

論《外國代理人登記法》立法的重要性與必要性

●林春妙／台灣基進黨中執委

2016年11月12日由台灣媒體報導前總政戰部主任許歷農、前總統府戰略顧問周仲南、曹文生、前國防部副部長王文燮、前空軍司令沈國禎和前陸軍副司令吳斯懷等退休將領赴中國出席中國紀念孫中山誕辰一五〇週年大會。當天共有卅二名退將、合計五十三顆星星，乖乖坐在台下聽中國國家主席、中央軍委主席習近平一席「中國共產黨是孫中山最正統的繼承者」、「孫中山先生始終堅定維護國家統一和民族團結，旗幟鮮明反對一切分裂國家、分裂民族的言論和行為」的訓話。

2017年9月24日，中國電視節目《中國新歌聲》在台灣大學操場舉行演唱會。為了舉辦這場演唱會，主辦單位不但將台大為了舉辦全運會斥資三千七百萬剛完成修繕、經國際認證的場地給破壞掉，該活動海報大喇喇的將「國立」台灣大學改成「台北市」台灣大學，且主辦單位也被發現有上海統戰單位名列其中。這樣的一場中國統戰活動引起學生團體的不滿，當天到場抗議導致演唱會中止，然而令人訝異的是，這些抗議學生才一出校門，就遭到統派團體「愛國同心會」、「中華統一促進黨」團體成員毆打成傷。

2019年5月10日，百位台灣媒體與兩百多位媒體界「代表」，出席在北京舉行的「第四屆兩岸媒體人北京峰會」。該峰會是由台灣旺旺中時媒體集團與中國北京日報報業集團共同舉辦。台灣「代表團」由旺旺中時媒體集團總裁蔡紹中擔任團長，中國國民黨前副主席胡志強擔任榮譽團長，旺旺集團暨旺旺中時媒體集團董事長蔡衍明擔任最高顧問。為期三天的會議，以「攜手 和聲」為主題，商議「兩岸交流與媒體責任」，以「促進京台兩地媒體交流和文化互動，宣導兩岸媒體人攜手合作，共同為實現中華民族偉大復興創造良好輿論氛圍」為目的。

從上面三個各別的新聞事件，我們看到中國勢力從三個面向——軍人、統派團體、媒體，滲入台灣民主社會。然而中國勢力在台灣的滲透還不止這三個面向，從網路、校園中、社區裡，我們都可看到「中國白蟻」滲透的蹤跡。而中國進行這些統戰和滲透的政治目的，是在台灣各階層用資訊戰宣傳「和平統一，一國兩制」的概念，讓台灣人不只是在經貿上，更在生活上離不開中國。

從現行法律探討防諜網的密度

間諜行為對國家安全的影響甚鉅，各國懲罰都不輕，甚至判處死刑。相對於其他國家，過去中華民國法律對共諜產生的嚇阻作用過度不足，因此造成台商、退休將領等肆無忌憚的穿梭於兩岸之間。這樣的情況甚至嚴重到政府無法遏止共諜竊取武器參數，已間接造成美國對台軍售的疑慮。

然而，面對為境外勢力工作的代理人，包括媒體，國內法制上有什麼機制可以處理？這時候，我們就會發現《中華民國憲法》是所有問題的根源——公布於1947年的憲法，當時中央政府位於南京，領土範圍包括全中國。中華人民共和國成立後，國民黨仍堅稱擁有中國主權。《台灣地區與大陸地區人民關係條例》（簡稱《兩岸人民關係條例》），第1條承襲憲法增修條文的意旨，開宗明義就指出「國家統一前」，在這個前提下，「兩岸事務」基本上是在處理一個國家內部兩個地區的往來事務，即便台灣與中國擁有各自的統治領域、法域、關稅領域、國民，以及對外交往的能力，但是「中華民國」和「中華人民共和國」在法律上都不把對方看成一個國家，也是無奈的事實。

如果中國是中華民國法律上的「大陸地區」，那麼中華人民共和國推翻中華民國的行為，就是「破壞國體，竊據國土，以非法之方法變更國憲，顛覆政府，而以強暴或脅迫著手實行」的既遂犯，屬於內亂罪的訴追對象，但是1990年終止動員戡亂時期後，中華民國政府早就沒有動作。

然而共諜若能依照《刑法》從103條到115條的「外患罪」來處理，應該可以收到嚇阻效果；不過，問題就出在中國並非法律上的「外國」，從而產生空有法律卻無法適用的現象；而《國家安全法》可以處理共諜，但刑責偏輕；《國家情報工作法》對於間諜行為、反間諜作為和處罰規定雖然很完整，但基於立法宗旨，這部法律是以保護我國情報工作安全為主體，規範對象不能過度擴張，因此處理範圍有限。然而中共已經滲透台灣各層面，並不僅止於紅色媒體，這些有別於傳統職業間諜，以直接或間接為中國政府利益而服務的「非職業間諜」，我們將其稱之為「外國代理人」。

立法院應情勢發展，修補破網

針對防諜的法律體系進行爬梳後可以了解，雖然現行法律有處罰共諜的防護網，但不是太疏，就是刑責過輕，或者防護網和撈捕對象處在兩個不同時空，比如「外國代理人」這樣的角色在台灣，是否真能透過上述法律而加以規範呢？針對這個問題，唯有盤整現行法律的疏漏，進行全面性的修訂才能解決。

有鑑於中國勢力滲透、透過不同系統試圖操作影響台灣民主自由體制，由民進黨佔多數的立法院在本會期中成功主導三讀通過五項重要的修正案：

《兩岸人民關係條例》第5-3條，主權國家地位與自由民主憲政秩序不能拿去做兩岸

談判，也規範兩岸之間的政治協議要經過國會雙審議以及高門檻公投的監督。

《兩岸人民關係條例》第93-1條，拉高違法中資來台投資的罰鍰，從新台幣六十萬元提高到兩千五百萬元，其他違規行為的罰鍰上線也從新台幣三十萬元提高到兩百五十萬元。

《國家機密保護法》第32、33、34條，增訂洩密於外國、大陸地區、港、澳、境外敵對勢力或其派遣之人之加重洩漏國家機密罪。

《刑法》外患罪第115-1條，則將現行外患罪章擴張適用於大陸地區、香港、澳門、或是其他境外敵對勢力。

《國家安全法》第2-1、2-2、5-1、5-2條，增訂人民不得為港、澳、境外敵對勢力或其派遣人從事組織發展、洩漏、刺探公務等秘密相關行為。如果是替中國發展組織，可處七年以上徒刑，最重罰金一億元；本修法亦納入網路共諜；軍公教若擔任共諜經判刑確定，將剝奪全額退休俸，已領者則追繳至違法日。

《外國代理人登記法》是最後一塊拼圖

事實上，「外國代理人及其登記制度」並非一個新潮的概念。美國的代理人登記制度可以回溯到二戰時期針對納粹所設立——當時納粹在國家組織中成立了「國民教育與宣傳部」進行宣傳戰，而第一任部長就是始終跟隨希特勒的戈培爾（Paul Joseph Goebbels）。戈培爾和下屬透過各種形式，如收音機，或是成立類似文化協會等軟性組織來滲透英國、美國等國家，對全球進行政治宣傳。

而在1938年尚未參戰的美國已經感受到納粹的侵略威脅，發現整個社會的輿論和施政也受到影響，進而使政府於決策時造成誤判。於是制定了《外國代理人登記法》（Foreign Agents Registration Act），以公開透明的精神來管制那些以外國利益為先而破壞美國的組織。

而到了2018年6月28日，澳洲通過《外國勢力透明法案》（Foreign Influence Transparency Scheme Act），目的讓外國的利益團體要取得澳洲內政的話語權或影響力，必須「公開透明」的登記。對於此法，澳洲前總理滕博爾（Malcolm Turnbull）公開如此評論：「我們的立場很清楚：希望確保在澳洲民主政治中發揮影響力、做出決策的是澳洲人。」

而在2018年底九合一選舉過後，台灣民進黨有鑑於這次選舉過程中，海量的中國網軍透過網路在臉書、LINE等公眾平台以真假混合的資訊戰，成功將原本默默無聞韓國瑜推進高雄市政府。不僅如此，選舉結果再加上公投結果，一面倒地讓執政的民進黨慘輸，甚至還成功的讓綠營支持者分裂，讓影響恐持續至2020大選。因此黨內著手翻譯研究美國和澳洲的《外國代理人登記法》，並與相關學者進行多次討論、以在地化的中國

統戰實例，催生台灣版法案。而就在今年5月，台灣基進黨中常委何澄輝及筆者，與宋承恩、沈伯洋等相關學者專家所組成的「立法小組」完成《反境外勢力干預法草案》（又稱《外國代理人登記法》），6月初即開始與民進黨立委余宛如、尤美女、林靜儀、王定宇、羅致政、李俊俤、蔡適應、劉世芳、蕭美琴等立委辦公室助理溝通研討本法案的內容與推動。

《外國代理人登記法》的重要性與必要性

《外國代理人登記法》是針對藉著民主國家的民主體制進行滲透的外國勢力及其代理人的一部「透明化」法案，因此，可以想見這個法也會被代理人以假民主之名進行輿論混淆戰——「言論自由」就會是其中一個灘頭堡。然而，無論是政治宣傳、試圖影響政策形成或文化交流等行為，讓立法行政等國家決策及通訊傳播活動可以公開透明是本法的主要目的之一，所以本法真正要保障的是公民的知情權，而非針對個別言論的處罰。當然，若是外國代理人企圖在台灣進行統戰或是其他不法行為，透過這個制度也大幅提升進行這些行為的成本與代價。因此，本法就將代理人的身分、與境外勢力間的法律關係、金流、舉行活動內容等等明定為「需揭露的必要資訊」，當有實質違害的行為發生時，就回到其他現有法律加以處理，因此《外國代理人登記法》與現行法其他規定並不存在競合關係。由於立法院本會期的修法讓國安五法規範的內容越來越周延，《外國代理人登記法》與現行法其他規定更有著互補的作用。

《外國代理人登記法》是外國代理人資訊揭露的管制手段，面對新型態的國安威脅，必須要打造更周全的法律來防堵中共藉著代理人與在地協力者進行統戰。台灣是一個擁有民主法制的國家，儘管在主權議題上還有一大段路要走，但在走向新共和的彼岸之前，我們已經面臨中共無所不用其極的統戰滲透、打壓，需要即刻運用透明（Transparency）、問責（Accountability）、責任（Responsibility）等原則，兼顧民主社會的基本價值，讓台灣島內「代理人與在地協力者」問題可以被解決和治理。儘管在目前危急的現狀下，許多人樂見間諜或在地協力者被以國安手段嚴懲，但在監控風險與捍衛民主之間，我們絕不能在中共得逞之前，就先讓台灣的民主自由被閹割。◆