保密法 中國修假的？

2010-05-27　　中國時報　　【孔傑榮專欄】

政府資訊要不要公開？包括美國在內的大部分國家，總是在這個問題上設法平衡不同利益，政府一方面要考量國家安全，就某些資訊予以保密，另一方面也須基於公眾參與和經濟發展，公布大部分的資訊。

中國政府對於承認公民的「知情權」仍猶豫不決，雖然其近年來頒布了「政府信息公開」相關法規，這些規範實際上充斥著許多漏洞和例外情況。因此，當中國在本月初修訂《保守國家秘密法》時，許多持懷疑態度的評論家仔細研究了該法規定。

中國長久以來把國家秘密定義得相當廣泛，只設下少數的限制，而且幾乎沒有任何起作用的審核程序。這不僅造成政府官員過度保護一些敏感或令政府難堪的資訊，也使得涉嫌非法取得、持有或洩漏此類資訊的人很容易遭起訴。

最近礦業巨擘力拓公司的員工、澳洲公民胡士泰（Stern Hu）的案件就引起全球關注，一般認為，國際壓力使胡的罪名從「竊取國家秘密」降級為「侵犯商業秘密」罪。然而，中國大部分國家秘密的追訴仍迷霧重重，很少受到關注。例如，美國地質學家薛鋒，自二○○七年十一月起遭警方羈押，罪名是「為境外組織刺探情報」以及「為境外非法提供國家秘密罪」（即石油數據庫資料）。長達兩年的時間，中國從未公布此案件，而薛鋒妻子也不想案件曝光，所以媒體無從得知。薛鋒案終於在去年七月開庭，審理不公開，判決到現在也沒有下來，北京市第一中級人民法院看來已用盡所有可以延期審理的法律藉口。

薛鋒在看守所被虐待，包括偵查初期遭到酷刑，美國政府對此相當憤怒，以至於美國駐中大使洪博培以及他的副手金瑞柏公使，在中美領事協定允許的每月探視中親自會見薛鋒七次，顯示了前所未有的關注程度。美國總統歐巴馬也曾向中國最高領導提及此案。

中國修訂後的《保守國家秘密法》從今年十月一日開始施行，將無助於改善此類情況。這次修訂清楚地表明，中國領導相當了解「定密權」（將資訊定為國家秘密）被濫用的可能性。但同樣顯而易見的，他們不打算犧牲政府裁量權並杜絕權力濫用。因此，雖然這部法律表面上有許多條款限制政府恣意擴張定密權、增加施政透明度，但最終仍是政府用來控制媒體以及追訴違抗政府者的有力工具。

例如，號稱將限縮寬泛秘密範圍的條文，虛而不實。新條文僅要求若資訊「洩漏後可能損害」國家在政治、經濟、外交等許多領域的利益，就應當確定為國家秘密，但類似的要求在舊法其他章節中已有規定。問題是，究竟「可能損害」的可能性要達到甚麼程度，從來就沒有得到澄清，該法也沒有減少可被定密的資訊類別。

另外，新法明確規定各級秘密的具體保密期限，本值得肯定，可是條文卻加了一個包山包海的但書--「除另有規定外」，還要求只要資訊仍應被認為是秘密，政府機關、單位就應在原保密期限屆滿前延長保密期限。同樣的，新法指出，除了應當定密的事項不定密，對於不應當定密的事項定密，也應受到處分，用意是不錯，但條文卻限定必須是「造成嚴重後果」才會處分。這意味著，隱瞞公共資訊本身並非嚴重後果。

其中一條廣受批評的條文將限制言論自由，即要求網路公司配合洩密案調查、向相關部門報告涉及洩漏國家秘密的情況，並根據政府要求刪除涉及洩密的資訊。不過類似義務過去早就存在，可適用的資訊範圍還更加廣泛。

新法中比較正面的規定，是將定密權上收至市、省一級機關，或許將減少定密過濫的問題，避免縣、鄉政府濫用定密權來掩飾貪汙舞弊。然而，此規定可能不適用在公安和國家安全機關，而且上級政府恐怕將繼續授予地方政府定密權。此外，缺乏法院有效的挑戰，地方政府也可能踰越上級授權範圍。

就算當初修訂時明確規定一些改革，包括嚴禁為掩蓋違法或不正當行為而定密、要求「以公開為原則」、確實地限制秘密範圍等，都不足以扭轉中國政府無所不在的秘密做法。最近美國的經驗再度證實，即使是民主選舉產生的政府，在亟欲捍衛國家安全時，也會忍不住黑箱作業。但是美國民眾有自由媒體，可以在獨立的法院中挑戰政府作為，這使得美國一些秘密逐漸曝光，包括虐囚事件。

缺乏民選政府、自由媒體和獨立法院，中國人民面臨的挑戰要艱鉅得多。

（作者孔傑榮 Jerome A. Cohen，紐約大學法學院亞美法研究所共同主任、紐約外交關係協會兼任資深研究員；作者唐哲 Jeremy Daum，紐約大學法學院亞美法研究所研究員。英文原文請參 http://www.usasialaw.org/ 亞美法研究所研究員陳玉潔翻譯）