

編號：2662

一、題目：美國國家機密保護機制-「安全查核」(security clearance) 制度簡介

二、議題所涉法規

無

三、背景說明（緣起）

(一)2018年2月28日美國白宮資深顧問庫希納(Jared Kushner)，因「安全查核」(security clearance¹)未通過，喪失「最高機密」權限；美國政府在「原子彈之父」奧本海默(J. Robert Oppenheimer)逝世55年後的2022年，撤銷1954年剝奪其安全查核的決定，昭雪奧本海默的忠誠²；日本國會則是在2024年5月公布《重要經濟安全資訊保護及活用法》，仿效美國建立安全查核制度³。

美國自1953年以 Executive Order 10450 號行政命令 (Executive Order 10450) 規定任職政府部門的文官或雇員必

¹ 「security clearance」本文譯為「安全查核」，安全查核亦用於列管軍品廠商及情報人員管理方面；另有部分文獻將其譯為「安全許可」，惟安全許可目前亦廣泛用於工業製程管理、網路安全管理、食品安全及生物科技(例如轉基因安全許可證書)等領域。

² 奧本海默在戰後美國的原子能委員會任職時，反對進一步研發核子武器，包括威力更大的氫彈，這些導致他於1954年遭美國政府調查，並被剝奪安全查核，不讓他參與決策工作，失去參與涉及核武器或其他極度機密項目的資格。訖1963年政府頒給他費米獎 (Enrico Fermi Award，美國原能會一項國際獎，表彰在核物理取得高度成就傑出人士)，以示政治平反；直到2022年，方撤銷1954年剝奪其安全查核的決定。詳見：奧本海默改編電影奧斯卡捧7金 原子彈之父曾嘆雙手沾滿血，中央社，2024年3月11日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/amov/202403110108.aspx>，最後瀏覽日期：2024年12月31日。

³ 日本國會2024年5月10日通過、同月17日公布《重要經濟安全資訊保護及活用法》(重要經濟安保情報の保護及び活用に関する法律)，建立「安全查核(セキユリティ・クリアランス；security clearance)」制度。

須經過基本的背景調查⁴，以確保該人員可靠、值得信賴且適合該工作。在美國政府內部，安全查核等級是一種決定哪些人有權存取敏感或機密資訊的機制。有論者指出，不只政府官員，國防相關之私人大公司（如太空、敏感高科技）亦包括在內。出國回來須誠實彙報會晤者及談話內容，說謊可能面臨撤職，重者判刑⁵。

四、問題爭點

安全查核制度確保某人具備一定之品格和行為準則，能夠安全地存取、管理和保護機密資訊。我國「國防產業發展條例」對合格廠商及列管軍品得標廠商之下游供應廠商定有查核規定⁶，惟在當今軍民兩用科技發展等趨勢下，可能接觸敏感或機密資訊者不僅限於國防產官人員。鑑於國家機密須賴經手人員之保管及保護，在資訊時代機密之保護尤為重要。我國對於得存取及經手該等涉國家安全之機密資訊之人員其資格查核方面是否有不足之處，爰簡介美國之法制以為借鏡。

五、探討研析

（一）安全查核制度之目的及架構

美國安全查核背景調查流程在該人員接受聯邦工作機會後開始⁷。若受查核者的工作或角色涉及國家機密資料時，政府會

⁴ 1953年4月發布之10450號行政命令規定「政府任何部門或機構的每位文官或雇員的任命均應接受調查」；2017年第13764號行政命令「修訂公務員規則、第13488號行政命令和第13467號行政命令以實現行政部門現代化-安全審查、就業適宜性和資格認證及相關事項的廣泛治理結構和流程」。詳參：Security Clearance Process: Answers to Frequently Asked Questions, Congressional Research Service, 2023年5月，網址：<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43216>，最後瀏覽日期：2025年1月8日。

⁵ 美國白宮資深顧問庫希納為時任美國總統的女婿，亦無法置外於安全查核之規定，而受降格處分，詳參：黃天麟，建立台灣國家安全查核制度，自由時報電子報，2018年3月13日，網址：<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1183364>，最後瀏覽日期：2024年12月31日。

⁶ 國防產業發展條例第5條第1項規定：「主管機關應每年定期對合格廠商及列管軍品得標廠商之下游供應廠商持續辦理安全查核。但有特殊情形，必要時得不定期辦理安全查核。」

⁷ What are background checks and security clearances? USAJOBS(隸屬美國人事管理局網站)，網

對該人員做一次更完整的身家調查，檢查其犯罪紀錄、信用紀錄、個人行為和其他詳細資料，其中並包含了「對美國的忠誠度」，以確認「可靠、值得信賴、具有良好的行為和品格，並且忠於美國 (reliable, trustworthy, of good conduct and character, and of complete and unswerving loyalty to the United States)⁸」。

受查核者若通過查核，將被授予不同的保密等級，確保機密資料只能讓被授權人參閱。例如美國的聯邦雇員因為工作性質需要接受到機密文件，必須通過安全查核，首先要求驗證「美國公民身分」及「按指紋」，國安單位 (Defense Security Service) 繼續進行背景調查，可能涉及 email 及電話檢查，最後進行整體評估，整個過程需要半年到1年多不等⁹。

(二)安全查核之效期依機密級別而異

安全查核依如果洩密發生對國家安全的「危害」來區分等級。美國則將機密資訊依重要性分為：Top Secret、Secret、Confidential 等3個級別。並對存取不同級別資訊的人分別進行審查及授予資格，依據資訊的重要程度，審查內容與資格的有效期限也會有不同。安全審查的持續時間因等級而異，通常在授予後5至15年內到期。通常(機密)等級越高，持續時間越短：

1. Confidential：未經授權之披露(資訊外洩)將對國家安全造

址：<https://help.usajobs.gov/faq/job-announcement/security-clearances>，最後瀏覽日期：2024年12月31日。

⁸ Janet A. Aker, Get the Facts About Mental Health and Security Clearances, Defense Health Agency (隸屬 US Department of Defense), 2024年10月3日，網址：<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3925742/get-the-facts-about-mental-health-and-security-clearances/>，最後瀏覽日期：2024年12月31日。

⁹ 楊喜慧，收國安局「好處」的安大維被捕 先看懂美國「安全許可」，上報，2019年08月30日，網址：https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=70384，最後瀏覽日期：2024年12月31日。

成損害；受查核者必須每15年重新調查一次以確保其持續資格。查核包含國家機構、地方機構檢查和信用調查。

2. Secret：未經授權之披露將對國家安全造成嚴重損害；受查核者必須每10年重新調查一次以獲得持續資格，並需要信用調查。

3. Top Secret：未經授權的披露將導致異常嚴重損害國家安全。受查核者必須每5年重新調查一次以確保其持續資格，經特定背景調查後始授予與反恐、反情報和其他極其敏感資訊相關的資料¹⁰。

除了這前揭3大級別之外，尚有一種極為特殊的安全協議類別「特殊存取專案」(Special Access Program；SAP)，當特定資訊具脆弱性(vulnerability)使常規之存取資格不足以保護資訊時，會制定 SAP 以處理其最敏感、高度機密的專案，因此只有少數在白宮的高階官員適用¹¹，例如取自秘密來源的材料、情報搜集方法、通信安全、核武器情報¹²等國防相關或總統運輸支援等特別敏感之事務。SAP 還可以施加更嚴格的調查或裁決要求、專門的保密協議、特殊術語或標記。

¹⁰ 三種機密等級原文如下：1. Confidential, the unauthorized disclosure of which would “cause damage to the national security;” 2. Secret, the unauthorized disclosure of which would “cause serious damage to the national security;” 3. Top secret, the unauthorized disclosure of which would “cause exceptionally grave damage to the national security. 詳參：What Are the Levels of Security Clearances? Security Clearance Process: Answers to Frequently Asked Questions，Congressional Research Service，2023年10月5日，網址：<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43216>；另參 Coursera Staff，What Is Security Clearance? Types and Requirements for US Jobs，Coursera，2024年10月3日，網址：<https://www.coursera.org/articles/security-clearance>，最後瀏覽日期：2024年12月31日。

¹¹ 唐望，國家機密和安全許可，San Diego Taiwanese Cultural Association，2022年10月，網址：<http://www.taiwancenter.com/sdtca/index.html>

¹² 美國安機密文件分4級保護 總統不能隨意解密，世界日報，2022年8月13日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E5%AE%89%E6%A9%9F%E5%AF%86%E6%96%87%E4%BB%B6%E5%88%864%E7%B4%9A%E4%BF%9D%E8%AD%B7-%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E4%B8%8D%E8%83%BD%E9%9A%A8%E6%84%8F%E8%A7%A3%E5%AF%86-062215193.html>，最後瀏覽日期：2024年12月31日。

(三)接觸機密資料須以取得安全查核資格為前提 並負保密責任

需要閱覽接觸機密資料者不論是政府官員或是民間人士，須事先取得適足之安全查核資格，方得接觸符合該安全查核等級(或以下等級)之資料。例如有「Secret」等級安全查核證的人可以閱讀「Confidential」或「Secret」的資料，但是不能閱讀「Top Secret」的資料；同理，即使有「Top Secret」的國家安全查核，不代表能參閱 SAP 類別的資料。通過安全查核之後，並不表示有權利參閱所有相當級別之機密資料，另須符合「必須知道」(need-to-know)之先決條件。亦即當事人只能參閱跟自己工作性質有關的機密文件，若與工作無關，則不得接觸¹³。

通過安全查核者被授與使用機密資訊之權，使用人必須背負相對的責任。簽署人一旦簽署與美國政府之間具法律拘束力的「保密協議」(Classified Information Non-disclosure Agreement)，即表示同意遵守保護機密資訊的程序，若違反協議條款時，受到相對的處罰，例如可能導致持有之安全許可被終止，或解除職務、終止僱傭關係等¹⁴。

(四)安全查核資格自動取消之原因

受查核者須詳填美國人事管理局(U.S. Office of Personnel Management)提供之與其職務對應之聯邦調查問卷表單(Federal Investigation Forms¹⁵)，並規定在特定情形下安全查核資格將會自

¹³ 唐望，同註11。

¹⁴ 原文為 I have been advised that any breach of this Agreement may result in the termination of any security clearances I hold; removal from any position of special confidence and trust requiring such clearances; or termination of my employment or other relationships with the Departments or Agencies that granted my security clearance or clearances，詳參：Classified Information Nondisclosure Agreement，Current Revision Date:2023 年 12 月，網址：<file:///D:/users/2tk017067w/Downloads/SF312-23.pdf>，最後瀏覽日期：2025年1月8日。

¹⁵ 聯邦調查問卷表單包含以下種類：

INV 60	Request for Determination or Advisory
SF 85	Questionnaire for Non-Sensitive Positions
SF 85P	Questionnaire for Public Trust Positions
SF 85P-S	Supplemental Questionnaire for Selected Positions

動取消(automatic disqualifiers)：

1. 受查核者不是美國公民 (are not a citizen of the United States)。
2. 受查核者因不光彩的原因「被退伍」(have been dishonorably discharged from military service)。
3. 受查核者目前正在使用非法藥物 (are currently involved in the use of illegal drugs)。
4. 基於安全考量，受查核者之安全查核已被撤銷 (security clearance has been revoked for security concerns)。
5. 心理健康專家判定受查核者精神上無行為能力 (have been judged as mentally incapacitated by a mental health professional)。

此外，刑事案件和財務紀錄中的瑕疵（例如未付帳單）也可能使受查核者失去獲得安全查核的資格¹⁶。

美國約有420萬人擁有安全查核資格¹⁷，其依職務所涉機密或敏感資訊程度區分級別，並設計相對應之表單(多達百餘頁)及查核內容。我國目前雖有類似之機制，惟查核之範圍及類別不若美國細緻綿密，其相關制度值得我國借鏡參考。

撰稿人：楊蕙如

SF 86 Questionnaire for National Security Positions，詳參 OPM.gov (U.S. Office of Personnel Management(美國人事管理局) / Forms / Federal Investigation Forms，網址：<https://www.opm.gov/forms/federal-investigation-forms/>，最後瀏覽日期：2025年1月8日。

¹⁶ 同註10，Coursera Staff。

¹⁷ 美國前國防部副部長羅納德·莫爾特里(Ronald Moultrie)(任職期間2021年6月1日至2024年2月29日)表示美國大約有420萬人通過安全查核，其中超過360萬是國防部人員、文職人員或承包商人員，詳參：同註4，Congressional Research Service。