵守的重要原則為何？〈89警特三〉

▲何謂政治中立？在民主國家中，情報機關及其人員應如何嚴守政治中立？〈92檢轉考〉

▲在民主國家中，情報機關應如何遵守「政治中立」？〈94警特三〉

▲情報在政府政策制定的過程中，是否應維持中立的立場（policy neutrality）？又情報機關是否可能遭受來自決策者或其他機構（或機關）的壓力？而若面對此種情況，情報機關應如何處理？〈94公安所〉

▲情報工作之執行，應兼顧國家安全與人民權益，並以適當之方式為之，不得逾越所欲達成目的之必要限度，因此，情報機關及情報人員應嚴守行政中立，對於哪些行為不應該去從事，請說明之。〈99警特三〉

▲情報機構為維護國家安全之重要憑藉，唯情報工作在執行之時，有時卻不免有侵害人民權利之虞，試析論情報機構應如何兼顧有效維護國家安全與保障人民權利？〈106公安所〉

▲情報工作攸關國家安全與利益，惟情報機關在進行情報活動時，可能遭遇缺乏明確規範、適法性或侵犯人權的質疑。試說明進行情報活動時，應如何消弭相關的爭議？〈107公安所〉

【情報與政策】

▲請說明情報與政策之關係？及決策過程中，可能陷入之困境？〈90公安所〉

▲請說明情報（intelligence）與政策（policy）間應如何維持妥適之互動關係，以避免情報政治化的負面效應？〈109公安所〉

▲情報界（亦即情報體系）與政策面之相互認知關係以及如何在兩者間建構與維持一適合且允當的互動模式，一直是情報工作與政策制定所關心之課題。試以情報相關學理與實踐經驗為據，說明：〈103警特三〉

㈠情報界（亦即情報體系）與政策面之互動關係，究應循何種模式或認知關係較佳？

㈡請輔以實際案例說明，情報界（亦即情報體系）與政策面之間，究竟會出現何種負面互動關係或不利結局？

▲何謂情報政治化？其對情報活動之影響為何？〈86警特三〉

▲何謂「情報政治化（Politicization of Intelligence）」？情報政治化會產生哪些影響？並請敘明情報政治化的形成因素為何？〈90公安所〉

▲何謂「情報政治化（Politicization of Intelligence）」？試由情報面與政策面間之互動關係，舉例說明情報政治化之意義與影響為何？〈92公安所〉

▲「情報分析（Intelligence Analysis）」係情報工作之核心，其重要性不言可喻；試由「情報政治化」（Politicization of Intelligence）之成因與現象，說明影響「情報分析」品質之因素及其導致結果，分別為何？〈97公安所〉

▲何謂「情報政治化」？試由《國家情報工作法》說明情報應如何維持「政治中立」？〈99公安所〉

▲「情報政治化（Politicization of Intelligence）」是造成「情報失誤」（IntelligenceFailure）的主要原因之一，請試以西元2003年的第2次伊拉克戰爭為例，分別從「政策面」與「執行面」剖析美國情報機關如何受到「情報政治化」的影響？〈102警特三〉

▲試述情報產製者（intelligence producers）與情報運用者（Intelligence consumers）的相互認知與態度之特性為何？情報產製者又應如何與情報運用者建立合宜的互動關係？〈88警特三〉

▲情報產製過程可區分為哪幾個階段？哪一個階段最困難？〈89警特三〉

▲影響當代國家安全情報組織角色的因素頗多。請由國際環境、社會內部、政府體制、官僚組織等四因素，分析當代國家安全情報組織的發展與未來走向為何？〈90公安所〉

▲「2010國際花卉博覽會」於民國99年11月在台北展開，它是台灣的第一次，也是我們的驕傲，屆時國內外觀光人潮，勢必蜂擁而至，請問為確保花博期間台北市之社會治安與公共安全，你認為政府相關機關（或機構），應事先掌握哪些預警情報？你會對台北市政府作何建議？〈99警特三〉

▲情報（Intelligence）在國家安全政策過程中的角色為何？〈91警特三〉

▲21世紀全球風險社會，情報體系的任務與挑戰更為艱鉅。請論述情報在國家安全的角色功能為何？各國政府面對隨時可能發生的各類安全威脅和危機時，情報如何在危機處理過程中發揮其功能？〈106公安所〉

▲國家安全是國家的最高利益，情報工作成為維護國家安全的重要組成部分，因此情報工作與國家安全是密切而不可分的。請問情報工作在國家安全中有那些作用？〈109警特三〉

▲試由情報蒐集、分析、反情報及秘密行（活）動等四個面向，分別說明情報在對抗恐怖主義活動中之角色為何？〈91公安所〉

▲就當前我國的國家安全處境而言，情報工作應發揮哪些功能？〈92檢聶考〉

▲試說明90年代冷戰落幕以來，尤其是911恐怖攻擊事件之後，國際社會對於情報在反恐或防恐方面所扮演之角色，有何目標設定、改革計畫與實際作為（可舉例輔證）？並請說明我國政府和情報面在反恐或防恐方面之規劃與實踐為何？〈93公安所〉

▲冷戰結束對近年來國際情勢產生重大的衝擊，而使國際社會對於國家安全的問題，在概念上有相當的調整，所謂「非傳統性安全威脅（Non-traditional Security Threat）」的重要性已明顯提升，試說明上述情勢的發展，對情報活動在範圍與手段方面造成哪些影響？〈105公安所甄試〉

▲民國98年7月份於高雄所舉行的「世界運動會（World Games）」，為我國所舉辦的最大規模的國際性活動（包括美、英、中國大陸、以色列等國均已報名參加），請試從「非傳統性安全威脅（Non-traditional Security Threats）」的角度，說明此項活動是否有可能對我國的國家安全造成影響？而相關部門又應如何加以因應？〈98警特三〉

▲本（106）年八月即將在臺灣舉行的「世界大學運動會」，屆時將有來自世界各地百餘國及萬人以上之選手抵臺參賽，為國內歷來所舉辦最大規模之國際性活動，也是對維護我國國家安全的機關一項空前的挑戰，請試從情報工作的觀點，剖析說明相關機關應如何加以因應？〈106公安所〉

▲後冷戰時期以來，國際社會所面臨的「非傳統性安全威脅（Non-traditional Security Threats）」有明顯逐漸升高的趨勢，試說明「非傳統性安全威脅」的特性，以及各國應採取哪些因應措施？〈98公安所〉

▲後冷戰時期以來，由於國際情勢的變遷，導致各種「非傳統性安全威脅（Non-traditional Security Threat）」不斷的出現及升高，而使所謂的「國土安全（Homeland Security）」問題日益受到世界各國的重視，試說明國家情報機關基於維護國家安全的立場，在對抗非傳統性安全威脅時所扮演的角色和功能為何？〈97公安所〉

▲近年來國際社會中各種天然災害頻傳，因此許多國家如：瑞士、澳洲、新加坡及美國等國，均已將災害的防救與應變視為極為重要與優先的國土安全（Homeland Security）工作，請試就美國的經驗，析論我國在災害的防救與應變工作方面應如何加強與改進？〈99公安所〉

▲近年來「國土安全（Homeland Security）」已成為世界各國所共同重視的優先安全議題，試析論我國當前所面臨的主要國土安全問題有哪些？又與美國有無任何異同之處？〈101公安所〉

▲因應反恐維安的需求，國土安全的概念與實踐日趨重要及普遍 ，甚至擴及至情報工作領域。請說明，國土安全情報的概念與內容為何？〈106公安所〉

▲在反恐行動中，情報扮演何種功能？遂行反恐過程的情報活動中有何特點？未來發展趨勢為何？〈106國安局〉

▲我國針對2017年臺北世界大學運動會反恐情報係透過那些單位蒐集？倘若現階段我國無法加入國際刑警組織，可透過那些方式取得國際犯罪情報？〈106警特三〉

▲2011 年美國「911恐怖攻擊事件」，凸顯突發性事件對於各國國家安全和人民生命財產的危害，不僅不亞於國與國之間的軍事衝突，其對社會民心所造成的衝擊，更是久久不能平息。因此，各國政府無不積極強化情報整合分享機制，冀藉以機先發覺潛在威脅並掌握危機預警徵候，發揮早期示警功能。惟「911恐怖攻擊事件」發生迄今，國際恐怖活動有增無減，持續危害人民生命財產安全與衝擊各國政府治理能力，致使「情報失誤」、「情報整合」一再成為各界檢討、究責之焦點。當前我國雖非國際恐怖關注之目標，惟在國際恐怖攻擊氣氛瀰漫之際仍宜持續強化反恐情資整合機制以為因應。請說明我國現行反恐情資整合機制並提出策進建議。〈106公安所〉

▲試由美國經驗為據，簡述國土安全情報（Homeland Security Intelligence）之概念與內涵為何？並請簡要比較國土安全情報、國家安全情報、國內安全情報等三者之異同為何？〈103公安所〉

【近代情報的發展】

▲冷戰結束之後，基於國際情勢已發生重大變遷，各國情報機關為因應新情勢的發展，不論在情報工作的任務方向、範圍與對象等方面均有所調整，試析論之。〈101公安所〉

▲冷戰結束後，國家安全情報活動的內容，有何重要的變遷？治安機關在此變遷中的角色及功能如何？〈92公安所〉