

從「三一八」事件預判我國聚眾活動發展之趨勢

壹、概說

我國第十任總統、副總統選舉，於民國八十九年三月十八日揭曉，由陳水扁先生、呂秀蓮女士當選，政黨輪替機制，從此確立。惟開票結果當晚，國民黨黨員及其他候選人支持群眾，因質疑輔選作為不當，要求國民黨李主席為敗選負責，聚眾到國民黨中央黨部及大安寓所抗議，造成衛戍地區交通阻塞，部分學校停課等騷動情勢，案經台北市政府警察局出動二十七個中隊警力疏處，歷時五日平和完成勤務。事隔週年，檢討當時的警察疏處作為，各界雖有不同評論，但宏觀而言，對照二二八、天安門或韓國光州等鐵血事件，本案警察之全般疏處作為，應可作為各警察機關未來處理類似抗爭事件之成功典範。

貳、聚眾活動現場指揮官兼負一切成敗責任

審視台北市政府警察局處理三一八事件之過程，並非全無爭議，如聚眾長達五日，執法強度否不足？學校遽然停課，是否內部溝通不良？徐立德資政被毆，情報反應是否疏漏？凡此，各界均有不同評價，

但下列數項規劃周詳之經驗，確足資各界參採：

- 一、 處理策略、慎密果斷：三一八事件屬於偶發性聚眾活動，參加者動機涉及總統選舉勝負、政治利益、省籍情結等因素；另群眾中有中產階級，也有老弱婦孺，處理上稍有差錯，透過媒體傳播，極易引發大規模流血暴動。本案發生之初動，台北市政府警察局即確立(一)降低現場群眾激情。(二)處理態度溫和、堅定，避免流血衝突。(三)防止全國性串聯與對抗。(四)取締非法、制裁暴力等原則，使全體執法人員有統一的處理基調與步驟，處置過程堪稱回應策略有序，執法節奏有律，決策慎密果斷。
- 二、 防處戰術、剛柔並濟：本次抗爭，台北市政府警察局確立處理主調後，隨即建立以柔性驅離為主軸的執法手段，指派便衣人員深入群眾掌握狀況，隨時與主要領導人熱線接觸，降低現場群眾激情，以避免事態擴大；對違法之徒則全程蒐證，嚴格追究責任，絕不寬貸。防處措置，剛柔並濟，收放自如，使本案圓滿落幕，未留下歷史性污點。
- 三、 交通管制、寬緊適中：由於三一八事件之聚眾

場所位處衛戍地區，交通管制之強度，甚難拿捏；另總統大選選區遼闊，選民眾多，在電視媒體二十四小時的現場轉播下，各縣市選民擬包車北上串聯抗議之情資，反映不斷，更提升了交通管制的困難度。台北市政府警察局對於本案之交通管制，係以防止事態擴大，減低抗爭力量為原則，並兼顧中央機關及大安寓所安全為考量，因此，交通管制計畫依群眾抗議強度而彈性調整。在道路封鎖地段，則派員於周邊道路加強疏導人車，以降低對交通的衝擊。

四、新聞處理、統一透明：台北市政府警察局對於三一八事件之新聞處理，係成立新聞處理中心，統一對外發言，以為因應，新聞發布則秉持多層次之透明原則，講求效率及效果。如市長、副市長警察局長多次依其職掌，透過媒體呼籲群眾解散；內政部長、警政署長亦二度召開記者會，呼籲群眾理性、自制，並希望群眾儘速離去。由於各單位首長立場一致，媒體終能體察全體市民心聲，支持台北市政府警察局要求群眾自制，緩和抗爭情緒。

五、 警力裝備、統合善用：有關三一八事件之警力整備，台北市政府警察局本料敵從寬原則，共動用保安警力八個中隊，另請保一總隊支援九個中隊、保四總隊支援四個中隊、保五總隊支援六個中隊，警力運用適時、適地、適機，不虛置一人，指揮權責統一，步調一致，隨時保持優勢。另動用蒐證組七十九組、舉牌十二組、強力噴水車十五輛、南非鐵絲網車十八輛、蛇籠鐵絲網一百網、鐵拒馬七百具等，一切裝備均維持能用、堪用、善用狀態，強化員警執勤能力。

六、 行政支援、綿密不絕：概覽三一八事件疏處過程，警政署長多次親赴專案指揮所指導，召集一級幕僚主管研商防處作為，指示刑事局支援蒐證警力，並依現場需求，提撥經費，購置必要之應勤裝備，使行政支援充裕，壯大員警士氣；另市長、副市長、民政局長、勞工局長等官員，亦到專案指揮所指導，提供防處意見，並適時供應後勤需求，力挺執法決心。

七、 執法決心、堅定明確：台北市政府警察局處理

三一八事件，各任務單位均全員參與作業，隨時掌握各種狀況，機先防制。國民黨中央黨部周邊劃分為八個警戒區，大安寓所周邊劃分為四個警戒區，均配置優勢警力，更指派十二個分局長擔任分區指揮官，負責各責任分區之安全維護，現場並全程蒐證，對不法分子，依法偵辦。同時，為宣示執法決心，更洽請檢察官坐視現場，即時指揮，偵辦不法。

八、善後處理、迅捷體貼：台北市政府警察局結束三一八事件勤務後，立即整理蒐證資料，並作必要之查證，將鼓動助勢者，移送法辦；對使用之裝備、器材，則仔細調查耗損情形，並迅速申請補充整修；狀況解除後，該局立即對支援警力及裝備單位，去函致謝，對受傷員警，均一一派員慰問。

探微三一八事件能圓滿處理之主因，乃現場指揮官能冷靜、沉著，並當機立斷決定處置之方針，以建築所有參與人員的執法共識。執法人員在聚眾群眾不是敵人的觀念下，能以耐力面對群眾，避免直接衝突。就經驗推論，現場指揮官對聚眾活動處理之成敗，應兼負一切責任，應非過激之論。

參、未來的聚眾活動已由量變轉為質變

三一八事件處理成功之經驗，係政黨順利輪替的機轉點，也是傳統與新型聚眾活動轉換的分水嶺。檢視三一八事件以來的聚眾活動，政黨輪替的效應，不僅衝擊聚眾活動之數的變化，也導致聚眾活動之本質的轉變。鑑往知來，吾人預判未來聚眾活動的發展趨勢，應有以下的特色：

- 一、 發生頻率減少、抗爭手法多樣：政權更迭以來，聚眾活動頻率，已大幅減少。據統計，八十九年六月一日至九十年三月三十一日共發生聚眾活動九七二次，平均每月九十七次，發生頻率較往年同期減少百分之四十以上；至於抗爭手法方面，民主進步黨已成為執政黨，執政黨員及其外圍聯盟參與聚眾活動之情況，不若往昔熱絡，抗爭手段且趨緩和，議會路線與群眾路線交叉運用情形，將屢見不鮮；至於在野黨，則因擁有執政經驗，目前並掌握各級議會多數席位，因此，未來抗爭手法將更具技巧、理性，甚至趨近於嘉年華會的雛型。
- 二、 場次規模變小、地域特性漸現：政黨輪替後，

大部分的政治性議題，已由街頭的衝撞，轉換成議場的角色，因此，未來除核四案等涉及意識形態的焦點化議題持續發酵外，大規模的聚眾活動，將很少發生；另隨著社會環境的開展，權利意識的覺醒，地域性的聚眾活動將躍為主流，如環保事件、勞資糾紛、抬棺抗議等多元化聚眾活動，將層出不窮，地方警力之運用，將面臨嚴峻考驗。

三、 組織動員成形、群眾轉趨理性：未來的聚眾活動型態，將呈現多元，涉及群體或私人利害之議題，為其共同主軸，因此，組織動員隱然成為未來聚眾活動之最大特色。如勞資糾紛之工會、垃圾場抗爭之鄰里長、環保事件之環保團體等，都將是動員機體；至於參與聚眾活動之民眾，同質性雖高，但在有系統的組織動員機制下，聚眾活動成員普遍自組糾察隊、服務隊，群眾情緒較理性自制，能遵守團體之規範。

四、 人權意識高漲、社會聚眾無解：政黨輪替除彰顯民主化的結果外，也象徵各類爭取權利的活動將不斷湧現，其中，社會性的聚眾活動，訴求議題屬

於政策層面，無關對錯，惟涉及利害關係，除非政府調整政策，否則任何警察疏處作為，均趨向無解，警力不管如何調派、制壓，都將束手無策。如垃圾場及核四場的興建，均為顯例。

五、 政治型態兩極、疏處難度深化：聚眾活動有兩極化現象(bipolarization)。兩極，係指聚眾活動之參與者與反制者，相互對立，並懷有敵意。統獨問題一向激化我國政壇，台獨主張與統一言論之立場與觀點相反，政黨輪替後，政治性的聚眾活動，不論參與者之政治主張為何，警察執法人員均將動輒得咎，稍有偏差，在有心人士利用、渲染下，更易淪為政爭下的祭品。

六、 勞資糾紛頻傳、經濟聚眾增多：經濟不景氣籠罩全球，我國亦深受影響，加上台資快速外移大陸，勞資互動不定，隱隱胎動。由經濟部近期公布的數據推估，我國每月至少五百五十家企業宣布倒閉，大企業也不能倖免，長此以往，勞資糾紛將引爆全台，形成治安上的暗流。經濟性聚眾活動以爭取自己福利為目標，抗爭手段有時甚具危險性，如

有人從中策劃或穿插造勢，將使場面更趨困厄。

七、 涉外事件漸增、機先預判防處：根據勞委會統計，我國外勞目前約三十四萬人，其中泰勞十四萬人、菲勞十一萬人、其他則為印尼、越南....等，外勞在我國人數，有增無減。外勞引進我國，深入工廠與家庭，磨擦事件時有所聞。外勞治安問題，有時涉及國家民族尊嚴與利益，處理不當，易激起群眾憤慨情緒，採取集體抗爭，進而攻擊其發洩目標，因此，有關涉外事件之防處，允宜未雨綢繆。

八、 政治作秀穿插、沾染複雜事態：政黨輪替限縮許多政治人物的活動舞台，大型的造勢活動，不復多見，組織動員蔚成主流。未來，草莽型的政治人物，將密集的穿插在區域性的聚眾抗爭場合，利用媒體搶新聞的特性，短打造勢，或是代打出頭，而警察人員在投鼠忌器下，深化了防處的難度。

肆、以協調代替驅散為警察機關未來的執法取向

放眼國際，掌握社會脈動，以民意為依歸，向民眾聲音靠攏，應為政黨輪替下，執政者延續政權的必然選項。警察行政屬於內政之一環，警察處理聚眾活

動時，必需考量執政者的施政取向，應屬必然。面對未來的聚眾活動形態，不論是組織動員的訴求、或是兩極化意識形態的政治對抗，甚至拼死拼活的經濟抗爭事件，警察機關職權的發動，似已無法如臂使指，僅作單純的思考，或只顧法律的尊嚴而輕忽隱約的政治風暴，援例靠優勢的警力撐場。以民意為導向，係民主政治的核心意涵，也牽動警察機關未來執法形態的調整，其中，在聚眾活動的處理上，建構以協調代替驅散，降低現場群眾激情替代壓制的作法，將成為警察機關未來的執法取向。正確預判聚眾活動之發展趨勢，有助於警察機關洞察情勢，推估事實，規劃周詳的警力建置配當，並俾益於現職同仁體認未來聚眾活動的本質，調整執法步伐，機先防處。本文之完成，王署長在實務作法上的啟發及觀念上的釐清，均受益匪淺，謹再次表示謝意。