



# 港版國安法的人權觀察

●陳瑤華／東吳大學人權學程教授

今（2020）年5月28日中國人大通過香港國安法（以下簡稱「港版《國安法》」）後，支持香港自由、民主的陣營都認為香港一國兩制已正式宣告終結，<sup>1</sup>尤其是人大繞過香港立法會、不顧香港《基本法》第23條賦予港府自行立法保障國家安全的權限，引用香港《基本法》第18條第3款並以附件三的形式立法。對台灣而言，「一國兩制」的香港實驗不僅失敗，而且證明理論上根本行不通：極權政府<sup>2</sup>以壟斷所有統治權力為其本性，無法容忍人民對其政策的檢驗。所以，各種具體法案的檢視和批評，都會被認是對其統治權力的挑戰，藉著言論、集會及結社自由的限縮與人罪，「一國兩制」只有一國，哪有可能兩制？

根本的問題在於中國政府對人權的認知與國際有根本上的差異，也就是說，在價值上就產生衝突。中國政府試圖向國際推廣所謂的「社會主義式的人權」、「中國式的民主」，正好顯示這樣的差異。對於台灣及全世界最大部分的國家而言，人權是人出生後即無條件享有的權利，<sup>3</sup>國家有維護這些權利的義務。例如台灣最近在武漢肺炎疫情後推動的商業振興券，剛出生的嬰兒就可以享有<sup>4</sup>。台灣批准及落實《兒童權利公約》，就是在說明權利的享有及落實，並不需要以權利擁有者做到哪些值得擁有權利的事，作為享有這些權利的條件。然而，《中華人民共和國憲法》卻處處與國際的人權觀念相牴觸：人民要享有權利必須先盡義務，尤其是維護國家統一、國家安全及促進民族團結等強制的義務。人民一旦違反這些義務，不但無法享有權利、被標示為「國家的敵人」而且以各種刑法入罪。<sup>5</sup>

這一種價值的衝突在起草《世界人權宣言》時就可以看到，特別當部分共產國家堅持人民與國家為一體、人權為國家所賦予，國家不需要針對其國內的人權事務戒慎恐懼，把監督人權保障的權利交給類似聯合國的國際機構。對中國中共政府而言，人權是國家的恩賜，可以賞賜也可以拿走，國家沒有人權保障的義務、人民卻有維護國家統一、團結及安全的義務。由此可知，香港泛民、市民與港府、建制派、中聯辦及中國中央政府產生衝突幾乎無法避免，近年來涉及香港《基本法》第23條的修法，反送中、反洗腦教育、反言論自由入罪等運動絡繹不絕，而且越來越難解。<sup>6</sup>而反送中運動對中國司法系統的不信任，並非僅僅因為其執法的腐敗、任意性或英美、大陸法系的衝突，而是在人權基本觀念的南轅北轍。



「港版《國安法》」所涉及的各项刑法罪名：「顛覆國家政權」、「分裂國家」、「恐怖活動」及「境外勢力干預」都是長久以來被認為概念模糊、被用在清除內部反對意見者的手段，而且其罪名的認定，執法機關說了算。諾貝爾和平獎得主劉曉波就是以顛覆國家政權罪判刑入獄，中國709維權律師大抓捕也是在這樣的法律架構下被酷刑並公開自證己罪。<sup>7</sup>對於過去經歷過白色恐怖的台灣人來說，《刑法》第100條、《動員戡亂懲治叛亂條例》、《懲治匪諜條例》的殷鑑不遠。香港目前還有相對於行政體系較為獨立且公正的司法，一旦「港版《國安法》」開始實施，第4條提到在中國國安機構將進駐香港，作為履行該法的唯一法定機關，香港的法治的獨立公正性將受中國國安單位嚴重的侵蝕。

中國的司法系統備受批評的部分在於缺乏獨立監督機制：法院缺乏實質效力的司法審查，也沒有憲法法院針對有爭議的判決或解釋作憲法層次的申訴及仲裁，當正義無法伸張時，人民只能透過上訪，自力救濟。即使有針對官員錯誤施政的行政救濟措施，但因缺乏言論、集會及結社等自由的保障，一旦針對特定司法判決或政府政策提出批評，易淪為地方及中央政府權力消音的對象，難免「顛覆國家政權」、「分裂國家」、「恐怖活動」及「境外勢力干預」等罪名之逮捕及起訴。近年來，台灣透過大法官釋憲的機制，成功促成同性婚姻合法化<sup>8</sup>、通姦除（刑法）罪<sup>9</sup>，而且所有正、反辯論的過程，透過網路直播讓人民可以了解雙方的爭執及憲法如何保障平等的權利。香港《基本法》第2條保證香港擁有「獨立的司法權與終審權」，然而，過去香港五次提請人大釋憲，只有一次是由香港終審法院提出，兩次由港府提出，而且有兩次由人大主動介入提釋憲，香港終審權及司法權的獨立性備受質疑。<sup>10</sup>

一般來說，極權體制通常會被認為是「鐵板一塊」，主要因為其對內的一體化策略透過洗腦教育、媒體訊息控制及宣傳來達成，對外則透過武力的威脅及商業利益的利誘，法律及制度成為鞏固其政權的工具，只允許向前：繼續強化其壟斷的力量，缺乏體制內修正及適時調整的程序。以中國及港府為例，統治者若示弱，就會遭受內部權力激烈鬥爭下台之清算。相反地，民主體制因保障言論、集會、結社之自由，而且體制內存在多元的監督及制衡機制，面對人民對政府政策的反彈，可以即時反應，作適度的調整和因應。

近日香港特首林鄭譏諷美國警察對George Floyd過度執法致死案而引發的廣大群眾示威案，認為美國警察的作法與香港警察沒什麼差別。這種刻意去脈絡化的發言完全忽略：（1）香港是因2019年提出送中法案才引發人民的反彈，提出五大訴求。雖然後來撤回送中法案，林鄭卻不但沒有下台負責，反而以香港警察的武力，強化對示威民眾的暴力鎮壓。美國警察過度執法的問題並沒有涉及任何聯邦及州政府的法案，而是警察執法及警察文化種族歧視的問題。殺害George Floyd員警及協助的三名警察不但都遭到起訴，而且在後來部分暴力對待示威群眾的員警，也遭到革職。<sup>11</sup>政府引發的直接侵害人權政策



與政府間接對警察執法監督不周，差異非常大；（2）美國川普總統曾企圖引用舊法、動用軍隊鎮壓示威民眾，卻遭到五角大廈的反彈，而且堅持美國憲法對於人民集會、結社自由的保障。<sup>12</sup>極權與民主體制的差異，就在於極權缺乏人權與基本自由的保障，也無法對於人民的不同意見有任何積極的反應和調整。

「港版《國安法》」再次傳遞中國政府不遵守和平、民主及人權的世界秩序，而且可以繼續片面主張國際「干預中國內政」、「干預國家主權」、「境外勢力干預」而不必提供任何具體證據。德國公布中國要求德國說中國好話的文件、威脅歐洲媒體撤回批評中國的報導、威脅捷克議會議長訪問台灣、「一帶一路」對於各國民眾迫遷、土地、飲水等資源的掠奪等，到底誰在干預國家主權及內政？誰在威脅和平、民主及人權的世界秩序，已經十分清楚。中國政府武漢肺炎的隱匿疫情導致全球直接及間接受害的現象，只是更凸顯極權體制是全球的災難。

國際媒體報導預測中國終結香港的一國兩制後，接下來是以武力對付台灣。然而向來中國對台灣的武力威脅從未停止，香港的一國兩制實驗失敗後，除了很少數的台灣人仍對於大中國的民族主義存有幻想之外，大多數的台灣人已從二戰後迎接國民政府來台，卻遭遇二二八的屠殺及白色恐怖的恐怖統治得到教訓。「港版《國安法》」再次提醒台灣人民民主、人權的可貴和得來不易。本文論證「一國兩制」根本行不通，中國所理解的人權，與世界的認知有根本上的差異、刑法處罰的強制義務成為人權侵害的根源、缺乏獨立司法的審查及監督機制、缺乏制度性的調整機制，以及中國對世界和平、民主及人權的干預舉動，說明香港的未來牽動台灣及世界的未來。當香港真的變成一國一制，台灣必須承擔落實國際人權更重的責任，必須放眼亞洲，與所有擁護民主的人民及國家攜手對抗中國極權。

#### 【註釋】

1. 請參考：國際譯開罐，〈香港通過《國安法》！「獨立關稅區」待遇、「港澳條例」都將不保？〉，《換日線（Crossing）》，2020年5月28日，<<https://crossing.cw.com.tw/article/13462>>。（最終瀏覽日：2020年6月3日）；Laurie Chen, "China parliament approves plan to impose Hong Kong security law," *Hong Kong Free Press*, May 28, 2020, <<https://hongkongfp.com/2020/05/28/breaking-china-parliament-approves-plan-to-impose-hong-kong-security-law/>>.
2. 鄂蘭在《極權主義的起源》如此界定「極權主義」：「極權主義政府同專政與暴政不一樣…因為全面統治是唯一一種政治力量…極權統治者要等到一切有組織的反對派都被撲滅、他不需要害怕時才放手」（中譯本，台北：左岸文化，2009年），頁324-326。
3. 很多文獻探討「人皆生而自由」是事實還是規範性的命題，如果是事實命題，那麼它



非常不符合事實，人出生後即受到環境貧富貴賤的左右。相反地，若是規範性的命題，那麼它屬於法律保障、規範的範疇，政治實踐的目標之一。

4. 請參考：〈12/31出生新生兒也可領！「三倍券」7/15上路〉，2020年6月2日，<<https://www.youtube.com/watch?v=fC6LCCWxFGI>>。（最終瀏覽日：2020年6月3日）
5. 請參考陳瑤華，《人權不是舶來品》（台北：五南，2015年），頁134-137。
6. 請參考香港歷年重大的抗議運動一覽表：張子清，〈反送中怒吼！香港歷年重大抗議活動一覽〉，《中央廣播電台》，2019年6月17日，<<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2024296>>。（最終瀏覽日：2020年6月3日）
7. 請參考：〈深度解析〉香港人為何害怕《國安法》？從劉曉波到709律師，他們都是「煽動顛覆國家政權罪」的受害者〉，《風傳媒》，2020年6月2日，<<https://www.storm.mg/article/2710328>>。（最終瀏覽日：2020年6月3日）
8. 請參考台灣司法院大法官釋字第748號解釋文：<<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=748>>。（最終瀏覽日：2020年6月3日）
9. 請參考台灣司法院大法官釋字第791號解釋文：<<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=791>>。（最終瀏覽日：2020年6月3日）
10. 請參考：【劉仕傑觀點】，〈當香港司法被中國人大粗暴對待，一國兩制已成幻影！台灣人還能期待什麼？〉，《BuzzOrange》，<<https://buzzorange.com/2019/11/20/the-judicial-system-in-hk/>>。（最終瀏覽日：2020年6月3日）
11. 請參考：楊清緣綜合報導，〈佛洛伊德之死起訴4警察！壓頸惡警「罪名升級」恐面臨40年刑期〉，《新頭殼》，2020年6月4日，<<https://newtalk.tw/news/view/2020-06-04/416459>>。
12. 請參考：Ian Shapira, “For 200 years, the Insurrection Act has given presidents the power to deploy the military to quell unrest,” *The Washington Post*, June 4, 2020, <<https://www.washingtonpost.com/history/2020/06/03/insurrection-act-trump-history/>>.◆