間諜行為的本質、思辨與對應—兼論《國家情報工作法》等相關規定

作者／蕭銘慶

提　要

間諜是一項擁有悠久歷史的職業。然而，吾人對於間諜行為的瞭解卻是極其有限。由於間諜行為對於國家安全造成極大的威脅與危害，必須加以正視並積極防制。為瞭解間諜行為的根本屬性、並進一步思考辨析其行為的界定與可能產生的爭議、以及如何處理因應，本文針對間諜行為的本質、思辨、以及相關的對應作法加以分析探討，並兼論《國家情報工作法》等相關規定，最後提出結論與建議。

關鍵詞：間諜、間諜行為、情報、情報工作、國家安全

壹、前言

間諜被稱為歷史上第二種最古老的職業，當多數人聽到「情報」一詞時，就會聯想到間諜活動。[1]獲取情報主要憑藉人員的執行，如想要更接近敵人，就必須藉由偽裝或透過掩護送入間諜，以滿足情報的需求。[2]而間諜活動除了為戰爭服務之外，和平時期各國之間藉以從事情報蒐集亦極為常見。不僅是敵對國家間，即使是友好盟邦國家彼此間互相從事間諜活動者，亦未嘗一日稍歇。[3]隨著時代的演進，間諜在現今的國際交往互動競爭中，仍扮演著極為重要的角色，即運用間諜從事情報蒐集的工作，以謀求科技、軍事、經濟等需求。[4]

1　Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy (Washington, DC: CQ Press, 2020), p. 125.
2　Arthur S. Hulnick, Fixing the Spy Machine (US: Praeger Publishers, 1999), p. 3.
3　周治平，〈間諜活動在國際法上之定位－以偵查飛行為研究對象〉，《軍法專刊》，第52期第3卷（2006年6月），頁67。
4　林明德，《從美國韓森間諜案探討反情報工作應有作為》（桃園：中央警察大學公共安全研究所碩士論文，2004年），頁53。

所謂的間諜，一般指透過非法手段蒐集外國的秘密信息。[5]或指向偵察對象內部秘密派遣或在偵察對象內部秘密發展人員，以獲取機密情報的活動。[6]此外，間諜既指被間諜情報機關秘密派遣到目標國（地區）從事以竊密為主的各種非法諜報活動的人員，又指被對方間諜情報機關暗地招募而為其服務的本國公民，其主要任務之一，就是採取非法或合法手段，通過秘密或公開途徑竊取情報，也進行顛覆、暗殺、綁架、爆炸、心戰、破壞等隱蔽行為。[7]因此，間諜係指由各國情報機關派遣至他國的人員，以及被他國情報機關暗地招募而為其服務的本國公民，從事機密、公開情報蒐集工作，或進行破壞行為之人。

而對於間諜傳統的印象，多來自於電影當中的英國特務龐德(James Bond)的形象，擁有高超能力與神秘的色彩。然而，對於現實生活中的間諜，吾人的瞭解卻是極其有限，也存在諸多的未知與想像。由於間諜行為對於國家安全造成極大的威脅與危害，必須加以正視並積極防制。在此問題背景與意識之下，為瞭解間諜行為的根本屬性、並進一步思考辨析其行為的界定與可能產生的爭議、以及如何處理因應，本文針對間諜行為的本質、思辨、以及相關的對應作法加以分析探討，並兼論《國家情報工作法》等相關規定，最後提出結論與建議，期能讓吾人對此神秘且嚴重威脅國家安全的行為，有更為深入的瞭解，並提供學術研究與實務工作參考。

貳、間諜行為的本質與特性

間諜是一項擁有悠久歷史的職業，為瞭解間諜行為的根本屬性，以下針對間諜行為的本質與特性分析探討如下：

一、間諜行為的定義

間諜行為係指為了準備戰爭或鬥爭所使用的一種手段，因此間諜行為旨在蒐集假想敵或競爭者相關的知識。是故一般泛稱「間諜行為」者，對其「間諜」而言，乃為窺知與探究未知的事實或事物者。[8]另就法律面而言，根據《國家情報工作法》第3條第1項第6款規定：「間諜行為指為外國勢力、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」。[9]另《國家安全法》第2條規定：「任何人不得為外國、大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其所設立或實質控制之各類組織、機構、團體或其派遣之人為下列行為：發起、資助、主持、操縱、指揮或發展組織；洩漏、交付或傳遞關於公務上應秘密之文書、圖畫、影像、消息、

5 Frederick P. Hitz, Why Spy ? Espionage in an Age of Uncertainty (New York: St. Martin's Press, 2008), p. 14.

6 Ernest Volkman著，劉彬、文智譯，《間諜的歷史》(The History of Espionage)（上海：文匯出版社，2009年），頁2。

7 聞東平，《正在進行的諜戰》（美國紐約市：明鏡出版社，2011年），頁15-16、707。

8 松本穎樹，《防諜論》（東京：三省堂，1942年），頁26。轉引自歐廣南，〈間諜行為法制規範之現代意義探討（上）〉，《軍法專刊》，第64期第3卷（2018年6月），頁83。

9 引自《全國法規資料庫》，< https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0020041&kw=%e5%9c%8b%e5%ae%b6%e6%83%85%e5%a0%b1%e5%b7%a5%e4%bd%9c%e6%b3%95>（2022年11月10日查詢）。

物品或電磁紀錄；刺探或收集關於公務上應秘密之文書、圖畫、影像、消息、物品或電磁紀錄」。同法第3條第1 項亦規定：「任何人不得為外國、大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其所設立或實質控制之各類組織、機構、團體或其派遣之人，以竊取、侵占、詐術、脅迫、擅自重製或其他不正方法而取得國家核心關鍵技術之營業秘密，或取得後進而使用、洩漏」。[10]

故而所謂的「間諜行為」在《國家情報工作法》當中即有明確定義，至於《國家安全法》第2條的非法刺探、收集、洩漏、交付、傳遞「公務秘密」及「發展組織」亦被稱為「間諜條款」。[11]該法所規範之秘密為「公務上應秘密之文書、圖書、消息或物品」，其立法目的主要在於嚴懲為外國或大陸地區所為之間諜行為，故將秘密之範圍擴大延伸，較《刑法》第132條所規範之「國防以外之秘密」更為廣泛，其所指秘密已包含以懲戒為處罰手段之「一般公務機密」。[12]另該法第3條第1 項之規定則為避免我國產業核心關鍵技術遭非法外流至境外，造成對國家安全及產業利益的重大損害之「經濟間諜罪」。[13]即防止任何人從事經濟間諜竊密，將國家核心關鍵技術洩漏給外國、大陸地區、港澳或境外敵對勢力的經濟間諜行為。

二、間諜行為的目的

間諜係伴隨人類歷史發展而存在，主要目的即在蒐集情報。[14]學者羅文索(Mark M. Lowenthal)指出：情報蒐集的手段有五種，分別為：公開來源情報、人力情報、測量與特徵情報、信號情報、圖像情報。其中的人力情報指設法從他人身上蒐集國內外相關情報。而人力情報大致分為兩類，秘密人力情報和公開人力情報。其中的秘密人力情報主要涉及派遣秘密情報官員前往其它國家，或招募當地國民從事間諜行為。[15]故而間諜行為所探索的目標或標的，即是「秘密」。[16]

間諜行為屬於人力情報當中的秘密人力情報方式，主要目的為針對攸關國家安全或發展的機密訊息進行蒐集或竊取。各國為營造有利的競爭條件，多設有情報機關，派遣間諜或吸收他國人員進行情報蒐集活動。歷史上著名的案例為1960年代，前蘇聯軍事情報官員－彭可夫斯基(Oleg Penkovsky)上校被英國與美國情報機關吸收之後，竊取並洩漏前蘇聯軍事導彈的機密資料，幫

10 引自《全國法規資料庫》，< https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030028&kw=%e5%9c%8b%e5%ae%b6%e5%ae%89%e5%85%a8%e6%b3%95https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=K0060044>（2022年11月10日查詢）。

11 趙明旭，《新安全情勢下我國反情報工作之檢討與前瞻》（桃園：中央警察大學公共安全研究所碩士論文，2009年），頁146。

12 徐斌凱，《論洩密罪之秘密》（台北：國防大學管理學院法律學系碩士班碩士論文，2014年），頁67。

13 引自《法源法律網網站》，<https://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent.aspx?NID=185001.00>（2022年11月16日查詢）。

14 杜陵，《情報學》（桃園：中央警官學校，1996年），頁1。

15 Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, p. 126, 142.

16 歐廣南，〈間諜行為法制規範之現代意義探討（上）〉，頁85。

助美國中央情報局的情報分析師辨別位於古巴的前蘇聯彈道飛彈。[17]此協助了當時的美國總統甘迺迪(John F. Kennedy)進行決策，避免了一場可能產生的核子大戰。[18]

三、間諜行為的類型

由於間諜活動十分廣泛，範圍不斷擴展，導致間諜的類型複雜多樣，只能從不同的角度對間諜進行分類。[19]如根據間諜的產生方式可分為：「外來型」、「內間型」、以及「雙重（或多重）型」。外來型間諜指由外國派遣進入本國從事間諜行為之人，往往透過身分掩護進入目標國進行間諜活動。內間型間諜指本國人為外國吸收（拉出）擔任臥底從事間諜行為之人，多為目標國有機會接觸機密的政府機關人員，被吸收後以職務掩護其犯行。[20]至於雙重型間諜，其表面上為情報機構從事間諜活動，實際上卻被目標國家情報機構控制。[21]其雖為一個情報機關工作，卻效忠於另一個情報機關並向其報告。[22]

相關案例如發生在我國的外來型間諜：「鎮小江案」。鎮小江係中共解放軍退役中校，其於2005年底取得香港居民身分，以經商或觀光名義來台，吸收臺籍現役及退役軍官加入組織，再將收集到的機密文件交付給中國情治人員，是歷年來檢調破獲的最大共諜情報網。[23]內間型間諜：「張憲義案」。張憲義上校曾任我國中山科學院核能研究所副所長，1988年1月，攜帶該所有關研製核子武器的大量秘密資料，在美國中央情報局的策劃和支援下潛逃美國。[24]張憲義是在1960年代還是軍校學生時，就被中央情報局吸收培養為美國間諜。1980年代，他提供給美國精準且詳細的臺灣發展核武的資料。[25]而臺灣自1960年代開始秘密研發的核武計畫，自此可謂徹底終結。[26]雙重型間諜：「羅奇正案」。羅奇正為我國軍事情報局二處組長，2005年吸收臺商羅斌赴中國北京等地從事間諜活動，但羅斌被中國吸收並返臺替中國吸收羅奇正成為雙重間諜。羅奇正

17 Loch K. Johnson & James J. Wirtz, eds., Intelligence: The Secret World of Spies (New York: Oxford University Press, 2019), p. 50.

18 Terry Crowdy, The Enemy Within: A History of Spies, Spymasters and Espionage (Oxford, UK: Ospray Publishing Ltd., 2006), p. 318.

19 張殿清，《情報與反情報》（臺北：時英出版社，2001年），頁111-113。

20 蕭銘慶，〈間諜類型與行為特性之探討〉，發表於「2016年安全研究與情報學術研討會」（桃園：中央警察大學，2016年11月22日），頁96。

21 Abram N. Shulsky & Gary J. Schmitt, Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence (Washington, D.C. Potomac Books, Inc., 2002), p. 112.

22 James M. Olson, To Catch a Spy: The Art of Counterintelligence (Washington, DC: Georgetown University Press, 2019), p. 86.

23 陳慰慈、張筱笛，〈鎮小江共諜案 退役少將許乃權起訴〉，《自由時報網站》，2015年1月17日，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/848194>（2022年11月28日查詢）。

24 張殿清，《情報與反情報》，頁559-560。

25 賀立維，《核彈MIT—一個尚未結束的故事》（新北市：遠足文化事業股份有限公司，2015年），頁89。

26 林孝庭，《台海、冷戰、蔣介石：解密檔案中消失的台灣史1949-1988》（台北市：聯經出版公司，2015年），頁348。

洩漏我國布建中國情報人員名單、情治單位會議紀錄及報告等重大情報一百多件給中國情報當局。[27]

四、間諜行為的危害

麥克阿瑟(Douglas MacArthur)將軍在1951年韓戰時，由於遭到北韓軍隊襲擊而遭受指責與調查，即便他是一位非情報專家，都能對此問題提出深具邏輯的洞見，即：「沒有任何的方法…。除了間諜方式…。可以得到如此的資訊」。[28]間諜行為主要目的即在竊取機密資訊，相關機密外洩後將對目標國家的政治、經濟、軍事安全與競爭能力造成嚴重危害。此外，國家與軍事秘密的洩露，往往會導致軍事行動的失敗，甚至關係到國家的安全乃至存亡。在古今中外的歷史上由於洩露軍事秘密，遭到戰爭失敗和國家滅亡的例子不勝枚舉。[29]

例如發生在第二次世界大戰期間的「原子間諜案」。1941年10月9日，羅斯福(Franklin D. Roosevelt)總統下令研製原子彈。1942年，德國移民福克斯(Klaus Fuchs)博士被安排到美國新墨西哥州洛斯阿拉莫斯市(Los Alamos)的原子彈研究中心參加「曼哈頓計畫」(Manhattan Project)。[30]期間福克斯向蘇聯情報機構傳送原子彈的秘密情報，並從洛斯阿拉莫斯實驗室將關於原子彈的材料、製造等重要資訊提供給莫斯科。對此美國的原子能委員會指出，福克斯提供的情報讓蘇聯的原子彈研究加速了2年的時間，也讓其原子能源計畫至少提前了18個月。如果戰爭發生，蘇聯對付西方國家的原子能力將大為提昇。[31]

五、間諜行為的隱密

間諜行為與其它形式的情報蒐集方法之間的區別，取決於其秘密特性和「非法」獲取手段。[32]故而秘密性成為間諜行為一項極為重要的特質。《孫子兵法》用間篇指出：「事莫密於間」，[33]進行間諜活動最重要的就是要隱密，包含身分上的掩護、竊取、滲透、潛入等手段都必須要暗中進行，不論是在自己內部或在對方的組織中，均是置身虎口的行為，對秘密技術的要求十分重視。[34]

由於間諜行為主要目的在於竊取目標國的機密資訊，或發展組織建構間諜網絡等，都必須暗

27 項程鎮，〈上校當共諜 羅奇正判18年定讞〉，《自由時報網站》，2015年11月25日， <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/935225>（2022年11月28日查詢）。

28 Orlov, Alexander, “The Soviet Intelligence Community,” in Loch K. Johnson & James J. Wirtz, Intelligence: The Secret World of Spies (New York: Oxford University Press, 2011), p. 524.

29 張殿清，《情報與反情報》，頁159。

30 海野弘著，蔡靜、熊葦渡譯，《世界間諜史》(A History of Espionage)（北京：中國書籍出版社，2011年），頁216。

31 Katherine A. S. Sibley, “Catching Spies in the United States,” in Loch K. Johnson, eds., Strategic Intelligence 4－Counterintelligence and Counterterrorism: Defending the Nation Against Hostile Forces (London: Greenwood Publishing Group Inc., 2007), p. 44.

32 Frederick P. Hitz, Why Spy ? Espionage in an Age of Uncertainty, p. 16.

33 孫子原著、王建東編著，《孫子兵法大全》（新北市：華威國際事業有限公司，2019年），頁421。

34 桂京山，《反情報工作概論》（桃園：中央警官學校，1977年），頁84。

中進行避免為人發覺。如果間諜被敵國知曉，他們就不能有效發揮作用。特別是秘密情報機構的人員，必須隱藏自己的真正身分，因此就需要掩護。[35]例如發生在第二次世界大戰時期的「珍珠港事件」，日本在發動突襲之前，海軍情報機構派遣少尉情報官－吉川猛夫前往夏威夷，化名「森村正」，以領事館書記生（秘書）的公開身分作為掩護。[36]吉川每天觀察美軍的船艦類型和數量並以特定的符號加以記錄，歸納出美軍太平洋艦隊的活動，定期匯報給檀香山領事館以密碼發往東京。這些情報為偷襲行動提供了重要的參考。吉川猛夫的間諜活動即扮演了關鍵的角色。[37]

六、間諜行為的危險

人力情報與各類技術蒐集活動不同，不能以遠程方式完成，他需要接近、接觸目標，因此必須與目標方的反情報能力一決高低，並讓人身處險境，且一旦被抓，其產生的政治影響遠非技術蒐集情報活動可比，所以人力情報的風險遠高於其它技術手段。[38]人力情報本身就是情報蒐集中非常危險的一種形式，風險包括身分暴露、政治層面的尷尬處境與個人安危。[39]故透過間諜人員蒐集或竊取機密資訊，危險性極高，一旦被捕，往往必須面臨間諜罪名的追訴懲罰。

例如發生在美國的「艾姆斯案」。艾姆斯(Aldrich H. Ames)服務於中央情報局(Central Intelligence Agency, CIA)，自1985年起為前蘇聯及俄羅斯蒐集情報，從事間諜行為近9年，期間洩漏超過20位美國聯邦調查局(Federal Bureau of Investigation, FBI)和中央情報局布建在前蘇聯的美國間諜姓名，造成至少10名間諜被逮捕處死。其在1994年遭到逮捕被判處終身監禁。[40]另外如前述的「彭可夫斯基案」。其自1961年向英國的情報機關提供大量前蘇聯的火箭、導彈使用手冊等情報，並在1962年遭到逮捕，1963年被判處間諜罪遭到槍決。[41]此皆顯示運用間諜人員蒐集情報必須承擔極大的危險，冒著被逮捕或被處死的風險從事間諜行為，具有明顯的高危險特性。

七、間諜行為的成因

人為什麼要當間諜？投身於危機四伏的秘密世界？有關間諜行為的動機可總結為“MICE”：即M(Money)金錢。I(Ideology)思想、C(Compromise)妥協、以及E(Ego)自尊。[42]此外，學者赫茲(Frederick P. Hitz)指出，成為間諜有七個主要的動機，包含意識形態、金錢物質、報復心理、性與感情及恐嚇勒索、友誼、

35 Robert M. Clark著，吳奕俊譯，《情報搜集》(Intelligence Collection)（北京：金城出版社，2021年），頁73。
36 李飚主編，《二戰諜報史》（台北：崧燁文化事業有限公司，2023年)，頁153。
37 楚淑慧主編，《世界諜戰和著名間諜大揭密》（北京：中國華僑出版社，2011年)，頁322-323。
38 Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, p. 131.
39 Robert M. Clark著，吳奕俊譯，《情報搜集》(Intelligence Collection)，頁78-79。
40 Katherine A. S. Sibley, “Catching Spies in the United States,” in Loch K. Johnson, eds., Strategic Intelligence 4—Counterintelligence and Counterterrorism: Defending the Nation Against Hostile Forces, p. 44.
41 Terry Crowdy, The Enemy Within: A History of Spies, Spymasters and Espionage, pp. 318-319.
42 Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, p. 205.

民族或宗教因素以及間諜遊戲等，其中金錢或實際利益的交換是間諜行為最常誘發的主因。[43]另根據學者泰勒和史諾(Stan A. Taylor & Daniel Snow)的研究發現，間諜行為的動機可被歸納為四個種類－金錢、意識形態、逢迎討好、不滿情緒和其它因素（包括英雄式幻想、凸顯個人的重要性以及親屬關係等），但其中的金錢因素係最主要的原因。但任何的分類的都過於簡單化，且沒有任何人的行為是起因於單一的動機因素。[44]

相關案例如2003年發生在我國的「羅賢哲案」，其在擔任國防部情報次長室駐泰國軍協組上校組長時，被中共人員拍攝他與歡場女子性交易的不雅照片。隔年，中共以此威脅要求與羅會面；羅惟恐照片公開會影響名譽及日後升遷，於是同意為中共從事蒐集、交付軍事情報的間諜活動。[45]其從事間諜行為的主要原因即為遭到恐嚇與脅迫。另外如前述的「艾姆斯案」，前蘇聯吸收他的主要因素就是金錢，直到1994年遭到逮捕為止，他總共收取了超過170萬美元。[46]故而間諜的行為動機成因，從意識型態到金錢利益等，可謂相當複雜多元。

八、間諜行為的發展趨勢

有別於傳統的間諜人員方式，現今的間諜行為已結合運用電腦網際網路非法入侵他國電腦或資料庫竊取、複製機密資訊。自網路誕生，美國以及世界各地的安全與情報機關，都將網路視為一種工具，但同時也是一種威脅。[47]前美國國家情報總監(Director of National Intelligence, DNI)布萊爾(Dennis Blair)在2010年該年度的威脅評估報告當中，即把網路威脅列為首要議題。其並坦言道：「網路是情報活動和作戰的重要舞台，國家需要捍衛政府及私人企業免於遭受侵擾，也要利用網路對現存或潛在的對手展開軍事或情報行動」。[48]

因此，現今的諜報技術已結合高科技與網際網路進行情報蒐集，電腦能儲存大量的資訊與情報，在極短的時間內就能搜尋、鑑別與整理龐雜資料，且電腦資料或電腦程式大多壓縮檔案儲存於記憶體，能在不被察覺下輕易取走、複製拷貝或在連線作業中進行竊錄，讓網路間諜得以輕易刺探或蒐集情報。[49]例如2003年11月1日發生在美國的「泰坦雨」(Titan Rain)事件，造成五角大廈10-20兆位元組的資料失竊。另外如發生在2009年4月的美國F-35戰機資料遭竊事件，當時

43 Frederick P. Hitz, Why Spy ? Espionage in an Age of Uncertainty, pp. 24-76.

44 Stan A. Taylor & Daniel Snow, “Cold War Spies: Why They Spied and How They Got Caught” in Loch K. Johnson & James J. Wirtz, Intelligence: The Secret World of Spies (New York: Oxford University Press, 2019), pp. 273-274.

45 林偉信，〈前少將羅賢哲 判無期定讞〉，《中時新聞網站》，2012年4月27日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20120427000788-260102?chdtv>（2022年11月28日查詢）。

46 Frederick P. Hitz, Why Spy ? Espionage in an Age of Uncertainty, pp. 34-36.

47 Gabriel Weimann著，國防部譯，《新一代恐怖大軍：網路戰場》(Terrorism in Cyberspace: The Next Generation)（台北市：中華民國國防部，2015年），頁21。

48 Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, pp. 346-347.

49 林山田、林東茂、林燦璋、賴擁連，《犯罪學》（臺北：三民書局，2020年），頁664。

資料儲存系統被人闖進，並下載了數兆位元組的重要資料。[50]故而在網路空間針對目標國家竊取機密資訊，儼然成為新型態的間諜行為手段。

參、間諜行為的思辨

間諜行為除具有上述的本質與特性之外，並存在諸多的模糊概念與爭議，為進一步加以釐清界定，以下針對間諜與間諜行為的相關議題思考辨析如下：

一、間諜與情報人員

從事情報工作的情報人員都是間諜嗎？間諜和情報人員是兩個不同的概念。情報人員指從事蒐集、鑑定和傳遞情報的人，他們的行動雖然也需保密和掩護，但在一般情況下，他們的身分無需隱瞞。間諜則必須隱瞞其真實身分，編造各種使人信服的假身分，還要隱瞞其真實使命和他們的聯絡關係，以便進行秘密情報活動和其它隱蔽活動，在其真實身分未被揭露之前，必須自始至終地絕對保持行動的秘密。[51]以美國為例，大部分派遣至國外的情報人員都不是間諜，他們並不是小說裡的人物，真正的情報人員被賦予招募和操作間諜的權力。[52]

至於情報人員的定義，根據《國家情報工作法》第3條第3項規定：「情報人員指情報機關所屬從事相關情報工作之人員」。另同條第2項規定：「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」。[53]即情報人員係基於職權依法執行情報工作，而間諜則涉及違反相關法令的行為。如係各國情報機關派駐海外工作之情報人員，其是否涉及間諜行為，仍應以其是否違反相關法律規定為準。故而情報人員是依法從事情報工作的情報機關人員，間諜則是指從事間諜行為而違反相關法令之人。

二、間諜行為的違法性

間諜行為是違法的犯罪行為嗎？犯罪的定義可從三方面著手：法律的定義(legal definition)、社會的定義(social definition)、以及道德的定義(moral definition)。但大部分的犯罪學者都會同意，很難有一相當清楚而明確的犯罪定義。犯罪學研究者可以從法律觀點來定義犯罪。犯罪被界定為「立法機構所禁止，刑罰（如罰金或自由刑等）附加於上的行為」。[54]如採用法律的觀點，則所謂犯罪在罪刑法定原則下，係一個嚴謹的法律概念，具有明確的內涵，且必須與有法律明文規定的依據，否則不得輕易稱之為「犯罪」。[55]

50 Richard A. Clarke & Robert K. Knake著，國防部譯，《網路戰爭：下一個國安威脅及因應之道》(Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do)（台北市：中華民國國防部，2014年），頁68、234。
51 張殿清，《情報與反情報》，頁10。
52 Frederick P. Hitz, Why Spy ? Espionage in an Age of Uncertainty, p. 23.
53 引自《全國法規資料庫》，< https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0020041&kw=%e5%9c%8b%e5%ae%b6%e6%83%85%e5%a0%b1%e5%b7%a5%e4%bd%9c%e6%b3%95>（2022年11月10日查詢）。
54 許春金，《犯罪學》（台北市：三民書局，2017年），頁64。
55 林山田、林東茂、林燦璋、賴擁連，《犯罪學》，頁11。

間諜行為具有二個獨特的特性。一方面，各國情報機關公開承認自身情報機關，認為其間諜活動是必要的，更是保護國家安全的防衛行為；另一方面，各國積極譴責外國間諜活動，認為自身的國家法益受到侵害，並將國內支持外國間諜活動的任何行為定為犯罪。[56]間諜行為對被侵犯的目標國而言，涉及竊取或洩漏該國的機密，嚴重損害其國家安全與利益，係法定的犯罪行為。然而對發動的國家或組織而言，視其為一種國際競爭行為，並非犯罪行為。以美國為例，情報人員若是蒐集到目標國家的機密資訊，即使該行為在目標國家是違法的行為，仍會獲得獎勵。[57]即間諜行為對發動的國家而言係謀求國家利益的行為，但對受到侵害的目標國家係非法的行為，故在涉及的相關國家之間存在是否構成犯罪的爭議。

三、間諜行為的評價

間諜行為的評價如何？間諜行為的評價隨著對立雙方立場而相悖，間諜可能被發動國視為出生入死、勇敢愛國的英雄，卻可能被目標國視為竊取國家機密、顛覆國家安全的犯罪行為。[58]故而間諜行為存在評價的高度爭議，對於遭受損害的目標國家，外國派遣進入的間諜必須加以逮捕追訴懲罰，而內部被外國吸收為其從事間諜行為的人則是「叛徒」或「叛國」的行為，必須依據相關法律加以懲治。然而在發動派遣進入或吸收他國內部人員從事間諜行為之人，往往是該國的「英雄」或「功臣」。[59]

例如1940年代被前蘇聯吸收的英國間諜菲爾比(Kim Philby)，英國人稱他為「賣國賊」、「叛徒」。蘇聯則把象徵最高榮譽的列寧勳章、紅旗勳章等獎章頒發給他，稱讚他「為揭露和挫敗帝國主義針對蘇聯的各種顛覆活動、為共產主義貢獻了自己的一生」。[60]又如被我國吸收的中共間諜劉連昆，其為中共解放軍總後勤部軍械部長，1992年為我方軍事情報局人員吸收，7年期間提供無數重要情報給臺灣，被認為是中共建政以來最嚴重的間諜案，其在1999年被北京當局逮捕並處以死刑。[61]然而在我國軍事情報局視為聖地，供奉近五千位烈士牌位的「忠烈堂」當中，即包括為我方策反遇害的共軍少將劉連昆。[62]故而間諜行為在其服務的國家與進行活動的目標國家之間，一為爭取國家利益的行為，一為涉及叛國和犯罪的行為，存在評價兩極化的現象。

56 Darien Pun, “Rethinking Espionage in the Modern Era,” (Chicago Journal of International Law, Vol. 18, No.1, 2017), p. 355.
57 Arthur S. Hulnick, “The Intelligence Cycle,” in Loch K. Johnson & James J. Wirtz, eds., Intelligence: The Secret World of Spies (New York: Oxford University Press, 2019), p. 58.
58 張殿清，《情報與反情報》，頁7-10。
59 蕭銘慶，〈間諜類型與行為特性之探討〉，頁102。
60 張殿清，《情報與反情報》，頁115。
61 聞東平，《正在進行的諜戰》，頁225-226。
62 羅添斌，〈軍情局忠烈堂供奉共軍少將劉連昆靈位〉，《自由時報網站》，2018年3月26日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1187171>（2022年12月2日查詢）。

四、間諜行為的道德問題

間諜行為是否可能違反道德標準？由於間諜行為是傳統的人員情報蒐集方式，涉及操控其他人而獲取秘密訊息，蒐集技術主要為利用心理技巧來獲得對方的信任，包含運用同情、奉承、行賄、訛詐勒索或提供性服務等，但政府是否應該利用這些活動方式來對付其它國家的公民，而無論是否為敵對國家？[63]而利用間諜進行情報蒐集亦被視為是一種骯髒的手段，大部分的秘密蒐集技巧在目標國都是違法的，運用拷問和暗殺等方式也顯然超過法律和道德的底線。在招募和管理間諜時，也不得不「與惡魔打交道」，為了完成工作，必須忍受例如毒販和殺手這些令人厭惡的人，當雇用這些人被發現之後，情報機關也必須面臨形象受損的問題。[64]

此外，間諜的忠誠度亦經常不可靠，有時這些人員會為了情報機關的津貼而偽造報告，亦可能發生腐敗、侵犯人權、甚至進行謀殺的犯罪行為。如果招募名譽敗壞的人也會引發嚴重的道德爭議，例如是否應運用毒販、騙徒、竊盜與暗殺者，即便有時他們能提供有用的訊息。[65]故而間諜本身的運用方式、人選爭議、間諜行為的適法性、以及使用欺騙手段等，都可能涉及道德的問題與爭議。

肆、間諜行為的對應

間諜行為係傳統的情報蒐集方式，藉此可蒐集機密資訊、瞭解敵方意圖等，具有不可替代的角色與功能。由於情報蒐集屬於情報工作的一環，以下針對情報體制相關的對應作法說明如下：

一、情報機關的設置

間諜主要的目的在蒐集情報，作為決策的參考，一直以來被視為國際競爭的一種方式。為了有效運用間諜進行情報蒐集以及防範他國間諜行為產生的危害，幾乎每個國家都設有情報機關。例如美國的情報體系係由國家情報總監領導17個情報機關。[66]英國設置的三大情報機關為：安全局(Security Service)、秘密情報局(Secret Intelligence Service)、以及政府通訊總部(Government Communications Headquarters)。中國的情報活動主要由國家安全部(Ministry of State Security)負責。[67]而我國情報機關係依據《國家情報工作法》第7條規定：「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。海洋委員會海巡署、國防部政治作戰局、國防部憲兵指揮部、國防部參謀本部資通電軍指揮部、內政部警政署、內政部移民署及法務部調查局等機關（構），於

63 Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, pp. 406-407.
64 Robert M. Clark著，吳奕俊譯，《情報搜集》(Intelligence Collection)，頁78。
65 Loch K. Johnson & James J. Wirtz, eds., Intelligence: The Secret World of Spies, p. 50.
66 Jonathan M. Acuff & LaMesha L. Craft, eds., Introduction to intelligence: Institutions, Operations, and Analysis (Washington, DC: CQ Press, 2021), p. 59.
67 Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, pp. 441-467.

其主管之有關國家情報事項範圍內，視同情報機關」。[68]

此外，為了因應間諜行為發展的新趨勢，利用電腦網際網路進行情蒐，並防範他國的網路間諜行為，美國中央情報局在1993年成立了「秘密行動資訊科技處」(Office of Clandestine Information Technology)，任務就是為籌備網路空間中的間諜活動，[69]並在2009年於國防部內設立「網路司令部」(U.S. Cyber Command)。[70]英國國防部則是於2013年成立「聯合網路預備隊」(Joint Cyber Reserve Unit)。[71]另外中共也在2015年組建共軍新兵種「戰略支援部隊」，其中即包含網軍（網路戰部隊）。[72]而我國防範網路安全的情報機關則為2015年於國家安全局內設置的網域安全處，[73]以及在2017年時成立國軍第四軍種資通電軍指揮部。[74]

二、間諜行為的防制

傳統防制間諜行為的方式係運用「反情報」(counterintelligence)的相關作為，包含「反間諜」和「安全防護措施」。反間諜是較為積極的一面，包括確認具體的對手，並詳細瞭解其正在策劃或進行相關運作的資訊。而反間諜人員必須利用滲透進入組織的方式，以試圖阻止對手的各種活動，並達到反制的目的。[75]至於安全防護措施是指採取各種行動，為敵方情報機關的情報蒐集活動製造障礙，防止敵方接觸（或利用特定的管道接觸）我方人員、檔案資料以及通信等方面的訊息，阻止敵方為獲取重要情報而開展的行動。這些措施組成了保護機密訊息的圍牆。[76]在最早期的形式當中，反情報通常意味著以間諜從事反間諜的活動，制止敵人、對手、甚至是友好國家的間諜，防止其竊取本國的機密，以達到保護秘密的目的。[77]

至於新興的網路間諜行為部分，最近已經被

68 引自《全國法規資料庫》，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0020041&kw=%e5%9c%8b%e5%ae%b6%e6%83%85%e5%a0%b1%e5%b7%a5%e4%bd%9c%e6%b3%95>（2022年12月2日查詢）。

69 Thomas A. Jonson著，國防部譯，《網路安全：捍衛網路戰時代中的關鍵基礎設施》(Cybersecurity: Protecting Critical Infrastructures from Cyber Attack and Cyber Warfare)（台北市：中華民國國防部，2017年），頁205。

70 Herbert Lin & Amy Zegart, Bytes, Bombs, and Spies: The Strategic Dimensions of Offensive Cyber Operations (Washington, DC: Brooking Institution Press, 2018), p. 21.

71 Gabriel Weimann著，國防部譯，《新一代恐怖大軍：網路戰場》(Terrorism in Cyberspace: The Next Generation)，頁252。

72 翁衍慶，《中共情報組織與間諜活動》（台北市：秀威資訊科技公司，2018年），頁178。

73 羅添斌，〈反制中國駭客 國安局將設網域安全處〉，《自由時報網站》，2015年2月24日，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/857595>（2022年12月5日查詢）。

74 〈國軍”第四軍種” 資通電軍指揮部成立〉，《公視新聞網》，2017年6月29日，<https://news.pts.org.tw/article/363196>（2022年12月5日查詢）。

75 Loch K. Johnson & James J. Wirtz, eds., Intelligence: The Secret World of Spies, p. 251.

76 Abram N. Shulsky & Gary J. Schmitt, Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence, p.105.

77 Arthur S. Hulnick, “The Intelligence Cycle,” in Loch K. Johnson & James J. Wirtz, eds., Intelligence: The Secret World of Spies, p. 58.

形容為反情報的「新領域」。由於電腦與網際網路的普遍運用，讓機關的內部人員更容易取得大量的資料，故而反情報人員必須學習足夠的專業知識，有效率地管理人員工作，並查明網路敵對活動。[78]此外，有鑒於經濟間諜行為的威脅越來越大，美國聯邦調查局特別成立專門的經濟間諜部門來協助美國民間公司防止商業機密被盜。[79]另外如前述英國在2013年成立的「聯合網路預備隊」，即擔任電腦專家的角色，透過保護電腦網路及重要資料的方式防衛國家安全，並且在必要時發動網路攻擊。遭判刑定罪的電腦駭客，只要通過安全查核，也能進入該部隊。[80]由於網路間諜行為具有明顯的專業特性，如何運用與反制，成為情報機關重要的工作項目。

三、間諜行為的法制規範

為使情報機關履行功能，情報機關往往被賦予相當、甚至重大的裁量權(discretionary authority)，導致情報機關在執行任務時，常以國家安全威脅為理由，違背法律賦予之權限，擅自行動，甚至侵害人民權利。情報機關的非法行動，不僅違背依法行政的基本原則，損害政府聲譽，甚至可能造成國際糾紛與衝突。[81]加上情報工作具有特殊性和隱密性，在國家邁向民主化的過程中，若不將情報活動法制化，並予以適當規範，極易造成專制、濫權，並導致權謀違法、營私舞弊，甚而以監控迫害之手段打擊異已、戕害人權。因此情報活動常被稱為「法治國的黑森林」，對情報工作侵犯人民權益之可能性，亦為世人對情報工作的普遍觀感。[82]

情報機關屬於國家行政的一環，相關工作執行必須有明確的法律依據。我國為規範國家情報工作，已在2005年訂頒《國家情報工作法》。至於間諜行為防制的相關法制規範，有關「維護國家機密安全」部分，主要法律為2003年施行的《國家機密保護法》，其它如《國家安全法》、《刑法》、《要塞堡壘地帶法》、《陸海空軍刑法》等。而在「防制間諜滲透」部分，除《國家安全法》外，另《刑法》、《陸海空軍刑法》等亦有懲治各法規範之專屬人員從事間諜行為之法條；至於「間諜偵防作為」，則以《通訊保障及監察法》及《國家情報工作法》為主。面臨可能產生的灰色地帶與爭議，「依法行政」乃為首要的恪遵原則，而完備與時俱進的法制規範，不僅提供執行情報工作與防制間諜行為具體的法律依據，並可有效保障人權，避免產生缺乏規範的模糊地帶與爭議。

78 Paul J. Redmond, “The Challenge of Counterintelligence,” in Loch K. Johnson & Wirtz, James J. eds., Intelligence: The Secret World of Spies (New York: Oxford University Press, 2019), p. 266.

79 Richard J. Kilroy Jr., “Counterintelligence” in Jonathan M. Acuff & LaMesha L. Craft, eds., Introduction to intelligence: Institutions, Operations, and Analysis (Washington, DC: CQ Press, 2021), p. 161.

80 Gabriel Weimann著，國防部譯，《新一代恐怖大軍：網路戰場》(Terrorism in Cyberspace: The Next Generation)，頁251。

81 王政，《國家安全情報監督之研究》（桃園：中央警察大學出版社，2015年），頁49。

82 郭憲鐘，〈我國情報工作監督之相關法制問題研析〉，《立法院網站》，2012年1月1日，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6586&pid=84416>（2022年12月5日查詢）。

四、情報工作的監督

無論是民主國家或是專制國家，資訊控制能力都是一項重要權力。透過控制資訊，掌握實施監視、竊聽和其它行動的專業技能，以及在隱密的幕後展開行動，情報機關可能對政府決策機關構成潛在威脅。因此，政府機關必須具備有效監督情報活動的能力。[83]而情報監督(Intelligence Oversight)成為國家安全與政府治理的重要議題，主要原因為情報機關通常以秘密方式運作，其活動本質往往抵觸民主社會所強調的公開、透明之核心價值。然而，民主國家情報機關又以捍衛民主為其存在之理由，可見兩者之間自始存有矛盾的關係，為了保證情報機關是為民主國家服務，必須設計一套有效的監督機制，才能避免秘密的情報活動傷害民主價值。[84]

情報活動確實存在倫理與道德的困境，此也意味著決策者必須在倫理與道德中做出選擇。道德和加強安全維護可以做到相互維持平衡，前提是情報活動受到規範、監督以及建立問責的制度。[85]關於情報監督的問題，美國前總統雷根(Ronald W. Reagan)有著這樣的信念：「要信任，但也要查證」(trust, but verify)，這在間諜的秘密世界裡更具有其重要性。身為一個憲政民主國家，美國不應該相信不會留下線索或受到外部調查，而盲目地利用它的部門進行卑鄙的詭計，執行違背良心及考慮不周的任務。[86]故而在進行情報工作與防制間諜行為的同時，必須建構相關的監督機制如國會監督、行政監督和司法監督等，以避免可能產生的違法和道德爭議。

伍、結論與建議

經過上述間諜行為的本質、思考辨析、對應作法、以及相關規定的分析探討，本文提出結論與建議如下：

一、結論

(一)間諜行為本質的瞭解

間諜行為在國家的激烈競爭當中，扮演著極為重要的角色，此種傳統的人力情報蒐集方式，具有不可取代的地位，甚至結合現代的電腦網際網路科技執行情報任務，協助決策的制定。但此對遭受侵害的國家而言，卻是嚴重危害國家安全的行為。本文針對間諜行為本質與特性的分析，諸如定義、目的、類型、危害、隱密、危險、成因、以及發展趨勢等，可讓吾人對此一行為有更為清楚的瞭解。

(二)間諜行為爭議的思辨

間諜行為主要目的在蒐集情報，必須運用秘密甚至違法的方式以達成情報任務，可能存在諸多爭議。透過本文進一步針對相關議題的思考辨析，例如間諜與情報人員的區別、間諜行為的違法性、行為評價的兩極、以及可能產生的道德爭議等，除能對此行為有更深層的認識與思考之外，並可協助釐清界定相關概念與爭議，研擬對應解決的方法。

83 Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, p. 277.
84 王政，《國家安全情報監督之研究》，頁2。
85 Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, p. 415.
86 Frederick P. Hitz, Why Spy ? Espionage in an Age of Uncertainty, pp. 121-123.

(三)間諜行為存在的對應

間諜行為的現實存在，必須積極正視並加以因應。就情報體制相關的對應作法而言，如情報機關的設置、間諜行為的防制、相關的法制規範、以及監督機制的設置等，藉以對情報工作與間諜行為防制有明確的規範及監督，力求在維護國家安全的同時，兼顧人權的保障，此不僅能協助解決間諜行為產生的問題，並能建立符應時代需求的情報工作內涵。

二、建議

(一)工作面

情報機關作為國家行政體系的一環，必須恪遵依法行政的原則，並在維護國家安全與兼顧人民權益保障之間取得衡平。因此，未來的情報工作與相關預警情資蒐集，必須謹守依法行政並落實監督，當可有效推展並避免產生相關爭議。尤其間諜行為危害國家安全甚鉅，必須列為情報工作當中的反制重點，並在相關法制規範與監督機制之下，積極推展反情報相關作法如反間諜和安全防護工作等，以有效杜絕間諜行為的發生。

(二)法制面

我國雖在《國家情報工作法》第4、5、20條訂有相關情報監督條文，但僅3條條文加以規範顯有不足，建議應另訂《國家情報工作監督法》，建構更完整的情報監督機制。至於有關危害國家安全通訊之監察，目前係依據《通訊保障及監察法》相關規定執行，由於該法另包含刑事監聽等相關規定，為建構專業獨立的情報監聽機制，有效查緝偵辦間諜行為案件，建議應另訂《情報工作通訊保障及監察法》，以建構更完整的情報工作法制。

(三)研究面

間諜行為嚴重危害國家安全，具有重要的研究價值。因此，強化間諜行為的相關研究，將更能瞭解此類行為的現況與發展，並可作為決策與防制作法的參考。建議未來除應建立官方的統計資料庫之外，並可針對間諜行為案件進行內容分析、具有實際偵辦經驗的情報人員以及犯下間諜行為者的量化問卷和質性訪談等，藉此深入探討案件的特性、趨勢、以及犯罪者的行為動機與手法等，此對於間諜行為的防制與國家安全的維護應有正面的助益。

作者簡介

蕭銘慶 副教授

中央警察大學公共安全系專任副教授

中央警察大學犯罪防治研究所博士