

## 新冠肺炎引發之情報工作思考

中央警察大學恐怖主義研究中心主任 汪毓璋

威脅本質的變化與快速發展，已不斷地挑戰傳統之情報實踐。因此，應有專業知識涵泳下之革新思維與勇於檢討，才能夠達成情報預警及減緩危害之準備。

### 情報工作之靈活性原則

「靈活性」是有效情報的關鍵特徵，亦即情報單位應被「監督」且與時俱進地調整蒐情要項。情報人員能自覺、改善與強化專業能力、有接受批判與被揭露不足之勇氣，才能夠不斷更新蒐研活動及發揮效率，以因應不斷變化的環境、處理演化之威脅本質。

情報人員須具備「韌性」特質，就是在歷經重大挫敗後，仍有取得成功的意願；要能夠學習「調適」心境，時時嚴格自我審視及切勿自滿，才能聚焦於失敗的本質而非表象；進而保持「彈性」，以創新手法減緩威脅。

### 公衛議題糾結了國家安全與個別利益

媒體報導，美國情報官員正在調查新冠肺炎（COVID-19）是從武漢病毒實驗室開始、由蝙蝠到人的傳播可能性，迄今情報人員尚無足以指控的具體證據。然從 2019 年底，聯邦調查局就曾示警—中國大陸公民企圖將潛在的危險病毒傳入美國；且今(2020)年 4 月 1 日，

根據「華盛頓審查員」(Washington Examiner)的報告，聯邦調查局至少偵查了三起涉及「生物與醫學危害」之異常事件，指出外國科學研究人員以個人隨身攜帶或託運行李的方式，將未申報和未記錄的生物材料運入美國，且幾乎肯定會為美國帶來「生物安全」(biosafety)和「生物保安」(biosecurity)風險。

國際間與美國內部亦有將美國政府對中國大陸實驗室的懷疑與指控，視作是「陰謀論」的典型表現，目的是要爭取美國的最大利益及配合國內總統大選而運用的策略。然而根據新事實顯示，新冠肺炎究竟為何會大流行，仍是一個每天都在演變的故事。美國政府此次對新冠肺炎源頭大肆宣傳與批判之掩蓋、未通報傳入的「指控」等等舉措，已與向來國際社會在處理重大傳染病時之「純粹」的合作行為，產生了差別。

從威脅本質變化角度言，美國情報、國防和執法界已視為面臨大規模毀滅性武器的巨大挑戰，除傳統「五眼聯盟」外，並以「胡蘿蔔加棍棒」的外交途徑強勢結盟其他無法拒絕的國家。此等趨勢的發展，不但反映了傳統的國際關係與安全研究的混合，也挑戰情報圈之傳統蒐研對象、體制與運作之必須革新的事實。

### **生物和醫療情報之蒐研與分發**

生物和醫療情報(BMI)旨在收集、分析和分發有關生物和醫學

威脅的情報資料，也包括已影響國家安全和國土安全之「偵測」、「嚇阻」、「回應」和「緩解」等包括化學、生物物質與病原體等造成之危害。而此情報類型，包括了四種生物製劑或生物武器，情報圈必須關注與預防：亦即病毒（viruses）、細菌（bacteria）、瘟疫（plagues）和未經修飾而發生的天然毒物（natural poisons）或毒素（toxins）。

若從二戰以來的生物武器類型角度思考，能產生大規模毀滅性武器的就是細菌武器或病毒武器—其微生物經過培養和武器化後，能提高其殺傷能力。此種生物武器製劑雖然難以控制，但是相對容易生產；研發細菌武器時，通常會發現對其具有抗藥性之微生物菌株—抗生素可能對細菌武器有效，而抗生素通常對治療病毒武器無效。

近期，美國「疾病預防控制中心」(Centers for Disease Control and Prevention) 列出了幾種涉及生物和醫學情報之威脅材料（如表 1），並提醒隨著生物與醫學科技之發展，以及因應新型疾病出現研發的治療藥品，亦相對帶來了被不當運用的風險。然而長期以來，此類型「預警情報」卻嚴重不足，軍方醫事單位之案例研究僅是在治療及阻止疾病擴散，而通常未涉及有惡意企圖之行為者。因此，期盼情報圈能正視此等演化中之威脅變化，且要創新思考與時時調整，才有能力蒐研。

**情報、公衛與執法的協作必要性**

「疾病預防控制中心」的《現場流行病學手冊》(Field Epidemiology Manual)指出，涉及故意使用生物或有毒物質的事件，需要流行病學家與非傳統的夥伴，特別是執法部門合作。然而更重要的是，情報圈如何能產出可以事先預防且可行動的情報，並及時地分發予醫療部門參考。跨部門合作對於防止人員傷亡、保護公共安全以及最大程度減少對公共衛生和執法的不利後果是必要的。傳統流行病學之調查範圍，與無意的「意外事故」和有惡意的「異常事件」相似，必須協調情報、執法、公共衛生和私營部門社群的資源組合與協作，以實踐現地之調查、發現、預防、回應和緩解潛在致命物質的目標。

姑且不論美國指控外國將生物製劑帶入美國的動機為何，這些事件都表明需要更大的情報偵查和攔截之能力，但更重要的前提是，要把生物和醫學情報視為蒐集要項之一環，且還要有能力去進行分析，以產出「可行動的情報」；且同樣重要的是，要有足夠情資，能明確地指證出外國勢力或敵對團體，其生產及引進生物製劑的意圖。

此外，任何國家安全之執法機關的調查目的，在於能夠確定致病因子、鑑定致病因子之來源和位置、致病因子傳播方式，以及誰可能已被感染或會被感染，調查目的在於降低發病率和死亡率，並收集充分起訴證據，以逮捕和起訴肇事者。

證據可以包括傳播工具、受害者或犯罪嫌疑人的衣服、血液、其

他體液或分泌物等臨床標本、環境樣本、文件、照片和證人證詞；也必須將證據以監管鏈妥善維護，以符合證據蒐集之標準作業流程。過程中，此等犯罪情報與證據也必須回饋，支持情報分析，以揭露行為者之戰略意圖。

### 我國情報圈可以思考的方向

「九一一事件」後，美歐民主國家以及中國大陸等，均啟動了情報改革且與時俱進的更新。而當「新冠肺炎」發生後，此等檢討機制未曾停止，例如除了要有「醫療情報」外，也要有防範從網路盜取疫苗之「網路情報」、預防攻擊醫療關鍵基礎設施之「國土安全情報」等，這些都將持續成為新興的情報類型及蒐研重點。

總結這些國家對「新冠肺炎」的議題處理，有以下啟示：

- 第一、情報實踐必須展現靈活性；
- 第二、情報實踐必須嵌入安全議題變化且須時時革新；
- 第三、情報必須支援行政部門需求；
- 第四、情報圈量能永遠不足，必須外向檢討；
- 第五、涉及情報來源之新情報類型須及早規劃；
- 第六、「預警」是情報展現的主要職能。

「靈活性」之情報實踐常不容易達成，因此將無法回應持續變動的威脅，也經常容易更深地損害國家利益而不自覺。當危害成真，國

家安全就不能僅從傳統之國際關係角度檢視，亦須從安全議題本身切入去瞭解，才能提出解決方案。

這就涉及了情報體制與運作是否必須革新的議題，例如情報工作若拘泥於傳統之以國家為對象的政治、軍事、經濟、社會等編組，卻忽略了亦應聚焦於平行的跨領域之議題安全，將無法透視真實危害；向「上」的絕對「集中化」體制設計，若無有效之日常及於「下」之回饋，就不可能有最佳的應變；沒有專業的第三方監督之自我感覺良好，誤判的可能性總是不能「靈活性」之情報實踐常不容易達成，因此將無法回應持續變動的威脅，也經常容易更深地損害國家利益而不自覺。當危害成真，國家安全就不能僅從傳統之國際關係角度檢視，亦須從安全議題本身切入去瞭解，才能提出解決方案。

這就涉及了情報體制與運作是否必須革新的議題，例如情報工作若拘泥於傳統之以國家為對象的政治、軍事、經濟、社會等編組，卻忽略了亦應聚焦於平行的跨領域之議題安全，將無法透視真實危害；向「上」的絕對「集中化」體制設計，若無有效之日常及於「下」之回饋，就不可能有最佳的應變；沒有專業的第三方監督之自我感覺良好，誤判的可能性總是不能避免；沒有革新與前瞻思考，必然會「案例導向」的行事而一直落後於「震驚」事件的現實；情報在職教育僅是圈內之「技術」講授，將永遠「以井窺天」，而無法涵泳出有利且

創新之知識傳承。

此外，若僅針對生物與醫療情報檢討，它們是歸屬於「情報領域」內「材料和人員利用」範疇，是種系統性蒐集、資訊處理，和通過戰術詢問、從回收材料中提取資料所獲得之情報的「分發」。姑不論現行情報圈內之人員是否具有此等醫學專業，或是否有能力將相關知識貫穿於整個「情報循環」，而能及時向決策者提供預警；僅是誰來定義？誰來負責？協作授權？蒐研範圍？如何分發？都必須解決。