

## 調 查 意 見

民國（下同）103年4月25日發生群眾聚集包圍立法院出口，企圖阻撓立法委員與官員離開，甚至發生民眾撲臥在立法委員座車引擎蓋上，欲阻擋其座車離去；另有路人駕駛自用車欲以阻擋，並一路尾隨跟蹤；4月27日抗議群眾號召反核遊行，嗣後更占領忠孝西路，癱瘓交通要衝，對臺北市交通及治安形成威脅；4月29日又發生群眾對立委盤查身分、跟蹤隨行、言語辱罵、阻攔座車、打破車窗等行為，甚至盤據忠孝東路與林森南路口，嚴重阻礙交通，導致臺北市中心地區交通秩序及治安狀況嚴重失序，形同危城。究政府相關主管機關對此非法暴行有無依法處置？有無怠失情事等情？本院認有深入調查之必要，爰核定委員申請自動調查。

案經先行廣泛蒐集該段期間之媒體報導及輿情反映；嗣於同（103）年6月9日約詢臺北市市長郝龍斌、臺北市政府警察局（下稱臺北市警局）局長黃昇勇、內政部警政署（下稱警政署）副署長蔡俊章、國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）副主任委員虞孝成及相關主管人員；同年6月11日約詢最高法院檢察署檢察總長顏大和，並分別請上開機關提具案關書面報告，會後請其續復補充資料到院；復再請本院政風室提供103年4月25日至29日期間本院安全狀況說明，全案業已調查竣事，茲將調查意見分敘如下：

- 一、臺北市警局針對處理本案三起群眾陳抗事件過程中，出現若干警力不足及警力部署空缺情事，嚴重影響交通秩序與社會治安，允應進行細部檢討，以惕來茲：
  - （一）關於103年4月25日群眾陳抗事件，「公投護臺灣聯盟」召集人蔡○貴，先取得濟南路之道路同意使用權，復據以申請集會遊行，並以「公投靜坐遊

行」為由，向臺北市警局中正第一分局（下稱中正第一分局）申准於 103 年 4 月 25 日 9 時至 22 時，自濟南路遊行出發，行經中山南路、青島東路、林森南路，再返回濟南路舉行集會活動。然因「公投護臺灣聯盟」及群眾要求立法委員須作成「停建核四」之決議，在未達到其訴求前，不准委員離開立法院。蔡○貴等旋號召群眾於立法院周邊各出入口盤據，部分群眾更發放立法委員相片供盤據群眾指認。

當日中正第一分局共申請支援機動保安警力 9 個分隊（360 人），並在立法院周邊規劃 3 個分區及 2 組機動隊，均由該分局派出所所長及警備隊隊長擔任分區指揮官或帶隊官，另每分區編排 2 組至 3 組機動處理組，同時編組機動蒐證隊及架離組因應。依中正第一分局勤指中心紀錄，計有羅○蕾及王○雄委員離開立法院時遭群眾包圍，立法院王院長自監察院搭車離開亦遭群眾阻擋，均經警方強力排除群眾後得以離開。又查於 16 時 45 分許，蔡○元委員自行從監察院離開時，遭林○文等反核人士約 10 餘人攔阻，其中林○文甚至強撲至蔡委員座車引擎蓋上，另林○燕更於臺北市林森北路、長安東路口，以自用車輛橫加阻擋，而其子朱○玄則下車攻擊蔡立委座車等脫序行為。

據臺北市警局稱，蔡○元委員座車自監察院離開時，因未接獲蔡委員請求警方協助，且監察院大門並非立委平時離開之路線，該分局事先未部署警力，致蔡委員座車遭民眾攔阻及攻擊，此尚與警力及部署無關等語。惟依本院政風室書面說明以：「是日約 16 時 15 分起，立法院多位委員（包含王○平院長、洪○柱副院長、蔡○隆、蔡○元、姚○智

等)利用該院青島會館消防門(僅可單向通行),借道通過本院區離開,陳抗民眾發覺後,迅速聚集防堵,其中蔡○元委員及王○平院長,於本院正門區域引發混亂情形。16時45分許,政風室即曾聯繫中正第一分局派遣警力支援排除,約10分鐘後該分局回報「警力調度困難,無法前往支援」。17時至19時期間,近百名民眾聚集正門區域,防堵立法委員借道由本院離去。本院秘書處及政風室人員協調民眾讓道,引導本院委員、同仁經由忠孝東路通道離院,惟所有車輛須經檢視始予放行。約19時始獲調度10名警力支援本院大門區域安全維護事宜,至此群眾始逐漸散去。」

(二)103年4月27日之集會遊行活動,係「地球公民基金會」花東辦公室主任蔡○岳以「終結核四,全面廢核」為由,向中正第一分局申准於103年4月27日0時至24時,自凱道遊行出發,再返回凱道舉行集會活動,申請人數為3萬人,參與活動最多人數估計約2萬7,200餘人。由於忠孝西路係遊行路線之一,該分局核定使用順向1線車道(緊靠遊行路線最外側車道),並限制全線依號誌行進,注意勿跨越快車道,沿途不得藉故停留、演講、侮辱公署或有其他妨害人身、建築物安全及人車通行之情事。

該次集會遊行活動事前據警方接獲情資顯示,為首者將率眾故意違法占據忠孝西路重要交通要道,顯係非和平、理性陳情之計畫性作為。臺北市警局為維護集會處所(凱達格蘭大道)及遊行路線周邊之交通秩序與公共安全,規劃凱道周邊、總統府、外交部周邊、中興寓所、二二八紀念公園周邊及行政院等6個責任分區,分別由所屬中正第一、

萬華、大安、中正第二、文山第一及士林等分局負責，共計使用警力 1,617 名（建制警力 697 名、警政署支援機動保安警力 23 個分隊 920 名）。另針對遊行群眾可能占據忠孝西路癱瘓交通之動作，警方事先於該道路西往東方向圍設改道牌 230 面，並下釘、連結，預留 1 個半車道供車輛通行及警力部署。以南陽街為界，以西由文山第一分局負責，以東由中正第一分局負責，另再增派機動保安警力 5 個分隊支援。

雖臺北市警局已事先調派警力支援防處，惟除遊行群眾外，部分群眾預先於忠孝西路南北兩側等候，俟遊行隊伍抵達，隨即湧入占據道路；因忠孝西路路幅寬廣係屬開放空間，且群眾人數逾 2 萬人，較現場警力超出甚多，群眾並採多點突破方式，故現場警力無法兼顧，致雙向 6 線道均為之占據，癱瘓忠孝西路，車行嚴重受阻。

(三)至 103 年 4 月 29 日亦為「公投護臺灣聯盟」召集人蔡○貴等人，持續以催促立委做出停建核四之決議為由，號召群眾包圍立法院周邊各出入口，舉辦「阻止核四過關」抗議活動，同時欲以包圍行政院院長方式，脅迫遵照其訴求。蔡○貴先取得濟南路之道路同意使用權後，復據以申請集會遊行，並以「公投靜坐遊行」為由，向中正第一分局申准於 103 年 4 月 29 日 9 時至 22 時，自濟南路遊行出發，行經中山南路、青島東路、林森南路，再返回濟南路舉行集會活動，經估算立法院周邊參與活動群眾最多約 1,250 人。

當日臺北市警局執行立法院安全維護勤務，院區外共劃分 2 個分區（院區內由保六總隊負責），分別責由該局中正第一分局及內湖分局負責防處。

中正第一分局負責立法院（南側）安全維護勤務，責任地境東起林森南路（不含）、南到濟南路、西至中山南路慢車道、北迄青島東路（不含），共劃分 3 小區，並編組 2 個機動隊，共申請機動保安警力 7 個分隊。各小區及機動隊均由該分局派出所所長及警備隊隊長擔任指揮官或帶隊官，另每個小區各編排 2 組至 3 組機動處理組，同時編組機動蒐證隊及架離組。另內湖分局負責立法院（北側）安全維護勤務，責任地境東起林森南路（不含）、南到林森南路 8 巷（不含）、西至中山南路慢車道（含）、北迄忠孝東路（含），共劃分 4 小區，申請機動保安警力 7 個分隊，各小區亦均由該分局派出所所長擔任指揮官。

是日 10 時許蔡○貴率群眾分 6 路包圍立法院各出入口，立委及立法院員工進出院區均遭抗議群眾阻攔，其中林○漆委員於 12 時 30 分許搭乘立法院公務車輛欲自中興大樓離開時，遭抗議群眾包圍及攻擊；13 時許吳○昇委員欲從忠孝東路、鎮江街口離開，亦遭抗議群眾阻擋；另廖○井委員於 16 時許，分別由濟南路及青島東路離開立法院時，也遭群眾阻撓及包圍，均由警力排除。16 時 10 分許，盧○辰及陳○生委員欲從青島東路、鎮江街口之來來大廈臨青島東路 4-7 號旁無名巷離開時，遭原在此巷口聚集之群眾約 50 餘人阻擋，要求委員返回院內開會，內湖分局執勤員警發現後，立即將阻擋群眾排除隔離並保護委員人身安全，始順利將盧委員護送上座車；另陳○生等 3 位委員亦在警力保護下安全離開。

惟盧○辰委員座車因停放於青島東路 4-7 號陳抗群眾靜坐處前，盧委員離開時，群眾坐、躺於車

前阻擋座車離開，經現場警力排除後，復有一輛疑似拋錨之銀色自小客車，將車輛以南北向橫放於青島東路中央，致委員座車受阻，且在場群眾迅速串聯立法院周邊各出入口之抗議群眾蜂擁而至，內湖分局調派警力適時排除包圍座車群眾；保護座車前進到青島東路、林森南路口，此時群眾已達 600 餘人。17 時左右，盧委員座車在警力保護下，由青島東路右轉林森南路欲往南行進時，忽有 2 輛計程車發生擦撞，以及一輛疑似拋錨之白色自小客車以東西向橫停於林森南路上，致盧委員座車受阻。

斯時行政院長、立法院長及大多數立委亦陸續由忠孝東路、鎮江街口及其他各路口離開院區，內湖分局乃俟行政院長、立法院長及多數立委約於 17 時 40 分由忠孝東路、鎮江街等路口安全離開後，始得調派駐守立法院周邊警力，於 17 時 50 分許由指揮官統整部隊，向群眾喊話勸離未果後下令驅離；17 時 55 分時排除阻擋群眾後，盧委員座車方克由青島東路(西向東)方向離開。

其後，18 時許民眾圍堵委員未果，見立法院院會已結束，洪○晏、賴○榮於網路號召聚眾轉往忠孝東路、林森南路口集結，企圖盤據忠孝東路癱瘓交通。內湖分局警力調度不及，嗣改由中正第一分局派員到場疏導交通，以擴音器勸導及舉牌警告民眾始離去，始於 19 時 13 分許自行返回凱道參加「守護民主·守護廢核決心之夜」活動，未再與警方發生衝突。

- (四)由上可知，本案臺北市警局處理上揭三起群眾陳抗事件過程中，仍出現若干警力不足及警力部署空缺之情事，嚴重影響交通秩序與社會治安，例如：4 月 25 日 16 時 15 分起，立法院含王○平院長等多

位立委利用青島會館消防門，借道通過本院區離開，陳抗民眾發覺後迅速聚集圍堵本院大門，欲阻止渠等座車離去。王○平院長座車經隨扈保六警力強力排除民眾阻擾始得以駛離，此時本院大門仍有不少民眾持續聚集滋事，警方竟未適時通報上級核派警力馳赴該處支援，致肇生蔡委員座車遭民眾滋擾情事，其後本院院長離院時行動亦受阻擾，以及本院車輛須經滋擾民眾檢視始予放行之憾事。另4月27日警方早已掌握集會遊行首者將率眾占據忠孝西路，因該路路幅寬廣屬開放空間，且集會群眾人數逾2萬人，遠較現場部署警力為多，警方無法有效約制，至終雙向6線道均遭占據，市中心交通為之癱瘓。又4月29日盧○辰委員座車受阻於包圍群眾中，進退不得，內湖分局須先行集中警力俟行政院長、立法院長離開立院後，方克調派員警驅離阻擋群眾，協助盧委員座車脫離現場。此外，當日群眾圍堵立委未果，旋即透過網路號召民眾轉往忠孝東路、林森南路口集結，盤據要道阻礙交通。亦因現場警力調度不及，嗣由中正第一分局派員到場疏導後，群眾散去交通始恢復正常。是以，臺北市警局允應針對上開缺失情事進行細部檢討，以惕來茲。

二、對於本案例中立法委員及行政官員人身自由遭遇威脅及員警執法受到暴力脅迫等不法情事，檢警雙方應加強合作，積極蒐證釐清相關案情，從速完成偵辦及追訴作為：

(一)據最高法院檢察署查復本院稱：

1、103年4月25日、27日、29日所發生之群眾事件，若已達刑事不法程度，得視具體狀況，查其行為態樣是否構成下列之犯罪：

(1) 刑法第 135 條 (對於執行職務公務員強暴脅迫罪)、第 136 條 (聚眾妨害公務罪)、第 138 條 (毀損公務上掌管之文書物品罪)、第 140 條 (侮辱公務員及公署罪)、第 149 條 (公然聚眾不遵命令解散罪)、第 150 條 (聚眾強暴脅迫罪)、第 185 條 (妨害公眾往來安全罪)、第 276 條 (過失致死罪)、第 304 條 (強制罪)、第 309 條 (公然侮辱罪)、第 354 條 (毀損器物罪)。

(2) 集會遊行法第 29 條：「集會、遊行經該管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 2 年以下有期徒刑或拘役。」同法第 30 條：「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者，處 2 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣 6 萬元以下罰金。」

2、至上揭群眾事件若未達刑事不法程度，警察為制止或排除現行危害公共安全、公共秩序或個人生命、身體、自由、名譽或財產之行為或事實狀況，得視具體狀況，查其所為是否違反警察職權行使法第 19 條第 4 款、第 21 條、第 27 條、第 28 條規定，而分別為管束、驅離、禁止進入之處理；或有違反社會秩序維護法第 64 條第 1 款、第 68 條第 2 款、第 73 條第 1 款之情事，由警察分別為拘留、罰鍰或申誡之處分；或因違反集會遊行法第 22 條第 2 項但書、第 25 條、第 28 條情形，分別處以罰鍰或予以警告、制止、命令解散。

(二) 上揭陳抗群眾可能涉及之違法情事，除刑法第 276 條過失致人於死罪、第 309 條公然侮辱罪、第 354 條毀損器物罪屬於告訴乃論之罪外，餘均屬公訴罪



範疇。另按刑事訴訟法第 88 條第 1、2 項規定，現行犯，不問何人得逕行逮捕之，又犯罪在實施中或實施後即時發覺者，為現行犯。故現場實施犯罪行為均為現行犯，警方對於暴力攻擊之民眾應立即逮捕，以嚇阻不法，如未能即時發覺或現場不宜逕行逮捕者，亦應於事後依蒐證畫面，儘速依法偵辦並移送檢察署。本案警方偵辦上揭群眾違法事件，經核有下列應行檢討之處（參閱附表一）：

1、警方送辦之犯罪嫌疑人，相較於在場涉案群眾之規模，其比例顯然偏低，無法有效發揮嚇阻不法之效果：

(1) 103 年 4 月 25 日群眾包圍立法院及本院各出入口，企圖阻撓立委與官員離開之滋擾事件，警方估計在場群眾最多時約有 960 人，當日群眾過激不法之舉動造成 5 名員警受傷。惟警方著手偵辦（含已移送）者，經查僅有林○燕、朱○玄等 6 人。

(2) 103 年 4 月 27、28 日群眾反核集會遊行並占領忠孝西路之滋擾事件，警方估計參與群眾最多約 2 萬 7,200 餘人。因陳抗群眾盤據忠孝東、西路交通要道，故意癱瘓交通等違法行為，嚴重影響民眾生活，警方被迫於 28 日 2 時 42 分執行淨空勤務。惟執行過程中，抗議民眾不時對執行員警推擠、叫囂、甚至朝忠孝西路地下道執行淨空員警丟擲石塊、酒瓶、交通錐及潑灑不明油性液體之攻擊行為；復於 6 時許，警察隊伍行至中山南路與忠孝東路口，由於該路口西側行人陸橋上聚集人數眾多，且有丟擲危險物品之行為，臺北市警局刑事警察大隊特勤中隊及中正第一分局實施柔性勸離，因民眾不

願配合離去，警方執行淨空勤務過程中造成 77 名員警受傷。然該次重大群眾違法事件，警方偵辦中之對象，經查僅有蔡○岳、蔡○勳等 10 人。

(3) 103 年 4 月 29 日「公投護臺灣聯盟」之支持群眾，又對立委進行身分盤查、跟蹤隨行、言語辱罵、阻攔座車、打破車窗等行為，其後更盤據忠孝東路與林森南路口，阻止民眾及交通工具通行逾 1 小時，交通因而癱瘓，警方估算立法院周邊參與活動之群眾約 1,250 人。當日警方於執法過程中有 16 名員警受傷，惟僅於現場逮捕 10 名施暴民眾，並以現行犯移送臺北地檢署偵辦。

2、警方偵辦不法陳抗群眾之進度過於緩慢，無法彰顯檢肅犯罪之執法效能：

(1) 103 年 4 月 25 日群眾滋擾事件，警方當日除受理蔡委員駕駛黃○忠提告，依妨害自由、毀損等罪嫌，以現行犯逮捕移送林○燕及朱○玄等 2 人至臺北地檢署檢署外；另林○文、謝○宏撲趴於蔡委員座車上涉嫌妨害自由部分，警方續依蒐證畫面，通知林、謝二人及另名疑似駕駛貨車攔阻委員座車當事人許○昇到案。惟許員竟遲至 5 月 15 日始至中正第一分局製作筆錄（另謝○宏未到案），該案迄今警方仍在偵查中，尚須俟當事人到案查明後，再分別依刑法強制罪、毀損罪嫌函請地檢署偵辦。

(2) 蔡○貴等人因於 4 月 27 日反核遊行癱瘓忠孝西路，涉嫌違反集會遊行法，臺北市警局中正第一分局共傳喚通知該次集會遊行主要負責人蔡○岳等 4 人，惟仍尚未到案，相關案情如

下表：

103 年 4 月 27 日涉嫌違法之偵辦情形一覽表

| 姓名  | 涉案法條  | 第一次通知日期 | 第二次通知日期 | 到案情形 | 備註  |
|-----|---|---------|---------|------|---|
| 蔡○岳 | 集會遊行法第 29 條、刑法第 135 條第 1 項妨害公務罪、第 136 條第 1 項聚眾妨害公務罪、第 185 條第 1 項公共危險罪 | 0523    | 0607    | 未到案  |   |
| 蔡○勳 |   |         |         |      |   |
| 崔○欣 |   |         |         |      |   |
| 蔡○貴 |   |         | 0612    |      | 原通知 6 月 3 日到案，嗣蔡○貴出國迄 6 月 9 日返國，故協調到案日期日變更為 6 月 12 日。 |

由上表可知警方於 5 月 23 日始第一次通知當事人蔡○岳等人到案說明，距離 4 月 27 日違法之日，相距達 26 日之久；另相較於 4 月 28 日涉嫌違法對象粘○偉等 6 人已分別於 5 月 13、14、16 日即移送地檢署之情形，其偵辦進度顯然過於緩慢，而不盡與法治正義之精神相符，自有待檢討改進。

3、警方偵辦類似群眾滋擾案件，將犯罪嫌疑人移送地檢署後起訴率偏低，有浪費警察資源之失：

(1) 案據警政署就 103 年 4 月 25 日至 29 日參與陳抗活動主要涉案人刑案紀錄調查（參閱附表二）予以分析統計，如下表：

| 0425-0429 參與陳抗活動犯嫌刑案記錄調查統計表 |      |      |      |     |     |    |
|-----------------------------|------|------|------|-----|-----|----|
| 已移送人數                       | 刑案紀錄 |      | 偵審情形 |     |     | 備考 |
|                             |      |      | 不起訴  | 起訴  | 判決  |    |
| 33 人                        | 8 人  | 49 案 | 20 案 | 4 案 | 4 案 |    |

資料來源：內政部警政署刑案資訊系統(103.06.10)

說明：

- 一、0425-0429 參與陳抗活動已移送蔡○貴等 33 人(其中蔡○貴於 0428、0429 連續參與陳抗活動；李○宇於 0425、0429 連續參與陳抗活動)。
- 二、曾具有刑案記錄者計蔡○貴等 8 人，分述如下：
  - (一)蔡○貴刑案紀錄:移送 25 案，不起訴 14 案，起訴 2 案，判決 2 案。
  - (二)賴○徵刑案紀錄:移送 14 案，不起訴 5 案，起訴 1 案，判決 1 案。
  - (三)王○凱刑案紀錄:移送 3 案。
  - (四)李○涵刑案紀錄:移送 3 案，不起訴 1 案。
  - (五)洪○晏刑案紀錄:移送 1 案。
  - (六)賴○榮刑案紀錄:移送 1 案。
  - (七)粘○偉刑案紀錄:移送 1 案。
  - (八)格○刑案紀錄:移送 1 案，起訴 1 案，判決 1 案。合計刑案紀錄:移送 49 案，不起訴 20 案，起訴 4 案，判決 4 案。

(2)由上表可見，上開群眾陳抗事件主要負責人因參與類似群眾運動涉及不法，遭警方移送檢察署偵辦者合計 49 案，目前檢審機關已偵審 28 案，惟檢察官不起訴者竟多達 20 案，比例顯然偏高，警察資源顯有虛擲浪費之失，亟待檢討正視。

(三)檢察與警察機關應落實聯繫協調機制，藉以強化第一線員警執法判斷，並提升檢察官之起訴率：

- 1、據「檢察官與司法警察機關執行職務聯繫辦法」第 2 條規定，檢察官與司法警察機關辦理刑事案件，應隨時交換意見，並指定人員切實聯繫，為加強聯繫，應定期舉行「檢警聯席會議」。關於處理群眾陳抗活動之檢警聯繫機制方面，最高法院檢察署表示：臺北地檢署長期以來即依法務部頒

「檢察機關處理群眾突發事件注意要點」之規定，由襄閱主任檢察官、2名主任檢察官及8名檢察官（忠、愛2組主任檢察官及黑金專組檢察官為主要成員，並視具體狀況，隨時增加成員人數）等11名檢察官組成「群眾突發事件處理小組」，專責處理關於集會遊行所肇致；抑或是突發狀況所引發之群眾事件。並視事件之需要，隨時由檢察長召開專案會議，以研商所可能發生之突發狀況及因應方式，以期有一致的處理標準。該小組成員除均由該署資深且幹練並深具經驗之檢察官所組成外，且小組之主任檢察官均按月將成員之次月各週輪值表簽請檢察長核閱，再將相關輪值表傳真予該署與警察機關之聯絡窗口，以便事先聯繫。自103年3月間起發生首件群眾事件迄今，該署均依循上開模式有效運作。

- 2、按依刑事訴訟法第228條至第231條之規定，檢察官為犯罪偵查之主體，司法警察(官)於調查犯罪嫌疑時，即得依法將調查之情形，隨時報告檢察官，並依其指示辦理。有鑒於近來群眾事件激化，且其抗爭手段與態樣，為以往所未見，面對當前艱鉅的挑戰，民眾陳抗事件集中之臺北地檢署檢察長得應警察機關之請求，或於必要時得指派主任檢察官、檢察官到警方前進指揮所瞭解狀況，並提供必要之協助。另由該署襄閱主任檢察官或所指定之主任檢察官與臺北市警局之聯繫窗口刑警大隊長為聯繫平台，並與發生群眾事件所轄分局之偵查隊隊長，不分地點、不限時間，隨時保持暢通聯繫，以便能隨時瞭解事件之狀況，採取因應措施及提供法律諮詢，以為第一線員警執法之判斷。若遇有突發之情況，仍應落實回報

機制，立即回報該署，由該署召集處理小組成員共同研商後始對外有所作為，以避免有思慮未周之作為，造成更嚴重之群眾抗爭事件。

- 3、檢察官處理群眾突發事件除應秉持超然及公正執法之立場，不問黨派、不分顏色，並本於保障合法，取締非法之原則，嚴守法律、縝密蒐證，對於違法滋擾及暴力事件者，展現從嚴、從速追訴之決心，期能及早偵結，以釋眾疑；以正視聽。另警察對群眾運動事件之蒐證，務宜嚴謹、完整及確實，並應持續提昇相關蒐證技能，使蒐得之證據均能明確反映相關之犯罪構成要件之事實，有利檢方訴追犯罪。

(四)綜上所述，對於本案立法委員與行政官員人身自由遭遇威脅，以及民眾惡意占領重要道路，意圖癱瘓交通等不法情事，警察機關應精進偵辦能力與效率，並落實檢察官與警察機關之聯繫協調機制，使第一線員警能勇於嚴正執法，從速將涉案犯嫌移送檢察署偵辦，提升檢察官起訴率，彰顯檢肅犯罪之執法效能，以贏得人民對政府之信賴。

三、針對集會遊行申請團體，違背原申請路線規劃，危害社會治安，妨礙民眾人身安全及交通秩序，警方應依法妥處；另對於群眾運動違法脫序行為之新型態發展，警察機關亦應積極瞭解，妥為應對：

(一)憲法第 14 條規定：「人民有集會及結社之自由。」政府為保障人民集會遊行之自由，維持社會秩序，特制定集會遊行法，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；室外之集會、遊行，除依法令規定舉行者、學術、藝文、旅遊、體育競賽或其他性質相類之活動、宗教、民俗、婚、喪、喜、慶活動者外，應向主管機關申

請許可。又該法所稱主管機關，係指集會、遊行所在地之警察分局，集會遊行法第 1 條第 1 項、第 3 條第 1 項、第 5 條第 8 條分別定有明文。上開條文固然表徵集會遊行爲人民在憲法及法律所保障之基本權利，惟主管機關經認定有明顯事實足認爲有危害國家安全、社會秩序或公共利益者；或有明顯事實足認爲有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞者，亦得例外不予許可人民集會遊行之申請，此可參照集會遊行法第 11 條第 2、3 款之規定自明。

(二)本案經查 103 年 4 月 25 日至 29 日之集會遊行，雖然「公投護臺灣聯盟」召集人蔡○貴及「地球公民基金會」花東辦公室主任蔡○岳等人，均有依集會遊行法第 8 條、第 9 條及第 13 條規定，提出室外集會、遊行之申請，並獲得主管機關（臺北市警局中正第一分局）許可。惟上揭三次集會遊行均因負責人之鼓動號召，竟分別演變成 25 日民眾包圍立法院出口，阻撓立法委員與官員離開，甚至撲臥在委員汽車引擎蓋上，欲阻擋座車離去，更有路人駕駛自用車亦欲阻止委員座車離去，並一路尾隨跟蹤；27、28 日抗議群眾占領忠孝西路，癱瘓交通要衝，極可能招致重大公安事故；29 日又發生群眾對立委盤查身分、跟蹤隨行、言語辱罵、阻攔座車、打破車窗等暴力行爲，甚至盤據忠孝東路與林森南路口，嚴重阻礙車輛行人往來，以上短短 4 日即共造成 98 名員警受傷之重大群眾事件。

經深入觀察，上開群眾暴力之肇生，並非不可預知，亦非不可避免之突發事故，允係召集者預先精心之籌劃，因之召集者可以預見群眾暴力情事之發生，而且發生並不違背其本意。尤其 4 月 27 日

之遊行，警方據情資顯示，為首者將率眾故意違法占據臺北市忠孝西路重要交通要道，其行為顯係非和平、理性之計畫性作為，顯有事實足認有危害社會秩序或公共利益，並有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞。再者，上述集會遊行之負責人蔡○貴據警方統計，渠曾因涉及類似群眾暴力案件遭警方移送高達 24 案，且其「公投護臺灣聯盟」經常刻意更換申請人與集會地點，意在規避主管機關之審查，渠等主要成員並積極參與其他公民團體之集會遊行，除互為呼應壯大聲勢外，其激烈多變之陳抗手段，常令現場維安員警疲於奔命，嚴重斷傷政府執法公信。爰此，主管機關允宜權衡人民集會遊行之權益以及公共秩序之維護，對於一再遊走法律邊緣、執意製造社會紛亂、危害公共安全，經查有實據之團體的集會遊行申請，應依法予以妥處，以資捍衛人民合法集會遊行之權利。

- (三)復查，爾來群眾事件逐漸激化，且其集結方式有別於以往由政黨、社團負責動員，現多利用臉書、BBS 站發動、集結，亦有中、南部網友於網路相約包車北上，故極易在短時間內號召大批民眾集結，實際到場人數警方難以估計，該活動方式亦將成為未來趨勢。面對當前艱鉅的挑戰，警察機關亟應加強預警情資蒐報，不可侷限於傳統諮詢之提供，須針對敏感性時事議題加強網路蒐報，建立互聯、通報及支援機制，強化情蒐能量與動態之靈活掌握。警政主管機關應責成所屬，在不違反個資法及相關法令前提下，針對網路公開資訊(如臉書、BBS 站、PTT、部落格及其他社群媒體等)加強相關治安預警訊息之瀏覽，並逐步充實輿情雲端資料庫，善用網路雲端，將警政署公關室(平面、網路、媒體輿情)、



勤指中心（電子媒體輿情）、資訊室（網路社群媒體輿情）所蒐獲資訊置入網路雲端，及時提供員警參考，發揮整體橫向連繫功能。另從陳抗議題延燒程度、陳抗團體政治主張及後續發酵衍變，正確判斷活動危安狀況，先期預判、掌握可能演變為影響社會公安之個別事件，持續與經常舉辦陳抗活動之團體幹部聯繫，尤需強化網路蒐尋能力，儘速掌握參與陳抗活動之確切人數及活動流程，事先規劃相關防處作為，俾利維安勤務之遂行。另最高法院檢察署亦建議警察機關：「宜就有參與群眾運動習性之團體或個人，運用現有資料將其相關之組織架構、背景資料、聚集處所、行為模式、相互間傳遞訊息之方式等資訊分類處理，供作再次群眾運動時之參考，俾便預判各種突發狀之產生。對群眾運動事件之蒐證務必嚴謹、完整及確實，尤其是涉嫌刑事犯罪之際，更應提昇相關蒐證之技能，兼具廣度與深度，使蒐得之證據均能明確反映相關之犯罪構成要件之事實，有利檢方訴追犯罪，迅速偵結，復助益於刑事訴訟程序之檢驗，方能及早審結定讞，展現強力執法之決心。」此外，警政署尚須協調國家安全局、法務部調查局、國防部憲兵司令部等情治機關，積極完善情資通報聯繫機制，發揮情資共享與及時防處之功能，共同戮力國家安定與社會福祉之維護。

- (四) 又近期臺北市政治核心地區，民眾集會遊行活動頻繁，集會遊行地點及動員人數難以預料，陳抗現場形成速度快、人數多，造成警力調度不及窘境。為客妥適因應，據警政署稱，臺北市警局應律定警力支援梯次及到達時間，有效管制；如狀況升高即由局長（副局長）親赴現場適當地點開設前進指揮所

，統籌指揮調度，並緊急抽調各分局、大隊（隊）警力，命分局長、大隊（隊）長率幕僚群及建制警力馳援，以期發揮整體戰力。另為有效防範突發性之陳抗狀況，該局研議將相關阻絕器材預置於經常性陳抗處所周邊，以利即時架設防處。又接獲相關陳抗情資時，除向警政署申請機動保安警力支援外，應通報各鄰近分局整備警力線上待命，遇有狀況即時出勤支援，以爭取時效緊急應變。再者，上揭三次群眾陳抗活動，經查尚無員警涉有執法過當或未依規定使用警械等情事，惟警方仍應依警政署頒行「警察人員教育訓練實施計畫」之規定，落實員警常年、專業訓練與勤前教育，提升員警人權意識與執法技巧，並注意比例原則，避免因執法過當引發民怨。

（五）據上以論，警察主管機關針對集會遊行申請團體，違背原申請路線規劃，違害社會秩序，妨礙民眾人身安全及交通秩序，應依法妥處；對於群眾運動違法脫序行為之新型態發展，亦應積極瞭解，強化網路預警情資之蒐報，增進警力快速反應部署能力，妥為應對。

四、通傳會對於電子媒體透過立即轉播之途徑，報導民眾追索民眾、追打警察等不法暴行，甚至公開播放員警職務代號，間接鼓勵違法行徑，類此脫法或遊走法律邊緣之行為，宜透過該會內部嚴格之審查程序採取適法之懲處，以維媒體公共秩序，若有具體觸法或違法犯行，或「明顯而立即之危險」（Clear and present danger）之情事發生時，則應主動將相關證據報請檢察機關為適當之處理：

（一）「落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主…」

為通傳會設立宗旨，該會依通訊傳播基本法第 3 條第 1 項及該會組織法第 8 條第 1 項規定獨立行使職權，並依廣播電視法及衛星廣播電視法相關規定管理節目內容（含新聞報導及政論節目）。又該會組織法第 9 條第 1 項第 9 款規定，該會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。另依照現行法規，各廣電事業有一定期間內提供主管機關相關資料之義務，如廣播電視法施行細則第 29 條規定：「電台對未經指定事先審查之節目，應自行負責審查後播送。播送後之錄音帶、錄影帶、影片、節目文稿或其他有關資料，應保存十五日，以備查考。」衛星廣播電視法第 26 條規定：「主管機關認有必要時，得於節目或廣告播送後二十日內向衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商索取該節目、廣告及其他相關資料。」

鑒於目前國內無線廣播業者計有 171 家，另無線電視頻道及境內、外衛星電視頻道達 200 餘個，為順利辦理傳播內容之監督管理、裁處、訴願及訴訟相關證物光碟蒐集之需，通傳會除自行購置側錄設備，辦理無線廣播內容監測工作外，另以採購方式委託廠商提供側錄電視頻道內容服務，俾使該會可抽調節目、廣告側錄帶。如廣電節目涉有違反廣播電視法第 21 條第 2 款、第 3 款、第 5 款規定：「廣播、電視節目內容，不得有左列情形之一：違背…政府法令。三、煽惑他人犯罪或違背法令。五、妨害公共秩序或善良風俗。」衛星廣播電視法第 17 條第 1 款、第 3 款規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業播送之節目內容，不得有下列情形之一：違反法律強制或禁止規定。三、妨害

公共秩序或善良風俗。」等情事，通傳會得依廣電三法相關規定，視情節輕重予以下列處分：一、警告。二、罰鍰。三、停播。四、吊銷執照。

(二)依據國家通訊傳播委員會組織法第2條規定，通訊傳播相關法規為電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，前述法令規範通傳會所監理之通訊傳播事業為電信事業（網際網路接取服務提供者）及廣播、電視事業；惟網際網路平臺提供者、網際網路內容提供者及應用服務提供者（如入口網站、電子報網站及APP Store等）並非電信及廣播、電視事業，非屬該會法定職掌之監理範疇。依101年11月22日行政院國家資通安全會報第23次委員會議決議通過及102年10月24日行政院國家資通安全會報網路內容安全分組第10次會議第1次修正之「網際網路內容管理基本規範及分工原則」，已確認我國對於網際網路內容之管理與實體社會的管理方式相同，係由各法令規定之主管機關依權責處理。

有關網際網路違法案件之查處，目前實務運作上，係該案件所涉違法行為於實體社會之權責機關，即為網際網路（虛擬社會）之權責機關；並由該權責機關查處網際網路違法案件及通知相關業者移除不法內容，如民眾於網際網路上發起串聯抗爭之煽動言論，涉違反集會遊行法、刑法（妨害秩序罪）及社會秩序維護法（妨害安寧秩序）相關規定，實體社會為內政部及地方警政單位權責，虛擬社會亦相同。鑒於網際網路內容並無單一主管機關，為解決民眾申訴無門問題，通傳會依行政院社會福利推動委員會第14次委員會議、行政院國家資通安全會報第17及18次委員會議決議，與內政部、

教育部及經濟部於 99 年 8 月 2 日成立「WIN 網路單 e 窗口」，受理民眾申訴及通報網路內容問題，將民眾意見轉請權責機關或網路平台服務提供者處理，確保民眾網路內容安全問題能快速獲得處理。「WIN 網路單 e 窗口」並無相關法令授權認定民眾反映相關網際網路內容是否屬違反集會遊行法、刑法及社會秩序維護法相關規定之違法內容，或違反內政部及地方警政單位主管法令規定；因此，該機構所受理民眾申訴案件中，如涉違反上揭法令相關規定者，依其作業流程，將立即函轉前揭機關處理。

- (三) 本案據通傳會查復稱：97 年間南都廣播電台等 11 家廣播電臺，於當年 10 月 21 日播出之「台灣人俱樂部」及「我愛台灣」等節目，因主持人及受邀來賓透過節目發表「動員群眾」之言論，包括使用「快集結」、「圍起來」、「出動」、「快帶人過去」、「機動組隨時出發」、「撈人」等語言鼓吹聽眾前往特定地點聚集，係有藉廣播公然號召不特定群眾，有施脅迫、暗示暴力之虞，其妨害公共秩序、善良風俗之情形，違反廣播電視法第 21 條第 5 款規定，該會於 98 年 2 月 25 日第 287 次委員會議中，參酌 97 年第 6 次「廣播電視節目廣告諮詢會議」之建議，決議對前揭電台播出違法廣播節目，分別處以新臺幣 1 萬 3 千 5 百元及新臺幣 2 萬 4 千元不等之罰款。另該會亦同時協助臺灣臺南地方法院檢察署提供相關電台側錄節目資料。至於 99 年度至 103 年 5 月 26 日該會無相關裁罰案例；亦未有移送檢警機關偵辦案例。
- (四) 承上可知，通傳會關於廣電媒體節目如經認定有妨害公共秩序或善良風俗之情形，違反廣播電視法及

衛星廣播電視法相關規定，該會僅依廣電三法相關規定予以裁處；如警察、檢察機關偵查犯罪確有蒐證之需要，該會方被動配合提供側錄影帶；至於網路新聞部分，「WIN 網路單 e 窗口」如受理民眾申訴及通報網路內容問題，才會將民眾意見轉請權責機關或網路平台服務提供者處理，均顯然失之被動消極。據本院約詢檢察總長顏大和，渠表示媒體應報導事實而不應涉及價值判斷，且應嚴守媒體自律原則；另有多位警政主管向本院表示，警方為蒐證群眾常抗活動現場之犯罪嫌疑人，曾多次向電視業者調取相關節目影片，以為參佐之證據資料，然業者顧忌爾後可能需出庭作證，故均予以拒絕，導致案件偵辦進度受阻等情。按通傳會係主管電子媒體及媒體秩序之主管機關，基於言論自由之原則，對於電子媒體基於政治信仰而表達之不同意見，固宜予尊重，然對於群眾暴力及違害社會治安之不法行徑，則不應鼓勵或曲容。在上揭 3 件群眾陳抗活動期間，有若干電子媒體透過立即轉播之途徑，追索民眾、追打警察等不法暴行，甚至公開員警之職務代號，間接鼓勵違法行徑；另有若干節目主持人呼籲觀眾即時加入群眾抗議行動，類此脫法或遊走法律邊緣之作為，通傳會宜透過內部嚴格之審查程序採取適法之懲處，以維媒體公共秩序，若有具體觸法或違法犯行，或「明顯而立即之危險」之情事發生時，則應主動將相關證據報請檢察機關為適當之處理。

- 五、對於民眾和平陳情活動與合法之民主訴求，行政院宜積極應對，採取相關行政措施，以及時化解民怨；並應透過立法及預算程序，適時回應合法之民意需求，以維護憲政民主秩序與法治權威：

(一)近期從「318 反服貿」學生占領立法院，以迄 4 月 25 日至 29 日反核四民眾游擊式的街頭運動，引致政治與社會衝突愈趨激烈。然兩者最明顯的對照，要以太陽花學運訴求「反服貿」，卻以占領立法院為手段，目的是「不讓你開會」，長達 24 日。而此波以「公投護臺灣聯盟」成員為主的反核行動，其運用的手段卻是包圍立法院，限制立法委員與行政官員進出，欲將渠等關在立法院內「強迫你開會」，希望達成廢核目標。「不讓你開會」，是透過占領手段強迫國會停止運作；「強迫你開會」，是對立委進行威嚇及人身強制，要對方依自己的要求通過法案。<sup>1</sup>採取占據國會或對國會議員進行包圍威脅的方式，以達成自己的訴求，顯係「反民主」類同**叛亂民兵**行徑，對持不同意見的人毫無尊重，也踐踏了臺灣民主體制已經建立的**憲政法制**、代議政治和公投程序。此種情形尤其令人感到憂心：第一，「游擊式」的抗議與襲擊，容易引爆衝突，危及不特定民眾的安全。第二，在情緒交互感染下，示威者容易自以為是正義化身，進而在街頭「獵巫」，對不同立場的人表達敵意。第三，街頭群眾一面倒的情緒**發洩**，容易被過度放大，更不利於社會的理性對話。第四，政府若一直無法回應或處理街頭的躁動，不僅國家政務無法推動，也讓沉默的大眾為社會失序感到惴惴不安，甚至覺得進入了無政府狀態。<sup>2</sup>

(二)民主政治制度下的自由與法治，是一體兩面。只有自由而無法治，將會淪為混亂的暴民社會；只有法治而無自由，則會成為獨裁專制**國家**。反核四主張

<sup>1</sup> 聯合報社論，〈從「不讓你開會」到「強迫你開會」〉，103 年 5 月 1 日。

<sup>2</sup> 聯合報社論，〈臺灣能淪落到聽命街頭群眾指揮？〉，103 年 4 月 29 日，A2 版。

是民主社會應該公開討論、且允許有不同意見的公共議題，遇上歧見嚴重時要如何折衷，應經由國會代議的辯論、角力、表決等方式解決，或者透過更直接的公民投票決定。但上揭三次街頭的抗爭者，卻企圖剝奪這些議題的討論空間，用群眾上街的方式來凌壓反對者的意見，甚至要求他人必須表態選邊，使得他人「不表達意見」的自由都已然失去。近期國內的群眾運動，印證了「破窗理論」所產生的負面效應不容小覷。自「318 學運」部分大學生高舉「捍衛民主」口號強占立法院後；接著有群眾「路過」包圍中正第一分局；此後，繼之而來是反核群眾包圍國會、霸占臺北市重要街道；甚至有民眾利用臉書號召網友，意圖串聯癱瘓臺北市捷運，侵害更多民眾行的權利，造成社會的動盪不安。「破窗理論」強調面對不法者，多數民眾不能抱持事不關己的消極態度；唯有積極支持政府伸張公權力，社會才不至於長期陷入「民主逆流」，使多數人的權利反被少數人所綁架。然因群眾運動發展樣態日趨複雜，且因權責機關無法適時制止不法脫序行為，立即繩之以法，導致若干陳抗群眾氣焰日益猖獗，甚至出現少數心存僥倖者「免費搭車」(free rider)之違法行為。行政院除應結合檢察、警政、通傳、教育等相關機關，就群眾運動中「明顯而立即的危險」行動的相關處理措施，訂定標準作業處理程序。另行政院宜督導所屬參酌美國及西歐等國家處理類似群眾事件之先例，提出專案研究，以期消弭暴力衝突之危機於無形。

(三)長期以來，一般民眾或許習慣於政黨的吵鬧爭執；然而，當社會年復一年沈淪在相同議題紛擾不休，卻始終無法找出解決途徑，終將使得群眾陳抗運動



四起，此可歸因於制衡機制內機構遲遲無法解決國家的政策紛爭，民眾感到不耐方才走向街頭。此包括行政部門的荏弱消極、立法部門的僵峙癱瘓、政黨間無止境的惡鬥，在在顯示政府失能的困境。根本之途，對於民眾和平參與行動及合法之民主訴求，行政院宜積極應對，儘速採取相關行政措施，以及時化解民怨；並應透過立法及預算程序，適時回應合法之民意需求，以維護憲政民主秩序與法治權威，此係解決民怨、化解群眾運動激進化發展根本之途，若僅憑藉警力維持公共秩序，終必備多力分，勢將導致警力嚴重耗竭，且不利自由民主秩序之維持。