警大法律學系創系 30 週年系列演講

警察法之回顧與展望

梁　　添　　盛

二〇二二年十一月四日

警察法之回顧與展望

梁　　添　　盛※

目　　次

壹、序說
貳、警察任務
一、警察任務之意義
二、警察任務之演變
三、各國警察任務規範之比較
四、我國警察任務規範之檢討
五、我國警察任務法應有之發展
參、警察官之採用與教養
一、制度回顧
二、理想的警察官採用及教養制度設計
肆、修改警察法之具體建議

壹、序說

透過反省戰前國家警察制度及檢討以自治體警察為根本之舊警察法而制定之日本現行警察法，自 1954 年 7 月 1 日施行迄今（2022 年 10 月 31 日）68 年來，為對應犯罪及治安事象之「廣域化」、「質的變化」、「國際化」、「IT（information technology）化」及「行政組織之效率化、精簡化等」，總計修正 62 次。

反觀我國，與日本警察法同屬組織法性質之現行警察法，自 1953 年 6 月 15 日公布施行至今 69 年間，雖然整體治安情勢亦發生重大變化，卻僅作如下 4 次零星之修正：㈠1986 年 7 月 2 日，因應臺灣警察專科學校之設置，修正公布第十五條條文。㈡1997 年 4 月 23 日，配合中央警察大學之更名，修正公布第十五條條文。㈢2002 年 5 月 15 日，因應臺灣省政府功能業務與組織調整，公布刪除第七條條文；並修正第三條、第四條、第十五條及第十六條條文。㈣2002 年 6 月 12 日，配合行政程序法之施行，公布修正第十八條條文。

事實上，在我國，以警察法為首之警察組織法，至少存在以下亟待改進之問題：㈠警察任務範圍與國家任務及整體行政機能相當，失去國家設官分職，各有所司之旨趣。㈡有關警察業務職掌之規範，採取實質的警察及廣義的行政警察概念，與戰後先進國家盛行之「脫警察化（Entpolizeilichung）」或「警察權分散」現象背道而馳。㈢未配合民法，規定警察之私權保護義務，使警察在處理相關事

※ 學歷：國立政治大學法律學系法學博士　經歷：中央警察大學法律學系教授兼系主任、警察政策研究所教授兼警政管理學院院長　著書：行政法總論、行政法專題研究、國家賠償法、警察法總論講義、比較警察法、警察權限法、警察法專題研究（1）、警察法專題研究（2）、違警罰法論、生活安全產業規制法

件上，進退失據。㈣未能針對警察事務兼具國家事務與地方自治事務之雙重性格，合理規定相關配套措施，如中央介入地方警察事務之情形等是。㈤警察事務之執行權歸屬問題。㈥警察官之採用及教養制度，原則上採行教、考、用之順序，異於其他文官體系，於現實上產生許多亟待解決之問題。㈦警察法第十一條規定警察官職採分立制，但因警察機關組織編制所限，少有調劑職位，可容納有官無職之人員，更無法支給官俸，因此，官職分立之精神，難以貫徹。㈧地方警察官之任免權責劃分問題。㈨地方警察機關預算、經費支出責任歸屬問題。㈩警察活動之對象，具有廣域的性格，警察輒須在管轄區域外行使權限；為順利遂行警察任務，各警察機關必須相互提供協力。警察法就此等事項，未加明定，殊待商榷。

2017 年 8 月 12 日舉行之總統府司法改革國是會議總結會議，針對「維護社會安全的司法分組（第五分組）」就「犯罪預防與管理」議題之「警察犯罪預防策略」子題，所作「提升警察專業與執法效能，請研修「警察法」與相關警察法律之任務條款與業務法規，並根據警察教育條例，落實各階層警察人員之教育訓練，以因應時代之變遷。」初步決議，修正通過如次：**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」等等相關任務條款、業務法規，以因應時代之變遷。**

內政部依據上開司法改革國是會議總結會議決議，邀請相關領域之專家學者，於 2018 年 1 月 16 日成立「警察法研修諮詢小組」，積極展開警察法修正草案之研擬。

因時間限制，本次演講僅針對前揭警察法諸問題中之「警察任務」暨「警察官之採用及教養」兩大議題，加以深入探討；並從立法論角度，就我國警察法應有之定位與規範內容，提出具體的修法建議。

貳、警察任務

一、警察任務之意義

警察之任務，係以行政組織法上之警察機關為前提之概念。國家為增進人民福祉，乃設置各種行政機關，實施各種行政活動。各種行政機關係為擔當部分國家目的而設置。而所謂之警察任務，乃指做為組織體之警察所應擔任之事務之範圍。

「警察任務」乃警察機關事務之全貌。與此相同之概念，日本警察法第二條採「警察責務」之用語。該國學者田村正博氏認為「警察責務」，意指警察組織之任務。從其乃警察應負責任之旨趣以觀，特使用「責務」之表現形式。由於吾人主張參照警察任務規範，在具體個案，警察官有積極作為之義務。其與「警察責務」所強調之警察應負責任旨趣相同，爰捨「責務」之表現形式不用。

二、警察任務之演變

（一）戰前之警察任務

「警察」一詞源自希臘語之“πολιτεία”；拉丁語之“politia”；法語之“police”；德語之“Polizei”。希臘語之“πολιτεία”，最初係指全體市民於某一都市生活之事。其後則將之與「良好國家組織」同視。最後被認係希臘都市國家之全體的世俗的秩序。在 15 世紀之法國及德國，警察被解為：在國家內，由官憲所保障之安全與秩序。進入 17、18 世紀後，警察之任務逐漸縮小，外政、軍政、財政及司法從警察分離。雖然產生此種權力分立現象，但是不受任何統制之君主，仍廣泛介入人民權利範疇，採行一切為了國家或人民之利益，彼認為必要的措置（無論是為排除危險抑或增進福祉）。如斯，君主具體展現毫無限制之國家權力（絕對主義）；而警察權則演變成與君主之權力同範圍（警察國）。此時，警察權等於全體國家權力（包含立法權及執行權）。其作用領域被認為毫不受法的限制。國家係警察國家，因此，國家行政等於警察行政，所有的法律等於警察法。警察法為所有法規範之總體。

在啟蒙主義及自然法思想下，首先認為應將福祉之增進作用與危險防除作用分離，僅有後者方為警察之事務；為增進福祉之積極的國家活動，必須有法律之根據者，乃德國學者 J. S. Pütter 氏在 1770 年之主張。而將此種思想制定法化者，包括：1794 年普魯士一般邦法第二編第十七章第十條「警察之任務為採取必要之措置，以維持公共之安寧、安全與秩序，並防止對公眾或個人所帶來之急迫危險。」、1795 年法國犯罪與刑罰法典第十六條「警察以維持公共秩序、自由、財產及個人安全為任務。」及日本明治 8 年（1875 年）行政警察規則第一條「行政警察之目的在於預防人民之危害，保持安寧。」之規定。1931 年普魯士警察行政法第十四條第一項關於「警察機關為防除威脅公共安全與秩序之危險對公眾或個人造成之危害，應於現行法之範圍內，經忠實之裁量，採取必要之措置。」之規定，學說亦認其將警察概念限定為消極的治安維持作用。

此外，普魯士高等行政法院 1882 年 6 月 10 日作成有名的 Kreuzberg 判決，認為柏林警察總監於 1879 年 3 月 10 日依據 1850 年 3 月 11 日警察行政法第六條等之規定，為保護在 Kreuzberg 所建立之戰勝紀念碑之眺望，而訂定限制該紀念碑周邊土地建築物高度及樣式之警察命令，因係以審美的理由而發布，其目的在增進福祉，應屬無效。如斯，確立實質意義之警察概念為：以維持公共安全與秩序，防止對之所造成危險，除去既已發生之障害為目的之行政機能。

事實上，該判決並非認為前開命令之無效，係因違反警察消極目的之原則之故，而係前開命令之發布欠缺其他法律之根據。所以，學者 Volkmar Götz 氏對本判決有如下之評論：本判決並未完全將福祉之增進從國家權力中排除。若謂本判決承認「自由國家的自制」及「積極的社會形成之退卻」，實屬誤解。吾人毋寧認為該判決所限制者，祇有「無特別之法律上根據，警察機關基於一般的警察權限，發布命令之獨立的權力而已」。基於該判決，而後有 1931 年普魯士警察行政法第十四條第二項「除前項規定外，警察機關並應遂行法律所特別委任之職務。」暨德國聯邦及各邦統一警察法模範草案第一條第四項「警察並應完成其他法令所賦予之任務」之規定。

如斯，戰前之德國與日本，在類似 1931 年普魯士警察行政法第十四條第二項之規範下，警察任務極為廣泛，除保安警察外，尚包括建築警察、衛生警察、產業警察、農林警察等諸多行政警察[1]權限。

（二）戰後警察任務之變遷

第二次世界大戰後，隨著警察之民主化，各先進國家已放棄將秩序維持行政與行政警察同視之傳統的行政警察概念，嘗試把警察概念限定為組織法上的警察或執行警察。例如，建築警察、衛生警察、產業警察、勞動警察等，均已改由個別法所規定之行政機關（秩序機關）管轄，掌理建築行政、衛生行政、產業行政、勞動行政等秩序行政作用，而與警察機關所掌作用有別。此即所謂的「警察權分散」或「脫警察化（Entpolizeilichung）」現象。

戰後之德國，於戰勝國占領下，將原本屬於警察行政機關之任務，由各邦以各種形式，加以廢止或移給複數之行政機關。在非納粹化（Denazifizierung）、非軍事化（Demilitarisierung）、非中央化（Dezentralisierung）（分權化）及民主化（Demokratisierung）等方針下，各占領國一致將既存之德國警察制度，予以解體。警察組織依各占領國之警察模式，重新編成。

至於與普魯士警察行政法之關係上，最受到矚目者，厥為所謂「脫警察化」之改革。關於是項改革之方向性，美國占領軍當局之「關於公共的治安制度之指令（1945 年 5 月發令、1947 年 5 月改定）」，有「以前由德國警察所執行之任務，凡與保護生命與財產、維持公共秩序、防止與解明犯罪無直接關係者，均排除在警察活動領域之外。此種職務，應由其他適切的機關執行。惟，此種職務，或擔當該當職務之組織及人員，不得使用「警察」用語。」之敘述。英國占領軍當局則先於 1945 年 9 月 25 日訂頒「關於德國警察制度再編之訓令」，揭示「廢止警察之司法（刑事處分權）及立法（警察命令權）之權限」、「將非警察的活動，從警察任務領域完全排除」等方針。繼在 1948 年 3 月 1 日發出「各邦制定新警察法律應遵守事項之指令 135 號」，指示「警察乃與其他行政機關無關係，獨自遂行任務之非軍事的組織。警察之主要任務在於保護生命與財產、維持法律與秩序、防止與解明犯罪、將犯罪者解送法院。凡與此等任務無必然關係，或為實現此等任務所不包含之目的者，不得有利用警察之情事」。

無可否認地，英、美占領軍當局提示之「警察任務縮減為執行的警察活動」、

[1] 傳統的行政警察，乃與司法警察相對應之概念，係指以維持公共秩序為目的之警察作用。此種意義之行政警察，又可分為「狹義的行政警察」及「保安警察」兩者。在衛生、交通、產業、經濟秩序、建築等行政領域，做為實現各該行政目的之手段，而發動之作用，乃狹義的行政警察。至於保安警察，則指為維持公共安全與秩序，就與其他行政並無關聯事項，其自體獨立實施之作用。兩者之區分，可提供分配警察權給各公的機關之基準。在普魯士，保安警察為各邦警察機關之事務；狹義的行政警察則係地方公共團體之管轄事務。但亦有例外。所謂保安警察與狹義的行政警察之區別，並非基於各該作用自體性質上之差異，而係以擔當各該作用之組織所掌事務總量中，實質意義之警察作用所佔比重之不同，為其判斷依據。換言之，設有某行政組織，專掌實質意義之警察作用（維持公共安全與秩序），則該作用為保安警察。但如有其他行政組織，兼掌實質意義之警察作用暨其以外之作用者，則該行政組織所掌屬於實質意義之警察作用部份，具有狹義的行政警察性格。

「行政警察之解體」等方針，與在實質的警察概念下，將保安警察與行政警察一體地掌握之傳統的普魯士警察行政法，乃異質之物。「脫警察化」成為戰後警察法之應有規定，實屬必然。普魯士警察行政法如不牴觸占領軍當局提示之方針，仍可適用。換言之，不得無視占領軍當局之方針而運用該法；僅不違反占領軍當局改革方針之條款，仍有其效力。

德國所實行之脫警察化，並非單從消極的觀點，將過去的警察任務移給其他行政機關。而是考量警察與其他行政機關組織、權限的特性後，分配適合的任務給各該機關。其中分配給警察之任務，限定於其他行政機關無法適時地行動等場合。此乃其他行政機關間，所未見之特徵。

在占領日本之聯合國總司令部之下列占領方針下，日本分從「警察制度機構面」及「警察職務權限面」，展開以對警察之民主的統制為著眼之警察改革：

１）波茨坦宣言第十項：應除去一切對復活、強化人民之民主主義的傾向所形成之障礙，確保言論、宗教、思想之自由及基本人權之尊重。

２）降服後美國初期對日方針第三部之三：為符合第三部之一及二所揭櫫之諸項政策，應儘速改革司法、法律及警察組織，使之得以保護個人自由及民權。

３）有關除去政治的、公民的及宗教的自由限制之備忘錄：㈠對此等自由形成障礙之治安維持法、治安警察法等之廢止或停止適用。㈡一切秘密警察機關及有關檢閱、監督言論、出版、電影、集會、結社等之機能及機構之廢止。㈢內務大臣、警保局長、警視總監、道府縣警察部長及全體特高警察職員之罷免。

其中有關警察制度機構面之改革，隨著 1947 年 12 月 17 日公布之舊警察法，於翌年 3 月 7 日開始施行而告完成。該法所採之警察民主化方策包括：㈠限定警察之任務；㈡民主的管理方法及㈢地方分權化等，其中最主要之二大特徵為採用做為警察之民主的管理機構之公安委員會制度及創設市町村自治體警察。

雖然舊警察法在貫徹民主警察之理念上，獲得極高之評價，但由於其具有㈠市及人口五千人以上之町村亦設自治體警察，導致警察活動單位細分化，無法有效地抗制集團的或廣域的犯罪。㈡由各自治體各自負擔自治體警察經費，對小規模之自治體而言，形成重大財政負擔；且由於國家地方警察與多數之市町村自治體警察併存，導致警察機構之複雜化與設施及人員之重複，形成人民之重大負擔。㈢將相同性質之警察事務，單以地域為準，分由性質全然不同之國家地方警察及自治體警察處理，並不適合同時兼具國家的性格與地方的性格之警察事務特質及㈣國家公安委員會對內閣具有很高的獨立性，將使政府之治安責任不明確，與同為民主主義所要求之責任內閣制形成矛盾等缺憾，其內容頗多不適合日本國情之處。為調和警察事務之㈠民主化與效率化。㈡國家的性格與自治的性格及㈢政治的中立性及責任之明確化等正反諸要素，乃一面繼受 1947 年 12 月 17 日公布之舊警察法所揭櫫之警察民主的管理與地方分權化之基本觀念；另一方面則謀求建立得以有效率地處理各種警察事象之適合日本國情之合理的組織架構，透過 1954 年 6 月 8 日公布之警察法，確立現行警察制度及組織。其主要特色有：㈠維持舊警察法所採用之公安委員會制度，以確保警察之民主的管理及運作。㈡透

過一元化之都道府縣警察，同時滿足地方分權及國家的要求，並謀求警察運作之效率化及財政負擔之減輕及㈢以國務大臣充任國家公安委員會之委員長，使政府之治安責任明確化，並使國會及內閣介入警察事務僅止於一定限度，而確保政治的中立性。

日本戰後之警察改革，重點在於警察之民主化及地方分權，主要作為包括「將警察事務移給市町村」、「創設公安委員會制度」等。抑且，有關現行警察法之論議，亦集中於「對警察加以民主的管理與達成有效率地運作」、「地方分權與國家之介入」等垂直的權限分配問題。就行政機關與警察權限分配之水平的權限分配，未經深入考察，即告結束。

我國警察法第九條第七款採戰前之傳統的行政警察概念，將「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。」列為警察職權之規定，迄未修正。可說完全無視戰後各先進國家盛行之「脫警察化現象」及「警察權分散趨勢」。

三、各國警察任務規範之比較

（一）各國警察任務之內容

１、德國

參照聯邦及各邦統一警察法模範草案[2]第一條「警察之任務為防除對公共安全或秩序所造成之危險。於此任務範圍內，警察並應實施犯罪追訴之事前顧慮、犯罪預防（犯罪之預防地抑止）及得以防除將來危險之準備工作（第一項）。於無法適時地得到法院之保護，且若無警察之援助，不能實現其權利或顯難實現之情形下，依本法規定，私權之保護為警察之義務（第二項）。警察有依第二十五條至第二十七條，對其他機關實施執行協助之責任（第三項）。警察並應完成其他法令所賦予之任務（第四項）。」及刑事訴訟法第一百六十三條「警察機關與警察官應究明犯罪行為，並儘速採取各項處分，以防止事件混亂化。為達此目的，警察機關及警察官具有請求所有機關提供情報以及在情況緊急時，要求提供情報之權限；其他法規就其權限未加特別規定時，具有實施所有種類犯罪之偵查權限（第一項）。警察機關與警察官應立即將偵查結果送付檢察官；如認為有由法官儘速為審問行為之必要時，得直接送付區法院（第二項）。」之規定，殆知德國警察之任務包括：

１）防除對公共安全或秩序所造成之危險。

「公共之安全」與「公共之秩序」具有「其被保護，對國家或市民社會之存

[2] 雖然該草案並非制定法（該「草案」與我國有關法律「草案」之屬性並不相同，其性質較類似美國之「模範刑法」、「模範商法」或所謂的「統一逮捕法」，可說是德國之「模範警察法」），但其為各邦修訂警察法之模範法典地位，實毋庸置疑。兩德統一後，適用於舊東德地區之 1990 年 9 月 13 日之警察權限任務法（附效期至 1991 年 12 月 31 日止），亦全面採用舊西德地區之警察法內容。

立，係不可或缺之條件」之共通點。但兩者仍有不同，前者之實體為由實定法律確立範圍之法益；後者則以基於人民全體之壓倒的多數所形成之非法的規範之社會規範為其實體，該種社會規範之被遵守，對警察管轄區域內居民共同生活之繁榮而言，係不可或缺者。由於「公共之秩序」之概念之主要機能為將特定之非法的規範編入客觀法秩序，對警察行政而言，其具有：㈠國家及社會之秩序，並不單指特定之法規範而已，尚應包括某些未被立法加以規範之社會規範。此種非法的規範之保護，當然亦係警察之任務範疇。㈡僅為保護社會規範，尚不容許發動警察權，在法治主義之要求下，警察僅於存在有法的拘束力之規範可能受侵害時，始應行使其權限。結果透過公共之秩序概念之媒介，將使社會規範轉換為具有法的拘束力之規範等兩大意義。

依迄今在德國仍居支配的地位之有關 1931 年普魯士警察行政法第十四條第一項之政府理由書之見解，所謂「公共安全之維持」，係指排除對國家及其諸制度之存在或個人之生命、健康、自由、名譽或財產所造成之危害；而所謂「公共秩序之維持」，則指排除牴觸前述基於各個時代所支配之社會的、倫理的見解而建立之社會規範之人之行為（含不作為）所生之危險。

又，做為警察及秩序行政機關採行危險防除措置之中核的要件之「危險」，係指在個案中，由於某種行為或狀態，如將客觀上得預期之現象，予以放置，任其進展，具有十分的概然性，可能給警察上之保護法益帶來損害之事實狀況。普魯士高等行政法院 1922 年 4 月 20 日判決認為：警察法上之危險，乃指具有認識可能之客觀的損害可能性，如透過賢明地判斷，應能防止之事態。同法院 1922 年 6 月 1 日判決將危險定義為：危殆發生之些微可能性，尚有不足，依事態之通常的進展，如無警察之介入，將有發生損害結果之虞之狀況。德國聯邦行政法院 1967 年 12 月 13 日判決提出「損害之發生具有十分的概然性」為危險之構成要素。其後之學說大多從之，將危險定義為：可預見之將來，具有損害發生之十分的概然性之事態。然亦有採取「損害發生之概然性」之定義者。因此，危險概念之基本的構成要素，可說是包括「損害」及「概然性」兩者。

此外，雖然既已發生之妨害之除去，亦包含在危險防除法上之應急的權限中。但此種損害已經發生之情形，未必是危險概念之中心的問題。所謂危險概念之中心的問題，在於為預防將來可能發生之損害而採取危險防除措置之場合，其中損害之發生是否具有十分的概然性，亦即「危險預測」之適否。

２）犯罪之預防地抑制。

德國法關於警察之「犯罪之預防地抑制」任務規定之背景在於：聯邦及各邦統一警察法模範草案於 1986 年 3 月 12 日補正時，增訂第八 a 條至第八 d 條及第十 a 條至第十 h 條，授予警察蒐集情報等權限，容許警察：㈠得於僅存潛在的危險階段，縱無產生犯罪等法益侵害之具體的徵兆，為預防將來犯罪之必要，得採行通訊、會話之監聽，對個人或團體之監視活動等警察措置。㈡不問是否就危險之發生、存在具有責任，於為期得以有效地預防犯罪之觀點下，對相當廣泛的人，採行措置。此與與近代法治原則之警察統制法理，強調之：㈠警察官所為之個別

的侵害行為，僅於存在具體的危險之場合，始被容許。於祇不過存在抽象的、一般的危險狀態之場合，並不允許發動警察權。㈡成為警察權發動之第一次的對象者，須係妨害者。得對非妨害者行使警察權之場合，以存在重大危險，且透過對妨害者採取措置，或由警察官自行採取措置，無法適切地防除危險等特別情形為限等，顯不相容。如斯，為預防將來之犯罪及危險之發生，而實施之個人情報蒐集等措置，似為不當之警察活動。

因此，補正案特配合修正第一條第一項之任務規範，新設第二句有關「於此任務範圍內，警察並應實施犯罪追訴之事前顧慮、犯罪預防（犯罪之預防地抑止）及得以防除將來危險之準備工作。」之規定，揭示警察負有「犯罪之預防地抑制（vorbeugende Bekämpfung von Straftaten）」任務[3]。無可否認地，透過該任務規範之補正，已為承認預防警察的情報蒐集活動權限，預留伏筆。

３）私權之保護。

聯邦及各邦統一警察法模範草案第一條規定之「私權」，可類別為：㈠由警察一般條款規定，涵蓋於「公共安全」概念之私權。亦即由公法規範（刑事法、秩序法）加以保護之私權。此種私權乃因公共安全被維持而受到保護，在法解釋上並不具獨自的意義（此種私權可稱為個人權）。㈡私權保護條款規定之私權。斯種私權非因公共安全被維持而受到保護，亦即不受公法規範保護，而係專由私法規範予以保護之私權[4]。

德國學者 Volkmar Götz 氏就警察法關於「私權保護」之規定，有如下之說明：對於私法上其他權利主體所為危險行為、侵害行為或妨害行為，致個人權利受害之國家保護，普通法院及其所屬強制執行機關負有第一次的義務。相對於法院及執行機關之權限，警察及秩序行政機關之危險防除任務，則居於補充的地位。然而，並非在包含私法上請求權之私權保護領域，警察均被排除在外。於此領域，警察負有補充的權利保護任務。所謂「警察之補充的權利保護任務」，意味在比以假處分或假扣押等民事程序上最迅速之權利保護手段更加快速之場合，可使用警察來保護私權。於此情形，警察僅能採取暫時的保安措置，而不得作成最終決定，加以判決。為防除對私權與法益所造成之危險，而適用補充性之原則，僅以該危險係民事上之違法者為限，如個人權利同時受到公法（刑法、秩序違反法、行政法上之特別法）之保護，則警察所為此等權利之保護，已無補充性原則之適用。

參照聯邦及各邦統一警察法模範草案第一條第二項、相關制定法之規定，並不成文法之要求，警察介入私權保護之具體的要件包括：㈠私法上請求權之前提要件，於警察介入之時點，已臻明白或可信為真實。㈡無法適時地得到法院裁判

---

[3] 警察之「犯罪之預防地抑制」任務內容，包括：㈠將來犯罪之追訴準備事項（Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten）。㈡將來犯罪之預防事項（Verhütung künftiger Straftaten）。㈢危險防除之對策（Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr），亦即「預防將來危險之對策謀求事項」（參照島田茂，「ドイツ警察法における犯罪の予防的制圧の任務と権限」，甲南法学 47 巻 1 号，2006 年 9 月，55 頁）。

[4] 參照米田雅宏，警察権の限界論の再定位，有斐閣，2019 年 4 月，155 頁。

之保護。㈢若無警察之援助，私權之實現為不可能或有困難。㈣存有權利者之申請（至少需有權利者之同意）。

４）犯罪偵查。

５）對其他機關實施執行協助。

德國基本法第三十五條第一項規定，聯邦及邦之全部機關，均應互相實施司法協助及職務協助。行政程序法第四條至第八條並對職務協助之義務、要件及範圍、官署之選擇及費用等設有詳細規定。在此之外，基於透過確實地義務履行，以擔保法的安定性之法治國家要求，聯邦及各邦統一警察法模範草案第一條第三項並將執行協助明定為警察固有之事務。考量「避免警察因擔任與急迫危險之防禦、犯罪對策、秩序違反對策等核心事項無關之任務，造成過重負擔。」及「原本行政機關應自行以人及物的手段，完成所負任務。如果執行協助範圍過廣，將使行政機關輕易放棄必要的執行力。」等因素，是項執行協助限於直接強制行使之場合。

同草案第二十五條至第二十七條，對執行協助之要件、手續及剝奪自由之際之執行協助，設有以下規定：㈠第二十五條：警察於應行直接強制，且其他機關無法使用必要之職員，或該措置以其他方法無法達成時，得依該當機關之請求，提供執行協助（第一項）。警察僅就協助之實施態樣及方法，負其責任。其他事項，準用職務協助之原則（第二項）。職務協助之義務，不受影響（第三項）。㈡第二十六條：執行協助之請求，應以書面為之。其請求，應揭載措置之理由及法律上之依據（第一項）。緊急時，請求得不依前項之方式行之。但經要求時，應立即以書面確認之（第二項）。關於該當請求之實施，應向請求行政機關報告（第三項）。㈢第二十七條：執行協助之請求以剝奪自由為內容者，應提出有關該當剝奪自由適法性之法官決定，或於請求時表示之（第一項）。法官決定未於事前發出者，警察於請求行政機關未將被拘留者領回或未立即於事後請求法官決定時，應將該人釋放（第二項）。第十五條及第十六條，準用之（第三項）。

６）執行其他法令所賦予之任務。

２、日本

日本警察法制，就警察之任務，設有以下規定：

１）警察法第二條：警察之任務為保護個人之生命、身體及財產，預防、鎮壓及偵查犯罪，逮捕嫌疑犯，取締交通暨維持其他公共安全與秩序（第一項）。警察之活動，應嚴限於前項任務之範圍。於遂行其任務時，應本不偏不黨且公平中正之旨，不得有涉及干預日本國憲法所保障之個人權利及自由等濫用其權限之情形（第二項）。

２）警察官職務執行法：㈠第一條第一項：本法之目的為規定必要之手段，使警察官得以忠實地遂行警察法（昭和 29 年法律第 162 號）所規定之保護個人生命、身體及財產，預防犯罪，維持公安暨其他法令之執行等職權職務。㈡第八條：除本法之規定外，警察官應遂行刑事訴訟及其他相關法令暨警察規則所規定之職

權職務。

依上開規定，可知日本警察之任務計有：㈠保護個人之生命、身體及財產。㈡預防及鎮壓犯罪。㈢偵查犯罪及逮捕嫌疑犯。㈣取締交通。㈤其他公共安全與秩序之維持。㈥其他依法令應執行之事項。

3、我國

從形式上之立法體例以論，我國警察法除於第二條明定警察之任務為「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。」外，另在第九條規定：警察依法行使㈠發布警察命令。㈡違警處分。㈢協助偵查犯罪。㈣執行搜索、扣押、拘提及逮捕。㈤行政執行。㈥使用警械。㈦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。㈧其他應執行法令事項等職權。第十條規定：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。其整體規定似與德、日先進國家相同，均採「任務」與「權限」分別規範之符合法治國家要求之創新作法；且易使論者以為我國警察法之內容，包含組織規範與作用規範，可以做為警察權限行使之依據。惟透過以下分析，吾人認為該法係有關組織法之規範，並未兼具作用法之性質：

１）警察法第九條之規定內容，完全遷就立法當時之情況，就其他法規既有之規範內容，再加重複規定。形成縱無該條及同法施行細則第十條之規定，有關警察職權仍可行使之現象。諸如：㈠違警罰法、行政執行法及警械使用條例，均先於警察法而存在，有關違警處分、行政執行及使用警械，本可依據各該法律實施，何須另有警察法之明文。㈡發布警察命令之職權，亦無規定之必要，蓋警察機關發布命令，行使立法權，其所應遵守之規範，與其他機關並無不同等是。

２）執行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，以及其他應執行法令事項、協助偵查犯罪等，似應包含在警察任務之範疇。

３）警察法第九條第四款所規定之「執行搜索、扣押、拘提及逮捕」職權，為警察達成警察任務所必要之權限。惟該法並未將各該手段之具體的發動要件，予以明定，僅於同法施行細則第十條第一項第三款規定「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」。由是，其亦係將其他法規既有之規定，再加重複規範而已，並未具體地賦予警察執行任務時所需的權限。

４）從警察法第十條有關行政救濟規定之內容，並參照已刪除之同法施行細則第十一條有關「本法第十條規定之警察行政救濟，依訴願法、行政訴訟法、違警罰法為之。」之規定，殆知其並未設有關於警察行政救濟之特別規定，且不過是將既有的法規規定，再加宣示而已。

由是，我國警察任務之範疇，宜從上開警察法第二條、第九條暨同法施行細則之下列規定探求：㈠第二條：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。㈡第十條：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（第一項）。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（第二項）。

（二）各國警察任務之異同

綜觀上述各國制定法有關警察任務之規範，殆知其相同處計有：㈠維持公共安全與秩序，並排除對之所造成之危險。㈡偵查犯罪。㈢其他依法令應執行之事項。

比較德、日及我國警察任務規定，德國法所規定之下列警察固有任務，乃我國及日本法所欠缺：㈠保護私權。㈡犯罪之預防地抑制（vorbeugende Bekämpfung von Straftaten）。㈢執行協助。

四、我國警察任務規範之檢討

（一）整體任務內容

英國學者 W. Friedmann 氏於所著「當代英國法律與社會的變遷（Law and Social Change in Contemporary Britain）」書中提及：現代福祉國家之行政機能，包括：㈠秩序維持者（protector）之機能。㈡社會服務者（dispenser of social service）之機能。㈢企業經營者（industrial manager）之機能。㈣經濟統制者（economic controller）之機能。㈤仲裁者（arbitrator）之機能。

若以我國制定法所規定之警察任務內容與之相對照，殆知比起 Friedmann 氏所謂之整體國家行政機能，我國警察任務內容實在不遑多讓。此種「將警察任務與政府任務劃上等號」之現象若不加改進，則在我國，不但要求警察不得從事其所負任務範圍以外之活動，將成空談；抑且在任何因公務員怠於執行職務，致生損害之場合，警察機關皆有可能被追究國家賠償等法律責任。

（二）警察之保護私權任務

於我國及日本，在美濃部達吉氏所提倡之「警察權界限論」的影響下，學者通說主張：基於「警察公共之原則」，警察權僅得為維持公共安全與秩序之消極的目的而發動。因之，與公共安全及秩序之維持無直接關係之私生活、私住所及民事上之法律關係，原則上警察權不應干預。而實務上，日本東京高等法院昭和

52 年 3 月 30 日判決關於「毋庸待言者，警察之任務在於保護個人之生命、身體及財產，並擔任預防及鎮壓犯罪等公共安全與秩序之維持。而警察官於認定犯罪即將著手時，為預防之，得發出必要之警告，在緊急時，並得制止其行為，法並定有明文。然而，如同本案，於透過聽取在場之當事人陳述後，瞭解存有關於買賣及其他目的物之所有、占有等權源之民事紛爭，且無法判別目的物之私權歸屬之情形下，基於警察官職務執行法之警察官介入應謙抑之。蓋有關私權歸屬之最終判斷，應由法院依法定程序為之，行政機關僅得於行政目的範圍內，大致判斷而已。輕易地將一方當事人之行為視為犯罪，而施加警告或制止，反將造成對個人之不當干涉，甚至可能剝奪財產權之保護而損及警察之中立性。」之見解及我國行政法院 82 年度判字第 2903 號判決有關「原告雖主張：陳〇〇承攬之內湖區第 2 期自辦市地重劃區公共設施工程用地，原告有合法占有之權利，係被非法移轉，自得以正當防衛阻止其開工，被告機關未查明原告有合法之權源，僅憑陳〇〇片面之詞，調動員警助其竊佔土地，將原告以毀損、妨害自由等罪嫌移送地檢署偵辦，對原告之兩次報案未予秉公處理係屬違法等語。惟查原告與〇〇互助會，或承攬工程之陳〇〇間之糾紛，其民事部分本非警政機關所得置喙，是以原告有無正當防衛之權利，亦無從予以判斷，自應由原告依循民法第一百四十九條以下之各項規定自行為之。」之看法，顯均係受到美濃部達吉氏學說影響所致。

美濃部達吉氏之警察權界限論，被認係參考德國學者 Otto Mayer 氏之見解而得。但是，關於警察應否介入民事法律關係之問題，Otto Mayer 氏認為：即使發生秩序之障害，在必須尊重被害者之意思或有其他救濟手段之場合，警察亦不應介入。諸如民法上之不法行為之場合、對企業造成障害之場合等。而日本學者佐佐木惣一氏亦主張：違反私法上法規之行為，就其係對社會秩序之障害之點而言，與原本不可能為警察權對象之單純的「私生活」相區別。祇是，於現在之國家法秩序之下，為除去此種障害，設有民事訴訟之手段。由於是否採行此種手段，委諸直接被害者之任意，警察權不得發動。換言之，「民事上之法律關係不干涉之原則」與由警察權之概念構成所導出之「警察公共之原則」（私生活不可侵）係屬異質之物。

五、我國警察任務法應有之發展

（一）合理釐定警察任務內容

1 、整體任務內容

參考德國聯邦及各邦統一警察法模範草案第一條「警察之任務為防除對公共安全或秩序所造成之危險。於此任務範圍內，警察並應實施犯罪追訴之事前顧慮、犯罪預防（犯罪之預防地抑止）及得以防除將來危險之準備工作（第一項）。於無法適時地得到法院之保護，且若無警察之援助，不能實現其權利或顯難實現之情形下，依本法規定，私權之保護為警察之義務（第二項）。警察有依第二十

五條至第二十七條，對其他機關實施執行協助之責任（第三項）。警察並應完成其他法令所賦予之任務（第四項）。」暨日本警察法第二條「警察之任務為保護個人之生命、身體及財產，預防、鎮壓及偵查犯罪，逮捕嫌疑犯，取締交通暨維持其他公共安全與秩序（第一項）。警察之活動，應嚴限於前項任務之範圍。於遂行其任務時，應本不偏不黨且公平中正之旨，不得有涉及干預日本國憲法所保障之個人權利及自由等濫用其權限之情形（第二項）。」之立法例，合理釐定我國警察任務範疇。

又，我國法有關預防警察的情報蒐集等權限之規範，係參考德國聯邦及各邦統一警察法模範草案之立法例而得。相關法律應增列類似德國法之「犯罪之預防地抑制」任務，作為相關警察權限法授予「以犯罪之預防地抑制為目的之權限」之前提基礎。

２、警察之保護私權任務

德國在其民法第二百二十九條「為達成自助之目的，押收、破壞或毀損他人之物，或為自助之目的，拘束有逃亡之虞之義務人，或義務人就其應容忍之行為予以抵抗而以行為除去其抵抗者，若因不能及時請求官署援助，且非即時為之，則請求權不得實行或其實行顯有困難者，非係違法。」之規定下，警察法配合定有警察保護私權之任務。

在我國，學者認為民法第一百五十一條有關「為保護自己權利，對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。」之規定，係參考德國民法之立法例而得。且民法學者通說主張該條所謂「其他有關機關」乃指派出所、警察局、機場航警、海關港警（阻止船舶離港，以確保優先權）等有權阻止逃亡的機關而言；至於鄉鎮區公所、衛生局、郵政局等一般行政機關或業務機關，則不包括在內。準此，在我國，人民於其私權來不及受到法院裁判保護，且警察機關無法及時對之實施援助之情形下，始得依民法第一百五十一條規定，實行自助行為。為免警察人員在「基於警察公共原則可導出警察不干涉民事法律關係之原則」觀念作祟下，面臨實際情況時，進退失據，允宜仿傚德國法，於警察法中明定，在一定要件下，警察負有保護私權之任務；並在警察權限一般法中，配合規定，賦予警察為保護私權，所得採行之暫時的保安措置[5]。

---

[5] 通說認為保護私權之典型的警察措置包括：㈠身分確認措置（Personalienfeststellung）：例如具有私法上請求權之債權人，在路上偶遇逃亡中之債務人時，為提起民事訴訟，請求在場警察官查明債務人住所。警察官於此場合所採措置是。蓋私法上之請求權人，有時因不知債務人姓名及住所，而無法在裁判上主張自己之請求權。由於裁判上並無查明債務人姓名及住所之手續，從而，警察官為調查有關個人之情況，得呼叫某特定人物站住。㈡為阻止既成事實之保全措置：例如遲延給付租金之承租人，正欲悄悄地搬走之際，出租人為保全自己之質權，要求警察官命暫時扣留其所有物至翌日為止。警察官於此場合所採措置是。以上措置，均係為最終在民事訴訟上，實現私法上請求權而採行之暫時的措置（參照米田雅宏，前揭「警察権の限界論の再定位」，178 頁及「民事不介入の原則に関する一考察——警察公共の原則の規範的意味について」，稲葉馨ほか編「行政法の思考様式——藤田宙靖博士東北大学退職記念」（青林書院，2008 年 3 月）所収，

（二）妥適運用警察補充性原則

一般而言，縱係給社會生活帶來有害的影響之危險或障害，依該危險或障害之性質，法律上、制度上將處理該危險或障害之第一次的權限，歸屬於具有專門知識的其他國家機關之場合，警察權不得立即地、直接地介入該等危險或障害。警察權介入此種危險或障害，以第一次的處理機關無法適時適切地處理該危險或障害；為保護被害者，警察機關之介入係出諸不得已；法律設有警察機關輔助第一次的處理機關處理事務規定之旨的場合為限。此即所謂的警察補充性原則（Subsidiaritätsprinzip）。警察補充性原則係與做為作用法上原則之「警察權界限論」全然不同之組織法上原則。最近德國各邦類皆在警察法中，明定該原則。警察補充性原則並非憲法所要求之原則，其乃戰後「學理上的警察權分散」趨勢下之立法原則（立法政策上之原則）。抑且，警察補充性原則並非有關管轄規定，而是危險防禦任務分配規範之原則[6]。

一般而言，警察活動之補充性具有下列三種內涵：

１）警察機關對其他行政機關之補充性。

２）個人得自力救濟之場合，警察無介入必要之補充性。

此所謂「自力救濟」，含有：㈠德國民法第二百二十九條、第八百五十九條及我國民法第一百五十一條規定之自力救濟。㈡對妨害者提起民事訴訟之自力救濟兩種意義。為避免誘發暴力，導致國家之權力獨佔有形骸化之虞，且使「無法適時地得到法院裁判之保護」之私權保護要件，變成無意義，吾人以為「個人得自力救濟之場合，警察無介入必要之補充性」之自力救濟，專指「對妨害者提起民事訴訟之自力救濟」而言。

３）無法適時地得到裁判保護之情形下，警察對民事法院之補充性。

德國聯邦及各邦統一警察法模範草案第一 a 條就上開第 1 種內涵之警察補充性原則，設有「除前條第一項第二句之情形外，警察僅於其他機關無法防除危險或無法適時地防除危險之場合，始得實施活動。警察於認定其他機關知悉某些事項，對該機關任務之遂行，具有重要性時，應立即將該等事項之全部，通知該機關。第十 c 條第二項之適用，不受影響。」之規定。

依上開規定，警察與其他行政機關之危險防禦任務競合時，警察對於其他行政機關實施補充性的活動，以符合下列要件為限：

---

266 頁）。德國聯邦及各邦統一警察法模範草案第二十一條第二款「警察為防止物之喪失或毀損，以保護所有權人或合法的事實上之支配者，必要時，得對物採行保全措置。」暨第八 a 條第一項「警察得蒐集下列各款之人之情報。但其蒐集以為防除危險或於為遂行第一條第二項或第三項所定任務而採行個別措置之場合有必要者限：一、第四條或第五條所定之人或於第六條之要件下，同條所定之人。二、被害人、無依靠之人或行方不明之人及其家屬、法定代理人或其信賴之人。三、處於危險狀態之人。四、證人、目擊者及其他情報提供人。」之立法例，堪供參考。

[6] 關於德國聯邦及各邦統一警察法模範草案第一 a 條所揭櫫之警察補充性原則，在各邦法體系的位置，雖有少數邦法於組織或管轄規定中，明示該原則。惟多數邦法將之納入任務規範中（參照米田雅宏，「脱警察化と行政機関に対する警察の役割（1）——隙間なき危険防御の法的位置づけ」，北大法学論集 65 巻 5 号，2015 年 1 月，231、235 頁）。

１）其他行政機關無法適時地防禦危險（時間上緊急）之場合：所謂「時間上緊急之場合」，指做為警察法上之古典的原則之「警察法上之猶豫不可能性原則（polizeirechtlicher Grundsatz der Unaufschiebbarkeit）」所想定之情形，如警察停止活動，將使公共安全與秩序遭到巨大損害之場合。

２）其他行政機關不可能防禦危險（事項上緊急）之場合：所謂「事項上緊急之場合」，指從時間上來看，儘管其他行政機關得行使權限，但其所採行之方法，無法充分達成目的之場合。無法充分達成目的之原因包括：㈠法的理由：其他行政機關未被授予防禦危險權限。㈡事實上之理由：其他行政機關雖具有法的權限，但欠缺為行使該當權限所必要之人的手段、物的手段或具有專門知識之執行職員。

前揭「德國聯邦及各邦統一警察法模範草案第一 a 條」之重點，在於：㈠基本上，應由具有專門智識之其他行政機關從事危險防禦工作。㈡由其他行政機關從事危險防禦工作，為不可能或欠缺實效時，警察始得採取行動。㈢「其他行政機關從事危險防禦工作，為不可能或欠缺實效」之判斷，應由在現場活動之警察官為之。㈣於具有專門智識之其他行政機關，可能實施從事危險防禦之時點，警察活動應即終了。㈤為使行政機關得以確實地防禦危險，警察應將所擁有之情報，立即提供給行政機關。

日本災害對策基本法第六十一條「前條第一項或第三項之場合，市町村長無法指示同條第一項規定之為行避難之離去或緊急安全確保措置時，或經市町村長要求時，警察官或海上保安官，得對認為必要之地域之認為必要之居住者等，指示為行避難之離去或緊急安全確保措置（第一項）。……警察官或海上保安官，依第一項規定，指示為行避難之離去或緊急安全確保措置後，應立即將其意旨通知市町村長（第三項）。」之立法例，揭示警察補充性原則，可供我國整建相關法制之參考。

警察職權行使法第二十八條規定：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（第一項）。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（第二項）。其中第二項被認係揭櫫警察補充性原則。但在性質屬於作用法的警察職權行使法中，規定該原則，殊欠妥適，宜改在警察任務法規範。

（三）建立執行協助制度

在「危險防禦權限之分散」趨勢下，危險防禦並非警察之獨占的任務，亦有由行政機關履行者。此蓋基於權力分立以及尊重行政機關之專門的權限所致。理論上，行政機關為防禦危險，必須設置充足的、類似個別警察官之執行機關。然而在現實上，有時行政機關之任務履行，因執行體制不備等情事，無法確實完成。於此情形，為免危險防禦產生間隙，警察輒被要求提供協助。

所謂執行機關，乃作用法的行政機關中，具有對私人直接行使實力權限之行

政機關。與自體著眼於法行為之行政官署所不同者，執行機關乃著眼於實力行使之契機。在現實上，擔任行政上之強制執行及即時強制者，該當於執行機關；而在行政調查中，負責進入檢查、臨檢檢查者，亦屬於執行機關。

執行警察（即做為執行機關之個別警察官）擅於在現場，迅速地壓制目前急迫之危險。具備：㈠在室外之業務。㈡與現場之近接性。㈢基於事實行為，壓制危險之迅速性。㈣口頭性及非形式性等特徵。與之相對者，警察官署（行政官署）則長於處理官署中（屋內）之業務，中長期地對應危險。擁有：㈠在室內之業務。㈡與現場有些距離。㈢以行政處分壓制危險（未立即發生的危險之對應）。㈣防禦抽象的危險。㈤書面主義及形式性等特色。

如前所述，基於減輕警察負擔等因素，德國聯邦及各邦統一警察法模範草案將警察之執行協助任務，限於其他行政機關行使直接強制之場合。

在必須實施直接強制之場合，行政機關通常有下列兩種選擇：㈠行政機關自行執行行政處分之際，為避免執行職員遭到妨害，而請求警察保護。㈡請求警察直接實施執行協助。

於此須加注意者，因執行職員面臨急迫危險之對處，乃警察實施之普通的危險防禦措置，從而保護之提供屬「執行時之保護（Vollstreckungsschutz）」。至執行協助則係「執行之援助（Vollstreckungshilfe）」。兩者並不相同。

德國聯邦及各邦統一警察法模範草案第二十五條第二項第二句規定，執行協助準用職務協助之原則，顯示執行協助與職務協助間，具有密切關連性。

職務協助係獨立分離之行政機關，為追求行政效率之向上，所為互補之憲法上的制度。其乃在具體個案，由被要求協助之行政機關，輔佐要求協助之行政機關職務活動之事實的或法的活動。書類之閱覽及提出、影本之送付、建物或機器、人員（特別是事務員或專門家）之安排、技術的援助等，為其適例。因非直接對外之作用，從而以不具侵害特徵之內部的措置為中心。

參照德國基本法第三十五條第一項及聯邦行政程序法第四條以下之規定，此種職務協助當然適用於警察與其他行政機關間。第因執行協助與職務協助均係基於行政機關之請求而為，則該當請求係要求執行協助，抑或要求職務協助，非予究明不可。

關於此問題，部分論者執「有關執行協助之規範，係參照職務協助之規定而為。」之理由，主張執行協助乃職務協助之下位分類，可定位為職務協助之特殊型態（以直接強制為對象之職務協助）。然而支持此種見解者，僅止於少數。依聯邦行政程序法第四條第二項第二款規定，若援助活動屬於被請求機關之固有事務者，不得視為職務協助[7]。聯邦及各邦統一警察法模範草案第一條第三項既已將執行協助明定為警察固有之事務，則不應將執行協助定性為職務協助之一環。實際上，執行協助與職務協助並不相同，在其他行政機關採取實力行使之層次，

[7] 同條項第一款並規定具有指揮監督關係之機關間，所為之援助，不得評價為職務協助。從而基於檢察官之指揮，所為刑事訴訟法上偵查活動之協力，亦非職務協助（參照米田雅宏，「脱警察化と行政機関に対する警察の役割（2・完）——隙間なき危険防御の法的位置づけ」，北大法学論集 66 巻 1 号，2015 年 5 月，9 頁）。

實施援助，乃其特徵。因此多數學說將警察上之執行協助，定位為與職務協助不同之制度。

在行政執行法第六條之規範下，我國法似與德國法相同，均將職務協助類別為一般職務協助（行政程序法第十九條）及執行協助（行政執行法第六條）兩者。

其實，我國行政執行法第六條之規定內容，與行政程序法第十九條同，性質要屬一般職務協助。為免造成警察過度負擔，宜參考上述德國聯邦及各邦統一警察法模範草案立法例，在警察法中，明定警察之執行協助，限於其他行政機關行使直接強制手段之場合。

（四）借鏡日本警察官出向制度

綜上所述，為免行政機關不思設置充足的、類似個別警察官之執行機關，輕易放棄必要的執行力，而事事依賴警察，今後除加強行政機關認識警察所具有之補充性，並妥適建立及運用執行協助等制度外，吾人以為尚可借鏡日本的警察官出向制度。

所謂出向，乃公務員離開原來的身分，轉赴其他任命權者之機關任職之意，為人事交流方式之一。在實際運作上，除警察官出向至其他行政機關外，尚有其他行政機關人員出向至警察機關者，例如警察廳擔當交通局業務審議之審議官（階級為警視監），向由國土交通省採用之國土交通事務官出任。

以警察官出向至其他行政機關為例：警察廳 I 種採用（2012 年起改為綜合職採用）之 560 名警察官中，大約 300 名在警察廳從事政策立案；約 150 名做為都道府県警察幹部，於第一線擔任指揮官（政策實現者）。其餘約 90 名出向至內閣官房等其他機關；約 20 名出向至駐外使領館。

警察官出向至其他行政機關任職之理由如次：㈠單純的國家公務員間之人事交流。㈡所出向之省廳，工作上與警察有密切關係。㈢所出向之部門，不自行採用人材，而由其他省廳人員構成。內閣官房乃其適例。

警察官出向至其他行政機關，除從事法執行活動外，並可借重其對強制力行使、犯罪偵查之豐富經驗，負責編組、訓練該機關所需的執行機關，進而強化執法能力。

我國如欲借鏡、強化前開出向制度，首先必須克服警察官與其他部門人員轉任之限制問題。管見以為：㈠由警察機關出向至其他行政機關者，應將其他行政機關所需職務，歸入警察行政職系。㈡刪除警察人員人事條例第十一條第二項有關警察官任用之學歷限制，並將所需職務歸入適當職系，以利其他行政機關人員出向至警察機關。

參、警察官之採用與教養

一、制度回顧

建制於未全面貫徹考試用人時代，採行類似培養軍、士官模式之我國警察人

員採用及教養體系，在 1954 年修正公布公務人員任用法[8]，全面建立考試用人機制後，未能徹底配合改革，導致實際運作上，產生以下亟待解決之問題：

１）原則上採「先教後考、用」機制，招考高中畢業生及具同等學力者，由中央警察大學暨臺灣警察專科學校施以所謂的養成教育，再參加國家考試，取得任用資格。歷年來，兩校累積不尠畢業生因未通過國家考試，無法擔任警察人員，形成國家整體資源之浪費。

２）中央警察大學暨臺灣警察專科學校部分教師，因擔心畢業生無法通過國家考試，以各種形式，針對國家考試科目，實施輔導；復應考試機關之聘，參與命題工作，導致國家考試與該兩校期中、期末考試試題雷同，甚至於洩題之情事。令人質疑國家考試之公正性。

３）多數中央警察大學暨臺灣警察專科學校學生，為期順利通過國家考試，在校期間，集中心力於國家考試科目，對於其他學科較不在意，影響所謂的養成教育成效。

４）對於特種考試警察人員考試三等考試錄取人員，以曾否經中央警察大學教育或訓練合格，實施下列差別待遇，嚴重違背特種考試之本質與目的：

Ⅰ、錄取人員經中央警察大學教育或訓練合格者，由各用人機關實施短暫的實務訓練。訓練期滿並經核定成績及格者，派任警察機關巡官同序列職務（屬於最高列警正三階以上職務）。

Ⅱ、錄取人員係未經中央警察大學教育或訓練合格之一般大專院校畢業生者，被安排在舊中央警官學校受訓一個月，或於台灣警察專科學校接受訓練，使之無法獲派最高列警正三階以上職務。

Ⅲ、錄取人員為未經中央警察大學教育或訓練合格之現職警察人員者，亦未被規劃至中央警察大學接受訓練，同樣無法出任最高列警正三階以上職務[9]。

監察院於於 2002 年 11 月 11 日，以「內政部警政署對 89 年警察人員特考三等考試錄取者，以警察學歷之有無，作差別待遇之分發，破壞國家考試之公平性，

---

[8] 在我國，直至 1954 年 1 月 9 日修正公布公務人員任用法，於第四條規定「公務人員之任用資格，以左列各款為限：一、考試及格者。二、依法銓敘合格者。三、依法升等任用者（第一項）。具有前項任用資格之人員，應由銓敘部分類分等編列候用人員名冊，送各機關備用，名冊編列辦法，由考試院定之（第二項）。」，始建立全面考試用人機制。修正前之該法第四條規定「公務人員之任用，除法律另有規定外，以考試及格人員及本法施行前曾經銓敘合格者為限（第一項）。本法施行前未具有前項任用資格之現任人員。由考試院以考試方法限期銓定其任用資格（第二項）。各機關秘書長及主管機要之秘書，得不受第一項任用資格之限制（第三項）。」，容許其他法律就公務人員之任用資格，另行規定。警察官任用條例（1976 年 1 月 17 日廢止）及警察法第十三條「警察行政人員之任用，以曾受警察教育或經中央考銓合格者為限。其任用程序另定之。」之規定，即係此種背景下之產物。

[9] 吾人以為：特種考試警察人員考試三等考試之性質乃初任考試，錄取人員為現職警察人員者，亦應接受出任最高列警正三階以上職務所需之完整的訓練。1983 年 4 月 1 日，筆者陪同中央警官學校教務處長程泉氏，赴考選部參加「應否開放特種考試警察人員考試丙等考試及格滿 3 年者報考乙等考試」專案會議，曾當場提出「每年大量錄取乙等考試各類科人員，卻未對其中不具中央警官學校教育或訓練合格條件之現職警察人員，實施訓練，使渠等無法取得警佐一階（相當於現今之警正三階）以上之任官資格，嚴重違反特種考試之精神。」之質疑。內政部警政署代表就此問題，竟答以「渠等雖不能取得警佐一階以上之任官資格，至少可以直接起敘警佐一階一級俸級」。如斯錯誤理解特種考試警察人員考試三等考試之性質者，至今猶大有人在。

核與行政程序法第六條及第八條所示行政行為非有正當理由不得為差別待遇，並應以誠實信用之方法為之等原則相違悖，損害無警察學歷錄取生平等服公職之權利，顯有疏失。另將不具警察學歷之三等、四等考試錄取人員一同接受相同訓練，且未依其錄取類科分發職務，形成考用不一，亦有違公務人員考試法及考試及格人員分發辦法之相關規定」為由，對該署提出糾正案，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處。

內政部針對上開糾正案，研提具體改善與處置措施如次：

１）研究規劃於警察大學開辦適當班期（如特考警佐班等，至於適當班期名稱另訂）：本部警政署配合警察大學，除積極辦理二年制技術系及研究所等陞職教育，另針對通過警察特考三等考試及格人員（含特考班及現職基層人員），由本部警政署研究擬訂甄選辦法），配合警察大學教育訓練流路，併入警察大學進修教育班期中接受訓練，以取得任巡官及同職級職務之可行性。作法：成立特考警佐班，其調訓對象以通過警察特考三等考試及格人員（含特考班及現職基層人員）為主。

２）調整基層職位結構，研究規劃將縣市警察局部分警勤區警員及刑事偵查員修編改置巡官職務：按現行警察職位結構尚未健全，致基層員警陞遷困難，影響警察工作士氣與業務推展。且警察與民眾接觸密切，尤以警勤區及刑事偵查工作，影響民眾權益至鉅。是以，為配合政府再造，提昇警察服務品質及科學偵防能力，前二項工作，必須配合職務結構調整，研究規劃由上開通過警察特考三等考試及格人員者擔任，以提昇基層員警素質。另外，考量提昇專業警察機關基層佐警人力素質，俾利人才交流與增加職務歷練機會，宜一併規劃適度增置巡官職務。作法：修正各縣市警察局組織編制，擴增巡官職缺：配合各縣市警察局組織編制修正，將基層職務依勤、業務性質及職責程度，透過工作分析設計（警察工作核心知能），將巡邏、交通整理及偏遠警勤區等工作規劃由警員或巡佐擔任，至於一般較重、繁重警勤區及刑事偵查等工作規劃改由巡官擔任，使警員、巡佐及巡官之職位結構，修正改為 3：2：1 之台階型結構。並配合修正「警察勤務條例」等相關法令，俾警勤區工作得以巡官、巡佐及警員等職務人員擔任。

３）各類科警察特考及格人員工作與考試類科相結合：為期專才專用，由本部警政署函請各警察機關，依據專長用人原則，並依其特考各類科及參考個人意願，俟機優先調整工作性質相當之單位服務（如具有法制考試類科者分派警察局法規室、股服務；資訊考試類科者分派警察局資訊室或分局資訊組服務等），以達人盡其才之目的，並解決考試與任用不相稱問題。

４）於警察特考應考須知中增考體適能測驗或繳驗警察術科能力證書，以提昇警察體能與執法技能：為維護警察特考錄取人員未來執勤安全，並確保警察任務之遂行，本部將建議考試院（考選部）針對「公務人員特種考試警察人員考試應考須知」中，有關應考資格等規定，參照法務部調查人員特考錄取人員訓練模式，再增考體適能測驗或繳驗警察術科能力證書。另為強化訓練效果，並研議設定淘汰受訓人數比例，以提昇警察專業素質。

５）強化警察大學養成教育功能，明確規範擔任巡官等同職級以上職務資格，必須修習警察大學各學系（所）專業學科基本學分數：按警察取才途徑雖可採多元化方式進用，惟警察核心基本價值（紀律、服從等）應屬單一，而此核心基本價值若非透過警察養成教育之培育，則難竟其功。是以為發揮並落實警察大學養成教育之基本功能，以培塑優秀警察幹部，有關警察大學研究所一般生，因非接受完整之警察養成基礎教育，故除仍授予柔道、摔角、擒拿、射擊等警技以及精神、生活教育課程外，另應參照四年制各學系及二年制技術學系在校期間所修習之警察專業科目基本學分數，酌予補修；至於一般大學生三等特考及格人員，則必須另循進修管道（研究所、二年制技術學系抑或本部警政署研議成立之特考警佐班）進入警察大學完成各項專業基礎學科及技能訓練，方能取得巡官等同職級以上職務。

2009 年 6 月 4 日考試院第 11 屆第 37 次會議通過警察人員考試制度改進方案，其具體內容如下：

１）警察人員初任考試制度，原則同意考選部所擬意見採中央警察大學、臺灣警察專科學校畢業生及一般大學、專科、高中畢業生雙軌制實施的方式，並自民國 100 年開始施行。

２）雙軌制度內容採「公務人員特種考試警察人員考試」、「公務人員特種考試基層警察人員考試」雙軌分流，原「基層警察特考」名稱，請考選部研擬適當名稱修正。「公務人員特種考試警察人員考試」三等考試，由中央警察大學畢業生或受過警察專業教育並經普通考試警察人員考試或相當普通考試的警察人員特種考試及格滿三年者報考，及格後取得警正警察官任用資格；四等考試由臺灣警察專科學校畢業生報考，及格後取得警佐警察官任用資格。現行「公務人員特種考試基層警察人員考試」增加三等考試，供一般大學畢業生報考，錄取人員應經中央警察大學一年六個月至二年警察專業訓練，及格後依法任用警正警察官職務；四等考試供一般專科學校、高中畢業生報考，錄取人員應經臺灣警察專科學校一年六個月至二年警察專業訓練，及格後依法任用警佐警察官職務。

３）雙軌制度的考試方式、應試科目、受訓時間、一般生進入警界服務的合理比例、「公務人員特種考試基層警察人員考試」名稱修正等相關事項，將請考選部邀集內政部、內政部警政署、內政部消防署、行政院海岸巡防署、中央警察大學、臺灣警察專科學校、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會及行政院人事行政局組成跨部會專案小組，共同研議後續配套措施。

是項改進方案，雖可解決前述「對於特種考試警察人員考試錄取人員，以曾否經中央警察大學教育或訓練合格，實施差別待遇，嚴重違背特種考試之本質與目的。」問題。但因採「先教後考、用」機制，所衍生之其餘各種弊端，迄仍存在；加上外軌制之一般生進入警界服務的合理比例、受訓時間是否適當、某些訓練階段採行學分制導致課程鬆散等缺失，現行警察人員採用及教養體系，似有大幅改善空間。

二、理想的警察官採用及教養制度設計

（一）基本前提

為徹底解決前述警察官採用及教養問題，於設計理想的警察官採用及教養制度之際，宜有下列基本認識：

１）中央警察大學雖名為大學，其性質類似國防大學（隸屬國防部）、國家文官學院（隸屬公務人員保障暨培訓委員會）、外交及國際事務學院（隸屬於外交部）、法官學院（隸屬司法院）暨法務部司法官學院，屬於訓練及研究機構，從事培養警察專門人才及研究高深警察學術任務，而與一般大學屬性不同。至臺灣警察專科學校雖名為專科學校，其與一般專科學校性格有異，係警察人員訓練機構。

２）中央警察大學與臺灣警察專科學校之角色功能，並不相同，不宜將兩校合併[10]。

３）警察人員係公務人員，依憲法第八十五條「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，……非經考試及格者，不得任用。」及相關制定法之規定，其採用及教養順序應為「先考後訓、用」。

（二）具體內容

中央警察大學與臺灣警察專科學校之角色功能，既不相同，用分別擘劃其應有的教養體系如次：

１）中央警察大學部分：

Ⅰ、培養警察專門人才方面：

Ⅰ）停招四年制各學系及二年制技術系學生。

Ⅱ）配合警察機關之任務及所掌事務，整併現有學系，裁撤與組織法上之警察無關之學系[11]；將學系定位為警察專業教養部門[12]。

Ⅲ）設初任幹部講習班，負責特種考試警察人員考試三等考試[13]錄取人員之訓練。

Ⅳ）設警正三階講習班，擔當基層警察人員晉陞警正三階官等之訓練。

Ⅴ）設分局長講習班，對出任分局長者，施以訓練，使之具備分局長職務

---

[10] 行政院研究發展考核委員會曾於 2006 年間，提出「中央警察大學與臺灣警察專科學校二校未來組織定位之研析意見」，主張在裁撤警專之前提下，進行兩校合併，並將警大組織功能調整為訓練及研究機構。

[11] 事實上，性質與「組織法上之警察」無關之各學系中，主管機關皆已設或得設專業訓練機構。例如法務部矯正署附設矯正人員訓練中心、海洋委員會海巡署教育訓練測考中心、內政部移民署之訓練中心（任務編組）及內政部消防署依該署組織條例第十一條規定，視業務需要，所設之消防學校等是。此外，內政部消防署並已於 2010 年 1 月 19 日，正式啟用位於南投竹山之該署訓練中心。

[12] 日本警察大學校依警察法施行規則第五十五條第一項規定，除教務部外，設警務教養部、生活安全教養部、刑事教養部、組織犯罪對策教養部、交通教養部、警備教養部、教官教養部、術科教養部，可供參考。

[13] 管見認為此種考試可分「警察行政」、「資訊」、「鑑識」3 類招考，其錄取名額，每年度以不超過 40 名為宜。

所需知能。

Ⅵ）設警監四階講習班，對晉陞警監四階官等者，實施訓練，涵養其組織營運及管理能力。

Ⅱ、研究高深警察學術方面：

Ⅰ）設警察政策研究所，招收碩、博士班研究生，從事高深警察學術之研究。

Ⅱ）設鑑識科學研究所，招收碩、博士班研究生，深化法科學之研究。

Ⅲ）設相關研究中心，針對當前警察所面臨課題或將來可能發生之問題，實施調查研究，提供政策立案之參考。

Ⅳ）由於未具警職身分者，在各研究所取得碩、博士學位後，如欲從事警察工作，仍需另外參加特種考試警察人員考試，並於錄取後接受訓練。不得以已取得中央警察大學碩、博士學位，主張免訓。從而在入學資格上，毋庸要求其具備一定體格條件。

２）臺灣警察專科學校部分：

Ⅰ、配合警察機關之任務及所掌事務，整併現有教學單位，裁撤與組織法上之警察無關之消防安全科及海洋巡防科；將各教學單位定位為基層警察專業教養部門。

Ⅱ、停招專科警員班正期學生及進修學生。

Ⅲ、設基層警察人員講習班，負責特種考試警察人員考試四等考試錄取人員之訓練。

Ⅳ、設警正四階講習班，擔任基層警察人員晉陞警正四階官等之訓練。

Ⅴ、設巡佐講習班，執行基層警察人員晉陞巡佐職務之訓練事務。

（三）配套措施

在整建警察官採用及教養制度後，倘能配合採行以下措施，當可使制度運作更加順暢：

１）將中央警察大學改隸屬於內政部警政署。至少應將中央警察大學納入與全國警察機關（含警政署與所屬警察機關、學校、直轄市及縣（市）政府警察局）同一的陞遷體系，俾利理論與實務相結合。

２）活用公務人員任用法第十六條「高等考試或相當高等考試以上之特種考試及格人員，曾任行政機關人員、公立學校教育人員或公營事業人員服務成績優良之年資，除依法令限制不得轉調者外，於相互轉任性質程度相當職務時，得依規定採計提敘官、職等級；其辦法由考試院定之。」之規定。

３）負責海域、海岸執法之海巡機關暨擔任消防、災害防救任務之消防機關，既已從警察機關分出，其組織法規所定職務之列等為警監、警正、警佐者，應予刪除。

４）刪除警察人員人事條例第十一條第二項關於「警察官之任用，除具備前項各款資格之一外，職務等階最高列警正三階以上，應經警察大學或警官學校畢業

或訓練合格；職務等階最高列警正四階以下，應經警察大學、警官學校、警察專科學校或警察學校畢業或訓練合格。」之規定，並參考司法人員人事條例「第三章訓練及進修」之立法例，於該條例明定警察人員之訓練，由行政院會同考試院設訓練委員會決定其訓練方針、訓練計畫及其他有關訓練重要事項，交由中央警察大學及臺灣警察專科學校執行[14]。

５）參照警察勤務條例將該條例有關「警員」規範，修正為「員警」[15]之意旨，增置「巡官」員額，加速解決存在已久的三等考試及格暨其他具備相同資格人員之陞遷問題。

６）鼓勵各大學院校設立警察行政相關科系[16]。

肆、修改警察法之具體建議

綜合以上論述，為使警察法修正案臻於至善，特不揣譾陋，提出下列具體的修法建議：

１）警察法應該定位為警察制度（警察組織）的基本法。有關警察權限行使規範的作用法，宜委諸警察權限規定一般法之警察職權行使法與其他個別法。

２）警察法應針對警察行政領域有關警察組織所具有的特殊法理，加以明定。該法的相關規範，應可排除中央行政機關組織基準法、地方制度法、財政收支劃分法、公務人員任用法等法律的適用。

３）現行警察法有不少規定內容，完全遷就立法當時的情況，就其他法規既有之規範內容，再加重複規定。新的警察法應避免這種現象。

４）德國在其民法第二百二十九條「為達成自助之目的，押收、破壞或毀損他人之物，或為自助之目的，拘束有逃亡之虞之義務人，或義務人就其應容忍之行為予以抵抗而以行為除去其抵抗者，若因不能及時請求官署援助，且非即時為之，則請求權不得實行或其實行顯有困難者，非係違法。」之規定下，警察法配合定有警察保護私權之任務。在我國，學者認為民法第一百五十一條有關「為保

---

[14] 在司法人員人事條例第二十七條「司法官考試錄取人員，應接受司法官學習、訓練，以完成其考試資格（第一項）。前項人員之訓練，由司法院會同考試院及行政院設訓練委員會決定其訓練方針、訓練計畫及其他有關訓練重要事項，交由法務部司法官訓練所執行。訓練委員會置委員十一人，除最高法院院長為當然委員兼召集人及最高法院檢察署檢察總長為當然委員兼副召集人外，其餘委員九人，由司法院、考試院、行政院各指定三人充之（第二項）。」之規定下，公務人員考試錄取人員訓練辦法第九條配合規定：「委託申請舉辦考試機關辦理本訓練時，應由該機關擬訂訓練計畫，函送保訓會核定實施。但公務人員特種考試司法官考試錄取人員訓練計畫，由司法官訓練委員會議定後，交由法務部司法官學院函送保訓會備查。」。

[15] 其修正說明為：現行警勤區係由警員一人負責，惟警勤區為警察勤務最基本且為最重要之單位，乃警察勤務之基礎。為凸顯其重要性，並強化工作及提升服務效能，使優秀之警員、巡佐、巡官得透過遴選方式，擔任警勤區之負責人，爰將「警員」修正為「員警」。

[16] 韓國東國大學校警察行政科教授李璜雨氏，應日本警察大學校警察政策研究中心、警察政策學會及警察大學校學友會之邀，在 2004 年 12 月 1 日舉行之警察政策研究會，報告「韓國警察學之歷史與發展」。氏於報告及答問時，表示：2004 年之韓國，設置警察行政相關學科之四年制大學，計 49 校，招收學生 3,160 餘名。而二年制之專門大學亦有 36 校設有警察行政學科，共募集 2,860 餘位學生。根據對於韓國高中 3 年級學生調查結果，警察行政相關學科受喜好之程度，於大學所有學科中，排列第 7 位。近年來之韓國，因法學、行政學及政治外交等學科之畢業生，就業極其困難，大學當局有將法學及行政學等學科轉變為警察行政學科之傾向。

護自己權利，對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。」之規定，係參考德國民法之立法例而得。為免警察人員在「基於警察公共原則可導出警察不干涉民事法律關係之原則」觀念作祟下，面臨實際情況時，進退失據，允宜仿傚德國法，於警察法中明定，在一定要件下，警察負有保護私權之任務；並在警察權限規範的一般法中，配合規定，賦予警察為保護私權，所得採行之暫時的保安措置。

5）「其他依法令應執行之事項」乃德國、日本及我國警察皆有的任務。為免是項任務過於浮濫，應在警察法中揭示：立法者制定法律，賦予警察新的任務時，應遵守的立法政策上之「警察補充性原則」。

6）在「危險防禦權限之分散」趨勢下，危險防禦並非警察之獨占的任務，亦有由行政機關履行者。理論上，行政機關為防禦危險，必須設置充足的、類似個別警察官之執行機關。然而在現實上，有時行政機關任務的遂行，因執行體制不備等情事，無法確實完成。於此情形，為免危險防禦產生間隙，警察動輒被要求提供協助。基於減輕警察負擔等因素，德國聯邦及各邦統一警察法模範草案將警察的執行協助任務，限於其他行政機關行使直接強制之場合。此點殊值我國參考。

7）地方警察機關掌理的警察事務，有時兼具國家事務的雙重性格。在規範相關事項時，諸如：地方警察官的任免權劃分、中央對地方警察事務的介入、地方警察經費支出責任劃分等，應針對此種特性，妥適為之。

8）警察活動之對象，具有廣域的性格，警察經常必須在管轄區域外行使權限。日本警察法就此等事項，規定極為詳盡，堪供改進我國現行法的參考。

9）警察法及其施行細則中，有關檢警關係之規定，應予刪除。如果一定要在警察法中，規範檢察官與警察官兩者間之關係，則表現出不卑不亢精神之日本警察法第七十六條「都道府縣公安委員會及警察官與檢察官之關係，依刑事訴訟法之規定（第一項）。國家公安委員會及長官（指警察廳長官，相當於我國之警政署長），應經常與檢察總長保持緊密之聯絡（第二項）。」之立法例，可供參考。

配合前開有關警察任務規範之修法建議，謹擬具下列條文，冀供參酌：

第〇條　警察任務為保護個人生命、身體及財產，維持公共安全及秩序，預防、制止及偵查犯罪。

私權不及受法院保護，且若無警察援助，不能實現或顯難實現時，警察負有保護義務。

警察於應行直接強制，且其他機關無法使用必要職員或該措置以其他方法不能達成時，有依該當機關請求，提供執行協助責任。

警察並應執行其他法令規定職務。

前項法令規定警察應執行職務，以危害迫切，其他機關無法適時處理事項為限。

第〇條　警察與其他機關均有危害防除職務者，警察認定其他機關無法或不能及時防除危害時，得行使職權，採取措施。