



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 106 期

2021 年 12 月

- 行政處分聽證程序的再思考 2
- 中國新香港白皮書的三大謬誤 5
- 台灣公民投票與民主危機 7
- 假新聞與認知戰 9

編者的話

淡江大學公共行政學系助理教授涂予尹探討，行政程序法的現行規定，其實已經針對行政處分相對人意見陳述權利的保障程度，設定出差異化的模型：在處分對於人民而言侵害程度較弱，或所涉基本權利在價值序列上非屬優先的情形，至少要提供處分相對人書面或口頭「陳述意見」的機會；隨著侵害程度的增強，或所涉基本權利在價值序列上優先性的攀升，主管機關則應透過「聽證」程序，保障處分相對人的權利。希望行政院能站在前述法制維新的高度上，重新思考聽證制度應有的意義，切莫只是因循舊例，反將使得保障人民於行政程序中意見陳述的權利淪為鏡花水月。

新台灣國策智庫研究部副主任蘇世岳分析，中國北京政府在香港立法會選舉的第二天，頒布新一部對港政策白皮書。該白皮書全稱為《「一國兩制」下香港的民主發展》(以下簡稱《港新白皮書》)，是習近平掌權以來，繼 2014 年《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》後的第二份對港白皮書，全篇重點在文飾 2021 年這場「愛港、愛國」的立法會選舉。然綜觀全文，邏輯錯亂、曲解史實之處所在多有，使得原本意欲為這場北京與特區政府行政主導下的選舉，提供正當性基礎的「傑作」，反曝露出北京當局對於當代民主政治的無知與嚴重誤解。

新台灣國策智庫司法與法制小組「台灣公民投票與民主危機」論壇會議討論，公投的結果是不是有效，是爾後值得探討的問題，權力分立的

民主體制如何監督公投，投票可以覆議但是公投結果可以覆議嗎？公投提案主要來自對立法機關的不滿（如公投綁大選），也有對行政端環評程序的不滿（如珍愛藻礁），事實上都在挑戰立法院的立法權；國會失去整合的功能，在野與社會發聲的要求，形成公投的溫床，公投的類別如法律的複決、立法原則的創制、重大政策的複決，都可能產生不同的政治效應與問題；人民做為機關，公投是人民與立法、行政不可或缺的重要聯結。

新台灣國策智庫通傳小組「假新聞與認知戰」論壇會議討論，假新聞的製造很容易，其防範卻異常困難，治本之道還是在於法律的健全、正確的教育、思想價值的認知與科技的運用；實務上我們可以努力的地方包括：虛假訊息特徵與運作的辨認，建立模型將可利於假新聞的防範；虛假訊息的源頭追蹤至為困難，可蒐集建立假訊息資料庫，以便即時發現及採取對策；利用人工智慧及網路機器人學習，動態追蹤分類建立虛假訊息資料庫；制定假新聞因應策略及資源，至少能夠即時平衡報導以減輕傷害；在認知戰的領域，軍方的中心思想的建立最為重要。

正值歲末之際，2021 年的最後一抹夕陽，亦將帶來 2022 年的第一道曦光，誠摯感謝諸位對新台灣國策智庫的愛護與支持，尚祈賡續指導提攜，並祝闔家新年安康喜樂！天佑堅韌之島！台灣大步邁進！

行政處分聽證程序的再思考

涂予尹

淡江大學公共行政學系助理教授

針對具有「個案裁決」性質的行政行為，我國行政程序法上訂有「聽證程序」的一系列規定，用以擔保此類行政行為的正確性，並藉以提升人民對於行政決策品質的信服度。不過，行政程序法上的「聽證」規定，相當複雜而散亂：撇開性質有異的「法規命令訂定程序的聽證」不談，行政程序法在除了在「行政處分」章的第 107 條規定，行政機關在「法規有明文規定應舉行聽證」或「行政機關認為有舉行聽證必要」等情形，舉行聽證以外，位於「行政計畫」章的第 164 條第 1 項另規定「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果」。其中，參看行政程序法第 108 條第 1 項規定，解釋上「行政處分」程序的聽證，應適用同法第 54 條至第 66 條的規定辦理；至於計畫確定程序的聽證，同法第 164 條第 2 項則授權行政院訂定之，理論上其所適用的應是有別於行政程序法第 54 條至第 66 條以外的另一種法規命令，但實際上在行政程序法正式施行已屆 20 年的今日，行政院始終未將計畫確定程序法制化，致使其聽證程序迄今仍然只是空中樓閣。

除了行政程序法以外，規定主管機關在作成各類個案裁決之前，必須踐行「聽證」或類似程序的法律，亦不算罕見。這些法律中，有些規定

應「依行政程序法」舉行聽證或聽證會；例如土地徵收條例第 10 條第 3 項有關特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者而有爭議的情形，或如國家通訊傳播委員會組織法第 10 條第 7 項有關其委員會議審議第 3 條或第 9 條涉及民眾權益重大事項之行政計畫或行政處分，應適用行政程序法第 1 章第 10 節聽證程序之規定，召開聽證會等。有些法律則是授權主管機關訂定法規命令，就特定個案裁決建立起有異於行政程序法的聽證程序；例如貿易法第 18 條第 3 項授權訂定的「貨品進口救濟案件處理辦法」第 11 條第 1 項第 2 款即規定，對貨品進口救濟案件進行調查時，應舉行聽證，並在第 13 條至第 15 條明定聽證程序的若干細節等。

再者，還有許多法律設有「公聽會」的規定，其作用與行政程序法所規定的「聽證」或若干法律所規定的「聽證會」，似乎有重疊之處。召開公聽會的義務，有時落在私人身上，例如土地徵收條例第 10 條第 2 項本文規定，需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但有時召開公聽會則是主管機關從事裁決前必須踐行的程序，而與「聽證」近似；例如土壤及地下水污染整治法第 24 條第 5 項規定，主管機關於核定不低於管制標準的整治計畫前，應邀集舉行公聽會；又如環境影響評估法第 12 條第 1 項規定，目的事業主管機關收到環境影響評估書

初稿後 30 日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行公聽會等。

其中，最值得注意的是環境影響評估法第 12 條第 1 項的規範歷史。該項規定的現行條文，將 2003 年 1 月 8 日修正公布前的舊條文所使用「聽證會」的文字，修正為「公聽會」；其立法理由略以「本法第二階段環境影響評估之聽證程序，其性質、目的與行政程序法之『聽證』有所不同，為有所區分，爰將第 1 項中『聽證會』修正為『公聽會』，以利執行」。至於該法所定「公聽會」與行政程序法所定「聽證」程序的差異性何在？該法施行細則第 24 條之 1 則規定「本法第 12 條第 1 項、第 13 條第 1 項所稱公聽會，指目的事業主管機關向主管機關、委員會委員、有關機關、專家學者、團體及當地居民，廣泛蒐集意見，以利後續委員會審查之會議」。從施行細則前揭規定文字出發，併同環境影響評估公聽會的實際實踐經驗觀察，不難理解立法者或該法主管機關所要求的「公聽會」，相較於行政程序法所規定的「聽證」而言，是更為簡易，對主管機關而言也更具有操作彈性的程序。

相較於行政程序法的「聽證」或「聽證會」，定有「公聽會」制度的法律明顯較多，實際適用情形當然也更為普遍。其原因何在？本文認為這應該與各級行政機關對於行政程序法的聽證制度普遍不瞭解，甚至因規定不明確而對於適用聽證程序感到疑懼，脫不了關係。舉例來說，行政程序法第 54 條至第 66 條所規定的聽證，理論上於性質上屬個案裁決的行政處分，與於性質上屬通案決策的法規命令聽證皆能適用。然而，在若干具利益對立特性的個案裁決程序，其聽證主持人中立性的要求，與帶有政策價值判斷意味的法規命令訂定程序之間，顯然應有所區別，但行政程序法針對「聽證主持人」的資格條件等事宜，卻只在第 57 條規定「由行政機關首長或其指定

人員為主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助」，並未提供任何基本的指引。更不用說行政程序法第 107 條針對主管機關啟動聽證程序的裁量，也欠缺可操作的標準；一旦真的要進行聽證程序，其進行的具體時機、進程、第 55 條所定「利害關係人」的範圍如何界定等，在在都是問題。因此，「公聽會」制度的出現，可說成為行政機關在不知如何操作「聽證」程序，又不得不面對人民參與行政程序的壓力下，所形成的壓力宣洩出口。

行政院院會甫於 2021 年 8 月通過的「行政程序法」部分條文修正草案，其規範重點之一，就是正式將實務上業已「行之有年」的公聽會程序在該法明文化；其立法理由略以：「考量公聽會之舉行，乃廣泛徵詢意見，擴大公共議題之討論空間及民眾參與決策過程，有助於增進人民對行政之信賴，並提升行政行為之正確性與妥適性，爰於「總則」章增訂第 10 節之 1『公聽會程序』，就行政機關舉行公聽會應遵循之程序規範，予以明定」。然而，本文前述現行行政程序法有關聽證程序若干適用前提的疑義，並未因「公聽會程序」的入法而能有所解消；包括「行政處分」與「法規命令」適用同一套聽證程序在規範上的不當，行政程序法修正草案不但未積極面對，甚至一旦法律通過後，行政機關未來在訂定法規命令時，仍得適用作成行政處分時亦得適用的相同「公聽會」程序，反而使問題坐大。再者，聽證或公聽會主持人的資格，乃至於以利害關係人的名義參與於聽證或公聽會程序時，其參與適格與否的認定方式，修正草案仍付之闕如。這樣的修法方式，除了將「公聽會」程序「就地合法」以外，似乎沒有更為積極的意義。

行政程序法的現行規定，其實已經針對行政處分相對人意見陳述權利的保障程度，設定出差異化的模型：在處分對於人民而言侵害程度較弱，或所涉基本權利在價值序列上非屬優先的情

形，至少要提供處分相對人書面或口頭「陳述意見」的機會；隨著侵害程度的增強，或所涉基本權利在價值序列上優先性的攀升，主管機關則應透過「聽證」程序，保障處分相對人的權利。甚至有關一定地區土地的特定利用或重大公共設施的設置，涉及多數不同利益人及多數不同行政機關權限時，主管機關有義務踐行更為縝密的計畫確定程序，在統一事權之餘也兼顧處分相對人的保護。據此，「公聽會」程序是否有必要訂入

行政程序法，至少也應該從其是否具有保障當事人陳述意見權利的功能作為出發點加以思考，並進一步將其設定在行政程序法前述既定人民參與個案裁決程序光譜下的適當位置。希望行政院能站在前述法制維新的高度上，重新思考聽證制度應有的意義，切莫只是因循舊例，反將使得保障人民於行政程序中意見陳述的權利淪為鏡花水月。BT

中國新香港白皮書的三大謬誤

蘇世岳

新台灣國策智庫研究部副主任

2021年12月20日，中國北京政府在香港立法會選舉的第二天，頒布新一部對港政策白皮書。該白皮書全稱為《「一國兩制」下香港的民主發展》(以下簡稱《港新白皮書》)，是習近平掌權以來，繼2014年《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》後的第二份對港白皮書，全篇重點在文飾2021年這場「愛港、愛國」的立法會選舉。然綜觀全文，邏輯錯亂、曲解史實之處所在多有，使得原本意欲為這場北京與特區政府行政主導下的選舉，提供正當性基礎的「傑作」，反曝露出北京當局對於當代民主政治的無知與嚴重誤解。

2021年《港新白皮書》的謬誤(以粗體字標出)，主要歸納有三：

1.《港新白皮書》指出，1984年《中英聯合聲明》中第三條第四項申明：「香港特別行政區政府由當地人組成。行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命，附件一明確『香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成』『香港特別行政區立法機關由選舉產生』，這兩處表述是《中英聯合聲明》涉及香港選舉問題的全部內容，**根本沒有『普選』『民主』的字眼。**」

上述這段話明顯曲解「民主」的含意。依據當代民主理論大師熊彼德(Joseph Schumpeter)的界定，民主指的是「一種獲得政治決策權的『制度性安排』，在這種安排之下政治菁英彼此競爭，以爭取選民的支持」，這邊的「制度性安排」一

般解讀為「選舉」，而一場「有意義的」選舉，基本要件之一就是選舉權沒有特別的限制，採行「普通、平等、無記名」的原則。簡單來說，既然《中英聯合聲明》要求行政長官和立法機關由選舉產生，這樣的選舉必然要是「有意義的」選舉，也就是「普選」當然就是「民主」。《港新白皮書》指著張三卻硬要說不是張三，豈非混淆視聽。

2.《港新白皮書》指出，「英方在《中英聯合聲明》簽署後，單方面改變對華政策，處心積慮策劃和實施了一連串違反聲明精神和中英雙方有關協議、共識的行動，包括『兩局共識』『居英權計劃』『人權法案』『政改方案』以及大規模修改香港原有法律等等。2020年7月以來，英方出台關於**香港居民申領英國國民(海外)(BNO)簽證的新政策**，推出所謂BNO合資格者移民英國的新路徑，再次公然違反《中英聯合聲明》的原則精神和兩國有關諒解共識。」

上述這段話，必須和前一段話合看，即可發現前後邏輯不通。在該段論述之前，《港新白皮書》先點出：「香港回歸後實行什麼樣的政治體制包括選舉制度完全是中國內政。」這一點無可否認，其顯示的即是當代中國「主權」行使的必然結果；但如果以同樣的標準來看待BNO政策，難道這不也是英國的「主權」行使？莫非中國在香港可以執行主權，而英國在其境內行使主權卻要被譴責，豈非怪哉！

3.《港新白皮書》指出，「基本法原附件一和附件二分別規定了香港回歸後前十年行政長官和立法會產生的具體辦法，以及 2007 年以後對行政長官和立法會產生辦法的修改程序。」、「2004 年 4 月 6 日，全國人大常委會通過《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》（『4·6 解釋』），……實現『雙普選』，提供了操作性程序」，以及「2004 年 4 月 26 日作出《關於香港特別行政區 2007 年行政長官和 2008 年立法會產生辦法有關問題的決定》（『4·26 決定』）。該決定指出，香港實行民主選舉的時間不長，香港社會各界對兩個產生辦法如何修改又存在較大分歧。在此情況下，實現『雙普選』的條件還不具備。」

這三段史實表明，同意「雙普選」的是北京，

拿掉「雙普選」仍然是北京。基本法附件清楚指出，在主權回歸中國的前十年屬於過渡時期，2007 年將把選舉行政長官和立法會議員的權利交付給香港人民，也就是「4·6 解釋」的雙普選，但北京政府卻在「4·26 決定」剝奪原本屬於香港人民的權利，史實昭昭，《港新白皮書》還原真相，終使青史難成灰。

2013 年，習近平主席在莫斯科參訪時曾表示：「鞋子合不合腳穿著才知道」。套用同樣的說法，雙普選下的民主究竟適不適合特區下的香港人民，也應該只有香港人才知道。2021 年《港新白皮書》發表前的香港立法會選舉投票率僅 30.2%，創下回歸以來的歷史新低，顯然「香港腳」已經對這雙「鞋子」發出了最強烈的信號。**B**

台灣公民投票與民主危機

編輯部

編按：本文係 2021 年 11 月 22 日新台灣國策智庫司法與法制小組「台灣公民投票與民主危機」論壇會議紀錄摘要。

四大公投以四個不同意順利落幕，有些國家例如美國和德國並無全國性公投，雖然說公投制度是直接民主的重要工具，但是公投制度卻也和議會民主具有競合關係，實際上就是小黨表達其主張的工具，因為大黨可經由議會通過自己的主張，因而實務上公投制度可以是小黨另闢戰場，成為政黨另類競爭的一種型態。此次四大公投有些提案的說明字數很多，字數太長影響閱讀造成投票行為的遲疑，投票速度受影響就會造成投票選民大排長龍；目前主文 100 字長度的規定不切實際，理想的公投案說明應該在 18 至 20 字之間，如第 17 案重啟核四的說明連同標點符號 14 字，顯得較為簡潔明瞭容易閱讀理解。

要檢討現在的公投制度必須要回溯到 2017 年的修法，舊法規定全國性公投適用項目有法律複決、立法原則創制、重大政策之創制複決、憲法修正案複決，2017 條文新增「依憲法變更外」，也就是修憲、領土變更案等回歸憲法增修條文規定；舊法提案門檻是最近一次總統副總統選舉人總數千分之五，新法將千分之五門檻降為萬分之一；舊法成案門檻是最近一次總統副總統選舉人總數 5%，新法將 5% 門檻降為 1.5%；舊法規定通過是「雙二一」門檻，投票人達投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一以上同意，新法採簡單多數決，有效同意票多於不同意票，且同意票達投票權人總額四分之一以上；

舊法規定投票年齡為中華民國國民年滿 20 歲，新法將 20 歲降為 18 歲；舊法規定公投事項之認定，由公民投票審議委員會認定，新法廢除公民投票審議委員會改由中選會核定。

2017 年修法降低門檻使得公投提案增多，審議過程也受到很多批評，主要是中選會的審查過程顯得猶豫又匆促，是不是由中選會來審查值得檢討；公投案件的審查仍然存在諸多疑義，例如可投事項是不是合法，是不是合憲，與法律（例如「原住民族基本法」）衝突時提案仍然成立嗎？主文與理由不合致怎麼辦？提案理由有誤該如何處理？引用的資訊是不是正確？誰來判定？利害關係人的地位和權利如何？訴訟權是不是存在？公投聽證會衍生爭議與確認事項時，是不是需要更多聽證或如何解決？

公投與大選合辦（綁大選）也是一個重大爭議，此被認為是投票率不高的罪魁禍首；公投與大選分離有其好處，使選舉不會直接受到公投的牽制影響，或者公投也可以電子化實施，國內遠距連線與選舉公平應該不會有問題，國外投票則應注意駐館有治外法權，使秘密投票的實施不致受到脅迫；事實上關鍵還是在於政黨背景，例如 2020 東京奧運台灣正名公投案，因為政黨強力動員支持才勉強通過成案；政黨操作的嚴重性也毋須過慮，這次的四個提案綁在一起形成政治訴求，實際上各個提案仍然是獨立的，這次四個提

案只是偶然合併在一起；我國公投難免涉及政黨，但是公投也難以取代議會政治，只是具有輔助性功能而已；公投案件可以進行最低程度的審查，宜限制在訴訟救濟與違憲審查範圍。

公投制度與公投法的存廢雖然也有爭議，事實上公投就像集會遊行法一樣，事在人為而並不必然成為政黨的工具，公投有代議政治無法取代的功能，創制複決就是延續原有的國民大會職權，而與代議投票不宜混為一談，以前有所謂蔡公投，訴求是國旗國徽國號等憲法問題，顯然不屬於代議政治範圍，應該討論的是在於公投制度涉及的問題；公投提案也不是不能進行實質審查，反而應該是公投提案審查的任務，關鍵是審查機關的立場與公信力；因為資訊複雜與人民的識讀能力，公投會不會成為散播假訊息的管道，公投會不會成為假訊息誤導民眾的平台，公投提

案的實質審查反而是需要的。

公投的結果是不是有效，是爾後值得探討的問題，權力分立的民主體制如何監督公投，投票可以覆議但是公投結果可以覆議嗎？以前的公投審議委員會，依照大法官會議解釋是行政機關，現在併入成為中選會的職權，是審議機關還是獨立機關的質疑仍然存在；公投提案主要來自對立法機關的不滿（如公投綁大選），也有對行政端環評程序的不滿（如珍愛藻礁），事實上都在挑戰立法院的立法權；國會失去整合的功能，在野與社會發聲的要求，形成公投的溫床，公投的類別如法律的複決、立法原則的創制、重大政策的複決，都可能產生不同的政治效應與問題；人民做為機關，公投是人民與立法、行政不可或缺的重要聯結。BT

假新聞與認知戰

編輯部

編按：本文係 2021 年 11 月 30 日新台灣國策智庫通傳小組「假新聞與認知戰」論壇會議紀錄摘要。

網路時代假新聞的氾濫已經成為當代生活的困擾，據估計假新聞的流傳速度可以達到一般新聞的六倍以上，要查核及防範假新聞以降低其傷害之前，我們有必要先瞭解假新聞的產生、特徵與生態等；目前我們討論不實訊息的定義與分類，主要是依據聯合國教科文組織 (UNESCO) 2018 年所發行的新聞教育與訓練手冊，不實訊息可以再區分為「錯誤訊息」與「虛假訊息」；行為本身不具有惡意，傳播者以為是真實的，繼續傳播出去的不正確訊息就是錯誤訊息；傳播者知道訊息是假的，依然將訊息傳播出去，意圖影響訊息接收者的就是虛假訊息；還有一種是企圖打擊特定個人、組織或國家，經過扭曲及變造而成的不實訊息，則稱為「惡意訊息」；虛假訊息與惡意訊息就涉及「認知戰」的領域。

訊息造假的程度與動機的強弱，也不可一概而論，有層次上與模式上的差別；造假的嚴重性大致可分為五個層次：全部無中生有捏造出來的，就是完全虛構的；與事實不符、顯然有錯的，就是明顯錯誤；正確的訊息與錯誤的說法混雜參差的，就是似是而非；資料不齊、有所欠缺或說法不夠精確的，就是訊息不全；正確事實的陳述就是反映事實。

依照動機規模的不同可將假訊息分成五種類型：有的機構如政黨或國家為達到某種政治目的，傾全力刻意連結其他網路製造炒作議題，就是系統顛覆；內容農場、傳統媒體、自媒體及新

媒體等，為了某些議題的發酵所產生的利益，會刻意製造散播該議題，就是塊狀入侵；個人興趣或關心的警示、宣揚事項，例如疾病、食品安全、休閒保健等，或與生活相關自發製作的簡訊、短片等，就是點狀傳播；某些特定事件所造成隨機流傳的訊息，例如地震過後流行的逃生方法，就是隨機發生；社會文化日常生活醞釀形成的議題，例如偏方、民俗、軼聞等，是完全無意的假訊息。

假新聞的製造很容易，其防範卻異常困難，治本之道還是在於法律的健全、正確的教育、思想價值的認知與科技的運用；實務上我們可以努力的地方包括：虛假訊息特徵與運作的辨認，建立模型將可利於假新聞的防範；虛假訊息的源頭追蹤至為困難，可蒐集建立假訊息資料庫，以便即時發現及採取對策；利用人工智慧及網路機器人學習，動態追蹤分類建立虛假訊息資料庫；制定假新聞因應策略及資源，至少能夠即時平衡報導以減輕傷害；在認知戰的領域，軍方的中心思想的建立最為重要。

我們堅守民主國家的體制與價值，軍方的戰略與力量只能用於對外，如果要公開遂行認知戰，有一些實際的限制與困難，因為虛假訊息是屬於灰色地帶與混合安全，虛假訊息或假新聞是一種操作，在法律上是不是戰爭顯然仍有疑義，加上網路無國界使資訊源頭與國內外的界線都模糊不清；軍方的電子、電磁與資訊作業等不對

稱作戰，以及特種作戰結合心戰的戰力，追根究柢認知戰可說是「社會戰爭」(war of societies) 而不是「政府戰爭」(war of governments)，不可輕言啟動國防武力處理假新聞，當然在維護國家主權以及人民授權的情況下，國軍的資通電部隊可以擔任支援性角色，提供行政部門與民間專

家某種程度的協助，例如依照「情報工作法」可以有情蒐業務；最重要的是要強化社會及文化韌性，加強民眾的國家認同及民主法治價值，教育民眾有關媒體識讀甚至資訊查核能力，如此才能真正具有虛假訊息和認知戰的免疫力。**BT**



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：陳亭妃

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳

