



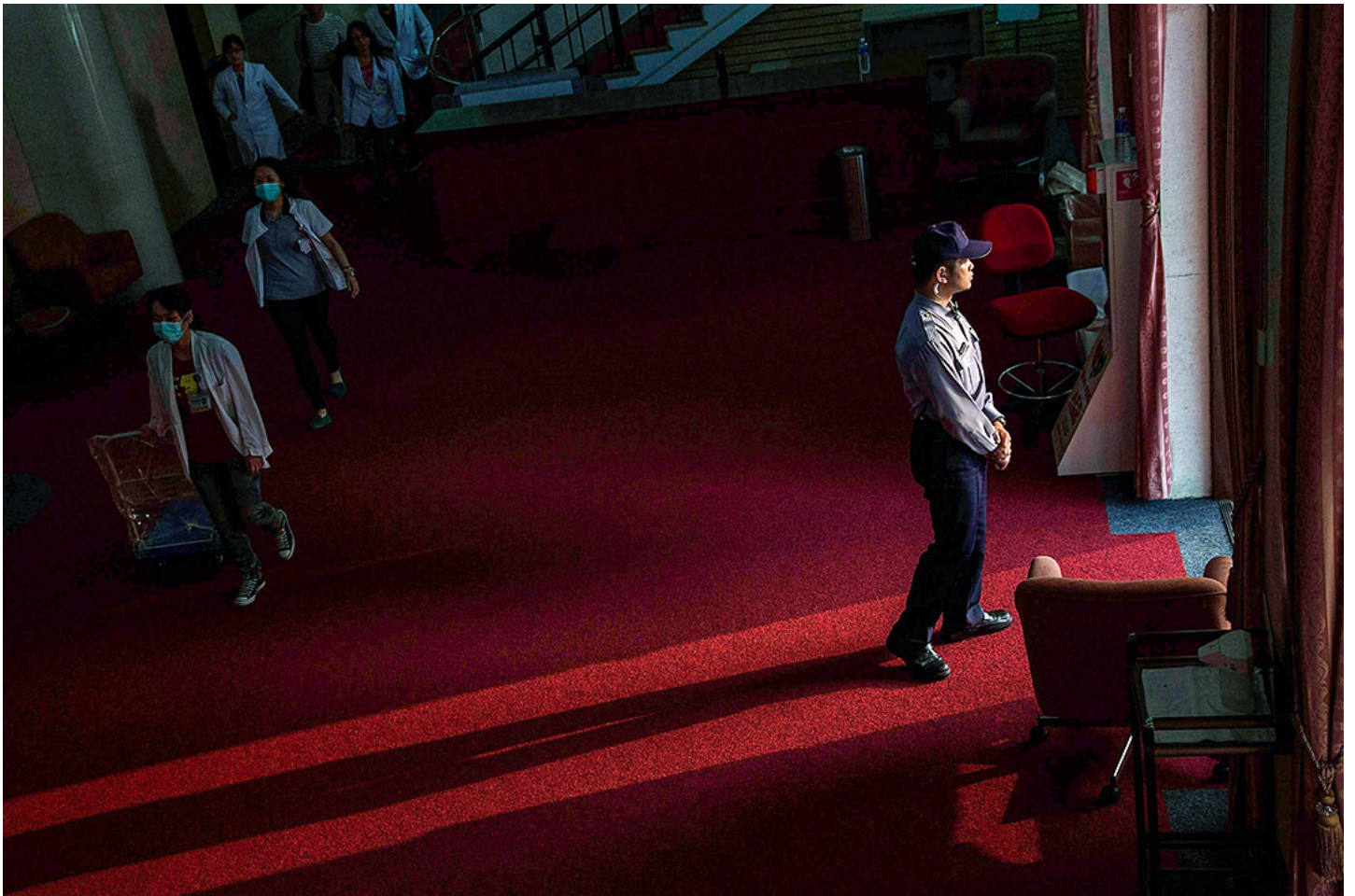
逃犯条例 深度

评论

许仁硕：对警方究责的艰难——太阳花后的台湾经验

就目前而言，台湾经验远远谈不上成功典范，但见贤思齐，见不贤则内自省。

2019-08-19



2014年3月27日，一名守卫立法院的警察，因为学生抗议者继续占领立法院的第十天。摄：Lam Yik Fei/Getty Images

香港“反送中”抗争已连绵数月，而至今仍“不撤不散”的原因之一，就是香港人对警方武装镇暴，以及对黑社会袭击市民的处理感到不满，不仅以“黑警”称之，并坚持要求独立调查。而从北京政府到港府则力挺香港警察，港警在街头的强势执法也从未减缓，双方的对立似乎无从化解。

在2014年的太阳花运动当中，曾有抗争者试图占领行政院，而在半夜至凌晨间遭到警方强制驱离。全副武装的镇暴警察在驱离过程中，以警棍殴打以及高压喷水车射击民众，造成多人受伤，流血画面随著媒体与在场者的镜头四处流传。事后检警以煽惑、妨害公务、侵入住居等罪名大量起诉抗争者，一般称为“行政院事件”。

而在太阳花退场后，针对“行政院事件”的后续处理，警察、社运团体、政党仍旧在许多场域持续角力，在五年后的今日仍未落幕。对于流血镇压后，该如何究责此一大哉问，虽然就目前而言，远远谈不上成功典范，但见贤思齐，见不贤则内自省，从这五年来的台湾经验当中，仍有许多能提供香港在当前与未来参考之处。

台湾警察处理抗争的“战略模糊”

是在台湾民主化的过程中，各种影响警方执法因素变化的偶然结果。

台湾在解除戒严时，为了压制当时风起云涌的街头运动，特别制定了“集会游行法”（集游法），虽然经过两度宣告部分条文违宪，至今仍是抗争者的紧箍咒。而翻开台湾警察关于“聚众活动处理”的教科书，面对民众抗争，除了集游法外，从社会秩序维护法、警察职权行使法到刑法，洋洋洒洒的“法网”，笼罩在街头的每一个角落。

笔者曾经主办过一场民间与警方对话的座谈，对于这样的现象，一位负责相关勤务的与会警官回应道：“这不能说是警方滥权，而是法律就像空气，笼罩在每个人身边。只要人在街上，警方一定能找到‘执法’的根据。”

但奇妙的是，虽然法律赋予警方相当大的权限，但一般在面对抗争者时，台湾警方却往往倾向与民众协商解决，甚至对轻微的违法行为睁一只眼闭一只眼。具体而言，由于警方驱

离前须先举牌警告三次，因此即便是没有申请许可的集会，大多数的情况下只要事先打过招呼，就算举牌也是行礼如仪，不会真的举到第三次。这并非制度性的要求，而是在台湾民主化的过程中，各种影响警方执法因素变化的偶然结果。

首先是警察的“老板”从中央集权的党国体系，变成从中央主管机关到地方议员，都对警政有影响力，政治力量的分权化与复杂化牵制了警方的行动。其次则是社会抗争已经广为社会所接受，也具备“非暴力”的共识，而警方的镇暴人手已远不如威权时代充足；因此对警方而言，动辄强势镇压，反而会制造更多麻烦，不如用谈的省事。最后则是在新闻自由成熟，以及智慧型手机的普及下，警方也不得不顾虑无所不在的镜头。

在这样的情况下，许多抗争者容易忽略了警方仍有充分的镇压能力与意愿，当前述的条件改变时，“和平”出乎意料地脆弱。例如在2006年时，在时任行政院长的苏贞昌“治安从街头做起”的号令下，前述的“不举第三次牌”默契，就被片面改成“一定要举三次牌”，甚至群众要解散，还被警察围住，直到举完第三次牌。当时社运界灾情惨重，许多人官司缠身，因此组成集会游行恶法修法联盟，不仅自救，也倡议修法。

“行政院事件”也是一样的例子，当时进入行政院的群众，大多数社运经验并不深，对镇压缺乏警觉与准备。而以个人身份聚集的群众，除了依循“静坐占领”的做法之外，也不会有与警方谈判的窗口与能力。再加上当时政府内部从上而下贯彻到底的镇压意志，流血镇压于焉发生。

“行政院事件”撕毁了建立在模糊地带的“和平”，带来了当事人与台湾社会极大的震撼。就如香港喊出“成立独立调查委员会”一样，无论是针对个案或是整体制度，都有许多检讨、问责的声浪。



2014年3月26日，警察站立在立法院外，学生抗议者继续占领立法院超过一个星期。摄：Lam Yik Fei/Getty Images

司法追诉：匿名性与指挥链的迷雾

刑事案件，被告究竟是谁？

在行政院事件之后，律师团向法院声请保全相关影像证据获准，揭开了司法究责的序幕。但首先碰到的问题就是，被告究竟是谁？

就如香港抗争中屡屡出现的“委任证”问题，员警的匿名性会大幅提高不当执法的风险。但在台湾，员警只需出示证件“或”著警察制服，制服上虽有员警编号，但在抗争现场经常被外套、雨衣、装备所遮盖，刑警更大多只著写著“刑警”字样的背心与帽子，无从辨识身份。

虽然媒体与民众捕捉到了现场画面，但每次警政署面对外界甚至法院要求查明影像中员警身份时，一贯的回应都是“查无此人”。笔者曾经就此询问过某高阶警官，该警官表示：“找不到人是一定的，‘领导统御’是最重要的，当官的把下面的人交出去，以后怎么带人？”

在极少数能够特定出现场员警的案例当中，例如黄铭崇案，法官也认为，虽然影像显示是被告将原告拉进警盾后面，但无法证明之后原告是被被告打伤。至于将原告拉进警盾后的动作本身，则可能是场面混乱所致。在过往的相关案例中，经常是因为警方高度掌控了现场，搜证员警也不会特意去拍打人画面，因此民众要取得可靠证据，可说是非常困难。

基于对个别员警在辨识与搜证上的困难，再加上过当执法之责任本不该归诸于个别员警的做法不档，而是组织性的问题。毕竟若没有上级的指令，以及制造出纵容甚至鼓励暴力发生的情境，不会发生如此大规模的流血事件。即便是以个别员警为被告，许多当事人在陈述时也强调是希望查明、改善整体制度。因此许多案件是以现场指挥官、以及警政署长、行政院长、总统为被告。

这样的做法，确实解决了“找不到人”的问题，但在指挥链上有权责的所有官员，到了法庭上，都否认自己曾经下过相关指令。至于在现场的指挥官，即便原告律师指出，是“限时清

场”的命令，以及对现场暴力的放纵，引发了流血事件。但法院仍然认为，除非指挥官明确下令攻击民众，不然仍难以成立与民众受伤间的因果关系。问题是，从总统到现场带队警官，怎么可能会有人笨到明确下令叫警察打人，而且还留下证据？

国家赔偿，钱赔了，施暴者仍然不了了之。

当刑事案件受阻，另一条路是寻求国家赔偿。较之刑事案件，国家赔偿一向有较高的胜算，在行政诉讼事件中，也已经有胜诉案例。问题是在诉讼过程中，即便被告试图要求查出施暴者，在部分案例中法院也要求警方进行调查，一样是不了了之。钱用税金赔了，好官仍自为之，真相依旧在迷雾之中。

警方：扩大执法免责

即便走司法程序追究警方责任，是如此困难，但单单是启动程序，就挑动了警方的敏感神经。警方一贯的说词是：“违法抗争逍遥法外，员警执法却官司缠身”，虽然实情是许多抗争者陆续被判有罪，而至今并无警方有罪的判决。而若法官在无罪判决中，多写两句对警方自律的期许，警方也会愤慨地批评司法不公，进行调查是意图伤害警察尊严。甚至近年警方一直呼吁，应修法扩大执法时的免责范围。足见司法对警方不当执法的体谅，以及希望警方自行检讨的苦口婆心，似乎只是对牛弹琴。



2014年3月31日，占领者在台湾台北占领立法院的第14天。摄：Lam Yik Fei/Bloomberg via Getty Images

监察、议会与地方政府：少了爪子与牙齿的老虎

较之有法定调查权的监察院，立法院与地方政府在人力与法规上又更加弱势。

在台湾的政府机关当中，除了司法体系之外，还有对政府失职进行调查的监察院。监察院的监察委员由总统提名，立法院通过，在接受人民投诉或是委员认为有必要下，可由监察委员率领调查员启动调查。根据调查结果，可纠正特定机关，或纠举、弹劾特定公务员，公务员若遭弹劾，最严重可能被解职。

在2008年中国对台官员，海协会会长陈云林来台时，警方也以武力进行镇压抗议民众，在台北街头引发流血。当时负责调查的监委，曾经提案弹劾当时的警方指挥官，但并未通过。由于弹劾需经委员表决通过，根据媒体报导，警方私下动用人脉游说监察委员，成功挡下弹劾案。而当时警方内部的奖惩，是奖励铁腕镇压的指挥官，唯一受到惩处的指挥官，是因为执法不力，未能迅速排除群众。而行政院事件至今，即便监察院报告出炉，相关高阶警官的升官图，也未见有任何阻碍。

而针对行政院事件，监察院也启动了调查，但首先是碰到警方以案件进入司法程序为由，拒绝提供监察院相关证据。而根据报载，最后监察委员做出的调查报告，是纠正相关警察、调查单位未切实事前掌握情资，导致官署被侵入，而非针对驱离过程中警方的过当执法。且监察院以“涉及国家安全”为由，并未公开相关调查报告，也未正式公开对外发布或说明。

当时除了监察院外，立法院也碰到了类似的问题。在行政院事件后，立法院的内政委员会成立了调阅小组，要求提供相关资料，但被警政署拒绝。而当时到行政院了解状况的立法委员周倪安，也被警方打伤。警政署长王卓钧在回答立院质询时表示：“（对周倪安委员）我个人表示最大的歉意”。至于其他的伤者，王署长则表示：“对状况并不是非常了解”。而根据笔者了解，周委员直到卸任之前，除了“歉意”之外，并未得到警政署任何实质的调查结果。

除了监察院与立法院以外，在2015年高中生反课纲的抗争当中，有三位记者在采访时，在服从警方指示退出抗争现场后，仍莫名被警方逮捕。当时台北市长柯文哲，为了回应各方对警方执法的质疑，成立了非正式的调查委员会，由副市长主持，要求警方提出报告并到场说明，这是过往从未有过的作法。

然而，无论是口头或是书面，警方翻来覆去只是不断背诵刑事诉讼法及相关警方内部的行政规则，始终未能具体说明逮捕记者的法源依据，也拒绝交代现场决策的始末与负责人，最后就在没有任何惩处与道歉下结案。当时笔者以民间团体成员身份参与其中，对于警方的态度，市府方则对民间团体表示，就算明白警方的报告并不充分，但实际上市府也没有手段去做进一步的质疑或调查。

无论是监察、立法或是地方政府，在以上针对抗争执法的调查案例中，可以看出两个最主要的问题。首先是缺乏能够掌握证据的“爪子”，监察院的调查权限，主要在于约谈相关人员以及调阅相关文书，机关虽无法拒绝，但可以消极不配合，且监委调查员的人数仅在六七十人左右，又缺乏强制侦查手段之下，终究也难以突破警方“不愿交出自己人”的防线。更遑论较之有法定调查权的监察院，立法院与地方政府在人力与法规上又更加弱势。

而理论上被指出有违失的机关，应自行检讨、惩处相关人员或单位，这是调查机制的“牙齿”。但当镇压本身是贯彻上级政治意志，警政机关全体又都同仇敌忾之际，就算监察院透过报告书明确指出警方作法的不当之处，甚至在极罕见的案例中成功弹劾公务员，在目前的实务上，也很难真的让机关做出重大改变。而地方政府与立法院虽然手握警政预算的编列与审议，但当警方发动舆论批评对警政预算的杯葛，将影响治安时，最后大多不得不放行。



2019年8月11日，香港尖沙咀示威者占领马路并与警方对峙，速龙小队逮捕了一名男子。摄：陈焯辉/端传媒

他山之石：台湾经验能给香港什么启示

独立委员会、“爪牙”……希望在台湾的经验之上，能对可预期的阻碍先有所理解，并预先做好准备。

很遗憾的是，针对行政院事件，明明是一个惨痛流血的夜晚，但警方目前的官方定调仍是认为任务成功，警方执法柔性克制，仅因为民众抵抗时有部分拉扯受伤，实际上其实与目前港警的说辞也相去不远。显示出数年来的究责，仍有很大待努力的空间。但谈这些经验，并不是要香港人放弃或沮丧，而是希望在台湾的经验之上，能对可预期的阻碍先有所理解，并预先做好准备。

首先要提醒的是，“独立委员会”的“独立”从何而来的问题。即便可以对人选的独立性订定一些消极要件，例如非警方人士、不属于特定政党等等，但最后“独立性”的认定与保障，仍须透过实际的政治制度产生。

在台湾，监察委员、司法院大法官是采取行政权提名，立法权通过，再加上审议程序中的舆论、民间团体的检视与制衡。但若行政权与立法权属于同一政党，通过的人选则难免被质疑有特定倾向。而在香港，由于特首并非直选，立法会也因选制因素大幅有利于建制派，要如何透过何种程序才能保障委员会的独立性，可见会相当困难。

其次，则是前述所提到的“爪子”与“牙齿”，也就是调查权与惩戒权的问题。从台警历来对调查的态度，到这次港警面对外界质疑的强硬，可以了解到当负责主要司法调查工作的警察，自己要接受调查时，会如何顽抗。特别是在整个警察组织都被卷入，调查结果可能严重动摇警察正当性的情况下，“不笃灰、不割席”也同样是警察体系的共识。要如何确保委员会有足够的调查权与惩戒权，并且让警察内部的可能存在的“吹哨者”，能够安全地将相关证据提供给调查机关，在制度设计上都需多费心思。

最后，就算调查委员会未能成立，或是在运作上不尽人意，也千万不要就此灰心，民间仍有许多能做、也该做的事情。例如在相关案件的进行过程中，持续保持关注，并且将相关

信息提供给大众，动员相关资源投入，也是相当重要的。这不只是为了监督调查的进展，同时也是持续让民意注意相关问题，并且让当事人与相关工作者能更有力量面对漫长的程序，并疗愈自身的伤痛，并希望能连结至更根本的警政改革议题。

此外，官方程序当中所能呈现出的事实，终究仅限于法定制度所需的部分，但民间对相关记忆的保存、纪念与传播却不在此限，这是真正能够深远的影响整个社会意识的长期工作。最后，透过重大事件，平时模模糊糊，看似太平无事的警政，在经过抗争的压力测试下，许多平时被忽视的制度问题，就此暴露在社会大众面前。如果社会中就无法避免有警察，而香港也不可能将三万警察大军全数开除重聘的话，要如何由下而上推动警察在法规、教育训练、人事制度等各方面的改革，将是更长远、困难而根本的功课。

道长且阻，只愿路上有你我同行。

（许仁硕，毕业于国立台湾大学法研所，现就读于日本北海道大学法学研究科）

评论

许仁硕

台湾

逃犯条例



热门头条

1. 早报：中国央视报导香港女子右眼受伤，引用假照片，“新闻”信源无可稽考
2. “你是香港人来买滤毒罐？”台湾防毒面具相关产品销量上升
3. P2P围城：爆雷后，南京一群基层公务员破产了
4. 即时报道：机场集会大混乱 警察被围后拔枪 《环时》记者及疑似内地辅警被示威者踢打...
5. 周保松：805记者会，林郑的新论述
6. 纪羽舟：齐上齐落之前，负责任地检讨813机场“事变”
7. 国际媒体如何报道香港街头抗议运动？
8. 818集会：民阵称逾170万人参与，警方数字为12万8千人，示威者最后和平散去
9. 港警强力清场致血腥场面：胡椒球枪扫射示威者，港铁内发射催泪弹，女示威者右眼中布...
10. 揭仲：解放军进香港“维稳治乱”的设想和代价

编辑推荐

1. 揽炒、新冷战与颜色革命：历史十字路口的香港与北京
2. 818集会：民阵称逾170万人参与，警方数字为12万8千人，示威者最后和平散去
3. 许仁硕：对警方究责的艰难——太阳花后的台湾经验
4. 黄仁逵：这一路上
5. 何家骐：香港警政民历史流变，人心向背的教训与启发
6. 未成年抗争：他们最漫长的暑假
7. 伊朗伊斯兰革命40年（三）：改革已死？后革命时代的宗教与政治
8. 化用党：德国松士案之后——如何面对互联网具阳谋色彩？

8. 毕思睿：德州枪击案之后，如何面对互联网取阴暗角落？

9. 伊朗伊斯兰革命40年（二）：革命之子，城市化与“两面人”

10. 留给我们种子的人：台湾植物园的植物学家们

延伸阅读

冯志强：越打压，越抗争——香港警民冲突恶性循环背后的管治与失责

在冲突之外，我们还可怎样看待这次社运激进化的制度根源，或甚理解警民冲突和“反修例”的去向？

方志信：612清场，香港警察的战略和战术失当

从各大媒体的报道可见，612示威当天警方的清场行动可谓相当暴力，绝非如警务处处长卢伟聪和特首林郑月娥所说般克制。究竟，警方612清场在战略和战术上出现了甚么问题？

方志信：警察制度扩张受阻，埋下新界土地问题

究竟新界为何会演变成今天香港的“国中之国”？背后和殖民地政府的盘算、警察制度在新界地区的建立有何关联？

制度性崩坏 of 香港警队，需如何汲取国际改革经验？

警队的制度性崩坏下，虽然成立独立监警制度困难重重，有政治的原因，亦有现实的考虑，但起码这些现实的考虑是可以解决的。

武力失控、恶性循环、投诉无门、中央支持：香港警队正失去制衡？

“不排除当警队越来越政治化，越来越有政治角色时，警队高层会更多思考自己在整个国家和香港的政治位置。”

何家骥：香港警政民历史流变，人心向背的教训与启发

警队提供什么服务？怎样服务？为谁服务？