

第一章 國家安全

一、國家安全立法之初

(一)國家安全之立法背景：

國家安全法制化係以《國家安全法》（以下簡稱本法）為始。本法原為《動員戡亂時期國家安全法》（下稱舊法）。民國76年7月15日解除戒嚴，惟臺灣地區仍處於動員戡亂時期，為因應國家政策與確保國家安全、維護社會安定，特制定舊法以遏阻中共的間諜、侵略行為。

(二)舊法之管制範圍¹：

- 1.入、出境管理：即國境安全檢查。
- 2.特定管制區：海岸、山地、重要軍事設施。
- 3.人民集會、結社。
- 4.現役軍人適用軍事審判。

二、國家安全法之變遷

(一)修正法律名稱（民國81年7月1日）：

因應《動員戡亂時期臨時條款》廢止，其相關法律隨之修正，故舊法改名為《國家安全法》。

(二)劃分專責機關（民國81年7月1日、民國100年11月8日）：

增訂海岸巡防機關，並將入、出境管理劃分而出，而由內政部移民署專責處理。

¹ 參立法院編，1987，〈政府提案第三一一四號之一〉，《立法院議案關係文書》，頁250、252。

(三)增訂公務機密（民國85年1月12日）：

明確規範「禁止洩漏公務機密」（非軍事機密）之條文。

(四)符合《中華民國憲法》意旨（民國100年11月8日、民國102年8月6日）：

本法不得限制《中華民國憲法》所保障的人民基本權利，如：自由權。

三、國家安全法之定位

第一條

《國家安全法》

第一項：

為確保國家安全，維護社會安定，特制定本法。

第二項：

本法未規定者，適用其他有關法律之規定。

(一)實體法：

本法係針對國家安全相關事項，予以目的、權利義務關係、法律效果與範圍等原則性、總括性規範。

(二)特別法：

依據司法院大法官釋字第454號解釋，本法為特別法。

(三)目的：

確保國家安全，維護社會安定。

四、國家安全法之適用對象—人民

第二條之一

《國家安全法》

人民不得為外國或大陸地區行政、軍事、黨務或其他公務機構或其設立、指定機構或委託之民間團體刺探、蒐集、交付或傳遞關於公務上應秘密之文書、圖畫、消息或物品，或發展組織。

本法之適用對象於全文中僅見「人民」二字，卻未明確規範僅屬我國人民適用或得適用於外國人、大陸地區人民、港澳地區人民等，則學說與實務皆對此提出不同見解：

(一)學者陳國勝：

依據現已刪除之本法施行細則第18條²規定，有關外國人與無國籍之人排除適用本法，故主張本法僅適用具有我國國籍之人民³。

(二)桃園地方法院：

參桃園地方法院91年度訴字第518號判決意旨，本法僅規範人民，卻未對人民二字加以限縮性解釋，故可推知不論本國人、外國人，或大陸地區人民均有其適用。

(三)內政部移民署：

就「大陸地區人民偷渡來臺，應適用何法律」之問題，內政部移民署於法檢字第0920804013號函釋認為大陸地區人民入出境之法律適用，於《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》未規範時，應適用本法之相關規定辦理。故可得非具有我國國籍之人民亦可適用本法。

五、國家安全法之規範

(一)傳遞公務機密之禁止。

(二)國境安全檢查：



第四條

《國家安全法》

第一項：

警察或海岸巡防機關於必要時，對左列人員、物品及運輸工具，得依其職權實施檢查：

第一款：入出境之旅客及其所攜帶之物件。

第二款：入出境之船舶、航空器或其他運輸工具。

2 (已刪除)《國家安全法施行細則》第18條：「外國籍及無國籍人之入出境，均依外國護照簽證辦法及有關外國人入出境及居留停留法規之規定辦理。」

3 參陳國勝著，1998，〈國家安全法與漁業法執行實務之探討〉，《警學叢刊》第二十八卷第六期，警大，頁149。

第一章 國家情報工作

第一節 情報工作總論

一、情報工作與情報過程

我國情報工作為情報機關之業務範圍，基於維護國家安全或利益，情報機關對於國內外足以影響國安或利益之資訊，「指導」情報蒐集人員進行「蒐集」作業，並將所蒐集之資訊交由情報分析人員「處理」，之後再將處理完畢之情報產品分發至各該管機關，令其得以「運用」於政策制定或保防、偵查、執法等工作上。故我國情報工作可謂由「指導」、「蒐集」、「處理」、「運用」等四大步驟所組成。另外，對照外國學說，我國情報工作之步驟亦等同於美國現今情報學說所提出之「情報流程（Intelligence Process）」¹。

1 情報流程（Intelligence Process）係由情報循環（Intelligence Cycle）修正而來，有鑑於傳統情報循環之線性思維學說過度理想化，導致落實於情報工作時，在實務運作上產生諸多情報失誤（Intelligence Failure），遂於西元2004年，由美國參謀長聯席會議（Joint Chiefs of Staff）於《就軍事行動之聯合與國家情報支援（Joint and National Intelligence Support to Military Operations）》首先提出情報流程取代情報循環，並以強調環節整合之網狀圖取代循環之線性圖或環狀圖。惟西元2012年，最新提出之情報流程圖修改了網狀整合，卻提升「評估與反饋」之地位，即情報流程中，情報人員與情報運用者皆須於每一環節進行評估並即時反饋；參許光武、林欣潔合著，2014，〈論情報循環概念的緣起與發展〉，《2014年公開安全與情報研究學術研討會》，警大，頁3、14~16。



情報循環線性圖



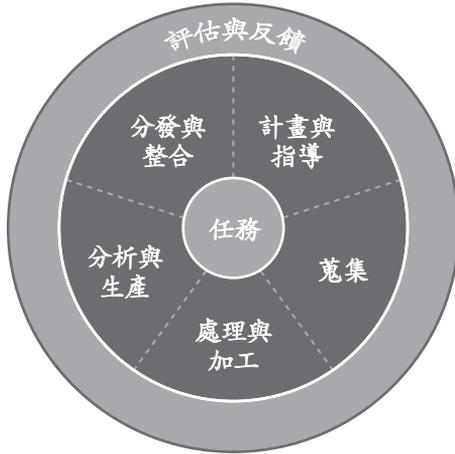
情報循環環狀圖



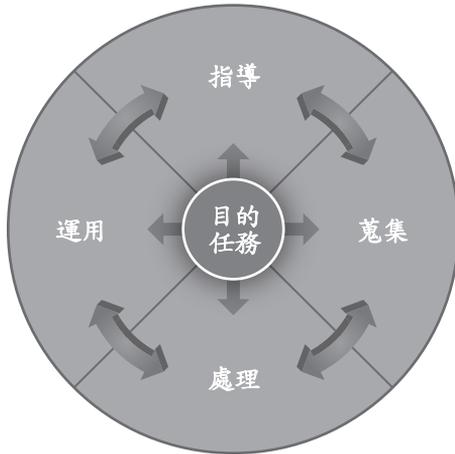
情報流程網狀圖

(一)情報流程圖：

1.美國²：



2.我國³：



2 參美國參謀長聯席會議編，2012，〈Intelligence Operations〉，〈Joint and National Intelligence Support to Military Operations〉，美國國防部，頁Ⅲ-1～Ⅲ-3。

3 參許光武、林欣潔合著，2014，〈論情報循環概念的緣起與發展〉，〈2014年公關安全與情報研究學術研討會〉，警大，頁16。

(二)情報工作之定義：



第三條

《國家情報工作法》

第一項：

第二款：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、安全管制等措施，反制外國或敵對勢力對我國進行情報工作之行為，亦同。



《國家情報工作法》（以下簡稱本法）已對情報工作之內容完整定義，惟我國學說⁴依據該定義，更進一步細分為狹義情報工作與廣義情報工作：

1. 狹義情報工作：即情報之蒐集、研析、處理。
2. 廣義情報工作：除了情報之蒐集、研析、處理，更包含情報之運用，即利用情報進行的各項行為，換言之，廣義情報工作即產出情報及反制間諜、安全查核、人員教育與紀律督導等。

二、情報工作法制化

(一)背景：

1. 解決情報功能不彰問題：自民國83年1月1日《國家安全局組織法》施行後，國家安全局成為我國最高情報機關，綜理國家情報工作與特種勤務之規劃與執行，並統合、指導我國除國家安全局外之各情資單位、視同情報機關，其有關國家安全情報工作事項。

國家安全局於情報活動中所扮演的角色功能有「守護國家安全」、「協助危機處理」、「提供政府資訊」、「促進國家利益」等四大功能⁵，惟當時未有配合之相關作用法得以讓國家安全局落實該四大功能。

故我國政府機關為解決情報機關功能不彰之問題，提出情報工作法制化之訴求，藉以達到統合國家情報工作之目的。

4 參杜陵著，1983，《情報學》，中央警官學校，頁25～27。

5 參立法院編，2003，〈政府提案第九〇七二號〉，《立法院議案關係文書》，頁9。

2.符合法律要求：由於情報工作旨在蒐集具有國家戰略層級之資訊，並經研析、處理、製成情報以提供決策時使用或供各政府機關參考、運用。故情報工作之意旨係符合《中央法規標準法》第5條第4項中，應以法律規定之「重要事項」。

(二)各國之情報工作法制化概況⁶：

1.美國：

(1)西元1947年訂定《國家安全法（National Security Act of 1947）》，規範美國國家安全會議（NSC）與中央情報局（CIA）之組織、業務內容。

(2)西元1949年訂定《中央情報局法（Central Intelligence Agency Act of 1949）》，區別一般行政機關與中央情報局的經費核銷程序與保密義務之內容與範圍。

(3)西元1981年，美國總統雷根頒布《第12333號令》，明定美國情報機關於情報工作時之遵循規程。

2.德國：西元1950年，德國制定《聯邦與邦共同合作憲法保護事項及聯邦憲法保護局法》，並成立聯邦憲法保護局。其聯邦憲法保護局之組織任務為「維護民主、自由等基本秩序」、「反制間諜」及「參與安全查核」等。

3.英國：西元1994年制定《情報工作法（Intelligence Services Act 1994）》。

4.澳大利亞聯邦（又稱為澳大利亞、澳洲）：於西元2001年頒布《情報工作法（Intelligence Services Act 2001）》。

(三)情報工作法制化之原則：

1.情報國家化⁷：情報機關與視同情報機關係立足於國家、政府之下，故其應超然於黨派之外，為國家而不得為特定人服務。

2.依法行政：本於行政一體原則，情報機關之各項情報工作皆受依法行政原則之拘束，故其不僅須有法令之依據，且不得牴觸法令。

3.不確定法律概念：考量情報工作的特性⁸，法律應授權情報機關於策劃、執行情報工作時，具有適度的行政裁量權。

6 參立法院編，2005，〈政府提案第九〇七二號〉，《立法院議案關係文書》，頁9。

7 參立法院編，2005，〈政府提案第九〇七二號〉，《立法院議案關係文書》，頁7、頁8。

8 情報工作的特性有：忠貞性、智慧性、崇法性、戰鬥性、機密性、普遍性、浪費性等。

第四章 資恐防制

一、資恐防制之緣由

資恐防制意指防止「資助恐怖主義組織及其恐怖行動」並對參與恐怖組織或恐怖行動之個人、法人、團體或資助恐怖主義之人「採取目標性金融制裁」。西元1997年，亞太防制洗錢組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG）於會員國相互評鑑時指出，我國既未批准聯合國之《制止向恐怖主義提供國際資助公約》及其相關決議，亦未有任何反資恐國內法，故要求我國針對此反資恐進行法制面規範；復亞太防制洗錢組織於西元2015年出版之《資恐事實倡議調查報告》，於報告中明確指出我國關於反資恐之規範仍不符防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF）於西元2012年所發表之「防制洗錢及打擊資助恐怖主義與武器擴散國際標準（International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation）」¹。遂我國參照上述國際公約、FATF國際標準與外國立法例，進而制訂《資恐防制法》（以下簡稱本法）。

二、資恐防制體系

(一)主管機關：

第二條

《資恐防制法》

本法之主管機關為法務部。

¹ 參立法院編，2016，〈政府提案第一五五九六號之一〉，《立法院議案關係文書》，頁24。

由於資恐防制與洗錢防制之業務性質上多有相關，二者均以「金流」為規範重心，又洗錢防制之主管機關為法務部，遂本法規定有關資恐防制之相關業務皆由「法務部」為主管機關。

(二)督導機關：



第三條

《資恐防制法》

第一項：

行政院為我國資恐防制政策研議、法案審查、計畫核議及業務督導機關。



由於行政院對於恐怖主義之防制上設有「國土安全辦公室²」以管理、督導反恐政策與執行，遂本法將國土安全辦公室之執掌內容準用於資恐防制層面。其管理、督導反恐政策與執行之內容如下：

- 1.資恐防制政策之研議。
- 2.資恐防制與反恐法案之審查。
- 3.防制計畫之擬定與核議。
- 4.資恐防制相關業務之督導。

(三)資恐防制審議會：



第三條

《資恐防制法》

第二項前段：

主管機關應設資恐防制審議會，為個人、法人或團體列入制裁名單或除名與相關措施之審議。



資恐防制審議會之設立目的係為創設審查「目標性金融制裁名單」之權責機

2 《行政院處務規程》第18條規定：「國土安全辦公室之執掌有：一、反恐基本方針、政策、業務計畫及工作計畫、二、反恐相關法規、三、配合國家安全系統職掌之反恐事項、四、本院與所屬機關（構）反恐演習及訓練、五、反恐資訊之蒐整研析及相關預防整備、六、各部會反恐預警、通報機制及應變計畫之執行、七、反恐應變機制之啟動及相關應變機制之協調聯繫、八、反恐國際交流及合作、九、國土安全政策會報、十、其他有關反恐業務事項。」

關，即針對資助涉及恐怖組織與恐怖活動之個人、法人、團體，對其資金或其他資產「毫不延遲」地進行凍結。

資恐防制審議會之組成因考量資恐防制之五大牽涉層面，如：國家安全、外交策略、偵查犯罪、金融監督與管理、國內社會秩序之安定等，故其成員應呈現多方意見如下：

- 1.法務部部長：為審議會之召集人，並為審議會委員。
- 2.國家安全局副局長：兼任審議會委員。
- 3.內政部副部長：兼任審議會委員。
- 4.外交部副部長：兼任審議會委員。
- 5.國防部副部長：兼任審議會委員。
- 6.經濟部副部長：兼任審議會委員。
- 7.中央銀行副總裁：兼任審議會委員。
- 8.金融監督管理委員會副主任委員：兼任審議會委員。
- 9.其他經行政院指定之機關副首長兼任審議會委員。

三、目標性金融制裁名單

(一)提報制裁名單之機制：

- 1.國際提報機制：經外國政府或國際組織認定，而請求我國權責機關建立疑似恐怖份子名單，例如FIFA國際標準所提列之特定對象：蓋達組織（Al-Qaida）、塔利班（Taliban）、伊斯蘭國（al-Dawlat al-Islamia，又稱為IS）等³。
- 2.國內提報機制：依據法務部調查局提報或依主管機關之職權，認為個人、法人、團體有下列情事之一者，經審議會決議後，得指定為制裁名單⁴，並公告之：
 - (1)意圖製造不特定人死亡或重傷，而達恐嚇公眾或脅迫政府、外國政府、

3 蓋達組織經聯合國第1267號、第1989號決議列為反資恐特定對象；塔利班（Taliban）係由聯合國第1988號決議列為特定對象；又伊斯蘭國依聯合國第2253號決議列為反資恐特定對象；參立法院編，2016，〈政府提案第一五五九六號之一〉，《立法院議案關係文書》，頁25。

4 該指定名單不以該個人、法人、團體在中華民國領域內者為限。