

對第二本「國家安全報告」之期望

李瓊莉（國立政治大學國際關係研究中心第二所副研究員）

2006年5月20日國家安全會議公佈我國首本「國家安全報告」，雖然在國內政局多事之際，未能立即吸引政府或國人的注意，但國內戰略安全研究社群對此高度關切，並有諸多討論。當各界期望就此樹立新制度典範，著手預備2008年國家安全報告時，本文試以對首本國安報告的評析為基礎，提出對第二本「國家安全報告」之若干期望與建議。

第一、對「國家安全報告」的文件定位，宜用作揭示台灣的安全觀及當前政府的戰略思維，超越國安會內部針對國家安全情勢分析與策略建議。首本報告以說明政府所認定的國內、外安全威脅及相關因應對策為目的，在體現民主的過程中固然重要，然而，積極主動提出具台灣國家利益與戰略目標的宏觀安全概念，作為因應對策的基礎，更是各界對職掌國家安全政策的最高幕僚機構所具有的普遍期望。2008年的「國家安全報告」不論名稱是否更改，在實質內容上，宜明顯闡述國家最高層次的戰略觀。

第二、落實政府擇定的戰略目標，不得不考量國內特殊政策條件與有限資源。首本報告中提出九大國安威脅及相對應的九大國安策略，卻未針對我國國情說明威脅的輕重及所得以掌握的因應籌碼。「國家安全報告」有別於國內各智庫所提出的國家戰略安全評估之處，在於官方具備掌握具體預算及可運用資源之相關資訊之優勢，因此，不論該報告以威脅為基礎或以

能力建構為基礎來診斷國安情勢，在開立處方之前，有責對國內現有資源及政策環境進行評估說明後，明確主張優先順序，而非憑空構想因應對策。

第三、國安報告內涵宜務實地斟酌國內政治環境，小心處理尚在爭辯中的政治議題。若國家安全報告帶來的是更多的政爭或分歧，而不是有助強化國家能力的共識凝聚，那麼這份文件對國家安全難有正面貢獻，反而成為政爭的工具。當前的國內政治情勢，以中國威脅為基礎的戰略佈局難達共識；相對地，以能力建構為基礎的國家安全政策爭議較少。首本國安報告雖以綜合性安全觀為基礎，揭示非軍事面向的安全威脅，但仍視中國為各安全面向的主要威脅來源，得見政府對中國威脅的重視。因此，建議政府專責單位，針對中國對我國國家安全威脅進行專題評估，唯層級及其戰略重要性應別於國家安全報告。。

第四、由總統的幕僚單位對外公開發佈的國安文件，應有別於進行中或階段性的研究報告，對於仍在爭辯中的財經或社會議題、或學派間的論述，並不宜包括在最高層級的國家安全文件中。對於內容的取捨，文辭的斟酌，論述的一致性，語調的強弱此等技術性問題的處理，皆反映政府對這份文件的重視程度，亦左右國人對這份文件的評價，宜格外謹慎，切勿讓技術性的校對疏失影響國安文件的重要性。