



成功擒諜，防患未然； 保密失敗，兵敗如山倒

■ 彰化縣後備指揮部處長 吳經緯

相信許多人小時候都曾經看過或者聽過這句話：「保密防諜，人人有責」，說明了保防不只是特定人群的責任，而是要落實到全民的重要觀念，如此構築一道綿密的防護網。以三國時代的曹操為例，這個人不但多疑善變，工於心計，而且最善於保密防諜。當時不僅滿朝文武隨時都受

其監視，就連漢獻帝的一舉一動，也都在其掌控之中。挾天子以令諸侯的曹操，其實非常擔心敵對勢力的反撲，尤其是親近朝廷的皇親貴胄。因此誅殺董承將軍（其妹為董貴妃）的「衣帶詔」事件，一方面可以說是曹操保防工夫到家，一方面也可以說是董承遭到滲透、事蹟敗露的慘痛代



價。董承欠缺保密的警覺，竟在承受如此重大之極機密任務後，由於粗心大意，先後洩漏血書及圖殺曹操的計畫讓王子服知道；後又講夢話洩漏機密讓吉平知悉；更重要的是疏於「隔牆有耳」的防範，讓妻妾奴僕輕鬆窺探主子的隱私。最後不懂得殺人滅口，毫無警覺性地讓奴僕有機會逃

走告發，導致最後因洩密而招禍。

然而在歷史上著名的「赤壁之戰」中，雖然曹操仍然維持著一貫的保防觀念展開情報戰；但是面對孫、劉雙方天才軍師的合力防堵，儘管互派詐降兵將前去敵陣營刺探軍情，這次曹操卻完全落居下風，甚至還被龐統滲透到內部破壞了整個軍事計畫與結構。等到孫劉聯軍確定曹操軍會採用「連環船」的戰法後，趁著風向轉變的天象助威，利用火攻一夜之間殺得曹軍完全潰不成軍。

古書孫子兵法曾云：「知彼知己，百戰不殆」，從此句經典名言中即可以明白，作戰之前軍力部署妥當，並且對敵軍軍情瞭若指掌，一旦戰事真的爆發了，就可以料敵機先，出其不意，克敵制勝，知道刺探敵情的重要性。而上述所舉的相關例證，可以明白情報蒐集及保防的重要性；古人如此，何況我們身處通訊科技極為發達的今日，我們更應該體會它的重要性。身為保家衛國的中華民國軍人其中一分子，不管在業務上或職責上，凡掌理或接觸到重大機密的人，隨時都要保持一顆警覺的心，加強本身的保防意識，在任何情況下，都不能將重大機密與任務，有意或無意地讓不相干的人知道，包括自己的家人及親朋好友，才不會將機密洩漏於無形之中。

覆巢之下無完卵—— **全民保防**意識動起來

■ 法務部調查局 謝智皓

近年兩岸情勢變化多端，凸顯國家安全威脅倍增與落實保防工作之重要。初步觀察，2016年新政府執政以來兩岸交流趨勢，係由經貿、文化等面向取代較為冷卻之官方、旅遊觀光等交流，尤其經貿活動益發受到對岸強化與重視，藉以補強多層次統戰意識，達到全面滲透的目的。

茲列舉國人容易忽視的滲透面向與洩密管道加以說明：例一、近年侵臺風災頻仍，造成部分地區嚴重災損，中共對臺單位透過相關組織，於秋節期間派員親送

陸配慰問金。此舉，顯示對岸對臺統戰工作不因民進黨執政後有所減緩，反而作法更加細膩、更能打動人心。例二、國內X社團為配合對岸統戰青年作為，大量吸收學生、青年入黨，同時規劃提供我大專院校在學生赴陸行程所需費用，藉以培植、吸納青年學生加入組織。例三、臺灣農業改良、養殖漁業等科研技術獨步全球，舉世聞名。中國大陸為追求農改、養殖技術大躍進，鎖定相關人士與特定管道誘吸。近年多項臺灣引以為傲的農改與養殖技術、流程，整套外流大陸。我國於2014年破獲4個大陸男子在南投縣A鎮非法採茶竊取我國種茶資訊案；又於2015年發生B公司穀物乾燥機技術被竊取案，涉案人員亦為大陸人士。美國聯邦調查局於去年發現經濟間諜案激增53%，涉案人大多源自大陸。顯示不僅國防機密，農業或企業秘密也都成為大陸目標。

對岸無孔不入的統戰及滲透作為，對我國家安全影響層面，包括：



1

柔性統戰作為更能打動人心：統戰之上乘高妙作法，不在以力服人、以勢屈人，而在打動人心、攫取人心。

2

青年學子是中共攻堅的重要對象：國內社團以外圍企業組織作為掩護，大舉吸納學生青年的作為，國安團隊必須高度關注，因為青年學生最具潛力與影響力，也是最容易受到蠱惑的族群。

3

農改及養殖漁業優勢流失動搖根基：中共物吸我農改及漁業專才、複製（竊取）我科研成果，主要以市場誘吸方式進行，同時鎖定臺商、退休官員、教授、離職人員等多重管道以直接或迂迴方式攻堅。我方官員及學術界農漁專才自是中共物吸的重點，尤其是在各領域有專精的人才，更是中共長期鎖定的目標，此間衍生的相關國家安全問題殊值重視。

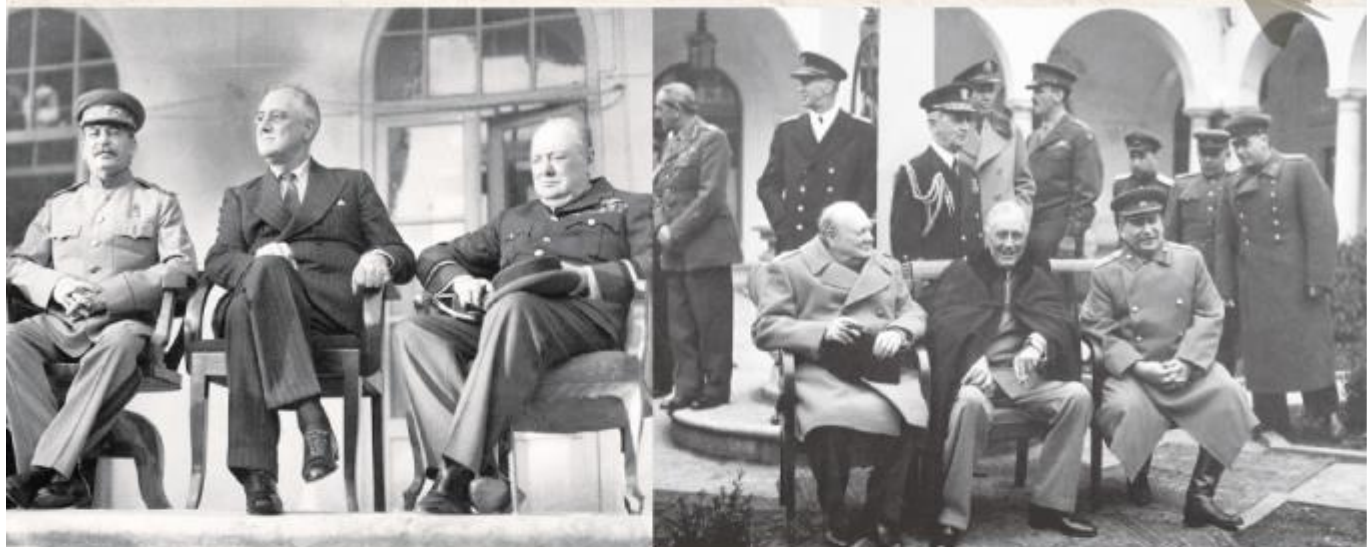
蔡政府面臨急遽變化之兩岸情勢，期許增進互信、縮短磨合期。未來可預期，大陸領導階層將加大對臺政治、外交、經濟主導力道，政府必須著力凝聚朝野共識、化解內部對立，以因應來自對岸逐漸增強之政、經、文、軍各面向的統戰攻勢。尤其農漁科技秘密係國家長遠經濟發展的核心之一，若遭對岸竊取或盜用侵害，對於臺灣農漁業發展影響甚鉅，將損及國際競爭力。保護農漁科技人才與研究成果，讓全民有更多認識與知覺，實是政府責無旁貸的重責大任。

杜魯門向史達林直白的 談話，顛覆了世界史！



■ 國立清華大學榮譽退休教授 鍾 堅

二戰末期，美洲山地標準時區的 1945 年 7 月 16 日 05:29 拂曉時分，位於美國新墨西哥州荒漠的陸航靶區，瞬間冒出太陽般強烈的閃光，火球炫光照亮夜空；半分鐘後，百哩外的邊城厄爾巴索居民被衝擊波搖醒，沉悶如滾雷般的爆炸聲隨後傳來。美軍緊急發布新聞稿，聲稱噪音僅為靶區彈藥庫意外爆炸，大家無需掛心。天亮後居民目睹到「靶區」天頂的蕁狀雲，直沖 4 萬呎高的大氣平流層。這是人類史上首次核彈成功試爆，威力相當於 2 萬 2 千 1 百噸級（22.1 kT）。緊接著美軍開始量產戰備核彈，跟上戰時需求。



美國總統、英國首相與蘇聯領導人三巨頭分別於德黑蘭會議、雅爾達會議與波茨坦會議之會面。

波茨坦會議

當日午夜美國總統在專機抵達德國波茨坦後，加密電文傳來核爆成功的喜訊，杜魯門總統勝券在握；隔日，美國總統、英國首相與蘇聯領導人等三巨頭第三次會議，在波茨坦的王子白色宮殿舉行。接續1943年11月的德黑蘭會議、1945年2月的雅爾達會議，三次會議的核心議題都圍繞在同盟國對德作戰與戰後歐洲重建。歐戰期間頭兩次的三巨頭會議附帶議題，是敦請蘇聯加入對日作戰，惟蘇聯於德國敗亡後在歐洲併吞城池、吃相難看，且美國已擁有終極武器，故美國在這回合的波茨坦會議17天議程中，始終不再提出諮請蘇聯協攻日本。

波茨坦會議開議一周以來，由於蘇聯佔據東歐不願退兵，杜魯門總統忍無可忍，當面正告史達林：「告訴你，美國已有新型超級武器」但未再多談細節。史達林喬裝聽不懂，在側的邱吉爾首相似懂非懂。

兩天後，美、英、中三國共同連署的「波茨坦宣言」（最後通牒的文告要求日本立即無條件降伏），蘇聯拒絕簽字。

史達林喬裝聽不懂，不動聲色是另懷心機。二戰開打後，史達林就下達情蒐指導，令潛伏在美的諜員滾動式蒐報；波茨坦會議前，蘇聯諜員來報：美國即將準備進行某種核試驗，唯科技專業不足的諜員所蒐獲零星片斷的情資，無法拼湊成完整之預警情報研析。史達林於6月28日匆忙押注，密電西伯利亞蘇聯紅軍備戰，大膽假設美國即將研製成功核彈且會對日本使用核武，則日本敗亡指日可待。史達林擬趁虛而入，在日本敗亡前撿便宜攻城掠地、瓜分日本殘餘資源。

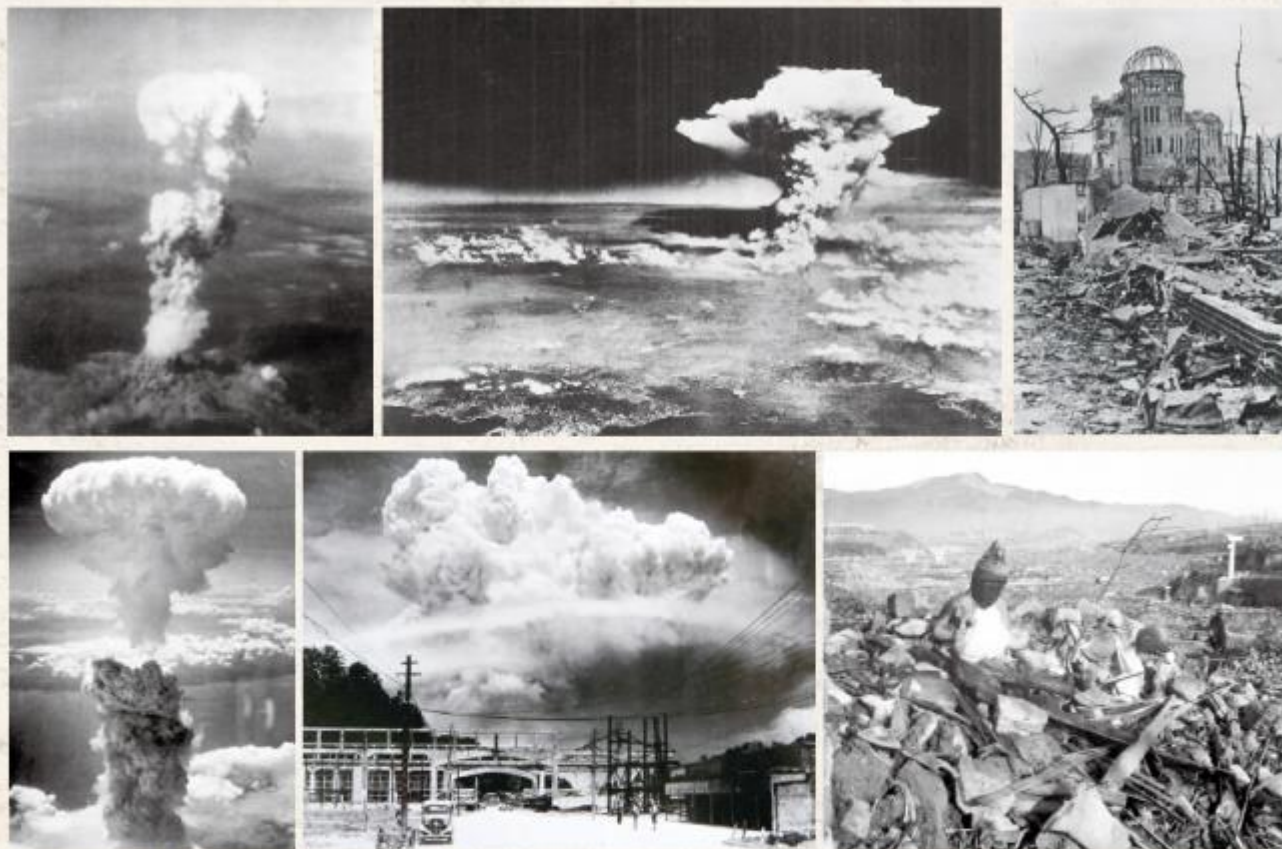
杜魯門在議程中親口洩露一句「已有新型超級武器」，等同宣告美軍的核武已戰備化；面對面獲得第一手珍貴又及時的頂級戰略情報，史達林人還在波茨坦就迫不及待密電催促紅軍加快出兵整備。

出戰後強要割據日本北海道始准許日本降伏，美、英兩國拒絕蘇聯的索賞要求。惟三方最終達成共識，堅持日本須立即無條件降伏，不得討價還價談條件，在日本應允前，同盟國暫停對日攻勢。8月11日，同盟國透過瑞士將共識轉交日本；然而，蘇聯卻片面違背共識，仍馬不停蹄入侵滿州。

8月15日，天皇廣播對臣民玉音放送「終戰詔書」，接受「波茨坦宣言」無條件降伏終戰。當天蘇聯紅軍多在滿州境內就地整補中，最大的進展是北路紅軍已渡

江全面包圍合江省省會佳木斯。二戰結束後，日軍遵奉天皇御令投降，蘇聯卻故意給全世界難堪，依舊揮軍侵略，眼見蘇聯紅軍對日偽追殺姦淫，部分關東軍又重拾武器展開自衛作戰；東亞的零星戰鬥，在9月2日受降典禮時才劃下句點。

迄受降典禮當日，蘇聯紅軍入侵25天期間全面佔領內蒙、滿州、北朝鮮、南庫頁島與千島列島，蘇聯海軍太平洋艦隊乘勝進駐滿州與北朝鮮所有港口，日蘇雙方戰歿官兵共三萬餘人。為防堵蘇聯戰後持



1945年，美國在8月6日、9日分別於日本本州廣島市（上）、九州長崎市（下）投擲核彈所產生的蕈狀雲與斷垣殘壁的景象。



續擴充佔領區，美國隨後於9月8日緊急派遣陸軍步7師登陸朝鮮仁川，10月9日再派海軍陸戰6師登陸青島市，建立灘頭堡與蘇聯遙相對壘。

在中共50萬武裝力量接替內蒙及滿州守備、朝鮮共黨抗日聯軍接手北朝鮮佔領區後，蘇聯於1946年3月始將百萬入侵紅軍分批撤回西伯利亞。爾後中共據此坐大、建政，北朝鮮獨立建國、發動韓戰，只因杜魯門總統一句話顛覆了世界史，所衍生的後遺症，始料未及！

領袖人物情報謀略的基本功：隱真示假

情報謀略從屬於頂層的國家戰略，情報謀略是執行國家戰略的行動方案，執行之目的係運策以導誤對方判斷與作為，最終使對方屈從我方。情報藝術中的「隱真」，指該要保密的絕不洩密；情報藝術意境更高的「示假」，指主動餵食對方錯誤訊息（如誣稱核試爆徹底失敗）以導誤對方之戰略布局。

身為國家領袖，若能做到情報謀略「隱真示假」的基本功，蘇聯肯定不及對日宣

戰入侵東亞。蘇聯沒宣戰，日本挨了兩枚核彈終究會立即降伏終戰；戰後接收滿州與朝鮮的軍隊，極可能是臨陣當先的戰勝國美軍與國軍之傘兵快速部隊，沒出兵正當性的蘇聯紅軍，只能按兵不動。

多說一句話，顛覆了世界史，沒說這句話，世局不一樣，「千金難買早知道、萬般無奈想不到」。若杜魯門總統沒說那句話，爾後即便國共有內戰、朝鮮有韓戰，結局肯定天差地別；中共是否會建國？我政府是否會撤臺？都是未知數。不論杜魯門總統有沒有說那句話，可以確定的，是二戰結束後日本遵照「波茨坦宣言」，將竊占的滿州、臺灣、澎湖歸還我國；裕仁天皇未被當成戰犯處置，天皇體制在日本也得以延續至今。



日本接受「波茨坦宣言」無條件降伏，終止第二次世界大戰。



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，必須慎重瞻顧籌畫。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