



國安法規妙錦囊

從《兩岸人民關係條例》、《國家機密保護法》、
《民用航空法》到新〈移民法〉等五花八門的國安法規，
究竟與你我有何關聯？民眾又該如何配合？
國家安全真的操之在我們手中嗎？





國安法規



- 《公務員赴陸規定及注意事項》

公務員 能不能去中國大陸？

■ 行政院大陸委員會法政處科長 陳志仲

如果你是公務員，可能想瞭解下列問題：家人想去中國大陸觀光，我能不能一起去？機關指派我去中國大陸出差，我要跟哪個單位提出赴陸申請？要經過誰的同意我才能去？去了以後要注意什麼？公務員赴陸到底有哪些規定及注意事項？就在此為您詳細說分明吧！

我是不是屬於要經過申請核准才能赴陸的「公務員」？

公務員的概念相當廣泛，在不同法規中有不同的定義跟範圍，從各級民意代表、監委、政務官、事務官、公立學校教授、公營事業人員，到各機關（構）約聘僱人員、臨時人員、技工友（駕駛），都屬於廣義的公務員。而哪些公務員前往中國大陸需要事先提出申請呢？

依照公務員赴陸的相關規定，要經過申請核准才能赴陸的「公務員」，是指《公務員服務法》第 24 條規定的人員，包括受有俸給的文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員。從上開《公務員服務法》第 24 條的定義來看，似乎只要是領有薪俸的職務都屬於公務員，但依照銓敘部歷來的

函釋，有許多職務並非屬《公務員服務法》第 24 條的「公務員」範疇，主要包括各級民意代表（立委、議員），因係選舉產生的民意代表，並非「公務員」¹；各機關（構）技工友（駕駛）及臨時人員，因係依《工友管理要點》等規定僱用，與公務員任用法規及方式不同，亦非「公務員」²，但各機關（構）的約聘僱人員則算是「公務員」³。至於大學教授或中小學老師只有在公立學校兼有行政職務者才算「公務員」⁴；公營事業人員原則上算是公務員，但公營事業的「純勞工」，就不是公務員⁵。

除了公務員，還有「特定身分人員」，赴陸也要事先提出申請，這些「特定身分人員」包括三類人員：第一，國安局、國防部、調查局及其所屬機關未具公務員身

¹ 銓敘部 90 年 6 月 22 日 90 法一字第 2037733 號書函及行政院 40 年 10 月 23 日 40 台內字第 5705 號函參照。

² 銓敘部 87 年 4 月 22 日 87 台法二字第 1609542 號書函及 86 年 5 月 28 日 86 台法二字第 1464852 號函參照。

³ 銓敘部 85 年 2 月 27 日 85 台中甄一字第 1256915 號函參照。

⁴ 釋字第 308 號解釋參照。

⁵ 銓敘部 92 年 6 月 20 日部法一字第 0922259031 號令參照。

民意代表、政務官、公立學校教授、公營事業人員，到機關約聘僱人員、臨時人員、技工友（駕駛）等，都屬於廣義的公務員。

分之人員（例如，這三個機關的技工友、駕駛即屬之）；第二，在公務機關（構）或受政府委託從事涉及國家安全機密業務之人員（以下簡稱涉密人員，如各機關涉密人員、海基會涉密人員，或受相關機關委託從事敏感科技研究人員）；第三，在管制年限內的退離職政務人員、涉密人員及直轄市長。

值得一提的是，上述「公務員」及「特定身分人員」，是屬於《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（以下簡稱〈兩岸條例〉）第9條、《臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法》（以下簡稱〈許可辦法〉）及《簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區作業要點》（以下簡稱〈作業要點〉）的規範對象，必須依照規定於赴陸前填寫赴陸申請表來提出申請。但是如果你在公務機關服務，雖然不是「公務員」及「特定身分人員」，還

是建議你問一下服務機關的人事單位，對於前往中國大陸有沒有一些機關的內部程序要遵循，以免有所遺漏。

赴陸前—赴陸要向那個單位提出申請？由誰來許可或同意？

瞭解了「公務員」及「特定身分人員」的範圍後，接著就來談談申請赴陸的程序。申請赴陸的程序，按照公務員不同的職等與類別，概分為三種類型：第一種類型是10職等（含）以下未涉密人員，適用法規是前述的〈作業要點〉，這些現職的基層公務員，如果是因非公務行程（如觀光）赴陸，只要報經服務機關同意即可；但如果是公務行程（如業務相關交流活動），在中央機關服務者，要報經所屬中央部會或其授權機關同意，在地方機關服務者，則要報經所屬直轄市、縣（市）政府或其授權機關同意。

第二種類型是 11 職等（含）以上未涉密人員、國安局、國防部、調查局及其所屬機關未具公務員身分之人員，適用法規是前述的〈許可辦法〉，這些現職公務員及特定身分人員要赴陸，需經由服務機關的申請赴陸窗口（通常是人事單位）透過線上申請系統將資料傳送移民署提出申請，且除緊急事由外要在 2 個工作日前上傳，在收到移民署的許可通知後才可以前往中國大陸。此外，此類人員在赴陸的事由，也沒有特別限制，無論是公務行程、非公務行程或觀光旅遊，都可以提出申請。

附帶要提醒的是，上述 10 職等以下及 11 職等以上人員的判斷，是要依照所任職務的「職務列等」是否跨簡任（或相當簡任）11 職等以上或警監 3 階以上來判斷，而不是從「銓審之職等」作判斷，例如，

某機關「職務列等」為簡任 10 至 11 職等的專門委員，雖然現在「銓審之職等」只有 10 職等，但在赴陸的程序上，還是要適用 11 職等以上人員的〈許可辦法〉，而非適用 10 職等以下的〈作業要點〉，換句話說，此類人員赴陸要得到移民署的許可，而非報請服務機關同意就好。

此外，如果是公立大學兼任行政職務（如系主任、主任秘書）的教授，也是適用〈許可辦法〉11 職等以上人員的規定，赴陸前要向移民署提出申請，而且要收到移民署的許可通知後才可以前往中國大陸（實務上，有些兼任行政職的公立學校教育人員因不熟悉規定，不知赴陸要先申請，或申請後還沒拿到移民署的許可通知就出發了，因此被課處罰鍰）。

103.11.28.修訂 簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區申請表					
年 月 日填					
單位	官職等 職稱			姓名	
本次申請 赴大陸地區 起迄日期	年 月 日起 年 月 日止 共	前次 赴大陸地區 日期	年 月 日起 年 月 日止 共	本年曾赴 大陸地區 日期 數	
赴大陸地 區之地點	<input type="checkbox"/> 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條第四項第二款所列人員 <input type="checkbox"/> 國家機密保護法第二十六條第一項所列人員 <input type="checkbox"/> 國家情報工作法第三條第一項第三款所列人員 <input type="checkbox"/> 涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法所公告職務之人員 <small>(如最近三年內曾為右列人員，不適用本表，請另依相關規定申請)</small>				
	<input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 曾為右列人員 <small>(如最近三年內曾為右列人員，不適用本表，請另依相關規定申請)</small>				
事 由		檢附文件	在大陸聯絡電話	備 考	
非公 務	<input type="checkbox"/> 參團旅遊觀光	行程表			
	<input type="checkbox"/> 家庭旅遊觀光	行程表			
	<input type="checkbox"/> 探訪親友	大陸親友名單			
	<input type="checkbox"/> 其他（敘明事由）	相關文件			
公 務	所屬中央機關、直轄市、縣（市）政府或授權機關同意或核定	<small>(檢附如邀請函、活動行程表)</small>			
	交流活動與業務關聯性				
	邀請單位				
	同案其他出國人員	人數	人	姓名	
申請人	單位 主管				
政風 單位	批示				
人事 單位					
核稿					

申請人應詳閱背面注意事項並於簽名欄簽章

公務員或特定身分人員赴陸前須依職等與類別按照規定填寫赴陸申請表提出申請；赴陸交流後，則需繳交「返臺意見反映表」及交流活動報告兩種書面文件。（資料來源：行政院大陸委員會，<https://www.mac.gov.tw/CSGTC/cp.aspx?n=F60360B41EF2C6D2>）

政務人員、直轄市長、涉及國家機密人員（含上開三類退離職人員）、縣（市）長或簡任（或相當簡任）第十一職等以上公務員進入大陸地區申請表						
填表日期：年 月 日						
申請人身分	<input type="checkbox"/> 政務人員 <input type="checkbox"/> 退離職政務人員 <input type="checkbox"/> 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條第四項涉及國家機密人員 <input type="checkbox"/> 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九條第四項涉及國家機密退離職人員 <input type="checkbox"/> 直轄市長 <input type="checkbox"/> 退離職直轄市長 <input type="checkbox"/> 縣（市）長 <input type="checkbox"/> 簡任（或相當簡任）第十一職等以上公務員（不具上開身分者） <input type="checkbox"/> 簡任第十一職等以上教育人員 <input type="checkbox"/> 國安局、國防部、調查局未具公務員身分人員					
	<input type="checkbox"/> 參觀訪問 <input type="checkbox"/> 與業務相關活動 <input type="checkbox"/> 參加會議 <input type="checkbox"/> 探親 <input type="checkbox"/> 探病 <input type="checkbox"/> 奔喪 <input type="checkbox"/> 觀光 <input type="checkbox"/> 其他事由：					
中文姓名						
出生日期 (YYYY/mm/dd)						
國民身分證統一編號						
現(原)服務單位						
現職或退離職時職等 <small>(如無職等，請填無)</small>						
現職或退離職時職稱						
機關承辦處室電話						
申請人聯絡地址						
申請人聯絡電話						
申請人電子信箱 <small>(請詳實填写，並隨時留意信件，申請案之備件、活動或相關提醒事項均將以電子郵件通知，趁隙前應確認是否已完成許可辦妥，不得因未發取件件而重複相關審核。)</small>						
活動主旨：						
預定時間 (起)	預定時間 (迄)	停留地點	行程內容	邀請單位	大陸聯絡電話	備 考
申請人簽章： 以下由所屬中央機關（構）、直轄市、縣（市）政府或其授權機關填寫及勾選						
<input type="checkbox"/> 同意 <input type="checkbox"/> 不同意 <small>備註：如需特別意見請敘明</small>						
<input type="checkbox"/> 申請人簽具國家機密保護法第十六條辦理或依國家機關人員身分（含退離職及移交人員），併核准出境。 <input type="checkbox"/> 申請人與我人、台灣及我民法第五條涉及國家安全人員身分，併核準出境。 <input type="checkbox"/> 同意 <input type="checkbox"/> 不同意，行程依政府資訊公開法第十一條規定提供。						
<small>注意事項：(是) 服務機關於線上系統填寫內政部通知本案之備件、准駁或相關提醒事項時，應盡轉知申請人之委任，以備查證申請人之情形。</small>						

公務員赴陸許可線上申請系統網址：<https://psa.immigration.gov.tw/niaweb/>
內政部移民署聯絡電話：(02)二三八八九三九三、分機二六八七或三六一八



臺北市長柯文哲赴陸進行兩岸相關交流活動。
(圖片來源：臺北市政府，https://www.gov.taipei/News_Content.aspx?n=2044902FC839D045&sms=72544237BBE4C5F6&s=31A1E5CA97B7B3CA)

前面介紹了第一種類型 10 職等以下未涉密人員及第二種類型 11 職等以上未涉密人員，最後就來看第三種類型的人員，這一種類型的人員包括政務人員（含中央及地方）、涉密人員、直轄市長、上開三種身分人員退離職後尚在管制期間者、以及縣（市）長，這一種類型人員職務具有重要性或機敏性，因此，其赴陸程序與其他兩種類型人員有幾個面向的不同：

第一，申請赴陸除緊急事由外，必須 7 個工作日前於移民署線上系統提出申請，內政部（移民署）會同國安局、法務部及陸委會等機關聯合審查同意，申請人收到移民署的許可通知後才可以前往中國大陸；第二，除已退離職人員外，這一種類型的現職人員赴陸只限於 4 種事由，包括業務相關交流活動或會議、經機關遴派或同意出席專案活動或會議、探視（有臺灣的配偶或四親等內親屬赴陸罹患傷病、生命危

急或亡故未滿一年）及探親（有大陸戶籍之配偶或四親等內親屬）等 4 種，換句話說，這一種類型的人是不能申請去中國大陸觀光，而且，如果是中央各機關（構）所派駐外人員、任職國家安全局、國防部、法務部調查局與其所屬各級機關（構）涉密人員及其他從事有關國防或機密科技研究人員，赴陸的事由還會比其他人少一種，那就是不能申請赴陸探親（上面 4 種事由的最後一種）；第三，這一種類型人員在國境線上會有管制措施，也就是如果還沒取得移民署的許可通知就去機場搭機，航空公司及移民署國境管理人員會告知當事人，赴陸許可程序還沒完成，無法出境赴陸。因此，如果你是第三種類型的人員，到機場搭機前一定要確認移民署（聯審會）的許可程序已完成，才不會連國境大門都出不去。

最後要提醒的是，不論你是上開三種類型中哪一種類型的公務員，目前政策及法規上都沒有開放現職公務人員去中國大陸進修（包含入學進修、選修學分、專題研究等）；此外，如果你要去國外或從國外返國時，經由中國大陸機場轉機（如經中國大陸轉機至歐洲旅遊、或由歐洲經中國大陸轉機回臺），依照陸委會 106 年 1 月 26 日陸法字第 1050401010 號函釋，中國大陸機場屬〈兩岸條例〉第 2 條所規定之「大陸地區」及〈兩岸條例施行細則〉第 3 條所稱「中共控制之地區」之涵蓋範圍，公務員及特定身分人員無論從中國大陸機場「入境轉機」或「不入境轉機（過境轉機）」，皆應屬〈兩岸條例〉第 9 條所稱「進入大陸地區」之行為，赴陸轉機前均須依規定申請許可或報准。

赴陸時—公務員赴陸的注意事項有哪些？

公務員不論職等高低，走到哪裡都具有公務員身分，除非赴陸是觀光、探親等私人行程，否則最需留意的，就是與陸方的交流過程，是不是符合「對等」及「尊嚴」。白話一點講，就是要留意陸方是否刻意矮化我方，將我方「內部化」或「地方化」，舉例來說，中國大陸如果舉辦「全國大專生數學大賽」，而把我們參賽隊伍列為「臺灣省代表」，這時當然就要拒絕參加。不過，中國大陸常常有意無意間就會有這種矮化的安排，所以赴陸前的溝通非常重要，從行程安排、致詞安排、座位



目前政策及法規沒有開放現職公務人員去中國大陸進修，且經由中國大陸機場轉機均須依規定申請許可或報准。（Photo credit: Tyg728, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Interior_of_Beijing_Capital_International_Airport_T2_20170723.jpg）

安排、彼此稱謂等等，一切細節都要逐一確認，也就是說，「對等」及「尊嚴」有時是要多溝通、多爭取才有的，不能完全期待於陸方的善意。

其次，公務員赴陸也要留意自身的人身安全，如果遇到急難事件，除了打回服務機關求助外，也可多利用海基會 24 小時緊急服務專線 +886-2-2533-9995 提供必要的協助。陸委會為了讓國人即時取得政府 24 小時緊急服務專線資訊，每年與各電信業者簽約合作，在國人入境中國大陸、香港

表一 不同類型公務員申請赴陸事由、程序及違反時罰則一覽表

身 分	事 由	申請程序	罰 則
非涉密人員	10 職等以下	不限公務或非公務（未特別限定；惟不得赴陸進修） 非公務事由經服務機關或授權機關核准	由服務機關懲處
	11 職等以上	不限公務或非公務（未特別限定；惟不得赴陸進修） 公務事由經所屬中央機關、直轄市、縣（市）政府、或授權機關同意	
直轄市長、縣（市）長	1. 公務事由 2. 非公務事由： (1) 探親：有大陸戶籍之配偶或 4 親等內親屬 (2) 探視：臺灣之配偶或 4 親等內親屬赴陸，因罹患傷病或死亡未滿 1 年或有危害生命之虞或確有探視必要	經服務機關核轉內政部許可	由內政部處新臺幣 2 萬元至 10 萬元罰鍰
擔任行政職務政務人員			
涉密人員	一般涉密 特殊涉密—從事國防或機密科技研究；中央駐外人員；國安局、國防部、調查局所屬涉密人員	1. 公務事由 2. 非公務事由：在大陸之臺灣配偶或 4 親等內親屬傷病或死亡未滿 1 年或有危害生命之虞或確有探視必要 經服務機關核轉內政部審查會許可	由內政部處新臺幣 20 萬元至 100 萬元罰鍰

資料來源：陸委會法政處自行整理



或澳門時，採用手機簡訊的方式傳送政府相關緊急服務專線資訊，公務員赴陸時收到簡訊，記得保存下來以備不時之需。

此外，之前有些地方政府赴陸與中國大陸地方機關交流時，在陸方提出簽署合作文書（備忘錄）之邀約時，礙於情面同意簽署，事後被相關主管機關查知，因已違反〈兩岸條例〉第33條之1第1項第1款之規定（不得與陸方黨政軍或具政治性機關、團體為任何形式之合作行為），而遭主管機關依〈兩岸條例〉第90條之2第1項予以裁罰。因此，地方政府如有與陸方簽署合作文書（備忘錄）之需要時，必須依上開〈兩岸條例〉第33條之1第1項及內政部所訂《內政部審查地方政府與大陸地區地方機關之合作行為或締結聯盟申報須知》等規定，先報經各該主管機關許可後（如農業合作報農委會許可、觀光合作報交通部或觀光局許可、綜合性的合作事項，則報內政部許可），才能進行簽署。

最新動態—〈兩岸條例〉有關公務員赴陸管理規定已有行政院版修正草案在立法院審議中

105年11月間部分國軍退役將領前往中國大陸參加大陸官方舉辦之孫中山誕辰

紀念活動，引發各界關注批評，行政院前院長林全於當年11月17日行政院院會上指示，應加強一定層級以上之公務員及軍職人員退離職後出境管理機制。陸委會爰配合研擬〈兩岸條例〉第9條等修正草案，經提報106年7月6日行政院院會討論通過後，行政院已於7月7日將〈兩岸條例〉第9條、第9條之3、第91條修正草案函送立法院審議。

上開修正草案重點主要有三：一是將公務員退離職後赴陸許可管制期間，由原則3年得增減，修正為最短3年，僅得增加，不得縮減；二是針對逾許可管制期間之退離職人員中涉密程度較高者，增訂其在進入中國大陸前及返臺後，仍應向（原）服務機關申報之規範；三是對於機敏機關高階官員及將領，增訂赴陸參與政治活動之限制及其罰則。

目前在立法院與〈兩岸條例〉第9條、第9條之3、第91條修正草案相關的立委提案版本已超過10個，未來修正草案如經立法院三讀通過後，內政部也須配套修正許可辦法及相關規定。因此，各位讀者如果是公務員或特定身分人員，也要注意公務員赴陸管理相關法規修正的動態，及遵守修正後的最新規定。

● 《國家機密保護法》

涉密人員可以出國嗎？

■ 國家文官學院政風室主任、國立空中大學兼任副教授 李志強

據報載，有卸任政務人員疑未經報准至中國大陸之大學兼課，涉嫌違反《國家機密保護法》而遭到檢方調查，致引發社會各界議論。此不禁令人好奇，政務人員與國家機密有何關聯？為何要管制出境？為釐清相關疑慮，本文將先解析《國家機密保護法》之重要概念，並說明修法動態，最後提出淺見。

重要概念

有關國家機密之保護，我國乃採取制定專法之方式，如民國（下略）92年10月1日施行之《國家機密保護法》，即是直接以國家機密為規範標的之專屬法律，旨在統一規範國家機密保護制度。本法雖未揭露其在整體國家機密法規體系中之定位，僅於第1條規定：「為建立國家機密保護制度，確保國家安全及利益，特制定本法。」然基於立法例性質，有關國家機密保護相關事件，除非法律另有明文，否則均應優先適用本法規定。

現行《國家機密保護法》共分成6章，計41條，主要規範內容為國家機密之定義、等級、核定、變更、維護、解除以及違反國家機密保護之相關罰則等，乃兼具行政法與刑法之雙重性質。

根據《國家機密保護法》第2條明定：「本法所稱國家機密，指為確保國家安全或利益而有保密之必要，對政府機關持有或保管之資訊，經依本法核定機密等級者。」準此，欲該當《國家機密保護法》所定之「國家機密」，應同時具有形式及實質認定始足構成。



所謂形式認定是指政府資訊若欲成為國家機密者，其必須經由本法第7條所規定之各該核定權責機關，依循法定之核定程序，將其核定為第4條所規定之「絕對機密」、「極機密」或「機密」之機密等級者；所稱實質認定則是被列為國家機密之政府資訊，必須是為確保國家安全或利益而有保密之必要者，即實質內容上必須具備值得保密之必要性。另依《國家機密保護法施行細則》第2條，國家機密包括軍事計畫、武器系統或軍事行動；外國政府之國防、政治或經濟資訊；情報組織及其活動；政府通信、資訊之保密技術、設備或設施；外交或大陸事務；科技或經濟事務，可見其範圍相當廣泛。

為避免國家機密遭人刺探或洩漏，本法於第三章國家機密之維護可分成檔案管理及人員管制兩部分。在檔案管理部分，重點如國家機密經核定後，應即明確標示其等級及保密期限或解除機密之條件（第13條）；國家機密之收發、傳遞、使用、持有、保管、複製及移交，應依其等級分別管制；遇有緊急情形或洩密時，應即報告機關長官，妥適處理並採取必要之保護措施（第15條）；國家機密之資料及檔案，其存置場所或區域，得禁止或限制人員或物品進出，並為其他必要之管制措施（第19條）；各機關對國家機密之維護應隨時或定期查核，並應指派專責人員辦理國家機密之維護事項（第20條）。此外，有關



國家機密範圍相當廣泛，包括軍事、國防、政治、經濟、情報、通信、資訊、外交、科技等各種事務。



國家機密檔案管理部分需嚴謹、守規，才能避免內容外洩、走漏。

國家機密之收發、會辦、傳遞、封發、複製及保管等方式於《國家機密保護法施行細則》均有詳盡之規範。

在人員管制部分，係對於核定、辦理國家機密人員及退、離職或移交國家機密未滿 3 年之人員（以下簡稱涉密人員）設有出境管制措施（第 26 條），由於此部分在實務上產生若干疑義，以下擇要說明法務部及相關主管機關之見解：

一、有關涉密人員之範圍

涉密人員係因接觸知悉國家機密實質內容者為限，因此對該等人員予以出境管

制，自屬必要，但如將管制範圍擴大為形式上之持有或保管人員，對於退、離職或移交國家機密等已無持有或保管事實之人員，仍予限期出境管制，將缺乏正當性。例如國家機密檔案管理人員雖辦理國家機密相關業務，惟機密文書依規定須由承辦人員密封後歸檔，檔管人員並無權拆封，且完全無法接觸知悉國家機密內容，則非本法第 26 條規定應經核准始得出境人員。

二、有關涉密人員出境管制期限

首先，《國家機密保護法》第 26 條第 2 項規定，國家機密核定機關對於退、離職

或移交國家機密未滿 3 年之人員，得視情形縮短或延長其管制期間，至於辦理縮短或延長之作業次數並無限制，權責機關可依事實需要斟酌處理；惟欲延長或縮短其出境管制期間，需符合比例原則。

再者，前述出境管制期間既屬國家機密核定機關之裁量權限，該機關若依地域特性之考量，對於不同出境地區縮短或延長出境管制期間，與《國家機密保護法》規定尚無不合。



涉密人員於退、離職或移交國家機密未滿 3 年期間，亦需進行出境管制。（Photo credit: kxz Chen, <https://www.flickr.com/photos/kxz/8076727981>）

三、有關核准涉密人員出境之期間

涉密人員申請出國，係由其所屬服務機關將核准出境之期間通知內政部移民署於電腦系統建檔，如涉密人員於非核准期間，欲以人工查驗或自動通關方式自機場（港口）出境，電腦系統將不允許當事人出境。

近年來曾發生涉密人員欲搭乘核准出境前 1 日晚上之航班或臨時因故更改航班，

因通關日期與核准出境日期不符，致無法查驗出境之案例。對此，內政部移民署於 106 年間曾函知各政府（下同）機關，為使涉密人員可順利查驗出境，建議各機關在當事人既有之請假期間內，考量其是否有搭乘接近跨日之夜間航班提前起飛，或臨時因故變更航班之情形，核予適當之許可範圍，亦即彈性放寬核准出境之期間。

修法動態

《國家機密保護法》施行迄今已逾 14 年，雖定有涉密人員出境管制條款，卻屢次發生即將卸任的涉密官員，在卸任前自行核准縮短管制年限事件，引發國安疑慮。申言之，本法第 26 條之立法原意，係考量國家機密攸關國家安全或利益，故訂定出境管制規定，惟實際運作上各機關卻以縮短出境管制期間為常態，且多數未能徵詢國家機密核定機關意見，以致不符立法意旨。

為強化涉密人員之出境管理機制，且為因應現時外國、大陸地區、香港、澳門之威脅，以有效確保國家安全及利益，法務部研訂《國家機密保護法》部分條文修正案，由於尚未經立法院三讀通過，故本文就行政院決議通過並函請立法院審議之版本說明之：

一、退離職或移交國家機密未滿 3 年之涉密人員，其出境管制期間僅得延長不得縮短。（修正條文第 26 條）

二、為因應現時外國、大陸地區、香港、澳門之威脅，參酌《中華民國刑法》第 109 條第 2 項規定，增訂國家機密洩漏或交付對象為外國、大陸地區、香港、澳門或其派遣之人者，不論其犯罪類型或管道，處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，並將預備犯及陰謀犯納入處罰範圍。此外，考量洩漏或交付絕對機密者，足以使國家安全或利益遭受非常重大之損害，故增訂加重其刑至二分之一。（修正條文第 32 條）

結語

就常理而言，避免涉密人員在退離職前自行核准縮短管制年限，應有助於國家機密之保護；另增訂洩漏或交付（或為其刺探或收集）國家機密予外國、大陸地區、香港、澳門之行為之刑責條款，將刑責最重由現行 7 年提高為 10 年徒刑，並增列預備犯及陰謀犯，應可更加發揮嚴懲及嚇阻效果。然法律只是最後一道防線，洩密事件若到司法審判階段時，恐早已發生危害國家安全或利益之結果。

據媒體報導，在臺灣的間諜何止五千人？另外，赴境外從事學術交流學者、掌握國家重點科技的專家們或各行各業的菁英分子，若對國家沒有認同，或不知悉機密遭洩漏時所可能造成之重大危害時，我國家安全將岌岌可危。是以，加強全民機密維護宣導及讓每位涉密人員知悉自己的價值及確實恪遵保密義務，或許才更是保護國家機密最根本之道。



《國家機密保護法》部分條文修正草案。（資料來源：行政院，https://www.ey.gov.tw/news_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&sms=99606AC2FCD53A3A&s=4897EF31645FCFD8）

• 《民用航空法》

伴隨 無人機 商機下之風險挑戰

■ 軍事評論員 楊于勝

無人機在技術普及和取得條件寬鬆下，愈發成為坊間隨處可見的飛行器。過去無法可管的空窗期，未經許可之無人機活動，數度讓飛安拉警報。

前言

拜科技之賜，無人機發展快速，無需跑道滾行起降需要，時尚外加入門檻低，讓許多人趨之若鶩。取得容易，快速增長的無人機，滿足不少航迷的慾望，日漸盛行居高臨下的「航拍」，從偷偷摸摸、到大方放飛並將拍攝成果上網。然「無處不飛」的情形，許多皆是未經許可，未慎選場地放飛，影響機場航班安全的隱憂漸增。在《民用航空法》將遙控無人機納入專章之後，無人機衍生之安全管理走向臺前。



無人機活動應考量之風險

飛上天，居高臨下的快感不知不覺影響隱私、飛航安全，更甚者，危及國防安全。過去僅規範有人駕駛航空器的相關法條，然而面對無人機取得容易，早期認為軍用無人機仍多於民用無人機的狀況已然改變。當前一般取得遙控無人機者，可區分兩大類：一為玩家，為了興趣；二為工作需要，包括公家機關單位的監控作業，如國土保育監控或學校研究應用，而另一類則是日漸增加且廣泛的空拍支援。在過往，許多遙控無人機不慎飛進機場周邊，

進而影響飛航安全的事件，雖屬私人玩家的行為，但更多因工作需要，採用無人機航拍作業，特別是在民間，大多是報備性質，但對無人機航拍可能肇生之安全問題，考慮並未周詳，例如遙控受到干擾被劫持，機件故障墜落等風險，在作業期間多未有防護機制。在最新一次的《民用航空法》修訂中，有關單位參酌國際已有規範，增訂遙控無人機專章管理規定，內容除定義

何謂遙控無人機外，主要針對過往逐漸增加的遙控無人機飛航活動所衍生之安全問題，希望從源頭到末端使用者，能有全面性管理機制，更要建立守法和安全概念。

危機四伏管控愈發迫切

無人機應用越來越多，安全問題理應受到重視。不同於軍用無人機之規格，民



《民用航空法》增訂遙控無人機在器材人員管理、操作限制、活動區域與罰則等各方面的專章規定。（資料來源：行政院，https://www.ey.gov.tw/news_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=6D804897F0AD3116）



近年來空拍機操作失當，造成許多公安危機，甚至涉及機敏單位的情資洩漏，安全問題不容忽視。（畫面截自 TVBS、中視、公視、年代新聞）

用無人機在成本低廉、操作簡單、回收方便等考量下，甚至具備無線控制訊號、GPS 模組，在有別於傳統飛航安全意外模式下，無人機遭駭客入侵綁架、進而採取破壞行動的可能性，愈發升高。其不再只是恐怖分子拿來當作自殺攻擊，而是社會必須考量某些受挫不得志的人，在情緒失控下，铤而走險的爆衝風險，而這還不包括有心人士刻意的行動風險。

近年來，國內多次發生無人機在未經申請條件下的飛行，狀況連連，例如 2015 年到 2016 年期間，臺北著名地標 101 大樓多次遭無人機操作失當的撞擊，而墜落時也差點撞擊行人，場面驚險；2017 年松山機場屢遭無人機在民航機下滑道空域飛

行，機場緊急採取關場及航班轉降措施，航班延遲造成旅客不便只是表面影響，但航班若因無人機干擾造成飛航安全事故，則茲事體大；今年更出現另類安全挑戰，春節過後，媒體報導對岸旅客空拍高雄港軍艦出港清晰畫面並披露於對岸網路平臺之情事，令人憂心的是，這種廉價的無人機，一旦裝上微量炸藥撞擊軍艦高價雷達通信天線或甲板上的飛彈架，非對稱的戰損將無法彌補。值得一提的是，這幾年無人機違規在不該飛行的空域活動，有數次是來自對岸旅客的行為。面對無人機活動的風險日趨增加，操作者來自境內、外，如何把關，不是立法就能成事。



遙控無人機取得容易，政府權責單位應先具備合格操作能力，才能談建立監督其他單位、業者或私人的「合格簽證」。

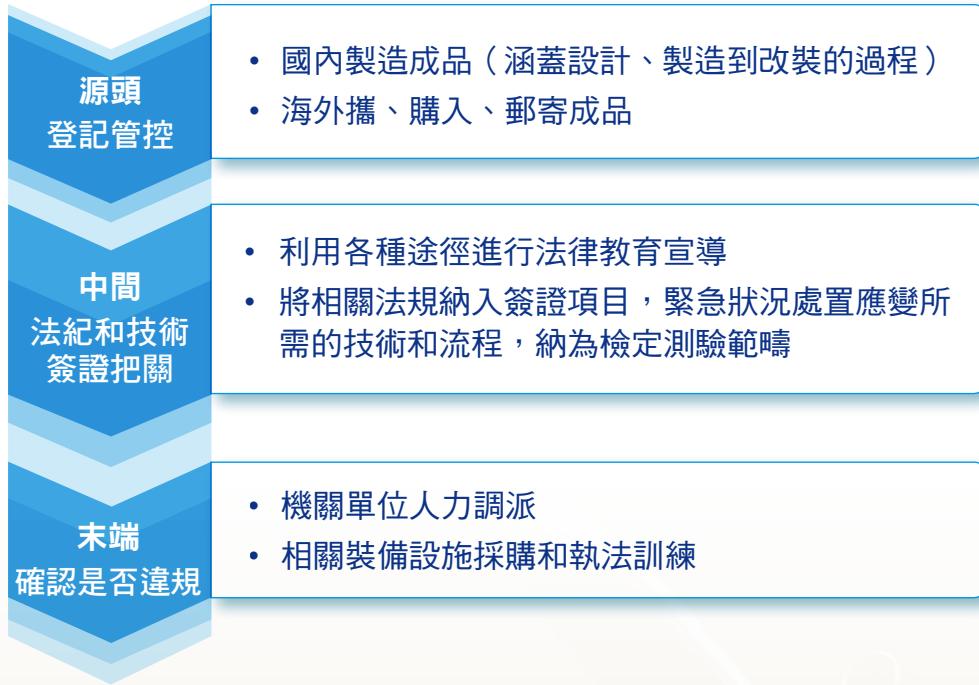
執行面挑戰更艱鉅

鑑於遙控無人機取得容易，立法確立官方和民間擁有之遙控無人機於開放空間飛航活動安全和通報責任歸屬，立意良善，但第一線把關的涵蓋面與執行細節，卻非當前法則規範所能管控，例如操作者和擁有者證照核發、上課等規範，甚至政府權責單位本身應該要先具備合格操作能力，才能再來談建立監督其他官方單位、民間業者或私人的「合格簽證」。當然，針對管控措施的一環，是否委由民間來做簽證，如同坊間車輛駕訓班和船舶駕駛考照班制度，都是落實降低操作風險，宣達安全法紀的可用途徑。否則，以當前權責單位有

限人力和能力，末端管理層面恐唱空城，執行有限，難以落實。

立法目的在從「源頭」登記管控，再從「中間」確保法紀和技術簽證把關，在「末端」做好無人機飛航活動是否違規。「源頭」登記管控包括國內製造成品，應涵蓋包括從設計、製造到改裝的過程，或海外攜、購入、含郵寄成品。「中間」必須利用各種途徑進行法律教育宣導，不僅要將相關法規納入簽證項目，緊急狀況處置應變所需的技術和流程，更應納為檢定測驗範疇。因應大型活動採用無人機空拍活動日益頻繁，或是私人一般消遣，一旦機件故障迫降衍生意外，這些應變流程該

立法目的三面向



涉及之權責管理單位、警消單位等，都該要求擁有者到活動策辦單位完成一定配套與申請核備，否則即使規範最大起飛重量達 250 公克以上者便應註冊，最大起飛重量達 25 公斤以上的大型無人機者，須取得合格之操作證始得操作遙控無人機之規範，一旦無法嚴謹落實，依法而設的機制將可能徒具形式。「末端」是總驗收，更強調人力和周延裝備設施的需要，如何在禁止空域如要塞、機場和港口把關，考驗所屬機關單位人力調派、相關裝備設施採購和執法訓練；而一般私人消遣把玩的飛行活動臨機抽檢查核，或是要求採用無人機空拍之活動申請應具備證照與實地抽查驗，

都須有相當人力來執行，而非隨便責成警察巡檢；愈是兼職，愈是認為可以兼顧的鄉愿想法，都將會是後續出意外的開端。

結語

無人機用途日廣，可以運用在公家單位的災害防救、偵調查等支援，也能應用在民間個人消遣活動，惟民用無人機操控系統容易遭到有心者的干擾劫持，一旦轉用於破壞性活動，從對機敏單位的攻擊，到對人民身家安全的危害，都將會是難以想像的場景。實名制將僅是管控機制的濫觴，中央與地方政府權責單位的挑戰才將開始。



● 新移民專法

人才開放是危機 或 轉機？

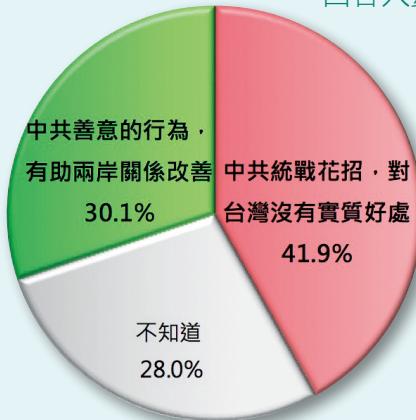
■ 國立臺灣大學國家發展研究所法學博士、中華大學行政管理學系副教授 曾建元

行政院賴院長在 2017 年 12 月 21 日第 3 次《育人攬才及移民政策》專案會議上指示行政院國家發展委員會盤點我國移民管道，27 日年終記者會上，則宣示將訂定新移民專法，以取代現行管制色彩強烈的《入出國及移民法》。行政院國家發展委員會旋即於次日說明，將會盤點臺灣產業未來需要人力，補足產業界缺少的中階技術人才。

人才無國界

今年 2 月 28 日，中共國務院臺灣事務辦公室宣布「31 項對臺措施」，表達磁吸臺灣人才西進的強烈企圖，而臺灣民意基金會於 3 月 19 日發表的《2018 年 3 月全國性民意調查：內閣改組、兩岸關係與總統聲望》則顯示，有三成的受訪者是歡迎這項政策的，特別是高學歷的專業人才並不排斥到中國大陸工作。

回答人數：1,072 人



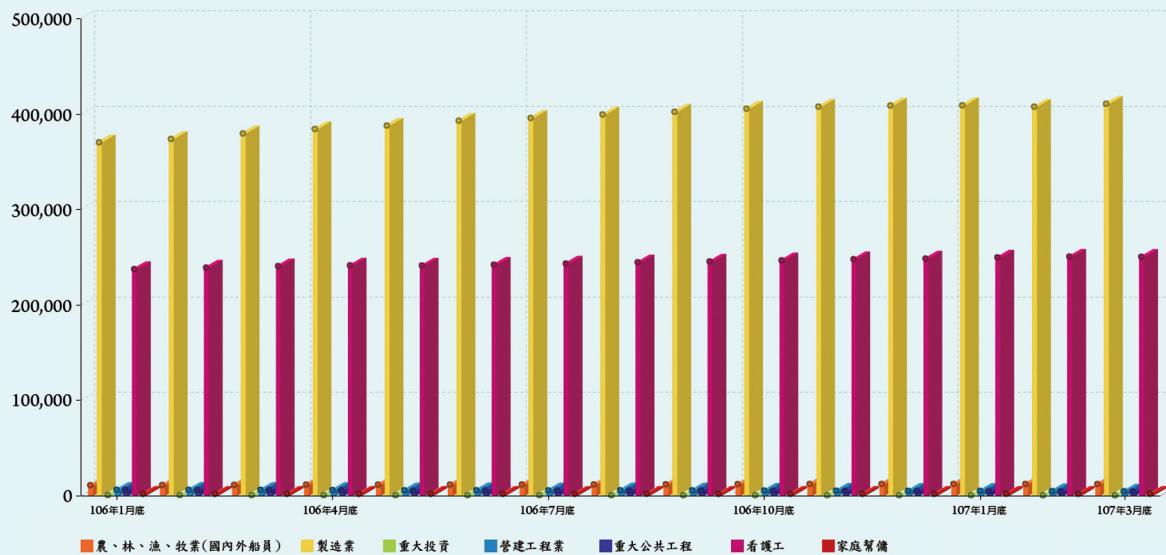
臺灣民眾對中國「31 項對臺措施」的感受。（資料來源：財團法人臺灣民意基金會，<https://www.tpoif.org/%E5%9C%96%E8%A1%A8%E5%88%86%E6%9E%90/%E5%85%A7%E9%96%A3%E6%94%B9%E7%B5%84%E3%80%81%E5%85%A9%E5%B2%B8%E9%97%9C%E4%BF%82%E8%88%87%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E8%81%B2%E6%9C%9B%EF%BC%882018%E5%B9%B43%E6%9C%8819%E6%97%A5>）

在全球化的時代裡，人力資源的數量和質量也是國家競爭力的重要基礎，其重要性可能不下於資本，因為優秀人才的創新技術或專業能力，會創造出吸引資本投入的更有利條件，而將人才和產業鏈整合留下的產業聚落，使之成為研發與生產的中心，才是國家國際競爭永保不敗的最大優勢。

待解決的難題

在此重大趨勢下，我國可曾思考，為何臺灣吸引不了國際優秀人才的進駐，而自身的人才還會過剩到不得不投奔國際甚至對岸？臺灣的根本問題在於，其一，人力資源分布和產業需求不符；其次，沒有友善的移民環境乃至投資環境來吸引國際人才。

人力資源的配置要有高中低階人力的垂直整合。高級專業人才扮演的是大腦的功能，要有足夠的中、低階人力搭配作為手腳，才能運動和工作。我國因為長期的少子化和高等普通教育發展，中階技術人力和低階勞動力都出現嚴重短缺；低階勞動力依賴外籍勞工專案補充，中階技術人力如工業、生產技術員、機械設備操作等職類別，卻礙於法令青睞高級專業人才而缺乏法源與機制無法引進，高級專業人才在臺灣無法組成垂直分工的合作團隊，實力也就無處發揮。再者，人力整合還有水平面和異業結合的面向，這才能發揮產業聚落的乘效，因此高級人力資源的供應也需要多樣化，而在全球競爭的形勢下，更需要國際化。



目前在臺灣的外籍勞工產業分布多在製造業與看護工，集中於低階勞動力。

(資料來源：勞動部勞動統計查詢網，<http://statdb.mol.gov.tw/statistics/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q13016&rdm=cetjlVem>)



臺灣中階技術人力逐漸流失、短缺，卻礙於法令青睞高級專業人才而缺乏法源與機制無法引進中階人力。

近年來，為了解決少子化導致學生來源短缺的問題，我國各大學積極拓展中國大陸與各國學生來源，外交部更投注了大批預算設立臺灣獎學金來吸引各國學子前來我國留學，從國家的角度，是要在各國培養出親臺的群體，以延伸臺灣的影響力，維護我國與各國的友誼和利益，而此類人才既通中文，又有其母國語文之稟賦，是我國與各國拓展各種政治、經濟、社會、

文化關係最好的尖兵，或者，也是我國關於其母國最好的學術研究人才或政策諮詢對象。但因移民政策的限制，絕大多數我國所培養的優秀外國人才，都無法留下貢獻所長，畢業後即回國，與臺灣的關係如果沒有繼續經營，很快地便會消失，無法再為我所用。

近期趨勢

在兩岸關係中，臺灣需要主動爭取的是認同臺灣價值並能提供貢獻的對岸移民，我們自然可以設定我們所需要人才的資格門檻，對於特定行業，也可要求做國家安全審查，以預防國家機密或重大營業秘密外洩；全球搶人戰略中還有一個成本效益較高的對象，那就是港、澳人民。

香港的自由正在急速流失，粵港澳大灣區的建設，將香港進一步融合於廣東省，不利香港的持續繁榮。香港的國際金融和



為增進臺灣與他國研究、教育交流，各部會設立多項獎助學金資助各國專家學者來臺研習，然因移民政策限制，絕大多數優秀外國人才都無法留下貢獻所長。（資料來源：臺灣獎助學金入口網，<http://tafs.mofa.gov.tw/Scholarships.aspx?loc=tw>）

法務人才很多，其資本家在全球亦非常活躍，香港人民面對中共的威逼，非常急迫在鄰近國家尋求人身安全和財產避險，臺灣正是首選。同理，澳門人之於開拓葡萄牙語乃至西班牙語世界、流亡藏人之於開拓內陸亞洲和印度半島市場，也都具有歷史文化和地緣上的優勢，如何讓港澳人民及其資金更方便進入臺灣，甚至考慮對岸專業人士的移民，也是值得我國政府思考的移民政策。



中共的粵港澳大灣區政策將香港、澳門與內地 9 個城市一併規劃，不利港、澳的發展自由，如何吸引港澳人民及其資金來臺，值得政府深思。（Photo credit: Google Map）

冷戰結束後，我國把握住了六四後的時機，在中共無力阻止的情況下，進入了亞太經濟合作會議和世界貿易組織，鑲嵌入全球自由貿易體系，而今，我國可以說是北美、日本、中共、歐洲等經濟集團以外的最大貿易國家之一，對我國國家安全的最大保障，就是讓臺灣的存在成為各國利益的所在和各大集團勢力均衡的交叉點，在此形成生態平衡，任何一方都不能排他地獨占臺灣利益。

結語

在國內就業人口結構將大幅改變下，除思考國家安全議題，我國亦應積極展開「新移民法」的立法。開放高級專業人才、中階技術人才的專業移民，歡迎投資移民，帶動各種產業聚落的建立，而在臺灣形成產業的國際化異業合作以及在地人力資源的垂直整合，當工作機會增加，博士不再流浪，大學不必退場，臺灣成為人才的搖籃，並擁有活絡的經濟，方為國家安全及尊嚴的最強後盾。

