

警察機關處理群眾事件之法令與實務

第一章 群眾的意義、特徵、類型與特性

第一節 群眾的意義

欲瞭解群眾活動行為之概念，首先須就「群眾」之意義予以界定，惟究竟何種態樣之團體始稱為群眾，在社會心理學、犯罪學、政治學、警察學等學者解釋上，意見人言人殊合各學者之意見，嚐試就「群眾」下定義如后：

「所謂群眾，係基於共同追求之特定或不特定目的，在特定或不特定之時間、地點，有計劃或偶然不期待地暫時聚集，意欲或可能採取一致行動之不特定或特定多數人」。

第二節 群眾的特徵

群眾之範圍較公眾、暴眾、集會、遊行為廣，其不可欠缺之特徵，細析如下：

一、 在人之特徵方面：群眾必須是不特定多數人之聚集，所謂不特定多數人係指人數之多寡因當時情境而會有增減之可能，所謂特定多數人，則只須有二人以之聚集即可，至於人數有無增減之可能在所不問，雖有學者認群眾之組織必定是由不特之多數人組成，且人數的多寡因當時情境而會有增減之可能，始足當之。

二、 在時之特徵方面：群眾之聚集時間，有特定及不特定二種情形，有計劃的群眾集結，時間原則上是特定的，至於偶發之群眾集結，則時間不特定。再者，群眾之聚集並非永久持續的存在，雖聚集時間之長短，難以確定，但必須為一時性之暫時集結，而非永久之結社，始稱為群眾。

三、 在地點之特徵方面：群眾之聚集點亦有特定及不特定二種情形，

有計劃的群眾集結，地點原則是特定的，偶發之群眾集結，則地點不特定。然群眾則必須發生於一定地點，始足當之。若係透過電訊於空中進行討論、演講，作為抗議手段，因未具備聚集同一場所之要素，故不能謂是群眾。且群眾之聚集亦有持續行進者，例如遊行亦屬之。至於行進者，例如遊行亦屬之，至於行進之方式，步行、騎動物、搭乘陸上或水上交通工具均無不可。

四、在目的之特徵方面：群眾之聚集必須基於特定或不特定之目的，而意欲或可能採取一致行動始可，亦即聚集之多數人須意識到聚集在一起且意欲聚集在一起，並本於共同追求之目的而聚集，方屬相當。倘係彼此無共同追求目的之一群人，即不能謂係群眾，例如一群好奇的人圍觀交通意外事故、行人徒步區之人、菜市場之人群、在百貨公司展示櫥窗前圍觀之人，均不屬之。

第三節 群眾活動的特性

於瞭解群眾之意義後，更應分析「群眾」之性質，有助於對群眾更深入之了解，所謂群眾之性質，係指群眾未受刺激及受刺激後反應之特性，依學者之觀察，群眾之特性非常複雜，因群眾種類、人數、訴求目的等之不同而顯示不同之特性，為期周延俾供研究需，茲將各種群眾所顯示之特性析述如下：

一、 平等性：

即群眾聚集時，則感覺眾生平等，因人與人間互相壓擠著身體，空隙甚微，每個人聲氣相投，和別人的距離正如和自己身體一樣，人人頃刻間感到平等，為了這神聖之平等滿足感，群眾聚集一起，持久不散。如因不滿待遇不公之罷工行動即是。

二、 緊密性：

即群眾聚集時，不會感到過於緊密，其緊密聚合如同一體，無任何事物可介入其成員之間使其分離，所有一切即群眾本身。如街頭遊行之群眾即是。

三、 同質性：

亦稱統一性，即指群眾思想、信仰、感情和行動之統一，此時個

人之身體，如此之群眾可給予個人喜怒哀樂，亦給予得意及信念，使個人不孤獨，亦不感覺自我特性之存在，視自己為群眾之一分子。例如宗教狂熱而聚集之群眾即是。

四、擴張性：

即群眾在未達成目的前，因憂懼局勢瓦解，而企圖快速成長，不斷擴張人數及聲勢，向一切方向增加特性，抑且，群眾在欲望常難知足，故群眾往往無止境的擴張欲望。

五、導向性：

群眾朝共同的訴求目標邁進，具有共同之導向的特性，一致的目標，因而增強群眾平等之感受，故導向是群眾得以繼續在之理由，只要尚有一點未達成之共同目標，群眾即會繼續存在，總之，共同之導向使群眾如獲再生，群眾運動亦提供群眾自尊，希望及信任。

六、焦點性：

係指群眾運動之過程中，其身體及注意力常投向一個標的之特性，群眾愈集中注意一個標的，其焦點性程度愈高，細析群眾注意之焦點一般有三：即政府機關、領導人、團體。倘就群眾之焦點性與上述之導向性併列以觀，可發現群眾若目標導向越專注，對標的焦點化程度越高，則氣氛越激烈，稍有謠言對峙局面，常會一觸而發生暴力場面，實因此時群眾欲望強烈，目標同一，則妥協溝通性甚低之故。

七、感染性、被暗示性、模仿性：

即群眾中之個人由於相互感染，或受他人行為暗示之關係，常盲目地跟隨別人從事其通常不會做之事或採取模仿之行動的特性，此乃因個人自我意識消滅，產生一種集體性思想，此種思想有時是非理性的，導致個人之行為強烈附合團體行動與目標，暗示是刺激，感染係反應，則群眾在活動中，易形成集體群性，尤其易受領導者之感染及暗示，所謂「登高一呼，四方響應」即是。

八、恃眾性、不負責任性、隱匿性：

即個人在群眾中不易被識別，並以群眾作掩護，有恃無恐，以及認其行為乃代表團體之行動，而失去責任感，造成非理性、不道德行為之發生的特性，由此隱匿群眾中之個人藉群眾作掩護，非但不易識別，且容易因有恃無恐，無所顧忌，膽大妄為而施用暴力，甚至對於

蒐證及維持秩序之治安人員、記者造成極大之威脅。

九、盲目性、非理性性：

係指群眾中之個人變成較易於接受他人之建議而盲目地跟著領導人行動而言。平常個人對事物會運用理智加以考據、證明或分析推理，但一旦加入群眾，往往無法保持冷靜，不信任自己之判斷與命運，甚至對於訴求之主題不明或忘記，完全憑感官直覺，一味盲從他人或領導人。

十、激情性、情緒性：

即群眾往往因不同之刺激情境而激發不同之情緒。例如在赤日炎炎下、群眾心理浮動，甚易激怒；又如欲望強及焦點性高之群眾，其情緒較為高漲，若予以圍住或噴水柱、瓦斯氣驅散等，更易使群眾情緒激動憤怒，造成攻擊行為，引發暴力事件而無法控制。反之，若為和平示威遊行群眾，其情緒較為穩定，較易控制局面。至於群眾激情行為產生之過程，其基本歷程以下列三個階段為主：

(一) 磨擠：由於共同的核心問題，群眾逐漸集結而發生磨擠，在身心方面互相接觸，交互影響，使得彼此間更加敏感和易於交互反感。

(二) 集體激動：當磨擠之過程逐漸加強後，個人往往失去正常控制力量，而使激動造成互相感染之行為，並因而產生衝動喪失個性，形成新的行為態樣。

(三) 情緒感染：是一重相當迅速、無意識且不可理喻之情緒衝動或行為傳播，由此下列三點應予注意：

1、 暗示感應性增高：在群眾中，個人易自他人之行為獲得暗示，且易因情緒緊張而使暗示感應增高，從而喪失鑑別能力，未能理智選擇及衡量行為之後果。

2、 刺激情境之加強：在群眾之中，摩肩擦踵，軀體接觸，刺激循環反應，由於人數眾多，如此刺激不斷反覆衝盪，且不斷向外擴張，有時甚至只要群眾中一人動了情緒，他人即馬上感覺而起反應。

3、 同質經驗之助長：一群具有某些共同氣質及背景之群眾，其情緒易於互相傳染，導致自我意識薄弱，社會從眾性提高，故一見他人開始行動，個人即易不能自制而模仿，終致引發激烈暴行。

十一、暴力危險性、破壞性、攻擊性：

因群眾心理，會產生抗拒、不滿、冷漠、逃避或破壞等行為，而此特殊群眾心理之特徵富情緒之衝動性，行為易趨於極端、偏激；且群眾之思維有單純化之現象，易流於盲從，只要領導者稍微提示，群眾常不加觀察思考，即隨之盲從附和；另群眾之欲望亦有擴張之趨勢，如欲望無法獲得滿足，即會表現出忿怒之情緒，而對外發洩；此外，群眾間亦有道德矛盾之心狂，因情緒激動而淹沒理智，不再謹守道德規範而有破壞、殘暴之行為。從而群眾在集會、示威遊行等過程中，如遇阻礙、挫折、被包圍、被命令解散或驅散時，常產生敵意，進而憤恨引發恐嚇、辱罵、攻擊等行為，甚至毀損他人或國家之物品或設施，足徵群眾具此等特性。

十二、 瞬間性：

由於群眾多為偶然臨時而無組織之個體集合在一起，且常伴隨著原始衝動之情緒及非理性，故群眾聚集多為一時所突發，且存續期間因參與分子頗為複雜，故不可能有長期之聚合，縱有時長達數日之聚集，但較之結社，足以顯示群眾之瞬間性本質，且群眾之訴求目的如已達成，自然隨之解散，又如遭遇強大阻力，因其欠缺組織，各參與者潰散後，即易四處散走而無法再加以聚合，且群眾具激情性，則激情當然無法持久，會隨時間之經過而漸趨薄弱，逐漸恢復理性，致參與者自動脫離。

十三、 對立性：

即街頭群眾運動中有時會有對立或具有敵意之主體存在，而與群眾對立之特性，情形例如：

(一) 群眾與政府：群眾訴求或抗議之對象多半為政府，而違反法令群眾亦由政府下令制止。

(二) 群眾與警察：警察責任在維持社會秩序，並阻止群眾越軌或犯法，因此會與群眾發生衝突。

(三) 群眾與反制群眾：二種立場理念不同之群眾也會形成敵對。

十四、 相互交替性：

係指各種群眾運動之群眾並非永久隸屬同一團體，而該團體亦非永久存在，亦非永久不變，其間有相互交替之特性。實因群眾之類型甚多，訴求主題亦不相同，且因群眾團體相互競爭，或因團體新設、

合組、消滅，故各種群眾運動之群眾是具有相互交替性，若一種群眾運動中獲得一個參與者，即等於其他運動之群眾中損失一位參與者，此自美國作家賀佛爾(Eric Hoffer)曾云：「要遇阻一種群眾運動，只能用另一種運動去代替它」，足徵群眾之相互交替性質。

十五、 高估性：

即群眾之人數在估計時極易於誇張，常將群眾人數估計得比實際多之特性。此固因群眾是走動游移不定，且人數眾多，不易清楚點數，另因發動群眾運動者為誇大聲勢，亦故意高估人數，尤其於夜間群眾密度大，看不清楚，只見人影幢幢，更易高估人數，由於群眾之數量多少，攸關治安機關之派遣人數、維持秩序、蒐集證據及處理方式，因此應確實估算群眾人數而掌握，避免高估。

十六、 公然性：

即群眾之聚集性質上係公然，所謂公然，乃不特定人或多數得以共見共聞之狀況而言，群眾之聚集最通常之地方在公共場所或公眾得出入之場所，如公開集會之廣場、街道、機關等處，其屬公然殆無疑義，倘多數人聚集在密閉之室內時，則是否仍屬公然性？需視室外有無共見共聞之可能而定，如人數達相當多數，縱為住宅，但以麥克風、喇叭等擴音器廣播，聲音可傳至室外仍具公然性。

十七、 無組織性：

即群眾多無嚴密之組織，屬臨時突然發生，群眾間素昧平生，偶然聚合在一起之特性。有時因係遽然形成而在共同之訴求目的下，若有人臨時出面指揮，亦可能成為群眾之首領，且參與聚眾之各個人之間，因時間急迫，顯然不易就抗議行為詳細規劃，亦無從妥為詳細指派分擔，益徵群眾具無組織性之性質。

綜上所述，於瞭解群眾之各項性質，不僅有助於分析群眾之特徵，而且對於如何防制群眾違法抗議行為，尤有助益，蓋如何防範於未然，遇狀況發生如何妥當處置、因應，始具有實務上之目的。

第四節 群眾活狀的類型

第一項 概說

有關群眾活動之類型，各學者基於各種不同之分類標準，而有各種不同之類型茲分述如下：

一、依群眾活動之功能取向、轉變、社會反應之性質而為之分類，可分為：價值取向運動；控制運動；分裂運動；參與取向運動；遷徙運動；表現運動；理想運動；改革運動；革命運動；抵制運動。

二、依訴求問題之性質(即訴求之目的、發生之原因)而為之分類，可分為：政治性群眾抗議；社會性群眾抗議；財經性群眾抗議；涉外性群眾抗議；種族因素之群眾抗議；學術性之群眾抗議；宗教因素之群眾抗議；戰爭因素之群眾抗議；司法因素之群眾抗議；(十)陰謀性群眾抗議。

三、依目的之積極性或消極性而為之分類，可分為：積極性目的之群眾抗議(乃為爭取未享有之應有權益而抗議)；消極性目的之群眾抗議(為彌補損害、損失而抗議)。

四、依手段之有益或無益而為之分類，可分為：有益之群眾抗議；無益之群眾抗議。

五、依是否暴力敵對或和平非對之狀態而為之分類，可分為：暴力敵對之群眾抗議；和平非敵對之群眾抗議。

六、依空間(場所)所在之不同而為之分類，可分為：室內抗議；室外抗議。亦可分為：公共場所之抗議；非公共場所之抗議。

七、依有無計劃之聚集而為之分類，可分為：計劃性群眾抗議；自發性群眾抗議。

八、依係對向意見整合之討論或對外直接訴求大眾之示威而為之分類，可分為討論型及示威型群眾抗議。

九、依群眾之職業不同而為之分類，可分為：農民；勞工；商人；學生；公務員；士兵等之群眾抗議。

以上九種分類各有其分類之標準及實益，惟本文之目的在架構群眾抗議行為之體系，藉以界定之標準，故群眾抗議類型化之目的，即在架構違法體系，加之，基於「分類必有其實益」之原則，即架構違法體系除本於前章理論基礎及原則外，並須基於法律上之實益而分類，如法律上無實益，且與行為之違法認定無關者，即不作分類。本於上

述分類之原則，以下各節就各項分類說明。

第二項 依訴求目的是否有關公眾利益而分類

群眾活動之訴求甚夥，若欲判斷訴求目的是否正當，使用「公眾利益」之概念作為分類標準，則可明確合理之劃分訴求目的是否具有正面之價值。依此項分類，群眾活動可分為：

一、**訴求目的與公眾利益有關之群眾活動**：此之「公眾利益」並非須全體國民之利益不可，僅須與多數人之利益攸關，且此項利益基於一般常人之道德理性觀念，亦屬合理，足以獲致公眾關心，即屬之，從而雖係受害者自行訴求目的與公眾利益有關，蓋合理利益之維護，係國家正義義務之範疇。

二、**訴求目的與公眾利益無關之群眾活動**：亦即訴求之目的僅出於不合理之私利意圖，藉集體抗議之方式使政府或他人讓步，圖得不合理之利益，例如飆車人士抗拒警察制裁而集體抗議、違章建築住戶抗拒政府拆除違建、違法魚塭業者抗拒政府拆除其違法魚塭等均是著例。因其目的之不正當，如未依集會遊行法之規定程序申請而逕行聚集，主管機關即得以依集會遊行法規定警告、制止或命令解散。

本項分類區別之實益在於集會遊行法第二十六條之比例原則規定：「集會遊行之不予許可、限制或命令解散，應公平合理考量人民集會、遊行權利與其他法益間維護，以適當之方法為之，不得逾越所欲達成目的之必要限度。」故訴求目的是否正當，對於主管機關本於比例原則之裁量有重大關係，且與違法與否之認定亦有實益。

第三項 依訴求目的是否為其他法律途徑無法達成而分類

此項分類則係判斷群眾活動是否為「最後手段」，攸關群眾抗議行為實施是否具必要性之認定，有法律上之實益，依此項分類可分為：

一、**訴求目的為其他法律途徑無法達成之群眾活動**：亦即必須有足以認定途徑將無效果之事實，始能實施群眾抗議，藉大眾之關心，共同促進目的之達成，此之所謂「其他法律途徑無法達成」係指訴訟、

訴願、請願之途徑將無效果而言，希論及民意而達成，例如退伍榮民要求返鄉探親、反優待僑生、特種生入大學就讀、農民抗議進口產品影響其生存權等即是。

二、**訴求目的為其他法律途徑即可達成之群眾活動**：係指依照訴訟、訴願或請願之程序，即能達成訴求目的，而不循上開法律途徑，逕以群眾抗議方式為之情形，因破壞法律之安定性，故其實施不具必要性，例如勞工遭雇主無故解雇而發動勞工抗議即是。故雖屬上節與公眾利益有關，仍與比例原則不符。

本項分類區別之實益同上節之區分實益，即集會遊行法第二十六條比例原則之規定，主管機關本於該原則衡維護，故於違法與否之認定上甚有實益。

第四項 依手段是否使用強暴、脅迫而分類

此項分類係攸關手段是否正當認定，亦有法律上之實益，依此項分類可分為：

一、**未使用強暴脅迫手段之群眾活動**：亦即以和平之方式實行群眾抗議，但若係以實力行使而未逾必要之程度，程度輕微時，基於社會相當性及可罰違法性之理論，雖為有形之物理力量之行使，但因其違法性之程度尚未達到「強暴」之違法性情形，故仍認非強暴之行使較為妥當，例如因群眾之行進而產生對執法警員輕微之壓、推動作，雖行為不當，但因之認係刑法第一百三十五條第一項強暴行為之行使，則屬過苛，從而日本判例上對此等輕微之實力行使，不認為該當強暴行為之要件，本文以為在現階段我國人民權利意識突顯，街頭運動頻繁之社會狀況，實有以社會相當性及可罰違法性之理論就強暴之概念，進行實質構成要件之解釋，以免刑法處罰範圍過大，且參諸我國最高法院七十四年台上字第四二二五號判例：「行為雖適合於犯罪構成要件之規定，但如無實質之違法性時，仍難成立犯罪。本件上訴人用他人空白信紙一張，雖其行為適合刑法第三百三十五條第一項之侵占罪構成要件，但該信紙一張所值無幾，其侵害之法益及行為均極輕微，在一般社會倫理觀念上尚難認有科以刑罰之必要。且此項行為，

不予追訴處罰，亦不違反社會共同生活之法律秩序，自得視為無實質之違法性，而不應繩之以法。一亦承認可罰違法性之適用，如此解釋應較妥當。

二、**使用強暴脅迫手段之群眾活動**：所謂強暴係指一切有形物理力之不法行使，包括對人及對物施之，刑法第一百四十九條及第一百五十條妨害秩序罪中之強暴即係此義，乃最廣義之強暴，著重在維護社會公共秩序，因無論對人或對物施以不法之有形物理力均足侵害社會共同生活之動態，除有形力之行使外，強暴亦包括不法行使無形之暴力，例如在深夜突然自人之背後大叫一聲之行為，亦足使人之器官予以痛苦，但與脅迫係使他方心生恐懼為目的，而以加害之意旨通知他方，使他人了解而心生畏懼，並不相同。故凡以音響、音波之不法使用(如在他人室內不斷擊鼓)、氣味之不法(如以惡臭薰人)、腐敗物、毒物或病菌之不法利用(如令人食用腐敗物等)、強光、X光、紅外線之不法使用(如強光刺眼、令人照射X光等)或催眠、藥劑之不法利用均屬強暴行為。至於脅迫係指一切使人心生畏怖為目的，而將加惡害之意旨通知他人，使他人了解之行為，刑法第一百四十九條及第一百五十條之脅迫即係此義，其程度、內容、通知之方法均無任何限制，且對方是否已達畏懼亦在所不問，乃最廣義之脅迫。由上可知，在最廣義之強暴及迫意義下，可謂凡一切有形、無形力之不法行使及一切惡害意旨之通知均包含在內，已涵蓋一切暴力手段。

本項分類區別之實益在於認定群眾抗議手段之正當與否，即以刑法第一百四十九條及第一百五十條之構成要件及處罰之規定為依據。

第五項 依是否違反集會遊行法之規定而分類

此項分類係攸關群眾活動之程序、行為是否適法之認定，在效果方具有法律上實益，依此項分類可分為：

一、**違反集會遊行法之群眾活動**：群眾活動係以集會遊行之方式為之，仍應依集會遊行法規定之程序、限制舉行，否則即屬違反該法之集會遊行，主管機關得予警告、制止或命令解散，甚至負刑事責任。違反集會遊行法之情形，分述如下：

(一)、室內集會而於室外設置擴音器或其他視聽器足以形成室外集會，而未申請許可者(第八條第二項但書)。

(二)、室外集會、遊行假藉該法第八條第一項但書各款無須申請許可之各種名義、舉行與事實不符之活動者。

(三)、應經申請許可而未申請，擅自舉行者。(第八條第一項)。

(四)、經申請而核定不予許可或已撤銷許可，擅自舉行者(第二十五條第一項第一款)。

(五)、經許可之集會遊行而有違反許可事項或違反主管機關核定通知單所列之限制事項(第二十五條第一項第二款、第十三條第一項、第十四條)。

(六)、主張共產主義或主張分裂國土(第四條、第二十五條第一項第四款)。

(七)、經許可集會、遊行之負責人未親自在場，亦未委託代理人主持該集會、遊行，或受託主持該集會、遊行之代理人，未親自在場主持(第十八條、第十九條、第二十五條第一項第四款)。

(八)、參加集會遊行之人有攜帶足以危害他人生命、身體、自由或財產安全之物品(第二十三條、第二十五條第一項第四款)。

(九)、集會、遊行時，以文字、圖畫、演說或他法，侮辱、誹謗公署，依法執行職務之公務員或他人(第三十條)。

二、不違反集會遊行法之群眾抗議：亦即完全合乎集會遊行法之規定，並無上開違反該法之情形而言，則受憲法及集會遊行法之保障。

此項分類區別之實益在於法律效果之不同，違反該法之群眾抗議主管機關得予警告、制止或命令解散，甚至得強制為之，有時尚須負刑事責任，對於違法與否之界定甚有助益。

第五節 我國群眾活動的特徵

群眾雖然是由個人所組成，但群眾心理並不是個人心理的集合，群眾心理異於個人心理，個人獨居時心理狀態和加入群眾行列後的心理狀態，不盡相同，因而不能從個人心理的觀點來解釋群眾心理，也不能從群眾心理的原理來了解個人心理。我國聚眾活動之群眾，具有

一般群眾心理的特徵，而又略有不同。觀察近年來發生的聚眾活動，歸納起來，有下列幾項：

一、焦點化：

焦點化是群眾注意力集中於一個目標；焦點化是群眾一致化的催化劑。以近年來的聚眾活動為例，聚眾活動注意的焦點(訴求的機關)有三：

(一)、以政府機關為焦點：如民國七十五年和七十六年的五一九行動，都是以總統府為焦點；七十六年的六一二事件和七十七年的五二〇事件，則是以立法院為焦點。

(二)、以領導人或總指揮為焦點，聽從他的指揮：因為個人在群眾之中，智慮會從文明階梯下降好幾級。

(三)、以團體為焦點：例如民國七十六年之六一二行動，「愛陣」與民進黨互為焦點，於是產生對抗，乃演變成暴力行動。再如八十二年八月「新黨」在高雄舉辦之組黨說明會，因與民進黨員意識形態尖銳對立，互為團體焦點，終不免發生暴力行為。

一般而言，群眾愈注意集中於一個目標，其焦點化程度愈高；反之，群眾如面朝著不同方向，焦點化程度便降低了，或者大家雖然面向一個目標，但心不在焉，焦點化程度也會降低。焦點化程度可用數學公式求出。

從公式可知群眾的焦點商數愈高，注意力便集中；此種商數與集中注視一項目標的人數成正比，與群眾的人數成反比。一個上十萬人的聚眾活動，如果大家注視一個他們所反對的人，焦點化商數可能不大，但此人會千人所指，無疾而終。上面的商數公式亦可改為，群眾焦點化值是成員焦點化值與群眾相乘的函數。

群眾焦點化等於成員焦點化值×群眾人數

通常對於不滿意和抗議的目標(或對象)焦點化程度愈高，愈容易引起暴力行為。如中壢事件群眾搗毀分局、燒掉警車；高雄美麗島事

件群眾以憲警為焦點，而集中注意，將憲警打傷。六一二行動，民進黨和愛陣，互相注視對方，互為焦點，便終於打了起來。五一九綠色行動，群眾注意力向四周分散，沒有形成暴力。

二、兩極化：

聚眾活動有兩極化現象(bipolarization)。兩極是有互相對立的和懷有敵意的兩個敵對體的存在，其中至少一極便是群眾。兩方面的目的和行動往往是相反的。現階段兩極化的情形有下列三項：

(一)、群眾對政府：群眾不滿政府施政而抗議，政府不滿群眾的抗議行動而加以壓制或阻止。例如：調降證券交易稅案，便是長久以來的顯例。

(二)、群眾對警察：警察以維持公共秩序為目的，而集會遊行法中又規定警察機關為集會、遊行之主管機關，在球員兼裁判的情況下，群眾不免對警察產生敵意。如五二〇事件即造成不少民眾及警察執法人員受傷。

(三)、群眾對反制者：兩者由於立場和觀點相反，而形成兩極化。例如，國七十七年四月五日民進黨抗議台視報導不公事件，聚眾群眾毆打批評他們的路人。再如八十二年八月「新黨」在高雄市舉辦新黨成立說明會，因「統獨」意識形態的尖銳對立，遭民進黨率眾抗議而引發暴力爭端。

三、高估計：

群眾是流動的，不容易計數，只能大略估計。雖然申請集會遊行要申報人數，但由於下列四種因素，總會把參加聚眾活動的人數估計得比實際人數還多：

(一)、新聞記者為擴大新聞效果，往往藉渲染群眾人數，來增加其新聞的可看性。

(二)、警察機關為強調維持治安之不易，傾向於高估群眾人數，以便於事後爭功(西方國家警察也經常如此)。

(三)、發動聚眾活動者為強調其聲勢與號召力，有時故意高估群眾人數，以彰顯其示威籌碼。

(四)、由於群眾的密度大，人與人之間的距離大，而且是活動的，易令人產生錯覺而高估其人數。

另在夜間舉辦之聚眾活動，因視力不佳，更容易被高估群眾人數。例如，高雄美麗島事件在夜間舉行，施暴者不過兩百人而已，卻被估計為幾千人。如果聚眾活動發生在大街上或廣場上，往往有過往的人、旁觀者或攤販，這些人若和群眾混擠在一起，便看起來覺得人數很多。把上面這些人除去，私底下的才是真正的群眾，真正的群是參加群眾行列的時間較長並且是最後離去的。群眾人數愈多，聲勢愈浩大，影響也愈大。但所需要維持秩序或鎮暴的憲警人員卻不必成比例的增加，因為憲警都是有紀律且是有受過訓的團體，而群眾則未經訓練且無紀律。但由於人數估計不易，加上群眾情緒不易控制，往往憲警用人數總本料敵從寬原則，且為顯示優勢警力而加派人手。在聚眾活動中，有看熱鬧的、有袖手旁觀的，真的群眾人數有限。而真正的群眾中，動手施暴者，叫做蒸餾效應(disillation effect)。但無論如何，參加聚眾活動的人總是少數人，否則，多數人不滿政府，均起而抗議，執政黨便難以穩住政權。

四、非理性：

在群眾中，暗示感受性都很強烈。暗示是刺激，感受是反應，此種反應有如反射動作那樣的非理性。非理性的群眾不易冷靜地思考、推論和辯論。情勢愈高漲，理智愈降低。反之，愈是講道理，愈是能心平氣和。在群眾中由於情緒感染，個人實在沒法仔細思考問題，甚至糊里糊塗。在群眾中不可能經由深思而產生深奧的道理。由於非理性，群眾不辨是非，只能有簡單的行動，如呼口號等，而且口號簡短不長。由於群眾無法深思，因而對於所要抗議的內容只是一知半解，而淪為「為反對而反對」。依照黎明氏(Le Bon)見解，個人一旦加入群眾行列，理智便迅速下降。且由於智力低劣，推理能力缺乏，缺少批判精神，因此不能正確地辨別真假是非，不易有準確的判斷。判斷是對事物真假、事理對錯的考慮。聚眾活動中群眾所接受的判斷，是被迫接受的判斷，不是經過仔細思考或大家討論後才採取的判斷。因此，領導群眾，訴諸情緒比訴諸理智來得有效，因為邏輯法則對群眾沒有作用，群眾重直覺，不重三段論法。

五、攻擊性：

攻擊通常是對於阻礙(或挫折)的一種反應，是一種毀損、破壞、

傷害或控制他人或物體的行為。攻擊行為破壞多於建設。在政治行為方面，抗議示威或街頭遊行，都具攻擊性。群眾受了挫折，便採取此種攻擊方式。例如，五二〇事件之群眾，大都屬於下層社會，智低、教育低的農民、勞工及計程車司機，其中並有犯罪前科累累的打手，這些人或因長期受到社會剝削(如果菜價賤傷農)，加上本身原有攻擊傾向，再經有心人士煽動，更易產生暴力行為。此外，在聚眾活動中，遊行隊伍因違反集會遊行法而受到警察機關的阻攔或警告時，往往會引起群眾對警察的敵意、忿恨，乃至於產生辱罵，毆打的粗暴行為。警察任務是維持公共秩序，且依集會遊行法第三條之規定又是聚眾活動之主管機關，當聚眾活動逾越法律界線時，警察機關為了維持秩序，防止危害並確保法的安定性，在道路上設置拒馬及鐵絲網，以阻止群眾的前進，或依法實施警告、制止或限制群眾的活動範圍，群眾便受到挫折無法遂行其遊行目的，所以警察往往代罪羔羊而成為群眾攻擊的目標，因而模糊了群眾的原始訴求。例如：高雄美麗島事件及民國七十七年的「三二九」大湖山莊事件，因違法遊行受到警察人員阻擋，於是因而發生攻擊警察事件。再如五二〇事件，原訴求目標是農業政策問題，竟也因違法而發生攻擊警察事件，造成數十名警民受傷。攻擊是發洩敵意的有效方法，不過，暴力群眾大多事後不願承擔暴力責任，他們被捕審訊時，也很少人願意坦承暴行。

第二章 群眾活動成因與其影響

第一節 群眾活動的成因

群眾活動之形成，必有其發生之原因與社會背景，舉凡政治、經濟、社會等任何一因素，若使人之願望與需求，不能獲得滿足，而處於不安狀態，當多數人存有不安狀態，將會相互循環、反應及傳染，欲以集體行動要求改變，則形成群眾抗議行為。各學者對於其發生之原因，各有不同之分析及見解，惟本文綜合各學者之分類，本於邏輯方法予以歸納分述如下：

一、因天然事件引起：多因天然災變而引起，如水災、火災、旱災、風災、地震等災害發生於某地區，該地區民眾對於政府之賑災措施不滿而引起群眾抗議即是。

二、因人為因素引起：由於人為之因素甚多，依性質尚可細分為八類：

(一)、因戰爭而引起：戰爭引起民眾大恐慌或大逃亡，且戰亂中亦產生殺人、破壞等暴力行為，易激起民眾不滿情緒而引發抗議行為。

(二)、因政治因素引起：由於政治上有不平等之情形或因爭取參與政治之聲浪升高，不滿者為強迫政府讓步或妥協，而引起群眾抗議，例如：開放黨禁、報禁、總統直選等訴求之群眾抗議即是。

(三)、因經濟因素而引起：由於經濟不景氣、勞資爭議、經濟結構改變、貧富不均、稅捐課徵、房地產狂飆等財政經濟之原因，造成人們無法達到願望或需求，甚至權利因而受損，而引起之群眾抗議，例如鉅額倒債、股市狂跌群眾希公權力介入之抗議即是。

(三)、因教育因素引起：由於教育上有壓迫之情形或為爭取學術自由等教育上原因，不滿者為使政府或他人讓步或妥協，而引起之群眾抗議，例如學生自治、教授治校、反惡補、廢除教官等訴求之群眾抗議行為即是。

(四)、因社會因素引起：由於社會生活方式及社會關係體系之改變，形成新的職業及新的利害關係，新的職業社會使舊有之農業社會逐漸解體，並使原有存於農業社會所崇奉之倫理道德亦逐漸喪失，造成工商社會必有之勞資關係，消費者與生產者間之關係，政府與企業及環境品質維護等新興之問題，導致人們為求生存、安全或利益而產生群眾抗議。例如：反核、反石油化工、工程徵收地主不滿低補償、老人年金發放、殘障同胞要求公平待遇等抗議行為即是。

(五)、因種族因素引起：由於種族間之壓迫、歧視、敵對等不平等情事，或少數民族為求生存、安全等權益之保障之原因，引發之群眾抗議，例如：美國黑人為抗議判決不公發動之「洛城暴動事件」¹、台灣原住民為要求名稱、待遇之保障等均是。

(六)、因涉外因素引起：由於國人過度愛國心之表現及對政府某項外交措施或國際間對我國有不平等待遇，認為國家民族之尊嚴與利益，受到侮辱或損害，激起群眾之憤慨情緒，而引起之群眾抗議行為，又此項因素最易引起國際紛爭，且常擴及全國。例如：六十九年之中美斷交抗議事件、七十七年三月美國火雞肉進口抗議事件即是。

(七)、因宗教因素引起：由於宗教上有壓迫、敵對、歧視等不平等之情形，或為爭取某宗教之生存、利益之保障，而引發之群眾抗議行為，此在主張宗教自由平等之我國固不會發生有壓迫不平等之群眾抗議，但為爭取宗教利益之抗議行為，仍有發生。例如新約教會抗議聖地取得受妨害、佛教人士群體抗議大安森林公園內觀音像之拆遷。

(八)、因人為非法預謀之因素引起：由於人為有計劃之打擊政府，為期蓄意破壞，製造事端，假藉不合理、不合法之訴求進而採取行動，煽惑群眾抗議以達非法目的或獲取非法利益。例如：為反對政府取締飆車，飆車暴徒焚毀台南市交通隊及在公路上焚毀取締之警車即是。

以上各類因素有時係單獨因素產生群眾抗議行為，但也可能係數個因素串聯而引起之群眾抗議行為，蓋形成之原因常不祇一端，需自各種因素分析其成因，則對於群眾抗議行為之防制之研究，極有助益，此即研究群眾抗議行為形成原因之實益所在。

第二節 群眾活動的影響

群眾活動固有上述正面功能，但仍造成若干影響，尤以暴力抗議行為所生之負面影響為甚，茲將各種群眾抗議行為所可能產生之影響分述如下：

一、影響及打擊政府威信：群眾抗議多係對政府政策、法律規定，甚至對公權力之行使表示不滿、反對，甚至公然挑戰之行為，在暴力抗議行為更造成執勤人員或媒體記者、他人之受傷，及公物遭毀損或燒燬之情形，群眾恣意違法之抗議行為，對於政府之威

信造成極大之影響及打擊，如此負面弊端將因之抵銷政府提供為民服務之效能，實應積極防制其發生。

- 二、影響投資觀光意願：群眾抗議本身給人社會不穩定及衝突性之感覺，且使人感覺社會問題重重而紛亂之感覺，在此情況下，則企業者為經營上安全之顧慮，致不敢輕易投資，觀光客亦不願前來旅遊或購物，足見對中外投資觀光意願及經濟發展影響至鉅。
- 三、影響產業生產力：在勞工抗議行為若以罷工方式進行，必足影響產業之生產，甚至導致閉廠、產業外移，對經濟、社會之傷害極，有時更使勞工直接受害，故罷工雖係代表勞工之心聲，共同爭取權益，但仍須審慎評估利弊得失及對產業之影響，不宜輕率為之，因勞工仍須有安定收入之工作，以免影響其生活。
- 四、影響政治安定：群眾抗議如按照理性、和平方式進行，即使走上街頭，亦不致對政治安定有太大不良影響，但若群眾盲目而情緒化，或抱有私慾或仇視，或蓄意造謠或製造動亂，導致暴力事件，則對政治安定必有重大之負面影響，而且會造成朝野、群眾與警方或群眾間之對立亦形尖銳化，無法平和地協調，則不僅未蒙其利，反受其害。
- 五、影響社會治安及社會安定：群眾抗議時，任何一句謠言，均足使群眾盲目聽信，加之群眾頗具情緒化及危險性，若一味以街頭抗議方式圖謀解決，不僅社會成本過高，且對社會治安及社會安定產生莫大影響，故應盡可能採用議會路線、請願、室內集會(如記者會、辯論會、座談會、說明會、演講會等)、民意測驗、協議及行政、司法救濟等各種方式以表達主張或解決，以免除不必要之街頭抗議。
- 六、違法脫序之群眾行為造成破壞法律尊嚴及效力：群眾可能對法律規定內容不甚了解，同時群眾並非訓練有素，又具有盲目性、非理性、情緒性、危險性等特性，一旦失去控制，易造成違法脫序或暴亂事件，而在警察處理時引起衝突，倘再有人造謠蓄意使群眾情緒激昂而變成動亂，則事件愈發不可收拾，凡此均造成破壞法律之尊嚴及效力，不僅非國家、社會之福，且對全民有害。
- 七、影響警力配置：觀察對維持社會治安秩序，打擊犯罪之工作，

在現行警力已感不足之情形下，若群眾抗議係以和平、理性方式進行，對於警力配置之影響尚不明顯，但人數眾多之政治性、社會性、經濟性等群眾抗議，常因群眾不夠理性，警察機關往往須動用大批警力維持秩序或蒐證，警力較少之地區，尚須請求鄰近警察局派遣警力支援，非僅影響警力之配置，且對警察維持社會治安秩序之功能亦受影響。

八、影響交通、市容及國際形象：群眾抗議因係向社會大眾陳述意見，自以市區之街道最能達到其目的，群眾多利用街道、公路等公共設施進行抗議活動，例如集會、遊行、示威、演講、簽名、靜坐，甚至產生對峙，除人以外，遊行車隊、口音、拒馬等物阻塞交通，常造成交通管制，自然影響交通秩序及市容，若再發生暴力事件影響更大，自不待言，尤其群眾如至機場航站大廈、停機場聚眾示威，不僅造成出入境旅客之不便，並嚴重影響國際形象，應予以相當限制。

九、影響其他社會大眾之權益：群眾抗議有時持續至夜間，對於大眾生活之安寧影響甚大，且交通便利、公路、公園等亦係大眾應享之權益，並為大眾共同使用之設施，群眾抗議持外不散，甚至破壞公共設施、毆打路人、毀損車輛，顯然嚴重影響、妨礙大眾使用權益，甚至造成他人財物、身體之損害及自由之限制。

十、妨害商店營業：原本群眾多的地方，係大發利市之時，但因群眾抗議具情緒性、無組織性、危險性、故群眾抗議活動所經過商店，其營業不僅受影響，有時甚至關門暫停營業，避免遭盲一群眾恣意破壞而受損害，間接造成其他大眾權益受損及影響經濟。

十一、影響社會和諧及破壞團結：台灣土地狹小，之所以能締造「經濟奇蹟」，主要在於人民之勤奮及團結分工合作，縱然有意見不合或爭取權益之情形，亦常能本著「以和為貴」之原則協調，尤其民主政治必須依循制度在和諧之情況下，才能有效實行，服從多數，尊重少數，群眾街頭抗議易造成人民與政府或群眾間之對立尖銳化，製造社會衝突，破壞團結，影響社會和諧及秩序，降低了溫和協調之可能性，若有人蓄意煽動，分化更易使爭議加深，無法妥當地解決問題，故群眾抗議實不可不慎也。

十二、 耗費社會成本及資源：如前所述，群眾抗議對於警力之配置、社會治安、秩序、交通、市容、國際形象、其他社會大眾權益、商店營業、投資觀光意願等均有莫大之影響，足見所付出之社會成本及資源甚高，有志人士，實所共鑑。

十三、 增加訟累：每次群眾抗議事件發生後，警察機關對於違法之群眾抗議必須先經過審慎之調查，將違反集會遊行法、刑法、選舉罷免法上構成要件之行為人移送司法機關追訴審判，且此等事件所涉及之人證、物證甚繁，偵審費時不貲，增加刑事案件偵審之負擔。

十四、 影響憲警人員之士氣：對於身為人民褓姆之憲警人員，又肩負群眾抗議事件處理重任，群眾暴力行為之發生常對憲警人員之士氣造成嚴重影響，因群眾抗議發生時，憲警機關為避免事態擴大，常必須動員大批人員速赴現場維持秩序，而群眾在激情盲亂中，動輒以石塊、木棍或其他具有殺傷力之武器傷及執勤人員，憲警人員有時為免再度激怒群眾，常僅能先予蒐證，事後再約談犯嫌到案，移送司法機關，犯嫌亦多否認犯行，尚須由執勤人員到庭作證，如此憲警人員聞有群眾抗議事件消息，必定猶臨深淵，如履薄冰，嚴重影響執法之士氣。

綜上所述，群眾抗議有其功能及弊端，在意見表達及利益爭取甚至改革之過程中，雖有不少暴力、破壞、傷害民主美名必須避免，然「瑕不掩瑜」，仍應重視非理性抗形式所隱含之理性面意見，蓋因其民主所以重視抗議。但抗議之方式甚多，應盡可能採用街頭抗議以外之方式表達意見，爭取利益及改革，如議會路線、請願、室內集會(記者會、辯論會、座談會、說明會、演講會等)、民意測驗、協調及行政、司法救濟等方式即是，群眾街頭抗議乃所有方式用盡無效時，所不得已採用之方式，絕不能一味以街頭抗議作為達到目的之手段，否則群眾誤信街頭抗議為萬靈丹，不守法亦不相信法令，遇事不循由行政、司法救濟或其他方式謀求解決，如一旦養成習慣，將是法治紅燈。總之，群眾街頭抗議係一切方法用盡無效後，最後不得已之採用方式，並禁止暴力之使用，始能將其弊端降至最低並達到應有之功能。

第三章 集會遊行、自力救濟與請願之區別

第一節 集會遊行與自力救濟之區別

法學上所稱之「自力救濟」，係指當權利受侵害時，因事出非常，來不及依國家所訂之法律程序請求救濟，而以自己之力量直接對違反義務人予以制裁，以防止權利被侵害或促使履行義務之行為，在法律上得為自力救濟者僅於民法第一百四十九條(正當防衛)、第一百五十條(緊急避難)、第一百五十一條(自助行為)、第四百四十五條(不動產出租人之留置權)、第六百一十二條(場所主人之留置權)、第七百九十一條(土地所有人之留置權)、第七百九十七條第一項(土地所有人之竹木枝根刈除權)、第九百六十條(占有人之自力取回權)；刑法第二十三條(正當防衛)、第二十四條(緊急避難)；及社會秩序維護法第十二條(正當防衛)、第十三條(緊急避難)有明文規定，故現行法制中之自力救濟必須具備法定之要件，且須依法定之程序才可實施，其始不負任何民事、刑事或行政責任。然而今日大眾傳播媒體及有些學者將群眾抗議、遊行示威、集體訴求甚至違法聚眾之行為，均稱為「自力救濟」，實係混合法律上之自力救濟、集會遊行、請願及群眾抗議等概念，加以援引、假借、誤解、濫用。就法律之觀點而言，群眾抗議所表現之形態，多不符合自力救濟之法定要件，且有時甚至逾越集會遊行法、刑法、請願法、選舉罷免法之規範，而呈現脫法脫序之現象，故如此觀念混亂之使用，有澄清之必要，否則若廣泛地將一切不具合法性之權利救濟行為或向公權力挑戰之行為均稱為「自力救濟」，則不僅易使參與群眾抗議之人無所忌憚，恣意而為，且使民眾動輒走向街頭抗議作為救濟手段，甚至誤導社會大眾形成錯誤認識，以為只要聚眾表示反對意見或爭取權益，即係向公權力挑戰之不法行為，對於社會秩序及群眾抗議功能之發揮，均有負面之影響，從而在概念及名詞之使用上實不可不慎也。綜上所述，自力救濟具有四項共同之要件，分述如下；

- 一、 必須有法律之明文規定為依據，始得為之。
- 二、 必須法律所保障之正當權利已存在為前提。
- 三、 必須該權利現遭受侵奪或危害之情形，且持續中，情況急迫，來不及請求公力救濟或公力救濟不及。
- 四、 必須遵守權利不能濫用及社會相當性原則而實行私力救濟行為。

由上可知，自力救濟與群眾抗議行為有以下不同之處：

- 一、 法律依據不同：前者之法律依據為民法、刑法及社會秩序維護法有關自助行為、正當防衛、緊急避難之規定；後者之法律依據為憲法、集會遊行法、請願法中有關人民表現意見自由、爭取權益之規定。
- 二、 理論基礎不同：前者之理論基礎在於私權之保障，公權力不及行使，例外允許私力救濟，以貫徹「有權利即救濟」之原則；後者之理論基礎在於人民之抵抗權、不服從理論及表現意見自由之基本人權。
- 三、 實行目的不同：前者實行之目的，限於為防衛及保護自己或他人之正當權利始可；後者實行之目的，不限於防衛或保護權利，為爭取權益、追求社會公眾利益、表達意見或促使社會改革、進步均可，目的甚為廣泛。
- 四、 實行時機不同：前者實行之時機，限於權利現在遭受侵奪或危害，情況急迫且持續中，不及受公權力救濟或援助始可；後者實行之時機無任何限制。
- 五、 是否須向官署申請許可不同；前者實施時無庸向官署申請許可，但僅民法第一百五十一條之自助行為實施後須向法院聲請處理，其他自力救濟實施後均無庸向官署聲請處理；後者因係以集會遊行方式為之，故在實施前除係集會遊行法第八條第一項各款所列之情形外，均必須事先向官署申請許可(群眾請願之行為若符合請願法之規定，係屬依法令規定舉行，依集會遊行法第八條第一項第一款規定，不需申請許可)。
- 六、 實施之主體資格有無限制不同：前者實施之主體無任何資格之限制；後者實施之主體，因係以集會遊行方式為之，故其資格須

受集會遊行法第十條各款之限制(即集會遊行之負責人、其代理人或糾察員之資格受有限制)。

- 七、 實行之手段限制不同：前者實行之手段，只要遵守權利不能濫用及主人相當性原則，無任何限制，縱為有形之強制力亦為法之所許；後者實行手段，不得使用暴力，必須以和平方式為之，否則即屬違法。

第二節 集會遊行與請願之區別

憲法第十六條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權」。自憲法所保障之各項基本人權以觀，請願、訴願、訴訟權係屬手續上之權利，其目的在使憲法上所保障之實體法上權利之基本人權規定，不至於流於空文。請願之型態與群眾抗議相似，目的雷同，舉行方式亦常一致，易造成概念上混淆，尤其集會遊行法制定後，因採事前許可制，部分民眾未提出申請，或申請未獲許可，而逕以請願名義向政府機關提出抗議，常由於參加人數、有無攜帶布條標語等問題，造成與警方衝突，實因對於二者概念不明所致，故二者之區別，甚有實益，更可使群眾抗議行為之概念特徵予以明確之認識。群眾抗議係以特定多數人或不特定多數人基於共同追求之特定或不特定目的而為之暫時聚集，並意欲或可能採取一致行為，故集會、遊行(乃動態之集會)為其表現之型態，但群眾抗議之目的，常係向政府表達要求為一定之行為(包括作為及不作為)。由歷史之演變觀察，英國憲政施行之初，國會僅為向英王請願之團體，後來國會便成為國王與臣民妥協之橋樑，當國王需財孔急時，即以答應國會之各種請求作為交換條件，但英王接受國會請願而制定之各種法規，與請願之意旨不盡相符，國王與國會間，時生齟齬。至西元一四一四年亨利五世即位不久，同意國會之一項請求，即國王除表示同意或拒絕請願之意旨外，不得變更其內容，此一讓步形成新的制度，即呈送國王的不再是請願書，而是法案，因此提案立法取代了請願立法。可知昔日「集會自由」與「請願自由」是合而為之，前者之目的在便利人民向國會請願，後來集會自由脫離請願自由而成一獨立權利，故人民可以集會而不請願，或請願而不集會。

依我國請願法規定：人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，均得請願(第二條)，故範圍甚廣；請願可向職權所屬之民意機關或主管行政機關為之(第二條)，地方民意機關亦得代表人民向有關民意機關請願(第十條)，請願人或為個人或為團體，團體請願，若對受理機關有所陳述時，應推派代表為之，其人數不得逾十人(第六條)，請願應見備請願書，由請願人或請願團體負責人簽章(第五條)，各機關處理請願案件，應將其結果通知請願人(第八條)，但請願事項不得抵觸憲法或干預審判(第三條)，且對於依法應提起訴訟或訴願之事項，不得請願(第四條)，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，違者，除依法制止或處罰外，受理請願機關得不受理其請願(第十一條)，由上可知，請願與群眾抗議行為，在集體請願時雖有交集，但在性質、程序、地點、人數限制、法律規範、訴求內容及限制均有不同，茲將二者相異之處列述如下：

- 一、 所依據之權利性質不同：請願行為係人民就國家政策、公共利害、權益維護之事項，向行政或民意機關陳述希望及請求之行為，故請願權被歸類為積極之受益權，而積極受益權之性質，在於強制國家對人民之請願有受理之義務，並就其內容為審查之後，將結果通知請願人(惟於請願法第三條、第四條、第十一條有例外規定不得請願及得不受理請願)。群眾抗議則係依據集會自由等意見表現自由之消極自由權，消極自由權之性質，只能要求國家不要干預，並不能要求國家為一定之作為或不作為。
- 二、 程序不同：請願是依法律(請願法)之行為，並沒有事前許可之制度，不需申請許可，可自行為之。而群眾抗議係以集會遊行方式為之，依集會遊行法第八條、第九條、第十二條、第十三條規定，須事前填寫申請書向主管機關申請，並獲得許可後方可舉行。
- 三、 活動地點限制不同：請願對象為中央及地方之民意及行政機關，活動地點只須符合請願之規定，並無限制(惟因請願法第三條規定，請願不得干預審判，故各級法院不應列為請願對象，則應解釋為不得以各級法院為活動地點，以免影響及干涉法官之獨立審判)，從而行政院、司法院、考試院甚至總統府均得為請願之對象。而群眾抗議依集會遊行法第六條規定，則有禁制區之限制，如總統

府、行政院、司法院、考試院、各級法院、國際機場、港口及重要軍事設施地區均是。

- 四、 人數限制不同：請願可以個人單獨為之，亦可多數人集體共同為之，但集體請願面遞請願書時，應推代表為之，代表人數不得逾十人。而群眾抗議除依集會遊行法第十四條第五款規定，人數主管機關可予以限制外，原則上無限制，且既稱群眾抗議至少需三人以上參與始可。
- 五、 法律規範不同：合法之請願行為，依請願法規範，但違反請願法規定之請願行為，則仍適用集會遊行法規範。而群眾抗議因係以集會遊行方式表現，則無論合法或違法，均適用集會遊行法規範之。
- 六、 訴求內容限制不同：請願訴求之內容限於國家政策、公共利益或其權益之維護，且對於依法應提起訴願或訴訟之事項，不得請願，亦不得抵觸憲法或干預審判，故限制甚多，而群眾抗議依集會遊行法第四條規定訴求內容，不得主張共產主義或分裂國土，別無限制。
- 七、 行使對象不同：請願行使之對象必為國家機關，無對私人行使之餘地。群眾抗議行使之對象，可為國家機關或私人(包括自然人及法人)，如勞工抗議之對象常為僱主而非國家機關即是。

第四章 群眾心理的理論基礎

第一節 黎朋的群眾學說

黎朋(Gustave Le Bon)被認為是頭一位學者認為群眾的意義，將群眾視做一種社會現象，彼所著之群眾心理(Psychologie des foules)英譯名為(The crowd)為社會心理學的名著之一。這部書中，有不少的理論是基於錯誤的概念，固屬美中不足，但瑕不掩瑜，仍為一般學者所推崇，讚美其能為團體行為這種現象提出真知灼見。事實上，以後有關群眾的分析，俱以黎氏之研究為其出發點。

黎朋認為群眾是在某些心理力量影響之下的一群人，其思想行為

如出一轍，成為一個單體(single being)。若干個人偶聚一起，既無共同目的，又不受共同影響，在心理學的意義，是不能構成一個群眾，只能說是烏合之眾。如果烏合之眾感受某些影響，又有了一個共同目的，便成為群眾。如火車站的一群人，僅屬於個人的聚合，如有偶發事件，則轉變而為群眾了。

依黎朋的意見，任何個人，一經集合成群，不問其生活、職業、品性、智慧是否相同，他們自然而然的另成立了一個團體意識，大家都受了團體意識的支配，無形中趨於一個相同的方面，所有情感、思慮、動作都與平日個人所感所思或所作的不同，因為個人意識是被團體意識壓制下去。就是個人的情感觀念，含蓄了許久，從來沒有發洩過的，一到群眾中，往往突發而不可遇；但那些情感觀念的本質，必然要變成了團體意識之後，才能發生作用的，黎朋共引證生物中的細胞單位重組而另成一物時，不再是各個細胞分立時的原由，在心理上，個人意識融合到團體意識之中，也看不到還有人意識，所以黎朋認為群眾心理是離開個人心理的。

黎朋又認為，群眾中個人多感情用事，理智蕩然，並且是兇殘野蠻的。置身於群眾中的個人，有如沙堆中的一粒沙，隨風任意飛揚，並失去自覺的人格，服從群眾的一切暗示(Suggestion)，正和入於催眠狀態的人，對施催者惟命是從般。一個受過文化薰陶的人，單獨時遇事三思而後行，但一旦置身於群眾之中，可能變成一個「野蠻人」，秉諸本能，而橫行直闖，「從文明之階下降幾級」，內心充滿著殘暴猙獰的性情。

黎朋復指出，群眾不一定是罪惡的和殘暴的，因為群眾依暗示行事，可能被鼓勵做利他性的行為。群眾各分子倒向極端善良或極端殘暴，則視所受之影響而定。不過群眾行為與個人平時獨處行為相比較，是處於智力低落的狀態。黎朋並云：「在群眾中，愈積愈多者是愚蠢而非天賦之智慧。」其所以如此，蓋因個別的才能和創造力消失殆盡，所有個人都成為不加大的最小公分母。全憑暗示和衝突的行動，較之經過周密思索和運用智慧的行動要差得多。

黎朋又指出，在智力上，群眾常低於離群索居的個人，但在感情上卻常要高些。極端英雄主義和自我犧牲的行動，如同極端殘暴的行

動一般。廣大群眾的英雄舉動，自古以來，史不絕書。可是黎朋又謂偉大的文明成果是少數的第一流天才經過精細思維而締造成的，群眾又不與焉，這又使得黎朋對民眾發生懷疑(黎氏將民眾 Masses 與群眾 crowd 行為並列)，並使他厭惡他所謂之「多數意見」(Philosophy of number)。依黎朋所言，個人置身於具有共同目的的一群人中，僅因他是團體的一部分這一點，使他獲得一種前所未有的強有力的感覺。個人在團體中僅佔一部分，姓隱名藏，可以不負責任，於是將平時所有的約束和控制置之腦後，準備為所欲為，不顧後果如何。再者，在具有共同目標的團體中，受暗示性(suggestibility)是很大的。暗示的結果，造成黎朋所謂之傳染(contagion)，像野火點燃所有挑撥起的情操和行動。傳染勢力是如此之強烈，任何人多多少少被其降伏，不論那個人的決斷力如何，知識程度如何，也不論他的生活方式如何，職業如何。結果，在團體影響勢力下的個人，準備為團體的利益而犧牲一己的利益。黎朋又說，交互作用，使得在團體影響下的暗示力比在催眠狀態中更要難以抗拒。在群眾中具有抵禦暗示的堅強人格者，為數太少之故，實難作中流砥柱，他們最高能做到放出不同的暗示，使群眾分裂，因此，群眾偶而也能被制止去從事殘暴的行動。

黎朋將群眾一詞，用之於各種不同的團體，幾乎所有臨時的和永久的在一共同影響力下的聚合都包括在內，例如街頭暴動、宗教宗派、國會會議等。如此以許多不同的團體籠統地歸入群眾這個單一的項目內，顯然並不適當。其實黎朋所列舉給予這些不同團體的種種特徵，實際只能適用於暴眾(Mob)、自動發生的民眾運動、社會傳染(social epidemic)，以及類似的團體現象。故新近有些學者，反拒黎朋之見解，認為處身於群眾中的個人，其行為既與平時並無二致，智能也不比平常時減退。群眾是有組織的聚合，有些人領導而有些人隨附。再者，個人在群眾中，並不失去自覺的人格，他們並不是被拉著鼻子走，也不是完全不對自己的行為負責。顯然，群眾中的個人行為缺乏一致性，無論在智能上或道德上均然，這也是一個極有力的論證。

第二節 馬丁的精神分析說

馬丁(Everett Dean Martin)對黎朋的學說有許多地方表示同意，不同的是，他從精神分析的觀點來探究群眾行為的現象。馬丁在群眾行為(The Behavior of crowds)一書中將群眾行為比作妄想狂的行為。因為二者都含有壓制神經病症的特質。他將群眾行為與無意識中壓制及逃避現實和要求補償的心理機構聯繫起來。群眾行為是一被壓制之諸衝動的解放¹，而解放的發生，是平時控制行為的道德失靈了，往常所要遭受譴責之行動，而這時候可以無所顧忌，為所欲為。馬氏謂在社會生活中的政治方面、宗教方面和道德方面，其壓制程度最大，故在這方面群眾行為的出現也最頻繁。在群眾中的個人，被利己和怨恨的感覺所包圍，而群眾給予各個人一個出氣孔，使這些感覺有機會發洩。自我陶醉和專橫霸道，即是群眾的明顯特徵。在假仁假義和理想高懸的幌子下，群眾不顧一切阻礙勇往向前。群眾常欲將種種觀念成立邏輯的結論。雖然也有和平的群眾，但仍有殺機潛伏其中。一切群眾是反對某人，一切群眾要求一個犧牲者。馬氏視群眾行為和群眾思想是社會進步之一嚴重威脅。馬氏並認為，群眾行為是一種心理的、病理的狀態，就像個人作夢一般。組織群眾的個人，並無新東西增加，蓋影響個人者，也必影響群眾。群眾使人之控制消失，邪惡產生。他也認為，群眾之中亦有衝突事件之發生。他所表示之觀點，如許多新聞記者所表示者，皆以為群眾中之個人將原始野性暴露無遺。群眾中的分子覺得，他們所要及所做者，其他例子亦同。故馬氏謂：「自我主義必受到讚賞」。

馬氏對群眾行為之分析，別開生面，很富於啟發性，但所言之種種群眾特質，似乎僅能適用於個人。如楊格(Kimball Young)所指出的，此群眾行為的解析，完全以個人心理為根據，而未計及社會因素及個體互動。所以必須顧及這些因素，以補充馬氏的解釋。

第三節 史美舍的附加價值說

在有關群眾行為的理論中，美國社會學者史美舍(Neil J. Smelser)對於影響群眾行為的要素，提出「價值附加過程」理論(Value-Added Theory)。所謂「附加價值」為借自經濟學的概念，而在此，史美舍把

它使用於某種特定群眾行為現象的發生，具有影響力的要素間，相互連結的類型之意。即「發生任何種類的群眾行為時，必然的存在著許多影響因素或必要條件。而且這些影響因素，必須結合為一定的類型。隨著這些因素的結合，所發生的群眾行為類型，逐漸的特定化，而相對的其他類型的群眾行為，有被排斥的可能性」。這種情況正好像是由一定類型，所結合而成的生產工程諸階段，對於創造出來的製品、種類與內容，逐漸的特定化，而此製品，亦逐漸增加附加價值，與此種過程相似。史美舍之附加價值理論是以社會因素為基礎，著重於廣泛之社會環境，並強調處於政府權力下人民之行為樣態，特別是用來解釋群眾行為之成長過程與社會結構之關係。

史美舍提出了群眾行為發展的模型，認為有六種特徵是集體行為發展的必要條件：一、結構上的誘發(structural conduciveness)。二、結構緊張(structural strain)。三、一般化的信念(generalized belief)。四、激發因素(precipitating factors)。五、行動的動員(mobilization for action)。六、社會控制的運作(operation of social control)。上述六項特徵決定群眾行為之出現與否、型態以及影響之大小，倘若這些特徵消失，則群眾行為當不致產生，其任何之單一特徵皆有助於產生群眾行為：茲簡述如下：

- 一、 結構上的誘發：結構上的誘發係指有某種結構因素的出現，才能夠導致某種群眾行為的發生。例如：金融恐慌的發生，必須社會有一種可經銀行或股票市場自由交易的經濟制度。同樣地一種族暴動發生在兩個種族團體彼此有相當大差距的物質生活水平。因此，結構性的誘發使群眾行為產生的社會要素。但僅有這個條件，尚不能決定群眾行為在何時發生。
- 二、 結構緊張：結構緊張就是結構衝突，或結構模糊，它使人們產生挫折與緊張。例如：高失業率、種族歧視或女性歧視，是結構緊張的來源。從這些緊張狀況，群眾行為會開始醞釀，但它的發展，仍須依賴其他的條件。
- 三、 一般化的信念：當人們確認緊張的泉源後，為減低此緊張，便會尋找適切而且可能反應的信念。例如：女權運動的一般化信念，可以解釋經濟、教育、政治、及家庭結構等，有歧視的情形，因而

有改變的必要。但一般化信念不一定是正確的，其實，它們往往是基於錯誤的觀念。例如：一位無辜的人可能會因為一種莫須有的誣陷而受暴民的凌虐，在此情形之下，暴民們就是以一種一般化信念做為種族報復的理由或實施某種偏激行動的藉口。因此，一般化信念是一種意識型態、觀點、信念或一些其他的共有符號，行動者用它來解釋問題，使其信念合理化，而對問題達成一種瞭解。

- 四、 激發因素：一旦結構誘發，顯示出結構緊張，於一般化信念建立後群眾行為就難以避免，有些偶發事件的發生，就會觸發一種集體反應的開端，這種事件本身可能相當瑣碎，或並不重要。易言之，在前述三種條件的存在下，偶發事件會突然引發某種群眾行為。例如：某一政黨本來就對司法審判公正性不滿，且有意採取行動予以抗議，倘若司法機關於此一關鍵時刻去逮捕此一政黨之要員，則不免會發生群眾行為，前面三種條件設定了人們的憤怒、懷疑與不安，因而促使他們採取行動。
- 五、 行動的動員：現在剩下的唯一必要條件，就是參與者對偶發事件採取行動。例如：在暴動中，一個群眾可能自動地動員，再加上共同情感，便很快就進入行動。在其他何況裡，如社會運動，參與者可能要有領導人物的煽動或意識形態的教化，才能產生行動。不論參與者的來源為何，當參與者能成功地加入行動時，群眾運動已在進行了。
- 六、 社會控制的運作：社會控制意指在群眾行為發生期間，社會為阻止或控制群眾行為所採取的行動。這是從警察、政治領袖或其他有權力或影響力的人士開始。其運作方式，相當的不同。如反貧窮方案、強制驅散或實施宵禁等等。因此，社會控制實際上是一種對群眾事件的力量，它會設法阻止、中斷、轉向或禁絕群眾行為。如果社會控制失敗，群眾活動會更增加。有時社會控制不當，反而會激起群眾事件。例如：當警察激怒暴動者時，群眾會加速他們的行動。

史美舍的附加價值理論中之六大因素，事實上即為群眾行為形成之六個過程。每一過程之發生必定前後銜續，且後面的過程顯為前面過程之增值因素，如後續的影響因素，不能夠存在，則先行的要因便

無法喚起群眾行為產生。

第四節 亞爾保的眾人交互刺激說

一九二五年亞爾保(F. H. Allport)提出群眾社會心理學理論，他認為早期對群眾的研究，過分強調群眾整體之行為心態，而忽略了其中個體之動機心態。亞氏認為群眾行為出自於參與份子自動自發的心態，即使群眾不存在，這些人也會有類似的行為。群眾只是個體行為的催化劑，使得個人行為心態表現群體化，而相得益彰。群眾的情境正好似酒精對於個人所發揮的作用，減低個人的約制能力。亞氏不承認有所謂「團體心」、「社會心」、「集體心」以及「群眾心」等。在他看來，這種種心理現象，乃不過是個人心理現象。至於群眾行為所以與個人單獨時不同，是由於眾人相聚時交互刺激與反應的結果，個人在群眾中因見他人——許多他人的行為與情緒的表現，而使得自己的行為與情緒容易發生，不僅容易發而且又加緊張。因此，群眾的情境，對於個人，僅供給一種刺激，或者引起反應，或者加緊反應，如此而已。

亞氏認為，群眾行為都是有關於生存的切身利害問題，保衛與食色，就是此類問題之一。因此，亞氏認為群眾總是低級的暴烈的奮鬥團體，除極少數例外，如「恐慌」及「宗教運動」等。奮鬥、鬥爭破壞的反應是普通的現象。群眾總是為反抗對於自由滿足基本或引伸的驅使力的限制、壓迫、反對而生的奮鬥。

亞氏並以為群眾中眾人身體的推動，予個人以極有力量的影響。不僅是供給社會助力，而且是暗示暴動氣魄與力量之大，而必須隨眾附和。故亞氏說：「在群眾中的個人是表現一種完全服從與遵從的態度」。亞氏稱此為「普同意識」(Sense of universality)。在這種情景中，另一影響是「社會投射」(social project)，個人藉社會投射，將自身對演講者講詞所生之反應，推及於團體其他份子使生相同之反應。暴眾之發生暴行，蓋由於個人各有其利己之內驅力，藉在群眾中與他人聯合行動而找出一種發洩的工具，個人迫切想做的事情，見他人也同樣在做，便以為獲得他人的讚許，於是產生一種合乎道德的自

感之感。亞氏稱此種使之合理化的心理現象為「群眾人道德意識」(The moral consciousness of the crowd man)。第五節 蒲魯姆及賽茨尼克的情緒傳染說

在討論有關群眾行為之情緒反應時，蒲魯姆(Leonard Broom)及塞茨尼克(Philip Selznick)兩位學者以情緒傳染(Emotional contagion)之論點，說明群眾之心理過程。情緒傳染蔓似野草，與它有關聯之現象，為數甚眾，如群眾行為、恐慌、銀行擠兌、集體幻覺、時狂、團體精神等，均包括在內。這些現象以及其他較為平凡的現象，表現一種共同心境(Common mood)，即是為情緒所感染的心境。蒲、塞二氏認為在群眾中所產生情緒傳染的心理要素有三：

- 一、 暗示感染性增高：在組織鬆弛的情境中，人易從他人獲得暗示。此種接受暗示的準備，又能被情緒緊張所強化，因為情緒緊張縮小意識領域。暗示感應性增高的一個重大後果，便是喪失鑑別能力。當意識在緊張的支配之下，則做事張惶失失，未曾冷靜地選擇行動的方針，權衡行動的後果。
- 二、 刺激加強：不同的人格，表現不同程度的暗示感應性，但是暗示感應性能夠提高，意識領域也能夠縮小，就是當別人因興奮而發生的刺激在質量上不斷加強之時，不論個人人格特質為何，亦受其影響。在大群眾之中，摩肩接踵，軀體接近，刺激以循環反應式進行，再由於人擠人，身體上一些情緒表徵，亦一覽無遺，如呼吸緊促、流汗冒氣、肌肉起伏等。如果參與者之一，動了情緒，他人就可能感覺得到，恍若投石於江心，一圈圈的波紋向外擴張。
- 三、 經驗之同質：必有共同的氣質和背景，情緒才能傳染。例如：群眾刺激如何強烈，職司執法之警察人員也不會加入群眾行列，因為他們缺乏共同的經驗背景。包含各種社會的、民族的、年齡的、教育的類屬之混合團體，是難以發展情緒傳染。

情緒傳染之社會意義，依蒲、塞二氏之見，可以綜述如下：

- 一、 缺乏其他社會整合之資源時，情緒傳染能供給心理上之統一，心理統一賴以存在的基礎，是對相同的知覺情境所發生的共同情緒反應，而非明確的規則和團體結構。然而，立基於心理統一的團體，常是臨時性的，例如：火災現場聚集的人群，當火被撲滅，人亦作

鳥獸散，但現有的團體社會整合，能因情緒傳染而加強，因為情緒傳染有助於團體之精誠團結。

- 二、 在以情緒傳染為基礎的團體中，紀律被放鬆，發洩內心行動受到鼓勵，無意識行為獲得允許，暴眾以及其他類似集團，常想煽動個人之情緒，予以利用，於是個人從規範的控制中解放出來。情緒匯成一股洪流、澎湃奔騰，有時候做出極端行為。由於情緒傳染常使個人責任和社會控制趨於薄弱，結果像恐慌，群眾以及其他飽含情緒的活動，變成破壞行為。
- 三、 情緒傳染的界限，由非軀體接近，或成員身分所劃定，而決定於消息的傳播。情緒在大眾傳播工具——報紙、廣播、電視：：的流通下，可能全國陷入集體騷動之中，導致政治上對戰爭或反叛者做出一些無可抵禦的決定。有些領袖覺得眾怒難犯，應向群眾低頭。有些領袖則以群眾之群情激昂為藉口來解說他們的措施失當。但是普遍的「歇斯底里」(Hysteriz)常被喜以渲染為能事的新聞報導所誇大。

第五節 靳斯堡的群眾特質說

黎朋之群眾行為理論，靳斯堡(Ginsberg)認為許多地方很對，但也有錯誤和誇大之處。他又認為黎氏把某些團體規劃「群眾」範圍之內，這些團體雖具有群眾之某些特質，但事實上，卻應另立門戶，分別加以研究。黎氏所假定之「團體心」，靳氏表示反對，謂缺乏明確的證據。他同意群眾是易受暗示的，不加思考的，不負責任的，可是這些特質因個人而有很大的差異，謂整個群眾全體一致，則說得過火，而且領導者的暗示，若不符合群眾的意向，亦不會被接受，甚至於被反對。黎氏將群眾的行為，比喻作被催眠者的行為，靳氏亦批評有誇張之嫌，因為群眾並沒有人於睡眠狀態時所常見的一些徵候(如呼吸的改變等)。靳氏謂在群眾中所發生者，可以用高度受暗示性來解釋(因為高度受暗示性能抑制衝突的情緒，並能放出精力至售中之事物上)，也可以用由於人數眾多而產生的意識力量和失去私人責任感來解釋。上述諸因，加上群眾智力低落，即足以解釋群眾行為之現象。至於群眾智力之低落，是為了引起全體的共鳴，必符合一般智力水準，非降低不可。

靳氏分社會聚合(Social aggregation)為兩類：一是有組織的，一是無組織的。前者包括群眾和暴眾，後者包括公眾(public)和具有某些集合行動工具的結合(Association)。暴眾其實是群眾的「次種」(sub-species)，所不同者比群眾更不穩定，更為混亂。靳氏認為由烏合之眾變為群眾，必須具有：一、共同的方向。二、共同的興趣。三、共同享有的感覺與外顯情緒。然而，這些特性僅當團體是純質的，即各份子具有許多相同的事物之時才表現出來。群眾一定是「趾高氣揚」和「張脈興奮」，蓋其中個人覺得自己的種種情緒已獲得大多數人的共鳴。群眾之缺少責任感，第一是個人不露姓顯名；第二是責任分散。隱名藏姓以及相伴而生之不負責任，鼓勵情緒自由表現，出之以吶喊、歡呼、大笑等。最後，群眾最容易上當，因為群眾智力低落，受暗示性高，而且好大喜功之故。

靳氏謂群眾之好或壞，依時機和刺激力量而定，智力低落則常是群眾的特徵，因此所作之決定和行為，很少能產生建設的效果。一種集體商討，其參與者各提供自己的經驗，以來幫助解決正在討論之問題，彼此交換意見，始能收集思廣益之效。群眾則不能做到集思廣益這一點，只是聽從領導者的煽動，亦步亦趨。

第五章 各國規範群眾活動之基本原則

第一節 美國

在美國聯邦最高法院先後揭示五項原則，對於集體方式表現意見自由予以限制，列述如下：

- 一、明顯而立即危險之原則：此乃美國憲政史上，對以言論、集會方式表現意見自由首次產生之限制原則。認為任何行為之性質均須依當時環境而定，縱憲法給予表現意見自由最大保護，亦不至包含企圖使人驚慌，如於戲院中謊喊失火之言論。故關鍵在於言論所處環境與言論性質，是否有導致實質危害之「明顯而立即危險」，而使國家有權加以防止。至於要認定某種言論有「明顯而立即危險」，

須證明該言論有預期或倡導立即而嚴重暴力之行使，或從過去行為產生合理確信，認該言論有此計劃，因此須某言論所引起之弊害十分嚴重且可能立即發生，始能認此言論產生「明顯而立即危險」，如尚可以討論方式辨別是非或可以教育方式避免弊害，則不能藉以限制言論自由。此項原則因立即而嚴重之暴力等觀念，過於抽象，並不明確，唯賴法官依具體情況認定，有失空泛而引致不少批評，認易造成隨環境變遷而有異論。

二、 惡劣傾向原則：認為凡具有導致實質惡害傾向，或立法機構經合理確信有此傾向之言論、出版品，政府得加以禁止。例如發表及提倡以武力、暴力及非法方法推翻合法政府，因與社會福祉相敵視，並含有實質害惡之危險言論等，政府即有權去抑制甚至禁止之。但此項原則成美國聯邦最高法院最不重視表現意見自由之原則，故未被長久使用。

三、 明顯而可能危險原則：認為任何國家防止政府不受顛覆，乃最具價值之要事，故政府不必待叛亂要勃發，革命計劃已擬妥，只待發號時，始能禁止及制裁。因革命之計劃，縱其起先之力量不足注定失敗，仍不失為重大危害，此種革命企圖，對國家必定造成物質上及政治上之損害，故不能以該企圖有無成功可能作為限制標準，如行為者之鼓吹已逾討論階級，而是已至隨時可採取實際行動之危害時，即因具有明顯而可能危險，政府即可制止。此項原則，美國於二次世界大戰後，在關於共產黨宣傳案件，始採用之，但其他案件則很少採用。

四、 平衡原則：認為當一項法規基於維護公共秩序之目的，而規範某一表現意見自由時，對言論自由或許將造成間接、局部之限制，在此時，法院之責任就是如何在某一情況下，衡量二種衝突之權利，判斷何者之價值、利益較高而決定保護其較優者，因之在維護一十分重要之國家利益，則可對表現意見自由加以限制，亦即如果限制此項自由能提供政府重大利益，則政府即有充分權能對之限制。但此項原則要求法院就具體之狀況衡量互相衝突之價值孰重而定，又未預訂各種價值之優劣順序，亦無提供客觀之標準，全部委由法院主觀之價值認定，不免因人而異，反而失去應有之效用。

五、優越地位原則：認為表現意見自由於民主憲政之價值有重要地位，故一切法規不可踰越其內在界限，即僅止於必要之最小限度始可，換言之，表現意見自由乃為民服務，非為政府服務，揭發政府行為真象，向民眾表達意見，使其知悉，是防止任何政府部門對人民之欺騙，且公眾事項之公開爭論，對國家健全極為重要，公眾問題，尤須為公開且坦誠之討論，故應認表現意見自由最受尊重。此項原則直接明示表現意見自由具有優越地位，較諸上開平衡原則數一數為明確。再由上節分析表現意見自由之功能及重要意義以觀，固得相同結論，但亦有批評認此項原則過份保障表現意見自由，認係有害之論調。然而本文以為若符合適當性原則、必要性原則、比例性原則及法益衡量原則，又非使用暴力，則此項原則極有採取之價值。在今日我國現行實務之態度，除街頭式群眾抗議發生暴力衝突之情形，因觸犯刑法、集會遊行法、始移送司法機關審理外，餘以和平方式之靜坐、包圍或以傳單、大眾傳播媒體之撻伐，集體向有關機關抗議或議會抗爭等方式，均未付司法機關審理，係因民主政治乃大眾化之全民參與為其本質，故凡屬公眾問題，並以和平理性形成公意之過程抗議表達意見，應屬「政治性問題」，似係此項優越地位原則之運用也。

第二節 日本

二次大戰後日本受盟軍佔領，因而承襲美國聯邦歷年判例，在昭和二十一年公布新憲法，在第二十一條明定保障人民之集會自由，按日本新憲法對表現意見自由之限制，採取下列原則：

- 一、公共優越原則：認為言論自由之基本人權應常為公共福祉而行使，不得濫用，換言之，憲法所保障之言論、集會自由於公共福祉所必要時，仍得加以限制。
- 二、明確合理限制原則：認為為維護公共秩序，或防止對公共福祉之侵害，主管官署得在特定場所，以合理而明確之基準，明文規定集會遊行示威活動須申請許可，主管官署必要時亦得禁止之，此項限制並未妨害憲法所保障之國民表現意見自由。

- 三、 禁止事前抑制原則：認為事前抑制對於表現意見自由經驗上極為有害，故言論、出版等表現意見自由，尚未向外界顯現以前，不許權力之壓制原則必須確立，否則即有成為禁壓思想、言論自由之手段，且關於表現意見自由之行動，須自前述公共福祉觀點，於必要最小限度範圍內，作不得已之規制。此項原則，以表現意見未向外界顯現以前，為維護公共福祉之必要最小限度範圍內，得作不得已之限制外，不許政府加以限制，已為民主國家廣為承認。亦即於符合必要性及比例性原則時，始能限制此自由，但如表現自由向外界顯現之際或之後，因未說明如何適用，則顯應依前開公共優越原則及明確合理限制原則予以限制。
- 四、 比較衡量原則：認為在街道或公共場所遊行示威，已達侵害他人權利之程度時，應考慮此項示威遊行對公共安全是否有急迫之危險，如有此危險不予許可舉證此項活動，縱無此危險，為防止群眾盲從而發生危害，得課以事前申請許可之義務，亦即在表現意見自由與公共福祉間作一比較衡量。

上開四個原則，其間具有相互補充之性質，並非相互排斥，申言之，係以公共福祉之維護為中心，合乎明確合理及必要最小限度之原則，即得予以限制表現意見之自由。

第三節 德國

德國基本法第八條保障德國人民有集會自由之權利，聯邦憲法法院亦衍生下列基本原則：

- 一、 維護憲法秩序原則：所謂憲法秩序係指德國基本法第十八條之「自由民主之基本秩序」及第二十一條之「共和國存在」，認為自由民主之基本秩序，乃是在於排除暴力與專斷之統治，而表現以依多數人意志之人民自決、自由與平等為基礎之法治國家統治秩序。此一秩序之基本原則至少包括：尊重憲法所具體化之人權，尤其是尊重生命與自由發展之人格權利、國民主權、權力分立、政府之責任、行政適法、司法獨立、複數政黨原則、一切政黨之機會平等，且有依憲法組織並活動之反對黨組織。依此項原則，憲法法院於一

九五二年認社會主義帝國黨從事暴力活動，並主張一黨專斷之統治，其目的在破壞自由民主之基本秩序，而宣告違憲，予以禁止；又於一九五六年認德國共產黨鼓勵對政府從事暴力之反抗，乃以破壞共和國體制基本秩序為目的之無政府主義，違反憲法意旨，應予取締。

二、 利益均衡原則：認為限制人民表現意見自由之法律與表現意見自由二者間有相互之作用，此一法律固為表現自由之限制，但在他方面言之，於自由民主國家制度中，須予表現自由以價值取捨判斷，且表現自由本身亦有其限制之必要，因於個案中，人民表現自由權利與一般法律欲保障法益，究為何者處於較重要地位，應以利益均衡為解釋標準，同時，基本法第十九條所揭櫫之「重要成分保障原則」（即基本權利之本質內容於任何場合，均不得侵害，故立法者不可隨意制訂法律對之限制或剝奪，使得該權利僅留形式，而無權利實體及實質存在）與「比例原則」、「過度廢止原則」（即限制人民基本權利不可過度，僅於不得已時，方可限制之），均得於個案中斟酌何種法益應受較多之保障。此項原則，在德國實務之審判慣例運用上，較偏重於保障人民之表現自由，故如該表現意見對於公眾之影響愈大，因與公眾利益有密切關聯，則愈能形成公眾意見，就此點言，公眾性之表現自由權利，具有優越之地位。但在不妨礙表現自由行使之情形，基於公益所為必要之調查，亦應受尊重，例如警察機關為蒐集證據，對參加集會之某些嫌疑犯拍照，仍係合法行為。可知基於此項原則，表現自由於公眾性上有優越地位，但仍不可排除公益調查之參與。

三、 互相合作義務原則：認為警察與集會遊行召集人、領隊雙方必須於集會前及早接觸，在交換資料、建立信任合作基礎下，共同研討確保集會遊行和平進行之措施，此義務不僅一方面可讓集會召集人及參加人和平、順利實現集體表達言論自由之目的，另一方面，亦因與警察密切合作而防止惡意滋事分子對集會遊行之騷擾，以減少暴力流血事件發生，且此一義務，亦可藉雙方互相合作，而減輕集會遊行領隊、召集人處於不利地位之法律責任。

上開三項原則並無衝突亦非排斥，且其間可相互補充，亦即在維

護自由民主之基本秩序及共和國存在之原則下，人民之公眾性表現自由具有較優越之地位，但不可排除公益性質之調查行為的參與，並有與警察於集會遊行前相互合作之義務。

第六章 各國警察機關處理群眾活動概況

第一節 美 國

一、處理非法聚眾活動之程序

湯姆士(Thomas F. Adams)係美國一著名警政學者，其認為對非法聚眾活動之處理循以下之程序：

- (一) 環境評估：先決定聚眾之動機是否合法，觀察群眾中人們情緒狀態，激動程度及一般狀況，試求決定群眾是否具有暴眾之特性並決定其發展階段。找出問題原因，在可能情況下，儘量疏導領導者及煽動者並發覺其組織的特質。
- (二) 現場調查：除非該事件極需立即行動，否則調查程序便較其他處理方法更具有價值。儘速決定指揮所位置，觀測地點應接近現場，如此安置之錄影機及閉路電視才能自動地清楚記錄整個事件，惟應注意安全維護。當進行現場調查時，須考慮地理因素之影響，如建築物、風向天氣概況等，以便需要使用催淚瓦斯時可提供參考。
- (三) 通訊網路：在抵達現場，評估狀況之後，應即向上級報告充分而簡短之資料。操作人員在處理時，將作所需機動及支援之決定和其他長期計劃。當情況發生之時，應指出所需支援之人員數量及支援助地點。實施通訊須嚴防無線電頻率為歹徒所獲知，在支援警力還沒到達之前，應儘可能接近無線電機，以便隨時保持聯繫。
- (四) 現場監控：在群眾附近，使群眾可看到你的行動及瞭解你的存在。一部警車和一、二位警察人員可震懾群眾騷動，因有些人會注意你正在使用無線電請求支援而認為係在做警察行動之準備。假如群眾太多而無法單獨處理時，須靜候支援到來，勿隨意採取行動。但如果須緊急處置時，應斷然處理，切忌有勇無謀。

- (五) 加強救助與悍衛：在支援警力未到場之前，處理急需之狀況，應對於遭受攻擊的人們實施救助及悍衛。因警察之基本任務便是保護人民生命財產及執行命令。
- (六) 維持通訊：隨時與支援者保持聯絡。在支援到達之前，考量本身之能力而確信可以處理狀況時，應取消所請求之支援。而且，須不斷地將現場四周實施交通管制及勸導民眾離開之情形報告所屬單位。
- (七) 設立前進指揮所：在服務之單位，對於各種可能騷亂情況平時即應擬定行動計劃。在一般警察事件，指派處理之人員在未受到上級長官授權以前應依照命令執行任務。設立之前進指揮所亦可能係第一部到達現場的警車。其位置應設置於可為多數群眾看到但不會遭受到攻擊之位置。如果在其裝備裡有廣播系統，應立即接上擴音器，以便即時發佈消息。現場指揮官在處理現場時，須具有指揮權，上級長官除非有特別之指示，不應予以干涉。
- (八) 對嚴重侵害採取立即反應：逮捕現行犯時應立即送離現場，但如逮捕行動將削弱現場警力時，應等到有足夠警力時才實施，以免造成逮捕行動後警力不足導致事件擴大。
- (九) 命令解散：在確信騷亂未達暴亂程度而仍需解散現場群眾時，下述幾個步驟之程序可處理非法聚眾活動：
- 1、 於要點位置指定見證人，要求他們指陳所看到及所聽到之解散命令。此適合運用之可信賴之見證人，如新聞人、法官、官員、電視工作人員及新聞記者均屬之。
 - 2、 下達解散命令，應使用擴音設備，並給予群眾在一定期限內離去。
 - 3、 命令所有勤務人員預備，警戒四周，惟應儘可能指導民眾離去。所有員警攜用警棍時應兩手端棍，切忌有威脅之態度(如揮動警棍等)。
 - 4、 促使接到解散命令之群眾離去。
 - 5、 重複下達解散命令達三次以上，儘可能使群眾都能聽見。如其中有人未瞭你所用之語言，應運用翻譯人員。
 - 6、 在規定離去之時限未到達以前，切勿計數時間。

7、 至給予時限結束後，應即逮捕違法人員，但如係交通阻塞等因而來不及離去時，可酌予延長時限。

(十) 逮捕：必須合於法令規定，且須在非法聚眾活動經下達解散無效才實施。其應注意之事項如下：

- 1、 逮捕違法者，在非法聚眾活動情形下，為了證明那些人有權逮捕，有關單位應預備有顏色之塑膠標記予以表明。
- 2、 逮捕人員應每二人一組執行工作，且需考慮卸下身上武器或其他可能被逮捕者扭拉之裝備。
- 3、 不要在現場從事與民眾交談之行為。
- 4、 保持忙碌與威嚴態度，繼續逮捕不肯離去之違法者。
- 5、 一旦消除現場，應繼續消除好奇觀看者，直到所有非法聚眾活動情況消失。

二、 非法聚眾活動演變成暴動事件時之處置方法：

- (一) 奇襲：警察對於暴動事件初期的反應須具戲劇性，因此戲劇性的攻擊可以有效的制止暴動的擴展。
- (二) 保持通訊：計劃出動的人員和裝備必須保持機密，將出勤所用的電話及無線電網路與平時所用網路分開。
- (三) 顯示優勢警力：聯合本局及其他警察局所有的警力，並竭盡可能的使鎮暴人員有效的顯示優勢警力。
- (四) 彈性派遣：那些地區亟需大批警力，指揮者必須分輕重緩急，彈性的調派。
- (五) 勤前教育計劃和指示須簡明扼要。

此外，在控制暴亂現場時，貝克氏(Becker, Harold K)建議：

- (一) 訓練警察控制暴亂的技巧。
- (二) 支持警察。
- (三) 與有問題的地區保持連繫以期在暴徒得逞前早期控制現場。
- (四) 儘速將暴動者定罪避免因拖延定罪而失去嚇阻功效。

三、 組成暴動調查委員會：暴動調查委員會係一個具有權威性之調查組織，由政府支持組織而成，其目的在「調查」及「解釋」特定之群眾暴亂事件，其組成則可由州政府、市政府、聯邦政府或總統所組織。其任務不限於研究問題，更進而提供有效的改善措施，以

為施政方針。其成員係政府自各行業、團體中挑選出來的委員、執行員及研究所所組成，所以其調查結果具有權威性。

四、 組成民眾申訴委員會：紐約市警察局在三十六年前，有鑑於警察處理群眾事件時，經常發生警民衝突事件，乃責成一「民眾申訴委員會」，此種民眾申訴制度，主要在接受民眾有關警察濫用武力、濫權、行為粗暴及種族歧視的訴願。目前紐約市民眾申訴委員會十二名委員中，警民各半，民間人士由市長指派，該會有六十名警方便衣調查人員及六十五名民間調查人員，偵辦民眾申訴案件，此制度行之多年，以秉公處理警民糾紛見著，據「維持時報」引述紐約市警察局高級警官的話，這項制度不致傷害警方士氣。但相對的，一旦民眾違反集會遊行的申請規定，例如，超出集會日間、更改遊行路線、過度的抗議方式：：等，美國警察將依法強力制止，而民眾申訴委員會對警方處理是否過當，會有公正的裁定。

五、 慎選警察人員鎮暴所使用之武器：由於美國為一崇尚民主自由的國家，故美國警察人員所使用之鎮暴武器，多半是些傷人而非致命武器，包括有直昇機、新型警車、特製鞋靴、陶瓷馬甲、護目鐘、盾牌、滑劑、鎮暴手榴彈、鎮暴手槍、標槍、化學槌、馬隊：：等，最近又發明強光燈、噪音器等等，以驅散群眾為目的，不會造成傷害。

六、 槍枝之使用時機：在聚眾活動當中，僅下列五種情形，才可使用槍枝：

- (一) 當生命遭受威脅時做為自衛之用。
- (二) 防止其他重大犯罪行為發生，如竊盜、縱火等。
- (三) 當逮捕無效而防止其脫逃時。
- (四) 無其他方法足以防止暴民脫逃時。
- (五) 阻止暴民連續掠奪時。

簡言之，槍枝使用必須嚴格遵守法律規定。

七、 美國紐約市示威案件處理指導綱領

美國紐約市警察局根據多年處理聚眾活動之經驗，出版「示威案件處理指導綱領」(Guidelines for Demonstrations)，此一指導綱領，現為紐約市警察局所採用，茲將其一般指導綱領及特別指導綱領簡述

如下：

一、一般指導綱領

(一) 警察人員之中立(Policemen are Neutral)

無論對所示威之內容喜不喜歡，或是否引起大眾之反感，警察人員必須對所有的示威者一視同仁。亦即，一切依憲法與法律處理。此一原則符合美國人民一切公平競爭之信仰，且為法律專業與有效執行的基本原則。否則，一旦警察失其中立立場或稍有此種傾向，則其出現不但無法解決問題，且易造成緊張情勢，同時更會全體警察工作之進行更加困難。

(二) 執法(Enforce the Law)

- 1、 暴力行為：如果示威者對他人身體或他人物品施加暴力，警察應立即將其逮捕—除非負責指揮的上級警官認為立即逮捕將造成有限人力的分散或不必要的危險，或顯著減低警方最有效執行勤務的能力—無論如何，稍後的逮捕，絕不可免。但是，如果只有一人或少數人施暴，而其他大多數示威者並未違法，則此逮捕行動不可牽及其他未施暴者。在逮捕或追拿施暴者之過程中，不可傷及或波及未違法之示威者與旁觀者。避免傷及無辜，是所有警察工作之重要原則。當然，示威者中也可能有協助施暴者抗拒觀察逮捕之情形發生，雖然其行為只能視為輕罪(misdemeanor)，但這些示威者亦應列入逮捕行列之中。
- 2、 非暴力行為：對於示威者非暴力行為是否需加以逮捕，應由負責指揮之警官視情形決定。但須注意的是，在決定採取逮捕行動前，應先警告示威者離去，否則便須面臨被逮捕之後果。在此一情形下，如果示威者所在位置附近有空地不致造成非法之阻擋道路或出入口時，警方應告知示威者移往該場地做合法之示威。

(三) 保持冷靜(Keep calm)

示威行動往往十分情緒化。示威者，反對示威者、以及旁觀者，均可能強烈感受到意欲衝突的氣氛與衝突，堅決認為自己行為與所持理由的正當性。有時，他們常會將警察當作洩憤的對象。做為一個專業的警察人員，務心冷靜為之，切忌做出過度的反應。無論只是站在一旁，隔離示威者與憤怒的人群，抑或逮捕施暴的示威者，警察都應

公平與冷靜的處理。警察的職責，是在儘可能的範圍內，減低衝突對抗的情形。

(三) 武力之使用(The Use of Force)

警察處理示威案件，使用武器之時機，限於下列情形：為阻止犯罪、逮捕、或為自身防衛與保護他人。警察不得以武器，做為處罰的手段，也不可以使用過當。在處理示威案件時，過當使用武力除了不是一個專業警員所應有的修養外，更可能使一般大眾對警方不諒解。須知，只要有一名警察不當使用武力，我們的社會及警力都會受到嚴重的破壞和損失。

(四) 上級之督導管制(Control by Supervisor officers)

示威案件的處理，經常是由大批的警察共同執行，而且還有許多上級警察在場督導。之所以需要上級警官在場督導與控制，及因涉及大量警員之運用，事件處理之敏感困難，必要之協調，與需合理適當之反應。每位警察必須服從上級之指示，不允許有個人之行動。同樣地，基於警察人員正確的行動乃依對現場特殊狀況的正確評量而來，負責指揮的上級警察必須親臨現場，以當機立斷。一旦事前預先得知示威案件的發生，被指派負責處理該項任務的警官與人員須集合討論若干已知的狀況、責任分配與本綱領有關事項。如有可能，本項討論應事先邀請示威群眾之領導人參加。與該領導人們做徹底的接觸，或至少在示威時重要關鍵時刻做儘可能的接觸，是絕對有用的。這些團體的領導人，一般在經過警務狀況的解說後，大部分會了解警察之苦處，此將有助於緊張情勢的降低。

二、特別指導綱領

(一) 示威中之演說(Speech Connected with Demonstrations)

- 1、對引起反感演說之維護：在這個國家中，沒有任何一名警察，得因某人之言論，而對其加以處罰、逮捕或限制。相反地，警察職責就是在保護所有的演說者免於侵害一即使你不同意他們論點，認為他們的看法反常，不忠或厭惡他們。
- 2、辱罵警察：眾所週知，某些示威團體常以警察做為主要批評的對象，其真正目的在刺激警察，使其做出過度反應，擴大事端，改以棍棒。此時警察容忍的原因，乃在於自限迫使示威者無從達

其所設之目標。對於現場之侵擾(harassment)或騷擾(Violation)行為，除非上級長官有指示，否則不可擅自逮捕。在現場之上級長官尤須牢記在心：此時的逮捕，極可能導致警力的分散、不必要的危險、預外緊張情勢的升高，甚至引發更大的混亂情事。

- 3、鼓勵暴亂與教唆犯罪(solicitation)：警察人員在決定是否逮捕某一或某些鼓動者或教唆者時，憲法及其他相關的說明可供參考：①被唆使者，必須被唆使違法從事某事或去採取某種行動。如果群眾只是被演說者所宣示的內容(信仰或事實)所激動，無論此項宣示內容正確與否，群眾並未被唆使從事某項具體行動，則不能稱做「鼓動(暴亂)」。
- 例如，向群眾咆哮「現在開始行動，燒掉轉角那間酒店」，可算是鼓動暴動；但是，如果只是陳述事實說那間酒店的老闆有多麼壞，而使聽眾憤怒，並有可能傾向於訴諸暴力，則非屬鼓動暴亂(顯然的，如果那些聽眾因為聽了那一些話而採取暴力舉動，那麼，那些群眾是可以被逮捕)。
- ②那些足夠使我們採取逮捕行動的演說內容，不僅須要使聽眾犯罪、施暴，並且須有一導致非法行為「明顯而立即(clear and present)」的危險存在。

(二) 演說以外之行為(Conduct other than Speech)

示威者除了以口頭演說之外，還可能會「做」了什麼事情，因而造成與他人的行動自由、寧靜及隱私等權利發生衝突。影響這些衝突問題解決的可能因素如下：

1. 在現場的示威者與其他人可能安靜或吵鬧，可能冷靜或高度氣憤，可能採取和平方式或採取暴烈方式。
2. 示威者的數目可能從散發傳單中的個人、一小群人，到聚集數千人的集體群眾。
3. 示威的地點可能是市區空曠的廣場，可能是寧靜的住宅區街道，可能是繁忙的公共汽車站內，也可能在安靜的大學教室內。
4. 示威的時間可能在正午，也可能在深夜十二點。

警察職責為何，示威之合法性怎樣，端視這些因素如何結合。

1. 暴力行為：無論示威者之目的為何，都不被允許使用暴力。無論示威者或是那些反對示威者或是那些反對示威者的人，都不得以

施暴他人或毀壞他人物品，做為表達其各自看法之方法。

2. 示威地點與時機

3. 街道與人行道：有關街道與人行道示威之處理，最高法院曾支持此項權利及說明此項權利的極限。當警察面臨人民自由使用街道集會及又要負起維護街道流暢之兩難局面時，究竟應如何處理？以下原則可提供參考：

- A. 在儘可能的範圍內，警察職責乃在協調示威者集會權與非示威者之安全，及無阻礙之道路通行權。因此，或許可以架起欄障，限制示威行動於人行道的某一區域之內，其他區域則予旁人通行。
- B. 在決定示威合法場所時，示威者所欲表達的地點，應事先了解。示威群眾合法示威場地之安排，應同時顧及到儘可能接近其控訴目標之所在地與交通之順暢。
- C. 示威群眾之阻礙佔據街道、人行道或建築物出入口，可能是有計劃之作為，亦可能純屬意外。此時警察常用的方法是，告訴示威者他們可以繼續示威，只要他們移開幾步。在大多數情形下，示威者常會聽從警察指示。在少數情況下，或許正因為他們的目標及在尋求一項戲劇性的對抗，示威者不願意退讓移動；這時若要進行一項能獲得大眾讓解的逮捕作為，有賴於警方合理的行動，以及對於憲法修正案第一條所規定的權利做一合理合法的運用。
- D. 究竟示威人數多少才算合法，至今仍未有定論，但是基於空間與安全的考慮，顯然人數愈多問題也就愈多。警察機關在預期有大量群眾示威之處，應事先預作安排一保留人車通過之處，其他地方則做為集合之用。如若參預或旁觀人數可能超過預先估計時，此時應立即尋覓預備用地等的作法，才是一種減少對抗合理而又有效的反應措施。

4. 住宅地區

一般而言，最有效的示威場所是商業區和行政區，但有些時候，住宅區也是某種示威的最有效場所。例如抗議屋主帶有歧視色彩的出租房屋。至目前為止，紐約市並無法令禁止在住宅區示威，不過刑法中規定，不得「蓄意或不合理地」製造噪音，致使造成「公眾不便、困擾或驚慌」。此如，在住宅區當大部分居民正入睡時進行示威，持續

狂叫、高喊口號，顯屬違法。

5. 室內

一般而言，在建築物內示威，並不被允許。在室內發生擁擠危險和造成恐慌的可能性，顯然大於室外。是故，法律禁止在大學校園建築物內示威。一項屋內非法示威，可能造成非法侵入，因而與其他違法過失無異。

6. 私人房舍

一般而言，外人無權進入任何私宅進行示威活動。「一個人的房舍與庭院，乃是他的城堡」。若對某一私人場所究有無公共場合的特性有所質疑，應立即請教法律部門的意見。設若某一私人場所不具公共場合之性質，任何人不得在該處散發傳單，站立不走，甚或示威。未得允許而逕自在該處示威者，一律以侵入罪，而加以逮捕。在逮捕之前，應先警告示威者離去。

(三) 集會之中止(Disruption of Meetings)

聽演說或參與集會的群眾可能常會打斷演說者的演講，有時候甚至會因會場過吵而迫使該集會中斷。然而言論自由並不包括擾亂會議進行，進而迫使該會議停止的權利。當警察人員欲追訴破壞集會者時，除引用刑法擾亂公共秩序罪之條文外，仍應考慮會議之實際狀況。

(四) 記者與其他觀察人員(The press and other observers of demonstrations)

無論是寫作記者，攝影記者、廣播記者、或是電視新聞記者，憲法賦予他們採訪任何示威消息的權利，不過，正如其他任何人一樣，他們也不得逾越法律。任何都可以採訪與拍攝示威消息，警察人員勿需緊張或排斥，否則會引起惡劣印象，只要警方處理得當、合理，後果並不須顧慮。

第二節 德國

一、 德國聚眾活動之演變概況

二次世界大戰德國戰敗成為分製國家，德國受戰爭之破壞，全國集中意志與力量建設國家，而創造了經濟奇蹟，六十年代人民生活獲得改善之後，加上大專教育開放，各種政治主張洋溢於各大專校園，而使一股左傾學生的組織活

躍異常，成為所謂反叛學生的時代(Rebellion der Studenten)，他們為反對德國之再武裝、反韓戰、反越戰、反美國、反伊朗巴勒維國王訪問西德而舉行大規模的示威遊行，他們這些人受了政治理論及教條之影響，不切合實際，而無法取得社會之同情與共鳴，後來一部分人變成搶銀行，劫人質殺人的恐怖份子，成為治安的一威脅。分析德國近年群眾舉行示威遊行的原因，有些是新生事物，有些是老生常談，大概可分七大項：

1. 反核能：包括核能發電廠、核廢料的運輸與貯藏。
 2. 反美：反對美國的外交軍事政策。如巴拿馬問題。
 3. 反軍事：主要針對北大西洋公約。含建造軍事基地(裝設潘興二號核彈頭飛彈發射基地)，運輸武器，春秋兩季的演習。
 4. 反建築：反對設立核能發電廠、新建或擴建機場，攔水堤壩。
 5. 反媒體科技：全國人口普查，帶磁碼的新身份證。
 6. 新法西斯主義、新納粹主義。
 7. 其餘聳動題目：外交政策、第三世界問題、交換獄中囚犯等。
- 二、 防制示威活動之戰略基本原理

德國警察指揮參謀大學 Robert Altmann 少將，會提出一套防制群眾示威活動之戰略基本原理，說明如何從現場狀況中去緩和情勢，使能友善的處理集會形態，而取得群眾合作，藉以逐步緩和和孤立群眾，茲繪圖並略述如下：

1. 警察面對主辦人或參與人均出以友善處理態度

警察人員以友善的態度處理集會，較易取得群眾合作。警察介入集會現場後需以比例原則及便宜主義原則處理，不得在憲法所保護下恣意將群眾部分或全部解散。

2. 和主辦人及參與人合作

警察人員在勤務介入前先和主辦人與參與人接觸，雙方在認知、容忍、友善的基礎上相互信。在合憲的情形下，警察人員可在主辦人提供合理、公平的合作下促使群眾順利活動。

3. 努力逐步緩和情勢

以上兩策略係為避免面對爭吵之有效方案。對和平批評者及暴力行為者之間相互挑撥和攻擊氣氛，警方須立即中止，並努力提供一個穩定狀況而緩和對峙情勢。

4. 分離和孤立

示威活動基本上應是和平舉行，但和平的示威活動如果甘願被那些不和平份子(暴力行為者、極端份子、騷擾者)利用，以實現其暴力行為的企圖時，警察須運用分離隔開的策略，將暴力份子分離出來。

分離或孤立的作法有下列幾種：

- A. 由警察或主辦人透過擴音器加以宣導。
- B. 主辦人自行決定逐步緩和之秩序規範，並要求群眾配合。
- C. 警察(或參與者)儘早作選擇性竹控制措施和區域佈置策略。
- D. 跟蹤並觀察準備以暴力行動出現者。
- E. 優勢警力之整備及顯示。
- F. 包圍或切除，隔離等措施。
- G. 依法逮捕。

三、 德國警察處理聚眾活動準繩

就德國治安而言，南德對聚眾活動採取較嚴厲政策，以巴揚邦為代表，北德採取較寬政策，以北萊茵—西法崙邦為代表，茲分述處理聚眾活動準則(Linie)如下：

(一) 巴揚邦處理聚眾活動準繩

- 1. 密集的查證與充份的準備工作。
- 2. 嚴密維護基本法本質，但行動依情勢靈活運用。
- 3. 在實施直接強制前，先設法用心理學擊破之。
- 4. 警察之干預必須保持彈性。
- 5. 堅定地保護物之不受損害。
- 6. 警察採取高度集中式加以干涉。

7. 堅決追究刑事責任(慣例採牛蒡原則，即死纏爛打)。

8. 不斷支援補充資料並密集式公佈真象給大家。

(二) 北萊茵—西法崙邦處理聚眾活動之準繩

1. 面對合法的抗議活動必須嚴守中立

警察在面臨重大公開的意見分歧場合，就應嚴守中立；政壇人士必須信守分際，不可將社會問題在緊要關頭以政治方式來解決，誤用警察力量加以壓制。

2. 明察秋毫區分參與成員

對於參加集會遊行的成員，必須仔細地區分和平分子，逞口舌之勇的偏激份子，及真正狠勇好鬥的暴力分子。

3. 任何警察一言一行必須謹慎

在聚眾活動有逐漸陷入暴力趨勢之際，警察人員應以深思熟慮及更大的耐性來對付這批挑釁煽動的群眾。抗議活動本來就是要使問題主題情緒化，為附從者製造行動的機會；此時，警察因國家賦予職權而承擔對抗的重責，象徵性的假象，成為群眾的「敵人」；警察成為政府無數不知名機構的化身，每個警察在群眾的眼中不再是警察而是無數抗議的對象；此時，警察人員若被挑釁惱火，而對抗煽動者，甚至牽連未參與的同情者(鎮暴車的水柱殃及觀望者)而反應過度，則無異自樹敵人，自己製造暴徒。

4. 永遠暢開並做好準備談判

聯邦憲法法院對於這一點極為強調，利用適當時機開啟談判之門，使雙方相互認識，交換資料，儘可能取得信任合作，淡化可預見的衝突；隨時談判是擺出一副處理集會遊行的友好態度，亦可透過談判灌輸暴徒違法的意識而加以警告。

5. 警官必須做好心理準備

在訓練時應注意的鎮定，以便應付處理時能克服衝突，消除緊張並控制衝動；每位警官對於所負任務不只瞭解更應充分領會，不只是默默點頭，而應以自己的體會重新陳述。

6. 避免發生並防止惡化升級

在防止作法上，應儘量適時以綿密方法，採小而零碎的措施；為防止惡化升級，則儘量在有跡象時努力穩住情況。

7. 綿密追緝犯罪

對於暴力罪行則採線密追緝，暴力行為之採證應具專業水準，才能將暴徒配合充分證據繩之以法。

7. 主動將真相過程公開

警察必須透過大眾傳播媒體，儘可能毫無保留的給予社會大眾具體、公正、實在的解說，以昭信全民；使暴力集團的目的與行為無所遁形。

四、 德國警察對暴力聚眾活動之認定標準

德國警察對暴力聚眾活動之認定標準以現有法院判例有下列二十二點，可以依據現行法律處置：

1. 和平示威遊行時化裝蒙面偽裝，或使用防禦性武器，原則禁止，若然則處罰金一千馬克，沒收為裝道具或防禦性武器，並將偽裝份子驅離現場。
2. 隱藏在群眾內，被警察發現並命令解除偽裝繳交偽裝道具，仍不聽勸阻則處一年以下有期徒刑並沒收偽裝道具。
3. 夾在群眾中實際採取暴力行為，或幫助暴徒，掩護暴徒對抗警察逮捕行為，鼓噪煽動群眾，處三年以下有期徒刑。
4. 具有上述的行為，而使用武器，致使他人死亡或重傷之危險，或掠奪並嚴重破壞他人財物，概以和平破壞論處，處十年以下有期徒刑，沒收射擊武器及一切攻擊性武器類。
5. 將危險物品或武器在示威遊行前或後帶進示威群眾內，譬如：莫洛托夫雞尾酒汽油彈，處五年以下有期徒刑，並沒收違禁品。
6. 將精密彈弓帶進集會場合，或在聚集時或在集會地，處三年有期徒刑，並沒收彈弓。
7. 在示威活動前、期間及之後的暴力行為，例如對窗戶投擲或破壞車輛，處十年以下有期徒刑。
8. 用石頭、打擊工具及類似工具攻擊警察人員，無論在示威進行之前、之後或期間，處十年以下有期徒刑並沒收之。
9. 使用精密彈弓射擊警察人員，無論在示威遊行之前、之後或期間，處十五年以下有期徒刑或無期徒刑，沒收彈弓。
10. 在示威之前、後或期間用石塊敲擊破壞或翻倒警車，處十年以

下有期徒刑。

- 1 1. 在示威遊行前、後或期間將車輛縱火焚毀，處十五年以下有期徒刑。
- 1 2. 在示威遊行前、後或期間攻擊警察崗哨，處十年以下有期徒刑；若將建築物部分摧毀，則併科五年有期徒刑；若將建築物焚燒則處五年或十年有期徒刑。
- 1 3. 經警察命令示威群眾解散或遠離示威現場，但仍滯留不走者，應處一千馬克以下罰金。
- 1 4. 對於執行官員的逮捕，實施反抗，如：警察人員，則處二年以下或五年以下有期徒刑(案情重大)。
- 1 5. 強奪警察人員武器，採取非暴力的偷竊方法處五年以下有期徒刑；若以暴力或恐嚇致對方遭受眼前立即對生命或身體有危險之強暴手段，處十五年以下有期徒刑。
- 1 6. 以圍困的手段監禁警察人員處五年以下有期徒刑。
- 1 7. 阻擋警車繼續行駛，如：擺設鋤耙或街道欄柵堡壘，處五年以下有期徒刑。
- 1 8. 封鎖街道或軌道交通，處二年以下有期徒刑。
- 1 9. 在示威遊行地點附近貯藏危險物品，並分發示威遊行份子，處一年以下有期徒刑，危險物品沒收。
- 2 0. 將車輛之識別牌照遮蓋，處一年以下有期徒刑。
- 2 1. 靜坐罷工或罷課暨類似的封鎖行動，依據基本法第八條第一項認定，為非和平手段，但依據刑法第二四〇條第二項規定之構成要件則有欠缺，因此，只能以交通或秩序法規處分之。
- 2 2. 強佔無人房屋不能超過一整天，若然則失去示威特色，而與基本法第八條第一項、第五條第一項第一款、第十四條第二項第二款、第十三條第一項之精神不符，應依據刑法第一二三條第一款論處。

五、 德國警察對付暴力示威遊行的策略

1. 蒐集暨評估情報，尤其著重的好鬥份子及其組織的調查。
2. 透過科學觀察，事前商談、建立聯繫管道。
3. 儘量採取監視。

4. 建立並運作各個管制站。
5. 做好安全保護工作。
6. 人的保護。
7. 物的保護。
8. 保護精密核心科技設備。
9. 保護重要機關場所。
10. 交通措施。
11. 積極蒐證。
12. 文件證書的準備。
13. 事後維持監視。
14. 後勤補給保持機動。

六、 德國鎮暴警察的裝備

可分個人及鎮暴部隊兩部分：

1. 個人部分

有警棍、手槍、催淚彈、護鞋、護肩、護手臂、護小腿、透明盾牌、衣服(具防火功能)。

2. 暴部隊部分

指揮車、通訊車(具有獨立收發傳真電報，架設有線暨無線電，聯接電腦端末機等功能)，照明車(可在晚間、大霧、陰暗氣候下將現場照射強光)，廣播車、排除障礙車(不但可以掃除各種障礙，並具填溝涉水功能)，運輸車(可以迅速補充警力)，救護車、鎮暴車。特殊裝備有裝甲車(可載九名安全人員，具涉水登山功能，內裝潛望鏡、各式自動武器)，機器人偵測及清除炸彈儀器。

第三節 日本

一、鎮暴隊之編成

日本為了處理自從一九五〇年代起日益嚴重的聚眾活動，一九五七年在東京都警視廳正式成立鎮暴隊，專門處理聚眾活動，由於成效卓著，一九六九年後東京都警視廳所轄之各警察分局亦陸續成立鎮暴隊，專責聚眾活動之鎮暴之警備任務。所謂鎮暴聚眾之警備，依昭和

二五年七月三日所頒布之東京都公安條例內容，可解釋為「當舉辦集會，集團行進及集團示威運動時，警察負責整頓遊行隊伍所造成的交通阻塞，並保護該活動不按外力介入所干擾」。不過鎮暴隊亦擔任鎮暴群眾警備業務以外之勤務，如天然災害救援、大使館警衛、政府官署警衛及外賓之特勤等，必須時支援分局之勤務及日常之警察業務，例如：在重大刑案發生地區之巡查、路檢，或蒐集有關激進派團體之情報等業務。

鎮暴隊係警視廳警備部之下部組織(即第一至第九鎮暴隊及特種車輛隊)，一九八六年後期，日本鎮暴警察員額約一萬五千名，其中東京都警視廳約佔五千名。鎮暴隊員五百名編為一大隊，大隊長官階為警視正(相略於警正一階一級)，因考慮到警察分局長為警視(相略於警正二階一級)或警視正，故處理聚眾活動時，均賦予大隊長指揮權責，東京都警視廳第一鎮暴隊負責指揮全部鎮暴隊及警視廳本部之警衛；第二鎮暴隊裡有負責管理潛水用呼吸器小隊；第六鎮暴隊裡有負責處理綁架，恐怖及爆炸物之專門小隊；第七鎮暴隊裡有負責管理雷射之小隊；其他鎮暴隊中則有「日本式 GSG9」或「green barret」特殊部隊。

東京都警視廳鎮暴隊裡擁有下列幾種特殊部隊：1. 特殊警備隊、名額約七百名。2. 「K部隊」，名額不確定，負責對抗爆炸物、槍械並支援一般部隊。③實戰部隊，一九七七年成立，成員由各鎮暴隊抽調組成，本部隊為了保持秘密，平常著一般制服，但出勤時著特種制服，以西德製造之高性能槍枝為武器，且為了處理綁架及強盜案件，平常實施武裝狙擊及衝鋒訓練。綜上，日本之鎮暴隊專門負責鎮暴或處理暴動，且大隊長有相當的指揮權責，至於其他第一線警察，則負責一般防範犯罪之治安功能，且透過蒐集情報活動支援鎮暴隊。

二、鎮暴戰術

日本警察對抗暴動，大都採取戰術對應，例如為了減少暴動所引起的傷亡，從鎮暴隊裡收回槍，研究出在沒有武器之情況下能控制暴動的鎮暴隊形及戰術。日本警察使用之裝備依大隊長之決定，分三階段實施；第一階段只使用盾牌。第二階段則使用消防車，此時為了分辨示威者及採證之便，可使用燃料水，使用燃料水之時機限於示威初

步階段之短暫時間內。第三階段使用瓦斯彈，此階段一般甚少使用。從戰術之對應方式觀之，鎮暴抗議群眾時，鎮暴隊的隊伍整隊為三—四縱列，以約束群眾不能超越車道，此時，鎮暴隊具有引導線之功能(guide rail)。鎮暴隊之縱列為了能應付群眾，故應擁有同數以上的隊員，隊員之間避免分開(以手相挽)，並與遊行隊伍共前進，在十字路口時，則採較細長之鎮暴隊形，引導群眾不要越界。假如遊行隊伍已失控且前後群眾有推拉情形，鎮暴部隊則依長官之命令，以前後交叉人牆方式(三—四縱隊)，彼此結合一起，用前後左右方式壓迫群眾，使其勿脫離界限。夜間遊行時，以巨大照明燈照亮現場，鎮暴隊之指揮官坐在較精良裝備之指揮台上，觀察群眾動向，消防車則停放在附近巷弄內待命。若示威遊行出現激烈行為，則鎮暴隊立即推出閃眼的警盾，並結合堅強的隊伍向群眾推進。部隊的最前方設置一面較長的警網，以防制群眾所投擲的石頭，若發出了信號，則抓開警網，鎮暴隊員一齊叫喊壓制群眾的聲音，向群眾突進。若需要使用瓦斯彈，鎮暴隊之隊伍左右散開，特殊部隊向前而以催淚瓦斯來鎮壓群眾。如果前進行動受阻，則乘坐在特製小型卡車後面，避開石頭前進。散開之鎮暴隊之作為，乃使用警盾及裝置裝甲板消防車，或運用裝置雲梯車之特種車輛，對群眾所佔據的大廈從空中發射催淚瓦斯。巴士型之隊員運送車作用是：前後、中央均設置小門，可結合前後端停在所佔領之大廈前，以「隧道作用」安全護送隊員前進。

三、警備犯罪之對策

日本警備犯罪通常包括有關國家公安利益之犯罪(如內亂、外患、防止破壞活動法之犯罪)及政治運動、勞動運動及其他社會運動所引起之犯罪，因基於組織的形態而實行，具有全國性的感染性，往往造成政治及社會上的問題。警備犯罪之嫌疑犯，大多數係受到群眾心理的影響，且多為確信犯，因此其大量性、混亂性、隱匿性較強，在處理上有許多困難。

警備犯罪大部分都是在組織的、計劃的及確信的情況下實施，且常發生組織性的抵抗及妨害，因此偵查上有許多困難。為了克服這些困難，警察官都必須建立一個信念——處理破壞公共秩序之犯罪，雖然面臨妨害、壓力，但永不屈服並斷然地執行任務¹。警備犯罪本身常

涉及到憲法保障國民權利的行使，因而警察必須審慎的從事嚴正公平的偵查。以往鎮暴隊在處理組織性的警備犯罪時，由於能適時配合管轄分局或都道府縣的請求，在偵查程序上又獲得其他機關的協助，故能充分發揮組織力，而達到制壓功能。關於警備犯罪偵查所必要之法令，說明上複雜多歧，因而日本警察為使偵查人員對於蒐證要領、檢舉要領、製作書類要領方面熟悉起見，對其實施充分訓練教育。關於警備犯罪之一般偵查要領如下：

1. 情報蒐集：為了達到正確偵查警備犯罪之目的，平常對於意圖或實行破壞社會秩序之行為或之虞之情報，即不斷蒐集、分析、檢討，以做週密之準備及防制對策。
2. 偵查體制：不管警備犯罪何時發生，能夠立即應付並做適當的偵查活動起見，平常即完成制服警察的編成及訓練。在具體可行之計劃下，成立偵查組，對其實施密集訓練。對於可預見的重大警備案件，事先充分檢討可能適用的法令，並斟酌警備實施之指針，而事前決定偵查指針，以齊一步驟。
3. 現場查勘：對於可預見之犯罪發生地點及設施，先查勘現場以熟悉地形狀況，以使警備實施時能發揮偵查作用。現場事前勘查時，應製作附近的略圖，且對於重要或有被破壞之虞之建築物，事前照像攝影存證，以掌握其明確的原形。
4. 警告：對於違法聚眾活動之現行犯，固然應立即逮捕，但有時為了使犯罪嫌疑人對違法性有所認識，可依案件之性質，先警告再逮捕。
5. 現場採證活動：假如要事後偵查，在蒐證方面相當困難。因而必須利用特殊照像機、錄音機蒐證，為了使照像攝影之結果能活生生重現現場狀況，關於錄音、錄影及現場警官之現場認知以及現場採證巧等，均應活潑運用操作嫻熟。
6. 目擊證人之確保：為了確保多數現場目擊證犯人—尤其以一般市民當目擊證人時，將居住於現場的居民或者從住宅以及大廈的窗戶目擊現場的人，警察都應主動發掘，事後鼓助並要求其協助。
7. 現場逮捕活動：由於聚眾犯罪本身性質上，事後蒐證追訴相當困難。因此，在犯罪事實以及嫌疑事實非常明顯時，依據規定的警

備指針或逮捕指揮，在現場指揮官命令下，迅速並正確的逮捕犯罪嫌疑犯。逮捕犯罪嫌疑人之後，應迅速搜索該人身體而扣押其證據證物。

四、 聚眾犯罪之嫌疑人處理流程

聚眾犯罪嫌疑人之處理如以下流程圖：

五、 聚眾犯罪嫌疑人處理流程比較

千葉及長崎兩縣警察之違法聚眾活動之犯罪嫌疑人處理要領與警視廳略有不同，茲以下圖作一分析比較，加以介紹：

六、 武器使用

日本鎮暴隊所使用之武器必須依據警察官職務執行法第七條及警察官槍警棍等使用及處理規範，依比例原則適切而有效的使用。

第七章 我國集會遊行法逐條釋義

我國集會遊行法(以下簡稱本法)，已於八十一年七月二十七日修正公布施行，依本法第三十五條，中央法規標準法第十三條，及大法官會議釋字第一六一號解釋，算至同月二十九日發生效力。本法全文共三十五條，對於集會遊行自由之保障，與社會安寧秩序之維護，兩相兼顧，將人民集會遊行活動，納入正確規範，並就違法行為，分別情形明定行政罰與刑事罰。為使有志者全盤了解本法，本章即逐條析述本法各條立法旨趣及其精神。

一、立法目的：

本法第一條第一項規定：「為保護人民集會、遊行之自由，維持社會秩序，特制定本法。」第二項：「本法未規定者，適用其他法律之規定。」本條第一項乃揭櫫本法之立法目的，係在保障人民集會、遊行之自由，並維持社會安寧秩序。第二項乃明定本法未規定者，可援引其他法律加以規範，如刑法一四九條公然聚眾不散罪、一五〇條聚眾施暴脅迫罪、一五二條妨害合法集會罪，是其適例。

二、集會遊行之定義

本法第二條第一項規定：「本法所稱集會，係指於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。」第二項：「本法所稱遊行，係指於市街、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。」本條第一項乃明定集會的定義，所謂「公共場所」係指多數人聚合之場所，如街道、會場、軍人營房及公務員公署均屬公共場所。所謂「公眾得出入之場所」，雖無多數人之聚合，但為不特定多數人得隨時出入之場所，如旅館、茶樓及公共防空洞均屬之。所謂「聚眾」，指集合多數，隨時可以增加，達於足以騷擾公眾安寧之狀態之活動而言。個人認為「聚眾」一詞乃沿用刑法第一四九條、第一五〇條及舊違警罰法第五十五條第一項第六款之聚眾用語，而且集會遊行之狀態即為一種聚眾行為，故本法不稱之為社會運動或群眾活動。

本條第二項乃明定遊行的定義。我國憲法第十四條規定：「人民有

集會及結社之自由」，其中並無明文保障遊行之權利。一般學者認為遊行乃動態之集會，故所謂集會自由應包含遊行自由在內，此乃當然之解釋。本項所謂之遊行係以在市街、道路、巷弄或其他公共場所或公眾得出入之場所為一定活動者為限。蓋以遊行之舉行均有一定目的，而遊行則除在各種公共場所外，尚需有集體行進之行為及以集體行動顯現其目之意思，故如學生在校園之活動，朋友之結伴而行者，皆非以集體行動顯示其意圖或力量者，均非本項所定義之遊行。

三、 主管機關

本法第三條第一項規定：「本法所稱主管機關，係指集會、遊行所在地之警察分局。」第二項：「集會、遊行所在地跨越二個以上警察分局之轄區者，其主管機關為直轄市、縣(市)警察局。」本條文明定本法所稱之主管機關為集會、遊行所在地之警察分局，但集會、遊行所在地跨越二個以上警察分局之轄區者，其主管機關為直轄市、縣市警察局，以確定主管之機關，而明權責。按警察法第九條規定：「警察依法行使左列職權：一、發布警察命令。...九、其他應執行法令事項。」本法第三條明定警察分局及警察局為集會、遊行之主管機關，即警察法第九條第八款所定其他應執行法令事項。德國集會遊行法之主管機關(禁制區法除外)，部分邦亦為警察機關，日本由於警察體制與我國略有不同，其主管機關為公安委員會。

集會、遊行所在地跨越二個以上警察局之轄區者，其主管機關為何？本法並未做明確規定，是共同上級警察機關主管抑由各警察局分別主管？個人認為從警政組織一元化及本法第十六條之申復程序以觀，似乎主管機關應為共同上級警察機關，但考量國家處境並推敲立法者之原意，在實務運作上趨向適用後者解釋，否則集會、遊行範圍太大，難免對大眾造成不便及發生失控現象。參照內政部警政署函頒「警察機關人民申請集會遊行作業要點」第六點後段規定，亦明顯採行上開解釋。

四、 明定二原則

本法第四條規定：「集會遊行不得主張共產主義或分裂國土。」本條文乃明示集會、遊行應遵行之二項原則，係援引新修正國家安全法第二條第一項之立法例。按原動員戡亂時期國家安全法第二條第一項

所定集會遊行應遵守之三原則，係以民國七十一年十月七日，蔣故總統經國先生接見美國華盛頓郵報董事長葛蘭姆女士時談話指出：「成立政黨必須遵守憲法，支持反共基本國策及與台獨劃清界限的三大前題為要件。」蓋以成立政黨為結社之一種，此外，從事政治活動者常以集會等方法為之，故集會、遊行均應遵守一定之規範，本條第一項即揭示此旨。

五、合法集會遊行之保障

本法第五條規定：「對於合法舉行之集會、遊行，不得以強暴、脅迫或其他非法方法予以妨害。」本條文乃合法舉行集會、遊行者的權利保障規定。本條文所謂合法舉行之集會、遊行，乃指依法申請並經許可後所舉行者而言，若未經申請或依法不予許可或活動中有違法現象，則不在本條文保護範圍之內。強暴，乃指有形的抑制人之反抗。脅迫，則係威脅抑制其精神。至於其他非法之法，範圍甚廣，凡合法集會、遊行受到阻止或擾亂，即成本條文所謂之非法方法；至於集會、遊行是否因受妨害而中止，尚非所問。違反本條之規定者，可依本法第三十一條加以處罰。本條之規定，較刑法一五二條妨害合法集會罪，更加周延且更具彈性而利於適用。

六、禁制區之規定

本法第六條第一項規定：「集會、遊行不得在下列地區及其週邊範圍舉行。但經主管機關核准者，不在此限。一、總統府、行政院、司法院、考試院、各級法院。二、國際機場、港口。三、重要軍事設施地區。」第二項：「前項第一款、第二款之地區週邊範圍，由內政部劃定公告，第三款地區之週邊範圍，由國防部制定公告。但均不得逾三百公尺。」本條第一項係明定集會、遊行之禁制區及其週邊範圍，並以但書將經主管機關核准者予以除外，以資周全適用。第二項係明定禁制區劃定之權責及距離限制。至於有關地方政府機關或其他重要地區之維護事項，可依本法第十三條及第十四條之規定辦理。

本條文有關禁制區設立之規定，係參考德國集會遊行法第十六條，韓國有關集會及示威之法律第七條及英國煽動性集會法之立法例。禁制區設立之主要目的，在於保障國家整體之正常運作，以維護大多數人利益。申言之，憲法賦予人民之權利，如不影響國家安全及

公眾利益，自然勿需加以限制，反之，則必須加以規範。故禁制區之應否存在，及其合理範圍之界定，均應本此範圍予以考量。總統府、行政院、司法院、考試院等均為憲法所規定之治權機關，為國家整體運作之中心樞紐，應保障其正常運作不受干擾。司法工作乃國家維護公理正義之最後防線，為表示對司法業務之尊重，並確保審判權之獨立行使，故各級法院均列為禁制區。國際機場、港口均為國家門戶，基於國際觀瞻及旅客與飛航之安全，自應列為禁制區。重要軍事設施地區，基於國防上安全考量，有必要列為禁制區。但上述禁制區之範圍劃定並非漫無限制，其週邊範圍均不得逾三百公尺。至於立法院、監察院及國民大會原屬民意機關，為使集會、遊行有更廣闊的活動空間，民眾有更暢通的表達意見管道，故不列入禁制區。

台灣地區集會、遊行禁制區處所，內政部及國防部於民國七十七年元月二十日分別公告一般禁制區四十一處及重要設施禁制區二十六處。總計公告台灣地區集會、遊行禁制區(含週邊範圍)共六十七處，並自元月二十二日起生效。內政部公告之四十一處禁制區如下：總統府、行政院、考試院、桃園中正及高雄小港二處國際機場，基隆、台中、高雄、花蓮、蘇澳五大港口，基隆、台中、高雄、屏東、台東、花蓮、宜蘭、澎湖、士林及板橋兩分院及檢察處，最高法院及台灣高等法院暨檢察處。另外，苗栗、南投、豐原、新營、旗山、恆春等六個地方法院檢察官辦公室亦劃為禁制區。國防部公告之三十六個禁制區如下：新竹、光武、福山、大漢、大直、威海、仁愛、公館、松山、台南、忠勤、光華、光旭、大樹、新和、重鎮、春海、壽山、誠正、自強、忠貞等二十一處營區及明德、日新、坪林、行仁、東成等五處山莊。

七、集會遊行負責人

本法第七條第一項規定：「集會、遊行應有負責人。」第二項：「依法設立之團體舉行之集會、遊行，其負責人為該團體之代表人或其指定之人。」本條第一項乃明定集會、遊行應有負責人，以重視集會、遊行之自治性。第二項明定以團體名義舉行之集會、遊行，其負責人為該團體之代表人或其指定之人。負責之主要權責，依本法第九、十八、二十二條規定，於舉行集會、遊行六日前填具申請書向主管機關申請

許可，應親自維持秩序，並得隨時終止或停止集會、遊行。至於已中止之集會、遊行何時再進行，參照德國集會遊行法第八條之規定，亦由負責人決定。負責如未善盡法定責任，可能被科以刑罰或行政罰，故負責人應為自然人。為充實負責人責任概念之內涵，並兼顧事實需要，本法第十九條並定有代理人規定。

八、集會遊行許可制

本法第八條第一項規定：「室外集會、遊行，應向主管機關申請許可。但下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。」第二項：「室內集會無需申請許可，但使用擴音器或其他視聽器材足以形成屋外集會者，以室外集會論。」以上第一項明定室外集會、遊行應經主管機關許可。但依法令規定舉行者(如工商法、商會法、農業法之規定)，或係文化發展所必要者，或為宗教民俗等事實上需要者，均不必申請許可，不過，警察機關仍可本於職權，視實際狀況需要，依道路交通管理處罰條例之有關規定加以管理。至於，室內之集會，雖可不經申請而逕行舉行，但使用擴音器或其他視聽器材足以形成室外之情形時，應視為違反法令之行為，警察機關可依本法第二十五條規定，得予警告、制止、或命令解散之。

關於集會、遊行之規範，應採取許可制或報備制，是本法立法之初，最受爭議之點。一般而言，對於集會、遊行自由權最初發動之限制，有預防制和追懲制之區別，前者係於集會、遊行舉辦之前，須得主管機關之許可，或須向其報備；後者則無庸於事先請求許可或報備。預防制又因行政機關所做干預之多寡，分為許可制與報備制。許可制之主要理念，在於行政機關對集會遊行之整個過程，採取「原則禁止，例外許可」之態度，而報備制之主要理念，在於行政機關對集會遊行之整個過程，採取「原則許可，例外禁止」的態度。我國目前集會遊行法係採許可制，該制在警察執法上，雖較能依法行政，惟同時亦形成不少執行之困擾與弊端。

九、申請手續

本法第九條第一項規定：「室外集會、遊行，應由負責人填具申請書，載明下列事項，於六日前向主管機關申請許可。但因天然災害或

其他不可預見之重大事故而有正當理由者，得於二日前提出申請：一、負責人或其代理人、糾察員姓名、性別、職業、出生年月日、國民身分證統一編號、住居所及電話號碼。2.集會、遊行之目的、方式及起訖時間。二、集會處所或遊行之路線及集合、解散地點。三、預定參加人數。5.車輛、物品之名稱、數量。」第

二項：「前項第一款代理人，應檢具代理同意書，第三款集會處所，應檢具該處所之所有人或管理人之同意文件；遊行，應檢具詳細路線圖。」本條乃明定集會、遊行之申請手續，包括申請期限、申請書內容及應檢具之文件圖表。並於第一項但書明定如因天然災變或其他不可預見之重大事故發生，並有臨時緊急集會、遊行之正當理由者，則得於二日前提出申請，以應需要。本條文第一項原先一般申請期限為七日前，八十一年七月修正後改為六日前，以符民望，同時第二項並增列人民申請集會、遊行時，有代理人者，應檢具代理人同意文件之規定，以明確代理人制度。

本條文明定之申請期限六日或二日，其日期計算標準本法並無明文規定，可參照民法第一一九條：「法令、審判、或法律行為所定之日期及期間，除有特別規定外，其計算依本章之規定。」之規定，而援引同法第一二〇條第二項規定：「以日、星期、月或年定期間者，其始日不算入。」例如：某一團體欲於十月十日舉行室外集會、遊行活動，依規定即應於十月九日起回溯六日之十月四日前向主管機關申請許可。

集會處所如借私人場地或公家場所時，應檢具該處所之所有人或管理人之同意書，以保障私權並維護公共設施之安全。本條所規定者，只是申請手續並非集會、遊行之許可事項，主管機關參考負責人之申請事項，依本法第十三條所做的通知書，才是許可負責人之處分，兩者不可混淆。

十、集會遊行負責人之消極資格限制

本法第十條規定：「有左列情形之一者，不得為應經許可之室外集會、遊行之負責人、其代理人或糾察員：一、未滿二十歲者。二、無中華民國國籍者。三、經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者。但受緩刑之宣告者，不在此限。四、受保安處分或感訓處

分之裁判確定，尚未執行或執行未畢者。五、受禁治產宣告尚未撤銷者。」本條文條參考農業法第十六條、漁業法第十七條、工業團體法第十七條及商業團體法第十八條等有關負責人消極資格上之規定，以防止集會、遊行負責人或其代理人、糾察員，利用機會破壞社會秩序與公共安寧，主管機關審核申請文件時，如發現有第十條消極限制資格之人時，可依本法第十一條規定駁回其申請。

十一、集會遊行申請應駁回事由

本法第十一條規定：「申請室外集會、遊行除有左列情事之一者外，應予許可：一、違反第四條、第六條、第十條之規定者。二、有事實足認為有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者。三、有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損害之虞者。四、同一時間、處所、路線已有他人申請並經許可者。五、未經依法設立或經撤銷許可或命令解散之團體，以該團體名義申請者。五、申請不合第九條規定者。」本條明定集會、遊行原則上應予許可，惟各款所列情形，因係為違反本法規定，或有事實足認為有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞或生命、身體、自由或財物之情事或同一時間、處所、路線已有他人申請並經許可或申請要件不備等事由，則不應許可，以維護社會秩序，保障人民生命、身體、自由、財產之安全。

十二、集會遊行申請許可或不許可之通知

本法第十二條第一項規定：「室外集會、遊行之申請之許可或不許可，主管機關應於收受申請書之日起三日內以書面通知負責人。」第二項：「依第九條第一項但書之規定提出申請者，主管機關於收受申請書之時起二十四小時內，以書面通知負責人。」第三項：「主管機關未在前二項規定時限內通知負責人者，視為許可。」本條明定主管機關受理申請集會、遊行之准駁，均應於一定期限內以書面通知負責人，並規定未在第一項及第二項所定期限內通知者，視為許可。本條所定之法定期間，正常申請狀況之核准時間為收受申請書之日起三日內，緊急狀況之核准時間為收受申請書之時起二十四小時內，如主管機關在法定時間內對申請未作答覆，為保障人民集會、遊行之權利計，即視為已核准人民之申請，以符一般行政手續之法理。

本條文又明定對集會、遊行之申請許可或不許可應用書面一「通

知—負責人，既為書面通知即應送達。所謂「送達」，乃在一定方式下交付於應受送達之當事人或其他代收送達人而發生送達效力之行為。亦即將應送達之文書交給應受送達之當事人或其代收送達人，並在送達證書上，註明送達年、月、日、時及受送達人簽名蓋章完成法定手續，以發生送達效力。所謂「通知」，此係就一定事項，對於特定人或多數特定人或一般公眾，使其知悉其事之觀念表示。通知行為非為意思表示而係對於一定事實之觀念及判斷之表抗，如違警事件之傳喚。惟如通知有屬於往日警察機關對於人民所用之批示，其通知本身常有關於人民權利義務得喪或變更之意思，不啻為一種處分書，其與僅係觀念表示之性質顯不相同。本法集會、遊行之通知書，從第十二條、第十五條、第十六條及第十七條之精神以觀，顯然亦屬於後者，為警察機關所為的處分書之一種，對於人民權利義務得喪或變更之意思，具有法律上之效果。

十三、許可通知書應備載事項

本法第十三條第一項規定：「室外集會、遊行許可之通知書，應載明下列事項：一、負責人姓名、出生年月日、住居所；有代理人者，其姓名、出生年月日、住居所。二、目的及起訖時間。三、集會處所或遊行之路線及集合、解散地點。四、參加人數。五、車輛、物品之名稱、數量。六、糾察員人數及其姓名。七、限制事項。八、許可機關及年月日。」第二項：「室外集會、遊行不予許可之通知書，應載明理由及不服之救濟程序。」本條第一項明定許可通知書內容，以告知負責人使其有所遵循。第二項明定不予許可通知書應敘明理由及救濟程序，以便申請人得依本法第十六條之規定，提出申復。

十四、許可之必要限制事項

本法第十四條規定：「主管機關許可室外集會、遊行時，得就左列事項為必要之限制：一、關於維護重要地區、設施或建築物安全之事項。二、關於防止妨礙政府機關公務之事項。三、關於維持交通秩序或公共衛生之事項。四、關於維持機關、學校等公共場所安寧之事項。五、關於集會、遊行之人數、時間、處所、路線事項。六、關於妨害身分辨識之化裝事項。」本條明定主管機關因維護重要地區設施安全、機關公務、交通秩序、公共衛生、環境安寧、集會遊行人數、時間、處所、

路線、服裝等事項，得對許可之集會、遊行附加必要之限制。

本條第一款所謂維護重要地區，設施或建築物安全，係就「重要設施」或「建築物」之安全加以限制，與同法第六條集會遊行禁制區範圍截然不同，在解釋及適用上，主管機關不得任意擴張解釋。例如：電廠、水源地、油庫等均屬重要地區及設施。依內政部警政署七十九年六月函頒：「警察機關處理聚眾活動作業程序」，現今實務上做法著眼於：一、限制不得有擋路堵門等行為。二、限制不得攜帶刀械、棍棒、石(磚)等物品。三、限制維護場地之環境整潔。第二款所謂防止妨礙政府機關公務事項之規定是參考西德集會遊行法第十五條、日本東京都條例第三條、京都市條例第三條、大阪市條例第四條及紐約市政法規等民主先進國家之立法例而制定，例如禁止不得妨礙機關出入之暢通即屬之。第三款所謂維持交通秩序或公共衛生事項，例如為防範交通秩序混亂，禁止人民佔用快車道遊行即屬之。依警政署上開作業程序規定現行實務上著眼於：一、遊行隊伍(車輛)限制使用靠路邊一個車道為原則。並不得妨礙其他人、車通行。二、限制參與遊行車輛數。三、集合、解散地點及遊行沿途限制不得演講，並遵守道路交通號誌及警察人員之指揮。三、遊行隊伍抵達終點後，應即解散，限制不得有其他聚眾活動情事。四、限制維護集會遊行場所、路線之整潔。五、農耕機、堆土機等特殊器械限制參與。第四款所謂維持機關、學校等公共場所安寧事項；例如限制遊行隊伍經過學校附近時不得使用擴音器即屬之。依警政署上開作業程序規定，現行實務上做法為：一、擴音喇叭音量限制不得違反「噪音管制標準」規定。二、遊行隊伍經過機關、學校時限制聲量或禁聲，不得演講、廣播或鳴按喇叭。第五款關於集會遊行之人數、時間、處所、路線事項，例如對於人數過多、時間過長之申請案件加以限制即屬之。現行實務做法：一、在人數方面，視場地大小，遊行路線之交通狀況予以酌減。二、在時間方面，視同時有無其他重要活動舉行，予以縮短，每次申請以一日為限。二、處所方面，視同時、地有無其他活動舉行、交通狀況及有無治安顧慮予以規範。第六款所謂妨害身份辨識之化裝事項，例如蒙面或戴面具之禁止即屬之。以上各款許可之限制，賦予警察機關高度裁量權，警察機關在裁量時應均衡考量人民自由權與社會法益，審慎斟酌，以免

發生窒礙難行的現象。

十五、許可集會遊行之撤銷或變更許可事由

本法第十五條第一項規定：「室外集會、遊行經許可後，因天然災變或重大事故，主管機關為維護社會秩序、公共利益或集會、遊行安全之緊急必要，得撤銷許可或變更許可之時間、處所、路線或限制事項。其有第十一條第一款至第五款情事之一者，應撤銷許可。」第二項：「前項之撤銷或變更，應於集會、遊行前以書面載明理由，通知負責人。」本條第一項明定主管機關因天然災變，如地震、颱風或重大事故，如防空、軍事演習、火災、重大車禍等，基於維護集會、遊行安全，對原來之許可或限制，得撤銷或變更之。第二項規定應將撤銷或變更許可之理由，於集會、遊行前以書面通知負責人。

本條第一項前段明定已許可之集會、遊行因天然災變或重大事故，主管機關為維護社會秩序、公共利益或集會、遊行安全之緊急必要，得撤銷或變更原許可之事項，此乃依照「便宜原則」，賦予警察機關享有高度行政裁量權，警察機關可依比例原則自由裁量；同項後段規定如有本法第十一條第一款至第五款情事之一者，警察機關須依「法定原則」予以撤銷，並無裁量權可言。本條第一項可撤銷之原因固然是基於保護社會公益，但事實上，在行政處分有瑕疵時亦可撤銷。警察撤銷處分必需具有法律根據或正當理由，除法令有規定者，依其規定外，普通法規每無具體規定。事實上，承辦警察人員於心神喪失或精神錯亂之際，如酒後所為之意思瑕疵處分，及警察機關權限內之處分，因解釋錯誤或適用法規失當，雖不失為權限內之警察行為，但此單純違法處分亦得撤銷，不過此種行政處分之瑕疵，並非自始無效，自撤銷之時起始失其效力。本條第二項規定撤銷或變更，應於集會、遊行前以書面載明理由，通知負責人，此書面通知為要式行為，如以電話通知應不具通知效力。

十六、申復之救濟制度

本法第十六條第一項規定：「室外集會、遊行之負責人，對於主管機關不予許可、許可限制事項、撤銷許可、變更許可事項之通知，得於收受通知之日起二日內以書面附具理由提出於原主管機關向其上級警察機關申復。但第十二條第二項情形，應於收受通知之時起二十四小時

內提出。」第二項：「原主管機關認為申復有理由者，應即撤銷或變更原通知；認為無理由者，應於收受申請書之日起二日內連同卷證檢送其上級警察機關。但第十二條第二項情形，應於收受申復書之時起十二小時內檢送。」第三項：「上級警察機關應於收受卷證之日起二日內決定，並以書面通知負責人。但第十二條第二項情形，應於收受卷證時起十二小時內決定並通知負責人。」本條第一項明定，負責人不服主管機關不予許可、許可限制事項、撤銷或變更許可之申復程序，以期簡便迅速救濟。第二項、第三項則規定主管機關及其上級警察機關之處理程序。一般而言，主管機關對於集會、遊行事件所為之處分，原得循一般行政救濟程序請求救濟，惟集會、遊行是一種消極權利，其權利之取得具有時間性，提起訴願恐緩不濟急，故本法為此規定申復程序。對集會、遊行有關爭議設有申復制度，此乃我國特有之法制。按申復與訴願均屬行政救濟制度，其主要目的均再給主管機關有一次反省機會。不過，一般立法例上有將申復程序列為訴願制度之前置程序者，例如稅捐稽徵法第三十五條規定：「經稅捐機關核定之案件，納稅義務人如有不服，應依規定申請復查。」同法第三十八條第一項規定：「納稅義務人對稅捐機關之復查決定，如有不服，得依法提起訴願及行政訴訟。」再如兵役法施行法第六十九條亦設有「申請復核」規定。參酌本法行政院原草案於第十六條之立法說明：「申復人對於第三項之通知得依法提起訴願、再訴願及行政訴訟。」似亦認為申復為訴願之前置程序。但民眾如不願提起申復而逕予提起訴願或二者一併提起是否可行？個人認為，申復制度為一簡便行政救濟程序，對具時間性之集會、遊行活動具有速審的保障作用，民眾如欲捨近求遠，直接提起訴願而不提出申復，當然可行，甚至民眾二者一起提起給主管機關造成更大壓力，以保障其個人自由權利亦無不可；且就法理而言，本法既未如稅捐稽徵法予以明定申復為訴願之前置程序，自不宜限制民眾直接提起訴願之權利，故應認為訴願與申復二者程序可併行不悖。但在實務上，個人認為集會、遊行雖未受許可，但通常只要事先與主管機關協調，或改變時間、地點、路線等內容，另行申請，仍是有機會獲准，其與一般積極權利之得喪情形有別，直接提起訴願未必有其實益。

十七、提出申復之效力

本法第十七條規定：「依前條規定提出之申復，不影響原通知之效力。」本條立法旨意為維護社會秩序，爰於本條明定原通知不因其提出申復而影響其效力，以杜爭議。訴願法第二十三條規定：「原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止，但原行政處分機關或受理訴願機關，必要時得依職權或依訴願人之申請，停止其執行。」可知訴願之提起，原處分以執行為原則，以停止執行為例外。蓋人民提起訴願之理由，未必盡當，警察機關之處分，亦未必係違法或不當，原處分或原決定因有公定力之故，並不因提起訴願而失其效力，其原處分或原決定應執行者，原則上仍應執行。參酌訴願法第二十三條關於訴願之提起，原處分不停止執行為原則之規定，故本法第十七條乃明定原通知之效力，不因提出申復而受影響，以使此一加強維護民眾權利制度之實施對於社會治安不致產生負面影響。如民眾依法提出申復而主管機關卻未在期限內答復時，其應否視同許可或不影響原通知之效力？從訴願法第二條第二項：「中央或地方機關對於人民依法聲請之案件，於法定期限內應作為而不作為，致損害人民之權利或利益者，視同行政處分。」之規定，消極行政處分視同行政處分，仍可發生法律效果故應視為不影響原通知之效力，民眾在主管機關答覆期間過後仍未收到答覆通知時，仍然可提起訴願及行政訴訟，以維護本身自由權利。

十八、集會遊行負責人之權責

本法第十八條規定：「集會、遊行之負責人，應於集會、遊行時親自在場主持，維持秩序；其集會處所、遊行路線於使用後遺有廢棄物或污染者，並應負責清理。」本條乃明定集會、遊行負責人之權責，以維持集會、遊行現場秩序及環境衛生。德國集會遊行法第七、八、十九條及日本東京都條例第二條均有類似之規定。本條後項有關廢棄物清理但書規定，係八十一年七月修法時增訂，以符實踐社會正義原則。

負責人之權責依本法之規定，關於「權」的部份，除第十八條親自主持並負責維護秩序及清理現場廢棄物或污染狀態外，並有第二十條指定糾察員協助維持秩序，第二十一條指揮維持秩序，第二十二條

宣布中止或結束集會、遊行等規定；關於「責」的部份，有第二十二條有關禁止攜帶危險物品之行為，第二十七條、二十八條有關之行政罰及第三十三條有關民事賠償責任等規定。

十九、集會遊行代理人之設立

本法第十九條第一項規定：「集會、遊行之負責人。因故不能在場主持或維持秩序時，得由代理人代理之。」第二項：「前項代理人之權責與負責人同。」本條第一項乃明定集會、遊行負責人因故不能在場主持，得由代理人主持，以便集會、遊行有人負責主持，繼續進行並維持秩序。第二項乃明定代理人之權責與負責人同，以明代理人之權責。德國集會遊行法第七條第三項亦有此類似規定。

二十、糾察員之指定

本法第二十條第一項規定：「集會、遊行之負責人，得指定糾察員維持秩序。」第二項：「前項糾察員在場協助維持秩序時，應配帶(糾察員)字樣臂章。」本條第一項明定集會、遊行負責人為維持秩序得指定他人為糾察員，以協助維持秩序。第二項明定糾察員應配帶臂章，以資識別。本條文係參考德國集會遊行法第九條、第十九條，美國洛杉磯市政法規第一〇三條及第一一一條第七項第九款之立法例。

廿一、參加人之義務及妨害之排除

本法第二十一條第一項規定：「集會、遊行之參加人，應服從負責人或糾察員關於維持秩序之指揮。」第二項：「對於妨害集會、遊行之人，負責人或糾察員得予以排除，受排除之人，應立即離開現場。」本條第一項之法意在明定參加人應服從負責人或糾察員之指揮，以維持集會遊行之良好秩序。第二項係參考德國集會遊行法第十一條之立法例，給予集會、遊行之負責人及糾察員有相關程度之自治權，以對於妨害合法集會、遊行有立即排除權，以使合法集會、遊行更具保障。

德國集會遊行法第十一條規定：「領導人得將嚴重妨害秩序之參加人逐出集會。」其僅賦予集會、遊行負責人有排除權，然而根據本法第二十條及第三十二條之內容以觀，糾察員須受負責人指揮，負責人又只有一人，故增加糾察員之排除權，以補強負責人權力。負責人或糾察員實施排除權時，應有一定之層次程序，必須先以實力堵住或以

言詞勸導而加以排除，在非不得已情況下才可實施正當防衛。實施排除權不得過當，妨害集會、遊行之狀況已消滅或行將消滅，應即停止行使排除權。在集會、遊行活動之前，如預判有遭受妨害之虞者，負責人可依本法第二十四條第二項之規定，請求警察機關派員到場維持秩序，而不得自恃實力雄厚，人力眾多而施以「以暴制暴」。此外，警察人員依本法第二十四條第一項規定主動派人到場維持秩序或執行其他公務之行為，係依法令之行為，不能認定為係對合法集會、遊行活動進行之妨害，而對其實施排除權。

廿二、宣布中止或結束集會遊行

本法第二十二條第一項規定：「集會、遊行之負責人，宣布中止或結束集會、遊行時，參加人應即解散。」第二項：「宣布中止或結束後之行為，應由行為人負責。但參加人未解散者，負責人應負疏導勸離之責。」本條第一項係參考德國集會遊行法第八條之立法例，旨在明定集會、遊行參加人應接受負責人宣布中止或結束之決定，應即解散。第二項立法旨意在加強集會、遊行參加者自主、自治之權，使負責人對其所領導指揮之人更具約束力，且對善良公民或執法人員不致產生任何偏差，反而對有心運用或製造事端，欲使集會、遊行產生脫序狀況之人產生風險負擔。另為增加負責人責任，參酌本法實施迄今之不夠週延情況，本條第二項乃增列但書規定，以儆效尤。

本條第二項前段之免責規定，原係為保障負責人而立法，在法理上並無不當，但在實務運作上卻頗感困擾，蓋負責人既為集會、遊行活動之法定發動者，依法又有維持秩序，宣布中止或結束活動之權責，理當對於此等聚眾活動之終結，負實際責任，如允其在現場民眾群情激昂之際，宣布中止或結束活動後脫離現場，故意留下一群盲目的群眾四處滋事，而對其後續失控情事，勿庸負責，似嫌寬鬆，且與本法關於負責人權責之規定概念有欠一貫性，因此，個人認為警察人員在處理失控之聚眾活動時應注意蒐證負責人是否有教唆、蓄意之行為，如有證據則屬教唆犯罪之範圍，與本項之規定並不衝突。且增列第二項但書後，集會、遊行宣布中止或結束後而參加人未解散，且其負責人亦未盡疏導勸離之責，致集會、遊行繼續進行者，除依本法第二十八條第二項之規定處新台幣三萬元以下罰鍰外，並應視情形依第二十

九條或其他有關之規定嚴予取締，以杜絕僥倖。

廿三、危險物品攜帶之禁止

本法第二十三條規定：「集會、遊行之負責人、其代理人或糾察員及參加人均不得攜帶足以危害他人生命、身體、自由或財產安全之物品。」本條文係參考德國集會遊行法第二條、第九條、第十七條A條，日本破壞活動防止法第四條、日本東京都條例第三條第一項第二款，及韓國有關集會、遊行及示威之法律第十條第三項第四款之立法例。本條立法目的旨在明定集會、遊行之負責人、代理人、糾察員及參加人均不得攜帶危險物品，以確保集會、遊行活動之和平舉行。如有人違反上開不得攜帶危險物品之規定時，不問物品屬於何人所有，可依本法第三十三條之規定均得扣留並依法處理，且爰用本法第一條第二項之規定，視攜帶危險物品之情節輕重，可依刑法第三十八條，社會秩序維護法第二十二條、行政執行法第八條及槍砲彈藥刀械管制條例有等有關規定加以處理。

廿四、警察人員到場規定

本法第二十四條第一項規定：「集會、遊行時，警察人員得到場維持秩序。」第二項：「主管機關依負責人之請求，應到場疏導交通及維持秩序。」本條第一項係依據警察法等有關於警察職權之規定，並參考德國集會遊行法第十二條、第十三條，日本東京都條例第四條及韓國有關集會及示威之法律第十二條之立法例，明定警察人員本於法定職權，得視需要到場維持秩序。第二項乃明定負責人認為有必要時，有權利要求主管機關派員到場疏導交通及維持秩序。

本條第一項規定其主動權在警察機關，如警察機關認為集會、遊行之舉行對都市交通及社會秩序並無影響時，則可不必派人到場維持秩序。第二項主動權操之於負責人，警察機關處於被動地位，基於負責人之請求而到場。警察機關與負責人之間之主動權與被動權兼顧，可使集會、遊行活動之保障更加週延。如為屋內之集會活動，依警察公共原則之理念，警察機關則不宜派警主動到場維持秩序，以確保人民自由權利之行使不受干擾援。本條第一項之所以用「警察人員」四字，是因為遊行活動可能跨越幾個轄區，任何一個轄區之警察人員均可本於職權主動到場維持秩序。第二項之所以用「主管機關」四字，

乃因為負責人請求協助一定要有對象，而主管機關為集會、遊行活動之申請受理機關，故負責人一定是向主管機關請求，其間並無特殊涵義。

廿五、違反本法之警察強制

本法第二十五條第一項規定：「有左列情事之一者，該管主管機關得予以警告、制止或命令解散：1.應經許可之集會、遊行未經許可或其許可經撤銷而擅自舉行者。2.經許可之集會、遊行而有違反許可事項、許可限制事項者。3.利用第八條第一項各款集會、遊行，而有違反法令之行為者。4.有其他違反法令之行為者。」第二項：「前項制止、命令解散，該主管機關得強制為之。」本條係參考德國集會遊行法第十三條、日本東京都條例第四條、京都市條例第八條及韓國有關集會及示威之法律第十三之立法例。本條第一項明定主管機關對各款所列情事得為警告、制止或命令解散等行政監督。如第一款，應經許可之集會、遊行未經許可或其許可經撤銷而擅自舉行者，此所謂未經許可，係包括未經許可及經申請而未獲許可之情形。第二款，經許可之集會、遊行而有違反許可事項、許可限制事項者。例如：遊行時擅改路線或逾許可之時限而不解散。第三款，利用免申請許可之集會、遊行之際以演說宣傳政治思想。第四款，有其他違反法令之行為者，如違反道路交通管理處罰條例之規定者。不過以上均屬概括規定，仍應依事實狀況妥為裁量。本條第二項乃明定主管機關基於維護社會治安之需要，並確保法律之安定性，而必需實施的警察強制手段。

本條對違反法令之集會、遊行，授予主管機關的處置手段有四種：一、警告。二、制止。三、命令解散。四、直接強制。警告並非警察處分，其使用次數並無限制，警察人員可用口頭或書面方式為之。目前實務上舉看板：「警告，行為違法」即屬警告的方式之一警告的實施可喚醒脫序百姓的警覺，並可為警察制止及民眾解散間留下一緩衝空間。制止為警察處分之一種，可發生法律上之效果，在實務實施上，警察人員可偵選腕力或警棍為之，惟不可逾越必要之程序。命令解散是行使警察職權之意思表示，當警察機關依法令所為之單方意思表示之場合，即發生公法上一定之效果。此種效果不管對方受處分者之同意與否，在所不問。違法集會、遊行之命令解散，只依警察單方之意

思表示，毋庸徵詢對方之同意，即發生國家與人民間公法上之效果，此即警察處分係基於警察職權之一方行為，其與私法上之契約，須雙方意思合致才能發生法律上之效果之雙方行為，迥不相同。受命令解散之人乃不解散，即已觸犯行政罰或刑事罰，警察人員即可均衡各種法益，準備是否實施直接強制。直接強制，警察之直接強制性質與警察之即時強制不同，其使用之方法並無限制，得由主管機關視狀況適宜行之，以實現警察上的必要狀態之處分。

廿六、比例原則

本法第二十六條規定：「集會、遊行之不予許可，限制或命令解散，應公平合理考量人民集會、遊行權利與其他法益間之均衡維護，以適當之方法為之，不得逾越所欲達成目的之必要限制。」本條乃明定主管機關為行政處分時，其處分之內容及執行之手段，應考量其必要性，妥適性以及各相關法益間之均衡維護，以求妥適，此即為行政法上之比例原則（有稱相當性原則）。

比例原則所隱含之思想，在世界各主要民主法治國家的公法裡，都可以找到蛛絲馬跡。例如，我國憲法第二十三條規定，憲法二十二條以前所列的各項基本權利，除為了達成「防止妨礙他人自由」、「避免緊急危難」、「維持社會秩序」或「增進公共利益」第四項目的，且屬「必要」者外，不得以「法律限制」之。本條文之精髓，即為調和公益與私益之比例原則。比例原則之構成內容，為適合性、必需性與比例性。所謂「適合性」，指稱國家所採取之限制手段須適合及有助於所欲追求之目的達成，如果經由某一措施或手段之助，使得所欲追求之成果或目的較易達成，那麼此一措施或手段相對於該成果或目的是適合的，反之，若經由某一措施之實現，並無助於所欲追求之成果與目的之達成，甚至反使其實現更為困難，則該措施或手段相對於該成果或目的而言是不適合的。所謂「必需性」或稱「最少侵害原則」，即立法者或行政機關針對同一目的，面臨多種適合的手段可供選擇，此際應選擇對受處分人及公眾全體損害最小的手段。所謂「比例性」，乃指稱國家為追求一定目的所採取之限制手段的強度，不得與達成目的之需要程序不成比例，亦即限制之強度不得超越達成目的所需要的範圍，而且因該限制手段所造成之侵害，不得逾越所欲追求之成果，

倘某一目的或成果之追求只能以一適合、必需，但所造成之遠程或近程之損害與所欲追求之成果不成比例之措施方能達成，則應根本放棄該等措施。

比例原則主在調和「公共上之必要」與「權利或自由之侵害」，換言之，吾人一方面承認國政之推行應消極地排除障礙，積極地謀求公共福祉，以發揮福利國家經世濟民之功能，但當公益之追求與個人權益之保護處於緊張關係時，為了公益之追求，於事理上承認人民自由權利應受限制，然而權利之限制或侵害不可漫無邊際，應以該被認可的公益之達成上所必需者為限，在此公益、私益相互調和的思想契機下，比例原則乃蘊運而生。

廿七、無實害之行政罰

本法第二十七條規定：「經許可集會、遊行之負責人或代理人違反第十八條規定者，處新台幣三萬元以下罰鍰。」本條法意在明定集會、遊行負責人或其代理人違反在場義務或未盡清理現場廢棄物或污染物之義務之行政罰。本條在本修正前並未明文處罰集會、遊行負責人或代理人於使用場地後未盡清理之責，八十一年七月修法時配合本法第十八條之修正而一併做適度之修正。由於本條文旨在加重負責人之責任，其實害性較低，故其罰鍰數額亦相對較第二十八條為低。

本條規定集會、遊行舉行時負責人應在場主持，倘負責人不能親自在場主持時，可委託他人代理主持，所委託之代理人依本法第九條第一項第一款及第十三條第一項第一款關於記載負責人及代理人之資料規定以觀，負責人所委託之代理人必須是原經申請並受核准記載有案之代理人，不得臨時再覓代理人，以免造成脫法現象。

廿八、有實害之行政罰

本法第二十八條第一項規定：「集會、遊行，經該管主管機關命令解散而不解散者，處集會、遊行負責人或其代理人或主持人新台幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。」第二項：「集會遊行負責人未盡第二十二條第二項但書之責，致集會遊行繼續進行者，處新台幣三萬元以下罰鍰。」本條第一項係參考西德集會遊行法第二十六條，日本東京都條例第五條及韓國有關集會及示威之法律第十三條之立法例，旨在明定集會、遊行之負責人或代理人或主持人不依主管機關解散命令而解

散者所科處之行政罰，由於不依命令解散，群眾在盲從之中容易對社會治安造成實害，故其所處行政罰較重，以期負責人能適可而止。本條於八十一年七月修正增列第二項規定集會、遊行宣告中止或結束後，負責人未盡疏導勸離之責，致集會、遊行繼續進行者，處新台幣三萬元以下罰鍰，本項乃是基於集會遊行法頒行後之實施經驗法則而訂定，其目的乃在加重負責人責任，以減少社會風險。

本條文適用之先決條件為集會、遊行有違反本法第二十五條第一項各款規定之行為，並經主管機關依規定命令解釋而不解釋者，方能引用本條加以處罰，至於命令解散而不解釋是否仍進一步繼續舉行，在所不問。或經負責人宣告中止或結束，但群眾不肯疏散而負責人未盡疏導勸離之責，使集會、遊行形同在進行者亦同。如有繼續舉行經制止仍不遵從者，其首謀者另依本法第二十九條之規定科以刑事罰。以本條與第二十七條條文相對以觀，負責人或其代理人應親自在場，始得適用。至於第一項所謂「主持人」，係指負責人及代理人均未在場時之現場實際主持人而言。

廿九、首謀不解散罪

本法第二十九條規定：「集會、遊行經該主管機關命令解散而不解散，仍繼續舉行經制止而不遵從，首謀者處二年以下有期徒刑或拘役。」本條文同第二十八條第一項，其立法例係參考德國集會遊行法第二十六條、日本東京都條例第五條及韓國有關集會及示威之法律第十三條。旨在明定集會、遊行不聽命令解散，經警察人員制止又不遵從，其行為顯已嚴重危害社會安定，故對首謀者科以刑事罰，以儆效尤。

本條所稱之首謀，通常解釋為主唱謀議，領導其事之人，不以一人為限。集會、遊行本應有負責人，惟負責人與首謀者，兩者範圍並不一定一致，負責人不向眾人傳達解散之意旨，而仍繼續領導集會、遊行，固然成立本罪之首謀，即使不具負責人身份，如有違抗解釋命令，而糾眾續為集會、遊行，亦應認之為首謀。由於本罪係純正不作為犯，故以故意犯為限，受罰之首謀者，在主觀上必須具有抗不遵從解散命令是否適法，對於行為人之作為義務並不發生影響，義務人不得據以主張卸免其不作為之刑責。

本法與刑法第一四九條公然聚眾不解散罪及第一五〇條公然聚眾

施強暴脅迫西非均屬聚眾公然活動所涉之犯罪行為，惟按犯罪要件之構成仍有以下明顯之區別：一、刑法第一四九條規定之犯罪須有強暴、脅迫之意圖，刑法第一五〇條規定之犯罪以實施強暴脅迫為要件，而本條並不以實施強暴脅迫為要件。二、刑法第一四九條規定須受該管公務員解散命令三次以上，而本條並無解散命令之次數限制。三、刑法第一五〇條規定未以繼續違法行為為要件，本條則以抗命不解散之違法行為為要件。四、刑法第一四九條、第一五〇條之處罰及於首謀以外之人，且首謀之法定刑較重，而本條之處罰則以首謀為限，且法定刑較輕。

三十、妨害公務及名譽罪

本法第三十條規定：「集會、遊行時，以文字、圖書、演說或他法，侮辱、誹謗公署、依法執行職務之公務員或他人者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣六萬元以下罰金。」本條所規定之妨害公務及名譽罪，均屬集會、遊行時較易發生且情節較重之非法行為，爰於本條明定其處罰。

本條文之規定雖在刑法第一四〇條、第三〇九條及第三一〇條均已具有相同處罰規定，但基於法條競合關係，依特別法及重法優先原則，應以本條優先適用，且無須告訴乃論。

本條之構成要件有四：一、本罪以集會、遊行時為犯罪時期，不論合法或非法之集會、遊行均屬之。二、本罪以侮辱、誹謗為犯罪行為，侮辱及誹謗之含義與刑法上之定義相同，但如所言為善意之言論或可真實證明者，可引用刑法第三一〇條及第三一一條之規定阻卻違法。三、本罪須以文字、圖畫、演說或他法犯之；本條係仿刑法第一五三條而立法，故其含義亦同。四、本罪以公署、依法執行職務之際之公務員為限；至於所謂「他人」泛指一般人。

本條規定之犯罪構成要件與刑法第一四〇條、第三〇九條、第三一〇條之要件相同，惟在適用上個人認為仍有下列不同之處：一、本條以集會、遊行時為犯罪時間，而刑法第一四〇條則以公務員依法執行職務時為犯罪時間，至於刑法第三〇九條、第三一〇條則無犯罪時間之限制。二、本條之犯罪方法須以文字、圖畫、演說或他法為之，刑法第三一〇條第二項之加重誹謗罪，則以散布文字、圖書為之，其

他各條犯罪未針對行為方式而做規定。三、本條犯罪之行為客罪，包括公署、依法執行職務的公務員或他人，其涵蓋範圍較刑法各條規定為廣。4.犯本條之罪非告訴篤論而為公訴罪，而犯刑法第三〇九條、第三一〇條之罪則為告訴乃論。

三十一、妨害集會遊行罪

本法第三十一條規定：「違反第五條之規定者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣三萬元以下罰金。」本條旨在保障合法之集會、遊行活動，如有以強暴、脅迫或其他非法方法，以妨害合法之集會、遊行，對該妨害之人科以刑事罰。

本條規定之犯罪構成要件有二：一、須係妨害合法之集會、遊行，如係非法之集會、遊行，因其已在取締之列，自不屬於本條所保護之對象。二、須以強暴、脅迫或其他非法方法予以妨害。妨害合法集會罪在刑法第一五二條亦有處罰規定，該法構成要件與本條相同，但基於法條競合，雖然本條所科之罪有拘役及罰金刑，且刑度較刑法第一五二條為低，惟因本條係特別法已取代刑法之適用，仍應適用本條處罰。至於妨害合法遊行罪，刑法並無專條處罰規定，只能視其情節依刑法第三〇五條妨害自由罪論科，惟本法是特別法，且刑度亦較刑法第三〇五條為高，故本條亦應優先適用。

本條文如上述所言與刑法第一五二條之構成犯罪規定相仿，惟個人認為仍有下列區別：一、刑法第一五二條係只規範妨害合法集會之犯罪行為，而本條文則為規範妨害合法集會、遊行之犯罪行為，規範面較大。二、刑法第一五二條之犯罪手段列舉以強暴、脅迫或詐術三者，而本條除列舉強暴、脅迫之方法外，更以「其也非法方法」之不確法律概念概括規定妨害之手段，涵蓋範圍甚廣，對合法集會、遊行之保障，更加周延。三、刑法第一五二條之科罰為二年以下有期徒刑，依本條規定之刑罰，除有期徒刑外，並有拘役、罰金等，裁量者可按犯罪情節之輕重，選擇最適當之刑罰，使司法裁量更具彈性，能適應時代需要。

三十二、不法侵害之損害賠償

本法第三十二條規定：「集會、遊行時，糾察員不法侵害他人之權利者，由負責人與行為人連帶負擔損害賠償責任。但行為人基於自己

意思之行為而引起損害者，由行為人自己負責。」本條規定旨在以集會、遊行時，為確保他人之權利免受糾察員不法之侵害，爰規定由負責人與行為人連帶負擔損害賠償責任。至於但書係援引民法之立法慣例，即僱用人在受僱用人發生損害時，原則上負連帶賠償責任，但在某些場合，僱用人不負連帶賠償責任，而由行為人自行負責。

依民法第一八八條第一項關於侵權行為之規定：「受僱人因執行職務，不法侵害他人之權利者，由僱用人與行為人連帶負擔損害賠償責任。但選任受僱人及監督其職務之執行已盡相當之注意或縱加以相當之注意而仍不免發生之損害者，僱用人不負賠償責任。」是以集會、遊行負責人對於糾察員不法侵害他人權利之行為，不必負連帶賠償責任，惟本法為落實負責人責任，以貫徹集會、遊行之自治性，並傾向英美民主法治國家無過失主義之立法原則，爰明定集會、遊行時，糾察員不法侵害他人之權利者，由負責人與行為人連帶負擔損害賠償責任。不論英美法或大陸法，對於債權行為概以個人責任為原則，以連帶共同責任為例外，為建立一責任分明之法律制度，並切合現行民法債篇中有關侵權行為之規定，故本條文增訂但書，以行為人基於自己意思之行為而引起損害者，由行為人自行負責。不過本但書在實務運作上，卻容易被負責人運用而形成脫法現象。故個人認為，加害行為雖非集會、遊行之目的，但如屬可預見之情形，法院仍應視情況認定負責人對「組織瑕疵」負過失責任，如證明糾察員坐視不管或負責人未適當行使指揮權：：等，以符合公平歸責原則，確使遊行的組織者和無辜的受害者，公平分擔風險。多數人參與侵權情形，本法並無專條損害賠償之規定，原則上應有民法第一八五條的適用。受害人可向任一侵權人請求賠償全部損害，賠償者可再依民法第二七二條連帶債務規定向其他共同侵權人求償，因為面對人多勢眾的集會、遊行時，不但很難期待受害人行使排除妨害請求權，而且集會、遊行後一哄而散，甚難找出加害之「正主」要求賠償問題。法律雖不要求共同侵權人之間有意思聯絡(參照司法院例變字第一號)，但行為間的「關連共同」仍不可少，故多數人參與侵權之損害賠償可適用民法第一八五條，殆無疑義。

三十三、危險物品之扣留

本法第三十三條規定：「第二十三條規定之物品，不問屬於何人所有，均得扣留並依法處理。」本條法意旨在維護集會、遊行之安全，爰明定對集會、遊行之負責人或其代理人或糾察員及參加人，如有攜帶足以危害他人生命、身體、自由或財產安全之物品，得予以扣留，並視物品性質及危害程度，引用本法第一條第二項規定，分別依行政執行法、社會秩序維護法、刑法及槍砲彈藥刀械管制條例等有關法律規定處理。此一禁止攜帶危險物品之規定，對確保集會、遊行之和平性而言，深具意義。

三十四、逾期不繳納罰鍰之強制執行

本法第三十四條規定：「依本法所處罰鍰，經通知繳納，逾期不繳納者，移送法院強制執行。」本條係參照司法院院解字第三三〇八號解釋：「行政官署依法科處之罰鍰，除依法移送法院外，不得逕就抗不繳納者之財產而為強制執行。」之旨意，乃明定依本法所處罰鍰，經通知繳納而逾期不繳納者，移送法院強制執行，以落實本法規定行政罰之執行效果。如本法第二十七條規定，經許可之集會、遊行負責人未親自在場，亦未委託代理人主持集會、或受委託之代理人未親自在場主持者，或集會、遊行之負責人不將於使用後遺有廢棄物或污染之狀態清理完竣者，所科處新台幣三萬元以下之行政罰鍰；再如本法第二十八條規定，集會、遊行經該主管機關命令解散而不解散者之負責人，或其代理人或主持人等，所科處新台幣三萬元以上十五萬元以下之罰鍰，經通知繳納而逾期不繳納者，可移送法院強制執行，以收行政罰之效果，而維護政府之公信力。

三十五、施行日期

本法第三十五條規定：「本法自公布日施行。」本法先後經於民國八十一年七月七日立法院第一屆第八十九會期第四十次會議及同月十四日第四十三次會議完成三讀，並於同月二十七日經總統令公布施行，依中央法規標準法第十三條及大法官會議釋字第一六一號解釋，算至同月二十九日起發生效力。

第八章 警察機關處理群眾活動之經驗法則

集會遊行法公佈實施後，警察人員處理聚眾活動，固然已有法律依據，但聚眾活動之防處並非只靠集會遊行法即能化解一切問題，對於有重大暴力傾向之聚眾活動，或無視於集會遊行法存在的預謀性聚眾活動，則仍有賴警察機關妥善防制。依照過去經驗法則，重大聚眾活動之發展過程可分為蘊釀、集結、行動和善後四個階段，警察處理的原則應是防患於未然，弭禍於無形，制亂於初動，止亂於復甦，在蘊釀和集結的階段，要防患於未然，弭禍於無形，在行動階段，要制亂於初動，在善後階段要做到止亂於復甦。

第一節 醞釀階段—先知—防患於未然

一、 情報蒐集：

瞭解其原因、目的、領導人或幕後主使人，據以採取適當的對策。瞭解群眾可能集結的時間、地點、人數、目標，據以適當佈署警力。有了這些情報，就可以先期做疏導說服的工作，或勸導其依集會遊行法提出申請，或通知主管機關釜底抽薪。

二、 消除治安暗流：

隨時注意可疑徵候及民間反應，尤須注意政府施政或處理民眾有關事項，主管單位及執法人員有無處理不當，引起民眾不滿情事，或民眾對事實真相有所誤解。注意輿論，如有偏差，設法加以適當的導正。防制謠言、注意闢謠、追謠。；三、作處理聚眾活動之一切準備，包括計劃、整備，特別是機動警力的控制，及梯次預備隊的編組，以便隨時調集。

第二節 集結階段—弭禍於無形—不使形成現場

一、 掌握事項癥結，洽請主管單位派適當人員與群眾代表接談。

二、 與為首份子熱線接觸，勸導告誡其疏導群眾、約制群眾，不可有暴力或其他逾越申請之違法活動，如未申請者，則下達警告指示，並

以製作之警告牌，放置(舉起)於醒目之處所，警告解散。

三、 邀請有影響力之地方人士個別疏導或喊話說服。

四、 適時管制交通，避免群眾大量集結，防止行人駐足圍觀，如事先知悉目標，應調集警力防守。

五、 依狀況適時顯示優勢警力。

六、 便衣運用；其作用如下：

(一) 找出首謀、監視、回報。

(二) 耳語分化，反違謠。

(三) 爭取領導。

(四) 蒐證。

(五) 驅散時帶頭奔逃。

(六) 對肇事者請離現場，秘密逮捕法辦。

七、 預作防制騷動暴動之準備(即使計劃性的高素質群眾或溫和性群眾都有失控可能)。

第三節 行動階段—先制—制亂於初動

在行動階段，現場指揮官要冷靜、沈著，並當機立斷果敢處置，運用優勢警力及阻絕器材，封鎖現場，孤立現場，並盡一切可能疏導化解或進而警告、制止或命令解散、強制驅散，但仍應注意以下幾點：

一、 在觀念上群眾不是敵人，不以傷害報復為手段，而應以最大耐力面對群眾，避免直接衝突。

二、 全程蒐證(要能用於法辦)：其作法如下：

(一) 公開：除做移送法辦證據外，使群眾有責任感，不再具有隱密性，以具嚇阻作用。

(二) 秘密：隨身攜帶或事先佈置，可保護採證人員安全，事先佈置要注意角度效果。

(三) 多重複式蒐證：利用制高點、遠距離、隱密點的交互運用方式蒐證。

(四) 運用新聞記者或第三者協助。

三、必要時予以驅散，但不宜使用殺傷性武器，絕對避免流血，因為流血事件，必然使事態擴大，政府陷於困境。

四、對違法者在現場外依法逮捕，移送司法機關處理。如為民意代表，則報請檢察官行文各民意機關，依法傳喚收押。

第四節 善後階段—消除亂源—止亂於復甦

一、整理蒐證資料，並作必要之查證，將肇事者迅速移送法辦。

二、以誠信原則公布事實真相，平息謠言，安定民心，並運用一切大眾傳播工具做對政府有利之報導與宣導。

三、如有受傷人員不論其為暴徒或治安人員，均應立即送醫診治。

四、事件之原因，如未消失，應協調有關單位速謀補救措施。

五、重新整備，並加強戒備，防止死灰復燃。

六、如已逮捕暴徒，應加強派警力監護，以防意外。

七、狀況解除後，應即集合執勤員警，清查人數，並慰免辛勞。

八、調查器材、裝備、武器、彈藥之損耗情形，並迅速申請補充整修。

九、檢討得失，研究改進。

第五節 警備原則

古人有云：「工欲善其事，必先利其器。」故完善的整備工作是處理聚眾活動成功的保障。整備工作分人員及裝備二大類，其整備原則如下：

一、警力整備之原則：

(一) 以達成防處任務為目標，本料敵從寬原則，準備優勢警力。

(二) 要有處理多點狀況的準備與能力，以避免陰謀分子串聯活動，聲東擊西。

(三) 要有梯次預備機動警力的重組與運用計劃—用不完的警力。

(四) 兼顧全面治安，預留一些警力防制一般犯罪。

(五) 注意本單位之安全防護。

二、機動警力運用原則：

- (一) 集中：集中掌握控制，集中運用，保持優勢。
- (二) 機動：起止迅速，行動自如。
- (三) 彈性：不拘建制，不守成規，隨時重組待命。
- (四) 適當：適時、適地、適機、節約使用，不虛置一人。
- (五) 統一：指揮統一，步調一致。

三裝備整備：

科學裝備可強化員警執勤能力，並可彌補警力不足，在整備與運用上要根據

任務需要並符合以下三個原則：

- (一) 能用(反覆訓練操作使用)
- (二) 有用(維護保養、汰舊換新)
- (三) 善用(妥善分配、機動調整、適時適機、靈活運用)

完善的警用裝備種類，分為九類：

- a、個人裝備(警棍、笛、手套、面具、盔、衣等)
- b、集中使用裝備(瓦斯、煙幕、盾牌、背心等)
- c、通訊器材(有、無線電及其他輔助器材)
- d、車輛(指揮、傳令、警備、運輸、阻絕、救護汽機車、消防車、鎮暴車等)
- e、阻絕器材(拒馬、雞爪釘、鐵絲網、車輛)
- f、心戰器材(喊話器、廣播車、文告、傳單、警告標示牌)
- g、採證器材(錄影機、錄音機、各式照相機、噴色、刑事有關器材)
- h、警犬。
- 九、直升機。

第二節 警察處理室外集遊行之基本原則

第一項 疏處原則

- 1、保障合法：憲法賦人集會之自(第十四條)暨請願之權利(第十六條)，集會遊行更擴及遊行活動之保護。該法第五條規定，對

合法之集會遊行，不得以強暴、脅迫或其他非法方法妨害之。因此，對於依法申請許可之集會遊行之聚眾活動，非但不得干涉，更應予保障，派遣警力維持交通秩序，保護現安全，防止遭受不法侵害。

- 2、取締非法：依據集會遊行法第二十五條之規定，非法集會「遊行之聚眾活動範圍包括：(1)應經許可之集會、遊行未經許可或其許可經撤銷而擅自舉行者。(2)經許可之集會、遊行而有違反許可事項、許可限制事實。(3)利用第八條第一項各款集會、遊行，而有違反法令之行為者。(4)有其他違反法令之行為者。」警察主管機關自應依法取締之。
- 3、防暴力：暴力行為會使聚眾活動變質，對個人、社會，甚至國家之安全，均造成影響，故處理聚眾活動，應先以溫和、理性方式，預防暴力；發現施暴行為，則以嚴正執立場，消除暴力，採取適當防衛，並斷然正確使用警械，制止暴力，然後依法究辦。

第二項 處理原則

- 1、事前接觸溝通，勸導守法：警察機關應確實掌握轄區狀況，發現有聚眾活動之徵候，應先實施熱線接觸，疏導化解，並瞭解其動態與企圖，以利先知先制。發現有非法活動之虞者，除勸導依法處理外，並及時通報訴求目標之主管機關迅予疏導，以免活動惡化。
- 2、事中適切處理，依法執行：聚眾活動經判明有進行非法活動、或有合法演變成非法之虞時，應即掌握狀況，照既定計畫，完成整備，視現場人數多寡，部署適當警力，依法適切處理。凡屬非法活動者，依法定程序警告、制止、命令解散；如不解散者，視狀況強制解散。
- 3、事後依據蒐證一一移送法辦：蒐證係法辦之基礎，不論當逮捕之現行犯，或事後移送之嫌疑犯，均須要有確切證據，因此應針對法辦要件，事中實施蒐證，事後整理蒐證資料，移送法辦。

第三節 現行警察處理室外集會遊行之具體作法

第一項 先期作為

第一款 情報作業

警察機關為有效處理各種聚眾活動，必須先期獲得可靠而正確之情報，以為處理行動之準據，故應持續蒐集並不斷加強其情報作業。警察情報作業是由下而上的全面性展開，並依附保防體系之情報佈建作為，廣收情資並加以研判整理後而為運用，故各級警察機關平時均應加強情報佈建，並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，對慣性參與及具暴力傾向份子並應建檔列管，以為因應。

情報作業概可分為指導、蒐集、處理及運用等四大程序。但由於情報資料來源不一定可靠；來源可靠之情報資料不一定正確；正確之情報資料不一定適用，適用之情報資料如不之運用或運用不當則不產生效果。故聚眾活動之情報作業應有指導、蒐集、處理及運用四大程序，而且循環不息。

第二款 事前化解

一般聚眾活動之舉辦都有癥候，各警察機關平時除應利用情報佈建，廣泛蒐集情報外，亦應利用各種時機與場合，加強宣導，使民眾瞭解集會、遊行的正確作法，並於獲知轄內有舉行具違法傾向之聚眾活動時，迅依接觸、疏導、調處、警告約制、監控等程序予以化解，使可能舉行的聚眾活動消弭，或至少使已將舉行的聚眾活動暴力行為減到最滴。茲分述如下：

一、 接觸溝通：

(一) 人民有舉行具違法傾向之集會、遊行跡象時，無論其為須經申請許可而不申請，逕自舉行；或準備申請許可後違法舉行，均應主動接觸溝通，溝通之理想結果為使依法舉行。

(二) 溝通不限於聚眾活動舉行前之特定時間，自接獲聚眾活動預警時起至其活動完全結束為止之全部過程，均應保持適當之接觸

與溝通。

二、 疏導：

- (一) 疏導之目的在化解，故人民有所抗爭，不循合法途徑解決，意欲走上街頭而作集會、遊行活動，則應繼續溝通之後進行疏導。且於聚眾活動全程，遇有須勸導守法之狀況，均宜進行疏導。
- (二) 疏導應以利害為出發點，站在對方立場，以有利於對方之觀點，尋求免於觸法而又能達成其訴求目的之至當方法，提供其參考。
- (三) 人民在其居住地以外之地區舉行聚眾活動，活動地主管警察機關應協調其居住地警察機關，對參與份子進行疏導，並保密切之連繫。居住地之主管警察機關應依情資所獲狀況，主動進行疏導，發揮整體合作精神。

三、 調處：

- (一) 人民為利益爭執而形成相對衝突之群眾，或為環保或經濟問題兒起勞資糾紛，或與公務機關因有所訴求而醞釀聚眾活動時，參加份子居住地及聚眾活動舉行主管警察機關，應適時調處，使導向合理、合法方式解決問題，避免走上街頭，影響社會秩序。或使確依本法或其他有關法律(如請願法、訴願法或民事訴訟法等)之規定進行。
- (二) 遂行調處時，警察機關應處超然地位，不介入雙方之是非，僅協助與促使其直接溝通，並以執法立場，指導雙方合法之運作途徑，但對構成集會、遊行之活動，則依本法規定處理。
- (三) 獲有抗爭預警而有影響社會秩序之虞時，主管警察機關應事先主動協調，疏導當事雙方直接溝通，以理性、和平、合法之方式解決問題。

四、 警告、約制：

- (一) 警告、約制之著眼，在使合法集會、遊行不受他人之惡意妨害，或防止其負責人或參與份子意圖變質舉行，而發生影響公共秩序與社會安全之事故。
- (二) 警告、約制以在聚眾活動醞釀階段執行最為有利，藉此可促使違法之行為不致出現，或阻止或減少有違法意圖份子之介入。但視狀況警告、約制亦得於集會、遊行進行中，於發現有違法行為

時，以適當技巧為之，使不法者有所警惕而中止其違法之行為。

(三) 警告、約制應基於若干事實，在違法意圖或行為尚不明顯前，應以溝通、疏導為主。但警告、約制後則必須繼之以正確具體之執法行動，以顯示執法態度。

(四) 在聚眾活動現場發生須予警告、約制之狀況時，由於情勢混亂且聲音嘈雜，為使多數及距離不等之人獲知警告、約制事項，應運用擴音器材明確宣達。

五、 監控：

(一) 監控之目的在密切注意特定人物有無採取或參與具違法傾向之集會遊行之行為，及其他人士有無被誘脅參與之跡象，俾適時採取適當之處置措施。

(二) 於獲有具違法傾向之集會、遊行預警時，主管警察機關應就已知情報過濾、分析，針對該次集會、遊行具有影響力之特定人物，分配任務，實施監控。除對警勤區佐警及刑責區偵查員交付任務外，對為首之主要特定對象應另指定專人負責監控。並依需要採複式監控措施。

(三) 監控行為不可影響人民之權益，故執行時應遵照有關之規定，並講求技巧。

第三款 協調聯繫

聚眾活動之處理，非單靠舉辦所在地之警察局或分局全力規劃防制，即能克竟全功。吾人須知，每次聚眾活動之參加者之居住地多不限於同一縣市地區，單靠主管警察機關事前處理，顯然難以進行，必須各有關地區警察機關及各相關單位配合、協調聯繫配合，才能發揮整體精神。其應把握重點作為如下：

一、 與各警察機關

(一) 事前之作為：

1、 聚眾活動所在地主管機關：

應對有關之警察機關提供所獲情資擬定預定之處理計畫(概要)，並提出所望支援處理事項。

2、主要參與份子居住地警察機關：

應對活動地主管機關提供所獲情資及疏導、約制經過或作法，並說明可協力事項，且可提供對本項活動處理之意見。對有暴力傾向之份子，所在地警察局並應主動提供彼等基本人資。

(二) 事中之作為：

1、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份子至活動地，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。

2、活動地主管機關：

與各有關之警察機關保持聯繫，並照顧前項所述跟隨人員。於違法事件發生後，將違法份子與事實迅速通報其居住地警察局、警察分局，以利移送法辦。

二、與司法機關：

主管機關(警察局)對非法舉行或已經申請許可而有顯著違法舉行企圖之聚眾活動，應於獲知狀況後，儘先與司法機關連繫，接受檢察官之指導，並視狀況需要商請檢察官適時到達或進駐現場指揮所，指導處理非法事故。

三、與其他情治機關：

為落實情報蒐集與交換，警察機關應與轄內各情治機關加強聯繫協調。對聚眾活動之情報分發，應以該活動地主管警察機關為第一優先。

四、與陳情、請願、抗議事件有關單位：

涉及陳情、請願與抗議等之聚眾活動，主管機關應主動與訴求目標單位切取聯繫，反映狀況，提供妥適處理之建議，儘可能使其取消或降低影響社會秩序與安寧之街頭活動，而採取合理、合法之方式解決問題。如各該單位已採適當措施而被訴求群眾誤解或無理悞拒時，警察機關視情況許可亦得配合主管警察機關進行溝通或代為溝通。

五、與大眾傳播事業機構：

執行處理聚眾活動任務時，對其合法或不合法之行動計畫與實況，

及警察機關之處理作法，應適時向大眾傳播媒體說明，俾利作詳實之報導。於處理聚眾活動之當日，現場處理小組或現場指揮所並應設專人負責與採訪人員連繫，隨時發布真實狀況；並提供採訪服務。遇有失實報導，主管機關應視情節作必要澄清，匡正視聽。

第二項 申請、受理與核定

(一) 集會、遊行申請之提出：

- 1、集會遊行應有負責人，並由負責人填具申請書向主管機關申請許可，申請書由申請者自備，但警察局與警察分局服務台均應備空白申請書表格供民眾免費使用。
- 2、負責人限制：有左列情形之一者，依本法第十條之規定，不得為應經許可之室外集會、遊行之負責人、其代理人或糾察員：
 - (1)未滿二十歲者。
 - (2)無中華民國國籍者。
 - (3)經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者。但受緩刑之宣告者，不在此限。
 - (4)受保安處分或感訓處分之裁判確定，尚未執行或執行未畢者。
 - (5)受禁治產宣告尚未撤銷者。

(二) 申請書內容與格式：

室外集會、遊行申請書應載明之事項如下：

- 1、負責人或其代理人、糾察員姓名、性別、職業、出生年月日、國民身分證統一編號、住居所及電話號碼，有代理人者，應檢具代理人同意書。
 - 2、集會、遊行之目的、方式及起訖時間。
 - 3、集會處所或遊行之路線及集合、解散地點。其中集會處所應檢具該處所之所有人或管理人之同意文件；遊行應檢具詳細路線圖。
 - 4、預定參加人數。
 - 5、車輛、物品之名稱、數量。
- ### (三) 集會、遊行申請書提出之時限：

集會遊行申請書應於舉行六日前送達主管機關。但因天然災變或其他不可預見之重大事故，而有正當理由者，得於二日前送達。上述送達時限均以簽收文件時間為準，並以預定舉行日時推算之。

(四) 主管機關對負責人之提示：

- 1、 主管機關察知人民有集會、遊行之意圖，而因誤解或不明法律規定致不知提出申請者，為協助人民合法行使其權利，得對其負責人(發起人)予以指導與提示。但無論提示與否，不影響對本法之執行。
- 2、 依法無須申請許可之集會、遊行，而負責人因不明法令仍提出申請者，受理機關應予提示其撤回申請，不應含糊受理而作許可之核定。

(五) 集會、遊行之主管機關

- 1、 室外集會、遊行應向所地警察分局申請，如集會、遊行跨越二個以上警察分局之轄區者，應向警察局申請。
- 2、 跨越二個以上警察局轄區者，應分別向各該管警察局申請，但在該局僅屬分局轄區者，仍向該管警察分局申請。(如自台北縣中和分局轄區遊行至台北市古亭、大安分局轄區，則分別向中和分局及台北市政府警察局申請)。

二、集會、遊行之受理：

(一) 警察局、警察分局受理人民申請集會、遊行案件，應隨到隨辦。

為便於處理人民集會遊行之申請，應採取左列措施與作業。

- 1、 申請書經由投遞方式送達時，收發室應視同最速件，即行分送業務主管部門處理。如係專人送達時，不予許可者，主管機關服由服務台通知業務主管部門派人收受。如非辦公時間，得由服務台代為收受，並從速轉送業務主管部門，不應拒絕受理。
- 2、 服務台及業務主管部門收受專人送達之申請書時，將申請書原本影印並蓋戳作為回執，以為憑據。
- 3、 為協助人民行使其集會、遊行權利，其因不明轄區之劃分而於同一縣市範圍內誤認主管機關致有誤送者，如係由專人送達時，服務台或業務主管部門應即面告改填正確受理機關並自行改送。若經由郵件投遞送達時，應予收受並即派員代為轉送正

確受理機關，同時通知申請人。

(二) 申請書內對本法第九條規定應載明事項有所遺漏，或記載不明或填寫錯誤者，受理時應一次告知申請人於申請時限屆滿前補正。

(三) 人民因不明本法之規定，其集會遊行申請書內容有明確之不當，依法應務台或業務主管單位收受人，均應於收受申請時當面告知送達人，或於收受投遞文件有所發現後，連繫通知其負責人。其明確而無可爭執之事項如下：

1、 在本法第六條及內政部台(77)內警字第五六四七〇五號公告所列禁制區內集會又遊行路線經過禁制區。

2、 負責人、代理人或糾察員有未滿二十歲或無中華民國國籍者。

3、 同一時間、處所、路線已有他人申請並經許可者。

4、 未經依法設立或經撤銷許可或命令解散之團體，以該團體名義申請者。

5、 申請書未依規定於舉行六日前送達，或持因天然災變或其他不可預見之重大事故為由，於舉行二日前送達而未附理由者。

(四) 前條申請書內容不當部分經指出後，基於便民起見，得採如下之處置：

1、 申請人當場接受而自願並作有效之更正者，得就修正後之文件受理並審核。

2、 如係使用電話或傳言連繫，申請人藉電話答覆接受指正事項，如答允立即補送更正後之申請書者，可同意其於不影響審核作業之最後期限前送達，不受申請書應於六日或二日前送達之限制，而就其允諾補正之申請內容先行審核。惟申請人之有效文件未於協調規定之最後期限前送達，仍應依其原送申請書作許可或不許可之審核與決定。

(五) 申請人如不接受前條指示事項，仍堅持其原提申請內容時，應予受理依法審核。

三、對集會、遊行申請書之審查核定：

(一) 作業時限：

1、 對人民、遊行之申請，於收受申請書後應即進行審核，並於

規定時限內將許可或不許可通知書送達負責人。

- 2、 室外集會、遊行申請之許可或不許可，主管機關未在規定期限內通知負責人者，視為許可。

(二) 核定權責：

- 1、 對集會、遊行申請之許可或不予許可，因直接影響申請者之權益，應視同重要業務，依據本法之規定審慎作業，並由主管機關主官親自核定。其具政治目的及需申請機動力支援處理者，並應在發出核定通知書前，先請示上級警察機關主官。
- 2、 主管機關因故不在辦公室，而於核定時限屆滿前不能返回親自處理者，得由指定之副主官代行核定。但對具政治目的及需申請機動支援處理者，仍應在發出核定通知書前，先請示上級警察機關主官。

(三) 許可與許可限制

- 1、 室外集會、遊行除有本法第十一條所列情事之一者外，應予許可。
- 2、 主管機關許可室外集會、遊行，得就本法第十四條所列事項為必要之限制。其考量限制事項時，應就本法第一條、第二十六條及第四條、第六條、第十條、第十一條及第二十三條等各條為思維斟酌之準據。但本法已有明文規定之事項，以不列為限制事項為宜。
- 3、 許可通知書應載明本法第十三條所列各事項。

(四) 撤銷或變更許可：

- 1、 因天然災變或重大事故，致主管機關於發出許可集會遊行通知書後，認為為維護社會秩序、公共利益或集會、遊行安全之緊急必要，得於集會遊行前，以書面載明理由通知負責人、撤銷許可或變更原許可之時間、處所、路線或限制事項。
- 2、 主管機關於許可集會遊行後而發生第十一條第一款至第五款情事之一時，應於集會遊行前以書面載明理由通知負責人，撤銷許可。
- 3、 變更許可事項，或撤銷許可，將使集會遊行負責人需於有限時間內改變其原來計畫，容易產生心理適應及通告等之困擾。

易起抗爭。主管機關應併用溝通，疏導等手段，並就狀況考量透過大眾傳播媒體之報導，協助其改變或中止計畫之行動。

(五)不予許可：

- 1、 有下列行為之集會、遊行申請，不予許可：
 - (1) 違反本法第四條之規定者。
 - (2) 在本法第六條及內政部(77)內警字第五六四七〇五號公告所列禁制區及其週邊範圍舉行者。
 - (3) 以本法第十條所列情形之人為負責人、代理人或糾察員者。
 - (4) 有本法第十一條第二至第六款情形者。
- 2、 考量作不許可之決定時，應基於本法第二十六條之精神以行思維。
- 3、 不予許可之通知書，應載明理由及不服之救濟程序。

(六)公權力之執行：

集會、遊行之許可、撤銷或變更許可、不予許可通知書一經發出，對申請者乃為行為規範，對主管機關本身即為執行命令，必須予以貫徹，以保證公權力之確實執行。故在衡量許可限制時，需要慎重思維，一經確定即須堅持並嚴格執行，切忌模稜兩可，造成惡例，影響執行之公正性。

(七)通知書之送達：

1、 送達處所：

主管警察機關之許可、不予許可、撤銷許可、變更許可通知書，及負責人提出申復後，原主管機關之上級警察機關之核定書函，均以申請書所載負責人住居所及電話號碼為送達及通知處所。

2、 送達方式：

- (1) 時間有餘裕時，通知書得以雙掛號郵件寄發負責人。
- (2) 如集會遊行申請書，係於本法規定之時間截止之前受理者，為免影響時效，核定通知書可採如下方式之一送達：
 - a、 負責人居住所在轄區內時，由主管機關逕派專人送達。
 - b、 負責人居住所遠離轄區時，先以核定通知書傳真該管警

察局(分局)請派專人代送，同時將通知書正本以雙掛號郵寄送達。

3、送達之確定：

核定通知書依原申請書所載負責人所居住所送達而負責人不在時，應即連繫轉送其申請書所載代理人、代理人亦不在時，應請負責人所居住之戶長或有行為能力之關係人代收，如拒收或認為不宜交付時，遞送人應予酌情等候，如已屆本法規定之送達時限仍未獲收受時，應請該居住所之鄰居或鄰、里(村)長代收轉送或簽證遞送時間。

(八)對申復案件之處理：

人民對主管機關不予許可、許可限制事項、撤銷許可、變更許可事項之通知，得於規定時限截止前，以書面附具理由提出於原主管機關向其上級警察機關申復，其處理要領如下：

1、原主管機關認為申復有理由時，應即撤銷或變更原通知，並依其所作決定，填發更正通知單通知負責人。

2、原主管機關認為申復無理由者，應依規定時限將申復書連同卷證檢送其上級警察機關。上級警察機關應於規定時限內決定，並以書面通知負責人。

(九)負責人不服申復之決定而提出訴願者，依訴願法之規定程序辦理。

第三項 合法聚眾活動處置要領

對於依法無須申請之集會、遊行，及經依法申請並經許可之集會、遊行主管警察機關均應主動予以協助，並保障其順利進行。其處罰要領茲分別略述如下：

一、無須申請許可案件

1、室內集會：

主管警察機關於獲知轄區將舉行無須申請許可之室內集會時，應與其負責人接觸，瞭解其性質、目的、參加人數與成分，使用場所與時間、及應否需警察機關協助事項，如有時，經研究決定後，告知所能協助之方式與程度。

2、室外集會與遊行：

主管警察機關獲知將舉行合於本法第八條第一項各款之室外集會遊行時，除採室內集會之有關處置外，同時應告知負責人本法第六條有關之規定，並監督之。

遇有兩起以上無須申請許可之室外集會與遊行，而產生本法第十一條第四款之情事者，如已預知，警察機關應主動協調各負責人調整路線、處所或時間，如係臨時發生，應協調雙方或一方採適當之讓步措施，避免因而發生不快與衝突。

二、已申請許可案件

(一) 採取措施，保障其不受非法妨害與干擾。

(二) 依本法第二十四條之規定，派遣警察人員維持秩序與疏導交通。

(三) 派遣蒐證人員監督其集會、遊行是否確依許可與限制事項舉行，並進行蒐證，但應避免造成對合法集會遊行之干擾與不便。

(四) 因狀況與任務需要，需以便衣人員實隱密蒐證時，應：

1、 選派有經驗人員擔任，其蒐證技巧與行動，應避免引起誤會與衝突。

2、 在編組上應有交互掩護之著眼。

3、 在現場附近制高點，應有監控錄影人員與裝備，密切注視秘密蒐證人員行動，遇有衝突，應作全程之錄影蒐證。

4、 秘密證人於被發現且引起暴力脅迫時，應迅速表明身份，並以沉著勇敢態度應變，切忌倉皇失措，以圖脫身。

5、 現場警力指揮官、視狀況得對集會、遊行負責人警告不得傷害與妨害依法蒐證人員之安全與公務，並得使用擴音器警告，如已遭受挾持與傷害，應即嚴正要求立即釋回處理。

(五) 主官應隨時瞭解狀況，派遣處理小組或指定人員隨同遊行隊伍行進，或在集會現場附近掌握處理狀況並與勤務指揮中心保持密切連繫。

(六) 為防不可預知之突發事件，使合法之集會、遊行演變為非法事件，而準備之應變警力，應預置於適當位置，保持隱密與戒備，

且應避免不必要之疲勞。

(七) 為排除對合法集會遊行之不法妨害兒部署之警力，得以其概略狀況告知該集會遊行負責人，俾使預採配合計畫與行動。

(八) 對妨害行為之排除要領：

1、 對突發之妨害正當集會遊行活動行為，應以該集會遊行負責人及所設糾察員自行排除，警察人員居於協助與支援地位為主，如負責人與糾察員無力排除時，再由警察人員全力處置。此時現場警力指揮官可對負責人或其糾察員指示其應採之配合行動。

2、 如已獲有對合法集會遊行企圖滋擾之預警，應由主管機關先告誡企圖滋擾份子或團體負責人，促使自動中止不法行動，並派員監控，俾消弭於無形。

如已提示警告、應視狀況使用適當警力採隔離部署。

如滋擾行為之預警情報，係由舉行集會遊行所提供者，主管機關應就已知狀況及判斷可能產生之狀況，指導舉行集會遊行之負責人正確之防範作為，並使與維持秩序之警察人員密切合作。

人民為其本身應享之自由兒被認為構成對集會遊行之妨害者，則應視當時狀況，對集會遊行成他人之不便，及其他人發生妨害集會遊行行為是否必要，作公平合理之調處與處理。

第四項 違法聚眾活動處置要領

違反本法規定之聚眾活動應予取締，其積極意義，乃在保障人民集會、遊行之自由，維護社會秩序。惟警察機關在作為上亦應使人民體會「合法即受保障」即「取締非法所以保障合法」。

第一款 違反行為之認定

聚眾活動中非法行為之認定，係以本法為主要依據，本法未規定，但其行為違反其他法律之規定者，則適用各該法律之規定。聚眾活動

違法之一般情況概可分為違法舉行聚眾活動及聚眾活動中之違法行為兩種，茲分述如下：

一、 違法舉行聚眾活動：

- (一) 室內集會而於室外設置擴音器或其他視聽器材足以形成室外集會而未申請許可者。
- (二) 室外集會、遊行假藉本法第八條第一項各款規定無須申請許可之各種名義，舉行與事實不符之活動者。
- (三) 應經申請許可而未申請，擅自舉行者。
- (四) 經申請而核定不予許可或已撤銷許可，擅自舉行者。

二、 聚眾活動中之違法行為

(一) 違反許可事項：

- 1、 變更目的。
- 2、 變更方式。
- 3、 變更起訖時間。
- 4、 變更集會處所。
- 5、 變更遊行路線或集合、解散地點。
- 6、 變更(增加)參加人數。
- 7、 變更(增加)攜帶之車輛或有影響公共秩序之物品。

(二) 違反主管警察機關核定通知單所列之限制事項。

(三) 違反本法其他規定：

- 1、 經許可集會、遊行之負責人未親自在場，亦未委託代理人主持該集會、遊行，或受託主持該集會、遊行之代理人未親自在場主持。
- 2、 主張共產主義或主張分裂國土。
- 3、 參加該項集會、遊行之人，有攜帶足以危害他人生命、身體、自由或財產安全之物品。
- 4、 集會、遊行時，以文字、圖畫、演說或他法，侮辱、誹謗公署、依法執行職務之公務員或他人。

(四) 惡性違法行為：

- 1、 集會、遊行因有違法事實，經該管主管機關命令解散不解散。

2、集會、遊行因有違法事實，經該管主管機關命令解散不解散，仍繼續舉行經制止而不遵從。

第一款 先期主動作為

一、 密切監督提示警告：

主管警察機關為協助人遵守法律規定行使其集會、遊行權利，於轄區有聚眾活動，或轄區人民於他地舉行或參加聚眾活動時，均應密切監督其進行，並依法派警察人員到場維秩序。遇有可能違反法律規定之行為，或其行為已經發生而尚未造成違法之影響前，應適時提示警告。

二、 加強蒐情公開內幕

警察機關基於平時之社會保防工作開展，可對醞釀中之聚眾活動於舉行時有無非法行為，具正確之判斷能夠。對於此等具有違法傾向之聚眾活動，應適時將其計畫內容，尤其對社會秩序與安全有影響之處，透過新聞發布，公諸大眾，引起社會之注意與關切。

公開所知隱密可使非法意圖承受社會公論之壓力，使警察機關事中之處理獲廣泛之支持與認同。公開隱情亦將促使圖謀採不法行為者改變其預先之計畫，而加重蒐情負擔，惟對防處準備應無重大影響；且警察機關亦無為犯罪行保密之必要。

三、 熱線接觸疏導約制

(一) 一般作法：

疏導約制應視所知之聚眾活動性質、規模、參與者素行及對社會秩序與安全之影響程度，而採適當之因應作法：

- 1、 在尚未確定是否有非法舉行之準備前，應持維護集會、遊行權益及協助避免影響社會秩序之立場以行溝通；溝通之目的在瞭解內情，並交換有關之意見。應與其負責人或主要策動份子坦誠接觸，除瞭解對方計畫外，並視需要得告知法律有關之限制、警察之作法及提供合法舉行之要領。
- 2、 如已掌握其非法舉行之若干跡象後，溝通之目的則在曉

以利害，明示警察機關貫徹集會遊行法及其他相關法令之決心與作法。

- 3、 溝通疏導與約制不受聚眾活動申請與否或申請前後之限制，應於聚眾活動之全程持續進行。惟事前之疏導約制應為致力之重點。
- 4、 對化解非法聚眾活動及偏激狂妄份子之溝通疏導，原則上亦應以和婉態度進行，避免因情化之影響而難達溝通疏導之目的。
- 5、 溝通疏導可由任何適當人員進行。主管機關主官亦應於關鍵時刻對關鍵人物進行溝通疏導。但主官出面之溝通，應具確定性，而不可流於應酬性質或尚存討價還價之作法。

(二) 特應注意事項：

- 1、 溝通疏導時，不得為息事寧人而作逾越法令範圍及本階層權限之任何承諾以獲致交換條件，避免引致不良之後果。
- 2、 如集會、遊行參加份子包括轄區以外多個地區，集會、遊行所在地警察局應視需要於其醞釀期間，召開協調會，邀請各有關地區警察局保防與保安部門派員參加，交換情報，並提出所需協助溝通、疏導與約制之意見。
- 3、 各有關地區警察局、對轄內人民參加外縣市聚眾活動，應視為任務，主動協助活動所在地警察機關防處。
- 4、 原則上除非已確定其為非法活動，或其活動對社會秩序有顯著而易見之影響，疏導之重點應在守法而非勸阻其參與。
- 5、 對有違法前科及不良紀錄份子，原則上亦應尊重其參與集會、遊行之權利；惟應個別告誡約制不得有違法行為。對已決定參加之此類份子，應遴派幹員陪同出發監弄控並行全程之疏導、約制，及視狀況責成該等份子負責陪同人員不受非法脅迫與傷害，以加重其守法之警覺。

四、 策擬專案執行計畫

(一) 作業方式：

對有違法舉行顧慮之聚眾活動，主管警察機關均應策擬專案執

行計畫(防處計畫)，俾據以執行。其內容之詳簡程度則可視此一聚眾活動之性質、規模等而定。簡要之執行計畫可採表格式或要圖式作為，內容複雜之計畫則應依三部五段格式以行作業。

(二) 應變計畫：

預判聚眾活動進行時，可能發生重大違法事件而對社會秩序與安全有重大影響者，應有應變計畫(包括對某特定目標之安全防護計畫及強制驅散計畫)，作為專案執行計畫之附件。兩者均可採要圖式作業。惟強制驅散計畫常因執行地點與情勢不可預知，致預擬之計畫屆時無法執行，需在事發之當時，在極短時間並在雙方互動情勢下大幅修正原擬計畫或臨時擬定之。

第二款 警力部署與指管作為

一、 警力部署：

(一) 部署方式：

1、 對非法聚眾活動之警力部署：

- (1) 對非法舉行之聚眾活動，原則上應採強制取締措施，警力部署以威力展示方式為主。依遊行路線或現場狀況及參與聚眾活動人數、成分等，決定所需處理警力後，於其活動實施或到達前先行就位，並完成各項必要之準備。
- (2) 如情勢不許可先期部署，或無此需要時，則採待機位置集結，待命出動方式。惟仍應預為偵現場，決定警力就位時機、路線、方式等，並視狀況許可，先實施幹部或實警預演，以求動作之協調。

2、 對有違法顧慮之聚眾活動警力部署：

- (1) 經已許可舉行之聚眾活動而防範違法事件之發生，不宜預先部署現場防處警力，除維持秩序、管制交通與蒐證監控之必要人員外，機動警力應控制於待命位置，準備隨時出動應變。
- (2) 為規範群眾使不致逾越特定限制地區而需派出所要警力時，應提高警覺準備應變，惟表面上應採好整以暇之

姿態，避免予人過度反應之感覺。

(二) 部署要領；

1、除在狹小地區或位置，為空間所限須分割獨立使用中隊以下之警力外，原則上機動警力之運用應以中隊為單位，使有完整之處置狀況能力。

2、蒐情蒐證：

蒐情與蒐證人員應加強部署，以達全面、全程及多方向之要求，對遊行之蒐情蒐證，負定點作業任務者，可行躍進式作業以節約人力，但應有效管制，以免產生空隙。

3、交通管制：

於遊行路線或集會場所之附近街道與地區與應警力執行交通管制。約束群眾之進入及疏導其他民眾人車通行，以淨化現場。

4、消防救濟：

違法事故亦可能包括縱火、放毒及暴力傷害等行為故消防與救護警力應預為編組並律定其行動，此等人員可採原地待命，但應作因交通阻塞而可能延誤到達時機之考慮。

5、機動警力：

重大防處任務之機動警力，除採現場威力展示方式外，應分多個位置集結待命，且可沿兩條以上路線進入現場，以防阻塞。

二、指管作為：

(一) 現場指揮所開設：

處理非法聚眾活動，主管警察機關應開設現場指揮所，其上各級警察機關應視狀況需要，於勤務指揮中心開設指揮所，要領如下：

1、非法或預期有違法活動之遊行：

(1) 初期於勤務指揮中心開設指揮所，派出處理小組跟隨遊行群眾行動，以處理違法事件。

(2) 於違法事件擴大且群持續停滯於一地至處理小組不能處理時，即於現場附近擇定適當位置，臨時開現場指揮

所，迅速充實編組，執行指揮作業，指揮官亦應適時進入指揮所主持。

(二) 狀況掌握：

- 1、所有情報資料均應以第一優先送達指揮所，以便不失時效妥適處理。
- 2、指揮官應指定專人專責執行對各方面之協調連接。

第四款 取締非法之一般程序

取締非法之一般程序為警告、制止或命令解散，並得強制為之。

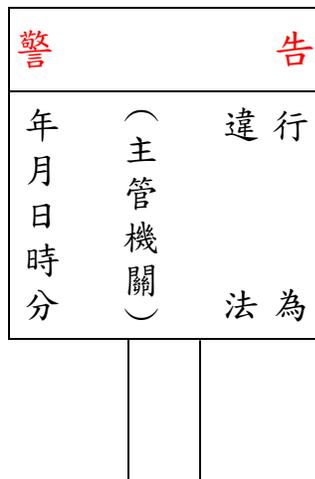
一、警告

(一) 警告之提出：

對聚眾活動進行中發生之違法行為，在場執法之警察人員均得將法令有關規定，向行為者提出忠告，勸導其自動取消。但警告需由現場指揮官，或現場指揮官指定並授權之人提出，始具法律意義。

(二) 警告之方式：

警告可採任何足以使聚眾活動負責人及行為人明確瞭解其正確內容之表達方式，諸如遞送警告單、當面以言詞警告、派人傳達警告、及利用擴音器警告等，並於現場負責人及行為人能見及之處舉示警告牌。警告牌格式如下圖：



(警告字為紅字，其餘為白底黑字，牌寬 60 公分，高 90 公分)

(三) 警告之要領：

警告之表達，須說明行為人行為觸犯何項法律規定；並得說明如不遵從此規定之後果。採取警告措施時，應儘可能錄影存證。

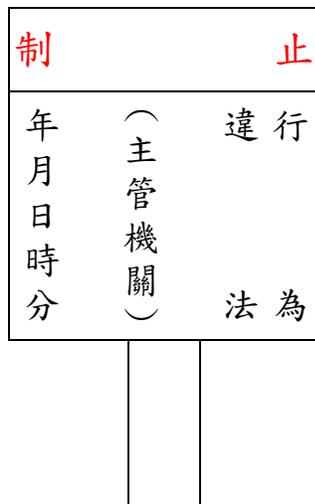
(四) 警告之必要性：

對於準備發生及發生中之非法行為，提示警告並非不可或缺之處理程序。惟在採取締措施前，先行警告，則可減少違法事件之發生，或繼續發展。

二、制止

(一) 制止之宣達

- 1、 制止係違法行為發生後之處置。對集體性違法行為之制止，應以公開宣達方式如使用喊話器、擴音器等為之，使聚眾活動負責人、行為人及在場之群眾，與我準備採取處理行動之現場警力均能週知，並應錄音錄影存證。
- 2、 制止由現場指揮官或經現場指揮官授權之人宣達之。
- 3、 制止應同時使用牌告，制止牌應舉示於現場指揮官所在地位置且聚眾活動負責人及行為人能清楚見及之處。其規格與內容如下：



(規格同警告牌)

- 4、對個別違法行為之制止，由在場目睹之任一幹部為之。但如此一個別行為有產生全般性之影響時，亦得除當面制止外，另反映至現場指揮官，由現場指揮官公開宣達之。

(二) 強制執行：

- 1、對違法行為制止無效，即應強制執行，否則將損及公權力之威信。故現場指揮官於採制止處置時，即應作強制執行之準備。除非現場警力不足以強制執行或衡量當時狀況，採取強制執行有引致擴大違法事故而無法作進一步處置，始可依蒐證於事後移送法辦。
- 2、強制執行係針對違法事故之行為人，故以警力行強制制止時，應有效運用隊形，使不致波及其他無關群眾為要。
- 3、有違法行為制止不從之現行犯，於強制執行時即逮捕之。其情節輕微，認為可不予當場逮捕、或現場情勢混亂，現行犯不能確認時、或行為人眾多，無法逮捕時，仍應於強制制止不法行為之同時，綿密蒐證，以備於事後視情況需移送法辦。
- 4、心理反制之配合：現場指揮官宣告制止或採強制執行措施時，另由心理反制人員使用擴音器喊話，呼籲群眾遵從及分析不遵從之後果，可收事半功倍之效。

三、命令解散：

(一) 命令解散之宣達：

- 1、宣佈中止或結束集會、遊行，係該集會、遊行負責人或其代理人或主持人之責任，故命令解散雖應採公開宣達之方式，惟主要宣達對象則係該項聚眾活動之負責人或其代理人。如負責人或其代理人已遵從現場指揮官之命令，宣佈中止或結束該次聚眾活動，而群眾仍不解散並有人主持其繼續之活動，則命令解散之法律效力延伸至該主持人，如現場並無接手之主持人或主持人亦已宣佈中止或結束該項聚眾活

動，而群眾仍不解散，則由行為人自行負責。但參加人未解散者，負責人仍難卸疏導勸離之責。

2、 命令解散可於宣告制止無效後為之，亦可不經制止而逕行下達，其適用情況如下：

(1) 制止無效後命令解散：

局部之違法行為制止無效，又不能採強制制止，有蔓延全局之趨勢時，可繼制止之後，命令解散。

(2) 多次制止後命令解散：

聚眾活動進行中，個別之違法事件不斷發生，雖已個別制止，但已構成惡性違法，可視情況命令解散。

(3) 逕行命令解散：

違法行為波及面廣，且聚眾活動繼續舉行將愈趨激烈；或無宣告制止之緩衝時間等，可視情勢逕行命令解散。

3、 命令解散應同時使用牌告，命令解散牌應舉示於現場指揮官所在位置及聚眾活動負責人與群眾可見及之處，其規格與內容如下：

命 令 解 散		
年 月 日 時 分	(主 管 機 關)	違 行 法 為

(規格同警告牌)

4、 命令解散應由現場指揮官親自下達，視情況並應於完成強制執行準備後下達之。

(二) 強制執行：

1、 命令解散應視強勢作為之措施，無充分警力準備強制執行而採命令解散，通常僅顯示已完成法定程序，以利充實事後移送法辦之要件；對現場情勢之控制，效果不大。故原則上解散命令之下達，應以強勢警力為後盾。

2、 命令解散而不遵從後之強制執行，即為強制驅散。強制驅散之具體行動，為將群眾驅離現場並逮捕負責人或首要份子，應有適當之警力部署與行動計畫，俾順利執行突穿、分割、隔離、孤立、逮捕、驅退等任務。

3、 強制驅散必需達到預期目標，半途而廢或遭受挫敗均有極不良之負面後果，故指揮官應慎重下達決心。情勢不利時，寧可不下達解散命令，或雖已下達解散命令而不被接受，即依蒐證事後移送法辦。

4、 心理反制之配合：

強制驅散前及強制驅散全程，均應加強心理反制運用以資配合，置重點於勸導群眾放棄抗爭及指導其解散之方向與路線；尤應呼籲旁觀民眾迅速退離現場，以免遭受不意之傷害。

第五款 強制驅散

小規模之聚眾活動有違法事實經命令解散而不遵從，須強制執行時，通常即可藉優勢警力，適當部署與指揮達成之。但大規模且具激情之聚眾活動而有重大違法情形，須執行強制驅散時，則因牽涉頗廣，處理不當易演變成暴動事件，故應有週詳之準備，並策定驅散計畫，據以執行。

處理有重大違法顧慮之聚眾活動，於策擬專案執行計畫時，應就其集會處所或遊行路線所經之敏感地段詳為研究，預判可能發生須執行強制驅散之狀況，擬定強制驅散計畫。轄區內如有經常舉行大規模或

違法性聚眾活動之處所，並得於平時即假設狀況擬定之，於聚眾活動當日，則隨狀況之發展，隨時作臨機之檢討修正，以增大其可行性。

嚴重之狀況可能在未預期之地點及時間突然產生，且瞬息萬變，而有執行強制驅散之需要時，則需在不穩定之狀況中臨時擬定強制驅散計畫，其可行性，則視計畫作為能力、計畫之彈性及指揮官對情況之控制能力而定。

一般而言，強制驅散計畫應簡單而具體，其應包括之事項如左：

- (一) 預定發起時間及預想發起時對方之狀況(前緣及核心份子位置)。
- (二) 使用警力及發起前之待機位置。
- (三) 各別之任務及前進路線。
- (四) 發起線、前進之所以(大隊)隊形及各別之到達線。
- (五) 跟蹤驅散之警力及最後停止監視位置。
- (六) 團體性防護裝備之分配使用規定。
- (七) 心理反制措施。
- (八) 逮捕現行犯之規定。

暴力份子被強制離開現場後，極可能到處滋事，故於執行強制驅散前，須有必要之安全維護措施，尤其下列目標之安全防範至為重要：

一、 對重要官署及特定目標之維護：

為聚眾活動訴求對象，或其他易被藉口攻擊之官署，或特定目標位置，應避免列為驅散方向。部署驅散警力時，應封鎖其進入口，如位於群眾必經之通道者，應有必要警力協助加強戒備，並作臨時關閉之準備。

二、 地區內民眾生命財產之維護：

執行強制驅散時或之前，應以有效方法諭知地區內民眾迴避，免致蒙受身體、生命與財產之損害。警力運用時，亦應刻意防範對地區民眾造成之妨害。消防局應完成出動之準備。

三、 對公共設施之維護：

群眾對公共設施之破壞行為均應予蒐證，並鼓勵現場民眾勇於挺身作證。對交通、水電、電信等搶修應作必要之準備。

下達驅散行動命令為一艱難之決心，必須保證其能一舉成功。以在

局面呈間歇性穩定而驅散部署亦已完成之前提下，出其不意採取行動為宜。強制驅散命令一旦下達，其完備驅散步驟如下：

一、 進入待機位置：

執行強制驅散之警力待命位置，應在有第一線警力掩護使群眾不能侵入，而可不受阻礙，適時到達發起線之地點。警力無須過早進入待機位置；原則上可由在此位置完成最後之協調與準備，並準時到達發起線所需之時間逆算之，即可決定其進入待機位置之時間。

二、 發起線與到達線：

(一) 強制驅散應有發起線以協調各部警力之行動。通常在相持狀況下而執行強制驅散時，發起線即為第一線防阻警力所在之線。惟應注意勿因增援警力加入而調整各部正面時，被當面群眾壓迫而陷混亂，致影響發起驅散時之隊形與態勢。

(二) 強制驅散警力於將群眾驅出現場若干距離為止，應律定其到達線以資整頓。此一位置應能確使群眾不製整合後重返現場。

三、 跟蹤監視警力：

為防止群眾散而復合，到處滋事，驅散計畫應律定於驅散警力已抵到達線而停止前進後，仍有一部警力跟蹤監視至群眾確已星散為止。如群眾復行聚合滋事，即可由此部警力予以處置，原則上任一路線之跟蹤警力，以不少於一個分隊為宜。可能時，以併用直昇機監視最具效果。

四、 狀況報告與通報：

強制驅散開始後狀況變化迅速，須保持密切之縱橫連絡，隨時報告最新狀況。如連繫單位較多時，應以有安全顧慮及負統合指揮責任之單位為最優先。

五、 文宣工作：

互強制驅散全程，均應使用擴音器喊話，勸導群眾迅速解散，以免被利用而受法律之制裁，並藉適當音量壓制或擾亂對方首要份子挑撥、鼓煽之喊話。強制驅散行動中，應維護新聞記者之安全，並由現場指揮所隨時報導現場狀況，以供記者參考。

六、 現行犯之逮捕：

強制驅散行動，應留意於迅速逮捕對方首謀之人及操縱份子，癱瘓

其操縱系統，或使之受控制而不能產生作用。

第六款 暴力行為之防處

對聚眾暴力行為之處理首在採取防範措施，使其不致發生；如已發生則使之限於局部而不致持續發展與擴大；事中與事後並應妥適處置使不產生負面影響。

於聚眾活動中使用暴力之人，依其性質及結果，適用刑法妨害公務、妨害秩序、公共危險、殺人、傷害、妨害自由等各章或其他法律相關條文。

警察機關在聚眾活動中對暴力行為之處理程序，依過去之經驗法則，可歸納為下列六大程序：

一、 防範未然：

(一) 瞭解訴求目標、疏導情緒：

聚眾活動者可能取正當之舉行目的而隱藏不法之意圖，主管機關應依蒐情瞭解其訴求目標，如發覺有過激心態與行為準備，即先期疏導。

(二) 警告約制暴戾偏激份子：

發覺有暴力偏激份子準備參與聚眾活動，應個別警告、約制，並視情況運用謀略作為，使之自覺已處於十目所視之不利處境，而不得不放棄暴力抗爭之準備。

(三) 維持現場秩序，控制情況：

良好之秩序可避免或減少暴力事件之發生，除應責成聚眾活動負責人或其代理人及所指定之糾察員負責維持秩序外，視情況需要得派必要警力協助之，並行監控。暴力事件發生後，亦應控制情況，使不致擴大。

(四) 適時顯示警力，使知警惕：

對蓄意違法之聚眾活動，依狀況可於事前使其知悉主管機關之強勢準備，包括防處計畫、現場偵察、實施預演等，期收嚇阻之效。

二、 控制情勢：

(一) 以柔克剛，以靜制動：

現場群眾在鼓煽下，極易衝動而喪失理性，警察機關處理非法及暴力行為，須以柔克剛，於暴力行為初動時，不宜採迅速激烈之反應；應以靜制動，配合心理反制措施，緩和其過激情緒。

(二) 向負責人提出警告：

現場指揮官應嚴密注視現場情況，遇有局部騷動，有發生暴力可能或已發生時，迅即以喊話器向負責人提出警告，用語應嚴肅清晰並具強制性。

(三) 監視並播報暴力份子行蹤：

暴力份子常混雜於群眾中，藉群眾之掩護及混亂情勢，行破壞與傷害，必須密切監控現場，對暴力犯迅速確切認定，以免免脫或錯認。現場應有專人輔助指揮官密切監視暴力份子，於暴力事件發生後，即不斷以擴音器報導其位置與行動；一則便利循線逮捕；一則對其他意圖使用暴力者產生震攝作用。

(四) 約束旁觀群眾，孤立暴力份子：

於發生暴力行為時，應孤立暴力份子。可用喊話器呼籲其近旁群眾退避離開暴力現場，以利逮捕，或使暴力份子因缺乏群眾掩護而心生畏懼，降低暴力情勢。

三、 制裁不法：

(一) 若暴力份子在我陣線前方時：

- 1、 一面使警力以防盾自衛，一面迅速分配任務；於完成準備後，以閃電行動向前推進，強迫群眾後退至安全距離，視狀況需要依法逮捕暴力犯。
- 2、 如當面群眾為數極多，且擁塞於一個狹窄空間而與警力對峙時，則應採釜底抽薪方式，調度警從其他方向壓迫群眾疏散，並視狀況依法逮捕暴力犯。

(二) 暴力份子在近迫可接觸之距離時：

- 1、 確定目標後。即迅速以反制警網依法逮捕之。
- 2、 逮捕暴力犯時，原則上應採誘補方式，使暴力份子突入我陣線內予以逮捕，如須在陣線外逮捕，應立即帶離現場。
- 3、 逮捕現行犯後，應立即帶離現場。

四、 慎用防制裝備器材：

- (一) 個人防護裝備如方盾、圓盾、齊眉棍、電警棒等，使用時應避免過當，在暴徒與群眾混雜情況下特應注意。
- (二) 以高壓噴水車及化學裝備等配合警力制裁暴力行為時，著眼均在「制壓」「瓦解」，避免造成傷害。

五、 心理反制之配合：

制裁暴力行為務應以心理反制措施密切配合。應不斷使用擴音器喊話，呼籲無不法意圖之群眾脫離現場，並指導其疏散方向與路線，同時應持續對負責人或對暴力行為之鼓煽及操縱者提出警告，指斥其利用群眾之詭計，使不能達製造騷亂之目的。

六、 憲兵部隊緊急支援之準備：

為防止大規模之非法聚眾活動變為暴力，視狀況得依憲警支援協定預行協調申請憲兵部隊完成支援應變之準備。原則上憲兵部隊應於駐地或適當之待機位置集結，於狀況惡化至警力無法處理，或已逾警察機關處理權責時，再行出動支援。

第七款 蒐證作為

蒐證係指蒐集違法事實之具體證據。其作用在確定事實經過真相，俾於移送司法機關偵辦時，可作為論處之有力證據，使不法之徒無法狡賴而受應得之處分。聚眾活動違法事件蒐證與一般刑案蒐證有顯著差異；對一般刑案之蒐證，通常均在刑案發生後，由現場景像及目擊者提供之陳述中，蒐集犯罪證據。但聚眾活動蒐證則有可能獲得違法事件自初動至結束為止之全程真實錄影。主管機關負責對轄區聚眾活動之蒐證。但聚眾活動成員來自轄區以外地區時，其先期活動之蒐證，除由活動地主管機關連繫居住地警察機關執行外，居住地警察機關於獲有預警時，亦應主動為之。換言之，蒐證責任之區分，係以行為時或預謀時所在地為準。

蒐證工作之執行，應包括蒐證人員、蒐證裝備、蒐證計畫及蒐證技巧，且缺一不可。茲分述如下：

一、 蒐證人員：

蒐證應由曾受蒐證訓練之人員擔任，可區分為專業蒐證及一般蒐證如下：

(一)專業蒐證人員：

為編制內蒐證人員，曾受專門知識與技術訓練，能使用精密器材，執行困難之蒐證任務。處理聚眾活動時，應以重點蒐證為主，並兼顧全般蒐證。刑事警察局特殊事件處理隊等屬之。

(二)一般蒐證人員：

為任務編組之蒐證人員，各有關單位平時即應選拔適當人員，使受蒐證訓練，能使用一般蒐證器材；執行處理聚眾活動任務時，即依需要予以編組，使執行指定範圍之蒐證工作。各地區警察局，警察分局及機動保安警力所屬之蒐證人員屬之。

二、蒐證裝備：

執行處理聚眾活動任務之蒐證裝備，以攝錄影機(VIDEO CAMERA)為主，照相機、錄音機等為輔。

三、蒐證計劃：

蒐證工作必須預擬執行計劃，視任務性質、範圍、延續時間、涵蓋空間、可用人力與裝備，及預期可能發生須予蒐證之違法事件或對象等等，從事週密之規劃分配，以免浪費警力或產生蒐證時、空死角。

四、蒐證技巧：

蒐證應講求技巧，始能確實獲得違法之具體而完整之證據，同時本身安全不受暴力分子之傷害威脅。蒐證技巧固須從加強訓練及擷取以往經驗教訓而累積增進，但蒐證人員本身之機警、勇敢亦為必備之要素。

自獲知集會、遊行預警起，即應蒐集其各種不法活動之證據，以迄整個事件終了為止，均為蒐證時間，但對無預警或突發事件，則以蒐集其個別違法事實之始末證據為要求。現行蒐證編組部署、方式等三大措施，茲分述如下：

一、蒐證編組：

蒐證編組區分為專業蒐證、地區蒐證及隨隊蒐證，均應以警網型態四人一組編成為原則，俾能在有自衛能力條件下執行任務：

(一)專業蒐證：

刑事警察局特殊事件處理隊配置各地區，平時配合執行全般蒐證工作，遇有處理聚眾活動任務時，依警察局之協調，支援主管警察機關，受其任務管制，執行重點蒐證任務。

(二)地區蒐證：

由警察局、警察分局依任務需要，將其所屬人員編成蒐證小組，遂行定點或機動之遠近距離現場蒐證。

(二)隨隊蒐證：

機動保安警力每一中隊均配有輕便型攝錄影機、單眼反光照相機、盾牌附裝照相機、小型錄音機等，執行處理聚眾活動任務時，對其當面群眾之違法行為，實施近迫直接之蒐證。二、蒐證部署：

除隨隊蒐證係與其警力部署行動一致外，專業地區蒐證編組人員，均由主管機關統一部署，應採措施如下：

(一)指定專人負責任務管制：於聚眾活動開始後，應位置於現場指揮官附近，以便掌握狀況，指揮及協調蒐證行動。

(二)蒐證組長對各蒐證小組之掌握手段：於配發有輕便無線電話機時，應分配頻率，規定呼號、通話程序與連絡要領。無通信工具時，則可律定行動範圍包括時間、區域及監視對象與情況等；亦可指定其在需要時使用市區有線電話與指定機號連絡。上述各種手段並得同時使用之。

(三)原則上以公開蒐證為主：蒐證人員著制服或便依配識別標幟，在我警力掩護下實施蒐證。通常唯有位置於部署警力之第一線附近或稍後，始能攝錄對方向我施暴及其他重大違法行為之正面景像，且自然獲致安全之保障；遠離隊伍或在群眾中則僅能見及違法分子側背，而且危機四伏。

(四)如狀況需要派遣蒐證人員混入群眾中實施秘密蒐證時，應以訓練有素，富膽識機智及壯健人員擔任；著便依、攜隱密器材，或僅行目視蒐證，且應謹慎行動，避免被識破，其行動基準如下：

1、避免有引人注意之異常舉動。

2、有被識破之虞時，非萬不得已，不可表明身份，以免進而刺激對方兇暴分子，增加敵意。且應機巧移動位置，繼續蒐證

或依預先之約定迅速撤離。

- 3、已被識破而受暴力威脅時，切忌張皇失措，示人以弱，而使暴徒肆無忌憚。遭受傷害時應沈著鎮定，迅速佔據利於自衛之位置，負傷抗拒，或迅速混入附近圍觀民眾中再圖脫身。
- 4、如暴徒已明知為警方蒐證人員，仍公然圍攻時，應以無畏精神自衛，一面且戰且退，向圍觀民眾或與我警力所在較近方向轉移。

三、蒐證方式：

對聚眾活動現場之蒐證，應全面、全程、多方向為之，亦即應遠近兼顧、晝

夜相繼及立體涵蓋：

(一)全面蒐證：

蒐證應作重點與平衡部署，使能監視聚眾活動各位置及各部分動態，並遠近交叉兼顧，以免產生空間死角。有暴力或重大違法行為發生時，除當事人外，特應注意蒐錄首要分子指揮、操縱、煽動及教唆之確證，以利移送法辦。

(二)全程蒐證：

蒐證工作應注意自聚眾活動開始至終了之全過程狀況，以捕捉違法事件初動經過而免產生時間死角。如違法事件經已發生再行攝錄，則其最關重要之初動情況即無從存證。聚眾活動蒐證以白晝為主，但應有晝夜相繼銜接蒐證之準備。由於夜間蒐證器材不僅價格昂貴，難以大量籌補，且操作技術亦較困難；故應以現有裝備作彈性支援，由專精人員使用為宜。重要場面則應使用照明裝備，以免不法分子利用夜暗掩護作違法之活動，亦有助於夜間蒐證。

(三)多方向蒐證：

蒐證部署亦應注意能從多個方向聚焦於一點，以免違法事件發生時，因蒐證角度之不當而降低蒐證效果。故蒐證應作立體重疊涵蓋之部署，可借用現場附近高樓大廈，現場則可使用雲梯車，大型運輸或指揮車頂部加瞭望裝置，亦可依需要申請直升機，俾能蒐錄違法活動現場全般景況及焦點位置局部狀況，以作相互對照，增大佐證作用。

第八款 現行犯之逮捕

現行犯依法應當場逮捕移送司法機關偵辦。惟執行處理聚眾活動任務時、由於群眾情緒多因偶發事件或人為操縱而激動，可能因逮捕行為而引發其他違法事故，增加現場處理之困擾、故對其逮捕、得視情況為之。一般概分現場逮捕及事後逮捕兩類，茲分述如下：

一、現場逮捕

現場逮捕又概分接觸中逮捕及非接觸狀態下逮捕兩種情況，茲分述逮捕作為如下：

(一) 接觸中之逮捕：

1 反制警網之部署：逮捕現行犯通常應由反制警網執行。保安警力無論採何種編組與部署，其所在之各個場合均應有反制警網予以配合。在未發生任何衝突情況時，反制警網應在防阻警網後方待機。並掩護防阻警網保持其陣線。

2 對暴力犯之逮捕：

A 個別行為：在接觸狀況下，群眾中如有對列陣之執勤警察人員使用暴力，無論其已否造成傷害，均應斷然以反制警網突出依法逮捕之。

B 集體行為：

a 群眾中有多人同時向我陣線使用暴力，應以防阻警網抵擋，免受傷害，並逮捕其突入我陣線內之施暴分子。同時現場警力之分隊長以上指揮官，得視狀況驅動陣勢向前，迫使群眾後退若干距離，以保持安全空間，及對頑強抗拒並繼續使用暴力者予以依法逮捕。

b 凡強行破壞或移動現場警力所裝設障礙物如鐵絲網等者，應視為暴力行為，而有效使用裝備或警力予以制止。如仍不聽制止，即依法逮捕之。

C 有其他犯法行為者之逮捕：在接觸狀態中之其他犯法行為、如其最重本刑為有期徒刑以上之刑者，或警力在執行強制制止或強制驅散中而頑強抗拒者應當場依法逮捕之。

(二) 非接觸狀態下之逮捕

1 隔離措施：依法逮捕非接觸狀態下之現行犯，應在其與群眾分

離、孤立、狀況下為之，逮捕後並應迅速移離現場，使群眾無法採取掩護、聲援等行為而避免發生集團之衝突。

2 對已處孤立現行犯之逮捕：現行犯雖與我警力有相當距離，但同時亦與其他群眾處分離狀況時，即以所要之反制警網警力突出陣線，進行依法逮捕。逮捕行為應出其不意，使其無法反身退入群眾之中，如在逮捕警力到達前行為犯已接近群眾，而其犯行並未受群眾所排斥時，則應中止現場逮捕行動，或以其他方式進行逮捕。以免該出動逮捕之少數警力反為群眾所困。

(三) 分割群眾孤立現行犯以行逮捕：

1 盱衡現場逮捕之情況：

A 聚眾活動之為首分子不斷以激烈言詞煽動群眾採違法之行為，經警告、制止無效，由於其不斷之煽動，使現場情況有惡化至難以處理之趨勢，而判斷一經控制其操縱系統，即可以冷卻或緩和群眾情緒時。

B 現行犯有殺人或重傷害之行為而未能適時作有效之蒐證，如經逃逸即難於事後搜捕時。

C 現行犯之犯行重大違法，雖已隱身群眾之中而不致被群眾認同掩護時。

D 已下達命令運用警力強制執行制止或強制驅散時。

(三) 警力運用：

於群眾中孤立現行犯予以逮捕，須有足夠之警力並運用適當隊形。通常應採楔形隊勢，以其先頭指向現行犯所在位置，於第一線接近群眾後，向兩翼伸展，壓迫群眾後退以孤立目標人物；至接近逮捕之目標後，再以反制警網突出逮捕之。

(四) 逮捕行為之中止：

因警力運用未能適應現場情況致強制執行受阻，而未能達孤立現行犯之目的，逮捕時可能發生重大衝突；或現行犯已隱身群眾之中，脫離監控範圍，繼續逮捕行動可能使其他群眾受傷害時，應中止逮捕行為。

二、事後逮捕

現行犯因現場情勢不適於當場逮捕，而又不宜於事後依蒐證移送

法辦者，應派人追蹤，於現場外適當處所依法逮捕之。但依法逮捕時應注意技巧，如在場有旁觀民眾時，應使旁觀民眾知悉其犯行或逮捕之原因。現場情況對現行犯以不當場逮捕為宜，且跟蹤逮捕亦無法實施時，應於事後依法強制到案應訊，再視情節依社會秩序維護法處分或移送法辦，或逕依蒐證於事後移送司法機關偵辦。

第九款 善後處理

對違法聚眾活動之善後處理一般可概分：傷患處理、損害處理、綜合新聞處理、復原措施及檢討報告五大部分，茲分述如下：

一、傷患處理：一般而言應考量下列五項程序：

(一) 傷患救護計劃：

策擬處理聚眾活動專案計畫時，應將傷患處理程序與要領列入行政事項。對大規模而有發展成非法可能之聚眾活動，應有週詳之傷患處理作為指導，列為行政附件。

(二) 傷患急救：

主管警察機關因狀況艱要而設置現場指揮所時，應同時考慮設置急救站，準備救護車及必要之醫護人員，俾對現場傷患作初步急救處理，單位內如無救護車輛及醫護人員，應事先協調現場附近公私醫院提供協助，並保持密切連繫。

(三) 後送醫療：

傷患之急救與後送，以有生命危險者為優先；因現場激烈衝突而發生之傷患，以受傷員警為優先。於初步處理後，即後送附近醫院治療。但群眾或在場民眾受傷後自行就醫者，應從其自願。

(四) 對滋事分子送醫後之戒護：

現場滋事而負有刑責之分子，由警察人員依法逮捕而送醫治療時，應有戒護措施。

(五) 送醫後之照顧：

員警受傷送醫後，應妥為慰問照顧並通知其親屬，合於獎卹規定者，並應適時辦理之。民眾受傷送醫而未有親友伴隨者，應由主管警察機關查明通知其關係人前往醫院辦理治療或住院手續。

二、 損害處理：一般損害處理包括下列三項：

(一) 警察廳舍及裝備設施：

1 報告調查：

處理聚眾活動任務結束後，應迅速調查警察廳舍、裝備及設施損害狀況，在權責範圍內者從速復原，須報請上級支援處理者，依規定作業程序辦理。

2 損害賠償：

滋事群眾惡意破壞警察廳舍，裝備或設施，應確實蒐證，依法訴究，使負賠償責任。

(二) 公用設施：

因群眾暴力行為而致公用設施受破壞者，如有蒐證記錄，主管警察機關應主動提供該管單位以作提出告訴、要求賠償之佐證。或依該管機關之請求，出具損害證明，協助其善後處理。

(三) 對民眾受損害之處理：

民眾因聚眾活動分子之破壞行為，而致身體、生命、財物有所損害時，警察機關得提供蒐證資料，並依請求輔助舉發與告訴，使獲合理之賠償。

三、 綜合新聞處理：下列三項可適時適機卓採：

(一) 與警廣電台之連繫：

處理聚眾活動畢後，觀察局應即向警察廣播電台提供詳實之廣播資料，以憑優先發佈正確之官方報告。

(二) 舉行記者會：

處理重大或有違法事實而對社會安全與秩序有顯著影響之聚眾活動，應於任務結束後，由警察局視狀況需要適時舉行記者會，或對各大眾傳播機構發送新聞稿，提供事實真象，以免報導失實。

(三) 對新聞報導之處理：

新聞報導有歪曲事實，影響警譽者，應以誠懇態度、公正立場，列舉事實，請予更正。如有善意批評，確具參考價值者，亦應彙整存參，並去函申謝，以加強連繫。

四、 復原措施：復原措施至少應完備下列五項：

(一) 現場清理：

聚眾活動結束後應迅速恢復交通秩序，其有造成公共設施破壞及環境污染等情事者，主管警察機關應即連繫權責單位處理，並予必要之協助，水電復原應列為優先。

(二) 人員復原：

任務完成後，主管警察機關即對納編警力實施清查，確實清點人數級再予解編，其有因傷送醫治療者，除派人瞭解狀況並予慰問外，應將詳情通知其派出單位。

(三) 裝備復原：

應勤裝備應與人員清查同時清點耗損狀況，消耗性器材確實統計依程序補充，待修裝備儘速循既定系統修復。所有裝備器材均應進行保養，並由幹部逐級檢查。

(四) 行政支援：處理聚眾活動執行單位所需油料費及執勤員警誤餐費等，依現行規定辦理。

(五) 加強整備：

每次任務完成後，均應針對執行缺失，研判舉行聚眾活動分子未來可能採取之各種越軌行為，研究對策及改進措施，據以加強訓練整備，累積經驗教訓。

五、 檢討報告：檢討報告程序可歸納下列五項：

(一) 召開檢討會：

每次處理聚眾活動任務完成後，主管警察機關均應召集各參與單位，舉行檢討會，就原訂執行計畫，坦誠檢討各單位經過得失與計畫之得失，並發掘問題，以作爾後改進之參考。檢討會應有詳細記錄，以供查考。

(二) 檢討報告：

主管警察機關於每次處理聚眾活動任務完成後，應向上一級警察機關陳報檢討報告，如上級警察機關為警察局時，其檢討報告並應副送署(處)備查。檢討報告對關鍵性事項應有時、地、人、事、物之具體陳述，並應隨附完整之蒐證資料(錄影、錄音、照片、文件等)。上級警察機關依據對任務執行督導所見及所送檢討報告資料評鑑工作績效並核定官獎懲。

(三) 案例教材：

執行處理聚眾活動任務過程中，有可資作為案例教材之事實經過，應由警察局將詳細內容報署，以憑製成案例教育(訓練)教材、案例教育不限於成功之事實，執行失敗之教訓往往較成功之案例更具教育性。

(四) 完整記錄：

(五) 處理聚眾活動全程均應有完整之記錄，以供查考，此一記錄亦即作為辦理獎懲、舉行檢討會、撰擬檢討報告及上級機關督考之主要準據。

第九章 案例檢討

第一節 桃園縣警察局執行中正國際機場滋擾事件

壹、 狀況概要

一、 許信良於七十五年五月間在美成立所謂「台灣民主黨建黨委員會」，並揚言將「遷黨回台」，國內有許國泰等人亦遙相呼應；後因國內無黨籍人士擅組所謂「民主進步黨」，乃改組所謂「民進黨海外組織」，並決定於是年年底選舉以前，採菲律「艾奎諾模式」組團強行闖關返台，為選舉造勢。

二、 十一月十四日，林水泉等七人自美搭機抵台，意圖先行為許某返台鋪路。惟因部分成員未具合法簽證被拒入境，而一起遣返。十一月三十日，許信良在日本東京活動數日後，宣稱欲於當天返台，惟因各航空公司拒予搭載，致未得逞。十二月二日，許某自日本轉往菲律賓，以化名搭乘菲航班機抵達中正機場。因其身分不明，經由原航空公司班機載返菲律賓，再轉至東京，至十二月七日始返美。

貳、 經過情形

一、 十一月十四日：

(一) 上午七時四十分，海外偏激分子林水迫等七人自美搭新航○一

五班機抵台，林某身上無任何證件，其餘六人中謝清志、楊嘉猷等三人雖有簽證，但決採一致行動而共同書寫申請書，於十二時五十分一同改西北○○四班機赴東京轉往美國。

- (二) 航空警察為確保國際機場之正常運作與安全，事前經申請支援警力，依計畫部署，嚴密戒護；桃園縣警察局亦動用警力，部署大園交流道交通管制點，負責攔阻群眾，不使闖進機場滋事。
- (三) 上午八時起，所謂「民進黨」人士尤清(時任監察委員)、吳大清(時任省議員)及康寧祥、余登發等多人，陸續率眾約百餘人強行闖越管制點，到達航廈賓大廳準備接機，至十時三十分，渠等因久候未見所接之人出關，遂鼓譟群眾突破管制，竟自海關四號門衝入管制區，坐地叫囂抗議。迄十七時三十分，確悉欲入境六人已抵東京後始行散去。
- (四) 航空警察局根據蒐證，於十一月二十四日以聚眾妨害公務罪嫌，將吳大清、陳振福、黃福癸、徐炳豐等四人移送桃園地檢處法辦。

二、十一月三十日：

- (一) 許信良自美抵達日本東京活動幾天後，對外宣稱決定於三十日搭乘國泰航空公司班機返台。惟被該公司拒絕登機，後企圖改搭西北等其他航空公司班機仍不得要領，遂繼續滯留日本；並揚言於十二月六日選舉前再返台。
- (二) 航空警察局與桃園縣警察局有鑑於十四日群眾叫囂，衝入管制區，騷擾航運，並對執勤員施暴之經驗教訓，為有效控制現場，維護治安，均迅即先期檢討修訂計畫及申請增援警力。
- (三) 七時前完成航廈、貨運站口及大園交流道附近機場專門道等二個管制點之警力部署；並派遣消防車及救護車在場待命。
- (四) 九時四十分起，群眾開始向管制點集結，均被警力攔阻。惟仍有尤清、吳大清、許榮淑、謝長近等為首人士及部分附從分子約顏十人，先後利用台汽興嘯號客車及自小客化整為零進入航廈，於十時二十分，集結於入境大廳徘徊或靜坐，經執勤員警全力疏導、約制，情況尚稱穩定。
- (五) 許國泰之姐兼陳寶富於十一時，在大園交流道管制點自撞黃拒

馬黃絲網致頭頂受傷，並以自備紅色液體自塗佯傷。為現場執勤員警發現，即帶至過境旅館報請桃園地檢處檢察官到場處理；並將紅色液體取樣送刑事局化驗，拆穿其嫁禍企圖。

(六) 十一時四十分，交流道管制點有群眾二千餘人集結，試圖衝越阻絕設施，並撿取路旁石塊丟擲執勤員警，情勢緊張；在場待命之消防車乃奉命噴水，迫退群眾。

(七) 台北縣警察局臨時奉命，緊急增派警力一二八名支援，分乘三〇輛巡邏車及一輛中型警備車，於十二時三十分抵達大園交流道管制點附近，見道路已被封鎖，準備調頭另覓行衡時，竟被附近群眾包圍進退不得。

(八) 十二時三十分，許國泰率眾趕抵，此時現場群眾已增至約五千人，情緒衝動，再度向執勤人員擲石塊及洩放被包圍警車輪胎空氣，並辱罵、要脅、襲擊車上員警，情勢緊張，執勤保警奉令施放催淚瓦斯彈，迫使群眾後退。

(九) 十七時，群眾第三度向執勤人員丟擲石塊，並翻覆二部警車。消防車又奉命噴水，抑制現場。部分群眾因鵠等許久未得推進，且時近黃昏乃漸次離去，人數減至約三千人。十九時五十分，在機場大廳所謂「民進黨」人士因久等接機未著，經疏導由江鵬堅(時任立法委員)率眾離開機場，二十時五十分抵達管制點，宣布許信良無法返台，並勸解群眾，此時群眾於唱歌、呼口號，並打損翻覆警車後，漸欲離散。現場受困之台北縣警察局員警及損毀警車，經公路警察局拖車及台汽客運車運載，於翌日凌晨一時三十分全部歸建。

三、 此次任務經清查人、裝備損傷情形如下：

(一) 員警受傷四十七名(包括桃園縣警察二十三名、台北縣警察局二名、基隆市警察局十四名及中央警察大學學生八名)

(二) 警車二十六輛被翻覆、五輛玻璃被打破。

(三) 消防車一輛被打破後視鏡、一輛車門被砸凹。

(四) 盾牌破損三面、頭盔十三頂及雨衣二十九件。

四、 十二月二日：

(一) 七時前，航空警察局與桃園縣警察局完成同於十一月三十日之

警力部署。

- (二) 十時五十分，許信良以化名自菲律賓搭乘菲航四〇〇班機抵中正機場。因無合法簽證不准下機入境，乃搭乘菲航原機(四〇一班次)，於十三時五十分起飛離境，返回馬尼拉。
- (三) 十一時二十分，許國泰率眾二十餘人分乘四部車，經過管制站進入航廈，要求會見許信良未，乃靜坐入境大廳抗議，管制點亦有民眾陸續集結。
- (四) 十二時，航空警察局長與許國泰等人在出境記者室會談，說明菲航班機所搭載旅客情形，許某要求進入管制區未准，繼續坐地抗議。十四時，率眾轉至菲航櫃檯騷亂。
- (五) 十四時四十分，余登發、張貴木等率眾千餘人，企圖突破管制點，執勤人員使用消防車噴水迫退群眾。
- (六) 執勤員攔查發現持有釘有鐵釘木棍、條等兇器及「台灣民主黨黨外鐵血衝隊」布條標誌，意圖強行闖關滋事及在路中停車妨礙交通，且不願下車接受檢查。共計三十四人強制到案接盤查偵訊後，全部予以釋回。
- (七) 十四時五十五分，航空警察局再度會見許國泰，經疏處同意率眾離開航廈，並於十五時十五分，在管制點向群眾喊話勸散，於十五時二十五分率眾離去。

第二節 台南縣警察局執行「一二〇二」專案

壹、 狀況概要

一、十二月二日，台南縣長選舉開票過程，縣長候選人李雅樵、李宗藩互有領先，約二十一時左右兩人服務處分別鳴炮慶祝當選。

二、由於少數鄉間或公民數密集之永康、新營等八個鄉鎮開票速度較慢，時任民進黨台南縣主委潘輝全等支持者乃於二十二時許至縣府開計票中心質疑。

貳、經過情形

一、二十二時三十分，民進黨台南縣主委潘輝全、縣長候選人李宗

藩、謝三升、謝銀行、楊敬昌(兩人時任縣議員)聚眾趕赴縣府，經協調由縣選委主委黃俊雄同意派代表十餘人進入縣府二樓計票中心參觀作業。群眾約三百餘人在縣府大門前繼續鼓譟。

- 二、 二十二時四十分，開票統計中心仍未公布開票統計結果，致不滿群眾情緒激動，李宗藩在縣府大門前廣場向群眾演講，群眾十餘人破壞桌椅並拿走部分選票統計單據，計票作業停頓。
- 三、 十二月三日零時，李宗藩請選務主任黃俊雄向群眾說明，不但無效反被拘束在宣傳車上約一小時。
- 四、 零時二十八分，李宗藩要求選務總幹事鄭春福上宣傳車向群眾說明，反為群眾鼓譟、要脅，無法脫困。經協調後，於十二月四日零時四十分霹靂小組帶出。
- 五、 狀況持續至四日凌晨一時許，群眾約三百人，經勸導漸有群眾離去。
- 六、 一時十分，張俊宏、李宗藩等到場，有即率群眾約百人，前往新營檢察官辦公室按鈴申告。
- 七、 二時三十分，群眾經警方下達驅散命令後離去。
- 八、 五日上午八時，民進黨人士相繼至縣政府抗議，九時十五分李宗藩到達現場，宣傳車十部、群眾七十人。
- 九、 十時五分，李宗藩、謝三升率群眾約三、四百人到縣政府對面體育場演講；十時八分，黃信介抵達體育場演講；十時十五分，潘輝全、魏耀乾抵達現場。
- 十、 十時四十分，現場群眾包括圍觀者約四、五千人，警方並在縣政府後門發現有蕃薯文化室車輛，車上載有汽油、木棍等物。
- 十一、 十時四十分，部分群眾(約五十人)進入縣政府游泳池，攻擊警方蒐證人員，員警五人受傷，蒐證器材亦被丟入池中。
- 十二、 十時五十分，部分群眾轉往國民黨台南縣黨部，未造成破壞。
- 十三、 十一時至十七時間，陸續有黃信介、李宗藩、黃昌星、謝錦川、洪奇昌、潘輝全等人先後上宣傳車演講。
- 十四、 十七時，張俊宏、黃信介、李宗藩與張麗堂、黃俊雄達成協議，將八個鄉鎮選票送縣選委會，現場群眾約二、〇〇〇人。

- 十五、 十七時三十五分，縣選委會決定將八個鄉鎮選票送往台南地檢處，黃信介、謝三升等帶二十多名群眾離去。
- 十六、 黃信介、洪奇昌原訂二十一時在台南市加開記者，因選票未送達，於二十一時十五分離開。
- 十七、 自五日二十二時起，台南地檢處管制區外群眾聚集約三百人，質疑選票為何未送達。
- 十八、 二十二時四十五分，謝錦川率群眾往高速公路移動，二十三時半五分，群眾三百人、宣傳車十餘部上高速公路，造成交通中斷。至六日零時十五分，人車才返回縣政府，群眾約一、〇〇〇人。
- 十九、 五日二十三時二十分，民治路、復興路口，一部巡邏車被群眾約五百人包圍，員警被趕下車，車輛未被破壞，並於二十三時四十五分安全返回警察局。
- 二十、 六日凌晨一時五十分，黃信介在台南市回報驗票開始，請群眾自行離去，二時十分群眾離開，台南縣政府狀況解除。
- 二十一、 六日凌晨三時五分，群眾二百餘人到台南市府前路派出所前敲打門窗，並檢拾磚塊準備攻擊，經協調李宗藩出面疏導，群眾仍推倒黃拒馬。
- 二十二、 四時十五分，體育館正門攤棚被群眾縱火，立即被消防車撲滅，四時十八分開始驗票。
- 二十三、 十五時四十五分，群眾約三百五十人，康永盛在府前路、永福路附近演講，經疏處於十六時十五分結束。
- 二十四、 十九時二十五分，李宗藩誤認第七十一投票所為第七投票所致，誤導選票有出入，經核對後發現無誤。
- 二十五、 二十時五十五分，宗藩見永康鄉票數經核無誤，乃發表聲明，不再繼續驗票，並將於八日下午至台南縣政府絕食抗議，二十四時李宗藩與其驗票群眾離開現場，地檢處仍繼續驗票工作。
- 二十六、 驗票工作進行至八日十三時二十分完成，全部無誤。
- 二十七、 八日十五時，李宗藩等八人到達台南縣政府前廣場靜坐，圍觀群眾約二百人。
- 二十八、 八日，對涉嫌聚眾滋擾、妨害公務、傷害毀損等罪嫌之嫌疑人，警方均有錄影或照相蒐證；台南縣警察局新營分局以營警刑第

一二四一二號函將李宗藩等九人移送台南地檢處偵辦。

第三節 台中市警察局執行「一一一八」專案

壹、狀況概要

台中市警察局保安隊霹靂小組隊員葉傅先等八人二組警網，於八十二年十一月十八日二時四十分於青海、漢口路口執行巡邏勤務時，發現一部車號OK—〇三八號計程車(駕駛人為哈建中)超越雙黃線從左側超車並闖紅燈，葉員等見狀即開啟警示燈尾隨其後示意停車受檢，惟該車非但不予理睬，反加速逃逸。尤有甚者，哈民更於逃逸途中，利用其車上之無線電呼叫其同業前來支援。且就其嚴重違規、影響道路安全部分避而不談，遂導致前來聲援之計程車同業，因不明事實而產生誤解。

貳、經過情形

- 一、 三時七分，三十餘輛計程車聚集台中市警察局前亂鳴喇叭抗議，經該局保安隊副隊長黃培火出面與渠等該計程車司機溝通，惟渠等拒絕接受協調，駛離該局轉移至中港路、文心路口圍堵，以致交通受阻，車輛嚴重堵塞。該局乃調派交通隊警力至周邊各路口實施交通管制、疏導，以維交通暢通，並通報各單位控制警力，因應突發事故。
- 二、 時四十四分，該局副局長前往現場與永隆計程車車行負責人協調後，該車行同意息事寧人，該行計程車先行離去，但其他車行計程車仍不願罷休，致圍堵狀況持續進行。
- 三、 六時三十九分，市長候選人林伯榕、該局副局長及交通隊隊長再次前往協調，並簽署保證書保證秉公處理，呼籲群眾到警察局當面協商，勿占用道路妨害交通而影響市民權益。
- 四、 七時五十五分，市長候選人林俊義與其宣傳車(四輛)到達現場，林俊義用強力擴音器叫群眾不要離開，並在現場鼓煽群眾，呂建中乃被其他司機攔下繼續留在現場，而林俊義成為群眾之為首分子，隨後(時任)民進黨籍立法委員劉文慶、國代蔡明憲、市議員李

- 明憲、曾坤等人趕到現場，周邊道路管制、疏導車輛及淨化現場。
- 五、 九時四十五分，於該局舉行協調會，由林俊義、蔡明憲、李明憲、曾坤、永隆計程車車行負責人及該局局長、副局長、督察長等人參加，至十時五十分達成協議。
 - 六、 十一時三十分，由局長、副局長、督察長等人率保安隊霹靂小組該八名隊員到該局前文心路上，由葉員向呂建中及群眾表示歉意後，聚集之計程車司機及民眾陸續離開，至十一時五十八分，交通完全恢復正常，事件平息。

第四節 高雄市政府警察局執行「○九二五」專案

壹、狀況概要

- 一、 高雄市政府警察局前鎮分局依集會遊行法核准姚立明先生申請於九月二十五日十七時至二十二時三十分，在高雄市勞工育樂中心廣場舉辦國是說明會，並由該分局負責集會之安全維護任務。
- 二、 基於新黨前身「新國民黨連線」於八十二年三月十四日高雄市舉辦說明會，曾遭不法群眾滋擾。高雄市政府警察局乃先期召開四次協調會，與申辦單位就安全維護相關問題，溝通協調取得共識，惟仍發生雙方支持群眾衝突事件，致員警五十一人及民眾多人受傷。

參、經過情形

- 一、 十四時，前鎮分局與交通大隊就崗，淨化會場沿線之停車秩序，拖吊違規停車、整理攤販。
- 二、 十六時三十五分，市議員(時任)王青及市議會候選人戴榮聖宣傳車計八部駛進勞工育樂中時廣場，並宣傳車上利用麥克風演講，前鎮分局趨前協調，告誡渠等勿妨害他人合法集會之進行。
- 三、 十七時五十七分，周平德、梁牧養再度輪流於宣傳車利用麥克風演講，分局長再度趨前協調、勸阻無效，分局長乃依集會遊行法規定，分別於十八時十分、十八時十五分、十八時二十一分，三次完成警告、制止、命令解散等法定程序，並分別完成蒐證程序。

- 四、 十八時五十分，梁牧養指揮群眾強占演講台，前鎮分局長立即調派警力驅散。
- 五、 十九時三分，滋擾群眾丟雞蛋砸演講人，前鎮分局長指揮蒐證，並即刻加以制止。
- 六、 十九時十七分，會場內發生雙方群眾互毆，警方即調派警力將雙方群眾隔離。
- 七、 二十時三十二分，朱高正抵達會場，上台與群眾叫罵時，前鎮分局長唯恐雙方發生衝突，乃增派警力欲將梁牧養宣傳車推離現場時，朱高正率員衝入群眾引發互毆，梁牧養宣傳車被群眾推翻，雙方激烈對峙，情勢急遽升高，現場一片混亂。分局長再度增派警力並控制現場。
- 八、 二十時五十分，朱高正停於大門口山路慢車道之宣傳車遭人縱火，立即為警方撲滅。
- 九、 二十一時十分，市長候選選人湯阿根由高雄市政府警察局派警護送離會場。
- 十、 二十二時五分，國是說明會演講結束後，渠等隨即在勞工育樂中心禮堂召開記者會，惟群眾仍聚集會場四周門口，企圖不讓高正離去，經警方設法於二十三時四十五分，將所有演講者護送離開，群眾始逐漸離去。

第五節 台北縣警察局執行「○八一七」專案

壹、狀況概要

- 一、 八月十六日二十三時五十分，大豐車行計程車與個人車行計程車在台北市羅斯福路、基隆路口發生擦撞，雙方司機下車理論，適有全民計程車途經該地，司機下車參與調解。互責對方違失，遂以無線電糾眾前來支援，全民與大豐車行前來支援司機，在誤以為同伴遭受攻擊情況下，未經查證即相互攻擊。
- 二、 全民聯誼會向來訴求廢除車行制度，北區計程車聯誼會則較有車行組織，在台北縣境內有大豐、大千、天藍等車行相互聯誼，遇

有情況則相互聯誼，遇有情況則相互支援。八月十七日四時四十七分，雙方司機均不滿幹部在場協調結，各自返回車行集結伺機而動。

貳、 經過情形

- 一、 八月十六日二十三時五十分，大豐車行計程車與個人車行計程車於福和橋上因爭道互按喇叭而停車於羅斯福路、基隆路口爭吵，適有一全民車行計程車司路過而指責大豐車行計程車司機，致二人發生口角及拉扯，並分別以無線電呼叫雙方所屬車行計程車前往現場支援，嗣即引發雙方人員於現場附近分持鐵條、棍棒鬥毆，現場大豐車行有車輛十三輛損壞、全民車行有四輛損壞、另有部分車輛被砸損即駛離現場約十餘輛，合計受損車輛約三十餘輛；人員則有大豐車行司機四人、全民車行司機一人，合計五人受傷。
- 二、 八月十七日三時十八分，台北縣警察局接獲台北市政府警察局大安分局通報，立即通知台北縣海山、永和、中和、新站、三重等分局派員加強聯絡橋梁之盤檢，減少計程車進入台北市聚集。
- 三、 五時，全民計程車於三重市重新路中興橋下集結，揚言至板橋市忠孝路天藍車行抗議；天藍車行之司機亦於板橋市忠孝路集結約一百二十部計程車，欲於七時許往位於新站市北新路大豐車行護行，防止全民計程車前往滋事。
- 四、 七時，全民計程車司機黃將來駕車行經景美新橋，被二部不詳車行之計程車約十名持棍圍砸。
- 五、 七時四十分，新站市大豐車行約二十部計程車前往三重市全民計程車休息處，見車就砸，致停放該處之全民計程車十四輛毀損，其中有人投擲汽油，造成一貨櫃車燃燒。
- 六、 十二時三十分，三重市重陽路、大智街口，司機陳世昌駕駛「志英無線」車行計程車遭一黃色計程車(前後車牌均貼有膠帶)內坐四名男子，其中三名持鐵棍下車圍砸，造成前後玻璃全毀、車身亦遭波及。
- 七、 十三時三十，三重市成功路九十五巷口停有三輛「全民車行」之計程車遭不明破壞，前後玻璃砸破，肇事者逃逸。
- 八、 十三時三十五分，三重市中山橋下停放一輛「個人車行」及忠孝橋下「友光車行」各一輛(車主未在外)，均遭一黃色計程車(前

後車牌均貼有膠帶)內坐四名男子，持鐵棍砸毀。

九、 十五時十分，中和市景平路四八〇號前全民計程車司機所駕之計程車遭為首之大豐車行(車號ME—二二三)等十幾人圍毆，全身流血。

十、 十六時十分，三重全民計程車集合車輛一百輛、人數約二百人；板橋天藍計程車行總部車輛七十輛、人數約二百人；新站大豐車行車輛四十輛、人數約六十人，均觀望中。

十一、 十六時，台北縣警察局申請保一總隊支援四個中隊機動保安警力支援。

十二、 十八時至二十時，台北縣長召集「全民」、「天藍」、「大豐」三大車行負責人協調結果：

(一) 雙方不找對方興事，平息糾紛。

(二) 車輛損壞及司機受傷部分自行修理及醫療。

(三) 縣長舉行記者會說明計程車安全，請全國民眾安心搭乘。

(四) 雙方車發表聲明，約束各司機不可再有衝突。

十三、 十九時五十分，三重市重新橋下全民車行休息處遭四、五十人自堤防外持木棍欲闖入，其間大部分民眾遭警方攔阻，有五人衝入與全民車行人員互毆，造成五人受傷。

十四、 二十一時四十五分，縣長尤清到達現場疏處、約制，司機漸漸離去。

十五、 二十三時四十分，台北縣警察局在三重市成功路九十五巷口查獲桃園縣籍男子黃國銀攜帶酒精、汽油各一瓶，依法以公共危險罪移送偵辦。

十六、 十八日十一時四十分，北區計程車無線電聯誼會於台北縣六站市北新路大豐計程車行舉行記者會，發表聲明表示，不採取主動攻擊，但希望警方伸張公權力，維護其安全。

十七、 由於全民、大豐、天藍等車行均設於台北縣轄區，於事件發生後，將目標由台北市移至台北縣，總計本事件台北縣區發生鬥毆滋事十件、司機受傷八人、計程車被砸毀二十四輛。