

# 中華警政研究學會

## 警政與警察法相關圓桌論壇（八）

### 【警察職權與任務】座談會紀錄摘要

時間：2018年8月16日

#### 主持人

##### 中華警政研究學會林德華理事長：

今年5月29日在警大舉辦第五次論壇已討論過警察法研修定位和方針。警察法立法至今已數十年，在時代背景更替下，與現今社會已有很大落差，亟需重新探討與修訂。台灣從威權體制轉變成民主體制，警察已成為相對弱勢團體，在執法上常常產生衝擊與矛盾，故重新檢視本法是我們的使命。警察法研修應跟得上現代化腳步，放眼未來，讓修正後的警察法至少能實施30年。感謝章副理事長在學校召開內部會議，針對未來修法的分工與架構，凝聚共識、訂定期程，貢獻良多。今天的論壇著重在警察職權與任務的探討，與會的學者都是警界的菁英，定能讓本次論壇內容更加充實，感謝各位熱情參與。

#### 引言人

##### 中央警察大學推廣中心蔡庭榕主任：

現行我國之警察法法最重要是第二條任務規定與第九條之職權條款，其他是組織法內部組織結構、教育訓練、官等官階等。立法方式，究竟要將任務、組織、職權合一立法，或是以基本法、個別法方式分開立法，可以參考各國比較法方式進行研究討論。其中，任務的內容、範圍如何，職權的態樣、程度如何，亦應比較參考析論，茲將各國警察任務與職權簡要論述引言如下，以供討論參考。

#### 壹、前言

各國警察組織體系常配合各該國政治制度而有中央集權或地方分權之不同屬性。警察維護治安目的之達成乃有危害防止及犯罪偵查兩大重要任務，而任務之明確定位即牽動著警察實務上之業務與勤務之範圍，亦即各機關間之工作分配與管轄範圍。鑑於由「夜警」國家邁入民主法治國家，警察行政已從消極干預逐漸轉變成積極服務的治理型態。除一般職務之外，警察必要時尚需協助

其他行政機關推行一般行政。為使警察工作發揮專業與效率，警察任務法規範宜更明確且專業化。再者，警察依法行政與追訴犯罪均與人民之自由與權利息息相關。警察為達成法定任務，於執行確保各法益之作為，並為有效發現及逮捕罪犯時，通常必須採取強制干預性措施，而檢視各該措施的發動要件、程序與效果是否合法、正當，即為警察職權規範。警察職權行使必須有法律授權基礎，即必須遵守法律優位及法律保留原則，始符合法治國原理。因此，我國現行警察法對於警察任務與職權之規範方式與內容是否妥適，乃有研究之必要。

警察任務將決定其業務範圍與勤務作為，因而影響法定之制裁處罰要件內容，亦牽動警察職權與程序。由於機關「任務」範圍，將影響管轄權之界限，亦為業務規劃與勤務執行範圍之基礎，若因太過於概括其任務範圍，易造成相關機關間管轄之「積極競合」或「消極競合」問題。特別是警察有較強執行力，加上我國法定警察任務太概括，以致一般行政機關動輒將原屬其可自行完成之工作，要求警察協辦，最後甚至成為警察主辦任務。因此，配合現行我國政府機關組織改造之時機，允宜考量我國特性，參酌各國對警察任務之相關具體規定，進一步劃分與各相關機關就任務分配，予以明確律定「警察任務」之具體內容與範圍。另一方面，「警察職權」法制亦因應國家安全與社會治安任務而檢討修整必要，使之配合現代社會之科技發展與任務需求，賦予警察執法上必要之職權，以達成民主法制國家之警察任務。

## 貳、各國警察任務之比較

### 一、外國警察任務之規定

#### (一) 德國各邦統一警察法標準草案

##### 第一條 警察之任務

1. 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並對犯行為預防（犯行之預防性抗制），並得為防止未來危害，採取準備措施。
2. 唯有在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，警察方有依本法維護私法上權利之責。
3. 警察依本法第二十五條至二十七條之規定，協助其他機關執行任務。
4. 警察另應完成其他法規所付予之任務。

##### 第一條 a 與其他機關之關係

除第一條第一項第二句情形外，警察僅得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，第十條 c 第二句規定不受影響。

德國警察體制雖由各邦為主，然仍不脫聯邦政府深切指導的精神，可由其「德國統一警察法標準草案」可知，由聯邦律定標準供作各邦遵循。德國警察任務與職權採整合性立法方式，明定於同一法規中。其任務範圍規定於前述標準草案第一條首揭，其警察任務範圍則由上述標準草案第一條及第一條 a 予以明定，其中以第一條第一項之「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並對犯行為預防（犯行之預防性抗制），並得為防止未來危害，採取準備措施。」為任務之基礎範圍；至於同條第二項明定「私權保護」任務；同條第三項係職務協助規定；同條第四項則是任務補充性原則。再者，第一條 a 則是規定警察與其他機關之關係。

## （二）日本警察法

第二條第一項規定：

警察任務：

1. 個人生命、身體及財產之保護
2. 犯罪之預防、鎮壓及偵查
3. 嫌疑犯之逮捕
4. 交通之取締
5. 其他公共安全與秩序之維持

日本國警察體制配合都道府縣之地方體系為之，然其中央政府仍有極強而有力的警察廳，其警察權限較屬於中央立法來統一任務與指揮事權，地方多負責執行事宜。日本警察之任務與組織規範與職權法分開於不同法令規定，前者主要是「日本警察法」，而後者則由「日本警察官職務執行法」規範之。邦政府深切指導的精神，可由其「德國統一警察法標準草案」可知，由聯邦律定標準供作各邦遵循。德國警察任務與職權採整合性立法方式，明定於統一法規中。其任務範圍規定其於日本警察法第二條第一項，其中第一至四項列舉明定行政取締與刑事偵查任務，第五項則屬概括規定，亦屬寓意有任務補充性原則。

### (三) 中華人民共和國人民警察法

現行第二條第一項：「人民警察的任務是維護國家安全，維護社會治安秩序，保護公民的人身安全、人身自由和合法財產，保護公共財產，預防、制止和懲治違法犯罪活動。」

然而，中國大陸公安部於2016年12月1日網站公佈關於《人民警察法》(修正草案稿)公開徵求意見的公告。修正草案稿由現行法(2013年)之8章凡52條減少一章(第三章義務和紀律)但增加57條文，新修正草案計7章凡109條，內涵有二大主軸，一為組織法上的機構、人員管理與保障，另一為作用法上的職權(第2章之權力§16~36)規範。其現行任務規定與修定草案之差異比較如下表：

<p><b>第2條 (現行任務)</b>                  人民警察的任務是維護國家安全，維護社會治安秩序，保護公民的人身安全、人身自由和合法財產，保護公共財產，預防、制止和懲治違法犯罪活動。</p> <p>人民警察包括公安機關、國家安全機關、監獄、勞動教養管理機關的人民警察和人民法院、人民檢察院的司法警察。</p>	<p><b>第三條 (公安機關任務)</b>                  公安機關的任務是維護國家安全和公共安全，維護社會治安秩序和社會穩定，保護公民、法人和其他組織的合法權益，保護公共財產，預防、制止、查處和懲治違法犯罪活動。</p> <p><b>第十二條 (職責範圍)</b>                  原有14項增加至23項，公安部(機關)之職責範圍比我國警政署之職掌寬廣許多。(含戶政、國境邊防、海巡、消防、維和、反恐、等。</p>	<p>新修正刪除現行法本條第2項有關「人民警察範圍包括公安機關、國家安全機關、監獄、勞動教養管理機關的人民警察和人民法院、人民檢察院的司法警察。」並將第一項之「人民警察」修正為「公安機關」。使本法適用範圍確定在「公安」。</p> <p>現行法第2項刪除。此項與我國警察法規定之制度有差異。亦即將如我國之國安、獄政及法警均納入「人民警察」範圍，而「公安」僅係其中一部分。</p>
---	---	--

## 人民警察法綱要與修正草案大綱之比較

舊法 (現行法)	新法 (修正法)	說明
一 <b>總則</b> §1~5	一 <b>總則</b> §1~11	增6條
第二章 <b>職權</b> §6~19	第二章 <b>職責和權力</b> §12~36	1. 將「職權」二字區分為「職責和權力」增11條
第三章 <b>義務和紀律</b> §20~23	(刪除本章)	(刪4條)
第四章 <b>組織管理</b> §24~31	第三章 <b>組織管理</b> §37~64 第一節 <b>機構管理</b> §37~47 第二節 <b>人員管理</b> §48~64	1. 增為二節區分「機構管理」與「人員管理」 2. 增20條
第五章 <b>警務保障</b> §32~41	第四章 <b>保障</b> §65~84 第一節 <b>警務保障</b> §65~75 第二節 <b>職業保障</b> §76~84	1. 減二字「警務」 2. 增為二節區分「警務保障」與「職業保障」 3. 增10條
第六章 <b>執法監督</b> §42~47	第五章 <b>執法和監督</b> §85~96	1. 增一字「和」 2. 增6條
第七章 <b>法律責任</b> §48~50	第六章 <b>法律責任</b> §97~103	增4條
第八章 <b>附則</b> §51~52	第七章 <b>附則</b> §104~109	增4條

再者，中國大陸人民警察法修訂草案與現行法之大綱與內容有極大差異，茲將新舊大綱列表比較如下：

中國大陸公安警察體制仍以配合政治維權之中央集權體制為主，可由其「中華人民共和國人民警察法」可知，指揮權限主要由中央公安部統籌。警察任務與職權採整合性立法方式，明定於同一法規中。此次修法在公安警察任務與職權上採取綜合德國與日本警察法主要內容之方式，將組織法性質之任務、組織、人員管理等與作用法性質之「職責與權力」並列，且在內容規定份量相當，既未如日本警察法僅以組織法為主，而德國警察法標準草案則以作用法為主。現行法第二條第一項將其任務範圍包含國家安全確保、社會治安維護及人民自由與權利保護均予以規定，雖然聚焦，但極為概括，首先強調維護國家安全。然中國大陸公安體制其為龐大，有關入出國與移民管理、消防、海警等均屬於警察系統，並以中央統籌指揮為主。

#### （四）美國警察任務之規定

美國雖有聯邦與各州之政治體制，其於憲法第四條明定聯邦與各州權限之劃分。美國憲法本文第一條立法權中採列舉式明定聯邦國會立法項目，又再於憲法第十修正案中規定：「本憲法所未授予美國政府或未禁止各州行使之權限，皆保留於各州或其人民。」因此，美國警察體制為完全地方分權制度，屬於各州之權限，各州之警察任務由各地方政府自行規定，其內容雖不完全相同，然亦屬聚焦於社會治安與人民之自由權利保障。另一方面，美國屬於海洋法系國家，其相關法令規範，主要是以判例法規定之。有關美國警察任務規定各州或各地方警察局均有其任務規定，茲分述如下：

1. 美國紐約市警察局之任務規定紐約市警察局任務在藉由與社區合作執法來提升市民生活品質，維護平和秩序，降低犯罪恐懼，及維持良好社會秩序。警察承諾貫徹保護紐約市民的生命、財產安全之任務，以同理心、禮貌、專業和尊重態度來對待每一位市民，並透過震懾地與不懈地追緝打擊犯罪來有效率地提供警察服務與公正執法以對抗犯罪。(See: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/about/about-nypd/mission.page>)
2. 學者分析美國警察之四大任務及其活動：(摘自：Larry K. Gaines & Victor E. Kappeler, "Policing America", 4<sup>th</sup>.ed. US.

OH:Anderson Publishing Co., 2003., P18.)

(1)任務一：執行法律(Law Enforcement)

- A. 偵查犯罪活動；
- B. 逮捕犯罪者；
- C. 偵查進行中之犯罪；
- D. 適用令狀；
- E. 訊問嫌疑犯；

(2)任務二：維持秩序(Order Maintenance)

- A. 強制乞丐或醉漢離去；
- B. 調查嫌犯及其車輛
- C. 調查家庭騷擾
- D. 處理酒吧打鬥
- E. 鎮壓暴亂與失序
- F. 取締吵雜舞會或聚眾

(3)任務三：其他服務(Miscellaneous Services)

- A. 幫助陷入困境或迷途之駕駛；
- B. 提供緊急醫療協助；
- C. 找尋迷失兒童；
- D. 幫助鑰匙鎖在車內者；
- E. 提供民眾相關資訊；

(4)任務四：執行簡易規則 (Convenience Norms)

- A. 調查交通事故；
- B. 開出交通罰單；
- C. 開出停車通知；
- D. 指揮交通；
- E. 建議工程變更以幫助交通車流順暢。

3. 另一學者 Herman Goldstein(1977)認為美國警察有以下任務：(摘自：Larry K. Gaines & Victor E. Kappeler, “Policing America”, 4<sup>th</sup>.ed. US. OH:Anderson Publishing Co., 2003., P19-20)

- (1) 預防與控制威脅生命與財產安全之行為；
- (2) 幫助遭受危害之民眾，諸如，犯罪受害者；
- (3) 維護憲法權利保障，諸如，言論與集會自由等；

- (4) 協助民眾及車輛流通；
- (5) 協助需要照顧之弱勢族群；
- (6) 解決爭端，不論是個人間或團體間，或是民眾與政府之間的爭端；
- (7) 找出有可能使問題變為更嚴重而影響個人、警察或政府之問題；
- (8) 營造社區安全意識與環境。

#### (五) 英國警察任務之規定

英國自 1829 年由內政部長皮爾(Sir Robert Peel)爵士所提警察法案 (Police Bill)，經英國議會通過，創立身着警察專業制服且訓練有素，以治安維護及為民服務職志之倫敦都市警察，被世人公認為現代警察首次誕生。由於英國源自 1215 年發佈之「大憲章」(Magna Charta)起，即開始要求政府執法應有正當法律程序(Due Process of Law)為基礎精神。然而，英國屬於海洋法系(Common Law System) (亦有稱之為「習慣法」，以判例法(Case Law)為主，較少如大陸法系(Civil Law System)有許多制定法(Statutes)為執法基礎。由於自從 20 世紀的 70 年代英國各地曾發生多次反對警察之大規模騷亂事件，嚴重影響治安，惟因當時警察在偵查程序上並無明確之制定法為依據，造成一些執法錯誤或民眾冤屈，乃由英國國會成立專門委員會調查結果，認為基礎原因係習慣法上有關警察職權規範不明確所致，乃決定研議制定明確專法，因而通過了「1984 年警察暨刑事證據法 (The Police And Criminal Evidence Act 1984，簡稱 PACE)，以使英國政府對人民執行公權力時，使警察職權有明確之實體與程序之法制規範。至於英國各警察之任務則由各警察機關自行依當地警察之治安與服務需求規定之。

#### 二、我國警察任務之規定

我國現行警察法第二條規定：「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。」並由該法細則第二條規定：「本法第二條規定之警察任務，區分如左：一、依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害為警察之主要任務。二、依法促進人民福利為警察之輔助任務。」

我國警察法及其細則對於警察任務之規定，經初步檢討，至少仍有下列

問題：

- (一)任務範圍太廣及規定太概括：上述警察任務內涵與我國憲法總綱中之國家任務相比，除了鞏固國權之外，其他已經超乎國家任務；再者，所規定之四大任務太過概括，幾至無所不包，特別是「防止一切危害」與「促進人民福利」之任務規定，實難以在行政任務分配上與其他行政機關釐清。再者，我國警察法規定之任務範圍，與上述相關各國比較，明顯太過於廣泛，規定太過於概括而不具體，應與修正，以符合實際需求。
- (二)警察法第二條之上述任務規定，以致在同法第五條之組織規定：「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之機關雖已經脫警察化，例如，第五條第二款「關於保護外僑及處理涉外案件之外事警察業務」已由移民署承接，另同條第五款之「關於防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務」則已經由海洋委員會海巡署辦理，但現行警察法仍明列在該條文中，並未更正或刪除。再者，亦影響同法第九條第七款「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」中「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」已不屬於警察業務亦仍列於警察法之中。因此，警察任務之法定範圍，將影響其業務管轄分配及勤務態樣與執行。
- (三)時空因素已不合適：依據立法院議事錄查知，我國警察法之初稿係於民國三十七年於大陸所為，經多次審查，始於民國四十二年六月十五日通過施行。超過半世紀以來僅有在七十五年、八十六年及九十一年等四次修正，而且幅度極小，多集中第十五條之警察教育機關之因應變動而修正。至於關於本議題之警察任務（第二條）與職權（第九條）則從未檢討與修正。然而，基於現今科技快速發展及外國警察法比較可知，我國警察法之規定，已有時空不宜之情形，允宜研修之。

## 參、警察職權

### 一、外國警察職權之規定

#### （一）德國各邦統一警察法標準草案

依德國基本法第二十條規定，德意志聯邦共和國為民主社會聯邦國家，一切權力均來自國民，國權由國民以選舉及人民議決，並由立法、行



政及司法機關分別行使之（第一項）。立法應受合憲秩序之拘束，行政及司法應受法律(Gesetz)及法(Recht)之拘束（第二項）。依德國基本法第三十條規定：「國家職權之行使及國家任務之履行，為各邦之事務，但本基本法另有規定或允許者，不在此限。」此項規定，是在彰顯德國係一聯邦國家，國家事物原則上是由邦負責，基本法有例外規定時，才由聯邦負責，此種原則與例外之關係支配聯邦與邦權限分配。警察既屬邦之事務，則包括立法與執行權。專就立法權而言，聯邦並無一般警察法之獨佔立法權，亦無與各邦競合（共同）立法權及頒定通則之權，因此，各邦皆有各自之警察與秩序法，為齊一步調，聯邦只能以聯邦與各邦內政部長聯席會議，制頒統一（標準）草案之方式，供各邦參考。在警察法標準草案之立法理由書中有說明：「為顧及聯邦與邦警察不斷增加共同合作之趨勢，致力於將迄今在內容上幾乎一致之各邦警察法，包括強制權、直接強制之運用，予以統一。因此，乃訂定一廣泛的實質警察法草案，藉供各邦援用。」但1978年由許多學者組成之警察法工作小組，提出一聯邦與各邦統一警察法選擇（相對）草案（以下簡稱「選擇草案」），並公諸於世。

德國警察執行職務，所行使之具體職權，皆規定在各邦警察與秩序法之中，其仍係以前述「標準草案」之規定為範本，該法於第二章第八條至第二十四條規定概括與具體之警察職權，於第四章第二十八條至第四十四條規定警察強制，亦屬廣義警察職權範圍。警察為達成法令所賦予之任務，除在組織法上揭示其權限或管轄外，多藉職權法授予具體職權，但具體規定難免在執行上產生疏漏，尚須一般性之職權條款彌補之，此通稱為警察職權概括條款。基此，德國警察與秩序法中，除警察任務之一般概括條款外，亦有職權之一般概括條款，例如：「標準草案」第八條第一項規定：「為防止公共安全與秩序所生之具體危害，警察除依第九條至第二十四條特別規定之警察職權外，仍得採取必要之措施。」據此規定而制定之聯邦與各邦警察與秩序法亦均有類此之規定。

德國警察法標準草案除第八條之一般職權的概括規定：「為防止公共安全與秩序所生之具體危害，警察除依第九條至第二十四條特別規定之警察職權外，仍得採取必要之措施。」(I) 為執行其他法律付予警察之任務(第一條第四項)，警察具有該法所規定之職權。若該其他法律未規定警察職權，

則警察有本法所規定之警察職權」之外，其他各條則由極為明確之具體警察職權規定，以下參考李震山教授所著警察任務法附錄之「德國聯邦與各邦統一警察法標準草案」中譯文列述，例如，資料蒐集(§8a)、於公共活動、人群聚集與集會中資料蒐集(§8b)、資料蒐集之特殊方式(§8c)、警察之監控(§8d)、查證身分及檢驗文件(§9)、鑑識措施(§10)、資料之儲存、變更與利用(§10a)、檔案行政與文獻(§10b)、資料傳遞(§10c)、自動調閱程序(§10d)、資料比對(§10e)、資料比對之特別形式(§10f)、資料之更正、註銷與封存(§10g)、建檔規定(§10h)、傳喚(§11)、驅離(§12)、管束(§13)、法官裁定(§14)、被留置者之處遇(§15)、剝奪自由之期限(§16)、人之搜索(§17)、物之搜索(§18)、住所之侵入及搜索(§19)、搜索住所之程序(§20)、扣押(§21)、保管(§22)、變賣、銷毀(§23)、扣押物或拍賣價金之返還、費用(§24) (以上§8-§24屬於該法草案第二章「警察職權」規定)。第三章則為「執行協助」規定，主要內容如：執行協助(§25)、執行協助之程序(§26)、剝奪人身自由之執行協助(§27)。再者，該法草案第四章規定(§28-§44)為「強制」規定，區分為第一節「行為之強制、忍受及不做為」(§28-34)及第二節「直接強制之行使」(§35-44)。前者之強制職權，例如，行政強制之許可(§28)、強制處分方法(§29)、代履行(§30)、強制金(§31)、易處拘留(§32)、直接強制(§33)、強制處分方法之告誡(§34)。後者之直接強制職權規定有：法律基礎(§35)、定義條款(§36)、指令行為(§37)、傷者濟助(§38)、直接強制處分之告誡(§39)、對人使用銬鏈(§40)、使用射擊武器之一般規定(§41)、對人使用射擊武器(§42)、對人群中之人使用射擊武器(§43)、特殊武器、爆炸物(§44)。

德國多數邦之警察法在體系上，皆將任務，權限，職權分別規定，前二者僅具宣示性質，可作為警察發動非干預權利措施之依據，至於干預權之行使，必須以職權條款為依據。德國警察法中，將可類型化之職權加以歸納，並將各職權發動之要件與程序等詳為規定，合乎法治國家法律規定明確性及可預見性，此頗值得我國借鏡與參考。

## (二) 日本警察官職務執行法

日本在二次大戰之後，將警察組織分為中央與地方二級，其行政警察或司法警察執行職權，一改戰前行政規則之方式，而皆已依國會制訂之法

律。全國警察更有統一之「警察法」以為組織、任務、職掌及官制之依據。全國警察所執行之任務，亦與戰前及於廣泛行政事務之情況不同，而僅限於以下數種：一、個人生命、身體及財產之保護；二、犯罪之預防、鎮壓及偵查；三、嫌疑犯之逮捕；四、交通之取締；五、公共安全與秩序之維持（警察法第二條第一項）。為執行上述警察法所規定的任務，乃訂定「警察官職務執行法」，該法第一條開宗明義即規定：「本法制訂之目的，乃為使警察官能忠實地順利進行警察法所定之保護個人生命、身體及財產，預防犯罪，維持公安以及執行其他法令等職權職務，而規定其必要之手段」。因此，「警察法」與「警察官職務執行法」具有目的與手段之關係。

日本的警察官職務執行法屬於規範「警察職權」行使的法律。其與組織法不同，亦與刑事訴訟法不同，而屬於行政警察執行職務之法律。本法重點在危害防止，所以其規定內涵有一部分屬強制行為，如緊急救護、避難措施、有犯罪疑慮行為之制止等，有一部分則屬任意行為，如盤問、同行等。又為避免警察濫權，故僅規定必要之職權，其餘警察於職務上所需之執法作為，則委諸「警察法」之概括條款及司法逐案解決。

本法共計八條：第一條規定，本法之目的。第二條規定，盤問之時機、方法、同行及留置與搜索身體之界線。第三條規定，對於精神錯亂人、醉酒者、迷童、病人、傷患等之緊急救護與所需程序。第四條規定，遇有天災事變時之警告、留置及避難等措施及其所需程序。第五條規定，對於犯罪之預防及制止。第六條規定，對於土地、建築物、舟車及公眾得出入場所之侵入及其界線。第七條規定，武器之使用及其界線。第八條規定，警察可依刑事訴訟法、其他相關法令及警察之職權命令執行職務。至其餘警察所需之職務行為，如跟蹤、監視、檢查攜帶物品、車檢、巡迴聯絡、警戒、凶器之扣留及其他行政法規所定之職務等，皆依警察法上之概括條款、司法判決及其他行政法規解決。

日本現有「警察官職務執行法」與「刑事訴訟法」乃分屬行政與刑事兩套法律，其各自規範著行政警察與司法警察兩種功能，而前者之規定中，包含了攔停、盤問、同行（以及學說上承認的無法律明文之任意性的檢查）等警察職權，此又與後者規定之逮捕與搜索，在程度上難以截然劃分，上述二者之區別標準，即在於對人權侵害的「程度」。簡單地說，攔停、盤問、同行、檢查，所能侵害人權的程度，在於「尚未達逮捕與搜

索」的程度，亦即尚非刑事訴訟法上規定的「強制處分」。而何種程度屬於「尚未達逮捕與搜索」的程度，則除原則上的「有無剝奪對方自由意思」這一抽象標準外，其餘均委諸判例作個案解決。

日本警察職權規定於警察官職務執行法第二至第七條，其規範方式與德國有很大差異。就其手段予以分類探討，可分為二：(一)、依手段行使之對象的不同，可分兩類；(1) 異常狀態時行使之手段（第二、三條） a. 在犯罪之異常狀態下（第二條），其行使之手段有攔停、盤問、要求同行、檢查凶器。 b. 在救護生命、身體之異常狀態下（第三條），其行駛之手段有保護。(2) 危險事態時行使之手段（第四、五、六、七條） a. 在天災、事變、混亂等危險事態下（第四、六條），其行使之手段有警告、留置、避難、必要措施及侵入。 b. 在犯罪之危險事態下（第五、六、七條），其使用之手段有警告、制止、侵入及使用武器。(二)、依手段之強制性與任意性的不同，又可分兩類：1. 規定強制手段者有：檢查凶器（第二條第四項）、泥醉者等之保護（第三條第一項第一款）、屬於避難措施之留置、避難、必要措施（第四條第一項）、制止（第五條）、危險事態時之侵入（第六條第一項）、使用武器（第七條）。2. 規定任意手段者有：盤問（第二條第一項）、要求同行（第二條第二項）、迷童等之保護（第三條第一項第二款）、屬於避難措施之警告（第四條第一項）、為預防犯罪之警告（第五條）、侵入之要求（第六條第二項）。日本警察職權依據之簡要立法方式，亦可作為我國之參考，惟在職權授權與行使明確性上，恐較難符人民及執法者之需要。

### （三）中華人民共和國人民警察法

「中華人民共和國」係將其公安警察任務與職權統一規定於「中華人民共和國人民警察法」。首先，在該法第一章總則之第一條即規定其立法目的：「為了維護國家安全 and 社會治安秩序，保護公民的合法權益，加強人民警察的隊伍建設，從嚴治警，提高人民警察的素質，保障人民警察依法行使職權，保障改革開放和社會主義現代化建設的順利進行，根據憲法，制定本法。」繼而在第二條第一項規定公安任務為：「人民警察的任務是維護國家安全，維護社會治安秩序，保護公民的人身安全、人身自由和合法財產，保護公共財產，預防、制止和懲治違法犯罪活動。」繼而，在現行法第二章規定公安警察之「職權」（從第六條至十九條）分別明定相關公安執

行職務行使之職權，茲分別列述如下：

1. 業務職掌。公安機關的人民警察按照職責分工，依法履行下列職責：
  - (一) 預防、制止和偵查違法犯罪活動；
  - (二) 維護社會治安秩序，制止危害社會治安秩序的行為；
  - (三) 維護交通安全和交通秩序，處理交通事故；
  - (四) 組織、實施消防工作，實行消防監督；
  - (五) 管理槍支彈藥、管制刀具和易燃易爆、劇毒、放射性等危險物品；
  - (六) 對法律、法規規定的特種行業進行管理；
  - (七) 警衛國家規定的特定人員，守衛重要的場所和設施；
  - (八) 管理集會、遊行、示威活動；
  - (九) 管理戶政、國籍、入境出境事務和外國人在中國境內居留、旅行的有關事務；
  - (十) 維護國（邊）境地區的治安秩序；
  - (十一) 對被判處拘役、剝奪政治權利的罪犯執行刑罰；
  - (十二) 監督管理電腦資訊系統的安全保護工作；
  - (十三) 指導和監督國家機關、社會團體、企業事業組織和重點建設工程的治安保衛工作，指導治安保衛委員會等群眾性組織的治安防範工作；
  - (十四) 法律、法規規定的其他職責。(§6)
2. 行政強制措施與行政處罰：公安機關的人民警察對違反治安管理或者其他公安行政管理法律、法規的個人或者組織，依法可以實施行政強制措施、行政處罰。(§7)
3. 人身自由之限制：公安機關的人民警察對嚴重危害社會治安秩序或者威脅公共安全的個人，可以強行帶離現場、依法予以拘留或者採取法律規定的其他措施。(§8)
4. 查證身分措施與留置、拘留：為維護社會治安秩序，公安機關的人民警察對有違法犯罪嫌疑的個人，經出示相應證件，可以當場盤問、檢查；經盤問、檢查，有下列情形之一的，可以將其帶至公安機關，經該公安機關批准，對其繼續盤問：
  - (一) 被指控有犯罪行為的；
  - (二) 有現場作案嫌疑的；
  - (三) 有作案嫌疑身份不明的；
  - (四) 攜帶的物品有可能是贓物的。(I) 對被盤問人的留置時間自帶至公安機關之時起不超過二十四小時，在特殊情況下，經縣級以上公安機關批准，可以延長至四十八小時，並應當留有盤問記錄。對於批准繼續盤問的，應當立即通知其家屬或者其所在單位。對於不批准繼續盤問的，應當立即釋放被盤問人。(II) 經繼續盤問，公安機關認為對被盤問人需要依法採取拘留或者其他強制措施的，應當在前款規定的期間作出決定；在前款規定的期間不能作出上述決定的，應當立即釋放被盤問人。

5. 使用武器：遇有拒捕、暴亂、越獄、搶奪槍支或者其他暴力行為的緊急情況，公安機關的人民警察依照國家有關規定可以使用武器。(§ 10)
6. 使用警械：為制止嚴重違法犯罪活動的需要，公安機關的人民警察依照國家有關規定可以使用警械。(§11)
7. 犯罪偵查職權：為偵查犯罪活動的需要，公安機關的人民警察可以依法執行拘留、搜查、逮捕或者其他強制措施。(§12)
8. 緊急執法特權：公安機關的人民警察因履行職責的緊急需要，經出示相應證件，可以優先乘坐公共交通工具，遇交通阻礙時，優先通行。  
(I) 公安機關因偵查犯罪的需要，必要時，按照國家有關規定，可以優先使用機關、團體、企業事業組織和個人的交通工具、通信工具、場地和建築物，用後應當及時歸還，並支付適當費用；造成損失的，應當賠償。(§13)
9. 即時強制之保護性約束措施：公安機關的人民警察對嚴重危害公共安全或者他人人身安全的精神病人，可以採取保護性約束措施。需要送往指定的單位、場所加以監護的，應當報請縣級以上人民政府公安機關批准，並及時通知其監護人。(§14)
10. 交通管制：縣級以上人民政府公安機關，為預防和制止嚴重危害社會治安秩序的行為，可以在一定的區域和時間，限制人員、車輛的通行或者停留，必要時可以實行交通管制。(I) 公安機關的人民警察依照前款規定，可以採取相應的交通管制措施。(II) (§15)
11. 犯罪偵查之技術偵察措施：公安機關因偵查犯罪的需要，根據國家有關規定，經過嚴格的批准手續，可以採取技術偵察措施。(§16)
12. 危害治安事件之現場管制與強制措施：縣級以上人民政府公安機關，經上級公安機關和同級人民政府批准，對嚴重危害社會治安秩序的突發事件，可以根據情況實行現場管制。(I) 公安機關的人民警察依照前款規定，可以採取必要手段強行驅散，並對拒不服從的人員強行帶離現場或者立即予以拘留。(II) (§17)
13. 人民警察及司法警察分別依法律行職權：國家安全機關、監獄、勞動教養管理機關的人民警察和人民法院、人民檢察院的司法警察，分別依照有關法律、行政法規的規定履行職權。(§18)
14. 非在職之緊急職責：人民警察在非工作時間，遇有其職責範圍內的緊

急情況，應當履行職責。(§19)

然而，中國大陸公安部於2016年12月1日網站公佈關於《人民警察法》(修正草案稿)增加57條文，新修正草案計7章凡109條，其中除組織法上的機構、人員管理與保障外，另一重大修訂係為作用法上之公安「職權」(第2章之權力§16~36)規範。其新修定草案之主要內容如下表：

### 人民警察之攔檢或管制職權 (§16~29)

- §16：身分證件查驗
- §17：依法行政處罰與行政強制執行
- §18傳喚；§19現場處置；§20當場盤問檢查；§21繼續盤問；§22場所、物品、人身檢查或住所檢查；§23交通工具攔檢；
- §24人身檢查及生物特徵樣本採集；§25資訊蒐集（依國家有關規定）；§26依法採取偵查或刑事強制措施；§27警察緊急優先權；§28保護性約束措施；§29交通或現場管制（設路障、管網路、安檢或電子封控等）

### 人民警察使用警械或武器之職權 (§30~36)

§30驅逐性、制服性或約束性警械使用（[人民警察使用警械和武器條例](#)規定）

§31武器使用：人民警察遇有下列情形之一，經警告無效的，可以使用武器：(一) 實施嚴重危害國家安全、公共安全行為或者實施該行為後拒捕、逃跑的；(二) 實施危及他人生命安全行為或者實施該行為後拒捕、逃跑的；(三) 在押犯罪嫌疑人、被告人、罪犯騷亂、暴亂、行兇、脫逃，以及劫奪上述人員或者幫助實施上述行為的；(四) 國家規定的警衛、守衛、警戒物件和目標受到暴力襲擊、破壞或者有受到暴力襲擊、破壞的緊迫危險的；(五) 以暴力、危險方法抗拒、阻礙人民警察依法履行職責或者暴力襲擊人民警察，危及人民警察生命安全的。（第1項）按照前款規定使用武器，來不及警告或者警告後可能導致更為嚴重危害後果的，可以直接使用武器。（第2項）為了攔截危及公共安全、人身安全且拒不聽從人民警察停車指令的車輛，或者為了排除危及人身安全的動物的侵害，可以直接使用武器。（第3項）持有武器的人民警察遇有違法犯罪行為人拒不聽從該人民警察保持安全距離的指令，或者接觸其武器時，有權根據第一款第五項的規定使用武器。（第4項）

## 人民警察使用警械或武器之職權（續）

§32不得使用武器情形

§33停止使用武器情形

§34現場工具使用：未攜帶或者無法有效使用警械、武器的，可以使用現場足以制止違法犯罪的物品

§35警械武器使用必要限度（比例）原則

§36警械武器使用報告與勘驗調查程式

### （四）美國警察職權之規定

由於美國在政治上採地方分權，各州有其憲法上所保留的權力，得自行制定法律行使其權限，因此警察盤查權，或因各州制定法之不同，或經由各州判例之決定，致範圍與內容常有差異。美國警察職權行，法院以判例法（Case Law）檢驗警察執行職務行使職權是否合法，常以憲法第四修正案之規範為基礎。

美國憲法第四增修條款，不只是有關身體搜索之保障，亦包括私人住宅、營業處、個人及公司文件，甚至對車庫和車輛之搜索扣押也在內；然僅在無理之搜索及扣押始受到禁止。合理之搜索與扣押是被允許的；首先，需有檢察官開出之「搜索狀」（Warrant），其中須記載所要搜索和扣押之人與物，除非取得搜索狀，否則無論是多麼可信之意見，或有文件支持有犯人藏匿於某一屋內，警方亦無權進行搜索。然而警方基於逮捕現行犯，在沒有搜索狀之情形下得搜索某人；另外可在逮捕行為完成後，立刻搜索該區域。另法院曾允許警方，在有法人機構涉案時（如公司、托拉斯）於搜索上有更大之活動餘域。又對現代運輸工具，如飛機、船舶、汽車和扣押走私品等，加以搜索。

警察傳統典型措施之職權應可包括一般所指之盤查措施（在建築物外之查察）、臨檢措施（建築物內之臨檢），因而產生：對人之自由與對物之強制（即盤查與臨檢措施）：可類型化為攔停與拍搜、詢問、令交付文件、同行、傳喚、留置、逮捕、鑑識措施、搜索與扣押、武器使用等）；資料蒐集措施（攝（錄）影、音、臥底、線民等）；警察資料之處理（如儲存、變



更、傳遞、利用與銷毀等) 警察職權行使之類型。

「正當法律程序 (Due Process of Law)」原則，為美國警察公平正義執法之基石與指針。正當法律程序係傳承自西元一二一五年英國大憲章第三十九條所揭櫫之內容為基礎。後來伴隨殖民新大陸而傳入美國，在一七九一年正式納入憲法。美國憲法第五增補條款第五條明定：「任何人非經正當法律程序，其生命、自由或財產不得被剝奪」。正當法律程序之精神，並具體呈現在美國憲法增補條款第一至第十條內容中，其規定與人民生命、自由或財產之保障息息相關者，主要為第四、五、六條。例如：第四條為規定警察人員偵查犯罪之程序規範，亦對人民權益保障有重大效果。以執法之目的及程序上，均須兼顧人權保障與治安之維護。警察執法手段之攔阻、拍搜所形成之盤查概念，在合憲性之規範下，所呈現之範疇，必須與制定法之規定相符。基本上，攔阻、拍搜是屬於憲法第四修正案所指拘禁 (Seizures) 和搜索 (Search) 範圍，須受合理性之規範，得視為無令狀之控制型態。而這種控制方式有別於令狀主義之於逮捕、搜索。警察盤查對於人身自由之短暫拘束，其方式和時間都必須合乎比例原則。因此，以統一逮捕法中有關要求可疑人提出身份證明和行為之解釋，尚不得作為拘留偵訊之規定，此亦已違反憲法第十四修正案之精神。美國法制中追求「程序正義」之理念，在本研究擬具個別職權條款時，發揮關鍵影響力。

#### (五) 英國警察職權之規定

英國屬於普通法 (Common Law) 體系，不同於歐洲大陸則為民法體系。著名的英國一二一五年之大憲章，其第三十九條明訂保障任何自由人，除經其領地貴族之合法判決，或經國家法律之判決外，不得加以監禁或沒收其財產，或將其流放，或加以損害。到了第十四世紀，此規定被擴張為：「在任何人不論其身分或財產狀況如何，非經正當法定程序，不得... 逮捕、拘禁... 或被處死刑。」其後，有關刑事被告之法定權利，即隨英國清教徒之移民美國而傳到新大陸。

英國係現代警察之發軔地，自一八二九年由皮爾爵士成立首批制服警察啟始，對於警察之服務與執法均有極高之評價。然在 1970 年至 1980 年中期以前，英國境內發生許多暴動，民眾感到社會治安日益惡化，一九七九年之大選，保守黨以「法律與秩序 (Law and Order)」為主題，獲得執政機會，乃思重整治安，並明確執法人員之依據，遂於 1984 年制定「警察

暨刑事證據法 (The Police And Criminal Evidence Act 1984, 簡稱 PACE), 對於犯罪之偵查職權與程序法制規定, 如詢問、錄音及相關告知程序, 指紋及其他樣本之採集與銷毀等職權與程序, 相當明確。

英國警察職權法融合了制定法 (Statutes) 與判例法 (Case Law), 亦未如大陸法系之德國立法方式將行政法獨立成為一個體系, 並另設有行政法院為之。英國過去僅依判例法為警察職權之依據, 始自一九八四年警察與刑事證據法起, 乃有制定法之運用。如英國有名之行政法學者威德

(Wade)即指出, 雖然英國警察有許多制定法賦予之職權(Statutory Powers), 執法者主要之職權與任務主要基於普通法(Common Law), 而其無令狀之逮捕職權及其他權限已經長久依據制定法, 如 1984 年之警察與刑事證據法 (Police and Criminal Evidence Act 1984)。該法主要為職權作用之規範內容。英國之警察制定法(Statutes) 則比美國來得具體明確。

英國警察執行職務, 自一九八四年之「警察與刑事證據法」頒佈後, 則以該法為主要依據。該法乃授權國務大臣(Home Secretary)(相當於內政部長) 訂頒該法之實務法典 A—H(Codes of Practice)(類似我國之施行細則), 由國會兩院備查後施行, 以明確嫌犯之人權保障, 並作為警察執法之指導綱領。英國之「一九八四年警察與刑事證據法」共十一章一二二條, 將英國警察權之種類及運作方式規定甚詳。

(See:<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/contents>) 依據該法, 英國警察執法之主要職權與程序極為明確, 特別如: 為發現贓物或違禁物之人、車搜索手段與方式、路檢搜索、無令狀搜索、及令狀搜索之規定。該法之主要內容為:

第一章: 攔停與搜索 (Stop and Search) ( 1- 7)

第二章: 進入、搜索及扣押 (Entry, Search and Seizure) ( 8- 23)

第三章: 逮捕 (Arrest) ( 24- 33)

第四章: 留置 (Detention) ( 34-52)

第五章: 偵訊及處遇 (Questioning and Treatment) ( 53-65)

第六章: 實施細則 (Codes of Practice) ( 66- 68)

第七章: 刑事訴訟程序中之文件證據 (Documentary Evidence) ( 68—72)

第八章: 一般刑事訴訟程序中有關證據之規定 (Evidence in Criminal Proceedings General) ( 83—105)

第九章：對警察不當行為之控訴規定 (Police Complaints and Discipline) ( 83— 105)。

第十章：警察之一般性規定 (Police - General) ( 106-112)

第十一章：附則(Miscellaneous and Supplementary) ( 113- 122)

除了上述英國之「一九八四年警察與刑事證據法」之外，亦有該法之實施細則分別將其警察職權類型進一步更細節性的規定，以利執法。茲列述其最新版本之細則 A~H 等各項規定，值得一提的是細則 H 配合反恐需求而特別加以特別規定。

(一) pace-code-A-2015 (攔檢人或車輛)

(二) pace-code-B-2013 (搜索場所與扣押物品)

(三) pace-code-C-2018 (警察留置與詢問)

(四) pace-code-D-2017 (查證嫌疑犯身分)

(五) pace-code-E-2018 (警察詢問嫌犯之錄音檔)

(六) pace-code-F-2018 (警察詢問嫌犯之有聲錄影檔)

(七) pace-code-G-2012 (逮捕)

(八) pace-code-H-2018 (與反恐有關之留置與詢問)

(See: <https://www.gov.uk/guidance/police-and-criminal-evidence-act-1984-pace-codes-of-practice#pace-codes-of-practice>)

## 二、我國警察職權之規定

我國警察職權行使法在司法院大法官釋字第 535 號解釋 (90.12.14) 之推波助瀾下完成立法並公布 (92.6.25)，並於民國 92 年 12 月 1 日正式實施，本法旨在將警察「臨檢」之概括用語，依據解釋意旨，予以明確規定其「查證身分之要件、程序及救濟」，使警察執法發動時，具有符合「法律保留」與「明確性」原則之法律授權規定，使之更符合本法第一條之立法目的：「規範警察依法行使職權，保障人民權益」，來達到警察法第二條之「維持公共秩序，保護社會安全」的警察任務。特別是在警察執行職務行使職權時，亦提供「查證身分」之干預性措施所需使用之判斷基準。警察執法應基於「事出有因、師出有名」之法定正當合理之「因」與「名」(亦即與涉及違反法律規定義務之構成要件的可能程度，例如本法第六條之判斷要件即屬之)，並以「整體考量」(The Totality of Circumstances)法則進行實際判

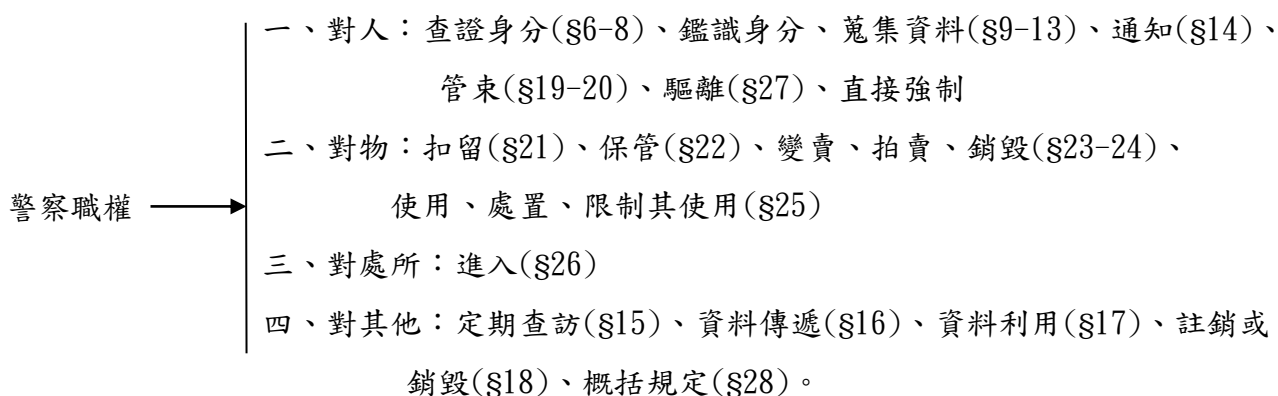
斷，以涵攝法定之違法構成要件考量是否符合本法明文授權之警察職權行使基礎。我國警職法在當時採前瞻立法，對於資料蒐集方式（如公共活動之攝錄影、監視器、跟監、警察線民、通知、與治安顧慮人口之查訪等治安資料蒐集作為），以及蒐集後之資料傳遞、利用、與註銷或銷毀，均於本法逐條規範之。本法更且將屬於警察常用之「即時強制」方式進一步明確規定之。而且，對於警察職權行使所可能造成人民權利受影響，亦於本法規定得提起之救濟方式，如當場異議、訴願、訴訟、國家賠償或損失補償等。因此，我國警職法性質上主要屬授權警察職權作為之「行政作用法」，屬於警察干預性勤務措施之要件、程序，並進而規定了救濟規範（如，當場異議、訴願、訴訟、國家賠償或損失補償）。警察法規體系由警察依法所擔負的「行政危害防止」與「刑事犯罪偵查」之雙重任務所形成，依據我國警察法第二條（任務）與第九條（職權）規定，警察任務有行政危害防止（含犯罪預防）與刑事犯罪偵查作用，乃形成警察具有行政與刑事雙重任務。基於上述任務之不同在法規體系亦殊其適用。警察法屬於「組織法」之性質；「作用法」則可區分為「制裁、程序及執行法」之類型，除個別立法已經有其規定外，有共通性質或規定不足者，可由屬於集中式立法之普通法補充其適用。因此，警察法規體系可知，依據其法規條文中，規定有違反法定義務之構成要件及其法律效果，而屬於「制裁法」性質者，有：社會秩序維護法、集會遊行法、槍砲彈藥刀械管制條例；屬於「職權或程序法」性質者有警察職權行使法、警械使用條例；屬於「執行法」性質者為行政執行法，其實兼有分散式立法之個別法與集中式立法之普通法性質，另爭訟法則有分散於個別法中之救濟規定與普通法性質之訴願法與行政訴訟法。至於刑事罰體系以行政刑罰（集會遊行法§29-31）、類似特別刑罰之「槍砲彈藥刀械管制條例」或一般刑罰之刑法總則為主，其程序適用「刑事訴訟法」，其執行與爭訟更有刑事法之特別規定。除此之外，尚有部分法規範之特殊規定者，如社會秩序維護法之拘留、勒令歇業、停止營業由法院簡易庭裁定之特別處分與程序等。

大法官釋字第 535 號及 570 號解釋，打破了「有組織法，即有行為法授權」之迷思。一般而言，有任務不能推論為有職權，有職權應可推論為有任務。警察在任務領域內，若經干預之授權，則得行使其職權。若非經干預之授權，在任務範圍內，警察對人民僅得採行非強制力之措施。經由其同意或承諾採行干預性措施，固非法所不許，但難免會對相對人造成心理困擾，立法論上，仍以制定法加以規範為宜。規範警察任務與職權法制，性質上區分

為「組織法」與「行為法」。

警察採行干預人民自由權利之措施，應符合法律保留原則及明確性原則，而且須合比例的授權基礎。只要警察的行為，會妨礙到人民自由權利的行使、限制或剝奪，或會危及到自由權利的狀態，不論是事實上的行為或法律上的行為，直接或間接的行為，抑且不論是否具有強制性，均係屬於自由權利的干預，應有憲法第 23 條之適用。本法第 2 條第 2 項有關「警察職權」之界定內涵，包括警察對人、對物、對處所、及對其他之職權措施之授權（如下圖一），更特別的是為符合法律明確性之法治原則，配合於本法之第 2 章查證身分與蒐集資料及第 3 章即時強制對各項警察職權措施之一般要件或特別要件予以詳細明確規定之。比較本法制定前，僅有以「警察勤務條例」之概括性授權警察「臨檢」作為，故被大法官釋字第 535 號解釋指明欠缺要件、程序、與救濟，顯已有大幅改善。

圖一、「警察職權」措施



#### 肆、警察任務與職權法制評析—代結語

一、依我國現行警察法除第二條之任務與第九條之職權及第十條之救濟規定外，其餘各條文幾均屬於警察機關內部之組織、人事、教育與經理等規定。然而，與上述外國相關警察法制比較，我國之警察「任務」規定，實在太概括，未如上述各國之警察任務法規之聚焦與明確；而且任務範圍，甚至幾大過國家任務（除鞏固國權屬國防部外）。因此，依據任務分配之法理性質，我國警察任務宜參酌各國法規定，配合我國特性，以具體明確為原則，予以深入研究規範之。

二、我國警察任務研修上允宜考量（一）中央與地方警察組織與權限（中央

集權或地方分權之警政組織系統)；(二) 檢警關係及友軍關係，例如法務部調查局或其他相關機關之權責分配。因警察任務予以明定範圍，將牽動組織管轄與業務範疇。

- 三、由於警察任務亦具有「補充性原則」之特性，故在任務具體類型化之後，仍宜留有彈性規定，以資適用。
- 四、為因應反恐作為，以及配合現代科技發展在執法上之需求，外國多有修正警察法制以為因應，將警察任務從犯罪預防更往前挪移到風險預防或治理，更增設因應反恐機關，是否使其任務範圍更為廣泛，值得參考。
- 五、警察「任務」與「職權」規範之立法採各自獨立方式，如日本（警察法內容僅為任務與組織內部管理）；或是採取併合於同一法律中之立法方式，如德國（將警察任務與職權併列，並將各項職權逐一明定）、中國大陸（綜合日本與德國之立法方式），何者為宜？有研究必要。近來警察法學者多有建議將警察任務與職權法規範如德國之立法方式合併規定，並在職權上給予逐一明確授權規範，並在行政與刑事法制上分別規定執法人所需之職權內容，以利有效執法來達成警察任務。
- 六、如何配合具有大陸法系特色我國法制型態規定行政危害防止與刑事犯罪偵查職權之銜接，有研究必要。例如，我國現行之毒品與酒駕違法均橫跨上述二領域，如何在警察職權上加以授權規範，應屬重要。
- 七、我國現行警察職權雖有法律（警察職權行使法）明定，其明確與周延性仍不如德國與中國大陸之警察職權法制。再者，我國警察職權法制在法定之強制力賦予與抗拒執法之罰則明顯不足（我國警職法各條文均未有罰則配套，以致實務執法上常有不配合即難以執法之困難），亦遠不如友軍，例如，入出國及移民法第 85 條明定數款規定，對於抗拒執法，均有罰則規定；另一方面，因強制執法之授權不足，亦無法明確建立執法應有之信賴度，而致警察執法安全與效能均受影響。例如，現行警察執法在執法「安全距離」之法規範律定不足，難以要求民眾配合執法，亦無法養成如外國警察與民眾在執法上之安全範圍，造成警察執法困難。

#### 與談人

#### 真理大學法律學系蔡震榮教授：

今日我就德國法報告，在過去李震山老師引用的德國法後，後續有新的發展。

## 1. 警察任務

- (1) 警察任務為依法維持公共秩序（係指法律規範與未規範到的人民價值觀），保護公共安全，防止危害與犯行之追緝。

所謂公共安全(社會安全)是指，個人的主觀權利和合法利益，以及國家或主權其他高權主體的機構和設施等之法律秩序的不可侵犯性。以公共安全來代替社會安全之理由在於警察所保護之法益，包括國家法益在內，原來社會安全之概念，無法概括。

危害是指在可預見的將來公共安全有可能被損壞的情況。聯邦行政法院則稱，事物狀況與行為之發展，警察所保護之法益在可預見之將來受到損害。

防止危害包括未來危害的「預防危害」與「預防犯罪」（後兩者為後來新增，包括反恐、監視設備，表現在我國即為警察職權行使法），未來我們修法也應納入。

- (2) 保護私人權利，只有在當不能及時獲得司法保護下，如果沒有警察的幫助下，無法或極困難主張其權利時，警察才得為之（非「促進」人民福利，而是「保護」）。
- (3) 警方提供其他機關「執行協助」（主要是強制執行，因其他機關缺乏強制力，德國排除代履行、怠金，限直接強制）以及「職務協助」（比強制執行複雜，警察機關得說明理由拒絕，德國法復規範後續應報請內政部提案相關措施，亦可追加規範內政部得要求其他機關協調，內政部應介入處理。章光明教授曾研究，結果是難以排除，因是臺灣唯一擁有強制力之機關，德國也有類似困難）。
- (4) 警方履行其他法規所賦予他們的任務。（有許多法規、附帶決議課責警察，如就業服務法。警職法以外尚有道路安全管理條例、警械使用條例、集會遊行法，未來如訂定基本法，可從前述法規抽離重點作為依據）。

其中，(2)(3)(4) 為協助、輔助任務，是修法的任務。

## 2. 警察概括條款與比例原則

- (1) 在法律規定的範圍內，且非在警察具體措施中，警方可採取必要措施，以避免對公共安全或公共秩序造成特別危險。（概括條款，警察職權行使法第 28 條第 1 項）

- (2) 在若干可能和適當的措施中，警方必須酌情採取他們認為必要的措施，而且可能對個人和公眾影響最小。
- (3) 警察措施不得造成任何明顯與預期結果不成比例的不利因素。(比例原則)

### 3. 威脅或干擾者之追究

- (1) 如果公共安全或命令受到人員（或物）行為的威脅或干擾，警方應對引起威脅或干擾的人採取強制措施。
- (2) 如果威脅或騷擾是由未滿 14 歲的人造成的，警方也可以對負責照顧該人的人採取行動。如果為一個人指定代理人，警方也可以在其責任範圍內對代理人採取措施。
- (3) 如果威脅或干擾是由另一人指定執行任務者造成的，則警察可以對其採取行動。

### 4. 針對所有權人或事實管領者

對公共安全或秩序之威脅或騷擾係由物所引發，警方必須針對物的所有權人或事實管領者採取行動。

### 5. 直接施行(立即執行措施)

- (1) 如果警察所採取之措施不能達到警察目的或無法即時通知上述之人時。
- (2) 如果警察通過直接執行某項措施而產生費用，則第 3 和第 4 條所述的人員有義務更換這些費用。

### 6. 授權頒布警察命令（我國曾被宣告違憲，故可參考德國法）

- (1) 一般警察機關依本法履行其任務，針對不特定之人或事件，發布警察下令或禁令。
- (2) 即使另一法律明確授權發布警察命令，也應適用本法關於警察命令的規定。警察條例不得與更高級別的法規範相牴觸。

### 正式要求

- (1) 警察命令必須：

1、表明授權其頒布的法律依據（授權明確性）。



- 2、明示發布機關。
  - 3、確定其土地管轄範圍。
  - 4、確定其生效日期。
- (2) 警察命令應：
- 1、帶有標示其內容的標題，
  - 2、在標題中稱為警察命令。

聯邦警察法 -原聯邦邊境警察法-規定了任務和法地位聯邦警察局（前聯邦邊境保護局）

法律分為五個部分。第 1 節 (§§1 至 13) 規定了聯邦警察的任務和運用。所以，一個邊境的邊防軍，保護鐵路設施，在空中交通和組織以及罪行追緝和秩序違反以及飛機上的保安措施。第 5 條 聯邦機關(憲法機構與各部會)的保護，第 9 條，德國聯邦議院總統行使房屋權利和警察權力建造聯邦議院，外交部執行保護德國外交使團的任務，聯邦刑事警察局根據聯邦刑事警察局第 5 條履行其保護職責。

聯邦警察提供的支持受適用於支持的機構的法律管轄。(警衛如保六)

如警察法第 5 條：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。

未來修法我國警察法可參考德國增設第 5 條規範如中央與地方權限劃分、刑事警察局跨國引渡條款、警察資訊交換、外交部管轄、國家機關保護權限行使等。

第 2 節 (§§14 至 50) 包含相應的職權以及關於所謂干擾源責任的規定，用於直接執行和使用非干擾方。除了第 14 節的一般條款外，§§21 至 50 還包含

標準措施。

第三部分 (§§51至56) 規定了損害賠償。第4節 (§§57至68) 規定了聯邦警察組織和其管轄權。特別是，這些規定規定了向海關的任務移轉管轄，因為它在許多過境點進行警察檢查。最後，第5節載有第69和70節的最後條款。。

另警察職權行使，可能牽涉到人民哪些基本權、人身自由，應列舉納入基本法的規範。

### 開南大學法律學系鄭善印教授：

壹、修正案是否可用基本法與個別法概念作為框架

所謂基本法指的是，在特定行政領域內，規定國家制度與政策之理念與基本方針的法律，依其方針而有各種個別法的訂定。其基本方針之目的與內容，亦為國家制定行政措施及個別法律之準則。該法亦有母法之優越地位，而具指導法律與行政之功能。基本法之功能與憲法基本國策雷同，乃具體而微的憲法，例如台灣的環境基本法即是。個別法則為依基本法而訂定之個別子法，例如台灣的水污染防治法、空氣污染防治法、噪音管制法、廢棄物清理法等即是。兩者區別的實益在於，前者對某種政策有系統性的理念與方針，後者則具體而微且具備可得干涉人民基本權的功能。至於環保署組織法或各地方政府環保局組織法規，則為中央及地方環保機關之組織法規，亦為個別法之一種。故在基本法之下有個別法，個別法之下又分為組織法及作用法。故基本法與個別法的對立概念，似可用在我國目前整體警察法規的現狀上。

現行台灣的「警察法」具有基本法的性質，因為僅規定一些概念，並無具體詳細內容，只是這些條文有些已經不合時宜而已。其下則有內政部警政署組織法、警察人員人事條例、警察職權行使法、社會秩序維護法、警械使用條例等，個別的組織法及作用法。這些個別的組織法與作用法，合起來就是日本的警察法及警察官職務執行法等，或者德國的警察組織法及各邦警察作用法等。我們若用「基本法及個別法」的框架，可以避免廢掉我國現有的警察法，只要把不合時宜的部分修正即可，接下來有問題的組織法及作用法等個別法，也可一一修正，這是循序漸進、亦步亦趨的作法；倘若非以其他國家的警察法制作為標竿不可，那就必須把現有的警察法廢掉，重新討論研修各種警察組織法及作用法，此將形成另起爐灶曠日廢時的局面，但最終效果卻依舊相同。這應該

是智者所不取的。

## 貳、修正的警察法其職權規定宜盡可能具體

若採上述架構，則我認為最重要的是將「警察任務具體化」，尤其「除維護公共秩序、保護社會安全外」，加上「保護個人生命、身體、自由、財產，保護婦幼」等職權即可，其餘盡可能不要列入。尤其是所謂「危害」一詞，究竟指的是天然危害或人為危害十分不明，若指天然危害，則與保護社會安全一句形成競合，若指人為危害，則不外是指犯罪行為等，但其本應依據刑事訴訟法，至多在警察職權行使法內賦與偵查的前階段權力而已，若再前進一步給予刑事訴訟法的強制偵查權力，則一定會造成「假行政之名行刑事之實」的批評。若採此具體職權說，則與數十年來不斷新增的職務協助及執行協助，即可壁壘分明。蔡主任所提之引言稿，對各國警察任務或者職權的敘述十分詳盡，也非常具體，本人贊同。

警察職權相當重要，會決定警察人力、資源配置。內容可有：

- 一、保護個人生命、身體、自由、財產
- 二、犯罪之預防、調查等
- 三、交通維護（非取締）
- 四、職務與執行協助
- 五、拱衛中央機關及預防事變
- 六、其他公共安全與秩序之維護

以上六點可涵蓋聚眾活動等現階段警察人力、經費之配置方式，否則保一至保七可能都要裁撤了，但適度具體化職權，可促進排除不必要的職務與執行協助。現行毒品、賄選、組織犯罪三大工作重點，擺在高檢署，此即與其職權、人力、經費配置不符。保一至保七人力將近 6,000 人，保一、四、五屬於上述職權第五點，保二、三、七屬於第六點，保七人力將來亦可移撥地區警察局。

此外，中央與地方責任如何區分？地方首長對警察局長人選如與中央矛盾，除警察人士條例外，有沒有依循標準？

警察職權與職權行使為不同概念，警械使用即不應屬於職權。

往後是否可丟棄警察業務、勤務概念，只用任務、職權，理由是業務概念為何不清楚（如第 9 條保安、正俗等）。勤務條例則只規定派出所勤務，未規範偵查隊、警備隊、交通隊勤務。

### 中央警察大學警政管理學院朱金池院長：

警察教育訓練部分，在警察法內屬於組織法的性質，以下四點報告。

第一，目前警察教育實作、現況，是依據警察法與警察教育條例實施，警察法的定位是母法、基本法，警察教育條例是子法，是依據警察法第 3 條和 15 條來制定，未來修正我仍贊成維持這母法與子法的狀態。

第二，目前臺灣警察教育走向是中央集權，如警察法第 3 條規定中央有警察教育制度權限，施行細則提到包括警察教育種類、階段、師資、教材、標準等事項。地方政府則是負責警察常年訓練，指逮捕術等操作面之體技訓練，但目前實務上，警察訓練之權限仍屬中央（中央幕僚單位是警政署教育組訓練科）。警察法第 15 條規定中央設警大、警專兩校。個人也贊成中央集權，因臺灣幅員很小，缺額不多，為了統一員警之觀念與作法，仍應維持現行作法，這與中國大陸、日本及美國不同。

第三，臺灣警察教育比較大的問題是：警大隸屬內政部，警專隸屬警政署，各有優劣，警專偏向具有行政官僚機關性質，較不具有學術機構的性質較低，警大與警政署的資源分配可能就有些隔閡，警大資源短缺、人事流動封閉。未來警察法修正，有關兩校與警政署的關係有三個可能的發展方向，一是維持現狀，署校之間靠默契協調；二是把署提升至部會層級，如警政總署或公安部，警大則隸屬在警政總署或公安部之下；三是警大降低層級而隸屬於內政部警政署，兩校合併。目前中國大陸及日本都是把警校放在警察機關底下，資源分配與訓練、任用比較不會格格不入，但此作法要注意警察行政機關不要太過干涉警校之學術專業研究。

第四、警察教育、人事、特考問題，目前警察任職應經過警察教育一定條件，同時仍須特考及格，這與美、日不同，未來修法建議警察教育、任職不一定需經過國家考試，可比照軍官之教育訓練及任用方式，亦即「入校即入警」，以免警察之教育訓練制度受到考選制度之不良影響。

### 中央警察大學行政警察學系劉嘉發副教授：

針對我國警察任務與職權，擬從下列五個面向提出個人看法。

第一，在犯行追緝方面：依據大法官釋字 588 號解釋文暨其理由書意指，凡是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，即屬「廣義」的警察。因此，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。易言之，大法官認為憲法第 8 條所稱具有逮捕、拘禁權之警察機關，係指「廣義」的警察機關，而非僅限於「狹義」的警察機關。

故目前吾人所稱之司法警察，除了我們狹義的警察之外，還包括憲兵、調查局、海巡署、移民署、廉政署等人員及檢察事務官在內，共計有 7 大類人員，皆為刑事訴訟法上之司法警察(官)。因此，針對行政刑法部分，如森林、食品、環境犯罪事件，上述 7 種司法警察應該都可以協助進行犯罪偵查，但在實務上卻大都交給我們狹義的警察去辦。而原本應屬於廣義警察的各目的事業主管機關，則都推託說自己欠缺司法警察權，所以要麻煩我們警察來辦案。就此問題解決之道，未來可透過修改各目的事業主管機關之組織法或其作用法，例如在森林法、食品衛生管理法，水污染防治法等法律中，直接賦予林務、衛生、環保機關之稽查人員具有司法警察之地位，將此類的行政刑罰案件，直接交由他們自行偵辦、處理、移送檢察機關，不用再交給我們狹義的警察來偵辦，那警察負責犯行追緝的案件一定可以減量不少。

第二，在危害防止方面：警察法第 2 條規定，「防止一切危害」是警察四大任務之一，但警察如何能防止「一切」危害呢？事實上目前的「災害防救法」已針對各種不同類型的災害，明定有各災害防救業務之主管機關。警察實在無法去防止天然的危害，主要應限於人為的危害，並且要加以限縮。美國法制比較類似我們大法官所講的廣義警察概念，如其「海關及邊境保衛局」，即擁有司法警察權，可直接進行貨櫃安檢。我國財政部關稅總局雖有自己的作用法——海關緝私條例，可擁有自己的武器、船艦砲，對反抗攔船者尚可逕行射擊，並定有罰則，理應具有司法警察權。但相關條文上卻未明文賦予海關緝私人員擁有司法警察權，所以才會由內政部警政署下成立保三總隊協助其查緝走私，偵查犯罪。未來如能比照前述廣義警察之概念，明文賦予海關緝私人員具有司法警察之地位，自然不再需要保三總隊支援協助辦案，該總隊也可考慮整併或裁撤了。

第三，在促進人民福利方面：什麼是「促進人民福利」的事項？這太抽象、範圍可大可小，真的無法確定？因之，此項任務也應該加以限制，例如鐵

馬驛站、所長茶葉蛋等，應交由觀光產業部門來負責設置，這些都要好好檢討。

第四，在警察職權方面：應該把現行警察法第 9 條、警察職權法第 2 條、內政部警政署組織法第 2 條等相關規定之職權或職掌加整合。此可參考大陸人民警察法，以及其他國家之警察法制來修訂，會比較周延完整。

第五，在個別警察法制方面：目前有不少個別警察法制其周延性不足，或者無法滿足現代警察執法實務之需求，亟待檢討改進。例如依據道路交通管理處罰條例或警察職權行使法規定，警察攔檢車輛、酒測，發動稽查、遇抗拒之後續強制措施，相關規範與依據都不夠明確，欠缺執行的強制力。此可應參考海關緝私條例有關規定補強之，例如該條例第 11 條即規定：「海關有正當理由認有身帶物件足以構成違反本條例情事者，得令其交驗該項物件；如經拒絕，得搜索其身體。搜索身體時，應有關員二人以上或關員以外之第三人在場。搜索婦女身體，應由女性關員行之。」

#### 新北市政府警察局淡水分局劉炯炫分局長：

個人僅就外勤見解報告。之前我在臺北市服務，市政府特別針對警察行政協助事項研討，把冗事刪減。當時清查有 62 項，提報到市政會議，把其中 27 項列為不再協助事項，包含考生接送。我當過交通大隊分隊長，在考季時會被派駐各考場服務，騎重型機車載送跑錯考場的學生，這些冗事對基層同仁士氣影響很大。有關警察四大任務太籠統，例如颱風期間，警局會成立指揮所，協助區公所的救災工作，而倒塌的路樹和招牌的移除應是由清潔隊處理，但區公所指揮官都慣於要求警察。又例如有關急診室暴力，衛福部希望警察能常駐醫院，但這會對警察造成相當大的負擔，最後想出變通的方式，是在急診室裡面加設巡邏箱，盡量將行政協助事項降到最低。

有關公權力行使，聚眾活動中常發生與民眾推擠，透過媒體的傳播，警察常被質疑執法太過軟弱，但如果警察強制作為，則後續引發的社會、政治效應，往往不是警察能夠承受的，所以在聚眾活動方面，警察算是相對弱勢。現在能展現公權力的，是在街頭暴力、鬥毆方面，只要發生，警察就會強制執法，這也符合民眾的期待。

有關高檢署查緝毒品方面，警政署目前正推動安居專案，要求警察全力掃蕩毒品，但警察以往在執行上面臨的困境很多，如相關的聲押、羈押強制處分等；所以，警方目前即與檢察官建立密切的聯繫管道，在檢察系統的指揮之

下，共同打擊毒品犯罪，務求將毒品趕出社區，還給民眾一個安全居住環境。

### 中央警察大學行政警察學系洪文玲教授：

1. 警察是政府組織的一部分，組織設立目的在達成警察任務，因此警察組織構造、人員進用培訓、設備配置、業務推展、勤務實施、職權行使，都是達成警察任務的手段。
2. 設計警察任務範圍時，除考慮世界潮流、各國警察任務的走向，也要注意與國內其他政府組織的任務區隔，盡量避免重疊。不同組織若任務重疊，其管轄必然競合，權責難以釐清，不但違背責任政治原理，且因時生管轄爭議，而破壞機關團結，影響執行效能。
3. 現行警察法第 2 條任務規定過於寬泛，幾乎等同於國家任務。建議參考日本警察法第 2 條任務規定，及德國統一警察法標準草案第 1 條任務規定，及我國行政程序法第 14 條之通報規定，重新律定我國警察任務。建議條文如下：

#### 第二條（治安與交通維護任務）

警察有保護人民生命、身體及財產，免於遭受立即危害，並擔任犯罪預防、鎮壓、搜查與拘捕嫌疑犯，道路交通違規取締與事故處理，及其他公共安全及秩序維持等任務。

#### （警察補充司法保護私權任務）

警察在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，有依法保護其私法上權利之任務。

#### （警察補充其他機關防止危害任務）

警察對損及公共安全或人民生命、身體、財產之立即危害，於其他權責機關無法或不能即時制止或排除該危害時，有採取緊急臨時處置之任務，並應層報共同上級及通知該其他機關。

4. 任務規範通常是以抽象的概念呈現，而另於組織法之職掌規定與業務項目上具體化。管轄，包括二部分：一是警察與非警察機關橫向平行的事物管轄---不相隸屬機關間權限劃分(分工)，與機關間合作機制---補充性原則、職務協助制度；二是警察機關本身縱向垂直的層級管轄---中央與地方警察機關權限分配，與指揮監督關係；平行的警察機關之間的分工---土地管轄，與合作機制---協調聯繫與相互支援。現行警察法第 3 條至第 8 條宜依此層次重新排列。

5. 現行警察法第 3 條關於中央與地方警察事權規定，哪些事項屬於全國一致的警察制度，由中央立法；哪些事項應因地制宜，屬於自治事項，由地方立法，應有比憲法更具體的規定。施行細則第 3-6 條應提升位階放在警察法，且內容必須大幅修正，以符實際。例如各地方警察局組織，已不屬中央立法，而是地方直轄市警政、縣市警衛立法事項。而警察常年訓練，已不屬地方立法，而是內政部統一規定。警察服制、勤務、人事、經費、勤務機構整併等種種事項，究應中央統一立法，並為督導核定，地方僅具執行角色，或特定事項地方有自行立法之空間，類此涉及集權或分權制度問題，宜由警政署召集學者專家研議妥適方向，再以法律明定。此外，為因應社會治安發展與新型犯罪抵制需求，中央事權宜增列境外非政府組織管理、反恐怖主義、跨國境、跨地方重大刑事案件辦理、人別鑑識與治安資料庫建置與管理等。
6. 現行警察法第6條規定橫向關係，即警察與其他機關關係，包括中央保安警察協助地方，刑事警察協助法院與檢察機關，專業警察機關如航空、鐵路、公路、港務、森林、保二、保三、保七，協助各該目的事業主管機關如交通部民航局鐵路局航港局、內政部營建署、農委會、財政部、衛福部、環保署、經濟部水利署等等。究屬委託執行，抑或職務協助，涉及指揮監督權責問題，法理定位不清，權責不明。實務上常見令出多門，警察疲於奔命，徒勞而無功，甚至成為各方推卸執行不力責任的替罪羔羊。
7. 接著是警察職權。應以達成警察任務為前提，賦予警察必要的職權手段。由於警察法定位為基本法，故其職權規定無須太具像，可參考環境基本法之立法例，僅需簡要列舉項目，如先規定防制危害、維持秩序之行政警察職權，再規定犯罪追緝的司法警察職權。行政警察職權，包括對人民行使命令權(包括抽象命令與具體命令)、強制、制裁、形成權(例如集會遊行許可權、保全業營業許可、警械證照、槍砲彈藥刀械管制條例之許可等)、為預防犯罪之蒐集治安資料、設置監視器、人別鑑識資料庫等。司法警察職權，如搜查犯罪證據、拘捕犯罪之人等。具體的職權要件另外於個別行為法再訂定，例如警察職權行使法、社會秩序維護法、刑事訴訟法等。行為法性質之警察職權規定，必須就每一種職權行為



的發動要件及行使程序，作具體明確規範。

警察法的職權規定可接續於任務規範之後。條文建議如下：

第三條（警察職權）警察為達成前條任務，得依法行使下列職權：

- 一、訂定警察命令。
- 二、作成警察處分。
- 三、實施警察強制。
- 四、蒐集治安資料。
- 五、實施治安指導。
- 六、搜查犯罪證據。
- 七、拘捕犯罪疑犯。
- 八、使用械具武器。
- 九、其他法定職權。

#### 中央警察大學法律學系許福生主任：

誠如蔡老師所言，警察任務將決定其業務範圍與勤務作為，進而影響法定之制裁要件，亦牽動警察職權，若任務範圍太過於概括，易造成相關機關間管轄之競合，特別是警察有較強大公權力之執行力，警察任務太概括，也容易導致原屬一般行政機關其可自行完成之工作，動輒將要求警察協辦，最後甚至成為警察主辦任務。因此，警察任務條款，縱使是較抽象規定與具體的職掌不同，但現在我國警察四大任務確實太廣泛，勢必修法，否則現行包山包海的任務會將原是不相關或協辦業務變成主辦業務。德國有關依法維持公共秩序、危害防止(包括未來危害的「預防危害」與「預防犯罪」)與犯行之追緝，及保護私人權利、提供其他機關「執行協助」、履行其他法規所賦予的任務等補充性、輔助性任務；以及日本的更具體化警察任務，如從保護個人生命、身體、自由、財產到犯罪之預防、調查等、交通維護、職務協助、拱衛中央機關及預防事變到其他公共安全與秩序之維護等，均可為未來我國警察法任務條款修法之參考。

目前學會規劃的警察法修法版本，包含有總則(含任務與基本原則)、職權(含警械、檢警關係、職務協助、緊急應變、命令發布)、組織(含如日本公安委員會中立化與否、中央與地方警察權限)、人事與經費、教育訓練及執法、監督與法律責任等，定位為兼具組織法與作用法。之所以如此規劃，是認為民間版可以做大一點更宏觀的規劃，具體化警察的職權，賦予警察足夠的權限，未來在警察法都可訂定之。

## 中央警察大學國境警察學系黃文志助理教授：

很多民調對警察滿意度高達75%以上，但為何仍須修警察法？一是警察過勞問題，勤業務產生很大問題。二是警察任務釐清部分。三是警察受到很多政治力影響，常常左支右絀，故需修法提供警察保障，可參考日本治安委員會。

42年頒訂的警察法經過四次修法，修改相當有限，修改內容與警察任務都無關。穿著西裝改西裝也相當困難，如何把已有的作用法細則，透過基本法予以補強，須有配套措施。

中央與地方警察權限，只有警政署組織法有談到各專業警察的權限，各機關也有處務規程（如刑事局），但對中央警察機關編制任務執掌仍不夠清楚，法位階也不夠，需要在警察法裡釐清。

業務與勤務的劃分，我曾參加多倫多IACP會議，多倫多有1個局長，4個副局長，其中一位為文職，全警局約8-900人為非警職文職人員，負責秘書、資訊等不需受過司法警察訓練人員就可擔任，這是可以參考的。

警察有治安、交通、服務三大任務，但日本、德國警察法沒提到服務，若我們認為服務很重要，應納入警察法，美國的警察任務就是To Protect、To Serve，並更清楚釐清。

若能從任務、職權角度出發，把課責釐清，警察機關的組織、人員、配賦、預算，都可清楚釐清。

如何透過修改警察法改善現有警察困境，值得討論。

## 總結

### 中華警政研究學會章光明副理事長：

這次修法定位，警察法具有基本法特質，以作為個別法的延伸。蔡庭榕老師主要談任務、職權，介紹五個國家。美國警察並沒有行政法概念，尤其是聯邦政府，但服務是警察重要內涵，在我國，服務又是創造警察高民調的原因，除犯罪偵查、預防、交通執法外，服務，基本上也是警察工作的主軸，可放在警察法任務外，另為標示警政治理基本原則。

防止危害，應限縮公共安全、秩序的危害。「社會安全」(social security)在學術上或政策上屬於保障的概念，現行警察法社會安全的用語不應援用。

蔡震榮老師提出如何把個別子法的精神，拉到具有基本法特質的警察法，

是我們的重點。另外，在履行其他法規賦予的任務時，也應賦予警察足夠的權限。

鄭老師提到日本六點職權，也相當具體，他提到政治對警察法入侵的問題，也提到如何在警察法中做某種程度的防禦。業務、勤務既然無法釐清，警察法內涵應只聚焦在任務、職權。

朱老師就教育部分提出四點，我就不重複。

劉老師建議根據釋字 588，討論如何賦予其他機關具有司法警察權。並談到警察法第 9 條與警職法如何整合，值得參考。

也感謝劉分局長從實務提出的觀點。

洪老師把警察法架構，從任務到執掌、業務、勤務，先談縱向，再到橫向；大陸警察法通過仍需要時間；若要有作用法效果在基本法裡，我們可能還需思考。

有關我們司法警察定位，需請蔡老師、許老師釐清，至少應將協助檢察官偵查犯罪的「協助」兩個字刪去。

服務就算不是任務，但也應是原則，建議放入基本法。

根據以上討論，警察法的內容可整理成四部分：

#### 一、任務

是否出現德國法的「危害」字眼，或是直接用日本法中預防犯罪的概念，應可再思考。

#### 二、基本原則

服務雖然不是任務，可以單獨放在基本原則裡。另外，國際執法合作、如何解決科技化犯罪的問題、結合民力等警察政策的基本原則，也應具體化納入警察法中，加以標示。

#### 三、權限

權限是縱向中央地方的劃分，這牽涉到立法權與執行權，我們是中央主導，其他才是警政警衛事項。

#### 四、職權

橫向機關間的行政協助、職務協助的限制，應予以限縮。