

立法院法制局專題研究報告

編號：1778

本報告僅供委員參考

警察法修法方向之法制研究

法制局 陳韋佑 撰

中華民國 114 年 7 月

警察法修法方向之法制研究

目 次

摘要

壹、背景說明.....	1
貳、警察法規範架構與內容.....	2
一、依憲法規定，警察制度立法權限專屬中央.....	2
二、我國警察法屬組織法	3
三、警察法因應環境改變及實務需求，允宜配合檢討修正..	4
參、外國立法例.....	5
一、日本警察法	5
二、德國警察法	10
肆、問題研析與建議.....	17
一、警察法依其規範內容屬組織法，不得作為限制人民基本權利之依據	17
二、警察法第 2 條規定警察任務過於寬泛，建議明定補充性原則	18
三、建議明定警察協辦業務之補充性地位，使警力得以回歸本務	19
四、中央與地方警政事務之立法權責劃分不清，允宜通盤檢討	20
五、警察法第 5 條所定警政署掌理業務項目已與現況不符，應予檢討修正	22
六、警察機關與其他機關間權責不明，允宜檢討修正.....	23

七、警察法第 9 條職權行使規定，無規範實益且所定業務多已 歸屬其他機關，宜予刪除	24
八、警察法第 10 條救濟規定徒具象徵意義，允宜刪除....	26
九、中央警察機關組織宜以提升效能為組織改造目標.....	26
伍、結論.....	27
參考文獻.....	29
附錄：「警察法修法方向之法制研究」專題研究報告（初稿）座談 會紀錄及參採情形.....	30

摘 要

逾半世紀以來，國內外社會治安環境已大幅改變，政治、經濟及相關法制均有所變化。警察法自民國（下同）42 年 6 月 15 日制定公布以來，雖曾於 75 年、86 年、91 年 5 月及 6 月修正 4 次，主要修正重點為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，刪除與省有關之規定；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。

至於較具爭議或與現實狀況存有落差之條文，例如第 2 條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；第 5 條將國境安全、水上警衛、各項事業設施防護列為警政署業務；第 9 條將消防救災、營業建築、戶口查察等列入警察職權行使範圍等爭議，迄未修正處理。爰本報告整理目前警察法規定及適用情形、外國立法例及相關學者專家意見，並提供相關建議，以供委員問政之參考。

警察法修法方向之法制研究

壹、背景說明

警察法¹為警察制度根本大法、警察制度之母法²。我國警察法於民國（下同）42年³6月15日制定公布以來，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落差之重要條文，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，卻仍未修正⁴。

規範我國警察制度及職權之法律，可概分為組織法及作用法兩部分，組織法主要規範，警察組織職掌及內部權限，與作用法作為直接干預人民權利之依據不同，組織法不得據以實施對人民權利之干涉⁵。就警察職權作用法部分，主要規範於警察職權行使法、社會秩序維護法、集會遊行法、道路交通管理處罰條例⁶、刑事訴訟法⁷等法律，作為警察機關執行職

¹ 警察法有廣義及狹義兩說，廣義的警察法指一切規範警察事務法律之總稱，包括警察組織法、作用法及救濟法；狹義警察法指42年制定公布之警察法。本報告以狹義警察法修正方向為研究內容，因涉及警察任務、職掌權限、警察人員任用等事項，進而一併論及相關警察法規。

² 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。

³ 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。

⁴ 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21。

⁵ 洪文玲，同註4，頁30。

⁶ 道路交通管理處罰條例第8條第1項規定：「違反本條例之行為，由下列機關處罰之：一、第12條至第68條及第92條第7項、第8項由公路主管機關處罰。二、第69條至第84條由警察機關處罰。」

⁷ 我國早期學者認為，警察任務兼具協助犯罪偵查之司法警察任務，與危害防止之行政警察任務，故廣義警察法應包括警察刑事法與警察行政法。但在法體系上，因警察刑事法已被劃入刑事法研究領域，故國內教科書一般論及警察法，大都指涉警察行政法。劉嘉發，《警察行政法之理論與實務》，中央警察大學出版，88年，頁37。但德國晚近學者介紹警察法時，開始將刑事程序中警察行為及資訊處理納入說明，且我國刑事訴訟法規定不少關於司法警察官、司法警察職權行使之規定，例如第78條、第88條之1、第100條之3、第128條之2、第137條之2第3項、第153條之1第3項、第153條之2第3項、第153條之3第3項、第153條之9、第196條之1、第205條之2等規定，警察職權之行使宜整體觀察研究，爰將刑事訴訟法列入。

務干預人民基本權利之法律依據。

警察法針對警察任務、中央與地方警察權限劃分、中央與地方警察組織、中央警察機關職掌、警察職權、警察命令處分之救濟、警察官職、警察人員任用、職務懲處、警察教育、預算、設備標準、武器彈藥等事項作原則性規範，再就各細部制定警察勤務條例、內政部警政署組織法、警察人員人事條例、警察教育條例、各級警察機關學校武器彈藥統籌調配辦法、警察法施行細則等法律及法規命令，進行較具體或細節性規定。

惟警察法年久未修，許多規定內容未與時俱進，甚至與現實狀況差距甚大，爰本報告整理警察法相關規定、適用情形、外國立法例及相關學者專家意見，提出修正方向之建議，以供委員問政之參考。

貳、警察法規範架構與內容

一、依憲法規定，警察制度立法權限專屬中央

中華民國憲法第 108 條第 1 項第 17 款規定略以：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：……十七、警察制度。」因此我國警察職權內容及制度規範，立法權限屬於中央。中央立法可收統一之效，避免一國多制，人民無所適從，故較適合幅員較小、文化差異不大的國家，有利於統治效能；相較於土地廣闊、種族文化多元國家，多由住民立法自治，較接近當地人民生活習慣、需求及意願，有利於民主與人權⁸。

警察法第 1 條規定，本法依憲法第 108 條第 1 項第 17 款制定。警察制度包括警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制⁹。警察法規範內容因而包括警察任務（第 2 條）、中央與地方警察權限分配（第 3 條）、中央與地方警察組織（第 5 條、第 8 條）、警察與其他機關關係（第 6 條、第 14 條）、警察職權與救濟（第 9 條、第 10 條）、警察人事與任用（第 11 條、第 12 條、第 13 條）、警察教育（第 15 條）、警政預算與經費（第 16 條）、警察機關設備標準（第 17 條）、武器彈藥統籌調配

⁸ 洪文玲，同註 4，頁 23。

⁹ 李震山，《警察行政法論—自由與秩序之折衝》，修訂 5 版，元照出版有限公司，109 年 9 月，頁 10。

(第 18 條)等基本原則，立法者再據此原則或授權條文制定法律或訂定法規命令，對於各類警察事務明定更具體規範，例如警察法第 3 條、第 5 條、第 13 條、第 15 條、第 18 條雖已就警察勤務、內政部警政署業務、警察人員任用、警察教育、武器彈藥調配等作成原則性規範或授權規範，仍須另定警察勤務條例、內政部警政署組織法、警察人員人事條例、警察教育條例、各級警察機關學校武器彈藥統籌調配辦法以為完整規範，形成金字塔型之警察法規範體系。

二、我國警察法屬組織法

我國司法實務認為警察法屬組織法。司法院釋字第 535 號解釋理由書¹⁰載明：「警察法第 2 條規定警察之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。第 3 條關於警察之勤務制度定為中央立法事項。警察勤務條例第 3 條至第 10 條乃就警察執行勤務之編組、責任劃分、指揮系統加以規範，第 11 條則對執行勤務得採取之方式予以列舉，除有組織法之性質外，實兼具行為法之功能。查行政機關行使職權，固不應僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以行為法（作用法）之授權為依據，始符合依法行政之原則，警察勤務條例既有行為法之功能，尚非不得作為警察執行勤務之行為規範。……。」似認為警察法對於警察職掌所為規定，性質屬於組織法，而警察勤務條例對於警察執行勤務方式予以列舉規定，始具有行為法性質。

司法院釋字第 570 號解釋亦認為警察法屬組織法，該號解釋理由書載明：「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

¹⁰ 司法院釋字第 535 號解釋理由書第 2 段。

及權利之警察命令之授權依據。」因此警察法第 9 條雖規定警察依法行使職權並明定 8 款職權行使事項，但司法實務似認為其僅具劃定職權與管轄事務之組織法性質。組織法是規範機關職掌及內部權限之規定，與作用法係直接干涉人民基本權利有所不同。組織法本不得據以實施對人民權利之干涉，如警察進一步行使職權，仍須依據相關職權法律之授權，始得干涉人民權利，例如警察職權行使法、集會遊行法或社會秩序維護法等法律規定。

國內學者多認為警察法屬組織法性質，主要規範組織職掌內部權限，不得作為干預人民基本權利之法律依據¹¹。

三、警察法因應環境改變及實務需求，允宜配合檢討修正

警察法自 42 年 6 月 15 日制定公布以來，雖於 75 年、86 年、91 年 5 月及 6 月有所修正，但與現實狀況仍存有落差，例如第 2 條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；第 5 條將國境安全、水上警衛、工礦漁鹽設施防護列為警政署業務；第 9 條將消防救災、營業建築、戶口查察等列入警察職權行使範圍；第 10 條警察命令或處分之救濟規定是否已無規範實益¹²等爭議，迄今未有修正因應。

現今國際情勢已進入資訊化社會，國際關係丕變，行政組織大幅改造，犯罪跨境化與網路化，促使警察必須強化科技執法工具應用，加強情報蒐集與資料庫建置運用之能力，以提升犯罪預防與偵查工作效能。因此，警察職權行使尤更應注重人權保障與執法正當程序，因應憲法人權保障與國際人權公約要求，警察作用法對於行使職權要件與程序規定須更加嚴謹明確，確實要求依法行政，遵循行政中立與比例原則；對警察的監督與救濟法制，也應更加周全並具實效；而組織內部的業務分工、單位配置、教育訓練、勤務制度、績效制度等，都需配套因應外部工作需求而精

¹¹ 但有學者認為警察法具備了作為警察組織法與作用法之「母法」性質，是我國警察法規體系的基本法。在特殊領域內制定基本法，已成為我國立法實務之趨勢。因此，基本法有可能出現在組織法，也可能出現在作用法，若將我國警察法定位成基本法，其乃規範警察政策基本方向，亦即僅作為各種警察制度之原則性或理念性規範，建構我國警察法規體系之骨架，再依序展開制定各種警察組織法與作用法。洪文玲，同註 4，頁 20。

¹² 洪文玲，同註 4，頁 21。

進提升¹³，爰警察法允宜配合檢討修正。

參、外國立法例

警察既為國家行政一環，也是地方行政重心，警察任務範圍與職權內涵，受各國立國理念、政治制度、文化風俗、社會環境、經濟發展、犯罪型態與質量變化影響甚鉅，警察組織設計、勤業務規劃、人力配置、預算經費編列、人員素質、培訓，乃至職權手段之設計等更是如此，形成各國各具特色的警察法內涵¹⁴，爰簡介日本及德國警察法制供參考。

一、日本警察法

（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，鑑於警察法規範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 7 日通過，次日公布，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¹⁵。

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¹⁶。日本警察法最近 1 次修正係 2022 年（令和

¹³ 洪文玲，同註 4，頁 22。

¹⁴ 洪文玲，〈警察任務之比較法觀察〉，《警大法學論集》，第 33 期，106 年 10 月，頁 51。

¹⁵ 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。

¹⁶ 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）。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。

4 年)，該法第 1 條¹⁷ 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¹⁸，於第 1 章總則明定立法目的、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¹⁹。

（二）日本警察法所定警察任務

日本警察法第 2 條²⁰ 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。惟日本關於警察任務，除警察法外，日本警察官職務執行法第 1 條²¹ 第 1 項規定，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

¹⁷ 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。」

¹⁸ 日本警察法，網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/329AC0000000162?tab=cited>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 7 日。

¹⁹ 警察制度研究会編，同註 15，頁 21-22。

²⁰ 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、嚴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。」

²¹ 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。」

持公共安全及其他法令規定職務之執行等。同法第 8 條²²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，日本警察任務主要僅「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²³。

（三）日本警察法所定警察中立義務

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立之旨，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²⁴，分別為**組織法與作用**

²² 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。」

²³ 田村正博，《警察行政法解説》，東京法令出版，2004 年 9 月，4 版，頁 24。

²⁴ 鄭善印，同註 16，頁 118 至 119。

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。

（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²⁵，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²⁶。

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。三、國家警察政策之評估

²⁵ 田村正博，同註23，頁312。

²⁶ 警察制度研究会編，同註15，頁11、22。

及相關事項等。同法第 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。依同法第 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，故依同法第 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 9²⁷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²⁸、警察本部長及方面本部長²⁹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）小結

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

²⁷ 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。」

²⁸ 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。」

²⁹ 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。」

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³⁰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³¹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，作為修法之借鏡。

二、德國警察法

（一）德國警察法之歷史演進

德國警察法自 1950 年發展至今，大致可分為 3 個階段，德國基本法（1949 年 3 月 23 日）公布前，屬第 1 代警察法，警察得援引概括條款對人民採取干預措施，任務廣及各類行政業務的危害防止，強調違反社會秩序者責任、比例原則與警察特別賠償規定。基本法公布至 1983 年德國聯邦憲法法院作成人口普查判決³²前，屬第 2 代警察法，因應與日俱增暴力、

³⁰ 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。

³¹ 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。

³² 司法院釋字第 603 號解釋余雪明大法官部分協同部分不同意見書：「……，1983 年 4 月 13 日，德國聯邦憲法法院以暫時處分停止 1983 年聯邦普查法之執行。同年 12 月 15 日，該院認該法多數條文合憲，但要求國會修改若干條文，以去除可能導致個人資訊之收集、儲存、使用、移轉之濫用。其結果為人口普查因而延展 4 年。該法規定全國人口統計及社會結構詳盡資料之收集。除人口統計及個人基本資訊之收集外（如姓名、地址、性別、婚姻狀態、宗教信仰等）個人並應填寫詳細之問表答覆所得來源、職業、額外工作、教育背景、工作時間、工作往來之交通方式及其他相關事宜。法條並規定統計資訊移轉於地方政府以從事區域計劃、調查、環境保護與選區之劃分。由於該

科技犯罪與恐怖主義，擴大警察職權之法律依據，明定警察任務與職權之具體化規範，強調警察事務屬於地方（各邦）權限。1983 年迄今屬第 3 代警察法，強化警察職權於個人資料保護及危害防止，依據聯邦憲法法院人口普查判決，個人資料之蒐集及利用，應受限於特定目的，立法者應將資料蒐集及利用之目的，於各領域中專門化且周詳規定，具體呈現即為警察法中資料蒐集及處理之廣泛職權規定。

故德國警察法中職權規定之發展，係從早期概括條款之適用，經典型警察職權措施之實施，到資料保護職權之詳細規定，顯示警察任務與職權隨時代變遷而改變，警察法中職權規定之詳簡，亦間接影響人權保障至深甚鉅³³。

（二）德國警察法立法權限雖屬各邦，但德國警察法標準草案促使各邦警察法規範內容趨於相似

德國是由 16 個邦組成的聯邦國家，依德國基本法第 73 條、第 74 條規定，警察法立法權限屬於各邦。惟聯邦政府認為，如各邦警察干預人權或提供人民保護措施標準不一，恐不符合德國基本法第 33 條第 1 項所定「所有德國人民在各邦均享有同等的公民(stätsburgerliche)權利與義務」，且為強化聯邦與邦、邦與邦之間共同抗制犯罪能力，特別是促使各邦警察直接強制、警械使用要件維持一致，聯邦與各邦內政部共同商議將

法涉及對基本權之立即侵害、該院免除須窮盡法律救濟之要件，在超過 100 人申請下，該院暫時停止該法之執行、理由為將該等資訊移轉與若干行政單位涉及隱私及人格權之侵害可能。該院在判決中指出，依基本法第 1 條及第 2 條第 1 項之人格權包括**個人決定涉及個人生活之資訊在何時，以及在何限度內得以揭露之權**。由於自動化資訊處理之現狀及將來可能之發展，個人之決定權須受到特別保護。處理個人資訊之技術方法幾無限度，而此等資訊可在極短時間內不論距離而尋獲。而不同資料之整合可以組成個人之簡介(personal profile)，而個人對其正確性與使用無從控制，資訊取得之可能性及其影響力之增加可對個人造成心理壓力而影響其行為為人格自由發展之條件，個人應受保護以避免個人資料之無限收集、儲存、使用與移轉。但『資訊自決權』並非無限制，人並非個人資訊之絕對主人。人在社會中發展，個人資訊無非社會現實之反映，而不能單獨與個人連結。基本法為解決個人與社會之緊張而鋪陳出一個與社群相關並與社群結合之個人。個人原則上應因『重大之公共利益』(Compelling public interest)而接受對其個人資訊自決權之某些限制。如聯邦統計法第 6 條第 1 項所承認，**基本法第 2 條第 1 項要求立法者明確規定所有官方資訊收集過程之目的及條件使公民能明白資訊收集之種類及原因**。立法者並應遵守比例原則，使對基本權之限制在公共目的之必要程度內。考慮資訊處理的可能危險，立法者有**義務在組織上及程序上採必要措施保障個人之人格權不受侵害**。」

³³ 陳正根，《警察與秩序法研究（三）》，五南圖書出版有限公司，初版，107 年 8 月，頁 39-40。

警察法中重要原則與一致性內容研擬為「德國聯邦與各邦統一警察法標準草案 (des Musterentwurfes eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder，下稱德國警察法標準草案)」，並於1976年6月11日經各邦內政部長會議決議通過，該草案雖非國會通過之法律，但經各邦參考採用後，逐漸形成警察法範例，間接形成統一規範之效力³⁴。

德國警察法標準草案共分6章，總計53條條文，第1章規定警察任務及一般原則，第2章規定警察職權，第3章規定執行協助，第4章規定行為之強制與使用槍械規定，第5章規定損害賠償、返還及補償請求權，第6章規定附則及管轄範圍外職務行為。是以，德國警察法標準草案除第1條警察任務條款屬組織法性質外，其餘均屬職權行使之規定，屬於作用法性質。

(三) 德國警察法補充性原則

德國警察法補充性原則(Subsidiarität des polizeilichen und ordnungsbehördlichen Handelns)，係指警察機關對於個人自由、財產法益之保護，應限於一定要件情形下始得介入。基於國家機關權限劃分原理，如所涉法益屬個人私權，例如私法上金錢請求權，實現此等權利應屬民事法院管轄，必要時尚得透過假扣押等保全程序加以確保，因此僅於法院不能提供實效保障之情形下，始得請求警察採取暫時性的權利保全措施³⁵。因此，補充性原則是具有兩層涵義，分別體現於德國警察法標準草案第1條第2項及第1條a，前者是警察任務應限於無法即時獲得司法保護，且非得警察協助，無法遂行其權利或權利之行使將更為困難時，警察方有依法維護私法上權利責任。後者是警察協助其他機關執行職務時，與其他機關之關係，僅得於其他機關不能或不可能適時防止危害時，警察方負防止危害之責。

³⁴ 李震山，同註9，頁24。

³⁵ Wolf-Ridiger Schenke, Polizei und Ordnungsrecht, in: Udo Siciner(Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, And, 1995, Rn. 31.

德國學者指出關於警察法補充性原則，基於國家機關權限劃分原理，警察機關對於個人自由、財產法益之保護，應居於補充性地位，僅於法院不能提供實效保障之情形下始得介入³⁶，已如前述。

國內學者有認為警察法補充性原則包含下列範圍及特徵：

- 1、就人民私權保護或私權紛爭之介入(例如勞資爭議、金錢債權之請求)，警察相對於民事法院的保護，應**退居補充性地位**。
- 2、就執行職權**與其他行政機關之關係**，亦處於**補充性地位**。申言之，依我國警察職權行使法第 28 條第 2 項規定，警察機關行使職權或採取措施，均以其他行政機關無法制止或排除危害時，始得補充為之。
- 3、就政府政策之推動，警察亦僅具補充性地位，即不應積極推進某特定之政府政策³⁷。為有效運用珍貴有限的警察人力，避免過度介入其他行政機關依法律所授予之權限，避免產生職權重疊現象，補充性原則之強調及貫徹，有其正當性及必要性³⁸。

國內亦有學者從德國學界強調的補充性地位出發，進而推論私權介入限制是當然衍生的結果。其認為警察法補充性原則，於德國學界主要是指警察權限行使的補充性地位，因為**權限行使居於補充性地位**，所以連帶地，於行政機關彼此互動中，亦呈現出先後順序之補充性關係。此一原則除可由我國警察職權行使法第 28 條第 2 項規定³⁹得到印證外，我國行政程序法第 19 條所規定「職務協助」及行政程序法第 7 條所規定「比例原則」(手段與目的間之補充關係)，均可印證警察法補充性原則。至於警察是否不得介入私權紛爭或積極推動政府政策，於警察職權行使的補充觀點上，因已有其他機關擔負主要責任，自然亦屬補充性原則當然衍生之內

³⁶ Wolf-Ridiger Schenke, aa0.

³⁷ 梁添盛，《警察法專題研究（二）》，自版，3 版，98 年 8 月，頁 245。

³⁸ 李震山、蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，《警察職權行使法逐條釋義》，五南圖書出版股份有限公司，3 版，109 年 9 月，頁 439。

³⁹ 警察職權行使法第 28 條規定：「警察為制止或排除現行危害公共安全、公共秩序或個人生命、身體、自由、名譽或財產之行為或事實狀況，得行使本法規定之職權或採取其他必要之措施（第 1 項）。警察依前項規定，行使職權或採取措施，以其他機關就該危害無法或不能即時制止或排除者為限（第 2 項）。」

容，毋庸再行強調或重複之⁴⁰。

綜上所述，關於警察法補充性原則，包括人民私權保護或私權紛爭之介入，及與其他行政機關執行職權之先後關係，警察應退居補充性地位，可謂我國學者之共識。

（四）德國警察法標準草案關於警察任務與補充性原則之規定

德國警察法標準草案第 1 條規定：「警察之任務在於防止公共安全或秩序之危害。警察在該任務範圍內，亦得對犯行追緝為準備、犯罪預防（犯罪行為之預防性制止），並得為防止將來危害，採取準備措施（第 1 項）。僅於無法即時獲得司法救濟，且非得警察協助，無法遂行其權利或權利之實行將更為困難時，警察方有依本法規定維護私法上權利之責（第 2 項）。警察應依本法第 25 條至第 27 條規定，協助其他機關執行任務（第 3 項）。警察應完成其他法規所賦予之任務（第 4 項）。」上開第 2 項規定明顯受到補充性原則的影響。

德國警察法標準草案第 1 條 a 規定，與其他機關之關係，除第 1 條第 1 項第 2 句情形外，警察僅於其他機關不能或不可能適時防止危害時，防止該危害。警察應將該事件中對其他機關任務履行有關重要訊息，立即通知該其他機關，第 10 條 c 第 2 句規定⁴¹不因此受影響。

（五）德國各邦關於警察任務與補充性原則之具體規定

德國聯邦與各邦內政部共同商議制定之德國警察法標準草案，為各邦研議制定邦警察法時參採，因此德國各邦雖皆定有其邦警察法，但具體規範內容同質性高，體例多為依序規範警察任務、管轄、職權、協助執法、危險預防、損害賠償、附則等規範結構。且於規範警察任務及與其他行政機關之協助關係，均明定警察之補充性地位，在此分別以德國南境面積最

⁴⁰ 林明鏘，《警察法學研究》，新學林出版股份有限公司，2 版，108 年 1 月，頁 87。

⁴¹ 德國警察法標準草案第 10 條 c 第 2 句規定：「主管危害防止之其他機關或機構為完成其任務顯然需要取得警察機關所持有之個人資料，警察機關得傳遞提供之。」

大巴伐利亞邦與北部身為首都柏林之警察法加以說明。

德國巴伐利亞邦是德國面積最大邦，人口數目居全國第二，於 19 世紀德國統一前，南部巴伐利亞與北部普魯士即為王國，可知其於德國各邦之重要地位。因此該邦警察法，具有一定的指標意義。德國巴伐利亞邦警察任務與職權法（Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei, Polizeiaufgabengesetz, PAG）第 2 條規定⁴²：「警察之任務在於防止對公共安全或秩序造成一般或特定之危害（第 1 項）。於前項所定職務範圍內，僅於無法即時獲得司法救濟，或非得警察協助，無法實行其權利或權利之實行將更為困難時，警察方有依本法規定維護私法上權利之責（第 2 項）。警察應依本法第 67 條至第 69 條規定，向其他機關及法院提供執法協助（第 3 項）。警察應履行其他法律規定所賦予之任務（第 4 項）。」同法第 3 條規定⁴³，當其他機關無法避免危險或無法及時避免危險時，警察應即採取行動。

柏林為德國首都及最大城市，其組織地位如同我國直轄市，屬具有邦地位之政治組織，為德國三個城市邦之一。柏林公共安全與秩序維護法（Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin, Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz, ASOG Bln）為該市最重要之警察法，與我國警察法規不同，該法規定範圍甚廣，不僅包括傳統警察法內容，亦包括秩序維護之規定，如同將我國警察法與社會秩序維護法加以結合。柏林公共安全與秩序維護法第 1 條⁴⁴

⁴² PAG Art. 2 Aufgaben der Polizei : ” (1)Die Polizei hat die Aufgabe, die allgemein oder im Einzelfall bestehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. (2)Im Rahmen ihrer Aufgabe nach Abs. 1 obliegt der Polizei der Schutz privater Rechte nach diesem Gesetz nur dann, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und wenn ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert werden würde. (3)Die Polizei leistet anderen Behörden und den Gerichten Vollzugshilfe (Art. 67 bis 69). (4)Die Polizei hat ferner die Aufgaben zu erfüllen, die ihr durch andere Rechtsvorschriften übertragen sind.”

⁴³ PAG Art. 3 Verhältnis zu anderen Behörden : ” Die Polizei wird tätig, soweit ihr die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.”

⁴⁴ Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin Art. 1 Aufgaben der Ordnungsbehörden und der Polizei : ” (1)Die Ordnungsbehörden und die Polizei haben die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung

規定：「秩序機關與警察的任務是防止公共安全或秩序之危害。於此任務範圍內，應對協助工作採取必要的準備行為（第1項）。秩序機關與警察亦應履行其他法律規定所賦予之任務（第2項）。警察於危害防止範圍內，負有預防犯罪與追緝犯行之任務（犯罪行為預防性抗制）（第3項）。**僅於無法即時獲得司法保護，且非得警察協助，無法實行其權利或權利之實行將更為困難時，警察方有依本法規定維護私法上權利之責（第4項）。**警察負有協助其他機關或其他公共團體應執行職務之義務（第5項）。」同法第4條⁴⁵規定：「除本法第1條第1項第2句（職務協助）及第3項（犯罪預防性抗制）所定情形外，於危險預防範圍內，僅其他機關無法或無法及時避免危險時，警察始應於權限範圍內採取行動避免危險。且應即將一切相關行動通報目的事業主管機關。本法第44條（個人資料之利用）規定不受影響（第1項）。因應柏林警察局之要求，各區辦事處應以行政協助方式提供交通指揮人員，該等人員應於通常授權範圍內執行職務（第2項）。」

（六）結語

abzuwehren (Gefahrenabwehr). Sie haben im Rahmen dieser Aufgabe auch die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen zu treffen. (2) Die Ordnungsbehörden und die Polizei haben ferner die Aufgaben zu erfüllen, die ihnen durch andere Rechtsvorschriften übertragen sind. (3) Die Polizei hat im Rahmen der Gefahrenabwehr auch Straftaten zu verhüten sowie für die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten). (4) **Der Schutz privater Rechte obliegt der Polizei nach diesem Gesetz nur dann, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und wenn ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert würde.** (5) Die Polizei leistet anderen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen Vollzugshilfe (§§ 52 bis 54).”

⁴⁵ Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin Art. 4 Verhältnis der Polizei zu den Ordnungsbehörden: ” (1) Die Polizei wird im Rahmen der Gefahrenabwehr mit Ausnahme der Fälle des § 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 in eigener Zuständigkeit **nur tätig, soweit die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.** Sie unterrichtet die zuständige Behörde unverzüglich von allen diese betreffenden Vorgängen; § 44 bleibt unberührt. (2) Die Bezirksämter stellen der Polizei Berlin auf deren Ersuchen im Wege der Amtshilfe die ihnen zugeordneten Dienstkräfte im Verkehrsüberwachungsdienst zur Verfügung. Die Dienstkräfte werden hierbei im Rahmen der ihnen allgemein eingeräumten Befugnisse tätig.”

我國警察法第 2 條所定警察任務範圍過於廣泛，加上各行政機關要求警察協辦業務繁重，導致現實警力無法負擔，國內學者專家已數次建議應修正警察任務規定，使警力得以回歸維護治安、交通之本務。德國警察法標準草案及各邦警察法關於警察任務，皆明定僅於無法即時獲得司法保護，且非得警察協助，無法實行其權利或權利之實行將更為困難時，警察方有依本法規定維護私法上權利之責。關於警察與其他機關之協助關係，皆明定警察僅於其他機關不能或不可能適時防止危害時，防止該危害。或可供我國修法參考。

肆、問題研析與建議

一、警察法依其規範內容屬組織法，不得作為限制人民基本權利之依據

組織法與作用法分立原則，旨在避免以組織法作為行使公權力干預人民基本權之授權依據。憲法第 23 條法律保留原則是為避免公權力於無法律依據下限制人民的自由權利。是以，除行政機關對於機關管轄、權限、任務之組織法規定外，尚需有行為法對於職權行使之具體授權，始得對人民基本權利採取干預措施。警察法主要規定警察事務之管轄、權限、任務分配等事項，性質屬組織法，非針對具體職權要件加以規範之作用法。因此，警察機關不能單獨依據警察法第 2 條或第 9 條規定，發動警察權限去防止一切危害，需另依警察職權行使法、社會秩序維護法、集會遊行法、道路交通管理處罰條例等作用法（或行為法）的具體授權，才能取得個別危害防止之職權或權能，此乃警察法第 2 條與第 9 條「依法」兩字寓意所在⁴⁶。

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 條及第 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

⁴⁶ 李震山，同註 9，頁 105。

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。

綜觀整部警察法，除第 9 條規定關涉警察職權行使外，規範內容為警察任務（第 2 條）、中央與地方權限分配（第 3 條）、中央與地方警察組織（第 5 條、第 8 條）、警察與其他機關關係（第 6 條、第 14 條）、警察人事與任用（第 11 條、第 12 條、第 13 條）、警察教育（第 15 條）、警政預算與經費（第 16 條）、警察機關設備標準（第 17 條）等基本原則，均屬警察組織、職掌及內部權限分配。因此，警察法依其規範內容屬組織法，不得作為限制人民基本權利之依據⁴⁷。

二、警察法第 2 條規定警察任務過於寬泛，建議明定補充性原則

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。惟所定「防止一切危害，促進人民福利」文義，實已含括維護人民私法上權利免受不法侵害，因此有是否應予限縮之爭議⁴⁸。有學者認為第 2 條未規定警察保護私權之要件，使警察在處理人民私權紛爭時進退失據，恐與民法第 151 條⁴⁹所定自助行為法定要件不一致⁵⁰。甚有進一步認為，警察任務過於寬泛，若怠於執行職務致生人民損害時，根據司法院釋字第 469 號解釋之保護規範理論，警察機關恐被追究國家賠償責任⁵¹。

學者建議警察應以保護個人之生命、身體及財產為任務，並以擔任犯罪之預防、鎮壓、搜查、逮捕嫌疑犯、交通違規取締、事故處理及其他公

⁴⁷ 至於警察法第 9 條規定應否刪除或如何修正，留待研析與建議七說明。

⁴⁸ 論者認，依警察法第 2 條規定，**警察所防止之一切危害，當然涵蓋私權危害在內**，警察人員不能代替司法審判權予以決斷，充其量只是保持現狀或採取某些必要措施而已，以便當事人日後司法爭訟更為方便。整體而言，在實務上，警察人員處理人民室內集會案件，應謹守警察公共之原則，避免使用強制或命令權力，且掌握適當的分寸，**非具體(立即而明顯)危害**或保障人民權益時，**警察權不宜介入**，以避免形成警察權之濫用。朱源葆，〈警察執行集會遊行時之法律界限〉，警學叢刊，第 32 卷第 2 期，90 年 9 月，頁 81。

⁴⁹ 民法第 151 條規定：「為保護自己權利，對於他人之自由或財產施以拘束、押收或毀損者，不負損害賠償之責。但以不及受法院或其他有關機關援助，並非於其時為之，則請求權不得實行或其實行顯有困難者為限。」

⁵⁰ 洪文玲，同註 4，頁 33。

⁵¹ 梁添盛，同註 37，頁 75。

共安全及秩序維持為職責。警察僅於人民無法即時獲得司法保護，且非得警察之協助，無法遂行其權利或權利之施行將更為困難時，方有依法維護其私法上權利之責⁵²。

基於德國警察法補充性原則，警察依法維護人民私權有限制要件，德國警察法標準草案第 1 條第 2 項明定，警察任務應限於無法即時獲得司法保護，且非得警察協助，無法遂行其權利或權利之行使將更為困難時，警察方有依法維護私法上權利之責。爰建議警察法增訂警察維護私權之補充性原則，以為警察保護私權之執法準據。

三、建議明定警察協辦業務之補充性地位，使警力得以回歸本務

我國警察機關因協辦業務之繁重，已排擠至警察本務執行，國內學者專家數次提出修法建言⁵³，例如有認為警察法第 2 條所定警察任務如同國家任務般寬泛，授予其他機關要求警察辦理之絕佳理由，任何政務推動皆可請求警察機關協助辦理，造成警察協辦業務總量恐凌駕本職治安業務，警察成為行政機關與司法機關之執行人力，如國防召集令、行政文書、司法文書之送達與寄存、違建查報、各種行政不法查報、強制執行現場維持秩序等，似忽視行政程序法第 19 條⁵⁴行政協助之法定程序與支付費用責

⁵² 洪文玲，同註 4，頁 42。

⁵³ 「從警察法及地方制度法修法，看提升警消機關地位，以及強化警消體系尊重人權文化」公聽會報告，立法院第 10 屆第 8 會期，立法院內政委員會，112 年 10 月，頁 40，返觀台灣公共治理協會石明謹理事發言內容：「……，希望能夠減少警察機關跟其他行政單位之間業務協助，比如消防局他們在做危險爆裂物檢查的時候，警察也要在場；監理站在做交通稽查的時候，警察也要在場；如果環保局要去稽查萬華茶街後面巷子裡面的污水排放有沒有把廚房廢水倒出來，警察要在場。這些業務其實已經非常多，但是這些都只是行政上面的協助，如果統合成一個組織，很可能它將來就是名正言順，所有的移民、消防、所有國安，跟這裡面所有的組織相關的東西，它可能都會要求警察協助，……。」游委員毓蘭發言內容：「……，現在警察法第 2 條，其實這是我 47 年前在警大上第 1 堂課時就講的所謂的『維保防促』，當『防止一切危害』這樣的大帽子一扣，當然我們警察的任務就變成包山包海，什麼事情都要做，各部會也很習慣把自己的法定權責直接就丟給警察，無事一身輕，不只警察如此，消防也是如此。我就舉一個很簡單的例子，不要說公權力，包括連今年外交部領事事務局因為護照申請人太多，一樣要我們警察來支援，所以保一來支援了。所以警察法一定要修，尤其這種包山包海、非常模糊的任務一定要修。」網址：<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2023101831/11001100052701238002.pdf>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 16 日。

⁵⁴ 行政程序法第 19 條規定：「……，行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助：一、因法律上之原因，不能獨自執行職務者。二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。三、執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者。四、執行職務所必要之文書或其他資料，為被請求機關所持有者。五、由被請求機關協助執行，顯較經濟者。六、其他職務上有正當理由須請求協助者（第 2 項）。……。被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政

任，直接分派任務予警察⁵⁵。

警察協辦業務繁多，僅少數法規將「遇有障礙，非警察協助不足以排除時，得請求警察協助」納入規範⁵⁶，學者認為協辦業務已轉變為經常性業務，除有悖於組織法定、管轄恆定原則外，已嚴重影響警察依法防止危害之本業，導致現實警力無法負擔⁵⁷，成為我國警察法目前亟待解決問題。

基於德國警察法補充性原則，警察協助他機關執行職務有要件限制，德國警察法標準草案第 1 條 a 明定，警察協助其他機關執行職務時，與其他機關之關係，除第 1 條第 1 項第 2 句情形外，警察僅於其他機關不能或不可能適時防止危害時，方為防止該危害。

為解決上述問題，宜於警察法警察任務規範中明定警察協辦業務之補充性地位，使警力得以回歸本務。

四、中央與地方警政事務之立法權責劃分不清，允宜通盤檢討

憲法第 108 條第 1 項第 17 款規定，警察制度由中央立法並執行之，或交由省縣執行之，屬於均權事項，有別於中央立法並執行之中央集權事項。據此，警察法第 3 條⁵⁸及其施行細則第 5 條及第 6 條⁵⁹進一步規範，警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制，由中央

協助所需費用。其負擔金額及支付方式，由請求協助機關及被請求機關以協議定之；協議不成時，由其共同上級機關定之（第 7 項）。」

⁵⁵ 洪文玲，同註 4，頁 33。

⁵⁶ 例如商品檢驗法第 50 條規定：「標準檢驗局因前條檢查或其他情事，發現有違反本法規定之虞者，應即進行調查（第 1 項）。……為第一項調查時遇有障礙，非警察機關協助不足以排除時，得個案請求警察機關派員協助（第 4 項）。」勞動檢查法第 14 條規定：「勞動檢查員為執行檢查職務，得隨時進入事業單位，雇主、雇主代理人、勞工及其他有關人員均不得無故拒絕、規避或妨礙（第 1 項）。前項事業單位有關人員之拒絕、規避或妨礙，非警察協助不足以排除時，勞動檢查員得要求警察人員協助（第 2 項）。」

⁵⁷ 李震山，同註 9，頁 72。

⁵⁸ 警察法第 3 條規定：「警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制，由中央立法並執行之，或交由直轄市、縣（市）執行之（第 1 項）。有關直轄市警政、警衛及縣（市）警衛之實施事項，其立法及執行，應分屬於直轄市、縣（市）（第 2 項）。」

⁵⁹ 警察法施行細則第 5 條規定：「本法第 3 條第 2 項由縣（市）立法事項如左：一、關於警察勤務機構設置、裁併及勤務之實施事項。二、關於警察常年訓練之實施事項。三、關於縣（市）警察業務之實施事項。四、關於縣（市）義勇警察、駐衛警察之組設、編練、派遣、管理等事項。五、其他關於縣（市）警衛之實施事項。」第 6 條：「本法第 3 條第 2 項由直轄市立法事項如左：一、關於警察勤務機構設置、裁併及勤務之實施事項。二、關於警察常年訓練之實施事項。三、關於直轄市警察業務之實施事項。四、關於直轄市義勇警察、駐衛警察之組設、編練、派遣、管理等事項。五、其他關於直轄市警政及警衛之實施事項。」

立法並執行之，或交由地方執行之；直轄市警政、警衛及縣（市）警衛事項，由各直轄市、縣（市）因地制宜自行立法。

警察法第 3 條及其施行細則第 3 條、第 5 條及第 6 條雖就「中央立法並執行之，或交由地方執行之」、「直轄市、縣（市）立法及執行」事項詳予分類，惟有論者⁶⁰認為，現行部分警政事務之立法權責逸脫此分類框架。例如**地方警察組織立法權**，依警察法施行細則第 3 條第 1 款⁶¹規定，屬**中央立法事項**，然自 83 年起已改由直轄市、縣（市）政府陸續依省縣自治法（88 年廢止）、地方制度法（88 年公布）行使，目前各直轄市、縣（市）警察局組織規程，法源均為各直轄市、縣（市）政府組織自治條例⁶²。

再者，依警察法施行細則第 5 條第 2 款及第 6 條第 2 款規定，**警察常年訓練之實施屬各直轄市、縣（市）立法事項**，然依警察教育條例第 12 條⁶³規定係授權內政部訂定常年訓練實施辦法，而非由地方立法⁶⁴。

依警察法施行細則第 5 條第 1 款及第 6 條第 1 款規定，**警察勤務之實施屬各直轄市、縣（市）立法事項**。論者認，**勤務規劃應反映地方社區警政需求，勤務方式或裝備亦應配合各種專業警察機關勤務特性與地區特性**，例如鎮暴警察、森林警察、鐵路警察與公路警察勤務特性有所差異，都會警察與偏遠離島警察亦有本質上不同，**警察勤務規劃與裝備屬因地制宜之各直轄市、縣（市）立法事項**，卻由中央統一立法⁶⁵，似有未妥。

⁶⁰ 洪文玲，同註 4，頁 34。

⁶¹ 警察法施行細則第 3 條第 1 款規定：「本法第 3 條第 1 項由中央立法事項如左：一、警察官制，指中央與地方各級警察機關之組織、編制等事項。……。」

⁶² 例如新北市政府警察局組織規程第 1 條規定：「本規程依新北市政府組織自治條例第 6 條規定訂定之。」，屏東縣政府警察局組織規程第 1 條規定：「本規程依屏東縣政府組織自治條例第 10 條規定訂定之。」

⁶³ 警察教育條例第 12 條規定：「各級警察機關應實施警察常年訓練，其辦法由內政部定之。」

⁶⁴ 常年訓練實施辦法第 4 條規定：「常年訓練區分為一般訓練及專案訓練，其目標如下：一、一般訓練：（一）個人訓練：以員警個人為對象，銜接學校養成教育，吸收新知新技、陶冶品德修養、鍛鍊強壯體魄及充實各項勤（業）務執勤職能。（二）組合訓練：以組合警力為對象，充實組合警力之執勤要領及技能。（三）業務訓練：以各級業務人員為對象，充實專業知識及勤（業）務能力。（四）幹部訓練：以中央警察大學、臺灣警察專科學校應屆畢業生及分駐（派出）所以上各級主官（管）為對象，充實工作經驗、技能，傳授幹部領導之能力。（五）其他訓練：前四目以外之一般性訓練。二、專案訓練：（一）特定任務訓練：針對任（勤）務之特性及工作條件，設計課程施教，以充實特定任務執勤能力。（二）特殊任務警力訓練：針對特殊任務警力，設計課程施教，以充實其打擊重大暴力、組織犯罪及遂行其他特殊任務之能力。（三）其他訓練：前二目以外之專案性訓練。」

⁶⁵ 108 年 2 月 11 日內政部警政署根據警察勤務條例第 23 條第 2 項授權訂定發布「警察勤務裝備機具配備標準」。

爰現行部分警政事務立法權責之運作，似與警察法第 3 條及其施行細則第 3 條、第 5 條及第 6 條規定不一致，導致中央與地方警政事務之立法權責劃分不清，允宜通盤檢討以資明確權責。

五、警察法第 5 條所定警政署掌理業務項目已與現況不符，應予檢討修正

警察法第 5 條規定：「內政部設警政署（司），執行全國警察行政事務並掌理左列全國性警察業務：一、關於拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之保安警察業務。二、關於保護外僑及處理涉外案件之外事警察業務。三、關於管理出入國境及警備邊疆之國境警察業務。四、關於預防犯罪及協助偵查內亂外患重大犯罪之刑事警察業務。五、關於防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務。六、關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等事業設施之各種專業警察業務。」，惟其中部分業務已劃歸其他機關職掌。

依現行警察法第 5 條第 3 款規定警政署掌理「管理出入國境及警備邊疆之國境警察業務」，惟原內政部警政署入出境管理局已於 96 年 1 月 2 日改制為「內政部入出國及移民署」，負責國境安全管理、移民照顧輔導、外來人口管理、人口販運防制、兩岸交流往來、國際交流合作、移民人權保障及移民政策推動。因此，我國國境警察業務⁶⁶自 96 年起已脫離內政部警政署職掌。

警察法第 5 條第 5 款亦規定警政署掌理「防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務」，惟為建立岸海合一之執法機制，89 年 1 月 28 日

⁶⁶ 關於我國國境警察業務，戒嚴時期由臺灣警備總司令部入出境管理處負責辦理本國人民入出境相關事宜，61 年 9 月入出境管理處改制為內政部警政署入出境管理局。76 年解嚴後查緝偷渡客之收容及遣返工作，成為治安機關新增業務。96 年 1 月 2 日內政部警政署入出境管理局改制為「內政部入出國及移民署」，整合僑務委員會負責之華僑證照服務、內政部戶政司負責之移民照顧輔導及機構管理業務、警政署航空警察局及各港務警察局負責之證照查驗業務、警政署與各縣市警察局負責之外僑及大陸地區人民管理業務，並接收上述各機關部分員額，機關屬性從警政機關轉為一般行政機關，職司國境安全管理、移民照顧輔導、外來人口管理、人口販運防制、兩岸交流往來、國際交流合作、移民人權保障及移民政策推動等業務。內政部入出國移民署辦理入出國及移民業務之委任職等以上人員，於執行非法入出國及移民犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法規定之司法警察（官），我國國境警察業務自此脫離內政部警政署職掌。相關資料請參內政部移民署，網址：https://www.immigration.gov.tw/5385/5388/7169/15869/cp_news，最後瀏覽日期：114 年 6 月 13 日。

已成立海域執法專責機關「行政院海岸巡防署」，其係整併原內政部警政署水上警察局、國防部海岸巡防司令部及財政部關稅總局緝私艦艇等機關而成，我國水上警察業務自此脫離內政部警政署職掌⁶⁷，107年4月28日行政院海岸巡防署並改隸為「**海洋委員會海巡署**」。

且配合中央政府組織改造，102年8月21日制定公布內政部警政署組織法，並廢止內政部警政署組織條例，增設內政部警政署保安警察第七總隊，其係整併原內政部警政署臺灣保安警察總隊、國家公園警察大隊、環境保護警察隊、森林暨自然保育警察隊、高屏溪流域專責警力等單位而成，並負責整併前各機關原有任務。爰警察法第5條第6款規定之**工礦、漁鹽事業設施防護**已非屬保安警察職務範圍，允宜配合內政部警政署組織法第6條第1項⁶⁸規定，予以修正。

綜上，為切合現實狀況，警察法第5條所定警政署掌理業務項目已與現況不符，允宜檢討修正。

六、警察機關與其他機關間權責不明，允宜檢討修正

警察法第6條規定：「前條第1款保安警察，遇有必要派往地方執行職務時，應受當地行政首長之指揮、監督；第4款刑事警察兼受當地法院檢察官之指揮、監督；第6款各種專業警察，得由各該事業主管機關視業務需要、商准內政部依法設置，並由各該事業主管機關就其主管業務指揮、監督之。」，本條依序規範保安警察派往地方執行職務、刑事警察與檢察官、各專業警察與目的事業主管機關間之指揮、監督關係，惟本條規範實際效益有待商榷。

依警察法施行細則第7條規定⁶⁹，保安警察派駐地方執行職務時，**兼**

⁶⁷ 關於我國水上警察業務，相關歷史沿革及背景資料請參海洋委員會海巡署，網址：<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3761&ctNode=782&mp=999>，最後瀏覽日期：114年6月13日。

⁶⁸ 內政部警政署組織法第6條第1項規定：「本署之次級機關及其業務如下：一、刑事警察局：執行犯罪偵防事項。二、航空警察局：執行機場治安及安全維護事項。三、**國道公路**警察局：執行國道與經指定之快速公路治安及安全維護事項。四、**鐵路**警察局：執行鐵路治安及安全維護事項。五、各保安警察總隊：執行保安、警備、警戒、警衛、治安及安全維護事項。六、各**港務**警察總隊：執行港區治安及安全維護事項。」

⁶⁹ 警察法施行細則第7條規定：「本法第6條規定之保安警察派駐地方執行職務時，**兼受直轄市、縣（市）長指揮監督**。其與當地警察機關之聯繫，依左列規定：一、保安警察依指揮監督機關首長之

受直轄市、縣（市）長指揮監督，對當地警察機關居於輔助地位。實際上地方警察機關為處理大型陳抗活動，常循業務管道向內政部警政署申請警力支援。為有效防處重大聚眾活動，強化中央及地方相互密切聯繫與協調配合，內政部警政署於104年1月30日訂定「內政部警政署機動保安警力支援運用作業規定」⁷⁰，明定各直轄市、縣（市）警察局之建制機動保安警力及保安警察第一、四、五總隊所屬之機動保安警力，應相互支援，以利任務遂行。

刑事警察與當地法院檢察官之指揮、監督關係，應依刑事訴訟法第228條至231條之1規定⁷¹及調度司法警察條例相關規定處理，似無須於警察法另為規範。

有學者認為本條規定未能釐清警察機關與其他無隸屬機關間防止危害任務之界線與協助補充關係，即專業警察與目的事業主管機關間，究為協助補充關係，抑或指揮監督關係；法院、檢察機關及其他司法警察機關與警察機關間，關於偵查與調查犯罪權責，究為協助補充關係，抑或指揮監督關係，定位不明，造成警察機關與其他機關間權責不明⁷²。是以，警察法第6條所定警察機關與其他機關間權責關係，允宜檢討修正。

七、警察法第9條職權行使規定，無規範實益且所定業務多已歸屬其他機關，宜予刪除

警察法第9條規定：「警察依法行使左列職權：一、發佈警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、

命令，執行特定警察業務，對當地警察機關居於輔助地位。二、保安警察與當地警察機關基於治安或業務需要，得互請協助，關於勤務分配應會商行之。三、保安警察協助配駐地方警察行政業務，應受當地警察機關首長之指導。」

⁷⁰ 內政部警政署保安警察第1總隊，警政常見問答，網址：<https://www.lspc.npa.gov.tw/ch/app/faq/view?module=faq&id=1876&serno=0d94f3f4-9d32-46df-8ce8-e96d4bd775d9>，最後瀏覽日期：114年6月13日。

⁷¹ 刑事訴訟法第228條第2條規定：「前項偵查，檢察官得限期命檢察事務官、第230條之司法警察官或第231條之司法警察調查犯罪情形及蒐集證據，並提出報告。必要時，得將相關卷證一併發交。」同法第231條之1第1項規定：「下列各員為司法警察，應受檢察官及司法警察官之命令，偵查犯罪：一、警察。二、憲兵。三、依法令關於特定事項，得行司法警察之職權者。」

⁷² 洪文玲，同註4，頁38。

衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」，惟其規範效益值得商榷。

警察法第9條第1款所定「發佈警察命令」，業經司法院釋字第570號解釋理由書認為，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⁷³。同條第2款、第5款所定「違警處分及行政執行」，亦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，不足以作為限制人民自由及權利之依據，警察機關如作成具體違警處分或行政執行，仍應回歸適用警察職權行使法、社會秩序維護法、集會遊行法及行政執行法等相關規定。

警察法第9條第3款、第4款及第6款協助偵查犯罪及使用警械規定，於刑事訴訟法第229條、第230條、第231條、第128條之2及警械使用條例等已有明文，實無需重複規定。

警察法第9條第7款雖規定警政署掌理「有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項」，惟有關衛生福利及環境業務，已回歸衛生福利部及環境部處理；消防及救災業務亦已於84年3月1日內政部消防署成立時⁷⁴，業務隨同移撥；營利事業登記及管理則回歸經濟部；違建查報、拆除及市容整理已於72年回歸建築管理機關⁷⁵；戶口查察於81年7月1日內政部實施戶警分立實施方案，將戶口調查與勤區訪查業務分由戶政、警政負責，目

⁷³ 有學者認警察法第9條規定係因應過去戒嚴時期管制需求產生之規範，戒嚴時期未嚴守依法行政原則與法律保留原則，許多營業管理逕依警察法第9條發布警察命令規範，例如玩具槍管理規則，92年經司法院釋字第570號解釋，認為警察法第9條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。洪文玲，同註4，頁39。

⁷⁴ 我國消防業務原隸屬於警察機關，內政部警政署設消防組、臺灣省警務處設消防科、各縣、市警察局均設置消防警察隊，自84年3月1日內政部消防署正式成立，警察、消防機關正式分立，消防及救災業務遂移撥由消防機關職掌。

⁷⁵ 46年12月7日內政部訂定發布違章建築處理辦法，第8條規定直轄市、縣市政府應視實際需要設置違章建築拆除隊，受警察局指揮監督。同辦法第13條規定縣、市政府警察局負責辦理違章建築之即時查報、勒令停工、依法裁罰、拆除現場警戒與秩序維持。64年6月10日修正該辦法第4條規定，減輕警察機關負擔，僅負責違建稽查、勒令停工及通知主管建築機關。72年7月1日再修正該辦法第4條規定，才結束長達26年由警察負責稽查違建的時代。

前警察機關僅負責**勤區訪查**職責⁷⁶。警察法第9條規範內容已無實際效益，且第7款所定業務多已歸屬其他專責機關。

綜上，警察法第9條規範內容與其他法律規範重複，且第7款所定業務多已歸屬其他機關，警察職權之行使宜回歸適用警察職權行使法、集會遊行法、刑事訴訟法等作用法規定，以避免警察法規對同一事項出現規範重複或不一致之情形。

八、警察法第10條救濟規定徒具象徵意義，允宜刪除

警察法第10條規定：「警察所為之命令或處分，如有違法或不當時，人民得依法訴請行政救濟。」，該條規範內容自42年制定公布以來迄今未有修正，以當時法制背景，係以行政處分為核心，無處分則無訴願、行政訴訟之救濟，與目前訴願、行政訴訟之救濟法制差距甚大。由於警察職權行為類型多樣，包括抽象命令、具體處分、事實行為等，故對應之救濟方式也各不相同，包括陳情、請願、異議、聲明異議、訴願、及各種類型訴訟，人民得依各相關法律規定之要件與程序，提起相應之救濟⁷⁷。因此，警察法第10條規定既無法作為人民請求賠償之依據，也不能完整涵蓋警察所為之諸多職權行為之救濟情況，例如**人民得以當場異議、事後向法院請求確認違法或請求國家賠償等救濟途徑**。事實上人民提起救濟，仍須另依訴願法、行政訴訟法及國家賠償法等其他法律規定，即使刪除該條規定，亦不影響人民救濟權利。

九、中央警察機關組織宜以提升效能為組織改造目標

我國中央警察組織架構係於內政部下設警政署，警政署下設刑事警察局、航空警察局、國道公路警察局、鐵路警察局、各保安警察總隊、各

⁷⁶ 為執行戶口查察業務，內政部警政署於76年7月24日訂定發布戶口查察實施辦法，該辦法係依警察法第9條規定訂頒之職權命令，由轄區警員負責查對戶籍及社會治安調查，於89年10月31日廢止。96年7月4日修正公布警察勤務條例第11條規定，將戶口查察改為家戶訪查，以犯罪預防為主要訪查目的；107年4月1日內政部警政署將「警察勤務區家戶訪查辦法」修正為「**警察勤務區訪查辦法**」，戶口查察一詞已走入歷史。

⁷⁷ 洪文玲，同註4，頁45。

港務警察總隊⁷⁸。相關組織規範雖於 102 年至 104 年間修正，然僅處理機關合併及四級機關組織依據改以行政命令定之，未就行政組織再造及提升行政效能加以處理。

有學者認為目前中央警察組織爭議，在於中央警察組織是否符合行政組織改造之指導原則，即提升行政效能，且組織規模過於龐大，導致下轄機關設置過多且功能可能相互重疊⁷⁹。爰建議將功能相似之重疊性組織，妥適合併調整，以發揮中央警察機關最大的組織功能，充分為民服務，並維持社會秩序。

伍、結論

本報告整理目前警察法規定及適用情形、外國立法例及相關學者專家意見，並針對現行警察法規定與現實不符之處研擬建議條文，以供委員問政之參考：

- 一、警察法依其規範內容屬組織法，不得作為限制人民基本權利之依據。
- 二、警察法第 2 條規定警察任務過於寬泛，建議明定補充性原則。
- 三、建議明定警察協辦業務之補充性地位，使警力得以回歸本務。
- 四、中央與地方警政事務之立法權責劃分不清，允宜通盤檢討。
- 五、警察法第 5 條所定警政署掌理業務項目已與現況不符，應予檢討修正。
- 六、警察機關與其他機關間權責不明，允宜檢討修正。

⁷⁸ 內政部警政署組織法第 6 條第 1 項規定：「本署之次級機關及其業務如下：一、刑事警察局：執行犯罪偵防事項。二、航空警察局：執行機場治安及安全維護事項。三、國道公路警察局：執行國道與經指定之快速公路治安及安全維護事項。四、鐵路警察局：執行鐵路治安及安全維護事項。五、各保安警察總隊：執行保安、警備、警戒、警衛、治安及安全維護事項。六、各港務警察總隊：執行港區治安及安全維護事項。」

⁷⁹ 林明鏘，〈中央警察機關之組織再造〉，《警察法學研究》，2 版，108 年 1 月，頁 96。例如目前共計 7 隊保安警察總隊，職司保安、警備、警戒、警衛、治安及安全維護事項，如整合為單一保安總隊，其下再分成 7 個大隊，並將機關保全工作，回歸由行政機關各自負責或善用門禁管制技術，大量縮小必要人力資源配置，僅保留特殊之維安警力及必要性之機動預備警力，互相支援調配，才是合理有效能的建制原則。又目前我國交通警察組織，分成空域、陸域、鐵路及海域，各自成立「航空警察局」、「國道公路警察局」、「鐵路警察局」及各港務警察總隊，因運輸介面不同分為不同機關，彼此間無法有效調度警力、各自為政，建議統一成立「交通警察局」，下轄各個內部單位，於有限經費及人事限制下，互通有無，重新檢討達成任務所需之人力配置，才能避免人浮於事，或疲於奔命之無力感，避免兩者懸殊。交通警察局可以更有效、彈性地作人力調派，才有辦法完成日益膨脹的國境安全業務。

- 七、警察法第 9 條職權行使規定，無規範實益且所定業務多已歸屬其他機關，宜予刪除。
- 八、警察法第 10 條救濟規定徒具象徵意義，允宜刪除。
- 九、中央警察機關組織宜以提升效能為組織改造目標。

參考文獻

一、書籍

- 1、李震山，《警察行政法論—自由與秩序之折衝》，修訂 5 版，元照出版有限公司，109 年 9 月。
- 2、李震山、蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，《警察職權行使法逐條釋義》，五南圖書出版股份有限公司，3 版，109 年 9 月。
- 3、林明鏘，《警察法學研究》，新學林出版股份有限公司，2 版，108 年 1 月。
- 4、梁添盛，《警察法專題研究（二）》，自版，3 版，98 年 8 月。
- 5、陳正根，〈從德國聯邦與各邦警察法探討我國警察法之修正〉，《警察與秩序法研究（三）》，五南圖書出版有限公司，初版，107 年 8 月。

二、期刊論文

- 1、朱源葆，〈警察執行集會遊行時之法律界限〉，警學叢刊，第 32 卷第 2 期，90 年 9 月，頁 71-90。
- 2、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 17-47。
- 3、洪文玲，〈警察任務之比較法觀察〉，《警大法學論集》，第 33 期，106 年 10 月，頁 51-115
- 4、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 1-44。

三、外文資料

- 1、Wolf-Ridiger Schenke, Polizei und Ordnungsrecht, in: Udo Siciner(Hg.), Besonderes Vervaltungrecht, 1995.
- 2、田村正博，《警察行政法解說》，東京法令出版，2004 年 9 月，4 版。
- 3、警察制度研究会編，《警察法解說》，全訂版，東京法令出版社，2004 年 12 月。

**附錄：「警察法修法方向之法制研究」專題研究報告（初稿）座談會紀錄
及參採情形**

時間：114年7月1日（星期二）下午2時30分

地點：立法院法制局304會議室

主席：陳組長世超

紀錄：陳韋佑

參加人員：

一、學者專家

中央警察大學 許教授義寶

二、內政部警政署

警務正 黃冠瑋

三、本局出席人員：

李研究員雅村

李副研究員振宇

林助理研究員智勝

發言要點：

中央警察大學 許教授義寶：

- 一、我國現行警察法內文規定與實務運作間有明顯落差，似應儘速修法，以符實需。本專題研究詳細，針對重要內容整理研析，論述問題所在與解決之道，可為未來修法之重要參考。
- 二、本專題報告介紹日本及德國警察法制與發展方向，此二國家的警察法制規範內容，為我國長年以來主要參考法制對象，具有比較法功能。本報告對日本、德國警察法制形成原因與規定目的，探討甚詳，並提出多項具體建議，在作為論述基礎之資料蒐集相當完備，值得肯定。
- 三、基於機關組織法定與管轄恆定原則，警察法第5條所定警政署職掌業務，其中海巡、移民、消防已陸續成立單獨之法定組織機關，所以警

察法中仍明列此為警察業務，將不符行政組織法定原則。

- 四、另考量國家機關應各有所司及管轄權明確化，且簡化警察協辦業務，亦是近年警政重點工作，此涉及警察法第2條及第9條規定如何聚焦警察具體任務並於警察法中明定，建議參考中華警政學會提出之警察法修正草案第2條（警察任務）：「警察任務為依法防止公共秩序及安全之危害，預防與偵查犯罪，並為保障人民生命、身體與財產安全而服務（第1項）。前項任務之具體事項，應於警察組織或主管業務法律規定之（第2項）。」（林德華等人，《中華警政研究學會警察法修正草案建議書》，初版，中華警政研究學會，110年6月）
- 五、有關中央與地方警察事務權限分配，反恐、跨境犯罪、跨縣（市）重大刑案應屬中央職權，另地方警察首長人事權爭議，依據相關法令，警監職務屬中央遴任權限，地方並無權限，其衍生爭議主要在於地方警察機關隸屬地方政府，預算由地方編列，因此任用程序是否應徵詢地方首長意見，值得研究（蔡震榮，〈警察法之定位與研修方向〉，中華警政研究學會，107年5月）。
- 六、現今國家治安涉及跨國層面，例如「打擊跨境詐欺犯罪」，包括「電信與網路科技犯罪」、「人口販運與詐欺犯罪」、「非法金流與金融洗錢」及「新型虛擬貨幣犯罪」等，面對跨境犯罪，須透過國際警察合作機制與法律規定，完善打擊跨國犯罪執法，在警察法中，宜有相關規範。另因治安問題並非警察機關可獨立解決，宜從公共治理角度運用其他行政部門力量來共同防制，建議得於警察法明定：「警察機關為達成警察任務，得與相關主管機關、團體建構合作機制（第1項）。前項工作，警察得運用民力協助執行之；有關民力之執勤措施及規範，由警政署定之（第2項）。」。

參採情形：

- 一、第一點至第三點意見，贊同本報告建議方向，錄供參考。

二、第四點及第六點意見，屬立法政策與修法文字建議，錄供主管機關參考。

內政部警政署黃警務正冠瑋：

- 一、總統府司法改革國是會議106年8月12日總結會議決議：「為能合理化警察績效制度，提升執法效能，以維護社會安全，應儘速研修『警察法』等相關任務條款、業務法規，以因應時代變遷。」爰本署現通盤檢討修正警察法，並蒐集各專家學者及相關部會意見，研擬警察法修法草案中。
- 二、有關本專題報告中針對警察法修法之建議事項，與本署目前修法方向大致一致（例如刪除不符現狀、不合時宜之條文、修正警察任務之內涵、新增警察制止危害之補充性原則及提供協助以非警察協助不足以排除者為限之要件），另相關建議事項本署將作為修法參考。

參採情形：

- 一、第一點意見，主管機關說明目前之修法進度，錄供參考。
- 二、第二點意見，贊同本報告建議方向，錄供參考。

李研究員雅村（書面意見）：

- 一、日本警察法第49條及第50條規定，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。例如地方警視總監、警察本部長及方面本部長作為地方警察首長，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。我國警察法就地方警察首長之任免，依警察人員人事條例第21條第1款規定，警監職務由內政部遴任或報請行政院遴任，無須徵詢地方政府首長意見或取得其同意，惟因應實務運作需要，是否明定徵詢地方政府首長意見程序，供主管機關參酌。
- 二、警察法第6條末段所定專業警察，得由各該事業主管機關視業務需要、商准內政部依法設置，並由事業主管機關就其主管業務指揮、監

督之。目前我國專業警察之設置，依警察法第5條第6款規定共有國營鐵路、航空、工礦、森林、漁鹽等事業設施之專業警察，政策執行上是否應儘量減少事業主管機關設置專業警察，使警察人力集中得以有效調度。如真有警力支援需要，儘量回歸適用行政程序法第19條行政協助規定，落實行政協助之法定要件與經費分擔，供主管機關參酌。

三、報告介紹日本及德國警察法之重要規範內容，並整理目前警察法規定及實務運作情形及相關學者專家意見，並就相關問題提供相應建議，內容質量兼具，值得肯認。

參採情形：

一、第一點及第二點意見，屬立法政策建議，錄供主管機關參考。

二、第三點意見，贊同本報告建議方向，錄供參考。

李副研究員振宇：

一、報告針對警察法修正提出9項具體建議，援引德國警察法「補充性原則」概念，主張應限制警察過度涉入非本務性業務，實屬合理。警察法第9條規定：「警察依法行使左列職權：……七、有關警察之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項」，職權範圍涵蓋甚廣，部分事項實際上已由其他機關負責，權責宜予以釐清。以消防救災為例，自民國84年3月1日內政部成立消防署後，相關業務即由專責機關處理，惟於大型災難或緊急事故發生時，因人民對警察既有印象及現場可近性，警察仍常需配合協助。為避免實務模糊不清與事權重疊，建議主管機關修法時，應明定警察於此類跨機關協力事務中之「補充性角色」，並具體規範其協助事項、權限範圍、發動要件及指揮體系。另須同步檢討與警察職權行使法、社會秩序維護法及道路交通管理處罰條例等作用法間之銜接機制，確保職權行使合法明確，並提升執法正當性與效率。

二、實務上我國中央與地方警察體制形式上為中央統一指揮，但實質運作上常因地方法令、治安重點、地方首長意志等影響及主導地方警政運作。倘中央組織進行調整卻未同步調整與地方之垂直指揮或協作體系，恐導致指揮及責任模糊、主要政令業務推動困難等後果。地方警察機關實際上負責第一線治安與公共安全執行業務，如巡邏、交通執法、社區警政、臨檢查察等，若中央機關組織改造後並未提升對地方的資源支持、資訊回饋與任務協調效能，則其組織改造無法真正落實基層執行層面，也無法回應民眾對警政服務品質之期待。爰建議主管機關於推動中央警察機關組織改革之構想時，應納入以下配套考量：

(一)同步檢討中央與地方警察事務之垂直指揮體系與資源配置機制，兼顧地方執行之需求。

(二)借鏡國外立法例，探討中央與地方分層治理與協同治理的可行方案，續行提出重視協調性與指揮性合宜之制度體系。

參採情形：

一、第一點前段意見，贊同本報告建議方向，錄供參考。

二、第一點後段意見及第二點意見，屬立法政策建議，錄供主管機關參考。

林助理研究員智勝：

一、報告問題研析與建議第四點，中央與地方警政事務之立法權責劃分不清，允宜通盤檢討，敬表贊同。我國警察機關行政協助過多，除為維護重大公共利益並有情形急迫外，建議應以該機關遇有障礙，非警察協助不足以排除，或因障礙而有危害人身安全與公安秩序者為限，以明確化警察協辦業務範疇。

二、報告問題研析與建議第八點，警察法第10條救濟規定徒具象徵意義允宜刪除，敬表贊同。我國警察法第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」。而所謂促進人民福利，係指協助一般行政機關推行一般行政而言。但警察機關之處分如有違法或不當而致人民權益受損，則應予救濟，始與民主法治原理相符。然實務上如報告問題研析與建議第八點所述，警察法第10條規定既無法作為人民請求賠償之依據，也不能完整涵蓋警察所為之諸多職權行為之救濟情況，且警察執行職務時若有違法濫權，依據警察職權行使法第29條規定得提起異議。由於警察職權措施通常屬一經執行即行完畢之特質，是否仍有提起訴願之必要性，容有爭議。

三、報告問題研析與建議第九點，中央警察機關組織宜以提升效能為組織改造目標。然政府曾於80年代研議成立行政院警政總署，或合併原行政院海岸巡防署、內政部消防署與警政署成立公共安全部，嗣配合中央政府組織改造，擬具「內政部警政署組織法」草案經內政部及行政院審議，並經立法院102年8月6日三讀通過、總統同年月21日公布，自103年1月1日施行迄今，爰警政署機關組織之定位及名稱，均係現行中央政府組織改造既定政策，未來是否調整我國警察組織定位，宜配合政府政策審慎研議。

參採情形：

- 一、第一點及第二點意見，贊同本報告建議方向，錄供參考。
- 二、第三點意見，本報告問題研析與建議第九點，係針對102年中央警察機關組織改造後之現況所為，建議將功能相似之重疊性組織妥適合併調整，發揮中央警察機關最大功能，例如各保安警察總隊如整合為單一保安總隊是否較能提升行政效益，且如能統一人力調度，共享目前有限經費及人力，似較能因應日益膨脹的警察業務，與內政部警政署機關定位或層級無涉，爰本點意見，錄供參考。

散會：下午3時15分