

# 民主與 國安

“「那些願意犧牲基本自由權利以獲取些微短暫安全的人，最後既得不到自由，也得不到安全。」

*Those who would give up essential Liberty to purchase a little temporary Safety, deserve neither Liberty nor Safety.* ”

——美國獨立宣言起草者 富蘭克林





# 國家安全與 人權保障的平衡點

◆ 國立金門大學國際暨大陸事務學系主任 — 劉佩怡

國家安全與人權保障之間，絕非零和的關係；而要在兩者之間維持平衡，卻也是一項考驗。若能堅守法治與民主監督原則，失衡的可能性應可降低。

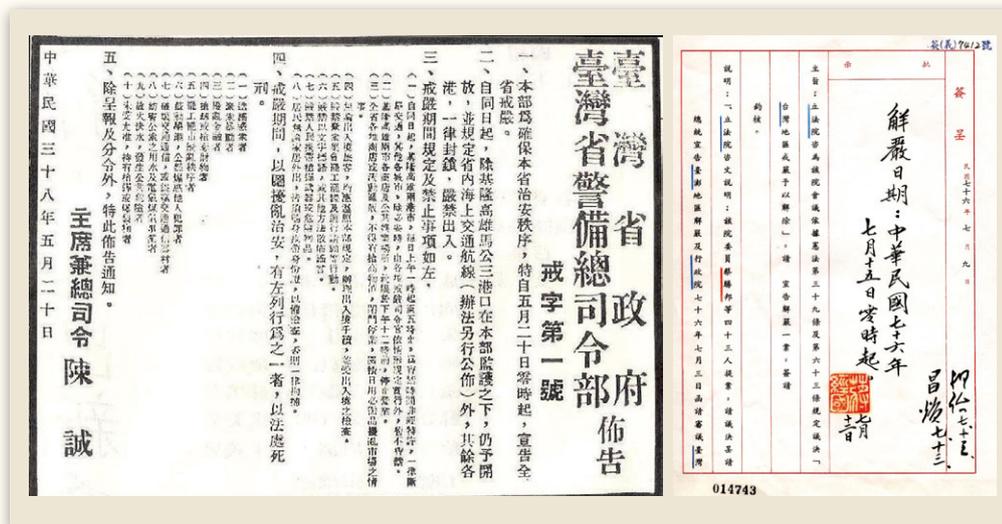
### 國家安全與人權保障，孰輕孰重？

國家安全與人權保障，孰輕孰重？此一議題於民主國家尤被重視。與此相似的討論是：大我與小我，孰輕孰重？有句成語道：「覆巢之下無完卵」，用以比喻國家若遭受覆滅，人民也會因此消亡。但此一說法，通常有某些前提：一是國家遭遇危難時，譬如有敵國外患，或國家面臨、或處於戰爭時期；二是執政者相當重視民族主義或愛國教育，強化人民的國家意識。此一政治主張或教育內容，常見於極權或威權國家；然則，一般民主國家又如何看待這兩者關係？

### 國家安全與人民權利同等重要

現代國家存在之目的，最重要者即為人民可以透過國家，保障其基本生存，保護生命、自由、與財產；進而提供人民得以追求幸福的環境。因此，國家的主要功

能便是：第一，「安全」功能。國家對內建立治安系統，維護社會秩序；對外建立國防力量，保護人民不受外國侵犯；推動外交，以提升國家地位，降低國際威脅。其次，是「自由」的功能。國家會建立一個正當性、合法性程序，維持一個開放、民主的社會，保障人民的自由。第三，是「正義」的功能。一方面國家設置獨立的司法系統，確保人民權利不受非法侵害，此即司法正義；另一方面，國家會推動福利政



臺灣也曾是威權國家，民國 38 年國民政府到臺灣後，實行威權體制，同年 5 月 19 日宣布全境戒嚴，人民自由與基本人權，包括集會、結社、言論、出版、旅遊等權利被限縮，直到民國 76 年 7 月 15 日，時任總統蔣經國宣布解除該戒嚴令。（資料來源：立法院，[https://aam.ly.gov.tw/P000011\\_04.do/27/391](https://aam.ly.gov.tw/P000011_04.do/27/391)）



國家安全與人權保障居於天秤兩側，兩者同等重要，如何保持平衡，是一項無法忽視的考驗。

策，對人民，尤其是弱勢團體，予以照顧，此即社會正義。第四，是「經濟」的功能。國家應建立各項基礎建設、架構制度，協助人民發展經濟，追求生活上的富足。可見，國家安全與人權保障同等重要。國家安全體系之建構，是為保障人民權利不受侵害；人民權利之保障，有賴於國家安全之鞏固。因此，二者實為天秤的兩側，應務求平衡。然則，國家安全與人權保障往往有失衡的疑慮，最常見者即為過度強調國家安全，忽視人權保障的重要性。

### 緊急命令之行政作為， 應設計民主監督機制

國家面臨緊急危難，政府部門即須積極因應，審慎以對，以安定民心，實為必

然之舉。一般而論，國家會設置緊急權作為處理國家危機的工具。我國憲法增修條文第二條第三項即規定：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」法治與民主，是建構行政法的兩大理論支柱，基本權利受保障之範圍須經立法程序予以確認。採緊急命令形式進行的行政作為，應設計國會追認的民主監督機制；即使是以平時法的立法形式進行規範，亦須落實法律保留、法律明確性、比例原則、正當程序等基本法治原則，以防止國家機器恣意擴權，形成「雙重恐懼」之可能。

### 「911 事件」及「史諾登揭密」

頗值得討論的個案便是 2001 年發生 911 事件後，美國開始推動相關限權法案所引起的爭議。911 事件後，美國為對抗恐怖行動，國會相當迅速地在 9 月 18 日便通過「授權動用軍事武力」（Authorization for Use of Military Force, AUMF）聯合決議，並在 10 月 26 日通過「提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」



在 2001 年 911 恐怖攻擊事件後，美國總統小布希（George W Bush）頒布《愛國者法案》，該法案係為防止恐怖主義而擴張美國執法機關的權限。在當時，僅少數人反對該法案。（Photo Credit: Richard Drew, <https://api.ndla.no/image-api/raw/tb1122ae.jpg?width=10720>）

（Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism, USA PATRIOT ACT），簡稱「愛國者法案」；並由小布希政府發布各項軍事及行政命令，構成美國聯邦政府據以授權國內相關機構對抗恐攻作為的正當性基礎。藉此，聯邦政府對通訊監察和情資蒐集的權力大幅擴張。而國會更透過修正「外國情報監

察法」（Foreign Intelligence Surveillance Act），以國安為由，擴大蒐集資料的範圍，以進行偵查與犯罪起訴，除了可以對美國人民進行無令狀通訊監察之外；亦可將恐怖分子視為戰俘，加以監禁審判。支持反恐法案者認為，此系列法案對於美國安全至關重要，甚至有必要將大多數條款永久化，以便執法機構能有足夠的權力搜集證據，防範恐怖攻擊；反對者則認為，系列法案賦予執法機構過大權力，因此必須對有爭議的條款加以嚴格界定，以維護美國人民的基本權利。

2004 年，國際法學家委員會（International Commission of Jurists, ICJ）即頒訂「柏林宣言」，針對國際提倡犧牲基本



美國國家安全局（NSA）曾實施過大規模監控的稜鏡計劃，直至 2013 年被史諾登（左圖）揭露，美國民眾才意識到原來老大哥無所不在。後來美國於 2015 年通過《自由法案》（Freedom Act），取代《愛國者法案》，這意味著美國政府不能再擅自蒐集民眾的通聯紀錄。圖為時任總統歐巴馬（Barack Obama）簽署《自由法案》的畫面。  
 (Photo Credit: Laura Poitras, <https://w.wiki/rkx>; American Libraries, <https://americanlibrariesmagazine.org/obamafreedomact>)

人權及自由，以殲滅恐怖主義的反恐行動，提出警告與反對，表示恐怖行動不能夠成為各國捐棄國際人權義務、與國內基本人權之根據或託辭。國家維護基本人權之義務，與確保國家安全不被破壞的責任之間，並無抵觸。

由於國際上對於國家安全與人權保障的衡平要求，以及市民社會對基本人權的再度重視，2013 年美國國安局稜鏡計畫（US-984XN）遭媒體揭露（又稱「史諾登揭密」），迫使歐巴馬出面回應政府對大數據監控的立場，即宣布成立「調查情報和通訊技術審查小組」（Review Group on Intelligence and Communications Technologies）。而後審查小組提交報告，建議應強化「隱私和公民自由監督理事

會」（Privacy and Civil Liberties Oversight Board, PCLOB）職權；嗣後通過《自由法案》（The Freedom Act），大幅削弱美國國安局的監控權，並禁止再對美國公民進行無令狀監聽。

### 國家安全與人權保障，非零和的關係

美國獨立宣言重要起草者班傑明·富蘭克林（Benjamin Franklin）曾說：「那些願意犧牲基本自由權利以獲取些微短暫安全的人，最後既得不到自由，也得不到安全」。國家安全與人權保障之間，絕非零和的關係；而要在兩者之間維持平衡，卻也是一項考驗。若能堅守法治與民主監督原則，失衡的可能性應可降低。



# 同島一命： 談民主、人權、國安

◆ 法務部調查局 — 陳滋鎰

如何維護國家安全且不侵犯民主法治與人權，使三者兼容並蓄，  
乃是當代民主國家的重要課題。



(圖片來源：陸軍澎湖防衛指揮部 FB, [https://www.facebook.com/%E9%99%B8%E8%BB%8D%E6%BE%8F%E6%B9%96%E9%98%B2%E8%A1%9B%E6%8C%87%E6%8F%AE%E9%83%A8-826592857363166/photos/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/%E9%99%B8%E8%BB%8D%E6%BE%8F%E6%B9%96%E9%98%B2%E8%A1%9B%E6%8C%87%E6%8F%AE%E9%83%A8-826592857363166/photos/?ref=page_internal))



「自由、平等、博愛」是法國大革命的口號及理念，可說是日後以人權和法治作為新社會秩序的奠基石。

### 民主法治與人權演變

人權是不可讓與、交易替換、侵犯剝奪，不論種族、性別、身分地位，為每個人類與生俱來當然享有之基本利益，而基本權利則是對保障基本利益的要求（Claim），這些以人為本的要求奠定了基本權利的內容。關於人權內涵的演變，法國學者 Karel Vasak 曾提出三階段的世代人權（The Generations of Human Rights），並以此對應法國大革命的自由、平等、博愛三大理念。

第一代人權重視個人自由免受國家暴力侵犯，以個人各種基本自由以及公民參政、選舉等權為主要內涵；第二代人權加入平等精神，重視社會福利、經濟、文化等面向的權利，主張國家應積極協助人民在社會中安身立命，故增加社會安全、工



Anna Eleanor Roosevelt 主導起草的聯合國《世界人權宣言》，是第一份在全球範圍內表述所有人類都應該享有權利的文件。（Photo Credit: FDR Presidential Library & Museum, <https://www.flickr.com/photos/fdrlibrary/27758131387>）



西元 1932 年希特勒參選德國總統，於競選期間發表演說，獲得多數有影響力的工業家廣泛的支持。（Photo Credit: Bundesarchiv, <https://w.wiki/pWR>）

作、教育、休憩、文化創造等權，此階段的人權已逐步從個體擴展到集體；第三代人權進一步融入博愛精神，持續發揚集體權理念，強調相互依存的集體權、和平發展權、環境權、資訊權、國際人道援助等，此外亦主張國家自決權、族群權等權利。實務上，目前聯合國對於人權規範的共識主要見於 1948 年 12 月 10 日通過並宣布的《世界人權宣言》、1976 年 3 月 23 日

生效的《公民權利和政治權利國際公約》、1976年1月3日生效的《經濟、社會和文化權利國際公約》。

民主的演變歷史比人權更為悠久，從最早於古希臘雅典市發跡的直接民主，到現代的代議民主、審議民主，演變過程中還有社會民主、經濟民主、競爭式民主等不同民主類型的詮釋；而法治（Rule of Law），這個與人治、法制（Rule by law）在歷史長河中不斷磨合淬鍊而來的概念，於現代民主憲政國家的功能就是透過法治原則，捍衛民主程序與前述人權清單。

### 民主法治、人權保障、國家安全 維護之競合關係

人權的思想潮流發展至第三代的集體權、發展權、自決權，不論在民主法治或非民主法治國家，時而出現集體利益對上個人利益、發展優先對上民主與人權優先、國家

主權對上人權的緊張關係，維護國家安全就是其中一個爭點。於非民主法治國，多半以維護國家安全、穩定社會秩序、經濟發展優先，處理國安問題往往犧牲人權，以利統治者鞏固政權，該問題表面看似是集體發展與人權之間的矛盾，實則是統治者與被統治者之間的衝突，此種關係自然是競爭甚至是零和；然而在成熟的民主法治國家，由於統治採取有限多數決、受法律規範、權力分權制衡及定期改選檢驗，國安與民主、人權三者得以是合作共生、相輔相成的關係，而非一切以國家安全利益至上，不經民主法定程序便肆意侵犯人權。

然而，水能載舟亦能覆舟，民主與人權也可能因誤用而自我毀滅，出現以民主之名破壞民主，假自由之名侵害自由的情形，典型例子是由民主機制、自由投票選出的納粹領袖希特勒，當選後挾民意自重，做出危害民主與人權的各種行為。後世鑒



古希臘雅典，是西方文明的搖籃，發展出人類最早的民主制度。（Photo Credit: Pierre Poschadel, <https://w.wiki/rnZ>; Raphael, Wellcome Library, <https://wellcomecollection.org/works/z5ugg3wx>）

此歷史教訓，反思出「防衛性民主」以及「價值拘束」等概念，強調民主不單純是價值中立的制度，而是以捍衛自由為其核心價值。以自由為核心價值，同樣應是國安捍衛的價值，並作為啟動國安偵查的切入點，例如面對藉言論自由煽動軍隊叛亂、藉遷徙自由伺機竊取、洩漏軍事機密、藉組黨自由倡議極權統治等行為，並出現明顯或立即危險的情況時，國家便有相當的理由依法定程序介入以確保人民普遍長久的自由權不受侵犯；國防軍事演習方面亦是如此，軍演有時不得限制人民的自由，其目的在於保護國民普遍長久的自由權免受外敵危害。簡言之，國家安全、民主、人權三者的兼容並蓄應圍繞於自由為核心價值，方使集體權、發展權的理念能真正落實於公共利益與全民福祉。

## 「同島一命」之理念與行動——以澎湖縣軍民合作共生為例

澎湖群島因地緣戰略位置極為重要，是海峽兩岸往來船隻的中繼站，外敵進犯臺灣，必先爭奪澎湖，否則無法安然登陸臺灣西岸，故自古以來便是兵家必爭之地。據我國防安全研究院指出，從國際政治角度來看，澎湖戰略地位是第一島鏈防衛最前線，近代歷史共發生過四次戰役，分別是西元 1622 年「荷蘭攻澎」、1683 年「施琅征澎」、1883 年「中法戰爭」、1894 年「中日甲午戰爭」，另據美國軍事記者 David Axe 撰文表示 2020 年我國總統大選結束後，中共軍方透露攻占澎湖的軍事戰略圖與明確入侵路線。因此，澎湖群島作為一個關鍵戰略目標，島上全體人民乃生



西元 1622 年「荷蘭攻澎」，1623 年於風櫃尾據地築壘（圖片上端指向東方）。



西元 1895 年「中日甲午戰爭」，日軍於 3 月 25 日佔領澎湖漁翁島後升旗。



為驗證部隊訓練成效，澎防部於澎湖地區多次實施火砲實彈射擊，以達成戰備任務訓練目標。（圖片來源：國防部陸軍司令部，<https://army.mnd.gov.tw/Pages/NewD.aspx?pkid=943ca093-5e74-48ed-bff9-67a491329cca#gsc.tab=0>）

命共同體，若島民沒有同心協力，凝聚團結合作、同島一命的共識，恐造成安全防護的破口，使外敵有機可趁。

以 2020 年 8 至 10 月間陸軍澎湖防衛指揮部（下稱澎防部）軍事演習面臨議會質詢與民間陳抗為例，事件緣於澎防部計畫於 9 月 9 日於澎湖縣西嶼鄉外垵村進行實彈演訓，事先委託環評廠商於 8 月 26 日發文邀請縣府、環保局、西嶼鄉公所等有關單位於 9 月 1 日出席火砲射擊環評監測

說明會，並根據環評結果爭取睦鄰經費回饋外垵村，但此事因未發文知會議會及縣府民政處，引發議員不滿，不排除提議以縣有地實施道路管制的方式限制軍方活動空間。議會站在民眾立場主張，火砲演習事涉澎湖鄉親生命財產等權，鄉親也有知的權利，建議由澎防部主導發文通知地方府會機關，而非委由民間廠商處理，而縣府各處也應對軍演具備高敏感度，積極橫向通報，以免因資訊不對稱造成誤解。澎防部則表示基於「安全無價」原則，並兼

顧部隊訓練實際需求，籲請國人支持國防事務，雖然據「國軍實彈射擊通報作業程序及彈藥處理要點」，軍方對海實彈射擊時並無明訂要通報縣市政府，但站在縣府與軍方默契、鄉親安全前提上，議會顧慮民眾利益之考量亦合理。

後續，澎防部再次計畫於10月21、22日在西嶼鄉外垵村西埔山實施實彈火砲射擊訓練，引發議員及民眾不滿，因演習地點在西嶼燈塔與雷達站外海，該區域是縣政府公告的脆弱玄武岩地質岩壁，已有多處土石坍塌陷落，且該處是盆地地形，民房與地層可能禁不起火砲震撼操演，加上西邊海域為澎湖傳統重要漁場之一，實行實彈射擊將會摧毀海洋生態並造成汙染，影響居民財產生計，故希望軍方能重視地方基層心聲，將演習地點遷移至適當場所，若軍方不回應，將不惜率村民百人前往澎防部抗議，後來澎防部指派高勤官與村民溝通協調，決定暫緩演習，未來將研擬更適方案創造雙贏。



西嶼燈塔與雷達站鄰近海岸長年遭受風雨吹打、浪潮沖刷，已造成多處土石坍塌陷落，是澎湖縣政府公告的脆弱玄武岩地質岩壁。(Photo Credit: jiahung li, <https://www.flickr.com/photos/jiahungli/1530795052>)

## 結論

澎湖縣政府、縣議會、人民、軍方的溝通協調過程，顯示民主法治及保障人權的國家中，掌握公權力者在執行國家安全維護之政策或任務時，將時常面臨民意監督、法律規範以及人權爭議的挑戰，而化解爭端，消弭歧異，實現民主法治、人權、國安三者兼容並蓄的關鍵，應不在於動輒犧牲退讓，而是有志一同，讓彼此擁護自由的核心價值，貫穿種種困難。



# 建構以**人權保障**為基礎 之**國家安全**新思維

◆ 佛光大學公共事務學系助理教授 — 柳金財

政治運作通則顯示權力使人腐化，絕對權力使人絕對腐化，故民主國家與公民社會良性互動，必須建立在權力分立與互相制衡的制度，藉此限制政府機構及官員權力濫用，規範國家權力運作邊界及保障公民權。

## 制定國安法前加強與公民對話， 避免損及公民權

要完善建構民主防衛機制，首先政府應加強與公民社會對話，避免因捍衛國家安全而損及公民權維護。國家安全法制涉及一系列相關法律修訂與制定，但此類法律制定過程往往凸顯國家安全與人權保障相悖離的「二元悖論」困境。目前《國家安全法》、《刑法》，對防範內亂罪與外

患罪已有規範；政府亦參酌各國立法經驗，制定「國安五法」及《反滲透法》。值得關注是，無論是澳洲《外國影響力透明化計劃法》使用「外國影響力」或美國採取的「境外勢力代理人登記」，皆曾被質疑恐有限制公民權保障之嫌。故相關國安法制應避免運用不確定性法律概念，也應避免給予政府過大行政裁量權；同時也應強化司法獨立審判權。



**Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018**

**No. 63, 2018**

**An Act to establish a scheme to improve the transparency of activities undertaken on behalf of foreign principals, and for related purposes**

Note: An electronic version of this Act is available on the Federal Register of Legislation (<https://www.legislation.gov.au>)

**FARA**

Foreign Agents Registration Act



The Foreign Agents Registration Act (FARA) was enacted in 1938. FARA requires certain agents of foreign principals who are engaged in political activities or other activities specified under the statute to make periodic public disclosure of their relationship with the foreign principal, as well as activities, receipts and disbursements in support of those activities. Disclosure of the required information facilitates evaluation by the government and the American people of the activities of such persons in light of their function as foreign agents. The FARA Unit of the Counterintelligence and Export Control Section (CES) in the National Security Division (NSD) is responsible for the administration and enforcement of FARA.

**GENERAL INFORMATION  
NATIONAL SECURITY  
DIVISION**

**LEADERSHIP**

John C. Demers  
Assistant Attorney General  
for National Security

**CONTACT**

National Security Division  
[nsd.public@usdoj.gov](mailto:nsd.public@usdoj.gov)

無論是澳洲《外國影響力透明化計劃法》或美國採取的「境外勢力代理人登記」，皆曾被質疑恐有限制公民權保障之嫌。（Source: Australian Government, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00063>; U.S. Department of Justice, <https://www.justice.gov/nsd-fara>）

針對《反滲透法》制定，政府亦參考借鏡美國與澳洲相關立法經驗，防範境外勢力影響、干涉臺灣內部政治過程及民主發展。澳洲經驗顯示當政府祭出以法律對抗大陸或境外勢力影響力，也會損及公民權，包括知情權、言論自由及媒體獨立性、新聞自由。當民主政府運用法律壓制境外勢力的滲透，勢必衝擊民主制度運作及令公民對民主政體感到失望及缺乏信心。因此，在立法過程中參酌先進經驗案例、廣泛進行大眾諮商及彙整民意，強化對公民社會溝通與對話去除疑慮有其必要性。

**健全人權委員會運作，  
使成捍衛公民權的堡壘**

其次，健全國家人權委員會運作，使其成為捍衛公民權的堅強防線堡壘，避免濫用以維護國家安全為由而擴大之政府權力。依據《監察院國家人權委員會職權行使法》條文規定，處理案件應依正當法律程序及比例原則，同時規定處理陳情案件必要時得進行調解，依職權或陳情進行案件調查、訪查或系統性之國家詢查時，得要求政府機關（構）、私法人或私人團體協助配合；各級政府機關（構）因涉及人

權侵害事項，必要時得協助人民提起司法救濟及聲請參加訴訟。

此外，〈監察法〉明定監察院調查權之行使應遵守正當法律程序及合乎比例原則，以彰顯法治國家監察權行使之基本原則。雖然法源賦予調查私人，但人權會調查未來還是以公部門為主，私部門是例外中的例外，且糾正、彈劾還是回到監察院常設委員會，對私人侵擾降到最低，避免外界產生監察院、人權會擴權之疑慮。

### 清晰確定國家安全概念

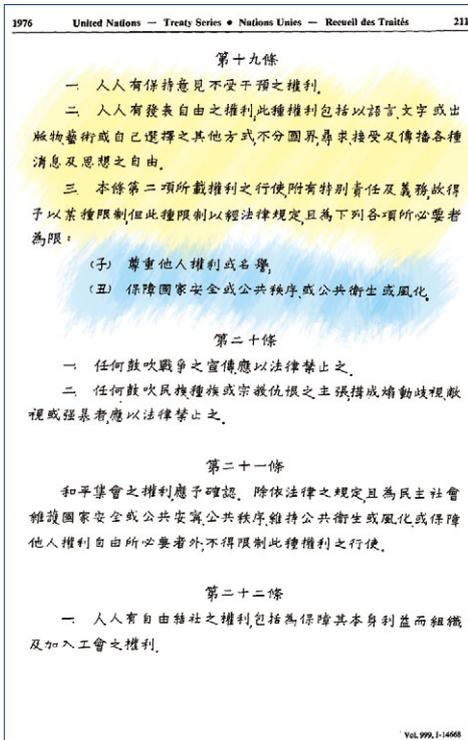
再者，界定國家安全概念應清晰確定，不應是一種不確定性法律概念，易造成行政裁量權擴大，導致國家權力不當介入及濫用。根據《公民權利和政治權利國際公約》（以下簡稱〈公約〉）第 19 (2) 條保障表達自由，「包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由」。若要限制新聞和表達自由須符合〈公約〉第 19 (3) 條規定：「經法律規定」，且為「尊重他人權利或名譽」、「保障國家安全或公共秩序、或公共衛

生或風化」所必要。基於維護國家安全需要，各國政府可以限制新聞和表達自由之合法目的，但此應參酌國際標準。

進一步言之，《錫拉庫扎原則》規範「只有在保護國家存在、領土完整或政治獨立免受武力或武力威脅」（第 29 條）；《約翰內斯堡原則》規範「合法國家安全利益」包括「保護國家存在、或領土完整免遭武力或武力威脅，或保護其回應來自外部（如軍事威脅）或內部（如煽動以暴力推翻政府）武力或武力威脅的能力」，只有基於上述「國家安全」理由始能合理限制某些公民權利。換言之，「國家安全」概念在國際規範中並非無限上綱延伸其內涵，主要侷限在保護國家存在、領土完整或政治獨立。



在民間團體與各界積極推進 20 年後，監察院「國家人權委員會」於 2020 年 5 月正式成立，寫下臺灣人權史上劃時代的新歷程。（圖片來源：總統府，<https://www.flickr.com/photos/presidentialoffice/50175370601>）



《公民權利和政治權利國際公約》第 19 條保障表達自由，但基於維護國家安全需要，各國政府可以限制新聞和表達自由之合法目的，然應參酌國際標準。(Source: UN Human Rights, <https://www.ohchr.org/CH/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>)

### 培養公務人員之人權保障意識

另外，跨越國家和政府部門本位主義，培養公務人員人權保障意識。公務人員是國家進步及政策規劃的推手，文官訓練應融入人權教育，人權不分色彩、超越黨派為最核心的價值。因此，國家人權委員會與肩負轉型為國家人力資源部門考試院，進行跨院、部門合作培力公務員人權保障觀念，利於奠立人權立國之基礎。近來監察院及考試院進行這項合作，主要是由人權會提供監委立案調查涉及人權性質的調查案或糾正案，編輯成為人權補充教材，並且首次用於公務人員訓練，透過實際案例融入國際人權公約規定，提昇公務人員

保障人權的意識與使命，此即為創新性、整合性思維。

### 國際人權公約國內法化，奠定臺灣成為亞洲最具指標人權國家

我政府倡議人權立國，而在面臨國家安全可能遭遇來自境外勢力影響，運用民主防衛機制捍衛國家安全，及秉持推動國際人權公約以保障公民權，符合建構轉型正義的公平社會精神，此猶如車之兩轍並行而不悖。職是，建立具有憲法高度的國家人權委員會與倡議人權立國精神，可謂是與時俱進、相得益彰。聯合國從 1990 年代開始即大力推動各國

設置符合《巴黎原則》的國家人權機構，負責國家人權政策與落實機制之監督。就此而論，設置國家人權委員會角色及功能，具有防範遏制政府機關侵犯人權之作用。

「人權立國」向為我政府一貫的政策主張，重視與深化公民權發展，以民主防衛機制保護國家安全成為必然選擇，維護國家安全應兼顧公民權維護。這顯示國家安全維護及公民權保障，兩者彼此相互促進增益，尤其是將聯合國九大核心國際人權公約逐一國內法化，奠定中華民國成為亞洲最具指標性之人權國家，目前已有六部人權公約完成國內法化，此為我政府對國際社會自主承諾履行公約義務之努力成果展現。總結，善用我國自身民主



位於波蘭的奧斯威辛集中營是納粹德國最大的集中營，約有 110 萬人在此被謀殺，奧斯威辛集中營因此成了人權遭嚴重迫害的最重要象徵。臺灣政府為了推動人權教育，於 2020 年 12 月 14 日捐助 1150 萬協助奧斯威辛集中營進行遺址保存，臺灣因此成為第一個捐款的東亞國家。（Photo Credit: Michel Zacharz AKA Grippenn, [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Birkenau\\_gate.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Birkenau_gate.JPG)）

體制運作，將國家安全維護融入公民權保障，將衡平調解人權與國家安全雙重目標，使其互補而增強。

表 1 聯合國九大核心人權公約

編號	英文縮寫	公約名稱	通過日期	臺灣國內法化
1	ICERD	消除一切形式種族歧視國際公約	1965/12/21	通過 
2	ICCPR	公民與政治權利國際公約	1966/12/16	通過 
3	ICESCR	經濟社會文化權利國際公約	1966/12/16	通過 
4	CEDAW	消除對婦女一切形式歧視公約	1979/12/18	通過 
5	CAT	禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約	1984/12/10	
6	CRC	兒童權利公約	1989/12/20	通過 
7	ICMW	保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約	1990/12/18	
8	CRPD	身心障礙者權利公約	2006/12/13	通過 
9	ICPPED	保護所有人免遭強迫失蹤國際公約	2006/12/20	

資料來源：法務部、人權公約施行監督聯盟。

# 賞析電影

## 「緊急動員」、 「關鍵危機」、「間諜橋」， 省思國家犯罪與基本價值

◆ 政風主任 — 馬維駿

### 前言

衡諸世界先進國家，均將立國精神等基本價值載於憲法內，並將憲法置於最高法律位階，昭示上開基本價值重要性，並給予最大保障，換言之，相關人權的制度性保障，可視為憲法價值的試金石，倘若失去基本價值，國家機器將淪為失控的暴力。

然而國際局勢暗流洶湧，各方力量手段詭譎，為達目的無所不用其極，對岸某解放軍大校曾經提出，用盡一切手段，超越範圍限制的「超限戰」概念，現在正如火如荼的延燒全球；又著眼鉅觀視角，情報蒐集不正是妨礙秘密罪？非常規引渡是否結合非法拘禁罪、傷害罪、擄人勒贖罪？斬首目標人員構成殺人罪？「國家是否能扮演犯罪主體，對外、對內施行犯罪行為—國家犯罪」？這嚴肅又抽象的議題，或可透過「關鍵危機（Rendition）」、「緊急動員（The Siege）」、「間諜橋（Bridge of Spies）」等電影賞析，就具體案例思辨。



## 關鍵危機 (Rendition)

中東發生自殺炸彈恐怖攻擊後，相關情報單位蒐集比對多重資料，設定「中東裔」、「化工專長可能協助恐攻」、「與黑名單者有通聯紀錄」、「發言傾向」為篩選條件，過濾嫌疑對象，再採「非常規引渡」，利用機場員工通道拘提一位中東裔化工教授，僅因渠接到「一通恐怖分子撥錯電話」，在欠缺其他佐證下，拘提時未踐行權利告知，帶往不明監獄，為先行擊潰心防，在黑暗房間逕行剝除衣物予以羞恥及恐懼感，禁止聯繫家人、律師，製造斯德哥爾摩情感，再刑求供述「恐怖分子名單」。但是，透過「上帝視角」故事線，自殺炸彈者另有其人。這正是電影「關鍵危機」的劇情。



關鍵危機 (Rendition) 劇情描述一位中東裔化工教授在證據不足的情況下，遭情報單位逮捕刑求的故事。  
(Photo Credit: Warner Bros. Entertainment Inc.)

## 緊急動員 (The Siege)



為了消滅恐怖分子，發動緊急命令、宣布戒嚴，甚至不顧人權酷刑逼供，緊急動員 (The Siege) 旨在探討國家機器的犯罪行為。(Photo Credit: Twentieth Century Fox Film Corp.)

當情治人員提供爆破技術，顛覆地區政權，嗣後局勢丕變，反而綁架當地領袖，昔日盟友變死敵，對國內發生多起炸彈攻擊，可否為了「消滅」恐怖分子，發動「緊急命令」，對國內城市「軍事管制（戒嚴）」，甚至「酷刑逼供」，直接違背憲法？當國家機器被引導碾壓，族群撕裂，全國陷入猜忌、仇恨、恐懼，無法癒合的「隱性傷痛」將深植在整個國家的集體潛意識，似乎「恐怖主義」此刻獲得勝利。電影「緊急動員」述說這樣的故事。



美蘇冷戰期間，兩國達成換俘協議，間諜橋（Bridge of Spies）情節即圍繞著擔任白手套的美方律師展開。（Photo Credit: DreamWorks II Distribution Co., LLC and Twentieth Century Fox Film Corp.）

## 間諜橋（Bridge of Spies）

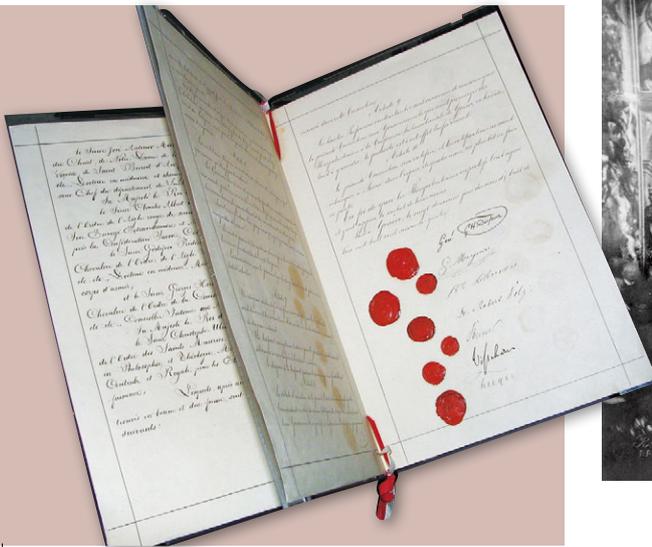
兩國交戰，不斬來使，那「非常規戰爭的情治人員」當如何議處？應酷刑處決作為嚇阻宣告？或恪遵正當法律程序，維護訴訟權利，爾後再透過交換方式，換回我方的高價值人員，兼顧國家利益及人權法治形象，更提升國際社會話語權正當性？冷戰時期，美方逮捕蘇方間諜，蘇方也逮捕美方高空偵察機飛行員，一方麥卡錫主義盛行，另一方專制威權，似乎兩位被捕人員都難逃厄運，而美方情報機關透過白手套交換人員，而「間諜橋」情節就圍繞著擔任白手套的美方律師展開。

### 賞析與省思

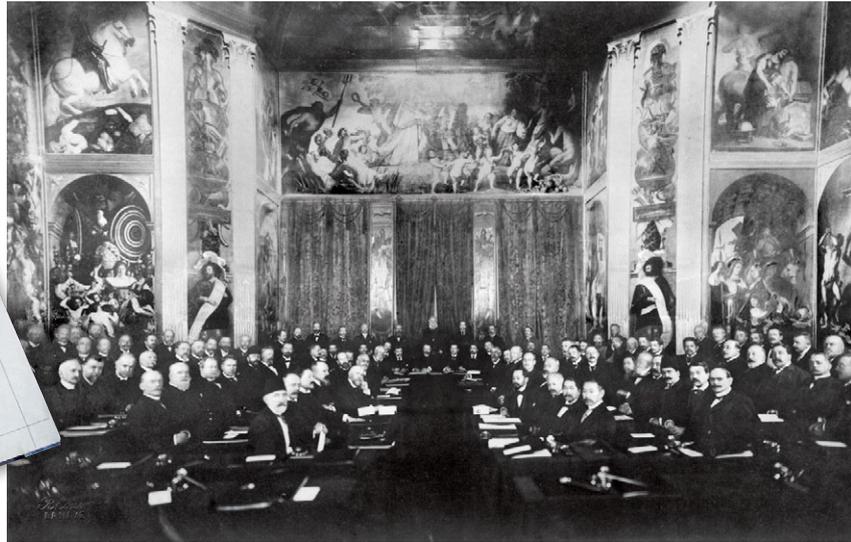
平心而論，諸多調查手段、技術，都含有侵害性，只是發動必須立基於正當性、合目的性，尤其事關國家安全，不可不慎。在「關鍵危機」影片中，經綜整背景資料，設定「族裔、專長、通聯」等條件篩選高危險嫌疑分子，並無不妥，但欠缺更具體佐證，又存在先入為主的既定印象，貿然啟動「非常規引渡」，不無爭議，屆時透過「代理酷刑強化偵訊」，也只取得屈打成招的假訊息，假訊息形成錯誤判斷，錯誤判斷造成錯誤決定，錯誤決定引發仇恨跟動亂。

再論「緊急動員」劇情，因遭受恐怖攻擊啟動緊急命令，對國內都市實施軍事管制，縱然情非得已，但在憲法保障轄管範圍刑求嫌犯，顯已違法，且未經審判程序，在非戰鬥情況下射殺嫌犯，更與《海牙公約》、《日內瓦公約》等戰爭公法相悖，嚴重戕害人道主義。反觀「間諜橋」，接受委託擔任白手套的律師嚴守民主、法治、人權的憲法精神，更以宏觀的角度為國家安全蓄積「交換籌碼」。特殊工作人員殉職，固然展現了操守氣節，但是倘若他們能夠安然返回，更能協助研判正確訊息，也能造成彼方工作人員心理影響，不啻發揮更大價值，得到更佳利益？





《日內瓦公約》總共包含四部基本國際人道法，為國際法中的人道主義定下了標準，主要和戰爭受難者、戰俘和戰時平民的待遇有關。(Photo Credit: Kevin T. Quinn, <https://www.flickr.com/photos/kevinq2000/22585719>)



《海牙公約》是 1899 年和 1907 年兩次海牙和平會議所通過的公約和聲明總稱，主要內容可分為「和平解決國際爭端類」、「戰爭開始和中立國權利與義務類」、「戰爭法規類」。

誠如前言，全球已處於沒有硝煙的戰火中，外在環境是勢力集團消長鬥爭，內在環境是新型態犯罪猖獗，皆是影響國家安全的危險因子，為因應危機，「調查手段、技術」勢必提升強度，例如 30 年前，擄人勒贖案件尚能透過通訊監察追躡，然今日撼動金融秩序的跨國洗錢案件，若無即時國際司法互助、數位監察等方式，則無力抗衡。更遑論海外特殊工作對國家安全防護的重要性，也是光明背後的陰影，必須給予空間。「國家安全防護工作」固然與時俱進，然「空間」並非無限上綱，仍應回歸法治，劃定界線，避免國家機器失控淪為上述「國家犯罪」。如何劃分界線？管見以為，或可審酌下列方向：



- 1 情治與犯罪偵查所受制約不同：情治業務是考量局勢，而非考量法律，犯罪偵查受法律制約。
- 2 司法管轄權範疇自應受法令約束：海外工作因地制宜，非屬討論範疇，惟本國司法管轄權所及之處，自應受法令約束。
- 3 比例原則仍是選用調查手段原則：採取調查手段，應符合目的性，考量同樣有效前提，優先採用最小侵害手段，且能事後受價值檢視，不致失衡。
- 4 國家安全防護作為不宜悖離《海牙公約》、《日內瓦公約》、刑事訴訟法令精神：人道主義是普世價值，不應悖離憲法價值、法治精神，鞏固長遠國家利益—穩定信賴。

謹以電影「繡春刀」結論：著飛魚服，佩繡春刀，皇權直屬，護國衛士，倘「詔獄」羅織，成榮茶惡鬼，如覆盆之冤，孰能忍受？吾輩省思，戒慎恐懼。

