發佈：2019-11-11, 週一 15:20
點擊數：16338



在上會期完成「國安五法」的修正之後，蔡英文總統七月間表示，立法院下個會期還會繼續努力，完成「中共代理人」的修法，嚴格規範人民危害國安的行為。經過兩個月的討論與整合，目前進入立法院的草案版本，就法律形式上有兩類：將修法內容放置在《兩岸人民關係條例》中，以及以專法訂定，包括民進黨多位立委提出的《境外勢力影響透明法》草案，以及時代力量黨團提出的《反境外敵對勢力併吞滲透法》草案。目前各項法案遭國民黨團及親民黨團提出復議，無法排入委員會審查，將待預算審查完畢後再行處理。由大選前剩餘的會期時間，這些草案能否於本會期通過，尚在未定之天。

Phoca PDF

由於這類「中共代理人」法案無論就形式或內容，皆尚在形成階段，本文不擬就各項草案的細節，進行分析。本文擬針對此項立法背後的政策問題，參照澳洲制定《外國影響力透明化法》（Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018）過程中的論辯進行討論，以期深化我們對台灣刻正進行的代理人制度的理解。

之所以選擇澳洲，主要因為前述澳洲2018年的立法，係出於各界對於中國勢力對澳洲的滲透與影響，有全面性翻轉式的覺醒，而立法過程，也是經過激烈的論辯。這些對於台灣，具有啟發性。同時，澳洲與台灣皆是美國印太戰略中的盟友，也同樣是自由民主國家，在價值與戰略上具有類似性。當然，在受到中國影響方面，澳洲與台灣展現不同的具體面貌，但這並不減損澳洲經驗對台灣的參照價值。

澳洲與中國的關係

自2007年以來，中國取代日本，成為澳洲最大的貿易夥伴，年度進出口貿易總值約於1800億澳幣。澳洲對中國享有貿易順差：鐵礦仍為出口的最大項目，但隨著中國成長趨緩，教育、觀光、農牧等產業的出口值，持續攀升。自2012年以來，中國也成為澳洲最大的海外直接投資國。經濟依賴引發《經濟學人》質疑澳洲是否能向中國說「不」。配合親中媒體的宣傳，澳洲人民認知上普遍認為澳洲的經濟前景在中國、與中國合作符合澳洲的利益、澳洲應減少與衰亡中的美國的關係，多著眼於中國對澳洲經濟的巨大重要性上。

澳洲兩千四百多萬人中，有一百二十多萬人是華裔，其中大約半數來自中國，且多為晚近始因就

Phoca PDF

學或就業移民澳洲的。這些新近的中國移民，與前代因受中國政治壓迫而移居澳洲者不同，較易受到中國訴諸「共同的族群意識」，形塑海外華人認同的影響。依照紐西蘭華裔學者杜建華的研究，中國在其他國家的社會上每一個層次吸納、收編海外華人，以鼓勵或阻止手段來控管其行為及認知，以適應中共想要的形勢及結構。其作用在於形成財務與技術資源，慢慢成為隨時能派上用場的軟實力，以推進、支持北京在全世界的擴張。為此，中共一改2000年以前的政策，現正鼓勵中國人向外移民。同時，在與澳洲的自由貿易協定中，念茲在茲要求放寬外勞限制。越多忠於北京的中國人生活在澳洲，中國對澳洲政策的影響力就越大。

眾多效忠於中國的華裔人口，成為中國向澳洲的施力。學者漢米爾頓（Clive Hamilton）引述出逃澳洲的中國前外交官陳用林的話，認為澳洲與紐西蘭是「西方陣營的軟肋」，可以用來離間與美國的同盟關係，因為不但具有濃厚漢民族主義的華裔人口非常多，而且澳洲的多元文化政策，允許效忠北京的華人冠冕堂皇地以「弘揚中華民族文化」為名，推進中共的意識形態宣傳。

中國利用僑界，對澳洲施加影響力，明顯的例子是當北京奧運的聖火抵達澳洲時。當時中共當局動員上千名留學生與和統會團體高舉五星旗，並與圖博和其他人權團體爆發衝突。近年來，澳洲校園內屢次爆發中國留學生指控老師課堂發言不符合其意識型態，傷害其感情，向校方抗議的事件。昆士蘭大學校園中聲援香港的反送中和平集會，受到挺北京的中國留學生騷擾，並引發肢體衝突。

這是為什麼澳洲採取代理人模式，進行反滲透立法的原因，因為代理人成為外國干預國內政治的因子。

Phoca PDF

發佈：2019-11-11, 週一 15:20
點擊數：16338

新形態的安全環境

面對這樣的情勢，澳洲政府2017年所發布的外交政策白皮書（Foreign Policy White Paper）中，特別指出在21世紀的安全挑戰中，國際與國內議題的邊界，已被打破；其中，網路科技所帶來的資訊快速傳播，亦有推波助瀾之效。用漢米爾頓的話，「國家和非國家之間、和平與戰爭之間、公開和隱蔽之間、國內和外國之間」的界限，都已模糊化。

外交政策白皮書並認為外交政策必須植基於國內社會的能力建構與韌性，始能確保主權不受外國勢力的影響。這份白皮書中拒絕了以中國為中心的地緣秩序，而認為應以多極（multipolar）的印太戰略為基礎，將澳洲的夥伴關係多元化，擴及與日本、印度、印尼等國家，以補充與美國同盟的不足。

這些是基於澳洲決策圈對2016年之前，對中國勢力滲透不加防範的覺醒，也是對於習近平主政下的中國本質的認知：中國不但不會朝民主化的方向，反而會愈加極權。同時，中國對外的強勢作為、要求其他國家順遂其意，以及軍事的現代化，正在改變區域平衡與以規則為基礎的國際秩序，其勢力亦向位於印度洋、南太平洋、東南亞等鄰近澳洲的地區不斷擴張。在澳洲國內，中共及其代理人，利用澳洲社會自由開放的特性，在各層面進行全面性的滲透。這樣的認知也帶來急迫感，因為拖延越久不予處理，要挽回局勢就越困難。

這些地緣政治上的面向以外，中國也藉由對於其他國家社會的滲透，擴張其影響力，以遂行其強國崛起的目標。同時，在價值層面，中國並不尊重其他國家的自由民主，而是帶有意識型態，壓迫不同觀點，以銳實力破壞其他國家的政治體系。漢米爾頓在他的《無聲的入侵》一書中，詳細

Phoca PDF

的敘述了中國對澳洲滲透的具體面向：

對政治人物的收買

中國透過富商收買澳洲的政治人物，最惡名昭彰的例子是黃向墨。黃向墨曾擔任澳洲和統會的會長，並透過同鄉會與會館系統，發展與澳洲政界的關係。他曾捐獻大量金錢給工黨與自由黨的政治人物，並成立雪梨科技大學澳中關係研究所進一步發展學界關係。在他的收買下，澳洲政壇有相當強的支持簽訂澳中自由貿易條約的聲音。受到特別關注的，是條約中的勞工條款。這些政策說客的說詞是，「引進中國勞工可以解決澳洲勞工短缺的問題」；以及「不要回到白澳排外的年代」。中國透過與其他國家簽訂自由貿易條約，其戰略目標是作為全球戰略的支撐點：向全球出口中國資金，目標在資源、能源、糧食產業、與基礎建設。網絡一旦形成，將讓其他國家更加依賴中國，遠離美國，打破與美國的同盟。在達沃斯論壇上，中國倡言這將形成「國際新秩序」。

另一名被收買的政治人物是工黨的參議員鄧森（Sam Dastyari），他曾要求中國商人祝敏申的成峰高教代其支付年度旅費的超出預算部分，以及由黃向墨的玉湖集團代其支付法律帳單，並接受中國招待，以換取他在南海問題上支持中國立場。事經澳洲媒體揭發，迫使鄧森辭去參議員及反對黨影子內閣的職位。此一醜聞促使澳洲大眾注意到政治人物被外國資金收買的情形，直接觸發《外國影響力透明化法》之通過。

對於大學的滲透

中國利用澳洲大學依賴中國學生所繳學費以維持財務狀態為槓桿，影響澳洲的學術界。中國的影

Phoca PDF

響力，與大學的學術自由與思考多元，格格不入。中國在內部，實施嚴厲的思想控制；習近平時代要求高校內「七不講」：不得傳播憲政民主、公民權利、與普世價值。中國對其他國家大學的干預，帶有外銷學術管制之風格。

最大的弊病在於引發校內的自我審查：出於避免被列入黑名單的壓力，自我放棄獨立分析能力。施壓的管道，包括校方審查、中國使館施壓、以及學生的檢舉。學生在課堂上基於「傷害中國人民感情」的檢舉，施壓老師以中國觀點看世界。而校方出於招生及取得合作計畫壓力，亦不得不要求或「善意提醒」老師。而大使館對於「愛國學生」的行為，往往積極聞問，形成對於學校及老師的壓力。為了監視及管制學生，大使館實施「學生信息員制度」，由「中國學聯」中介。學聯收受中國政府的經費，並與大使館或當地領事館合作，其領袖由大使館親自挑選。這樣的情形因為大學自治及財務自主，而更形劇烈：當大學校長必須辛勤募款，往往必須屈從中國相關財源的意志。

校園內的孔子學院是另一項爭議：原本是語言文化教學的機構，卻由於經費全部來自漢辦，又藉由金錢與人員的投

注，取得課程設計與人事的發言權，

引發學術自主性與壓制

觀點多元與意見自由交換的疑慮。七月二十五日，澳洲調查記者杭特（Fergus

Hunter）於《雪梨晨驅報》（The Sydney Morning

Herald）揭露中國國家漢辦與澳洲十一所大學針對設立孔子學院（Confucius Institutes）的契約書，由於條款中載明各大學必須接受漢辦對孔子學院教學品質的評估，並執行漢辦授權或委託開展的活動，且活動必須「符合《孔子學院》章程，並尊重中國的文化習俗，不違背中國的法律法

Phoca PDF

規」，而引發將澳洲大學中的孔子學院登記為代理人之議。

收買媒體與記者

中國自1990年代中後期，開始介入海外的華文媒體。2009年以「奪取話語權，改善國家形象」為目標，實行系統性、戰略性的「大外宣」：針對華文媒體，為從業者提供交流平台，建立統戰接觸管道和代理人的聯結；針對西方媒體，以注入資金、收購的方式，進行滲透。

中國在澳洲進行的媒體收買，必須用「大外宣」的角度加以理解。2016年，中宣部部長劉奇葆與澳洲六家主流媒體簽署協定，由其刊登新華社、人民日報、中國日報等提供的中國政治宣傳，以換取中國金錢。中國方面宣稱這是大外宣的重大成就。實際上，中國利用媒體私有之性質，利用西方制度的開放性，以金錢介入言論市場。依照媒體分析人士，中國「列寧式宣傳體系的做法，不是用自己講的話去說服大家。而是恐嚇或刁難別人，讓他們不去報導重要的事情。」

另一項操作是招待特定經批准媒體的記者參訪中國，以便為其喉舌。其成效包括各項宣傳中國經濟成就的報導，諸如「向澳洲社會講述了中國經濟發展為澳帶來的歷史機遇，客觀傳遞了『中國聲音』」；「中國的崛起已成事實，我們的繁榮要靠它」；以及「假若澳洲支持美國的自由航行計畫，中國將對澳採取非常嚴厲的反制措施」。

了解全方位滲透的風險

以上僅為漢米爾頓《無聲的入侵》一書中較明顯的例子。其他的滲透活動還包括間諜活動、對專

Phoca PDF

業團體的滲透、文化戰爭等。其共通特徵為利用金錢收買、經濟誘惑、宣傳、對人的恫嚇，透過在澳洲的在地協力者，取得在澳洲的影響力。

《外國影響力透明化法》草案提交國會時，時任澳洲總理滕博爾（Malcolm Turnbull）即表示，調查顯示，澳洲正遭遇全面性的影響力爭奪戰，民眾必須要知道其中的危險。為了釐清什麼是「不適切的外國影響力」，滕博爾提出隱密（covert）、脅迫（coercive）、與貪腐（corrupting）三項指標。並且以「攤在陽光下」作為主要的葯方。

中國對台灣的滲透，也許在具體路徑與施為對象上，與澳洲有些許差異，但「利用民主社會的開放性」、「透過在地協力者／代理人」，的特點是相同的。澳洲之所以對中國的滲透，產生警覺，並由官方與民間進行研究與挖掘，係因為戰略眼光的改變。台灣應該對中國在台灣政治程序上的行為與影響力之實施，賦予更多關心、討論、調查及研究；對於什麼的行為已構成「不適切的外國影響力」、怎樣的安排或來往構成「代理關係」，應形成更多的對話與討論、以及應該採取資訊揭露或禁止的手段，對代理人的活動進行規制，應該有更多的資訊與更廣泛的討論，方能在當前立法過程中形成社會共識。

Phoca PDF

發佈：2019-11-11, 週一 15:20
點擊數：16338

作者 宋承恩　為　台灣民主實驗室研究員

Phoca PDF