

从殖民到威权统治，战争阴影下的民主台湾，如何面对动员法制？

“台湾不是为了日本帝国而被战争动员，就是为了反攻大陆而被动员，只有此时此刻，是为了台湾自己的民主去防卫、去动员。”



2022年7月28日，一名士兵在屏东举行的汉光演习中。摄：Annabelle Chih/Getty Images

端传媒记者 黄奕潏

刊登于 2023-09-27

[#全动法](#) [#全民防卫动员](#) [#国防改革](#) [#全民国防](#) [#台海局势](#)



今年3月11日，美国《经济学人》（The Economist）以国防、政治、经济、历史等八个面向的系列报导，架构以“为台湾而战”（The Struggle for Taiwan）为题的封面故事。这期杂志除了对台海战争提出预警，于前（2021）年撰写“[台湾是世界上最危险的地方](#)”一文的资深特派员苏奕安（Alice Su），再次于[专文](#)中指出：台湾尚未决定如何自我防卫，甚至是否要自卫。

苏奕安认为，这个“世界上最危险的地方”对于中国威胁已经麻木，直到去年俄罗斯无预警地对乌克兰发动侵略战争后，台湾社会才开始面对并讨论中国入侵的问题；与此同时，中国共产党所展开的认知战，也影响台湾民众对于战争的看法，甚至将中共的频繁军演归咎于台湾跟美国政治人物煽动，无视中共威胁。在苏奕安看来，是因为台湾历史发展与国族认同问题，给予中国在台湾散布失败主义讯息，引导人民质疑美国的空间。“反击，世界可能会帮助你。但台湾还未准备好要战斗。”

这位特派员的观点，确实反映了台湾的现实状况。

“其实台湾社会不太谈战争，大家都知道战争的阴影就缠绕在我们头上，但我们似乎把它当成物理上的大象，不愿意面对这个现实。”台湾制宪基金会副执行长宋承恩今年4月对于台湾社会的反应，提出自己的见解，他说，自《经济学人》2021年提及“台湾是世界上最危险的地方”，以及各国国会议员、官员陆续造访台湾，表态支持，让台湾安全成为东亚乃至全球国际秩序关切的所在，战争在这个社会才渐渐被谈论。

也正是在这个战争逐渐被谈论的时点上，于2001年通过施行的《全民防卫动员准备法》准备进行修订，并将其更名为《全民防卫动员法》（下称全动法）。尽管“总动员”一词，源于传统战争时代，在今日的战争型态中，恐怕显得过时，然而，这种将全国人力物力资源与精神力量，由平时转换为战时状态，发挥潜力、支援战争的行动，是每一个面对战争威胁的国家应有所准备的，各国也都有类似的法律规范。



2023年7月27日，新北市八里举行汉光演习。摄：陈焯 /端传媒

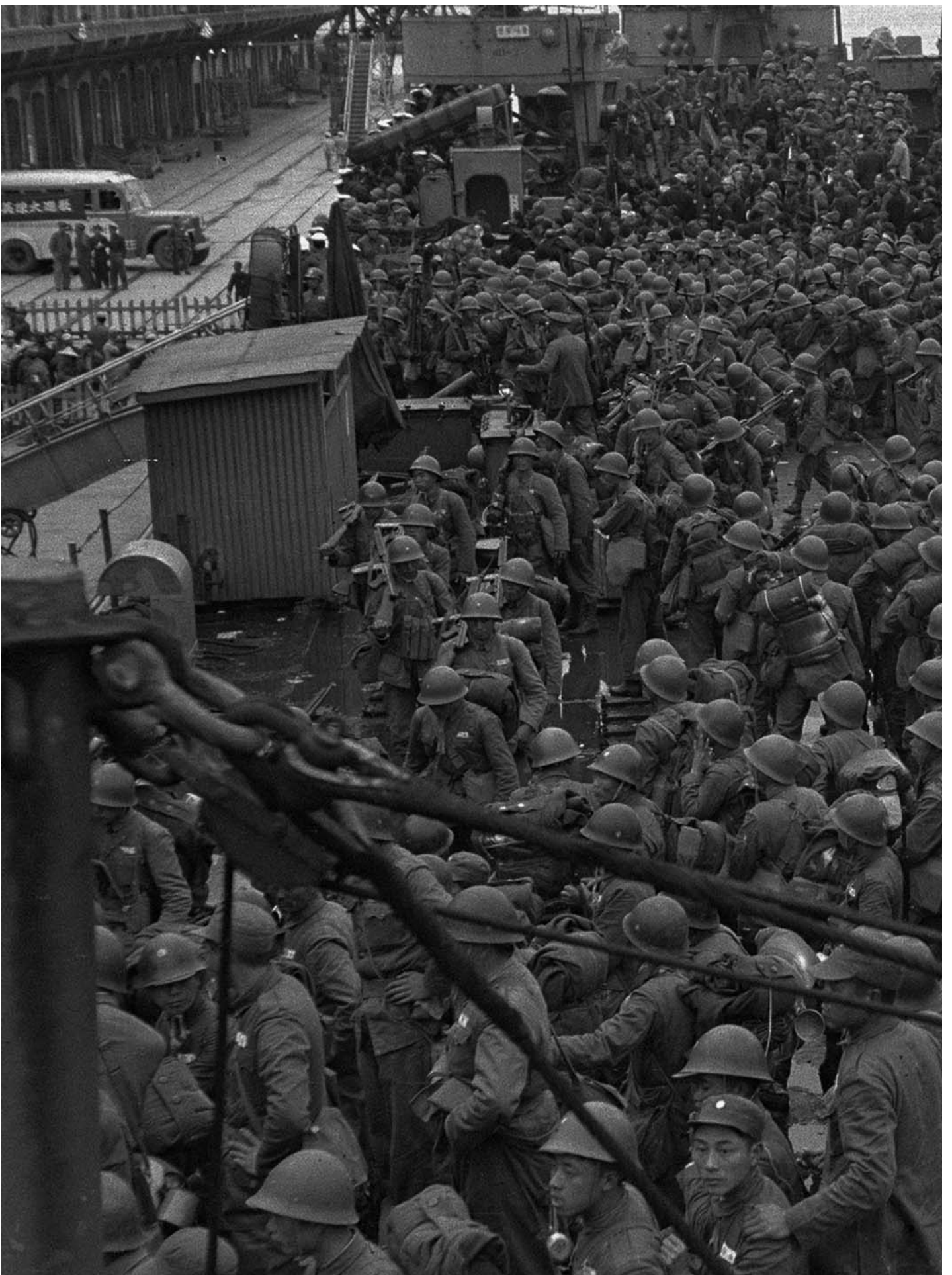
国防部于2月21日提出修正草案预告，修法重点包含：平时对新闻媒体进行调查（15条）、战时对新闻媒体进行管制（33条）、开罚战时哄抬物资者（59条）、开罚战时散播不实讯息者（61条）。但因条文有纳管媒体侵害言论自由的之嫌，再加上大众对这部法律持著动员学子的疑虑，即使行政院与国防部逐一反驳，却不为舆论接受。

国防部在修法预告期结束前一天（3月5日）发[新闻稿](#)解释：世界民主国家为了国家安全都有类似动员法规，现行全动法已有22年历史，为了与时俱进，因应各种不确定风险，政府必须先建构一套“紧急状态法制”，并强调：“全动法做为一项国家遭逢战争等紧急事态下的全民动员法律依据，更不会影响人民平时的自由权益。”

这份新闻稿解释了全动法修订的重要性，但同时宣告会草案撤回，重新整备。就在这篇新闻稿发出不到一周后，以“为台湾而战”为封面专题的《经济学人》出刊，提出警告，台湾社会并无太大反应与讨论，而全动法修法的讨论，已经被其他新闻盖过，仿佛不曾发生过。

然而，面临战争威胁的台湾，无法避谈战时动员相关问题。就在全动法修法夭折一个月后，倡议台湾主权与正常国家化的台湾制宪基金会与提倡全民防卫的黑熊学院，共同举办了“你所不知道的动员法制”讲座，透过台湾青年法律人协会理事杨仲庭、台湾制宪基金会论述与研究组研究员林欣晔，以及律师谢良骏的观点，从宪政、历史、法制层面，全面探讨台湾的动员法制。

这场讲座并不仅是回应全动法修法争议，也勾勒出台湾将近一世纪笼罩在战争阴影下的生活经验。



1955年2月15日，成群结队的国民党军队。图：Bettmann/Getty Images

日治时期总动员：经济统制及精神动员

“台湾人期盼的是，要和日本人有一样的权利，要与日本人同甘；可到了战争时期，日本人要求你和他们尽一样的义务。”

“台湾社会听到‘动员’二字，就心生反感，那是因为过去蒙受了不好的经验。”林欣晔对于“全动法”的舆论反弹，表示理解，并表示：在动员体制下，人民没有任何对法律制度发表意见的机会。

尽管台湾政府谈起动员法制的演进，是从中日战争时期国民党制定的“总动员法”开始，但台湾民众体验到最早的动员法制，其实是日本政府发布的《国民总动员法》。因为，当时，台湾是日本殖民地。

在谈论动员法制前，林欣晔先就台湾与日本适用法律的差异，提出解释：日本殖民台湾时，是以“殖民”的眼光来看待这块土地，认为要依据台湾的风土民情和族群状况立法，因此，当时台湾总督虽是“行政长官”，却有律令制定权，既可处理行政，又兼有立法权，司法权甚至也没有独立出来。换句话说，即便当时日本已制定新型态的君主立宪宪法，也和台湾无关，台湾并不完全适用日本的明治宪法。

“更不用说，日治初期，台湾发生激烈的武装抗争，以及非武装的和平示威，都让台湾置于一个比较特别的统治状况下。”林欣晔表示，等到台湾相对稳定后，日本帝国议会才开始针对台湾总督过大的权力提出质疑，认为台湾总督的特权侵害帝国议会的权力——法律的制定权，是在议会手上，台湾总督府凭什么有一样的权力。自此，日本政府才采取同化延长政策，逐渐扩大日本法律在台湾的适用性，“但其实变动没有差太多，只是用敕令——也就是天皇的命令，去指定台湾的那些法律位阶可以直接提高，再把总督的权利缩小。”

台湾人民从被日本殖民以来，就不断诉求要与日本享有平等权利，却都难以争取成功，直到1937年中日战争爆发、以及1941年的太平洋战争，当日本举国备战时，台湾这才跟日本受到同样法律的约束，变成“日本皇民（军）”。

“之前台湾人期盼的是，要和日本人有一样的权利，要与日本人同甘；可到了战争时期，日本人要求你和他们尽一样的义务。”林欣晔如此注解：“他没有和你同甘，只是找你来共苦。”

1938年，日本国会通过《国家总动员法》。所谓的总动员，是为了遂行战争的目的，将全国的资源做有效的利用，并在这个前提下，加以管制和分配。

“当时大家都被物化了，就连日本人也一样。因为人力也是重要的资源。”林欣晔表示，日本政府当时做了劳动力调查，是一种登记制度，每个人都必须要申告自己的职业、自己的专长，尤其是医生、兽医师这样特殊职业，更是要申告。而劳动力调查过的下一步，就是对人民的技能训练。

对此制度，林欣晔另外补充说道：在战争之前，日本警察就会针对无所事事、整日游手好闲者，进行“浮浪者取缔制度”，将这些人送去接受职业训练，强迫他们工作；在战时，这项制度显得更为重要，因为在战争状态下，所有人力都必须投入，即使你没有直接进入军事体系，还是要在各个领域发展生产效能。而劳动力调查，便是让每一个人都可以落在“军需”位置上的准备。



1944年10月16日，台湾附近的海战中，美国海军巡洋舰休斯敦号在两天内遭受第二次空中袭击。图：US Navy/Interim Archives/Getty Images

日本的军需工业，自一战开始发展。彼时因英美欧洲投入大战，无暇顾及东南亚市场，日本就以台湾为南向的跳板，获得战争利益。然而，当时的日本也与俄国、中国处于紧张状态，战火随时都可能爆发，便在一战结束后一边发展军需工业，一边在朝鲜和满洲进行人力调查。直至中日战争爆发，日本才对台湾的人力有较强的管制和运用。

而《国家总动员法》则提供了物资与人力管制的法源依据。相较于一般法律条文中的规范性，林欣晔认为日治时期的国家总动员法，并无实际指明细节，多以“于公益上有必要”为由提出需求，条文也很粗略，例如法律载明要“管制经济”，但经济如何被管制，却是交由各行政机关依据他们的需要，另外颁布命令，而不是由国会制定的法律做明确的规范。“唯一有解释权的，也是行政机关。因此，他们可以发布任何奇怪的命令。”林欣晔强调：正因为由行政机关颁布行政命令，而非经由议会，因此民众基本上不知道具体上规范了什么，就有谣言泛滥的情况，或是不当处置出现。

除此之外，在战时体制下，物资、资金都会受到管制，资金会优先提供砂糖或电机化学工业之用，但不是为了民生，而是配合军需，在这种情况下，民生需求就会被搁置。林欣晔解释：当民生物资不够时，物价就会升高，黑市交易会随之形成，这时，政府会以严厉罚则禁止黑市交易跟囤积物资，并开始执行配给制度。

“台湾到日治末期时，犯罪最多的赌博，其次就是违反‘经济统制’，然后就是违反配给。”林欣晔表示，当时甚至连亲戚间的物资流通，都会被当成黑市交易；至于违反配给，多落在皮革与猪肉上，像是饲养猪只，私宰猪只这类行为，都被认为违法。“案子其实都不会判很重，仅是罚钱了事，只是当时法院的判决有高达九成都是这类案件。”林欣晔认为，这个数字凸显的问题，就是经济统制的法律排挤了司法资源，而司法资源几乎只为军事目的服务。

除了经济统制外，日本对台湾还实施“精神动员”。林欣晔说明：当时日本人不相信台湾人在中日战争时会完全站在日本这一边，所以推行了皇民化运动，希望台湾人从语言、教育、思想上都是可以征用的。依据当时日本政府的调查，17到40岁可被征用的男性有57万人（当时台湾人口为600万），其中有过半是没有受过教育的，“日本政府给予台湾人更多教育机会的原因，便是要你去为战争服务。”

其余还有包含劳动力控制、机密保防、新闻自由的控制等等，都依据行政命令而行，其法源基础是《国家总动员法》第二十条，林欣晔提醒：这也是空白的授权，完全交由行政机关自行规定如何管制媒体，“但这之中有非常大的模糊空间，要看解释权在谁手上，而且，他说你是你就是。”林欣晔进一步指出，更严重的其实是透过思想警察遂行思想控制，借此镇压了众多异议分子与意见领袖，制造刑求和大量政治案件。

“在动员法制里，没有童话，这套法律给的不是权利，而是剥削。”林欣晔再次提出反问：当时台湾人在面对这些事情的时候，有没有机会表达意见？有没有办法决定那些法律是他们要或不要的？他认为，现今台湾之所以需要修订全动法，就是为了避免像过去这样空白授权的情况再发生。而且，经过民主正当程序的立法，较能避免思想控制或经济犯罪的发生。

藉著日治时期的动员，林欣晔想要提醒的是，为了服务母国的战争，台湾绝大多数人民的生活被牺牲了，而今日面对全动法，我们应该思考的是：面临战争时，民间如何自主维持社会运作很重要，绝不亚于国军打胜战这件事，战时若社会可以稳定运作，就已经赢一半了。如果交由国防部担任主管机关，由它作为统合，就有可能为了军事调度，影响到平民百姓的生活，这是过去的动员法制留给我们反思的地方。



1971年1月4日，台北，总统蒋介石出席中华民国六十年开国纪念典礼后，经过政府官员和军人。图：Bettmann/Getty Images

威权统治时期的动员：戡乱体制下的白色恐怖

“区分这是威权统治的动员，还是民主的动员，两者的关键，就是有没有遵守自由民主宪政秩序”。

台湾被卷入战争的命运，并未因为二战结束，而有所改变。

国民党政府在中日战争期间，即设有“国家动员会议”，至1942年3月公布施行《国家总动员法》、同年6月颁订《妨碍国家总动员惩罚暂行条例》。尽管台湾当时为日本殖民地，但这些带著刑事责任的法律，伴随著1945年终战，国民党政府接管台湾，在台施行。

此时，甫从中日战争中解脱的国民党政府，旋即又陷入第二次国共内战泥沼，遂由蒋介石于1947年提出《厉行全国总动员勤平共匪叛乱方案》，成为动员戡乱的起点，方案指出：“为拯救匪区人民，保障民族生存，巩固国家统一，厉行全国总动员，以勤平共匪叛乱，扫除民主障碍，如期实施宪政，贯彻和平建国方针案”。

同年7月19日，国民政府颁布《动员戡乱完成宪政实施纲要》，提出“厉行全国总动员，以戡平共匪叛乱”，纲要中指出：凡“戡乱”所需之兵役、工役、军粮、物资、运输等，均应积极动员；凡规避及妨碍“戡乱”之言论行为，均应依法惩处；行政院并可随时发布必要之命令。

为此，在南京的国民大会经由宪法修正程序于1948年通过《动员戡乱时期临时条款》，作为法源依据。这是宪法的附属条款，可以冻结部分宪法条文的效力，也在宪法的适用范围内给予国民党政府应对“非常状态”的权力，并优先适用，也赋予总统“紧急处分权”。

除此之外，国民党政府从国防会议或动员戡乱时期国家安全会议之下，增设各项动员的组织，会议跟组织历经更迭，直到1987年解严、1991年终止动员戡乱时期临时条款，《国家总动员法》才纳入备用法规。



1958年，国民党军队与共产党停火期间，一名受伤的士兵从金门飞往台湾本岛。图：Keystone/Getty Images

尽管国共内战发生在中国大陆，几乎未染台湾土地，但到1949年5月台湾也宣告戒严，此意味著国民党政府也将台湾视为“接战地区”；，随著国民政府败转台湾，台湾从此成为“复兴基地”，扮演著“反攻大陆”的要角，海峡两岸进入长期对峙状态，戒严令成为动员戡乱时期的重要法律，凸显台澎金马处于“紧急状态”之下。至1987解严为止，共实施38年又56天戒严，成为世界第二长的戒严时期。

换句话说，自20世纪开始，台湾先因日本军国主义扩张野心，处在战争动员中，后又因国民党与中国共产党的斗争，将近半世纪处于动员戡乱体制下。然而，在这段时期，比起战争的阴影，台湾民众遭受到更大的威胁，是以战争为名的社会控制，于是，又被称为白色恐怖时期。

数位中介服务法

台湾国家通讯传播委员会（NCC）参考欧盟《数位服务法》（DSA），在2022年6月29日通过《数位中介服务法》草案，促使大型线上平台内容透明化、负起守门职责，并对其服务内容及言论加以规范，建立安全可信赖的网路环境。然而参与中介法公开说明会的平台业者与民间团体认为，该法伤害言论自由。而在野的国民党批评执政党“强推草案”，让民进党可以对不喜欢的内容进行言论审查；时代力量质疑中介法对“违法言论”没有明确界定，民众党则批评此举宛如东厂复辟、行政滥权。在舆论浪潮反对下，NCC在9月将草案退回，重新讨论争议点。

因此，今年2月底，《联合报》率先报导全动法修法新闻时，便将重点画在“管制媒体和记者”，另外关于教育、金融外汇、电信通讯等方面作动员备案，同样也遭到批评。该报评论以“全动法空白授权又如军管”为标题，直言全动法是去年强推没过的《数位中介服务法》借尸还魂，甚至升级为“戒严版”。而包含国民党在内的舆论，也将全动法与“戒严”相比，宣称是“威权复辟”。

独裁与民主体制的动员法制比较

| 独裁的动员 | | 民主的动员 |
|----------------------------|-----------|---------------------------------------|
| 党国利益 | 动员法制的精神指引 | 自由民主宪政秩序。共和国、国民主权、保障权利、权力分立 |
| 权力毫无节制 | 权力是否受到拘束 | 权力受法治原则 权力分立原则拘束 |
| 为了威权服务 | 动员之目的 | 为了促成自由与民主 |
| 威权性格的组织，甚至是「黑机关」 | 组织 | 组织民主化 |
| 模糊「平时」与「战时」 | 时点 | 以 发动紧急命令 清楚「平时」与「战时」 |
| 总统握有 不须立法机关追认的紧急命令权 | 紧急命令权 | 总统发布紧急命令之后 十日内送到立法机关追认 ，否则失其效力 |
| 徵收补偿机制不足以弥平所受损害 | 徵收补偿 | 明定徵收补偿之法 |

资料来源：台湾青年法律人协会理事 杨仲庭提供

 端傳媒 Init

相较于日治时期的战争总动员，戒严时期距离当今的台湾距离更近，对于白色恐怖的记忆更清晰，也较容易勾起台湾社会的负面感受；对于反对党来说，更是攻击昔日争取民主自由、今日主张转型正义的民进党政府的最佳利器。在制宪基金会与黑熊学院主办的这场座谈中，就有数名国高中生出席，并频频发问。他们担心的并非“动员16岁学生上战场”这个议题，而是关切是否真有威权复返的可能？

针对这个问题，台湾青年法律人协会理事杨仲庭首先强调：在动员法制中，一定会有管制性措施，但需要厘清的是——这套动员法制，是威权统治的动员，还是民主的动员，而区分两者的关键，就是有没有遵守“自由民主宪政秩序”。

1947年，中华民国已经行宪，照道理来说，国家施政必须依循宪法，杨仲庭表示，但在动员戡乱体制下，宪法是被悬置的，而总统的权力则被扩大，法律则是被架空的。在这种情况下，人民的权利，乃至自由民主宪政秩序无法得到保障，动员法制，就会受到统治者滥用。因此，在威权统治时期，总统或政府的权力无法被制衡，就会形成独裁的动员。

“如果我今天是为了党国，一人一党一家之私做的动员，就是威权时期的动员。”杨仲庭再以动员的动机来区分，并表示：相较于独裁动员，民主动员的基础仍是自由民主宪政秩序，因此，国家权力会受法治原则与权力分立原则拘束，也会受到立法机关与司法审查，因为，民主的动员，目的是为了保护自由与民主。

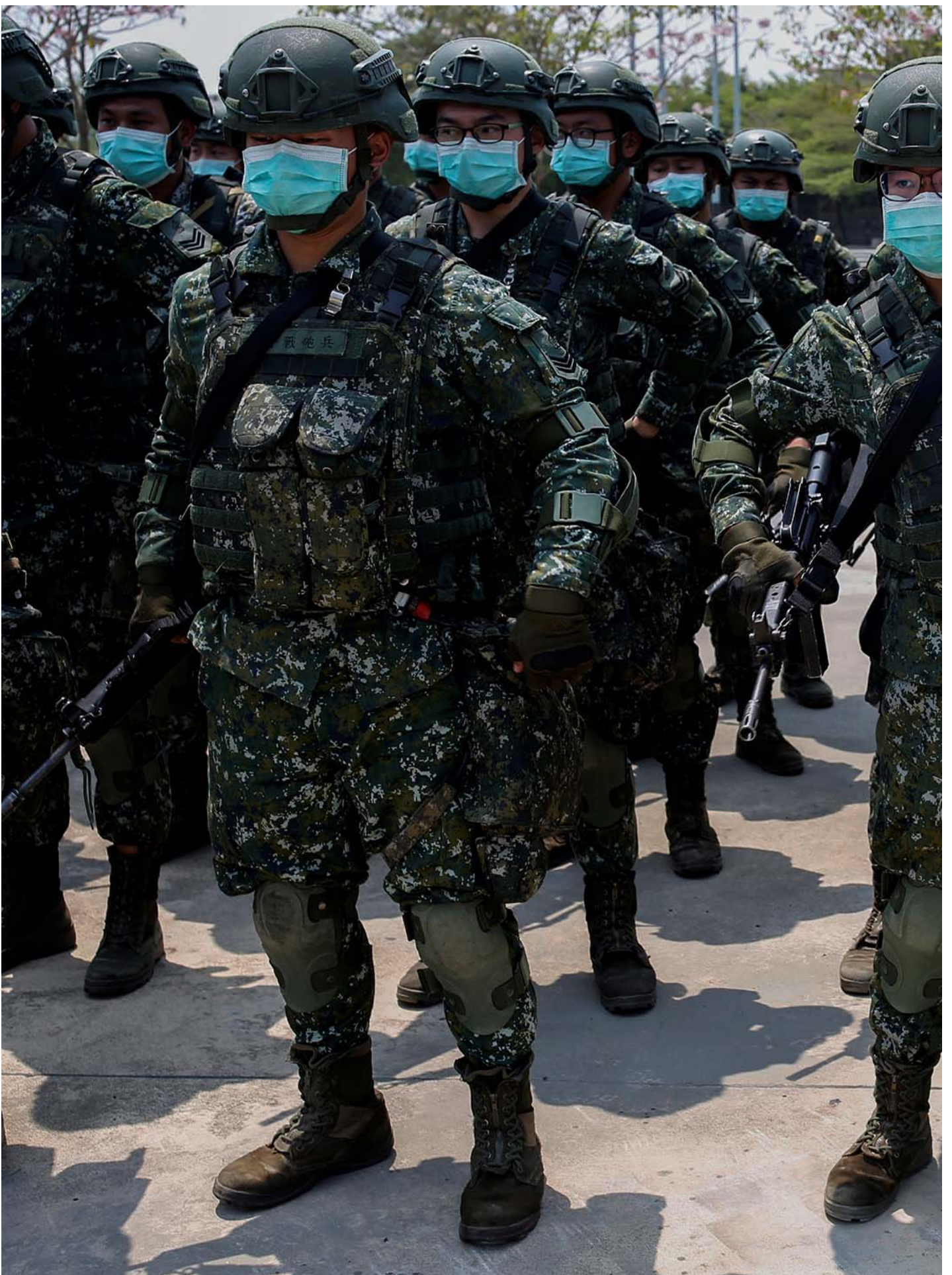
除此之外，战时与平时的分界也格外重要。杨仲庭认为，正因为威权时期的动员法制会模糊平时跟战时，缺乏一个明显的转换，所以台湾才会有前所未闻这么长的戒严时期。

而另一个区分威权动员的方式，是看有无民主正当性。他说，在威权统治状态下，总统发布紧急命令是不需要国会追认，征收补偿机制也往往不足以弥平人民所受损害，但在民主时期的动员，是要透过总统发布紧急命令来做划分，而且依据宪法增修条文第二条规定，总统是要经过行政院会议决议发布紧急命令，且在十日内，要送到立法院追认，如立法院不同意时，该紧急命令立即失效。此外，民主国家在动员法制中，会明定征收补偿之法制。

作为法律人，杨仲庭强调法律制定的重要，这才能让第一线公务员有所依循，如果缺乏法律规范，公务员极有可能消极不作为，如果战争发生，就会有很可怕的结果。

“对于台湾所要实施的法律，我们都要思考这条文是否是我想要的，并打从心里接受他，才会真正变成我们的法律。”杨仲庭解释，法律是模糊性开放性文本，如果人民不想要遵守这套法律，也没有人拿你有办法，但经过讨论协商，大家一起在合法的程序里，共同承担决策的责任，也取得民主正当性，才能得到共识，大家应该要一起努力的方向。

至于战争，杨仲庭则引用伊底帕斯王的隐喻呼吁，“你越是逃避战争，你距离战争就越近”。



2020年4月9日，台湾台南军事基地，士兵们戴著口罩，防止感染2019冠状病毒。摄：Ann Wang/Reuters/达志影像

全动法确有修法的必要

“从历史上看，台湾要不是为了日本帝国而被战争动员，就是为了反攻大陆而被动员，只有此时此刻，是为了台湾自己的民主、自己的共同体，去防卫、去动员。”

曾经历过日治时期总动员，以及动员戡乱时期的李登辉，在1990年5月经由国民大会选举为中华民国第八届总统后，立即进行诸多政治改革，最具代表性的，便是包括于隔年5月宣布终止动员戡乱时期，废止动员戡乱时期条款，并展开第一阶段修宪。这意味着，僵持了将近半世纪的“国共内战”状态就此终止，两岸遂能进行正常交流。

然而，“国共内战”状态终止，并不表示台湾自此摆脱来自中国的战争威胁，因此，国防部于1997年报经行政院颁布“全民防卫动员准备实施办法”，之后2001年国防部在行政院指导下，邀集中央地方各级机关，参酌《国防法》拟定《全民防卫动员准备法》，并于同年通过施行，作为全民国防的法源基础。而《国家总动员法》也于2004年经国会三读通过废止，而正式走入历史。

换言之，现行的《全民防卫动员准备法》前身，是《军事征用法》（1937年制定）、《国家总动员法》与《妨害国家总动员惩罚暂行条例》（1942年制定）。

“这三部法律通过施行时，台湾还是大日本帝国领土，且中华民国政府仍处于训政时期，由国民党一党专政，自行订定法律。”律师谢良骏解释，以现在的角度来看，由行政机关自行订定的法律实际上只是行政命令，既不具民主正当性，也未符合权力分立原则，加上三部法律又在1947年中华民国宪法正式施行前所制定的，是否具备宪法保障的人权思想，也令人存疑。

谢良骏指出，这三部法律有很多违反宪法精神，侵害人民权利与新闻自由的规定，例如，《国家总动员法》第22条及23条便授权行政机关透过发布命令的方式，禁止新闻发布，甚至限缩人民的言论、出版、著作、通信、结社自由，若新闻媒体或人民不从，依据《妨害国家总动员惩罚暂行条例》，当事人恐怕会面临刑事责任。

讲完这些法律的问题后，谢良骏覆议其他讲者的意见，并再次强调：“台湾人对于‘动员’二字会这么害怕跟紧张，除了日治时期留下的阴影外，戒严时期的这些法律也是原因。”

但他认为，即使这些威权统治时期订定的法律影响台湾至深，但关于这些非常时期法制的研究仍然不足——因为解严前的台湾并非民主自由的国家，没有人敢研究，以至于到台湾走向一个民主自由宪政秩序的时代时，法律研究呈现一种百废待举的样态。



2022年8月5日，台北一間食肆的電視上播放中國在台灣周邊進行軍事演練的新聞。攝：陳焯 /端傳媒

“台湾真正有行政法规，是2000年，当时才有真正现代意义的行政法开始发展。”谢良骏认为，这造成了对于台湾战时状态法律研究的空白，而法学界对此研究的陌生，也在这次全动法修法讨论中浮现，即便连他们这些出面分析讨论的法律人，都还在学习的阶段。

如前所述，《全民防卫动员准备法》是于2001年制定。彼时的台湾，既经过宪政改革、民主化运动，也完成第一次政党轮替，国会中也都是由台湾人民自行选出的立法委员，在条件俱足且具有民主正当性的情况下，才制定了一套民主时代的动员法制。谢良骏表示既是如此，为了不重蹈覆辙，也为了防止政府滥权，在非常时期侵犯人们权益，这套已通过22年的《全民防卫动员准备法》就必须重新检视，也有修正的迫切需要。

循此思路，谢良骏针对现行的《全民防卫动员准备法》攸关人民权益的部分，提出几个重点，例如：必须区分平时、战时或所谓的紧急危难之时：平时，是动员准备阶段，战时或紧急危难之时，就是动员实施阶段。

“这听起来很抽象，但只要回想防疫的情形，大家就能了解。”谢良骏举例，疫情前要做准备部署的工作，要备好口罩或相关物资，一旦疫情发生，就知道要管制口罩买卖，国家可能委托民间单位制造口罩，“所以事前就应该调查有哪些公司制造口罩、上下游资源分别是什么？先做好调查与联系，当事情发生才能在最快的时间内找到人。”

不只口罩，疫情发生时，国家必须统合所有资源，像是疫苗、筛剂，乃至于一线的医护人员，才能投入適切地将这些资源分配并运用在防疫工作上。“战争动员也是一样，”谢良骏表示，事前做好前置工作，一旦战争或重大灾难发生，才知道有哪些应变措施。

但也如同Covid-19疫情盛行时台湾发布三级警戒情况一样，人民的自由和权利会遭到某种程度的限缩，战争或重大灾难动员时，恐怕也是如此，而这也是舆论最关切的一点，对此，谢良骏也表明：在现行的《全民防卫动员准备法》，就国家对人民权利的干预或限制，并未做出规范，仅是授权行政机关订定行政命令，应负的责任，也只有行政责任，而无刑事责任。

“人民权利是最重要的，法律竟然没有规范，不是很可怕吗？”谢良骏强调，如果要限制人民权利，必须透过国会制定的法律，行政机关在未经国会和法律授权情况下，不可以自己订定法律限制人民的自由，这不仅违反宪法精神，也会沦为威权统治时期的处境。



2022年3月14日，一群穿著军事防护装备的记者。摄：Walid Berrazeg/LightRocket via Getty Images

而《全民防卫动员准备法》也违反“法律保留原则”，例如依现行法第14条规定，NCC身为行政主管机关，却可以自行制定办法管制大众传播事业。“像是这样限制新闻自由的规定，不应该由行政机关制定，而是该由我们依据民主程序选举出来的立法委员来立法或监督。”谢良骏指出，这显然是过去遗留下来的行政规定，但在今日看来是非常不合适。

他以疫情发生时的假讯息为例，同意特殊时期必须要管制媒体，但也再次强调，这种管制必须要经由国会同意。

至于战时应如何实施征用物资人力，现行法设计由国防部发布命令，与行政院和地方政府进行分工，但国家征用物资人力，是国家公权力对人民权利的限制，应该明确写进法律，而非用行政命令方式，以贯彻法律保留原则。谢良骏认为，就修法而言，这些都是重要的部分。

就谢良骏看来，针对现行法的讨论重点，恐怕应该是：我们能容许国家透过什么样的程序干涉人民权利？有没有相关的监督机制？如果侵害人民的权益的话，有没有给人民救济的机会？“国家征用物资人力，需要付出成本，成本不能由民间自行吸收，国家必须要补偿。”他同时指出：国家干预人民权益的话，人民也应该得到补偿与救济。而这在现行法中，没有规范。

因此，谢良骏认为，《全民防卫动员准备法》的确实有修正必要。

此外，《全民防卫动员准备法》通过施行时，两岸关系尚且和缓，因此，订定此法是为了“准备”，并未思考如何实施，但如今的台湾，面临中国更大的军事威胁，国防部将“准备”二字删除，即是处于“规范动员实施”的阶段，对此，谢良骏表示肯定，也认为这意味著在通过国会审查通过后，将有一部正式且完善的动员法制，而政府对人民权益的干预与补偿，也就能有所规范。

但谢良骏也提醒：违反“动员实施”相关规定必须有罚则，否则将无法维持战时社会秩序，也无法落实动员准备的义务，然而，这次修法之所以引起争议，就是因为增加了过往没有的刑事责任规范，像是第59条到61条就针对哄抬物价、散布谣言罪、妨害人力物力征用罪做讨论；第62条与第63条，则让特定犯罪（如犯盗窃、诈欺、侵占等）加重二分之一刑罚，甚至在第63条进一步规定公务人员进行泄密也须面临刑事责任。“在《传染病防治法》中，都可以找到类似规定，所以，没有侵害人权的疑虑。”

“学法律的人，绝对不能昧于时势，故步自封，只孜孜于平时法制的研究，应该想到法律是社会生活的工具，应该为国家社会而用，国而不存，法律之何有？”谢良骏引用法律学者林纪东在1958年发表的〈非常时期法制引论〉中的说法，表示：现阶段台湾更应该重视“非常时期法制”的检讨及批判，尽速修正《全民防卫动员准备法》，将草案不足的地方改善，以明确限制国家公权力的行使，避免重蹈过去威权时代的覆辙。



2023年9月26日，金門，對岸為在廈門市。攝：陳焯 /端傳媒

备战，才能避战，是这场讲座中所有人共同认同的概念，也认为唯有全民国防才能保护自己，保护所爱的人，但这必须要集中国家的力量。

主持人宋承恩，在讲座最后重申，从历史上看，台湾要不是为了日本帝国而被战争动员，就是为了反攻大陆而被动员，只有此时此刻，是为了台湾自己的民主、自己的共同体，去防卫、去动员的历史时期，即使对立法院或政府没信心，也要对人民有信心，因为真正的动力在民间。他强调：台湾防卫的责任在我们自己身上，如果共同承担的话，每个人肩膀上的重担会少一点，“因为我们是一个共同体，我们会有韧性去面对未来的命运。”

[#全动法](#) [#全民防卫动员](#) [#国防改革](#) [#全民国防](#) [#台海局势](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

端傳媒八週年 | 另一個世界仍然有可能

訂閱端傳媒，期待改變的你，
與亟待突破的我們，共同撐起另一個世界。

8週年尊享會員 特別優惠 20%OFF

立即訂閱 →

端傳媒的下一程，需要你的守護。今天就成為訂閱會員，支持我們走下去，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。點擊了解更多[會員計畫](#)