

# 我國保防工作立法的輿情分析與政策 意涵研究-以「Opview 社群口碑資料庫」 為分析視角

曾萬益

國防大學政戰學院政治學系博士生

## 摘 要

我國目前已進入民主法治的國家，然而面對國家安全及國家機密需要維護時，據以執行保密防諜的保防工作卻未建立相關的適切法源，以致執行保防工作時，易產生適法性之爭議。因此，為使保防制度更能符合民主程序要求，本文基於國家安全的重大利益上，就當前《保防工作法草案》推動後衍生窒礙因素進行相關研究。

本文初始先行就「保防」的概念作一概述，並透由Opview輿情分析系統，據以瞭解2017年法務部所研擬的《保防工作法草案》，引起社會大眾對保防工作的認知模糊，以致草案遭行政院退回法務部重新研擬之因素；並透過研究發現，在該法案制定過程上提出相關建議。

**關鍵詞：**保防工作法、保防、Opview 輿情分析系統

# **A Study of Public Opinions and Policy Implication of Anti-Spying Act in Taiwan**

Wan-Yi Tseng

Department of Political Science, National Defense University

## **Abstract**

Taiwan has now progressed into a democratic society ruled by law. However, when confronted with the need to safeguard national security and classified materials, there is a lack of adequate law for their implementation. As a result, controversies arise when carrying out anti-spying work. In order to make sure our security work better conforms to the requirements of democratic procedures, this paper studies the stumbling blocks that stand in the way of the current version of the Anti-spying Act initiated by Ministry of Justice.

This paper starts off exploring the concepts of security protection and then uses the Opview public opinion analysis system to understand the Anti-Spying Act drafted by Ministry of Justice in 2017 and the reasons why this act was rejected by Executive Yuan for negative public reactions. We have found some problems and presented suggestions for the authorities.

**Keywords: Anti-spying Act, security protection, Opview public opinion analysis system**

## 壹、前言

中共在日益崛起的同時，潛藏於國際間的情報工作更是持續的擴展，且逐漸引起各國的關注，而在中共情報活動活躍的過程當中，對我國的情報行為同樣的從未間歇。然而，從事情報活動的方式五花八門，間諜行為即是情報蒐集管道的其中一項。也因為世界多數國家都有感於間諜行為所帶來的威脅，因此不斷在有關「反情報」與「反間諜」的相關法令制定上努力著。

事實上，2017年10月18日，中共召開了第19次全國代表大會，會中中共中央總書記、國家主席習近平，針對兩岸關係強調一中反獨與九二共識，特別的是，在這次的19大會議報告當中，習近平特別將「六個任何」<sup>1</sup>列入大會報告演說內容，顯現中共徹底反對臺獨的決心(聯合新聞網，2017.10.09)。揆諸以往，兩岸自1949年分治之後，迄今將近70年之久，仍然處於一種敵對狀態，並不斷的透過文攻武嚇企圖統一，也因如此，在軍事上的對峙從未解除。

由於兩岸之間互有軍事上的威脅，因此，竊取情報的間諜行為從未停止，由諸多破獲案例顯示，間諜工作在兩岸之間進行頻密。然而，中共的間諜行動不僅出現在我國，在國際上亦相當的活躍，同時，其他國家對於中共的間諜活動也愈加增長，鑑此，中共有感於間諜行為的威脅，在2014年11月1日通過《中華人民共和國反間諜法》，並於2017年12月6日通過《反間諜法實施細則》(文匯網，2014.11.01)。事實上，反制間諜行為的立法逐漸引起重視，澳洲也從2017年開始，制定《反間諜法草案》，雖然尚屬草案研擬階段，不過，澳洲不斷在該法內容上進行修訂。相同的，在美國、日本等民主先進國家，同樣制定了《美國反情報加強法》、《情報改革和防恐法案》、《日本特別秘密保護法》等，透過立法程序，完備了執行「反情報」與「反間諜」之工作。

反觀我國目前有關「反情報」與「反間諜」的工作，長期以往係以「保防工作」稱之，並依《國家安全法》、《國家情報工作法》、《國家機密保護法》、《刑法》與《保防工作作業要點》等作為規範，卻沒有一專法來保障執行「反情報」與「反間諜」工作的調查人或被調查人，因此，以往從事與「反情報」或「反間諜」相關的保防工作，曾因行政調查程序上的瑕疵或反情報職權的模糊而引

---

<sup>1</sup> 習近平在2016年紀念孫中山誕辰150周年時，即以六個任何表示對臺聲明，絕不允許任何人、任何組織、任何政黨、在任何時候，以任何形式，把任何一塊中國領土從中國分裂出去。

我國保防工作立法的輿情分析與政策意涵研究-以「Opview 社群口碑資料庫」為分析視角

發爭議，質言之，專法的制定更顯重要。

有鑑於此，強化保密防諜工作的《保防工作法》刻不容緩，前總統馬英九執政時期，即已開始研擬《保防工作法草案》，只不過囿於各種因素而胎死腹中(match 生活網，2017.03.10)。迄 2016 年 7 月 22 日蔡英文總統，召開「臺灣地區安全情報協調會報北部地區會報」，與各情治機關首長述及保防工作時，一致同意應制定國家《保防工作專法》，隨即展開該專法的制定與立法，不難看出其重要性(張書瑋，2016：155)。

然而，該《保防工作法草案》在 2017 年 3 月曝光之後，飽受各界抨擊與爭議，許多媒體的報導上，挾有「人二<sup>2</sup>復辟」、「侵犯人權」之說(自由電子報，2017.03.10)，而在這樣子的報導之下，引起國人的負面觀感甚鉅。再者，囿於以往從事保防工作調查人員無一專法作為依循，所以容易造成行政調查程序瑕疵或反情報職權模糊等問題，使國人質疑保防調查程序上的應有規範，致使該法草案曝光後，在輿情的負面報導下，對於保防工作的認知模糊。

基此，本研究擬先行釐清「保防工作」所扮演的功能與角色、執行保防工作機關概況，以及當前適用法源，再透過 Opview 的輿情分析，據以瞭解該法草案制定過程中輿情趨勢，俾做為後續修正與溝通之方向。

## 貳、淺析保防工作實質意涵以及我國現行保防機關之權責

據我國國安單位統計顯示，中共在臺間諜約 5、6 千人，且過去 15 年來所破獲的共諜案當中，一般行政機構僅佔了 6 件，其餘以軍事機構較為多數，不

---

<sup>2</sup>「人二」，全稱應為「人事第二辦公室」；而所謂的「人二復辟」即是早期政府機關為了辦理保防與安全防護工作，而設立了安全室，後來又增加了政風調查工作，直至 1972 年 8 月行政院為了精簡機關組織，將安全人員及其業務併入人事單位，不過，因為從事人事工作與保防工作人員所職掌業務相去甚遠，所以設立了「人事第二辦公室」以分開辦公，後來簡稱「人二」，由調查局負責招訓。時值的人二系統在肅貪防弊上雖具有相當的成效，惟在思想控制與安全防護的各項作為上仍備受爭議，因此，「人二」的組織與職掌不斷調整，迄 1991 年調查局全面退出政風系統，政風業務由法務部直接掌理，而當前調查局所從事的保防工作，與早期的調查工作全然不同，顯與媒體所述相去甚遠。中國電子報(2017 年 04 月 03 日)。人事室第二辦公室，抓耙子代名詞。取自：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170403000323-260118>。檢索日期：2017.11.16。文化部，〈人事室第二辦公室〉，《台灣大百科全書》(2018 年 05 月 15 日)。取自 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0020041>。檢索日期：2018.05.15。

過，政府機關被滲透的情況不亞於軍事單位，顯見，中共間諜活動不僅限於刺探軍情，中央機關內部的機密資訊亦為中共間諜的目標之一（自由時報，2017.03.13）。由此可見，與我有敵對關係的中共間諜隱而未現，我國更是間諜活動頻繁的地區之一，有鑑於此，防制間諜行為的保防工作尤須受到重視。

## 一、「保防工作」的實質意涵

在我國特有的體制下，「保防」乙詞似乎取代了「反情報」以及「反間諜」，因此，在相關工作的執行、運用以及法源引用上，就容易造成混淆。一般而言，對於「保防」二字的基本概念即是直接執行與從事「保密」與「防諜」工作，就軍中保防而言，「保密」，乃藉以防止敵人及任何非法定人員獲得或知悉我軍機密之一切措施；「防諜」，乃為防止並摧毀任何陰謀滲透、背叛、顛覆及妨害我軍事安全之組織與人員所採取之一切措施(國防部史政局，1960：1883)。

然而，保防工作所做的，就是對從事間諜行為者所採取的「反間諜」手段，藉此，保防工作說穿了，就是一項反制間諜行為的工作。我國《情報工作法》第1條第3項對於間諜行為的定義為：「外國勢力、境外敵對勢力或其工作人員對本國從事情報工作而刺探、收集、洩漏或交付資訊者，謂之間諜」。簡言之，「反情報」係針對敵方所有情報活動進行反制，而「反間諜」僅係針對間諜行為採取必要手段(戴豔梅，2005：216)。所以，保防工作所作的「反間諜」措施，僅是「反情報」作為裡的一環。

綜上，筆者以《情報工作法》將「情報」、「反情報」與「保防」之間的關係作一簡單釐清。依我國《情報工作法》第3條第1項第2款中述明：「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」(法務部，2017.11.02)。就上述所言，「蒐集、研析、處理及運用」係屬於情報工作的必要過程，而「保防、偵防、安全管制等措施」則屬於反情報工作之防護手段，在整合反情報的定義後，得知反情報的工作係為了「反制間諜行為」、「遏止情報蒐集」、「阻止恐怖行動」以及「確保國家安全」等四項目的(如圖 1)；另外，必須釐清的是，保防工作僅係反情報工作當中的一項，《保防工作作業要點》所規範的「機密保護」、「防制滲透」、

我國保防工作立法的輿情分析與政策意涵研究-以「Opview 社群口碑資料庫」為分析視角

「安全防護」與「保防教育」即是所要執行的業務範疇(植根法律網,2017.11.05)；而保防工作所要達成的目的係「掌握敵諜情報」、「發掘潛諜活動」、「機密資訊維護」與「確保國家安全」等(如圖 2)，因此，三者之間的關係須明確區分。

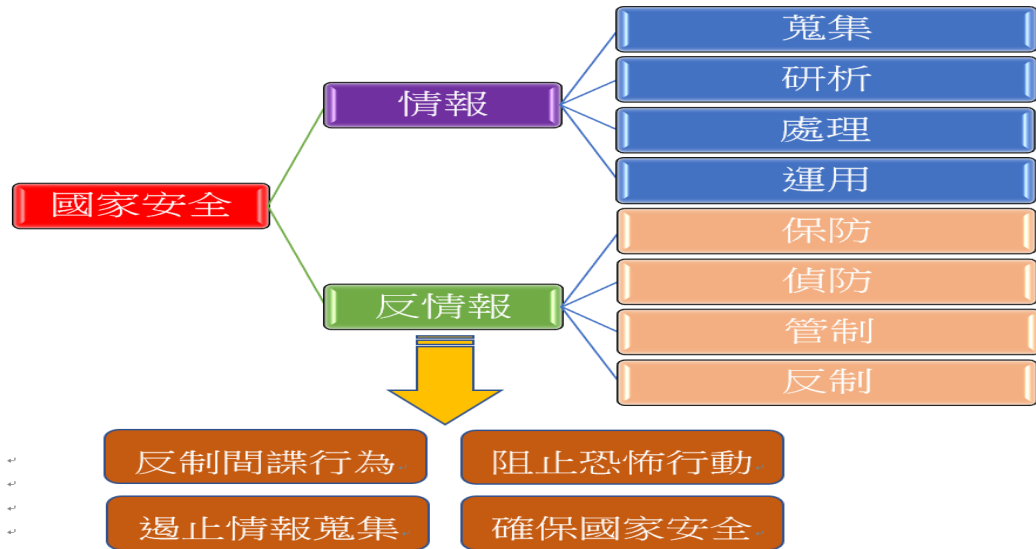


圖 1：情報與反情報之工作面向

資料來源：筆者自行繪製。

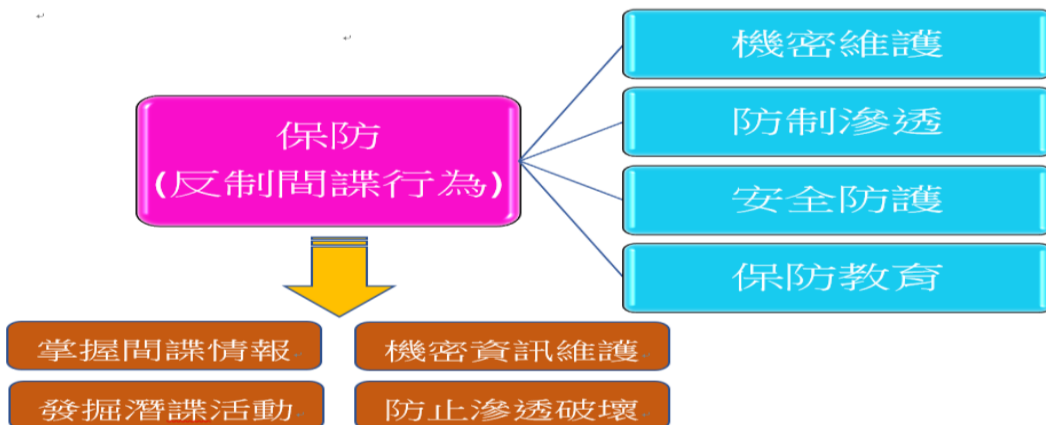


圖 2：保防工作面向

資料來源：筆者自行繪製。

## 二、美、日、中反制間諜行為法令

美國鑑於 911 恐怖攻擊事件的影響，在 2002 年修訂了《反情報加強法》，做為在反情報工作與間諜行為的制裁法典。值得注意的是，早在 1917 年一次世界大戰期間，也就是一個世紀以前，美國早已制定了《反間諜法》，據以強化了國家機密資訊的維護，以及各項情報工作的反制。同樣的，同屬於亞洲地區的日本，也於 2013 年通過了《特別秘密保護法》，並於 2014 年 12 月 10 日正式施行，該法在對於洩漏秘密的罰則，以及維護國家機密的行使作用上，做了詳加的規範(歐廣南，2016: 2)。除此之外，如《法國 2015 年 912 號情報法》、《英國 1989 年國家安全組織法》、《加拿大安全情報局組織法》等，都是在反情報與反間諜防堵上，透過立法制定作一有效防範，相對的，我國可參照各法治國家在這方面的立法過程，制定有關反間諜與反情報的相關法源，據以完備我國反情報與反間諜工作的規範。

知己知彼，百戰不殆。值得探究的是，與我國一直處於有軍事威脅的中共，前於 2014 年 11 月 1 日通過《中華人民共和國反間諜法》，該法據此成為中共在反間諜工作領域的一部重要法律，對防範、制止和懲治間諜行為，維護國家安全上，具有基礎性法律保障作用，不僅充實了《中華人民共和國刑法》當中，有關從事間諜工作的處罰行為，更明確律定中共國家安全機關反間諜的職責(黃秋龍，2014: 21)。其中，該法第 3 條明確規定：「國家安全機關是反間諜工作的主管機關。公安、保密行政管理等其他有關部門和軍隊有關部門按照職責分工，密切配合，加強協調，依法做好有關工作」，這表示中共針對國家安全機關在反間諜工作中，更具有制度與規範，並符合程序化與法制化(人民網，2014.11.26)。直後，中共又在 2017 年 12 月 6 日制定《中華人民共和國反間諜法實施細則》，除針對境外組織、代理人、敵對組織、間諜器材等做出定義外，還認定「分裂國家、破壞國家統一」等，屬間諜行為外的危害國家安全行為(中央通訊社，2017.03.02)，說明了中共反間諜工作朝向更具體化、明確化。

### 三、我國當前三大保防機關工作範圍

我國國家安全局(以下簡稱國安局)賦有掌理我國國家安全之重責，然而，在統合國家安全工作的同時，「保防」工作的作為仍是重中之重，以下概述我國各個保防主管機關之工作範疇，以釐清各個機關在保防工作上的功能與角色。

#### (一)「國安諮詢」：國家安全會議(簡稱國安會)

依據我國《憲法》第 2 條第 4 項規定，總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國安局，而國安會依《國家安全會議組織法》為總統決定國家安全<sup>3</sup>有關之大政方針之諮詢機關(中華民國總統府，2017.11.11)；另外，國家安全會議所屬之國安局，依其組織法之規定，綜理國家安全情報工作及特種勤務之策劃與執行(中華民國總統府，2017.11.11)。

#### (二)「主管機關」：國安局

國安局依《國家安全局組織法》及《國家情報工作法》，負責綜理國家情報工作、特種勤務之策畫與執行、全國密碼政策及裝備之管制與研發(中華民國國家安全局，2017.11.11)，同樣的，國安局在職責上負有我國「情報」、「反情報」以及「保防」工作之督導之責。

#### (三)「軍中保防」：國防部政治作戰局

國防部政治作戰局保防安全處係我國軍中保防之主要執行單位，下轄一專業部隊-「軍事安全總隊」，年來，對於偵破共諜案件功不可沒，然職司軍中保防之保防安全處受政治作戰局督導；依據《國防部政治作戰局組織法》第 2 條第 3 款之規定，掌理「機密維護」(不含國防部公務機密維護)、「安全調查」、「諮詢部署」、「安全防護」、「保防教育」之規劃、督導及執行(法務部，2017.11.02)；另依《國防部政治作戰局處務規程》第 6 條，保防安全處並負責掌理國軍保防工作政策規劃等軍中保防之工作與防諜機制之任務。

早期，情報單位的成立主要是以軍事機密與國防秘密為主，為了能夠達成作戰勝利之目標而有了情報工作的發展，相對的，要反制敵人對於我方的情報活動，始有了保密防諜的相關作為，且側重在國防與軍事機密維護上。基此，國軍對於保密、防諜的保防工作責無旁貸，除了設有軍事安全總隊之專業部隊

<sup>3</sup> 此國家安全泛指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。



外，在各軍種司令部、軍團(軍)級單位及所屬機敏單位(部隊)，並設有保防部門或保防官，主要功能在於先期發現不法竊密行為與機密資訊維護上，也因如此，在《國防部政治作戰局組織法》以及《國防部政治作戰局處務規程》當中，對於軍中保防工作的範疇均有詳述規範，也不難看出國防部在防諜工作上的著墨程度。

#### (四)「機關保防」：法務部調查局

法務部調查局就《保防工作作業要點》及《全國保防工作會報設置要點》<sup>4</sup>執行機關保防工作，且要點內容說明：「全國保防工作，由法務部主管，並指定調查局執行」；另「全國保防工作會報，由法務部部長召集，並由調查局綜理秘書業務」(植根法律網，2017.11.05)。該局的政策方針上，係以「維護國家安全、落實兩岸管理」、「打擊重大犯罪，增進鑑監品質」為兩大核心主軸；在「維護國家安全、落實兩岸管理」部分，又概分為「國家安全維護」、「國內安全調查」以及「保防」三項；就「保防」工作上，則明定該局「保防處」的六類掌理事項<sup>5</sup>，基此，法務部調查局在保防工作的實際執行上，概以「保防處」較有直接涉獵，餘掌理事項仍以維護整體國家安全以及犯罪防制為要(法務部調查局，2017.11.21)。

#### (五)「社會保防」：內政部警政署

內政部警政署負有維護社會秩序之責，而其所屬保防組亦具有社會保防之工作範疇，依據《警政署處務規程》第 11 條，負責掌理保防相關事項(內政部警政署，2017.11.13)。該署保防組在組織架構上係為業務單位，可直接對所屬警察機關(構)之保防工作進行督導與考核(內政部警政署，2017.11.13)。不過，畢竟警務單位主要任務是以維護社會秩序與打擊犯罪為主，保防工作僅是立足在協力的角色上，因此，在保防工作的任務賦與上較為特殊。

從近年來所破獲的共諜案當中不難發現，在國安機制以及三大保防機關的

<sup>4</sup> 依據《全國保防工作會報設置要點》第 6 條，該會報執行事項計有：1.關於保防工作決策及重大措施之規劃事項；2.關於重大保防工作計畫之諮詢審議事項；3.關於保防工作法令之研擬、諮詢審議事項；4.關於保防工作之諮詢、評議事項；5.其他有關保防工作之協調事項等五大任務，每年召開一次；另外，「地區保防工作會報」由法務部調查局所屬調查處(站)主管負責召集，每半年召開會議一次。

<sup>5</sup> 法務部調查局保防處掌理下列事項：1.機密保護工作之規劃、指導、查處及考核；2.防制滲透資料之蒐集、研析、運用及處理；3.機關安全防護工作之規劃、指導、研析及考核；4.國民保防教育與宣導之規劃、協調、推動及執行；5.安全查核工作之規劃、調查及處理；6.其他有關保防事項。

我國保防工作立法的輿情分析與政策意涵研究-以「Opview 社群口碑資料庫」為分析視角

運作下，破獲共諜著有成效，是以，共諜的在臺活動與刺蒐行為未減反增，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始能至當因應，此能力的完全發揮就必須依法而行(汪毓璋，2016：6)，避免形成行政調查程序瑕疵與反情報職權模糊，引發國人質疑，因此，基於確保國家整體安全的原則下，對於專法的制定刻不容緩。

## 參、概述《保防工作法草案》及「Opview 社群口碑資料庫」

### 分析結果

我國係為一個民主法治的國家，於此同時從事各項執法工作需有相關法源依據始能據以執行，也才具有法律上的保障與效益，這不僅是對於執法者進行約制，更是對於受調查者的一項保障作為。而我國在執行情報、反情報與保防工作之同時，雖然有相關法源作為支撐，惟若無一專法作為行事準繩，執行具強制力工作時則必定備受質疑。

#### 一、當前我國從事保防工作相關法源

保防工作之進行，從組織法、作用法及救濟法均有探討之空間，本文能探討的部分有限(魏靜芬，2016：38)。然而，2017年我國《保防工作法草案》在多方研討下該法草案制定出爐，雖僅於研議階段，尚未施行，但在公布後仍遭受各方關切與爭議。目前我國執行保防工作雖暫無特定專法，在對於間諜行為、違犯國家機密維護與洩(違)密情事，以及敵對勢力從事情報活動等，僅能依其他法源作為規範，這些法源概有《國家安全法》、《國家情報工作法》、《國家機密保護法》與《保防工作作業要點》等。

事實上，就上述所臚列相關法源依據上，對於從事「保防工作」之定義與調查範圍並無明確方針，尤以從事保防工作的執行準繩《保防工作作業要點》而言，也無明顯界定，僅概說保防工作的執行機關與業務範圍，至於執行與從事保防工作的各項調查，則需要再藉由其他法源作為依循與保障，這對於要確

實防範敵諜滲透與保密安全的工作上，確有不足之處；又以中共在 2014 年針對間諜行為而制定《反間諜法》(文匯網，2014.11.01)，在互有間諜行為往來的我國造成一定程度的威脅。而《國家情報工作法》當中，僅概述反情報工作與反制間諜行為的部分規範，實難以對於實際從事反制間諜行為的執法人員與被調查者形成約制與保障。整體而言，還是得制定保防工作專法，始順應當前的保密防諜工作。

## 二、對於《保防工作法》之輿情趨勢

### (一)《保防工作法草案》的公布

2017 年 3 月 9 日，《保防工作法草案》在曝光之後，引起各界譁然，不過，在 3 月份的版本曝光之前，調查局早已於 1 月份先行呈送，只不過當時復遭行政院駁回而重新擬定(蘋果日報，2017.03.09)，3 月草案公開後，同樣引起各方媒體與社會的關注，法界認為，草案當中賦與太多執行保防調查職權，有違民主國家所賦與的人權(聯合新聞網，2017.03.10)，因此，筆者藉以「OpView 社群口碑資料庫」方式，就當時的輿情作一概要分析。

### (二)由「OpView 社群口碑資料庫」探勘保工作法草案

#### 1. 「OpView」的基本概念

「OpView 社群口碑資料庫」是以社群媒體為一觀測平臺，依使用者需求進行網路口碑觀測與分析，普遍的被運用在公關、行銷、客服等聲量上，透過蒐集、整理分析及呈現的過程，使欲分析的大量資料從社群網路中取得，無論是新聞、文章、討論區等，都是該軟體所探勘的對象(Opview 社群口碑資料庫，2017.11.20)，「OpView 社群口碑資料庫」係文字探勘的一套工具，可針對網民的情感與經營價值者進行分析。本研究聚焦在 2017 年 3 月份，以《保防工作法草案》公開後，分析當時網路社群上對於該法草案的輿情走向，藉以瞭解該法草案在公布之後，對於輿情所呈現出來的結果，以作為後續參考(楊立偉、邵功新，2017：7-8)。

#### 2. 「OpView 社群口碑資料庫」分析結果

##### (1)大數據系統分析下的輿情

##### a.輿情觀察

本次議題量測時間為《保防工作法草案》在 2017 年 3 月 9 日曝光之後前後時間作為觀察，雖然該法在 2 月下旬曾因媒體社論引起關注，但本研究仍聚焦在整體 3 月份的輿情趨勢，如下(張庭，2017：14-20)：

觀察「來源走勢圖」(如圖 3)，該議題貼文總數共計 172 則。總聲量於 3 月 1 日到了 21 則(新聞 20 則、社群網站 1 則)；3 月 3 日到了最高峰計 24 則(新聞 23 則、社群網站 1 則)；到了 3 月 9 日《保防工作法草案》曝光之後為 14 則(新聞 10 則、部落格 1 則、討論區 3 則)；該法草案曝光後一天 3 月 10 日持平 14 則(新聞 10 則、社群網站 1 則、討論區 3 則)；直到 3 月 13 日 16 則(新聞 15 則、討論區 1 則)；3 月 14 日持平 16 則(新聞 14 則、部落格 1 則、討論區 1 則)；3 月 15 日略為下降為 12 則(新聞)；3 月 17 又來到了之前的高峰(新聞 13 則、部落格 1 則、討論區 2 則)；後續驟降，僅剩少數聲量，甚至於零。

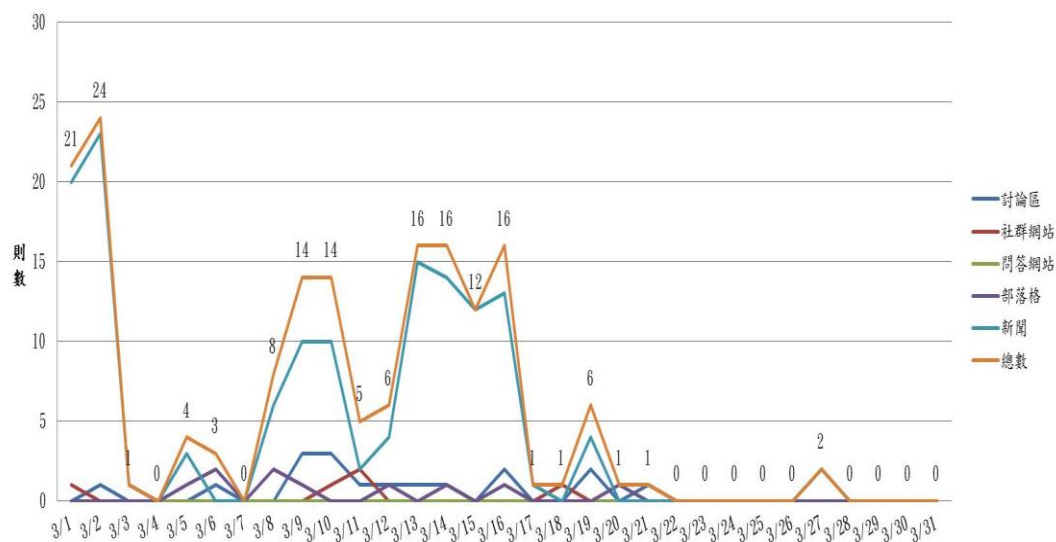


圖 3：來源走勢圖

觀察「來源聲量分布圖」(如圖 4)可得知新聞聲量為 140 則，佔總體聲量 81%；討論區 17 則，佔總體聲量 9%；部落格 10 則，佔總體聲量 7%，社群網站 5 則，佔總體聲量 3%，問答網站 0 則。由此觀察得知聲量來源以新聞較多。

曾萬益

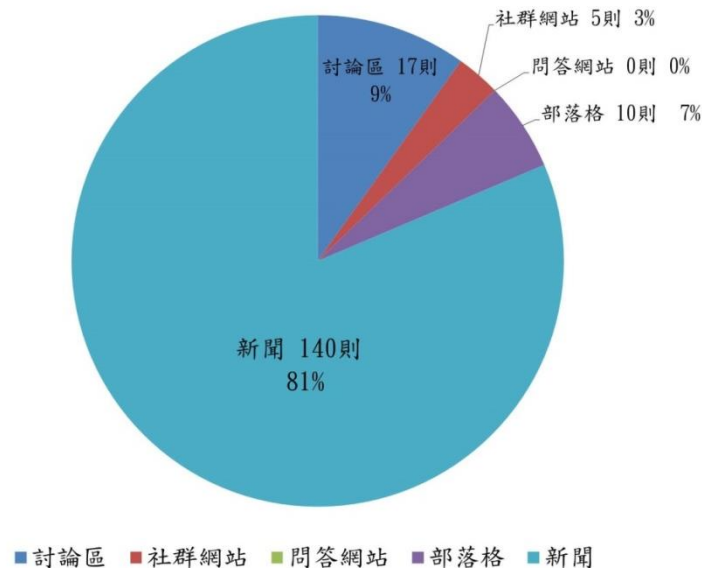


圖 4：來源聲量分布圖

觀察「熱門來源頻道列表」(如表 1)，熱門聲量資料來源為 MSN 新聞與聯合新聞網(13 則，14%)並齊為來源數最高；其次為自由時報(11 則，12%)；再次為 Match 生活網與 pchome 新聞則數相同(10 則，11%)；其餘為 yahoo 新聞(9 則，10%)、ptt(8 則，9%)、sina 新聞(7 則，7%)、und 部落格與中時電子報(6 則，6%)。由圖表觀察不難發現，新聞總聲量 79 則高於討論區與部落格總和 14 則有 5 倍之多，再者為 Ptt，再次為部落格(如圖 5)。

表 1：熱門來源頻道列表

MSN新聞	13
聯合新聞網	13
自由時報	11
Match生活網	10
pchome新聞	10
yahoo新聞	9
Ptt	8
Sina新聞	7
udn部落格	6
中時電子報	6

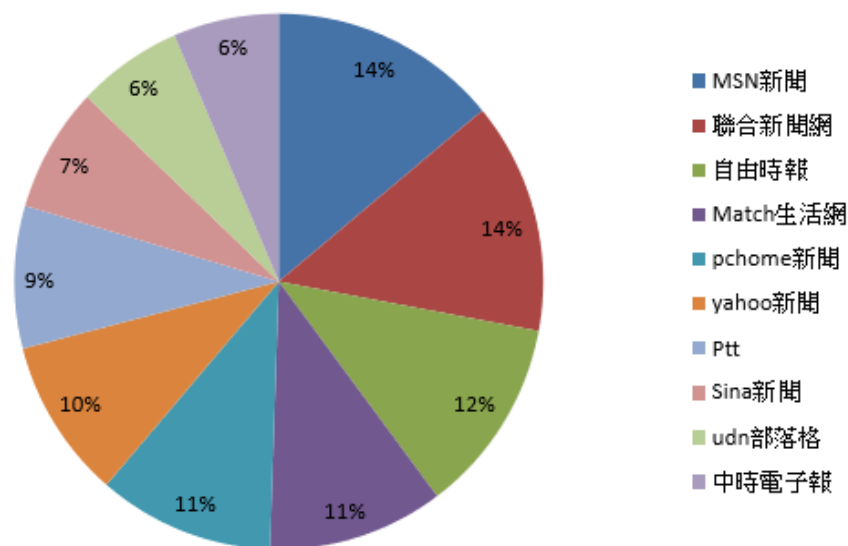


圖 5：熱門來源頻道比例圖

### b.輿情分析

觀察「來源走勢圖」(如圖 3)，該議題於 3 月 1 日、3 月 2 日(第一次)，3 月 9 日、3 月 10 日(第二次)，以及 3 月 13 日至 3 月 16 日(第三次)之間，共出現三次聲量起伏。第一次聲量高峰係因在 2 月下旬，媒體社論在《保防工作法草案》尚未曝光前，針對該法提出評論，引起各界關注，除了是該法制定過程中的第一次新聞高峰外，也是第一次引起如此激烈的討論，所以在這一次的高峰當中，社群網站與討論區各佔 1 則，而新聞則佔了 43 則；而第二次聲量是在該法草案曝光後引發的各項報導，因此，在這一次的聲量當中，討論區、社群網站與部落格共佔了 8 則，新聞共 20 則，不難發現，草案曝光後，新聞以外的討論引起熱議；第三次聲量係因為在該法曝光後，官方澄清回覆的過程當中，又引起社會、媒體的與官方的一場激辯，觀察發現，討論區、社群網站與部落格共 5 則、新聞 54 則，而且這次的討論持續性的維持了四天之久。

#### (2)大數據系統分析下的情緒觀察與分析

觀察「正負情緒比圖」(如圖 6)，該議題整體聲量負面情感文章共 81 則，

正面情緒為 0，其餘為中立，主要是因為報導內容認為《保防工作法草案》涉及「侵犯人權」、「人二復辟」、「監控人民」等有違法治國家應有的作法，而該等字眼已誤導國人視聽與觀感。

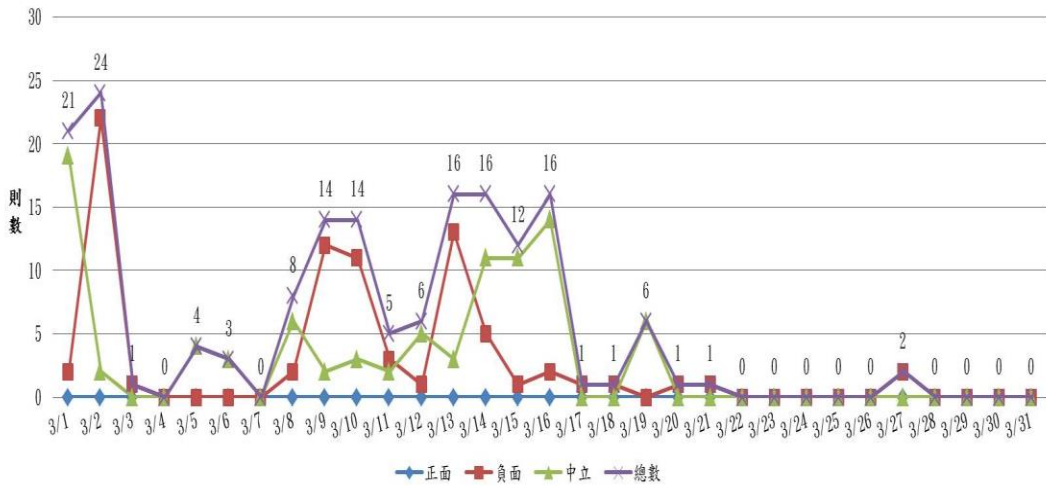


圖 6：正負情緒比圖

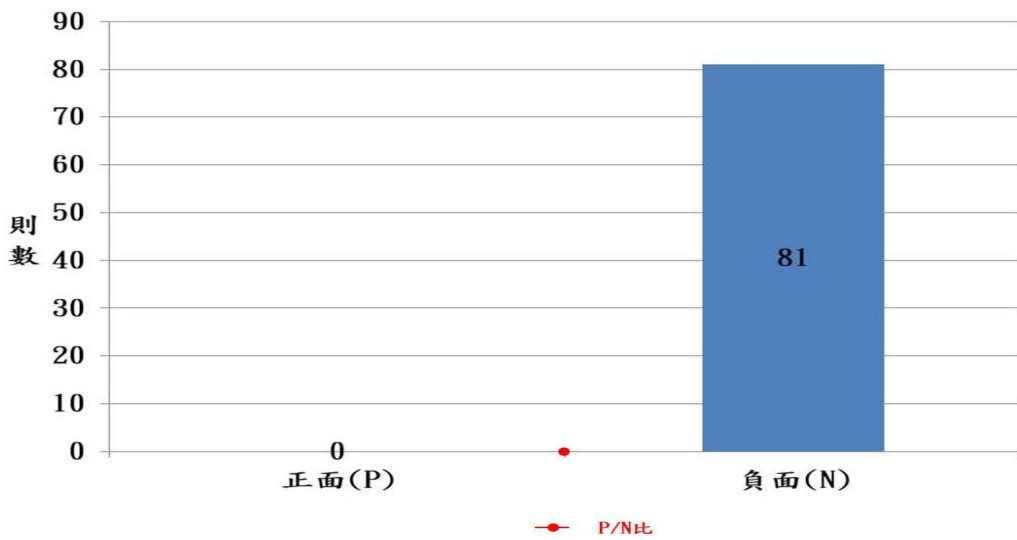


圖 7：情緒線圖

觀察「情緒線圖」(如圖 7)，負面情緒的高峰如以前述三波聲量起伏來看，

我國保防工作立法的輿情分析與政策意涵研究-以「Opview 社群口碑資料庫」為分析視角

即是 3 月 2 日、3 月 9 日以及 3 月 13 日這三個日期為最，而這三個時間點亦為三波聲量的第一日，顯見，所有負面報導高峰的第一日均係負面情緒的高點。

### 三、《保防工作法草案》內容概述與爭議條文之謫議

法務部調查局在 2017 年 3 月 9 日訂定完成《保防工作法草案》，全案共計 31 條(蘋果日報，2017.03.09)，然在該法草案曝光之後，各方輿論譁然，以下筆者擬針對所遭質疑部分提出分析。

#### (一)《保防工作法草案》概要

對於《保防工作法草案》的概述當中，筆者僅區分兩部分摘錄，第一部分為對於相關名詞以及保防工作的重新定義；第二部分概述行使職權上賦與哪些權力，以作為後續探討草案爭議性的概因。

##### 1. 定義

《保防工作法草案》第 1 條揭示：「為維護國家安全及利益，保障人民之權益，規範、統合國家保防工作之遂行，特制定本法」。因此，《保防工作法草案》的界定上，仍是立基於維護國家安全利益，且是考量保障人民之權益為目的所制定。第 2 條在主管機關上，區分「軍中保防」、「機關保防」以及「社會保防」訂定之。第 4 條第 1 項，明確訂定「保防工作」指：「主管機關、保防工作執行機關為維護國家安全及利益，針對外國勢力、境外敵對勢力、恐怖組織之人員對本國從事間諜行為、滲透、破壞或其他足以影響國家安全及利益之工作，所進行之保防情報工作、查訪、詢問、身分查證、安全查核、安全檢查、演練及保防教育」；另外，第 4 條第 2 項復說明「保防情報工作」係為：「保防工作執行機關為達成其法定任務，對涉及機密保護、防制滲透、安全防護之資訊，所進行之蒐集、研析、處理及運用」；第 4 條第 8 項對於「間諜行為」的界定泛指：「為外國勢力、境外敵對勢力、恐怖組織或其工作人員，對本國從事情報工作而刺探、收集、洩漏或交付資訊者」。

##### 2. 行使職權

為了確保保防工作執行機關與相關從事該工作人員具有法律保障的行使權力，在該法的制定過程當中，也賦與渠等調查或檢查等相關職權，尤以第 6



條至第 13 條，更是將保防工作的行使職權明確予以規範，而在這些行使的職權當中，大概又區分為「調閱文件、資料」、「查訪與到場詢問」、「查驗身分與背景資料」、「扣留物品限制使用」、「查證得以在備查人同意後帶往指定處所」、「安全檢查」、「受查人行使權」、「安全查核與受查人親屬親等級別」、「具體事證移由司法機關調查」等 9 項，使調查人員具有法律賦與職權，並保障被調查人之行使事項。

## (二)該法讞議部分與官方澄覆

事實上，自 2017 年 2 月 26 日，媒體社論已對當時未對外曝光，但尚處於研擬制定階段的《保防工作法草案》有所批評，行政院同時對外聲明：「該法草案法務部仍在擬定中，草案仍在法務部，尚未經過報請行政院院會核定，人二的保防作法是威權時代的產物，行政院不可能有恢復人二室的想法」，以針對媒體的以訛傳訛與捕風捉影即予回覆(中華民國行政院，2017.02.26)；另外，法務部調查局同樣於當日進行澄覆，除了就「人二」、「抓耙子」等負面觀感字眼予以說明外，並就專家學者的立場與法源不足等，透過新聞媒體向社會大眾釋疑(法務部調查局，2017.02.26)；直後，3 月 1 日法務部繼續聲明表示：「《保防工作法草案》不是要做白色恐怖，過去威權體制，保防工作都用行政命令規範，有侵害人權之虞，因此本次草案係參考國外機制與規範立法，目的主要是防止洩密、滲透，要加強保密措施、強化教育訓練與危機意識而已，以中低度的方式觸發激化國人對國家安全與社會利益的重視，草案主要是讓現行《保防工作執行要點》由行政規則邁向法制層面，倘若有其不周延之處，均可一同研討改進(大紀元 2017.03.01)」。基此，筆者歸結草案幾項爭議問題與官方澄覆說法，以明確瞭解草案精神(法務部調查局，2017.02.26)：

### 1.國人觀感：

無論是「軍中保防」、「社會保防」或「機關保防」，實際上，保防工作早已完全依法行政，與早期國人所認知的保防工作完全不同，當今的保防工作，僅係執行洩密、滲透之預防工作，並深化保密措施的一種作為罷了，倘若有一專法來彌補過去行政調查程序上的瑕疵與反情報職權模糊的問題，將有益於改善國人對於保防工作的負面觀感。

### 2.各方意見：

法務部調查局先前曾委請學者專家赴各機關、民營事業單位及軍高檢辦理保防法制化論壇，期間共辦理了 23 場次座談並研提草案，再由法務部邀集各

我國保防工作立法的輿情分析與政策意涵研究-以「Opview 社群口碑資料庫」為分析視角

相關部會、機關等參與討論，在權衡軍中、機關與社會保防等考量下，研提《保防工作法草案》，而非調查局閉門造車或全盤介入所產生。

### 3.法律階層：

以往，執行保防工作的《保防工作作業要點》僅係一行政規則，法律位階過低，難以有效執行防制敵諜工作，此外，依現行我國《國家機密保護法》、《刑法》、《國家情報工作法》、《國家安全法》等相關法規，並未明確規範有關保防工作之職權行使，故保防專法草案即是在彌補前述國家安全法制領域不足下，予以規定一般性法制規範，使法律具備明確性，並保障人權。

### 4.行使職權：

為因應外國及境外敵對勢力的諜報滲透攻勢，確有檢討各層面保防工作之必要。尤其在防制滲透、保防教育等工作，如何有效防止「內應」(insider)在軍中、機關或重要社會團體企業內部為敵人發展組織，進行滲透破壞，有明確予以法制化、明定執掌與分際之必要。

綜合上述，由「Opview 社群口碑資料庫」的負面聲量觀察發現，無論是新聞或是社群網站上的聲量，在《保防工作法草案》曝光後，負面聲量都是傾向「侵犯人權」、「人二復辟」、「監控人民」內容，不過，在輿情分析上也發現，該法草案曝光前，保防工作即因為行政調查程序的瑕疵與反情報職權模糊等問題，引發國人負面觀感，正因如此，保防工作的調查過程即容易引起質疑，造成國人觀感不佳與負面輿情的情形，直接影響了《保防工作法草案》的立法(如圖 8)。

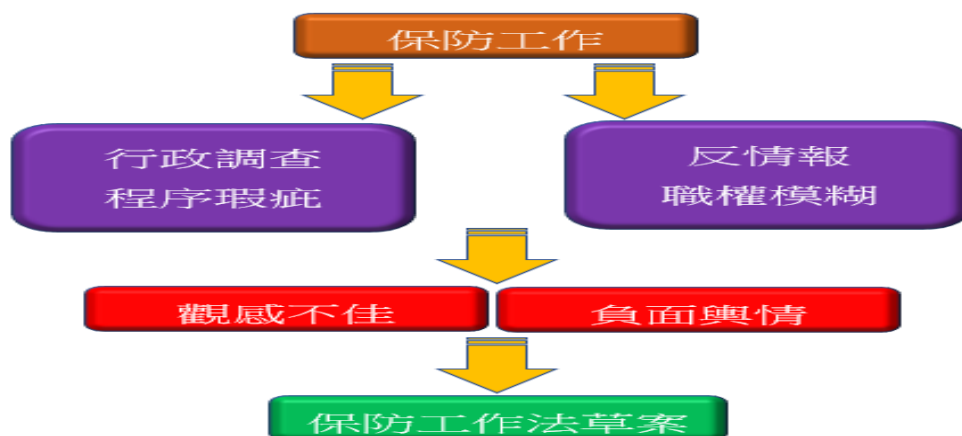


圖 8：「保防工作」與《保防工作法草案》影響關係圖

資料來源：筆者自行繪製。

總的來說，也正因保防工作的調查過程在國人的普遍印象中不易引起正面支持，更需要藉由專法以完備其調查程序，始能在具體的規範下保障被調查人，並讓保防工作者有所依循。

## 肆、保防工作法制化未來策進方向與建議

我國應該將三大保防機關工作予以法制化，目前保防工作依循法令僅是行政院所頒布的《保防工作作業要點》之行政命令，要點內容僅 9 項，對於各機關的工作內容相當有限。再者，政風單位目前屬法務部廉政署，因此，各保防機關無相關法源基礎可介入政風單位的保防工作，所以，應該將各保防機關之法律位階提升至法律層次，規範機關保防之工作內容、政風單位的機關保防執掌、各保防機關與政風單位間保防工作的關聯等，如此，各保防機關始能據法可循，才能有效推動保防相關工作。另外，保防工作專法承襲過往國人的負面印象，在制定過程中確有窒礙難行之處，鑑此，以下就未來《保防工作法草案》制訂研修提出建議。

### 一、制度面：

#### (一)明定保防工作機關組織

依據現行《國家安全局組織法》第 2 條，賦與統合「情報」、「反情報」以及「保防」工作之職權，但是情報工作涉及司法調查、治安及軍事等機關之權責，恐與情治分立原則相抵觸，而且各機關組織均有本位主義心態，加上決策指導者未加以重視情資分享與協調統合，導致喪失先制作為及損害管控效能。因此，缺乏具體法律依據而執行保防工作，其正當性將受到質疑，基此，必須就相關職權行使的組織與架構上制定專法。

#### (二)規範保防工作職權法

制度的建立有助於組織的效能發揮以及法律賦與職權的確實行使，盱衡當前共諜案之肇生，或與情報機關與反情報機關之混淆因素密不可分，因此，探

討保防工作執行成效，可歸咎於保防行政調查程序未賦與明確職權與授權，所以，在組織方面可能是情報最高機關對於各情報機構未能發揮協調及統合成效。目前我國除《國家情報工作法》規範主管機關之職權，並制定《國家安全情報工作統合辦法》，對各情報機關提供協助支援、監督及統合等，惟上述均屬概括性規定，基此，應從情報工作之執行面，重新授權主管機關之統合權限，並朝向情報、反情報分立作為，始能發揮最大效能。

## 二、執行面：

### (一)建立保防工作法源

我國保防機關組織似已法制化，但僅以行政規則類的《保防工作作業要點》方式行使其，若要同時兼顧保防工作效能與維護國家安全，將執行手段上的監聽、跟監等調查作為法制化，實在有其必然性與迫切性，因此將要點提升至法律位階或持續推動當前保防工作專法，以透明化的方式制定執行規範與律定執行政程序，俾保障人民權益，亦可降低侵犯人權之疑慮。

### (二)研議情報通信保障專用法

現行我國情報通信之作用法，係依據《通訊保障及監察法》所執行，因情報的作為往往與民主的基本價值與運作規則相違背，所以，當中絕對具有其必要的秘密性與特殊性，而我國的《通訊保障及監察法》，目前除了被用於犯罪偵查外，也被適用於情報蒐集的調查過程當中，不過，畢竟行使情報蒐集所需的情報通信行為與一般犯罪偵查有所不同，因此，為能切合情報蒐集的調查行為，應制定情報通信保障的專用法，以更加符合民主法治潮流之所需。

### (三)取得政府部門認同與民意支持

事實上，保防工作在執行層面上，因過去歷史背景之因素，造成國人普遍觀感不佳，實際上，我國在解嚴之後，民主制度之建立已 30 餘年，保防工作早已透明化，過去雖仍有調查手段之爭議，不過，實為行政調查程序上之瑕疵與反情報職權模糊所致，因此，在在反應出專法保障之必要性。此外，應建立與政府部門之完整溝通，以及妥適向國人說明在間諜工作事件頻仍之當下，我國家安全確有亟待保防工作發揮之迫切性，始能保障我國家及國人生命財產之安全。

### 三、監督面

#### (一)增列反情報工作內容法源

以《國家情報工作法》為基準，增列反間諜專法以及有關情報工作之安全、職責及規範，並授權主管機關得針對督察機制，設立督察事項、調查事項、調查程序及處理辦法等，使各情報機關的督察工作內容明確化，務求國家情報機關督察權力統一。現行我國有《國家情報工作督察作業辦法》，所以可將反情報部分明確納入該法，亦或另立反情報專法或保防專法，增列工作監督之相關規範，以落實內部監督機制。

#### (二)發揮法令上國會監督實權

為有效對情報機關進行監督並兼顧機密之維護，多數國家的國會皆成立專責、特別委員會，如美國成立特設之情報委員會，按政黨比例，由政黨就國防、外交及預算委員會中，指派專業性之委員實施監督。目前我國情報與反情報之外部監督機制為立法院，當中並無設有專責之情報監督委員會，鑑於國家情報與反情報作為對國家安全的重要性，可在立法院增設專責情報事務之情報委員會，或制定相關情報監督法，以確保機關忠實執行任務。

### 伍、結論

反情報工作若依照我國《國家情報工作法》之解釋，即為保防、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，而我國的保防工作主要是機密維護、防制滲透、安全防護及保防教育等工作。所以策訂整體國家保防策略及法源，除了保障機密資訊外，亦是保護民主法治社會最佳的原則及重點工作。

就實況而言，首先需修訂《反情報工作法》在各專法上的定義，明確界定反情報、反間諜或保防工作之內容；其次修正《國家情報工作法》，由國安局統合國家情報與反情報工作，或另設反情報專責機構，朝向情治分立目標邁進，同時解決反情報工作長久以來名稱不一、權責不明之狀況，以強化整體反情報戰力。再次，針對制度、執行及監督等三方面，以現況所檢視出之問題，完成

我國保防工作立法的輿情分析與政策意涵研究-以「Opview 社群口碑資料庫」為分析視角

具體之相關工作專法，如參照歐、美、日、加、中等國家的《日本特別秘密保護法》、《強化反情報職能機能之基本方針》、《美國 2002 年的反情報加強法》、《2004 年情報改革和防恐法案》、《法國 2015 年 912 號情報法》、《英國 1989 年國家安全組織法》、《加拿大安全情報局組織法》、《中華人民共和國反間諜法》及《中華人民共和國反間諜法實行細則》等，使我國在反情報與保防工作之防諜作為上更具明確之法律依據，以改善行政調查程序的瑕疵與反情報職權模糊等問題，使保防工作更能發揮完善功能與運作。

最後，本研究透過 OpView 社群口碑資料庫的輿情探勘方式，分析《保防工作法草案》曝光後的輿情聲量，雖然該法草案負面聲量偏高，但仍提供予本研究可聚焦的方向，並發現了國人對於保防工作的負面聲量焦點，希冀對於未來該政策的擬定上，提供可修正或努力之方向，使保防工作的未來更符合民意與國人期待。

## 參考文獻

### 一、專書

- 國防部史政局(1960)。國軍政工史稿第六冊。臺北：國防部史政局，頁1883。
- 歐廣南(2016)。日本國家機密保護法制之研究。臺北：國防大學政治作戰學院，頁2。
- 楊立偉、邵功新(2017)。社群大數據-網路口碑及輿情分析。臺北：前程文化事業，頁7-8。

### 二、期刊

- 戴豔梅(2005)。〈當代反情報活動概念的拓展研究〉，《中國人民武裝警察部隊學院》(中國大陸)，第11期，頁216。
- 張庭(2017)。〈大數據用於涉軍輿情分析模型建構初探〉，《復興崗學報》，第110期，頁14-20。
- 黃秋龍(2014)。〈中華人民共和國反間諜法評析〉，《展望與探索》，第12卷，第12期，頁21。

### 三、論文

- 張書瑋(2016)。〈從跨域治理探討我國保防工作法制化之策進-以機關保防為例〉，「2016年安全研究與情報學術研討會」，中央警察大學，頁155。
- 汪毓瑋(2016)。〈反情報與保防工作之理論與實踐〉，「保防工作法制化研討會」，國防部政治作戰局，頁7-8。
- 魏靜芬(2016)。〈軍中保防法制化之幾點觀察與建議〉，「保防工作法制化研討會」，國防部政治作戰局，頁38。

#### 四、網路

- 經濟日報社論(2017年10月19日)。**積極面對19大後的經濟決勝期**。聯合新聞網。  
取自[https://udn.com/news/story/7338/2765449?from=udn-catelistnews\\_ch2](https://udn.com/news/story/7338/2765449?from=udn-catelistnews_ch2)。  
檢索日期：2017.11.01。
- 自由時報(2017年03月13日)。**在臺共諜估5000人，政府也被滲透**。取自  
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1085366>。檢索日期：2017.10.30。
- 人民網(2014年11月26日)。**反間諜法是反間諜工作的重要法律武器**。取自  
<http://politics.people.com.cn/n/2014/1126/c1001-26093322.html>。檢索日期：  
2017.12.03。
- 大紀元(2017年03月01日)。**法務部：保防法草案絕非人二復辟**。取自  
<http://www.epochtimes.com/b5/17/3/1/n8859724.htm>。檢索日期：2017.11.16。
- 中國電子報(2017年04月03日)。**人事室第二辦公室，抓耙子代名詞**。取自：  
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170403000323-260118>。檢索日期：  
2017.11.16。
- 中央通訊社(2017年12月06日)。**陸公布反間諜法細則，破壞統一也算違法**。取  
自 <http://www.cna.com.tw/news/acn/201712060303-1.aspx>。檢索日期：  
2018.03.11。
- 中央通訊社(2017年03月02)。**保防法制化，邱太三：參考國外規範立法**。取自  
<http://www.cna.com.tw/news/aip/201703020071-1.aspx>。檢索日期：  
2017.11.17。
- 自由電子報(2017年03月10日)。**保防法草案遭批人二復辟，林全：已退回**。取  
自<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1999769>。檢索日期：  
2018.03.01。
- 文匯網(2014年11月01日)。**中華人民共和國反間諜法(全文)**。取自  
<http://news.wenweipo.com/2014/11/01/IN1411010065.htm>。檢索日期：  
2018.01.06。
- 蘋果日報(2017年03月09日)。**保防法草案曝光！人權嚴重倒退**。取自  
<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20170309/1072620/6>。檢索日期：  
2018.03.08。



- 聯合新聞網(2017年03月10日)。看到「國家保防工作法」草案，法界嚇壞了。  
取自<https://udn.com/news/story/10908/2333239>。檢索日期：2017.12.16。
- match生活網(2017年03月10日)。保防法草案，從馬時代開始草擬。取自  
<http://m.match.net.tw/pc/news/politics/20170310/3971648>。檢索日期：  
2018.03.01。
- 中華民國行政院(2017年02月26日)。政院：保防工作法草案法務部擬定中，媒體報導與事實不符。取自  
[https://www.ey.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=BE5C4E66CBE54965](https://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=BE5C4E66CBE54965)。檢索日期：2017.11.22。
- 法務部調查局(2017年02月26日)。保防工作法草案不是使「人二」復辟。取自  
<https://www.mjib.gov.tw/news/Details?Module=1&id=264>。檢索日期：  
2017.11.22。
- 法務部，〈國家情報工作〉，《全國法規資料庫》(2017年11月02日)。取自  
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0020041>。檢索日期：  
2017.11.02。
- 植根法律網，〈保防工作作業要點〉，《法規檢索》(2017年11月05日)。取自  
<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040090021018700-1041104>。檢索日期：2017.11.05。
- 中華民國總統府，〈組織法規〉，《國家安全會議》(2017年11月11日)。取自  
<http://www.president.gov.tw/NSC/legislation.html>。檢索日期：2017.11.11。
- 中華民國總統府，〈簡介〉，《國家安全會議》(2017年11月11日)。取自  
<http://www.president.gov.tw/NSC/index.html>。檢索日期：2017.11.11。
- 中華民國國家安全局，〈任務〉，《機關簡介》(2017年11月11日)。取自  
<https://www.nsb.gov.tw/index01.html>。檢索日期：2017.11.11。
- 文化部，〈人事室第二辦公室〉，《台灣大百科全書》(2018年05月15日)。取自  
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0020041>。檢索日期：  
2018.05.15。
- 法務部，〈國防部政治作戰局組織法〉，《全國法規資料庫》(2017年11月02日)。  
取自  
<http://law.mnd.gov.tw/scp/Query1A.asp?no=1A000720601&K1=%ACF%AAv%A7@%BE%D4>。檢索日期：2017.11.02。

我國保防工作立法的輿情分析與政策意涵研究-以「Opview 社群口碑資料庫」為分析視角

植根法律網，〈保防工作會報設置要點〉，《法規檢索》(2017年11月05日)。取自

<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040090011002200-1041104>。檢索日期：2017.11.05。

法務部調查局，〈重大政策〉，《本局簡介》(2017年11月21日)。取自

<http://www.mjib.gov.tw/EditPage/?PageID=750fb6eb-aad6-440e-84e8-6d3689b13e6f>。檢索日期：2017.11.21。

內政部警政署，〈業務職掌〉，《本署各業務單位》(2017年11月13日)。取自

<https://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/ct?xItem=40236&ctNode=12294>。檢索日期：2017.11.13。

內政部警政署，〈組織架構〉，《機關簡介》(2017年11月13日)。取自

<https://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/ct?xItem=68012&ctNode=12575>。檢索日期：2017.11.13。

Opview社群口碑資料庫，〈介紹總覽〉，《產品與雲端服務》(2017年11月20日)。

取自<http://www.eland.com.tw/>。檢索日期：2017.11.20。