

當前機關保防面臨問題及策進方向

國立台灣師範大學政治學研究所教授 范世平

當前我國之保防體系共有三個層面，分別是「社會保防」、「機關保防」與「軍中保防」。機關保防，是實施於各級政府機關及各公營事業機構，由法務部督導調查局辦理，保防工作的範圍與內容，包括機密保護、防制滲透、安全防護、保防教育等四項。¹

壹、當前我國機關保防的工作內容

當前「機關保防」中的「機密保護」，強調保守國家機密、一般公務機密、產業機密，防制敵人及非法定人員以不法方式或手段得悉或持有該應予保守秘密之事項。而在「防制滲透」方面，則是防制敵人派遣之間諜或外諜，以非法之方法破壞國體，竊據國土，變更國憲，顛覆政府，以及危害國家安全與機關安定等一切非法活動。而在「安全防護」方面，旨在維護各級政府機關之人員、物資、器材、設施之安

¹ 「保防工作內容介紹」，法務部調查局，2016年9月1日，請參考 <https://www.mjib.gov.tw/news/Details?Module=7&id=119>。

全，防止發生危害、破壞事件。至於「保防教育」，則是強調為確保國家安全，維護國家利益，增進社會安定，保障民眾福祉所實施有關政令宣導、民主法治、機密保護、防制滲透、安全防護等之教育宣導事項。²

貳、當前我國機關保防所面臨的問題

基本上，當前我國的機關保防，面臨以下的諸多問題與挑戰。

一、機關保防工作逐漸式微

不可諱言，我國在 1987 年解除戒嚴與開放黨禁前的威權統治時期，機關保防工作除了防制共諜與外諜滲透外，也把工作範疇擴大到公務員的思想掌控。包括掌握當時公務人員的政治傾向、對於黨外人士的支持程度、對於民主運動的看法、對於統獨的意見等，都是當時「人二室」(人事室第二辦公室)等單位的重點工作之一。

(一) 保防工作長期被外界認為等同於白色恐怖

由於「人二室」當時是法務部調查局的下屬組織，因此「人二」單位的權力甚大，公務人員往往「敢怒而不敢言」；

² 「保防工作內容介紹」，法務部調查局，2016 年 9 月 1 日，請參考 <https://www.mjib.gov.tw/news/Details?Module=7&id=119>。

而這些思想的考核與控制，大多會影響公務員的未來升遷與發展。因此引發公務員對「人二」單位敬而遠之，對保防工作除了敵視外，也有一種蔑視，私下稱呼保防人員為「抓耙仔」，對保防工作只有「畏」，而沒有「敬」。這使得保防工作，被外界等同於是白色恐怖的幫兇。

而保防工作人員在威權統治時期，受到長期政治教育的「政治社會化」影響後，使得他們充滿服從領袖與黨國的忠誠意識，認為自己的工作為國除奸、為民除害，能成為「領袖的耳目」更是一項光榮。即便工作內容可能違反民主、自由、法治的原則，但在長期的黨國教育下，仍認為自身的工作具有意義與價值，甚至是一種榮譽。

(二) 隨著民主化後保防工作的重要性降低

隨著台灣逐漸民主化，社會價值日益多元，被視為白色恐怖幫兇的保防工作開始走入歷史。1992年法務部設立「政風司」，「人二單位」正式脫離調查局，使得工作內容中保防工作的比重降低，打擊貪腐的工作比重提高。政風人員為了避免外界的異樣眼光，也刻意減少保防工作，因為肅貪工作較不具政治敏感性，也較能獲得民眾的支持。

2011年「政風司」進一步改名為「廉政署」，這使得各

政府單位的政風處、政風室完全歸廉政署管轄。由於廉政署的專職工作就是肅貪，署長也由檢察官擔任，這使得保防工作的重要性更為降低。

(三) 政風人員對於保防工作態度消極

當廉政署的重點工作放在肅貪，政風單位保防工作的重要性逐漸降低，對政風人原來說不具工作的誘因。因為不但績效毋須考核，成果無法彰顯，也無法成為政風人員升遷的要件。這使得政風單位對於保防工作，大多是虛應其事。另一方面，在政風人員的訓練上，保防工作的比重也不斷降低，使得政風人員對於保防工作也缺乏認識。

二、兩岸關係改善使得敵我意識降低

我國在 1987 年解除戒嚴後，開放民眾赴大陸探親，使得兩岸關係打破了 1949 年後的武裝對峙格局。1993 年海基會董事長辜振甫與大陸海協會會長汪道涵舉行了「辜汪會談」，使得兩岸交流快速發展。

1995 年前總統李登輝訪問美國引發中共不滿，使得 1996 年中共以軍事演習威脅台灣，造成兩岸關係緊張；2000 年到 2008 年民進黨的陳水扁當選總統，兩岸關係更陷入低

潮，海基會與海協會的互動趨於停滯。但是此一階段台商卻大舉進入大陸，兩岸經貿關係日益緊密，大陸逐漸成為台灣最大的貿易夥伴。

而在 2008 年馬英九當選總統後，兩岸間政府的關係迅速恢復，海基會與海協會的互動得以恢復，兩岸直航不但開通而且航線迅速增加，陸客也大舉來台。由於兩岸關係的改善，使得台灣民眾對於中共的敵我意識逐漸降低，加上馬政府也刻意降低對中共的敵意，以營造兩岸交流的和諧氛圍，這使得機關保防工作的重要性下降，甚至似乎是可有可無。

三、機關保防專業不受重視

由於各公務機關的政風單位在機關保防業務上的專業性不足，加上業務不受重視，因此目前只能擔負一些保防政策宣傳的工作，或是公務員前往大陸或港澳地區的相關報備業務，幾乎失去主動發覺保防案件的功能。至於法務部調查局，目前也只是被動的偵辦洩密與國安相關案件，並無人力進行各政府機關保防案件的發覺。這使得保防案件大多數是已經發展一段時間，對於我國國家安全已經造成嚴重傷害後，才被發現而進行偵辦，如此對於國家安全而言只能是亡羊補

牢，無法在事前進行預防作為。

事實上，機關保防是一項相當專業的業務，如何發覺潛在的洩密人員、如何發現可能的洩密案件、如何針對特定人物進行資訊蒐集，不但牽涉案件偵辦的技巧，更牽涉執行人員的專業素養，這包括對於國家安全、資通安全、國際關係、中共政情、兩岸關係、法令規章等等的專業知識。如此，才能從蛛絲馬跡中發現可疑的線索，進而進行蒐證與偵辦工作。否則，若沒有相關的專業知識，即便身邊有相關具體事證，卻可能視而不見，讓相關案件無法立案調查，錯失偵辦的時機。

四、公務人員的保防意識薄弱

當前我國的保防教育流於形式，保防宣傳不夠到位。一般公務員在養成過程中，欠缺保防相關教育。造成一般公務員的保防意識不夠，形成保防工作上的漏洞。

參、機關保防的重要性逐步增加

歐巴馬上台之後，美國積極重返亞洲，推動「再平衡戰略」，使得中共面臨外交與軍事上的美日聯手圍堵。

一、台美合作空間不斷加大

2013年11月23日習近平宣布劃定「東海防空識別區」，代表在對外事務上將展開有別於胡錦濤時期的「缺鈣」形象，展現主動出擊的積極態度。另一方面，中共又與菲律賓、越南間因領海衝突與石油開採問題而出現緊張。顯示習近平上台後，在外交上已經不甘於韜光養晦，而在於有所作為。當前，美國已經藉由包括南韓、日本、台灣、菲律賓與越南的所謂「第一島鍊」來圍堵中共，各項合作與演習不斷。

（一）台美軍事合作與日遽增

台美軍事合作關係歷史悠久，直到1979年台美斷交之後仍然持續迄今，成為國際政治上的特殊案例。台美雖無邦交，但雙方緊密的軍事關係，卻勝於與美國有正式邦交的國家。

2009年8月8日台灣南部因「莫拉克颱風」造成嚴重災情，美軍公開支援台灣救災，³成為台美自1979年斷交後的首例。這一方面顯示台美之間的緊密關係，美方也藉此向中共表達美國在兩岸關係中不可忽視的角色；因此中共不可一廂情願的把美國排除在外，也不能錯估情勢的只搞「兩岸

³「八八救災美軍公布丹佛艦載照片，發自菲律賓海避敏感」，NOW NEWS 網站，2009年8月20日，<http://www.nownews.com/2009/08/20/11490-2494715.htm>。

自己」的關係。

另 2015 年 6 月 3 日媒體報導，我陸軍航空 601 旅已與美陸軍第 25 戰鬥航空旅締結為「姊妹旅」。

(二) 台美政治關係大幅提升

歐巴馬在 2013 年 7 月 12 日簽署了支持台灣參與 ICAO 的 1151 號法案，宣布支持台灣入會。美國國會於同年 6 月間通過法案，要求美國國務卿柯瑞 (John Kerry) 應促使 ICAO 在 9 月於加拿大蒙特婁所召開的大會，給予台灣觀察員資格。歐巴馬的簽署，象徵美國行政與立法兩部門都支持台灣。⁴

2015 年 21 日亞太副助卿董雲裳 (Susan Thornton) 表示，台美是伙伴關係。⁵31 日助卿芮福金 (Charles Rivkin) 來台，創下台美斷交後國務院訪台官員最高層級。

二、台日關係改善增速

當 2010 中日關係緊張，大陸發生一連串激烈的反日遊行後，使得日本民眾與社會的反中情緒也有增無減；反觀台

⁴ 「簽署參與法案不以國家身分為前提，奧巴馬支持台入 ICAO」，星島日報，2013 年 7 月 13 日，請參考 <http://news.singtao.ca/toronto/2013-07-13/taiwan1373696694d4593169.html>。

⁵ 賴昭穎，「董雲裳：詮釋九二共識，不是美國的事」，聯合新聞網，2015 年 5 月 22 日，請參考 <http://udn.com/news/story/7741/919014>。

日關係卻異常緊密，2011 年的日本 311 地震，台灣捐款世界第一，高達 187 億日圓，讓日本民眾充滿感謝，覺得台灣是友日的。

特別是日本外務省過去以來，始終是「重中輕台」，更不像美國善於打「聯合制中」的「台灣牌」。然而當 2010 年釣魚台事件發生後，日本外務省開始重視台灣，進而積極改善雙邊關係。

2012 年 12 月安倍晉三重新擔任首相，其長期以來「親台反中」的政治態度，也成為提升台日關係的重要推手。2013 年 3 月 11 日所舉辦的東日本大震災追悼儀式，⁶日本政府不顧中共的強力反對，邀請我國駐日代表沈斯淳出席，就是一例。

三、美日擔心我國保防工作失靈

當美、日兩國近年來與台灣的關係不斷提升，雙方的互動日益緊密，各層面的合作日益緊密，但是美、日兩國卻擔心彼此政府間的合作內容，可能遭我方外洩，進而引發中共的不滿與阻撓。

⁶ 中央社，「日悼 311 震災，首邀駐日代表獻花」，**宏觀週報**，第 946 期，2013 年 3 月 13 日，第 10 版。

2010年8月我國陸軍司令部通信電子資訊處處長羅賢哲少將，是在美國聯邦調查局的調查下發現將重要軍事機密洩漏給中共，我國政府才進行調查並於2012年將其判處無期徒刑。⁷2014年8月16日行政院突然發表內閣人事異動，陸委會特任副主委張顯耀因「家庭因素」請辭獲准。17日陸委會指出，張顯耀是「因工作有疑點尚待釐清，必須調離現職，接受調查」。⁸之後檢調單位即將張顯耀以「洩露國防以外機密罪」移送法辦，直指張顯耀可能涉及洩密。因此，我國的機關保防，已經被美、日兩國認為並不周延。

肆、當前我國機關保防的策進方向

基本上，當前我國機關保防工作的努力方向如下所述。

一、重新建立機關保防工作的價值

誠如前述，過去機關保防工作被等同於白色恐怖，甚至被污名化，因此在民主化的過程中被刻意忽視。如今，我國已經經歷第三次政黨輪替，民主化也已經完成，可以更客觀、

⁷ 林楠森，「台軍少將羅賢哲間諜案被判無期徒刑定案」，**BBC 中文網**，2012年4月27日，請參考

http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2012/04/120427_taiwanspyluo_byjames.shtml。

⁸ 尹俊傑，「陸委會：張顯耀須調職接受調查」，**中央社**，2014年8月18日，請參考 <http://web.archive.org/web/20140819083411/http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201408180004-1.aspx>。

更理性與更全面的重新檢視機關保防這項業務。

事實上，國家安全無關藍綠，機關安全更無關黨派，因此當前應該重新建立機關保防的價值。事實上，包括美國、日本等民主國家，都十分重視機關保防，特別是有關資訊安全的問題。因此面對中共對我國政府的滲透不斷，只要在法治化的前提下，推動機關保防具有相當的正當性。

二、在「國家安全法」中確定機關保防的地位

我國應該將機關保防工作予以法治化，目前保防工作依據之法令僅是法務部調查局所發佈的行政命令：「保防工作作業要點」，總共僅有九項，對於機關保防的內容相當有限。加上政風單位目前屬於法務部廉政署，因此調查局無法源基礎可以介入政風單位的保防工作。

所以，應該將機關保防之相關規定提高位階至法律層次，規範機關保防之工作內容、政風單位的機關保防執掌、法務部調查局與政風單位間保防工作的關聯等，如此機關保防工作方能有法可依，才能有推動相關工作的法律基礎。

三、強化機關保防之教育訓練

我國當前應該強化對於公務員的保防意識，在教育訓練中納入相關課程。所以必須在各機關舉辦各種保防演講或資安講習，不斷提醒公務人員中共對我國之危害，以及中共對我的滲透狀況。近年有許多案例，證明中共不斷藉由網軍竊取他國機密，這些案例可以製作成生動有趣的教案。

特別是越高階之公務員或主管，經手的公務機密越多，更應具備較高的保防素養與資安意識，因此應針對各機關的高階主管舉辦專案講習。而在「簡任官等」的訓練中，也應強化保防工作的課程。

四、政風單位仍應強化保防功能

政風單位雖然目前是廉政署的下屬單位，但在保防業務上仍應與調查局緊密配合。例如應該組成「聯合稽查機制」，針對公務部門的保防違失情形進行查核，如有重大違失，應立即懲處，以強化保防工作。「國家情報工作法」第五條雖規定「情報機關應建立督察機制，並辦理反制間諜及有關情報工作之紀律、保密、安全查核等事項；其機制建立、督察與調查事項、程序及其處理等事項之辦法，由主管機關會商各情報機關定之」，但此一規定僅限於情報機關，包括國家

安全局、國防部軍事情報局、國防部電訊發展室、國防部軍事安全總隊，以及行政院海岸巡防署、國防部政治作戰局、國防部憲兵指揮部、內政部警政署、內政部移民署及法務部調查局等機關（構）主管之有關國家情報事項範圍，而不是所有的政府部門。

其實，包括外交部、經濟部、中央銀行、內政部、交通部、科技部、金融監督管理委員會、大陸委員會、原子能委員會與各種科研單位，如中山科學研究院，雖然不是情報機關，但所掌握的業務與國家安全的關聯性，甚至比情報機關更高。因為，這些單位牽涉外交、經濟安全、兩岸關係、科技安全、交通運輸等，也應該建立「保防督察機制」或「保防稽查機制」。

五、公務員的升遷與甄拔應考量其保防素養

基本上，公務人員的升遷，應考量其保防素養與表現，如有發生重大保防違失事項者，不應予以拔擢升遷。特別是高階之公務員或主管，經手的公務機密甚多，應該具備更高規格的保防素養。

伍、結語

新政府上台後兩岸關係趨緩，而中共對我之武力恫嚇增加，對我政府的滲透日益全面，對我政府的資安威脅有增無減；加上美、日兩國與我關係不斷提升，卻擔心我國的機關保防工作漏洞過多，因此當前提升機關保防工作，已是刻不容緩。如何從法制面確定機關保防工作的地位，應該是首要的工作。