

集會遊行法

我國集會遊行法(以下簡稱本法)，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。為使同仁全盤了解本法，茲逐條析述本法各條立法旨趣及其精神如下：

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。一般認為「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？行政上認為，考量國家處境並推敲立法者之原意，集會、遊行所在地跨越二個以上警察局之轄區者，由各警察局分別主管，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。

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、遊行者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。

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，司法院八十七年一月二十三日針對該法部分規定是否涉及違憲問題，作出四四五號解釋，解釋文認為，集會遊行法現行有關集會遊行活動採事前許可制度，並不違憲。

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。二、集會、遊行之目的、方式及起訖時間。三、集會處所或遊行之路線及集合、解散地點。四、預定參加人數。五、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、其代理人或糾察員，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，如發現集會、遊行負責人、其代理人或糾察員有違第十條消極限制資格時，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。六、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「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，係參考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。四、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。五、限制維護集會遊行場所、路線之整潔。六、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。」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。

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。

負責人之權責依本法之規定，關於「權」的部分，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」的部分，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。

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，行政上認為，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，並參考外國立法例，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。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：一、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。二、經許可之集會、遊行而有違反許可事項、許可限制事項者。三、利用第八條第一項各款集會、遊行，而有違反法令之行為者。四、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。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，故其所處行政罰鍰較重，以期負責人能適可而止。本條第二項規定集會、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，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，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

倣效尤。

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、遊行者，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

○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，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、本條犯罪之行為客體，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。四、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。

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，並視勿品性質及危害程度，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。