

當前社會保防工作面臨之問題與未來策進方向

汪毓璋

台灣躋身於國際社會且強化與各國之互動，而多年來之保防工作在有關機構之努力下亦有所成效。但是隨著安全環境的變化、各式不同威脅的出現、及傳統威脅本質之改變，均不斷的挑戰保防工作的成效。特別是民主社會之開放本質、民主人權之首要考量，亦均是外國諜員可以利用之「結構性弱點」而不易克服。

在面對如此不同於以往的威脅情勢，必須有更強的保防「能力」才可能因應，而此能力的完全發揮就必須依法而行。但是迄今保防工作業務之依據，仍然是行政命令之本質而未改變，因此，所謂的三大保防體系大概均是依於政策層面之規定及相應之行政手段來執行工作實已不敷所需。歷史反覆驗證的反情報真理，就是保防/反制措施不可能停止作為反情報工作一環之間諜活動，而必須有積極與持續穿透外國情報機構的蒐集能力及專業部署與資源的有效分配，才可能影響而為我所用。因此，必須「革新」及採行「戰略保防」的途徑以引導成功的運作。

社會保防面臨之問題

一、現行運作

檢視社會保防工作之法令依據，除了《警政署組織條例》、《社會

保防工作施行要點》、《民營事業機構、廠礦、社團安全防護工作作業規定》等之外；主要是源於行政院中華民國 80 年 8 月 23 日行政院臺 80 法字第 27930 號函核定發布之《保防工作作業要點》；中華民國 80 年 10 月 22 日行政院臺 80 法字第 33412 號函核定發布之《全國保防工作會報設置要點》；中華民國 46 年 12 月 5 日行政院臺教字第 66499 號令訂定發布《推行國民保防教育實施要點》；¹以及全國保防工作會報以往通過之不同專案名稱之工作實施要點等。並歷經某些內容之修正。

社會保防工作之運作範圍包括了台灣地區居民、民營事業機構廠礦及指定之社團；安檢相關行業；觀光飯店及旅行業；民間電信相關行業；大陸地區入境來台人民；在台居（停）留之外僑等。而在具體作法上，主要是警政署的保防組的職掌且亦應及於保安組、國際組而指導各級警察機關辦理；並應輔導間企業設置類似「事業關係組織」等部門，以及定期召開「主管會報」、「公共安全座談會」；亦要聯繫民營機構廠礦訂定相互支援協定，運用民力協助辦理；且必須持續推動電信、觀光與安檢保防工作。

二、有關法令面臨之問題

（一）法令位階不足之問題

現行社會保防工作係依據內政部頒訂之《社會保防工作施行要點》、《民營事業機構、廠礦、社團安全防護工作作業規定》辦理，該等要點與規定均是屬於行政命令之位階，然而社會保防工作直接涉及了人民權利與義務，因此若工作未輔以必要法制化之支撐，適法性易被質疑，對民間企業無約束性，增加執行上困難。

¹ 以上各項法令內容等資料均可以上網查閱。例如公部門之行政院法規資料庫、法務部全國法規資料庫、台北市法規查詢系統；以及私部門之植根法律網等。

(二) 高科技產業之機密定位與管理之問題

以往曾經思考研擬類似《國家科技保護法》等之專法，但是被科技界抨擊為高科技的戒嚴法，且大多數的科技廠商認為，由私部門自行研發之科學與技術不應被視為是國家資產，否則對企業投入研發意願及國際競爭力均具有絕對之殺傷力。

由於普遍性之「市場國家」發展趨勢，台灣在國際與兩岸之間的金流、科技流與人流之必然互動與走向深化，政府雖然想要鼓勵開放以提升台灣之經濟發展與外貿投資，但是相關法令與配套措施仍未跟進，因此必須思考如何一方面使得科技廠商與執行查察單位之間的立場不要有如諜對諜般之「對立」；另一方面，又能設計出一種保護但可以兼顧私部門利益與利潤必然提升且不斷強化國家競爭力之法制。

三、組織體制面臨之問題

(一) 統合與問責之問題

目前依於《保防工作作業要點》所建立之保防機制，各機關間不但統合不易、權責不明，且容易發生相互推諉，更有可能相互踩線而抵銷戰力，因而須將權責機關予以明定。且需要一個跨部會之中央專責機關負責與監督，才能有效推動及落實全國保防工作。而「國家安全局」依於《國家情報工作法》以規範、監督、統合國家情報工作，且該法第3條第2項雖亦將社會保防視同情報事項，但是反情報範疇下之保防與情報工作畢竟有本質上之差異，同時將行政機關之部分業務以「視同」方式詮釋為情報機關，在法律上適用是否完全妥當均值得進一步深思。

(二) 即時通報機制與資訊分享之問題

目前在台居、停留之大陸人士或青年學生不論是來台就讀、從事商業或投資行為、或是跨國企業營運必要之人才甄補、及間接中資介入之發展等之諸多各項不同交流的事實，已經使得來台之大陸人士分散於社會各個階層，且彼等之遷徙、就業情形就已不易掌握，而我與此等互動有關之相關行政部門並未將這些可能涉及安全之人流互動視為主要的職責，以致於有關資訊本就不易流通，更遑論要有完善之資訊整合分析，因此通報機制不易建立，且既使已有則絕不可能是預警之徵候而是已進入到成案之階段，以致於風險不易評估，均是長期之安全隱憂。

（三）私營企業保防編組之問題

由於人事查核涉及憲法之人民基本權利保障，以致於在沒有明確法律的授權下想要協助民營事業機構人事查核工作已有更大的限制。因此，工商科技企業的業者對於設置所謂之「事業關係組織」或類似名稱或功能的組織之意願已更趨低落，加諸經濟競爭力而基於成本效益考量，必須精簡組織、節約開銷，而更不願意支出額外經費用於此等安全編組。

以往之「事業關係組織」的名稱似乎並不符合時代潮流且語意曖昧，應該考量現今工商企業的環境，研擬更合乎企業內部組織架構之名稱，或比照警察機關的民間組織如「義警、義消」等望文生義之名詞。且加入所謂「民營事業關係組織」需要填具多項文件，其中「個人履歷表」及「保密切結書」極易造成實而不惠印象且引起反感，必須減少文件化及簡化申請步驟以達成實質輔助保防之效。

（四）關鍵基礎設施保護納入預警及事權統一之問題

針對國家重要之關鍵基礎建設、機場港口、重要廠礦與橋樑，及各工業區等所訂定之「實體安全防護」與應變措施等相關業務，分屬工安、總務、政風部門負責，事權未能統一，應變機制與功能亦未能有效發揮。且隨著 2001 年以來整合性之「國土安全」概念發展，應對含恐怖分子及激進暴力分子在內之非國家行為者威脅已是各國安全之重中之重工作，我國亦成立「國土安全辦公室」督導相關公私部門之安全應變與復原工作計畫之擬訂，此等「新增」業務亦未見明確納入全國保防機制與整全規劃而能達成國土安全網最重要之預警分享機制之發展。

(五) 易受政治干擾及資源分配問題

由於保防工作有其機密特質，因此在警政署之內其他或地方縣市警察局進行業務報告時，由於部份內容無法公開說明而常引起不必要的誤解或不同的思考；且因為其工作性質與一般警察之立即績效考量，及民眾期盼交通與執法重點之考量不同而可能不被重視。而此等因素糾結在一起，不僅影響了預算等資源之編列與取得，並有礙保防工作推展。另由於各單位人力有限，也影響了分工的效果。

四、執行運作面臨之問題

(一) 有關部門合作不足之問題

保防案件常因其複雜之特性，而涉及多個不同的業管單位，因此，在實踐上需要這些不同的單位共同來防制與進行偵辦，然而因為此等單位基於各自任務、績效等之「不同考量」，因此合作有限，而常造成情資無法串聯或錯失破案良機。

(二) 國內環境限制下的工作目標混淆之問題

除了軍中保防的目標是鎖定了軍人或類似性質對象而大概初起之時的爭議較少之外，但是持續偵辦可能亦會涉及社會與機關保防之任務。而社會保防之目標與機關保防亦時有混淆不清，且因為針對某類對象之案件性質或是預警作為可能同時涉及其他保防體系之多個單位，甚至情報與保防機構之區隔亦不明確，因此不分主、協辦目標就可能產生資源浪費。

(三) 人才不夠專業與留不住人才之問題

保防工作有「專業性」的特性，需要優秀警察人員經過專業的反情報訓練且必須長期投入與定期接受在職訓練才可能達成任務。但是警察升遷之調動，常是以官階而非業務之專業性考量，因此有關主管可能之前是交通、行政等不同之警務性質，但因為升遷要求而調升到此職務，不久可能又被調走，不僅專業性不足且領導結構不穩定。且因為此工作之績效不會立即凸顯，因而在警務「統一標準」之績效評比上，可能比不上其他之刑事與行政警務有多個破獲案件的表現，而留不住人才或是成為待退者之優先去處，此等均是影響工作推動之重要因素之一。

(四) 協助人員查核之權責問題

從民國 89 年開始，警察機關因為考量「適法性」的問題，已經停止無法源依據之協助民營業者之「人事查核作業」，但是此部分對於民營事業之人事管理與長期營運極其重要，以致於當使其必要協助之互利機制不再存在之時，大大影響民營企業協助保防工作推動之意願。

(五) 資源未能與時俱進之增加問題

在後 911 時期，相應於傳統之外國情報威脅及非國家行為者之「預

警分析」，各國均投入更多的資源以維護國家安全。但是相對的，我國此部分的資源卻未能應對威脅之變化而相應的增加。由於人力及經費短缺，不足以因應擴大後之國際互動與兩岸交流情勢發展之安全所需，而實質影響保防工作之執行成效。

(六) 替代性之私營保全的保防專業問題

在保防主管機關與企業界聯繫窗口功能不彰之現實下，各大型企業廠商之安全維護事宜，在有關規定與現實需求下，大部分是委託私人保全公司負責個別之實體安全，但卻忽略整體安全機制之建立與運作，以致於員工的素行考核、專利商情資訊維護等事宜均未能有效管理，而衍生出諸多可能涉及了危害國家利益情事。且這些公司對員工應亦訂有相關訓練，但是否符合專業需求不無令人質疑；同時習慣聘請退休之軍人、警察、消防與國安高階人員擔任領導職務，此等退休人員在退休當下之專業應該是無庸質疑的，但是一段時間之後的專業是否亦能因應威脅變化而與時俱進的增進是必須努力的方向；且其在位時之人脈又能夠維持多久均值得反思。因此，保防工作必須回歸到反情報專業而非僅是人脈等之運作。

保防政策之思考方向

一、區隔保防、情報與安全之不同

(一) 保防與情報工作之不同

情報工作是蒐集和分析資訊，只要它是攻擊性的，其目標就是盡可能的讓對立面之反情報不要成為問題。因為情報蒐集是一個秘密性

的準備功能，諜員常不會有公開作為，否則會吸引注意而有風險。然而反情報範疇下之保防工作則是另一個面向，是從事秘密戰爭，必須傾全力且立即執行。它會採取行動，在國內是進行調查、逮捕、審問等必要行動；若是在國外，則會進行招聘、消解、騷擾、牽制和心理戰等之行動，以打擊對手國之秘密機構體系。情報與保防工作的這些不同責任概念，不僅是根本不相容的，且要求的也是不同性格與態度的幹員。²

（二）保防與安全工作之不同

反情報範疇下之保防工作和安全並非經常是和諧的，保防工作應該是攻擊性的運作，是依於希望能夠控制及與存在敵人接觸，並要經常保持主導性。安全則是防衛性的運作，是尋求應對敵人攻擊的行動，且因為危險而斷絕與這些敵人的接觸。

二、保防之戰略性定義與思考

反情報範疇下之保防工作是由「資訊蒐集」與「行動執行」兩個部分所構成，以反制外國情報威脅。而其具體的工作就包括了鑑定、評估、消解與利用外國勢力之情報活動。且有三個斷語是戰略保防任務之所繫，而應該與時俱進的因應：

首先、外國情報威脅是戰略性的，這意味是有目的的使用其情報資源以凌駕對手國的利益，並進而增進自己的利益；

其次、戰略情報威脅無法通過現存的措施被獨自擊敗。這些威脅必須經由一個戰略性質的整體回應來反制；

² C.N. Geschwind, "Wanted: An Integrated Counterintelligence" *Studies in Intelligence*, Summer 1963, 15.
(https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol7no3/html/v07i3a02p_0001.htm),
accessed on August 28, 2016.

最後、必須有一個國家層面的體系而能整合與協作不同的保防計畫、資源與行動，才能達成共同的戰略目標。³

三、改變保防之戰術性工作窠臼

以往戰術性保防之是否有效的測量與個人在此專業領域的績效標準，均是由個別的案例來規範。例如我們抓到了間諜嗎？我們大使館的牆壁內發現了嵌入的隱藏式麥克風嗎？我們是否發現從事科技、經貿行業之「前沿公司」的真正幕後者？這些活動能夠成功是非常好的且必要的。但是我們敵人的目的並不是鎖定調查局的駐地辦事處或國家安全局的外站或者軍事單位，他們鎖定的是整個台灣。

或許應該思考針對於正在進行間諜行動可能性的調查，或是透過已有管道的滲透、或是謀畫「雙面間諜」任務時，是將這些戰術設計嵌在一個可以掌握對手國實際上更大戰略目的之思考脈絡下，才可能以整全的保防計畫加以抵銷，及進而誘使其進入我們的戰略構思中。

四、戰略性保防之設計方向

在保防工作之舊的「案例導向」營運模式下，造成當前架構的分離。因此為了避免戰略保防的失敗，就必須認真吸取保防工作傳統能力的優勢，及追求必要的超越。相關之努力應包括：

第一、必須能夠經常且充分回應外國情報威脅的範圍和規模，而不僅只是聚焦於某個單一現象或是某個個體之變化，且必須因應安全環境變化而持續掌握外國戰略企圖的變動，找出其所關切利益之優先

³ Michelle Van Cleave, “Strategic Counterintelligence: What Is It and What Should We Do About It”, *Journal of U.S. Intelligence Studies*, Vol. 51, No.2.

〈 <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol51no2/strategic-counterintelligence.html> 〉, accessed on August 28, 2016.

順序而能夠掌握預警方向。並要深刻的認知外國情報運作已是更加的分散、更加的侵略性與技術上更加的複雜及於不同空間，且較以往更有成功的潛在可能。因此必須建立強大的戰略保防能力且走向攻擊性。此外，要建構一個完整且事權統一的保防體系及有明確的法律授權。

第二、認知此新的保防能力就是要能夠在台灣以外的地方，發動置目標於甄補外國資源與執行否認、欺騙和利用鎖定國家利益之外國情報。簡言之，保防工作各有關機構的目標，應從有威脅之外國或是非國家行為者踏上台灣土地之前或是已鎖定台灣利益之前就要開始追蹤。而為了從事此等工作，則需提供情報圈一個完整的海外反情報能力。⁴

第三、戰略性保防工作所面對的問題，不應該只是聚焦於純粹的數字而已。因為外國情報機構所採行的實體監視、電子監視與人員情報等之工具，絕對超過我們所想像的。換句話說，間諜背後就是一個大企業，發揮管理功能的外國諜員在「數量」上相對是容易處理的；難的則是他們未知及發展中的活動範圍。

因此，必須執行「攻勢」的保防戰略，而需要一個新的處理業務的方法，要從鎖定外國目標開始進行。在國內，「主動」的保防工作任務要求協作及推動整個情報圈的攻擊行動與分析，以獲得必要的可以消解不可避免滲透政府之情報。

在概念上，此等工作應該是由三個部分所組成：

⁴ Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, Report to the President of the United States, chapter 11, March 31, 2005. < https://fas.org/irp/offdocs/wmd_report.pdf >, accessed on August 28, 2016.

第一、透過聚焦於弱點之蒐集與評估，亦即針對對手國之人員駐留、能力和活動，以發展外國情報機構的「戰鬥序列」；

第二、執行戰略運營規劃，以重新指導方向或重新分配目前所掌握而鎖定目標之蒐集與運作，並基於我們的能力與機會而加以制止；

第三、整合和架構出保防工作必要的資源以達成這些戰略目標。

運作上之「主動」途徑，則需要大量的創意而將威脅轉成機會。所以經常要自我提問以下的問題，並與時俱進的以新的創意思考及嘗試以不同的方法解決：

第一、 中共情報部門如何以及在這裡做工作？

第二、 他們在這裡進行訓練？

第三、 他們如何分配任務？

第四、 什麼是他們的聯絡關係？

第五、 他們有什麼弱點？

第六、 他們如何可以被利用？⁵

二、 社會保防工作之精進

在法制面上的唯一解決之道，就是必須單獨訂定《保防工作法》，或是相對於《國家情報工作法》之《國家反情報工作法》，甚或《反間諜法》等之專法。如此目前面臨的問題才可能依法解決，及釐清而訂定有關部門應配合之責任。

⁵ Michelle Van Cleave, "What is Counterintelligence? A Guide to Thinking and Teaching about CI", *Journal of U.S. Intelligence Studies*, Fall/Winter 2013.
〈https://www.afio.com/publications/VAN%20CLEAVE%20Pages%20from%20INTEL_FALLWINTER2013_Vol20_No2.pdf〉, accessed on August 28, 2016.

以往的社會保防工作依據內政部訂頒之《社會保防工作施行要點》，範圍包括了「台灣地區居民、民營事業機構、廠礦及指定社團保防」、「安檢保防」、「觀光保防」、「電信保防」、「大陸人民保防」及「外事保防」等六項社會保防工作，並統由內政部警政署負責協調、規劃、督導各級警察機關辦理。且社會保防工作與各目的事業關係密切，過去戒嚴時期、動戡亂時期尚有若干法律可資援引、規範，但歷經數年法制變革結果，已無適用的法律依據或僅屬行政命令而效力不足。

因此，在訂定專法的過程中，應協調「內政部」以修訂各權責機關組織法及相關工作法令，包括由各目的事業主管機關就現行法令增列公、民營事業設置保防事項條文，而此涵括「法務部」、「國防部」、「交通部」與「經濟部」之業務；對於涉及國防工業、高科技產業及其他處理與國家機密有關之民營事業，須在相關法令中明訂應接受相關保防體系主管機指導檢查，而此涵括「法務部」、「國防部」、「經濟部」與「科技部」之業務；且亦應協調「行政院大陸工作委員會」針對高科技產業接受大陸團體參訪、聘用大陸人士及高科技產品輸出大陸等情形，檢討相關安全保密規定，而此涵括了「科技部」、「法務部」與「內政部」之業務。

在組織體制方面，應該重新思考是否可以設計出一個事權統一、問責明確、獨立資源、專業生涯規畫，且條件適宜下可及於私部門配合聯動之整全的由中央及於地方的國家保防工作機制，而能夠確實指導目前社會、機關、軍中三大保防體系之任務與協調；及落實由下而上之資訊分享，及由上而下之戰略規劃設計。

在執行運作方面，不論是社會保防工作或是其他機關保防或是軍中如有牽涉行政院各相關部會事項，應可透過前述新設計的體制去協

調解決。特別是應該強化「嚴密安全防護措施」、「健全內部保防組織」、「建立綿密諮詢網路」、「召開公共安全座談」、「協助淨化從業人員」、「訂定相互支援協定」等之工作重點。且應該將防制中共或外諜之滲透、破壞，及維護國家產業機密列為各權責機關策進作為之首要目標；同時，各級警察機關亦應合理調整工作，積極蒐集危害國家安全、影響社會治安之情報資料，走向整合情報分析之「情報導向警務」的運作模式。

且應該要求中央目的事業主管機關，配合提供與保防工作相關之行政誘因，此涵括了「法務部」、「交通部」與「經濟部」等之業務；要針對國營事業民營化，先期研究劃未來做法，此涵括了「法務部」、「交通部」與「經濟部」等之業務；且政府持股之民營企業應率先成立保防組織，此涵括了「交通部」、「經濟部」、「財政部」等之業務；及各相關部會應思考，當政府機關辦理營繕、採購時，應將廠商有無保防組織列為優先考量事項，如此社會保防工作的執行才可能達到效果。

而在「警力有限、民力無窮」之現實下，許多社會安全工作可能不得不依賴私人保全公司的支援才能夠完成。而為了確保私人保全之專業品質一致，因此必須定期接受良好的且必要的專業訓練，因而有必要設計出不同層級之統一的進階式訓練課程、編寫更新之教材、及聘請合格之專業教師授課，且要經過必要的「認證程序」才能任職，如此才可能有素質一致的保全人員並作為保防之「後備軍」。

結論

我們要檢討如何抓到間諜及進行謀略運用以達成戰略保防之效，就要從檢視我們自己的工作開始。首先要反思的就是我們有那一些長年以來自以為是之主觀認知、不易憾動的偏見、帶著有色眼光的懷疑。且在當下充滿間諜的世界裡，保防工作必須要時刻提醒自己：什麼是對的？什麼是錯的？但是結論可能均不是一樣的，因此更要批判與改革。且雖然我們無法避免或選擇所面臨的威脅，但是我們一定可以尋求機會去嘗試控制。因此，我們應該提升保防工作之戰略層次，並開始鎖定在國外的目標，有目的的選擇性降低外國情報機構及非國家行為者對我們進行間諜工作的能力，同時我們的工作設計必須超出「案例導向」的侷限思考。如此才能因應不斷變動之環境需求，且能與時俱進的發揮保防工作的最大功能。

(本篇文章摘錄自法務部調查局 105 年「保防工作法制化之探討」論壇論文集)