

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文計畫書

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis Proposal

法律與政治之間：

首長維安與人民意見表達衝突之研究

Between the law and politics:a research on the conflict

between security management of senior official and

people's freedom of speech and expression

陳至瑋

Chih-Wei Chen

指導教授:林子倫博士

Advisor : Tze-Luen Lin,Ph.D.

中華民國 107 年 3 月

March,2018

摘要

我國2014年3月18日太陽花學運發生，公民團體批判當今代議制度不足以反映民意，促成新型態的民眾意見表達方式，公民團體透過網路平臺募集物資、分析局勢、部署群眾及發布新聞等，成功主導議題及宣傳訴求，並號召近50萬人走上街頭抗議。又2014年3月21日司法院大法官釋字第718號解釋宣告，集會遊行法第8條第一項規定，室外集會、遊行應向主管機關申請許可，未排除緊急性及偶發性集會、遊行部分，及同法第9條第1項但書與第12條第2項關於緊急性集會、遊行之申請許可規定，違反憲法第23條比例原則，不符憲法第14條保障集會自由之意旨，均應自中華民國104年1月1日起失其效力。在原本已經對警察機關處理陳抗事件不利的環境下，本號解釋宣告更是一大重擊。

近期公民團體為突顯其訴求，無論係事前依集會遊行法申請主管機關核准舉辦集會遊行，或是緊急性與偶發性集會遊行，意見表達對象多係針對總統、副總統及行政院院長，或是針對總統府、總統官邸及行政院等重要官署突襲衝撞，以獲得社會大眾關注，進而逼迫相關主管機關妥協讓步，然而論述保障人民意見表達之文獻甚多，但多未探究「政府首長維安」與「人民意見表達」兩者法益衝突時，應如何評價。從釋字第718號解釋觀之，大法官多能具體論述保障集會自由之審查標準、國家責任、保護法益與相關學理，但具體論述維持社會秩序部分卻如鳳毛麟角，比重明顯失衡，或許基於權力分立及保障人民權利之西方立憲主義思維，司法權必須扮演起理性的角色去制衡行政權與立法權，以避免人民基本權遭受政府不當之侵害，但從另一個角度而言，法律之於人民被要求必須符合「期待可能性原則」，而首長維安亦是國家應保障的重要法益，相關法令也應給予執法者「執法的期待可能性」，司法見解失衡過度傾向維護人民基本權一方，將使維安人員無所適從，並使首長陷入危險之中。

本文認為無論係以集會或遊行方式進行人民意見表達，實務上都潛藏著暴力因素在內，當人民向政府首長表達不滿訴求時，即有維安上顧慮。執行特種勤務核

心精神就是「絕對萬全」，不能讓受保護對象陷入任何危險之中，其執行方法展現在「防患於未然、弭禍於無形」，當然維安人員也會兼顧首長「親民愛民」形象，在安全無虞前提下，適時引導、協調向首長意見表達之民眾以適當方法為之，但從歷年首長維安事件分析，不乏維安人員維安手段遭質疑過當干涉、違反比例原則等批判聲音，因此透過本文研究，建構首長安全、人民意見表達、維安人員法定責任等3者和平共存模型。

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 問題意識.....	4
第二章 文獻回顧	7
第一節 多數統治與尊重少數之爭.....	7
第二節 釋字第 718 號解釋評析.....	8
第三節 我國首長維安相關文獻.....	12
第四節 我國人民意見表達相關文獻.....	22
第五節 小結.....	26
第三章 研究設計	27
第一節 研究問題.....	27
第二節 研究架構及目的.....	27
第三節 章節安排.....	29
參考資料.....	31

表圖目次

圖 1- 1 問題意識.....	6
圖 2- 1 司法審查權設計概念	8
圖 1- 2 研究架構.....	28
圖 1- 3 研究目的.....	29

第一章 緒論

第一節 研究背景

2013年洪仲丘事件，家屬因不滿國防部處理方式，引爆眾怒，此時號稱「1985行動聯盟」的公民團體崛起，並透過社群軟體將相互不認識的網路鄉民串連起來，動員號召群眾走上街頭要求國防部講出真相，最高紀錄將近25萬人占據凱達格蘭大道¹，除迫使國防部長遭撤換外，更讓政府信用陷入破產危機。再則，2014年太陽花學運，「黑色島國青年陣線」等公民及學生團體為了抗議政府推動兩岸服貿協議，突襲占領立法院議場²，並透過智慧手機、平板電腦，將會場第一時間即時影像直播給各界知道，另外成立「g0v」網路平臺³，透過此平臺募集物資、分析局勢、部署群眾及發布新聞等，比傳統SNG還便利還快速，迫使既有新聞媒體必須追著「g0v」後面跑，公民及學生團體因此主導議題並成功宣傳訴求，號召近50萬人走上街頭抗議，新型態公民運動遂之產生⁴。

另2014年3月21日司法院大法官釋字第718號解釋(以下簡稱釋字第718號解釋)宣告，集會遊行法第8條第1項規定，室外集會、遊行應向主管機關申請許可，未排除緊急性及偶發性集會、遊行部分，及同法第9條第1項但書與第12條第2項關於緊急性集會、遊行之申請許可規定，違反憲法第23條比例原則，不符憲法第14條保障

¹ 〈凱道 8 月雪 25 萬人送仲丘〉，蘋果日報(發布日：2013.8.4)，

<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20130804/35197794> (最後瀏覽日：2018.2.5)。

² 〈上百學生攻佔議場 國會史上首遭 反服貿爆衝突〉，蘋果日報(發布日：2014.3.19)，

<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20140319/35709841/applesearch/上百學生攻佔議場國會史上首遭反服貿爆衝突> (最後瀏覽日：2018.2.5)。

³ 〈【沃草直擊】現場直播任務困難，幕後英雄 g0v 零時政府〉，蘋果日報(發布日：2014.3.21)，

<https://tw.news.appledaily.com/politics/realtime/20140321/364347/applesearch/【沃草直擊】現場直播任務困難%EF%BC%8C幕後英雄 g0v 零時政府> (最後瀏覽日：2018.2.5)。

⁴ 〈網路熱鬧直播佔領運動 公民運動時代來臨〉，蘋果日報(發布日：2014.3.19)，

<https://tw.news.appledaily.com/politics/realtime/20140319/363167/applesearch/網路熱鬧直播佔領運動%E3%80%80公民運動時代來臨> (最後瀏覽日：2018.2.5)。

集會自由之意旨，均應自中華民國104年1月1日起失其效力。本號解釋緣起聲請人(一)1.臺北地院法官陳思帆為審理李明璫(臺大社會系助理教授)於97年間未經許可率眾至行政院前集會，抗議海協會會長陳雲林來臺所生維安衝突而違反集會遊行法(下稱集遊法)案件⁵；2.桃園地院刑六庭為審理陳達成(律師)於96年間未經許可率眾至慈湖陵寢停車場集會，舉辦「兩蔣入土為安活動」而違反集遊法案件，各依其確信認所應適用之集遊法第8條第1項、第9條第1項但書、第12條第2項關於集會前應申請許可之規定，及其他數相關規定有違憲疑義，聲請解釋⁶(陳法官併同聲請之條文有第4、6、11第2款、25第1項第3、4款、29條；刑六庭併同聲請之條文有第29、30條)。(二)林柏儀(政大社研所學生)為抗議學費調漲，未經許可聚眾至教育部前集會陳訴，遭以違集遊法而判處拘役確定，認判決所適用之同法第29條關於首謀者之罰則規定，及具關聯性之第2、4、6、8、9、11至16、18、22、24、25、28條有違憲疑義，聲請解釋⁷。大法官就各案先後受理後，併案審理。經賴浩敏法庭等15位大法官共同審理宣告，其理由摘述如下：

一、目的不合憲

就事起倉卒非即刻舉行無法達到目的之緊急性集會、遊行，實難期待俟取得許可後舉行；另就群眾因特殊原因未經召集自發聚集，事實上無所謂發起人或負責人之偶發性集會、遊行，自無法事先申請許可或報備。雖同法第9條第一項但書規定：「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6日前申請之限制。」同法第12條第2項又規定：「依第9條第1項但書之規定提出申請者，主管機關應於收受申請書之時起24小時內，以書面通知負責人。」針對緊急性集會、遊行，固已放寬申請許可期間，但仍須事先申請並等待主管機關至長

⁵ 臺北地方法院於2010年9月24日以北院木刑誠98易1707字第0990012834號函送釋憲聲請書予司法院提出釋憲案。

⁶ 桃園地方法院於2012年6月28日以桃院晴文字第1010100885號函送釋憲聲請書予司法院提出釋憲案。

⁷ 臺灣高等法院95年度上易字第1336號判決林柏儀違反集遊法第29條之不依命令解散經制止不遵從罪有罪定讞，林柏儀遂依司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款規定，於2012年7月16日提出釋憲聲請書。

24 小時之決定許可與否期間；另就偶發性集會、遊行，亦仍須事先申請許可，均係以法律課予人民事實上難以遵守之義務，致人民不克申請而舉行集會、遊行時，立即附隨得由主管機關強制制止、命令解散之法律效果（集遊法第 25 條第 1 款規定參照），與釋字第 445 號解釋理由：「憲法第 14 條規定保障人民之集會自由，並未排除偶發性集會、遊行」，「許可制於偶發性集會、遊行殊無適用之餘地」之意旨有違。明確指出集遊法對緊急性及偶發性集會之限制要求違反法律明確性原則及憲法第 14 條規定保障人民之集會自由。

二、違反比例原則

就緊急性及偶發性集會而言，大法官認為許可制手段並不能達成主管機關對為維持社會秩序之目的，且立法機關並非不能視事件性質，以法律明確規範緊急性及偶發性集會、遊行，改採許可制以外相同能達成目的之其他侵害較小手段，故集遊法第 8 條第 1 項未排除緊急性及偶發性集會、遊行部分；同法第 9 條第 1 項但書與第 12 條第 2 項關於緊急性集會、遊行之申請許可規定，已屬對人民集會自由之不必要限制，與憲法第 23 條規定之比例原則有所牴觸，違反「禁止侵害基本權利本質內容原則」，其與立法者所欲維護法益之重要性並未處於合乎比例關係（狹義比例原則）。

在原本已經對警察機關處理陳抗事件不利的環境下，釋字第 718 號解釋宣告已是一大重擊，但是臺灣臺北地方法院審理黃國昌等 22 人占領立法院，涉犯妨害公務等犯行一案⁸，於 2017 年 3 月 31 日宣判其等 22 人均無罪，更是打擊警察人員士氣⁹。其中針對黃國昌、周馥儀、黃郁芬、陳為廷、魏揚、林飛帆、曾柏瑜、陳廷豪煽惑他人犯罪部分，合議庭法官以其等所抗辯公民不服從之概念，據以審酌本件占領立法院之行為是否具有社會相當性而有正當理由，認為其等行為符合公民不服從之要件¹⁰，具有社會相當性，且不具實質違法性，屬有正當理由之情形，而與刑法第

⁸ 案號：104 年度矚訴字第 1 號。

⁹ 〈太陽花無罪 基層員警：總有一天政府會被民眾反噬〉，聯合報(發布日：2017.3.31)，<https://udn.com/news/story/1/2376801> (最後瀏覽日：2018.2.19)。

¹⁰ 該判決參酌國內外學說及實務見解，概認公民不服從之要件為：抗議對象係與政府或公眾事務有關之重大違法或不義行為；須基於關切公共利益或公眾事務之目的為之；抗議行為須與抗議對象間具有可得認識之關聯性；須為公開及非暴力行為；適當性原則，即抗議手段須有助於訴求目

306條「無故」之構成要件有間，則此等號召行為，自與煽惑他人「犯罪」之要件有別。故被告黃國昌、周馥儀、黃郁芬、陳為廷、魏揚、林飛帆、曾柏瑜、陳廷豪所為，客觀上並非煽惑他人犯罪之行為，主觀上亦無煽惑他人犯罪之犯意，且此等對公共事務之政治性意見表達，合於社會相當性，自無法以煽惑他人犯罪之刑責相繩¹¹。然而依法官法第13條第1項規定，法官應依據憲法及法律，本於良心，超然、獨立、公正審判，不受任何干涉。我國係屬大陸法系，審判應依據法律，試問前開法官所定義「公民不服從」7項要件，有明文在哪部法律之中？即便行政權與立法權有所爭議，也應由司法院大法官依違憲審查制度審議，地院法官竟自列「公民不服從」7項要件而認定本案具社會正當性，欠缺實質違法性，容有疑義。

第二節 問題意識

個人自2001年從警以來，陸續擔任臺北市政府警察局分局保安業務及特種勤務承辦人，負責承辦審核集會遊行申請案件、負責特種勤務安全維護工作，後來擔任第一線派出所副所長、所長，到2015年擔任市警局督察室特種勤務承辦人，處理多場聚眾陳抗事件、執行多場總統、副總統安全維護勤務，面對新興公民運動所形成的陳情、抗議方式，期望深入去研究人民意見表達對特種勤務的影響，並提出建議與精進警衛作為。從實務上觀察，釋字第718號解釋理由書開宗明義即表示，憲法第14條規定人民有集會之自由，旨在保障人民以集體行動之方式和平表達意見，與社會各界進行溝通對話，以形成或改變公共意見，並影響、監督政策或法律之制定，係本於主權在民理念，為實施民主政治以促進思辯、尊重差異，實現憲法兼容並蓄精神之重要基本人權。依前開解釋，人民意見表達必須予以保障，然而在意見

的之達成；必要性原則：無其他合法、有效之替代手段可資使用；狹義比例原則：抗議行動所造成之危害須小於訴求目的所帶來之利益，且侷限於最小可能之限度。

¹¹ 節錄臺北地院 106 年 3 月 31 日新聞稿

<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=260918> (最後瀏覽日：2018.2.19)。

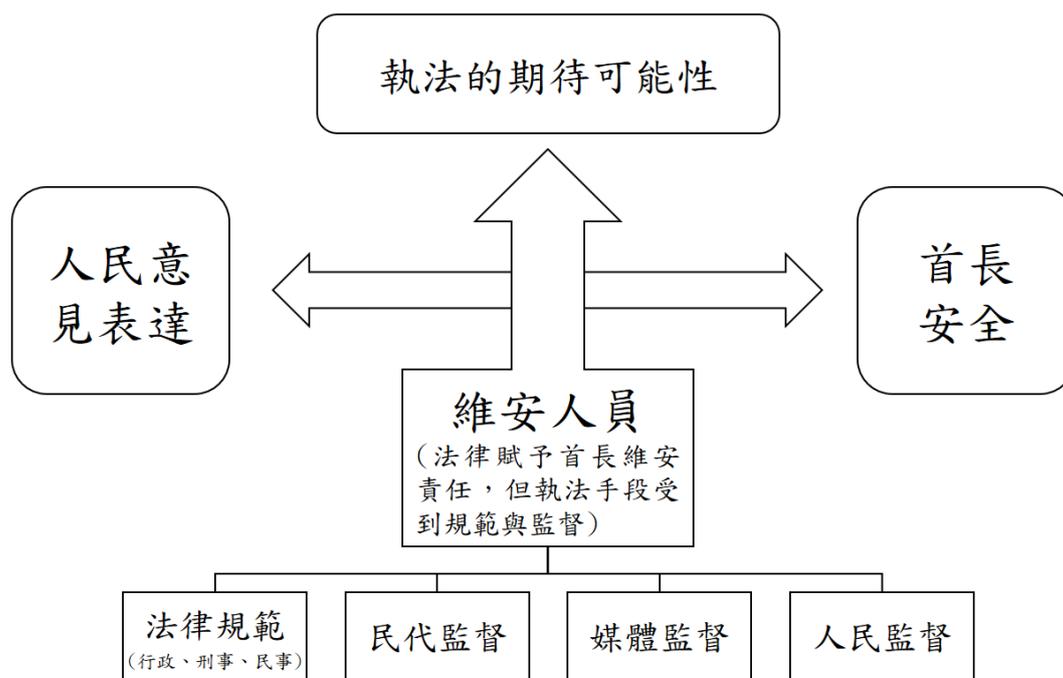
表達的過程，無論係以集會或遊行方式進行，實務上都潛藏著暴力因素在內，縱然人民標榜所舉辦之集會遊行係和平理性，但向總統、副總統表達不滿訴求時，即有維安上之顧慮，執行特種勤務核心精神就是不能讓受保護對象陷入任何危險之中，甚至要犧牲自己以身作盾，確保安全維護對象絕對萬全，維安人員本於法定賦予職責必須確保總統、副總統萬全，面對前開衝突時會採取必要之防制措施，否則總統、副總統維安稍有疏漏或意外，維安人員將面臨最嚴格的社會批判與究責¹²。

特種勤務執行方法展現在「防患於未然、弭禍於無形」，雖然維安人員也會兼顧首長「親民愛民」形象，在安全無虞前提下，適時引導、協調向首長意見表達之民眾以適當方法為之，但從歷年首長維安事件分析，不乏維安人員維安手段遭質疑過當干涉、執法過當及違反比例原則等批判聲音，進而要求限縮維安權限，然而事實上維安人員依法執行職務在法律規範上有刑法、民法及行政等責任，另外必須接受民代、媒體及人民監督，本有既定規範與限制，過度限制維安人員保護首長的措施，將造成維安人員無所適從，因此本文除探究如何兼顧兩者法益保障之平衡外，更重要的是，希望探究維安人員的「執法的期待可能性」（如圖1-1）。按期待可能原則(Grundsatz der Zumutbarkeit)指國家行為(包括立法及行政行為)對人民有所規制，都有一項前提，即有期待可能。故法規課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，不能期待人民遵守時，此種義務便應消除或不予強制實施，學者遂主張期待可能性乃是人民對公眾事務負擔義務的界限¹³。我國現行法規、司法解釋、學術文獻等，針對國家對於人民課予責任與義務時，多有探究人民遵守課責的

¹² 參照前總統陳水扁三一九槍擊案監察院彈劾案(093 年劾字第 11 號)案由：國家安全局局長兼特勤中心指揮官蔡朝明、特勤中心副指揮官邱忠男、特勤中心研究委員兼組長張冬生、南部聯絡組組長賴政義、總統府侍衛長陳再福、副侍衛長沈再添、內政部警政署保防室主任陳連禎、台南市警察局局長何春乾等八人，九十三年三月十九日維護總統、副總統在台南市掃街拜票活動之安全，未能妥處危安預警情資，未建請總統、副總統穿著防彈衣，且隨扈警衛部署亦不符四週防禦原則，使用民間座車、駕駛均未經檢查審核，總統、副總統之乘車位置一再更改，實際遊行車序與既定計畫不符，嚴重違反車隊編組之原則，無法有效防患危安事件之發生，迨總統、副總統遭受槍擊後，復反應遲鈍，處置失措，指揮體系失靈，步驟紊亂，錯失應變契機，肇致任務失敗並嚴重斲傷國家形象，造成社會不安，經核均有重大違失，爰依法提案彈劾。

¹³ 吳庚、盛子龍，2017，《行政法之理論與實用》(增訂十五版)，頁 55。

期待可能性，反之卻多未探究執法者的執法期待可能性，再加上社會環境對執法者不友善，以及過度政治力介入干擾，打擊執法者士氣，更嚴重將造成維安罅隙，使首長陷入危險之中。



第二章 文獻回顧

第一節 多數統治與尊重少數之爭

我國在3次和平政黨輪替下，民主制度逐漸成熟穩定，但從太陽花學運後，新形態公民運動成形，在公民運動的過程中，事實上有很多違法之處，但無論是媒體報導、民代監督、司法判決等，多倒向公民團體一方，不支持警察機關執法作為，警察機關面對陳抗事件動輒得咎，個人以為主因係弱勢操作使大家往往都忽略「民主」、「法治」、「人權」，少數人就能主導議題，假象的代表多數人，尤其是在警察面前，好似強大的國家公權力在欺壓弱勢的人民，但事實上只是多數人選擇沉默不語。然而多數統治及尊重少數兩大區塊一直是政治學上無解的課題，單從警方立場去思考，或許無法因應我國民主演進思潮。有學者提出，民主政府結構設計在於分權與制衡，因為人民與統治者都不是天使，需要政府的存在，並且用野心來對抗野心，讓政府能有效運作，進一步以美國民主立憲發展出行政、立法及司法等三權分立制度探討，行政權、立法權均有任期及民意基礎，但司法權沒有任期及民意基礎，為何司法權能審查並否決行政權、立法權的決定，少數人即可對抗多數人而且不用對人民負責，乍看之下十分怪異，憑什麼少數人可以否決多數，但卻又讓現今多數民主國家奉為圭臬，若從柏拉圖「理想國」政治哲學觀之，人的構成有三個部份，理性、感性及慾望¹⁴，只有極少數人的理性大於感情及慾望，因此在「理想國」政治思想裡，理性者(Philosopher Kings，或稱哲君)是擔任統治者工作，而司法權就是所謂的理性者，代表少數去制衡多數，而美國憲法真正的精神就在於若是行政權、立法權代表多數統治的意見，而司法權就永遠代表尊重少數的一方，因為多數未必正確，少數未必錯誤，在不同時期會有不同的價值判斷與否，核心價值在於儘量讓兩者能並存(吳重禮，2017，如圖2-1)。從此政治哲學觀點，可供本研究探討，

¹⁴ 多數人慾望高過於感情與理性，只有極少數的人理性大於感情與慾望，慾望的人去從事以慾望的工作(如商人)、感情的人去從事以感情的工作(如衛國士)、理性的人去從事以理性的工作(如統治者)，這樣就是理想的國度。

維安人員執行手段除必須依法律層面遵守比例原則及法律保留原則外，可以另從政治層面去釐清司法權偏向維護人民意見表達之脈絡及標準。

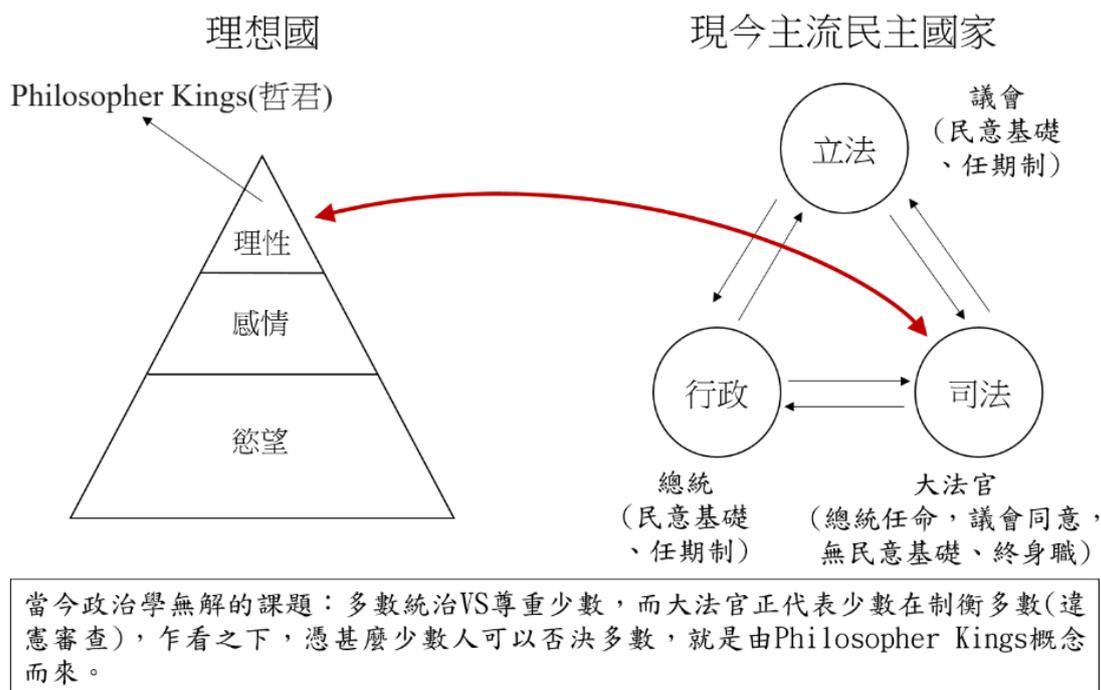


圖 2-1 司法審查權設計概念

(資料來源：中研院研究員吳重禮口述，本研究整理繪製)

第二節 釋字第718號解釋評析

本號解釋係由賴浩敏法庭等 15 位大法官共同審理宣告，其解釋理由書開宗明義即表示，憲法第 14 條規定人民有集會之自由，旨在保障人民以集體行動之方式和平表達意見，與社會各界進行溝通對話，以形成或改變公共意見，並影響、監督政策或法律之制定，係本於主權在民理念，為實施民主政治以促進思辯、尊重差異，實現憲法兼容並蓄精神之重要基本人權。而且為保障該項自由，國家除應提供適當集會場所，採取有效保護集會之安全措施外，並應在法律規定與制度設計上使參與

集會、遊行者在毫無恐懼的情況下行使集會自由¹⁵。簡言之，國家本有責任及義務保障人民集會自由之基本權，國家任何法律或行政法規對集會、遊行之限制，均應受憲法第 23 條之嚴格檢驗，故大法官系採「嚴格審查標準」來審理本釋憲案。計有提出部分協同意見書 1 位、協同意見書 3 位、部分不同意見書 6 位，評論分析¹⁶如下：

一、多數意見及協同意見

- (一)集遊法第 8 條第 1 項許可制規定，未排除緊急性及偶發性集會、遊行部分，及同法第 9 條第 1 項但書與第 12 條第 2 項關於緊急性集會、遊行之申請許可規定，違反憲法第 23 條比例原則。
- (二)肯認釋字第 445 號解釋以雙軌理論將集會遊行區分，涉及實質內容之規範，須符合憲法第 23 條比例原則規範；涉及非實質內容之時間、地點及執行方式，基於主管機關有必要獲得相關資訊，以從積極面提供適當集會場所，採取有效保護安全措施，從消極面，避免遭受公權力不當干預，並為兼顧維持社會秩序，在法制面究應採事前許可制、報備制或事後追懲制，立法者有形成自由。
- (三)本號解釋係補充釋字第 445 號解釋未處理的緊急性及偶發性集會遊行，而非變更釋字第 445 號解釋。

二、不同意見

- (一)許可制係「原則禁止、例外同意」，報備制係「原則同意，例外禁止」，兩者同樣均能使主管機關獲得充分資訊以遂行保障人民集會自由之目的，且在許可制操作下，主管機關仍存有誤用或濫用否准許可之機會與恣意空間，而報

¹⁵ 說明集會自由之保障目的，且點出該基本權保障內容，亦包括國家所應盡之義務（基本權客觀規範功能，此處類似於制度性保障之內涵）。

¹⁶ 解釋理由書末段說明釋憲聲請人其他聲請解釋部分，因與釋字第 371 號、第 572 號、第 590 號解釋意旨或司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定不符，應不受理，其理由包括非確定終局裁判所適用之規定（大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款）、未提出客觀上認定違憲之確信（此部份指由法官聲請釋憲，此項要件詳見釋字第 371、572、590 號），而認聲請不合法。故此部分本文不予論述。

備制較許可制侵害人民集會自由權益較小，故認為現行集遊法應修正為「報備制」。

(二)認為集會自由之保障，無法以雙軌理論一分為二全面保障，仍應以比例原則審查集會、遊行之時間、地點及方式，是否與集會遊行訴求之目的與內容產生合理正當且緊密的關聯。

(三)認為許可制並無法通過憲法第 23 條比例原則之審查，釋字第 445 號解釋應予變更，而非僅就未論述之非常態集會遊行(無論係廣意的偶發性集會，或是本號解釋區分之緊急性或偶發性集會遊行)予以補充。

(四)不贊同多數意見就緊急性與偶發性集會、遊行以外之其他條文之聲請解釋部分，以不受理處理，以及未能宣告原因案件所適用或應適用之集會遊行法第 29 條違憲。

本號解釋大法官多能具體論述保障集會自由之審查標準、國家責任、保護法益與相關學理，但具體論述維持社會秩序部分卻如鳳毛麟角，比重明顯失衡，或許基於權力分立及保障人民權利之西方立憲主義思維，司法權必須扮演起理性的角色去制衡行政權與立法權，以避免人民基本權遭受政府不當之侵害。但本研究以為仍有相關疑義之處如下：

一、大法官對「和平」集會、遊行的定義尚有不足，主管機關將無所適從

釋字718號解釋無論解釋理由書、協同意見或不同意見，均提及集會自由受保障的前提，必須是「和平」的集會、遊行，然所謂「和平」的定義為何？本號解釋僅李震山大法官及陳新民大法官有提出具體評價見解。

李震山大法官認為集會、遊行違反法律或刑法並非集構成違反和平要求，必須是集體以強暴、脅迫、煽動暴力、攜帶攻擊或防禦性武器等非和平行為，對他人自由權利、執法人員或公益產生立即重大危險之情行方屬之，若無明顯證據顯示前揭不和平情形者，則應尊重有意舉辦集會遊行者之意願，該等集會遊行縱然會妨害交通、違反行政法之其他安全秩序規定或少數零星暴力，基於追求民主價值的重要

性，仍應優先保障之。個人以為，標準過於寬鬆，且前段論述排除暴力，後段論述又肯認少數零星暴力，何為零星暴力又未論述清楚，不確定的判斷概念將使主管機關執法時無所適從；另陳新民大法官認為，德國學術界見解，人民行使集會遊行權利，尤其以「示威」的方式為之時，都應當如同言論與意見表達自由，停留在「精神層次」的抗爭，超過此界限，就喪失了和平性。標準又過於嚴格。大法官僅從學理上來看待「和平」的意義，殊不知在實務上，許多集會遊行係打著和平的口號而行干擾社會秩序之實，從中獲取相關利益，並非真正以向政府溝通公共政策之目的而舉行，況且多數所謂的和平集會、遊行，不乏潛藏著暴力因素在內，只是沒有被蒐證或發掘之。

既然多數意見認為集會自由係重要基本人權，而「和平」集會、遊行又係集會自由保障的前提，但卻未能依法律保留原則及法律明確性原則，定義「和平」之範圍及限制，以為主管機關執法時判斷之依據¹⁷，實屬本號解釋不足之處。

二、集會、遊行並非僅係人民對政府施政之意見表達，多數係民事上糾紛所衍生，又公共利益亦有不同屬性之差異，以相同標準來課以主管機關保障集會自由之責任，是否適當

大法官以大篇幅論理在說明人民行使集會自由權與政府互動之關聯性與法律效果，但實務上許多集會、遊行目的並非係為促進公共利益而舉行，例如勞資糾紛，勞方聚眾向資方表達訴求；醫療糾紛，家屬聚眾向醫療院所表達訴求；買賣糾紛，買方聚眾向賣方表達訴求等，舉辦集會、遊行者其所欲追求之法益，或許僅係個人身體、財產、工作權等之個人法益，並非公共利益，追求個人法益之集會自由較諸於追求公共利益之集會自由，是否以同樣標準來課以主管機關保障集會自由之責任，大法官未予論述。

如同屬公共利益之法益，亦有不同屬性之差異，如群眾對總統、副總統抗議，

¹⁷ 大法官認為許可制下之集會遊行，主管機關有誤用或濫用否准許可之機會與恣意空間，既然不信任主管機關，就應明確定義不確定法律概念之名詞。

將與對一般政府官員抗議有不同意義，依憲法第35條、第36條規定，總統為國家元首，對外代表中華民國，統帥全國陸海空軍，又依憲法第49條規定，總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止。另依特種勤務條例第5條第1項第1款規定，總統、副總統係特種勤務安全維護之對象，具有接受保護之義務。故其等身分之重要性自不在話下。然當人民以公共利益為目的舉辦和平集會遊行向總統、副總統表達不滿訴求時，集會自由保障之法益與總統、副總統安全之法益即有相衝突之疑慮，兩者應孰輕孰重，以何種標準審查，大法官亦未探究，又屬本號解釋不足之處。本研究將以個案事件進一步去論證前開疑義之處。

第三節 我國首長維安相關文獻

壹、現況分析

我國特種勤務發展有其特殊背景，從民國建立初期到國共內戰國民黨撤遷來臺戒嚴時期，在威權統治的背景下，特勤組織在憲政地位不明，低調神秘且權傾一時，特勤人員勤務作為不論是否有法律授權，為拱衛領導中心，任何限制人民基本權之勤務作為均被允許，直到解嚴開放總統直選等階段，總統需要接近人群爭取投票支持，民眾自我權利意識抬頭，特勤組織及其勤務作為開始被要求應符合依行政法基本原則，於2012年1月4日公布施行特種勤務條例我國特種勤務才正式有法律明確授權之作用法。由於總統、副總統維安具有高度機密性，即便隨著政黨輪替相關資訊已不斷公開，但屏除威權色彩較晚，相關學術文獻仍十分有限，透過臺灣博碩士論文知識加值系統輸入關鍵字蒐集相關文獻計有碩士論文14篇，大致整理歸類兩層面：

一、探討特種勤務組織制度及人力資源層面

- (一)吳繼祥(2004年)：我國特勤人員甄選、訓練與成效評估制度改革芻形之研究

特種勤務安全維護工作，無論在世界各國一直被視為是維護國家安全的機密事項，外界對於其運作不甚了解。我國特種勤務工作也是一項屬於國家安全防衛組織的一環，其負責國家現任正、副總統及其家屬之安全維護，到卸任正、副總統以及特定人士，暨正、副總統候選人等之人身安全維護，其任務的成功與否，將維繫著國家整體安全。在面對今日國家自由民主的潮流及多元化、開放的社會，不能再相信以往龐大的特勤人員，便能確保警衛對象的安全的迷思，而應該要了解真正提昇特勤專業能力的重要關鍵。因此，這些特勤人員之考選、任用、訓練、升遷等管道之暢通與制度之健全與否，攸關特種勤務工作業務推動之成敗，因此探討目前我國特勤人員「選、訓、用」等制度之現況與先進國家相關制度為範圍，並嘗試提出較合理完善之改革芻形制度，以作為未來發展之參考。經研究發現，大多數受訪者對現行特勤人員「選、訓、用」等制度規定均持高度肯定之態度，只需稍加改進即可，惟修正應掌握公平、公正、公信之原則，而且「甄才、育才」必須合乎實際工作需求且不影響本身業務之運作為要，在職訓練成績可作為獎懲之參考，升遷與互調應施予有關新職務之訓練，強化特種勤務業務推展；有鑒於特種勤務工作文化環境與一般保全業者不同，故宜訂定個別之人事管理制度。

(二)陳建聰(2005年)：組織與環境關係之研究—以我國特勤機構為例

此論文針對我國特勤機構所做的分析探討，企圖透過個案研究以了解組織與環境的關係。我國特勤機構是一個帶有神秘色彩的專業組織，因為負責總統、副總統等國家領導人的安全維護，符合制度環境的條件，且較受政府的重視與關愛，理應較不易受到環境的影響。研究顯示，即使如此專業性的政府組織，置身於環境之中，仍然不免受到整體大環境變動的衝擊。在整體環境中，政治權力，文化因素，媒體自由化因素和法律因素都對我國特勤機構產生很大的影響，其中政治權力因素尤為關鍵性因素。因

為政治民主化，定期選舉成為民主政治的常態，參與選舉成為政治人物獲得公職與權力的必經過程。即使身為總統、副總統仍然必須頻繁地與選民近距離接觸，這些活動造成我國特勤機構在人力調度和勤務執行上極大的負荷與挑戰。我國特勤機構所保護的是「權力中心」而非「政府職位」。即使今天安全維護工作已制度化，也是因為政治的民主化而使政治權力隨政府職位而移轉，我國特勤機構保護的仍是「權力中心」。

(三)沈興強(2005年)：從組織結構觀點論我國特勤組織未來發展方向

特勤安全為國家整體安全中重要的一環，其所維護之警衛對象安危直接影響國家安全與社會安定，有其不可取代性。故特勤組織結構，能否突顯優勢，對任務執行影響甚鉅。遂以組織結構理論為全文研究架構，擷取國外特勤組織的經驗，期由不同組織結構切入，探討我國特勤組織結構之良窳，進而分析我國特勤組織須具備哪些功能、組織結構應如何設計，擬出適合我國國情及能充分發揮功能的特勤組織結構藍圖及配套措施，供有關單位做為參。並提出我國特勤組織未來的發展方向，應成立專責之特勤機關並採混合式組織型態，在控制幅度上，應朝扁平式層級發展。為避免濫權，需由國會加以監督。其組織成立亦須有法源依據，工作程序及項目由辦事細則明確規定，以符合依法行政之原則。對反對隸屬組織的意見應審慎研酌，並可透過周延之組織結構設計，完善的監督機制，克服可能產生的缺失，提升整體效能。

(四)歐陽立青(2005年)：特勤組織警察任務編組結構與功能之研究-以326遊行活動為例

此論文針對326遊行活動（簡稱326特勤案例）之特勤組織結構進行研究，探討警察任務編組在其行政職權及法律賦予下是否發揮應有之安全維護功能。根據其他國家特殊勤務中警察任務編組的態樣比較及相關理論上的文獻分析發現，組織任務、權責劃分、組織環境、組織資源及人員的心

態五點影響因素，是值得觀察並進一步加以分析影響326特勤案例道路警衛的特種勤務警察任務編組之標的。並提出要確實貫徹警察任務編組的效能，在組織的任務面上的專注、權責劃分的落實、組織面對的不良環境之消弭、上級督導成員的本位主義心態面之改正面上著力，亦勝於改造組織體的空泛化成效。

(五)林文豪(2005年)：特種勤務專業倫理之探討

今日國際社會的發展趨勢，已然進入到全球化的時代，一個國家的元首或領導人的安全動見觀瞻，已不僅止於對該國的安全與形象有所重大影響，甚至對於區域穩定或國際關係等，勢必有一定程度的牽動。「特種勤務」係為維護國家元首與重要特定人士等人身安全的專業性工作，希冀能夠探討特種勤務之專業倫理，並藉由對其深一層的解構與重新建構認知後，於平日執勤時或關鍵時刻中，均能作出至當之抉擇以遂行任務，進而維持社會安定及確保國家安全。透過分析出各不同類別行業中「專業倫理」與其行事依據之「核心價值」，進而綜合與歸結出「特種勤務專業倫理與核心價值」。

(六)王勵中(2006年)：組織成員背景與變革態度之研究-以特勤人員為例

特勤中心在民國82年12月30日「國家安全局組織法」完成三讀後，於民國83年1月根據該法隸屬於國家安全局。負責總統、副總統及其家屬、卸任總統、副總統及特定人士之安全維護（國家安全局組織法第11條）。並於民國84年依法增加總統、副總統候選人之安全維護。並於特種勤務生效時統合指揮便衣任務編組、警察任務編組、武裝任務編組執行任務。但國內特勤單位因指揮權責無法統一，各單位做法及訓練方式均不一致，所以本研究係針對成立「特勤署」組織的可行性，然而成立「特勤署」，伴隨而來的將會是人力、組織架構、與人員生涯管理型態等重大改變，對組織成員而言是一大衝擊。因此，各單位成員對組織變革所抱持正面的態度及

看法尤顯重要，組織若變革成功不但可以提高士氣，更可防止人才流失，尤其在組織正式開始合併動作之前，各單位應盡力消弭造成組織變革的潛在負面因素，方能收事半功倍之效，如此對成立「特勤署」整體人力資源效益影響不言而喻。

(七)李良國(2010年)：情緒勞務負荷、情緒耗竭對組織公民行為影響之研究-以國內特勤人員為例

特勤工作常被認定為高情緒勞務負荷的職業，而其工作常具有不確定性與不可預測性等風險問題。在「絕對萬全、親民愛民」之特勤要求下，執勤特勤人員除需不時面對民眾的情緒性之惡言相向，更要以客氣的態度回應民眾，此時特勤人員的情緒智力便成為重要的關鍵，另家人與同事的社會支持則更顯重要。並探討特勤人員的情緒勞務負荷程度，以及其對情緒耗竭所造成的影響、探討特勤人員的情緒耗竭與組織公民行為的關聯性、以及探究特勤人員的情緒智力與社會支持，對情緒勞務負荷與情緒耗竭之干擾效果。經研究提出調整特勤組織規範、調整勤務方式，減緩情緒壓抑、加強特勤人員服務訓練態度，增進與民眾互動程度、重視個人差異，降低情緒耗竭產生、規劃教育訓練，提高工作滿足、正視特勤人員情緒工作與調節問題、重視特勤人員的情緒能力層面等建議。

(八)陳世強(2010年)：我國特勤人員的基地訓練與訓練移轉成效關係之研究

特勤人員的工作通常沒有晝夜之分，以確保維護對象之「絕對萬全」為目標。在特勤編制員額受限，安全維護對象眾多、勤務時間長及受各界監督等多重工作壓力下，特勤人員仍須保有高度自信和準確的判斷力，以處理任何的突發狀況，有效執行任務。故特勤人員須仰賴紮實、適切的訓練以強化其本職學能，進而成功面對維安工作之挑戰。因此探討特勤人員從事訓練時，是否會受到個人屬性與特質、訓練設計滿意度及工作環境的干擾，進而影響訓練移轉成效，並提出適當建議以供特勤訓練單位爾後規

劃訓練計畫之參考。

(九)潘宏成(2013年)：特勤單位之官僚文化、知識移轉對成員生涯承諾及工作滿意度影響之研究—以師徒關係為中介變項

2000年第10任總統選舉導致第一次政黨輪替後，警衛人員之輪調產生大變化，也因此產生許多問題及缺失。藉以探討特勤人員在特勤官僚文化知識移轉、師徒關係對其生涯承諾與工作滿意度之影響。研究提出特勤中心之官僚文化對特勤人員之生涯承諾、師徒關係沒有顯著影響；但對於工作滿意度有顯著影響；師徒關係對於特勤人員之生涯承諾、工作滿意度有顯著影響；特種勤務之知識移轉對特勤人員之生涯承諾、工作滿意度及師徒關係有顯著影響；師徒關係在特勤中心官僚文化對生涯承諾及工作滿意度之影響沒有顯著中介效果；在知識移轉對特勤人員生涯承諾與工作滿意度上則有顯著中介效果；人口統計變項除配偶是否就業在知識移轉、不同年齡層在官僚文化上有達顯著差異，餘各變項均無顯著差異。建議應建立完善、公允考評文化以提升滿意度；透過知識移轉將特勤專業知識(外顯、內隱知識)讓新進特勤人員在最短時間內習得專業知識與技能；設置專人輔導機制(師徒關係之建立)，有助於特勤組織之專業知識之傳承；讓新進同仁由勤務中得到心理與實質獎勵，提昇同仁生涯承諾及增強工作滿意度。而提高同仁工作滿意度，有助於組織發展及較高的承諾。

(十)林志華(2014年)：從國土安全的觀點探討我國特種勤務制度

特種勤務警衛工作維繫著國家整體命脈，因其所保護對象之安危攸關著國家安全與社會安定。我國因李總統遭民眾自身後以紅墨水潑灑事件、陳總統與呂副總統掃街拜票遭槍擊的三一九事件；上述兩件案例嚴重打擊我國特勤人員士氣，不僅社會輿論撻伐不斷，更顯露特勤組織運行出現漏洞、指揮權責歸屬不明。本研究係以國土安全之觀點，探討我國特勤組織制度與安全維護工作。據以國土安全六大任務中，與特勤安全維護較為相

關之「國內反恐怖主義」、「情報暨預警」等兩項任務為軸，自我國特勤組織制度為出發點，探究恐怖主義、情報預警與特勤安全維護間之相關問題。

(十一) 林俊宏(2016年)：憲兵執行特種勤務風險管理之研究

隨著社會民意高漲之潮流，執行特種勤務時所面臨威脅，除危害對象難以掌握外，威脅模式亦伴隨不同方式呈現，如紅衫軍事件及李前總統遇襲(遭潑紅墨水)事件，均屬打擊國家元首領導統御及尊嚴之威脅模式，亦是前所未見之態樣。然昔往特種勤務針對可能威脅模式，未詳實建立相關資料庫，導致擬定警衛計畫時，僅憑執勤經驗實施判斷與研析，所列舉可能威脅模式亦無法面面俱到，故建立完整資料庫可強化任務訓練之參據。並運用風險管理相關理論基礎，列舉執行特種勤務缺失案例態樣，逐項風險評估分析與撰擬風險管控具體作為。

二、探討特種勤務法制層面

(一) 賈松鑫(2007年)：我國特種勤務警衛法制之研究

我國特種勤務警衛之各項勤務作為，常涉及侵犯人民之生命、自由、財產及隱私權，而目前各執行特勤機關執行特勤工作主要憑藉之法律依據，僅為「國家安全局組織法」第11條授權訂定的「國家安全局特種勤務實施辦法」。惟該辦法對與安全維護對象有關之人員、物品、場所、交通、通訊及其他設備為必要之查驗、管制及劃定管制區之發動要件、執行程序及救濟途徑均付之闕如，導致「執勤過當」或「管制過當」狀況屢見不鮮，以致迭遭民怨。然特勤工作維繫著國家整體命脈，因其所保護對象之安危攸關國家安全與社會安定，在確保警衛對象「絕對萬全」之前提下，如何與現今憲法所揭櫫的「法治主義原則」及「尊重人權主義原理」的要求達成平衡，已為我國特種勤務警衛之首要工作。故此論文希望透過行政法學的角度，藉由行政法的原理、原則所導出之基本原理、行政組織、行政權

限、行政救濟、行政監察五大架構，來檢視我國特種勤務警衛法制之問題所在，並期經由前述行政法五大架構的論述，對現行法制之應興應革事項，逐一提出較具體研究建議，以期能供決策或立法機關於未來立法之參考，建立我國完整之特種勤務警衛法制，提昇國家法治形象。

(二)蘇啟仁(2008年)：從法制面論特勤工作人員執勤之問題

所謂特種勤務即為確保警衛對象（現任總統、副總統及其家屬、卸任總統、副總統及特定人士）之安全，並防範、制止或排除對警衛對象預謀、危害滋擾，所採取的安全作為，就必須對民眾做必要性的管制；在人員方面現行我國特種勤務採軍警混合的聯合任務編組，雖有「國家安全局特種勤務實施辦法」引為依據，但因編組成員橫跨國安、軍憲等治安機關，除法律位階問題與條文內容空泛外，在執行上有關特種勤務職權作用亦明顯不足。三一九槍擊案後，國家安全局特種勤務指揮中心針對監察院之彈劾文亦表示，在法制面將研擬「特種勤務條例」以強化各項警衛作為及其適法性等問題；而大法官釋字第535號解釋文要旨即可以見得，人民對個人權利的重視程度，尤其對人民權利限制或禁止，然執法人員更應審慎且嚴謹面對，始可維護執法形象及人民權利；天賦人權思想是近代人權思想的起點，就「自由權」的人權概念，主要目的在保障人民免於國家權力的侵害，堪稱最狹義的基本人權，為民主政憲體制所最要保障的權利。也因此，如何結合現行法令，並檢討傳統的特種勤務管制作為，重新律定與建立特種勤務職權行使之制約原理，修正相關之法令之體例、內容及其作業規定，實為特勤機關與特勤人員責無旁貸與當務之急的事。

(三)劉雲鵬(2012年)：民主轉型以來我國特種勤務制度之研究

我國在威權體制下實施「戒嚴」長達逾40年，人民長期順從在威權體制下，壓抑對民主渴求的情緒，但自1987年宣布解嚴後，我國政治體制改革進入民主轉型後，政治開放瞬時民主意識大開，人民勇於表達意見爭取

權益。我國自蔣介石創建特勤組織以來，政治幾經更迭輪替，但其組織架構並未隨民主的潮流及社會多元化開放做適時開放調整因應，以致特勤作為時有戕害人權與維安功能不彰的情況出現。此研究在於深入瞭解我國特勤制度中，特勤組織在傳統特勤文化與民主政治之關係扞格、特殊文武架構下特勤組織文化與特勤人員維安行為之影響、特勤法制立法概況與成效、特種勤務組織「維安管理機制」之實踐作為，並舉實例逐一檢證，從而提出包括：建構脫軍事化的專業特勤組織、提升我國特勤人員法學素養、建立專業化特勤組織、以及發展新特勤行政倫理等4點具體建議，以供參酌之資。

貳、綜合評論

多數文獻均在探討特種勤務組織、人力資源面向，且同質性、重疊性相當高，鮮少探討法律面向，且係在特種勤務條例施行前批判特勤人員勤務作為法律授權不足之處，2012年是我國特種勤務制度演進上一個重要的分水嶺，在2012年1月4日特種勤務條例實施後，我國特種勤務正式有作用法之法律授權，其後特種勤務相關文獻僅有劉鵬雲碩士論文探究特勤法制與總統維安關係，其認為特種勤務條例欠缺即時強制授權，蓋特種勤務經緯萬端，所遇狀況態樣百出不一而足，在特勤任務及狀況多樣化的今日，維護國家元首的維安目的與任務之遂行，需要特勤人員擁有一定行政權限並積極執行。特別是在元首維安狀況即將發生之際，為防止元首遭受危害、保護國家安全，特勤組織（人員）應立即採取適當且必要之處置¹⁸。惟特種勤務條例施行細則於2012年8月7日發布施行，其第20條規定，特勤人員或特勤編組人員於特種勤務安全維護區行使職權時，為制止、排除現行或即將發生對安全維護對象生命、身體、自由或財產之危害行為或事實狀況，得將妨礙之人、車暫時驅離、禁止人民進入安全維護區內或採取其他即時強制之必要措施。已補足前開劉鵬雲

¹⁸ 劉雲鵬，2012，《民主轉型以來我國特種勤務制度之研究》，頁73。

質疑之處，反觀該論文未從實際事件及法院判決去探究特勤作為之「即時裁量權限」¹⁹，似有不足，故本研究將就此進一步研析。

另尚無文獻探討行政院院長維安之法源依據，按行政院院長一職依憲法增修條文第2條第8項規定，總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止，不適用憲法第49條之有關規定²⁰。在我國憲政地位上，當總統、副總統均缺位時，只有行政院院長能代行總統職權，明顯有別於立法、司法、考試及監察院院長，因此其安全維護之強度優於其他院院長，從中央政府機關首長及特定人士安全警衛派遣作業規定第5點區分第1項行政院院長安全警衛，由內政部警政署規劃派遣。第2項行政院副院長、立法院院長(副院長)、司法院院長(副院長)、考試院院長(副院長)、監察院院長(副院長)、各部會首長及特定人士，得視狀況需要，以書面向內政部申請派遣。即可觀之差異；另依警察機關執行行政院院長警衛安全實施要點第4點規定，院長警衛勤務由保六總隊負責通報，並比照特種勤務執行方式。惟行政院院長並非「特種勤務條例」所列安全維護對象，僅以行政規則規定院長維安比照特種勤務執行方式，其執行上所運用之管制作為，如涉及侵害憲法所保障人民之基本權時，恐有違反憲法第23條規定法律保留原則及比例原則之虞。前揭在特種勤務條例尚未施行前批判特勤作為

¹⁹ 參照臺灣高等法院 106 年度上訴字第 122 號判決略以，此按警察之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，警察法第 2 條定有明文。警察職權行使法第 2 條第 1 項規定：本法所稱警察職權，係指警察為達成其法定任務，於執行職務時，依法採取查證身分、鑑識身分、蒐集資料、通知、管束、驅離、直接強制、物之扣留、保管、變賣、拍賣、銷毀、使用、處置、限制使用、進入住宅、建築物、公共場所、公眾得出入場所或其他必要之公權力之具體措施。同法第 28 條第 1 項規定：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，得行使本法規定之職權或採取其他必要之措施。集會遊行法第 24 條第 1 項規定：集會、遊行時，警察人員得到場維持秩序。是以警察執行勤務時，遇有滋擾或有違公共安全等行為，本得依據警察法、警察職權行使法、集會遊行法等規定，基於防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益等考量，而對人民之人身自由、言論或表意自由等基本權利施以必要限制，至於該等法規實際之判斷與執行，則賦予執勤警察相當之即時裁量權限，並於事後接受行政監督與司法審查。亦即，警察所為之客觀行為依據現場具體情狀合乎法律規定及比例原則，即屬依法執行職務。

²⁰ 中華民國憲法第 49 條：總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止。總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本憲法第三十條之規定，召集國民大會臨時會，補選總統、副總統，其任期以補足原任總統未滿之任期為止。總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。總統、副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

法律授權不足之文獻，可供行政院院長維安探討時參考，本研究亦將就此進一步研析。

第四節 我國人民意見表達相關文獻

壹、現況分析

我國是一個民主自由開放的國家，人民對於國家重大政策的制定，都有表達不同意見的權力，特定人士或團體為讓其等訴求引起多數人共鳴，通常直接訴諸街頭集會遊行，如涉及統獨爭議或兩岸未來走向的議題尤其敏感，為表達訴求，過程中常採取激烈的抗爭方式。警察機關為維持現場秩序，勢必採取相對應的適當措施，如架設鐵拒馬等阻材，預防性的避免群眾因扇動而盲從失序衝撞警察人員或官署，如群眾藉故占據道路或特定場所時，甚至須要更進一步將群眾帶離現場，以恢復秩序。因另有其他依法定程序行使之意見表達，其手段方法較諸於潛藏暴力因素之集會遊行更有直接法律效果，以及對政府更有拘束力，例如陳情²¹、請願²²、訴願²³、訴訟、國家賠償²⁴、選舉、罷免、聲請大法官解釋²⁵、公民參與等，人民對政府施政之不滿，是否一定需要針對總統、副總統或行政院院長表達，方能達成其訴求，殊值探討。有別於首長維安之文獻不足，探究人民意見表達之文獻相當多，綜整與本研究相關文獻摘述如下：

²¹ 依行政程序法第 168 條規定，人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。

²² 請願法第 2 條規定，人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。

²³ 訴願法第 1 條規定，人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。另同法第 2 條規定，人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。

²⁴ 國家賠償法第 2 條第 2 項規定，公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。

²⁵ 司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。

一、集會遊行

吳嘉瑜碩士論文整理分析提出，關於集會自由，我國國內法律學術論文著作汗牛充棟，多著重於國內集會遊行法本身相關規定之檢討，特別是針對「事前許可制」，於釋字第718號解釋出爐後，又掀起一陣討論。於法制面上亦有針對本國法與德國、日本、韓國及美國相關法律之比較分析。另有針對集會主管機關之警察執法作為切入面向探討，期自許可至舉牌與解散處分之作成，自實然面上，影響了其介入集會之時點。於刑事法面向亦不乏文獻探討與會者所涉之刑事責任，如以首謀者不解散之集會遊行法第29條，或刑法聚眾不解散罪等。該論文以和平集會自由之論述為基，探求國家過當武力驅離下國家所負之積極義務²⁶。可供本研究參考，進一步去探究釋字第718號解釋理由書所謂「和平表達意見」定義及範圍。

二、抵抗權與公民不服從

人民對政府施政之不滿，並針對首長表達時，是否屬於抵抗權²⁷或是公民不服從的一環，並據以合理化其行為手段之正當性？

有學者提出，抵抗權與公民不服從是兩個完全不同的概念，抵抗權具有憲法地位，是一種基本權力的行使，在別無其他救濟途徑的情況下，對抗排除「憲政秩序」的行為，其行為阻卻違法；公民不服從是人民在面對「個別、重要國家決定」時，所進行的反抗活動，不得依抵抗權法理主張其行為阻卻違法。抵抗權目前被規定在德國基本法第20條第4項，凡是從事排除規定於同法第20條第1至3項的憲政秩序者，如別無其他救濟方法時，任何德國人均有權反抗之。其僅在於拯救或恢復國家秩序，而不是授

²⁶ 吳嘉瑜，2016，《過當驅離集會-以歐洲人權及德國法為借鏡》，頁 5-6。

²⁷ 抵抗權明定在德國基本法第 20 條第 4 項，我國憲法中沒有類似的規定，但許玉秀大法官於釋字第 574 號解釋協同意見書提出，所謂法治國，是一種具備權力分立且權力依法運作的國家權力運作模式，規定於德國基本法第 20 條第 2 項及第 3 項。該條第 1 項規定德國的國家型態，為聯邦國、共和國、民主國及社會國；第 2 項及第 3 項規定國家權力來源以及權力運作模式；由於權力來自每個國民，因此第 4 項規定國家權力運作偏離權力基礎時，也就是反噬權力來源時，權力來源可以收回權力，這也就是人民的抵抗權。

予以改變為目標之革命權²⁸。德國聯邦憲法法院將公民不服從的概念定義為，公民不服從是人民在面對個別、重要的國家決定時，所進行的反抗活動，當國家做出一個災難性或在道德上不合理的決定時，人民得使用示威、文字符號甚至是引起騷動的違法行為來加以抵制。美國學者Rawls和德國學者Dreier的定義是類似的，他們將公民不服從描述成一種公開的、無暴力的、基於良知的，但有意識的違反法律行為，其目的希望造成法律或政府政策改變²⁹。雖然公民不服從無法作為阻卻違法事由，但是在某些條件下，可以排除負責性而不罰³⁰(陳志輝，2014)。另有學者提出，公民不服從與民主概念相關，亦即社會契約論的精神，統治者的正當性來自於人民的同意與授權。當人民對國家政策、法律或作為不滿意的時候，意義上可以收回其授權，行動上則可能是不合作或抵抗³¹(黃榮堅，2014)。

綜上評析，無論抵抗權與公民不服從兩者是上、下階層關係、廣義及狹義關係、或是毫無關聯，學說上均大致係指，當國家民主機制失靈或是執政者政策不正義時，在沒有任何救濟管道，人民基於良善的信念，從而採取不合作或抵抗的手段。本研究將以實際個案依前開要件，研析人民對政府施政之不滿，並針對首長表達時，是否能以抵抗權或公民不服從來合理化其行為手段之正當性。

三、公民參與

有學者針對探討「開放政府」概念時提出，缺乏公民參與的政府，無法真正了解公民所需，因此無法制定符合需求的政策，也無法良好的貫徹政策目標，相反的，當政府邀請民眾共同投入治理國家，便能透過意見收

²⁸ 陳志輝，2014，《抵抗權、公民不服從與刑事不法-論 38 進駐國會議場事件的刑法評價》，台灣法學雜誌第 255 期，頁 67。

²⁹ 同註 28，頁 73。

³⁰ 同註 28，頁 75。

³¹ 黃榮堅，2014，《國家統治技術演進下的抵抗權概念-兼論其刑法評價上的作用》，台灣法學雜誌第 249 期，頁 106。

集了解公民社會真正的需求為何³²。要做好開放政府不僅需要政府打開決策大門邀約民眾參與，也需要公職體系任職的公僕們轉換心態及培養一些技能，才能順利貫徹開放政府的美意。公職人員必須認知到自己不再是決策權的壟斷者，而需分享部分權力給參與的民眾。開放政府的形式有許多種，萬變不離其宗：「施政透明、公民參與、國家課責」，其中「參與式預算」是近年來較常見又成效不錯的形式。政府開放部分項目供民眾提案或參與審議，決定預算的分配機制及去向，此舉幫助政府妥善地將資源分配到真正需要的地方³³(林子倫，2015)。

另有學者提出，目前我國參與式預算推動模式大致區分為議員建議款模式、委外模式及行政機關模式等3種，但不論係何種模式，我國政府目前藉由參與式預算過程所執行的經費占總預算的比例都很小，大部分個案的參與民眾人數也都還相當有限，所產生民主參與的教育意義，遠大於實質的預算資源分配功能，政府預算決策的主場域仍停留在代議政治的舞台上，參與式預算只發揮輔助式的預算資源配置功能。但參與式預算並非不重要，它最令人期待、也最具潛力的效益在於社區意識的凝聚和公民力量的培育。多年來，人民對於官僚體系僵化遲遲的無奈和不滿，以及對於公共事務的疏離所產生的民主赤字(sttefek, Kissling, & Nanz, 2008)，或許可以經由參與式預算的逐步紮根而有所改善³⁴(蘇彩足，2017)。

貳、綜合評論

現今代議制度因既得利益、黨意凌駕等因素，屢遭批判已無法展現真正的民主，因此提倡公民直接參與政治決策及資源分配的政治模式隨之產生，目前無論中央或地方政府均有將部分資源以公民參與方式讓利害關係者或區域居民參與決

³² 林子倫，2015，《開放政府的實踐-挑戰與前景》，台灣法學雜誌第 284 期，頁 99。

³³ 同註 32，頁 102-103。

³⁴ 蘇彩足，2017，《公部門推動參與式預算之經驗與省思》，文官制度季刊第 9 卷第 2 期，頁 16。

策。由於我國目前公民參與並無強而有力之法律支撐，如透過立法將公民參與實施方式、範圍、限制及法律效果予以明定，或許可供維安人員另一種引導陳抗民眾以公民參與方式來表達訴求的維安手段，緩衝維安人員責任與人民意見表達兩者的緊張關係。

第五節 小結

我國憲法在經過了從1991-2005年的7次修改之後，已經從「改良式的國會制」轉化成總統主導型的半總統制。不論府會是否一致，總統都掌有任免行政院院長與內閣成員的權力³⁵。而且總統由人民直選，人民對政府任何施政不滿的情緒，大多直接投射在總統身上，再加上在野黨的批判、媒體的渲染、或特定團體的操作，以致近期特定團體或個人為突顯其訴求，並獲得社會大眾關注，進而逼迫相關主管機關妥協讓步，無論係事前依集會遊行法申請主管機關核准舉辦集會遊行，或是緊急性與偶發性集會遊行，意見表達對象多係針對總統、副總統及行政院院長，或是針對總統府、總統官邸及行政院等重要官署，維安工作面臨新一波的挑戰。又隨著解嚴後我國從威權體制轉型民主法治化，維安手段被要求必須符合比例原則及法律保留原則，2012年1月4日特種勤務條例施行後，我國特種勤務制度方才逐漸符合民主法治的要求。在此制度演進的過程，政治上多數統治與尊重少數之爭的思想背景、釋字第718號解釋的疑義、首長維安法制的演進、以及人民意見表達的展現，揆諸前揭文獻，尚無探究如何在法律面與政治面去建構首長安全、人民意見表達、維安人員法定責任等3者和平共存模型。本研究將在前開基礎上，分析衝突個案並提出建議與精進警衛作為。

³⁵ 吳玉山，2016，《半總統制與策略性修憲》，政治科學論叢第69期，頁13。

第三章 研究設計

第一節 研究問題

人民對首長的意見表達無論是以集體方式或以個人方式實施，基於維安工作防患於未然、弭禍於無形的立場，維安人員接獲前開預警情資，或是遭遇具體事件時，都會假設潛在危害發生的可能，並預擬相關處置腹案臨機應變，但實際上執行上，除依循法律規範外，或多或少都會受到政治干預、輿情走向的影響，為避免因此產生維安罅隙，使首長陷入危險之中，在此脈絡下，從個人以往實務經驗，並橋接法律與政治不同層面觀點的論述，本研究提出以下研究問題：

- 一、 現行維安手段是否符合比例原則及法律保留原則？
- 二、 特種勤務與聚眾活動競合時之權責？
- 三、 衝突個案之法律與政治效應？
- 四、 特定職業在陳抗現場的身分如何定位？

第二節 研究架構及目的

按現階段總統、副總統安全維護由國家安全局特種勤務指揮中心負責，依國家安全局組織法第2條第3項第6款規定，國家安全局(以下簡稱國安局)協同有關機關辦理總統、副總統與其配偶及一親等直系血親；卸任總統、副總統；總統、副總統候選人及其配偶；總統、副總統當選人與其配偶及一親等直系血親；以及其他經總統核定人員之安全維護；另依同法第2條第4項規定，訂定國家安全局特種勤務實施辦法第2條規定，國安局特種勤務指揮中心(以下簡稱特勤中心)，負責統合指揮特種勤務條例第7條第1項各款所列各機關(構)、單位³⁶，共同執行特種勤務。故

³⁶ 特種勤務條例第7條規定，國安局統合指揮下列各機關(構)、單位，共同執行特種勤務：(1)總統府侍衛室。(2)行政院海岸巡防署。(3)內政部警政署及各級警察機關。(4)國防部憲兵指揮部。

特種勤務是橫跨軍、憲、警、調等單位混合編組。另行政院院長安全維護由內政部警政署保安警察第六總隊(以下簡稱保六總隊)負責，依中央政府機關首長及特定人士安全警衛派遣作業規定第5點規定³⁷規劃派遣。執行方法各有其法律依據，本文所研究之首長維安範圍限定在總統、副總統及行政院院長等3者安全維護上，除就安全維護法源依據進行研析外，並從大法官解釋、法院判決及衝突個案，依違憲審查三層六階審查基準³⁸(湯德宗，2016)及比例原則等理論進行分析，建構首長安全、人民意見表達、維安人員法定責任等3者和平共存模型(如圖1-2、1-3)。

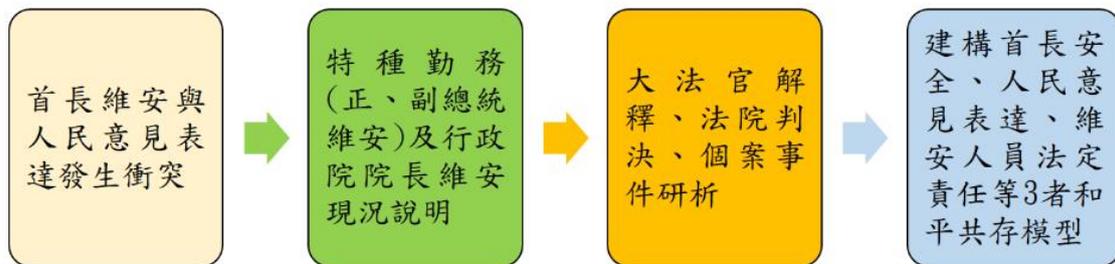


圖 1-2 研究架構

(資料來源：本研究繪製)

(5)法務部調查局。

³⁷ 該點第 1 項規定，行政院院長安全警衛，由內政部警政署規劃派遣。

³⁸ 所謂三層六階審查基準區分如下：

1. 低標(合理審查)：低低標(最低合理性)、中低標(基本合理性)、高低標(有殺傷力的合理審查)。
2. 中標(中度審查)：低中標(基本的中度審查)、高中標(有殺傷力的中度審查)。
3. 高標(嚴格審查)。

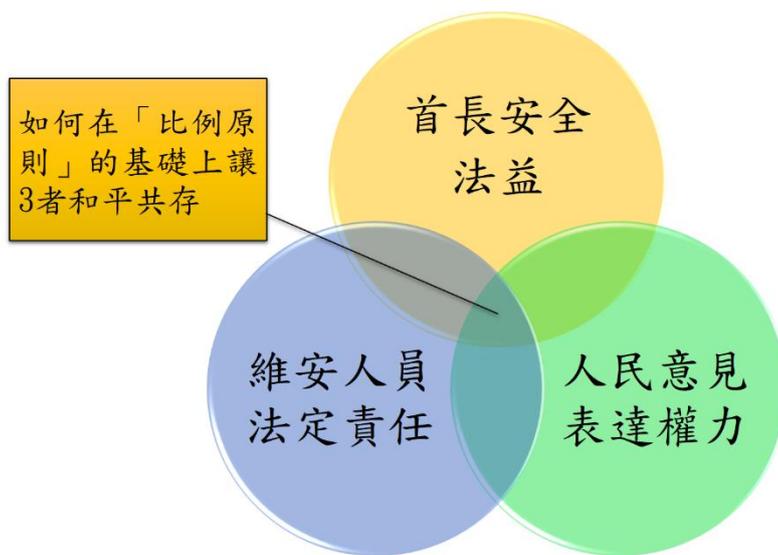


圖 1-3 研究目的
(資料來源：本研究繪製)

第三節 章節安排

第一章 緒論

第一節 研究背景及問題意識

第二節 研究架構及目的

第三節 章節安排

第二章 文獻回顧

第一節 多數統治與尊重少數之爭

第二節 釋字第 718 號解釋評析

第三節 我國首長維安相關文獻

第四節 我國人民意見表達相關文獻

第五節 小結

第三章 我國首長維安制度演進及爭點

第一節 維安方法之審查

第二節 安全維護區劃設之比例原則

第三節 與聚眾活動競合時之權責

第四節 小結

第四章 衝突個案分析

第一節 特種勤務危害事件

第二節 行政院院長危害事件

第三節 特定職業在陳抗現場的身分定位(公民記者與律師)

第四節 小結

第五章 結論

第一節 研究發現

第二節 政策建議

第三節 研究限制與後續研究建議

參考資料

- 1、吳庚、陳淳文，2016，《憲法理論與政府體制》(增訂四版)，臺北：三民書局。
- 2、吳庚、盛子龍，2017，《行政法之理論與實用》(增訂十五版)，臺北：三民書局。
- 3、湯德宗，2016，《對話憲法，憲法對話》(修訂三版)，臺北：天宏出版社有限公司。
- 4、洪文玲，2009，《警察法規》，第7至13章，新北：國立空中大學。
- 5、洪文玲，2008，《警察學》，第4、6章，桃園：中央警察大學。
- 6、蘇彩足，2017，《公部門推動參與式預算之經驗與省思》，文官制度季刊第9卷第2期，頁1-22。
- 7、吳玉山，2016，《半總統制與策略性修憲》，政治科學論叢第69期，頁1-26。
- 8、林子倫，2015，《開放政府的實踐-挑戰與前景》，台灣法學雜誌第284期，頁95-104。
- 9、陳志輝，2014，《抵抗權、公民不服從與刑事不法-論38進駐國會議場事件的刑法評價》，台灣法學雜誌第255期，頁66-86。
- 10、黃榮堅，2014，《國家統治技術演進下的抵抗權概念-兼論其刑法評價上的作用》，台灣法學雜誌第249期，頁105-118。
- 11、廖福特，2001，《集會及結社自由權：歐洲人權法院判決之分析》，政大法學論叢，第67期，頁59-111。
- 12、林美秀，2016，《台灣公民參與政策規劃之現況分析》，國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文，臺北。
- 13、吳嘉瑜，2016，《過當驅離集會-以歐洲人權及德國法為借鏡》，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文，臺北。
- 14、陳渝晶，2015，《論公民不服從及其相關刑法問題》，東吳大學法學院法律學系碩士論文，臺北。
- 15、周廷諺，2015，《以盧曼系統論觀察期待可能性之機能-以社會抗爭運動為例》，

國立臺灣大學科際整合法律學研究所碩士論文，臺北。

- 16、張嘉婷，2014，《論公民不服從之刑事責任-以可罰違法性之相對輕微型為中心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，臺北。
- 17、林俊宏，2016，《憲兵執行特種勤務風險管理之研究》，義守大學資訊管理學系碩士論文，高雄。
- 18、林志華，2014，《從國土安全的觀點探討我國特種勤務制度》，中央警察大學外事警察研究所碩士論文，桃園。
- 19、潘宏成，2013，《特勤單位之官僚文化、知識移轉對成員生涯承諾及工作滿意度影響之研究—以師徒關係為中介變項》，淡江大學企業管理學系碩士論文，新北。
- 20、劉雲鵬，2012，《民主轉型以來我國特種勤務制度之研究》，國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系碩士論文，彰化。
- 21、陳世強，2010，《我國特勤人員的基地訓練與訓練移轉成效關係之研究》，銘傳大學企業管理學系碩士論文，臺北。
- 22、李良國，2010，《情緒勞務負荷、情緒耗竭對組織公民行為影響之研究-以國內特勤人員為例》，中華大學行政管理學系碩士論文，新竹市。
- 23、蘇啟仁，2008，《從法制面論特勤工作人員執勤之問題》，中央警察大學公共安全研究所碩士論文，桃園。
- 24、賈松鑫，2007，《我國特種勤務警衛法制之研究》，國立中山大學政治學研究所碩士論文，高雄。
- 25、王勵中，2006，《組織成員背景與變革態度之研究-以特勤人員為例》，銘傳大學管理研究所碩士論文，臺北。
- 26、林文豪，2005，《特種勤務專業倫理之探討》，國防管理學院國防決策科學研究所碩士論文，臺北。
- 27、歐陽立青，2005，《特勤組織警察任務編組結構與功能之研究-以 326 遊行活

- 動為例》，中央警察大學行政管理研究所碩士論文，桃園。
- 28、沈興強，2005，《從組織結構觀點論我國特勤組織未來發展方向》，銘傳大學管理研究所碩士論文，臺北。
 - 29、陳建聰，2005，《組織與環境關係之研究—以我國特勤機構為例》，國立臺北大學社會學系碩士論文，臺北。
 - 30、呂丁旺，2004，《論人民陳情權》，國立中正大學法律學研究所碩士論文，嘉義。
 - 31、吳繼祥，2004，《我國特勤人員甄選、訓練與成效評估制度改革芻形之研究》，銘傳大學管理科學研究所碩士論文，臺北。
 - 32、司法院釋字第 718、535、445 號解釋抄本。
 - 33、臺大開放式課程，湯德宗，大法官講堂：中華民國憲法及政府(單元 20，違憲審查基準體系建構)，<http://ocw.aca.ntu.edu.tw/ntu-ocw/ocw/cou/105S104/20> (最後瀏覽日：02/28/2018)。
 - 34、臺大開放式課程，陳淳文，中華民國憲法及政府(單元 5，違憲審查制度)，<http://ocw.aca.ntu.edu.tw/ntu-ocw/ocw/cou/101S117/5>(最後瀏覽日：02/28/2018)。
 - 35、司法院法學資料庫，<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm> (最後瀏覽日：02/28/2018)。
 - 36、臺灣博碩士論文知識加值系統，<https://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/gs32/gswweb.cgi/login?o=dwebmge> (最後瀏覽日：02/28/2018)。