

大陸施行《國家情報法》 的意涵及影響

The Implication and Impact of Mainland China's Implementing National Intelligence Law

蔡政廷 (Tsai, Cheng-Ting)

國防大學戰略研究所兼任助理教授

壹、前言

大陸全國人大於今（2017）年5月17日在其官方網站上公布《國家情報法（草案）》（以下簡稱，草案），並向社會公眾就該法案徵求意見。此為大陸第一部國家情報法，授權情報部門根據工作需要，依法使用必要的方式、手段和渠道，在大陸境內外開展情報工作。但是，由於草案內容賦予大陸國安、公安及軍隊情報機構新權力，包括可以優先使用或者依法徵用有關機關、組織和個人的交通工具、通信工具、場地和建築物；可以進入限制進入的有關區域、場所；可以向有關機關、組織和個人瞭解、詢問有關情況；可以查閱或者調取有關的檔案、資料、物品；甚至准許得以情報工作需要或緊急任務需要為由，採取「技術偵察和身分保護措施」，即進行審問、強制拘禁等行政處分。因此，自從草案公布後，即遭各界非議，普遍認為是大陸繼《反間諜法》、《國家安全法》、《反恐怖主義法》、《境外非政府組織境內活動管理法》、《網絡安全法》後，更進一步的箝制人權的惡法。但是，時隔僅一個月，大陸第12屆全國人大常委會即於6月16日審議通過《國家情報法》，並自6月28日起施行。

貳、《國家情報法》立法意涵及要點

一、立法意涵

當前中國大陸面臨的國家安全風險與壓力，包括對外維護國家主權安全的挑戰，對內維護政治安全 and 社會穩定雙重壓力，各種風險不僅明顯增多且呈現多樣態勢。因此，習近平於 2014 年初設立「中共中央國家安全委員會」，加強對國安工作集中統一領導，提出「總體國家安全觀」，積極在國家機密和安全方面立法通過一系列反恐、管理外國非政府機構以及加強網絡安全的措施和法規，期能穩定政治社會基礎。因此，今年 6 月通過《國家情報法》即在銜接 2014 年通過的《反間諜法》、2015 年通過的《國家安全法》、《反恐怖主義法》、以及 2016 年通過的《境外非政府組織境內活動管理法》、《網絡安全法》，完整國家安全相關法律規範，期能在「中共中央國家安全委員會」領導下，建立「健全集中統一、分工協作、科學高效的國家情報體制」，¹ 強化國家情報整體監控、管制權限，以打擊大陸境內外的安全威脅，確保國家利益。

二、法律內容要點

大陸《國家情報法》（以下簡稱，本法）計有 5 章 33 條，比較其先前所公布草案內容，並未見因為國內外輿論反對而有內容修正，有的僅是法條前後順序調整，² 以及為加強情報工作的監管而由原草案的 28 條增加 5 條為 33 條。³ 主要內容包括：

¹ 大陸《國家情報法》第 3 條國家建立健全集中統一、分工協作、科學高效的國家情報體制。

² 法條前後順序調整，內容不變。如《草案》第 7 條「國家情報工作應當依法進行，尊重和保障人權，維護公民和組織的合法權益」，調整為第 8 條；第 8 條「國家對支持、協助國家情報工作的個人和組織給予保護，對作出重大貢獻的給予獎勵」，調整為第 9 條。

³ 增加的條文包括：第 25 條個人和組織因支持、協助和配合國家情報工作導致財產損失的，按照國家有關規定給予補償；第 26 條國家情報工作機構應當建立健全嚴格的監督和安全審查制度，對其工作人員遵守法律和紀律等情況進行監督，並依法採取必要措施，定期或者不定期進行安全審查；第 27 條國家情報工作機構應當為個人和組織檢舉、控告、反映情況提供便利渠道，並為檢舉人、控告人保密；第 30 條冒充國家情報工作機構工作人員或者其他相關人員實施招搖撞騙、詐騙、敲詐勒索等行為的，依照《中華人民共和國治安管理處罰法》的規定處罰；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

(一) 明確國家情報工作的任務和體制

本法開宗明義指出立法目的係為維護國家安全和利益（第1條）；強調國家情報工作堅持總體國家安全觀，為國家重大決策提供情報參考，為防範和化解危害國家安全的風險提供情報支持，維護國家政權、主權、統一、獨立和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益（第2條）；目的在於建立健全集中統一、分工協作、科學高效的國家情報體制（第3條）；至於分工任務包括有國家安全機關和公安機關情報機構、軍隊情報機構按照職責分工，相互配合，做好情報工作、開展情報行動（第5條）；同時還動員所有組織和公民都應當依法支持、協助和配合國家情報工作，保守所知悉的國家情報工作秘密（第7條）。

大陸制定本法雖主張為維護國家安全和利益，以總體國家安全觀為指導，但却對「國家利益」界定模糊不清甚至是無限上綱，所謂「國家安全的威脅」更是無一不包，任何情事都可以被視為需要情報搜集，任何大陸境內外組織及個人都必須配合，否則將依本法追究法律責任，包括處以警告或者15日以下拘留，若構成犯罪則追究刑事責任（第28條）。上述無所不包的情蒐工作及強制行政拘留，是否符合本法所強調的「尊重和保障人權，維護個人和組織的合法權益」（第8條），實值商榷？

(二) 情報機構職權擴及境外團體及個人

本法規定大陸情報機構的職權及工作範圍包括境內外，可以根據工作需要，依法使用必要的方式、手段和渠道，在境內外開展情報工作（第10條）；可以依法搜集和處理境外機構、組織、個人實施或者指使、資助他人實施的，或者境內外機構、組織、個人相勾結實施的危害國家安全和利益行為的相關情報，為防範、制止和懲治上述行為提供情報依據或者參考（第11條）；同時，根據工作需要，按照國家有關規定，經過嚴格的批准手續，可以採取技術偵察措施和身分保護措施（第15條）；執行任務時，按照國家有關規定，經過批准，出示相應證件，即可以進入限制進入的有關區域、場所，可以向有關機關、組織和個人瞭解、詢問有關情況，可以查閱或者調取有關的檔案、資料、物品（第16條）；甚至因執行緊急任務需要，經出示相應證件，可以享受通行便利、免檢，包括海關、出入境邊防檢查。可以優先使用或者依法徵用有關機關、組織和個人的交通工具、

通信工具、場地和建築物（第 17、18 條）。

本法賦與國安、公安、軍隊情報機構，監視和調查大陸境內外個人及團體的職責，並得以「情報工作需要或緊急任務需要」為由，經過嚴格的批准手續，即可進入各場域，對任何組織、個人進行「技術偵察和身分保護措施」的新權力。令人質疑的是「嚴格的批准手續」並未說明是那些單位的核准。此舉等同授權大陸情報人員不需要司法審查程序，即可使用必要的方式、手段和渠道，在境內外開展情報工作，包括對任何組織、個人使用監控、突襲住所、扣留車輛，甚至審問、強制拘禁等打壓人權的手段。此種極權國家「特務治國」的亂象，短期內可能有利共產黨繼續執政，實際上卻會引發大陸境內外人權團體及個人的恐慌與疑懼，亦將造成大陸境內外一般商旅的不安與不便，不利大陸社會穩定與經濟發展。

（三）注重情報人力資源管理與工作保障

本法規定，國家加強國家情報工作機構建設，對其機構設置、人員、編制、經費、資產實行特殊管理，給予特殊保障。國家建立適應情報工作需要的人員錄用、選調、考核、培訓、待遇、退出等管理制度（第 21 條）；國家情報工作機構工作人員因執行任務，或者與國家情報工作機構建立合作關係的人員因協助國家情報工作，其本人或者近親屬人身安全受到威脅時，國家有關部門應當採取必要措施，予以保護、營救（第 23 條）；對為國家情報工作作出貢獻並需要安置的人員，國家給予妥善安置。公安、民政、財政、衛生、教育、人力資源和社會保障等有關部門以及國有企業事業單位應當協助國家情報工作機構做好安置工作（第 24 條）。

本法特闢專章計有 8 條文，規範大陸情報人力資源管理，強調情報人員及其眷屬的人身安全保障，甚至明定國家各有關部門以及國有企業，均負有安置工作職責。顯見其重視情報人力、素質的提升，尤其希望透過法律保障使其情報人員無後顧之憂。

（四）敘明法律責任並授與情報部門寬泛的強制權力

明定違反本法的目標對象及法律責任，包括有：阻礙國家情報工作機構及其工作人員依法開展情報工作的，由國家情報工作機構建議相關單位給予處分或者由國家安全機關、公安機關處警告或者 15 日以下拘留；構

成犯罪的，依法追究刑事責任（第 28 條）；洩露與國家情報工作有關的國家秘密，由國家情報工作機構建議相關單位給予處分或者由國家安全機關、公安機關處警告或者 15 日以下拘留；構成犯罪的，依法追究刑事責任（第 29 條）；規定冒充國家情報工作機構工作人員或者其他相關人員實施招搖撞騙、詐騙、敲詐勒索等行為，以及國家情報工作機構及其工作人員有超越職權、濫用職權，侵犯公民和組織的合法權益，利用職務便利為自己或者他人謀取私利，洩露國家秘密、商業秘密和個人信息等違法違紀行為的，依法給予處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任（第 30、31 條）。

本法雖律明國家情報工作的規範和監督的法律責任，同時亦賦予情報部門寬泛的強制處分權力，卻不需經由司法審查程序。例如，凡有阻礙、洩露、冒充詐騙者，情報機關可建議相關單位給予處分或者由國家安全機關、公安機關處警告或者 15 日以下拘留等。此等不經司法審判程序即限制人身自由的強制處分，實有違司法正義、戕害人權之嫌。

參、《國家情報法》施行後可能的影響

一、整頓情報系統為 19 大後的繼續掌權鋪路

大陸情報部門目前的上級機構為 2013 年 11 月 12 日決定成立的「中共中央國家安全委員會」，由習近平擔任委員會主席，成為總管領導軍隊、公安、外交、情報領域的機構。自此習近平對國安情報系統進行了一系列整肅，包括中共政法委前書記周永康、國安部前副部長馬建、北京國安局前局長梁克等多名國安系統的高級官員落馬。直到 2016 年 11 月 7 日，全國人大正式免去耿惠昌國安部長職務，對國安系統的清洗才告段落。

今年 6 月底大陸開始施行《國家情報法》將使大陸國家安全、情報工作更加集中統一領導，意味著情報系統將面臨新一波的整頓，以求澈底清洗江澤民殘存勢力。再者，為求大陸政治內部穩定，順利完成中共 19 大權力布局，將可能運用本法所授予情報部門的新權力，進行政敵監控、威

嚇異議人士噤聲等必要的方式、情報手段，除有助於習近平為 19 大後的繼續掌權鋪路，亦有利於掌握大陸境內外危安威脅，鞏固習核心的領導地位。

二、形成戕害人權、箝制非政府組織活動之工具

習近平上任以來，鎮壓公民社會與異議人士手法不斷推陳出新，以維護國家安全為名，陸續頒布《反間諜法》、《國家安全法》、《反恐怖主義法》、《境外非政府組織境內活動管理法》、以及《網絡安全法》等法律。現又施行《國家情報法》再度籠統以「維護國家安全和利益」為名，授權各情報機構寬泛的強制處分及行政拘留權力，監視和調查國內外個人及團體，導致大陸不少社會運動者人人自危，擔心中共政權任意詮釋法律及加監控。況且，由於本法規範的情報工作的範圍涵蓋大陸境內和境外，聲稱將會依法對外國團體和個人的危害國家安全行為進行調查。大陸情報機構只要「經過批准，出示相應證件」，便可以進行審訊和搜查，即「可以向有關機關、團體、企業事業組織和個人瞭解、詢問有關情況，查閱或者調取有關的檔案、資料、物品」。由於此類戕害人權、枉顧組織合法權益的行徑，在西方民主國家往往必須經過獨立司法程序的批准，因此國際社會對本法的施行表達關切與憂慮，擔憂將成為對付異議人士或箝制非政府組織活動之工具。

三、人權保障的困境將影響兩岸交流發展

兩岸人民交流往來是促進兩岸和平穩定發展的重要基礎。但是，本法授權情報機關人員可「根據工作需要」，使用「必要方式、手段和渠道，在大陸境內外開展情報工作」，對「阻礙情報工作」、「洩露情報工作有關秘密」者處以拘留或刑事究責，變相將國家利益或情報工作無限放大。因此，我陸委會即曾表示擔憂本法恐成中共對付異議人士、箝制言行，甚至影響兩岸交流的工具。對此，大陸國臺辦冷回：「依法行政，會保障人民合法權益。」

可預見的未來，我非政府組織、國際境外組織或媒體，在大陸從事人權自由、民族自治或政治異議人士等採訪報導或參與活動，可能因而觸犯其法令遭受刑罰。例如，我國非政府組織成員李明哲至今仍遭中共以「煽

動顛覆國家政權」罪名無理關押，更讓外界質疑中共藉維護「國家安全」之名，運用本法進一步箝制人民言行。基此，我政府實應評估該法對我國從事大陸事務工作人員及人民權益之影響，適時適地提醒赴陸就學、就業、旅遊、以及居留之國人留心；並研議如何善用國際社會輿論、非政府組織影響力，妥採相關因應措施以保障我國人之人身安全及捍衛應有權益。

肆、結語

大陸施行《國家情報法》籠統以「維護國家安全和利益」為名，授權情報機構寬泛的強制處分及行政拘留權力來進行情報監視和調查工作，導致大陸境內外社會運動者及非政府組織團體的疑懼，擔心中共政權任意詮釋法律及加強監控。事實上，自從大陸公布本法草案後，即遭大陸國內及國際社會非議，却仍執意孤行，迅速立法施行。其源由可以由《反間諜法》、《國家安全法》、《反恐怖主義法》、《境外非政府組織境內活動管理法》、《網絡安全法》、以及《國家情報法》等一系列國安、機密、情報法案的立法及施行過程，觀察得知大陸向以內部政治安全需求為優先考量。故本法施行後，短期內可能有助鞏固習核心領導、共產黨繼續執政；但長期而言，將對大陸社會發展造成負面影響，不僅不利於兩岸各項交流，並可能成為大陸對外安全合作、經貿發展、以及人權磨擦與衝突的潛在變數，實為大陸和平發展戰略的新挑戰。