

學術論文集

台灣法學新課題(二十)

社團法人台灣法學會 主編



防衛民主與反滲透法——兼論外國代理人法之立法方向

國家安全與自由民主憲政秩序的交錯與挑戰：初探美國國家安全資訊法制架構

經濟安全的法制框架：初探臺灣對於反經濟脅迫的可能法制策略

國家安全與社會正義

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18308>



元照出版

搶先試閱版

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18308>

台灣法學新課題(二十)

社團法人台灣法學會 主編



元照出版元照出版元照出版元照出版元照出版

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18308>



元照出版

搶先試閱版

序

近數年來的世界局勢，不管是在民主治理、社會韌性、新興科技發展抑或國際關係與地緣政治等方面，都出現了令人不得不嚴肅以對的巨幅變動，也連帶牽動了關於治理制度與規範是否應該相應進行變革的熱烈討論。台灣法學會身為台灣社會民主法治發展史上最重要的法學專業團體，理監事們均深感不能自外於此等重大世局變化，應該深入探討台灣法學專業知識的發展，必須如何因應此一嚴峻挑戰，並且為台灣未來的民主法治發展，建構更為堅實的基礎，並為合乎社會公平正義的經濟發展，尋找更為衡平理想的契機。所以，理監事會特別選定以「國家、經濟與社會安全法制研討會」作為本會 2024 年度法學會議暨第 54 屆會員大會的主題，邀請此一領域中學有專精的論文發表人和評論人，共同參與並引導各個主題的探討，該研討會最終成果頗為豐碩，因此有本書之誕生。

在這場研討會的第一場次中，淡江大學涂予尹副教授以「防衛民主與反滲透法——兼論外國代理人法之立法方向」為題，從比較法制的角度出發，針對此一議題所涉及的民主防衛需求下，如何檢視規範正當性和合憲性，進行探討，帶來具有相當說服力的論證。接著，第二場次是由政治大學陳柏良助理教授和政大法研所碩士生力維佑以「國家安全與自由民主憲政秩序的交錯與挑戰：初探美國國家安全資訊法制架構」為論文主題，針對國內目前司法實務在此一議題上的判決取向及其所產生的爭議，進行解構，可以說是學理基礎堅實下鉅細靡遺的分析。本研討會第三場次「經濟安全的法制架構」中，則是由中研院研究員邱文聰所發表的「經濟安全的法制框



台灣法學新課題（二十）

架：初探台灣對於反經濟脅迫的可能法制策略」論文，這篇論文除了具有提供深入比較法知識的寬廣視野之外，對於我國經濟安全相關法制也做了相當嚴謹的分析與建議，可說兼具學理和實務雙重面向的參考價值。最後，第四場次由政大張桐銳教授發表「國家安全與社會正義」論文，從國家安全的角度，探討政治系統的正當性危機、民主憲政生活共同體應該重視的分配議題、社會法上的重分配機制和當前幾個社會正義重要議題，是我們在維護國家安全時不可偏廢的社會正義考量，是深具啟發價值之作。

以上幾篇論文的集結出版，可以說是台灣法學會秉持數十年來以台灣民主法治健全發展為己任，對於當前國家安全、經濟安全 and 社會正義等議題交錯連結挑戰的深刻關切表現，這本論文集也將是本會繼續在此一初衷與立場上發展的基礎。

除了理監事們和各委員會主委向來無私的義務付出之外，本會的彭雅珍秘書、黃昱中秘書長和鄧思文財務長等幹部對會務運作及本論文集出版的付出，也值得感謝。對於今年初意外再度接任理事長工作的我來說，各位理監事、各委員會主委和會務幹部的協助，一直都是支持我提醒自己必須堅守原則走下去的主要力量，併此表達謝意，但實不足以回報盛情於萬一。

台灣法學會理事長

劉靜怡



元照出版

搶先試閱版

2025年10月10日

目 錄

序

防衛民主與反滲透法

—兼論外國代理人法之立法方向 涂予尹 1

國家安全與自由民主憲政秩序的交錯與挑戰：

初探美國國家安全資訊法制架構 陳柏良、力維佑 65

經濟安全的法制框架：

初探臺灣對於反經濟脅迫的可能法制策略 邱文聰 91

國家安全與社會正義 張桐銳 135



元照出版

搶先試閱版

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18308>



元照出版

搶先試閱版

防衛民主與反滲透法

——兼論外國代理人法之立法方向

涂予尹*

目 次

壹、前言	參、澳洲「外國影響透明方案法」(FITSA)
貳、美國「外國代理人登記」 法制(FARA)	一、外國主體
一、制度沿革	二、外國主體代理人
二、規範對象	三、透明度通知
三、登記義務	四、登記義務
四、豁免要件	五、應登記活動
五、政治宣傳文件的建檔與 標註	六、豁免規定
六、簿記與紀錄保存義務	七、本方案下登記人所負 義務
七、登記聲明之處置	八、司法部的登記資訊管 理與公開
八、代理人高級職員或董事 之義務	九、部長獲取資訊或文件 之權力
九、違反責任	十、罰則



元照出版

搶先試閱版

* 淡江大學公共行政學系副教授，台灣大學法學博士。

肆、美國與澳洲法制比較

- 一、環繞於登記系統的制度設計
- 二、外國代理人認定模式有別
- 三、受管制活動與豁免要件欠缺分級分類
- 四、管制重心提前的合憲性評估

伍、規範正當性議題—代結論

- 一、區分政治與經濟言論是否有必要？
- 二、資訊提供義務的賦予
- 三、國家安全的管制正當性



元照出版

搶先試閱版

壹、前言

鑒於既有法制針對境外敵對勢力滲透干預從事不法行為的因應規範不足，並為了維護國家主權與自由民主憲政，我國在2020年1月公布施行「反滲透法」。該法除了定義「境外敵對勢力」與「滲透來源」外，最重要的是針對各類滲透行為從事規範，特別是禁止任何人受滲透來源指示、委託或贊助，從事政治或遊說相關活動；包括第3條第1項所定「捐贈政治獻金」、第4條第1項所定「為總統副總統選舉罷免法第43條或公職人員選舉罷免法第45條各款宣傳或造勢等行為」、第5條第1項或第3項所定「遊說」活動、第6條第1項所定「違犯刑法或集會遊行法所禁止的妨害秩序行為」等。

從「反滲透法」第1條的立法理由第2項說明觀之，制定該法的緣由，來自「近年境外敵對勢力全面加強對中華民國進行統戰、滲透，意圖影響我國選舉及危害我社會秩序，實已造成中華民國主權及自由民主憲政秩序之嚴重威脅」。在鄰近的中國對我國懷抱野心，且為因應傳統與非傳統方式混合的新戰爭型態的強力威脅，「反滲透法」的制定確實有其正當性。然而，該法施行迄今即將屆滿5年，其施行成效是否能確實回應執行中國事務方面的國安考量？有待從事評估。特別值得加以檢視的是：貫穿「反滲透法」規定的重要管制對象，「境外敵對勢力」與「滲透來源」，雖然在該法第2條第1款、第2款已有定義，然而其定義是否足資明確？是否具有可行性？「反滲透法」第2條第1款規



4 台灣法學新課題（二十）

定：「境外敵對勢力：指與我國交戰或武力對峙之國家、政治實體或團體。主張採取非和平手段危害我國主權之國家、政治實體或團體，亦同」；同條第2款則規定：「滲透來源：（一）境外敵對勢力之政府及所屬組織、機構或其派遣之人。（二）境外敵對勢力之政黨或其他訴求政治目的之組織、團體或其派遣之人。

（三）前2目各組織、機構、團體所設立或實質控制之各類組織、機構、團體或其派遣之人」。即便執法機關能夠清楚認知前揭規定的「滲透來源」或「境外敵對勢力」所指為何，但哪些個人或團體構成受滲透來源指示、委託或贊助，從事反滲透法所禁止各項行為之行為主體？實證法上並無任何明晰的依據。

反滲透法在適用上的困境，可以馬治薇案¹作為代表。參看臺灣桃園地方法院113年度矚訴字第1號刑事判決，馬治薇遭法院認定於112年4月前某不詳時間赴中國時，透過案外人侯志超結識中國名為「冰姐」、「阿浩」之人，並商議由馬治薇提供我國政府組織人員資料等資訊，以換取「冰姐」、「阿浩」給與金錢上資助。不過，針對被告遭起訴違反反滲透法第4條第1項「任何人不得受滲透來源之指示、委託或資助，為...公職人員選舉罷免法第45條各款行為」即犯「受滲透來源資助為參與競選行為」罪部分，法院雖認定被告有自「冰姐」、「阿浩」於起訴書所指時間、地點收受美金現鈔及泰達幣之交付，「...然依卷內

¹ 馬治薇因涉嫌接受中國對台工作人士資助參選立法委員，遭檢察機關以違反反滲透法相關規定為由偵查起訴。相關報導例如中央社，2024/01/05，〈馬治薇涉收中國資助拚立委遭押首例虛擬貨幣介選〉，資料來源：<https://www.cna.com.tw/news/asoc/2024010502_41.aspx> (last visited on 2025/02/01)



事證，尚無積極證據可認『冰姐』、『阿浩』為前述滲透來源，無從逕以『冰姐』、『阿浩』為大陸人士，即謂被告構成反滲透法第4條第2項之罪。…」

也就是說，對於檢察署或法院而言，即便證明了被告有收受金錢的行為，要進一步證明該等金錢是來自「滲透來源」所交付，卻非常不容易。畢竟，臺灣的刑事司法管轄權不及於中國，難以甚至無從對實際從事交付行為者是否為受境外敵對勢力的政府及所屬組織、機構或政黨或其他訴求政治目的之組織、團體，乃至於前揭各類主體所設立或實質控制的各類組織、機構、團體所派遣等立證。畢竟，證明犯罪成立所需相關事實、證據，通常非自我國管轄以外地區從事調查難臻完整。這些不利因素使得反滲透法猶如「先天不良」，難以落實其規範目的。

為了防範境外敵對勢力對於自由民主憲政秩序的侵害，近年來許多國家紛紛透過「外國代理人登記制度」進行處理。例如澳洲在2018年制定了「外國影響透明方案法」（Foreign Influence Transparency Act），英國在2023年通過的國家安全法（National Security Act），也設有「外國影響力登記計劃」規定：經外國政權授意從事政治影響力活動的個人或組織，日後必須登記，未按要求登記將構成刑事犯罪。法國也在2024年由其參議院與國民議會通過了「防免境外干預法」（Loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France）。甚至歐盟本身也在討論是否透過相關指令的訂定，達到規範境外勢力規範最低標準的想法。加拿大也有關於「外國影響力透明登記」（Foreign Influence Transparency Registry）立法的倡議，已經在2023年



6 台灣法學新課題（二十）

底完成公眾意見諮商程序，可能在近期就會正式完成立法。我們似乎可以看出境外影響力的規範，一時之間似乎蔚為國際風潮，對於強鄰近在咫尺的我國而言，透過「反滲透法」的規定防範境外勢力的干預是否足夠？是否亦應發展類如前揭民主國家般的外國代理人登記制度？十分值得潛心深思。

早在1938年，美國就已經出現關於因應境外勢力對於國內政治干預的立法：為了回應第二次世界大戰前納粹政權在美國的宣傳攻勢，美國國會通過了「外國代理人登記法」（**Foreign Agents Registration Act, FARA**），希望能將參與於在其國內散佈外國政治性宣傳的個人及其活動公開化。這部法律的主要條文，乃是要求向檢察總長從事「境外主體」（**foreign principals**）的登記，將其資訊文件以醒目方式標註其係由代表某項境外主體的境內代理人所散佈，同時課予向檢察總長揭露該等文件存在的義務，並賦予檢察總長檢查前述境內代理人相關紀錄的權力。有論者提到，自1966年至2015年間，這項法制的執行，相較於其立法時的企圖而言，「存在感」似乎相當有限²：50年間適用該法起訴的案件僅有7案，而罰鍰課處案件也只有17件³。不過，美國這項法制，已經成為前揭澳洲、法國、加拿大等國法律或法案重要的參考對象。以澳洲在2018年12月開始施行的「外國影響力透明方案法」而論，除立法文件上明白揭示其

² Nick Robinson, *"Foreign Agents" in an Interconnected World: FARA and the Weaponization of Transparency*, 69 DUKE L.J. 1075, 1077 (2020).

³ See Office of the Inspector Gen., U.S. Dep't of Justice, *AUDIT OF THE NATIONAL SECURITY DIVISION'S ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF THE FOREIGN AGENTS REGISTRATION ACT* 8 (2016).



乃仿效美國「外國代理人登記法」規定外，也指出其立法目的是讓人民與決策者看得更清楚外國勢力如何影響澳洲政府與政治程序的本質、層次、與範圍⁴。

2024年4月前總統馬英九在訪問中國返國後，曾提出應修正「反滲透法」，以去除與中國交流阻礙等主張。不過相對的，現任總統賴清德則主張，反滲透法等相關法令的規範目的在於防止境外勢力的惡意滲透，貿然修法反而可能傷害台灣與區域穩定和平⁵。持平以論，不論是官方或民間與中國或任何國家從事交流，只要在符合國家安全、不傷害自由民主憲政秩序的前提下，當然值得贊成。據此，為了國家安全，避免境外勢力不當干涉政府或政治程序並損及國家利益，反滲透法的規範確有其正當性。該法現行規定固然有規範要件未臻明確，進而可能過度限制人民自由權利的風險；然而，避免人民權利遭受過度限縮的方式，絕非一味加嚴該法限制或禁止行為的構成要件、提高反滲透法的適用門檻，使該法難以執行，而是應該使反滲透的要件更為明晰可行。參採美國、澳洲等國的立法模式，透過登記制度，使受規範的內國行為主體能清楚預見其代表外國主體在國內從事活動的各

⁴ 台灣新社會智庫，2019/11/25，〈中國影響力：澳洲《外國影響力透明化法》〉。資料來源：<http://www.taiwansig.tw/index.php/%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%A0%B1%E5%91%8A/%E5%85%A9%E5%B2%B8%E5%9C%8B%E9%9A%9B/8600-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E5%8A%9B%EF%BC%9A%E6%BE%B3%E6%B4%B2%E3%80%8A%E5%A4%96%E5%9C%8B%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E5%8A%9B%E9%80%8F%E6%98%8E%E5%8C%96%E6%B3%95%E3%80%8B> (last visited on 2025/02/01)

⁵ 參閱中央社，2024/04/17，〈馬辦促藍白修反滲透法 賴清德籲審慎思考國安影響〉。資料來源：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202404170268.aspx> (last visited on 2025/02/01)

8 台灣法學新課題（二十）

類誡命或禁止規範，亦即建立境外勢力透明化登記制度，使其發揮與反滲透法共同成為護衛國家安全的雙盾，或許是未來值得努力的方向。

為此，本文將分別耙梳美國與澳洲等國的外國代理人或外國影響透明化登記法制，探討各國法制在規範對象、行為主體、誡命或禁止行為、豁免事項、罰則等所從事的規定，並討論這項法制在規範上應思考的若干議題。

貳、美國「外國代理人登記」法制（FARA）

美國的「外國代理人登記法」並未禁止特定的行為；相對的，該法乃是要求外國代理人從事登記並揭露其存在的事實。依據2021年底的資料顯示，目前共有代理750個境外「本人」的450個行為主體，以外國代理人的姿態在美國境內從事活動中。整體而言，這項法制提供人民資訊，使人民獲得知悉代理外國政府、外國政黨或其他外國主體透過代理人在國內從事政治活動的機會，並藉此得以自代理人與其所代理的本人間的關連性，對其相關活動從事評價⁶。

一、制度沿革

在第二次世界大戰發生前幾年，美國國會針對軸心國的遊說



元照出版

搶先試閱版

⁶ U.S. Department of Justice, REPORT OF THE ATTORNEY GENERAL TO THE CONGRESS ON THE ADMINISTRATION OF THE FOREIGN AGENTS REGISTRATION ACT (2012).

和外國宣傳等進行了幾次調查，特別是以大量的德國政治宣傳代理人在美國境內所從事的各項活動為中心。根據第73屆國會（1934年-1935年）反美國活動特別委員會的建議，「外國代理人登記法」並不禁止政治宣傳活動，而是要求代表外國政府和委託人進行宣傳的個人向政府登記並揭露有關其客戶、活動和契約條款的資訊⁷。

這項法制在1966年的修正，將管制重心自規範政治宣傳者轉為規範代表外國主體經濟利益的代理人。其修正部分來自於參議院外交關係委員會對外國糖業利益和其他遊說活動進行調查的結果。1966年修正公布的條文，修正了法律中的幾個定義，禁止了有條件的佣金契約，擴大了豁免條款以確保合法的商業活動不受負擔，加強了有關政治宣傳的揭露和標示的規定，並要求司法部就該法的執行發布管制規則⁸。

由於FARA的相關案件量，在近年來並不多，論者認為其規範效力能否因應21世紀國際政治的新變局等，頗有值得檢討之處；特別是這項法制對於辨識外國主體的能力或其即時性等，認為應透過修法加以提升。國會研究服務 (Congressional Research Syetem, CRS) 系統在2020年時即曾作成報告歸納這項法制近年來相關修正倡議；包括登記與揭露義務的釐定、資訊材料的標註、行政調查權限的增訂、已從事遊說登記者豁免外國主體代理人登記規定的檢討、對於曾任政府官員而擔任外國主體代理人的



元照出版

搶先試閱版

⁷ See Nick Robinson, *supra* note 2. at 1092-1094.

⁸ See 28 C.F.R. §§5.1-5.1101.

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18308>

國家圖書館出版品預行編目資料

台灣法學新課題. 二十／涂予尹，陳柏良，
力維佑，邱文聰，張桐銳作；社團法人
台灣法學會主編. -- 初版. -- 臺北市：
元照出版公司，2025.11
面：公分
ISBN 978-626-369-376-0（平裝）
1.CST：法學 2.CST：文集
580.7 114013412

台灣法學新課題(二十)

5D717PA

2025 年 11 月 初版第 1 刷

主 編 社團法人台灣法學會
作 者 涂予尹、陳柏良、力維佑
邱文聰、張桐銳（依文章順序排列）
總 經 銷 元照出版有限公司
100 台北市館前路 28 號 7 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新台幣 350 元
專 線 (02)2375-6688
傳 真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司



元照出版

搶先試閱版

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-626-369-376-0

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18308>



元照出版

搶先試閱版

台灣法學新課題(二十)

本書收納四篇台灣法學會2024年年度法學會議所發表的學術論文，題目分別為，「防衛民主與反滲透法一兼論外國代理人法之立法方向」、「國家安全與自由民主憲政秩序的交錯與挑戰：初探美國國家安全資訊法制架構」、「經濟安全的法制框架：初探臺灣對於反經濟脅迫的可能法制策略」、「國家安全與社會正義」，本書所收錄之論文，無不展現作者獨具匠心的見解，內容豐富多樣，具重要學術意義，盼能啟發讀者，並為臺灣法學研究與發展貢獻一份心力。

ISBN 978-626-369-376-0



5D717PA

定價：350元



元照網路書店



月旦品評家



元照出版公司

地址：臺北市館前路28號7樓

電話：(02)2375-6688

網址：www.angle.com.tw