

# 警察權有多大？

## 讀〈影響警察鎮壓聚眾活動因素之研究〉有感

楊永年\*

### 壹、前言

陳智昆在《公共行政學報》第 56 期發表〈影響警察鎮壓聚眾活動因素之研究〉論文（以下簡稱陳文）。閱讀後有許多的收穫與啟發，對於陳文作者投入論文研究的投入感到佩服；同時對於陳文精彩的研究內容則有頗多感觸。最讓本文作者印象深刻的是，陳文從媒體報導資訊，進行「海撈」的研究工作，進而得出許多寶貴的研究發現。因為這研究發現點出警察處理聚眾活動的行為模式，而這樣的（危機）處理行為模式，可能很多員警知道，也可能不知道。應該說，陳文的研究整理出我國警察組織處理聚眾活動特有的組織文化與行為模式，值得探索與細讀。由於這篇論文嚴謹的研究方法，研究與論述過程亦相當客觀中立，加深陳文的論文學術貢獻價值。因此，這是篇值得細讀品味的研究論文。至於本文作者以「警察權有多大？」為標題，主要理由有六，茲分述如下：

第一，因為陳文的研究重點在「警察鎮壓行為」，但同時也是警察面對聚眾活

---

特約邀稿。

\* 楊永年為國立成功大學政治學系教授，email: yungnane@mail.ncku.edu.tw。

動自主裁量權的檢視，警察自主裁量的空間愈大，代表警察權愈高。第二，如果警察必須考量的外在因素愈多、愈複雜，代表警察自主裁量權愈低。第三，「警察自主裁量權」究竟有多高，有時是比較的結果；例如，如果和美國相較，美國警察的自主裁量權似乎較大（從美國處理聚眾活動影片，經常出現警察使用的強制力比台灣更為直接且凶狠）；不過在比較的同時，不能忽略制度因素。例如，美國警察與治安體制和台灣差異甚大，槍枝在美國可合法擁有。第四，警察權有多大，除了可以從聚眾活動的個案了解，也可以從相關案例比較獲得印證。例如，當警察的生命遭受威脅，必須採取緊急的因應，但同樣不能逾越必要的範圍（或行政法所稱的比例原則）。而這須從具動態性的個案，比較能掌握警察強制力的大小。

陳文圖二同時提供了一些合理的案例分與解釋，也就是在不同案例背景下，警察自主裁量權（或警察權力）有大小之分。依此推論，不同「類型」的聚眾活動，警察鎮壓行為也可能存在差異；而這或可以是後續研究建議。第五，有員警認為，警察是帶槍的弱勢，往往動輒得咎；主要因為員警們認為自主權遭限縮。因此，很多警察選擇隱忍，透過默默蒐證的方式，待聚眾活動結束後，再進行追訴。但因追訴過程冗長，所以有些員警會認為他們自主權遭到限縮。第六，透過陳文對於影響警察鎮壓聚眾活動因素的研究，或可以釐清警察自主裁量權的界線。本文作者以不同的觀點切入，與陳文論述的重點不同，因此無涉研究論文良莠；但也因此可以透視某些問題或現象。

陳文選擇 2005 至 2013 期間發生的聚眾活動，得出有 3088 件聚眾活動，並進行研究；透過龐大數量案例進行警察鎮壓行為研究，因此具有代表性。或許陳文的初衷，只希望探索究竟是那些因素影響警察鎮壓行為。撰寫過程可能沒有想到，這研究的結果，隱含警察自主裁量權的意義；或本論文直接或間接回答了警察權有多大的問題。當然也可能陳文作者有想到這個議題，只是若把這個議題納入研究或成為主軸，反而可能讓整個研究複雜化，或難以切入。關於警察自主裁量權的使用，免不了必須引用 Lipsky（1980）的理論，而陳文在這部分也有許多論述。只是 Lipsky 針對第一線公共服務人員，所擁有自主裁量權的內容的論述，和陳文的研究主軸有些微差異。

第一，因為 Lipsky 比較是從個人層次切入，陳文內容討論的比較是警察集體的行為。第二，Lipsky 論述的情境和陳文亦不相同，因為聚眾活動公開度與集體性高，警察面對群眾情境，必須（公開）採取主動作為。而這議題，即是 Nagel 與 Peters（2018）關切的重點。第三，聚眾活動涉及的面項或層次可能較廣，包括民

主體制、課責與集會遊行自由議題在內，這也和 Lipsky 論述的重點有所不同。例如 Hupe 與 Hill (2007) 就提出「課責」(accountability) 與「治理」(governance) 的概念，以補充或彌補 Lipsky 理論的不足。第四，警察處理聚眾活動出現的行為模式，可能比較代表的是組織的價值與(或)角色。例如 Brudney 與 Hebert 與 Wright (2000) 的研究發現，組織的角色會影響或反映個體成員的行為偏好；這表示(警察)組織在處理聚眾活動，扮演關鍵角色。

May 與 Winter (2007) 的研究指出，政策、政治人物、管理者對於第一線官僚人員個性的影響並不是很大；反而是政策目標、專業知識與政策本質，對一線官僚人員的影響較大。只是，如果談到個人(警察)行為，不能忽略個性因素。Norgaard (2018) 就指出，「個性特質理論」(personality trait theories) 是了解與解釋個人行為的重要依據。或者，對於警察鎮壓行為，不能忽略個性因素或個體差異。但楊永年(1997)發現，警察人員管理風格並不存在血型統計上的差異。楊永年(2006: 106-108)的解釋是，可能因為警察組織存在強勁的情境(或組織)因素，包括警察組織文化強調命令與服從，以及工作時間相當長；使得組織因素影響個人行為比先天(個人)因素更為重要。

對於警察鎮壓行為，本文作者也有一些不同的看法(也可能是偏見)。通常在切入研究之前，多會進行研究範圍或名詞解釋的界定，這部分內容陳文也有相關論述。例如，本文作者對於陳文使用「鎮壓」一詞，剛開始覺得有點怪。因為這鎮壓的語意有點強烈，有時會讓讀者誤解，認為好像是「威權」再生；還有，舉牌警告和鎮壓在定義上，似乎也有很大的差別。依語意而言，是否有鎮壓行為或鎮壓的強度如何，透過不同國家或個案比較研究會較清楚。例如香港警察在反送中的「鎮壓」行為和台灣警察處理聚眾活動的「鎮壓」行為模式似乎並不相同。也許，香港警察的行為模式才可稱鎮壓。不過，陳文也作了適當的定義，所指的其實是「警察強制行為」，因為文字的定義，是可以依陳文作者的喜好內涵作調整(即便和一般的認知有異，並沒有關係，但宜有適當說明)。

## 貳、影響警察鎮壓行為的因素

陳文旨在研究影響警察鎮壓行為的因素，本文作者猜測，陳文好不容易從 3088 件個案中，總共找出了 15 個變項(見陳文 101 頁)。而且，這些變項在有些個案中會重複出現；這是寶貴的研究資訊。如果依統計學的概念，這些變項並不完

全獨立，或可能相互關連，或在進行統計分析時，可能存在「共變」現象；但陳文似乎沒有進行共變因素影響的統計分析，所以對研究結果影響不大。倒是 15 個變項的強度（程度）表達可能是一個問題，例如財物汙損會有嚴重程度之別，而以目前的研究方式，可能難以區隔汙損程度。在此情形下，如果能輔以個案（質化）說明，整篇論文就更為清楚完整。再者，本文作者對於變項名稱，存在另類思考。例如，影響（警察鎮壓）行為，可分為個人與制度兩個因素；個人指員警個人行為，制度指正式與非正式規範。

楊永年（1999）則以個人、團體、組織、環境，進行警察組織分析。當然，這是研究者的主觀選擇，與論文品質無關。若再回到陳文內容，關於警察鎮壓行為，並未針對員警個人因素進行探索。依 North（1990）的看法，制度因素重於個人因素，所以陳文的分類應屬合理；不過，員警的工作價值、態度、教育訓練等，可以是未來的研究議題。但必須重視的是，警察鎮壓行為，必須接受公評；而且警察自己會錄影（蒐證），民眾也會用手機錄影。因此，如果從個人、團體、組織、環境分類，進行警察鎮壓行為四個大因素影響，是合理的思維。若不計個人因素，則仍有團體、組織、環境等三個影響因素。也就是說，警察鎮壓行為是動態性的，可能同時受警察同仁、長官、群眾（團體）影響，也會受群眾背後的組織、警察組織（組織）、媒體、政治、社會（環境）影響。

前述因素在陳文的前言與文獻回顧其實有許多論述，重點在於，影響警察鎮壓行為的因素的確很多，如果全部都納入考量並進行研究，可能很難或無法在一篇研究論文作完整交代；因此將其納入「研究限制」作論述是可以被接受的。本文作者希望提醒的是，變項名稱選定的過程，如果沒有理論作分類基礎，容易選出關連性高的自變項，或自變項可能存在前文所說的「共變」或變項間可能缺乏獨立或互斥性。而如前述的自變項，係陳文研究的重要創見，主要在研究那些變項，會影響警察的鎮壓行為。某些聚眾活動的類型，出現強制鎮壓行為的機率可能較高。例如，聚眾活動具高度政治爭議性，或可預期潛在衝突較大。而這或許也可以從陳文的 3088 個案例獲得印證，只是這會是不同的研究議題，就留待陳文作者是否有興趣繼續研究。

依陳文的研究，在 2005 年至 2013 年間警察處理的聚眾活動中，「無人當場死亡，但有 78 件當場有人受傷掛彩」，本文作者猜測，這樣的結果可能是民主國家中的典範。不過若要有說服力的說法，仍得蒐集其它國家的資料進行比較才行。再者，類似之前的評論意見，78 件當場有人受傷掛彩，究竟受傷的程度如何，似乎

可以再進一步的（質化）說明；當然這亦非陳文的研究重點。基此，本文作者希望從研究目的或研究問題了解這篇論文的方向。在論文摘要中，陳文提到「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。」

關於第一個問題其實還好，是緊扣住整篇論文的研究內容。至於第二點，陳文內容固有論述，不過該點陳述，比較容易讓讀者認為，陳文有意針對警察鎮壓行為進行分類並研究。實際上，陳文有鎮壓行為之分類，但未作相關研究。例如，陳文內容第 107 頁提及舉牌警告、強制驅離、上銬逮捕、沒收強奪、擒拿壓制與警械攻擊、強制拆除、開單處罰等不同的鎮壓行為。但為何沒有使用盾牌、使用拒馬、催淚瓦斯等項目，也許可以說明一下。而且，如果能說明為什麼如此分類，可能更具有說服力。再者，會不會使用不同的鎮壓行為，代表不同鎮壓的程度？但這問題可能不好回答，例如使用拒馬，不代表有或沒有衝突，而使用的頻率也是另個不確定因素。

應該說，陳文的警察鎮壓行為分類並無不妥。但究竟是什麼因素（變項），導致警察出現不同的鎮壓行為，似乎不在研究之列。但如果陳文納入不同鎮壓行為研究，可能讓整個研究過於複雜。也許，這是個案或質化研究可以著力或補強之處。再如，第 109 頁提到，「靜坐則易刺激發生警察強制鎮壓行為」，這點研究發現很有趣，但同樣的如果能舉個案說明，會比較清楚來龍去脈。至於陳文處理的第三點，「警察強制鎮壓行為與聚眾活動之互動關係」，可能容易被讀者誤解為是研究鎮壓行為與聚眾活動的雙向關係，但這點可能是本文作者多慮了，因為陳文的標題就已說明清楚了。不過，這樣的說法也點出了，警察鎮壓行為和聚眾活動本來就是雙向的互動關係。

## 參、重要研究發現與分析

整體而言，陳文的研究發現是有價值、有貢獻的，而且也很有趣。因為陳文的研究發現，除了有實證的支撐，同時對於後續研究也有很多的啟發。首先，關於警察鎮壓行為造成的結果，是另個有趣的研究議題。也就是說，警察「鎮壓」行為，會造成什麼結果？這結果包括是否會獲得上級獎勵、懲罰、得到社會（媒體）肯定，其邏輯可以和警察績效連結（楊永年，2006：443-491）。甚至這績效的結果，可以反過來解釋影響鎮壓行為的原因。例如，陳文提及若群眾有明顯危及高層

人身安全的行為，確實可能刺激警察反制（也就是警察出現鎮壓行為）。其原因可以從警察的績效或獎勵制度探索，警察是官僚體系，升遷與獎勵都和上級的認可有關。長期下來，難免形成效忠領導階層的價值信仰，因此鎮壓行為有時不一定是為了升遷或獎勵，而是反映在警察行為背後的價值（信仰）。

而這或許可以解釋，保護高層人身安全，會是警察執法的重要底線。但這裏可能又有一個值得探索的問題是，所謂「高層」定義或範圍為何？雖然陳文嘗試定義，科員不屬高層，但這難免還是有點模糊。例如，警察分局長算不算高層？過去曾否有過什麼案例，警察分局長遭攻擊，警察出現或沒有出現鎮壓行為？但重點可能不在回答這個問題，而是如果陳文能舉個案為例說明，並進一步分析，找出可能的警察鎮壓行為通則性論述，其說服力更高。有關個案與通案的研究或論述，本文下文將有進一步論述。雖然警察鎮壓行為的結果不是陳文的研究主軸或重點，但內文仍有零星的討論。例如，陳文第 113-114 頁中，論及「…民眾用標語、布條的情形愈多元…越足以證明其行為僅消極表達意見而已，不會逾矩啟動暴力行為，警察若強硬處置，在法理上可能更站不住腳。」這似乎隱含警察如何處理聚眾活動，會比較「有效」。

也就是說，該陳述觸及警察要有什麼強制行為，比較能「有效」的處理（鎮壓）聚眾活動？關於這問題，或可以 Okun（1975）的觀點解釋，依 Okun 的解釋，公平和效率有時難以兼得。基此解釋，究竟警察鎮壓行為強調公平還是效率；或者，強調公平可能會或不會影響效率？反之亦然。如果警察快速執法（或快速出現鎮壓行為），可能激化衝突，或對公平解讀存在重大歧見。或再用另種方式解釋，警察究竟是否要執法？這其實牽涉到，即便有些警察認為群眾行為已達違法程度，但因為諸多（政治與社會）考量，而有所遲疑。因此，這又涉及警察強制鎮壓行為的合理性（公平性），究竟應由誰認定，以及如何認定？為回答這個問題，可能得從不同層面解釋，應該說處理聚眾活動，警察鎮壓行為是獲法律（集會遊行法）所授權。

然而，有些警察（警官）可能會同時引用刑事訴訟法，認為「檢察官」才是偵查主體；所以在有些聚眾活動，有關警察鎮壓行為關鍵決策時刻，會徵詢或邀請檢察官出面，理由在此。寫到這裏，本文作者突然頓悟，太陽花學運對於警察鎮壓行為，可能是最嚴峻的聚眾活動。可能因為政治敏感性太高，使得掌權的政治人物或司法人員，也得考慮再三，而對鎮壓行為決策產生猶豫。再依陳文投稿的時間點在 2017 年，或許引發陳文對此議題的興趣，和太陽花學運有關。或即便無關，很多

對這篇論文有興趣的讀者，自然會聯想到太陽花學運。或者，陳文的研究結論，有助解釋或研究太陽花學運過程，警察鎮壓行為的決策過程與造成的結果。當然，這同樣是另個有趣的研究議題。

陳文第 113 頁對於參與群眾人員和警察強制鎮壓行為的研究發現，也相當有趣。因為研究發現群眾參與人數，和警察是否使用鎮壓行為，並未呈現顯著的關連性。那是什麼關鍵因素，讓警察出現鎮壓行為？本文作者猜測，警察鎮壓行為可能和議題有關。例如，議題的（政治）敏感性愈高，出現警察（立即）鎮壓行為的機率可能愈低、也可能愈高。不過，因為決策體系的人員，會擔心遭追究行政責任或政策責任，猶豫度提高是可能的。但也可能因為影響因素眾多，導致存在個案的差別。因此，這也可以是陳文可以後續研究的議題。關於陳文第 112 頁提到的「財物毀壞、危險物品『較』不被視為暴力行為？」陳文的解釋固然合理，但因為財物毀壞或危險物品的定義有點籠統，也許不同的個案補充說明，其解釋力更強。

再如前文所述，財物毀壞除了有嚴重程度差別之外，究竟是什麼樣的財物遭到毀壞，以及什麼危險物品被查獲等。這些都是重要的研究資訊，因為可能影響警察鎮壓行為。以及，參與聚眾活動民眾的行為，在活動當時不被視為暴力行為，但後來遭到法辦；其可能的原因都是什麼？前述問題或資訊重要的原因在於，財物毀壞後續的處理或認定，也等於在界定財物毀壞的嚴重程度。這訊息對警察權有多大，或可提供一些重要的訊息；因為如果被界定為是嚴重的財物毀壞，某種程度代表警察必須作積極或主動的介入。但同樣的，這也是後續陳文或其它研究人員可以繼續發展的議題。

## 肆、結論

從陳文的內容與研究方法嚴謹度，感覺很有研究潛力。或者，這是篇很好的量化研究，點出很多聚眾活動與警察鎮壓行為為重要的議題。而如果未來或後續研究可以質量並重，則更為完整。或許因為本文作者目前比較偏好個案研究，因此經常會從個案去嘗試推論通案，所以才有前述的評論與建議；並不代表陳文有瑕疵。再者，陳文引用的中英論文相當豐富多元，不過中文部分法學的論著似乎較多，英文文獻和陳文的研究議題和公共行政領域比較接近。這其實也沒有問題，因為法學也可以是廣義的社會科學。或者，即便警察（所有政府機關亦同）也都強調「依法行政」，只是如何詮釋「法」，這是值得探索的議題。

或也可以說，陳文即從公共管理的角色，解釋集會遊行法；這部分若能定義清楚，亦有助論文內容定位的撰寫。由於警察鎮壓行為直接對聚眾活動的民眾產生規範效果，因此，也可以從民主政治的系絡檢視（陳敦源，2002）。或者，透過「代表性官僚」（representative bureaucracy）的角度檢視警察鎮壓行為，應該說警察鎮壓行為，必須符合民主政治的基本原則；但這樣論述可能過於籠統，再具體的原則應該是以依法行政、公平正義的角度進行思考。例如 Nagel 與 Peters（2018）卻從個案研究中指出德國柏林警察存在潛在治理的風險；進一步認為所謂「代表性官僚」存在許多負面或不民主的問題與現象。而這通常發生在警察權很大，或警察權公開或透明度不足的情形。

台灣警察鎮壓行為通常是在高度透明，或至少是公開場合進行，也許比較應該擔憂的是過於保守或約制的鎮壓行為（這有時不是壞事）；因為在此同時也不能忽略警察鎮壓行為或群眾行為失控的狀況。Sowa 與 Selden（2003）指出，代表性官僚通常是發生在主動性的自主裁量權上（active administrative discretion）；而通常其反映的是少數的政治利益。這樣的論述似乎隱含愈高的官僚（警察）自主裁量權，反而代表愈低代表性的代表性官僚。再深入論述，自主裁量權的高低，經常可以從警察在主動或動態的決策情境中，得到解釋；這代表自主裁量權存在動態或不確定性。而這似乎也點出 Nagel 與 Peters（2018）所指的風險，可能就存在於自主裁量權。

Groeneveld 與 Van de Valle（2010）則指出代表性官僚必須從「權力」（power）、「機會均等」（equal opportunities）、「多元性」（diversity）等三個層面去了解與分析。隱含的意義在於，我們不能忽略代表性官僚背後政治制度的因素。由於陳文的聚眾活動樣本係從 2005 年至 2013 年，剛好橫跨民進黨與國民黨執政。2005 到 2008 係民進黨的陳水扁前總統執政；2008 到 2013 則是國民黨執政。對於不同執政黨執政，可能因為存在不同的政治價值，影響聚眾活動中警察與群眾的態度與行為。也可能導致警察鎮壓行為存在差異，本文作者認為應該是有差異，但是否有差異，以及差異大小都必須進一步研究；而可能會有差異的在於與政治（或政黨價值）相關的聚眾活動。

依陳文對於警察鎮壓聚眾活動的研究結論，台灣警察和其它國家相較，警察（鎮壓）行為可能較為保守。而這可能代表台灣媒體、民意、政治、社會中某些因素，讓警察鎮壓行為如此保守；或這可能比較符合 Groeneveld 與 Van de Valle（2010）三層面的解釋。綜言之，民主社會中，警察扮演非常重要的角色，鎮壓只



是其中角色的一種，不是唯一的一種。同樣的，警察組織具多元化功能，不單只是處理聚眾活動。或者，鎮壓的角色也可以是多元的，陳文即在提供讀者，對於警察鎮壓行為有更多元的思考。從警察組織進行分析，或許可以提供我們許多關鍵資訊；但也不能忽略警察組織背後的政治與社會（制度）因素，而這也是陳文提供本文作者最大的啟發。

## 參考文獻

- 陳敦源（2002）。**民主與官僚：新制度論的觀點**。台北：韋伯文化國際出版有限公司。Chen, Don-Yun (2002). *Min zhu yu guan liao : Xin zhi du lun de guan dian [Democracy and bureaucracy: A new institutional view]*, Taipei: Weber Publication.
- 楊永年（1999）。**警察組織剖析（再版2<sup>nd</sup>）**。桃園：中央警察大學出版社。Yang, Yung-Nane (1999). *Jing cha zu zhi pou xi [The analysis of police organizations] (2<sup>nd</sup> ed.)*. Taoyuan: Police University Press.
- 楊永年（1997）。**警察人員管理風格之研究**。行政院國家科學委員會專題研究計劃成果報告。Yang, Yung-Nane (1997). *Jing cha ren yuan guan li feng ge zhi yan jiu. [Research on police managerial style]*. Research report of Ministry of Science and Technology.
- 楊永年（2006）。**組織行為：理論與實務**。桃園：中央警察大學出版社。Yang, Yung-Nane (2006). *Zu zhi xíng wéi: lǐ lùn yǔ shí wù. [Organizational behavior: theory and practice]*. Taoyuan: Police University Press.
- Brudney, J. L., F. T. Hebert, & D. S. Wright (2000). From organizational values to organizational roles: Examining representative bureaucracy in state administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3), 491-512.
- Groeneveld, S., & S. Van de Valle (2010). A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 239-258.
- Hupe, P., & M. Hill (2007). Street-Level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299.
- Lipsky, M. (1980). **Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services**. New York, NY: Russell Sage Foundation.

- May, P. J., & S. C. Winter (2007). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory, 19*, 453-476.
- Nagel, M., & B. G. Peters (2018). Representative bureaucracy and a “failed” public policy? –The case of the Berlin police. Retrieved March 29, 2020, from <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5b057cdd5baa5.pdf>.
- Norgaard, A. S. (2018). Human behavior inside and outside bureaucracy: Lessons from psychology. *Journal of Behavioral Public Administration, 1*(1), 1-16.
- North D. (1990). **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York, NY: Cambridge University Press.
- Okun, A. M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Sowa, J. E., & S. C. Selden (2003). Administrative discretion and active representation: An expansion of the theory of representative bureaucracy. *Public Administration Review, 63*(6), 700-710.