以公共安全為由限制公民權利的界限在哪裡?

Version 1.1 · Revised 24 November 2026 (First published 18 November 2026)

Canonical URL: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/zh-hant-cce-022-public-safety-limits-on-civil-rights/ (latest version at this URL)

© 1998-2026 Free China Movement

Contact: contact@freechina.live · https://freechina.live

導讀

公共安全是政府必須承擔的責任。發生暴力威脅、重大傳染病或嚴重災害時，政府如果完全不採取行動，公民的生命、身體和財產同樣可能受到侵害。然而，公共安全也是一種容易被寬泛使用的理由：只要某項表達、集會或社會活動被認為“不穩定”，就可能有人主張先禁止、後解釋。問題不在於安全與自由只能選擇其一，而在於政府怎樣證明限制確有必要，怎樣防止臨時權力變成永久性權力。

判斷一項限制是否正當，至少要追問六件事：它依據哪一項公開法律？針對甚麼具體危險？有甚麼可靠證據？是否存在侵害較小的替代辦法？措施持續多久？受影響者能否獲得獨立復核和有效救濟？這些問題並不妨礙政府履行保護職責，反而使安全政策更容易得到公眾信任。

問題緣起

公共生活離不開一定的秩序。大型演唱會需要疏散通道，體育比賽需要防止踩踏，街頭游行需要兼顧救護車通行，網絡平台需要處理真實的暴力威脅。不能把所有規則都視為侵犯自由。但也不能因為某項活動讓管理者感到不便，就把這種不便稱為公共安全危機。

設想一座城市收到針對某場和平集會的可信暴力威脅。警方有責任調查威脅來源、保護參加者和路人、安排安全通道，並在必要時對具體危險地點採取臨時限制。另一種做法則是宣佈全市所有公共集會一律停止，既不說明危險的範圍，也不給出恢復條件。兩種做法都可能聲稱為了安全，但其證據要求、權利代價與問責程度完全不同。

真正困難的情形，往往不是“完全安全”與“完全自由”的對比，而是在信息不充分、時間緊迫的情況下作決定。因此，好的規則既要容許必要的快速反應，也要防止風險預測成為無需核實的免責理由。

常見說法與原始論述

一種常見主張認為，生命安全優先，政府在危險出現之前就應採取預防措施。這種看法有現實基礎：公共衛生和重大活動管理不能等到傷害發生才開始行動。預防性措施並非天然不合法，關鍵

在於預測是否有可說明的依據，以及措施是否與風險相稱。

另一種主張強調，權利如果可以被一句“為了安全”隨時取消，就不再是能夠保護少數人和異議者的權利。尤其在公眾意見激烈分歧時，表達、和平集會和結社本身可能使政府感到壓力；壓力不是暴力，批評也不是安全威脅。不能用行政便利替代對實際危險的判斷。

國際人權規範並不要求政府無條件允許所有時間、地點和方式的活動。《公民權利和政治權利國際公約》第 19 條涉及表達自由及特定限制，第 21 條保護和平集會並允許在嚴格條件下施加限制，第 22 條涉及結社自由。條款的具體用語和限制事由並不完全相同，不能把一條的標準未經分析直接套用到另一條。對於具體國家，還必須區分簽署、批准、保留以及國內法適用，不能假定所有國家承擔完全相同的條約義務。

事實核查

第一步是辨別限制對象。針對已經發生或有可信證據支持的暴力行為採取行動，與限制沒有參與暴力的和平參與者，不是同一回事。若存在個別威脅者，政府應說明為甚麼不能針對威脅者執法，而必須限制更大範圍的人群。對表達活動也一樣：令人反感、激烈甚至錯誤的觀點，不自動等同於直接造成暴力的威脅。

第二步是查明法律授權。公共機關不能僅憑“上級要求”“特殊時期”或未經公開的內部通知，就當然獲得限制基本權利的權限。法律應盡可能明確限制適用的情形、作決定的機關、允許採取的手段和監督路徑。即使有明確授權，執行仍須符合該授權的範圍；授權存在不是一切具體行動都正當的證明。

第三步是識別合法目的。保護生命、預防真實暴力、保障公共衛生，可能構成正當目的。但“維護形象”“避免批評”“減少投訴”與公共安全不是同一概念。政府需要解釋為甚麼某個具體活動會產生與法律目的有關的危險，而不是把所有不受歡迎的活動籠統歸入危險類別。

第四步是核對必要性。某項措施也許能夠降低某種風險，卻仍可能不是必要的。禁止所有集會可能降低大型人群聚集的某些風險，但加強現場安保、改變行進路線、分時進入、限制特定危險設施周邊區域，也可能達到同樣目的並保留更多自由。必要性分析必須比較替代方案，不能只說“禁止最容易管理”。

第五步是判斷比例性。限制越嚴重、範圍越大、持續越久，政府應提供越有力的理由。短時關閉一條確有安全隱患的道路，與長期禁止一個城市所有公共討論，其權利成本明顯不同。比例性也要求考慮受影響者：對於依靠集會表達訴求、缺乏其他公共發聲渠道的人，禁止活動可能造成特別重大的影響。

第六步是設定期限與退出條件。臨時措施不應因最初獲准便自動無限續期。決定機關應記錄風險何時重新評估、由誰評估、依據甚麼指標撤銷限制，以及錯誤判斷如何糾正。若危險已經消退，限制仍長期存在，就需要重新提出獨立理由，而不能沿用最初的緊急說法。

第七步是審查差別影響。表面上適用於所有人的限制，可能對某些群體造成更大的實際負擔。例如，只有週末才能集會的勞動者、行動不便者或缺少線上表達渠道的人，可能難以使用政府指定的替代方案。若相似活動因為參與者觀點不同而被區別對待，也需要調查是否存在歧視性執行。

第八步是保證申訴與救濟。受限制者應能知道決定理由，獲得可理解的通知，並在適當程序中提出異議。緊急情況下，事前聽證可能確實來不及，但這並不意味著事後審查和損害救濟可以永久取消。獨立復核不僅保護權利，也幫助政府發現風險判斷、信息傳遞或執法中的錯誤。

比較研究

必須區分通常情況下的權利限制，與正式公共緊急狀態下對部分條約義務的克減。前者可能依據相關權利條款中的限制條件處理；後者則涉及《公民權利和政治權利國際公約》第 4 條的特別制度。第 4 條不是讓政府在遇到一般治安問題時任意暫停權利的通用條款，它要求威脅國家生命的公共緊急狀態及其他嚴格條件，並保留若干不得克減的權利。兩種制度不能混為一談。

聯合國人權事務委員會 2001 年關於第 4 條的第 29 號一般性意見，強調緊急克減必須是例外和臨時措施，並討論正式宣佈、必要程度及不可克減義務。一般性意見是條約監督機構對條約的解釋性材料，不等同於一份新的國際條約。其價值在於提醒決策者：危機的存在不等於所有權利保障都可以消失。

同一委員會 2020 年關於和平集會權的第 37 號一般性意見，討論了和平集會在公共生活中的作用，以及限制的合法性、必要性和比例性。它指出，和平集會可能引起交通或日常生活的某種干擾；判斷時不能把一切不便都視為禁止理由。實際適用仍須結合具體事實、法律框架與有關國家承擔的義務。

歐洲人權法院的判例也顯示，安全理由必須接受個案審查。2007 年“Bączkowski 及其他人訴波蘭”案涉及華沙公共集會受到限制的爭議。法院在適用《歐洲人權公約》的框架下審查了集會自由與有效救濟等問題。該案不能被當成所有國家均受同一法院判決拘束的證據，但可以說明：若救濟只能在計劃中的活動日期之後才發生，權利即使在紙面上存在，也可能失去現實意義。

公共衛生領域的經驗則提醒人們，限制有時確有必要，但效果需要持續驗證。傳染病防控可能涉及人員聚集、隔離、學校活動或醫療資源分配；不同措施的有效性與社會成本會隨疾病傳播方式、醫療能力、疫苗和治療條件變化。不能因為一項措施在某階段合理，就推斷它在任何時間、任何地區都同樣合理。科學證據更新後，法律限制也應接受更新。

比較研究不應只挑選某國的一次成功執法或一次過度執法，就給整個制度下定論。更可靠的方法是比較限制決定的公開程度、適用範圍、持續時間、獨立復核速度、法院裁決執行情況，以及不同社會群體受到的影響。還要核對統計口徑，避免把不同國家的犯罪率、抗議數量或公共衛生結果直接視為制度優劣的單一證明。

辨析

安全與自由並非零和關係。一個無法保護公眾免受暴力的社會，普通人可能因恐懼而不敢表達；一個隨意以安全之名壓制表達的社會，又可能失去揭露隱患和糾正錯誤的重要渠道。公眾能否報告危險、媒體能否核實政策、專業人士能否提出不同意見，本身也是安全治理的一部分。

預防原則也不等於“寧可全部禁止”。預防政策需要權衡不採取行動的風險與採取行動造成的損害。對於高度可信且後果嚴重的危險，短期較強措施可能更容易成立；對於證據薄弱、後果不明或範圍極廣的限制，政府更應說明理由並加強復核。不能把“風險不可能完全為零”當作無限擴權的依據。

公共秩序與政府免受批評不是同一回事。某場活動可能讓執政者尷尬，或使交通管理複雜，但這不自動構成足以限制基本權利的危險。和平參與者不應僅因他人的敵意或潛在違法行為而失去表達機會。國家對真實暴力威脅的處理能力，恰恰可能決定和平活動能否安全進行。

獨立監督不是對行政人員的不信任宣言，而是承認所有決策者都會面對信息不足和判斷偏差。警方可能高估威脅，組織者可能低估風險，媒體可能傳播不準確消息，法院也可能出現延誤。公開理由、保留記錄、提供復核與允許糾錯，可以降低任何一方錯誤判斷的代價。

還要區分措施的法律正當性與政策效果。一項限制即使依法作出，也不代表它一定有效；一項措施即使短期降低某類事故，也不自動證明它在法律上正當。研究者應分別提出問題：風險真的下降了嗎？下降是否由這項限制導致？是否存在代價更小的辦法？哪些群體承擔了成本？有沒有被錯誤限制的人得到補償？

在信息快速傳播的時代，公共安全政策尤其需要可信溝通。模糊、前後不一或不允許質疑的指令，可能損害公眾遵從。政府解釋風險依據、承認不確定性並公佈復審時間，並不意味著放棄權威，而是為有效合作創造條件。公眾也有責任區分有證據的批評與未經核實的傳聞，避免讓討論陷入只有口號、沒有事實的對抗。

還應當追問限制的實施者是否具備足夠的專業能力。對大型活動的安全評估，需要考慮人群密度、疏散能力、天氣、醫療救護和現場通訊；對傳染病風險的判斷，則需要公共衛生專業知識、及時數據和對弱勢人群的照顧。把所有問題都簡化為“允許”或“禁止”，會遮蔽許多真正決定風險的技術細節。安全管理應當明確誰負責收集證據、誰有權修改措施、誰對錯誤負責。

尤其值得注意的是，限制往往帶來間接成本。取消和平集會可能使基層問題失去公開表達渠道；過度限制信息傳播可能使專業預警難以及時傳達；缺乏透明程序則可能誘發謠言和不信任。這些後果並不能證明任何限制都錯誤，卻要求決策者把可預見的副作用納入評估，而不只是計算眼前的行政便利。

一項好的安全政策還應明確可以被甚麼證據推翻。例如，限制某一場所開放的理由若是擁擠風險，就應說明人流降低到甚麼程度、增加多少疏散設施之後可以重新開放；若限制依據的是具體暴力情報，則應設定情報失效和重新核實的程序。沒有退出指標的限制，很容易從針對風險的措施轉化為不受檢驗的常規管理。

小結

公共安全可以成為限制某些權利的合法目的，但絕不是一張自動生效的通行證。正當限制必須建立在公開法律、具體風險、可核查證據、必要性、比例性、明確期限與有效救濟之上。真正的檢驗不是政府是否宣稱重視安全，而是當限制發生時，公眾能否追問理由、核對事實、提出替代方案，並在決定錯誤時獲得糾正。

安全措施越嚴厲，越需要嚴格解釋其邊界；危機越緊迫，越需要留下可以追溯和復核的記錄。保護公眾安全與保護公民權利，應該在同一套可問責的制度中得到實現。

來源

1. 聯合國：《公民權利和政治權利國際公約》，尤其第 4、19、21、22 條。https://

www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights
2. 聯合國人權事務委員會：《第 29 號一般性意見：緊急狀態（第 4 條）》，2001 年。https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-29-states-emergency-article-4
3. 聯合國人權事務委員會：《第 37 號一般性意見：和平集會權（第 21 條）》，2020 年。https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-37-article-21-right-peaceful-assembly
4. 歐洲人權法院：*Bączkowski and Others v. Poland*，申請號 1543/06，2007 年 5 月 3 日判決；判決資料可由歐洲人權法院 HUDOC 數據庫按案號檢索。https://hudoc.echr.coe.int/

本文章為「以公共安全為由限制公民權利的界限在哪裡？」五個語言版本之一，另有簡體中文版、法文版、德文版、西班牙文版。

返回目錄

下載

其他語言版本： 简体中文 · English · Français · Deutsch · Español