

# 介說《境外勢力影響透明法》的前前後後

●何澄輝／台灣基進黨中常委、智庫研究員

## 前言

中國對台灣試染指、掌握進而併吞，一直是台灣生存與安全的最大威脅。近年來，中國隨著國力的日漸增長，其對外擴張，展現其作為世界上主要強權的意志轉趨積極。因此，如何擴充其權力與影響力成為其近年來日益積極的作為方向。而中國自習近平上台之後，更為張揚、明顯的聲言與動作更顯得毫不避忌，且更具有積極性與侵略性。發展並運用所謂的「銳實力」，從「大外宣」、「孔子學院」等文化的行動，到「亞投行」、「一帶一路」等跨區域多國經濟方面的擴張政策推出，乃至於軍事戰略上的積極轉向對投射武力的大幅提升與軍隊改革展現的企圖心，在在都凸顯出其積極性與攻勢性的特點。而中國也對其所刻意營造的「大國崛起」的政治敘事毫不隱諱，並聲稱「厲害了，我的國」作為其新一代國家形象主述的基調。

而台灣作為一個他們向來是為必取不可讓渡的目標，對台灣的威脅與作為從未止歇。過去，在冷戰格局下，嚴峻的對峙隔絕，中國都尚未放棄對台的滲透與統戰，而冷戰結束後，隨著台灣的威權體制的解除與民主化，台灣固然解除了威權的禁錮，但民主社會的開放性逐漸完整後，中國本於始終未歇的對台掌控進而宰制的渴望，復以國力的增長，投入此工作的資源與力量迅速增加，加以國際經貿的流通整合，遂使中國的影響力長驅直入進入台灣社會。

而遷佔者政權的中國國民黨，在民主化後，於2000年的政黨輪替中，第一次失去其長久以來視為禁臠的執政權。而原來用於統治台灣社會甚至用以作為其在國際社會存立，維繫其合法性的政治敘事，也因中國的確立崛起而支離破碎。民主化的過程中又未能轉型確立成為既存社會的共同體認同，游移擺盪的結果，更對中國的「偉大民族復興」敘事無法辯駁抵禦。在新時代技術與政治敗北的政客意圖引進中國因素重構其政治經濟優勢之下，台灣被中國的滲透遂如水銀瀉地，一瀉千里，進入台灣社會。

而民主社會對應社會既存的政治經濟問題，透過法制建構以確立制度保障是較為完

善可行的方法與路徑。然而，倡議一部法律其實並不容易，至少，如果是想藉推動法律而改變此問題現實所遭遇的困難時，這絕不是一件簡單的事情。

對於民主國家，眾聲喧嘩，各有主張，本來是常態，甚至，就是它最可貴與最寶貴的特質。然而，如果，這些「喧嘩」、這些流言蜚語，都是刻意造作而另有所圖，除了影響的偏好愛憎，甚至目的在傳播錯誤之訊息，藉以造成誤會與誤判進而影響國民認知與政治決斷時，我們又應該有什麼樣的機制加以應對？

### 背景認知

在中國國力驟增後，對台、對外擴張轉趨積極。中國對全世界各國的影響力輸出顯得日益張揚且方方面面，甚至於影響到原國家社會的既定議程與價值秩序。中國也不再「耐煩」聽從其他國的「意見」，對各國以或明或隱的各種方式表達其意見，輸出其價值，並意圖取代、釐訂既有的價值秩序。

而作為「重災區」的台灣，在社會、經濟、文化各層面被滲透掌控得十分嚴重。且原先在台灣所宰制的威權集團的國族敘事，與現今中國的崛起敘事，有其共同的文化與價值背景，因此，在強弱逆轉的狀態下，對台灣社會未有認同確信者，極容易隨波逐流轉而被利用。加以中國輸出之「語言」之文化價值與其既有意識形態十分接近，轉換迅速，這使得中國對台灣的滲透影響力道驚人而令人驚畏。中國在台滲透的主要方式與主要特徵之一，就是運用大量的在地協力者遂行其統戰與滲透工作與目的。利用民主自由社會的種種權利與便宜，大量輸出各類訊息甚至資源，企圖改變既定的社會認知，進而影響決策。而去年的以假訊息網路霸凌致使日本大阪代表處處長輕生的事件，以及九合一大選的假訊息充斥，均屬新時代新技術下的新形態滲透影響的演示。

也因此，各國紛紛採取行動以應對中國「銳實力」對既存社會價值秩序的侵襲。美中的衝突、澳大利亞外國勢力透明化法案的推出，都是在這一背景下的反應。而做為重災區的台灣也在民間強烈的呼籲下，倡議建構防止中國侵攻滲透的法制建設，推出相關應對的法律草案，試圖在這波中國影響力狂潮下，建構起對於自由民主社會的基本民主防衛。

在此背景下，台灣基進黨與民進黨部分立委（包括余宛如、尤美女、林靜儀、王定宇等委員）開始起草《境外勢力影響透明法》草案。需要說明的是，彼時，在初始草稿提出的第一階段，這部法律甚至應該叫做什麼名字都還不知道。然而，強權的中國，其滲透無所不用其極，以其「歐威爾式的胡言亂語」方式與作風，繼續運用其政經實力為後盾的各種方法，激化台灣社會的矛盾，進而利用對立，營造有利其目標的各種作為。因此，我們必須思考如何在防衛民主的同時，小心不傷害我們所珍視的基本價值與權利。我們必須抉擇最優先也最有效的路徑，並避免殃及權利限縮或製造民主社會溝通的高額負擔或成本。

## 準備階段

而這一切，我們知曉面對台灣沉痾已深的中國入侵與因素，斷無「一劑速效」的方法。「震盪療法」或任何更激烈的手段的採取，更需謹慎權衡，小心抉擇，避免「藥到病除」不成，反成「藥到命除」。因此，撰寫起草這部法律的伊始，除了各國立法例的蒐集、研閱、討論，在此階段前，立法小組事先也做了大量各方面現實狀況的調查研究，諮詢各種專家。其中包括國安、資訊、法律、地方組織、調查機構與各種智庫之外，並訪談了不少第一線的工作人員與專業領域相關人士。藉此，我們理解到，台灣引以為傲的民主自由社會，正遭受利用民主社會開放優點與特點的專制獨裁國家，利用各種正規與非正規方式與部門，進行高強度的滲透與攻擊，手法多端且千變萬化。更為嚴峻的是，台灣社會長期本於善意，忽略了對於敵對民主國家與扈從勢力的了解與警惕，我們對其防禦措施已然落伍，我們對新型態的滲透侵攻毫無準備，我們甚至無從預警敵人動作與變化。

## 基本定性

基於這樣的認識，我們知道，實際上，台灣社會所需要的不僅僅是一部法律而已，我們需要的是整體民主價值的重新確認信守，並據此打造方方面面、層次井然的全方位法制調整的建構工作。這需要的是一個配套立法的認識，而不是用某種單一、簡單的措施與邏輯去面對如此情勢的挑戰。我們在透過對滲透意圖與方法的調查與理解基礎上，也了解政策與執政機構職能潛力與界限的基礎上，來設想這一防禦機制法制究竟該如何才能完善。

## 立法之路徑選擇

於是，在我們初期的起草工作上，原本是除了專法之外，相應地也調整法制基礎上亟待調整以收彼此配套的現行相關法律。但在初稿即將完成的上一會期，我們得知民進黨的許多委員（特別是王定宇委員等）即已提出《國安法》相關法律的修正。這使得我們原本：「專法+配套現行法修正」的模式，得以省卻重複提出後段修法的工作，將精力集中於前段的專法部分。而前後兩部分彼此的關係，本來就是前段專法的目的在提供預警與警示的作用，而後段的現行法，其原本就係禁止、追懲為目的性質，重心多在具體實害或法益已屆明顯而立即之危險時之處罰。

## 以公開、揭露為原則

但我們對於前階段、或新型態以訊息擾亂則無所應對作為。面對以訊息、資訊做為偽裝成中立客觀論述的敵意仇恨言論，分化、挑起對立、崩壞民主社會的作為，我們認識到，針對這類威脅，採取禁言、審查，手段激烈，管制太高，並極可能波及民主社會

所珍視的價值基礎：言論自由。但同樣，置之不理紊亂的可疑、不正確訊息，也無助民主社會中的理性溝通，也會使得民主社會中的共同體構成員，產生認知偏誤，極易造成誤解及誤判。而透過義務課予的方式，讓訊息的來源、依據、背後的影響或是否有特定目的予以充分揭露，讓人民在獲取資訊與藉此判斷前，因充分之訊息公開，得以作出正確之評價、判斷，並藉此對話。如此，才能讓民主社會的言論自由獲得確保。且讓民主社會的開放性發揮其正面積極之功能，猶如我們深知，陽光是最好的殺菌手段，則公開、透明、充分揭露訊息，亦是最好的除弊、消除隱蔽惡意的最佳方式。

由於中國對台灣滲透的手法擅長運用的是在地協力者，而並非直接大量派遣專業、直接情報機構掌控指揮之間諜，使得很多本該被檢舉的行為，會因為是台灣自己人民的行為而成為看似處於「言論自由」的領域，更無法察覺這其實是為了中國的政治意圖所為，因為在地協力者其實就是生活周遭的你我他。更何況，有很多「在地協力者」實際上是因為在不知情的狀況下，被利用成為這類訊息的「再」傳播者。

若是本法通過後，首先，如能透過登記而揭露、公開，則這些「協力者」會讓公眾得以明顯識別。於是，在我們收到訊息時，那些以前偽裝成無害、中立的特定目的訊息會很快被識別、進而過濾。在此狀況下，台灣社會原本的訊息流通將得以將雜訊與亂流逐步降低。

其次，這些行為往往事後階段違法行為的前階段或準備階段，過去由於尚不構成犯罪，即使有徵候，我們也無法預警或警示，非常的危險。若有這部法律，行政機關與專責單位可以及早注意這類可疑或是危險作為的徵候，加以監督預防。而這些在地協力者也因為登記申報的規範，反而可以向受託者表示其可為行為之範圍，避免因為逾越規範而觸法。

## 登記制作為公開揭露之手段

故此，這一草案，從開始制定之初，決定基於能充分公開透明之目的，並與現行已初具規模的各種對滲透應對的禁止行為法規相互配套，收健全法制體系之效之目的，將此法案的規範，設定為行政法規之性質，並以公開、揭露為主要目標。這一方式，除了前揭的思索之外，亦因參考美、澳相關法制經驗，並盱衡台灣現行法制之不足，所採取補充、補強為目的之立法路徑。本法草案參酌外國立法例與施行經驗，導入之「登記制」，目的在於將特定行為關係予以公開揭露，目的在於確保民主社會中對於公共意見之形成，特別是有關涉及關於政治議程形成、作成與干預可能者，如係與境外勢力有包括僱用、委任、指示、協議或共識作成與推進者，必須將其相互之關係予以登記揭露。其為特定行為並應隨時申報，並予以公示，以利人民作出正確之認知、理解與判斷。

另外，有關採取以行政法之路徑，並以行政監管手段的效果究竟若何？從直觀來說，行政監管之措施，雖然不似刑事處遇之直接逮捕、懲處那樣效果直接明顯。然而採

取刑事處罰雖可進行烈度最高的處理，然而，民主國家基於人權保障與節制國家刑罰權力，必須嚴格遵守令狀主義、正當法律程序等嚴謹且必須謙抑之程序為之。所以，往往造成定罪困難且被動並耗時。但相對的，行政規管作為，雖然其處分之情形不若刑罰嚴厲，但行政本於主動積極之本質（相對司法行為就是被動且消極），可以靈活彈性處置，也比較能適應行為樣態的變化。雖然一般人的直覺，從外部形貌上，會以為行政監管之動作烈度不高，看似無法立即產生震懾行為人、嚇阻行為之效果。然而，實際上國家行政的積極介入，並對此將相關訊息予以充分揭露，讓這類不當之影響逐步廓清，避免於沉痾日深並發展至盤根錯節難以清除的嚴重狀態。這一「滴水穿石」的功效，才是行政監管措施之所以可以成為應對此類威脅最為有效的方式之原因。

### 「外國」vs.「境外勢力」

而與立法例不同者，本法以「境外勢力」而非一般外國立法例所習用之「外國」，其理由係基於兩個主要的原因：一來，由於台灣的特殊政治經濟情勢，以「外國」為之，往往論爭不止，對於必須盡快建立之法制推動有所不利；二來，考究台灣現實立即而明顯的威脅危害，雖以中國為絕大部分之滲透、分化壓力來源，然而，其為了避免察覺，規避規範，往往透過第三國／地，甚至迂迴繞境，或以其他國籍之身分而與在地協力者聯繫委託，身分也變化多端，非僅限國家法人之身分而為之。為使法規盡可能有效為之，故以「境外勢力」來加以規範。並以其監管、受控、分支之機構等相關委託、受雇、聘任、監管、協議或有顯不相當關係作為主要的監督對象。而對於上述之境外勢力與其機構與關係，本草案也分別以條文明示規範。

### 主管機關之抉擇

當然，法制之推動，除了法規之邏輯必須嚴謹之外，也必須與法規制定後之實際執行一併與以考量。這包括本法之主管機關之決定，即須考量實際上執行上的規範合理性與執行的可能性。由於本法係屬行政法之規範，目的在透過行政機關之主動積極，便宜與手段彈性之特性，藉登記公開之方式，將這類境外勢力之活動予以公開。但本法之目的，終究是在確保民主法治社會的政治議程與決定過程的適正性，因此主管機關本即以對法制嫻熟之法務部為主管機關較為妥適。另且此類要求必須登記時，必將涉及相關之調查，甚至衍生出可能合致其他法規（特別是事涉刑事法規之情形）者，若承擔此項業務之主管機關其執行機構之人員係具有司法警察官之身分者，則將能發揮必要之效率，無須勞費於繁複反覆之行政協助之溝通協調，而涉及其他形式事證明確者更可直接予以偵查移送。法務部所屬之調查局，其所配屬之調查官均具有司法警察官之身分，而實際職司國內關於境外敵對勢力滲透違法之案件偵查，亦由調查局所屬之專責單位負責，故此，特將本草案之主管機關訂為法務部。

## 豁免條款之決定

當然，本法之主要目的，在於確保台灣民主社會之政治意見與議程免受不當境外勢力之干預，並就此影響政治議程，進而危及民主社會之發展為目的。因此，主要之規範，仍主要在維護政治意見與言論的適正可靠性。對於非屬此一領域之行為，並非本法所欲規範之目標。故此，對於純屬商業、法律專業而依法受委託處理訴訟、爭議事件之法律代理或屬外交關係者，本法草案均予以明文保護排除而免責。故有議者曾謂將造成台商、台幹等之疑慮，實為未曾細究條文，空言抵制的推託之詞。且也無礙於既有跨國法律合作及友邦之任何交流關係。

## 結語

透過法律之制定與修正，藉以建構制度性保護規範，本為民主國家應對威脅與危機所必定需要採取的法治作為。然而，無論從法律的層級化規範與保護觀點，或者，從實際上面對新型態、持續變化、且多元多層次的境外敵意滲透與進攻，法治的建設，不可能也絕難以單一之法律制定作為應對方方面面，各種型態之威脅危害的解方。面對程度、階段、實害與威脅，本就無法硬套單一之程序或單一法規來加以處理。因此，本法草案之提出與推進立法，實際上不是終結，也不是唯一解。相反的，這是一個對此法制重構與建設的開始，也是基於彼此配套，相互增益增強，完善法制所必需之路。

而這一立法的另一意義從法制實踐的現實來說，目前散見於各種法規的反滲透或境外勢力不正影響的法規，多屬禁止規定，也多屬對於實害或既成威脅的事後追懲。面對新型態的以認知領域為對象的干擾、侵犯型態，我們欠缺預警，也無從有效應對。因為，這類新型作為，首重警示，蓋這類作為本身從做為伊始，即以具有「易否性」（Plausible Deniability，或稱「合理推諉」）為特徵，極難以刑事司法的「歸責」加以非難。因此，前期之預警、揭露、公示之方式來加以處理，遠比事後之追懲或嚇阻更為可行與有效。這是這部法律之所以採取以行政法行政罰為主的緣由，也是在這波反滲透法規立法或修正活動中與其他方案從思維邏輯上就與之不同之處。

對於民進黨黨團在最後以推動以特定行為加強禁止規範效果為主之《反滲透法》立法作為對於台灣當前面對中國滲透統戰的回應，在亟需反滲透法制之角度來說，其願意積極推動此相關立法，值得肯定與贊同。然而，進一步說，對於新型態滲透型態與手段之應對，與這類滲透之預警、揭露機制，如能建立，必能更加完善相關法制措施之建構，也可收互補的相輔相成效果。此會期未能完善的法制，包括《境外勢力影響透明法》等其他相關法制的制定、建設，以及其後的落實與執行，仍待未來繼續推動與持續督促權責單位完成。或許，也正因為如此，台灣社會與國會中應該要有一群人專責專心推動這方面的立法與法制完善與落實，這或許是台灣真正民主深化與民主防衛機制建構的重要使命與工作。◆