

資訊保護與戰略溝通

Information Protection and Strategic Communications

新境界文教基金會
國防政策諮詢小組
2015年5月

New Frontier Foundation
Defense Policy Advisory
Committee
May, 2015

國防政策

藍皮書

在彙整執政經驗與學者專家見解，以鼓勵對國防議題的理性深入討論，並作為民主進步黨政見與政策的參考。

序言

今年三月底爆發「阿帕契事件」，短短二週內，事態惡化，演變成2013年7月「洪仲丘案」後另一件令社會譁然的軍中軍紀事件。我一再重申：社會與軍隊的相互支持，民力與戰力的相互結合，是國家「整體國防」中最為重要的一環。但兩個事件造成國軍與社會之間疏離感加深、不信任感加大，對於國防整體戰力有深遠的負面影響，國軍必須嚴肅看待，認真檢討與誠心改革。

除了在第六號藍皮書《新世代的軍人》中所檢討的軍務革新事項外，此次藍皮書特別針對國防部門資訊保護與戰略溝通議題進行深入的檢討。在「阿帕契事件」與「洪仲丘案」中都可以見到國軍在資訊保護與戰略溝通的缺失，在未來的軍務革新上，必須兼顧及此兩項議題所涉及之制度與文化上的改革。

在資訊保護面向上，現有的國防機密認定須更審慎為之，不合比例原則的擴大保護，除了降低國防透明度，與民主治理背道而馳外，更製造過多保密負擔，反增洩密風險。現有人員查核制度可持續精進，但治本的方法仍然是降低人員洩密的動機與強化資訊保護的能量。前者，除了從增加軍人本土認同與愛國情操等長期性的道德面向著手外，對於惡意洩密人員，應當視其犯行與對國家安全之傷害度予以加重法律懲罰；並強化反情報作為，增加此類犯行的查獲率，以嚇阻類似行為再度發生。至於強化資訊保護的能量，則由民進黨倡議成立的第四軍種，進行全方位的防護作為。

戰略溝通已廣被認知為國安與國防的重大議題，被視為是平時獲得民眾支持的關鍵，戰時足以決定勝負的戰場。21世紀是高度資訊化的時代，21世紀的國軍需要充分認識新媒體的溝通管道與方式，從戰略的規劃到行動，在一致性的目標下達成所欲的成果。在美國與其他西方國家，戰略溝通與政府與軍隊的公眾外交或資訊作戰相結合，美國的國安會甚至為此設立專司戰略溝通的副國家安全顧問，並成立「全球交往小組」(Global Engagement Directorate)，國務院也藉由跨部會的「全球戰略交往中心」(Global Strategic Engagement Center)來推動外交政策的戰略溝通。在我國，戰略溝通的成敗將攸關重大國防政策（包括兵役制度與國防自主）的推動，也攸關國人國防意識與對國軍的支持，更會是在遭遇敵人武力恫嚇或入侵時，維持抵抗意志與民心士氣的關鍵。個人希望國軍全體能體悟到戰略溝通議題的重要性，政治作戰幹部們能開始思考在我國社會經濟條件下戰略溝通的作戰概念、準則與作業流程。

資訊保密與戰略溝通看似有點矛盾，攻守各有側重，但都是在國家安全的一致目標下，善盡保全資訊之責任與靈活運用資訊之能量。經過「洪仲丘案」與「阿帕契事件」後，個人期許國軍在檢討行政缺失、自我改革後，更能從戰略的層次思考在新資訊時代下國軍應有的武器裝備、組織制度、思維文化與戰術戰法。

蔡英文

新境界文教基金會 董事長

Foreword

When the so-called “Apache incident” came to light near the end of March this year, the situation spiraled and worsened with astonishing rapidity in the span of two short weeks, becoming yet another military discipline event that caused a social uproar, following the June 2013 “Corporal Hung incident.” I keep reiterating: the most important layer in the “comprehensive national defense” concept is that the society and the military are mutually supportive, as civilian strength and military strength are mutually reinforcing. These two incidents have greatly deepened the feeling of alienation and widened the sense of distrust between the military and the society that it serves, severely undermining the strength of comprehensive national defense. This result is of grave concern to the military, which must engage in sincere self-evaluation and reform.

Apart from elaborating on some issues raised in the Defense Policy Blue Paper Vol. 6, *New Generation of Soldiers*, this volume will undertake an in-depth examination of the issues of information protection in national defense agencies and of strategic communication. In both the Apache incident and the Corporal Hung incident, one can identify flaws in the military’s systems of information security and strategic communication. Going forward, military reforms must address the needed changes at the institutional and cultural level in both of these areas.

On the matter of information security and protection, the current measures for defining classified defense information must be done with greater scrutiny. Overly broad and disproportionate classification has not only reduced the transparency of the national security process—contrary to democratic governance—but also created greater information protection burdens, which conversely increase the risk of a breach. The existing system of personnel security clearance can continue to be refined, but the basic remedy remains reducing the motivations for breaches and strengthening the capacity of information protection. To reduce the motivations for breaching, aside from the longer-term ethical issues that should be addressed by raising the overall levels of national identification and patriotism, persons with ill intent to commit breaches should be punished by the criminal justice system with heavier sentences, proportionate to the degree of na-

tional security risk caused by the breach in question. This should be accompanied by strengthening counterintelligence measures to increase the rate of detection and prosecution, ideally creating a deterrence effect on future instances of similar behavior. To strengthen the capacity of information protection, the Fourth Service that the DPP is proposing to establish can perform a comprehensive range of defense operations.

Strategic communication is already widely recognized as a major agenda item for national security and the MND. It is understood as a key component for gaining public support during peacetime, and a domain that could play a determinative role between victory and defeat during a conflict. The 21st century is an era of a high degree of informationalization; thus a 21st century military must therefore be familiar with the modes of communication enabled by new media in order to attain the desired outcome through a coordinated plan from strategic planning to implementation. In the United States and other western nations, strategic communications is integrated with the government and military's public diplomacy and information warfare operations. The U.S. National Security Council even appointed a deputy national security advisor for strategic communications, as well as establishing a Global Engagement Directorate. The State Department also promotes foreign policy initiatives and strategic communications through the inter-agency Global Strategic Engagement Center. In Taiwan, the success or failure of strategic communications has a huge impact on the promotion of national security policy (including the military service system and national defense autonomy), and also influences the citizens' awareness regarding national defense and public support for the armed forces. In a scenario of military intimidation or invasion, it can be critical to the maintenance of self-defense resolve and public morale. I hope that the military fully appreciates the high importance of the issue of strategic communication, and that the departments in charge of political warfare can begin outlining a strategic communication concept, principles, and operating procedures that accord with Taiwan's particular economic and social conditions, in preparation for implementation.

The two topics of information security and strategic communication may appear somewhat contradictory, with divergent defense and defensive orientations, respectively. But both share the same goal to achieve a unified national security objective, by taking full responsibility for information

preservation while harnessing the power of information. After the experience of the Apache and Corporal Hung incidents, I expect that, once the armed forces complete a thorough examination of its failings and undergoes self-reform, it can then begin thinking at a strategic level about the arms and equipment, organizational structure, ethos and culture, and tactical methods that are necessary for a national military in the information age.

Ing-Wen Tsai

President, New Frontier Foundation

本頁空白

摘要

軍人的社會地位在過去數年間跌至史所未見的谷底，是一連串事件所累積而成的。先是 2009 年後，馬總統發動整肅軍中「買官賣官」之現象，不僅放任輿論糟蹋軍譽，更對將領進行無區別性的調查。縱經過國防部自我清查與監察院外部調查，還給了這些將領清白，但軍隊之清譽已遭踐踏。然後，2009 年，莫拉克颱風重創中南部，國軍反成風災究責的替罪羔羊，備受外界責難。2011 年，江國慶案獲得平反，前部長陳肇敏涉及刑求逼供，重創國軍形象。2013 年，國防部對洪仲丘案之危機處理引發民眾譁然、輿論撻伐。國防部的行政調查報告無法取信於民，公民團體發動二波的大規模抗議活動，軍檢軍審的公正性與民眾對國軍的信任形同歸零。洪案以後，國軍確實進行一些創新作為。然而，未料 2015 年 3 月底又爆發「阿帕契事件」，又再度重創國軍形象。

阿帕契事件爆發後，智庫針對軍紀缺失、軍中危機管理與機密保護等相關事項，廣徵改革意見，提出報告。經對比洪仲丘案與阿帕契事件成因、危機演進與危機處理，發現第六號國防政策藍皮書《新世代的軍人》（2014 年 8 月）中所提的改革意見（如：領導幹部在態度上要有自信地接受環境的挑戰，國軍應依潮流趨勢檢討現行營規管理與軍紀要求，同時強化幹部的法治教育，精簡業務，限縮連坐懲罰制度，並落實督察與軍監系統功能，強化軍士官幹部資歷與領導統御訓練等）若能落實，應可降低類似事件發生的機率，或危機一旦爆發應可降低惡化風險或妥善處置。

除此之外，經深入研析，在阿帕契事件與洪仲丘案中都可以見到兩個共通的議題，即資訊保護與戰略溝通。

資訊保護通常所指為情報與反情報作戰、駭客攻防等敏感性或高科技議題。然而，洪仲丘案與阿帕契事件所涉的卻是行動電話的管制問題，一個已經困擾了國防部數年的問題，但在管制與開放間反反覆覆。行動電話議題突顯出國軍在資訊保護上關注度上配注的失衡。當機密認定過寬，保護的範圍就越大；沒有風險高低的區別，管制的對象就越多。在關注度有限的情況下，當保護的範圍越大、管制的對象越多時，資訊保護就越難周全。國防資訊保護的重點應放在高風險、高衝擊性的機密資訊上，而不能只在軍紀營規的細節上。而且，根據近年來洩密的案件，國防資訊保護的焦點應放在經手瞭解機密資訊而已走出營區的退役軍士官，而非可能會攜帶智慧型手機進入營區的士兵。

國防小組建議以下四項與資訊保護相關的政策建議：

（一）核心的機密保護議題在區分重點、從嚴認定、從嚴保護，對於營規管理議題要簡化但落實，提供國軍資訊安全與便利兼顧的環境與裝備。

（二）國防部應採積極作為降低人員洩密的動機，除了從增加軍人本土認同與愛國情操等長期性的道德面向著手外，對於惡意洩密人員，應當視其犯行與對國家安全之傷害度予以加重法律懲罰；並強化反情報作為，增加此類犯行的查獲率，以嚇阻類似行為再度發生。

（三）國防部強化資訊保護的能量，國防小組倡議成立的第四軍種，由其進行全方位的防護作為。

（四）我國機密保護相關法律間競合現象嚴重，也跟不上時代演進，實有整修的必要。

戰略溝通是西方國家的國安與國防部門高度重視的議題。連向來以科技導向的美軍都已將之視為戰力的一部分，為指揮官的本質學能之一，融入戰術戰法中。國軍必須重視戰略溝通，在戰略層次，中國對台的「三戰」（輿論戰、心理戰、法律戰）力道日強，以資訊化科技遂行非武力戰爭的方式，以台灣與我友邦為目標對象，透過宣傳與目標聽眾的往來，製造國防無用論或棄台論，企圖瓦解我軍隊與人民的鬥志，達成「未戰」而屈人之兵，如何重建國內社會與友邦對我國國防的信心，是對國軍反制中國「三戰」的戰略溝通能力的嚴峻挑戰。

就政策面而言，重大國防政策的推動，須重視在政策形成的過程中，就開始進行戰略溝通，從廣納目標聽眾的意見，讓目標聽眾與政策本身的認同感加大，從而拓植支持的基礎。在戰術面上，因新媒體的蓬勃發展，傳統的政策宣示、記者會、平面或電子媒體之宣傳的效益而逐漸降低；資訊科技使得溝通必須及時才能見效，尤其會讓科層階級分明的軍隊常感到應變不及，喪失主動。

但從國軍在洪仲丘案與阿帕契事件的危機處理過程中，部分人員的溝通能力依然令人搖頭，顯有改進的空間。基於戰略溝通的重要性日增，國防小組建議：

（一）國防部應開始思考在我國社會經濟條件下戰略溝通的作戰概念、準則與作業流程。

（二）由洪仲丘案與阿帕契事件的危機處理表現中，國防部應當體悟到幹部仍然欠缺戰略溝通的能力，相關的教育訓練有待強化。

（三）除現有的資訊傳播管道外，資訊時代中，資訊的流通擴散更加迅速，國防部應針對新媒體有所認識，並應在行政流程設計上，增進及時反應外界意見或主動形塑外界意見的能量。

本頁空白

壹、國軍形象的複合性危機

軍人的社會地位在過去數年間跌至史所未見的谷底，絕非個案所導致，而是一連串事件所疊積而成。先是 2009 年後，馬總統發動整肅軍中「買官賣官」之現象，不僅放任輿論糟蹋軍譽，更對將領進行無區別性的調查。經過國防部自我清查與監察院外部調查，並無買官賣官情事，還給了這些將領清白，但軍隊之清譽已遭踐踏。然後，2009 年，莫拉克颱風重創中南部，國軍反成風災究責的替罪羔羊，備受外界責難。2011 年，江國慶案獲得平反，已因莫拉克風災而下台的前部長陳肇敏涉及刑求逼供，不僅其個人成為眾矢之的，陳在事後的態度更重創軍隊形象。2013 年，洪仲丘於禁閉期間受到不當操練致死。國防部對洪案之危機處理引發民眾譁然、輿論撻伐。國防部的行政調查報告無法取信於民，公民團體發動第一次的大規模抗議活動，迫使國防部部長高華柱下台。但此一切割止血的傳統危機處理方式，顯未為民眾所接受。公民團體發動第二波更大規模抗議活動，終於迫使政府具體回應，立法院火速通過《軍事審判法》修正案，將承平時期的軍人犯罪轉移由一般法院進行審理，軍檢軍審的公正性與民眾對國軍的信任形同歸零。

洪案以後，國軍確實進行一些創新作為以試圖挽回民眾對國軍的信心。例如，委由國內新秀電影導演洪成昌承攬製拍的《守護家園》、《精練國軍》及《榮耀軍裝》等 3 支國軍形象廣告，在今年 2 至 3 月間透過新媒體廣為流傳，頗受好評。然而，當形象廣告的正面效果逐漸發酵之際，未料 3 月底又爆發「阿帕契事件」，一波未平一波又起，過去半年多來的努力幾被打趴。

國軍之所以風波不斷，在於並未認真檢討這幾項事件所造成的民眾對國軍信心危機背後所潛藏的結構與文化問題，而習慣當作個案看待，最後常常只能區部修補，難以根本杜絕危機再度爆發。在新境界文教基金會國防政策小組（以下簡稱國防小組）所發佈的第六號藍皮書《新世代的軍人》（2014 年 8 月）中，經彙整分析 46 份來自不同軍種、階級的現退役軍士官兵意見，曾提出以下幾點改進意見：

（一）國防部領導幹部的危機處理態度至為重要：遭逢類似洪案

危機，引來社會大加撻伐，不難理解所有官士兵為此倍感難堪，不免有自我防衛的本能反應，敵視來自軍隊以外不同的聲音。此時若領導幹部不能視危機為轉變的契機，僅以切割止血以求化解危機，不僅無法改善國軍體質，更容易造成軍隊與社會相互對立與不信任的長期後遺症。國防小組建議：國防部在遭遇類似洪案此等危機時，領導幹部在態度上要有自信地接受環境的挑戰，視之為國軍轉變的契機。運用軍人特有的專業與智慧，開展新視野、接收新觀點與迎接新挑戰，為國家培訓出與時俱進的國防實力。

（二）法治不足：洪案的直接成因為涉案的軍士官未依法行政。但軍中之所以未能依法行政在於：

（A）國軍營規管理及軍紀要求之規定多如牛毛，但卻未能具體實踐各項要求；

（B）幹部法律素養不足，缺乏足夠的法律教育訓練。

對此，國防小組建議：國軍應依潮流趨勢檢討現行營規管理與軍紀要求，同時強化幹部的法治教育。

（三）造假隱瞞與官官相護：洪案中引起民眾憤怒的原因之一是軍檢偵辦過程中疑似的造假隱瞞與官官相護。除了領導幹部只想粉飾太平的態度外，其成因有三：

（A）內部規章繁瑣所造成的業務量大增，超出官兵負荷，易生「管理黑洞」，無法落實，誘發下級單位為因應交差造假以對，因而養成造假的陋習。

（B）連坐懲罰制度，是官官相護的誘因。連坐懲罰常見於戰時，用以維繫接戰部隊的團隊意識與整體戰力。但承平時對於連坐懲罰制度的濫用，造成事件因果關係及責任不明，造成檢討改進時的障礙。並帶來寒蟬效應，讓原本應該檢討改進的陳疴或過失因為連坐法的關係被隱蔽。

（C）內部督察與軍監系統失能，難以預防危機。

對此，國防小組建議：國軍應透過全面性的業務檢討，重新設計出合理實用的各項內部規章與作業流程，既破除造假，又提昇國軍效能；考慮平時連坐懲罰制度的必要性，斷絕官官相護的誘因；並落實督察與軍監系統功能。

(四) 幹部素質問題：洪案發生在基層部隊，涉案人員多為基層軍士官。但基層單位的幹部人才歷練不夠，也缺乏領導統御的訓練。其成因有二：

(A) 年齡雖非必然導致管理能力的不足，但停年期間過短，基層軍官養成期程不足，導致領導軍士官幹部經驗不足。

(B) 軍士官團教育已流於形式，缺乏領導統御的訓練。基層幹部的領導統御多採取威權式的管教型態，動輒辱罵體罰，造成基層士兵反感，形成難以抹滅的對國軍負面印象。

對此，國防小組建議：現有停年、最高服役年限與重要軍職最低年限之相關規定應行檢討，以強化軍士官之歷練與領導統御能力，保全中堅校級軍官。推動人事晉升制度改革，建立職類專長升遷路線，以全方位評量機制與專業能力及表現綜合併用採計方式，選拔優質人才。領導幹部所需要的諸如心理學、社會學、犯罪預防、行政學、法學，溝通技巧等相關學識，與一定的人文關懷及素養，可配合人才再優勢化措施，借重軍事教育系統外可提供相關社會專長訓練。

貳、洪仲丘案與阿帕契事件的比較

國防小組比較 2015 年 3 月引爆的「阿帕契事件」與 2013 年 7 月的「洪仲丘案」，發現兩者在危機的成因、演進過程與危機處理上有以下異同之處。

表 1 危機成因比較

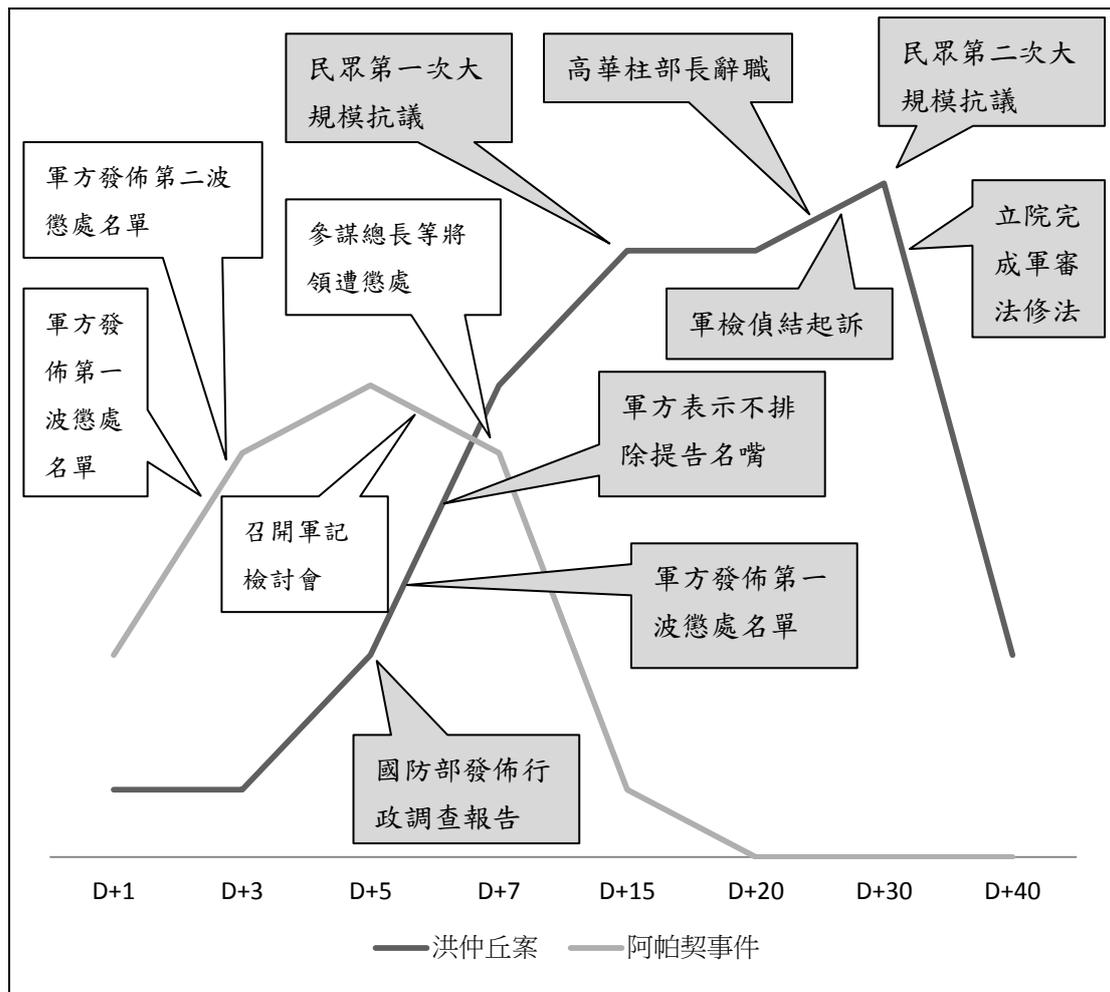
| | 洪仲丘案 | 阿帕契事件 |
|-----------------|------|-------|
| 營規管理及軍紀要求未能落實 | 明顯 | 明顯 |
| 幹部法律素養不足 | 明顯 | 不明顯 |
| 造假的陋習 | 明顯 | 明顯 |
| 官官相護 | 明顯 | 明顯 |
| 內部督察與軍監系統失能 | 不明顯 | 明顯 |
| 幹部歷練不夠，缺乏領導統御能力 | 明顯 | 不明顯 |

如表 1 所示，「阿帕契事件」與先前的「洪仲丘案」在危機成因上「營規管理及軍紀要求未能落實」、「造假的陋習」、「官官相護」等相似處。顯示在「洪仲丘案」後，國軍在這些多屬制度與文化面向應

改善之處，沒有進行檢討改善或已進行改善但尚未取得成效。

如圖 1 所示，在兩次危機的演化過程中，國軍在危機初期的因應方式一旦失當，事態便會急遽惡化，危機隨即失控。在洪仲丘案中，國防部的調查報告無法取信於民，第一波懲處名單亦無法讓民眾信服，而當危機正急遽升高、國軍話語權正急遽流失之際，國防部卻反向操作，表示不排除對名嘴提告。最後，終於導致民眾第一次大規模示威抗議，軍檢縱完成偵結起訴，但民眾「要真相、要改革」的訴求未獲具體回應，不滿情緒已然燎原，再爆發第二次大規模示威抗議。直到政府讓步，立法院快速進行軍審法修法後，30 餘天的危機這才開始降溫。

圖 1 危機演化過程比較



洪仲丘案涉及人命，有具體的受害人，危機擴大的潛能與動能可觀，但相較於阿帕契事件，洪案危機初期，國防部確實有較大的可妥善控制危機的時間與空間，但卻無法善用，終致難以收拾。而阿帕契事件無具體受害人，疑似受到損害的是國家安全法益，或者說國防部才是阿帕契事件洩密疑案的受害者。然而，受到洪案影響，社會對國軍的信任已然降低，大幅縮短在阿帕契事件爆發後危機初期處理的空間與時間，而國軍從基層旅級單位、指揮部、軍種到國防部的繁複機制，縱加快調查議處，亦趕不上危機升級的速度；再加上就駕駛艙拍照與頭盔外帶是否涉及洩密的講法，缺乏協調一致，更增民眾懷疑，造成在短短數日內危機惡化到已達瀕臨失控的臨界點。最後，在召開軍記檢討會表達國軍改革誠意，並以連坐懲處包括參謀總長、陸軍司令等高階將領後，危機在 1 週後開始降溫。

表 2 危機處理比較

| | 洪仲丘案 | 阿帕契事件 |
|-----------|------|-------|
| 領導幹部的處理態度 | 消極 | 積極 |
| 連坐懲罰 | 有限 | 極度上綱 |

國防部領導幹部的態度不僅事涉危機處理能力，更攸關危機後的國軍興革。在洪仲丘案的危機升高過程中，國防部領導幹部始終以個案、管教問題視之，甚為消極，亦無視於社會已然形成的軍法改革氛圍。而在阿帕契事件中，國防部領導幹部雖因前述原因錯失危機處理先機，但旋即召開全軍軍記檢討會，並展露誠意，宣示「全軍官兵將反躬自省，徹底檢討改進，以重新贏得國人對國軍的信心」。並隨即表示將革除「特權文化」和「情面因素」，並研議「違法者剝奪退除給與」，即時回應了社會觀感與立法委員訴求。雖然後續作為是否能予落實仍需相當時間觀察，但在阿帕契事件中，國防部領導幹部的處理態度，相對積極。

國防部領導幹部的態度不僅事涉危機處理能力，更攸關危機後的國軍興革

但如表 2 所示，在洪仲丘案中，以事件衝擊的程度，身為政務官的國防部長負政治責任辭職下台並不意外。但在阿帕契事件中，連坐

懲罰卻極度上綱到史所未有的程度，包括參謀總長（記過一次）與陸軍司令（記過二次）均被波及。根據國防小組在第六號藍皮書《新世代的軍人》中的分析，連坐懲處固然常具有讓危機迅速降溫的效果，

連坐懲處固然常具有讓危機迅速降溫的效果，但後遺症不得漠視。多數軍方意見極度不認同連坐懲罰制度，但在阿帕契事件中，連坐懲罰卻極度上綱到史所未有的程度

但後遺症不得漠視。多數軍方意見極度不認同連坐懲罰制度：除「給人〔軍人是〕次等公民的感受」外，連坐懲罰制度常造成事件因果關係及責任不明，造成檢討改進時的障礙。更關鍵地，連坐懲罰使得上級或同僚

軍士官深恐被連坐波及，更易隱瞞真相，形成官官相護。一年前，一位現役中校描述了在 2008 年後，馬總統「一竿子打翻一船人」的治軍態度造成上行下效，連坐懲罰更為浮濫，嚴重打擊軍官幹部的士氣，「各軍種很多優秀幹部不是退伍，就是留在高司當幕僚，寧願斷送前程，也不要因為不是個人的錯誤遭受連坐懲處。」不幸地，在一年後，馬總統以更大的規模再演了一次。

參、資訊保護

阿帕契事件爆發後，民進黨蔡英文主席即於 4 月 6 日責成智庫針對軍紀缺失、軍中危機管理與機密保護等相關事項，廣徵改革意見，提出報告。本報告除摘述第六號藍皮書中所提改革意見，經對比阿帕契事件成因、危機演進與危機處理，顯示兩者高度的關連性，民進黨

阿帕契事件與洪仲丘案的具體成因均涉及資訊保護，而兩案的危機演化與處理過程都與戰略溝通相關

重返執政後，若能落實所提改革建議，應可降低類似事件發生的機率，或危機一旦爆發應可降低惡化風險予以妥善處置。除此之外，經深入研析，在阿帕契事件與

洪仲丘案中都可以見到兩個共通的議題，兩案具體成因均涉及資訊保護，而兩案的危機演進與處理都與戰略溝通相關。易言之，針對資訊保護與戰略溝通所需的國軍制度與文化上的興革，不僅有助於預防與管控類似的危機。而且，誠如下述，資訊保護與戰略溝通都能帶來國

家安全與國防戰略層次上的正面效應。因此，在本報告中，便聚焦針對此二議題研析其重要性並提出相關的政策倡議。

資訊保護通常所指為情報與反情報作戰、駭客攻防等敏感性或高科技議題。然而，洪仲丘案與阿帕契事件所涉的沒那麼高階。前者一開始是因為洪仲丘攜帶具備拍照功能之行動電話進入軍營，被指控違反軍隊資訊安全保密規定，被送進禁閉室；後者則因為藝人李蒨蓉等人坐進阿帕契攻擊直升機駕駛艙拍照而引發。一個簡單的具照相功能的手機議題，已經困擾了國防部數年，管制與開放手機的規定反反覆覆。如同國軍寧願犧牲網路便利性而在資訊安全上採取實體隔離一般，目前許多軍士官所使用的手機都是羞於讓外人看到的「智障機」或「恐龍機」。在一個資訊產業如此發達的台灣，在一個擁有如此多高級武器裝備的國防部，卻連手機議題都處理不好，確實會讓人羞愧。

手機議題突顯出國軍在資訊保護上關注度上配注的失衡。當機密認定過寬，保護的範圍就越大；沒有風險高低的區別，管制的對象就越多。在關注度有限的情況下，當保護的範圍越大、管制的對象越多時，資訊保護就越難周全。況且，基於民主治理原則，資訊保護是例

營區開放有助於促進軍民間的和諧，但營區開放未能與重要設施與武器裝備的資訊保護取得平衡，便是阿帕契事件主因

外，且限於最小必要的範圍，為達成戰略溝通的目的（見下敘），資訊經常必須主動且誠實地向社會公開。以阿帕契事件而言，營區開放有助於促進軍民間

的和諧，但營區開放未能與重要設施與武器裝備的資訊保護取得平衡，便是事件主因。

近年來，國軍退役或甚至現役人員洩密或被中國當局吸收成為間諜等事件層出不窮（如表 3），除了這些已知的中國對台傳統諜報工作外，每天發生的規律性中國駭客侵襲，大多也以竊取資料為主。與軍事威脅一樣，這些對於我國機密資訊的威脅，並未因為馬政府與中國的親密往來有任何的和緩，反而隨著其網攻技術的精進與網攻人力的擴大，而更加猖獗。根據中國駭客近年來的攻擊模式，其意圖竊取資訊的目標，已不再限於國防部或其他國安單位，其他中央與地方機

關或甚至於民間產業，都已成為目標。外界也合理地懷疑：解放軍近年來在國防科技上的進展，與自美國國防工業廠商所竊取的資訊不無關係。對於這些高風險、高衝擊性的機密資訊，如果未能善盡保護，不僅危及國家安全與經濟發展，也不利於我國與友邦建立國防產業合作的關係，而國人耗資辛苦研發的專利、技術、藍圖、軟體，中國不費一力即垂手可得。

表 3 近年國軍人員洩密或間諜案事件表

| 時間 | 涉案人 | 案由 | 判決結果 |
|---------|---------------------|--|--|
| 2014.09 | 退役陸軍少將許乃權 | 鎮小江以經商或觀光名義來台，透過退役飛官周自立、宋嘉祿、退役陸官楊榮華牽線及在高雄開設酒吧的李寰宇引薦，吸收現役及退役軍官(包括退役陸軍少將許乃權)加入組織 | 依違反國家安全法起訴 |
| 2013.04 | 退役海軍中將司令柯政盛 | 2003 年間經台商介紹，被中國總政治部聯絡部官員吸收，涉嫌洩密給中國情報單位，並在台灣發展組織。 | 依違反國家安全法判處 1 年 2 個月徒刑 |
| 2012.03 | 空軍中校袁曉風 | 連續以隨身碟等方式，洩露 12 次空軍軍事機密(包含佈建、作戰情報等)予中國中央軍委會總參謀部二部。 | 依陸海空軍刑法「洩漏軍事機密罪」及貪污治罪條例「收賄罪」等罪，判處無期徒刑，並追繳 780 萬元賄款 |
| 2011.01 | 陸軍少將處長羅賢哲 | 涉嫌蒐集洩漏「博勝案」等多項通信電子資訊機密資料 | |
| 2010.11 | 軍情局上校組長羅奇正 雙面諜羅彬 | 連續洩漏佈建中國大陸情報人員名單、情治單位會議紀錄及報告等重大情報給中國情報當局 | 依違反《陸海空軍刑法》為敵人從事間諜活動等罪判處 18 年徒刑 |
| 2010.02 | 軍情局退伍人員張全箴 曾能惇 | 涉嫌為中國刺探軍情局內部機密文件 | |
| 2008.10 | 軍情局退役少校王惠賢 | 曾任軍事情報局特別交通中心少校，退伍後到中國大陸任職，被上海市國安局特工人員恫嚇，2002 年間受到該局金姓女 | 依外患罪判刑 2 年、褫奪公權 1 年 6 個月 |

| 時間 | 涉案人 | 案由 | 判決結果 |
|---------|-----------------------------------|---|--------------------|
| | | 官員吸收，返台期間運用以往情幹班的關係，刺探收集國防機密，並且發展情報組織。 | |
| 2005.05 | 電訊發展室少校莊柏欣 | 涉嫌販賣洩漏數十件軍機資料給中國 | |
| 2004.09 | 軍情局退役少校廖憲平 | 在菲律賓因案入監，由中國國安部出錢保釋出獄，順勢吸收為特務。2000年奉令返台，透過軍情局退休上校張祖馨同居女友宋琬玲協助，刺蒐香港民主派人士入出境台灣紀錄等資料 | 依偽造文書罪判處 1 年 4 月徒刑 |
| 2003.11 | 中科院技正黃正安 | 涉嫌洩漏中科院飛彈火箭機密資料 | |
| 2003.11 | 軍情局退役中校曾昭文 專員陳穗瓊 | 涉嫌刺探軍情局派赴中國情報人員資料 | |
| 2003.08 | 中科院技士陳士良、科技公司負責人葉裕鎮、美波音公司退休工程師許希哲 | 洩漏中科院飛彈及通訊機密資料 | |
| 2002.06 | 海軍邵陽艦上士劉岳龍、父親劉禎國 | 涉嫌為中國蒐集洩漏海軍安三譯密系統程式等 31 項軍機資料 | |

立法委員姚文智辦公室提供

因此，國防資訊保護的重點應放在高風險、高衝擊性的機密資訊上，而不能只在軍紀營規的細節上。而且，根據表 3 所列事件的涉案人士，國防資訊保護的焦點應放在經手瞭解機密資訊而已走出營區的退役軍士官，而非可能會攜帶智慧型手機進入營區的士兵。

就前述國防資訊保護的焦點，現有的機密保護法制（有《國家機密保護法》、《國家安全法》、《刑法》與《陸海空軍刑法》等四個主要

法律)，因立法的時間差，使得各法律間的競合現象嚴重，亟需整合。例如：我國最大的國家安全與國防軍事威脅為中國（或更明確的稱法：中華人民共和國），但前述各相關法律條文的構成要件有：「外國」、「敵國」（《刑法》第二章外患罪第 103 條至 115 條），也有「外國」、「大陸地區」（《國家安全法》第 2 條之 1），也有「敵人」（《陸海空軍刑法》第 10 條），事涉「共諜」應當適用的條文，但各法用詞混亂，連法務部也給不出意見。在機密資訊的區分上，國防部有自己的分法，《國家機密保護法》所規範的「國家機密」並不同於國防部的「軍事機密」或「國防秘密」。於是在國防部內變成有：「國家機密」、「軍事機密」、「國防秘密」、「國家機密亦屬軍事機密」、「國家機密亦屬國防秘密」及「一般公務機密」等的六種分法。如此繁複的區分，並不利於機密資訊保護的落實。

相關法律也跟不上時代的演進，多數法律規範對於法益的保護順位還是上個 1950 年代的思維，認為與國防軍事相關機密為絕對優先，

國防資訊保護的重點應放在高風險、高衝擊性的機密資訊上，但我國機密保護相關法律間競合現象嚴重，也跟不上時代演進，實有整修的必要

但實際上，對中談判時洩露底線（屬國防以外機密）所生法益損害未必會低於洩露武器性能。國防產業廠商或委外專案研究人員所能獲知武器性能不低於操作這些武器的軍人，但

缺乏相關的規範。而國際安全情勢已有大幅轉變，洩密的對象可能是現行法制並無規範的恐怖組織。

前述種種顯示現有國家機密保護法制的不足、杆格與落伍，去年底雖有民進黨立委提了條文微修的提案，但國民黨還是硬加杯葛。

在人員管制的執行面上，依現有規定，列管進入大陸地區之期間，經核定「絕對機密」等級者為 3 年、「極機密」等級者為 2 年、「機密」等級者為 1 年。管制範圍過短，也缺乏業務區別性。機敏武器裝備或作業規定服役或適用期間大多在 3 年以上，相關人員即便滿足前項管制期間獲准赴中，其所知曉的仍是應當保護的機密資訊，一旦惡意洩漏仍會嚴重衝擊國安與國防，3 年的管制期無法達成避險目的。

對於部分退將的不當言辭，國防部消極以對，無疑助長此風。而中國利用我軍方人員退役後不再被國防部尊敬重視的失落感，蓄意備加禮遇款待，以吸引退役軍方人員赴中，統戰意圖明顯，但國防部也無反制，只能看著退將高爾夫球團一團接一團飛往中國

此外，許多赴中退役高階將領常會表達有礙社會觀感、損及軍譽的談話，對於部分退將的不當言辭，雖屬言論自由的範圍，但國防部消極以對，無疑助長此風。而中國利用我軍方人員退役後不再被國防部尊敬重視的失落感，蓄意備加禮遇款待，以吸引退役軍方人員赴中，統戰意圖十分明

顯，但國防部也無足夠的反制措施，只能看著退將高爾夫球團一團接一團飛往中國。

因此，針對資訊保護議題，提出以下政策建議：

（一）核心的機密保護議題在區分重點、從嚴認定、從嚴保護，對於營規管理議題要簡化但落實，提供國軍資訊安全與便利兼顧的環境與裝備。

（二）國防部應採積極作為降低人員洩密的動機，除了從增加軍人本土認同與愛國情操等長期性的道德面向著手外，對於惡意洩密人員，應當視其犯行與對國家安全之傷害度予以加重法律懲罰；並強化反情報作為，增加此類犯行的查獲率，以嚇阻類似行為再度發生。

（三）國防部強化資訊保護的能量，國防小組倡議成立的第四軍種，由其進行全方位的防護作為。

（四）我國機密保護相關法律間競合現象嚴重，也跟不上時代演進，實有整修的必要。

肆、戰略溝通

阿帕契事件爆發前，國軍針對高階軍官便已開始實施戰略溝通的教育訓練。但在阿帕契事件的危機處理過程中，無論是記者會或在立法院的公開場合中，部分人員的溝通能力依然令人搖頭，連駕駛艙拍照與頭盔外帶是否涉及洩密的講法，也出現前後不一，先前的教育訓練顯然未見成效。

對於軍隊，戰略溝通不是新的觀念，但隨著科技的發展，資訊傳輸的腳步加速，戰略溝通有了新的意涵與方式，自 2000 年代中葉起，西方國家的國安與國防部門對於戰略溝通開始高度重視。根據美國白宮《戰略溝通的國家架構》(*National Framework for Strategic Communication*) 報告書 (2010 年首次發佈，2012 年更新) 對戰略溝通的定義：「戰略溝通一詞係指 (A) 話語、行動以及它們如何為所欲目標聽眾感受到的同步行動；(B) 特別針對所欲目標聽眾溝通交往的計畫與活動」。

自 2000 年代中葉起，戰略溝通開始受到西方國家的國安與國防部門的高度重視。戰場的現實，讓向來以科技導向的美軍體會到戰略溝通或相關資訊作戰概念的重要性，並已將之視為戰力的一部分，為指揮官的本質學能之一，融入戰術戰法中

2011 年更新的《美國國防部軍語辭典》(*Department of Defense Dictionary of Associated Military and Associated Terms*) 則界定戰略溝通為：「美國政府的重點工作以瞭解並交往關鍵的聽眾，藉由相互協調的計畫、主題、訊息與產品以及運用所有國力工具的行動同步，以達成創造、強化、保持有助於促進

美國政府利益的有利條件。」在美國與其他西方國家，戰略溝通與政府或軍隊的公眾外交或資訊作戰相結合，美國的國安會甚至為此設立專司戰略溝通的副國家安全顧問，並成立「全球交往小組」(*Global Engagement Directorate*)。而國務院也藉由跨部會的「全球戰略交往中心」(*Global Strategic Engagement Center*) 來推動外交政策的戰略溝通。

在境外陌生地區從事反恐戰爭的美軍對於戰略溝通最有感，當地

人民的支持美軍與反對恐怖組織，是反恐戰爭的關鍵性因素。此一戰場現實，讓向來以科技導向的美軍體會到戰略溝通或相關資訊作戰概念的重要性，並已將之視為戰力的的一部分。在美國國防部的《國防部戰略溝通報告》(DoD Report on Strategic Communication)(2009年)中，明訂國防部戰略溝通在達成《美國國家安全戰略》、《美國國防戰略》、《美國軍事戰略》與《美軍用兵指導》等戰略文件中所揭櫫的目標，據以投射到各戰區的作戰計畫中，而由國防部政策次長負責政策面的協調整合。

一旦我方取得話語權戰役的勝利，敵方的話語不僅只是喪失其訴求或跟隨者，而是變得無關緊要。因為整個戰事已被重新界定在不同的格局與目標

同年美國國防部所頒訂的《戰略溝通：聯戰整合性概念》(Strategic Communication: Joint Integrating Concept)報告，不僅點出戰略溝通在軍事作戰各面向上的重要性：「戰略溝通結合作戰的

各個面向(例如：政策執行、民事任務、部隊調動、資訊作戰等等)以更加支持國家目標。字義上，戰略溝通為意義的分享(即溝通)以支持國家目標(即戰略的)。這涉及除了傾聽，還要傳遞。不僅應用在資訊，還要有實體的溝通，也就是以行動來傳遞意義。」更具體地列舉了戰略溝通所需的11項能力與因應的76項任務與271項具體作為。2014年修訂的聯戰準則《資訊作戰》(JP 3-13 Information Operations)，擴大資訊作戰的範圍，將戰略溝通視為資訊戰中的重要一環。基於對戰略溝通的重視，美軍已將戰略溝通視為指揮官的本質學能之一，當作是戰術戰法的一部份，例如：在2010年美國聯戰武力指揮部所頒訂的《指揮官戰略溝通與溝通策略手冊》(Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy)的準則文件中，便提到「就像傳統戰爭在實體的環境(空中、地面、海上、太空與網絡)遂行戰鬥一樣，話語權的戰役是在資訊環境中的認知領域裡的全面戰爭。在實體環境的戰爭裡，基本的要點，在形塑有利於我的用兵環境。同樣的，話語權戰役的要點，亦是在建立有助於我方行動的軍事衝突的理由與結局。一旦我方取得話語權戰役的勝利，敵方的話語不僅只是喪失其訴求或跟隨者，而是變得無關緊要。因為整個戰事已被重新界定在不同的格局與目標。」

在戰略層次而言，中國對台的「三戰」(輿論戰、心理戰、法律

戰)是對國軍戰略溝通能力的嚴峻挑戰。解放軍於 2000 年代起即開始強調「三戰」的運用，透過多年來的教育訓練與實踐發展後，已日趨成熟。以台灣與我友邦為目標對象，以資訊化科技遂行非武

**在戰略層次，中國對台的「三戰」
(輿論戰、心理戰、法律戰)是
對國軍戰略溝通能力的嚴峻挑戰**

力戰爭的方式，透過宣傳與目標聽眾的往來，製造國防無用論或棄台論，從而瓦解軍隊與人民的鬥志，達成「未戰」而屈人之兵。如何重建國內社會與友邦對我國國防的信心，是對國軍反制中國「三戰」的戰略溝通能力的測試。習近平日前在中共中央統戰工作會議中強調，統戰工作要納入新媒體，加強對新媒體「代表性人士」的工作，「對於新媒體代表性人士，應該建立常態聯繫管道，加強『線上互動、線下溝通』，讓他們在網路等方面展現正能量。」更可看出中國業已跟進新媒體發展的速度，將對國軍反制中國「三戰」構成更嚴峻的挑戰。就政策面而言，重大國防政策的推動，更須思考戰略溝通不僅在政策形成後落實的重要性，更須重視在政策形成的過程中，就開始進行戰略溝通，從廣納目標聽眾的意見，讓目標聽眾與政策本身的認同感加大，從而拓植支持的基礎。在戰術面上，因新媒體的蓬勃發展，傳統的政策宣示、記者會、平面或電子媒體之宣傳的效益而逐漸降低；資訊科技使得溝通必須及時才能見效，尤其會讓科層階級分明的軍隊常感到應變不及，喪失主動。

基於戰略溝通的重要性日增，國防小組建議國防部：

(一) 能應開始思考在我國社會經濟條件下戰略溝通的作戰概念、準則與作業流程。

(二) 由洪仲丘案與阿帕契事件的危機處理表現中，國防部應當體悟到幹部仍然欠缺戰略溝通的能力，相關的教育訓練有待強化。

(三) 除現有的資訊傳播管道外，資訊時代中，資訊的流通擴散更加迅速，國防部應針對新媒體有所認識，並應在行政流程設計上，增進及時反應外界意見或主動形塑外界意見的能量。

新境界文教基金會

董事長：蔡英文

執行長：林全

副執行長：劉建忻

蕭美琴

New Frontier Foundation

President: Ing-Wen TSAI

CEO: Chuan LIN

Vice CEO: Chien-Sin LIU

Bi-Khim HSIAO

國防政策諮詢小組

召集人：陳文政

諮詢委員：

李文忠

吳明蔚

吳怡農

柯承亨

胡鎮埔

翁明賢

黃順章

廖祥順

盧天麟

蔡行健

蔡明憲

蘇紫雲

以及不具名的一位退役海軍少將

And an anonymous retired rear admiral

幕僚：何仁傑

Staff: Ren-Jin HO

國防小組感謝吳釗燮秘書長的督導協調，彭光理主任、陳怡潔、蕭舜文在翻譯上的協助。

The Committee thanks DPP Secretary General Joseph Wu for his supervision and coordination, Michael Fonte, Janice Chen, and Iris Shaw for their best assistance in translation.



國防政策藍皮書 Defense Policy Blue Papers

- | | |
|---------------------|---|
| 第一號報告 DEF-PUB 01 | 民進黨的國防議題 DPP's National Defense Agenda |
| 第二號報告 DEF-PUB 02 | 中科院轉型與厚實自主國防核心研製能量 Transforming the CSIST: Strengthening Indigenous Defense Research and Development |
| 第三號報告 DEF-PUB 03 | 建立權責相符的國家安全會議 An Accountable National Security Council |
| 第四號報告 DEF-PUB 04 | 開啟臺美國防夥伴關係的新章節 New Chapter for Taiwan-U.S. Defense Partnership |
| 第五號報告 DEF-PUB 05 | 二〇二五年中國對臺軍事威脅評估 China's Military Threats against Taiwan in 2025 |
| 第六號報告 DEF-PUB 06 | 新世代的軍人 New Generation of Soldiers |
| 第七號報告 DEF-PUB 07 | 振興臺灣國防核心產業 Bolstering Taiwan's Core Defense Industries |
| 第八號報告 DEF-PUB08 | 人道救助與災害防救 Humanitarian Assistance and Disaster Relief |
| 第九號報告 DEF-PUB09 | 二〇二五年臺灣軍事防衛能量 Taiwan's Military Capacities in 2025 |
| 第十號報告 DEF-PUB10 | 資訊保護與戰略溝通 Information Protection and Strategic Communication |

地址：台北市 100 北平東路 30 號 8 樓
Address: 8 F., No. 30, Pei-Ping E. Rd., Taipei, 100, Taiwan
TEL: (02) 2356 8028
For more information: <http://www.dppnff.tw>