以公共安全为由限制公民权利的界限在哪里?

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

Canonical URL: https://freechina.live/zh/civic-education-100-questions/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

阅读本文其他语言版本： 繁體中文 · English · Français · Deutsch · Español

导读

公共安全是政府必须承担的责任。发生暴力威胁、重大传染病或严重灾害时，政府如果完全不采取行动，公民的生命、身体和财产同样可能受到侵害。然而，公共安全也是一种容易被宽泛使用的理由：只要某项表达、集会或社会活动被认为“不稳定”，就可能有人主张先禁止、后解释。问题不在于安全与自由只能选择其一，而在于政府怎样证明限制确有必要，怎样防止临时权力变成永久性权力。

判断一项限制是否正当，至少要追问六件事：它依据哪一项公开法律？针对什么具体危险？有什么可靠证据？是否存在侵害较小的替代办法？措施持续多久？受影响者能否获得独立复核和有效救济？这些问题并不妨碍政府履行保护职责，反而使安全政策更容易得到公众信任。

问题缘起

公共生活离不开一定的秩序。大型演唱会需要疏散通道，体育比赛需要防止踩踏，街头游行需要兼顾救护车通行，网络平台需要处理真实的暴力威胁。不能把所有规则都视为侵犯自由。但也不能因为某项活动让管理者感到不便，就把这种不便称为公共安全危机。

设想一座城市收到针对某场和平集会的可信暴力威胁。警方有责任调查威胁来源、保护参加者和路人、安排安全通道，并在必要时对具体危险地点采取临时限制。另一种做法则是宣布全市所有公共集会一律停止，既不说明危险的范围，也不给出恢复条件。两种做法都可能声称为了安全，但其证据要求、权利代价与问责程度完全不同。

真正困难的情形，往往不是“完全安全”与“完全自由”的对比，而是在信息不充分、时间紧迫的情况下作决定。因此，好的规则既要容许必要的快速反应，也要防止风险预测成为无需核实的免责理由。

常见说法与原始论述

一种常见主张认为，生命安全优先，政府在危险出现之前就应采取预防措施。这种看法有现实基础：公共卫生和重大活动管理不能等到伤害发生才开始行动。预防性措施并非天然不合法，关键在于预测是否有可说明的依据，以及措施是否与风险相称。

另一种主张强调，权利如果可以被一句“为了安全”随时取消，就不再是能够保护少数人和异议者的权利。尤其在公众意见激烈分歧时，表达、和平集会和结社本身可能使政府感到压力；压力不是暴力，批评也不是安全威胁。不能用行政便利替代对实际危险的判断。

国际人权规范并不要求政府无条件允许所有时间、地点和方式的活动。《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条涉及表达自由及特定限制，第 21 条保护和平集会并允许在严格条件下施加限制，第 22 条涉及结社自由。条款的具体用语和限制事由并不完全相同，不能把一条的标准未经分析直接套用到另一条。对于具体国家，还必须区分签署、批准、保留以及国内法适用，不能假定所有国家承担完全相同的条约义务。

事实核查

第一步是辨别限制对象。针对已经发生或有可信证据支持的暴力行为采取行动，与限制没有参与暴力的和平参与者，不是同一回事。若存在个别威胁者，政府应说明为什么不能针对威胁者执法，而必须限制更大范围的人群。对表达活动也一样：令人反感、激烈甚至错误的观点，不自动等同于直接造成暴力的威胁。

第二步是查明法律授权。公共机关不能仅凭“上级要求”“特殊时期”或未经公开的内部通知，就当然获得限制基本权利的权限。法律应尽可能明确限制适用的情形、作决定的机关、允许采取的手段和监督路径。即使有明确授权，执行仍须符合该授权的范围；授权存在不是一切具体行动都正当的证明。

第三步是识别合法目的。保护生命、预防真实暴力、保障公共卫生，可能构成正当目的。但“维护形象”“避免批评”“减少投诉”与公共安全不是同一概念。政府需要解释为什么某个具体活动会产生与法律目的有关的危险，而不是把所有不受欢迎的活动笼统归入危险类别。

第四步是核对必要性。某项措施也许能够降低某种风险，却仍可能不是必要的。禁止所有集会可能降低大型人群聚集的某些风险，但加强现场安保、改变行进路线、分时进入、限制特定危险设施周边区域，也可能达到同样目的并保留更多自由。必要性分析必须比较替代方案，不能只说“禁止最容易管理”。

第五步是判断比例性。限制越严重、范围越大、持续越久，政府应提供越有力的理由。短时关闭一条确有安全隐患的道路，与长期禁止一个城市所有公共讨论，其权利成本明显不同。比例性也要求考虑受影响者：对于依靠集会表达诉求、缺乏其他公共发声渠道的人，禁止活动可能造成特别重大的影响。

第六步是设定期限与退出条件。临时措施不应因最初获准便自动无限续期。决定机关应记录风险何时重新评估、由谁评估、依据什么指标撤销限制，以及错误判断如何纠正。若危险已经消退，限制仍长期存在，就需要重新提出独立理由，而不能沿用最初的紧急说法。

第七步是审查差别影响。表面上适用于所有人的限制，可能对某些群体造成更大的实际负担。例如，只有周末才能集会的劳动者、行动不便者或缺少线上表达渠道的人，可能难以使用政府指定的替代方案。若相似活动因为参与者观点不同而被区别对待，也需要调查是否存在歧视性执行。

第八步是保证申诉与救济。受限制者应能知道决定理由，获得可理解的通知，并在适当程序中提出异议。紧急情况下，事前听证可能确实来不及，但这并不意味着事后审查和损害救济可以永久取消。独立复核不仅保护权利，也帮助政府发现风险判断、信息传递或执法中的错误。

比较研究

必须区分通常情况下的权利限制，与正式公共紧急状态下对部分条约义务的克减。前者可能依据相关权利条款中的限制条件处理；后者则涉及《公民权利和政治权利国际公约》第 4 条的特别制度。第 4 条不是让政府在遇到一般治安问题时任意暂停权利的通用条款，它要求威胁国家生命的公共紧急状态及其他严格条件，并保留若干不得克减的权利。两种制度不能混为一谈。

联合国人权事务委员会 2001 年关于第 4 条的第 29 号一般性意见，强调紧急克减必须是例外和临时措施，并讨论正式宣布、必要程度及不可克减义务。一般性意见是条约监督机构对条约的解释性材料，不等同于一份新的国际条约。其价值在于提醒决策者：危机的存在不等于所有权利保障都可以消失。

同一委员会 2020 年关于和平集会权的第 37 号一般性意见，讨论了和平集会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，和平集会可能引起交通或日常生活的某种干扰；判断时不能把一切不便都视为禁止理由。实际适用仍须结合具体事实、法律框架与有关国家承担的义务。

欧洲人权法院的判例也显示，安全理由必须接受个案审查。2007 年“Bączkowski 及其他人诉波兰”案涉及华沙公共集会受到限制的争议。法院在适用《欧洲人权公约》的框架下审查了集会自由与有效救济等问题。该案不能被当成所有国家均受同一法院判决拘束的证据，但可以说明：若救济只能在计划中的活动日期之后才发生，权利即使在纸面上存在，也可能失去现实意义。

公共卫生领域的经验则提醒人们，限制有时确有必要，但效果需要持续验证。传染病防控可能涉及人员聚集、隔离、学校活动或医疗资源分配；不同措施的有效性与社会成本会随疾病传播方式、医疗能力、疫苗和治疗条件变化。不能因为一项措施在某阶段合理，就推断它在任何时间、任何地区都同样合理。科学证据更新后，法律限制也应接受更新。

比较研究不应只挑选某国的一次成功执法或一次过度执法，就给整个制度下定论。更可靠的方法是比较限制决定的公开程度、适用范围、持续时间、独立复核速度、法院裁决执行情况，以及不同社会群体受到的影响。还要核对统计口径，避免把不同国家的犯罪率、抗议数量或公共卫生结果直接视为制度优劣的单一证明。

辨析

安全与自由并非零和关系。一个无法保护公众免受暴力的社会，普通人可能因恐惧而不敢表达；一个随意以安全之名压制表达的社会，又可能失去揭露隐患和纠正错误的重要渠道。公众能否报告危险、媒体能否核实政策、专业人士能否提出不同意见，本身也是安全治理的一部分。

预防原则也不等于“宁可全部禁止”。预防政策需要权衡不采取行动的风险与采取行动造成的损害。对于高度可信且后果严重的危险，短期较强措施可能更容易成立；对于证据薄弱、后果不明或范围极广的限制，政府更应说明理由并加强复核。不能把“风险不可能完全为零”当作无限扩权的依据。

公共秩序与政府免受批评不是同一回事。某场活动可能让执政者尴尬，或使交通管理复杂，但这不自动构成足以限制基本权利的危险。和平参与者不应仅因他人的敌意或潜在违法行为而失去表达机会。国家对真实暴力威胁的处理能力，恰恰可能决定和平活动能否安全进行。

独立监督不是对行政人员的不信任宣言，而是承认所有决策者都会面对信息不足和判断偏差。警方可能高估威胁，组织者可能低估风险，媒体可能传播不准确消息，法院也可能出现延误。公开理由、保留记录、提供复核与允许纠错，可以降低任何一方错误判断的代价。

还要区分措施的法律正当性与政策效果。一项限制即使依法作出，也不代表它一定有效；一项措施即使短期降低某类事故，也不自动证明它在法律上正当。研究者应分别提出问题：风险真的下降了吗？下降是否由这项限制导致？是否存在代价更小的办法？哪些群体承担了成本？有没有被错误限制的人得到补偿?

在信息快速传播的时代，公共安全政策尤其需要可信沟通。模糊、前后不一或不允许质疑的指令，可能损害公众遵从。政府解释风险依据、承认不确定性并公布复审时间，并不意味着放弃权威，而是为有效合作创造条件。公众也有责任区分有证据的批评与未经核实的传闻，避免让讨论陷入只有口号、没有事实的对抗。

还应当追问限制的实施者是否具备足够的专业能力。对大型活动的安全评估，需要考虑人群密度、疏散能力、天气、医疗救护和现场通讯；对传染病风险的判断，则需要公共卫生专业知识、及时数据和对弱势人群的照顾。把所有问题都简化为“允许”或“禁止”，会遮蔽许多真正决定风险的技术细节。安全管理应当明确谁负责收集证据、谁有权修改措施、谁对错误负责。

尤其值得注意的是，限制往往带来间接成本。取消和平集会可能使基层问题失去公开表达渠道；过度限制信息传播可能使专业预警难以及时传达；缺乏透明程序则可能诱发谣言和不信任。这些后果并不能证明任何限制都错误，却要求决策者把可预见的副作用纳入评估，而不只是计算眼前的行政便利。

一项好的安全政策还应明确可以被什么证据推翻。例如，限制某一场所开放的理由若是拥挤风险，就应说明人流降低到什么程度、增加多少疏散设施之后可以重新开放；若限制依据的是具体暴力情报，则应设定情报失效和重新核实的程序。没有退出指标的限制，很容易从针对风险的措施转化为不受检验的常规管理。

小结

公共安全可以成为限制某些权利的合法目的，但绝不是一张自动生效的通行证。正当限制必须建立在公开法律、具体风险、可核查证据、必要性、比例性、明确期限与有效救济之上。真正的检验不是政府是否宣称重视安全，而是当限制发生时，公众能否追问理由、核对事实、提出替代方案，并在决定错误时获得纠正。

安全措施越严厉，越需要严格解释其边界；危机越紧迫，越需要留下可以追溯和复核的记录。保

护公众安全与保护公民权利，应该在同一套可问责的制度中得到实现。

来源

[1] 联合国：《公民权利和政治权利国际公约》，尤其第 4、19、21、22 条。
https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

[2] 联合国人权事务委员会：《第 29 号一般性意见：紧急状态（第 4 条）》，2001 年。
https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-29-states-emergency-article-4

[3] 联合国人权事务委员会：《第 37 号一般性意见：和平集会权（第 21 条）》，2020 年。
https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-37-article-21-right-peaceful-assembly

[4] 欧洲人权法院：*Bączkowski and Others v. Poland*，申请号 1543/06，2007 年 5 月 3 日判决；判决资料可由欧洲人权法院 HUDOC 数据库按案号检索。 https://hudoc.echr.coe.int/

本系列共六个语言版本：简体中文版（本文）、繁体中文版、英文版、法文版、德文版、西班牙文版。