

## 二、大陸通過「反間諜法」之觀察

中央警察大學國境警察學系教授汪毓璋主稿

大陸「反間諜法」係以其 1993 年通過之「國家安全法」為基礎，明確界定間諜行為，並將反間諜之機關權責、工作原則、具體措施，以法律形式加以確認，以便於執行。

該法強調反間諜工作應充分動員社會力量參與，避免「關門主義」，要求全社會關注及擔負維安之共同責任。

該法雖規定國家安全機關及其工作人員應嚴格依法行事，不得侵犯組織和個人的合法權益，惟其條文內容仍具主觀詮釋空間，或恐對大陸民主與人權活動形成禁錮。

### （一）修法過程

中國大陸因應國家安全新形勢、新任務，及根據「總體國家安全觀」的要求（2014 年 4 月 15 日，習近平主持中央國家安全委員會第一次會議時，首次提出「總體國家安全觀」理念，指出「要構建集政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、資訊安全、生態安全、資源安全、核安全等於一體的國家安全體系」），大陸國家安全部以 1993 年公布施行的「國家安全法」為基礎，且總結反間諜工作的實踐經驗，起草「反間諜法（草案送審稿）」，並於 2014 年 6 月 27 日報請大陸國務院審批。接續經由兩次徵求中共中央國安辦、中央政法委、「全國人大」常委會法工委、網信辦、軍委法制局等機關意見，並召開聽取有關機關意見會議，形成「反間諜法（草案）」，於 2014 年 11 月 1 日第十二屆「全國人大」常務委員會第十一次會議正式通過。

### （二）修訂內容

大陸通過的「反間諜法」是以 1993 年 2 月通過之「國家安全法」內容為基礎，突出反間諜工作特點；總結反間諜工作經驗，將有效實踐、且反間諜工作確實需要的措施上升為法律規定；並強調與刑法、

刑事訴訟法、行政強制法、行政處罰法等法律之協調一致。相關重點如下：

1. 將「國家安全法」的名稱修改為「反間諜法」，且修法的大部分內容，係就「國家安全法」條文進行文字和細節上的調整（1983年9月2日，大陸第六屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議通過的「全國人民代表大會常務委員會關於國家安全機關行使公安機關的偵查、拘留、預審和執行逮捕的職權的決定」，明確國家安全機關的憲法地位。1993年2月22日，七屆全國人民代表大會常務委員會第三十次會議通過的「中華人民共和國國家安全法」，進一步推動國家安全機關反間諜工作的制度化、規範化和法律化，使得反間諜工作全面走上了法治化的軌道）。例如保留「國家安全法」中涉及反間諜工作的內容，並將條文中關於國家安全機關履行「國家安全工作」職責的表述，調整文字為「反間諜工作」。
2. 改寫「國家安全法」第四條列舉的5種具體危害國家安全的行為（第四條之原內容係：（1）陰謀顛覆政府、分裂國家、推翻社會主義制度；（2）參加間諜組織或者接受間諜組織及其代理人的任務；（3）竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密；（4）策動、勾引、收買國家工作人員叛變；（5）進行危害國家安全的其他破壞活動），明確界定間諜行為（指（1）間諜組織及其代理人實施或指使、資助他人實施，或境內外機構、組織、個人與其相勾結實施的危害大陸國家安全的活動；（2）參加間諜組織或接受間諜組織及其代理人的任務；（3）間諜組織及其代理人以外的其他境外機構、組織、個人實施或指使、資助他人實施，或境內機構、組織、個人與其相勾結實施的竊取、刺探、收買或者非法提供國家秘密或者情報，或者策動、引誘、收買國家工作人員叛變的活動；（4）為敵人指示攻擊目標；（5）進行其他間諜活動者），避免定義過於籠統，以便法律可以準確的理解和執行。
3. 將反間諜工作之有效經驗，以法律形式加以確認，並補充規定反間諜工作之統一領導、公開工作與秘密工作結合、專門工作與群眾路線結合、積極防禦、依法懲治等原則。
4. 強調反間諜工作必須有堅實的群眾路線基礎，應充分動員全社會力量參與，避免「關門主義」。因此，政府機關要能夠動員、組織人民防範、制止危害國家安全的間諜行為；且為使公民和組織依法履行維護國家安全的義務，還將憲法規定的維護國家安全基本義務部分，以具體化之條文加以展現，包括開展教育防範工作、為國家安

全機關提供便利條件和協助、及時報告、提供間諜行為的情況和證據、保守國家秘密、不得非法持有國家秘密、不得非法持有和使用專用間諜器材等義務。

5. 考量反間諜工作除依靠國家安全機關履行職責外，還需要許多機關的協作配合，因此「反間諜法」明確國家安全機關是主管機關，規定公安、保密行政管理、軍隊等相關機關，應依職責分工密切配合、加強協調；且增加規定國家安全機關應會同有關機關制定反間諜技術防範標準，對有隱患的機關經嚴格批准，進行反間諜技術防範檢查和檢測。
6. 規定國家安全機關及其工作人員應嚴格依法行事，不得超越職權、濫用職權，不得侵犯組織和個人的合法權益；國家安全機關及其工作人員依法履行反間諜工作職責所獲取的組織和個人之資訊、材料，只能用於反間諜工作。任何公民和組織對國家安全機關及其工作人員超越職權、濫用職權和其他違法行為，都有權向上級國家安全機關或者有關機關檢舉、控告。
7. 強調與刑法等有關法律銜接，俾利反間諜工作的開展。例如對「國家安全法」中與刑法、刑事訴訟法、行政處罰法、行政強制法等 1993 年之後新修訂、制定的法律表述不一致部分，進行必要的文字修改。展現於第四章「法律責任」規定的第二十九條至第三十二條、第三十五條、第三十七條內容。
8. 將國家安全機關開展反間諜工作所需採取的措施，由行政管理的要求，上升為法律形式的具體規定。例如國家安全機關可依照規定查驗組織和個人的電子通信工具、器材等設備、設施；對用於間諜行為的工具和其他財物，及用於資助間諜行為的資金、場所、物資，經設區的市級以上國家安全機關負責人批准，可以依法查封、扣押、凍結。
9. 擴大申請複議和訴訟範圍，將行政拘留擴大為國家安全機關作出所有的行政處罰決定和行政強制措施決定，因此只要當事人不服的都可以循法律管道申請複議和提起行政訴訟。

10. 為避免大陸「國家安全法」修改為「反間諜法」後，可能出現法律真空，並確保國家安全機關、公安機關之防範、制止和打擊敵對勢力、分裂勢力等其他危害國家安全行為的職責沒有缺失、執法仍有依據；因此規定國家安全機關、公安機關依照法律、行政法規等相關規定，履行防範、制止和打擊其他危害國家安全行為的職責，適用「反間諜法」有關規定。

### （三）綜合評析

1. 不論是行諸於實體或是網路空間的間諜活動，不論是已爆發的歐美或是亞洲與兩岸之間の間諜案例層出不窮，亦使大陸更加體認必須有專法才能更佳應對；但也反映不能脫離與國際社會互動的現實，而須有防禦的必要設計。
2. 「國家安全」概念龐雜且指涉範圍廣泛，以致於執行上不易聚焦、充分授權及運用資源。相較之下，「反間諜」的概念與「針對性」更強，可以明確大概是那些行為之人，不僅鎖定相關之外國人，亦及於大陸人，易於辨識並有利於獲授權的安全與執法機關進行干預與處理。
3. 大陸通過「反間諜法」，既為反間諜工作提供最基本的法律依據，又是依於「總體國家安全觀」而為在隱蔽戰線取得勝利所進行的具體制度規劃。同時，雖是所謂明確間諜行為的定義，但其內容實有更多主觀的詮釋空間，而可能及於大陸方面認為是反對政府之所有民主與人權等活動。然為減緩可能的抨擊，條文中卻也呈現出必要之法治和人權保障原則。
4. 大陸將「國家安全法」修訂為「反間諜法」，可以突出反間諜工作的重要性、特殊性與急迫性，而進一步要求全社會關注及擔負維安之共同責任，藉此亦可以擴大政策的影響範圍。同時，「反間諜法」給予安全與執法單位更多法律授權和及於處理電訊之資訊、技術與器材等的責任，體現出與時俱進的因應科技發展，與已處於網路時代之新形勢與新任務需求。