

保防工作法制化之必要與急迫性

(資料來源：法務部調查局清流雙月刊 2016 年 9 月號)

◎江毓璋(中央警察大學國境警察學系教授兼恐怖主義研究中心主任)

任何國家均把維護「安全」視為最重要的工作，而安全之基礎在於如何確保國家的「機密」不被有競爭性之「對手國」取得，但同時又要想盡辦法取得此等對手國的機密，而此安全哲學的思維就涉及了「情報」與「反情報」兩大領域之相關法律、體制與運作之設計。此外，相對於維護安全所必要處理之「威脅」，亦是不斷地變化與發展，由以往鎖定之「國家行為者」而擴及於「非國家行為者」、由以往聚焦之「軍事議題」而分散於其他也必須關注之環境、經濟、能源、水資源、重大傳染性疾病、海盜、跨國組織犯罪、恐怖主義、網路空間安全等議題。而作為應對工具可以不斷精進基礎之進步科技、廉價知識、流通電腦、快速的網際網路、邊境滲透性等之必然便利運用而有其更大效果與效率展現時，亦造成有惡意行為者更容易取得、可以與時俱進更新及殺傷力更強之此等平行運作工具。因此，「情報」與「反情報」工作就必須依於威脅情勢而不斷地革新及因應挑戰。

之前媒體登載之「維基解密」所公布之我國有潛力之年青、有能力、有群眾基礎且在政壇上應該有更好發展之政治人物被側錄的談話內容，可以推論我國所面對之「對手國」不是僅有中國大陸而已，還包括了與我國關係密切之美國等

長年之支持與友我國家。因此，只要國家之存在就有「機密」，而此等機密不是只有中國大陸有興趣，友邦國家亦有興趣而想要透過不同方式取得。此等案例已層出不窮，且仍不時可以經由媒體看到美國不僅逮到俄羅斯間諜，亦逮到以色列間諜等；而史諾登更揭露了美國監聽含英國、法國、德國等領導人在內之電訊內容，而這些國家在抨擊美國之同時，自己也被媒體揭露也有類似之「電訊情報」工作。

2000年12月，國安局某位前副局長在一個公開的安全學術研討會之專題演講中指出，除了中國大陸之外，有關國家安全之另一大威脅，就是外籍人士的不友好情報活動，亦直接點名了「美國在台協會」的一般事務組、「日本交流協會」的總務部均對我「積極營建關係、結交政要、套取情報」；而對我國情報蒐集最積極、成效最好的十個國家分別是美國、日本、英國、德國、法國、新加坡、俄羅斯、南韓、澳洲與紐西蘭；且在各國積極利用駐華單位、派駐媒體對我情蒐的同時，政府有關部門之「部分新人」毫無保密意識，對外國人「有問必答、不問也答、導致高層機密外洩」。此等語重心長的警告在當時引起全國的關注，立法委員們亦討論情報與反情報機制之有效性與成立情報監督委員會等之必要思考。

美「中」台兩岸三邊情勢隨著各自國內政治情勢之演變、兩岸不同層面交流之推動、含日本在內之亞太區域安全情勢發展等而不斷有新的變化，也勢必會衝擊到含軍事、經濟、外交等在內之國家安全政策之多面向思考，我國實已處於不

同於以往歷史任一時期之轉變時代，危機抑或轉機則端視於是否能夠鞏固與革新可以不斷因應挑戰而作為安全基礎之情報與反情報工作。不論是美國或是歐洲在2001年「911事件」之後，其情治體系均經歷了含法律、體制與運作等不同程度之改革，明確權責與問責制，而期盼整體之安全機制能夠發揮更大的效能、確保預警有效而能夠先期反制來自於國家行為者與非國家行為者之威脅。且立法體系在此維護安全的過程中，也經由必要之論辯而盼同時強化監督、平衡安全與人權之措施設計，也支持此等演變並通過了相關據以實踐之法律，並進行定期的檢討。

若僅以與我國安全關係非常密切的美國所進行之情報與反情報改革檢視，首先第一個檢討的就是依《1947年國家安全法》之中央情報局局長又兼任「中央情報首長」統領所有情報與反情報工作是否適當的問題？因為涉及了是否球員兼裁判而有權無責、情報評估永遠一個聲音是否真的能夠反映與掌握風險事態微小徵候的變動發展、主管情報又兼管反情報之國內安全工作是否能夠去除人民對於情報政治化之疑慮、情報與反情報之任務分工是否明確、反情報能力如何能夠更大地發揮而確保國內安全、必要之反情報資源是否可以適當分配、是否會產生自以為是而不接受批判之老大心態、誰能保證該局工作人員之專業與訓練、決策者是否會因為依賴單一情報或是因為不完整而被迫決策、及之前舊有的「一把抓」安全機制是否能夠因應威脅本質改變及多樣化發展等之演化，而隨著此等安全環境變化以發揮更大效能等問

題。之後，美國經由檢討通過《情報改革與預防恐怖主義法》，成立了國家情報首長職位及相應的國家情報首長辦公室，並設立了國家反情報官主導國家反情報工作，而中央情報局局長亦不再兼任中央情報首長而能夠更專注於情報工作之落實，並盼此等權責分明之設計，可以更加明確地保護民權且提升情報效率。情報與反情報最終由最高之國家情報首長辦公室來進行綜整，且每日早晨由國家情報首長向總統簡報最新全球安全情勢之發展，如此不但凸顯出情報與反情報之不同聲音，並可以發揮擬定國家安全政策之互補作用且可以反制誤判與發揮更大謀略效果。同時，司法部亦設立了一個主管國家安全事務之助理部長職位，其下並設有「情報政策暨檢討辦公室」及「反恐怖主義暨反間諜處」以因應國內安全需求。因為執法與安全之思考完全不同，而須分開處理。

反情報脈絡下之我國保防工作，隨著國內一些因素發展而逐漸地被削弱應有發揮之能力，這些因素包括了組織變革之影響、立法委員對於保防工作的誤解、主管機關的重視程度不一、沒有明確的法律授權、資源遲遲無法到位、重視治安而相對忽視國內安全之官僚立場、欲快速表現之短視心態、績效評比之沒有區隔而不願意耗費更大心力於難度更高之保防事務、人員齊頭式精簡下之人才缺乏與專業訓練不足等均是在但是威脅情勢與欲取得我國家機密之外國勢力或是內賊之積極性，並沒有隨著我保防能力之可能不足而有停滯的跡象。例如2016年2月，美國國家情報首長克萊柏（James R. Clapper）在國會之聽證會中論述「反情報」時指出，國

家利益將會持續受到外國之情報威脅，且中國大陸基於其情報能力、企圖與行動之範圍就是首要的外國威脅，其最重要的目標就是要滲透與影響國家的決策機構與情報圈，鎖定私人公司與研究機構之涉及國防、能源、金融、雙元科技等之有關國家安全資訊與專利資訊及其他威脅國家安全之敏感領域。2016年7月，美國「重大關鍵基礎設施技術研究所」（ICIT）公布的調查報告指出，中國大陸的間諜活動在經濟上對於美國和西方國家是非常嚴重的。而我國之前發生羅姓少將共諜案造成重大危害，致當時的執政者就要求制定保防專法並交由法務部研擬，但因為以執法為主之出發點而有不同於安全之思考，惜終究未能立法。

然而共諜案之不斷發生、其他對手國在我國內之情報作為迄今似乎亦未能有效的進行反制，尤其目前我國之威脅情勢與面臨之安全環境變遷實不同於以往，但是保防工作迄今所依賴的仍只是民國80年8月行政院所核定之「保防工作作業要點」及相應的《全國保防工作會報設置要點》、《推行國民保防教育實施要點》等，實不能發揮保防工作更大能量，因此保防工作法制化之努力必須即刻進行。而「法制」之意涵，包括了立法、執法與守法等三大部分之內容，詮釋「保防工作法制」在靜態意義上之內容，是指為維護國內安全而制定與保防工作有關之法律、規範，及由這些法律、規範所確立之保防制度與相應之體制與運作變革；動態意義上之內容，則是指與保防工作有關之法律和制度的運作狀態、方式、程度與過程，包括體制不斷檢討下的更佳設計與規畫、

保防工作法律的制定、適用、更新、遵守與監督等各方面之必要作為；以及展現立法部門可以問責之實踐。且因為依法行政，則相關部門可以嚴格執行，同時社會上之個人與實體亦必須遵守。

法務部矯正署臺南監獄政風室提醒您