

糾 正 案 文 (公 布 版)

壹、被糾正機關：行政院大陸委員會、內政部警政署、臺北市政府警察局。

貳、案由：行政院大陸委員會對於「第二次江陳會談」之整體宣傳、溝通工作容有不足，致未能形塑正面社會輿論力量，不利整體任務之遂行，核有怠失；警方對於本案維安工作之執行態度、執行技巧及勤前教育容有不足，導致警民多起衝突，損及國家民主形象，內政部警政署、臺北市政府警察局暨所屬相關單位核有違失；臺北市政府警察局松山分局勤務規劃部署及現場調度執行晶華酒店安全維護勤務不當，斲傷國家及警察形象甚鉅，臺北市政府警察局督導不周；臺北市政府警察局調用替代役 2 個分隊支援晶華飯店勤務過程失當，致二名替代役男受傷，與相關作業規定未合，均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

大陸海峽兩岸交流協會（下稱海協會）陳雲林會長於 97 年 11 月 3 日至 11 月 7 日來臺進行「第二次江陳會談」，國家安全會議（下稱國安會）及行政院大陸委員會（下稱陸委會）等經研議規劃，責由國家安全局（下稱國安局）統籌協調相關安全維護工作，俾利會談之順利進行。國安局乃協請內政部警政署（下稱警政署）等有關機關為實際負責陳雲林訪臺相關行程之安全維護執行任務。

本案係蘇俊雄君等 218 名學者及財團法人民間司法改革基金會等 25 個民間團體陳訴：警政及國安單位於

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

○」等情。對此，馬總統亦曾公開指責陸委會做的不足。又據海基會江丙坤董事長於98年3月16日接受本院約詢時，依其參與WTO之經驗分享比較，亦認不無檢討改進之空間。足徵，陸委會對於陳雲林來訪之整體宣傳、溝通工作不足，肇致未能形塑正面社會輿論力量，不利整體任務遂行，尚非無據。

(三)對此，陸委會賴幸媛主任委員於98年3月16日本院約詢時表示：「兩岸的溝通只能對外公布大方向，像很多預備性磋商前都不能見報的，以建立雙方的互信基礎。一直到最後二個星期，才能有陸續對外說明的可能。」、「外界的批評，我認為應該是指高層、在野黨主席的高層溝通，但前後我去和蔡主席溝通，都被拒絕，另外在野立委個別委員的溝通，我去了好幾次。民進黨黨團部分，只邀我參加一次，我應邀前往，其後並未再要我前往。」、「其實我上任後，感覺是在野黨是不太想溝通的，他們都拒絕我去。」等情。惟查，陸委會乃兩岸工作之主管機關，依權力監督與制衡原則，理應主動積極向立法院作報告，有效尋求朝野各政黨之支持與共識。尤以陳雲林來臺乙事，係兩岸60年來的大事，主管兩岸事務之陸委會，尤應與民間主動而積極溝通對話，促使民眾更明瞭陳雲林來臺之意義與效益。

(四)綜上，陸委會對「第二次江陳會談」之整體宣傳及溝通工作明顯不足，致未能有效形塑積極輿論及社會力量，不利整體任務遂行，足認未能落實首揭「第二次江陳會談整體方案規劃」之任務分工事項，核有怠失。

二、警方對於本案維安工作之執行態度、執行技巧及勤前

教育容有不足，導致警民多起衝突，損及國家民主形象，警政署、臺北市政府警察局暨所屬相關單位核有違失

- (一)據臺灣人權促進會黃佳平主任於本院座談會指出，渠等五、六臺機車插著國旗沿中山北路，靠近圓山飯店附近，經警察攔下，拿下國旗時即可放行通過，渠等回程時又被警察擋下，經渠問限制人身自由到何時，依照法令限制為何等，警察都不予理會。大概僵持半個小時，渠就被警方連人帶車拖到人行道，要渠回頭，嗣後不知為何，警方即說可以插著國旗過去。對此，警政署王卓鈞署長於本院約詢時表示：「總統府電話通知本署，國旗事情沒有任何上級指示不能出現在參訪過程中。本署及本人亦無相關指示，…。」可見，對於機車能否插著國旗通行乙事，警方勤前及教育態度顯待加強。另據中國人權協會李永然理事長於本院座談會指出：「因為這個案件裡面，不是只有我小孩不起訴，他的不起訴書裡面好像有五、六個人左右，這些人都是屬於錯抓，有些人可能到附近散步，有些人剛好圍觀」、「警察執法在很多環節都出問題，他可以不讓這樣的後果出現，比如說他問了以後，發現是錯抓，趕快放人」等情，亦見警方執勤技巧容待改進。再查，陳雲林來臺所引發警民衝突，警方受傷人數計152人（住院治療者計7人，就醫治療未住院者計25人，未就醫治療者計120人），民眾受傷人數計31人（就醫治療者計30人，未就醫治療者計1人），民眾循司法途徑尋求救濟件數計14件。再查，臺北市政府警察局執行協和演習疏失人員懲處計有：松山分局黃嘉祿分局長因97年11月5日執行安全維護工作，勤務部署欠周詳，警力調度失當，記過1次；中

時，現場部署有1,211名警力，但因調度不當，造成圍堵結果，…。另外，在驅散後，飯店後面仍留有部分群眾，致每一部貴賓車輛離開時均遭到拍打，引發各界指責，實為一大疏失。」、「現場指揮官對於防護裝備，何時應該著裝，應牢記在心並確實掌握，此次景福門前、臺大醫院門口仍發生員警未著裝，導致受傷，應檢討改進。」、「本次臺北市處理聚眾活動分區指揮官表現，著實令人扼腕，請臺北市政府警察局記取教訓，確實檢討。」、「勤教要落實，蒐證要紮實，本案事前已知任務艱鉅，為何仍有缺失？勤教如有疏失，會導致執勤方法、技巧被批判…。」、「指揮官要靈活掌握整個狀況，現場指揮果斷與否，完全取決於其對法令熟悉度，專業技能及處置群眾活動之能力，…。」等情相符，足認警政署及臺北市政府警察局執行國賓飯店、晶華酒店等集遊活動，相關執行態度、執行技巧及勤前教育上容有不足。

(三)綜上，臺北市政府警察局相關分局於陳雲林來臺期間，負責「協和專案」之安全維護執行工作，警方為保障人民權益，維持公共秩序，保護社會安全，另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，自得依警察職權行使法及道路交通管理處罰條例對相關特定人員、車輛及處所進行管束、驅離、禁止、進入等措施，惟不得逾越所欲達成執勤目的之必要限度，且以對人民權益侵害，最少之適當方法為之。由本案國賓飯店、晶華酒店宴會場所及『圍城』集會遊行活動，發生賓客受困與警民衝突受傷等狀況，造成警方及民眾多人受傷及多起侵權之訴訟案件以觀，警方執行本案維安工作在執行態度、

執行技巧及勤前教育上容有不足，致嚴重影響國家民主形象，警政署未能善盡輔導之責，復未嚴予指揮監督各直轄市警政、警衛及縣(市)警衛之實施，核有違失。

三、臺北市政府警察局松山分局勤務規劃部署及現場調度執行晶華酒店安全維護勤務不當，斲傷國家及警察形象甚鉅，臺北市政府警察局督導不周，洵有嚴重違失

(一)按警察勤務條例第9條、第10條規定：「警察分局為勤務規劃監督及重點性勤務執行機構，負責規劃、指揮、管制、督導及考核轄區各勤務執行機構之勤務實施，並執行重點性勤務。」、「警察局為勤務規劃監督機構，負責轄區警察勤務之規劃、指揮、管制、督導及考核，並對重點性勤務，得逕為執行。」又臺北市政府警察局各分局組織規程第2條規定：「臺北市政府警察局各分局隸屬臺北市政府警察局，各置分局長，承警察局局長之命，綜理分局業務，並指揮監督所屬員工。」及臺北市政府警察局組織規程第2條規定：「臺北市政府警察局置局長，承市長之命綜理局務，並兼受內政部警政署署長之指揮監督；置副局長三人，襄理局務。」經查，「第二次江陳會談」訪問行程，有關中國國民黨（下稱國民黨）吳伯雄主席於97年11月5日18時，在晶華酒店宴請陳雲林及其代表團之安全維護勤務，係由臺北市政府警察局律定松山分局黃嘉祿分局長擔任現場分區指揮官，並責由該分局策定相關之警衛計畫、任務訓練及狀況處置推演。是晶華酒店之勤務規劃乃由松山分局依「地區責任制」擔負全般責任，並由臺北市政府警察局督導考核。合先敘明。

(二)本件晶華酒店衝突經過，據警政署提供本院書面資

料略以：97年11月5日18時起，晶華酒店靠近中山北路東側人行道前，群眾陸續聚集陳抗，約半小時後酒店外圍已聚集500人。嗣民進黨蔡英文主席於18時50分率同蔡同榮立法委員等11名民代進入酒店，並於19時許在酒店前廣場召開記者會，引發群眾圍堵。迄22時20分中山北路及林森北路等周邊增至700餘人，並有賓客遭攻擊辱罵情事，翌日1時許現場更達近千人。迄1時37分臺北市政府警察局洪勝堃局長始指揮信義等分局長率機動保安警力，進行柔性勸導，並於1時47分接續指揮處置非法陳抗事件，淨空車道。迄至2時5分完成中山北路及39、45巷車道淨空任務，維護車隊進入酒店，與會賓客始陸續返抵圓山飯店。

- (三)復按，警察機關處理聚眾活動，現場指揮官肩負勤務規劃、執行、警力調度及提出需求等相關任務，責無旁貸。現場指揮官對聚眾活動之進行、進度及衍生之各種狀況，亦應充分掌握，迅速調整勤務部署，對現場即時萌發之事件，立即反應處理。現場指揮官面臨發生之群眾事件，除事前規劃責任區內各項勤務作為、任務指示及應變部署外，更須主動提供處置作為及需求，使局本部指揮官（局長），充分瞭解實際狀況，適時調度轄內各單位資源，提供必要協助。惟據警政署於97年11月18日「協和演習」安全維護工作檢討略以：「在狀況未複雜前，沒有好好使用警力，分局長又被困在酒店內，當時尚未執行驅散時，現場部署有1,211名警力，但因調度不當，造成圍堵結果。」、「本次分區指揮官表現，著實令人扼腕，請臺北市政府警察局記取教訓，確實檢討。」另據警政署王卓鈞署長於98年3月23日接受本院約詢時所提供之書面資料表示：

13巷（含）以西，中山北路39巷（不含）以南，南京東路（含）以北；第5分區自長春路無名巷（含）以東，林森北路（含）以西，長春路（含）以南，中山北路39巷（不含）以北；第6分區自南京東路13巷（不含）以東，林森北路（含）以西，中山北路39巷（含）以南，南京東路（含）以北。惟查，中山北路39巷及45巷為車輛進出晶華酒店正門之主要車道與動線，卻被第2分區、第3分區及第4分區切割劃分，未規劃優勢警力部署其中，以確保車隊行進動線之安全流暢。又對於協和車隊之預備路線，亦未見縝密周妥之規劃部署，待現場陳情抗議群眾分佔39巷及45巷間主要進出車道時，始臨危尋覓替代路線，並緊急調派警力驅離，為時已晚。此經核與警政署王卓鈞署長於98年3月23日接受本院約詢時表示：「黃分局長在內，局長約21時抵達，（王署長）告知保安科長黃清福，（並瞭解現場）警力狀況，（另外告知）交大陳大隊長二個重點，（即）21時前有無路出去，控制多少出入口，（本來說）2個變1個，（後來更）變無出口，（王署長）告知要找，賓客出不來，…」等情相符。又前開規劃部署合計警力達860人（含建制警力260人及支援保安警力15分隊600人）此有前開勤務規劃表在卷可按，惟據警政署統計晶華酒店共計部署累計達1,460人（包括臺北市政府警察局建制常任警力660人，警政署支援常任警力20個分隊800人），負責警戒及處理聚眾活動任務，始足排除群眾陳情抗議事件，反觀松山分局原僅規劃部署860人警力，勤務規劃部署誤判失算甚鉅，部署欠周亦明。足見，松山分局對於晶華酒店勤務之規劃策定欠周，未臻縝密，殊有違失。

(五)另查，警政署前揭約詢書面資料表示：「依集會遊行法第3條規定，集會遊行主管機關，係指集會、遊行所在地之警察分局；警察分局隸屬警察局，由主管長官警察局長指揮監督。本件晶華酒店等滋擾情事，以突發區域性事件，依法由警察分局依據現場狀況，採取不同勤務部署及執行手段，執行相關維安勤務；分局長擔任現場指揮官，受直屬長官警察局長指揮監督。」是對於松山分局前開違失等情，臺北市政府警察局事前未能嚴加督促，又事發當時雖透過現場同仁及微波傳送畫面，對現場各種陳情抗議活動全盤瞭解，並據臺北市政府警察局陳報警政署說明略以：21時前，要求加強勤務部署、進行協調溝通、支援幹部強化指揮能量；21時後，因應狀況變化，要求強化部署與執勤要領、因應車隊進入，加強支援安全維護措施、積極進行協調應變、進行清道先期作業、進行清道前準備、進行清道任務執行等指管重要作為，惟仍未見發揮適時指揮監督所屬有效排除狀況之效果，致與會賓客受困至凌晨2時10分許才陸續離開。另於驅散後，飯店後面仍留有部分群眾，致每一部貴賓車輛離開時均遭到拍打，引發各界指責，均難辭指揮及監督不周之責。對此，臺北市政府警察局洪勝堃局長於98年3月25日接受本院約詢時即坦認：「晶華事件分局長處理不當，局長有督導不周責任，願意負責亦願意承擔，願意檢討反省以策來茲。」此亦有約詢筆錄在卷可稽。

(六)綜上，臺北市政府警察局松山分局，於陳雲林訪臺期間，事前規劃部署欠周，現場事件發生時未能適時調度與使用警力，執行維安工作失措失靈，復未能適時向臺北市政府警察局指揮所請求支援。又臺

北市政府警察局事前未嚴加督促松山分局落實督導晶華酒店安全維護勤務規劃及部署，事發當時亦未能適時指揮所屬有效排除群眾陳抗事件，致與會賓客受困至凌晨2時10分許才陸續離開，引發各界指責，斲傷國家及警察形象甚鉅，洵有嚴重違失。

四、臺北市政府警察局調用替代役2個分隊支援晶華飯店勤務過程失當，致二名替代役男受傷，與相關作業規定未合，核有違失

(一)按替代役者係指役齡男子於需用機關擔任輔助性工作，履行政府公共事務或其他社會服務。替代役實施條例第3條前段定有明文。又替代役警察役之服勤範疇，應限於「內政部替代役警察役男服勤管理要點」第15點之勤務項目，包含值班、守望、巡邏、備勤及支援勤務（即支援各警察機關協助處理聚眾活動、緊急事故、突發事故或一般警察勤務等。）至於警察局運用時，應注意「支援直轄市、縣（市）警察局之機動保安警力之運用，採地區責任制，受被支援機關主官指揮、監督」、「替代役男僅能擔任輔助性工作。即非以自己名義行使公權力，無獨任或決定權限，受該管公務員之指揮、監督、管理、從事助手之勤務工作。被支援機關應指派編制人員予以指導或協助。」等相關規定執行，警政署對此亦律定在案。

(二)經查，97年11月5日21時，保安警察第五總隊第四大隊第四中隊替代役2個分隊，原規劃支援中山分局圓山飯店區域待命警戒勤務（協勤時段22時至翌日8時），因晶華酒店陳抗群眾人數不斷增加，衍生治安事件及交通癱瘓，臺北市政府警察局為維護臺北市治安及交通，通報中山分局圓山前進指揮所，將支援該分局之替代役2個分隊，由該中隊幹

部率至晶華酒店接替飯店內常任警力之警戒勤務。此有臺北市政府警察局於98年4月2日接受本院約詢所提供書面說明資料在案可稽。惟據時任臺北市政府警察局余督察一縣（按：奉臺北市政府警察局局長指示支援晶華酒店勤務）表示：於21時25分許，空車隊欲由長春路無名巷進入晶華酒店，惟抗爭群眾激增，企圖突破防線，適前開替代役2個分隊到達，情況緊急遂配合原無名巷口警力，擔服第2線協助警戒勤務。此時因無名巷防線遭突破，並攻擊替代役男，役男分隊為維護自身安全，乃以盾牌阻擋，發生推擠，並未規劃替代役男至第一線直接面對群眾等情。此經核與警政署書面資料表示：經查尚無調動替代役男至第一線直接面對群眾執行任務。但調用時，未注意現場群眾狀況之掌握，將2個分隊替代役派遣擔服第二線警戒任務，卻因防線遭突破，導致替代役男成為第一線，遭受群眾攻擊，與前揭作業規定未合等情相符。

- (三)復查，長春路無名巷現場擁塞，第1線制服警力單薄，雖稱係使替代役分隊擔服第2線協助警戒勤務，惟與陳抗群眾於無鐵拒馬隔離近身對峙推擠狀況下，實難認與第1線勤務有異，此有臺北市警察局提供光碟在卷可稽，故所稱第2線協勤云云，純屬卸責之詞，殊無可採。另據余一縣於本院約詢時表示：「我事先並不知情來的是替代役，我問松山分局的區指揮所（按：松山分局所開設之前進指揮所）說：我接受到二個替代役，這二個分隊要交給我，擺在這邊嗎？但指揮所沒有答覆我，當時防守過程中，我也提出警力支援，後來有常任的警力一個分隊來。」、「對於役男受傷，我個人心裡也很難過，但我為了因應緊急狀況，所以作如此處理，

如果說有責任，我願意承擔。」經核松山分局未依相關規定，妥善運用，致二名替代役男受傷，核有違失。

(四)綜上，本案指揮執行為現地指揮官，其負有執行責任；現地指揮官之督導，為警察局，是臺北市警察局負有督導責任。本案臺北市政府警察局調用前揭替代役過程失當，致二名陳姓替代役男受傷，與替代役實施條例第3條及該署機動保安警力支援運用作業規定有悖，核有違失。

綜上所述，陸委會對於「第二次江陳會談」之整體宣傳、溝通工作容有不足，致未能形塑正面社會輿論力量，不利整體任務之遂行，核有怠失；警方對於本案維安工作之執行態度、執行技巧及勤前教育容有不足，導致警民多起衝突，損及國家民主形象，內政部警政署、臺北市政府警察局暨所屬相關單位核有違失；臺北市政府警察局松山分局勤務規劃部署及現場調度執行晶華酒店安全維護勤務不當，斲傷國家及警察形象甚鉅，臺北市政府警察局督導不周；臺北市政府警察局調用替代役2個分隊支援晶華飯店勤務過程失當，致二名替代役男受傷，與相關作業規定未合，均核有違失。爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：黃煌雄

林鉅銀

中 華 民 國 9 8 年 5 月 日