

影響警察鎮壓聚眾活動因素之研究

陳智昆*

《摘要》

理論上警察屬於基層官僚，除了聽命執行任務、能創制決策之外，還擁有合法武裝，其行政行為對於民主政治具有重大意義，特別是其與聚眾活動之互動。本研究試圖處理幾個問題，第一，我國聚眾活動運作之概況；第二，警察強制鎮壓行為之內容；以及第三，警察強制鎮壓行為與聚眾活動之互動關係。國內較少利用大樣本及量化技術探討警察處理聚眾活動之研究，而本研究以基層官僚理論及威脅途徑為立論基礎，以二手分析法取材大量新聞報導資料，使用邏輯迴歸分析所得數據。結果顯示，2005至2013年間3,088件聚眾活動事件樣貌，以發生於臺北市為大宗、多數有組織參與其中；各式群眾暴力行為出現比率大多不到一成，而言語暴力、製造聲響行為達到三成；極少案例有人受傷，無人死亡。警察強制鎮壓行為以警告群眾、清淨現場為主；較少攻擊、破壞、或處罰之行為。最後，當抗議者可能危及抗議對象高層的人身安全或出現暴力行為時，將增強警察使用強制鎮壓行為的可能性。

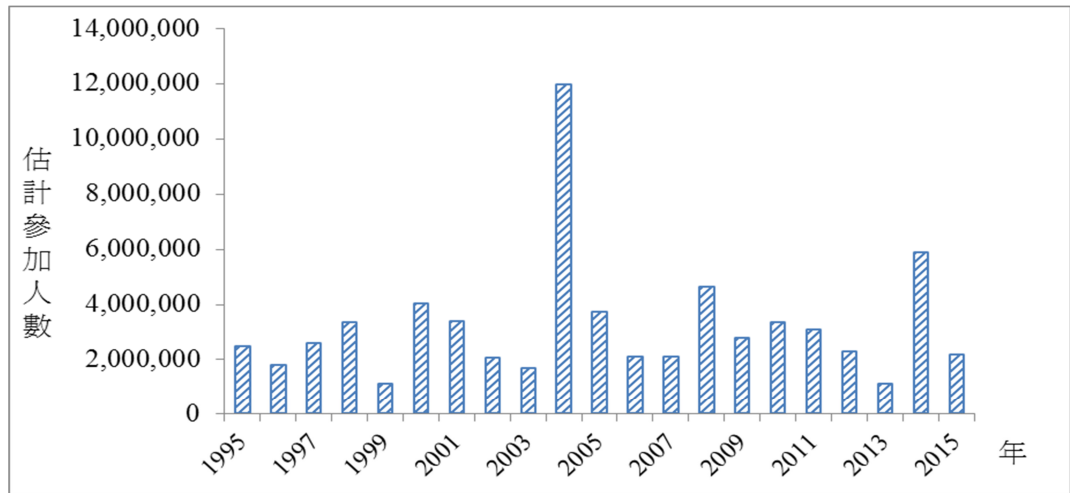
[關鍵詞]：警察、抗議、鎮壓、自利、威脅

投稿日期：106年6月19日；接受刊登日期：108年3月9日。

* 陳智昆為世新大學行政管理學系碩士，e-mail: phoenix720622@yahoo.com.tw。

壹、前言

在現今社會，民意表現的管道十分多元，例如在制度上的民意代表、媒體宣傳的輿情、人民投入行政過程中的陳情案件或建議案、公聽會、以及民意調查的發表（楊秀娟，2000）。若以表達方式區分的話，又有間接表達與直接表達之不同，前者可能是選舉或透過政黨發聲；後者則可能是投書、抗議、或參加座談會等（余致力，2000）。自 1990 年代起，政府解除戒嚴、廢止「動員戡亂臨時條款」邁入民主體制的過程中，國內因政治結構之異常、意識型態之激化、社會控制之鬆弛、公共政策之偏失、申訴管道之不暢、以及其他治理不佳等狀況，或直接、或間接地刺激社會之聚眾活動（林漢堂，1995：60-64）。政府或政黨們莫不致力於迎合多數民眾的意見（Page & Shapiro, 1983; Shyu, 2008），歷年統計數據顯示（詳見圖一），¹ 每年集會遊行人數屢屢在兩百萬人以上，他們積極表示意見，而非坐待接受民調訪問或高層的下鄉訪察；他們採取行動，而非默然佇立，就其動員能量及行動影響力而言，較其他民意表現管道更可能影響國家政策。²



圖一 歷年集會遊行估計人數

資料來源：本研究整理自警政署資料

¹ 內政部警政署（2018）。各級警察機關處理集會遊行概況，2016 年 11 月 6 日，取自：<https://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/ct?xItem=80157&ctNode=12902&mp=1>。

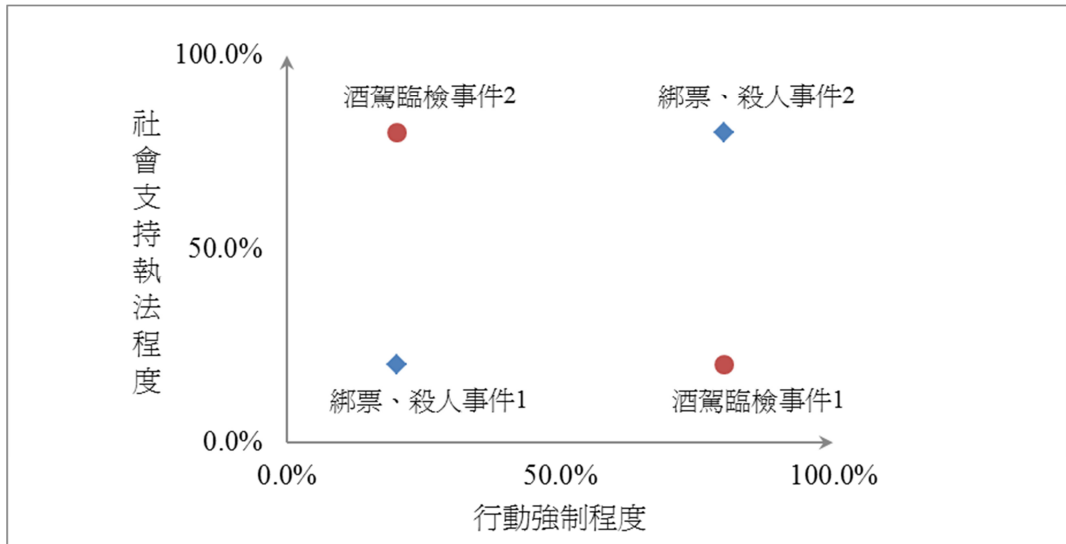
² 例如 2014 年 3 月 18 日及後續多次群眾運動，有效阻撓執政黨欲急走程序、強勢通過審查「海峽兩岸服務貿易協議」之規畫。

國家政策與事務依循官僚體制階層，由上而下規劃且執行；而基層的工作除了執行之外，還要直接面對民眾抱怨。警察是國家治理中具備武裝、能合法行使武力的基層官僚，在平時警民服務過程中，他們扮演服務提供者，受人愛戴；到了執法時，他們變為引發民眾抱怨者，惹人怨懟。「警察法」第 2 條明定其任務為「依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利」，亦即，維持社會秩序、也要適當促進人民福利。執法者與服務提供者間的角色調適，考驗其專業能力。

人民的聚眾活動³不似一般案件。⁴ 以警方執法行動的積極侵略性、強制壓迫性的「行動強制程度」、以及社會民意對於各項警方執法行為認同情形的「社會支持執法程度」兩變項綜合觀察，例如「酒駕臨檢」執行情況，警察人員儀容整齊、明示法規依據，並保持尊重的態度，請民眾配合，相信這樣的執行流程易使社會大眾產生較高度的支持（如圖二的酒駕臨檢事件 2）；反之，若執槍操盾、厲聲恫嚇、採攻擊姿態要脅對方接受檢查，想必引起大眾恐慌而生厭（如圖二的酒駕臨檢事件 1）。又例如處理「綁票、殺人」案件情況，警方執法的「行動強制程度」越高，「社會支持執法程度」則越高（如圖二的綁票、殺人事件 2）；反之則越低（如圖二的綁票、殺人事件 1）。當警察面對民眾最直接展現意見的聚眾活動時，有沒有組織性？多人的行動能自我控制或流於紛亂失序？如何使之限縮於法規容忍範圍？這些均屬於警察的專業問題；但是，在「憲法保障言論與集會自由」的大氙之下，警察應否採取行動、採取何種行動、以及執行強度等的決定，均須思考再三。因為此時警察的決策標準除了在專業上區辨在場者違反哪些規定之外，還應該兼顧憲法精神與民主政治理念這些更抽象的規範。

³ 如下文所述，本研究以具有三人以上聚集、發生於國內之戶外、以及有共同訴求或主張等特徵之事件為研究單位，這些「事件」有稱為「集會遊行」、「街頭運動」、或「陳情請願」等等，有論者參考政府文獻及相關研究，認為「聚眾活動」一詞統稱這些事件較為周延（林漢堂，1997）。本研究採用其意見，但行文論述需求上或有變化。

⁴ 圖二及圖三的概念正如某警員所述：「多年經驗告訴我，在我們社會，警察逮捕一個竊盜犯，民眾會說把他關起來、好好處罰他。但如果……是……抗議者，那麼就有許多情緒參雜其中，不像逮捕一般罪犯這麼清楚明確。」（轉引自孟維德，2014：80-81）



圖二 執法強制程度與社會支持程度關係示意之 1

資料來源：本研究自繪

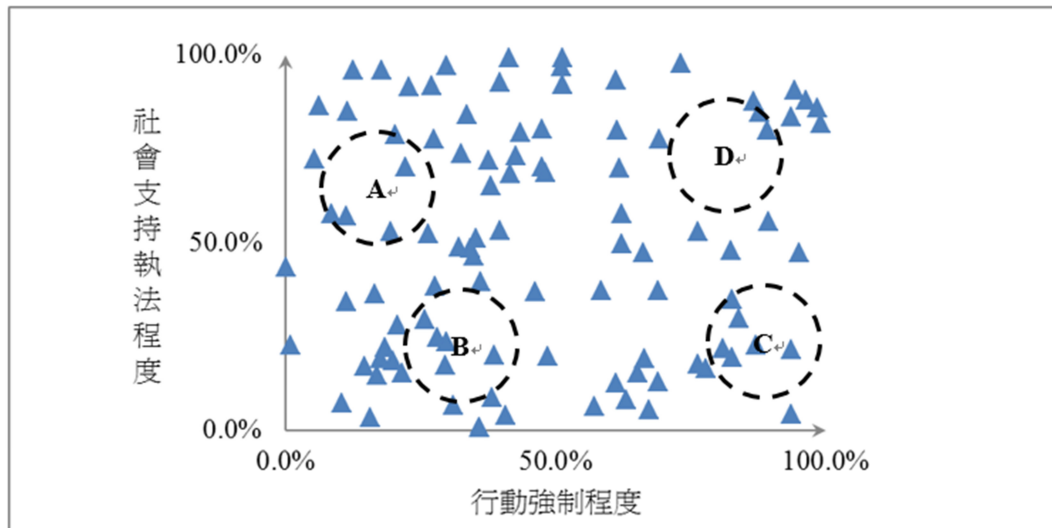
聚眾活動事件以「行動強制程度」及「社會支持執法程度」分析之結果如同變形蟲樣貌不定、未有常形（如圖三所示）；圖三的意義亦如同快照，只顯示當前的社會趨向，無法保證未來不會變動。因為難以預期，所以警察無法制式地運用高強度或低強度的執法行為統一處置。以警方低強制行動而言，例如，2014年3月18日學生運動是受到社會大多數同情的，⁵ 警察相較疲弱的抵抗正好成就民眾對抗不當政策程序的目的，社會大眾的焦點著重的是後者象徵意義，此案例可能落於圖三A區。例如，2005年4月26日，統獨兩陣營在桃園機場聚眾集會，後來演變為群眾鬥毆，在場警力未能強力隔離雙方、制止不當行為，致追打鬥罵狀況妨礙旅人進出關流程，引起政府高層、傳媒關注，在場指揮官遭究責下臺，此案例可能落於圖三B區。⁶

若以警方高強制行動程度而言，例如，2008年11月間中共海協會長陳雲林來臺，警察使用警械、鎮暴水車強勢壓制群聚表達政治意見的民眾，激起抗議「維安過當」的浪潮，促發後來的「野草莓」運動，相關案例可能落於圖三C區。例

⁵ 根據台灣指標民調 2014 年 3 月 28 發布之調查，有 60.3% 受訪民眾認為學生佔領國會抗議審查「海峽兩岸服務貿易協議」的行為是「維護民主精神」。台灣指標民調（2014）。台灣民心動態調查、學運與服貿僵局」民調，2016 年 12 月 20 日，取自：http://www.tisr.com.tw/wp-content/uploads/2012/06/TISR_TMBS_201403_2.pdf。

⁶ 自由時報（2005 年 4 月 27 日）。機場染血航警局長遭撤換。

如，2006 年 9 月間，倒扁人士在臺南合法申請靜坐抗議時政，激起挺扁群眾的暴力行動，警方強勢阻絕衝突、逮捕滋事者，雖然招惹執法過當之議，但相當程度保障合法表示意見之自由，有關案例可能落於圖三 D 區。綜上所述，儘管這些案例可大致區分落點所在，但畢竟是少數，社會大眾對絕大多數聚眾活動的初期態度是模稜兩可，在事後又容易受到執法行動帶來的衝擊影響觀感，例如造成人員傷亡、財物損害、專家媒體的解讀等，此亦為警察執法難以忽略之處。



圖三 執法強制程度與社會支持程度關係示意之 2

資料來源：本研究自繪，電腦隨機分布

一方面，民眾履行民主精神，積極參與表示意見以影響政策；另一方面，具有合法武力的基層官僚維持社會秩序，約束群眾行為以防止脫序動亂。值得注意的是警察，他們秉持國家授予的權威，有能力在事前、⁷ 事中干擾、阻撓民眾行為，甚至能在事後祭出法律規定約談調查。與基層官僚相較之下，民眾處於弱勢，在正當執法情形下，他們必須接受警察的管制權力；當遇到不法對待時，即使最終可以透過司法究責，但民眾已然付出大量成本（陳智昆，2011：102）。民眾與基層官僚

⁷ 指警察在群眾聚集行動之前即進行干擾，例如嘉義市警察局在荖藤里主要出入口攔截欲出發抗議的民眾，又如臺中市警察在永安宮「勸導」民眾不要參與抗議「江陳會」，這些行為均有執法過當之嫌。

自由時報（2009 年 9 月 20 日）。〈中部〉警設哨攔阻陳情災民：太離譜。自由時報（2009 年 12 月 11 日）。抗議江陳會警竟促民別去湊熱鬧。

的互動過程中，我們難以如學者理想期待所有警察展現負責任的作為並審慎地回應公民的需求（許立一，2005）、亦難期待予以適當課責使之發揮專業知識及經驗（呂育誠，2002），因為，許多聚眾活動的發起是針對國家政策方案，此已超乎警察能解決的範圍，他們不是國家政策的決定者，是秩序維護者，無法正面回應或滿足民眾的政策需求。但常見的是，當民眾立身街頭時，警察扮演的是站在第一線、直接影響民眾意向的角色，這一瞬間警察任何作為均可能左右後續的群眾行動、甚至其自由意志，其影響層面不可謂之不大，其執法行為對民主行政實有深入探討之意義。本研究嘗試透過二個出發點，試圖解析警察處理聚眾活動的行為模式。

第一，本研究針對警察處理聚眾活動手段中較具強制性、侵犯性質者，即「警察鎮壓」行為。當前有關警察因應聚眾活動過程的相關調查甚多，有探詢專家群思考制度面改革（曾國雄、許呈傑，1992）、有強調事先風險評估聚眾活動以利警衛機關防處作為（盧文彥、唐雲明，2015）、有著重警方與聚眾活動雙方互動如何引發暴力情形（陳韻如、沈幼蓀、陳雅蓁，2011）、有關心抗議議題中民眾與警方的認知為何（陳劭彪、林世賢、陳淑慧，2005；陳劭彪、張國榮，2005）、以及比較警方與民眾對執法行為之評價（朱金池，2016：166-194）等。整體而言，國內尚缺少直接聚焦警察如何應付聚眾活動之研究調查，特別是關於警察強制鎮壓。

為什麼探討警察鎮壓？警察擁有合法武裝設備、戰技、以及執法權限，不論是過去威權體制或目前的民主政治，相較於聚攏抗議的群眾，其可用資源往往佔居優勢地位，其一舉一動明顯影響民眾能否自由宣告意見思想，故探討警察如何應付聚眾活動，特別是其如何決定以強勢力量執法聚眾活動（即警察鎮壓）之研究，對於民主行政相關理論發展實有意義。

為何警察以強勢力量執法聚眾活動要以「鎮壓」稱之？首先，當警察「自認為」群眾發生混亂時，為了想「控制」成百上千、或成千上萬眾人之秩序，一個方法是採取軟性協調、呼籲民眾配合；此若無效，除了放任不管之外，剩下便是動用武力「彈壓」一途。當警察欺身制伏群眾的人身肢體時，這時空的意義，不僅僅意謂警察「壓制」民眾個體而已，也象徵著「抑制」、「威嚇」民眾表達權利意見的意義。而且，警察施壓之決策脈絡不僅限於警察機關本身，還可能延伸至政府、國家，端賴國家機器如何看待群眾而定，故不同時期之警察機關執法寬嚴有別、應付政策不同（此待文獻探討詳述）。警察強力執法聚眾活動之行為，存有警察控制、彈壓、壓制、抑制、或威嚇等意涵，概以「鎮壓」一詞才能統而涵括之。「鎮壓」一詞，隱隱透露著國家機器決定在先、以武力為主要手段、且期望平息民眾集聚成

行等意義，相當符合本研究目的。

再者，或有論者提及「鎮壓」一詞要看用在暴力型民眾或和平型民眾而定，若對於前者，應稱為「適法性的作法」，不宜稱「鎮壓」，簡言之，警察的強力執法作為該視現場群眾之行為而有不同稱呼。⁸ 對此，本研究認為若循此理，則必須先釐清群眾行為之概念。聚眾活動本身即富含激動、積極、主動、追求力量等內涵，所以其行為表現可能出現以肉身阻擋施工作業這類乖張情形，就行為面而言可輕易謂之「暴力型」；但是，若深究其脈絡瞭解抗議者別無他法，只能以微小身軀面對龐大財團與堅硬機具做最後抗拒時，則論者實難徒謂其行為屬「暴力型」（例如盧映潔，2014）。另一方面，當民眾忍無可忍而立身街頭抗議之時，如何謂之「和平型」？係指無任何作為？或指「全然」配合警察管控？若全然配合的話則抗議有何效果？會不會根本不存在所謂「和平型民眾」？此處之思辨不在於為暴力行為申辯，旨於點明在認定「暴力型」與「和平型」民眾的同時，實已生成極主觀的價值判斷。這樣的價值判斷在實際警察執法上、法院判決上、學界論理上已然充滿諸多爭議。而本研究認為，不論面對暴力型或和平型民眾抗議，只要警察對群眾人身進行強制性或侵犯性的行為以增加其團體行動之成本，均該屬於警察鎮壓；此外，為避免預先對群眾活動進行爭議性的價值判斷，徒增論理之難度，本研究統一使用「鎮壓」一詞，未因為群眾行為而分別。

第二，本研究根據大樣本（3,000 以上）、量化分析技術探究，嘗試發掘一個能合理解釋的模型。就研究方法而言，目前國內探討警察執法聚眾活動之文獻，採用質化途徑者較量化途徑多，其中常見者如挑選特殊案例探討其獨特意義的個案研究（例如蔡震榮，2007；許恒達，2014；盧映潔，2014；吳耀南，1992）、針對特定議題透過團體互動以激發多元觀點的焦點團體訪談（例如周志宏，2008；許玉秀，2014；黃昭元，2014）、以及一對一深度訪談（例如周憐嫻，2013）。量化途徑則以描述性統計方式為主，偏向平鋪數據、張列趨勢者較多（例如林漢堂，1995；陳券彪等，2005；陳券彪、張國榮，2005；鄭善印、王家敏，2009），運用量化技術解析變項之間關係者較少，陳韻如、沈幼蓀、陳雅蓁的研究成果可為代表（2011：185-188），但其樣本較少（時間幅度橫跨 10 年僅 501 份樣本）、樣本涵蓋面不夠廣泛，結果推論易生疑問。以大樣本、統計模型探討警察執法聚眾活動之學術範圍尚待發展。

⁸ 此處感謝評審委員指出需要再敘明理路之處。

總言之，本研究試圖建立一個能合理解釋警察強制鎮壓行為的量化模型。此研究將處理幾個問題，第一，我國聚眾活動運作之概況、其行動特徵；第二，警察強制鎮壓行為之內容；以及第三，警察強制鎮壓行為與聚眾活動之互動關係。

貳、文獻回顧與探討

一、相關法規及警察裁量問題

(一) 集會遊行法大要

1. 背景與定義

1987年解除戒嚴之前，聚眾活動被視為禁忌，國內並無專門正式法律讓民眾「據以舉行」（鄭善印、王家敏，2009：2）；1988年政府公布集會遊行法規⁹之後，民眾才有依循的參考、政府才有治理的標準。然而，該法制定之時，國內正值動員勘亂時期，執政者態度保守，尚以國家安全為考量基礎（陳正根，2012：95），其內容仍有許多需要符合時代潮流發展之處。

國內主要管理聚眾活動的法律為「集會遊行法」，其內容包括禁止事項與區域、許可制規定、負責人、以及主管機關等（鄭文竹，2007：135-139）。聚眾活動可概括分為「集會」與「遊行」兩種情形。所謂「集會」，依「集會遊行法」第2條規定「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」。以地點而言可分為室外及室內，同法第8條規定「室外集會」除民俗喜慶或學術體育活動之外，應向主管機關申請許可。¹⁰「室內集會」則無須申請許可，但使用擴音器或其他視聽器材足以形成室外集會者，視同室外集會處理。

所謂「遊行」，依「集會遊行法」第2條規定「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」。「集會」與「遊行」之差異在於，前者靜止，後者移動；¹¹共同之處在於均為「多數人」持續一段時間聚集，表示

⁹ 當時名稱為「動員戡亂時期集會遊行法」，1992年修正名稱為「集會遊行法」。

¹⁰ 依「集會遊行法」第8條明示無須申請許可情形有三，第一，法令規定舉行者；第二，學術、藝文、旅遊、體育競賽或其他性質相類之活動；第三，宗教、民俗、婚、喪、喜、慶活動。

¹¹ 本研究範圍為「室外集會」及「遊行」活動，不包括「室內集會」，因為前兩者均需要警察單位審理許可、管理。以下述及「集會」一詞，意謂「室外集會」。

共同目的或一定意見。¹² 所謂「多數人」為幾人？「集會遊行法」並未明確表示，但是實務上警政署在 1988 年 9 月 14 日警保字第 61567 號函釋以「3 人」為標準（轉引自臺北市政府，2011：207）。

2. 警察的影響

警察主要影響聚眾活動的部份，其一為事前群眾代表申請時，其二為聚眾活動發起時。就前者而言，國內目前法規要求群眾應在事前先向當地警察機關申請集會遊行，由警方決定許可與否。就後者而言，當聚眾活動發生之時，警方採取制止、管理、放任、或其他任何作為，均可能直接影響進展，相較之下，這樣臨場作為比事前文書往來，對於聚眾活動的影響是莫大的。一旦現場警方決定作為時，通常以舉牌方式告知在場群眾，提醒其當前違法情形、預告警方稍後之作為。警方的制止作為依循「警告」、「制止」、以及「命令解散」（或甚至「強制解散」）等流程處理，但，各情境不一，流程之先後、次數有賴在場指揮官視情形運用（許義寶，1997：125-137）。如鄭善印、王家敏（2009：18）統計相關司法判決內容之結果顯示，警察單位在場舉牌之次數頻率不一致、次數間之時間距離也不相等，相關處置作為的細項規定不夠完備，實有賴在場警察依循經驗法則及社會通念，審視情勢而後決策（鄭文竹，2007：143）。以下對於警察裁量權力部分進行詳細討論及分析。

（二）警察裁量的問題

1. 在事前申請許可之時

聚眾活動是民眾直接發聲、表達意見的行動，依我國憲法這樣的集會自由可歸於基本權利，位階比一般法律之權利還高，有其特殊功能與地位（李震山，1992：3）。根據聚眾活動事前接觸政府的方式大致可簡分為二類，第一為許可制，聚眾活動在事前要送件審理，警察通過許可才能成行、才屬合法。第二為報備制，聚眾活動在事前要送件備查，若「無」法令禁止內容，警察應予以許可。

我國制度偏向許可制。有調查分析 1992 年至 2011 年之間集會遊行申請情形，有申請者獲得許可的比率為 99.8%（87,228 件），警察不許可者為 0.2%（171 件），以量的意義似有「報備即予許可之精神」（翁萃芳，2013：184）；然而，

¹² 因此，也有學者認為「遊行」應含括於「廣義之集會」內（例如行政院研究發展考核委員會，1992：23-26）。

就本質意義而言並非如此。首先，警察為基層執法機關，卻能在事前決定聚眾活動之合法與否，此「決定權」有侵害人民基本人權（如集會、言論）之嫌；其次，警察審查的標準也有疑問，例如有否違反「集會遊行法」第四條「集會遊行不得主張共產主義或分裂國土。」之判斷，依「大法官釋字第 445 號」不可以作為審查申請之要件，因為該法條意義模糊不明確，形同開放基層官僚掌握有違比例原則之審查權力（張簡堯，2010），有箝制思想之虞。再者，警察是政府審查聚眾活動之機關，同時為民眾遊行、示威、抗議、群聚時維持社會秩序的主管單位，兩者角色利害相衝突，卻由同一機關單位擔任。簡言之，雖然在表面上幾乎只要申請即可以得到警察許可；但是，警察確實擁有過大的裁量權力「不許可」申請，只不過在大部份情形他們「覺得不需要」使用。

警察應該秉持中立的執法角色維持秩序，然而，當前的法規制度著重事前審理，「讓警察在事前決定合法與否」的這一道程序，已使警察涉入、或相當程度參與影響聚眾活動，例如 1988 年農民抗議農政單位的「五二〇事件」，變為警民衝突（行政院研究發展考核委員會，1992：64-65）；例如 2006 年紅衫軍運動，有些縣市警察局甚至以政黨傾向考量，率爾否決民眾的集會遊行申請（翁萃芳，2013：186）。

前有「大法官釋字第 445 號」，接著 2014 年「大法官釋字第 718 號」，分別指陳現行「集會遊行法」有諸多待修改之處；再經過各政黨多年、多次折衝意見（張維容，2013；鄭善印、王家敏，2009），朝野於 2016 年暫時達成共識，將「集會遊行法」原本的「許可制」內容改為「自願報備制」，集會遊行只要在六天前向地方主管機關報備即可，但若情勢緊急，不在此限，以使民眾表達言論與集會自由，得到更多的保障。¹³

2. 在執法、維持社會秩序之時

即使我國偏向「許可制」，「集會遊行法」仍保留容忍民眾臨時性、突發性群聚行動之空間。¹⁴ 面對各式各樣聚眾活動，如何認定群眾聚集行為之正當性、如何確保其行為不違反法規、如何盡力減低影響其他大眾之程度，這些臨場考驗均直指一個核心問題，亦即「警方直接面對群眾聚集表示意見的時候，如何處置

¹³ 聯合報（2016 年 4 月 25 日）。朝野達成共識集會遊行法修法改自願報備制。

¹⁴ 「集會遊行法」第 9 條：室外集會、遊行，應由負責人填具申請書，載明左列事項，於六日前向主管機關申請許可。但因不可預見之重大緊急事故，且非即刻舉行，無法達到目的者，不受六日前申請之限制……。

之？」。現場處置是警察最主要影響聚眾活動的部份。警察的執法政策，隨時局之轉移而變化、進步，在 1980 年代前，我國仍處於威權體制，首重國家安全，到後期才有「打不還手、罵不還口」這樣容忍民眾行動之要求；至 1990 年代，政府已訂定「集會遊行法」，聚眾活動日漸興盛、警察應付的經驗也有相當累積，遂提出「保障合法、取締非法」；2000 年代，大型集會遊行之頻繁如雨後春筍，警察機關則宣示「制裁暴力」作為管理聚眾活動之底線（章光明，2010：27-33）。縱使隨著時局演變，警察單位逐漸調整執法手段仍難以兩面顧全聚眾活動與社會秩序之平衡。遭逢群眾聚集之現場，至少有以下三項因素提高員警執法難度又干擾其裁量權衡：

（1）政治與輿論

在政治面，周憐嫻（2013：49）統計 1987 至 2012 年集會遊行型態發現，有 70% 至 90% 屬於政治性質，這意謂在許多場合之中警察必須與政治人物打交道、避免意識型態、以及尊重不同政治理念，無形中增添許多執法難度、或者應該「作更廣度的考量」（蔡震榮，2008：63）。更有甚者，如 2014 年 318 學生運動，學生能成功佔據立法院數日之久，即因立法委員及其助理協助（朱金池，2016：202），又因國會自主不受行政權干預（陳宜宏，2014：3-4），令警察機關無法強勢清除佔領者。

此外，媒體是大眾資訊的守門人與傳播者，影響輿論走向，聚眾活動者可透過媒體營造「弱勢者對抗強者」的局面，爭得大眾支持（朱金池，2016：204），繼而對警察形成外在壓力，若警方想動用武力壓制時，不得不考量因此引發龐大輿論攻詰。「紅衫軍運動」期間，雖然警方處置有瑕疵，¹⁵ 但是快速、立即地積極運用媒體進行宣傳、釐清、認錯、表達立場等作為，在相當程度上掃除媒體與民眾疑慮，又能贏得信任與支持，是警察單位借助媒體掌握民意趨向以利於執法的較佳例子（黃宗仁，2009）。

（2）規範與道德

基於行政法院 71 年度判字第 811 號判決，警察執行集會遊行案件，除依法律規範之外，亦應該嚴守行政法之一般法律規則，例如比例原則、公共原則、責任原則、目的原則、以及平等原則（朱源葆，1996，2001）。然而，究竟應該「如何」嚴守以執法？國家法律與警察機關行政命令僅能提供廣泛性、概括性的指引，並無

¹⁵ 例如臺南與高雄的民眾衝突、或警政署與臺北市警察局協調問題等。

足以應付所有現場不可預知情況的萬靈丹，警方發動強制作為的時機常面臨多方質疑（例如林佳和，2016；李寧修，2015），如何援引堅實法條規定以作為行政行為之基礎，是一個十分棘手的問題。¹⁶ 除了指導的法規、原則之外，警察執法也需要考量弱勢者的權益。面對聚眾活動事件，警察應該審視抗議者與被抗議者的地位，遇到如對抗國家公權力或私人財團公司時，民眾往往居於權力較弱小、權利被壓迫的不利一方，應給予較大程度的集會遊行行為空間（黃元民，2016；蔡震榮，2007；盧映潔，2014）。

（3）承擔之後果

首先是危險性及壓力。警察面對一群民眾，有許多不確定的情形待釐清，稍有不慎即可能發生傷亡（謝文忠、高瑞新，2012：155；戴天岳、莊忠進，2012：16-17）；¹⁷ 也因為工作必須付出鉅大心力，身心負荷壓力可能是另一個無法預期的後果，例如「紅衫軍運動」期間，雲林縣警局虎尾分局偵查隊長劉天下，執行勤務時休克而後宣告不治；¹⁸ 又，2008年11月6日圍城事件警民衝突之後，警察心輔機構「關老師」的服務需求量大增。¹⁹

其次是個人職位。2005年4月26日，當時國民黨主席連戰搭機出訪對岸，有眾多的統派與獨派人士在機場藉機表達立場並與對方大打出手、流血鬥毆，驚動國際視聽、打亂入出境流程，航警局長陳瑞添身為在場指揮官因部署不當且執法有疏失，引咎請辭。²⁰ 另外，前苗栗警分局長吳梅花，因多次處理群眾事件時考量群眾權益，避免逕行強制驅離、逮捕等手段，竟遭當時苗栗縣長劉政鴻認為「態度消極，沒有積極捍衛公權力」，函文警政署將其調任。²¹

¹⁶ 參與勤務者表示：「No one told me how to do it!!.....We all learn by doing.....」（周悛嫻，2013：51）；或提到：「我們沒有因應群眾架設組絕器材的策略，有幾位分局長也沒有辦法去處理群眾事件，顯見我們的警察教育訓練仍不夠……警察沒有戰略，也沒有戰術，沒有對於大規模的聚眾活動做因應的調度與處理。政府的決策、策略指示也不明確，使得警察不知道怎麼訂定戰略，強制力的使用也明顯不足。」（朱金池，2016：218）。有論者表示這必須具備「高度法學的素養」（張鑫隆，2009：99）。

¹⁷ 有調查發現，員警遭遇暴力行為的事因最常見者源自「不服取締」（佔民眾施暴案件38.7%），第二常見則是「進行抗爭、抗議活動」（11.4%）（楊士隆、林俊仁，2005：13）。

¹⁸ 自由時報（2006年10月2日）。倒扁勤務 虎尾分局偵查隊長累死。

¹⁹ 自由時報（2008年11月16日）。圍城毆警症後群波麗士憂鬱。

²⁰ 自由時報（2005年4月27日）。機場染血航警局長遭撤換。

²¹ 自由時報（2012年2月18日）。劉政鴻點名苗栗女分局長被撤換。

第三則是法律後果。警察對聚眾活動之臨檢或盤查若執法過當，雖有層級體制服從上級命令之理由，仍可能違反「大法官釋字第 535 號」、「警察職權行使法」第 6、7、8 條等法令要求（蔡震榮，2008：64）。對於 2014 年 3 月 24 日驅離佔領行政院群眾之事件，有論者提及，當時驅離群眾的過當行為可以「中華民國刑法」傷害罪的內容及第 28 條²² 的規定，同步追究上至當時疑似下令的行政院長江宜樺、下至第一線員警之刑事責任（許玉秀，2014：113-115）。

政治與輿論、規範與道德、以及事後可能結果，這些因素無時無刻不干擾著警察裁量。然而，究竟警察處理聚眾活動的行為模式如何運作、反應、發展？以下將嘗試鋪陳相關整合性理論，藉以推演本研究假設，以利後續分析驗證。

二、警察鎮壓聚眾活動的行為模式：基層官僚相關研究及威脅途徑

（一）警察鎮壓聚眾活動之定義

「鎮壓」（repression），有學者提供較開放性之定義，認為能提高競爭者團體行動成本之作為，即屬之（Tilly, 1977: Ch 3-5）。如果要對鎮壓進行分類，還可以脅迫性或溝通性特質、行動可觀見或難以觀察、以及鎮壓行為主體為政府或私部門等變項綜合檢視各種鎮壓面貌（Earl, 2003: 47-49），例如天安門事件、政治暗殺、軍事鎮壓、警察鎮壓、國家祕密調查、公司內部抱怨處理、「反制運動」（countermovement）等等，這些事件均可以列屬於廣義鎮壓概念之中。

然而 Tilly（1977: Ch 3-5）對於鎮壓之定義過於廣泛，在具體分析上有相當難度，從而掩蓋了鎮壓的中心意義。本研究聚焦於警察鎮壓行為並定義「警察對群眾人身進行強制性或侵犯性的行為」，探究最重要之概念核心，以瞭解警察壓制、威逼、脅迫等明顯影響現場群眾本身自由權利意志之強制、侵犯行為。其中，警察採行制止作為（如「制止」及「命令解散」）之前通常先舉牌明示警告之，「舉牌」行為可視為警察強制行為前的開端，這樣對後續措施的下達舉動亦可視為「『誡命』（*gebot*）、『禁止』（*verbot*）、或『忍受』（*duldung*）規範，對當事人而言，是一種負擔」（陳英淙，2006：32），集會遊行法第 28、29 條明定，若不依警方命令，可能面臨罰鍰、拘役或徒刑；縱然其形式僅為舉著牌子、執法者大聲公告而已，實然具有威嚇、強迫民眾意志之效果，故舉牌警告仍該屬於警察強制鎮壓中之一環（例如行政院研究發展考核委員會，1992：154；洪文玲，2009：13；許

²² 「中華民國刑法」第 28 條規定：「二人以上共同實行犯罪之行為者，皆為正犯。」

義寶，1997：125；陳韻如等人，2011：180）。至於道路封阻、設置蛇籠圍欄等作為，關於本研究鎮壓的意義相對薄弱，則不列入。

（二）基層官僚相關研究之啟示

「基層官僚」（street-level bureaucrats），如 Lipsky 所言：「在工作之中與民眾直接互動、以及能對其工作執行施行裁量的公務人員」（Lipsky, 1980: 3）。舉凡公立學校教師、警察、社工、衛生人員、或其他第一線公共服務人員等等，他們是政策的實際執行人員，直接面臨行政環境中的各種對象，例如單位本身、同僚、其他機關、主管單位、顧客、法院、媒體、法規、民眾期望、以及各情境變數等（Vincent & Corthers, 1998: 11-16）。值得注意的是工作條件之特殊，例如資源缺乏、工作需求量常追上或超過服務供應量、目標模糊又常彼此衝突、績效不易評量、以及顧客非自願（Lipsky, 1980: 27-28）。身處如此艱困的工作環境，種種狀況耗盡基層官僚可用資源（如時間、人力等），為求得生存，只能提高民眾負擔或限縮民眾需求（Lipsky, 1980: 33-39; Prottas, 1981），背後的驅力其實就是要賺得「官僚體制上的方便省事」（bureaucratic convenience）（Prottas, 1981: 533）。

於是，基層官僚偶而會提供「積極的差別待遇」（positive discrimination）²³（Goodsell, 1981: 771-775），以使困於工作的疲憊身心得到暫時的紓解與滿足；但，更常見的是，會根據民眾顯現出來的「價值」（worthiness）印象而非其實際需要以提供服務（Maynard-Moody & Leland, 2000; Maynard-Moody & Musheno, 2003）、或提供低度資訊及較不積極處理的「工具性互動」（Meyers, Glaser & Donald, 1998）、或者在較抽象的政策執行上，著重容易評估績效的資格審查程序，而非程序後端、能否改善問題的政策目的（Ricucci, 2005: 70-73），這些作為的目的很可能是為了儘量榨取工作中的效益、時間、成就感，或者個人能悠遊自在的空間。

綜合上述相關研究結果之啟示可知，在這樣辛苦的工作情境之中，發生聚眾活動形同增加警察維持秩序的勤務負擔，警察想法可能是「沒有聚眾活動最好」。停止聚眾活動、讓人群散離的效益，在於可以讓警察儘快前往下一個任務趕緊完成當日工作量、或有時間能夠做他自己想做的事；強制鎮壓是快而有效的手段，卻容易引起群眾、輿論之反彈，這是可能衍生的成本。一旦遭逢聚眾活動，則在平息活動的前提下，警察開始綜合比較使用與不使用「強制鎮壓」手段之狀況，哪一個結局

²³ 指服務民眾時，能夠給予更多的時間注意、以及更開放的處理方式。

的效益高於成本？當評估「強制鎮壓」結果的效益高於成本，警察即可能履行之。

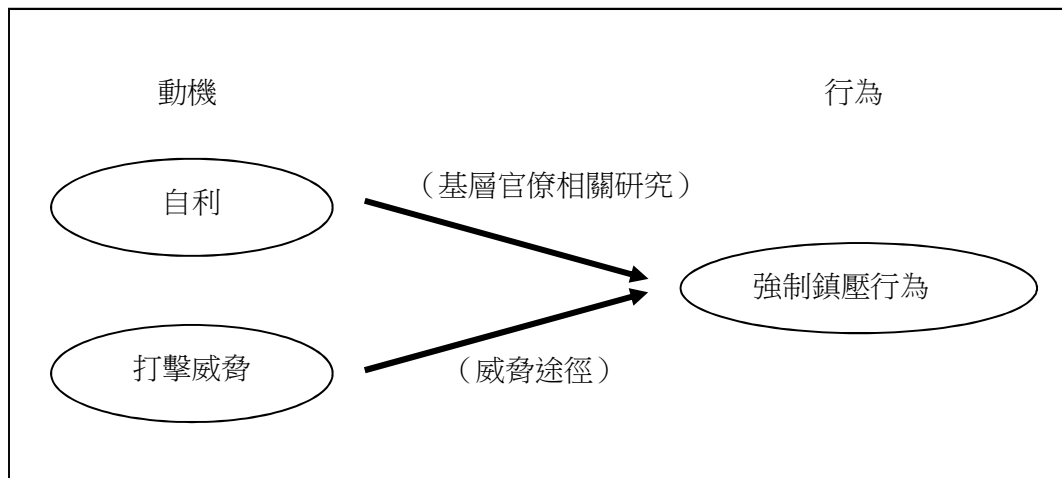
另一方面，「維持社會秩序」是很模糊的目標，當出現一個符合維持社會秩序意義的「具體實踐標準」時，他們會非常樂於從事，「關鍵人物的人身安全」就是一個很好的例子。只要使該對象免於侵害，即可賺得「維持社會秩序」的聲譽；反之，則意謂警察工作不合格，易受媒體、大眾攻詰。又或者，警察只要窮盡力量保護關鍵人物的人身安全，其他如交通疏導、群眾有否適當抒發意見之情形、媒體關係等，均相對顯得次要而可以忽略，這樣，對警察而言可能是相當省力的，因為只要做好「一件事」。這樣的情形下，「維持社會秩序」的概念可能被轉化為「被保護對象有否受犯秋毫」，這時在場群眾的作為很可能被放大，警察變得「能夠」快速而堅決判斷群眾「是否破壞社會秩序」，若「是」則將使用「強制鎮壓」手段強力制止之。為了盡可能使關鍵人物免於傷害，警察「很容易」堅決判定群眾「是」破壞社會秩序，從而鎮壓之。

（三）「威脅途徑」（threat approach）

在 1970 年代之前，歐美國家政府處理聚眾活動的「鎮壓」作為（repression），被視為一種應付系統缺陷的表現（Davenport, 2007: 4），係政治菁英預感危機、恐怕喪失權力而採行的動作；另一方面，民眾能聚集行動、發表意見，被認為容易受到領導者、煽動者導引而變成違法犯紀的「暴民」（mob），而相關的「暴民社會學」（mob sociology）流行如何科學地分類並有效控管這些人（Schweingruber, 2000: 373-374）。雖然與群眾協調、互動的處理方式漸漸受重視，但是「視聚眾活動如威脅」的處理角度並未隨著民主發展而明顯減弱。集體行動的規模越大，越有可能遭到政府的鎮壓，所謂「規模」包括參與人數、持久性、地理範圍、組織內容、以及動員力量等方面（Tilly, 1977: Ch 4-21）。簡言之，此類研究假設政治菁英或警察本身視聚眾活動為威脅所在，一旦這樣看法被強化，警察便越可能採取強硬的處理手段「以打擊威脅」，這樣的管理模式亦稱為「升級武力」（escalated force）（della Porta & Reiter, 1998: 6；轉引自何家騏、黃建鋒，2014：83）。

相關調查顯示（Earl, Soule & McCarthy, 2003; Ayoub, 2010; McCarthy, Martin & McPhail, 2007; Soule & Davenport, 2009; Davenport, Soule & Armstrong II, 2011; Davenport, 1995），與其他理論相比，威脅途徑解釋警察處置聚眾活動的效果較突出，當群聚的人數越多、有使用對抗手段、強調激進的目的訴求、成員性質複雜不明或為黑人、或者造成財物毀壞等情形發生時，警察很可能採取強勢、暴力手段處置之。傳統政府體制或意識型態影響警察處理聚眾活動的行動（Juska &

Woolfson, 2012; della Porta, Fillicule & Reiter, 1998: 111-128），警察組織的文化與規範很可能沿習舊章而未與時俱進。我國久浸於威權體制之中，民主發展之初仍不開放人民自主公開表達意見，至今日得以自由論政議事是經歷數十年發展之成果，即使是「集會遊行法」本身也遭受許多論者攻詰其「敵視集會遊行」（例如廖元豪，2007），警察本身很可能「仍然」不樂見民眾在街頭公開表達意見，故威脅途徑的假設可謂相當貼近國內情形。本研究理論架構如圖四所示。



圖四 本研究理論架構

資料來源：本研究自繪

參、研究方法

一、分析單位

本研究以具有三人以上聚集、發生於國內之戶外、以及有共同訴求或主張等特徵之事件為「分析單位」（units of analysis），根據「集會遊行法」規定內容，這些事件需要向主管機關（所在地之警察分局）申請許可，簡言之，接受警察管理。透過這些聚眾活動事件，可檢視警察行動及群眾行為兩者互動發展關係。

二、資料蒐集

囿於難以取得官方第一手資料，報紙資訊或可代替鉅量資料來源；而報紙媒體

立場獨立於警察及抗議者等「當事人」之外，正可藉以得到相較客觀、較少利害關係偏差的觀察資料，故採用「二手資料分析法」（secondary analysis）以報紙報導做為資料蒐集管道。從 2014 年 11 月開始著手收集，至 2015 年 11 月為止，分別根據「群眾、抗議、抗爭、集會、遊行、示威」等關鍵字，利用「自由時報電子報」搜尋 2005 年 1 月 1 日至 2013 年 12 月 31 日時期，共得 48,583 筆新聞資料，經過篩除非相關、重覆、不合研究目的、或者資訊不足者，然後整合梳理，共得 3,088 件聚眾活動事件。

本研究調查 2005 年至 2013 年之理由在於，嘗試取得「相對穩定」的實驗時空。歷經幾次修正，「集會遊行法」最近一次修正條文時間在 2002 年，雖然正值我國第一次政黨輪替，時代意義上恰逢更深度民主發展，或許整體民主行政可謂穩定鞏固；但是，2000 年至 2004 年期間，因在野黨與執政黨位置初次互換，行政菁英結構流動（邱育琿、徐永明，2004），政治環境包雜許多不確定因素（例如余致力，2002），整體而言，基層執法及高層決策依據猶待磨合調適，政治環境與警察執法情境仍相對不穩定。故保守地以我國政黨輪替後第二任總統任期之第一年（2005 年）為始。另外，2014 年 3 月「大法官釋字第 718 號」提出，認為現行「集會遊行法」之集會許可規定內容違憲，實已衝擊警察執法考量，2014 年以後的警察執法標準極可能隨之調整，故以其前一年（2013 年）為終。此 2005 年至 2013 年期間或可視為近年來我國民主治理歷程中，警察處理聚眾活動手法相對較穩定的時期。

本研究採用「自由時報」報導內容為資料來源。理由一，該報逐年發展而為國內閱讀率第一大（蕭怡靖，2006：47），²⁴ 高閱報率意謂媒體營收較佳、擁有較多的資源，較諸其他同業更可能使用較多的人力與物力挖掘相關新聞，可能有較高的新聞涵蓋性。第二，有關調查顯示民眾認為「能提供新聞資訊」、「最公正客觀」、或「最好、最優質」者，均以認同自由時報者較多，高於其他報紙同業。²⁵ 第三，可擷取資料內容包括文字報導與照片，兩相比對有利獲得更豐富資訊。

²⁴ 根據世新大學「2014 媒體風雲榜」數據，自由時報排名第一。該調查每年度舉辦一次，2013 年以前均以面訪進行，2014 年開始使用電話訪問。本研究認為 2014 年起之調查，其樣本涵蓋性較高，推論應較為可信。世新大學（2014）。2014 媒體風雲榜，2015 年 12 月 1 日，取自：<http://cc.shu.edu.tw/~cjc/pages/7-2.html>。

²⁵ 根據世新大學「2014 媒體風雲榜」數據。世新大學（2014）。2014 媒體風雲榜，2015 年 12 月 1 日，取自：<http://cc.shu.edu.tw/~cjc/pages/7-2.html>。

三、資料處理、變項設定

本研究先設定各變項編碼規劃。然而聚眾活動內容多元，為處理所有可能狀況，在編碼過程中遇到必須調整編碼規則時，停止編碼、修訂規則、回溯處理已完成之編碼作業，待更新完成後再繼續處理新的新聞報導。完成編碼之後，開始進行校對，以最後修訂之編碼規則，逐一檢視各鍵入事件之變項內容設定是否符合標準。校對完成後，再以篩選、交叉比對方式找尋可疑事件然後再次確認，例如「有人接觸處理」、「警察強制鎮壓行為」兩者之比對，前者發生時間在後者之前，特別需要再次確定資料有無鍵錯。於是檢索「自由時報電子報」共查詢出 48,583 筆新聞資料，整理完成 3,088 件聚眾活動事件並予以編碼。

各聚眾活動事件新聞擷取重點為報紙標題、事件發生時間、事件經歷天數、有否組織、在場群眾人數、有否處理協調者、被抗議者或關鍵人物有否在場、事件發生縣市、事件發生地點、目標對象之屬性、聚眾活動行為內容（例如有否財物汙損、有否財物毀壞、有否群眾圍堵或阻攔作為、有否群眾侵入、有否發生言語暴力、有否肢體暴力、以及其他群眾行動等）、以及警察現場作為等資訊。

除了依據基層官僚相關理論、威脅途徑等理論設置變項之外，本研究兼顧諸多聚眾活動過程之背景特徵變項，以期發展較周延之分析模型。其中包括幾個次要議題，第一，有時群眾施行持久戰，警察也必須曠日費時應付之，身心俱疲，行為可能趨於躁進²⁶（設為「歷時二天以上」變項）；第二，危險性甚低，甚至被認為「即使阻礙交通也沒有理由論....罪」的靜坐（黃昭元，2014：14）（設為「靜坐」變項）；第三，常見之抗議形式（例如陳韻如等人，2011：183）、移動遊走較可能造成騷亂的遊行（設為「遊行」變項）；第四，做為警察判斷群眾能耐的組織參與（例如 Earl et al., 2003: 595; Ayoub, 2010: 476）（設為「有組織參與」變項）；第五，控制變項，檢驗警察採取鎮壓的動機會否只是因為地點涉及機敏之行政權威機關（設為「在官署」變項）、會否因為位處首善之都或中央機關所在地（設為「在臺北市」變項）、以及會否因為沒有人出面處理群眾問題以致眾怒延燒而不得不干預鎮壓（設為「有人接觸處理」變項）？變項設定詳如表一。

²⁶ 有警察表示：「……沒能好好休息，都睡在路邊、睡在人家的走廊下，當然身心俱疲的狀況下，情緒管理會比較薄弱……」（許崇儀，2015：71-72）；也有提到：「……（警察）同仁站久了，有時也會情緒化……」（張嘉煌，2010：78）

表一 變項設定

變項名稱	資料內容	變項性質
警察強制鎮壓行為	警察對民眾人身進行強制性或侵犯性的行為。	虛擬變項，有=1，否=0。
關鍵人物在現場	集會遊行目標對象或目標機關單位的高層出現在運動現場。例如群眾抗議對象是文建會，文建會副主委面對群眾現場屬之（值=1） ²⁷ ；若文建會某科員面對現場則不列入（值=0）。	
弱勢群眾	群眾主要成員屬於社會相對弱勢者，如學生、同性戀者、身障者、藏人、外籍勞工等等。	
財物汙損	傾倒穢物、丟垃圾、或污損他人財物。	
財物毀壞	毀壞他人財物。	
圍堵、阻攔出入	阻擋出入、阻撓他人作業、包圍等等。	
侵入	侵入禁地、管制區、或封鎖區等等。	
言語暴力、製造聲響	口角爭執、辱罵、喊口號、或敲鑼打鼓製造聲響等等。	
肢體衝突、暴力行為	推擠、衝突、打鬥、或丟擲物品等等。	
出現危險物品	出現武器、刀械、或爆裂物等危險物品。 ²⁸	
遊行	群體移動。	
靜坐	靜坐。	
有組織參與	有組織、單位、或社群等參與聚眾活動事件。	
有人接觸處理	在「發生警察強制鎮壓之前」，聚眾活動事件除警察之外，有人出面接觸、應付、或處理群眾問題。	
在臺北市	事件發生在臺北市。	

²⁷ 自由時報（2007年1月11日）。駝鳥蛋 蛋洗「駝鳥文建會」。

²⁸ 參考依據為「行政執行法」第38條「軍器、凶器及其他危險物……」、警察職權行使法第21條「……軍器、凶器或其他危險物品……」、社會秩序維護法第63條「……具有殺傷力之器械、化學製劑或其他危險物品……有殺傷力之物品而有危害他人身體或財物之虞者……易燃、易爆或其他危險物品……」、以及「集會遊行法」第23條「……足以危害他人生命、身體、自由或財產安全之物品。」。

表一（續）

變項名稱	資料內容	變項性質
在官署	事件發生地點有觸及具行政權威之區域或政府行政機關，例如中央氣象局屬之，中央氣象局七股氣象雷達站則否。	虛擬變項，有=1，否=0。
歷時二天以上	事件歷時二個日曆天以上。	
參與人數	集會遊行事件中的參與人數。優先採用警察單位統計數據、其次主辦單位統計、最後才是媒體統計。	轉換為以 10 為底數之對數。
宣示手段	使用布條、標語、旗幟、頭巾等四項宣示意思工具之累計情形。	累計左列工具出現情形，4 項全無=0，全有=4。

資料來源：本研究自製

四、研究假設

根據基層官僚相關研究，首先，在艱困的工作情境中，警察偶而會提供更為正向、更體恤民眾之服務，從而獲取心靈滿足以解工作苦悶；或者，弱勢者發聲抗議所投射出來的印象，對他們來說較值得同情，所以面對社會相對弱勢者之聚眾活動，應該較不易發動「強制鎮壓行為」。第二，「維持社會秩序」的目標是空泛的，而「保護人身安全」是非常具體且易行的，當被抗議對象或被抗議單位之高層出現，警察行為受矚目之程度提升至最高，情勢最為緊張，因為高層人身安全稍有差池，很可能令警察受到多方非難。為避免這種情形，警察容易發動「強制鎮壓行為」以抑制任何他們認為可能的危害因素。第三，強制鎮壓是快而有效的手段，卻容易引起群眾、輿論之反彈；聚眾活動事件對警察而言是增加負擔責任的勤務，越少越好。當面對少數群眾之運動時，反擊壓力較小，警察容易使用強制鎮壓手段；面對大量群眾之運動時，參與者反擊力道大，警察偏好採用寬鬆放任態度，因為省去的行政成本可能較強制鎮壓引起眾怒而後須付出心力弭平來得多。

另一方面，依據威脅途徑之設想，參與人數越多越可能引起紛亂；而對他人財物之汙損及破壞、圍堵、阻攔出入、侵入管制區域、言語暴力、製造聲響、肢體衝突、暴力行為、以及出現危險物品等情況，很可能抵觸法律容忍界線、刺激警察反

應；再加上布條、標語、旗幟、頭巾等有滋擾秩序之嫌的宣示手段（劉振福，2010：36），這些行為舉動均容易令政府高層或警察感到威脅，一旦發生，則警察很可能採取「強制鎮壓行為」抑制以使之平息。本研究設定之研究假設如表二所示。

表二 研究假設

理論基礎	自變項名稱	與依變項「警察強制鎮壓行為」之關係
基層官僚相關研究	關鍵人物在現場	顯著正相關
	弱勢群眾	顯著負相關
	參與人數	顯著負相關
威脅途徑	參與人數	顯著正相關
	財物汗損	顯著正相關
	財物毀壞	顯著正相關
	圍堵、阻攔出入	顯著正相關
	侵入	顯著正相關
	言語暴力、製造聲響	顯著正相關
	肢體衝突、暴力行為	顯著正相關
	出現危險物品	顯著正相關
	宣示手段	顯著正相關

資料來源：本研究自製

五、研究限制

第一，本研究的立論基礎在於 2005 至 2013 年之間，探究當前警察與聚眾活動之互動關係，2014 年 3 月的學生運動及後來的「大法官釋字第 718 號」對警察管理聚眾活動政策帶來鉅大影響，2014 年以後的警察裁量行為有否變異、處置作為更強勢或寬鬆？此外，2005 年之前的警察行政行為是否較為保守嚴苛？均有待延續性資料調查予以完整探討。第二，報紙報導內容與官方資料相比，較偏好大規模人潮或當前流行議題之相關事件（McCarthy, McPhail & Smith, 1996）；而且，報紙關注的焦點可能不是影響相關事件的有力因素（Chermesh, 1982）。第三，「自由時報」本身報導立場帶來的可能影響。第四，事實上，部份聚眾活動之間是有連動關係的，前次經驗會影響後來事件，不論是後來的聚眾活動或警方應付對策（例如 Carey, 2006），此亦為本研究模型未能處理之議題。

本研究嘗試大量使用「關鍵字」檢索相關新聞，只要「自由時報」有報導者，儘量取用，以期極大化採集相關事件報導（故新聞採集量達四萬多筆）、繼而減輕樣本「代表性」問題。變項設立及對新聞資訊之擷取，儘量採用「客觀具體」內容及維持「保守取用」態度，以期減少媒體立場這類效度問題（Franzosi, 1987）對模型結構及分析詮釋之衝擊。

為進一步確立本研究依報紙資料建立之分析模型基礎，分兩層次檢視之（參考 Hair, Black, Babin, Anderson & Tatham, 2006: 233-235; Rafail, 2014: 247; Soule & Davenport, 2009: 10），第一，為檢視報紙報導偏好大規模群眾新聞素材是否產生特定的報導資料模式，以變項「參與人數」平均數為界，將整體樣本劃分為二，低於參與人數平均數之 1,911 份樣本、較高參與人數的 1,077 份樣本各試行「警察行為模式」（比照表六之模型 5）然後交相比較。第二，為檢視報紙資料其他可能的報導資料模式，將整體樣本隨機均分為二，同樣試行「警察行為模式」（比照表六之模型 5）彼此交相比較並與整體樣本模型比對。兩層次檢視結果，各次級樣本彼此比對或與整體樣本比對，除少數自變項顯著性有變異之外，其餘變項間互動情形大致相符，顯示本研究模型提供相當一致的意義、掌握相當穩固的趨勢脈絡，即使無法完全排除報紙報導偏好對樣本資料之影響。

肆、分析結果

一、資料特徵

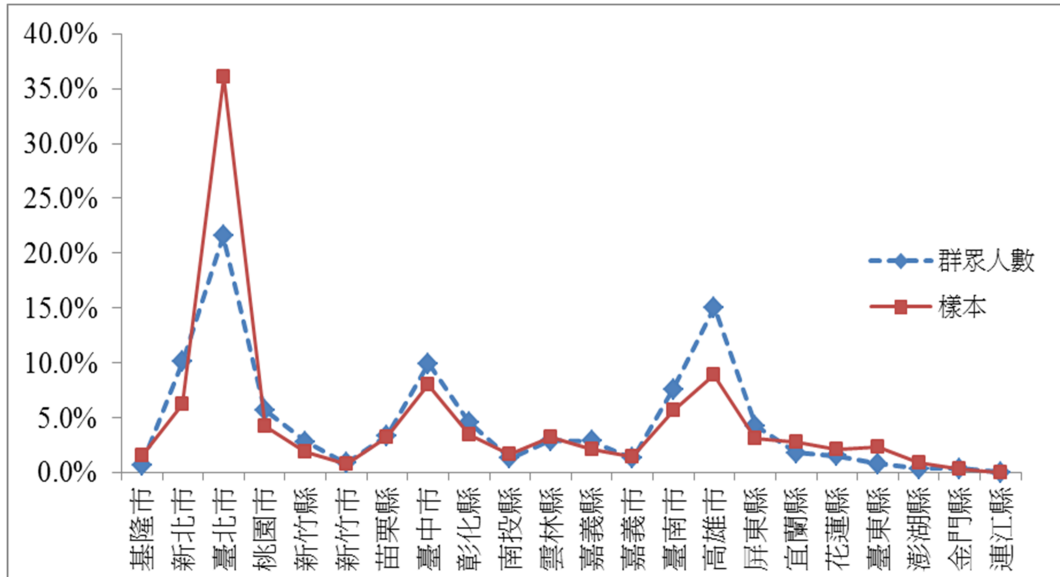
（一）樣本結構

本研究樣本以發生於臺北市之資料分布較高（36.0%），其次依序為高雄市（8.9%）、臺中市（8.0%）、新北市（6.3%）等。連同其他地區，合計共得全國 21 縣市；獨缺連江縣樣本。

將政府公布 2005 至 2013 年 9 年內我國聚眾活動群眾人數合為一個整體，²⁹ 展現各縣市所佔比率而後與本研究樣本比較（如圖五），可發現兩折線的樣態大致相像，且均出現北中南三個高峰、前二高比率縣市依序同樣是臺北市及高雄市，意

²⁹ 內政部（n.d.）。處理集會遊行發生數—按機關別分，2017 年 4 月 1 日，取自：
<http://statist.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=210&funid=c0670101&type=1>。

調本研究資料來源之媒體，其取材之考慮因素與實際聚眾活動事件群眾人數有相當關聯性。



圖五 樣本結構

資料來源：本研究自繪，「群眾人數」取用自內政部（n.d.）。處理集會遊行發生數—按機關別分，2017年4月1日，取自：

<http://statist.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=210&funid=c0670101&type=1>。

然而，進行卡方檢定之配合度檢定結果顯示兩者分配有明顯差異。本研究的臺北市資料所占比率高於官方數據 14.4 個百分點；而高雄市卻少 6.2 個百分點，此兩者為兩分布比較下差異較大之縣市，顯示樣本結構偏重於發生在臺北市之聚眾活動事件。

（二）2005 年至 2013 年聚眾活動事件輪廓

2005 年至 2013 年間 3,088 件聚眾活動事件中，有 12.2%（377 件）出現警察強制鎮壓行為，87.8%（2,711 件）則否（詳參表三）。

集會遊行事件有 36.0% 發生於臺北市，44.5% 活動範圍有觸及行政權威之區域（如總統府、五院、各中央部會、各地方政府、各市鄉鎮區公所、軍區等），58.7% 有組織參與發動，絕大部份事件在一天內結束。3,088 件集會遊行事件中，共有 43 件的參與人數達到一萬人。

群眾的行為表現，有 5.2% 造成財物汙損，例如擲雞蛋、丟人畜排泄物、撒冥

紙、或噴漆等。有 1.1% 造成財物毀壞，例如砸玻璃、或破壞阻絕器材（如鐵絲網、拒馬、或攔杆）等。6.0% 有圍堵、阻攔出入行為，例如以肉身貼擋挖土機作業、或以人群、車或船阻擋出入通行路線等。1.7% 有侵入私人地、警察管制區或封鎖區之情形。38.6% 出現爭吵、穢語、叫囂、喊口號、或敲鑼打鼓鳴氣笛等鼓譟行為。10.8% 出現肢體推擠、衝突、打鬥、或丟石頭等行為。1.1% 出現危險物品如刀、棍、汽油彈、彈弓、或炮竹（蜂炮、沖天炮）等。

共有 78 件集會遊行事件當場有人受傷掛彩，傷者包括參與者、警察、甚至是記者；全樣本 3,088 件無人當場死亡。

表三 主要變項數據表現

變項名稱	變項表現
警察強制鎮壓行為	12.2% 聚眾活動事件出現警察強制鎮壓行為。
關鍵人物在現場	10.2% 有被抗議對象或目標機關單位的高層出現現場。
弱勢群眾	9.6% 主要由社會相對弱勢群眾發起。
財物汙損	5.2% 造成他人財物汙損。
財物毀壞	1.1% 造成他人財物毀壞。
圍堵、阻攔出入	6.0% 出現圍堵、阻攔出入行為。
侵入	1.7% 出現侵入行為。
言語暴力、製造聲響	38.6% 出現言語暴力或製造聲響之行為。
肢體衝突、暴力行為	10.8% 出現肢體衝突或暴力行為。
出現危險物品	1.1% 出現危險物品。
遊行	11.4% 出現遊行。
靜坐	6.4% 出現靜坐。
有組織參與	58.7% 有組織參與。
有人接觸處理	25.1% 在警察強制鎮壓之前，有警察以外的人接觸處理。
在臺北市	36.0% 發生於臺北市。
在官署	44.5% 發生地點包括行政權威之區域。
歷時二天以上	1.9% 經歷二個日曆天以上。
參與人數	最小值 0.5，最大值 5.7，平均數 1.8，標準差 0.7。
宣示手段	最小值 0，最大值 4.0，平均數 0.1，標準差 0.3。

資料來源：本研究自製

二、警察強制鎮壓行為

(一) 強制鎮壓行為之內容

警察強制鎮壓行為之內容較常出現者為舉牌警告，在 377 件裡共佔 238 件（比率為 63.1%）（詳如表四）。其餘依比率由高至低為強制驅離現場（31.6%）、上銬、逮捕（21.2%）、沒收、強奪（4.5%）、擒拿壓制、警械攻擊（4.2%）、強制拆除（1.9%）、以及開單處罰（0.3%）。「舉牌警告」是唯一出現率大於 50% 過半的強制鎮壓行為，而非其他鐵腕手段，可知我國警察大致遵行「先『警告』，而後『制止』或『命令解散』」之流程。值得注意的是，「舉牌警告」及「強制驅離現場」出現的比率是較高的前兩項，顯示警察的強制鎮壓行為以警告群眾、清淨現場為主；其他屬於攻擊、破壞、或處罰之行為比率則較少。

表四 警察強制鎮壓行為內容

行為內容	件數	佔 377 件警察強制鎮壓事件之比率
舉牌警告	238	63.1
強制驅離現場（如架離、拉離、用鎮暴水車）	119	31.6
上銬、逮捕	80	21.2
沒收、強奪	17	4.5
擒拿壓制、警械攻擊	16	4.2
強制拆除	7	1.9
開單處罰	1	0.3
總計	478	126.8

資料來源：本研究自製

註：同一事件可能不只一種行為，故總計件數大於 377，總比率大於 100%。

(二) 影響強制鎮壓行為之因素

初步檢定各個自變項與警察強制鎮壓行為的關聯性（詳如表五所示），「關鍵人物在現場」變項一如預期產生影響；但，「弱勢群眾」幾無效果、「參與人數」較高者反而易引起強制鎮壓行為，基層官僚理論的解釋能力不甚理想。另一方面，基於威脅途徑的各個自變項，大致與依變項顯著正相關；「財物毀壞」及「出現危

險物品」因樣本較小，無法進行卡方檢定；而「宣示手段」較少者反而較可能招致強制鎮壓行為，此實證資料並未支持假設。

表五 個別分析影響強制鎮壓行為之因素（理論設定變項）^{註一}

自變項	依變項	強制鎮壓行為				檢定結果 ^{註三}
		否		有		
關鍵人物在現場	否	88.5	(2,454)	11.5	(319)	較高*** ^{註二}
	有	81.6	(257)	18.4	(58)	
弱勢群眾	否	87.8	(2,451)	12.2	(342)	—
	是	88.1	(260)	11.9	(35)	
財物汙損	否	89.1	(2,608)	10.9	(31)	較高***
	有	64.0	(103)	36.0	(58)	
財物毀壞	否	88.2	(2,694)	11.8	(359)	#
	有	48.6	(17)	51.4	(18)	
圍堵、阻攔出入	否	89.1	(2,587)	10.9	(316)	較高***
	有	67.0	(124)	33.0	(61)	
侵入	否	88.7	(2,692)	11.3	(343)	較高***
	有	35.8	(19)	64.2	(34)	
言語暴力、製造聲響	否	92.8	(1,758)	7.2	(137)	較高***
	有	79.9	(953)	20.1	(240)	
肢體衝突、暴力行為	否	91.5	(2,520)	8.5	(234)	較高***
	有	57.2	(191)	42.8	(143)	
出現危險物品	否	88.2	(2,693)	11.8	(362)	#
	有	54.5	(18)	45.5	(15)	
歷時二天以上	否	88.3	(2,674)	11.7	(354)	較高***
	有	61.7	(37)	38.3	(23)	
參與人數	平均數	1.738		1.858		**
宣示手段	平均數	1.057		0.939		*

資料來源：本研究自製

^{註一} 自變項「參與人數」及「宣示手段」內容為平均數；其餘數值為橫列百分比，括弧內為事件數。

^{註二} 顯示各因素造成強制鎮壓行為之可能性。其中 * 表示 p value < 0.05；** 表示 p value < 0.01；*** 表示 p value < 0.001。標記「—」表示不顯著。標記「#」表示不適用卡方檢定。

^{註三} 自變項「參與人數」及「宣示手段」使用平均數檢定；其餘使用卡方檢定。

此外，就聚眾活動背景因素而言（數據未顯示），遊行行為無明顯效果，但靜坐則易刺激發生警察強制鎮壓行為。有組織參與的事件或許意謂較有動員能力、較有行動資源，有威脅性，所以易引起警方強硬執法。有人接觸處理者較能減輕群眾高漲情緒及警察的壓力。在臺北市發生的聚眾活動似乎易引起強制鎮壓但不顯著，至於有觸及行政權威區域、或歷時二天以上者，均顯著較高比率發生警察強制鎮壓行為。上述各自變項大致符合與依變項互動之預期，且以威脅途徑相關變項較具解釋力。

不過，此部份仍為單一自變項與依變項之互動分析，未能解釋在多個自變項互動之下，依變項如何變化；當根據理論組合運用、綜合各個自變項進行分析時，他們如何此消彼長交相作用呢？以下依據前述理論嘗試以「邏輯迴歸分析」（logistic regression）進行更深入探討。第一步先檢驗基層官僚理論之假設，接著檢驗威脅途徑之假設，最後，綜合此兩個重要理論之變項進行全面分析。

（三）強制鎮壓行為之反應模式

1. 檢驗基層官僚理論假設

若純粹依據基層官僚相關研究結論設定變項（模型 1）（詳如表六所示），變項「關鍵人物在現場」解釋力最高且為正相關，只要被抗議對象或其高層在現場，相對於無此情形之事件，警察採取「強制鎮壓行為」的「可能性」（odds）將增加 76.6% [$(1.766-1) \times 100\%$]。就「弱勢群眾」而言，與警察「強制鎮壓行為」呈現負相關但不顯著。另外，「參與人數」越高、警察越可能以強硬手段處理，與理論假設相反，但，倒是貼近於威脅途徑假設之預期。當控制其他環境因素時（模型 2），模型 1 的自變項「關鍵人物在現場」解釋力不減反增。整體而言，依據基層官僚相關研究建立之假設，僅「關鍵人物在現場」易導致警察強制鎮壓行為一條成立。

2. 檢驗威脅途徑假設

模型 3 為純粹的威脅途徑相關變項設定，「侵入」變項解釋力最突出，只要出現此一行為，警察強制鎮壓的可能性將增加 4 倍多 [$(5.596-1) \times 100\%$]；其次是「肢體衝突、暴力行為」增加 3 倍多，其餘如「財物汙損」、「圍堵、阻攔出入」、「言語暴力、製造聲響」、或「出現危險物品」亦增強警察展開強硬手段的可能性。「宣示手段」與警察「強制鎮壓行為」呈現負相關，是否意謂這些較不屬於前述「廣義暴力手段」的抗議表現？是否以布條、標語等表現聚眾活動主張的行

表六 警察行為模型

變項	模型1			模型2			模型3			模型4			模型5		
	B值 (S.E.)	Exp(B)	B值 (S.E.)	Exp(B)	B值 (S.E.)	Exp(B)	B值 (S.E.)	Exp(B)	B值 (S.E.)	Exp(B)	B值 (S.E.)	Exp(B)	B值 (S.E.)	Exp(B)	
基礎 層 論	關鍵人物在現場	0.569 (0.158) ***	1.766	1.082 (0.177) ***	2.951	-0.038 (0.084)	0.962	-0.111 (0.095)	0.895	0.808 (0.200) ***	2.243	-0.035 (0.219)	0.966		
	弱勢群眾	-0.011 (0.190)	0.989	-0.090 (0.200)	0.914	1.126 (0.206) ***	3.085	1.207 (0.215) ***	3.343	-0.083 (0.096)	0.920	1.266 (0.216) ***	3.548		
	參與人數	0.208 (0.069) **	1.231	0.190 (0.080) *	1.209	0.553 (0.466)	1.738	0.341 (0.500)	1.406	0.284 (0.510)	1.329	1.584 (0.215) ***	4.873		
威脅 途 徑	財物汗損				1.281 (0.193) ***	3.600	1.519 (0.213) ***	4.570	1.620 (0.364) ***	5.052	1.629 (0.365) ***	5.097			
	財物毀壞				1.722 (0.346) ***	5.596	1.070 (0.132) ***	2.914	1.070 (0.132) ***	2.914	1.003 (0.133) ***	2.728			
	圍堵、阻攔出入				1.070 (0.128) ***	2.917	1.536 (0.154) ***	4.644	1.070 (0.132) ***	2.914	1.461 (0.156) ***	4.312			
	侵入				1.481 (0.148) ***	4.397	0.655 (0.443)	1.924	0.655 (0.443)	1.924	0.721 (0.448)	2.057			
	言語暴力、製造聲響				0.725 (0.430) †	2.065	-0.208 (0.070) **	0.813	-0.254 (0.073) ***	0.776	-0.270 (0.074) ***	0.763			
	肢體衝突、暴力行為				-0.369 (0.204) †	0.691			0.015 (0.220)	1.015	0.036 (0.223)	1.036			
	出現危險物品				1.054 (0.184) ***	2.868			0.735 (0.218) ***	2.085	0.749 (0.218) ***	2.114			
	宣示手段				0.403 (0.128) **	1.496			0.256 (0.141) †	1.292	0.303 (0.142) *	1.354			
	遊行				-1.089 (0.172) ***	0.336			-1.126 (0.179) ***	0.324	-1.293 (0.187) ***	0.274			
	靜坐				-0.239 (0.136) †	0.788			-0.451 (0.149) **	0.637	-0.446 (0.151) **	0.640			
有人接觸處理 在臺北市 在官署 歷時2天以上				0.289 (0.128) *	1.335			0.558 (0.144) ***	1.747	0.645 (0.147) ***	1.905				
				0.903 (0.318) **	2.466			0.688 (0.366) †	1.989	0.708 (0.369) †	2.029				
常數	-2.415 (0.142) ***	0.089	-2.611 (0.167) ***	0.073	-2.791 (0.172) ***	0.061	-2.769 (0.191) ***	0.063	-2.905 (0.198) ***	0.055					
樣本數	3,088		3,088		3,088		3,088		3,088		3,088				
-2 log likelihood	2271.589		2144.535		1878.716		1791.358		1775.838		1775.838				
Cox and Snell R ²	0.006		0.047		0.125		0.150		0.154		0.154				
Nagelkerke R ²	0.012		0.089		0.239		0.286		0.294		0.294				
正確預測率	87.79%		87.79%		88.73%		89.28%		89.15%		89.15%				
Hosmer and Lemeshow檢定	14.563 (p值=0.068)		6.584 (p值=0.582)		7.618 (p值=0.472)		5.626 (p值=0.689)		13.433 (p值=0.098)		13.433 (p值=0.098)				

資料來源：本研究自製

註1：*表示p value<0.1；**為p value<0.05；***為p value<0.001。

註2：Hosmer and Lemeshow檢定不顯著，表示模型解釋資料的程度是可以接受的。

為尚在警察容忍範圍之內？值得特別注意的是，「參與人數」變項在許多使用威脅途徑之研究中，與警察「鎮壓行為」（repression）顯著正相關，在此處呈現負相關但不顯著；此外，比汙損財物更嚴重的行為「財物毀壞」變項，與依變項如預期為正相關，卻意外不顯著。當控制其他環境因素之後（模型 4），各威脅途徑相關自變項解釋力普遍減弱，「出現危險物品」變項轉為不顯著；然而，「肢體衝突、暴力行為」、「圍堵、阻攔出入」、以及「財物汙損」則不降反增。

3. 警察行為模式

以整體而言，將二理論相關變項及環境變項統合於模型之中（模型 5），其表現與模型 4 相近；而基層官僚理論僅「關鍵人物在現場」變項與依變項顯著相關。另外，在環境因素部份，沒有什麼暴力意涵的「靜坐」導致警察採用強制鎮壓的可能性增強 1.114 倍〔 $(2.114-1) \times 100\%$ 〕，聚眾活動事件歷時超過一天則可能性增強 1.029 倍，在行政權威區域（「在官署」變項）增強 90.5%，有組織參與則增強 35.4%。在警方動作之前，若有人先與群眾接觸互動，使群眾行動得到回應、甚至獲得直接解答，實有助於降低公憤眾怒，繼而降低失序騷亂的可能性及警察管理秩序之需求，故警察強制鎮壓的可能性減少 72.6%。或許臺北市警察處理集會遊行事件經驗較豐富、處理技巧較多元有效，或其容忍群眾行動的程度較大，使發生於臺北市的集會遊行事件面臨警察強制鎮壓的可能性減少 36.0%。

伍、討論

一、「保護高層人身安全」及「防阻群眾暴力行為」為警察底線

高層的人身安全對於警察而言是非常明確具體的任務，又，一旦失誤必然廣受非難，依據基層官僚理論之啟示，此情形下之警察應該是「草木皆兵」、滿布肅殺氣息，只要群眾稍有動作，很可能被架離或強制驅趕。另一方面，廣義的暴力行為從汙損財物（很可能侵犯受害單位之名譽）、言語暴力或鼓譟、圍堵或阻攔、侵入、甚至肢體暴力等，就法律意義而言，很可能觸犯「毀損」、「公然侮辱」、「侮辱公署」、「妨害名譽」、「煽惑他人犯罪」、「強制」、「侵入住宅」、「傷害」、「妨害公務」、以及「公共危險」等，警察必須依法追究；依威脅途徑而言，這些行為更可能刺激政府高層或警察本身，使之憂懼權威遭挑戰因而更有意願施行強制鎮壓手段。實證顯示，上述「明顯危及高層的人身安全」及「挑戰（法

律)權威」的群眾行為，確實更可能刺激警察積極反制。另外，也顯示警方確實奉行「制裁暴力」政策。

二、財物毀壞、危險物品「較」不被視為暴力行為？

有趣的是，「財物毀壞」變項的破壞程度較「財物損汙」嚴重，卻無法解釋警察行為，在各模型中均不具顯著解釋力，代表集會遊行中毀壞他人財物的行為，並不足以特別引動警察採取強制鎮壓手段；此外，「出現危險物品」變項僅在模型 3 與依變項顯著正相關，在模型 4 及 5 同樣正相關卻不顯著了。「財物毀壞」及「出現危險物品」變項依威脅途徑而言，均可能刺激警察發動強制鎮壓行為，但在本研究卻無顯著解釋力。

有人認為警方逮捕群眾是為了避免「暴力衝突擴大或刺激暴力的連鎖反應」，若可能帶來困擾則該稍後再執行（劉世林，1988：8），即使警察實務單位亦認為「連交通執法如拖吊等活動等均不敢冒然施行，唯恐引來不必要的紛爭」（陳國勝，1995：77）。面對群眾運動，警察採取任何作為均可能引起強大反作用，動輒得咎，必須再三審慎思考，例如只出現危險物品但未有其他舉動，應否逮捕？例如群眾大多打破玻璃或破壞阻絕器材出氣，與擲雞蛋、丟人畜排泄物、撒冥紙、或噴漆等極具侮辱意義之行為（即「財物汙損」變項）相比，應否逮捕？本研究結果顯示，與其他廣義暴力行為相比，警察對「財物毀壞」及「出現危險物品」行為並不會特別偏好行使強制鎮壓手段。

有關調查顯示，警察較偏好以集會遊行負責人做為群眾毀損財物的負責對象（行政院研究發展考核委員會，1992：233-234），因此，也有可能是警察為保當時場面不失序而隱忍，在事後才向集會遊行負責人追究毀損之責任。

三、「靜坐」非暴力卻成為鎮壓目標

模型 5 的「靜坐」變項讓警察採用強制鎮壓的可能性增強 1.114 倍，即使是比出現危險物品、毀壞財物更無害的靜坐行為，也可能招致警察強硬執法。但是參考我國法規條文的具體性、國家機器與升斗小民的對比性、以及德國多次針對靜坐抗議的判決經驗等，國內靜坐行為常被警方以「強制罪」或「妨害公務罪」移送法辦，並非沒有疑義（例如許恒達，2014；黃昭元，2014；薛智仁，2014）。

「靜坐」變項增加警察強制鎮壓的可能性 1.114 倍，略低於「關鍵人物在現場」變項（增加 1.243 倍），相去不遠，後者因任務明確具體，令基層官僚「勇於

任事」；而靜坐的群眾在警察眼中，會否也是一個「明確而具體的」妨礙標的，易於辨識，所以警察務必除之而後快？若再對照行動不確定性高的遊行，答案毋寧是肯定的。

四、參與群眾人數對警察的意義已轉變

雖然在模型 1、2 之中，「參與人數」變項與依變項「警察強制鎮壓行為」顯著正相關；但是，在模型 3、4、5 之中，「參與人數」的解釋力不顯著且轉為負相關，就整體觀之，與諸多變項比起，群眾人數之多寡在警察眼裡的重要性未特別突出，或者，參與人數「很難」成為警察強硬執法的判斷標準。

首先，隨著網路發達，人際互動更即時便利，沒什麼資源的公民社群比過去更容易動員社會支持及公眾視聽（Van Laer & Van Aelst, 2009: 248）；即使資源薄弱的學生，只要有連網的小筆記型電腦在手，人人皆可成為「人肉 SNG」（徐承群，2010：64）即時播送現場訊息於社會大眾，故在場群眾人數較少的集會遊行事件，並不意圖關注相關事件的公民人數亦少，其背後可能匯集廣大的民意基礎，警方不敢大意。第二，僅因為群眾人數少即採行強制鎮壓，這種「國家機器強壓弱勢群眾」的場面，容易招引媒體及輿論，激起社會同情抗議者並討厭警察，迫使警察在執法前必須先思考更好的「行動對策」（汪子錫，2014），於是更顯躊躇。再者，後期警方的執法政策為「制裁暴力」，人數的多寡並不同暴力行為，警方若僅以群眾人數考量應否強制鎮壓難以服眾。參與人數增加，或許加深警察的被威脅感，但警察的行動依據似乎已轉為更專注於群眾的暴力行為情形。

五、標語、布條具有非暴力意義

在模型中「宣示手段」與警察「強制鎮壓行為」呈現負相關，統計意義可謂宣示手段越多，警察強制鎮壓的可能性越低。就其本身涵義與前述「出現危險物品」變項的情形類似，即群眾攜帶「危險物品」時，未必等於「行使」暴力行為；與危險物品相比，「宣示手段」被警察視為「暴力性質」的成份可能更低了。

標語、布條等純粹表示意見的宣示手段，與衝撞、阻攔等暴力行為相比，更為消極、低攻擊性。當「宣示手段」與警察「強制鎮壓行為」呈現負相關，與其說警察偏袒舉標語、布條行為，毋寧說此宣示手段有助於讓警察認知到，群眾的活動「僅是表達意見，可能不會出現暴力」；宣示手段越多，越有助於如此認定。另一方面，為了避免警察逮捕法辦，群眾活動有從傳統非理性暴力轉向非暴力抗爭的趨

勢，而非暴力抗爭也獲得法院處理違反集會遊行法低判罪率的支持（朱金池，2016：201）。基於此，民眾使用標語、布條的情形越多元（即「宣示手段」變項值越高），越足以證明其行為僅消極表達意見而已，不會越矩啟動暴力行為，警察若強硬處置，在法理上可能更站不住腳。

六、警察強制鎮壓行為之決策偏好

綜合上述討論大致可以歸納我國 2005 至 2013 年中，警察強制鎮壓聚眾活動的決策偏好。當在場人群出現布條、標語等宣示意見之工具時，可能是容許人民有相當的表達意見空間，警察較不易採取強硬手段（模型 5「宣示手段」變項與依變項顯著負相關）；但面對靜坐行為、群眾聚集在政府行政權威區域、或者群眾行動時間超過一天等情形時，警察運用強制鎮壓手段的可能性將增強；若群眾現場出現高層人士時，可能性將提高 1.243 倍（如模型 5「關鍵人物在現場」變項之表現）；若有叫囂吵鬧、汙損他人財物行為時，可能性將再提高；一旦出現肢體暴力行為、圍堵或阻攔行為、或者侵入行為時，警察強制鎮壓的可能性最高提升 4.097 倍（如模型 5「侵入」變項之表現）。簡言之，警方的決策偏好是「較容許舉標語布條；較不耐靜坐、延時、影響在場高層、喧囂、以及出現暴力行為」。在此規則之下，人民想群聚發聲表達意見的行為只剩下舉標語布條是被允許的？隨之而來的疑慮是「當政府、企業造成重大問題時，人民在短時間內還可以採用什麼『有效的』抗議行為手段表示意見」？縱然警方宣稱依法行政、行政中立，亦難不被認為是「執政集團的維穩工具」（何家騏、黃建鋒，2014：111）。

「不平則鳴」，聚眾活動事件之發生通常是人民有相當怨懟，不得不挺身街頭使然。然而，諸多探討警察及維安單位因應聚眾活動的文獻普遍認為，它們是不理性的、雜亂的、易生問題的，應該管制它、壓抑它、使它平靜歸於寂然（例如呂世明，1988；張瑞鈴，2006；唐瞻宇，1997；劉振福，2010；顏世錫，1996），甚至要有「擊破群眾領袖」的防處作為（魏永松，1999：45）。這些論者似未見群眾運動也可能具有理性選擇參與邏輯（王鼎銘，2015）、亦有具多元背景而安然靜坐者（陳婉琪、黃樹仁，2015）、還能針對抗議對象屬性而運用不同對抗策略（Walker, Martin & McCarthy, 2008）。亦有論者提及警察最應關切的是公共秩序、社會安寧、以及國家安全（劉世林，1988：15），卻未提到抗議者的「人民福利」。事實上，聚眾活動的背後常連結多重主題、意見、以及價值脈絡，千絲萬縷，警察身處第一線卻常常不是能解決民眾訴求者，有維持社會秩序之責，卻不宜

框設民眾表達意見之權利，尺寸拿捏稍有不當即生事端，僅消極以「兼顧社會和諧」為由而不作為是不當的（吳耀南，1992），純粹依法律論事而不考慮政治因素及民眾訴求（王學良，1989：41-42），又過於嚴苛。面對群眾，警方或許仍需要多加省思如何兼顧社會秩序及抗議者權利（例如 Earl, 2003；蔡進閱，1992）、加深人權理念（周愷嫻，2013：68-69），以免陷入損及人民權利又令警察反成抗議標的之困境。

陸、結論

集會遊行與憲法賦與人民之言論、結社權相關聯，而具有合法武力的警察是管理單位，如何保障民眾聚眾活動權利且維持社會秩序，對警察是莫大挑戰；對民主行政則具有極大探討意義，特別是關於警察採用「強制鎮壓」之議題。本研究有別於傳統探討警察處理聚眾活動事件之研究方式與重點，利用二手分析法蒐集相關報導資料並整理成數據，嘗試以基層官僚相關研究及威脅途徑理論之角度，藉由邏輯迴歸解釋警察強制鎮壓聚眾活動之行為模式，以期在基層官僚行為、民主行政、或是集會遊行運動相關研究之領域增添些許不同的探討觀點。

回到研究問題，首先關於我國聚眾活動之概況。在 2005 年至 2013 年間 3,088 件聚眾活動事件之中，無人當場死亡，但有 78 件當場有人受傷掛彩。有 36.0% 發生於臺北市，44.5% 活動範圍有觸及行政權威之區域，58.7% 有組織參與發動，絕大部份事件在 1 天內結束，12.2% 出現警察強制鎮壓行為。群眾的行為表現，有 5.2% 造成財物汙損，1.1% 造成財物毀壞，6.0% 有圍堵、阻攔出入行為，1.7% 有侵入行為，38.6% 出現爭吵、穢語、叫囂、喊口號、或敲鑼打鼓鳴氣笛等鼓譟行為，10.8% 出現肢體推擠、衝突、打鬥、或丟石頭等行為，1.1% 出現危險物品。整體而言，在研究時間範圍內聚眾活動發生於臺北市為大宗、多數有組織參與其中；各式群眾暴力行為出現比率大多不到一成，而言語暴力、製造聲響為較常見之手段；極少案例有人受傷，遑論死亡。

第二個研究問題為警察鎮壓行為之內容。在出現警察強制鎮壓行為的 12.2% 案件之中，較常出現的手段是舉牌警告，為唯一出現率過半的強制鎮壓行為；其餘依比率由高至低為強制驅離現場（31.6%）、上銬、逮捕（21.2%）、沒收、強奪（4.5%）、擒拿壓制、警械攻擊（4.2%）、強制拆除（1.9%）、以及開單處罰（0.3%）。可見警察強制鎮壓行為以警告群眾、清淨現場為主；其他屬於攻擊、

破壞、或處罰之行為比率則較少。

最後，有關警察強制鎮壓行為與聚眾活動之互動關係。本研究模型（表六）顯示，群眾靜坐、拖長時間超過一天、影響在場高層、喧囂、或者出現暴力行為，都可能提高警察展開強硬執法手段的可能性；反之，群眾舉標語、布條，則降低可能性。本研究初步對我國警察執法聚眾活動之鎮壓手段提供一解釋模型，內容主要著重於群眾與警方的互動，仍有諸多面向值得更多研究繼續探討，例如此模型之解釋能否套用於解嚴前或威權體制時期、「大法官釋字第 718 號」提出後警察的執法情形是否改變、過往的聚眾活動經驗如何影響之後的警察及群眾互動、（中央或地方）政治首長執法態度、（中央或地方）執政黨屬性、或者財政狀況等各種政治經濟因素會否影響警察執法等等，以期更完整、充份、周延地刻鏤出我國警察執法聚眾活動之全貌。

參考文獻

- 王鼎銘（2015）。抗爭行為的集體行動邏輯：「反貪倒扁運動」之理性選擇分析。
人文及社會科學集刊，27（4），605-640。Wang, Ding-Ming (2015). Kang zheng hang wei de ji ti hang dong luo ji: 'Fan tan dao bian yun dong' zhi li xing xuan ze fen xi [The logic of collective action in protesting: A rational choice analysis of the anti-Chen movement]. *Journal of Social Sciences and Philosophy*, 27(4), 605-640.
- 王學良（1989）。集會遊行事件處理與法律問題。*警學叢刊*，19（3），33-42。
Wang, Xiao-Liang (1989). Ji hui you hang shi jian chu li yu fa lu wen ti [Dealing with assembly and parade events and lawful issues]. *Police Science Quarterly*, 19(3), 33-42.
- 內政部（n.d.）。處理集會遊行發生數—按機關別分，2017年4月1日，取自：
<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=210&funid=c0670101&type=1>。
Ministry of the Interior (n.d.). Chu li ji hui you xing fa sheng shu-An ji gua bie fen [The number of assembly and parade-By agency]. Retrieved April 1, 2017, from <http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=210&funid=c0670101&type=1>.
- 內政部警政署（2018）。各級警察機關處理集會遊行概況，2016年11月6日，取自：
<https://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/ct?xItem=80157&ctNode=12902&mp=1>。National Police Agency, Ministry of the Interior (2018). Ge ji jing

cha ji guan chu li ji hui you xing gai kuang [Overview of the handling of assembly and parade by police organs at all levels]. Retrieved November 6 2016, from <https://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/ct?xItem=80157&ctNode=12902&mp=1>.

台灣指標民調（2014）。台灣民心動態調查、學運與服貿僵局民調，2016年12月20日，取自：http://www.tisr.com.tw/wp-content/uploads/2012/06/TISR_TMBS_201403_2.pdf。Taiwan Indicators Survey Research (2014). Tai wan min xin dong tai diao cha, xue yun yu fu mao jiang ju_[Taiwan Mood Barometer Survey, student movement, and deadlock of CSSTA]. Retrieved December 20, 2016, from http://www.tisr.com.tw/wp-content/uploads/2012/06/TISR_TMBS_201403_2.pdf.

世新大學（2014）。2014 媒體風雲榜，2015年12月1日，取自：<http://cc.shu.edu.tw/~cjc/pages/7-2.html>。Shin Hsin University (2014). 2014 mei ti feng yun bang [Survey of readers' media use behavior in 2014]. Retrieved December 1, 2015, from <http://cc.shu.edu.tw/~cjc/pages/7-2.html>.

朱金池（2016）。**聚眾活動處理的政策管理**（一版）。臺北：獨立作家。Zhu, Jin-Chi (2016). *Ju zhong huo dong chu li de zheng ce guan li [Policy management on dealing with mass demonstration]* (1st ed.). Taipei: Dulizuoja Publishing.

朱源葆（1996）。析論警察執行集會遊行法之剛性執法。**警學叢刊**，27（1），207-233。Zhu, Yuan-Bao (1996). Xi lun jing cha zhi hang ji hui you hang fa zhi gang xing zhi fa [The study of strictly law enforcing by the police on regulating assembly and parade]. *Police Science Quarterly*, 27(1), 207-233.

朱源葆（2001）。警察執行集會遊行時之法律界限。**警學叢刊**，32（2），71-90。Zhu, Yuan-Bao (2001). Jing cha zhi hang ji hui you hang shi zhi fa lu jie xian [The statutory limit of the police discretion on policing assembly and parade]. *Police Science Quarterly*, 32(2), 71-90.

行政院研究發展考核委員會（編）（1992）。**我國集會遊行法執行之研究**。臺北：行政院研究發展考核委員會。Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan (Ed.). (1992). *Wo guo ji hui you hang fa zhi hang zhi yan jiu [A study of the Assembly and Parade Act enforcement]*. Taipei: Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.

何家騏、黃建鋒（2014）。警方管理集會遊行活動的手法及爭議：香港經驗的啓示。**警學叢刊**，45（2），79-112。He, Jia-Qi & Huang, Jian-Feng (2014).

- Jing fang guan li ji hui you hang huo dong de shou fa ji zheng yi [Policing protests and demonstrations in Hong Kong: Strategies and implication]. *Police Science Quarterly*, 45(2), 79-112.
- 余致力 (2000)。民意與公共政策：表達方式的釐清與因果關係的探究。中國行政評論，9 (4)，81-110。Yu, Chi-Lik (2000). Min yi yu gong gong zheng ce: Biao da fang shi de li qing yu yin guo guan xi de tan jiu [Public opinion and public policy: Clarify measurement issues and discuss causal relations]. *The Chinese Public Administration Review*, 9(4), 81-110.
- 余致力 (2002 年 11 月)。台灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響。張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會，臺北。Yu, Chi-Lik (2002). *Tai wan hang zheng xiao yan jiu de xin ke ti: Zheng dang lun ti dui wen guan ti xi de chong ji yu ying xiang [The new lesson of public administration research in Taiwan: The impact and influence of party alternation on civil service]*. Paper presented at Conference for Commemorating the 100th Anniversary of the Birth of Professor Zhang, Jin-Jian, Taipei.
- 吳耀南 (1992)。警方處理「四二〇非法聚眾事件」法律觀：期待可能性理論初探。警學叢刊，23 (1)，66-73。Wu, Yao-Nan (1992). Jing fang chu li 'si er ling fei fa ju zhong shi jian' fa lu guan: Qi dai ke neng xing li lun chu tan [Lawful perspective on polices dealing “420 illegal assembling events”]: Preliminary study on expectancy possibility theory]. *Police Science Quarterly*, 23(1), 66-73.
- 呂世明 (1988)。警察人員對於群眾事件應有之認識。警學叢刊，19 (1)，24-32。Lu, Shi-Ming (1988). Jing cha ren yuan dui wu qun zhong shi jian ying you zhi ren shi [Knowledge on mass events that polices should have]. *Police Science Quarterly*, 19(1), 24-32.
- 呂育誠 (2002)。現代政府運作過程中基層公務員的定位與功能。中國行政，71，75-96。Lue, Yue-Chang (2002). Xian dai zheng fu yun zuo guo cheng zhong ji ceng gong wu yuan de ding wei yu gong neng [The characters and functions of bureaucracy in modern local government]. *The Chinese Journal of Administration*, 71, 75-96.
- 李寧修 (2015)。保護抑或箝制？集會遊行之強制解散及其效果／桃園地院 98 簡上 111 判決。臺灣法學雜誌，276，141-146。Lee, Ning-Hsiu (2015). Bao hu yi huo qian zhi? Ji hui you hang zhi jiang zhi jie san ji ji xiao guo/ tao yuan

- di yuan jiu ba jian shang yi yi yi pan jue [Protection or suppression? Coercive dismissing assembly and parade and its effects/ the (98) jian-shang no. 111 judgment by the Taoyuan district court]. *Taiwan Law Journal*, 276, 141-146.
- 李震山 (1992)。集會遊行舉辦之申請制度與集會自由之保障。《警政學報》，20，1-20。Li, Chen-Shan (1992). Ji hui you hang ju ban zhi shen qing zhi du yu ji hui zi you zhi bao zhang [The application to assembly and parade and the protection of freedom of assembly]. *Journal of Police Science*, 20, 1-20.
- 汪子錫 (2014)。警察街頭執法與民眾對話衝突的語藝呈現及溝通策略。《執法新論衡》，10 (2)，77-99。Wang, Zi-Xi (2014). Jing cha jie tou zhi fa yu min zhong dui hua chong tu de yu yi cheng xian ji gou tong ce lue [Rhetoric presentation and conversation strategies in verbal conflict between the public and the police in street-level law enforcement]. *Law Enforcement Review*, 10(2), 77-99.
- 周志宏 (2008)。防制衝突或製造衝突：集會遊行法立法與執行之檢討。《臺灣法學雜誌》，117，66-79。Chou, Chih-Hung (2008). Fang zhi chong tu huo zhi zao chong tu: Ji hui you hang fa li fa yu zhi hang zhi jian tao [Protection from conflicts or creation of conflicts: Review on legislation and execution of Assembly and Parade Act]. *Taiwan Law Journal*, 117, 66-79.
- 周憐嫻 (2013)。政治抗議活動執法的世紀轉變：1980-2010 年間台灣與英國之比較。科技部補助專題研究計畫 (編號：NSC 99-2410-H-305-058-MY2)，未出版。Jou, Su-Syan (2013). *Zheng zhi kang yi huo dong zhi fa de shi ji zhuan bian: Yi jiu ba ling- er ling yi ling nian jian tai wan yu ying guo zhi bi jiao [Transformations in the policing of political protest: Taiwan and England and Wales, 1980-2010]*. Ministry of Science and Technology Research Project. (Project number: NSC 99-2410-H-305-058-MY2). Taipei: Ministry of Science and Technology.
- 孟維德 (2014)。歐美國家警察處理群眾事件模式之探討。《涉外執法與政策學報》，4，63-87。Mon, Wei-The (2014). Ou mei guo jia jing cha chu li qun zhong shi jian mo shi zhi tan tao [A study on the model of policing mass demonstrations in Europe and America]. *Journal of Law Enforcement & Policy Involving Foreign Affairs*, 4, 63-87.
- 林佳和 (2016)。集會遊行上的警察權發動。《月旦法學教室》，166，9-11。Lin, Chia-Ho (2016). Ji hui you hang shang de jing cha quan fa dong [Policing in assembly and parade]. *Taiwan Jurist*, 166, 9-11.

- 林漢堂 (1995)。臺灣地區聚眾活動發展趨勢之研究。警學叢刊，25 (4)，55-82。Lin, Han-Tang (1995). Tai wan di qu ju zhong huo dong fa zhan cu shi zhi yan jiu [A study on the trend of assembling activities in Taiwan]. *Police Science Quarterly*, 25(4), 55-82.
- 林漢堂 (1997)。聚眾活動及其相關名詞之概念探討。警學叢刊，28 (1)，205-222。Lin, Han-Tang (1997). Ju zhong huo dong ji ji xiang guan ming ci zhi gai nian tan tao [An research on the concept of the assembling activity and its relevant terms]. *Police Science Quarterly*, 28(1), 205-222.
- 邱育琿、徐永明 (2004)。「新」政府，「舊」官僚？中央政黨輪替與行政菁英的流動。公共行政學報，12，1-40。Chiu, Yu-Cheng & Hsu, Yung-Ming (2004). 'Xin' zheng fu 'jiu' guan liao? Zhong yang zheng dang lun ti yu hang zheng jing ying de liu dong ["New" government, "old" bureaucracy: Regime turnover and mobility of administrative elites]. *Journal of Public Administration*, 12, 1-40.
- 洪文玲 (2009)。集會遊行與警察職權。警政論叢，9，27-45。Hung, Wen-Ling (2009). Ji hui you hang yu jing cha zhi quan [Assembly and parade and police's duties]. *Journal of Policing*, 9, 27-45.
- 唐瞻宇 (1997)。群眾運動之研究。國防雜誌，13 (6)，53-61。Tang, Zhan-Yu (1997). Qun zhong yun dong zhi yan jiu [A study of mass movements]. *Defense Journal*, 13(6), 53-61.
- 徐承群 (2010)。小筆電網路直播作為聚眾活動的新工具：以 2008 年野草莓學運為個案研究。資訊、科技與社會學報，10 (2)，51-69。Hsu, Cheng-Qun (2010). Xiao bi dian wang lu zhi bo zuo wei ju zhong huo dong de xin gong ju: Yi er ling ling ba nian ye cao mei xiao yun wei ge an yan jiu [Netbook and online broadcasting as new equipments for social mobilizing: A case study of Wild-Strawberries students movement in 2008]. *Journal of Information, Technology and Society*, 10(2), 51-69.
- 翁萃芳 (2013)。集會遊行主管機關的執行困境與未來出路。警政論叢，13，177-196。Weng, Cui-Fang (2013). Ji hui you hang zhu guan ji guan de zhi hang kun jing yu wei lai chu lu [Policing dilemma and alternatives for the authoritative agencies of assembly and parade]. *Journal of Policing*, 13, 177-196.
- 張瑞鈴 (2006)。集會遊行法執行態樣研析。憲兵半年刊，62，92-101。Zhang, Rui-Ling (2006). Ji hui you hang fa zhi hang tai yang yan xi [A study of

Assembly and Parade Act enforcement]. *Military Police Academic Bi-annual Periodical*, 62, 92-101.

- 張維容 (2013)。我國集會遊行法政策之研究：以 2012 年各修正草案為中心。警學叢刊，44 (1)，19-40。Zhang, Wei-Rong (2013). Wo guo ji hui you hang fa zheng ce zhi yan jiu: Yi er ling yi er nian ge xiu zheng cao an wei zhong xin [A study of the policy on the Assembly and Parade Act: Focusing on the drafts in 2012]. *Police Science Quarterly*, 44(1), 19-40.
- 張嘉煌 (2010)。警察人員處理各類聚眾活動現場指揮官決策行為之研究。國立臺北大學犯罪學研究所碩士學位論文，未出版，臺北。Zhang, Chia-Huang (2010). *Jing cha ren yuan chu li ge lei ju zhong huo dong xian chang zhi hui guan jue ce hang wei zhi yan jiu [The reasearch of police commander's decision-making in mass movement]*. Unpublished master thesis, Graduate school of Criminology, National Taipei University, Taipei.
- 張簡堯 (2010)。集會遊行法第 4 條合憲性之分析。警學叢刊，40 (4)，149-170。Zhang Jian-Yao (2010). Ji hui you hang fa di si tiao he xian xing zhi fen xi [The analysis of constitutionality of article 4 of the Assembly and Parade Act]. *Police Science Quarterly*, 40(4), 149-170.
- 張鑫隆 (2009)。罷工糾察行為與集會遊行法：中華電信罷工糾察事件臺北高等行政法院九五簡字第二〇一號判決評釋。臺灣勞動法學會學報，8，67-108。Zhang, Xin-Long (2009). Ba gong jiu cha hang wei yu ji hui you hang fa: Zhong hua dian shen ba gong jiu cha shi jian tai bei gao deng hang zheng fa yuan jiu wu jian zi di er ling yi hao pan jue ping shi [The legality of picketing in Assembly and Parade Act: Comment on the (95) jian-zi no. 201 judgment by the Taipei high administrative court]. *Labor Law Journal*, 8, 67-108.
- 許玉秀 (2014)。公權力壓制群眾抗爭的行為解析：以 324 行政院強制驅離事件為例。臺灣法學雜誌，260，108-141。Xu, Yu-Xiu (2014). Gong quan li ya zhi qun zhong kang zheng de hang wei jie xi: Yi san er si hang zheng yuan jiang zhi qu li shi jian wei li [A study of public authority repression against mass protest: The event of 324 Executive Yuan coercive dismissing as an example]. *Taiwan Law Journal*, 260, 108-141.
- 許立一 (2005)。地方公務人力發展的倫理課題：第一線行政人員應採取的角色與作為。人事月刊，41 (2)，27-37。Hsu, Li-Yi (2005). Di fang gong wu ren li fa zhan de lun li ke ti: Di yi xian hang zheng ren yuan ying cai qu de jiao se yu zuo wei [An ethic topic for local public personnel development: The roles

and duties of front-line public administrative personnel should have]. *Personnel Monthly*, 41(2). 27-37.

許恒達 (2014)。抗議、靜坐與強制罪：評臺灣高等法院高雄分院九十二年度上易字第八一一號刑事判決。《月旦裁判時報》，27，88-112。Xu, Heng-Da (2014). Kang yi jing zuo yu jiang zhi zui: Ping tai wan gao deng fa yuan gao xiong fen yuan jiu shi er nian du shang yi zi di ba yi yi hao xing shi pan jue [Protest, sit-in and offense of forcing: Comments on the (92) shang-yi-zi no. 811 criminal judgment by Taiwan high court Kaohsiung branch court]. *Court Case Times*, 27, 88-112.

許崇儀 (2015)。影響聚眾活動現場警察執行驅散時使用強制力之因素：以臺北市政府警察局中正第一分局為例。國立臺北大學犯罪學研究所碩士學位論文，未出版，臺北。Hsu, Chung-Yi (2015). *Ying xiang ju zhong huo dong xian chang jing cha zhi hang qu san shi shi yong jiang zhi li zhi yin su: Yi tai bei shi zheng fu jing cha ju zhong zheng di yi fen ju wei li* [Factors related to police use of force in the dispersal of public protests: Zhongzheng first precinct of Taipei city police department as an example]. Unpublished master thesis, Graduate school of Criminology, National Taipei University, Taipei.

許義寶 (1997)。論未經許可集會遊行之命令解散。《中央警察大學學報》，31，113-138。Hsu, Yi-Bao (1997). Lun wei jing xu ke ji hui you hang zhi ming ling jie san [Comments on the order to dismiss assembly and parade without permit]. *Journal of Central Police University*, 31, 113-138.

陳正根 (2012)。集會遊行之許可與命令解散—評最高行政法院一〇〇年度第三〇五〇號裁定。《月旦裁判時報》，15，92-101。Chen, Zheng-Gen (2012). Ji hui you hang zhi xu ke yu ming ling jie san: Ping zui gao hang zheng fa yuan yi ling ling nian du di san ling wu ling hao cai ding [The permit to assembly and parade and the order to dismiss: Comments on the (100) no. 3050 judgment by the supreme administrative court]. *Court Case Times*, 15, 92-101.

陳券彪、林世賢、陳淑慧 (2005)。從衝突管理觀點探討基地台之環保抗爭與因應策略。《臺灣環境管理研究》，1 (1)，35-55。Chen, Quan-Biao, Lin, Shi-Xian & Chen, Shu-Hui (2005). Cong chong tu guan li guan dian tan tao ji di tai zhi huan bao kang zheng yu yin ying ce lue [Comments on the protest and the strategy for environmental protection against the cellular base station based on conflict management]. *Journal of Taiwan Environmental Management Research*, 1(1), 35-55.

- 陳券彪、張國榮（2005）。焚化廠設置之環保抗爭與警察角色扮演之研究。臺灣環境管理研究，1（1），1-18。Chen, Quan-Biao & Zhang, Guo-Rong (2005). Fen hua chang she zhi zhi huan bao kang zheng yu jing cha jiao se ban yan zhi yan jiu [The study of the environment protection against the establishment of incinerators and the role of the police]. *Journal of Taiwan Environmental Management Research*, 1(1), 1-18.
- 陳宜宏（2014）。新型態的聚眾活動相關法令淺見。警專論壇，12，2-16。Chen, Yi-Hong (2014). Xin xing tai de ju zhong huo dong xiang guan fa ling qian jian [Opinions on the laws about new type of assembling activities]. *Taiwan Police College Forum*, 12, 2-16.
- 陳英淙（2006）。行政程序之陳述意見應用於集會遊行法之探討。中央警察大學法學論集，11，29-58。Chen, Ying-Cong (2006). Hang zheng cheng xu zhi chen shu yi jian ying yong wu ji hui you hang fa zhi tan tao [Reviews on the application of stating opinions during administrative procedure to Assembly and Parade Act]. *Central Police University Law Review*, 11, 29-58.
- 陳國勝（1995）。集會遊行法中與場地相關問題之探討與實務。警學叢刊，26（3），71-86。Chen, Guo-Sheng (1995). Ji hui you hang fa zhong yu chang di xiang guan wen ti zhi tan tao yu shi wu [Practices and reviews on the scene issues in the Assembly and Parade Act]. *Police Science Quarterly*, 26(3), 71-86.
- 陳婉琪、黃樹仁（2015）。立法院外的春吶：太陽花運動靜坐者之人口及參與圖象。臺灣社會學，30，141-179。Chen, Wan-Chi & Huang, Su-Jen (2015). Li fa yuan wai de chun na: Tai yang hua yun dong jing zuo zhe zhi ren kou ji can yu tu xiang [Outcry outside Legislative Yuan: A portrait of sunflower movement sit-in demonstrators]. *Taiwan Sociology*, 30, 141-179.
- 陳智昆（2011）。國賠案件中基層官僚機關的行為動機與行為類型。公共行政學報，38，75-113。Chen, Zhi-Kun (2011). Guo pei an jian zhong ji ceng guan liao ji guan de hang wei dong ji yu hang wei lei xing [Behavioral motives and styles of street-level bureaucracy in state compensation cases]. *Journal of Public Administration*, 38, 75-113.
- 陳韻如、沈幼蓀、陳雅蓁（2011）。街頭抗爭的暴力邏輯。臺灣社會學刊，46，167-205。Chen, Yin-Zu, Sen, Yow-Suen & Chen, Ya-Cin (2011). Jie tou kang zheng de bao li luo ji [The logic of collective violence in street protests]. *Taiwanese Journal of Sociology*, 46, 167-205.

- 章光明 (2010)。我國集會遊行制度之回顧與前瞻。中央警察大學學報，47，23-45。Zhang, Guang-Ming (2010). Wo guo ji hui you hang zhi du zhi hui gu yu qian zhan [Retrospect and perspective on the institution of assembly and parade]. *Journal of Central Police University*, 47, 23-45.
- 曾國雄、許呈傑 (1992)。我國因應集會遊行保安警力配置之研究：多評準決策方法之應用。公共政策學報，14，31-69。Ceng, Guo-Xiong & Xu, Cheng-Jie (1992) Wo guo yin ying ji hui you hang bao an jing li pei zhi zhi yan jiu: Duo ping zhun jue ce fang fa zhi ying yong [The study on the deployment of Special Police force for policing assembly and parade: Applying multiple criteria decision making]. *The Chinese Journal of Public Policy Studies*, 14, 31-69.
- 黃元民 (2016)。兩岸勞資爭議與集會遊行處理法制論。靜宜人文社會學報，10 (2)，33-69。Huang, Yuan-Min (2016). Liang an lao zi zheng yi yu ji hui you hang chu li fa zhi lun [A study on legal system of labor-management disputes and assembly-procession on the cross-strait]. *Providence Studies on Humanities and Social Sciences*, 10(2), 33-69.
- 黃宗仁 (2009)。聚眾活動與警察機關新聞處理策略研究：以紅衫軍運動為例。傳播管理學刊，10 (1)，95-116。Huang, Zong-Ren (2009). Ju zhong huo dong yu jing cha ji guan xin wen chu li ce lue yan jiu: Yi gong shan jun yun dong wei li [The research on news processing strategies of assembling activities and police agencies: Red shirted protester as an example]. *Journal of Communications Management*, 10(1), 95-116.
- 黃昭元 (2014)。靜坐與強制罪、妨害公務罪：公民抗議的憲法保障與法律界線。臺灣法學雜誌，240，1-22。Huang, Zhao-Yuan (2014). Jing zuo yu jiang zhi zui fang hai gong wu zui: Gong min kang yi de xian fa bao zhang yu fa lu jie xian [Sit-in, offense of forcing and offense of obstructing governmental operation: Protest under Constitutional protection and its legal limits]. *Taiwan Law Journal*, 240, 1-22.
- 楊士隆、林俊仁 (2005)。都會地區警察人員遭遇職場暴行之研究。犯罪學期刊，8 (2)，1-35。Yang, Shi-Long & Lin, Jun-Ren (2005). Dou hui di qu jing cha ren yuan zao yu zhi chang bao hang zhi yan jiu [A study of metropolitan polices suffering workplace violence]. *Journal of Criminology*, 8(2), 1-35.
- 楊秀娟 (2000)。政府機關對民眾關心議題如何納入政策。研考雙月刊，24 (1)，3-8。Yang, Xiu-Juan (2000). Zheng fu ji guan dui min zhong guan xin

- yi ti ru he na ru zheng ce [The processes that governments transform the issues people care into policies]. *Research Evaluation Bimonthly*, 24(1), 3-8.
- 廖元豪 (2007)。敵視集會遊行權的集會遊行法。月旦法學教室，58，6-7。Liao, Yuan-Hao (2007). Di shi ji hui you hang quan de ji hui you hang fa [The Assembly and Parade Act being opponent to the right to assembly and parade]. *Taiwan Jurist*, 58, 6-7.
- 臺北市政府 (2011)。臺北市政府訴願決定書彙編選輯第 17 輯，2016 年 12 月 27 日，取自：<http://www.legalaffairs.gov.taipei/public/Attachment/47914194983.pdf>。Taipei City Government (2011). Tai bei shi zheng fu su yuan jue ding shu hui bian xuan ji di she qi ji [Taipei City Government appeal decisions collection no. 17]. Retrieved December 27, 2016, from <http://www.legalaffairs.gov.taipei/public/Attachment/47914194983.pdf>.
- 劉世林 (1988)。處理「聚眾活動」之理論與實際。警學叢刊，19 (1)，2-16。Liu, Shi-Lin (1988). Chu li 'ju zhong huo dong' zhi li lun yu shi ji [The practices and theories of dealing "assembling activities"]. *Police Science Quarterly*, 19(1), 2-16.
- 劉振福 (2010)。特種勤務：群眾不當行為特徵之研究。憲兵半年刊，71，33-43。Liu, Zhen-Fu (2000). Te zhong qin wu: Qun zhong bu dang hang wei te zheng zhi yan jiu [Special guard service: A study on characteristics of illegitimate mass actions]. *Military Police Academic Bi-annual Periodical*, 71, 33-43.
- 蔡進閔 (1992)。論我國集會遊行法之執行：以協商為例。警學叢刊，23 (2)，3-29。Cai, Jin-Yue (1992). Lun wo guo ji hui you hang fa zhi zhi hang: Yi xie shang wei li [Comments on the enforcement of Assembly and Parade Act: About negotiation approach]. *Police Science Quarterly*, 23(2), 3-29.
- 蔡震榮 (2007)。罷工集會作為集會遊行法警察權發動對象之探討。臺灣勞工季刊，10，18-31。Cai, Zhen-Rong (2007). Ba gong ji hui zuo wei ji hui you hang fa jing cha quan fa dong dui xiang zhi tan tao [Reviews on the strikes policed with Assembly and Parade Act]. *Taiwan Labor Quarterly*, 10, 18-31.
- 蔡震榮 (2008)。從江陳會論民主自由與法治的界限。臺灣法學雜誌，117，56-65。Cai, Zhen-Rong (2008). Cong jiang chen hui lun min zhu zi you yu fa zhi de jie xian [Comments on the limits of democratic liberty and rule of law to the event of Chiang-Chen Talks]. *Taiwan Law Journal*, 117, 56-65.

- 鄭文竹 (2007)。集會遊行相關問題之探討。警政論叢，7，129-147。Zheng, Wen-Zhu (2007). Ji hui you hang xiang guan wen ti zhi tan tao [A study on the assembly and procession]. *Journal of Policing*, 7, 129-147.
- 鄭善印、王家敏 (2009)。集會遊行法修正案及相關判決之研究。警政論叢，9，1-25。Zheng, Shan-Yin & Wang, Jia-Min (2009). Ji hui you hang fa xiu zheng an ji xiang guan pan jue zhi yan jiu [A study on the amendments and related judgment of the Assembly and Parade Act]. *Journal of Policing*, 9, 1-25.
- 盧文彥、唐雲明 (2015)。機關警衛防處聚眾活動作業風險評估之研究。危機管理學刊，12 (2)，107-118。Lu, Wen-Yan & Tang, Yun-Ming (2015). Ji guan jing wei fang chu ju zhong huo dong zuo ye feng xian ping gu [A study on risk assessment of policing anti-mob activities]. *Journal of Crisis Management*, 12(2), 107-118.
- 盧映潔 (2014)。肉身抗議與強制罪：簡評苗栗地方法院一〇二年度易字第三九七號刑事判決與彰化地方法院一〇一年度易字第一〇一號刑事判決。月旦裁判時報，27，82-87。Lu, Ying-Jie (2014). Rou juan kang yi yu jiang zhi zui: Jian ping miao li di fang fa yuan yi ling er nian du yi zi di san jiu qi hao xing shi pan jue yu zhang hua di fang fa yuan yi ling yi nian du yi zi di yi ling yi hao xing shi pan jue [Protests and offense of forcing: Comments on the (102) yi-zi no. 397 criminal judgment by the Taiwan Miaoli district court and the (101) yi-zi no.101 criminal judgment by the Taiwan Changhua district court]. *Court Case Times*, 27, 82-87.
- 蕭怡靖 (2006)。臺灣閱報民眾的人口結構及政治態度之變遷：1992 至 2004 年。臺灣民主季刊，3 (4)，37-70。Hsiao, Yi-Ching (2006). Tai wan yue bao min zhong de ren kou jie gou ji zheng zhi tai du zhi bian qian: Yi jiu jiu er zhi er ling ling si nian [Changes in demographic characteristics and political attitudes of newspaper readers in Taiwan: 1992-2004]. *Taiwan Democracy Quarterly*, 3(4), 37-70.
- 戴天岳、莊忠進 (2012)。襲警因素初探。執法新知論衡，8 (1)，1-19。Dai, Tian-Yue & Zhuang, Zhong-Jin (2012). Xi jing yin su chu tan [The causes of assault on police officers: A preliminary exploration]. *Law Enforcement Review*, 8(1), 1-19.
- 薛智仁 (2014)。淺論公民抗議的刑事法問題。臺灣法學雜誌，240，23-33。Xue, Zhi-Ren (2014). Qian lun gong min kang yi de xing shi fa wen ti [Comments on the criminal law questions about the protests]. *Taiwan Law Journal*, 240, 23-

33.

- 謝文忠、高瑞新（2012）。基層員警工作壓力來源之研究：紮根理論之探索。 **執法新知論衡**，8（1），137-167。Xie, Wen-Zhong & Gao, Rui-Xin (2012). Ji ceng yuan jing gong zuo ya li lai yuan zhi yan jiu za gen li lun zhi tan suo [A study on the work stress origins for first-line policemen by ground theory]. *Law Enforcement Review*, 8(1), 137-167.
- 顏世錫（1996）。如何加強人民街頭集會遊行之秩序維持。 **研考雙月刊**，20（2），13-21。Yan, Shi-Xi (1996). Ru he jia jiang ren min jie tou ji hui you hang zhi zhi xu wei chi [Enhancing the policing on the assembly and parade]. *Research Evaluation Bimonthly*, 20(2), 13-21.
- 魏永松（1999）。聚眾活動發展趨勢之研究。 **憲兵學術季刊**，45，37-47。Wei, Yong-Song (1999). Ju zhong huo dong fa zhan cu shi zhi yan jiu [A study on the trend of assembling activities]. *Military Police Science Quarterly*, 45, 37-47.
- Ayoub, P. M. (2010). Repressing protest: Threat and weakness in the European context, 1975-1989. *Mobilization: An International Quarterly*, 15(4), 465-488.
- Carey, S. C. (2006). The dynamic relationship between protest and repression. *Political Research Quarterly*, 59(1), 1-11.
- Chermesh, R. (1982). Press criteria for strike reporting: Counting or selective presentation? *Social Science Research*, 11(1), 88-101.
- Davenport, C. (1995). Multi-dimensional threat perception and state repression: An inquiry into why states apply negative sanctions. *American Journal of Political Science*, 39(3), 683-713.
- Davenport, C. (2007). State repression and political order. *Annual Review of Political Science*, 10, 1-23.
- Davenport, C., S. A. Soule, & D. A. Armstrong II (2011). Protesting while black? The differential policing of American activism, 1960 to 1990. *American Sociological Review*, 76(1), 152-178.
- della Porta, D., & H. Reiter (1998). *Policing protest: The control of mass demonstrations in Western democracies*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- della Porta, D., O. Fillieule, & H. Reiter (1998). Policing protest in France and Italy: From intimidation to cooperation? In D. S. Meyer & S. Tarrow (Eds.), *The social movement society* (pp. 111-130). Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publisher.

- Earl, J. (2003). Tanks, tear gas and taxes: Toward a theory of movement repression. *Sociological Theory*, 21(1), 44-68.
- Earl, J., S. A. Soule, & J. D. McCarthy (2003). Protest under fire? Explaining the policing of protest. *American Sociological Review*, 68(4), 581-606.
- Franzosi, R. (1987). The press as a source of socio-historical data: Issues in the methodology of data collection from newspapers. *Historical Methods: A Journal of Quantitative and Interdisciplinary History*, 20, 5-16.
- Goodsell, C. T. (1981). Looking once again at human service bureaucracy. *The Journal of Politics*, 43(3), 763-778.
- Hair, J. F., Jr., W. C. Black, B. J. Babin, R. E. Anderson & R. L. Tatham (2006). *Multivariate data analysis* (6th ed.). New Jersey, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Juska, A., & C. Woolfson (2012). Policing political protest in Lithuania. *Crime, Law and Social Change*, 57(4), 403-424.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S., & M. C. Musheno (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Michigan, MI: University of Michigan Press.
- Maynard-Moody, S., & S. Leland (2000). Stories from the front lines of public management: Street-level workers as responsible actors. In J. L. Brudney, L. J. O' Toole, Jr. & H. G. Rainey (Eds.), *Advancing public management: New developments in theory, methods, and practice* (pp. 109-123). Washington, DC: Georgetown University Press.
- McCarthy, J. D., A. Martin, & C. McPhail (2007). Policing disorderly campus protests and convivial gatherings: The interaction of threat, social organization, and First Amendment guarantees. *Social Problems*, 54(3), 274-296.
- McCarthy, J. D., C. McPhail, & J. Smith (1996). Images of protest: Dimensions of selection bias in media coverage of Washington demonstrations, 1982 and 1991. *American Sociological Review*, 61, 478-499.
- Meyers, M. K., B. Glaser, & K. M. Donald (1998). On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms?. *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(1), 1-22.
- Page, B. I., & R. Y. Shapiro (1983). Effects of public opinion on policy. *American Political Science Review*, 77(1), 175-190.
- Prottas, J. M. (1981). The cost of free services: Organizational impediments to access to public services. *Public Administration Review*, 41(5), 526-534.

- Rafail, P. (2014). What makes protest dangerous? Ideology, contentious tactics, and covert surveillance. *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 37, 235-263.
- Riccucci, N. M. (2005). *How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Schweingruber, D. (2000). Mob sociology and escalated force: Sociology's contribution to repressive police tactics. *The Sociological Quarterly*, 41(3), 371-389.
- Shyu, H. (2008). Populism in Taiwan: The rise of a populist-democratic culture in a democratising society. *Asian Journal of Political Science*, 16(2), 130-150.
- Soule, S. A., & C. Davenport (2009). Velvet glove, iron fist, or even hand? Protest policing in the United States, 1960-1990. *Mobilization*, 14(1), 1-22.
- Tilly, C. (1977). *From mobilization to revolution*. Michigan, MI: University of Michigan.
- Van Laer, J., & P. Van Aelst (2009). Cyber-protest and civil society: The internet and action repertoires in social movements. In Y. Jewkes & M. Yar (Eds.), *Handbook of Internet Crime* (pp. 230-254). London, UK: Willan Publishing.
- Vinzant, J. C., & L. Crothers (1998). *Street-level leadership: Discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Walker, E. T., A. W. Martin, & J. D. McCarthy (2008). Confronting the state, the corporation, and the academy: The influence of institutional targets on social movement repertoires. *American Journal of Sociology*, 114(1), 35-76.

A Study on Factors Affecting Police Repression against Protests

Jhi-Kuen Chen^{*}

Abstract

In theory, members of the police force act as street-level bureaucrats. They implement, make decisions, and use weapons while performing their duties. It is very important to think about the meaning of police administrative behavior in democratic politics, and in particular the interaction between the police force and protests. This study attempts to understand protest outlines, the content of police repression, and the interaction between police repression and protests. Few domestic studies have examined the police's handling of protests that made use of big samples and quantitative analyses. This study is based on street-level bureaucracy theory and threat approach studies for designing variables, collects and processes huge amounts of newspaper coverage, and then does secondary analysis and logistic regression. The main results are as follows: First, major cases took place in Taipei City and major cases had one or more organizations involved in 3,088 protest event cases from 2005 to 2013. Many kinds of mass violent behavior appeared in fewer than 10% of the cases. But disputes and noise-creating behavior occurred in more than 30% of the cases. Few persons were hurt and no one died. Second, members of the police preferred to warn the persons against taking part in protest activities or preferred to leave nobody in the protest fields rather than implement actions of attack, destruction, or punishment on the protesters. Lastly, the police are likely to implement repressive measures against protests if the masses encounter the protest objects or engage in violent behavior.

Keywords: police, protest, repression, self-interest, threat.

^{*} Master's degree, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, e-mail: phoenix720622@yahoo.com.tw .