

調查報告（公布版）

壹、案由：外交部前駐尼加拉瓜共和國（下稱尼國）大使吳進木於110年11月間離任，尼國旋於同年12月間宣布與我國斷交，並授予吳員國籍。據外交部說明，吳員已申請退休獲准，以家人健康因素滯留尼國未返臺，其任內未回報臺尼斷交之情資，該部事前亦未知悉吳員向尼國申請入籍事；另依國家機密保護法規定，吳員屬辦理國家機密退離職人員，出境管制期限至113年11月中旬。有關臺尼斷交及吳員申請入籍事，何以外交部事前均毫無所悉？對於外交情勢之掌握，有無疏漏？又吳員為國家機密保護法所定涉密人員，疑已於尼國置產定居，如何落實其出境管制？均有調查瞭解之必要。

貳、調查意見：

我國與尼國正式外交關係始於西元(下同)1930年，惟奧德嘉(Daniel Ortega)於1984年底當選尼國總統後，1985年即宣布與我國斷交。嗣奧德嘉政府於1990年2月的大選中連任失敗，新任總統查莫羅夫人(Violeta Barrios Torres de Chamorro)於該(1990)年又與我國恢復邦交。2006年11月奧德嘉再度當選總統，其後即持續連選連任¹，期間均與我國維持邦交關係；詎其於2021年11月大選連任不久，竟於12月9日再度宣布與我國斷交，12月10日復公布授予甫退職不久之我國駐尼國大使吳進木國籍，消息傳出，震驚各界，吳前大使卻遲遲未

¹ 大選日期分別為2006年11月、2011年11月、2016年11月、2021年11月；就職日期均為隔年1月10日。目前為其第5次任期(含首次任期1985年~1990年)，自2022年1月10日~2027年1月10日。

對外公開說明。據外交部表示，吳員已申請退休獲准，以家人健康因素滯留尼國未返臺，其任內未回報臺尼斷交之情資，該部事前亦未知悉吳員向尼國申請入籍事；另依國家機密保護法規定，吳員屬辦理國家機密退離職人員，出境管制期限至113年11月中旬。有關臺尼斷交及吳員申請入籍一事，何以外交部事前均毫無所悉？對於外交情勢之掌握，有無疏漏？又吳員為國家機密保護法所定涉密人員，疑已於尼國置產定居，如何落實其出境管制？均有調查瞭解之必要。

案經調取相關卷證審閱，並於民國(下同)111年5月16日約請外交部俞次長○○率業管人員到院詢問、111年6月8日視訊詢問我國前駐尼國大使館(下稱我駐尼館)大使吳進木、同日另詢問該使館前參事羅○○、111年7月14日書面詢問外交部吳部長釗燮，已完成調查，綜整調查意見如下：

- 一、本件臺尼斷交事件，原因錯綜複雜，除了尼國內部政治問題外，更涉及美、歐等民主陣營與中、俄極權國家間的國際政治角力，我駐尼館人員對相關情資之掌握，以及整體臺尼邦誼穩固，有無善盡職責，引起外界疑慮，允有檢討精進空間。另我駐尼國大使吳進木雖於退職生效(110年11月17日)後不久(110年12月9日)，即發生臺尼斷交情事，惟查其早在斷交前1年即已數度請辭、該斷交前5個月經再度請辭始獲總統於110年9月28日令准辭職在案，因此有關外界對吳前大使早已知悉臺尼關係即將生變，卻隱匿不報而提早退休等質疑，查無實證。

(一)外交部就本起「斷交事件經過」，函復之說明：

- 1、2018年4月尼國因社會保險改革引發民眾抗爭，奧德嘉政府採取暴力鎮壓手段，及推動諸多破壞民主體制措施，歐美國家紛紛施壓、採取制裁。

美國政府進而於2018年底通過「尼加拉瓜融資條件限制法案」《NICA Act》要求尼國必須進行自由公正選舉，否則將限制尼國自世界銀行(World Bank)等國際金融機構取得融資。

- 2、尼國政府面對財政困難向我國申貸，原獲我國之中國輸出入銀行(下稱中輸銀)承作尼政府1億美元貸款，惟因NICA Act限制而未動撥。尼方對此甚為不滿；為維護邦誼，尼國外長孟卡達(Denis Moncada)於2020年2月應邀率團訪臺，案經與尼方坦誠溝通後，暫時化解僵局，兩國關係回穩。
- 3、惟奧德嘉所屬之桑定黨(FSLN²)與中國共產黨素有交誼，為臺尼雙邊關係之長期隱患。奧德嘉於2014年將尼國兩洋大運河興建案交由中國企業獨家承攬，雙方公開互動漸增。2018年社保事件後，尼中雙方多次在國際人權議題上互相聲援，惟尼政府仍與我方保持良好關係，並支持我國國際參與推案。
- 4、2020年起尼國政府陸續制定多項新法，為壓制反政府異議人士鋪路，2021年5月起陸續撤銷在野黨政黨法人身分與參與總統大選之資格，大肆羈押禁見並起訴在野黨、異議人士與媒體記者等，引起國際社會撻伐，美國、歐盟及拉美國家等接連宣布加重對尼國制裁，加劇尼國國際孤立情勢。
- 5、奧德嘉總統及穆麗優(Rosario Murillo)副總統於2021年11月7日大選再次連任後，歐盟、美國、加拿大及拉美地區智利、烏拉圭等40餘民主國家紛紛宣布拒絕承認大選結果，美洲國家組織(OAS)並通過決議案宣布尼國大選不具合法性；

² 即「桑定民族解放陣線」(西班牙語：Frente Sandinista de Liberación Nacional)。

另一方面委內瑞拉、古巴、玻利維亞、俄羅斯等左派國家則均公開向尼政府致賀，形成極權國家與民主國家對抗之勢。11月8日大選結果底定後，時任大使吳進木旋即代表我國政府向穆麗優副總統致電申賀，新任大使李○○則於11月23日向尼外長遞交到任國書副本時，代表我國政府重申賀忱。

- 6、外交部另同步規劃由俞次長○○率團於12月8日訪尼，以妥與尼國高層溝通，並就奧德嘉總統未來5年任期之各項雙邊合作進行初步磋商，尼方原已表達歡迎；惟李大使於尼國時間12月2日上午應邀赴尼外交部與財政部長Ivan Acosta及外次Arlette Marengo晤談，尼方突藉故以我國未公開表達賀忱，以及對我方執行雙邊合作內容不滿為由，請我國訪團暫緩訪尼，俟2022年1月10日新政府就職後再議。外交部俞次長急電洽尼國Marengo外次並緊急約晤駐臺大使李蜜娜(Mirna Rivera)表達關切，並說明我方訪團赴尼國洽談未來合作內容之忱，惟尼方仍堅拒。
- 7、此前，尼國再度於國際場合包括聯合國人權委員會等場域與中國公開互動，並發言支持中國立場，11月30日由外長孟卡達線上出席77集團與中國第45屆外長年會，復於12月3日偕總統顧問、財長、交長等視訊出席參加「中國－拉美及加海共同體(CELAC)」第三屆部長會議，且在視訊背景懸掛中國五星旗。
- 8、針對國際譴責尼國大選不公，尼國政府強硬回應並宣布退出美洲國家組織(OAS)，嗣美國於12月9日至10日舉行民主峰會，集結民主陣營勢力對抗中國，適予奧德嘉總統外交轉向之藉口及中國奪

我國友邦之機。12月4日尼國總統投資顧問Laureano Ortega及總統代表Rafael Ortega已赴俄羅斯訪問，簽署核子能源合作協定，嗣於12月10日轉赴中國天津與中方簽署復交公報；同時間尼國外長孟卡達則於當地時間12月9日下午4時30分(臺北時間12月10日上午6時30分)召開新聞說明會，宣布與我國斷交。

(二)本案相關外交人員應本院詢問時之說明：

1、前駐尼國大使吳進木³：

- (1) 臺尼兩國關係直至2021年11月17日我退職時均稱穩定，惟因我國受美政府制裁尼政府之作法，駐館甚為憂慮可能影響臺尼邦誼，因此曾多次呈請外交部宜慎重處理尼國11月7日大選及慶賀事，並強調倘未妥善處理將衝擊邦交。
- (2) 一般情況下，大選結果的賀函或許不是那麼嚴重的事情，但是在尼國當下的節骨眼上，沒有道賀就代表不承認他的選舉結果，而不承認他的選舉，不承認他的政權，他怎麼可能跟我們維持邦交；而且我們剛好在那幾天參加美國的民主峰會；所以我覺得道賀這個因素是蠻複雜的。
- (3) 我在2021年11月27日獲授國籍時，那天對方還有問賀函怎麼樣，他們還沒有收到，我當時很驚訝，以為已經賀了，所以馬上跟大使館反映如果還沒有發賀函，希望能快一點發，人家在等這個；結果11月27日以後，大概28或29日宏都拉斯選舉，第2天我們馬上就祝賀；我判斷尼國就是在這個時間點，決定跟我們斷交的。由於事出突然，甚至來不及由外長簽署建交公

³ 於2017年7月15日抵任，2021年9月28日奉准辭職，2021年11月15日離任。

報，而改由當時在莫斯科訪問的Laureano Ortega代勞。

- (4) 在我退職之前，確實沒有臺尼邦交生變的任何跡象。事實上尼國這次跟中國建交，跟以往我們的邦交國跟中國建交，模式是不一樣的。以前我們斷交的案子都是中國去挖我們的牆角，這次剛好相反，是尼國對我國沒有祝賀其總統大選結果不滿，所以採取主動去跟中國建交，也因此中國在這個建交案中，沒有承諾提供任何的援助，而且到今天(指該次111年6月8日視訊詢問之日)為止，還沒有派大使⁴。

2、前駐尼國大使李○○⁵：

- (1) 本人於2021年11月22日赴任，尼國政府十分禮遇，在12月7日以前所有拜會及公開援贈活動均為正常，惟該日援贈活動突遭降級，技術團亦回報即將舉行之活動我國相關元素遭撤除，本人開始聯繫尼國政府高層了解原因，卻未獲回應此現象已極不正常。
- (2) 個人認為尼國大選舞弊事件所引發的國際抵制，尼國亟需獲得國際大國支持以維繫其政權正當性才是尼國外交轉向最重要的因素；至於1億美元的外援遲未撥款，應該只是壓垮駱駝的最後一根稻草。

3、前駐尼館參事羅○○⁶：

當時局勢轉變非常快……賀函一事應該只是藉口。當時尼方因選舉弊端而遭美國等多國抵制，因而急於尋求國際承認，以確保其政權之合法性；而中國在國際場合所能提供尼國政府的支

⁴ 嗣中國與尼國復交後首任大使陳曦，於2022年6月22日到任。

⁵ 於2021年11月22日抵任，2021年12月19日離任。

⁶ 於臺尼斷交2021年12月25日離任回臺後，即申請提早退休奉准。

持與影響力，顯然不是我方政府所能著力的。

4、外交部吳部長釗燮提送本院之書面說明：

……(外交部核列為機密)。

(三)由上述外交部及案關外交人員之說明，均明確指出本次臺尼邦交生變主因，應係尼國「2021年11月7日的總統大選結果，不為美國、歐盟、拉美地區等40餘個民主國家所承認」，奧德嘉為維繫其政權的正當性，及阻擋可能面臨的國際制裁與譴責，亟需尋求其他國際大國支持以求突破，因而外交轉向改與中國建交。由於事涉跨國間國際政治的賽局與角力，我國外交人員所能著墨之處相對有限；且以當時局勢轉變之迅速，亦難苛責我駐尼館同仁未能第一手掌握可能斷交之情資。另外，尼國於2021年9月27日聯合國大會總辯論、11月7日國際刑警組織、11月9日聯合國氣候變遷綱要公約第26屆締約方大會中，均仍堅定表達支持我國以觀察員身分參與之立場，亦可佐證尼國雖於2021年12月9日宣布與我國斷交，然而至少於該年11月中旬之前，臺尼關係尚屬穩定。爰就本起斷交事件，尚難遽予指摘我駐尼館人員對相關情資之掌握，以及整體臺尼邦誼穩固等節，有明確未盡職責之情事，惟就因此所引起之外界疑慮，應予虛心檢討。

(四)至於我國駐尼國大使吳進木於退職生效(2021年11月17日)後不久(2021年12月9日)，即發生臺尼斷交情事，引發輿論質疑其是否早已知悉臺尼關係即將生變，而趕在事發前奉准退休以規避斷交責任一節，經查，吳進木前大使係自2020年起即已數度請辭，但均獲慰留；嗣再於2021年6月15日電陳外交部，陳明「出使尼國已近四載，超過個人生涯規劃……」等情，始經2021年9月28日總統令准辭職，

及經外交部核定於2021年年11月17日退職生效，此有外交部函復本院之說明在卷可憑。另前駐尼館參事羅○○亦證稱：「吳前大使當時是政務官任命，部裡不成文規定是1任3年，68歲就會結束任期。我個人即曾多次聽聞吳前大使想要退休之意願，但據悉尼國副總統曾跟他表達至少要他留任到總統大選選完，所以他在2021年9月就奉准退休，但一直等到11月才卸任。」等語，堪證吳前大使之退職生效日雖與臺尼斷交日之時點密接，實則其早在該時點之1年前即已數度請辭、該時點5個月前再度請辭始經總統於110年9月28日令准辭職在案；期間臺尼各項雙邊合作計畫執行尚無異常，而尼國多次於國際場合為我國執言亦已如前述，據此，有關外界對吳前大使早已知悉臺尼關係即將生變，卻隱匿不報而提早退休等質疑，查無實證，併此敘明。

(五)綜上所述，本案依所調取之外交電報資料顯示，臺尼外交關係至少於2021年11月中旬之前，尚屬穩定，雙方各項雙邊合作計畫執行並無異常，尼國更多次於國際場合為我國執言。然而，尼國11月7日總統大選結束後，奧德嘉政府為因應美國等40餘個民主國家紛紛宣布拒絕承認該大選結果之情事，亟需尋求中國及俄羅斯等極權大國支持，乃斷然與我國終止外交關係轉而與中國建交。而上述大選事件之可能發展，於我駐尼館2021年10月下半月及11月下半月提報外交部之邦交燈號檢核表中，亦已陳明相關分析在案，因此本起斷交事件，尚難認我駐尼館人員對相關情資之掌握，以及整體臺尼邦誼穩固等節，有明確未盡職責之情事，惟就因此所引起之外界疑慮，應予虛心檢討。另我國駐尼國大使吳進木雖於退職生效(2021年11月17日)後不久(2021年

12月9日)，即發生臺尼斷交情事，惟查其早在斷交前1年即已數度請辭、斷交前5個月經再度請辭始獲總統於110年9月28日令准在案，因此有關外界質疑吳前大使早已知悉臺尼關係即將生變，卻隱匿不報而提早退休等臆測，查無實證。

二、吳進木前大使於退職後取得尼國國籍，雖公務人員任用法第28條訂有公務人員不得有雙重國籍之限制，然而其當時已不具公務員身分，自非該法規範之對象，以致相關情節經媒體揭露後，發生民情沸騰，外交部卻束手無策之窘境，凸顯現行法制之不足，未能完善「涉外國家機密維護」之機制。由於事涉「居住遷徙自由」與「國家機密維護」此一重大公益的價值權衡，外交部允汲取本案經驗及參考相關立法例之作法，從法制面向根本解決，杜絕類此爭議再度發生。

(一)按高階外交人員所職掌者，多為涉及國家機密等級之重要事務，其擔任駐外使節時，更是對外代表國家與總統處理相關涉外事務；若其等人員於卸任後不久即入籍他國，除給予民眾不良觀感外，對國家安全及機密維護亦容有不利之影響。本案尼國外長孟卡達於當地時間2021年12月9日宣布與我國斷交後，尼政府公報竟於翌日(12月10日)公布授予我國前大使吳進木國籍；由於時間點敏感，各界抨擊吳前大使及外交部聲音不斷。

(二)詢據外交部之說明略以：

該部事前對於吳前大使取得尼國國籍事並無所悉。依據尼政府於2021年12月10日所發布公報指出，吳前大使向移民局提出申請尼國國籍程序，並已符合取得尼國國籍法令所規定之要求與手續……，依據尼國憲法第1條及第6條、及第761號法案之「一般移民及外國人法」等法規規定，授予

吳進木尼國國籍。

(三)吳進木前大使於本院詢問時之說明：

- 1、我們夫妻在尼國早已置產，在2015、2016(擔任駐秘魯代表期間)曾購兩筆土地，其中一處已於2018年初建妥房舍，另於2019年購買1間房屋，以備退職後居住之用。以上均在向監察院申報財產時明列，有案可查。
- 2、尼國副總統穆麗優於2021年初知悉我於當年年底退職後將返回尼國居住，十分高興並表歡迎，曾暗示屆時將給予特殊待遇，以便順利定居；嗣於退職前夕在尼國外交部頒贈我勳章場合，曾透過人員向我確認將授予尼國國籍。尼國內政部旋於11月27日邀請我們夫妻至該部參加由內政部長主持之授予國籍儀式。
- 3、不幸的是，臺尼突在我退職後不久即於12月8日斷交，尼政府公報第二天就公布授予我尼國國籍，引起側目並遭國內媒體大幅報導。倘臺尼兩國邦誼正常，國籍案當為臺尼關係加分，無奈事與願違，令人遺憾。
- 4、選擇在尼國定居，其實是考慮到我太太的健康，因為她一輩子陪著我，尤其在尼加拉瓜這兩任，應該很少有館長配偶像她這樣到處奔波，為了我們兩國的關係，所以我覺得虧欠她很多。最主要是考慮她健康因素，尼加拉瓜的環境對她比較有利，而且離美國近，我們小孩都在美國，來往比較方便。其實我的女兒也一直叫我們到美國去，為什麼不去，一樣的原因，美國半年是冬天，半年是寒冷的；頂多考慮以後回臺灣，臺灣冬天的時候，也許就到尼加拉瓜。定居尼國是考量氣候的因素，因為我太太的類關節炎問題，受不了冷

的天氣。

- 5、我可以理解臺尼斷交之後，前大使拿到尼國國籍，這個是致命的破綻，我們國人對這件事當然會觀感不佳。但事實上我是在2021年11月27日就跟我太太到尼國內政部正式取得尼國國籍了，沒有想到尼國政府會選擇在斷交後一天進行公告。我有考量過，如果這個國籍是我主動提出申請的，也許就可以放棄；但這個國籍是人家授予的，在這種情況下我沒有考慮要放棄。

(四)前駐尼館參事羅○○於本院詢問時之說明：

- 1、獲悉吳前大使獲授尼國國籍當下，使館同仁都很震驚，當地僑界反應也很負面。但後來想想，吳前大使或許有他自己的考量；且也有可能是尼方故意藉此轉移與我國斷交之焦點，因我國駐館在尼國長期開展合作方案，在當地已建立良好關係與口碑，尼國後欲外交轉向，必須給當地輿論一個適當的說法。
- 2、吳前大使是準備在那邊長期住下來的，所以這個問題並不是單純的要或不要接受對方授予國籍的問題。奧德嘉政府甚至還有直接沒收美洲國家組織(OAS)辦公室財產之例，何況私人之財產，這些都要在面對國籍授予問題時，一併納入考慮的。

(五)綜上情節，本案吳進木前大使退職後選擇定居尼國，允係長年之規劃，此有本院公職人員財產申報處提送之吳前大使歷年財產申報資料互核可憑。他在退職後取得尼國國籍，雖公務人員任用法第28條第1項⁷第2款訂有公務人員不得有雙重國籍之限

⁷ 公務人員任用法§28：

「I. 有下列情事之一者，不得任用為公務人員：……二、具中華民國國籍兼具外國國籍。但本法或其他法律另有規定者，不在此限。……」

制，然而其既係於退職後方取得該國籍，已非該法規範之對象，此外亦尚無其他法令可資適用；以致相關情節經媒體揭露後，發生民情沸騰，外交部卻束手無策之窘境，凸顯現行法制之不足，未能完善「涉外國家機密維護」之機制。由於事涉「居住遷徙自由」與「國家機密維護」此一重大公益的價值權衡，外交部允汲取本案經驗及參考相關立法例⁸之作法，研酌是否適度限制卸任之高階外交人員，於一定期限內不得入籍他國，或研提其他改善方案，俾從法制上根本解決相關問題。

三、吳進木前大使於110年11月17日退職生效後，為辦理國家機密退離職人員，其出境應依國家機密保護法相關規定進行管制，管制期限至113年11月16日止。惟查，吳前大使退職後，即滯留尼國未歸，尼國與我國斷交，及宣布授予其國籍後，面對國內輿論質疑之聲浪，更不曾出面對外說明，遑論如何落實國家機密管制規定；外交部就卸任駐外人員之出境管制機制，顯有疏漏。至該部於本案調查過程中，已著手研擬外交部職員退休(職)注意事項，規範該部駐外人員退休(職)前先行調部或返國；為確保上開改善作為周妥

II. 前項第二款具中華民國國籍兼具外國國籍者，無法完成喪失外國國籍及取得證明文件，係因該外國國家法令致不得放棄國籍，且已於到職前依規定辦理放棄外國國籍，並出具書面佐證文件經外交部查證屬實，仍得任用為公務人員，並以擔任不涉及國家安全或國家機密之機關及職務為限。

(第3~5項略)」

⁸ 公務員服務法§16：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」

臺灣地區與大陸地區人民關係條例§9-3 I：「曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關機關之政務副首長或少將以上人員，或情報機關首長，不得參與大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關(構)、團體所舉辦之慶典或活動，而有妨害國家尊嚴之行為。」

臺灣地區與大陸地區人民關係條例§91 VI：「違反第九條之三規定者，得由(原)服務機關視情節，自其行為時起停止領受五年之月退休(職、伍)給與之百分之五十至百分之百，情節重大者，得剝奪其月退休(職、伍)給與；已支領者，並應追回之。其無月退休(職、伍)給與者，(原)服務機關得處新臺幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰。」

有效，外交部除應確實完成相關法制作業外，並允隨時滾動修正，俾國家機密保護機制更臻健全。

- (一)按吳進木前大使原核列辦理國家機密現職人員，於110年11月17日退職生效後，即改列辦理國家機密退離職人員，管制期限自110年11月17日至113年11月16日。依據國家機密保護法第26條及該細則第32條規定，受管制出境人員，應於出境20日前檢具出境行程、所到國家或地區、從事活動及會晤之人員等書面資料，向外交部提出申請，經審酌渠涉密、守密程度等相關事由後據以准駁，並將審核結果於申請人提出申請後10日內以書面通知之。
- (二)但吳前大使退職後，即滯留尼國未歸；尼國與我國斷交，及宣布授予其國籍後，面對國內輿論質疑之聲浪，更不曾出面對外說明；遑論如何落實前揭國家機密保護法第26條及該細則第32條之相關管制措施。

(三)詢據外交部說明之說明略以：

- 1、國家機密保護法第26條之立法目的，係在控管洩密風險，進而在洩密事件發生後得具有人的證據保全效果。該部駐外人員以在中華民國領域外之駐在國捍衛我國主權及維護國家利益為常態，並蒐集涉外資訊做為決策參考，甚至有些駐外同仁係於駐在國因辦理國家機密事項業務而被核列為涉密人員遭受管制，與一般公務員於國內從事公務情形，略有不同。又外交部於決定派遣駐外人員時，已整體就推動外交業務利益及洩密風險控管做評估衡量。且該等駐外人員如有洩漏或交付國家機密或國防以外一般公務機密之情事，仍須受刑事及行政責任之追究。

- 2、現行公務人員退休資遣撫卹法(下稱退撫法)及政務人員退職撫卹條例尚無駐外人員本人須親自返國辦理退休(職)之規範，為調整我國駐外人員辦理退休(職)程序，外交部刻正研擬該部職員退休(職)注意事項，以規範該部駐外人員退休應配合該部人事作業或整批輪調時程先行調部，經核定之退休人員應依公務人員交代條例及外交部與所屬各機關(構)及駐外機構公務人員交代條例施行細則相關規定確實辦理業務移交。至駐外政務人員退職除辦理業務移交外，則應於退職生效日3個月內返國，向該部報告業務及交代情形。
- 3、該部未來除精進前述駐外人員於退休(職)前返國之改善措施外，並落實依國家機密保護法第26條及其施行細則第32條規定，辦理相關書面資料審查。吳前大使日後如有返國，在管制期間內，如再申請出境，該部將依法嚴予審核。若其有洩漏或交付國家機密、國防以外一般公務機密之行為，該部將配合司法機關依法偵辦，追究相關刑事及行政責任。

(四)綜上情節，吳進木前大使於110年11月17日退職生效後，為辦理國家機密退離職人員，其出境應依國家機密保護法第26條及該細則第32條規定，進行相關管制，管制期限至113年11月16日止。惟查，吳前大使退職後，即滯留尼國未歸，尼國與我國斷交，及宣布授予其國籍後，面對國內輿論質疑之聲浪，更不曾出面對外說明，遑論如何落實國家機密管制規定；外交部就卸任駐外人員之出境管制機制，顯有疏漏。至該部於本案調查過程中，已著手研擬外交部職員退休(職)注意事項，規範該部駐外人員退

休(職)前先行調部或返國；為確保上開改善作為周妥有效，外交部除應確實完成相關法制作業外，並允隨時滾動修正，俾國家機密保護機制更臻健全。

四、尼國與我國斷交後，限期我駐尼館人員兩週內全數撤離，我駐尼館人員雖緊急尋得尼國首都馬納瓜天主教會同意，循雙橡園處理模式完成買賣交易，卻因該交易對象反觸怒奧德嘉政府，造成館舍連同其他高價館產被尼國沒收之情況，相關應變作為，確有未周及疏失之處。外交部允應參考歷年來類案之經驗，研提通案性之改善方案，俾提升我國各外館隨時因應可能變局之能力。

(一)依「國有財產法」第29條規定，國有財產在國境外者，為應付國際間之突發事件，得為適當之處理，於處理後即報外交部，並轉財政部及有關機關。

(二)本案尼國政府於2021年12月10日片面終止與我國外交關係，更違反國際慣例要求我駐尼館人員兩週內(12月23日前)全數撤離尼國。由於時間緊迫，我駐尼館資產及財物之處置，悉由該館人員依上述規定因地制宜、緊急處置後陳報外交部，嗣轉財政部及審計部等機關；相關緊急處置作為如下：

1、館舍：我前駐尼館為善盡處理境外國有財產之責任，在情況緊急且時間極為有限情形下，依雙橡園處理模式，以象徵性1美元金額將我國大使館館舍出售予尼國首都馬納瓜天主教會作為公益用途，並於移轉合約註明俟臺尼雙方關係穩定後，須以原價格返還我方。我方已與該教會簽訂大使館館舍轉讓契約並經過公證，程序合法且產權已屬於馬納瓜總教區教會。惟尼國政府嗣下令沒收我國大使館相關館產並擬轉讓給中華人民共和國，嚴重違反國際規範。

- 2、公務汽機車：駐館其中○輛公務汽車及○輛公務機車原經公開標售擬分別售予○○○○，並已簽署買賣契約書，惟上述汽機車嗣遭尼國警方沒收，致無法辦理產權移轉，完成交易程序。買賣雙方頃於日前完成廢止原買賣契約效力相關作業程序及辦理後續退款事宜。
- 3、其他財產：至我國在尼國之其他國有財產，我前駐尼館在2021年12月23日撤館前，均已公開拍賣、標售、移撥鄰近館處或報廢，相關所得收入並已報外交部。

(三)惟吳進木前大使於本院詢問時指出：「之所以演變成尼國沒收我國館產、財物情事，處理過程應該要檢討，因為該教會曾於2018年4月策動反奧德嘉總統政權的嚴重暴動，暴動之後還籌組反對聯盟對抗政府，因為這些原因，該教會可說是奧德嘉總統當地的頭號敵人。」；而該教會與奧德嘉政府間的緊張關係，亦經羅○○前參事於本院詢問時所肯認。

(四)綜上情節，尼國與我國斷交後，限期我駐尼館人員兩週內全數撤離，我駐尼館人員雖緊急尋得尼國首都馬納瓜天主教教會同意，循雙橡園處理模式完成買賣交易，卻因該交易對象反觸怒奧德嘉政府，造成館舍連同其他高價館產被尼國沒收之情況，相關應變作為，確有未周及疏失之處。外交部允應參考歷年來類案之經驗，研提通案性之改善方案，俾提升我國各外館隨時因應可能變局之能力。

五、前駐尼國大使吳進木在接任者李○○大使多次表達希望當面請益之誠摯期盼下，以慣例為由拒不見面；並認為總統賀電之有無，將直接影響臺尼邦交存續之情況下，面對尼國選後外交部遲遲未發來總統賀電此一情勢發展，卻不曾電報上級詳予分析利害，以防政

策誤判；且於國籍事件疑遭尼國據以轉移對臺尼斷交事件之輿論焦點時，未能婉拒尼國國籍，以正視聽等節，均有負國家及國人對其「國家忠誠意識」之期待。由於受限於現行法制之不足，未能對之進一步究責，誠屬遺憾；外交部宜儘速完成相關法制增補，並強化大使之考核機制，以完備制度。

- (一)我國政府組織架構中，國防、外交二部及大陸委員會乃職司確保及彰顯國家主權與尊嚴的專責部門，基於此一任務屬性，國人要求該三機關人員所須具備的「國家忠誠意識」標準，自然高於其他機關人員。臺灣地區與大陸地區人民關係條例第9條之3規定：「曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關機關之政務副首長或少將以上人員，或情報機關首長，不得參與大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體所舉辦之慶典或活動，而有妨害國家尊嚴之行為。」即為反映此一期盼與要求的具體展現，可為佐證。
- (二)本案吳進木前大使經總統令准辭後，接任的李○○大使在與吳前大使卸任前的公務電話聯繫時，曾表達到任後希望能當面請益，吳前大使表示到時再看看。李大使110年11月22日抵任後，隨即透過駐館同仁進行聯絡，卻遭吳前大使以「他已退休，不便對駐館相關事務下指導棋」之理由婉拒。吳前大使於本院詢問時表示：「李大使到任後，我之所以不願意跟他見面，是因為退休大使就是離任了，所以不論是對使館或駐在國的事務，都不應再予聞問」；李大使則表示：「因為這是外交慣例⁹，雖感失望，但並沒有覺得很意外」。本院審酌認為：吳前

⁹ 依外交部俞○○次長於本院詢問時之說明：「通常會安排舊大使先離開駐地，新大使才會赴任；這是國際外交上的慣例。」惟就本案而言，因吳前大使當時已退休，並沒有同一駐地出現兩個大使之問題。

大使卸任後，法制上確實並無再予外館任何協助之義務，然而本件情節既是新任大使李○○主動表達希望當面請益，吳卸任大使縱因此提供個人經驗與意見，最終仍由李大使全權做相關決定，一般並不會將此善意的「被動回應」認為是對駐館相關事務下指導棋；況在國家利益的大前提下，面對接任者多次表達希望當面請益之誠摯期盼，以慣例為由拒不見面，除顯得不近人情外，更不免令國人產生吳前大使過度重視個人得失，而置國家利益於不顧之質疑，實難謂妥適。

- (三)其次，本件臺尼邦交生變主因，與尼國大選後的國際情勢變化有關已如前述，且吳前大使認為，係因我國「遲未發送總統賀電」所致；外交部其他人員，包括吳釗燮部長、李○○大使、羅○○參事等，則均一致認為「賀電只是藉口，尼國選後尋求極權大國支持才是斷交關鍵」。姑且不論吳前大使之見解是否切合實情，吳前大使若真認為總統賀電之有無，將直接影響臺尼邦交存續，則自尼國大選底定(11月8日)，至吳前大使正式退職(11月17日)止，仍時隔近10日，面對外交部遲遲未發來總統賀電此一情勢發展，身於駐在國大使，理應迅速電報上級詳予分析利害，以防政策誤判。然而吳前大使在該10日期間不但沒有任何相應作為，反而於11月15日任內最後一次報部的2021年11月上半月「邦交燈號檢核表」中，仍然維持「黃綠燈(密切關注)」等級燈號，並未升級為紅燈(危急)或黃燈(出現警訊)之預警，且電報內文之分析完全沒有隻字片語論及總統賀電之利害，反而陳報的是奧德嘉連任將有助臺尼邦誼持續深化之訊息。之後於本院詢問時，更是一味指摘政府外交決策高層「寧願牽就美國政府政

策，而遲不慶賀尼國總統當選人，得罪一個堅定的友邦」等語，卻不曾反思自己有無善盡「駐地大使須即時反應當地局勢」之職責，令人遺憾。本院理解我國因國際處境特殊，且本案涉及國際政治角力，及當時局勢轉變之迅速，實難苛責我駐尼館同仁未能第一手掌握可能斷交之情資，然而對於吳前大使言行矛盾之處，以及將斷交之責完全卸責他人之作為，亦深感不能苟同。

(四)再者，針對吳前大使獲授尼國國籍一事，依據本院約詢時發放9位案關外交人員之問卷，均復稱獲悉當下為「震驚」、「不敢相信」、「甚感錯愕」等情緒反應；並表示如處於和吳前大使相同情境，將採取「婉拒」、「公開聲明婉謝」、「斷然拒絕，並立即返國」、「宣布放棄，以正視聽」等作為，沒有任何一位外交人員認同吳前大使當時所為之作法。且依前駐尼館參事羅○○於本院詢問時之說明，「當地僑界獲悉後，反應很負面。」而吳前大使本人於本院詢問時也表示「可以理解臺尼斷交之後，前大使拿到尼國國籍，這個是致命的破綻，我們國人對這件事當然會觀感不佳。」凡此，均可佐證我國現行法規雖然並未對退休後之外交人員的國籍問題予以一定程度之限制，然而吳前大使未能婉拒或放棄甫與我國斷交之尼國國籍一節，因有負國家及國人對其「國家忠誠意識」之期待，確實頗值商榷。

(五)綜上所述，前駐尼國大使吳進木在接任者李○○大使多次表達希望當面請益之誠摯期盼下，以慣例為由拒不見面；並認為總統賀電之有無，將直接影響臺尼邦交存續之情況下，面對尼國選後外交部遲遲未發來總統賀電此一情勢發展，卻不曾電報上級詳予分析利害，以防政策誤判；且於國籍事件疑遭尼

國據以轉移對臺尼斷交事件之輿論焦點時，未能婉拒尼國國籍，以正視聽等節，均有負國家及國人對其「國家忠誠意識」之期待。由於受限於現行法制之不足，未能對之進一步究責，誠屬遺憾；外交部宜儘速完成相關法制增補，並強化大使之考核機制，以完備制度。

調查委員：王美玉
林郁容
林文程