

# 第一章 緒論

各大媒體於每年年終均會彙整出年度十大重大事件或是十大頭條新聞，某網路線上市調公司於 2006 年 12 月 26 至 12 月 31 日進行對各媒體所列舉之年度十大重大事件進行「回顧 2006 大調查」，<sup>1</sup>分析 2246 份有效網路問卷結果顯示，因性別差異與年齡層、居住地區的不同，對於新聞的關注焦點也不同。而其中，「紅衫軍倒扁綿延數月」被認為是 2006 年影響台灣最大的社會事件之一。<sup>2</sup>

我國自詡為世界上最民主的國家之一，但群眾事件讓國人生活受到如此大的影響，其中的平衡點實不易拿捏。姑且不論民主是如何的被定義，主要的特色之一，就是其不確定性。或許可以如此表示，政治原本就是社會衝突與不完美性的反映，而民主政治正是嘗試以一套複雜的程序機制，儘可能誠實將這些衝突與不完美暴露出來，並不斷尋求協商妥協的政治體制。因此民主的主要優點之一，當然不在於壓制，甚至不在於討論，而在於暴露與宣洩。紅衫軍排山倒海的聚集、靜坐、抗議、示威，甚至是零星的衝突事件。筆者認為社會上龐大的情緒能量需要宣洩的管道，而群眾活動則是最佳的情緒出口。

筆者實際從事警察工作，深知警察扮演著社會秩序維護者的角色，而警察機關往往將群眾事件列為組織外部的重大危機之一（黃煥德，1998:125）。蓋因大規模的群眾抗爭事件易牽涉到政治層次，若處理不慎，將引起流血衝突與造成社會不安，警察亦將成爲眾矢之的或淪爲政治角力下的犧牲者。偶然機會接觸「危機管理」此一理域時，便時常思考著，雖然群眾抗爭事件的影響層面可能造成社會的巨大變動，但若能以危機管理理論爲基礎，再佐以其他理論與個案之實際驗證，應可對維護國家發展與社會安定提供些許助益。

---

<sup>1</sup> 資料來源：[www.Pollster.com.tw](http://www.Pollster.com.tw)（波仕特市調網）

<sup>2</sup> 其他重大新聞事件尚有「第一家庭涉入貪腐弊案」、「王建民 19 勝，大聯盟勝投王」等。

## 第一節 研究動機

我們的祖先由於缺乏對地球環境與自然生態的瞭解，因此，在發生火山爆發、地震、洪水及狂風暴雨等自然界的現象時，總認為超越了人類的控制能力。儘管生死攸關，大多數的災難總被歸因於鬼神發怒的結果，故早期的危機管理就是安撫鬼神一如參拜神像、祭獻活物。災難一經結束，部落就想方設法找出觸怒鬼神的人，異常之舉（如改變部落結構、祭祀不合常例等）與異常之人（陌生人、流浪漢或生理上異於他人者）通常被認為會觸犯鬼神，故為此要舉行誅殺另類與祭拜鬼神的儀式。因為自然災難通常不會立即再度降臨，這些儀式被認為是獲得了鬼神的赦免。

進入文明時代後，危機大抵是由人力（部落、異族入侵）或自然力（自然災難、毒蛇猛獸攻擊和意外災害）所造成。人們面對危機的方式相當簡單，就是與入侵的敵人或猛獸搏鬥，如果不敵則走為上策，並避開種種的自然危險。故人類在面臨突如其來的危機時，戰鬥或逃跑是兩種最基本的反應。

時至今日，我們擁有了比祖先們更多的知識，瞭解了風暴、洪水、地震等天然災害的成因，也傾盡全力避免人為災害的發生。但平心而論，我們目前仍無力阻止飛機墜毀、輪船沈沒或重大車禍，更無法預言與控制火山爆發或地震發生，正因為對許多危機的無能為力，許多人總希望能找到代罪羔羊，將所有的責任與錯誤一推而光。比起祖先們，我們似乎更少了與危機戰鬥的勇氣，這種反應行為加深本文探究危機管理的興趣。

然而，我們往往不是獨自一人應付危機。當一個地區遭受自然災害的侵襲或一個組織遭遇到威脅其生存的危機事件時，管理者需要把自己與他人組織起來，共同解決問題，不僅要掌握風險管理的概念與內容，還要把這些技巧融入到日常行動之中，進而在組織或自身工作面臨危機時能從容應對，贏得生存的機會。

在政治經濟社會快速變遷之下，人民的期望與行為常超出現行法令的規定，或對政府滿意度存有落差，於政府施政能力形成挑戰。在諸多群眾活動類型中對於社會影響較為深遠、抗爭過程較為激烈、處理過程較易造成傷害者，首推政治性抗爭事件，如 1947 年的二二八事件、<sup>3</sup>2000 年三一八群眾抗

---

<sup>3</sup> 「二二八事件」源自緝私員與憲警單立因緝私煙處理失當，導致 1947 年 2 月 28 日部分台北市民之請願示威，並罷工、罷市。又因當日發生公署衛兵槍擊請願民眾事件，紛亂

爭事件<sup>4</sup>及 2004 年三二〇大選後總統府前抗爭事件等。<sup>5</sup> 上述政治性群眾抗爭事件訴求，常屬空泛、或短期內難以實現之抽象政治利益，如要求改變政治現狀、變更選舉結果等。但亦因這些訴求涉及政治立場與政治理念，警察組織處理此類群眾抗爭事件時，若有不慎，往往都會發生嚴重衝突，造成社會治安與國家安定的衝擊，警察亦淪為眾矢之的，此為本研究希從「紅衫軍倒扁行動」個案作為案例研究之動機。

基於上述的關注，本研究試圖從廣泛涉獵危機管理書籍中找尋一絲可茲遵循的藍本，及至偶然發現 G. Morgan 提出之「全像圖組織設計」概念，其以大腦引喻組織的想像啓迪出本研究新的構想：是否可將危機管理理論與全像圖組織設計之概念相結合，並互補其長短，而建構或設計出符合警察組織實務需求的危機管理機制。

## 第二節、研究目的

本諸上述動機與體認，本研究之目的旨在結合危機管理理論及全像圖組織設計之概念，輔以實證方式探討警察組織面對「紅衫軍倒扁」群眾運動之作為與實際產生之影響，發掘組織層面與管理層面之實際問題，據以提出相關建議。本研究預期將有如下之貢獻：

### 壹、危機管理理論方面：

以往有部分研究探討類似主題，不少研究者更有十分豐富的實務經驗，在個案探討與警察實務策略描述上已十分清晰。危機管理之理論與運用在警察組織日益獲得重視，許多的專書與論文從管理策略、干預技術上

---

益發不可收拾，仍由請願懲兇變為對抗公署，進而激化為省籍衝突。此一衝突迅速蔓邀全台，由治安事件演變為正治事件。

<sup>4</sup> 2000 年 3 月 18 日我國第十屆正、副總統選舉由陳水扁先生與呂秀蓮女士當選，部分國民黨員及候選人宋楚瑜先生之支援群眾，跑不滿前國民黨主席李登輝先生之輔選作為及認為李應為敗選負責，乃於當晚 22 時 30 分開甘於國民黨中央黨部及總統官邸前聚眾抗議，人數約數千人，歷時達 5 天之久。

<sup>5</sup> 2004 年 3 月 20 日我國第十一屆正、副總統選舉由陳水扁先生及呂秀蓮女士以 29,518 票（有總有效票 0.228%），另一組候選人連戰先生、宋楚瑜先生以「選舉不公、查真相、要公道」等訴求於總統府前凱達格蘭大道及中正紀念堂舉行一連串集會抗爭活動，參加總人數達 70 萬人，歷經 18 天，警方計出動警力達 80,829 人次，並發生多次肢體衝突，造成民眾及警 方多人受傷。

加以探討，對於組織、管理、行銷或建構標準作業程序（SOPs）等面向更有詳細的分析。群眾運動有其不確定性，因個案之不同，以往建立之 SOPs 或組織成員的經驗是否可一體適用，常讓人質疑，並有待證明。故本研究希望由擴大危機管理理論探討面向並結合「全像圖組織設計」的概念，探究相關理論運用在本主題時關鍵點與盲點之改進。

## 貳、實務方面：

政府組織大力推行知識管理，警察機關處理聚眾事件的能力較以往已更為提昇。警察實務界向來以經驗作為依循，較不重視理論探究，故理論與實務間往往有落差存在。雖然警察機關處理群眾事件經驗日豐，但不免有因人事異動造成經驗軼失，或因群眾活動在參加成員數量上、訴求上及抗爭型態上的不同，造成個人經驗體會與口耳相傳工作的不足。是以，本研究希透過實證（訪談）研究方式，探討我國警察組織員警（含領導者與一般員警）對群眾事件危機與危機來源之認知與反應、解決危機能力是否已足，及其他危機管理層面各項相關重要面向，以瞭解理論與實務間之差距，從中發現問題，並據以尋求改善與調整之具體方法。

## 參、群眾事件危機管理機制建構方面：

透過理論驗證、實證調查之配合，建立一套有效因應政治性群眾事件之機制，作為相關警政單位之參考。期能結合理論與實務，提升警察組織在處理群眾事件的危機管理能力。

# 第三節 研究問題

基於上述動機與目的，本研究擬探討之問題如下：

## 壹、理論上之問題：

- 一、目前警察機關在處理群眾抗爭事件上，其依據係依理論或實務（如法令規定、標準作業程序、經驗傳承、個人直觀等）？常爰用之理論基礎為何？是否足以解決群眾危機？若有不足，應從何面向加強理論論述？

- 二、目前文獻探討警察機關在處理群眾事件之理論發現？係依群眾活動相關理論或危機管理理論亦或其他理論？我國現行作法為何？
- 三、全像圖組織設計之基本意涵為何？全像圖組織設計如何運用於危機管理之上？是否可以詮釋警察組織處理群眾活動之過程？我國警察組織是否趨向或適用全像圖組織設計的概念，其優勢或限制之處為何？

## 貳、實務上之組織內部問題：

- 一、警察機關處理群眾事件之實務問題，如現場指揮官、管理幹部及基層執行人員處理群眾活動之能力如何養成？政治理念與執法是否可並行不悖？過去的群眾處理經驗是否均可類推使用，有無窒礙及如何解決？專案員警如何迅速進入執勤準備狀況（依勤前教育、經驗、過去資料或研習相關理論與案例）？
- 二、警察人員處理群眾事件之實務問題，如長期處理壓力下不眠不休執勤，員警身、心狀況處理群眾活動是否產生偏頗（如易怒、暴躁、焦慮）？轄區治安是否因而產生影響（治安數據是否下滑及轄區非參與群眾活動之居民反應）？
- 三、依實際經驗，處理群眾活動活動成功與否之要素為何？最大負載量為何？若發生失敗（或處置不當）最可能之原因為何？及最深刻之處理經驗等。

## 參、實務上之組織外環境問題：

處理群眾活動現場與媒體之關係？與群眾之關係？與友軍之關係？處置基本原則？若群眾活動發生質變時所依循之決策（執行）法則？

# 第四節 研究範圍與限制

## 壹、研究範圍

我國以往出現過的群眾活動常包含有一般社會性、經濟性、環保性等，但因其對國家發展與社會安定的影響層面較小，民眾的印象比較短暫，過程也大多較平和，而前述之重大政治性群眾抗爭事件，如 1947 年二二八事件、2000 年三一八群眾抗爭事件、2004 年三二〇大選後總統府前抗爭事件，這類

事件所引起的震撼與影響層面實較為巨大且深遠。

政治性的群眾事件不同於其他類型的抗爭活動，原因在於群眾往往帶有相當抽象或無法具體呈現的理想訴求，甚至引發衝突、擴大事態亦不違反其抗爭本意，往往在溝通協調的過程中，不若其他類型的抗爭活動容易達成協調而落幕。在處理此類型的抗爭活動過程中最需要高度的危機處理能力來防止危機的擴大與衍生新的危機。乃因政治性群眾抗爭事件具有高度危機的特性，研究其危機管理模式，較具價值及代表的意義。

本研究欲探討警察組織在政治性群眾活動的危機管理作為，主要係以 2006 年 9 月份起紅衫軍倒扁行動為主要研究案例，探討如何將危機管理理論與全像圖組織設計的概念運用其上。因紅衫軍倒扁行動之參與人數之眾、歷時之長及組織、文宣之周嚴可稱我國史上之最具規模之政治性群眾活動，以之為研究範圍，較具高度代表性。

依「集會遊行法」第三條第一項規定：「本法所稱主管機關，係指集會、遊行所在地之警察分局。」為使本研究之探討與發現更貼近警察組織處理群眾活動之實務現況，而能更具參考價值，本研究係以「警察分局」做為分析單元。另因紅衫軍自 2006 年 9 月份展開各項倒扁行動以來，主要集會、遊行地點均為台北市政府警察局中正第一分局（下稱中正一分局）轄區，<sup>6</sup>而中正一分局之轄區為我國政、經中樞所在，基於此治安特性，該分局處理群眾活動頻率之高、經驗之豐非其他警察機關所能比擬，故以之為研究範圍更具代表性。

## 貳、研究限制

透過本研究之流程與方法，可以達到本研究之目的與解釋本研究之問題，但在究過程中不可避免會遭遇到限制，必須加以說明。

---

<sup>6</sup> 中正一分局前身係台北市警察局第五分局，於民國 38 年 7 月成立，下轄 6 個派出所，轄內機關林立，尤以政府重要單位加總統府、行政院、立法院、監察院、司法院等皆位於該分局轄內，因轄內人口逐年增加，且勤務繁重，應工作需要，編制一再擴大，及至 56 年 7 月 1 日隨台北市改制，分局升格，並因院轄市行政區域擴至郊區，為易於區分名稱，分局更名為台北市政府警察局城中分局。至 79 年 3 月配合台北市行政區再次調整，武昌街派出所劃歸萬華局管轄，因分局所在之行政區域中區改名為中正區，故於 82 年 7 月 1 日經行政院核定，再次更名為台北市政府警察局中正第一分局。該分局下設行政組、督察組、戶口組、保防組、民防組、交通組、資訊室、勤務指揮中心、會計室、人事室、偵查隊、警備隊等單位，轄內並設有忠孝西路派出所、忠孝東路派出所、仁愛路派出所、博愛路派出所、介壽路派出所，及信義交通分隊，員警總數約 320 餘人。資料來源：中正一分局網站（<http://c1pp.tcpd.gov.tw>）。

- 一、研究方法上之限制：本研究採用深度訪談法，其特性屬於敘述性、非系統化之分析方法，敘述過程或結論可能因此產生偏誤。
- 二、樣本之代表性之限制：本研究基於筆者對警察組織生態之認識，以判斷抽樣選取訪談對象，應可強化訪談對象之代表性。但紅衫軍參與群眾號稱百萬，從中抽選之訪談代表比例較低，恐影響其代表性。
- 三、分析單元的限制：本研究之分析單元界定為「警察分局」，且主要是探討中正一分局為探討範圍，在其他類型之警察組織或其他警察分局之適用，仍待進一步驗證。
- 四、受訪者認知之限制：本研究之受訪者雖均為實際參與處理紅衫軍倒扁行動之員警，或參與紅衫軍之成員，但恐受限於參與程度和對問題之認知，無法針對部分訪談進行回答，或有回答但深度不足。因此在進行分析時，有部分問題將不得不進行推估，恐與事實有所偏誤。
- 五、受訪者態度之限制：受訪者回答時，恐受隱私、保密規定、利益、聲譽之考量，對部分問題有忽略或避重就輕回答之狀況。

## 第五節 重要名詞界定

### 壹、警察

所謂警察（police），可以從下列兩方面界定：

#### 一、學理上之警察：

根據警察大辭典描述，我國近代「警察」一詞，來自日本，而日本「警察」的意義又譯自英國之「Police」、法國之「la police」、德國之「Die Polizei」。換言之，現代警察制度最早由國外引入，而且警察一詞是外來語。而且，police 與 polizei 都源於希臘語的「Politeia」一詞，為都市行政的統稱，因此早期警察的意義與政府行政同義。另一方面，李震山(1990：1-2)與陳立中(1991：42-43)更指出，英文的警察(police)與政治(politics)、政策(policy)等字源相同，如果按此解釋，似乎警察與政治、政策二詞無法分開，也可說警察是政治的衍生或表達，或警察是政治(府)或政策的執行工具。

#### 二、行政法上之警察：

依司法院大法官會議釋字第 588 號解釋，警察係指以維持社會秩序

或增進公共利益為目的，而具強制（干預、取締）手段特質之國家行政作用或國家行政主體，概念上原屬多義之用語，有廣、狹即實質、形式兩義之分。其採廣義、即實質之意義者，乃就其「功能」予以觀察，凡具有上述「警察」意義之作用、即行使此一意義之權限者，均屬之；其取狹義、即形式之意義者，則就組織上予以著眼，而將之限於警察組織之形式－警察法，於此法律所明文規定之機關及人員始足當之，其僅具警察之作用或負警察之任務者，不與焉。是憲法第八條第一項所稱「非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕、拘禁」之「警察機關」，乃採廣義，凡功能上具有前述「警察」之意義、即法律規定以維持社會秩序或增進公共利益為目的，賦予其機關或人員得使用干預、取締之手段者，概屬相當，並非僅指組織法上之形式「警察」之意。至本研究所稱之警察機關或警察，亦採上開行政法上警察廣義之定義。

## 貳、全像圖式組織

在晚近的學理中，有個有趣的發現和實驗，提供了靈活而快速回應的組織設計之想像，那就是 1984 年由 D. Gabor 發明的全像圖照相技術（holography），它是用一架無鏡頭照相機以各部分都儲存整體的方法記錄資訊，其中相互作用的光線形成一種「干擾模式」（interference pattern），將要記錄的資訊散射到照相底片上，即大家所熟知的全像圖（hologram），然後經過光的照射便能重視原來的資訊。全像圖有趣的特點之一，若底片碎了，任一個小碎片都能用來重視整個形象。這樣事物都包含在其他事物之中，正彷彿我們向池塘扔一塊小石頭，在由此濺起的每一顆水珠中都能看到整個池塘和濺起的波浪、連漪和水滴的影像。

依據 G. Morgan 的敘述，大腦的全像圖特性，乃在於大腦不同的部位看似專門於不同的活動，但對特定行為的控制與作用卻絕非那樣的局部化。雖然我們能夠區別大腦皮質（控制所有非例行活動的首腦或主要計畫人，或者記憶），小腦（處理例行活動的計算機或自動控制器）和中腦（觸覺、嗅覺和感覺中心）功能的執行，但又必須認識到它們是緊密地相互依賴，並在必要時能夠相互替代。再者，大腦的溝通網路是由成千上萬個神經原彼此連結的型態（the pattern of connectivity）所組成，它不但能作為特定活動或喚起記憶的場所，而且每個神經原又像是一部小型計算機那樣精細，可以儲存大量

的資訊。由於神經原這種連結模式，所以它允許大腦的不同部位同時對不同資訊進行處理、一次接收和無所不在的驚人能力（G. Morgan, 1997:75）。

由上述全像圖原理和大腦作用的敘述中，我們將可學習到全像圖照相有可能創造出將整體在各個部分中進行編碼的程序，以使各個部分相當於整體。更有甚者，這種編碼過程，不僅重視將許多資料轉換成處理的型態與慣常的過度集中化意象，而且它也是一種支持資訊分權化、分散化的過程。當它在大腦發生作用之際，並沒有所謂的控制中心或控制點，任何的型態與秩序都可以隨時浮現而非刻意強加於上（imposed）。最後，全像圖的詮釋，強調的是頭腦功能的全方位特質。它的功能運作雖在高度分工下，卻又彼此相互連結與合作，形成既專化又普化的特性。

有鑑於此，G. Morgan 認為（一）使整體進入部分；（二）創造連結與重複；（三）造成特殊化與通則化同時並存；（四）創造自我組織的能力，便是建立全像圖組織應該要做的事（G. Morgan, 1997:78-80）。

## 參、紅衫軍

2006年8月10日，前民主進步黨主席施明德在台北市二二八紀念公園發起「百萬人民倒扁運動」，具體要求陳水扁總統應為其親信及家人相關的諸多弊案負責，並主動下臺。

2006年9月9日起，「百萬人民倒扁運動總部」開始號召群眾在台北市凱達格蘭大道與台北車站廣場等地進行靜坐、遊行等街頭活動。由於該總部為表達參與群眾的憤怒與熱情，要求群眾應穿著紅衣服、戴紅帽子參與活動，而媒體及民眾稱亦將著紅衣服參與倒扁運動之群眾泛稱為紅衫軍。