

## 學術論文

# 政治抗爭與警政回應： 臺灣與香港經驗的分析視角\*

---

## Political Protests and Police Response: An Analytical Perspective from Taiwan and Hong Kong

陳偉華 *Wei-Hua Chen*  
中央警察大學公共安全系助理教授  
*Assistant Professor of Department of Public Security*  
*Central Police University*

### 摘要 / Abstract

在全球範疇內，各國國內的政治抗爭伴隨著全球正義運動（global justice）串聯起地方性集體抗爭，同時經濟衰退及其對不同社會政策領域的影響，形成不同社會文化脈絡下的抗爭模式，亦使各國警政部門疲於對應大規模的陳抗活動。如何面對此類以政治為訴求新型態的抗爭模式，成為各國警務單位嚴峻的考驗，亦為公民與警方之間信任赤字的來源。本文關注於執法單位與抗爭團體之間的互動模式，釐清警察行動的「問」與「責」，進一步的，從近年臺灣與香港政治抗爭的視角，反思群眾性抗爭

---

\* 作者誠摯地感謝兩位期刊匿名審查人就原稿諸多不足給予批評和意見，各項建議兼具有學術與現實意涵，對斧正文有實質助益。所有文責由作者自負。

運動的變遷樣態。在案例探討與結論建議上，本文以香港「反送中」遊行案例，檢討香港警察執法的困境，引介英國警政改革經驗，探究英國警方當前對於政治抗爭事件的管理策略。本文建議從警政治理建立透明而維護公共秩序的問責制度，重拾公眾對警方的信任。

Along with the global justice movement, the domestic organized political resistance has linked with the local grassroots protests. In the meantime, the resistance mode, with different social and cultural contexts formulated by the economic recession and its impact on different social policy areas, has kept the police departments from various countries busy dealing with the large-scale protest movements. How to react to the new normal protests mode has become severe challenges for the police department among countries, as well as the source of trust deficit between citizens and the police. This article focuses on the interaction mode between the law enforcement agencies and the protest groups, clarifying the accountability of policing actions. Furthermore, from the perspective of political resistance in Taiwan and Hong Kong in recent years, this paper reflects on the changing trend in the massive protest movement. This article reviews the plight of Hong Kong police enforcement in the case of Hong Kong's protests against “extradition bill,” introduces the experience of policing reform in the UK and explores the current management strategy of the British police for political resistance. In conclusions, this paper proposes to establish an accountable and transparent police governance system that maintains public order and regains public trust toward the police.

---

**關鍵字：**政治抗爭、群體性事件、行動媒體與社會運動、公民信任

**Keywords:** Political Protests, Social Group Events, New Media and Social Movement, Public Trust

## 壹、研究背景：失序的年代

自 2000 年臺灣經歷政黨輪替，政治抗爭和群體性社會運動幾乎伴隨著整個臺灣民主深化的過程，未曾停歇。<sup>1</sup>在 2008 年二次政黨輪替之後，由馬英九總統和中國國民黨（以下簡稱「國民黨」）組成的相對穩定政府，並未減緩臺灣內部社會抗爭事件和集會遊行的發生頻率。<sup>2</sup>自 2014 年太陽花運動以來，新社群媒體操作下新型態的政治抗爭，使臺灣社會運動樣態的逐步改變，亦對臺灣政經結構產生衝擊影響。<sup>3</sup>再則，臺灣的政治抗議活動，在某種程度上與「全球正義運動」（global justice movement）趨勢下的在地草根行動連結，以各種抗爭和起義方式，向政府部門宣示訴求。<sup>4</sup>可以觀察到，各地民眾對於（中央和地方）政府處理經濟衰退、社會差異和環境議題的失責，以集體行動表達訴求，特別是在地化團體（localized groups）針對不同政策領域的抗爭意識升溫，彼此串聯動員勢力，彼等抗爭訴求形成多元樣態的「集體性群眾運動」，包括環境保護運動、勞工與婦女權益運動、性別平權、學生運動和農民抗爭等。<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> 本文「群體性社會運動」，亦可稱為「群體性事件」、「群體性抗爭行動」，臺灣學者普遍使用「社會抗爭」、「社會抗議」或「集會遊行」，實務用語則使用「陳抗活動」、「聚眾活動」和「群眾抗爭」等。在中國大陸，根據中國社會科學院發佈的「社會藍皮書」，統一使用「群體性事件」，一般認為，該詞概念指「社會民眾在與政府互動中的抗爭性行動表達，即各類群體此起彼伏的、溫和的或激烈的維權抗爭」。

<sup>2</sup> 黃俊豪、何明修，〈馬政府時期的環境抗爭樣貌〉，《思與言》，第 53 卷第 2 期（2015），頁：177-216。

<sup>3</sup> 林峰燦、吳鴻昌、湯志傑，〈後冷戰格局下的太陽花運動：談太陽花運動的歷史性與世界性〉，發表於中央研究院社會學研究所二十週年所慶學術研討會「學生運動與社會正義」（臺北：中央研究院社會學研究所，2015 年 5 月 29 日）。

<sup>4</sup> 「全球正義」一詞的指涉意涵，本質上是一種反對全球資本主義擴張的「反全球化運動」（anti-globalization movement），近幾年在全球各地以不同議題訴求發動政治抗爭。S. A. Hamed Hosseini, "Global Complexities and the Rise of Global Justice Movement: A New Notion of Justice," *The Global Studies Journal*, Vol. 2, No. 3(2009), pp. 15-36.

<sup>5</sup> 關於近年臺灣學界相關研究，請參見：何明修，〈綠色民主：台灣環境運動的研究〉（臺北：群學出版，2006）；何明修，〈誰的家園、哪一種願景？發展主義陰影下的社區運動〉，《臺

上述大規模群眾抗爭活動的趨增現象，不僅發生於臺灣各地方縣市，亦為兩岸華人社會（大陸、香港、澳門地區）乃至於全球範疇內各區域的常態現象。然而，我們同時觀察到，各國警政部門在回應上仍顯力有未逮之勢，此項嚴峻考驗儼然成為當前跨域、跨國性的警政治理問題。在中國大陸方面，以非政治性抗爭活動為主，由於資本市場波動所造成的社會現象、經濟結構轉型伴隨著群體性事件的數量成長，如胡錦濤執政時期的 2008 年「甕安事件」、2009 年「上海普陀事件」、2011 年「烏坎事件」；習近平時期的 2017 年「黑龍江大慶事件」、「河北邢台市毒氣泄漏事件」等。2016 年 12 月 21 日，中國社會科學院公布《社會藍皮書：2017 年中國社會形勢分析與預測》。<sup>6</sup>根據該院調查顯示，儘管「城鄉居民收入繼續增長，收入分配差距縮小，中等收入群體規模擴大」，但 2016 年網路愛國青年的崛起（泛稱「小粉紅」），仍使群眾性運動頻率持續成長，透過微博平臺凝聚數量龐大的集體活動，針對如南海仲裁案等涉及愛國表達的熱點事件，90 後青年展現強大的自我動員與組織能力。<sup>7</sup>

觀察港、澳地區，自 2014 年以來，兩地亦持續出現以政策為訴求的群體性抗議活動，如 2014 年 5 月 25 日澳門民眾因反對特區政府提案的《候任、現任及離任行政長官及主要官員的保障制度》（簡稱「澳門反離保運動」），<sup>8</sup>發起大規模抗議活動，對應該次活動事件，澳門警方出動約 7,000

---

灣民主季刊》，第 7 卷，第 1 期（2010），頁：1-30。蕭遠，〈網際網路如何影響社會運動中的動員結構與組織型態？以台北野草莓學運為個案研究〉，《臺灣民主季刊》，第 8 卷，第 3 期（2010），頁 45-85。關於全球政治抗爭運動的轉型模式與各國警政部門的回應政策，具代表性的研究參見：Abby Peterson and Donatella della Porta, *The Policing of Transnational Protest* (UK: Routledge, 2017)。

<sup>6</sup> 該調查報告由中國社會科學院主辦，中國社會科學院科研局、中國社會科學院社會學研究所及社會科學文獻出版社承辦，以「擴大中等收入群體規模，構建現代橄欖形社會」為主題。

<sup>7</sup> 中國社會科學院，〈社會藍皮書：2017 年中國社會形勢分析與預測〉（北京：中國社會科學院），2016 年 12 月 21 日，<https://www.ssap.com.cn/c/2016-12-21/1048295.shtml>。

<sup>8</sup> 有關澳門近年社會運動的轉型研究，請參見：蔡永君，〈從 2009-2013 年的社會運動看回歸後澳門公民社會的發展〉，《行政》，第 27 卷，第 1 期（總第 103 期）（2014），pp. 29-44。

名警力，係自澳門回歸中國大陸以來最多群眾參與的反政府示威活動。香港 2003 年曾爆發反對時任行政長官（特首）董建華推動基本法第 23 條立法，訴求捍衛人權與自由權利遭受侵害，最終香港推動基本法第 23 條立法宣告失敗。自 2014 年 9 月發生「佔領中環」運動以來，由民間社群發動以立法改革為訴求的街頭群眾運動，某種程度代表香港內部社會結構階級關係的變動，經歷公民與港警對峙和襲擊事件頻傳，持續地侵蝕香港民眾對於警政部門的信任。以最近的一次政治抗爭，針對香港特區政府擬通過《逃犯條例修訂草案》（以下簡稱《逃犯條例》），將特定罪犯引渡至中國大陸審判的立法爭議，遂於 2019 年 6 月 12 日，於香港立法會周邊區域引發大規模的「反送中」群眾抗爭與警民對峙衝突。<sup>9</sup>

從上述發生於我們周圍的社會事件出發，本文所欲探討的研究問題為：面對新型態而持續變遷的政治抗爭模式，代表政府執法部門的警政單位如何適切地回應？在處理政治抗爭（群眾性運動）的執法過程中，警政部門又如何有效地縮減抗爭主體（公民、地方團體）與前線執法者之間信任落差的問題。在 2019 年香港的「反送中」運動期間，香港警察事前對媒體宣達：「絕不容忍任何違法，以至暴力行為」，強調「必定會採取果斷執法行動」，警方呼籲參加者守法，與違法示威者保持距離。<sup>10</sup>鑒於「佔領中環事件」和「雨傘革命」的經驗，警察部門是否記取教訓？在處理政治抗爭時更進一步地平衡警務執法和公民信任之間的兩難。從處理「反送中」抗爭事件的升溫過程觀察，警民衝突的局勢似乎更加嚴峻。<sup>11</sup>進一步的，從

---

<sup>9</sup> 《逃犯條例》，正式名稱為《2019年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例修訂條例草案》，根據條例規定（第 503 章），「凡涉嫌謀殺、洗錢等犯罪事實，香港政府可不需透過任何司法程序，直接將人引渡至中國，抗爭民眾訴求此舉將破壞香港司法獨立審判權」。張詠晴編譯，〈香港萬人反送中，為什麼連親北京的商界都反《逃犯條例》？〉，《天下雜誌》，2019 年 6 月 12 日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5095567>。

<sup>10</sup> 〈2019 年 6 月 11 日警方簡報會〉，香港警察公共關係科媒體聯絡，2019 年 6 月 11 日，<https://www.facebook.com/HongKongPoliceForce/videos/>。

<sup>11</sup> Mike Ives, "Extradition Protesters in Hong Kong Face Tear Gas and Rubber Bullets," *The New York Times*, June 12, 2019,

警政回應和決策的視角，我們希望理解一個問題「對應於頻率增高的群體性抗爭事件，警政執法是否有得以借鏡的革新策略」？

循此，本文結構上，在揭示兩岸四地大規模政治抗爭事件的趨增現象後，本文第二部分進行文獻檢討，從理論視角探究相關研究對於群體抗爭事件中的公民與警察之間的互動關係；第三部分，本文大致彙整相關數據和近期研究，試圖描繪近年臺灣群眾運動的趨勢與特徵，以及臺灣警政部門對於我多元型態、大規模群體抗爭事件的回應。第四部份則從香港視角，以香港「反送中」遊行案例，探究抗爭升溫之因，檢討香港警察執法的困境。在結論部份，本文引介英國警政部門對應群眾事件的改革經驗，盼得以提供一些政策啟示。基於對臺灣和香港的新型態政治抗爭經驗，本文建議，從警政部門建立透明而維護公共秩序的「問責制度」，重拾公眾對警方的信任。

## 貳、文獻探討：抗爭運動中的群眾與警察

晚近由於地方層級興起的群眾性抗爭事件頻率增加，驅動各國政府持續擴大警務職能的執法規模和範疇，在大型動員且延續性的抗爭運動中（如近年臺灣「反修《勞基法》抗爭」，持續3個月以上），抗議群眾與執法警察衝突造成的社會失序現象，往往危急至整體公共秩序治安領域。代表國家執法的警政部門，本身是一種壟斷與合法使用武力的權威展現，但是，民眾期待警察在行使「強制性權力」（coercive powers）維護社會秩序的時，更需要積極展現公平、公正和課責的執法態度，秉持依法行政，避免暴力和涉及歧視性的執法作為（discriminatory behavior），特別是在衝突不可避免的警、民對峙情勢中（如警方強制介入、中斷抗爭活動，驅離佔據現場行動），警察的態度和行為及媒體報導的執法形象，深刻地影響著

公眾對警察信心和警政部門乃至於整個政府的聲譽。

不可否認地，當抗爭民眾與警察接觸衍生衝突事件後，群眾遭受過水柱驅離、催淚彈、警棍等警察執法的暴力手段，社會公民對於警察的信心將可能受到侵蝕。<sup>12</sup>如 2011 至 2013 年埃及的「阿拉伯之春」(Arab Spring) 中，首府開羅市警方被控涉及多起「警察暴力」(police violence) 事件；<sup>13</sup>另如發生於 2014 年 9 月 28 日的香港「佔中運動」，媒體與抗爭民眾指控警察縱容黑幫份子襲擊佔領旺角的抗爭民眾，導致流血傷亡，媒體質疑港警刻意製造混亂場面的抗爭印象，塑造支持政府迅速恢復秩序的社會輿論。<sup>14</sup>

### 一、公民期待和警政執法

在全球脈絡下，政治抗爭和群眾社會運動趨勢的崛起，公民期待（和平理性）和警察執法（暴力驅離）之間的落差日益擴大，直接促成了警政部門改革的關鍵驅動因素。面對大規模而瞬息萬變的群體性事件，身為政府部門執法前沿，第一線警務單位往往尚難兼顧安全秩序和公民權利之間的平衡。對此，博勒(Jean-Paul Brodeur)將警察職能區分為「高階警務」(high policing) 和「基層警務」(low policing)，前者被政府賦予對「國家安全與政治秩序」的維安責任；後者則是在民主治理的環境中，被課以保障各類言論自由行使的樣態，特別是在地方社會中各社群層級（the local community levels）公民抗議權利的維護，尚需要以更高標準，在對應大規

<sup>12</sup> Mike Hough, "Researching Trust in the Police and Trust in Justice: a UK Perspective," *Policing and Society*, Vol. 22, No. 3 (2012), pp. 332-345.

<sup>13</sup> The Associated Press, "Report: Egyptian police responsible for almost all of 900 deaths during 2011 uprising and protests," *New York Daily News*, March 13, 2013, <http://www.nydailynews.com/news/world/report-egyptian-police-killed-900-arab-spring-uprising-article-1.1287782>.

<sup>14</sup> 〈雨傘革命撕破警察真面目〉，《香港獨立媒體網》，2015年1月9日，<http://www.inmediahk.net/node/1030340>。

模政治抗爭活動中維繫公共秩序的回復。<sup>15</sup>然而，這兩種職能之間，往往彼此扞格，難以取得平衡點，新型態的群體運動更可能使此光譜兩端的警察職能追求的核心內涵（「安全秩序」與「言論自由」）愈走愈遠。

再則，我們可以觀察到，在大規模的群體抗議活動中，博勒所稱的兩種警察職能之間將難以避免的，彼此發生角色衝突。就政府的視角而言，當公民以合法抗爭方式表達對於個體和集體利益的捍衛，必須面對國家強制執法手段時，甚至警察施暴（*brutality*），這種「公民與警察的距離」將愈拉愈遠。特別是，當警察使用武力清場、侵入式監控、以及政府官署等主要國家機構周邊的保護措施（如刀片拒馬），兩者在抗議期間的緊張關係將隨之升溫。

面對網路世代的崛起，當學界討論「誰在報導抗議活動」？我們觀察到，新興網路媒體在集體社會運動事件中的作用和功能的轉變，當一系列網路直撥、社交網站等佔領現場的網路通訊（如 FB 臉書直播、Telegram 加密社交軟體），這些新興媒體不但串聯了抗議團體之間行動能力，亦成為其他民眾即時了解抗議現場的最新動態。而透過新興媒體的報導和傳播，同時即時呈現抗議過程中現場執法警察的行動記錄，深刻「形塑」港警暴力使用暴力的負面形象。具體的案例發生於香港，如 2014 年 9 月 28 日，香港警方在中環、港島地區九個不同地點使用了 87 枚催淚彈驅趕參與抗爭的市民，過程中透過網路媒體和直播平台，同步發布警方釋放催淚彈、胡椒噴霧、塑膠子彈、水波彈，「港警執法是否過當」一時成為輿論評議焦點，關於此，香港政務司司長林鄭月娥回應事件時表示「警方在處理佔中示威時，使用了適當暴力。」<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Jean-Paul Brodeur, "High Policing and Low Policing: Remarks about the Policing of Political Activities," *Social Problems*, No. 30 (1983), pp. 507-520; Jean-Paul Brodeur, "An encounter with Egon Bittner," *Crime, Law and Social Change*, Vol. 48, Issue 3-5 (2007), pp. 105-132.

<sup>16</sup> 〈香港特別行政區政府新聞公報：政務司司長和保安局局長會見傳媒談話全文〉，《香港政府新聞網》，2014 年 9 月 29 日，  
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201409/29/P201409291036.htm>。



## 二、處理群眾事件的「問」與「責」

由於社交媒體 (social media) 和網路直播的擴散效應，增加了公民 (抗爭者和旁觀者) 對於警察執法形象的影響力，從過去被動認知可能轉向主動的形塑。關於這方面的研究，臺灣學者從實證研究方法，探討了「新媒體」(new media) 對於群眾運動的影響，以「快閃政治」(flash-mob politics) 描述近年全球各地社會運動的新型態，林澤民、蘇彥斌透過實證追蹤發現：「人民對於行動電話與網際網路的大量使用，對於社會抗議事件的發生頻率具有顯著的推動效果」。<sup>17</sup>

另一方面，近年兩岸與華人社會興起的大規模群體事件，持續引發了這些「民主觀眾」(democratic audiences) 對於警力部署、警械使用、執法強度、暴力驅離等警政改革的評議聲浪，甚至取代過去傳統媒體在社會運動領域議程設定的主導地位。<sup>18</sup>那麼，究竟警察處理群眾事件的問責制度在哪？我們仍然應執著於傳統上、下級間「指揮鏈」(chains of command) 的授權關係嗎？再則，執法「過當」或「適切」的判別標準又如何制定？身為政府部門的秩序執法者，警察究竟要保障抗爭公民的民主權利，還是需要優先地維護「失序中的社會運作」？面對自 2017 年以來臺灣內部強烈的反年金改革抗爭，警方被質疑佈置的裁量標準草率，臺灣前警政署長侯友宜感嘆：「標準只有一個：『保障合法、取締非法、制裁暴力』，警察從太陽花後硬不起來，無所適從，政治凌駕專業。」<sup>19</sup>

<sup>17</sup> 林澤民、蘇彥斌，〈台灣快閃政治—新媒體、政黨與社會運動〉，《臺灣民主季刊》，第 12 卷，第 2 期（2015 年 6 月），頁 123-59。

<sup>18</sup> 在 20 世紀 80 年代社會衝突的高潮時期，Jefferson 和 Grimshaw (1984) 探究英國制定警務政策時係訴求三類型的主要聽眾：法律聽眾 (legal audiences) (內政大臣，獨立警察投訴委員會，警察當局)；職業聽眾 (occupational audiences) (警察管理，普通官員，警察聯合會等) 及民主的觀眾 (democratic audiences) (政治家，社區，公民自由團體)。Tony Jefferson and Roger Grimshaw, *Controlling the Constable: Police Accountability In England And Wales* (London: Frederick Muller in association with The Cobden Trust, 1984).

<sup>19</sup> 許仁碩，〈警察為何受盡委屈？—空洞口號、誤用法規與機密 SOP〉，《鳴人堂》，<https://opinion.udn.com/opinion/story/10004/2417432>。

當擁有公權力的警察執法被視為政治凌駕專業，或未符比例原則地使用「不合理的武力」(excessive and unreasonable force)，將造成公民與警察之間的對立。對此，學者認為，在處理群體社會事件，政府部門之間的水平問責制(horizontal accountability)並不會增加公眾對警察的信心，儘管法律授權上級或平行機構對於警察部門的監督機制，但似乎與民眾期望的距離愈走愈遠，例如警察申訴制度(Police Complaints Authority)<sup>20</sup>、警察績效指標(police performance indicators)及司法部門。<sup>21</sup>

在這種新型態群眾事件的發展趨勢之下，相關研究認為，似乎需要重拾獨立、來自外部、程序透明而更加民主的「垂直課責機制」(vertical accountability)。如陳敦源論證，垂直課責係民主治理的必要手段，人民透過選舉制度對民選政務首長課責，實踐委託人與受託人之間的關係。<sup>22</sup>再則，艾可維克(Sanja Kutnjak Ivkovic, 2008)對於「垂直問責制」研究，運用「國際犯罪被害調查」(International Crime Victimization Survey)和「世界價值觀調查」(World Values Survey)資料庫，針對28國公眾對於警政部門的支持度進行比較研究，探究影響公眾信任度的解釋變數，證實公眾「對政府的不信任」與「對警察的不信任」之間的關聯程度。<sup>23</sup>對此，在處理具有爭議的政治抗議活動中，警方必須積極展示他們獨立於政府其他部門的執法立場，以建立和維繫公眾對於警政部門的信任。下節將從臺灣現況

<sup>20</sup> Craig Paterson, "Policing Political Protests in the United Kingdom," in James Albrecht et al., *Policing Major Events: Perspectives from Around the World* (New York: Taylor and Francis, 2015), pp. 25-39.

<sup>21</sup> 以英國為例，「獨立警方投訴委員會」(The Independent Police Complaints Commission, IPCC)公布，2010年整年英國警官和警方職員受到33,854起投訴，其中包含多數警察人員瀆職行為(misconduct)的指控。英國警方因服務態度和工作效率等問題，每20分鐘就會收到一次正式投訴。〈英國員警被控無禮貌、效率差〉，《BBC中文網》，2011年2月24日，[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk/2011/02/110224\\_life\\_police](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk/2011/02/110224_life_police)。

<sup>22</sup> 陳敦源，〈透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，第1卷，第2期(2009)，頁21-55。

<sup>23</sup> Sanja Kutnjak Ivković, "A Comparative Study of Public Support for the Police," *International Criminal Justice Review*, Vol. 18, Issue. 4(2008), pp. 406-434.

檢討出發，觀察近年群眾性抗爭運動的變遷樣態，從政策面探究公民和警察在群眾運動事件中的「課責赤字」(accountability deficit)問題。

### 參、臺灣視野：群眾性抗爭運動的樣態

近年臺灣學者從不同政黨執政期的視角，調查臺灣各縣市(地方政府層級)的抗爭頻率和型態，主要關切「誰是抗爭者?誰代表抗議者?」「對誰抗爭，政府、企業或其他主體?」「政黨執政縣市的抗爭頻率?」「抗爭行動的呈現方式?」等研究問題，以理解臺灣群眾運動的變遷方式。<sup>24</sup>顯然，相關議題仍屬新興的研究領域，值得延續拓展。

#### 一、抗爭頻率持續增長

為釐清近年發生於臺灣群體性事件的整體面貌，臺灣學者歸納出歷年抗爭活動的主要訴求，嘗試進行類型化分析。學者大致認為，近年抗爭事件與臺灣內部形成「政治機會結構變遷」密切相關，該項概念是用以討論民主體制下人民參與政治和政策管道是否暢通?<sup>25</sup>此將影響人民參與抗爭的意願。參照「政治機會結構」的分析框架，這些抗爭活動與執政者的回應立場、參與政策管道、民間動員能力、政治聯盟的強度及輿論媒體的議程關注度有關。<sup>26</sup>

從近年臺灣群體性事件的發展軌跡觀察，大致可以區分以「中央議題」和「地方議題」為抗爭或訴求的對象。在地方層級上，根據 Wu 和 Chu

---

<sup>24</sup> 相關研究，參見如蘇彥斌、吳親恩，〈台灣地方層級社會抗議之解析(1992-2008)：一個政治機會結構的觀點〉，《臺灣政治學報》，第21卷，第2期(2017)，頁57-106。

<sup>25</sup> 蘇彥斌、吳親恩，〈台灣地方層級社會抗議之解析(1992-2008)：一個政治機會結構的觀點〉，頁57-106。

<sup>26</sup> 「政治機會結構變遷」最早由學者麥克亞當(Doug McAdam, 1982)提出，晚近代表性研究請參見：Jack A. Goldstone, "More Social Movements or Fewer? Beyond Political Opportunity Structures to Relational Fields," *Theory and Society*, Vol. 33, No. 3(2004), pp. 333-365。

(2010)建置的「臺灣抗議事件資料庫」，渠等參考相關研究對於抗議類型的行動方式之分類，共計有 29 種行動方式。<sup>27</sup>這些抗議行動的範疇，包括：地方性議題的抗爭；跨縣市或全國性議題的抗爭；以及「原先是以地方性議題為主，但後來演變成跨縣市或全國性議題的抗爭」。蘇彥斌、吳親恩則發現，在 1992 年至 2008 年之間，臺灣經歷民主化和政黨輪替過程，這段時間每個縣市平均每年會發生約 19 件以地方議題為訴求的抗爭事件。<sup>28</sup>但是，如何區分抗議事件究竟是地方事件，還是全國事件？仍是量化方式研究抗議類型的侷限。<sup>29</sup>

在訴求類型與發生頻率上，根據黃俊豪、何明修的調查，馬英九政府時期的環境抗爭呈現出逐年攀升的趨勢，以 2008 年為起點，2009 年開始緩步上揚，2010 年起攀升幅度增加，2011 年則達到最高點，他們認為其中「反對環境污染抗議事件」佔絕大多數的抗爭訴求。<sup>30</sup>

在政府對應抗爭活動的警力動員上，根據行政院主計總處統計，臺灣近年大規模的集體群眾抗爭活動頻率持續攀升，參考臺北市警察局統計，全市 2017 年集會遊行陳抗件數達 2,742 件(全臺灣各縣市加總約 3,908 件，參表一)，臺北市全年使用警力超過 10 萬人次，媒體評估，為近 23 年以來之最。<sup>31</sup>相較而言，在臺北市集會遊行陳抗件數，2016 年為 2,374

---

<sup>27</sup> Wu, Chin-en, and Yun-han Chu, "The Dynamics of Social Protests during Taiwan's Democratic Consolidation." Paper presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 2-5 (2010).

<sup>28</sup> 蘇彥斌、吳親恩，〈台灣地方層級社會抗議之解析（1992~2008）：一個政治機會結構的觀點〉，頁 57-106。

<sup>29</sup> 關於此點，感謝審查人的提醒，在解釋變項上亦須考量參抗爭參與者的結構，如以太陽花事件為例，抗議主要地點是立法院，屬於中央級公部門，理應視為一種全國事件。但抗議參與者的結構明顯過半都是臺北市民（特別是臺北市的大學及高中生），同時臺北為多數中央機關行政中樞，對此，在判別太陽花抗爭事件的屬性上，難以一刀劃分「中央」和「地方」抗爭類型。

<sup>30</sup> 黃俊豪、何明修，〈馬政府時期的環境抗爭樣貌〉，頁 177-216。

<sup>31</sup> 黃麗芸，〈北市 106 年陳抗 2,742 件 居 23 年之冠〉，《中央社》，2018 年 4 月 18 日，<https://www.nownews.com/news/20180418/2737954>。

件，以及 2015 年的 2,098 件。<sup>32</sup>在這個統計數字的背後，我們可以進一步觀察臺灣群體抗爭型態的發展和變遷趨勢。

## 二、政府對抗爭型態變遷的回應

從近年的研究文獻觀察，臺灣群體抗爭型態似乎呈現兩種趨勢發展，第一是「新媒體的運用使政治抗爭的動員能力獲得強化」；第二是「政府處理群體抗爭的警力部署規模持續擴增」。前者造成的直接效果是抗爭運動中缺乏核心領袖，由於抗爭群眾自發性參與的共識，抗爭的規模和延續時間較難以預估；第二種趨勢則由新型態的政治動員所驅動，以 2018 年為例，臺灣對應 27,134 起的抗爭事件，總計投入 733,700 人次的警力使用，其警力部署規模超越 2014 年太陽花學運活動期間，遂引發社會結構中警民對立的社會現象（參見表一）。<sup>33</sup>

在 2008 年「野草莓運動」之後，臺灣的政治動員途徑呈現抗議多元化發展，特別是動員團體、群眾領袖運用「新媒體」、「網際網路」在短時間內擴大抗爭參與者的規模，根本性的轉變群眾運動中的動員結構與組織型態。<sup>34</sup>如在 2014 年的太陽花學運（「318 佔領立法院」行動）中的黑色島國青年連線、「島國前進」團體等地組織動員、以及「零時政府（g0v）」網站的國際宣傳，同步、全天候向臺灣內部和國際聽眾即時傳播，臺灣警政部門以傳統程序（如「警察機關處理聚眾事件作業程序」）處理此類新型態群眾抗爭事件，已然面對捉襟見肘的執法困境。

另一方面，臺灣的社會群眾運動與兩岸三地華人社會的發展亦有相似的軌跡，呈現組織性利益團體（associational interest groups）的集中化現象，如「勞動基準法修法、軍公教年金改革、水利會改官派、第三天然氣

<sup>32</sup> 同上註。

<sup>33</sup> 行政院主計總處，〈警政統計資料（至 2018 年 12 月）〉，2019 年 6 月 15 日查詢，<https://www.stat.gov.tw/np.asp?ctNode=3647>。

<sup>34</sup> 蕭遠，〈網際網路如何影響社會運動中的動員結構與組織型態？—以台北野草莓學運為個案研究〉，頁 45-85。

接收站興建爭議，以及計程車業者要求政府積極取締 Uber 等」社會抗爭活動。上述的群體性抗爭事件，有別於過往以政治訴求為號召的大規模群體抗爭，如 2010 年反《兩岸經濟合作架構協議》(ECFA) (該年全國陳抗共計 1,342 件，維安警力 5 萬 2,226 人次)；2006 年紅衫軍遊行 (當年陳抗共 811 件，維安警力為 5 萬 344 人次)，近年的社會群體事件有朝向的地方層級發展。表一呈現「2008 年二次政黨輪替後社會運動發生件數和警力使用人次」，可以觀察 2014 年因以「太陽花運動」為主軸引發的多起群眾抗爭事件，總動用警力人數達致近十年以來的高峰。

表一：2008 年二次政黨輪替後社會運動發生件數和警力使用人次

年(月)別	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
總件數	3,636	6,305	9,267	5,298	3,728	2,365	14,751	5,786	4,967	3,908	
類別	集會	2,110	4,117	7,173	4,289	2,720	2,013	10,334	4,716	3,504	3,266
	遊行	1,427	2,088	2,094	1,009	1,008	352	4,417	1,070	1,463	642
使用警力 (人次)	289,336	348,921	372,841	282,616	229,481	153,536	646,449	240,515	221,061	162,200	
單件用警力 (人次)	<b>79.58</b>	<b>55.34</b>	<b>40.23</b>	<b>53.34</b>	<b>61.56</b>	<b>64.92</b>	<b>43.82</b>	<b>41.57</b>	<b>44.51</b>	<b>41.50</b>	

資料來源：行政院主計總處 (2018)，「警政統計資料 (至 2018 年 12 月)」，<https://www.stat.gov.tw/np.asp?ctNode=3647>。

註：表格中灰色框內數據，代表該年發生「太陽花學運」等政治抗爭運動。

在 2014 年的「太陽花學運」中抗議群眾 (多數為大專院校學生)，先後於「318 佔領立法院」、「324 佔領行政院」等官方公署，並發動「428 癱瘓忠孝東路」等抗爭行動之後，我國警察部門 (特別是臺北市警局) 在對應群體事件似有擴大部署和強勢執法的趨勢，以臺灣立法院周邊抗爭集會為例，曾於 2016 年新一屆國會會期期間 (2 月至 10 月)，動用警力達 2 萬多人次。<sup>35</sup> 在學運事件落幕後，新聞記者協會曾召開記者會「譴責警方暴力驅離記者」，該協會代表記者團體發聲，強烈譴責警方戕害新聞自由，同

<sup>35</sup> 〈陳抗多 新國會累積動員警力破 2 萬人次〉，《中央社》，2016 年 11 月 23 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20161123005557-260407?chdtv>。

時發表聯合聲明，要求鎮暴警察在陳情抗議現場，應穿戴有識別編號之裝備，並盡速訂定「保障新聞記者採訪權處理原則」。<sup>36</sup>

在近年臺灣社會反對《勞基法》修訂、年金改革、反同婚立法等群眾抗爭事件，對應外界對於警方在抗爭現場佈置具殺傷力的器材（刀片拒馬）的質疑，易造成推擠中的人員傷害，警察部門則以「各級警察機關安全防护工作實施要點」為標準依據，認為適用範圍為「防止敵人滲透破壞」時，可以在所防護的建築物周邊設置「壕溝、圍牆、鐵絲網、拒馬、電網」。在地方層級上，「台灣警察工作權益推動協會」發佈以提供集會遊行數據分析結果，呼籲政府勿以「陳抗防處」為由濫用警力。他們發現 2017 年集會遊行群眾人數遠低於歷年，出勤警力卻遠遠超過歷年記錄，除了顯示「執政者拒絕接納人民意見的傲慢，同時也顯現政府對於底下的員警的調度幾乎毫無章法可言，只想用警察的威權形象，壓抑人民反抗的聲音，假裝自己沒聽到、假裝沒有人反對。」<sup>37</sup>顯見，無論從社會公眾、抗爭參與者、新聞媒體，甚至執法的第一線警察人員的視角，近年臺灣警政部門在處理群眾運動的佈署規模愈來愈大，社會對於警察執法的形象則愈形負面？這種現象確實值得臺灣政府檢討。

## 肆、香港視野：走向激進的「快閃」抗爭

基於近年各國政治抗爭經驗，「政治抗爭」可能根源於兩種深層的驅動因素，第一、政府與公民之間的信任赤字問題。第二、在既有的政治制度中，公民認定難以取得有效的政治訴求管道改變現狀，於是以走向抗爭

---

<sup>36</sup> 台灣新聞記者協會新聞稿，〈譴責警方暴力驅離記者 保障新聞記者採訪權〉，《民報》，2014年5月7日，<https://www.peoplenews.tw/news/8a3441c7-c4bc-44b4-8655-396e1fae4ab7>。

<sup>37</sup> 根據該工會統計資料，對比歷年集會遊行參與人數與警力回應人次，2008年以來出勤的警力人次比例逐年提高。請參考「臺灣警察工作權益推動協會」網站：<https://www.facebook.com/policeright.tw/>。

取代和平訴求。顯然，香港近年社會運動的激進化與兩者密切相關。<sup>38</sup>

繼 2014 年 9 月間香港「佔中運動」，「香港民主派團體」民間人權陣線（簡稱「民陣」）於 2019 年 6 月 9 日發動「反《送中條例》」集會遊行（以下簡稱「反送中」運動），掀起一波自 2014 年香港雨傘運動的新型態社運模式，此種模式缺乏主要領袖人物或核心領導團體，抗爭規模的擴大和延續係由示威群眾基於默契和共識自發參與。<sup>39</sup>進一步觀察，「反送中」運動的參與團體包括職業工會、學生組織（香港大學學生會）、教會、政治組織，以及不屬任何組織的參與民眾。此種高度自發性和去中心化的社會抗爭運動之所以備受矚目，係因示威群眾基於過往經驗，運用連登（LIHKG）、Telegram 等網路社群平台建立信息溝通管道，自主性設立供應物資、設立醫療站，達致抗爭動員、協調行動的目標，儼然成為一種新常態的抗爭模式，香港亦稱「無大台」狀態。

然而，隨著在抗爭運動中香港警、民衝突的升溫，抗爭行動逐漸激進升級，部分抗爭行動已然超越「和平訴求、理性非暴力」的界限。檢視該次政治抗爭的升溫過程，除不可控的政治因素，主要仍在於過程中香港政府和警方定調群眾抗爭為「暴動」，使用武力執行強制驅離。<sup>40</sup>檢視抗爭過

---

<sup>38</sup> 本文範疇並不討論香港政治抗爭的制度問題，有關近年香港社會運動的深層因素分析，請參見：John Burns, "Carrie Lam, throw away the old playbook if you want to rebuild trust in the Hong Kong gov't," *Hong Kong Free Press*, 14 July, 2019, <https://www.hongkongfp.com/2019/07/14/carrie-lam-throw-away-old-playbook-want-rebuild-trust-hong-kong-govt/>。

<sup>39</sup> Alice Su, "A New Kind of Hong Kong Activism Emerges as Protesters Mobilize without Any Leaders," *Los Angeles Times*, Jun 14, 2019, <https://www.latimes.com/world/asia/la-fg-hong-kong-youth-activism-decentralized-protests-20190614-story.html>。

<sup>40</sup> 港府認為該項公眾集會內容與原申請通知書不符，可能涉及《公安條例》規範的「非法集結」(unlawful assembly) 犯罪情事。經由根據 1997 年修訂的香港法例《公安條例》(第 245 章)，為施行第 7 條「對公眾集會的規管」，抗爭活動主辦方在公眾集會前一周必須以書面方式向香港政府警務處遞交「舉行公眾集會的意向通知」。通知內須載明以下事項的詳情：

(a) 下列人士、社團或組織的姓名或名稱、地址及電話號碼 ——



程，首波遊行活動由「香港泛民主派」於2017年6月9日展開，計達103萬人（警方聲稱最高峰時為24萬人），為香港主權移交以來規模最大的集會活動。<sup>41</sup>由於規模較預期擴大，主辦方爭取活動延續，呼籲群眾滯留並預演包圍立法會周邊道路，目標在於阻止同月12日阻止立法會恢復二讀辯論《逃犯條例修訂草案》。6月9日夜間，由「香港眾志」（Demosistō）發起香港立法會外留守行動，呼籲群眾聚集於位於添美道的立法會行車道外，宣示抗爭將延續至香港政府撤回《逃犯條例》。10日凌晨，在立法會示威區與警方爆發衝突後，警方出動大批警員及「速龍小隊」（特別戰術小隊；Special Tactical Squad, STS）驅散及清場。<sup>42</sup>

第二波衝突於6月12日傍晚立法會宣布取消當日和翌日的集會，香港政府和特首林鄭月娥將群眾抗爭集會定性為「暴動」，同時香港警方至少調動五千警力進駐立法會大樓，並持續驅離民眾引起警、民嚴重衝突，「民陣」宣布6月16日再次舉辦遊行。<sup>43</sup>對此，香港政府15日下午3時召開記者會，宣布為了回應社會要求，爭取讓各方的討論空間，將「暫緩」(suspension)《逃犯條例》修訂工作，盼望排除抗爭訴求中的政治因素。然而，第三波「反送中條例」遊行活動仍於6月16日照預定計畫進行，隨即，7月1日適逢香港主權移交22周年，「反送中條例」抗爭以「七一遊

---

(i) 集會組織人，推動該集會或與舉行該集會有關連的任何社團或組織；及

(ii) 在有需要時可為施行第11(1)(a)條而能夠代替組織人行事的人；

(b) 集會的目的及主題；

(c) 集會的日期、地點、集會開始時間和持續時間；及

(d) 集會的組織人對預期參加集會的人數估計。

<sup>41</sup> 施燕飛，〈反送中逾百萬人示威 紐時：北京鐵腕令香港焦慮〉，《中央社》，2019年6月10日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201906100008.aspx>。

<sup>42</sup> 李春，〈反送中抗爭爆發數波肢體衝突 警發射催淚彈驅散〉，《聯合新聞網》，2019年6月13日，<https://udn.com/news/story/11311/3868731>。

<sup>43</sup> 香港警務處長盧偉聰於12日下午約見媒體受訪表示，定性為「騷亂」(civil disturbance)，說明行動中警方一共投擲逾150枚催淚彈、20發布袋彈及數發橡膠子彈。張謙，〈香港警務處長定性抗議為騷亂 將清空周邊道路〉，《中央社》，2019年6月12日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201906120218.aspx>。

行」號召，民陣宣布有 55 萬人參加。該次遊行前，已有大量示威者聚集在立法會外，下午一點半開始用鐵籠車衝擊立法會玻璃牆，至晚上衝破玻璃牆進入立法會會場內，與大樓內警員隔鐵閘對峙。<sup>44</sup>至此，香港「反送中」抗爭運動走向激進升級，似乎失去該次抗爭運動原本堅持的和平訴求與紀律原則。

從香港「反送中條例」政治抗爭的案例討論，「警察使用武力」似乎是所有抗爭活動持續升溫的一項重要問題。從 6 月 12 日，警方採取武力強制趨離「金鐘夏慤道」佔領人群，施放催淚氣體、使用槍械發射布袋彈和橡膠子彈、警棍、胡椒噴劑和水劑，並於醫院、地鐵、商場等場所持續搜捕示威參與者，至 7 月 1 日佔領立法會後的清場作為，均讓各界指控警察執法期間過度使用暴力和涉及濫權。儘管港府宣示以「獨立監察警方處理投訴委員會」（IPCC）介入調查警察無差別攻擊事件，媒體和公眾對於警察不當或過度使用武力的指控，已進一步破壞了警方行動的合法性，並降低了公眾對警察的信心，衍生成為抗爭者對政府不滿情緒的宣洩渠道。由於警、民衝突升級，發生執法官警「無差別攻擊」事件，激發市民支援示威者的趨勢，終使「反送中」運動演變為「Be Water（似水）」等遍地開花的抗爭策略，示威者串聯集結在銅鑼灣、將軍澳、觀塘與黃大仙等地，採取「快閃」、多點闢新戰線。<sup>45</sup>種種發展態勢均挑戰香港警察部門的執法能力，致使抗爭運動規模持續擴大。

在「反送中」抗爭活動中，香港警察執法過程的侵權行為備受質疑。以「人權觀察」（Human Rights Watch, HRW）中國部主任理查森（Sophie Richardson）為首的香港非政府組織，聯名致函港府，針對「香港警察以小撮示威人士的暴力行為為由，對佔絕大多數的和平示威者使用不必要及

---

<sup>44</sup> 〈新聞專題：香港反送中持續延燒〉，《中央社》，2019 年 7 月 2 日，  
<https://www.cna.com.tw/topic/newstopic/1569.aspx>。

<sup>45</sup> 〈反送中似水柔戰 示威者多點快閃爆警民衝突〉，《中央社》，2019 年 7 月 2 日，  
<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201908050004.aspx>。

過度的武力」，包括 2019 年 6 月 12 日，特別戰術小隊在夏慤道和紅棉路交界的行人路和天橋上向示威群眾發射疑為橡膠子彈，擊中示威者臉部。同日，警方包圍數以百計基本上手無寸鐵的示威者，施放大量催淚彈，強制驅散聚集在金鐘中信大廈外的示威群眾。香港非政府組織團體嚴正要求港府立即成立獨立調查委員會，根據現行投訴警察制度、《調查委員會條例》（香港法例第 86 章），啟動獨立、公正、有效和及時地的調查程序，檢視香港警隊在 2019 年 6 月 12 日使用武力的情況。<sup>46</sup>

### 伍、結語：連結「問」與「責」的雙向溝通

基於本文上述分析，從臺灣和香港的經驗視角，以政治訴求的社會抗爭型態在兩岸華人社會的觀察，似乎呈現了「新媒體下政治動員途徑的轉型」和「警察執法的佈署規模和武力強度擴增」兩種趨勢，兩者引發了社會結構中警、民衝突的新常態現象。從前者現象觀察，在新媒體平台和傳播介面推動的「快閃政治」下，警察部門和將難以對預期集會的人數估算，尚難以規劃對應警力人數佈署，而導致後者常態性佈署規模擴增的現象，形成執法警力的疲態，亦埋下抗爭者走向暴力抗爭路線，從而導致抗爭運動的衝突升溫。再則，無論從社會公眾、抗爭參與者、新聞媒體，甚至從基層員警的執法經驗，近年臺灣警政部門回應群眾運動的佈署規模愈來愈大，社會對於警察執法的形象則愈趨負面，這種現象值得審思。

從臺灣和香港群眾運動的分析視野，本文探究「警政如何回應抗爭」的現象，一定程度上呈現了當前警察部門的執法困境。涉及本文的另一個提問，我們如何透過強化「問責制度」的設計，緩解警、民之間的「信任赤字」？基於香港法治基礎的歷史淵源，本文認為，英國近年警政部門對應

---

<sup>46</sup> Sophie Richardson、葉寬柔、譚萬基，《倡議香港政府成立獨立調查委員會的公開信》，2019 年 6 月 28 日，<https://www.nchrd.org/2019/06/openletteronexcessiveuseofforcechinese/>。

新型態政治抗爭的革新經驗或值借鏡。「皇家警察督察處」(Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, 簡稱 HMIC) 於 2009 年起陸續發布《適應抗爭》(Adapting to Protest: Nurturing the British Model of Policing, 2009)、《維繫公共秩序中的警務》(Policing Public Order, 2011) 等一系列警務和執法政策改革報告,<sup>47</sup>旨在回應變遷迅速的群體性社會抗爭活動,在內政部督導下,檢討警務治理無法有效回應社會運動變遷態樣的根本原因,強調政府處理群眾政治抗爭,必須加強警務監督的必要性。

在《適應抗爭》報告中, HMIC 提出一項重要問題:「警政作為一項公共服務,如何最佳地適應現代公共秩序治安的要求,同時保留英國警務模式的核心價值?」<sup>48</sup>核心價值係指在維護公眾安全和容忍多元意見表達之間取得平衡,此係 HMIC 最為重視的問題。另一項延伸的問題,身為政府部門的秩序執法者,警察究竟要保障抗爭公民的民主權利和言論自由,還是需要優先地維繫恢復「失序的社會運作狀態」?畢竟,前者可能涉及警察侵權,後者則關乎警察失責,兩者構建了非法份子在示威活動行使暴力的機會結構。

從英國警政革新經驗,我們可以觀察到,英國民眾表達對於警察使用武力時違反「比例原則」(proportionality)的擔憂,公民社會呼籲透過立法和獨立調查委員會詳訂群體性抗爭事件的處理規範,給予警方、抗爭者和新聞媒體可供依循的參照。在實務操作上,所有警察部門決策層和第一線執法人員應明確知悉使用武力何武力之前,必須達到的「法律門檻」。當前多數國家警務培訓課程似乎都假設警察對使用武力的法律有明確認知,這顯然與實務上仍有較大的差距。由於警方如何使用武力在各國尚未形成一致的核心規範,所謂的「法律門檻」仍係相當模糊的概念,往往肇

---

<sup>47</sup> Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, *Adapting to Protest: Nurturing the British Model of Policing* (UK: The Central Office of Information, 2009), <http://inspectrates.justice.gov.uk/hmic>.

<sup>48</sup> Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, *op. cit.*, p.5.

致執法人員的濫權行為。

對照本文所揭示的各種新型態的抗爭模式，當前警察部門應健全各種對應策略，而行政權亦須立法權的支持，透過明確性而與時俱進的法律授權，警政部門可依法回應「快閃抗爭」、「佔領行動」、「遍地開花」等快速演變的群體性抗爭型態，避免給予社會公眾一種「面對抗爭升級無所適從」或「舉凡政治凌駕專業的執法判斷」的形象。基於實證研究，警察的執法形象確實與公眾對於整體政府形象的感受，2011年8月6日倫敦北部托登罕（Tottenham）發生大規模抗爭運動，蔓延至英格蘭11個城市，「社會失序」直接影響2012年倫敦奧運會的維安程度。<sup>49</sup>此後，英國國會制定《2011年警察改革與社會責任法》（Police Reform and Social Responsibility Act 2011）、《2012年警察投訴與行為準則法》（2012 Police (Complaints and Conduct) Act 2012）、《2014年反社會行為，犯罪與警務法》（Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014），依法啟動快速驅離程序，免於媒體和公眾輿論責難。<sup>50</sup>

根據HMIC建議，在警察部門掌握抗爭發動時間或相關事件發生前的各類情資，警方和抗爭者之間建立對話管道將可減少雙方在行動中誤判或被迫採取不當行為的機率，從而減少雙方暴力對峙的可能性。在規劃特定抗爭事件處理程序的早期階段，警政部門應制定一項「納入社群參與的戰略」（A community engagement strategy），進一步界定和確認抗爭主體中的參與社群（倡議和動員團體、意見領袖、聯盟社群等），尚須更廣泛地關注「反對抗爭」立場的其他關鍵利害關係者（key stakeholders）或周邊潛在可能參與者。<sup>51</sup>在抗爭現場的指揮單位應在事前，就所有事件和各階段警務行動的規劃，盡量徵詢所有主要利害關係者和受影響社群的意見。

---

<sup>49</sup> Sam Jones, Paul Lewis, Matthew Taylor and Ben Quinn, "London riots spread south of Thames," *Guardian (London)*, 8 August 2011, <https://www.theguardian.com/uk/2011/aug/08/london-riots-spread-second-night>.

<sup>50</sup> 相關法律內容，請參見：<http://www.legislation.gov.uk/>。

<sup>51</sup> Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, *op. cit.*, p. 82.

警方應在掌握抗爭活動後和調派警力佈署之前研擬對媒體宣傳計畫，邀請主要傳播媒體界人員參加簡報會，以確保媒體在報導時，充分了解警方的行動方式。在抗爭活動過程中，警方對於該項活動執法過程進行時序記錄，過程中應保持與抗議社群、媒體和廣大公眾的所有通信清晰，並納入「稽查證跡」(audit trail) 予以追蹤。在抗爭活動結束後，警政部門應檢視行動前研擬的「社群參與」和「媒體戰略」，以及與這兩者相關的行動和決策，是否達致既定的目標，作為對應未來相關抗爭活動的經驗基礎。

HMIC 另建議，澄清警察在抗爭行動中依法使用「公開攝影」(the use of overt photography) 的法律授權基礎，以及警察部隊和其他警務機構對攝影圖像的整理和保留。<sup>52</sup>質言之，警察部門在處理抗爭活動的執法、蒐證過程中，應建置保護公眾利益而不損害警察行動獨立性的共同準則最後，一個機構必須在國家一級負責維持和支持英國的警務模式，並確保在可行的立法框架內發展公共秩序警務。

鑒於抗爭活動過程中不可預測性日益增加，對警察權和公民集會權均形成挑戰，為確保警察部門「民主問責制」(democratic accountability)，似應建立第三方監督機制，HMIC 建議強化「英國首席警官協會」(the Association of Chief Police Officers) 第三方監督機制或「準實務機關」(quasi-operational role) 的功能角色。<sup>53</sup>此外，公民社會、媒體和學術單位亦可建立第三方調查機制，如 2011 年底，英國《衛報》與倫敦政治經濟學院 (LSE) 針對同年「倫敦暴動事件」共同出版的第三方調查報告：《閱讀暴動》(Reading the Riots)，將暴動成因和執法過程公諸於世，匯集輿論形成一股公眾敦促政府檢討的民意壓力。<sup>54</sup>為回應民意，英國國會「人

---

<sup>52</sup> Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, op. cit., pp.126-27.

<sup>53</sup> Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, op. cit., pp.145-46.

<sup>54</sup> Paul Lewis et al., *Reading the Riots: Investigating England's Summer of Sinsorder*, (UK: Guardian Short, 2011), <http://eprints.lse.ac.uk/46297/>.

權聯合委員會」(Joint Committee on Human Rights, JCHR)發表《敦促和平抗議》(Facilitating Peaceful Protest)政策調查報告。<sup>55</sup>該份報告直接回應了英國社會輿論對於2009年「湯姆林森事件」(Ian Tomlinson death)衍生的警察執法暴力問題，<sup>56</sup>據以提出具體的改革措施，包括警方在抗議現場應充分運用「推特」(Twitter)等數位媒體或其他社交網絡，與抗議者(代表參與抗爭活動的各類團體)保持溝通管道；針對特定抗議活動，直接於現場分發宣導傳單；警方應於抗議現場正式指定抗議團體的聯繫人制度。

具體而言，警察有敦促責任(facilitation)和依法行動，引導群眾團體走向合法的抗爭活動路線，並隨時與現場可信賴的群眾代表(credible representatives)保持對話管道的暢通，與彼等進行「現場即時談判」，並定時向媒體發布新聞資訊，避免「假新聞」(fake news)的製造與蔓延。英國近年警政執法的經驗顯示，警察部門處理社會抗爭事件的成效良窳，關鍵變項在於警察部門和示威群眾之間得否充分溝通和即時調解，警政部門尚須敦促示威群眾和第一線執法員警之間形成「理性訴求、維繫秩序」的相互認知。倘警、民之間在抗爭互動中走向暴力對制，失去警務執法的「問」與「責」，將形成難以彌合的裂痕，觀察香港2019年的「反送中」運動，我們見證了這樣的關聯命題。

責任編輯：賴文婕

---

<sup>55</sup> Joint Committee on Human Rights (House of Commons), *Facilitating Peaceful Protest*, HL Paper 123 (London: The Stationery Office Limited, 2007), <https://publications.parliament.uk/pa/jt201011/jtselect/jtrights/123/123.pdf>.

<sup>56</sup> 2009年倫敦市舉辦「20國集團峰會」(The Group of Twenty, G20)期間，在數千名示威群眾遊行抗爭的過程，一位年約47歲名叫湯姆林森的賣報人在示威活動中被一名鎮暴警察哈伍德(Simon Harwood)推倒後死去。Paul Lewis, "Ian Tomlinson death: Guardian video reveals police attack on man who died at G20 protest," *The Guardian*, 2009. 4. 7, <https://www.theguardian.com/uk/2009/apr/07/ian-tomlinson-g20-death-video> >.

