

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

臺灣「警察處理抗爭」之法制的考察及省思----

以政黨輪替時代的警察策略及其反制為核心

Rethinking The Legal System of Policing Protest in

Taiwan: Focusing on Protest Policing and

Anti-repression Strategy after Party Alternation

許仁碩

Hsu Jen-Shuo

指導教授：王泰升 博士

Advisor : Wang Tay-Sheng, Ph.D.

中華民國 104 年 2 月

February, 2015

本論文寫作獲贈慈林教育基金會 2014 年慈河獎學金

謹此致謝

國立臺灣大學碩士學位論文

口試委員會審定書

臺灣「警察處理抗爭」之法制的考察及省思----以政黨輪替時代的警察策略及其反制為核心

Rethinking The Legal System of Policing Protest in
Taiwan: Focusing on Protest Policing and
Anti-repression Strategy after Party Alternation

本論文係許仁碩君 (R99A21004) 在國立臺灣大學法律學系完成之碩士學位論文，於民國 104 年 01 月 15 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授： 王泰升

口試委員： 李慶明

林明鈞

謝辭

大一第一次上街頭，參加樂生在凱道的靜坐，就被警察莫名其妙打倒在地，警察為什麼打人呢？為回答 2005 年那個倒在凱道上，十八歲的自己的憤怒與疑問，花了整整九年半的時間，繞了許多彎路，來到了這裡。給了一個小小的交代，也是一個起點，通往無涯的求知與實踐之路。

感謝指導老師王泰升老師一路上的提點，作為老師的不肖弟子，其實我是相當慚愧的，一直到論文後期才後知後覺到歷史的重要性，對於老師的法律史研究，「仰之彌高，鑽之彌堅」大概是我最貼切的感想了，但老師明知如此，卻還是寬容我如脫韁野馬一般的學術路徑，除了感謝，還是感謝。

感謝擔任口委的林明鏘老師對我的鞭策，我的警察法基礎幾乎都是在林老師的課堂上打下的，老師的警察法專題總有不同領域的同學互相激盪，令我獲益良多。也感謝蔡震榮老師百忙之中撥冗前來擔任我的口委，多虧了蔡老師出自於實務經驗的評論以及建議，讓我得以發現自己的盲點。

感謝台大法律系與台大社會系給我的所有學術滋養，讓我能夠看見許多不同的美麗風景，進而擁有獨自的觀點。陳昭如老師在學術與實踐上都是同時關懷法律與社會的最佳典範、葉俊榮老師跟張文貞老師開拓了我在憲法學上的視野。而這份論文的研究架構，有大部分是來自於范雲老師的社會運動專題上的閱讀以及討論、林國明老師的政治社會學系列課程，打下了我對台灣政治社會脈絡的基礎、賴曉黎老師與劉華真老師的理論課程雖然風格不同，但同樣收穫盈滿，特別還要感謝劉華真老師在我思考大綱過程當中給的許多建議、湯志傑老師的課我總是追趕不上，但也總算是曾經窺見過老師那如海般的腹笥。最後要感謝已逝的林端老師在我迷惘於研究所選擇時，一番推心置腹的談話，讓我下定決心，繼續走法律社會學這條道路。

在工作方面，則要感謝曾經照顧過我的曾建元老師、陳妙芬老師、林昀嫻老師、陳昭如老師、許家馨老師、蔡志偉老師，不只是在經濟上的支援而已，從研究當中，我也接觸到了許多原本可能不會主動接觸的領域，以及結下許多珍貴的緣分。

我的研究取徑雖然冷門，但幸運的是學習的路上並不孤單，從昭如師門下讀書會到泰升師門下讀書會的每一位成員，都是彼此最忠實的聽眾，也是最犀利的評論人，沒有大家互相提攜，我沒法一個人走到這裡。當中特別感謝人豪學長作為先行研究者的研究成果，以及傳凱學長在理論方面與我的討論。

若只有學術的養份，這篇論文是一定寫不出來的，無論是知識上或是情感上，社會運動的實踐向來是讓我繼續向前的重要支柱。感謝附中學生會、學權會、集遊惡法修法聯盟、法學教育改革小組、台大學生會、野草莓、台大研協、台大法研學會、台大學生法院、台大工會的所有夥伴，還有司改會及台權會的援助，當中若少了任何一塊，我的人生都將不完整。

留學北海道大學的一年，人在異鄉又受到了更多照顧。感謝指導老師尾崎老師，以及鈴木老師的照顧，還有法理論研究會所有老師的指導，以及米田老師和郭舜老師的細心教學。荻野老師數十年來對治安史的研究成果，也成為我景仰的對象。富永、橋場、郭薇、淨愉幾位前輩的提點，也總是讓我恍然大悟。此外蒙 Jeff Martin 老師與 Lawrence Ho 老師邀請我到香港大學，是我首次接觸到同領域的研究者，心中的感動實在難以形容。在日本的生活上受到了徐勝老師、殿平先生、平澤先生、宮澤先生、三浦先生、長谷川小姐與介中學長的多所支持，非常感謝，也要感謝日本交流協會以及北海道大學提供的獎學金，還有台大法學院提供的參與國際研討會補助。

留學一年本以為會在埋首書堆中渡過，但也意外地結下不少緣分，感謝中文特訓班、205 研究室、台灣同學會、一起出遊與造訪北海道的交換生們、札幌學生工會、札幌地區工會、公民自治促進會、東亞和平網絡、關西非典勞動者工會、POSSE、北海道教師工會、拿山瑪谷的所有人，這一年來所結下的緣分，是我留學一年中最貴重的寶物。

感謝我論文中所有的受訪者與資料提供者，以及每一滴在街頭上灑下的汗水、淚水與鮮血。這篇論文雖然並不足以回報你們豐盈的生命經驗以及熱情的分享之萬一，當中的論點你們也未必會全部同意，但請相信我是懷著最大的善意與誠意，在面對你們寄託給我的點點滴滴。

走筆至此，實在驚覺我是多麼幸運，一路走來，能夠被這麼多人的善意所包圍。論文期限在即，對於前面沒有被我一一點出姓名的朋友，或者被遺漏的朋友，在此說聲抱歉，以及再次感謝，謝謝你/妳。

最後感謝高中摯友的一路相挺。還有我所有的家人，給我最大的愛與包容，支持著我走到了這一步，雖然只是小小的成就，還是希望我能夠讓你們以我為榮。

Last but not least, 八週年快樂，My Dear Rainfly.感謝你一直以來所有的忍耐與陪伴，愛你。

2015.02.13 熬一夜後的繳交期限前

摘要

本文透過警察以及抗爭者的視角，試圖描述出台灣警察處理抗爭法制的現狀以及問題，並且尋求改革之道。本文首先爬梳從戰後出發，一直到政黨輪替前台灣的政治轉型，如何影響與警察處理抗爭相關的制度以及文化因素，為嗣後的警察處理抗爭奠定了基礎。在理解了歷史背景後，即轉入做為本文主要研究重心的政黨輪替時代，考察相關法令、警察實務以及相關的制度與文化因素。接著將視角轉向抗爭者，透過了解抗爭者針對警察的反制策略，對照出警察處理抗爭法制的完整圖像。最後在此基礎上，提出台灣的警察處理抗爭法制，在對警察處理抗爭的控制與課責方面，有哪些侷限與漏洞，並嘗試提出可能的改革方向。

關鍵字：警察處理抗爭、警察法、社會運動、轉型正義、法律社會學

Abstract

This research seeks to describe the problem in the current legal system in policing protests and find a way of reforming the problem by examining the interaction between the police and protesters in a critical view. The examination includes the historical background of Taiwan's public structure transformation, especially party alternation, and how it affects the institutional and cultural factors of the police system that frames the practice of protest policing. Conversely, through examining the anti-repression strategy of protesters, this research seeks to find the limits and loopholes in the legal system which undermine the accountability and controllability of protest policing. Based on the analysis of the above, the solution for reforming the legal system will be proposed.

Keywords : Policing Protest, Police Law, Social movement, Transitional Justice, Sociology of Law.

目錄

謝辭.....	i
中文摘要.....	iii
英文摘要.....	iv
目錄.....	v
表目錄.....	ix
第一章 序章.....	1
第一節 前言.....	1
第二節：研究問題.....	1
第三節：文獻回顧.....	7
第一項：問題的起點：集會遊行自由與公共秩序的衡平.....	7
第二項：現場實務觀點：從警察與抗爭者的視角出發.....	13
第三項：警察處理抗爭的整合框架.....	18
第四項：研究方法.....	24
第二章：現行法制環境之歷史背景：政黨輪替前的警察處理抗爭.....	29
第一節：戰後到解嚴的警察處理抗爭.....	29
第一項：警察處理抗爭相關法令.....	29
1. 相關限制條文.....	30
2. 合法抗爭空間.....	37
第二項：警察處理抗爭實務.....	40
第三項：影響警察處理抗爭之因素.....	43
1. 警察體制.....	43
2. 警察文化.....	47
3. 政治部門.....	51
4. 司法部門.....	53
5. 媒體.....	55
6. 抗爭者的反制.....	57
第四項：小結.....	60
第二節：解嚴到政黨輪替前的警察處理抗爭.....	61
第一項：警察處理抗爭相關法令.....	61
1. 既有警察法令的斷裂與延續.....	62
2. 「動員戡亂時期集會遊行法」的立法.....	63
3. 警察機關處理聚眾活動作業程序.....	65
第二項：警察處理抗爭實務.....	66
第三項：影響警察處理抗爭之因素.....	69
1. 警察體制.....	69
2. 警察文化.....	72

3.政治部門	76
4.司法部門	79
5.媒體	80
6.抗爭者的反制	81
第四項：小結：	92
第三章：政黨輪替時代的台灣警察處理抗爭法制	94
第一節：抗爭前之階段	95
第一項：警察處理抗爭相關法令	96
1.集會遊行法之相關規範	96
2.管制區劃定之相關法令	97
3.事前情蒐與介入之相關法令	97
第二項：警察處理抗爭實務	98
1.對抗爭參與者的事前排除：	99
2.情報作業與事前介入	101
3.許可與附加限制的協商實態	106
4.場地申請	110
5.管制區之劃定	112
第三項：小結	114
第二節：抗爭中之階段	115
第一項：警察處理抗爭相關法令	116
1.集會遊行法	116
2.警察職權行使法	116
3.刑法現行犯之逮捕	117
4.行政罰與通知到場	117
5.警察機關處理聚眾活動作業程序	118
第二項：警察處理抗爭實務	118
1.防阻警力與裝備使用	118
2.攔查、騷擾及行政罰	119
3.對物之強制處分	121
4.針對個人之人身強制	122
5.蒐證	124
6.警告、制止、命令解散與驅離之實務	125
7.情報操作：喊話、反串與媒體公關	126
8.遁入私法的「不作為」差別待遇	127
第三項：小結：	128
第三節：抗爭後之階段	128
第一項：警察處理抗爭相關法令	129
1.後續偵查及追訴	129

2.蒐證資料之管理及銷毀	129
3.問責及獎懲	130
第二項：警察處理抗爭實務	130
1.偵查與訴追	130
2.蒐證資料建檔	131
3.獎懲與課責	132
4.媒體公關工作	133
第三項：小結	134
第四節：影響警察實踐之因素	135
第一項：警察體制	135
第二項：警察文化	136
第三項：政治部門	139
第四項：司法部門	141
第五項：媒體	146
第五節：小結	146
第四章：抗爭者對警察處理抗爭的反制策略與侷限	148
第一節：面對警察：以抗爭行動進行的反制策略與侷限	149
第一項：針對柔性管制的反制策略	149
1. 保密與情報操作	150
2. 掌握協商籌碼	151
3. 警察形象論述的型塑與競爭	152
4. 對防阻的挑戰	154
第二項：針對剛性鎮壓的反制策略	156
1. 「危機」的動員策略	156
2. 抗爭技術的訓練與實踐	157
3. 後勤組織的編制	158
4. 法律資源的籌措	159
5. 反蒐證與媒體	160
6. 組織性的支持：經濟、心理與人際關係	162
第二節：面對法律結構：以法律行動進行的反制策略與侷限	163
第一項：防禦：法律風險與代價的降低	164
1. 「集會遊行」名目的迴避	164
2. 「不聚眾」的行動模式	165
3. 「舉牌三次前」的言論空間	166
4. 有別於一般刑案的防禦策略：抗爭脈絡的引入	168
第二項：攻擊：法律動員對結構的衝擊	172
1. 課責訴訟的提出	173
2. 法令修訂的倡議	174

3.公約的參與審查及引用	180
4.釋憲的嘗試	182
第三節：小結：抗爭者反制策略的可能與侷限	184
第五章：台灣「警察處理抗爭」法制之改革方向	188
第一節：修法面向的再擴大	188
第一項：集會遊行法之修法芻議	188
1.應改採自願報備制	189
2.禁制區之廢除	192
3.命令解散權之廢除	193
4.特別刑法之廢除	193
5.身分限制之廢除	194
第二項：警職法相關條文之修正	196
1.身分表明之強化	196
2.管制區、身分查證與留置規範之違憲性	197
3.異議程序與罰則之強化	200
第三項：社會秩序維護法之再檢討	202
第四項：現行工會法對公務員團結權之不當限制	204
第五項：妨害公務與妨害名譽之範圍限縮	204
第二節：司法介入強度的提高	206
第一項：對集會遊行法中命令解散處分進行實質審查	206
第二項：恢復刑事與國賠訴訟途徑應有之課責機能	207
第三項：對法律依據與正當法律程序進行審查	210
第四項：應充分審酌與言論自由之衡平	211
第三節：提高行政決策的透明性與可課責性	211
第一項：相關行政規則與概括條款之檢討	212
第二項：確保依法行政之行政體系	219
第三項：強化警察體系之可課責性	220
第四節：警察教育體系的改革與勞動權益爭取	221
第一項：警察教育體系之改革	221
第二項：警察工會組織之成立	223
第六章：結論	225
附錄	228
參考文獻	232

表目錄

表格 1 受訪者背景資料列表	26
表格 2 戒嚴法制下之警察處理抗爭相關限制條文	30
表格 3 群眾事件之類型與防制對策	50

第一章序章

第一節 前言

公開抗爭是民主社會當中人民表達意見，特別是跟當政者不同意見的重要管道，但同時也被當政者視為可能危及統治正當性的風險來源，進而欲加以管制。在既有的法律架構下，現場警察面對的是游移於「應保障的公民」與「違法陳抗民眾」之間的抗爭者，警察在現場設下各種界線，希望將抗爭行動掌握在控制之下。而面對著種種界線的抗爭者，則必須做出抗爭成效與鎮壓風險的複雜抉擇。在警察處理抗爭的法律架構下，二者競奪正當性的折衝構成了警察處理抗爭的實務。台灣在發生中央行政部門政黨輪替的 2000 年後，雖然抗爭的暴力衝突程度相當低，警方也往往宣稱其立場為「保障合法，取締非法」，但是抗爭者對於警察處理抗爭的反彈，卻也從未停歇。警察是否真的僅是「依法行政」，僅是貫徹法律或當政者意志的手腳？表面上「和平」的背後，究竟運作著什麼樣的警察處理抗爭實務？抗爭者除了現場的肢體抵抗外，最主要的抵抗乃是自集會遊行法立法以來至今，持續要求加以修正甚至廢除的聲浪。但是否廢除了集會遊行法，抗爭者就能成功擺脫警方的桎梏？若真正希望改善現況，是否有更深層的因素支撐著目前的管制實務，必須面對？我認為要回答上述的問題，就必須納入「警察處理抗爭」的架構，當中包括了各種警察用於處理抗爭的法律及非法律的手段。並且探究行動者在策略背後的行動邏輯，才能真正描繪出警察處理抗爭的全貌，進而對台灣未來的警察處理抗爭制度改革，提出切實的想法。

第二節：研究問題

我初步的研究提問為：「2000年後台灣警察處理抗爭的實況為何？行動者對此一實況的認知與對策為何？未來又應朝什麼方向著手進行制度改革？」

本文之研究對象「警察處理抗爭」(Policing Protest)¹，其定義為「警察對抗爭事件的處理」(The Police handling of protest events)²。首先須對「抗爭」在概念上做一釐清。就實務而言，對於人民的公開意見表達，台灣的法律首先是以集會遊行法的定義為主，該法第二條定義集會為「公共場所或公眾得出入之場所舉行會議、演說或其他聚眾活動。」、遊行為「於市街、道路、巷弄或其他公共場所或公眾得出入之場所之集體行進。」，再以第八條的除外條款排除掉目的並非公開表達意見的集會遊行³。除此之外，法律上尚有「陳情」、「請願」兩種相似類型，「陳情」指行政程序法第一百六十八條至第一百七十三條，人民對主管機關就各種事項之陳情，對意見表達形式並無特別規定；「請願」則規範於「請願法」，是人民在依法訴訟事項之外，就公共事務或自身權益，可向主管行政或立法機關請願。在意見表達形式方面，同法第六條規定請願代表不得逾十人⁴。

¹ 此一名詞原文之「Policing Protest」，目前學界並無統一之中文翻譯，「Policing」在中文一般以名詞譯為「警政」、「警力」，例如警政社區化(Community Oriented Policing)、第三造警力(Third Party Policing)，參陳明傳、李金田著，〈治安策略暨民間治安體系之發展趨勢：以新竹市警察局之「三區共構」為例〉，《文官制度季刊》2：3 (2010)，頁 73-106。但後接 Protest、Mass Demonstrations 等與抗爭相關之名詞作動詞用時，香港學者何家騏與黃建鋒在一篇論文的標題與本文中交替使用「警察管理」、「警察處理」。參何家騏、黃建鋒著，〈警方管理集會遊行活動的手法及爭議：香港經驗的啟示〉，《警學叢刊》45 卷：2 期總號 216 (2014)，頁 79-112。而我國學者孟維德則使用「警察處理」，參孟維德著，〈歐美國家警察處理群眾事件模式之探討〉，《涉外執法與政策學報》4 期 (2014)，頁 63-87。此處為避免譯作「管理」會與「Manage」混淆，又考量定義中動詞是使用「handle」，因此將「Policing Protest」之「Policing」譯為「警察處理」。至於將「Protest」翻譯為「抗爭」，則另涉及本文之研究範圍界定問題，將於後詳述。

² Donatella Della Porta、Herbert Reiter 著，《Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies》(Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998)，頁 1。

³ 集會遊行法第八條：「室外集會、遊行，應向主管機關申請許可。但左列各款情形不在此限：一、依法令規定舉行者。二、學術、藝文、旅遊、體育競賽或其他性質相類之活動。三、宗教、民俗、婚、喪、喜、慶活動。

室內集會無須申請許可。但使用擴音器或其他視聽器材足以形成室外集會者，以室外集會論。」

⁴ 有學說認為，請願與集會遊行之差別在於請願不得發表演講、演說，此外請願與陳情均應在意見送達對象機關後立即結束行動，集會遊行則否。參蔡震榮著，〈警察處理集會遊行案件與人民權利義務的保障〉，收於皮特涅教授七十歲祝壽論文集編輯委員會，《變遷中的警察法與公法學——皮特涅教授七十歲祝壽論文集》(台北：五南，2008)，頁 1-22。就實務上而言，對人民的公開意見表達，由於集會遊行法對意見表達形式規範較為齊全，並有相關罰則，因此大多以集會遊行認定之，相關實務見解容後詳述。

不過對警方而言，無論規定於何種法規，基於維護公共秩序及保護社會安全之警察職權，上述的各種行動類型均為相同的管制對象，均產生公共秩序維護需求，因此勤務上統一以「聚眾活動」稱之，將其定義為具有相同目標之多數人，公開展現集體力量以期達成訴求的群眾性活動，以求囊括各種集會、遊行、陳情、靜坐等活動名詞⁵。不過此處之「多數人」雖須三人以上，但在警方的文書當中，亦基於前述之勤務需求，將三人以下的公開表意活動，以「個人陳抗、滋擾」為名，納入管制對象⁶。

上述的實務界定較偏重於對個案行為樣態的討論，但街頭抗爭並不會憑空發生，也並非孤立的單一事件，而是社會運動當中的一環。社會運動的定義相當紛雜，Della Porta 認為社會運動主要具有非正式網絡組織、共享信念、凸顯價值衝突、使用抗爭手段四種特徵。其並進一步提出即便是看似偶發的抗爭事件，也有可能是社會運動的一環，關鍵在於參與者是否存在一種世界觀與認同，將自己的行動定位為某種共同行動的環節⁷。亦即，行為的區分並不能只如法規上以現場人數進行區分，即便是只有一個人上街舉標語，也可能是一種具延續性、共同性的「集體行為」。趙鼎新更進一步將更廣泛的「集體政治行為」為研究範疇，以組織化程度、制度化程度以及社會變革程度為三條軸線，將不同的集體政治行為定位於象限當中，以求納入被社會運動學者排除的革命、集體行動、常規行為等。在趙鼎新的定義當中，社會運動就是高度組織化、體制化而尋求特定社會變革(但其變革程度又不及革命)的集體政治行為類型⁸。

⁵ 林漢堂著，《聚眾活動防處之理論與實務》(臺北市：華泰文化總經銷，2006)，頁 4-8。

⁶ 〈處理群眾運動相關法令彙整參考表〉，引自李金田著，《群眾運動防處實務：暨紅衫軍大事紀》(臺北：作者自刊，2007)，頁 127-128。

⁷ Donatella Della Porta、Mario Diani 著、苗延威譯，《社會運動概論》(臺北：巨流，2002)，頁 16-18、22。

⁸ 趙鼎新著，《社會運動與革命：理論更新和中國經驗》(高雄：麗文文化總經銷，2007)，頁 3-7。

就我的問題意識而言，要研究的對象並非社會運動整體，而是限定在警察對抗爭事件的處理此一面向上，但若單單使用直接相關法律及警方實務定義，著眼於現場行為，便會忽略了抗爭作為社會運動中的一環，在抗爭前、後及運動組織的日常中，警察都可能持續執行對抗爭的管制。因此引入社會運動研究的討論，將抗爭置於社會運動的脈絡當中，關照其延續性、共同性的層面，將可使我的研究視野不被侷限於運動現場行為，亦無須以多數人為要件。在趙鼎新的討論當中，其亦指出社會運動也僅是集體政治行為的一個分類，集體政治行為亦有可能以其他型態發生，例如較無組織的騷亂，這些既然亦為警察處理抗爭的對象，就無需事先排除。綜上所述，本文將所擬研究的抗爭，定義為：「人民在實體公共空間⁹，公開表達特定政治訴求的行為」。而不以多數人、具備具體組織或針對特定主管機關為限。

因此，「警察處理抗爭法制」的所涉及的法律條文範圍，並不限於較常被學界討論的集會遊行法，而是只要警察在實務上在處理抗爭上使用的法規，均在討論的範疇之內。對此除了前述的陳情、請願規範之外，較常見的尚有社會秩序維護法(下稱社維法)、警察職權行使法(下稱警職法)、特種勤務條例(下稱特勤條例)、警械使用條例以及部分刑法條文(毀損罪、強制罪、妨害公務罪)等，以及相關衍生之行政規則或行政指導。而對於「法制」的研究範圍，在此亦不限於相關條文的法釋義學研究，而是包括其與社會的互動，王泰升認為在法條到法社會發展歷程當中，法律條文會與法學理論、專業社群的法律適用與社會生活中的法律運用三個層面進行互動，從而諸如法學者所處的歷史背景、執法者的養成教育、一般人民的法律文化等等，都屬於法制研究的範疇之中¹⁰。本文採取這樣的

⁹ 雖然網路科技日新月異，網路空間亦常作為社會運動動員、宣傳的工具，然而警方抗爭管制的對象目前仍是以實體空間的行為為主，因此我仍是以實體公共空間所產生的行為做為主要討論對象，涉及網路空間者則以附屬於實體抗爭行動的動員、宣傳等活動為主。

¹⁰ 王泰升著，《具有歷史思維的法學：結合台灣法律社會史與法律論證》(臺北：元照，2010)，頁

觀點，在本文中「法制」包括了法律條文以及其與社會互動的歷程，因此「警察處理抗爭法制」即是指涉與警察處理抗爭相關的法律條文、法學理論、實務適用見解以及一般人民的運用，在其中以第一線適用法律的執法者——警察的處理抗爭活動，以及相關條文的主要規範對象——抗爭者，其對警察處理抗爭的回應，做為主要探討對象¹¹。

而至於「警察」的定義範疇方面，由於鎖定處理抗爭活動的國家機關，因此主要仍以集會遊行之主管機關與人員，亦即警察職權行使法之警察人員與警察機關為主。此外由於其他單位如憲兵、調查局、國安局、軍訓教官等，其雖非主管相關業務，但在行使法定職務之同時，亦可能對抗爭事件進行管制與介入，例如維安人員對抗爭者之排除、調查局對社會運動組織之情蒐、憲兵執行抗爭周邊地區之機關警衛勤務等，因此就相關人員行使與處理抗爭有關之職權時，其亦包括在本文所討論之「警察」範疇之中。

而在分析單位的部分，則是以「抗爭事件」為研究單位，考量到警察對抗爭的「處理」範圍，就如前所述社會運動具延續性的特性，並不限於現場對特定行為的對應，也包括了事前的情報蒐集、預防、事後的司法追訴等等。至於其手段則可能包括對個人、空間、物品、情報等層面的管制，因此以「抗爭事件」作為研究單位，較之以特定的抗爭者或社會運動組織作為研究單位，能夠較全方位地含括上述面向。

在研究所設定的時間面向與地域範圍方面，我將以 2000 年第一次中央行政部門政黨輪替後的台灣為研究對象。首先政黨輪替作為重要的政治機會結構，是

1-38。

¹¹ 對於探討內涵的進一步理論依據與分析，將於文獻回顧詳述。

警察處理抗爭之法制研究中需要考量的重要因素¹²，特別是在新興民主國家轉型的研究中，指出雖然在未政黨輪替下，仍可能在民主轉型下開放抗爭空間，但威權時代遺留的警察一開始仍會維持既有的鎮壓習慣，轉化會有時間上的延遲，政黨輪替，特別是昔日遭鎮壓的在野黨成為執政者，是實際產生改變的重要因素¹³。

而在台灣的社會運動史研究中亦指出，抗爭事件的警民互動在 1990 年代歷經了從激烈鎮壓走向較平和、制度化的過程¹⁴。其中原因之一，學者認為是參與管道的開放¹⁵，而在 2000 年政黨輪替後，藉由民進黨政府的執政，台灣社會運動擁有了更寬廣的制度參與管道，能夠較順暢地將街頭抗爭的力量轉化為政治場域的影響力。而從警察的角度來看，2000 年後以往一貫的「黨國一體」方告解組，以往作為主要鎮壓對象之一的民進黨成為了中央政府的執政者，走上街頭的是昔日的「上級」。集會遊行自由的使用不再限於特定的群體，而是所有不同政治立場的勢力，都出現了抗爭的需求，也至少在自身使用抗爭手段時，肯認了實踐集會遊行自由的正當性¹⁶。這樣的改變是否有利警察擺脫政治力的高度支配，而藉制度賦予的權力及裁量空間，展現其相對自主性，是值得研究的課題。簡言之，制度化的街頭互動，並不是代表警察處理抗爭的終結，反而正是因為警民雙方的互動架構走向穩定，因此更值得探究此一平和的現象之後，是被什麼樣的結構因素所支撐著。因此本文雖亦會對解嚴以來的歷史做簡單回顧，做為歷史背

¹² Donatella Della Porta 著，《Social Movements, Political Violence, and the State : A Comparative Analysis of Italy and Germany》(New York : Cambridge University Press , 1995) , 頁 74-77 。

¹³ Fernando Reinares Oscar Jaime-Jiménez 著，〈The Policing of Mass Demonstrations in Spain ; from Dictatorship to Democracy〉，收於 Donnatella Della Porta、Herbert Reiter，《Policing Protest : The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies》(Minneapolis : University of Minnesota Press , 1998) , 頁 166-87 。

¹⁴ 何明修、蕭新煌著，《台灣全志 (卷九) 社會志：社會運動篇》(臺北：國史館台灣文獻館，2006) , 頁 195-198 。

¹⁵ 李丁讚、林文源著，〈社會力的轉化：台灣環保抗爭的組織技術〉，《臺灣社會研究》52 (2003) , 頁 57-119 。

¹⁶ 相關分析參王泰升著，具有歷史思維的法學：結合台灣法律社會史與法律論證，頁 77-84 。

景，但 2000 年政黨輪替後警察處理抗爭的架構及運作實況，仍是主要的討論對象。

在此一脈絡下，我的研究問題可具體分為以下數點：1.台灣在 2000 年政黨輪替後，延續了既有的警政體制與集會遊行法規，但街頭抗爭衝突程度降低了，面對此一情勢，形塑出了什麼樣的警察處理抗爭策略？2.「一切依法行政」是警察常見的官方說法，實際上前述警察的處理抗爭策略，是否全數謹守於相關法規對警察職權行使的規範？若否，則是什麼樣的因素影響與支撐了警察的實踐？3.面對警察處理抗爭的策略，抗爭者受到什麼樣的影響？又採取什麼樣的策略加以因應？4.在前述的討論之後，台灣應如何建構未來的警察處理抗爭之制度？

第三節：文獻回顧

第一項：問題的起點：集會遊行自由與公共秩序的衡平

民主政治的正當性前提，來自於社群成員的充分參與，但在現實脈絡下，每個人參與和影響政治的能力，會因為社經資源的不同、代議政治的效率考量等，產生許多落差，因此對集會遊行自由的保障，就是確保在既有政治參與管道處於弱勢的群體，仍舊保有以抗爭來參與和影響政治的途徑，進而保障民主體制的健全。但所謂抗爭，本身的原理就是藉由對既有秩序的挑戰，來達到意見表達與發揮政治影響力的目的，因此先天上就與公共秩序維護存在著緊張關係，亦即，要求抗爭完全不影響公共秩序是不可能的，也是不合理的。因此在相關法制度上應如何設計，方能既不會過度抑止抗爭者的空間，又能合理地維護公共秩序地存續，此保障與限制之間的衡平即是重要的課題。

早期在戒嚴時代除了請願法的重重管控之外，幾乎沒有保障集會遊行的法源依據，而是僅有一面倒向限制的法律。因此法學文獻對此討論甚少，主要是簡介定義後，區分政治/非政治集會、室內/室外集會、追懲制/報備制之別，並詳述戒嚴法制的相關禁令¹⁷。

而在解嚴之後，由於集會遊行的開放與集會遊行法的審議及通過，被視為解嚴的重要指標，受到社會各界所矚目，也掀起了學界的熱烈討論。當時的學術攻防，主要環繞在外國制度的詮釋論爭，首先是有許多外國相關制度的譯介出籠¹⁸，而主張更加開放的學者多是引外國法主張，批評該法矮化基本權，過度偏向限制集會遊行¹⁹、應採報備制²⁰、該法賦予警方的裁量空間浮濫而不中立²¹等，並質疑集會遊行法在此情況下，在處理抗爭上僅能降低騷亂，並無法解決社會衝突，²²。而較傾向維持公共秩序的學者則認為，該法容有一些修正空間，例如刪除動員戡亂名稱與國安三原則²³，'但在制度設計上，我國民主素養並未成熟，為避免失控，限制導向的立法還是有其必要²⁴。強調只要警察與抗爭者受法律約制，就能夠將我國的警察處理抗爭法制導上正軌²⁵。亦引外國法與台灣相同之處，為現行制度的合理性進行辯護²⁶。此一期間由於台灣的新警察處理抗爭實務以及法制均尚在萌芽階段，因此學術的討論仍是以外國法引介以及相關條文的

¹⁷ 如謝瀛洲著，〈集會自由〉，收於謝瀛洲，《中華民國憲法論》（臺北：作者自刊，1965），頁 56-57。；洪應灶著，《中華民國憲法新論》（臺北：作者自刊，1974），頁；王鈞章著，〈集會結社自由〉，收於王鈞章，《中華民國憲法論》（臺北：宏政圖書出版公司，1986），頁 148-51。

¹⁸ Scholler 著、李震山譯，〈示威活動實例二則之評釋〉，《警學叢刊》18：2（1987），頁 96-104。；丁維新著，〈從韓國集會示威法談我國集會遊行法立法之取向〉，《實踐》769（1987），頁 56-60。；陳春林著，〈日本對於聚眾集會、遊行、示威等活動的管制〉，《警學叢刊》17：4（1987），頁 117-23。

¹⁹ 王志文著，〈評集會遊行法草案〉，《中國論壇》24：10（1987），頁 46-50。

²⁰ 廖義男等著，〈我們對「集會遊行法」草案的看法〉，《政治評論》45：9（1987），頁 14-27。

²¹ 李震山著，〈集會遊行舉辦之申請制度與集會自由之保障〉，《警政學報》20（1992），頁 1-20。

²² 張嘉政著，〈人民集會遊行權利之規範與保障—我國動員戡亂時期集會遊行法的檢討〉（國立臺灣大學，碩士論文，1990），頁 173。

²³ 係指「不得違背憲法、分裂國土與主張共產主義。」被認為是戒嚴時期反共反台獨意識形態的遺緒，在當時引發相當大的爭議。

²⁴ 朱源葆著，〈動員戡亂時期集會遊行法內容評析〉，《警政學報》14（1988），頁 113-45。

²⁵ 陳新民著，〈示威的基本法律問題〉，《政大法學評論》38（1988），頁 221-57。

²⁶ 蘇永欽著，《憲法與社會文集》（臺北：作者自刊，1988），頁 333-341。

文義解釋為主。

此一學術論戰至 1998 年的大法官釋字 445 號解釋，由於本號解釋有召開言詞辯論庭，而聲請方得到了台灣法學會的奧援，行政機關亦動員了數名學者，並有著名學者擔任鑑定人，因此可將其視為當時支持集會遊行權與公共秩序雙方學術論據的總檢視。聲請方當時主要以憲法保障集會遊行自由為據主張可制、第四條(二原則)、第六條(禁制區)、第十一條第一款、第二款(不予許可事由)、二十九條(刑罰規定)等條文違憲²⁷，

支持以公共秩序維護做為合憲論據的政府機關，其答辯論點可綜合如下：1. 集遊法是立法部門之「民主程序產物」，具正當性，應尊重立法裁量。2. 現制為「準則許可」，實務上不許可比例甚低，程序嚴謹而未逾必要程度。3. 外國立法例亦支持許可制；遵守二原則為遵守憲法之要求。4. 集會遊行確實嚴重阻礙交通，應採許可制。5. 社會心理學已證明群眾之危險性。6. 民意調查顯示民眾支持社會秩序甚於集會遊行自由²⁸。7. 處以刑罰之要件嚴謹，只要法院善加把關即可²⁹。

而對於上述主張，聲請方及鑑定人則主要站在支持集會遊行權的立場出發，認為二原則³⁰違反言論自由，許可制則牴觸明確性原則及比例原則，均違憲³¹。且外國法雖有許可制，但我國法制給予警察過大的事前限制範圍及裁量權限，因此與外國法有間，考量刑罰的謙抑性，不應處以刑罰³²。而交通秩序法益、社會

²⁷ 張正修著，〈集會遊行法解釋憲法申請書、集會遊行法解釋憲法補充理由書〉，收於張正修，《憲法與行政法制》(臺北：一橋，2003)，頁 221-48。

²⁸ 內政部編，《集會遊行法有否牴觸憲法等釋憲案相關資料輯要》(臺北：內政部，1999)，頁 149-215、258-307。

²⁹ 蘇永欽著，〈高成炎等聲請釋憲案的法律意見書〉，收於蘇永欽，《違憲審查》(臺北：學林文化，1999)，頁 207-64。

³⁰ 指集會遊行法第四條：「集會遊行不得主張共產主義及分裂國土」。

³¹ 陳慈陽著，〈「集會遊行法」相關規定合憲問題之研究〉，《政大法學評論》59 (1998)，頁 33-63。

³² 內政部編，集會遊行法有否牴觸憲法等釋憲案相關資料輯要，頁 309-432。

心理學與民意調查等都是太模糊的「社會成本」，並不構成限制基本人權的理由³³。

最後大法官僅宣告第九條偶發性集會的二日申請限制，以及「國安二原則」涉及內容事前審查違憲，與第十一條不予許可之要件應去除「之虞」二字，至於許可制、刑罰、禁制區以及警察對時間、地點、方式的內容管制，皆得到合憲認定。許志雄即批評，該號解釋雖肯認了表現自由的優越地位，然而在適用明確性原則時，卻鋸箭式地無視了命令解散事由的模糊；就許可制部分，按照事前抑止禁止理論所要求的「必要最小規制」、「規制明確性」與「程序保障」，現行制度均無一符合；此外對於刑罰的使用與內容中立規制，也都輕率地委諸立法裁量，實質放棄了審查³⁴。

在此一論爭當中，雖然隨著本土實務的累積，對於集會遊行自由與公共秩序的衡平問題被凸顯，但以外國法引用以及形式性憲法釋義為主的學說，並無法找到對話的基點。比照外國法應該以哪一國法為準？明確性原則是否夠明確？比例原則有沒有失衡？刑罰謙抑性要謙抑到什麼地步？現行刑罰到底是過寬還是過嚴？這些原則本身並無法導出答案，反而會規避了對實際社會現實的認識與論證。大法官會認為對「時間、地點、方式」等實際影響重大的規制乃是「未涉集會、遊行之目的或內容之事項」³⁵，正是此類形式法釋義學邏輯的產物。在事實尚且未明之下，要具體的論證現行法對相關憲法原則的違反或符合，相當困難，很容易淪為各說各話。警政署雖舉出了「對群眾危險性格之實證研究」與「民意調查」做為實證論據，但前者是列舉了四位學者的理論，未論及台灣的社會事

³³ 李震山著，《警察任務法論》（高雄市：登文書局，1998），頁 262。

³⁴ 許志雄著，〈集會遊行規制立法的違憲審查基準--司法院釋字第四四五號解釋評析(上)〉，《月旦法學》37 (1998)，頁 126-33。；許志雄著，〈集會遊行規制立法的違憲審查基準--司法院釋字第四四五號解釋評析(中)〉，《月旦法學》38 (1998)，頁 110-17。；許志雄著，〈集會遊行規制立法的違憲審查基準--司法院釋字第四四五號解釋評析(下)〉，《月旦法學》39 (1998)，頁 108-15。

³⁵ 司法院大法官釋字第 445 號解釋。

實，而後者雖反映出了台灣民眾看法，但並未論證民眾看法此一社會事實，與法律合憲與否的相關性何在。

有鑑於既有法學論述的侷限，伴隨著本土社運經驗、法律實務的累積，以及社運部門與法學部門的交流，目前已然有許多學者試著突破此一窠臼，立足於本土警察處理抗爭實務來進行法學論證。廖元豪即以社運團體的實際實踐困境為基礎，主張弱勢者藉由妨礙公共秩序以表達訴求之必要³⁶，以及許可制所創設的「原則—例外」框架，本身就造成對政治表達之歧視³⁷。劉冠廷亦指出現行集遊法的許可制，將會造成部分社會運動團體噤聲的實質效果，因為抗爭者可能需要借權力人士的媒體曝光來傳達訴求，例如在總統出訪時當場舉牌或喊出訴求，倘若此類行動若先行申請許可，就極有可能遭到事前的防堵予排除，造成對集會遊行自由保障的空洞化³⁸。此類文獻均是以台灣實際的抗爭行動脈絡為基礎，指出現行制度設計當中，有許多從條文釋義所推導不出，但卻對抗爭者造成實質壓迫之處。

而在 2008 年中國海協會主席陳雲林來台期間，警察處理抗爭所造成的嚴重衝突(以下簡稱陳雲林事件)，引發了又一波學術討論，黃榮堅批評相關執法在刑法上根本欠缺阻卻違法正當性³⁹。劉靜怡亦基於對過往實務案例的研究，批評對公共空間的過度管制，以及警察恣意的解散權限，已經扼殺公共論壇的機能⁴⁰。顏厥安則主張警察在處理抗爭上的作為，已經成為台灣社會主要的人權侵害

³⁶ 廖元豪著，〈把街頭還給基層異議者！--重省集會自由與集會遊行法〉，《臺灣本土法學雜誌》85 (2006)，頁 1-4。

³⁷ 廖元豪著廖元豪著，〈敵視集會遊行權的集會遊行法〉，《月旦法學教室》58 (2007)，頁 6-7。

³⁸ 劉冠廷著，〈集會自由作為社會運動之保障—以基本權保障之觀點檢討事前許可制〉(國立成功大學，碩士論文，2011)，頁 127-130。

³⁹ 黃榮堅著，〈問題不在暴力，問題在正當性〉，《台灣法學雜誌》117 (2008)，頁 6-9。

⁴⁰ 劉靜怡著，〈台灣民主轉型的“人權保障”未竟志業—“言論自由”和“集會遊行自由”往何處去〉，《臺灣民主季刊》6：3 (2009)，頁 1-46。

源⁴¹。李震山則多年來一貫主張應引用德國的「波克道夫」(Brokdorf)案，盡力促成警察與抗爭者的合作以及和平要求⁴²。由上述的討論可以見到，將本土的抗爭實務經驗納入考量，並且因而重視在處理抗爭中警察的角色與行為，已使得相關的論述開始從抽象法律理論的演繹，轉而納入了歷史與社會的思維。

而法律之執行除了現場的警察行為以外，也有賴司法途徑貫徹其實效性，對於相關實務的研究，在朱政坤分析了警察命令解散權在相關判決中的定位，指出法院應對警察裁量進行實質審查⁴³。劉人豪則進一步結合法律史的爬梳，指出無力負擔律師及上訴費用的弱勢者，較容易受到現行集遊法制的壓迫；但同時法院對相關要件的審查也漸趨嚴謹，一定程度上約制了行政裁量的浮濫⁴⁴。此類分析均相當具體的提供了司法實務見解轉向的趨勢，對台灣警察處理抗爭的實踐提供了司法面向的研究。2011年因應人權公約審查而產出的NGO影子報告，更是在集會遊行權的部分以司法及社運實務為基礎，對缺乏救濟、裁量浮濫、警察管制課責的缺乏、對外國人之歧視等處理抗爭違反公約之弊端，提出了全面而具體的批判⁴⁵。

在前述學術結合社會運動經驗的討論下，在法律層面對警察處理抗爭的重要爭點已大致浮現，也開始將警察的實踐提到了法學論證的議程上。然而在進行憲法解釋或法制定時，只憑法釋義學或人權理論的演繹，還是難以充分的回應關於維護公共秩序的主張，其重要原因之一，即為對相關法律的法適用實況未能有切

⁴¹ 顏厥安著，〈人權破損與公民社會的團結自救－臺灣人權再檢驗〉，《臺灣民主季刊》5：4 (2008)，頁 201-10。

⁴² 李震山著，《人性尊嚴與人權保障》(臺北：元照，2011)，頁 392-397。

⁴³ 朱政坤著，〈警察命令解散處分之研究〉(國立臺灣大學，2011)，頁 88-124。

⁴⁴ 劉人豪著，〈集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐〉(國立臺灣大學，碩士論文，2012)，頁 118-167。

⁴⁵ 許仁碩，賴中強，蔡季勳著，〈〈公民與政治權利國際公約〉第 21 條：集會遊行權〉，收於廖福特，《2011 年臺灣人權報告：兩公約民間社團影子報告》(臺北：台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟，2012)，頁 197-213。

實地掌握。前述的討論雖已經納入了實務經驗，但主要偏重的面向為從憲法保障集會遊行自由的上位概念出發，考察集會遊行法的立法妥適性，及其衍生出的警察行為（許可、舉牌、驅離等）和法院判決實務。但這只是相關法制適用活動之一部份，警察行為之特性，在法律賦予寬泛之裁量空間，以及在現場握有行政資源分配和強制力使用之權，故若要對相關法制實際適用情形進行充分考察，司法見解僅是冰山一角，日常的警察適用相關法律來處理抗爭的活動範圍，遠遠不止於此，在台灣卻鮮少被體系性地考察，更遑論進入法學的視野。因此若要充分掌握警察處理抗爭之實務，並且回應回應集會遊行自由與公共秩序的衡平問題，從實務出發的考察也是必要的。

第二項：現場實務觀點：從警察與抗爭者的視角出發

相較於從法律條文出發，討論立法與執法問題的研究，針對警察實務的研究，更著重如何有效的對應與控制抗爭。在解嚴之前，對警察實務的研究為貫徹完全鎮壓的意志，著重於建構抗爭者的負面形象，例如引用社會心理學文獻將抗爭者標籤為危險份子⁴⁶，或是將以類型學其動機犯罪化：「一、政治性群眾事件是最容易受共匪利用以遂其分化之工具，共產匪徒運用失意政客或有野心之政治陰謀份子...四、預謀性的群眾事件：此類事件，多涉及政治陰謀，潛伏於國內之匪諜及台獨份子與不法份子，為其顛覆政府...」⁴⁷此外，鎮壓技術的討論也是重點，例如蒐證技術的討論⁴⁸。

在 1987 年解嚴之後，警學一方面延續既有的社會心理分析及類型學⁴⁹，以

⁴⁶ 邱華君著，〈警察鎮壓群眾事件之研究〉，《警學叢刊》10：4（1980），頁 71-75。

⁴⁷ 黃中良著，〈群眾事件處理〉，《警學叢刊》16：4（1986），頁 87-93。

⁴⁸ 賴錫欽著，〈群眾事件之現場攝影〉，《警學叢刊》12：4（1982），頁 106-11。

⁴⁹ 林漢堂著，〈群眾行為之探討〉，《警學叢刊》27：1（1996），頁 187-205。

此為正當性基礎，持續探討空間管制⁵⁰、蒐證⁵¹等警察處理抗爭技術的體系建構，惟相關論述漸由先前的一面倒向負面形象，由於集會遊行的合法化之故，警察學術亦漸漸出現對抗爭正反並陳的論述，例如提及社會運動對社會之正面效應，惟主要仍是以「防處」，也就是風險防範重於協助人民權利行使的立場進行討論，例如：

因群眾暴行具高度破壞性及風險性，故聚眾活動仍宜被列為議會路線、請願、恭聽、民意調查等體制內正規公民參與(citizen participation)途徑均用盡仍無效時，才被考量採取的最後不得已手段，而不宜將其視為萬靈丹，動輒聚眾脅迫，致使社會秩序隨時處於不安的狀態。⁵²

另一方面由於相關法規體系的建立，使得法律對警方設下的行為界線，也成為警察實務研究的重要課題。當中鄭善印與李震山所主持的「我國集會遊行法執行之研究」，為罕見的針對警察如何處理抗爭，採用員警問卷、座談、實務資料蒐集等方法，對於執法實務進行的實證研究，並切實提出了應避免產生寒蟬效應，強化事前協商義務、完備警察行為授權法令、加強員警訓練與裝備等看法⁵³。李震山的另一份針對場地選用的報告，則注意到了過度課予附隨義務，將造成對抗爭者行動上的實質妨礙⁵⁴。而在1999年行政程序法、2003年警察職權行使法通過後，亦有學者提出可引入陳述意見與行政契約概念，強化集會遊行的

⁵⁰ 陳國勝著，〈集會遊行法中與場地相關問題之探討與實務〉，《警學叢刊》26：3(1995)，頁71-86。

⁵¹ 李錫棟著，〈警察資料蒐集權之界限--以集會遊行現場活動之資料蒐集為例〉，《警學叢刊》38：3(2007)，頁111-26。

⁵² 林漢堂著，聚眾活動防處之理論與實務，頁487-492。

⁵³ 鄭善印，李震山著，〈我國集會遊行法執行之研究〉(臺北市：行政院研究發展考核委員會，1992)，頁181-190。

⁵⁴ 李震山著，〈論集會自由與公物使用間之法律問題--以集會遊行場所選用為例〉，《東海大學法學研究》9(1995)，頁79-112。

雙方協商⁵⁵，以及探討警職法對警察處理抗爭所設下的界線⁵⁶。這些研究都呈現了警察實務與法規限制/授權的互動思考，從實務觀點反饋回政策與立法的建議；同時注意到了法規在條文的法律效果之外，尚有可能產生其他效應，亦影響著警察處理抗爭的運作。

值得注意的是，針對法院實務的變化以及來自社會運動與法學對現行法的批判聲浪，警察實務研究也開始有所回應。對於法院開始對命令解散處分進行實質審查，蔡震榮一方面批判法院並不適合警察在集會遊行進行實質審查，應尊重警察在現場的專業，另一方面亦肯認實務上有執法偏袒的問題，提出應貫徹行政中立與行政倫理，解決政治力介入警察執法的困境⁵⁷。而對於 2008 年中央行政機關二次政黨輪替後，陳雲林事件引發的批判聲浪，以及行政院因馬英九總統政見提出的集會遊行法修正案，鄭善印、王家敏即透過統計分析指出，聚眾事件的高峰期往往出現在選舉年，因此強勢的政治集會才是台灣聚眾事件主流，將集會遊行視為弱勢發聲與現狀不符，警方仍需要保有驅離大型抗爭的權限，因此一方面贊同採取強制報備制、放寬禁制區與小人數集會遊行，另一方面則基於實務經驗，提出加強對時間與人數的管制、明定舉牌間隔與禁止便衣蒐證等修法建議⁵⁸。章光明則關注外部政治變化對警察的影響，指出在法制面馬上，總統競選時修改集遊法的政見，本應考量警政署的民調顯示民眾較支持警察事前介入而撤回，但又因陳雲林事件而轉回修法；而在執行面上警察處理抗爭兼具法律與政治層面，應分析接受政治介入的成本，如過高則應本於專業公正執法⁵⁹。

相較於法學研究著重於法條釋義與人權理論，來自警察實務研究更加關注警

⁵⁵ 陳英淙著，〈行政程序之陳述意見應用於集會遊行法之探討〉，《中央警察大學法學論集》11 (2006)，頁 29-58。

⁵⁶ 洪文玲著，〈集會遊行與警察職權〉，《警政論叢》9 (2009)，頁 27-45。

⁵⁷ 蔡震榮著，警察處理集會遊行案件與人民權利義務的保障，頁 14-22。

⁵⁸ 鄭善印、王家敏著，〈集會遊行法修正案及相關判決之研究〉，《警政論叢》9 (2009)，頁 1-25。

⁵⁹ 章光明著，〈我國集會遊行制度之回顧與前瞻〉，《中央警察大學學報》47 (2010)，頁 23-45。

察實際執勤的綜合應用情形，並敏感於重大事件與政治力對實務的影響，研究方法與切入角度也較為多元，這有助於我們了解警察在執法時的實際做法，以及作為執法者對法制的看法。然而警學研究中對於抗爭的另外一造，即抗爭者的認知部分，首先是社運漸趨向組織化、專業化，量化數據也說明了衝突降低的趨勢，基於以上變化，警學固然認識到台灣抗爭的暴力衝突可能性已相當低⁶⁰。不過另一方面，抗爭類型學、社會心理學等抗爭知識，卻大致沿襲過往的文獻，注重於抗爭者的非理性與破壞風險，並無太大改變⁶¹。

若要進一步了解抗爭者的行動邏輯與策略演變，進而提出符應現今本土脈絡之制度改革方案，上述警學視角的研究顯然有所不足。對於此一議題，首先是李丁讚、林文源對台灣環保抗爭的研究，指出了民眾之所以從個人化身為挺身而出的群眾，其動機是來自於環境論述與身體感受的結合、轉化⁶²。進而在分析從自力救濟到集會遊行的抗爭劇碼時，兩人認為隨著抗爭行為的制度化，群眾有從自力救濟的衝撞轉向馴化的演變⁶³。李丁讚更進而在後來的分析中，認為這是一種「民主的規訓效果」⁶⁴。對此一分析，何明修則進一步回應抗爭力量的消退不代表社會運動力量的消退，而是以更制度化的方式對政治產生影響力，因此在抗爭者的策略考量中，高強度抗爭的必要性降低了⁶⁵。杜文苓與彭滄雯對社運團體參與政府委員會的研究，則指出參與體制與抵抗馴化的力量仍與社會運動的能量相關，社運團體在進入體制後，確實有運用機會展現影響力，而非被動的被吸納或馴化⁶⁶。

⁶⁰ 林漢堂著，聚眾活動防處之理論與實務，頁 124-131。鄭善印、王家敏著，集會遊行法修正案及相關判決之研究，頁 10。

⁶¹ 林漢堂著，聚眾活動防處之理論與實務，頁 21-26、123-141。

⁶² 李丁讚、林文源著，〈社會力的文化根源：論環境權感受在台灣的历史形成；1970-86〉，《台灣社會研究季刊》38 (2000)，頁 133-205。

⁶³ 李丁讚、林文源著，〈社會力的轉化：台灣環保抗爭的組織技術〉，《臺灣社會研究》52 (2003)，頁 57-119。

⁶⁴ 李丁讚著，〈社運與民主〉，《思想》7 (2007)，頁 85-118。

⁶⁵ 何明修著，《綠色民主：台灣環境運動的研究》(臺北：群學，2006)，頁，200-205

⁶⁶ 杜文苓、彭滄雯著，〈社運團體的體制內參與及影響-以環評會與婦權會為例〉，《臺灣民主季

在前述的研究當中，主要著重於結構轉型對與社會運動的互動，指出了台灣街頭抗爭和平化的背景，以及運動者緩和抗爭行為的影響因素，但較少詳細分析國家的處理抗爭的機制，及其對抗爭者所造成的影響。對此，何明修與蕭新煌則藉由對台灣社會運動史的研究，即指出戰後台灣的公開抗爭劇碼萌發於 1970 年代的黨外運動，但亦隨著美麗島事件的鎮壓而中止。而後解嚴後街頭抗爭的勃興，則面對了警力與司法體制的強力鎮壓，社會運動則以升高抗爭規模、結盟與指向政治場域對應。在進入 1990 年代後期後，警方與抗爭者的行為都漸趨和緩，警方警察處理抗爭例行化的同時，對於違反者也較為寬縱，以和平落幕而非取締做為目標，與李丁讚與林文源結論相同，台灣警察處理抗爭走向了溫和化⁶⁷。此份歷史研究描繪出了台灣社會運動與國家鎮壓的鉅觀歷史脈絡。

前述社會學對於台灣抗爭的研究，相當大程度的補齊了警察實務觀點中，作為管制對象的抗爭者觀點，也對國家的抗爭處理和抗爭者的互動，試圖從歷史與變數分析提出解釋。不過相關研究對於國家機器的組成與運轉機制，以及抗爭與法律的關係，除了大時代的脈絡外，在溫和化與例行化之後，究竟形構出什麼樣的例行警察處理抗爭體制，尚有更進一步細緻化的空間。而在整個過程中警察處理抗爭是如何與抗爭互相影響、型塑，亦值得探討。此外，目前從警察出發與從抗爭者的兩種觀點，無論在學術或實務上，均缺乏有效的對話，因此針對警察處理抗爭實況與行動者的行動邏輯，以一個更加整全的研究框架，將警察及抗爭者的觀點加以整合，顯然有其必要。

刊》5：1 (2008)，頁 119-48。

⁶⁷ 何明修、蕭新煌著，台灣全志 (卷九) 社會志：社會運動篇，頁 24-27、97-111、112-124。

第三項：警察處理抗爭的整合框架

在 1960 年代以前，在世界各國中社會抗爭雖非完全違法⁶⁸，在學術上抗爭仍主要被視為一種社會失能的表徵，因此對於警察處理抗爭的研究視角，主要是與其他的犯罪行為等而視之，作為犯罪學的課題，討論如何有效的消弭與壓制⁶⁹。而後社會運動在許多國家漸次取得社會與政治的正當性後，連帶社會運動研究也不再被視為對於犯罪行為的研究，而是肯認其對於社會發展的重要機能⁷⁰。

在社會運動研究開展之後，其研究的觸角也開始伸向了傳統上屬於犯罪學領域的警察抗爭處理研究。Della Porta 指出，過往由於警方體系對外界研究者的封閉性，以及研究者習慣將警察視為機械式執行國家機器命令的工具，並不肯認其自主性，使得此一領域在社會學研究中發展得較晚。其提出「警察處理抗爭」此一研究框架，一方面是將警察提升至有相對自主性的行動主體進行研究，另一方面則希望能超越示威者的「鎮壓」(repression)觀點與國家「法律與公共秩序」(law and order)的觀點，對雙方的互動提出一更加中性的研究架構⁷¹。透過此一研究架構，可探索過往「鎮壓」及「法律與公共秩序」研究較未關注的議題，「鎮壓」觀點傾向將警察定位為國家行使武力的手腳，較未觸及警察自身作為「國家在街頭的代表」，其與抗爭者的互動為何；「法律與公共秩序」觀點則將警察的行

⁶⁸ 當然，此處文獻所及的所謂世界各國，實際上僅占世界上國家中的極少數，並且集中於北美、歐洲與東亞。在世界上多數國家的政治、人權與社會運動進程，均非此處討論所能囊括。我在此使用「世界各國」並非欲做均質性的全球宣稱，而是表達「在文獻中呈現的國家們」之義。對於殖民及普世人權觀在現實國際政治中的簡易批判可參徐勝著，〈東亞人權的探索〉，《思想》21 (2012)，頁 1-21。

⁶⁹ A. Starr、L. Fernandez、C. Scholl 著，《Shutting Down the Streets: Political Violence and Social Control in the Global Era》(New York: New York Univ Pr, 2011)，頁 3-6。

⁷⁰ 趙鼎新著，社會運動與革命：理論更新和中國經驗，頁 36-64。

⁷¹ Donatella Della Porta、Olivier Fillieule 著，〈Policing Social Protest〉，收於 David A. Snow、Sarah A. Soule、Hanspeter Kriesi，《The Blackwell Companion to Social Movements》(New Jersey: Blackwell, 2004)，頁 217-41。

動因素化約為法定的秩序維持誠命，忽略了警察還同時受到政治、媒體、組織文化、抗爭者等多層面的影響。透過前述的文獻回顧，目前我國的法學與社會運動研究較傾向「鎮壓」觀點，警學則較傾向「法律與公共秩序」觀點，彼此之間也缺乏對話與整合。因此「警察抗爭處理」架構的提出，有助於確實掌握雙方的策略選項與行動邏輯，進而更深入的思考究竟有那些因素在影響抗爭現場雙方的互動。在這些研究基礎之上，才有可能打破社會運動研究、法學研究與警察研究各說各話的局面，開展有意義的學術對話，進而探討未來制度的改革之道。

若要解釋警察抗爭處理的行動邏輯，直觀的做法為將警方或抗爭者的策略類型作為應變項，試圖找出影響其策略選擇的因素。Earl 等指出對菁英的威脅高、組織性的行動以及媒體的報導均會促使警察現身及行動⁷²；陳韻如等則將 Earl 的研究置於台灣脈絡下檢證，認為對企業抗爭、人數在 100~999 之間、未發表媒體聲明的抗爭情境，以及警察的舉牌行為，與暴力衝突發生有正相關⁷³。此一取徑的優點為相當簡潔，並且可以指出可進一步探究的概略方向；但往往會面臨因果界定上的困難，以及對於現場外顯策略的著重，較難以顧及抗爭前後的管制行為，以及檯面下的協商角力。

為了能夠更細緻的探討影響雙方行動的因素，Della Porta 將相關的因素區分為制度面向與文化面向：在制度面向上主要討論警政組織、法律條文、憲法人權以及警察權力的影響；在文化面向上探討警察對人權與警察權力方面在文化上的理解、組織文化帶給警察的社會疏離以及對抗爭者的刻板印象。而警察的制度與文化，會和媒體輿論、政府政策以及與抗爭者的互動一起，構成了「警察知識」(Police Knowledge)的一部分，擁有高度裁量權限的警察，實際上是以自己的警察

⁷² J. Earl、S.A. Soule、J.D. McCarthy 著，〈Protest under Fire? Explaining the Policing of Protest〉，《American Sociological Review》(2003)，頁 581-606。

⁷³ 陳韻如、沈幼蓀、陳雅蓁著，〈街頭抗爭的暴力邏輯〉，《臺灣社會學刊》46 (2011)，頁 167-205。

知識，在處理抗爭時進行綜合判斷的。也因此若要對警察處理抗爭的行動邏輯進行分析，對這些因素的探討是不可或缺的⁷⁴。

除了當下的制度與文化因素之外，還必須注意更廣泛的權力結構變遷，例如政黨輪替與民主化的歷程。Winter 比較了德國在二戰後的政黨輪替與抗爭處理的關係後，發現雖然較之保守派政黨，確實自由派政黨會對抗爭者較友善，但也並非絕對，當自由派政黨意圖證明其治理能力時，一樣會採取較為強烈的鎮壓傾向⁷⁵。此一洞見在研究台灣政黨輪替後的抗爭處理時，提醒了政黨在執政需求與改革形象的取捨下，可能做出與所處意識形態光譜有別的決策。此外 Jaime-Jiménez 對西班牙民主轉型的警察抗爭處理變遷研究，也指出轉型正義的類型的影響重大，西班牙雖在 1975 年獨裁者 Franco 政權終結，走向民主化後，於 1982 年迎來了政黨輪替，在對威權體制下的警政、情報系統採取不追究的態度下，直到 1986 年的國家警察法(state police law)立法，才擺脫軍事化的警察制度，而民主化後，威權下的警察處理抗爭模式亦得到了相當的延續⁷⁶。而荻野富士夫也考察了日本戰後的政治警察轉型與法制建立，提出雖然一般認為日本戰前的政治警察系統(特高警察)在戰後瓦解，但在 GHQ 的立場轉向反共之後，日本政府事實上在 1950 年代成功重建了與戰前名異實同的政治警察(公安警察)體系，以及相關的警察法制⁷⁷。何家騏與黃建鋒則指出香港警察在 1997 年政權交替之後，即便恢復了《公安條例》與集會遊行許可制，原本大多仍舊能以協商模式和平維持集會遊行秩序。但此一情況在 2006 年後本土基進社運興起，以及中港政治矛盾加深的

⁷⁴ Della Porta、Reiter 著，*Policing Protest : The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*，頁 9-13。

⁷⁵ M Winter 著，〈Police Philosophy and Protest Policing in the Federal Republic of Germany – from 1960 up to German Unification 1990〉，收於 Donatella della Porta and Herbert Reiter，〈*Policing Protest. The Control of Public Demonstrations in Contemporary Democracies*〉(Minnesota: University of Minnesota Press，1998)，頁 188-212。

⁷⁶ Oscar Jaime-Jiménez 著，*The Policing of Mass Demonstrations in Spain ; from Dictatorship to Democracy*，頁 171-172。

⁷⁷ 荻野富士夫著，〈戰後治安体制の確立〉(東京：岩波書店，1999)，頁 173-350。

影響下，香港警察處理抗爭的控制力與公信力受到了嚴重的挑戰，也越來越常使用《公安條例》中「參與非法集會」的罪名拘捕與起訴抗爭者⁷⁸。由西班牙與日本的經驗可知，對威權時代的加害體系未充分追究的轉型正義模式，可能導致威權警政體制與意識的延續，而且這樣的延續可能是政府有意識下的產物，在體制轉換的期間利用反對勢力的未成氣候，透過民主化後的程序包裝，賦予舊有的制度新的民主正當性，使其得以持續運作。而從香港的經驗則可看出，即便是在處理抗爭方面擁有高度控制力與公信力，並且以和平協商為主的警察，也可能隨著政治社會變遷而產生變化甚至逆轉。

Della Porta 認為歐美的抗爭處理策略，雖在歷史上有所差異，從 1970 年代開始，到了 1980 年代時寬容、柔性的協商漸漸成為主流，僅對特定激進團體採取鎮壓手段，但仍不可忽略隨著政治情勢變動，柔性協商模式是可逆的⁷⁹。其後 Della Porta 則於後續研究中進一步提出，實際上的警察策略，其實是結合了協商與強制力的應用，這裡的強制力並不是限於傳統的武力鎮壓，而是包括了管制區、對微罪的零容忍、大規模的情報工作以及司法的壓迫⁸⁰。亦即在現代的社會運動社會下，抗爭及抗爭處理成為例行化之後，抗爭者與警察都捨棄了激烈手段，即便如此，警察仍舊有諸多策略可將抗爭預先控制於所欲之範圍內，結果就造成了合法抗爭的「隱形化」，以及缺乏政治協商籌碼，僅剩製造衝突與不確定性作為訴求手段的弱勢群體，反而更被邊緣化，更難取得正當性⁸¹。從此一演變我們可以瞭解到，在民主化與社會運動制度化後，伴隨著抗爭衝突的降低，抗爭者所迎來的可能不是更多的言論自由與公共領域，而是有合法空間卻被警察無力

⁷⁸ 何家騏、黃建鋒著，警方管理集會遊行活動的手法及爭議：香港經驗的啟示，

⁷⁹ Della Porta、Reiter 著，Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies，頁 27-31。

⁸⁰ Donatella della Porta、Abby Peterson、Herbert Reiter 著，〈Policing Transnational Protest: an Introduction〉，收於 Donatella della Porta、Abby Peterson、Herbert Reiter，《The Policing of Transnational Protest》(England: Ashgate Publishing Limited, 2006)，頁 1-12。

⁸¹ Della Porta、Fillieule 著，Policing Social Protest，頁 235-236。

化的困境。Tilly 也認為，當民主化帶來主流社會運動的專業化與制度化時，這也代表缺乏資源的非主流社會運動，其空間將日益被壓縮⁸²。

回應 Della Porta 的觀察，Fernandez 在其對反全球化運動的研究當中，進一步以傅柯式的觀點出發，延伸出以「社會控制」(Social Control)作為核心概念的研究取徑。其結合批判法學(Critical Legal Study)與警察處理抗爭研究的觀點，指出抗爭的管制與抵抗，主要是環繞著法律、物理與心理三個場域進行；並批評「協商模式」的主張者，並未看到警察向來是並用所有手段進行控制，而非選擇其一⁸³。在此法律除了制度與文化面向外，更增加了壓迫與抵抗的場域面向，亦即許多看似與抗爭處理不相干的法律場域，會隨著雙方的使用而成為抗爭處理及反制的一環。此外，對於既有的警察處理抗爭研究，Fernandez 在其與 Starr & Scholl 合著的研究中，進一步指出，抗爭處理行為不僅影響抗爭者，也影響旁觀者，是整體社會控制(Social Control)的一環。在此觀點下，除了警察在現場對抗爭的處理措施外，其亦關注在包括抗爭前後在內，在抗爭全程當中警察所採取的處理策略，例如事前的地點選定⁸⁴。在社會控制的脈絡下，亦獨立探討抗爭者面對社會控制的反制策略⁸⁵。富永京子也指出警察透過抗爭當下的逮捕，以及抗爭後因偵查而發動的羈押、搜索等強制處分，會將抗爭者貼上「過激派」的標籤，這樣的標籤雖然能凝聚抗爭者內部的認同，但也讓周圍的人疏遠抗爭者，破壞其既有的人際關係⁸⁶。此一「社會控制」觀點的提出，將警察抗爭處理的討論範圍從鑲嵌進了更廣泛的當代治理脈絡，並且從中嘗試發掘抗爭者的抵抗可能。

⁸² Charles Tilly 著、胡位鈞譯，《Social Movement, 1768-2004》[社會運動 1768-2004](上海：世紀出版集團，2009)，頁 207-209。

⁸³ L.A. Fernandez 著，《Policing Dissent: Social Control and the Anti-Globalization Movement》(New Brunswick, New Jersey, and London: Rutgers Univ Pr, 2008)，頁 165-171。

⁸⁴ Starr、Fernandez、Scholl 著，Shutting Down the Streets: Political Violence and Social Control in the Global Era，頁 29-48。

⁸⁵ Starr、Fernandez、Scholl 著，Shutting Down the Streets: Political Violence and Social Control in the Global Era，頁 123-145。

⁸⁶ 富永京子著，〈社会運動と「逮捕」--被逮捕者に対するまなざしを通じて〉，《年報社会学論集》27 (2014)，頁 1-12。

至此，我們可以清楚的看出抗爭處理的問題並不僅是警察行為合法與否，或是立法恰當與否而已。警察不僅是機械式地執行法令或上級命令而已，在每一次的裁量以及職權行使中，警察知識均從中發揮作用。而低度衝突的現場、高許可率以及普遍的協商，其背後可能是更細微而複雜的控制技術在支撐著，也可能產生新的壓迫。因此，要切實地了解與檢討臺灣現行的抗爭處理法制，回應相關制度內諸多抗爭自由 v. 公共秩序的劃界問題，就必須將警察的實務策略以及實際影響因素納入考量，並同時考察抗爭者的抵抗策略以及限制。

綜上所述，本文的基本研究架構，將是先介紹與警察處理有關的法令條文體系，其次則引入警察處理抗爭研究的觀點，考察警察實際上處理抗爭的策略有哪些，以及影響警察處理抗爭策略的諸因素。對於要考察的因素方面，將參酌前述 Della Porta 等的研究架構，除了作為前提的法律條文之外，考察警察體制、警察文化、政治部門(行政權、立法權)、司法部門、媒體以及抗爭者的反制這六項因素，分別對警察處理抗爭造成什麼樣的影響⁸⁷。最後透過上述的考察，釐清警察處理抗爭的實況與問題點，提出具體的政策建議與改革方向。

在章節安排上，首先考量歷史脈絡的重要性，本文擬先在第二章對 2000 年前既有的警察處理抗爭法制，進行歷史背景的回顧，透過以上一段所談的研究架構，對相關法制、實務與影響因素進行簡要爬梳，鋪陳出從戰後到政黨輪替之前，台灣警察處理抗爭法制的歷史脈絡為何。第三章則開始對做為本文核心的政黨輪替時代警察抗爭法制，展開詳細分析，參酌前述將研究範圍擴及抗爭全程，以社會控制為探討核心的研究取徑，本文亦區分抗爭前、中、後三個階段，接續前述的歷史脈絡，分別探討在政黨輪替時代當中，於不同的處理抗爭階段裡，與

⁸⁷ Della Porta、Reiter 著，*Policing Protest : The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*，頁 9-13。

警察處理抗爭相關的法令各有哪些，而實際的實踐策略又是如何，進而探討警察體制、警察文化、政治部門、司法部門與媒體，分別對前述的實務發揮了什麼樣的影響。第四章則延續前述討論社會控制的取徑，獨立討論抗爭者面對相關策略的回應方式，探究台灣的抗爭者如何透過直接的抗爭行動以及法律動員，反制與回應警察的處理策略。第五章則是在前述的考察之後，提出我國目前的警察處理抗爭法制下，在立法、司法、行政與警察體系方面，各有哪些問題點，又應如何著手解決。第六章則是結論，並提出本研究之研究限制與未來展望。

第四項：研究方法

對於現場抗爭處理實務的資料來源，首先，來自於我自身的參與經驗與觀察記錄⁸⁸。其次，則是來自於專門追蹤以及收錄台灣人權檔案的幾個單位：台灣法實證研究資料庫、集遊惡法修法聯盟、台灣人權促進會、苦勞網，其針對社會抗爭案件的資料，包含完整訴訟卷宗、行動者論述、媒體報導等，是我主要的資料來源，以及進一步查詢相關歷史資料的索引。最後則是從關於社會運動的論文與專著當中，擷取出與警察處理抗爭有關的部份。

而對於較廣泛的抗爭事件資料來源，以及在前述組織與資料庫建置之前，年份較早的抗爭事件資料，則倚賴對新聞資料庫的查詢，考量全文檢索之便利性，以及收錄年份的完整度，我主要使用的資料庫為聯合報系的聯合知識庫，篩選出在抗爭中警察有出動的事件。確實新聞報導對於警察抗爭處理的報導，較之官方文書、抗爭者口述等資料要簡略許多，但相關資料的蒐集相當困難。也有可能大量的事件未被報導，特別是聯合知識庫並未收錄 1999 年之前的地方版新聞，

⁸⁸ 我個人自 2005 年開始參與社會運動，同年開始參與第一場集會遊行。主要參與較深的議題領域為教育改革、學生權利、樂生療養院、集會遊行法修法、個人資料保護、野草學運、大學工會。亦有時以聲援者或協力者的身分參與性別、環保、農民等抗爭行動。

這造成從中蒐集到的報導大量集中於台北地區。由於我在研究人力與時間上的限制，無法進行大規模的報紙影像翻閱工作⁸⁹。有鑑於上述侷限，我無法宣稱所蒐集之報導涵蓋了足夠的地域和年份，能夠以統計數據呈現出臺灣當時的抗爭處理整體趨勢。但透過報導中對於警察應對措施以及法適用的描述，仍舊能觀察到當時警察抗爭處理策略的部分實務，與相關法令的適用情況。

此外，警察體系的封閉性，確實是研究警察處理抗爭的重大障礙，所幸近年來警察學術體系的發展，已打開一扇外界一窺實務運作的窗口。關於警察實際的抗爭處理策略方面，除上述的檔案資料外，亦將使用抗爭處理實務工作者的論文訪談記錄、專著以及警方在法院中提供的供述及事證等二手文件，分析其實作邏輯。在警察文化的養成方面，則對警大學士論文、保安警察教科書、考題等進行內容分析，了解警察養成中的意識再生產體系，如何整合實務需求、人權觀、秩序觀與法律等要素，建構出什麼樣的警察文化。

對於雙方行動者的主觀認知層面，以及書面資料未有記載的部分，則透過對負責相關勤務的警察，以及抗爭者的深度訪談予以補足。在訪談者的選擇方面，警察將鎖定專責管制集會遊行的保安警察、以及轄區內較常有集會遊行發生的保防組警官、擔任過現場指揮官的警官，以期了解警察在日常管制與抗爭事件決策的歷程。在受訪者尋找方面，在缺乏官方的邀訪管道之下，僅能透過人際關係滾雪球尋找受訪者，拒訪者亦所在多有，因此受訪者人數最後少於抗爭者，亦無法顧及地域、年齡、性別與職務的均衡。

在抗爭者的部分，由於即使是同一社會運動，因應不同的運動階段，其抗爭歷程與型態也可能歷經變化，因此常見對「特定運動類型」的研究聚焦方式，並

⁸⁹ 以逐頁瀏覽報紙全文影像，作為貫時性抗爭事件資料蒐集與分析方式之研究，可參劉華真著，〈消失的農漁民：重探臺灣早期環境抗爭〉，《臺灣社會學》21 (2011)，頁 1-49。

不適合這份研究。我以抗爭事件為核心，選定具有三年以上抗爭參與經驗，並且參與抗爭決策或對警察交涉之抗爭者進行訪談，並盡量跨越不同的性別、議題與年齡，希望能從多元的抗爭經驗當中，盡量整理出抗爭者視角中的警察處理抗爭，其全體圖像為何。

在受訪者的背景呈現方面，工作年資是從警校畢業起算，抗爭年資則從受訪者自述第一次參加抗爭起算，年齡與年資均以 2013 年受訪時為為準。為了防止被特定出個人，特別是警察有明確的期別以及單位可查，因此年齡、年資均以十年為區間呈現，區域則不具體指明縣市，將台灣分為北、中、南、東四個部分呈現。職位也僅區分警員與警官，抗爭者亦不寫出組織名稱與職稱，而以議題對象作為分類。受訪者的編號以及背景資料則如下表：

表格 1 受訪者背景資料列表

警察代號	生理性別	年齡	工作區域	工作年資	職位
P1	男	40	北部、中部、南部	10	警員
P2	男	30	北部	10 年以下	警員
P3	男	50	北部	30	警官
P4	男	40	北部	20	警員
P5	男	50	北部	20	警官
P6	男	50	北部	20	警官
P7	男	20	北部	10 年以下	警員
P8	男	50	南部	30	警官
P9	男	20	北部	10 年以下	警員
抗爭者	生理	年齡	抗爭區域	抗爭年資	主要從事

代號	性別				議題
A1	男	20	北部、中部、南部	10 年以下	學生、環保、人權
A2	男	30	北部、中部、南部	10	學生、勞工
A3	男	30	北部、南部	10	學生、勞工
A4	男	60	北部、中部、南部、東部	30	環保
A5	男	50	北部	10	性別
A6	男	30	北部	10 年以下	勞工
A7	女	30	北部	10	勞工
A8	男	30	北部	10 年以下	勞工
A9	女	20	北部	10 年以下	樂生
A10	女	40	北部	20	性別、勞工
A11	女	40	北部、中部、南部	10 年以下	農民

第二章：現行法制環境之歷史背景：政黨輪替前的警察處理抗爭

任何的制度與實踐均不會產生於真空之中，而是具有歷史的延續性，故在對政黨輪替時代的警察處理抗爭法制進行考察之前，必須要先了解其源流究竟為何，是在什麼樣的社會脈絡下，產生出現行的法制環境。進而方能考察作為法制建構與警察實務基礎的價值考量以及社會事實，是否仍適用於現今的社會當中。這一章將先從戰後台灣相關抗爭法制與實務的建立談起，再進一步爬梳從解嚴到政黨輪替時代前的變遷，進而描繪出政黨輪替時代時，警察與抗爭者所面對抗爭處理樣貌，究竟從何而來。

第一節：戰後到解嚴的警察處理抗爭

中華民國憲法雖明訂有集會遊行自由與請願自由，但在戰後未久，臺灣就進入了由動員戡亂時期臨時條款(1948)以及戒嚴法，與臺灣省戒嚴令(1949)為基礎的動員戡亂戒嚴法制狀態(下稱戒嚴法制)。在戒嚴法制之下，建構了相當嚴苛的抗爭法制，以及高壓的鎮壓實務，但這並不意味著在法律上完全沒有抗爭的空間，臺灣人民也並未放棄抗爭行動，以下將先就解嚴前的警察抗爭處理法制與實務，作一概略性的介紹。

第一項：警察處理抗爭相關法令

在戒嚴法制之下，針對警察處理抗爭方面的法令，大略可分為原先即有效的普通法範疇，以及在戒嚴法制下的特別法。由於普通法的嚴苛程度以及禁止範

圍，均不如戒嚴法制下的特別法，在戒嚴法制下，仍是以特別法為主要管制工具，此外特別法的思考也會滲入普通法的修訂當中，導致了以禁制為導向的法制度建構。但由於臺灣仍存在地方自治選舉，民間的社會活動也無法完全禁絕，選舉以及其他集會活動規定所製造出的縫隙，就成為了在戒嚴法制下，狹窄但仍舊存在的法律空間。

1. 相關限制條文

戒嚴時期於普通法與戒嚴法制的特別法當中，均有針對警察處理抗爭的相關條文，特別是在戒嚴法制欲限制的人民自由權當中，與抗爭相關的集會、遊行、請願等自由，因為被認為與秩序維持有關，因而是重點限制項目，對於當時的整體法制度當中的主要限制與罰則，整理如下表：

表格 2 戒嚴法制下之警察處理抗爭相關限制條文

條文內容	罰則
普通法	
工會法第 29 條：「工會或職員、會員不得有左列各款行為：……五、集會或巡行時攜帶武器。」	工會法第 56 條：「工會及其職員或會員有第二十九條各款行為之一時，除其行為觸犯刑法者，仍依刑法處斷外，並得依法處以罰鍰。」
請願法第 6 條：「人民集體向各機關請願，面遞請願書，有所陳述時，應推代表為之；其代表人數，不得逾十人。」	無

<p>請願法第 11 條：「人民請願時，不得有聚眾脅迫、妨害秩序、妨害公務或其他不法情事」</p>	<p>違者，除依法制止或處罰外，受理請願機關得不受理其請願。</p>
<p>傳染病防治條例第 27 條：「傳染病流行時，衛生主管機關得限制或禁止集會演劇及其他集團活動，必要時並得停止疫區交通之一部或全部。」</p>	<p>傳染病防治條例第 32 條：「違反本條例所定之各項措施或指示者，除強制執行外，得處以三十圓以上一百圓以下之罰鍰。」</p>
<p>違警罰法第 55 條：「六、未經官署許可，聚眾開會或遊行，不遵解散命令者。」</p>	<p>五日以下拘留或三十圓以下罰鍰</p>
<p>違警罰法第 60 條：「一、妨害鐵路、航空或其他陸上、水上之交通，尚未構成犯罪者。」</p>	<p>七日以下拘留或五十圓以下罰鍰</p>
<p>違警罰法第 72 條：「一、於公務員依法執行職務時，聚眾喧嘩，致礙公務進行者。二、於公務員依法執行職務時，以不當之言論行動相加，尚未達強暴脅迫或侮辱之程度者。」</p>	<p>七日以下拘留或五十圓以下罰鍰</p>
<p>道路交通管理處罰條例第 82 條： 「有左列情形之一者，除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主二百元以上、四百元以下罰鍰：一、在道路堆積、放置或</p>	<p>二百元以上、四百元以下罰鍰</p>

<p>拋擲足以妨礙交通之物者。……</p> <p>七、未經許可在道路樹立石碑、廣告牌、綵坊或其他類似之物者。</p> <p>八、未經許可在道路舉行賽會或擺設筵席、演戲、拍攝電影或其他類似之行為者。九、在公告禁止設攤之處擺設攤位者。前項第九款之攤架得沒入之。」⁹⁰</p>	
<p>公職人員選舉罷免法第 55 條：「候選人或其助選員競選活動，不得有左列情事：一、在政見發表會外，另行公開演講。……三、於規定期間或每日起、止時間之外從事競選活動。四、聯合舉辦自辦政見發表會。五、結眾遊行。六、超越各該選舉區，從事競選活動。七、發起選舉人簽名或利用大眾傳播工具刊登廣告從事競選活動。……」⁹¹</p>	<p>公職人員選舉罷免法第 96 條：「違反第四十九條第三項、第五十五條第一款或第五十六條第一款之規定，經監察人員制止不聽者，處一年以下有期徒刑。」</p> <p>公職人員選舉罷免法第 97 條：「……處一千元以上一萬元以下罰鍰。違反第五十二條、第五十五條第二款至第九款、第五十六條第二款至第六款之規定或依第七十九條第三項所定辦法之規定，經監察人員制止不聽者亦同。」</p>
<p>刑法第 100 條：「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」</p>	<p>著手者處七年以上有期徒刑；首謀者處無期徒刑。預備或陰謀犯前項之罪者，處六月以上、五年以下有期徒刑。</p>

⁹⁰ 表列條文為民國 64 年 7 月 11 日修正通過之版本，民國 75 年本條雖有修正，但表列各款僅更動條次，罰鍰提高為四百元以上八百元以下，內容相同。

⁹¹ 公職人員選舉罷免法立法於民國 69 年，此為民國 72 年 6 月 28 日修正之版本，增列第四款之「聯合自辦政見發表會」與第七款。

<p>刑法第 101 條：「以暴動犯前條第一項之罪者，」</p>	<p>處無期徒刑或七年以上有期徒刑；首謀者，處死刑或無期徒刑。預備或陰謀犯前項之罪者，處一年以上、七年以下有期徒刑。</p>
<p>刑法第 103 條：「通謀外國或其派遣之人，意圖使該國或他國對於中華民國開戰端者」</p>	<p>處死刑或無期徒刑。預備或陰謀犯第一項之罪者，處三年以上、十年以下有期徒刑。</p>
<p>刑法第 135 條：「對於公務員依法執行職務時，施強暴脅迫者，……意圖使公務員執行一定之職務或妨害其依法執行一定之職務或使公務員辭職，而施強暴脅迫者，亦同。」</p>	<p>處三年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。 因而致公務員於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上、十年以下有期徒刑。</p>
<p>刑法第 136 條：「公然聚眾犯前條之罪者，…因而致公務員於死或重傷者，首謀及下手實施強暴脅迫之人，依前條第三項之規定處斷。」</p>	<p>在場助勢之人，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。首謀及下手實施強暴脅迫者，處一年以上、七年以下有期徒刑。</p>
<p>刑法第 140 條：「於公務員依法執行職務時，當場侮辱，或對於其依法執行之職務公然侮辱者……對於公署公然侮辱者亦同。」</p>	<p>處六月以下有期徒刑、拘役或一百元以下罰金。</p>
<p>刑法第 149 條：「公然聚眾，意圖為強暴脅迫，已受該管公務員解散命令三次以上，而不解散者，」</p>	<p>在場助勢之人處六月以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。首謀者，處三年以下有期徒刑。</p>

<p>刑法第 150 條：「公然聚眾，施強暴脅迫者，」</p>	<p>在場助勢之人，處一年以下有期徒刑，拘役或三百元以下罰金。首謀及下手實施強暴脅迫者，處六月以上五年以下有期徒刑。</p>
<p>刑法第 152 條：「以強暴脅迫或詐術，阻止或擾亂合法之集會者，」</p>	<p>處二年以下有期徒刑。</p>
<p>刑法第 153 條：「以文字、圖畫、演說或他法，公然為左列行為之一者：</p> <p>一、煽惑他人犯罪者。</p> <p>二、煽惑他人違背法令，或抗拒合法之命令者。」</p>	<p>處二年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金</p>
<p>刑法第 185 條：「損壞或壅塞陸路、水路、橋樑或其他公眾往來之設備或以他法致生往來之危險者」</p>	<p>處五年以下有期徒刑，拘役或五百元以下罰金。因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑。致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑。</p>
<p>戒嚴法</p>	
<p>戒嚴法第十二條：「戒嚴地域內，最高司令官有執行左列事項之權：</p> <p>一、得停止集會結社及遊行請願，並取締言論講學新聞雜誌圖畫告白標語暨其他出版物之認為與軍事有妨害者。</p> <p>上述集會結社及遊行請願，必要時並得解散之。……三、對於人民罷</p>	

<p>市罷工罷課及其他罷業，得禁止及強制其回復原狀。」</p>	
<p>國家總動員法第 23 條：「本法實施後，政府於必要時，得對人民之言論、出版、著作、通訊、集會、結社，加以限制。」</p>	<p>妨害國家總動員懲罰暫行條例第 8 條： 「有左列情事之一者，處一年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金：…… 三、違反或妨害依國家總動員法第九條、第十一條、第十二條或第二十三條規定所發之命令者。」</p>
<p>懲治叛亂條例第 4 條：「有左列行為之一者 ……十、受叛徒之指使或圖利叛徒而煽動罷工、罷課、罷市或擾亂治安、擾亂金融者。 前項一至十一各款之未遂犯罰之。」</p>	<p>處死刑、無期徒刑或十年以上有期徒刑 懲治叛亂條例第 8 條：「犯本條例第二條第一項、第三條第一項及第四條第一項第一款至第十一款之罪者，除有第九條第一項情形外，沒收其全部財產。但應酌留其家屬必需之生活費。 前項罪犯未獲案，或死亡而罪證明確者，單獨宣告沒收其財產。 刑法第二條第一項但書之規定，於沒收財產不適用之。」</p>
<p>懲治叛亂條例第 5 條：「參加叛亂之組織或集會者」</p>	<p>處無期徒刑或十年以上有期徒刑。</p>
<p>臺灣省戒嚴令第 3 條：「三、戒嚴期間規定及禁止事項如左：……(五)嚴禁聚眾集會、罷工、罷課及遊行請願等行動。」</p>	
<p>臺灣省戒嚴令第 4 條：「四、戒嚴期</p>	<p>處死刑。</p>

<p>間，意圖擾亂治安，有左列行為之一者……(二)聚眾暴動者。……(五)罷工罷市擾亂秩序者。(六)鼓動學潮，公然煽惑他人犯罪者。</p>	
--	--

製表：許仁碩⁹²

除了上述的實體法規以外，在程序法方面，戒嚴法第 8 條亦規範了表中刑法妨害秩序罪與公共危險罪的軍事審判權，亦即若是以上述的刑法條文論處，則可能會遭到軍事法院而非普通法院的追訴，更加嚴苛⁹³。

經過上表的整理可以了解到，戒嚴法下對於集會、遊行、請願等抗爭行為的罰則遠較普通罰為重，而其構成要件卻比普通法要來得寬泛許多，使得抗爭者較易於獲罪。雖然當時的憲法學者，對於人民是否可逕行行使憲法所載之集會、請願自由，以及若將相關法規解釋為許可制，又是否有違憲疑義等問題，在學術上有所爭論⁹⁴。但實際上透過戒嚴法制的建構，對人民行使相關權利起了相當強力的禁制效果，應無疑義⁹⁵。

⁹² 部分條文整理參考自劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 12-13，以及邱華君著，警察鎮壓群眾事件之研究，頁 71-72。

⁹³ 戒嚴法第 8 條：「戒嚴時期接戰地域內，關於刑法上左列各罪，軍事機關得自行審判或交法院審判之。一、內亂罪。二、外患罪。三、妨害秩序罪。四、公共危險罪。五、偽造貨幣有價證券及文書印文各罪。六、殺人罪。七、妨害自由罪。八、搶奪強盜及海盜罪。九、恐嚇及擄人勒贖罪。一〇、毀棄損壞罪。

犯前項以外之其他特別刑法之罪者，亦同。

戒嚴時期警戒地域內，犯本條第一項第一、二、三、四、八、九等款及第二項之罪者，軍事機關得自行審判或交法院審判之。」

⁹⁴ 林紀東著，《中華民國憲法逐條釋義》(臺北：三民，1970)，頁 198-213。

⁹⁵ 除了列表內針對抗爭事件本身的條文外，亦必須注意行動者在實際發起抗爭行動，觸犯相關戒嚴法律之前，更有可能就先因為政治思想、組織參與等，而被以「叛亂」或「匪諜」的相關罪名逮捕、判刑。例如針對左翼思想與組織進行打擊的白色恐怖諸案，參陳英泰著，《再說白色恐怖》(臺北：唐山，2009)，頁 5-19、359-425。1960 年代發起「自覺運動」與「自覺運動推行會」的學生，在被捕前亦有討論公開抗爭政府打壓事宜。參郭秋霖著，〈磨劍試霜為不平--記十五年前的一次學生運動〉，《新潮流》10 (1984.8.13)，頁 36-39。相關當事人的思想與行動脈絡雖然有著相當的

此外也可以從上表看到，其實從戒嚴時期開始，在違警罰法、道路交通管理處罰條例(下稱道交條例)乃至於刑法，就已經有許多會對抗爭事件產生管制效果的立法。例如抗爭者對警察的不服從可能觸犯妨害公務，而針對特定抗爭對象進行的靜坐圍堵也可能觸犯強制罪，在路旁徵求連署、發送傳單或宣講，相關道具也有可能觸犯道交條例。在戒嚴時，這些普通法或許可能因為更嚴苛的戒嚴法制，而在對抗爭行為的壓制上顯得較不顯眼，但到了解嚴以後，這些持續存續的相關法令，仍舊張開了一張法網，正對著各種類型的抗爭行為。

2. 合法抗爭空間

雖然有前述戒嚴法制之下的禁制立法，但並非在法律上沒有賦予任何集體行動發生的空間。首先是在 1954 年所立法的請願法，使得請願成為民眾聚眾表達意見的合法途徑。雖然自始規範了請願人數不得逾 10 人，因此合法的做法為因某事聚眾之後，仍需再另行推派 10 人以內的代表，再前往主管機關或民意機關請願⁹⁶。實際上卻未必如此，時有請願人數超過 10 人⁹⁷，甚至是與警方發生拉扯的情況發生⁹⁸。執政者對請願流程的預設，僅是推派代表向特定機關面陳意見，作為機關決策之參考而已。在單純意見陳述、會談的場合，即便是代表人數超過十人，也不致被視為威脅。不過若是請願活動藉由參與人數，對機關施加壓力，此即為政府所不樂見。但一旦請願廣為民眾採用為表達意見的管道，當民眾遇到訴求不為機關所採納時，即可能在請願的名義下，改採對輿論界發聲⁹⁹，或

歧異性，在此限於篇幅，不做進一步的討論。

⁹⁶ 〈「臭」事又一宗!〉，《聯合報》，1954.05.06，04；〈邱昌渭不甘聞臭，率眾昨見俞主席〉，《聯合報》，1954.05.19，05

⁹⁷ 〈反對進口日自行車〉，《聯合報》，1954.07.24，05 該次立法院請願工業總會與腳踏車公會代表，總計共有十五人。

⁹⁸ 〈南門違建戶婦女 往市府請見主席〉，《聯合報》，1958.09.07，03

⁹⁹ 〈信義路違章建築，住戶籲請勿拆〉，《聯合報》，1954.06.21，03

是率眾圍堵¹⁰⁰等等，較能夠對政府施加壓力，但衝突性也較高的行動方式，行動劇碼的界線實際上是相當浮動的。

為了因應上述情形，警備總部在 1958 年發布「請願須知」，要求請願者事前向治安機關申請，並限制僅能在民意機關或行政機關進行請願。1969 年並提出請願法修正草案，要求請願以書面為之、備詢代表僅能 5 人、並將結果「應」通知當事人改為「得」通知、不得請願事項增列「得訴願之事項」、並增訂「不得有聚眾脅迫、妨害秩序、妨害公務或其他不法情事」條款。最後限制書面請願與廢除結果通知義務兩項，未通過立法院審議。備詢代表改為 10 人，其餘則照案通過¹⁰¹。

除了請願之外，集會自由亦是名列於憲法所保障之權利清單之內，加上在實際的社會生活中，集會的舉行無可避免，如人民團體之會員大會等等，故法律上允許一定的集會活動空間，確有其必要性。因此自戒嚴法制之伊始，即採取了許可制的集會管制模式，要求集會 30 人以下由警察分局核准，30 人以上則由縣市政府核准並報戒嚴司令部備查。

相關規定其後迭經修正：1953 年的(42)府社二字第 115005 號函進一步區分「人民團體集會」與「臨時集會」，人民團體之會員大會與例會，須於七日前呈報主管官署核准，主管官署就會員大會須派員指導，並且副本函送警察機關，決定是否派員到場；其他集會則「另案通敕實施」。1959 年警備總部又發布行政函令修正集會許可的辦法，區分「臺北衛戍區內」與「臺北衛戍區外」，在前者舉行集會，50 人以下集會在前者須在 7 天前由當地警局核准，後者則僅規範當地警局核准後，需再送警備分區指揮部備查；50 人以上集會在前者須在 12 天前由當

¹⁰⁰ 〈南門違建戶婦女 往市府請見主席〉。

¹⁰¹ 劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 14-17。

地警局轉送警備總司令部本部核准，後者則由警備分區指揮部核准後，送本部備查。

到了 1968 年的臺灣省警務處(57)警保字第 142001 號令，較之先前的函令，對於集會各層面的管制規範均周全許多，已經初具日後集會遊行法的雛形：首先是在規範對象方面，從「集會」變成了「集會遊行」。其次在許可規範上，規定人民團體集會需報主管官署核准，其他集會則為「臨時集會」，台北衛戍區內以 200 人為界，以下需一周前報當地警局核准，以上則十日前由警局轉報警備總司令部核准；衛戍區外則以 500 人為界，其餘規定相類，只是警備總司令部改為地區警備司令部。在事前準備方面，則要求警察對集會性質、成員屬性、路線、人數等事先調查評估，擬訂計畫並與其他轄區警局、情治、警備部門保持聯繫。在面對申請者方面，則要求進行宣導、溝通、必要時給予勸導或警告，以及相關公文書表的統一¹⁰²。

最後則是在公務人員選舉罷免法中，規定有公辦與自辦政見發表會，使得選舉期間成為「民主假期」，透過自辦政見發表會，得以公開的表達對政治的意見，以及對政府的批評。政府雖有鑑於此，因此在選罷法中亦限制了不得另行公開演講、不得聯合舉辦自辦政見發表會等規定，意圖限縮競選活動期間公開集會的數量以及影響力。在重重限制之下，選舉期間的公開論政以及相互助講，仍然在戒嚴時期累積了未來集體行動的條件，並且成為反對人士聚集群眾、團結組織與傳

達理念的重要途徑¹⁰³。

¹⁰² 相關函令變遷以及修訂過程相當複雜，尚涉及行政部會間以及行政立法間的折衝，我在此僅就法規面較重要之函令擇要介紹，主要整理自劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 17-24。詳細的法律史考察請參原文。

¹⁰³ 詳細分析參林峻達著，〈政治主體的誕生：戰後台灣政治論述及民主概念 1970s-1980s〉(臺灣大學，2010)，頁 50-70。

綜觀上述條文的立法策略，是將「表達特定具體政治訴求」以及「聚集群眾」分開來，切割成「請願」與「集會」兩種行為類型，請願可表達政治訴求但不得聚眾，並且進一步將其活動的公共空間限縮於特定官署，集會則可聚眾，但對於表達政治訴求之政治性集會，進行較嚴格的管控¹⁰⁴。而兩者兼具的政見發表會，則以限縮其舉行期間(限於競選活動期間)，以及活動範圍(不得聯合舉辦、不得另為公開演講)，以求降低其對政府的衝擊。

第二項：警察處理抗爭實務

從前述的法規分析可知，在戒嚴時期的警察處理抗爭法制，一方面給予了一定的抗爭與意見發表空間，但另一方面則透過以管制為主的程序規範，以及嚴刑峻罰的戒嚴法制，並留有相當寬縱的裁量空間，希望確實地將民間的抗爭控制在政府的掌握之內。以下將分析在這樣的法制環境下，警方處理抗爭實務呈現出什麼樣的樣貌。

在戒嚴法制的法律暴力下，賦予了警察相當充分的武力鎮壓空間，在許多知名的政治抗爭事件，例如二二八事件、美麗島事件當中，也確實使用了武力鎮壓。因此許多論者認為，在國家保有高度的鎮壓能力之前提下，一般人民要發起集體抗議相當困難，即便僥倖發起，也會遭到嚴重的事後迫害¹⁰⁵。因此在自力救濟興起的 1980 年代以前，認為台灣的抗爭主要是以保釣運動、黨外運動等政治

¹⁰⁴ 當時的憲法學上確實有「政治集會」與「非政治集會」的區分，但並未明確界定究竟如何區分二者，此一區分的正當性又何在。參洪應灶著，中華民國憲法新論，頁 54-55。而實務上在討論集會之許可時，也將涉及政治與否，當作集會管制的一個區分基準，對於無政治目的集會，例如祖業盟會，或許不須軍事機關介入，可給予較寬容的空間，。參劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 17-18。

¹⁰⁵ 劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 13-29。

抗爭為主¹⁰⁶，由一般民眾(例如勞工)發起的抗爭並不多見¹⁰⁷，甚至有「(二二八事件後)三十年間沒有發生街頭運動」¹⁰⁸的說法。

誠然至目前為止，臺灣戒嚴時期的抗爭事件數量，並未有全面性年鑑式的完整資料面世。但從近期學者的研究可知，戒嚴時期警察所面對的，並非一片死寂的社會，仍舊有著一定數量的抗爭事件。例如在劉華真針對環境抗爭的研究當中，在 1971-1983 年間即蒐集到 709 件的抗爭案例，即便扣除當中僅採取書面陳情者，仍有 179 件採取了直接的抗爭行動¹⁰⁹；而 1971-1980 間亦蒐集到 209 件的勞動抗爭事件，當中有 27%採取了 10 人以上的直接行動¹¹⁰。因此要討論戒嚴時期的警察抗爭處理實務，除了探討較具規模的知名政治運動事件之外，警察如何處理民間發起的抗爭行動，也是重要的側面。

而警察在這些抗爭事件的對應當中，採取的手段，以及法律的適用，實際上是相當分歧的，並非一貫地使用戒嚴法制以及戒嚴法制所授權的武力鎮壓手段加以應對。首先在許多民眾抗爭事件當中，警察採取較為柔性的管制措施，即便在事件中發生群眾阻擋公務執行¹¹¹、圍堵官員¹¹²或者是違法聚眾¹¹³的情況發生，警察僅是在場維持秩序，或被動阻擋群眾接近官署。在法律定性上，則將其定性為違反請願法的人數規範，由於沒有罰則，因此僅要求群眾按照請願法派出十人以下的代表，並未採取武力驅離或鎮壓的行為，或者追究民眾違法聚眾、妨礙公

¹⁰⁶ 何明修、蕭新煌著，台灣全志(卷九)社會志：社會運動篇，頁 13。

¹⁰⁷ 我認為產生此一觀點的原因，除了考量資料取得的難易，因此從 1980 年代開始進行研究之外；對於「社會運動」的定義也是主因，早期學者傾向認為 1980 年代前之抗爭事件時間短促，並未建立作為社會運動的認知意義，因此將其排除於學術視野之外。參張茂桂著，《社會運動與政治轉化》(臺北：國家政策研究資料中心，1989)，頁 11-19。

¹⁰⁸ 馬起華著，《街頭運動之研究》(臺北：中華民國公共秩序研究會，1987)，頁 8。括號內文字為我所加。

¹⁰⁹ 劉華真著，消失的農漁民：重探臺灣早期環境抗爭，

¹¹⁰ 劉華真著，〈台灣一九七〇年代的勞動抗爭初探〉，《臺灣民主季刊》7：1(2010)，頁 31-63。

¹¹¹ 〈拓寬羅斯福路，政府事在必行〉，《聯合報》，1955.02.02，03

¹¹² 〈高市長在議會表示，拆除違建無法變更〉，《聯合報》，1964.08.28，02

¹¹³ 〈近百無照行醫人員，昨向立委叩頭請願〉，《聯合報》，1967.05.24，02

務的法律責任。

確實警察在現場仍可能採取強勢的抗爭處理作為，例如事前部署排除請願民眾¹¹⁴、將抗爭民眾以車輛載回居住地¹¹⁵、與民眾發生肢體衝突¹¹⁶、進行武力鎮壓與部分區域封鎖¹¹⁷、逮捕部分抗爭民眾¹¹⁸等。在事後的追究方面，除了揚言調查¹¹⁹之外，就實際展開追訴的法律適用方面，戒嚴法¹²⁰的集會遊行規範其實並非最常見者，刑法的傷害罪¹²¹或妨害公務罪¹²²亦時常被使用。

在陳君愷與賴建寰對洲後村反拆遷抗爭事件的研究中，挑戰了認為美麗島後黨外民主運動暫停街頭路線，直到 1986 林正杰街頭狂飆方重新啟動，此一以政治運動為主軸的台灣抗爭史觀。認為在美麗島後 1982 年洲後村民基於生存而進行的反拆遷抗爭，當局亦未依戒嚴法制處理，因而撐開了美麗島後的街頭抗爭空間，也為其後的自力救濟運動開路¹²³。但在以上的爬梳後可以發現，除了以黨外運動為主軸的政治抗爭之外，一般民眾在戒嚴時期的抗爭行動亦持續發生，並非始於 1980 年代。警察雖然擁有壓倒性的武力與法律優勢，鎮壓卻非抗爭處理的常態，而是從旁觀、阻擋、衝突到鎮壓，層級化地分別使用不同強度的武力；另一方面也交互運用寬嚴不同的普通法與戒嚴法，對威脅程度不同的抗爭者進行法

¹¹⁴ 〈警察加強巡邏，防止攔輿告狀〉，《聯合報》，1956.06.11，03

¹¹⁵ 〈婦孺六十餘人，趨總統府請願〉，《聯合報》，1961.12.30，03

¹¹⁶ 〈違建拉鋸戰，棚戶又請願〉，《聯合報》，1961.01.09，02

¹¹⁷ 〈民眾要奪回旗籬，警方請軍憲支援〉，《聯合報》，1963.03.24，03

¹¹⁸ 〈攤棚乍起樓閣，石頭棍棒護持〉，《聯合報》，1957.10.23，03；〈堤外居民又請願，娘子軍動手，潘敦義受驚〉，《聯合報》，1963.03.10，03

¹¹⁹ 〈基兩百餘市民，至議會傍聽〉，《聯合報》，1959.12.08，03

¹²⁰ 〈台北不幸事件肇事份子偵查結果被提起公訴 名單(共計四十一人)及據以起訴之事實〉，《聯合報》，1957.06.15，02

¹²¹ 〈攤棚乍起樓閣，石頭棍棒護持〉。；〈聯義工廠復工引起麻煩，百姓鳴鑼大請願，警察欲解竟不散〉，《聯合報》，1963.03.24，03

¹²² 〈青草湖邊聚眾滋事，為首六人被捕〉，《聯合報》，1963.03.25，03

¹²³ 陳君愷、賴建寰著，〈給我洲後村，我將翻轉全臺灣—試論二重疏洪道洲後村拆遷抗爭事件的歷史意義〉，《中央大學人文學報》36 (2008)，頁 185-217。

律追訴¹²⁴。簡言之，國家法律與有形暴力的直接使用並非常態，而是經常以象徵性的面貌出現，對抗爭造成嚇阻與管制的效果。

第三項：影響警察處理抗爭之因素

站在政府的角度而言，抗爭確實會造成政策推行上的困擾¹²⁵，重大者甚至可能會動搖戒嚴體制的權威¹²⁶，因此有必要進一步探究，警察在抗爭處理上並不一定將法律與有形暴力發揮至極致，採取層級化的管制策略之下，影響其策略選擇之因素究竟為何。

1. 警察體制

就警察的組織體制而言，可分為海洋與大陸兩種模式，前者警察分屬地方各級政府，後者則是將相關的權限集中於中央¹²⁷。但除此之外，此兩種模式亦因為其歷史脈絡的不同，在抗爭處理方面會有所差異，是對於警察「維護公共秩序與公共安全」的工作，究竟是著重於「對個人之犯罪」¹²⁸還是「對政府之犯罪」¹²⁹的問題。海洋模式發源於英國，其警察制度的起源是來自於各地方自治體的治安需求，因此對於抗爭的預防與壓制並非其業務重心。另一方面，大陸模式下，警

¹²⁴ 例如在 1963 年針對新竹聯義火工廠爆炸的抗爭事件中，警方在與遊行群眾發生衝突後，逮捕了六人，當中僅有一人依戒嚴法移送省警備總部，其餘五人則是以妨害秩序、妨害公務罪移送新竹地檢處。參〈青草湖邊聚眾滋事，為首六人被捕〉。

¹²⁵ 例如與違建拆除相關的抗爭，便一直困擾著臺北市政府及臺北市警局。參〈建設面，警察取締違章建築，也有許多疑難問題〉，《聯合報》，1974.08.05，06

¹²⁶ 例如在中壢事件中，政府不採取鎮壓行動的態度，鼓舞了黨外行動派以街頭路線挑戰戒嚴體制的信心。相關分析參湯志傑著，〈勢不可免的衝突：從結構／過程的辯證看美麗島事件之發生〉，《台灣社會學》13 (2007)，頁 71-128。

¹²⁷ 「六十年來的中國警察」編輯委員會編，《六十年來的中國警察》(臺北：中央警官學校，1971)，頁 199-200。

¹²⁸ 例如對個人之強盜、殺人、竊盜等。

¹²⁹ 例如對非法聚眾活動、非法政治組織之取締、言論管制、對政治活躍份子之情報蒐集等。

察則是作為王政的統治工具而建立的，因此對於民間抗爭的預防與壓制，自始即成為警察的主要工作¹³⁰。

因此，在探討警察組織的繼受時，除了體系上的分立與集中外，必須連同繼受國的歷史脈絡一同觀察，才能理解警察組織體制背後代表的思想，以及其所帶來的影響。例如做為中華民國的警察制度被繼受國，以及臺灣殖民國的日本，自明治以來繼受的現代警察制度，就主要是承襲自大陸模式，警察權集中於中央，且相當著重於取締對政府之犯罪，而有所謂主管集會結社等政治活動、出版物、外國人之「特別高等課」(特高警察)之設立¹³¹。而與臺灣同為二戰後冷戰前緣獨裁政權的西班牙，於 1844 年建立大陸式的警察制度，之後於 1930-1940 之內戰後採取軍事統治，並於 1960 年開始，因應反獨裁政權之民間抗爭，由中央政府進行了相關警察單位的人員、鎮暴裝備與情報網絡的強化¹³²。

臺灣的警察組織雖然官方宣稱是綜合二者的「均權統一」制¹³³，然而由中央指派省長的臺灣省，形式上是地方政府，在 1949 年國民黨政府遷台之後，臺灣省警務處就是領導警政的「中央」，即便在台北市升格為直轄市後，其警察局長仍由省警務處長兼任。而中央的內政部警政司僅是幕僚單位，雖然在 1972 年警政署設立之後，形式上全國警政的領導權交給警政署，但警政署仍是與臺灣省政府警務處合署辦公，署長與處長以及幕僚人員亦為一人兩職，互相兼任。簡言之，在警政組織上雖有中央、省市、縣市之分，但實務上是由省警務處一條鞭領導，警務處長、警政署長與警校校長為三位一體之同一人¹³⁴，地方縣市政府根本

¹³⁰ 戒能通孝著，〈警察權の歴史と理論〉，收於戒能通孝，《警察權》(東京：岩波書店，1970)，頁1-51。

¹³¹ 潮見俊隆、渡辺洋三著，〈戦前における日本の警察〉，收於戒能通孝，《警察權》(東京：岩波書店，1970)，頁52-120。

¹³² Oscar Jaime-Jiménez 著，*The Policing of Mass Demonstrations in Spain: from Dictatorship to Democracy*，頁167-171。

¹³³ 「六十年來的中國警察」編輯委員會編，六十年來的中國警察，頁199-205

¹³⁴ 蔡慧玉、吳美慧著，《光復臺灣與戰後警政：「臺灣警察幹部訓練班」口述訪談記錄》(台北：

無權指揮該地警局，實質上是中央集權的大陸模式無疑。而集權的警政體系，其上司則是各軍情、情治單位，在經歷過 1958 年劉自然事件後的整併後，則以臺灣警備總司令部(警總)¹³⁵為警政體系的主要上司¹³⁶。從受訪者的一段經驗中，可看出警總與警察體系的從屬關係：

機場那是許信良要回國，... 警察被打，我們副局長跟桃園縣警局說要出去救人，那時候的警總指揮官說不要，...，事情結束後副局長馬上調職，在歡送會上副局長很委屈，說三線二星輸一個上校。連桃園縣警局局長都被調職¹³⁷。

而在人員組成方面，戰後雖以追認日本學歷與補訓方式¹³⁸，留用大量日治時期的基層臺籍警察¹³⁹，但在領導幹部，主要是由事先在大陸訓練的臺灣警察幹部訓練班，作為負責接收台灣各地警務的幹部，並由班主任出任省警務處長，教師與隊職官出任各縣市警察首長，學生則負責實際的接收與管理工作，這樣的人事安排奠定了中央集權、人事一元化的基礎¹⁴⁰。遷台後則有中央警官學校正科班、軍統系統的特別警察訓練班以及軍人轉任三個警察來源。其中軍人轉任者眾，不僅作為最高長官的省警務處長，以及實權與之分庭抗禮的臺灣省保安警察總隊

中央研究院臺灣史研究所，2014），頁 70-72。

¹³⁵該單位實際上歷經數次組織變革：臺灣省警備總司令部(1945-1949)、臺灣省保安司令部(1949-1958)、臺灣警備司令部(1958-1964)、臺灣警備總司令部暨臺灣軍管區司令部(1964-1992)。在此統一以通俗之「警總」簡稱之。

¹³⁶ 陳純瑩著，〈我國威權體制建構初期之警政 (1949-1958)〉，《人文社會學報》3 (2007)，頁 45-72。

¹³⁷ 受訪者 P3。

¹³⁸ 蔡慧玉、吳美慧著，光復臺灣與戰後警政：「臺灣警察幹部訓練班」口述訪談記錄，頁 46-47。

¹³⁹ 當時臺幹班的人數約在一千左右，因此臺幹班學生每人要負責的區域很大，基層治安任務仍需倚賴留用警員。蔡慧玉、吳美慧著，光復臺灣與戰後警政：「臺灣警察幹部訓練班」口述訪談記錄，頁 90-95。而政府遷台後才在台灣入學警校，1950 年奉派至基層派出所的盧毓鈞則回憶，他是該派出所第一個非留用員警，在此之前該所全員都是留用員警。張瑞德、曹忻著，《從一線一星到警政署長：盧毓鈞先生訪談錄》(臺北市：國史館，2011)，頁 20-27。

¹⁴⁰ 蔡慧玉、吳美慧著，光復臺灣與戰後警政：「臺灣警察幹部訓練班」口述訪談記錄，頁 122-123。

長，均為軍人所出任，這些軍職出身的警務官員帶來的親信，以及整編後的無職軍人，均大量進入保安警察總隊與各部門的高位任職¹⁴¹。

而憲兵亦為在戒嚴時期處理抗爭的主力部隊之一，我國憲兵在清末創設之初即繼承了日本憲兵體制，負擔有政治偵防任務，處理抗爭亦為其中一環¹⁴²。而在戒嚴時期憲兵亦為了因應處理抗爭現場的鎮暴人力需求，而有數次的擴編，在1973年由警總抽調人力編組了警備憲兵第230營，又於1979年將陸軍3個特戰總隊撥編憲兵，以進一步擴充憲兵兵力¹⁴³。

透過上述的警政組織制度安排，以及軍職人員的兼任與引入，國民黨政府建構了「以黨領軍」、「以軍領警」的中央集權警察體制。而在體制上除了透過軍事體系的間接領導之外，國民黨在1942年樹立了「以黨透政」方針，即在各政府機關當中建立黨部，透過黨指揮機關內黨員，確保黨機器對各機關的支配¹⁴⁴，警察體系自然也不例外。在臺灣省警務處當中國民黨設置有「臺灣省警察黨部」，後改為臺灣省黨部轄下的「劉中興」黨部，在選舉時警察體系也被認為有為國民黨輔選的責任。因此警察也在地方自治選舉以及國民黨內選舉有一席之地，例如地方的派出所主管，能夠介入地方自治選舉的候選人推薦甚至選舉操盤，而時任台北縣警局局長王魯翹，也倚賴警察黨員的票源當選國民黨黨代表¹⁴⁵。

透過中央集權、軍系介入以及黨務組織，整個警察體系得以高度的被國民黨政府所掌握，在「戶警合一」之下，扮演服膺中央的政治警察角色，成為情治單

¹⁴¹ 張瑞德、曹忻著，從一線一星到警政署長：盧毓鈞先生訪談錄，頁14-19。

¹⁴² 蔡庭榕著，〈從憲法觀點論司法警察之定位〉，收於皮特涅教授七十歲祝壽論文集編輯委員會，《變遷中的警察法與公法學——皮特涅教授七十歲祝壽論文集》（台北：五南，2008），頁261-82。

¹⁴³ 孫弘鑫著，《臺灣全志 卷六 國防志·軍事組織與制度篇》（南投/台北：國史館臺灣文獻館/國防部，2013），頁147。

¹⁴⁴ 國民黨從「以黨領政」轉換到「以黨透政」的路線轉換詳參王泰升著，〈國民黨在中國的「黨治」經驗—民主憲政的助力或阻力？〉，《中研院法學期刊》5（2009），頁69-228。

¹⁴⁵ 張瑞德、曹忻著，從一線一星到警政署長：盧毓鈞先生訪談錄，頁51-57、111、325。

位的情蒐網之重要環節，以及處理抗爭的一線任務¹⁴⁶。

2. 警察文化

前述「以軍領警」、「以軍入警」的作法，不只是制度面的中央集權與政治警察定位，也對警察文化產生了重大的影響，產生了軍隊般的「敵情意識」，讓警察執法偏向威權與強勢¹⁴⁷。其具體內涵則包括：「打擊消滅為原則」、「敵我觀念」、「偏重武力使用」、「追求效率而非效能」¹⁴⁸。再加上警察的政訓、黨化等思想教育¹⁴⁹，使得警察得以擁有政治警察所需的基礎意識型態：對「黨國之敵」的「敵情意識」。

然而抗爭者所為就法律論，是行使其憲法保障之基本權利，表達特定言論與訴求，當時的警察雖是自命居於「作之君、作之親、作之師」的家父長監護角色¹⁵⁰，但在理論上仍需保護人民、為民謀福利。因此若要在民主政治的預設之下，取得將抗爭者當作如軍隊之敵一般明確的黨國之敵，進而加以消滅的正當性，就必須進行論述上更細緻的轉化，透過新的構框重新詮釋抗爭行為，使之成為敵情意識中之敵人。

此一轉化首先是建立在「去政治化」的政治論述之上。這裡所指的「去政治化」，並不是指涉在社會與經濟場域去除「政治」，而是透過特定的意識形態動員國家機器實作，表面宣稱特定領域應脫離政治，實則讓國家在政策決定上，取得

¹⁴⁶ 陳純瑩著，我國威權體制建構初期之警政 (1949-1958)，頁 45-72。

¹⁴⁷ 陳純瑩著，我國威權體制建構初期之警政 (1949-1958)，頁 63。

¹⁴⁸ 林美玲著，《治安問題與警力運用》(臺北：張榮發基金會國家政策研究中心，1991)，頁 29-30。

¹⁴⁹ 陳純瑩著，我國威權體制建構初期之警政 (1949-1958)，頁 58-59。

¹⁵⁰ 蔡庭榕等著，《警察職權行使法逐條釋論》(台北：五南，2005)，頁 42。

「中立」的正當性的一種政治策略¹⁵¹。除了使國家取得正當性之外，由於政治行動具有打破現狀的潛能，並且創造更多的行動條件，因此「去政治化」對「政治」的去除論述，就會造成限制政治行動的效果¹⁵²。若在台灣戒嚴時期的脈絡下，針對抗爭者的「去政治化」敘事，能夠發揮加強鎮壓正當性以及限制抗爭者行動的雙重效果。

根據陳雨君的研究，「去政治化」敘事在台灣的具体操作，在戒嚴時代為「安定繁榮敘事」與「民主、法治、反暴力敘事」的提出：「安定繁榮敘事」是以國有外敵為由，因此社會安定與經濟發展優於一切，而抗爭者反對政府的行為會破壞安定繁榮；「民主、法治、反暴力」敘事則操作民主政治的語彙，認為抗爭是反民主、反法治的暴力行為，應加以掃蕩¹⁵³。

藉由如此「去政治化」的轉化，抗爭者的政治訴求以及國民身分被一併剝除，轉化為「安定繁榮」與「民主法治」之「敵人」，國家則被化約為中立的秩序守護者¹⁵⁴，取得了鎮壓的正當性。美麗島事件後一位警校教授的評論，即同時體現了此兩種「去政治化」的意識形態敘事：該篇評論首先宣稱以「法律觀點」（非政治論述）反駁美麗島成員之「政治」主張，將相關政治行動框限至在當時絕對有利於執政者的法律領域後，最後結語道：

「高雄暴力事件」的這一小撮野心份子，受個人權力慾望的驅使，……

漠視「覆巢之下無完卵」的真諦，危害國家社會，也危害了個人的幸福

¹⁵¹ Werner Bonefeld、Kosmas Psychopedis 著，《The Politics of Change : Globalization, Ideology, and Critique》(New York : Palgrave, 2000)，頁 22。

¹⁵² Peter Muntigl 著，〈Politicization and Depoliticization〉，收於 PA Chilton、C. Schaffner，《Politics as Text and Talk: Analytic Approaches to Political Discourse》(Amsterdam : John Benjamins, 2002)，頁 45-79。

¹⁵³ 陳雨君著，〈去政治化的政治：台灣政治事件的敘事社會學分析〉(臺灣大學，2009)，頁 24-39。

¹⁵⁴ 陳雨君著，去政治化的政治：台灣政治事件的敘事社會學分析，頁 39。

生活。因此，我們深讚軍法審判當局依法科處彼等應得之罪，這樣不但是法治精神的具體表現，¹⁵⁵

進一步言，敘事並非僅是對現狀的詮釋與描述，透過行動者的實踐與敘述，同時也會反過來影響未來的行為¹⁵⁶。在警察處理抗爭方面，Della Porta 即指出，對於人權觀與抗爭者的認知等意識形態，會影響警察的執法態度與實作，並且透過警察教育與實務規則(guideline)的方式進行再生產¹⁵⁷。透過上述的操作，使得具備敵情意識的警察，得以認定抗爭者為應打擊的「敵人」，並在意識形態層面架空對基本人權與保護公民的要求，正當化鎮壓作為。

在體制上警察透過「戶警合一」掌握民情，確保徹底的社會控制，但反過來說警察作為的正當性，也需要考量民情的支持問題。前述的去政治化敘事不僅在對警察知識的型塑方面起作用，也透過大眾媒體與教育體系的傳播，滲透進一般民眾的意識型態當中。透過去政治化敘事的共有，使警察對付社運的作為獲得更廣泛的社會支持，得以有更大的抗爭處理空間。並同時降低抗爭者因被鎮壓而受到社會同情，進而動搖政府正當性的程度。

而在戒嚴末期，隨著民間自力救濟的興起，抗爭者的來源變得多元，採取一律鎮壓的做法並不容易，因此便發展出了抗爭的類型學，要求警察對不同類型的抗爭者區別對待。當時的台灣省保一總隊大隊長黃中良即提出了「政治、社會、涉外、預謀、偶發」五種類型，整理如下表：

¹⁵⁵ 丁道源著，〈從法律觀點談高雄暴力事件〉，《警學叢刊》11：1 (1980)，頁 5-6。(底線為我所加)

¹⁵⁶ Patricia Ewick、Susan S Silbey 著、陸益龍譯，《法律的公共空間：日常生活中的故事》(北京：商務印書館，2005)，頁 49-51。

¹⁵⁷ Della Porta、Reiter 著，Policing Protest : The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies，頁 13-15。

表格 3 群眾事件之類型與防制對策¹⁵⁸

類型	特性	舉例	防制對策
政治	共匪結合失意政客，恣意批評政府缺失，利用選舉期間煽動暴動。	無	嚴密追查選舉期間之偏激言論，以優勢警力加以防止。
社會	因勞資爭議等權利衝突引發糾紛，民眾在陳情請願未果後，爆發不滿。	中船裁員、二重疏洪道拆遷	事先疏導，曉以利害，政府關心協助。
涉外	國人過度愛國，外交措施或國際打壓引起憤慨，逞一時之快。	中美斷交	視群眾如同胞，曉以大義，化為團結擁戴政府，共赴國難。
預謀	國內匪諜與台獨份子以不合理之抗議為難政府，擴大事端意圖顛覆政府。	美麗島事件	治安人員與全民嚴密偵查煽動者，利用鎮暴戰術與心理戰術制亂於優勢。
偶發	特定事件中民眾權利受損，未得合理解決而爆發。若遭陰謀份子煽動，可能成為政治性事件。	無	公務人員處理民眾問題時，虛溫和公正，委婉說明或適當道歉。

從上述的類型學當中，可以看出在戒嚴末期，基於去政治化的原則之下，更細緻地界定出「敵人」的樣貌，與政治相關，立場反政府的政治、預謀性必須要嚴密偵防，強力鎮壓；同樣與政治相關，但與政府立場一致的涉外性，則應該轉

¹⁵⁸ 整理自黃中良著，群眾事件處理，頁 90-92。

化為鞏固政府領導的民氣；至於與政治力無涉，並不危及政權的一般民眾發起的社會、偶發性抗爭，則可和緩處理，但必須防堵其與政治反對勢力的結盟。這顯示出了當局因應政治轉化，細緻化了對抗爭者「敵情意識」的內涵，將抗爭者區分出了主要敵人與次要敵人，進行差別對待。並以去政治化的敘事，一面削弱政治運動對政權的挑戰力道，另一方面則限制社會運動與政治運動的連結。

3.政治部門

前述在中央集權式的政治警察體系下，中央行政機關得以確保其政治意志，能夠貫徹到警察體系的末端，在特定的重大政治抗爭事件上，警察如何選擇其處理抗爭策略，當時執政者的政治考量確實是主要的影響因素。例如 1971 年 4 月 15 日的保釣抗爭，以及 1978 年 12 月 27 日的中美斷交抗爭，就因為與執政當局意向一致，被詮釋為涉外類的愛國抗爭，而未被強力鎮壓¹⁵⁹。而美麗島事件雖然最後以大規模鎮壓收場，但若考察事件前的政治脈絡，首先在 1979 年 1 月 22 日，黨外在高雄橋頭鄉舉行了首次選舉外的街頭政治遊行(橋頭事件)，但當場並未遭到鎮壓，警總的反應僅僅是於次日邀請黨外代表進行協商以平息事端，最後也未有逮捕追訴。當中的考量即被認為是 1976 年以來中美關係改善，國民黨政府為維持內部穩定，因此避免直接與黨外衝突的政治盤算，另一方面也是當時在高雄現場負責處理抗爭的人員，並未有自主決策的權限以及機制，而需等待來自中央政府的政治決斷。而這樣的克制以及鼓動右派團體發起街頭反制的結果，讓黨外也由行動派取得主導權，開始踩街頭抗爭的紅線，反而使得國民黨政府與黨外的強硬派抬頭，才導致了美麗島事件的強力鎮壓與大肆搜捕¹⁶⁰。由此可見在政治性高的抗爭事件當中，在戒嚴時代中央政府的執政者得以完全貫徹其政治意

¹⁵⁹ 丘為君著，《台灣學生運動：1949-1979(下)》(臺北：龍田，1979)，頁 636-640、936-938。

¹⁶⁰ 湯志傑著，勢不可免的衝突：從結構／過程的辯證看美麗島事件之發生，頁 99-120。

志，無論是要寬縱或是嚴辦，警察體系並無自主性可言。

不過戒嚴時期並非毫無民眾抗爭的時代，因此也並非所有的抗爭事件當中，都倚賴執政者的政治意志對個案進行指揮，不僅是未必有此政治上的必要，從橋頭事件現場官僚體系的反應不及也可看出，凡事請示中央將會導致對抗爭事件的現場對應遲緩。因此勢必會發展出不需執政者之命令，亦能自動運作並迎合執政者之應對方式。因此在政治部門的影響方面，若是於中央政府未明確表態的大部份抗爭事件當中，具有民意基礎的地方民意代表或民選首長，就得以扮演一定的角色。

由於國民黨政府是缺乏臺灣本地支持基礎的外來政權，以暴力為後盾的權力使用，其影響範圍有限，在統治上缺乏效率也易招致不滿。因此必須開放部分政權，以選舉換取應付複雜性的能力以及正當性¹⁶¹。從 1950 年的地方縣市長選舉開始，國民黨若要勝選，就必須與地方派系結盟，以政治與經濟資源換取政治支持，建構侍從主義式的政治，而在此一交換當中，具民意基礎的政治人物便獲得了對於警察機關的一定影響力，得以轉為服務民眾換取選票的資源¹⁶²。

在實務的運作上，一般較為人所知的便是如前述的橋頭事件、美麗島事件一般，政治人物自己做為直接行動者，所發動的抗爭行動，以公職身分與民意基礎讓國家投鼠忌器¹⁶³。但除此之外，在許多民眾抗爭當中，民選公職人員也扮演著直接參與、支持以外的角色，首先可以看到民意機關成為了抗爭者陳述意見的場域，其形式並不一定，有的是循法定管道向民意機關請願，但有時亦伴隨著聚眾

¹⁶¹ 湯志傑著，〈重探台灣的政體轉型：如何看待 1970 年代國民黨政權的 [正當化]〉，《台灣社會學》12 (2006)，頁 141-90。

¹⁶² 林佳龍著，〈威權侍從政體下的台灣反對運動－民進黨社會基礎的政治解釋〉，《臺灣社會研究》2：1 (1989)，頁 117-43。

¹⁶³ 湯志傑著，勢不可免的衝突：從結構／過程的辯證看美麗島事件之發生，頁 106-107。

行動¹⁶⁴；有的是採取至議會「集體旁聽」作為一種意見表達的模式¹⁶⁵；有的則是利用行政官員至民意機關備詢的場合，對行政官員表達訴求¹⁶⁶。另一方面個別民意代表則在抗爭時充當中介的角色，協調抗爭以派代表向民意機關請願¹⁶⁷，或是民意代表陪同向行政機關請願收場¹⁶⁸。由地方政府採取召開協調會的方式來協調相關利益，也是對抗爭常見的回應方式¹⁶⁹。甚至在抗爭發生衝突時，雖然警察在戒嚴法制下擁有相當大的權力，仍可能政治人物有站在民眾的立場對警察機關施加政治壓力¹⁷⁰。因此，民選公職人員即便在政治權力上，難以與中央的國民政府正面抗衡，但做為戒嚴時代下政治參與的突破口，無論是提供抗爭場域或是協助、支持抗爭者，仍對警察的抗爭處理策略選擇，有著一定的影響力。

4. 司法部門

在權力分立的政府體制之下，司法部門理論上應該要做為制衡行政權力的一環。但在戒嚴時期，司法喪失了制衡的能力。其原因首先是普通法院的管轄範圍受到了軍法體系與警察體系的侵奪，戒嚴法下軍事審判適用範圍的擴張，使得執政者有空間利用較為秘密、當事人程序權利高度受限且制度中上級可直接介入指示的軍事審判程序，在處理政治反對案件時，得以確保判決結果符合執政者的意志，當中也包括了抗爭相關案件¹⁷¹。例如 1957 年劉自然事件引發的反美抗爭 (524 事件) 當中，對於被起訴的 40 名被告，雖在戒嚴法制下適用軍事審判程序，

¹⁶⁴，如〈近百無照行醫人員，昨向立委叩頭請願〉。

¹⁶⁵如〈峨眉公園違建戶，請願無結果〉，《聯合報》，1958.03.13，03；〈基兩百餘市民，至議會傍聽〉。

¹⁶⁶如〈高市長在議會表示，拆除違建無法變更〉；〈百餘名嘉義仁義潭居民，省議會外欲攔主席請願〉，《聯合報》，1983.12.16，05。

¹⁶⁷如〈流動三輪車連日請願，市議會決議暫緩取締〉，《聯合報》，1956.07.04，03。

¹⁶⁸如〈永和堤防帶來困擾，波及景美居民，打傷鎮長議員〉，《聯合報》，1962.04.11，03；〈新坡員工集體請願，要求政院清查弊案〉，《聯合報》，1985.11.30，05。

¹⁶⁹ 劉華真著，消失的農漁民：重探臺灣早期環境抗爭，頁 22-25。

¹⁷⁰如〈市民請願不犯法 警察局長錯講話〉，《聯合報》，1965.07.04，03；〈拆屋糾紛後勁頗大，受傷居民請願，省市議會重視〉，《聯合報》，1955.08.09，03。

¹⁷¹ 王泰升著，《台灣法律史概論》(台北：元照，2009)，頁 217-220。

並且以陸海空軍刑法第 72 條「多眾集合為暴行脅迫」起訴，但蔣介石已事前指示應寬大處理。最後軍事法庭宣判僅有 28 人遭判徒刑，當中 26 人適用陸海空軍刑法 72 條，但僅認為其該當得處三年以下有期徒刑之「附和隨行者」，刑期最重之兩人僅為一年¹⁷²，報刊社論甚至為文頌揚相關判決的「寧縱毋枉」¹⁷³。而警察體系透過懲治流氓條例與違警罰法等，所擁有的獨立裁決權限，例如可獨自審決涉及人身自由的拘留、罰役等，也使得行政權得以不倚賴司法權，就達到類似司法判決的效果¹⁷⁴。

其次即便案件進入了普通法院，當時的司法體系亦缺乏相對於行政權的獨立性。在制度方面，於 1980 年審檢分隸之前，高等法院與地方法院均隸屬於行政院，嚴重違反權利分立與司法獨立的原則¹⁷⁵。在司法權內部則透過送閱制度、事務分配與人事操縱箝制個別法官的獨立性。在前述以黨透政的方針下，司法人員多有入黨者，占據要職的司法人員也幾乎都是國民黨籍¹⁷⁶。而對檢察官而言，則還要加上以檢察一體為名，來自司法行政部(1980 年改為法務部)以降的上級對個案的直接干涉¹⁷⁷。而在文化方面，首先是戰後外省司法人員大量移入，帶來了欠缺司法獨立觀念的法律文化¹⁷⁸。而在後續的司法人員養成當中，仍持續進行黨化教育，課程內容包含了三民主義、總統行誼等，並且在教材中公然認為司法權應為黨與國家政策服務。除此之外，強制住宿、著軍服等半軍事化的訓導措施，也強化了司法人員對上級的服從性，這些訓練均不利於司法人員培養司法獨立的

¹⁷² 詳細分析參栗國成著，〈1957 年台北“劉自然事件”及 1965 年〈美軍在華地位協定〉之簽訂〉，《東吳政治學報》24 (2006)，頁 1-68。

¹⁷³ 〈不幸之幸〉，《聯合報》，1957.6.27，03

¹⁷⁴ 王泰升著，台灣法律史概論，頁 215。

¹⁷⁵ 王泰升、薛化元、黃世杰著，《追尋臺灣法律的足跡--事件百選與法律史研究》(台北：五南，2014)，頁 204-205。

¹⁷⁶ 司法院司法行政廳著，《台灣法界耆宿口述歷史 第一輯》(台北：司法院，2004)，頁 130-133。

¹⁷⁷ 王金壽著，〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《台灣政治學刊》10：1 (2006)，頁 103-62。

¹⁷⁸ 王泰升著，《台灣法的斷裂與連續》(台北：元照，2002)，頁 78-107。

法文化¹⁷⁹。

在這樣追訴權力被軍法與警察機關侵奪，制度與文化上又不利於司法獨立的情勢之下，司法部門被弱化為僅是情治系統的附庸，服務於執政者的意志之下，自然難以期待在警察處理抗爭的相關案件當中，司法部門能約束國家的權力，保障人民的基本人權。例如著名的美麗島事件雖然在外部壓力下，將審判程序從軍事審判改為公開在普通法院審判，進而因審判過程中的辯論內容，造成了後續重大的政治影響，但就司法部門的表現而言，當時的地檢署與法院，仍並未讓被告們獲得公平合法的程序保障以及判決結果。

5. 媒體

媒體一方面提供形成輿論的資訊，一方面也傳達輿論，是國家與社會互動的重要一環，這在警察處理抗爭當中亦不例外。雖然一開始受限於戒嚴體制下的報禁以及各種言論管制，傳播媒體的自主性相當低，監督政府的機能亦不彰，對警察抗爭處理策略的影響並不大。但到了戒嚴後期，國民黨直屬的中央日報無法再控制全局，聯合報與中國時報展開競爭、偏自由派的自立報系以及黨外雜誌的興起，在市場化的競爭考量下，無論採取的報導立場為何，抗爭事件更有機會受到媒體的注目。例如前述 1982 年的洲後村事件，由於鄰近媒體集中的臺北市，即受到媒體的廣泛報導，逼迫政府雖頻頻主張相關抗爭行為已違反戒嚴法制，在實際處理上卻是不斷安撫與退讓¹⁸⁰。而 1986 年 9 月林正杰的「街頭狂飆」抗爭行動，即便一開始為了迴避鎮壓而無法事前宣傳，主流媒體亦受壓力減少報導，嗣

¹⁷⁹ 劉恆奴著，〈戰後臺灣司法人之研究--以司法官訓練文化為主的觀察〉，《思與言》40：1（2002），頁 125-82。

¹⁸⁰ 陳君愷、賴建寰著，給我洲後村，我將翻轉全臺灣—試論二重疏洪道洲後村拆遷抗爭事件的歷史意義，頁 195-211。

後仍舊透過黨外雜誌與較友善的媒體傳播行動訊息，進而捲動各地群眾，並迫使警察從一開始的干擾推擠，轉為後期的對峙與退讓¹⁸¹。除了平面媒體之外，於戒嚴末期亦開始有如「綠色小組」等影像工作者，透過對抗爭現場的拍攝，以及事後販賣相關的錄影帶，傳播與紀錄不同於主流媒體「暴動」觀點的抗爭訊息。

使用大眾傳媒並非抗爭者的專利，警察部門為了營造有利的輿論，也會積極地進行公共關係工作¹⁸²。Della Prota 即指出警察作為主要的新聞來源，本身即對媒體有相當大的影響力，因此媒體可能為警方掩飾。至於警方對有利媒體效果需求，並不代表必須要自制，有時亦可透過有技巧性的執法，製造報導出來對抗爭者不利的場面，或者是從媒體的鏡頭前掩飾爭議行為¹⁸³。行政院於 1958 年頒布了「各級行政機關及公營事業推進公共關係方案¹⁸⁴」，責成各機關著手推行公共關係。臺灣省警務處則在隔年十二月增設了公共關係股，而後改為設置新聞室，其目的即在對外樹立警察的信用，以俾警察任務的推行，業務則包括了輿論分析、宣揚報導、傳媒關係等¹⁸⁵。在戒嚴時期對媒體的全面管制下，媒體的公關工作的展開，雖然反映了警察在抗爭處理上對媒體有一定的顧慮，但也不可忽視在此一時期，警察與媒體的權力關係仍是不對等的，在進行抗爭處理時，警察對大多數媒體擁有一面倒的強大影響力。例如美麗島事件發生時，警察先鎮後暴掀起了衝突，而後搭配著逮捕行動，發布了大量對於警民衝突的新聞報導，營造了軍警忍讓而群眾殘暴的圖像，藉以樹立鎮壓與後續逮捕的正當性，即是著例¹⁸⁶。

¹⁸¹ 抗爭期間警察策略的轉變參楊祖珺著，《玫瑰盛開：楊祖珺十五年來時路》（臺北市：時報文化，1992），頁 62-85。

¹⁸² 針對警察處理抗爭的相關公關工作，未必是僅由警察機關本身的公關部門進行的，但此處限於篇幅，僅先討論警察組織內部的公關部門，未及於當時政府各機關的其他公關部門。

¹⁸³ Della Porta、Fillieule 著，*Policing Social Protest*，頁 233-235。

¹⁸⁴ 行政院臺(47)綜字第二二三七號令。

¹⁸⁵ 陳湄泉著，《警察公共關係理論與實務》（臺北：中國公共關係協會，1968），頁 25-43、63-78。

¹⁸⁶ 例如誇大軍警受傷人數，第一天報導中為 16 人受傷：〈南部警備司令談話 指斥騷亂事件 是無理性暴行〉，《聯合報》，1979.12.11，03 第二天即改為有 183 人受傷：〈目擊高雄事件·騷亂八個小時 激烈分子逞兇·一八三人受傷〉，《聯合報》，1979.12.12，03 以及指稱美麗島雜誌社以一千、五百為代價僱傭三重與鳳山的流氓，煽動暴亂：〈與施明德的最後一席話〉，《中國時報》，

6. 抗爭者的反制

談到臺灣在戰後的抗爭事件，首先就是 1947 年的二二八事件，由於不滿戰後政治經濟的混亂，台灣人民起而抗爭要求政治改革，而遭到軍事鎮壓¹⁸⁷。在二二八事件之後，基於對國民黨的不滿與失望，有不少人轉向承諾自治與社會主義烏托邦的中國共產黨，中國共產黨台灣省工作委員會(下稱省工委)的組織勢力隨之坐大，做為組織發展策略的一環，在當時省工委策動了許多社會抗爭¹⁸⁸。然而省工委在 1950 年初起上層幹部如蔡孝乾等陸續被國民黨政府逮捕，1952 年鹿窟事件中，山區的基地被破壞，終至組織完全瓦解¹⁸⁹。

伴隨著 1948 年動員戡亂臨時條款的通過，與 1949 年戒嚴令的發布，在 1950 年代以降的白色恐怖又瓦解了民間的反抗組織，在這樣的限制之下，除了得到政府的默許以外，民間很難進行有組織性的抗爭，但這並不代表沒有抗爭事件的出現，團結行動仍舊是弱勢者遇到困境時的最後一根浮木。在這樣的背景之下，社會抗爭大多是較為零星而低度組織化的。這樣的抗爭型態由於缺少組織動員能力以及抗爭技能的積累，在戒嚴體制下常常於短時間內被瓦解或鎮壓¹⁹⁰。但另一方

1979.12.15, 03 然而根據後來的口述史，當時美麗島雜誌社成員並無政府所指稱的預謀暴動意圖。陳儀深、潘彥蓉著，〈周平德先生訪問記錄〉，《口述歷史》12 (2005)，頁 74-97。目擊者亦指出實際進行衝突的似乎是有組織、與政府有關的人仕。陳儀深、簡佳慧著，〈呂寅生先生訪問記錄〉，《口述歷史》12 (2005)，頁 357-72。

¹⁸⁷ 王泰升、薛化元、黃世杰著，追尋臺灣法律的足跡--事件百選與法律史研究，頁 176-177。

¹⁸⁸ 林邑軒著，〈來自彼岸的紅色浪潮：從意義中介視角重構戰後初期「省工委」的地下革命行動〉(臺灣大學，2012)，頁 67-81、100-107。

¹⁸⁹ 林邑軒著，來自彼岸的紅色浪潮：從意義中介視角重構戰後初期「省工委」的地下革命行動，頁 98。另外雖然在此無法更詳細地處理這段歷史，仍感謝林傳凱的研究、演講與討論，提供我許多啟發。

¹⁹⁰ 例如 1975 年的台灣通用機具公司罷工經驗：「罷工那一天半，工人佔據了他的辦公室，確實讓他有點驚慌。……職員都是外省人，很多有軍人背景，他們結合基層勞工發動罷工。……國民黨的情治單位知道後，封鎖消息，威脅工會，資方讓一點步，以現金發一半的獎金就解決了。過長的工時、惡劣的勞動條件、燥熱的宿舍依舊，什麼也沒改變」Arrigo Linda Gail、林佳瑩著，《美麗的探

面，缺乏組織與技能，也代表抗爭發生時的無領導與無規則，並不容易透過協商或群眾自律被化解，若事件擴大又無人出面斡旋，警察就必須以鎮壓實力進行排除，往往就此發生衝突¹⁹¹。例如在 1960 年代，勞工集體抗爭的型態主要是不透過工會，無組織的野貓式罷工/怠工，但相關勞動爭議行為仍在 1965 年與 1967 年造成一萬日以上的損失人日數¹⁹²。

在整體趨勢方面，根據劉華真對 1970 年代到 1980 年代初期的抗爭研究，由於戒嚴法令的限制，在當時的抗爭行動仍以書面陳情、官員或民代協調為主，此類展示性的溫和行動劇碼在勞工抗爭當中占了 61%¹⁹³，在環境抗爭當中則占了 74.8%¹⁹⁴。不過勞工抗爭在 1973 年出現了對抗、暴力性的高峰(佔約 40%)，並且從 1979 年開始，對抗、暴力性的直接行動比例也呈現攀升趨勢¹⁹⁵。但這並不代表前述缺乏組織的情況，在 1970 年代已經有所改變，在這些事件中，集體抗爭的案例集中在礦業，而另有一半並非集體抗爭，而是在勞資雙方間個別、私人化的暴力衝突¹⁹⁶。

而這樣的情勢在進入 1980 年代後開始有所改變，從公害、拆遷等受害者的自力救濟行動為首，再加上學生、學者、律師等外力對社會運動的挹注，許多既有或新設的組織開始浮上台面，彼此串連，展開了有組織基礎的抗爭。其頻率、規模與強度都超越以往，長期圍堵、破壞廠房設備、組織鄉里自衛隊等新的行動劇碼紛紛出現¹⁹⁷。

險：艾琳達的一生》[A beautiful view from the brink : Linda Gail Arrigo and the Taiwan democratic movement](新北市：遠景，2011)，頁 107。

¹⁹¹ 如〈聯義工廠復工引起麻煩，百姓鳴鑼大請願，警察欲解竟不散〉。

¹⁹² 劉華真著，台灣一九七〇年代的勞動抗爭初探，頁 34-35。

¹⁹³ 劉華真著，台灣一九七〇年代的勞動抗爭初探，頁 40。

¹⁹⁴ 劉華真著，消失的農漁民：重探臺灣早期環境抗爭，頁 11-12。

¹⁹⁵ 劉華真著，台灣一九七〇年代的勞動抗爭初探，頁 46-47。

¹⁹⁶ 劉華真著，台灣一九七〇年代的勞動抗爭初探，頁 48-58。

¹⁹⁷ 何明修、蕭新煌著，台灣全志(卷九)社會志：社會運動篇，頁 28-46。

而在戒嚴時期唯一較有組織實力與協商能力的，是透過地方選舉與媒體集結的黨外，能夠利用選舉的空間與政治人物的資源維持一定程度的組織以及動員基礎，進而做為集體擬定策略以及與警方協商¹⁹⁸。也就是說在黨外發起的政治運動的情況下，固然有可能因為較緊密的動員能力與政治籌碼而發起強度較高的行動，但另一方面也可能透過與組織領導的協商化解衝突，或是因為參與者考慮保留日後行動的實力而自行撤退¹⁹⁹。

原本黨外的街頭活動僅止於選舉時利用民主假期進行演講，從 1970 年代後半開始，黨外的街頭行動開始跨越了競選活動的範疇，例如 1975 年選舉後，意外落選的郭雨新以謝票之名，舉行抗議作票的街頭遊行。政治運動的街頭路線一直到 1979 年發生美麗島事件後，被迫暫時中止，回到議會路線²⁰⁰。然而受到 1980 年代各種自力救濟、街頭抗爭的影響，一度對街頭裹足觀望的政治運動，終於也在 1986 年的「街頭狂飆」抗爭之後，重新回到街頭抗爭路線²⁰¹。

綜觀上述抗爭者對警察處理抗爭的反制歷程，在白色恐怖之後，二二八以降的反對組織瓦解，社會運動普遍無組織的抗爭行為並無法動搖警察處理抗爭的體系，縱有偶發衝突，國家的武力部隊亦占有絕對優勢。而政治運動所發動的街頭抗爭，亦多能以協商和武力加以成功消解。然而從 1980 年代開始成長的社運抗爭浪潮，以及美麗島後重新復甦的黨外街頭抗爭，則開始對第一線部隊的處理能量構成了相當大的挑戰。

¹⁹⁸ 湯志傑著，勢不可免的衝突：從結構／過程的辯證看美麗島事件之發生，頁 100-117。

¹⁹⁹ 例如在 1986 年的「街頭狂飆」，雖是挑戰戒嚴的集會遊行限制，但為首者仍致力於讓群眾和平解散，並與警方協商讓群眾自動解散，避免衝突。楊祖珺著，玫瑰盛開：楊祖珺十五年來時路，頁 62-88。

²⁰⁰ 何明修、蕭新煌著，台灣全志（卷九）社會志：社會運動篇，頁 24-26。

²⁰¹ 陳君愷、賴建寰著，給我洲後村，我將翻轉全臺灣－試論二重疏洪道洲後村拆遷抗爭事件的歷史意義，頁 189-190。

第四項：小結

戒嚴時期的法律體系，從戒嚴法到違警罰法的不同罰則，以及陳情、請願等的合法空間，均賦予了警察範圍相當大的裁量權限，因而得以因應情況不同，進行層級化的對應。然而這樣的裁量並非操之於警察體系手中，中央集權、軍事領導以及黨化的警察體制，以及由警察教育所生產出對抗爭者的敵情意識以及對黨的服從意識，都確保了無論寬嚴，執政當局的意志均得以貫徹至作為情治系統末端的警察。而在憲政體制上應制衡行政權的司法部門，也因為軍法以及警察部門的權限侵奪，以及在司法體制與司法人員養成文化上對司法獨立的剝奪，而未有制衡作用。媒體也大致在黨國的控制之下，媒體的應對雖於 1959 年開始成為警察體系的正式課題，但也僅是如何管制資訊的問題而已。

然而，並非所有的抗爭都會成為中央政府指示的對象，再加上地方自治選舉的辦理，民選的民代與首長得以發揮抗爭者與政府、警察間協調的作用，讓許多抗爭仍保有一定斡旋的餘地，因此可以看到 1970 年的抗爭事件，主要是以溫和陳情為抗爭劇碼。若事件的衝突擴大，或是觸動了中央政府的敏感神經，與民間缺乏組織實力的抗爭者，甚至是黨外公職的動員能量相較，國家的處理抗爭體系仍舊留有壓倒性的鎮壓實力。

到了 1980 年代的戒嚴末期，所有的媒體不再完全在控制之下，加上民間自力救濟的擴大以及政治運動的重回街頭，雖然中央政府對警察與司法部門的完全掌握未變，但面對在數年間迅速膨脹的抗爭能量，國家的鎮壓實力優勢以及政治正當性均遭到嚴重衝擊，受訪者 P3 如此回憶解嚴前後的第一線見聞：

官校又參加五二零運動、鄭南榕自焚案。那時官校生缺都是占保一總隊，……有陳婉真在十月慶典的抗爭，……機場那是許信良要回國，那時候是第一次看到機場架設機槍，憲兵警察封住，貨運站也封住，機場幾乎癱瘓蠻久的，警察毀損了十幾部警車，官校學生也是被踢受傷

由上述的經驗可知，當時憲兵與警察的隊伍搬出機槍也無法嚇阻群眾，又無法真正開槍，群眾又多到連警校學生也得經常拉上第一線，在 1986 年的機場事件當中，僅僅是遣返許信良一人，就需付出如此大的代價，由此可見戒嚴以降的警察處理抗爭體系在當時已然走到了瓶頸，制度轉型的需求迫在眉睫。

第二節：解嚴到政黨輪替前的警察處理抗爭

在解嚴之後，一方面因應體制變革對集會自由的開放，二方面則是戒嚴末期社會運動的興起，凸顯了以鎮壓為主的處理模式的不足之處，因此無論是在法律或警察實務，均開始發展制度化的抗爭處理模式。

第一項：警察處理抗爭相關法令

在戒嚴令解除之後，原本以禁止為導向的抗爭處理，就必須隨著集會自由的開放而有所變革。但另一方面，政府也希望借重法制的力量，一方面盡量保留限制條文，以要求民眾遵守法治的方式，平息洶湧的街頭抗爭，解決警力不堪負荷的問題²⁰²，並重新取得抗爭管制在解嚴後的民主正當性。解嚴後的法律改革，可

²⁰² 解嚴後，在集會遊行法尚未立法的 1987 年間，有 1656 次群眾運動，出動 24 萬餘人次的警力，政府將其歸咎於民眾「未建立法治觀念」。而大量的街頭抗爭，確實構成了國民黨希望通過集會遊行法的壓力。徐桂峰著，《臺灣集會遊行十年記事》（臺北市：自立晚報文化，1989），頁 254-266。

說就是一個以民主正當性為籌碼，於開放與管制，延續與斷裂之間博弈的過程。

1.既有警察法令的斷裂與延續

戒嚴令雖解除，但並不代表戒嚴時期的相關立法(詳參前表 2-1)也在一夕之間全數消滅，動員戡亂時期臨時條款並未立即隨之廢除，政府使用其他相關條文箝制人民的傾向仍相當明顯。因此在解嚴之後，社會運動與政府在相關法制上的角力仍然持續著。其結果，在 1991 年 5 月的獨台會案抗爭之後，廢除了懲治叛亂條例，進而在同年 9 月成立的「100 行動聯盟」的抗爭下，刑法 100 條亦得以於隔年(1992 年)修正，廢除內亂罪的預備或陰謀要件。對競選活動中公開演講與遊行的限制，亦於 1991 年的公務人員選舉罷免法修正中被廢除。1991 年 5 月 1 日，動員戡亂時期正式被宣告終止。

然而，除此之外，大部分被應用於管制集會的條文仍得到保留，相關刑法條文除了刑法 100 條外並未修正，工會法、請願法、傳染病防治條例等法律當中，關於集會管制條文也未被討論。而違警罰法雖然歷經釋字 166 號與 251 號解釋後，因對限制人身自由處份違憲而於 1991 年 7 月 1 日起失效，但是代替違警罰法的社會秩序維護法，當中關於安寧、滋事、妨害公務等規定，日後仍然是警察處理抗爭時經常使用的裁罰利器。而在 1985 年從非常時期取締流氓辦法而來的動員戡亂時期檢肅流氓條例，也在郝柏村「社運流氓」的擴張解釋下，被動員來處理抗爭。警政機關在解嚴後，旋即舉行「違常活動之處理與防範」講習，在動員戡亂時期集會遊行法制定之前的期間，以違警罰法、刑法、警械使用條例等法令作為執法依據²⁰³。根據台灣人權促進會的統計，光是在審議動員戡亂時期集會遊行法的 1987 年，一年內就有十五起與集會遊行相關的「衝突」與「滋擾」

²⁰³ 徐桂峰著，臺灣集會遊行十年記事，頁 48-49。

案件，分別遭「妨礙公務」、「侮辱公署」等罪名起訴與判刑數月至兩年不等的刑期²⁰⁴。而這些規範也並未隨著動員戡亂時期集會遊行法的立法完成而消滅，而是持續發揮著限制集會遊行的作用。

2. 「動員戡亂時期集會遊行法」的立法

因應解嚴後人民政治權利的開放，以及民間社會力的波濤洶湧，國民黨政府迅速地展開了新的立法工作，在當中動員戡亂時期集會遊行法與動員戡亂時期國家安全法、動員戡亂時期人民團體法被稱為「國安三法」，是國民黨政府為了配合解嚴，對政治反對勢力劃下的新紅線，也是朝野攻防的主要戰場²⁰⁵。國民黨雖宣稱集會遊行法是為了開放人民集會遊行的自由，實際上仍是充滿著管制心態，持續以動員戡亂為名，堅持「管制」、「秩序」的重要性，要「兼顧秩序及公共利益」，以合理化實質保守的法案²⁰⁶。

在該法三十幾條條文當中，保障集會遊行的條文僅有第 5 條而已，且在草案中並沒有罰則，僅由刑法第 152 條規範，其刑度也較西德與韓國來得輕²⁰⁷。且在審議過程當中，對於處理集會遊行，國民黨政府採取限制而非保障的態度也是相當清楚：

有關保障人民集會遊行自由的規定，絕對予以尊重，……某些失控的集會遊行已帶給民眾相當不安，…因此為了使大多數民眾免於恐懼，

²⁰⁴ 台灣人權促進會著，《台灣 1987-1990 人權報告》(臺北：台灣人權促進會，1990)，頁 40-42。

²⁰⁵ 王泰升、薛化元、黃世杰著，追尋臺灣法律的足跡--事件百選與法律史研究，頁 216-217。

²⁰⁶ 徐桂峰著，臺灣集會遊行十年記事，頁 307。

²⁰⁷ 民進黨立法委員吳淑珍院會發言，載於立法院秘書處編，「立法院第 1 屆第 80 會期內政、國防、司法三委員會第三次聯席會議紀錄」，於《動員戡亂時期集會遊行法案(上冊)》，(臺北市：立法院秘書處，1988)，頁 122。

我們的確有必要制定本法。……這種恐懼的心理不僅會影響經濟成長，而且也會影響民主政治的推動。²⁰⁸

中共對復興基地的分化……趁機製造混亂，製造第二次美麗島事件，……「動員戡亂時期」之認知，絕不可無。……集會遊行一旦有某些別有用心人士的推動與介入，情緒被煽動挑起時，……社會大眾面對的，…是像定時炸彈般的「暴民」。²⁰⁹

以限制為主的態度反應在具體條文上，對集會遊行的限制方式主要有以下幾點：法律名稱冠以「動員戡亂時期」²¹⁰、第四條「遵憲、反共與反獨」的國安三原則、第六條將總統府、五院、法院、軍事基地、機場與港口劃為禁制區、以及第 8 條以降承襲自戒嚴時期臺灣省警務處的函令，由以警察為主管機關，掌有許可與命令解散權限，並附帶刑罰的許可制²¹¹。

支持行政院草案的學者，主要是從集會遊行對社會秩序的危害²¹²，或是動員戡亂時期的「共黨威脅」²¹³論點，支持上述的種種限制，例如新竹縣警察局副局長陳春林即在一篇探討日本法的文章中，開宗明義地指出：

聚眾集會、遊行……本身即已因藏著擁擠混亂、妨害交通秩序及因

²⁰⁸ 內政部長吳伯雄答詢發言，載於立法院秘書處編，「立法院第 1 屆第 80 會期內政、國防、司法三委員會第一次聯席會議紀錄」，於動員戡亂時期集會遊行法案(上冊)，頁 76-77。

²⁰⁹ 國民黨婦工會副主任，立法委員謝美惠院會發言，載於立法院秘書處編，「立法院第 1 屆第 80 會期第十八次院會紀錄」，於動員戡亂時期集會遊行法案(上冊)，頁 278-280。

²¹⁰ 「動員戡亂時期」的名稱本身，雖然並未對集會遊行加以具體的限制，但由前述的國民黨立委發言可知，其象徵了該法為非常時期「戡亂法制」的一環，具有在論理上能夠正當化法案中的限制規定的象徵意義。

²¹¹ 詳參劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 55-63。

²¹² 裴可權著，〈群眾事件處理〉，《民主憲政》58 卷：4 期總號 688 (1986)，頁 19-21。

²¹³ 劉世林著，〈處理「聚眾活動」之理論與實際〉，《警學叢刊》19 卷：1 期總號 73 (1988)，頁 2-16。

群眾心理釀成騷(暴)亂等，對於公共安全與秩序的具體危險性。²¹⁴

雖然有上述支持的論述，但對於前述的主要爭點，學界與輿論界仍有許多批判的聲音，例如批評不應賦予警察機關過高裁量權、禁制區過多、罰則過重、申請團體受限、申請時間太長²¹⁵、禁止條件抽象、違反之處分不得再訴願²¹⁶等等。但是即便民間有著批判的聲浪，民進黨立委也激烈杯葛，最終國民黨仍挾國會多數，加上將政黨納入人民團體法規範，威脅民進黨可能成為非法團體做為籌碼，最後在集遊法上僅讓步了禁制區刪去監察院與立法院，其餘幾乎是照案通過，而這些限制也在日後持續成為民間與政府攻防角力的戰場。

3. 警察機關處理聚眾活動作業程序

針對集會遊行的處理，以動員戡亂時期集會遊行法為母法，警政署在 1990 年 6 月 25 日函頒了「警察機關處理聚眾活動作業程序」(下稱作業程序)²¹⁷，以取代 1988 年函頒的「警察機關處理聚眾活動指導計畫」²¹⁸，作為處理抗爭時的主要行政規則。其內容主要按照處理抗爭之順序，一共分為「總則、申請與核定、保障合法、取締非法、防制暴力、現行犯之逮捕、移送司法機關偵辦、善後作業」共八章²¹⁹。其規範內容相當詳細地包括了情報作業、化解措施、文宣工作、保安警力整備與運用、蒐證作為、非法行為認定、取締非法之一般程序、對暴力

²¹⁴ 陳春林著，日本對於聚眾集會、遊行、示威等活動的管制，117。

²¹⁵ 陳守國、林進坤、何善溪，「保障憲法賦予權利，建立共同規範」——訪學者對集會遊行法草案意見，*中國時報*，1987 年 7 月 23 日，第二版。文中訪問中興大學法律系教授黃東熊、政大法律系教授黃越欽與立法委員黃主文。

²¹⁶ 聯合報，「集會遊行法，立法普獲支持 主委與學者，認為禁制太多。」，*聯合報*，1987 年 7 月 23 日，第二版。

²¹⁷ (79)警署保字第 20000 號。關於此一作業程序的具體內容與效力問題，會於後面討論相關行政規則的章節再進行詳細分析。

²¹⁸ (77)警署保字第 00579 號。

²¹⁹ 其體例並非依照一般法律條文之條號條次，而是以章節撰寫，例如第 1210 條指的是第 1 章第 2 節第 1 項，第 1241 條則是第 1 章第 2 節第 4 項第 1 款。

行為之處理程序、逮捕現行犯之必要程序等等，幾乎所有關於警察處理抗爭的相關細節均在其中²²⁰。

第二項：警察處理抗爭實務

由於抗爭的規模與數量與日俱增，對解嚴後代替警總成為抗爭處理主體的警察而言，不只需要充實自己的鎮壓實力，更需要發展出一套制度化的抗爭處理模式，以降低抗爭處理的動員成本。因此解嚴後警察實務從實力鎮壓為主，政治談判為輔，開始發展出一套協商為主鎮壓為輔，「依法行政」的制度化抗爭處理模式。

戒嚴時期警察處理抗爭的正當性來源，雖然也有將法律做為正當性來源的論述，但一來所引之法律依據大多不明，或是以戒嚴法制做為根據，二來對於當時的警察行為，即便沒有法源依據，也並不會受到挑戰。因此向法律尋求正當性的需求並不明顯。

但在解嚴之後，戒嚴法制漸次退場，形式上已經承認集會遊行自由的行使，因此已經很難再以上街者是共黨、叛亂等說詞正當化警察行為，將所有抗爭者定位為非法在法律與論述上也變得缺乏說服力。因此警察實務上開始需要向法律條文尋求正當性。從 520 農民運動的衝突之後，可以看到政府的處理守則從最早的「打不還手，罵不還口」、及其後的「不擴大、不衝突、不流血」，轉化為「保障合法，取締非法，防止暴力」²²¹，執法正當性的訴求從「警察不動，所以若有衝

²²⁰ 由於該作業程序全文長達 200 頁，因此在此無法細數全部規定，將在第三章詳細討論警察在各階段之處理作為時，進行進一步的討論。

²²¹ 彭紹瑾著，《羣眾與集會遊行之研究》([桃園市]：臺灣桃園地方法院檢察處，1989)，頁 350-351、359。

突一定是抗爭者的錯，有執法正當性」²²²，轉換為「抗爭者若違法，則警察有正當性進行取締」。

因此為了獲取抗爭處理的正當性，在警察體系中也開始可以看到在實務與警學方面，開始強調集會遊行法的解釋與應用²²³。姑且不論其見解內容良莠，或是和實務是否有落差，這說明了與戒嚴時期以鎮壓技術為核心的討論不同，「暴民」的界線從「未上街者/上街者」，轉移到了「合法遊行/非法遊行」、「多數守法者/少數違法者」。做為正當性來源與制度性行為準則，解嚴後法律正式的成為警察抗爭處理技術的一環。而隨著警察操作集會遊行法的技術漸趨純熟，街頭上警民互動的準則，以及協商的起點亦從政治與群眾實力的對抗，轉變為例行化、制度性的法律依據²²⁴。

但要強調的是，援引法律做為正當性來源，以制度性的協商為主要處理手段，並不代表警察失去或放棄了武力鎮壓的實力或是意願，政府仍大幅擴張保安警力與裝備，特別是在郝柏村任行政院長的任內，更是採取強勢鎮壓的抗爭處理對策。所謂警察與抗爭者的協商，仍是在以鎮壓實力為後盾的情況下進行的，即便是面對一般民眾，未有嚴重衝突的驅離場合，警察仍有較具攻擊性的執勤習慣：「我們是公權力，但可能盾牌撞下去我就大力撞，一般的民眾哪受得了盾牌打過去，那是早期的陣痛。²²⁵」若遇張力較高的抗爭現場，在解嚴後乃至於 1990 年代的抗爭現場，仍不難見到武力鎮壓的場景：

²²² 例如關於美麗島事件中的衝突，警察的論述主要著墨在群眾如何攻擊警察，造成警察受傷，而非抗爭行為的違法性。

²²³ 如呂世明著，〈警察人員對於群眾事件應有之認識〉，《警學叢刊》19 卷：1 期總號 73 (1988)，頁 24-32。；朱源葆著，〈集會遊行法及警察執法上幾個值得商榷的問題〉，《警學叢刊》20 卷：1 期總號 77 (1989)，頁 56-68。

²²⁴ 關於警察處理的例行化可參何明修、蕭新煌著，台灣全志（卷九）社會志：社會運動篇，頁 120-123。

²²⁵ 受訪者 P3。

(1988年520農民運動)幾百個穿制服警察列成兩隊……霹靂小組將從不同方向逮捕回來的「暴民」，按著頸部或拉著頭髮，連拖帶踹的拖進警局前必經這條人牆通道，兩旁警察每個人手上拿著安全帽或頭盔，輪流猛K「暴民」的頭部與背部，使他們每一個人滿臉都是血，前面、後面全是哀號²²⁶。

(1995年9月17日環保聯盟立院抗爭)好幾十名警察將高成炎、林長茂兩人團團圍住，並以鐵條刺破休旅車後窗，將水泥灌入車裡；坐在裡面的林長茂，搖下車窗要將頭上水泥往外撥時，警員把他眼鏡弄掉、並拿水泥抹入他的雙眼²²⁷。

學者何明修與蕭新煌分析了1990年代的集遊法許可比例，以及每十萬人的平均集遊法起訴人數比例，並指出高許可比例代表警察許可的任意性降低，而針對每年均有相當比例的未申請集會遊行，則代表著警方傾向不壓制未經許可的集會遊行²²⁸。而高許可比例也經常被援引為集會遊行法之許可制為「準則許可制」的論據，主張由於是準則主義而非特許主義，因此並未逾越必要程度²²⁹。但實際上警察對許可的裁量，除了許可與不許可之外，對於許可內容的協商也是很重要的，在前述警察鎮壓實力所造成的權力不對稱之下，協商可能未必真的是雙方平等地交涉，甚至是警察「準則許可」²³⁰。而相當比例的未申請案件，究竟是不願

²²⁶ 吳永毅著，〈運動在他方：一個基進知識分子的工運自傳 一個基進知識分子的工運自傳〉(The Hong Kong Polytechnic University, 2008)，頁99。

²²⁷ 〈30年國家暴力唯一勝訴 員警判賠25萬元〉，《新頭殼》，2014.4.3
<https://tw.news.yahoo.com/30%E5%B9%B4%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E6%9A%B4%E5%8A%9B%E5%94%AF-%E5%8B%9D%E8%A8%B4-%E5%93%A1%E8%AD%A6%E5%88%A4%E8%B3%A025%E8%90%AC%E5%85%83-072601130.html> 該案後續警員被以毀損罪起訴，參〈89年偵續字第157號台北地檢署檢察官起訴書〉，[A_0004_0007_0014]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

²²⁸ 何明修、蕭新煌著，台灣全志(卷九)社會志：社會運動篇，頁117-120。

²²⁹ 參內政部對「集會遊行法是否抵觸憲法」釋憲聲請案之綜合答辯書，內政部編，集會遊行法有否抵觸憲法等釋憲案相關資料輯要，頁159-188。

²³⁰ Della porta 文獻 李震山調查報告

申請，還是實際上根本無法獲得許可？而這些未申請的抗爭現場，警察與抗爭者又是如何互動，是否就真的沒有為難與壓制？這些制度化後衍生的問題，我會在後面的章節，進行進一步的討論。

第三項：影響警察處理抗爭之因素

1. 警察體制

戒嚴時期軍事情治體系透過組織與人事轉入掌握警察體系的局勢，在解嚴之後開始鬆動。在組織方面，解嚴後警總雖然意圖維持自身在警政體系與勤務的影響力²³¹，但仍於動員戡亂時期終結後，於 1992 年改制為海岸巡防司令部，不再負責相關業務，也沒有權限指揮警政體系。即便以軍職擔任局長的國安局作為統籌包括警政署在內的情治單位，仍為警政署的上級之一，警政首長也需參加國安局的情治會議。而郝柏村在行政院長任內，實際上的警政決策也是交給任行政院顧問的退將親信負責²³²。但在警政體系在組織上已非隸屬於軍方，而有了獨立自主的決策權限。

而在解嚴後的一段期間，由於警力不足，憲兵確實經常出動支援警察的鎮暴勤務。在法律層面，國安局與國防部也試圖以刑事訴訟法中具憲兵「司法警察」的身分，正當化憲兵對抗爭現場的介入，甚至推動集會遊行法的修法，明訂授權憲兵可處理集會遊行勤務。但最後修法並未通過，此後除了特定單位的維安工作之外，憲兵也漸次淡出集會遊行的現場²³³。

²³¹ 民進黨中央黨部著，《民意戰士--民進黨立法院黨團的奮鬥》(台北：民進黨中央黨部，1989)，頁 231-233。

²³² 張瑞德、曹忻著，從一線一星到警政署長：盧毓鈞先生訪談錄，頁 284-294。

²³³ 劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 65-66。

而在人事方面，李登輝在 1990 年當選總統之後，開始整頓警察體系，將在任長達六年多的警政署長羅張調回軍職，任用警界出身的莊亨岱出任警政署長²³⁴。而隨著末代軍人署長的退場，雖然郝柏村在行政院長任內，仍有干涉警政人事，安插軍系人馬的情況²³⁵，但大體而言警界人事已擺脫了軍系的制度性介入，也不再具有軍轉警的情形了。

軍系退場，警政自主之後，為了因應抗爭勤務的人力空缺，政府開始大幅擴充中央、集中式的保安警察總隊，從 1989 年到 1991 年，保安鎮暴警察的預算在三年間合計一百七十億左右，光是保安鎮暴警察的預算就占了中央警政總預算的一半左右。而在人員方面，1990 年保安總隊從保一總隊另外分出保四與保五總隊，由保一、四、五總隊分別駐守臺北、彰化與高雄，負責北中南的鎮暴勤務。三個總隊於 1990 年的編制員額為 18500 人，為了補足人力，警政署另外從 1988 年開始招聘限期服務的保安隊員，在三個月的短期受訓後即投入保安勤務，並且可以抵服兵役，以及在四年期滿後通過考試轉任一般警察，大量補充了保安總隊的人力²³⁶。雖然限期服務警員在招聘了十六期後停招，但在全體警察人力中，高比例的機動保安警力編制已然定型。根據 1997 年的統計資料，在全國警察 81813 人當中，單單是三個總隊的機動保安警力，就有 14190 人，佔全國警力的 17.3%²³⁷。

而解嚴後保安警察總隊雖然並非如過往有大量軍人轉任，但在保一、四、五當中，由於鎮暴的任務導向，其組織文化較之一般地方警察，其實更偏向軍隊，可以說在警政系統脫離軍系獨立後，軍事化的組織制度與文化，依舊被保留在保

²³⁴ 張瑞德、曹忻著，從一線一星到警政署長：盧毓鈞先生訪談錄，頁 255-258。

²³⁵ 張瑞德、曹忻著，從一線一星到警政署長：盧毓鈞先生訪談錄，頁 282-284。

²³⁶ 林美玲著，治安問題與警力運用，頁 66-69。

²³⁷ 劉嘉發著，《警察行政法之理論與實務》(桃園縣龜山鄉：中央警察大學，1999)，頁 74-75。

警當中。雖然警察有對內維護治安的名義，與軍隊不同，但實質上當時的保警就是一支訓練以對付抗爭的軍隊：

沒任務就跟部隊很像，早上六點半起床，點名、打掃、吃飯、吃飯完出操、訓練課程，…一年有兩次的機動保安檢測，那檢測之前就要練鎮暴操，兩次加起來大概一年有三個月在練。…保警就集中管理跟部隊一樣，但又不是軍人，你用軍人可能會有國際上的壓力，你對群眾的話，等於是武力對群眾，但你警察出來就是維護治安。…三十分鐘內就可以全部出動，平常都在待命。²³⁸

但是，將大量的人力與資源配置在機動保安警力，隨著台灣各地抗爭處理的制度化、地方化與溫和化，大規模的警民衝突變得罕見²³⁹，需要中央機動保安警力的頻率與動員量都下降，其必要性便開始受到質疑，再加上第一線的地方警力不足與擴充困難，各地方政府往往批評中央政府在警力的資源錯置²⁴⁰。此外，警界內部也有有不平的聲浪，不滿為何同為警察，隸屬於中央的保安警察日常勤務負擔較輕，待遇卻較佳。曾任職於保安警察總隊的受訪者也表示，他在從保安警察總隊被移撥到地方後，待遇確實有落差：

我們第一年到 XX 縣，超勤一萬五千塊，跟中央標準一樣，第二年就是跟 XX 縣一樣，九千或一萬一。以前中央警察會領比較多，因為中央預算比較多²⁴¹。

為解決地方警力明明不足，機動保安警力卻經常閒置的問題，警政署訂定

²³⁸ 受訪者 P1。

²³⁹ 何明修、蕭新焯著，台灣全志（卷九）社會志：社會運動篇，頁 113-117。

²⁴⁰ 劉嘉發著，警察行政法之理論與實務，頁 75。

²⁴¹ 受訪者 P1。

「保一、四、五總隊協助各警察機關維護治安工作執行要點」，讓三個總隊的機動保安警力派駐各警察機關、監所、外國人收容所等處固定支援，僅定期回營區集訓，或是因應專案勤務集中進行支援。然而這樣的支援作法雖然充實了地方警力，但也產生了許多問題，例如預算權責不清、「支援」項目之多幾與一般員警無異、缺乏勤務所需專業、遇有抗爭時召集不易等²⁴²。

因此，行政院於 1997 年核定了「強化警力加強維護治安重點計畫」，擴編地方基層警力 13345 名，而擴編的人力來源，就是預計以保一、四、五總隊的機動保安警力另行訓練後，移撥地方警察機關，大幅精簡保安警察總隊常任警力。而縮編後出現的人力空缺，則擬將機動保安警力規定為警察替代役男的工作項目之一，以警察人員指揮警察替代役男的方式維持機動保安警力。

總而言之，在解嚴後保安警力歷經了從憲警協同鎮暴，到大幅擴編機動保安警力，再將機動保安警力派往地方支援，最後因應地方警力的不足，以及抗爭處理的制度化，計畫將警力移撥地方，並改以替代役補充。此一保安警力的編制變化，不僅反映出了抗爭處理的邁向制度化，不再需要這麼多警力，中央政府保安警力的削弱，對日後的警察實務也產生了重要的影響。

2. 警察文化

雖然解嚴後抗爭取得了一定的合法地位，尋求法治正當性的警察也難以像以往一樣全盤否定抗爭者。但是對於抗爭的「敵情意識」，並未伴隨著政治民主化與軍方退出警政系統而退出警察教育，而是因應著民主化的論述轉型，建構了完整而細緻的論述體系，在警學教育當中維繫了「敵情意識」的再生產。

²⁴² 劉嘉發著，警察行政法之理論與實務，頁 57-61。

作為解嚴後「敵情意識」生產體系基礎的，乃是延續前述戒嚴時代「民主、法治、反暴力」的去政治化敘事。根據吳介民的說法，解嚴前後社會抗爭雖扮演著推動社會與政治改革的力量，因此而打破了舊有戒嚴下的秩序，在新舊秩序交替的期間，民主自由所帶來的成果(如集會遊行、媒體自由的開放等)，反而可能會被視為一種「公共惡」²⁴³。而在針對「目前政府對於集會遊行的管理是違反憲法」此一陳述，根據 1991 年與 1992 年間的臺灣社會意向調查顯示，不同意者皆是同意者的三倍²⁴⁴，顯然民意上呈現出對集會遊行的保守態度。

陳雨君在此一基礎上指出，解嚴後新的「民主、法治、反暴力」的去政治化敘事建構方式，就是主張解嚴後的民主政治應以和平理性為原則，在這樣的共識下，具有衝突潛能的社會抗爭就因此被指為是反民主的。如此一來就去除了抗爭訴求政經社改革的政治性，以及衝突發生的實際脈絡，將其化約為與民主對立的暴力行為，並賦予公權力採取作為的正當性²⁴⁵。

在這樣去政治化敘事的基礎之下，解嚴後的警學體系一面肯認抗爭在民主政治下的正當性，一面展開了承襲自戒嚴時期的敵情意識教育的轉型工作。剛解嚴時除了鎮暴實務技巧外，相關知識體系尚未充分發展，因此一開始是以過往的抗爭案例(如美麗島事件、中壢事件)介紹為主要內容，而當中對各事件的詮釋，是依循著政府的官方立場，強調群眾的暴力行為，以及抗爭者的政治野心與反民主²⁴⁶。而在教育現場，當時由於抗爭旺盛，因此教學重點仍在鎮暴技巧，並無太

²⁴³ 吳介民著，〈政體轉型期的社會抗議——台灣 1980 年代〉(國立台灣大學，1990)，頁 116-118。

²⁴⁴ 不同意與同意的具體數據為 42.5 %vs 16.2%(1991)、47.1% vs 13.7%(1992)。詳參簡資修著，〈臺灣民眾之基本人權觀：社會意向資料之初釋〉，收於伊慶春，《臺灣民眾的社會意向：社會科學的分析》(臺北市：中央研究院中山人文社會科學研究所，1994)，頁 311-32。

²⁴⁵ 陳雨君著，去政治化的政治：台灣政治事件的敘事社會學分析，頁 41-44。

²⁴⁶ 馬起華著，街頭運動之研究，頁 8-66。

多理論知識。

但僅有鎮暴技術與案例介紹，並不足以適應民主化後的台灣社會情勢，若要正當化並再生產警察的敵情意識，就必須要有更細緻的理論基礎支撐。因此在解嚴前後警學界開始著手於抗爭處理研究，在前述對負面詮釋台灣抗爭史的事實基礎上，並引入外國的一些基礎理論，開始建構普遍性的抽象抗爭論述，受訪者 P3 即有提到從鎮暴技術到一般知識的轉折：

官校有教鎮暴隊形，(溝通處理什麼都沒教?)都沒教。那時候有個學長叫朱源葆，他七十九年有寫一本書叫群眾事件，我們是有拿來看²⁴⁷。

首先是對抗爭的認知部分，其內容則大致包括抗爭的「類型」、「成因」、「特性」與「影響」。類型部分，朱源葆延續前述黃中良的分類，仍分為政治、社會、預謀、涉外與偶發²⁴⁸。但由於預謀、偶發並非針對抗爭訴求的類型所進行的分類，而社會又涵蓋過廣，因此其後的論著²⁴⁹與警政署的正式統計當中，則將集會遊行的類型分為政治、社會、經濟、涉外與其他，沿用至今²⁵⁰。

而成因方面則側重於社會心理與文化方面的歸因，包括大眾社會中的追求自我滿足、大眾傳播的增強緊張、文化流落的變遷、社會解體後的混亂、認為社會不公的主觀意識、社會邊緣人的附從心理、個人的社會孤離、家庭聯繫的斷裂與個人適應不良的發洩²⁵¹。相較於同時期社會科學研究以威權政權的統治危機、鎮壓能力的衰退與政治轉化等層面解釋抗爭成因²⁵²，警察知識體系對抗爭成因的解

²⁴⁷ 受訪者 P3。

²⁴⁸ 朱源葆著，〈集會遊行法與警察處理聚眾活動之研究〉(中央警察大學，1989)，頁 181-185。

²⁴⁹ 許志錠著，〈我國警察機關處理聚眾活動之研究〉(台北：三鋒，1992)，頁 16-19。

²⁵⁰ 警察機關處理集會遊行發生數，內政部警政署、統計處，2014

²⁵¹ 朱源葆著，集會遊行法與警察處理聚眾活動之研究，頁 188-190。

²⁵² 張茂桂著，社會運動與政治轉化，頁 42。

釋則是套用抽象理論，主張因社會變遷導致個人的心理變化，才成為抗爭者，並不觸及整體政治結構、社運資源與鎮壓問題。

特性方面則主要引用社會心理學，包括焦點化、兩極化、數量高估、非理性、攻擊性²⁵³、傳染性、暴力性、煽動性、盲從性、攻擊性²⁵⁴，強調抗爭群眾的暴力風險。而抗爭所造成的影響，則認為抗爭會破壞社會秩序與法治、阻礙社會進步、侵害守法者的權益等等，是反民主且傷害社會的²⁵⁵。

除了理論以外，解嚴後與戒嚴時期最大的不同，就是有大量的抗爭實例。警學學者得以透過以上發展成熟的抗爭認知框架，進而詮釋分析解嚴後的相關案例，例如將 1988 年的 520 農運解釋為從單純農民請願，轉為政治性事件甚至都市游擊戰、1990 年的 529 反軍人干政抗爭，則是延續 520 農運，由民進黨與受美方訓練的台獨人士主導，煽惑群眾進行的都市游擊戰²⁵⁶。較之複雜的理論，透過實例的解說，加上訓練與就職後學長姐們的口語相傳，還有自身面對衝突現場的經驗，更加能夠讓員警接受與內化相關典型敘事與認知框架。例如在該時期受警察教育之受訪者，受訪時其對於抗爭的描述，仍有部分相當符合警學體系的官方說法，包括扭曲的歷史、抗爭者動機的個人歸因等等：

以前，我們也是聽人家講的，早期美麗島事件的時候，那時候上級都要打不還手、罵不還口，在高雄憲兵跟警察都被人打成那樣，用鐵鉤啦，打得很嚴重。²⁵⁷

²⁵³ 朱源葆著，集會遊行法與警察處理聚眾活動之研究，頁 227-233。

²⁵⁴ 陳國興著，《集體行為之基礎理論與群眾事件防制》(台北：三鋒，1994)，頁 123-129。

²⁵⁵ 陳國興著，集體行為之基礎理論與群眾事件防制，頁 486。

²⁵⁶ 陳國興著，集體行為之基礎理論與群眾事件防制，頁 323-374。

²⁵⁷ 受訪者 P8。

民進黨老一代是為國家在作事，有些附和的人，是被警察開罰單不爽警察，有抗爭他們都走第一線，拿石頭丟警察，開始丟汽油彈的時候，很多警察受傷。²⁵⁸

質言之，在解嚴後所誕生的，針對抗爭認知的警察知識體系，因應了政治變遷作出調整，變得更加成熟完整，成功延續了警察對抗爭是防處而非保護對象的敵情意識再生產，進而建構了控制而非保護抗爭的警察心理基礎。

而接著是對抗爭的處理，對此除了各種控制與鎮壓技巧外，也加入了集會遊行法以及被應用於抗爭處理的相關法條解說²⁵⁹。但除此之外，由於戒嚴以降的警察法體系，仍鮮少要求警察行為的法律基礎，集會遊行法的條文也幾乎都在授權警察限制抗爭行為，因此並不討論法做為各種抗爭處理行為的界線機能，而是毫無批判的作為一抽象的存在，無限制地正當化警察作為「執法者」的作為。警察名義上雖是執法者，但在街頭上卻透過裁量權有著近似立法者的角色。然而「保障合法，取締非法」塑造出來的中立論述，掩蓋了警察挑選與製造非法群眾(敵人)的動機與能力，「防止暴力」則凸顯了抗爭者的衝突潛能，這樣的衝突潛能在前述的論述下是反民主的，另一面則透過「防/鎮暴」的角色定位，抹去了國家的暴力色彩。

3.政治部門

1994年之前在「台灣省各縣市實施地方自治綱要」的規範之下，地方首長的

²⁵⁸ 受訪者 P3。P3 對民進黨的評價與當時的課本顯然並不相同，但對於民進黨帶頭，去政治化的不滿、反社會暴力分子參與的圖像，仍然合於警學知識體系中，對抗爭成因的個人歸因傾向。

²⁵⁹ 許志錠著，我國警察機關處理聚眾活動之研究，頁 133-152。

人事權受到省政府的控管，而省與直轄市首長則是官派，人事也由中央安排²⁶⁰。在加上警政系統是中央集權的一條鞭式組織之下，地方首長雖然有對省警務處保薦屬意的人選之事，但並非制度上的人事權，影響力也有限²⁶¹。

隨著 1994 年省縣自治法與直轄市自治法的立法，省與直轄市首長取得了大部分首長的人事權，1999 年立法的地方制度法，則讓所有的縣市首長均有大部分一級機關首長的人事權，地方自治權限持續擴大。

不過，警察人事權按照警察人員管理條例，人事權仍在中央，這使得警察人事權從解嚴以來，就成為地方與中央的政治角力戰場，特別是在野黨地方首長更是積極。1989 年在野黨縣市長組成民主縣市長聯盟，訴求之一就是要求警察局長人事權，而後省政府以「知會」縣市長平息爭議。1995 年警政署的人事調整，也遭到各地方政府杯葛，最後以協調解決。1999 年地方制度法實施後，則是採警政署提出名單供縣市長圈選，或者協調同意後公布的方式處理。從這樣的制度軌跡可以看出，若遇中央與地方意見不一致，其實並未有制度性的解決方式，而必須訴諸政治角力²⁶²，因此也有數度爆發地方首長介入特定人事，甚至拒絕警政署派令的首長到任的事件²⁶³。中央有組織上的指揮權與人事權，但地方能夠以警政預算以及對人事任命上的影響力相抗衡，地方警察從原本的中央一條鞭，轉為必須於地方與中央之中取得平衡，這樣的政治結構對抗爭處理也帶來了很大的影響。

例如 1991 年反核立場的台北縣長尤清，就派遣台北縣警察隨違建拆除大隊與抗爭民眾，以拆除違建為由前往拆除核四部分建物，警政署只好調集保二總隊

²⁶⁰ 高美莉著，〈中央與地方府際衝突之研究〉(國立政治大學，博士論文，2006)，頁 236。

²⁶¹ 張瑞德、曹忻著，從一線一星到警政署長：盧毓鈞先生訪談錄，頁 224-225。

²⁶² 例如 1995 年台北市的人事案，警政署長盧毓鈞與台北市長陳水扁，就分別動用了政界與商界的人脈彼此施壓，最後內政部懼於民進黨揚言發動執政縣市的聯合杯葛，要求警政署妥協。張瑞德、曹忻著，從一線一星到警政署長：盧毓鈞先生訪談錄，頁 318-324。

²⁶³ 高美莉著，中央與地方府際衝突之研究，頁 250-251。

嚴陣以待，形成中央與地方警察相互對峙、蒐證的局面²⁶⁴。而在抗爭最頻繁的台北市，在 1996 年陳水扁上台之後，在台北在野的新黨、國民黨等，成為社運街頭抗爭與議會遊說的可能結盟對象：

介入之前，公娼是自己自發，透過鄰居的西藥房老闆，是新黨地方的積極黨員，當時新黨街頭還走得蠻勤的，有一股政黨過來的在地力量，幫你們寫布條，教你們去議會。……他們打扁是為了政治鬥爭，我們打扁是為了我們要吃飯，…，街頭的砝碼跟政治局勢是相關的。²⁶⁵

地方上政黨輪替的政治局勢，再加上民進黨過往的街頭經驗與主打進步形象，即便是與之對抗的抗爭者，亦感受到在地方層級抗爭管制的放寬：

從 1986 之後我們社運都在解嚴後一路過來，我們這個世代，你民進黨自己也都是不申請、包圍，解嚴後的人都知道你民進黨這樣是家常便飯。當他入主台北市政府的時候，說真的警察跟社運間的關係真的是寬鬆，寬鬆就是不需要申請，去市政府抗議就抗議，他就一直延續一個默契，三次舉牌間的空間給你非常大。……，我們是享受了政黨輪替之後，民間社會的空間。²⁶⁶

原本由中央一條鞭指揮的警政體系，在解嚴後在野黨地方選舉的勝利，以及法制上地方自治權力的增強下，開始出現中央與地方的分權問題，而此一權力的劃分並未得到制度性解決，而是遺留下雙方協調的模糊空間，成為政治鬥爭的主戰場之一。而這樣的制度結構反應到警察處理抗爭上，就是警

²⁶⁴ 〈警民對峙三小時多 警方縣府互相蒐證 核四建物沒拆成 北縣人馬撤回〉，《聯合報》，1991.05.05

²⁶⁵ 受訪者 A10。

²⁶⁶ 受訪者 A10。

察開始面對中央與地方不同調的問題，隨著民進黨縣市首長的上台，在其權限下也可能會給予抗爭者更大的空間，而採取較溫和的方式處理。

4. 司法部門

在處理抗爭的制度化上，欲依法行政以取得正當性的警察人員，就往往無法獨自決定對當事人的處分，必須要透過檢察官乃至於法院的審查以完成整個過程，提供了司法介入警察的作為切入點。但從戒嚴到解嚴，司法人員的人事並未有任何改變，因此在解嚴初期，無論是在郝柏村動員檢肅流氓條例後，治安法庭對於「社運流氓」的感訓裁定²⁶⁷、或是針對抗爭者的偵查²⁶⁸、被逮捕抗爭者的定罪²⁶⁹等，大多配合著警方乃至於行政當局的政策進行。例如在 1991 年 10 月 3 日的「1003」事件中，在衝突時一位保警被翻覆的車輛壓死，檢警立刻展開株連式的大搜捕，據當事人回憶「整個貢寮沒剩下一個男人」²⁷⁰，最後 17 人被判有罪²⁷¹。法院對於警方證據的效力與處分適當性²⁷²，幾乎不介入審查，大多會接受檢警的偵查與起訴內容。

除了配合警察追訴抗爭者之外，針對抗爭者欲對執法過當以司法究責的情形，司法權也鮮少追究警方的責任。例如針對集會遊行請求國賠的案例，便全數敗訴；而在 1995 年環保聯盟抗爭者遭到警察以水泥攻擊臉部，險些失明的案件

²⁶⁷ 〈流氓寄生社運 首件社運流氓核定 楊姓男子將強制到案〉，《聯合報》，1990.9.16，6 動員戡亂時期檢肅流氓條例的變革詳參林瑋婷著，〈台灣戰後流氓控制(1945-2009)——一個社會學的考察〉(國立臺灣大學，2011)，頁 94-128。

²⁶⁸ 例如開出搜索票讓警方到嫌疑人房間尋找「臺獨份子」的證據，〈住處搜出史明近照，三條遊行黃色頭帶，及中共書籍 張光助，考慮提報為社運流氓〉，《聯合報》，1991.5.25，6

²⁶⁹ 例如 520 農運中，同年 9 月台北地院就迅速將 75 名參與者全數判決有罪。參吳永毅著，運動在他方：一個基進知識分子的工運自傳 一個基進知識分子的工運自傳，頁 99。另外從臺權會跟新聞媒體報導再次確認。

²⁷⁰ 當事人的訪談參崔愷欣，"貢寮，你好嗎？" (臺灣 2004)。

²⁷¹ 對於該案的評釋待法律文件資料庫之環盟檔案(內含本案卷宗)上傳後再行補充。

²⁷² 劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 159-160。

當中，傷害罪也仍是不起訴，只起訴毀損罪，而至目前為止，該案仍是警方處理抗爭所引發的刑事追訴中，極少數警方有罪的案例²⁷³。

5. 媒體

解嚴後的另一影響，是報禁、出版等言論自由的開放，媒體不像戒嚴時一定會配合警察的說法，若有執法過當，也有可能透過媒體的曝光而招致輿論的譴責。先是有在戒嚴末期出現，與政府立場不同的各種媒體，例如黨外雜誌、人間雜誌、綠色小組等等，而在解嚴後媒體解禁，對輿論取得了更大的影響力。

在這樣的脈絡下，警察與媒體記者除了過往的合作關係外，媒體有時也成為了警察需要提防甚至鎮壓的對象，例如在 1988 年五二零農民運動時，在現場的採訪工作就遭遇了警察動用武力直接阻止：

我仗著大報記者身分，拿出工作證想要進入公園路的封鎖線，立即被幾個鎮暴警察圍起來，揪住衣領大聲喝罵……不久前有記者想拍照被警察痛打了。……兩旁警察每個人手上都拿著安全帽或頭盔，輪流猛 K「暴民」的頭部與背部，……。凡是拿出相機的記者，立刻被拖到旁邊用警棍頂著咽喉逼他抽出底片。……次日我回到報社……爭取寫一個報導的機會……那個報導不知在哪一關被擋了下來，最後沒有刊出²⁷⁴。

在解嚴初期，警察尚對媒體具有相當大的影響力，因此無論是在現場的直接

²⁷³ 〈30 年國家暴力唯一勝訴 員警判賠 25 萬元〉。對於該案的評釋待法律文件資料庫之環盟檔案(內含本案卷宗)上傳後再行補充。

²⁷⁴ 吳永毅著，運動在他方：一個基進知識分子的工運自傳 一個基進知識分子的工運自傳，頁 99。

阻止採訪，或是事後透過報社施壓，都能達到一定的輿論封鎖成果，甚至部分記者有可能與情治系統有合作關係²⁷⁵。在當時警學體系關於抗爭的教戰守則，談到媒體時也還是採取要求媒體配合政府立場，封鎖不利消息與選擇性報導的策略：

依淡化群眾情緒之原則，適切處理新聞，初期應予嚴格管制，爾後隨狀況之發展，適時統一發佈，公佈真象，以免訛傳，混淆視聽。……涉及影響民心士氣、社會安寧、政府威信之重大新聞，應協調傳播機構及新聞從業人員謹慎處理²⁷⁶。

然而這樣的權力關係伴隨著民主化的進程，警察體系漸漸認知到已經難以寄望於媒體的完全配合，而警察在媒體注視下並不容易主動對非暴力的群眾出手，除非上級下令進攻，但只要在鎮壓前的輿論戰取得媒體優勢，警察鎮壓行動的正當性就會提高²⁷⁷。因此在之後的媒體策略部分，封鎖與直接操縱的做法漸漸退場，取而代之的是主動進行輿論搜集，以及應用警方作為官方消息來源的優勢²⁷⁸，積極地經營媒體公關，並講究宣傳的管道以及話術²⁷⁹，以爭取媒體的有利報導以及輿論的支持。

6. 抗爭者的反制

在戒嚴末期風起雲湧，推動政治變革的街頭抗爭，在解嚴取得合法空間後更

²⁷⁵ 吳永毅著，運動在他方：一個基進知識分子的工運自傳 一個基進知識分子的工運自傳，頁 110。

²⁷⁶ 洪復琴著，《臺灣地區群眾活動之分析與防處》（台北：大新書局，1988），頁 184-185。

²⁷⁷ 吳永毅著，運動在他方：一個基進知識分子的工運自傳 一個基進知識分子的工運自傳，頁 110。

²⁷⁸ Della Porta、Fillieule 著，Policing Social Protest，頁 230。

²⁷⁹ 許志錠著，〈輿論與宣傳在群眾行為上的應用〉，《警學叢刊》22 卷：1 期總號 85（1991），頁 82-88。

是十分活躍。然而，從前述的分析可知，國家並無意就此放鬆對抗爭的控制，而是在解嚴後的架構下，重新建構一套制度化的抗爭處理體系。對此，抗爭者自然也並不坐以待斃，而是透過抗爭力量的對抗，以及立法與司法途徑的法律動員，持續挑戰著這套新的體系。

在解嚴以前，雖然並非沒有街頭抗爭，但是在缺乏合法集會結社空間之下，要進行抗爭的風險以及成本仍然很高，在一定程度上抑制了街頭的能​​量。解嚴後的變化，首先是抗爭在數量上的增長，解嚴後集會遊行的總件數，從 1988 年的 1433 件，成長到 1990 年的 7775 件²⁸⁰。

除了數量之外，抗爭的強度也提高，解嚴前為規避警察的取締與鎮壓，即便是蓄意挑戰集會禁忌的「街頭狂飆」行動，也僅是透過放假消息與警察捉迷藏，或是趁警方不備時由零星人員跑進管制區²⁸¹。解嚴後雖然賦予了例行性的合法集會遊行空間，但無論是長期占據公共廣場的野百合學運²⁸²、持棍棒「臨檢」老國代的街頭游擊戰²⁸³、組成陣型正面突破鎮暴警察防線的遠化罷工²⁸⁴、持續數年的後勁反五輕圍廠²⁸⁵等等，仍有許多抗爭劇碼呈現出與以往不同的強度。

不過，戒嚴時期的中壢事件、機場事件、李長榮化工圍堵等等，也並非沒有長時間或是高強度的抗爭事件發生。而且就整體趨勢而言，何明修認為因為政策參與與集會遊行法制的制度化，指出在街頭上直接行使肢體暴力的抗爭手法，從主流逐漸被擠往邊緣，有「暴力邊緣化」的現象，暴力衝突變成僅是局部個案而

²⁸⁰ 何明修、蕭新煌著，台灣全志（卷九）社會志：社會運動篇，頁 118。

²⁸¹ 楊祖珺著，玫瑰盛開：楊祖珺十五年來時路，頁 62-86。

²⁸² 〈邵玉銘：把中正堂天安門並論 對學生政府都是侮辱〉，《聯合報》，1990.03.23

²⁸³ 〈攔截芝山岩，群眾打傷老國代！〉，《自立晚報》，1990.03.21

²⁸⁴ 吳永毅著，運動在他方：一個基進知識分子的工運自傳 一個基進知識分子的工運自傳，頁 109-112。

²⁸⁵ 呂欣怡著，〈後勁反五輕運動的研究〉（國立清華大學，1992），頁 1。

與抗爭脫鉤²⁸⁶。或只會發生在警方鎮壓時，現場失控被動觸發的「互動式暴力」²⁸⁷，而並非組織行動上的選項。

除了何明修的制度論外，政治制度的變化實際上對運動上產生什麼樣的影響，根據李丁讚與林文源的說法，還需要觀察制度是否能具體構成行動者的施為能力(agency)²⁸⁸。解嚴後由於結社自由的同步開放，因此抗爭就再也並非只是個人受害經驗的直接肢體反應，而是經歷組織化後學習、動員與理性計畫下的成果²⁸⁹。而李與林的研究進一步指出在 1986 年到 1993 年之後，伴隨著社運組織化，抗爭者從肢體抗爭到遊行示威，失去了衝突暴力的能力，有著被「馴化」的現象，到 1993 年之後，更是轉為專業遊說，戰場從群眾的街頭轉往專家為主的會議室內，群眾變成抽象化的存在²⁹⁰。

以上的學說解釋了解嚴後政治制度開放、抗爭組織化，與抗爭時個別群眾暴力行為減少的關連性，就抗爭處理的角度而言，即是表示在解嚴後合法集會遊行空間的開拓之後，社運組織選擇順法的抗爭模式，不挑戰而選擇接受警察的管制。但若如此，又應該怎麼解釋一開始所提出的那些暴力與非暴力的抗爭行為？

對於這個問題，我認為首先應該補充的是對於「制度」的考察，前述的觀點都認為國家對抗爭的處理在解嚴後趨向開放溫和，相關法制鬆綁，警察轉向與民眾合作確保抗爭和平落幕²⁹¹。但經過上一節的考察，可以看出國家一面開放集會遊行，但也一面加緊整備新的抗爭處理體系，相較於戒嚴時期的大棒策略，解嚴後顯然是一個棍子與胡蘿蔔並用的時代，當抗爭者不願意循著胡蘿蔔指示的道路

²⁸⁶ 何明修、蕭新煌著，台灣全志（卷九）社會志：社會運動篇，頁 113-117。

²⁸⁷ 李丁讚、林文源著，社會力的轉化：台灣環保抗爭的組織技術，頁 64。

²⁸⁸ 李丁讚、林文源著，社會力的轉化：台灣環保抗爭的組織技術，頁 89-90。

²⁸⁹ 李丁讚、林文源著，社會力的轉化：台灣環保抗爭的組織技術，頁 64-77。

²⁹⁰ 李丁讚、林文源著，社會力的轉化：台灣環保抗爭的組織技術，頁 77-93。

²⁹¹ 何明修、蕭新煌著，台灣全志（卷九）社會志：社會運動篇，頁 117-124。

前進時，棍子仍隨時可能揮下。李丁讚與林文源在被馴化的案例中，舉了後勁反五輕的例子，認為後勁人一開始還能與鎮暴警察抗衡，後期卻未阻止開工，即是組織化後被馴化的結果²⁹²，但在呂欣怡的論文當中，我們可以看到在當時郝柏村內閣之下的警察體系，在開工前是如何處理後勁抗爭的：

九月初，幾名強硬派的人士就受到情治人員的跟監，T1 所開的飲食店玻璃也被黑道弟兄打破。9 月 3 日 H1 在後勁夜市辦問政說明會，事前申請未獲警方批准。當晚近千名鎮暴軍警將會場團團圍住，前往聆聽的民眾因而寥寥無幾。……9 月 13 日郝柏村在眾多媒體記者多日的等候下，終於來到後勁……²⁹³

因此即便後勁人曾以宋江陣逼退過鎮暴警察，也並不代表其有辦法持續抵抗國家的鎮壓力量。國家的抗爭處理體系讓抗爭者「無能」抗爭，除了前述研究所指出的透過組織化進而馴化社會力的模式外，也必須考慮在組織實力不足之下，抗爭單純地如戒嚴時期直接被鎮壓，或害怕被強力鎮壓的風險瓦解，在解嚴後仍是有可能的。至少在討論影響抗爭者施為能力的制度因素時，必須把制度轉型後產生的機會與風險二者一同考慮進去，考量抗爭處理體系在馴化抗爭者上的積極影響。這樣的手法並非僅存在於郝柏村內閣對社運強硬的時期，而是成為了警方例行性的做法，例如受訪者即提及他如何一面給予抗爭者協商機會，但一面又利用蒐集得來的情資，提前以優勢警力封鎖強硬抗爭手段的抗爭處理經驗：

我也是去跟他們協調，說你要抗爭可以，但不要踩到我的紅線。…我們還是有情資，知道他要去控制電源，他雖然跟你講好，他也不會完全照

²⁹² 李丁讚、林文源著，社會力的轉化：台灣環保抗爭的組織技術，頁 78-80。

²⁹³ 呂欣怡著，後勁反五輕運動的研究，頁 70-71。

你的劇本在走。我們就先派人進去控制電源，時間一到就強力清場。²⁹⁴

在補充了對於制度開放的觀點後，進一步應該討論的是在制度因素透過組織的轉化後，前述研究所觀察到肢體暴力行為的減少，並不代表組織化的抗爭必然變成低強度的嘉年華會，甚至在專家上得了會議桌後被捨棄，不挑戰警察的抗爭處理體系。張以忠即進一步區分了「反汙名邏輯」與「非暴力抗爭」的不同邏輯，確實在前述去政治化的「民主、法治、反暴力」的敘事以及國家的鎮壓實力之下，組織者可能會為了避免暴力汙名或被鎮壓，而採取保守化的「反汙名邏輯」進行抗爭，其特性為雖然不一定採取合法抗爭，但採取策略性的非暴力，避免衝突發生，僅有時仍會發生群眾反撲或非預期的互動式暴力，這種類型確實符合前述研究的「暴力邊緣化」與「馴化」理論。但另一方面「非暴力抗爭」則是在解嚴前後輸入臺灣，並透過組訓與交流散布至臺灣社運當中²⁹⁵，在其邏輯下，反而是透過非暴力抗爭的訓練與信仰，在貫徹非暴力下引發衝突或承受鎮壓，藉此軟化鎮壓意志或是贏得同情與理解²⁹⁶。

換言之，確實解嚴後的制度環境對抗爭的影響，應當放在組織的脈絡中加以理解，但我認為並不必然走向「馴化」之路，反而是增加了選擇行動的施為能力，雖然在組織的計算下，大多數的行動可能是例行化的順法集會遊行，但在必要時也有可能採取有計畫的暴力²⁹⁷或非暴力抗爭，主動面對警察的鎮壓或是封鎖，甚至引發衝突。要讓衝突按照計畫發生，並且在發生衝突之後，對外解釋行

²⁹⁴ 受訪者 P3。

²⁹⁵ 張以忠著，〈台灣非暴力抗爭的歷史考察〉（國立清華大學，2013），頁 26-28。

²⁹⁶ 張以忠著，台灣非暴力抗爭的歷史考察，頁 125。

²⁹⁷ 有計畫的暴力抗爭相關的資料取得不易，警方的資料有誇大與虛構群眾暴力「陰謀」的風險，而抗爭方則可能顧忌法律責任與運動成敗不願曝光相關過程。我在此無力深掘相關的運動劇碼演變脈絡，但既然在部份日後的歷史書寫，仍可見到使用暴力手段與資方對抗的勞工抗爭案例，何明修在暴力邊緣化論中主張暴力抗爭僅是在 1990 年代後期僅是局部性的論點，在更多的史料出土後，或許還有商榷的餘地。例如吳永毅的研究中，於 1995 年、1997 年與 2005 年即參與過工運抗爭的計畫性暴力抗爭或其籌劃。參吳永毅著，運動在他方：一個基進知識分子的工運自傳 一個基進知識分子的工運自傳，頁 120-124。

動的脈絡與訴求，反擊「暴民」的標籤，爭取輿論的同情與支持，提升行動的效果，組織化的力量是絕對必要的。例如在工會與勞動組織下的抗爭即是一例：

曾茂興、劉庸又已經指揮大家連結成所謂非暴力抗爭的標準隊形，左右相鄰的人互相勾手，由帶頭者下令，邊喊口號邊跺腳，以 Z 字形左右移動逼向鎮暴警察；……警方的防線終於能變成 V 字形而崩潰了，潰口一團混亂²⁹⁸。

該次突破目的，是正面突破警方與資方保全的封鎖進入廠區行使罷工權，若並非有工會群眾與聲援外力做為組織後盾，是不可能成功辦到的。而是否採用這類可能引發衝突的抗爭手法，要考量的就是議題的「政治張力」與執行者的「組織實力」兩個因素，若在這兩個面向上有所不足，那就仍會選擇合於集會遊行法規的抗爭行動，以下這段對為何某次選擇衝撞，但平時則否的說明，就應證了上述兩個因素對抗爭劇碼的影響，以及抗爭者的策略思考：

去市政府抗議，我們就選擇衝撞，我們在政治上判斷，現在是死馬，你不打高根本現在沒救，……每一個抗議的性質不一樣，我的性質是我不需要藉由激烈的，除了拉高型的之外，我都是藉由抗爭去跟陳水扁對話，……你衝進去要幹嘛，都是象徵意義而已。那就是我們運動的極限，我只有一百人，突破不了，我也付不出那個代價，什麼時候臺灣社會讓我們判斷要付出那個刑責，該衝就衝。²⁹⁹

總而言之，臺灣社運在解嚴後確實因為國家鎮壓實力的維持，去政治化的主

²⁹⁸ 吳永毅著，運動在他方：一個基進知識分子的工運自傳 一個基進知識分子的工運自傳，頁 110-111。

²⁹⁹ 受訪者 A10。

流敘事，政治參與制度化以及抗爭組織化的現象，抗爭者漸漸減少採用肢體抗爭的作法，無論是滿足於目前的開放空間，或是無力、無能挑戰鎮壓力量，例行化的合法抗爭或採取保守化的「反汙名邏輯」方針，配合警察的情況並不罕見。但除此之外，在解嚴前後被引入台灣的非暴力抗爭技術與理念，也伴隨著社運組織化的步伐落地生根，成為暴力衝擊以外，另一種在物理上與法律正當性上正面挑戰警察處理體系的抗爭方式。

除了在抗爭現場與警察的互動，可能影響警察的抗爭處理實務之外，由於警察漸漸倚賴法律做為正當性來源與行為準則，因此對與相關法律的挑戰也成為社運與警察攻防的主要戰場。雖然在戒嚴時期並非沒有民意代表對抗爭相關法規進行質詢，但在當時的環境下，並未能發揮成效³⁰⁰。然而局勢在解嚴後開始鬆動，在政治環境有了更多的空間，抗爭者也有更大的能量之下，抗爭相關的法規體系也面臨了法律動員的挑戰。

首先是懲治叛亂條例與刑法一百條的廢除。在解嚴後國家安全法的立法，所定下的「遵憲、反共、反獨」三原則之下，表達左翼與臺獨政治言論的抗爭者或社運組織仍有可能因相關法律入罪。1991年5月雖然已經終止動員戡亂時期，然而調查局仍於同月9日以參與叛亂組織為由，逮捕了拜訪過史明並協助宣傳獨臺會活動的五名運動者。

由於被逮捕者當中，有一名是在清大宿舍被逮捕的研究生，調查局逕行入校逮捕學生的行徑招致了廣泛的反彈，在一波又一波罷課、占領臺北車站與大遊行的抗爭之下，立法院即三讀廢除懲治叛亂條例，隨後又廢除與其相關連的檢肅匪諜條例。

³⁰⁰ 戒嚴時期民意機關關於相關法規的攻防，詳參劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁17-24。

但上述條例雖然被廢除，做為陰謀叛亂罪法源的刑法一百條仍然存在，因此由林山田、李鎮源等人發起了廢除刑法一百條的行動，在歷經對國慶閱兵的反閱兵行動、在台大醫學院內的靜坐等，雖然未能迫使叛亂罪完全廢除，但刪除了陰謀叛亂罪之後，獨臺會案的被告均依修正後的刑法一百條改判免訴，從此叛亂罪的陰霾，總算離開了抗爭與組織者的身邊³⁰¹。

而隨著動員戡亂時期在 1991 年的終止，加上立法施行三年多後的檢討，動員戡亂集會遊行法再次面臨的修法的機會。對此，憲兵與國家安全局提出了憲兵介入入法、增定正副元首寓所為禁制區、禁止蒙面、與刑罰從首謀擴及一般群眾等加強控制的規定，內政部的修法小組雖然並沒有採用前述的意見，但仍追加了集遊負責人的場地清理義務以及疏散群眾義務，並有罰鍰規定³⁰²。

法案進入立院審理後，雖然民進黨立委仍就刑罰規定、禁制區、負責人、許可制等進行修法提案，不過面對在執行面的如三原則、警察裁量浮濫等批評，內政部長吳伯雄仍堅稱：「本法內容大致都能保障集會遊行的權利與公共利益，所以已經達到了一個平衡。」、「這幾年警察的做法進步很多了。」³⁰³最後在國民黨的表決優勢之下，僅修掉了「動員戡亂時期」、「不得違背憲法」，與一些技術性的枝節條文，大體仍是按照行政院版的草案通過³⁰⁴。

此後，從 1994 年開始，針對集會遊行法仍陸續有立委提出修法草案，幅度較小的有國民黨立委丁守中主張更嚴格的禁制區限制，民進黨立委朱星羽主張第

³⁰¹ 張炎憲、陳鳳華著，《100 行動聯盟與言論自由》(台北：國史館，2008)，頁 1-14。

³⁰² 劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 65-67。

³⁰³ 內政部長吳伯雄答詢發言，載於立法院秘書處編，「立法院第 1 屆第 89 會期內政、司法二委員會第一次聯席會議紀錄」，於動員戡亂時期集會遊行法案(台北：立法院秘書處，1993)，44、52。

³⁰⁴ 劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 68-69。

25 條的警告、制止、命令解散應間隔十分鐘；幅度最大的則是民進黨立委葉菊蘭所提出的廢止案。

而比較需要仔細討論的，則是謝長廷、周伯倫、沈富雄所提出的修正草案，其中周伯倫案為受「廢惡法修法聯盟」之委託而提出，該聯盟為高成炎、張正修與陳茂男在 1993 年的抗爭中，因違反集會遊行法而遭到起訴，因而集結了包括臺灣法學會在內的數十個民間團體，透過修法與訴訟等法律動員手段，對集會遊行法發起挑戰³⁰⁵。三個草案皆主張刪除特別刑罰、反共反獨國安二原則並刪除或縮小禁制區，只是周伯倫版另主張設置公正委員會取代警方成為主管機關，並以地方法院為申復機關。而在許可制的修正上，謝與周均採強制報備制，沈則主張在需使用公共設施方須登記的登記制³⁰⁶。

不過前述的各修正案，對於放寬集會遊行自由的部分，國民黨立委與警政署仍然採取反對立場，在委員會的朝野攻防之下，爭議條文進入朝野協商，但之後該次會期的審議便無疾而終³⁰⁷。集會遊行法自立法以來的相關爭點，仍留待大法官會議釋憲解決。

前述由高成炎等一案組成的廢惡法行動聯盟，除了提出修法草案外，也另外向大法官會議聲請釋憲，釋憲的主要內容，是主張許可制、第四條(二原則)、第六條(禁制區)、第十一條第一款、第二款(不予許可事由)、二十九條(刑罰規定)等條文違憲，聲請釋憲。³⁰⁸而對於聲請人的主張，政府機關的答辯主張大致如下：

³⁰⁵ 黃宗樂著，〈集會游行法釋憲案雜記〉，《月旦法學》36 (1998)，頁 115-18。

³⁰⁶ 劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 69-71。

³⁰⁷ 劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 72-73。

³⁰⁸ 張正修，「集會遊行法解釋憲法申請書」，收於《憲法與行政法制》，張正修主編，(台北：一橋，2003)：222-231。

- 1.集遊法是立法部門之「民主程序產物」，具正當性。
- 2.實務上不許可比例甚低，足證現制為「準則許可」，程序嚴謹而未逾必要程度。
- 3.外國立法例亦支持許可制；遵守二原則為遵守憲法之要求。
- 4.考量集會遊行對交通的嚴重阻礙，應採許可制。
- 5.社會心理學可證明集會遊行中群眾之高度危險性。
- 6.民意調查顯示較之集會遊行自由，民眾更支持社會秩序。
- 7.處刑罰之程序(警告、制止、命令解散)嚴謹，足證不解散者反社會惡性明確³⁰⁹。

以上行政機關的答辯，若進一步分析，實際上是與解嚴後警察處理抗爭體系的邏輯互相呼應。首先在「依法行政」做為正當性來源的脈絡下，強調該法的民主正當性，以及警察執法的法律程序嚴謹，角色中立不偏頗。其次則是從前述建構「敵情意識」的警學體系當中，擷取了強調抗爭的社會成本與暴力風險的實證論據，做為管制正當性的支持。再加上「民主、法治、反暴力」的主流去政治化敘事下，民意對抗爭抱持疑懼的傾向，也被轉化為支持管制的論據之一。

在釋憲程序當中，內政部之訴訟代理人羅明通律師與蔡震榮教授，主要以「立法裁量空間」為立論，進一步正當化行政機關對於多數立法產物與民意支持的答辯³¹⁰；但蘇永欽教授則反對「許可/報備」二分，認為就實際限制內涵而言，限制尚稱合理，亦未牴觸明確性原則，也並未進行事前審查言論；刑罰部分，構成要件相當嚴苛，不至於產生寒蟬效應；就行政濫權的批判部分，則應要求刑事法院審酌比例原則以制衡行政權，並不需要因此認定集遊法違憲³¹¹。

³⁰⁹ 內政部編，*集會遊行法有否抵觸憲法等釋憲案相關資料輯要*(台北：內政部，1999)，149-215。

³¹⁰ 內政部編，*集會遊行法有否抵觸憲法等釋憲案相關資料輯要*，258-307。

³¹¹ 蘇永欽著，高成炎等聲請釋憲案的法律意見書，頁 207-264。

而鑑定人李震山教授與陳慈陽教授，認為第四條違反言論自由，並均認為許可制違反明確性原則與比例原則因此違憲。李震山並指出我國集遊法設有國安二原則、禁制區、處分附款、其他法令、場所同意等限制，具有高度的事前抑止性，僅是形式上為準則許可。且現行法給予警察機關寬鬆的裁量空間，警察機關極易羅織入罪而難守中立，故不應課予刑罰³¹²。法治斌教授雖對事前審查是否違憲持保留態度，但亦認為第四條限制言論、第十一條要件違反明確性原則，應檢討³¹³。

對於行政機關的主張，聲請人則反駁不能以多數案例得到許可，就忽略制度上仍有可能選擇性地封殺特定組織的可能性。而阻礙交通、群眾理論與民調等訴諸「社會成本」的論據，並不足以構成限制基本人權的理由，也忽略了憲法保障政治言論自由的目的。刑罰規定則因違反明確性原則，以及刑法的謙抑性，主張不應維持刑罰³¹⁴。

最後大法官宣告許可制、刑罰、禁制區，均未違憲。第四條的國安二原則涉及言論內容審查，第九條偶發性集會的二日申請限制未保障偶發性集會，均屬違憲，與第十一條不予許可之要件應去除「之虞」二字。而引起了學者對於其審查基準、「內容中立規制」的論述以及對輕率委諸立法形成自由的批評³¹⁵。而對於此一釋憲對警察的影響方面，警政署則是相當淡定地認為變動不大，並未表達任

³¹² 李震山著，〈民主法治國家與集會自由--從言論自由及行政刑罰觀點探討〉，《中央警察大學法學論集》3 (1998)，頁 89-104。

³¹³ 內政部編，*集會遊行法有否抵觸憲法等釋憲案相關資料輯要*，309-432。另參陳慈陽著，「集會遊行法」相關規定合憲問題之研究，頁 33-63。

³¹⁴ 聲請人訴訟代理人黃宗樂教授言詞辯論意見，鍾沛東、林河名，「集遊法違憲？三大論點激辯」，聯合報，1997年12月6日，第六版。轉引自內政部編，*集會遊行法有否抵觸憲法等釋憲案相關資料輯要*，483-487。

³¹⁵ 參許志雄著，*集會遊行規制立法的違憲審查基準--司法院釋字第四四五號解釋評析(上)*；許志雄著，*集會遊行規制立法的違憲審查基準--司法院釋字第四四五號解釋評析(中)*；許志雄著，*集會遊行規制立法的違憲審查基準--司法院釋字第四四五號解釋評析(下)*，

何反彈，也顯示出了釋字 445 號解釋對警察實務影響相當輕微³¹⁶。

第四項：小結：

從戒嚴走向解嚴，雖然是重大的社會變化，但並不代表過往對抗爭的控制體系就此瓦解。就法律面而言，刑法、請願法、工會法等法律中限制集會遊行自由的條文依舊存在，而雖然懲治叛亂條例與違警罰法等戒嚴法制，分別隨著抗爭與釋憲被廢止，但轉型而成的社會秩序維護法依然對抗爭具有一定的約制力。不僅是對於過往抗爭處立法體系缺乏通盤檢討，政府反而透過戒嚴時的集會遊行管制法規的積累，訂定了以限制為主的集會遊行法。警察內部也訂定了相對應的行政規則，對抗爭進行細緻的介入與管理。

而在這樣的法律結構之下，可以觀察到政府大幅擴張了保安警察的裝備與員額，充分彌補了軍方退出的人力缺口。在警察的訓練體系當中，也建構了一套對抗爭具有「敵情意識」的保安警察教育，確保警察在意識形態上與抗爭者的敵對。然而相對於中央集權的保警，警政權力地方化與在野黨地方首長的崛起，使得地方警察可能因地方政治的介入，而影響其策略。此外在制度化後，也賦予了司法權介入行政權的空間，但大抵上的實務趨勢仍是相當配合警方的鎮壓以及偵查，並未積極介入審查警方執法的妥適性。雖然媒體在解嚴後漸漸開始脫離政府的傳聲筒角色，變得較有自主性，警方也變得必須慎重應對，但做為官方消息來源，仍使警察握有媒體公關戰上的先天優勢。可以說警察雖然依循著新的抗爭處理法體系，制度化了抗爭處理實務，但這並不代表警察就此喪失鎮壓的意願與能力，透過本章的考察，可以了解到在轉型之後，警察控制抗爭的能力雖然有所轉型，但並未因此而大幅削弱。

³¹⁶ 〈警署：釋憲結果不影響執法〉，《中國時報》，1998.01.24

面對這樣的局勢，抗爭者首先在街頭上發展出了新的抗爭劇碼，由於暴力抗爭的手段在解嚴後通常仍難敵壓倒性的國家鎮壓實力，加上在民主體制下行使暴力的正當性被削弱，因此抗爭者轉向非暴力的途徑發展。但除了在警方控制下的例行性順法抗爭，或者是未必遵守法律，但懼怕暴力汙名而保守迴避衝突的「反汙名邏輯」抗爭之外，引入台灣後與本土抗爭劇碼交流、結合並落地生根的非暴力抗爭，其「非暴力但不懼衝突」的抗爭劇碼，也對在街頭以「鎮暴」為名的警察構成新的挑戰。

除了在街頭與警察的對抗之外，針對相關法制的法律動員也並未停歇。雖然對戒嚴色彩濃厚的叛亂、匪諜相關法規，成功以大規模的社會運動加以廢除；但面對已取得民主正當性，在立法技術上對人民的限制更加細膩而幽微的抗爭處理法體系，民間大多未能進行足夠的檢視與清算，即便是針對眾矢之的的集會遊行法發動了數次修法與釋憲的法律動員，仍然無功而返。

解嚴後的抗爭處理法制，雖有變動但轉型有限，仍以限制而非保障為主軸；在此一法體系下的警察，解嚴後大幅增員的保安警力，雖伴隨著街頭衝突的減少而分散人力，但在武力、意識上仍保有充分的對「敵」準備，而媒體與司法的制衡也尚不充分。面對此一抗爭處理體制，抗爭者仍舊在街頭、國會與法院抵抗著：在組織化之下，從肢體衝突、順法集遊、反汙名邏輯到非暴力抗爭，抗爭者的劇碼選項也變得多樣，但雖然發起了針對集遊法的法律動員，仍舊無法有效撼動戒嚴時延續至今的限制措施。

第三章：政黨輪替時代的台灣警察處理抗爭法制

在解嚴後的抗爭管制執行了十三年後，臺灣迎來了第一次政黨輪替，而政黨輪替後發生的第一樁大事，就是在選舉結果公布後，不滿的國民黨支持者包圍國民黨黨部所引起的「318 群眾抗爭事件」。這正好充分表現了政黨輪替對抗爭處理所帶來的巨大衝擊：以往不需抗爭的當權一方，開始引用他們不曾引用的自由權條款保障自己；而以往做為警察假想敵的在野勢力，則開始在中央政府的位置面對抗爭處理的課題³¹⁷。而在 2008 年時，臺灣又迎來了第二次的政黨輪替，街頭與廟堂的位置再次逆轉。理論上政黨輪替會有助於強化警察處理抗爭的中立性與自主性，因為如果以特定政治勢力為假想敵，則難保輪替後的改革會對己不利。

但從德國的經驗研究可知，即便有頻繁的政黨輪替，但無論何種立場的政黨均有可能在面臨治理危機時加強對抗爭的壓制³¹⁸。而藉由上一章對解嚴後的警察處理抗爭法制轉型的爬梳也可以得知，政治體制上的巨大變動，未必也代表各種制度也會主動進行徹底的民主轉型，實際的變化如何，仍需詳細檢證。

在政黨輪替後主要的相關法令變革方面，首先是在 2001 年行政程序法施行，包括處理抗爭在內的相關行政行為得以有普遍性的規範，此外因釋字 525 號，而在 2003 年完成了警察職權行使法的立法³¹⁹，2012 年特種勤務條例亦公布施行。前述的三項立法，代表了對於國家公權力行使應有法律依據與遵守正當程序的重視。至於集會遊行法雖於 2002 年有過一次修正，但除了擴張第 6 條的禁

³¹⁷ 王泰升著，台灣法律史概論，頁 149。

³¹⁸ Della Porta、Reiter 著，Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies，頁 63-69。

³¹⁹ 不過警職法能於釋字 535 號解釋所要求之期限前半年完成立法，根據參與草擬的學者所言，不僅是在釋字作成時就已經有審議中的草案，因政黨輪替之故在立院未遇阻撓，也是立法順利的重要原因。參蔡庭榕等著，警察職權行使法逐條釋論，頁 22-32。

制區範圍，以及在第 9 條局部放寬偶發性集會遊行的空間之外，其他僅是因應行政程序法的文字修正，並未有太大變動。

在抗爭例行化、制度化的情況下，雖然抗爭貌似和平而開放，但警察的策略選項依然豐富³²⁰。警察在處理抗爭時，比起「執法」(enforcing the law)，其實更傾向於運用裁量的彈性，以確保自身對抗爭的「控制」(keeping control over situations)³²¹。在具體的作法上，由於集會自由的特殊性，要藉由集會遊行行使的表意自由，就必須要有制度、社會與文化的條件配合，例如要能夠抵達特定的場所、聚集足夠人數、獲得媒體的注目等，集會自由才有意義³²²。相對的，民主化下的抗爭處理核心，就並非對言論內容的審查或禁止，而是在於如何控制住這些讓抗爭有效的條件³²³。因此，除了法令條文的變動外，更需要研究警察從十幾年來一次又一次的「依法」裁量當中，究竟編織出了什麼樣的抗爭處理實務體系，又是被哪些制度與文化因素所支撐著，如此方能夠貼近真實的抗爭管制，並指出其問題所在。以下將從行動者的視角出發，分別依抗爭前、中、後之階段，先就現行法體系下的警察處理抗爭相關法令做一介紹，其次是考察警察處理抗爭的實務做法，最後討論可能影響警察處理抗爭的因素，在政黨輪替時代的變化，以及實際上如何發揮影響。

第一節：抗爭前之階段

抗爭處理並非在抗爭的當下才進行，對抗爭者而言，事前的串聯會議、籌

³²⁰ Della Porta、Fillieule 著，Policing Social Protest，頁 235-236。

³²¹ Porta、Peterson、Reiter 著，Policing Transnational Protest：an Introduction，頁 7。

³²² Starr、Fernandez、Scholl 著，Shutting Down the Streets: Political Violence and Social Control in the Global Era，頁 11。

³²³ Starr、Fernandez、Scholl 著，Shutting Down the Streets: Political Violence and Social Control in the Global Era，頁 42-43。

備、宣傳、到抗爭現場的移動等都是抗爭的一部分，而臺灣集遊法的許可制，規範了抗爭者必須向警察遞交許可，同時也代表必須給予警察一定的資訊，並且與警察協商，目前為止的爭議，大多集中於許可制下的警察裁量權限，究竟是準則許可還是有濫權裁量的問題。然而事實上，警察實務當中環繞著抗爭事前籌備工作所進行的各種警察行為，並不僅止於核發許可而已，以下將一一進行說明。

第一項：警察處理抗爭相關法令

雖然在抗爭開始之前，抗爭者尚未有實際活動，因此除了申請集會遊行之外，應該並無法令可介入之處，目前為止的討論也大多著眼於集會遊行法的相關規範。但實際上在抗爭前的階段，尚有其他相關法令，授權警察在情報搜集、場地控管等方面著手進行處理抗爭的準備工作。

1. 集會遊行法之相關規範

根據集會遊行法第 8 條，室外的集會遊行需要向主管機關，也就是集遊所在地的警察分局申請許可。因此警察機關就此申請程序上法定權限，是審查集遊申請是否有違反集遊法第 11 條的禁止事項，按照集遊法第 11 條的意旨，此處的行政裁量餘地應予以限縮，採「準則許可制」，若無違反禁止事項，並備齊法定所需資料，則應許可。

但除了許可與否之外，根據集遊法第 14 條，警察機關尚可規範限制事項，其可限制之原因與事項包括維護重要設施安全、防止妨礙公務、維持交通與公衛、維持公共安寧、關於集遊的人數、時間、場所、路線、以及妨害身份辨識之化妝事項。其可限制之範圍可說是相當廣泛。

許可制之目的，除了審查是否有違反禁止項目之外，要求提前申請乃是讓警察有時間進行相關部署，例如安排現場的交通疏導與管制、防阻器材之部屬或是加強特定機關或人物的安全維護等。根據釋字 718 號解釋，相關配置的目的應是「協助集會、遊行得順利舉行，並使社會秩序受到影響降到最低程度。」若是規模較大的集會遊行，則事先申請支援人力與進行勤務分配。

2. 管制區劃定之相關法令

除了禁制區以及場地申請以外，還有一種事前針對特定場所之限制，就是「管制區」的劃定與相關部署。現行法中劃定「管制區」之法源依據各異，劃定後之效果也各自不同，過往劃定之法源依據不一，目前比較常見的，是並用警職法第 6 條、第 27 條與道交條例第 5 條進行管制區之劃定。此外若涉及特種勤務條例中的維安對象，則依特勤條例第 12 條，因應危害防止之必要可劃設安全維護區，並準用警職法進行管制與查驗。一經劃定之後，則可對進入範圍內的民眾能夠進行全面性的身分查證，或是直接限制在管制區內的行動自由甚至帶回留置，也能於事前便部署對特定區域進行封鎖或管制進出。這些管制措施都能夠事前防阻與排除抗爭事件的發生。

3. 事前情蒐與介入之相關法令

在作業程序當中，明定有「情報作業」一節，規範事前蒐集抗爭相關情報的各種作為，其作法包括了「情報佈建」³²⁴、「監偵」³²⁵、等等。簡言之，作業程

³²⁴ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1230 條「情報佈建：各級警察機關均應加強情報佈建；對轄內各種聚眾活動有關之人、事、時、地、物完成全面調查，並廣泛蒐集活動前之預警情報，對慣性參與即具暴力傾向份子並應建檔列管。」

³²⁵ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1242 條「情報蒐集：.....三、警察分局及其所屬各單位，均

序要求警察不僅是要在收到集會遊行申請後，才開始進行情報蒐集，而是必須在平時就主動展開情報工作，徹底掌握民間社會的各種情資，以備處理抗爭之用。

除了「情報作業」之外，與事前工作較相關的尚有積極介入抗爭前籌備工作的「化解措施」³²⁶、「協調連繫」³²⁷與「文宣工作」³²⁸。「化解措施」主要為透過「接觸溝通、疏導、調處、警告約制、監控」，讓人民不走上街頭以免影響社會秩序，若仍走上街頭，則預防集會遊行的違法傾向，事前監控有影響力之特定人物。「協調連繫」在事前階段則是指和其他警察機關、司法、情治、抗爭對象單位、媒體的事前情資交換與連絡。「文宣工作」則包括平時透過「法令宣導」、「為民服務」與「反映民意」讓人民守法、信賴警察並且充分掌握民情，在具體抗爭發生時則需採取「心理反制」，其目標為不需強制手段就瓦解其行動，在事前階段的作法包括透過媒體報導引起大眾反感、告知附和者被利用使其退出、事先蒐集並曝光其不法企圖等等。

在刑法部分，在抗爭前進行宣傳跟號召時，視其文宣內容，若被認為有非法活動的嫌疑，例如進行公共空間占領、或者不服從警方命令等等，則可能涉嫌刑法第 153 條煽惑罪，進而啟動相關偵查程序。

第二項：警察處理抗爭實務

做為集會遊行的主管機關，警察機關除了接受申請、進行審核做出處分並事

應對警勤區佐警及刑責區隊員加強佈建與蒐情教育，並指導其運作，轄內如有經常聚眾活動特定對象，應交付警勤區佐警及刑責區隊員，使加強監偵，原則上應以警勤區佐警執行為主，刑責區隊員得視轄內治安狀況，妥為運用，以不影響其主要勤務執行為宜。」

³²⁶ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1310 條-1360 條。

³²⁷ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1410 條-1450 條。

³²⁸ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1510 條-1535 條。

前安排好相關的部署之外，還包括了更加積極的情蒐以及介入作為，以下將檢視這些規範，在實務上是如何運作的，又會對抗爭造成什麼樣的影響。

1.對抗爭參與者的事前排除：

憲法雖保障集會遊行基本權，但實際上並非所有人都有權主辦或參與所有遊行。根據集會遊行法第十條，未滿二十歲、無中華民國國籍、遭判處有期徒刑、保安處分或感訓處分在執行完畢之前、以及受禁治產宣告者，不得擔任集會遊行的負責人與糾察員。而公務人員行政中立法第九條，限制了公務人員包括主辦集會遊行在內政治活動之規定。國防法第六條亦有行政中立條款，限制了軍人不得參與協助政黨、政治團體與公職候選人活動。甚至集會遊行法第十四條關於妨害身份辨識化妝之限制，也有可能造成對特定群體的排除。

基於對負責人與糾察員的身分限制，在臺灣的外國人社群，例如外籍配偶或外籍勞工團體，即便有居留權，若有集會遊行的需求，則需要臺灣人的「人頭」進行掛名，方能通過許可制下負責人與糾察隊消極要件的限制。對在台居留的外國人而言，常常正是因為無國籍身分所受之不利益，而透過集會遊行爭取工作、居留的權利³²⁹，但此一規定使其無法光明正大以自身為主體進行抗爭，使其處境上又更加弱勢。

在全球化的時代下，由於資本與政治組織的全球化，與之對應的抗爭團體的跨國串連與聲援也日趨頻繁，因此，國境管制體系也被動員起來，以削弱抗爭者的動員能量與跨國連結。例如在舉行各種跨國高峰會議時，往往也會有來自世界

³²⁹ 趙彥寧著，〈情感政治與另類正義：在台大陸配偶的社會運動經驗〉，《政治與社會哲學評論》16 (2006)，頁 87-152。

各國的抗爭者，因此主辦國為了消弭抗爭力量，以安全為名對於邊境進行嚴格管制日漸頻繁。即便能夠踏入國境，由於集會遊行的基本權保障是以國家為基礎，因此往往並不保障無本國國籍者的集會遊行權利，即便在部分地區(如歐盟)開始嘗試以協定保障外國人的相關權利，但大抵上跨國的集會遊行權仍是不受保障的³³⁰。

臺灣雖然被排除於許多國際組織之外，但對於相關的控制並不落人後。雖然除了做為負責人與糾察隊的身分受限外，集會遊行法並無禁止外國人參與的規定。然而在實際上，確有外國人參與抗爭活動之後，被以「參與政治活動不符停留、居留目的」、「危害我國利益、公共安全、公共秩序」為由，被移民單位強制遣返並長期禁止入境的例子³³¹。即便是有持有留學或工作簽證的外國人，在參與抗爭前也可能會被警察告知若發言將通報移民署，擔心是否會因此被取消簽證甚至遣返，因而選擇不參與或噤聲³³²。這造成了對外國人言論自由的寒蟬效應，並削弱了抗爭者在跨國串聯上的能量。有受訪者即談到了其參與的運動中，為了保護外國人，而形成的一些抗爭慣例：

外勞團體一定有這個壓力，我們自己也會有來訪問的學者、外籍學生，…，都要把這些外國人排開，不能讓他們站在最前面。…還有那個XXX也是，他是香港的，他很多場合也不太能出頭，怕會被盤問、被遣返。…這是我們的守則。³³³

³³⁰ Herbert Reiter、Olivier Fillieule 著，〈Formalising the Informal. The Eu Approach to Transnational Protest Policing〉，收於 Donatella della Porta、Abby Peterson、Herbert Reiter，《The Policing of Transnational Protest》(England: Ashgate Publishing Limited, 2006)，頁 145-74。

³³¹ 〈「挺台灣建國」田邊來台 大旗隊舉旗歡迎〉，《自由時報》，2014.6.23
<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1038126>

³³² 許仁碩，賴中強，蔡季勳著，〈公民與政治權利國際公約〉第 21 條：集會遊行權，頁 206-207。

³³³ 受訪者 A2。

此外，在公務人員與軍人的部分，雖然公務人員行政中立法第九條與國防法第六條，已經明訂了受限制的範圍，但「政治活動」的模糊性，實務上單純非屬於相關法令規範對象之集會遊行，或是並非受限制對象的公務人員，也有不少遭到禁止的案例³³⁴。而移民法二十九條雖然明文保障合法居留者參與請願與集會遊行的權利，但行政機關透過對入國目的的限縮解釋，以及對公共安全、公共秩序等不確定概念的操作下，仍很難避免前述被威脅通報遣返，或實際遭到遣返與禁止入國的情況發生。

而限制事項中的禁止妨害身份辨識化妝部份，除了是對表達形式的限制之外，還可能在有一些不便公開露面的特定群體會因此被排除，如公娼、同志在早期的抗爭階段，均因為擔心社會的汙名，而必須蒙面參加抗爭行動³³⁵。

2. 情報作業與事前介入

首先在平時的佈建與偵監方面，實務上針對不同型態的抗爭組織，就有著不同的作法。由於臺灣的派出所不僅僅是做為分局的派出機關，也常常是地方各種消息與各方人士的匯集點，在地方公共事務上，有超越治安業務以上的機能³³⁶。再加上戶警合一制度之下，「管區」對地方的掌握度很高，即便在戶警分隸之後，依然保存著相關查訪的勤務。因此熟悉地方人際網絡的派出所員警，若地方

³³⁴ 如〈打壓非核遊行？高華柱：現役軍人不集會遊行 是規定〉，《中廣新聞》，2013.3.11 <https://tw.news.yahoo.com/%E6%89%93%E5%A3%93%E9%9D%9E%E6%A0%B8%E9%81%8A%E8%A1%8C-%E9%AB%98%E8%8F%AF%E6%9F%B1-%E7%8F%BE%E5%BD%B9%E8%BB%8D%E4%BA%BA%E4%B8%8D%E9%9B%86%E6%9C%83%E9%81%8A%E8%A1%8C-%E6%98%AF%E8%A6%8F%E5%AE%9A-021557395.html>; 楊智傑著，〈軍人的政治性言論自由與集會自由--評軍人參與倒扁集會與發表倒扁言論事件〉，《憲政時代》34卷：1期（2008），頁1-39。

³³⁵ 朱偉誠著，〈台灣同志運動的後殖民思考：論“現身”問題〉，[Coming Out or Not: Postcolonial Autonomy and Gay Activism in Taiwan.]《臺灣社會研究》30（1998），頁35-62。

³³⁶ Jeffrey Martin 著，〈A Reasonable Balance of Law and Sentiment: Social Order in Democratic Taiwan from the Policeman's Point of View〉，《Law & Society Review》41：3（2007），頁665-97。

上傳出相關消息，便往往會透過人際網絡切入，打聽相關情報以及和當事人拉關係，掌握行動並確保其與警察合作，甚至直接介入疏導，抗爭者基於人際關係以及不便得罪管區的顧慮，往往會在某程度上願意合作：

叫管區去，就去你家坐坐，抽菸啊，見面三分情啊。…但去到那邊管區你不喝杯茶，你在管區混不下去啊。有些時候喝完茶回來跟所長說，剛剛在那邊喝茶，有誰有誰，情資往上報。…你去找他的好朋友喝茶，他來的時候互相介紹，這樣就熱絡起來，然後跟他說你要抗爭沒關係，但有消息要跟我們講一下，…，交情更好的，都會跟我全部講。³³⁷

在都會區的抗爭，社會運動團體的組織一般較為嚴密，也較不容易透過前述地方人際網絡進行切入，因此若是有辦公室的組織，一般會由管區員警甚至是調查局的調查員，偽裝成記者或民眾打探消息，或是直接登門拜訪，查探情況，並希望建立聯繫管道：

警方跟調查局都會打電話到我們辦公室說，你們最近搬到我們轄區喔？從負責專案的人員會打電話來之外，主管也會喬裝成一般民眾打來，他說他是我們的粉絲，……問我們說最近有沒有什麼活動，你們幹部是誰，有沒有機會互相認識，有沒有需要幫忙的樣子。³³⁸

當然除了透過建立人際關係，進行針對性的情報蒐集之外，媒體也是重要的消息來源。為了表達訴求，抗爭者常在事前發放採訪通知與新聞稿，希望媒體屆時前往採訪，警方也有自己的媒體管道，大致上並不太擔心被突襲：「現在都是透過網路，辦活動都是希望越多人知道越好，我們也會透過媒體，突襲的很少

³³⁷ 受訪者 P3。

³³⁸ 受訪者 A2。

啦。³³⁹」媒體雖沒有通報警察的義務，但如前所述，作為重要的官方消息來源，媒體記者往往會與警察維持一定的友好關係，因此對警察而言，並不難得到媒體的通風報信。

除了傳統媒體之外，現在網路媒體發達，加上社群軟體的興盛，在網路上流通的各種消息也是警方重要的情資來源。除了由負責員警定期瀏覽相關的網頁之外，政府進一步建置了全面性的資訊系統，進行對特定團體、人物與關鍵字的情蒐，甚至要求進一步的發言反制，成功化解事件者並可敘獎³⁴⁰。網路與社群軟體同時也成為查證各單位轉來之預警情資的最佳工具³⁴¹。

對於沒有特定辦公室或聚集點，又不易在公開媒體上取得情資的團體，則還會採用被稱為「拉出」的手法，即由負責員警有計畫地接觸抗爭者，表達自己對運動的認同之意以得到信任，從中鎖定對警察較友善者與較核心者建立關係，藉以得到情報，以及在抗爭處理時能以關係與人情，取得協商管道與籌碼，或甚至是誘之以利，希望有抗爭者願意作線民，提供情資：

相關人際網絡皆為社團或同儕關係，致使警方欲打入探得相關動員或活動訊息較為不易，…以更積極方式「拉出」，針對該團體中較易接近之成員，經由平常言談互動，建立信任感後，再針對相關探得動員資訊確認，先期反應部署作為。³⁴²

³³⁹ 受訪者 P2。

³⁴⁰ 〈警署認了！保二網軍公文是真的〉，《蘋果日報》，2014.05.01

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140501/389524/>

³⁴¹ 陳華龍著，〈警察機關處理聚眾活動之研究-以中正第一分局為例〉（國立政治大學，2009），頁 132。

³⁴² 陳華龍著，警察機關處理聚眾活動之研究-以中正第一分局為例，頁 132。而就我的觀察，確實會有一些抗爭者與負責保防的警察有些私人往來，甚至公開稱兄道弟。

他(分局員警)跟我說你要不要跟我配合，你要做些什麼，有消息報給我，我先報上去如果給國安單位採用，國安局有獎金下來我跟你對拆。³⁴³

除了前述的情蒐方式之外，在抗爭者間對於政府有在進行電話監聽一事，有著相當程度的共識。我沒有查到關於警察或其他政府機關對於抗爭者進行監聽工作的書面證據，也未有警察受訪者或相關書面資料承認會對抗爭者進行監聽，對被監聽者而言，也確實很難掌握有法律效力之證據。抗爭者的根據，首先是在歷史經驗上，針對一些運動，警察或情治單位確實有進行監聽工作，在利用監聽所得進行警告時為抗爭者所知，例如透過人脈間接交付抗爭者未公開的會議記錄³⁴⁴。因此無論有意無意，警方透露其掌握抗爭者並未公開的訊息，仍是一常見判準，另外也有透過電話的異狀來判斷的：

我實際上是懷疑他們是否有竊聽，一來是常常會知道(未公開的行動)，二來是常常會打來問一些錯誤的訊息，根本沒公布的事情也打來問。³⁴⁵

之前電話會有空音、回音，我就知道還有被監聽。³⁴⁶

最後雖然一樣未經官方文書與警察受訪者證實，但也有受訪者提及了懷疑組織被派遣臥底，長期進行監視的經驗：

我們有個成員以前是念軍校的，職業軍人，有時會來聽演講，…他就打來說長官說那個活動不好，叫我們不要辦，我就覺得這個人有問題，他

³⁴³ 受訪者 A3。

³⁴⁴ 張炎憲、陳鳳華著，100 行動聯盟與言論自由，頁 72-73。

³⁴⁵ 受訪者 A3。

³⁴⁶ 受訪者 A10。

怎麼會跟長官報告我們有誰，在做什麼，我們在 XX 社認識，但他知道我們 00 會在做什麼，可能真的有些佈線。³⁴⁷

一個禮拜就會來一天，…，就在外面來什麼人就跟什麼人聊天，也不會特別打探我們要作什麼，…抗議他一定不參與，非常排拒。…有一次我看到他在隔壁打公共電話，我覺得很奇怪，為什麼他不跟我們借電話或是打手機，大選後第二天，這個人就消失了，所以我想他是情治單位。³⁴⁸

以上為平時的情報蒐集工作，而於前述的相關法令中可以看到，在特定抗爭舉行之前，在籌備與集結階段，警察也會進行許多針對性的情報蒐集措施。最常見的乃是以電話或訪查直接與相關當事人接觸，勸其打消抗爭之意，若要仍要抗爭，則必須提供資訊並配合警方：

現在都會談，…協調就是跟他們說這是國家既定政策，喊也沒有用的，縣政府找我們來就是要維持開工秩序，有問題就是依法辦理。³⁴⁹

警方大概問的，時間地點流程人數，這是最基本的，有沒有什麼行動，要不要衝，要衝幾波，甚至會協調怎麼個衝法。³⁵⁰

而在抗爭前的集結階段，特別是來自多個地區集結的大規模抗爭，各出發地的警察機關也被要求，必須與目的地的警察機關密切聯繫，自出發起就進行跟隨與監視。例如派遣警車跟隨在前往抗爭地的車隊之後，透過車輛數掌握人數並且

³⁴⁷ 受訪者 A3。

³⁴⁸ 受訪者 A10。

³⁴⁹ 受訪者 P3。

³⁵⁰ 受訪者 A7。

監視其動態。

這些針對社會運動之情蒐，除了做為鎖定特定人物或事件進行防處，或是要求警員直接進行「反制」之外，更有做為刑事偵查之前階段，將抗爭行為犯罪化 (criminalization) 之作用。其具體做法例如將宣傳特定行動或僅是討論抗爭方法的民眾，以其討論內容中可能有觸法之處為由，認定該當刑法煽惑罪之嫌疑犯，進而達到事前嚇阻不滿言論與行動可能的效果。而將抗爭行為犯罪化後，又會回過頭來，以危害防止與風險管理為由，正當化情報工作在抗爭處理上的擴張使用³⁵¹。

3. 許可與附加限制的協商實態

在收到民眾的集會遊行申請之後，在現行的許可制下，警察機關除了依法許可或不許可之外，還能進行條件的附加。對比兩造在釋字當中對於許可制下警察機關裁量權的詮釋，可以看到在釋字 445 號與釋字 718 號解釋當中，均以「準則許可」為由肯認了現行許可制的合憲性，亦即行政機關與大法官認為，目前許可制下警察機關的裁量權是被極度限縮，機械式地判斷許可與否，僅在法定要件之下為必要之限制，因此並沒有濫權的問題。申請人應對警察「本於信賴、合作與溝通之立場」。

然而，兩次釋憲的聲請人與部分學界則有著不一樣的想法，認為這樣的詮釋無視了警察機關常常透過許可制下的裁量權，讓申請人不得不與警察進行協商，並且許可制也同時導致了此一協商必然不是權力平等的協商，而是有利於握有許可權與附加條件權利的警察，進而這樣的協商，侵害了人民的集會遊行自由。

³⁵¹ Porta、Peterson、Reiter 著，Policing Transnational Protest：an Introduction，頁 5-8。

到底哪一方的詮釋才是對的？不許可件數比例的數據，似乎是支持大法官與行政機關的看法的。從集遊法立法以來，相較於每年數千件的申請件數，不許可的比例寥寥可數，大致不到 1%³⁵²。因此歷來行政機關所主張，警察機關嚴守準則許可制，不會任意不許可的論證似乎言之成理。

對於以上的論證，其實即便只要有一件應許可而未許可，仍是一種濫權，侵害不因受侵害者為少數而不成為侵害。更值得進一步分析的是，每年均有 10%~50%不等³⁵³，相當比例的「未申請」，也就是並未取得許可但仍然舉行的集會遊行，若許可取得如此容易，為何還有這麼多的未申請案件，要無端負上非法集遊的法律風險走上街頭？

「未申請」的類型，可再分為「無法取得許可」和「不願取得許可」兩種。首先是無法取得許可的部分，較常見的是受到六日前的申請時限限制，但又因為議題的緊迫性而必須要盡速進行抗爭，例如某法案即將通過、臨時發現某地的古蹟或老樹即將被砍伐等等，因此既然申請也來不及了，就直接在不申請的情況下進行集會遊行。

申請是一件很麻煩的事情，我們通常決定要有一個行動，例如回應某個事件，頂多是一個禮拜，集會遊行法的規定也大概是一個禮拜，那我還要備妥文件、找負責人、填一堆名單，就要花很多時間。³⁵⁴

³⁵²內政部，警察機關處理集會遊行發生數。2000 年後最高峰為 2012 年，件數為 45 件，佔總件數 1.2%。

³⁵³內政部，警察機關處理集會遊行發生數。2000 年後未申請佔全體件數之比例，最低是 2010 年的 7%，最高則是 2003 年的 46%。比例較低年份均有大量的政治性集會，可推斷是因為選舉年之緣故，而選舉的相關集會一般都會申請，所以稀釋了未申請的比例。

³⁵⁴ 抗爭者 A3。

或者是如 2008 年 11 月陳雲林事件的系列抗爭、或是 2014 年 4 月 11 日的「包圍中正一」抗爭一般，民眾因媒體消息或網路號召自主聚集，既然沒有事前企劃的負責人與糾察員等，當然也無法事前申請許可。

除了時間以外，尚有地點的問題，在目前禁制區的規範之下，雖然經主管機關核准者仍得以在禁制區舉行集會遊行，但又有哪個主管機關會主動同意別人來抗議自己？如前所述，抗爭不單單只是發出言論，而是與發言的時間地點方式密切相關，抗爭不僅需要空間，而且該空間所具有公共性(公眾得共見共聞)與特定象徵意義也是抗爭劇碼的一環³⁵⁵：

我們出來遊行就希望被人看到，因此希望是台北市民比較頻繁出現的地方，第二個原則是跟同志的歷史是有關係的，第三個是我們要做一些訴求，希望官方能聽到的話，我們希望能經過要表達訴求的政府機關。³⁵⁶

因此抗議司法不公，自然得在開庭時於法院外面表達；要表達對行政院決策的不滿，當然是要前往行政院門口靜坐；要抗議美國的鴨霸，不去美國在臺協會門口又能去哪裡呢³⁵⁷？當禁制區封鎖了這些場所，但又需要在這些場所表達訴求時，抗爭者就等於被迫在「無意義/無力的抗爭」與「未申請的抗爭」當中二選一。

在無法取得許可之外，另一種類型則是可能取得許可，但不願取得許可。其理由首先是不願取得許可自身便做為一種象徵性言論，象徵對集會遊行法制的不同認同與不服從。另一種情形，則是若申請了許可，則預期無法達成抗爭效果，因

³⁵⁵ Charles Tilly 著、劉絮愷譯，《法國人民抗爭史 四個世紀/五個地區》(台北：城邦文化，1999)，頁 7-11。

³⁵⁶ 受訪者 A5。

³⁵⁷ 〈漁權會砸魚 抗議 ait〉，《聯合晚報》，2011.06.07

而不願申請。例如針對特定政治人物或儀式的「快閃」式抗爭，倘若事先申請，縱得許可，也可想見會被警察事前隔離於遠離會場或目標人物之處，而無法達到吸引注意訴諸公眾的效果：

不能(先跟警察)講的是有一次 1997 年陳水扁的記者會，…大批人的話一定會被擋。…在記者席的人是零星的，沒有麥克風，所以我們用大布條從中庭放下來，再灑紙條要求公開辯論。³⁵⁸

即便是能夠成功獲得許可，警察尚有附加限制的權限。在眾多的許可案例中，也有可能是必須透過改變或限縮原先的抗爭計畫，才能換得許可，許可與交通管制等協助未必是「準則」理所當然的為民服務，而是警民協商時警察的籌碼。這樣的權限在警察嚴守中立，如大法官所想像的一心一意幫助人民順利舉行集會遊行時，當然不會出現問題。問題會出現在警方有意阻撓集會遊行進行時，附加限制就會成為技術性封殺的利器。例如 2013 年 8 月，苗栗縣警局對於申請於下午準備，夜間進行的「守護苗栗音樂會」時，就僅許可了「下午 2 點~5 點」的「遊行」，還附加了「禁止停留演說」的限制事項³⁵⁹，實質封殺了晚會的舉行。而這些限制即便在法理上未必站得住腳，但對抗爭者而言面對警察要依法力爭，並不容易：

他說凱道在那時候不可以集會，是內政部給我們的規範。我說那你公文給我看，然後就開始對我大小聲(文有給你看嗎)當然沒有啦。…(談法律也沒有辦法嗎?)我跟他講法律他就會生氣，警察很討厭我們講法律。…法律對我們自己是有用處的，但對警察就只會激怒他們而已。³⁶⁰

³⁵⁸ 受訪者 A10。

³⁵⁹ 栗警四字第 1020040017 號函。

³⁶⁰ 受訪者 A3。

以上的各種「未申請」類型，可能因為直接在受理窗口就被打回票，或是自知無法或不願申請而未申請，因而並未被列入「不許可」的統計當中，由於僅有「不許可」會列出不許可之理由，因而無法計算究竟各有多少案例遭遇上述的困境。這些「未申請」的案件數，其實是顯示出了超低「不許可」比例表象下的「黑數」，意即這些未申請的案件，很有可能就是在現行許可制下被排除的集會遊行類型，卻因未取得正式的不許可處分，因而被歸類於「未申請」而在統計上被忽視。

即便獲得許可，亦有可能為了獲得許可而被迫削足適履。因此在討論許可制、禁制區與附加限制的排除與限制效果時，受影響者並不只是如行政機關所主張的，僅有「不許可」的那不足 1%，而是有更多的抗爭在實務的操作下被排除、被弱化。

4.場地申請

除了集會遊行法之許可時限之外，由於第 9 條對要求場地所有人與管理人的同意文件，實際上若無法取得場地使用許可，則不可能取得警察機關的集遊許可。因此實際上此一規定，可說是實質上構成了另一重許可。

此一實質上的許可制衍生出許多問題，首先部分機關即便不是禁制區，也有可能為了封殺集會遊行，而不同意抗爭者由該機關管理的場所。例如 2003 年高雄市議會前抗議議會議員的抗爭，就出現因作為抗議對象的市議會，不肯同意民眾進入議會前廣場，因此警察機關不予許可的情形³⁶¹。而釋字 718 號解釋的三個申請案例之一，也正是因為被告欲在慈湖靈寢停車場抗議，但無法取得靈寢管理

³⁶¹ 臺灣高雄地方法院 95 年度易字第 814 號判決。

中心的場地許可，集會申請遭到駁回，以致於集會違法³⁶²。理論上政府機關並無權任意拒絕場地出借，甚至應該有提供人民集會遊行場所之義務，但實務上卻並非如此。路權與場地借用相關規定僅是對於公共用物之使用的法律，實際上卻有可能實質架空了憲法對集會權的保障³⁶³。

其次，因應各機關的規定不同，部分機關會規範應於一定日數之前進行申請。例如主管臺北市道路路權的臺北市新工處，便規定需於活動七日至三十日內申請路權。因此即便現行許可制下規定的是六日前申請，但若未於七日前先取得新工處之路權許可，則無法獲得警察機關的集遊許可。此類場地申請之時限規定雖無法認其直接抵觸集會遊行法，但實際上卻擴張了集遊法的時限規定，構成另一重對集會遊行的限制。除了時限之外，場地申請有時尚需要一定額度的保證金，這對阮囊羞澀的弱勢團體而言，也是相當高的門檻，受訪者朱維立談及有時會不事先申請的原因時即表示：「不申請的考量是經費不足，不想付保證金³⁶⁴」。在 2008 年野草莓學運時，立刻有執政黨議員提出提高保證金額度，甚至要按照參加人數課徵「公共安全規費」³⁶⁵，顯然資力門檻確實是影響抗爭的因素之一。

最後則是目前集會遊行法第 11 條規定，申請集會遊行若有同一時間、處所、路線已有他人申請且已許可者，不予許可。亦即若同一場地有不同團體在同一時間欲使用，則事先搶到路權者可以獨占使用場地，而非在進行適當的區隔措施後，協調雙方一同使用同一場地³⁶⁶。此制下所衍生出的問題，即是有資力者支

³⁶² 臺灣桃園地方法院 98 年度簡上字 111 號。

³⁶³ 李震山著，人性尊嚴與人權保障，頁 348。

³⁶⁴ 受訪者 A2。

³⁶⁵ 〈議員主張遊行要課稅 郝龍斌：樂觀其成〉，《中央社》，2008.11.07

[http://blog.xuite.net/colami/342/20655446-](http://blog.xuite.net/colami/342/20655446-%E4%BB%A5%E5%BE%8C%E3%80%80%E9%81%8A%E8%A1%8C%E8%A6%81%E8%AA%B2%E7%A8%85%E7%BC%9F)

[-%E4%BB%A5%E5%BE%8C%E3%80%80%E9%81%8A%E8%A1%8C%E8%A6%81%E8%AA%B2%E7%A8%85%E7%BC%9F](http://blog.xuite.net/colami/342/20655446-%E4%BB%A5%E5%BE%8C%E3%80%80%E9%81%8A%E8%A1%8C%E8%A6%81%E8%AA%B2%E7%A8%85%E7%BC%9F)

³⁶⁶ 例如針對特定政治人物來訪，採歡迎與不歡迎立場之民眾可分立於道路兩側，由警察隔開雙

應人事費用與保證金的團體，面臨選舉或遭到抗爭時，往往會聘人在路權開放申請前，就漏夜排隊，一口氣申請完重要路段的路權，除了確保己方集遊場地之外，也有封鎖立場不同者舉辦活動或對己抗爭的空間³⁶⁷。

在許可制與同一場所同一時間僅容一集會遊行舉行的規範之下，便衍生了前述場地申請做為實質的前置許可，以及有資力者便能事先獨占場地的問題。因此在考量集遊法對於集會遊行之限制效果時，此類負面效應也應納入考量。

5.管制區之劃定

在警職法、特勤條例與道交條例當中的管制區規定，其目的不外乎維持社會安全與交通順暢，因此管制區之設立應顧及比例原則，在達成前述目的下，尋求對人民的集會遊行與行動自由最小侵害之方式。但實務上卻屢屢可以看見明顯以防處抗爭為目的，而進行過長時間或過大範圍的管制區劃定：例如為臺北市華光社區之協助強制執行拆除房舍專案勤務，警方對管制區之劃定卻於前一日即開始³⁶⁸，並且設下路障等封鎖措施，妨礙當晚集會進行以及居民進出。於執行新北市普安堂的拆除時，雖僅是民事糾紛，但警方仍介入並提前 40 小時封鎖道路，防杜民眾抗爭³⁶⁹。另於於臺北市執行總統之維安勤務時，在無發生任何對總統安全之具體危害情事之下，所劃設之管制區更廣達 92000 平方公尺，高於正常勤務

方，同時表達不同之意見。又嘉義市每逢選前之夜，候選人圍繞著噴水池各據一方造勢的民主之夜傳統，也是很具體的例子。

³⁶⁷ 如在面臨可能被抗議的情況下，國民黨以及國民黨籍台北市長候選人均使用過這種策略。參〈社運團體指控：卡位申請路權 國民黨雇走路工〉，《自由時報》，2013.10.04；〈路權限申請 2 天 台聯批連勝文申請 61 天〉，《新頭殼》，2014.10.28

³⁶⁸ 北市警安分督字第 10231269700 號函。

³⁶⁹ 〈普安堂拆除現場爆衝突 群眾死守與警對峙〉，《蘋果日報》，2013.12.16

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/local/20131216/309749/applesearch/%E6%99%AE%E5%AE%89%E5%A0%82%E6%8B%86%E9%99%A4%E7%8F%BE%E5%A0%B4%E7%88%86%E8%A1%9D%E7%AA%81%E3%80%80%E7%BE%A4%E7%9C%BE%E6%AD%BB%E5%AE%88%E8%88%87%E8%AD%A6%E5%B0%8D%E5%B3%99>

近 8 倍大小之管制區，以阻擋可能前往之抗爭者³⁷⁰。

在進行以管制區封鎖集遊空間的實務操作時，在有些案例當中警方僅是形式性的在公告上列入相關法條，便認為可做為執法之基礎，但並未實際遵守相關法令中明訂的劃定要件與法律效果。例如以「抗爭者有可能會壅塞道路」為理由，以道交條例劃定管制區，其效果僅是可為了維護道路交通安全與暢通，而於必要時於特定區域進行人車通行管制³⁷¹，但實務上警察卻對區內的個別路人發動警職法第七條的身分查證，明顯誤用條文卻不以為意³⁷²。另外亦有苗栗縣警員於抗爭者離開管制區後，居然尾隨於後，並於管制區外的街道上依系爭條文進行攔停與身分查證的案例³⁷³。

除了前述劃定禁止進入或對進入者查證身分的管制區類型外，從 2012 年起，主掌維安勤務的國安單位與警察機關開始設置另外一種類型的管制區，是限制抗爭者僅能於特定區塊內進行活動，目前實務上以「意見表達區」或「陳情區」稱之³⁷⁴。此類管制區的法源依據，根據 2014 年 7 月 14 日桃園警察分局的告示³⁷⁵，是依據特種勤務條例與警察職權行使法。做法則是若對重要人物進行抗爭，或是因身著表達政治言論之標語等等，被懷疑可能進行抗爭時，維安人員便

³⁷⁰ 警方管制區之公文參北市警中分督字第 10233101610 號函。其管制區劃定之面積參濫抓教授打壓大埔「殺雞儆猴」，蘋果日報，2013.07.24。

³⁷¹ 道路交通管理處罰條例第五條。

³⁷² 針對法官對執法依據的詢問，員警則作如下抗辯：「警察生涯中，只有一種民眾不會配合盤查，那就是通緝犯。」、「具體標準說不上來，學校沒有教，長官也沒有指示過。其只是請自訴人出示證件，這樣自訴人都不願配合的話，警察在外面執勤要怎麼辦？」台北地方法院 97 年度自字第 151 號判決。

³⁷³ 和平抗議也不行！警強勢抓學生，三立新聞，2013.07.26(http://www.youtube.com/watch?v=TOcJgDGBbpE&feature=player_detailpage)。警察執法過程以及表明適用法條完整版影片另參〈土地正義 聲援大埔人類遊擊行動(下)〉

http://www.youtube.com/watch?v=d7QXhC_Lhb8&list=PL36HRXHhJbGM4U1cf-2iANPRbmK_8eGY7

³⁷⁴ 〈「嗆馬站這」！總統維安首設意見表達區〉，《TVBS》，2012.5.12

<http://news.tvbs.com.tw/entry/17590>

³⁷⁵ 該告示並無文號，僅有「意見表達區(請勿超越，違者依法辦理) 依據：特種勤務條例、警察職權行使法 桃園警察分局」的字樣。目前設置方式並無固定形式，亦有僅是以旗幟標示其所再範圍者，桃園警察分局之告示是目前我蒐集到唯一有寫出法源依據名稱者。該告示之影像是由拍攝者游騰傑提供。

會要求被懷疑為抗爭者的人，僅能於該區塊當中活動³⁷⁶。在實務上該區塊通常均劃設於遠離抗爭對象動線之處，加上媒體一般均跟隨重要人物進行拍攝採訪，若按指示僅於管制區內活動，通常對大眾或對象人物並不容易有效表達訴求³⁷⁷。

第三項：小結

由上述的討論可知，臺灣警察機關在抗爭前的準備工作，絕非「準則許可」與提供交通疏導服務如此單純。在表面上的協商模式(negotiated model)背後，實際上是採取了利用法制與官僚體系的優勢，透過身分審查、許可制、情報工作、路權與管制區劃設等手段，在抗爭籌備階段就積極介入處理，事前控制住抗爭所需的各種資源的先制模式(preemptive model)³⁷⁸。

同時，所謂高許可率代表警方裁量權的限縮，以及一定比例的未申請件數代表許可制的鬆動³⁷⁹，這樣的說法是有待商榷的。政黨輪替時代的台灣警察，其事前的裁量空間並不只存在於許可與否，而是在於對抗爭所需資源的控制，以及相關情報工作的發動與否。即便並非所有的民眾，而是僅有「部分」的「壞」抗爭者受到較嚴密的控制，也或許「大部分」的「好」抗爭者並不認為警方的事前作為，會妨礙到他們的集會遊行。但能界定何為「不良記錄」、「有驚擾狀況的警衛對象」³⁸⁰，即是警察的裁量權力之所在，也正是 Della Porta 所指出的，在劇烈抗爭後所開拓出的抗爭規範化、制度化時代中，警察仍能夠辨識並邊緣化特定抗爭

³⁷⁶ 〈學生帶「遍地開花」紙卡 總統維安搜證〉，《蘋果日報》，2014.6.9
<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140609/412815/>

³⁷⁷ 例如〈馬總統主持中樞秋祭 軍中受害家屬抗議〉，《聯合晚報》，2013.9.3
<http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS1/8139204.shtml> 該次抗爭政要於忠烈祠內進行秋祭，而陳情區則設在忠烈祠門外，遠離車隊動線的五十公尺外。

³⁷⁸ Starr、Fernandez、Scholl 著，Shutting Down the Streets: Political Violence and Social Control in the Global Era，頁 68。

³⁷⁹ 何明修、蕭新煌著，台灣全志 (卷九) 社會志：社會運動篇，頁 117-118。

³⁸⁰ 〈前進金門遇馬助選 帆廷被警嚴控〉，《自由時報》，2014.10.26
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/824773>

者的機制³⁸¹。

至此，釋字 445 號解釋中所揭示的內容中立規制，肯認時間、地點、方式等無涉言論目的與內容之管制可從寬審查的見解，從上述的警察在抗爭前是如何運用對相關資源的裁量權進行「先發制人」，便可理解到僅嚴格保障目的與內容不受審查，並不足以真正保障人民的集會權³⁸²。進而若在未來要以強制報備制取代許可制，或者以強化事前溝通、警民合作為由採有條件之報備制³⁸³，也必須要注意在警方擁有前述的種種先制優勢下，若無法保障雙方的權力對等，則難保協商結果仍操之於警方裁量而非雙方合意，而缺乏協商籌碼的弱勢團體，仍難逃遭封殺或邊緣化的命運。

而著重於「控制」的抗爭處理傾向，並非僅存在於抗爭的事前階段，接著我將繼續檢視抗爭開始之後，警察又將如何活用其被法制所被賦予的公權力，進行抗爭時的處理工作。

第二節：抗爭中之階段

在抗爭開始之後，在現場由於情況的變化多端以及時間緊迫，較之抗爭前與抗爭後階段，需要委諸警察現場裁量的空間又更大了。而也會有許多原本並非針對抗爭行為的強制力行使，被應用至處理抗爭方面，以下將爬梳在第一線的緊急裁量當中，警察處理抗爭究竟有何脈絡可循。

³⁸¹ Della Porta、Fillieule 著，*Policing Social Protest*，頁 235-236。

³⁸² 詳細評釋可參李震山著，*人性尊嚴與人權保障*，頁 382-387。

³⁸³ 此處事前溝通的制度設計詳參李震山著，*人性尊嚴與人權保障*，頁 392-394。

第一項：警察處理抗爭相關法令

1. 集會遊行法

為幫助集會遊行之實現，根據集會遊行法第 24 條，警察得到場維持秩序，除了維護政府機關的安全之外，亦有責任協助糾察員排除妨害集會遊行進行者，並且協助交通疏導，確保行進順暢。

根據集會遊行法第二十五條，有未許可或許可遭撤銷廢止仍舉行、違反限制事項、法令的情況下，主管機關得警告、制止、命令解散，實務上是以警告牌舉牌三次以上進行，並且得使用強制力，也就是可以強制進行特定行為的制止，以及現場群眾的驅離。

2. 警察職權行使法

根據警職法第 9 條，在認為集會遊行有公共秩序危害之虞時，得進行蒐證。而除了專為集會遊行而設的第 9 條之外，警職法尚有數條經常被應用於處理抗爭，這包括了第 6 條、第 7 條的身分查證與留置、第 19 條保護管束、第 21 條危險物品之扣留、第 27 條對人車之驅離與禁止進入、第 28 條之概括條款。其主要邏輯因應處理抗爭的現場需求，透過警職法當中對於人、物品以及空間的強制處分權限，達成處理抗爭的任務目標。

3.刑法現行犯之逮捕

在抗爭進行當中，若抗爭者發生肢體或者言語上的衝突，或採取較激烈、干擾性較強的抗爭手法，有時會涉及該當刑法構成要件。較常見的應用條文有刑法第 135 條、140 條、141 條的妨害公務罪、第 149 條的聚眾不解散罪、第 153 條的煽惑罪、第 185 條的公共危險罪、第 304 條的強制罪、第 309 條的公然侮辱罪、第 310 條的誹謗罪。在出現相關行為時，現場員警就可能直接以現行犯逕行逮捕行為人。

4.行政罰與通知到場

除了刑法之外，抗爭者的行為也可能觸犯行政法，較常見的包括社維法、道交條例與廢棄物清理法(下稱廢清法)，曾被使用之條文方面，抗爭行為本身可能觸犯社維法第 64 條之任意聚眾、第 68 條之滋擾公共場所、第 73 條之於公共場所喧嘩滋事。而根據言論表達的方式，可能還會涉及社維法第 74 條之抬棺滋擾、第 85 條之妨害公務。在抗爭時若尚有噴漆、懸掛布條、設置棚架等行為，則可能涉及社維法第 90 條之汙損建築、廢清法第 27 條張貼噴漆廣告物、道交條例第 82 條的道路障礙³⁸⁴。而針對觸犯相關行政法規的嫌疑人，除了開單告發之外，也可能依照社維法第 41 條、第 42 條的規定，在現場即時制止並通知到場，不服通知者則可強制其到場，亦即使用強制力將嫌疑人帶回警察機關。

³⁸⁴ 條文整理參考自翁萃芳著，《保安警察概論》(台北：翰蘆，2012)，頁 215-221。

5.警察機關處理聚眾活動作業程序

在作業程序中，針對抗爭中的相關規範，即著重於如何控制以及化解群眾的實際操作，當中包括了對特定參與份子的跟隨與監視³⁸⁵、現場的喊話、離間與散布反對意見³⁸⁶、現場警力的指揮調度³⁸⁷、蒐證作為³⁸⁸、警告、制止、命令解散之詳細作法³⁸⁹、針對暴力行為的處置要領³⁹⁰以及現行犯逮捕之注意事項³⁹¹。

第二項：警察處理抗爭實務

1.防阻警力與裝備使用

最基礎也最常見的抗爭處理方式，就是配置防阻警力與裝備。防阻警力的量以及裝備程度，視從情資而評估的衝突風低高低而定。雖然防阻警力有相當充分的裝備，但目前實務上通常只是輕裝上陣，並不輕易動用重裝備。由此也可見目前所倚賴的防阻力來源與其說是警察的武力，不如說是抗爭者的自制，以及雙方的默契與協議。

我們的應勤裝備是一定要帶盾牌，……還有防護裝、但太笨重了我們不會穿，還有警棍我們也不會帶，根本用不到，你敢拿來用嗎？我們在第

³⁸⁵ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1412 條「事中之作為：一、參與份子居住地警察機關：對具有顯著違法跡象之聚眾活動，應派出適當人員跟隨其主要分子至活動地，進行疏導與約制並監視其行動，同時應與活動地主管機關切取聯繫。」

³⁸⁶ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1534 條

³⁸⁷ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1620 條-1625 條

³⁸⁸ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1710 條-1763 條

³⁸⁹ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 4610 條-4633 條

³⁹⁰ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 5110 條-5380 條

³⁹¹ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 6210 條-6430 條

一線鎮暴就不帶槍，怕出現衝突。³⁹²

另外常被討論的是防阻設備設置的種類與範圍問題，具殺傷性的刀片拒馬的引入曾引起輿論相當大的反彈。雖然過度的封鎖往往會引起民怨，但若操作得當，警方亦有使用過故意擴大封鎖範圍，故意造成民眾不便後，再發動輿論戰，將民怨導向抗爭者，打擊其正當性並增加警方支持的策略³⁹³。

2. 攔查、騷擾及行政罰

警職法第六條所規範之攔停與身分查證(攔查)，除了前述的管制區外，在實務上其實要件判斷相當的寬鬆，甚至在部份警察的法庭證詞當中，似乎認為進行攔查是不需法律根據的³⁹⁴。但隨著人民權利意識高漲，許多抗爭者對於「證件看一下」的要求，開始會反問「法律依據是什麼」，目前警員大多會答以「警察職權行使法」，但對於進一步的要件解釋，是有何行為根據何款，在許多曝光的抗爭影像中，現場員警無言以對的情況並不罕見。

攔查是警察作為之始，因此雖然警職法規範了攔查要件，以及後續程序，但攔查的行動往往是開啟其他強制處分的引子，藉由攔查後當事人的反應，尋找甚至製造藉口進行進一步的強制處分，最常見的即是帶回留置(於人身強制時將予以說明)。而攔查本身看似限制人民基本權輕微，但放到抗爭脈絡下，實是阻止抗爭者前往目的地的一種有效手段。而身分查證所得之資料，不僅能作為情資進行後續應用，也會當場帶給抗爭者被監視、貼上標籤之恐懼感，特別是前述被預先排

³⁹² 受訪者 P7。

³⁹³ 林文貴著，〈三一八群眾抗爭事件危機管理之研究〉(國立台北大學，2003)，頁 253。

³⁹⁴ 「具體標準說不上來，學校沒有教，長官也沒有指示過。其只是請自訴人出示證件，這樣自訴人都不願配合的話，警察在外面執勤要怎麼辦？」台北地方法院 97 年度自字第 151 號判決。

除於抗爭之外的外國人、軍人等，攔查更有嚇阻其參與抗爭之效。

其次則是騷擾，騷擾並非警職法上之專有名詞，此處是指以任意的警察作為對抗爭進行干擾的行為樣態。例如以關心為由持續叫醒長期絕食中的抗爭者³⁹⁵、指揮官以廣播挑撥抗爭組織間的關係、個別警員諷刺或是嘲笑抗爭者等等。由於其行為較無涉對其他基本權之限制，又或者限制相當輕微，因此不易追究。

而處以行政罰，由於缺乏即時的強制效果，罰則較之對應的刑法罪嫌也較輕，因此對抗爭的控制效果有限。故雖然要件門檻較低，成案容易，但目前較少被認真執行。但這並不代表承襲了違警罰法的社維法，在抗爭處理中並不重要。首先由於社維法所罰的行為樣態非常多元，要件也相當寬鬆，因此當警察需要理由進行人身強制時，若面對的是採和平非暴力抗爭的抗爭者，集遊法又不適用或認為舉牌程序太慢時，違反社維法是相當實用的理由³⁹⁶。

大聲咆哮的有社維法送治安法庭，達到妨害公務的我蒐證後送地檢署函辦。……警職法說我覺得你有問題我可以盤查你，你如果拒絕我可以依社維法送治安法庭，這都是有法律的。還有道路交通管理處罰條例，也可以處罰你當事者，錢是不多，但我就是可以罰你。³⁹⁷

從上述的警官說法，除了社維法的泛用性之外，也彰顯了社維法作為「第二把刀」的補充性格，雖然目前警方適用之條文仍以刑法為主，但倘若司法對妨害公務、違反集會遊行法等刑事案件的審查越來越嚴格，警方便有可能退而開始使用社維法的相關條文。屆時若認真將社維法的拘留與罰鍰規定應用於抗爭處理，

³⁹⁵ 〈為樂生絕食換來員警關照〉，《台灣立報》，2007.03.12 <http://www.lhpao.com/?action-viewnews-itemid-92977>

³⁹⁶ 〈為樂生絕食換來員警關照〉。

³⁹⁷ 受訪者 P3。

雖不如刑罰之威嚇力，但以社維法之廣泛以及模糊要件，仍能夠抗爭者付出相當的司法程序成本以及罰鍰，並限縮可能的行動選項。

3.對物之強制處分

警察對物之強制處份方面，應限於對軍器、兇器與危險物品，因預防危害進行扣留。並應簽發扣留物清單並妥善保管。但集會遊行若要有充分表達訴求效果，通常必有相關之音響設備、旗幟、標語等道具，因此為了透過對抗爭道具的控制，進而控制抗爭行為的表現，實務上對物之強制處分之使用遠較此一法定範圍廣泛。大體而言，可分為對物之扣留沒入與逕行銷毀兩種策略。

首先是對物之扣留與沒入，法定要件雖是要求預防危害，實務上往往把言論表達逕行等同於「危害」，進而將抗爭道具作為「危險物品」進行扣留。最著名之例子即為 2008 年 11 月陳雲林事件當中，對我國國旗、西藏雪山獅子旗等旗幟，無論是民眾手持或是路旁樹立，均以危險物品為由進行全面扣留³⁹⁸。而在抗爭發生時，特別是未申請的突發抗爭，警察第一時間的反應常常就是上前強制取走布條或標語，甚至也有以危險物品為由，動用霹靂小組強拆擴音喇叭的案例³⁹⁹。

除了扣留的標的往往是言論表達所需之道具外，扣留的程序也通常並未按照法定程序進行。實務上常見的情況是警察直接以強制力搶奪抗爭者的道具，甚至會動用一般用以逮捕用的反制警網拿走如雞蛋等道具⁴⁰⁰，雖名為沒收，但並未說

³⁹⁸ 台北地方法院 97 年自字 147 號判決

³⁹⁹ 臺北市政府警察局中正第一分局, "警方發還扣留喇叭音響說明資料," (2014).

⁴⁰⁰ 陳華龍著, 警察機關處理聚眾活動之研究-以中正第一分局為例, 頁 61-62。

明事由，也不簽發扣留物清單⁴⁰¹。對此受訪者 P3 講得相當直接：「我們就是優勢警力，叫他們(按：雞蛋)拿來。」加上抗爭道具上通常沒有能直接識別所有者的標記，這也造成扣留物的所有人難以請求發還，除此之外，在搶奪與扣留的過程中，也往往會造成扣留物的毀損。因此除了有明顯所有者(特定抗爭組織或特定人)與財產價值的扣留物，如擴音喇叭、手機、組合屋、承租的帳棚外，扣留物往往就不予發還，形成了實際上的沒入或銷毀處分⁴⁰²。

除了扣留之外，面對過於大型或複雜的目標(例如棚架、各種民生物資)，或者扣留行動會增加風險時，不經扣留逕行銷毀也是可能的選項。前者可能以廢棄物做為理由，逕行清運或是拆除結構物後清運。後者則是在奪去投擲物的效率考量下，演化出以反制警網突入群眾，製造衝突後以武力破壞群眾所持物(水球、雞蛋)的策略：「大部分去拿雞蛋都會擦槍走火，會稍微衝突、推擠，目的就是把雞蛋弄破，讓他們不能丟。」⁴⁰³

4.針對個人之人身強制

要鎮壓抗爭最直覺的作法，就是讓抗爭者無法身處於抗爭現場，即針對個人的人身強制，而進行人身強制的樣態有相當多種。首先是根據前述的條文以刑法的現行犯逮捕，在抗爭現場只要與警方有肢體接觸，即有論以第 135 條妨害公務罪的空間，發生口角的話則有第 139 條第 2 項侮辱公務員罪。而這些肢體或口頭衝突有時也會由警察主動挑起，製造容易構成妨害公務的情境。雖然許多抗爭者

⁴⁰¹ 〈警察濫權扣留 民眾赴分局爭回喇叭〉，《公視新聞議題中心》，2014.05.05
<http://pnn.pts.org.tw/main/2014/05/05/%E8%AD%A6%E5%AF%9F%E6%BF%AB%E6%AC%8A%E6%89%A3%E7%95%99-%E6%B0%91%E7%9C%BE%E8%B5%B4%E5%88%86%E5%B1%80%E7%88%AD%E5%9B%9E%E5%96%87%E5%8F%AD/>

⁴⁰² 〈野草莓靜坐不散 北市警清晨強制驅離〉，《中央社》，2008.12.11
<http://www.cooloud.org.tw/node/31766>

⁴⁰³ 受訪者 P6。

會克制不與警方有肢體或口頭接觸，但光是喊針對抗爭對象批評的口號，或是丟擲雞蛋、冥紙等抗爭道具，在抗爭對象是公務機關時就有可能被論以第 139 條第 2 項侮辱公署罪⁴⁰⁴，若是私人機關則亦有可能被提出第 309 條公然侮辱罪、第 310 條誹謗罪。受訪者 P6 即表示：「公務機關被丟雞蛋一定函送，……侮辱公署，丟到我們執勤同仁也是妨害公務」。在日常生活中，警察機關可能不會如此積極地針對批評政府的發言者，偵辦其是否涉有侮辱公務員或公署的犯嫌，但在抗爭的情境之下，這些與言論相關的條文就成為相當容易適用的逮捕事由。而即便還未構成刑法的犯罪，但如前所舉出的社維法諸條文，其構成要件較刑法來得寬鬆許多，透過配合社維法第 42 條的強制通知到場權限，一樣能將抗爭者從現場排除，帶回警局短時間拘束其人身自由。

警職法第 6 條、第 7 條與特勤條例第 12 條準用警職法的身分查證措施，在現場無法查證身分時，有強制帶回留置 3 小時的權限。然而實務上有時會在處理抗爭相關的勤務計畫中，略過現場無法查證的要件，直接要求現場員警直接在攔停後，將被攔停者逕行強制帶回警察機關，再進行身分查證⁴⁰⁵。或者是當被攔停者對身分查證的正當性、法源依據與員警身分進行詢問時，便直接認定為無法查證而帶回留置⁴⁰⁶。簡言之，在一般的身分查證勤務當中，通常是以確認身份優先，但到了處理抗爭勤務時，似乎便會看到以逕行強制帶回留置查證身份，作為將抗爭者從現場移除手段的實務應用。理論上應以當事人安全為考量的警職法第 19 條保護管束，也在一些特殊情境下，例如抗爭者以肉身阻擋車輛時，會被應用為進行人身強制，將抗爭者從現場排除的事由。

此外，雖然不將抗爭者從現場排除，但以警職法 28 條概括條款，用優勢警

⁴⁰⁴ 如台北地方法院 102 年度易字第 539 號判決。

⁴⁰⁵ 台北地方法院 97 年度自字 147 號判決

⁴⁰⁶ 台北地方法院 97 年度自字 151 號判決

力於現場圈圍抗爭者限制其行動，置於警方人牆的控制與監視之下，讓其無法進行抗爭行為，亦無法離開現場，也是一種現場人身強制的樣態⁴⁰⁷。較之前述的現行犯逮捕、通知到場等作法，雖較耗費人力，但不需法定事由，僅以概括條款發動，在現場更為容易使用。圈圍除了倚賴警力的優勢外，若意圖脫離警方圈圍，則在脫離過程中的肢體接觸或口角衝突，又會被論以妨害公務罪⁴⁰⁸。

5. 蒐證

雖然由於蒐證會構成寒蟬效應，警方也認為蒐證是有嚇阻力的作法。警職法第 9 條規範了得蒐證之要件，僅在對公共安全或秩序有危害之虞得以進行蒐證。但從作業程序的規範⁴⁰⁹到實務作法，向來都是全程蒐證。特別是目前蒐證配備上，從特定員警配備的攝錄器材，開始轉變為個別員警隨身配戴的秘錄器，雖然詳細的裝備比率與使用規範尚不清楚，但顯然可能會與警職法第 9 條的規範有所扞格。受訪者 P3 即表示「(蒐證)全程，都全程，像我們同仁出去，每個同仁都有秘錄器，一出去就開始錄。」

除了全程蒐證之外，另一個有爭議的實務作法是秘密蒐證，雖然警方認為秘密蒐證較能有效獲取關鍵影像，作業程序當中甚至訂定了便衣蒐證的行動基準⁴¹⁰。但由於警職法規範了警察行使職權須表明身分的要件，加上過往便衣蒐證若被抗爭群眾發現，往往會引發衝突，便衣反而導致現場混亂，因此警方的受訪者大多表示現在已經不使用便衣蒐證，例如 P6 就提到：「以前派便衣進去，被打，警察要救，一看有的認識有的不認識……所以現在都要穿刑警背心，還有帽

⁴⁰⁷ 陳華龍著，警察機關處理聚眾活動之研究-以中正第一分局為例，頁 69-70。

⁴⁰⁸ 台北地方法院 103 年度易字 711 號判決

⁴⁰⁹ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1763 條

⁴¹⁰ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1762 條

子，要辨認清楚。」不過仍在有些抗爭場合會發生與便衣蒐證相關之爭議，因此警方實務上是否已完全放棄便衣蒐證，尚無法確定⁴¹¹。

6.警告、制止、命令解散與驅離之實務

集會遊行法所規範的警告、制止、命令解散(俗稱的三次舉牌)，可說是警方最常應用的裁量權力，在現場的協商也往往就是環繞著舉牌與驅離的決策展開。若能與警方達成協議，警方在確保能控制情勢下，即便是未申請的抗爭，警方也會在三次舉牌前給予足夠時間完成活動，甚至不予舉牌。這樣的實務作法已經成為了抗爭者與警察之間의共同默契：「臨時串連好就去，警察也知道，他三十分鐘到就舉牌，但我們活動設計好三十分鐘就結束，我們很清楚知道界線在哪裡，不要接觸到那個底線」⁴¹²、「我聽其他學長講，十幾年前是沒有申請馬上舉牌，現在是沒有，沒有申請我們就引導他陳情，沒有陳情的話我們就讓他表達訴求完後，給他一個時間，持續不走的話，我們才會舉牌。」⁴¹³不過在此默契之下，警方也仍握有隨時發動第三次舉牌進行驅離與訴迫的主動權。而在警方希望抓人送辦的場合，即便活動迅速結束解散，也有可能使用迅速舉牌，甚至是妨礙解散至舉牌完畢的策略。此外由於集遊法只針對首謀，因此警方有時會舉牌喊出其心目中的首謀份子，即便對方其實並不在場。

而在三次舉牌後的驅離行動，由於驅離比起防阻，相當消耗警力，衝突風險也高，因此執行方式乃是視現場情勢而定，首先在時機上，並非一定在舉牌後就立即執行驅離，面對群眾人數較多時，必須等待支援警力與裝備抵達，甚至還得

⁴¹¹ 〈綠控台藝大放任警察入校園 嚇阻學生參加學運〉，《蘋果日報》，2014.04.11
<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140411/377529/>

⁴¹² 受訪者 A5。

⁴¹³ 受訪者 P2。

等待深夜或凌晨等人數較少時才能進行。「有時候就是時間，抗爭也需要體力，政府不回應，團體等在那，……久了民眾也會累。」⁴¹⁴接著在方式上，一開始都會進行勸離，接著就要視現場情況，有全數逮捕、強制送往他處(俗稱丟包)、壓迫驅離(可能伴隨著部分的逮捕)等不同的作法。有時針對已離開的抗爭者，還會進行跟監行動。

常見的爭議首先是現場的強制力使用問題，從肢體、警棍、盾牌到鎮暴水車，目前只有籠統地要求不得過當，但並沒有詳細的法規來規範各種強制力的使用限制與要件，作業程序中也僅有列出相關陣形與裝備用途⁴¹⁵，因此很難避免將驅離效率置於比例原則之上。另外目的既是令人離場，若並未打算進行逮捕，則包圍禁止抗爭者離去之作為即無正當性。丟包的法源目前是主張警職法 27 條的暫時驅離，但實務上將抗爭者管束於警備車上，其時間經常長達數小時，甚至可能比警職法的留置規定還要久。

7. 情報操作：喊話、反串與媒體公關

警察的情報工作並不只有蒐集情報而已，也包括主動操作情報。在現場警方往往持有擴音設備，除了進行指揮、公告以及勸離之外，指揮官也會利用擴音設備向群眾喊話，例如挑撥組織間的關係、混淆現場情勢等。除了使用擴音設備外，也有使用便衣混入人群散播假情報或反制言論的例子⁴¹⁶。其主要目的是造成抗爭者間的行動混亂、組織分裂，以及削弱抗爭的正當性。

⁴¹⁴ 受訪者 P2。

⁴¹⁵ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1611 條-第 1612 條

⁴¹⁶ 林文貴著，三一八群眾抗爭事件危機管理之研究，頁 149-153。

接著則是媒體公關的處理，特別是在進行驅離行動時，由於有引起輿論反彈的風險，因此警察會特別注意與媒體的對應。如前所述，對媒體而言警察雖是重要消息來源，但也有自由採訪的需求，因此雙方有時會出現既合作又對抗的緊張關係。首先警察會應用自己作為官方消息來源的優勢，傳達警方觀點的訊息給媒體，影響輿論的走向，削弱抗爭的正當性，並增加執法的正當性，輿論攻勢除了警察官方消息外，可能也包括匿名的網路「反制」工作，以及配合「警眷」、「支持警察」聲討抗爭者的發言或行動。其次則是基於對現場空間的控制，要求媒體待在特定的採訪區，或是不要進入特定區域採訪(通常是正在進行驅離的區域)。對於不願意配合的媒體，則從干擾攝影、驅離、逮捕甚至武力攻擊的可能性都有。台北市甚至頒布了「台北市警察局執行集會遊行與媒體協調之工作守則」，衝突時要求媒體進採訪區「接受保護」，否則可能被視同抗爭者加以逮捕或驅離⁴¹⁷。

8. 遁入私法的「不作為」差別待遇

警察的抗爭處理並非只有「作為」，在某些情境下刻意的「不作為」也是抗爭處理的一部分。此處「不作為」的抗爭處理並非指保持行政中立，而是應作為而不作為。警察因為有選擇偵查手段的裁量權，例如對嫌疑人是要逮捕還是函送、是否要聲請搜索等等。對於部分微罪也有基於刑事政策考量的現場裁量權限。在抗爭對象是私人而非政府，或者某運動與其反運動同時進行時，便可能會發生私人間口頭或肢體方面的衝突，在一方的權力處於弱勢時，就會尋求警方的保護或介入⁴¹⁸。而對相關行為若以私權糾紛為由，怠於進行危害防止或現行犯逮

⁴¹⁷ 〈北市警推採訪新規 抗爭現場媒體須進採訪區〉，《苦勞網》，2015.01.01
<http://www.cooloud.org.tw/node/81283>

⁴¹⁸ 〈白狼同夥毆人 警沒做筆錄挨轟吃案〉，《蘋果日報》，2014.04.04
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140404/35744938/>

捕，其結果可能會造成力量較強的一方(通常是擁有工人、保全等組織力量)得以逕自以實力排除甚至侵害另一方。

第三項：小結：

較之抗爭前後，抗爭中的階段變數是最大，最難以預測的。對此警察比起機械式的執行法律或是上級命令，其自主的行動邏輯更加明顯，即是「控制」優先於「執法」。在合法且可預測的抗爭時，警察自然樂得依法行政；但即便是未申請或逾時的抗爭，只要能藉助抗爭者的自律控制局面，警察也不排斥放鬆執法，給予抗爭者一定的彈性，甚至配合演出衝突推擠。重點在於避免抗爭擴大至無法控制，並且希望讓抗爭者採取自行解散的方式收場，三次舉牌內結束就不予追究的慣例，甚至在某些「衝突」場面之後的相安無事，便是此一實務邏輯下的產物。

但這樣的彈性並不代表雙方的利害總是一致，也不代表言論空間就此開放，畢竟抗爭的重要籌碼就是「不確定性」，當抗爭者不願意與警方合作時，警方也有一套確保抗爭者就範的鎮壓技術。在政黨輪替時代下，這套技術不再僅是倚賴鎮暴部隊的實力，而是在現行法律規範的支撐之下，除了集會遊行法的強制驅離權限之外，還一併應用蒐證、逮捕、身分查證、留置、扣留等警察職權，再加上媒體發言權上的優勢，細膩地從人、物、空間、資訊等層面，將抗爭控制在警方可接受的範圍之內。

第三節：抗爭後之階段

在抗爭結束之後，抗爭處理並未就此結束。較之抗爭中的街頭互動，抗爭後

的程序與抗爭前的協商一樣較不被注目，此一階段的抗爭處理重點，著重於偵查程序、情報工作與內部獎懲。而與抗爭前、抗爭中比較起來，抗爭後警察就脫離了與抗爭者一對一，擁有獨立裁量權限的狀態，必須與其它權力頻繁互動，行政與立法機關會對到此為止的處理進行問責，而後續的偵查則受到司法機關的節制，而這樣的互動結果又會影響後續的抗爭處理實務。

第一項：警察處理抗爭相關法令

1.後續偵查及追訴

若在抗爭時有發生違反刑法或集會遊行法之情事，則警方自然會依照刑事訴訟法相關規定，進行後續偵查程序，並移送或函送相關案件至地檢署，並在必要時於偵查與審判程序中擔任證人。由於抗爭相關案件的現場可能只有抗爭者與警察，或是警察會是具體的被害人，因此較之一般案件，警察涉入而出面作證的機率會更高。

2.蒐證資料之管理及銷毀

透過蒐證得來之資料，依警職法第 9 條若為有調查犯罪及其他違法行為，即應銷毀之。若保存相關資料，則應依個資法進行進行個人資料之安全維護，並依警職法第九條，在未涉及組織犯罪條例或審判尚未終結的情況下，於至遲一年內銷毀相關資料。

3.問責及獎懲

在抗爭之後，不僅是抗爭者的行為會受到追究，警察的行為也會受到來自不同機關的問責。警察內部在檢討過後，會進行獎懲，也會針對後續案件的偵辦給予一定的績效。而也有可能來自立法部門的問責，相關警察官僚會需要出面答詢。最後則是若有失職之處，則可能因應民眾的檢舉，會由監察院或是司法機關進行調查，或是由人民自行蒐集證據提出自訴，進入訴訟程序。而在這些程序當中，所被檢討的即是在處理抗爭的過程當中，前述各種法規的適用是否得當。

第二項：警察處理抗爭實務

1.偵查與訴追

雖然集會遊行法僅處罰首謀，但如前所述，可應用於追訴抗爭者的刑法條文也並不在少數，且為避免發生衝突或是讓抗爭難以收拾，警察通常較不傾向現場進行逮捕，而通常是在抗爭之後，根據蒐證畫面與相關情資，展開傳喚等偵查作為，或是進行家戶查訪。

在政黨輪替時代後，強制拘提的案例非常稀少，更幾乎沒有羈押獲准的案例。而政黨輪替時代的抗爭相關判決，在量刑上絕大多數是可易科罰金或緩刑，因而也不會留下警察刑事記錄。因此如郝內閣時代對付社運流氓、環保流氓那樣，檢警在偵查上動用強制處分權或嚴刑峻罰，來造成抗爭者重大壓力的作法已經行不通了。

但即便如此，司法訴追本身，仍會帶給抗爭者施加相當的壓力，這樣的壓力除了來自對訴訟成本、刑罰、留下警察刑事記錄的不確定性與恐懼之外，更多時候是來自於對當事人社會關係的破壞效果，進而導致人際上的孤立，而這樣的負面效應並非法律支援，與抗爭組織的支持網絡所能夠完全抵銷⁴¹⁹。受訪者 A2 就提及：「(按：抗爭引起訴訟後)也要注意他家裡面、家族成員或工會本身的反應。」而在組織層面則可能導致內部路線的主動與被動分化，以及嚇阻其他抗爭者未來對警察的不服從⁴²⁰。

2. 蒐證資料建檔

除了法定的司法追訴程序所需外，在抗爭後警察仍對蒐集來的相關資料進行建檔保存，首先是於抗爭之後用於檢討勤務作為，或者是在一些處理抗爭勤務比較頻繁的分局，會當作日後教案之用：「(拿蒐證資料)做一個專輯，放在偵查隊跟督察組，以後勤教的時候放出來給大家，這邊哪邊執行上不太好。」⁴²¹。

除了警方內部的檢討與教學之外，相關抗爭者的檔案還會用以區分與辨別特定的抗爭者，以便進行進一步的情報工作，進行新的布線監偵工作，以及作為日後審查申請與評估警力部署時的參考。例如受訪者 A9 即有這樣的經驗：「我那次是筆電丟掉去派出所.....去尿尿才發現廁所旁邊掛著我們所有人的照片，包括我，就公佈欄有掛槍擊要犯照片的那邊，寫說 XX 陳抗份子。」⁴²²甚至特定抗爭者的個人資訊，可能會在不同的政府機關之間互相傳遞、流通。有受訪者在服兵役時，發現單位有自己以前抗爭的資料，並且因此受到單位主管特別的關切：

⁴¹⁹ 〈離譜判決書 解母女心結〉，《蘋果日報》，2015.01.01

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20150101/36302018/>

⁴²⁰ 富永京子著，社會運動と「逮捕」--被逮捕者に対するまなざしを通じて，頁 9-11。

⁴²¹ 受訪者 P6。

⁴²² 受訪者 A9 並於訪談時對我出示了當場以手機拍下的相關告示照片。

人事主任一直有對我點名做記號，到我要退伍他才跟我說，你是搞民運的！他其實是有叫駐警隊來關切我，他自己也不時的會來問我最近在幹嘛，假裝是朋友。⁴²³

雖然僅以以上的資訊，還無法全盤了解這些通過蒐證或者其他情蒐管道而來的資訊，在警察體系內部的實際應用狀況，以及會與哪些機關，基於何目的共享哪些資訊。但可以確定的是，警察在實務上對蒐證所得的情報，其應用範圍並不侷限於警職法第 9 條所定之用途，而是尚有其他許多用途。

3. 獎懲與課責

處理內部獎懲與對應問責也是抗爭後的重要工作，在此一階段警察機關考量的主要是執法的效率而非效能，因此只要有完成預先設定的任務目標，無論過程中手段如何，多半仍能得到績效。但警察在現場雖有裁量權，事後則須考慮與其他權力的互動，以及輿論的觀感。因此在政治張力不足以及明確影響正當性，或與社運團體關係的場合，警察仍有可能道歉或懲處，甚至是提出放棄對抗爭者的訴追以換取對方的不追究的要求，避免事態擴大損及警察的正當性。

我只是在發雞蛋被抓，所以後來中正一分局那個局長，……，他還派人送水果跟我道歉，說不好意思，是保防不認識我，抓錯人了，好像很怕我去告他們一樣。⁴²⁴

⁴²³ 受訪者 A3。

⁴²⁴ 受訪者 A2。

但倘若在政治張力高的案件當中，警察承認責任的行為就可能涉及政權正當性的喪失，此時面對問責警察機關就會採取不合作的態度，並且利用其在抗爭現場的資訊優勢以及絕對的現場控制能力，對相關的問責表達強硬立場，堅持查無違失，或者承諾進行調查或是承認錯誤，但表示找不到行為人⁴²⁵，以讓相關的課責無力化。

4. 媒體公關工作

在抗爭事件之後，警察的媒體公關工作並不隨之結束，而是持續與抗爭者競奪對於事件的詮釋權。常見的攻防點是「參與者人數統計」、「警民傷亡」與「警民對立論述」。由於參與者數量往往是抗爭成果的重要指標，在人數眾多無法簡單計算的場合，雖然抗爭者會自行宣布人數，但警方的統計數據仍是重要的參考。雖然警方主張是採取每平方公尺人數的科學估算方法，但依舊時常被質疑高估或低估特定立場的抗爭人數⁴²⁶。

其次則是警民傷亡資訊的公佈，通常於發生較劇烈衝突的抗爭事件之後，警方會公佈警民傷亡統計，或是衝突現場或警察受傷的錄影、照片等。此類作法與其說是為了犯罪偵查，不如說是以警方的傷亡，間接澄清警方執法並無過當，並反指抗爭者的行為暴力，以削弱抗爭者的正當性。不過由於影像經過選擇，統計與驗傷的基準亦不明⁴²⁷；再加上抗爭者的傷亡數可能因為怕麻煩、不願意支出額外醫療費用、或是擔心就醫會被警察追蹤而有黑數的存在，因此相關資訊常常受到質疑。不過由於警方在搜集與調查資訊占有絕對的優勢，因此抗爭者也很難提

⁴²⁵ 〈懸案？比對訪談近月 查不出持棍警是誰〉，《自由時報》，2014.04.22

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/772775>

⁴²⁶ 〈連勝文所說的警方「專業」人數估計是真的嗎？〉，《蘋果日報》，2014.11.26

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20141126/513109/>

⁴²⁷ 〈綠委：執法過當 還想抹黑學生是暴民〉，《新頭殼》，2013.10.11

<http://newtalk.tw/news/2013/10/11/40890.html>

出有力的反駁。

最後是警民對立論述，一般是在發生衝突或是長時間抗爭時，會訴諸警察處理抗爭的辛苦與危險，並且將其原因歸因於抗爭者，要求抗爭者退讓以解決警察的苦境；或者是對警察的抗爭處理表示支持，以反制針對警察的批評聲浪。此類論述除了警察或政府機關的官方發言或行動之外，也經常以警眷投書⁴²⁸或民間團體聲援的方式表達⁴²⁹。此類論述除了削弱抗爭者的正當性外，另一個重要的作用在於將抗爭事件定調為「警民衝突」，將「抗爭對象 V. 抗爭者」的敘事置換為「警察 V. 抗爭者」，模糊了對議題本身的聚焦，並且透過對警察辛勞的強調，迴避了對警察或其上級動用警力正當性的檢驗。

第三項：小結

在抗爭後階段，由於現場的急迫情勢已經消失，互動的場域從街頭回到了法律以及政治。即便較之以前的時代，來自司法追訴的壓力已經減輕，但警察的刑事偵查權限以及情報工作，仍能夠對抗爭者施加不小的壓力，特別需要關注的是其對抗爭者社會關係的影響。進而在蒐證資料的利用方面，透過警察體系長期而規律的檔案工作，在辨識與監視抗爭者方面，對處理抗爭也有一定的效果。

另一方面針對抗爭者在事後進行的課責，雖然在不影響整個體系正當性，又被媒體拍到證據確鑿的案件當中，警察確實會做出部分的讓步，主動進行懲處或道歉，以求息事寧人。但在一些重大事件中，若警察體系決心迴避責任，其實也

⁴²⁸ 〈野草莓學運／學生罵警執法過當 警眷嗆：請你來執盾〉，《東森新聞》，2008.11.11
<http://city.udn.com/3028/3097527>

⁴²⁹ 〈連勝文贈花方仰寧 警局前湧支持人潮〉，《新頭殼》，2014.04.12
<http://newtalk.tw/news/2014/04/12/46268.html>

並不困難。至於在媒體輿論方面，若有衝突固然會面對抗爭者的批判，但警察仍就擁有作為官方消息，在發言權與公信力上均具有優勢。

第四節：影響警察實踐之因素

經由以上的分析，可以知道在政黨輪替時代，警察成為了具有一定自主性的行動主體，從經驗中累積出了抗爭處理的實務作法，法律條文與上級命令雖都扮演角色，卻並非機械式地照樣執行。因此需要進一步探究，影響著警察的實踐經驗，支持著現行抗爭處理體制的制度與文化因素，究竟有哪些。

第一項：警察體制

隨著替代役的實施，在 2001~2003 年間完成了保一、四、五總隊移撥至地方警察編制的工作，並將三個總隊的合計編制縮編為 5667 名，2003 年的預算員額則為 4067 名，再加上保安總隊警察的支援任務日漸廣泛，有約半數均改往支援電信、環保、森林等專業警察員額。因此機動保安警力的常任人員，實際上僅餘下約兩千人的行政技術人員與幹部，剩下的則由約六千人的替代役警力充任。

然而面對複雜的抗爭實務，替代役的訓練不足應付，而且使用無正式員警身分的替代役男充任保安總隊幾乎大部分警力，也違反替代役實施條例對替代役僅能擔任輔助性工作的規定，以及保安警察總隊組織通則對人事的要求，自始就遭到監察院的糾正。但一直到 2008 年的陳雲林事件之後，負責指揮的臺北市警局面對監察院的再度糾正，才承認讓替代役擔任第一線的疏失，從此替代役男便不再擔任第一線的防阻與反制大隊⁴³⁰。

⁴³⁰ 監察院 098 內正 0023 號糾正案文。

在替代役退出第一線之後，又無法重新收回已移撥與有固定支援勤務的員額，因此警政署採取的政策是將要求地方警察接受鎮暴訓練，隨時應需求召集各地區崗位上的員警，擔任機動保安警力。此舉造成許多重大影響，首先是面對突發事件時保安警力的集結速度變慢，彼此之間的配合也不佳，反應速度與防阻實力都大幅下降。而地方警察本來只需要負擔日常的情報工作，現在也需要站上第一線處理聚眾活動處理勤務，也排擠了地方警察處理日常勤務的時間，因此往往得拼命加班，或是取消一部分巡邏等日常勤務，若發生長時間大規模的抗爭事件，則會造成治安的空窗期：「一個分局要出四十個人，反正有要就要把所有勤務放下來，出四十個人。重大事件時察戶口、交通取締都會暫停。」⁴³¹

在解嚴後由於將預算員額投入各個保安總隊的建制，臺灣地方的基層警力早就捉襟見肘，即便歷經保安警力的支援與移撥，仍然沒有解決這樣的問題。人力不足導致基層員警工時長、班表亂、加班只要超過超勤津貼額度就只能換成無用的嘉獎，因此聚眾活動的專案勤務，無疑是讓基層員警的過勞雪上加霜，這相當程度限制了第一線的抗爭處理能量，讓第一線的警察傾向透過協商確保控制，避免動員人力。但若衝突升高，決策層級升高，在不需付出額外的超勤津貼下，政府高層仍有能力大規模調度警力，而不用擔心須付出額外的財政成本。

第二項：警察文化

除了制度因素之外，警察的文化也會影響警察的抗爭處理。進入政黨輪替時代後，雖然一些教科書當中對抗爭的評價開始正反併陳，但就結論而言仍是將其

⁴³¹ 受訪者 P3。

視為負面的。對於相關法律的介紹也相當形式，且並不討論警察權力受法律限制的一面。在對抗爭的認知方面，大致承襲先前確立的「類型、成因、特性、影響」，「科學地證明」去政治化、抗爭的高暴力風險以及對社會的負面影響，並且仍是以相當負面的敘事介紹過往臺灣的抗爭事件。無論是引用的文獻或是研究的內容，都缺少與較新的社會學、法學等的對話，也與台灣的街頭實況脫節，仍就在延續著培養對抗爭者「敵情意識」的教育。

從警大的學士畢業論文當中，也可以觀察到敵情意識價值再生產的現象仍舊相當穩固，並未隨著政黨輪替時代而有大幅改變或受到挑戰。論文中的研究架構與論述，包括類型學、心理學的詮釋以及負面的歷史敘事及抗爭形象，與上述的教科書均相當雷同⁴³²。

但這樣的教育體系，原先是由於警大與警專體系獨占了警察的來源，並且是採取集中式、半軍事化的養成方式，因此有利於警察內部意識形態的一致。但從2006年開放非警專畢業生也可考基層警察特考以來，有大量一般大學畢業生成為警界的新血，這些不同背景的警界新血或許不會對這套敵情意識的說法照單全收，值得繼續觀察。

向來關於抗爭現場發生的警察過當執法行為，警學一般將其解釋為個別員警的脫序行為，而忽略了背後的集體心理因素。但前述從教育體系所灌輸的敵情意識，到由於人力不足而從日常與勤務中累積的疲累與憤怒，以及警察相信自己有權責也有能力區分、標誌與排除某些「壞」抗爭者/記者的刻板印象營造，都提供

⁴³² 例如尹俊翔著，〈從群眾心理論群眾事件之處理--以我國三一九事件為例〉(中央警察大學，2002)，頁1-4。洪正晟著，〈現行警察機關處理聚眾活動之研究〉(中央警察大學，2008)，頁1-4。鄭展庭著，〈現行警察機關處理聚眾活動之作為與原則之研究〉(中央警察大學，2009)，頁2-8。三篇學士論文對於群眾事件的類型論述幾乎是雷同的，而洪文與鄭文在「成因」與「特性」上的討論也幾乎一模一樣，僅有詳細簡略之別。

了警察對抗爭者抱持負面情緒的基礎。例如受訪者 P2 就以「社會/政治」的區分，來解釋目前他眼裡應選擇執法的抗爭類型與理由：

有些是政治立場或意識型態的，例如支持台灣獨立的，立法院那邊也是有一些，這在社會上的共識還是很分歧，如果他們太偏激我們就會很強硬的執法。但有些社會議題，例如反迫遷，我們就比較是幫忙、協助、會柔性勸導。

因應社會情勢的不同，這種針對特定議題抗爭者的思維，除了承襲以往的類型學之外，在教科書中也有可能出現新的分類，例如以下這段 2012 年出版的保安警察教科書，其聚眾活動處理章節一開頭的引文：

隨著兩岸交流日趨頻仍，後續兩岸經合會議議題持續發燒，復以有心人士從中鼓煽利用，製造事端，並透過傳播媒體大事渲染，因而導致集會遊行、集體陳情、請願、抗議、自力救濟等違法脫序事件層出不窮。⁴³³

而在警政署 2014 年頒布的一項「保護違規靜坐群眾離開訓練教範」當中，其前言也有類似的陳述：「隨著後續兩岸議題持續進行，動輒透過集會、遊行、陳情、請願或抗爭方式，展現集體意念，不僅影響社會安寧秩序，更侵害了公共利益。」當然，在前引的教科書或教範當中，並未明文要求學生對兩岸議題相關的抗爭者作出甚麼特別對待。不過若考量警學體系當中歷來的類型學傳統，可以說比起對所有抗爭者一視同仁，這些教材仍舊較傾向塑造一種區分與標誌出特定執法對象的警察文化。

⁴³³ 翁萃芳著，保安警察概論，頁 163。

而在驅離現場，作為執法者的正當性確信、強調尚武男子氣概的警察文化、集體、匿名、蒙面行動造成的免責心理、以及壓倒性的武力優勢情境，催生了在驅離現場可恣意施暴的集體心理⁴³⁴。而原應在現場扮演煞車閥，阻止員警失控的指揮體系，在事中不作為，事後更往往能成功掩蓋與阻斷究責，甚至記功升遷的歷史經驗，更是助長了執法過當的因素之一。

第三項：政治部門

警察機關雖然是法定的集會遊行主管機關，但若涉及較大規模的事件，則會成立處理小組進行指揮。但處理小組並非固定編制的單位，究竟成員該有哪一些，應設在哪一個單位與層級，並沒有一個標準。決策機制的缺乏制度與不透明，造成抗爭處理時的權責不相符，實際上下決策之政治部門，因而得以推給警察機關脫免政治與法律責任。比較明確的體制是特勤維安法制化後，特勤條例當中明訂由國安局主導，故與維安相關的抗爭處理權責就較為清楚。

此外，如同在第二章所探討的，警察的指揮與人事權限一直都是台灣地方自治的敏感議題，雖然組織上全國警察機關之上級機關均是警政署，地方政府仍有相當的發言權。在政黨輪替時代後，直屬中央的保一、四、五大量移撥成為地方警力，同時機動保安警力的調度以及指揮，也轉為地方責任制，警力優先由地方調度，現場則由該管分局長指揮。受訪者 P3 就表示：「從民國九十幾年之後都是地區責任制，保一不像以前一樣一申請就支援」。人力資源往地方配置，更加強化了地方政府在抗爭處理上的發言權，因此當警政署與地方警察局在抗爭處理上不同調時，指揮權誰屬就變成重要的問題。地方首長可能會直接對警察局長提出

⁴³⁴ Della Porta、Fillieule 著，*Policing Social Protest*，頁 234。

要求，這樣的要求在警政組織法上雖然效力有待商榷，但往往相當有效，例如在 2004 年的總統大選選後抗爭當中，就發生了警政署與台北市政府不同調的情況：

台北市長馬英九核准總統府前集會「合法化」，讓「不合法、不取締」的現況解套，也將球丟回中央，但過程是苦勸王卓鈞局長一小時。王局長原依集會遊行法不同意核准總統府前抗爭活動，……基於「這場集會的訴求不是台北市的問題，而是全國性的問題，法律上追求的國家公義，遠超過現場群眾的違規行為」，同意核准。

在驅離前最後關頭，內政部警政署長張四良卻二度以電話要求台北市政府警局退場，由警政署「接管」處理…台北市長馬英九搬出地方制度法第七十六條，依法論法，嚴詞駁斥，最後警政署無功而返。⁴³⁵

2006 年的紅衫軍時也發生了警政署與台北市爭奪決策權的矛盾，最後也是由馬市長取得主導權，台北市警局採取了寬容政策，開放 24 小時的集會遊行⁴³⁶。受訪者 P6 回憶道：「自從紅衫軍過夜之後，就開始有過夜了，你去翻看看，有集遊法以來沒有讓過夜的，……以前申准都到 21 點還 22 點，從此以後就很累了。」而全國性運動如紅衫軍遍地開花⁴³⁷、野草莓運動在各地受到的不同待遇，也反映出了地方政府掌握較大的主導權。2014 年的 318 運動時，民進黨執政的縣市市長曾揚言要撤回支援警力⁴³⁸，也是此一矛盾的體現

⁴³⁵ 黃戡生著，〈我國警察處理聚眾活動策略之研究〉(世新大學，2004)，頁 71-74、90-91。

⁴³⁶ 陳百卿著，〈政府處理違反集會遊行法活動之研究〉(國立中正大學，2007)，頁 124。

⁴³⁷ 簡立欣著，〈媒體時代的群眾運動:試論倒扁運動的框架演變〉(2008)，頁 140-143。

⁴³⁸ 〈陳菊：若下令鎮暴 將撤回高雄警力〉，《新頭殼》，2014.03.21

第四項：司法部門

對於行政權的作為，除了立法的問題外，也需要靠司法權的介入，來檢視與約制行政權的裁量，並對濫權作出制裁。臺灣的司法較之以往，已較積極的介入對行政處分的實質審查，對於集會遊行法的首謀與命令解散處分的要件，漸漸改變了過往的不介入審查，這樣的見解改變讓有罪的門檻提高，降低了警察濫用集會遊行的誘因與傷害。而極少進行羈押聲請，有罪也大多輕判的實務趨勢，也降低了抗爭者的司法風險。

但這並不代表警方便無技可施。首先是除了集會法之外，刑法與社維法的妨害公務罪也經常被使用。在抗爭現場不僅抗爭者有可能主動與警方推擠，當警方要執行盤查、扣押或是驅離等措施時，抗爭者的不合作也是常態，因此即便抗爭者不主動衝突，警方也有可能先發動強制措施，再針對不合作的抵抗，以妨害公務罪相繩。再加上前述司法權對集會法見解的轉變，更加使得警方開始調整移送的法條：

像法院的判決，集會法我們的經驗移送十次有八九次都是不起訴，我們執法就變成依法執法，地檢署不起訴，法院無罪，以前沒有這樣，最近的事情。可能許可制要變成報備制的過渡期，檢察官跟法官的想法都有改變。…在認定妨害公務時，院檢跟我們立場比較一樣。⁴³⁹

針對此一調整，戰場就轉移到司法權對於「合法職務行為⁴⁴⁰」的認定上面，

⁴³⁹ 受訪者 P2。

⁴⁴⁰ 有實務見解認為由於人民並無審查公務員執行職務是否合法之權限，因此不問該公務員執行職務實質上合法與否，只要形式上依法執行即該當妨害公務之公務，參臺灣高等法院 90 年度上易字 3220 號判決。若按照此一見解則以下對實質合法性之討論或屬多餘。

但學說則認為仍應限縮於合法執行職務範圍內之職務，參王皇玉著，〈侮辱公務員〉，《月旦法學教

這不僅牽涉到抗爭者是否容易被以妨害公務罪逮捕、起訴或判決有罪，也就是妨害公務罪在抗爭處理方面能有多寬的適用範圍；與其一體兩面的，即是在抗爭者發起對警察職務行為的司法訴訟時，警察的作為是否是依法令或上級命令的職務行為，而該當刑法第 21 條得以阻卻違法。對此我認為目前這方面的實務見解正如受訪警員所觀察到的，仍然是站在警察的這一邊。而具體作法就是除了明確有法律依據之職務行為外，我觀察到三種對爭議事例的合法化方式：以行政規則為依據、以概括條款為依據，以及法令的擴張解釋。

行政規則的詳細討論已如前述，在此僅討論其於司法上之效果：在臺灣高等法院 99 年度上訴字第 2031 號判決當中，法院即認為基於事前擬定的行政規則「大陸海協會會長陳雲林來台協商安全維護工作執行計畫」⁴⁴¹，授權警方將意圖滲入各場所製造議題者，一律直接強制帶往保安警察大隊偵訊一事，「並無明顯違法或有瑕疵」，因此該行政規則仍可作為阻卻違法依據。即便按照員警之抗辯，將偵訊解釋為警職法之身分查證⁴⁴²而非逮捕，但依警職法第七條，必須在當場查證身分後無法查證，方得強制同行，此一執行計畫顯然逾越了警職法對身分查證程序的規範。

而在抗爭現場有部份警方的慣用策略，卻未必如前述案例一樣事後能找到法令上之依據，此時警察便會主張警職法第 28 條之概括條款。例如在台北地方法院 103 年度易字第 711 號判決當中，被告與同行抗爭者受到現場警力之圈圍與禁

室》78 (2009)，頁 22-23。另有學者引德國認合法性與拘束性可分之學說批判，按照我國此一寬鬆的見解，在公務員行使職務明顯違法時仍要求人民忍受，抗拒則構成妨害公務，是極不公平的風險分配，也與公法上服從義務的認定扞格。參蔡聖偉著，〈論公務員依違法命令所為之職務行為〉，收於蔡聖偉，《刑法問題研究(二)》(台北：元照，2013)，頁 269-323。

⁴⁴¹ 警署保字第 0970129932 號函。

⁴⁴² 該案有部分員警同時主張是對自訴人同時處以妨害公安之保護管束，與無法查證身分之強制同行，但二者的目的、構成要件與效果迥異。本案法院僅討論身分查證，未論及保護管束。我認為從法庭上現場執行員警間對執法依據的主張不一致與混亂，正凸顯出了前述警察實務上先抓再找理由的問題。

止離去⁴⁴³，主張警方以圈禁方式限制人民行動自由，並無法令依據，應不屬合法執行公務，抗拒不成立妨害公務罪。法院則認為圈圍屬警職法第 28 條概括條款之必要措施⁴⁴⁴，以及集會遊行法第 24 條維持秩序之行為，仍為依法執行公務。

至於法令的擴張解釋，最典型的的就是關於「管制區」的設置與法律效力問題。雖然相關法令均有具體規定，但正如前述，實務上的混用與濫用相當普遍，而在進入司法程序後，司法體系亦依循警察見解，並未積極處理此一問題。最高法院 100 年度台上第 6441 號判決即認為，警方將依道交條例第 5 條劃定的管制區，視同警職法第 6 條劃定之管制區，進行警職法第 7 條之身分查證並無不妥。也有記者在抗爭現場採訪時遭警方壓制，提出強制罪告訴後，檢方採信警方說法，認為記者進入(現場並未公告的)警戒線內拍攝，即構成妨礙警察執法與危害自身安全，因此壓制記者是正當執法，而為不起訴處分⁴⁴⁵。

值得進一步論述的是，仍可看到法院挑戰行政權對合法職務行為定義的見解，在妨害公務罪方面，苗栗地方法院 103 年度易字 146 號判決即認為，被告雖對前往致送慰問金之縣長丟鞋，而構成公然侮辱，但縣長之公務在丟鞋前已經因喪家拒絕接受而結束，因此不構成妨害公務。而在前述最高法院 100 年度台上第 6441 號判決之一審判決，即台北地方法院 97 年度自字 151 號判決當中，法院認為在道交條例之管制區中行使警職法之身分查證，在該案件中並無合法依據，為違法執行勤務。但認擬定勤務計畫之指揮官並無故意過失，而屬下員警均信賴指揮官之命令，認定自己是於警職法之管制區中行使職權，因此亦無故意過失，僅

⁴⁴³ 該案中被告由於要離開現場被禁止，因此辱罵員警遭到以妨害公務逮捕，逮捕後現場指揮官對被逮捕的被告表示其實本可讓其離開，但既為妨害公務現行犯仍應逮捕。法院即以指揮官事後之表示，認定警察並無不讓被告離去，邏輯實為不通，因此在此仍以被告遭禁止離去作為討論前提。

⁴⁴⁴ 法院亦同時舉出依警職法第二十七條可暫時驅離與禁止進入特定區域，但以圈圍方式禁止離開特定區域，顯然較驅離與禁止進入更大程度限制了人民的人身自由，與第二十七條並不相同。

⁴⁴⁵ 〈妨礙採訪不起訴 高榮志：典型警察國家〉，《新頭殼》，2014.12.18
<http://newtalk.tw/news/2014/12/18/54938.html>

是「考慮欠週」、「指揮不當」而與刑法責任無涉。

除了刑事訴訟之外，警察的抗爭處理也可能被以包括警械使用條例、國家賠償法等廣義國家賠償訴訟的途徑進行司法課責。雖然構成國賠責任的要件較刑事責任來得寬鬆，然在大致延續尊重警察現場行政裁量的見解之下，即便能找出警察執勤的不當之處，要認定為公務員的故意過失並不容易⁴⁴⁶。即便曾有判決基於在抗爭時警方的專業性、優越的蒐證與現場控制能力、以及對證據的支配，認為執行職務合法性之舉證責任應由國家承擔，因而在警方拒絕提出任何證據下判被毆打之抗爭者勝訴⁴⁴⁷。但也正如該案判決書中所提到的，國賠制度的目的之一是為了避免公務員動輒得咎，因此反過來說，即便判賠，對個別公務員的行為課責與日後約制效果也不高。

總結上述的實務見解，可以看出在發生執法依據之爭議時，司法權在事後透過仍能對行政規則與概括條款的適用，以及對法令的擴張解釋，協助警察補上在現場缺漏的法律根據。而且即便在個案中不被認定為合法執行職務，仍然有阻卻違法事由之適用，國賠成立也不會追及公務員自身。可以說在追訴妨害公務或防禦司法課責時必要的「合法執行職務」認定上，司法確實是與警察立場一致，給了很大的空間。

除此之外，檢察官的態度也會對警察產生影響，這取決於警察在偵辦抗爭相關案件時，檢察官對於強制處分的使用情形以及起訴審查的寬嚴，另外一方面則是發生警民劇烈衝突，或人民在對警察執勤提出告訴時，檢察官的偵查情形。

在上一章中提到針對貢寮反核民眾的大搜捕，或是對抗爭者進行家宅搜索，

⁴⁴⁶ 台北地方法院 100 年度北國簡第 5 號判決。

⁴⁴⁷ 台北高等行政法院 98 年度訴字第 1843 號判決。

這些強制處分在政黨輪替時代已經相當罕見，但在 2014 年中，接連出現了數起聲請羈押、當街拘提與交保的案例，檢方態度是否有所變化，還尚待觀察。而雖然按照受訪者的說法，起訴審查日漸趨嚴，但仍可觀察到數起離譜的起訴案例，例如將解散後在旁喝水的個人⁴⁴⁸，或是早早就被逮捕不在場的抗爭者⁴⁴⁹以集遊法首謀起訴，雖然在審判中勘驗影帶後或判無罪，但這些案件中檢察官顯然並沒有認真進行起訴審查。

而至於由檢察官對警方課責的部分，首先是我沒有找到檢察官對員警在抗爭處理中的違法作為主動偵查並公訴的案例⁴⁵⁰，雖然由於不起訴處分書並未公告，因此究竟是檢察官完全未啟動偵查，還是有依法偵查但都依法不起訴，其詳細見解又為何，不得而知。但根據「檢察機關處理群眾突發事件注意要點」⁴⁵¹，檢察署應設立群眾突發事件處理小組(第 1 條)，必要時得進駐指揮所指揮蒐證與偵查(第 4~6 條)。雖然該要點顯然是針對抗爭者而非警察的犯罪，也明文不涉入警察勤務(第 3 條)只管偵查。但刑事訴訟法既然規定了檢察官的法定偵查義務，則在現場的檢察官對警察的違法情事就萬無坐視之理，再加上衝突發生後亦往往有民眾告發或媒體報導，卻幾乎完全沒有起訴案例。

總而言之，在檢察官的控制之下，警察已經不容易發動對抗爭者的強制處分，然而起訴浮濫的案例仍然存在。在對警察課責的方面，檢察官則是缺席的，警察並不需要擔心自己的抗爭處理遭到檢察官的主動偵查。

⁴⁴⁸ 臺灣高等法院 96 年度上易字第 2925 號判決。

⁴⁴⁹ 臺灣高等法院 100 年度上易字第 709 號判決。

⁴⁵⁰ 仍有過員警擊破抗爭者的車窗後對乘客塗抹水泥，導致抗爭者險些失明的案例，在該案例中檢察官受理告訴後以毀損罪起訴員警，但傷害罪則是因證據不足而不起訴。參台北地檢署 85 年偵續字 157 號起訴書。而 2014 年亦有一起員警恫嚇抗爭者，被警方內部移送後，依恐嚇公眾罪判決有罪定讞的案例，〈學運時 po 文「套子我帶了」 警被記過 2 次〉，《自由時報》，2014.12.28 <http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1192001>

⁴⁵¹ 法檢字第 0940802624 號函。

第五項：媒體

警察雖能夠透過報導資源的提供，掌握一定的公關優勢，但這樣的情勢也隨著媒體的變遷而有所改變。由於網路的發達，非主流的獨立媒體、公民記者乃至於個體戶的部落客，也開始加入現場採訪的行列，而這些新的媒體較不依賴與官方的關係維生，又無所不在，因此對警察而言較難掌控，容易流出對警察不利的報導。這樣的情勢在智慧型手機、行動網路與社群軟體普及後，人人皆可拍攝上傳，社會運動自身也開始出現了自己的記錄與傳播小組，這些發表在網路上的內容，也漸漸成為傳統媒體所引用的消息來源之一。

一舉一動都有可能被公眾直接檢視，對政府與警察而言是相當忌憚的。因此曾以社維法希望將拍攝執行公務行為視為妨害公務，但沒有成功。在許多場合開始限制媒體乃至於主流媒體以外者旁聽或採訪，傳統上對記者的干擾、驅離與逮捕，在對非主流媒體的採訪者方面是更加強硬了。另一方面也希望與願意合作的媒體協商採訪區的劃設，而有前述抗爭採訪區政策的出現，以排除掉不受控制的採訪者。最後在針對個人的部分，開始傳出抗爭處理時有在現場扣留手機的案例出現，也是為了要封鎖媒體曝光。簡言之，警察雖然仍握有傳統媒體上的公關優勢，但這樣的優勢正隨著新媒體與新技術的崛起而漸漸被侵蝕。

第五節：小結

針對本章前半警察「控制」優先於「執法」的行動邏輯，本節後半回顧了影響警察此一抗爭處理模式的各個制度與文化因素。司法實務對行政處分與偵查程序的介入與限縮，一定程度削弱了集會遊行法的控制力道，以及能夠以偵查程序施壓的程度；各種新媒體形態的出現，也挑戰了傳統的警察公關手法對輿論的主

導能力。替代役退出機動保安警力的第一線，也造成鎮壓實力的可觀減退。

但仍有許多因素支持著警察的控制策略：過往用以限制抗爭的法律並未有太多修正，司法實務在社維法與刑法的見解也多支持警察的法律適用；警察作用法的法制化並沒有帶來行政規則的檢討與修正，司法對此也仍舊予以採認，並且對於對警察究責採取相當消極的態度。新興的獨立媒體與社群網站，也還尚難取代警察占有資訊優勢的傳統媒體的主流地位。警察教育仍然不動如山，持續生產著對抗爭者的敵情意識，再加上對現場警察暴力風險的催化與縱容，違法行使武力對警察而言並非困難的選項。

簡言之，針對警察的抗爭處理，作為在制度面的控制機制，很大部分是處於失靈的狀態，「紅線」之前的空間，大致上雖然是越來越寬了，而「紅線」本身也越來越有法律形式作為基礎，形式上警民依循具有規範外觀的「紅線」平等互不侵犯，但畫線的人依舊是警察，這點卻鮮少被檢討。警察口中所謂法治，仍多半是指要求人民服從守法的 **Rule by law**，而不是拘束國家權力的 **Rule of law**。

然而，即便警察占有前述的優勢，使得其得以對社運採取以控制代替執法的策略，但台灣的抗爭處理實務，警察仍無法作到對社運的完全控制，抗爭者在面對警察的控制時仍舊有著一定的自主性。而支撐著這樣的自主空間的，除了前述警察的制度與文化因素之外，我認為關鍵在於抗爭者自身對警察控制作為的反制策略，在一定程度上制衡了警察的權力，甚至能夠造成制度性的改變。以下將進一步仔細探討臺灣的抗爭者，究竟是如何面對警察的抗爭處理的。

第四章：抗爭者對警察處理抗爭的反制策略與侷限

學者認為從 1990 年代後期開始，臺灣的抗爭者與警察的互動漸漸進入了制度化的階段，在進入政黨輪替時代之後更是如此。制度化互動的重點在於，警民雙方透過協商降低行動的不可預期性。警察一方面透過取得進一步的情報，確保對該次抗爭情勢的控制，另一方面也讓抗爭者自制，承諾不跨過警方劃下的「紅線」，因而不需要過度動員警力即可控制情勢。而對抗爭者而言，即便與警方的協商會使行動受到許多限制，但能夠藉此了解警方的底線，藉此降低被武力鎮壓或被法律追訴的風險，利害權衡之下，仍大多會選擇與警方合作。

然而，抗爭者面對法律與警察裁量所劃下的一道道紅線，仍是會有「越線」反制警察的抗爭處理的時候。對於無組織的抗爭者而言，自始不存在與警方的協商與信任關係，因此其抗爭行動所帶來的不可預期性本身，就構成對警察「先制」前提的挑戰。而對於組織性的抗爭者而言，反制行動除了鎮壓與法律風險外，最大的問題是會破壞與警察(明言或潛在的)互信關係，增加未來的行動風險。因此是否採取反制行動，需要看「政治張力」與「組織實力」是否足夠。

「政治張力」所牽涉到的是內部評估以在警方所容許的限度內，所能採取的抗爭策略是否已經無效，因而即便犧牲與警方的關係，也有必要反制其控制以獲得更大的行動空間；以及在對外方面，倘若發生衝突，是否能夠取得大眾的諒解與支持。「組織實力」則是首先取決於能否找得到夠多具備行動所需的抗爭技能，且能夠承擔後續的鎮壓與法律風險的抗爭者執行行動；其次則是要看組織是否能夠承受該次行動後，傷及與警察關係的代價。

抗爭者對於警察處理抗爭的反制行為，是在前述幾乎一面倒向有利警察的各種制度與文化因素下，對警察權力的重要制衡因素。雖然在單一個案的層次上，警方往往握有壓倒性的權力，但倘若過度限縮了抗爭者的空間，迫使許多團體從合作轉向反制的话，屆時警察處理抗爭所付出的行政成本，甚至可能會使已吃緊的警察人力瀕臨超載。反過來說，抗爭者的反制策略越是受到侷限，則警察則越能夠自由地運用上一章所討論的各種優勢，限縮抗爭者的行動空間。

因此，以下將抗爭者反制策略的對象，區分為警察行為與法律結構，進一步詳細討論臺灣抗爭者面對警察的抗爭處理，會採取哪些反制策略，而這些策略在實踐上，又有著哪些侷限。

第一節：面對警察：以抗爭行動進行的反制策略與侷限

首先要討論的是面對警察行為的反制策略，雖然讀者可能很直覺地會想到強制驅離時的街頭衝突，但正如前面所討論的，武力的使用僅是抗爭處理的一小部分，抗爭處理還包括了大量的情報工作、利用裁量權限取得先制等技術，而針對不同性質的處理策略，反制的策略自然也各不相同。以下將把警察的抗爭處理作為分為「柔性管制」與「剛性鎮壓」兩類，前者指涉情報工作、協商、媒體公關與防阻工作等等，不直接對抗爭者行使武力的策略；後者則指涉直接對抗爭者使用強制力進行驅離、逮捕行動的警察策略。

第一項：針對柔性管制的反制策略

首先要討論的是針對情蒐、協商、防阻等柔性管制的反制策略，但此處的反制並非與協商完全對立，一旦採取反制就表示斷絕與警方的所有協商管道。而是也包括了在警方主導的協商當中，透過削弱警方的先制優勢，以爭取更多協商籌碼的作法，此時反制往往伴隨著協商一同進行。簡言之，此處討論的反制策略，是為了爭取所需的抗爭空間，而針對警方的抗爭處理策略進行的反制手段，至於是否與警方斷絕協商，則需視實際情況而定。

1. 保密與情報操作

對於警方的情報工作，有部分抗爭者認為，既無從防範，也不需要防範。確實，對情報工作的反制必要性，得看抗爭者對情報洩漏的風險評估而定，若是預計與警方合作的行動，則即便被竊聽也不會造成行動失敗。但是，有一些抗爭類型若事前被警方掌握情資，則失敗風險將會升高，例如對特定人物的突襲式「嗆聲」，或者是進入管制區的占領、包圍行動。在此類行動的資訊傳遞上，會以人脈或私密方式傳訊，避免在公開網頁上透露相關訊息、另選安全地點當面討論，而避免在辦公室開會或手機通話、以及對可疑者隔離重要訊息。

那次就非常徹底，完全沒有發新聞，事前也完全，不用手機聯絡，也不在原有的辦公室開會，就是要保到這麼徹底(是擔心監聽嗎?)對，我們把監聽當作本來就會發生的事情。⁴⁵²

但除了完全隔絕情報之外，一般的社運組織仍很難避免與警方的接觸，也很難完全不顧及握有行政資源與權力的警方的關係。因此拿捏透露訊息的程度後給予一定程度的資訊，往往仍有其必要。此外警方情蒐所得之資訊，其實核實並不

⁴⁵² 受訪者 A7。

容易，因此必要時也可能利用假情報來誤導警方的部署。雖然在小而緊密的組織網絡內，保密的作法理論上是可行的，但這將大大降低組織決策的開放性以及動員的能量。由於未必能夠清楚掌握警方的情蒐範圍，因此保密工作也有可能過嚴或過鬆，付出過高的溝通成本或是情報最後仍然流出。而情報操作會損及該組織與警察機關間的關係，對個別組織而言有相當的風險。

2. 掌握協商籌碼

大部分的抗爭，仍會需要經過與警方的協商，如前所述，由於警方握有相當廣泛的裁量權限，因此若要爭取到理想的抗爭條件，例如充分的行動時間與空間、目標官員的接見等等，則必須擁有一定的協商籌碼。首先若有與警方建立穩定關係的協調人或組織出面，一來其熟悉相關限制的「行情」，二來警方需賣人情以維繫關係，申請會較為順利。其次是若有充分的組織實力，例如人數多、行動強度高的團體，警察為了維持對現場的控制，只要願意配合，則警察會願意提供更大的彈性交換合作。此外，若是有名人特別是政治人物參與的行動，警方也會較為審慎而不會隨意限制⁴⁵³。

但並非所有的抗爭組織都能取得這些籌碼，即便能夠取得，在前述警察掌握先制優勢之下，主導權仍然在警方手中，這些籌碼僅是爭取到討價還價的空間，並未能挑戰警察的主導權。因此也有抗爭者是採取除了大規模抗爭外，一律不合作、不協商的策略，憑藉著在理念上團結一致的組織實力，持拒絕與警方作現場協商的堅定立場：

⁴⁵³ 何明修著，《工運第一悍將--曾茂興傳》(嘉義：南華大學社科院，2008)，頁 211-217。

一喬(協商)，他心態就是說下面的警察擋得住，可以和平落幕，……現場氣氛沒有感動記者，也沒有嚇到警察，上面的人何必要下來。他來喬，就是來試探你的底線，如果我們很硬，每個人就是怒氣沖沖地要來跟你要公道，上面的人才會下來，我覺得跟警察喬來喬去是大忌。有些學弟妹不知道從哪裡學的，就覺得一定要跟警察喬，我一定會翻臉。⁴⁵⁴

透過這樣的方式，讓警方理解其並無法透過協商，讓抗爭者承諾僅於警方可控制的範圍內行動，或者在一定時間後自行解散。此一路線就非以與警察的關係為籌碼，而是以提高現場的不確定性以及媒體的注目作為籌碼，逼訴求對象面對群眾。

此外正如前述受訪者所提及的，打動媒體是另一個關鍵點，若行動本身或與警察的互動過程，能夠得到媒體曝光，代表該團體具有一定的輿論影響力，警察便會較為慎重處理，即便希望進行限制，也會顧忌形象問題。而若遭到自認不合理的限制，訴諸輿論亦可能獲得同情，再轉為動員的能量，或是讓警察撤回。

不過無論策略上是合作或不合作，協商籌碼是人情關係、行動的不確定性或媒體曝光，對於較邊緣而缺乏媒體經驗與組織資源的弱勢團體而言，要克服警方在權力上握有的協商優勢，仍不容易。

3.警察形象論述的型塑與競爭

在輿論戰方面，面對前述「警察傷亡」與「警察辛勞」的公關攻勢，有一些抗爭者可能會直接同意這樣的說法，或是感謝警方對集遊的辛苦協助。但另有一

⁴⁵⁴ 受訪者 A9

些抗爭者也會提出另一套對警察角色與形象的論述，來競奪對警察形象的定義，反制藉警察形象正當化警察行為的處理策略。

第一種形象是「暴警」，批判警察是國家暴力的施行者，甚至個別警員也懷抱著惡意，此一論述常伴隨著對過當執法的控訴行動，希望帶動更強大的動員能量以及輿論支持，遏阻警方的強勢執法⁴⁵⁵。此一論述策略在發生較受矚目的警民衝突時較有效力，但侷限是其說服力會隨著民眾對衝突的記憶淡去而下降，也會被在警察控制內的集會時，警察的為民服務形象所稀釋。且在多數組織仍需與警察維持關係的情況下，能長期持此論調的組織相當有限。

第二種形象則是「良心犯」，認為員警中必然有支持與同情抗爭者，只是接受上級命令而不得不站在抗爭的對立面。基於此一論述則通常會對警察表達關懷與感謝，例如送水、花等等，並且散布個別警察「身在曹營心在漢」的浪漫敘事⁴⁵⁶。此一論述一方面期待警察的「良心發現」、「轉過去與人民站在一起」，另一方面也有助於緩和警民對立的框架對運動的不利影響，將焦點轉回警察背後的訴求對象(政府、企業)。但其侷限是即便有個別警員被打動，仍不可能動搖整個警察組織的處理策略，以及前述的警察集體心理；而凸顯警察良知，也會削弱了反制策略的強度與正當性，以及將警察的作為歸因於個人，而忽略了對集體制度與文化因素的批判。

第三種形象則較不偏重於警察處理抗爭的正當與否，則著重於警察的「勞動者」角色，批判國家體制剝削作為勞動者的警察，主張警察應組織工會⁴⁵⁷。持此

⁴⁵⁵ 〈全民蒐證 揪 114 件警施暴〉，《蘋果日報》，2014.03.27

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140327/35728321/>

⁴⁵⁶ 〈「脫下制服也反核」 警籲群眾監督「馬政府」別遷怒〉，《自由時報》，2014.04.27

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/996319>; 〈基層員警也挺抗爭 網友感動推爆自白文〉，《自由時報》，2014.05.01 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/998563>

⁴⁵⁷ 〈王卓鈞：警察本來就不能組工會〉，《新頭殼》，2014.05.07

一觀點者，其目的未必是專門針對警察的抗爭處理，但伴隨著對抗爭處理中警力濫用的批判，例如寧願動用大量警力而不願溝通、讓警察因抗爭加班卻不支給超勤津貼等，也會間接削弱一些抗爭處理策略的正當性，甚至獲得基層員警的共鳴。而警察工會可能會削弱政府對基層員警的控制力，也為執政者所不樂見。然而在對於抗爭的敵情意識之下，警察本身未必會將其被剝削的不滿指向管理者與雇主，仍有可能歸責於抗爭者，甚至對偶爾改良待遇(慰問金、添購裝備)的長官與政治人物滿懷感激。在此情況下即便改善了勞動問題甚至成立警察工會，對抗爭處理的影響仍在未定之天。

我認為警察在抗爭處理的過程當中，所展現出的形象本就是相當多面的，上述三種形象論述均捕捉到了警察形象的某一個側面，但也僅捕捉到其中一個側面。若無法對警察有全面性的理解，依照具體事件脈絡調整論述方向，而是只憑個人經驗放大自己接觸到的側面的話，那麼這些論述作為反制策略的效果，恐怕會先在抗爭者的爭辯中互相抵銷，或是淪為各說各話，更遑論要與警察以其輿論優勢經營多年的官方論述相抗衡了。

4.對防阻的挑戰

當面對警察的防阻部屬時，雖然在防阻範圍外進行記者會表達訴求是比較安全也較常見的作法，但為了升高對抗爭對象的壓力以及吸引媒體的目光，有時候也需要冒風險挑戰警方的防線。在政黨輪替時代，雖然極少採取對警察進行暴力攻擊的策略，但並不代表組織性的非暴力抗爭策略也被放棄。判斷的依據是「政治張力」與「組織實力」是否足夠，前者考量的是議題的緊急程度以及引發衝突後輿論的風向，後者則是關乎是否有能力執行衝突策略，將衝突控制在預期的範

圍內，並承擔後續法律風險。

具體的作法上，首先是正面挑戰警察的防阻線，與警員進行推擠，或者是拆除或越過拒馬等防阻裝備。通常並非真的希望能夠以強制力突破警察的防阻部署，而是作為一種象徵性的言論，吸引大眾注目並批判政府拒絕回應的態度，或是打開對話空間，即便真的成功進入了管制區，也往往是就地靜坐後被抬走。但近年伴隨著上述兩個要件的發展，從象徵性的衝突轉變為實質性的包圍或占領行動也是有可能的。

不准我申請經過競選總部，我就申請得老遠，然後全部人脫離遊行路線，……就推擠，硝煙很濃，我們不散要他們出來對話，他們就派了一個人出來，我們問他一些訴求，他回答很爛，有一個對話的形式。⁴⁵⁸

上述的行動經驗，其實包含突襲與正面推擠，突襲式的行動也是一種重要策略，例如突然衝入未有足夠防阻部署之處，或者事先進入抗爭對象所在場所，在特定的時間點進行訴求的表達。突襲式的行動比起正面挑戰，有可能會被事先封鎖，即便發動也往往在較短時間之內就會被壓制。突襲式的行動在以往由於行動時間短，又不可能事前聯絡媒體，因此傳播效果較差。但隨著攝錄器材的個人化，以及社群網站與網路媒體的發達，均大大提升了突襲式行動的能見度。如果不求對空間的占領，則在執行面上對組織實力的需求較低，僅有小人數的組織或者個別抗爭者也可執行。

在挑戰防阻部署的侷限方面，首先是若要作到正面衝突或是空間占領，執行的門檻相當高。其次則是由於是採取積極作為，反制行動本身觸犯強制、妨害公

⁴⁵⁸ 受訪者 A10。

務、侵入住居等罪的法律風險相當高。最後則是在與警察的關係方面，除非是雙方有默契下的行動，或是有把握於行動後修復與警察的關係，否則即便一次成功，嗣後警察可能會針對該團體加強情蒐與防阻工作，等於是提高了往後行動的鎮壓風險。

第二項：針對剛性鎮壓的反制策略

當抗爭者決心升高抗爭強度，或是發生突發抗爭而無溝通對象時，警察往往無法透過協商或是舉牌警告就讓抗爭散去，而需要動用剛性執法手段進行逮捕或是驅離。面對警察的鎮壓行動，抗爭者常常會選擇自行散去，以迴避鎮壓行動帶來難以預期的法律與人身安全風險。即便是無特定組織者的抗爭，也經常可見有抗爭經驗者在現場勸退民眾的場景。

除了撤退以外，在面對鎮壓行動仍不願或無法散去時，若希望能夠擴大抗爭效果以及保護現場群眾，雖然在政黨輪替時代後，主動的暴力反擊已幾乎不見於組織性的抗爭策略當中⁴⁵⁹，僅有零星發生的互動式暴力。但非暴力並不代表就此坐以待斃，抗爭者仍有其他對應鎮壓的反制手段。

1. 「危機」的動員策略

當警察可能採取強勢作為的消息傳開時，對抗爭者而言雖是危機，但這樣的危機感也是動員群眾的好時機。增加現場群眾的數量，是拖延驅離時間爭取曝光，甚至讓警察放棄強制驅離的重要手段。特別是在目前機動保安警力不足的情

⁴⁵⁹ 我並非主張暴力抗爭手段應該被排除於學術討論的範疇當中，也不認為群眾的暴力抗爭手段在道德上必然是值得非難的，而應自始排除於抗爭策略之外。僅是因在此一時期臺灣並沒有出現以組織性造成警察人身傷害為目的的暴力反制案例，因此在此不予討論。

況下更是如此。即便警察一度強制驅離成功，也可能帶給抗爭新的動員能量。最著名的例子，即是 2014 年的 318 運動，在少數抗爭者衝入立法院後，透過網路號召民眾支援，最後成功以優勢人數構成了對現場保安警力的反包圍。

不過這樣的動員策略並非總是有效，首先若要在接收到鎮壓消息到鎮壓執行前的短時間內進行足夠強度的動員，對於該議題的知名度以及抗爭組織的動員能力要求相當高，是否能成功的不確定性很高。其次則是若動員後仍無法避免鎮壓，對於臨時前來支援的群眾，是應該考量風險請其撤退自保，抑或是一同冒險固守，在運動倫理上相當兩難。最後則是由於行動的主動權掌握在警方手上，警方可以放出消息試探，但不一定要行動，加上抗爭者在情報劣勢下往往草木皆兵，反覆喊出「狼來了」的結果可能就此虛耗甚至耗盡動員能量。

2. 抗爭技術的訓練與實踐

若要對抗剛性鎮壓，在抗爭現場的群眾不僅是量的問題，質也是很重要的。若是較有組織的抗爭者，在預期可能會面臨鎮壓時，可能會預先糾集一定人數有足夠抗爭技術的抗爭者，作為高鎮壓風險抗爭的核心執行者；或者是在行動前由專業者先行舉行組織與演練，確保抗爭者的自保能力與抗爭行動的順利執行⁴⁶⁰。

不過並非所有的行動都有足夠的群眾實力，或是時間針對鎮壓進行充分的事前組訓，因此相關技術的傳授，比較常見的反而是在時間急迫的情況下，由擁有抗爭技術的組織或專業者，對不特定的群眾進行教學，甚至可能並沒有明確的教學，而是透過在鎮壓前夕在網路或現場湧現的各種「說法」，對大眾傳遞。在此

⁴⁶⁰ 例如在 2008 年野草莓學運當中，就有請簡錫堉來進行非暴力抗爭的基礎教學，核心幹部並且有接受進一步的訓練。

情況下很難期待採取群眾能執行組織性的抗爭行動，因此除了無論是基於反汙名或非暴力抗爭邏輯，幾乎已成近年共識的非暴力原則之外，主要的內容通常是如何在自保的前提下，最大程度拖延警察驅離的速度。具體的方法經常包括放軟身體、減少不必要的穿著配件、穿戴護具、了解相關法律常識與法律資源等⁴⁶¹。

在群眾與鎮暴部隊人力與裝備的懸殊差距，以及前述缺乏對現場警察強制力使用的有效控制途徑之下，缺乏事前準備(例如隊形、護具)的自保訓練效果通常相當有限。而臨場教學或網路傳播的另一個問題，在於沒辦法充分的針對相關技術背後所持的理據，以及當下抗爭情境的脈絡進行充分說明與論辯，再加上抗爭的領導者若面對缺乏組織的大批群眾，在無法有效指揮群眾的進退之下，也會擔心現場失控，因此將抗爭技術的臨場傳授內容往往傾向於於消極性的自保。雖然是在前述情境侷限下的策略選擇，卻可能有許多抗爭者將此一選擇誤以為是道德性的要求，進而僵化地墨守成規，甚至排斥或攻擊選擇積極抗爭方式的行動者，反而限縮了抗爭的行動選項。或者是在受到傷害後，由於並未抱持著非暴力抗爭的信念，因此轉而全盤否定非暴力抗爭的策略，採取攻擊性的行動，但缺乏組織的攻擊行動，幾乎不可能動搖警方的鎮壓，反而會傷害運動的形象並且正當化警方的鎮壓行動⁴⁶²。

3.後勤組織的編制

鎮壓除了剝奪運動所需的群眾與空間外，也會造成物資與設備等物質資源的損失。因此若要維持運動的能量，往往有必要在安全地帶建立後勤基地，適當的轉移重要資源，以及必要的工作人員避免被驅離行動波及。即便不打算在驅離後

⁴⁶¹ 例如蠻野心足協會提供的教戰手冊：<http://zh.wildatheart.org.tw/manuals/6927>。

⁴⁶² 相關論辯可參 Starr、Fernandez、Scholl 著，Shutting Down the Streets: Political Violence and Social Control in the Global Era，頁 155-169。

持續抗爭，為了降低被驅離者的風險，並且將驅離所帶來的關注轉為對運動議題的關注，在鎮壓現場對警協商、媒體、醫療、法律等後勤人員的支援也是非常重要的。對警協商人員能夠預警警方的行動，並且降低警方因無從溝通研判，而過度使用武力的可能性。媒體人員的作用則是確保在鎮壓的混亂當中，行動得到足夠的媒體聚焦，並且抗爭者的行動訴求仍能順利傳達給社會大眾。醫療人員則是在現場對傷者進行急救與送醫。法律人員的作用則包括了在現場的監視以及被逮捕者的陪同。

後勤組織雖然重要，但並非所有組織都擁有或是能商借到能夠方便轉移資源的空間，至於組成後勤組織的各種專業人員，則更非大部分的組織所能負擔。目前常見的做法是少數擁有相關專業人員的組織，分出人力支援其他議題的後勤，或者是較大的抗爭事件發生時另外招募義務服務人員。但前者在台灣社運組織普遍規模不大下，人力往往捉襟見肘，後者則僅能在短時間內因應特定重大事件。若要讓所有的抗爭者都能得到相關專業支援，除了日常的人員培訓外，組成專責支援的專業人員網絡甚至組織或許有其必要。

最後即便能夠順利組成後勤組織，但在現場也常常遇到警察的阻撓，雖然這樣的阻撓未必合法，但正如上一章所討論的，在抗爭現場對這種情況往往無法有效反制，進而後勤組織能發揮的機能也因此受到限制。

4.法律資源的籌措

雖然在柔性管制的情況之下，也經常有被蒐證後事後傳喚，因而需要律師協助的情況。但在剛性鎮壓的場合，由於現場衝突較為激烈，警民雙方行為觸法的可能性均提高，並且加上警方採取包括逮捕在內的人身強制措施，必須即時進行

應對，因此包括現場的監視、被逮捕者的陪同偵訊、事後的訴訟代理、對警方違法行為的法律動員等等，對法律資源的需求遠較柔性管制為高。

法律資源雖然重要但費用高昂，使得一般組織難以擁有專屬的法務人員，因此遇到警察的違法行為，為了將資源集中在議題推動上，吃了虧也只好息事寧人。若是遭到逮捕、移送、傳喚或起訴，則司改會等與律師密切合作的團體，由民間團體動員的義務律師網絡，基本上擔負起了供應相關法律資源的擔子。因資源有限，因此大致上僅能支援陪偵以及被迫訴時的訴訟代理等守護式的工作，基本上很難做到現場監視，僅有在較大的事件當中，才有辦法發起追訴警方違法行為的法律動員行動。

但 2013 年起來受到數起抗爭事件的刺激，律師們透過網路組織起了義務律師網絡支援被迫訴的運動者，獲得許多律師響應，並罕見地在 2014 年的 318 運動中出現了現場律師團，進而發動了另一波追訴警方違法執法的法律動員⁴⁶³。然而在沒有組織化也缺乏經費來源的情況下，此一網絡是否能持續支撐起長期而普遍性的法律支援，則尚待觀察。

5.反蒐證與媒體

為了與官方對事件的詮釋對抗，抗爭者自然都會準備好出自抗爭者觀點的發言人或新聞稿，也會在事後開記者會等回應或批判鎮壓行動，但在面對鎮壓時可能會因為警察的對現場的控制，而無法取得必要的資訊，此時抗爭者對警察行為的反蒐證工作就相當重要。反蒐證在以往遇到的困難是由於攝錄器材較顯眼，因此進行反蒐證的人很容易成為警方的目標，被優先隔離、逮捕甚至破壞器材。但

⁴⁶³ 周宇修著，〈公益律師在臺灣：理想與挑戰〉，《全國律師》18：7(2014)，頁 7-13。

近年來隨著手機攝錄功能的普及，可以說幾乎每個抗爭者乃至於旁觀路人，只要拿起手機都能進行反蒐證，這大大增加了警察封鎖反蒐證的難度。

對此，警方曾經一度希望將對執勤員警錄影拍照的行為，論以社會秩序維護法的妨害公務罪，但在遭到批判後放棄此一見解。不過，若警察對現場的控制夠強，例如以優勢警力完全包圍小集團的抗爭者，或是進行個別人身強制的情況下，警方仍有餘裕破壞或是奪走手機⁴⁶⁴，或是威嚇抗爭者不准拍攝，封鎖抗爭者的反蒐證。

除了抗爭者自身外，發生武力鎮壓時，另一個重要的資訊來源則是做為旁觀者的媒體。前述攝錄器材的普及，加上網路建設以及軟體平台的發達，也促成了包括獨立媒體與公民記者等非主流媒體的普及化⁴⁶⁵。在大法官解釋肯定了新聞自由並非記者所獨享，而是所有人的權力後，也給予了非主流媒體更強的法律正當性基礎。目前較之主流媒體，非主流媒體的閱聽率尚為小眾，但當面臨鎮壓現場時，主流媒體可能會因為不願與作為重要消息來源的警方破壞關係，或擔心捲入衝突會影響職涯，因此在取得一定畫面後，便配合警方指示退出現場，報導也較偏向官方允許範圍內的衝突畫面與官方說法⁴⁶⁶。但獨媒或公民記者基於理念或其義務性質，往往較無此類顧忌，因此較有可能挑戰警方對現場採訪的限制。加上公民記者的人數眾多，分布較廣，因此即便主流媒體並未前往採訪，警方的行為

⁴⁶⁴ 〈上铐拘提洪崇晏 北市刑大坦承失當〉，《風傳媒》，2014.05.06

<http://www.storm.mg/article/30798/20140506/%E4%B8%8A%E9%8A%AC%E6%8B%98%E6%8F%90%E6%B4%AA%E5%B4%87%E6%99%8F%20%E5%8C%97%E5%B8%82%E5%88%91%E5%A4%A7%E5%9D%A6%E6%89%BF%E5%A4%B1%E7%95%B6>

⁴⁶⁵ 關於非主流媒體在台灣的發展，我在此無法做很詳細的探討，但有些可參考的起始時點。第一個公民新聞平台「PeoPo 公民新聞」於 2007 年由公視成立。於 2007 年維基年會的「公民新聞學」研討中，可以看出當時開始有部落客(Blogger)透過對主流媒體的資訊整理與評論，以及國外新聞的翻譯開始起步。因此應可推斷最晚從 2007 年開始，台灣的非主流媒體就已萌芽。參〈部落客提筆 公民新聞新趨勢〉，《台灣立報》，2007.09.18 <http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-322>

⁴⁶⁶ 〈不擅媒體操作社運團體發聲難〉，《台灣立報》，2005.11.04 <http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-88620>

仍可能落入公民記者的鏡頭當中⁴⁶⁷。

但非主流媒體並無媒體集團可以倚靠，因此若遭遇警察無視其採訪者身分，進行排除甚至人身強制時⁴⁶⁸，其實仍是很難反抗的，特別是被警察認為報導立場偏向抗爭者的採訪者，更有可能被認為是抗爭者而被從現場驅離，無法採訪⁴⁶⁹。另外非主流媒體的採訪者，有時也會受到主流媒體的排擠，其不服官方限制的行為，可能會被同業認為是破壞新聞現場的默契或慣例，因此即便採訪遭到限制，也不容易以維護新聞自由觀點，來讓整個媒體界採取行動。在此情況下警察就更容易利用提供合作媒體新聞的操作，以及對現場採訪空間的限制，來邊緣化較不受控制的非主流媒體。

6.組織性的支持：經濟、心理與人際關係

面對剛性鎮壓，對被鎮壓的個人而言，可能會造成身體、心理、人際關係、經濟等各種方面的傷害，嚴重者甚至可能讓個人就此切斷或被迫切斷與抗爭的連結。因此透過人際連帶或是組織的力量，減緩或是治療所受到的傷害，增加個人應對鎮壓的能力，可以避免受傷害者就此退出抗爭的行列，維繫住抗爭的力量。

這類策略包括事前的評估，參與者是否有能力承受住可能的傷害，組織又能夠事先承諾哪些支持⁴⁷⁰。而在抗爭當中，若有人被逮捕了，現場群眾可能會拒絕散去，要求放人，在後續的司法程序中，也會不斷聲援，與當事者站在一起。此

⁴⁶⁷ 例如 2010 年的大埔事件，警察壓制農民後，怪手開進稻田破壞作物的畫面，就是透過公民記者大暴龍的採訪曝光，進而引發全台關注。

⁴⁶⁸ 〈公庫記者採訪 竟被警留置派出所快 3 小時〉，《新頭殼》，2014.10.15
<http://newtalk.tw/news/2014/10/15/52516.html>

⁴⁶⁹ 〈收費員抗議 記者被警粗暴推開顯遭車撞〉，《新頭殼》，2014.11.24
<http://newtalk.tw/news/2014/11/24/54004.html>

⁴⁷⁰ 周佳君，《2011 入獄時給工會幹部及社運朋友的一封信》，作者提供(2011)。

處展現的團結不僅是直接對警察與司法施加壓力，對運動內部而言也具有強化連帶，並對當事人提供人際與情感支持的意義。在抗爭之後面對鎮壓所留下來的傷害，除了前面已經提過的法律資源的挹注之外，組織可能會透過自有資金或是募款，來支應醫療費、罰金/鍰或是入獄者的安家費，減輕個人的經濟負擔⁴⁷¹。而在心理創傷的部分，從在現場擁抱或安慰情緒激動的抗爭者，到事後的敘事訪談乃至於心理治療，特別是考慮較之一般的心理創傷，鎮壓現場有其特殊脈絡，例如其敘事內容可能涉及法律問題，或是一般並不容易找到相同遭遇者等，專為鎮壓中的受創者所進行的治療便顯得更加重要。

事前的評估雖然必要，但也可能會導出保守行動的結論，對於風險評估的見解不同，也可能導致組織內部的爭論與分裂。在抗爭現場對被逮捕者的聲援雖然重要，但聲援者可能會被面臨更高的法律與鎮壓風險。而經濟、心理等方面的支持坦白說尚不普遍，實際上也僅能減緩而非完全消解傷害，而有一些傷害則非組織資源或人際連帶所能處理，例如對於尚未能完全自立生活的學生而言，法院傳票可能會引起來自家人的反彈甚至親密關係的破裂，這部分的傷害就並非抗爭組織的人際連帶所能彌補或替代的⁴⁷²。

第二節：面對法律結構：以法律行動進行的反制策略與侷限

除了以直接的抗爭行動反制警察的抗爭處理之外，由於在抗爭處理當中，法律形構了雙方行動的基礎前提，因此雖然在前面的分析當中，警察享有法規範所賦予的種種優勢，並且也使用偵查權限來做為處理抗爭的手段之一，但相同的抗

⁴⁷¹ 〈癱國道挨罰 60 萬 失業收費員 1128 再戰〉，《自由時報》，2014.11.18
<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/830982>

⁴⁷² 富永京子著，社会運動と「逮捕」--被逮捕者に対するまなごしを通じて，頁 8-9。

爭者也有使用法律降低行動代價、對應警方行動、甚至是訴諸改變整個法律結構的可能性存在。

但採取法律行動進行反制，無論是均會遇上許多不同層次的困難，而這些法律行動上的困難，也可以說是構成了在法規範上的警方優勢之一環。以下我將相關的法律行動，分成以降低法律與警察對抗爭的干擾的「防禦」行動，以及積極改變抗爭管制結構的「攻擊」行動兩個部分，一一討論常見的相關法律反制策略，以及其侷限何在。

第一項：防禦：法律風險與代價的降低

首先要討論的是針對對抗爭的偵查與司法訴追，不僅會消耗組織的救援資源、造成個別抗爭者的負擔、也會造成下一次行動時的寒蟬效應。因此抗爭者會採取種種的防禦手段，以降低抗爭行動中來自警察的干擾，以及避免參與者遭到偵查甚至被判決有罪。這類行動固然因為降低了警察策略的效果，而有間接削弱警察的抗爭處理體制的效果，但其主要目標仍是保護自身而非改變體制，因此歸類為防禦行動。

1. 「集會遊行」名目的迴避

由於陳情、請願並無特別要求事先許可的規定，再加上集會遊行法第八條對非政治性集會遊行(例如學術、民俗等)設有不需申請許可的除外規定，因此以這些不需申請許可的名目進行活動，有可能可以迴避掉集會遊行法的適用，進而不受到相關處罰。

當天是中秋節，很多人會到中正紀念堂賞月，我們也去「賞月」總可以吧！當時民盟有二十幾位朋友在那裡，……，今天不談政治，改談佛法，……，也被舉牌。⁴⁷³

但實務上的適用相當寬泛，只要活動形式上有適用集會遊行法對政治性集會限制規定的空間，就算是陳情或請願等，均仍有集會遊行法的許可制與罰則之適用。實務上甚至有擴張適用的趨勢，連依法舉行的罷工行動、一人著標語靜走等，都以集會遊行法相繩，僅有極少數的案例會被採信「並無特定集會遊行目的」。因此在目前實務上趨勢如此之下，對於集會遊行名目的迴避，只能算是聊備一格的抗辯，並沒有什麼實際意義。

2. 「不聚眾」的行動模式

由於集會遊行法的前提是聚眾，因此以一到兩人規模進行抗爭行動，就可避免集會遊行法的適用。原本人數少的行動，問題在於不引人注目，沒有辦法達到集會遊行表達訴求的效果，被抗爭的對象也不會感受到壓力。因此比較常見的方式是利用本來就有媒體聚焦的場合，例如政要的出訪行程，或是有媒體在場的會議或儀式等進行抗爭，以達到傳達訴求的效果。

但在目前攝錄器材與社群網站的發達之下，即便是僅有一、二人行動，仍然能夠自行對外傳播抗爭行動的消息與訴求，若抗爭的形式有話題性，或者是抗爭者有一定人氣，這樣的行動也有可能得到媒體的報導。甚至是利用網路串連，例

⁴⁷³ 台大教授黃光國發言，〈立法院第 6 屆第 4 會期內政及民族委員會公聽會會議紀錄〉，集遊惡法修法聯盟提供，頁 3-4，2006.11.15。

如 Facebook 的打卡⁴⁷⁴、上傳採取相同行動的照片⁴⁷⁵等，將現實中複數的個人抗爭行動，在網路上結合為一股集體的聲浪。

但如前所述，首先在實務上仍有不管三七二十一，對不滿三人的抗爭者以集會遊行法相繩的案例。其次警察處理抗爭能使用的法規，並不只有集會遊行法，而是包括了警職法、特勤條例、刑法、社會秩序維護法等各種法規，因此對於少於三人的抗爭行動，仍不愁沒有進行即時強制或事後追訴的手段。至於網路上的串連，若涉及現實中的行動，警察近年來也漸漸開始加強網路上的情搜，因此仍有可能被鎖定偵辦。

3. 「舉牌三次前」的言論空間

除了人數的要件之外，集會遊行法還需要進行警告、制止、命令解散的程序，也就是俗稱的「舉牌三次」，才會構成違法集會，產生法律責任並且可能進行驅離。但反過來說，也可以說是在舉牌三次前，即便是無許可或許可遭撤銷的集會遊行也不會違法。在實務上確實有這樣的慣例，抗爭者若願意在現場配合警方對抗爭地點與形式的要求，並承諾在一定的時間內散去，警察雖然仍會舉牌，但會刻意不舉第三次牌，讓抗爭者在兩次舉牌的間隔之間結束行動，而不會受到集會遊行法中聚眾不解散的追訴。受訪者 A3 認為這在政黨輪替時期，形成了一種社運整體的慣習：

警察就會來跟你盧，你就會跟他說好啦好啦再五分鐘就結束。那時候的領導人文化就是說，一場抗議五分鐘十分鐘，我們只要演完行動劇給媒

⁴⁷⁴ 例如成大「南榕廣場」之打卡行動。

⁴⁷⁵ 例如「我是人，我反核」的拍照上傳行動。

體看到就好了，聲援團體講完話就結束了。

另一種方式則是「快閃」，快閃並非前述與警方達成協議下的產物，而是一開始就設計好短時間的抗爭行動，讓警方即便有意取締，也來不及完成舉牌三次的程序。原本快閃與前述的三人以下抗爭一樣，有難以吸引媒體目光的問題，快閃若事前通知給媒體，則消息難免為警方所知，而會受到事前的妨礙，但倘若不事前通知，則媒體也不會來得及到場採訪。因此原先一樣是需要利用其他已經有媒體在場的場合行動，而後在近年則可利用自備的攝錄器材與社群網站，以自行傳播或事後提供傳統媒體素材的方式，將訴求傳達出去⁴⁷⁶。

與警方協商不要舉第三次牌，雖然對於許多僅需要短時間小人數，開開記者會講完話就可結束的抗爭來說，確實相當方便，但其侷限也是顯而易見的。首先舉牌的速度與交換條件的內容，主導權全部操之於警察，雖然如前所述，警察基於抗爭處理上的需要，必須與抗爭者建立一定的關係，而這方面的睜一隻眼閉一隻眼，正是警察賣人情的常見管道，但仍未改變雙方權力不平等的事實。而集會遊行法中也有比例原則的要求，若警察刻意在短時間內快速舉牌，可能事後被法院認為未提供抗爭者充分的解散時間，而被認為命令解散處份無效，但在現場一樣無法阻止警方進行逮捕或驅離，而使得抗爭行動失敗。實務上甚至可能為了要達到壓制抗爭者的效果，而一面舉牌要求散去，一面卻以警力阻止抗爭者解散。而對於並非在短時間內就能結束，或是對於抗爭方式上無法取得警方首肯的抗爭者，顯然無法受惠於這樣的默契。

至於快閃的侷限，則與前述的小人數行動問題大致相類，雖然迴避了集會遊行法的適用，但警察仍可能動用其他相關條文偵辦，在網路上的言論與行動也一

⁴⁷⁶ 唐慧宇著，〈新媒體時代的微動力：仆街、快閃與革命〉，《跨界：大學與社會參與》1：(2012)

樣在警察的情搜範圍之內。

4.有別於一般刑案的防禦策略：抗爭脈絡的引入

雖然抗爭處理上有繁多相關條文可供適用，許多時候僅是做為警察進行即時強制的理由，事後便不了了之，但若進入到司法程序當中，則抗爭者就不得不面對各種條文的構成要件攻防了。由於相關的條文繁多，構成要件各有不同，限於篇幅，我無意也無法在此檢討所有可能涉及的條文與答辯策略，而是希望凸顯出即便罪名相同，抗爭案件在防禦策略上，仍具有不同於一般刑事案件的特殊性：抗爭脈絡在訴訟攻防當中的引入。亦即當檢警在進行偵辦抗爭案件時，經常是以去政治化、去抗爭脈絡化的方式，將抗爭行為化約為符合形式構成要件的片段行為，以利起訴或定罪。而抗爭者就必須還原當時的情境脈絡，從中提出更多應考量的爭點，期待法官能多方思考權衡，而得到對己有利的心證。

抗爭脈絡的引入，在具體案件當中會呈現出怎麼樣的防禦策略呢？首先在集會遊行法第二十九條的案件當中，常見的爭點是首謀認定與命令解散處分的比例原則問題。首謀認定之所以會成為爭點，是因為集會遊行法中想像的抗爭圖像，是由少數首謀煽動、指使被動的群眾的「主動首謀-被動群眾」圖像，因此必須特定出首謀方有集遊法第二十九條之適用，但實際上究竟首謀標準為何，其實並未有清楚可操作的統一定義。而過往由傾向檢警說法寬鬆認定的實務，在 2000 年後漸漸受到各級法院的質疑，因此開拓了此一防禦的空間⁴⁷⁷。

「主動首謀-被動群眾」圖像的問題，在於有許多抗爭是自發型的，或是在突

⁴⁷⁷ 對於首謀認定相關實務見解的整理與歷史演變，參劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 149-159。

發狀況之下，群眾採取自發行動，因而被判定為非法集遊，例如警方抓人使得群眾拒絕散去，導致超過申請時間⁴⁷⁸。除此之外，許多行動經常是透過扁平網絡式的動員，參與者是彼此合作，因此也沒有明確的首謀-群眾關係⁴⁷⁹。對於首謀難辨的問題，警方經常是將其情搜所掌握的特定人士認定為首謀，並擷取當事人公開發言或在現場活動的照片當作證據。對此的防禦策略，除了明顯找錯人的濫訴案件之外⁴⁸⁰，通常是透過對整個抗爭脈絡的重新梳理，例如說明當天抗爭的經過、眾人發言的流程等，把被擷取出的「首謀」，還原為抗爭過程中的「參與者」⁴⁸¹。

其次則是集會遊行法第二十六條，對於警告、制止、命令解散處分的比例原則問題審查問題，以往法院基於尊重行政處分的構成要件效力，並不在刑事案件中審查作為構成要件的行政處分效力，但這樣不審查的態度，也實質上架空了比例原則的保障。但至少從 2002 年開始，開始出現了介入審查警察行政處分是否符合比例原則的案例，也因此開拓了在此一爭點上的防禦空間⁴⁸²。

由於過往不介入審查的態度，就算開始有法院介入審查，對於法院的審查權有無仍舊是見解分歧⁴⁸³。因此檢察官在行政處分符合比例原則的舉證方面，通常並不特別加以解釋與舉證，僅陳述現場警察舉牌三次的事實，至於抗爭者當下到

⁴⁷⁸ 台北地方法院 96 年度易字第 6 號判決。

⁴⁷⁹ 台北地方法院 98 年度易字第 2136 號判決。

⁴⁸⁰ 台北地方法院 99 年度易字第 2623 號判決。

⁴⁸¹ 〈鍾秀梅違反集遊法之刑事辯護意旨狀〉，[A_0001_0002_0005_0004]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

⁴⁸² 該 2002 年的案件為台北地方法院 91 年度簡上字第 115 號判決，相關案件的整理參朱政坤著，警察命令解散處分之研究，頁 79-81。而劉人豪則認為朱政坤所舉出的案例中，法院僅介入審查舉牌間隔是否恰當，但並未論及處分的必要性與是否合乎最小侵害原則，因此主張真正第一個論及比例原則的判決應為 2006 年的台北地方法院 94 年度易字 709 號判決。參劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 160。我認為單是刑事法院認為法院得介入審查作為構成要件的行政處分合法與否，就已經代表了訴訟防禦空間的開啟，因此採用朱政坤的看法。

⁴⁸³ 相關案例參朱政坤著，警察命令解散處分之研究，頁 79-81。

底產生何種危害、有無命令解散以外的替代手段，則多半不置一詞。而相對應的防禦策略，就是論證該行政處分並未符合比例原則，例如對交通並無實質妨礙、無重大危險等等，透過對於舉牌時實際情境的討論，以論證警方的行政處分不符合比例原則，實際上並無必要。

除了集會遊行法專屬的防禦策略之外，接下來將討論與普通刑法相關的部分。首先是針對「公務」的攻防，通常是針對刑法與社維法的妨害公務罪。其特殊性在於抗爭處理時，警方在作業程序、勤務計畫或上級命令之下，針對抗爭行為會反射性的採取相關應對，但抗爭處理的執法與既有法源依據的公務執行不同，在缺乏事先授權下，執行者恐怕也未思考其行為是否有法源依據。這些現場的應變進到法院之後，雖然事後仍會補上法條，但其主張未必通得過檢驗。具體的防禦策略，首先是區辨行為的對象是警察或是被抗爭的公務員，妨害公務罪之所以好用，是因為警察能夠發動排除抗爭者的「公務」，再主動接觸製造抗爭者的「妨害」，但判決若認為抗爭的對象並非警察，抗爭行為就無法論以妨害警察的公務⁴⁸⁴。其次則是針對公務的正當性做攻防，例如作為驅離基礎的命令解散處分是否合法，以及政治人物私人行程是否算是公務⁴⁸⁵等等。

第二則以現場的實力與權力關係，脈絡化「強暴脅迫」的問題，這常見於妨害公務與強制罪的攻防。警方通常會以現場的肢體接觸或口角，做為強暴(施以有形力)脅迫(惡害通知)的證據，事實上無論主動或被動，在抗爭現場確實難以完全避免與警察的肢體接觸或口角，問題在於有肢體接觸，是否就代表有強暴脅迫。若考量實際的抗爭脈絡，在目前台灣普遍採取非暴力原則進行抗爭的實務來看，大多時候警方以其裝備與組織方面的優勢，論現場的有形實力是凌駕於抗爭者之

⁴⁸⁴ 〈少年吼馬「暴政下台」 北院裁定不罰〉，《自由時報》，2013.12.13
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/738193>

⁴⁸⁵ 相關見解參盧映潔著，〈向總統丟鞋「致敬」〉，《台灣法學雜誌》257(2014)，頁30-32。；李念祖著，〈向總統擲鞋抗議的憲法分析〉，《台灣法學雜誌》257(2014)，頁25-26。

上的，加上做為執行公權力的公務員，其背後尚有整個警察組織與司法體系做為後盾，若要說全副武裝的鎮暴部隊，與發生手無寸鐵的民眾推擠或口角，民眾最多僅是消極的阻礙公務執行，而尚不到積極干預而得論以強暴脅迫⁴⁸⁶。即便在對象是民間人員時，姑且先不論現場常有警方的協力，面對巨大的工程機具與受雇的專業保全，搖旗靜坐的抗爭者能有多少強暴脅迫的能力，也有待商榷⁴⁸⁷。質言之，抗爭者的策略是主張在討論強暴脅迫時，不只看行為人與被害者的片段互動，也必須將抗爭現場雙方的實力對比與權力關係也納入考量，去釐清實際上被強暴脅迫的弱勢究竟是哪一方⁴⁸⁸。

第三則是要求納入對言論自由的考量，此一策略常見於發表象徵性言論的行為觸犯毀損、強制、公共危險、社會秩序維護法、廢棄物清理法等的情況、以及言論涉及妨害名譽、侮辱公署等罪。言論自由的適用有著層次上的不同，首先是將其做為超法規阻卻違法事由，針對與言論間有實質且合理關聯的表達手段，進行價值衡量後，認定為欠缺實質合法性⁴⁸⁹。其次則是在個案構成要件中，具體考慮與言論自由的衡平，例如刑法第三百一十一條針對妨害名譽罪的不罰事由、以及對於刑法與社維法的妨害公務構成要件中的「侮辱」、「顯然不當言詞或行動」的解釋等⁴⁹⁰。透過在個案判決中憲法意識的引入，限縮相關條文的適用範圍，避免構成對言論自由的過度壓迫⁴⁹¹。

⁴⁸⁶ 許恒達著，〈服貿抗爭的刑法議題〉，《臺灣法學雜誌》245期（2014），頁62-67。

⁴⁸⁷ 盧映潔著，〈肉身抗議與強制罪--簡評苗栗地方法院一零二年易字第三九七號刑事判決與彰化地方法院一零一年度易字第一零一號刑事判決〉，《月旦裁判時報》27（2014），頁82-87。

⁴⁸⁸ 高雄地方法院98年度易字第1209號判決。

⁴⁸⁹ 例如成功大學光復校區銜牌毀損案(台南地院103易373號判決)，該案評釋與超法規阻卻違法事由的操作參陳志輝著，〈以言論自由作為阻卻違法事由／臺南地院103易373判決〉，《臺灣法學雜誌》255期（2014），頁173-78。

⁴⁹⁰ 黃銘輝著，〈丟鞋案：一個深化言論自由法的契機〉，《臺灣法學雜誌》257（2014），頁27-29。

⁴⁹¹ 劉靜怡著，〈用丟鞋和辦公祭傳達政治抗議訊息，該受處罰嗎？〉，《臺灣法學雜誌》245期（2014），頁131-35。

最後則是援引公民不服從或是抵抗權做為根據⁴⁹²，能使用此一策略的抗爭相當少，僅限於達到民主原則實質失靈的極端狀態時使用，但可對抗之罪名則沒有特定限制。其效果則可能為以超法規阻卻違法事由、類似正當防衛、類似緊急避難⁴⁹³以阻卻不法、阻卻主觀不法、或在罪責層次做為減輕或免除的事由、以及量刑考量因素⁴⁹⁴。在面對民主失靈的極端狀況下，已經很難期待抗爭手段能夠嚴守刑法規範，甚至是暴力手段亦有可能使用，此一策略上綱至價值層次，訴諸司法權對民主失靈的認定，並應以無罪判決肯認抗爭者不服從或抵抗的正當性。

而相關防禦策略的侷限方面，首先是要能夠充分應用這些法學論述於訴訟攻防當中，律師的協助是絕對必要的，因此若無法取得足夠的法律支援，便無法使用這些訴訟上的防禦策略。其次則是實務上常常會以相關事證明確，案情單純為由，採用簡易程序處理，而簡易程序中並不容易有機會提出這些抗辯，而是較容易去脈絡化地被以符合形式構成要件為由定罪。最後則是檢察官或法官面對這些實務上尚未統一的見解，或者是高度不確定性，亟需自行論述的超法規阻卻違法事由時，若無充分的憲法意識，則很可能照過往見解，傾向純以刑法釋義簡單結案，而非將這些複雜的因素納入心證當中。

第二項：攻擊：法律動員對結構的衝擊

除了在現行法制下採取消極的防禦措施以外，也有部分抗爭者會對相關的法律與司法、警察實務提出質疑，並且採取行動試圖改變現狀。其手段包括了在立

⁴⁹² 相關介紹參陳清秀著，〈市民不服從與抵抗權問題探討〉，《臺灣法學雜誌》255 (2014)，頁 87-100。

⁴⁹³ 林鈺雄著，〈基於憲法及公約之類似緊急避難--初探公民抗爭運動的刑法評價平臺〉，《臺灣法學雜誌》247 (2014)，頁 99-122。

⁴⁹⁴ 黃榮堅著，〈國家統治技術演進下的抵抗權概念--兼論其刑法評價上的作用〉，《臺灣法學雜誌》249 期 (2014)，頁 105-18。

法與司法上的法律動員，參與者則是除了抗爭的當事人，也包括了律師與學者等法律專業人員。從本文前述可知，在解嚴後集會遊行權利解禁時，針對集遊法立法就有許多攻防，而立法後更有數次提案修正、訴諸釋憲等行動。我認為解嚴以來這些以集會遊行法的批判與反對所進行的法律動員，也可以說是具有獨自議題脈絡的「集遊權」運動。此一運動雖然也包括了對於案件當事人的扶助與聲援，但更重要的是其意圖改變結構的積極意義。以下將就政黨輪替時代中的相關法律動員，就其運動內涵、行動方法以及成果與侷限，進行討論。

1. 課責訴訟的提出

針對警察的各種抗爭處理行為，雖然法律賦予了現場第一線員警一定的裁量權限，但仍可能在事後受到司法權的審查與課責。其訴訟種類主要為國家賠償訴訟或是針對個別員警或是指揮決策者的刑事訴訟。透過訴訟的進行，不僅是追究責任，以及讓當事人得到合理賠償而已，也是為了透過程序的推進，揭露、釐清相關的事證以及警察的具體說法，進而帶動大眾對相關議題的了解與關注。而在個案上若能做出對抗爭者有利的判決，也可能會讓警察在執法時考慮到事後受司法審查的可能性，而在行為上較為注意。

由於在台灣，警察面對「報案告警察」的民眾，往往消極以對，甚至可能會以要積極追究抗爭者刑責為要脅，要求抗爭者與警察「兩不相告」。檢察官在實務上也不會偵查與警方抗爭處理的相關案件，因此與普通的刑事訴訟不同，相關的課責訴訟幾乎完全倚賴自訴程序。因此無論是國賠或者是刑事訴訟，都必須靠當事人自行負擔相關訴訟成本，對時間、金錢與知識都不充裕的抗爭者乃至於社運組織而言，訴訟成本就構成了相當高的訴訟障礙，為了將有限的資源集中在主打議題上，通常都會被迫放棄提出訴訟。除非是擁有充沛資源的當事人，不然課

責訴訟能夠發動，通常是在重大矚目事件時，由少數擁有律師資源的社運團體，發起相關的法律動員行動⁴⁹⁵。而就算提出了自訴，找到了證人，證人跟自訴還須面對檢警藉機反以被告身分開啟他案追訴的風險，這實際上也等於主動封鎖了司法對警察執法的檢視⁴⁹⁶。在如此重重的訴訟障礙之下，大部分抗爭事件，就算被打被踹，抗爭者在無力追究之下，相關的警察行為也沒有機會受到司法的檢驗。

即便千辛萬苦讓自訴案件進入法院後，如我在第三章已論述過的，目前我國實務見解相當保守，無論是刑事案件或是國賠案件，法院都仍高度尊重警察權限。因此雖說課責訴訟已經是少數可能有效追究警察濫權的途徑，也有必要不斷提訴以挑戰舊有的見解，但目前的勝訴可能性是非常低的。

2. 法令修訂的倡議

除了司法方面的法律動員之外，立法也是重要的法律動員場域，承襲了從解嚴時集遊法立法論爭以降對集遊法的批判，集會遊行法的修法運動在政黨輪替時代仍然持續著。2005年行政院提出「強化治安方案實施要點」，把集會遊行與飊車、街頭毆鬥並列為「整飭治安，街頭做起」的重點目標⁴⁹⁷，這一波針對集會遊行空間的緊縮，導致了許多抗爭者遭到司法追訴，因此催生了「集遊惡法修法聯盟」（下稱集盟），並提出了集會遊行法的修法草案。而在修法草案提出之後，又遇上了紅衫軍運動所衍生的相關案件，在藍營立委所主持的立法院公聽會當中，

⁴⁹⁵ 在台灣近年來是以民間司法改革基金會為主，但司改會雖擁有公益律師網絡，組織本身的人力編制仍不足以應對大規模的課責訴訟，因此仍是需要以招募志工的方式因應。

⁴⁹⁶ 薛智仁著，〈淺論公民抗議的刑事法問題〉，《臺灣法學雜誌》240期（2014），頁23-33。具體實例方面，在2014年3、4月間的抗爭中，對警察執法提出自訴的自訴人與證人們就遭到了此一困境。參〈324真相未明 民團籲學界拒聘江宜樺〉，《自由時報》，2014.12.05

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/836467>

⁴⁹⁷ 黃文雄著（2006），〈台灣是不是集遊的警察國家？〉，下載日期：20110701，http://blog.roodo.com/right_of_assembly/archives/2015848.html

社運團體大力抨擊集遊法對言論自由的箝制，但最後仍是無疾而終⁴⁹⁸。

但集盟版草案在 2008 年的野草莓學運當中，在略加修改後成為學運三大訴求之一「修改集會遊行法」的具體內容，重啟了在 2006 年的審議⁴⁹⁹。此時已是二次政黨輪替之後，國民黨雖在競選時將修改集會遊行法做為主要政見之一，不過在執政後又回到反對修法的立場，國會多數黨的反對使得審議雖有進展，但有許多主要爭議條文暫告保留，進入協商後又再次被擱置⁵⁰⁰。做為集盟秘書處的臺灣人權促進會，雖然持續將推動集會遊行法修法列為主要關注議題之一⁵⁰¹，但到目前為止在立法審議上並無進一步的進展。

而如前所述，由於司法對集會遊行法的審查態度趨嚴，警察在法規適用的傾向上朝抗爭法制中妨害公務、強制與社維法等其他條文挪移，再加上對於相關抗爭案件的法律支援與公眾矚目度均有所提升，因此已經漸漸可以看到批判侮辱公署、公然侮辱等罪造成箝制言論自由，主張應加以廢除的意見⁵⁰²。不過目前為止尚未有具體的修法倡議行動。

修法雖然是治本之道，但若要成功則需要長時間的倡議遊說，方能造成足以推動立法部門行動的壓力。對此劉人豪認為，修法停滯的主因是大眾的不關心，將集會遊行權視為少數者的權利，以及修法過程中發生的重大抗爭，引起執政黨

⁴⁹⁸對於修法無疾而終的原因，劉人豪認為是執政黨不願意修，而佔國會多數的在野黨也因考量可能重新執政，而不欲強推法案。對劉人豪的主張的，可能的反問是兩黨為何沒想到自己目前在野或未來可能在野？對此我認為應是集會遊行法所提供的裁量空間，使得「刑不上大夫」，政黨相關的抗爭能獲得充分的活動空間，受到壓迫的是權力弱勢的抗爭者，因此兩黨即便想到未來可能在野或目前在野，也無很大的修法動機。

⁴⁹⁹ 黃國昌著，〈關於集會遊行法之修正--法律專業團體版的緣由〉，《全國律師》12 卷：12 期（2008），頁 67-86。

⁵⁰⁰ 關於這兩波修法行動詳細的修法過程、爭議點與相關立委發言參劉人豪著，集會無罪？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 91-111。

⁵⁰¹ 台權會主要關注議題可參該會網站：<http://www.tahr.org.tw/>。當中將「表意自由(集遊、言論自由)」列為關注議題之一。

⁵⁰² 〈公然侮辱應除罪化〉，《自由時報》，2014.12.08

的防衛心態⁵⁰³。若劉人豪的主張正確，則相關修法在平時無事時乏人問津，因重大抗爭而受到矚目時又會遭到強力杯葛，在這樣的難以克服的侷限下，此一策略似乎難有成功的可能。另外也有受訪者對修法策略持同樣消極的看法：「如果你把學校的法律解釋，立法、法院判決與警察都視為一體的，他們是資產階級的大學跟資產階級的政府，實做上他們會產生某種和諧，實務上也是這樣，不會太互相抵觸。」⁵⁰⁴認為由於社會運動反政府反資本主義的性格，無論執政黨是哪一黨，修法均難有成果。

王泰升指出在政黨輪替之後，過往箝制人民權利者，現在站在利己的角度，在應然面也會主張抗衡國家權力的普遍性自由人權，然而自由憲政主義是否能在台灣落地生根，關鍵仍在於對政府的不信任，是否能擺脫來自於不信任國族主義立場與己不同者的心理基礎，轉變為無論執政者是誰，國家權力都應受節制的理念⁵⁰⁵。實際上的民調也印證了王泰升的看法，在民意方面，2004年的台灣社會意向調查當中，針對相較於民主政治，蔣經國時代的戒嚴統治會較好的同意比例是46%，高過不同意的42%，瞿海源稱此為「民主的逆流」⁵⁰⁶。2006年的社會變遷調查中，針對應否允許民眾或團體在反對政府政策時舉行示威遊行，認為應該者為49.3%，認為不應該者為46%，二者幾乎持平，此一現象被葉高華稱為「走鋼索的民主」⁵⁰⁷，而在葉高華後續的追蹤研究當中，甚至可看到從2000年到2010年，擁護民主體制的人從59%下降到51.7%，但接受獨裁體制者從15%上升到22.2%，顯然台灣人的民主信念並未隨著政黨輪替而自動走向穩固⁵⁰⁸。而在

⁵⁰³ 劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁112。

⁵⁰⁴ 受訪者A3。

⁵⁰⁵ 王泰升著，台灣法律史概論，頁150-151。

⁵⁰⁶ 瞿海源著，《台灣民眾的社會意向：地震、族群、Sars、色情和政治信任》（臺北市：巨流，2004），頁129-131。

⁵⁰⁷ 葉高華著（2008），〈走鋼索的民主〉，下載日期：2014.12.10，http://mapstalk.blogspot.tw/2008/11/blog-post_14.html

⁵⁰⁸ 葉高華著，〈搖搖欲墜的臺灣民主？從民主態度調查談起〉，收於王宏仁，《巷仔口社會學》（台北：大家，2014），頁14-21。

2010年亞洲民主動態調查中，僅有15%的受訪者認為「人民可自由參與抗議」是核心的民主特徵⁵⁰⁹。顯然在民意方面，並沒有很大的動力支持集遊法的鬆綁。

該如何解釋為什麼政黨輪替後，集遊法的鬆綁仍得不到支持呢？或許可以從「人權觀」的分析切入。林瑋婷在對於臺灣戰後流氓控制的考察當中，區分出「好人人權」與「普遍人權」的概念，「好人人權」指區分出好人/壞人，並保障好人的人權，反對將好人冤枉成壞人，但壞人的人權則不值得保障的人權觀；「普遍人權」則強調國家對「所有人」的自由限制，都不能超過限度。而臺灣的人權發展動力是來自於在「好人人權」的人權觀之下，召喚出的良民被侵害的受苦經驗與激情，而非「普遍人權」的論述⁵¹⁰。而對流氓管制與對集會遊行的管制的態度，歷來均同為反映台灣人權觀的重要指標⁵¹¹，因此透過對流氓管制的考察所得之臺灣人權觀，若類推至集會遊行議題，便提供了我們如下的假設：基於「好人人權」的人權觀，對集會遊行的限制被認為是對「壞人」的限制，而非對「所有人」自由的侵害，因此沒辦法喚起大眾對良民被侵害的憤慨激情。

若實際考察「曾在朝，今在野」的抗爭者，對於集會遊行權的看法，則可進一步檢證此一解釋是否合理。由於大部分的社會運動是以議題為導向，換言之是「永遠的在野黨」，其群眾可能很難有在朝意識。因此在此的考察對象為政黨輪替時代中反民進黨旗幟鮮明的抗爭，亦即2004年的總統選後抗爭與2006年的紅衫軍抗爭。在2004年的選後抗爭當中，有位抗爭者面對採訪者詢問對今昔遊行的比較，表達了如下的看法：

採訪學生：「那你怎麼看待以往民進黨的遊行和抗議？」

⁵⁰⁹ 王奕婷著，〈難以對話的兩種民主觀？秩序、政府效能 vs 自由、人權保障〉，收於王宏仁，《巷子口社會學》(台北：大家，2014)，頁22-32。

⁵¹⁰ 林瑋婷著，台灣戰後流氓控制(1945-2009)——一個社會學的考察，頁88、160。

⁵¹¹ 簡資修著，臺灣民眾之基本人權觀：社會意向資料之初釋，頁311-332。

抗爭者：「他們在鼓動人民，他們的做法就是以前共產黨的做法。他們搞工運、學運，統合這些反政府的人……。」

採訪學生：「你說民進黨的抗議都是有目的，那你怎麼看待這次國親聯盟的衝突事件⁵¹²？」

抗爭者：「不能稱它為衝突。那天我也在，那是對執政黨的不滿，以及對這次選舉不公的抗議。……我們不是被組織號召來的。民進黨的遊行不一樣，他們是一台、一台的車子載人來，打了以後就走。」⁵¹³

而在簡立欣對 2006 年紅衫軍運動的論述分析中也發現，在雙方都有走上街頭的情況下，紅衫軍被定位為「女性/年輕/都會/搭捷運來/上咖啡館」的「中產階級」，反對紅衫軍的群眾則被定位為「男性/中老年/鄉村/搭遊覽車來/上檳榔攤」的「基層」他者。在 915 紅衫軍圍城與 916 綠營集會的主流媒體報導當中，則將 915 的紅衫軍圍城定位為「和平」，而對 916 的綠營集會，則沿用從黨外時代以降的「暴力黨」框架相稱⁵¹⁴。

由此可知，政黨輪替時代後，原先立場偏向執政黨的群眾，並沒有因為上街頭，甚至遭警察毆打的「新體驗」，而同理過往被鎮壓的抗爭者，進而認同應爭取屬於「所有人」的集會遊行權利，在前述 2010 年對於抗爭做為核心民主特徵的調查當中，顯示出了明顯的藍綠差異，藍營受訪者只有 13% 支持，綠營受訪者則超過二成⁵¹⁵。其自我合理化的論述方式，是在「好人人權」的人權觀下，採取了一種與過往被壓迫的抗爭者(所謂「民進黨」)進行切割的態度，找出以前的「壞人」與自己的不同，並且主張自己是「好人」，好人「才」有權享有集會遊行自由。

⁵¹² 指 2004.4.10~11 間，凱達格蘭大道群眾與警方的劇烈衝突。

⁵¹³ 楊祖珺著，《我在凱達格蘭等你》(台北：新新聞，2004)，頁 232。

⁵¹⁴ 簡立欣著，媒體時代的群眾運動：試論倒扁運動的框架演變，頁 88-94、99-102。

⁵¹⁵ 王奕婷著，難以對話的兩種民主觀？秩序、政府效能 vs 自由、人權保障，頁 22-32。

我在前面的章節已經指出，警察在政黨輪替時代下的抗爭處理邏輯是：區分群眾進行選擇性的執法，並運用裁量的彈性確保對抗爭的控制。因此主張「好人人權」的抗爭者，並未同理被此一抗爭處理體制邊緣化、受壓迫的「壞抗爭者」，因此也不會對這樣的抗爭處理作為抱持不滿，甚至反而會支持現有的警察邏輯。進而也不會強烈主張集會遊行自由，或是支持相關修法。而警方在裁量時投鼠忌器，給予政治人物較大彈性的做法⁵¹⁶，也緩和了政黨對相關法制的不滿，因而減弱了政黨推動修法的動機。簡言之，政黨輪替時代警察以控制導向的抗爭處理模式，導致從「好人人權」掛帥的台灣人權觀，難以提出引起社會共鳴的批判，也降低了政黨的反彈，我認為這才是在政黨輪替時代，修法策略仍難以推進的背後，所謂社會持續無感的根源所在。

修法策略雖面對著這樣的侷限，但社會無感乃至民主逆流並非不可改變，但顯然不僅需要抗爭經驗的普及，或政黨的多次輪替，還需要長時間持續地針對與警方控制策略呼應的人權觀進行有意識的對抗，將集遊權的訴求從「好人人權」轉化為「普遍人權」。若要長期耕耘，又會碰到另一個侷限，那就是雖然集遊權與所有會上街頭的組織都有關，但又難以定位在傳統的特定社運議題分類當中，大多數的組織會把資源投注於主要關切的議題上，而非處理抗爭時所受到的壓迫⁵¹⁷。例如受訪者 A9 就很明白地指出：「集遊惡法修法聯盟發起，我也會去參與，但樂生的就歸樂生，不然出來喊集遊法也是蠻模糊焦點的，動力會很分散，本來就很分散了，我們要全力來保護樂生。」

因此雖然如 2005 年以降的大規模打壓，催生出了一時間有不少團體加盟的

⁵¹⁶ 在釋字 718 號的其中一份聲請書中亦提及此一問題，參林柏儀釋字 718 號解釋聲請書，頁 16。

⁵¹⁷

集盟，2008年的野草莓學運亦將其作為主要訴求，營造了修法的機會，但並未增加集盟的組織資源，目前就僅剩下做為秘書處的台權會仍持續推動修法。此一議題像是荒溪型的河流，颱風時波濤洶湧，但大多數的時候都僅餘涓涓細流。除非各團體能認知到此一問題，願意長期共同投注資源處理相關修法問題，否則以近年相關修法所獲得的資源與關注來看，細水即便能夠長流，真要單靠滴水穿石，還有很漫長的路要走。

3.公約的參與審查及引用

2009年，馬英九總統批准公民政治權利公約與經濟社會文化公約(下稱兩公約)，由於台灣並非聯合國成員，因此聯合國拒絕存放台灣遞交的批准書。在沒有辦法使用一般的審查流程之下，台灣自行邀請了國際專家來台，針對政府提出的報告，以及民間所撰寫的影子報告，審查台灣的公約施行情形。由於根據兩公約施行法，兩公約的規定具有內國法效力，政府機關並有檢討修正法令與措施是否有違反兩公約的義務。由於公民政治權利公約第二十一條保障了和平集會的權利，因此相關的檢討與審查開啟了修改相關法規的可能性。NGO開始以歷來累積的論述為基礎，撰寫影子報告回應政府的檢討報告⁵¹⁸，參與審查會議，並要求政府檢討。進而開始在相關的案件當中，引用兩公約對和平集會的保障，要求法官在判決中落實，也確實出現了引用公約以論證應嚴謹審查集遊法第二十六條比例原則的判決⁵¹⁹。

此一策略的侷限為，我國畢竟並非聯合國會員，因此相關審查與監督程序，

⁵¹⁸ 影子報告內容參許仁碩，賴中強，蔡季勳著，〈公民與政治權利國際公約〉第21條：集會遊行權，頁197-213。

⁵¹⁹ 如臺灣高等法院九十八年矚上易字第一號判決。台北地方法院九十八年度易字第二一三六號刑事判決。

皆是由台灣政府自行辦理，雖然台灣的 NGO 歷來在面對國際公約時，在國際聯結與倡議、審查等行動上，都展現出高度的積極性與國際化⁵²⁰，但相較於民間在兩公約國際審查會議上所展現出的成熟與活力⁵²¹，在缺乏外在壓力之下，行政與立法均顯得相當消極與推託⁵²²。在集會權的法令部分，僅有內政部檢討了對偶發集會未列為許可制例外，以及國安會檢討特種勤務實施辦法的規定不符法律保留原則，對長久以來針對集會遊行法的相關批判隻字未提⁵²³。而在行政措施上，警政署的相關函文也僅照抄了公約條文，重申了第十一條的許可制、比例原則，並提及公約無關的集遊法第四條違憲失效，可說是只是拿現有條文充數，未有任何變革⁵²⁴。而雖然出現了引用公約的判決，目前對比例原則的強調，其實也並未挑戰集遊法的正當性，而且也不乏直接拒絕適用的案例⁵²⁵。

國際審查之結論性意見，可以看到政府以法條雖未變，實務已放寬來辯解，但正如我一再強調的，政府的策略雖有轉換，但並未放鬆控制，審查意見也強烈要求集遊法仍須修正，但至今仍不動如山⁵²⁶。在難以有效將公約要求轉化為政治

⁵²⁰ 張文貞著，〈Ngo 與跨國憲政主義的發展：以台灣加入國際人權公約的實踐為例〉，[NGO and the Development of Transnational Constitutionalism: The Experience in the Internalization of International Human Rights Law in Taiwan.]《臺灣國際法季刊》9：3 (2012)，頁 47-72。

⁵²¹ 張文貞著，〈台灣政府，能不慚愧嗎？—非政府組織在兩公約國家報告國際審查的角色與定位〉，《司法改革雜誌》95 (2013)，頁 26-27。

⁵²² 張文貞著，〈兩公約實施兩週年的檢討：以司法實踐為核心〉，[An Examination on the Implementation of the Two Covenants After Two Years: With a Focus on Judicial Practice.]《思與言：人文與社會科學雜誌》50：4 (2012)，頁 7-43。另外一個例子是聯合國人權委員會曾針對樂生院問題，於 2005 年 7 月 20 日發表公報，警告對院民的強制驅離已違反對居住權的保障。但對於此一自台灣退出聯合國後，聯合國首次對台灣發出的官方文書，台灣政府仍完全無動於衷。參〈樂生前途未卜 警民縣府爆衝突〉，《台灣立報》，2006.7.12 <http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-91104>

⁵²³ 法務部，"各機關主管法令及行政措施是否符合《公民與政治權利國際公約》規定檢討清冊"，ed. 法務部 (台北 2009)。

⁵²⁴ 警署保字第 1000191257 號函。

⁵²⁵ 如在台灣高等法院一零一年上易字第二號刑事判決當中，法院則認為釋字 445 號既已認定集遊法之合憲，則無再適用公約之餘地。相關分析參許仁碩著，〈後釋字 445 號時代--台灣反集遊惡法運動的司法法律動員〉，《基礎法學與人權通訊》8 期：(2012)，頁 22-37。不過對於整體的公約於集會權上之實務適用情形，尚待進一步研究。

⁵²⁶ 蔡季勳著，〈集遊法違反公約，政府機關仍無改正（結論性意見第 75 點）〉，收於兩公約施行監督聯盟、台灣人權促進會，《台灣初次人權審查的成績與後續挑戰--2013 兩公約盟年度監督報告》(台北：兩公約施行監督聯盟、台灣人權促進會，2013)，頁 49-51。

壓力的困境下，公約的效力可能僅限於增加推動修法的論述資源，或是如國際審查的結論性意見所建議的，以司法途徑進行突破⁵²⁷，但不管是何者，均依然需面對前述的立法與司法動員侷限。

4.釋憲的嘗試

在修法停滯之下，訴諸司法途徑，透過大法官解釋改變法律，也是台灣社會運動常見的法律動員途徑。在抗爭法制方面，相關的釋憲行動向來是以集遊法為主軸，在釋字 445 號解釋出籠之後，從解釋公布後警政署的淡然反應便可得知，該號解釋並沒有帶來什麼明顯的改變，甚至可以說是為集遊法的合憲性背書，更加強化了集遊法的正當性。

有鑒於釋字 445 號解釋的保守性，若想在司法途徑上再有突破，顯然有必要爭取新一號的解釋將其推翻。因此集盟在進行訴訟防禦的同時，也同時聲請法官停止審判聲請釋憲⁵²⁸，再加上兩公約於我國施行後，更是成為論證集遊法違憲，釋字 445 號解釋應予更新的新論據⁵²⁹。在集盟的努力下，2005 年的林柏儀案在判決定讞後聲請釋憲，2008 年野草莓學運的李明璽案也爭取到台北地院陳思帆法官停止審判，聲請釋憲。而另有 2007 年的陳達成案經桃園地院法官錢建榮聲請釋憲，終於在 2014 年促成了釋字 718 號解釋的誕生。

但釋字 718 號解釋出爐後，仍是飽受批評。首先是在解釋作成的時程方面，

⁵²⁷ The Review Committee for ICCPR Report 著，《Review of the Initial Reports of the Government of Taiwan on the Implementation of the International Human Rights Covenants：Concluding Observations and Recommendations Adopted by the International Group of Independent Experts》(Taipei：The Review Committee for ICCPR Report，2013)，頁 16。

⁵²⁸ 〈台北地方法院 95 易字 617 號案刑事辯護狀〉，集遊惡法修法聯盟提供，2006 年 4 月 27 日。

⁵²⁹ 台灣人權促進會，《林佳範違反集遊法案無罪定讞聲明》，<http://www.tahr.org.tw/node/989>(最後到訪日期：2014.12.21)。另參釋字 718 號中李明璽案與陳達成案之解釋聲請書。

三個案件中最先聲請者為 2010 年 9 月提出的李明璁案，但該號解釋遲至 1281 天後的 2014 年 3 月方才作成，招致審查延宕的批評⁵³⁰。再者在接受範圍部分，雖然在三個聲請案件當中，主張違憲的集遊法條文合計達約二十條，較之 1995 年的釋字 445 號釋憲聲請，其聲請的範圍又更加全面且深入。但大法官僅限縮於第八條、第九條與第十二條關於緊急性與偶發性集會遊行進行審查並宣告違憲，其他十餘條申請條文從許可制、禁制區到刑罰，雖幾乎都是從立法伊始即飽受批判至今，甚至連目前行政院版的草案亦預計進行修正，但大法官均不予受理，因而被發動釋憲的 NGO 批評為「微」憲小確幸⁵³¹。

本號解釋出爐後不久，就發生中正一分局於太陽花運動退場，廢止已在立法院外合法集會數年的公投盟的集會申請並強制驅離，並且發佈新聞稿表示「對於日後所申請之集會不予許可」⁵³²。中正一分局分局長方仰寧面對議員質詢完全禁止特定團體日後申請是否違憲，仍悍然表示日後決不許可⁵³³。此事在網路上發酵，4 月 11 日當晚便有上千名民眾自發聚集於中正一分局，要求方分局長收回違憲的處分⁵³⁴。但對於此一典型的偶發性集會，行政院卻在回應釋字 718 號的修法草案當中，不僅在規範上大幅限縮緊急、偶發之定義，並且在記者會上點名 4 月 11 日的集會不屬偶發性集會⁵³⁵。可以預見的是，即便釋字 718 號明確宣告對緊急性與偶發性集會的許可制違憲，但正如中正一分局與行政院的態度所表明的，

⁵³⁰ 參不滿大法官遲不審查，民間社團所設立的追蹤 Blog：〈大法官怠職 集遊法違憲〉，<http://iccpr21.tumblr.com/>(最後到訪日期 2014.12.21)

⁵³¹ 台灣人權促進會著 (2014)，〈「微」憲小確幸？集遊人權大不幸！ --台灣人權促進會對釋字 718 號之聲明〉，下載日期：2014.12.21，<http://www.tahr.org.tw/node/1364>

⁵³² 台北市政府警察局中正一分局著 (2014)，〈公投護臺灣聯盟多次違法集會，本分局逕予廢止該聯盟於立法院周邊集會〉，下載日期：2014.04.13，<http://c1pp.tcpd.gov.tw/ct.asp?xItem=74242137&ctNode=15035&mp=108021>

⁵³³ 〈方仰寧不准公投盟集遊 挨批違憲〉，《中國時報》，2014.04.11
<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140411005046-260402>

⁵³⁴ 〈郝龍斌：對抗爭包容 已達臨界點〉，《中央社》，2014.04.12
<http://www.cna.com.tw/news/aip/201404120065-1.aspx>

⁵³⁵ 詳細評釋參〈集遊許可仍在警方手裡〉，《蘋果日報》，2014.08.19
<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/forum/20140819/454015/applesearch/%E9%9B%86%E9%81%8A%E8%A8%B1%E5%8F%AF%E4%BB%8D%E5%9C%A8%E8%AD%A6%E6%96%B9%E6%89%8B%E8%A3%A1>

在立法限縮適用範圍在前，行政恣意裁量在後的情況下，將來能多出多少抗爭空間，尚有待觀察。

釋憲雖然能夠繞過民意的不利處境，並且做為培力相關當事人，與讓相關論述獲得關注與討論的有效手段。但首先必須要有相當充分的法律資源，並且碰到適當的案例，或是擁有高度憲法意識的法官、相當程度的立院席次，才有機會將案子送進大法官會議，門檻相當高。其次，即便跨過聲請門檻，大法官的受理與否、何時做成解釋、見解為何等等，在目前的程序當中，做為當事人能夠著力之處實在非常有限，不確定性相當高。最後，若釋憲結果不利，則需面對現行法取得更強正當性的反挫後果。即便解釋中有有利之處，後續的落實上又需面臨另一場修法運動的角力。這些都是釋憲策略的侷限，也有發生過因運動者擔心反挫，而撤回聲請的例子⁵³⁶。

第三節：小結：抗爭者反制策略的可能與侷限

透過爬梳對於政黨輪替時代當中，抗爭者對於警察處理抗爭的反制策略，可以看到在解嚴後相關法律幾無變動，警職法的立法也缺乏對警察權力的有效限制之下，抗爭者如何以操練抗爭知識、培力與組織群眾、活用資訊工具，以自己的力量一點一點的將「紅線」往警察的方向推。因此較之政黨輪替時代之前的硬碰硬，抗爭者得以透過與警察的折衝，獲得行動所需的空間，並且降低被警方干預的風險。而同樣在政黨輪替時代後，漸趨鞏固的司法獨立⁵³⁷，使得部分實務見解開始朝對抗爭者有利的方向變遷，再加上相關法律資源的整備，也使得司法追訴

⁵³⁶ 例如同志婚姻權的釋憲法律動員。參〈同性爭婚權 大法官意向受矚目〉，《中央社》，2013.10.26 <http://www.cna.com.tw/news/aPL/201310260060-1.aspx>

⁵³⁷ 台灣司法獨立的改革運動歷程，以及政黨輪替後民進黨與檢察系統的互動詳參王金壽著，〈臺灣司法改革二十年：邁向獨立之路〉，《思與言》46卷：2期（2008），頁133-74。；陳鴻章、王金壽著，〈首次政黨輪替對檢察體系影響：以陳定南法務部長時期一、二審檢察長調動為例〉，《人文及社會科學集刊》25卷：4期（2013），頁599-645。

風險進一步降低了。

但此一路線的侷限，也在十餘年的實踐中展露無遺。雖然警察的「紅線」被往後推了，「大部分」的抗爭似乎都能順利進行，但警察可以劃紅線的裁量權，以及在背後支撐的整個抗爭處理法制並未被挑戰。抗爭處理法制鮮少成為抗爭者的籌碼，以及社會運動的對象。大部分的抗爭者雖然透過社運組織的知識傳承，熟悉與警察互動的慣例與行情，但並不知其所以然，自然也自始缺乏對這套陳規的分析與反思。因此當面對缺乏政治、組織、媒體、法律等協商資源的抗爭者，或者是政策方針改變時，警察仍保有隨時打破慣例，將紅線前推的能力。

在民進黨執政時期，由於相對開放部分社運團體參與政府運作的策略，雖然讓社運在體制內得以獲得推動改革的施力點，也獲取了一定的成果⁵³⁸。但同時也消解了社運與政府間的政治張力，讓民進黨政府在一些重大議題上，得以免於遭到抗爭者的全面反撲。

(註:2000~2008年)警察不用花很大的力氣來對付你是因為，你那時候沒有那樣的社會氛圍，…，沒有機會動員到太多人，有很強烈的衝突。但白米炸彈客其實是另一種挑戰政府的狀況。……如果按照2008年後的衝突來講，那時候又有WTO、又有白米炸彈客、又有農村破產，早就該鬧翻整個台灣了，…我覺得是當時政府用了更多的手段去摸頭社會運動。⁵³⁹

然而，並非所有的抗爭者都願意或能夠被「摸頭」，而被這套治理體系邊緣化的抗爭者，在無法順暢的透過紅線內被允許的行動劇碼獲得抗爭成果，而必須

⁵³⁸ 杜文苓、彭滄雯著，社運團體的體制內參與及影響-以環評會與婦權會為例，

⁵³⁹ 受訪者A2。

挑戰紅線時，就會受到仍保有充分鎮壓能力的警察的壓制，而且更加難以獲得其他滿足於現狀抗爭者的共鳴與支援。而這樣的無力感，也使得在以抗爭處理法制本身為目標的運動，雖然是與所有的抗爭者有關，但卻缺乏普遍的關注與資源。

運動圈沒有這樣的風氣(註：追究警察濫權)，沒有人提議要做這樣的事情，甚至覺得警察有點可憐，所以我講這種話也不會受大家支持。……我進大學的三年間沒有聽過有人覺得集遊法有問題。2005 年要做集遊法的時候，是被大家覺得很奇怪的，沒有覺得那是一個可以做的問題。⁵⁴⁰

而在進入 2008 年後，民進黨成為在野黨，且陷入長期的低迷，社運團體與政府合作的管道隨之收窄或關閉，失去了政治資源的抗爭者，以及原本就被邊緣化的抗爭者，均必須面對運動的體質是否足以與政府對抗的問題。雖然以協商為主的控制模式，仍有一定的穩固性，並不容易一夕全數翻盤。但其面對日漸強烈的抗爭強度，警察也重新展露出過往掩蓋於協商之下的鎮壓實力，對抗爭實力不足的運動者進行反撲。

08 之後我覺得是反映之前更多的問題，因為當時我們運動力量比較弱，國家機器累積了很多能量，出來對付我們。……2008 年之後的問題不只包括大家對國民黨的不滿，也包括大家覺得自己要站出來，不是只是靠民進黨，有基進的立場，才会有基進的行動⁵⁴¹。

雙方的攻防越趨劇烈，過往掩蓋在協商實務之下的權力關係與壓迫本質就越被揭露。我認為所謂國家機器所累積的「能量」，就反映在目前的抗爭者所面對的警察，一方面能夠熟練地透過柔性管制進行控制與分化，但另一方面也仍保有

⁵⁴⁰ 受訪者 A3。

⁵⁴¹ 受訪者 A2。

以剛性鎮壓擊退群眾挑戰的充分實力。培養抗爭行動實力，透過抗爭行動的反制固然重要，但同時若持續缺乏對法律結構的問題意識，並在可能的範圍內嘗試突破，則難以克竟全功。雖然在資源有限之下，對在紅線內行動就足夠，或是所受干預尚非很嚴重的行動者而言，挑戰體制確實顯得無謂，即便有些團體選擇與較基進的抗爭團體或手段劃清界線，以換取警察的合作與活動的順利，似乎也只能尊重其政治選擇。但也不能忘記，今日警察的紅線會願意退縮，正是因為過往邊緣弱勢的衝撞所留下來的成果，而且誰都無法保證，何時自己會成為被邊緣化的對象，面對步步進逼的國家機器徒呼負負，叫天不應，叫地不靈了。切割有利於國家強化控制，團結才有擴大行動空間的可能。

第五章：台灣「警察處理抗爭」法制之改革方向

經過以上對台灣「警察處理抗爭」法制的爬梳，可以看到若要有效節制國家權力，真正保障人民的集會遊行自由，絕非僅僅修正集會遊行法可以辦到，而是需要由行政、立法、司法各個層面，對事前、事中、事後的各個保障與課責的環節進行檢討與改革，方可克竟全功，只要有一個環節鬆脫，則恐怕都將前功盡棄。冰凍三尺非一日之寒，所有需要改革的沉痾究竟有哪些，又該如何對症下藥，均有待各領域扣緊歷史、理論與實務的脈絡，進一步深入論辯，這篇論文旨在以體系性的視角揭露問題所在，至於改革方案的討論恐怕不夠充分。謹在這篇論文的最後拋磚引玉，嘗試提出一些可能的討論方向，供有志者參考。

第一節：修法面向的再擴大

抗爭處理法制的問題，有一部分是源自於立法的問題，且並不侷限於集會遊行法，而是連同警察在實務上常使用的警職法、社維法與普通刑法等，均有全盤檢討之必要，否則僅是讓警察改變適用法條，仍存在以他法箝制言論自由的風險。此外在警察工會的議題上，由於為現行法所禁止，亦有修法之必要，在此將先一併論及。

第一項：集會遊行法之修法芻議

對於集會遊行法的修正方案，在多年來的修法運動與論爭之下，相關草案已經相當具體且成熟，目前也已有數案在立法程序當中等待審查，故在此就不再對

所有條文一一詳述其修正方案，僅對於主要應修正之要旨進行簡要說明⁵⁴²。另外值得一提的是，亦有論者主張廢除集會遊行法⁵⁴³，關於社會秩序的考量則回歸普通刑法、行政法即可，我認為此一主張確有討論空間。如前所述，在解嚴後動員戡亂時期集會遊行法立法前的空窗期，警察僅以其他法律亦能充分管制集會遊行，亦未有限制不及之處。但正如本文所指出的，即便沒有集會遊行法，也不代表其他法律就不會有侵害集會自由的可能，因此若能經由新的集遊法明確課以國家保護與協助的義務，則比純粹廢止目前的相關限制，似乎又更有保障。

1.應改採自願報備制

在現行許可制之下，雖然警察機關一向宣稱是採取「準則許可」，但從本文第三章當中的分析可以了解到，警察在實務上仍經常使用許可制下的許可與附帶限制權限，透過抗爭所需的場地、時間的實質限制，例如前述申請晚會，卻僅許可下午 2 點~5 點等等，達到實質封鎖或弱化抗爭影響力的效果。而在許可制下，即便有著救濟途徑，但考量到抗爭的時效性，以及擔心警察動用其他裁量權抵制之下，抗爭者在制度上很難以與警察抗衡，取得平等的協商地位。

確實，在目前制度化的抗爭實務當中，仰賴抗爭者配合、自律的警方，大多數情況下並不會刁難申請者，否則若面臨有實力抗爭組織的普遍不合作，反而會增加自己的麻煩。然而法律制度在面臨執法者的濫權風險時，不應該僅訴諸執法者的倫理自律，或是認為遭到壓迫的僅是少數不值得重視。正是因為是少數，是弱勢，才更需要集會遊行自由，而這樣的自由不應是只憑警察的自律或是抗爭者

⁵⁴² 在此限於篇幅無法細述的議題尚包括以警察機關作為主管機關的妥適性、國家保障義務等等。請參黃國昌著，關於集會遊行法之修正--法律專業團體版的緣由，頁 67-86。

⁵⁴³ 1997 年的立院審議中葉菊蘭便主張廢止集遊法。2006 年 11 月的公聽會中，魏千峰與廖元豪亦持類似看法。參劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 69、95。

的政治實力而來，而應該是制度性地有效防止所有的抗爭者，無論人多麼少，議題多麼邊緣或與當局對立，都不會被主管機關的濫權所侵害⁵⁴⁴。因為許可制與附加限制所賦予警察機關的權力，逼迫人民必須進入權力不平等的「協商」，而當中權力關係所造成的壓迫，都掩蓋於「準則許可」、「高許可率」、「限制時間地點方式是『內容中立』」的表象之下，不被法體系所承認。這就是現行許可制下的「協商」，對「未申請」與「附限制許可」的抗爭者之侵害風險所在。

在許可制的改革方案方面，則有強制報備制與自願報備制兩種立法方向，目前行政院採取前者，民間版則採後者。強制報備制雖然拿掉警方的許可權限，但從許可制下的實務運作可知，警方其實鮮少透過正式的駁回許可進行抗爭的事前控制，而是在協商中透過增加行政成本與法律風險的方式，讓抗爭者就範。因此若維持強制報備義務，則一來對時、地等的事前限制空間仍然存在，而且也正如在第三章第一節指出的，事前的強制通知義務將會使「快閃」式的抗爭手法，由於遭到事前防範而變得不可能有效實行，甚至在現行制度下可能還因為時間短暫，在三次舉牌前散去而不會遭集會遊行法相繩，但在改採強制報備制後，反而只要一進行活動，就可能因違反報備義務而逕行遭罰。

其次在強制報備制下，理當不需報備的緊急與偶發集會，定義仍操之於警察機關，而抗爭緊急於否，延遲舉行能否達到效果，其實是相當政治性的判斷，若將其委諸警察機關裁量，不被認可者仍可能被以違反強制報備義務為由遭到裁罰，那麼實際上與許可制也相差無幾。

再者，是否只因未事前通知警察機關，就會造成嚴重的危害，而有強制報備之必要，也有待商榷。例如受訪者 A3 向來不申請，偶爾才報備(而且因不諳法令

⁵⁴⁴ 廖元豪著，把街頭還給基層異議者！--重省集會自由與集會遊行法，頁 1-4。

而聯絡錯單位)的實踐經驗也可知，政府機關均有例行的維安措施，單單就未進行報備就前往抗爭的行為本身，也難謂就會造成什麼實害。

每一次警察都會來，...所以反正申不申請都沒有差。...那時(2004)選舉完抗爭比較劇烈，我也擔心會被驅離。我就打去保一總隊，我跟接電話的人講說我們幾月幾號要去抗議，他們就說好。當天現場就來了十個警察，行禮如儀，...我就想說也不用申請嘛，這樣就好了。

最後無論是許可制還是強制報備制，在目前集遊法第 8 條對非政治集會遊行的除外規定之下，可說是構成了對政治性集會遊行之歧視。與公意形成、真理發現相關的政治性言論，依大法官釋字 414 號解釋，應較商業言論受更高層級之保障，但若對政治性集會遊行採取對商業、民俗集會遊行更嚴格的限制，顯然與給與政治性言論較高保障的憲法意旨有違⁵⁴⁵。況且即便論警政機關念茲在茲的聚眾事件衝突風險⁵⁴⁶，則體育賽事中落敗隊伍的球迷⁵⁴⁷、民俗慶典中情緒激昂的參與者⁵⁴⁸，其引發衝突的風險也未必低於政治抗爭。況且抗爭者為達訴求，還須顧及社會觀感，又往往是組織性行動，反而更有自律的動機，因此獨對政治性集會遊行嚴加限制，顯然缺乏正當性。

因此若從集會權的保障出發，則應採取自願報備與事後追懲的制度，僅在抗爭者需要警察的服務，或者有複數團體要同時活動時，透過自願報備程序確保活動時的交通疏導與安全維護，或進行場地協調。而在事後追懲方面，考慮到抗爭

⁵⁴⁵ 廖元豪著，敵視集會遊行權的集會遊行法，頁 6-7。

⁵⁴⁶ 大法官釋字 445 號解釋理由書。

⁵⁴⁷ 〈激情過後今對幹 獅拼冠 象怒阻〉，《蘋果日報》，2008.11.01
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/sports/20081101/31102663/applesearch/%E6%BF%80%E6%83%85%E9%81%8E%E5%BE%8C%E4%BB%8A%E5%B0%8D%E5%B9%B9%E7%8D%85%E6%8B%BC%E5%86%A0%E8%B1%A1%E6%80%92%E9%98%BB>

⁵⁴⁸ 〈廟會幫眾踹警 警鳴 12 槍才罷手〉，《自由時報》，2015.02.01
<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/852314>

與一般犯罪行為不同，為了訴諸公眾，行動者必定需要公然為之，因此倘若在活動過程中發生違法情事，則無論是依相關行政法裁罰或是依刑事訴訟法逮捕現行犯，或是對負責團體索賠，反而較一般的犯罪行為要來得容易究責。

2. 禁制區之廢除

對抗爭而言，抗爭地點與路線也是抗爭劇碼中非常重要的一部份，正如第三章當中所提到的，對一場抗爭的場所選擇而言，能否受到眾人關注、該場所與行動的象徵意義以及對訴求機關的施壓，都關乎行動的有效與否。因此集遊法第 6 條之禁制區與其說是安全考量，其實是弱化了對特定機關抗爭時，該機關所受之壓力，並且連帶截斷了遊行欲使用週邊道路時的路線安排。

回顧集遊法的立法之初，國民黨主張僅有民意機關需要接受民眾抗爭，故將其他機關劃設為禁制區。但實則在民主體制之下，各機關取得民主正當性之途徑雖然有別，但並無哪一個機關有正當性豁免於民意的批判與檢視⁵⁴⁹。況且行政院區雖在禁制區之列，但在院區外的各機關(如環保署、內政部中央聯合辦公大樓、勞動部等)卻非集遊禁制區，經常有抗爭直接在機關門口，另外也有在禁制區內舉行集會遊行卻未受到驅離的案例⁵⁵⁰，但這些情形均未對被抗爭的機關運作造成什麼嚴重妨礙。足證若是要維持機關的安全與正常運作，則在建物門口或者行政區域的日常門禁管制已足，頂多是以機關建物門口至圍牆間的公共空間做為緩衝，另外劃設數十至數百公尺禁制區或安全距離，並無必要。

⁵⁴⁹ 即便是司法權，司法獨立與司法的民主可問責性亦非對立概念，反而是相輔相成。參王金壽、魏宏儒著，〈法官的異議與民主可問責性〉，《政大法學評論》119 期 (2011)，頁 1-62。

⁵⁵⁰ 例如檢察官於最高法院門前靜坐與集體路過：〈百檢「集體散步」變相規避《集遊法》〉，《蘋果日報》，2012.06.05 <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120605/34277605/> 以及立法院長王金平在桃園機場大廳舉行約有兩千名聲援者參加的公開演說：〈痛批特偵組違法濫權 王金平絕地大反攻〉，《自由時報》，2013.09.10 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/867491>

3. 命令解散權之廢除

既然主張採取自願報備制，則無原本第 25 條第 1 款、第 2 款無許可或違反限制者命令解散的必要。至於第 3 款與第 4 款的違反法令之行為，則依其具體違反法令之效果處理即可，不應連帶懲罰全體參與者，剝奪其集會自由。而且第三章中對警告、制止、命令解散的實務分析可以得知，警告、制止、命令解散的程序形式上雖被要求需衡量比例原則，但在實務上的舉牌間隔與命令解散與否，卻相當有意識地被利用為控制抗爭的重要手段。運用與抗爭者間達成三次舉牌內結束之默契，表面上是放寬言論空間，給予抗爭者彈性，實際效果卻是將大部分的抗爭限制在以警方可接受為前提，小規模、短時間的戶外記者會模式。並且在需要的時候，無論是否有許可，僅以警察的裁量權仍能當場自行「製造」違法集會。正如在第四章中所談到的，抗爭者由於擔心法律風險，警方的彈性又不難取得，因此形成了抗爭的普遍慣習，但此一慣習卻掩蓋了現場警方與抗爭者的權力不平等問題，排擠了有需要升高抗爭強度的弱勢團體空間。

即便在第三章以及第四章對於司法部門影響以及抗爭者防禦策略的討論當中，可以看到法院漸漸介入實質審查命令解散處分的合法性，這也確實讓抗爭者若遭到不合理的命令解散，透過適當的訴訟防禦，在現行實務下確有可能免於刑責。然而即便得以無罪，當下遭命令解散而被剝奪的集會自由，以及抗爭被無力化後導致的政治損失，均非法院所能救濟，再考量前述對於弱勢團體的排擠效應，警察的命令解散權仍應予廢除。

4. 特別刑法之廢除

既然改採自願報備制，廢除命令解散權，則集遊法第 29 條的刑罰即無必要。即便在許可制下，單純違反行政義務就課以刑罰的做法，亦無必要⁵⁵¹。而第 30 條與第 31 條，於普通刑法中均已有相關之規定，於集會遊行法中大幅加重其刑責，實為戡亂時期特別刑法思維的遺緒，均應廢除。

值得注意的是，以往在政府的修法草案中，為了回應不應使用刑罰之批評，又需保留對違反強制報備義務或不遵守命令解散權者的制裁，而有代之以高額行政罰鍰的立法趨勢。對抗爭者而言，一則刑法上有罪與否尚需法院判決，而如前述法院實務見解已漸趨嚴格認定，不對警察移送案件照單全收，但行政罰鍰裁處與否，以及罰鍰額度均是取決於行政機關，對抗爭者而言受罰的機會將大幅提高。二則近年實務上即便判決有罪，往往刑度不高且亦得易科罰金⁵⁵²，而行政罰鍰的額度若較罰金更高⁵⁵³，則對於資源不足的弱勢團體而言，反而會是更沉重的財務負擔，可能會造成比個別抗爭者短暫入獄還要更大的打擊⁵⁵⁴。因此在討論相關罰則時，不應採取機械式的刑罰重於行政罰觀點，以廢除刑罰為足，而是應廢除對抗爭造成不當壓迫效果的罰則。

5. 身分限制之廢除

集遊法第 10 條當中對於負責人與糾察員之身分限制，當時的立法理由僅略以「防止利用集會、遊行機會，破壞社會秩序與公共安寧。⁵⁵⁵」帶過，但這些要

⁵⁵¹ 陳文貴著，〈違反行政義務行為之處罰競合關係研究〉（國立臺北大學，2012），頁 63-67。

⁵⁵² 相關量刑統計參劉人豪著，集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐，頁 139-141。

⁵⁵³ 目前行政院版的草案保留了對命令不解散者處十五萬元以下罰鍰的條文，並且新增了對多種違規處三萬元以下罰鍰的規定。

⁵⁵⁴ 高額行政罰造成社運團體財務負擔的具體案例，參國道收費員於國道抗爭時，公路警察即開出一百零四張罰單，且均以裁罰上限額度開罰，總共達六十幾萬。參〈癱國道挨罰 60 萬 失業收費員 1128 再戰〉。

⁵⁵⁵ 〈動員戡亂集會遊行法草案總說明〉，行政院臺七十六內字第二二一一八號函。於動員戡亂時期集會遊行法案(上冊)，頁 6。

件與破壞社會秩序公共安寧的關聯性卻並未提及，況且根據集遊法第 32 條，糾察員之行為負責人須負連帶責任，是否還需要限制糾察員的消極資格，不無疑問⁵⁵⁶。而若分項檢視，當中對外國人之限制，已經抵觸了「公民與政治權利國際公約」16 條對平等法律人格的保障。而至於其他限制部分，禁治產宣告(現行民法之監護宣告)或有當事人心神喪失，無法負責的考量。但未滿二十歲者雖無完全行為能力，但作為集遊的負責人或糾察員並不涉及法律上權利義務之得喪，加以限制並無理由⁵⁵⁷。至於受徒刑、保安處分、感訓處分確定未執行或未執行完畢者，立法之初即有立委批評，此類人士本有可能在司法定讞後，訴諸集會遊行於入監前訴說冤情⁵⁵⁸，實際上舉辦「入監歡送/惜別會」之類集會，藉入獄之機宣傳政治理念的例子也屢見不鮮，也未見對社會秩序有何特殊危害⁵⁵⁹，究竟有何正當性限制其行使集會自由，教人費解。綜上所述，集遊法第 10 條之身分限制，應予廢除。除此之外，於第三章當中，亦已提及集遊法第 14 條中對於妨害身份辨識化妝對於特定群體的排除效果，亦應一併改正。

⁵⁵⁶ 民進黨立委尤清院會發言，載於立法院秘書處編，「立法院第 1 屆第 80 會期內政、國防、司法三委員會第三次聯席會議紀錄」，於《動員戡亂時期集會遊行法案(下冊)》，(臺北市：立法院秘書處，1988)，頁 583。附帶一提，當時民進黨立委對第十條反對的重點，乃是排除褫奪公權未復權者之條款，因當時有許多民進黨的政治人物尚處於未復權狀態，後該項予以刪除。參民進黨立委張俊雄發言，載於立法院秘書處編，「立法院第 1 屆第 80 會期內政、國防、司法三委員會第三次聯席會議紀錄」，於動員戡亂時期集會遊行法案(下冊)，頁 593。

⁵⁵⁷ 況且實際上未滿二十歲的高中生或大學生參與社會運動並不罕見，即便擔任負責人或糾察員並非難以想像，例如香港中學生社運團體「學民思潮」的領導者黃之鋒，2012 年發動反國教占領政府總部時也僅有 16 歲。

⁵⁵⁸ 民進黨立法委員邱連輝院會發言，載於立法院秘書處編，「立法院第 1 屆第 80 會期內政、國防、司法三委員會第三次聯席會議紀錄」，於動員戡亂時期集會遊行法案(下冊)，頁 577。

⁵⁵⁹ 如〈關廠工人丟糞案，毛振飛判 20 天〉，《風傳媒》，2014.5.29

<https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CC EQFjAB&url=http%3A%2F%2Fapi.nexdoor.stormmediagroup.com%2Fopencms%2Fnews%2Fdetail%2F02585aab-e70e-11e3-aa1f-ef2804cba5a1%2F%3Fuuid%3D02585aab-e70e-11e3-aa1f-ef2804cba5a1&ei=jo7bVI6DKaLdmAXsmYCQCA&usq=AFQjCNGp0nUnnYuoOaLri1FQneaCBPWyZA&sig2=cjHZa2yCCyO-XLNsIYgMoA&bvm=bv.85761416,d.dGy>；〈馮光遠將入監 好友舉辦「坐監惜別晚會」〉，《自由時報》，2014.8.25 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1089733>；〈少數無黨籍人士 昨續舉行演講會〉，《聯合報》，1986.6.3，05

第二項：警職法相關條文之修正

正如本文已一再強調的，對於抗爭處理相關法制的整備不應僅限於集會遊行法，而做為警察職權行使的基本法，在抗爭處理當中警職法也經常被引用為執法依據，雖然也有脫法惡用的情況發生，然而在警察處理抗爭的適用實務經驗當中，仍可以發現一些警職法上的立法疏漏，以下將一一檢討。

1. 身分表明之強化

現行警職法第 4 條規定，警察行使職權時，應著制服或出示證件表明身分。但實務上是幾乎都是著制服而非出示證件，且制服的範圍非常廣泛，從繡有編號的警察制服，到全黑的鎮暴裝備或是繡有「刑警」的帽子或背心都算，但鎮暴裝或刑警背心僅能辨識出警察身分，但無法特定出是哪一位警察。而且即便如此規範，在抗爭的前中後各個過程當中，便衣警員進行情搜跟監或混入群眾破壞行動的情況仍時有所見⁵⁶⁰：

我們在夜市擺攤做問卷之前在逛夜市的時候，就有一個便衣警察把董泓志攔下來，說年輕人你們等一下是不是要幹嘛幹嘛，我就嚇一跳，代表他已經跟我們一陣子了。⁵⁶¹

現場就可以看到很多警察穿便衣喬裝成群眾，想要找出我們的牛糞在哪裡。一旦警察開始逮捕動作，這些便衣就會竄出來推擠，協助警察的逮

⁵⁶⁰ 如〈警邊喊「和平理性」邊拉扯抗爭收費員〉，《新頭殼》，2014.11.12
<http://newtalk.tw/news/2014/11/12/53522.html>

⁵⁶¹ 受訪者 A3

捕動作，或是阻止丟牛糞。⁵⁶²

正如本文在第四章討論抗爭者課責訴訟的困境時所提到的，無論是便衣或是無編號的衣著，若無法從外觀上特定出員警人別，再加上警察在抗爭現場的犯罪，目前在實務上仍幾乎得以豁免於檢警調查的結果，導致了課責上的嚴重困難。而在第三章對於警察集體心理的分析時也指出，處於匿名執法狀態的員警，會因匿名性的心理而提高執法過當的風險。此外，便衣的使用也會提高值勤員警的人身風險，有受訪者即提到：「以前派的刑警沒有穿背心，會被打。⁵⁶³」因此為了確保警察的可課責性、降低匿名心理造成的暴力風險、以及保障值勤員警的人身安全，警職法均應強化身分表明之認定，刪除以著制服作為替代方案，進而要求無論員警職種與裝備種類，外觀上均應有旁人可明顯識別之姓名及員警編號。

此外，即便員警在外觀上均有明顯名牌，但若現場無人拍攝或蒐證，抗爭者也並不容易在被抬離甚至毆打的混亂中，記住週遭警員的名牌，即便記住了，舉證上也會很困難。於此就需要媒體發揮其作用，因此即便是展開驅離行動，被驅離的對象也是抗爭者不及於媒體，警察並沒有限制媒體新聞自由的法源依據。在釋字 689 號之後，大法官肯認了從媒體記者到一般人的新聞採訪自由均應受保障，因此即便警察再忌憚媒體的採訪，但並沒有干擾或限制採訪自由的正當性，反而負有對媒體的保護義務。

2. 管制區、身分查證與留置規範之違憲性

從第三章第一節與第二節對警察實務的探討中可知，警職法第 6 條第 1 項第

⁵⁶² 受訪者 A2。

⁵⁶³ 受訪者 P3。

6 款、第 2 項與第 7 條，由於同時授權警察可管制特定空間以及進行人身強制，因此經常被應用於警察處理抗爭方面。但如此方便的條文，其實有牴觸釋字 535 號解釋的違憲之嫌。

警職法第六條第一項第六款與第二項，授權警察機關長官得劃定管制區，對通行之人車進行攔停及身分查證，其要件則為「以防止犯罪，或處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要」。但是釋字 535 號解釋對臨檢場所之劃定，其要件則為「應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之。」由於此一事前劃定等於將路經者均視為潛在犯罪人，對其隱私權、行動自由與人身自由遭成侵害，因此德國法上需由法院裁定方得進行此一事前劃定⁵⁶⁴。

警職法的現行規定，不僅將此一事前劃定授權給警察機關長官而非法院裁量，並且在要件上也牴觸了釋字 535 號的要求。釋字 535 號要求必須有已發生，或客觀證明易發生具體危害方可劃定。但人民的抗爭行為，無論是否事先申請都屬於憲法保障的集會自由範疇，即便事前認為可能有抗爭行為，也不應將人民基本權之行使評價為應防止其發生的「危害」。但現行法僅要警察長官在定義不明確的重大公共安全或社會秩序考量下，主觀「判斷必要」即可劃定，甚至利用劃定後的身分查證與留置手段，遏止人民的意見表達。現行法的「判斷必要」顯然逾越了釋字 535 號解釋所授權的「防止危害」範圍，違反了法律保留原則。

而對於劃定管制區或管制站得時間與空間範圍，既然是對人民基本權造成限制的措施，依照釋字 535 號的意旨，不能授權警察有在時間與地點上的無限裁量權限，而是應該有明確合理的時間與範圍限制。現行法對此毫無限制，自身已違

⁵⁶⁴ 蔡震榮著，〈有關花蓮路檢查問題之探討〉，《月旦法學雜誌》102：(2003)，頁 199-208。

反了授權明確性原則與比例原則。而經由前述的案例亦可得知，警方實務上確實經常濫用此一無限制之裁量權，浮濫劃定管制區實質妨害人民行使集會自由。

進而在劃定了管制區或管制站之後，依現行法僅需當事人行經當地，便可發動攔停與身分查證。但釋字 535 號解釋則要求，對人之攔停與身分查證需要「相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者」。此處的「相當理由」，王兆鵬認為應可解釋為美國法上的「合理懷疑」，雖較發動逮捕之「相當理由」門檻為低，但為避免警察主觀判斷上傾向對人民不利，因此應有具體客觀根據，包括警察之親自觀察、對警員之逃避、足以形成對特定人合理懷疑之情資、具真實性之報案等⁵⁶⁵。但警職法未做此要求，警方實務上亦未定有具體客觀判準，因此當訴訟中被法官詢問相關判準時，就暴露出警察往往是以刻板印象恣意臆測、不利於人民之主觀判準來進行裁量，例如臺北高等法院九十九年度上訴字第一七九八號判決中，警察對於進行攔查的判準為「有記者私下告知自訴人是樂生療養院的陳情抗議份子」、「自訴人沒有新聞採訪證，且無公職身分，頭戴頭巾，拿著攝影機在拍攝所有的安全人員」⁵⁶⁶。從這樣的證言當中，顯示警方將人民的意見表達自由認定為「危害」，甚至只要被臆測為曾進行抗爭的人士，就能做為攔查的依據，完全不符合釋字 535 號的「相當理由」。

因此應遵照釋字 535 號解釋之意旨，刪除違憲之條文，進一步限縮攔查之範圍，以防止利用攔查進行情資蒐集與對抗爭者之恫嚇，以及開啟後續強制處分之口實。在具體的修法建議方面，首先第 6 條第 6 款的管制區事前指定事由，應回歸釋字 535 號解釋的「應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害。」，並且交給法院裁定，並適當限制其可劃定之時間長度與範圍。

⁵⁶⁵ 王兆鵬著，《路檢、盤查與人權》(臺北市：翰蘆圖書總經銷，2001)，頁 100-116。

⁵⁶⁶ 系爭案件中自訴人為專業影像工作者，偶經當地，拿出隨身之攝影器材拍攝取材，其實也並未有抗爭行為。

再者，針對行經依第 6 條第 6 款所指定之管制區之民眾，按照釋字 535 號解釋的意旨，仍應在「相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者」的情況下，才可執行第 7 條之攔停、身分查證與檢查措施。

最後對於在攔停後無法查證身分者，得強制帶往勤務處所留置三小時之規定，實則對於拒絕或未能提供身分證明者，在無法採取進一步鑑定措施下，帶回勤務處所留置對身分查證亦無幫助，而單是未能證明身分，在無進一步的可疑事徵下，又有何必要進行人身強制。且如第三章所述，警察在實務上會藉口查證身分，濫用做為排除抗爭者的手段，應予廢除。逮捕仍應回歸刑事訴訟法第 88 條之規範。或至少應將此處之帶回與留置視同提審法之逮捕、拘禁，而受提審法及相關法規之保障。

此外，於第三章討論管制區時，尚有提到在維安現場將抗爭者集中限制行動的「意見表達區」。然而特勤條例第 12 條所規範之安全維護區，其劃設的目標既是保障維安對象安全，則應該是針對維安對象週遭劃設安全維護區，若無法證明抗爭者會造成安全危害，則沒有理由限制抗爭者的行動自由，更遑論「劃地為牢」的「意見表達區」。其實際上將抗爭者從媒體與政治人物之視聽範圍內排除之效果，亦完全違反同條第二項對比例原則之要求。

3. 異議程序與罰則之強化

雖然在警職法立法之初，即加入了即時異議制度強化人民權利救濟，作為對警察職權行使通案性的救濟途徑，相關書面記錄可作為後續救濟之用。而在法院見解當中，也主張抗爭者認為警察作為有違法或不當時，不應自力與警察爭執，

而應利用異議制度，故其爭執行為仍該當妨害公務⁵⁶⁷。不過在實務上，向員警要求異議記錄並不會太順利，除了被無視之外，可能會被要求要回到派出所才能交付，吃定抗爭者不願離開抗爭現場，甚至以沒有這類文件為由直接拒絕。有兩位受訪者都有相關的經驗：

我在台東有試過用警職法叫他開異議書，這件事讓他們忙了非常久，他們從來沒有聽過異議書，所以為了開異議書跟他們講了很久。(跟你吵什麼呢?)他說沒有這種事情，說這條是針對臨檢，沒有說被警察抓還有這種事情。⁵⁶⁸

我們那時候就負責印了警察職權行使法，我們就對搜證與舉牌的警察說他們不合法，他們不理我們繼續拍，我們就說要開異議書，他們不理我們繼續拍。後來被盧煩了，警察就說那你等一下跟我回局裡。⁵⁶⁹

究其原因，對警察而言開異議書不僅麻煩，而且可能增加之後被課責的可能，拒絕開立亦無不利益後果，自是不願意開立。因此首先異議制度應規範告知義務，當民眾如前述案例中對警察執法有所爭執時，應主動詢問是否要表達警職法上之異議，並告知其有權要求交付異議記錄，而非放任發生爭執後，再以妨害公務罪相繩，指責人民為何不利用異議制度，卻要自力救濟。其次對於妨害民眾表達異議與不交付異議記錄者，於後續救濟程序中，應予以不利益之認定。最後異議之交付應以當場交付為原則，避免警方以制作異議書為藉口，行帶離抗爭者之實。

⁵⁶⁷ 台北地方法院 103 年易字 711 號判決。

⁵⁶⁸ 受訪者 A1

⁵⁶⁹ 受訪者 A3

第三項：社會秩序維護法之再檢討

從第三章對警察實務上對行政罰之應用，以及司法部門見解變遷的討論可知，目前司法部門在集遊法相關的實務見解漸次限縮，越來越不易成罪，因此，警察實務當中原本因要件寬泛，規制行為樣態繁多的社會秩序維護法，在警察處理抗爭上的應用也更加受到重視。警職法多年來雖有一些局部的檢討，例如釋字第 666 號、釋字第 689 號解釋等，但是否要將繼承了違警罰法的社維法全盤廢除，或是在翻修部分條文後肯認其存在，我在此無法下定論⁵⁷⁰。在此擬先舉出部分與抗爭相關，應予修正或廢除的條文。

首先是第 67 條針對警察查察時，對個資不陳述或為虛偽陳述者的罰則，但依警職法第 7 條，無法查證身分時現行法也僅是會被留置三小時，而不被認為需要處罰，本條與警職法的意旨顯有扞格，也違反了刑事訴訟法所保障的緘默權，應予廢除。

此外在妨害公務的部分，第 85 條第 1 項第 1 款、第 2 款與 86 條關於任意喧嘩的禁止。首先所謂未達強暴、脅迫、侮辱的「顯然不當行為」到底是什麼，如此低強度的行為以及喧嘩，是否真的還對公務造成什麼妨害，到底要保障什麼法益，並不明確。抗爭者要表達言論，群聚喊口號或使用擴音器材都是常事，而既然反對政府決策的言行，自然也很容易讓執政者聽起來覺得不恰當，但這都應該是言論自由的保障範疇。再觀察實務上對「不當行為」的認定，包括了民眾拍攝警察執法過程⁵⁷¹、丟出一隻沒打到任何人的拖鞋等⁵⁷²，顯然本條規定極易用以

⁵⁷⁰ 對於社維法的初步通盤討論參傅美惠著，〈我國社會秩序維護法存廢之探討〉，《中央警察大學法學論集》25 期 (2013)，頁 75-119。

⁵⁷¹ 101 年 9 月 13 日法務部法檢字第 10104149290 號函。

⁵⁷² 〈合議庭：朝人丟鞋 形同將人踩在腳底〉，《聯合報》，2014.4.27
<http://g.udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS4/8638654.shtml>

恣意入人於罪，學者劉靜怡亦認有違反明確性原則之虞，應該廢除⁵⁷³。

接著在社維法的其他條文中，還有其他涉及對抗爭之限制之處。首先是對於公共場所的表意行動直接加以限制的條文：第 64 條第 1 項處罰在公共場所「聚眾有妨害公共秩序之虞」並拒絕解散、第 68 條處罰對公共場所的「滋擾」、第 73 條處罰在公共場所「口角紛爭或喧嘩滋事」不聽禁止、第 86 條處罰在政府機關「任意喧嘩」。上述條文的構成要件在實務上相當容易被擴張適用，用以處罰抗爭行為⁵⁷⁴。因此警方若以相關條文逮捕民眾，即可規避集會遊行法對於命令解散的程序規定，以及比例原則的要求，故應予廢除。

而另外一種類型則是其規範之行為類型，與抗爭常見之象徵性言論重疊，包括第 73 條第 4 項對公共紀念處所之污損(對公園之蔣介石銅像潑漆)、第 74 條第 6 項無故不殮或抬棺滋擾、第 90 條第 1 項第 2 項對建物、號誌的張貼、污損等行為、第 91 條第 1 項污濕他人身體、衣著與物品(丟雞蛋)。在警察實務上也確實會應用這些條文，將形式要件該當的抗爭劇碼，列為應取締之違法行為樣態⁵⁷⁵。在已有刑法毀損、妨害名譽等罪章，以及針對環境污染的相關環保法規之後，是否還有需要冒侵蝕言論自由之風險，保留這些規定，相當有待商榷。

⁵⁷³ 劉靜怡著，用丟鞋和辦公祭傳達政治抗議訊息，該受處罰嗎？，135。

⁵⁷⁴ 實際案例如在總統致詞時喊抗議口號被以第 68 條「借端滋擾」移送，〈嗆馬女大生遭起訴 法官判不罰〉，《自由時報》，2013.11.29 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/909670> 至觀光局抗議原民觀光政策時，警方表示要以第 86 條至政府機關「任意喧嘩」法辦，〈部落觀光元年？原民青年揪團「觀光」觀光局〉，《風傳媒》，2014.07.03 <http://www.storm.mg/article/33071/20140703/%E9%83%A8%E8%90%BD%E8%A7%80%E5%85%89%E5%85%83%E5%B9%B4%EF%BC%9F%E5%8E%9F%E6%B0%91%E9%9D%92%E5%B9%B4%E6%8F%AA%E5%9C%98%E3%80%8C%E8%A7%80%E5%85%89%E3%80%8D%E8%A7%80%E5%85%89%E5%B1%80> 三位民眾在高雄市府前面靜坐被以第 64 條聚眾妨害公共秩序被逮捕，台灣人權促進會、高雄市公民監督公僕聯盟著 (2014)，〈人權城市沒人權！警察濫權沒人管？〉，下載日期：2014.12.27，<http://www.cooloud.org.tw/node/81232>

⁵⁷⁵ 翁萃芳著，保安警察概論，頁 215-221。在一次我參與的行動中，由於行動劇有用到棺材表達「人權已死」的概念，警方即表示該行動是抬棺滋擾，違反了社維法。

第四項：現行工會法對公務員團結權之不當限制

目前警察作為公務人員受工會法第 4 條之限制，僅能組織公務人員協會法上的協會，無法組織工會，自然也不享有爭議權等集體勞動權益。然而剝奪公務人員組織工會的權利，已經違反經濟社會文化權利國際公約第 8 條對勞動權的保障，本條的限制應予廢除⁵⁷⁶。至於警察工會與抗爭處理間的關係，將於本章第四節進行詳細討論。

第五項：妨害公務與妨害名譽之範圍限縮

除社維法外，在第三章中亦提到刑法中容易應用於處理抗爭，院檢又容易成罪的，就屬妨害公務罪。刑法妨害公務罪章中，第 140 條與第 141 條為侮辱公務員、侮辱公署與(意圖侮辱公務員)侵害文告罪。第 140 條的刑度較第 309 條的公然侮辱罪要重，是認為對公務員或公署之侮辱，會損及公務員的名譽，進而造成對公務之妨害⁵⁷⁷。但首先，政府機關並非自然人，機關本身亦非法人，是否得作為名譽權的主體即有待探討。其次，即便肯認機關與公務員相同享有名譽權，但公務之執行乃是仰賴法律之授權以及公權力之強制，而非公務員或公署之良好信譽。單純以對名譽權之侵害，要如何造成對公務執行上的妨害，殊難想像。最後，舉凡抗爭者大概很難不出言批評政府機關及官員，若藉口以本條現行犯加以逮捕，則街頭將再難有多元言論。綜上所述，我認為妨害公務罪中之侮辱公務員與公署罪應予廢除，若發生名譽權之侵害，則回歸妨害名譽罪章處理。

不過妨害名譽罪章，原先就與言論自由存在緊張關係，除了實體上有罪無罪

⁵⁷⁶ 邱毓斌、張智程著，〈〈經濟社會文化權利國際公約〉第 8 條：勞動權〉，收於廖福特，《2011 年臺灣人權報告：兩公約民間社團影子報告》(台北：台灣人權促進會，2012)，頁 269-76。

⁵⁷⁷ 林山田著，《刑法各罪論(下冊)》(台北：作者自刊，2004)，頁 154-158。

本身外，也可能作為程序上被應用以瓦解抗爭，在此值得進一步探討。首先是在抗爭的情境脈絡下，以妨害名譽罪作為大量逮捕的理由，具體上的做法即為由被抗議的對象向警方報案，指稱抗爭者的言論是妨害名譽，再由警方將抗爭者逮捕，達到實際上瓦解抗爭行動的效果⁵⁷⁸。由於妨害名譽罪的「犯罪行為」僅有表達言論，而無論各種形式的抗爭，必定有公開的言論表達，因此是幾乎百分之百有適用空間的逮捕事由。

而另外一種做法，則是由政府官員或資本家發動的 SLAPP(Strategic Lawsuit Against Public Participation)訴訟⁵⁷⁹，採取以刑逼民或民刑並進，對抗爭者大量提告，利用雙方在訴訟資源上的不對等，在程序中以訴訟成本造成抗爭者的負擔，希望造成寒蟬效應，妨害名譽即經常被應用於發動針對抗爭者的 SLAPP⁵⁸⁰。在刑事事件方面由於是由國家發動追訴，因此若檢警願意偵辦，告訴人的訴訟成本相當低，加上刑事案件涉及刑責，因此能夠以較小的成本，造成抗爭者更大的壓力。

確實即便刑法廢除了妨害名譽罪後，能解決前述的問題，也並不代表就不會再有以其他罪名進行大量逮捕與 SLAPP 的情況。而妨害名譽罪是否應該去刑罰化，回歸民事侵權行為法，無法僅以此處的討論就下定論，還有許多需審酌的因素⁵⁸¹。但我認為作為針對「言論」的限制條文，妨害名譽罪與言論自由的緊張關

⁵⁷⁸ 例如〈遭家樂福解雇 勞團賣場前聲援抗議〉，《蘋果日報》，2014.08.30

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140830/460926/>該次抗爭警方到場受理業者報案後，逮捕現場的八名抗爭者，訊後依妨害名譽罪嫌移送。

⁵⁷⁹ 將議題從公共辯論、公眾參與轉移至(對己有利的)法律程序的一種訴訟手段，由於目標是抑止公共言論，被認為是一種對言論自由的侵害。參 Penelope Canan 著，〈The Slapp from a Sociological Perspective〉，《Pace Envtl. L. Rev.》7：(1989)，頁 23-32。

⁵⁸⁰ 如〈台塑告莊秉潔案 國際學術期刊關注〉，《自由時報》，2013.09.04

<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/710751>; 〈「割闌尾」諷縮頭烏龜 呂學樟反擊要告〉，《自由時報》，2014.05.05 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1000749> 議員聯名針對消防員工作權益促進會秘書長的抗爭訴求提告妨害名譽，台中地方法院檢察署 103 年度偵字 899 號不起訴處分書(當事人 Facebook 張貼)。

⁵⁸¹ 支持廢除的意見參〈公然侮辱應除罪化〉。至於對台灣妨害名譽罪民刑二元體系的演進，參許

係不僅存在於實體上，還應該要考量到其容易被作為發動大量逮捕抗爭者與 SLAPP 之程序事由，對言論自由帶來的風險，進而將其納入妨害名譽罪存廢的討論之中。

第二節：司法介入強度的提高

法律改革倘若缺少了司法的實踐，即便成功修訂了法律，也不會有實效。而許多法律中的抽象要求，例如比例原則、基本權的衡平等，都需要透過具體個案中實踐，漸次找出標準。最後司法也是對行政權課責，確保行政權依法行政的重要因素。學者認為台灣的法院在民主化之後，漸漸弱化了其威權時代的社會控制機能，而朝向保障人民權利方向轉型⁵⁸²，關於集遊法的見解變化確實表現出了此一轉型趨勢。但我認為本文中所指出的抗爭處理上的問題，仍有一部分可歸因於司法權對扮演人民權利保障角色上的不足所致，因此以下將討論司法權在相關抗爭處理的議題上，還有哪些應介入而未充分介入的切入點。

第一項：對集會遊行法中命令解散處分進行實質審查

在第四章討論抗爭者的訴訟防禦策略時，已經先於第三章的司法部門段落中，討論過法院對於警察依集遊法而為之命令解散處分，立場從不審查到審查的歷程。但首先司法可介入審查的見解尚非穩固，尚有主張行政處分之構成要件效力，應拘束刑事法院而不得審查的見解。但在該刑罰的所保護的法益是否存在，既然是繫於行政處分的合法與否，則法院自有審查的正當性，實際上法院也確實

家馨著，〈民刑誹謗二元體系之形成與分析--以「故意過失」為中心的實證研究〉，收於張永健，*《2011 司法制度實證研究》*（台北：中央研究院法律研究所，2013），頁 147-220。

⁵⁸² 張文貞著，〈行政法院的治理功能：東亞視野與臺灣觀點〉，收於葉俊榮，*《轉型中的東亞法院：基本形貌、紛爭解決與行政治理》*（台北：國立臺灣大學，2014），頁 303-37。

有能力、也應該透過現場情狀，充實集遊法上比例原則的內涵。若否，則在違法違憲的命令解散處分之下，也仍會遭到刑罰加身，顯然架空了集遊法要求審酌比例原則的規定⁵⁸³。

而目前法院對命令解散處分的審查，部分仍以形式合法要件為主，即審查舉牌是否有確實達法定次數、指揮官層級是否有權處分、舉牌是否有確實送達相對人等。惟除了形式合法要件之外，也有必要以比例原則進行該處分的實質合法性審查，進而發展出具體而明確的判斷準則。

實質合法性方面，目前較常討論的是考量警告、制止、命令解散之目的為讓群眾自行散去，因此舉牌間隔不得過短，應有合理間隔讓群眾解散。但對舉牌間隔的討論，就如形式合法性的討論一樣，並未挑戰到舉牌與否的判斷本身是否符合比例原則。具體而言，諸如要到多嚴重的違反法令行為才能對合法集遊舉牌、對超過時間或場地限制的容忍基準為何、除了交通外是否還有其他考量因素等等，雖然理論上由行政機關針對各種狀況制定細則是最為周延，但在台灣警察正需要法律的模糊所產生的裁量空間，來充分控制抗爭，因此除非正當性受到嚴重挑戰，不然應不傾向制定明確規則來消除模糊空間。在這樣的情況下，透過法院審查實務的累積發展出對集遊法比例原則較細緻的見解，是相當重要的。

第二項：恢復刑事與國賠訴訟途徑應有之課責機能

綜合第三章中提及的關於司法課責的實務見解，以及第四章對於抗爭者透過司法反制的討論，可以看到目前對於警察在抗爭中執法過當，提出刑事與國賠訴訟的判決尚不多，而在這些案件當中，結果壓倒性地以警察無罪與國賠駁回作

⁵⁸³ 朱政坤著，警察命令解散處分之研究，頁 85-111。

收，透過訴訟途徑進行課責的成功率非常低，而這樣的現象的原因有許多來自於司法實務的問題。因此若要恢復刑事與國賠訴訟應有的課責機能，重新尋回司法權對行政權的制衡角色，實務上還有許多應改善之處如下：

首先是檢察官不應從相關案件中缺席，就如第四章關於課責訴訟的討論，之所以會面臨自訴案件上的種種不利，就是因為握有偵查權限的檢察官無視刑事訴訟法上的要求，怠於偵查與起訴之故。在流血鎮壓的情況當中，長官往往否認有下相關命令，歸咎於員警個人責任，在這類案件中要找到嫌疑人，就只能倚賴國家偵查。無論是在現場坐鎮或是事後接到告訴，檢察官不僅是要對於警察移送或函送的抗爭者，留意警察在此類案件中同時涉入事件當中，客觀性較難期待，因此須在起訴審查上盡客觀性義務，避免浮濫起訴。同時若能也對警察執法上的過當行為主動進行偵查，透過偵查權限所取得的證據資料，檢視其職務行使之合法性，相信警察的執法品質將會較現在改善。

在自訴案件當中，由於自訴人在蒐證上的弱勢，在現場混亂中警員又經常未配戴識別編號，因此只好以現場指揮官為被告。在這類的案件當中，就算自訴人提供的蒐證畫面中，明顯有身分無法識別的警察打傷自訴人，但現場指揮官只要辯稱未具體實際下令攻擊自訴人，法院就認為無法證明指揮官與打人員警行為間的關係⁵⁸⁴。而對於指揮官應有約束現場員警依法執勤的主張，則以未盡監督亦不構成刑事共犯，且個別員警應自行判斷，與勤前教育已有交代，認為指揮官並無督導不周之責⁵⁸⁵。

但按照上述見解，在指揮官(或更上層的決策者)幾乎不可能明確下令攻擊特定民眾的情況下，則已可預見日後亦無構成現場指揮官責任之餘地。若在上級要

⁵⁸⁴ 台北地方法院 97 自 144 號判決。

⁵⁸⁵ 台北地方法院 98 自 38 號判決。

求驅離效率與成果時，在擔心執行不力的行政懲處，加上執法過當又無須負責的心態下，就非常難期待指揮官會確實約束與制止過當的執法，這會對抗爭者造成極大的威脅。我認為針對此類案件，法院不應如此輕易脫免指揮官的責任，首先指揮官對現場員警的指令若違法，則有成立間接正犯之可能，即便第一線執行員警得因依命令之行為而阻卻不法，並不代表指揮官亦能同時免責⁵⁸⁶。而若未具體下令，但在現場不作為的放任，也應探討是否有成立間接故意的可能。但若違法行為是來自於事前制定了違法的行政規則，例如逾越法律授權的勤務規劃的情形，現場下令的指揮官可能也只是依規則行事。就此相較於傳統的共同正犯理論，應考量到警察作為上命下從的國家組織之特殊性，引入共犯理論中特別針對國家權力機器犯罪，關於組織支配的學說，探討制定相關規則的決策者，是否有成立間接正犯之餘地⁵⁸⁷。

而在少數的案件當中，由於有進行強制同行或逮捕等程序，因此相對的第一線的執行員警身分也因而曝光，與指揮官一同被列為自訴對象。在執行員警的責任方面，即便有長官命令，在命令違法的情況下，若達明顯違法，執行員警並無法阻卻違法，而即便未達明顯違法，若未異議，也未有高於避免不法義務的服從義務，仍有可能僅是因禁止錯誤而得減輕罪責⁵⁸⁸。即便成罪的可能性並不高，但若法院能更加細緻探討相關課責問題，對執行員警的法治素養開始有所要求的話，才有可能提升員警執勤時的法律意識，以及刺激警政系統整備相關規則，而非盲從陋習而不自知。

⁵⁸⁶ 蔡聖偉著，論公務員依違法命令所為之職務行為，頁 299-300。

⁵⁸⁷ 在此限於篇幅，無法詳細分析，詳參馮聖晏著，〈犯罪之組織支配〉(國立政治大學，2010)，頁 134-174。

⁵⁸⁸ 蔡聖偉著，論公務員依違法命令所為之職務行為，頁 321-323。

第三項：對法律依據與正當法律程序進行審查

從管制區的浮濫劃定、對人身強制的「先抓再說」、對異議程序的無視等等，有許多前述抗爭處理上的問題，反映出了警察在抗爭處理時，法律依據與正當法律程序的不重視。甚至有學者透過法院判決，研究警職法對警察行為的規制效果，竟得出在遏止程序違法與實體違法上均未發揮規範效力的結論⁵⁸⁹，可見這方面尚有很大的改善空間。首先在法律依據方面，法院雖然可以引用行政規則，但也可以表達不同見解，不受拘束。因此針對與限制人民權利相關的行政規則，法院應審查其是否其是否確有授權依據、有無新增上級法規所無之對人民權利限制、不當擴張警察權限等等，再決定是否於審判中引用。如此，警察在制訂相關行政規則時，才會回歸內部工作指示性質，不逾越上級法律授權範圍，而非貪圖勤務上的方便，而以行政規則規避上級法律限制。

除行政規則之外，警職法第 28 條的概括條款也經常被引用，已如第三章所述。但該概括條款在使用上應受第 2 項補充性原則之限制，卻經常被忽略。補充性原則之主要內容為不得作為行政處罰或刑事偵查權限之擴大、不得作為警職法已有明文權限之個別標準、不得援用於其他警察法權限上之補充。若無此限制，概括條款將違反明確性原則而違憲，更有架空各法對警察職權規定之風險⁵⁹⁰。因此當警察主張概括條款作為職務依據時，法院應一併將補充性原則納入考量，若違反補充性原則，則應無概括條款之適用空間，而非照單全收，讓概括條款的使用成為濫權溫床。

最後則是在法有明文的情況下，法院亦應確實審查警方所主張之執法依據，

⁵⁸⁹ 林明鏘著，《警察法學研究》(臺北：新學林，2011)，頁 321-323。

⁵⁹⁰ 林明鏘著，〈論警職法第 28 條之權限概括條款與補充性原則〉，《警察法學》5 (2006)，頁 11-34。

是否確實符合所引法條的規範，特別是在我國警職法立法之前，許多警察既有的勤務習慣，其實與法律規定並不相容，在抗爭處理的場合尤其嚴重，卻未見檢討改正，僅是遇質疑時形式上搬出條文而已。惟有切實進行審查，才能夠確保警察是真的有憑有據地依法行政。

其次，在正當法律程序方面，包括了刑訴的逮捕程序、警職法的身分提示、事由告知、異議記錄交付等等。對於違反程序之執法行為缺乏罰則，固然亦有立法論上的問題，已如前述。但在司法上若無法對程序瑕疵之警察行為給予裁判上之不利益，例如證據排除、行政行為無效⁵⁹¹等，則警察自然不會注意執法之正當程序，相關程序規範將形同具文，對人民權利的保障將造成莫大傷害。

第四項：應充分審酌與言論自由之衡平

在第四章討論抗爭者的法律防禦策略時，即已提及抗爭既然是一種公開表達政治言論的行為，那麼在討論其是否觸犯個別法條時，就無可迴避地必須衡平該法之保護法益與言論自由的孰輕孰重。雖然有部分法律如社維法，可能牽涉到在立法論上廢除與修正的問題，但仍有許多法規並非條文本身過當侵害言論自由，而是被惡用、濫用的結果。此處就有賴實務上納入抗爭行為的脈絡，帶著保障言論自由，特別是政治言論的憲法意識，進行利益權衡之論理，以避免言論自由遭到侵蝕⁵⁹²。

第三節：提高行政決策的透明性與可課責性

⁵⁹¹ 林明鏘著，警察法學研究，頁 303-321。

⁵⁹² 具體實務操作可參吳秦雯著，〈被認為廢棄物的言論/高高行 99 簡 214 簡易判決〉，《台灣法學雜誌》245 (2014)，頁 199-203。

在抗爭處理當中，若第一線員警不能夠切實依法行政，保障人權，那麼即便事後再如何追究，也無法回復當下受到侵害的言論自由。因此雖然在政治上要行政權自我限縮權限的可能性相當低，本文中討論過的種種不透明與缺乏課責的情形，其實從行政權的角度來看卻是相當方便的優點。但要改善執法品質，不僅僅要靠司法與立法的制衡，行政權內部的改革仍有其必要。

第一項：相關行政規則與概括條款之檢討

在第二章討論警察處理抗爭相關法令時，便提到由於當時尚未有警察職權行使法的立法，因此警察仍大量仰賴行政規則或實務習慣執行勤務，無論是個案性質的勤務計畫，或者是通案性質，本文討論甚多的「警察機關處理聚眾活動作業程序」均屬之。作業程序雖以動員戡亂時期集會遊行法為母法，但從事前的情報工作，事中的臥底反制，到事後的跟監與文宣反制等，實際上所涵蓋的警察行為已經大幅超出了集會遊行法的規範範圍。該作業程序中也並未提及各種警察干預人民基本權的行為，授權依據為何，似乎認為警察行為並不需要法律授權，只需訂定內部行政規則後即可限制人民基本權，此一「做法」亦可看做是從戒嚴時期警察「法」而來的一種延續。

作業程序在未有法律授權依據下，乃是上級機關依職權函頒即生效，內容亦為一般性、抽象性之規定，因此應屬行政規則之範疇。該作業程序中涉及對人民權利義務干預之部分，則應歸屬於法規命令之範疇，必須公告、且依照中央法規標準法第 7 條與立法院職權行使法第 60 條送立法院審查、並且具有法律授權之來源⁵⁹³。且行政程序法與警察職權行使法均已立法完成，實有以相關法律再次檢討作業程序等行政規則中各項規定適法性之必要。

⁵⁹³ 李震山著，《行政法導論》(臺北市：三民，2007)，頁 242-247。

首先是關於「佈建」與「監偵」等規定中⁵⁹⁴，採用對於特定對象之家戶拜訪與溝通的部分，其於警職法當中應屬人口查察之行為。人口查察之行為，一般認為涉及居住遷徙自由，即民眾須有固定居所以供查察，不得行蹤不明；至於查察所得之個人資訊，則涉及對個人資訊自決、控制權之干預；而僅有特定屬性民眾須忍受警察之查察，亦有平等權之問題；加上一般民眾若遭警察上門查察，則等於被貼上「危害治安疑慮」之標籤，有危害其人格權與人性尊嚴之問題⁵⁹⁵。例如導致其家人受驚嚇，或鄰居議論等等：

我家裡還有被警察查過，…我媽一個人在家，她六十幾歲沒碰過警察來家裡，很緊張，很擔心是我犯了什麼事情。…警察就說他身上有妨害公務跟違反集會遊行法的案子，我們來關心一下…警察來辦公室巡來巡去的時候，都會跟鄰居聊天。鄰居就會問我們說你們在幹嘛，為什麼警察要找我們。⁵⁹⁶

由於有以上考量，現行警職法第 15 條將人口查察之對象，限縮至重大犯罪假釋或執行完畢三年內者，以此觀之，則對於抗爭參與者進行人口查察，已無以本條合法之餘地。然而，目前我國警察實務上，警政署仍認為雖有警職法之規範，但仍維持原先「戶口查察作業規定」之適用，在此一作業規定下，仍可對警職法第 15 條規範對象以外之人民，進行人口查察，在本文脈絡下，前述行政規則之查察即有可能在此作業規定下合法化。然而此一規定在戶警分離之後，單純之戶口查察已失去警察任務之性質，警察似已無主張此項業務為法定職權之正當

⁵⁹⁴ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1230 條、第 1242 條。

⁵⁹⁵ 李震山，李錫棟著，〈論治安顧慮人口之查訪--警察職權行使法第十五條評釋〉，《中央警察大學法學論集》10 (2005)，頁 1-34。

⁵⁹⁶ 受訪者 A2。

性⁵⁹⁷；持續以此主張，不僅違反法律保留原則，衡諸上述對人民基本權之侵害，亦有侵害過當而違反比例原則之情形⁵⁹⁸。因此，不應容許以「戶口查察作業規定」，作為上述查察合法依據。

尚須討論者，為前述相關接觸，是否可能定性為合法之行政指導。由於此處行政指導之正當性，依學者之見解，來自於我國現行採許可制下，參與者對相關法定申報事項之誠實義務，故就相關申報與其他應注意事項，為促成抗爭之順利進行，人民有與警察協商之義務。然而此亦衍伸出由於警察機關與當事人間的權力不對等，兼之從同作業程序對接觸後進行「疏導」、「警告」、「約制」⁵⁹⁹等相關規範可以看出，主管機關向來認為對於抗爭應以促其取消為優先，其次方為指導其合法舉行，因此常利用其行政權限強迫當事人服從之問題⁶⁰⁰；實務上也確有針對個別參與者進行查察，促其退出抗爭之案例⁶⁰¹。因此，為免架空對表意自由之保障，以及遵守行政程序法對行政指導之無強制力與濫用禁止之原則⁶⁰²，涉及抗爭場合之行政指導，其程序與內容必須要式化，以留下實際根據⁶⁰³，並且限縮其內容以為保障人民表意自由，促成抗爭和平舉辦相關事項為限，以限制警察之權力濫用危險⁶⁰⁴，不得再以要求取消或退出抗爭做為指導內容。在對象上，亦應以抗爭地主管機關，針對抗爭主辦者就法定事項之正式溝通協商為限。因此平時警察機關不應進行針對特定組織與個人的情報蒐集與接觸，更遑論隱藏身分在媒體上進行「反制」。在抗爭前，個別參與者之居住地轄區警察機關，亦不應另行私下進行查察，以杜絕寒蟬效應。

⁵⁹⁷ 林信睿著，〈我國警察機關實施戶口查察之政策分析〉（臺灣大學，2006），頁頁 224-225。

⁵⁹⁸ 林明鏘著，警察法學研究，頁 22。

⁵⁹⁹ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1330 條、第 1350 條

⁶⁰⁰ 鄭善印，李震山著，我國集會遊行法執行之研究，頁 17，頁 33-49。

⁶⁰¹ 民視新聞著，〈學生參加嗆馬，警方竟監控找到家裡〉，下載日期：06/17/2012，

<http://www.youtube.com/watch?v=xAsyc7hZMJM>

⁶⁰² 行政程序法第 166 條：「行政機關為行政指導時，應注意有關法規規定之目的，不得濫用。相對人明確拒絕指導時，行政機關應即停止，並不得據此對相對人為不利之處置。」

⁶⁰³ 鄭善印，李震山著，我國集會遊行法執行之研究，頁 17，頁 49。

⁶⁰⁴ 李震山著，人性尊嚴與人權保障，頁頁 392-397，

其次是在相關情蒐作為中，「監控」、「跟隨」⁶⁰⁵等涉及透過尾隨與觀察對象，掌握其動態之資料蒐集活動，其應屬警職法第 11 條之「跟監」行為。雖然有論者認為，除隱私權外，只要跟監並未被跟監對象發現，且在被發現後立即中止，由於跟監並未使用強制力，當事人之行動與意思自由並未被直接制約，即不發生任何基本權侵害；隱私權之部分，則由於警察有維持公共安全與秩序之義務，因此觀察人民言行，並推測其是否有犯罪意思，是公共福祉之所需，隱私權亦應受到限制，因此跟監之管制，僅需以比例原則控制之⁶⁰⁶。然而上述觀點，顯然過度擴張公共秩序之維護，忽略基本人權保障。

首先，對於隱私權之侵害部分，警察針對性的跟蹤監視人民，顯然已與公共場所一般性的路人掃視有間，加上警察跟監之目的，為掌握對象之生活資訊與人格圖像，已限制其資訊自決權，且資訊之蒐集與利用，更是完全剝奪當事人之資訊自主、使用控制權。再者，倘若人們得知遭到跟監，或可能遭到跟監，則其基於排斥與恐懼心態，亦會對其行動自由產生干預。且在跟監之下，人民淪為遭國家支配之客體，亦會侵害其人性尊嚴⁶⁰⁷。大法官釋字第 603 號解釋，已肯認隱私權、資訊自主、使用權與人性尊嚴受憲法之保障，倘若依前述論點，則無異將全民皆視為潛在犯罪者，可任意加以監視，違反釋字 603 號對上述基本權利之保障意旨；而大法官釋字第 689 號，亦已肯認跟追行為對於行動自由、身體權、隱私權與資訊自主權之侵害。再考量抗爭的脈絡下，警察的抗爭處理行為並不僅只是影響抗爭者，也會影響旁觀者與未來的潛在抗爭者⁶⁰⁸。若知參與抗爭即可能遭到跟監，甚至是警察公然跟監參與者⁶⁰⁹，則有可能讓參與者心生不安，或是讓週邊

⁶⁰⁵ 警察機關處理聚眾活動作業程序第 1360 條、第 1412 條。

⁶⁰⁶ 李錫棟著，〈跟監對基本權利之干預〉，《中央警察大學法學論集》9 期 (2004)，頁頁 45-66。

⁶⁰⁷ 吳爾文著，〈警察跟監制度之研究〉(臺灣大學，2007)，頁頁 24-39，

⁶⁰⁸ Starr、Fernandez、Scholl 著，Shutting Down the Streets: Political Violence and Social Control in the Global Era，頁 29-48。

⁶⁰⁹ 〈前進金門遇馬助選 帆廷被警嚴控〉。

的群眾不敢加入，造成寒蟬效應，將嚴重影響人民參與抗爭活動之自由。

綜觀相關行政規則之跟監規定，其跟監對象包括「慣性參與者」、「主要分子」、「違法前科」、「不良紀錄」、「群眾」等，可謂無所不包。對於跟監可蒐集資訊之範圍、方式、次數與期間，均未加以限制。然而根據警職法第 11 條之規範，跟監僅限於防止犯罪之必要時可發動，對象限於重大犯罪或常業、集團犯罪者，且須經局長書面同意，蒐集內容為無隱私或秘密合理期待之範疇，並以一次一年，延長一次為限，目的達成後資料即應銷毀。因此觀諸行政規則中之跟監規範，可說是完全違反警職法之要求，應為違法之規範。

誠然，我國目前關於跟監之規範，確有疏漏之處。警職法僅規範長期、防止重大犯罪之行政跟監，然而跟監實際上為高度與刑事偵查手段重疊之行為，無法排除對於各類刑事偵查當中發動跟監之可能性，似宜於刑事訴訟法中另行加以規範⁶¹⁰，因此目前規範之目標對象過於僵化，不應排除於法定特定犯罪之外，仍得採取跟監手段，以顧及偵查之效率與危害之預防⁶¹¹；對於蒐集範圍以合理隱私期待進行規範，亦有過嚴之可能⁶¹²。

即便如此，仍未能正當化相關行政規則對抗爭者之跟監規定，蓋目前跟監規定有過於狹窄與僵化之處，並不代表行政規則能無限擴張其權限。首先抗爭行為違人民基本權利之行使，受憲法之保障，因此對其發動跟監，反而應考量寒蟬效應之防止，為衡平表意自由之行使而提高其發動門檻。但現行行政規則反倒將參與抗爭視為犯罪行為，或至少是可認定為具高度危險之行為，因此對於慣性、主要參與者即遭驅散後之群眾，即將其一律納入犯罪或危險預防之對象，嚴重侵害

⁶¹⁰ 林明鏘著，警察法學研究，頁 22，頁 45-47。

⁶¹¹ 李錫棟著，跟監對基本權利之干預，35，頁 48。

⁶¹² 吳爾文著，警察跟監制度之研究，頁 36，頁 46-48。

人民之表意自由。至於所謂「違法前科」、「不良紀錄」之標準，也未見有明確之標準，恐流為恣意之認定。兼之在目前實務上，亦有實證研究指出，執行跟監之員警，普遍對於跟監法令認知不足，執行上往往有侵害人權之虞，足見目前警察教育與訓練對於此一領域有重大缺失⁶¹³。加上目前法令亦缺乏最後手段性與外部監督之要求⁶¹⁴，因此以目前行政規則之規範內容來看，在要件過於寬鬆與對象浮濫而不明確的情況下，即便我國跟監法制納入危害預防，並於刑事訴訟法規範為偵查手段，仍難有合法之空間。

雖然實務上警察機關經常以「善意」、「熱線接觸」解釋平時的查察行為⁶¹⁵，以「保護」解釋對抗爭者的跟監行為，以求脫免於執法缺乏法律依據之非難。但觀察「作業程序」的相關規定，相關警察行為之目的明顯為抑止與限制抗爭行為，而非協助其順暢舉行。況且在當事人並未要求，甚至未徵詢或違反當事人意願的情況下，強行提供前述「服務」，仍無法迴避對隱私權、集會自由、行動自由的侵害。情報監聽侵害個人的秘密通訊自由，以及透過妨害組織工作所需的秘密通訊，侵害了集會結社自由。臥底則根本無法源依據可言。總而言之，經過上述的檢視後，這些「佈建」、「監偵」、「監控」等行為，並無法以集遊法、警職法或通保法做為授權依據，為違法行為無疑。

作業程序中尚有其他如以便衣耳語或擴音器喊話進行「心理反制」⁶¹⁶等干擾現場行動之規範，相關作法目的為壓制人民的言論與集會行動，屬於限制集會自

⁶¹³ 王俊雄，林宜隆著，〈警察跟監工作現況分析與建議〉，《警學叢刊》32卷：3期總號139（2001），頁55-69。

⁶¹⁴ 吳爾文著，警察跟監制度之研究，頁36，頁44、48。

⁶¹⁵ 〈聲援大埔正妹遭列管 警政署：是熱線接觸〉，《蘋果日報》，2013.8.26
<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/politics/20130826/248816/applesearch/%E3%80%90%E7%9F%AD%E7%89%87%E3%80%91%E8%81%B2%E6%8F%B4%E5%A4%A7%E5%9F%94%E6%AD%A3%E5%A6%B9%E9%81%AD%E5%88%97%E7%AE%A1%E3%80%80%E8%AD%A6%E6%8B%97%E7%86%B1%E7%B7%9A%E6%8E%A5%E8%A7%B8>

⁶¹⁶ 警察機關處理聚眾活動作業程序第1534條。

由的作法，甚至從反制言論這點來看，已經涉及對於言論內容的審查與直接干涉。但這些作法並不在警職法的規範當中，因此僅能歸類於警職法第 28 條的「其他必要措施」。但考量 28 條之補充性質，警方在集遊法所規範之職權外，應已無權再自行採取其他作為，故為違法。且便衣混入一樣有違反警職法執勤需表明身分之問題，對其行為根本無法監督課責。況且考量台灣的抗爭史當中，不乏便衣人員混入群眾制造事端的案例，至今仍時有傳聞，若持續採取此類作法，將嚴重破壞誠信原則，而引發的衝突，也有可能危及民眾與執勤員警安全。

若要解決行政規則與概括條款濫用的問題，實有賴行政權自己進行檢討修正，畢竟先不論相關行政規則究竟還有多少，外部人員實在難以得知，勤務規劃時所擬定之各種勤務計畫，更是難以盡數。目前抗爭處理相關的法條已是患過多而非患不足，因此若考量補充性原則，概括條款應該已無適用之餘地，警察在現場面對抗爭行為，若找不到具體的法源依據採取作為，就應尊重其言論自由，而非引用概括條款背書，干涉到底。而目前的行政規則內容，均偏向如何管理與限制人民的權利行使，以及擴張警察的職權範圍，甚至多有牴觸現行法之處，已如前述。無論是通案的行政規則，或是個案的勤務計畫，由於極少受到公眾監督，對於人權保障基準、正當法律程序之要求等均未與時俱進，亟待檢討改進。

若真能成功破除，則建設的工夫亦不可少。實際上，抗爭現場的執法方式，實有許多尚待以行政規則細膩規範之處。例如應如何在保障雙方集會自由的前提下，避免立場不同抗爭者間的衝突、各階段溝通協調的書面化與法制化、各種程度不同的強制力使用的具體合理情境條件等等。台灣解嚴後的抗爭處理實務已有二十幾年，透過將這些現場執勤的習慣、行情規範化、標準化，並供公眾檢視，才有基礎去細緻論斷勤務作為是否失當，責任歸屬又該在哪一個層級。現場員警也不需揣摩上意，擔心民代施壓，執法能夠更有可預期性。

第二項：確保依法行政之行政體系

為了確保警察在抗爭處理時的依法行政，除了法規之外，在行政體系當中亦有一些應落實或變革之處。這些政策建議雖然出自於我對抗爭處理的觀察，涉及層面並不僅限於抗爭處理，在此僅就與抗爭處理相關的環節進行說明。

首先是考績制度上的績效訂定標準，目前的相關績效標準是以完成政治目標為主，但鮮少考慮執法過程中的品質與對人權的侵害問題。因此在 2008 年陳雲林來台時，雖然發生了大規模的警民衝突，但懲處名單當中唯一遭懲處的分局長，其懲處理由為讓賓客遭困，而非民眾受傷⁶¹⁷；相形之下處理群眾較為強勢積極而引起爭議的分局長，反而得到調升⁶¹⁸。而在目前的公務員體系當中，能夠獲專案考績破格一次記兩大功者，有八成屬於警察體系，當中又以選舉、聚眾事件的秩序維持的專案勤務為主⁶¹⁹。在這樣的制度之下，顯然成功的抗爭處理，成為高階警官平步青雲、破格敘獎的終南捷徑，而成功與否並非取決於過程中是否守法，而是是否貫徹了上級的意志。因此應該修正此一考績制度，廢除抗爭處理上浮濫的專案考績敘獎，並且將抗爭處理成果的評價標準，從上位者的意志，改為對人民權利的保障以及強制力的節制使用。

另外在蒐證資料的管理方面，雖然按照警職法第 9 條有將利用目的限定於犯罪偵查與限期銷毀的規定。不過根據第三章對蒐證資料實際使用情況的考察，各

⁶¹⁷ 監察院 098 內正 0023 號糾正案文。

⁶¹⁸ 〈北縣市分局長大風吹 李漢卿平調暗升〉，《自由時報》，2008.11.26
<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/261129>

⁶¹⁹ 〈謝秀能 20 年記 2 大功 22 次 段宜康：羞辱考績制度〉，《民報》，2014.06.19
https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.peoplenews.tw%2Fnews%2F2fef3489-7b65-4f92-8ff5-bafb83ca8a07&ei=SY3bVOrqHsS2mQWq6oHgDg&usg=AFQjCNHPrYoZiL8ep4Vt19iCo_Lc-sNbrA&sig2=_3A3YtJXoxG4YbMXujtyPw

單位自行留存作為制作教案或抗爭者名單等等，目的外使用的情況相當嚴重。除此之外，無論是官方的公關記者會，或是透過其他管道私下流出，來自警方蒐證的照片與影片被公開並不罕見，若此亦為偵查一環，則顯然違反偵查不公開，若與偵查無涉，則為缺乏法源的目的外使用。甚至有分局長出書，書中大量使用來源不明的抗爭活動照片，考量到身兼指揮官的分局長不太可能分身拍攝，照片來源相當起人疑竇。警職法第九條既然明訂了蒐證所得資料的銷毀義務，因此實務上的前述做法，已經違反了警職法的規範，而侵害了人民的個人資訊決定權。但另一方面，當抗爭者提起訴訟，法官命警察陳報所需之勤務資料與蒐證影帶時，警方卻又反而回應查無相關蒐證資料⁶²⁰。因此相關蒐證資料應依個人資料保護法指定專人進行管理，並設有可供外部稽查之機制。

第三項：強化警察體系之可課責性

首先在本文爬梳警察體制的變遷脈絡當中，從機動保安警力來源的變遷，可以看出有從中央集中制轉變為地方分區責任的趨勢。而另一方面，政治部門在地方自治方面的變遷，也使得原本制度上為中央一條鞭的警政體系，其實質權力越來越向地方首長傾斜。然而現行體制下第一線的決策權究竟誰屬，在制度上仍未有明確規範，因此才會有第三章所討論的，在中央與地方分屬不同政黨執政時，台北市警局在重大政治抗爭時，得夾在警政署與台北市長間選邊站的問題。這樣權責不清的體系，實際上並不利於政治以及法律上的課責，因為雖然形式上指揮官是在現場的分局長，但究竟該聽哪個層級的「上級」，只能委諸政治判斷，若發生問題，仍是現場指揮官扛責，又很難以追究「上級」的責任。在此對於警政應歸中央或地方，並無定見，然而無論選擇何者，都應解決目前權責混亂之現狀。

⁶²⁰ 台北高等行政法院 98 年度訴字第 1843 號判決。

除了政治決策體系的可課責性之外，對於警察體系本身的可課責性方面，在司法訴訟以及立法權的質詢、預算控制之外，尚有監察院以及警察內部的督察體系，可以對警察體系進行課責。然而監察院的編制有限，只有辦法負荷重大案件的調查。而警察內部的督察體系，在平時接受民眾申訴，尚能發揮其作用，但倘若涉及政治力介入的抗爭處理相關案件，處於警察機關內部的督察體系往往就無法發揮實際作用。限於篇幅以及能力，在此無法提出詳細的比較研究與政策建議，但設置獨立的監察與管理機關，是一個可考慮的方向，這方面日本的公安委員會已有數十年的實踐經驗，或可以針對日本公安委員會的分析、批判以及改革建議⁶²¹，作為未來政策方向的參考。

第四節：警察教育體系的改革與勞動權益爭取

警察的文化因素向來由於被個人化歸因，因此較少整體性的探討，而往往被忽略了其在抗爭處理中扮演的角色。至此本文已經說明了警察文化的歷史、再生產機制以及對抗爭處理的影響，以下希望能嘗試以前述的論述為基礎，提出改革的一些建議。

第一項：警察教育體系之改革

在本文中提出了警察文化實際上是影響著警察裁量的重要因素之一，而文化雖然也會受到制度的影響，但最主要仍須靠教育養成，因此要有民主的警察處理抗爭文化，警察教育的改革有其必要。我國警察的養成制度是採集中制與二元

⁶²¹ 參篠原一著，《警察オンブズマン》(東京：信山社，2001)，頁；日本弁護士連合會著，《だいたいどうぶ？日本の警察》(東京：日本評論社，2003)，頁

制，教育訓練機構集中於警察專科學校與中央警察大學。而警專出身的警員與警大出身的警官，其在警政系統的地位也完全不同，除了少數透過再進修取得警大學歷的警員之外，大部分基層員警的晉升路徑是被完全限制住的。

而集中制的警察教育機構，再加上強制住校、學生隊編成、言論控管等威權教育機制，使得警察教育自成一個封閉而自足的學術系統。此一封閉性雖然有助於警察內部的團結以及服從，但相當不利警政學術體系與其他學術機構的交流，也容易使得警察與同齡的大學生或專科生相較，更易形成與社會疏離的孤立意識型態。之所以在民主化後，還能夠有如此多戒嚴時期的論述留存於警察學術體系當中，集中制教育體系的庇蔭，使得相關的學說不受外界檢視與挑戰，有相當大的關係。因此應考慮改採先考後訓，依外事、鑑識、刑事等不同專長招考警察，在我國高等教育已經普及的情況下，相關科系提供法律、化學、外語等基礎科目教學並無問題，考上後再入警校受必要之技能訓練即可。

而在二元制的警察養成體系之下，警官與警員形成了截然二分的群體。反應在抗爭處理上的問題，就是警官為了爭取功獎以利升遷，在最容易獲得專案考績的抗爭處理方面求表現，容易導致行政不中立⁶²²。但若處理出問題，則往往是第一線員警被追訴或是懲處，指揮官通常會撇清責任，否認下令。再加上警員升遷路徑受限，因此專案勤務或是超勤所換來的嘉獎，對警員也是無用之物，亦不會形成與警官升遷上的競爭關係。因此在抗爭處理時，警官並無動機體恤基層員警，很難防止警官濫用基層警力⁶²³，而所生的過勞問題不僅傷害警察勞動權，員警所累積的情緒也構成現場的不定時炸彈。若要改善此一「權力功獎從上而下，

⁶²² 〈「維安沒出包 警就兩大功」〉，《蘋果日報》，2013.11.15
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20131115/35439310/applesearch/%E3%80%8C%E7%B6%AD%E5%AE%89%E6%B2%92%E5%87%BA%E5%8C%85%E8%AD%A6%E5%B0%B1%E5%85%A9%E5%A4%A7%E5%8A%9F%E3%80%8D>

⁶²³ 〈1.6 萬警血汗加班 長官爽休〉，《蘋果日報》，2014.11.06
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20141106/36191136/>

責任懲罰從下而上」的勞逸、權責不均現象，應考慮廢除目前之二元制，配合廢除集中教育，改採先考後訓之改革，讓所有警察皆從基層做起，並暢通全體警察之升遷管道，使得獎懲有實質意義。

最後則是警察教育內容之改革，應當委託外部學者專家組成委員會，進行全面之研究、檢視以及修正，明確反省過去警察體系所造成的人權侵害，修改本文中討論警察文化時所舉出之缺乏民主人權意識，以及違反現行法律的教學內容，徹底根除對抗爭者的「敵情意識」養成，確實建立警察行政中立與保障人權之意識，完成警察教育的轉型正義。

第二項：警察工會組織之成立

台灣的警察普遍存在制度性的過勞現象，抗爭處理時的專案勤務則是雪上加霜，而這樣的過勞不僅危及員警的生活品質與生命安全，也造成抗爭處理時易於失控的集體心理。在這層意義上，保障警察勞動權與抗爭者人權是利害一致的，而要保证警察勞動權，正如其他勞動者一樣，組織工會是必要條件。此外，若有員警因為抗拒違法命令或是政治介入而遭到懲處，也需要有工會作為員警依法行政的後盾。

當然，從各國警察工會的經驗可知，工會並不必然帶來抗爭處理乃至於警政的民主化，警察工會也可能要求擴張法律權限、威力更強大的鎮暴裝備、包庇違法失職員警等等⁶²⁴。也有人認為若警察擺脫了當前的過勞處境，恐怕會在抗爭處理上會轉趨強硬。但我認為溫和的抗爭處理不應建築在警力的不足與過勞上，一則這是弱弱相殘，二則若政府有心，若遇重大抗爭等契機，仍有可能如解嚴後一

⁶²⁴ Della Porta、Fillieule 著，*Policing Social Protest*，頁 224。

般，將人事資源大量注入抗爭處理部門，強化其能量，這樣的基礎並不穩固。其次當對警察處理抗爭的可課責性提高時，也意味著警察將會面臨更多司法訴訟、立法質詢以及行政監察，為了避免這些壓力都被長官推卸給基層員警，以及確保基層員警在面對相關程序時的武器平等，工會的支持亦有必要。最後，所有的工會均非孤立地存在於自己的產業當中，而是作為民主社會中的行動主體，與其他力量進行互動，基層警員有自己的團體，能夠於民主社會中發聲，才不致於警政民主化中的對話中缺席。而且在行動中若獲得其他社運力量的協助與支持，相信也有助於警察對社會運動的理解與思考。

第六章：結論

本文最初的問題意識為，在政黨輪替時代後台灣警察處理抗爭的實況為何？未來又應朝什麼方向著手進行制度改革？為了回答這個問題，首先回顧了目前法學、警學、社會學的相關討論，並且提出以警察處理抗爭此一研究取徑，作為三方對話的共同框架。整體架構則為在戰後以降歷史背景的回顧後，先從法令體系的介紹，再到警察實務的考察，接著以此框架研究警察體制、警察文化、政治部門、司法部門、媒體如何介入影響警察處理抗爭的實作，以及抗爭者的反制對策。最後則從當中提出可能的制度改革方向。

戰後國民黨政府帶給台灣的，是戒嚴法制之下的抗爭處理法制，中央政府控制了警察、司法與媒體，並且建立了作為情治末端、軍事化的警察體系。在此情勢下，除了黨外組織之外，民間零星的抗爭多半僅能靠肉身與民選公職人員的斡旋進行。然而到了戒嚴末期，隨著黨外媒體的出現、民間的抗爭浪潮興起以及美麗島後暫時偃旗息鼓的黨外運動又重回街頭，終於造就了政治體制的轉型。

解嚴後，在民間抗爭的浪潮下許多戒嚴時期的嚴刑峻罰漸次被廢除，然而為了因應解嚴，作為國安三法之一，以控制而非保障為主旨的集會遊行法完成立法。中央政府一面讓軍系退出警政，另一面則大規模招募保警維持住鎮壓能力，司法也依舊配合。而解嚴後連番的街頭衝突，也充實了警察對抗爭者的敵情意識教育。隨著媒體自由化、民進黨地方政治人物的坐大以及抗爭的勃興，警察不斷摸索著從武力鎮壓，走向倚賴法的正當性，制度化處理抗爭的途徑。而抗爭者則是一面以街頭行動開拓空間，一面也透過立法與釋憲等途徑，發起對集遊法的挑戰。

到了政黨輪替時代，台灣的街頭互動大致走向低衝突、制度化。包括行政程序法、警察職權行使法在內的相關立法完成，但許多行政法規亦持續延用。警察主要以法令為正當性來源，但比起執法，更主要是以裁量權維持對抗爭的控制，也就是「宣稱雙方遵守紅線，但掌握實際劃紅線的權力」。其具體工具包括了集遊法中的許可制、限制事項、命令解散權等專屬於處理抗爭之權限，以及原本警察即具備的情蒐、身份查證、對人對物強制、行政罰、刑事裁量、追訴等權限。細膩的從各個層面著手，消除抗爭的不確定性，維持在各階段與抗爭者互動的優勢，但又給予一定的彈性，避免抗爭者群起反彈。

影響上述實務的因素，除了法令體系給予的裁量空間之外，原本保一、四、五總隊的警力移撥，削弱了中央的鎮壓實力，地方分區負責處理抗爭，會較傾向息事寧人。然而無甚變革的警察教育，仍舊讓警察在裁量時偏向限制抗爭者的言論自由，並且對不同對象進行差別處理。地方政府在警政事務上發言權的抬頭，使得政治力介入的來源又增加了。走向獨立的司法也開始介入審查相關的行政處份，集遊法漸漸不易成罪，因此妨害公務與社維法等條文就成為替代選項。雖然如此，對警察課責的案子當中，法院還是大致支持警察的。公民媒體與網路的興起則對於警察在媒體輿論的應對以及對現場的控制上，構成了嶄新的挑戰。

抗爭雖然被導向可預期性高、制度化的模式，有許多抗爭者滿足於政黨輪替時代後，警察處理抗爭展現出來的彈性，但問題並非就到此為止。透過屬於這個時代的各種抗爭技巧，抗爭者依然與媒體一起成為制衡警察權力的主要行動者，自己撐開了街頭的空間。此外在法律動員方面，無論在防禦或是攻擊上都有更多的案例與論述產出，至少在防禦上變得相當純熟。對於集遊法的修法雖然仍未見進展，但至少也又帶來了一次大法官解釋。

就整體而言，警察對抗爭的裁量仍舊傾向限縮控制而非保障，但主要制衡警察裁量的力量並非來自制度，而是來自於媒體與抗爭者，這一來有被分化的危險，沒辦法平等地照顧到邊緣的抗爭者，二來若媒體或抗爭能量因故衰微，則將面對言論自由的逆流，因此討論相關體系性的制度改革有其必要。

在立法方面，應將修法層面從集遊法擴及經常被應用的警職法、社維法以及刑法等。司法部門除了進行對行政處份與行政規則的實質審查外，也必須擔起透過刑事與國賠案件對警察課責的角色，並且將憲法意識應用於日常判決當中。行政方面則須檢討與現行法規不符的舊有行政規則，內部改革績效制度與資料管理，並將政治決策體系以及監察體系明確化。最後則是警察教育體系的改革，與成立警察工會達成警察的勞動權保障，以及建立警察在公民社會中的集體行動主體。

台灣解嚴至今已經二十多年，然而還有許多轉型正義的工作未竟。透過本文的爬梳，可以了解到警察是如何透過其裁量權限，在各方互動當中，發展出細膩而多元的抗爭控制策略。然而，現今台灣仍存在著許多基於警民的權力不平等而產生的壓迫與排除，只是被和平的表象所隱蔽，被安於現狀的主流所排除了。其實看似牢固的現狀，都隨時蘊藏著被國家侵蝕、進逼的可能性，畢竟倚賴政治力量而非制度所達成的制衡關係，也隨時可能會隨著政治力量平衡的崩毀而崩毀。

面對警察處理抗爭法制此一未竟的轉型正義之業，實非以單一領域的變革，就能畢其工於一役，因此本文嘗試提出一個跨領域的架構，以及未來從各個領域能夠如何改革的方向初探。希望在拋磚引玉之下，臺灣終能面對這部份的歷史，清理威權的殘留，建立一個新的體制，讓警察是真正成為人民的警察，人民真正成為國家的主人。願街頭上的所有鮮血、汗水與淚水，終能有劃上句點的一天。

附錄

抗爭者訪談大綱

基本資料：

- 1.年齡、生理性別、主要參與之事件與組織、參與期間、參與地點、擔任職務

抗爭前行為：

- 1.進行抗爭前是否會事先申請？理由為何？
- 2.抗爭前警察是否會主動接觸？接觸的對象、方式與訊息內容為何？
- 3.在抗爭前是否會與警察進行協商？協商的流程與內容為何？
- 4.你覺得在協商過程中雙方的地位是否平等？為什麼？
- 5.在外國人的參與上，是否會有所顧慮？
- 6.在籌備期間是否會有不想讓警察得知的資訊？如何處理？
- 6.你覺得在事前的籌備當中，法律產生了什麼樣的阻力或助力？

抗爭中行為：

- 1.比較常使用的抗爭方式為何？選擇的理由為何？
- 2.抗爭中警察會給予那些指示？是否都會遵守？理由為何？
- 3.是否會產生衝突(包括消極不合作或積極衝撞)？方式為何？發生原因？
- 4.是否遭遇過警察的限制或鎮壓？方式為何？如何應對？
- 5.抗爭時是否都會被蒐證？如何應對？
- 6.抗爭時是否有考量媒體的存在而行動？如何行動？
- 7.你覺得在抗爭過程當中，法律產生了什麼樣的阻力或助力？

抗爭後行為：

- 1.在抗爭之後會進行那些跟媒體有關的工作？
- 2.組織內是否會檢討抗爭的方式？有過什麼樣的檢討內容？
- 3.若遭到法律追訴，如何應對？
- 4.是否會追究不合理的執法行為？如何追究？
- 5.是否會擔心事後被建檔、監控或騷擾的情況？如何應對？
- 6.你覺得在抗爭之後，法律產生了什麼樣的阻力或助力？

其他：

- 1.相關應對的知識與技能是如何習得的？
- 2.如何看待與評價台灣警察的抗爭管制實務？
- 3.如何看待與評價台灣近年來抗爭者的抗爭行為？
- 4.如何看待與評價台灣的警察抗爭法制？

警察訪談大綱

基本資料：

- 1.年齡、性別、主要經歷運動/抗爭事件、參與時間、參與地點、擔任職務

一般性問題：

- 1.警校如何教育處理的知識與技能？與實務是否有落差？
- 2.目前一個月大概需要出勤幾個小時？聚眾活動處理勤務造成的負擔重嗎？
- 3.在處理聚眾事件時，會遇到哪些主要的風險或會擔心的事情？又如何處理？
- 4.如何看待與評價台灣警察的抗爭管制實務、民眾抗爭行為與相關法制？

抗爭前行為：

- 1.對於集會遊行申請的准否考量為何？
- 2.抗爭前是否會主動接觸抗爭者？接觸的對象、方式與訊息內容為何？
- 3.在抗爭前是否會與抗爭者進行協商？協商的流程與內容為何？
- 4.你覺得在協商過程中雙方的地位是否平等？為什麼？
- 5.會從哪些管道蒐集與抗爭相關的情資？
- 6.是否會對抗爭者預先給予指示或限制？常見的內容為何？
- 7.針對抗爭可能會預做哪些準備？規劃根據為何？資源(人力、器材)從何而來？
- 8.你覺得對警方的事前作業上，現行法律產生了什麼樣的阻力或助力？

抗爭中行為：

- 1.比較常遭遇的抗爭方式為何？
- 2.抗爭中警察會給予那些指示？抗爭者是否都會遵守？理由為何？
- 3.是否會有預期外的突發狀況？方式為何？如何應對？
- 4.在現場會採取哪些具體執法作為？如何決策？抗爭者如何反應？

- 5.現場是否都會進行蒐證？進行蒐證的要件為何？
- 6.管制時是否會考量媒體的存在而行動？如何行動？
- 7.現場的決策體制為何？是否會有更高階的上級指示？
- 8.你覺得在現場執法過程當中，法律產生了什麼樣的阻力或助力？

抗爭後行為：

- 1.在抗爭之後會進行那些跟媒體有關的工作？
- 2.組織內是否會進行事後的檢討與獎懲？有過什麼樣的內容？
- 3.事後如何展開法律追訴？追訴與否的考量為何？
- 4.是否會有抗爭者主張警察不當執法的責任？如何應對？
- 5.是否會進行事後的資料建檔與蒐集？
- 6.你覺得在抗爭之後的工作上，法律產生了什麼樣的阻力或助力？

參考文獻

(一)中文文獻

Gail, Arrigo Linda、林佳瑩

2011 《美麗的探險：艾琳達的一生》。新北市：遠景。

「六十年來的中國警察」編輯委員會

1971 《六十年來的中國警察》。臺北：中央警官學校。

丁道源

1980 〈從法律觀點談高雄暴力事件〉，《警學叢刊》11(1)：頁 5-6。

丁維新

1987 〈從韓國集會示威法談我國集會遊行法立法之取向〉，《實踐》(769)：頁 56-60。

內政部

1999 《集會遊行法有否牴觸憲法等釋憲案相關資料輯要》。臺北：內政部。

尹俊翔

2002 〈從群眾心理論群眾事件之處理--以我國三一九事件為例〉，(中央警察大學，學士論文)

王兆鵬

2001 《路檢、盤查與人權》。臺北市：翰蘆圖書總經銷。

王志文

1987 〈評集會遊行法草案〉，《中國論壇》24(10)：頁 46-50。

王金壽

2006 〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《台灣政治學刊》10(1)：頁 103-62。

———

2008 〈臺灣司法改革二十年：邁向獨立之路〉，《思與言》46卷(2期)：頁 133-74。

王金壽、魏宏儒

2011 〈法官的異議與民主可問責性〉，《政大法學評論》(119期)：頁 1-62。

王俊雄，林宜隆

2001 〈警察跟監工作現況分析與建議〉，《警學叢刊》32卷(3期總號139)：頁 55-69。

王奕婷

2014 〈難以對話的兩種民主觀？秩序、政府效能 vs 自由、人權保障〉，收於 王宏仁主編，《巷仔口社會學》。頁 22-32。台北：大家。

王皇玉

2009 〈侮辱公務員〉，《月旦法學教室》(78)：頁 22-23。

王泰升

2002 《台灣法的斷裂與連續》。台北：元照。

———

2009 《台灣法律史概論》。台北：元照。

- 2010 《具有歷史思維的法學：結合台灣法律社會史與法律論證》。臺北：元照。
———
- 2009 〈國民黨在中國的「黨治」經驗—民主憲政的助力或阻力？〉，《中研院法學期刊》(5)：頁 69-228。
王泰升、薛化元、黃世杰
- 2014 《追尋臺灣法律的足跡--事件百選與法律史研究》。台北：五南。
王鈞章
- 1986 〈集會結社自由〉，收於 王鈞章主編，《中華民國憲法論》。頁 148-51。臺北：宏政圖書出版公司。
- 丘為君
- 1979 《台灣學生運動：1949-1979(下)》。臺北：龍田。
台灣人權促進會
- 1990 《台灣 1987-1990 人權報告》。臺北：台灣人權促進會。
司法院司法行政廳
- 2004 《台灣法界耆宿口述歷史 第一輯》。台北：司法院。
民進黨中央黨部
- 1989 《民意戰士--民進黨立法院黨團的奮鬥》。台北：民進黨中央黨部。
朱政坤
- 2011 〈警察命令解散處分之研究〉，(國立臺灣大學，碩士論文)
朱偉誠
- 1998 〈台灣同志運動的後殖民思考：論“現身”問題〉，《臺灣社會研究》(30)：頁 35-62。
朱源葆
- 1988 〈動員戡亂時期集會遊行法內容評析〉，《警政學報》(14)：頁 113-45。
———
- 1989 〈集會遊行法及警察執法上幾個值得商榷的問題〉，《警學叢刊》20 卷(1 期總號 77)：頁 56-68。
———
- 1989 〈集會遊行法與警察處理聚眾活動之研究〉，(中央警察大學，碩士論文)
何明修
- 2008 《工運第一悍將--曾茂興傳》。嘉義：南華大學社科院。
———
- 2006 《綠色民主：台灣環境運動的研究》。臺北：群學。
何明修、蕭新煌
- 2006 《台灣全志 (卷九) 社會志：社會運動篇》。臺北：國史館台灣文獻館。
何家騏、黃建鋒
- 2014 〈警方管理集會遊行活動的手法及爭議：香港經驗的啓示〉，《警學叢刊》45 卷(2 期總號 216)：頁 79-112。

- 吳介民
1990 〈政體轉型期的社會抗議——台灣 1980 年代〉, (國立台灣大學, 碩士論文)
- 吳永毅
2008 〈運動在他方: 一個基進知識分子的工運自傳 一個基進知識分子的工運自傳〉, (The Hong Kong Polytechnic University, doctoral dissertation)
- 吳秦雯
2014 〈被認為廢棄物的言論/高高行 99 簡 214 簡易判決〉, 《台灣法學雜誌》(245): 頁 199-203。
- 吳爾文
2007 〈警察跟監制度之研究〉, (臺灣大學, 碩士論文)
- 呂世明
1988 〈警察人員對於群眾事件應有之認識〉, 《警學叢刊》19 卷(1 期總號 73): 頁 24-32。
- 呂欣怡
1992 〈後勁反五輕運動的研究〉, (國立清華大學, 碩士論文)
- 李丁讚
2007 〈社運與民主〉, 《思想》(7): 頁 85-118。
- 李丁讚、林文源
2000 〈社會力的文化根源: 論環境權感受在台灣的歷史形成; 1970-86〉, 《台灣社會研究季刊》(38): 頁 133-205。
- 李丁讚、林文源
2003 〈社會力的轉化: 台灣環保抗爭的組織技術〉, 《臺灣社會研究》(52): 頁 57-119。
——
2003 〈社會力的轉化: 台灣環保抗爭的組織技術〉, 《臺灣社會研究》(52): 頁 57-119。
- 李念祖
2014 〈向總統擲鞋抗議的憲法分析〉, 《台灣法學雜誌》(257): 頁 25-26。
- 李金田
2007 《群眾運動防處實務: 暨紅衫軍大事紀》。臺北: 作者自刊。
- 李
李震山
2011 《人性尊嚴與人權保障》。臺北: 元照。
——
1998 〈民主法治國家與集會自由--從言論自由及行政刑罰觀點探討〉, 《中央警察大學法學論集》(3): 頁 89-104。
——
2007 《行政法導論》。臺北市: 三民。
——
1992 〈集會遊行舉辦之申請制度與集會自由之保障〉, 《警政學報》(20): 頁 1-20。
——

- 1995 〈論集會自由與公物使用間之法律問題--以集會遊行場所選用為例〉，《東海大學法學研究》(9)：頁 79-112。
-
- 1998 《警察任務法論》。高雄市：登文書局。
- 李震山，李錫棟
- 2005 〈論治安顧慮人口之查訪--警察職權行使法第十五條評釋〉，《中央警察大學法學論集》(10)：頁 1-34。
- 李錫棟
- 2004 〈跟監對基本權利之干預〉，《中央警察大學法學論集》(9 期)：頁 45-66。
-
- 2007 〈警察資料蒐集權之界限--以集會遊行現場活動之資料蒐集為例〉，《警學叢刊》38(3)：頁 111-26。
- 杜文苓、彭滄雯
- 2008 〈社運團體的體制內參與及影響-以環評會與婦權會為例〉，《臺灣民主季刊》5(1)：頁 119-48。
- 周宇修
- 2014 〈公益律師在臺灣：理想與挑戰〉，《全國律師》18(7)：頁 7-13。
- 孟維德
- 2014 〈歐美國家警察處理群眾事件模式之探討〉，《涉外執法與政策學報》(4 期)：頁 63-87。
- 林上筠."「嗆馬站這」！ 總統維安首設意見表達區." In TVBS, 2012.
- 林山田
- 2004 《刑法各罪論(下冊)》。台北：作者自刊。
- 林文貴
- 2003 〈三一八群眾抗爭事件危機管理之研究〉，(國立台北大學，碩士論文)
- 林邑軒
- 2012 〈來自彼岸的紅色浪潮：從意義中介視角重構戰後初期「省工委」的地下革命行動〉，(臺灣大學，碩士論文)
- 林佳龍
- 1989 〈威權侍從政體下的台灣反對運動－民進黨社會基礎的政治解釋〉，《臺灣社會研究》2(1)：頁 117-43。
- 林明鏘
- 2006 〈論警職法第 28 條之權限概括條款與補充性原則〉，《警察法學》(5)：頁 11-34。
-
- 2011 《警察法學研究》。臺北：新學林。
- 林信睿
- 2006 〈我國警察機關實施戶口查察之政策分析〉，(臺灣大學，碩士論文)
- 林紀東
- 1970 《中華民國憲法逐條釋義》。臺北：三民。

林美玲

1991 《治安問題與警力運用》。臺北：張榮發基金會國家政策研究中心。

林竣達

2010 〈政治主體的誕生：戰後台灣政治論述及民主概念 1970s-1980s〉，(臺灣大學，碩士論文)

林瑋婷

2011 〈台灣戰後流氓控制(1945-2009)——一個社會學的考察〉，(國立臺灣大學，碩士論文)

林鈺雄

2014 〈基於憲法及公約之類似緊急避難--初探公民抗爭運動的刑法評價平臺〉，《臺灣法學雜誌》(247)：頁 99-122。

林漢堂

1996 〈群眾行為之探討〉，《警學叢刊》27(1)：頁 187-205。

———

2006 《聚眾活動防處之理論與實務》。臺北市：華泰文化總經銷。

邱華君

1980 〈警察鎮壓群眾事件之研究〉，《警學叢刊》10(4)：頁 71-75。

邱毓斌、張智程

2012 〈〈經濟社會文化權利國際公約〉第 8 條：勞動權〉，收於 廖福特主編，《2011 年臺灣人權報告：兩公約民間社團影子報告》。頁 269-76。台北：台灣人權促進會。

洪文玲

2009 〈集會遊行與警察職權〉，《警政論叢》(9)：頁 27-45。

洪文玲、曹昌棋

2006 〈論警察「蒐集資料」之職權〉，《警專學報》3 卷(7 期)：頁 頁 37-48。

洪正晟

2008 〈現行警察機關處理聚眾活動之研究〉，(中央警察大學，學士論文)

洪復琴

1988 《臺灣地區群眾活動之分析與防處》。台北：大新書局。

洪應灶

1974 《中華民國憲法新論》。臺北：作者自刊。

唐慧宇

2012 〈新媒體時代的微動力：仆街、快閃與革命〉，《跨界：大學與社會參與》1

孫弘鑫

2013 《臺灣全志 卷六 國防志·軍事組織與制度篇》。南投/台北：國史館臺灣文獻館/國防部。

徐桂峰

1989 《臺灣集會遊行十年記事》。臺北市：自立晚報文化。

徐勝

2012 〈東亞人權的探索〉，《思想》(21)：頁 1-21。

栗國成

- 2006 〈1957 年台北“劉自然事件” 及 1965 年〈美軍在華地位協定〉之簽訂〉，《東吳政治學報》(24)：頁 1-68。
- 翁萃芳
- 2012 《保安警察概論》。台北：翰蘆。
- 馬起華
- 1987 《街頭運動之研究》。臺北：中華民國公共秩序研究會。
- 高美莉
- 2006 〈中央與地方府際衝突之研究〉，(國立政治大學，博士論文)。
《動員戡亂時期集會遊行法案(上冊)》。
- 1988 臺北市：立法院祕書處。
《動員戡亂時期集會遊行法案(下冊)》。
- 1988 臺北市：立法院祕書處。
- 張文貞
- 2012 〈Nga 與跨國憲政主義的發展：以台灣加入國際人權公約的實踐為例〉，《臺灣國際法季刊》9(3)：頁 47-72。
-
- 2013 〈台灣政府，能不慚愧嗎？—非政府組織在兩公約國家報告國際審查的角色與定位〉，《司法改革雜誌》(95)：頁 26-27。
-
- 2014 〈行政法院的治理功能：東亞視野與臺灣觀點〉，收於 葉俊榮主編，《轉型中的東亞法院：基本形貌、紛爭解決與行政治理》。頁 303-37。 台北：國立臺灣大學。
-
- 2012 〈兩公約實施兩週年的檢討：以司法實踐為核心〉，《思與言：人文與社會科學雜誌》50(4)：頁 7-43。
- 張以忠
- 2013 〈台灣非暴力抗爭的歷史考察〉，(國立清華大學，碩士論文)
- 張正修
- 2003 〈集會遊行法解釋憲法申請書、集會遊行法解釋憲法補充理由書〉，收於 張正修主編，《憲法與行政法制》。頁 221-48。 臺北：一橋。
- 張炎憲、陳鳳華
- 2008 《100 行動聯盟與言論自由》。台北：國史館。
- 張茂桂
- 1989 《社會運動與政治轉化》。臺北：國家政策研究資料中心。
- 張瑞德、曹忻
- 2011 《從一線一星到警政署長：盧毓鈞先生訪談錄》。臺北市：國史館。
- 張嘉政
- 1990 〈人民集會遊行權利之規範與保障—我國動員戡亂時期集會遊行法的檢討〉，(國立臺灣大學，碩士論文)。

章光明

2010 〈我國集會遊行制度之回顧與前瞻〉，《中央警察大學學報》(47)：頁 23-45。

許仁碩

2012 〈後釋字 445 號時代--台灣反集遊惡法運動的司法法律動員〉，《基礎法學與人權通訊》8 期：頁 22-37。

許仁碩，賴中強，蔡季勳

2012 〈〈公民與政治權利國際公約〉第 21 條：集會遊行權〉，收於 廖福特主編，《2011 年臺灣人權報告：兩公約民間社團影子報告》。頁 197-213。臺北：台灣人權促進會、兩公約施行監督聯盟。

許志雄

1998 〈集會遊行規制立法的違憲審查基準--司法院釋字第四四五號解釋評析(上)〉，《月旦法學》(37)：頁 126-33。

1998 〈集會遊行規制立法的違憲審查基準--司法院釋字第四四五號解釋評析(下)〉，《月旦法學》(39)：頁 108-15。

1998 〈集會遊行規制立法的違憲審查基準--司法院釋字第四四五號解釋評析(中)〉，《月旦法學》(38)：頁 110-17。

許志錠

1992 《我國警察機關處理聚眾活動之研究》。台北：三鋒。

1991 〈輿論與宣傳在群眾行為上的應用〉，《警學叢刊》22 卷(1 期總號 85)：頁 82-88。

2014 〈服貿抗爭的刑法議題〉，《臺灣法學雜誌》(245 期)：頁 62-67。

許家馨

2013 〈民刑誹謗二元體系之形成與分析--以「故意過失」為中心的實證研究〉，收於 張永健主編，《2011 司法制度實證研究》。頁 147-220。臺北：中央研究院法律研究所。

陳文貴

2012 〈違反行政義務行為之處罰競合關係研究〉，(國立臺北大學，碩士論文)

陳百卿

2007 〈政府處理違反集會遊行法活動之研究〉，(國立中正大學，碩士論文)

陳君愷、賴建寰

2008 〈給我洲後村，我將翻轉全臺灣—試論二重疏洪道洲後村拆遷抗爭事件的歷史意義〉，《中央大學人文學報》(36)：頁 185-217。

陳志輝

2014 〈以言論自由作為阻卻違法事由／臺南地院 103 易 373 判決〉，《臺灣法學雜誌》(255 期)：頁 173-78。

陳明傳、李金田

- 2010 〈治安策略暨民間化治安體系之發展趨勢：以新竹市警察局之「三區共構」為例〉，《文官制度季刊》2(3)：頁 73-106。
- 陳雨君
2009 〈去政治化的政治：台灣政治事件的敘事社會學分析〉，(臺灣大學，碩士論文)
- 陳春林
1987 〈日本對於聚眾集會、遊行、示威等活動的管制〉，《警學叢刊》17(4)：頁 117-23。
- 陳英泰
2009 《再說白色恐怖》。臺北：唐山。
- 陳英淙
2006 〈行政程序之陳述意見應用於集會遊行法之探討〉，《中央警察大學法學論集》(11)：頁 29-58。
- 陳純瑩
2007 〈我國威權體制建構初期之警政 (1949-1958)〉，《人文社會學報》(3)：頁 45-72。
- 陳國勝
1995 〈集會遊行法中與場地相關問題之探討與實務〉，《警學叢刊》26(3)：頁 71-86。
- 陳國興
1994 《集體行為之基礎理論與群眾事件防制》。台北：三鋒。
- 陳清秀
2014 〈市民不服從與抵抗權問題探討〉，《臺灣法學雜誌》(255)：頁 87-100。
- 陳湄泉
1968 《警察公共關係理論與實務》。臺北：中國公共關係協會。
- 陳華龍
2009 〈警察機關處理聚眾活動之研究-以中正第一分局為例〉，(國立政治大學，碩士論文)
- 陳慈陽
1998 〈「集會遊行法」相關規定合憲問題之研究〉，《政大法學評論》(59)：頁 33-63。
- 陳新民
1988 〈示威的基本法律問題〉，《政大法學評論》(38)：頁 221-57。
- 陳儀深、潘彥蓉
2005 〈周平德先生訪問記錄〉，《口述歷史》(12)：頁 74-97。
- 陳儀深、簡佳慧
2005 〈呂寅生先生訪問記錄〉，《口述歷史》(12)：頁 357-72。
- 陳鴻章、王金壽
2013 〈首次政黨輪替對檢察體系影響：以陳定南法務部長時期一、二審檢察長調動為例〉，《人文及社會科學集刊》25 卷(4 期)：頁 599-645。
- 陳韻如、沈幼蓀、陳雅蓁
2011 〈街頭抗爭的暴力邏輯〉，《臺灣社會學刊》(46)：頁 167-205。
- 傅美惠
2013 〈我國社會秩序維護法存廢之探討〉，《中央警察大學法學論集》(25 期)：頁 75-119。

彭紹瑾

1989 《羣眾與集會遊行之研究》。[桃園市]：臺灣桃園地方法院檢察處。

湯志傑

2006 〈重探台灣的政體轉型：如何看待 1970 年代國民黨政權的 [正當化]〉，《台灣社會學》(12)：頁 141-90。

———

2007 〈勢不可免的衝突：從結構／過程的辯證看美麗島事件之發生〉，《台灣社會學》(13)：頁 71-128。

馮聖晏

2010 〈犯罪之組織支配〉，(國立政治大學，碩士論文)

黃中良

1986 〈群眾事件處理〉，《警學叢刊》16(4)：頁 87-93。

黃宗樂

1998 〈集會游行法釋憲案雜記〉，《月旦法學》(36)：頁 115-18。

黃國昌

2008 〈關於集會遊行法之修正--法律專業團體版的緣由〉，《全國律師》12 卷(12 期)：頁 67-86。

黃戡生

2004 〈我國警察處理聚眾活動策略之研究〉，(世新大學，碩士論文)

黃榮堅

2008 〈問題不在暴力，問題在正當性〉，《台灣法學雜誌》(117)：頁 6-9。

———

2014 〈國家統治技術演進下的抵抗權概念--兼論其刑法評價上的作用〉，《臺灣法學雜誌》(249 期)：頁 105-18。

黃銘輝

2014 〈丟鞋案：一個深化言論自由法的契機〉，《臺灣法學雜誌》(257)：頁 27-29。

楊祖珺

2004 《我在凱達格蘭等你》。台北：新新聞。

———

1992 《玫瑰盛開：楊祖珺十五年來時路》。臺北市：時報文化。

楊智傑

2008 〈軍人的政治性言論自由與集會自由--評軍人參與倒扁集會與發表倒扁言論事件〉，《憲政時代》34 卷(1 期)：頁 1-39。

葉高華

2014 〈搖搖欲墜的臺灣民主？從民主態度調查談起〉，收於 王宏仁主編，《巷子口社會學》。頁 14-21。台北：大家。

廖元豪

2006 〈把街頭還給基層異議者！--重省集會自由與集會遊行法〉，《臺灣本土法學雜誌》(85)：

頁 1-4。

———

2007 〈敵視集會遊行權的集會遊行法〉，《月旦法學教室》(58)：頁 6-7。

廖義男、楊孝滢、蘇永欽、李永然、尹南平

1987 〈我們對「集會遊行法」草案的看法〉，《政治評論》45(9)：頁 14-27。

裴可權

1986 〈群眾事件處理〉，《民主憲政》58卷(4期總號688)：頁 19-21。

趙彥寧

2006 〈情感政治與另類正義：在台大陸配偶的社會運動經驗〉，《政治與社會哲學評論》(16)：頁 87-152。

趙鼎新

2007 《社會運動與革命：理論更新和中國經驗》。高雄：麗文文化總經銷。

劉人豪

2012 〈集會無理？遊行有罪！-集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐〉，(國立臺灣大學，碩士論文)。

劉世林

1988 〈處理「聚眾活動」之理論與實際〉，《警學叢刊》19卷(1期總號73)：頁 2-16。

劉冠廷

2011 〈集會自由作為社會運動之保障—以基本權保障之觀點檢討事前許可制〉，(國立成功大學，碩士論文)。

劉恆奴

2002 〈戰後臺灣司法人之研究--以司法官訓練文化為主的觀察〉，《思與言》40(1)：頁 125-82。

劉華真

2010 〈台灣一九七〇年代的勞動抗爭初探〉，《臺灣民主季刊》7(1)：頁 31-63。

———

2011 〈消失的農漁民：重探臺灣早期環境抗爭〉，《臺灣社會學》(21)：頁 1-49。

劉嘉發

1999 《警察行政法之理論與實務》。桃園縣龜山鄉：中央警察大學。

劉靜怡

2009 〈台灣民主轉型的“人權保障”未竟志業—“言論自由”和“集會遊行自由”往何處去〉，《臺灣民主季刊》6(3)：頁 1-46。

———

2014 〈用丟鞋和辦公祭傳達政治抗議訊息，該受處罰嗎？〉，《臺灣法學雜誌》(245期)：頁 131-35。

蔡季勳

2013 〈集遊法違反公約，政府機關仍無改正（結論性意見第 75 點）〉，收於 兩公約施行監督聯盟、台灣人權促進會主編，《台灣初次人權審查的成績與後續挑戰--2013 兩公約盟年度

監督報告》。頁 49-51。台北：兩公約施行監督聯盟、台灣人權促進會。

蔡庭榕

2008 〈從憲法觀點論司法警察之定位〉，收於 皮特涅教授七十歲祝壽論文集編輯委員會主編，
《變遷中的警察法與公法學---皮特涅教授七十歲祝壽論文集》。頁 261-82。台北：五
南。

蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶

2005 《警察職權行使法逐條釋論》。台北：五南。

蔡聖偉

2013 〈論公務員依違法命令所為之職務行為〉，收於 蔡聖偉主編，《刑法問題研究(二)》。頁
269-323。台北：元照。

蔡慧玉、吳美慧

2014 《光復臺灣與戰後警政：「臺灣警察幹部訓練班」口述訪談記錄》。台北：中央研究院臺
灣史研究所。

蔡震榮

2003 〈有關花蓮路檢査賄問題之探討〉，《月旦法學雜誌》102：頁 199-208。

———

2008 〈警察處理集會遊行案件與人民權利義務的保障〉，收於 皮特涅教授七十歲祝壽論文集編
輯委員會主編，《變遷中的警察法與公法學---皮特涅教授七十歲祝壽論文集》。頁 1-22。
台北：五南。

鄭展庭

2009 〈現行警察機關處理聚眾活動之作為與原則之研究〉，(中央警察大學，學士論文)

鄭善印、王家敏

2009 〈集會遊行法修正案及相關判決之研究〉，《警政論叢》(9)：頁 1-25。

鄭善印，李震山

1992 《我國集會遊行法執行之研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

盧映潔

2014 〈向總統丟鞋「致敬」〉，《台灣法學雜誌》(257)：頁 30-32。

———

2014 〈肉身抗議與強制罪--簡評苗栗地方法院一零二年易字第三九七號刑事判決與彰化地方法
院一零一年度易字第一零一號刑事判決〉，《月旦裁判時報》(27)：頁 82-87。

賴錫欽

1982 〈群眾事件之現場攝影〉，《警學叢刊》12(4)：頁 106-11。

薛智仁

2014 〈淺論公民抗議的刑事法問題〉，《臺灣法學雜誌》(240期)：頁 23-33。

謝瀛洲

1965 〈集會自由〉，收於 謝瀛洲主編，《中華民國憲法論》。頁 56-57。臺北：作者自刊。

瞿海源

2004 《台灣民眾的社會意向. 地震、族群、Sars、色情和政治信任》。臺北市：巨流。

簡立欣

2008 〈媒體時代的群眾運動:試論倒扁運動的框架演變〉, (臺灣大學, 碩士論文)

簡資修

1994 〈臺灣民眾之基本人權觀:社會意向資料之初釋〉, 收於 伊慶春主編,《臺灣民眾的社會意向:社會科學的分析》。頁 311-32。臺北市:中央研究院中山人文社會科學研究所。

顏厥安

2008 〈人權破損與公民社會的團結自救—臺灣人權再檢驗〉,《臺灣民主季刊》5(4):頁 201-10。

蘇永欽

1999 〈高成炎等聲請釋憲案的法律意見書〉, Chap. 6 收於 蘇永欽主編,《違憲審查》。頁 207-64。臺北:學林文化。

———

1988 《憲法與社會文集》。臺北:作者自刊。

(二)英文與翻譯文獻

Bonefeld, Werner、Kosmas Psychopedis

2000 《The Politics of Change: Globalization, Ideology, and Critique》。New York: Palgrave。

Canan, Penelope

1989 〈The Slapp from a Sociological Perspective〉,《Pace Envtl. L. Rev.》7(頁 23-32)。

Della Porta, Donatella

1995 《Social Movements, Political Violence, and the State: A Comparative Analysis of Italy and Germany》。New York: Cambridge University Press。

Della Porta, Donatella、Mario Diani

2002 《社會運動概論》。臺北:巨流。

Della Porta, Donatella、Olivier Fillieule

2004 〈Policing Social Protest〉, 收於 David A. Snow, Sarah A. Soule and Hanspeter Kriesi 主編,《The Blackwell Companion to Social Movements》。頁 217-41。New Jersey: Blackwell。

Della Porta, Donatella、Herbert Reiter

1998 《Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies》。Minneapolis: University of Minnesota Press。

Earl, J.、S.A. Soule、J.D. McCarthy

2003 〈Protest under Fire? Explaining the Policing of Protest〉,《American Sociological Review》(頁 581-606)。

Ewick, Patricia、Susan S Silbey

2005 《法律的公共空間:日常生活中的故事》。北京:商務印書館。

Fernandez, L.A.

- 2008 《Policing Dissent: Social Control and the Anti-Globalization Movement》。New Brunswick, New Jersey, and London : Rutgers Univ Pr。
- Martin, Jeffrey
- 2007 〈A Reasonable Balance of Law and Sentiment: Social Order in Democratic Taiwan from the Policeman's Point of View〉, 《Law & Society Review》41(3) : 頁 665-97。
- Muntigl, Peter
- 2002 〈Politicization and Depoliticization〉, 收於 PA Chilton and C. Schaffner 主編, 《Politics as Text and Talk: Analytic Approaches to Political Discourse》。頁 45-79。Amsterdam : John Benjamins。
- Oscar Jaime-Jiménez, Fernando Reinares
- 1998 〈The Policing of Mass Demonstrations in Spain : from Dictatorship to Democracy〉, Chap. 7 收於 Donatella Della Porta and Herbert Reiter 主編, 《Policing Protest : The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies》。頁 166-87。Minneapolis : University of Minnesota Press。
- Porta, Donatella della、Abby Peterson、Herbert Reiter
- 2006 〈Policing Transnational Protest : an Introduction〉, 收於 Donatella della Porta, Abby Peterson and Herbert Reiter 主編, 《The Policing of Transnational Protest》。頁 1-12。England : Ashgate Publishing Limited。
- Reiter, Herbert、Olivier Fillieule
- 2006 〈Formalising the Informal. The Eu Approach to Transnational Protest Policing〉, 收於 Donatella della Porta, Abby Peterson and Herbert Reiter 主編, 《The Policing of Transnational Protest》。頁 145-74。England : Ashgate Publishing Limited。
- Report, The Review Committee for ICCPR. "Review of the Initial Reports of the Government of Taiwan on the Implementation of the International Human Rights Covenants : Concluding Observations and Recommendations Adopted by the International Group of Independent Experts." Taipei: The Review Committee for ICCPR Report, 2013.
- Scholler
- 1987 〈示威活動實例二則之評釋〉, 《警學叢刊》18(2) : 頁 96-104。
- Starr, A.、L. Fernandez、C. Scholl
- 2011 《Shutting Down the Streets: Political Violence and Social Control in the Global Era》。New York : New York Univ Pr。
- Tilly, Charles
- 2009 《Social Movement, 1768-2004》。上海 : 世紀出版集團。
-
- 1999 《法國人民抗爭史 四個世紀/五個地區.》。台北 : 城邦文化。
- Winter, M
- 1998 〈Police Philosophy and Protest Policing in the Federal Republic of Germany – from 1960 up to German Unification 1990〉, 收於 Donatella della Porta and Herbert Reiter 主編, 《Policing

Protest. The Control of Public Demonstrations in Contemporary Democracies》。頁 188-212 :
Minnesota: University of Minnesota Press 。

(三) 日文文獻

日本弁護士連合会

2003 《だいじょうぶ? 日本の警察》。東京: 日本評論社。

戒能通孝

1970 〈警察権の歴史と理論〉, Chap. 1 收於 戒能通孝主編, 《警察権》。頁 1-51。
東京: 岩波書店。

荻野富士夫

1999 《戦後治安体制の確立》。東京: 岩波書店。

潮見俊隆、渡辺洋三

1970 〈戦前における日本の警察〉, Chap. 2 收於 戒能通孝主編, 《警察権》。頁 52-
120。東京: 岩波書店。

富永京子

2014 〈社会運動と「逮捕」--被逮捕者に対するまなごしを通じて〉, 《年報社会学論集》
(27): 頁 1-12。

篠原一

2001 《警察オンブズマン》。東京: 信山社。