



從國家安全角度 論我國獲得 2017 年 世界「自由度第一」 應有的安全認知與省思

■ 國防大學戰爭學院上校主任教官 陳永全

前言

美國華府非政府組織「自由之家」(Freedom House) 於 2017 年 1 月 31 日公布 2017 年世界自由度報告，臺灣獲得 91 分，超越美國的 89 分；在滿分為 100 分的評比標準中，臺灣的自由程度獲評為「最自由」。該報告指出，臺灣在兩大評分指標「政治權利」與「公民自由」皆獲評為「最自由」；其中「公民自由」較 2016 年進步，自由程度也是 10 年來首次躍升至「最自由」。報告中論述「公民自由」能提升，是因近年來我國媒體獨立性與學術自由的表現，包括 2016 年媒體對於選舉的報導；此項評比中，評分標準以「7」為最不自

由，「1」為最自由，臺灣的「公民自由」從 2016 年的 2 提升至 1。美國自由之家今年度報告名為：「民粹與獨裁：全球民主的雙重威脅」，內文敘述，全球自由程度連續第 11 年呈現下降，尤其警示民粹主義與民族主義這兩股政治力量的發展，深值當今民主國家關注。

自由與守法的分際

法紀的維護與自由的實現呈現出新時代所必須具備相輔相成的因果關係，故如何在致力推行自由的效度中，建立人民對法律與法治的信度，在面對「世界自由度第一」的桂冠下，應是我們追求與努力的



Freedom House 於官方網站公布的 2017 世界自由度報告，臺灣獲得 91 分，屬自由程度「最自由」的國家。
 (資料來源：<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>)

目標。一旦全民均信任國家的法治與法律是維護行使自由的安全道路與保障，那自由的真諦才能在堅實而不受外力威脅情況下得以確保，反之，法制與法律若無法貫徹執行，公權力不能伸張，那自由度的提升將不具任何意義，且將毀傷了自由之基礎，因其源自於堅實的法律保障前提。

先進的民主國家，要捍衛國家主權與安全，沒有不重視反情報工作的。以美國為例，聯邦調查局（FBI）、海軍犯罪調查局（NCIS）與中情局（CIA），都是大家耳熟能詳的執法單位。它們各有分工執掌，聯邦調查局是美國聯邦政府最大的反間諜機構，中情局則主要對外國政府、公司和個人進行情報蒐集，這些單位的目標均是阻絕「危害美國」的勢力入侵，當然也要接受美國國會嚴格的監督。

我國保防工作主要目標是「內防突變、外防突襲」，確保軍中、機關、社會三大領

域，不遭受內、外諜的情蒐、滲透與破壞，確保國家安全。然現今執行保防工作前線的執法人員所仰仗的是保防工作執行要點的行政規則，法律位階明顯不足，且依現行《國家機密保護法》、《中華民國刑法》、《國家情報工作法》、《國家安全法》等相關法規，並未規範有關保防工作的職權行使，在國家安全法制領域不足下，實有制定《國家保防工作法》的立基與實需。

便捷與安全的風險

在風險與危機管理的重要概念中，清楚地明示便捷與安全是兩個較為難以平衡的目標，往往在追求便捷、快速、簡化的過程中，安全就成為較易忽略的漏洞與罅隙。是以，盱衡現今所有從事或執行安全工作的首要目標，均是以兼具便捷與安全的雙重高要求標準為執行的重點。舉例來說，各國機場均有超高標準的

CIQS (Customs、Immigration、Quarantine、Security) 安檢系統，這是一套整合海關、證照查驗、檢疫及安全檢查工作的作業程序，是全球各國機場皆相當重視的 4 道守護國門關卡，其中又以機場安檢最容不得半點疏失，只要稍有不慎，就會造成難以估計的生命與財產損失。回溯 2001 年美國 911 事件恐怖攻擊後，各國機場的安檢強度紛紛提升；惟 2016 年 3 月 22 日比利時布魯塞爾機場及 6 月 29 日土耳其伊斯坦堡阿塔圖爾克國際機場仍發生恐怖攻擊事件，造成大量傷亡人數，再次讓我們深刻體會，安檢工作的提升並無法全然杜絕恐怖攻擊行動的肇生。唯有投入更多資源與能力在預警階段，加強對於恐怖攻擊行動之資訊的偵知與蒐集，方能保障國土安全，故益發凸顯保防工作的重要性。

保防工作的挑戰與願景

2016 年 8 月我國行政院國家資通安全會報技術服務中心資安趨勢分析報告數據顯現，技服中心於布建之蜜網系統中，近三年每年平均偵測到 2,800 百萬次網路攻擊，捕獲 5 萬隻惡意程式，主要網路攻擊來源國家為美國、俄羅斯及中國大陸。去（105）年上半年蜜網偵測網路攻擊次數暴增至 1 億 8,000 萬次，捕獲 11 萬隻惡意程式，針對物聯網裝置進行密碼暴力破解攻擊數量大幅增加。且據此捕獲惡意程式多為針對物聯網設備之 CPU 架構設計編碼；前述惡意程式散布來源有 76% 來自中國大陸，並集中在江蘇省，疑似大陸鎖定物聯網與工業控制系統進行攻擊。隨著網路時代的普及發展，網路已是民眾至為仰仗倚賴的

機場是守護國門的重要關卡，現亦成為恐攻份子發動攻擊的首選地點，機場安檢強度的提升不容忽視。





現代工具，隨之而來的犯罪攻擊型態亦依循其網路空間特性，從過往有形的空間轉向無形的空間發展；換言之，攻擊的一方，更易隱匿其自身所在而對受攻擊方發起意想不到的攻擊，這使得攻防之間的難度與強度增添許多。對保防工作而言，也增加了許多前所未見的困難與挑戰。現今社群媒體林林總總，百家齊鳴，民眾一人分飾多角的情形層出不窮，屢見不鮮，有計劃攻擊的一方，往往能依其設定之目標進行蒐集而獲取有用情報，再對受攻擊一方進行滲透及破壞。如何亟思反制作為與對策思維，建立化被動為主動的行動準據，是保防工作法制化的重要前提與初衷；是以，如能將現有保防工作法制化，建立專有法律位階，確保執法者於行動過程中執法有據，將是確保現代化民主國家人民享有自由權利的防火牆與安全屏障。

結語

孫子兵法始計篇明訓：「夫廟算勝者，得算多也，廟算不勝者，得算少也，多算

勝，少算不勝，而況於無算乎，吾以此觀之，勝負見矣」；另虛實篇亦闡述「善攻者，敵不知其所守；善守者，敵不知其所攻」，攻防之間向來就是一場實力強弱、虛實並進的對抗，隨著科技技術的發展，犯罪手法日新月異，保防工作在與時俱進的時間光譜中，需有不同的思維與前瞻作為，方能防患未然於無形。

保防工作不容有絲毫的懈怠，保密防諜的憂患意識更不是口號，需要透過法制化的制定，使第一線的執法人員握有必要的武器及盾牌（即法源依據），方能禦敵機先。

常言道「最堅固的堡壘往往最易由內部突破」，由軍中、機關及社會之保防工作做起，層層架構出國家安全防護網，人民在此守衛下，人身安全及言論自由才能受到妥善保障，臺灣或亦將能繼續享有「世界自由度第一」的榮耀。

從《返校》 熱賣論戒嚴時期的 白色恐怖

■ 高雄師範大學兼任助理教授 張蜀誠

綠島人權紀念碑，白色恐怖下的犧牲者名單。(Photo Credit: abon, <https://www.flickr.com/photos/abon/560542/in/album-13882/>)

2017年1月，一款臺灣自製以1960年代白色恐怖為背景的恐怖闖關遊戲甫上市，便立即獲得國內外玩家好評如潮，也引發熱烈討論。更有甚者，此遊戲重新掀起社會對戒嚴時期白色恐怖的記憶與情緒，如何看待此一歷史，就成為輿論爭議的焦點。本文主張，要客觀面對戒嚴時期的白色恐怖歷史，有必要從時、空與領導人脈絡進行探討，方能有合乎情理的判斷，並作為未來民主政治向上發展的正面參考。

前言

2017年1月，一款以臺灣1960年代白色恐怖為背景的恐怖闖關遊戲《返校》(Detention)甫上市12小時，就在Steam全球遊戲平台衝上前三名，進入到「Top Seller」的排行榜，國內外玩家好評如潮，也引發各式各樣的討論。這款遊戲背景設在1960白色恐怖年代，遊戲中融入許多臺灣特有的文化與情境，還結合了道教文化和東南亞神怪傳說。值得注意的是，《返校》熱賣之後國內部分媒體以「購買者竟有近6成來自大陸」大做文章，嘲諷大陸

網民根本是在電玩遊戲中「代入自己」；也有部分大陸媒體以「這純粹是臺灣親綠媒體的洗腦伎倆」，對這款遊戲不屑一顧。更有甚者，此遊戲重新掀起社會對戒嚴時期白色恐怖的記憶與情緒，如何看待此一歷史，就成為輿論爭議的焦點。

對身為一個政治學者，並在大學裡教授「民主與法治」課程的筆者而言，能夠深切檢討歷史悲劇，還那些政治受難者一個遲來的公道，並作為未來民主發展的教訓，這是再好不過的事情了。然而，如果不能從時、空與決策者脈絡來省思白色



以臺灣 1960 年代白色恐怖為背景的恐怖闖關遊戲——《返校》(Detention)。(圖片來源：<http://www.redcandlegames.com/detention/?lang=ch>)

恐怖產生的前因後果，不僅不能藉此事件的探究達到「轉型正義」的目的，反而更增添無端的社會族群與政治社群之間的衝突。對此，誠如臺大政治系教授石之瑜所主張，研究中國大陸必須用「神入法」，也就是將決策置入所處的時間、空間與決策者價值觀脈絡，才能避免偏見或情緒所導致的偏見性錯誤。筆者同樣認為，要周延客觀面對此戒嚴時期的白色恐怖歷史，有必要從時、空與領導人脈絡進行探討，方能有合乎情理的判斷，並作為未來民主政治向上發展的有益教訓。

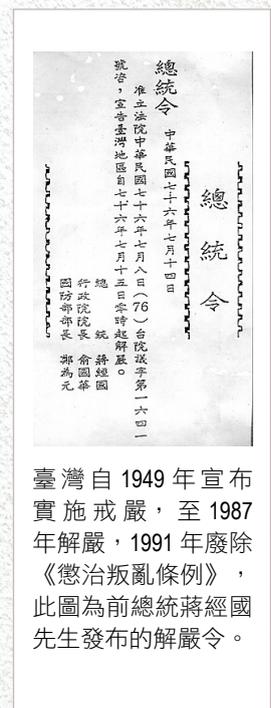
國共鬥爭的歷史結構脈絡分析

客觀而言，我國政府之所以在 1949 年宣布戒嚴，實施《動員戡亂臨時條款》並掀起所謂的白色恐怖，其主要原因係為防堵當時中共對臺灣無孔不入的滲透。國際知名政治學者戴鴻超研究指出，毛澤東在國民

黨政黨體系中，設立龐大無比的間諜網，稱之為地下黨，吸收並運用各式各樣的人物：上至國軍參謀長，下至江陰要塞的守兵；其他各行各業的人員，甚至蔣介石的親屬與親信都網羅在內。由於中共潛伏的地下黨不僅人數龐大，而且還位居要津，使得國民政府所發出的每一份作戰命令，都在第一時間遭截獲，最終成為國共內戰失敗的主要因素。其中較為知名的有負責國軍作戰計畫的劉斐、曾任集團軍總司令、國防部第三廳及第五廳廳長，並於馬歇爾將軍來華調停時擔任國軍代表的郭汝瑰，以及國防部中將參謀次長吳石等。

當然，中共的間諜戰，並不能取代戰場上的戰爭，為中共取得勝利，但是間諜戰的巨大貢獻，是無可取代的。中共的間諜戰促成大批國軍將領陣前投降，他們所率領的軍隊達百萬之眾，使雙方軍事優劣互移，加速地結束內戰。

國民政府播遷與轉進來臺初期，特別是在韓戰之前，其安全與處境實可謂「風雨飄搖」。張戎的毛澤東傳記與拙著《四個寄希望：解構中共對臺政策》書中均指出，中共儘管在攻臺的過程中遭遇古寧頭戰役



臺灣自 1949 年宣布實施戒嚴，至 1987 年解嚴，1991 年廢除《懲治叛亂條例》，此圖為前總統蔣經國先生發布的解嚴令。

與登步登陸戰役的挫敗，但仍積極向蘇聯購買額度高達 3 億美金、以海軍艦艇為主的軍事裝備，並且計畫以 80 萬兵力攻打臺灣。更有甚者，如同海南島登陸作戰及過去國共內戰一般，北京方面已經發動臺灣中共地下黨擔任攻臺過程中的「內應」。對此，美國中央情報局評估，臺灣有可能在 1950 年下半年淪陷，其情勢之危急不言而喻。

當時政府一方面在外交上積極倡議亞洲反共聯盟、尋求美國再度在政治與軍事上援助；另一方面在內政上由立法院通過《懲治叛亂條例》及《動員戡亂時期檢肅匪諜條例》讓國家進入戒嚴狀態的同時，積極重新整頓處於潰敗狀態的國軍殘兵，也嚴密清查可能擔任共軍攻臺的內間，以免重蹈大陸政權遭到顛覆之覆轍。由於韓戰爆發，美國派遣第七艦隊進入臺灣海峽，並以武力方式宣告臺海中立化起，接著 1954 年簽訂中美協防條約，並介入兩次臺海危機。臺灣的安全因冷戰體系的開展而獲得外援與保障的同時，特別是在 1958 年「八二三」砲戰之後，在中共缺乏對臺動武能力，政府也不具備反攻大陸的條件時，對內肅清匪諜的活動便成為臺灣安全的重點，也就是說臺灣的安全防衛此時由以「攘外」為主轉移至「安內」為重點。

冷戰國際空間結構的分析

當然，國際結構也對當時政府的政策，形成某種結構性的影響。接受 BBC 中文網



專訪時，臺灣設計團隊「赤燭遊戲」便表示，有很多大陸玩家反映劇情「很有熟悉感」，雖然是個臺灣高度戒嚴下的恐怖故事，但是大陸當時也有類似背景，三反、五反、黑五類、文革等，美國也有冷戰時期抓共產黨間諜，那時候國際間都瀰漫肅殺氣氛。單就中國大陸而言，1950 至 54 年的「鎮壓反革命運動」共逮捕 262 萬餘人，處死 71 萬餘人。

政府決策結構分析

套用臺大歷史學家呂世浩的歷史思考法，也與前述「神入法」同理，試問：如果您是處於朝不保夕的國家領導者，會採取哪些行動力挽狂瀾？想好答案再接著看下去。處於歷史實境中的政府，由於成了驚弓之鳥，因此在戒嚴時期為了防止共產黨勢力在臺灣擴散，採取寧可錯殺絕不錯放的態度，對於共諜嫌疑分子、政敵異己與持不同政見者，均可不經審判，或由簡易的軍事法庭加以逮捕或槍決，少數行為較輕者則判刑入獄。此外，《戡亂時期檢

肅匪諜條例》第 14 條規定，因匪諜案沒收之財產，承辦人員可得 35% 之獎金，其可觀報酬率也造成當時冤案、假案的發生從無停止。人民為求自保，告密者到處都是，同樣也造成冤案。

對於這期間的受難人數，白色恐怖基金會呈報行政院的数据顯示，申請補償的件數為 8,500 件，已領補償金者為 1 萬 3,000 人。法務部向立法院所提之一份報告的資料則指出，戒嚴時期軍事法庭受理的政治案件二萬九千餘件，無辜受害者約 14 萬人，包括知名人士雷震、李敖與柏楊。直至 1987 年解嚴、1991 年廢除《懲治叛亂條例》，以及 1992 年修正刑法第 100 條，終結了言論叛亂罪的法律依據，才真正結束臺灣的白色恐怖時期。

平心而論，在嚴厲清查與打擊臺灣潛伏共諜方面，政府迭有重大績效。據大陸《環球時報》報導，1949 年前後中共共派出一千五百餘名特工進入臺灣，被我國軍

事法庭公審處決的有一千一百餘人。但由於政府「恐共」心態作祟，加上執行機關公器私用、以公害私等濫用權力或為求績效而羅織入罪，致使許多清白人士，無論本省、外省，皆在沒有司法合法程序與嚴刑拷打之下，屈打成招甚或連伸冤的機會都沒有，便遭到槍決與冤獄的悲慘命運，無端製造許多家庭悲劇，也掀起社會對於威權政府的仇恨。此次《返校》遊戲軟體引起熱烈迴響，在相當程度上反映出白色恐怖在臺灣的遺緒。對此，遊戲製作人姚舜庭便表示，由於臺灣有政治壓迫的歷史背景，許多人將自己的經驗套入故事之中，加上剛好遇上解嚴 30 週年，因此引起不少的共鳴。

結語

2013 年中共在北京西山設立「無名英雄紀念廣場」，其內豎立我國防部前中將吳石及陳寶倉等雕像，並以「二十世紀





位於北京西山的無名英雄紀念廣場樹立著「無名英雄紀念碑」，紀念 1950 年代中共潛伏在臺灣從事諜報並遭處決的「隱蔽戰線烈士」，四座雕像由左至右依次為陳寶倉、朱楓、吳石、聶曦。



於「無名英雄紀念碑」前設置的銅板銘文。

五十年代，大批無名英雄為國家統一、人民的解放秘密赴臺灣執行任務，犧牲於臺灣馬場町一帶……」作銅版銘文，以紀念當年在臺灣被處死的八百餘位紅色特工，他們被中共視為致力於國家統一的無名英雄。這是中共首次以紀念廣場方式紀念過去潛伏在臺灣從事諜報並遭槍決的「隱蔽戰線」工作者，驗證當年中共對臺鋪天蓋地之情報部署的確屬實。

以時間、空間與決策者三層結構的分析視角，重新看待過去政府白色恐怖時期的政策，可以看出這樣一個有違人權的政策，有其歷史脈絡，並且是國際結構、國內政治、兩岸關係與領導者個人的經驗與個性所雜揉而成。因此，若僅以單一指標，例如從民主、人權的角度、追求秩序的角度、還是帶有政治偏見的歷史角度，其實都只能是以管窺天、盲人摸象，或要以單一角度來試圖解決過去危害人權的問題，

恐怕更是治絲益棼，不僅解決不了過去的問題，還可能徒增現在與未來的衝突及致國家安全於險境之風險。

如何兼顧民主、人權與國家保密防諜之需求，讓社會享受到民主的同時，也能避免國家安全遭到立即而明顯的威脅，這是每個民主國家都必須面臨的艱難議題。筆者建議，應儘速針對國家保防措施法制化，由大多數民意的立法院基於憲法有關對人權的保障基礎上，審慎制定相關法案，並透過政府與各媒體、手機、網路等管道，廣傳保密防諜應有的觀念與具體獎懲作法，嚴格依法行政並嚴懲違法失職人員，方能在享有高度民主成果的同時，也在極大程度上防範共諜滲透所造成的安全危害。

這，或許才是《返校》寓教於樂的真實價值所在。



反情報工作為 國家安全之守門員

■ 中央警察大學恐怖主義研究中心主任 汪毓璋

在金融等投資領域，風險常是用以評估報酬的一種方法，亦即若一項投資的風險很低，那麼預期回收很大利潤的可能性就不會太高。若把此低風險卻高利潤的思考類比於情報工作，就可以了解為何情報之行動與分析人員會採取相對較低風險之行動以獲取更多的機密資訊；惟若計畫與配套措施得宜，對手又有失誤，仍然可以成功獲取高品質情報。

Donald Trump Vladimir Putin

反情報工作之必要性

在現實情況中，低風險與高報酬，不論是在情報領域或是金融領域皆不易獲得，但風險卻是可以被逐步減緩的。而此降低風險的工作在國家安全領域中即為反情報工作，亦即反情報工作能保障採行情報工作行動的安全。

在維護國家安全脈絡下結合風險管理之思考，則任何實體，不論是個人、公司、軍方或甚至是整個政府，都需要反情報來保護其安全與利益。因為反情報支撐著情報各個方面運作之表現，而情報則支撐著政策的不斷完善及理性的發展。進一步比擬，若情報活動是一場國與國間的運動比賽，那麼執行反情報技巧的工作人員就是守門員，若沒有這些反情報工作人員，則我們的對手將從開放且不設防的目標獲得無止盡的分數。

美國電郵門案例

美國總統大選落幕以來，對於可能來自於俄羅斯針對美國實體與網路目標的情報作為以企圖影響美國國內政治之發展，

已不斷地被媒體、甚或「維基解密」爆料。不僅造成美國民主與共和兩黨之政爭，進而引發已當選之川普總統對情報機構的不信任，且竟涉及英國情報機構可能不當介入監聽的指控，以及美國中央情報局在德國建構駭客基地大肆對歐洲監聽等不法行為。此等情事反映美國反情報工作之缺失，亦引發各國警惕。

初起之時，是在總統競選期間，作為川普唯一競爭者—前國務卿希拉蕊在任內時，對於資訊安全不當處理之「電郵門事件」，當時川普就曾經公開「邀請」俄羅斯駭客入侵競選對手希拉蕊的電腦，再去尋找「電郵門」事件中消失的3萬多封郵件。而媒體報導，俄羅斯將其入侵獲取的機密資訊，即郵件和資料，透過「中間人」提供給「維基解密」和其他受控制的網站；彼等出於各自不同目的，立即將這些機密資訊公布。接著就爆發了俄羅斯駭客是在普丁總統直接授意下，持續駭入民主黨重要人物電郵及竊取大量機密文件之指控。

此亦導致了主要負責「人員情報」之中央情報局、負責國內安全亦即「反情報」

之聯邦調查局、及負責「電訊情報」之國家安全總署，在去年向仍在任之歐巴馬總統和甫當選之川普總統分別提交了一份《評估俄羅斯在近期美國總統大選中的活動與意圖》的報告，同時開放公開版本供媒體和大眾下載查閱。總結是相信俄羅斯利用駭客和情報行動干擾2016年美國總統大選，破壞大眾對民主進程的信心，且傷害了另一名總統候選人希拉蕊，並幫助川普當選。

然而是否真是駭客駭入行為讓川普當選，還是因為所揭露的「機密資訊」確實使一般民眾普遍認為希拉蕊之虛偽，實際上是兩個不同層次的問題，不應混淆。一方面，對於民眾而言，基於「知的權利」，他們只想要瞭解所要選擇總統之品格及行事作風是否足以帶領美國及使國家更加的安全。因此，儘管所讀到的洩漏資訊來源不合法，但已足以判斷應該選擇誰。

另一方面，美國情報部門的報告也指出，在2016年之大選期間，俄羅斯駭客對於民主黨與希拉蕊之攻擊與竊密早在「電郵門」

事件之前即已開始，但到了最後民主黨大會才找了專業的網路安全公司對其系統安全進行評估與補救，顯示對於攸關資訊安全之網路空間管理並沒有投入太多心力。也反映網路時代，立法者和政治家必須跟上網路技術發展，認知先進的間諜技術實已脫離情報部門掌控，而落入商業機構與個人駭客手中。

俄羅斯之「駭客間諜門」事件尚未完

全結束，川普總統近期又透過其「推特」社交媒體，公然指控前總統歐巴馬透過「國家安全總署」之途徑，間接藉由英國「政府通訊總部」（GCHQ）對其進行竊聽。導致「政府通訊總部」不得不立即發表強烈聲明抗議，將美國白宮聲稱其協助歐巴馬竊聽川普的指控，斥為「無稽之談」。同時，英國首相梅伊（Theresa May）的發言人也表示，已經收到美方不會再有人提起此事的保證。



維基解密（WikiLeaks），是透過協助知情人讓組織、企業、政府在陽光下運作的、無國界非盈利的網際網路媒體，專門公開來自匿名來源和網路洩露的文件。（By Wikileaks, Nowikileaks, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Wikileaks_logo.svg）



電郵門事件為美國總統大選結果的重要變數之一。(上: By DonkeyHotey, <https://www.flickr.com/photos/donkeyhotey/24311159914/>; 右: By frankieleon, <https://www.flickr.com/photos/armydre2008/30095039495/in/photolist-qPavsi-p6k4i9-MRoWKi-8j1sLe-A3zsFK-s6iR38-s6iQ56-s6n6Fp-J6zY4r-nbBhjV-rpWDuY-5YG8PB-QAEWUq/>)

此外，「維基解密」又再度加碼爆料，揭露了 8000 份有關美國中央情報局駭客襲擊的檔案—Valut 7，暗示該局利用美國駐德國法蘭克福領事館作為掩護，暗中管理其駭客基地，駭入歐洲重要國家與官員之網路資訊系統。德國首席聯邦檢察官辦公室已公開表示，將仔細審閱「維基解密」文件，以了解中央情報局在當地的活動是否違法，強調如果看到具體犯罪行為或明確犯罪人士的證據，將會展開調查工作。

2017 年 3 月 20 日，聯邦調查局局長柯米在「眾院情報委員會」聽證會上表示，



川普對歐巴馬前總統的指控毫無根據，也證實了該局正在調查去年川普選戰團隊與俄羅斯有無不當聯繫，及俄國政府是否想要干預去年總統大選。調查的重點包括：與川普陣營有關的個人和俄國政府之間任何關係的性質，以及川普陣營與俄方的行動之間是否有任何的協調。當然聯調局調查團隊在去年即已著手調查川普或他的親



信是否觸犯《海外反腐敗行為法》（Foreign Corrupt Practices Act），以及是否與遭美國或國際金融制裁的俄羅斯人聯繫或曾進行交易，調查仍會持續地進行。美國國會亦積極啟動應有之監督權責，強化對於進行之外國情報有關作為及本國人可能涉及間諜行事之調查行動，並意圖補強反情報之不足。

我國反情報工作之可行方向

美國作為世界強權之一，尚不免持續遭受來自於外國之情報作為，且必然已投入大量資源，惟分工較明確之反情報工作仍然有不足之處，必須持續地加以改善。因此，我國在檢視這些具體案例時，相對

於與美國反情報能力之比較，必須更加警惕，是否也可能碰到此等情事？是否已經發生了但並不知情？又應該如何因應？且能夠推動更佳事前預防之準備呢？當然反情報工作之建構並非一蹴可幾，但有幾個步驟應可先明定而依序或併行之，包括了：

第一、

重新檢視從民國 38 年以來之相關情報概念，是否真的清楚認識與定義，並進而能夠操作，且與時俱進地與國際接軌，而有利於未來之國際情報合作。其中包括了情報、反情報、間諜、反間諜等；且若是保防之傳統概念已漸有民意需求或反彈聲浪，亦應該勇於調整。



第二、

必須專業地整合及瞭解反情報、反間諜、安全與執法等不同實踐層面之真實關係，並進行明確之功能區隔，進而強化教育與訓練。否則實踐上必然會混淆，任務重疊、浪費資源，又不知或無感可能有更大效率之可能性；並或可以對現有體系之分工與統合進行全面檢視。

第三、

反情報之本質是「戰略性的」，而非僅是抓間諜之「戰術性的」，縱然方便而可以區隔成「攻擊性反情報」與「防衛性反情報」，但均必須服膺於戰略性目的；亦即先建構理論後，再進行可具體化之實踐行動。





防制滲透再重要 也重要不過 保防法制化

■ 輔仁大學法研所博士生 趙萃文

恐怖攻擊或網路駭侵等無國界犯罪活動，將國安威脅推向新的高峰，保防工作法制化，完善保防機制，藉以維護機密、防制滲透及執行安全防護，非僅必要，更顯迫切。

隨著全球化、資訊化時代來臨，國家安全威脅已擴及至資通安全及網際空域，威脅來源除境外勢力，更有恐怖攻擊或網路駭侵等藉由網際網路之連結入侵，進行破壞，甚或從事跨國性、無國界之犯罪活動，將國安威脅推向新的高峰。從現行《國家安全法》條文觀之，實難因應實需，三大保防主管機關因缺乏法律授權，無法因時、因地訂定有效之法規命令據以執行，

民間企業更乏法源依據，無法設置安全保防部門，形成保防工作今日之困局；邇來，伊斯蘭國（IS）在世界各地發動恐怖攻擊，引發全球恐慌；更且，中國網軍竊密內容涵蓋國安、國防、外交、軍情與高科技及商業機密，對國家安全造成之威脅以及產生之實害，自屬重大。因此，制定《國家保防工作法》（以下簡稱〈保防法〉），將保防工作法制化，完善保防機能與功效，

建構完整的反情報體系，藉以維護機密、防制滲透及執行安全防護，維護整體國家安全，非僅必要，更顯迫切。

將現行作法加以統整或略幅擴張權能，有待立法者審慎商酌

蔡總統於 105 年 7 月作出「制定保防工作專法」政策指示，保防工作法制化號角響起，法務部除委託專案研究外，並舉辦論壇廣泛聽取各方意見，於各地區辦理擴大研討會，強化立法論述，期能以最快速度完成草案；此誠為一個值得期待與讚揚的立法積極作為，可以對國家安全的延續、保防觀念之闡揚，發揮莫大導引作用，必須慎重瞻矚籌畫。惟本次立法希望做到什麼程度？其立法選項，究係將現行散見於各法規之作法加以統整，抑或略幅擴張權能，諸如在特殊要件下，可對國人查訪談，或針對特定人（如大陸國安人員）、時（如國慶日或演習）、地（如總統府或軍事要域）為特殊規範，俾執法運作更形順暢？有待立法者審慎商酌，並形成共識。

強化保防意識外，預警情資之掌握至為關鍵

「保防」顧名思義就是「保衛國家安全、防制敵諜滲透」，要達此目的，除強化保防意識外，先期警示亦即預警情資的掌握至為關鍵。因情報機關（含視同情報機關）與保防執行機關高度重疊，其權責應如何釐清？又保防情資之分享交流機

制，以及彙送主管機關（行政院或法務部）之程序，如何避免與《國家情報工作法》（以下簡稱〈情工法〉）所揭國家安全局為情報統合機關之規範產生扞格，造成情資彙送之多頭馬車？另〈情工法〉第 22 條對反制間諜工作明定由情報機關首長核可，反爭取運用由主管機關報告國家安全會議秘書長，經檢察總長同意後，協調偵辦時機，〈保防法〉有關反情報與反間諜運用之程序，該如何避免歧異致衍生適用疑義？凡此，均應有相適的規範與機制。

任何法案之立法，都必須兼顧人權保障

任何法案之立法選項，都必須兼顧人權保障這個面向，此為不可否認的鐵律；因此，保防工作法制化最重要者為：避免引發過往時期對保防工作行政專擅之指控，及侵犯人權所遺留下來之疑慮。由於執行保防工作，得對相關人員、場所採取必要之防護及管制措施，相關措置無不涉及人民權利極多，其對象、範圍、執行方式、限制或禁止事項，以及對違反者處以罰鍰，涉及刑事責任者，移送檢察機關依法辦理等，均應有具體之內涵，如何訂出符合人權要求、法益衡量、社會主流價值乃至國際人道主義之規範，當是政府與國會應盡之職責，透過明確的保防法制建設，建構嚴密的軍民一體的保防網絡，消弭危安事件。



針對非法停留之外國人，由移民署、調查局與警政署等機關聯合進行查緝。
(圖片來源：中華民國內政部移民署)

保防工作由行政院統合， 較能發揮效能

保防工作既為國家安全重中之重的工作，且區分機關、社會與軍中三大體系，由行政院統合協調辦理保防工作，及召開全國保防工作會報較能符合實需並發揮效能。然則各法規幾無以「院」之層級為主管機關。另保防工作執行人員之身分定位，是否該具備司法警察（官）權能，如移民署人員依〈移民法〉對外國人或大陸地區人民實施面談等作為時，視同司法警察（官），可依刑事訴訟法調查相關事實與證據，可執行犯罪調查職務，依〈保防法〉卻無法對間諜案件進行合法偵辦作為；如此，非特有身分錯亂問題，亦難避免行政調查與刑事偵查之間產生模糊地帶。此外，對於間諜活動的追訴時效，及從事活動時間長短應如何判定刑責；若間諜活動

在第三地進行，是否納入規範，應再斟酌。另為提高國人保密警覺，養成良好保密習性，讓全體國民恪遵保密規定，增訂給予檢舉獎金及適當之保密防護，鼓勵民眾舉報。凡此，均應加以規範。

完成專法立法前，允宜強化工作法規

保防工作長期以來面臨法源依據、主管機關、強制力不足等窘況，基層執行保防工作人員大多宣稱法規不足。就目前法制規範觀察，外國人、大陸地區人民或港澳居民來臺從事與許可原因不符之活動、逾期停留、居留等案件，在前階段係由移民署人員先行依據《入出國及移民法》第 66 條實施面談（無正當理由不得拒絕到場，得處一萬元以下罰鍰）、進入相關營業處所、交通工具或公共場所查證人員身分，調查相關事實與證據；案主接受詢問後，若符合「足

以影響國家安全或利益」之前提，可依〈情工法〉進行行政協助，協請調查局或警政署執行查（約）訪作為，此為中階段作為，在後階段則可由犯罪偵查手段介入，實施相關刑事偵查作為，權限具體明確。然而，因科技及時空因素，此三階段在時間上可能十分接近甚至同時完成，此為執行單位之難處，亦為可以精進之所在。因此，就現階段而言，在完成專法立法前，允宜強化工作法規，以正面表列方式將各種符合影響國家安全或利益之情狀，在不超出文義解釋之範疇，研訂處理流程表，提供第一線執勤人員更堅實的執法基礎。

保防法制化錯綜複雜， 應多方廣納意見

整體而言，保防法制化所以如此錯綜複雜，在於三大保防體系應如何統合？保防工作執行人員身分應如何定位？保防執行機關與情報機關（含視同情報機關）事權該如何劃分？保防與國安及犯罪治安情資之彙送要如何界接？以及反情報與反間諜運用之程序應如何避免歧異？甚或形成多頭馬車情形。寄望保防工作法之立法者廣納各方意見，重新檢視三大保防及資通安全所浮現的種種問題提出解方，同時設立問責與監督機制，讓草案內容力求客觀中立及周延妥適，以符社會期待與國安需求。

就目前法制規範觀察 各階段執行單位之權限

前階段作為 → 由移民署依據《入出國及移民法》第 66 條實施面談，調查相關事實與證據

中階段作為 → 由調查局、警政署依據《國家情報工作法》執行查（約）訪作為

後階段作為 → 由犯罪偵查手段介入，實施相關刑事偵查作為



反制中共 滲透我退將之芻議

■ 楊光

面對中共慣於訴諸黃埔情誼，以退將交流作為統戰工具，我方似可利用此契機，賦予退將建立兩岸軍事互信的重責大任。

政府對退將赴陸的因應

105年11月12日，是國父孫中山先生150歲冥誕，兩岸為此均舉行慶祝活動，中共方面更是罕見地由總書記習近平親自主持，甚至邀請了我國多位退役將領共同參與，然而此舉卻引發輿論撻伐，認為國軍長期的假想敵正是共軍，為將者不應在退役後與其握手言歡。

該活動事後經媒體比對錄影畫面後，發現共計有37位將官參與。為此政府高層大表震怒，立法院火速通過《陸海空軍軍士官服役條例》修正案，明訂往後軍士官涉及洩密定讞者，退休金將遭剝奪；而根據某週刊報導，蔡總統另指示行政院，以積極推動保防專法、針對百件偵辦中的共諜案加速收網等方式試圖殺雞儆猴，讓退將不敢再赴陸參加官方舉辦的活動。

前述作為，固然不失為有效的避凶之道，但均是從消極的防杜觀點思考，其實在這些抑制手段外，還存在著積極方式值

得嘗試，即利用對岸欲拉攏我方退將的心理，借力使力地趁勢推動兩岸軍事互信。

建立軍事互信機制的可能性

冷戰時期，美國與蘇聯長年呈對立之勢，隨時都有爆發戰爭的可能，為了降低彼此因誤判對方行為而導致的風險，雙方在互動過程中逐步摸索出一系列軍事互信機制，學界將此稱之為「信心建立措施（Confidence Building Measures, CBMs）」，具體來說可包括三大項目：交流措施、透明化措施、限制措施。

交流措施，意指透過雙邊的交流，增進對彼此的了解，如此在面臨突發狀況時，才不至於誤判對方意圖，常見的措施諸如將領間相互訪問、演習時互派觀察員、對口部門間設置熱線等。透明化措施，意讓彼此盡最大可能的坦誠相見，透過資訊的公開，達到降低緊張局面的效果，常見的方式有公布國防白皮書、國會在審議軍事



(圖片來源：擷取自三立新聞、公視新聞。)

預算時對外直播、開放營區武器供媒體參觀報導等。限制措施，意指透過對軍事部署的嚴加管理，降低衝突發生時可能造成的影響，常見的方式有在邊界劃定非武裝區、簽署裁軍協議、管制武器的數量及性能等。

事實上，兩岸在歷來互動過程中，並非沒有過類似的嘗試，例如早年在 823 砲戰時，雙方在數月交戰下兵疲馬困，逐步建立出「單打雙不打」的默契，即可視為一種軍事互信機制，但這種還未上升成正式制度的暫時性作法，還稱不上信心建立措施。符合嚴格定義者，則有過去陸委會與國臺辦之間的熱線、「馬習會」期間雙方領導人及國安部門代表的會晤等。

賦予退將和平的使命

儘管當前中共當局關閉與我方正式交流的管道，但這並不代表雙方就毫無接觸的可能。觀察兩岸長久以來的互動，可發現在關係融洽時，會以官方組織進行接觸，如陸委會與國臺辦；當關係降溫時，則會轉換成第二軌的民間交流，如海基會與海協會。眼下兩岸關係暫時陷入低潮，我方恰好可順勢進行「換軌」，而早已穿梭於海峽間的退將，正是可運用的不二人選。

要重新尋找如過去辜振甫、汪道涵般德高望重、兩岸均可接受的人物，已越來越不容易，惟獨雙方的退將，藉著同樣系出黃埔的淵源，應有條件當此大任。黃埔軍校本是孫中山先生在聯俄容共政策下的產物，建校初期允許共產黨員以個人身分



為表達對先烈及現今戰友在臺海和平的感謝，臺北市政府將北安公園更名為「八二三砲戰紀念公園」，建置紀念碑並展示砲戰時使用之火砲，讓民眾重新認識此戰役，並藉以緬懷將士們的英雄事蹟。（圖片來源：臺北旅遊網，<https://www.travel.taipei/zh-tw/news/details/7299>）

投考，因此在兩岸隔海分治初期，黃埔系不僅在臺灣是軍方的最大勢力，在大陸地區亦然，像是前國務院總理周恩來即曾任該校政治部主任、「十大元帥」中的葉劍英曾任該校教授部副主任，其餘林彪、陳毅、徐向前、聶榮臻等均是該校畢業生，儘管後來政策從容共調整為剿共，但黃埔精神卻在兩岸的軍隊中各自延續。

中共在邀約我方退將時，正是慣於以這種「黃埔情誼」作為統戰工具，我方正可打蛇隨棍上，在彼此系出同門的基礎上，提出建立軍事互信機制的倡議，甚至進一步嘗試邀請對岸退將來臺參訪。如果能夠得到正面回應，將有助緩解兩岸的緊張，反之對方若只是虛與尾蛇，正可證明其口惠而不實。

結論

兩岸的對立，是冷戰格局的延續，如果美、蘇在冷戰時期都能夠發展出一系列的信心建立措施，則兩岸在經、貿領域互動頻繁的後冷戰時期，理應有更好的條件。

現階段，兩岸之間的不信任感較之過往可謂有過之而無不及，對方的一言一行，都有可能被放大解讀，實有立即修補互信機制的必要。既然中共樂於邀約我方退將，則以此作為兩岸交流的換軌措施，不失為一種因勢利導的權變，同時也是「打著紅旗反紅旗」概念的具體實現。

面對中共的統戰伎倆，要想一味地予以限制，在實務上不僅難以做到，更可能加速將退將的認同感推往對岸，如此則正中其下懷。不妨藉此機會賦予退將們修補兩岸關係的重責大任，藉由彼此之間的常態性交流，建立起雙邊的信心建立措施，如此就個人而言可彰顯其存在價值，就國家而言更可確保和平穩定。



黃埔軍校舊址位於廣州，現已成為紀念館。

(Photo Credit: Rolfmueller, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Huangpu_academy_gate_2011_12.jpg)