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

許仁碩

**前言**

雖然台灣的抗爭現場，一向被認為是以非暴力抗爭為主流，在某些國家常見的汽油彈、石塊等具攻擊性的道具，在台灣均相當罕見。但即便是在這樣的台灣，也無法斷言暴力已經完全離開街頭，在解嚴二十幾年後，警察仍每隔一陣子就會以拳腳、棍棒、水車來提醒台灣的抗爭者，國家鎮壓意志與實力仍舊長存。

無論是何平協商或是施以強制力，都是警察處理抗爭(Policing Protest)的一環，其處理方式一方面會受到當代與過往法律、政治、社會的影響，另一方面也同時透過與社會運動的互動，影響著法律、政治與社會的發展。在台灣民主化之後，警察處理抗爭時面對到更加複雜的處境，而抗爭者在應對警察時，也有著與民主化前不同的課題。警察與抗爭者的互動過程並無終點，比起線性地討論民主化前後是否有「進步」，互動的脈絡以及變遷的軌跡更值得我們關注。這篇論文主要希望討論在台灣進入政黨輪替之後，警察處理抗爭承繼了什麼樣的歷史脈絡、當代的抗爭處理策略為何，抗爭者又是如何應對，以及從中找出相關制度的未來改革方向。

**文獻回顧、研究方法與論文架構**

針對警察處理抗爭，有許多既有學門，都從不同面向都關注了此一課題，法學方面主要集中在憲法與行政法的研究，憲法學上對集會自由與公共秩序衡平的命題，具體體現於集會遊行法的歷次修法與釋憲當中的論爭，例如蘇永欽則認為現行法要件明確，採準則許可並未逾必要程度，且外國亦有許可制。陳慈陽則認為許可制牴觸明確性原則及比例原則。許志雄也批評將時間、地點、方式等內容中立規制，以及刑罰使用的正當性問題委諸立法裁量，是過度輕率放棄審查。但單憑外國法的引入以及比例原則的論理，停留在形式法治國的層次，很難具體的論證如「有無必要性」、「過度侵害」究竟如何判斷。

近年來的研究則開始重視本土脈絡與實務經驗，漸漸發掘出了現行法制下警察與司法體系的互動實務，以及對社會運動的影響。例如廖元豪以社運團體的實際困境，主張抗爭行為妨礙公共秩序的正當性。劉靜怡則透過具體案例說明警察在空間管制與解散權限上的浮濫，扼殺了街頭的公共論壇機能。李震山則主張應盡量促成抗爭者與警方的合作與和平協商。劉人豪則從歷史的角度出發，論證集會遊行法不僅源自戒嚴時期法制，目前也仍對無力聘請律師的弱勢者，造成壓迫。但上述的研究的資料來源，主要來是集中在司法判決，但僅有少數案件會進入司法程序，大多數的權利衝突與警察作為，是直接在街頭發生。因此對並未進入司法程序的現場實務，應該進一步深入了解的必要。

在實務方面，警察學即相當關心實務處理上所需的技巧，以及如何解決在具體情境下的執法爭議。實務上對抗爭持負面態度，著重於防範而非協助，例如林漢堂就強調聚眾活動應遵守最後手段性，不應使社會不安。至於對相關法規的回應，鄭善印與李震山的實證研究，透過對員警的問卷，發現了現行法下協商、訓練、授權法令等需加強之處。而對於近年來法學結合實際案例的批判，以及司法體系的見解變化，警察學亦出面為警察的裁量權限與現行法制辯護。蔡震榮即認為法院應尊重警察的現場裁量，對於執法偏袒應引入行政倫理解決。警察學的主要盲點，則在於受到警政實務體系的影響，沿襲了戒嚴時代以降的理論體系，在論理時過度強調抗爭者的暴力風險，而與台灣社會實況有若干脫節之處，無法客觀評價抗爭者的變化。

在針對抗爭者的研究上，社會運動的行動邏輯與策略演變，是社會學的主要研究題目之一。社會學研究討論抗爭方式如何受到與國家的互動影響，在台灣的歷史上又發生什麼樣的變化。李丁讚及林文源即透過對環境運動的分析，指出制度化的政治參與管道與抗爭劇碼，也同時馴化了群眾的身體。但何明修則指出低衝突的抗爭不代表力量消退，而是在整體策略考量上，高強度抗爭的必要性降低，但仍可透過制度影響決策。前述社會學研究對「國家」的分析，著重於政權與社運人士與議題的對抗與合作，來解釋抗爭者劇碼的變化，確屬的論，但仍缺乏了對於警察以及相關法制的分析，忽略了警察與抗爭者的互相形塑作用。

因此，要回應上述三個學門的先行研究，並促成跨領域間的對話，「警察處理抗爭」(Protest Policing)的研究取徑，會是更合適的架構。警察處理抗爭研究，是將將警察作為有相對自主性的主體，在處理抗爭時，會與其他因素互動，進而透過自有邏輯作成反應，而非只是法律或國家意志的工具，或者是恣意發怒的暴力集團。此一研究取徑最早源自於犯罪學將抗爭作為犯罪行為防治之研究，而後社會運動在民主社會中取得正當性，此一研究取徑便較為中性地看待警察處理抗爭。Della Prota首先指出除了法制之外，警察還會受到警察體制、警察文化、政治部門、司法部門與媒體以及抗爭者的影響。

而Winter對德國戰後的研究、Jaime-­‐Jiménez對西班牙民主化後的警政研究、以及荻野對日本戰後政治警察轉型的研究，均指出了終結一黨專政，走向民主化並不必然立即帶來警政體系的轉型。荻野更進一步分析了戰後日本如何在民主政治體制下延續與重建戰前的政治警察體制。何家騏與黃建鋒對香港警察處理抗爭的研究更顯示，即便是被認為和平協商模式已發展成熟的香港警隊，在面對政治張力升高時，也會回頭重啟使用非法集會罪名進行拘捕與起訴抗爭者，足見低衝突的警民互動並非不可逆的。Fernandez更進一步批判，和平協商模式掩蓋了許多實際存在的控制，包括法律、物理與心理層面，控制並非是警察處理抗爭的選項之一，而是處理抗爭的目的本身。

在上述的爬梳之下，說明了除了法律之外，還需要進一步去分析警察與其他不同因素的互動模式，以及如何反應在實際處理抗爭的現場上，又會對抗爭者產生什麼影響。進而促成法學、警察學與社會學研究的共同對話，讓三種不同又各有所長的視角，能交織出一個更完整的圖像。

本文的研究方法，是透過我自身在社運現場的參與觀察、社會運動團體與新聞資料庫的檔案、警察學位論文、教科書等等，作為分析對象的文本。而針對較少載於文本的行動者意識以及現場實況，則分別對警察與抗爭者進行深度訪談，以補充文本之不足。基於上述資料的分析，以下將先回顧戰後以降警察處理抗爭的歷史背景，再介紹民主化後相關法令與警察體系的變化，進一步分析在現行法制的背景下，警察是如何與警察體制、警察文化、政治部門、司法部門與媒體互動，而抗爭者又是如何應對，最後從互動所產生的問題當中，回到制度面提出可能的改革方向。

**戰後到解嚴的歷史脈絡**

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，透過包括戒嚴時期的特別法，配合軍法審判以及普通刑法中的相關條文，以內亂罪、叛亂罪、間諜罪等嚴刑峻罰，對付抗爭行為。在警察制度方面，中央政府完全控制了軍隊、情治系統、警察、司法與媒體，因此此時警察系統的特徵是中央集權，與抗爭相關的職權多半被讓渡給情治系統，高層人事也大量的由軍方轉任或兼任。警察系統僅被定位為情治系統的末端，並且需要政治部門服務。警察在編制、教育上採取高度軍事化的做法，也在警察文化當中種下了將異議份子作為「敵人」，應該予以打擊殲滅的敵情意識。並且透過「去政治化」的論述，將抗爭者界定為反民主、反法治，而忽略其政治言論自由的層面。

在此情勢下，民間的抗爭行動雖然仍舊存在，但多半是無組織而零星的行動，例如以石塊抵抗拆遷人員的違建住戶。這些抗爭行動若能獲得民選公職人員的斡旋，則有可能被認定為請願法所規範之請願，而得以無事落幕，否則並無合法空間，這可說是戒嚴時期所剩下的合法抗爭可能。但往往在情治人員或是憲兵的介入下迅速瓦解。少數有組織的異議者是黨外的網絡或是團體，但除了選舉活動之外，政治運動的街頭抗爭一直到1979年的橋頭事件才出現，而且隨後就在美麗島事件中被徹底鎮壓。而司法部門在此期間，大多由軍法部門來審理政治抗爭事件，因此是完全服膺於政權的意志之下審判。媒體也受到政府的控制而缺乏自主性。

到了戒嚴末期，民間「自立救濟」的抗爭浪潮興起，在美麗島後暫時離開街頭的政治運動，也隨著社會抗爭的興起而重回街頭。除此之外黨外媒體的大量出現，也提供了抗爭者與社會對話的重要管道，透過地下的言論管道突破政府的封鎖。在政治與社會抗爭的衝擊之下，情治系統、鎮暴憲警與司法打壓已無法完全壓制抗爭浪潮，終於促成了政治體制的轉型。

**解嚴後到政黨輪替前的轉型過程**

解嚴後，在民間抗爭的浪潮下，包括懲治叛亂條例、檢肅匪諜條例、刑法100條等，許多戒嚴時期的嚴刑峻罰漸次被廢除或修正。然而為了持續維持社會控制實力，在法制方面推動了國安三法(國家安全法、人民團體法、集會遊行法)的立法，對於集會結社仍是以控制而非保障為主旨。而過往用於處理抗爭的刑法、社會秩序維護法(沿襲違警罰法)，以及警察內部所訂定的相關法規命令，也在未得到太多的修改與檢討下，持續被應用於抗爭現場。

在警察體制方面，軍方的勢力漸次退出警察體系，第一線抗爭處理的任務從憲兵被移交至警察的手中。此時的警察系統為解決人力不足的問題，大規模招募短期訓練的保警，以中央直屬、軍事化的保安第一、四、五總隊分駐北中南，維持住對抗爭的現場鎮壓能量。在警察養成中對抗爭者的「敵情意識」與「去政治化」教育也被維持下來，只是內容從反共思想，注入了解嚴後各種街頭衝突的新內容。除了警察之外，解嚴後的司法體系，軍法審判雖不再浮濫，但普通法院與檢察署對抗爭相關案件的偵辦，仍展現出對行政權的高度配合，不僅會許可對抗爭者進行家宅搜索、大規模逮捕等強制處分。對集會遊行法相關案件，也高度尊重警方裁量權，而不審查行政處份之合法性。

即便國家在民主轉型中，試圖維持鎮壓實力，但仍然面對許多新的挑戰。首先是媒體自由化，在野立場的媒體從地下的黨外媒體，變成了主流媒體。警察的公關工作從單純的發通稿要求照刊，變成需要利用官方消息來源的優勢，較謹慎的應對媒體的採訪與質疑。民進黨在解嚴後政治實力不斷擴大，特別是地方首長對於警政權限的要求，挾預算權限杯葛警政署對地方的高階人事任命，不斷的在挑戰著原本中央集權式的警政體系，也造成了各地方警察處理抗爭方針的變化。

抗爭者在解嚴後，除了以更加普遍、強度更高的街頭抗爭、罷工開拓言論空間之外，在解嚴後由於使用暴力劇碼的正當性下降，因此無論是非暴力但不懼衝突的非暴力抗爭，或是因懼怕衝突汙名而迴避衝突的反汙名邏輯，都使得街頭的劇碼走向低度衝突。

而警察既然開始訴諸法制，法律動員也成為了新的運動途徑，透過在野黨在立法時的爭取、持續要求修法甚至廢法，並且透過社會抗爭的個案，針對集會遊行法聲請大法官解釋等途徑，發起對相關法制的挑戰。不過立法層面的爭取，在國民黨仍掌握多數席次下並無進展，而釋字445號解釋雖然宣告了對言論內容審查、對偶發集會的期限限制、以及不予許可要件的「之虞」違憲，但對警察實務的影響甚微。而主要被批評的許可制、禁制區、刑罰、命令解散權等限制性的規範，則被肯認了其合憲性。

在前述的政治社會變遷之下，可以看到即便在解嚴後警察仍試圖透過優勢的警力以及法律工具，一面自法律獲得正當性，一面維持高度的鎮壓實力。雖然街頭的實力仍是警力握有壓倒性的優勢，但警方也漸漸體認到僅憑藉武力鎮壓，無法回應民主轉型所帶來的正當性危機，所付出的行政成本也太過高昂，同時也有可能受到地方首長的行政權牽制。因此雖然未放棄武力作為後盾，但在處理上更加倚賴法律的正當性，一方面依法給予一定的空間，一方面也將抗爭者納入法律體制當中，摸索制度化處理抗爭的途徑。

**政黨輪替時代的抗爭處理法制及策略**

2000年台灣迎來了第一次政黨輪替，一般認為從1990年代後期開始，台灣的街頭互動步入了低衝突、制度化的時代，警民雙方的互動發展出了一定的常規。除了街頭的互動外，在2000年前後包括行政程序法、警察職權行使法等相關立法也漸次完成，警察權力一方面受到法的制約，但另一方面也獲得了法的正當性，包括脫胎自違警罰法的社會秩序維護法在內，也有許多舊有的警察行政法規持續沿用。整體而言，警察放棄了強力鎮壓，轉而確立了靈活而細膩地運用法規所授予之裁量權彈性，確保對抗爭的控制。其具體的法規背景與實務作法，可以區分為抗爭前、中、後三個階段來分析。

在抗爭的前階段，法規上透過集會遊行法第8條的許可制，賦予了警方許可或限制集會遊行的權限。事前劃定的管制區也會限制抗爭行動。在警方的作業程序當中，則有許多情報工作與事前聯繫、溝通的規定。

而在實務上，集會遊行法第10條中對負責人消極資格的規定，以及入出國及移民法第29條的管制，在事前就排除了未成年人、外國人等參與集會遊行，公務員與軍人也受到限制。警察在日常的情蒐工作中，也會同時與潛在的抗爭者建立人際關係，或是特意雇用線民，以順利取得情報與協商管道。就許可與附加限制而言，警方雖宣稱為近似於無裁量餘地之準則許可，實際上仍有相當寬泛的裁量空間，統計上不許可的件數雖低，但實際上大多是由於無法或不願取得許可，但又未被正式駁回，被歸類於「未申請」的集會遊行。在場地方面，除了法律層級的管制區可能構成限制外，對場地許可的要求，也讓各縣市的路權申請，變相成為另一重許可制。簡言之，抗爭前階段的警察處理抗爭策略，在準則許可、溝通協商的表面下，其實是警方運用法律所賦予的許可權限，以及警政系統的情報能量，對抗爭進行「先制」。

到了抗爭當中，由於現場情況的多變與緊迫，警察的裁量權限又更大了。在法制上不只有專門針對集會遊行法第25條的強制命令解散權，還包括了警察職權行使法第19條以降的行政強制、刑事程序中的強制處份、社會秩序維護法等行政裁罰以及法規命令中的各類要求，都會被動員來處理抗爭。

在實務的操作上，最常見的是布置防阻警力與器材，全程蒐證雖然適法性上有疑慮，仍是標準作法。進一步則是進行攔查或針對現場行為開出罰單，或者對言論表達工具或必要資材進行破壞或扣留。更激烈的則是留置、逮捕與強制通知到場、圈圍等人身強制，或者是動用集會遊行法第25條的命令解散以及強制驅離。最後值得注意的是，雖然不在法律的規範當中，但在現場喊話或散播不利訊息，或者針對媒體或網路的輿論戰，也是重要一環。而當抗爭者面對的是私人武力(如保全)時，警方對衝突的不介入，也會造成打壓抗爭的效果。簡言之，基於警方擁有上述的權限，在要求抗爭者「自律」以換取行動空間時，可以收到相當的效果，只需集中對付較少數的不合作者即可。

最後則是抗爭之後，法制面最常見的是依刑事訴訟法，啟動刑事程序的偵查與追訴，但另一方面也同時要求警方要依警察職權行使法第9條管理與銷毀蒐證資料，還有對內進行問責以及獎懲。

實務上近年幾乎已經不會在事後發動搜索、羈押等強度較高的強制處份，但交保、偵訊仍會帶給抗爭者相當的壓力，並且影響其職場、家庭等人際關係。蒐證資料雖應該要依法銷毀，但卻可發現被留作陳抗份子名冊，或甚至將個人資訊傳遞給其他公務機關的例子。在問責與獎懲上，考量維繫與社運團體的關係，警察平時是有可能道歉私了的，但若是政治張力較高的案件中，警察的責任與政權正當性掛勾，既有的督察體制就會失靈而無法課責。最後警方在新聞發布中，對參與人數、傷亡數據與警民對立論述的動員，也會在抗爭後持續造成影響。

由以上的分析可以了解，警察處理抗爭並不會完全按照法規，要了解造成落差的因素，就有必要進一步探究前述的各個因素，發生了什麼變化，又是如何影響警察處理抗爭。

首先在警察體制上，原有中央集權的體制，也歷經了重大的變遷。在街頭於1990年代後期走向低度衝突後，因應基層警力不足的問題，警政署在兩千年前後，將保一、四、五總隊的鎮暴警力陸續移撥至其他單位，削弱了中央直屬、集中、機動的鎮壓實力。雖一度採用替代役男作為保警人力來源，但在法規疑慮以及訓練不足下問題叢生，終於在2008年監察院糾正下放棄。但原有保警已經移撥地方，因此機動保安警力來源即改由全體員警擔任，處理抗爭也轉由地方分區分層負責，遇有需要則優先調度當地警力著裝出勤。這樣的做法增加了調度機動保安警力的難度，加重了基層員警的訓練負擔，也導致在長期、大型抗爭時，基層員警面臨普遍性的過勞，但因為目前超勤加給設有上限之故，對超過上限之超勤時數，僅以發放嘉獎因應，更加惡化了過勞處境。

比起警察體制的大幅變化，仍是集中、封閉式的警察教育，其變化則甚微。一脈相傳強調抗爭風險、視抗爭者為敵的敵情意識教育並無改變，僅是因應社會情勢，修正對「敵人」特徵的敘述。至於對警方濫權執法的批判，則是以個別資淺員警的情緒失控或經驗不足解釋，並未反省結構性的成因，這也助長了警察在抗爭現場集體施暴的心理。從2006年起雖然已經開放非警校生報考警察考試，但這些特考班員警的影響還待時間驗證。

在政治部門方面，中央與地方就警政權限的爭奪仍不時發生，但隨著地方警力增多，加上分區責任的施行，握有實質地方警政高層人事權以及預算權的地方首長，漸漸取得了主導權，在重大事件(如2006年紅衫軍抗爭)時，警政署也不得不將指揮權讓給實質聽命於市長的市警局長。

司法部門也有相當大的變化。從2002年開始，法院開始介入審查警察對於移送首謀的真實性以及舉牌處分的合法性，而非對警方的移送照單全收，所處刑度亦較輕。這使得警察轉而使用妨害公務或社維法作為主要偵辦條文。但是在對追究警察責任的案件當中，檢審大致還是支持警察的行政權，透過承認警方內部的行政規則、以概括條款為依據、以及擴張解釋現行法令，正當化警方在灰色地帶的執法作為。在國賠案件上雖有極少數的勝訴案例，但警方拒絕交出行為員警，也使得究責僅停在納稅人買單。檢察官對警方濫權案件的普遍偵查不作為，也使得被害人即便提起自訴，還是需要面對舉證上的重大困難。

最後在媒體方面，警察以其作為官方消息來源的優勢，可以用「關係」來牽制主流媒體的報導，享有較大的發言權。然而公民媒體、社群網站在2000年代後期的興起，以及行動裝置與攝錄器材的普及，對現場資訊與輿論走向的控管變得更加困難，再次改變了傳統的警媒關係。

在這樣的環境之下，警察的各種職權，形式上均於法有據了，但在執法實務上，比起按照法律條文執行，更重要的是以法律所賦予的裁量權，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」。

此一階段的目標，已經不在於消滅抗爭本身，而是要消除抗爭的不確定性，確保一切在警察掌握之內。從日常的佈線到事後的追訴、列冊，細膩的從各個層面著手，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。前述的手段實際上常常備而不用，並不是因為寬容，而是因為最有效率的「執法」，是以前述權限為後盾，讓抗爭者「自願」前來協調，並且在行動中充分「自律」，警察既不需受鎮壓的罵名，也可節省人力成本。

在此一警察處理抗爭的策略鞏固之後，也形塑了我們目前所熟悉的可預期性高、制度化的抗爭實務，也確實有一些抗爭者就此滿足於警察所給予的空間，甚至感謝警察的開明。或者雖覺得不滿，但為了降低行動的成本，也就依循著這樣的模式行動，進而鞏固了警方的實作。但是哪裡有壓迫，哪裡就有抵抗，抗爭者的不合作或反制，仍是目前對警察權力的主要制衡機制，並未因衝突程度降低而有所不同，接下來將詳細分析在當今的時代，抗爭者的反制策略為何。

**抗爭者的反制策略及侷限**

在警方所控制的「紅線」之內，彈性並非是無限的，因此不可能滿足所有抗爭者的行動需求，無論是來自政府的壓力增加，或者是民眾的不滿沸騰，議題的張力提高便可能伴隨著強度更高的行動，反制警方或是法律的限制。除了政治張力之外，抗爭組織動員能力與抗爭技能的增長，網路動員的發展，以及快閃突襲式劇碼的成熟，也使得許多組織更有跨越紅線的空間，警方甚至難以在事前把握住一場抗爭的主要的情報與協商管道。以下將先區分反制對象是警察行為或是法律結構，詳細討論抗爭者的反制策略實況。

首先對於警察行為的反制，又可進一步區分為對情蒐、協商等柔性管制的策略。針對情蒐，抗爭者可能採取保密措施、控制透露範圍、甚至釋放假情報誤導警方；但操作有難度，保密也會增加溝通成本。在協商時，雖然法律對警察有利，但也能透過頭人中介、人際關係、媒體曝光或是純粹的組織實力，克服警方的協商優勢；但缺乏相關資源的抗爭者則無力以此保護自己。在面對警察以警察辛勞或傷亡為內容發動的輿論戰時，抗爭者也可能以譴責警察暴力、同情警察良心掙扎、或是訴諸警察勞動權的替代論述反擊；但這些說法彼此間存在矛盾，未必能整全地對抗官方論述。最後針對現場的被動防阻部屬，象徵性的推擠或是更具衝突性的突襲，也是常見的策略；但在執行上需要較強的組織實力，有法律風險且日後警察可能會加強執法力道。在公民記者較上軌道與攝錄器材普及後，反蒐證可以有效平衡警方的資訊優勢；但較之主流媒體，這些攝影者更容易受到警方的強制或是同業的排斥。最後，鎮壓帶來的不只是法律後果風險，也會造成心理創傷或人際關係破裂，組織性的支持與治療有其必要；但相關資源非常稀缺，家庭關係的破裂也可能無可取代。

至於面對警察的剛性鎮壓，雖然台灣的抗爭者鮮少採用暴力手段反擊，但並不代表坐以待斃。首先鎮壓的危機本身就是動員群眾的好時機之一，人數可能讓警察延遲或放棄強力鎮壓；但不確定性高，也可能誤判虛耗能量。除了量之外，加強組織成員的抗爭技能，也能提高行動的成功率；但若採取網路動員則難以進行事前訓練，錯誤的知識傳遞也可能反而有害行動。除了訓練成員外，組織者也應負責編組物資、媒體、醫療等後勤組織，降低鎮壓對組織運作順暢的傷害；但有些工作專業門檻較高，也需小心警方的阻撓。在事後無論是防禦司法追訴，或是對追究濫權執法，律師等法律資源是必要的；但法律行動耗時長且專業性高，更加難以籌措相關資源。

除了直接針對警察行為外，法律作為雙方的行動基礎，既授予了警方權力，也同時讓抗爭者有了反制的制度管道。法律面的反制可分成降低抗爭成本的防禦，以及積極改變體制的攻擊兩種。

防禦的目的多半是為了降低法律風險與行動成本。首先可能會以其他名目迴避集會遊行法對政治性室外集會遊行的高度管制；但法院實務上仍均視為政治性的集會遊行看待。另一種迴避方式是減少行動人數；但仍難迴避刑法、社會秩序維護法的管制。而實務上發展出在強制驅離前必須要「舉牌三次」，且給予足夠的解散時間，這段期間也成為可與警方協商的緩衝時間；但雖說是協商，舉牌間距與驅離與否仍均操之於警方手中。最後在訴訟攻防上，首先針對集會遊行法第29條的刑罰，會要求法院實質審查警方對首謀的認定，以及舉牌三次的法定要式與比例原則問題；而同樣被廣泛使用的刑法第135條以降的妨害公務，則會主打執行公務的合法性問題，以及要求法官在判斷強暴脅迫時考量警民的實力懸殊；主張言論自由作為超法規阻卻違法事由，或是要求與侵害法益進行衡平，是通用的防禦策略；在較極端的案例當中，尚有主張公民不服從與抵抗權的空間。然而這些防禦要生效，充份的法律支援是必要的，而且也需檢審願意以通常程序審理，最後前述的這些見解抽象性高，目前尚缺乏判例，要被採納難度相當高。

除了防禦司法追訴之外，抗爭者也能積極地透過法律動員途徑去影響、改變對抗爭不利的現行體制。首先是提出對警察的課責訴訟，無論是民事、刑事或國家賠償，均是讓司法權在事後介入審查警方的裁量，制衡行政權；但發動相關訴訟所需的法律資源門檻高，當事人也需負擔時間成本、心理壓力與反過來被追訴的風險，法院目前的見解也大多傾向警方。

比起司法的法律動員，立法也是重要且自1988年立法以來，持續至今不斷發動挑戰的場域；但多年來國民黨佔立院多數，在野時亦少聞問，雖在紅衫軍後轉而支持修法，亦在執政黨杯葛下不了了之。修法需要輿論支持，因此還必須考量人民的人權觀，是否能夠隨著政黨論替，而改變對人權的看法，從自己認同者才有人權，不認同者(壞人)無人權的「好人人權」觀，轉變成能夠支持異見者亦有人權的「普遍人權」觀。最後作為改變輿論關鍵的社會運動，近年來雖有2006年集遊惡法修法聯盟的誕生，又有2008年的野草莓學運將修法作為訴求，但隨著日久，民間團體也難以持續匯聚能量關注此一共通議題，這些都是修法途徑所面臨的主要障礙。

2009年公民政治權利公約於我國批准生效，當中第21條對集會自由的保障，使得公開審查得以成為社會運動與政府角力的場域，在訴訟中亦持續嘗試引用；但政府機關並未認真看待公約審查，並未依循審查意見修正，即便有兩公約施行法賦予公約效力，司法體系也往往不願適用公約挑戰現行法律。

在立法院修法長期停滯的情況下，接續釋字445號，抗爭者的挑戰再度促成了釋字718號。本次聲請釋憲雖然加入了公政公約作為論據，且更全面地挑戰整部集遊法共二十條條文，但結果也未有太大突破，大法官僅進一步要求保障緊急與偶發集會遊行，未對其他聲請範圍作出解釋。釋憲途徑固然能夠繞過政治結構的不利，單以法學專業社群之力挑戰法律；但專業門檻高、耗時長、結果的不確定性也高，有反過來被宣告合憲的風險。

無論就歷史脈絡，或者是行政體系的慣性而言，很難期待警察在面對抗爭現場的裁量時，會自動認真地保障人權，多半還是會傾向限縮與控制。而近年來雖然社會抗爭似乎方興未艾，但透過上述的分析，可以了解到目前制衡警察濫權的力量，其實是來自於抗爭者的群眾實力，以及各種新興媒體的力量。在制度性的制衡方面，事前法律與法規命令均給警察相當寬泛的裁量權，並且透過司法的對現行實務的肯認與在究責時寬縱，一再鞏固這樣的現狀。而抗爭者對法律結構的挑戰，除了在防禦上取得成果之外，並未造成整體法制的變化，對警察處理抗爭進行課責與制衡的制度機能，在台灣是失靈的。

缺乏制度性的制衡手段，造成集會自由處於隨時可能被侵蝕的狀態。首先抗爭者會面臨被分化的危險，倘若警察重新找到能夠讓大多數抗爭者接受的「紅線」，被劃在線外，缺乏群眾實力或媒體曝光的邊緣抗爭者，就無法倚賴法律保護自己，而任憑宰割。安於「紅線」內的抗爭者，也可能將這些警察實踐內化，麻痺了對壓迫的感覺，侷限了自己的行動選項。其次是群眾實力與媒體生態會隨著政治情勢變化而變化，倘若進入低谷期，將無手段防止言論自由的逆流。看似牢固的現狀，其實隨時都蘊涵著被國家侵蝕、進逼的危機，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。所以對警察處理抗爭進行制度性的改革，將警察權力置入有效的制衡之中，仍有必要性。

**台灣「警察處理抗爭」法制之改革方向**

針對台灣警察處理抗爭的制度性改革，並不是單一層面的改革即一蹴可就，問題的成因既然涉及各個面向，則也應有全面性的改革方案，在此主要可分為立法、司法、行政以及警察教育與勞動權四個層面。

首先在立法方面，數十年來倡議的集會遊行法改為自願報備，廢除刑罰、禁制區與命令解散權等主要訴求，應該繼續推動，並且全面性的檢討包括負責人身分限制等其他不合理的條文，積極地將集會遊行法改為真正保障人民集會自由，要求警察提供服務以實現憲法基本權的法律。然而，近年來經常在抗爭現場被應用的警察職權行使法、社會秩序維護法以及刑法相關條文等，也應一併修訂，避免警察遁逃至其他法律當中。具體內容包括在警察職權行使法中強化第4條的身份表明與第29條異議程序，並限制第6條劃設管制區與身分查證的發動；社會秩序維護法第42條，經常作為實質逮捕事由的強制通知到場應廢除，而日常實際生活中早已不罰，僅在管制象徵性言論時應用的各種違序行為，例如妨害公務、滋擾公共場所、汙損紀念場所等等，亦應廢除；刑法第140條的侮辱公署及公務員罪應予廢除，回歸普通妨害名譽罪處理。最後為開放警察組織工會(詳見後述)，工會法相關條文亦應修正。

對於司法部門，首先應強化對集會遊行中行政處份的實質審查，發展出對比例原則的細緻見解。在面對課責訴訟時，檢方首先應善盡偵查之責，不應因對象是警察而有差別對待。而法院對於警方主張的行政規則，也應實質審查，不應照單全收，並且合理的釐清第一線員警和指揮官的責任歸屬，不容許互相推諉卸責。若警方未依法定程序執法，或是根本在無法律根據下侵害人民權利，那就應依法裁判，警察才有可能修正實務上違法的作法。最後在偵查與審判時，均充分考量國際公約、憲法人權的重量，而非只是徒具形式，或甚至將其視為無關、無效之具文。

行政方面則須公布並檢討與現行法規不符的既有行政規則以及執法慣例，清理當中的違反法律保留或是濫用概括條款之處。例如目前尚被列為秘件，授權依據訂為集會遊行法的「警察機關處理聚眾活動作業程序」，當中關於「監偵」、「跟隨」、「心理反制」等作業規定，均未於集會遊行法內有相關授權來源，亦與現行警察職權行使法規範不符，但卻是目前警方依循之主要法規命令。另外尚需由內部改革鼓勵鎮壓的績效制度，聚眾活動勤務的專案功獎應當嚴謹，並且將執法過程中的人權保障問題納入考量，避免指揮官為升官不擇手段。依警察職權行使法第9條蒐證所得之資料缺乏適當管理，亦未依法銷毀，法院課責時往往調不到現場的資料，但抗爭者的個資又經常在警察機關內或政府機關間流通。特別在個人資料保護法通過後，蒐證所得個資不應任意處理、利用。最後在課責問題方面，現行警察體制形式上為直屬中央，但地方政府卻握有預算權與實質之人事權，在權責不清之下，若發生濫權問題難以追究真正決策者之政治與法律責任。在警察內部的督察體系，在政治張力較高之案件亦無法發揮作用，應可考慮獨立的督察機制。

最後則是警察教育與勞動權的改革，畢竟無論再如何規範與監督警察行為，都無法迴避必須賦予警察一定的裁量權限。因此要如何讓警察在裁量時確實考量人權問題，而非盲目的上命下從，實在需要從教育做起。目前集中制、強制住校制的警察教育機構，再加上各種威權的校園規範，養成了封閉、與社會脫節、盲從而缺乏自主思考能力的集體性格，也成為戒嚴思想持續存活於教育內容的溫床，這並非民主社會所應有之警察素養。就教育制度面，或可考慮全面先考後訓，打破警校的封閉環境；至於教育內容方面，應委託外部專家進行全面檢討修正，去除過往侵害人權以及違反現行法律的內容，以人權意識代替對抗爭者反民主的敵情意識。另外警官警員二元制的教育與人事體系，也讓警官易於在現場為了爭取績效，而濫用警力或下達違法指示，造成基層員警過勞或背上訴訟。若是將人事體系一元化，則不至於有此權責不符之弊。

至於成立警察工會，雖看似與保障人民集會自由無直接關係，實際上警察工會也確實不必然帶來警政的民主化，也有可能要求擴權，或包庇失職員警。但首先若能透過工會讓警察的勞動權獲得保障，則首先可降低警察因過勞情緒所造成的施暴風險，其次在必須核實支給超勤津貼之下，考量財政問題，濫用警力的情況應會減少。最後可建立警察在公民社會中的集體行動主體，保障不符從違法命令的員警，不致受到壓迫而無法自保，甚至可以能開啟警察群體與社會的對話，打破封閉現狀。

**結論**

經過本文的爬梳，可見警察處理抗爭的種種問題，一方面反映出了台灣民主化後，轉型正義依舊未竟；另一方面透過處理抗爭策略的轉型，依舊維持著壓抑、控制抗爭的角色，阻撓著民主自由的腳步。在民主化後，警察並未就此罷手，而是適應了新的政治社會情勢，學習如何透過其裁量權限，在各方互動當中，執行細膩而多元的抗爭控制策略。包括違警罰法、敵情意識、濫用法規命令等等威權時代所留下的遺產，面對民主法治與政黨輪替的淘洗，並不會自動被清除，仍有可能透過躲藏或者轉型，反而取得新的正當性，而不斷侵蝕著台灣的民主。因此不能只滿足於投票換政權，而是要持續研究、發掘這些病灶，進而提出建設性的改革方案，這實為整體台灣社會需共同面對的課題。希望透過這篇研究，能夠挖掘出被隱蔽的威權遺緒，並且為道長且阻的改革之路，提供一個初步的出發點。