

中華警政研究學會

警政與警察法相關圓桌論壇(第 49 場)

【警察在地方自治的角色】論壇紀錄

日期：2022 年 9 月 7 日 20:00

引言人：銘傳大學犯罪防治學系 章光明主任

一、地方自治的概念

(一) 憲法保障

(二) 住民自治

(三) 垂直分權(權限劃分)

- 中央警察機關與地方警察機關在立法權與執行權之管轄界線

(四) 行政(執行)與立法機關相互制衡

(五) 中央僅得為適法或是當與否之監督(釋 498)

- 地方可以監督中央？

(六) 地方自治與中央派出不同

- 省，與行省不同。
- 行省，是行中書省，就是一個行動的宰相府的派出所，分駐在這個地方來管事，如是則地方無權。(錢穆，國史大綱)

二、制度途徑

(一) 正式法律

憲法中警察的中央地方權限劃分

立法與執行(行政)：憲法的執行比憲法的制定更加重要(W. Wilson, 1887)

警察法

(二) 非正式文化(傳統)

社會文化、政治文化、組織文化

新制度論先驅：警察行為 (James. Q Wilson, 1967)

(三) 執行

實務(實際)

三、法律途徑

(一) 憲法

(二) 警察法及施行細則

(三) 其他警察法律

內政部警政署組織法、警察人員人事條例、警察教育條例、警察勤務條例、警察職權行使法、警察服制條例

(四) 中央行政機關組織基準法、地方制度法(18 條省警政警衛、19 條縣警衛、55 及 56 條警察人事一條鞭)

- (五) 釋字第 307 號解釋、地方制度法第 71 條、財政收支劃分法第 37 條、警察法第 16 條
 - 我國警政預算包括由中央全額負擔、中央補助地方及直轄市縣市全額負擔者
 - 地方政府藉由經費預算對地方警政造成了一定程度的影響力量
- (六) 地方法規
 - 各縣市警察局組織規程

四、比較途徑

- (一) 德：邦警察權；聯邦警察法草案增加中央色彩
- (二) 日：從集權、分權到均權；國家與地方公務員
- (三) 英：分權，但中央角色加重：法律 (Criminal Justice and Police Act 2001)、全國性機構 (national police chiefs' council)
- (四) 美：分權，911 之後聯邦執法機構的角色強化了集權與整合色彩
- (五) 中國大陸：共產黨初期：群眾路線，「條塊結合、以塊為主」；20 世紀末：「集權的簡約治理」，高度分權；21 世紀初：中央強制體系
- (六) 有融合(均權)的趨勢

五、歷史途徑：傳統的拉力

- (一) 建國時內部安定程度決定警察的中央集權或地方分權
- (二) 民國初期
 - 北伐的紛亂政局與其後的治理
 - 中央警官學校
- (三) 日本治台
 - 殖民地警政：後藤新平引進的大警察國制度(江玉林，2010)
- (四) 國民政府來台
 - 警察任務等同國家任務
 - 從警務處，到警政署成立(合署辦公)，到精省(裁撤警政廳)
- (五) 警察國的路徑依賴
 - 修警察法的最重要意義

六、理論途徑

- (一) 全球化時代益加重視在地深耕，全球在地化
- (二) 社區警政強調分權(decentralization)
 - 社區警政四大策略：社區犯罪預防；主動而非被動的警察服務；公眾參與培訓和監督警察行動；指揮責任向低階警察授權 (Skolnick and Bayley, 1986)；
- (三) 社區警政的目的在提升社區生活品質
- (四) 警察治理目標：從犯罪轉型到安全社區的建構
- (五) 治理主体：從國家治理到多元主體參與；犯罪預防責任從國家轉型到社會；(儲卉娟，中國人民大學)

七、直轄市、縣市政府的功能

(一) 警察組織

派出所調整設置：警察分駐所派出所設置基準(警政署訂定)7條：地方核准，中央備查。

(二) 警察人事

- 警察人員人事條例 21 條 2 款：警正、警佐職務，由內政部遴任或交由直轄市政府遴任；再有內政部警政署人事業務擴大授權規定。
- 為健全警察人事升遷，應監督中央落實警察教育條例警監班與研究班，以降低直轄市分局長以上人事作業的政治干擾。

(三) 警察預算

地方預算與中央補助

(四) 警察勤務

- 警衛事項：民防法、民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法
- 民力運用、義警民防、志工運用

八、永恆的提問

- 警察的中央與地方權限劃分，是個應然，還是實然的問題？
- 應然面被實踐了多少？
- 若是實然，是實際的需要，還是政治力競爭下的產物？
- 最後，分權有沒有地方監督中央的精神？
- 若有，是出於法律，或出於政治？

與談人 1：台中市政府警察局第一分局 張啟祥分局長

警政機關在地方政府各部門中佔重要的關鍵角色，攸關縣市首長的施政滿意度影響甚鉅，發生重大治安事件，交通受阻塞，小至為民服務案件，在在都可能受到影響，所以警政機關是縣市政府最倚重的部門，從環警監取締噪音，經發局工務局警察局聯合執行建築物稽查，衛生局民政消防的防疫措施等，警察機關都扮演著執行者與協助者的地位。就個人在實務上經驗，談警察在地方自治的角色與功能，分述如下：

一、執法者的角色

- 1、依法執法：踐行法律正當程序。
- 2、行政中立：不隨政黨進退，忠誠的事務官。

二、協助者的角色

- 1、行政協助：行政執行法\$6，行政程序法\$19。
- 2、業管主從：警察權各地方政府部門，皆有其主管職權。

三、平台的角色（橫向聯繫的平台）

- 1、第三方警政：治安、交通、服務皆須各部門的協助，如青春專案、新世代打擊詐欺策略行動。
- 2、地方政府各部門公權力的全面展現。

〈結論〉

- 警察不是萬萬能：行政權各有主從
- 沒有警察是不能：警察補充性原則
- 作一個專業警察：依法執法、貫徹公權力，作好橫向聯繫的平台，協助地方政府展現全面性的公權力

與談人 2：台北市政府警察局行政科 孟繁勳股長

一、緒論：

- (一) 臺北市警察局楊局長行事風格，事必躬親，體現臺北市警察台北市警察工作在首都之繁重及在市政府各局處之角色萬萬能。
- (二) 市長甫上任對警察要求很高，故外界看起來對警察不太友善，如信義分局分局長處理 101 前法輪功成員遭毆案，就揚言要將分局長換掉。
- (三) 地方自治為民選首長，臺北市市長也是素人首長，有好處及壞處，好處是沒有政黨之包袱，另比較特殊，市長非藍綠 2 黨，市政上會受到上級與在野問政中，比較多之關注。

二、市長剛上任，對警察局的要求：

- (一) 對警察勤務固定 3 小時班次，行政協助冗務的減少，行動派出所成立，集中報案之試辦、文一文二合併案評估，派出所整併案及派出所簿冊電子化！
- (二) 政策推動很多其後中央警政署亦跟進，如冗務之減少，應勤簿冊電子化等。
- (三) 市長口頭禪，先做再說(試辦)不要跟我講這麼多，某種程度推動了如同龐大機器創新解決問題的運作。

三、民選市長對於警察關注程度：

- (一) 外在而言：
 - (1) 縣市首長對於警察長官人事權有限(警察人事一條鞭)。
 - (2) 市政白皮書所載本來治安就為重點，賦權給予警察局，同時與中央對於治安政策為生命共同體(體現在警政署長對於地方重大案件之關注程度)。
 - (3) 關注的是選票群落，以選票為考量，以大部分民眾關注議題，而治安雖為重點，但多提只是讓警察事情更多，但也是民主的必然的象徵；比如，警察待遇或相關加給調整，比起勞工薪資調整，對大部分民眾(也就是關係人)，勞工薪資調整更為吸引人。(目前還在議會期間，只有一名議員提出要主動協助警察爭取輔具安全用具的預算，事實上，還待選舉過後，是否持續關注)。
 - (4) 社會對於警察權益的關注程度不同，平時警察維護治安，就像人類之於空氣，覺得是相當耳之事，然當然以選舉以關注度為前題，警察權益保障，只是小眾，除非偶發事件之造成政策窗打開契機(如這次殺警案，社會關注的全是警械使用條例，警察之執勤裝備等等)，事實上，最重要的是，警政高層對這件事的反應為何，因為機會稍縱即逝；反之，臺南女大生事件，對於警察處理案件的疏失，就會被放大檢

視，給人改革的重點失焦，檢討再檢討，未能從源頭解決。

(5) 行政中立：警察本身職責所在，不能因政黨不同，而有所投入不同程度。

(二)內在而言：

- (1) 警察為重要治安、交通執法及各局處執行重要之潤滑油及成員(如行政協助非警察，則不可完成)。
- (2) 在很多角落，事業主管法令的實際執行，都有警察的影子。
- (3) 就像前述章老師所說的趨勢，如第三方警政的帶入。
- (4) 各市政府各機關，對警察，最初為「我想用你」，用了之後「不得不用你」，最後「一定要用你」無法擺脫對警察之依賴。

四、目前臺北市政府有關警察跨局處協作平臺處理之事項如下：

例子	內容
傳染病防治法	110年5月16日中央公告三級警戒，要求佩戴口罩，在疫情指揮中心會議召開前，副市長電告局長表示衛生局建議，由警察取締裁罰，在會中我即提出以協助方式進行，取締可由警察，裁罰部分仍由衛生局；會後被長官非難，此後，收到市政府公告授權，八大場域之裁罰，分由各目的事業主管機關負責，除學校以外，市政府授權表中全部都加了一個「或警察機關」；至此，各局處有違反規定者，全都移給警察機關處理。
疫情之八大聯檢	<ol style="list-style-type: none"> 1. 台北市萬華分局之阿公店事件，復業之查察，均由警察負責查報，並提府級會議報告。 2. 八大行業防疫措施之查察：如小黃卡及員工接種疫苗等，由警察負責，時不首長詢問警察執行情形。 3. 復業之停業查報，每日巡邏列為重點，並由專人查報複查紀錄及回報。 4. 中央公告相關營業措施：市政府指定由警察協助(反而衛生局商業處置身事外)，曾造成有心及惡質的民眾，檢舉餐廳內相關違反防疫措施案件，如未間隔安全防疫距離；警察疲於奔命，且餐廳莫名的被警察臨檢等被外界擾民作為(因為民眾覺得只要警察有介入，就提高其報案意願)。 5. 確診報驗處理程序，非意外死亡或病死等原因不明之相驗，請行政相驗之協助，做為同仁及其家屬之保障，最後府級長官同意協助警察相驗時防疫舉措。。
聯合稽查	<p>第三方警政的概念帶入；警察與其他局處的互動變多了</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 正俗專案：帶入都發局，違反土地分區使用，最重斷水斷電。 2. 電子遊戲場業：因為行政刑罰，流程中除商業處，另外帶入了警察機關，警察負責偵查移送部分。 3. 觀傳局部分，除了色情，對於涉毒特定營業場所，亦由警作為主導，警察查獲了，觀傳局才會作後續裁罰等作為。 4. 麻將協會：主管機關為社會局及內政部人團法，惟都由警察進行查獲後依「正俗專案」移辦，係自台北市在去年修定正俗專案後，對於掛羊頭賣狗肉之業者，始有其根絕方式(還是由警察來處理，社會局等裁罰力度太小)。

噪音部分	<p>因為噪音管制法第六條的規定，除表列噪音以外，不易測量、不具持續性，使公眾難以忍受者，始為警察機關所管轄（以社維法裁罰）。</p> <p>但營業噪音由環保局(噪音管制法)；設有公寓大廈管理委員會之噪音，由建管處；但一般民眾遇到這個案件，仍找警察，處理不好，仍非難於警察，迫使警察必須越俎代庖取締裁罰；或協助完備相關證據後，再協助其他主管機關進行裁罰等程序。</p>
議員關注部分	<ol style="list-style-type: none"> 1. 都發局裁罰，建管處斷水斷電，他就直接找警察，認為警察臨檢次數不多，等等疑似不法，事實上應由裁罰機關都發局處理。 2. 噪音裁罰案件最多，警察的熱心（其他局處不處理），常讓以社維法處理部分，管轄部分產生爭議。

與談人 3：玄奘大學法律學系 蔡震榮主任

一、警察法規之規定

警察法第 16 條

地方警察機關預算標準，由中央按各該地區情形分別規劃之。

前項警察機關經費，如確屬不足時，得陳請中央補助。

警察法施行細則第 13 條

本法第十六條地方警察機關預算標準，由內政部報請行政院核定施行，地方警察機關經費不足時，得陳請補助之程序；直轄市報由內政部轉請行政院核定；縣（市）報由內政部警政署轉請內政部核定。

但目前警察地方預算仍由地方政府編列，現行地方警察機關預算支出之責全部由地方政府自負。

警察人士則依警察人員人事條例第 21 條事中央一條鞭。

二、警察在作用法上之地位

除了行政程序法第 18 條以及行政執行法第 6 條之職務協助外，警察在地方角色負責強制執行外，另外在行政罰法施行後，警察除負責第 26 條移送檢察官之任務外，警察也負責行政罰調查之工作。

另外，警察之婦幼工作也擔當相當吃重角色，除性別三法外，家暴法以及跟騷法等，警察以從鞋註角色，變成主要角色。

三、問題分析

其他機關因為無強制力，且不具司法警察之地位，故在行政罰法，從調查到移送，權不由警察承擔；婦幼工作也是如此，而最近警察在選舉上也必須承擔相當吃重之工作。

一、台灣地方自治演進

台灣地方自治，自 39 年 4 月 24 日發布施行「台灣省各縣市實施地方自治綱要」以來，至 81 年 5 月 28 日，總統依第二屆國民大會臨時會所通過之憲法增修條文，公布該增修條文第 17 條，簡化「地方自治法制化」之程序，從而立法院得於民國 83 年 7 月 7 日、8 日，先後完成「省縣自治法」及「直轄市自治法」之立法工作，總統復於同月 29 日公布施行，地方自治之法制化，於焉開始。

嗣因民國 86 年憲法增修條文第四次修正，最重要之地方制度由省（市）、縣（市）、鄉（鎮、市）三級制趨向直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）的變革，即所謂「精省」之設計，內政部為配合地方制度之重大變革與二自治法施行之檢討，乃積極研擬「地方制度法」草案，立法院於 88 年 1 月 13 日完成三讀，總統於同年 2 月 25 日公布施行。惟地方自治之發展，並非僅靠法制化之工作，重要的是對法律條文之解釋、運用，使符合實際需要。

台灣之地方自治因長期戒嚴體制，地方自治之發展較為延遲，在行憲後 53 年才有比較具體的法律制定，據以實行。

二、相關警察法制

（一）憲法

- 憲法第 108 條第 1 項第 17 款

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。

- 憲法第 109 條第 1 項第 10 款

十、省警政之實施。

- 憲法第 110 條第 1 項第 9 款

九、縣警衛之實施。

（二）地方制度法

- 第 18 條

下列各款為直轄市自治事項：

十一、關於公共安全事項如下：

（一）直轄市警政、警衛之實施。

- 第 19 條

下列各款為縣（市）自治事項：

十一、關於公共安全事項如下：

（一）縣（市）警衛之實施。

- 第 55 條、56 條（警察依專屬人事管理法律任免）。

（三）警察法

- 第 1 條

本法依憲法第一百零八條第一項第十七款制定之。

- 第 3 條

（第 1 項）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 2 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 4 條

內政部掌理全國警察行政，並指導監督各直轄市警政、警衛及縣（市）警衛之實施。

• 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：

• 第 8 條

直轄市政府設市警察局，縣（市）政府設縣（市）警察局（科），掌理各該管區之警察行政及業務。

三、釋字第四九八號解釋說明地方自治為憲法所保障之制度

釋字第四九八號解釋，說明地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。

四、制定符合行政目的之自治法規（自治立法權），可以解決很多根本性問題，使警察工作事半功倍：

- （一）凡不屬於國家事務之行政事務，亦屬於地方自治事務之範圍。有關地方專屬立法權，憲法也加以承認，例如憲法第一百一十條規定。
- （二）依憲法第 128 條之規定，乃是準用縣之規定；而直轄市之自治，依憲法第 118 條之規定則須另以法律定之。前揭憲法之相關規定，地方制度法第 25 條以下，設有「自治法規」之章節，明文規定地方法規制訂之相關事項外，並於第 18 條至第 20 條分別規定直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之自治事項，而依地方制度法第 2 條之立法定義，自治事項係指：地方自治團體得「自為立法並執行」之事項，因而概括承認就法定之自治事項，地方自治團體享有自主立法權。
- （三）依地方制度法第 2 條之立法定義，自治事項係指：地方自治團體得「自為立法並執行」之事項，因而概括承認就法定之自治事項，地方自治團體享有自主立法權。因此，警察應該針對地方需要，積極扮演推動有效解決行政需要的地方自治法案，達成事半功倍的執法效果。

五、警察積極參與地方自治之角色及功能

- 本於地方自治之本質及警察危害防止之任務，積極研究並參與相關地方自治之立法。
- 中華警政研究學會可以結合各地警察需要，協助推動相關立法。學會內有許多學有專精的學者、教授、專家及實務界人士，組成專業團隊，應該可以達成此任務。
- 例如有關毒品防制是中央及地方政府長期想解決的問題，歷任總統也都非常關切，非法場所（尤其是酒店、夜店、汽車旅館、KTV 等）經常有販毒並在內舉辦毒品趴，民國九十幾年開始就很風行，警察依法查緝毒品，投入無限警力，移送眾多人犯，始終無法遏

止，可見光靠執法不一定是解決問題的辦法。

- 106 年中央增訂毒品危害防制條例第 31-1 條

(第 1 項) 為防制毒品危害，特定營業場所應執行下列防制措施：

- 一、於入口明顯處標示毒品防制資訊，其中應載明持有毒品之人不得進入。
- 二、指派一定比例從業人員參與毒品危害防制訓練。
- 三、備置負責人及從業人員名冊。
- 四、發現疑似施用或持有毒品之人，通報警察機關處理。

(第 2 項) 特定營業場所未執行前項各款所列防制措施之一者，由直轄市、縣(市)政府令負責人限期改善；屆期未改善者，處負責人新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按次處罰；其屬法人或合夥組織經營者，併同處罰之。

(第 3 項) 特定營業場所人員知悉有人在內施用或持有毒品，未通報警察機關處理者，由直轄市、縣(市)政府處負責人新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰；其屬法人或合夥組織經營者，併同處罰之。其情節重大者，各目的事業主管機關得令其停止營業六個月以上一年六個月以下或勒令歇業。

(第 4 項) 直轄市、縣(市)政府應定期公布最近一年查獲前項所定情節重大之特定營業場所名單。

(第 5 項) 第一項特定營業場所之種類、毒品防制資訊之內容與標示方式、負責人及從業人員名冊之格式、毒品危害防制訓練、執行機關與執行程序之辦法，由法務部會商相關機關定之。

- 臺北市政府產業發展局處理違反毒品危害防制條例第三十一條之一情節重大違規事件行政執行作業要點臺北市政府產業發展局處理違反毒品危害防制條例第三十一條之一情節重大違規事件行政執行作業要點-20190823.docx
- 臺北市政府制訂上開「行政執行作業要點」對於違規之特定營業場所執行停止營業或勒令歇業之處分並予以斷絕營業所必須之自來水及電力。
- 據個人工作經驗，此項自治法令之制訂並強力執行，發揮非常重大效果，對於特定營業場所毒品產生遏止效果，這種針對問題立法並強力執行的方法，比警察沒有此項法律配合的執法，當然是事半功倍。
- 目前警察治安問題上迫切解決的電信、網路詐騙、人口販運、模型槍改造、飆車等問題，應該也要朝此模式思考在立法上如何有效處理。
- 憲法 23 條規定「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」
- 對於可疑前往從事詐騙的人，法律上應該思考如何以符合比例原則的方式合理限制他們出境的權利，而不是讓警政署長、各級員警消極的在機場舉牌勸阻出境，別無他法。
- 對於模型槍改造的問題，是否也應思考如何管制模型槍進口，包括模型槍進口廠商的申報、買賣對象的造冊管理、檢查、追蹤、違法的懲處等，才是根本解決問題的對策，否則只能等到模型槍改造成有殺傷力的槍械才能取締處罰，可能傷害已經造成，為時已晚。
- 同樣對於飆車問題的處理，也應朝此模式思考，才能根本解決。

壹、前言

David Rosenbloom 的對公共行政(包括警察行政)的研究途徑有三：

- 一、法律途徑：強調行政的合法性(lawfulness)及正當合法性(legitimacy)。
- 二、政治途徑：強調民主行政的 3R 角色：代表性(Representativeness)、回應性(Responsiveness)及責任性(Responsibility)。
- 三、管理途徑：強調行政的效率(efficiency)與效能(effectiveness)。

貳、法律研究途徑下的我國警察角色功能

- 一、警察制度採偏中央集權的均權統一制：我國中央與地方警察權限、警察機關、人員任用與教育，以及經費、裝備等之制度設計，依憲法、警察法、警察人員人事條例、地方制度法，以及相關地方自治法規之規定，採偏中央集權的均權統一制；直轄市政府對「警政」之實施，以及縣(市)政府對「警衛」之實施，擁有權限，但警政與警衛權限之定義不明，地方政府對警察局之指揮僅限於形式上之意義。
- 二、行政程序法第 19 條規定：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。」實際運作上，警察機關對一般行政機關之職務協助遠多於一般行政機關對警察機關之協助或配合。

參、政治研究途徑下的我國警察角色功能

- 一、警察的責任性：警察是依法行政、行政中立的機關，不能成為政治人物的工具。中央政府與地方政府對治安之成敗，均負有與其警察權限相當大小的責任，但不能以此作為掌控警察，濫行個人政治權力的藉口。
- 二、警察的回應性：中央警察機關應回應整體警政治安的需求；地方政府應回應社區治安之需求。
- 三、警察的代表性：原住民警察大多返回原鄉警察單位服務；大多數基層員警回原籍地方警察機關服務。

肆、管理研究途徑下的我國警察角色功能

- 一、James Q. Wilson 認為警察具有秩序維持、執法及為民服務之功能。警察功能之發揮與治安之繁雜有關，愈繁雜之地區，警察之執法功能愈強，愈單純之地區，警察之服務功能愈強。
- 二、中央政府首長對警政治安之重視程度，攸關警政制度建設之良窳。(如蔣經國先生任命孔令晟署長建設警政現代化)。
- 三、地方政府首長對社區治安、交通、色情之整頓決心，以及對舉辦國際重大賽事安全之重視程度，攸關地方警政治安之成敗。(如陳水扁市長整頓色情、交通；陳定南縣長取締砂石車，郝龍斌市長舉世博會)。

〈相關文章請參考附件：P. 20~P. 37〉

壹、前言

二十一世紀民主法治國之警察不可能再有「警察國」思維，則警察在地方自治之角色上應有其專業性與任務明確性，而以明確規範之法律應是警察最為可用之工具，而講究依法執法之證據適用，則是警察身安與法安之鐵則。

貳、警察在地方自治之角色

- 一、政法糾結：警察以治安執法者自居，但警察無法脫離政治，因其乃處理眾人之事。體制上因擔憂地方黨政派系政治力之不當介入而影響治安，乃組織體制在中央與地方均權制之憲法架構下，例如憲法第 108~110 條及地方制度法第 55~56 條規定下，導致橫豎難為之窘境！
- 二、不上不下：由於前述中央與地方有關警察體系之法制規範，繼而導致警察人員人事條例第 21 條之地方首長遴選權上下之爭，即屬明例。若警察如消防完全地方化，仍應屬可行。
- 三、不中不西：中國大陸採中央集權制、美國採地方分權制。而台灣採取中央與地方均權制。
- 四、海陸混用：海洋法系與大陸法系原各有其體系特色，然而我國則將之混淆適用，警察身兼行政違規取締、危害預防及人民服務，又要擔任實際（非形式）上之偵查主體與犯罪預防，治安負荷較之其他行政或司法人員更重，加上「不明確」之特性，使得警察壓力更顯難以負擔。
- 五、自求多福：一則求取能修法明確化，二則依法執法與明確證據自保。

參、警察在地方自治之可用工具～法律

- 一、依法行政：明確法律規範，執法講求證據。
- 二、修正體制：透過修正組織法，明確警察權責規範，避免中央或地方政府之有權無責，或遇事推卸責任。
- 三、警察任務專業化與明確化：縮小與具體化「警察補充性」種類與範圍；警察任務範圍應適用組織法定及管轄恆定原則與例外之法律規定，依據警察治安專業化明確其任務範圍界限，以作為任務分配之合理檢視工具。

肆、結語

警察在地方自治之角色係負責治安秩序行政，亦屬地方政府行政機關之一環，依法行政應是其不變又可用之工具。最後尚有以下想法：

- 一、角色：警察在中央體制與地方自治中均是「配角」，因上下推諉，二個和尚沒水喝。功能上是「指甲」，需要運作時盡力發揮，不需要時剪掉也不痛！
- 二、此為組織法上之體制問題，但會影響作用法之職權運作與治安效能，造成警察雙安風險。
- 三、中央控制人力、裝備、教育訓練，卻受限於地方之預算編列（人事費及部分設備

費)，導致權責難分！而且中央直接介入，雙警殉職案總統、院長、部長、署長介入，那市長與局長呢？！有權無責與有責無權，如何界分？！

四、可用工具：民意（民代立委）。方法：修法（憲法 108~110、警察法 1~3、地方制度法 55~56、警察人員人事條例 21 等法規）

五、改進：避免中央與地方爭功諉過及指揮體系紊亂！

六、結語：警察組織人事應穩定，指揮權責須明確，治安功能始可發揮。

伍、參考文獻

- 一、李震山，警察行政法論—自由與秩序之折衝，元照，2020 年。
- 二、蘇玉坪，中央與地方自治團體就警察事務權限劃分之研究—以日本法制為借鏡，國立台北大學法律學系碩士班碩士論文，2008 年。
- 三、張國維，地方自治警衛事權之研究，中央警察大學行政警察學研究所碩士論文，2003 年
- 四、中央與地方的灰色地帶—曖昧的警政分權，<http://newcongress.tw/?p=4504>，2022/9/6
- 五、【白衣筆記】從聯邦制的美國警政制度看徐國勇、陳家欽之爭，出處：信傳媒（<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/34926>）
- 六、地方制度法專題：美國的 Home Rule 對台灣地方自治的啟示，<https://www.lawtw.com/archives/397197>
- 七、韓保中，美國進步時期地方自治發展之研究，空大行政學報 第 27 期，2014 年 10 月。

與談人 7：中央警察大學行政警察學系 洪文玲教授

一、憲法與警察法---均權統一制

中央---全國性警察制度，如組織編制、人事、教育、服制、勤務等。中央立法並執行，或交由地方執行。

地方---直轄市警政與警衛、縣市警衛。地方立法並執行。

二、人事權---偏統一制

修法日期	條文內容
65.1.17	警察人員管理條例 9 警察人員由內政部遴用及管理，或交由省（市）政府遴用及管理。 16 警察官初任、晉階、升等時均應任官，程序如左： 一、警監、警正由內政部核轉銓敘部審定後，呈請總統任官。 二、警佐由內政部核轉銓敘機關審定後，任官，或由省（市）政府核轉銓敘機關審定後，報內政部任官。 21 警察職務之遴任權限，劃分如左： 一、警監職務由內政部遴任或報請行政院遴任。 二、警正、警佐職務由內政部遴任或交由省（市）政府遴任。
96.7.11	警察人員人事條例

	<p>9 警察人員由內政部管理，或交由直轄市政府管理。</p> <p>16 警察官初任各官等及警監各官階時均應任官，程序如左： 一、警監、警正由內政部核轉銓敘部銓敘審定合格後，呈請總統任官。 二、警佐由內政部核轉銓敘部銓敘審定合格後任官，或由直轄市政府核轉銓敘部銓敘審定合格後，報內政部任官。</p> <p>21 警察職務之遴任權限，劃分如左： 一、警監職務，由內政部遴任或報請行政院遴任。 二、警正、警佐職務，由內政部遴任或交由直轄市政府遴任。</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

縣市警察職務，原屬省，精省後移由中央遴任。

三、教育訓練---從均權改為統一制

86年修法前，警官教育屬於中央，基層警察教育屬省；修法後全歸中央。

修法日期	警察法 15 條文內容
86.4.23	中央設警官學校，各省（市）設警察專科學校或警察學校。 前項警察專科學校或警察學校，必要時得由中央設置或由省（市）聯合設置之。
91.5.15	中央設警察大學、警察專科學校，辦理警察教育。

四、警察業務

業務範圍---中央從掌理全國性特定業務，到全面性各種業務規劃指揮監督。

---偏統一制

警察法 5	<p>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：</p> <p>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。</p> <p>二、關於保護外僑及處理涉外案件之外事警察業務。</p> <p>三、關於管理出入國境及警備邊疆之國境警察業務。</p> <p>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。</p> <p>五、關於防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務。</p> <p>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。</p>
102.8.21 內政部警政署組織法	<p>1 內政部為辦理全國警察行政事務，統一指揮、監督全國警察機關（構）執行警察任務，特設警政署（以下簡稱本署）。</p> <p>2 本署掌理全國性警察業務，並辦理下列事項：</p> <p>一、警察官制、官規、教育、服制、勤務、後勤制度、警察職權行使及其他警察法制之規劃、執行。</p> <p>二、警衛安全、拱衛中樞、準備應變及重大、緊急案件處理之規劃、執行。</p> <p>三、協助偵查犯罪、涉外治安處理、國際警察合作及跨國犯罪案件協助查緝之規劃、執行。</p> <p>四、入出國與飛行境內民用航空器及其載運人員、物品安全檢查之規劃、執行。</p> <p>五、警備治安、保障集會遊行、槍砲彈藥刀械管制、自衛槍枝管理及民防之規劃、督導。</p>

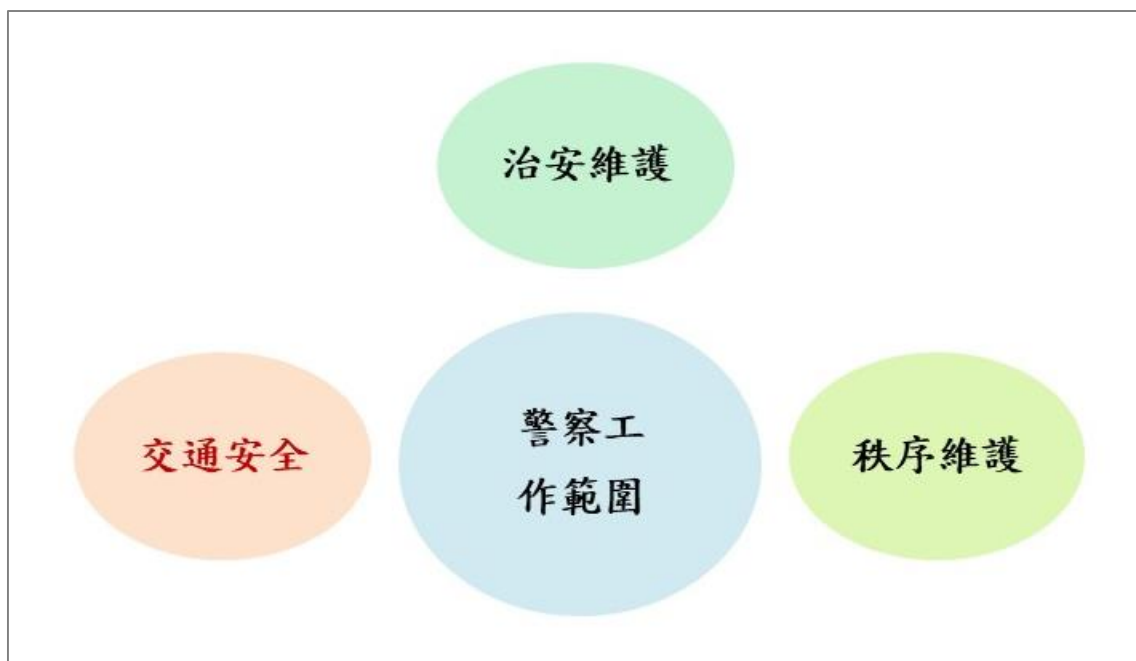
	<p>六、預防犯罪、檢肅組織犯罪、保障婦幼安全、失蹤人口查尋及維護社會秩序事件之規劃、督導。</p> <p>七、當舖業及保全業管理之規劃、督導。</p> <p>八、交通安全維護、交通秩序整理、交通事故處理及協助交通安全宣導之規劃、督導。</p> <p>九、警察資訊作業、資（通）訊安全及鑑識科技、通訊監察之規劃、督導。</p> <p>十、社會保防與社會治安調查之協調、規劃及督導。</p> <p>十一、警民聯繫、警察公共關係、警政宣導及警民合作組織之規劃、督導。</p> <p>十二、警察勤（業）務督導及警察風紀督察考核。</p> <p>十三、配合辦理災害整備、應變與民防有關之事項。</p> <p>十四、所屬臺灣警察專科學校、警察通訊、民防防情指揮管制、警察機械修理及警察廣播電臺機構之督導、協調及推動。</p> <p>十五、其他警政事項。</p> <p>前條指揮、監督之命令，應以書面行之；必要時，得以言詞行之。</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

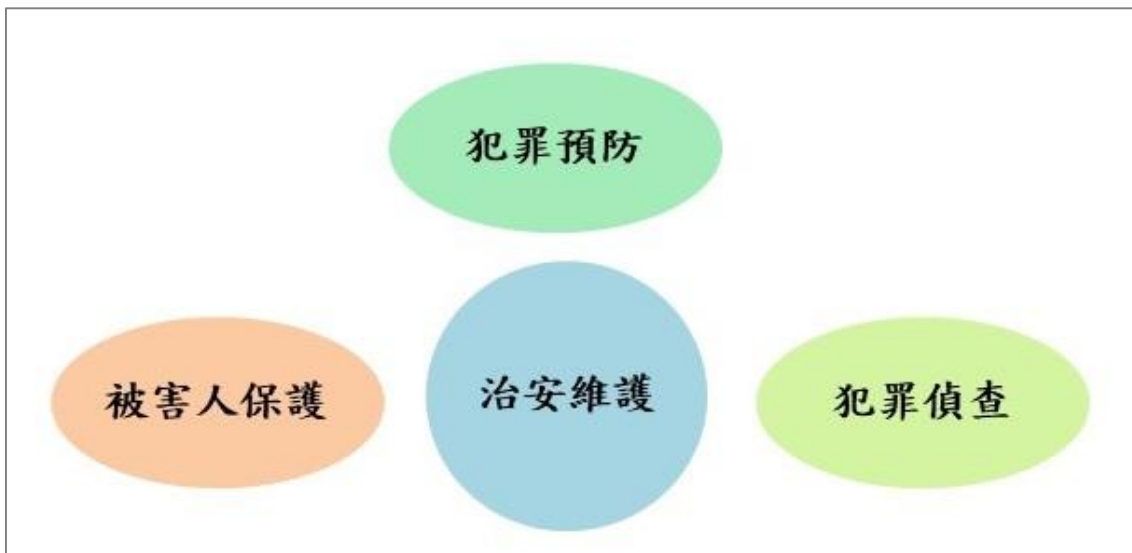
執行層次——地方政府民選首長基於選舉考量，重視治安滿意度調查，偏向民眾關切交通、保安、環保、市容、市政會議交辦業務、職務協助、執行協助。

五、小結

地方警察需執行中央交辦業務，尚須執行地方首長透過市政會議要求各種協辦業務。

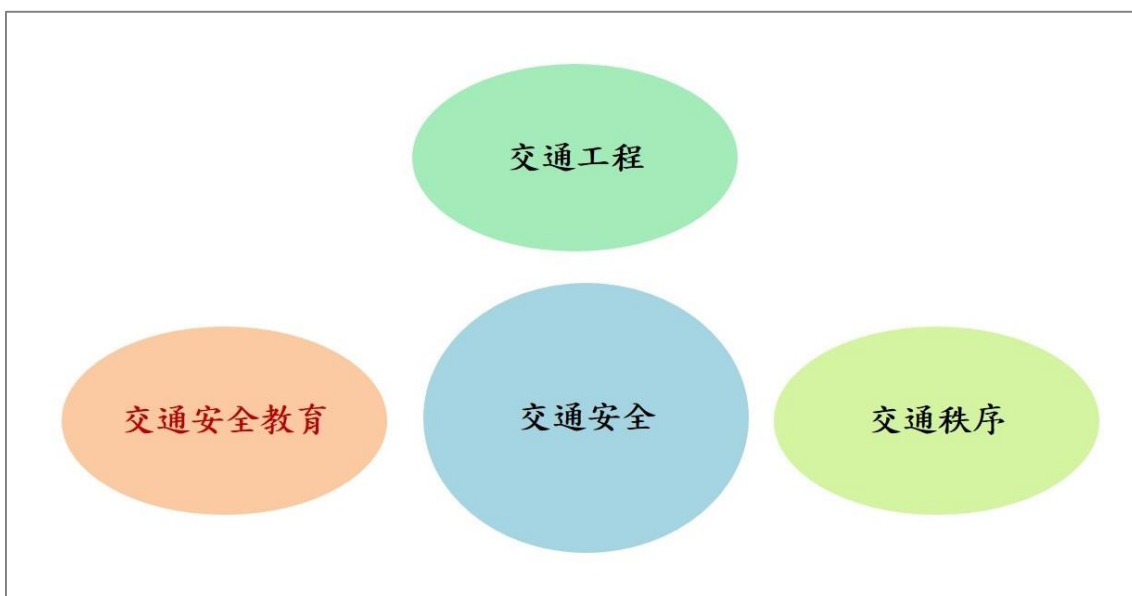
與談人 8：中央警察大學行政警察學系 黃翠紋教授





當前國際趨勢

- 一、所有犯罪皆可能結合網路，網路犯罪(包括：網路入侵(例如，未經授權的系統訪問)、網路欺騙/盜竊(例如，個資盜竊、網路詐欺、數位盜版)、網路色情(例如，兒童性剝削材料)和網路暴力(例如網路跟騷；網路恐怖主義)成為各國最為嚴重的治安問題，專業化、集權化的犯罪偵查體系成為趨勢。
- 二、犯罪被害人保護與支持，已成為先進國家重要治安政策。
- 三、協助犯罪者復歸社會，逐漸成為各國刑事政策的重點。



- 一、酒駕與毒駕已成為危害各國交通安全的重要議題。
- 二、毒駕需要由中央規劃執法標準與策略。

【結語】

- 一、隨著社會快速變遷，以及生活型態的轉變，有關治安與交通工作之執行，都需要中央與地方合作。

- 二、北美、歐盟、紐澳的警政，逐漸強調專業化警察機關的設立，也強調跨域合作的重要性。
- 三、隨著民主政治，地方首長莫不重視治安與交通，但這些工作都需要中央與地方，以及中央與地方相關網絡的合作。
- 四、目前各中央機關推動各項政策，都喜歡將警察納入工作推動的一分子，但警察不一定有該項工作的專業，如何掌握警察的角色，警察首長與各業務幕僚扮演關鍵角色。同樣的問題，也存在縣市警察機關。
- 五、在臺灣，除了歷史文化外，目前就地方政府而言，縣市政府的人員多數是約聘僱人員，相較之下，警察素質高、回應問題的速度快，成為縣市首長在處理各項社會問題時，非常倚賴的機關。
- 六、警察在地方自治的角色，最重要的問題在於：是否給警察足夠的人力、經費與職權。舉例而言，每年衛福部投入在處理家暴案件的費用，多達 40 億(不包含地方政府的預算)，而警政署則只編列 200 萬左右的預算。

與談人 9：中央警察大學行政警察學系 許福生教授

一、警察之角色與功能

警察之功能，可指警察所做的工作、警察所扮演的角色及警察行為的結果。從系統的角度看，警察行為可被視為警察對政府或人民需求的認知與反應，因而警察人員、警察組織與外在環境三者之互動，形成角色認知與期待，轉而決定了警察採取何種行為模式，況且警察工作經緯萬端，故警察行為複雜多元。美國學者 Wilson 則將警察分為「看守人」、「執法者」與「服務者」三種型態，「看守人型態」的警察多非處理犯罪情況，並以秩序維護為其主要功能；「執法者型態」的警察則強調執法功能，講求專業化、效率、科技等觀念；「服務者型態」的警察則重視社區民眾的需要，強調顧客導向的警政。至於影響警察功能的具體因素包括都市化、教育程度、經濟條件、警察領導人的甄補、政府型態、利益團體、文化信仰、與歷史因素等，目前則以「秩序維護」、「執法」、「服務」三者為警察功能的分類（章光明，警察業務之社會科學分析，頁 20-3）。

但必須說明的是，這三種功能並非完全獨立互斥，絕大多數的警察機關同時從事這三種功能的業務活動，只是會強調其著重在那一種主要功能罷了。就以婦幼案件為例，警察最主要的角色與功能為(1)案件處理者：警察人員處理婦幼案件時，應確保婦幼被害人安全為首要，以熱忱的服務態度，積極受理性別暴力案件，為當事人進行調查蒐證、製作筆錄、並視案件需要協助驗傷採證、辦理保護令申請；同時針對被害人案件特性，提供被害人安全資訊，具救援者、安全維護者，以及決定當事人能否獲得協助的案件處理者的角色功能。(2)資訊告知者：主要為聆聽被害人陳述，告知被害人得以行使權益、救濟途徑、服務措施，以及視被害人狀況轉介相關單位，提供後續服務，具有網絡結合者的角色。(3)通報者：依法警察人員為責任通報者，在案件受理後通報縣市家庭暴力暨性侵害防治中心，或視案件需要通報相關主管單位。(4)保護令執行者：家庭暴力案件保護令執行，由警察機關執行。(5)約制加害人的執法者：對經交保、飭回的加害人，加強約制告誡，特別是家庭暴力施暴者，讓其瞭解自己應對犯罪行為負責，以強化施暴者行為改變動機。(6)宣導教育者：結合犯罪預

防宣導，提高自我與民眾危機意識，提早介入處理防止暴力行為發生與惡化(張錦麗等、性別平等與暴力防治，頁 34)。

二、地方自治之概念與法制依據

地方自治「為特定地區領域內之人民，以自我負責之方式，規範及處理地方事務。由權力分立的角度係指垂直的權力劃分。組織形式上，係指存在於國家以下的其他主體，實質意涵係地方自治團體於憲法和法律的保障範圍內，以其自己之責任，執行地方社會上的所有事務。」也就是，由一個區域內的一群人集合在一起成立一個組織，並處理這個區域內的事務，處理事務的成敗，由這個組織自己承擔(吳子毅，直轄市的警察局長，應該由中央還是地方首長來選？自由評論網)。

憲法第十章規定中央與地方之權限、第十一章規定地方制度，又依照憲法第 118 條規定，「直轄市之自治，以法律定之。」為了實現直轄市之自治，定有地方制度法，該法第 1 條第 1 項即規定：「本法依中華民國憲法第一百十八條及中華民國憲法增修條文第九條第一項制定之。」

三、地方警察局長應聽令於警政署長或是縣市長？

直轄市之人事權規定於地方制度法第 55 條第 2 項規定：「直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。」另就警察而言，所謂「專屬人事管理法律」係指警察人員人事條例，依該條例第 21 條規定：「警察職務之遴任權限，劃分如左：一、警監職務，由內政部遴任或報請行政院遴任。二、警正、警佐職務，由內政部遴任或交由直轄市政府遴任。」又第 9 條規定：「警察人員由內政部管理，或交由直轄市政府管理。」

依照全國警察機關陞遷序列表，直轄市政府警察局長為警監一階，因此係由內政部遴任或報請行政院遴任，直轄市市長頂多僅有管理之權限。

又依地制法第十八條規定，直轄市警政、警衛之實施為直轄市的自治事項。警察法第三條規定，有關直轄市警政、警衛之實施事項，其立法及執行，屬於直轄市。而警察法第六條規定，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。

但是，警察法第四條又規定，內政部掌理全國警察行政，並指導監督各直轄市警政、警衛之實施。第五條規定，內政部設警政署，執行全國警察行政事務並掌理左列全國性警察業務：其中第一款就是「關於拱衛中樞、準備應變及協助地方治安之保安警察業務。」

且地制法第七十六條規定，直轄市依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得由行政院命其於一定期限內為之；逾時仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。

可見，台灣的警察組織是中央「一條鞭」，至於地方首長之所以能對警界人事產生影響力，主要來自各地方警局的預算，劃分給地方政府負責編列，如此也導致地方警局首長不得不聽地方縣市長之命。

如此，警察的中央與地方首長人事權限劃分，應然面上雖由中央遴任，但到地方去，實然面仍需受縣市長之管理，配合縣市長之施政也成為實際的需要，當然也是政治力競爭下的產物。除非中央能召集相關部會，與各縣市首長取得共識，制定規章，讓警察回歸治安和交

通專業，且服務也要限制在犯罪預防下的服務而不能漫無止境。

四、回歸到警察治安和交通專業角色功能

資深刑警楊岳樓先生，曾投書蘋果新聞網，指出「主管機關不出手，警察業務包山包海！資深警痛批：別把基層當免洗」；又楊國隆警官，亦投書自由評論網指出「執法員警為何總淪為工程人員」。

誠如投書同仁所言：不管是「路燈警察」（臺南發生駭人聽聞的馬來西亞女大生命案，要求全國基層員警立即查察回報轄區內各所大學、高中、乃至國中小學等校園週邊路燈是否會亮、雜草是否過長等情況，最後衍生出白天要求員警查看路燈亮不亮、雜草幾公分的笑話）。「保全警察」（行政院蘇院長一句「再發生打架，局長下台」，自此各地成為 KTV、夜店及酒店等業者免費的高級保全）。「口罩警察」（疫情爆發，各地派出所日日接獲民眾檢舉轄內有人未戴口罩，基層員警疲於奔命）。「餿水警察」（非洲豬瘟突然暴發，要求各縣市警察局大動員清查走私肉製品下游處所，要求同仁於巡邏時注意路旁或巷口是否有餿水桶，如有發現應立即通報環保單位回收，避免成為破口）。「工程警察」（狂風吹襲致號誌燈桿斷裂砸傷女騎士案件，縣長和警局長隨即下令，全面動員各派出所員警檢修縣內號誌，是否有鏽蝕倒塌之虞，希望能即時發現及補救）。警察雖不是主管機關也必全力配合執行，但希望執政者少點政治、多點人性，警察不是隨抽即用的衛生紙。《警察法》第二條：「防止一切危害，促進人民福利」短短十二字，彷彿在執政高層眼中代表著警察的無敵，可卻是基層員警的無奈。

基層可能也是要表達他們的心聲，執政者怎麼看待警察吧！又我們警政高層如何看待我們自己警察。也要清楚告知國人及基層員警，緊急狀態下具體危害已產生，確實有必要介入，而非簡化上級交代，相關法律關係更要交代清楚，該公告要公告，但委任應有其界限，基於法定管轄為原則，例外權限移轉需從嚴，但不能全部移轉。

另警察法若不修，「XX警察」還是會不斷出現。中華警政學會已出版的警察法修正草案建議書，具體建議將警察法第二條（警察任務）修正為：「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。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。」第四條（執行職務之範圍與限制）增訂為：「警察執行職務，行使職權，應以法律規定之任務事項為限。非法定任務事項之公共秩序及安全之危害，以無其他機關管轄或其他機關無法或不能即時制止或排除者為限。」確實可供參考修正之。

警察伙伴們，大家辛苦了，大家加油。

與談人 10：中華警政研究學會 鄭善印理事長

台灣各地方警察局的警察組織及人員，均隸屬地方政府，薪俸也向地方政府領取，各種執法所需預算及裝備，除若干須統一規格者如車輛、槍枝等外，餘均由地方政府出錢，但所做工作卻泰半為中央事務，例如取締犯罪及交通違規等，但人事升遷及何種工作屬於警察工作，卻泰半掌握在中央，可謂地方養警察，中央用警察。

這種現象造成的結果是，警官惶惶不安於不知如何晉升，也就是升遷似無正常管道，警

員則苦於包山包海的工作，尤其是派出所的警員。我認為派出所至少有以下兩項委屈。

一是包辦中央與地方政府諸多其他機關應自行處理的事務。例如中央機關法院與地檢署的許多雜務，都喜歡發交派出所處理，即便連民事裁判書都要派出所一肩承擔。這是戒嚴時期留下的陋規，解嚴後更加添許多詭異的交辦事項，中央警政署無力抗拒，地方警察局長更是無力反對。此外，解嚴後，由於民主選舉所需，地方政府事務頻繁增加，凡是其他機關無力處理或懶得處理的事務，如環保、動保、戶政、衛生等都交給警察，因而派出所的「職務協助事項」，據聞有一三六項之多，但要一個警員如何做得了這麼多雜事？一古腦兒倒給派出所處理的理由，無非是派出所遍及縣市轄區，廿四小時營業，以及人力免費且使命必達。

二是加班費與夜勤費問題。派出所工作量大到經常要加班處理，但加班費卻依其本俸計算，非但不如勞工，更比最低時數工資都低。此外，派出所員警要值夜班，但夜勤費用與日勤費相同，且夜勤時間每月變動，比起護理師的合理費用與體力調節制度，真是不可同日而語。

派出所員警有這些委屈，不是一年兩年，而是從解嚴前到現在一直都是如此，已有幾十年歷史了，只是最近幾年越來越嚴重而已，依我看來實在很早就應該轉型了。但如何轉型呢？觀察幾個主要民主法治國家，除日本外少有遍佈全國的派出所，即便日本的都市派出所也都只是三五人的小所，並且夜晚可以值宿，大批警力仍然留在分局，有事依報案電話前往處理。檢討起來，我國派出所員警的上述兩項委屈，實在是根源於過時的派出所制度，倘若廢除派出所，基層員警通通回歸分局，正常輪二十四小時的班，只要電話一來即派員出勤，甚至可以用機動派出所來分布於境內各地，以便即時維護各區治安，這樣才能讓員警在勤休上能有一個春天。

年底的地方選舉，看來各黨各派並無警察制度的相關政見，只是一逕地以候選人的論文是否抄襲等品格上的問題互相攻訐，且常被聲量大說話尖銳的談話節目所壟斷，這種選舉實在與民主政治有相當距離。但派出所警察隸屬於地方政府，領地方政府薪水，其工作與國民日常生活息息相關，故派出所的改變，應該攸關民眾平常的生活。因此選舉的大眾，包含警察與眷屬們，怎麼能不多加注意各黨各派候選人所提的警察政見呢？甚至，還應該督促他們在選前提出警察制度變革與否的政見。

論地方警察首長之遴任權限與行政中立

蔡庭榕*(2004年撰文原稿)

壹、前言

解嚴後，國家與地方制度均需以常態之民主憲政為依歸，地方民選行政首長更是以落實地方自治與有責有權之理由，依法極力向中央爭取其所轄地方警察首長之人事任免權。¹中央與地方權限劃分屬於憲法問題，不論是過去在憲法本文的第十章明定劃分原則，或經憲法增修條文之第九條中規定「中央與省、縣之關係」以法律定之，不受原憲法條文之影響。甚至後來據予制定「省縣自治法、直轄市自治法」及之後的「地方制度法」均有明文規定，然長期以來均未能妥適解決。地方警政首長之遴任問題，雖學者於民國八十三年及八十四年進行熱烈探討²，民國八十七年中國考政學會亦邀集了考試院與相關附屬機關及行政院人事行政局進行討論「警察人事任免權責如何合理化？」亦提出許多高見³，然其均在民國八十八年地方制度法公佈施行之前，且地方警察首長之遴任權限究屬中央或地方？並未獲得解決，僅有警政署在「相忍為國」下與地方行政首長進行個案協調同意後由中央派任。故本文對此問題之研究並非「炒冷飯」，而是長年以來問題未決，且有新事實產生與新法律規範，允宜再議。然有關地方警察首長之遴任，在「地方制度法」實施後，此問題卻在警政署隱忍克制與妥協之下，仍與地方進行非正式協商方式之個案解決，以致中央與地方遴任權拔河問題仍令中央及用人之地方政府頭疼，嚴重者甚至延宕派任，影響警察士氣至鉅，或可能導致有講關係、重人脈之傳言，使認真於警務工作者產生或將「沒有明天」之嘆。

另一方面，警政首長之遴任可能導致政治力介入警政而影響行政中立之問題，亦值得一併探討。由於地方行政首長具有競選壓力，對於地方政績之良窳與負責治安之警政亦有相

* 現職中央警察大學副教授，美國聖休士頓州立大學刑事司法博士；現兼台灣高等法院訴願審議委員會委員、內政部警政署法規委員會委員、中央警察大學法規委員會委員。

¹ 蔡仁堅，警察人員任免權責如何合理化，「警察人員教育、考選、任用、退輔制度」研討會論文，中國考政學會主辦，考試院、考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會、行政院人事行政局合辦，民 87.12.18. 頁 1
蔡仁堅氏（時任新竹市市長）指出：「省縣自治法」及「直轄市自治法」繼而於民國八十三年七月七日公佈施行後，地方行政首長對於對於一切行政必負成敗之責，尤以精省之後，地方自治精神正式回歸落實於地方政府行政首長，警政治安工作更為施政重要一環，繫乎民選行政首長政績至鉅，爰依法爭取民選市長對於警察人員必有之任免權，俾落實地方自治。」

² 李震山，德國聯邦與各邦警察權限之劃分，警學叢刊，第 25 卷第 4 期，民 84.6.，頁 173-182

鄭善印，日本中央與地方警察權限之劃分暨我國可以採行之方案，警學叢刊，第 25 卷第 4 期，民 84.6.，頁 183-218.

江慶興，解決警察人事任免爭議之可行之道—以英國警察為例，警學叢刊，第 25 卷第 4 期，民 84.6.，頁 219-232.

王鳳輝，省市警察人員任免權之研究，警學叢刊，第 25 卷第 4 期，民 84.6.，頁 233-252

劉嘉發，警察人事權爭議之探討，警學叢刊，第 25 卷第 4 期，民 84.6.，頁 265-292.

³ 蔡仁堅，警察人員任免權責如何合理化，「警察人員教育、考選、任用、退輔制度」研討會論文，中國考政學會主辦，未出版，民 87.12.18.，頁 1-3.

吳定，我國警察人員任免權責探討，「警察人員教育、考選、任用、退輔制度」研討會論文，中國考政學會主辦，未出版，民 87.12.18.，頁 1-12.

關，而部分地方行政首長與縣市警察首長或已經形成良好工作默契，能協助其推展地方庶政，以致中央警察主管機關對地方警察首長常有「調不來、派不去」之嘆。然而，政治力介入警政之問題並非地方性而已，特別是我國總統、副總統民選之後，中央警政首長之遴任如何使之專業且政治中立，亦將牽動著整體警察行政中立，尤其是地方警政首長之遴選亦有牽連關係。因此，在此總統、副總統大選在即，隨後之立委及縣市長選舉，均屬於政治角力，肩負社會治安工作者如何在專業上發揮，堅持行政中立，且避免政治不中立，對於地方警察首長遴任權，甚或中央警察首長之任免權誰屬，將更凸顯其重要性，本研究乃思對此問題加以探討，研提解決之道。本文所論之地方警察首長係指直轄市或縣（市）警察局局長；中央警察首長係指警政署署長。基於上述理由，將先說明爭議問題背景及法規變革；緊接著略述警察人事遴任與其行政中立之關係；再者，探討外國對於其中央與地方調適警察遴任權限之方式，隨之研擬各種可行性方案與分析，並研提法制規範之制定或修正，據予提供具體建議，俾供參考。

貳、警察人事遴任與「行政中立」

一、警察人事遴任之原則

警察人事遴任以能力、品德、以及是否能適才適所作為考量，不但在人事法規訂有相關條件，一般人事遴任時，通常會考量下列項目：

- (一)、 合於法定資格之形式要件：如國籍、年齡、心神狀態、依法考試、銓敘、或考績升等，符合官等官階之規定，以及未有公務人員任用法第二十八條之各項任公務人員之消極條件者。
- (二)、 品德、能力及忠實服勤：避免徇私舞弊，恪遵國家法令，盡忠職守，依法執行任務，行使職權，勤謹謙和，為民服務。尤其是屬於事務官性質之警察人員（包括所有警察首長），更應秉公處理公務，行政中立。
- (三)、 學經歷配合之適當歷練：擔任地方警察首長應具有充分之職務歷練，使具有優秀能力來配合地方複雜之警政工作。
- (四)、 與地區行政首長之協調配合：由於地方警政仍為地方政府總體行政工作之一環，而且由於警察具有較強之執行力，對於地方行政首長之合理必要充分配合，否則無法落實地方自治之精神。我國以前在非常時期，均為一黨執政，地方行政首長亦多為同黨，加以戒嚴時期習慣中央集權，由中央逕予派任，尚無問題。然解嚴後，制定地方自治法，開啟了地方自治新頁，地方行政首長因而要求其遴任警察首長之權限。
- (五)、 結合個人意願考量：對於派往地方擔任警察首長，因必須與地方行政首長密切配合，故亦應考量其個人意願，以發揮最大功能。
- (六)、 依法定程序遴任：為避免任用私人，結黨營私，應秉持行政中立，依法遴任地方警察首長。有關內政部警政署重要警職檢討，係就現有重要警職職缺，視各縣

市警察局治安需要，並參據各適任人選之工作績效、專業能力、品操學能、發展潛能、職務倫理及內外勤職務歷練等原則通盤檢討考量後，再作人事調整。

二、警察「行政中立」

近來考試院要求全體公務人員需接受「行政中立」訓練課程，要求公務人員必須政治中立，依法行政，避免偏袒政黨或特定政治人士，以專業化、中立化執法。由於民主法治國對於政黨競爭、人民參與政黨乃是自然之事。有關法律規定亦未完全禁止公務人員，即使屬於公務人員身分之警察，並未有法律加以禁止其加入政黨。然由於警察人員無須隨機關首長同進退，屬於事務官之性質，更應秉持行政中立，避免因遴選制度而受到不當左右。另一方面，政務官或機要人員於法律設計上，需為政策負責，受選民考驗，惟政務推動之良窳，常賴事務官之公務人員有效配合，故屬於事務官之「警察人員」因執行力強，人員多、分佈廣、動員快，特別是負責地方警政指揮權之轄區警政首長是否能與地方政府首長有配合良好，至為重要。因此，地方行政首長對於其遴任權限更為重視。

然而，現行法律上設計地方特別公務人員之人事管理制度，依據地方制度法規定「主計、人事、警察、及政風首長」之任免由地方行政首長依據「專屬人事管理法律任免外」，其餘由市長任免之。而警察之專屬人事管理法律係指「警察人員管理條例」，依其規定地方機關之警察首長應由中央遴任之。由此人事任免規定設計可知，避免地方行政首長或其他政治力過渡介入警政執法，以減少警察行政因政治力介入受到偏頗與不中立。

強調公務員「行政中立」原則，在於避免偏頗。為建立公平政治環境、創造人民福祉、保障公務員權利，行政中立的確保與強化，在採取政黨政治之自由民主法治制度下，已屬不可或缺。為使行政行為遵循公正、公開與民主法治原則，應堅持公平中立原則，以保障人民權益。從憲法第七條出發，與「公正執法」、「依法行政」理念接近，進而建立政治活動規範。行政中立得否落實，亦取決於法內容之公平性與中立性。再者，以「政黨政治」而言，強調公務員於處理與政黨、政治團體、有關政治事務之公務，以及於各項政治活動中，應保持中立，一般稱為政治中立。就法律建制言，考試院主張以「行政中立法」草案為名，立法院則認為以「政治中立法」草案為妥，各有擅長，然實應視規範內容而定，予以儘速法制化。

在法治國家理念支配下，任何政黨執政，都應依法執政，「法」才是人民共同意志之表現，而非個別政黨意思之展現。由於「法律」是由兩次民意的多數決所提煉而來，一次係由人民以多數選票選出立法委員，再次由立法委員以多數決來通過法律案，故通過國會保留而制定之法律，是以民主為基礎，期待達到法治效果。從而，執政者只有經由其掌握國會議員多數之優勢，在多數民意支持下，制定能貫徹其政黨理念或理想之合憲基礎，及為公平與正義，不得偏頗於特殊政黨或政治團體。任何國家權力都應受法律支配，若讓政黨意志與利益，凌駕人民的利益與法律的利益之上，執法者將成為政黨的工具，除甚易遭受其他政黨屬性公務員之抵制，影響公務推行與和諧外，若遇到政黨的輪替，公務員勢必隨著進退，自然

就捲入政治角力中，其身分地位也無法受到充分保障，公務亦難以永續推展。

為建立公平政治環境、創造人民福祉、保障公務員權利，行政中立的確保與強化，在採取政黨政治之自由民主法治制度下，已屬不可或缺。公務員履行行政（政治）中立之義務，合乎國家、人民與公務員長遠利益。警察屬於事務官性質，應依法行政，不許政治力介入及受地方派系影響。警政業務，由於警察係配備武器之人員，其執行法令必須統一指揮，始能掌握時效，、、、，是以，必須超越黨派之外，保持中立。⁴警察行政中立或避免捲入地方派系之爭，對於警察人事之遴任權限如何分配，其遴任方式如何安排，均將影響其是否受影響，極有必要予以注視。

三、警察人事遴任與「行政中立」之關係

警察人員履行行政（政治）中立之義務，合乎國家、人民及公務員長遠利益。服公職受較多的限制，是基於公益的理由，但該限制所生差別待遇必須是審酌「事物本質」後，合理且合比例原則，方符法律追求公平正義的本旨。如此，公務員才能以「同理心」對待人民。論者多數認為，高度地方分權化，將難以避免政治力介入警政，尤其是地方派系之影響。有論者以為，政黨政治是民主政治的重要一環，執政之政黨，必然要透過執政之機會，借同黨公務員之力，遂行其理念，施展其抱負，爭取繼續執政之機會。因此，地方警察首長之遴任若完全地方分權化，由民選縣市長自行遴任，除可能因此而受政治力影響執法，而有公正、公平、中立執法之疑慮，亦容易受到地方派系所牽制。特別是在台灣，法務部曾調查地方民代之背景，發現具有黑金背景者，比例不低。因而主張地方警察首長之遴任權不宜劃分給地方政府，以避免地方政治力或相關派系之不當影響警政治安之執行。然從另一方面思考，有論者指出：「政治介入警政，很可能與到底是採取中央集權或地方分權無直接關係。⁵因為中央集權式指派地方警察首長，然中央之指派仍然可能遭到政治力之介入影響。因此，日本警察之遴任制度可能初始即已預見到此問題，而提早防範，故其中央與地方警察人事與預算之劃分，即避免政治力之不當介入與地方派系之影響。

四、小結

若警察人事任免權影響行政中立或政治中立，則不僅是地方警察首長之遴任會受到地方政治勢力之影響，由中央遴任亦有可能產生執政黨以政治力介入影響其正常遴任原則或方式。因此，對於地方與中央之警察首長遴任權限應有一併考量如何調整，以避免政治力不當介入警察人事遴任權，而可能影響其行政中立。允宜參酌各國之作法，斟酌我國國情及相關特性，建立一套可行可久、公正公平之警察首長遴選制度，並於憲法及法律予以明確規範之。

⁴ 劉嘉發，警察人事權爭議之探討，警學叢刊，第 25 卷第 4 期，84.6., 頁 271.

⁵ 李湧清，中央與地方之警察權限劃分—美國的經驗與啟示，警學叢刊，第 26 卷第 1 期，民 84.7，頁 9

參、我國現行對地方警察首長遴任權之法律規範與實務作法

一、法律規範

依據現行法律規定，我國地方警察首長之遴任權限屬於中央政府機關。我國警察人員管理條例第九條：「警察人員由內政部遴用管理，或交由省（市）政府遴用及管理」；又同條例第二十一條：「警察職務之遴任權限劃分如左：一、警監職務由內政部遴任或報請行政院遴任。二、警正、警佐職務由內政部遴任或交由省（市）政府遴任」，基於上揭規定，內政部曾於六十八年四月二十日台內警字第一二六七一號函規定：「為因應當前需要，臺灣省及臺北市政府警察人事管理，由本部暫行授權省警務處及市警察局統籌作業，陳由省、市政府核定」。然因直轄市政府警察局長係屬警監職務，依法屬中央權限（內政部遴任或報請行政院遴任），另警正、警佐官等之職務人員，則依前述授權規定，由直轄市政府警察局統籌作業，再陳由直轄市政府核定。因此，地方直轄市、縣（市）警察局局長均為警監官等，其遴任權限仍屬於中央。

有關直轄市政府警察首長之人事案件遴任程序（註：由於當時尚未精省，僅台北市政府警察局長之遴任問題），再經行政院於八十年八月二十日與內政部、省市政府等有關機關會商，業經行政院八十年十一月四日以台八十年政貳字第三七〇一〇號函核復：關於直轄市政府警察局長之派免，程序如下：1、內政部警政署就遴用人選報內政部；2、由內政部洽會省（市）政府同意後報院；3、陳報行政院人事行政局簽核；4、奉院核定提院會報告備查；5、提院會報告備查後發布。民國八十三年公布施行之「省縣自治法」第三十五條第三項及「直轄市自治法」第三十條第三項分別規定：各該政府主計、人事、警政及政風主管，由省、市長「依法任免」之，使直轄市政府警察局長之遴用權限發生法律競合與適用問題，報經行政院於八十三年十一月二十六日台八十三內字第四四三六三號函釋以：「依主管機關內政部之認定，係屬事務官。」其人員派免應依各該人事管理專屬法律（警察人員管理條例）規定辦理，另為符合各有關法律規定意旨，行政院又於八十四年二月七日以台八十四人政力字第〇三六八九號函補充規定省市政府之主計、人事、警政及政風主管之派免程序如次：1、省市長民選後，有關省市政府主計、人事、警政及政風主管之派免，應先經由中央各該主管機關與省市政府相互協調同意後辦理。亦即中央主管機關擬調整上開主管人選時，應先洽商省市政府同意；省市政府亦得洽商中央主管機關調整上開主管人選。2、至有關省市政府主計、人事、警政及政風主管派免令之核發，應先由中央各該主管機關依專屬之特種人事管理法律規定任免後，再由省市政府依省縣自治法、直轄市自治法律定據以任免。再者，於民國八十八年一月二十五日地方制度法公布施行後，原省縣自治法及直轄市自治法即同時廢止，而依據地方制度法第五十五條第二項規定：『．．．其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，「依專屬人事管理法律任免」外，其餘職務．．．由市長任免之』。

（二）、其他法律規範

除上述有關警察遴任權之主要法律規定外，尚有下列相關法律條款規定，進一步清楚明示我國警察人事權限仍由中央集權掌控。例如，警察人員管理條例第十六條：「警察官初任各官等及警監各官階時均應任官，程序如左：警監、警正由內政部核轉銓敘部銓敘審定合格後，呈請總統任官。（第一款）；」「警佐由內政部核轉銓敘部銓敘審定合格後任官，或由直轄市政府核轉銓敘部銓敘審定合格後，報內政部任官。（第二款）」再者，內政部警政署組織條例第八條：「本署設人事室，、、、，依法辦理全國警察人事管理事項；、、、。」所以包括地方警察首長遴認之警察人事管理事項，仍由警政署辦理。由以上各項法律條文規定，地方警察首長之遴任權限係授與中央，而非由地方行政首長為之。然而，在地方以落實地方自治及權責相當為名而力爭下，實質上並未完全遵照法律規定，而所產生之紛擾迄今未息。

二、 實務作法

由於地方制度法明定地方警察首長係依據「專屬人事管理法律」辦理任免，並未再如省縣或直轄市自治法規定由省市首長「依法任免」之。又警察之專屬人事法律為「警察人員管理條例」。地方警察首長之遴任權因而回歸警察人員管理條例第二十一條及行政院八十年十一月四日所函發之授權辦理程序，於檢討核派時，均就擬調整之地方警察首長人選，先行協調地方政府首長同意後，再報由內政部簽陳行政院同意後，由內政部發布派免令及辦理相關派免事宜。在實務上，均由警政署提供三至五名適任人選，經協調直轄市或縣（市）長長同意人選後，再循行政程序報部核辦。目前則因三至五名候選人員中有些不服其成為「職業陪榜人員」，而懷疑既已經「內定」人選，為何每次將之列為陪榜而有不滿。因此，目前在實務上警政署僅提供一名適任人選，協調出缺之地方政府首長同意，若不同意則可能在合資格名單內之其他人選繼續進行協調同意後，由內政部發佈派令。

地方制度法第五十六條第二項規定：「縣（市）政府置主任秘書一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，、、、。」揆諸上揭法律規定，縣（市）警察局局長之人事任免權屬中央權責。然而，目前實務作業，台灣省、福建省縣市警察局局長之任免，由警政署擬議，報內政部核定；直轄市警察局局長則依前述行政院八十年十一月四日台八十八人政貳字第三七〇一〇號函規定辦理遴任。惟基於地方自治精神，縣（市）警察局局長異動時，於內政部核定為發佈前，均先協調縣（市）長同意，以減少爭議。

三、 小結

我國在戒嚴之非常時期的中央集權體制，地方制度並無法律授權，僅以命令為之，而相關人事權限集中於中央，以所謂一條鞭方式處理之。特別是在民國八十四年三月之前，內政部警政署與台灣省政府警務處合署辦公，中央、地方不分，其警察人事制度，更是完全由內政部警政署來獨攬。在民國八十三年省縣及直轄市自治法制定，省、直轄市政府首長民選之後，警政署與警務處才正式分開，警務處遷往中興新村辦公成為警政廳。而從此時起，亦是

地方首長爭取地方警察首長遴任權之開始，因為省縣自治法及直轄市自治法中規定地方警察首長由省（直轄）市長「依法」任免之。然而，因法律規定不明，授權不明確，產生地方首長認為其有依法任免之權力，故而極力爭取，遂產生中央多次調和妥協，由中央研提人選，經地方行政首長同意後，再由中央發佈派令。到了民國八十八年，警務處隨著精省而裁撤，制定了地方制度法，其第五十五條及第五十六條分別規定了直轄市及縣市政府之警察首長之任免，改由「依專屬人事管理法律任免」，並去除了由直轄市長或縣市長任免之規定。其後地方警察首長應仍依據「警察人員管理條例」第二十一條由中央遴任之。然而，由於過去已經開放給地方同意後，始得由中央派任，導致尾大不掉，地方行政首長仍以落實地方自治之憲政精神與權責相當來爭取權力。故而我國現行對於地方警察首長之遴任權限之法律規定與實務作法是否一致？實有質疑。在實務上，雖未如在直轄市自治法及省縣自治法時代之法律競合與適用問題，然仍未實質依法行政，因中央僅能有形式發佈派令的權限，地方行政首長則以同意來掌握其實質遴任權，導致中央對於警察人事作業造成許多困難。而形式上係由中央所發佈之派令，亦使地方有權無責，遇事推藉為中央所派。因此，我國地方警察首長之遴任權限究應如何改善，允宜參酌各先進國家方式，考量我國情與體制，妥善研議一套適合於我國之遴任制度。

肆、外國對中央與地方警察首長遴任權之劃分

世界各國國情不同，治安情況各異，然隨著其憲政體制及公務員制度的推行，對於中央與地方政府之權限劃分，各有建制，而對於地方警察首長之遴任權，亦配合其政治制度及國情需求，而各有擅場，茲分別簡述如下：

一、美國

美國採取徹底的聯邦地方分權制。美國聯邦憲法第十增補條款規定：「憲法中未授與聯邦或禁止各州行使之權力皆保留於各州或人民。」而治安並不被列舉在聯邦權限之中。因此，各州及地方享有其治安之自主權限。⁶而美國警察之任命，因地方市郡之政治型態不同，有市長任命、有市經理任命、亦有市議會任命的，並無統一之方式，州以上由州長或直屬長官任命。而警察與執法機關之間是雇主與雇員之契約關係，定期簽訂契約。美國是屬於高度地方分權化，郡設有民選的警察長，市則設有警察局長，除少數警察首長由州政府任命外，大部分州政府對警察事務並不加以干預，特別是實施市經理制之城市，警察首長僅受市經理之指揮監督，在市長及議會之城市，警察首長通常由市長任命，得市議會同意，州政府並不加以過問。⁷

二、英國

英國是採中央與地方調和折衷方式任免地方警察首長。一九六四年之英國警察法，曾圖將

⁶ 李湧清，中央與地方之警察權限劃分 — 美國的經驗與啟示，警學叢刊，第 26 卷第 1 期，民 84.7，頁 3

⁷ 陳明傳等，各國警察制度，中央警察大學印行，民 85.5.，頁 69-71.

警察權限以等邊三角形的架構平均分配給內政部長、警察局長、與地方警察權力委員會（相當於我國地方行政首長）。地方警察權力委員會對該地方警察首長雖有任命權，但必須先經過內政部長同意後，再交由地方警察權力委員會任命。故地方警察權力委員會所擁有對地方警察首長之「實質推薦權」與「形式任命權」，而「最後決定權」則在於中央之內政部長，甄選規則由內政部訂定。一九九五年「警察與治安法庭法」規定地方權力委員會委員人數為十七人，其中有形象較佳之地方治安法官三人；另九人為地方議員，五人為社會獨立公正人士，其中，議員代表席次係按政黨比例分配。地方警察權力委員會對高階警官（吳助理局長、副局長、局長）人選有建議權，但最後決定權則在於內政部長。然而，英國有地方警察首長出缺，係以公告方式對外公開徵才，合於條件而有意的候選人可提出申請，依據內政部所定之遴任標準為之，與我國現行制度並不相同。⁸

三、德國

德國警察制度，採聯邦與各邦分權制。依據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。」因此，德國是屬於聯邦國家，然國家事務原則上由邦負責，而基本法有例外規定時，才由聯邦負責。其與美國聯邦採地方分權制相似，治安權責屬於地方分權。警察事務屬於各邦，聯邦並無警察法之獨佔立法權，警察教育亦由各邦自行辦理。聯邦與各邦警察之間，原則上並無層級管轄、及對人事管轄權，自然亦無人事及經費之權，但在一定要件規定下，聯邦與各邦警察亦可產生交流互動。⁹德國各邦警察人事，採一元化管理，由邦內政部統籌管理運用。各邦之初級警察人員由所在地警察機關之警察首長任命；中級警察人員由其直屬上級警察機關首長任命；高級警察人員由邦內政部部长任命。¹⁰

四、日本

日本亦是採偏中央集權方式任免地方警察首長，惟派任前仍協調地方公安委員會通過。日本治安良好，聲名遠播，應與良好警政制度有關。日本對於中央與地方警察權限的劃分方式之歷史進展可分為三階段，第一階段是在二次大戰結束（1945年）前由中央集權，第二階段則在二次戰後之美國託管期間（1945-1952年）被要求採行如美國之地方分權化與民主化，因國情不同而引起許多反彈，而告失敗。第三階段則為新警察法時期（1954年之後—迄今）採行警視正以上為國家公務員，由中央編列預算，警視以下為地方公務員，由各地方分別編列預算，亦成立公安委員會。於一九五三年，即盟國統治結束後制定了現行的警察法（即所謂新警察法）。其全國性警政規劃及地方都道府縣警察機關警視正（相當我國縣市警察局分局長）以上警察人員之任免遷調等事務，均由中央統籌辦理，有關其警察制度變遷及

⁸江慶興，解決警察人事任免爭議之可行之道—以英國警察為例，警學叢刊，第25卷第4期，民84.6，頁223。

⁹李震山，德國聯邦與各邦警察權限之劃分，警學叢刊，第25卷第4期，民84.6，頁175及180。

¹⁰參見：內政部警政署考察德國警政工作報告，民87.10.16，頁7-9

實證過程，應可作為我國警察制度改進之參考。¹¹

日本警察首長之任免權責為：1.警察廳長官（相當於我國警政署署長），由國家公安委員會提名，經內閣總理大臣同意後任命；2.東京都警視總監，由國家公安委員會提名，經東京都公安委員會通過，再經由內閣總理大臣認可後任免之；3.道府縣警察本部長，由國家公安委員會提名，經道府縣公安委員會同意後任免之；4.都道府縣警視正以上之警察人員，由國家公安委員會提名，經都道府縣公安委員會同意後任免之。5.都道府縣警視以下警察人員，原則上由警視總監或警察本部長徵詢公安委員會意見後任免之。¹²日本之公安委員會分為國家及都道府縣公安委員會二級，國家公安委員會由委員長及五位委員組成，委員長由國務大臣充任，綜理會務，並代表委員會；其他五位委員由內閣總理大臣提名，經國會兩院之同意任命之。至於都道府縣之公安委員會，則於都道府縣知事之管轄下設置，委員由各該縣知事提名經議會同意任命之。¹³

五、小結

各國對於中央與地方權限劃分，乃至於地方警察首長之遴任權限，均依其國情特性與體制背景而有不同，例如美國在憲法上明白列舉聯邦權限，未列舉者屬於各州或人民，治安因而屬於地方權限，故屬完全地方分權制。德國亦在其基本法明定國家事務原則上由邦負責，聯邦例外時才予介入，聯邦與各邦無層屬關係，中央亦不介入各邦之人事權，故亦屬地方分權制。另一方面，英國則是屬於中央與地方妥協之方式來行使對於地方警察首長之任免權，然其方式恰與我國現行方式相反，即由地方提出推薦名單，經中央認可後，由地方行政首長依法發佈任用命令。國情與我國比較相近者應為日本，然其以官等之「警視正」以上作為區分國家公務員與「警視」以下為地方公務員之基準，來劃分中央與地方之分權，其地方警察首長之遴任，因其官等在警視正以上，故屬國家公務員，係應由國家公安委員會提名，並經地方公安委員會通過。日本在中央與地方均成立中立之「公安委員會」來制定政策及審查遴任作業，既預防政治力介入，結黨營私情形，亦衡平了中央與地方之各自權限，值得參考借鏡。

伍、我國地方警察首長遴任問題檢討與建議

一、地方警政首長遴任權之爭議與處理

回歸民主憲政常態，凡百庶政，均應釐清其任務分配，秉持權責相當，依據憲政體制，考量事務本質，劃分中央與地方政府權限。地方警政首長之人事任免權究應歸於中央或地

¹¹鄭善印，日本中央與地方警察權限之劃分暨我國可以採行之方案，警學叢刊，第25卷第4期，民84.6.，頁183-218。

¹²參見：內政部警政署考察日本警政工作報告，民87.3.6.，頁14。

¹³梅可望等，警察組織體系、人事管理及業務運作之研究，內政部警政署八十六年度研究報告，民85.11.30，頁41。

方？雖各國並不相同，我國長久以來，都歸由「中央集權」模式，係憂心職司治安的警察受到地方派系之羈束，影響其公正、公平執法，「行政中立」（含政治中立）考量乃為主要因素之一，以致不論在（地方）自治法或地方制度法之規定，均未將地方警察首長之遴任權限賦予地方行政首長。因而形成目前地方警察首長之遴任是由中央推薦人選，地方行政首長同意後，由中央發佈任免。雖係中央有形式的發佈任用權，而地方有實質遴任權，然亦造成地方有權無則；而中央有責無權。如此僅是形式的「依法行政」，卻無法解決實務上實質的問題。而此問題早已存在，到了民國八十三年施行省縣及直轄市自治法後，更加凸顯此問題，學術研究與實務均戮力研究，以期澈底解決此一問題。然而，拖延迄今，問題之嚴重性並未稍減。

中央警政機關通常考量地方警察首長遴任權應依現行法律，由中央統籌辦理之重要理由，經警政機關研議，認有：（一）、影響國家安全體系之整體運作：警察局局長人事權一旦下放給地方，地方首長、議會對於地方警察動用警力執行特種勤務，維護領導中心及中央憲政主管機關首長安全，可能產生反對意見。警政署對縣（市）警察局將無法有效指揮監督，有關國家安全情報蒐集及特種勤務之執行必受影響。（二）、造成犯罪偵查統合困難：全國一致性之治安事務，如反恐、掃黑、特勤、肅槍、緝毒、緝逃、查賄等具有全國一致性之事務，必須由中央統合指揮協調，相互支援執行。警察局局長人事權下放後，勢必分散犯罪偵查工作之協調統合力量，恐不利於犯罪偵防之區域合作及整體功能之發揮。（三）、警察局局長恐難維持行政中立，公正執法：警察局局長改為縣（市）長核派後，恐將捲入地方紛爭、派系糾葛，難以擺脫人情包袱，使執法立場陷入兩難，甚至採取選擇性執法，影響行政中立，喪失執法立場。再如八大行業，色情業者，一向攀附地方政治勢力，如受政治不當干預，勢必徒勞無功。（四）、影響警察職務倫理與經歷管理：縣（市）警察局局長如完全下放由地方政府自行遴任，將會因地方政府首長選舉結果而有隨之更替可能。例如，地方消防局局長有調降為所屬單位大隊長或該局秘書等例，如此部屬常可能因政治因素而變為長官之可能，除造成選才未以專業考量，亦將造成領導統御與職務倫理之困難。而警察與消防之性質並不相同，其重視紀律與服從命令之特性更高，影響程度不可忽視。再者，若像地方消防局之人事管理方式，縣市各自為政，將無法辦理統調或輪調，除無法解決個人遷調需求，亦造成缺少職務歷練與培育人才之機會，人事交流趨於封閉，影響組織功能與工作士氣。（五）、全國性政策難以配合推展執行：警察任務常涉全國性之重大治安或國家安全事項，如反恐、反偷渡、反槍毒走私、等；甚或配合經濟發展之中央重要政策執法事項；如群眾抗爭活動之治安維護，亦需藉由統合運用警力，排除抗爭。再者，各相關部會請求職務協助或取締事項，如取締侵害智慧財產權、環境保護等配合辦理事項等，若地方不願配合，亦難以彰顯成效。因此，基於以上具體理由，基於現階段國家安全與社會治安實際考量，為確保治安之穩定，彰顯法治之公信，發揮政策之效能，兼顧地方自治發展，並使權責相符，內政部警政署仍規劃地方警察局局長之任免仍宜由中央統籌辦理，有關地方警察首長之任免，建議由內政部警政署提出適任人選，以協商方式經地方民選首長同意後，報請內政部核定發布。

然而，於地方制度法公布施行前，中華考政學會曾於民國八十七年十二月十八日邀集「考試院、考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會、及行政院人事行政局合辦「警察人員教育、考選、任用、退輔制度研討會」，會中特別以「如何建立公平合理的警察人事升

遷制度」作為研討主題，尤其是「警察人員任免權責之合理化」探討，更是重要議題之一。其中，時任新竹市長之蔡仁堅先生為文探討「警察人員任免權責如何合理化」，強烈表達爭取地方權限，其強調民國八十三年地方自治法制化之後，「地方行政首長對於一切行政必負成敗之責，尤以精省之後，地方自治精神正式回歸落實於地方政府之民選行政首長，警政治安工作更為施政重要一環，繫乎民選行政首長政績至鉅，爰依法爭取民選市長對於警察人員必有之任免權，俾落實地方自治。」¹⁴另一方面，政治大學公共行政學系吳定教授亦為文對此問題深入剖析，認為：地方警察首長之遴任，應由中央將具有資格者列冊，由內政部警政署就列冊候選名單推薦三名，協調地方政府首長同意後任命，若有爭議，應由內政部出面協調解決之，而且協調及相關方式均應於法令明定，係較相近於現行作法。¹⁵

行政院長於民國九十一年二月四日視察內政部時，曾指示：「為落實權力下放，有關各縣（市）警察局局長人事權應否下放給各縣（市）首長案，請內政部儘速提出相關檢討報告」。經研議結果仍以由中央推薦人選，協調地方政府首長同意為主，認為：「警察機關職司治安維護，其工作具全國性、一致性與連續性，關係國家安定、人民安全，亟需統合中央與地方警力共同協力完成，實無法區隔中央或當方與容許各自為政；是以，縣（市）警察局局長應有一貫之施政作為與理念，不受地方政治勢力之影響，其任免仍宜由中央統籌辦理；惟基於落實地方自治，尊重縣（市）長人事權之完整，縣（市）警察局局長之任用，在不修正現行法律規定下，建議由內政部警政署提出適任人選，以協商方式經縣（市）長同意後任用，解決警察局局長人事任免權之爭議。因而，內政部曾於民國九十一年三月函請各相關主管機關表示意見，並召開公聽會聽取意見，四月份起全面徵詢各縣市政府首長之意見，結果有十九位縣市長希望大幅增加人事權限，其中十三位強調全部一級主管皆以政務人員任用的訴求。民國九十一年七月八日「行政院組織改造委員會」第一次委員會議，游院長裁示研究「警察」人事權下放之可能性。由上可知，地方民選首長仍積極爭取對地方警察首長之任免權限。

另一方面，內政部曾於民國九十一年八月二十二日由部長邀集銓敘部、人事行政局、主計處首長、法務部主任秘書、警政署長等舉行「協調地方政府人事、主計、警察及政風一級主管、首長任免權下放相關事宜會議」結論：「一、縣（市）政府一級單位主管或所屬一級機關首長，基於地方自治發展及縣（市）長用人需要考量，除主計、人事、警察及政風之主管或首長外，其餘全部均改為政務人員，職務比照簡任第十二職等。二、縣（市）政府之主計、人事、警察及政風等一級單位主管或所屬一級機關首長，比照直轄市政府之任免方式，由中央業務主管機關提出是用人員名單，經縣（市）長同意後，再由中央依法任免之。」

由上述說明可知，不但是在民國八十三年地方自治法制定至省市行政首長民選後到民國八十八年之地方制度法之公布施行期間，雖法律或有變化，但地方警察首長之遴選事宜，均處於中央與地方個案協調同意方式處理；即便在地方制度法施行後，法律明定其依人事專屬

¹⁴蔡仁堅，警察人員任免權責如何合理化，「警察人員教育、考選、任用、退輔制度」研討會論文，中國考政學會主辦，未出版，民 87.12.18.，頁 1-3.

吳定，我國警察人員任免權責探討，「警察人員教育、考選、任用、退輔制度」研討會論文，中國考政學會主辦，未出版，民 87.12.18.，頁 1.

¹⁵同前註，頁 10-12.

管理法規任免，然仍然無法據予貫徹，而以協商方式處理。不同的是以前係由警政署研提三位人選，由地方所轄縣市長選一位，但因陪榜者有意見，至改由中央僅提出一位與地方協調同意後，由警政署依法發佈。可見如此處理方式，已經導致警察內部之不耐與反彈，亦導致關說，走人脈，而無心於警政工作，認真於治安工作者，亦有「沒有明天」之嘆。另一方面，警察人事作業亦有「調不回，派不出」之困境，且警察機關亦無法推行良好的職務歷練。又若中央與地方協調發生困難時，來回折衝，對於警察工作之實質效果、團結與整體形象，必有不良影響。

二、地方警察首長遴任權之法律規範問題

民國七十六年解嚴，並於民國八十年停止動員戡亂時期後，政府於民國八十三年七月制定施行省縣自治法、直轄市自治法，省長及直轄市長直選，台灣地方自治於是從早先行政命令時代¹⁶，正式進入法治化時期。然而，隨著精省政策，亦正式於民國八十八年正式制定了「地方制度法」，作為直轄市與縣（市）及鄉鎮（市）等地方自治之規範依據。地方自治規範歷經了前述三階段的變革，在（地方）自治法制定之前，屬於非常時期，地方政府完全臣服於中央集權，甚至僅依據行政命令規範即可。到了有了省縣或直轄市自治法與直轄市及省長民選之後，地方政府首長即依法向中央爭權（尤其是人事權）。

省縣自治法第三十五條第二項：「省政府一級機關首長職務均比照簡任第十三職等、除副省長一人、主計、人事、警政及政風主管由省長依法任免外，餘由省長任免之。」直轄市自治法第三十條：「市政府一級機關首長職務均比照簡任第十三職等，除副市長一人、主計、人事、警政及政風主管由市長依法任免外，餘由市長任免之。」由此規定可知，當時地方警察首長之遴任權係授權由地方行政首長「依法任免」之。何謂「依法」並未明確規定，經解釋所依之法為「警察人員管理條例」。然而，警察人員管理條例第九條：「警察人員由內政部遴用管理，或交由省（市）政府遴用及管理」；又第二十一條：「警察職務之遴任權限劃分如左：一、警監職務由內政部遴任或報請行政院遴任。二、警正、警佐職務由內政部遴任或交由省（市）政府遴任」之規定，可知均列為警監官等之警察局長，應由中央遴任，而依地方自治法由地方行政首長發佈任免。其中所地方自治法所指由地方行政首長依法任免及警察人員管理條例之由中央遴任，遂有爭議。然當時並未依法行政，而是透過協商相關個案均由中央推出人選，經協調地方行政首長同意後，由中央發佈任命令。其作業與法律規定並不相符。此項法律規定之問題，於民國八十八年地方制度法公佈施行後，予以規定於其第五十五條及第五十六條，將地方警察首長之遴任權限規定「**依專屬人事管理法規**」辦理，也不再規定由地方行政首長依法任免之。故可回歸依「警察人員管理條例」辦理。然而，卻仍然無法解決現實地方行政首長要求任免權之爭議，故現在仍然依據協調地方辦理方式為之，並未實質的符合依法行政，而僅形式化由中央發佈任用命令而已，實際上造成地方有權無責，而中央僅有形式上的推薦權，而無決定權，對於警察人事政策與作業，均有許多不良影響，允宜深入研究解決。

¹⁶如台灣省各縣市實施地方自治綱要、台北市各級政府組織綱要、高雄市各級政府組織綱要等行政命令。

綜上，就法制面而言，雖地方警察首長之遴任權，仍屬中央，逕行檢討核調尚無違法，惟與行政院所訂定方式，應先協調地方政府首長同意，再行核辦之程序規定，則有所違背。因此，造成長久以來，實務作法與法律規定不相符合之情形。法律係在政策決定之後的立法使之規範明確性過程，故有關此中央與地方權限之劃分，允宜先就相關因素深入考量做成決策後，進行修法，予以法律明確規定，以供遵循。參考各國方式，進行各相關方案分析，作為決策參考，乃極有必要。

三、地方警察首長遴任權劃分之方案分析

參考前述各國對地方警察首長遴任權方式，各自不同，但各具特色。警察人事制度的建立，應重視國情與其政治制度及工作特性。以下僅就相關可能性方案予以分析其優缺點，供作參考。

一、中央集權型

警察人事遴任權完全歸由中央政府以集權方式管理，地方政府無法分享警察之人事管理權限，採行中央一條鞭式的管理模式。人事任免統一有效率，有利於指揮調動，特別是在於非常時期之特殊狀況適用，如我國過去戒嚴時期之警察人事任免方式，採取中央統一管理之方式。如內政部警政署組織條例第八條規定：「本署設人事室，、、、，依法辦理全國警察人事管理事項；、、、。」¹⁷因此，地方警察首長之遴任權完全由中央集權掌控，茲分析其優缺點¹⁸如下：

(一)、 優點

1. 指揮調動快速有效，整體配合治安整合
2. 升遷調整容易，有利於落實警察人事培育政策，實施經歷管理制度，有效培育人才。
3. 避免地方派系或相關政治力不當介入，若中央仍依法中立遴任，將有益於貫徹行政中立。

(二)、 缺點

1. 違反地方自治之民主化趨勢：我國過去戒嚴時期之方式，可謂地方警政首長完全由中央任免，由於係非常時期，具有強執行力的警察，統一由中央指揮，人事權亦由中央掌控，尚可令人理解。然在平常時期，此制是否合乎憲政之中央與地方權限劃分體制與人民合理期待，或是公共行政上之最佳方式，均有待斟酌。
2. 地方政府不滿，予以杯葛新人到任：有關地方警察首長遴任，若未協調地方行政首長同意，逕由中央檢討核調，在過去非常時期，且縣市多由同一政黨執政，較無問題。然而，現行中央與地方政府若分屬不同黨派，加上地方自治要求，若仍將地方警察首長之遴任完全由中央獨攬，而不予地方參與，勢將造成嚴重反彈。因中央與地方衍生之遴任爭議，影響警察形象與工作士氣：過去曾有多次前例，若中央逕就地方警察首長進行檢討核派，新任局長常無法順利到任，爭議結果造成僵局而延宕派任，嚴重影

¹⁷內政部警政署組織條例第八條：本署設人事室，置主任一人，職務列薦任第九職等至簡任第十職等，依法辦理全國警察人事管理事項；其餘所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。」

¹⁸李震山，警察法論—警察任務編，正典，2002.10.，頁 100-102. 文內對於中央集權或地方分權制度之優、缺點，析之甚詳。

響治安工作。

3. 未有久任心態，易有五日京兆之心：由於定期輪調或不定期請調或被調，導致有「爛攤子」留給別人收的心態，對於轄區警務不予全心全力投入，僅「頭痛醫頭、腳痛醫腳」暫時性處理，缺乏長遠規劃與貫徹的決心。故有論者指出：「過去中央集權式的一元化領導，以窄化了整個警察人員的心靈，大部分人都生活在自己所構築的「升官圖象」中，以此為喜怒哀樂的取向，甚至作為人生價值觀及奮鬥的目標，忽略了職業應有之價值與尊嚴，且以形成警察特殊文化。」¹⁹

二、中央行使推薦權，經地方同意後，再由中央發佈任用型

九十二年度縣市警察局局長職務檢討派補計有桃園縣政府警察局局長等七人，調整幅度並非很大，且基於尊重地方自治精神，係由內政部警政署提供三名適任人選，經協調各出缺縣市長同意後，再由內政部發布派免令事宜，實務上已有考量轄區治安需求而派任適切人員。據聞由於三名中未被選上者，懷疑為人選早已內定，故有陪榜之嘆。因而後來改為由中央僅提出一名，進行與地方政府首長協商同意後派任之。

(一)、優點：

1. 比起中央集權型，較容易解決中央與地方僵局，因其尚較尊重地方民選首長之意見。
2. 若是事先即探詢地方首長之意見，並予同意其所提人選，即不致於發生爭議。

(二)、缺點：

1. 事實上與法律規定並無實質依法遴任，僅形式符合。
2. 地方形同有權無責，遇事推卸責任給中央，指係中央所核派。
3. 地方不同意時，若無法妥協，將造成人事僵化，而中央即有「派不出、調不回」之困境。
4. 若是由推薦名單三人選取一人，若選者將有僅為陪榜之反彈。
5. 將造成各憑本事，經營人脈，無心治安。

三、地方行使實質推薦權，經中央同意後，再由地方發佈任用型

此種方式類似於英國對於地方警察首長之遴任方式後，由中央決定人選，但英國有地方警察權力委員會。²⁰再者，我國亦有地方縣市長提出採此方式，然中央必須公開提出所有合於資格者之候選名單，供給地方作為遴選三至五名報給中央之基礎依據。²¹以此方式尚必須明文規定其任期制，以避免造成調不回，派不出去之困擾。又若有任何違法或違規，依規定應予調整地區或職務時，仍宜明定依照中央所定之規定行之，避免地方民選首長屆時不予配合。地方首長去職後，該警察局長若需異動，則統由警政署循此規定為之。

(一)、優點

1. 原則上符合地方自治之精神，由地方遴薦並發佈任命。
2. 經由中央參與，並做整體考量後同意地方之遴薦，符合中央統整警政需求。

(二)、缺點

¹⁹李震山，德國聯邦與各邦警察權限之劃分，警學叢刊，第 25 卷第 4 期，民 84.6，頁 181.

²⁰江慶興，解決警察人事任免爭議之可行之道——以英國警察為例，警學叢刊，第 25 卷第 4 期，民 84.6，頁 223.

²¹蔡仁堅，警察人員任免權責如何合理化，「警察人員教育、考選、任用、退輔制度」研討會論文，中國考政學會主辦，未出版，民 87.12.18，頁 2.

1. 由地方遴薦將使警察職務倫理考量不足，影響工作士氣。
2. 若地方與中央意見相左時，將造成爭議，應有解決配套措施。
3. 需由中央提供合於資格之候選名冊，公開提供地方首長參採。
4. 易造成合於候選資格者，攀關係、走後門，而無法專心於警務工作。
5. 若中央與地方未共同建立明文機制，將使經歷調任或定期輪調，發生困難。

四、地方分權型：美國型

(一)、優點：

1. 符合地方自治與民主精神：如此可避免中央集權而致濫用，而將地方事務交由地方住民自治，因地制宜。²²
2. 能符合縣市長用人需求，配合施政理念。
3. 避免中央與地方人事爭議。
4. 久任一地，對於各項事務運作，或較嫻熟。
5. 無五日京兆之心，較能貼近社區與民意，或因具有長久經營之決心，因即使留下爛攤子仍得自己收拾，故能用心經營。
6. 陞遷調動較少，較不致於只重績效，不重服務之情形發生。

(二)、缺點：

1. 易受地方派系政治勢力左右，影響行政中立。
2. 司法警察官依法受檢察官之指揮辦案，常有全國一致性之治安執法作為（如檢肅流氓、肅槍、緝毒、組織犯罪偵查等），需由中央統籌。
3. 拱衛中樞，若地方不配合，將導致問題。
4. 若中央與地方政策立場衝突時，易造成中央與地方警察之對峙。如民 80 年之核四建廠事件，造成保一、二警察與台北縣警局警力對立。
5. 警察局長隨縣市長選舉結果更迭，勢必瓦解「警察行政倫理」與陞遷體系，例如，縣市消防局長之無適當職務調整，降調副局長、大隊長、或秘書，影響領導統御與團隊士氣極大。
6. 警察局長由地方縣市長遴任，將衍生日後人事作業各自為政，地區調任與自行請調地區服務將無法推行（每年約有二萬餘人次），人事無法交流，陞遷發展受限，職務歷練不足，將影響工作士氣與品質極大。
7. 未來若精簡警力或國營事業民營化應撤離之警力，將無法順利移撥與安置。
8. 地方化可能受制於地方黨派，而影響行政中立（含政治中立）。

五、偏中央集權，但仍需協商地方同意型：日本型

日本警察人事體制，在中央與地方均設有公安委員會，指導監督警察廳、警視廳、及都道府縣警察本部。內閣閣員兼任國家公安委員會委員長，僅警察廳長及警視總監之任命，需得內閣總理同意。地方警視正以上由國家公安委員會取得地方公安委員會同意後任命。在縱

²² 李震山，警察法論—警察任務編，正典，2002.10., 頁 62. 另李震山氏警察縱像組織與權限不宜過渡集中，其理由為 1.小「地區」非即不宜施行地方自治；2.落實分權理念非必然會犧牲效率；3.制度之建立應由於現實之考量；4.警察地位提昇非賴形式地位提昇。同本註，頁 102 以下。

向關係上，將中央與地方之人事及預算予以劃分，人事上以警視正以上者均為國家公務員，而警視以下者則為地方公務員，在預算上分別編列於中央及地方。因此，地方警視正以上之警察關因屬國家公務員，故屬於中央之人事權。警視正以上為國家公務員，由中央編列預算，警視以下為地方公務員，由各地方分別編列預算，並成立公安委員會。其全國性警政規劃及地方都道府縣警察機關警視正以上警察人員之任免遷調等事務，均由中央統籌辦理。

(一)、優點：

1. 將決策與執行區別，分由公安委員會與警察廳、警視廳或警察本部辦理，更專業化與中立化。
2. 將地方之警視正以上作為國家公務員，在指揮控管與人事任免上，可使中央統整，避免爭議，亦可避免地方政治力之影響警政。
3. 地方仍擁有部分人事自主權，若有爭議，可由公安委員會處理。
4. 中央與地方對於預算編列區分清楚。

(二)、缺點：

1. 不符合完整之地方自治化。
2. 公安委員會委員並非由具有警察資格或資歷者組成，如何調和其所做政策與警察契合，易生疑慮。

四、地方警察首長遴任權之可行性建議

綜合前述分析可知，中央與地方對於警察首長之遴任權限劃分，各國並不相同。然而，其中主要考量幾項重要指標，依其權重，並考量國情及各相關因素，以決定最佳方案。其主要指標，從正面考量為落實地方自治精神、重視權責相當、配合首長施政、融入地方文化；反面思考則為避免地方派系、影響行政中立、有益警察署統合治安、有效推行經歷管理。然而，對於地方警察首長之遴任權，並非「零和賽局」，從以上正反兩面思考，以我國目前中央與地方權限劃分之發展情勢，仍然無法以完全中央集權²³或完全地方分權²⁴來解決，然是否能繼續以過去十年來之中央協調地方同意之方式為之，亦遭遇到極大困局，若無修正及相關配套措施，已經造成警察首長的「調不回、派不出」之困局。所以本研究建議依據我國國情，考量人民福祉與國家利益，參考各國經驗，粹取各項影響因素，建立決定權重，召開中央與地方警察首長遴任權限劃分之決策會議，決定適合於我國之最佳方案。否則，繼續以非實質依法行政的方式進行非正式之中央與地方的協商方式遴選地方警察首長，將影響警察工作士氣，其不明確所產生的不安全感，在官警心理油然而生，形成人治而非法治之方式，可

²³ 劉嘉發，從我國憲法探討中央與地方警察權限之分配，中央警官學校警政研究所碩士論文，迷 81.6., 頁 284-286.劉氏認為：「我國既是均權制的國家，在憲法地方自治相關規定中，既已地方政府首長為地方最高行政首長，不論該首長屬於那一黨派，都不能不給予其指揮所屬機關的權力，、、除非政府修改憲法，變更體制，把警察系統獨立於地方政府之外，直接由中央派駐，不必理會地方政府。否則，說地方政府首長無權過問警察首長之人事任免，是難以自圓其說的。而且更非一聲「知會」，便能了事。」

²⁴ 由於日本在 1945-1952 年美國統領期間，採行「民主化」與「地方分權化」，然因與其國情不相配合，造成反對極大反對聲浪，乃自 1954 年起採行新警察法，以中央與地方分權折衷方式而實施其制度迄今。參見鄭善印，日本中央與地方警察權限之劃分暨我國可以採行之方案，警學叢刊，第 25 卷第 4 期，民 84.6.，頁 198-212.

能造成因人而異的遴選標準，以致員警各自攀關係、找門路，亦可能導致僵化或延宕警察人事。茲研提以下解決方案，以供參考。

本研究認為可行方式係以落實地方自治精神，維持治安統整特性，人事規則明確公開，中央地方均權共享，維持警察行政中立為基礎考量，主張可行方案係由中央設警政委員會決策，研提遴任資格與公開全部候選名單，經由地方政府首長就候選名單遴薦一至三名，送交內政部同意後發佈派令，若內政部不予同意，可敘明理由函請地方另行遴薦，若地方堅持原薦人選，則可向「警政委員會」請求協調，協調不成，可依法提起訴願、訴訟²⁵。如此方式，既可達到尊重地方自治的精神，亦可使中央仍有統一遷調與經歷管制歷練等政策配合。

若前述方案可行，則必須於法律明定，使符合民主法治機制，使中央與地方依法遵行。因此，建議修正「警察人員管理條例」，加入第二十一條之一，其內容草案建議，第一項：「地方警察首長之遴任，於內政部成立「警政委員會」其警察重要政策與遴選資格條件，由警政署據予提出全部適任人員之候選名單，經直轄市、縣（市）長就該候選人名單遴薦一至三名，函請內政部依法定程序任用之；其遴任標準，由警政委員會定之。」第二項：「前項之地方對警察首長之遴薦人選，內政部若不同意，應敘明理由回復遴薦之地方政府，請地方另行遴薦；若地方堅持原薦人選，則可向「警政委員會」請求協調，協調不成，可依法提起訴願、訴訟。」²⁶上述所稱內政部成立「警政委員會」決定警察重要政策與遴選資格條件，包括警政署長之遴任權限與決定方式，惟署長之遴任須經由內政部報請行政院核定後實施。由於影響行政（或政治）中立情形，除地方縣市警察首長之遴任權有關之外，中央警察機關之警察首長之遴任權限、方式、要件、與程序之明訂，亦屬必要，以避免影響行政（或政治）中立作為重要考量，則「警政委員會」委員之遴聘與權限或可仿日本「公安委員會」之方式。惟我國尚無須如日本將地方警視正列為國家公務員，將其人事權與預算編列中央；亦

²⁵ 訴願法第一條第二項：「各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。」行政訴訟法第二條：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」

²⁶ 大法官釋字第 527 號解釋文第三項略以：「有監督地方自治團體權限之各級主管機關，、、。其因處分行為而構成司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議時，則另得直接聲請解釋憲法。如上述處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條規定解決之，尚不得逕向本院聲請解釋。」大法官釋字第 553 號解釋略以：「、、涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。」由上述大法官解釋意旨及訴願法第一條第二項、行政訴訟法第二條之規定，對於地方民選首長依法遴薦地方警政首長，而遭中央否准之處分，使之可由地方自治團體依法據予進行爭訟。

無須成立地方級之「警政委員會」。由於我國警政署長亦屬於事務官，而且依法執行全國警察行政事務，並掌理全國性警察業務，故亦不允許有政治力之不當介入，需要有相關合理機制，以供明確遵行。

五、小結

我國現行對地方警察首長遴選方式，雖形式上由中央遴選一人，協調地方行政首長同意後，依法由中央發佈任命命令。事實上，其並未實質依法行政，由於其決定權在於地方之同意與否，中央僅有推薦權與形式任命權，與法定方式並不相符。而且如此造成地方有權無責，有事將推因中央任命，地方無權。再者，由中央推薦一人，中央與地方協調不成，常致僵局。另一方面，對於全體有資格之其他員警將因欠缺明確性與可預見性，而產生不安全感，以致可能各憑本事，積極向地方行政首長攀關係、套交情，以期獲得青睞而雀屏中選，順利派任地方警察首長。而有關係者，將永遠佔住局長職位，導致警政署之培育局長之職務歷練政策，無法推展？最後，局長將由歷練不足，而具有與地方縣市長有政治或其他特殊關係者佔住，是否合適？值得探討。

因此，現行之地方警察首長之遴任方式與法律對於其權限分配規定，均有待修正。除了法律規定與現行作法在實質上並未配合外，各種可能方案分析均有其特性與優缺點，本研究基於落實地方自治精神，維持中央統整警政，減少政治力不當介入，維持行政中立，最後建議採取於內政部成立警政委員會方式，以進行研訂人事政策及相關遴任原則與方式及爭議處理，而將具有候選資格名冊公開，由地方行政首長遴薦後，送請警政署同意發佈任命，以改善長久以來中央與地方對於警察首長遴任權限之爭議問題。

陸、結論

一個適合各方又可皆大歡喜的制度建立，極為困難，各國多經歷長時間之發展修正而成其制度，如日本及英國之方式。然如何獲取最適模式，以達到最佳效果，乃是本研究之主要目的。本文引論其他國家之採行方式，探討我國從戒嚴之非常時期到省市長開放民選的地方自治法時期之方式，並研析地方制度法制定後迄今之地方警察首長遴任方式，發現中央與地方對於地方警察首長之遴任權限爭議，依然嚴重未解。而其法律規範與現行作法均有待大幅改進，故為略盡棉薄，注重貫徹落實地方自治精神，維持中央統整警政效能，減少政治力不當干預，維持行政中立與專業之基礎上，爰具體提出可行性方案如前述建議內容，俾供參考。