

澄社評論 2019-08-26

中共代理人與冒名民主的危機

邱文聰／中央研究院法律學研究所副研究員

在臉書、推特及 YouTube 祭出鐵腕，清理受中國政府控制用來散布不實訊息的私人帳號與頻道後，引來中國政府發言人指責侵害 14 億中國人言論自由的回應。以自由民主國家所保障的自由權阻撓或反對正當的民主自我防衛，雖是中國滲透並裂解其他民主政治體的常用伎倆，但自由民主體制可貴之處正在於，其共同體成員能藉由反覆民主思辯，找出長久維護自身自由權利的最佳平衡點。近來有關「中共代理人法」的立法爭論亦復如此。

當今中國對台灣民主體制的威脅形式主要有二：一是透過在台的「代言人」於台灣內部倡議並實現中國政府之政治利益；二是藉由與台灣個別「代表」之政治協議，支解台灣政府對外一致的民主正當性。要完備對兩者的民主防衛工程，至少必須補足現行法之缺漏，並增加兩項立法。

現行法中有三類規定應優先補漏：首先，現行法中不乏明文禁止或限制大陸地區人民從事特定行為的規定，例如《政治獻金法》、《公投法》禁止中國「政治獻金或捐贈」；《遊說法》禁止中國「遊說」；《公職人員選舉罷免法》、《總統副總統選舉罷免法》均禁止中國「助選」。

其次，現行法關於言論與文化傳播事業、關鍵基礎或敏感設施之規定，例如《廣播電視法》、《公共電視法》、《有線廣播電視法》、《財團法人客家公共傳播基金會設置條例》、《財團法人原住民族文化事業基金會設置條例》、《電信法》、《電信管理法》、《天然氣事業法》、《引水法》等，均有從業人員或經營者應限本國籍之規定。第三，在有關結社、集會等與民主社會內部公共意見形成有關的相關法律中，亦多有會員或負責人應限於本國籍之規定，例如《政黨法》、《農漁會法》、《工商業團體法》、《集會遊行法》等。

這三類法律原即寓有避免外部勢力影響之規範目的，以確保民主社會中傳遞意見或重要社會基礎功能之提供，不受制於外國，也確保公共意見之形成是以具有相互連帶的政治社群為範疇。因此將有明確證據證明受中國政府之命以遂行其利益為目標之人，納入應受限制之範疇，與原本法律之規範目的應屬一致。

有害主權不應包容

至於中共代理人所為宣揚或推廣危害我主權國家地位、統治之領土、自由民主憲政秩序或其他妨害國家安全或利益之言論或行為，以及配合中國政府參與民主協商之個人或團體，究竟應以代理人之登記，藉由資訊揭露之低度管制，一

方面達到管制目的，另一方面保障其言論自由，或者應進一步以法律加以禁止並科予違反之相關處罰，應該是此間爭議之焦點。

從比較法之觀察可知，即使強調言論自由保障之美國，也早在 1948 年的 **Chandler v. US** 一案中，即確立為敵對勢力宣揚以消滅國人士氣的言論，並不在《憲法》保障之範圍，而屬叛國之舉。若以此為標準，則劃分合法與非法代理之尺度，即在於判斷宣揚推廣有害我主權國家地位之言論，究竟是其個人言行，或在遂行中國政府之意志，而其參與應和中國政府民主協商之舉，究竟係代表其個人之政治信念，或僭稱代表全部或一部之台灣人民。

個人之言論固應受到《憲法》之高度保障，但為中國做嫁，或者企圖瓦解民主程序而參與中國政府民主協商之行為，卻絕非民主憲政秩序所應包容。

<https://tw.appledaily.com/forum/daily/20190826/38428551/>