

香港 深度

支联会拒交资料案判4.5个月——邹幸彤：我们用行动给出一个非常简单的回答

这是首宗挑战港区国安法、警方向外国代理人索取资料的权力的案件。到底香港和外国的外国代理人条款是如何诞生和执行？



2021年9月9日，香港，警察拘捕四名支联会成员后到六四纪念馆带走民主女神纸牌等证物。摄：Tyrone Siu/Reuters/达志影像

特约撰稿人 康宇、卢其微 发自香港 | 2023-03-11

支联会——为支援1989年中国六四民主运动而成立的“香港市民支援爱国民主运动联合会”——在2021年8月收到一封国安警察的信，怀疑他们是“外国代理人”，要求他们交出30多年来的组织、人事、财务、对外联系等资料来协助调查。

至限期届满前的9月7日，当时尚未系狱的5名支联会常委拒绝交出资料，并向警方指出他们并非外国代理人，希望警方首先说明怀疑和索取资料的基础。翌日，前副主席邹幸彤及4名常委徐汉光、邓岳君、梁锦威、陈多伟全部被捕，其后被落案起诉“不遵从指令”，违反港区国安法43条实施细则附表5（以下简称附表5）的规定。

同时，邹幸彤和时任支联会主席李卓人、副主席何俊仁、以及支联会本身，另被控国安法下的“煽动颠覆国家政权罪”；警方亦随即大举搜查支联会的六四纪念馆和货仓。9月25日，支联会决议解散，终年32岁。

一年半之后，“不遵从指令提交资料”案在香港司法体系最低级的裁判法院审结，主审裁判官裁定警方和控方都毋须对“支联会是否确是外国代理人”作出证明，只要支联会拒绝交资料，就是罪成。

裁判官肯定国安诚信，反指邹幸彤无的放矢

这是首宗挑战港区国安法43条实施细则附表5下、警方向外国（包括台湾）代理人索取资料的权力的案件。

辩方律师指出，警方和控方若毋须证明收信人确实是“外国代理人”的话，这样的信件就可以好像空白标签一样，随当局心意贴在任何人身上，收信人也难以证明自己并非“外国代理人”来作为不遵从警方指令的理由。

在审讯中，控方对警方的证据和报告申请使用“公众利益豁免”（Public interest immunity），检控证据文件被大片涂黑，指涉的人物和组织都用代号代替。主审法官也不知道被遮盖的资料是什么，于是把有否违反披露限制的权力交给作为控方证人的国安警察。辩方在盘问中屡屡得到国安警“我选择不回答”的答案，即便多次直斥情况“荒诞”，答案也无改善。

主审案件的国安法指定裁判官罗德泉在判词中，全面肯定控方第一证人、国安警司洪毅的诚信，指他在面对邹幸彤“马拉松式盘问”时并无动摇，反指邹幸彤对国安通知和整个检控的批评是无的放矢。

罗德官认为，国安是头等大事，虽然做外国代理人本身并非违法，但香港没有代理人登记或者清单制度，警方每一个针对外国代理人的调查都要从零开始，而与实施细则中其他资料索取令不同，附表5并不要求法庭审查警方的通知，因此警方要满足的“合理理由相信”门槛相对较低。



2021年6月11日，24名民主派及支联会常委涉去年维园六四未经批准集结案，其中20人在西九龙裁判法院再提讯，其中包括支联会副主席邹幸彤出庭应讯。摄：林振东/端传媒

香港代理人条款是如何诞生和执行？

香港作为国际城市，要创制法律对“外国代理人”进行定义和管理，本应属牵一发而动全身的项目，但如今唯一可依循的只有港区国安法43条实施细则附表5，7页纸，共4大条，当中没有经过公众咨询，也没有经过立法机关审议。美国乔治城法学院亚洲法中心研究员黎恩灏形容，这是一种“宽阔的权力”，支联会拒交资料案更反映了警方执法时有着颇大的酌情权。

附表5本身不是一套独立成文的法律，而是为确保警队“有效执行”港区国安法43条而制定的“实施细则”的一个部分。43条规定，香港特区警务处维护国家安全部门办理危害国家安全犯罪案件时，可以采取国安法特别赋予的7项措施。由特首领衔、中联办主任坐镇的国安委制定的“国安法43条实施细则”，细则就包括7个附表，对应这7项权力；其中附表5就是有关“外国代理人”的部分，为了实现第5项权力“要求外国及境外政治性组织，外国及境外当局或者政治性组织的代理人提供资料”。

在附表5中，“外国代理人”的定义和存在，只有一个明文规定的用处，就是警务处长可以在“合理相信对侦查或防范国安罪行有需要”的情况下，向保安局长申请，向被怀疑是外国代理人的个人或组织发出书面通知，要求他们提供成员资料、资产、活动情况、收入支出等。

如果收到通知的个人或组织拒绝交资料——即支联会的情况——可面临最高刑罚6个月和罚款10万港元；而如果交出的资料有虚假错漏，刑罚可能更重，最高可监禁24个月和罚款10万港元。这种通知可以“不时”发出，没有发出次数的限制，也没有要求资料的时期限制。

被怀疑过是外国代理人之后会如何？官方有无义务公布他们拿到的资料？如果不公布，公众不能得知哪些组织是外国代理人，那么规管的公益意义是什么？官方应当如何保管处理他们取得的资料？如果被错误认定，个人或组织如何可以要求纠正和补偿？这些问题附表5和国安法都没有阐释。

黎恩灏做过不少香港国安法研究，他认为，这样的条款给予执法机关很大酌情权作拘捕，或提出调查的要求。“你可以理解为一把尚方宝剑，令执法机关可以随时随地查阅任何人的个人资料和冻结资产，把你视为一个危害国安的人士，影响财政自由和人身自由。”

台湾国家安全研究所副研究员侍建宇解释，一般而言，外国代理人法是一套预防的概念。“你事先讲（你是外国代理人），我知道你所有讲话的内容，都在帮特定的对象说话，我不会把它当成完全中立的言语，当然我还是会听，但会考虑发动者的背景，这就是外国代理人法。”但在香港，控方应用外国代理人的条文起诉时，除了预防性质，亦已经带同处罚，“两个性质放在一起的时候，你怎样叫辩方举证自己无罪？”

他认为中国政府正对他眼中的外国势力进行全面的反击，目的是“要把这些代理人给清除掉。”但他疑惑，“你还要不要这些地方原本的功能？比如说香港原本是金融中心，香港股票市场要不要存在？金融市场要不要存在？”

他说，“两个都要，这在香港，似乎是不可能的。”



2020年6月3日，64纪念馆。摄：陈焯 /端传媒

西方、俄罗斯、中国的代理人法

规管外国代理人，在香港实施之前，大有其他国在。

现今的外国代理人法，一般以美国在1938年就订立的《外国代理人法》（FARA）为元祖。该法最早订立

在二战前夕，以防止“纳粹宣传”渗透美国，后经多次修法，将法律重点放在登记和披露，司法部则运用FARA进行刑事检控，以进行疏导和约束，比如更细致地定义什么是“政治活动”、将职业游说人（lobbyists）另外用一条法律去登记管理、扩大FARA豁免的范围“以保证合法的商业活动不会受累”、订明和提高刑事检控的证据门槛、同时为司法部提供了更多民事手段，处理潜在的不合法不合规行为等等。

翻查资料，2010年到2020年，至少有13个国家进行了针对外国代理人类的立法和修法，包括俄罗斯、白俄罗斯、俄罗斯控制的南奥塞提亚、中国、以色列、匈牙利、埃及、澳大利亚、巴西、意大利、保加利亚、尼加拉瓜、危地马拉。

这些立法在名目上一般分为两大类，一是直接针对“外国代理人”或“外国影响力”，一是针对“非政府组织”（NGO）或“国际合作”。整体而言，立法目标都是规管外国通过资金、游说、宣传活动等，对国家安全或利益可能造成的影响。

除了澳大利亚的外国影响力法案，其他法案的实际监管和执法对象都是“有收取外国资金的NGO”，尤其是关注人权的NGO。国际人权组织International Federation For Human Rights在其2021年关于环球代理人法立法潮的研究中指出，由普京复兴的针对外国代理人的专制手段，受到前苏联国家和拉丁美洲国家的跟随。。

2011年俄罗斯爆发选后示威，规模为苏联解体以来最大。时任总理普京将示威归咎于美国时任国务卿希拉里的煽动。2012年，俄罗斯旋即通过外国代理人法，之后逾10年至今，数次修例扩大“外国代理人”的定义，从社运人士、NGO，扩展到记者、博客、YouTuber，乃至最近在侵略乌克兰的战争中扩大到基本上可以是“任何人”。在此法之下，外国代理人要登记，或者“被司法部登记”，定时定候和随传随到地提交资料、接受审查，还要面对法庭命令解散或者无日无之的执法滋扰。

这种“依法治外国代理人”的运动对俄罗斯公民社会和集体认知造成了实质而巨大的影响。

根据Deutsche Welle德国之声的统计，2012年到2021年2月间登记的200多个组织，目前只余下70多个，其中56个是“自行解散”、16个被法庭关闭、8个被剔除出合法组织名单、45个被剔除出外国代理人登记名单。即便是还留在名单上的组织，也可能因为其他的法庭判令而实质上无法运作。而在2022年6月28日，俄罗斯国有民调机构发布调查数据显示，普通俄罗斯人往往将“外国代理人”与“独立媒体”相联系。

在这些国家中，有少数国家的立法被压制或者推翻，但只要政治土壤不变，这种立法在司法挫败之后，几乎可以立即卷土重来。匈牙利的NGO法在2021年被欧洲法庭判定侵权之后被废除，但该国立即就推出了换汤不换药的替代法律；而埃及则是在2019年因为国内外的政治压力将法律减辣，用罚款代替监禁，而且该国在当年也另立新法规管公民团体的工作。

进入2020年代，这股以防范外国渗透为名的立法热潮继续迈进，波兰、委内瑞拉、萨瓦尔多和吉尔吉斯斯坦都有此类立法提上公共议程。

俄罗斯和其他制定此类法律来规管公民社会的国家，常常称美国的FARA为“效法榜样”。

美俄关系专家、哈佛国家安全期刊（Harvard National Security Journal）前总编Samuel Rebo在2021年以长达50页的论文对比美俄两国的外国代理人法，指出两国的外国代理人法在立法历史、关键定义和实际执行效果上都非常不同。

被登记为“外国代理人”的个人和组织，在美国和俄罗斯的待遇差别也相当大。比如俄罗斯的代理人法明确禁止被登记为“外国代理人”的组织参与任何选举或公投活动，也不允许他们给政治党团捐款或进行合作；这种限制在美国并不存在，而是要求代表外国利益在美国进行政治活动的组织进行披露和登记。

不过，Rebo在论文中警告，两部法律在用字和定义上都有宽泛模糊的问题，蕴藏着滥用的危机，如果美国不注意限制及明确其法律覆盖的范围、建立人权保护的屏障，美国可能会步俄罗斯后尘，使外国代理人法成为伤害人权和公民社会的工具。

至于中国，目前并没有外国代理人法，其部分角色目前靠2016年通过、2017年开始实施的《境外非政府组织管理法》演绎。其中，“境外NGO”是指在境外成立、在境外存续2年以上并实质展开活动的组织在中国境内的分支。

这套境外NGO管理办法也是行登记制度，没有完成登记的组织如果要开展活动，必须跟向公安部门做活动备案，而既没有登记也没有备案的组织，就不允许展开活动。境外NGO除了要公布资金来源、银行账户、中方合作单位的书面协议等材料之外，还不得在中国募捐。

境外NGO管理法推出时，曾有估计中国大陆的各类境外NGO有7000多家。根据《2021年境外非政府组织境内代表机构年度报告》，当年有登记的境外NGO只有631家，活动领域排名前5的为经济、教育、济困救灾、卫生和环保。

一名在中国大陆的维权律师向端传媒表示，在大陆的法律语境里，“外国代理人”的概念比较少见，因为中国政府把大多数境外NGO视为反华势力，不让他们在境内活动，目前能够运作的NGO都属中国机构，而且不是真正独立的NGO，“这个外国代理人往哪套都套不去。”

相比之下，香港针对“外国代理人”的规定并非一部完整的法律，既不行登记制度，也非为了公开披露，更没有明文规定外国代理人的义务权利限制和豁免，那它究竟像谁？

侍建宇说，即便美国代理人法的定义也写不清楚怎样定义哪一个国是敌对国家、谁的资助属违法，但是，“它基本上只是要你登记而已。香港是根本没有要你登记或不登记，它只是叫你不能做外国代理人。”

“就算是美国或欧洲，它只能说外国代理人法，你来登记一下吧，到底你的钱是谁来的？基本上也不能说因为这个钱把你怎么样。除非立法通过了，或行政部门决意要制裁这个国家。”侍建宇续说：“你又没有类似FARA这种代理人（登记）法，代理人就像是一个标签，贴在谁的身上，谁就应该去死，这个是不应该的。”

黎恩灏强调，在西方议会政治，政策游说是一种专业，“怎样防止别国政府利用这些中介，透过财政的支持令他们影响本国政策，从而令所谓的敌对国家得益，这是（政府需要面对）很大的问题。”香港的情况不一样，“它（政府）定性香港的民主运动是外国势力介入的结果。”

另一方面，他认为香港司法机构的把关工作最为重要。“英国也有很多恶法被讨论，像《警察、犯罪、量刑和法院法案》（Police, Crime, Sentencing and Courts Bill），但是你有不同的社会支柱可以制衡，媒体、公民社会、民选议会等等。大家会透过不同制衡的力量，尝试完善或修订可能危及人权的法例，减低对社会的伤害。”

他说，“你不能纯粹拿外国、西方有这些法例，然后我们也应该要有。我们不能只讲一些很大的说法，要具体看法例的操作、执行，而相关司法机构能否做到制衡的作用，这才重要。”





2020年6月4日，维园六四烛光悼念活动开始，李卓人等持咪领导众人高叫口号，8时09分，呼吁现场人士为六四死难者默哀。摄：林振东/端传媒

“这种限制恰逢民族主义和威权主义兴起”

外国代理人法作为一种以国家安全为名工具，对各式各样的国家——即便是西方民主自由阵营的老牌成员如美国、英国、澳大利亚——都相当吸引。

Rebo也在其论文中指出，2016年俄罗斯干预美国大选丑闻之后，FARA古剑出鞘，在前FBI局长穆勒（Robert Mueller）作为“特朗普通俄门”的特别检控官领导下，美国的司法部也将代理人法的执行和解读往前大大推进，包括：代理人法监管的活动范围推展到社交媒体平台、监管的对象扩展到在外国运作的外国代理人、被告被指有意图发展其他代理人而这些代理人有义务登记。

澳大利亚和英国的法案，针对的则是中国威胁和渗透。早在2020年，英国政府和议会表明注意到俄国和中国的威胁正渗透英国社会。2022年初，英国军情五处（MI5）罕有地公开警告，英国华裔律师李贞驹为中国共产党和现任议员、有意竞选为议员的人牵线，并以来自中国和香港外籍人士的资金向政界捐款。如今，MI5处长 Ken McCallum 形容，英国需要新颖的现代工具和力量保卫自己，外国影响力登记计划正是“一种旨在应对现代威胁的现代力量”。

2018年，澳大利亚通过外国代理人法案（FITS），时任总理特恩布尔（Malcolm Bligh Turnbull）曾形容法案是美国代理人法FARA的改进版。制订法案时，澳大利亚也曾向美国咨询FARA的实际运作。澳大利亚对外国代理人的定义较窄，比FARA更强调注册人与外国政府或外国政治组织的联系。但另一方面，根据FARA，个人或组织“故意违反（Willful）”才算有刑事责任；而FITS则涵盖不同罪行的程度，包括鲁莽（Reckless）到故意（Intentional），轻则罚款、重则最高监禁5年。

至于英国，按政府向议会呈交的法案，登记计划分为两层。第一层要求在英国境内、在外国委托人指示下涉及政治影响的活动向政府登记，没有依法登记的惩罚最高为监禁两年、罚款，或两者兼施。第二层针对由外国势力控制或指导的实体所开展的活动，牵涉的权力层级更深入，惩罚亦更重。法例赋予了内政大臣权力在保护英国的安全或利益情况下，必要时指定一个外国权力或外国权力控制的实体，这须经由议会批准，相关实体没有依法登记的最高刑罚为5年监禁、罚款，或两者兼施。

草案引起在英商界的忧虑，美国和欧盟成员国亦指，对其国家的企业和公民团体与来自伊朗、叙利亚或俄罗斯等地的团体被归作一类感惊讶。值得注意的是，2022年10月，英政府曾提到调查员会有实时监控嫌疑账户的权力，可识别嫌疑人在金融机构持有的账户，并逼使个人或组织提供相关信息，乃同然与外国

私人权利的力量，可以削弱私人金融机构对市场的权力，并建议十八项措施以恢复公众信心，及与与在自权力威胁调查有关的问题。英国政府在2023年2月更新草案后，暂时未见这一项建议。

在澳大利亚和英国，都有声音指出这类定义宽泛模糊、权力又大的法律，可能会制造外国代理人的负面标签、制造寒蝉效应、影响公民社会和民主自由。

澳大利亚蒙纳殊大学法学院学者Chris Draffen、Yee-Fui Ng曾经撰写论文比较美国FARA和澳大利亚FITS。他们认为这些含糊的指称，可能反映了对他者的恐惧和警惕，以及对差异的厌恶，这种情绪与此同时碰上正在兴起的西方民粹主义和民族主义。他们强调，其他司法管辖区的案例表明，政府可能会利用代理人法压制和谴责异见者。

在英国，法案咨询了公众、媒体、法律、学术界的意见，其中有建议要求收窄和厘清计划的目标范围，也认为外国代理人法需要有力的沟通策略和明确指导，避免任何个人或组织因注册登记而受到不公平污名化的风险。有声音进一步建议，相关制度应该通知个人或组织须注册登记，组织不应因为没有登记而立即负刑责或遭检控；法案亦应提供上诉机制。

国际非营利法中心（ICNL）的高级法律顾问Nick Robinson曾是耶鲁大学的讲师，他专注研究在限制外国影响的法律如何影响公民社会组织，以及全球威权主义抬头时的公民空间。

二战后，FARA在麦卡锡主义影响下，一度成为针对共产主义等左翼思想的猎巫工具，因为这样的历史背景，FARA之后被束之高阁，“直到现在FARA开始加速，有些像我们这样的人关注，并说：等一下，这是一个公民自由的问题。”Robinson曾道。

2022年4月，Nick Robinson出席美国国会的听证会表达对FARA的担忧。“它广泛而模糊，是用神秘和陈旧的方式写成的语言。”他记得，当时无论是共和党抑或民主党，都关心FARA在2016年后的重新启动，会否影响公民的权利。

另一边厢，俄罗斯等地在10多年来借取外国代理人法的概念，打压异议声音，是ICNL的一大关注点。

“这种限制恰逢民族主义和威权主义兴起的时期，很难不看出两者如何相互关联的，对吧？因为政府通常会制定这些法案去针对批评者。”Robinson解释，“针对批评者的最简单方法之一，就是声称他们是外国人、或不是我们其中一员，我们不需要听他们——这只是独裁剧本的一部分。这是一种激怒公民互相攻击的方式，这是一种停止辩论和批评的方式。”

Robinson相信，我们活在全球化世界里，面对全球化的问题。许多问题诸如人权、气候是共同问题，也会随之全球联动，这不足为奇。“他们声称他们这样做是为了保护大家免受外力影响，但我认为，自我治理需要世界互动的公民。如果你不是世界的一部分，那到底是一种怎样的自治？那会是一种脆弱的自治。”

安与世无争的公民。如未参与世界，那到底是一种怎样的目的？那会是一种脆弱的目的。