

2022 年憲法發展回顧*

葉俊榮**

<摘要>

2022 年是個變動年。許多國際或國內重要議題的發展，都具有高度憲法上的權利保障與權力制約的意涵，內國與國際高度關連互動，更容易引發憲法政治的衝擊與迴響。

從憲法脈絡的角度看憲政發展，必須理解憲法規範秩序，在成文憲法的文字脈絡內與文本之外，都隨著國際與國內政治經濟社會文化條件，而處於變動演繹中。因而，2022 年憲法回顧，將從動態憲法變遷的角度觀察，並分別從憲法修改，司法審查，立法及政策發展等面向觀察。

變動國際秩序下的臺灣，於 2022 年順利完成了九合一地方大選，與選舉同時舉行的 18 歲修憲公民複決卻宣告功敗垂成，重創當前修憲機制的信心。憲法訴訟法在 2022 年正式實施，新制第一年的整體憲法判決所反應的風格與趨勢，值得關注。而國會立法與重要議題的發展與論辯，也反應國際局勢氛圍與公民社會的量能，反映了公民憲政主義的內涵。

關鍵詞：18 歲公民權、憲法訴訟法、新權利的承認、憲法變遷、準憲法的法律

* 本文的寫作，特別感謝臺大法研所公法組呂學承及張簡浩呈同學在相關資料蒐集與分析上的協助。

** 國立臺灣大學法律學院教授，國立臺灣大學講座教授。

Email: jryeh@ntu.edu.tw

• 責任校對：高映容、李樂怡、王怡萱。

• DOI:10.6199/NTULJ.202311/SP_52.0005

◆目次◆

壹、年度憲法變遷：2022

貳、修憲政治：18 歲公民權的聚焦與渙散

一、18 歲公民權與世代對話

二、18 歲公民權與憲法變遷

參、憲法判決：憲法的司法落實

一、整體分析

二、重要個別判決

三、小結

肆、具有憲法意涵的立法：準憲法的法律

一、國家安全的強化：兩岸條例的修正

二、正當法律程序的提升：精神衛生法的修正

三、轉型正義的充實：相關條例的增訂與修正

伍、行動憲法 constitution in action：具有憲法意涵的重要事件

一、具有憲法意涵的重要事件

陸、結語

壹、年度憲法變遷：2022

2022 年是個變動年。在國際上，俄烏戰爭爆發並進入膠著，美中對峙延續，地緣政治紛擾不斷，全球新冠肺炎進入尾聲，解封復甦與社會經濟面的衝擊復原對各國政府都是挑戰，氣候變遷下的異常氣候加劇，造成部分地區的糧食與原物料短缺及難民流動。國際經濟上普遍通膨與升息，造成實質財富分配不均的惡化，脆弱與弱勢保障議題加溫。這些國際因素加上內國自身或因應因素，更容易引發憲法政治的衝擊與迴響。

變動國際秩序下的臺灣，在 2022 年順利完成了九合一地方大選，與選舉同時舉行的 18 歲修憲公民複決卻宣告功敗垂成，重創當前修憲機制的信

心。在司法面向上，這一年也是憲法訴訟法正式實施，司法違憲審查新制實施的一年，大法官在新制第一年的整體憲法判決，值得關注。

從功能性的角度看活的憲法(living constitution)或行動憲法(constitution in action)，可以感受憲法規範秩序，在成文憲法的文字脈絡內與文本之外，都隨著國際與國內政治經濟社會文化條件，而處於變動演繹中。從脈絡憲法的角度聚焦 2022 年的憲法變遷，並進行回顧，也將取徑於修憲、司法解釋、立法、政治行動、以及公民社會的權利倡議來論述。

貳、修憲政治：18 歲公民權的聚焦與渙散

回顧 2022 年一整年與憲法發展有關的事件，最重要的莫過於 18 歲公民權修憲案（憲法修正案公民複決第 1 案）的公民複決。本次修憲為《中華民國憲法》的第八次修正，更是在 2005 年第七次修憲修改修憲程序後，第一次經過公民投票複決的憲法修正案，在憲法發展史上具有重要意義。

2020 年 2 月第 10 屆立法院開議後，由於朝野各黨對於將投票年齡下修至 18 歲已有共識，因此經黨團協商後，修憲委員會於 10 月正式成立運作¹，並於 2022 年 1 月完成初審，表決通過民進黨、時代力量與台灣民眾黨所共同提出的修憲草案²（以增訂憲法增修條文第 1 條之 1 的方式落實 18 歲公民權）。院會之後則全票通過修憲案³，將修憲案送交公民複決。

¹ 自由時報（10/06/2020），〈憲改工程啟動！立院院會通過修憲委員會名單〉，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3312847>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

² 關鍵評論網（01/18/2022），〈綠白黃共提「18歲公民權」修憲草案初審通過，國民黨缺席：不會掉進民進黨設下的陷阱〉，<https://www.thenewslens.com/article/161659>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

³ 中央通訊社（03/25/2022），〈立院通過18歲公民權修憲案 公民複決須965萬票以上〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202203250154.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

然而，儘管各黨在立法院有一定共識，18 歲公民權議題在社會上亦獲得相當討論，最終的公投同意票僅 564 萬多票⁴，未達 961 萬 9,697 票之通過門檻，因此本次修憲複決公投未能通過，18 歲公民權的修憲嘗試暫時宣告失敗。至於這樣的結果在憲法發展上呈現什麼樣的意涵，除了從實質上的 18 歲公民權與世代正義的議題外，還能從程序的角度來觀察本次修憲在憲法變遷上的意義。

一、18 歲公民權與世代對話

回顧有關下修投票年齡的政治倡議，最早可以追溯至 1984 年的第一屆國民大會，當時便已有國大代表提出降低投票年齡的主張⁵。而解嚴後陸續也有相關主張，然而這樣的討論於 2004 年後便開始於國會內沉寂⁶。

不過降低投票年齡的倡議並未消失，而是開展出了另外的發展脈絡，在政黨與國會之外，市民社會開始活躍。「台灣少年福利與權益促進聯盟」（下稱台少盟）於 2006 年開始，與其他民間團體共同組成「降低投票年齡行動聯盟」⁷，成為倡議 18 歲投票權的主要行動者之一。2014 年時，台少盟再與其他團體共同組成「18 歲公民權推動聯盟」，此時的議題重心擴及了被選舉權、公投年齡（創制、複決權）、人民團體法發起人年齡以及民法成年年齡等⁸青年公民參與權利的不同面向。而同年的太陽花學運也使 18 歲公民權再度獲得國會內政黨的關注⁹，並一度進入修憲委員會審查草案的階段。

18 歲公民權運動的發展脈絡中，形成了三個論述主軸：國際潮流、世代正義與權利義務的對等。近年來，如年金改革、長照議題與氣候變遷環境問題等諸多政策方向，涉及了國家與社會制度運作的長期規劃，資源配置必

⁴ 中央選舉委員會中選綜字第1113050599號公告。

⁵ 劉晏齊（2021），〈從世界潮流到世代正義：下修投票年齡與青少年政治參與〉，《政大法學評論》，165期，頁239。

⁶ 劉晏齊，前揭註5，頁240-245。

⁷ 台灣少年權益與福利促進聯盟網站，<https://www.youthrights.org.tw/content/8>（最後瀏覽日：07/01/2023）。

⁸ 劉晏齊，前揭註5，頁246；台灣少年權益與福利促進聯盟網站，前揭註7。

⁹ 劉晏齊，前揭註5，頁247。

須考量不同世代間的公平性，因此如何使青年族群更有效地參與到分配過程之中，將是世代正義所不可避免的核心內涵。尤其在公投投票年齡下修到 18 歲以及成年年齡下修為 18 歲後，18 至 20 歲的青年在各方面的權利義務已與 20 歲以上之成年人幾乎無異，然而因為整體法律年齡制度設計的不協調而仍無法行使完整之公民權。因此，在上述修法後，相關公民團體受到鼓舞，下修選舉權年齡的倡議再次蓬勃發展，除了和立委合作推動議題¹⁰、積極監督修憲草案審議進度¹¹外，甚至不乏 18 歲的高中生積極投入倡議運動，向社會傳達理念¹²。

由此，在 18 歲公民權的倡議運動之中，我們看到的不僅是太陽花運動後關於青年參政的影響與延續¹³，公民團體對國會代議政治的積極影響、積極參與形塑憲法的修正與變遷，也是太陽花運動所展現出的市民憲政主義的延續¹⁴。同時，這次的倡議運動也是一場由青年世代所發起的，與其他不同世代的市民社會、立法部門、行政部門，甚至司法部門的參與¹⁵，跨越不同

¹⁰ 中央廣播電臺（09/09/2020），〈青年學生化身立委「質詢」 力促修憲落實18歲公民權〉，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2078801>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

¹¹ 自由時報（03/24/2022），〈18歲公民權〉青年團體向朝野喊話：這次修憲不投票下次選舉少一票〉，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1507606>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

¹² 中央通訊社（08/18/2022），〈青民協快閃北市西門町 籲支持18歲公民權〉，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202208180408.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）；報導者（09/06/2022），〈藍綠都支持，反而沒聲量？「18歲公民權」民調不樂觀，965萬張同意票怎麼催？〉，<https://www.twreporter.org/a/2022-local-elections-referendum-on-lowering-voting-age-to-18>（最後瀏覽日：09/13/2023）；自由時報（11/03/2022），〈半數人不知18歲公民權公投 高學盟與30高中生街頭號召投票〉，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4111652>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

¹³ 張育萌（2022），〈從「十八歲公民權」社會運動探討法律的世代正義〉，《全國律師》，26卷8期，頁39-40。

¹⁴ Jiunn Rong Yeh, *Marching towards Civic Constitutionalism with Sunflowers*, 45 H. K. L.J. 315, 320, 322-23 (2015).

¹⁵ 中央通訊社（11/26/2022），〈18歲公民權未過門檻 推動聯盟盼提釋憲〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202211260278.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）；公視新聞網（12/01/2022），〈18歲公民權未過關 民團呼籲立法院聲請釋憲〉，

憲法部門及不同世代的憲法對話。這樣的經驗，對於將來不同公民團體如何推動各自的修憲議題，參與修憲政治，甚至再次推動 18 歲公民權修憲，以及如何使市民憲政主義繼續深化於臺灣社會有相當重要的意義。

二、18 歲公民權與憲法變遷

此次修憲失敗，除了公民權利面向的意涵外，在憲法變遷機制上更有高度的實踐與檢視意涵。特別是前次修憲所設定的修憲門檻異常嚴格，在實踐上是否有可能突破，一直是憲法上的大問題。另外一個同樣屬於程序面向的議題則是，正如同 2018 年與 2020 年二次公投，臺灣社會在此次修憲複決公投前，是否對議題有充足的論辯，政黨在其中又扮演了如何的角色，都是關注的重點。

（一）制度意義：對照 2005 年修憲門檻

本次公投儘管同意票大於不同意票¹⁶，但由於憲法增修條文第 12 條所規定的公民複決通過門檻為超過選舉人總額之半數，故本次修憲複決公投未能通過。然而若是以 2020 年總統大選作為參考，當選人的得票數為 817 萬多票¹⁷，已是總統直選後的最高紀錄¹⁸，卻仍不及修憲複決所要求的通過門檻，足見該門檻之高。而此修憲門檻乃是來自於 2005 年的第七次修憲，該次修憲凍結憲法第 174 條，修憲案須由立法院決議提出、國民大會決議通過之規定。儘管這樣的改動具有落實直接民主的憲政意涵，強化了人民作為主權者而與憲法變動之間的聯繫，然而若從代際契約（intergenerational contract）的角度理解憲法，亦即憲法作為制憲者意志的實現，其影響力卻及

<https://news.pts.org.tw/article/612095>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

¹⁶ 中央選舉委員會中選綜字第1113050599號公告。

¹⁷ 中央選舉委員會選舉及公投資料庫，<https://reurl.cc/AAp5kQ>（最後瀏覽日：07/09/2023）。

¹⁸ 中央通訊社（01/11/2020），〈蔡英文得票破817萬 創總統選舉最高紀錄〉，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001115026.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

於憲法制定後的數代人民，則後代人民同樣作為主權者，是否同樣能夠對憲法內容有所著力¹⁹？換言之，從世代正義角度觀察新修憲門檻以及本次公投的結果，即可發現現行門檻之嚴苛，對下一代人民的憲法參與產生根本的制約，有必要在公民複決程序上做更多資訊加值、討論加值、參與加值的各種強化。

（二）反省：公民對議題的論辯與政黨的憲法忠誠

當修憲草案於立法院院會進行表決時，獲得了全票通過，亦即國會各政黨皆支持修憲案之內容，然而儘管公投同意票大於反對票，但二者實際上僅有 60 多萬票之差距，顯見民間對此項議題仍有相當大之分歧。這樣的差距，與公民是否對於議題有充足論辯有關。首先，由於行政部門以及國會各黨均表態支持修憲，在投票前並未出現明顯的反對意見，導致未能激發足夠的社會論辯。另外，由於本次公投與地方選舉合併舉行，部分選民對於執政黨的不滿亦影響了其選擇²⁰。而社會未能對議題有充足討論便是其原因之一，使得部分選民在各黨均表態支持的公投中，仍選擇以政黨因素作為其投票依據。

本次修憲所凸顯的另一問題是政黨在修憲中所扮演的角色。正如前述，在現行制度下，要成功修憲是極為困難的，政黨如何扮演其作為國家與人民間橋樑的角色相當重要。在本次推動修憲之初，各黨仍有各自欲一併進行修憲的議題目標，因此一度有多達 75 個草案等待修憲委員會審議²¹，所幸最後委員會決定（在國民黨籍委員缺席下）擱置尚有爭議之部分，僅就 18 歲公民權部分完成草案審議，避免重蹈 2015 年嘗試修憲失敗²²的覆轍。至於

¹⁹ Jörg Tremmel, *Constitutions as Intergenerational Contracts: Flexible or Fixed?*, 3 INTERGENERATIONAL JUST. REV. 4, 4 (2017).

²⁰ 中央通訊社（11/27/2022），〈18歲公民權修憲失敗 學者：選民投票摻入政黨因素〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202211270142.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

²¹ 詳參立法院第10屆修憲委員會第5次全體委員會議紀錄。立法院公報處（2022），《立法院公報》，111卷33期，頁269-272，立法院。

²² 中央通訊社（06/16/2015），〈修憲案未過 國民黨：民進黨應道歉〉，

國民黨缺席委員會審查的原因，則來自於其對修憲議程的不滿，認為民進黨在召開修憲委員會時，有關議程設定違反程序正義²³，故而拒絕出席公聽會²⁴，同時其亦不滿本次修憲僅處理 18 歲公民權之作法²⁵，從而國民黨籍委員接下來皆未出席委員會。儘管最終國民黨團仍然出席院會表決並且投下贊成票，但其在審議過程中的缺席以及投票意向的不明²⁶是否足以說服其支持者支持修憲，即已產生疑問。由此，從執政黨能否在程序中給予在野黨足夠的尊重到各政黨能否放下歧見攜手合作的問題之中，我們可以發現，即使在各政黨均贊成修憲、社會上亦有支持力量，在即將迎來新的憲政時刻²⁷之際，仍有賴於各政黨履行其憲法忠誠，方能促進憲法的持續變遷。

參、憲法判決：憲法的司法落實

隨著憲法訴訟法於 2022 年 1 月實施，大法官也將過往的「解釋」更名為「裁判」，並於 2022 年間作成 111 年憲判字第 1 號至第 20 號判決。對於 2022 年大法官作成的判決，我們將先從判決內容與意見書的角度進行整體

<https://www.cna.com.tw/news/aip/201506160429.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

²³ 關鍵評論網（01/06/2022），〈遲到1分鐘，民進黨已自行推選修憲委員會主席，國民黨憤而退席：你們自己爽就好了！〉，<https://www.thenewslens.com/article/161158>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

²⁴ 關鍵評論網（01/17/2022），〈第二場修憲公聽會國民黨仍缺席，共識最高的「18 歲公民權」恐怕也修不成〉，<https://www.thenewslens.com/article/161606>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

²⁵ 中央通訊社（01/18/2022），〈18歲公民權成案關鍵少數 藍：不應為單一事件修憲〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202201180167.aspx?topic=3665>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

²⁶ 中央通訊社（03/24/2022），〈修憲案25日立院決戰 朝野不缺席藍動態受矚〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202203240276.aspx?topic=3665>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

²⁷ 葉俊榮（2003），〈消散中的「憲法時刻」〉，氏著，《民主轉型與憲法變遷》，頁76-79，元照。

分析，再從相關社會爭議幅度與變革的角度選出 4 件具憲政重要性的個別判決來觀察。

一、整體分析

對於 2022 年作成的憲法判決，以下將從大法官案件的受理情況、聲請人類型、判決議題、判決結果、意見書比例等角度，觀察大法官審理案件的趨勢，以及憲法判決機能的彰顯與缺陷。

（一）判決作成之概況

2022 年大法官共作成 20 件判決，為民主轉型後的歷史新高。其可能原因除了大法官的勤勉努力外，更重要的是，憲法訴訟法的制度變革可能也使大法官較容易作成憲法判決。舊司法院大法官審理案件法第 14 條第 1 項前段規定，應有出席評議人數 2/3 以上同意，才能通過解釋。而依現行憲法訴訟法第 30 條的規定，則僅須現有大法官總額 2/3 以上參與評議，總額過半數同意即可，結案效率因而提高。

另外，過往的解釋理由書是由大法官們共同討論而成，其過程曠日費時。而在引進憲法訴訟法第 33 條第 2 項主筆制度後，判決僅需於全部大法官討論方向與結論後，由一位大法官撰寫而成即可，有助於增進效率。同時判決內容由一位大法官單獨撰寫而成，其論理更可維持一貫，避免矛盾。

（二）經受理案件之聲請人分析

就聲請人的類型而言，20 件憲法判決中，人民聲請共 13 件，法官聲請共 5 件，地方自治團體與立法委員聲請則各 1 件。由此可知本年度的聲請人類型多元，包含各種聲請管道，不過仍以人民聲請為主。

13 件人民聲請案件中，自然人聲請案共 11 件，佔全體案件的 55%。其中較為特別的是 111 年憲判字第 11 號。這個案件中，聲請人為國立臺灣大學，以基本權主體（人民）的地位，主張「其大學自治權限受侵害時，應有救濟途徑」，進而聲請憲法審查。兩件法人聲請案的聲請人分別是中國鋼鐵

股份有限公司與味全食品工業股份有限公司。二者分別對投資收益實質課稅、擴大稅基，以及刑法沒收規定，聲請憲法審查。

地方機關聲請憲法判決的案件為 111 年憲判字第 6 號。立法院於 2020 年底通過包括開放含萊克多巴胺的豬肉（下稱萊豬）進口、開放 30 月齡以上美牛進口、相關原產地標示規定以及國內不得使用瘦肉精等九項行政命令後，嘉義市、臺北市、臺南市、臺中市與桃園市議會欲制定禁止萊豬進入其自治領域的自治條例卻遭衛生福利部（下稱衛福部）函告無效或不予核定，故主張中央侵害其地方自治權限，聲請憲法判決。立法委員聲請憲法審查的案件則為 111 年憲判字第 14 號，立法委員費鴻泰等 38 人針對農田水利會從公法人團體改制為行政機關一事，對農田水利法相關規範聲請憲法審查。

【表一】2022 年憲法裁判整理表

聲請人	件數	比例	判決字號
人民	13	65%	111 年憲判字第 2-5、7-8、10-13、18-20 號
法官	5	25%	111 年憲判字第 1、9、15-17 號
中央或地方機關	1	5%	111 年憲判字第 6 號
立法委員	1	5%	111 年憲判字第 14 號

※ 資料來源：作者製表。

（三）判決議題統計及分析

以判決涉及的權利類型與事務領域作區分，20 件裁判中，絕大多數皆屬基本人權事項，總計 19 件，僅 1 項涉及垂直權力分立。有關基本權的判決在議題分布上如【表二】所示，涉及 15 種多元面向的權利，顯示各權利議題上的憲法意識成長。同時，大法官並不僅止於形式面的法律保留原則、授權明確性或法律明確性原則的審查，於每個裁判中，均有比例原則、憲法一般原理原則或權力分立的實質審查，積極對個案發表其見解，充分形塑憲法價值秩序。

從【表二】中分析²⁸本年度憲法判決所涉及的基本權，以平等權與訴訟權為大宗，均有 4 件提及之，各佔總數的 20%。於 111 年憲判字第 4、5、10、19 號中，雖然議題面向多元，但因為平等權具有「平等原則」的雙重面向，而於各該議題中均須討論之，是造成其為大宗的原因。

訴訟權也是本年度十分重要的基本權。若將視野提升至訴訟權的上位概念「正當法律程序」，可以發現除了 111 年憲判字第 3、7、11、20 號提及事後的正當法律程序保障「訴訟權」外，多件憲法判決亦重視正當法律程序的重要性。111 年憲判字第 1 號就肇事酒測之相關程序、111 年憲判字第 8 號就未成年子女於法庭內外陳述意願之機會、111 年憲判字第 12 號就教師評審過程、111 年憲判字第 13 號就個人健康保險資料之利用、111 年憲判字第 16 號就刑事訴訟法採取尿液之規定，均有論述其對於正當法律程序之要求。因此，在正當法律程序部分，便有 9 件憲法判決，接近總數的一半，顯示憲法法院相當重視正當法律程序的重要性。

【表二】2022 年憲法裁判依權利取向分類表

權利／權力	判決字號	件數	比例
平等權	111 年憲判字第 4、5、10、19 號	4	20%
人身自由	111 年憲判字第 1、3 號	2	10%
言論自由	111 年憲判字第 2、11 號	2	10%
集會結社自由	111 年憲判字第 15 號	1	5%
財產權	111 年憲判字第 15、19 號	2	10%
工作權	111 年憲判字第 12 號	1	5%
訴訟權	111 年憲判字第 3、7、11、20 號	4	20%
服公職權	111 年憲判字第 9、10 號	2	10%
租稅法律主義	111 年憲判字第 5 號	1	5%
身體權	111 年憲判字第 1、16 號	2	10%

²⁸ 一憲法裁判中，可能會涉及眾多基本權。於統計上，筆者分別將之列入所涉及的各個基本權，惟於比例計算上，皆以 20 號憲法裁判作為計算母數。

隱私權（含資訊自主決定權）	111 年憲判字第 1、13、16 號	3	15%
原住民身分認同權	111 年憲判字第 4、17 號	2	10%
管理自身健康風險 自主決定權	111 年憲判字第 19 號	1	5%
人格權	111 年憲判字第 8 號	1	5%
婚姻自由	111 年憲判字第 20 號	1	5%
法律不溯及既往與 信賴保護原則	111 年憲判字第 18 號	1	5%
地方自治權	111 年憲判字第 6 號	1	5%

※ 資料來源：作者製表。

另外，大法官分別於 111 年憲判字第 4 號與第 17 號創設了原住民身分認同權，於 111 年憲判字第 19 號創設了管理自身健康風險之自主決定權。此二新興基本權均非拔地而起，而是先前大法官解釋所承認新興基本權的進一步擴張：原住民身分認同權是由人格權與司法院釋字第 803 號解釋之原住民文化權所發展而成；管理自身健康風險之自主決定權則是基於司法院釋字第 676 號解釋所言的「全民健保限制人民之財產權」，均有各自的脈絡性與正當性。

（四）判決結果分析

大法官對憲政發展的影響，不僅限於判決結果的效力，其所指出的憲政價值也將影響未來各憲法部門與市民社會對於憲法的理解與適用。此外，個別大法官作成的意見書，亦有助於各部門對憲法更全方位的理解，以及補充判決可能不足之處。以下對於 2022 年作成的憲法判決結果，分析結果類型與其對話性之強弱，並提出每號判決的個別意見書比例以及與判決關聯性之觀察。

1. 判決分析

憲法判決的結果，可以概分為合憲及違憲兩種，並進一步細分出不同效果。本年度憲法判決以合憲宣告居多，共有 13 件（含 2 件部分違憲），違憲宣告則有 9 件。以下【表三】²⁹便呈現 2022 年的 20 件判決，其各自的效果。

【表三】2022 年憲法裁判判決結果分類表

判決結果		字號	件數	比例
單純合憲		111 年憲判字第 3、6、9、10、12、13、14、18、19、20 號	10	50%
警告性合憲		111 年憲判字第 5、13、15 號	3	15%
違憲立即失效		111 年憲判字第 2、8、11 號	2	15%
違憲 定處 理期 限	期限前，法 規 範 維 持 現 狀	111 年憲判字第 4、19 號	2	10%
	期限前，維 持 立 法 不 足 現 狀	111 年憲判字第 13 號	1	5%
	期限前，司 法 代 替 立 法	111 年憲判字第 1、7、16、17 號	4	20%
單純違憲		無	0	0%

※ 資料來源：作者製表。

²⁹ 一憲法裁判中，可能會涉及眾多法律爭議，而同時有不同裁判效力。於統計上，筆者分別將之列入各憲法裁判的類型，惟於比例計算上，皆以 20 號憲法裁判作為計算母數。

於單純合憲宣告的判決中，須特別說明的是 111 年憲判字第 3 號。本件中，大法官運用合憲性解釋，認為就被告之辯護人而言，得以刑事訴訟法第 419 條準用第 403 條規定，對於法院羈押或延長羈押之裁定抗告之，並未違反憲法人身自由與訴訟權之保障。惟林俊益大法官於其協同意見書中指出，我國實務與學說皆認立法者乃有意排除辯護人之羈押抗告權，大法官所為合憲性解釋，已超出許宗力大法官於司法院釋字第 585 號所指出「不得逾越文字可能合理理解的範圍、不能偏離法律明顯可辨的基本價值決定與規範核心」的合憲性解釋界線。

而 111 年憲判字第 5、13、15 號雖作成合憲性解釋，惟就其全部或部分內容則作成警告性的立法建議。於 111 年憲判字第 5 號中，大法官僅於形式上要求立法者，所得稅法規定之跨年度盈虧互抵制度仍以法律或法律具體明確授權之命令加以明定為宜，故較不涉及權力分立的爭議。至於 111 年憲判字第 13 號，大法官則認為個人資料保護法中欠缺個人資料保護之獨立監督機制，立法機關應自判決宣示之日起 3 年內妥為立法。最後，於 111 年憲判字第 15 號，大法官指出農田水利會使用人民之土地，應於 3 年內擬定徵收補償相關計畫並逐步完成徵收補償，方合乎憲法保障人民財產權意旨。

在本年度之違憲宣告判決中，大法官均於判決中諭知一定的處理方式，其原因或與司法部門對於憲政秩序的積極形塑有關。就違憲立即失效的案件中，較為特別的是 111 年憲判字第 2 號，其並非民法第 195 條全部違憲，而係於「命加害人道歉」的範圍內部分違憲。此外，111 年憲判字第 8 號乃新制實施後，第一件單獨對普通法院裁判宣告違憲的憲法判決，對於憲法法院與普通法院的司法機關內部分權之影響亦值得觀察。

在違憲定處理期限的判決中，若是積極立法違憲結論的判決，均遵守憲法訴訟法第 58 條所定 2 年處理期限之限制。而在消極不立法違憲結論的判決中，111 年憲判字第 1、7、16、17 號，亦與憲法訴訟法第 58 條相同，給予 2 年的立法期間，惟獨 111 年憲判字第 13 號，因個人資訊自主權的組織暨程序保障較為複雜，涉及眾多配套，因而給予其 3 年的立法期間。

而從司法部門與立法部門的權力分立觀察，由於 111 年憲判字第 13 號的制度形成涉及立法形成自由，因此大法官於判決中並未直接指示相應措施，以免僭越立法部門職權。相反的，111 年憲判字第 1、7、16、17 號所涉爭議，由於在未來立法上幾乎可以認為僅有如判決內容所指出的單一可能性，因此大法官直接指示完成修法前之過渡措施，暫時替代立法部門之角色。

2. 意見書分析

大法官所提出的意見書有助於法的續造和發展，以及能促進公眾討論並形成意見，其中大法官所提出的不同意見書或部分不同意見書更可能成為未來立法的參考，且亦得作為觀察大法官們對於各憲法議題的共識程度。是以，本文以下統計本年度不同意見書的數量，並進一步分析之。

【表四】2022 年憲法裁判意見書數量整理表

（部分）不同意見書數量	判決字號	件數	比例
0 份	111 年憲判字第 15、17、19 號	3	15%
1 份	111 年憲判字第 3、8、12、14 號	4	20%
2 份	111 年憲判字第 4、6、9、10、16 號	5	25%
3 份	111 年憲判字第 1、2、5、7、18 號	5	25%
4 份	111 年憲判字第 11、20 號	2	10%
5 份	無	0	0%
6 份	111 年憲判字第 13 號	1	5%

※ 資料來源：作者製表。

本年度各判決中，以 111 年憲判字第 13 號具有最多的不同意見書與部分不同意見書，共達 6 份，亦即除通過主文所須的 8 位大法官外，其餘大法官對判決均有程度不一的不同想法。仔細分析之，除了本件所涉法律爭議較多外，主要是大法官們對「個人資料保護法的立法不足應如何處理」有不同想法。黃昭元、謝銘洋與楊惠欽三位大法官分別於其意見書中指出，因立法

者已於司法院釋字第 603 號中明示相關制度的建置，惟如今仍付之闕如，故應直接宣告違憲；相對地，吳陳鑽大法官則認為，本件就欠缺個資保護之獨立監督機制部分違反不告不理原則，亦僭越立法者權限，有違權力分立原則；蔡宗珍大法官亦指出就本件論知相關機關明定請求停止及例外不許停止之相關事項，可能已僭越立法機關職權。由此可大致歸納出三種觀點，從完全不應審查且不應指示立法、給予立法者一定空間的警告性合憲，到應直接宣告違憲。則大法官於立法不作為時，應如何在尊重立法部門與司法積極主義間取得衡平，須斟酌所涉議題、作成機關的功能合適性、司法與立法部門間關係等因素而定之。

二、重要個別判決

本次憲法回顧選出 4 個重要個別判決，分別具有「承先」與「啟後」的特色。與先前大法官解釋有關的判決是 111 年憲判字第 2 號與第 13 號，其分別與司法院釋字第 656 號及釋字第 603 號解釋互相對照，從強制道歉與資訊自主權保障的議題中，顯現憲法的變遷與時代的脈動。111 年憲判字第 4 號與第 6 號則提出新的憲法價值判斷標準，在原住民權利與中央地方分權的議題中，建構能夠供後續憲法部門與市民社會參考的憲法價值。

（一）111 年憲判字第 2 號

111 年憲判字第 2 號所涉爭議是，民法第 195 條第 1 項後段³⁰所稱之「適當處分」是否包括法院以判決命加害人道歉之情形。就此，大法官於本件判決中，變更司法院釋字第 656 號的見解，認為民法第 195 條第 1 項後段，應不包括法院以判決命加害人道歉之情形，始符憲法保障人民言論自由及思想自由之意旨。

³⁰ 民法第 195 條第 1 項：「不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求回復名譽之適當處分。」

就此爭議，大法官首先爬梳立法原意、實務判決先例與司法院釋字第 656 號，認為實務現況乃民法第 195 條第 1 項後段包括法院以判決命加害人道歉之情形。接下來則指出，以判決命加害人道歉將限制人民不表意自由、新聞自由與思想自由，並認為應採嚴格審查標準：強制公開道歉乃強制人民發表自我否定言論之手段，對言論自由之干預強度甚高；又國家強制人民為特定內容之表意，以及指定表意時間、地點與方式等，必然涉及言論內容之管制；且強制公開道歉係直接干預人民如何表達其意見或價值立場之自主決定，顯屬對高價值言論內容之干預。大法官亦指出，名譽權遭侵害之個案情狀不一，所謂填補或回復被害人名譽之立法目的未必為特別重要公共利益，且於手段上，尚有其他如刊載被害人勝訴啟事或判決書內容於媒體等替代方式。因此，法院以判決命加害人公開道歉有違憲法保障人民言論自由意旨。

值得注意的是，於程序上，雖大法官於本件中未提及憲法訴訟法第 42 條第 1、2 項關於判決效力與變更判決之規定，但大法官實際上已因社會情勢重大變更，而對司法院釋字第 656 號解釋進行變更判決。同時這樣的見解更迭顯示出與過去相較，如今大法官更加重視不表意自由、新聞自由與思想自由的保障。

（二）111 年憲判字第 4 號

111 年憲判字第 4 號所涉爭議是，原住民身分法第 4 條第 2 項³¹與第 6 條第 2³²、3³³項規定，於血統主義外，另外附加「從具原住民身分之父或母之姓或原住民傳統名字」等原住民文化認同要件。對不符此要件之子女而言，其原本依其原住民血統而取得原住民身分權利，然卻因此要件而使其原住民身分遭到否定，從而限制其身分認同應受肯認之重要人格權，並於「原住民

³¹ 原住民身分法第 4 條第 2 項：「原住民與非原住民結婚所生子女，從具原住民身分之父或母之姓或原住民傳統名字者，取得原住民身分。」

³² 原住民身分法第 6 條第 2 項：「前項非婚生子女經非原住民生父認領者，喪失原住民身分。但約定從母姓或原住民傳統名字者，其原住民身分不喪失。」

³³ 原住民身分法第 6 條第 3 項：「非原住民女子之非婚生子女，經原住民生父認領，且從父姓或原住民傳統名字，取得原住民身分。」

與原住民結婚所生子女」和「原住民與非原住民結婚所生子女」間形成差別待遇。

首先，就原住民身分認同權而言，大法官認為考量我國原住民族之特殊歷史地位及憲法增修條文之特別保障，文化認同之追求乃特別重要公益。然而，促進原住民認同之方法多端，姓名只是其中之一，而且是相當形式之手段。此外尚有並列原住民族傳統意義名字等較小侵害手段，所以違反比例原則，過度侵害原住民身分認同權。

再者，就平等權而言，大法官認為本件涉及種族或族群分類，且其差別待遇涉及原住民身分認同權之重要基本權利，故應適用嚴格審查標準。其目的固為促進原住民文化認同而屬特別重要公益，然而「原住民與非原住民結婚所生子女」與「原住民與原住民結婚所生子女」可能同為漢姓漢名，但依原住民身分法卻可能在原住民身分取得上有不同結果，足見本件分類之手段與促進文化認同之目的間，並無關聯必要性。

而本件重要之處在於，其彰顯了大法官更進一步的肯認原住民權。以司法院釋字第 803 號承認原住民文化權為基底，本件首先承認原住民身分認同權，並指出該身分認同權與原住民族之集體發展密切相關而應受高度保障，111 年憲判字第 17 號更立基於本件之上，進一步保障了西拉雅族原住民的身分權。

（三）111 年憲判字第 6 號

111 年憲判字第 6 號所涉爭議是，萊豬於國內運送、販賣究竟屬於中央或地方事項。此一爭議源自於立法院通過開放萊豬進口等九項行政命令後，嘉義市議會等地方自治團體於制訂地方自治條例時，遭衛福部不予核定或函告無效，因而主張侵害其地方自治權，聲請憲法判決。

首先，大法官指出我國憲法就政府體制之垂直權力分立，係採單一國而非聯邦國體制，所以如專屬中央立法事項，地方即無法另行訂定自治條例，至多只能依中央法律之授權，就其執行部分自訂相關自治條例或規則。然而除國際貿易政策之立法權係專屬中央外，（公共）衛生或農牧、漁牧事項難

以直接認定為中央事項或地方事項，是以須透過憲法第 111 條均權理論分配之。進而，大法官具體操作均權理論，認為如容許各地方得訂定不同之動物殘留用藥之安全容許量標準，則必然對其轄區外買賣雙方及販售、運送等行為，產生實質影響，故萊豬的管制應屬中央事項，衛福部並未侵害地方自治權限。

而本件值得留心之處在於，憲法第 111 條之規定³⁴其實相當模糊，無具體標準，本件清楚地以地方自治團體的法規範效力是否產生外溢效果作為判斷依據，提供了未來中央與地方分權的具體標準。不過，此一標準是否適用於未來的所有爭議亦容待觀察。

（四）111 年憲判字第 13 號

111 年憲判字第 13 號所涉爭議有四：首先，個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 4 款規定³⁵是否違反法律明確性，並過度侵害人民資訊自主權？其次，自個人資料保護法或其他相關法律規定整體觀察，是否欠缺個人資料保護之獨立監督機制？再者，個人健保資料由中央健康保險署以資料庫儲存、處理、對外傳輸及對外提供利用之監督防護機制等重要事項，是否規定完備？最後，中央健康保險署就個人健保資料之提供公務機關或學術研究機構於原始蒐集目的外利用，是否欠缺當事人得請求停止利用之相關規定？

就爭議一而言，大法官先認為該規定並未違反法律明確性原則。而在比例原則部分，雖健保資料涉及私密敏感資訊而應採嚴格審查標準，然其目的乃提升醫療與公共衛生之特別重要公益，在手段上則能達成制定有效醫療與衛生政策、累積醫學知識技術之目的，且揭露時須採取去識別化處理，故就

³⁴ 憲法第111條：「……，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」

³⁵ 個人資料保護法第6條第1項但書第4款：「有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料，不得蒐集、處理或利用。但有下列情形之一者，不在此限：四、公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生或犯罪預防之目的，為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。」

資訊隱私權之私益與公眾健康之維護相權衡，並未過度侵害個人資訊自主權。

爭議二部分，大法官認為整體觀察現行法制，個資保護之獨立監督機制有所欠缺，對個人資訊隱私權之保障不足，而有違憲之虞，立法機關須於 3 年內儘速修改法律。

至於爭議三，大法官則指出就個人健保資料之對外傳輸或提供利用相關行為，其所應遵循之法定要件、正當程序與監督防護機制等，均應有法律位階之明確規定，惟目前現狀不符法律保留原則之要求，違反憲法保障人民資訊隱私權意旨，故立法機關應於 3 年內修正或明訂之。

最後，爭議四部分，立法者未於相關法制中，權衡與區分所保護個人資訊隱私權與利用目的間法益輕重及手段必要性，一律未有當事人得請求停止利用之規定與相關程序，顯然於個人資訊隱私權之保護有所不足，違反憲法保障人民資訊隱私權意旨，故立法機關同樣應於 3 年內修正或明訂之。

本件值得留意之處在於，大法官於爭議二中並非作成違憲結論，而是作成「有違憲之虞」的警告性合憲結論。就此黃昭元大法官於其意見書中批評，司法院釋字第 603 號早已指出：主管機關應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式，對所蒐集指紋檔案採取組織與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權意旨。但如今相關制度卻仍付之闕如，故應直接宣告違憲。

上述見解從人權保障的角度觀察，確有其見地。但若從憲法對話的角度觀察，正如同本件所指出，各該法律專業領域之獨立監督機制設計應屬立法形成自由，故大法官留給立法者較大決定空間，而未直接宣告違憲。此外，若動態性、脈絡性地分析，於本件判決後，立法者已於 2023 年 5 月修法，於個人資料保護法第 1 條之 1 新增個人資料保護委員會，一定程度地實現本判決意旨，可謂司法部門與立法部門良善的憲法對話。此外，可以進一步關注的是，新個人資料保護法第 56 條規定，新制施行日期由行政院定之，因此獨立監督機制的落實，猶待行政部門衡酌自身行政量能後，持續參與憲法對話。

三、小結

從 2022 年的憲法判決中，我們可以觀察出以下三個特點：首先，因為憲法訴訟法的實施，憲法判決的數量達到民主轉型後的高峰；其次，如此數量也衍生出憲法判決所涉議題極具多元性，除傳統的人身自由、言論自由等基本權外，也包含隱私權（含資訊自主決定權）、身體權、原住民身分認同權、管理自身健康風險之自主決定權、地方自治權等重要議題。最後，除實體權利的論證外，大法官也逐漸填補正當法律程序之內涵，並於憲法判決中有積極運用落實。

肆、具有憲法意涵的立法：準憲法的法律

不論從憲法變遷的觀點，或從憲法脈絡的取徑看憲法，都可以發覺部分法律的立法決定或法律內容，具有高度的憲法意涵。這些法律常被稱為準憲法的法律（quasi-constitutional statutes），最典型的例子即是公民投票法或地方制度法。

2022 年，立法院所通過的法律或者是國人所論辯爭議的立法之中，也具有高度憲法意涵的，不論是表現在基本權利，或是權力部門的分立與制衡。在「對外」的面向上，為因應中美關係的惡化及臺海局勢的升溫，強化對中國與臺灣間往來控管，引來了相關立法。在「對內」的面向上，精神疾病病人的人權於正當程序上，獲得了進一步的保障。另外，轉型正義的相關組織或權利回復辦法的修正與制定，除了回復被害人的權利侵害外，更是透過國家願意承認並承擔威權時期的不法行為，再展現了民主深化的精神。

一、國家安全的強化：兩岸條例的修正

隨著中美關係的緊張，兩岸關係也逐漸升溫。中國對臺灣的戰略除了武力制臺外，更強調對臺灣的經濟、文化與社會的統合。臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸條例）向來是規定兩岸人民往來有關事務的重要規

範，以確保臺灣的安全與民眾福祉。而由於近來兩岸關係的緊張，立法部門也重新檢視了兩岸條例，以強化國家安全，從法制面向落實憲法第 137 條與憲法增修條文第 11 條促進國防安全的意旨。

兩岸條例第 9 條第 4 項³⁶所規範進入大陸地區應經申請並獲得許可的對象，除政務人員、縣市首長與於國防、外交、科技、情報、大陸事務或其他相關機關從事涉及國家安全、利益或機密業務之人外，於 2022 年新增第 6 款規定：受政府機關（構）委託、補助或出資達一定基準從事涉及國家核心關鍵技術業務之個人或法人、團體、其他機構之成員；受委託、補助、出資終止或離職未滿三年者亦同。以健全國家核心關鍵技術之保護，維護國家經濟競爭優勢，進而維護國防安全。

同樣為了控制中國對臺灣的經濟活動的影響力，立法院也將兩岸條例第 40 條之 1，大陸地區營利事業在臺從事業務活動之許可規定，擴增至其於第三地區投資之營利事業³⁷，以遏阻中國營利事業透過臺灣在地協力者或繞道第三地區投資之營利事業，在臺從事挖角高科技人才及其他不當行為，避免對臺灣政治、經濟、社會及文化的發展造成疑慮。

二、正當法律程序的提升：精神衛生法的修正

司法院釋字第 708、710 號揭示，非刑事被告仍受憲法第 8 條之正當法律程序保障，而為落實即時有效之保障功能，被拘禁之非刑事被告應有立即聲請法院審查決定之救濟機會。亦即，非刑事被告亦有事中法官保留原則的適用。是以，修正前的精神衛生法第 41 條、第 42 條有關緊急住院及強制安

³⁶ 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 9 條第 4 項：「臺灣地區人民具有下列身分者，進入大陸地區應經申請，並經內政部會同國家安全局、法務部、大陸委員會及相關機關組成之審查會審查許可：……。」

³⁷ 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 40 條之 1：「大陸地區之營利事業或其於第三地區投資之營利事業，非經主管機關許可，並在臺灣地區設立分公司或辦事處，不得在臺從事業務活動；其分公司在臺營業，……。」

置的規定中，均能透過第 42 條第 3 項³⁸或提審法第 1 條的規定而有事中法官保留的正當法律程序。

正如司法院釋字第 709 號所言，正當法律程序的設計係由立法者衡量種種因素後制定的。上開條文仍缺乏事前的正當法律程序保障，因此於 2022 年新修正的精神衛生法中，立法者更進一步地，鑑於強制住院對精神疾病病人的人身自由限制可長達 60 日，同時衡酌強制住院人數與司法量能，而於新的精神衛生法第五章中，規定強制住院之聲請或延長須先經法院裁定許可³⁹，可謂對精神疾病病人的人身自由正當法律程序的充分保障。

然而，須注意的是，上開強制住院之事前法官保留實施日期仍留待行政院會同司法院定之⁴⁰。從憲法對話的角度觀之，可將之解為立法部門尊重行政與司法部門就強制住院的事前法官保留需增加的一定準備後，待其完備後實施。但若從正當法律程序保障的角度觀之，不免令人憂慮實施日期遙遙無期，而無法真正保障精神疾病病人的正當法律程序。

三、轉型正義的充實：相關條例的增訂與修正

威權國家於民主轉型後，如何面對過往不法不義的國家行為，是所有轉型國家面臨的問題。在臺灣的轉型過程中，除了民間自發性地舉辦紀念活動或文書史料記錄外，立法院也於 2017 年制定《促進轉型正義條例》，使行政院成立促進轉型正義委員會（下稱促轉會），以推動轉型正義。此外，大法官亦於司法院釋字第 793 號、112 年憲判字第 3 號中，肯認落實轉型正義具有確立及深化自由民主憲政秩序價值，避免國家再次重蹈黨國威權體制覆

³⁸ 舊精神衛生法第 42 條第 3 項：「經緊急安置或強制住院嚴重病人或其保護人，得向法院聲請裁定停止緊急安置或強制住院。嚴重病人或保護人對於法院裁定有不服者，得於裁定送達後十日內提起抗告，對於抗告法院之裁定不得再抗告。聲請及抗告期間，對嚴重病人得繼續緊急安置或強制住院。」

³⁹ 精神衛生法第 59 條第 4 項：「第二項強制鑑定結果，仍有全日住院治療必要，經詢問嚴重病人意見，其拒絕接受或無法表達時，指定精神醫療機構應即填具強制住院基本資料表及通報表，並檢附嚴重病人與其保護人之意見及相關診斷證明文件，向法院聲請裁定強制住院。」

⁴⁰ 精神衛生法第 91 條。

轍的功能。可謂市民社會與各憲法部門經由憲法對話共同促進轉型正義的落實。

隨著促轉會的運作成果與結束，轉型正義的發展也更加成熟。立法院於 2022 年修正放寬促進轉型正義條例，於第 6 條放寬「平復司法不法」的認定，將司法不法此一概念擴張於刑事有罪判決之外，如單獨宣告之保安處分或沒收；於第 6 條之 1 增列行政不法的平復⁴¹。同時為因應促轉會的依法解散，新訂第 11 條之 1⁴²、第 11 條之 2⁴³，明定行政院應設推動轉型正義會報以及各部會主責之轉型正義相關事項，使行政部門能夠統合、協調及監督各轉型正義事項，持續推動轉型正義，深化國家的轉型。

此外，為了規劃推動平復司法不法與行政不法之賠償及權利回復事宜，立法者亦新制定《威權統治時期國家不法行為被害者權利回復條例》，使行政院成立財團法人威權統治時期國家不法行為被害者權利回復基金會，處理過往因國家不法行為致生命或人身自由受侵害之被害人申請賠償的案件，而使被害人能真正獲得賠償。

⁴¹ 促進轉型正義條例第6條之1第1項：「威權統治時期，政府機關或公務員為達成鞏固威權統治之目的，違反自由民主憲政秩序，所為侵害人民生命、人身自由或剝奪其財產所有權之處分或事實行為，由促轉會依職權或申請確認不法，以平復行政不法。」

⁴² 促進轉型正義條例第11條之1：「促轉會依前條第二項規定解散後，行政院應設推動轉型正義會報，由行政院院長擔任召集人，負責第二條第二項所定事項及前條第一項任務總結報告之統合、協調及監督。」

⁴³ 促進轉型正義條例第11條之2第1項：「促轉會解散後，國家應辦理之轉型正義事項，依下列各款規定移交各該中央主管機關辦理：……。」

伍、行動憲法 constitution in action：具有憲法意涵的重要事件

一、具有憲法意涵的重要事件

回顧 2022 年具有憲法意涵的重要事件，在對內與對外的發展議題上，富有高度的憲法意涵，影響深遠。在對內部分，新冠肺炎的因應起伏，在國內衍生許多權利與權力的討論，最後臺灣配合國際選擇走向與疫情共存。另一個具有指標性憲政意涵的事件則是未能完成的數位中介服務法立法，也引起政府與市民社會的對話折衝。至於對外層面，美國眾議院議長的到訪與後續的中國環臺軍演，充分反應國際地緣政治之下臺灣的核心角色，以及民主與防衛等折衝思考論辯。以下即就這三大事件進行簡要的回顧與分析，以彰顯其憲政意涵。

（一）2022 疫情回顧：走向共存

時間進入 2022 年，新冠肺炎疫情也邁入第三年，而此時疫情發展也出現新變化。臺灣在 2021 年底發現首起新型 Omicron 病毒的境外移入個案⁴⁴，並在 1 月陸續爆發多起群聚案件⁴⁵，象徵著自新年伊始，本土疫情便進入新一階段。

不過，由於各國陸續走向解封與病毒共存的狀態，且 Omicron 病毒變異速度快、傳播速度快但多數症狀也較輕的特性，疫情指揮中心也決定逐步放寬防疫措施，自 3 月 1 日起進入「經濟防疫新模式」⁴⁶，不再設置防疫警戒

⁴⁴ 中央通訊社（12/11/2021），〈首例Omicron境外移入 陳時中籲快打疫苗勿鬆懈〉，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202112110136.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁴⁵ 中央通訊社（01/26/2022），〈北市房仲、礁溪飯店案染不同Omicron 本土累計10條傳播鏈〉，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202201260218.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁴⁶ 行政院（02/24/2022），〈因應疫情現況 蘇揆：調整放寬管制 建立「經濟與防疫

分級，改為每月滾動式檢討⁴⁷，邁向與病毒共存、兼顧經濟發展的防疫階段。因此，自 3 月初起，公共運輸載具上開放飲食、新增得免戴口罩的情形、放寬非本國籍商務人士入境⁴⁸、縮短入境居家檢疫以及確診居家隔離天數⁴⁹。然而正是因為 Omicron 病毒的傳播特性以及防疫措施的放寬，本土疫情也逐漸升溫，在 4 月底首次出現單日萬例以上情形⁵⁰。至此，臺灣本土疫情正式進入高峰，單日確診均超過數萬，並於 5 月底達到單日 9 萬多例的最高點⁵¹。為了因應這一波疫情高峰，疫情指揮中心也陸續出台相應措施，包括：醫師遠距線上看診⁵²、特定場所人員強制接種疫苗⁵³、縮短居家隔離天數⁵⁴、

並存」新模式》，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/3b92b0d6-f83e-4d71-be9b-bfced97b0709>（最後瀏覽日：09/13/2023）；

中央通訊社（02/28/2022），〈3月起逐步解封 指揮中心3大策略迎接經濟防疫〉，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202202280099.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁴⁷ 中央廣播電臺（02/24/2022），〈3/1起防疫鬆綁 未來每月滾動檢討不設防疫警戒〉，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2125442>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁴⁸ 衛生福利部疾病管制署（02/24/2022），〈3月7日起開放非本國籍商務人士來臺〉，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/P1zwy2foj9c9Z-yiLzlpZQ?typeid=9>（最後瀏覽日：07/04/2023）。

⁴⁹ 衛生福利部疾病管制署（02/24/2022），〈自3月7日零時起，入境居家檢疫天數縮短為10天〉，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/IdC18RauX3qPj9bo4RiY5g?typeid=9>（最後瀏覽日：07/04/2023）。

⁵⁰ 中央通訊社（04/28/2022），〈4/28本土1萬1353例 2例死亡皆未打疫苗〉，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202204285004.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁵¹ 公視新聞網（05/27/2022），〈本土+94808／本土再破9萬 6/1起0至6歲幼童免費5劑實名制快篩〉，<https://news.pts.org.tw/article/582834>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁵² 衛生福利部疾病管制署（04/11/2022），〈COVID-19確定病例個案居家照護之醫療協助措施〉，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/EMtWNUgGTEC3MTAPQ5ThLQ?typeid=9>（最後瀏覽日：07/04/2023）。

⁵³ 衛生福利部疾病管制署（04/15/2022），〈自4/22日起，強化COVID-19疫苗第3劑接種規範〉，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/7qQSEuMJVwjiKwNzwKT8tQ?typeid=9>（最後瀏覽日：07/06/2023）。

⁵⁴ 衛生福利部疾病管制署（04/26/2022），〈為保全防疫量能與韌性，即日起調整居家隔離天數及相關防疫措施〉，

快篩實名制⁵⁵、確診改採自主回報⁵⁶等。直到 2022 年結束，每日的確診人數仍超過上萬人，全年累計確診人數為 885 萬 7,973 人⁵⁷，死亡人數則為 1 萬 4,667 人⁵⁸。儘管如此，疫情指揮中心的防疫政策仍緩步往共存邁進，多次放寬入境人數限制與條件、入境居家檢疫天數以及確診者與密切接觸者之居家隔离天數。最後在 2022 年底，時隔 500 多天後，疫情指揮中心終於在 12 月 1 日取消室外配戴口罩的規定⁵⁹；並於 12 月 10 日取消入境人數限制⁶⁰，再次向世界開放國門，迎向與病毒共存的新階段。

從憲法人權保障的角度觀察疫情指揮中心的諸多應變措施，可以發現這些措施本質上多為對人民基本權的干預。特別是在疫情步入第三年後，許多疫情爆發之初便建立的應變措施仍繼續沿用至逐步解封前，其所造成的基本權干預狀態也就延續到了新的一年，如對於不同感染風險人員的追蹤管理機

https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/1Uwmhx_UBgQedzOibTbt9w?typeid=9 (最後瀏覽日：07/06/2023)。

⁵⁵ 衛生福利部疾病管制署 (04/27/2022)，〈家用快篩試劑實名制4月28日上路，民眾可持健保卡購買；另5月1日起欲購買口罩實名制的民眾請至145家藥局購買〉，https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/jgRik-rw93PUUhyZj_ut-g?typeid=9 (最後瀏覽日：07/06/2023)。

⁵⁶ 衛生福利部疾病管制署 (04/30/2022)，〈明(5/1)起啟動「確診個案自主回報疫調系統」簡化衛生局疫調作業流程〉，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/xx0qhpB18SUjyuajqRN7Pg?typeid=9> (最後瀏覽日：07/06/2023)。

⁵⁷ 衛生福利部疾病管制署傳染病統計資料查詢系統，<https://nidss.cdc.gov.tw/nmdss/disease?id=19CoV> (最後瀏覽日：07/06/2023)。

⁵⁸ 衛生福利部網站，<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-74869-1.html> (最後瀏覽日：07/09/2023)。

⁵⁹ 衛生福利部疾病管制署 (11/28/2022)，〈12月1日起適度放寬戴口罩等防疫措施〉，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/6HMlB14lmBfMTwKhc8h6mw?typeid=9> (最後瀏覽日：07/06/2023)。

⁶⁰ 衛生福利部疾病管制署 (11/28/2022)，〈自12月10日零時起，取消入境人數限制〉，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/JKpU64O2xkZNBeyL9SxCyw?typeid=9> (最後瀏覽日：07/06/2023)。

制⁶¹（人身自由與資訊隱私權⁶²）、到 4 月底方被取消的簡訊實聯制⁶³（資訊隱私權⁶⁴），以及曾造成諸多爭議的特定人員出國禁令，包括醫護人員。儘管疫情指揮中心早在 2020 年 6 月底便終止了該項禁令⁶⁵，然而仍規定醫護人員出國須報經所屬醫院同意，至本年仍尚未訂定出各醫院具體最低備載量，使醫護人員仍必須受制於所屬醫院而難以出國⁶⁶。

而若聚焦於 2022 年公布的應變措施，則產生較嚴重基本權干預問題的措施大致上有數位新冠病毒健康證明、強制接種疫苗、快篩實名制以及年底九合一大選確診者投票權之爭議。2022 年 1 月底，數位新冠病毒健康證明開放國內使用⁶⁷。由於其系統登載了人民的疫苗接種證明以及相關檢驗結果證明，故其資料之運用自然涉及了人民的資訊隱私權。然而更重要的問題則在於，一旦這樣的數位健康證明被用於限制人民出入特定場所的資格，除了干預人民一般行動自由外，更一定程度上形同強制人民接種疫苗。如在疫情

⁶¹ 詳參衛生福利部疾病管制署，〈具感染風險者追蹤管理機制表〉，<https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/PPkP0zY4NIJiuMYc6pDE1Q>（最後瀏覽日：07/06/2023）。該表隨疫情指揮中心的政策變化而有多次修正，於不同單位之網站上亦可找到更新至 2022 年 3 月之版本，如社團法人台北市牙醫師公會網站，<https://www.tda.org.tw/doctor/news/content.asp?ID=5450>（最後瀏覽日：07/06/2023），惟疾病管制署網站僅更新至 2021 年 5 月 14 日之版本，特此指明。

⁶² 詳參蘇慧婕（2021），〈2020 憲法發展回顧〉，《臺大法學論叢》，50 卷特刊，頁 1381-1382。

⁶³ 衛生福利部疾病管制署（04/27/2022），〈即日起取消實聯制，現行戴口罩等防疫措施維持至 5 月 31 日〉，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/1UL0SLJm0xCr6fmcN-NzAg?typeid=9>（最後瀏覽日：07/06/2023）。

⁶⁴ 李寧修（2022），〈基於防疫目的之預防性個人資料運用：以實聯制為例〉，《公法研究》，創刊號，頁 130。

⁶⁵ 嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心（109）肺中指字第 1093900539 號函。

⁶⁶ 聯合新聞網（10/09/2022），〈醫護禁出國 專家建議可鬆綁〉，<https://udn.com/news/story/120940/6672810>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁶⁷ 衛生福利部疾病管制署（01/20/2022），〈1 月 21 日上午 8 時「數位新冠病毒健康證明」開放國內使用〉，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/mAWzcQcUVI2XPmIdtic3jg?typeid=9>（最後瀏覽日：01/20/2022）。

逐漸進入高峰之際，疫情指揮中心宣布進入健身房或八大行業場所、參與宗教活動或團體旅遊之民眾以及其他特定場所（如涉及醫療防疫與社會機能正常運作等）之工作人員均須接種第三劑疫苗⁶⁸。一般而言，雖然國家提供疫苗給予人民接種可以說是健康權的國家保護義務（司法院釋字第 785 號）的實現，然而同樣從健康權與身體自主權的角度出發，在考量疫苗的副作用後，人民可能也有拒絕接種疫苗的權利，甚至有時可能涉及對個人宗教信仰的干預⁶⁹。當然，還是必須將公共衛生的政策目的一併進行衡量，特別是在前述僅限於高風險場所之工作人員與出入人士之情形。

除此之外，為了應對疫情緊張下，民眾對快篩試劑的需求，疫情指揮中心比照口罩實名制的經驗，於 4 月底推出快篩實名制。亦即政府徵用國內快篩試劑廠商的產能，透過健保特約藥局、衛生所與超商，以低於市場價格的售價向民眾販售，從而限制了被徵用廠商的財產權。

然而，在各種防疫措施之中，產生最大爭議的莫過於年底九合一大選時，中選會以當時確診者仍須居家隔离 5 天⁷⁰為由，禁止確診者出門投票。換言之，以 11 月 26 日選舉日回溯，11 月 21 日後確診之民眾均無法投票，據估計約有 6 萬 5 千人之選舉權遭到剝奪⁷¹。面對質疑，中選會表示其法律依據為《傳染病防治法》與司法院釋字第 690 號，並未違反憲法第 23 條規定⁷²；至於不在籍投票，則由於尚無法源依據，而無法應用於本次選舉⁷³。然而姑

⁶⁸ 衛生福利部疾病管制署，前揭註 53。

⁶⁹ 許炳華（2021），〈強制學童接種疫苗之理論與實務：以合憲性探討為核心〉，《東海大學法學研究》，62 期，頁 159-160。

⁷⁰ 衛生福利部疾病管制署（11/02/2022），〈指揮中心自 11 月 14 日起，調整採居家照護之 COVID-19 非重症確診者隔離 / 自主健康管理為 5+n 天〉，https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/_llpYYM_tpZ8v14_2B5STQ?typeid=9（最後瀏覽日：07/06/2023）。

⁷¹ 報導者（03/22/2023），〈防疫與投票絕非兩難：韓國可以、台灣呢？台權會訴求決戰憲法法庭〉，<https://www.twreporter.org/a/prevention-and-control-covid-19-policies-violate-human-rights-law-issue-3>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁷² 中央選舉委員會（10/21/2022），〈中選會重申投票為公民法定權利〉，<https://clarify.cec.gov.tw/central/cms/111news/37938>（最後瀏覽日：07/06/2023）。

⁷³ 中央廣播電臺（10/26/2022），〈確診者可考試不能投票 中選會說明原因〉，

且不論經過 2 年疫情以及 2021 年的全國公投選舉後，何以中選會與疫情指揮中心仍未能就確診者投票擬具相應措施，由中選會面對剝奪人民選舉權的質疑，卻僅以傳染病防治法對人身自由限制之規範回應，恰恰凸顯出了在本次疫情中以《傳染病防治法》（以及《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》）作為各種限制人民基本權防疫措施之法律依據的粗糙之處。

最後，除具體的防疫措施外，共存政策本身同樣值得從憲政主義角度切入觀察。當臺灣的整體防疫政策從清零政策轉變共存政策時，這樣的決策乃是以行政部門單方面的決定為主。將二者相比較，清零政策代表的是政府在嚴格的防疫措施之下，以個人自由權利為代價，最大程度保護社會整體健康，履行其國家保護義務；共存政策則是放開防疫管制，而在這樣的政策下，2022 一年便有近 900 萬人確診以及 1 萬多人死亡，亦即其追求的整體社會健康與國家經濟發展的衡平，某種程度上可以說是以部分人民的健康權甚至生命權為代價所達成的。因此，這樣重大的政策轉變以及其中的利益衡量，是否適宜由行政部門單方面決定，是否需要與立法部門、市民社會進行充足對話，共同參與決策形成，乃是疫情後所必須深思的。

（二）數位中介服務法草案爭議

在網路平臺蓬勃發展之下，人們對網路的使用產生諸多問題，從對個人名譽權、隱私權造成侵害的侵權言論，到造成混淆甚至影響政治發展的假資訊問題。同時，大眾的生活愈來愈依賴網路平臺的服務，從而網路服務提供者也更可能對網路使用者的資訊隱私權等權利造成風險，因此各國紛紛對網路服務提供者進行管制。而臺灣也有完善網路治理的嘗試，國家通訊傳播委員會（下稱 NCC）早在 2016 年 12 月便已提出《數位通訊傳播法》草案。

2021 年，NCC 再度提出《數位通訊傳播服務法》草案架構⁷⁴，並於 2022 年 6 月底正式提出更名為《數位中介服務法》的新草案⁷⁵。

根據《數位中介服務法草案總說明》，其立法目的在於因應科技發展以及新興線上商業模式，落實對數位中介服務提供者的問責與使用者權益維護，以建立良好數位環境，達到保障數位人權的效果⁷⁶。換言之，其直接管制對象乃是作為中介之網路平臺，而非網路使用者。其內容大致可以區分為與使用者內容管理相關之管制措施以及其他對服務提供者的管制措施二類。前者包括「知悉即行動（notice & action）」義務⁷⁷、資訊限制令⁷⁸（以及暫時加註警示處分⁷⁹）、內容移除告知義務⁸⁰以及線上平臺異議機制⁸¹。至於其他類型的管制措施則主要有透明度報告⁸²、線上平臺廣告之資訊揭露⁸³、指

⁷⁴ 國家通訊傳播委員會（12/29/2021），〈NCC公布「數位通訊傳播服務法」草案架構，盼公私協力共同建構安全、可信賴之網路環境〉，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=46983（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁷⁵ 中央通訊社（05/16/2022），〈立委關注數通法進度 NCC：參考歐盟6月底提草案〉，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202205160085.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）；國家通訊傳播委員會網站，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=5542（最後瀏覽日：07/07/2023）。

⁷⁶ 國家通訊傳播委員會，《數位中介服務法草案總說明》，頁1、3，https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/22062/5532_220629_1.pdf（最後瀏覽日：07/07/2023）。

⁷⁷ 林家暘（2022），〈2022年數位中介服務法草案爭議評析〉，《教育暨資訊科技法學評論》，9期，頁131；數位中介服務法草案第11條，另第9條與第10條亦是類似之責任豁免規定，惟適用對象為不同類型之數位中介服務提供者。。

⁷⁸ 數位中介服務法草案第18條第1項、第19條第5項。

⁷⁹ 數位中介服務法草案第18條第8項。

⁸⁰ 數位中介服務法草案第23條。

⁸¹ 數位中介服務法草案第24、25條。

⁸² 數位中介服務法草案第16、29條。

⁸³ 數位中介服務法草案第30條。

定線上平臺對其服務之風險評估⁸⁴以及協同自律機制與數位中介服務專責機構之建立⁸⁵。

儘管草案本身針對網路環境治理提出了相當廣泛的管制措施，然而在經過三場公聽會⁸⁶後，有關資訊限制令部分卻在社會上引起軒然大波，除了平臺業者憂心承擔過重責任⁸⁷外，在野黨⁸⁸、公民團體⁸⁹、一般大眾亦紛紛產生疑慮，認為賦予行政機關過大權力，將過度箝制言論自由。因此，在巨大的質疑與反彈下，NCC 先是暫緩第四場公聽會之舉行⁹⁰，並將草案退回內部工作小組⁹¹，最後更於年底宣布不再繼續推動本法之立法工作⁹²。

若從市民憲政主義的角度觀察本次爭議，雖然在有關《數位中介服務法》的社會討論過程中，關注焦點被過度集中於言論自由干預之議題上，使如何

⁸⁴ 數位中介服務法草案第33條。

⁸⁵ 數位中介服務法草案第37、39條。

⁸⁶ NCC於8月11、16、18日分別針對通訊傳播業者、公民團體與學者專家、數位中介服務業者辦理公聽會。

⁸⁷ 中央通訊社（08/18/2022），〈NCC提數位中介服務法草案 業者憂把關內容須承擔求償風險〉，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202208180172.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）；中央通訊社（08/18/2022），〈PTT：若被納入中介法指定線上平台 等於要我們關站〉，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202208180164.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁸⁸ 中央廣播電臺（08/20/2022），〈國民黨：反對數位中介法立法 促退回草案〉，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2142108>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁸⁹ 中央通訊社（08/16/2022），〈NCC中介法加註警語條款歧見大 專家質疑形同貼黃標〉，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202208160117.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁹⁰ 國家通訊傳播委員會（08/19/2022），〈NCC暫緩辦理下週（25日）「數位中介服務法」草案公聽會〉，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=47909（最後瀏覽日：07/07/2023）。

⁹¹ 中央通訊社（09/07/2022），〈NCC將數位中介法草案退回工作小組 重新盤點爭議〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202209070201.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁹² 中央通訊社（12/01/2022），〈NCC主委陳耀祥：數位中介服務法有爭議 不會繼續推〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202212010041.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

完善網路治理的問題被社會所忽略。然而，本次爭議也凸顯出了臺灣社會在民主化後對於言論自由的重視。另外，從社會對於本次立法的強烈意見展現以及政府最後中止立法進程的退讓之中，更是彰顯出了在國家與市民社會針對政府政策進行對話時，市民社會所扮演積極的角色與量能，充分反映臺灣市民憲政主義的內涵⁹³。

（三）美國眾議院議長訪臺與中國環臺軍演

在全球疫情趨緩以及地緣政治局勢變化之下，2022 年有許多外國政要訪問臺灣，而其中最具意義者莫過於時任美國眾議院議長 Nancy Pelosi 於 8 月 2 日至 3 日的訪問。Pelosi 為近 25 年來訪臺層級最高的美國政要⁹⁴，因此引發中國的強烈不滿，多次表示警告⁹⁵與外交抗議⁹⁶。而除了外交手段外，中國也對臺灣進行了經濟報復，暫停多種臺灣食品的輸入⁹⁷。然而此次兩岸關係緊張的最高峰乃是落在中國舉行環臺軍事演習之際，此次環臺軍演不只是中國首次在全面包圍臺灣四周海域進行實彈演習⁹⁸，更首次有導彈飛越臺灣本島上空⁹⁹。

⁹³ Yeh, *supra* note 14, at 320, 322-23.

⁹⁴ 中央通訊社（08/02/2022），〈裴洛西抵台 睽違25年美眾院議長再訪台灣[影]〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202208025012.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁹⁵ 中央通訊社（07/27/2022），〈回應裴洛西擬訪台 中共官媒：北京警告越來越嚴〉，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202207270098.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁹⁶ 中央通訊社（08/03/2022），〈裴洛西訪台 中國外交部召見美大使強烈抗議〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202208030020.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁹⁷ 中央通訊社（08/02/2022），〈中國暫停台灣食品輸入 農委會：茶葉果乾、700艘漁船皆入列〉，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202208020109.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）；中央通訊社（08/02/2022），〈中國暫停進口多家食品廠產品 政院：協助妥為因應〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202208020107.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁹⁸ 中央通訊社（08/03/2022），〈共軍演訓範圍大於96年台海危機 部分侵犯台灣領海〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202208030007.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

⁹⁹ 中央通訊社（08/04/2022），〈國防部：共軍飛彈路徑在大氣層外 無害地面未發警報〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202208040432.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

而若是將時間拉長來觀察，可以發現這樣的軍事緊張實際上是近年來地緣政治變化下，兩岸關係緊張與中國軍事威脅增加的縮影。據統計，光是 2022 年全年解放軍軍機擾臺數量便超過 1,700 架次¹⁰⁰。在這樣的背景下，再加上 2022 年初發生的俄烏戰事，臺灣除了加強軍事裝備建構以及軍隊演訓外，也開始強化包括後備力量以及全民防衛動員在內的國防緊急狀態因應措施。而爬梳相關國防緊急狀態法制，除了憲法增修條文第 2 條第 3 項之緊急命令外，則是以《國防法》、《全民防衛動員準備法》以及《民防法》為核心：如戰時有需要，國防部即可依國防法第 4 條第 2 項之授權，經行政院許可將海巡艦艇¹⁰¹、警備人員等力量納入作戰序列；至於全民防衛動員準備法則將動員區分為「動員準備階段」與「動員實施階段」¹⁰²，前者係指平時政府對於動員準備方案之規劃與推動，後者則係在總統依緊急命令以及國防法¹⁰³實施動員後的戰時動員方案施行階段；民防法則係在規範一般民眾在戰時應如何應對，保護自身安全甚至支援軍事任務¹⁰⁴。除了政府外，近年民間也開始意識到全民防衛的重要性，陸續有相關團體成立，投入防衛意識的宣導以及開設課程教授民眾相關知識與技能，並且開始與政府機關進行合作¹⁰⁵。不過，須注意的是，儘管動員是由總統發布緊急命令而實施，然而戰時動員乃是將民間資源與國防力量進行整合，因此可能對人民之財產權或其他基本權受到干預，則國會似乎應有相應之監督機制為宜，惟目前仍尚未有相關立法，使臺灣的國防緊急狀態法制仍有所缺漏。

¹⁰⁰ 中央通訊社（01/02/2023），〈法新社：2022年中共擾台軍機數量激增 逾1700架次〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202301020183.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

¹⁰¹ 海巡署與國防部間即訂有「海巡署戰時納入國軍防衛作戰體系平戰轉換作業規範」與「海巡兵力戰時運用規劃」。

¹⁰² 全民防衛動員準備法第2條。

¹⁰³ 國防法第24條。

¹⁰⁴ 民防法第1條。

¹⁰⁵ 中央通訊社（09/28/2022），〈黑熊學院常會報告 蔡英文促團結建立全民防衛觀念〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202209280228.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

另外，同樣是在強化國防力量、進行國防改革的背景下，行政院於 2022 年底正式核定恢復一年義務役役期¹⁰⁶，將於 2024 年 1 月 1 日正式實施。臺灣現行兵役制度乃是以志願役士兵為主，並輔以軍事訓練役之常備役士兵，如此制度乃是源自於陳水扁政府與馬英九政府的兵役改革。而不論是陳水扁總統或馬英九總統，皆曾以推動募兵制作為競選政策¹⁰⁷，由此可見當年在兩岸局勢較為緩和，民意之偏好所在。然而此次兵役延長，根據民意調查同樣也獲得大多數民意支持¹⁰⁸，再結合前述近年民間防衛意識的提升，由此可以看出在當今民主社會，需要仰賴國家與市民社會力量的結合，透過對話與共識，方能有效尋求維護國家安全的最佳方式。

陸、結語

從憲法變遷脈絡，可以看到 2022 年的臺灣，在國際秩序與區域衝突的脈絡下，衍生許多具有憲法意涵的政策發展與實踐。憲法修正以 18 歲公民權作為唯一議題，反映世代議題，也顯現當前修憲機制內建的難題。憲法裁判新制實施，反映了以權利保障為中心的司法審查。立法實施上，也反映了國家安全，正當程序等方面的強化。2022 年確實是具有高度憲法意涵的一年。

¹⁰⁶ 行政院（12/29/2022），〈94年次後出生役男回復1年義務役 蘇揆：妥適規劃 讓役期更有意義、國家更安全〉，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/d46f509b-0f03-4487-b218-ad6093bfa704>（最後瀏覽日：07/08/2023）。

¹⁰⁷ BBC中文網（04/30/2015），〈台灣來鴻：兵役制度搶先成為總統選戰熱門議題〉，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/taiwan_letters/2015/04/150430_twletter_army_election2016（最後瀏覽日：09/13/2023）。

¹⁰⁸ 中央通訊社（12/20/2022），〈台灣民意基金會民調 7成3贊成兵役延長為1年〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202212200184.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）；中央通訊社（04/19/2023），〈義務役恢復為1年箭在弦上 國防院：85%民眾支持〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202304190158.aspx>（最後瀏覽日：09/13/2023）。

然而，充分的憲法變遷，仍不僅止於修憲，釋憲與準憲法的立法。政府推動的政策或人民倡議論辯的議題，往往具有高度憲法變遷的量能與意涵。在 2022 年，值得提出具有憲法意涵的重要事件，仍然可以從對內與對外面向去探詢。在對內部分，延燒了 2 年的疫情尚在持續，然而在 2022 年，防疫政策出現了重大轉變，臺灣配合國際選擇走向與疫情共存，帶動進一步的社會復原與社會照護課題。另外，另一個具有指標性憲政意涵的事件，則是數位中介服務法立法的倡議、討論與落幕。雖然該法立意尚稱良善，意欲完善網路治理，然而卻掀起了社會對於言論自由干預的擔憂，進而產生了政府與社會間關於言論自由保障的對話。在對外面向，在近年兩岸局勢升溫、東亞地緣政治變化以及俄烏戰爭的背景下，美國眾議院議長的到訪與後續的中國環臺軍演將兩岸緊張氣氛推到最高點，則政府與市民社會應如何加強防衛意識與能量，以維持國家安全，也是 2022 年具有憲法意涵的重要課題。

Constitutional Development in Review: 2022

*Jiunn Rong Yeh**

Abstract

A general review of 2022 found it to be a year with massive changes both in international or Taiwan's domestic politics, from the perspective of constitutional development. Major happenings along the line of constitutional rights advocacy or check and balance of powers have had profound significance to democratic constitutionalism in Taiwan.

A contextual investigation into the dynamics of constitutional order would have to deal with but go beyond textual constructions into socio-economic and political underpinnings. In line with three routes of constitutional change, revisions, judicial review and political actions, this annual review traces major events and practices and their contextual constitutional underpinnings in Taiwan. The failed constitutional referendum for the voting rights and its reflections to the feasibility of the current constitutional revision mechanism, yearly practice of the new judicial review system by the Constitutional Court, and quasi-constitutional legislation in controversy are analyzed in this review.

This review finds corresponding impacts of international geopolitical tensions to Taiwan's constitutional politics in constitutional revisions, legislative deliberation, and public advocacy in 2022. Strong civil engagements in constitutional political space in the wake of civil constitutionalism were also observed.

Keywords: constitutional referendum for voting rights, Constitutional Litigation Act, recognition of new constitutional rights, constitutional change, quasi-constitutional statutes .

* Jiunn-rong Yeh, JSD, Yale Law School, National Taiwan University Chair Professor, E-mail: jryeh@ntu.edu.tw

