

## 第陸章 全球化下我國國家情報體系

情報工作是國家安全工作的核心，組織第一，情報為先，沒有情報就沒有情報工作，沒有情報工作就沒有國家安全，情報工作首要任務，在先知先制、弭禍無形。孫子兵法用間篇有云：「相守數年，以爭一日之勝，而愛爵祿百金，不知敵之情者，不仁之至也，非人之將也，非主之佐也，非勝之主也。故名君賢將，所以動而勝人，成功出於眾者，先知也。」情報之主要目的是為國家安全之決策、外交與軍事等作為來服務的。易言之，在了解國際情勢及敵方，俾於釐定國家政策，策訂軍事計畫，採取軍事行動時，可獲致至當之方案。情報存在的價值，就是用來支撐國家安全，而可分為平時國家安全預警情報之掌握及當國家遭受立即威脅時用以解決危機之各種因應方案提供，而凸顯出情報與國家安全之密不可分關係。本章將探討我國國家情報工作法源依據及體系，檢討當前國家情報工作缺失，進而探討我國國家情報工作法立法意旨及疏漏之處，最後則是全球化下我國國家情報工作建立倫理之芻議。

### 第一節 我國國家情報工作法源依據及體系

#### 一、我國國家情報工作法源依據

（一）國家安全會議組織法：（82年12月30日公布實施；92年6月25修訂）

第2條：

國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。

前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。

第5條：

國家安全會議之決議，作為總統決策之參考。

(二) 國家安全局組織法：(82年12月30日公布實施)

第2條：

國家安全局隸屬於國家安全會議，綜理國家安全情報工作及特種勤務之策劃與執行；並對行政院海岸巡防署、國防部軍事情報局、電訊發展室、憲兵司令部、內政部警政署、法務部調查局等機關所主管之有關國家安全情報事項，負統合指導、協調、支援之責。

前項有關國家安全情報工作之統合指導、協調、支援事項之規定及其相關運作之辦法，由國家安全局另定之。

第17條：

國家安全局為統合協調國家安全情報工作，得召開國家安全情報協調會報，由國家安全局局長擔任主席，各有關情報治安機關首長出席，必要時得邀請其他有關機關人員列席。

(三) 國家機密保護法：(92年2月6日公布實施)

第1條：

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。

第2條：

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。

第12條：

涉及國家安全情報來源或管道之國家機密，應永久保密，不適用前條及檔案法第22條之規定。

前項國家機密之核定權責，依第7條之規定。

(四) 國家情報工作法：(94年2月5日公布實施)

第1條：

為規範、監督、統合國家情報工作，維護國家安全及利益，並保障人民之權益，特制定本法。

情報工作及其監督，依本法之規定，本法未規定者，適用相關法律之規定。

第2條：

本法之主管機關為國家安全局。

第3條：

本法用詞定義如下：

情報機關：指國家安全局、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。

情報工作：指情報機關基於職權，對足以影響國家安全或利益之資訊，所進行之蒐集、研析、處理及運用。應用保防、偵防、安全管理等措施，反制外國或敵對勢力對我國進行情報工作之行為，亦同。

情報人員：指情報機關所屬從事相關情報工作之人員。

情報協助人員：指情報機關遴選協助從事情報工作之人員。

資訊：指以文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內訊息。

行政院海岸巡防署、國防部總政治作戰局、國防部憲兵司令部、內政部警政署及法務部調查局等機關，於其主管之有關國家情報事項範圍內，視同情報機關。

第15條：(主管機關綜理並統合全國情報工作)

主管機關應負責統合指導、協調及支援情報機關之業務。

主管機關為辦理前項業務，得邀集情報機關首長召開國家情報協調會報；必要時，得邀請其他相關政府機關代表列席。

前項協調會報之組成、作業及管制規定，由主管機關定之。

## 二、我國國家情報工作運作體系

(一)「國家情報協調會報」運作機制：<sup>1</sup>

1. 國家安全局為統合指導、協調、支援國家情報工作，以確保國家之生存與發展，依據「國家安全局組織法」第2條、17條及「國家情報工作法」第15條之規定，得召開「國家情報協調會報」，策劃國家情報工作全般協調、執行與支援事項。該會報由國家安全局局長擔任主席，各情報治安機關首長出席，視需要得邀請政府其他相關機關人員列席。

2. 另依「國家情報協調會報實施規定」，國家安全局得再向下分別召開國際情報、大陸地區情報、台灣地區安全情報及科技情報等四個協調會報，就有關國家安全情報事項，進行統合指導、協調與支援，以發揮情報工作整體功能。政府各部會亦得透過國家情報協調會報及各分會報機制向國家安全局提出國家安全情報需求。

3. 國家安全局依據情報需求蒐集之情報資料，經研整後均提供政府相關部會做為政策制訂之參考。

(二) 國家安全局與各情治機關之關係：<sup>2</sup>

國家安全局負責統合指導國家安全情報工作，構建國家安全情報運作體系；各情治機關在「行政指揮體系」上，雖隸屬其上級機關，依據國家安全局組織法與國家情報工作法，在「情報指導體系」上，應受國家安全局之統合指導，因此國家安全局與各情治機關之間具有統合指導與分工合作之關係。

---

<sup>1</sup>資料來源：中華民國國家安全局全球資訊網：  
<http://www.nsb.gov.tw/>

<sup>1</sup>同上。

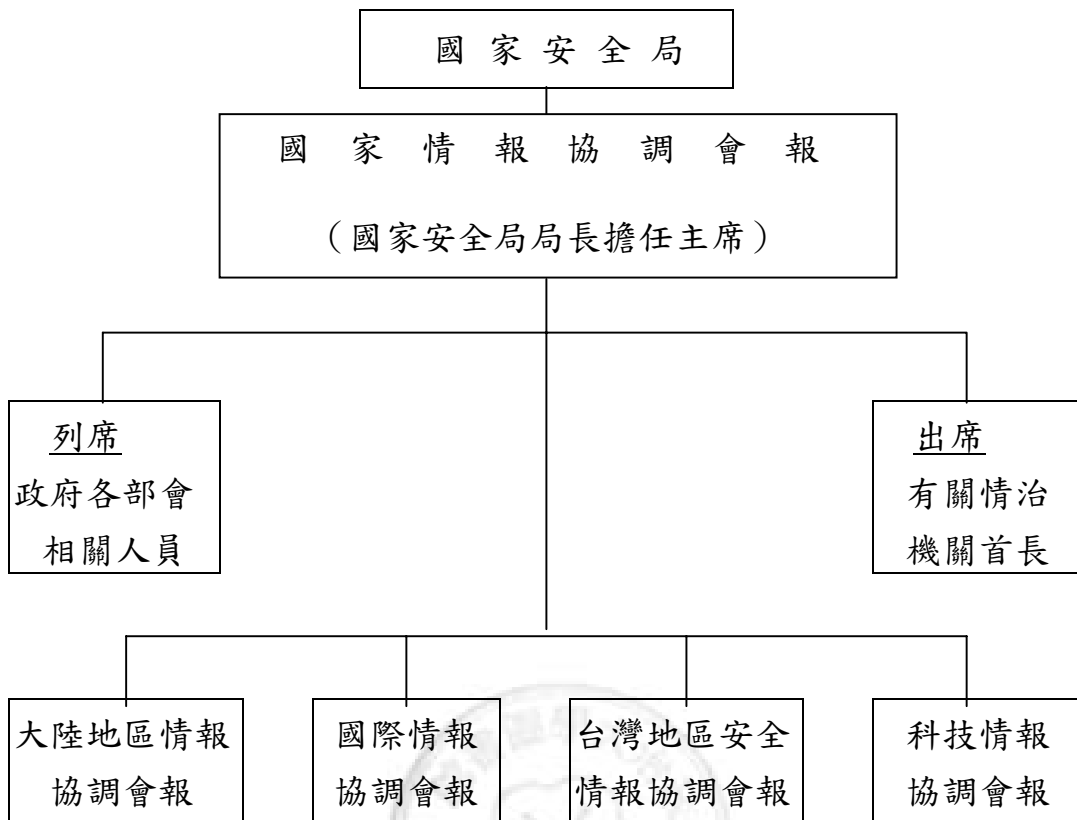


圖 4 我國國家情報工作運作體系圖

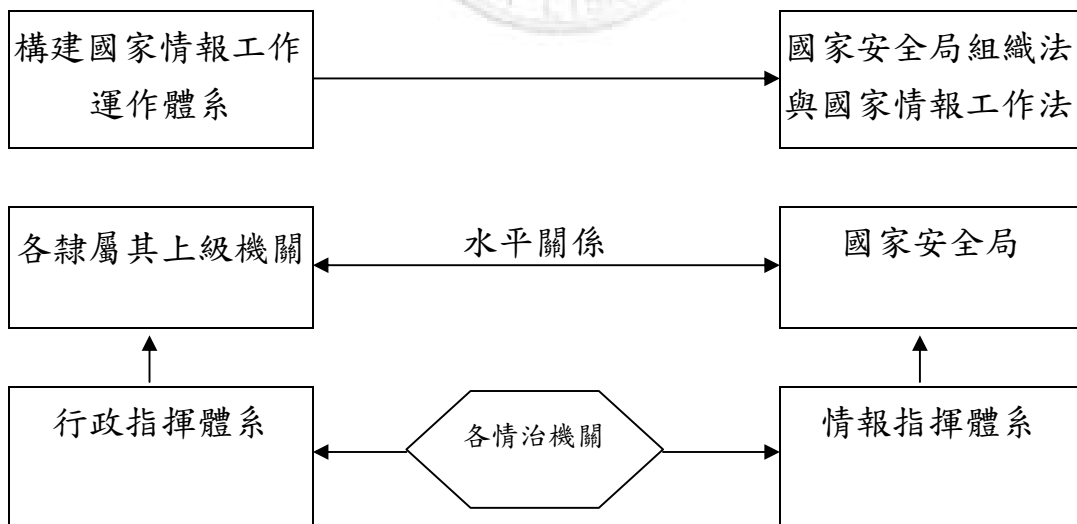


圖 5 我國國家安全局與各情治機關之關係圖

## 第二節 我國國家情報工作法內容探討

### 一、國家情報工作法立法背景

(一) 國家安全局綜理國家安全情報工作與特種勤務之策劃與執行，為國家最高情報機關，統合指導國內各情治機關有關國家安全情報工作事項。惟為達成前開國家情報機關功能之情報作用相關法令尚付闕如。揆諸民主先進國家，例如美國早於 1947 年即訂有「國家安全法」

(National Security Act of 1947) 規範國家安全會議與中央情報局之關係及中央情報局之職掌；1949 年制定「中央情報局法」(Central Intelligence Agency Act of 1949) 規定中央情報局對情報來源與管道應保守機密及經費之核銷程序與一般行政機關有別；1981 年美國總統 12333 號令頒「情報工作規程」等。德國於 1950 年制定「聯邦與邦共同合作憲法保護事項及聯邦憲法保護局法」(Gestez ueber die Zusammenarbeit des Bundes und der Laender in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und ueber das Bundesamt fuer Verfassungsschutz) 成立聯邦及邦憲法保護局，其法定任務包括維護自由民主之基本秩序、反制間諜及參與安全查核。英國及澳大利亞亦分別於 1994 年、2001 年制定情報工作法 (Intelligence Services Act 2001)。

(二) 情報工作係整體國力之一環，而反情報工作則是國家競爭力之根基。強大之蒐情能力可提供情報研析人員更正確、客觀之提出研析報告，以為政府決策參考；堅固之反情報網可遏制敵人之滲透破壞或竊取國家機密，保障國家之生存與發展。冷戰結束後，由於全球化進程之加速，針對國際恐怖主義組織、重大跨國犯罪等問題，對國家安全所造成之安全威脅，使得傳統上將基於專業分工與社會發展需求，常以情治工作分立而遂行各自業務職掌之觀念有結合之議，亦即運用情報機關之情

資蒐集、分析及行動能力，協助治安機關偵防及打擊犯罪，尤其美國九一一恐怖攻擊事件後，情治相互支援之觀念已漸為先進民主國家所採行。國家情報機關作為「政府資訊提供者」、「國家安全守護者」、「國家利益促進者」及「協助危機處理」之角色功能，為建構 21 世紀情報機關應有之戰略、對策及應變作為，必須凸顯本身之特別優勢條件，提高並領先科技研發水準，同時要整合並增強情報綜合評估能力，運用政策及法律手段保障情報活動，方能符合政策面與國家利益之需求。<sup>3</sup> 國家安全局爰參考民主先進國家立法例，並配合我國國情，擬具「國家情報工作法」，經立法院通過於 94 年 2 月 5 日公布實施。

## 二、國家情報工作法內容要點說明

國家情報工作法共 33 條，其要點如次：

(一) 揭示本法之立法目的，並定義「情報機關」、「情報工作」、「情報人員」、「情報協助人員」及「資訊」。(第 1 條及第 3 條)

(二) 明示情報工作之執行，應兼顧國家安全與人民基本權利之保障，並符比例原則；同時，規定情報人員依法執行職務，應嚴守保持中立，並不得擔任政黨或政治團體之職務，以落實情報國家化之目標。(第 6 條)

(三) 明定情報工作之作業方式、範圍及情報工作執行之手段，以避免情報機關動輒以國家安全為由，恣意侵犯人權。(第 7 條)

(四) 情報工作首重隱密性，尤其情報來源、組織、情報工作身分、行動或通訊安全管制等資訊，為情報工作之命脈，爰規定前開資料均應保密，並得拒絕人民閱覽、複製或抄錄之申請。(第 8 條)

(五) 情報機關於必要時，得設置掩護機構或採取身分掩護措施，相

---

<sup>3</sup> 參見國家情報工作法草案總說明。

關權責機關並應配合協助，以利情報工作之遂行。同時規定以上行為均屬依法令之行為，免予刑事之訴追，惟相關檔案應予適當之保存與管理，並依法保密與解密，藉資約制。(第 9 條及第 10 條)

(六) 為因應新的國家安全威脅、情勢發展與任務需要，達成統合及支援機制，明定主管機關應負統合之責；並規定國家情報協調會報會議之召開、情報工作計畫與預算之統合機制，及國際情報合作之管制等相關事宜。(第 15 條、第 16 條及第 18 條)

(七) 建立情資共享、研析報告之製作及適時、主動回饋之機制。(第 19 條)

(八) 情報機關為達成任務需要，有時必須採取特殊手段為之，爰明定各級政府機關應配合協助情報工作之執行，其應配合事項訂定後，並報請國家安全會議及行政院備查，藉資遵循與約制。(第 13 條)

(九) 監督機制：

1. 外部監督（應受立法院之監督）：主管機關首長，應於立法院每一會期率同各情報機關首長向相關之委員會做業務報告，並應邀列席做專案報告。(第 4 條)

2. 內部監督（督察機制之建立）：情報機關應建立督察機制，辦理督察工作；其作業規定，由主管機關會商各情報機關定之，並送立法院備查。(第 5 條)

3. 主管機關應建立年度情報工作總結報告制度。(第 20 條)

(十) 政府對協助執行情報工作人員之照顧。(第 24 條、第 25 條及第 27 條)

(十一) 為確保情報工作安全，爰規定情報機關對現職人員及參加任用考試人員進行安全查核；為兼顧權益，應許其陳述意見及申辯。(第 28 條)

(十二) 洩漏或交付情報工作及人員資料之處罰規定。(第 31 條)



### 三、問題探討

國家情報工作法之施行，使得我國情報活動與監督機制法制化，情報人員執行蒐集情報等相關工作之權益，亦獲得明確保障。惟因情報工作及反情報工作具有侵略性，若執行不當或偏差，可能會侵害到人權，國家情報工作法具高度政治性與敏感性，故在制定過程中，即引發朝野激烈討論，在妥協立法情形下，不免有掛萬漏一、未臻完備之處，亟待補正，使我國情報工作真正邁入法制化時代。有關國家情報工作法亟待補正之處，說明如下：

#### （一）情、治不分：

國家情報工作法第3條明定：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為情報機關；行政院海岸巡防署、國防部總政治作戰局、國防部憲兵司令部、內政部警政署及法務部調查局等機關，於其主管之有關國家情報事項範圍內，視同情報機關。在上述通稱之九大情報機關中，行政院海岸巡防署、國防部憲兵司令部、內政部警政署及法務部調查局等機關，於執行犯罪調查時，又兼具司法警察身分之治安機關屬性，因此造成情報機關與治安機關之業務無法完全區隔。<sup>4</sup>情報主要消費者為決策階層，攸關國家安全之情報，亦多提供國家元首參考，國家安全局為我國最高情報指導單位，依法負有統合指導前述情報機關之責，如此一來，恐衍生藉情報統合指導，濫權介入治安犯罪調查事務，甚而干預司法，情、治不分問題實不容忽視。

#### （二）行政中立規範應擴大：

國家情報工作法第6條明定：情報機關及情報人員，應嚴守行政中立，並不得擔任政黨、政治團體或公職候選人提供之職務；不得利用職務上之權力、機會或方法使他人加入或不加入政治團體或參與協助政黨

---

<sup>4</sup>謝立功，國家情報工作法之簡介，中華警政研究學會會訊第二期，2005年3月，頁34。

、政治團體或公職候選人舉辦之活動；不得於機關內部建立組織以推展黨務、宣傳政見或其他政治性活動。由上顯示，國家情報工作法對情報機關及情報人員有關行政中立之限制極為嚴格，惟前述情報機關首長多由總統任命或須經總統同意始任命；另行政院、內政部、國防部、法務部為前述情報機關上級，立法院為監督機關，渠等亦有可能透過編列預算、審查預算、行政監督及支援等方式，介入干預情報機關之運作。故執政者或上級機關是否能完全不介入情報機關，讓情報人員真正中立，除靠個人政治道德及民主素養自律外，就必須有賴有效建立之監督機制，故有必要將行政中立規範擴大至執政者、情報機關之上級機關及立法院。

（三）刑度恐顯過輕而有輕重失衡之虞：

國家情報工作法第31條明定：現職或退（離）職之情報人員為敵對勢力從事情報工作而蒐集、洩漏或交付資訊者，處一年以上三年以下有期徒刑，未遂犯亦罰之。由於情報人員之工作與國家安全密切相關，此種為外國或敵對勢力從事情報工作之情形，即屬「雙面諜」，其可能另涉刑法或其他特別刑法規定，未來法條競合就應如何適用有待探討，否則若以本法為特別法而優先適用，其刑度恐顯過輕而有輕重失衡之虞。

5

（四）對情報消費者洩漏情報秘密未設罰責：

國家情報工作法第8條對洩漏涉及情報來源、管道或組織及有關情報人員與情報協助人員身分、行動或通訊安全管制之資訊；第31條對「雙面諜」均有處罰規定，惟對情報消費者洩漏情報人員與情報協助人員所蒐集之情報內容之行為，卻未訂定罰則，造成消費者不思審慎使用情報，甚至以披露情報內容作為政爭手段或牟取個人或政黨政治利益，上揭行為嚴重者，將造成情報組織被瓦解、情報人員被捕、甚至犧牲性命。

---

<sup>5</sup>謝立功，國家情報工作法之簡介，中華警政研究學會會訊第二期，2005年3月，頁36。

故對情報消費者洩漏情報秘密，應在本法中訂定罰則，且其刑度應較刑法或其他特別刑法規定之刑度為高，避免出現前述之法條競合適用爭議問題。

### 第三節 我國國家情報工作現況檢討

台灣社會政治民主化的特殊經驗所伴隨的政治敏感度非常強烈，從解嚴以來到政黨輪替，對於統獨、省籍、黨派之爭或兩岸關係變化，具有相當高的對立意識型態，尤以朝野非理性內耗與信任基礎薄弱，對追求國家安全利益的情報工作造成的衝擊前所未有，亟待檢討因應。

#### 一、當前國家情報工作面臨問題

##### (一) 客觀因素：

##### 1. 情報工作的質變：

台灣過去由政治勢力主導的情報工作，情報或反情報工作長期以來被污名化，這些工作被認定是打擊異己的工具，將之等同為白色恐怖，時至今日，則必須考量經濟社會發展所帶來的壓力，這些壓力主要來自於政治權力與經濟利益之衝突，必然會對情報、反情報工作之政策立場、行動與運用之正當性提出懷疑，情報工作領域勢必發生質變。

##### 2. 情報工作的弱化：

情報組織對工作人員特有的凝聚力已經快速減弱，由於資訊科技的進步與權力及利害關係基礎快速改變，過去情報組織對工作人員特有的凝聚力已經快速減弱。

##### 3. 國家意識薄弱，建置推動情報工作網困難：

由於國家意識及敵我觀念的混淆、危機意識薄弱，要在台灣建置推動情報工作網的困難度很高，尤其諮詢人員之任用、保障等等，都必須

受到一般行政法令限制，便宜行事的空間有限，必須以物質實惠來誘發建立情報工作網。

#### 4. 情報工作的合理性受到挑戰：

情報工作相對於一般行政工作，擁有較高的獨立性，但多著重在政治情報蒐集運用或反情報案件的偵處上，情報工作要為國家安全與國家利益作出研判時，往往因國家、社群，甚至朝野、政商對於政治、經濟、社會制度變遷認知不同與意識形態的南轅北轍，使情報工作的合理性受到挑戰。

### (二) 主觀因素：

#### 1. 績效掛帥，衝擊情報工作倫理：

支撐情報工作的重要倫理，乃是給予資格相同的情報人員平等的報酬與工作條件，所謂以局作家、犧牲奉獻、期別倫理等，絕非一般行政機構所能比擬，國家公務員的晉升根據其功績決定，乃引進企業績效管理制度的精神，情報部門亦跟進，然而情報工作面臨價值與政策、角色與功能、中央與地方、城市與鄉村的差異問題，這些差異伴隨訊息不對稱現象。如今績效制度已使表象工作成為主流，為爭取績效、排名與考績，多數人員不願再埋首長程情報諮詢布置等「隱而不顯」的紮根工作，不僅侵蝕外勤據點工作之抱負與意願，更產生制度創新的阻力。過去所謂一日情報員、終身情報員，以義結合等優良傳統，已快速揚棄。

#### 2. 情報工作運作，缺乏反饋與檢討機制：

現有國家安全情報運作體系，未能建立由上而下之「指導」及「蒐研」之反饋與檢討機制，以致各情治單位提供給決策者之情資或許僅是能夠符合國家安全局所認定之安全需求，惟對整體國安機制之需求亦應仍存有失焦、不敷所需、未能有效分發，且無法達成情報預警功能而進行有效預測之情事。

#### 3. 過於聚焦秘密而忽略公開情資：

從國安機制運作之角度言，國家安全工作之秘密本質，雖有其優點

而可善用秘密情蒐手段，發揮某一特定時空之運用效果，或可避免敵對國家對我之情報與滲透等作為。惟亦可能過於迷信秘密之有效性，致未能充分拓展「公開資訊」進入途徑而多樣化可用資源管道（如網路、智庫、學術研究機構等），若過度仰賴秘密資，在缺乏查證情形下，容易造成人為的情報失誤。

#### 4. 指導統合功能有待加強：

依國家情報工作法，國家安全局負有對各情報與準情報單位統合指導、協調及支援之責，惟實際運作上，平時各單位自行其事，而僅在必要時接受指導，此反映了三個問題：(1) 國家安全局是否依職權擬定出一套符合現況需求之「情報戰略」，以彰顯其領導地位，且可隨時監督、指導相關單位之運作；(2) 國家安全局是否為基於專業倫理而充分尊重各單位之專業；(3) 現有法律是否仍有模糊空間，致違反民主國家之運作常態。

#### 5. 情報工作仍無法避免淪為政爭工具：

台灣在過去戒嚴威權時代，情報工作常為人詬病，被認為是統治者用來監控、打壓異己之工具。解除戒嚴及政黨輪替，雖為台灣民主化進程立下里程碑，惟情報工作仍無法擺脫「政治工具論」、替統治者服務之宿命，政治人物甚至違反情報工作倫理，不惜犧牲組織、人員，以披露應保守秘密之情報作為政爭工具，據以獲取政治利益。情報工作「政治化」結果，便無法提供超然、客觀之情報供決策者參考，此對維護國家安全而言，無疑是一大警訊。

#### 6. 蒐情內容不符當前國家發展需要：

隨著全球化與兩岸經貿交流之擴大，以及經貿與安全更緊密結合之勢，以至於不僅只有傳統之國安體系才有情報需求，更大之行政體系亦盼獲得適合各自需求之情報，始能完善國安機制之運作。又立法部門之立法、與中國大陸交流及對情報監督等，亦需必要之參考情報，致情報消費者之此種「常態性」需求已不斷擴大。惟面對情報需求量之遽增，

國安體系並未建立更大之工作能量，更遑論培養符合廣大範圍安全要求之情報專業分析人員。情報工作因循傳統國安體系之情報需求，加上未能主動從深度與廣度進一步強化國際情報合作，造成國家安全情報日趨空洞化現象。

## 二、當前反情報工作面臨問題

行政院為因應當前情勢，並規範及區分全國保防工作督導與辦理單位，特函請調查局重新修訂「保防工作作業要點」與「全國保防工作會報設置要點」，<sup>6</sup>且奉核定於88年12月1日生效。律定全國保防工作，由法務部負責督導，並指定調查局協調執行。保防工作區分機關、軍中及社會保防三種；其中「機關保防」工作由法務部督導調查局辦理，「軍中保防」由國防部督導政治作戰局辦理，「社會保防」由內政部督導警政署辦理。另透過「全國保防工作會報」、「督導小組」及「地區工作會報」之運作，俾有效整合運用情報資源，機先防處，以確保國家安全與社會安定。惟相關規範執行迄今，仍有如下問題：

### （一）欠缺法令制度：

長期以來國內保防工作之執行雖有其一定成效，然主要仍是靠行政手段或政策來進行，亦即不論是法令之適用、體制之建構、運作之權責及其他配套等機制，仍概是基於以往戒嚴時期步入民主過程之作為，未能完全做到依法決策、依法行政和依法管理之要求。因此，為符合民主化發展之潮流與突破目前三大保防體系之執法困境，保防工作必須朝向法制化之方向發展。然目前我國安體系仍未能建立相對於情報體制之既可發揮支援情報工作、且能主動出擊之反情報整合與合作，而能回歸反情報之主動、攻勢作為；未有解決保防執法困境之「保防工作法」；

---

<sup>6</sup>中正大學圖書館：

<http://www.lib.ccu.edu.tw/official/88012.pdf> (2002年4月18日)

亦未有設計能擴及於境外知情資來源管道及推動有效之謀略與反情報作為。

## （二）權責有待釐清：

依現行「國家情報工作法」，國家安全局亦為反情報之主管機關，而法務部調查局亦根據「全國保防工作會報」之反情報機制，執行反情報工作，由於權責不明確，若工作發生爭議時，三大保防體系各自堅持自己依法行事之立場，則究應由誰來仲裁解決僵局？又主管機關兼執行機關是否妥當等，均有待釐清。另目前實施之「全國保防工作會報」及相應之地區保防工作會報，僅是作為行政協調機制，卻未有法律依據及各單位遵守與否之裁量權，致無法達到「依法行政」之要求。在此種未能明確主管機關之情況下，可能就無法擬定統一之反情報政策及相應之指導，以發揮反情報之攻勢作為。

## （三）缺乏有效之協調及分工：

反情報工作欲發揮效果，需能使行動有效，並兼顧安全之平衡需求此有賴各方面之配合，惟一般行政體系之工作人員常會抗拒保防工作之要求，甚至視安全維護各種程序是行政阻礙，而刻意忽略。另在涉及可能與反情報有關之犯罪調查案件中，常因情報與執法單位事先未能協調溝通而出現洩漏情報作為秘密，致反情報工作無法發揮最大效果。近年來國防部所屬中山科學研究院等軍事單位接連發生洩密情事，顯示軍方已是目前敵人滲透重點，軍中保防工作亟需加強。依相關法令，軍中保防應由國防部政治作戰局負責，惟國防部卻依行政職權將保防業務併入參謀本部情報次長室，姑且不論是否考量專業問題，此除涉及未來軍中反情報之運作外，更影響國家整體保防工作之推動。

## 第四節 全球化下建立我國國家情報工作倫理芻議

對任何國家言，國家利益是排它的，是行動的唯一指導，此亦暗示

了不排除使用計謀及武力對抗其它國家之可能，而賦予情報存在之合理化基礎。情報在「和平與戰爭間灰色地帶」遊走，有其獨特存在之運作邏輯，惟人民構成之國家，其行為與結果之關係，應依於以倫理為判準之人民最大福祉的尋求。

## 一、情報功能與倫理相關問題

### （一）蒐情之倫理問題：

人員情報之蒐情，基本上是藉由各種聯繫方式以獲得提供情報者之信任，包括情感、道義、利誘、威脅等。此種實際操作與倫理規範之間的衝突，就政府言，包括對於敵人外的其它國家人民，是否亦須採取這些遊走法律邊緣的行動？政府是否能充分保護來源？提供情報者有無此義務？如何確保其安全及是否及於其家庭？若其已不產情而欲結束此關係，則政府有何保護措施？<sup>7</sup>另情報人員使用不同技巧以蒐集情報，包括密取與截聽，在日常生活中，這些行為是違法的，必須經由檢察官或法官同意才能行事，以避免對人民之不當作為。我國雖已於 88 年 7 月 14 日公布實施「通訊保障及監察法」，明定情報性監聽之作業程序，然而是否完全遵守，而無「便宜行事」發生？<sup>8</sup>而情報官員或決策者對其所知情報而採取之作為，是否應負倫理責任？甚至為保護來源與方法，而並無太多道德與倫理之考量。<sup>9</sup>

### （二）分析之倫理問題：

情報對於決策之主要作用在於轉換所蒐集之無數片斷資料，成

<sup>7</sup> Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, pp.189-190。

<sup>8</sup> 「九一一事件」後，儘管民權團體大力反對，美國會於 10 月 26 日仍通過反恐怖主義法，亦稱「美國愛國法」(USA PATRIOT ACT)允許聯調局增大權限，加強對恐怖主義嫌疑犯之監聽等作為。

<sup>9</sup> Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, p.190。



為決策者可安心使用之一致與精練的報告，<sup>10</sup>而此產品是來自於將資訊轉換為情報之過程，涉及了數個產品發展之連續階段及重覆評估<sup>11</sup>。因此，情報工作是向決策者提出正確分析，而能形塑良好政策，惟決策者經常已有優先政策與結果，故常盼情報能對其優先事項加以支持，因而其決策便會受「情報政治化」之影響。情報來源之多元特色，分析者經常會與其它分析者討論不同之觀點與妥協，但是有多大的程度，分析者願意與其他分析者妥協，且什麼樣類型的交易可接受、而什麼樣類型不能接受？什麼樣的妥協重點會影響到送出文件之完整性與有效性。假如明知妥協後之重點，會危及其有用與完整性，是否能堅持原先立場？且假如決策者拒絕這些分析，則是否仍會一本初衷認真作分析？<sup>12</sup>

### （三）反情報之倫理問題：

反情報主要在於破壞與抵銷其它國家之情報與安全單位，從事對本國敵對之行動。因此兩項主要之工作，一是滲入敵體而能掌握政策與攻堅動向；另一是加強對組織人員之監視而防阻叛國，故除需明示之紀律規範外，兩者均依賴秘密手段之作為才能達成任務，而不可能完全符合法律之要求。<sup>13</sup>因此，在尋求反情報發揮作用之過程中，常會挑起敏感的合法與倫理問題，<sup>14</sup>且常被評斷為非法、不適當、與不符合倫理之作為。<sup>15</sup>反情報單位常會運用謀略情報而找出敵國意圖，或誘出被外國吸收之叛國者。但是對於國外媒體發布之假情報，常可能會被國內不知情之媒體選用，而反轉影響國內

<sup>10</sup>Sherman Kent, Strategic Intelligence for American World Policy, Princeton: Princeton University Press, 1949, pp. 1-10, Harry Howe Ransom, The Intelligence Establishment, Cambridge: Harvard University Press, 1970, pp. 1-15.

<sup>11</sup>Thomas Powers, The Man Who Kept the Secrets: Richard Helms and the CIA (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1979), pp. 3-19.

<sup>12</sup>Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, pp. 195-196。

<sup>13</sup>不同於一般治安犯罪，在反情報方面，潛在的嫌疑犯已被情治相關單位指認，是否也需法律程序才能進行對其必要之監控？

<sup>14</sup>U. S., Select Committee to Study Intelligence, Final Report, Book I, p. 165。

<sup>15</sup>U. S., Select Committee to Study Intelligence, Final Report, Book III, p. 9。

相關部門間之協調配合。假如反情報單位告訴國內媒體真實狀況，則會冒洩露機密之危險，而使整個行動無效危及國家安全，若不告知，則此是否與民主國家所堅持之媒體獨立政策相違背，而實質有操縱輿論之嫌？<sup>16</sup>

#### （四）秘密行動之倫理問題：

秘密行動之設計，是用來作為秘密影響人民、組織、與政府之手段，它是作為外交抗議與宣戰之間的「第三種選擇」以履行政策；它是情報圈可展示其獨特技巧之機會，且此技巧可作為一種相較其分析之反證、與另種選擇之領域。假如情報官員對於決策官員所要求的行動，認為成功率不高或是不適當，則是否有勇氣不同意此秘密行動？抑或故意配合決策者之要求，且方向與過程任由決策者決定？<sup>17</sup>情報單位經常使用國家安全、國家利益、與國家防衛之概念，以支持秘密行動，但是這些概念浮動而可能濫用其合法性，且秘密行動也可能與個人之目標與信仰相衝突。

## 二、建構情報工作倫理之根本問題

（一）若從組織建立角度言，情報機構對於國家安全之主要作用是維持資訊之秘密、需要與方法。情報之所以獨特，就是因為其秘密之特色，這是因為別的國家不會讓我們知道一些重要的資訊，而我們的國家也希望利用一些方法與必要之手段，對於某些類型之重要資訊，保持秘密而避免敵人取得。但是對於倫理學家言，戰爭時期允許以組織暴力打擊敵國之領土與人民，但和平時期，掌握、推翻與顛覆敵國政府之努力，是否可如戰時一樣被接受？又和平時期

<sup>16</sup> Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall and James M. Keagle ed., Intelligence: Policy and Process, Boulder and London: Westview Press, 1985, pp. 69-83.

<sup>17</sup> 例如準軍事行動中，情報圈希望有更大之自由度，且行動停止之決定，亦不希望是有由決策與情報兩個單位共同作出之感覺。此種不被干涉之要求，才能建立與行動者之間的信心及單位權威。

之冷戰階段，美、蘇雖然互動，但實質兩國在所有層面上，都處於敵對狀態，只是未達到明顯衝突的階段，這種冷戰敵視之關係，實際上已造成和平與戰爭間之灰色地帶。甚至冷戰後之今天，美、俄仍互逐情報官員，<sup>18</sup>顯見情報戰並不受限於戰爭與和平規律之限制，而有其獨特存在之運作邏輯。

(二)就情資的產生而言，世界各國政府基於國家安全的維護，乃至於政權的穩定，可以說沒有不重視情報資訊的取得和掌握，也都有情治單位的設置和情治人員的佈建。但相對於集權獨裁國家，民主法治國家有關情報機關的設置和情報資訊的蒐集，雖然無法做到公開化與透明化，但嚴謹的內控機制卻是必要的。具體而言，內控的機制消極上在防杜以蒐集情報之名做出違法濫權的勾當，積極上則在確保所獲得的情資是真確可靠的，而後才能談到如何進一步運用這些情資，做出有助國家安全與利益的決策。

### 三、我國國家情報工作建立倫理方向

#### (一) 具有以情報進行社會控制的條件：

經由國內情報工作達到社會控制目的，不論是獨裁或民主國家，基本上都需要考量下列幾個基本條件配合，一旦下列任一條件有所變化時，政府就有必要針對蒐情體系及方向有所調整。

1. 充分的正當性：不僅在法律上必需具備正當性，即便是道德上亦必需具正當性。正當性亦可區分為內、外兩種，內在正當性指的是參與蒐情工作之成員的自我認知上，必需肯定自己所作所為是正當的；外在正當性指的是外在社會環境、社會大多數人認同的價值觀中，對於此一

---

<sup>18</sup> 因漢森(Robert P. Hanssen)案之影響，美、俄各互逐 50 名具有情報身分之對方大使館外交人員。美國國務院發言人包潤石並於 2000 年 3 月 27 日表示，這場間諜驅逐戰應到此為止。(中國時報，2001 年 3 月 29 日，第 10 版)

蒐情工作認知，是否為正面的。當內、外正當性一致時，則此一蒐情工作在社會控制上較有成效，否則不但難以推展工作，亦難以吸引獲得品德端正成員加入蒐情工作，特別是諮詢人員。

2. 符合參與蒐情者的利益：國內情報作業需要諮詢工作支持，而為情報機關蒐集情報之諮詢人員，其動機固各有差異，但無論如何，必然符合參與者個人利益，參與者或在精神上獲得補償肯定或在實質上獲得酬勞。民主體系中執法機關線民所得利益多為金錢實質利益，而威權體系的諮詢除了金錢，政治利益也是動機之一。

3. 情報效用得到肯定：情報必需發揮作用，才能激勵情報機關持續蒐情，並將相關資源運用在適切方向上，民主國家將情報用在犯罪調查及反情報工作；威權體制國家則逕行用來反制異己、鞏固政權。雖然社會控制標準有極大差異，惟不論用於何處，若均能發揮其積極性效益，仍有助於政府的社會控制功能。

4. 情報本身必需有獨佔性：情報機關的情報價值建立於其獨有秘密來源，所獲情資必須是其他公開方式所無法取得，就情報自身價值而言，獨佔性具決定性作用。

## （二）完備的民主國家體制：

民主國家是一種多元化社會型態，政府對於社會控制條件之干預，在各種主客觀條件下，受到極大限制，以情報工作而言，雖基於國家安全及犯罪防制需求，多將之視為必要之惡，但在蒐情手段及目標上，均有法律及制度上的限制，其特質僅綜合於后：

1. 政治中立：蒐情工作不在於為個別政治人物或政黨服務，此為民主國家情蒐工作的基本定律，任何違背此一規範者，都將付出慘痛代價，美國尼克森總統運用中情局外圍人員蒐集民主黨情報，終致發生「水門事件」因而下台，即是最明顯例子。另美國前任克林頓總統因案接受獨立檢察官史塔偵察時，曾蒐集該檢察官與保守派往來密切資料，希減低該項調查的公信力，克林頓總統此一蒐情工作，係自費委託私家偵探

蒐集，不敢動用情治機關，顯見該一原則的崇高性。

2. 司法思維：蒐集情報的目的，不論是為了執法或反情報工作遂行，一切作為均需合於法律規範，並尊循司法程序進行，其最終目的在於執行國家法律，經由執行法律來達到社會控制目的，而非直接運用情報做為社會控制手段。

3. 比例原則：亦即手段與目的須成比例，無論是執行蒐情工作，或是其他的必要執法工作方式，其規模及方式務必與其標的相對稱，不得將個別犯罪跨大，採取過度手段，以致傷及他人人權。

4. 嚴格監督與約制：民主法治國家對於涉及蒐情機關，都有嚴格的監督，且以法律明確規範職權、蒐情方式，防制濫權行為。在民主國家社會控制是社會學或犯罪防制的問題，基於防制犯罪或反情報工作所需，蒐情工作或許是一種必要之惡，但其手段及運用受到嚴格的監督及制衡，法治與民主為人權及國家、社會安全間取得了一個平衡點。

#### 四、困境與變革

（一）政黨輪替後，各情治單位雖對情報工作做出修正，如調整績效評比方式、禁止蒐集政黨情報等，但基本矛盾仍未解決，因為一旦離開政黨情報，則情報社會控制功能對執政者而言，已完全不存在。現在所謂蒐報要項，實際上是相互矛盾的，其中所強調的治安或相關預警情報，實際上應為犯罪調查的一部份，其思維及分析方式與傳統國安體系需求之情報完全不同，現將之與案件調查分離處理，不但治絲益焚，更易造成誤導，使得執法機關難以建立一套完整科學的犯罪情報分析制度。至於國家安全情報，實應以反情報工作及涉及內亂、外患罪案件偵查為主要情蒐思考方向，而非現今以全面掌控思維所建立的情報指導架構。

（二）真正關鍵在於國家情報工作必須真正擺脫以社會控制的思維方

式出發點，並在情報機關組織結構上有所調整，解決情、治不分問題。否則，不但對執政者失去積極意義，對兼負維護治安角色之情報機關而言，反而阻礙了偵防及犯罪調查專業化發展，實與全世界執法工作專業化的趨勢背道而馳的。大多數民主國家其反情報機關均無司法警察權，如英(MI5)、日(公安警察廳)、加拿大(Intelligence Service)、澳洲(Intelligence Service)、德國(聯邦憲保局)等，美國FBI雖具多方位司法警察機關特質，但該局國內反情報蒐集只限於外國人，美國公民不得成為其反情報蒐情目標；至於法國的國土監視局則為警察體系中的一支，其司法權只侷限於與反情報或國家安全相關的案件。所有權力的節制都需要制度配合，我國國安體制仍存在情、治不分情形，是源自以往歷史背景及實際需要交錯發展而來，於今日時空下，顯然已與民主國家體制有所差距，改革已是一條必走的路。

(三)英美等國的情治機關也都曾經因時空環境因素發生弊病，如冷戰結束後，英國的MI5在柴契爾夫人執政時期，被批評其情蒐僅供首相八卦資料佐餐之用；美國的聯邦調查局在胡佛局長任內，也因蒐集政治人物隱私，以確保其政治影響力而遭受批評。但隨著時勢變化，渠等均在法源、制度及組織結構上有所改革，今日也均能因應情勢而發揮其功能，近十年來，甚至如南韓也隨著政黨輪替及民主發展開始改革其情治系統，2000年初將原有之安全企劃部改名為國家情報院(National Intelligence Service)，雖其改革成果迄仍未符合先進國家要求，但改革腳步已然啟動。