

加拿大聯邦法院對於移民法上間諜行為認定之評析—— 以 2023 年 *Li v. Canada (Citizenship and Immigration)* 判決為中心

林榮光

中央警察大學通識教育中心助理教授

摘 要

本文探討加拿大聯邦法院於 2023 年底所做成的一則涉及國家安全的重要判決，即 *Li v. Canada (Citizenship and Immigration)*。在此一判決中，加拿大聯邦法院大幅擴張了該國《移民與難民保護法》中關於「間諜行為」的定義。本文指出，此一判決背後的一個重要脈絡，是加拿大以及其他西方國家近年來所面臨的科技研究上之敏感資訊與尖端研究成果遭不當移轉至他國的問題。因此，除了介紹此一判決之外，本文亦回顧近幾年以來加拿大與美國對於前述問題的警覺以及所制定的相關重要政策。本文於文末分析此一判決可能引發的幾個質疑，並探討此一判決值得我國——特別是在移民法相關法規範之解釋適用上——借鑑參考之處。

關鍵字：加拿大、*Li v. Canada (Citizenship and Immigration)*、間諜行為、科技研究、經濟間諜、國家安全、移民法

An Analysis of the Federal Court of Canada's Interpretation of Espionage under Immigration Law: Focusing on the Decision of *Li v. Canada* (*Citizenship and Immigration*)

Rung-Guang Lin

Assistant Professor, General Education Center, Central Police University

Abstract

This article examines an important ruling on national security made by the Federal Court of Canada at the end of 2023, namely *Li v. Canada (Citizenship and Immigration)*. In this decision, the Federal Court of Canada substantially expanded the definition of “espionage” under Canada’s Immigration and Refugee Protection Act. This article points out that an important context behind this ruling is the issue of sensitive information and cutting-edge research in academia being inappropriately transferred to other countries, a problem faced by Canada and other Western nations in recent years. Therefore, in addition to introducing this ruling, the article also reviews the heightened awareness and key policies developed by Canada and the United States in recent years to address the aforementioned issue. In the concluding section, the article analyzes several potential critiques of this ruling and explores its implications for Taiwan, particularly in terms of the interpretation and application of immigration laws.

Keywords: Canada, *Li v. Canada (Citizenship and Immigration)*,
Espionage, Scientific Research, Economic Espionage,
National Security, Immigration Laws

壹、前言

加拿大聯邦法院 (Federal Court of Canada) 在 2023 年底做成了一則涉及國家安全的重要判決，即 *Li v. Canada (Citizenship and Immigration)*。¹ 在此一判決中，加拿大聯邦法院維持了加拿大政府拒絕一位中國大陸留學生學生簽證之申請的決定。更為重要的是，加拿大聯邦法院於判決中大幅擴張了加國《移民與難民保護法》(Immigration and Refugee Protection Act) 中關於「間諜行為」(espionage) 的定義。加拿大聯邦法院於判決中認為，所謂的「間諜行為」不僅限於祕密、暗中蒐集資訊的行為，也包括在未經授權的情況下，將所蒐集的資訊報告或轉知給外國政府或組織的行為。此一判決在加拿大社會中引起輿論高度的關注。例如，該國重要報紙《環球郵報》(The Globe and Mail) 即針對此一判決做了大篇幅的報導。² 另外，也有海外華文媒體稱此一判決為影響深遠的「歷史性判決」。³

除了介紹本判決以外，本文將指出，此一判決的做成，與加拿大近年來所面臨在科技研究領域中的經濟間諜問題——即科技研

¹ *Li v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2023 FC 1753 (2023).

² Sean Fine, “Federal Court expands definition of espionage in decision to bar Chinese student from Canada,” *The Globe and Mail*, January 4, 2024, <<https://www.theglobeandmail.com/canada/article-federal-court-decision-to-bar-chinese-student-expands-definition-of/>> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

³ 辛西婭，中國留學生因“可能做間諜”被加拿大拒簽 - 歷史性判決影響深遠，美國之音，2024 年 1 月 10 日。<<https://www.voachinese.com/a/vancouver-landmark-espionage-ruling-canadian-court-bars-chinese-student20240109/7432713.html>> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

究中之敏感資訊或尖端技術遭不當挪用或移轉給他國的問題—有密不可分的关系。亦即，此一判決可被視為是加拿大司法機關對於科技研究領域中之經濟間諜活動所做出的一個回應。雖然加拿大聯邦法院對於「間諜行為」之新的界定似有過猶不及之嫌，但與其他針對同一問題的政策回應手段相較，尚不至於引發是否過度限制當事人之權利的問題。然而，本文認為，此一判決在社會層面上可能會產生一個負面的外溢效應，即加深對於加拿大境內之華裔學生和學者的種族偏見。

本文之結構如下：以下之第「貳」部分將介紹 *Li v. Canada (Citizenship and Immigration)* 這則判決之案例事實與判決內容方面的要點。但在進入這則判決之前，本文將先扼要介紹加拿大聯邦法院近年來在《移民與難民保護法》領域的另一則重要判決，即 2020 年的 *Crenna v. Canada (Citizenship and Immigration)*。⁴ 在這則判決中，聯邦法院也曾經針對何謂該法中所稱之「間諜行為」做了一個定義。然而，僅僅時隔三年左右，聯邦法院在 2023 年的 *Li* 案判決中對間諜行為所做的定義，卻與 *Crenna* 判決的定義大異其趣。第「貳」部分將介紹並簡要比較這兩則判決，希望藉此凸顯 *Li* 案判決所帶來的改變。

第「參」部分將說明此一判決背後的一個重要脈絡，即加拿大與美國近年對於學術領域中之經濟間諜活動的關注。之所以要同時介紹加拿大與美國這兩個國家的相關發展，是因為美國對於尖端科技遭不當外流至其他國家—特別是中國—的警覺，

⁴ *Crenna v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2020 FC 491 (2020).

是早於加拿大。⁵ 而美國為因應此一問題所制定的相關政策與措施，也對加拿大政府產生了影響，因此有一併向讀者介紹說明的必要。首先，在加拿大的部分，本文將說明該國學界與情報機構近期對於此一問題的示警，並討論這幾年來加拿大社會中所發生關於學術經濟間諜活動的幾則實際案例。本文也將介紹加拿大政府於 2024 年所制定的一項為了防範科研成果遭不當移轉的新政策，即「敏感科技研究和有關聯機構政策」(Policy on Sensitive Technology Research and Affiliations of Concern)。在美國的部分，本文將著重討論美國司法部於 2018 年所建立的「中國行動計畫」(China Initiative)。此外，本文也將介紹美國總統川普於 2020 年所簽署的《第 10043 號總統公告》(Presidential Proclamation 10043)，以及此一總統公告與 *Li* 案判決的關聯。

第「肆」部分將結合第「貳」與第「參」部分的論述，而對 *Li* 案判決進行綜合評析。本文將於此一部分說明，為什麼聯邦法院關於「間諜行為」的新定義不至於有涵蓋過廣的問題，以及為什麼此一判決在後續所引發的效應上，可能產生或加深主流社會對於華裔學生和研究人員的種族偏見。最後，本文亦將探討 *Li* 案判決以及美加兩國的相關政策，對我國移民法領域相關法規範的

⁵ 前加拿大安全情報局 (Canadian Security Intelligence Service, CSIS) 局長 Richard Fadden 於 2020 年曾指出，「目前美國正在積極追查 [科技研究領域中的] 間諜，而加拿大並沒有這樣做。…我們並未如同美國一樣，對國家安全有著同樣的擔憂。所以我認為，從這個角度來看，我們會被視為更容易的目標。」參見 Evan Dyer, “Experts call on Canadian universities to close off China’s access to sensitive research,” CBC News, September 15, 2020, <<https://www.cbc.ca/news/politics/china-canada-universities-research-waterloo-military-technology-1.5723846>> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

解釋適用所可能帶來的啟發。第「伍」為結語。

貳、加拿大司法判決上對於「間諜行為」定義之轉變

本文以下將介紹 *Crenna v. Canada (Citizenship and Immigration)* 與 *Li v. Canada (Citizenship and Immigration)* 這兩則判決。兩則判決皆是由加拿大聯邦法院所做成。此一法院成立於 1971 年，其前身是 1875 年即成立的加拿大財政法院 (The Exchequer Court of Canada)。⁶ 不同於加拿大各省的法院，加拿大聯邦法院的主要功能在於處理涉及聯邦法律之案件，並藉此維持聯邦法律在全國範圍內解釋適用上的一致性。其管轄權範圍包括：行政法、原住民法、智慧財產權、國家安全、公民暨移民難民法、海洋法與海商法，以及涉及聯邦政府機構之間的糾紛等。⁷ *Crenna* 和 *Li* 這兩則判決，皆涉及加拿大《移民與難民保護法》的解釋與適用，因此相關爭議皆屬於加拿大聯邦法院之管轄權範圍。而由於《移民與難民保護法》中雖有「間諜行為」(espionage) 此一用語，但該法並未進一步針對「間諜行為」加以定義。並且，在加拿大的其他法規範中，亦未有對於「間諜行為」的明確定義。⁸ 因此，關於《移民與難民保護法》中所規定之「間諜行為」之內涵為何，向來皆由加拿大聯邦法院來予以界定。

⁶ “History,” *Federal Court of Canada*, December 8, 2022, <<https://www.fct-cf.gc.ca/en/pages/about-the-court/history#cont>> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

⁷ “Jurisdiction,” *Federal Court of Canada*, July 7, 2021, <<https://www.fct-cf.gc.ca/en/pages/about-the-court/jurisdiction#cont>> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

⁸ *Li v. Canada*, *supra* note 1 at para. 30.

不過，值得注意的是，雖然加拿大法律條文中並未有針對「間諜行為」之定義，但加拿大相關政府機關曾在其各別所發布之報告中，對此一概念有所定義。例如，加拿大國會國家安全與情報委員會 (National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians) 在 2018 的年度報告中，將「間諜行為」定義為：「外國政府試圖透過秘密手段獲取政治、經濟和軍事情報，或專利性質之商業資訊。」⁹ 而加拿大安全情報局 (Canadian Security Intelligence Service, CSIS) 則在其 2018 年之公開報告中，認為「間諜行為」係指：「為了獲取涉及敏感政治、經濟、科學或軍事事務的資訊或資產，而進行的非法或未經授權的活動；或是為了將這些資訊或資產在未經授權之下傳達給外國政府或外國政治組織的活動。」¹⁰ 然而，這些政府機關之報告對於加拿大聯邦法院並無法律上之拘束力，而聯邦法院在以下所介紹的二則判決中，亦未直接引用這些報告中的定義。因此，本文以下仍將以聯邦法院自身於判決中對「間諜行為」所做出之定義為討論分析的焦點。

加拿大聯邦法院原本由兩個法庭所組成，即審判庭 (Trial Division) 與上訴庭 (Appeal Division)。2003 年，這兩個部門進一步被改組為兩個法院——聯邦法院 (Federal Court) 和聯邦上訴法院

⁹ Craig Forcece & Leah West, *National Security Law*, 2nd ed. (Toronto, ON: Irwin Law Inc., 2021), p. 276. (“foreign states trying to obtain political, economic, and military information, or proprietary business information, through clandestine means.”)

¹⁰ *Id.* (“[a]ctivities conducted for the purpose of acquiring by unlawful or unauthorized means information or assets relating to sensitive political, economic, scientific or military matters, or for the purpose of their unauthorized communication to a foreign state or foreign political organization.”)

(Federal Court of Appeal)。¹¹ 經聯邦上訴法院所審理之案件，尚可上訴於加拿大最高法院 (Supreme Court of Canada)。本文所討論的兩則判決中，第一則案件— *Crenna v. Canada (Citizenship and Immigration)* —係經由負責一審的聯邦法院所判決，而加拿大政府在判決後放棄上訴。¹² 第二則案件— *Li v. Canada (Citizenship and Immigration)* —則亦是經一審的聯邦法院所判決，但尚未經聯邦上訴法院審理。

一、*Crenna v. Canada (Citizenship and Immigration)* (2020)

本案當事人 Elena Crenna 是一位俄國人，她在 2012 年與一位名為 David Crenna 的加拿大人結婚。婚後 Elena Crenna 在其丈夫的擔保之下，提出了於加拿大永久居留的申請，但此一申請卻遭到加拿大政府的拒絕。加拿大政府拒絕當事人永久居留之申請的依據，是《移民與難民保護法》¹³ 第 34 條第 1 項第 (a) 款。該款規定：「永久居民或外國公民若有下列情形，基於安全之理由不可入境：(a) 從事對抗加拿大或有違加拿大利益之間諜行為。」¹⁴ 加拿大邊境服務局 (Canada Border Service Agency) 經過與當事人之面談，並檢視過她的相關背景資料後，認為有理由相信，當事

¹¹ *Federal Court of Canada*, *supra* note 6.

¹² Tu Thanh Ha, “Ottawa abandons case after court finds no evidence that woman spied for Russia,” *The Globe and Mail*, July 20, 2020. <<https://www.theglobeandmail.com/canada/article-ottawa-abandons-case-after-court-finds-no-evidence-that-woman-spied/>> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

¹³ *Immigration and Refugee Protection Act*, SC 2001, c 27.

¹⁴ 該條條文之英文原文為：“A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for (a) engaging in an act of espionage that is against Canada or that is contrary to Canada’s interests.”

人在 1994 年至 1998 年間，曾經從事有違加拿大利益的間諜行為。¹⁵

當事人的丈夫 David Crenna 原本是一位任職於「加拿大房貸與房屋公司」(Canada Mortgage and Housing Corporation) 的高階主管。這間公司同時也是一個國營事業。在 1994 年，這間公司決定在俄國距離莫斯科不遠的一個名為 Tver 的城市，進行蓋造一個房屋聚落的計畫。這個計畫被稱為 Tver Housing Project，簡稱 THP。這間公司指派 David Crenna 擔任 THP 計畫的負責人以及工地的主管。¹⁶

1994 年 6 月，David Crenna 雇用了當事人，也就是後來成為他的妻子的 Elena Crenna，來擔任 THP 這個計畫的翻譯人員。然而，就在當事人開始擔任此一計畫的翻譯人員不久以後，俄羅斯聯邦安全局 (Federal Security Service of the Russian Federation, FSB) 的幹員就開始與她進行接觸。俄羅斯聯邦安全局之所以接觸當事人，主要是希望取得有關 THP 此一計畫的相關資訊。在與俄羅斯聯邦安全局之幹員進行接觸後，當事人隨即向 David Crenna 報告此事。而 David Crenna 則告訴當事人，可以盡量與聯邦安全局的人配合，讓他們知道他們所想要知道的訊息。¹⁷ 根據判決資料顯示，David Crenna 之所以指示當事人要與俄方情報人員配合，主要是因為他希望 THP 這項計畫能獲得俄國當地官員的信任，使該計畫能順利而不受阻礙地進行。但 David Crenna 沒有再將此

¹⁵ *Crenna, supra* note 4, para. 47.

¹⁶ *Id.* at paras. 13-15.

¹⁷ *Id.* at para. 23.

事回報給公司內比他更高階的主管。¹⁸ 當事人在 THP 計畫的工作期間，總共與俄羅斯聯邦安全局的幹員有五到七次的會面。¹⁹ 除此以外，在 1995 年間，當事人兩度陪同俄國的一些企業高層訪問加拿大，並在一些會議與招待會等場合中擔任翻譯人員。而在這兩次訪問加拿大的行程結束後，俄羅斯聯邦安全局的幹員都曾與當事人會面，以取得當事人在翻譯過程中所聽到的訊息。²⁰ 根據以上的這些事實，加拿大邊境服務局認為當事人在 90 年代為 THP 計畫工作的期間，從事了有違加拿大利益的間諜行為，因此不應被容許取得加拿大的永久居留身分。

加拿大聯邦法院在審理這則案件的過程中，首先針對《移民與難民保護法》第 34 條第 1 項第 (a) 款中所稱的「間諜行為」(espionage) 之意義為何，做了一個定義。主筆這則判決的是 Henry Brown 法官，他詳細整理了聯邦法院過去在此一議題上的重要判決²¹，並認為在法院過去的判決中，法院皆將「間諜行為」定義為「祕密的、暗中的、偷偷摸摸的，或隱蔽的資訊蒐集的行為。」²² 他也同時檢視了一些重要的字典中關於「間諜」(spy) 和「間諜行為」(espionage) 的定義，也得出了類似的結論。

¹⁸ *Id.* at paras. 81, 26.

¹⁹ *Id.* at para. 30.

²⁰ *Id.* at paras. 32-33.

²¹ Brown 法官所檢視的聯邦法院過去之重要判決包括：*Afanasyev v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2012 FC 1270; *Sumaida v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2018 DC 256; *Qu v. Canada (Citizenship and Immigration)* [2000] FCJ No 518 (FC).

²² *Crenna*, *supra* note 4, para 71. (“All the case law referred to defines espionage variously as information gathering that is secret, clandestine, surreptitious or covert.”)

Brown 法官認為，若根據以上對於間諜行為的定義，則當事人 Elena Crenna 任職於 THP 計畫時的行為，並不能被認為構成了所謂的間諜行為。這是因為，David Crenna 是當事人在 THP 計畫中的直屬上司，也是當初雇用她的人。而當事人在與俄羅斯聯邦安全局的幹員接觸後，隨即將此事報告了 David Crenna。David Crenna 作為當事人的直屬上司，不但沒有阻止她與俄羅斯聯邦安全局的幹員的接觸、會面，反而指示她應該要與聯邦安全局的幹員配合，讓他們取得他們想要知道的資訊。因此，Brown 法官認為，當事人的行為並非在「祕密的、暗中的、偷偷摸摸的，或隱蔽的」情況下進行。反之，她已將此事呈報給她的加籍主管，並且是在獲得加籍主管的同意、授權之下，才來持續進行與俄方情報人員接觸的行為。²³ 因此，Brown 法官最終認定，當事人的行為不構成《移民與難民保護法》中所稱的間諜行為。

二、*Li v. Canada (Citizenship and Immigration) (2023)*

（一）本案事實

本案當事人名叫李耀康（Yuekang Li，音譯），是一位來自中國大陸的學生。他自中國北京航空航天大學取得機械工程的學士學位，並於美國科羅拉多大學波德分校 (University of Colorado Boulder) 取得機械工程之碩士學位。取得碩士學位後，他申請進入加拿大滑鐵盧大學 (University of Waterloo) 的機械與機電工程博士班就讀，並於 2022 年 4 月獲得入學許可。²⁴ 李姓學生原本預計

²³ Crenna, *supra* note 4 at para. 88.

²⁴ Li v. Canada, *supra* note 1 at para. 15.

將於該年9月進入滑鐵盧大學，開始為期四年的博士課程與研究。他自獲得滑鐵盧大學之入學許可後，隨即向「加拿大移民、難民與公民部」(Immigration, Refugees and Citizenship Canada, IRCC)提出學生簽證之申請，但是 IRCC 對於他的學簽申請卻遲遲未能做出批准或拒絕的決定，導致他無法按原定計畫於 2022 年 9 月入學。²⁵ 此一延宕之情形一直延續到 2023 年。2023 年 1 月，李姓學生向加拿大聯邦法院提出訴訟，要求法院介入審查 IRCC 在審批其學簽申請上不斷拖延的情形。聯邦法院於 2023 年 11 月 16 日針對本案召開了案件管理會議，在該會議中，聯邦法院要求 IRCC 之官員必須最晚在該年的 12 月 8 日以前，就李姓學生的學簽申請做出正式的決定。²⁶

IRCC 依照聯邦法院之要求，於 12 月 8 日做出了決定，拒絕李姓學生的學簽申請。如同以上所介紹的 *Crenna v. Canada* 一案中的情形，IRCC 做出此一決定的法律依據，亦是加拿大《移民與難民保護法》第 34 條第 1 項第 (a) 款。而與此一條款密切相關，並且也成為本案判決一個重要依據的條文，是該法的第 33 條。該條規定：「構成以下第 34 條至第 37 條中之不可入境的事實，包括…有合理的理由相信已經發生、正在發生，或可能發生的事實。」²⁷ IRCC 的官員即依據以上這兩個條文，認定有合理的理由可以相信，若容許李姓學生取得簽證進入滑鐵盧大學就讀，李

²⁵ *Id.* at para. 7.

²⁶ *Id.* at para. 12.

²⁷ 該條條文之英文原文為：“The facts that constitute inadmissibility under sections 34 to 37 include… facts for which there are reasonable grounds to believe that they have occurred, are occurring or may occur.”

姓學生有可能會從事對抗加拿大或有違加拿大利益之間諜行為，因此拒絕了他的學簽申請²⁸。

IRCC 的此一判斷是根據三點考量。首先，IRCC 指出，李姓學生於大學時期所就讀的是北京航空航天大學，而此一大學與中國解放軍有密切的合作關係。其次，李姓學生進入滑鐵盧大學後，所即將鑽研的領域是「微型 / 奈米科學與科技」(micro/nanoscale science and technology)，特別是此一領域中的「微流體科技」(microfluidic technology)。他希望畢業後能憑其所學，對於中國大陸在公共衛生領域中相關技術的發展有所貢獻。IRCC 的官員認為，這與中國近年來對於某些高科技領域的戰略性關注是相符的，這些領域包括生物製藥和先進的醫療器材。最後，IRCC 也指出，中國正積極利用「非傳統的資訊蒐集者」(non-traditional collectors of information)²⁹—包括於外國學術機構就讀的科技領域的學生一來推進中國在軍事和其他方面的利益。³⁰ 基於以上這些情形，IRCC 認為該名學生進入加拿大高等學術機構就讀，將可能會從事有違加拿大國家利益之間諜行為，因此不應對其學簽申請予以許可。

(二) 判決要點

本案訴訟中，雙方爭執的一個主要焦點，即是應如何理解《移民與難民保護法》中所稱之「間諜行為」。本案當事人李姓學生

²⁸ *Li v. Canada*, *supra* note 1 at paras. 3, 17.

²⁹ 加拿大聯邦法院在本案判決中將「非傳統的資訊蒐集者」界定為「並未接受過正式情報訓練，但是具有對特定領域之專業知識的個人，包括科學家和商業人士。」*Id.* at para. 52.

³⁰ *Id.* at paras. 14-16.

主張，IRCC 拒絕簽證申請之決定，是本於一個對於「間諜行為」之概念過於廣泛的界定。這種界定方式使得所有「非傳統的情報蒐集方法」都可能被視為構成間諜活動。³¹ 李姓學生主張，該條文中所規定的「間諜行為」概念不應如此寬泛，反而應具有下列五點特徵：(1) 蒐集資訊的行為是祕密的、暗中進行的；(2) 被蒐集資訊的當事人不知情或不同意；(3) 進行蒐集資訊行為的人是在外國組織的控制和指揮之下；(4) 所蒐集的資訊具有機密性，而不只是一種私人的資訊；(5) 蒐集資訊的行為對抗加拿大或有違於加拿大的利益。³²

李姓學生引用了前述的 *Crenna v. Canada* 判決，認為法院在該案判決中對間諜行為的定義，是與他以上的觀點相符合的。然而，主筆本案判決的法官——即聯邦法院首席法官 Paul Crampton——不同意 *Crenna* 判決可用來支持李姓學生的立場。Crampton 法官認為，法院在 *Crenna* 判決中的結論是，所謂の間諜行為乃指「祕密的、暗中的、偷偷摸摸的，或隱蔽的資訊蒐集的行為」，前已述及。而此一定義並未包含李姓學生所主張間諜行為應具有的五點特徵中的第 (3) 點和第 (4) 點，亦即，此一定義並不要求蒐集資訊的人是受外國組織的控制和指揮，也不要求所蒐集的資訊必須具有機密性。³³ 因此，Crampton 法官認為，*Crenna* 判決並不支持李姓學生針對間諜行為之內涵為何的觀點。

Crampton 法官不僅指出李姓學生的主張與 *Crenna* 判決之立場有所不符，他更進一步提出了一個對於何謂間諜行為的新定

³¹ *Id.* at para. 29.

³² *Id.* at para. 31.

³³ *Id.* at para. 36.

義，而此一新定義所涵蓋的行為態樣是比 *Crenna* 判決中的定義更廣的。*Crampton* 法官認為，間諜行為不僅指涉為外國政府或組織所進行的秘密的、暗中的、偷偷摸摸的，或隱蔽的資訊蒐集的行為，也包括在未經授權的情況下，將所蒐集的資訊—不論該資訊是透過秘密蒐集的行為或是透過正常公開之活動而取得—報告或轉知給外國政府或組織的行為。³⁴ 與聯邦法院原先在 *Crenna* 判決中的定義相較，此一新定義除了「資訊蒐集」的面向之外，多出了一個「報告或轉知資訊」的面向。換言之，一個外國人若從事了這兩個面向中的任一面向，亦即不論是以秘密的方式為外國政府和組織蒐集資訊，或是將所蒐集的資訊報告或轉知給外國政府和組織，皆構成了《移民與難民保護法》中所稱之間諜行為。在新的定義之下，即便當事人是透過一般人都會從事的正常活動來取得某些資訊，而非秘密地進行資訊的蒐集，只要當事人在取得資訊之後，在未經授權的情況下將該資訊報告或轉知給外國政府或組織，亦將構成間諜行為。

此外，*Crampton* 法官指出，當事人取得資訊以後，雖然並非直接報告或轉知給外國政府或組織，而是報告或轉知給一個中間人 (intermediary)，之後再由該中間人將資訊傳送給外國政府或組織，這仍然構成間諜行為。³⁵ 當然，當事人主觀上必須認知到，他正在為外國政府或組織蒐集資訊，或是他將特定資訊在未經授

³⁴ *Id.* at para. 47. (“I consider that the term ‘espionage’ contemplates (i) the secret, clandestine, surreptitious or covert gathering of information on behalf of a foreign government or other foreign entity or person, or (ii) the reporting or communication of information, whether surreptitiously or publicly gathered, to such a recipient.”)

³⁵ *Id.*

權的情況下報告或轉知給外國政府或組織，或是為外國政府工作的中間人。³⁶ 但是，當事人並不需要知道所報告的資訊之後會如何被外國政府或組織所使用，而資訊的使用是否會導致非法的結果也在所不問。³⁷ 在針對「間諜行為」做出定義以後，Crampton 法官將此一定義應用於本案事實中。本文前已提及，《移民與難民保護法》第 33 條規定：「構成以下第 34 條至第 37 條中之不可入境的事實，包括…有合理的理由相信已經發生、正在發生，或可能發生的事實。」而第 34 條第 1 項第 (a) 款則規定：「永久居民或外國公民若有下列情形，基於安全之理由不可入境：(a) 從事對抗加拿大或有違加拿大利益之間諜行為。」雖然李姓學生尚未來到加拿大，因此不可能「已經」或「正在」從事有違加拿大利益之間諜行為。但是根據第 33 條，若政府官員「有合理的理由相信」，申請入境加拿大之外國人未來「可能」從事這樣的間諜行為，那麼這個申請者亦不應被容許進入加拿大。Crampton 法官認為，根據 IRCC 官員所提供之資料，政府確實有合理的理由相信，李姓學生若取得學生簽證進入滑鐵盧大學就讀博士班課程，將有可能從事間諜行為，特別是「報告或轉知資訊」面向的間諜行為，也就是有可能將他在加拿大攻讀博士期間所取得的資訊，在未經授權的情況下報告或轉知給中國大陸政府。

在判決的這一部分，特別值得一提的是，Crampton 法官討論了幾篇關於中國大陸科技產業發展的媒體報導文章。³⁸ 這幾篇文

³⁶ *Id.* at para. 49.

³⁷ *Id.*

³⁸ Crampton 法官所討論的媒體文章包括：Michele Trott, “Why is China Becoming a Microfluidics Manufacturing Superpower?” Technology

章指出，在中國大陸於 2015 年所擬定之「中國製造 2025」計畫中，有十個重點的高科技領域，而「生物製藥和先進醫療器材」(biopharma and advanced medical products) 是其中之一。針對發展先進醫療器材此一目標，「微流體科技」的應用被認為具有關鍵性的重要地位。應用微流體科技所製造的醫療診斷器材與儀器，可被用於液態活體組織檢查、傳染病檢測和個人化醫療等項目中。³⁹ 而李姓學生進入滑鐵盧大學後所即將研究的主題，正是微流體科技。這意味著，他在滑鐵盧大學的研究將使其獲得對於中國大陸政府來說具有高度價值的知識和資訊。這也使他未來在學成以後，相當有可能在中國大陸政府的請求、要求甚或強迫之下，將微流體科技領域的重要資訊報告或轉知給中國大陸政府，以促進其戰略目標的達成。⁴⁰ 這就構成了經 Crampton 法官重新定義之後的「間諜行為」。Crampton 法官因此認定，加拿大政府確實有合理的理由相信，若容許李姓學生進入加拿大，則未來他有可能會從事間諜行為。Crampton 法官據此判定，IRCC 之官員拒發簽證給李姓學生的決定，是符合《移民與難民保護法》之規定的，並無違法的情形。⁴¹

Networks, August 7, 2018, <<https://www.technologynetworks.com/diagnostics/blog/why-is-china-becoming-a-microfluidics-manufacturing-superpower-307179>> 以及 Industrial Automation Asia, Chinese microfluidics industry: a fast-moving eco-system <<https://www.iaasiaonline.com/chinese-microfluidics-industry-a-fast-moving-ecosystem/>> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

³⁹ Trott, *supra* note 38.

⁴⁰ *Li v. Canada*, *supra* note 1 at paras. 61, 63.

⁴¹ *Id.* at para. 70.

根據以上對這兩則判決的介紹，我們可以發現，若在 *Crenna* 案原本關於間諜行為之定義下，李姓學生原應不會被認為可能從事間諜行為。*Crenna* 案之當事人的行為，似與一般認知中的「間諜行為」較為近似，因其確實和俄國情報人員有過多次的會面、接觸。而且，她在這些接觸中所傳達給對方的資訊，也可能是其擔任翻譯人員時所獲知關於加拿大公司的營業秘密。相對而言，*Li* 案中的李姓學生若僅是於入境加拿大後，於大學中進行正常的課業學習與研究活動，這樣的活動原則上不太可能構成 *Crenna* 判決中所認定的間諜行為—祕密的、暗中的、偷偷摸摸的，或隱蔽的資訊蒐集行為。但正因加拿大聯邦法院在 *Li* 案中出人意料地擴張了間諜行為之定義—新的定義不僅包括原有的「資訊蒐集」的面向，也涵蓋了「報告或轉知資訊」的面向—才使政府拒絕其學簽申請的決定受到認可。

而這就是 *Li v. Canada (Immigration and Citizenship)* 案判決所蘊含的重要意義，亦即，國際留學生將留學加拿大期間所習得之知識學問轉知給外國政府，促成該國科技發展的進步，在此一判決之後，皆可能被認定為構成間諜行為。此一對於間諜行為的理解，似與一般觀念中所認知的間諜行為有不小的差距。有志於學術研究並負笈海外留學的學生，在學成歸國以後，將透過其自身努力所取得之專業知識回饋貢獻給原生之國家與社會，這在一般的觀念中，原非一件異常或不正當的行為。⁴² 但為什麼這樣一種

⁴² 我國行之有年的教育部公費留學制度，其用意即在鼓勵青年學子出國深造，並於返國服務後，將其於留學國所習得之先進知識與技術，用於國家現代化建設與科學研究發展之需要。參見周祝瑛，《他山之石：比較教育專題研究》（臺北：文景書局，2000年），第一章。

看似正常的行為，今後卻有可能被加拿大政府和法院認定為是間諜行為呢？為什麼在 *Crenna* 案判決做成後僅僅時隔三年，加拿大聯邦法院在 *Li* 案中會如此大幅度地擴張《移民與難民保護法》中所規定之間諜行為的定義？本文認為，這樣的轉變必須放在加拿大與美國近年來對於科技研究領域中之經濟間諜活動之關注的脈絡中來理解。本文以下分別就加拿大與美國在此一方面的重要案例與相關政策發展加以說明。

在進入以下的討論之前，應向讀者說明的是，加拿大聯邦法院 *Li* 案判決主要是一個涉及移民法的案例。然而本文在接下來的這一部分所介紹之政策與案例，並非僅限於移民法領域，也涉及了國家對於學術機構研究經費之補助，以及對於經濟間諜行為的刑事制裁等議題。這些議題雖然並非屬於移民法之領域，但也與 *Li* 案判決的做成有密切之關係，是該案判決的重要脈絡。

參、加拿大與美國近年對於科技研究領域中之經濟間諜活動的關注

一、加拿大

（一）學者與情報機構的示警

加拿大學者 Stephanie Carvin 在 2021 年所出版的一本探討加拿大國家安全的專書中，用兩個專章分別討論「傳統間諜活動」(traditional espionage) 和「經濟間諜活動」(economic espionage) 這兩個主題。「傳統間諜活動」主要指涉的是竊取與政府計畫、策

略，以及軍事事務和軍事科技有關之資訊的行為。⁴³ 而「經濟間諜活動」則指祕密的或違法的意圖取得經濟情報的行為。⁴⁴ 經濟間諜活動所意圖竊取的情報和資訊可分為三種類型，分別是：對於商業策略的竊取、對於智慧財產權的竊取，以及對於個人資訊的竊取。⁴⁵

加拿大安全情報局在 2018 年的公開報告中，對於加拿大所面臨的經濟間諜活動之威脅，發出了以下的警告：「在加拿大的經濟間諜活動有明顯的增加。敵對的外國情報機構或是受到外國暗中或公然支持的人，透過秘密的手段在加拿大這裡蒐集政治、經濟、商業或軍事的資訊。外國從事針對加拿大的間諜活動，是為了實現其經濟上和安全發展上的優先項目。這種型態的間諜行為已對加拿大造成了影響，包括工作的流失、企業和稅收收入的減少，以及競爭優勢的削弱。加拿大在海外的商業利益也是間諜活動的目標，而加拿大的組織在某些外國管轄區中，也不得不受制於具侵犯性的和廣泛性的安全要求。」⁴⁶

學者 Carvin 指出，加拿大之所以會成為外國政府經濟間諜活動的目標對象之一，其中一個重要的原因是，在加拿大的多倫多與滑鐵盧這兩個城市之間，有一個北美規模第二大（僅次於

⁴³ Stephanie Carvin, *Stand on Guard: Reassessing Threats to Canada's National Security* (Toronto: University of Toronto Press, 2021), p. 94.

⁴⁴ *Id.* at 117.

⁴⁵ *Id.* at 119.

⁴⁶ Canadian Security Intelligence Service, *2018 CSIS Public Report*, 2019, pp. 26-27. <<https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service/corporate/publications/2018-public-report.html>>（最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日）。

加州矽谷)的科技產業走廊。⁴⁷在這個科技產業走廊中，有超過 15,000 家科技公司坐落於這個地帶，其中並有超過 5,000 家公司是新創公司。而在這個高科技產業聚落中工作的員工共計有超過 30 萬人。⁴⁸除此之外，近年來加拿大在人工智慧和機器人的研究發展上，也具有領先的優勢。這都使得加拿大在重要科技領域中的資訊和智慧財產權，成為其他國家所覬覦的對象。

經濟間諜活動主要透過兩個方式來竊取資訊：透過網路駭客的行為來竊取商業機密，或是透過「內部人士」(insider)來取得資訊。所謂的「內部人士」係指，「在一個組織中享有授權，而能接觸使用該組織所希望保護之事項的人。這些事項包括資訊、人、危險或高價值的材料、設施和裝備。」⁴⁹

Carvin 指出，有證據顯示近年來中國大陸正利用加拿大公司或機構之內部人士來竊取高價值的機密和智慧財產權。⁵⁰這樣的觀察是與加拿大安全情報局的評估相呼應的。加拿大安全情報局在 2023 年所發布的一份國家安全簡報資料中，特別點名中國大陸，認為其在「間諜活動與外國干預」這一方面，對加拿大構成了最大的威脅。該局指出：「對於加拿大之繁榮與國家利益最大的威脅是外國干預和間諜活動。…而中國特別對於加拿大帶來了最重大和最複雜的戰略威脅。」⁵¹加拿大安全情報局接著提到了

⁴⁷ Stephanie Carvin, *supra* note 43 at 119.

⁴⁸ Waterloo Economic Development Agency, *What is the Toronto-Waterloo Corridor?* June 27, 2023, <<https://www.waterlooeconomic.ca/blog/what-is-toronto-waterloo-corridor>> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

⁴⁹ Stephanie Carvin, *supra* note 43 at 121.

⁵⁰ *Id.* at 122.

⁵¹ Canadian Security Intelligence Service, *CSIS Transition Material for*

加國在經濟間諜活動—特別是學術研究場域中之經濟間諜活動—方面所受到的威脅：「敵對國家試圖暗中取得加拿大在各種先進科學領域中的敏感專利資訊和尖端研究…，其目標是獲取經濟、商業、科學、軍事或安全方面的優勢。」⁵² 該局特別指出，「中國日益利用非傳統的資訊蒐集者—例如在學術和研究機構中的人—來取得敏感、受保護或具有專利的科技，而這些科技是可能被用於軍事用途或具有雙重用途的。」⁵³ 加拿大安全情報局在這份報告中點出，在加拿大的學術和研究機構中，存在間諜活動的問題；而中國大陸正利用在這些機構中工作的內部人士，來取得加國尖端且具敏感性的科技研究。

加拿大渥太華大學公共與國際事務研究所知名學者 Margaret McCuaig-Johnston 教授，在 2020 年接受媒體訪問時亦指出，中共政府正尋求藉由與加拿大研究機構以及研究人員合作的機會，來取得一些能應用於軍事發展的尖端科技。她指出：「[中共政府] 真的非常重視人工智慧並發展致命的自主武器，也就是戰爭領域的機器人技術。他們正在尋求加拿大在人工智慧、生物技術、先進材料、量子計算等方面的幫助，這些領域都可以幫助他們的軍隊並促進其經濟的發展。這對加拿大人的意義是，如果我們在這些領域與中國合作，我們的研發、政府資助的研發往往可能直接

the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, September 2023, <<https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service/corporate/transparency/briefing-material/transition-materials-2023/threat-landscape.html>> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

⁵² *Id.*

⁵³ *Id.*

流入中國軍隊的手中。」⁵⁴ 但她也感嘆，許多在這些高科技領域從事研究的加拿大科學家，至今尚未意識到這樣的合作關係所可能帶來的風險。⁵⁵

（二）重要案例

在 Carvin 的專書中，她特別討論了幾則涉及在加拿大學術和研究機構中工作的內部人士—或「非傳統的資訊蒐集者」—將研究上的重要材料或敏感資訊移交給中國的案例。⁵⁶ 其中一則案例涉及 Klaus Nielsen 這位加拿大知名的科學家。Klaus Nielsen 原本受雇於加拿大食品檢驗局 (Canadian Food Inspection Agency)，是一位研究布氏桿菌 (*brucella bacteria*) 的專家，並在任職於食品檢驗局期間，協助研發了檢驗布氏桿菌病的試劑。然而，2012 年 10 月，他在前往渥太華機場的路上遭到逮捕，因為他當時正試圖帶著 17 個裝有布氏桿菌的小瓶子前往中國大陸。⁵⁷ Klaus Nielsen 與一位名為 Wei Ling Yu 的華裔同事合作，意圖將布氏桿菌之樣本—該樣本係屬於加拿大食品檢驗局的財產—走私至中國，並在中國開發並銷售布氏桿菌病的測試劑。2017 年法院依加拿大刑法之「公務員背信罪」(breach of trust by public officer)，判處 Klaus

⁵⁴ Evan Dyer, *supra* note 5.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ Stephanie Carvin, *supra* note 43 at 122-123.

⁵⁷ Andrew Seymour, “Canadian government scientist who smuggled bacteria in carry-on luggage gets prison time,” *Ottawa Citizen*, March 2, 2017, <<https://ottawacitizen.com/news/local-news/canadian-government-scientist-who-smuggled-bacteria-in-carry-on-luggage-gets-prison-time>> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

Nielsen 兩年有期徒刑。⁵⁸

另一個引起加拿大輿論高度關注的案例，則涉及了一位華裔的生物學家邱香果女士。邱香果自 2003 年開始，在位於加拿大溫尼伯的國家微生物實驗室 (National Microbiology Lab, NML) 中從事研究工作。NML 實驗室是加拿大全國唯一一個生物安全等級第四級（最高級）的實驗室，負責處理最致命的和最危險的病原體。邱香果及其團隊主要所研究的是伊波拉 (Ebola) 病毒。2013 年間，她和她的團隊研發出了一種對抗伊波拉病毒的有效抗體，並且在 2014 年非洲爆發伊波拉病毒疫情期間，在受感染的病患身上發揮了具體的療效。2018 年，邱女士因此一科學上的重要突破而獲頒「加拿大總督創新獎」。⁵⁹

⁵⁸ *Id.* 在加拿大法律上，除了此處所提及之刑法公務員背信罪以外，另一個對未經授權而洩漏敏感資訊之行為施以刑事制裁的重要法律，是「資訊安全法」(Security of Information Act, RSC 1985, c O-5, 6)。該法第 16 條禁止任何人在未經合法授權的情況下，向外國實體或恐怖組織傳達「加拿大政府或省政府正採取措施予以保護的資訊」(information that the Government of Canada or of a province is taking measures to safeguard)。第 17 條則禁止任何人在未經合法授權的情況下，向外國實體或恐怖組織傳達所謂的「特別行動資訊」(special operational information) — 即軍事或情報相關之資訊。違反以上兩條規定者，最高皆可判處無期徒刑。第 19 條則是針對經濟間諜罪的制裁。該條禁止任何人在外國經濟實體指使之下洩漏營業秘密，或取得、保有、毀損營業秘密，以致於傷害加拿大之經濟利益、國防或國家安全。觸犯此一規定者最高可處十年有期徒刑。關於以上加拿大「資訊安全法」中重要條文的介紹和分析，參見 Forcese & West, *supra* note 9, pp. 281-292.

⁵⁹ Justin Ling, "A brilliant scientist was mysteriously fired from a Winnipeg virus lab. No one knows why," *Maclean's*, February 15, 2022, <<https://macleans.ca/longforms/winnipeg-virus-lab-scientist/>> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

然而，在 2019 年 7 月，邱香果和她的丈夫（也是一位於 NML 實驗室工作的生物學家）卻遭加拿大警方強制帶離了實驗室。主要的原因是，邱香果在該年 3 月，將伊波拉病毒樣本寄給中國大陸的「武漢病毒研究所」。眾所周知的是，在關於新冠肺炎疫情之起源為何的調查與媒體報導中，此一病毒研究所一直是一個受到關注的機構。⁶⁰ 根據加拿大媒體的報導，邱香果在將病毒樣本寄給武漢病毒研究所之前，未依照加拿大政府之規定與該研究所簽訂所謂的「材料轉移協議」(Material Transfer Agreement)。⁶¹ 此一協議的主要目的是為了保護加拿大科學研究機構的智慧財產權，因為該協議可以要求，提供樣本的實驗室對於因樣本轉移而促成之科學發現或研究成果享有法律上的權利。但是邱香果在透過電子郵件與實驗室主管討論的過程中，卻表達了不理解為什麼必須簽訂「材料轉移協議」的立場。至終她也並未在寄出病毒樣本之前與武漢的負責人員簽訂此一協議。⁶² 邱香果和她的丈夫在 2021 年 1 月正式遭到 NML 實驗室的解職。

加拿大聯邦政府在 2024 年 2 月向國會提交了一份調查報告，這份報告披露了更多邱香果在 NML 實驗室任職期間的不當行為。⁶³ 報告指出，邱香果在未告知加拿大政府的情況下，參與了

⁶⁰ Julian E. Barnes, 〈美國能源部稱新冠大流行可能源自中國實驗室意外洩漏〉，《紐約時報中文網》，2023 年 2 月 27 日，〈<https://cn.nytimes.com/usa/20230227/china-lab-leak-coronavirus-pandemic/zh-hant/>〉（最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日）。

⁶¹ Justin Ling, *supra* note 59.

⁶² *Id.*

⁶³ Robert Fife et al., “Censored documents about Winnipeg scientists reveal threat to Canada’s security,” *The Globe and Mail*, February 28, 2024, 〈<https://www.theglobeandmail.com/canada/article-winnipeg-scientists-fired->

數個中國的人才引進計劃。在其中一個計劃中，她與中國河北醫學大學簽訂工作契約，承諾每年至少有二個月赴該校為其工作。她的工作內容包括協助該校建立並管理實驗室、建立研究團隊，並執行創新的科學研究。作為她工作的報酬，河北醫學大學承諾自 2018 年至 2022 年支付她共計 120 萬加幣的薪水。除了河北醫學大學之外，邱香果還為其他數個中國的研究機構工作，包括武漢病毒研究所、中國食品藥品檢定研究院，以及北京理工大學。撰寫此一調查報告的加拿大安全情報局在報告中指出，藉由這些在中國機構中的工作關係，邱香果「刻意將科學知識和研究材料轉移給中國，使中國得益，而不顧這些行為對她的僱主或加拿大的國家利益會造成什麼影響。」⁶⁴

除此以外，邱香果還與隸屬於中國解放軍的研究人員有密切的合作關係。根據這份調查報告，邱香果曾與數位中國軍方研究人員發表研究論文，並且共同合作研究一些高致命性的病原體，例如伊波拉病毒 (Ebola)、拉薩病毒 (Lassa fever)，以及裂谷熱病毒 (Rift Valley fever) 等。⁶⁵ 她甚至將一名中國軍方的研究人員帶進了 NML 實驗室，並且讓他在該實驗室中工作了一段時間。雖然邱香果與中國的研究機構與解放軍一直有著密切的合作關係以及雇傭關係，但是她卻沒有坦誠地將這些關係告知 NML 實驗室的主管機關——即加拿大公共衛生署 (Public Health Agency of Canada)。並且她也在未經授權的情況下，將一些重要研究資訊轉

for-providing-confidential-information-to/> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ *Id.*

移給了中方人員。2019 年 7 月，約莫在邱香果及其丈夫被警方帶離 NML 實驗室的同時，加拿大公共衛生署發了一封信給邱香果，其中寫道：「妳在進行研究合作時未能保護加拿大政府的財產和資訊；妳或在妳監督下的訪客不當地散佈、促成或授權將科學數據和其他資訊散發給未經授權的人。」⁶⁶

總結來說，邱香果之所以會遭到 NML 實驗室的解職，主要是因為她隱瞞了與中國研究機構與解放軍的合作關係，並且在合作過程中，將機密性的研究資訊提供給了中國。因此，在加拿大政府的觀點中，邱香果的行為已對加拿大的經濟安全和國家安全造成了「真實的、確實的威脅」。⁶⁷

（三）2024 年「敏感科技研究和有關聯機構政策」

也許是有鑑於邱香果事件所呈現出來的研究安全和國安方面的問題，也許也受到以下所將談到的美國司法部之「中國行動計畫」的影響，加拿大聯邦政府在 2024 年 1 月，宣布「敏感科技研究和有關聯機構政策」（Policy on Sensitive Technology Research and Affiliations of Concern，簡稱為 STRAC 政策）。⁶⁸

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ *Id.* 我國媒體中央社在一則關於中國對加拿大之干預的專題報導中，也對邱香果事件有簡要的敘述。參見程愛芬，〈面對中國干預 沉睡的加拿大現在才警覺？〉，《中央社》，2024 年 6 月 5 日，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202406053001.aspx>>（最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日）。

⁶⁸ Innovation, Science and Economic Development Canada, *Policy on Sensitive Technology Research and Affiliations of Concern*, May 9, 2024, <<https://science.gc.ca/site/science/en/safeguarding-your-research/guidelines-and-tools-implement-research-security/sensitive-technology-research-and-affiliations-concern/policy-sensitive-technology-research-and-affiliations-concern>>（最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日）。

STRAC 政策之目的，是為了防範加拿大學術上之研究發展成果，在外國影響之下遭不當挪用，進而傷害加國之國家利益——特別是國家安全方面的利益。⁶⁹ 根據此一政策，自 2024 年 5 月 1 日開始，加拿大的大學或研究機構向聯邦之各研究經費補助委員會所提出之申請案，若屬於「敏感科技研究領域」，⁷⁰ 且有以下之情形者，其申請案將不會被接受：參與經費補助所支持之活動的研究人員中，有任何人隸屬於與外國軍事國安部門——特別是可能對加拿大國家安全造成危害的外國軍事國安部門——有關聯的學術研究機構，或受其補助（不論是財務補助或實體資源之提供）。⁷¹

加拿大政府於宣布 STRAC 政策的同時，另外發布了一份清單，列出了哪些機構屬於所謂的「與外國軍事國安部門有關聯的

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ 此一政策所稱之「敏感科技研究領域」(Sensitive Technology Research Areas) 包含了以下十一個領域：「1. 先進數位基礎建設科技；2. 先進能源科技；3. 先進材料及製造；4. 先進感測及監視；5. 先進武器；6. 航太及衛星科技；7. 人工智慧及大數據科技；8. 人機介面整合科技；9. 生命科學科技；10. 量子科技；11. 機器人及自動化系統」。參見經濟部智慧財產局，〈加拿大政府公布敏感科技研究領域清單及可能對國安構成風險的特定研究機構名單〉，2024 年 3 月 1 日，<<https://www.tipo.gov.tw/tw/cp-885-934769-1ba57-1.html>>（最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日）。

⁷¹ Innovation, Science and Economic Development Canada, *supra* note 68. (“research grant and funding applications submitted by a university or affiliated research institution to the federal granting councils and the Canada Foundation for Innovation involving research that advances a sensitive technology research area will not be funded if any of the researchers involved in activities supported by the grant are affiliated with, or in receipt of funding or in-kind support, from a university, research institute or laboratory connected to military, national defence, or state security entities that could pose a risk to Canada’s national security.”)

學術研究機構」。⁷² 這份清單包括共計 103 所中國、俄羅斯和伊朗的學術研究機構，而值得注意的是，其中有超過 80 所是中國的大學或研究機構。加拿大政府雖然指出此一政策不針對特定國家，並且認為對於加拿大之研究安全的威脅可能來自世界上的任何國家，但從此一清單可以看出，現階段加拿大仍以中國大陸的學術機構為其所設想的主要威脅來源。

不過，加國政府於 STRAC 政策中也強調，研究團隊之成員若僅是「過去」曾隸屬於與外國軍事國安部門有關聯的研究機構，則不會受影響。根據此一政策，「如果一名大學生曾經在所列出的機構中學習或工作，但後來已經離開該機構，且沒有任何正式的義務返回該機構，那麼他們目前並不隸屬於該機構，並且不會引起與此政策相關的問題。」⁷³ 因此，來自中國大陸的留學生，若是自加國政府所列出的 80 多所中國大學機構中畢業，只要「現在」與這些機構沒有隸屬關係，也沒有接受這些機構的補助，那麼他們仍有資格成為領受加拿大政府經費補助之研究團隊中的一員。反之，若他們仍選擇與這些機構維持隸屬關係或接受補助，那麼他們所屬的研究團隊所提出的經費補助申請案就不會被接受，除非他們終結這樣的隸屬關係，抑或是研究團隊將他們排除於團隊之外。⁷⁴

⁷² Innovation, Science and Economic Development Canada, *Named Research Organizations*, April 18, 2024, <<https://science.gc.ca/site/science/en/safeguarding-your-research/guidelines-and-tools-implement-research-security/sensitive-technology-research-and-affiliations-concern/named-research-organizations>> (最後瀏覽：2024 年 11 月 14 日)。

⁷³ Innovation, Science and Economic Development Canada, *supra* note 68.

⁷⁴ *Id.*

二、美國

(一) 中國行動計劃

在應對科技研究中的敏感資訊與尖端技術遭不當移轉的問題上，美國近年來最為知名的一項政策，即為「中國行動計劃」(China Initiative)。「中國行動計劃」係由美國司法部 (Department of Justice) 於 2018 年 11 月所成立。此一計畫由司法部之國家安全司長擔任負責人，其人員組成包括一位聯邦調查局的高階主管、五位檢察官，以及司法部的其他官員。⁷⁵ 司法部之所以建立此一行動計畫，一個重要的原因是基於對近年來在美國學術機構中所出現的間諜活動的擔憂。時任美國司法部長的 Jeff Sessions，在宣布成立「中國行動計畫」時，有以下這一段的發言：

今天，我們看到中國的間諜活動不僅針對傳統的目標，如我們的國防和情報機構；中國的間諜活動還以研究實驗室和大學為其目標。我們也看到中國的宣傳工作在我們的校園中散播。因此，我要求這項計劃也要關注這些問題，並且如有必要，向國會提出立法的建議。⁷⁶

⁷⁵ Elizabeth A. Rowe, “Academic Economic Espionage?” *William and Mary Law Review*, Vol. 65, Issue 1 (2023), p. 21.

⁷⁶ Quoted from id. at 22. (“Today, we see Chinese espionage not just taking place against traditional targets like our defense and intelligence agencies, but against targets like research labs and universities, and we see Chinese propaganda disseminated on our campuses. And so I have directed this initiative to focus on these problems as well and to recommend legislation to Congress if necessary.”)

Jeff Sessions 並同時為此一計畫設定了三個具體的目標，其中的第二項目標與學術場域中的間諜活動直接相關：「(b) 制定執法策略針對非傳統資訊蒐集者，例如在研究實驗室和大學中的研究人員…這些人被吸收，以違背美國利益的方式來進行科技的轉移。」⁷⁷

「中國行動計畫」所帶來的一個直接且重大的影響，就是自此一計畫成立之後，有許多美國知名大學的教授以及研究人員，因被認為與中國的研究機構之間存在有秘密且不正當的合作關係，而遭到起訴。美國維吉尼亞大學法學教授 Elizabeth Rowe 在近期所發表的一篇文章中，檢視了在中國行動計畫成立之後，自 2019 年到 2021 年的這段期間中，11 位遭到起訴的大學教授的案例。⁷⁸ 這些教授在遭到起訴後，幾乎所有人最終都遭到法院定罪。⁷⁹ 而 Rowe 認為，這些起訴可說是中國行動計畫的一個直接結果。⁸⁰

Rowe 所檢視的這 11 則案例所共有的特徵是，如同前述的邱香果女士一樣，所有遭起訴的教授都參與了中國所建立的各種人才引進計畫 (talent programs)，特別是著名的「海外高層次人才引進計畫」(Thousand Talents Program，又稱「千人計畫」)，並且從這些計畫中領取優渥的報酬。⁸¹ 這些人才引進計劃的目的在於，藉由吸引和招募外國科學人才，來促進中國的科學發展和經

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ *Id.* at 26-40.

⁷⁹ 不過 Rowe 指出，在這 11 位教授中，沒有任何人是因觸犯了美國「經濟間諜法」(The Economic Espionage Act) 關於竊取營業秘密之規定而遭起訴。*Id.* at 42.

⁸⁰ *Id.* at 12.

⁸¹ *Id.* at 46.

濟增長。這些計劃以豐厚的薪資與獎勵作為誘因，鼓勵外國科學家將其專業知識和經驗帶到中國。⁸² 然而，Rowe 指出，中國所建立的這些人才引進計畫，在 2010 年有了一個令美國政府感到憂心的轉變。該年，前述的「海外高層次人才引進計畫」創設了兼任的職位，容許在國外已有專任職位的教授或科學家，也能同時在中國的各大學或科研機構兼職進行研究工作。而同時於美中兩國學術機構任職的結果，就是容易產生美國的科學家將他們在美國政府資助之下所進行的研究及其成果，轉移給中國的研究機構的情形。⁸³ 美國司法部於 2018 年所建立的中國行動計畫，以及在此一行動計劃之下所發動的起訴，可說就是針對中國的人才引進計畫的政策回應，希望藉此來防堵美國政府所資助的科學研究成果，遭參與中國人才引進計畫的美國科學家與教授暗中移交給中國。⁸⁴

Rowe 文章所論及的 11 則案例中，最為知名的，是哈佛大學 Charles Lieber 教授的案例。Charles Lieber 原本是哈佛大學化學與化學生物學系主任。自 2012 年至 2017 年，Charles Lieber 參與了中國的海外高層次人才引進計畫，並因此而獲得豐厚報酬——該計畫每個月支付他 50,000 美金之薪資，以及每年 150,000 美金的生活津貼。⁸⁵ 相對的，他也被要求一年之中必須至少要有九個月的時間，為「武漢理工大學」工作，包括為其培養博士生及年輕教

⁸² *Id.* at 19.

⁸³ *Id.* at 20.

⁸⁴ *Id.* at 46-47.

⁸⁵ *Id.* at 30.

師、舉辦國際會議，並以該校為名發表文章或申請專利。⁸⁶ 另一方面，自 2008 年開始，Charles Lieber 也從美國國家衛生院和美國國防部領取了超過一千五百萬美金的研究補助。政府在提供這些研究補助時要求，領取補助之學者必須告知是否同時受有外國政府或外國組織的財務資助。然而，Charles Lieber 卻並未告知美國國家衛生院或國防部，他參與了中國的人才引進計畫並自中國政府領取酬金。⁸⁷ 2020 年，他遭到逮捕，並於隔年遭到正式定罪。他的罪名包括：向聯邦政府機關虛偽陳述、不實填寫所得稅申報表，以及未向國稅局申報海外銀行帳戶之存在。⁸⁸

其他的案例多半也和 Charles Lieber 教授的案例有著類似的情形。他們每一位都是於美國大學中任教，且在其專業領域有傑出成就的學者，因此許多人獲得了國家衛生院、國防部、能源部、NASA 等政府部門的資助，來從事研究工作。然而，如同 Charles Lieber 一樣，他們卻向給予他們資金補助的政府部門隱瞞他們參與中國人才引進計畫，並且因此而獲得豐厚酬金的事實。因此，這些案例中，有為數不少的教授是以「向聯邦政府機關虛偽陳述」(making false statements to federal authorities) 此一罪名而遭到起訴。⁸⁹ 而他們一方面在美國政府部門的支持下進行研究，但另一方面又私下與中國的學術研究機構簽約並為其工作，這就可能導致在美國政府支持之下所產生的研究成果反而被中國取得，而使

⁸⁶ *Id.* at 31.

⁸⁷ *Id.* at 30.

⁸⁸ *Id.* at 31.

⁸⁹ 例如俄亥俄州立大學的鄭頌國 (Song Guo Zheng) 教授、佛羅里達大學的楊林 (Lin Yang) 教授，以及德州農工大學的成正東 (Zhengdong Cheng) 教授。See *id.* at 37, 39.

其獲益。

2022 年 2 月，美國司法部宣布結束中國行動計劃，其主因在於，此一計劃成立後，遭受了不少的批評，特別是關於此一計畫加劇了對於華裔（甚或亞裔）學者的種族偏見的問題。⁹⁰ 例如，美國學者 Margaret Lewis 即曾批評，中國行動計劃的一大問題在於，在此計劃之下，「與中國有聯繫的人，無論是基於國籍、民族或其他關係，都被視為中國威脅的一部分。『中國性』(Chinanness)的標誌成為了評估風險時的一個替代指標。」⁹¹ 她指出，「使用國籍和 / 或種族作為潛在犯罪活動的替代指標——不論是公然的或隱藏的一易於『他者化』其他群體，將其視為需要控制的風險，而不是將人們視為可以為集體利益做出貢獻的個體。」⁹²

在飽受學界與輿論批評之下，司法部於 2022 年將此一行動計劃改名為「應對國家威脅的戰略」(Strategy for Countering Nation-State Threats)，⁹³ 在新的計劃之下，美國司法部在經濟間諜活動方面所防範的對象，將從中國這單一的國家，擴大到其他的國家，包括俄羅斯、伊朗、北韓等國家。⁹⁴ 不過，值得注意的是，雖然中國行動計劃在名義上已結束，但當前的美國司法部仍將中國視為國家安全上的重大威脅，特別是基於其竊取營業秘密之風

⁹⁰ *Id.* at 51.

⁹¹ Margaret Lewis, "Research Security in Taiwan and the United States: Lessons Learned and the Road Ahead," 《展望與探索》，第 19 卷第 6 期（2021 年 6 月），頁 116。

⁹² *Id.* at 119.

⁹³ Elizabeth A. Rowe, *supra* note 75 at 75.

⁹⁴ *Id.* at 51.

險的考量。⁹⁵

（二）第 10043 號總統公告

除了「中國行動計畫」之外，美國近年來另一個針對學術研究場域中之間諜活動的政策回應，是 2020 年美國總統川普所簽署的《第 10043 號總統公告》(Presidential Proclamation 10043)。根據此一總統公告，美國國務院可以拒絕對中國大陸的研究生或研究人員核發 F 簽證（國際留學生簽證）或 J 簽證（交流訪問學者簽證），如果申請簽證者是來自一個貫徹或支持中國大陸「軍民融合」(military-civil fusion) 戰略的機構。⁹⁶「軍民融合」戰略意在將民間機構的科技創新和技術能力整合運用於國防工業的發展上。根據美國史丹佛大學胡佛研究所研究員 Jeffrey Stoff 和 Glenn Tiffert 所撰寫的一份報告，此一戰略的一個重要部分，是藉由與中國人民解放軍有緊密聯繫的機構、科學家或工程師與美國學術機構進行合作，取得美國科學上研究開發的成果，並將其應用於軍事科技的發展。⁹⁷

而所謂的貫徹或支持中國軍民融合戰略之機構，特別明顯的例子是中國大陸的「國防七子」或「國防七校」。「國防七子」指的是中國大陸七所國防研究的大學，包括北京理工大學、北京航空航天大學、哈爾濱工業大學、哈爾濱工程大學、西北工業大

⁹⁵ *Id.* at 75.

⁹⁶ Jeffrey Stoff and Glenn Tiffert, “Under the Radar: National Security Risk in US-China Scientific Collaboration,” in Glenn Tiffert ed., *Global Engagement: Rethinking Risk in the Research Enterprise* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2020), p. 19, p. 23.

⁹⁷ *Id.* at 24.

學、南京航空航天大學，以及南京理工大學。⁹⁸ 這七所大學的功能是透過研究和教學而直接支持中國大陸的國防研究和國防工業基礎的發展。1980 年至 2008 年，這七所大學由中國國務院「國防科學技術工業委員會」所直接管理。2008 年，中共政府進行組織改造，這七所大學改由國務院「工業和信息化部」直接管理。⁹⁹

在 *Li v. Canada (Immigration and Citizenship)* 判決的案例事實中，一個重要的因素是，本案當事人李姓學生是自中國「國防七子」中的一所學校—北京航空航天大學—取得學士學位的。他在申請進入加拿大滑鐵盧大學以前，曾向美國政府提出學生簽證的申請，希望能至美國的一所大學進行研究，但當時美國政府就是根據《第 10043 號總統公告》，而拒絕了他簽證的申請。¹⁰⁰ 加拿大聯邦法院在本案中，於判斷若接受李姓學生之學簽申請，使其得以進入滑鐵盧大學之博士班就讀，是否構成《移民與難民保護法》第 34 條第 1 項第 (a) 款中所規定之「有違加拿大利益」之情形時，¹⁰¹ 亦提及了李姓學生向美國政府所提出的學簽申請，因《第 10043 號總統公告》而遭拒絕的事實。聯邦法院指出，IRCC 的官員基於此一事實，而認為若美國政府相信接受李姓學生入境將有違美國之利益，則容許該名學生入境加拿大恐亦將有違加拿大之

⁹⁸ *Id.* at 29.

⁹⁹ *Id.* at 28-29.

¹⁰⁰ *Li v. Canada*, *supra* note 1 at para. 69.

¹⁰¹ 根據《移民與難民保護法》第 34 條第 1 項第 (a) 款，加拿大政府若要拒絕一位外國人入境，則不僅該外國人有從事間諜行為之可能，並且這樣的行為必須是「對抗加拿大或有違加拿大利益之間諜行為」。(“engaging in an act of espionage that is against Canada or that is contrary to Canada’s interests.”)

利益。聯邦法院於判決中認同 IRCC 這樣的判斷。¹⁰² 就此而言，加拿大政府對於這位學生拒發簽證之決定，以及加拿大聯邦法院於本案中維持此一拒發簽證之決定的判決，也使加拿大政府與美國政府在關於來自於中國大陸「國防七子」之留學生的立場上趨向一致。¹⁰³

肆、*Li* 案判決之意義、可能引發之問題以及應用

一、判決之意義

本文第「參」部分所討論的加拿大與美國的爭議案件以及相關政策，所涉及的皆是學術研究上之先進知識、材料與技術

¹⁰² *Li v. Canada*, *supra* note 1 at paras. 69-70.

¹⁰³ 除了美國和加拿大以外，歐洲的一些學術機構也開始對於來自中國大陸的留學生採取較為緊縮的政策。根據媒體報導，瑞士知名的蘇黎世聯邦理工學院 (ETH Zurich) 於 2024 年 10 月，決定對於特定科學與技術學門的碩士班和博士班入學申請，進行更嚴格的審查。這些學門主要是與「軍民兩用」科技相關的研究領域，包括應用化學與物理、電信與資訊技術、工程、奈米技術，以及人工智慧。在新的審查政策之下，蘇黎世聯邦理工學院將不僅會評估申請者的學術能力，也會同時檢視他們之前所就讀的學校，以及他們曾獲得的政府獎學金——而曾獲得中國政府所提供之獎學金的申請者，將會受到特別的檢驗。因此，新的審查政策將會對來自中國大陸的留學生帶來最大的影響。蘇黎世聯邦理工學院指出，這樣的政策是基於國家安全的考量，是為了回應其所面臨的間諜行為之問題。參見 Paula Doenecke and Laura Alviz, “Swiss University Applies Stricter Measures to Chinese Students,” *Bloomberg*, November 23, 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-11-23/swiss-university-applies-stricter-measures-to-chinese-students?utm_source=twitter&utm_campaign=socialflow-organic&utm_medium=social&utm_content=middleeast&leadSource=uverify%20wall&embedded-checkout=true> (最後瀏覽：2025 年 1 月 7 日)。

遭不當移轉至他國的問題。而在 *Li v. Canada (Citizenship and Immigration)* 判決中，加拿大的司法機關似乎也開始意識到了此一問題，並試圖透過判決——特別是對於「間諜行為」的重新定義——來參與對此一問題的解決和預防。亦即，聯邦法院藉由將間諜行為之定義擴張涵蓋於「報告或轉知資訊」的面向，來試圖阻絕加拿大科研成果或智慧財產權的外流。主筆本案判決之 Crampton 法官在判決的第一段，即開宗明義指出：「隨著敵對國家越來越多地利用非傳統方法在加拿大或國外獲取敏感資訊，與加拿大的利益背道而馳，法院對何謂『間諜活動』的理解必須隨之演變。」¹⁰⁴ 換言之，Crampton 法官在執筆此一判決時，清楚意識到了近年以來敵對國家在情報與資訊蒐集手段上的改變，並認為司法判決亦應對此有所回應。因此，*Li* 案判決雖然令人感到意外，但其實並非憑空出現。此一判決延續了加拿大學界與情報機構對於科技研究領域中之敏感資訊遭不當移轉的關切，並基於同樣的關切，而在法律的解釋適用上帶進了一個新的、重要的改變。

二、可能引發之問題

然而，加拿大聯邦法院對於間諜行為的重新定義，所容易遭致的一個批評，就是新的定義是否有「涵蓋過廣」的問題。在新的定義之下，國際留學生若有可能將其於研究期間所取得之資訊和知識，在未經授權下轉知給外國政府，不論取得該資訊之手段是否正當（暗中進行或公開為之），亦不論該資訊是否具有機密性，皆會被認定為有從事間諜行為之可能，而遭拒絕入境。¹⁰⁵ 此

¹⁰⁴ *Id.* at para. 1.

¹⁰⁵ 參見本文以上貳、二、（二）部分的說明。

一新的定義雖然是為了防範加拿大科研成果的外流，但是是否會有過猶不及、打擊面過廣的問題？

針對此一問題，本文認為，在探討政府如何因應學術領域中之研究資訊與成果遭不當移轉之問題，以及政府所採取的因應策略是否恰當時，首先必須釐清的是，這些因應策略所涉及的是何種法領域。以本文以上所提及之「中國行動計劃」為例，該計畫涉及的是美國司法部以刑事追訴為手段，來制裁隱瞞參與中國人才引進計畫，而有轉移重要研究成果之虞者的學者。刑事追訴與刑事處罰由於涉及人身自由的限制，因此不論是檢察機關的起訴或是法院的判決，在解釋適用相關法律概念時，都應更為謹慎，並受更嚴格的檢驗，避免過度侵害當事人的權利。但是加拿大聯邦法院的 *Li* 案與 *Crenna* 案都不是刑法領域的案例，而是屬於移民法領域的案例，特別是涉及外國人士的入境申請或永久居留之申請。而不言自明的是，外國人在憲法上原本即並未享有進入另一個國家的權利。¹⁰⁶ 因此法院對於「間諜行為」之定義或寬或窄，當不至於在「是否過度限制當事人權利」此一方面引發疑慮—因為申請入境的外國人士，原本即無要求進入加拿大國境之內的權

¹⁰⁶ 「加拿大權利與自由憲章」(Canadian Charter of Rights and Freedoms) 第六條第 1 項規定：「每位加拿大公民有進入、停留和離開加拿大的權利。」(“Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.”) 根據此一規定，只有加拿大的「公民」才有進入加拿大的權利。相對的，該憲章第二條 (a) 款則規定：「每個人享有以下的基本自由：(a) 良心與宗教自由。」(“Everyone has the following fundamental freedoms: freedom of conscience and religion;”) 本條的用語是「每個人」，亦即除了本國公民之外，外國人亦得享有良心與宗教自由的憲法保護。另外，亦可參考我國司法院釋字第 708 號解釋。大法官於該號解釋之解釋理由書第 3 段中指出：「查外國人並無自由進入我國國境之權利，…」。

利。這意味著，司法機關可以基於包括國家安全在內之公共利益的考量，而對於移民法上所規定之「間諜行為」之定義為何，有更廣泛的決定空間。相對的，若此一概念是出現於刑法規範中，是當事人會否遭判決有罪的基礎，那麼法院在解釋此一概念時，本於刑法謙抑性之要求——即「將刑罰限定在必要及合理的最小限度」內¹⁰⁷——，理應盡可能避免過度擴張此一概念的適用範圍。

加拿大聯邦法院大幅擴張「間諜行為」之定義所可能衍生的另一個問題，就是可能會加深主流社會對於華裔學生與學者的種族偏見。這是因為，對於「間諜行為」的新定義雖然表面上是中立的，但是在實際適用上，可能會導致在此一新定義下遭拒絕學生簽證的申請人，主要是中國大陸的留學生。Crampton 法官在將間諜行為的新定義適用於本案的案例事實時，即引用了相關政府報告而指出，中共政府高度依賴海外的留學生和學者來達成其國家發展的目標；¹⁰⁸ 中共藉由這些學生與學者於海外所取得之知識與技術，來促進其軍民融合策略之發展。¹⁰⁹ 基於這樣的脈絡，再加上本案當事人李姓學生所欲攻讀的領域屬於「中國製造 2025」所列十大重點高科技發展項目之一，Crampton 法官認為當事人相當可能被中國大陸政府「招募或強迫」，為其提供重要研究資訊。¹¹⁰

Crampton 法官對於中共政府利用海外的科學家和學生來取得研究上之敏感資訊的強調，可能會使得未來在新的「間諜行為」

¹⁰⁷ 林鈺雄，《新刑法總則》（臺北市：元照出版，2021 年），頁 11。

¹⁰⁸ *Li v. Canada*, *supra* note 1 at para. 52.

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ *Id.* at para. 63.

的定義下遭拒絕入境的，有相當高的比例是來自中國大陸的學生。因為相較於其他國家，由於中共政府高度依賴非傳統的資訊蒐集者為其取得情報，¹¹¹ 因此在這一情勢之下，來自中國大陸的學生更有可能在政府的威脅利誘之下，將其在研究期間所取得之資訊報告或轉知給政府。因此，重新界定的「間諜行為」—不僅包含「資訊蒐集」的面向，亦包含「報告或轉知」的面向—雖然在理論上適用於任何國家的留學生，但在實際應用上，可能會更不利於中國大陸的申請人。

而若未來有越來越多的中國大陸學生因「可能從事間諜活動」此一理由而遭加拿大政府拒絕入境，這樣的情形將可能在社會上產生一個外溢效應，也就是已經在加拿大境內的華裔學生和華裔研究人員，亦可能被貼上「潛在間諜」的標籤，特別是如果他們所研究的領域屬於被中國大陸政府列為重點目標的先進科技領域。他們可能會被認為是會將研究中的尖端科技與敏感資訊透漏給外國政府的高風險族群。因此，本文認為，*Li* 案判決在其所引發的效應上，亦可能產生與美國司法部過去之「中國行動計畫」相似的問題—即將來自中國大陸的學生和學者視為「中國威脅」的一部份，加劇了對他們的種族偏見甚至歧視。

在一本寫於 2019 年，探討中共政府近年來如何干預、滲透加拿大政治與社會生活的各層面的專書中，加拿大知名記者

¹¹¹ 加拿大知名記者 Jonathan Manthorpe 曾指出：「和其他國家一樣，中共擁有常規的軍事和民間反間諜機構來設法找出針對中國的外國間諜。然而，中共的不同之處在於，它強調利用大量非官方機構和人民與人民之間的關係 (people-to-people links) 來獲取對目標國家的情報。」參見 Jonathan Manthorpe, *Claws of the Panda: Beijing's Campaign of Influence and Intimidation in Canada* (Toronto, ON: Cormorant Books, 2019), p. 35.

Jonathan Manthorpe 於前言中提醒他的讀者：「但是，非常重要是要理解，在約 156 萬來自大中華地區的移民中——他們約占加拿大人口的 4%——絕大多數人是為了逃避中共的蹂躪而來到這裡。正因為中共知道這 156 萬人中有許多政治異見人士在努力改變中國的政治，因此中共致力於維持在加拿大的間諜網絡，以監視這些人，並在必要時對他們進行威脅。」¹¹² 他認為，在探討中共對於加拿大公共生活的滲透時，必須謹慎不以「種族」的觀點來看問題：「將中共對加拿大的滲透視為種族問題是錯誤的，而且最終將會是危險的。這並不是種族問題，而是特定的政權在其歷史的特定階段為自身目的而行事的一件事。」¹¹³ 加拿大這個多元主義的國家，在升高對於中共政府之經濟間諜活動的警覺時，如何能一方面有效地維護自身的國家安全與國家利益，另一方面也確保政府所制定的相關政策，以及法院所做成的判決，不會使在加國社會中生活工作的華裔族群遭受偏見與歧視性的對待，這也許是在 *Li* 案判決之後，加拿大社會所要面對的一個課題。

三、從 *Li* 案判決省思我國移民法領域相關法規範之解釋適用

本文以上所介紹之 *Li v. Canada (Immigration and Citizenship)* 判決，對於我國在面對類似的問題——即對於科技研究領域中之間諜行為的防範——時，是否有值得借鑑參考之處呢？如眾所周知，我國近年來在國家安全法制上的一個重要發展，就是於 2022 年修正《國家安全法》（下稱《國安法》），於該法中增設「侵害

¹¹² *Id.* at 6.

¹¹³ *Id.* at 9.

國家核心關鍵技術營業秘密」之相關規定。¹¹⁴ 林志潔和羅于盛指出，此次《國安法》修法的一個主要脈絡，乃是基於中美貿易戰以來，我國在保護高科技研發成果上的迫切性：「然而從 2018 年中美貿易戰開打後，面臨美中出口管制所帶來的後續效應，鑑於兩岸特殊關係，敵對勢力的挖角滲透和對高科技產業核心研發成果的覬覦，我國又有保護高科技產業競爭力及國家安全之迫切性。」¹¹⁵

在《國安法》新增訂的條文中，特別是其中的第 3 條第 1 項，涉及的是對於「為外國勢力派遣之『經濟間諜』」的制裁。¹¹⁶ 依據該項條文之第一款，任何人不得為外國、大陸、港澳，以及境外敵對勢力，以竊取等不正方法取得，或進而使用、洩漏我國之「國家核心關鍵技術之營業秘密」。¹¹⁷ 該項條文之第二款則禁止知悉或持有「國家核心關鍵技術之營業秘密」之人，在未經授權或逾越授權範圍的情況下，為外國、大陸、港澳，以及境外敵對勢力而重製、使用或洩漏該營業秘密。¹¹⁸ 違反第 3 條第 1 項各款規定者，依第 8 條第 1 項，可處「五年以上十二年以下有期徒刑」，並得「併科新臺幣五百萬元以上一億元以下之罰金」。¹¹⁹

¹¹⁴ 參見林志潔、羅于盛，〈十年磨一劍：從營業秘密的刑事處罰到國家安全法的修法〉，《全國律師》，第 27 卷第 4 期（2023 年 4 月），頁 21-33。

¹¹⁵ 同前註，頁 26。

¹¹⁶ 同前註，頁 29。

¹¹⁷ 《國家安全法》第 3 條第 1 項第一款。

¹¹⁸ 《國家安全法》第 3 條第 1 項第二款。

¹¹⁹ 《國家安全法》第 8 條第 1 項。

除了以刑事處罰的手段制裁高科技研發領域中的間諜行為，本文認為，我國政府或許亦可借鑑加拿大聯邦法院 *Li* 案之判決，在移民法相關規範的解釋適用上，設定某些判斷標準，決定是否應容許特定外國人或大陸地區人民入境我國，以防止我國核心科技研究成果遭不當外流。依我國《入出國及移民法》第 18 條第 1 項，在特定情形之下，移民署得禁止外國人入境我國。該項條文第十三款規定，外國人若「有危害我國利益、公共安全或公共秩序之虞」者，得禁止其入國。¹²⁰ 而《大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法》第 12 條第 1 項第五款則規定，大陸地區人民申請進入臺灣地區，若有《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（下稱《兩岸人民關係條例》）第 18 條第 1 項所列各款情形之一者，得不予許可其入境。¹²¹ 在《兩岸人民關係條例》第 18 條第 1 項所列之各種情事中，其中之一是「有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞」。¹²²

本文認為，為了保護我國科技研究中的敏感資訊和重要研發成果，我國政府或可考慮以上述條文為基礎，對於來自國外特定機構且欲攻讀特定研究領域，而申請進入我國高等學術機構就讀之外國或大陸學生，以更為嚴格之立場審查其入境申請。例如，申請人若是來自前述加拿大 STRAC 政策中所列舉之「與外國軍事國安部門有關聯的學術研究機構」，特別是中國大陸的「國防七校」（貫徹中共軍民融合策略之主要學術機構），依照加拿大政府和美國政府的判斷，這樣的申請人對於國家利益可能造成更

¹²⁰ 《入出國及移民法》第 18 條第 1 項第十三款。

¹²¹ 《大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法》第 12 條第 1 項第五款。

¹²² 《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 18 條第 1 項第五款。

高的風險。¹²³ 再者，主管機關也應注意申請人於我國學術機構中未來將研修的領域，是否屬於涉及國家安全的敏感科技研究領域，特別是是否屬於我國國家科學及技術委員會所發布之《政府資助國家核心科技研究計劃安全管制作業手冊》中，所列出之「國家核心科技項目」。¹²⁴ 依照該手冊之說明，我國「國家核心科技項目」包括了在「農業科技」、「製造業關鍵技術」、「航太及衛星科技」、「海洋科技」、「先進積體電路設計及製程技術」、「網路安全關鍵技術」這六大領域中的特定技術。¹²⁵ 國科會於該手冊中指出，針對這些核心科技項目進行安全管制之目的，是為了「避免我國因高科技研發成果或資料之不當外流而損害國家安全或損及我國經濟競爭優勢」。¹²⁶ 換言之，這些核心科技項目之研發成果與我國國家安全以及經濟競爭優勢有密切之關係。

因此，申請人若是來自於對我國國家安全利益造成威脅之外國機構，且其所將研修之領域屬於我國之「國家核心科技項目」——為了國家安全與國家經濟競爭力而有保護之必要的關鍵技術——，則其入境即有可能構成前述《入出國及移民法》與《大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法》等規定中所稱，有「危害我國利益之虞」或「危害國家安全之虞」的情形。在這種情形中，移民事務主管機關於個案審查時，即有權基於國家安全與國家利益之

¹²³ 參見本文以上對於加拿大 STRAC 政策以及美國《第 10043 號總統公告》之討論。

¹²⁴ 國家科學及技術委員會，《政府資助國家核心科技研究計劃安全管制作業手冊》，〈<https://www.nstc.gov.tw/nstc/attachments/10632523-c3de-41c8-b0b6-ae1f1fd8fdce?>〉（最後瀏覽日：2024 年 11 月 8 日）。

¹²⁵ 同前註，頁 4-6。

¹²⁶ 同前註，頁 4。

考量（避免國家核心科技遭不當外流），禁止該申請人入境。¹²⁷

伍、結語

本文介紹了加拿大聯邦法院在 *Li v. Canada (Immigration and Citizenship)* 一案中所做成的重要判決。在此一判決中，聯邦法院擴張了加拿大《移民與難民保護法》中所規定的「間諜行為」的定義。聯邦法院認為，間諜行為不僅包括祕密的、暗中的、偷偷摸摸的，或隱蔽的資訊蒐集之行為，也包括在未經授權的情況下，將所蒐集的資訊——不論該資訊是透過秘密蒐集的行為或是透過正常公開之活動而取得——報告或轉知給外國政府或組織的行為。本文也討論了加拿大與美國政府近年來對於科技研究領域中之間諜活動的警覺，以及據此所制定的相關重要政策。本文指出，這是 *Li* 案判決背後的重要脈絡，並且也可以說明，為什麼加拿大聯邦法院自 2020 年 *Crenna* 案，至 2023 年的 *Li* 案，在關於間諜行為的定義上，會有如此大幅度的改變。

科技研究脈絡中的經濟間諜活動是近年來包括加拿大與美國在內的西方國家逐漸意識到的一個國安問題。科學研究上的創新與突破是經濟發展的一個重要基礎，因為科學與技術的進步往往能提升產業的競爭力。而國家經濟的穩定發展則能夠降低社會陷

¹²⁷ 於此也需要提醒的是，我國政府若採取更為嚴格的立場來審查來自特定學術機構之外國或大陸學生之入境申請，也可能必須面對本文以上所提及，加拿大在 *Li* 案判決後所需要面臨的課題：即如何避免在社會層面上加深對於原籍為中國大陸之人民的偏見和歧視。除此以外，這樣的政策立場也可能由於拒絕若干外國或大陸學生來臺就學，而在一定程度上限制了國際學術交流與合作。長遠來說，這是否會對我國的科學進步與發展造成不利的影響？這樣的問題也值得我國政府納入考量。

入不安和動盪的危險，對於國家安全局勢之維護有重要的助益。不僅如此，科學研究上的尖端知識與技術—特別是人工智慧、生物科技、先進材料等領域的新發展—若應用於軍事武器的開發，也將有助於提升一個國家的軍事力量，甚至使其取得領先優勢。在這樣的背景之下，科學研究上的敏感資訊與尖端研究成果就成為了地緣政治競爭中的一項重要資產。因此，如何防堵大學與研究機構中的重要研究成果—特別是在國家經費補助的支持之下所產生的研究成果—在未經授權下遭外流或不當移轉至他國，而使該國—特別是敵對國家—獲益，成為了許多西方國家近來所面臨的重要問題。

加拿大聯邦法院於 2023 年 12 月做成了作為本文焦點的 *Li* 案判決，而加拿大聯邦政府也於 2024 年 1 月宣布了「敏感科技研究和有關聯機構政策」，並於同年 5 月正式實施。這二個分別由司法機關與行政機關所作成之判決及頒佈之政策，可以說皆是對於上述關於科技研究成果外流至敵對國家之問題的回應。而從法院作成 *Li* 案判決與政府發布「敏感科技研究和有關聯機構政策」之時間點的相近，亦可看出這是加拿大當前所正面臨的在國家安全方面的重要挑戰。可以預見的是，加拿大各政府機構對於此一問題的回應不會停留於此，而是仍在動態的發展過程中。因此，不論是 *Li* 案判決的後續效應，或是相關政策未來將如何發展演進，皆值得在臺灣面臨更嚴峻國安威脅的我們持續予以關注。（投稿：2024 年 7 月 4 日；修訂：2024 年 11 月 20 日；接受：2024 年 11 月 30 日）

參考文獻

一、中文部分

(一) 專書

林鈺雄，2021。《新刑法總則》。臺北市：元照出版。

周祝瑛，2000。《他山之石：比較教育專題研究》。臺北：文景書局。

(二) 期刊論文

林志潔、羅于盛，2023/4。〈十年磨一劍：從營業秘密的刑事處罰到國家安全法的修法〉，《全國律師》，第 27 卷第 4 期，頁 21-33。

(三) 網際網路

Barnes, Julian E., 2023/2/27。〈美國能源部稱新冠大流行可能源自中國實驗室意外洩漏〉，《紐約時報中文網》。<<https://cn.nytimes.com/usa/20230227/china-lab-leak-coronavirus-pandemic/zh-hant/>>。

辛西婭，2024/1/10。〈中國留學生因“可能做間諜”被加拿大拒簽 - 歷史性判決影響深遠〉，《美國之音中文網》。<<https://www.voachinese.com/a/vancouver-landmark-espionage-ruling-canadian-court-bars-chinese-student20240109/7432713.html>>。

國家科學及技術委員會，2022。《政府資助國家核心科技研究計劃安全管制作業手冊》，<<https://www.nstc.gov.tw/nstc/attachments/10632523-c3de-41c8-b0b6-ae1f1fd8fdce?>>>。

程愛芬，2024/6/5。〈面對中國干預 沉睡的加拿大現在才警覺？〉，
《中央社》。〈<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202406053001.aspx>〉。

經濟部智慧財產局，2024/3/1。〈加拿大政府公布敏感科技研究領域清單及可能對國安構成風險的特定研究機構名單〉
〈<https://www.tipo.gov.tw/tw/cp-885-934769-1ba57-1.html>〉。

二、英文部分

（一）專書

Carvin, Stephanie, 2021. *Stand on Guard: Reassessing Threats to Canada's National Security*. Toronto, ON: University of Toronto Press.

Forcese, Craig, and Leah West, 2021. *National Security Law* (2nd ed.). Toronto, ON: Irwin Law Inc.

Manthorpe, Jonathan, 2019. *Claws of the Panda: Beijing's Campaign of Influence and Intimidation in Canada*. Toronto, ON: Cormorant Books.

Stoff, Jeffrey and Glenn Tiffert, 2020. "Under the Radar: National Security Risk in US-China Scientific Collaboration," in Glenn Tiffert ed., *Global Engagement: Rethinking Risk in the Research Enterprise*. Stanford, CA: Hoover Institution Press Publication. pp. 19-103.

（二）期刊論文

Lewis, Margaret, 2021. "Research Security in Taiwan and the United States: Lessons Learned and the Road Ahead," 《展望與探索》，第 19 卷第 6 期，頁 104-130。

Rowe, Elizabeth A., 2023. “Academic Economic Espionage?” *William and Mary Law Review*, Vol. 65, Issue 1, pp. 1-77.

(三) 網際網路

Canadian Security Intelligence Service, 2019. *2018 CSIS Public Report*. <<https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service/corporate/publications/2018-public-report.html>>.

Canadian Security Intelligence Service, September 2023/9. *CSIS Transition Material for the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness*. <<https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service/corporate/transparency/briefing-material/transition-materials-2023/threat-landscape.html>>.

Doenecke, Paula, and Laura Alviz, 2024/11/23. “Swiss University Applies Stricter Measures to Chinese Students,” *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-11-23/swiss-university-applies-stricter-measures-to-chinese-students?utm_source=twitter&utm_campaign=socialflow-organic&utm_medium=social&utm_content=middleeast&lead-Source=uverify%20wall&embedded-checkout=true>.

Dyer, Evan, 2020/9/15. “Experts call on Canadian universities to close off China’s access to sensitive research,” *CBC News*, <<https://www.cbc.ca/news/politics/china-canada-universities-research-waterloo-military-technology-1.5723846>>.

Federal Court of Canada, 2020. *Crenna v. Canada* (Citizenship and Immigration). 2020 FC 491.

Federal Court of Canada, 2023. *Li v. Canada* (Citizenship and Immigration). 2023 FC 1753.

Fine, Sean, 2024/1/4. “Federal Court expands definition of espionage in decision to bar Chinese student from Canada,” *The Globe and Mail*, <<https://www.theglobeandmail.com/canada/article-federal-court-decision-to-bar-chinese-student-expands-definition-of/>>.

Ha, Tu Thanh, 2020/7/20. “Ottawa abandons case after court finds no evidence that woman spied for Russia,” *The Globe and Mail*, <<https://www.theglobeandmail.com/canada/article-ottawa-abandons-case-after-court-finds-no-evidence-that-woman-spied/>>.

Ling, Justin, 2022/2/15. “A brilliant scientist was mysteriously fired from a Winnipeg virus lab. No one knows why,” *Macleans*, <<https://macleans.ca/longforms/winnipeg-virus-lab-scientist/>>.

Seymour, Andrew. 2017/3/2. “Canadian government scientist who smuggled bacteria in carry-on luggage gets prison time,” *Ottawa Citizen*, <<https://ottawacitizen.com/news/local-news/canadian-government-scientist-who-smuggled-bacteria-in-carry-on-luggage-gets-prison-time>>.

Trott, Michele, 2018/8/7. “Why is China Becoming a Microfluidics Manufacturing Superpower?” *Technology Networks*, <<https://www.technologynetworks.com/diagnostics/blog/why-is-china-becoming-a-microfluidics-manufacturing-superpower-307179>>.

Waterloo Economic Development Agency, 2023/6/27. “What is the Toronto-Waterloo Corridor?” <<https://www.waterlooeconomicdevelopment.ca/blog/what-is-toronto-waterloo-corridor>>.