



我今年 18 歲。
我可以投票嗎？

設計對白

1 公民身分與普世人權

即將成為公民的你，是否曾想過：為什麼有些公民權利要等到滿 20 歲「成年」才能擁有？18 歲不可以嗎？

在我國，滿 18 歲可以考機車駕照、參與公民投票、擔任公務人員，也要負起完全的刑事責任。而 2023 年起，民法成年也將調降到 18 歲，這表示在法律上認可 18 歲具有足夠的自主能力，能成為享有權利並負起相應義務的權利主體。然而，到了選舉投票時，卻又規定年滿 20 歲才能參與。因此社會上有許多人呼籲下修投票年齡，滿 18 歲即有選舉權，促進青年參政。

這個議題在我國社會上遲遲未能達成共識。有些人認為選舉結果將影響政府組成與運作，因此有較高的年齡門檻還算合理；有些人則主張世界大多數國家的投票年齡都是 18 歲以下，我國作法違反普世人權的發展潮流。此外，也有人疑惑要下修到幾歲才算合理，是 19、18 或 16 歲？眼前沒有標準答案，但顯示基於公民身分而能擁有的權利，會隨著時代不斷演變與擴展。

反思

成年公民將擁有哪些權利？又是如何發展而來的？

各國擁有選舉權的年齡

16歲



巴西



奧地利

17歲



印尼



東帝汶

18歲



日本



韓國



美國

20歲



中華民國

核心問題

公民身分與權利如何演變與擴展？與普世人權的實現有什麼關聯？

學習內容

1

公民身分與權利

公民身分

權利主體

權利內涵

普遍性權利

差異性權利

自由權、參政權

社會權、文化權



2

普世人權的實現

人權

人權公約

聯合國人權機構

國際非政府組織

國內法化

國家人權報告

國家人權委員會

第 1 節

公民身分與權利

公民身分如何演變？
我國公民權利如何發展與落實？

公民^①作為享有權利的主體，享有自由、參政、社會、文化等公民權利，也要負擔相對的義務，必須具備一定的能力來行使。因此，無論西元前的雅典城邦或現代的民主國家，都設有區分公民與非公民的資格條件。歷史上甚至曾有國家以種族、性別及財產等來區別「誰能擁有公民身分」的狀況，直到 20 世紀才逐漸消失。發展的過程大致上可區分為權利主體的演變（由少數到普遍擁有），及權利內涵的擴展（各項公民權利的發展）。

5

+ 公民好補

① **公民**：指符合法定身分資格而能享有權利並承擔義務的國民。公民、國民的差異如下：

以我國為例，需符合年齡、居住期間等法定資格

公民

國民

擁有特定國家國籍的人民



一、誰能擁有公民身分？

10

公民身分（citizenship）的概念源自於兩千多年前的古希臘雅典城邦，符合「出生於當地、成年、男性、具一定財產」資格的公民，可進行投票選出執政者及決定公共事務等政治活動，當時僅有特定少數才能擁有公民身分。時至今日，幾乎所有民主國家都賦予普遍性的公民身分保障，不分種族、性別、財產一律平等，而這些保障並非與生俱來。

15

例 以非裔美國人為例，在 1865 年南北戰爭前，他們都只有奴隸身分；而戰後 1867 年雖然廢除了奴隸制，但美國許多州仍持續種族隔離，在居住、教育、投票

20

上都受到限制，使許多非裔美國人的身分沒能受到保障，而要歷經長期的爭取，於 1965 年才終於取得平等的公民身分保障。

5 從美國建國的 1789 年起算，非裔美國人歷經 175 年的爭取，從原本的奴隸身分，到受限制的不平等公民身分，最後才與其他少數族群一同取得與白人平等的公民身分。這顯示公民身分的擴展是一個由少數逐漸擴展為普遍性擁有的演變過程。

圖 1-1 美國公民身分發展

美國不同性別及族群取得平等公民身分保障的時間。

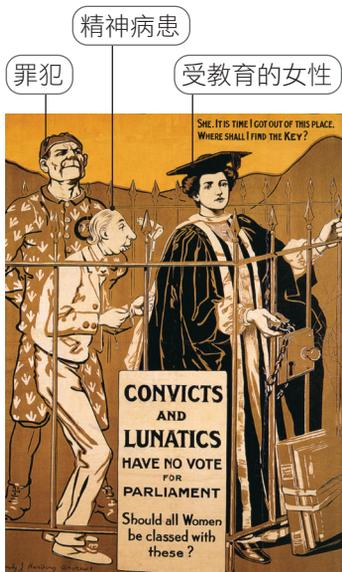
- 1789 年 6%擁有財產的白人男性
- 1867 年 白人男性及少數非裔美國人男性
- 1920 年 白人女性（取得投票權）
- 1965 年 白人、印第安人、非裔美國人等所有人

1960 年代民權運動倡議下，通過各項法案，非裔美國人終於獲得完整且平等的公民身分及權利。

我有一個夢（節錄）

我夢想有一天，這個國家會站立起來，真正實現其信條的真諦：「我們認為這些真理是不言而喻的：人人生而平等。」

民權運動領袖馬丁·路德·金恩博士
（Martin Luther King 1929 ~ 1968）



公民身分取得的先後，除了族群的差異外，性別間也有差異。以 19 世紀的英國為例，雖然女性擁有取得受教育、工作等權利，但卻無法擁有與男性相等的選舉投票與擔任公職等的參政權利。歷經多次爭取投票權運動與流血衝突後，在 1918 年終於獲得投票權，但直到 1928 年所有女性才能成為候選人及擔任政府職務等，取得平等的公民身分保障。

5

圖 1-2 爭取女權海報

據英國 BBC 報導：「1918 年之前，英國女性不能參加議會選舉投票，即使是劍橋大學畢業，其地位與精神病人、罪犯一樣，無投票資格。」

議起
思考

公民身分可以有差異嗎？

全球首位機器公民 Sophia 個人小檔案

- 出生** 2015 年 4 月 19 日
- 國籍** 沙烏地阿拉伯
- 專長**
 1. 眼睛裝有攝影機，可辨識人臉
 2. 可依對方的表情變化，最多做出 62 種臉部表情

I am Sophia.



沙烏地阿拉伯政府在 2017 年頒「公民身分」給全球首位女性人工智慧機器人蘇菲亞（Sophia）。依據沙國法律，女性外出必須蒙面，且須有丈夫或監護人陪同，很難從事公開的集會、結社及競選活動，自由權及參政權都受到限制，但蘇菲亞完全無此限制，顯示相對於沙國的女性，非人的主體反而擁有更多的公民權利。

問

同在一個國家，沙國女性在各方面的權利都不如男性及蘇菲亞，你認為她們真的擁有公民身分嗎？為什麼？

二、公民權利如何擴展？

隨權利主體從特定少數演進到普遍適用，基於公民身分擁有的權利也隨時代而逐漸擴展，從自由權、參政權、社會權發展到文化權，使公民權利內涵日趨完整。

5 (一) 普遍性權利的擴展

普遍性權利是一個國家中所有公民都平等擁有的個人權利。西方社會經歷長久的君主專制統治後，於 17、18 世紀逐漸發展出「天賦人權」的思想（見圖 1-3），認為政府權力來自人民，應受到節制以避免濫權，並主張人民應擁有言論、集會自由及財產權等保障，建立自由權的基礎。如果失去自由權，就沒有實現其他公民權利的可能，因此自由權是最基本的普遍性權利，也被視為判斷一個國家是否民主的基本條件。

為了落實自由權的保障，人民逐漸意識到參政權的重要性。參政權意指公民參與國家政治過程的權利（如

圖 1-3
天賦人權的思想

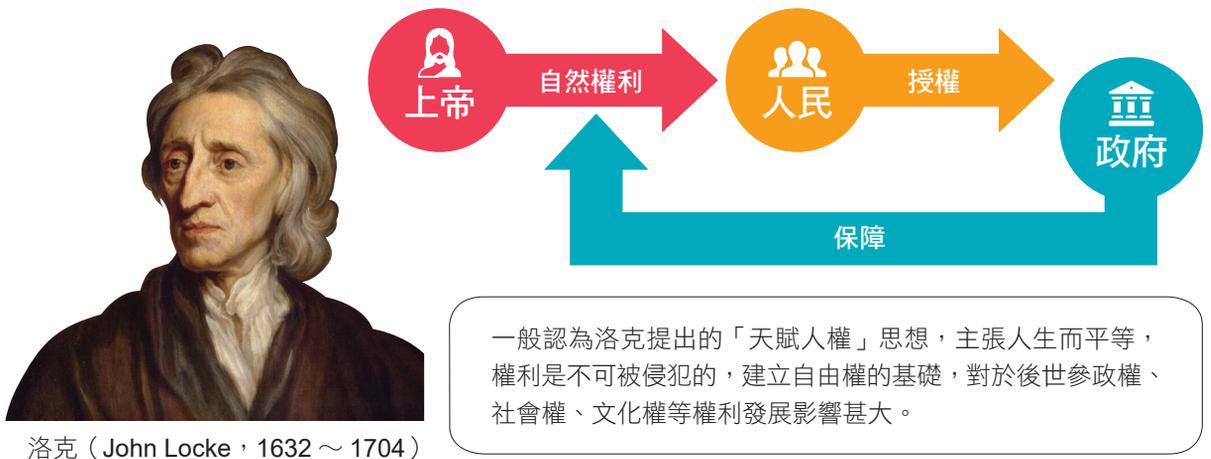




圖 1-4 爭取參政權的婦女

19～20 世紀英國女性積極爭取參政權，當時部分女權運動者甚至不惜犧牲生命，以激烈手段抗爭，其中有近千人被捕入獄。

選舉權、被選舉權及服公職權等），在所有公民皆擁有平等機會參與公共事務決策時，更能促使國家採取積極作為，制定經濟福利與社會安全等政策，改善 19 世紀工業發展後貧富差距擴大的問題，讓每位公民都能享有符合人性尊嚴的基本生活保障，由此逐漸發展出**社會權**的各項內涵，如生存權、工作權、受教育權等。

5

例 19 世紀英國女性積極爭取平等參政權，希望有機會以參與選舉投票及服公職等方式來影響國家政策，使國家能夠重視與維護女性的工作、教育及福利等權益，改善當時女性面臨的社會不平等處境。

10

（二）差異性權利的擴展

只從個人權利的角度界定公民身分，容易忽略不同群體間的差異，因此特定群體才享有的**差異性權利**也逐步擴展。以社會權的內涵——工作權為例，對於基本工資、勞動條件等保障，通常不分對象而一體適用，屬於普遍性權利；但對於身心障礙者的就業輔導及生活救助等，是為協助其自立與發展，屬於差異性權利。

15

此外，隨著第二次世界大戰後民族自決與普世人權思潮的發展，讓**文化權**在 20 世紀成為公民權利的重要內涵。文化權指特定族群保有並發展其獨特文化的權利，通常包含族群文化認同及生存發展的集體權利，由該族群共同擁有。對此，文化學者基姆利卡（Will Kymlicka，1962～）進一步提出多元文化公民身分的概念，主張保障處境不利族群的語言、傳統等集體權利，才有助公民身分的普遍與平等發展。

20

25

例 我國阿美族各部落的豐年祭，其祭典儀式、服飾、音樂等並非個人獨有，而是阿美族某部落或阿美族全體擁有的文化資產。

三、我國公民權利如何發展與落實？

5 建國之初，我國參考西方國家公民身分與權利的發展內涵，以法律保障不分性別、族群的普遍公民身分，及自由權及參政權的行使。之後因內戰頻繁、時局動盪，一直到 1947 年頒布的中華民國憲法，才完整涵蓋自由、參政、社會及文化權等各方面的權利保障。然而，

10 受到國共內戰、政府播遷來臺及戒嚴等特殊歷史背景影響，導致我國公民在憲法上的多項權利（如言論、結社、選舉權等）一度遭到凍結或限縮，直到 1980 年代從威權體制轉型至民主政治時，才逐步落實。以下分別探討自由權、參政權、社會權及文化權在我國的發展與落實

15 經驗，及其相互間的影響。

表 1-1 權利內涵的擴展過程

年代	17～18 世紀	19 世紀		20 世紀
權利內涵	自由權 追求個人的自由權利	參政權 參與國家政治過程的權利	社會權 維持個人尊嚴與基本生活的權利	文化權 由特定族群所保有並發展自身文化的權利
權利性質	普遍性權利	普遍性權利	包含普遍性及差異性權利	差異性權利
項目	言論自由、集會結社自由、財產權等	選舉權、被選舉權、服公職權等	國民教育、社會福利、失業救濟等	民族自治、文化資產、傳統智慧創作等

公民好補

②戒嚴時期的刑法第 100 條規定：「意圖破壞國體、竊據國土或以非法之方法變更國憲、顛覆政府，而著手實行者，處 7 年以上有期徒刑……」，但其中「意圖」和「著手實行」缺乏明確定義，容易成為執政者打壓言論自由、打擊異己的工具。



圖 1-5 綠島監獄裡的白色恐怖受難者

戒嚴時期，執政當局為了打壓異己，許多人被政府以「知匪不報」、「通匪叛亂」等理由抓走，不僅侵害人民人身自由，亦造成其身心恐懼，成為白色恐怖受難者。圖為被關押在綠島監獄的白色恐怖受難者，正接受官方思想教育。

(一) 自由權在我國的發展

我國在戒嚴時期嚴格禁止人民自由結社（如組織政黨）、出版（如報禁）與集會遊行等各項活動，限制憲法保障的自由權，使得公民難以參與公共事務的決策與運作，更無力抗拒政府對個人權利的侵犯。直到 1987 年政府解除戒嚴，我國從威權體制過渡到民主政治，逐步恢復與推動各項原本被凍結或限制的權利，公民可以藉由言論、出版及集會遊行來批判政府政策而不被判刑。像是 1992 年刑法第 100 條 ② 的修正，讓政府不能輕易以國家安全與秩序為名來限制言論自由。

隨著報禁及言論管制解除，新興媒體如雨後春筍般出現，促進人民了解公共事務及監督政府施政。關於我國媒體的角色及影響，將於第 3 章進一步探討。

(二) 參政權在我國的發展

我國參政權與自由權的發展相近，在戒嚴時期大幅限制公民的選舉與被選舉權（包含取消總統任期限制、延長中央民代任期等，只有限度地開放地方選舉），並同步凍結公民的創制、複決、罷免等參政權。

我國民主化的進展

1987

解除戒嚴

總統宣布解嚴，終結威權體制，邁向政治民主化



1991

終止動員戡亂

總統宣告終止動員戡亂，憲政體制恢復正常運作



1992

立法院全面改選

立法院首次完成全面改選，並開始定期改選



直到 1980 年代，隨民主化進展，我國中央選舉逐步開放，尤其以 1992 年立法院全面改選及 1996 年公民直選總統最具指標性。其後公民投票法的制定與修正，以及罷免條件的放寬，終於落實憲法保障的罷免、創制與複決權。

當國家還權於民，公民得以平等而自由地參與公共事務的決策與運作，不僅能夠促進民主政治的深化，也能導引社會權及文化權的發展與落實。關於我國公民參政的實踐及參與，將於第 4 章進一步探討。

10 (三) 社會權在我國的發展

戒嚴初期，我國限制了公民自由權及參政權，對社會權的保障也極為有限；隨著民主化與社會經濟的發展，我國社會權逐步涵括工作健康、社會福利、身心障礙等各方面的保障。以憲法增修條文第 10 條明訂國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，使政府依此規劃出各項社會安全制度與措施。關於我國社會安全制度發展，將於第 6 章探討。

1996

第 1 次 民選總統

在國際矚目下，首次投票直接選舉總統



2000

第 1 次 政黨輪替

第 2 次總統直選，政權和平轉移，完成首次政黨輪替



2003

公布施行 公民投票法

立法保障國民實踐公民投票的權利，來決定重大政策





圖 1-7 還我母語大遊行

受到官方推行「國語政策」影響，客家語流失嚴重，1988年客家團體發起「還我母語大遊行」，訴求推動客語教育、開放客語廣播電視、修改廣電法對方言的限制等。

(四) 文化權在我國的發展

我國在戒嚴時期對自由權及參政權的限制，也影響了文化權的發展，其中以限制使用包括閩南語、客語及原住民族語言在內的「國語政策」影響最深。因此，「恢復母語」的訴求在解嚴後成為我國文化權發展的重點。

例 在教育方面，政府 2001 年起將閩南語、客家語、原住民族語等本土語言列入中小學正式課程；在文化傳播方面，2003 年起陸續開播客家電視台、原住民族電視台、寶島客家電台、原住民族廣播電台及公視台語台等，拓展多元族群語言與文化的傳播管道。

1980 年代興起原住民族運動，原住民族逐步以集體權利的角度爭取族群文化權，促成 1997 年第四次修

圖 1-8

國家語言的多元發展



憲時，於第 10 條「基本國策」中明定保障原住民族語言與文化，並須尊重其民族意願。我國政府也漸次訂定保障原住民族自治、語言及文化等相關的政策及法令（見圖 1-9），除了保障其文化權，更是原住民族各項權利發展的重要基礎。關於我國原住民族自治的規範與訴求，將於第 5 章末說明；而我國保障多元文化的各項政策，將於第 7 章進一步探討。

看完前述國內外的案例後，可進一步反思：公民身分還會再演變嗎？公民權利的內涵還會不會再擴展？有沒有可能超越國界的藩籬，形成世界公民的概念，使我們無論身在何處皆能享有同樣的權利。國際上有許多組織正在為這個遠大的目標而努力，接下來我們將探討國際社會及我國如何實現普世人權。

圖 1-9



我國原住民族權利發展與現況

原住民族

原住民族運動

「臺灣原住民族權利促進會」成立，推動原住民族運動

1984 年

成立行政院 原住民族委員會

專責辦理原住民事務，2002 年更名為「行政院原住民族委員會」

1996 年

通過原住民族 教育法

保障原住民族教育之權利，培育原住民族所需人才，以利原住民族發展

1998 年

更名為原住 民族委員會

通過原住民族委員會組織法，正式更名掛牌運作

2014 年



2017 年

山胞正名為 原住民

國民大會表決通過修正案，正名為原住民

1994 年

正名為原住民族

第 4 次修憲時，進一步將「原住民」正名為「原住民族」

1997 年

通過原住民族 基本法

保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展

2005 年

通過原住民族 語言發展法

將原住民各族語設為國家語言，促進其保存及發展

第 2 節

普世人權的實現

國際社會與我國如何促成普世人權的實現？

前一節介紹我國公民擁有的各項權利隨著民主化而逐步發展與落實，過程中也深受國際普世人權思潮的影響。以文化權發展而言，原住民族自治的相關立法經常援引聯合國（United Nations）原住民族權利宣言的條文來擬定權利保障的內涵。

5

相對於必須符合法定資格的國民才能擁有的公民身分，**人權**是一個不分國籍、年齡、地區，只要身為人都能擁有的普世性權利。然而，我們經常在新聞上看到，某些國家仍存在奴役童工、虐待婦女甚至種族滅絕等嚴重違反人權的行為，顯示國際社會對於普世人權的推動還有很大的進步空間。本節聚焦在國際社會與我國對於實現普世人權的實際作為與努力。

10

圖 1-10

違反人權的童工問題

童工小檔案

人數

童工為 5 ~ 14 歲從事勞動的人，全球約莫 3 億人以上

分布

主要在非洲、亞洲、中南美洲等開發中國家

產業

大部分從事農業為主

問題

工時過長，工資過低，勞動剝削問題嚴重，且亦影響孩童學業



可可豆

全球約 150 萬的童工採收製作巧克力的原料可可豆



棉花

在印度有近 40 萬的童工採收紡織業的原料棉花

一、普世人權如何形成？

「人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等」，世界人權宣言（*The Universal Declaration of Human Rights*）第 1 條開宗明義宣示，奠定普世人權發展的基礎。這樣的體認源自於第二次世界大戰種種壓迫人權的行為。當時戰火遍及五大洲，死者約 6 千萬人，其中有數百萬人喪命於極端民族主義導致的種族屠殺，還有上千萬人因政治或宗教歧見、身心障礙或性傾向等因素而遭到屠殺與迫害。

對於第二次世界大戰的沉痛反省，讓國際社會體悟到對人的保護不該只侷限在國內層次，因為人權是人人皆應同等享有，而非個別國家給予人民的恩惠。因此促使聯合國通過世界人權宣言，成為史上第一份表述全體人類共同且平等適用權利的文件，作為所有國家及人民努力實現普世人權的標準。

二、為什麼要訂立國際人權公約？

由於世界人權宣言僅屬於國際社會間的宣示性規定，對於各國不具實質約束力。因此，聯合國陸續通過對會員國具實質約束力的各項人權公約，像是公民與政治權利國際公約（*International Covenant on Civil and Political Rights*）及經濟社會文化權利國際公約（*International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*），以下合稱為兩公約。並透過人權專責機構的監督，積極促進普世人權的落實與保障。



圖 1-11 世界人權宣言

在聯合國的推動之下，世界人權宣言於 1948 年通過，為世界上人權重要文書。圖為時任聯合國人權委員會主席安娜·愛蓮娜·羅斯福（Anna Eleanor Roosevelt, 1884 ~ 1962）正在看通過的英文版宣言。

（一）促進各國人權保障

聯合國於 1966 年通過兩公約，與世界人權宣言一同被聯合國定義為「國際人權法典」（International Bill of Human Rights），是國際社會對人權保障最重要的共識與基準。內容闡明全體人類皆應平等享有的各項基本權利，對各締約國都有實質拘束力。此外，陸續通過各項重要的國際人權公約及宣言，積極促進對特定人權的保障。

5

（二）消除各國人權障礙

以女性的人權保障為例，即便女性爭取到平等的參政權及各項公民在法律上的權利，可能還是無法立即改善女性在許多國家受到社會文化中因「男尊女卑」觀念而導致的不平等地位。因此，在消除對婦女一切形式歧視公約（*The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*，簡稱 CEDAW）中，便明訂締約各國應「採取一切適當措施來改變社會和文化行為模式，以消除基於性別而分尊卑觀念或基於男女任務定型所產生的偏見、習俗和一切其他作法」，以敦促所有締約國更加積極消除對婦女的歧視，使人類不分性別皆能平等享有普世人權。

10

15



圖 1-12 女性受教權

全球有近 150 萬的女性因為童婚、貧窮、性別規範等原因，即使已步入就學年齡，仍未踏入學校，導致女性受教權被剝奪，更造成性別不平等。CEDAW 要求各國政府應以各種措施，積極改善女性的教育狀況，讓女性也能享有平等的

在國際社會上，公約對於各締約國而言，不僅代表締約國認同該項公約的內容，締約後也必須遵守該公約的規範事項，以及願意承擔相關的責任與義務。聯合國是目前全球最大的正式國際組織，至今有 193 個會員國，其所公布並要求會員國締結的各項公約，都具有相當的效力。然而，如果有國家不願締結公約、或是締約以後卻沒有遵守，國際社會又有哪些組織與機制來影響這些國家的人權政策呢？

20

25

三、國際社會如何促進普世人權？

目前國際社會對於落實普世人權不遺餘力，除了聯合國及各項人權公約外，也經由各個國際非政府組織的積極推動，影響各國的人權政策。

5 (一) 國際政府組織的監督

以國家為成員的國際政府組織是推動普世人權的重要推手，聯合國更是當中最重要組織。為了要求各會員國落實各項公約，並監督其執行，聯合國設有人權專責機構來監督會員國人權保障情形，要求各締約國將公約的內容作為制定相關人權政策的指導方針。目前聯合國主要透過人權理事會、人權條約機構以及人權事務高級專員辦公室三項機制來進行（見圖 1-13）。

圖 1-13

聯合國的人權機制

人權理事會

組成 前身為「人權委員會」，是 47 個成員國組成的政府間機構

負責事項

監督並對侵犯人權的國家提出改善措施

人權條約機構

組成 每個人權公約設立專責機構，由獨立人權專家組成

負責事項

審議各國人權報告，並受理個人申訴

人權事務高級專員辦公室

組成 由高級專員作為該辦公室領導

負責事項

支援人權理事會與條約機構運作

④ 還記得 2016 年各國媒體爭相報導的「羅興亞人權危機」嗎？

背景

- 羅興亞人（Rohingya）是緬甸的少數族群，信奉伊斯蘭教
- 羅興亞人長期受到政府和當地占多數的佛教徒迫害
- 緬甸政府曾進行種族清洗，殺害許多手無寸鐵的平民，迫使他們逃離家園

機構作為

人權事務
高級專員
辦公室

呼籲人權理事會成立專責小組，調查緬甸屠殺羅興亞人的罪行

人權理事會

成立真相調查小組進行調查，並於 2018 年提案到聯合國大會，要求起訴緬甸軍方最高首長和相關人員





圖 1-14 歐洲人權法院

位於法國史特拉斯堡，負責審理違反歐洲人權公約的人權案件。目前共有 47 個締約國，幾乎涵蓋所有歐洲國家。

除了聯合國的人權專責機構以外，以國家為單位的區域性國際政府組織也是推動普世人權的重要推手。

例 歐洲和美洲國家皆有廣泛簽署人權公約，並設有人權法院來處理跨國間的人權爭議與訴訟。而相對的，亞洲、中東地區則較欠缺具有實質影響力的區域人權公約及組織，而須借重聯合國人權專責機構的推動與監督。

5

(二) 國際非政府組織的倡議

基於尊重各國主權而不能輕易干涉，因此即便聯合國的人權機構基於國際人權公約的締結，要求發生違反人權情事的締約國接受調查並立即處理，實際上能影響的效果有限。這時，透過眾多由人民自發性組成、跨越國界的國際非政府組織，藉由人權價值的倡議與援助，與對各國人權概況的調查等，也能促使部分國家減少其對人權的限制與迫害。

10

國際特赦組織（Amnesty International）蒐羅全球各地的人權迫害案例，透過網路連署及一人一信的活動，形成龐大輿論壓力來迫使該國政府有所作為。而自由之

15

圖 1-15



為人權努力的國際非政府組織

國際特赦組織



關注不同人權議題，研究與倡議各國人權狀況，聲援人權受害個案

倡議方式

以一人一信的寫信馬拉松，以公眾力量向各國政府施壓，要求改善侵害人權的事件

自由之家



支持各國民主化，監督全球自由狀況，向社會大眾宣導民主與人權等價值

倡議方式

每年進行「自由度調查報告」，評比各國政治權力與公民自由，以監督各國狀況

家（Freedom House）則每年公布全球各國的自由度報告，並指出最迫切需要改善的危機。

例 來自中華人民共和國的倪玉蘭，積極捍衛居住權，替那些因城市新建設而被迫遷出家園者挺身而出，卻為此屢遭北京警方逮捕與監控。2017年起在國際特赦組織發起一人一信活動的聲援下，數以千計的人寫信到北京警察機關，施加輿論壓力，最終讓倪玉蘭的處境稍獲緩解。

四、我國如何落實人權公約？

聯合國作為普世人權的重要推動者，設有各項機制約束各會員國。然而，我國非其會員國，不受前述各項人權機制約束，為何願意主動遵守國際人權公約，並積極立法保障各項人權？這是因為我們將人權視為普世價值，認同「人」的重要性高於國家，「人」才是國家存在的目的。因此，國家有義務捍衛人與生俱來的權利。做為一個文明進步的民主國家，我國以締約國的標準遵守國際人權公約規範，並積極以國內立法與政策落實。

表 1-2 國際人權公約國內法化狀況

聯合國通過時間	公約名稱	我國國內法化時間
1965	消除一切形式種族歧視國際公約	尚未
1966	公民與政治權利國際公約 經濟社會文化權利國際公約	2009
1979	消除對婦女一切形式歧視公約	2011
1984	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	尚未
1989	兒童權利公約	2014
1990	保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約	尚未
2006	身心障礙者權利公約 保護所有人免遭強迫失蹤國際公約	2014 尚未

(一) 推動國內法化

我國立法院從 2009 年開始，陸續通過多項國際人權公約及其施行法，其中，兩公約及兩公約施行法於 2009 年 12 月 10 日正式施行，被視為我國人權發展的重要里程碑，使國際公約對各項人權保障具有國內法律的效力。以下說明我國如何依據兩公約規範，調整國內的法令與政策來促進普世人權。

5

1. 賦予國內法律的效力

兩公約施行法明訂「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」，我國各級政府機關在行使職權時，皆應符合兩公約有關人權保障的規定。

10

2. 建立國家報告制度

為展現對人權公約推動的重視度，我國起初設立總統府人權諮詢委員會，職掌人權政策推動及相關研究，並統籌國家人權報告及審查。自 2019 年起，則改由行政院統籌進行國家人權報告及國際審查，以強化各部會對人權政策的推動。

15

例 行政院於 2020 年提出兩公約第三次國家報告，裡頭特別針對表 1-2 中尚未國內法化的國際人權公約提出檢討，督促相關部會加速國內法化的準備工作。

20

3. 修改不符公約的法令措施

兩公約施行法規定，全國各政府機關必須檢視及修正現有法令及行政措施，以符合兩公約的人權保障規定。

例 我國廣播電視法曾有禁止廣播電視內容出現「違背反共復國國策」及「散布謠言、邪說或混亂視聽」等規定，違反公民與政治權利國際公約中「人人有保持意見不受干預之權利」，而於 2015 年送立法院修正通過。

25

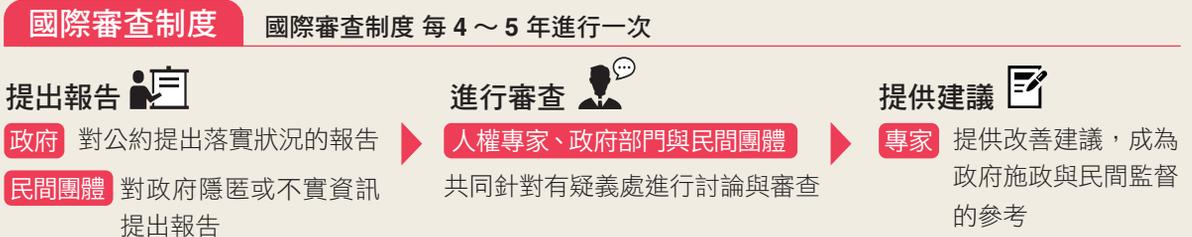
（二）進行國際審查

為使已通過的人權公約積極落實，促進與國際社會人權標準的接軌，我國參照聯合國的審查程序，主動邀請國際人權專家來臺審查**國家人權報告**，對我國落實人權公約的狀況提出結論性意見與建議，作為制定或修正法令政策的重要參考。

例 成立人權專責機構、建立國家人權園區及婚姻平權立法等國際人權專家的建議，我國已於 2017～2020 年陸續落實，其後仍會繼續邀請國際人權專家審查，提供更多的觀察與建議，協助我國落實國際人權公約的相關主張。

圖 1-16

兩公約國際審查制度與運作實例



我國學生勞動權益的落實情形

現況

根據兩公約第二次國家報告結論性意見與建議，審查委員會發現 16～18 歲打工學生面臨無基本工資保障、未享有例假或休息日、未給付加班費、未享有勞工保險等勞動權益受損狀況，要求改善

政府的努力

1 實施勞動檢查

對較多學生會從業的零售業、餐飲業等進行勞動檢查，並對違反勞動法規的狀況進行開罰並要求改善

2 推動勞動教育

透過教科書融入勞動相關議題、培訓勞動教育師資、辦理校園巡迴活動深植勞動概念等，建立學生的勞動權益意識



為了將國民勞動意識從小扎根，我國政府舉辦校園巡迴，以期深植正確的勞動觀念。

(三) 成立人權專責機構

為維護人民權利，奠定促進及保障人權的基礎條件，確保社會公平正義的實現，並符合國際人權標準建立普世人權的價值及規範，我國 2020 年終止原僅具諮詢性質的總統府人權諮詢委員會，並於監察院設置國家人權委員會做為我國促進人權的專責機構，主要扮演國際人權公約和國內法之間的橋梁，推動國際人權在我國的落實及法制化。國家人權委員會擁有獨立運作、行使調查、提出人權報告的權力，能夠對行政、立法、司法部門提出建議和參考。

5

10

例 我國現行對於移工的管理制度、工作保障等仍有改善空間。2021 年 2 月，國家人權委員會決議彙整陸續進行的 6 項外籍漁工權益的調查報告，作成國家外籍漁工人權專案報告，向行政院相關部門提出修法及改善行政措施的建議。

15

對於公民身分與人權的保障，是現代民主社會運作的基礎，國家透過主權行使有助於保障的落實。下一章將接續探討公民身分與國家認同的關聯，以及我國在主權上面臨的爭議與難題。

圖 1-17 國家人權委員會

我國為符合國際人權趨勢，成立人權專責機構，國家人權委員會於 2020 年 8 月正式在監察院掛牌運作，藉由主動調查、建議、提案等方式，促進我國人權保障。





全年無休的家事勞工

根據我國消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）第3次國家報告結論性意見指出：「外籍家事勞工處境未受保障，特別是她們在臺灣沒有為其他雇主工作的權利，也不適用國內基本工資。」自開放外籍移工來臺工作，在臺移工人數已超過70萬人，其中有33%為無勞動法令保障的女性家事勞工，在薪資上僅領取平均1.7萬的微薄收入、工時長達24小時，甚至難有休假時間。



2004年移工團體首次向政府提出「家事服務法」草案，但遭受雇主反彈，最後宣告無疾而終。2020年12月，移工團體再度上街表達訴求，主張制定專門的法律來保障家事勞工，確保其擁有足夠的休息時間、不過勞，希望勞動者在良好的勞動環境下提供有品質的照顧服務。

對此，勞動部表示，受僱於個人之家事勞工因工作型態與受僱於事業單位之勞工明顯不同，無法適用現行勞基法。家事勞工的工作場所在家庭內，工作與休息時間不易釐清，且各界對於相關規範內容難有共識，推動專法有困難之處。此外，也有雇主對於家事勞工納入勞動法令保障表示擔憂，他們認為會增加經濟負擔，家人間體力上也難以負荷，可能因此帶來更多不便。



問

- 有關家事勞工是否應納入勞動法令保障，移工團體、勞動部和雇主提出了不同看法，請依據上文分別摘要說明三者的觀點。

	移工團體	勞動部	雇主
觀點摘要			

- 了解各方觀點後，你是否贊同家事勞工納入勞動法令保障？請嘗試查找相關資料，提出你的主張，並闡述贊成或反對的原因。

2

國家主權與認同

你是否曾想過：我國是一個主權獨立的國家，代表什麼意義？

2020 年，新冠病毒（COVID-19）肺炎疫情肆虐全球，造成數千萬人染疫、百萬人死亡，嚴重衝擊世界各國社會與經濟。我國儘管同受疫情影響，且未能參與世界衛生組織（World Health Organization, WHO）取得即時的疫情資訊，防疫成績卻讓各國大為讚揚且稱羨。

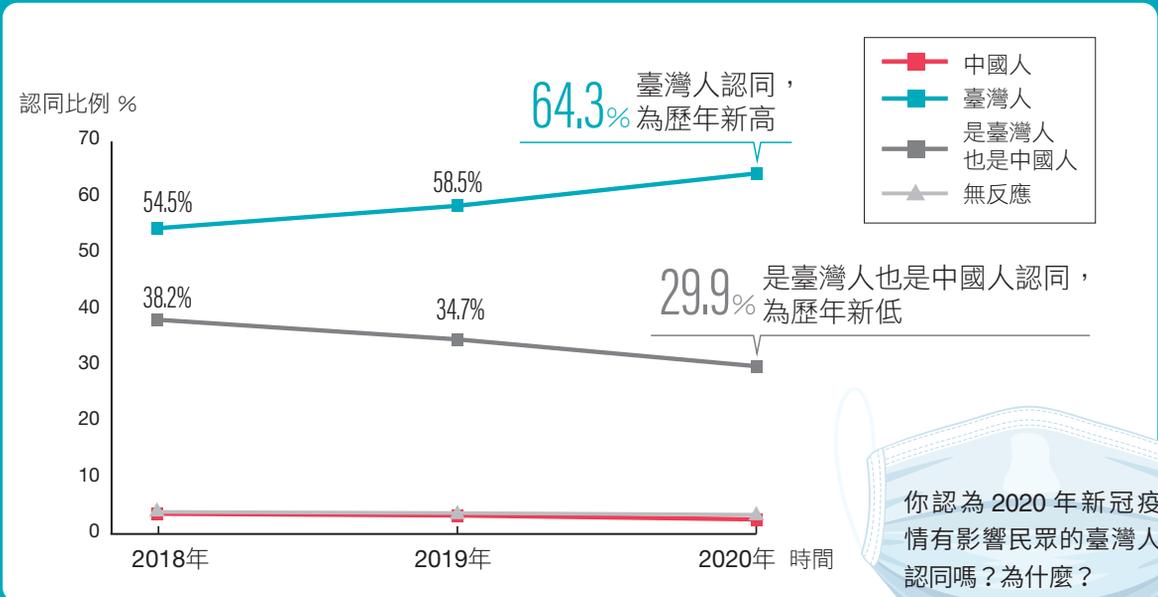
在防疫過程中，為遏止國外傳回病例，我國除了禁止多人集會活動，也一度禁止外國人入境，並要求回國民眾隔離 14 天。而對於國內使用不同語言的族群，政府也提供包含閩南語、客語、原住民族語及新住民各國語言的文宣、語音宣導及防疫包，避免其因語言不通而遺漏疫情及相關權益的資訊。也正因為人民都願意配合政府的公權力措施，我國才能有效控制疫情，並有餘力援助其他國家口罩及醫療資源，這些都是我國主權的具體表現。

然而，縱使有這麼好的防疫表現，我國仍然無法參與像 WHO 這樣重要的國際組織，或僅能以中華民國及臺灣以外的名稱才能參與國際各項活動。這一切都與我國主權地位的爭議有密切的關係，也造成我國仍存在著分歧的國家認同。

反思

為何我國在防疫過程中要保障多元族群的權益？國家主權的行使又與人民生活有什麼關係？

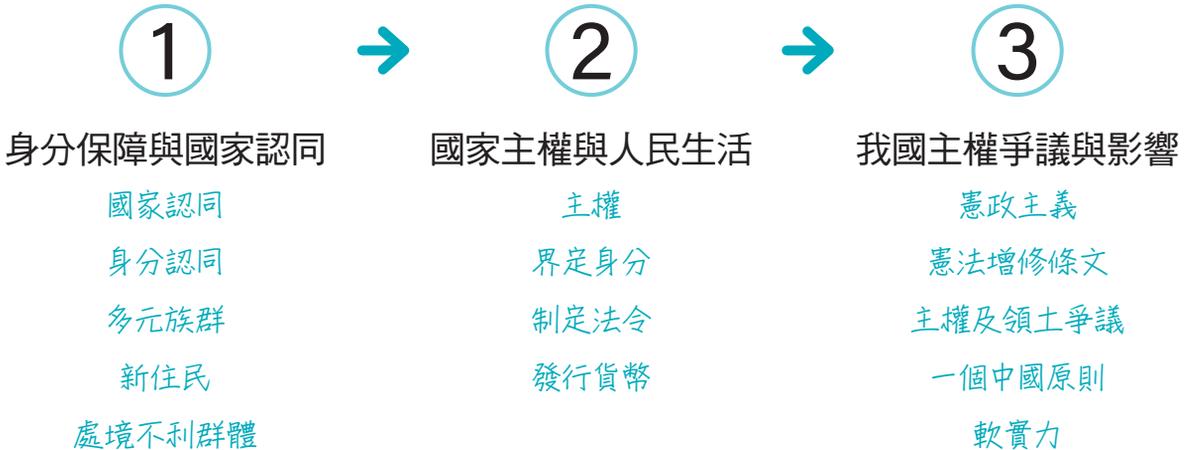
2018 ~ 2020 年間，我國身分認同的趨勢



核心問題

公民與國家間有什麼互動關係？我國主權爭議又產生哪些影響？

學習內容



第 1 節

身分保障與國家認同

公民多元身分的保障與國家認同有什麼關聯？

現代國家的公民常由多元群體所組成，國家若能平等保障他們的公民身分，將影響其對國家的認同，進而願意配合國家的各項公權力措施。本節將逐一探討公民身分保障與國家認同的關聯，及國家為何與如何保障公民的多元身分與認同。

5

一、為何公民身分保障是國家認同的基礎？

國家認同是指個人對於自己所屬國家的心理歸屬感，讓人民願意為群體的共同生活努力，甚至在國家有危難時願意犧牲付出。而哪些因素可能影響民眾對國家的認同呢？

10

首先，部分國家人民具有相同**血緣或種族**，因此凝聚了對國家的高度向心力。再者，**歷史與文化**可能型塑了人民之間具有禍福與共、同舟共濟的群體經驗；而對共同生活的國家產生歸屬感。又或者，一套依循群體共同利益所建立的制度與價值，將人民團結在共同的**政治社會體制**下，進而形成認同感。其中，公民身分的保障即與民主制度與價值的建立息息相關，也是影響現代民主國家人民對國家認同的關鍵因素。

15

通常只有在如**北韓**這類的非民主國家，獨裁統治者為了避免人民挑戰統治者的權威，因此會藉由思想教育或箝制言論、控制媒體等方式，刻意引導人民將對國家的認同投射在統治者身上，甚至神化人民對領導人的服從與崇拜。然而，當人民的公民身分未受到保障，使國

20

家統治的正當性僅依賴特定統治者的權威，國家很可能隨著該統治者的垮臺而陷入動盪。

反之，在民主國家中，不同群體間即使有著截然不同的政治立場、對重大議題與社會價值有著不同態度與看法，但其認同對象仍舊是那個群體利益緊密相連、彼此禍福相依的國家。公民的國家認同並非效忠特定統治者，亦不會因選舉產生的政權更迭而有所改變，使國家能穩定發展。

例 不管國家政權如何在兩大政黨間輪替更迭，皆不影響美國人民對其國家的認同，因其認同對象是群體共同生活的國家，而非特定黨派或統治者，且願意在前述的民主制度與價值下，尋求共識以實現國家的發展。

二、為何國家要保障公民的多元身分認同？

由於現代國家的公民常由多元群體所組成，除了以國籍代表個人歸屬某個國家外，還包含不同性別、族群、宗教、區域、文化、性傾向等，使每位公民都可能同時擁有多元的群體身分，及對此身分的認同感。所謂**身分認同**意指一群因擁有相同群體身分、且共享特定文化傳統、信仰價值、生活方式的人們，基於上述這些因素而形成對自我群體身分的心理歸屬感。此種身分認同，常成為區分群體差異、建立我群意識的精神基礎。

例 來自國外的新住民（移民、外籍配偶及其子女等）雖然語言、文化等與我國不同，但隨著其逐漸融入臺灣社會，亦可能慢慢建立自己對於臺灣這塊土地的歸屬感，形成「多元身分認同」。愈來愈多新住民願意取得我國籍身分，即可看出此種多元身分認同的現象。



圖 2-1 國籍法修正後，首位取得我國身分證的外國人

身為美國人的甘惠忠神父（1936～2020），來臺超過50年，長期投身公益，為特殊兒童教育發展不遺餘力。2017年成為我國第一位因有特殊貢獻而取得我國身分證且免放棄原國籍的外國人士。

+ 公民好補

① **共同體**：意指共享某種特定信念或價值的群體。例如：因具備共同文化背景而形成的文化共同體（如原住民族群體）；因相同信仰而形成的宗教共同體（如基督教群體）；而政治共同體則是指屬於同一個政治體制下的社會群體（如古希臘雅典城邦或當代國家）。

因此，公民在國家這個政治共同體①中，其多元身分認同能否被肯認，並得到平等的公民身分保障，將影響其是否能與其他群體成員彼此信任與合作，並形成對所處社會及國家的認同與歸屬感。反之，若有特定身分的公民未能被平等對待且充分保障，即可能導致社會不同群體成員間的分歧，造成社會衝突及群體對立。為了維持社會的穩定與和諧，必須透過國家政策來保障公民的多元身分認同與平等權利，進而提升不同公民群體對國家整體的認同。

5

三、國家政策如何影響與建構多元身分認同？

10

以下進一步討論國家政策如何影響與建構多元公民身分認同，並舉我國已有進展、但仍待努力的兩個層面來進行說明：

（一）對多元身分認同的肯認與保障

15

前文所述，身分認同是區分群體差異、建立我群意識的重要因素，也就是一國之中的人民因性別、族群、宗教或性傾向等差異而形成不同身分認同，此為民主國家常見的現象，因此國家政策是否能夠保障多元身分認同，將對群體和諧、社會穩定、甚至國家認同產生深遠影響。

20

例 許多國家過去都曾對特定族群有不平等的歧視對待、權利剝奪，例如：美國曾對非裔族群實施種族隔離、緬甸強制驅離羅興亞人出境等，這種對國家內部不同群體之多元身分的否定與壓抑，不僅造成社會的對立與衝突，也被認為是違反人性尊嚴與社會正義的作法。

25

因此，在民主國家中必須由政府透過法令政策，來保障及肯認多元族群的身分認同，使多元族群皆擁有平等的公民身分與權利。以我國為例，隨著全球化的發展，因婚姻或就業等因素來到臺灣的新住民日益增加，



圖 2-2 新住民公益故事團

來自不同國家的新住民媽媽為孩子說故事的廣播節目，透過說故事分享自己家鄉的多元文化，榮獲 2019 年廣播金鐘獎「社會關懷節目獎」的肯定。

然而，在法令規範限制等因素影響下，可能會因新住民們尚未正式取得我國籍身分，而使得其在就學、就業、就醫與社會福利等各項公民權利上與其他國人有所差異；再加上語言文化藩籬、多元身分認同等因素，而

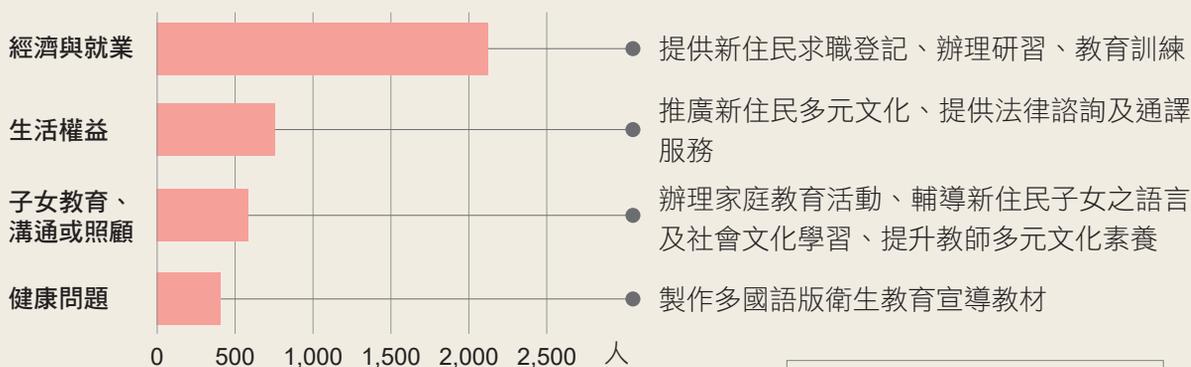
在國慶日等重大慶典、或者金曲獎與金鐘獎等國家級文化藝術獎項，也開始見到新住民擔任重要職務或者得到獎項肯定。但若從尊重與肯認多元的角度，政府應更積極地在法令政策與文化融合等層面協助新住民融入臺灣社會，使其在相關公民權利被充分保障的情況下形成對臺灣的心理歸屬感，也提升對我國多元身分認同的肯認及保障。

圖 2-3 新住民的煩惱與政策因應



新住民的生活困擾

政府因應措施



調查時間：2018 年
調查對象：我國外籍、港澳與大陸配偶
資料來源：內政部移民署

(二) 對處境不利群體的尊重與保障

除了提供多元族群的身分保障，我國因為性別、性傾向而面臨較為不利處境的公民，以及身心障礙者等群體，也須仰賴政府的積極作為來提升其平等地位與身分認同。以身心障礙者來說，我國近年來陸續透過社會福利政策及廣設無障礙設施等作法來保障身心障礙者的正常生活，促進身心障礙者的社會角色從「被保護的殘障者」轉換為「擁有平等公民權利的身心障礙者」。當社會不再對障礙者存有偏見，尊重與保障身心障礙者的自我認同與公民權利，都有助其心理健康及自我發展，逐漸脫離社會處境不利的地位。

5

10

例 我國對於身心障礙者保障的主要法令，從一開始的「殘障福利法」，於 1997 年修改為「身心障礙者保護法」，並於 2007 年再大幅翻修為「身心障礙者權益保障法」，從法律名稱的演變即可看出端倪。

15



圖 2-4 無障礙運輸服務

我國政府積極推動補貼公車業者購置低地板公車的 policy，提供更具人性化、安全及舒適的無障礙運輸服務，便利老、弱、婦、孺及身心障礙人士等使用者的搭乘。



圖 2-5 敬老、愛心及愛心陪伴悠遊卡

政府推行專案，補助乘車車資、運動中心使用設施等，提供老人及身心障礙者更快速，更便利的服務，促進其參與社會的機會。

在性別與性傾向上，由於異性戀是社會群體的多數，因此非異性戀者的相關權益一直未能得到足夠保障，甚至遭遇偏見與歧視對待。如今在司法院釋字第748號解釋②與後續立法政策的保障下，相同性別者已能夠成立合法婚姻關係，我國成為東亞地區第一個以法律明文保障相同性別者亦擁有成立合法婚姻權利的國家，使多元性別與性傾向的公民都能獲得尊重與保障。

綜合來說，國家若能正視多元公民群體的差異性，肯定群體差異的正面價值，積極以法令政策來肯認與保障，將有助於維持社會的穩定與和諧，進而提升所有公民對國家整體的認同。

+ 公民好補

- ② **司法院釋字第748號解釋：**
我國民法曾規範婚約應由男女當事人自行訂定，使得非異性戀族群被排除於婚姻制度之外。2017年5月，大法官作成司法院釋字第748號解釋，宣布現行民法未保障同性婚姻自由及平等權已屬違憲，要求行政和立法機關兩年內完成相關法律之修正或制定（見圖2-6）。

圖 2-6
臺灣多元性別公民的法定保障



第 2 節

國家主權與人民生活

國家主權的行使如何影響人民的日常生活？

國家是人類因應群體生活需要而出現的產物，型態上經歷多次演變，時至今日最重要者即為「主權國家」，不僅對外是國際政治體系的主要角色，對內更與人民日常生活息息相關。前一節已經詳述國家保障公民身分的重要性、以及與國家認同的關係。本節將進一步論述主權國家如何影響社會運作與人民生活；反之，人民又如何以國家主權擁有者的身分，影響國家的政策與運作。

一、國家主權的重要性與意涵

現代國家的組成，一般須同時具備主權、領土、政府、人民四項要素（如圖 2-7），才得以被承認為主權國家，在國際上享有權利與義務。主權國家在一定的領土範圍內，組織政府行使統治權，並可排除他國的干涉介入。具有該國國籍的人民則擁有享受權利、負擔義務的資格。國際政治上，除領土糾紛以外，最常見者不外乎就是主權獨立地位的爭執。

表 2-1 國家與政府之不同

國家	VS.	政府
傳統上為人民、領土、政府、主權	組成	一套法律規範與一組人員的綜合體，包含中央政府與地方政府
主權	權力	行使統治權
持續存在	存續	因選舉或革命而有更迭

主權意指國家最高統治權，對內而言，主權在國家的內部決策權威是最高且獨一無二的；對外則指國家統治乃獨立自主且不容他國干涉，各國主權地位相互獨立且平等。

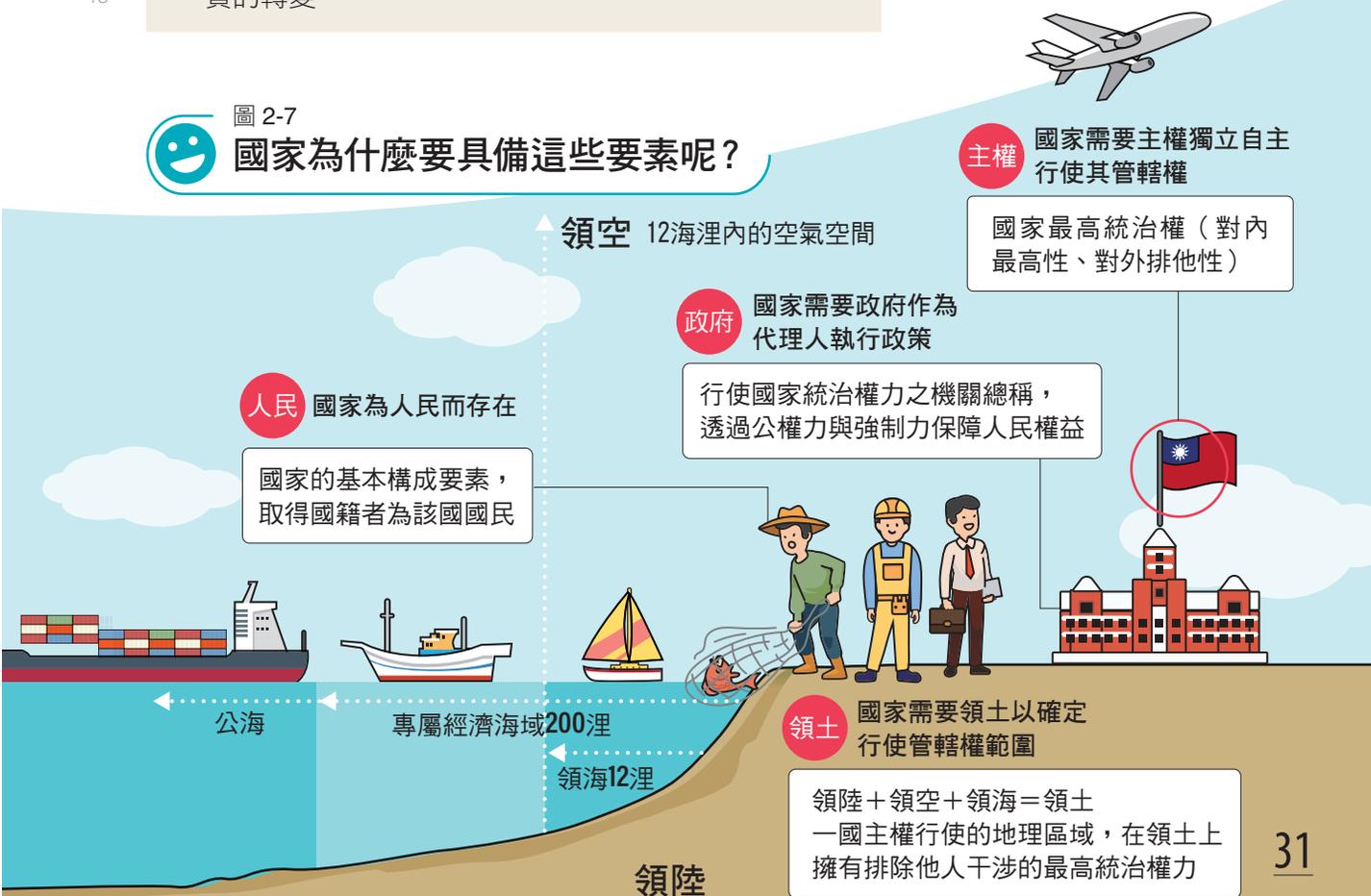
然而，隨著全球化與國際組織的蓬勃發展，傳統上國家主權對內最高且對外不容干涉的特性也逐漸受到挑戰，國際政治的主權觀逐漸從「絕對主權」往「相對主權」的趨勢發展。

例 2010年歐洲爆發大規模的難民潮，歐洲聯盟^③（European Union，以下簡稱為歐盟）基於人權精神要求各國須接納一定數量的難民，儘管歐洲各主權國家為了維護本國人民的社會經濟利益及國家安全，國內對於接收他國難民常有反對聲浪，但卻又因身為歐盟一分子而被迫接受，反映現代國際政治中，國家主權性質的轉變。

+ 公民好補

③主權國家與歐盟：歐盟是1993年依據馬斯垂克條約，由若干主權國家所組成的政治經濟聯盟，以2009年正式實施的里斯本條約，作為規範歐盟運作的主要依據（具有類似「歐盟憲法條約」的性質）。歐盟並非高於各主權成員國的政府組織，相關決策仍須在歐盟架構下，以協調方式與各國共同決定。但基於歐洲共同體精神，歐盟一旦做成決策，各主權國家多會以制定國內法方式配合一致行動。

圖 2-7 國家為什麼要具備這些要素呢？



在民主國家，主權多屬於該國國民，像是我國憲法即明文規定：「中華民國之主權屬於國民全體」，因此對內，國家必須致力透過各項法令政策，來落實此一國民主權的精神，保障人民各項基本權利；而對外，國家則必須透過主權的行使，在現實國際政治中保障該國人民的國際權利與地位。

5

二、國家主權如何影響人民生活？



圖 2-8 英國脫離歐盟

英國首相於 2020 年底完成英國脫歐後與歐盟的貿易協議簽署，英國正式脫離歐盟。

基於前述國家主權的特質，不論是對外或對內行使，皆會廣泛影響人民生活。對內，主權的最高性使其擁有依公權力制定法令政策、並要求人民遵守的權力；對外，主權國家與國際組織的互動與關係，亦牽動國內人民的社會與經濟生活。

10

例 英國基於公投中多數人民的意志決定脫離歐盟，但脫歐後，國家必須思考如何對外保障人民在歐盟各國間的各项社會與經濟權利，降低脫歐對人民帶來的衝擊。

15

「議起
思考」

英國脫歐對人民生活產生哪些影響？

英國自 2016 年以公民投票決議脫離歐盟後，經歷多年紛擾終於在 2020 年 12 月 31 日結束後正式與歐盟分道揚鑣，首相強森（Boris Johnson，1964 ~）認為今後英國人民將重新拿回國家主導權。脫歐之後，基於國家主權獨立，英國在諸如經貿外交、區域合作與難民問題等議題上，不再受限於歐盟的統一規範，然而在與人民生活息息相關的諸多事務，亦不再享有歐盟內部成員獨有的優惠待遇。接下來，英國政府必須與歐盟各國重新建立關係、簽訂協議，以降低脫歐後對人民帶來的衝擊。

問

從國家主權行使層面來看，為何強森認為脫歐後「英國人民將重新拿回國家主導權」？脫歐後可能對英國人民的社會與經濟生活造成哪些不便或衝擊？

（一）界定人民身分以保障權利

主權國家擁有界定人民身分的權力。像是政府可依法頒發國民身分證或核予護照，證明此人的國籍或公民身分，並依法賦予各項公民權利與義務，同時也成為區別不同國籍人民的依據。在全球化環境下，各國人民原則上皆可自由往來不同國家，進行貿易、就業、就學、觀光及文化交流等活動，像是持有中華民國護照的國民，能在諸多國家享有免簽證或快速通關的權利，而當國人權利遭受損害時，國家亦應發揮功能協助人民爭取權益。

反之，不具有該國公民身分或無國籍的人士，自難受到國家主權的各項保障。如同 2020 年上半年，當時新冠病毒肺炎疫情大規模地肆虐全球，為了有效防疫，我國便是以國籍與公民身分作為是否有入境權利的重要標準。



圖 2-9 6 國開放臺灣旅客自動通關

我國與許多國家（如日本、韓國、英國、義大利、德國、美國、澳洲）簽訂自動通關相關協定，我國旅客只要事先申請，在入境時，透過持有的「中華民國電子晶片護照」，即可走快速通關通道，入境其他國家。

(二) 制定法令政策以維護社會公益

國家可以透過政府制定並推動具強制性的各項法令政策來保障人民權益、推動公共利益與維持社會秩序。

例 勞動基準法中明訂雇主必須給予勞動者最基本的勞動條件保障，違反規定的雇主將受到政府的裁罰。又如，為有效防堵新冠病毒肺炎疫情的擴散，政府依法令明訂各項防疫措施，要求人民在公眾運輸工具或者特定場所中必須強制配戴口罩等。

另一方面，國家透過建立公正獨立的司法體系與制度，可在社會紛爭發生時，發揮定紛止爭的維持社會秩序功能，甚至在國際間與他國進行司法互助與合作，確保人民的公平正義得以實現。

(三) 發行貨幣以發展國家經濟

貨幣的發行與國際承認，亦常成為國家主權獨立的象徵與表現，促進人民於國內外的交易與貿易活動。我國人民持有國家發行的新臺幣，除了可在國內進行各種交易，亦可在全球化市場體系下，依匯率轉換成他國貨幣來進行個人消費或從事國際貿易。

圖 2-10 政府制定具強制性的公權力措施案例

為避免新冠病毒肺炎疫情擴散，政府透過罰鍰強制要求民眾出入高感染傳播風險場域應配戴口罩。



除了政府由上而下地推動公權力政策，影響人民生活，人民作為國家主權來源的基礎，亦可影響主權國家的各項政策主張與對外關係，日常生活中兩者間之互動為雙向權力關係。



圖 2-11 反核食海報

2018年「守護食安公投聯盟」為阻擋日本核災區食品進口，推動公投，最終以同意票多於不同意票過關。

- 5 **例** 我國於 2018 年 11 月舉行多項全國性公投，多數公民以投票方式表達不願意政府進口日本核災區食品的意志，進而拘束政府的對日貿易政策，此即展現擁有主權的人民行使權力、主導國家政策方向。

10 綜上可知，國家藉由主權行使，不論是對外參與國際事務或對內行使公權力，皆會廣泛影響人民日常生活。然而在特殊的兩岸歷史發展下，我國主權一直在國際上存有爭議，限制我國參與國際事務的機會與程度。下一節將進一步探討我國所面臨的主權爭議及其影響。

圖 2-12

國家主權在人民生活中發揮哪些重要功能？

界定身分

護照用來證明人民的身分與國籍，出國、返國都會用到。

發行貨幣

各國發行自己的貨幣供人民在國內交易，出國則使用該國貨幣交易。

制定法令

政府透過法令制定及執行維護社會公益。



第 3 節

我國主權爭議與影響

我國主權在憲法上如何界定？
在國際上有何爭議與影響？

公民好補

④ **憲政主義**：一種透過憲法來界定政府權力及保障人民權利的理論，主張憲法除了需明訂人民基本權利的保障外，國家機關的組織、職權應具體規定在憲法中，目的在建構一個權力受到限制的有限政府，以保障並促進人民權利的實現。

⑤ 政體與國體：

政體

指國家的統治方式，以統治者是否須向人民負責為區分標準，可分為：「民主」政體與「獨裁」政體。

國體

指國家的型態，以世襲君主的有無為區分標準，可分為：「君主」國體與「共和」國體。

我國是以憲法為基礎的**憲政主義**④國家，在國民擁有主權、而政府擁有治權的權力架構下，形成一個具備完整國家構成要素、同時亦符合國民主權與民主正當性的主權獨立國家。然而在國際政治上，我國的國家地位卻未能普遍被世界各國所承認，關鍵便在於我國的「主權」爭議。探討本節的重要性在於：唯有從各種不同層面角度理解我國主權的特殊性，才能在維護主權獨立的前提下，進一步於現實政治中找到國際生存空間。

5

一、我國憲法如何規範主權？

(一) 憲法本文的規範

10

中華民國憲法明定我國是民主的共和國體制⑤，且國家主權屬於國民全體，明確揭示了我國「國民主權」的憲政基本精神。而憲法中關於我國的領土僅以「依其固有之疆域」來描述，並未明定領土範圍。

然而，我國憲法於1946年制定時，是以涵蓋整個中國大陸與臺灣省為實施範圍，而後因受國共內戰、政府遷臺的影響，目前我國主權所能涵蓋與控制的範圍，實質上並不包含中國大陸地區。因此在1987年解除戒嚴、1991年廢除動員戡亂時期臨時條款後，我國陸續進行7次修憲，以不變更憲法架構及本文為原則，通過憲法增修條文，使憲法規範能更符合我國現行統治權力管轄的現狀。

15

20

（二）憲法增修條文的規範

歷次修憲的內容，主要為了因應 1949 年中國共產黨（以下簡稱中共）於對岸建立中華人民共和國、以及我國從威權體制走向民主化的需要，適度調整我國憲政體制的運作架構。

例 歷次修憲的內容重點大致包括：「國會體制與選制的改革」、「中央政府體制的調整」、「地方省縣制度的法制化與變革」、「增訂基本國策」等。

最重要的是，經過修憲，人民能藉由定期改選的行政首長與民意代表選舉，決定國家的重要人事安排與權力歸屬，亦能透過「公民投票」影響重大國家公共事務，使憲法中關於「國民主權」的精神更具體落實。人民如何透過政治參與實踐國民主權，將在第 4 章詳細說明。

憲法增修條文並未更動憲法中我國主權和領土的規定，而是將我國目前治權實際所管轄範圍，稱為「自由地區」，包括臺灣、澎湖、金門與馬祖等地；對目前治權所不及的範圍則稱為「大陸地區」。當前的中華民國主權是「一個中華民國、兩個地區」，兩岸則處於「分裂分治」的狀態。為規範兩個地區人民間的交流互動，立法院制定臺灣地區與大陸地區人民關係條例，該法成為我國處理兩岸人民交流往來最重要的法律。

圖 2-13 我國落實國民主權方式的意涵

思考我國各時期落實國民主權方式，其意涵為何，以下列選項填填看。

落實國民主權的意涵

- A 決定國家重要人事安排
- B 決定國家權力歸屬
- C 影響重大國家公共事務

1991 ~ 1994 年

- A 國民大會代表與立法委員全面改選，監察院調整為「非民意」機關
- 臺灣省省長及北高市長直接民選
- 賦予地方自治法源

1996 年

- 正副總統由自由地區人民直接選舉

2005 年

- 立法院提案通過之憲法修正案、領土變更案、正副總統罷免案，由公民投票複決

表 2-2 我國憲法關於領土的條文與意義

	憲法	憲法增修條文
條文內容	第 4 條 中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之	第 11 條 自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定
意義	無明確規定固有疆域範圍，反映我國主權與領土的爭議現況	承認我國實際治權僅及於自由地區，僅有自由地區人民為我國公民



圖 2-14 南海爭議

二、我國主權與領土面臨哪些爭議？

依第 2 節所述現代國家組成的四大要素檢視，中華民國符合主權獨立國家所擁有的要素。然而，由於第二次大戰後的歷史發展，中華民國在國際政治上的主權獨立地位至今仍存有爭議，進而導致我國在國際參與以及兩岸互動過程中，常處於不利的競爭地位。

(一)「中國」代表與主權領土之爭

第二次世界大戰後，國共內戰爆發，中華民國政府退守至臺灣，大陸地區由中共建立之「中華人民共和國」實質統治與管轄，宣稱它已取代中華民國，主權和領土範圍皆包含臺灣，在國際與我國爭奪代表「中國」的權利。

國際政治上，究竟由誰代表「中國」，隨著戰後國際政治的整體情勢發展而有所變動。1971 年聯合國大會 2758 號決議由中華人民共和國政府取代我國在聯合國中的地位與權利，同年我國宣布退出聯合國。1979 年美國與我國斷交並與中華人民共和國建交。此後，我國主張主權獨立地位便日益艱困，因此在捍衛領土主權時，與他國屢生爭執，且常處於不利的國際地位。

例 依憲法及我國固有領土疆域，釣魚臺列嶼及南沙群島皆為我國主權領土。但中華人民共和國與日本亦皆聲稱擁有釣魚臺主權，目前則由日本實質控制該島嶼；南沙群島中，我國僅有效控制太平島，其餘島嶼則由菲律賓、馬來西亞、越南與中華人民共和國等國所控制。

（二）臺灣主權歸屬之爭

由於中華人民共和國全面否定中華民國的存在，臺灣主權的歸屬以及後續衍生出的兩岸統獨議題，便成為中共政權始終不願放棄武力犯臺的重要因素。第二次大戰時屬於日本殖民地的臺灣與澎湖，於日本戰敗後主權應歸屬哪個國家，至今仍是國際法上爭論之議題。對兩岸政府而言，臺灣主權在日本戰敗投降後已重新回歸「中國」，兩岸間主要爭議在前述的「誰代表中國」？

我國政府主張，依各相關國際條約內容、以及1945年日本投降後由中華民國政府代表接收臺灣等史實，當時我國政府代表中國，法理上自然取得臺灣主權，且中華民國在臺灣至今有存續且實質統治的事實。

中共則主張，自1949年後中華人民共和國已取代中華民國的法理地位，而且在國際上普遍被承認是代表中國的唯一合法政府，因此臺灣的主權應歸屬中華人民共和國，屬於中國固有領土不可分割的一部分，於是雙方在主權與領土議題上乃迭生爭議，至今尚無共識。

中共主張



1. 1949年後中華人民共和國為代表中國的唯一政府，繼承中華民國的領土與主權。
2. 臺灣不得以國家身分參與國際活動，不反對民間形式交流。
3. 只要同意臺灣屬於中共固有領土，什麼問題都可以談。

我國主張



1. 依據開羅宣言與中日和約，臺灣回歸中華民國，中華民國在臺灣有存續且實質統治事實。
2. 中共不應干涉我國外交空間、逕自代表我國2千3百多萬人民的意志。
3. 中華民國在臺灣為獨立國家，中共政府應尊重我國對自由、民主、法治、人權的堅持。

資料來源：中華民國外交部、中華人民共和國國務院台灣事務辦公室

圖 2-15 兩岸對於臺灣主權的看法

公民好補

⑥ 九二共識：為 1992 年兩岸雙方達成的非正式協商共識，內容為兩岸政府皆主張世界上僅有「一個中國」。然而若細究此一「共識」的內涵，其實兩岸政府的主張並不完全一致，中共主張九二共識即為「一個中國」，而中國即中華人民共和國。當時我方執政的國民黨，則認為九二共識乃「一個中國，各自表述」，我方主張中國是中華民國，兩岸為了擱置主權爭議以進行交流，同意各自表述中國的內涵。此一落差也讓民進黨並不承認該年有所謂「共識」的存在。

三、主權爭議對內如何影響國家認同？

前述的主權與領土爭議，使得我國人民間對於國家認同產生分歧。我國人民不論是在自認為「臺灣人」或「中國人」的身分認同，或者是在涉及國家未來統獨走向的立場上，皆存在認同上的差異。

例 於統獨立場的民意調查中，多數民眾主張廣義的「維持現狀」，然而亦有部分民眾傾向臺灣獨立或兩岸統一，此一現象與兩岸的特殊歷史發展與主權爭議有著密切關係。

這樣的認同差異在我國走向民主化之後，亦時常成為政黨間彼此競爭、爭取人民支持的重要訴求。舉例來說，國內各大政黨在涉及國家主權地位與兩岸關係的九二共識⑥上，就有著極大的認知差異。

對內而言，政黨於選舉過程中對各自支持者的說服與動員，都可能影響人民的身分認同與統獨立場。對外而言，九二共識中的「一個中國」主張，也經常被中華人民共和國用來否定我國主權獨立地位，進而作為是否阻擋我國參與國際組織的判斷標準。下一段將接續探討主權爭議與兩岸關係對於我國國際參與的影響與挑戰。

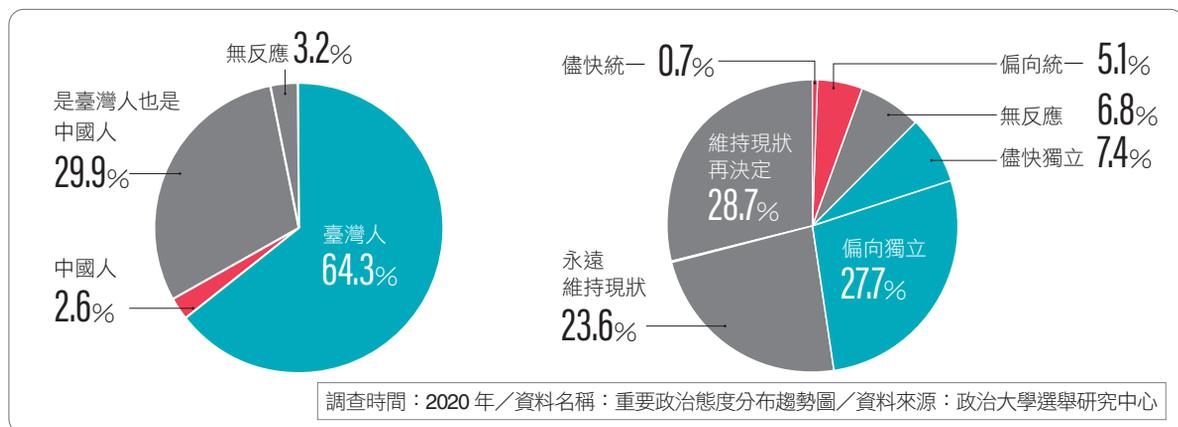


圖 2-16 2020 年我國民眾身分認同與統獨立場統計

四、主權爭議對外如何影響國際參與？

+ 公民好補

- ⑦ **法理主權與事實主權**：法理主權指某政治體在國際法上，具有被國際承認的主權國家地位。事實主權是指政治體對於一定範圍內的領土與人民，擁有實質統治的事實與效力。兩者若不一致，即會產生在國際法上究竟是否為主權獨立國家的爭議。

由於兩岸在前述政治與歷史發展的特殊性，使得雙方在全球體系的交流互動亦顯得高度複雜糾結，不論在政治、經濟、社會、文化等層面，常呈現既有合作、也有競爭的局面，兩岸的互動甚至牽動整個國際政治經濟體系的發展與穩定。

（一）政治層面上的競爭與對立

儘管如同前文段落圖 2-14 所示，我國與中華人民共和國、越南與菲律賓，在部分領土有著主權上的爭執，但在政治層面上與我國有著最激烈競爭與對立的，仍是以中華人民共和國為主；同時也是我國參與國際事務的主要障礙來源。

基於前述兩岸的主權爭執，中共始終不願承認我國為主權獨立國家的事實，甚至將我國納為其地方政府，宣稱目前我國統轄區域皆為其主權領土，並以其聯合國之中國代表身分、及安全理事會常任理事國的地位與權力，以「一個中國原則」（簡稱「一中原則」）要求世界各國不得同時承認我國的主權獨立地位，甚至以其逐漸壯大的經濟實力，挖角我國既有的邦交國，壓縮我國的國際生存空間。

儘管我國政府主張中華民國在臺、澎、金、馬的統治，擁有法理主權與事實主權⑦，而且無意與中共在外交領域進行競爭，但在國際政治現實下，多數國家仍轉而與中華人民共和國建交並承認「一中原則」。目前僅有若干國家與我國建立正式邦交關係，亦無法以中華民國的身分參與聯合國體系下的國際組織，加入國際組織時的名稱亦僅能用「中華臺北」或「臺澎金馬個別關

稅領域」等非正式國名。即便如此，我國仍積極尋求以「民主國家之重要夥伴」的角色，建立我國在國際體系上的獨特重要性，尤其在中華人民共和國逐漸擴張其對外影響力的同時，我國已成為歐、美、日等民主陣營國家，尋求建立合作關係的重要夥伴。

5

例 我國在爭取加入 WHO 過程中，中華人民共和國因其「一中原則」的政治意識型態，阻撓我國加入全球衛生體系，限制我國參與該組織及世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）的機會與空間。更於 2019 年爆發新冠病毒肺炎疫情期間，無視國際上強烈支持我國參與 WHA 共同為防疫努力的呼聲，執意反對我國循往例以觀察員身分進行參與。

10

圖 2-17

我國重返 WHO 困境中的主權爭議

- 1948** ● WHO 成立
我國為 WHO 草創時期重要會員國之一
- 1972** ● 退出 WHO
中華人民共和國取代我國成為 WHO 的中國代表
- 1997** ● 重返 WHO 申請遭拒
我國欲以中華民國名義重新加入 WHO，成為 WHA 觀察員，遭到 WHO 拒絕
- 2009** ● 成為 WHA 觀察員（～2016）
在「一個中國」原則下，獲准以「中華臺北」觀察員名義參加 WHA，但我國仍無法以國家身分進行國際參與
- 2017** ● 未受 WHA 觀察員邀請
在中華人民共和國干擾下，我國自 2017 年至今未再收到任何邀請，顯示我國以非國家身分進行國際參與，也受到兩岸主權爭議的限制
- 2020** ● 多國支持我國以非國家身分參與 WHO
美國、英國、歐盟均表達願意支持我國以非國家身分參與國際組織，貢獻國際社會。被 WHO 與中華人民共和國以「一中原則」拒絕，顯示非國家身分的參與仍受制於主權爭議



2017.5.21

民間團體於臺北車站前發起「臺灣加入 WHO 活動」，抗議 WHO 不應將臺灣拒絕於 WHA 之外

我國在重返 WHO 的歷程中，最主要困境是什麼？



（二）非政治層面上的競爭與合作

在非政治層面，我國於全球體系中的重要性與角色不言可喻，尤其是我國科技產業的發展，早已是國際產業供應鏈中重要的一環，重要科技龍頭公司（如台積電、鴻海）在全球半導體技術與代工產業上，皆有著舉足輕重、不可或缺的重要性。於此層面，我國與歐、美、日、韓各國之間，則是競爭與合作兼而有之。

至於兩岸之間，在經濟、社會、學術文化、體育運動等非政治層面的互動與交流，同樣呈現既有競爭、亦有合作的現象。舉經濟層面來說，由於中國大陸擁有龐大的勞動力與市場優勢，吸引我國大型企業至大陸地區投資，以及各行各業的人才前往發展。

從正面合作的角度來說，上述現象使得我國企業能獲得更龐大的市場，也讓人民有更多的就業與交流管道；但從負面的競爭角度來說，當我國經濟太高度依賴於大陸市場、且大陸地區屢有侵害商業機密與技術、竊取企業智慧財產的情況下，亦可能形成對我國經濟發展的顯著威脅，甚至更有中華人民共和國藉由兩岸日漸緊密的經貿互動而產生「以商逼政」的疑慮。這個現象不僅發生在經濟投資上，也包含觀光旅遊及影視藝文等產業，顯示兩岸雖然在非政治層面上互動頻繁，但只要涉及主權爭議，往往又回到政治層面上的對立局面。

例 2019年中共基於包含我國政府遲不承認九二共識導致兩岸關係生變在內的數個原因，大幅限縮陸客來臺自由行的的人數，瞬間衝擊我國觀光旅遊業。而在影視藝文上，也以相同原因暫停陸方影片與人員赴臺參加金馬獎等國際藝文活動。

+ 公民好補

⑧ **軟實力**：指的是一個國家在經濟與軍事以外的影響力，而這種影響力深植於一個國家的文化、政治理想與政策之中。

(三) 擴展國際參與空間的策略

由於主權爭議，我國的國際參與空間受到諸多限制，但是在全球化的環境中，仍可藉由發揮我國的若干優勢來尋求突破。例如：我國被視為華語地區唯一落實民主的國家，不僅有遵循憲政主義建立的民主政府，人民的各項公民自由與參政權利亦受到高度保障，民主自由程度在諸多國際組織的評比中皆名列前茅。這是我國能凸顯與中共政權之最大差異，並在國際參與空間受限的劣勢下，訴求國際支持與合作的重要關鍵。再者，亦可透過民間社會的**軟實力**（soft power）⑧，爭取國際參與的空間。

例 我國不管是在農業技術、衛生醫療、高等教育、及國際人權推動等各層面，皆有著高度蓬勃發展的公民社會力量，可在國際社會上避免正式外交的限制，發揮正向的實質影響力。

總結本章所談的內容，國家主權與人民生活關係密切，尤其著重在保障人民的多元身分與公民權利，唯有不同身分認同的公民皆能平等地被對待，才能形塑不分彼此、緊密凝聚的國家認同，進而發揮我國民主自由制度下蓬勃的公民社會力量與人權價值，彰顯我國主權獨立的主體性，以彌補目前我國在國際空間屢遭打壓的不利地位。

圖 2-18 我國的軟實力

我國成功防疫及協助國際社會的精神，讓世界醫師會（WMA）也為我國發聲，希望能再以觀察員身分參與WHA。圖為 2016 年在臺舉辦的 WMA 大會。



敲開WHA的大門

高中生小恭近來加入了一個青年倡議團體的國際議題小組，正規劃要製作一則關於我國參與 WHA 的懶人包，呼籲社會大眾重視這個議題。小恭作為組長，負責擬定懶人包的 4 點大綱如下，接著與組員們討論各頁的內容。



- 1 什麼是 WHA ？
- 2 為什麼要爭取參與 WHA ？
- 3 我國未能參與 WHA 的原因？
- 4 應以何種名義參與 WHA ？



1. 小恭與組員在「**3** 我國未能參與WHA的原因？」中，最可能舉出哪些原因？
2. 若有組員詢問小恭為何要將「**4** 應以何種名義參與WHA？」這個議題列入大綱內，你認為小恭最可能的考量是什麼？為什麼要做這樣的考量？

最可能的考量		做此考量的原因
<input type="checkbox"/>	我國通常以 <u>中華臺北</u> 名義來參與國際組織	
<input type="checkbox"/>	我國通常視國際組織屬性來決定參與名義	
<input type="checkbox"/>	我國通常無法以正式國名來參與國際組織	



3 媒體、網路與公共生活

你是否曾收過難以判斷真假的訊息或新聞？最後是選擇相信還是不相信呢？

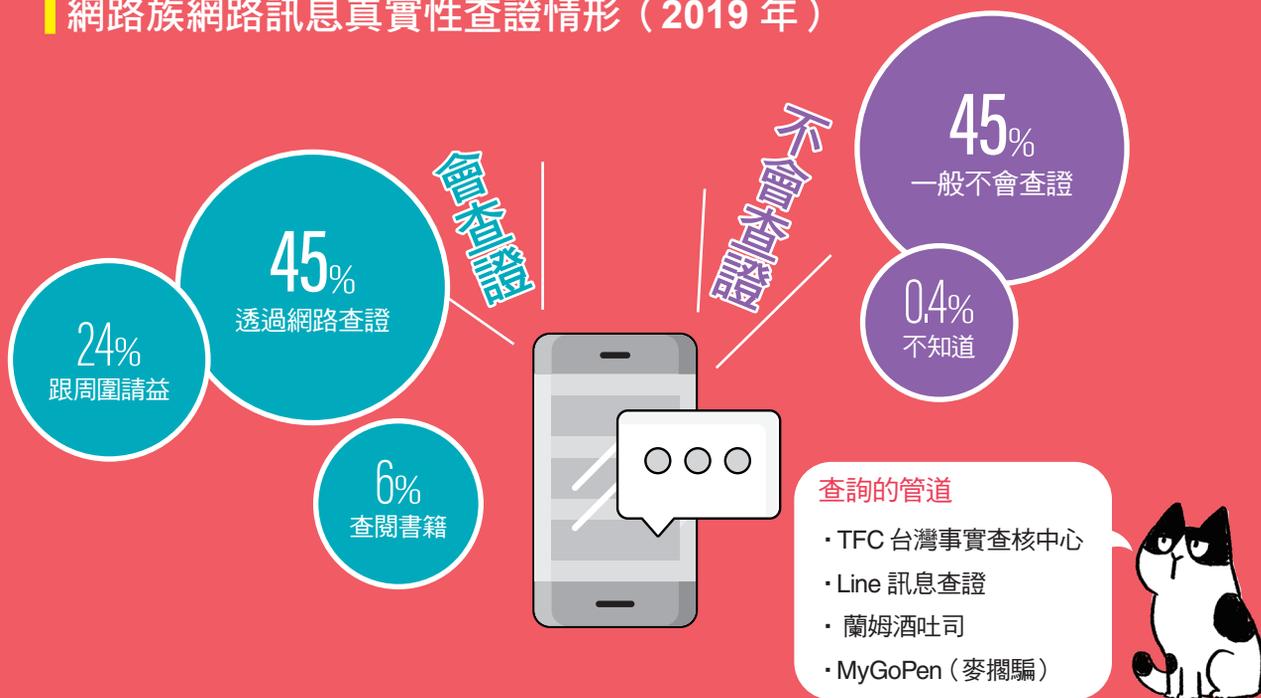
現代生活中的資訊主要從媒體與社群網路中獲得，我們可輕易透過手機接收訊息，倘若沒有良好的判斷能力，網路上各種真假難辨的資訊很容易誤導我們。「麵粉可以治燙傷？」、「吃大蒜可以預防新冠病毒？」「臺灣豬開放使用瘦肉精（萊克多巴胺）？」這些都是民間團體查核後證實為假的訊息，但讓人驚訝的是，許多人不知道這些是假的，仍然透過 Facebook、Line 等社群網路來散播。

然而，網路上的訊息五花八門，我們可能不會輕易採信。但若是報紙、電視、網站上的知名媒體呢？由於媒體具有強大傳播效果，告訴我們應該關心什麼，也反映社會中其他人的意見。假設有媒體未經查證就轉述網路謠言來報導「臺灣豬未來將開放使用瘦肉精」，可能使民眾誤信而不敢買國產豬肉，最後傷害自己、傷害養豬農、也造成社會集體的損失。

反思

我們該如何分辨媒體與社群網路上真假難辨的資訊呢？

網路族網路訊息真實性查證情形 (2019 年)



註：調查方式為複選，故數據加總超過 100%
資料來源：108 年個人家戶數位機會調查報告。國家發展委員會 (2019)

核心問題

如何因應媒體與社群網路對公共意見的影響？科技發展又為公共生活帶來什麼影響？

學習內容

1



2



3

媒體與公共意見

公共意見
公共性角色、第四權
商業性角色
公共媒體、商業媒體
守門人、議題設定
置入性行銷、帶風向

媒體素養與監督

媒體素養
媒體再現
媒體近用
媒體壟斷
媒體監督

科技與公共生活

自媒體
獨立媒體
數位落差
資訊近用
假訊息
假新聞

第 1 節

媒體與公共意見

媒體與社群網路如何影響公共意見的形成？

+ 公民好補

- ① **公共意見**：也就是俗稱的民意或輿論，指人民針對社會議題或公共事務所表達的集體意見。
- ② **議題設定 (agenda setting)**：指大眾傳播媒體對於報導內容與方式的篩選行為，如標題、版面、報導次數等，可能影響民眾對相關議題重要性的排序。

媒體本來泛指人際間溝通與傳播資訊的媒介（如口語、紙筆等都是媒體）。但在生活中，一般指的是那些具有**公共意見** ①（public opinion）影響力的大眾傳播媒體（如報紙、電視、廣播及網路等），不僅讓我們能隨時掌握疫情、萊豬進口等國內外大事，也深深影響我們對特定議題的理解與態度。

而隨著網路及智慧型手機的普及，社群網路快速傳播與串聯的特性，也使得公共意見傳播變得更直接、快速而具**互動性**。以下先說明媒體在公共生活中的角色，並探討媒體與社群網路如何影響公共意見的形成。

一、媒體在公共生活中扮演什麼角色？

在我們生活中，媒體是提供訊息的重要管道，主要扮演兩種角色：一是促進公共意見討論的**公共性角色**；二是反映民眾偏好的**商業性角色**。

（一）公共性角色

媒體具有**傳播事實**、**議題設定** ② 並促進公共意見形成的**公共性角色**，協助我們了解社會上的重要議題，並監督政府的施政。

媒體基於公共性角色，應持續、深入的追蹤重要議題，提供有系統的報導，使社會持續重視相關公共議題，凝聚與形成對於該議題事件的公共意見，進而監督

傳播事實

報導政府將開放從美國進口含有萊克多巴胺的豬肉政策

議題設定

聚焦討論政策的決策面面向與如何把關人民的健康

促進公共意見形成

形成明確標示含瘦肉精豬肉產地標示的公共意見

圖 3-1 媒體的公共性角色
（以進口萊豬政策為例）

政府並影響政策方向（如圖 3-1）。因此，許多人將媒體視為捍衛公共利益及公民言論自由的社會公器，是獨立於行政、立法、司法三權之外的「**第四權**」。

（二）商業性角色

5 雖然媒體被視為社會公器，但為了避免被政府操控而成為控制言論的工具，民主國家的新聞媒體多數是由民間人士或企業所投資設立的**商業媒體**，透過市場競爭來促進多元與創新。但也由於其營利性質，必須努力迎合社會大眾的偏好以提高收視率，藉以增加廣告收入。

10 因此，有時商業媒體會選取聳動或腥羶色的標題與內容，藉以提高閱聽人（觀眾、讀者、聽眾）的數量及廣告量；甚至為了避免廣告收益受影響，而刻意略過或改變對特定事件的報導方向。這是因為商業媒體的所有權屬於少數經營者，可能重視商業利益多過公共利益，甚至受經營者的價值偏好而影響報導方向。

15

例 媒體若擔心建商不再投放廣告，或因老闆與某建商友好，而在報導時故意忽略某地區地層下陷或埋有毒廢棄物的事件，就是為了特定利益而犧牲民眾知的權利，違背其社會公器的角色。

20 為了彌補商業媒體在公共性角色的不足，**公共媒體** ③ 的概念因此興起。由於其經費來自政府預算、稅收或全民捐助，為全體國民所有，並以法律保障其組成與運作的獨立性，可避免受到政府或商業的影響，被認為較有機會站在公共利益的角度公平呈現社會上的各種議題與正反意見，穩定扮演社會公器的角色。

25

+ 公民好補

③ **我國的公共媒體**：包括公視、華視與客家電視台及原住民族電視台等。以其中的公視為例，其所有權屬於全體國民，以為公眾服務、彌補商業電視之不足為宗旨，不受政府、政黨及利益團體控制，而能專注提升我國文化及教育水準，促進民主社會發展。



圖 3-2 商業媒體與廣告主的關係

+ 公民好補

④ **守門人**：新聞或節目製作過程的審核者，會視其重要性與正確性進行品質管控，即便是直播畫面也必須立即把關才會播送，同時也會考慮各種內外因素，包括媒體立場、意識型態、經濟利益或社會影響等。

例 英國廣播公司（British Broadcasting Corporation，BBC）一向被視為公共媒體的標竿，其經費來源為國民繳納的電視牌照費，每年擁有 2 千億的充足預算來製作優質的節目及新聞內容，並發展成國際上重要的傳播管道之一。

5

既然如此，為何我國不大力發展公共媒體？這是因為人民有言論及出版自由，多元蓬勃的媒體是民主國家的特徵。此外，公共媒體的經費很多來自政府預算，若政府藉此介入其人事與運作，也可能產生美化施政、控制言論的問題。因此，無論哪一種媒體，我們都應該多

10

表 3-1 公共媒體與商業媒體的比較

	公共媒體	商業媒體
擁有者	全體國民	媒體集團或企業
經費來源	公共資源	廣告收入
與受眾關係	公民／公共領域	消費者／廠商

二、媒體如何影響公共意見？

媒體產製的內容，多半出自記者、主管、總編輯到老闆層層「把關」的結果。這群「守門人」（gatekeeper）④在內容產製過程中，可能藉由篩選、過濾或編輯刪減等行為來決定報導的方向與數量，進而影響公共意見的走向。

15

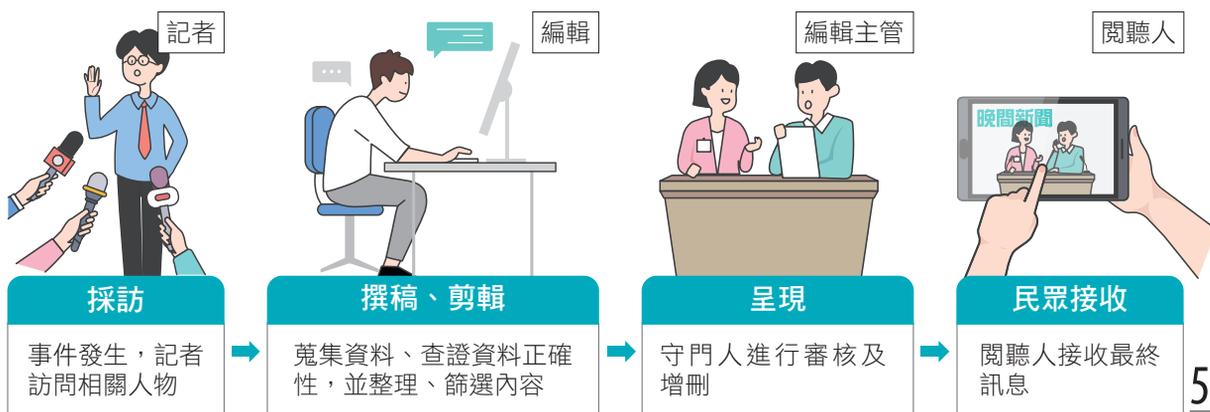
（一）新聞報導的議題設定

對新聞媒體來說，最直接影響公共意見的方式，是藉由議題設定來決定特定新聞的報導強度（如版面大小、報導次數等），引導民眾關注與討論。但在產製過程中，無論是媒體老闆或編輯主管的主導，或是記者主動揣摩上意，都可能造成記者對議題的設定傾向老闆或主管的偏好與立場，這個現象被稱為**新聞室的社會化**。

例 在2020年的美國總統大選中，福斯新聞（Fox News）長期受其老闆的立場影響，被認為在報導中偏向立場相近的川普（Donald John Trump，1946～）；而相對地，有線電視新聞網（CNN）則被認為偏向拜登（Joe Biden，1942～），並較常批判立場相左的川普。

然而，在商業利益的考量下，媒體有時才是「被」議題設定的那一方。尤其在激烈競爭的市場環境下，記者往往為了追求「快訊」或「獨家新聞」，而仰賴特定**消息來源**（如政治人物、民間團體、專家學者或企業高層等），可能造成新聞內容偏向單一觀點，或是為避免打壞關係而刻意隱惡揚善，無法妥善發揮其公共性角色。

圖 3-3
媒體產製的過程



+ 公民好補

- ⑤ **網軍**：網路用語，指選舉或製造話題時，利用網路有組織地發表對己方有利，或對他人不利的言論或文章。

報紙或新聞報導

以專題或專欄方式呈現

談話性節目或座談會

深入探討議題，實則販賣商品

戲劇節目

從主角對話中帶出產品的優點

電影、歌手 MV

持續出現品牌 LOGO

部落格寫手

體驗產品並撰寫業配文

線上遊戲

結合任務與商品

圖 3-4 置入性行銷常見模式

(二) 置入性行銷

置入性行銷是媒體刻意將要宣傳的事物或商品，以巧妙的手法置入節目或新聞中，藉此曝光達到廣告效果。目的不僅在獲取商業利益，也可能因媒體的立場偏好而獨厚特定政黨或政治人物，藉以獲取政治利益。最常見的就是「業配新聞」，以特稿、專題或專刊等形式，將特定廣告宣傳內容包裝成新聞，以收取廣告費用。此外，也可能是包裝成節目或專訪，本質上卻是收費的行銷廣告，形成「節目廣告化」現象。

例 許多政治人物或團體為提高知名度，會付費於特定電視臺或網紅主持的節目宣傳，爭取媒體曝光，也影響閱聽人對特定政策的理解與立場。

置入性行銷除了會讓訊息過於單一而有失客觀，也會引導公共意見的討論方向。因此，我們要能辨別置入性行銷的內容，不要輕易採信新聞及專訪、專題節目的內容。

(三) 網路帶風向與宣傳

隨著社群網路的興起，其快速傳播與串聯的特性，已成為形成公共意見的重要管道。所謂**帶風向**，是網路上具有影響力的使用者（如網路紅人或意見領袖等）刻意製造話題，吸引網民支持與媒體注意，藉以獲取商業利益或影響公共意見，甚至出現「網軍」⑤動員的現象。這時再加上社群平臺演算法所導致的**同溫層效應**，讓民眾只接收立場相近的單一資訊，也只與立場相近的人溝通，長久下來將使得支持與反對公共意見的民眾缺乏溝通，造成社會分歧與衝突。

例 若小恭在社群平臺上對「廢除死刑」的文章按讚或留言，社群平臺會以演算法推斷出小恭的偏好，而推薦更多相似的文章或言論，使得小恭漸漸看不到社會上的其他多元觀點。



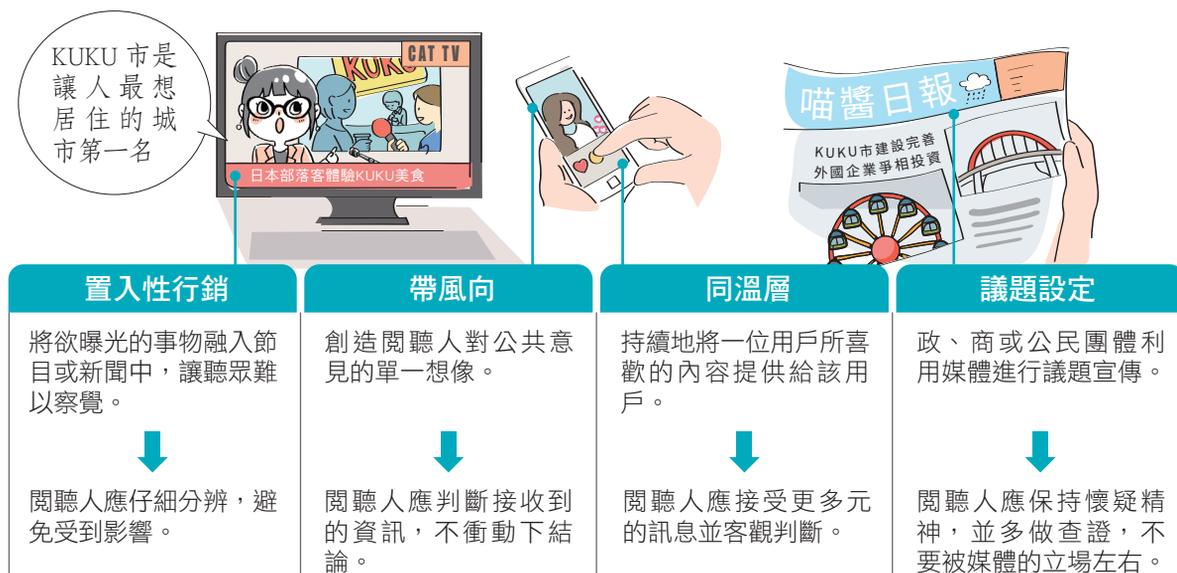
圖 3-5 新興的社群平臺

隨著科技的發展，新興平臺如雨後春筍出現，人們可以透過這些社群作為新的溝通與互動的管道。

5 此外，近年來我國政府也重視社群平臺的經營，透過公關公司或招聘小編來經營社群，製作有趣的文章及影片來宣傳政策並與網民互動。雖然此舉有助於向社會大眾說明複雜政策，但也引發花全民稅收來美化施政、宣傳政績等的批評。

10 綜上所述，無論是在報紙、電視還是社群網路，同樣的議題事件，不同媒體報導所呈現的立場與觀點也不盡相同。這時除了要求媒體專業與自律外，我們也應該破除自己只是資訊接受者或消費者的認知，以公民的身分來思辨與批判媒體產製的內容，這需要透過媒體素養
15 與監督來達成，下一節將接續探討。

圖 3-6 媒體產製影響公共意見的形式與閱聽人的對應方式



第 2 節

媒體素養與監督

如何辨識媒體存在的問題並加以監督？



圖 3-7 媒體再現的影響力

同一件社會新聞，各家媒體切入角度不同，使用的標題與用字遣詞有所差異，也會影響閱聽人的認知。

由於媒體可以透過內容產製來影響公共意見的形成，而社群網路的同溫層效應也容易擴大公共意見的分歧。因此，我們應該重視「**媒體素養**」（media literacy）的培育，辨識媒體運作可能存在的各種不平等現象，養成思辨、批判、近用媒體的知識和能力，並適度採取監督行動。

一、如何辨識媒體再現的不平等？

當媒體在新聞與節目中出現對特定群體（如族群、性別、身心障礙者）的刻板印象與偏見時，可能導致哪些不平等問題？我們又該如何辨識以避免受影響？首先，我們要清楚媒體再現的意涵，並了解生活中有哪些常見的不平等現象。

（一）媒體再現的意涵

媒體再現（media representation）是指媒體產製新聞與節目，將社會事實再度呈現給閱聽人的過程。由於媒體所傳播的內容，是透過人為加工（產製）後所做成的二度呈現，對於同一事件，不同立場的媒體所產製出的報導內容可能完全不同，當媒體出現對特定群體的刻板印象與偏見時，就可能影響閱聽人的認知與判斷，是必須關切的問題。

（二）辨識常見的媒體再現不平等

1. 對特定族群的不平等

媒體若是對特定族群存有偏見，報導時就容易將社會處境不利或少數族群視為社會問題的來源，其背後隱藏著種族或社群之間、政經地位與文化上的不平等。

例 每年伊斯蘭教的齋戒月結束時，許多穆斯林移工聚集在各大車站慶祝開齋節，部分媒體卻以「混亂、吵雜」來形容其席地而坐的畫面，或以占據公共空間的單一角度來報導，而忽略臺灣缺乏適合移工聚會場所的問題，可能加深移工的不利處境。

2. 對性別及性傾向的不平等

媒體再現中，最常出現的刻板印象是關於「性別」（gender），包括女性、男性以及不同性傾向的非異性戀群體等。當媒體在標題及報導角度上，呈現單一而片面的刻板印象時，可能影響閱聽人對性別與性傾向的偏頗理解，或是使得原本訴求的公共意見失焦。

例 在同性婚姻專法通過後，媒體就以「同婚未滿月，已有男同志閃電離婚」來報導，卻忽略異性戀也常發生相同問題。又或者是當大量女性空服員罷工時，媒體報導常用「最美麗的罷工」當新聞標題，而不是關注勞動權的公共訴求。

3. 對身心障礙者的不平等

媒體可能因缺乏對身心障礙者的了解，而過度簡化其身心障礙的特殊性，或是片面以疾病角度來報導身心障礙者的相關事件，容易導致民眾誤解。

例 多數身心障礙者並無外顯的身體特徵，但部分媒體卻常以坐輪椅、身體缺陷等來呈現身心障礙者的形象。另外媒體有時也會過度放大少數精神障礙者犯罪的個案，塑造有精神障礙就可以無罪或逃避死刑的輿論。



圖 3-8 臺北車站是否該禁止席地而坐？

伊斯蘭齋戒月結束後的首個週日，上萬名印尼移工湧進臺北車站歡慶開齋。但受到新冠病毒肺炎疫情影響，臺北車站是否要禁止民眾席地而坐，曾引起正反兩方的討論。



圖 3-9 對性別與性傾向的不平等

為了爭取工作權益而罷工的空姐，媒體在報導時仍不時會用最美麗的罷工作為新聞標題，不僅有刻板印象，也容易忽略其訴求。

因此，具備媒體素養的公民在閱聽相關訊息時，應該多留意標題、照片及文字描述是否存在對特定群體的刻板印象及偏見，並要求媒體從平等對待各族群的視角來進行平衡報導，讓閱聽人有機會了解事件的全貌，避免上述的不平等問題持續發生。

5

二、如何防止媒體近用的不平等？

當發現前述的媒體再現不平等問題，閱聽人除了自身辨識外，還有哪些作法可以要求媒體更正及公正報導呢？為了保障公民取得資訊與發表意見的權利，民主國家均會以法律明文保障公民的媒體近用權。

10

(一) 媒體近用權的意涵

媒體近用權（right of access to the media）指任何人或任何團體有平等接近與使用媒體的權利。其中，**接近權**是被動且有限度的，包括回應、解釋不公平報導或評論的「答辯權」，以及請媒體訂正不實或錯誤報導的「更正權」。而**使用權**則具有主動性，意指閱聽人可以直接建立自己的媒體，或自製節目提供媒體播放。

15

例 我國有線廣播電視法第 41 條明文規定「系統經營者應無償提供一個以上公用頻道供政府機關、學校、團體及民眾播送公益、藝文、社教等節目。」

20

媒體近用的重要性在於讓有需要發聲的社會大眾（如公益團體、社區成員或處境不利的族群），都能擁有平等管道表達與傳播對各項公共議題的看法與立場，也可以適時回應及糾正不實或錯誤的媒體資訊，避免媒體再現產生的不平等問題。

25



圖 3-10 了解媒體近用權差異

（二）媒體近用的不平等問題

然而，由於媒體競爭激烈，加上財團經營媒體的趨勢，都可能限制了民眾對媒體的接近與使用。

1. 頻道競爭與排擠

5 我國目前已存在數百個電視頻道，為增加收視人數，各電視臺可能藉由併購、集體壟斷等手段設法取得較佳頻道位置，不僅排擠其他規模較小的電視臺，新設頻道也往往無法排入較有利的收視位置。為維護消費者收視權益，並保障少數族群擁有媒體近用權益，
10 我國透過立法來保障媒體近用的公平性。

例 為保障少數族群的近用權，我國分別於客家基本法與原住民族基本法中規範政府應保障其傳播權利，並成立客家電視台與原住民族電視台。

2. 財團壟斷

15 由於經營大眾媒體需有龐大資金，企業與財團經營媒體成為趨勢，但也引發大財團壟斷媒體的疑慮。媒體由財團經營並無不可，但媒體市場與產權若被大財團控制，造成媒體獨大與言論集中，傳播特定立場或單一價值偏好等意見，甚至為特定的政治或利益團體辯護與宣
20 傳，反對意見就會被淹沒或忽略，不僅侵害民眾的接近權，也會造成媒體間的不公平競爭，阻礙公共意見流通，不利民主社會的多元發展。

三、如何對媒體進行監督？

25 為了避免前述媒體再現與近用的種種問題，我國除了媒體基於專業倫理而自訂的倫理規範外，也存在著政府、民間團體與公民等外部監督機制。



圖 3-11 原視無線數位頻道開播
這代表原視邁入新的里程碑，原住民族人可透過無線數位頻道收看原視，象徵原住民族傳播權的轉型正義；另一方面，可透過原民台傳播，讓其他族群更了解原住民族。



圖 3-12 反媒體壟斷運動
2012年臺灣社會對於媒體大股東，介入新聞媒體之編輯事務，有媒體財團化之疑慮。故由民間與學生團體自主發起反媒體壟斷活動來捍衛新聞自由。



圖 3-13 台灣事實查核中心

針對錯誤或無憑據的媒體內容，提供具完整查核歷程的「查核報告」，並設計「申訴專區」，讓每個人都可以參與事實查證，當事人也可以提供澄清資料，藉眾人之力讓事實真相呈現。

(一) 政府監督

我國設有國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，簡稱 NCC）作為獨立的監督機關，專責監督廣播、電視的營運，以確保通訊傳播市場公平有效競爭。當媒體出現違反法規的行為時，NCC 可以依法懲處。

例 若媒體報導新聞時，沒有善盡事實查證的責任，而出現損害公共利益的錯誤報導時，可以依法裁罰。

(二) 民間團體監督

由於媒體亂象的問題日漸受關注，社會上各種監督媒體的民間團體日益增多，透過觀察報告、媒體評鑑、事實查核等方式，不僅適時糾正特定媒體的錯誤或不平等內容，也提升社會大眾對於媒體監督的關注與參與。

(三) 公民監督

公民不應該只是單方面接受資訊的閱聽人，更要積極展現媒體素養，參與監督媒體的行動。除了透過讀者投書、官網留言、打電話等方式向媒體表達意見，也可以向 NCC 投訴，促進政府監督。

隨著社群網路的興起，讓媒體監督的管道更多樣與便利。除了事實查核，公民可以採取的媒體行動還有很多，包括按讚、貼文發表意見或上傳照片評論、分享他人言論或新聞連結、甚至上傳影片或開直播等，要求媒體平衡報導或更正內容，發揮媒體監督的力量。

資訊科技的進步讓社群網路蓬勃發展，也改變了過往的媒體生態。下一節將進一步探討資訊科技對我們公共生活的影響，並反思其所帶來的可能問題。

第 3 節

科技與公共生活

科技如何提升公共參與？
又造成哪些不平等？

當想了解新聞大事時，你比較常看報紙、電視新聞，還是上網看呢？網路的普及擴大了公共參與管道，也更加考驗公民辨別資訊的能力。然而，對於不熟悉網路及數位工具的人而言，似乎造成了某些不平等的現象。以下將依序探討科技發展對公共生活帶來的影響及待解決的問題。

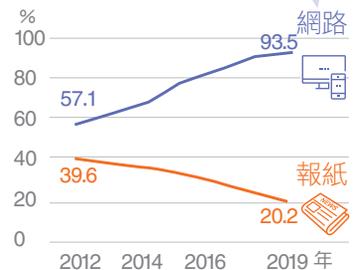
一、科技如何提升公共生活的參與？

科技讓通訊與個人意見表達更加即時、便利，讓公民擁有更多元、迅速的管道來了解社會上的重要議題事件，不再仰賴傳統媒體或政府提供。

（一）擴大公共參與管道

過往的公共參與，多半只能透過報紙、電視新聞等主流媒體的報導來接收二手資訊，或者親臨現場參加如遊行、靜坐等倡議活動，若是時間或地點無法配合，參與的人數可能因此減少，訴求的強度也可能因此打折。隨著網路科技的進步，新增了更多的管道讓公民參與公共事務，公民可以直接藉由網路媒介（如網站、手機 App、網路直播）與社群平臺來取得資訊與表達意見，觀看網路直播集會遊行的現場，也能透過社群平臺發表意見或轉貼文章來聲援、號召或反對該事件。其中，網

國人的媒體習慣漸漸由報紙轉向網路使用



資料來源：2020 年臺灣媒體白皮書。臺北市媒體服務代理商協會。

圖 3-14 我國網路與報紙的覆蓋率

媒體覆蓋率是媒體覆蓋範圍和覆蓋人數的比率，包含廣播電臺的收聽率、電視臺的收視率、報紙與雜誌等印刷媒體的發行人數、傳閱率，網路媒體的點擊率等。



圖 3-15 行動上網擴大公共參與

隨著行動上網的普及，資訊的取得更加快速與容易，民眾可以應用資訊設備及網路發表對時事及公共政策的意見，也可以透過網路進行公共政策的參與。



圖 3-16 法國黃背心運動

2018 年至 2019 年間，法國的黃背心運動即是起源於青年不滿高油價及政府增稅，透過社群網站串連發動抗爭，並將議題延伸至民生等面向。

路串連更打破時空的限制，讓所有想要為議題發聲的人都能參與其中，發揮一同倡議的力量。

例 譴責性侵犯與性騷擾行為的 #Me Too 運動，最初源於美國女演員艾莉莎·米蘭諾 (Alyssa Milano) 在社群平臺上公開被侵犯的經歷，期望讓人們意識到這類行為的普遍性。由於網路快速傳播的特性，後續有數百萬人使用 #Me Too 標籤，擴展為全球數十個國家響應的運動。

5

此外，政府也會運用網路及數位科技提升政策推動的效率，並增加公民線上參與及討論的管道，這樣的趨勢也促進我國民主治理的發展。我們將於下一章詳細探討公民參與治理的模式。

10

(二) 促進媒體多元發展

網路發展改變了過往的資訊傳播與閱聽方式，降低媒體內容產製的成本。只要善用網路、手機與社群平臺，每位公民都有能力產製與播放新聞，成為自媒體 (we media)。這樣的環境也有助於獨立媒體發展從而增加媒體生態的多元性。

15



圖 3-17 #MeToo 運動席捲全世界

#MeToo 反性侵犯及性騷擾運動，鼓勵受害人勇敢出面說出傷痛，其影響力席捲全球，也帶領全球重新反思性侵害及性騷擾議題。

所謂的**獨立媒體**也稱另類媒體，是指不由政府或企業所有、在資金與運作上獨立經營的媒體組織。由於較不受商業利益的羈絆，獨立媒體通常會更投入於容易被社會忽略、主流媒體不常報導的社會議題，讓這些「異議之聲、另類選擇」能受到社會大眾的關注，凝聚公共意見以監督政府並促進改革。

二、科技應用存在哪些不平等問題？

科技發展加速了資訊傳播與公共參與，然而對於不熟擅或者是缺乏網路及數位工具的人而言，是不是也影響了這類公民的公共參與或其他權利呢？

（一）數位落差與資訊近用不平等

數位落差（digital divide）是指不同社會生活條件的人，在取得資訊的機會及使用網路從事各種活動上所呈現的差異。這樣的差異，來自於人們因不同性別、經濟、教育、居住區域等背景，導致對數位產品（如網路、電腦、手機等）使用的機會與能力上有落差，而形成對部分人的資訊近用不平等。

例 我國偏鄉地區因為社經資源差異，網路接觸不易，導致城鄉學生數位能力上的落差。此教育資源的不平等（如電腦設備、寬頻覆蓋普及率等），將導致其在社會競爭力上有顯著的先天與後天不平等。

數位落差讓社會中擁有數位科技知識或資源者，與那些未擁有者，正快速拉大在知識取得、財富競爭以及社會地位之間的差距，甚至包含參與公共事務的機會，

圖 3-18

常見的獨立媒體



公民好補

⑥ **人工智慧**：廣義指人製造機器或透過電腦所表現出來的智慧，例如內建於手機系統的語言處理軟體或網路搜尋引擎，可以辨識使用者的語音完成搜尋資料或文字紀錄的功能。

形成社會新的不公平現象。像是普遍較不擅長使用 3C 科技的年長者，在現今主要以數位媒介作為議題討論平臺的時代，對其公共意見表達與參與較為不利。如圖 3-19 可以看出我國社會上因年齡所導致的數位落差。

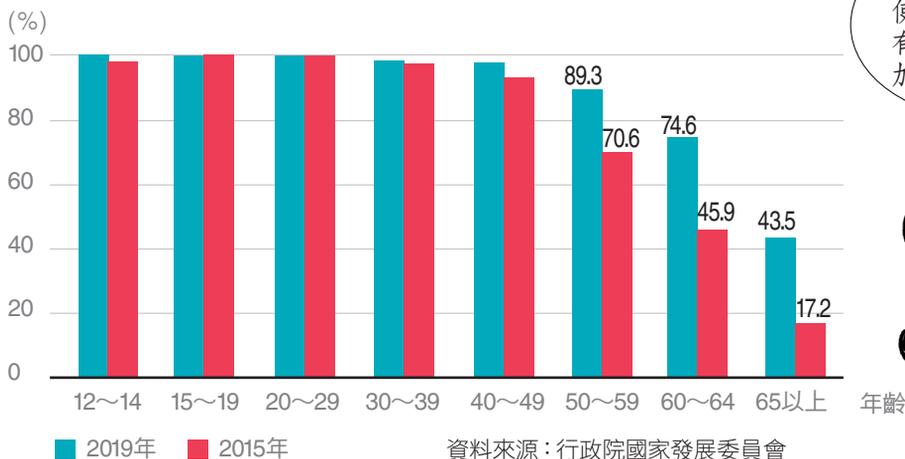
數位參與的不平等，尚有近年發展出的網路輿情分析技術，以網路上的留言為分析樣本，並將分析結果視為民意，忽略了「沒有上網表達意見的人民，永遠不會被納入分析樣本」，因此可能產生扭曲的民意。

為了弭平數位落差所造成的資訊近用不平等，目前政府在「前瞻基礎建設計畫」提出「上網是基本人權」的建設計畫，目標是打造每個人隨時可上網的環境，尤其是偏鄉離島的寬頻普及化，並讓學童每三年可換一次平板電腦，減少數位落差。為了迎向人工智慧（artificial intelligence，簡稱 AI）⑥ 的未來生活，教育部鼓勵各級學校開設可以培養數位能力的課程（如程式設計等）。這些軟硬體的建設都是希望消弭因數位落差而出現的學習不平等。

圖 3-19

我國各年齡層的網路使用率

12 ~ 49 歲的網路使用率都在 93% 以上，民眾已逐漸進入數位資訊社會。



65歲以上的網路使用率相較下仍有落差，但也增加了 26.3%。



（二）假訊息與假新聞

科技發展使每個人在社群網路中都可以自創圖文或影音等「訊息」散播。然而，近年開始出現許多來路不明的組圖或未經查證的「假訊息」，加上媒體為了特定目的而製造的「假新聞」，都影響了我們的公共生活。
假訊息指的是錯誤或意圖虛構不實的訊息；**假新聞**則是經媒體產製流程後，成為具惡意且誤導閱聽人的新聞，都是有心人想藉由社群網路的自由傳播獲取收視率、網路聲量^⑦，進而影響、塑造特定的公共意見。

面對假訊息與假新聞，我們可以善用網路的方便性自行多方查證，也可查閱民間團體提供的事實查核報告。然而，由於社會上存在數位落差，對於不熟擅網路、只懂得使用特定社群平臺的人來說，多半難以判斷與多方查證假訊息與假新聞，若輕易採信甚至轉發，可能造成個人、家庭乃至社會的危害。

+ 公民好補

⑦ **收視率與網路聲量**：電視媒體的廣告量主要看收視率。而網路則看瀏覽量與討論度的聲量，如按讚數、分享數、觸擊數或互動次數等。網路聲量包含支持與反對的言論，因此聲量僅代表討論度，不等於支持度。

圖 3-20 辨別假新聞的方式

 <p>思考來源 尋找來源網站的資訊、成立目標、聯絡方式</p>	 <p>詳細閱讀 標題可能為了吸引讀者而誇大，要詳細閱讀全文</p>	 <p>確認發布者 搜尋發布者資訊，是可信的嗎？真實存在嗎？</p>
 <p>其他佐證 點擊文章中更多連結，確認是否有助佐證內文</p>	 <p>確認發布日期 重新發布舊聞，不代表與現在的事件相關</p>	 <p>摒除偏見 想想是否因自身偏見，影響對新聞的判斷</p>
 <p>這些資料來自國際圖書館協會聯盟喔。</p>	 <p>這是玩笑嗎 如果內容太誇張，搜尋來源及作者是否是真實的</p>	 <p>請教專家 請教專家，或搜尋事實查核網站</p>

例 社群平臺流傳的錯誤疫情資訊，如服用某藥物即可抵抗新冠病毒，若民眾未經查證就採信，不僅影響自己與家人的安全，也造成國家醫療衛生安全的漏洞。

對此，我們在生活中都應該要積極宣導防假的基本觀念：「絕不轉傳或轉述自己無法判定是否正確的訊息」，以免成為散布假訊息的幫兇，同時也是一種對自己言論負責的表現。

在本章，我們了解到媒體對公共意見的影響，與科技發展對媒體與公共參與帶來的改變。身為公民，除了表達公共意見外，還可以如何直接地參與政府的決策，乃至決定政府未來的施政方向呢？下一章將詳細說明這個主題。

議起 思考

遠距教學如何沒有距離？

隨著網路科技的發展，遠距教學（distance education）由於可以突破時空限制，可隨時隨地利用電視或網路等不同管道上課，因此在 2020～21 年新冠病毒防疫期間，成為疫情嚴重國家取代實體上課的利器，以及自主學習的平臺。2020 年，我國教育部為了促進師生善用數位平臺資源，針對全國中小學遠距設備進行調查，結果如下表所示。



縣市	新北市	臺北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	雲林縣	嘉義縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣
無載具	10%	6%	15%	8%	11%	18%	22%	28%	20%	41%	30%
無網路	10%	5%	14%	4%	7%	8%	12%	27%	18%	28%	17%

資料來源：教育部



從表中判斷，我國在遠距教學上存在哪一層面的數位落差問題？最可能的原因是什麼？



假新聞氾濫 有解嗎？

對重視人權保障的民主社會來說，該如何解決層出不窮的假新聞及假訊息問題？有人主張「自律」，認為應從加強媒體自身的專業倫理做起，推動媒體自律機制。但就有人質疑，在現今各大報紙、新聞臺都有成立自律組織下，假新聞與置入性新聞的問題還是沒能解決，認為單只有自律是不夠的，因此主張「他律」，認為應透過閱聽人或民間團體自發的媒體監督行動，才能破解假新聞並遏止假訊息的蔓延。

但對一般人來說，查證假新聞、假訊息並不容易，最後又可能希望由國家立法來管制，也就是「法律」，一旦媒體及社群網路未經查證即製作或散播假新聞，就以法律給予重罰。然而，這可能引發侵害人民自由權的爭議。例如：我國曾有立委提案修法，以刑罰來處罰在網路散播假新聞、假訊息的媒體或傳播者，就引發社會大眾的質疑。

事實上，即便是重視人權的德國與法國，近年也加強立法來規範媒體擴散假新聞、假訊息的行為，但仍是採取對人權侵害較小的手段來規範。以德國的社群網絡強制法為例，主要還是規範社群平臺業者的自律，經民眾申訴、檢舉有假新聞卻沒在時限內刪除，才會處罰；與我國立委直接處罰媒體或傳播者的提案相比，較符合法律上的比例原則要求（指國家公權力行使若有侵害人權之必要時，應採取最適當、最小侵害的方法）。



問

1. 依據上文描述，為什麼該立委的提案內容會引發社會大眾的質疑？請舉出最主要的原因，並簡要說明你的理由。

主要爭議	理由

2. 在自律、他律及法律都有其疑慮下，一般民眾該如何辨別假新聞與假訊息？請根據本章所學，提出1個民眾在日常生活可以採取的基本策略。