

## 議題研析

### 一、題目：日本警察法之法制簡介

### 二、議題所涉法規

無

### 三、背景說明（緣起）

（一）警察法為警察制度根本大法、警察制度之母法<sup>1</sup>。我國警察法於民國42年<sup>2</sup>6月15日制定公布以來，僅有4次修正，面對國內外警政與社會治安情勢之變遷，時值今日警察法規內容年久未修，與現實情況落差之處甚多<sup>3</sup>。

（二）警察法雖於75年、86年、91年5月及6月進行修正，但修正內容依序係警察教育機關升格改名，並將地方警察教育機關中央化；配合臺灣省政府功能業務與組織調整，刪除有關省政府之規定；明定各級警察機關學校武器彈藥統籌調配辦法之法律授權依據。至於與現實狀況存有差距之重要條文，例如警察之任務範圍（第2條）、內政部警政署之組織與職掌（第5條）、警察之職權範圍與內容（第9條）、人民對警察行為之救濟（第10條）、司法檢警關係（第14條）等規定，卻文風未動<sup>4</sup>。

### 四、問題爭點

日本戰後因應警察制度之運作缺失及國際治安情勢，針對警察法

<sup>1</sup> 陳正根，〈論警察處分行使之法律要件與原則〉，《臺北大學法學論叢》，第57期，93年12月，頁38。

<sup>2</sup> 本文有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

<sup>3</sup> 洪文玲，〈警察法之檢討與展望〉，《警察法學與政策》，創刊號，110年5月，頁20。

<sup>4</sup> 洪文玲，同前註，頁21。

進行多次改革及修正，基於國情相近且該國警察法適切地發揮其制度功能，我國警察法目前面臨之亟待解決問題，或許得以日本警察法之規範內容作為參考借鏡，爰介紹日本警察法相關規範。

## 五、探討研析

### (一) 日本戰後制定警察法之基本架構

1952年（昭和27年）4月日本脫離同盟國軍事佔領後，鑑於警察法規內容無法切合其政策實需，於1954年（昭和29年）2月向國會提出警察法修正草案，並於同年6月8日制定公布，7月1日施行，確立中央、地方採行公安委員會制度、國務大臣擔任國家公安委員會委員長、警察事務委由都道府縣警察一元化執行、容許中央於一定限度內介入都道府縣警察人事與預算事項、設置國家警察機關（警察廳）得對都道府縣警察實施指揮監督權限等警察法基本架構<sup>5</sup>。

日本警察制度之立法權劃屬中央，由中央以警察法統一規範警察任務與組織，地方則負責執行<sup>6</sup>。日本警察法最近1次修正係2022年（令和4年），該法第1條<sup>7</sup>明定立法目的，本法為保護個人權利與自由，維持公共安全秩序，以保障民主理念為基礎之警察管理與運作，並訂定有效率執行任務之警察組織為目的。

日本警察法全文共計7章81條<sup>8</sup>，於第1章總則明定立法目

<sup>5</sup> 警察制度研究会編，《警察法解説》，全訂版，東京法令出版社，2004年12月，頁21-22。

<sup>6</sup> 二次戰前，日本行政警察執行職權，係依行政警察規則或行政執行法；二次戰後，基於法律保留原則，無論是行政警察或司法警察執行職權，皆應依國會制定之法律。不僅如此，因為中央集權的政策思考，全國警察制定統一的警察法以為組織、任務、職掌及官制之依據，且警察組織分為中央與地方二級。中央警察由隸屬於總理府之國家公安委員會營運，國家公安委員會由國務大臣兼任之委員長1人及委員5人組成，職掌國家公安之警察營運，統合警察教育、警察通信、犯罪鑑識、犯罪統計、警察裝備等事項，並執行有關警察行政之調整（日本警察法第5條）；地方警察則由隸屬於各地方政府之都道府縣公安委員會管理，都道府縣公安委員會由委員3至5人組成，職掌其權限範圍內法令及地方法規特別委任之事項，並得訂定都道府縣公安委員會規則（日本警察法第38條）。請參鄭善印，〈日本警察職權法制之研究〉，《內政部警察職權執行法草案研究報告書》，88年6月，頁118至119。

<sup>7</sup> 日本警察法第1條：「この法律は、個人の権利と自由を保護し、公共の安全と秩序を維持するため、民主的理念を基調とする警察の管理と運営を保障し、且つ、能率的にその任務を遂行するに足る警察の組織を定めることを目的とする」。

<sup>8</sup> 日本警察法，網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/329AC000000162?tab=cited>，最後瀏覽

的、警察任務與宣誓義務，第2章詳列國家公安委員會之組織、權限及委員任免，第3章規範警察廳之設置、權限及其內部單位（部局）、附屬機關、地方機關與職員，第4章就都道府縣警察之設置、經費、權限及相互關係予以明定，第5章列述警察官之階級、職權行使、服制等事項，第6章明文賦予內閣總理大臣於發生緊急事變時之處理權限，第7章就警察官退休年金、國有財產使用及人民對警察職務行為申訴事項妥為規定。因此，日本通說均認為警察法主要係規範警察任務、職掌、內部組織與職員任免，屬組織法性質<sup>9</sup>。

## （二）日本警察法所定警察任務

日本警察法第2條<sup>10</sup>第1項規定，警察任務為保護個人生命、身體及財產安全，預防、制止及偵查犯罪，逮捕犯罪嫌疑人，取締交通暨維護其他公共安全與秩序。惟日本警察法制關於警察任務，除警察法定有明文外，日本警察官職務執行法第1條<sup>11</sup>第1項亦規定，本法目的為規定必要之手段，使警察官得以忠實地執行警察法所規定保護個人生命、身體及財產安全，預防犯罪、維持公共安全及其他法令規定職務之執行等。同法第8條<sup>12</sup>規定，除本法規定外，警察官應執行刑事訴訟及其他相關法令暨警察規則所規定之職務。

綜上所述，日本警察任務大致可分為「個人生命、身體及財

---

日期：114年4月7日。

<sup>9</sup> 警察制度研究会編，同註5，頁21-22。

<sup>10</sup> 日本警察法第2條：「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ることをもつてその責務とする。②警察の活動は、厳格に前項の責務の範囲に限られるべきものであつて、その責務の遂行に当つては、不偏不党且つ公平中正を旨とし、いやしくも日本国憲法の保障する個人の権利及び自由の干渉にわたる等その権限を濫用することがあつてはならない」。

<sup>11</sup> 日本警察官職務執行法第1條：「この法律は、警察官が警察法（昭和二十九年法律第百六十二号）に規定する個人の生命、身体及び財産の保護、犯罪の予防、公安の維持並びに他の法令の執行等の職権職務を忠実に遂行するために、必要な手段を定めることを目的とする。②この法律に規定する手段は、前項の目的のため必要な最小の限度において用いるべきものであつて、いやしくもその濫用にわたるようなことがあつてはならない」。

<sup>12</sup> 日本警察官職務執行法第8條：「警察官は、この法律の規定によるの外、刑事訴訟その他に関する法令及び警察の規則による職権職務を遂行すべきものとする」。

產安全之保護」、「犯罪之預防、鎮壓及偵查」、「犯罪嫌疑人之逮捕」、「交通之取締」及「公共安全與秩序之維持」等5類。惟有日本學者認為，日本警察任務大抵僅「個人生命、身體及財產安全之保護」及「公共安全與秩序之維持」兩類，警察法第2條第1項所述之「預防及鎮壓犯罪、偵查犯罪、逮捕嫌疑犯、取締交通」，實係公共安全與秩序維持之例示<sup>13</sup>。

### （三）日本警察法明定警察中立義務

日本警察法第2條第2項規定，警察於執行其任務時，應本不偏不黨且公平中正之旨，不得有涉及干預憲法所保障個人權利及自由等濫用權限情形。我國公務人員行政中立法第4條規定：「公務人員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇」，該條所稱公務人員包括警察，固無疑義。惟警察執法中立攸關人民信賴，是否需特別於警察法規中明定警察人員恪守中立義務，常引發社會討論，亦為未來修法時有待研議之重要議題。

### （四）警察組織法與作用法分立模式

日本為執行上述警察法所規定的任務，乃制定**警察官職務執行法**，該法第1條開宗明義即規定，該法係為保護個人權利與自由，並明定**有效率執行任務之警察組織**為目的。可見日本警察法與警察官職務執行法之間，有目的與手段之關係。日本警察對外行使職權之作用法，主要規定於警察官職務執行法、刑事訴訟法、道路交通法及其他警察法令等，因此日本通說認為，警察官職務執行法屬於作用法，並將警察法與警察官職務執行法認為係建構日本警察法制最重要的兩部法律<sup>14</sup>，分別為**組織法與作用法上之基本法**。至於犯罪偵查所依循之刑事訴訟法，因係以檢察官作為偵查主體進行規範，故將之歸納為刑事法制，不列入警察法制探討。

<sup>13</sup> 田村正博，《警察行政法解說》，東京法令出版，2004年9月，4版，頁24。

<sup>14</sup> 鄭善印，同註6，頁118至119。

## （五）日本公安委員會制度

與其他國家警察法制不同，日本警察法明定於中央及地方設立公安委員會，堪稱日本警察法制最大特色。該國公安委員會制度，係以二次大戰後美軍佔領時期警察制度為基礎，於中央警察廳之上設立一個合議制委員會，乍看之下似疊床架屋，但設立用意在追求民主化管理警察、維持警察政治中立性及避免警察本位主義，於維護治安與追求民主之間取得平衡<sup>15</sup>，其建制精神類似我國中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款所規定之「獨立機關」，即「依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」。

日本於中央設立國家公安委員會，於地方設立都道府縣公安委員會，藉由住民代表所組成之合議制組織來管理強而有力的警察，防止專制獨擅，以追求警察決策得以民主化運作；另一方面，於國會內閣與地方民選首長制下，防止政治勢力不當影響警察決策之形成，而能使其維持中立，不受政黨不當干涉<sup>16</sup>。

作為日本中央警察機關之國家公安委員會，規定於警察法第 2 章，規範自第 4 條至第 14 條，共 11 個條文；第 4 條規定，國家公安委員會設置於內閣總理大臣轄下，並由委員長 1 名及委員 5 名共同組成。第 5 條第 1 項規定，國家公安委員會職司國家公共安全有關之警察事務管理，監督警察教育、警察通信、情報技術分析、犯罪統計、犯罪鑑識及警察裝備相關事項，並協調警察行政管理（即就都道府縣警察為主體所實施之事務，增進都道府縣警察全體機能，與確保其得以均衡調整實施警察行政事項），以保護個人權利與自由，維持公共安全與秩序為任務。

日本警察法第 5 條第 4 項規定，國家公安委員會為完成第 1 項所定任務，就下列事項對警察廳行使指揮監督權限：一、警察制度之規劃及相關事項。二、國家警察預算之編列及相關事項。

<sup>15</sup> 田村正博，同註 13，頁 312。

<sup>16</sup> 警察制度研究会編，同註 5，頁 11、22。

三、國家警察政策之評估及相關事項等。第 6 條規定，國家公安委員會之委員長由國務大臣擔任。委員長負責主持委員會事務，對外代表國家公安委員會。依第 15 條及第 16 條規定，警察廳設置於國家公安委員會轄下。警察廳首長為警察廳長，須經內閣總理大臣批准後，由國家公安委員會任命之。因國家公安委員會未設立內部事務單位，故依第 13 條規定，國家公安委員會庶務由警察廳辦理。

## (六) 地方警察官員人事任免權

日本以都道府縣為單位，各設公安委員會，作為地方警察之管理機關。依照日本地方自治法第 180 條之 9<sup>17</sup>規定，公安委員會，依其他法律之規定，管理都道府縣警察，並置地方警務官、警察官、事務吏員、技術吏員及其他職員。因此都道府縣等地方警察管理權限屬於都道府縣公安委員會。

地方警視總監<sup>18</sup>、警察本部長及方面本部長<sup>19</sup>作為地方警察首長，均應於取得道府縣公安委員會同意後，由國家公安委員會任免之。惟警視總監因屬日本最高層級行政區（東京都）警務官關係，與其他地方警務官不同，須額外取得內閣總理大臣同意為任免條件。因此日本地方警察首長之任免，均須取得地方同意後，始由國家公安委員會任免之。

## (七) 結語

---

<sup>17</sup> 日本地方自治法第 180 條之 9：「公安委員會は、別に法律の定めるところにより、都道府県警察を管理する。②都道府県警察に、別に法律の定めるところにより、地方警務官、地方警務官以外の警察官その他の職員を置く」。

<sup>18</sup> 日本警察法第 49 条：「警視總監は、国家公安委員会が都公安委員会の同意を得た上内閣総理大臣の承認を得て、任免する。②都公安委員会は、国家公安委員会に対し、警視總監の懲戒又は罷免に関し必要な勧告をすることができる」。

<sup>19</sup> 日本警察法第 50 条：「警察本部長は、国家公安委員会が道府県公安委員会の同意を得て、任免する。②道府県公安委員会は、国家公安委員会に対し、警察本部長の懲戒又は罷免に関し必要な勧告をすることができる」；第 54 条：「道の区域を五以内の方面に分ち、方面の区域内における警察の事務を処理させるため、方面ごとに方面本部を置く。但し、道警察本部の所在地を包括する方面には、置かないものとする。……②前条の規定は、方面本部長について準用する」。

日本與我國雖皆定有施行全國之警察法，但內容及適用效力不盡相同。我國警察法規內容及於組織編制、任務職權、人事制度、救濟、任用、教育及設備標準，涵蓋事項較廣，但僅作提綱挈領規範，須另定法律以資個案具體運用，例如警察法第 3 條、第 5 條、第 15 條雖已就警察官制、勤務、內政部警政署業務、警察教育作成原則性規範，仍須另定警察勤務條例、內政部警政署組織法、警察教育條例以為完整規範。相形之下，日本警察法雖僅對警察任務與組織進行規範，卻可直接適用於個案，無需另定規範。

我國警察法自 42 年制定以來僅有 4 次小幅修正，許多條文規定內容均與現實狀況存有差距，影響警察制度的整體運作正常化，例如第 2 條<sup>20</sup>所定警察之任務範圍是否過於廣泛，導致現實警力無法負擔；於司法院釋字第 570 號解釋<sup>21</sup>意旨下，警察法是否應定位為組織法；是否應特別明定警察行政中立義務；地方警察首長之人事任免權等爭議，或可參考日本警察法之具體規定，作為未來修法之借鏡。

撰稿人：陳韋佑

---

<sup>20</sup> 警察法第 2 條規定：「警察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。**」其中「防止一切危害，促進人民福利」文義實已包括消防、救災、社福等機關業務範疇。

<sup>21</sup> 司法院釋字第 570 號解釋理由書認為：「內政部為中央警察主管機關，依警察法第 2 條暨第 9 條第 1 款規定，固得依法行使職權發布警察命令。然警察命令內容涉及人民自由權利者，亦應受前開法律保留原則之拘束。**警察法第 2 條規定，警察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；同法第 9 條第 1 款規定，警察有依法發布警察命令之職權，僅具組織法之劃定職權與管轄事務之性質，欠缺行為法之功能，不足以作為發布限制人民自由及權利之警察命令之授權依據。**」因此警察法第 9 條職權規定是否應配合刪除，將整部警察法定位為組織法，同時針對警察任務、業務職掌分配、任用、預算經費與養成教育與時俱進配合現實政策修正，值得詳細斟酌。