

# 國家安全局法制化有關問題說明

中華民國八十二年十二月

# 國家安全局法制化有關問題說明

## 目 錄

### 壹、前 言

### 貳、法制化有關問題說明

#### 一、法制化的憲法責任

#### 二、情治分立的原則與精神

#### 三、法制化有否擴權與擴編問題

#### 四、國家安全局的機關屬性與可能衍生的人事問題

#### 五、情報工作與人員安全維護的問題

#### 六、國家安全局與其他情報治安機關部分功能重疊的問題

#### 七、對國家安全局監督問題

#### 八、國家安全局隸屬問題

九 國家安全局角色問題

參、結語

## 國家安全局法制化有關問題說明

### 壹、前　　言

政府施政旨在確保國家的生存與發展，為維護國家安全與利益，政府乃設置國防與情報機關，處理國家安全工作。大體言，國防是確保國家安全的武力後盾，情報則永遠是維護國家安全與利益的前哨。基此，世界各國無不設立專責機構，綜理國家安全情報事務，惟其有效運作，須賴全民對此一工作認同與支持。故國家安全工作不僅是政府的責任，亦是全民的義務。民國卅八年政府播遷來台，四十四年三月一日設立國家安全局，時隸國防會議，綜理全國情報治安工作，成爲維護我國國家安全與利益的機構；五十六年二月，依據動員戡亂時期國家安全會議組織綱要第七條改隸國家安全會議，仍負情報治安的統合任務。八十年五月一日，動戡暨臨時條款終止，國家安全局經憲法增修條文第九條重新定位，仍隸國家安全會議。本局為切合法制化要求，經考量情報機關

職掌功能所須之彈性與衡酌現有之工作資源，針對情報工作特質、情報工作安全，並參酌民主先進國家情報組織精神，研擬國家安全局組織法草案，遵循法定程序送請大院審議。為充分闡明本局法制化的內涵，謹提出下述說明，期能經由溝通達成共識，俾利本局早日依法行政。

## 貳、法制化有關問題說明

### 一、法制化的憲法責任

憲法增修條文第九條明定：「①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家安全局。②行政院得設人事行政局。③前二項機關之組織均以法律定之，在未完成立法程序前，其原有組織法規得繼續適用至中華民國八十二年十二月卅一日止。」因此，國安會與國安局乃遵示完成其組織法草案的研擬，並由總統府循法定程序送審，至盼大院接受立法委託，協助國安會與國安局於期限內完成法制化。

## 二、情治分立的原則與精神

國安局法制化後的職掌，置重點於國家安全情報的蒐集與研判，就國家安全情勢全盤狀況，適時提供決策階層與政府相關部會參考；治安工作則依行政權責，分由國防、內政、司法所屬機關負責，使情報與治安工作在責有專成與密切配合下圓潤執行，以符民主憲政情治分立的原則。為防各情治機關間的國家安全情報工作發生疏漏，乃藉本局的指導、協調與「情報協調會報」的召開加以整合，惟因不若美國中央情報局負責美國聯邦情報預算之編審，故遠較美制來得鬆散，亦因此更能體現情治分立的精神。

### 三、法制化有否擴權與擴編問題：

#### (一) 所謂功能設計上的擴權：

有人認為組織法草案第二條，國安局「對國防部軍事情報局、電訊發展室、海岸巡防司令部、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」，是暗渡介入治安工作的擴權條款。其實該條文所述之統合權責，僅限於「國家安全情報事項」，並須經由情報協調會報處理，根本不涉及治安工作。

(二) 所謂單位設置上的擴權與擴編：

1. 為何「增設」第六處？

情報資料與情報分析往往須藉電訊傳送至研整與執行單位，以爭取時效。因之，如何建立密碼通訊的安全標準與規範，一直是本局的業務職掌之一。而本局法制化後擬「增設」之第六處，即現今之科學研究室的第四處，正是履行上述職掌的同一單位。故所謂的「增設」第六處，實質是將局屬現有二級單位（科研室第四處），提昇為局屬一級單位（局第六處），以利法制化後，期由第六處直接以國安局名義，推動政府政、軍機關間的密碼通訊工作，並從而建立我國密碼通訊的安全標準與規

範。

## 2. 為何納編特種勤務指揮中心？

特種勤務指揮中心，亦即現在的聯合警衛安全指揮部，其職掌為協同有關（憲、警、調）機關維護總統、副總統與其家屬及卸任總統與特定人士之安全。聯指部原係任務編組，於民國六十四年八月一日經嚴前總統核定隸屬國安局，指揮官由國安局局長兼任，奉行迄今。因此，多年來協同有關機關維護領導中心等之安全，一直是國安局的任務性職掌，此次納編特種勤務指揮中心，只是併同法制化，並非增設單位以行擴權與擴編。

其次，有人認為特種勤務指揮中心的職掌已超出了情報工作的範疇，有違情治分立的精神；實則特種勤務工作，只是負責特定對象的安全警衛，不僅任務單純，且有其一定的時空限制。由於特種勤務指揮中心能

力有限，故在執行勤務時，必須協調就近的憲、警、調單位支援，警衛對象離去，支援任務即行解除，並不牽涉治安工作。尤其是為順利遂行警衛任務，必須要有預警情報，而此項工作，端賴各地區憲、警與調查單位協助。因此，該中心為執行其特種警衛任務而與憲、警、調單位保持適切的指導、協調、支援關係，並非擴權。

### (三) 所謂編制員額上的擴編：

國安局組織法草案之編制員額為一、二五〇人至一、五〇〇人，而本局現員為一、一七五人（含局八五七人、聯指部三一八人），法制化的下限員額一、二五〇人僅較現員增加七十五人，主要是應國際電偵任務調整，連同相關人員一併移轉本局所致，政府總員額並未增加。因之法制化的編制員額係依現行編制員額為基準，惟前瞻未來任務，預留二五〇人彈性空間，以期依法招考培訓新進文職幹部，加速改善本局軍、文職人員比例，

但實際員額仍須併年度預算編訂送大院審查，實無員額擴編問題。

#### (四) 所謂將級員額太多？

在本局組織法草案中編列之主官、副主官、主管、參事等屬將級（簡任十一職等以上）軍文兩用官額為五十三員，其中軍職官額目前約卅員，未來軍方所能賦予之將官員額亦約卅員。至編制中所列之副主管與專門委員等簡任第十至十一職等（軍職上校、少將）軍文兩用官額亦為五十三員，但此僅係比照編列，因非主管職，如軍職人員占此缺額，並不能晉升少將，軍方亦未賦予將級員額，如文職人員占此缺額，則可升至十一職等，故將級官額就情報專業單位言並不算多，因為依一般正常編制，一個單位官額比例應成寶塔形，階級愈高員額愈少，但情報專業單位，為留住人才，累積經驗，有的成員終其一生獻身情報工作，必須給其適當發展空間。因此將寶塔上端略微放寬一點實有必要。

#### 四、國家安全局的機關屬性與可能衍生的人事問題

##### (一) 國家安全局為何定位為軍文兩用的情報機關？

國家安全局為何定位為軍文兩用的情報機關？

國家安全局在政府施政體系中為軍文兩用的情報機關，其首長軍職可，文職亦可，端視其才能與實際需要，由總統選定之。目前世界各國均屬如此，似不宜在身分上設限。由於情報機關首長乃元首的國家安全情報顧問

研究；其中軍事戰略情報佔有相當比重。為廣泛吸收專業人才，不論軍文職均應羅致。觀諸當今若干民主國家之情報機關人事結構，亦有不同比例之軍事專長人員，有的是軍文兩用，有的是向軍方借調，有的是以軍轉文。揆其根本精神，乃在肆應工作需要。本局對此一人事體制之設計，主係考量任務所需，其着眼乃在用才。

##### (二) 國家安全局局長應否限定由文職人員擔任？

國家安全局在政府施政體系中為軍文兩用的情報機關，其首長軍職可，文職亦可，端視其才能與實際需要，由總統選定之。目前世界各國均屬如此，似不宜在身分上設限。由於情報機關首長乃元首的國家安全情報顧問

，其所提供的情報與研析，僅供決策之參考，角色中性，即使由軍職人士擔任，並不違背文人領政的精神。因此，美國中央情報局自一九四七年九月設立迄今，歷經十四任局長，曾有四任局長由上將出任，且在美國國家安全法中明定中情局局長、副局長可由軍職或文職人員出任；又如前任美國中情局局長蓋茨（GATES）雖為文職人員，惟為彌補其軍事學養不足，特將前任國家安全總署（NSA）署長史都德曼（STUDEMAN）海軍中將，調升中情局副局長，並晉陞海軍上將，以輔弼蓋茨局長。

(三) 國家安全局編制員額中的軍文比例是否應有所限定？

目前國安局的軍、文職官比例約為六：四。據知德國聯邦情報局的軍職人員約佔其總員額的三分之一；美國中央情報局則為純文職機關，僅局長或副局長可為軍職，但中情局可借調軍職人員，或由軍轉文。國安局法制化後的軍文職官比例，已與國防部取得協議，即編制員額中，軍職人員以

不超過半數為原則；此外組織法草案通過後，將依人員進用考試條款規定，招考文職人員，以期逐漸提昇文職人員比例，使軍、文職的比例漸趨合理。目前軍職人員比例偏高，實因早期進用人員中以軍職較多之故；爾後當會逐年調整，漸次反映出情報機關的軍文適當比例。

#### 五 情報工作與人員安全維護問題

情報工作乃在設法取得影響國家安全、生存、發展的機密文書資料與行為訊息，故具有高度隱密性、敏感性、困難性與危險性的特質。為確保情報體系與情報工作人員安全，並使情報工作之執行擁有充分的彈性，各國對情報機關多賦予授權性的條款。譬如美國於「國家安全法」中明定「中情局必須履行國家安全會議隨時所交付與國家安全有關之情報任務」，此一概略性條文，就是中情局成立迄今，執行其秘密行動的法律依據，至於用何種手段去達成，則完全由中情局自己決定。另基於情報特質的考量，歐美國家情報機

關之內部編組、職掌、編制員額、人員姓名、薪資待遇、年度預算等均不對外公開，敏感處甚至對國會保密，以免自其中暴露其工作能力與方向，此外設立不同的掩護性外圍組織，如通訊社、旅行社、商務機構、學術團體等，以變更情報人員身分，秘密進行工作，尤對情報來源與蒐情方法竭力保護，以確保並不斷提昇情報質量。再者為使情報工作實質內容不致曝光，各國情報預算之編列、執行與決算審查，多具較獨立之權責，譬如美國情報預算經獨編列顯示，政府預算書中根本無情報經費項目；涉及情報任務的採購，則毋需按聯邦政府規定的程序進行公開招標、議價，且特種情報經費之支出，逕由中情局局長簽證結案等；惟中情局局長必須赴國會情報委員會聽證（備詢），可是仍有許多國家，如法國、德國等其情報預算雖受國會或審計首長之秘密審查，但情報首長不必親赴國會就預算備詢。總之，各國基於情報工

作隱密、敏感、困難與危險的特質，多賦予授權性的條文，若視之為一般行政機關而加以限制，必使情報工作難以推行，不但影響蒐情能力，亦且危及整體的安全。本局基於保護國家安全的着眼，並考量情報工作與人員的安全維護，亦於組織法草案中加入相關的授權性條文。

#### 六 國家安全局與其他情報治安機關部分功能重疊問題

有人質疑國安局與其他情治機關間的功能部分重疊，形成情治機關疊床架屋，浪費國家資源。其實世界各國的情治機關都面臨同樣問題的質疑，因為各情治機關均有其法定的職掌與權責，分別蒐集其職掌所需的情報，其間難免有相互涉及與重疊之處，而國安局召開之「國家安全情報協調會報」，即在對國家安全情報工作適時行指導、協調與分工，並從而印證、整合國家安全戰略層次所需之情報，加以綜合研析，以期獲致更周延、客觀與精確的研判結論，提供決策階層與政府相關部門參考運用。

簡單的說，為使情報的濾蒐與研析工作，在多方面印證下，達到嚴謹綿密，避免疏漏，以產生高品質的情報。因此，情報治安機關間職掌功能的部分重疊是必需的。譬如美國設有中央情報局、國務院情報研究局、國防部情報局、國家安全總署、聯邦調查局、毒品查緝局、秘勤局、地方警察等單位，其間業務職掌功能都有部分不可避免的重疊，此亦所以設立國家情報委員會由中央情報局長兼任主席負責統合之故。

## 七、對國家安全全局監督問題

國安局隸屬於國安會，除來自隸屬上級單位的行政監督外，國安局亦受大院（即民意）的具體監督。

(一)組織法的審查：國安局組織法草案現正送請大院進行審查中，有關局的任務、職掌、編組架構、編制人員與授權條文等，均須經大院審議後，始可完成法制化。簡言之，國安局必須依法行政，在法制程序上受大院的監督。

。

(二)預算審查：國安局預算每年均需送大院審查及備詢，屆時國安局局長或相關官員必須說明上年度的預算執行情形，以及當年度預算編列概況，換句話說，國安局在預算程序上，亦受大院的監督。

此外，不論任何時間，大院對國安局的工作遇有疑義時，隨時均可提出書面質詢，國安局必當依法定程序明確答覆。

## 八、國家安全局改隸問題

國安局為政府機關，其隸屬關係一切遵循憲法體制，憲法增修條文第九條既已明定國安局隸屬於國安會，在增修條文未再修訂前，大院應接受憲法的委託，協助國安局於期限內完成立法。並對國安局改隸與否，宜於爾後修憲中解決，不宜為此而延誤或擱置。何況國安局為綜理國家安全情報事務的機構，就組織功能而言，隸屬關係並不重要，重要的是其所蒐整、研判的情報

是否適時、正確？能否適時提供決策階層與政府行政部門參考運用？故國安局無論隸屬國安會或行政院並非設置的首要考量，考量的關鍵應在使其能否發揮其組織功能。國安局自民國四十四年三月一日成立迄今，數十年來在現體制下已忠實的履行其職掌並達成其任務，法制化後當在情報綜整與研析的功能上賡續加強。

#### 九、國安局角色問題

部分國人因襲過去的觀念，將情報機關或情報人員，視為君主時代為鞏固政權、維護既得利益而鎮壓異己的工具，故視情報機關為「東廠」。但在民主時代，情報工作旨在維護國家的安全與全民的利益，尤其在政黨政治的國家，不論那個政黨執政，情報機關的職責都在蒐整與研析國家安全情報，俾供決策階層與政府行政部門參考運用，故其角色是中性的。國安局組織法已充分具現了民主國家情報機關為人民與國家服務的精神與中性的角色，理應

得到各界的支持與信賴。

### 參、結語

綜合以上的分析，任何一個國家為了維護其自身的安全與利益，設置統合性的情報常設機關是必要的。國家安全局正基於這個理念而設置，如今在默默地執行國家安全情報工作近四十年後，欣能邁向法制化，此後更將不斷精進情報蒐集技術與強化情報綜整、研析功能，俾適時對國家安全情勢提出高品質的情報判斷，供決策階層與政府相關部門參考運用，以不負國人的厚望，更祈大院對本局組織法的審定，鼎力玉成，俾利依法行政，共同達成維護國家安全之使命。