

二十一、轉任副秘書長（任期：2006/1-2006/8）

（一）國安會的組織與功能

2006年1月，我從國防部軍政副部長轉任國安會副秘書長，和原國安會副秘書長柯承亨互調，至該年8月底離職，任期僅有8個月。

原本在該年的7月中，陳總統透過邱義仁秘書長徵詢我是否接替陳東壁，⁵⁶出任駐加拿大代表；聽說很多人在爭取這個職位，但我婉謝，我認為一旦接任等於是準備退休了。然而我和太太都有使命感，希望留在台灣做點事情，譬如我們對台中地區還有一些影響力，多少可以影響2008年的選舉。

據說陳總統對我的決定有些訝異，但當時陳總統要我離開國安會，許多人也感到很意外，其實我是和張旭成同時離開國安會的（他原來預定接任駐愛爾蘭代表）。那時也是「國務機要費案」的開始，陳總統的幕僚馬永成、林錦昌等人已主動離職，他想起用一些新人，所以我和張旭成兩位副秘書長離開；然後我就

56. 陳東壁（1936-），台大法律系畢業（1959）、哥倫比亞大學碩士（1962）、耶魯大學博士（1967），專攻勞工法、國際公法、國際私法，1971年轉至西雅圖的華盛頓大學擔任客座教授，進入中國大陸法制的研究領域；後至加拿大執業律師，並擔任亞伯達大學、皇后大學法學教授、名譽教授等職，2001年2月被任命為駐加拿大代表（自由時報，2001/01/14專訪），2007年4月卸任，接任者為原駐美代表李大維。

回台中準備2008年初第七屆立委的選舉。

國安會的組織，包含一位秘書長，3位副秘書長，和5至7位的諮詢委員，約有10位成員。在2000年民進黨執政以前，一度是黑機關，直到修憲後，立法院通過組織法，才有法源依據，成為總統府的資訊幕僚單位。

除了秘書長以外，國安會每一位諮詢委員都負責一項專門領域，包括外交、國防軍事、經濟、兩岸關係、國內媒體文宣、國內外經貿、財政等等，我負責的是國防事務與外交，尤其是和邱義仁秘書長搭配，處理台美關係。我每日蒐集情報，不止台灣的，還包括美國、中國、日本等各國和台灣有關的資訊，經整理分析後，提出建議，然後參加每天下午由秘書長主持的「國安會報」討論；會後，由秘書長辦公室綜合會議內容，隔日一早擇要向總統提報，讓他及時掌握至昨日為止的國內外大事。這是陳總統當時最重要的「耳目」，也是智囊團。

（二）首份《國家安全報告》的發表

在國防法公布實施之後，國防部依國防法每年應公布「國防政策白皮書」，但是就國家安全這一部分，直到2006年5月才由國安會首度發表《國家安全報告》。⁵⁷

該書實際上是由國安會全程主導，從規劃到正式出版，前後歷經半年到8個月，內容除了國防軍事以外，也包括外交、經

57. 參閱《2006國家安全報告》，台北，國家安全會議，2006/5/20出版（英文版同時發行）；除了陳總統寫的「序」，全書分為〈前言〉、〈台灣的新安全環境〉、〈國家安全的內外威脅〉、〈國家安全戰略〉、〈結語〉等五章；中文版曾於2008年修訂，3月26日出版。

質、兩岸、內政、經濟、交通、教育與文化等領域。邱秘書長先後幾次分組召集各部會首長，包括行政院長蘇貞昌、副院長蔡英文都曾經出席，他要求各部會提出現在的施政績效、問題分析和未來願景。在我負責的國防領域，我就報告國防部目前推動的政策，未來幾年的戰略思考，並跟國家安全問題相連結。

在程序上，行政院大部分的部會都要提出書面報告，像軍事方面，雖然由我提出，但也可由國防部長或副部長負責報告；各重要領域都要提報，會中讓大家討論、分析、建議，會後再由各部會拿回去修正。大約經過三次的報告和討論，國安會把各部會的草案加以整理，以完成整合性、多元性的結論，再呈給陳總統先行過目；然後由總統親臨主持第一次所有部會的聯席會議，包括副總統以下約有40幾位參加，整整一個上午的會議，總統很認真地詢問各部會的報告內容；約三個星期之後，總統再親自主持一次會議，這就接近完稿階段。最後報告書經總統確認後，國安會再進行最後的審稿，又因為是60多年來首創的台灣國家安全報告書，特別請陳總統寫序。

《2006國家安全報告》該書是個創舉，當然邱秘書長是最大的功勞者，國安會做得很有效率，尤其是有整體的觀點。從編纂過程中，我們可以瞭解到有幾個重點：

- 1、國家安全是整體的。和全民國防一樣，國防部當然要負很大的責任，但其他的部門，包括外交、經濟、教育、內政、交通等都有責任，各部會都要互相溝通和支援。

- 2、充分瞭解政府運作的不足之處。譬如，台灣雖是高科技

國家，但若遭受中國攻擊，有沒有電子通訊安全的危機處理機制？以國防部的通聯系統為例，陸海空軍之間若不能通聯的話，如何打仗？像在伊拉克戰爭，美國海軍曾經因通聯失誤以飛彈誤打自己的陸戰隊，這是極可能發生的事。我們從這次的行動中瞭解到台灣的資訊安全問題：「如何提升通訊安全？有無配套措施？」譬如萬一中華電信系統被破壞，像遇到類似九二一地震的大天災，中華電信在災區無法使用，我們如何因應？軍中通聯系統和中華電信是不一樣的通訊系統，九二一地震時李總統就是透過軍中通聯系統掌握災情。我們個體的通訊設備雖然都不錯，除了中華電信之外，民間也有大哥大公司，但他們在地震中還是會癱瘓，到時我們危機處理的能量夠不夠？又譬如做為台灣動脈的鐵、公路，若遭遇到像過去的八七水災導致大肚溪橋樑斷毀，南北交通中斷，如何因應？同樣的，若中樞的指揮系統因故癱瘓，我們是否還有適當地點充當臨時替代的指揮中心？這是我們在撰寫這一次國安報告中曾討論到的問題。

3、從各部會提出的未來願景，看到許多創意。過去可能做得不夠，現在可能做得很好，但是未來呢？有什麼要突破的地方？什麼是應該優先做的？一般行政院院會雖讓各部會在一起討論，但常流於制式、呆板、官僚，但這次國安會的討論中，有上下的溝通，也讓很多部會橫向溝通。像交通部提出的資訊安全，跟國防部非常有關，如何互動和幫忙？遇到風災水災，國防部如何支援？從這本報告書看到很多部會的創意，而陳總統非常重視這些成果。

這本《2006國家安全報告》，是整個國安團隊的貢獻，我身為國安團隊的一分子，為國家做了一些事情，可謂與有榮焉；我希望政府持續每兩年或者至少每四年能出版一本，以因應政黨或總統輪替過程中的政策銜接，尤其面對科技發展和國內外情勢激烈變遷的當下，可以發揮相當功能。可惜現在馬政府可能不會再出版了。

（三）危機處理機制的建立

這項機制從2005年起開始運作，也是國安會的主要工作。

當前國家面臨各種的危機，有些還是不可預料的，例如台海發生衝突，台灣進入戰爭狀態；或者遇到重大災害，譬如地震、海嘯等天然災害；或者第五縱隊滲透破壞，導致社會動亂；或石油不能進口，物價高漲；或外資不敢進來，國內資金外流，而從中央政府到各縣市政府，甚至到各鄉鎮公所，失去運作功能；或國防部忙於打仗，其他部會卻亂成一團，這種種的危機我們怎麼處理？

這項構想則起源自2001年發生在美國的「九一一事件」。這個恐怖攻擊事件發生後，布希總統非常重視反恐，美國開始建立一些危機處理機制，之後，美國國防部和國安系統一直跟我們政府建議，台灣也要建立反恐機制。我當時擔任駐美副代表，是雙方對話窗口之一，我們把美方這些想法跟建議向陳總統報告，他從第二任開始注重此問題，因此從2005年起，由國安會主導，牽涉到十幾個部會，每年擇期進行反恐等的危機處理演練，外界

（包括學界和媒體）常常稱之為兵棋推演。

在進行兵棋推演中，國安會和國防部設計許多演習的腳本（scenario），一般是設定台灣進入戰爭狀態，例如：「中國發射飛彈」、「解放軍的艦艇和戰機超越海峽中線」，甚至「我方軍艦被擊沉」、「飛彈擊中總統府或指揮中心」，或者「在總統或副總統因故不能視事的情況下，首長繼任的順序和由誰來發布緊急命令」等等。

我擔任副部長開始參加那一次，我們十幾個部會首長待命在某指揮中心，除了總統府國安會和國安局人員，行政院長及相關部會的首長也都出席參演，我們在那裡足足待了兩天48小時，連總統也不能離開，在那裡過夜。而且每次睡覺不超過兩小時，國防部長和副部長不能同時休息，參謀總長也是一樣，他若要休息，就得將職務交代副參謀總長，三軍種的總司令也一樣在指揮中心待命。



●2004/8/18，擔任副部長時主持全民防衛的兵棋推演。

演習狀況的發布不是預知的。由總統府發布，每一個參演者配有手機，隨時在待機狀態。總統府的幕僚可以同時發出命令給幾十個參演者，這是由電腦控制的系統，也會紀錄命令發布時間，何時發布命令也不知道，比如說早上9點半發布緊急命令，就必須在限時內進入指揮中心，每個人都要及時到達集合點。通常陳總統都會最早到達，順便瞭解各部會動員情況，遲到的都會被他「唸」。

我們各部會在指揮中心各有一個辦公室，不大，但有空調，算是不錯了，有好幾支電話，讓部長、副部長和各隨扈、參謀使用，以應付各狀況。在演習狀況出題之後，每個部會要自行進行危機處理。所有的假定腳本當然以國防部最多，因為要對付中國解放軍，幾乎每隔幾小時就有一個狀況。其次應該是警政署，因為是維安問題；而外交部，要處理如何跟美國聯絡以及向國際媒體說明狀況，甚至假定在指揮中心被轟炸的情形下，如何安排總統召開國際記者會，以安定人心；而總統發言內容應該如何，也是對總統的考題。出題的幾乎都是國安會諮詢委員，考驗每個部會首長和幕僚的處理能力，其強弱在一個小時內由陳總統的詰問中就可以看出。

在2006年到2008年之間，民進黨政府每年都有進行這種危機處理機制的演練，本來都是秘密進行，但是為了趕在限時內到達集合點，我們都會派警備車開道，甚至闖紅燈。幾十部警備車同時在台北街頭這樣奔馳，太醒目了，反而讓記者都知道國安部門又要演習了，引來他們的追蹤報導。

(四) 世界性的反恐思潮

九一一事件發生時，我還擔任立委，之後美國要求各國參與配合反恐措施，當時台灣如何因應，我不得而知。2002年4月我被派駐美國擔任副代表，後來得知美國要求台灣配合一些防恐措施；比如說，原本各國貨輪送貨物到美國，就在美國港口接受海關抽檢，但九一一事件後美國要求改為到出口國的港口抽檢，美國海關派人到全世界港口檢查，包括台灣的基隆和高雄，中國的上海等20幾個大港口；美國海關或情治單位備有特殊儀器，用來檢查貨櫃是否走私武器和危險物資，到現在都可能還有這些措施。飛航安全也是，尤其是墨西哥、加拿大的飛機場。美國此舉實牽涉到各出口國的主權問題，但是因為全世界都擔心恐怖攻擊，反恐的影響已經不分國家了，因此包括德國、法國、墨西哥、加拿大等大國也配合美國。



●接待國際媒體記者參訪國防部。

我當時曾參加台美之間的反恐協商，財政部也派代表到華盛頓D.C.開會，和美國海關協商，我作陪並擔任翻譯。陳總統指示要配合，因為日本、韓國，甚至連中國都配合反恐。當時不僅到美國的貨櫃要在出口國接受檢查，美國也要求各國在海上攔檢，因為美國的情報系統部署全球，可謂無孔不入；某日，美國獲悉有一艘北韓貨輪從東南亞某地啟航，載運許多不明的化學原料，美國商業部官員就來電找我，談起這項情報，說這艘船將經台灣海峽回北韓，裡面可能藏有核原料。北韓正在發展核子武器，又和中東一些阿拉伯國家勾結，列名美國的rogue state（流氓國家）名單，因此要求台灣代為處理。

一般國際商船，可以無害通過我們的領海或台灣海峽，而這艘北韓貨輪在我國領海24海浬之外的公海航行，理當可以自由經過，但我國政府仍依據美國的情報，由海巡署派出艦艇，應該也有國防部火力較為強大的艦艇支援，將此貨輪押至高雄港檢查，扣押一些化學原料的貨物，然後釋放人船，引起當時台灣及國際的媒體報導此事。

結果，美國政府當然感謝我們的協助，但北韓向台灣政府抗議，北韓也知道是美國在背後指示，由我們扮演黑臉。事後經專家檢查，發覺這艘貨輪載的只是普通化學原料，雖然有毒，但不是製造核武的材料。台灣海關不要這些化學原料，高雄港不知如何處理，也不可能送還北韓，於是問美國如何處理？美國也不要處理，要我們堆在倉庫。我2004年回台接任國防部的工作，就未再追究台灣海關如何處理這些化學材料了。

這是我們配合美國反恐的例子，但這一次政府內部的危機處理可能還不夠積極，所以，民進黨政府是等到執政第二任才建立機制，也該感謝美國國防部、國安單位提供很多建議，推動我們建立反恐及危機處理機制的決心。美國後來也知道我們進行反恐演習，因為他們一直詢問我們有沒有危機處理機制？做得如何？我曾經透過管道進行簡報。結果2008年最後一次演習時，AIT台北辦事處處長楊魁棣（Stephen M. Young，任期：2006/3-2009/8）就主動要求參加，媒體也曾報導過這件事。

（五）個人感想

除了國防政策，我在國安會時也是負責危機處理及政軍演習的部分，而其中國防部扮演很重要的角色，各部會也實際演練如何處理未來台灣可能會遇到的各種狀況，我覺得這是陳總統任內最大的成就之一。執政8年之內，尤其在陳總統第二任內，每年我們都花很多時間及精力，和各部會通力合作，練習管制危機處理和政軍推演。

我有一些個人感想：1、從九一一事件之後，全世界都重視反恐戒備和危機處理的機制，台灣也沒有例外，在陳總統第一任內雖沒有建立反恐機制，我們也沒有遭遇重大危機或災害，但第二任內經由多次反恐等的演練，至少可以減少傷害，讓政府功能維持運作；像2010年初海地發生地震後，⁵⁸交通和通訊中斷，幾

58. 2010年1月12日加勒比海島國海地發生芮氏地震儀8度以上的強震，造成20幾萬人死亡、數百萬人無家可歸，隨後幾個月並引發瘧疾等流行疾病。

乎陷入無政府狀態，導致街頭動盪不安，搶劫盜匪叢生，而我有信心台灣政府如果面對同樣危機時，一定可以持續運作，雖然無法百分之百正常運作，但至少可以維持社會的穩定以及人民最基本的需要。

2、透過反恐和危機處理演習的訓練，能讓各部會關係更為協調。國防部是演習的主角，我從擔任軍政副部長又回任部長，因參與演習而和許多首長熟識，像經濟部的陳瑞隆、教育部的杜正勝等。又譬如，演習時因為通訊的需要，國防部跟交通部電信局借幾十支手機、門號，以及同時發話、同時收訊的設備，大家培養了彼此配合的默契。我原來不認識警政署署長侯友宜，演習下來，他至少了解國防部的反應模式，我也知道警政署的反應模式，彼此建立了默契，就很容易成為一個團隊，這是很重要的。

3、演習也讓各部會學習如何進行決策。像有一些首長是學者出身的，專業能力強，但面對緊急時刻卻可能決策遲緩；像我擔任部長時也無法全部自己做成決策，但我有參謀總長，各軍總司令就在我身旁，可以協助我做決定。所以參與演習時，每個首長都會帶領幾位主管級（處長以上）的幕僚，包括次長或者辦公室主任來參與，他們比較知道如何因應，經過一年一次逐次的演練，很有幫助。