發佈：2019-11-28, 週四 10:26
點擊數：22975



一、背景

制定限制外國勢力與影響力之法律並非是新的思維，美國在第二次世界大戰期間，為打擊納粹在其境內的侵略性宣傳工作，因此於1938年通過《外國代理人登記法》（Foreign Agents

Phoca PDF

發佈：2019-11-28, 週四 10:26
點擊數：22975

Registration Act, FARA），要求在美境內任何代表外國政府工作的人士（政治遊說者、企業公司、媒體機構等）均需向美國司法部登記並披露這種關係。具體來說，該法律著重以「公開透明」為原則，要求那些以「政治或準政治身份」代表外國利益的代理人公布其與外國政府的關係、相關活動和資金信息。該法是一套民主防禦機制，其的目的是協助「美國政府和美國人民對相關人物的言論和活動進行評估」。[1]

在美國司法部內負責監管外國代理人的機構是其下轄的「國家安全處」（National Security Division）下設的「反間諜部門」（CounterespionageSection）。美國司法部認為《外國代理人登記法》是一個「將足夠高的優先權……授權一位副主管（職位）來負責處理這類惡意（外國政治）影響力，就像我們設有出口管制和制裁網絡和經濟間諜的副主管一樣。」

為能因應俄國與中國的影響力（銳實力）擴張，美國司法部已制定一系列計劃強化該法的執行；包括：增加起訴、教育律師、加強對媒體和校園的外國影響力審查、培訓聯邦雇員和商界人士、將外國影響力與滲透現狀通報給公眾等。因美國司法部的外國代理部門跟其它部門比「相對較小」，所以他們的重點集中在為全美94個司法部檢方辦公室提供培訓和教育。此外，美國司法部的外國代理人教育工作還包括針對國會和政府機構的成員，幫助他們辨識、了解與如何應對外國影響力的入侵。

二、美國設立FARA之精神

美國FARA的基本精神著重「事前預防」與「事後追懲」。在不違反民主自由的前提下，要將政治程序背後的外國勢力與影響力「透明化」，相關外國代理人仍然可以從事其活動，只是必須向公

Phoca PDF

眾揭露其背後的境外勢力。也就是說，從事資訊傳播的媒體，仍然可以繼續活動，只是必須以註記標示其背後的境外勢力。當媒體所散播的，比較接近為特定利益的宣傳，而不是合乎社會標準，具平衡呈現與觀點中立的新聞報導時，資訊來源的揭露是非常基本的要求，正如商業廣告必須交待其資助者與來源一樣。

FARA

的規範與精神，主要是呈現在美國法典細則的第22編第二章：《外國政治宣傳人士登記》這部分（美國法典611至621條規定）。根據美國法典第611條的定義，該法所提及的「人」包括：個人，合夥，協會，公司，組織或任何其他個人組合。「外國委託人」一詞主要是指：外國政府和外國政黨；且活動地主要是在美國境內或受美國管轄的任何國家或其他地方。「外國委託人之代理人」是指：任何代理人、代表人、僱員或僕人，或依據命令，要求或在其指示或控制下以任何其他身份行事的任何人，外國委託人或任何人，其活動由外國委託人直接或間接監督，指導、控制、資助或補貼。

三、美國FARA之規範重點

（一）相關法律名詞界定

1.「外國委託人之代理人」

(1) 在美國境內從事或為該外國委託人的利益從事政治活動。

Phoca PDF

(2) 在美國境內作為公共關係顧問、宣傳代理人、信息服務僱員或政治顧問為該外國委託人的利益行事。

(3) 在美國境內為該外國委託人索取、收集、支付或分發捐款、貸款、金錢或其他有價物品。

(4) 在美國境內代表該外國委託人在美國政府任何機構或官員面前的利益。

(5) 任何人，無論是否依據合約關係同意、確認、承擔或聲稱作為在美國境內為外國委託人的利益從事政治活動。

2.「外國政府」與「外國政黨」

(1) 「外國政府」：在美國之外，對任何國家或該國任何部分行使主權事實上，或法律上的政治管轄權的任何個人、團體或機構。

(2) 「外國政黨」：在美國之外，任何從事對於他國政府之組織與治理活動、行政控制或取得行政控制、或是以他國政府為標的、旨在促進與影響政治、政策、公共利益的國外組織或個人結合，或任何上述組織或結合的分支機構。

3.「公共關係顧問」、「宣傳代理人」與「信息服務僱員」

(1) 「公共關係顧問」：任何直接或間接參與通知，建議或以任何方式代表公共關係中的委託人，並

Phoca PDF

與其政治、公共利益或政策有關的任何人。

(2) 「宣傳代理人」：以任何方式（包括：出版書籍、廣告、期刊、報章雜誌、演講、廣播、電影電視）直接或間接出版或散播口傳、視覺、圖像、文字等各類型訊息的人。

(3) 「信息服務僱員」：從事提供美國以外傳播或出版有關政治、工業、就業、經濟、社會、文化或其他方面，如提供出版帳戶、描述、資訊或數據的任何人。

4.「政治活動」與「政治顧問」

(1) 「政治活動」：任何人出於任何意圖或信念，以任何方式，影響任何美國政府的機構、官員或是公共部門，以促使美國政府規劃、採用或改變其國內或對外的特定政策、政治或公共利益、或是對其他政府、外國黨派與國家的關係。

(2) 「政治顧問」：參與美國的國內或外交政策或外國的政治或公共利益、政策或關係，或從事提供外國政黨任何資訊或建議的人。

5.「登記聲明」

外國代理人要向美國司法部長（Attorney General）提交的登記聲明，以及包括要求提交的所有文件和其修訂或補充資料。

Phoca PDF

（二）註冊聲明內容

1. 註冊人的姓名、主要營業地址，以及美國或其他地方的所有其他營業地址，以及所有居住地址。

2. 註冊人的身份；如果是個人，其國籍；如果是合夥人，其姓名，居住地址和每個合夥人的國籍以及合作條款的真實完整副本；如果是某個協會，公司，組織或任何其他個人組合，其每位董事和高級職員的名稱，居住地址和國籍，以及履行董事或高級職員職能的每個人以及其章程的真實和完整副本，公司章程，協會，章程和章程及其增補條款；每份其他文書或文件的副本，以及與其組織，權力和目的有關的每項口頭協議的條款和條件的陳述；並聲明其所有權和控制權。

3. 註冊人業務性質的綜合聲明；註冊人員的完整清單以及每個員工的工作性質聲明；如果任何此類外國委託人不是自然人，則表明其各自的所有權和控制權，以及外國政府的參與程度。

（三）不須登記者

1. 美國國務院認可的外國政府外交官、官員及其工作人員。

2. 從事純屬商業性質活動或宗教、學術、科學或藝術等的人士。

3. 為減輕人類痛苦，從事醫療援助及食品和衣物收集及分送等工作者。

4. 擔任外國委託人的律師，為客戶所從事的行為不涉及影響美國政策者。

Phoca PDF

5. 根據美國《遊說披露法》（Lobbying Disclosure Act）登記，從事遊說活動的代理人，且不是代表外國政府或外國政黨者。

（四）時效規定

1. 個人或實體在與外國委託人達成合意成為其代理人後，必須在10天內以及為該委託人從事活動前，在司法部辦理登記。

2. 除例外情形，外國代理人向司法部登記時，應提交載明與外國委託人簽署的協議、收入和支出等表格，並且必須每6個月更新一次。

3. 外國代理人應在其信息資料（宣傳資料）貼上明確的聲明：代理人係代表外國委託人傳播信息。此外，外國代理人必須向司法部長提供此類資料的副本，以供外界查詢。

4. 代理人如果是在網站上或社交媒體上傳播外國委託人的信息，必須在明顯處標註聲明。對於定期發布的信息，如年度經濟發展報告或貿易出版物等，代理人仍須定期向司法部提供副本。

5. 在與美國政府機構或官員或國會議員接觸時，外國代理人必須披露其為代理人的身分；到國會委員會作證時，應提供向司法部最近登記的記錄副本。

6. 外國代理人必須保存其所有活動的記錄，並允許司法部長進行檢查。

Phoca PDF

發佈：2019-11-28, 週四 10:26
點擊數：22975

（五）相關罰則

外國代理人如果未遵守FARA規定，將受到處罰，最高不超過1萬美元的罰金或最高5年監刑，對於某些罪行，可能處以最高5,000美元罰款或不超過6個月監刑，或者兩者併罰。外國籍人士違反FARA規定將被驅逐出境。

四、澳洲師法美國FARA以因應中國滲透

為因應中國（中共）透過僑民、遭收買的政治人物與退休高官、資訊宣傳等無所不在的滲透，澳洲參考美國的FARA的原則，制定《外國影響力透明化法案》（Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018）與《國家安全立法修正案》（間諜活動及外國干預），以及禁止外國政治捐款的法案，共同列為當時政府最重要的反滲
透法案。[2]
主要目的是讓外國的利益團體要取得澳洲內政的話語權或影響力，必須經「公開透明」的登記。這兩項立法被視為是澳洲自冷戰以來，針對間諜活動和外國勢力干預最大幅度的法制改革。澳洲民調顯示，有超過 6 成的民眾強烈支持或支持這項杜絕外國勢力介入澳洲的法案，反對者只有11%。

澳洲《外國影響力透明化法》於2018年6月28日通過；2018年12月10日實施，外國代理人必須於14日內登記，隨即生效。該法案生效後，原本受僱於與中國利益方面進行遊說的多名退休政府高官，因為不願被貼上「中國代理人」的標籤，紛紛辭去這些公關遊說的工作。足見以法律規範「

Phoca PDF

透明化」本身即帶有力量，也是開放社會以資訊公開對抗外國收買影響力與滲透行為的正當工具。該法律有效地讓與外國政府有關聯的實體，或代表外國政府參與澳洲政治活動的個人註冊為外國代理人。

該法案規定，那些代表外國政府的人必須在澳洲聯邦政府律政部網站上登記他們的活動，該公共網站類似於現有的遊說客登記網站。他們需要公布他們使用過的所有名字和機構名稱、他們與外國政府有關聯的細節，以及他們所涉足到的業務。而這些代理人還可能被要求提供遊說活動的證據，例如向政客發送的私人信息、發表的演講等。那些未能按要求登記的人將會受到制裁，其中包括，違法最嚴重的將面臨長達5年的監禁。該法案還要求，如果外國政府或政黨持有公司至少15%的股份或擁有15%的投票權，或可以任命公司至少20%的董事的情況下，該公司需要公布相關的具體信息。

目前，在澳洲聯邦政府的律政部網站上，註冊為中國代理人的公司與個人共有十多個，他們代表的大多是大型中資國企，例如，中國石油天然氣集團、中國化工股份有限公司、中國國際廣播電台、中海油天燃氣電力投資有限公司等。在這些中國代理機構及個人中，包括了三位前澳洲官員：前工黨移民部長博爾庫斯（Nick Bolkus）、前澳洲駐華大使芮捷銳（Geoffrey William Raby）、前通訊信息經濟和藝術部長阿斯通（Richard Kenneth Robert Alston）。在澳洲外國代理人註冊截止日期之前，澳洲前貿易部長羅布（Andrew Robb）悄然辭去了中國嵐橋集團（Landbridge Group）年薪88萬澳元的諮詢顧問一職。澳洲前外長卡爾（Bob Carr）也宣布辭去悉尼科技大學澳、中關係研究所所長的職務。前維州州長布倫比（John

Phoca PDF

Brumby）也辭掉了華為澳洲公司的職務。[3]

五、結論

不論是澳洲的反外國干預法或美國的外國代理人登記法等，全世界民主國家都在防禦中國干預與侵入，這些都是民主制度下所採取的防衛措施。反觀台灣更直接面對中國的滲透與干預，但立法作為卻顯然不足，在確保言論自由的前提下，很多社團認為要建立民主防衛機制，因此這樣的修法有其必要性。面對中國在全球各地所發起的資訊戰與大外宣等統戰作為，要如何有效保護國內自由民主，不受中國方面帶有統戰目的的侵略，也是正當的公共利益。澳洲通過反外國干預法案後，其他西方國家仍正在密切觀察其成效。而北京之所以對當前坎培拉制訂該法案的舉動不滿，主要是因為澳洲的行動，無疑正在鼓勵其他民主國家，以法律規範的方式來強化對自身國家安全與民主自由的保護。如果美國與澳洲等國家都已經對此警覺，與中國有共同語言與文化的台灣，更應以適當法制措施來因應中國滲透與影響。台灣長期對於中國滲透缺乏危機意識，外國代理人登記制度對於台灣而言，最重要的意義在於能夠以「公開透明」的方式來有效「降低中國干預」，並強化台灣對於中國對台統戰作為的「危機意識」。

---

[1] U.S. Department of Justice, “Foreign Agents Registration Act” (FARA), https://www.justice.gov/nsd-fara.

[2] Federal Register of Legislation, Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018, https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00063.

[3] 楊昭彥，〈出面申報者寡，澳洲檢長捍衛外國代理人登記制〉，中央廣播電台，2019年3月11日，https://www.rti.org.tw/news/view/id/2014110。

Phoca PDF

發佈：2019-11-28, 週四 10:26
點擊數：22975

作者 黃恩浩 為 國防安全研究院國防戰略與政策研究所

Phoca PDF