

## 第二節 警察法之意義

欲闡明警察法之意義，除從其研究範圍著手外，亦可從其法源探求警察法存在及表現之形式，此外，尚可從與其他法域之關係，分析警察法在法律體系中之定位。茲分述於次。

### 第一項 警察法之範圍

#### 第一款 學理意義警察法之範圍

從學術面言，警察法係指狹義警察（警察機關與警察人員）為達成任務，行使職權所依據或執行有關法令之總稱。因此主要包括警察行政法與警察刑事法，此可稱為廣義警察法。由於警察刑事法已劃屬刑事法領域，警察行政法乃成為警察法之核心領域（見第三節）。

#### 第二款 實定法意義警察法之範圍

我國法制中有一部警察法（民國四十二年六月十五日總統令公布，民國九十一年六月十二日總統令修正），內政部根據該法發布「警察法施行細則」。此兩規範係為詮釋與落實憲法第一〇八條第一項第十七款所謂之「警察制度」而制定，所謂警察制度，至少包括警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制（警察法第三條）。

警察法中重要內容包括警察法第二條規定：「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。」另依警察法施行細則第二條規定：「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。」另一重要條文為第九條：「警察依法行使左列職權：一、發布警察命令。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、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。」又依警察法施行細則第

---

為手段之行政作用。」其將警察界定為警察機關與警察人員之行政作用。見陳立中，前揭書，第52頁。

十條規定：「本法第九條所稱依法行使職權之警察，為警察機關與警察人員之總稱，其職權行使如左：一、發布警察命令，中央由內政部、直轄市由直轄市政府、縣（市）由縣（市）政府為之。二、違警處分權之行使，依警察法令規定之程序為之。三、協助偵查犯罪與執行搜索、扣押、拘提及逮捕，依刑事訴訟法及調度司法警察條例之規定行之。四、行政執行依行政執行法之規定行之。五、使用警械依警械使用條例之規定行之。六、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、救災、營業、建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項，以警察組織法令規定之職掌為主。七、其他應執行法令事項，指其他有關警察業務。前項第三款協助偵查犯罪及第六款有關警察業務事項，警察執行機關應編列警察事業費預算。」此外，舉凡警察組織（第三條第一項部分，第四條至第八條，第十五條至第十八條）、人員（第十一條至第十三條）、救濟（第十條）等一般授權性規定皆包含其中。警察法具有警察法制基準（本）法的地位。

由上可知，實定法上之警察法，將警察於防止公共秩序、社會安全有關危害之任務與職權，同時表現在刑事與行政危害防止上，其規範內容係廣義警察法，實定法上狹義警察法則排除刑事法。

綜上，本書所採警察法之意義，係上述學術意義或實定法意義中狹義警察法意義。

## 第二項 警察法之法源

警察法第二條明示，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。警察法第九條第一項規定：「警察依法行使左列職權：……」，「依法」兩字旨在宣示，警察任務與職權之獲得，需有法律授權基礎（Ermächtigungsgrundlage），蓋行政機關中擔負「維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利」任務者，非僅警察機關與警察人員，尚有其他機關及其人員。為避免警察任務與權限恣意擴張，警察任務與職權之獲取，需有法律根據。其次，警察為完成任務，行使職權應依法定程序，「正當法律程序」原則乃法治國家中行政機關遵守「依法行政」原理最基本之要求。賦予警察任務與職權之法律，主要是成文法如憲法、法規、條約或協定、行政規則；其次，源自不成文法之習慣、判例、解釋、法理者，依序說明於次。

在警察實務工作上已存在<sup>31</sup>。以上諸例，應足以說明從私法領域探討警察仍有其空間。

### 第三節 警察行政法之意義

由於警察同時被賦予行政危害與刑事危害防止（又稱犯行追緝）的雙重任務與職權，從而廣義警察法應包括警察行政法與警察刑事法，惟在行政法與刑事法各自獨立發展後，警察刑事法大多被劃歸刑事法領域，本書所論者為狹義警察法中之警察行政法。

#### 第一項 警察行政法屬行政法各論

若比照刑法有總則（論）、分則（各論），民法有總則及各論，行政法在學術體系上亦可分為總論（Allgemeines Teil）及各論（或特論Besondes Teil）。行政法之總論係探討該法域中之通則性問題，如：行政法之一般原理原則、行政組織、人員、作用、救濟之共通部分。各論則係將總論個別領域專門化、細緻化。在第一個層次上可依行政作用之特質，分為秩序行政法、給付行政法、計畫行政法、保護行政法……等。第二層次可再依行政機關組織之性質，分別為財政、教育、社會、警政、衛生、環保、地政……等，各冠上行政法之名。其中警察行政法係秩序行政法中之一支，警察法內亦有基本原則、警察組織法、警察人員法、警察作用法、警察救濟法等，可說是非常完整的行政法各論<sup>32</sup>。茲以下表例示之：

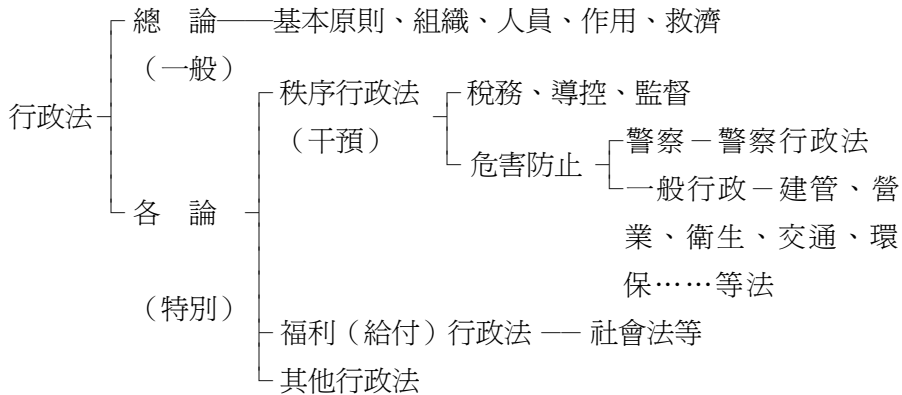
---

況下，有不作為之藉口。因此，有條件的放寬警察公共性原則，為時勢之所趨，晚近立法即允許公權力介入私權爭執領域，詳見本書第三章第四節。

<sup>30</sup> 警察以私人地位與其他私人成立私法關係之行為，其又可略分為三：1.行政輔助（籌購）行為。2.行政營利行為。3.私法形式之給付行政。其中警察行為之行政輔助行為中一般採購、租賃等行為，為典型之私法行為，至於大型採購則須適用政府採購法之規定。

<sup>31</sup> 例如：行政程序法第十六條第一項：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」行政機關權限內之事項，固以自行處理為原則，但有時基於實際需要或某種困難，得依法令或本於職權，委由私人辦理之，警察實務上以及警察法研究上，已不能自外於此種趨勢。詳見本書第五章第四節。

<sup>32</sup> 德國現代行政法學奠基者Otto Mayer於一八九五年出版德國行政法（Deutsches Verwaltungsrecht）一書，該書初版即分為總論與各論，並將警察權列入各論，迨一九二四年第三版各論之第一編「警察權」，下分八章（第十九章至第二十六章），章名依序

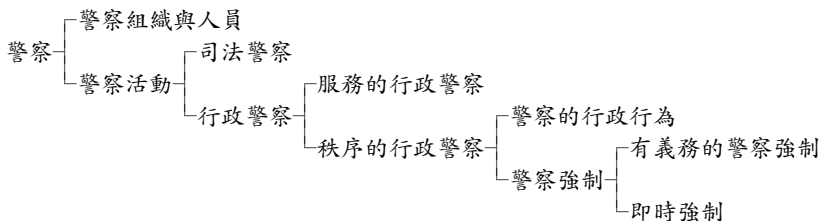


## 第二項 警察行政法之重要內容

若警察行政法自成一領域，其從研究分工而言，本身亦可分為總論與特論（各論）。前者係指行政法總論在警察領域專精化部分；後者，則係因個別性質，特別立法之部分，其中有由警察為主管機關之法律，例如：以社會秩序維護法、集會遊行法、國家安全法、警械使用條例及道路交通管理處罰條例……等警察重要法令為名發展出的各論。此外，警察行政法尚可區分為中央警察法規與地方警察法規，隨著地方自治法之研究日受重視而益形重要。

警察法一向將組織法中之管轄或權限部分單獨分出，列為任務法探討之，藉以究明警察行政在國家危害防止行政中之角色與定位。又警察人員雖

為：警察概念的發展、警察權的界限、警察命令、警察許可、警察罰、警察強制與執行、直接強制、以權力適用方式實施強制的特點。國內以警察行政法為名之著作，請參考劉嘉發，警察行政法之理論與實務，1999年。陳立中，警察行政法，1992年增訂版。鄭善印教授從警察與法律的體系結構分析，以如下清晰圖表顯示，值得參考。另該研究於摘要中表示，「本文並不處理警察的國庫行政及內部行政」，參閱氏著，警察與法律，警學叢刊第30卷第6期，2000年5月，第142頁及第147頁。



屬公務員之一支，但性質較為特殊，特別是先訓後考、陞遷與考試配合之制度，從而在組織法與人員法中，亦可再分化出警察教育法制，乃分別論述之。若為保留此警察法特色，警察行政法總論可分為：一、任務法論。二、組織法論。三、人員法論。四、作用法論。五、救濟法論探討之。至於警察法重要理念，最需被論及者為具支配性地位的法治國基本理念，即法治國原理（Rechtsstaatsprinzip），其中至少涉及形式上權力分立、依法而治，實質上追求法律公平正義以及以人權保障為中心的各項機制與理念。

### 第三項 德日警察法簡介

由於我國警察法師法德國、日本甚多，茲以該兩國現有研究體系及重要教科書之體例，略作說明。

#### 第一款 德 國

德意志聯邦共和國（簡稱德國）並無統一之警察法，其所屬各邦則自有其個別之警察或秩序法規，之所以如此，係因聯邦並無警察法之獨占立法權（Ausschließliche Gesetzgebung），亦無與各邦競合立法權（Konkurrierende Gesetzgebung）及頒定通則（Rahmenvorschriften）之權（德國基本法第七十三條、第七十四條及有關係文規定之參照）。質言之，一般警察法之立法權屬於各邦所有，但為加強聯邦與邦、邦與邦間共同抗制犯罪的能力，聯邦政府乃思將各邦警察法規加以整理分析、統一規定，乃以訂立「草案」（Entwurf）之方式，藉供各邦修訂警察法之參考。經長期醞釀訂成所謂「聯邦與各邦統一警察法標準草案」，經各邦內政部長會議於一九七六年六月十一日議決通過，旋又於一九七七年十一月二十五日經同會議通過其修訂案。當今德西十一邦中以該「標準草案」為藍本而修訂邦警察法者計有：Bayern、Bremen、Niedersachsen、Nordrhein-Westfalen、Rheinland-pfalz等五邦，至於Berlin邦則早在該草案公布前，便以起草委員會所提之初稿為藍本，率先公布施行其「公共安全與秩序維護法」，Baden-Württemberg邦於一九七六年三月三日修訂公布之警察法亦大部分與「標準草案」相契合，足見該草案已發揮其預期「統一整合」之功能。一九九〇年十月三日兩德統一，德東各邦警察法亦以德西諸邦之警察法為藍本，作大幅度興革。由於該