

### 三、中國大陸國家情報法草案簡析

中央警察大學國境警察學系助理教授王智盛主稿

- 中共「國家情報法」草案基本體例雖類似世界各國情報法制，惟其明確中共國家情報體制，並法制化國家情報工作職權，且高度重視境外情報工作。
- 該法草案欠缺對人民面對情治機器的基本權利保障，且係串連中共近年國家安全法制的執行法，未來中國大陸境內外人民及團體將遭更嚴密監控。

被視為是中共國家安全法制重構最後一塊拼圖的「中華人民共和國國家情報法（草案）」二審稿（以下簡稱「草案」），於今（2017）年6月22日提送中共第12屆「全國人大」常委會第28次會議審議。此為中共首部情報專法，在去年底新任國家安全部部長陳文清甫上臺不久後，即送「全國人大」進行初審，並今年5月始向外公布一審稿、徵求社會意見。事實上，習近平在2013年成立「國家安全委員會」（國安委）之後，即展開一系列的國家安全法制重構，包括去年通過「網絡安全法」及「境外非政府組織境內活動管理法」，2015年通過「國家安全法」、「反恐怖主義法」，以及更早的2014年「反間諜法」等，加上此次的「國家情報法」，讓習的「總體國家安全觀」在法制運作面更見清晰。

#### （一）「國家情報法」草案重要內容

「國家情報法」草案目前共計5章28條，除總則及附則外，主要規範中共「國家情報工作機構職權」、「國家情報工作保障」、「法律責任」等內容。基本法制體例雖然與世界各國的情報法制相類同，但究其內容，有幾項重點特別值得注意：

##### 1. 明確中共「國家情報體制」的建構

從草案第3條規定「中央國家安全領導機構對國家情報工作實行統一

領導」、「建立健全國家情報工作協調機制」，第 5 條規定「國家安全機關和公安機關情報機構、軍隊情報機構按照職責分工，相互配合」，可以窺見習近平對於「國家情報體制」的總體布局，略為：由國安委作為上位領導機構，而下有國安部、公安部、解放軍等三大區塊的執行機構。

比較值得注意的是，中共未來係由「國安委」作為「國家情報工作協調機制」，或是另外「建立」新的協調機制。由於習近平上臺後對於中共國安體制的重構，趨向於參照美國的國家安全制度，而美國在 911 事件後為有效整合情報，除既有的國家安全會議外，另增設「國家情報總監辦公室」(Office of the Director of National Intelligence, ODNI) 來統籌領導其 16 個情報體系，中共或可能在國安委之下另設置類似 ODNI 的新「情報工作協調機制」。

## 2. 法制化國家情報工作的職權

中共高舉「依法治國」的大旗，在草案第 14 條至第 17 條中，將國家情報工作機構的職權予以法制化，包括可以：「採取技術偵查措施」(第 14 條)、「向有關機關(構)、團體、企業或個人瞭解及詢問，並得查閱或調取有關的檔案、資料、物品」(第 15 條)、「進入限制進入的有關區域、場所；優先使用或依法徵用機關、團體、企業和個人的交通工具、通信工具、場地和建築物」(第 16 條)、「提請海關、出入境邊防檢查、檢驗檢疫等機關提供免檢等便利」(第 17 條)等，基本規範中共對於未來國家情報工作主要採取的相關作為。

## 3. 高度重視「境外」情報工作的開展

草案至少在 3 個條文中特別指出對於「境外」情報工作的重視，包括：第 9 條賦予可以「依法使用必要的方式、手段和管道，在境內外開展情報工作」的權力，第 10 條主張可以「依法搜集、處理境外機構、組織、個人實施或者指使、資助他人實施危害國家安全、利益的相關資訊」，以及第 11 條強調「境外機構、組織、個人在中國境內實施的危害國家安全、利益的行為，都必須受到法律追究」等，與世界各國一般的情報法制有顯著差異，也突顯出近年來「境外勢力」影響到中共國家安全及核心利益的壓力。

## **(二)「國家情報法」草案爭點評析**

### **1.是一部「說明」而非「監督」情報工作執行的法律，對於人民面對情治機器的基本權利缺乏保障**

眾所皆知，包括我國的「國家情報工作法」在內，民主國家情報法制的重點，並不在於規範政府「可以」執行哪些情報工作，而是在於「監督」政府如何執行情報工作，不致侵犯人民權利。在本草案中，往往只有「按照國家有關規定」、「經過嚴格的批准手續」等相關模糊字眼一語帶過。換言之，若本草案通過，大量擴大情報工作機構監視和調查中國大陸內外個人及團體新法律依據和權力，卻沒有相應的制衡與監督。無怪乎外界認為本草案是籠統地以「維護國家安全和利益」為名，賦予各情報機構至高無上權力，作為北京當局用來對付異議人士、或箝制非政府組織活動之工具。若再搭配本草案 25 條、26 條所賦予情報工作機關寬泛之強制處分權限以及行政拘留等措施（「阻礙情報工作」、「洩漏情報機密」可先處以 15 日的行政拘留），未來通過更可能引起人人自危的寒蟬效應，擔心政府任意詮釋法律及加強監控。

### **2.是一部串接中共近年相關國家安全法制的執行法，對於其境內外人民及團體組織將嚴密有效實質監控**

回顧過去幾年習近平建構之國家安全相關法制，從「國家安全法」的上位基本法律，到「反恐怖主義法」、「反間諜法」實體安全監管對象，及「網絡安全法」的虛擬安全監管對象，再到「境外非政府組織境內活動管理法」的境外安全監管對象，可以看到中共假國家安全之名，從點到線到面的全面性控管，但卻始終缺少具體可操作執行的具體規範。而本草案其實可被視為是習總體國家安全法制的「執行法」，未來對於中國大陸境內外人民及團體組織，將可以據以進行嚴密實質監控，真正達到「串接」相關法制的效果。

備註:本報告截稿時間為 6 月 20 日，中共 12 屆「全國人大」常委會第 28 次會議於 6 月 27 日通過「國家情報法」，並自 28 日起實施。