

# 臺北市人權保障諮詢會議紀錄

開會時間：107年06月20日（星期三）下午2時

開會地點：本府市政大樓2樓S218會議室

主持人：鄧副市長家基

記錄：顏永芳

出席單位及人員：(略)

壹、主席致詞：(略)

貳、專題報告：

案由一：警察局「警察執行集會遊行案件SOP」專題報告

一、專題報告內容(略)

二、建議及討論

(一)主席：

臺北市政府在尊重陳抗原則下，希望邁向制度性的規範，讓大家盡情的表達意見。保障人權是我們施政最大的目標，但如何同時兼顧執法維護公共秩序，希望在座的專家學者提供寶貴的諮詢意見供本府參考。

(二)蔡諮詢委員庭榕：

1. 集會遊行涉及公權力執行及多種樣態基本人權保障，臺北市政府是領頭羊，先於中央自訂集會遊行相關SOP。既為SOP即非原則性，而是操作性、執行性的東西。在整個集會遊行活動中大致可以概分為訴求者、被訴求者、執法警察、路過行人或住家的一般民眾及媒體等5種人互動，其中保障新聞採訪SOP中「劃設媒體記者採訪區」部分，若是具強制拘束媒體活動的區域則恐難以執行，另若僅為保障媒體安全而非限制其活動的區域則或許可行。

2. (1) 有關驅離程序部分，涉及集遊法第 25 條警告、制止及命令解散，但如何操作並未有明確規範，例如舉牌解散部分，法院多個判決似認為需要由分局長親自為之，但在臺北市常同時有多場集遊活動，分局長無法分身同時舉牌。再者，有關放生驅離部分，執法上涉及到必要性、合目的性及比例原則的考量，實務上若要明定送到多少公里外，恐有相當難度。因此，可以進一步去思考集遊法第 25 條實務機關如何去操作。
  - (2) 集遊法採朝報備制方向的修法尚未完成，其與刑法、社會秩序維護法等相互間上如何去適用和操作。
  - (3) 機動支援的保一警力是否可以考量列入 SOP 內去思考。
  - (3) 被訴求者的角色是否亦被納入考量。
  - (4) 司法院釋字第 718 號解釋關於偶發性、緊急性集會遊行之狀況亦請納入 SOP 程序去思考，此狀況是無法預先去策定計畫。
- (三) 黃諮詢委員旭田：
1. 執行集會遊行活動保障新聞採訪標準作業程序部分  
此 SOP 是 105 年所訂定，此主要涉及媒體人員，應找集會遊行活動採訪媒體等相關人員一起討論較有實益。
  2. 執行集會遊行活動標準作業程序部分
    - (1) 警察人員的心態及教育訓練上，應有保障集會遊行是執法人員的光榮，是臺灣社會生存發展的基礎，而非增加工作的負擔，如此方能避免

警察人員帶著負面情緒執法產生更多的衝突。

(2)另應提高一般民眾對言論自由保障的重視，建議於高中及中小學課程將集會遊行可以確保言論自由的觀念帶入，讓民眾從小就有忍受陳抗活動造成的稍稍不便，可以保障臺灣民主基礎價值的觀念。

(3)關於落實勤前教育部分，建議可以再訂定更多細節以茲明確，亦便於第一線警察執法遵循。同時訂的更明確，可透過社會對此 SOP 的檢視討論，形成具有一定的共識作法，一旦執法人員遵循此具一定共識的 SOP 亦能避免遭受民眾指責。

#### (四) 廖諮詢委員元豪：

1. SOP 是否應訂得巨細靡遺?其實執法現場有很多無法事先具體類型化寫出來的東西，若要訂得仔細需保留彈性，例如規定其他例外情形、視現場情況而定等。

2. 關於集會遊行活動標準作業程序部分建議

(1)關於範圍界定部分，集會遊行應定義清楚，採實質的認定，此部分涉及小規模的陳情、請願等活動何時會被警方認定為集會遊行而受集遊法之規範。因請願、陳情與集會遊行活動有部分可能是重疊而非截然分開，加上我國對於集會遊行的定義亦很寬鬆。

(2)一般及重大遊行事件區分部分，重大遊行現行定義為 2,000 人以上，且有具體維安預警情資，或具敏感性及社會矚目事件，建議可修正為 2,000 人以上，或有具體維安預警情資，或具敏感性及社會矚目事件，認定較有彈性。

(3)作業內容 7、現場違法、脫序行為，概分為刑事及非刑事案件部分，容易誤認集會遊行中若涉及刑事案件僅能依刑事訴訟法處理，實際上任何集會遊行都要依非刑事案件程序(集遊法、警察職權行使法等)，建議將非刑事案件當原則，若有涉及刑事案件則另報檢察官依刑事訴訟法處理。

(4)作業內容 7、現場違法、脫序行為(2)非刑事案件現場狀況尚屬平穩:甲、依集遊法相關規定辦理部分，建議將行政執行法、警察職權行使法及道路交通管理處罰條例等相關法規亦列入較為明確。

(五) 周諮詢委員宇修：

1. SOP 訂定目的，除釐清權責功能外，亦可讓參與集會遊行民眾對於公權力的執法具有某種程度的可預測性。就此角度而言，個人認為此 SOP 實質上在法律定性屬於行政程序法第 159 條的裁量性行政規則，而在程序上，依同法第 160 條的精神應該發布讓一般民眾知悉。另就實質可預測性而言，此 SOP 中不確定法律概念的用語應較具體明確，例如何謂「脫序行為」、「具體危安預警情資」等，建議可以蒐集具體案例，讓這些不確定法律概念更具可預測性。
2. 個人也呼應前面廖老師說法，縱使有 SOP，亦無法含括所有狀況，同時需要有一些概括條款讓它具彈性，遇特殊個案，亦有義務去跳脫原 SOP 規範的程序。最高行政法院 102 年判字 757 判決亦認為不能僅主張完全依裁量性行政規則而主張免責。

3. 就最近幾種不同價值觀的集會遊行案例的出現，可以知道大部分上街頭集遊的民眾多是迫於無奈，個人也了解各位執法同仁的辛勞，然從前面所提及的可預測性而言，與民眾某種程度的相互溝通和理解是必要的。

(六) 傅諮詢委員玲靜：

1. 集會遊行活動涉及警察執法人員現場依警察職權行使法等如何行使公權力，對於現場陳抗者的人權保障極為重要，但在執行集會遊行活動 SOP 內較未看到加入警察職權行使法等相關涉及人權保障的思維，建議可以再加強。
2. 當特定議題存在贊成及反對訴求團體時，是否可以透過事先的評估及現場的規劃讓他們可以在同時時間地點表達不同意見，如此可讓社會大眾意識相同議題存有多元聲音。
3. SOP 應去思考歸納過去發生的案例，把比較多的可能的狀況儘量納進來，而不確定法律概念的描述亦應奠基在很多經驗上，例如在 SOP 7.(2)乙.「現場狀況升高時」定義為群眾持續聚集，影響政經運作，或明顯妨礙市民生活機能，但若群眾無持續聚集增加但卻從理性變為不理性，是否亦應認為屬「現場狀況升高時」？
4. SOP 若屬上級機關協助下級機關認定事實之行政規則須對外發布，而僅涉及機關內部業務處理則否，可以去思考未來此 SOP 定位為哪一種行政規則或兼具二者，攸關是否對外發布周知。
5. 很多滾動式修正的思考來自於案例的累積，可就以往案例的檢討歸納出一些類型，哪一種狀況屬維安應提升，那一種狀況執法警察應公權力介

入，此些都可成為未來不確定法律概念型塑及案例類型化的基礎。

(七) 警察局回應：

1. 執行集會遊行活動保障新聞採訪標準作業程序  
係經多次公聽會且邀集記者協會一同討論而訂定，關於蔡委員所提媒體記者採訪區係由媒體記者自由進出，非限制媒體採訪區域。
2. 執行集會遊行活動標準作業程序部分
  - (1) 此 SOP 是供我們機關內部遵循，非常感謝各位諮詢委員的指導建議，我們會將現行的 SOP 規範的更周延，更經得起外界檢驗。
  - (2) 陳抗團體大多是政府政策下的不利益者，除非有實質惡意，不然我們都採包容保護的態度。另關於執法警察教育部分，從警專、警大及每次的勤前教育，我們都一再告知同仁，陳抗民眾都是政策的不利益者，除非確有實質惡意或嚴重侵害一般市民秩序或機關行為，否則均應採取尊重不干涉的立場。

(八) 主席：

1. 在現在多元開放的社會，我們處理陳抗活動，係採取尊重言論、維護秩序及保障尊嚴的態度。
2. 集遊法的修正進度若有過慢部分，警察局、法務局可適時提供中央修法意見。
3. 關於保安第一總隊列入 SOP 部分，個人亦曾拜會過立法院，因保一總隊屬中央，地方政府無指揮權，以現況而言，要由本府統籌指揮恐有相當難度。

案由二：文化局「文化資產保存法修正案，對都市更新開發案及房屋所有人權益之衝擊，及其所衍生之人權議題」專題報告

一、專題報告內容（略）

二、建議及討論

（一）馬諮詢委員以工：

1. 現行文化資產保存法第 14 條關於不相關的個人（團體）提案權無任何限制，在國外需該提案具不可替代性、重大藝術價值者才可以。在都更程序中，除都更同意者、反對者、建商，若再加入文資提報人（團體）及市政府 5 者形成複雜關係，另後續亦可能會產生國家賠償問題。
2. 文化資產的保存，是不讓歷史成為尖峰成就的偏見，要使文化全面的保存，不致出現生態的不平衡，所以應該有一定的架構，此一架構不能偏向某一類文化特別多，某一類特別少或缺乏，另若有過多相同的就必須有所取捨。在許多的案例中，文資保存的理由過於空洞，保存以後的使用是否符合當初指定的精神亦尚待討論，以國外為例，此一架構可以蓋分為歷史、政治、社經農業、文學藝術建築宗教、戰爭、各種民族特殊文化及具關鍵性的影響，並可以反射到以上各分類中之其他重要人物。

（二）廖諮詢委員元豪：

1. 除文化資產保存法有強制進入勘驗之規定外，私人土地及住宅不得任意進入應是無疑。
2. 關於何種狀況屬於文化資產保存法第 34 條第 2 項所稱有破壞古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群之完整或遮蓋其外貌或阻塞其觀覽之通道之

虞，中央若有訂定判斷標準最佳，若無，建議可由文化局或市府層級訂定標準供遵循，而非任何人一經舉報，就需依本條進入審議會審議。

(三)蔡諮詢委員庭榕：

除公開透明外，由公正中立的第三者介入溝通協調以較柔性方式解決糾紛亦可參考。

(四)馬諮詢委員以工：

協調可以成立與文資法中有發展權轉移有一定的關係，於都更程序中，第一階段即介入較無問題，若全部都更程序幾近完成後才要求其停工，會衍生國賠等才是問題所在。

(五)傅諮詢委員玲靜：

1. 文資的指定或登錄會影響人民財產的價值及其發展，現行文化資產保存法的補償機制非常薄弱，除古蹟有容積移轉外，幾乎沒有其他的補償機制。因有此漏洞，所以一旦有都更的可能性，民眾都不希望自己的房屋被指定或登錄為文資。依地方制度法，文資的保存為地方自治事項，當中央法規未對於文資的保存有補償的機制時，在法制上，地方政府可以去思考就自治權限範圍內去創設增加其他的補償機制的可能。
2. 文資法雖開放任何人均可以提報，但非所有提報均會列冊追蹤、進入審議會審議，進而被指定為文化資產。只是當要推翻提報人提案不列冊追蹤時的說理要嚴謹，另若進入審議被指定或登錄為文資的說理亦要更加周嚴去說服大家確實具有文化資產的價值，同時也要配合補償機制。德國聯邦憲法法院明確指出不會因為單純的被指定登錄為古蹟或歷史建築就一定是財產的損失，而是因



為後續對財產權或管理權課予一定維管義務或限制其發展，才会有予以補償的機制。另在都更程序中，從都更單元的劃設到都更事業計畫的核准，是否任何一個都更實施者提出的都更事業計畫都發局都會准許？都更條例中有重建、整建及維修方式，大部分民眾都想重建，是否提出重建申請我們就只能以重建的方式來核准？這些都是在都更程序的審議上要更加嚴謹的地方。在兩個法制本身都有很多的漏洞及須調整的狀況下，當涉及都更單元內人民的居住權及文化資產價值保障，此兩者是否有衝突之處？德國聯邦憲法法院認為都市計畫及更新著重是未來願景的劃設，文化資產則是對歷史的保存，一個都市向未來有機發展，同時也不能忘記自己的歷史，兩者應同時尊重。而在法制及作業上如何去因應兼顧，都發局、建管處與文化局要相互配合，收案後行政機關須有橫向協調機制，而非等到整個審議完成後，才發現有值得保護或已指定或登錄的文化資產。

3. 文化資產保存法施行細則第 15 條規定是須通知提報人而非通知其到場，即使提報人到場亦不能進入私宅。進入私人領域是公權力的行使，提報人並無公權力，其是站在民眾維護文化資產的角度，通報文化局有值得關心具有文化資產潛力的建物等存在而已。且文資法亦未課予財產權人在列冊追蹤現勘程序中須要讓文化局人員進入之義務，所以財產權人可以拒絕。其實在列冊追蹤現勘程序中亦非一定要進入才能判斷，在聚落建築群可用整體性來判斷，歷史建築以外觀及與周圍整個景觀及建築的互動關係來判斷。

4. 公有財產文資的評估，個人認為文資法主要是要求文化機關主動普查而非被動等待他人提報，私有財產普查或許力有未逮，但對公有市有財產文資的評估，文化局責無旁貸，且應公開資訊並定期更新，俾利開發單位或民間團體知悉公有財產的文化價值，進而在推展整個開發計畫時有資料可以參考。另若隨著時代演進喪失文資價值需淘汰時，亦要適時做滾動性檢討。
5. 關於文資法第 34 條議題，透過機關橫向聯繫協調可以做到前階段的預防處理。行政機關亦可主動協調，無須等待民眾有所反映或反彈才有所作為，例如調解機制的運用。在美國、德國很多的開發案件中，行政機關善用中立專業的調解人，作為各方對話的窗口，去達到調解妥協的功能。若可朝審議式民主或聽證的民主到調解妥協式的程序去努力，對於很多紛爭的解決可能會有契機出現。

(六)黃諮詢委員旭田：

1. 建議可透過文化局、都發局都更處同仁相互協調或駐點一段時間方式，相互了解彼此業務流程，以發揮橫向聯繫功能。
2. 關於國家賠償部分，個人認為成立機率不高。就停止都更部分，若係依文資法停止應不會構成國賠。若審議結果認定古蹟，此經專業委員會審議認定的結果通常法院亦會予以尊重，除非採用明顯錯誤資料作出的判斷結果。
3. 我國是很喜歡組委員會的國家，但因各委員都相當忙碌，常因出席人數不足難以成會。可以向中央建議或臺北市依自治法規組成的專業委員會可

以採較彈性方式，例如委員會設委員 21 人，無須規定過半才成會，若有 9 位委員可出席即可成會，如此方式委員會的組成方有彈性。另委員會審議密度彈性部分，非每個案件均用同一嚴格程序審議，例如先前已審議過的案件，僅因修法或其他原因須重審，可以用較簡化的流程方式審查，以提高效率。

(七)周諮詢委員宇修：

1. 此議案屬於法規上存有矛盾衝突情形，需透過第一線行政機關彼此間橫向聯繫方式處理。關於進入私宅部分，以私法上強制執行為例，需透過行政程序法第 19 條職務協助委請警察機關協助。
2. 文化部大致想法係希望各機關在做任何行政決策時應如性別議題般，將文化議題同樣納入考量。短期內解決此議題之辦法，應透過機關發現具文資價值者，即應知會文化局方式解決。

(八)主席：

感謝各位委員寶貴的意見，包括文資保存上補償機制的研議、機關相互協調部分、公正第三方的介入及文化局審議會審議品質的提升等等，本府均會參考研議，期本府在人權保障上可以更為精進。

**參、散會：16 時 45 分。**