

RDEC-RES-102-013-005（委託研究報告）

**行政機關強制力行使之研究：
行政機關與警察機關合作模式**

國家發展委員會編印

中華民國 103 年 3 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-102-013-005（委託研究報告）

行政機關強制力行使之研究： 行政機關與警察機關合作模式

受委託單位：國立臺灣大學政治學系
研究主持人：章光明教授
協同主持人：陳愛娥副教授、洪文玲教授、
葉一璋副教授
研究助理：張淵崧、陳思帆、鄒安晴

國家發展委員會編印
中華民國 103 年 3 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目次

目次.....	I
表次.....	III
圖次.....	V
提要.....	VII
Abstract	XI
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與背景.....	1
第二節 研究目的與問題.....	4
第三節 研究方法.....	5
第二章 文獻探討	9
第一節 行政機關與警察機關危害防止任務分配.....	9
第二節 我國警察職務協助制度之沿革與法制現況.....	26
第三節 德國法上警察概念的演變—去警察化的發展歷程與法制現況.....	32
第四節 美國行政機關管制型態與強制力的行使.....	46
第五節 大陸城管行政綜合執法制度之探討.....	56
第六節 職務協助對行政強制力執行合作的隱喻.....	66
第七節 小結.....	72
第三章 警察機關與行政機關執行強制力的合作實態分析	77

第一節	均權理論的警察體制	77
第二節	任務編組警察與一般行政機關合作實態分析	79
第三節	地方警察與一般行政機關合作實態分析	87
第四節	新北市公安聯合稽查小組個案分析	101
第四章	AHP 層級實證分析	107
第一節	層級分析架構	107
第二節	層級分析構面定義	109
第三節	AHP 層級問卷研究對象選取	112
第四節	資料分析	113
第五節	小結	120
第五章	研究結論與建議	123
第一節	研究結論	123
第二節	研究建議	132
參考書目	137
附錄 1	第一次焦點座談題綱	143
附錄 2	第一次焦點座談紀錄摘要	145
附錄 3	第二次焦點座談紀錄摘要	149
附錄 4	深度訪談紀錄	157
附錄 5	警察職務協助 182 種法規表	175
附錄 6	期中報告審查意見回應對照表	221
附錄 7	期末報告審查意見回應對照表	229

表 次

表 1-1 第一次焦點團體座談會出席對象一覽表	6
表 1-2 第二次焦點團體座談會預定邀請對象一覽表.....	7
表 1-3 本研究深度訪談對象一覽表	7
表 2-1 行政機關與警察機關危急防止任務分配表	13
表 2-2 警察職務協助相關文獻彙整表	18
表 2-3 經濟與社會管制之比較	51
表 2-4 美國兩大類聯邦管制機構	52
表 2-5 各國強制力行使之綜合比較表	74
表 3-1 任務編組警察隊比較分析表	79
表 3-2 新北市公安聯合稽查小組執行績效成果統計表	103
表 4-1 本研究各變項之構面定義	109
表 4-2 本研究層級問卷調查對象一覽表	112
表 4-3 「主觀認知」構面下各項評量指標之權重值與排序	114
表 4-4 「資源」構面下各項評量指標之權重值與排序	114
表 4-5 「效能」構面下各項評量指標之權重值與排序	115
表 4-6 「法律」構面下各項評量指標之權重值與排序	116
表 4-7 行政機關與警察機關合作模式關鍵因素整層級權重比	117
表 5-1 我國與德國模式之制度比較表.....	130

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

圖 次

圖 1-1 研究流程架構圖.....	5
圖 2-1 各國行政機關和警察機關之合作關係模式比較圖.....	75
圖 4-1 影響合作模式關鍵因素指標架構.....	108
圖 4-2 影響合作模式關鍵因素整層級權重排序長條圖.....	119

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

提 要

按公共事務管理權限分屬不同機關，因此，各機關均有專屬負責之業務，在面對多變的社會發展而衍生諸多治理問題的情況下，國家社會問題的解決已非依據管轄法定原則，僅憑個別機關執行其法定職權即能達成有效治理之行政任務，質言之，跨域合作已成為重要治理模式。然而，我國各行政機關長期以來對於強制力的執行，不乏推諉權責，造成警察業務超載、影響警察維護治安之本職工作的實際問題。

觀察我國警察協助行政機關推行政務的沿革，其雖伴隨民主國家去警察化的發展，將過去由警察機關負責之各項業務，逐步回歸各業務主管機關，惟於此同時，當業務主管機關面對執行阻礙時，卻不斷透過各種方式要求警察機關提供各種職務協助，例如要求地方警察派出所查報轄內不法行業、查緝外勞、查扣出版品、拆除違規廣告物、送達召集令，甚至要求警政署成立各種任務編組警察隊，長期協助業務主管機關執行違法活動之稽查取締職務。而其請求協助範圍與相關程序，實際上與行政程序法第 19 條所定「被動性」、「臨時性」及「輔助性」等職務協助原則多所扞格。

參諸美國制度，其聯邦行政管制機關同時行使訂頒命令之準立法權、調查證據、作成裁決之行政權，與審查救濟之準司法權，機關本身具有完備之強制力，不須依賴其他機關的協助，因此美國聯邦政府並無一般性警察機關的設置，各州政府及地方行政機關需要警察機關職務協助或執行協助之機會亦不常見。

與我國體制較為接近之德國制度的發展，更值得留意觀察。二次世界大戰前，德國警察職權及於廣泛的危險防衛(危害防止)任務；二次世界大戰後，擔負危險防衛任務之一般秩序行政逐漸從組織(形式)意義之警察的職權中脫離，而交由一般秩序機關的「去警察化」已獲實現。明確言之，組織意義的警察，其執行危險防衛任務僅屬補充性質，尤其當暫時性措施不容拖延，並且秩序機關不能或無法即時行動時，警察始承擔危險防衛任務，又稱警察的緊急狀態權限。此外，組

織意義的警察亦承擔執行協助之工作。「執行協助」賦予警察運用直接強制措施於其他機關職務的權限，其他機關雖亦擁有此等權限，惟因其欠缺必要的執行人力，並且亦無其他途徑得以貫徹其措施，因此須求助於警察。最後，組織意義的警察亦須承擔其他法規賦予之任務，其中最重要的是刑事犯罪與違反秩序行為的追訴。

此外，中國大陸地區依據 1996 年國務院通過之「行政處罰法」，採行「相對集中行政處罰」工作，「警察行政」屬於「警察」機關之任務，「一般行政」則統由「城市管理」機關負責，其並具有統一調查、裁處與執行的權限，然其業務規劃則屬專業之業務管理單位負責，大陸地區將行政強制力的執行交由城管行政綜合執法機構執行，為特殊的行政執法制度。

本研究之目的在探究行政機關為何無法自力執行其業管事務之強制力，而需依賴警察機關給予協助？是現行法制有不足之處，抑或實務現況有礙難之處，本研究試圖透過實證研究探索行政機關與警察機關之合作模式及未依法律規定方式進行之關鍵影響因素。

本研究透過焦點團體座談法、深度訪談法及 AHP 層級問卷調查分析後，獲得下列之研究結論：

一、各國模式不同，無法全然複製

- (一) 德國強調管轄法定，落實推動去警察化
- (二) 美國分權治理，採全程管轄
- (三) 大陸城管為特殊的行政強制執法機構
- (四) 我國法律強調管轄法定，實務上卻充滿職務協助

二、職務協助規範是機關間合作執行強制力的重要機制

- (一) 警察執行職務協助應謹守急迫危害及重大強制力需求界限
- (二) 社區警政哲學能引導職務協助的有效運用
- (三) 運用職務協助可有效處理危機

- 三、警察職務協助行為以協助行政調查及安全維護為大宗
- 四、行政法規中過多警察職務協助規定，且有逐年增加的趨勢
- 五、行政機關請求警察機關協助並未謹守行政程序法第19條之要件
- 六、警察執行強制力的公信力高成為被仰賴的對象
- 七、警察缺乏判斷高度專業領域違法行為的能力
- 八、各機關應摒除本位主義以發揮互助合作的治理成效
- 九、施政成效是機關間合作的重要關鍵因素
- 十、行政刑罰過多導致警察必須介入行政機關業務
- 十一、未來我國宜發展德國的合作模式

本研究依據研究發現，提出短中長期建議如下：

一、短期建議

- (一) 貫徹遵循行政程序法第19條職務協助程序要求（主辦機關：行政院，協辦機關：行政院各部會及各縣市政府）。
- (二) 建構警察機關職務協助審查機制與細部規範（主辦機關：內政部警政署，協辦機關：各縣市警察局）。

二、中期建議

- (一) 已設有稽查人力之機關，應加強強制力行使的訓練（主辦機關：行政院，協辦機關：行政院各部會及各縣市政府）。
- (二) 未設有稽查人力之機關，逐步提升機關強制力執行能力（主辦機關：行政院，協辦機關：行政院各部會及各縣市政府）。

三、長期建議

- (一) 賦予一般行政機關執行行政刑罰的司法警察權限（主辦機關：行政院，協辦機關：行政院各部會及各縣市政府）。
- (二) 逐步減少行政刑罰的規定（主辦機關：行政院，協辦機關：行

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

政院各部會及各縣市政府)。

關鍵字：強制力、跨域合作、去警察化、職務協助、層級分析法

Abstract

Based on the bureaucratic principles, each agency has its own responsibilities and professionals. But under the situation of rapidly social changes, those derived social problems cannot be simply solved by individual agency or fulfilled in accordance with individual statutory authority. In other words, cross-agency collaboration has become an important mode of governance. The administrative enforcement has long been an issue of inadequate execution carried out by respective administrative agencies. This results in extra workloads for the police force and potentially has an impact on police work.

Police once played an integral part in assisting the administrative agencies in launching and executing respective administrative affairs. Such role was reduced over the years with the development of democracy, lots of work once being charged with by the police have been returned to various administrative agencies. However, when the heads of such agencies encounter problems or obstacles, they seek help from the police through various means. For example, asking local police station to investigate illegal businesses and illegal foreign workers, to confiscate publication, to remove illegal advertising objects, and to deliver call up notices. Furthermore, such administrative agencies request National Police Agency to assign and assemble special police teams to help administrative agencies to enforce and crack down on illegal activities. The scope of such assistance and relevant procedures are in fact in conflict with the principles of passiveness, temporality and assistance, listed under article 19 of Administrative Procedure Act.

In USA, federal regulatory agencies have the authority on quasi-legislative power, investigating evidence, administrative enforcement and quasi-judicial power. The American administrative bodies are

equipped with compulsory power, and therefore do not need to rely on assistance from other agencies. Accordingly, Federal government does not have specialized police agency. Furthermore, state governments and local administrative agencies normally do not require help from police.

The system practiced in Taiwan is similar to that of Germany. Prior to World War Two, German police had the authority to carry out all tasks or missions regarding prevention of danger and disaster. After World War Two German administrative agencies have gradually de-policed. Defense and prevention of danger are no longer the primary task for the police. It is only when the circumstances are grave and the authorities cannot react in a timely manner does the police step in to interfere. This is called the emergency authority of the police. In addition, the police also play the role of assisting enforcement where the authorities lack the manpower or the means to carry out the enforcement and turn to police for help. Finally, police have to undertake tasks by rules and regulations, among which the most important one is the prosecution of criminal activity and violation of social orders.

The State Council of People's Republic of China passed the Administrative Penalties Law in 1996, which adopts the view of relatively centralized administrative penalties. Police administration belongs to the affairs of police agencies while general administration is the job of city management bodies. These city management bodies have the authority to conduct investigation, disposition and enforcement, and the planning units are responsible for the business planning. Administrative enforcement in China is carried out by the bureau of city administration and law enforcement, which is a special administrative law enforcement system.

The purpose of this study is to learn why administrative agencies in Taiwan do not possess the power to enforce its governed affairs and constantly rely on the assistance from the police. Does it reflect

insufficiency in the current laws and regulations or are there difficulties in administrative agencies in carrying out enforcement. This study attempts to explore key factors having impact on the collaboration modes between administrative and police agencies and the means carried out outside of the laws.

The study came to the following conclusion through analyzing results from focus group, in-depth interviews and AHP questionnaire survey:

A. Each country has its model and cannot be replicated completely

- a. Germany emphasizes on administrative authority and removes unnecessary police involvement.
- b. The U.S adopts separation of powers; each authority governs the respective procedure of administrative affair.
- c. China's city administration and law enforcement bodies are special administrative law enforcement institutions.
- d. Taiwan's laws emphasize on legal jurisdictions, but in fact, there are many incidences of duty assistance from the police.

B. The regulation on duty assistance is an important mechanism that helps the collaborated parties to carry out enforcement.

- a. Police should take into consideration when crossing the boundary to assist administrative parties, which are to prevent danger and when there is an emergency demand for enforcement.
- b. Community police philosophy can help guide the effective use of duty assistance.
- c. The use of duty assistance can effectively handle crisis.

C. The principles for police duty assistance are to assist in administrative investigation and maintain safety.

- D. There are too many required assistant duties for police in the administrative regulations, which are also increasing every year.**
- E. Administrative agencies do not abide by the terms listed under article 19 of Administrative Procedure Act when asking for police's assistance.**
- F. Administrative agencies rely on police for their credibility in enforcement.**
- G. Police lacks the ability to discern violation behavior in highly professionalized areas.**
- H. Each administrative agency should avoid departmentalism and help each other to achieve optimal governance.**
- I. Performance results are important factors for collaboration across agencies.**
- J. Too much administrative penalties may lead to the police involve too much in administrative affairs.**
- K. It is suggested that Taiwan adopt the collaboration mode of Germany.**

Based on the result of this study, recommendations for short, middle and long term are proposed below:

A. Short-term recommendation

- a. Follow the requirements as stipulated in article 19 of Administrative Procedure Act (the agency in charge: Executive Yuan; the assistance agencies: respective departments in Executive Yuan and city governments).
- b. Establish investigation mechanism and detailed rules on administrative agencies requesting duty assistance from police agencies (the agency in charge: Nation Police Agency, Ministry of the

Interior; the assistance agencies: local police stations).

B. Mid-term recommendation

- a. Agencies that have auditing manpower¹ in place should reinforce the trainings on the practice of enforcement (the agency in charge: Executive Yuan; the assistance agencies: respective departments in Executive Yuan and city governments).
- b. Agencies that do not have auditing manpower² should gradually enhance the ability in enforcement (the agency in charge: Executive Yuan; the assistance agencies: respective departments in Executive Yuan and city governments).

C. Long-term recommendation

- a. Empower general administrative agencies with the authority to execute administrative penalties (the agency in charge: Executive Yuan; the assistance agencies: respective departments in Executive Yuan and city governments).
- b. Gradually reduce regulations on administrative penalties (the agency in charge: Executive Yuan; the assistance agencies: respective departments in Executive Yuan and city governments).

Keywords: enforcement, cross-field³ collaboration, de-police, duty assistance, AHP

¹ labor power

² labor power

³ across boundary

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

第一章 緒論

第一節 研究緣起與背景

每個政府部門依法皆有「為維持公共安全與秩序，必要時得對人民行使命令強制的權力。」此稱為警察權，乃國家秩序行政中最核心的一環。此處之警察，係採學理的、廣義的、實質的警察概念，有別於組織法上形式之警察意義。

早期的歐洲大陸，警察權統由警察機關行使。當時的警察機關無所不管，相當於現在的內務行政。二十世紀以來，公共行政講求效率與專業，建築安全、衛生管理、疾病防治、商業秩序、金融秩序、交通管理、消防救災等領域，紛紛設立較專業的組織，擬定專法作為管制之依據，從政策規劃到命令強制，整體一貫執行，此稱為「去警察化」運動，即將警察權分散到各政府部門。各個專責的行政機關⁴，又稱為秩序機關，係以維持秩序或增進公共利益為目的，以法律賦予其機關或人員得使用干預、取締之手段。而形式之警察機關的權限縮小到僅限於犯罪的預防、犯行追緝與交通秩序維持⁵。

將警察意義區分為形式與實質二種涵義，司法實務上首見諸司法院釋字第 588 號解釋（94.01.28）。在該號解釋中，大法官認為法務部行政執行處之執行員，依據行政執行法第 19 條之規定，執行拘提、管收權限，不違背憲法第 8 條之規定。因為大法官採廣義的、實質的警察概念理解該條所稱之警察機關。

「憲法第 8 條第 1 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』，並非僅指組織法上之形式『警察』

⁴ 國家是行政主體，透過行政機關對人民行使公權力，作成各種行政行為。參照行政程序法第二條對行政機關之定義，所謂行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。

⁵ 陳敏（2003 年），行政法總論。台北：自發行，第 12 頁註 2。

之意，凡法律規定，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、取締之手段者均屬之。」，即認行政機關為履行其任務，亦得依法行使強制力。

民國 87 年行政執行法修正，將公法上金錢給付義務、行為或不行為義務之強制執行及即時強制，明定由原處分機關或該管行政機關為之。僅公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之。故原則上各個行政機關均有強制執行權限。僅於特殊情形⁶且必要時，方得請求其他機關協助。

民國 94 年行政罰法公布，更賦予行政機關取締行政不法行為之強制調查權限。該法第 34 條規定，行政機關對現行違反行政法上義務之行為人，得使用強制力查證身分、扣留違法事證⁷。

可見在現行法制下，我國各行政機關原則上應自行執行強制力。但長久以來，我國行政機關每遇須運用強制力時，即想方設法推給警察執行，造成警察機關協助行政機關執行強制力成為常態性作為的現象，例如以任務編組型態成立電信警察隊、環境保護警察隊、保護智慧財產權大隊、森林及保育警察隊等組織，專責執行各項行政領域之不法活動查緝事項⁸。除警察機關調派人力成立任務編組的支援單位

⁶行政執行法第 6 條 執行機關遇有下列情形之一者，得於必要時請求其他機關協助之：一、須在管轄區域外執行者。二、無適當之執行人員者。三、執行時有遭遇抗拒之虞者。四、執行目的有難於實現之虞者。五、執行事項涉及其他機關者。(第 1 項)被請求協助機關非有正當理由，不得拒絕；其不能協助者，應附理由即時通知請求機關。(第 2 項)被請求協助機關因協助執行所支出之費用，由請求機關負擔之。(第 3 項)。

⁷ 行政罰法第 34 條規定，行政機關對現行違反行政法上義務之行為人，得為下列之處置：一、即時制止其行為。二、製作書面紀錄。三、為保全證據之措施。遇有抗拒保全證據之行為且情況急迫者，得使用強制力排除其抗拒。四、確認其身分。其拒絕或規避身分之查證，經勸導無效，致確實無法辨認其身分且情況急迫者，得令其隨同到指定處所查證身分；其不隨同到指定處所接受身分查證者，得會同警察人員強制為之。(第 1 項)前項強制，不得逾越保全證據或確認身分目的之必要程度。(第 2 項)。

⁸ 另為維護高高屏流域河川，內政部警政署曾指派前高雄縣、屏東縣等警察機關聯合抽調警力，專責協助該地區水利機關執行職務；衛生署亦曾於 2006 年 3 月 1 日行政院第 2980 次會議中提案，建議撥派警力成立衛生警察隊，專責執行衛生食品稽查取締工作。另內政部警政署目前刻正研議組改工作，將電信警察隊納歸刑事警察局成立偵查十隊，另成立保七總隊，將環境保護警察隊、森林及保育警察隊納編其中，使該等臨時任務編組警察合法化。2010 年 9 月 17 日新北市政府警察局應因狂犬病問題，在市政府防檢處的要求下，成立動物保育警察隊之臨時任務編組，專責是項工作之執行；至於衛生福利部已積極遊說立法院成立衛生警

外，行政機關主管的各種法令規章中，亦不斷增加要求警察運用強制力執行各該行政機關主管之業務，要求警察機關提供職務協助，甚至讓職務協助成為常態性工作。而其請求協助之範圍，與「被動性」⁹、「臨時性」¹⁰及「輔助性」¹¹等三項職務協助之特性並不完全相符，相關請求程序更未遵守行政程序法第 19 條「書面申請」規定，而警察機關亦未依規定審核，常礙於機關和諧而照單全收，不但排入正式勤務，甚至納入績效評比，懲罰協助不力之員警。

例如，地方政府要求警察取締流動攤販，實際上，攤販現象只是問題的表徵，根源在上游的工商登記與管理，當負責登記的機關只管登記發照，而主管都計、商業、建築、衛生等管理法規的機關未善盡規劃之責，因就業、公有市場地點不佳、攤位不足、欠缺停車場，下游便出現違規攤販影響市容與交通的問題，警察概括承受了所有上游機關應負的責任，最後變成警察的責任。此類情形同樣發生在色情行業、賭博電玩、供毒網咖、路霸、汙染公害及都更釘子戶抗爭等問題，最後造成行政機關與警察機關之間權責不明的現象，也讓警察的業務愈來愈龐雜，使警察背負沉重的工作壓力與負擔，警力愈益嚴重不足，以致警察無法專注於治安工作。

按行政權限分屬不同機關，各機關均有其依法應負責之業務，在面對多變的社會發展而衍生諸多治理問題的情況下，行政任務的有效遂行已非僅由各該機關各別執行其法定職權即能有效治理，質言之，跨域合作已成為重要治理模式。行政機關為達成行政目而採取強制力的作為，透過機關之間的合作即為有效治理的方法之一。然而，行政機關為何怠於執行其業管事務之強制力，而須依賴警察機關給予職務協助？是現行法制有不足之處，抑或實務現況有礙難之處，應如何建

察，諸般情形已明顯違反司法院釋字 588 號之意旨。

⁹ 所謂「被動性」旨在積極維護國家設官分職、尊重組織法上之任務與職權限定，避免較具執行能力之機關，恣意涉入他機關之管轄權範圍，濫用並擴張本身職權，並宣示非必要時不要依賴其他機關。

¹⁰ 所謂「臨時性」係因協助之事件多為具體單一事件，此種係個案非長期例行工作，因此又稱「個案性」。

¹¹ 所謂「輔助性」則是職務協助過程中，被請求機關僅居於輔助地位，而非全面包辦，當請求機關已能自行處理時，應即停止職務協助。

構合宜的組際(interagency)合作模式，誠為重要議題。

第二節 研究目的與問題

按公共事務管理權限分屬不同機關，因此，各機關均有專屬負責之業務，在面對多變的社會發展而衍生諸多治理問題的情況下，國家社會問題的解決已非傳統單一機關即能有效治理，跨域合作已成為重要治理模式。行政機關為達成行政目的採取強制力的作為，透過機關間的合作即為執行有效治理的方法之一。就行政強制執行而言，行政強制執行尤指為確保行政義務之履行，對於人民之身體或財產加諸實力，以實現行政上必要狀態之作用。我國行政執行法關於行政強制之執行，包括直接強制、間接強制及即時強制均有詳細之規定，其為行政機關針對依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務而採行之行政強制執行，或為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險之即時強制等。然而，本研究所探討之強制力，並非僅限於行政執行法所稱之狹義的「強制執行」，本研究所指之強制力係廣義之強制力，即行政機關為達成「行政目的」所為之活動中，包括管制下令、檢查、違規調查(稽查)、處罰及後續的執行等，必要時得運用強制力以達成行政目的之各種行政行為。

有關強制力的執行，在我國由於各行政機關長期以來對於強制力的執行，不乏推諉權責之情形，造成警察業務超載之實際問題，嚴重影響警察維護治安的本職工作，基此，本子計畫的研究目的及預期成果如下：

- 一、釐清行政機關之強制力與警察機關之警察權的行使範圍。
- 二、回顧我國警察職務協助制度的沿革與法制現況。
- 三、透過文獻比較各國作法，以資借鏡。例如：德國在脫警察化以後一般行政機關行使強制力的情況；美國的管制行政概念與行政機關行使警察權的實際情況；中國大陸自 2003 年以來的城市管理
制度等。

- 四、透過焦點團體座談、深度訪談以發掘問題及可行的建議方案。
- 五、藉由層級分析法的概念設計問卷實施調查，並透過資料的分析獲得政策共識。

第三節 研究方法

本研究主要目的在了解行政機關怠於執行強制力及警察機關協助執行強制力成為常態性作為的實況，以尋求行政機關與警察機關執行強制力的合作模式。



圖 1-1 研究流程架構圖

資料來源：本計畫整理

一、文獻探討法

有關文獻資料蒐集與探討，係蒐集與本研究有關之國內外期刊、著作、論文與研究報告等資料，加以整理、歸納和分析，以作為本研究之參考及基礎。本研究希望透過蒐集有關行政機關與警察機關合作執行強制力相關研究、理論、法規及官方資料，以釐清現行法制對於行政機關強制力執行規範不足之處及行政機關執行強制力的困境，並檢視警察機關職務協助制度的沿革，分析哪些業務的去警察化，並未減少警察機關的執法角色與責任。

二、比較研究法

本研究為了解國外行政機關執行強制力與警察機關合作的實際作

法，擬介紹德國行政機關執行強制力的發展脈絡。美國管制政策的發展脈絡、行政機關如何行使其強制力及警察機關與管制機關彼此之間的關係。大陸專司行政強制執行之城市管理制度等國外相關文獻及作為，透過比較研究法，以了解研究對象的異同性及採取的執行模式，俾提供我國的策進參考。

三、焦點團體座談法

為了解行政機關執行強制力所面臨之困境、警察機關協助職務的困境及實務作為與現況，本研究擬透過焦點團體座談的方法，據以瞭解警察機關協助行政機關執行強制力的樣態及礙難之處，以及現存合作之間存在那些問題，對於警察工作有何影響？以及在「管轄法定」與「行政協助」之間如何取得較佳的合作模式等？以發掘可行方案策略所需考量的因素，供作層級分析法實證調查基礎。

本研究共計舉辦兩次焦點團體座談會，為了解警察機關在協助一般行政機關各項工作所面臨的實務困境，本研究第1次焦點座談會特針對警察機關舉辦第1次焦點團體座談會，以釐清目前警察機關實務上所遭遇之困境，受邀出席對象如下表1-1。第2次焦點團體座談會邀請專家學者係針對本研究AHP問卷層級變項，透過雙向多元互動討論方式，以確認問卷層級變項，邀請對象如下表1-2。

表 1-1 第一次焦點團體座談會出席對象一覽表

屬性	對象
任務編組警察隊	森林暨自然保育警察隊-李江良
	環境保護警察隊代表-李紹榆
	電信警察隊代表-蔡昆泓
	保護智慧財產權警察大隊代表-施秀宜
中央警察機關	警政署行政組警政科代表-陳宏明
地方政府警察局	桃園縣政府警察局代表-楊俊傑

屬性	對象
	台南市政府警察局代表-林修德
	高雄市政府警察局代表-陳正資

資料來源：本計畫整理

表 1-2 第二次焦點團體座談會預定邀請對象一覽表

姓名	職稱	取樣條件
鄭善印	大學法律系主任	專精於警察法學、刑事法學
陳俊明	公共行政副教授	專精公共行政及AHP運用。
彭芸	大學教授	曾任NCC主委
孫煒	公共行政教授	專精於法律與政府事務研究
林澤謙	移民署簡任視	專精國境移民事務

資料來源：本計畫整理

四、深度訪談法

深度訪談是「有特定目的的會話—是研究者和資訊提供者 (informant)間的會話，會話的焦點是在資訊提供者對自己、生活、經驗的感受，而用他/她自己的話表達」(Minichiello, Aroni, Timewell & Alexander, 1996: 61)。本研究透過深度訪談的方法，據以瞭解行政機關執行強制力的礙難之處，以及現存與警察機關合作之間存在那些問題？在實務運作過程中，影響雙方合作的因素為何？何種合作模式對於國家社會治理能夠達到較佳的成效，以進一步確認層級分析變項。本研究深度訪談對象如下表所示。

表 1-3 本研究深度訪談對象一覽表

姓名	職稱	取樣條件
朱景鵬	大學公共行政學系副教授	精熟公共行管理、曾任行政院研考會主委

姓名	職稱	取樣條件
侯友宜	新北市政府長官	曾任職警政署及中央警察大學，精熟警察與一般行政。
林政則	行政院政務委員	曾任新竹市政府首長，施政績效多次榮獲遠見雜誌評比全國第一。
楊俊傑	桃園縣警察局警務員	長期承辦警察職務協助業務，精熟行政強制力執行之實務問題。

資料來源：本計畫整理

五、層級分析法(AHP)

由於本研究性質取向較偏向實務性的應用研究，單從書面資料很難窺得全貌，尤以我國行政機關執行強制力存在許多特殊背景因素，且過度委請警察機關協助執行，有時在運作上會和理論產生許多差異，為尋求較佳的合作模式，本研究針對文獻探討、比較研究及深度訪談後所得的分析資料，建構實證研究問卷，運用「層級分析法」設計問卷，為求多元觀點的融合，本研究針對不同領域之專家學者及實務工作者施測問卷，共計20份，以釐清行政機關與警察機關合作可能面臨的情境樣態，建構較適宜的合作模式，問卷調查對象包括：行政法學者2人、公共行政學者2人、警察行政學者2人、警察法規學者2人、警察機關實務工作者6人、行政機關實務工作者6人。

第二章 文獻探討

本研究為探討行政機關與警察機關執行強制力之合作，在文獻探討將介紹行政機關與警察機關危害防止任務分配原則、我國警察職務協助制度之沿革與法制現況，並比較各國合作模式外，另介紹跨域合作、社區警政理論與危機管理理論，做為本研究之基礎文獻。

第一節 行政機關與警察機關危害防止任務分配

國家存在是以追求人民幸福、保障人民權利為目的，其前提必須國家能存在及社會秩序能夠維持。因此，安全與秩序既是人民最基本的需求，需經由國家來完成，國家對於人民而言，便具有防止危害之責，國家防止危害的功能，不能完全交由一機關，因為在民主憲政體制下非常講究分權，就縱向（垂直）而言，中央與地方分權。就橫向（水平）而言，中央分為行政、立法、司法、考試、監察，在地方為行政與立法，其目的在避免權力集中及濫用，進而侵害人民自由與權利，此乃國民將主權釋出，再以分權制度保障「國民主權」理念的落實，已為絕大部分民主法治國家所認同，因此，產生將國家權力關係依權力分離(separation of powers)、權力分立(division of powers)、權力制衡(check and balance)三個互為體用之分權原則劃分之（李震山，2007：31）。

就三權分立之角度而言，立法權重在事前的立法，而司法權則重在事後的追訴，因此，危害防止任務大都集中在行政權。但在行政權中仍有再分配之必要與事實，因為國家不能任令其危害防止事務為水平式集中，即集中在一有權力之機關。行政權本身危害防止任務管轄權之分配，從法治國理念以觀，應信守「組織法定原則」及「管轄法定原則」，此兩原則皆與法律保留原則有關，可使行政具有可預見性與明確性。

就各機關負責之「職權範圍」而言，假如非警察機關職權範圍事項，依政府各機關分工原則，自不應由警察負責，若權責機關無法執行，則應依相關法定程序請求職務協助。假使不依循此程序，由一機關恣意代替另一機關遂行職權，則各機關之用人、經費、考核，均無從確實課責。各機關間可依需求，請求其他機關代為執行若干業務，並且法條亦已有明文規定，現行行政程序法規定之「職務協助」及行政執行法規定之「執行協助」等皆屬之（鄭善印，陳正資，2008）。

一般行政危害依任務分配，主要是就警察機關與一般行政機關間如何分配危害防止任務而言，李震山（2007）以為行政危害防止任務之分配，應在民主法治國的權力分立、依法行政等原則支配下進行，其中應特別注意之處包括：一、避免整體公共行政之警察化，即造成每一行政機關皆有警察，如衛生、建築、環保、捷運、森林（國家公園）、電信警察等。此舉將使各該機關，在名稱不當暗示與制度上不確定授權之認知下，時時對人民採用下令與強制之手段，混淆給付行政與干預行政。該種現象，從正面觀之，稱為完全福利國家，從負面則稱為完全警察國家，人民未蒙其利前，可能先在中重管制下喪失很多自由。第二，避免將行政中屬專業、特殊且較具有可預見性之危害防止任務交給警察（例如：消防行政、戶籍行政等），而應將其脫警察化。第三，組織意義上的警察（警察機關與警察人員），在一般行政機關「危害防止」任務分配上，盡可能扮演輔助、承接性備位角色，以免影響警察治安功能。第四，危害防止有需使用射擊武器或類似強制力的器械，宜由組織意義上的警察行之。

有關警察機關與一般行政機關之水平分工，李震山大法官指出，以危害不可遲延性及是否使用強制力為重要考量基礎（2007）。

一、危害防止不可遲延性（危害急迫性）

危害的型態或種類極多，有具體與抽象、可預見及不可預見、地域性或超越性及顯見的與隱藏的等危害之別。所謂急迫性之危害係指我們依經驗與事實，在日常生活中，有些危害必須當場制止，方足以避免或擴大對公共安全或秩序之滋擾。此類危害在發生時間上大多無

可預見性，因而其防止具有不可遲延性，應於立法之初即劃歸警察機關負責。因為以警察之機動及全天候值勤，方足以防止該類危害，例如：集會遊行所造成之危害。反之，危害產生是可預見，且以長時間預防或制止措施即可生效的，則由一般行政機關負責，例如：汽機車之發照、管理等工作亦屬防止交通之危害，但危害尚未產生，無急迫性，以管理、監督等預防性措施行之即可，但汽機車使用道路之違規，則須立即處理，其危害由警察防止之。當然，危害急迫性與危害不可遲延性，並非唯一之標準，尚須斟酌危害防止是否須經常使用強制力。

二、強制力經常行使之必要性

消極干預行政與積極福利行政最主要區別在於，前者經常須使用國家強制功能，亦即警察權力，例如：干涉、取締，甚至採取行政執行法、警察職權行使法中之強制手段。後者則以不具強制性質之公權力為手段，例如：監督、管理，其大多在辦公室內即可完成，若須行政調查，亦未必使用強制力，縱須於必要時使用強制力，亦可循請求警察機關於急迫時協助之。國家之所以將強制權大多賦予警察機關，首先應是著眼於效能層面，因為其有能力在任何時間、地點採取直接強制措施，能快速防止危害。因此這樣的強制措施在使用上必須謹慎為之，在非必要的情況下，應減少行政機關對於警察機關強制權的依賴，避免落實警察國家之議。

三、兩要件重合

事實上，上述兩要件的分別論述，對於一般行政機關與警察機關面對危害防止任務的分配容有一定的依循標準，但是實務遭受的狀況可能非單一要件考量即可清楚釐清，因此，若將上述兩要件合併考量，將使危害防止任務分配更具實益，若將兩要件再細分為正、反兩項，可交叉分析如下：

- A. 危害有急迫性且防止具有不可遲延性。
- B. 危害無急迫性。
- C. 必須經常使用強制力(強度大之強制力)。

D.無須或無須經常使用強制力(或使用強制力為單純有利於當事人)。

A+C：a.純粹干預性：例如：集會遊行、槍砲彈藥刀械管制，宜分配給警察。b.非純粹干預性，例如：消防滅火工作可分配給警察或一般行政機關。

A+D：如緊急傳染病防制、精神病患之強制就醫等，宜分配一般行政機關。

B+C：如建管、環保、森林保安、衛生、廣告物等取締性工作，宜分配予一般行政機關。

B+D：如戶籍行政、外籍人士管理等，宜分配予一般行政機關。

就危害防止任務分配而言，A+Ca 與 B+D 兩範圍較易釐清。A+D 與 B+C 及 A+Cb 部分則較難截然劃分。A+Cb 部分原則上宜分配予一般行政機關，但亦不排除在例外時委由決策者或立法者，因時空因素包括分權原理、執行能力、經濟效能或人民期望等因素考量，分配予警察機關。至於 B+C 與 B+D 若涉及行政強制，有必要時，得請警察協助之。此現象亦為目前行政機關執行強制力時，經常委請警察機關提供職務協助或協助執行之的問題，亦為行政機關與警察機關對於職務協助條件的認知上，經常出現差距的所在之處，其交叉分析之狀況經彙整如下表。

表 2-1 行政機關與警察機關危急防止任務分配表

		危害急迫性	
		危害具有急迫性且不可遲延性	危害無急迫性
強制力	必須經常使用強制力	<ul style="list-style-type: none"> ● 純粹干預性：如集會遊行、槍砲彈藥刀械管制，宜分配給警察。 ● 非純粹干預性消防滅火工作，可分配給警察或一般行政機關。 	如：建管、環保、森林保安、衛生、廣告物等取締性工作，具分配予一般行政機關。
	無須經常使強制力	如：緊急傳染病防制、精神病患之強制就醫等，宜分配一般行政機關	如：戶籍行政、外籍人士管理等，宜分配予一般行政機關。

資料來源：本研究整理

依行政程序法第 19 條之規定，職務協助確有其必要性，但並非漫無限制，除法律有特別規定外，依李震山大法官之論點（2007，72-73），可歸納出被動性、臨時性及輔助性原則。

一、被動性

從程序上而言，職務協助行為的發動，原則上以其他機關之請求為要件，旨在積極維護國家設官分職，各有職掌之既有體制，尊重組織法上之任務與職權規定，並避免有較具執行力之機關，恣意涉入他機關之管轄權範圍，濫用並擴張本身職權；並藉此宣示各機關應盡力

自己達成任務，非必要不應依賴其他機關。

二、臨時性

從時間上而言，職務協助僅是「臨時性」，因為協助之事件大抵為具體單一事件，該事件處理完畢，職務協助則應停止，此種以個案為出發之情形，不可能使事件成為長期例行工作。

三、輔助性

原則上，職務協助過程中，請求機關仍是程序上之主體，被請求機關僅居於輔助地位，而僅就請求機關無法執行之部分介入為補充性的協助，而非「全部包辦」；若非如此，則有違管轄法定或恆定之立法原則。同理，職務協助過程中，發現請求機關已能自行處理時，應即停止職務協助。不論如何，請求機關應扮演積極作為角色，被請求機關則以消極型態出現，其視職務協助為次義務，並以停止協助為其分界。

行政執行法第 6 條有關協助其他機關為行政強制執行之規定，即所稱之執行協助，按其立法理由：「現代行政事務至為繁雜，執行時遭遇各種困難，例如：須在管轄區域外執行，執行機關本身無適當的執行人員，執行時遭遇抗拒或執行目的有難於實現之虞時，勢須藉諸警力或其他機關之協助，始克順利達成。乃明定請求協助執行之事由及程序，使執行機關之請求與被請求機關之協助均有法律依據，以利執行」，由於請求警察機關行使行政強制權，涉及人民權益甚大，所以應該有所限制。必須當其他機關需求採用「直接強制」而無足夠可支配人力，或不能用其他方法自行執行其處分時，警察方得依該機關之請求，給予執行協助。

按行政執行法第 32 條之規定，「經間接強制不能達成執行目的，或因情況急迫，如不及時執行，顯難達成執行目的時，執行機關得直接強制方法執行之」，而直接強制之方法，依該法第 28 條第 2 項之規定，計有「一、扣留、收取交付、解除占有、處置、使用或限制使用動產、不動產。二、進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所。三、收繳、註銷證照。四、斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源。

五、其他以實力直接與履行義務同一內容狀態之方法」，由此觀之，各機關於權限範圍內本具有執行強制力的權限及職責。

若探究警察權限行使依據之警察職權行使法第 28 條規定，「警察為制止或排除現行危害公共安全、公共秩序或個人生命、身體、自由、名譽或財產之行為或事實狀況，得行使本法規定之職權或採取其他必要之措施（第 1 項）。警察依前項規定，行使職權或採取措施，以其他機關就該危害無法或不能即時制止或排除者為限（第 2 項）」。此條文規範兩種不同之範疇，第一項是所謂警察的概括條款，第二項是警察補充他機關之補充性條款。就其立法精神，可探知警察行使概括條款與一般行政機關職權劃分的界線。

一、授予警察概括職權之危險性與積極性

個別法律賦予職權，乃依法行政之表現，此即所謂的「警察類型化措施」。惟社會政經文化等之變遷快速，法律一時自難以因應，若出現新興危害而不予處理，即無從維護公共安全與秩序，個人生命、身體、自由、名譽與財產，亦無法受到應有之保障（蔡震榮，2004：257）。因此，若從人民權益積極保障觀點而言，政府為促進人民福利，警察正可藉概括條款之彈性規定，積極防止新興危害，方不致使受到危害之人無法立即得到保障，也可杜絕警察以法無明文，因而消極不作為之口實，概括條款毋寧亦有其積極填補漏洞之功能。換言之，概括條款可以本於輔助（補充）性原則以補具體規範之遺漏。當具體規範有缺漏而導致功能不足時，即可由概括條款承接並彌縫之，以發揮規範完整功能。

二、個別職權規定優先適用原則

由於授予警察概括職權恐會有警察濫用之可能，所以警察職權概括條款應受到依特別授權而制定之類型化規定所制約。質言之，措施之性質屬干預性者，首先適用特別授權規定之類型化規定，類型化規定不能適用時，才適用概括性職權條款，避免概括條款被濫用，以保障人民權益（李震山，2002：173）。我國警察法規在體系上，係將任務、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，必須有職權條款為依據。具有具體職權規定時，應優先適用具體規定，只有在無具體規定時，才適用一般性之概括職權條款以補充之。

三、警察職權之補充性原則

所謂「補充性」是指危害防止本屬其他一般行政機關任務，但因其他原因，無法或不能即時制止或排除時，由警察機關補充處理之，在此警察之介入屬「補充的」性質，是一種暫時性的防止危害措施。

防止危害任務，傳統上固然係警察任務，民國 42 年公布施行之警察法第 2 條，賦予警察任務為依法「維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」足以說明。但基於行政事務的分工，我國如同德國警察之發展般，自解嚴後，逐漸走向所謂的「去警察化」，亦即，將諸多防止危害之任務，由其他一般行政機關來執行，如建設、衛生、環保機關以及脫離警察機關獨立出來之消防機關、海岸巡防機關及移民機關等。在此，產生了機關間危害防止任務之分工原則，凡法規授權他機關管轄之防止危害任務，優先由他機關行使，無專屬機關負責時，方屬警察之任務。因此，前述警察法第 2 條規定，顯然已不合時宜，應適時修正，否則亦應強調該條「依法」二字，由法定管轄規定限縮警察任務範圍。

若有管轄機關因其他原因，無法或不能即時制止或排除時，由警察機關補充處理之，則屬例外規定。本條第二項之此種規定，是屬於所謂的「緊急或急迫管轄權」，傳統上對於此種緊急處分，並不視為警察原始權限，其僅是在他機關無法處理之際時的緊急處分權限。因此，對此種管轄競合，吾人稱其為正面的「管轄權競合」，亦即一般行政機關與警察機關間的「雙重管轄權」，先行遭遇危害狀況之機關，得先行處理而採取必要之措施。本條第二項所規定之補充性職權，是補充原處分機關的「原本管轄權」不足之處，警察之補充權是「次要的」，兩者應有優先順序（蔡震榮，2004：260-261）。

四、警察介入要件

所謂其他機關無法或不能即時排除危害，包括法律上不能及事實上不能。法律上不能，係指該危害之排除係由警察機關管轄，非其他機關所能置喙者而言。此類危害大多是急迫性危害，且排除該危害常需使用強制力，換言之，此類危害通常必須當場制止，且常需以警察之機動性及全天候執勤，方足以防止該類危害，以避免或擴大對公共安全或秩序之滋擾，或對個人法益之危害，故立法者通常將此類危害之排除劃歸警察機關負責，其他機關自無置喙之餘地。所謂事實上不能，係指危害之排除雖由其他機關管轄，但該其他機關事實上無能力或不能即時排除該危害者而言。

就「危害防止」的任務分配而言，若已明定排除危害之法定管轄機關為一般行政機關，原則上警察機關僅居於輔助地位，而僅就該行政機關無法或不能及時排除之危害為補充性、承接性地介入；若危害已排除，或該行政機關已能自行處理時，應即移轉由該行政機關處理，而非全程包辦，蓋若非如此，則有違管轄法定之原則。故危害發生時，必須在無法即時由危害排除之管轄機關予以排除，警察始得以本條為依據，主動排除該危害。此時警察是依所謂輔助(或補充)原則行事。換言之，若危害可即時由該主管機關加以排除，警察即不得主動介入危害之排除。因此，警察輔助性原則亦為警察行使職權或採取干預措施之界限之一，其危害排除行為之發動，是為輔助主管機關一時之窮，警察僅係居於輔助（或補充）之地位，其被授予者為輔助性管轄權。

其次，若延遲排除危害，並無擴大損害之虞或增加損害可能性之虞，也不會造成主管機關排除該危害之顯然困難時，警察亦無介入之必要。換言之，警察決定是否有介入危害排除之必要性，尚須以危害之排除是否具有不可遲延性為考量基礎。只要該危害之排除不具不可遲延性，警察即無主動代替主管機關排除危害之必要，蓋若非如此，則有違管轄法定之原則，且主管機關有無能力排除該危害，只有該主管機關最為清楚，警察自無代為認定及判斷之必要，只須被動地接受請求協助即可。

另從法務部 101 年研商修正行政執行法第 64 至 72 條修正草案文稿觀之，有關「即時強制」是否保留，經彙整各界意見，仍維持保留第四章「即時強制」全部條文，使行政機關為即時強制行政處分時有所依據，顯見一般行政機關本應具有執行強制力之需求而維持原條文。

過去諸多學者關注於行政執行之研究（黃瑞禮，1986；鄭昆山，1986；邱俊銘，1991；康順興，1999；陳國勝，2000 等），逐步完備我國行政執行法的法制作業，其中與本研究相關者，無非行政機關運用行政查調、稽查、取締、檢查等具強制力之行政作為以遂行行政目的之達成，但這樣的行政作為與刑事偵查之關係，錯綜複雜，不論在學理上或實務上均為難題（林慧菁，2008）。因此，經常發生行政機關與警察機關，甚至與檢察機關之間的合作關係，其中又以行政機關透過職務協助的方式尋求警察機關提供執行協助之情形最為普遍。

本研究彙整過去學者對於警察職務協助相關研究文獻（表 2-2）發現，雖然各行政機關所負之業務均有明確法律依據，這也就是法律明確訂定行政機關的管轄權，而這也代表行政機關所具有的權限範圍。這樣的管轄權是指行政機關依法有執行特定事項之權，同時基於任務之需求，也針對行政機關之間亦訂有明確的職務協助規範，但是由於行機關的觀念、文化、人力、設備及訓練等因素之不足，而不願意自力執行強制力，卻屢請警察提供職務協助。而警察機關由於服從的特性，基於行政一體的觀念，而自陷於無限上綱的職務協助泥淖之中，形成警察職務協助常態化的現象，完全違反職務協助之「被動性、臨時性及輔助性」原則。

表 2-2 警察職務協助相關文獻彙整表

作者年份	文獻名稱	主要內容及論述
許文義 (1991)	論當前我國警察職務協助缺失改進之道	該文針對警察職務協助缺失改進之道提出若干建議包括： 1.加強警察學術理論的研究、 2.警察職務協助概念之建立、 3.研整警察職務協助的法令體系、

作者年份	文獻名稱	主要內容及論述
		<p>4.訂定警察職務協助之行政規則、</p> <p>5.強化行政機關之行政能力、</p> <p>6.堅守警察職務協助之界限、</p> <p>7.落實警察業務之簡化。</p> <p>此篇論著雖然歷經時代變遷所提之建議或有改進，其中部分建議仍為目前實務上之問題，其中以「強化行政機關之行政能力」、「堅守警察職務協助之界限」及「落實警察業務之簡化」對本案具有參考實益。</p> <p>「強化行政機關之行政能力」部分，建議做法包括：釐清行政機關職掌以明權責、充實各機關之編制員額、寬列各機關之行政經費、健全行政機關之行政強制職權。</p> <p>「堅守警察職務協助之界限」部份，建議警察職務協助必須嚴守「被動性」、「輔助性」、「暫時性」及「必要性」之原則，否則協助業務繁多的情況，仍是可預見而無法避免的工作。</p> <p>「落實警察業務之簡化」部分，警察機關對於現有協助業務，應配合警察任務及考量警察現有能量，檢驗協辦業務是否嚴重影響警察治安任務、是否在警察事務或地域管轄權範圍內、是否與警察法定權限有所衝突、是否警察人力所及、是否非警察機關不可</p>

作者年份	文獻名稱	主要內容及論述
		等因素，依專業觀點，做「合義務性的裁量」剔除非警察業務。
江裕宏 (1997)	論違法(規)行業之 取締與警察之職務 協助	該文主要係從違規行業取締之主管機關與警察機關間職務協助所發生之各相關問題作一探討，為文主要論述指出，業務之違法(規)行為，可分為程序違規、設施違規、業務及其他違規三大類，與警察職責相關者僅屬業務及其他違規部分，而絕大部分之違法(規)行係屬無照營業或其營業行為超出原核准登記項目，違反各該行業之管理法規係由各主管機關訂定，理應由主管機關本於職責負責執行，警察機關基於協助立場於必要時，才配合派遣專責警察維護執行人員之安全，若執行警察勤(業)時，發現違法(規)之情事時，應通報各主管機關本於職責執行，不宜反客為主致模糊權責。
李震山 (2002)	論職務協助行為及 其救濟之相關問題	該文主要係探討職務協助行為之救濟相關問題，職務協助問題屬於行政組織法中，行政機關間橫向合作關係，規範完善與否，涉及人民權利保障之周延性，而職務協助必須遵守「管轄恒定原則」，至於職務協助方法及型態可以分為不直接發生法律效果及直接發生法律效果兩類，前者如文書送達、消息傳遞等。後者又可從是否使

作者年份	文獻名稱	主要內容及論述
		<p>用強制力為手段或目的，可分為一般職務協助及執行協助。</p> <p>至於救濟對象的請求，就一般性的職務協助而言，應以請求機關為救濟對象，若協助之實行係由實際協助機關獨立所為者，應以協助機關為救濟對象。就執行協助而言，被執行者除依行政執行法第 9 條得對執行協助機關聲明異議外，若實際上無法或未於「執行政程序終結前」為之者，性質上屬於可獨立自成立之行政處分，應准人民以執行協助機關為救濟對象，以使人民權利之保障無漏。因此，警察機關對於一般行政機關所為之執行協助，若人民有異議時，恐成為民眾聲請救濟對象，因此，警察機關接受一般行政機關執行協助時，不可不慎。</p>
蔡震榮 (2003)	論警察權行使與特定營業之管理—管轄權與職務協助性質之探討	<p>該文主要係探討警察對八大行業之臨檢，衍生管轄權與職務協助爭議問題，八大行業經常涉及情色或賭博等行為，警察於公共安全與公共秩序之考量，除取締色情或賭博情事外，並協助有關機關調查該行為經營情形有無違規情事，通報有關機關，仍產生所謂職務協助之情形，此即所謂之「行業查報」，而警察機關將其管轄權範圍所作成的筆錄，供作有管轄權的機關的調查筆錄，有無違反管轄權</p>

作者年份	文獻名稱	主要內容及論述
		<p>以及職務協助等規定。例如警察無權限處罰營業登記的部分，但主管機關卻無重新調查，僅依警察偵訊筆錄而作成處分，恐存有疑慮。</p> <p>警察臨檢八大行業是屬警察重要勤務之一，毫無疑問的，臨檢的結果，警察會在其職務範圍內作成筆錄，此種筆錄主要內容在針對有無違反社會秩序維護法或刑法等規範而作成，其性質是介於行政調查與刑事偵察之間，此種筆錄若是基於職務上的協助關係而提供其他非管轄機關的話，主管機關依此而欲對行為人作為一定處分時，應視警察是否屬於所謂的「有調查權之機關」而作區分，如果屬之，則主管機關無須重新調查，仍應給予當時人依行政程序法第 102 條陳述意見之機會，才屬恰當。警察若非屬「有調查權之機關」，則應移送有管轄權機關處理，如此，始合乎管轄規定。</p>
李震山 (2007)	警察職務協助之任務，收錄於警察行政法論-自由與秩序之折衝	該文以為國家廣立機關，設官分職，各有職掌或管轄，旨在分別負責，以共同達成國家目的。個別行政機關的職掌在「組織法定原則」及「管轄法定原則」支配下，以法律事先為權限之分配，包括土地、事務、層級及功能管轄，若分配妥當，理論上似乎無

作者年份	文獻名稱	主要內容及論述
		<p>管轄競合與衝突之問題，且無相互協助之必要。惟法令難免有疏漏，且實務狀況變動不定下，法律增條未能即時，法規範與法事實無法完全契合的情形所在多有。復以各機關執行能力強弱有別，顯無法永久獨行其是，必要時仍須相互協助，除維繫行政一體之理念外，並使人民權利受有效及無漏洞之保障，此乃建立行政協助法制之主要法理基礎。</p> <p>我國憲法雖未明示機關協助之基礎，但立法者已依行政程序法第 19 條及行政執行法第 6 條建立行政協助之法制，讓個別行政機關有所遵循。職務協助法律規定明確化後，使法規定與法事實有互補機會，人民權利保障不致產生疏漏，政府追求積極福利行政之目的，方不至於落空或者倚輕倚重。就警察觀點，一般行政機關必須在合乎一定法律要件下，方可請求警察機關協助，警察機關處於被動地位，除能消除制約治安權力過度擴張濫用，又可積極督促一般行政機關增加執行力，避免過度依賴警察執行協助之現況持續不斷，將使實質「警察國家」行政型態復現，有損國家形象。</p>
鄭善印、	警察職務協助及執	該文針對警察職務協助及執行協助所

作者年份	文獻名稱	主要內容及論述
陳正資 (2008)	行協助之現況與解 決之道	<p>遇到之現況，介紹英國、美國、日本及德國警察職權的權限範圍，說明我國警察職權應有的範圍應限於以治安及交通為職權界線範圍，但是治安的定義由於太過模糊，因此，該文建議治安應以「與大多數民眾身家性命財產密切相關的犯罪」才能列入治安範疇，即所謂「燒、殺、擄、掠、盜、淫等」，至於其他賭、色、經濟、證券、期貨及行政刑法等犯罪皆不應包括在警察職權範圍內，在限縮警察職權範圍的同時，對於一般行政機關以警察任務概念及警察職權行使法，而要求各種職務協助，警察機關亦宜以「治安」做為界線，而審核是否宜予職務協助或執行協助。該文以為實務上不斷出現職務協助及執行協助之原因究其原因約有以下幾項：</p> <ol style="list-style-type: none">1.法規訂定前，未與警察機關商議。2.警察機關的組織特色。3.警察機關的強制力表徵。4.警察機關的地方化。5.警察機關的服從特質。 <p>至於如何解決警察職務協助及執行協助所面臨的問題，該文提出以下解決建議之道：</p> <ol style="list-style-type: none">1.對於職務協助，警政署應建立統一收費標準。

作者年份	文獻名稱	主要內容及論述
		<ol style="list-style-type: none"> 2. 對於執行協助，警政署亦宜建立徵收協助費用之標準。 3. 不擬收費的協助，則回歸行政程序法及行政執行法，依規定處理。 4. 對於行政刑法宜建議刪除刑名或增訂得行使警察職權條款。 5. 認真輔導保全業取代警力。
韓仁盛 (2009)	論行政上之協助-以 警察職務協助為中 心	<p>該文主要係以警察職務協助為中心，探討行政上之協助行為，為文分析目前過量的警察職務協助，造成諸多問題包括：警察業務負荷沉重、影響警察本身治安主要任務、養成員警消極抗拒之工作心態、養成行政機關依賴性及其行政能力退化、中央或地方政府首長及各級民意代表的濫權。另針對一般行政機關不斷在各自主管的法規內，訂定警察機關應予協助之條文，並且在實務上亦經常要求警察機關協助，究其原因包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 法規訂定前，未與警察機關商議。 2. 警察機關的組織特色。 3. 警察機關的強制力表徵。 4. 警察機關的地方化。 5. 警察機關的服務特質。 <p>對於目前警察職務協助所遭遇之困境，該文提出以下建議：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 對於職務協助及執行協助，警政署

作者年份	文獻名稱	主要內容及論述
		應建立統一收費表。 2. 若不擬收費之協助，則回歸行政程序法及行政執行法，依規定處理。 3. 行政刑法刪除刑名或增訂得行使警察權條款。 4. 檢討警察法之任務規定。
鄭雅芳 (2012)	論警察職務協助及 執行協助	該文除了介紹行政協助的法理基礎外，並列舉臺南市政府警察局及所屬機關被請求協助案例事實分析，說明警察機關在實務上遭遇之警察職務協助及執行協助的困境，並提出以下策進作為。 1. 警察機關應該嚴格審查職務協助及執行協助要件。 2. 協助行為應堅定輔助立場，務必要求請求機關人員會同並製作相關紀錄。 3. 對於行政刑法增訂得行使警察職權條款。 4. 請求協助費用宜建立統一收費基準。

資料來源：本研究整理

第二節 我國警察職務協助制度之沿革與法制現況

過去政府在傳統理想型的官僚模式下，為推動各項行政業務，達成有效治理的目標，各項管制作為無所不在。其中與警察直接相關者即為政府透過警察介入社會治理，採取環境保護、衛生醫療、市容整

理、消防電信、戶政民防與社會安全等社會管制作為。政府管制的用意旨在增進社會與經濟福利，但是管制機制設計不良，或管制機關疊床架屋都會造成反效果，管制的機制如果跟不上時代，就會影響治理成效，因此，政府必須隨時檢討與修正管制制度，藉由管制革新以確保政府管制的有效性。

管制革新的思潮除了傳統「解除管制」(de-regulation)的精神外，晚近更興起一股「再管制」(re-regulation)，甚至「更佳管制」(better regulation)的風潮。過去政府為推展各項業務，諸般行政作為皆由警察協助執行，此種透過警察以達到社會管制的思維即傳統的政府管制作為，帶有強烈「警察國家」色彩。但隨著解除管制的浪潮，警察協助一般行政機關執行管制業務也逐步革新，但革新過程中，雖然警察所承攬之業務持續回歸目的事業主管機關，並訂定執法依據，但各主管業務之法令卻又在相關法規中增訂得請警察協助或成立專屬警察隊之條文，讓行政機關與警察機關之間的權責劃分及協調合作出現諸多問題。

一、政府遷臺後至 1986 年解嚴前

國民政府遷臺後，於 1953 年制定警察法時，有關警察任務於該法第 2 條規定：警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利；這種無所不包的警察任務規定，不僅影響警察扮演治安工作的角色，更透過警察達到社會管制的作用，因此，警察所管事務甚為繁雜，當時警察所管制的業務包含衛生、建設、稅捐、民政、社政、教育、農林、新聞、警備、電信、建築、工商、消防、戶政及鄉鎮市區公所管理之事務等 15 項。即使 1963 年行政院因應社會環境的發展核定減免警察之業務，計有衛生（公共場所之衛生檢查、飲食物之檢查、環境衛生之督導考核、衛生隊之管轄）、建設（違章建築拆除隊之指揮監督、依建築法規處罰違章建築所有人及承造人等）、稽徵（核發乙種車輛徵稅之牌號、屠宰驗印、協助催繳稅款）、民政（協助推行村里民大會）、社政（處理勞資糾紛）、教育（協助推行民眾補習教育、外台戲演出申請許可之核准事項）、農林（協助畜牛異動檢查、協助推行山地實行定耕農業、協助推行山地育

苗造林)、新聞(各省市違禁書刊檢查小組長劃歸新聞主管單位兼任)、警備(免除沿海檢查所哨警力之配屬)、電信(協助收音機檢查)、鄉鎮市區公所(滯納戶繳稅文件之送達)等 11 項(張淵崧、章光明, 2011: 162), 然而警察實際擔負的工作項目仍然非常繁重。

1972 年蔣經國先生出任行政院院長, 體認民主法治的時代終將來臨, 希望建立民主法治社會的警察, 1975 年關注到我國警察工作業務遠較各民主國家之警察負荷為重, 諸多行政業務均透過警察承辦以達到管制效果, 為使警察擺脫「事事都管」的「大人」形象, 將相關職務協助達 30 項之工作列入警政改革的專項檢討, 並要求警察專注於社會治安工作。於 1976 年核定警政署「改進警政工作方案(第一階段)」訂列研究簡化警察協辦業務項目, 於第一階段計畫專案研究中列(二)「簡化警察協辦業務」¹², 檢討不適行政法令, 歷經 3 年由內政部率警政署與各主管部會機關多次協商角力, 終於 1978 年奉行政院核定減免 9 項¹³, 繼續協辦尚有 21 項。1980 年行政院核定改進警政工作方案第 2 階段計劃 8「繼續執行第一階段未完成之工作」第十項, 再明白指出「簡化警察協助業務, 第一階段已奉鈞(行政)院核定再免協辦業務 8 項, 惟警察協辦業務項目仍多, 基層員警工作負擔太重, 應繼續協調簡化。」

1982 年第 3 階段計畫 7「繼續執行第 2 階段未完成之工作」第 8 項再次指出, 「簡化警察業務: 除已奉核定減免之業務繼續協調或指導有關機關限期修正相關法令, 完成業務移轉外, 尚有 3 項業務¹⁴, 需繼續協調簡化, 以集中警力維護治安。」翻閱歷史檔案可知, 該項業務從第 1 階段的積極協調、爭取業務回歸主管機關辦理, 到第 3 階段已成為例行開會的處理, 簡化警察業務以協助政府各項管制作為的

¹² 當時認為警察機關主管業務項目計有(一)主管業務: 包括主要業務 4 項(犯罪偵防、交通整理、消防救災、民防工作)及一般業務 13 項; (二)擬予繼續協辦業務有 8 項; (三)擬請免再協辦之業務 22 項。

¹³ 經查證檔案, 計有「協助推行國民義務勞動及社區發展」、「會同檢查一般飲食業設備」、「生煤管制檢查及取締(空氣污染)」、「鼠害防除」、「按摩業之管理」、「協同推行國民生活須知運動」、「取締農產品場外交易」、「取締違反商品檢驗之商品」、「危險建築之查報與會同處理」9 項, 故推論原計畫列 8 項應係誤植。

¹⁴ 3 項業務係「新違章建築查報及代通知勒令停工」、「市場外攤販管理與取締」及「地籍測量標之保護」。

議題未再提起。

這段期間，政府雖然歷經了 3 階段的警察業務簡化歷程，但是政府還是透過警察法要求警察須協助一般行政機關推行諸般行政。營工商業不遵法令規定者，由警察機關依據違警罰法查處。根據警察勤務條例，警察機關規劃例行動務，清除道路障礙、美化市容拆除違規廣告，維護公序良俗，臨檢各種治安疑慮場所，如八大行業、旅社賓館、修車業、舊貨業等；透過戶口查察催收罰款、送達兵役召集令、查報違章、地下工廠，使警察機關成為維持台灣社會治安、公共秩序及管制規章之主要執行機關。

二、1986 年解嚴後

1990 年行政院召開治安會報，決議特種行業管理交由經濟部主管制訂法規，但取締工作仍責成內政部警政署訂定職務協助要點，各地方警察機關派遣警力協助行政專責機關執行 48 種非法行業的稽查取締工作。到最後演變成各行政機關過度依賴警察機關的強制力。

1996 年至 1997 年間，相繼發生指標性重大刑案¹⁵，引發社會對治安問題高度重視，警察協辦業過多致影響治安任務遂行之問題與爭議再度浮上檯面（許文義，1990：33-46）。行政院於 1997 年 10 月召開之第 67 次治安會報中討論由內政部警政署提報之「簡化警察協辦業務之檢討與建議」案，獲主席裁示，對警察相關業務之規劃按「警察業務單純化」及「主管機關積極執行公權力」原則，與相關機關協商後，作通盤檢討。1998 年 1 月行政院召開第 72 次治安會報時，結論核准撤銷主辦業務 1 項¹⁶，協辦業務 12 項¹⁷。

¹⁵ 當年的三大刑案係指桃園縣發生的劉邦友縣長公館命案、高雄地區發生民進黨婦女部主任彭婉如命案及原臺北縣發生的白曉燕擄人勒贖撕票案。

¹⁶ 1 項主辦業務係指「登山嚮導甄選事項」。

¹⁷ 12 項協辦業務計有：一、查報(察)地下油行及保管查扣油品事項；二、查報(察)盜採礦藏案件；三、後備軍人召集事務之準備與實施；四、有關商業、建築、消防、營業等之違法(規)行業查報；五、配合稽查電子遊藝場業；六、查報(察)違規使用林地、出坡地；七、配合動物防疫或檢疫人員施行防治措施、不固定協助疫區週邊臨檢；八、接受檢舉流浪犬之報案、現場警戒、通報及協助捕捉；九、噪音管制區內之工廠(場)、娛樂場所、營業場所、營建工程、擴音設施及其他經主管機關公告之場所、工程及設施，發出超過噪音管制標準情事時之查察及通知

解嚴後人民民主意識逐漸提高，受德日等國去警察化思潮影響，大法官違憲審查與國會全面改選等民主化潮流衝擊，賦予警察深入諸般行政領域並擁有廣泛制裁權限之違警罰法，於 1991 年廢止，改由社會秩序維護法取代，分則編刪除警察對衛生違警、工商業不遵法令規定之違法營業取締權；1998 年行政院治安會報，決議終止警察機關協力查報的要求；2001 年行政程序法施行，其中第 11 條確立管轄法定原則與恆定原則，各行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。非依法規不得設定或變更。對事件有無管轄權，行政機關應依職權調查；認無管轄權者，應即移送有管轄權之機關。易言之，國家設官分職，行政機關各就法令規定之事權範圍，從決策到執行，一貫負責。組織依功能分工，各司其職，有權便有責，權責一致，始符責任政治之內涵。

該法亦考量行政所處客觀環境之多變性，於第 13 條、14 條設計管轄爭議之解決機制，尤其第 14 條因應緊急事態之彈性機制，要求相關機關在管轄爭議尚未解決前，如有導致國家或人民難以回復之重大損害之虞時，該管轄權爭議之一方，應依當事人申請或依職權為緊急之臨時處置，並應層報共同上級機關及通知他方應採取必要處置合力解決問題。而平時，基於便民或行政效能考量，行政機關得依據法令將權限一部分例行性的委任給下級機關，或委託給無隸屬關係之其他機關代為行使或辦理。至於非例行性，而是偶發性、臨時性事項，基於法律上之原因或事實上之原因，則另在第 19 條明定職務協助機制，得向無隸屬關係之其他機關請求協助。使行政機關共同一體之行政機能，透過職務協助制度充分發揮，既調和管轄法定原則與行政一體理念，復兼顧機關分工與合作之雙重目標。各機關實應確實依據行政程序法之規範行使固有職權，遇有特殊狀況，該當於權限委託或職務協助之要件，再行依據該法程序請求他機關支援。

而警察機關執行職務協助的方式，依現行法概可分為三類：

處理；十、違法電臺、轉播站或其他播放系統停播或吊銷執照、沒入處分之個案協助執行；十一、違法有線電視播送系統沒入、停播或撤銷許可處分之個案協助執行；十二、查報(察)違反菸酒公賣案件等 12 項。

- (一) 會同執行：例如：槍砲彈藥刀械管制條 20 之 1 第 6 項：警察機關為查察經公告查禁之模擬槍，得依法派員進入模擬槍製造、儲存或販賣場所，並應會同目的事業主管機關就其零組件、成品、半成品、各種簿冊及其他必要之物件實施檢查，並得詢問關係人。
- (二) 委託執行：例如：就業服務法 62 條：主管機關、警察機關或海岸巡防機關得指派人員攜帶證明文件，至外國人工作場所或可疑有外國人違法工作之場所，實施檢查。
- (三) 協助執行：海關緝私條例 16 條：海關緝私，遇有必要時，得請軍警及其他有關機關協助之。

三、警察化的變相復萌

雖然諸多業務法令主管機關去警察化，賦與各主管機關各種管制執行權限，但是近十年來各業務主管機關推動業務，遇有干涉、取締等事項，大都沿循舊例將警察列為協助單位，在其主管法律裡規定行政刑罰條款，使行政違規變成刑事犯罪，警察仍須查緝犯罪或明訂得會同警察機關執行之（如行政罰法強制確認違規者身分），或得請警察協助之，或得成立「○○警察隊」等方式，變相走回頭路，使警察機關又成為各行政機關之第一線執行人力，長期以往，不僅造成權責不明，反客為主的現象，亦使警察背負沉重工作負擔，無法專注於治安及交通維護工作。各行政機關主管法規，規定警察協助事項者，經統計有逐年增加的趨勢，2004 年計約有 66 種，2009 年增加至 121 種，2011 年增加至 147 種，2012 年增至 176 種，2013 年已增至 182 種；其中，內政部主管法規 15 種、交通部主管法規 28 種、經濟部主管法規 22 種、衛生福利部主管法規 29 種、法務部及財政部主管法規各 12 種、農業委員會主管法規 11 種、司法院主管法規 6 種、行政院環境保護署主管法規 7 種、國防部主管法規 6 種（詳如附錄 3），警察顯然已淪各部會職務協助機關的主要機關。

第三節 德國法上警察概念的演變—去警察化的發展歷程與法制現況

德國直到二次世界大戰結束，仍被稱為「警察法」(das Polizeirecht)的法律領域，其後被改稱為警察與秩序法(das Polizei- und Ordnungsrecht)，其交付警察(Polizei)與秩序機關(Ordnungsbehörden)以危險防衛(Gefahrenabwehr)的任務，並賦予彼等履行此任務之必要的干預權限(Eingriffsbefugnissen)。警察與秩序法此一名稱的取得，與警察概念的發展息息相關¹⁸。

一、實質意義之警察概念的形成

在 15 世紀到 17 世紀間，警察概念是指稱一種共同體之良善秩序的狀態(Zustand guter Ordnung des Gemeinwesens)；好警察(die gute Polizey)涵括了整體受法律規制的，廣泛的共同生活範圍，質言之，包含了整個法秩序。於此，公私法秩序之間並未截然劃分。屬於警察處理的標的包含經濟交易（獨占、關稅、度量衡、價格、食品管理法制）、對抗奢侈、職業活動、宗教活動、倫理、契約事務、監護法制、不動產法制與繼承法制¹⁹。

在 17、18 世紀專制諸侯國家時期，警察概念有了重大轉變。警察權(die Polizeigewalt)成為專制國家權力中最重要的一部分。警察不再只是一種共同體之良善秩序的狀態，其作為警察權乃是專制支配者的高權；據此，諸侯藉由其公務員，以具拘束力的命令，規制其臣民的整體社會生活，並且藉由強制權力加以貫徹。警察一詞指稱運用警察權的整體國家行政，警察權則意指對臣民之專制支配權力的整體，除了軍隊、財政、司法事務，警察權包括所有的國家內政權力；警察權亦可作為高權式福利照顧(obrigkeitliche Wohlfahrtspflege)的手段，甚至可以對倫理道德的問題施以監護；由此產生所謂的警察國家(der

¹⁸ Volkmar Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 15 Aufl., 2013, § 1 Rn. 1, 3.

¹⁹ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 2; Friedrich Schoch, Polizei- und Ordnungsrecht, in: E. Schmidt-Abmann / F. Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2008, Rn. 4.

sog. Polizeistaat)，賦予專制君主不受限制的下命權限 (Anordnungsbefugnisse)²⁰。

警察概念的新內涵來自啟蒙哲學的國家理論。Johann Stephan Pütter 將警察權描述為危險防衛的任務，然而，將福利照顧 (Wohlfahrtspflege) 排除於警察概念之外的，Pütter 的前提假定並未被明文化。普魯士一般邦法典規定：「為取得公共安寧、安全與秩序以及，為防止公眾或其成員即將發生的危險，採取必要的安排、部署，乃是警察的任務」 (§10 II 17 des Preuß. ALR von 1794)；據此，不僅危險防衛，公共安寧、安全與秩序的「取得」也被歸屬為「警察的任務」²¹。

將近 100 年後，普魯士高等行政法院 (Preuß. OVG) 在十字山判決 (Kreuzberg-Urtei) 援引前揭規定，認定警察的行為權限僅限於危險防衛而不及於福利照顧。自此，其成為支配性見解²²。警察概念的新發展實際上是伴隨新的憲法演變而來的。普魯士之轉向法治國的警察概念 (der rechtsstaatliche Polizeibegriff) 並非藉由立法的行動，毋寧是透過普魯士高等行政法院在 1882 年 6 月 14 日作成的十字山判決。正好由司法裁判來描繪 (formuliert) 新的法治國的警察概念，這同時也確認了，為遂行法治國控制而建構之行政審判權的任務，因此實非偶然。其後，擴充一般警察法的原則者也並非立法機關，毋寧是普魯士高等行政法院。該院在十字山判決 (OVG 9, 353ff.) 中判定，以限制特定土地的建築高度，藉此避免影響觀看柏林十字山勝利紀念碑的視線、由勝利紀念碑觀覽柏林市的視線為內容的警察命令 (Polizeiverordnung) 無效。法院認定，就禁止建築 (Bauverbot) 欠缺特殊的法律依據；相關警察命令不能援引前揭 § 10 II 17 des Preuß. ALR 作為法律依據，因為該規定僅容許採取危險防衛措施 (Gefahrenabwehrmaßnahmen)，而不容許基於美學的理由限制土地所有權的利用。法院將警察任務限制在公共安全與秩序的維護 (Schutz von Sicherheit und Ordnung)，如此就

²⁰ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 3; F. Schoch, a.a.O.(Fn. 12), Rn. 4.

²¹ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 6.

²² V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 7.

等同終局地放棄了警察國家的警察概念。就此所為之法律論證的依據正是前揭普魯士一般邦法典的規定。以今天的用語而言，本件判決可謂係對法律所為之合憲性解釋(*verfassungskonforme Interpretation*)，因為在此警察的概念配合了自由法治國的原則而為解釋，此等自由法治國之警察概念，實為實質意義的警察概念，即以危險防衛為警察的任務的貫徹。但應注意十字山判決並未將福利照顧排除於國家任務之外，毋寧只是限制了警察執行權(*die Polizeiexekutive*)中，不須法律的特別授權，僅根據一般警察權而為處置(*Anordnungen*)之獨立權利的範圍。只要獨立權利不被認可，在當時已確立的權力分立國家裡，即歸屬立法機關。就此而言，十字山判決也實現了，就侵害自由財產事項之形式意義的法律保留要求。在此一判決所涉領域（即建築警察，*Baupolizei*），很快也就制定了法律：普魯士在 1902 年、1907 年制定的，防止破壞景觀(*gegen die Verunstaltung*)的法律正是今天建築形塑法制(*das Baugestaltungsrecht*)的前身。本案處理的直接標的—建築使用強度的限制，今天規定在都市建築法制（建築法典、建築使用規則，*BauGB, BauNVO*）中²³。與普魯士的情況不同，19 世紀轉向法治國警察概念的發展中，南德各邦是由立法者扮演主要角色²⁴。

無論如何，君主制憲國家時期為整個德意志帶來特定的警察概念。實質(*materiell*)意義的警察等同於：防衛對公共安全與秩序的危險與排除已發生之妨害(*Störungen*)此等公共行政的功能。此類行政之任務(*Aufgaben*)與權限(*Befugnisse*)所由來的國家高權(*das Hoheitsrecht des Staates*)即稱為警察權。警察則是：防衛對公共安全（這不僅包含法秩序，毋寧也包括私人權利與法益、國家機構等）與秩序之危險的國家行政活動。所有的危險防衛均係警察。考量到個別危險防衛之行政任務的多樣性，可以建構出許多警察的下位概念，例如建築警察、消防警察、工商警察、外事警察、衛生警察、市場警察、度量衡警察、食品警察、集遊警察、新聞警察等。反之，不具危險防衛性質的行政

²³ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 8; F. Schoch, a.a.O.(Fn. 12), Rn. 4, 5.

²⁴ 詳見：V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 9.

活動就不能歸屬警察²⁵。威瑪憲法時期，行政法學仍堅守 19 世紀君主制憲國家發展出來的警察權與實質意義之警察概念；但至此一時期，此等警察概念才變成文化。1931 年 6 月 1 日普魯士警察行政法(Das Preuß. Polizeiverwaltungsgesetz, Preuß. PVG)將十字山判決以來，高等行政法院發展出來的諸多法治國家警察法的原則成文化。其中第 14 條第 1 項對於植基於警察權，被理解為危險防衛之概括條款的，實質意義的警察界定如下：「為防衛公眾或個人免於將威脅公共安全與秩序的危險，警察機關在現行有效的法律範圍內，得依合義務的裁量採取必要的措施」。所有前述規定所界定之危險防衛的行政活動均屬警察，並屬警察機關管轄²⁶。

二、組織（制度）意義的警察概念—「去警察化」的結果

二次世界大戰後，警察法學回歸前述實質意義的警察概念。實質意義的警察係指：包含強制權力(Zwangsgewalt)的，防衛公共安全與秩序之危險、排除已發生之妨害的行政活動。據此，實質意義的警察指稱的不是部分的行政機關，毋寧是公共行政中危險防衛的任務與權限(Gefahrenabwehraufgaben und -befugnisse)。相對於實質意義的警察，形式意義的警察概念(ein formeller Polizeibegriff)意指：警察機關事務管轄權的全部。必須論及此是因為：普魯士警察行政法第 14 條第 2 項規定，得藉由法律賦予警察機關危險防衛以外的特殊任務。據此，警察機關依特別的法律授權，執行「福利照顧」的任務（例如就建築事項阻止破壞景觀），仍符合形式意義的警察概念²⁷。

今天關於警察概念的討論，已經移轉到行政組織法的領域。此一問題將藉由邦法來答覆：警察即是警察機關與警察執行單位(die Polizeibehörden und der Polizeivollzugsdienst)。將警察概念限縮到警察的組織上，是由巴伐利亞警察法學以制度性警察概念(institutioneller Polizeibegriff)加以描述與發展²⁸。從 1946 年開始，在

²⁵ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 10.

²⁶ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 11; F. Schoch, a.a.O.(Fn.12), Rn. 5.

²⁷ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 13-14.

²⁸ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 15.

美國與英國佔領區內，藉由佔領法制的命令(besatzungsrechtliche Anordnungen)，將諸多監督性的(überwachend)、危險防衛性的(gefahrenabwehrend)行政任務，由警察機關的管轄權中獨立出來，將之定性為秩序事項(Ordnungsangelegenheiten)，交付給作為基層行政的鄉鎮(Gemeinden)或縣(Kreisen)，作為委辦行政事項加以執行。舉其要者言之，於此涉及的包括：先前被稱為建築警察、衛生警察、工商警察、食品警察、遊民警察與道路警察所管事項。此種將先前的警察任務與法律事項「去警察化」的發展，佔領時期結束後仍被維持，在今天仍是大部分聯邦各邦的法律狀態。行政任務的去警察化不僅顯現在外觀上（例如先前的建築警察機關 [Baupolizeibehörde] 改稱建築監督機關 [Bauaufsichtsbehörde]）；藉由管轄權的變更，該當事物領域也劃歸鄉鎮主體。藉此，今天普遍將「警察」理解為「執行警察」(Vollzugspolizei)。此一概念與組織法意義的警察一致，並且也被1976年6月11日聯邦與各邦統一警察法模範草案(MEPolG)採用；於此，警察概念被理解為：警察執行人員(Polizeivollzugskräfte)²⁹。此等藉由去警察化發展出來的，將危險防衛任務賦予行政機關與（狹義的）警察，並且在組織上區分秩序機關與警察機關的作法，稱為分離體系(Trennsystem)。於此，危險防衛的管轄權首先歸屬秩序機關，警察則被賦予經列舉的特定任務(enumerativ bestimmte Aufgaben)、緊急管轄權(Eilzuständigkeiten)，並提供執行協助(Vollzugshilfe)；指定歸屬狹義警察的任務包括：防衛警察、刑事警察、水源保護與備勤警察(Bereitschaftspolizei)。在Bayern、Brandenburg、Nordrhein-Westfalen與Thüringen等邦³⁰，秩序行政與警察分立的情形特別顯著，因其分

²⁹ V. Götz, a.a.O.(Fn 11), § 1 Rn. 4-5. 此外，Friedrich Schoch 也指出，德國今天的警察概念並非僅受去警察化的趨勢支配，因為對內部治安的新挑戰，諸如組織犯罪的防制、治安問題成因的國際化、將治安的重心移轉到前階段的預防措施等，也擴充了警察行動的基礎：Schoch, a.a.O.(Fn. 12), Rn. 6.

³⁰ Bayern 邦早在 1952 年就藉由該邦警察組織法(Gesetz über die Organisation der Polizei in Bayern vom 28. Okt. 1952)確立此立法模式。該法第 1 條指出，「本法所稱警察，指在國家與鄉鎮的警察中遂行執行性職務的人員」；第 72 條明定，前此由其他法規賦予警察機關的任務與權限，嗣後原則上均歸屬一般內政機關執行，只有當法律或法規命令明文賦予者，始歸屬警察管轄。最後，該法第 7 條規定：警察僅負責執行性的任務(Vollzugsaufgaben)，並且僅在不容拖延的緊急狀況，始許其自主決定採取相關措施：Ernst Emmerig, Ein neues Polizeigesetz in Bayern, DöV 1955, S. 101.

別制定有由秩序行政與警察執行之危險防衛的法律³¹。

行政法學普遍將佔領統治時期(Besatzungsregime)貫徹的去警察化理解為德意志警察法傳統的斷裂，其實不然。去警察化更可以理解為一種演變的持續，質言之，原本廣泛之警察領域與其權限不斷縮減過程的一部分；越來越多執行權的範疇「由警察脫離」(Polizeifreiwerden)與現代行政法的發展其實緊密關聯。藉由佔領時期的法制，警察被建構為執行警察(Vollzugspolizei)，這與1919年到1933年間，普魯士與其他各邦在威瑪共和時期建構的警察（防衛與刑事警察，Schutz- und Kriminalpolizei）所取得的意義，結果並無不同。將諸多危險防衛的行政任務由警察管轄權中分離出來，其實只是持續了前此在威瑪共和時期就已經看得出來的，行政警察任務(verwaltungspolizeiliche Aufgaben)獨立化的發展³²。事實上，在設置有地區性的，國家警察行政組織的普魯士大城市(§ 6 Preuß.PVG)，諸如工商警察、建築警察等行政警察的任務，也並非由國家警察，而是由一般地方警察機關（市長）負責。此外，去警察化的發展趨勢並非僅侷限於以往被視為行政警察的事務，還包括前此被視為安全警察的(sicherheitspolizeilich)任務，亦即：新聞警察、集遊警察、受理申報警察(Meldepolizei)、護照與外事警察等政治性警察的任務。將受理申報、護照與外事事務由警察獨立出來，在去警察化的發展更具有關鍵意義³³。

³¹ F. Schoch, a.a.O.(Fn. 12), Rn. 50. 相對於此，Baden-Württemberg、Bremen、Saarland與Sachsen等邦，則採行所謂的統一體系(Einheitssystem)。於此，危險防衛的任務歸屬「警察」；但在警察的組織裡區分警察行政機關(Polizeiverwaltungsbehörde)與警察執行勤務(Polizeivollzugsdienst)。警察行政機關與負責一般內政的機關並無不同。警察任務原則上屬警察行政機關管轄；相對於此，警察執行勤務僅負責經特別指定的任務（包括：防衛警察、刑事警察、水源保護與備勤警察）、緊急管轄權，並提供執行協助。質言之，統一體系中的警察行政機關、警察執行職務，在組織、任務與管轄權上分別相當於分離體系中的秩序機關、警察：Friedrich Schoch, Grundlagen und System des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts, JURA 2006, S. 665; Schoch, Rn. 49, 51.

³² V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 16. 類此：Franz Mayer, Probleme des Polizeirechts in der Bundesrepublik Deutschland, DöV 1960, S. 89.

³³ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 17-18.

三、「一般警察與秩序法」與秩序法之特別立法的關係

實質意義的警察在現行法仍未喪失其重要性，惟其運用應考量：組織意義的警察概念已經貫徹以及其間憲法的演變。取向於危險防衛的現行警察與秩序法(das Polizei- und Ordnungsrecht)，與前此的警察法、實質意義的警察概念無疑具有延續性。然而，因為比較狹義的、組織法意義的警察概念的貫徹，危險防衛與警察不再能等視同觀。此外，基於法治國原則的要求，警察權受到重大的限制。實質意義的警察概念原本就隱含下述法治國的擔保功能：由警察權的範圍可以讀出，國家應予尊重之自由的程度。此等構想有其歷史上的根據，但在現代則尚有不足。在今日，對警察、秩序行政的法治國原則的限制，主要植基於基本權與憲法的法治國原則³⁴。

在行政法各論的領域裡，警察與秩序法有別於其他法律領域的特色在於：其涉及者並非基本法 73 條以下規定的獨立的專業對象，毋寧是由諸多個別行政法專業事項共同構成；這點首先會影響聯邦國家中立法權限的分配，質言之，一般警察與秩序法屬各邦的立法權限（基本法第 70 條第 1 項）。一般警察與秩序法乃是邦立法權的傳統事物領域。相對於此，聯邦則就特定事物領域享有關於警察的危險防衛與內部治安的立法權，諸如：關稅與邊境保護（基本法第 73 條第 5 款）、恐怖活動的防衛（基本法第 73 條第 1 項第 9a 款）、聯邦刑事警察（基本法第 73 條第 10a 款）、憲政維護（Verfassungsschutz，基本法第 73 條第 10b 款）、內河航行與水路法（基本法第 74 條第 1 項第 21 款）與道路交通法（基本法第 74 條第 1 項第 22 款）中的警察法權限。此外，關於秩序機關的危險防衛，聯邦憲法法院還承認聯邦享有附屬事項的立法權限(Annexkompetenz)；據此，聯邦就與事物領域具有必要連結關係的危險防衛法制(das Gefahrenabwehrrecht)享有立法權。質言之，為維護特定事物領域之公共安全與秩序的規範，應歸屬與之有必要關聯的事物領域³⁵。屬乎此者僅限於，未經法律特別規定的危險防衛法制，例如：結社法制（das Vereinsrecht，基本法第 74

³⁴ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 19.

³⁵ BVerfGE 109, 190/215.

條第 1 項第 3 款)、外國人法(基本法第 74 條第 1 項第 4 款)、工商業法(基本法第 74 條第 1 項第 11 款)、防疫法制(*das Seuchenrecht*, 基本法第 74 條第 1 項第 19 款)、食品法制(基本法第 74 條第 1 項第 20 款)、廢棄物與有害物質侵入防止法制(*Abfall- und Immissionsschutzrecht*, 基本法第 74 條第 1 項第 24 款)。事實上,甚至一般警察與秩序法所處理的也並非統一的專業事項,其任務仍具有多樣性;質言之,其既包含應由秩序機關防衛的,對城市公共空間的妨害,也包括由警察負責的,對組織犯罪與恐怖活動的預防性措施、大型示威遊行時的警力運用³⁶。

今天規制專業特殊之危險防衛事項的特殊立法已經是警察與秩序法的最大構成部分,因此,一般警察與秩序法的適用範圍大為限縮,因為特殊立法具有適用上的優先性。然而,相對於警察的領域,秩序行政受到特殊立法的影響更為顯著。大量秩序行政的危險防衛任務依據特殊立法而為執行,只有未經特殊立法規定的,「未被指名的」(*unbenannt*)任務(例如遊民的收容、維護公共空間的安全與秩序、違反交通秩序之車輛的拖吊)才會依據一般警察與秩序法來執行³⁷。特殊立法對其規制之事物領域考量的秩序因素(*Ordnungselemente*)有時會超越危險防衛,進一步慮及預防、誘導與計畫(*Vorsorge, Lenkung und Planung*);這明顯表現在自然保護法制(*Naturschutzrecht*)(其自始即屬特殊秩序法的事項)。此外,先前屬工商警察法的工商業法,除具有秩序法的基本架構外,也具有經濟與社會政策性質的目標設定。這些發展也深刻影響去警察化的歷程。在工商業法中導入經濟與社會政策的考量,最顯著的就是在手工業領域導入高等資格證明(*der große Befähigungsnachweis*)的要求與其隱含的手工業政策的動機³⁸。經由特別法律規制的,秩序機關之危險防衛的核心事物領域包括:外國人法、建築秩序法(*Bauordnungsrecht*)、一般與特殊工商業法、健康維護法制、基因科技法(*Gentechnikrecht*)、有害物質侵入防止法、

³⁶ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 1 Rn. 2; F. Schoch, a.a.O.(Fn. 12), Rn. 36-38.

³⁷ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 1 Rn. 6.

³⁸ BVerfGE 13,97.

土壤保護法(Bodenschutzrecht)、食品法、道路交通法制、集遊法、武器與爆裂物法制(Waffen- und Sprengstoffrecht)³⁹。關於一般警察與秩序法與秩序法特殊立法的關係，最重要的法律問題是：是否以及在何種程度上，因特殊立法的優先性與其排除作用，將排除一般警察與秩序法規定的補充適用。此等問題必須在個別事物領域來探討⁴⁰。

Gerhard Wacke 早在 1953 年就指出，就相關適宜之行政領域推展「去警察化」的工作，依各方意見屬應追求之目標；事實上早在 1945 年之前，就已經有諸多行政領域由原本的警察範疇分立出來。問題是：僅僅藉由特殊的「秩序行政」(Ordnungsverwaltung)或「秩序機關」，更明確地說，僅僅是在鄉鎮建構起秩序行政、設置秩序機關，是否即足以達成目標？假使藉由去警察化可以擺脫概括條款(Generalklausel)，藉由特殊法律明定限制人民權利的要件，就可以符合法治國家的基本想法。因此，真正的去警察化應該是：就一種適宜去警察化的領域，藉由特殊法律進行實質的法典化(materiell kodifizieren)，以便警察法上的概括條款不再得以援引。假使就原本的警察領域，只是在形式上加以區分，被區分出來的不同單位仍是依據實質的警察法律、依其授權遂行相關任務，就說不上已真正由警察的本質與工作方式解脫⁴¹。

四、德國現行法上警察與秩序機關的分工—以下薩克森邦的分離體系為例

最後擬以下薩克森邦公共安全與秩序法(Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Nds. SOG)為例，觀察在分離體系下，警察與秩序機關的分工。以下先介紹該法相關條文規定內容，其次就須進一步說明部分，則援引警察法學理說明其意涵：

(一) 下薩克森邦公共安全與秩序法相關規定

³⁹ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 1 Rn. 8, 10.

⁴⁰ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 1 Rn. 15.

⁴¹ Gerhard Wacke, Das Frankfurter Modell eines Polizeigesetzes – Zugleich Bericht über den Polizeigesetz-Entwurf für Nordrhein-Westfalen, DöV 1953, S. 390.

就警察與秩序機關的任務分配，該法第 1 條第 1 項第 1 句規定：「行政機關與警察共同負責危險防衛任務」；第 2 項規定：「就第 1 項第 1 句之事項，唯有當行政機關不能或不能及時遂行危險防衛任務時，始由警察執行。為危險防衛所必要，行政機關與警察應相互通知」；同條第 4 項、第 5 項分別規定：「警察應提供其他機關執行協助 (Vollzugshilfe) (§§ 51-53)」，「此外，警察應執行其他法規賦予之任務」。至於一般秩序機關（該法的用語為「行政機關」）的事務管轄權，該法於第 97 條詳為規定：「如別無特殊之管轄權規定，就危險防衛任務有管轄權之行政機關為鄉鎮(Gemeinden)（第 1 項）。如別無特殊之管轄權規定，為確保聯邦與邦法之遵守，就各該法規所定任務之有權機關，即為得採取必要之危險防衛措施的有管轄權機關（第 2 項）。就第 1 項所涉及之特定任務，假使由鄉鎮執行，將導致不相當之行政成本，或基於其他理由認為不符目的者，邦政府得以法規命令將其管轄權授予：1. 縣(Landkreis)、不受縣管轄之市(kreisfreien Städten)、大獨立市(großen selbständigen Städten)、獨立鄉鎮(selbständigen Gemeinden)，2. 縣、不受縣管轄之市、大獨立市，3. 縣、不受縣管轄之市，4. 其他機關。其亦得依法規命令，將特定任務授權予專業部會（第 3 項）。如為妥適執行任務所必要，邦政府亦得依法規命令，將第 1 項所涉及之特定任務，授權予警察機關或個別警察機關（第 4 項）。如相關任務依其本質宜由最高邦機關執行，邦政府得依法規命令，將第 1 項所涉及之特定任務授權予特定部會（第 5 項）。鄉鎮與縣執行之第 1 項任務，屬委辦事項（第 6 項）」；同法第 99 條進一步明定，「行政機關應確保，即使在下班時間，仍能適當執行危險防衛任務」。

關於法規範的適用順序，該法第 3 條第 1 項第 2 句、第 3 句規定：「聯邦與各邦法制就危險防衛或其他任務有特別規定者，應優先於本法而為適用。如特別規定未窮盡規範，本法仍得補充適用」。就為遂行其任務得採取之權限措施，該法第四篇（行政機關與警察之權限）就一般與特殊權限（第 11 條至第 29 條）、資訊處理的權限（第 30 條至第 49 條）加以明定；依其規定方式顯示，警察與行政機關得採用

之權限，原則上並無不同。最後應該提及執行協助的相關規定：該法第 51 條（執行協助），第 52 條（尋求執行協助的程序）分別規定，「假使應採行直接強制，且其他機關就此並無必要的職務人員，警察應依請求，提供其他機關執行協助（第 1 項）。關於執行方式，由警察負責。其餘適用關於職務協助的原則（第 2 項）。職務協助的義務不受前揭規定影響（第 3 項）」，「尋求執行協助應以書面為之，並應提出相關措施之基礎與法律依據（第 1 項）。於緊急情形，得不依書面而為請求。惟請求後，仍應以書面確認之（第 2 項）。……」。該法第 53 條則處理限制人身自由的執行協助(Vollzugshilfe bei Freiheitsentziehung)：「尋求執行協助的內涵如包含人身自由的限制，則應提出，或於請求中表明，法官已許可限制人身自由的裁判（第 1 項）。……」。

（二）警察法學理上的說明

依前揭規定，警察機關與秩序機關的任務包括：危險防衛、執行協助與其他法規賦予之任務。詳言之，所謂 1. 危險防衛包含：傳統危險防衛（包括妨礙的排除，只要妨礙本身還隱含危險的存在）、預防性地防制犯罪行為以及，為未來的危險防衛預為準備（特別是包括資料的保存、設備的準備、關於人力運用的規劃）。2. 執行協助則賦予警察運用直接強制措施於其他機關職務的權限，其他機關雖亦擁有此等權限，惟因其欠缺必要的執行人力，並且亦無其他途徑得以貫徹其措施，因此須求助於警察。執行協助的前提是：請求協助機關提出請求。執行協助乃是職務協助的一種特殊情形；其亦得適用職務協助的一般原則。3. 其他法規賦予警察之任務中，最重要的乃是刑事犯罪與違反秩序行為的追訴。此外，作為聯邦之特殊秩序法制(Sonderordnungsrecht)的道路交通辦法(Straßenverkehrsordnung, StVO)託付警察以規制與監督管制交通以及，維護交通安全與秩序的即時措施，並賦予警察依該辦法第 36 條第 5 項規定監督管制交通、依第 44 條第 2 項第 1 句藉由指揮與標誌、依第 44 條第 2 項第 2 句在緊急狀況藉由暫時性措施規制交通的權限；在此涉及的是：防衛因參與交通而產生，並可能危害交通之安全與便捷的具體與抽象危險。集會遊行

法(Versammlungsrecht)也屬於特殊秩序法制，並且藉由交付警察主要的權限，以形塑集會遊行事項的危險防衛任務。在人民團體(Verein-)、武器與爆裂物事項(Waffen- und Sprengstoffwesen)，也經常將聯邦法規範的任務，藉由各邦法律，賦予警察執行的權限。在執行所有此等其他法規範賦予之任務時，尚可補充性地援引一般警察法的權限規定⁴²。

此外，依前揭下薩克森邦公共安全與秩序法第 1 條第 1 項的規定，警察⁴³與秩序機關均負有危險防衛的任務，為使危險防衛的任務廣泛且不致交錯不清地交付於警察與秩序機關，法規範上係運用補充性(Subsidiarität)與特殊性(Spezialität)2 項標準以為分配任務之準據，質言之，特別法應優先於普通法而為適用，此外，比較徹底的危險防衛任務應該在辦公桌辦理，反之則在現場處理；這也已明定於前揭下薩克森邦公共安全與秩序法第 1 條第 2 項、第 3 條第 1 項第 2 句、第 3 句。於此所稱之補充性意指：相較於秩序機關的危險防衛行為，警察的行動應基於補充地位。危險防衛的任務原則上係付託予秩序機關，只有當暫時性措施不容拖延，並且秩序機關不能（及時）行動時，警察始承擔危險防衛任務（警察的緊急狀態權限，Eilfallkompetenz）；警察採取行動後，秩序機關如尚有須採取其他措施之可能時，警察機關即應通知秩序機關（下薩克森邦公共安全與秩序法第 1 條第 2 項第 2 句）。於此所稱之特殊性則處理一般秩序機關與特殊秩序機關之間的任務分配，其涉及不同法律之間的關係；一如特別法優先於普通法，特殊的秩序法律也優先於一般性秩序法律，德國大多數邦法就此均明文加以規定。然而，假使特殊的秩序法律未為窮盡或不同的規制時，執行此特殊之秩序法律的特殊秩序機關或一般秩序機關，仍得援用一般性秩序法律的規定，此亦為大多數邦法所明文規定（例如：下薩克森邦公共安全與秩序法第 3 條第 1 項第 2 句、第 3 句）。簡言之，特

⁴² Bodo Pieroth / Bernhard Schlink / Michael Kniesel, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 7. Aufl., 2012, S. 77-83.

⁴³ 依下薩克森邦公共安全與秩序法第 87 條，「警察機關包括：1. 邦刑事局，2. 負責中心事務的警察局（中心警察局，Zentrale Polizeidirektion），3. 各警察局（第 1 項）。邦刑事局、中心警察局就中心任務，其轄區及於整個邦領域（第 2 項）」；同法第 90 條則進一步明定，各警察局之轄區範圍。

殊性秩序法律在規定範圍所及，具有排除效果(Sperrwirkung)；在其規定範圍未及之處，一般性秩序法律具有補充效果(Auffangwirkung)。近數十年來，因特殊性秩序法律日益增加，一般性秩序法律的補充效果相對日益消退⁴⁴。關於特殊性與一般性秩序法律之間的關係，以下提出若干重要事例來說明，應該會更使二者之具體適用關係更為清晰。

藉由工商管理法(Gewerbeordnung, GewO)第 1 條規定的工商自由(Gewerbefreiheit)，關於工商管理法規定之職業活動的許可，應受聯邦法的保障。此等許可的限制，尤其許可義務的課予，只能基於聯邦法的規定為之，而不能以邦法性質的一般性秩序法律為其基礎。反之，關於工商營業活動方式，則容許邦法基於安全與秩序的考量提出要求；就此而言，可得援用秩序法的一般授權。此外，被認定不具社會價值的營業類型，依多數見解，認其不具工商業適格(gewerbefähig)而不屬工商管理法第 1 條的適用範圍；此尤其適用於乞討與賣淫，於此，即得適用邦法性質之秩序法的禁止規定⁴⁵。茲以須經許可之營業的管理為例，說明秩序機關與警察機關之間的分工。基於旅行業的特質（例如：其營業活動範圍經常在營業所之外），為保護公眾，擬經營旅行業者須取得許可（以發給旅行業證書[Reisegewerbekarte]的方式行之，工商管理法第 55 條第 2 項）。如經營者欠缺可信賴性(Unzuverlässigkeit)，則不得發給旅行業證書（工商管理法第 57 條）。秩序機關（於此為：工商局，Gewerbeamt）所屬人員對旅行業進行檢查，要求其提出旅行業證書（工商管理法第 60c 條）。假使當事人不能提出證明，秩序機關得命其停止營業活動，「直至其提出旅行業證書」（工商管理法第 60d 條），停業處分係相關貫徹停業命令之強制措施的基礎。違反取得旅行業證書的義務，即屬違反秩序的行為。關於旅行業的監督，有時亦援用警察執行勤務(Polizeivollzugsdienst)。詳言之，如當事人不能提出相關證明，得以警察法的一般權限條款(Befugnisgeneralklausel)為基礎，下達禁止處分(Verbotverfügung)以阻止其繼續違反工商管理法第 55 條；惟其僅得為暫時處分，如屬長期

⁴⁴ B. Pieroth / B. Schlink / M. Kniesel, a.a.O.(Fn. 35), S. 85-88.

⁴⁵ V. Götz, a.a.O.(Fn.11), § 21 Rn. 13.

性禁止，即屬工商管理法第 60d 條所定之處分，其歸屬工商局的權限範圍。警察機關除了短期的營業禁止外，亦得依相關警察法的規定，對當事人採行提問、確定當事人身分等措施。除工商管理法第 60c 條、第 60d 條外，所以尚得援用此等警察法規定，蓋執行警察 (Vollzugspolizei) 本就享有緊急狀態權限，在此範圍內，工商管理法並未排除警察法的適用；其僅係基於危險防衛之目的，針對短期危險情狀的行動，並未介入特殊秩序機關的管轄權限範圍⁴⁶。

此外，前文提及的道路交通辦法(StVO)包含道路交通的專門規定。對於來自外部（例如建築物），影響道路交通的危險防衛，仍可適用一般警察與秩序法。關於道路交通辦法就可能與交通號誌混淆之設施的禁止（第 33 條第 2 項），除封閉性區域，禁止影響交通安全與流暢的廣告（第 33 條第 1 項），德國聯邦行政法院認定，其並未對影響交通之外部廣告的全部事項作窮盡規定；關於封閉性區域內影響交通的廣告，如其非道路交通辦法第 33 條第 2 項的特殊案例，即仍得援用一般授權規定。此外，關於交通機關與警察對交通規制的權限，固然由道路交通辦法作了窮盡規定，然而，交通規制之外，就影響交通安全與流暢的危險，仍有一般警察與秩序法之適用餘地。例如汽機車與相關證件的保管、違規停放之車輛的拖吊、去除車道上的油污，均屬適例⁴⁷。

其次，現代形式的自然保護法制(Naturschutzrecht)仍保有危險防衛法的核心內涵。自然保護機關（景觀機關）亦屬危險防衛機關；依據 Nordrhein-Westfalen 邦景觀法第 8 條第 2 項，其即為特殊秩序機關。假使各邦自然保護的相關法律並未包含權限規範，基層的自然保護機關在個案中為貫徹自然保護法的義務，即仍得援用一般性秩序法的授權⁴⁸。

最後，關於建築監督(Bauaufsicht)此等秩序機關的任務，各邦建築秩序法(Bauordnungsrecht)已發展出與一般警察與秩序法平行的法

⁴⁶ Rolf Schmidt, *Besonderes Verwaltungsrecht II*, 11. Aufl., 2007, S. 431-432.

⁴⁷ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 21 Rn. 18.

⁴⁸ V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 21 Rn. 21.

制，後者的適用可能性因此大大減少。建築監督的內涵包括：監督建築物的興建、利用與拆除，確保其符合公建築法的規定。此任務被賦予地方自治團體的基層行政機關。建築監督機關享有的權限與一般警察法所定者相當：建築秩序法也明定權限的一般授權，相關措施也取決於措施相對人的責任、也適用隨機應變原則(*das Opportunitätsprinzip*)。雖然因邦建築秩序法的特別規定，以致廣泛排除一般性警察與秩序法的適用，然而，根據建築秩序法處理的事務與一般秩序法並無不同。就行政執行的領域（強制措施的採行），建築監督與一般秩序法緊密關聯，因邦建築秩序法就行政執行措施並未包含特殊規定。最後，針對一般秩序機關干預措施的特殊補償法制，亦得適用於建築監督措施⁴⁹。

最後應指出，下薩克森邦將（包含大量特殊立法範圍中）涉及危險防衛之不同事物領域的相關機關管轄權，以法規命令⁵⁰加以明定；此一方面有助於釐清「危險防衛」概念是否適用於相關法律領域⁵¹，另一方面也有助於界定相關機關的權責，此一立法體例，確可參考。

第四節 美國行政機關管制型態與強制力的行使

相對於德國去警察化的作為，美國行政機關強制力的行使，大多由主管機關內之專門組織或委員會負責，即便行政機關將其強制力的行使，委託給其他行政機關來執行，主要的考量係基於代理人成本(*agency cost*)，或者是制度安排所衍生之交易成本(*transaction cost*)。基於交易成本考量，行政機關不單只是依法行政而已，還肩負法規制定(*rule making*)/管制立法，以及管制強制力行使(*regulatory enforcement*)司法裁定(*adjudication*)的責任。亦即，在美國行政/管制機關除了行政權的行使之外，亦同時行使司法與立法功能，然而這並

⁴⁹ V. Götz, a.a.O.(Fn.11), § 21 Rn. 22.

⁵⁰ Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr(不同危險防衛事物領域之管轄權界定辦法，ZustVo-SOG).

⁵¹ V. Götz, a.a.O.(Fn.11), § 21 Rn. 3.

非表示行政與管制機關也同時擁有司法與立法權，而是立法與司法機關將其權力委託(delegation of power)給行政/管制機關。一般行政機關需要司法強制權的理由可由美國聯邦最高法院在 *Crowell v. Benson* 一案對國會立法政策所作的建議得到支持，最高法院建議：一、國會可以將以往由司法機關所行使的初步裁決功能，指定由行政機關擔任，這並不違背權力分立的原則。二、國會在分配裁決功能給司法或行政部門時，應將「效率」視為重要考量因素，也就是說，法院若負荷過多的案件將影響司法效率與品質。三、行政機關所作的初步裁決並非定案，法院仍應保有司法審查權。依聯邦最高法院之見解，權力(power)與功能(function)不能混為一談，司法權力與司法功能應加區分。行政部門不得侵犯司法部門的權力，但未嘗不可行使一部分的司法功能，因為司法與行政兩種功能不易清楚劃分，這兩種功能無法確實地置於兩個不同的政府部門（張劍寒，1979：179-180；章光明，2012：63）。

行政管制機關同時行使司法與立法功能，會使得強制力的行使較為完備，而不須依賴其他機關的協助，這也說明美國聯邦政府並無警察機關的設置，而地方行政機關需要警察機關職務協助或執行協助之機會亦不常見。權力委託所產生的代理人問題，以及降低代理人成本所衍生的制度設計，一直是學術研究的焦點；然而，為何要權力委託，則可歸因於美國的政治與憲政文化。本節從管制機關之沿革，探討權力委託之憲政文化的內涵，與各種管制型態的範疇，來理解美國行政機關強制力行使時，鮮少需要警察機關職務協助的緣由。

一、管制機關之沿革

早在 1789 年，國會已開始運用管制機關，並授權管制機關制定管制法律來規範貿易、海關，並確保退伍軍人的利益。近代政府管制實務的起源可以追溯至 19 世紀末的

美國；當時美國聯邦最高法院(Supreme Court)的重要判決，是政府進行管制的主要依據。最早的指標性訴訟案件為 1877 年聯邦最高法院對伊利諾州政府的訴訟判決(*Munn v. Illinois*)，促使伊利諾州政

府可以立法，對糧商(*grain elevator*)進行糧食價格上限的管制。該項判決頒布一項重要原則，亦即：政府有權可以對，會影響到公共利益(*affected with public interest*)的私人企業進行必要的管制(*Greer, 1993: 275*)。再者，美國 1880 年代的鐵路產業遭逢劇烈的侵略性價格戰(*aggressive price wars*)⁵²，並且鐵路經營業者對不同族群的消費者施行價格歧視(*price discrimination*)⁵³，導致那些被迫支付較高價格的消費者要求政府出面干預，且這些鐵路業者考量讓價格能夠穩定也尋求政府支持。這股力量使得「州際商業法」(*The Interstate Commerce Act*) 在 1887 年通過，依法設立州際商業委員會(*Interstate Commerce Commission, ICC*) 統一管制全國鐵路費率，為美國聯邦層級第一個管制機構(丁仁方、王慶輝，2001：195)。

另一個聯邦最高法院的重要判例，是 1934 年 *Nebbia* 對紐約州政府的訴訟案件(*Nebbia v. New York*)，使得政府的管制範圍更加寬廣。上述聯邦最高法院在 1877 年對伊利諾州政府的判例解釋通常為：政府管制特定的獨占產業是合於憲法的規定；更嚴謹的說法是，管制只能針對公用事業(*public utilities*)。然而，在 1934 對紐約州政府的判例，也認為州政府對牛奶的零售價格進行管制是合憲的，聯邦最高法院的見解是：在缺少法律限制的情況下，政府有權採取任何有助於公共福利的經濟政策，並以立法來執行相關政策(*Viscusi, Harrington & Vernon, 2005: 363*)。此後，該判例為經濟管制解除了憲法上的障礙，讓政府可以公共利益之名進行管制，且管制的項目、產業別、範圍持續增加。爾後，隨著科技的進步與社會發展的需要，發展出更多元事業的管制機關來維持各行業與社會各層面的秩序，而一般行政機關內也發展出特殊行政組織(如管制委員會)來主管管制強制力(*regulatory enforcement*)執行的層面與管制法律/令(*regulatory law*)制

⁵² 侵略性價格戰，在經濟學學理上稱之為：破壞性(慘烈)競爭(*destructive competition*)。有些產業，如：鐵路業、卡車業、客運業、航空業等，具有高度資本密集及出現超額產出等的特性。資本密集表示固定成本高，超額產出表競爭可能很激烈，容易造成盲目的殺價。在一陣廝殺之後，可能只剩少數幾個業者還能存活，因而這些少數業者可能會利用其市場造成經濟無效率，所以需要政府介入干預。

⁵³ 價格歧視又稱為差別取價；即對同一個商品或勞務對不同族群索取不同價格，即為差別取價。然而，並非所有的差別取價情況都是價格歧視。

定的層面。

隨著 1979 年英國首相柴契爾夫人上台、1981 年美國雷根總統執政後，在相當短的時間內引導政府職能的轉變，管制的意義也隨著不同時期政治、經濟、社會發展而有所改變。隨著新公共管理的浪潮，管制重點的變革為國家不再是掌控者，而是居於領航角色，提供有限的公共服務，並限制國家過度干預市場，使得 1970 年代末期至 1980 年代，最主要的特徵便是大範圍的解除管制。Viscusi, Harrington 與 Vernon (2005) 提及，美國在 1977 年的時候，完全被管制產業的生產總值占國內生產毛額的 17%，但到了 1988 年，這一數據則降至 6.6%。在交通領域上，1978 到 1982 年間，一些新立法解除對航空業（1978 年《航空管制解除法》）、鐵路業（1980 年《斯泰克斯鐵路法》）、卡車運輸業（1980 年《汽車運輸法》）和載客公共汽車（1982 年《公共汽車管制改革法》）的管制。而在電信行業方面，實為美國司法部推行反托拉斯的成果，從 1971 年聯邦通信委員會決議美國電話電報公司（AT&T）到 1984 年必須拆分後，在這一期間的好幾個判決最終使城市間電信市場的進入管制被解除。另外，在這一時期，有線電視業、石油、天然氣皆進行一些解除管制的動作。

二、強制力與權力委託

政府管制是現代公共行政實務上極為重要的一環，由於公共行政常常需要藉由政府管制來達成施政目標，因此，政府管制的範疇幾乎涵蓋在所有的政府施政作為中，亦即作為達到法律目的要求下必要之社會控制的橋樑。當法律與行政命令需要民眾，企業或其他組織團體做出在本質上（出於自由意志），他們不願意去做的事或表現出的行為時，強制力(enforcement)便成為了達成法律目標的重要環節。行政機關與管制機關強制力的行使，目的在於使被管制或被約制者能遵循(compliance)法規命令所要求的事項。在美國管制法令是行政法的一環，由行政機關所訂定的規制所組成。美國在三權分立相互制衡的憲政運作之下，行政機關能透過制定規章與命令，並要求遵循的權力是由國會授權而來；也就是國會將自身最重要制定法律與規章的職權，基於專業分工與國會主宰(congressional dominance)前提的考量下，而

授權委託(delegation)給行政機關。在行政與立法府際關係的實務運作當中，授權委託最重要的考量，是確保行政機關在制訂具強制力的規範時，能依循國會相關委員會的偏好。國會主宰理論的支持者認為，國會控制行政機關係透過行政程序法，來使得行政機關遂行行政法中所賦予制定管制法律時，能遵循國會的偏好。

在法律學中，與管制相關的研究主題，例如有針對管制的法規內容進行探討(Ogus, 1994, 2001)，並且多屬於行政法的範疇。再者，Gellhorn 與 Pierce (1982: 7-8) 提出直接管制與法律限制之間的差異，其認為前者主要是規定的(prescriptive)，後者則是禁止的(proscriptive)。他們並且指出，政府的產業管制僅僅是對眾多私人經濟力量的法律控制形式中的一種。法學上對管制的研究主要著重於針對公用事業(utilities)的管制政策，尤其在於費率制定、服務品質及進出入限制等。另外，亦有比較行政管制與司法訴訟兩套制度，對匡正市場交易秩序的優劣與實益(Landes & Posner, 1975)。Landes 及 Posner (1975) 認為行政管制與司法訴訟孰優孰劣的問題，取決於誰對違法行為的防治更有效率。一個行政管制機構可以在個人申訴的基礎上開展調查工作，也許較能夠預防不安全產品所帶來的危害風險。與有大量違法行為發生之後再提出損害爭訟相比，行政管制的成本更低。再者，他們也發現，當偵查違法事由及獲取證據的可能性愈低時，採用行政管制更具有其優勢。

三、政府管制的範疇

政府管制的範疇主要可以區分為「經濟管制」(economic regulation)、「社會管制」(social regulation)與「行政管制」(administrative regulation)等三大類(OCED, 1997)：經濟管制是在干預私人市場之決策，其中特別是針對市場價格(pricing)、競爭情況(competition)、市場進入(entry)或退出(exit)的規範與干涉。經濟管制的目標是在減少競爭障礙，以提升市場運作的經濟效率。社會管制則超越產業別的限制，而是對衛生健康、工業安全、環境品質與消費者權益保護等事項進行一致性的規範，其有更強烈的公益及社會正義目標。有關經濟管制與社會管制之比較請參閱下表 2-3。

表 2-3 經濟與社會管制之比較

經濟與社會管制之比較		
面向	經濟管制	社會管制
管制的焦點	產業結構、市場結構、公平交易、價格、進入障礙、退場	僱主、員工、消費者、以及公民所應扮演的角色
受影響的產業	特定產業，如通訊、交通、證券等產業	所有產業
相關機關	州際商務委員會(ICC) 聯邦通訊委員會(FCC) 民航局(CAB) 證券交易委員會(SEC)	環境保護署(EPA) 職業安全暨健康管理局(OSHA) 消費者產品安全委員會(CPSC) 食品暨藥物管理局(FDA) 國家公路交通安全管理局(NHTSA) 核能管制委員會(NRC) 專利暨商標局(PATO)
管制趨勢	管制 → 解除管制 → 再管制	與企業社會責任結合

資料來源：本研究整理

Lehne (2006: 226) 則是將政府管制區分為競爭型管制(competitive regulation)與保護型管制(protective regulation)兩大類，不過他認為要完全區分有其困難。當政府為市場失靈的強況進行補救，並且為完全競爭創造有利條件時，通常採用競爭型管制。這種舊形式的管制，一般關注於單一產業且焦點集中在產業的正常營運。反之，當政府所處置的企業活動，是對消費者、員工、社會有影響時，則採用保護型管制，這種風格的管制強調非經濟的議題。下表 2-4 列出美國較為著名的管制機構，其中包括關注產業的競爭管制，以及負責對特定領域活動的保護管制之兩類管制機構。再者，進一步歸納這兩大類型管制的主要差異，如下表 2-4 的比較內容。事實上，Lehne (2006) 的競爭型管制(competitive regulation)亦即經濟管制，而保護型管制則

是社會管制。

表 2-4 美國兩大類聯邦管制機構

管制機構	設立時間	管轄內容
競爭型管制		
洲際商業委員會(ICC)	1887	鐵路、公路運輸、航運管制，1995 年廢除，由地面運輸委員會(STB)所取代
聯邦交易委員會(FTC)	1914	追蹤競爭性的商業行為、不實廣告、貿易行為的消費資訊，以及執行反拖拉斯政策
聯邦住房貸款銀行委員會(FHLBB)	1932	儲蓄與貸款行業管制，於 1990 年廢除，由聯邦住宅金融委員會(FHFB)所取代
聯邦通訊傳播委員會(FCC)	1934	洲際與國際電話、電視、廣播與電纜
聯邦存款保險公司(FDIC)	1934	負責客戶存款的安全性
民用航空委員會(CAB)	1940	原設在商務部負責空運價格以及航線配置；1967 年 4 月美國運輸部成立後，併入運輸部。1978 年航空解除管制後，在 1985 年廢除
聯邦能源管制委員會(FERC)	1977	取代聯邦電力委員會（1920 年）、負責天然氣、電力的價格管制
保護型管制		
食品藥物管理局(FDA)	1906	食品與藥物的安全管控
全國勞工關係委員會	1935	針對勞資爭議，維護團體協商

(NLRB)		的程序正義
聯邦航空總署(FAA)	1958	隸屬於運輸部，執行飛航安全管制
平等就業機會委員會(EEOC)	1964	執行 1964 年人權法案中禁止歧視的規定
環境保護署(EPA)	1970	環境污染管控
職業安全與健康管理局(OSHA)	1970	工作職場中的健康與安全標準管控
消費者產品安全委員會(CPSC)	1972	消費者產品的安全管控與設立相關標準
核能管制委員會(NRC)	1975	訂定核能使用的管制標準，保護民眾安全

資料來源：修改自 Lehne, Richard (2006). *Government and business: American political economy in comparative perspective*. Washington, D.C.: CQ Press, p. 227.

行政管制是因政府管制所衍生出的各類文書與行政程序作業要求，是管制所造成的管制，所以行政管制又常被稱為是「繁文縟節」或「官樣文章」(red tape)。當代行政法主要在規範各種行政管制的形成、執行及其爭議處理。

以上三種管制涵蓋了政府主要的公共行政任務，當然許多行政機關並不一定只執行單一型態的管制，而同一類型的管制亦有可能分散在不同機關加以管制。總之，管制業已成為一種主要的政府行政或公共政策型態(policy types)，誠如 Lowi(1966)所指出，「管制性政策」(regulatory policy)早已成為政府最核心的功能之一。

四、社會管制所牽涉的主要議題

(一) 社會管制的成因

整體而言，經濟性管制之主要考量係肇因於市場失靈，市場失靈主要的原因為公共財、外部性、自然獨占和資訊不對稱。社會管制的主因基於市場失靈有負的外部效果，例如對環境污染的管制；資訊不對稱，例如產品的標示、證照的管制。另外，社會管制有許多層面是

基於人們對於風險認知的偏差以及不理性，例如健康保險、汽車安全氣囊及安全帶、機車安全帽等。除此之外，社會管制也會基於下列各項考量：社會公平的考慮；因應各種不同利益團體的壓力；滿足想改善生活品質的社會期望；基於道德層面的考量；家父長式主義的思想抬頭。一般而言，經濟管制易被受管制者所俘虜，社會管制則較不易，但這是否意味社會管制較符合公共利益(public interest)、大眾利益(general interest)、或消費者利益(consumer interest)，則須進一步檢視。

(二) 社會管制的工具及效果

在管制的研究當中，管制工具的選擇及其效果較無一致的研究結論。在經濟管制中，常用的管制工具為價格管制、政府收購暨補貼、需求的刺激、課稅等。在社會管制當中，較常見的工具則分為兩大類，其一為命令與控制；另一為經濟誘因。例如在環境立法中，最早普遍被使用的政策工具就是命令與控制（行政管制），其作法是，直接對廠商、產業或地區的污染行為、排放水準（濃度或量）、環境品質、防制技術進行管制。目前較廣泛實施的經濟誘因政策，包括污染泡、污染費、污染減量補貼、排放權交易等 4 種政策，其與行政管制的主要不同在於，政府提供賞罰的誘因使污染源較主動的進行污染防制。一般而言，管制工具的選擇應與政治制度、管制部門的能力、管制資源等因素有關。因此，在某些國家普遍被採用的管制工具，並不一定適合在我國的環境來實施，例如新空污法因政策工具過於龐雜，使其面對新的執行挑戰，如各種制度間的衝突，必須加以釐清。

(三) 主要管制項目

在社會管制的部分，則強調對衛生健康、工業安全、環境保護以及消費者權益等事項，設置一致性的法令規範或標準，其有著更強烈的公益及社會正義之目的。主要管制項目如下（Spulber, 1989; Greer, 1993; OECD, 2001; Viscusi, Harrington & Vernon, 2005; Langran & Schnitzer, 2007; 丁仁方、王慶輝，2001）：

- 1、環境管制：相關管制規定包括，排放許可制度、環境影響評估制度、遵守排放標準以及有害物質的要求、製程或產品品質標準、

廢棄物處理、污染控制等管制規定(OECD, 2001: 44)。

- 2、職場管制：相關管制規定包括，勞工的雇用與解雇、工作環境中的安全與健康標準、勞工權利保障、弱勢就業保障、勞資協商等管制規定(OECD, 2001: 43)。
- 3、產品（衛生及安全）管制：食品衛生管理、產品標示、產品檢驗（成分）。

（四）社會管制與企業社會責任

社會管制很多是基於企業疏忽其對於勞工、消費者與環境所應該負的責任而產生，因此企業如能妥善因應其對勞工、消費者與環境污染等所可能產生或已產生的影響，以確保勞工之相關權益、保障消費者之安全，並保護環境之免於受到污染的話，社會管制成本就能大量減少。亦即，企業如能負起所應負的社會責任，社會管制就能減少很多。一般而言，企業社會責任指的是企業在環境及倫理方面所做的努力，例如採納及遵行企業倫理的法規或管理的法規；努力確保人種、種族間、性別在高階管理部門、委員會成員及雇員中的多樣性；對透明度與課責的測量，如對股東的承諾或是社會和環保方面的績效報告；遵守勞工法與保障人權，包括對供應商施加壓力；對工作場所的安全與健康的倡議；在生產的過程中，努力減少浪費、再利用、節省能源與降低危險物的排放。

在實務上，負社會責任的企業是會受到政府在社會管制上的較佳待遇，例如在美國透過由OSHA來管理的工作場所自願預防方案，吸引了超過500,000個勞工參與，這些公司自願執行某些工作安全和健康的倡議，因而交換到免除OSHA例行性的檢查。相同地，美國的環保署也會因為企業對於環境承諾所做的方案，設計一個管制的架構，以鼓勵企業自我監測、預防、揭發與補償侵害環境的行為。環保署的管制者被賦予提供政治上與行政程序上的優惠給表現良好的企業公民。Coglianese & Nash(2001)的研究證明環保署的相關措施，提供企業在環境管理系統中管制的自由。質言之，企業社會責任展現可減少行政機關在從事社會管制時強制力的行使。

第五節 大陸城管行政綜合執法制度之探討

「台灣地區與大陸地區」(以下簡稱「兩岸」)同屬於大陸法系規範制度。一般而言，兩岸對「刑事犯罪」偵查事宜均依法屬於「警察」(台灣地區稱「警察」；大陸地區多稱「公安」或「警察」，本文以下統稱「警察」)治安之範疇；至於一般「行政違規」處理之任務分配，則兩岸之制度極其不同。台灣地區係將警察執法範疇界定於「治安與交通秩序」為主，可稱之為「警察行政」，由「警察」機關負責，其他則多稱之為「一般行政」，分別由地方縣市政府各專業局、處負責調查、裁處與執行；而大陸地區之「警察行政」屬於「警察」機關之任務，「一般行政」則統由「城市管理」(以下統稱「城管」)機關負責，其並具有統一調查、裁處與執行之權限。特別是對於「流動攤販」管理，兩岸均屬於地方自治事務，由地方自治條例或相關法令規範，主要以其違反專業法令之不同而分別授權由警察負責及一般行政之城管則依據所違犯之法規交由各專業局、處負責管理；而大陸地區對流動攤販違規之執法，則多由「城管」負責調查、裁處與執行，然其業務規劃則屬專業之業管單位負責。大陸地區將行政強制力的執行由城管行政綜合執法機構執行，為特殊的行政執法制度，其行政強制力執行經驗的優劣之處，值得吾等深析。

一、大陸城市管理行政執法權的起源

城市管理行政執法權事涉行政執法的概念，在大陸有關行政執法權的探討，法律實務界及學術界對於其內涵自有不同的界定，存在著廣義、較廣義、狹義、較狹義的不同認知與主張(姜明安，2004：6-10；許崇德、皮純協，1991：293)。依照大陸國務院辦公廳2002年10月11日轉發中央編辦之「關於清理整頓行政執法隊伍，實行綜合行政執法試點工作的意見」中使用的定義，僅僅包括政府行政部門實施的監督檢查、實行行政處罰等職能。也就是所謂的狹義的行政執法概念，此與城管職權行使的職能相符。

對於大陸而言，隨著大陸市場經濟的確立與深入發展，大陸政府

對於各項因經濟因素的發展所產生的問題，亦發展出相對應的變革，而城管行政綜合執法就是應對此一變革的產物。行政綜合執法是指一個行政機關或法律法規授權的組織，綜合行使多個行政機關或法律法規授權的組織的法定職權的行政執法制度。由於大陸行政執法領域普遍存在多頭執法、多層執法、權責脫節等問題和違法現象，各種問題不斷累積，導致大陸現有行政執法體制缺乏剛性。為了解決行政執法領域中的橫向職權衝突與縱向效率問題，大陸於是誕生了行政綜合執法，綜合執法是對行政執法方式的一種的嬗變及行政職權的重新組合，更是一種現有體制在執法過程中，陷入困境後的另一種執法方式。

1996 年大陸國務院通過了「行政處罰法」，該法第 16 條規定：「國務院或者國務院授權省、自治區、直轄市人民政府可以決定一個行政機關行使有關行政機關的行政處罰權，但限制人民自由的行政處罰只能由公安機關行使。」這種作法的目的在解決多頭執法的問題，該法實施後，在大陸國務院的領導下，各地分別在城市管理領域展開了「相對集中行政處罰」試行工作，以北京為例，便在 1997 年根據「北京城管條例」，成立北京的城管部門。此一做法對原有的分散執法體制形成了衝擊，並導致了以綜合為基本特徵的新型態執法體制的出現。2003 年在大陸 16 屆三中全會進一步強調「改革行政執行體制，相對集中行政處罰權，推行綜合執法試點」。目前，除城管領域外，在農業執法領域、文化稽查領域、交通行業行政執法領域等，都在進一步探索和實施以集中原來相對分散之行政職權，尤其是處罰權和許可權為主的綜合執法（叶曉川，2008：120）。

二、大陸城市管理綜合行政執法類型

大陸城市管理綜合行政執法依實際的樣態概可分為兩種類型。

（一）城市管理綜合執行局單獨執法

過去這些年來，大陸為了有效解決城市管理問題，在各地設立了專門的城市管理綜合行政執法局，如北京市、大連市等。透過組織常設化及人員穩定召募的方式，讓城市管理綜合行政執法局成為常設的組織，該局的主要職權係透過法律法規直接授權或是政府文件概括授

權的方式獲得執法的依據。其職權領域含蓋了城市管理各個領域的行政罰處行為和監督檢查。例如：北京市城市管理綜合行政執法機關集中行使行政處罰權的範圍包括市容環境衛生、城市規劃管理（無證違法建設處罰）、道路交通秩序（違法佔路處罰）、工商管理（無照經營處罰）、市政管理、公用事業管理、城市節水管理、停車管理、園林綠化管理、環境保護管理、施工現場管理（含拆遷工地管理）、城市河湖管理、黑車、黑導遊等 14 個項目範圍。大連市城市管理行政執法局的職責計有 8 項，包括：行使規劃和建設用地管理、房地產管理、建築市場管理、市容環境衛生管理、城市綠化與園林管理、市政基礎設施管理、公用事業管理 7 個項目之法律、法規、規章規定之行政處罰權和行使法律、法規、規章及市人民政府賦予的其他職責（叶曉川，2008：121）。這些城市所成立的城市管理綜合執法局在執行行政強制時，均由該局人員單獨執行，此為第一種類型。

（二）城管警察協同城市管理綜合執法局聯合執法

近年來，城管隊員與小商販對抗的新聞不時見諸報端，不是小商販被城管隊員圍追堵截，就是城管執法遭遇暴力抗法，輕者雞飛蛋打，重者人仰馬翻，甚至兩敗俱傷。從近年來的媒體報導來看，城管執法一向以「簡單暴力」見長，「驅趕、罰款、掀攤」是其慣用執法手段，所過之處一片狼藉，小商販則怨聲載道。而隨著小商販維護自主權的意識高漲，城管執法的簡單粗暴引起他們的強烈不滿，不配合執法甚至暴力抗法事件頻傳，城管簡單粗暴的執法方式難以為繼，執法隊員被打傷的情況時有發生，城管執法成本高、效率低、社會效益差，於是廣州、上海、西安等地的政府部門順勢而為，抽調警察與城管隊員成立專門的部門共同執法，由城管警察為城管隊員「保駕護航」，城管警察於是誕生。此為城管警察協同城市管理綜合執法局聯合執法的第二種類型。

三、大陸城市管理行政執法困境

雖然大陸為解決城市管理的問題，透過城市管理綜合執法局的成立，達成一定的成效，但是這樣的行政執法體制仍存在一些執法上的

困境，這是本研究在參考此制度時絕對不可忽視的問題，這些困境可以類分為適法性困境及執行性困境。

（一）適法性困境

1、城管的職責範圍不明確

由於大陸在城管綜合行政執法領域至今還沒有頒布一個全國性的城市管理綜合行政執法的獨立法律或法規，城管到底該管什麼，沒有具體的規定，只是原則上規定相對集中行政處罰權的工作由大陸國務院法制會總體來協調，這樣的機制導致城管執法的合法性備受爭議。城管部門的設立和執法的主要法律依據是大陸國務院「相對集中行政處罰權工作的決定」和其他相關法律法規以及一些地方性法規。但是城管執法的一個重要特徵就是綜合性，城管似乎「無所不管」執法職能與衛生、工商、規劃、園林、交管等政府部門均有重疊，而且這種執法範圍缺乏穩定性，在城管和其他部門的管理職能有交叉和衝突的執法領域沒有明確的界限，這是城管人員執法時經常面臨的困境（王愛群，2012：97；張憲威、羅時平，2012：49）。

大陸成立城管執法部門的思維係解決多頭執法、職權交錯的問題，以實現管理與執法分離。但現實中這種分離並不徹底，相關行政管理部門依然擁有一部分的執法職能，使得權責不清。在城管執法部門成立後，管理部門對於某些後續執法事務不再關注，從而導致自身管理職能與城管執法職能銜接不完整，在日常審批、管理過程中缺乏應有的審慎態度，一定程度增加了行政相對人的違法可能性，忽視周全到位的管理，而出現了以事後執法代替事先管理的趨勢。城市管理是一個綜合性工程，涉及到城市規劃統籌、地區功能設定、職能部門管理等方面的前期問題。所以造成城管執法困境的原因，並不僅僅來自於城管行為的本身，而在前面審批、管理過程缺乏審慎態度的嚴謹度。只有城管人員執法前的管理問題獲得合理解決，做好有效治理，作為末端執法部門的城管，才能避免成為「下水道部門」（劉儀、李晴，2012：72）。由於城管人員本身缺乏管理職權，可以行使行政審批、行政許可等，所以對待某些藐視執法、抗拒執法的行為，特別是單位

違法的行為，缺乏有效的制約手段和威懾力，自然會影響執法的效果。此種狀況猶如台灣警察在處理色情行業或電子遊戲場業登記管理取締所發生的困境相似。

2、城管執法的法律依據不完備

「城管執法」是大陸國務院推行「相對集中行政處罰權⁵⁴」的產物，其法律依據來源係「行政處罰法」第 16 條的規定：「國務院授權的省、自治區、直轄市人民政府可決定一個行政機關行使有關行政機關的行政處罰權，但限制人身自由的行政處罰權職能由公安機關行使。」1996 年至 2002 年間，相對集中行政處罰權的試行工作逐步落實並擴大，隨著試行工作階段性目標的實現，大陸國務院相繼頒布「國務院辦公廳關於繼續做好相對集中行政處罰權試點工作的通知」和「國務院關於進一步推進相對集中行政處罰權工作的決定」，授權省、自治區、直轄市人民政府可以在本行政區內開展相對集中行政處罰權工作。

然而，大陸城管作為承載了「相對集中行政處罰權」的主體，卻長期處於尷尬處境。一方面由於城管執法的法律依據散見於工商、綠化、交通、市容環境衛生等領域法規中。另一方面這些職權的行使主要係透過行政機關內部文件而非法律法規或行政規章的形式。違背了職權法定的原則，造成「被法律賦予行政處罰的行政主體不能依法行政，而作為相對集中行政處罰權主體的城管部門卻無法可依」的怪相，使得城管執法的合法性問題屢遭質疑和詬病。執法依據的不完備也使城管隊員在執法過程中常常處於弱勢地位，與公安人員等執法主體不同，城管隊員在面對執法對象的暴力抗法等行為時，缺乏類似「妨害公務罪」等明確的法條保護，在嚴格控制自身行為不能對執法對象產生傷害的同時，往往難以抵禦執法對象帶來的傷害。在構成輕傷以下的情況，只能訴諸民事法律尋求賠償和救濟，嚴重產生了執法的權威

⁵⁴ 相對集中處罰權是指一個行政機關集中行使與其行政管理範圍有關的其他行政機關的行政處罰權：包括：市容環境衛生、強制拆除、城市規劃管理、城市綠化、市政管理、環境保護、工商行政、公安交通侵佔道路行為、及省、自治區、直轄市人民政府決定調整之城市管理領域的其他行政處罰權。參閱：大陸地區「行政處罰法」（實用版），中國法制出版社，2012 年 5 月，第 16 頁。

性（劉儀、李晴，2012：71）。

另城管人員在工作中實施的處罰程度不一致，處罰方式各不相同，也影響了執法的公平和公正。大陸城市管理的法律法規雖然很多，但非系統化而散見於其他的法律法規之中，許多法律法規條文又似是而非，可操作性不強，甚至相互矛盾，法律規範內部的協調性、統一性、配套性不能滿足行政執法的具體性和可操作性要求，導致城管行政處罰缺乏完善準確的法律依據。因此，城管執法人員往往處於被動的處境，對於明顯屬於管理權限範圍內的違法、違規事項才進行管理，但是缺乏對應的處罰依據時，如不採取管理作為，恐落入行政不作為之譏；若同一行為同時違反兩個法律，涉及到數種不同的處罰時，究竟適用何種法律、何種處罰也成為棘手的問題（羅豪才，1999；王愛群2012：97）。

3、城管執法部門缺乏組織法的依據

大陸各地建立城市管理綜合執法局，狹義法律層次的依據是「行政處罰法」第16條的授權條款。這個授權條款要求大陸國務院或者國務院授權的省、自治區、直轄市人民政府才有權力決定由一個行政機關行使有關行政機關的行政處罰權，其餘的市級或者縣級人民政府是沒有這個權限的。並且根據「中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法」第64條第2款之規定，省級人民政府設立新的政府部門需要報國務院批准，並報本級人大備案。按照通常的理解，「行政處罰法」的規定是把幾個機關的行政處罰權交由一個行政機關執行，別的機關就不能再行使這些處罰權，並沒有指明這個特定的行政機關一定是新設立的，實際上，各地都設立相對獨立的行政執法局，這個機構的設立需要遵守組織法的具體規定，如果沒有嚴格按照組織法的要件進行報批和備案，那麼這個機構的存在不具合法性，如果再沒有嚴格的授權或者委託執法制度，這樣的綜合執法局是恐怕不具有城市管理綜合執法的資格（叶曉川，2008：122）。

（二）執行性困境

1、城管人員素質待提升

目前大陸城管人員的素質參差不齊，個別城管工作人員素質低下，作風惡劣，在執法的過程中，執法言語過於輕挑，行為過於隨意，也是導致成惡性事件發生的原因之一，讓一般大眾對於城管人員有不良的印象，影響到城管人員的形象（周興福，2006；張憲威，羅時平，2012；叶曉川，2008）。而大陸針對城管部門工作人員並沒有相關的專門考試和專業培訓制度，因此，若欲提高城管人員的素質，必須從根本作起，從完善的制度著手。

2、專業執法能力不足

城管機關在合法前提下，依合理性原則行使自由裁量權、執行行政執法行為，而這些執法行為必需遵循平等原則、比例原則、公平正義原則等。但是城管人員在執法過程中可能會受到外界權力干預或利益的影響而任意地行使自由裁量權，但是由於城管人員本身缺乏法學知識，對於各項法條的理解有限，執法的平等會因為個人因素而產生差別，影響到行政執法的正當性（侯菁如、劉旺洪，2012）。

四、大陸城市管理行政執法制度之啟思

城管執法實際上是把原來分屬於不同機關的行政處罰權統一由一個相對獨立的部門即「城市管理綜合執法局」來行使。而城管執法的職權包括行政監督調查、行政處罰及行政強制執行。依據大陸「行政處罰法」第 16 條規定，「國務院或者經國務院授權的省、自治區、直轄市人民政府可以決定一個行政機關行使有關行政機關的行政處罰權。」此即大陸學者所謂的「相對集中行政處罰權制度」，大陸中央規定，行政綜合執法機關與其他有關行政主體之間重新配置行政處罰權應遵循「兩個相對分開」的原則：即實現政策制度職能與監督處罰職能相對分開；監督處罰職能與技術檢驗職能相對分開，實行綜合行政執法。但是對於城管行政執法部門與其他各有關行政主體之間行政處罰權的權利配置，相關規定尚非常籠統，缺乏具體明確的權限列舉。因而在實際操作過程中，分權的結果大多是把原部門執法管不了、管不好的難辦事權交由綜合執法部門，而實權確保留在原有部門。例如：目前對於市區各種音響噪音污染的處罰權仍由多個執法主體行使處罰

權，戶外噪音的處罰權交由城管行政綜合執法大隊行使，但須由環保部門技術檢查之後再決定是否處罰，決定權在環保部門，由城管綜合執法隊實施處罰；室內噪音污染的處罰屬於工商、文化、環保部門；娛樂場所則屬於公安部門管轄。不難發現，同一個領域的同一種權力由多個行政執法部門行使，非但沒有減少和整併相同、相近、相似、相關的行政執法主體，反而比以前還增加了綜合執法部門，增加了部門的行政協調的機率和負擔，提高了行政執法的成本，卻降低了行政效率，違背了大陸綜合執法體制改革的初衷（孟慶英，2006：127-128）。此種分權治理的概念與台灣現行行政機關分權治理的模式相仿，但是台灣各行政機關對於屬於自己業管事務於執行行政職權時，經常透過職務協助請求警察機關協助或代為執行的情形有所不同，由於台灣的警察是經過教育訓練有素的執法人員，因此，一般行政機關對於警察的高度依賴，讓警察因為職務協助而疲於奔命，但是卻能為一般行政機關解決諸多難解之問題，就行政強制力執行人員的素質而言，顯然台灣行政機關透過警察執行強制力以遂行其任務的素質較優。

行政處罰權離不開行政檢查和行政強制兩種權力的配合，行政處罰權是最具強制性的行政權力。其最大特點在於它是以公共權力為後盾，以法律、法規、規章為依據，以限制或剝奪相對人的自由和權利來貫徹行政目的，因此對行政相對人而言，這是一種最嚴厲的懲戒方式，非常容易侵犯相對人的合法權益，故行政罰權必須嚴格依法行使，做到「以事實為依據，以法律為準繩」。行政處罰應以行政檢查為前提，沒有行政檢查，就無法調查取證，也無法發現並認定違法行為。行政強制執法是行使行政處罰的後續，沒有行政強制執行權，就無法制止、糾正違法行為，也無法實施行政處罰，無法恢復被破壞的社會公共秩序和法律秩序。因此，行政檢查、行政處罰及行政強制三者密不可分，在執法過程中缺一不可。

目前城管行政綜合執法中存在某些領域行政處罰效率不高的問題，不少執法者強烈要求，為了加大處罰的力度，應授予城管執法者必要的行政檢查權和行政強制權，甚至為了達到城市管理的目的，廣州、上海及西安等地的政府部門抽調警察成立城管警察協助城管人員執行，

此種現象與台灣一般行政機關透過職務協助委請警察共同執行職務或代為執行的情形相似，但是此一模式恐產生以下問題。

（一）警察權力擴張執法的現象

所謂警察權力擴張執法是指，在「警察法」規定的範圍以外行使警察權力，如參與強制拆遷、處理經濟糾紛等，造成執法對象的擴大化，警察權力也沒有得到應有的尊重和體現，是為警察權力擴張執法（李鵬飛，2012：58）。依據「中人民共和國人民警察法」第二章第六條對人民警察的職責作了明確界定，民警必須在法律規定的範圍內行使職權，執法行為才受法律的支持和保護。因此，以城管警察作為城管人員的後盾，把警察權力作為消除執法障礙的強力工具，必然造成警察權力擴張執法，結果看似是警察強制力的遂行，但是實際上卻是警察權力的擴張執法和強制力的弱化，是政府對警察的超範圍使用。此類擴張執法行為非但不能緩解城管與小攤販的緊張對峙，反而可能激化民眾維護生存權利與警察擴張執法活動的衝突，直接導致民眾對警察執法公正性的不信任和質疑，長此以往必然導致警察信任度和信譽的下降，警察機關的群眾基礎將日益薄弱，警察與群眾的關係將不易維持。

此種警察權力擴張執法的情況與民主國家有關警察機關與一般行政機關間的權限劃分，強調脫警察化和警察除權化的潮流趨勢背道而馳。此現象在台灣各行政機關透過職務協助或執行協助要求警察機關職務協助的情況類似，雖然台灣的行政程序法第十九條及行政執行法第六條均有明文規定各行政機關間的請求職務協助及執行協助的要件，但是台灣警察長期以往仍落入警察權力擴張執法的泥淖之中。

（二）警察權力遭濫用的疑慮

有些政府執權者迷信警察的強權，行政執法中遇到「疑難雜症」就要求警察衝鋒陷陣，警察權力被濫用，警察也背上「不務正業」的罵名，城市管理應以問題導向模式研擬問題解決方法，而不是一味遇到執法阻礙時，就要求警察協助強制執行，濫用警察的強制力，無怪乎大陸民眾質疑警察權力遭到濫用；在台灣警察協助一般行政機關非

警察業務或職權範圍事務時，亦恐遭民眾同樣的質疑，甚至長此以往，警察無法專心致力於治安維護工作，卻疲於應付各行政機關的職務協助及執行協助。

（三）挑戰民眾對警察職務的認同感和歸屬感

警察自有其職權範圍，大陸「警察法」第一章第 2 條明確規定：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。警察的執法對象是危害社會安全的違法行為和犯罪者，若藉由警察做為城管人員強力取締商販的後盾，恐怕城管警察顛覆了民眾對警察職業的認知，將執法矛頭轉向人民群眾，與警察應當肩負的神聖職責相悖，對職業的認同感和歸屬感構成挑戰。猶如台灣警察經常在一般行政機關未妥善處理業務事務時，遭到民眾抗議對峙時，請求警察職務協助以順行該管業務的執行，恐讓警察陷入自我矛盾之中。

雖然大城市管理綜合行政執法局的制度存在許多困境與合法性等問題，但是對於大陸城市治理而言，至少獲得初步的成果，此種「相對集中行政處罰」的模式，提供我國目前行政機關與警察機關合作執行強制力的另一種參考選項。無論大陸城市管理綜合行政執法局的制度在台灣是否可行，但是從該制度的分析可知，行政強制力的執行基於分權治理及專業性考量，仍應以目的事業主管機關為執行主軸為宜，而且執行人員除了具有該領域之專業職能外，更應具備執行強制力所應具有的能力與素質，換言之，這些條件的充實必須透過厚實的訓練機制，才能育成行政人員強制執行的能力，警察機關的協助實應維持補充性原則為宜。

第六節 職務協助對行政強制力執行合作的隱喻

創造一個安全無虞的生活環境是政府存在的重要價值，如何在面對緊急危機處理時，有效運用職務協助，以整體提升民眾的生活品質誠為重要，因此，跨域治理、社區警政與危機管理的理論意涵，讓職務協助提供了政府各機關間行政強制力合作的重要隱喻。

一、跨域治理對行政機關與警察機關合作關係的意涵

行政機關運用警察機關之專業能力，以達成其機關目標的作法，在理論上即同時涵蓋府際/跨域與協力之概念。府際關係可說明行政機關與警察機關間相互整合或取得合作共識的互動模式；同時，除了關係本身之外，更要問題導向或目標導向，亦即府際關係的建構是為了達成特定目標，而非「為互動而互動」。另外，協力合作的產生也是為了達成共同願景，因此，警察與其他行政機關基於組際或府際之跨域互動，皆可謂是協力合作。學者呂育誠（2012）指出「採行跨域治理策略的前提，應該是各參與者便要先營造能相互支援、整合，或至少是相容的運作步調與特性，才可能使跨域治理策略能落實推動；反之，若當各參與者本身條件或運作特性落差過大或不相容，期望藉由建立跨域治理機制來解決，將是本末倒置的作法」，由此可知，跨域治理亦隱含協力合作的特質。

「協力」的定義歸納為（陳恆鈞、張國偉，2006）：兩個或以上的行為者(可以是個人、團體、組織以及部門)，以相互信任為基礎，能夠相互分享資源，包括：資訊、知識、技術與資金等，並且共擔責任，制定一套協議規則一起共事解決問題；達成共同的目標之後，可以分享正面產出的利益。Eran Vigoda & Etai Gilboa(2002: 101)提出協力的六項特徵，包括：第一，協力為高層次的策略(strategy)，而非低層次的戰術(tactic)；第二，涉及到參與者之間強的連結鏈(亦即網絡)；第三，涉及到不同部門的團體(公部門、私部門及第三部門)；第四，涉及到團體的成員致力於長期的(long-term)活動；第五，運作的過程有正式的形態(formal pattern)，第六；傾向透明化，並且鼓勵其他公民或公共組織涉入與貢獻。

經由上列整理出協力的定義與特徵之後，學者張國偉(2004)進一步分析協力活動的特質，如下所述：

(一) 兩個（包括以上）的行為者

協力行動並非單方的行為，而是兩方以上的行為者或利害關係人的互動狀態及處理事務的方式。

(二) 網絡的存在

協力涉及到行為者之間或組織間(interorganizational)複雜的互動網絡；網絡中的行為者以相互信任為基礎，彼此經由溝通加以了解對方，認定對方是可靠的、可以託付的。當雙方有互信基礎時，才能進行後續的步驟：分享資源、共擔責任以及分享利益。

(三) 分享資源

行為者進入到協力的場域時，必須依據起初雙方協議的內容而負擔某些義務或投入某些資源；這些資源可能是物質的，例如：資金與設備；亦可能為非物質，例如：人力、知識與技能。

(四) 共擔責任

雙方行為者在協力運作中，對於任務的責任必須由大家共同承擔，不容有搭便車(free rider)的情況產生。

(五) 分享利益

達成任務目標之後，所產生的利益為協力雙方所共享；只有一方可以享受成功的果實，該活動並不能稱為協力。

行政機關與警察機關的協力合作關係，也可從 Sullivan 與 Skelcher(2002)兩位學者的幾個社會學的觀點來論述，他們認為協力發生的原因可從交換理論、資源依賴理論(resource dependence theory)以及政治經濟學(political economy)觀點來論述。

學者 Theodore M. Newcomb(1978: 639)認為交換理論強調「互惠的範式」(the norm of reciprocity)，亦即人們在做資源交換時，應該呈現雙贏的局面、相互獲利。再者，LeoretiacI Benson(1985: 36)認為

交換理論的前提假定，人們必須要有資源與財產可以做交換，該理論方能成立；而交換理論用來解釋社會互動的現象是以交換為基礎；並認為取得更多的資源的人在決策上擁有較大的權力。

資源依賴理論由 Jeffrey Pfeffer & Gerald R. Salancik 在 1978 年時正式提出。資源依賴理論或稱權力依賴理論(power dependency theory)是針對交換理論所做的批評與修正，其認為在資源稀少的情況下，某些組織會試著去控制其他組織並且使用權力去挑戰它們的領域(domain)，使其取得更加安全的位置。Emerson(1962: 32)認為社會關係可以描述成「相互依賴的鏈」(tie of mutual dependence)。他們認為組織依賴的程度或範圍，由下列三個觀點加以判定：第一，組織中的資源重要性，是考量資源供給與需求的數量，或是達成重要目標所使用的資源是否足夠。如果資源的重要性愈高，則依賴程度愈高。第二，組織所控制的資源是否會超越使用該資源的配置情形；亦即如果控制資源的組織可以不付任何代價而取得資源，並且可以制定資源使用規則，則該組織擁有較高的獨立地位。第三，那些受控制的資源遭受壟斷的程度；如果組織所要使用的資源具有高度的替代性或有其他來源管道，則依賴性愈低。

政治經濟學(political economy)觀點認為協力合作表面上看起來似乎是合作，而實際上則是利益的分配，所以富含政治性。學者 J. Kenneth Benson(1975: 232-233)對於組際間網絡的政治經濟觀點——組際間特殊團體互動結構的規則，有作深入的分析。他認為組際間的表面層次(surface-level)互動，例如服務傳遞所作的協調，能夠有效解釋組織分配與取得資源的模式。所有組織需要追求關鍵而稀少的資源，使之有權威去實行特殊功能並有資金去投資必要的活動；組織會藉由下列四種策略來達成：第一，履行計劃中的要求：組織在他們建構的計劃中，會去找尋實行的規則以及可預測的部分，且無法容忍干擾它們的運作。第二，維持在明確領域中的高度之社會重要性：這些領域的特徵如下，相對於其他組織來說，具有排他性(exclusiveness)、自主性(autonomy)、支配性(dominance)。第三，維持資源流動在一個有秩序、可信賴的模式中。第四，擴大該組織典範的應用性及防衛性：

亦即在其中的團體或個人應促進他們的價值觀成為看世界的角度以及行事的標準。

二、社區警政理論對提升生活品質的意涵

社區警政最主要的目的，是要增加警察存在的「正當性」(legitimacy)，藉由服務來全面改善社區的生活品質，同時提昇民眾對於警察的滿意度。對於社區警政，有一種最粗糙鬆散的定義(CPC, 1994)：「警察和社區結合在一起，並解決社區中的問題。」若以嚴謹的態度視之，社區警政可以被視為一種組織上的策略，並且由當地居民和警察共同決定事情的優先順序，Bennett (1994)就曾作出更具體的描述：「社區警政哲學(communitary policing philosophy)的概念，也許可用固定用語摘要而出，並作為一種信念(brief)或意圖(intent)，不過警察應該要諮詢民眾，找出民眾的期待，才能決定衡量整體的警政運作」。

Skogan(2006)研究社區警政多年，就認為社區警政不能由特定的計畫方案來定義，因為這些東西會隨著社區的需求而改變，所以社區警政是一種「變動的實體」(moving target)；Mastrofski(2006)更認為，不同成分與形式的社區警政，自然會吸引不同的聽眾，導出不同的作為；而在多年來的演進下，社區警政已經是處處可見的名詞，幾乎沒有一個警察組織不去談它，並且成為國際上的潮流，這樣的潮流甚至對於社區治理具有啟發性的作用。

「社區警政是一門哲學，不是一個方案」，從美國司法部所屬社區警政辦公室(Office of Community Oriented Policing Services, U. S. Department of Justice)對「社區警政」所作定義發現，社區警政具有「系統化推動警民夥伴關係」與「問題導向組織策略」等思維，以積極並即時地回應諸如犯罪、社會失序與被害恐懼感等日增的公眾安全議題。換言之，社區警政的應用層次非僅限於與警政工作有直接相關之犯罪問題，其策略功效進一步可以結合問題導向策略的思維，擴大其應用的範圍。

Bayley(1994)針對社區警政的操作性定義說明社區警政包括四項

要件：諮詢(Consultation)、調適(Adaptation)、動員(Mobilization)及問題解決(Problem Solving)，簡稱 CAMP 茲說明如下：

- (一) 諮詢：定期且系統性地請教、詢問社區的民眾，以瞭解他們對治安或社區秩序維護的需求，以及警察如何更有效、更針對性的滿足社區的需求。一般大都以定期或非正式拜訪轄區居民及舉行治安會議等方式為之，體現社區警政的尊重多元價值。
- (二) 調適：意指決策權下放，亦即分權(decentralization)或授權(delegation)，使基層管理者能夠決定滿足社區需求的因應作為。換言之，為了因應地區特性，警察機關重新調整組織的指揮結構，授權當地警察主管能傾聽當地犯罪及失序問題，並與社區網路建立信任與協力關係。
- (三) 動員：意即積極徵募非警察人員及非警察機構的協助，以資源整合的模式解決社區治安問題。也就是動員社區網絡關係，並整合各相關組織間的資源，發揮協力夥伴關係之力量。
- (四) 問題解決：意指矯正或除去引發犯罪或失序行為的原因。傳統的警察往往是在犯罪或緊急事件發生後，接到民眾的請求或報案，才迅速的採取反應措施，而社區警政則強調以先發、預警的方式來解決問題，並且要探究引發犯罪和失序問題的背後因素，並尊重多元意見，與社區民眾共同規劃改善這些因素之可行方案。

Goldstein(1979)所提的問題導向警政策略所運用之 SARA 模式，從問題的檢視(Scanning)、問題的分析(Analysis)、回應問題(Response)到成效的評估(Assessment)，結合社區警政的策略思維，有效提昇社區的生活品質，問題導向警政的聚焦於特定的社區問題，而社區警政的策略思維，提供問題導向警政良好的導引。

社區警政理論對於政府治理具有啟發性作用，該理論的終極目標在全面提昇社區的生活品質，若將視野擴大到政府的層次，無非政府治理的最終目標。政府設官分職以處理民眾面臨的各項問題，透過各種權限的劃分，讓民眾所面臨的各類問題均有相對應之業務機關處理，

但是身處後現代社會的我們，所面臨的問題相較於以往更為複雜且多元，因此，政府部門的各業務機關在處理民眾事務時，恐難依循傳統單一策略模式，跨域合作成為必然之趨勢，而行政職務協助提供政府有效運用的法律規定，平時各機關負責自我業管事務，唯面臨緊急複雜多元的問題時，行政職務協助正可提供政府首長有效解決治理問題的工具之一。

三、危機處理需要職務協助規定的應用

隨著環境快速的變遷，使得組織無法以傳統舊有的管理概念與策略來對危機做適當的預測及對應，危機管理成為政府處理緊急危害時的重要理論基礎。所謂危機管理，是對危機情境維持一種持續性、動態性的規劃管理過程，其目的是避免組織的危機與不確定之傷害，使組織更加能夠掌控自己的命運(Fink, 1986: 15)。

由於危機發生的特性具有階段性，而有效的危機管理即是要針對危機的各階段，採取不同的管理措施及因應作為。美國聯邦危機管理局(The Federal Emergency Management Agency, FMEA)所提的四階段論，將其願景(vision)定為：以全面的危機處理與管理，以致力於減災(mitigation)、整備(preparedness)、反應(response)、復原(recovery)四大任務，來減少生命財產的損失，保障所有機構和國家免受災難之害(McCloughlin, 1985: 166; Steele, 1998: 9)。

- (一) 減災(Mitigation)：採取實質的行動與努力，以減少或減輕天然或人為災害對民眾長期的危險。
- (二) 整備(Preparedness)：建構有效回應緊急事件的操作能力，且藉由緊急運作計畫(emergency operation plan)，預警系統(warning system)，緊急事件指揮中心(emergency operation centers)，緊急溝通(emergency communication)，緊急事件公關訊息(emergency public information)，相互協定(mutual aid agreement)，資源管理計畫(resource management plans)以及訓練與操作演練(training and exercise)，從任何危害中恢復。
- (三) 反應(Response)：緊急狀況的執行，以作為解救生命、保護財

產、修復緊急公共設施。這階段的活動包括：緊急計畫活動(emergency plan activation)，所建構的危機系統活動(activation of emergency systems)，對於民眾的緊急事件說明(emergency instruction to the public)，緊急救護協助(emergency medical assistance)，緊急事件指揮中心的裝備準備(preparation emergency operations centers)，避難與疏散(shelter and evaluation)，以及搜尋與拯救(search and rescue)。

- (四) 復原(Recovery)：重建社區，使社區的個人、公司、以及政府單位可以正常運作，恢復至平時之狀態，並且確保未來危害不再發生。例如，殘骸的清除(debris clearance)，污染控制(contamination control)，災害失業協助(disaster unemployment assistance)，與設施的修復等(facility restoration)。

從危機管理的四階段來看，平時各行政機關理應做好自我業管範疇內之業務管轄的管理工作，以減少危機的發生，除此之外，亦應建立行政機關之間的橫向聯繫協助機制，在發生危機時，有效運用行政機關之間的職務協助規定，做好最佳的反應工作，有效處理危機事件或問題，並於事件處理完成後，恢復原有各行政機關間管轄法定的常態性運作。

第七節 小結

從行政機關與警察機關對於危害防止任務的分配觀之，警察對於一般行政機關的職務協助必須僅守「被動性、臨時性及輔助性」原則，此為法治國原理所應信守之「組織法定原則」及「管轄法定原則」。我國行政檢查法制沿革亦遵循這些原則朝「去警察化」的方向發展，以符合民主法治國家的潮流趨勢，但是在各項業務回歸主管機關的過程中，各業務主管機關之相關法規卻又明訂得會同警察機關執行之或成立「專業警察隊」的規定，而這樣的實務現象又非常普遍且有繼續增加的趨勢，每因社會發生影響人民重大危害事件時，隨即想透過警

察機關強制力的執行，以遂行一般行政機關之行政目的，此與民主法治國家的原理原則相違背。

觀諸德國法上有關警察概念的演變可以發現，警察組織意義的警察權限不斷的限縮，朝向「去警察化」的結果發展，同時不斷增加一般行政機關（秩序機關）的權限範圍，讓行政機關有愈來愈多的強制執行權，並於各行政機關領域，藉由特殊法律進行實質的法典化，大量限縮警察法的適用範圍，透過特殊立法具有適用上的優先性，以減少警察法上概括條款的援引。德國非常強調行政機關與警察機關共同負責危險防衛任務，而且明訂唯有當行政機關不能或不能及時遂行危險防衛任務時，始由警察執行。即使是下班時間，行政機關應確保仍能適當執行危險防衛任務。警察必須謹守補充性地位，危險防衛任務原則上係付託予秩序機關，只有當暫時性措施不容拖延，並且一般（行政）秩序機關不能（及時）行動時，警察才承擔危險防衛任務，而且警察機關的介入係針對短期危險情狀的行動，更不會介入一般行政機關的管轄權限範圍。

美國行政機關強制力的行使，大多由主管機關內的專門組織或委員會負責，行政機關不單只是依法行政而已，還肩負法規制定、管制立法，以及管制強制力行使與司法裁定的責任。美國行政機關基於政治與憲政文化所衍伸之分權的概念，行政機關大多獨立行使行政職權，對於強制力的行使亦要完備，因此不須依據其他機關的協助，即便行政機關將其強制力的行使，委託給其他行政機關來執行，主要考量係基於代理人成本或是交易成本。

大陸地區與台灣地區同屬於大陸法規範制度，對於各項危害任務分配，基於管轄法定原則，乃由業務主管機關負責，而警察僅守「治安與交通秩序」的範疇。由於大陸城市發展的過程中，面對城市管理的困境，尤其是流動攤販管理的問題對於城市治理造成諸多困境，在現有業管單位無法有效處理攤販管理問題的情況下，大陸地區將行政強制力的執行，統一由城管行政綜合執法機構執行，此為特殊的行政執法制度，但是由於該等人員在教育、訓練、執法素質及專業執法能力的不足等，產生諸多問題，雖然對於城市管理獲得初步的成果，但

是也造成諸多城管人員與民眾的衝突危機，基於效率考量，城管行政綜合執法的設計固有其優點，但執法人員於執法前所應具備能力的培養，可能比制度的設計更具有實質的需求。

本文比較我國、德國、美國及大陸對於行政強制力的執行制度，經彙整各國合作關係模式比較圖表如下

表 2-5 各國強制力行使之綜合比較表

管制內容 國家	例行核照管理	取締非法蒐證調查	
		違反行政法部分	違反刑法部分
美國	業務主管機關	業務主管機關	原則：業務主管機關本身具有調查和偵查權限，但於重大犯罪情形，聯邦調查局有權介入偵查。
德國	業務主管機關	業務主管機關／警察機關	警察機關
台灣	業務主管機關	1. 臨檢稽查、告發：警察機關 2. 裁罰：業務主管機關 3. 強制執行：業務主管機關、警察機關	警察機關約談、詢問調查事證、行使搜索扣押等司法警察權。
中國大陸	業務主管機關	1. 稽查、取締、強制力行使部分：城管綜合執法機構 2. 行政裁罰權限：業務主管機關	公安機關

資料來源：本研究整理

合法管理	違反行政法		違反刑法
(美國) 業	務 主 管 機 關		關
(德國)秩序機關	秩序機關	警察機關	警察機關
(台灣)主管機關	警 主 管 察 機 機 關 關		警察機關
(大陸)主管機關	主管機關	城管人員	公安機關

圖 2-1 各國行政機關和警察機關之合作關係模式比較圖

資料來源：本研究製作

警察職務協助平時應謹守輔助性原則，除了警察機關應謹守分際之外，一般行政機關亦應有此認知，然而此並非說明職務協助即要警察永守被動的協助立場，如此反而窄化了政府治理的功能，警察機關在行政機關面臨民眾遭受緊急危害及必須使用強大強制力時，理應跳脫法律上所規範之輔助性助原則，進一步採取主動協助的方式，以達到跨域治理的目的，尤其警察機關應善用之社區警政策略提升社區的生活品質，同時運用危機管理理論，讓職務協助在緊急關鍵時刻發揮最佳的功效，畢竟警察組織的特性與民眾的接觸較一般行政機關頻繁，對於民眾需求及社會問題的掌握度也較高，誠如 Lipsky(2004)所述，警察是街頭公務員，即反映警察工作的特殊性，亦能讓行政機關與警察機關合作執行強制力，除了能夠達到雙贏的效果，亦能讓政府的頭家獲得最佳的服務。

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

第三章 警察機關與行政機關執行強制力的合作實態分析

本章擬針對實證資料分析說明警察機關與行政機關執行強制力的合作實態，首先介均權理論下的警察體制，之後分別針對中央任務編織警察及地方警察與一般行政機關之間的合作實態做分析。

第一節 均權理論的警察體制

均權理論乃上源自孫文學說，最明顯的表現便是憲法第 107 條至第 110 條，其劃分基準則為憲法第 111 條之規定。均權理論的主要目的為整合中央集權與地方分權之缺失而採行之制度，因此，即非中央集權亦非地方分權（趙永茂，1991：26）。依我國憲法的規定，中央與地方的權限劃分，大體可分為中央專屬事項、中央委辦事項與地區自治事項（黃錦堂，2005：107-108）。

- 一、中央專屬事項是純由中央立法並執行的事項，其主要依據是憲法第 107 條。該條所列舉事項乃屬國家存立之基本事務或宜由中央統一規範執行之事務。例如：國防與外交、民法、刑法、商事法等各法律領域法制之制定、司法制度及幣制均屬之；因此，憲法明定其為中央專屬事項，舉凡立法與執行均由中央單獨為之，地方原則上並無置喙的餘地。
- 二、中央委辦事項是指憲法第 108 條第 1 項所定，「由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」的事項，基本上亦屬中央專屬的權限範圍，只是中央得將部分事項的執行權交予地方（此即其與前類事項不同之處），此部分即屬中央的「委辦事項」。
- 三、地方自治事項係指，基於地方需要與地區之關連性所生，而由地方自治團體以自己的責任執行之事務；憲法第 110 條所列舉「由

縣立法並執行」之事項，即屬縣自治事項。至於直轄市，憲法並未明定其自治事項，僅於憲法第 11 章「地方制度」第一節「省」中，於第 118 條規定，「直轄市之自治，以法律定之」。精省之後，縣的地位已大幅提昇，究其實際，縣之地位與直轄市已相去不遠，因此，解釋上似可認為，直轄市之自治事項原則上比照縣之自治事項。

我國警察的制度、警政、警衛及直轄市之警察事務，在憲法條文中分別規定於第 108 條至 110 條，憲法第 108 條所例之內政事務中，警察制度，係由中央立法並執行之，或交由省、縣執行，其意涵有二，第一警察具有普遍性及全國性，為求保持全國一致的原則，所以要由中央來立法；但又為了實行起來能兼顧因地制宜之便，故亦允許各省按地方特性，於不抵觸國家法律範圍內，得自訂單行法規實施之。第二，由於地方政府（省、縣）兼有國家行政區域，與自治區域的雙重性格，因此，地方政府即因自治事項，而具有單獨意思表示的機關，也是中央政府委辦事項的執行機關。

按我國警察法第三條規定：「警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制，由中央立法並執行，或交由直轄市、縣（市）執行之。有關直轄市警政、警衛及縣（市）警衛之事項，其立法及執行，應分屬於直轄市、縣（市）。」所謂其他全國性的法制有：（一）警察法第五條所列舉全國性警察業務，需由中央立法，設立各種警察機關執行之。（二）依內政部警政署組織條例規定之全國性的警察業務，如行政業務、保安業務、安檢業務、經濟業務...等，凡此類警察業務有全國一致性者，應由中央制定法律，俾利全國警察一體遵循。另依警察法第三條及施行細則第 5 條及 6 條之規定，直轄市的警政與縣（市）警衛的實施事項，其立法與執行，分屬直轄市、縣（市）。

由此觀之，我國警察體制採中央與地方分權的制度設計，本研究在實務分析上將分述中央的合作實態與地方的合作實務。

第二節 任務編組警察與一般行政機關合作實態分析

有關任務編組警察隊實務運作的實態分析，本研究以保二警察總隊保護智慧財產大隊、環境保護警察隊、電信警察隊及森林暨自然保育警察隊等四個任務編警察隊為分析對象⁵⁵。本研究透過相關文獻及實務單位所提供之資料，分別依設置背景、法令依據、組織編制、人力來源、工作職務、人事預算、業務及設備費、與業務主管機關主從關係、行政強制力專職人員設置、司法移送權、現行困境等，彙整比較分析表如下：

表 3-1 任務編組警察隊比較分析表

項目	保智大隊	環保警察隊	電信警察隊	森林警察隊
設置背景	因保護智慧財產權成為當時重要議題	因環境保護成為當時重要議題	交通部因應電信自由化，防制電信犯罪為當時重要議題	因森林保育成為當時重要議題
法令依據	無法源依據	無法源依據	無法源依據	無法源依據
組織編制	由保二警察總隊第一大隊專責警力，並於全國設置6個分隊	以任務編組方式設置環保警察隊，並於北、中、南設置3個中隊	以任務編組方式設置電信警察隊，並於北、中、南設置3個中隊	以任務編組方式設置森林警察隊，並於全國8個林區管理處設置8個分隊
人力來源	保二總隊	由保一總隊、刑事警察局及警政	保一、四、五總隊、刑事警察局及	警政署及保一總隊組成

⁵⁵ 本節分析內容係根據焦點座談字稿及出席人員所提供之資料整理。

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

項目	保智大隊	環保警察隊	電信警察隊	森林警察隊
		署借調組成	臺中市政府 警察局借調 組成	
工作職務	獨立執行保智任務	協助執行環保法令稽查	協助執行電信取締	協助行政稽查
人事預算	警政署	警政署	警政署	警政署
業務及設備費	原由經濟部編列，2012年後由警政署編列，目前逐年遞減中	原由環保署編列，後已移由警政署編列，目前逐年遞減中	由國家通訊委員會的基金編列	原由林務局編列，後已移由警政署編列，目前逐年遞減中
主從關係	保智大隊為主，智慧財產局為輔	環境督察總隊為主，環保警察為輔	電信監理處為主，電信警察為輔	林務局為主，森林警察為輔
行政強制力專職人員	無設置	有設置	有設置	有設置
司法移送權	獨立	委送轄區警察移送	委送轄區警察移送	委送轄區警察移送
困境	1.保智大隊的職權與保二總隊的組織通則的規定不符。	1.警察執法缺乏足夠的環保專業知識。 2.環保警察取締的角	電信及資訊網路犯罪案件的層出不窮，支援電信警察隊人員易動頻	1.林務人員空有專業技術知識但欠缺偵查蒐證知識，而森

第三章 警察機關與行政機關執行強制力的合作實態分析

項目	保智大隊	環保警察隊	電信警察隊	森林警察隊
	<p>2.業務設備預算由警政署編列，影響任務的執行。</p>	<p>色尷尬。</p> <p>3.環保稽查員擔心出庭作證，從寬認定，違法標準，雙方聯繫不佳，配合困難。影響警察執法效能。</p> <p>4.警察利用行政檢查之名行司法調查之實遭民眾質疑。</p> <p>5.業務設備預算由警政署編列，影響任務的執行。</p>	<p>繁，經驗不易傳承。</p>	<p>林警察缺乏專業知識，雙方配合較困難，雖有辦代行森林職務訓練，但是警察調動，對於森林法之運用不熟。</p> <p>2.業務設備預算由警政署編列，影響任務的執行。</p>

資料來源：本研究整理

本研究根據焦點團體座談的實證資料，分析任務編組警察與一般行政機關合作實態，綜合整理分析如下。

一、任務編組是因應特殊危害而成立

無論是保護智慧財產大隊、環境保護警察隊、電信警察隊或森林暨自然保育警察隊的成立，皆因為當時某些特殊危害對於國家社會造成重大影響，而且成為社會大眾所關注的焦點，政府為展現施政迫力，透過成立警察隊的方式，達到有效壓制特殊危害的目的，而隨著社會大眾對於議題重視的程度降低，各類警察隊的人數也逐年減少。

環警隊為什麼成立，那時候...，哈瑪士郵輪還有高雄縣的溪水被汙染。行政院就覺得說環境保護議題非常重要，所以...提示警政署說要成立任務分組執行計畫，叫作內政部警政署環境保護警察隊，人數192人為最高峰，但是現在已經減少至129人。(焦1)

當時電信三法通過後，...由於電信自由化，對於社會產生很大的衝擊...所請電信總局...就商請警政署成立任務編組協助行政機關監理工作，我們是第一個成立的，後來的森林、環保、甚至河川都是依我們的模式成立。(焦9)

當時由於智慧財產權，也就是301條款是國際社會重要的議題，所這保護智慧財產警察大隊才成立的。(焦8)

二、協助行政稽查是任務編組警察的重要功能

任務組織警察隊的重要功能是協助業務主管機關從事行政稽查工作或取締違法的阻礙，涉及違反刑事法的部分由警察隊處理，若違反行政法的部分，由業務主管機關依法行政處分。

最主要的工作職掌就是協助環保署的排除稽查，或者是取締違法的阻礙，...最主要還是排除他們在行政稽查上的困難。如果違反刑事法就交給我們移送，若不法行為是行政罰就由他們開單。(焦1)

成立計劃裡面的九項職掌，其中對電信監理人員的一個在執行任務人身安全保護或是稽查障礙的排除，就我們編制計畫是這樣規定的...那就我們司法警察狀況來協助查扣一些物品，都是站在協助的立場去執行。...基本上就是以他們為主體，那我們是協助的立場。(焦9)

像我們如果移送有牽涉到智慧財產案件我們就按照審理法第18條也就是第4章的規定法務部的規定「有必要時並得請警察機關協助。」(焦8)

三、警察缺乏處理協助事項的專業知識

任務編組警察隊在協助業務主管機關時，由於缺乏該業務領域的專業知識，對於違法的認定標準因而缺乏專業知識、器材、設備等，因此，造成諸多違法取締的困難度，尤其某些業務領域具有高度的專業性，非協助的警察能力所能勝任，即使授予警察短暫的講習訓練，其效果仍然非常有限。

...舉凡說汙染面積，怎麼計算，我們不會計算，要靠環保機關幫我們計算。所以有時候會面臨到的狀況，是我們有時候需要環保單位的專業認定，可是他們的腳步和我們的有矛盾是會很無奈。(焦1)

我們那裡是屬於環保局主導，他們有專業儀器，說實在警察不懂。(焦5)

...以最近的水利法新修正的75條之2防汛期的主管機關，於必要時得商請警察協助鞏固水道，...都一定具備有相當的法律知識，那我們警察...，對背後專業知識和知識可以說是沒有受過相關的訓練...。(焦6)

動物法保護法，...動物保護這樣他也是牽涉到很多法令，...必要時可請警察配合但是警察去幹什麼，...警察真的是一點這方面的知識都沒有...。(焦6)

到最專業的部分就是像廢棄物的處理。定性分析，警察也不

懂。(焦1)

靠警察去作專業判斷，...我們做不來(焦1)。

四、警察保護行政人員安全是普遍現象

相對於一般行政機關而言，由於警察配有槍械，是警械使用條例及相關器械的使用者，因此行政機關的人員認為警察是強制力行使最具代表性的角色，而且諸多行政機關由於缺乏強制力執行的訓練，因此，在行政稽查的執行時，由於擔心自身的安全，都會希望能由警察陪同協助，而這樣的情形非常普遍，甚至連擔心被狗咬，都要警察陪同。

...所以行政機關還是有點怕需要有帶槍的人來保護他...。
(焦1)

就是我們需要去保護他們安全，如果今天他們認為是行政罰部分他希望不要被狗咬，不要被人罵。(焦5)

這種情形變成只要有人會罵我打我，你警察就要保護我。
(焦1)

五、上游管理缺失造成後端執法尷尬

目前多數違法行為的取締皆由警察機關負責，然而違法事件愈多，代表管理層面發生問題，當警察不斷努力執法，績效愈好正突顯管理端出了問題，此種現象讓警察的執法績效顯得尷尬。

...業管單位當初成立的核心在哪裡，這有違事務管轄和管轄法定的原則，所以合法的管理，非法的取締都是一體的，哪有行政機關說我們只負責合法的，非法的給警察，那我們警察也可以說我就管好的，壞的給別人沒有這個道理。(焦6)

其實我們一直在作我們環警隊的角色，...所以我們作的績效越好代表管理端作的越不落實，這是倒打一巴掌，所以我在環警隊的立場很尷尬，績效好不好，績效不好說你沒作為。
(焦1)

六、業務專業認定與警察執法認定寬嚴不一

任務編組警察隊為戮力達成協助業務主管機關之任務，在認真執法之餘，經常會發生專業認定的困難，必須經由業務主管機關的專業認定，但是由於業務主管機關擔心未來出庭作證的困擾，經常會便宜行事，從寬認定，而有行政怠惰之嫌。

…行政機關和警察機關認定上會衝突…，他會怕因為未來他要出庭作證，因為稽查紀錄是他寫的，他行政機關是怕這點，他要出庭作證…。(焦1)

行政機關怕事的態度之下，有點行政怠惰。(焦5)

七、施政績效考量擴大警察協助範圍

無論是地方縣市政府首長或是中央的立法委員，面對重大施政議題需要立刻採取解決方法時，為求處理的效率，都會第一個想到警察強制力的協助，因此，無論是有形或無形之中，不斷的擴充警察職務協助的範圍。

那縣市政府的首長一定是關心他的政績，或是他立即施政的一個成效...要求縣市政府警察局配合。(焦6)

立法委員受到動保團體的壓力，...立即施政的成效，...從相關法令去尋找警察可以協助的界線。(焦6)

我們要跟縣市長溝通，還有要跟民眾作宣導，這些東西法律建構再完整，但民眾觀念不改、縣市長觀念不改，行政機關執行力沒有出來，你法令面再怎麼完整都是空的。(焦6)

八、業務主管法規不斷增訂警察職務協助規定

目前行政程序法第19條已明確規範行政機關職務協助的時機及請求協助的要件，但是各部會所負責之業務，在面對強制力執行時，基於諸多因素的考量，不斷在自己業管法規裡，增訂「得請警察協助之或得設○○警察」的內容，而警政署即使再如何堅守管轄法定原則的立場，始終無法承受立法機關強勢立法的結果，這樣的條文在10年之

間部成長了將近3倍之多。

警政署對職務協助的部分，我們都一直很堅持不要入法，入法之後就是變成我們警察的任務，納入法之後因為現行警察職務協助的法令是散佈在各個部會，也就是說目的事業機關各個都有警察應獲得協助的事項，...，不管是法規還是法規命令總共有182種，這趨勢是一直成長的，從93年的66種，98年的121種增加到102年的182種，那很多部分都是配合政府政策，...。(焦6)

九、管轄權限定位不明常生爭議

雖然各業務主管機關在所管的法規之中清楚臚列得請警察協助或成立警察隊的方式執行職務協助，但是警察機關認為即使如此，仍應依程序法第19條的要件審核是否符合協助之要件，但是行政機關認為即然已在該管法規中清楚明訂這樣的條文，警察機關本於職責就具有協助該機關的責任，兩機關經常出現認知差異。

另對於秩序的維護雙方認知亦存在差異，業務主管機關認為在執行業務的過程中，無論是否違法或執行強制力，只要一般行政人員認為有可能影響到社會秩序或可能遭遇到執行阻力，便要求警察到場維護秩序或排除阻力，他們認為維護秩序是警察本職工作，無庸置疑；但是警察機關認為秩序的維護是有差別的，若是單純的因為業務主管機關所處理的事務，對整體社會秩序未造成一般性的影響，本應由該業務主管機關負責處理，若社會秩序已擴大到對一般社會產生嚴重性的影響時，才由警察機關負責秩序的維持。

...就算182個法令這樣規定，可是當他認為有必要來找我協商時，我仍然要回到程序法第19條來，看自己本身可以決定是否有必要，我要不要派人還是要回到19條去審議，並不是說這182項法律依規定，我們就要去做，我覺得警察自己本身要有這個認識，但是行政機關認為入法了，就應該由警察機關派人。(焦6)

有些立委會說這是你警察本來該做的工作，就回到有180多

種法律，需要執行那一種都是警察該做的職責，...。(焦1)

...我政府在做事情你警察要到場幫忙維持秩序，你警察過來不是協助我，是維持秩序這件事，是你的本職，這不是職務協助你把它納入職務協助，所以當這觀念一下去之後你警察該死了所有事情，都是你警察的事情。(焦6)

十、行政機關依法具強制力卻怠不作為

業務主管機關所負責的相關法規對於強制力的執行雖然有些沒有作用法的規定，但是某些業務主管機關即使有作用法的規定，也不願自力執行強制力或怠於執行，而是透過成立特殊警察隊或請警察職務協助以執行強制力。

我是覺得說主管機關對於障礙排除，本來就能依法行使公權力。那本身賦有干涉餘地的權責，你本身就是有廣義警察權存在，不是說警察才有警察權，一般的行政機關都有廣義的警察權。(焦6)

其實按照電信法 55 條的規定，就是他們的霸王條款...，就能去你的營業場所蒐證，去檢查那個電信業者是不得拒絕的...。(焦9)

第三節 地方警察與一般行政機關合作實態分析

我國警察法第 2 條規定：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利」。同法施行細則第 2 條規定：「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（第 1 款）。依法促進人民福利為警察之輔助任務（第 2 款）」。
由此可知，警察任務範圍廣泛，除了肩負行政危害防止及刑事犯行追緝之雙重任務外，亦須從事輔助性之行政協辦業務，以致於不論大事小事都有警察之參與，而一般行政機關囿於成例或將警察視為免費勞力，動輒請求警察機關協助。但協助之依據、如何協助以及事後如何

處理善後，則經常衍生實務上之爭議。因此本研究乃藉由焦點團體座談及深度訪談之施行，就地方警察機關從事職務協助所涉及之相關議題加以探討，期能建構一套完善的合作機制，相關實務分析如下。

一、警察職務協助之態樣

國家設官分職，廣立機關，各有專屬之管轄業務。但各機關顯然無法永久獨行其事，或因職務特性，而須其他機關之協助。然基於行政一體原則，作為行政組織體之警察，經常扮演協助之角色。警察協助任務相當龐雜，種類不一，分述如下：

(一) 送達文書類

典型為司法文書之送達，如訴訟書件、訴願書、家暴保護令等。此類常見於各個訴訟法規中，明文規定警察得為送達訴訟文書之主體⁵⁶。

警察協助一般行政機關執行的事情很多，常見的比方說訴訟文書寄存、刑事被告具保責付等。(焦 12)(深 4)

(二) 安全維護類

各行政機關請求警察機關協助的工作，大多在推行職務受有干擾時，或者執行公務員的人身安全有顧慮時，而將警察視為免費的保全。

警察協助一般行政機關執行的事情很多，常見的……還有違章建築拆除之安全維護……。(焦 12、深 4)

(三) 行政調查類

行政機關執行職務有時賴於一定事實之認定，而該事實若為其所不知，且無法自行調查，或需要證據時，會請求警察機關派員協助調

⁵⁶ 民事訴訟法第 138 條第 1 項：「送達不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之自治或警察機關，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。」；行政訴訟法第 73 條：「送達不能依前二條規定為之者，得將文書寄存於送達地之自治或警察機關，並作送達通知書二份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所或營業所門首，一份交由鄰居轉交或置於應受送達人之信箱或其他適當之處所，以為送達。」

查、蒐證。

之前還衍生食品警察，還要我們去傳統市場稽查有沒有違法添加物……。(焦 6)

舉凡各個行政機關本於權責執行之各項稽查，大部分都請求警察協助，項目之多不勝枚舉，犖犖大者如特定行業稽查、食品、藥品、化妝品、衛生稽查、環保稽查、民宿、旅賓館、電影院、補習班、遊樂區稽查、違法屠宰家禽稽查、動物保護、寵物稽查、海域遊憩管理稽查...等。(焦 11、深 4)

二、行政機關請求警察協助之原因

(一) 行政人員的安全顧慮

行政機關在執行具有高度對抗特性之職務時，容易與相對人發生爭執、衝突，諸如違規攤販之取締、違章建築之拆除等，而為避免遭受暴力危害之疑慮，或為排除可能之阻礙，便請求警察到場擔任保全，以維護行政人員之安全。

最主要他們還是怕說我們去檢查的時候有人會去傷害或是干擾行政檢查作為，我是覺得說主管機關對於障礙排除，本來就能依法行使公權力。(焦 6)

行政機關請求警方協助執行個案的時候，當然是以單純的行政罰部分。那警察機關職務協助的目的，是維持你執行人員的安全或是維持秩序。(焦 11)

行政機關執行職務時……行政機關為避免與人民產生衝突、影響行政效率、甚至受言語或暴力攻擊，進而衍生妨害公務之情，故通知警察機關派員當保鏢，以減少可能的變數。
(焦 12)

(二) 警察機關組織及勤務特性

警察組織之散在性，加上勤務力求永不間斷之特質，例如深夜時段亦有人值班，如此一來，不論是白天或是深夜，行政機關執行職務

遇有空礙難行之時，均可立即請求並獲得即時的協助。

警察兩個原罪，一個全國都有普遍分布，找不到人就找警察啦，如果警察今天採上下班制，歹勢關門，行政機關自己負責，所以說我們認為這是便宜行事。(焦 6)

警察機關他 24 小時輪班制，他不像一般公務機關，行政機關採上下班制，而且假日夜間警察機關都有警力。所以部分行政機關在要求行政協助，通常遇到假日或是夜間，他就需要警察協助。因為行政機關在假日，可能也沒有人上班。

(焦 11)

警察機關他 24 小時輪班制。(深 2、深 4)

(三) 行政機關人力、裝備、經費不足

警察機關之組織模式呈現金字塔型，意味著其基層執行人員眾多，性質趨近於勞力密集產業，而且廣泛散至各個地區。反觀一般行政機關的員額比例相較於警察機關少，因此在人手、裝備及經費不足的考量下，請求警察機關予以協助便成為必然之手段。

還有一種是他本身編制的人力，相較於警察我可能更少，所以他會請求協助。(焦 11)

行政機關員額較之警察機關少，而大部份從事文職工作……長期以來，警察機關協助執行職務，均無索取費用之情，行政機關亦視為理所當然，故幾無編列相關預算；而高雄市政府財政機關更要求各機關之預算編列，應於次年度較當年度減少 5% 以上，行政機關之業務費用已捉襟見肘，故難以支應此項費用。(焦 12)

…他本身編制的人力，相較於警察來的少，所以他會請求協助。(深 4)

(四) 行政機關缺乏執行強制力之知能

警察機關針對強制力之行使，不論是行使之法令依據、知識，抑或技能上之操練，均為基本教育訓練之核心課程，反觀其他行政機關則付之闕如，因此即便有行政執行法、行政程序法、行政罰法等相關職務協助及執行強制力之法律門檻，也不過形同具文，加上未經適當訓練，則自行行使強制力之可能性幾乎微乎其微。

…還有一個原因是他本身並沒有強制力，就是他對當下強制執行中發生危害還是在執行當下發生危害時他沒有辦法作有效排除。(焦 11)

他沒有經過適當的訓練，他也沒有裝備，或者他在場執行人員是以女性行政人員偏多的時候，他當然不敢執行。(焦 11)(深 4)

…那他就說行政機關並沒有專業訓練及執行的知能。(深 1)(深 4)

(五) 警察執行強制力公信力高

警察在強制作為之能力較一般行政機關有優勢之概念，幾乎成為行政機關（包括警察機關）普遍存在之共識，加以警察人員又手持武器之公權力等優勢，於是行政機關在推行一般行政時，基於其相沿成習之依賴性，幾乎無不請求警察機關協助。

…警察在社會上公信力還是很好，…行政機關…怕當場處理會比較不順利，由警察人員在旁邊，幫助中央政府地方政府遂行比較平順，假如沒有警察在那裏也比較容易產生衝突，有的話大部分就會消弭無形，…所以很多公家機關就會依賴，無形中就會增加警察的業務。(深 3)

…警察的表現也是真的不錯，…假如沒有警察會像其他國家這樣那種倒過來民眾跟政府的對立。(深 3)

…警察在旁邊，他就覺得政府有在作事，假如沒有警察在旁邊有一些比較皮的，有意見的就增加困擾。(深 3)

警察他的形象還是很好。(深 3)

民眾社會觀感也希望警察來作這些事情，不得不作。(深 2)

那警察是真正有槍有公權力，一般行政機關是徒手的，(深 1)

行政協助的原因，我想警察機關之「強制力表徵」較之其他行政機關更為明顯，民眾亦較少挑戰警察之公權力。(焦 12)

(六) 地方政府施政效率考量

警察為因應緊急、臨時性之事故，因而發展出彈性、機動反應之勤務調度模式，相較於一般行政機關更為快速，是以即便無請求協助之必要，地方政府為提升其執行業務之效率，便經常請求警察機關協助執行。

警察勤務之彈性特質，故政府各部會為迅速完成自身行政措施，往往要求警察參與執行，甚至將職務委由警察機關協助執行。(焦 12)

沒有警察在那邊他也會跟你理論，行政效率就會打折扣。(深 3)

就行政強制力部分其實警察在執行效率還是比較高。(深 3)

...在行政效能來講，當然請求警方協助會達到比較週全的效果。(深 4)

警察執行率很強，他不像過去工務局查看公共安全，只是隨便看看。(深 2)

基於行政一體，警察效率是比較高的。(深 2)

(七) 警察官僚體制之服從天性

行政首長以及民意代表均擁有監督權的情形下，經常會為了選票考量或政治利益進而要求警察機關應予以協助。而警察機關為典型之官僚體制，故其成員往往以服從為天職，因此只要民意機關施壓，行

政首長點頭，或是警察長官答應，則任何工作都可以變成警察的本務。

這要看地方首長，高層都已經協調過，變成我們配合就很好處理，有聯合編組，以前還有派巡邏現在沒了，現在靠派出所巡邏……。(焦 5)

基於縣市首長的要求，或者基於政治壓力，…副市長、副縣長就直接裁決警察局來辦，…我是覺得縣市政府的施政已經影響到我們警察本身職權的行使。(焦5)

…如果沒有的話他要凍結警政署預算，警政署也是逼不得已就配合，所以說警察已經淪為政治的工具。(焦6)

(八) 行政機關怠於執行強制力

一般行政機關對於業務事務如果涉及可能行使強制力時，無論承辦人員是否明確了解法律規定行政機關具有執行強制力的權責，均一律委請警察機關職務協助，甚至對於不具安全顧慮的場所，只要到相對人員之場所，即想到請警察協助，行政人員存此心態及觀念長存已久。

回歸到原點……當然還有部分行政人員他不諳法令，他不知道本身就有法令可以使用，當然還是行政機關觀念和心態的問題。他認為請警察機關協助可以達到效果。(焦 11)

…說他怠惰也不為過，因為有些東西他就是不管有沒有安全疑慮，他一律請求警方協助。(深 4)

行政機關觀念和心態的問題。(深4)

三、警察機關職務協助之困境

警察國時代，政府視警察為推行政令之萬靈丹，動輒使用警察手段；而至福利國時代，政府分工越行精細，警察權不再集中於警察機關，而是分散到各個行政機關。然而不論時代如何推演，由於警察一直是推行政令的一種強而有力之手段，促使不少主政者迷信其功能，動輒使用警察手段來達成行政目的，而一般行政機關也經常將其可自

行處理完畢之業務，要求警察協辦，如此一來極易造成不良之後果：

(一) 加重警察負荷，使警察疲於奔命

警察機關或因未諳法令，或為求機關之和諧，或因警察機關的服從特質，對於其他行政機關之職務協助請求，少有拒絕請求之情事，承接所有機關的體能勞務工作，致警察機關公親變事主，甚至淪為其他機關之執行單位，如此一來，將使警察背負沉重的工作負擔，增加警察之工作壓力。

目前的外勤機構單位，他會應付各項交通治安，還有為民服務，他當然會疲於奔命……各行政機關之間協助，這部分通常與以接受不予拒絕，這也是造成警察機關疲於奔命的原因。
(焦 11)

目前的現況，就是因為太過浮濫，項目實在太多非警察警力所能負荷。(焦 11)

(二) 影響警察主要任務

警察職務協助工作過於龐大，有的甚至反客為主成為警察之主要業務，導致協辦業務多於主辦業務，將排擠警察機關在於治安與交通任務執行上所需人力、物力及其他行政資源，進而影響警察在犯罪抗制及維持秩序上之質與量。

警力……常為職務協助之受請求單位……然卻往往造成警察人事成本負擔及勤務異動頻繁，無法專心於「犯罪抗制」或「秩序維護」等主要任務上。(焦 12)

(三) 警察無所不管，越俎代庖，打擊警察形象

若行政機關不重視行政分工原則，舉凡遇有重大行政措施或舉辦某項活動，都推由警察協辦，警察難以置身事外，將展示出警察「無所不在，無所不管」之形象，而惡化警民關係，倘若警察在相關協助工作上無法順利達到所預期之目的與效果時，警察機關則成為行政機關之代罪羔羊，使警察無法獲得民眾的信任與支持，自然難以扮演政府與人民之間的橋樑。

…惟行政機關人員通常不願作筆錄，卻僅要求員警以威嚇或溝通方式執勤，致進退失據，更甚者，員警事後遭投訴或控告，行政機關人員卻能全身而退，造成員警身心壓力過大，進而產生抗拒或消極抵制作為，影響機關和諧或警察形象。
(焦 12)

(四) 非主管專業領域，致生事實認定爭議

各個行政機關職司其專屬業務，各有其專業。惟對於違反行政法上義務情事之調查，經常請求警察機關協助查證，諸如侵害智慧財產、環境污染等案件，此類均涉及特定專業領域，非警察本身所得以單獨認定之問題，致使警察在職務協助上常處於無所措其手足之窘境。

……像我們如果移送有牽涉到智慧財產案件，我們就按照審理法第 18 條也就是第 4 章的規定「有必要時並得請警察機關協助」。……就是說有侵害著作財產法，我們也不是專業，這個也要叫我們警察管，我們行政派出所說實在的，這個有時候就叫被害人自己跑就好了，都已經整個資料來了，我們還要幫他移送，這屬於私法領域。(焦 5)

我以前在當基層，所以對於報案，如何認定包包是違法的，是仿冒的，說實在的同仁束手無策……我們台南市說實在的南科在我們那裡，那裏多仿冒。不要說仿冒，說不定電子產品的分辨就已經很困難了。(焦 6)

以最近的水利法新修正的 75 條之 2……於必要時得商請警察協助鞏固水道，這部分警政署的長官去開會也是陳述我們警察對水道的維護，第一個不具備專業能力、第二個防汛期時像現在颱風時候，我警察也沒有廢棄的機具工具…那我們警察可以說是淪為職務協助最大的苦主。(焦 6)

(五) 警察難以拒絕他機關任意請求職務協助

由於一般行政機關的觀念與態度，形成行政怠惰的現象，只要業務執行遇到困難，就想到請警察職務協助，長此以來，職務協助遭到

濫用的情形自然嚴重，警察經常難以拒絕他機關任意請求職務協助，造成警察工作的困境。

...行政機關...對職務協助濫用，(深 4)

太過浮濫，項目實在太多非警察人力能負荷。(深 4)

...濫權，那他本來就可以請警察機關協助，因為這叫行政一體，可是有的不需要，卻這樣去做就是過度濫用，還是要回歸與自己本身有實質相關的工作才對。(深 1)

四、職務協助改進之方法

(一) 落實請求機關支付協助費用

由於職務協助遭到一般行政機關的濫用情形非常普遍，造成警察機關諸多困擾，因此，依據行政程序法之規定，理應由委託機關支付相關執行費用，落實行政程序法有關請求機關支付協助費用的規定，有助避免職務協助遭到濫用的情形發生。

...由委託委任行政機關來支付會比較恰當，因為你是執行我的業務不是執行你的業務，理論上應該這樣比較好，員警的相關費用，跟治安跟交通沒有關係的應該理論上是給對方來付比較好。(深 3)

(二) 警察應嚴守輔助立場，不應越俎代庖

警察協助一般行政機關執行職務協助時，應站在輔助性的立場，在執行職務協助的過程中，應以一般行政機關為主，警察陪同協助即可，在執行過程中，若一般行政機關已能自行處理，警察機關即應交由一般行政機關接手。

...主建管單位負責帶隊警察陪同，...警察其實站在輔助的立場不要發生糾紛而已。(深 3)

(三) 地方政府應強化內部橫向協調機制

地方政府若需有效處理治理問題，必須建立良好的行政團隊共識，讓各局處之間的行政步調一致性，才能讓各單位之間透過職務協助立

法的本意，達到最佳的治理效果。

縣府在各處室之間為了保持和諧密切合作。建立團隊共識很重要，這不只是警察而已，一般行政機關也一樣，職務協助才能發揮功能。(深 4)

主要還是行政機關之間的橫向聯絡，是否有良好行政團隊的共識。(深 4)

市府團隊要一致性，由各行政單位共同合作，這是雙層效果。…靠團隊去整頓社會環境，讓環境進步…讓政府效能提升，讓人民得到安全保障。(深 2)

(四) 建立跨機關的職務協助審查委員會組織

一般行政機關長期以來習慣委請警察機關提供職務協助，造成警察機關業務承辦人的困擾，在受理協助的判準上缺乏明確標準，若能建立跨機關之審查機制，也許能夠減輕警察機關業務承辦人的困擾，也能讓職務協助的判斷依據更具說服力。

建立跨機關的審查機制當然是很好，這樣就可以避免承辦人員面對那無形的壓力，經過一個審查機制，一個比較客觀的評斷決定是否協助，當然對承辦人員對被請求協助機關同時有幫助的。(深 4)

(五) 警察機關應建立職務協助審查具體標準

有關強制力之行政協助中，以警察機關接受一般行政機關職務協助為最大宗，因此，警察機關為免受理的標準寬嚴不一，警察機關內部可訂定受理一般行政機關職務協助的標準，供警察機關內部人員參採遵循。

本來不管是行政命令還是規則，當然是越明確對每個承辦人越容易遵循，假設一個規則或命令充滿彈性充滿衡量空間，說實在的對承辦人形成相當壓力，如果警察機關內部訂定這樣的標準，承辦人比較有依循依據。(深 4)

(六) 以職務協助為工具，發揮社區警政效能

社區警政的哲學目標在追求提供社區良好的生活品質，社區警政已成為警政策略的重要理論基礎，對於政府治理而言，其理論目標亦提供政府治理的重要參考方向，在運用社區警政策略追求有效治理的過程中，職務協助成為政府整合各行政機關之間建立夥伴關係的重要工具，未來似應朝此方向努力，以充分發揮職務協助的立法精神。

警察可以藉由巡邏，透過警察巡邏工作，藉巡邏看到有倒廢土的攔住檢查，看他有沒有帶單子，沒帶單子馬上聯絡稽查中心，一個小時以內派人趕到現場，趕到現場會同警察查察，該罰的罰，該扣車的扣車，該處理的處理。警察組織的巡邏有很多臨檢點，警察都是臨檢點。土石方涉及到很多社會利益的問題，看起來是你們忙很多，但是除了環境受益之外，受益的還是警察社會治安。(深 2)

這對環境生態是種改變，對治安維護是種幫忙。警察比較辛苦要帶隊強制去作，但是直接間接的還是幫忙到警察。(深 2)

這些看起來都不是警察業務，但是其實都是幫自己作治安的清理。青少年問題就是學校周遭問題也沒有那麼嚴重阿，但是你學校要跳出來幫忙。(深 2)

警察了解狀況告訴社工，甚至有必要的時候去陪同社工，警察也可以利用這個機會去掌握狀況，一個社會問題是很容易變成嚴重的社會問題，這些問題其實都是一個安全問題，警察扮演了一個重要角色，他去了解，這個都是和治安有關的。(深 2)

這些都是跟市府團隊一起來作，這些和治安都有間接幫助，這就是「社區警政」的概念。(深 2)

警察職務協助是非常有必要的，看起來是被動的，其實是有些問題需要找警察主動來解決的，警察要也要善用職務協助。

(深 2)

(七) 善用職務協助處理治理危機

職務協助提供行政機關之間相互合作的法律依據，若能善加運用，有助於政府面對社會問題的治理，如果濫用會造成行政機關之間的困擾，造成彼此之衝突，因此，在運用時必須謹慎為之。平時各機關之間負責自我業管事務，在民眾遭受重大危害或政府治理遭遇重大危機時，善用職務協助有效運用整合各行政機關之間的力量，發揮行政一體有效互助合作精神，將有助於化解政府治理的危機。

警察是在救急，等我作一定程度的時候，一定讓它恢復常態。所以當管理上軌道，這個層次比較成熟的時候，警察救急的角色退到後面，變成非常態。(深 2)

不要把警察行政協助的功能弱化掉，行政協助是強化的，而且可以讓民眾安心，增加警察形象。他在被動行政協助下，是扮演主動攻擊，針對民眾所關心的案子，警察在行政協助過程中，絕對不是被動性，所以警察心態要作調整，才有辦法增加你警察地位，才有辦法增加民眾對政府的信賴，這是很重要的觀念。(深 2)

警察其實是救急的，警察是解決危機最好的一個單位，贏得民眾信賴的單位，民眾的事都是市政府的事，在角色扮演和彈性度要很強。(深 2)

改變社會環境、改變社會安全，警察永遠扮演重要角色，治安是狹隘的，社會是廣義的，把治安帶到社會裡頭去，整個民眾才會對警察才會是尊敬的，對政府是信賴的。(深 2)

…如果是重大的，還是要警察去協助。(深 1)

(八) 行政機關與警察機關本位心態皆宜調整

一般行政機關對於行政強制力的執行根深蒂固認為應該由警察機關來協助，但是警察機關認為在行政業務去警察化的過程中，一般行政機關為遂行業務事務的達成，本應具有行政強制力的權責，由於心

態及觀念的差異，以及本位主義作祟，讓職務協助產生彼此之間的誤解，從政府治理的角度觀之，無論一般行政機關或警察機關均屬於政府部門之一，雙方合作無非在做好民眾事務與問題的治理，因此，彼此間應該做好心態的調整，避免本位主義造成政府施政效率的低落或空轉，影響社會大眾的權益。

一般行政機關它沒有團隊意識概念，各扮演自己角色，只想把事情交給警察，而警察機關一直僅守自己的治安，心態也須要去調整。(深 2)

(九) 主政者應有正確的職務協助運用觀念

行政職務協助對於主政者而言，在面臨危機處理時，提供主政者有效運用各單位間互助合作的法律工作，因此，除了法律制度的設計外，主政者正確的職務協助運用觀念，更是讓職務協助制度活化的重要關鍵。

所以這不能只靠制度，這有些還因為領導的特質，跟他個人的特質，所以造成他的執行方向選擇，他要有正確的觀念才行。(深 1)

地方首長和機關首長的領導管理很重要，如果正確的話，行政協助用起來事半功倍，沒有的話，問題就很多。(深 2)

(十) 未來我國宜發展德國模式

我國行政法制的設計參照諸多德國法制的精神，因此，行政職務協助的立法精神及法律條文係源自德國行政法的內容，由此觀之，我國行政職務協助制度的設計是希望朝向德國模式，但是由於社會文化背景的差異中，實務運作中產生諸多問題，甚至部分有違職務協助之精神，在發展德國模式過程中，可能面臨那些實務問題，宜透過制度設計與觀念的變革，讓行政職務協助發揮治理功能。

那台灣是好像要走德國路，但是大部分行政不法的事，一般行政機關通常還是請警察機關來做，而且這界線是模糊的，找出問題所在，讓這制度能夠形成，修改現有台灣待改善之

處。(深 1)

...一直想走德國，走不成整個教育文化是完全不同的，...可是沒有一個是可以整個移植過去。所以現在設定要走德國那變成是未來努力的方向，所以你中期上長期上你要解決什麼提出政策建議，進一步做個釐清。(深 1)

第四節 新北市公安聯合稽查小組個案分析

雖然一般行政機關與警察機關合作執行行政強制力存在諸多問題，然而不乏有成功案例。以公共安全聯合稽查為例，行政院經濟建設委員會於 87 年 12 月 17 日「研商廢除營利事業統一發證制度相關事宜協調會」會議紀錄⁵⁷，其會議決議第 4 點明載：「有關管理的問題，依照行政院『公共安全方案』，各地方政府均應成立『聯合稽查小組』，對會影響公共安全的行業加強稽查工作。本研究在實證調查的過程中，發現新北市為做好城市治理工作，透過市長的要求強化公安聯合稽查小組的運作，加強稽查新北市具有公共危害的特殊場所，藉由跨域合作的落實，執行成效斐然⁵⁸。

一、成立背景

過去台北縣時代，有關公共安全的聯合稽查效果不佳，由於台中市阿拉夜店(ALA PUB)於 100 年 3 月 6 日凌晨發生大火，釀成 9 死 12 傷之重大傷亡慘劇，新北市政府隨即強化「公共安全聯合稽查小組」的運作，並奉朱市長指示由侯副市長擔任召集人，消防局負責幕僚作業，於每週定期召開小組會議，檢討及擬訂專案政策。

另為促使各目的事業主管機關基於重大災害預防政策考量時，透過該小組之整合，有效率的執行必要之行政作為，該府特成立「公共安全聯合稽查小組」(由工務、消防、城鄉、經發、警察及拆除大隊

⁵⁷見 <http://gcis.nat.gov.tw/main/subclassAction.do?method=getFile&pk=254>
(102/10/4 造訪)

⁵⁸ 此個案係摘錄自新北市政府消防局所提供資料，經研究小組彙整分析結果。

組成)，並徹底防範違法行為，以增進該市之公共安全。

二、稽查對象

新北市政府「公共安全聯合稽查小組」稽查對象初期鎖定嚴重影響治安與公安之八大行業，101年起為強化實施成效，陸續擴大對象如下：

- (一) 逃生避難弱勢場所：包括學生校外賃居場所、補習班、養護機構等。
- (二) 人潮眾多場所：包括大型賣場、電影院及健身休閒中心等。
- (三) 持續規劃稽查無照或老舊旅賓館、汽車旅館。
- (四) 經查獲從事色情行為場所等。

三、稽查標準

- (一) 違規應立即改善場所(未辦理各項行政申請)

稽查特定場所違反下列情形之一者，列「違規應立即改善場所」(張貼黃單)：

- 1、未辦理建築物公共安全檢查簽證或申報。
- 2、未經核准變更使用 擅自使用建築物。
- 3、緊急進口不合格。
- 4、消防安全設備(系統性)未設置或失效。
- 5、防焰物品管理不合規定。

- (二) 嚴重違規場所(具實質公安缺失)

除「違規應立即改善場所」中稽查規範項目外，另稽查特定場所違反下列情形之一者，列為「嚴重違規場所」(張貼紅單)：

- 1、影響避難逃生：出入口、安全門梯或室內走廊封閉或擅自改造者。
- 2、室內裝修材料不合規定或破壞防火避難設施、防火區劃及主要構造。

3、原列「違規應立即改善場所」，經複查仍不合格。

(三) 場所追蹤複查機制

- 1、依新北市府各目的事業主管機關法定權限要求 30 日內(限期)改。
- 2、違規之複查之辦理，若複查合格者則結案，不合格者則由目的事業主管機關後續處理。
- 3、若特定場所認定為嚴重危害公共安全經複查仍不合格者，由新北市政府府各目的事業主管機關依據業管法規權限強制行政作為或處分。

四、執行績效成果

新北市政府自 100 年成立公安聯合稽查小組後，執行聯合稽查的件數，每年平均約 1100 件左右，其中以「初查及改善合格者」所佔件數達 1148 件最多，其次為「停/歇業場所」645 件，至於執行強制處分者數量較少，共計 207 件，顯示新北市政府在執行公聯合稽查的過程中，其執行手段採循序漸進模式，讓業者有改善的機會與時間，但經過初查勸導仍不改善者，後續強制處分為執行勢所必然，而經由此漸進過程，較能符合社會的期待性，本研究經彙整該市執行公安聯合稽查後的績效成果如下表所示：

表 3-2 新北市公安聯合稽查小組執行績效成果統計表

類別\年度	100 年	101 年	102 年 ⁵⁹	合計
初查及改善合格者	370	459	319	1148
停/歇業場所	248	232	165	645
執行強制處分	82	58	67	207
合計	1130	1121	942	2000

資料來源：本研究整理

⁵⁹ 102 年資料係統計至 11 月 13 日止之件數。

五、聯合稽查執行方法

新北市政府公安聯合稽查小組每週均定期召開小組會議，檢討及擬訂高風險之公共安全場所，做為聯合稽查的對象，並依據稽查對象的不同，調整聯合稽查的小組的成員，由於警察機關的工作特性較一般行政機關貼近民眾生活，因此，警察機關為聯合稽查小組的重要成員，幾乎所有公安聯合稽查的過程，都有警察機關參與，唯警察機關的立場係主動性的輔助角色。聯合稽查執行過程從稽查違規現場說明與指導、張貼不合格標示到強制處分的執行，均詳列執行方法，並主動提供業者改善及諮詢。

（一）稽查違規現場說明與指導

針對業者違規項目，各機關(工務、經發、消防)稽查人員現場與業者代表(現場人員)說明違規項目，並指導如何改善(如委託建築師公安申報、消防設備師/士消防檢修申報)，另由帶隊官告知違規等級及張貼不合格標示，並告知 30 日後違規項目主管機關將安排複查，複查仍未合格將依法令權限給予處分-如連續罰鍰、停水停電、強制拆除、恢復原狀等。然本專案係以公共安全改善為主要目的，強制處分係為業者未改善或具重大危害(如大型違章使用易燃裝修材料)之最終手段，若業者具改善意願（如具施工事實）且無重大危害，必要時再給予 1 個月改善期後再複查。

（二）張貼不合格標示

經聯稽查發現有不合格者，依據加強建築物公共安全檢查及取締執行要點第 2 條：「經檢查申報不合格建築物，應於入口明顯處張貼不合格標示供民眾辨識...」。按違規程度張貼代表「嚴重違規場所」之紅單及代表「違規應立即改善場所」之黃單，除了讓業務負責單位方便管理外，亦提供民眾知的權利。

（三）強制處分(拆除、斷電)主要依據

經公安聯合稽查小組確認違規並給予改善期間仍未於期限內改善並經複查通過者，業務主管機關依建築法及都市/區域計劃法權限，

以及本專案針對特定場所具有影響避難逃生(如出入口過小)、室內裝修使用易燃材質且為違章建築，必要時進行強制處分(拆除、斷電)。

(四) 協助業者指導改善

公安聯合稽查小組在執行聯合稽查過程中，對於違規業者均會說明違規之處，並給予適時指導如何改善，針對稽查違規項目業者亦得隨時向主政機關提出諮詢與指導。

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

第四章 AHP 層級實證分析

本研究經分析質化之深度訪談及焦點團體座談資料後，初步彙整影響行政機關與警察機關合作執行強制力的關鍵因素，並經研究團體成員多次討論與腦力激盪後，邀請專家學者針對研究小組所擬之關鍵因素進行第二次的焦點團體座談，最後確認 AHP 層級問卷之架構及構面定義，並進一步進行 AHP 層級問卷之調查分析。

第一節 層級分析架構

本研究經由文獻探討、深度訪談及焦點團體座談後，建構層級分析問卷。本研究之變項區分為兩個層級，第一層級為主構面包括：「主觀認知、資源、效能及法律」等四個構面，第二層級之子項目包括 18 個子項目；「主觀認知」構面，包括「人民相信警察權威(社會期待性)」、「民眾不清楚政府內部分工」、「地方首長認為警察執行效率較高」、「行政人員欠缺行政強制執行的認知與決心」及「警察機關首長基於政治和諧考量」等 5 項評量指標；「資源」構面，包括「中央政府對於預算的配置權」、「地方政府擁有預算配置權力」、「行政機關欠缺行政執行強制執行器械」、「行政機關欠缺行政強制執法之專業訓練與知能」及「行政機關執法人員的安全」等 5 項評量指標；「效能」構面，包括「行政機關執法專業能力高(稽查、取締、搜證)」、「警察機關具有督察制度」、「警察機關透過績效評比制度具有較高的執行力」及「警察機關執行行政強制力的成效高」等 4 項評量指標；「法律」構面，包括「警察法之警察任務規定廣泛」、「行政程序法第 19 條職務協助的要件不明」、「一般行政主管法規過多警察職務協助規定」及「行政法規中過多刑事罰的規定」等 4 項評量指標。各主構面及次構面之指標架構如下圖所示：

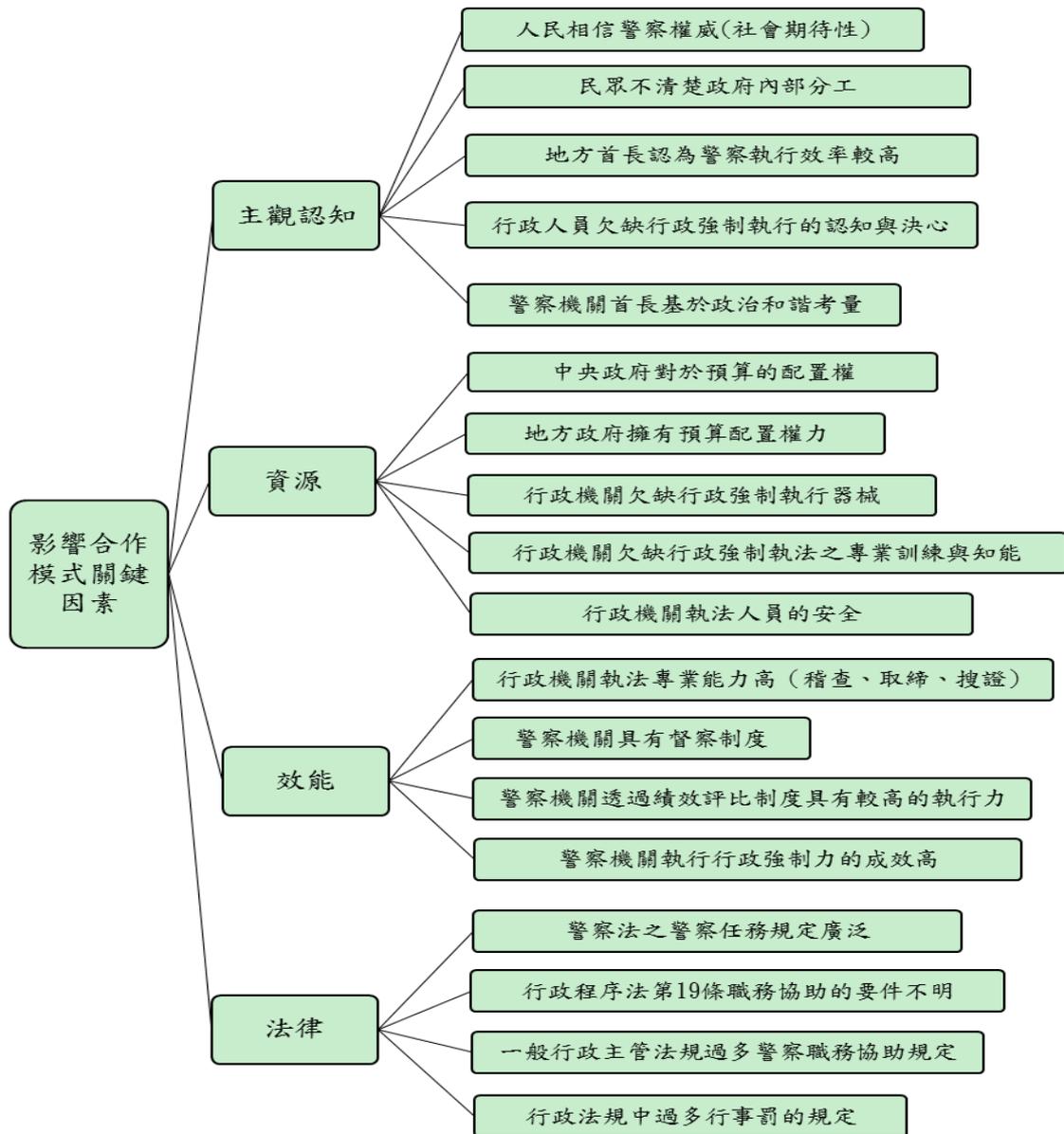


圖 4-1 影響合作模式關鍵因素指標架構

資料來源：本研究整理

第二節 層級分析構面定義

本研究之層級分析構面經過深度談話及第一次焦點團體座談後，彙整分析出 23 項關鍵的指標，經研究團隊多次討論及研考會指導後，本研究邀集專家學者召開第二次焦點團體座談會，針對研究團隊所擬之構面，經深度討論後，修整原構面指標，由 23 項調整為 18 項指標，並針對指標定義多次討論，為避免概念重複，俾受訪者易於填寫問卷，在問卷初稿完成後，分別針對行政機關及警察機關立意抽樣曾經參與焦點團體座談之人員，施以前測，以確認問卷是否有語意不清，概念重複之處，經施測結果顯示，受測者表示均能清楚了解題意並可以作答，研究團隊隨即以此問卷實施正式問卷調查。有關問卷構面定義詳如下表所示。

表 4-1 本研究各變項之構面定義

	主構面	子項目	定義
影響合作模式關鍵因素	(一) 主觀認知	1. 人民相信警察權威(社會期待性)	警察穿著制服、配有槍械，象徵強制力行使，間接帶給民眾安全感，長期以來民眾依賴警察執法，認為警察是政府執法部門的代表。
		2. 民眾不清楚政府內部分工	民眾對於行政部門間的職責分工認知不足，無法釐清管轄歸屬。
		3. 地方首長認為警察執行效率較高	警察機關執行效率高，就施政效率上有很大的提升，影響民眾對地方首長的觀感。
		4. 行政人員欠缺行政強制執行的認知與決心	一般行政機關的行政人員對於己身職務範圍執行強制力的認知與決心。

	5. 警察機關首長基於政治和諧考量	警察機關首長承受來自地方人士、民意代表等的政治壓力或人際關係考量，指派警力負責協助執行隸屬他機關管轄之業務，以保持彼此間的融洽關係。
(二) 資源	1. 中央政府對於預算的配置權	中央政府對於行政機關的預算配置權，影響行政機關執行強制力的相關資源。
	2. 地方政府擁有預算配置權力	地方政府藉預算配置權要求地方警察配合地方政府各單位的施政
	3. 行政機關欠缺行政強制執行器械	業務主管機關在行使強制力時，沒有實質工具裝備能夠幫助取締作為。例如：警棍、警鏢等。
	4. 行政機關欠缺行政強制執法之專業訓練與知能	業務主管機關僅就其權責事項具專業性，但缺乏執法知能和訓練，專業性的考量下，對於執法取締的實務技巧上有所不足。
	5. 行政機關執法人員的安全	業務主管機關取締行為上，缺少實質有效防禦工具，對其人身安全維護上頗有堪憂。例如：電擊器、電子防身器、防身術訓練。
(三) 效能	1. 行政機關執法專業能力高（稽查、取締、搜證）	警察機關人員培訓過程較長，對於執法知識較為熟稔和操作上較熟練。
	2. 警察機關具有督察制度	警察機關組織內部設有督察單位，內控完整嚴密，能提升執行效率。

		3. 警察機關透過績效評比制度具有較高的執行力	警察機關內部的績效評比，增加各單位競爭力，促進執行效率。
		4. 警察機關執行行政強制力的成效高	相較於一般行政機關，警察機關分部性較廣，人力較多，人員配置和資源取得較為便捷，成本效益考量下，比業務主管機關的執行成本低。
	(四) 法律	1. 警察法之警察任務規定廣泛	警察法第 2 條所定之警察任務「維護社會秩序、保護社會安全、防止一切危害、促進人民福利」過於廣泛，且警察職權行使法第 28 條，警察機關的補助性地位，亦成為業務主管機關請求協助的依據。
		2. 行政程序法第 19 條職務協助要件不明	行政程序法第 19 條職務協助的要件說明未甚明確，且其他行政機關請求警察支援，究係職務協助性質，或是警察維持秩序所當為，其間界線難以分辨，缺乏統一認定的標準，造成行政機關濫用職務協助的狀況。
		3. 一般行政主管法規過多警察職務協助規定	目前一般行政機關主管的法規中，共計有 182 項規定警察職務協助之規定，造成職務協助肥大化。
		4. 行政法規中過多刑事罰的規定	我國行政法體系下，在行政法中採用刑罰規定過多，成為警察主辦業務，造成警察機關介入的現象。

資料來源：本研究整理

第三節 AHP層級問卷研究對象選取

本研究之層級分析問卷調查對象區分為六類人員，包括行政法學者、公共行政學者、警察行政學者及警察法規學者各兩人，為避免學者對於議題不熟悉，影響調查結果，在對象的選取部分，以曾經參與本研究焦點團體座談或精熟於本研究議題之學者為主。至於實際執行強制力合作之行政機關實務工作者及警察機關實務工作者則分別選取各 6 人，其選樣標準亦以曾參與本研究焦點團體座談或承辦相關業務熟悉本研究議題之人員為主，本研究總計完成 20 份層級問卷調查，調查對象之屬性及其選樣條件詳如下表所示。

表 4-2 本研究層級問卷調查對象一覽表

屬性	姓名	現職	選樣條件
行政法學者	劉宗德	國立政治大學法律系教授	曾研究特種營業法制
行政法學者	陳正根	國立高雄法律系助理教授	曾研究警察職務協助
公共行政學者	孫煒	中央大學政治與法律研究所教授	本研究焦點團體對象
公共行政學者	陳俊明	世新大學行政管理學系副教授	本研究焦點團體對象
警政學者	鄭善印	私立開南大學法律系主任	本研究焦點團體對象
警政學者	葉毓蘭	中央警察大學行政警察學系主任	中央警察大學行政警察學系主任
警察法學者	蔡震榮	真理大學財經學院院長	曾研究警察職務協助
警察法學者	劉嘉發	中央警察大學行政警察學系副教授	專精於警察法學研究
國家通訊傳播委員會	NCC 代表	國家通訊傳播委員會北區監理處代表	設有專業警察隊之行政機關代表
環保署	李維豐	行政院環境保護署督察總隊北區環境督察大隊技士	設有專業警察隊之行政機關代表
衛福部	汪碧玲	衛福部食品藥物管理署北區管理中心副主任	中央行政機關代表

屬性	姓名	現職	選樣條件
移民署	林澤謙	移民署簡任視察	中央行政機關代表
新北市	黃弟勝	新北市消防局火災預防科長	地方行政機關代表
內政部	張文蘭	內政部秘書室主任	中央行政機關代表
電信警察隊	蔡昆泓	電信警察隊隊長	專業警察隊代表
環保警察隊	李紹榆	環保警察隊隊長	專業警察隊代表
警政署	陳宏明	警政署行政組警務科長	中央警察機關代表
警政署	施源欽	警政署警政委員	歷任警察局長，現為中央警察機關代表
台南縣警察局	鄭雅芳	台南市法制室警務正	地方警察機關代表，曾研究警察職務協助
宜蘭縣警察局	林信睿	宜蘭縣三星分局副分局長	地方警察機關代表，曾研究警察職務協助

資料來源：本研究整理

第四節 資料分析

本研究 AHP 層級實證分析，依據層級架構按構面的順序分析並於最後分析整層級各指標權重，以發掘影響一般行政機關與警察機關合作模式的關鍵因素。本研究藉由 Expert Choice 11.5 版軟體分析層級問卷後，整體一致性指標(Consistency Index)值均小於 0.1，表示一致性良好，各構面及整體構面分析說明如下。

一、「主觀認知」構面之各項評量指標權重分析

由表 4-3 呈現「主觀認知」構面指標的一致性指標(Consistency Index) $C.I.=0.03 < 0.1$ ，表示指標一致性良好。而該構面下的五個指標依權重排序前三名者，大小依序為「人民相信警察權威(社會期待性)」、「地方首長認為警

察執行效率較高」、「行政人員欠缺行政強制執行的認知與決定」；在此構面中，「人民相信警察權威(社會期待性)」及「地方首長認為警察執行效率較高」是明顯較其他指標影響行政機關與警察機關合作的關鍵因素。

表 4-3 「主觀認知」構面下各項評量指標之權重值與排序

Goal：影響合作模式關鍵因素→主觀認知	權重	排序
1.人民相信警察權威(社會期待性)	0.227	1
2.民眾不清楚政府內部分工	0.164	5
3.地方首長認為警察執行效率較高	0.211	2
4.行政人員欠缺行政強制執行的認知與決心	0.202	3
5.警察機關首長基於政治和諧考量	0.195	4
一致性指標(Consistency Index, C.I.)=0.03<0.1		

資料來源：本研究整理

二、「資源」構面之各項評量指標權重分析

由表 4-4 呈現「資源」構面指標的一致性指標(Consistency Index) C.I.=0.01<0.1，表示指標一致性良好。而該構面下的五個指標依權重排序前三名者，大小依序為「行政機關欠缺行政強制執法之專業訓練與知能」、「行政機關執法人員的安全」、「地方政府擁有預算配置權力」；在此構面中，「行政機關欠缺行政強制執法之專業訓練與知能」及「行政機關執法人員的安全」是明顯較其他指標影響行政機關與警察機關合作的關鍵因素。

表 4-4 「資源」構面下各項評量指標之權重值與排序

Goal：影響合作模式關鍵因素→資源	權重	排序
1.中央政府對於預算的配置權	0.138	5
2.地方政府擁有預算配置權力	0.198	3
3.行政機關欠缺行政強制執行器械	0.167	4
4.行政機關欠缺行政強制執法之專業訓練與知能	0.276	1
5.行政機關執法人員的安全	0.221	2
一致性指標(Consistency Index, C.I.)=0.01<0.1		

資料來源：本研究整理

三、「效能」構面之各項評量指標權重分析

由表 4-5 呈現「效能」構面指標的一致性指標(Consistency Index) $C.I.=0.01<0.1$ ，表示指標一致性良好。而該構面下的四個指標依權重排序前三名者，大小依序為「行政機關執法專業能力高(稽查、取締、搜證)」、「警察機關執行行政強制力的成效高」、「警察機關透過績效評比制度具有較高的執行力」；在此構面中，「行政機關執法專業能力高(稽查、取締、搜證)」及「警察機關執行行政強制力的成效高」是明顯較其他指標影響行政機關與警察機關合作的關鍵因素。

表 4-5 「效能」構面下各項評量指標之權重值與排序

Goal：影響合作模式關鍵因素→效能	權重	排序
1.行政機關執法專業能力高(稽查、取締、搜證)	0.323	1
2.警察機關具有督察制度	0.121	4
3.警察機關透過績效評比制度具有較高的執行力	0.239	3
4.警察機關執行行政強制力的成效高	0.317	2
一致性指標(Consistency Index, C.I.)=0.01<0.1		

資料來源：本研究整理

四、「法律」構面之各項評量指標權重分析

由表 4-6 呈現「法律」構面指標的一致性指標(Consistency Index) $C.I.=0.01<0.1$ ，表示指標一致性良好。而該構面下的四個指標依權重排序前三名者，大小依序為「一般行政主管法規過多警察職務協助規定」、「行政程序法第 19 條職務協助要件不明」、「行政法規中過多刑事罰的規定」；在此構面中，「一般行政主管法規過多警察職務協助規定」及「行政程序法第 19 條職務協助要件不明」是明顯較其他指標影響行政機關與警察機關合作的關鍵因素。

表 4-6 「法律」構面下各項評量指標之權重值與排序

Goal：影響合作模式關鍵因素→法律	權重	排序
1.警察法之警察任務規定廣泛	0.159	4
2.行政程序法第 19 條職務協助要件不明	0.262	2
3.一般行政主管法規過多警察職務協助規定	0.395	1
4.行政法規中過多刑事罰的規定	0.184	3
一致性指標(Consistency Index, C.I.)=0.01<0.1		

資料來源：本研究整理

五、「影響合作模式關鍵因素」整層級權重分析

由表 4-7 呈現「影響合作模式關鍵因素」整層級的一致性指標 (Consistency Index) C.I.=0.01<0.1，表示指標一致性良好。在四大構面中，「效能」及「法律」獲得的權重分別為 30.7% 及 30.5%，遠大於「主觀認知」及「資源」，而且「主觀認知」及「資源」的權重則差距不大，分別為 20.6% 與 18.2%，顯示受訪者在評比的過程中，很強烈的認為「效能」和「法律」非常具有影響力，而「主觀認知」及「資源」的影響對行政機關與警察機關合作的影響較小。

整層級之各構面的相對權重分別為「效能」30.7%、「法律」30.5%、「主觀認知」20.6%及「資源」18.2%。本研究針對所有指標選取前二分之一指標，依權重比例區分為前五項最重要指標及四項次重要指標，在所有構面下(整層級)指標權重的前五項最重要指標依序為「一般行政主管法規過多警察職務協助規定」、「警察機關執行行政強制力的成效高」、「行政機關執法專業能力高」、「行政程序法第 19 條職務協助的要件不明」、「警察機關透過績效評比制度具有較高的執行力」，權重分別為 12.1%、9.9%、9.7%、8% 及 7.3%；而次重要的四項指標依序為「行政法規中過多刑事罰的規定」、「行政機關欠缺行政強制執法的專業訓練與知能」、「警察法之警察任務規定廣泛」及「人民相信警察權威」，權重分別為 5.6%、5.0%、4.8% 及 4.7%。

整體而言，最重要的前五項指標中，有兩項標屬於「法律」構面，其指標內容皆屬職務協助之規定，有三項指標屬於「效能」構面，其指標內容有兩項與警察執行行政強制力具有相對較高的成效有關，另一項內容係一般行

政機關在執法專業的能力較高；至於次重要的前四項指標中，有兩項指標屬於「法律」構面，其指標內容皆與警察任務規定具有直接相關，有一項指標屬於「資源」構面，其指標內容係指行政機關欠缺行政強制執法的專業訓練和知能，最後一項指標屬於「主觀認知」構面，其指標內容與人民對警察權威感有關。有關各項指標權重的排序情形，本研究繪製如圖 4-2 所示，該圖分別以三種不同的長條圖顏色區別最重要指標、次重要指標及一般重要指標。

表 4-7 行政機關與警察機關合作模式關鍵因素整層級權重比

構面名稱	構面權重	指標名稱	指標權重	整層級權重	整層級排序
主觀認知	0.206	人民相信警察權威	0.227	0.047	9
		民眾不清楚政府內部分工	0.164	0.034	16
		地方首長認為警察執行效率較高	0.211	0.043	10
		行政人員欠缺行政強制執行的認知與決心	0.202	0.042	11
		警察機關首長基於政治和諧考量	0.195	0.040	12
資源	0.182	中央政府對於預算的配置權	0.138	0.025	18
		地方政府擁有預算配置權	0.198	0.036	15
		行政機關欠缺行政強制執行器械	0.167	0.030	17
		行政機關欠缺行政強制執法的專業訓練和知能	0.276	0.050	7
		行政機關執法人員的安全	0.221	0.040	13
效能	0.307	行政機關執法專業能力高	0.317	0.097	3
		警察機關具有督察制度	0.121	0.037	14
		警察機關透過績效評比制度具有較高的執行力	0.239	0.073	5
		警察機關執行行政強制力的成效高	0.323	0.099	2
法律	0.305	警察法之警察任務規定廣泛	0.159	0.048	8

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

	行政程序法第 19 條職務協助的要件不明	0.262	0.080	4
	一般行政主管法規過多警察職務協助規定	0.395	0.121	1
	行政法規中過多刑事罰的規定	0.184	0.056	6
一致性指標(Consistency Index, C.I.)=0.01<0.1				

資料來源：本研究整理

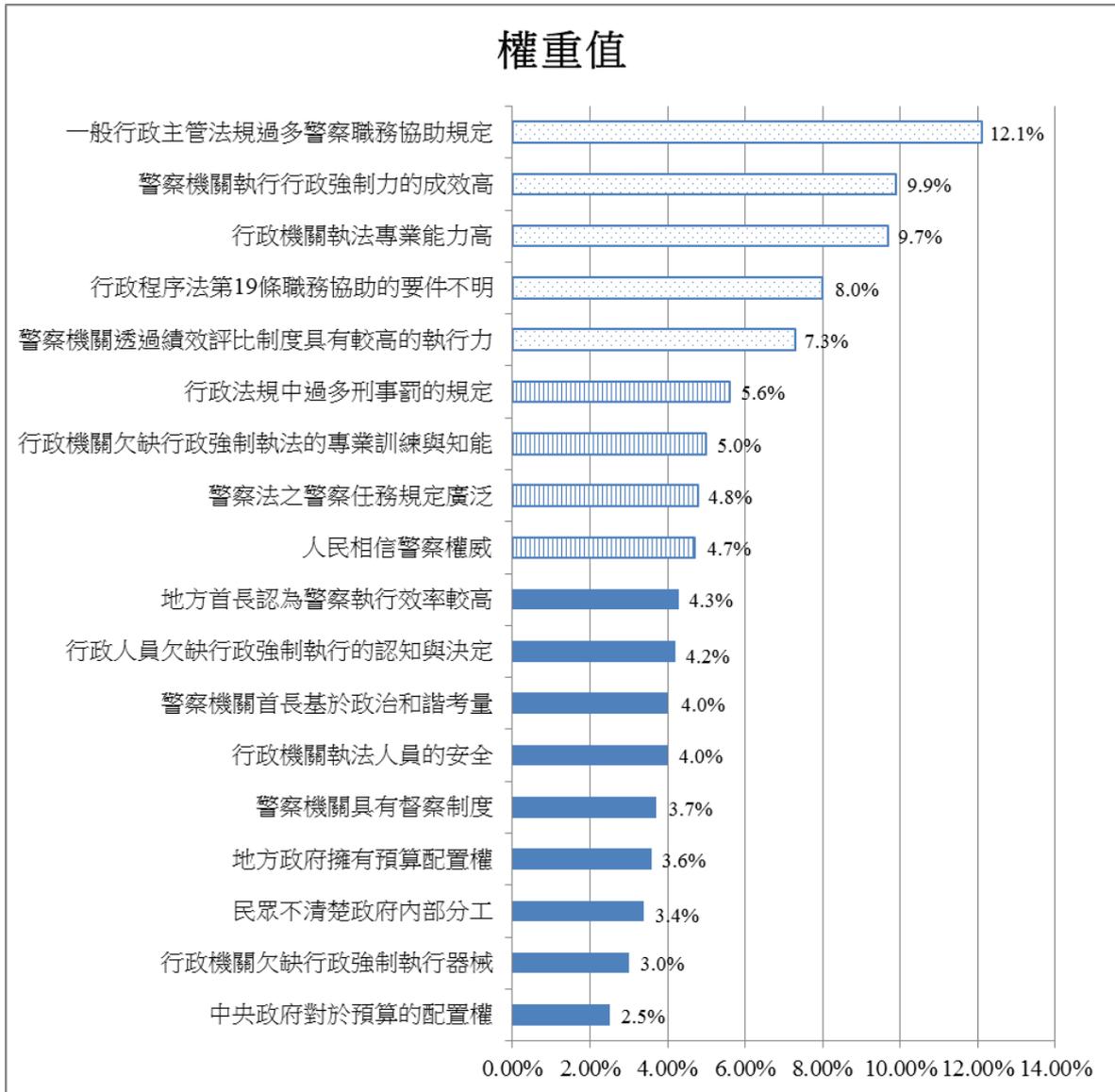


圖 4-2 影響合作模式關鍵因素整層級權重排序長條圖

資料來源：本研究整理

第五節 小結

本研究 AHP 層級分析架構分為兩個層級，第一層級主構面包括：「主觀認知」、「資源」、「效能」及「法律」等四個構面，而每一個構面分別附屬第二層級四至五項評量指標，經過實證問卷調查並經由決策軟體 Expert Choice11.5 版分析後，就第一層級而言，「法律」及「效能」為影響行政機關與警察機關合作執行強制力的重要關鍵構面，此兩個構面佔整體權重的比例相差無幾，顯示兩者同為左右雙方合作的關鍵因素，就「法律」構面而言，其可謂規範各行政機關之間的管轄權限劃分，但為追求「效能」構面的考量，行政一體的價值亦不可忽略，兩者之間形成光譜的兩端，基此，本研究更進一步從整體的觀點，將所有構面附屬之第二層評量指標，合併分析所得結果顯示，以最重要前五個指標中，有三個屬於「效能」構面指標，顯示施政效能是影響合作至關重要的關鍵因素，其中強制力的執行還是以警察機關在這方面顯具優勢，而且警察機關內部績效評比制度對於執行力而言，具有較高的執行成效，惟強制力執行過程中，亦不可忽略一般行政機關對於所管業務之專業性，因為此部分係警察機關在執行強制力時可能遭遇專業能力的限制，因此，在強制力執行需求的過程中，一般行政機關會求諸於警察機關具有高成效的強制執行力，但警察機關面臨業務主管機關所轄之具專業裁量或判定時，卻需要一般行政機關的專業論判。

另從「法律」構面觀之，雖然透過法律規範各行政機關業務所轄之範疇，惟深析該構面屬於最重要五個指標中的兩個指標係屬「一般行政機關主管法規過多警察職務協助規定」及「行政程序法第 19 條職務協助要件不詳」，要皆屬行政機關透過此法讓行政機關賴以要求警察機關的協助，兩相對照「效能」與「法律」構面，似乎能看出政府基於施政考量的軸心。

再從次要四個指標觀察，其中兩個指標屬於「法律」構面，其內容分別為警察依務規定廣泛及行政刑罰規定過多，此說明原本警察任務廣泛的規定係基於警察補充性原則，卻因一般行政機關未能發揮應有之功能而讓警察過度涉入業務主管機關強制力範圍，即然一般行政業務已分殊化，實宜朝管轄權限縮警察的本質工作。至於行政刑罰的現象卻顯露行政機關效能不彰，讓國家社會陷入刑法萬能論的思維，民主法治國家不應有太多此類規定，實

宜朝向除罪化的方向發展，即應強化行政機關相關職能以有效防止危害發生，而非採消極事後處罰的模式。

另次要指標中，有一個屬於「資源」構面，其內容屬於行政機關欠缺行政強制執法的專業訓練與知能，此一現象與最重要指標中有關「效能」構面之警察機關具有較高的行政強制執行成效相對應，即行政機關若能自我強化這方面專業訓練與知能，自能減低對警察職務協助的需求與依賴。最後一項次要指標人民相信警察權威，屬於「主觀認知」構面，此部分說明警察機關在各行政機關中本屬於具有較高強制力執行的機關，因為人民相信警察的權威，社會對於警察期待較高，因此，對於具有高度強制力行使能力的警察機關，實宜遵循職務協助之補充性、臨時性及急迫性的原則，只有在重大危害不可遲延而且必須使用重大強制力時，才宜由警察機關協助之，此較能符合社會大眾對於警察的期待，以避免警察協助一般行政機關時，民眾未蒙其利，反先受其害。

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

第五章 研究結論與建議

本章首先將針對前述各章研究發現做一綜合歸納整理成本研究之研究發現，之後再基於研究發現提出一般行政機關與警察機關合作的較適模式建議，並針對此模式研擬未來短中長期政策建議。

第一節 研究結論

本研究第二章為除了相關文獻理論的探討外，主要著重於各國制度之比較；第三章為行政機關與警察機關執行強制力的合作實態分析；第四章為AHP層級實證分析。本節依序說明各章的研究發現如下：

一、各國模式不同，無法全然複製

（一）德國強調管轄法定，落實推動去警察化

德國隨著自由化、專業化的發展，逐漸縮小警察所管轄之事務，逐步回歸一般行政機關。一般行政機關與警察機關之合作，謹守警察職務協助之被動性、臨時性及輔助性，各項秩序之維護原則上均由業務主管機關負責，從前端的管理、稽查到強制力的使用及行政處分等均由業務主管機關全程處理，但法規仍定有一般協助原則，以確保必要時，一般秩序機關執行強制力的不足之處，但是德國一般行政機關請求警察機關協助，通常都會謹慎遵循警察補充性原則，以避免警察權的濫用。德國目前的制度係將一般行政自警察職權中分離的「脫警察化運動」的結果，亦即警察除保留一部分緊急性、強制性、廣泛性的危害防止等秩序性行政職權外，其餘的福利行政以及不具上述要件之秩序行政回歸其他行政機關處理。

我國行政法制亦朝此方向設計，其優點可免除警察過度涉入各項行政事務，免受警察國家之譏；同時亦可減少警察對於民眾生活的過度干涉；亦能避免警察對於業務主管事務的專業不足所造成執法認定的困擾；最後，因為德國制度仍維持警察補充性的原則，對於行政機關於危害無法或不能即時制止或排除時，仍保留警察協助之補充規定，以維政府行政一體之有效治理目

標。

（二）美國分權治理，採全程管轄模式

以分權治理為代表性的美國，其行政機關強制力的行使，大多由主管機關內之專門組織或委員會負責，換言之，美國各業務主管機關對於主管業務除了具有行政強制權之外，同時亦負有司法警察權法，因此，該國業務主管機關係採全程管轄的模式，非常強調管轄法定的原則，即使基於現實的需要，委託由其他機關代為執行，仍係基於成本效益的考量，但不影響業務機關的職權。

美國模式的優點配合憲政體制，採分權治理的概念，業務主管機關對於主管業務採全程管理方式，整體而言，效率及效能較高，業務主管機關對於所轄之業務專業度高，可避免行政違法認定之專業不足的困擾。但相對而言，各機關為培育具備行使高度警察權的人力，必須投注較多的成本，此種做法對於憲政體制偏向中央集權的我國社會，恐怕不易完全複製，唯該國遵循管轄法定原則之優點，對我國仍具參考之價值。

（三）大陸城管為特殊的行政強制執法機構

大陸城市綜合行政執法機構係「相對集中行政處罰權」的展現，各業務主管機關涉及行政強制力執行的部分，統由該執法機構負責，雖然解決了各業務主管機關行政強制力不足之處，但是由於綜合行政執法機構缺乏專業執法能力及知能，雖然大陸官方對於綜合行政執法機構的執法成效持肯定態度，但是其中仍顯露實務執行上諸多待解決的問題。

（四）我國法律強調管轄法定，實務上卻充滿職務協助

我國在朝向民主法治國家的發展過程中，不斷將過去由警察機關所負責之各項行政檢查權限，回歸給各業務主管機關，以逐步朝向民主國家邁進，雖然法律上明確規範各業務主管機關事務管轄的範圍，但是實務上的做法，卻隨處可見行政機關基於各種因素的考量，請求警察機關的協助，甚至在主管業務法規內，不斷增設警察提供職務協助的法規，讓警察協助一般行政機關執行職務的狀況隨處可見。

二、職務協助規範是機關間合作執行強制力的重要機制

（一）警察執行職務協助應謹守急迫危害及重大強制力需求界限

從行政機關危害防止任務的分配觀之，若危害具有急迫不可遲延性且必須使用強大的強制力時，應將此任務分配給警察機關，其他危害無急迫性或無需使用強大的強制力者，宜將此任務分配給一般行政機關，此為各機關之間權限劃分的重要參考，然而政府在面對危害之發生與治理的需求時，由於社會多元的發展與治理問題的複雜化，實務現況恐無法完全謹守此原則，必要時仍需具有強大執行強制力之警察提供各行政機關職務協助，雖然警察職務協助有其必要性，惟其協助仍應以危害具有急迫性而且需要重大強制力時才適宜由警察機關提供職務協助。

（二）社區警政哲學能引導職務協助的有效運用

社區警政哲學強調跳脫傳統由單一機關處理公共問題的策略模式，其最終目的在提升社區的生活品質，藉由夥伴關係的建立與跨機關(域)合作的模式，讓社區所面臨的問題，能夠運用社區現有的資源獲得有效的改善與解決，這樣的哲學基礎能引導行政機關之間夥伴關係的建立，平時各機關負責自我業管事務的同時，亦能做好橫向的溝通聯繫，在面臨緊急複雜多元的問題時，以社區警政哲學的基礎引導行政機關之間有效運用職務協助，發揮應有的治理成效。

（三）運用職務協助可有效處理危機

政府面對環境快速的變遷，已無法以傳統舊有的管理概念與策略來對危機做適當的預測及對應，危機管理成為政府處理緊急危害時的重要理論基礎，然而政府欲有效處理各項危機的發生，有效運用行政機關之間的職務協助規定，發揮各機關之間行政一體互助合作的精神，此能有效處理危機，彌禍於無形。

三、警察職務協助行為以協助行政調查及安全維護為大宗

警察機關協助一般行政機關的職務協助行為中，可以分為送達文書類、安全維護類及行政調查類，其中以協助行政調查及行政人員執行稽查工作時的安全維護為大宗，這些職務的協助的行為態樣似乎與危害防止任務之急迫

性與重大強制力需求無關，因此，一般行政機關在請求警察機關職務協助時，應該再謹慎考量，以避免濫用警察強制力。

四、行政法規中過多警察職務協助規定，且逐年增加的趨勢

從過去臺灣警察職務協助制度沿革的過程可以得知，政府自解嚴前即已體認民主法治時代的來臨，開始著手推動警察業務減化的革新作為，試圖將過去警察機關所承攬之業務逐步回歸目的事業主管機關，透過去警察化的過程，減低警察過度涉入一般行政機關的業務，然而各業務主管機關之法令卻又在主管的相關法規中增訂得請警察協助或成立專屬警察隊的條文，而且條文的數量逐年增加。2004年計約有66種，2009年增加至121種，2011年增加至147種，2012年增至176種，2013年已增至182種；此與AHP層級問卷調查分析所得的結果一致，即一般行政主管法規過多警察職務協助規定為影響行政機關與警察機關合作的最重要關鍵因素。

五、行政機關請求警察機關協助未謹守行政程序法第19條規定之要件

從危害急迫不可遲延性及強制力行使需求的經常性分析可知，具純粹干預性者始必須交由警察機關負責，至於非純粹干預性之消防滅火工作者，可分配給警察或一般行政機關，其他若不具危害急迫性，或無需經常使用強制力者，宜劃歸一般行政機關負責。若進一步從脫警察化的政策導向觀之，過去屬於警察機關負責之海巡、消防、移民等具有危害急迫不可遲延性且必須經常使用強制力者，皆劃歸非屬警察機關之其他行政機關，雖然這些機關過去皆屬於警察機關一員，但脫警察化的政策導向是吾人所無容忽視的，換言之，縮小警察權限範圍是過去與未來發展的必然趨勢。

行政機關對於業管事務本具有強制力執行的職權，但行政機關受限於人力、經費的限制及缺乏執行強制力的知能，因此習慣性依賴警察給予強制力執行的協助，但是諸多職務協助的內容皆以行政調查及行政機關執行人員的安全維護為主，惟實際協助的現況並無安全顧慮之疑，因此，行政機關習於擴張解釋自己缺乏執行強制力的能力，造成行政機關怠於執行強制力進而未謹守行政程序法第19條規定，要求警察機關提供職務協助，而警察機關為達到有效治理的目標，基於行政一體的考量勢必提供協助，長此以往，久而久之形成凡事皆要警察提供職務協助的現象，在AHP層級問卷調查分析所得的

結果亦獲得證實。

六、警察執行強制力的公信力高成為被仰賴的對象

警察機關相較於一般行政機關有較高的行政強制執行力，而且民眾的觀感亦同，就警察機關內部而言，由於警察組織工作的特性及官僚體制服從的天性，再搭配內部績效比評制度，警察團隊的執行效率高，因此，容易成為一般行政機關仰賴執行協助的對象，這些因素藉由AHP層級問卷調查所得分析的結果，均獲得證實。

七、警察缺乏判斷高度專業領域違法行為的能力

雖然警察機關執行強制力對於一般民眾而言具有較高的公信力，但是警察機關在協助一般行政機關的過程中，如果涉及一般行政機關業管事務中具有高度專業屬性者，其違法認定的裁論標準必須具有該業管事務領域的專業，這方面因為警察缺乏這樣的專業能力，在職務協助的過程中，應站在輔助立場，避免對業務主管機關專業領域違法的問題代為決定，謹守職務協助的本分，以免橫生枝節，降低職務協助的正當合法性。

八、各機關應摒除本位主義以發揮互助合作的治理成效

本位主義會影響行政機關之間跨域合作的成效，一般行政機關對於強制力的執行根深蒂固認為應該由警察機關來協助執行，但是警察機關認為警察業務已朝精減化移交一般行政機關辦理，理應遵循去警察化的精神，由一般行政機關針對業管事務的達成來執行強制力，由於心態與觀念及本位主義的作祟，讓職務協助原本的良成美意卻造成機關間的誤解，從政府有效治理的角度觀之，無論一般行政機關或警察機關均屬於政府部門之一，雙方合作無非在做好民眾事務與問題的處理，因此各機關應摒除本位主義以發揮互助合作的治理成效。

九、施政成效是機關間合作的重要關鍵因素

警察機關在強制力的執行上顯較一般行政機關更有效率，因此，地方政府基於效率的考量，在強制力的執行上經常會習慣性請警察協助，這樣的現象與AHP層級問卷分析所得到的資料相符，「效能」是影響行政機關與警察機關合作關鍵因素中第一層級所佔權重最多的構面，然而地方政府為了施政

效能，基於急迫危害不可遲延性及強制力的需求下，警察理當提供一般行政機關職務協助，但是若急迫事件恢復常態時，即應依據管轄權限回歸各自業管單位負責。

十、行政刑罰過多導致警察必須介入行政機關業務

目前各業務主管機關對於自己所管轄的事務，由於未能落實各項業務的管理、行政調查及行政稽查等工作，待發生問題時，即想辦法在行政法規中訂定刑事罰的規定，不斷藉由行政刑罰的制訂，期能達到管制效果，然而此種行政刑罰的現象卻顯露行政機關效能不彰的疲態，讓國家社會陷入刑罰萬能論的思維，此違民主法治國家的潮流趨勢。

十一、未來我國宜發展德國的合作模式

關於我國警察機關強制力行使的模式，觀察前述「我國警察職務協助制度之沿革」的說明可知，雖歷經多階段警察業務簡化的歷程，希相關行政任務應由各目的事業主管機關負責執行。然而，各行政任務主管機關於推動業務遇有干預、取締事項，仍將警察列為協助機關，乃至於各主管業務之法規明定得請求警察協助或成立專屬警察隊，或者訴諸警察法的規範方式，要求警察機關協助一般行政機關執行各種行政任務。如是，則警察不僅扮演維持公共安全的角色，在政府推展各項業務時，諸多行政作為均由警察協助執行；此等藉助警察以達成社會管制之作法，實具有強烈的「警察國家」色彩。

相對於此，德國警察機關強制力行使的模式可謂係邏輯一貫的，限縮警察任務之演變歷程的結果。詳言之，(1)在 17、18 世紀專制諸侯國家時期，警察權乃專制支配者的高權；諸侯透過公務員，以具拘束力的命令規制其臣民的整體社會生活，並藉由強制力加以貫徹；於此，警察權意指，除軍隊、財政外，對臣民專制支配權的整體。此一觀念持續逾百年。(2)直至普魯士高等行政法院於 1882 年 6 月 14 日的十字山判決中認定，警察之行為權限僅限於危險防衛，亦即公共安全與秩序的維護，而不及於福利照顧，前述警察國家的警察概念始被終局放棄，而代之以「實質意義的警察概念」，此亦可謂係自由法治國家的警察概念。然而，直至 1931 年 6 月 1 日普魯士警察行政法第 14 條第 1 項始將此概念明文化；據此，危險防衛的行政活動均屬警察，並歸由警察機關管轄。然而，同條第 2 項仍明定，得藉由法律賦予警察

機關危險防衛以外的任務，即仍得藉由法律授權，由警察機關執行福利照顧的任務。

德國警察機關強制力行使的現代模式乃是一種行政組織法上的概念—警察意指警察機關與警察執行單位。此一概念源自(3)二次世界大戰後，盟軍藉由佔領法制的命令，將諸多監督性的、危險防衛性的行政任務，由警察機關的管轄權中獨立出來，交付給基層行政機關執行，即所謂的行政任務的去警察化。藉此，今日普遍將警察理解為「執行警察」。在此模式下，危險防衛任務被賦予行政機關與（狹義的）警察，並且在組織上明確區分秩序機關與警察機關（「分離體系」）；危險防衛的管轄權首先屬於秩序機關，警察機關的任務則限於：經列舉的特定任務、緊急管轄權，並提供執行協助。此外，為維護特定事物領域之公共安全與秩序，其相關規範權限本應歸屬與其有必要關聯之事物領域的立法者；亦即：除「一般警察與秩序法」外，為因應現代國家行政任務分殊化的發展，針對不同行政領域發展出秩序法的特別立法。今天規制專業特殊之危險防衛的特殊立法，實際上已係危險防衛任務的最大構成部分，只有未經特殊立法規定的危險防衛任務，才會依「一般警察與秩序法」交由一般秩序機關或警察機關來執行。

綜合以觀，德國模式中，越來越多的執行權由警察機關脫離，其與現代行政法的發展緊密關聯。質言之，其首先是基於自由法治國家維護人民自由的要求。其次則是因行政任務分殊化，強調應由各該行政機關依其專業遂行各該管制任務，況且特殊立法對其規制的事物領域有時必須進一步慮及預防、誘導與計畫（例如自然保護法制），有時亦具有經濟與社會政策性質的目標設定（例如工商業法），質言之，其必須超越一般危險防衛的考量；凡此，均非警察機關所能勝任。據此，在強調維護人民自由與行政專業效能的現代國家，允宜慎重考量德國模式提供的經驗。

我國行政程序法於民國 88 年制定，其中第 11 條管轄法定及第 19 條職務協助的規定，說明我國在立法上已進入德國的第三個階段，也就是「行政任務的去警察化」階段。原警察法施行細則第 2 條及第 10 條第 1 項第 6 款：促進人民福利為警察之輔助任務，指協助一般行政機關推行一般行政而言；其協助除法律另有規定或經內政部同意之他種行政命令有規定者外，應以該行政機關遇有障礙，非警察協助不足以排除，或因障礙而有妨害安寧秩序時

為限。如此規定乃近於德國第二階段的法治國家概念，已於民國 89 年配合行政程序法的制定而修正。然而，各行政任務主管機關於推動業務遇有干預、取締事項，仍將警察列為協助機關，乃至於各主管業務之法規明定得請求警察協助或成立專屬警察隊。此一作法無異將我已邁向第三階段的發展趨勢，拉回到第二階段，可以說是一種開倒車的現象。

為何德國模式比較適合我國？眾所週知，我國行政法體系，繼受歐陸，近年來，相關行政法與警察法的架構制定，如行政程序法、行政罰法、警察職權行使法等之內容，率多參考德國，若未來發展捨此不由，則社會將付出難以想像的高額成本，又基於法的安定性考量，德國模式似乎是我國不得不然的選擇。有關我國與德國模式之制度比較詳如下表。

表 5-1 我國與德國模式之制度比較表

項目	德國	臺灣	異同
傳統警察職權	諸般行政，不論係福利行政或秩序行政，皆為警察權力範圍。	諸般行政，不論係福利行政或秩序行政，皆為警察權力範圍。	同
現行法規範之警察任務	德國統一警察法標準草案，警察任務限縮於犯行追緝及危害防止，並進行「脫警察化」政策。	警察法規範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。並進行「脫警察化」政策。	同：兩國都進行一連串的「脫警察化」政策 異：德國警察任務範圍顯較我國警察任務小。

職務協助之規定	德國統一警察法標準草案有專章規定職務協助之規定。	行政程序法規定各機關之間職務協助之規定，警察職權行使法第28條亦有規定。另其他業務主管法規亦訂有諸多要求警察機關協助之條文。	同：皆有職務協助之規定。 異： 1. 德國在警察法規中專章規定。 2. 臺灣則依行政程序法之規定辦理。另於其他業務主管法規亦訂有協助之規定。
---------	--------------------------	--	---

資料來源：本研究整理

我國未來若欲發展德國的合作模式，其可行性如何，本研究分別針從不同的角度分析說明之。

一、政治可行性

從我國行政職務協助的沿革與發展可知，「脫警察化」是一個持續發展的政策方向，這樣的發展歷程說明我國政治體已逐步朝向民主化的進程發展，過去警察包山包海的工作內容，已逐步褪去，各業務主管機關已逐步接管負責之業務，警察職權範圍漸逐縮小，依此而論，就政治的可行性應可確認無疑。

二、法律可行性

行政程序法第19條是目前行政機關合作之重要法律依據，無論是請求職務協助或接受請求之行政機關均依此法規定辦理，一般行政機關之間的請求職務協助應屬單純，惟警察機關受理其他機關職務協助因為認定標準不易釐清，容有各說各話的情形，因此，為了讓法律的適用上更符合實務情境，警察機關內部若訂定審查機制與細部規範，自能讓警察人員有所遵循，因此，在法律上可謂具有可行性。

三、行政可行性

行政可行性係指行政機關是否有能力足以承擔執行的工作，以行政稽查為例，一般行政機關依法律的規定本具有行政稽查責任，而且本應該有執行能力，其不願執行係執行人員怠於職責所致，因此，就行政而言，本具有可行性。

四、技術可行性

各行政機關對於業管之事務，本具有技術知識與能力，以執行業務事務，無論是專業知識的權威性、專業知識的發展水準及專業知識的認知能力，均較警察機關為高，因此，就技術而言，本具有可行性，警察協助一般行政機關執行職務時，經常遭受專業知識的質疑，此部分本各業務主管機關自我執行甚具說服力。

五、時間可行性

部分行政機關未設置行政稽查或執行強制力之單位，因此推託無法執行行政強制力需要警察機關提供職務協助，然而就機關遂行任務的達成而言，無論是否設置具有執行強制力的單位，均無涉及機關應完成組織任務之責，因此，即使各行政機關尚未設有行政強制執行的單位，基於事實之需求，亦應可透過組織內部的調訓，培養具執行行政強制力的人員，無待機關組織法通過設置是類人員之規定即可先行彈性調整，在時間上本具有可行性。

六、社會信念

從行政檢查的沿革可以釐清政府對於「脫警察化」政策的方向非常明確，此一政策方向係因循社會的信念與價值而來，因此，無論是政府或民間均相信一般行政機關本具有執行業管事務之能力，亦授予行政機關應執行自承業務之責，基此社會信念，發展德國模式本具有可行性。

第二節 研究建議

我國行政法制的設計參照諸多德國法制的精神，對於行政機關的事務採管轄法定原則，而行政職務協助的立法精神及法律條文係源自德國行政法的

內容，循此，本研究建議未來我國應朝向德國模式發展，行政機關間平時依管轄法定原則劃分職權，遇有重大急迫危險防衛任務之需求時，組織意義上的警察即應補充性地承擔危險防衛任務，於必要時提供行政機關職務協助，並透過法律特別賦予刑事犯罪與違反秩序行為的追訴。在兼顧實證資料所得之我國現狀下，本研究彙整出短、中、長期建議。

一、短期建議

(一) 貫徹遵循行政程序法第19條職務協助程序要求

主辦機關：行政院

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

行政調查及行政人員執行稽查工作時的安全維護，是警察機關協助一般行政機關職務協助行為中為數最多的類型，若警察機關協助一般行政機關的工作屬於急迫危害且不可遲延性者，同時必須行使強大的強制力時，警察機關甚至無待一般行政機關的請求即應主動協助，但是目前諸多行政機關請求警察機關的協助要件皆不具行政強制力的需求，而且均不符行政程序法第19條所規定之要件，因此，強化行政機關人員平時恪遵行政管轄法定的觀念，貫徹遵循行政程序法第19條職務協助程序要求，是行政機關與警察機關合作執行強制力時的首要之務。

(二) 建構警察機關職務協助審查機制與細部規範

主辦機關：內政部警政署

協辦機關：各縣市警察局

一般行政機關請求警察機關職務協助，理應敘明請求協助理由，說明符合行政程序法第19條所訂之請求協助原因，即使一般行政法規中若有規定「得」請警察協助執行之或提供協助之規定，亦應遵循行政程序法有關職務協助請求的程序並符合請求要件，俾利受請求協助之警察機關得據以審查，並決定是否提供協助，但實務上一般行政機關經常未敘明理由，各級警察機關在受理職務協助請求時，礙於政府施政的需求，進退維谷，只好提供職務協助，但是這種經常性的職務協助卻影響到警察的本質工作，為免警察機關內部缺乏明確的審查標準，宜建構警察職務協助的審查機制與細部規範，俾

供各級警察機關遵循。

以警察機關經常受理一般行政機關協助行政稽查為例，請求機關要求警察機關提供職務協助，經常係一般行政機關在執行行政稽查時，擔心受檢查者對於執行人員造成安全的威脅，唯這樣的危害認定卻是一般行政機關稽查人員個人自我感覺，實際上諸多警察提供職務協助的過程中，均無迫切危害的存在，卻要求警察提供職務協助，造成警察維護治安警力的不足。本研究建議未來在合作時，警政署應斟酌出勤警力數、出勤時數、出勤巡邏車數、出勤警用機車、油價、誤餐、茶水等因素，研訂「警察機關提供職務協助或執行協助統一收費基準」，提供各行政機關於請求警察機關協助時參酌，並於執行職務協助時向行政機關收取費用。另於受理申請時，各警察機關應依據警政署研訂之職務協助審查細部規範，審酌職務協助與否，若受理機關所提之職務協助原因無法釐清，即透過職務協助審查機制，避免警察機關承辦人承受不必要的人情包庇或上司壓力，造成第一線執行人員疲於奔命的窘態。

二、中期建議

(一) 已設有稽查人力之機關，應加強強制力行使的訓練

主辦機關：行政院

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

目前各業務主管機關針對所轄之業務，基於業務之需求均會設置行政稽查人員，以執行相關業務之行政稽查工作，例如：環保查稽員、衛生稽查員及交通稽查員等。雖然行政稽查人員在該管業務領域對於違法行為具有專業判斷能力，但是由於缺乏強制力行使的訓練，因此，委請警察機關提供職務協助或執行協助的情形非常普遍，違反職務協助臨時性、輔助性的原則，為能提升業務主管機關強制力執行的能力，未來應針對已設有稽查人力之機關，加強行政稽查人員行使強制力的訓練、講習及勤前教育等，俾使業務主管機關行政稽查人員具備行使強制力的執行力。

行政稽查人員透過專業的訓練、講習及勤前教育理應擁有專業的知識與認定技術，唯在執行強制力的過程中，比較缺乏緊急應變排解的能力、缺乏工作自信力、工作負荷大、社會支持低（主管及同事的支持）、體力付出高

等問題均需透過訓練的過程中，給予一定程度的加強訓練，否則行政機關投入再多的資源，若行政強制執行人員的執行素質未能提供，其效果仍無法顯現。

(二) 未設有稽查人力之機關，逐步提升機關強制力執行能力

主辦機關：行政院

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

對於未設有稽查人力之機關，若基於事實需要必須使用強制力者，應設置行政稽查人員，針對行政稽查人員建立組織編織、招募人力、設計應有的執勤服制、編配需求的裝備與器械、給予強制力執行的教育訓練等，以逐步提升行政機關強制的執行能力。

三、長期建議

(一) 賦予一般行政機關執行行政刑罰的司法警察權限

主辦機關：行政院

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

各行政機關對於民眾違反主管法規之刑罰罰則時，往往以自身「不具司法警察權」為由，請求警察機關協助處理。警察機關基於行政一體、機關和諧及社會責任之立場，勉為其難，共同協助完成任務，甚至代為處理附有刑罰罰則之事件，但處理具高度專業領域的違法行為，往往需要目的事業主管機關派員到場配合取締，提出告發並製作相關證據資料，警察機關方能將涉嫌違反行政刑罰規定之嫌疑人移送檢察官偵辦。為免行政機關與警察機關面臨此類問題時主客易位，實宜明文規定目的事業主管機關得行使司法警察權，例如：水土保持法第27條：「主管機關於依本法實施水土保持之處理與維護地區，執行緊急處理及取締工作時，得行使警察職權。必要時，並得商請轄內之軍警協助之。」或環境影響評估法第19條：「目的事業主管機關追蹤或主管機關監督環境影響評估案時，得行使警察職權。必要時，並得商請轄區內之憲警協助之。」，則由業務主管機關擔負主要責任，在急迫危害於必要時才由警察機關提供必要之職務協助。

(二) 逐步減少行政刑罰的規定

主辦機關：行政院

協辦機關：行政院各部會及各縣市政府

行政法中附隨規定刑罰罰則，乃我行政法規的特色，此種現象說明各業務主管機關平時未能善職責，當發生問題時，即想辦法在行政法規中訂定刑事罰的規定，不斷藉由行政刑罰的制訂，讓具有司法警察權的警察接手，然而此種行政刑罰的現象卻顯露行政機關效能不彰的疲態，讓國家社會陷入刑罰萬能論的思維，實應強化行政機關相關職能以有效防止危害的發生，而非採消極事後處罰的模式，未來建議應逐步減少行政法規中行政刑罰的規定。

參考書目

一、中文部分

- 丁仁方、王慶輝，2001，《政府與企業》（第2版），台北：國立空中大學。
- 王愛群，2012，〈我國城管行政執法體制的弊端與完全-兼論「輕犯罪法」在日本城市管理中的作用〉，《行政與法》，頁95-99。
- 叶曉川，2008，〈城管執法權的制度困境及其出路〉，《理論與改革》，頁119-122。
- 江裕宏，1997，〈論違法(規)行業之取締與警察之職務協助〉，《中央警察大學警學叢刊》，第27卷第5期，頁93-99。
- 吳欣之，2012，〈從法律角度看城管綜合行政執法的若干問題〉，《法制博覽》，第7期，頁168。
- 李震山，2002，〈論職務協助行為及其救濟之相關問題〉，《台灣本土法學》，第30期，頁99-104。
- 李震山，2002，《警察法論-警察任務篇》，正典出版社。
- 李震山，2007，《警察行政法-自由與秩序之折衝》，元照出版公司，台北。
- 李鵬飛，2012，〈以城管警察為視角談警察權力泛化和越位執法〉，《甘肅警察職業學院學報》，第10卷第3期，頁58-60。
- 周興福，2006，〈文明執法-城管執法的新課題，城市管理〉，《上海城市管理職業技術學院學報》，第2期，頁79-81。
- 孟慶英，2006，〈城管行政綜合執法制度的若干思考〉，《政治與公共管理》，頁127-129。
- 林慧菁，2008，〈論環境刑事案件之行政調查與刑事偵查〉，《國立政治大學法律研究所碩士論文》。
- 邱俊銘，1991，〈美國行政調查權之研究兼論我國行政調查權運作之現況〉。

- 侯菁如、劉旺洪，2012，〈城管綜合行政執法中自由裁量權的適用〉，《福建論壇·人文社會科學版》，第12期，頁194-199。
- 姜明安，2004，《行政執法研究》，北京：北京大學出版社。
- 康順興，1999，〈行政程序法中警察管束類型化之探討〉，《中央警察大學警學叢刊》，第37卷第2期，頁255-273。
- 張國偉，2004，《組織協力與組織績效之研究：以雲林縣蔬菜產銷班為例》，淡江大學公共行政學系公共政策碩士班未出版碩士論文。
- 張淵崧、章光明，2011，〈臺灣警察業務發展史〉，《收錄於臺灣警政發展史學術研討會》，頁157-192。
- 張劍寒，1979，《行政制裁制度》，行院研究發展考核委員會編印。
- 張憲威、羅時平，2012，〈城管困局破解〉，《改革與發展》，頁49-51。
- 章光明，2012，《警察政策》，中央警察大學，桃園。
- 許文義，1990，〈警察職務協助研究座談會實錄〉，《中央警察大學警學叢刊》，第21卷第2期，頁33-46。
- 許文義，1991，〈論當前我國警察職務協助缺失改進之道〉，《中央警察大學警學叢刊》，第22卷第1期，頁4-19。
- 許崇德、皮純協，1991，《新中國行政法學研究綜述》，北京：法律出版社。
- 陳恆鈞、張國偉，2006，〈組織協力與組織績效之研究：以雲林縣蔬菜產銷班為例〉，《公共行政學報》，第十九期，頁1-54。
- 陳國勝，2000，〈行政機關適用行政程序法之原則與例外--以警察機關為例〉，《中央警察大學學報》，第37卷，頁167-190。
- 黃瑞禮，1986，〈行政執行法之研究〉，《國立臺灣大學政治研究所碩士論文》。
- 黃錦堂，2005，《行政組織法論》，翰蘆圖書出版有限公司。
- 趙永茂，1991，《中央與地方分權理論之建構與整合》，台北：五南出版社。
- 劉嘉發等合著，蔡震榮主編，2012，《警察法總論》，一品文化出版社。

- 劉儀、李晴，2012，〈城管執法困境調查及對策研究〉，《犯罪研究》，第4期，頁71-76。
- 蔡震榮，2002，《警察職權行使法概論》，中央警察大學印行。
- 蔡震榮，2003，〈論警察權行使與特定營業之管理-管轄權與職務協助性質之探討(上)〉，《法學講座》，第18期，頁10-30。
- 鄭昆山，1986，〈我國行政強制制度之沿革及其展望〉，《中央警察大學警學叢刊》，第17卷第3期，頁105-121。
- 鄭善印、陳正資，2008〈警察職務協助及執行協助之現況與解決之道〉，《收錄於97年度警察執法專題研究年報》，頁267-308。
- 鄭雅芳，2012，〈論警察職務協助及執行協助〉，《臺南市政府101年度自行研究報告書》。
- 韓仁盛，2009，〈論行政上之協助-以警察職務協助為中心〉，《國防大學管理學院碩士論文》。
- 羅豪才，1999，《行政法學》，中國政法大學出版社。

二、外文部分

- Altheide, D. L. (1996), *Qualitative media Analysis*. Newbury Park, CA: Sage.
- Bayley, D. H. (1994). *Police for the future*. New York: Oxford University Press.
- Bennett, T. (1994). *Community Policing on the Ground: Development in Britain*, In D. P. Rosenbaum(ed). *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Benson, J. Kenneth (1975). *The Interorganizational Network as a Political Economy*, *Administrative Science Quarterly*, 20(2): 229-249.
- Benson, Leoretiacl (1985). *Theoretical Perspectives*, *The American Behavioral*, 29(1): 25-39.
- Coglianesse, Cary and Jennifer Nash (2006), *Beyond Compliance: Business*

- Decision Making and the US EPA's Performance Track Program.*
Cambridge, MA.
- CPC (1994). *Understanding Community Policing: A Framework for Action.*
Washington DC: Community Policing Consortium.
- Fink, S. (1986). *Crisis Management: Planning for Inevitable.* New York:
American Management Association.
- Gellhorn, E. and R. J. Pierce, Jr. (1982), *Regulated Industries.* St. Paul: West
Publishing Co.
- Goldstein, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Policing Approach.
Crime and Criminology. Vol.82: 690-707.
- Greer, Douglas F. (1993), *Business, Government, and Society.* New York:
MacMillian Publishing Company.
- Landes, W. M. and R. A. Posner (1975), "The Private Enforcement of Law."
Journal of Legal Studies, 4(1): 1-46.
- Langran, Robert and Martin Schnitzer (2007), *Government, business, and the
American economy.* Lanham: Rowman& Littlefield Publishers.
- Lehne, Richard (2006). *Government and business: American political economy in
comparative perspective.* Washington, D.C.: CQ Press.
- Lipsky, M. (2004). Street-Level Bureaucracy: the Critical Role of Street-Level
Bureaucrats. In J. M. Shafritz, A. C. Hyde and S. J. Parkes. *Classics of
Public Administration*(pp.414-422). Wadsworth/ Thomson Learning.
- Lowi, T. J. (1966), "Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of
Government". In Randall B. Ripley (Ed.). *Public Policies and Their Politics*
(pp. 21-40). New York: W. W. Norton & Company.
- Mastrofski, S. (2006). Community Policing: A Skeptical View, In D. Weisburd and
A. A. Braga(eds), *Police Innovation: Contrasting Perspectives.* Chicago:
Cambridge University Press.

- Mcloughlin, D. (1985). A Framework for Integrated Emergency Management, *Public Administration Review*, 1985 special issue, pp.165-172.
- Minichiello V., Aroni, R., Timewell, E., & Alexander, L.(1996). *In Depth Interviewing*(2nd ed.) South Melbourne: Addison Wesley Longman Australia Pty Limited.
- OECD (1997), The OECD Report on *Regulatory Reform: Synthesis*. Paris: OECD Publications.
- OECD (2001), *Businesses' Views on Red Tape-Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-Sized Enterprises*. Paris: OECD Publications.
- Ogus, Anthony (1994), *Regulation: Legal form and economic theory*. Oxford: Clarendon Press.
- Ogus, Anthony (2001), *Regulation, Economics and the Law*. Northampton: Edward Elgar.
- Skogan, W. G. (2006). The Promise of Community Policing, *In D. Weisburd and A. A. Braga(eds)*, *Police Innovation: Contrasting Perspective*. Chicago: Cambridge University Press.
- Spulber, Daniel F. (1989), *Regulation and Markets*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Steeles, C. L. (1998). Emergency Management and Floodplain Management in the United States. *第二屆台灣省災害防救研討會論文集*，頁 9-38。
- Sullivan, Helen & Chris Skelcher (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*. New York: Palgrave Macmillan.
- Vigoda, Eran & Etai Gilboa (2002). The Quest for Collaboration: Toward a Comprehensive Strategy for Public Administration, *In Eran Vigoda (ed).*, *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*, New York: Marcel Dekker, pp. 99-117.
- Viscusi, K. W., J. E. Harrington and J. M. Vernon (2005), *Economics of Regulation and Antitrust* (4thed.). Mass.: MIT Press.

B. Pieroth / B. Schlink / M. Kniesel, a.a.O.(Fn. 35), S. 85-88.

Bodo Pieroth / Bernhard Schlink / Michael Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl., 2012, S. 77-83.

BVerfGE 109, 190/215.

BVerfGE 13,97.

Ernst Emmerig, Ein neues Polizeigesetz in Bayern, DöV 1955, S. 101.

F. Schoch, a.a.O.(Fn. 12), Rn. 4-6, 36-38, 50.

Franz Mayer, Probleme des Polizeirechts in der Bundesrepublik Deutschland, DöV 1960, S. 89.

Friedrich Schoch, Grundlagen und System des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts, JURA 2006, S. 665; Schoch, Rn. 49, 51.

Gerhard Wacke, Das Frankfurter Modell eines Polizeigesetzes – Zugleich Bericht über den Polizeigesetz-Entwurf für Nordrhein-Westfalen, DöV 1953, S. 390.

Rolf Schmidt, Besonderes Verwaltungsrecht II, 11. Aufl., 2007, S. 431-432.

V. Götz, a.a.O.(Fn 11), § 1 Rn. 4-5, 8,10, 15.

V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 2; Friedrich Schoch, Polizei- und Ordnungsrecht, in: E. Schmidt-Aßmann / F. Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2008, Rn. 4.

V. Götz, a.a.O.(Fn. 11), § 2 Rn. 3, 6-10, 13-19;

V. Götz, a.a.O.(Fn.11), § 21 Rn. 3,18, 13, 21-22.

Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr(不同危險防衛事物領域之管轄權界定辦法，ZustVo-SOG).

Volkmar Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 15 Aufl., 2013, § 1 Rn. 1, 3.

附錄 1 第一次焦點座談題綱

壹、保一總隊第四大隊(森林暨自然保育警察隊)、保一總隊第一大隊(環境保護警察隊、電信警察隊)、保二總隊(保護智慧財產權警察大隊)

- 一、請問貴警察隊成立的法律依據為何？工作內容有那些？
- 二、請問貴警察隊與目的事業主管機關是如何分工？彼此權責如何分配？互動情形如何？取締不法行為的工作時，是如何分工？
- 三、請問目的事業主管機關有無取締不法的人力，有無單獨的人力及組織？
- 四、請問貴警察隊在執行工作時，有那些執行困難或問題？

貳、直轄市及地方縣市警察局

- 一、請您列舉貴機關協助一般行政機關執行協助時，大致包括那些工作內容？
- 二、您覺得行政機關為何會將這些工作請警察機關協助執行？
- 三、您認為行政機關自力執行這些工作，有那些困難？
- 四、您認為警察機關協助行政機關執行這些工作有那些困難或問題？

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

附錄 2 第一次焦點座談紀錄摘要

一、時間：2013年08月23日（星期五），上午10時00分至12時00分

二、地點：中央警察大學警光樓推廣中心

三、紀錄：鄒安晴研究助理

四、出席人員：

1、研考會人員：武桂甄專員

2、研究小組成員：洪文玲教授、章光明教授、張淵崧研究助理、陳思帆研究助理、鄒安晴研究助理。

3、座談與會人員：警察隊4位、中央警察機關1位、地方政府警察局3位。

五、座談內容摘要：

（一）環保警察李紹榆隊長：

1、介紹環保警察隊成立之背景沿革歷史，以及內部組織人員編制。

(1) 環保警察主要業務內容為：

甲、協助環保署的排除稽查

乙、和環保署聯合稽查

丙、普通性勤務，如：針對不法廠址巡邏、備勤

丁、配合環保署交辦案子行政查察

戊、佈建勤務，如：警政署的安毒查緝行動、地檢署檢察官指揮交辦的專案勤務

(2) 環保警察和目的事業主管機關之分工：

甲、早期訂定「行政院環境保護署」，採聯合作業上的辦理，依環保署需求提供人力。

乙、若不法行為涉及行政罰則屬其區大隊知裁罰範圍；若為刑法部分，當下會有各區督察大隊和環保機關要作稽查紀錄或督察紀錄，然後由我們警察去作司法警察權介入。

丙、查獲不法情事時，目前為任務編組非正式單位，本身不具有移送權，故

案件移送的方式有三種：

- 環保警察隊回覆各區督察大隊我們回覆給他，各區大隊以其機關名意，再回覆給地檢署。
- 環保警察對發現有涉及行政刑罰的部分，透過當地分局或是刑事警察大隊，會主動幫我們移送。
- 檢察官指揮，偵辦之後，發交指揮書，不透過分局，直接給檢察官，非正式單位，沒有移送權之下，在抓到現行犯的情形，往往在時效性的追求上，以及檢警共用 24 小時之下，產生相當的問題。

丁、環保署組織本身設有北中南三大隊，為督導角色去介入，沒有實際去取締不法的人力，需要其到場為稽查紀錄時，考量其自身安全，會延遲到場影響時效。

戊、聯合稽查之對象由環保署提供特定場址，提出需求人力，環警隊再作配合。

- (3) 環保署和環保警察之間的績效問題，環保警察績效高代表管理端（環保署）的控管出現問題，惟，環保警察隊本身也面對著績效問題。
- (4) 行政警察權和司法檢查權界限問題，環保警察的權限受到業者質疑。適用警職法「有明顯犯罪之虞」之要件抑或依照刑事訴訟法申請搜索票在進入其場所。
- (5) 實務上專業判斷的問題，仍需環保機關的專業認定。
- (6) 人力、經費短缺問題，造成人力不足、硬體設備無法提升。

（二）台南市法制室警務正：

- 1、跨縣市轄區的合作取締廢五金燃燒，配合環保局聯合稽查小組取締，會產生管轄認定不清的問題。
- 2、地檢署的環保查緝和國有土，要求都成立環保查緝小組，視當地檢察署的行政態度，若為積極強勢，則往往要求警察到場協助，增添警力負擔。
- 3、行政機關和警察機關間的認定標準不同，行政人員考量將來到法院作證說明之因素，在稽查紀錄上和現實會有所出入。

（三）警政署施源欽警政委員：

- 1、目的事業機關各個都有警察應獲得協助的事項，目前統計共 182 種。當中多為配合政府政策，以及行政一體的概念考量下納括於當中。
- 2、警察除本職上的治安維護、交通整理之外，缺乏專業知識和智能的

訓練，在環保法令上的判斷、採樣鑑定等所能貢獻的有限。

- 3、立法委員的政治壓力下，背負民意下，要求警察機關為他機關之業務，如動物保護之範疇，要求警察自主訓練，並以凍結預算為手段，使警察機關僅能就策。
- 4、警察機關「全天性」和「散在性」兩大特性，造成目的事業主管機關依賴警察機關，增加警察機關之業務。
- 5、行政機關本身的心態問題，例如人力不足可透過擴編或者是採取加班制度的手段來解決，警職法第 28 條應該是講說第一次的障礙或者是秩序的維護應該由主管機關去維護，而非行政機關請求職務協助的依據。

(四) 保智大隊施秀怡組長：

- 1、介紹保智大隊成立之背景沿革歷史，以及內部組織人員編制。
- 2、保智大隊的案件來源多為民眾檢舉、自行提告，或是檢察官或其他機關所移轉。
- 3、專業鑑定的部分，仍屬目的事業主管機關之權責，鑑定結果確實有不
- 4、法之虞，保智大隊方進行取締工作。
- 5、保智大隊本身有在司法上具有獨力的移送權。
- 6、ECFA 之後，兩岸對於取締不法侵害智慧財產權的重視，並提出中國大陸對於侵害智慧財產的部分，界定多少範圍以內以「行政罰」來處罰，非皆以刑法為之。我國目前就商標法和著作權法，沒有行政罰，目前僅修法還有兩岸之間合作機制的建立，要到什麼樣程度，及對專業判斷上質疑地方的解釋。
- 7、警察機關內部調動頻繁，造成專業知識上和智能上的經驗無法傳承，培訓無法持續，產生斷層。

(五) 電信警察蔡隊長：

- 1、介紹電信警察隊成立之背景沿革歷史，以及內部組織人員編制。
- 2、電信警察在任務編組的地位上，其執行計畫主要在維護執行任務人身安全以及稽查障礙的排除。涉及專業判斷，是否違反電信法，接為國家通訊傳播委員會判斷。
- 3、國家通訊傳播委員會本身有取締不法之人力的編制，北中南各有監理處。
- 4、經費預算仍以行政程序方式向國家通訊傳播委員會核銷，而本身的俸給薪水人事經費仍編制於刑事局。

(六) 章光明教授：

- 1、 美國行政機關的合法管理及非法取締係採一條鞭管控。
- 2、 警察機關到場協助，僅為符號作用，對於行政機關的效率上促進並無明顯作用。
- 3、 目的事業主管機關依賴警察之原因，除警察組織特性、勤務特性，另外警職法第 28 條「補充性原則」，亦為當中之中要一環。
- 4、 「管轄恆定」與「行政一體」兩大原則下的衝突，以及判斷考慮的因素。
- 5、 職務協助的觀念釐清，需要透過向民眾宣導以及行政首長間的溝通，而非僅法制層面上的修改，無法達到真正成效。
- 6、 行政程序法第 19 條警察機關協助其他行政機關來接受他們申請，行政規則的層次建議可提升到法規命令，在認定時可以組成委員會的審查機制，委員會的成員不包含警察機關人員，公信力就增加了。為研究建議之一部分。
- 7、 時代在進步，犯罪類型不斷的演變，就專業性的認定和犯罪偵查領域，警察亦應有所對策，所以刑事局不斷擴編、增加警察隊等等。重要者為警察機關和目的事業主管機關之間的權責劃分、業務、管轄作切割，從政府的角度，提升行政效率。

(七) 洪文玲教授：

- 1、 行政程序法第 19 條基於行政一體的原則，警職法第 28 條補充性原則是警察自己要去補行政機關的，我們警職法是我們自己人的一個期許，要來補充行政機關，是定義在即時強制現行的危害，警察才要補充。個把警職法 28 條定位成一種特別的職務協助，在「即時強制」，就是發生現行危害，那有管轄權的機關他沒有人力處理，這時候警察就要去立刻採取措施來控制這個危害。
- 2、 法務部對於警察機關「維護秩序」的角色，認為係警察機關本身的職責，並非行政程序法第 19 條之內容，亦為基層員警疲於奔命，業務繁重之原因。

附錄 3 第二次焦點座談紀錄摘要

『行政機關強制力行使之研究-行政機關與警察機關之合作模式』第二次專家焦點座談紀錄

壹、時間：民國 102 年 10 月 11 日（星期五）18 時 00 分

貳、地點：臺灣大學社科院國際會議中心第 4 會議室

參、出席人員：章光明教授、洪文玲教授、葉一璋教授、莊副處長麗蘭、武副研究員桂甄、鄭善印教授、孫煒教授、彭芸教授、林澤謙簡任視察、陳俊明副教授、張淵崧研究員、陳思帆助理

肆、列席人員：凌專員主悅、鄭專員如琳

伍、主席：章光明教授

紀錄：陳思帆

陸、討論事項

一、章光明教授：

（一）研究背景及目的簡介，並說明今日焦點座談目的有二：探討影響合作模式之關鍵因素以及適合的合作模式。

（二）歸結今日座談重點有二：

- 1、問卷設計要定義明確，尤其專業警察機關以及一般行政警察機關間之區辨，而研究焦點應放在依法規地方警察機關職務協助 182 項部分。
- 2、問卷應有開放式問卷設計，便於調查對象填寫合作模式之配套措施的建議。

二、鄭善印教授

（一）建議研究團隊針對合作模式做區隔，再割裂出不適宜合作的業務，惟仍將焦點置於適合合作的部分。

（二）警察的全日性特性，使得本為行政機關的業務，於夜晚時則警察機關擔負責任。另外，警察支援部隊多，有機關間的借調人力支援情形。

- (三) 日本警察的權責和我國相比較，具有相同之處。
- (四) 德國「秩序機關」一詞，建議修正為「一般行政機關」。
- (五) 大陸城管人員的工作業務範圍需要再仔細探究，其信譽不佳且爭議多，方便研究及比較。
- (六) 強調行政機關和警察機關採取合作模式之必要性，惟須探討其合作間所產生的問題。
- (七) 在警察機關本身的認知傾向和行政機關間合作，以及為什麼在此種認知下仍有許多爭議兩者間設計指標。
- (八) 影響合作模式關鍵因素探討：
 - 1、 構面(二)-1「地方政府擁有預算配置權力」指標，因地方政府機關對警察預算的配置權未有明文，可以再議。
 - 2、 構面(三)-2「警察機關具有督察制度」指標，「督察」通常係指避免吃案情形所有之制度。建議針對說明內容能夠再詳細化，避免填答者不清楚警察督察制度。
 - 3、 構面(三)-4「警察機關執行行政強制力的效率高」指標，其用語要考量一般性問題，避免填答者不清楚行政強制力意義，而可能與構面(三)-1指標重疊。建議將「警察機關執行行政強制力的效率高」改為「警察機關行政強制執行效率高」。
 - 4、 構面(四)-4「職務協助要件不明」指標，需要再考量，因原有法律規定已經明確，再制定一些辦法，並不會產生結構性問題，需要針對內容再詳細說明。
 - 5、 構面(四)-1「行政刑罰肥大化」指標，建議修正用詞以及確認行政刑罰對象，避免填答者不懂專業用詞。

三、孫煒教授

- (一) 建議研究團隊針對合作模式之不同而做分類，分為地方行政機關、中央行政機關及獨立機關探討。因其首長的產出方式不同、業務不同，合作模式應分別考量。

- (二) 一般行政機關若需要警察協助合作的話，就學理而觀，應以管制性措施為主，其他一般部分應沒有這方面問題，只是不知道實務上警察機關所遇到的問題是不是都是如此。
- (三) 不同行政機關需要警察協助之層面、強制力密度不同、使用執行力的專業程度高低，其構面以及合作模式亦不同。
- (四) 建議未來團隊在研擬政策建議時，可依不同行政機關專業性密度及所需強制力程度做類型化指標，如，專業性低所需強制力程度高，此時就需要警察介入。如此構面及合作模式之探討更有意義，惟在操作化定義上會有難度。
- (五) 管制性業務涉及國家核心職能，不宜委託外包，會造成政府空洞化，因此私人保全之運用要多方考量。

四、洪文玲教授

- (一) 行政機關本身因人力不足，造成取締上的威信受到挑戰，故行政機關近年來有增強自我執行力的趨勢。
- (二) 稽查取締權力以及行政強制力之間差異之觀念說明。行政機關專業人員全程負責亦或是警察機關到場支援，涉及當中模式的選擇，是全程由行政機關負責，如予以配帶武器，則可免除使用警力。
- (三) 構面(四)-3「職務協助概念不清」指標說明：姚高橋任署長時代原有職務協助執行要點，後因行政程序法之施行而廢除，但行政程序法規​​定界線不明。
- (四) 在大型抗爭活動時到底派遣警力安全維護、維持秩序是本務還是職務協助？抗爭活動上有現行犯的強況，於法律上是兩機關「會同」，或者是「協助」？
- (五) 主觀認知構面是否要把行政人員之主觀認知放入應再考量，因行政機關欠缺自信，應該跟缺少訓練、裝備不足有關，牽涉層面眾多，所以行政機關認知是執行幹部主管認知，還是行政人員認知，是否有劃分必要值得考慮。

(六) 職務協助最嚴重問題在地方層次，尤其業務層在派出所，收納分散式的機關業務，基層同仁本身業務繁多，支援多項業務，到最後他行政機關之業務壓力亦為警察幫忙承受的現象，因此考量合作模式時，地方及專業警察機關應有所區隔，而將重點放在地方警察機關。

(七) 影響合作模式關鍵因素探討：

- 1、 構面(一) 社會主觀認知，人民相信警察係因為有武力、有配槍，其權力來自司法警察權。
- 2、 構面(三)-1 以及-4 應做明確區別，而將-1 修正為行政機關之專業能力，以領域專業為分類(行政專業)；-4 「警察強制力高」則應當作警察有武力。
- 3、 構面(四)，現行給予行政機關司法警察權採保留態度，應增加憲政制度。

五、陳俊明

(一) AHP 問卷填答對象很重要，就團隊所擬名單大致沒問題，公共行政學者在法律的理解上較為不足，故發放問卷在公共行政學者的部分要謹慎些。

(二) 構面指標是否明確很重要，各指標有無重疊之處要再詳審。此外，問卷上之用語應該使用一般性用詞，避免使用專業用語，可能的話應該要舉例，方便填答者想像。

(三) AHP 應先做預試再施行較為妥適，了解填答者對於問卷是否可以清楚回答。

(四) 影響合作模式關鍵因素探討：

- 1、 構面(二)-1 「地方政府擁有預算配置權力」指標，是否真有此情形要再詳查，團隊可以在定義部分舉例，以便填答者理解。
- 2、 構面(二)-2 「行政機關欠缺行政強制執行裝備」指標，可以直接把警棍、警鏢列入，方便填答者清楚何謂行政強制執行裝備為何。
- 3、 構面(四)-1 「警察法之警察任務規定廣泛」指標，建議把警察任務的內容臚列，讓填答者了解。

- 4、 構面(四)-3「不當職務協助特別法」指標，建議再表達清楚，讓填答者便於了解。
- 5、 構面(一)主觀認知部分，可能包括社會、文化等外部環境因素，因此可以考慮將此構面再切割為「警察機關主觀認知」或是「社會主觀認知」，主觀認知部分可增加英雄主義構面；增加「社會文化」構面。
- 6、 建議在 AHP 問卷施測前，先作預試，確認受測者是否了解問卷中的指標。
 - (五) 有關「專業性」與「強制力」之定義和密度衡量不易，填答者不容易判斷，若團隊未來考慮納入要非常小心運用。
 - (六) 美國模式與聯邦及分權有關，在談到警察機關和其他行政機關的業務協調時，對於台灣是否合適，須考慮背景差異，恐有討論空間。
 - (七) 要行政機關作高度行政強制的工作，後續配套措施必須納入考量，具體說明，例如：裝備、訓練、法的授權，以避免政策建議後，執行可行性不足。
 - (八) 雙方適合合作與不適合合作部分要切割說明，如刑事的部分，讓警察來做這是無庸置疑的。

六、林澤謙簡任視察

- (一) 警察行政協助業務有部分是可以完全移交給行政機關，以移民署為例，移民之輔導，此業務若設在警察機關以管制為原則是不會想到輔導，而且移民署本身有自己強制執行能力可使用，不一定都要靠警察機關。
- (二) 拆除違建為例，警察的角色本是配合建管單位，但面對群眾抗爭警察仍為第一線；警察之行政協助亦有其必要，警察從教育就受有關強制力行使之訓練，因此在秩序維護方面仍必須靠警察，再者保全取代會觸及很多爭議很容易手段過當，所以警察職務協助仍具有保留必要性。
- (三) 構面(二)資源指標部分，中央政府和地方政府對於增加預算的意願也是重要影響因素，因為增加強制力上購買警械、另外成立專業編組，訓練和教育，有許多面向需要一併增強，故中央政府和地方政府對於

增加預算的意願應該考量進去。

- (四) 要行政機關完全執行行政強制力，其配套措施不容忽視，否則對整體社會影響甚鉅，而行政刑罰部分也應該給行政機關有完全的司法移送權。

七、葉一璋教授

- (一) 效能考量下，行政機關自主化的趨勢。
- (二) 說明 AHP 分析法與政策連結的關係。
- (三) 影響構面的部分適合使用 AHP 分析法，但合作模式之政策建議，建議不要採 AHP 方式調查，也不要做各模式的比較分析，應針對關鍵因素 AHP 調查的結果，將影響因素的權重考量進合作模式中，結合文獻資料，採漸進模式，研提政策建議，並說明配套措施即可。

八、彭芸教授

- (一) 說明警察機關與 NCC 之合作模式，和保一、保四、保五間有不同樣態，有不同的合作模式。

1、和保一之間因為彼此互相了解政策所以合作融洽

2、與保四的合作情形，保四本身認為 NCC 借用其警力不妥當，警力的福利皆係 NCC 預算編制。

3、和保五於南部合作關係良好。

- (二) 指出專業警察對於 NCC 的協助相當重要且合作層面多元，其合作態樣也各有不同，但就專業性而言，由於這些人員組織定位問題，會影響內部組織的運作。
- (三) 電信警察專業性非常高，但因升遷管道不足，人員流動也高，因此影響到工作經驗的傳承，專業無法累積。

九、研考會提醒

- (一) 構面(一)-4「業務主管機關首長欠缺行政強制執行的認識與決心」指標，其業務主管機關首長為政務官，臨時性高，其影響力似乎不大，

該指標中提到「首長」應再詳查。應考量「行政機關人員本身」是否具由有單獨為行政強制執行的膽識。

- (二) 構面(二)-1「地方政府擁有預算配置權力」指標，其地方預算配置實情，為地方議會審查或者首長控制，應再了解。
- (三) 研究團隊所提出五個合作模式實有調整必要，而且要顧及可行性問題，並且提出配套措施。
- (四) 建議團隊在研提政策建議時，相關利害機關的意見不可忽視。

柒、散會時間：下午 21 時。

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

附錄 4 深度訪談紀錄

一、深度訪談-朱景鵬副教授

訪談者:章光明教授(訪 1)、張淵崧助理(訪 3)

訪談對象:朱景鵬主任委員(訪 2)

訪談時間:12 年 9 月 16 日下午 14 時

(一) 一般行政機關在執行強制力時會遭遇那些困境?如何排除?

訪 2: 舉例來說, 警察機關該去作的你們警察機關不是主體, 以前我們在地方的那個土方是城鄉局業務, 城鄉局業務你怎麼會叫警察去看是不是違法? 這是你跟土石場打的契約, 簽的約是什麼你就要去稽查。那他有明顯違法, 他可能說我在執法過程擋住, 行為違法也好的鬧的, 那是你公權力的行使。

訪 3: 他要去作行政稽查可能會遭遇到強大的抵抗?

訪 2: 這種東西是你自己要去判斷的, 因為事有大小, 嚴重不同, 因為主體不同, 利益不同, 而有不同判斷。當你今天假如只是幾萬塊事情可能不會那麼嚴重, 假如是數以千萬數以百萬的事情, 那可能嚴重程度不同。他不是每次事項都要, 我覺得這是行政機關每次勞師動眾, 什麼都要找你, 警察他業務就很多了, 勤務就很多了, 那些都是外加的。

(二) 在什麼情形下會請求警察的職務協助或執行協助?

訪 1: 秩序跟警察就有關係, 產生一個觀念就是說今天去處理了這件問題的時候, 我預見會有秩序問題, 會有抗爭的發生, 請求警察機關支援或者是我不管, 我都請, 應不應該有界限?

訪 2: 這個是判斷問題, 還有會不會過度濫用權力的問題, 那個界限有時候在首長, 有時候是法制上問題。舉例來說, 很多年前某一開發案, 多人去搶種高經濟作物, 搶種就是為了以後你要賠我, 政府機關, 當然不允許這情況。因為他前面有空拍, 後面有空拍, 就知道原來開發前是什麼樣子。台灣就是

這樣很多搶重，這當然就變成另一個問題，就是等你開發的時候他上面已經有別的作物，你這個是違法的，所以經常都是大半夜去採掉這東西，採掉當然是主關機關地方叫作建設處，那現在都叫城鄉發展局，反正跟地政單位跟建管單位農業單位的他們會利用個頭帶去，所以行政機關本身就會有一個隊，可是這些隊伍他只是帶隊去，萬一出現抗爭或什麼問題誰來解決呢？當然是尋求警察協助。跟警察機關有相關的，這中間的可能也許你們可以去整理一些案例，這案例就一些地方公共工程的開發，然後中央也介入，地方也介入。舉例，環保科學園區那是中央環保署的，可是是地方執行的，中央會來列管，因為預算是中央撥出，可是一般來講地方也是有些極少數配合，也是跟地方有關，所以那中間是屬於兩造都有的。發生事情的時候是地方的在，那執行控制抗爭，中央會告訴你自己要去解除。抗爭那中央要你解除抗爭，地方會去找誰？找警察機關。警察是真正有槍有公權力，一般行政機關是徒手的，只有法令只有規定誰來舉證，舉證完之後就交到那邊。潑漆案，今天拆大埔明天拆政府，行政院被潑漆李鴻遠，李部長，不是要說要交辦這些都法辦，法辦以後，才有公民不服從。你要傳喚我不出席什麼時後來這個東西完全不講道理的，可是你看保六總隊在那邊沒有作為，任憑他在哪裡灑弄那一有作為就說你警察欺負人民，就是說地方有地方型態的，屬於公共工程的開發，中央跟地方，因為有中央管考的大的公共工程，可是是由地方政府去執行的大部分，中央去執行的比較少大部分都叫地方去執行，那這些幾個公共政策的問題把行政機關的作為，跟警察機關的作為去作一個整理

訪 1：有一個可以從方法上面的好好選擇我們，從個案的研究中提出一個好的典範，比方說在這案子裡碰到什麼狀況，經過什麼程序，經過認定符合實體要件，所以我們派員去維持秩序。自動請願這部分，很多時候就算不合法，我們的首長還是會說 YES，就算法令還沒到達我們警察該介入，但是因為政治力的介入，然後政治上的溝通，還是在行政機關內部，但地方政府就有。

訪 2：行政機關還有一個叫司法機關，警察機關和司法機關是非常密切的，比如說少年犯打架鬥毆以後跟檢察官法官都有密聯結都要通風報信，這又是一類型跟司法機關。我們講五院司法院是獨立的，可是警察是屬於行政機關。又要去和司法機關作連結。那中間一定是有糾葛關係，警察說什麼都是人民的保母。

訪 1：所謂的強制力簡單講分為兩種。一種是牽涉到犯罪的檢察官的地檢署的這部分。就是司法強制力就牽涉到用武器搜索逮捕你扣押你。這些這個叫司法強制力。這當然是警察機關。可是往前推一點很多時候是秩序機關，不是犯罪行為，是違序行為。在德國已經劃分為一般的行政機關，就是去警察化之後，全部劃歸行政機關，但是很多時候大法官解釋這是一般行政機關該作的。

（三）請警察職務協助或執行協助是依據什麼法律？

訪 2：行政一體，本來就可以提供警察機關協助，可是有的不需要，卻這樣去做就是過度濫用。警察首長，有自己判斷跟地方首長去報告，主動請鷹出擊的也有，所以這不能只靠制度，這有些還因為領導的特質，所以造成他的執行方向選擇。這是行政機關和警察機關，我認為大的方向他們都是警察機關，只是警察機關是種特定目的的行政機關，可是現在因為他執行社會治安有很多很多法令都有關係，因為法律關係太過於密切繁瑣，所以都跟警察機關發生密切關係。當行政機關在需要你，你找不到我不被需要的理由，所以法的部分要作一個釐清。

就算法律上不符合要件政治上你也無從拒絕。

訪 2：法律上沒有賦予我這權力，你要用什麼理由拒絕，那行政機關為什麼最後你會出來一個就是首長行政命令，第二就是警察機關和行政機關去協調，協調以後我們這邊要作什麼事情，那你們願不願意來幫忙，通常都不會說不願意只會說我人力上要怎麼來調整。

訪 3：按照桃園縣的說法一個業務承辦人受理了職務協助的公文來，他有幾個狀況還是沒辦法拒絕，第一個反正不是我去作，第二個我現在拒絕了那個機關我的上司麻煩，第三個基於行政一體我現在拒絕了縣市首長還是要我警察去處理。台灣一直想要走向德國制度但有困難。

（四）您覺得行政機關與警察機關在執行行政強制力時，如何有效合作才能達到有效治理的目標？

訪 2：作經驗比較，德國是一個案例，日本、美國也好，將警察機關和行政機關作為的分野是什麼，在這基本作為之外，會釐清出幾個重要原則，和結

論還有他其中的議題之處，之後在對應於台灣部分。台灣部分剛剛講了很多有歷史問題，生態問題，文化問題，法令問題，很多層面現在台灣部分釐清，釐清之後就能建構幾個討論衝突的面向，那衝突面向什麼叫行政機關？什麼叫警察機關？什麼是大範圍的警察機關？包括你們講的海巡環保很多很多，在台灣分那麼細，他的權力來源是哪裡？那權力的機關所屬是哪裡？權力的應用是什麼？應用到什麼樣的範圍？有的是有特殊目的的，那地方政府所有的警察局的員警，因事因地制宜所不同設置的派出所，這是很清楚的。德國現在把這東西作一個歸納清楚，台灣為什麼作不到這就是後面的政策建議，就是說在什麼樣的條件狀況之下，台灣應該要怎樣走向屬於行政機關依作為事項，什麼樣的是屬於警察機關，依照法令應作事項，這中間一定還有一些盲點，這些盲點可能要透過修法途徑，修法有很多透過警職法的整理清楚之後，就知道說政策建議走向。

訪 1：主委這樣講我們要做兩個類型化。第一個類型化，美國模式就是行政機關裡面都有自己的警察比方說 D E A 他裡面就有自己的刑警就沒有警察機關了沒有警政署，所有行政機關管不完的事情才由聯邦調查局來作。所以聯邦調查局是人家不作的他作，這是美國模式。

另外是德國模式犯罪還是都是警察作，但事行政調查行政不法的部分，去警察劃由行政機關作，那台灣是好像要走德國路，但是大部分行政不法的是一般行政機關通常還是請警察機關來作，而且這界線是模糊的，這部分怎麼把他類型化然後透過法令也好，行政作為也好，讓這制度能夠形成這是第一個類型化。

第二個類型化是把行政機關類型化，從狹義警察機關到廣義警察機關，就是剛剛講的一般行政機關在到剛剛講的司法機關。

第三個類型化，直接在該作上面有什麼樣的作為，也就是說警察機關和其他執法機關間的關係和警察機關跟一般行政機關之間的關係那這樣會幫助作一些釐清。

二、深度訪談-新北市侯友宜副市長之紀錄

訪談者：章光明教授(訪 1)、張淵崧助理(訪 3)

訪談對象:新北市侯友宜副市長（訪 2）

訪談時間：102 年 9 月 7 日下午 13 時

訪 1:去年我幫新北市作過一個調查，壓力最大的是什麼？第一個，他們覺得人力不夠，第二個，業務太重。這兩個是同樣的事情。人少就是工作多，那工作多從哪裡來呢？不是他的本職工作，很多都是從其他機關來的。比方說「黑蝙蝠專案」專案，它今天下來的時候，這個分際要怎麼去拿捏，那彼此要怎麼合作，它的界線在哪裡？如果真的要作，大概就這個議題。

訪 2：新北市警察壓力大其實是因為他的人口數和警民比的比例算是太低（1：540），那一個警察要服務五百多個跟要服務四百多個他們相對壓力會比較大，在加上幅員遼闊性，幾乎是臺北市的八倍，比起各縣市也大很多。所以人口數多、警民比高、幅員又大、加上我們警民所統計的資料數又是最高的，再加上又鄰近台北市。北北基這個大都會型態，又跟台北市不一樣，臺北市他是一個穩定中的層次，因為它所有警力一比四百之外，還有憲兵警力有調查勤務的中心、刑事警察局的中心。那兩個城市會比較治安問題，相對的整個福利也好，不是只有警察福利，是社會關懷的福利，還有社會投資環境改善的財力，這些其實都是影響到治安的重要因素。你有財力才能夠解決很多問題，包括社會福利的關心、高風險家庭、建設的環境改造，那這個都是整個犯罪預防非常重要的一環。包括投注下的人力，警察我們永遠補不足，這裡壓力大所以流動性高，警察每年生產的量固定，我們永遠都不足。所提的「黑蝙蝠專案」，臺北市的廢棄土要往哪裡倒？台北市的都會型態，連找空地都沒有，有辦法倒廢棄土？沒地方倒你不可能倒大馬路，大馬路巡邏車都在那你會到哪裡？都倒新北。我們的環保稽查同仁要用廢棄物清理法來作稽查，這些管理的部分，幾十年沒有人管理好，因為這是暴利，很多人不願意去倒到原有的地方，有些土可以挖出來再利用，再利用的過程中他去找土質場，土質場能不能承受那麼多量？他去隨便倒在別的地方，而且可夾雜很多的爛泥土。他會把源頭的運輸當中，會按照自己路線走，就所謂的「傾倒」。台北市和桃園縣也有可能倒我們這裡來，這個行業又是黑金行業，要做這個行業跟土質場有關，跟民意代表一定有關係。以前很多人就自己經營土質場，允許一堆垃圾進來倒，本來核准這樣，不斷延伸倒進去，所以在管理上有它的高難度。從出到送，沿途路線，所以以前就是叫他們帶個聯單，

你要送到哪裡要寫好，不然要規定他們裝 gps，但業者不要。以前聯合稽查小組，聯合稽查小組的成效一定都很糟糕，七、八個組成聯合稽查小組，彈性度是弱的，稽查小組的人力有限，但警力它可以藉由巡邏，這不是主要業務，藉巡邏看到有倒廢土的攔住檢查，看他有沒有帶單子，沒帶單子馬上聯絡稽查中心，一個小時以內派人趕到現場，趕到現場會同警察查察，該罰的罰，該扣車的扣車，該處理的處理。環保基察同仁也抱怨，變警察攔到他通知我，他們壓力相對也提升，但是這成效保證好。「黑蝙蝠」專案到目前為止，大概攔了將近兩萬車次，有沒有成效？半年內幾乎都沒有了。最大的壓力來自於議員施壓，來了我也不理他，這改變了關說文化以外也改變了幫派競爭的黑道利益，土石方涉及到很多社會利益的問題，看起來是你們忙很多，但是除了環境受益之外，受益的還是警察社會治安。

再以「公安聯合稽查小組」為例，這關警察什麼事？公共安全聯合稽查，檢查它的設備，它的建材，有沒有違章建築，符合防火材料？，它的逃生避難通道有沒有符合規定？經發局看土地分區使用有沒有符合規定，叫「公共安全聯合檢查」這部分有沒有警察？有。以前成效都很低，我來了，我把公共安全聯合稽查小組人員，以前是工務局主辦的，我把它搶回來叫消防局主辦，先把青少年最相關的網咖、色情行業，我都先抓影響社區治安，影響社會環境的，比如說色情行業、養生館、撞球館、按摩業、咖啡館、舞廳、酒吧，就以前的八大行業列出來。我叫警察帶隊，警察的思考跟公安小組的思考是不一樣的，公安小組以前去看你這消防門可不可以關，隔一段時間來可以了就離開了。公安過了，其實有沒有在改善？一拖再拖到底有沒有改善？這麼多間，多久才來一次看有沒有改善？因為他不改善以後，我們才可以處罰，所以第一次一定是規勸，第二次才會處罰。第二次來了以後，半年、一年後才處罰，那這對治安已經影響半年。警察看到八大行業，它的處理心態是不一樣的，他覺得我要消滅它，因為他覺得這影響治安。由其很多行業，像網咖、容留未滿十八歲的比比皆是，這家網咖哪家比較亂，按摩業有的在住宅區，有的在商業區，那有些疑似色情的，你帶頭去查，他一定會嚴格把關。第二，我就要求時效，你被我找到公安沒有改善的，第一次我貼黃單，黃單以後我限期一個月你要改善；很嚴重的地一次就貼紅單，就被警告客人不要再進去，這是有嚴重公共安全危險，第一次我就罰，第二次再不改善我就準

備拆了，裝潢、設備不行就拆，違章也拆了，我給他們期限很短，大概三個月。這樣有沒有效果？當然有。警察你帶著在查他的嚴格性、心態、執行率很強，他不像過去公共安全過過過，這是新態經營模式面以外。第二個，我也幫警察作事。因為你列舉出來順序是由警察局來提，警察一定提危及社會治安的，比如說網咖、容留未滿十八歲，被你警察抓了四次我就讓他斷水斷電，然後讓他關門。以前新北市無照網咖有兩百多家，不是叫你關就關，這事既存了十幾年的事實了，到今天我來整頓兩年了，到今年兩百多家網咖全部關門，兩年要花多少時間，不關門就讓你斷水斷電，被我抓到四次其他的就算沒抓到也強迫你要輔導轉業。我可以用很多方法，土地分區利用不合格，每家業者有每一家的背景，警察帶隊聯合公安小組力量大家去作，誰拍拍手？學校校長寫一張感謝狀給分局。

我一直覺得警察工作壓力很大，有一些非警察工作看似非警察工作業務，但是把重點抓到跟警察有關係業務。非警察業務但抓賭博、色情、電動玩具、網咖、青少年毒品、抽菸場所這些有沒有的場所都是我們的重點工作，甚至我要警察機關把青少年聚集的場所由學校提供作擴大臨檢和巡邏，然後把販售香菸的據點全部抓出來，這些看起來都不是警察業務，但是其實作的都是幫自己作治安的清理。青少年問題就是學校周遭問題也沒有那麼嚴重阿，但是你學校要跳出來幫忙。

最簡單的，現在的治安會報，派出所主管每個月要開一次，結合民意代表、里長、衛生所、學校、里幹事、社工，除了里長固定的治安問題反映以外，轄區以內哪些是高風險家庭、哪些是極需要被關懷而且是沒被發現的，甚至遊民，現在三重少很多，提出來，派出所不能解決，分局解決，分局每個月也要開一次，不能解決報到警察局去，在不能就報到市府去，市府一定要幫你解決掉。社工多感謝警察你知道嗎？因為很多高風險家庭都是有問題的家庭，精神障礙、身心障礙、前科累累，社工去那怕得要死，由警察了解狀況告訴社工，甚至有必要的時候去陪同社工，警察也可以利用這個機會去掌握狀況，一個自殺或是很容易變成一個意外甚至變成嚴重的社會問題，這些問題其實都是一個安全問題，我們把這底層的用情境犯罪、環境犯罪的預防性把它做好。新北市民眾的水平沒有台北市好，經濟狀況、環境、教育都沒那麼好，他是慢慢我們把社會帶起來安全這一塊能夠守到現在我都覺得非常不

容易了，台北市的網咖無照的一堆，台北市商業區經營色情的一堆，我們用什麼手段？只不過是行政協助的手段，在最重要搭配市府團隊一致性，律訂目標請警察去改善治安，這是雙層效果。新北市作的最好，就是因為我們團隊整合能力強，台北市的警察有沒有主動去關心過台北市的高風險家庭？有沒有主動去作行政協助？沒有，都是被動勤務。我們都是主動性的，照道理我們應該是被動性和輔助性，但是我們是主動性，主動性的範圍會在跟治安有關係的地方，改善社會環境有關係，讓犯罪預防達到一定效果，才會改變一個環境，這過渡期警察會很辛苦，但是時間過了看到成效，我們跟台北市要比要靠這個比，沒有辦法跟他們原有投資五十年的物力人力去比，人力才力比我們多很多，我們是靠團隊去整頓社會環境，讓環境進步；我們是靠團隊力量，彌補財力不足，靠這個去改變，讓政府效能提升，讓人民得到安全保障。我一直覺得警察很辛苦，但是他會看到成就感，因為環境在改變。

訪 1：我簡單作一個歸納，第一個，校長您覺得這個作法對治安其實是有間接幫助的，而且這些事情都是跟警察治安有相關的業務，這樣作之後也在新北市看到治安改善，這些都是跟市府團隊一起來作，這就是「社區警政」的概念。第二個，新北市有不得不然的作法，條件跟台北市不一樣，基於行政一體，警察效率是比較高的，民眾社會觀感也希望警察來作這些事情，不得不作。這也是上次 JOHN JAY 校長所說的「課責」，民眾課與警察責任的時候，民眾也希望警察來作這些，雖然跟治安無關，但作了之後其實對整體治安發展、城市發展是有幫助的。

訪 1：現在就是因為這些法，他們的專業訓練不夠，會出現很多警民糾紛。

訪 2：我最近在想一個問題，江宜樺講的沒錯，反對為食品衛生警察成立，我覺得他講對一半。如果我當署長，我也反對衛生警察成立，不過我會在食品稽查科裡面用行政專業去支援衛生局在稽查過程中，由稽查同仁和警察共同聯合稽查，警察找一般懂化學、化工概念的同仁去作專業訓練，稽查科同仁也沒什麼專業，那是化驗的專業，但這裡面涉及到民事和刑事，刑事涉及到詐欺，民是涉及到行政罰裡面處罰之後要罰錢多少，如果兩個人出去的話，你化被動變主動，業者是怕主動不是怕被動，有人檢舉，主動去查，查察以後我可以發動行政偵查，依法發動調查，有沒有涉及詐欺、不實廣告，貼的背板和成分有沒有一樣，跟稽查配合得很好的話，根本不需要拖那麼多天，

馬上展現出效率；現在不是，現在是警察車來了，行政罰罰多少，我們在移給檢方，檢方再慢慢去查。業者怕你一下啟動刑事和偵查，他會怕，如果我在同一天化驗出來，就給你移送法辦，效率比這個還強很多，直接移送法辦的時候，民眾對警察的印象是大幅提升，不是等報紙報出來，高檢署再去調，主動和被動是差很多，警察有些事情是一般協助，不要把警察行政協助的功能弱化掉，行政協助是強化的，而且可以讓民眾安心，增加警察形象。他在被動行政協助下，是扮演主動攻擊，針對民眾所關心的案子，警察在行政協助過程中，絕對不是被動性，所以警察心態要作調整，才有辦法增加你警察地位，才有辦法增加民眾對政府的信賴，這是很重要的觀念。政府貴在贏得民眾信賴，警察團隊紀律效能高，而且二十四小時，團隊力量大，針對重點工作可以作好，不一定要常置衛生警察，可以在專案的時候，利用專業背景的同仁，稍微加以簡單訓練，不要因為幾個個案判斷的不精準就放棄，像衛生所可以允許百分之二到三的錯誤，這是很正常的事。等我作一定程度的時候，一定讓它恢復常態，警察是在救急，當嚴格管理變成一個定律了。我剛剛講，不帶聯單的以前從零到百分之六十幾，到八九十時候，這已經變成一個管理了。警察是政府最重要的捍衛力量。

訪 1：所以當管理上軌道，這個層次比較成熟的時候，警察救急的角色退到後面，變成非常態。剛才校長您說的我把它整理一下，警察職務協助是非常有必要的，看起來是被動的，其實是有些問題需要找警察主動來解決的，像這次的衛生問題，就算不成立衛生警察隊，在這個個案上面，你警察就要派支援小組去支援，你辦行政法，我辦刑事法，警察心態須要去調整。

訪 2：警察其實是救急的，警察是解決危機最好的一個單位，贏得民眾信賴的單位，民眾的事都是市政府的事，在角色扮演和彈性度要很強。新北市作的很好是我們警察的橫向連繫作的好，我剛剛提到高風險家庭的關懷，跟社區、學校的結合，以前學校都不准我們進去，現在學校和校外的狀況完全作結合，青少年的問題，他們告訴我哪一家在販賣香菸，本來是衛生局的事，我就叫警察局去抓，這個能夠降低，我相信吸菸就能降低，毒品就能降低，這環環相扣。

訪 1：我有一個心得，我們不能夠只強調行政法、依法行政。

訪 2：警察維護社會安全的這一塊，社會安全不是只有治安安全，包括很多，治安、公安、食安把它拉進來，從防衛體系強化到攻擊體系，也讓市府來幫助社安這一塊，包括解決警察長期以來沒辦法解決的事情，把團隊凝聚起來，在這裡頭扮演急先鋒角色，平常就是維持社會治安，這很多時候也是市府要去幫他們忙，兩個要去融合。半夜超商通報警察，警察就去了，不然半夜學校要怎麼去？改變社會環境、改變社會安全，警察永遠扮演重要角色，治安是狹隘的，社會是廣義的，把治安帶到社會裡頭去，整個民眾才會對警察才會是尊敬的，對政府是信賴的。警察是我最重要的支持。

三、深度訪談-林政則委員之紀錄

訪談者:章光明教授(訪 1)

訪談對象:林政則委員 (訪 2)

訪談時間：102 年 10 月 4 日下午 13 時

(一) 一般行政機關在執行強制力時會遭遇那些困境？如何排除？

訪 1：實務上有一種狀況就是說像有某一些縣市他們為了查緝廢棄土的土方，這業管不是警察但事業管單位通常就不方便處理，或是說覺得他們一些人的背景很特別那到最後市政府可能會說就由警察查那些事，但警察在查這些廢棄土方他沒有專業性，是不是不應該由警察單純去查要作聯合。

訪 2：治安問題只是廢棄土跟土方的問題，那應該是土木課還是公務局為主建管單位負責帶隊警察陪同，我剛剛講那麼多都是警察陪同。都是警察其實站在輔助的立場不要發生糾紛而已，其實業務不處理就是跟著走就是了。

(二) 在什麼情形下會請求警察的職務協助或執行協助？

訪 2:我覺得警察維護治安有時候群眾的集結，當然很多時候可能對行政機關施政不滿意，那他就說行政機關並沒有專業訓練。人群眾集結常常會影響到治安，所以站在警察職責上這一部份，就會很自然的請警察出面地方政府，很重要的沒有專人在排除這種抗爭，所以自然地不管國內外都是由警察來協助，這是我所了解的。

訪 1：那現在就是說有一些行政機關強制力不是影響到社會秩序的問題的部

分，還是會希望警察，比如說去作行政稽查，他還是要警察去，但是在職責範圍內一般。在法令規定內都是一般業務主管機關他們應該就有這樣的職權可以作，但他們通常不願意作，行文要警察機關幫忙，那警察機關去其實沒有作什麼強制力作為，就單純站在那邊。

訪 2：我們也很高興，警察在社會上公信力還是很好，所以很多行政機關在作行政業務的時候有一些業務會比較敏感，怕當場處理會比較不順利，由警察人員在旁邊他不作什麼只要站在那裏，幫助中央政府地方政府遂行比較平順假如沒有警察在那裏也比較容易產生衝突，有的話大部分就會消弭無形，所以因為有這種功能這種功能也很顯著，所以很多公家機關就會依賴，無形中就會增加警察的業務。

那警察三大任務愛民、作好地方服務，這是第一個；第二個治安，第三交通作用，這三大要件服務人沒作好，治安交通作好。

（三）在行政機關與警察機關執行強制力時，若權責無法釐清，您如何在「管轄法定」與「行政一體」間做有效的判斷以指派任務，您判斷的考量因素有那些？

訪 1：如果行政機關在他本身業務範圍內不涉及強制力的，由他們本身來處理應該是沒什麼問題，大部分是如果有涉及到強制力執行的部分，那一般民眾對於警察或是公家機關的認知和看法，是警察機關來作會比較好。

訪 2：事實也是如此就是說警察陪著走到工商普查，還是土地丈量調查，他只要有警察在旁邊，他就覺得政府有在作事，假如沒有警察在旁邊有一些比較皮的，有意見的就會增加困擾。假如說有一些民眾比較不了解的話，而警察在那裏他就會很配合，有些不了解的，沒有警察在那邊他也會跟你理論，理論，行政效率就會打折扣而且有時候會延伸意想不到的後果。

訪 1：就整體來說委員覺得就行政強制力部分其實警察在執行效率還是比較高。

訪 2：效率比較高而且比較正面因為他的形象還是很好。

訪 1：那跟委員請教一下行政機關請警察機關去幫忙，這裡面會涉及到警察動用這麼多人他會需要一些費用，這一般都是請警察機關自己吸收不曉得委

員您的看法?

訪 1：動員人力，理論上應該可以由委託委任行政機關來支付會比較恰當，因為你是執行我的業務不是執行你的業務，理論上應該這樣比較好，台南市政府最近也發生大埔事件，那些動員的事，因為警察維持治安的任務勉強講得上去，假如不是相關維持治安的，假如幫忙鄉鎮公所出去推動一些市政業務的話出去，員警的相關費用，應該還是要用預算給警察機關這是比較合理的。假如治安的部分就沒話講你說民眾陳情，有一些反對的就像你說台南市長那個事他，假如一衝動起來發生肢體上傷害，也傷害到市長，這個警察機關就比較模糊講不出來，這要請台南市政府撥款，因為警察也是台南市政府。但只要鄉鎮公所其他單位需要地方警察幫忙的話，看他業務性質跟治安跟交通這兩個沒有關係的應該理論上是給對方來付比較好。

(四) 您覺得行政機關與警察機關在執行行政強制力時，如何有效合作才能達到有效治理的目標?

訪 1：像現在業務機關常常在他們相關法規裡面訂定說得設什麼什麼警察隊，比如說最近組改過程當中警政署為了要讓那些森林警察隊環保警察隊，各種不同警察隊成立一直增加甚至過去，曾經衛生醫療也想要成立為生警察隊這樣的模式，會不會到最後你主管機關把很多東西都交給警察處理？

訪 2：要法令依據再怎麼講也難講。立法院他通過一百種警察你也還是要照辦這種，就不能常理來判斷。有他的需要才會產生立法院才會通過那這東西是依法去處理。假如設森林警察民眾發現沒什麼事，民眾就會講話人家測量車或整天戶口查察很忙，這個設不設，變成說不是我們有沒有理由我們反對還贊成，都是其次。最主要是在立法院的攻防，但他假如有通過警政署也要照辦，他假如不通過就沒事其他衛生警察那些到時候只要他們能通過我們只有接受。衛生警察人家設立的原因一定會講出來，那衛生警察是不是一定醫學院畢業的？我的意思是說你要衛生檢查一定事要從學校方面，醫學方面那考出來的要有一年半的衛生養成訓練，這應該是有特別的分區才對。

四、深度訪談-楊俊傑警務員

訪談者:章光明教授(訪 1)

訪談對象:楊俊傑委員 (訪 2)

訪談時間: 102 年 9 月 28 日上午 10 時

(一) 一般行政機關在執行強制力時會遭遇那些困境?如何排除?

訪 2: 行政機關在這個時候請求警察機關協助, 那事實上有沒有安全疑慮, 是個大問號。補習班的稽查, 幼稚園的稽查, 會有什麼安全疑慮?補習班充其量有一個主任, 有一個班導師, 不會對稽查人員有暴力行為?這種情形請求警察機關職務協助這種情形就是浪費。

(二) 在什麼情形下會請求警察的職務協助或執行協助?

訪 1: 警察機關協助行政機關的那些, 通常是特種行業的稽查, 衛生稽查、環保稽查等等。這些都是屬於行政法的部分嗎?有沒有會衍生出行政刑法的部分?另一個重點是說現在行政刑法部分, 這些都是屬於目的事業主管機關, 那行政刑法有一定要警察機關來做嗎?

訪 2: 行政機關依照它的法令, 本來就可以依法行政。警察本來就從事犯罪偵查不管是民眾報案還是勤務中心說有犯罪, 也可以主動偵辦。如果情政機關可以, 警察機關偵查犯罪當然也可以。

訪 1: 最簡單的例子, 主管機關認為說有訊息說這個地方違禁藥品, 或衛生商品去作行政稽查, 那可能行政稽查會請我們去作協助。

訪 2: 行政機關的協助, 不可以被濫用, 會變相浪費行政資源, 像化妝品藥品的稽查並沒有太大的危險性, 行政機關依法本來就可以依法行政。但是有安全顧慮。

訪 1: 一般行政機關在危害還沒有發生, 預見可能會發生就需要警察來協助。

訪 2: 所謂遇見發生當然要客觀合理的判斷, 不能僅以主觀我預見這樣的話有可能都是假藉這樣的名義來找警察協助。

(三) 請警察職務協助或執行協助是依據什麼法律?

訪 1: 那這些機關行文來請我們作職務協助, 警察依據行政程序法可不可以拒絕?拒絕的比例和接受的比例或依據, 你覺得清不清楚?

訪 2：行政程序法本來就賦予被請求機關得以拒絕，假如認為協助會妨礙本身的職務，或者非本身權責，當然可以拒絕。但是為什麼警察機關會配合，我個人感覺，有幾個原因，第一個拒絕你要具有理由而且要行諸文字，要行公文就會令警察同仁認為有麻煩，就便宜行事。認為說協助可能比行文更容易這事第一種原因第二種就是縣府之間的協調合作。

訪 1：行政人員行政怠惰？

訪 2：目的事業主管機關，說他怠惰也不為過，因為有些東西他就是不管有沒有安全疑慮，他一律請求警方協助。就是你本於權責怠於執行那警察機關就是本當一律拒絕。承辦人員除了便宜行事，還要考慮到本身是最基層人員。要考慮往上各層層，各長官他的職務協助和基層人員，不見得是同一基調，可能站在高度立場認為，縣府在各處室之間為了保持和諧密切合作。不見得和承辦人持相同意見，這個時候通常會予以協助，只要不會妨礙警察職務執行，通常會予以協助。基層同仁每天疲於奔命這個牽涉就比較大，因為警察全國各縣市警察機關警力缺額都是一樣，全國皆然。所以造成目前的外勤機構單位，應付各項交通治安，還有為民服務，當然會疲於奔命，第一個是警力缺額的問題。第二個，各行政機關之間協助，這部分通常與以接受不予拒絕，這也是造成稽查機關疲於奔命的原因。

（四）在行政機關與警察機關執行強制力時，若權責無法釐清，您如何在「管轄法定」與「行政一體」間做有效的判斷以指派任務，您判斷的考量因素有那些？

訪 2：當然行政機關和警察機關，在憲政體制下相互合作，那遇到職務協助只有一個概念，在我個人來講就一個概念，就是彼此立場雖然相近，但是盡量取得平衡點。

訪 2：行政機關和警察機關屬性不同，想法也不一樣。在法令規定可以彼此職務協助的狀況下，當然請求機關要適度的裁量，行政執行是否真的需要警力協助，和避免濫用。被請求的警察機關，是否無論案件大小有無需要全不予以協助，也需要衡量。目前的法令雖然有裁量空間，各個縣政府作法也都不一樣，彼此的橫向連繫溝通情形也不盡相同，回歸到行政一體還是彼此互相體諒尊重，共同完成依法執行的權能事項。

訪 1：在實務上會不會有行政機關刑法逼行政的情況，就是透過警察職務協助，因為警察介入部分多為刑法部分，那我們透過這種方式逼的你行政法的部分，比如說他本身就可以稽查，但是還沒有進到刑法的部分，就挾著警察去，因為警察通常是刑法這個區塊，就去查所謂的行政法。

訪 2：行政機關請求警方協助執行個案的時候，當然是以單純的行政罰部分。那警察機關職務協助的目的是，維持你執行人員的安全或是維持秩序。但，過程中過去就橫生枝節，有遇到行政刑罰的時候，當然警察機關知悉有犯罪，可以主動來偵查來偵辦，就是刑事刑罰部分；但是行政罰的部分還是要回歸行政機關。行政機關本於請求警察職務協助的立場，執行後發現行政刑罰，涉及警察應偵查辦部分交給警方，但是行政罰的部分，還是由行政機關來裁處。

訪 1：行政罰法第 34 條裡面清楚規範有關現行犯的處置，而且這些不是單獨針對警察一般行政機關都可以，所以他們本身就具有直接強制的力量但是他們沒有這樣的人力。

（五）您覺得行政機關與警察機關在執行行政強制力時，如何有效合作才能達到有效治理的目標？

訪 1：剛剛講警察的幾個狀況，是不是很多都沒有立即急迫危害，在這種條件之下其實警察本當可以拒絕，所以政府為了有效治理，就擴大充分使用警察的警力？

訪 2：行政效能來講，當然請求警方協助會達到比較顧全的效果。第一個就是警察機關他 24 小時輪班制，不像一般公務機關，行政機關採上下班制，而且假日夜間警察機關都有警力。所以部分行政機關在要求行政協助，通常遇到假日或是夜間，就需要警察協助。因為行政機關在假日，可能也沒有人上班，還有一種是他本身編制的人力，相較於警察可能更少，所以會請求協助。我想這也是原因之一。當然我想最主要的是，行政機關絕對不能對職務協助濫用。

訪 1：請求警方協助的要件可能要很清楚的定義，因為如果越多的裁量空間的話，對承辦人來講越難有裁量空間，那如果說能夠解決這樣的問題的話，行政機關增加行政強制人員的人力的話有沒有幫助？那這些人需要給予他們

合適的訓練嗎？

訪 2：那行政機關他們要行直接強制，還是間接強制？行政執行，最主要就是沒有強制力。的人力編制不夠，還有假日的問題外，還有一個原因是本身並沒有強制力。當下強制執行中立即發生危害還是在執行當下發生危害時他沒有辦法作有效排除。剛才您所講的就是他沒有經過適當的訓練，他也沒有裝備，或者他在場執行人員是以女性行政人員偏多的時候，他當然不敢執行這是人之常情。

訪 1：那就我們這個案子來講你覺得警察機關和行政機關合作的問題，你有沒有建議類似這樣的案子那麼多？ 1：那這種狀況常常在實務上都是公文來，那這樣若就責任論的話所以在把高度往上拉拉到地方首長的話，您覺得要怎麼樣在這行政一體跟管轄恆定作一個權衡？然後權衡的考量因素會是哪些？

訪 2：一般基層行政人員很難拿捏，行政一體互相協助，本來就沒什麼問題，可是目前的現況，就是因為太過浮濫，項目實在太多非警察警力所能負荷。

訪 1：那如果只是目前單純我們業務承辦人來受理嘛，那警察機關來作所謂的判斷，那若是有一個外部機關或是類似一個委員會幫忙我們作篩選的話，會不會改善？

訪 2：以這樣的機制當然是很好，但是比如說行政機關請求警察機關協助，通常都是很急迫的。如果還要每一個案子都透過委員會來審查的話，可能會來不及會發生這樣的困擾假設如果這種情況能夠改善。

訪 1：或者不一定是委員會，而是一個附屬類似一個審查機制，不要只有警察機關是一個跨警察機關和行政機關很專業的審查有沒有幫助？

訪 2：這樣就可以避免承辦人員面對那無形的壓力，當然久承辦人的業務立場我簽了以後經過一個審查機制，來作一個比較客觀的評斷決定是否協助，當然對承辦人員對被請求協助機關同時有幫助的。

訪 1：另外一個就是按照行程法第 19 條的要件來講，其實有很大的彈性空間，那如果警察機關去訂定一個職務協助的標準，不管是可能法規命令有點困難，如果到內部行政規則的話這樣隊承辦人來講會不會比較好？

訪 2：本來不管是行政命令還是規則，越明確對每個承辦人越容易遵循，假

設一個規則或命令充滿彈性充滿衡量空間，說實在的對承辦人形成相當壓力。

訪 1：在地方上的觀察您覺得中央的警察機關，和中央部會有沒有可能訂標準在地方上實務操作？

訪 2：少於期待，當年警察機關負責各類行的查報也廢止了。當然我們也期待會有這樣的專業法令。

訪 1：警察機關成立這樣的一個標準，那現在一個狀況就是說，比如說違章建築的查報我們已經不用在去作這樣的事，但是在中央故部會的法條訂定「得請求警察機關協助之」，而且是不斷的在增加。

訪 2：那法律的訂定明確的話是很好，但是明確就沒有彈性。很多作法都以「得」來講賦予行政機關適當裁量權。有裁量權才有彈性，如果以「應」那就沒有彈性所以也變成是說自然也沒有裁量問題，這個拿捏下比較困難。所以比較需要長遠的思考。

訪 1：就職務協助來講中央和地方應該是地方面比較多吧。

訪 2：因為我是在地方不了解中央。

訪 2：基隆前一陣子有一個案例有一個男子跳樓要借跨民宅那個案子應該大家都有印象，警消都到場當時執行機關並不是警察人員，那行政機關到底可不可以行強制力？是可以的，因為一般行政機關適用的是行政執行法，可以行直接強制那警察人員，而且警察機關除了行政執行法外，還有警察職權行使法可以援引適用。所以在這個狀況下，當然不管是消防、警察、或是行政機關只要要件符合都可以行直接強制，但回歸到原點一般行政機關的心態，還有人力，當然還有部分行政人員不諳法令，不知道本身就有法令可以使用，當然還是行政機關觀念和心態的問題。

訪 1：所以地方首長也會有這樣的心態？

訪 2：因為地方首長通常不會對個案與以關注，主要還是行政機關之間的橫向聯絡。地方首長沒有太大的關係。

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
1	人民幣在臺灣地區管理及清算辦法	第 20 條：本行為執行前條規定時，得依本條例第九十二條第三項規定， 洽請警察機關協助。	財政部/職務協助
2	人類免疫缺乏病毒及其他性病防治講習辦法	第 7 條第 1 項： 警察機關查獲第四條所列之對象時，應協助通知該對象於時限內參加當地衛生主管機關依本辦法辦理之講習。	衛生署/職務協助
3	土石流災害救助種類及標準	第 5 條：土石流災害救助查報，以村（里）為單位。土石流災害發生後，由村（里）長、村（里）幹事， 必要時得會同警察派出所員警，切實勘查發生之時間、種類、原因、區域、受災戶數、人口、傷亡人數、房屋損失數目及農田、漁塭受災情形 ，由鄉（鎮、市、區）公所報請直轄市、縣（市）政府派員前往督勘及撥款辦理救助。	農委會/職務協助
4	大眾捷運法	第 21 條第 3 項： 依第一項但書規定進入或使用私有土地或建築物時， 應會同當地村、里長或警察到場見證。 第 45-2 條第 3 項： 第一項之行為，於施工中有致大眾捷運系統之設施或行車產生危險之虞者，主管機關得通知承造人、起造人或監造人停工。必要時， 得商請轄區	交通部/職務協助

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		內之警察或建管單位協助，並通知該管主管機關令其限期改善、修改或拆除。	
5	大陸地區人民及香港澳門居民強制出境處理辦法	第 7 條：執行大陸地區人民、香港或澳門居民強制出境時，得請求警察機關或其他有關機關（單位）提供協助處理。	內政部/職務協助
6	大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法	第 5 條第 3 項：大陸地區人民遭受家庭暴力，取得法院核發之通常保護令，未能覓第一項所定保證人時，得由地方社政或警察機關（構）代覓該等保證人，或逕擔任其保證人，並出具蓋有機關（構）印信之保證書。 第 37 條：主管機關審查申請文件或親屬關係認為有必要者，得要求申請人或依親對象提供有關資料及經認證合格之公私立醫院或機關（構）所出具之親子血緣關係鑑定證明文件；並得請地方社政及警察機關（構）協助查證依親對象及其配偶有無教養撫育未成年孫子女及養子女能力之相關資料。	內政部/職務協助
7	大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法	第 17 條第 4 項：依第四條規定申請進入臺灣地區之大陸地區人民，因遭受家庭暴力，取得法院核發之通常保護令，且在臺灣地區有未成年子女者，得由地方社政或警察機關（構）代覓保證人，或逕擔任其保證人，並出具	內政部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		蓋有機關（構）印信之保證書。	
8	公務人員保障法	第 76 條第 2 項：復審事件文書不能為前項之送達時，得由保訓會派員或囑託原處分機關、公務人員服務機關或該管警察機關送達，並由執行送達人作成送達證書。	公務人員保障暨培訓委員會/職務協助
9	公務人員保障暨培訓委員會保障事件審議規則	第 29 條：復審事件文書之送達，採用郵務送達者，應使用保障事件文書郵務送達證書；派員或囑託原處分機關或該管警察機關送達者，應由執行送達人作成送達證書。	公務人員保障暨培訓委員會/職務協助
10	公路法	第 57 之 1 條：公路主管機關為維護汽車運輸業之交通安全或營運秩序，對違反第四十七條、第七十七條及第七十七條之三規定事件之稽查，得會同警察及相關機關執行之。	交通部/職務協助
11	公路修建養護管理規則	第 38 條：公路養護工程施工期間，如須限制車輛通行或改道行駛時，工程主辦機關（構）應將時間、改道路線或限制範圍先行公告，並於適當地點設置交通管制設施，必要時並得商請警察機關協助管制。	交通部/職務協助
12	公職人員選舉公辦政見發表會實施辦法	第 11 條：主辦選舉委員會辦理公辦政見發表會，應指定監察人員到場執行監察職務。並洽請當地警察機關，調派警衛人員維持會場秩序。	中央選舉委員會/職務協助
13	公職人員選舉罷免法	第 58 條第 3 項：投票所、開票所置警衛人員，由直轄市、縣（市）選舉委	中央選舉委員會/職

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		員會洽請當地警察機關調派之。	務協助
14	少年不良行為及虞犯預防辦法	第 5 條第 2 項：學校、社會團體、各目的事業主管機關（構）得知少年有不良行為或虞犯等情事，必要時通知警察機關協助處理。	教育部/職務協助
15	少年事件處理法	第 25 條：少年法院因執行職務，得請警察機關、自治團體、學校、醫院或其他機關、團體為必要之協助。	司法院/職務協助
16	少年法院（庭）與司法警察機關處理少年事件聯繫辦法	第 10 條：少年法院（庭）為執行同行，實施勘驗、搜索、扣押，或因執行其他職務得以書面、言詞或其他適當方式，請求司法警察機關為必要之協助，司法警察機關應予協助。 第 16 條：少年調查官、少年保護官執行職務，請求司法警察機關協助時，司法警察機關應予協助。	司法院/職務協助
17	戶籍法	第 38 條：因災難死亡或死亡者身分不明，經警察機關查明而無人承領時，由警察機關通知其戶籍地戶政事務所為死亡登記。	內政部/職務協助
18	水土保持法	第 27 條：主管機關於依本法實施水土保持之處理與維護地區，執行緊急處理及取締工作時，得行使警察職權。必要時，並得商請轄區內之軍警協助之。	農委會/職務協助
19	水土保持法施行細則	第 36 條：各級主管機關依本法第二十七條規定得行使警察職權或得商請轄區內軍警協助執行緊急處理及取締	農委會/執行協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		<p>工作之事項如下：一、第三十五條第一項各款規定之緊急處理。二、本法第十九條第二項所定禁止開發行為之取締。三、本法第二十二條第二項所定地上物之清除。四、本法第二十三條第一項所定之停工、強制拆除、撤銷其許可或已完工部分之停止使用。五、本法第二十三條第二項所定之停工、設施、機具之沒入或工作物之強制拆除及清除。六、本法第二十四條第三項所定之代為履行。七、本法第二十六條第一項所定物料、人工、土地之徵用及障礙物之拆除。八、其他第三十八條所定事項之查報、制止或取締。</p>	
20	水利法	<p>第 75 條：主管機關得於水道防護範圍內，執行警察職權。 防汛期間主管機關於必要時，得商調防區內之軍警協同防護。</p>	經濟部/職務協助
21	水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準	<p>第 4 條：災害查報，以村（里）為單位，於災害發生時，由村（里）長、村（里）幹事，必要時會同警察派出所員警及相關單位，切實勘查發生之時間、種類、原因、區域、受災戶數、人口、傷亡人數及房屋損失數目，鄉（鎮、市、區）公所應速報請該管直轄市、縣（市）政府派員前往督勘及撥款辦理救助，有關災情報告迅即彙轉相</p>	經濟部/職務協助

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		關單位備查。	
22	加值型及非加值型營業稅法	第 53 條：主管稽徵機關，依本法規定，為停止營業處分時，應訂定期限，最長不得超過六個月。但停業期限屆滿後，該受處分之營業人，對於應履行之義務仍不履行者，得繼續處分至履行義務時為止。 前項停止營業之處分，由警察機關協助執行，並於執行前通知營業人之主管機關。	財政部/執行協助
23	占用道路廢棄車輛認定基準及查報處理辦法	第 3 條： 警察機關及環境保護機關應主動查報 ，並受理民眾檢舉占用道路之廢棄車輛。	行政院環境保護署/職務協助
24	召集規則	第 23 條：教育召集之實施，依下列規定辦理： 一、略 二、警察分局：接到前款召集令及召集名冊，應詳予核對後，分送所屬分駐所、派出所，並督導其將召集令於召集日前十日交付完畢。(下略) 前項召集令，除配合年度重大演訓計畫外，以郵遞送達方式送達應召員； 無法投遞者，由縣市後備指揮部造冊送交警察分局辦理交付作業。	國防部/職務協助
25	司法院及所屬機關訴願審議委員會審議規	第 27 條：訴願文書交付郵政機關送達者，應使用訴願文書郵務送達證書。 訴願文書派員或囑託原行政處分機關	司法院/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
	則	或該管警察機關送達者，應由執行送達人作成送達證書。	
26	外役監受刑人返家探視辦法	第 6 條第 1 項：受刑人申請返家探視須附家屬同意書，獲准返家探視後應持返家探視證明書向返家當地 警察所、分駐（派出）所 報到。	法務部/職務協助
27	民生必需品短缺時期配給配售辦法	第 7 條第 3 款：(三) 警察局：負責配售站秩序之維護與違法案件之查處。	經濟部/職務協助
28	民用航空法	第 47 條：乘客於運送中或於運送完成後，與航空器運送人發生糾紛者，民航局應協助調處之。 乘客於調處時，受航空器運送人退去之要求，而仍留滯於航空器中者，航空器運送人經民航局同意， 得請求航空警察局勸導或強制乘客離開航空器。	交通部/職務協助
29	民用航空乘客與航空器運送人運送糾紛調處辦法	第 6 條第 3 項：乘客於調處時，經受退去之要求而仍留滯於航空器中者，運送人經第一項航空站經營人指派之主管人員同意， 得請求航空警察局勸導或強制乘客離開航空器。 航空警察局強制乘客離開航空器時，航空站經營人及運送人應配合採取必要措施。	交通部/職務協助
30	民用航空器及公務航空器飛航事故調查作	第 11 條第 2 項：飛安會得協請地方政府及各 警察機關對事故地區執行必要之安全維護及戒護措施 ，避免事故航	交通部/職務協助

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
	業處理規則	空器之殘骸或所裝載之危險物品危及民眾安全，並防止現場遭人為破壞。	
31	民事訴訟法	第 138 條：送達不能依前二條規定為之者，得將 文書寄存送達地之自治或警察機關 ，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。	司法院/職務協助
32	民法債編施行法	第 19 條：民法第三百零八條之公認證書，由債權人作成，聲請債務履行地之公證人、 警察機關 、商業團體或自治機關 蓋印簽名 。	法務部/職務協助
33	石油管理法	第 54 條：各級主管機關執行下列各款職務時，因人員、設備不足、有遭遇抗拒之虞、危及公共安全之虞或其他有正當理由者， 得請警察機關或其他機關協助辦理 ：(以下略)	經濟部/職務協助
34	交通助理人員管理辦法	第 6 條：交通助理人員之訓練種類及期間如下： 一、專業訓練：對新進人員實施，以一週為原則，並經測驗或考核及格。 二、職前訓練：執勤前實施，以二天為原則。 三、在職訓練：每半年舉辦一次，以一天為原則。 專業訓練，由僱用機關或由其委託警察機關辦理 ；職前訓練及在職訓練，	交通部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		由服務單位辦理。	
35	交通事業人員撫卹規則	<p>第 11 條：終止撫卹金領受權之遺族，或依序具有撫卹金領受權之遺族，依左列規定，取具證明，檢同每月撫卹金受領證書及領款表，報請撫卹金支給機構換發或予以註銷。</p> <p>一、死亡、改嫁、出繼或任有公職或不在學者，取具足資證明之證件，或現住地警察或地方自治機關證明文件。</p> <p>二、宣告死亡者，取具司法機關證明文件。</p> <p>三、原為殘廢不能謀生現能自謀生活者，取具現住地警察或地方自治機關證明文件。</p>	交通部/職務協助
36	光碟管理條例	<p>第 13 條：主管機關得出具查核公文，派員進入光碟、母版製造場所及其他有關處所，查核其有無依第四條第一項、第二項、第六條第二項、第三項、第八條至第十二條規定辦理，並要求提供有關資料，場所負責人或從業人員不得規避、妨礙或拒絕；並得請求警察機關派員協助。</p>	經濟部/執行協助
37	先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法	<p>第 7 條第 3 項：廠商規避、妨礙或拒絕檢查時，主管機關或其委託、授權之機關、團體得請當地警察機關協助辦理檢查事宜。</p>	經濟部/執行協助
38	印花稅法施行	<p>第 16 條：本法第二十五條所稱妨害印</p>	經濟部/職

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
	細則	花稅之檢查，應由協助之警察或自治人員證明，由檢查人員敘述事實報請主管稽徵機關函送法院，依法審理。	務協助
39	印花稅檢查規則	第 4 條：檢查人員執行檢查時，如有必要，得會請當地警察或自治人員協助辦理。	經濟部/執行協助
40	各級學校提供家庭教育諮商或輔導辦法	第 9 條：各級學校為發揮家庭教育功能，預防有重大違規事件或特殊行為學生之發生，得請求醫療、衛生、社政、警察、少年輔導機關或社會團體協助輔導。	教育部/職務協助
41	各級選舉委員會執行監察職務準則	第 13 條：監察小組委員執行監察職務，應聯繫警察機關蒐證及為必要之處理。如各該警察機關人員不足，得洽請有關司法警察人員協助。	中央選舉委員會/職務協助
42	各機關團體派員參加及在國內舉辦國際會議準則	第 12 條：為便於舉辦國際會議，各機關之配合措施如左： 一、外交部及內政部配合辦理有關來華與會人員入境簽證及入出境事宜。 二、治安機關配合辦理會議參加人員安全事項。 三、地方警察機關配合辦理有關維持會場秩序及交通安全事項。 四、觀光事業機關配合辦理參加會議人員之觀光活動事項。 五、主管機關協助辦理會議其他有關支援事項。	外交部/職務協助
43	地方政府處理電業用地爭議	第 6 條：電業如因施工發生糾紛，得商請當地警察機關協助處理。	經濟部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
	準則		
44	地方營民營及專用鐵路監督實施辦法	第 6 條：地方營、民營及專用鐵路機構為維護公共秩序，得請求鐵路警察或當地軍警予以保護。	交通部/職務協助
45	老人福利法	第 43 條：醫事人員、社會工作人員、村（里）長與村（里）幹事、警察人員、司法人員及其他執行老人福利業務之相關人員，於執行職務時知悉老人有疑似第四十一條第一項或第四十二條之情況者，應通報當地直轄市、縣（市）主管機關。 前項通報人之身分資料應予保密。 直轄市、縣（市）主管機關接獲通報後，必要時得進行訪視調查。進行訪視調查時，得請求警察、醫療或其他相關機關（構）協助，被請求之機關（構）應予配合。	內政部/職務協助
46	考試院及所屬機關訴願審議委員會審議規則	第 31 條第 2 項：訴願文書派員或囑託原處分機關或該管警察機關送達者，應由執行送達人作成送達證書。	考試院/職務協助
47	自來水法施行細則	第 6 條第 1 項：自來水事業依本法第五十二條規定，於私有土地內埋設水管或其他設備，必要時得請求當地警察或相關機關協助。	經濟部/職務協助
48	行政院及各級行政機關訴願審議委員會審	第 29 條第 2 項：訴願文書派員或囑託原行政處分機關或該管警察機關送達者，應由執行送達人作成送達證書。	行政院/職務協助

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
	議規則		
49	行政程序法	第 74 條第 1 項：送達，不能依前二條規定為之者，得將文書 寄存送達地之地方自治或警察機關 ，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。	法務部/職務協助
50	行政訴訟法	第 73 條第 1 項：送達不能依前二條規定為之者，得將文書寄存於送達地之 自治或警察機關 ，並作送達通知書二份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所或營業所門首，一份交由鄰居轉交或置於應受送達人之信箱或其他適當之處所，以為送達。	司法院/職務協助
51	行政罰法	第 34 條第 4 款：確認其身分。其拒絕或規避身分之查證，經勸導無效，致確實無法辨認其身分且情況急迫者，得令其隨同到指定處所查證身分；其不隨同到指定處所接受身分查證者， 得會同警察人員強制為之。	法務部/執行協助
52	行政機關執行保護令及處理家庭暴力案件辦法	第 22 條：醫事人員、社會工作人員、臨床心理人員、教育人員及保育人員為防治家庭暴力行為或保護家庭暴力被害人之權益，有受到身體或精神上不法侵害之虞， 請求警察機關提供必要之協助時，警察機關應即協助處	內政部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		理。	
53	低放射性廢棄物輸入輸出過境轉口運送廢棄轉讓許可辦法	第 5 條 低放射性廢棄物包件經公路運送者，應依核准之運送計畫及下列規定執行：二、持有人或運送人視需要得 協調當地及沿途警察機關實施交通管制及排除道路障礙或安全戒護 。	原委會/職務協助
54	旱災災害救助種類及標準	第 4 條：旱災災害查報，以村（里）為單位，於災害發生時，由村（里）長、村（里）幹事， 必要時會同警察派出所員警及地方農政等相關單位 ，切實勘查發生之時間、區域、種類及原因並填具災情報告書；鄉（鎮、市、區）公所應速報請該管直轄市、縣（市）政府派員前往督勘及撥款辦理救助，有關災情報告迅即彙轉相關單位備查。	農委會/職務協助
55	更生保護法	第 12 條：更生保護會實施更生保護時，應與當地法院、法院檢察署、監獄、 警察機關 、就業輔導、慈善、救濟及衛生醫療等機構密切聯繫， 並請予以協助 。	法務部/職務協助
56	汽車運輸業管理規則	第 91 條：六、僱用或解僱駕駛人，應向核發營業小客車駕駛人執業登記證之警察機關辦理申報。 第 136-1 條：公路主管機關為維護汽車運輸業之交通安全或營運秩序，對違反公路法第四十七條、第七十七條及第七十七條之三之稽查， 得會同警察及相關機關執行之 。	交通部/職務協助

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
57	身心障礙者保護通報及處理辦法	<p>第 3 條：醫事人員、社會工作人員、教育人員、警察人員及其他執行身心障礙服務業務人員，知悉身心障礙者有本法第七十五條各款情形之一者，應於二十四小時內填具通報表，以電信傳真或其他科技設備傳送等方式通報直轄市、縣（市）主管機關；情況緊急時，得先以言詞、電話通訊方式通報，並於二十四小時內填具通報表，送直轄市、縣（市）主管機關。</p> <p>第 8 條：直轄市、縣（市）主管機關訪視、調查後，經評估有本法第七十八條第一項規定需緊急安置之情事者，應以書面通報當地警察機關勤務指揮中心，並通知身心障礙者之監護人、家屬。但無監護人、家屬、通知顯有困難或顯不符身心障礙者利益時，不在此限。</p>	內政部/職務協助
58	身心障礙者權益保障法	<p>第 76 條：醫事人員、社會工作人員、教育人員、警察人員、村（里）幹事及其他執行身心障礙服務業務人員，知悉身心障礙者有前條各款情形之一者，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過二十四小時。</p> <p>第 78 條：身心障礙者遭受第七十五條各款情形之一者，情況危急非立即給予保護、安置或其他處置，其生命、</p>	內政部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		<p>身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關為前項緊急保護、安置或為其他必要之處置時，得請求檢察官或當地警察機關協助。</p>	
59	<p>汽車駕駛人及乘客繫安全帶實施及宣導辦法</p>	<p>第 9 條：為維護汽車駕駛人、前座或小型車後座乘客之安全，中央、直轄市、縣(市)公路主管機關、警察機關應會同新聞主管機關訂定計畫並經常協助大眾傳播機構、民間團體，合作宣導汽車駕駛人、前座座乘客或小型車後座乘客，均應繫妥安全帶。</p>	<p>交通部/職務協助</p>
60	<p>汽車駕駛人行駛道路禁止使用手持式行動電話實施及宣導辦法</p>	<p>第 4 條：為避免汽車駕駛人於行駛道路時使用手持式行動電話影響行車安全，中央、直轄市、縣(市)及交通及公路主管機關、警察機關應會同各級新聞主管機關訂定計畫並經常協調大眾傳機構、社團或民間團體，共同宣導汽車駕駛人於行駛導路時勿使用手持式行動電話。</p>	<p>交通部/職務協助</p>
61	<p>災害防救法</p>	<p>第 31 條：各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：</p> <p>第 6 款、指揮、督導、協調國軍、消</p>	<p>內政部/職務協助</p>

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		防、 警察 、相關政府機關、公共事業、民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織執行救災工作。	
62	身心障礙者權益保障法	第 78 條：身心障礙者遭受第 75 條各款情形之一者，情況危急非立即給予保護、安置或其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣(市)主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置。直轄市、縣(市)主管機關為前項緊急保護、安置或為其他必要之處置時， 得請求檢察官或當地警察機關協助。	內政部/職務協助
63	防範選舉人重複投票或冒領選舉票辦法	第 10 條：重複投票或冒領選舉票者，經當場發現，涉有刑法第一百四十六條第三項之妨害投票正確未遂及第一百四十七條妨害投票秩序等罪嫌，投票所主任管理員應會同主任監察員，請警衛人員將該選舉權人或冒領人予以留置， 聯絡當地警察分局派員處理 ，另通報各該直轄市、縣(市)選舉委員會依法處理。	中央選舉委員會/職務協助
64	事業用爆炸物管理條例	第 17 條：爆炸物之運輸，應以專車由專人押運，依照核定之路線及時間行駛，並依下列規定辦理： 一、通過都市地區應檢附爆炸物運輸證， 向當地警察機關申請派車前導通行或疏導交通。	經濟部/職務協助
65	使用牌照稅法	第 21 條：使用牌照稅徵收期滿後，應	財政部/職

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		由主管稽徵機關會同警察機關派員組織檢查隊，舉行車輛總檢查，並得由主管稽徵機關或警憲隨時突擊檢查。	務協助
66	兒童及少年性交易防制條例施行細則	第 38 條：直轄市、縣（市）政府或本條例第六條所定之單位依本條例第二十一條受理十八歲以上之人之請求，應通知行為地之直轄市、縣（市）主管機關。 行為地之直轄市、縣（市）主管機關接獲前項通知後，應迅即處理；處理遭遇困難時，得請求檢察或警察機關予以必要之協助。	內政部/職務協助
67	兒童及少年福利法	第 34 條第 1 項：醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、警察、司法人員及其他執行兒童及少年福利業務人員，知悉兒童及少年有下列情形之一者，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過二十四小時：(以下略) 第 35 條第 1 項：兒童及少年罹患性病或有酒癮、藥物濫用情形者，其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人應協助就醫，或由直轄市、縣（市）主管機關會同衛生主管機關配合協助就醫；必要時，得請求警察主管機關協助。 第 36 條第 2 項：直轄市、縣（市）主管機關為前項緊急保護、安置或為其	內政部/職務協助

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		他必要之處置時，得請求檢察官或當地警察機關協助之。	
68	兒童及少年福利法施行細則	第 9 條：警察機關、學校或直轄市、縣(市)主管機關發現兒童及少年有本法第二十六條第一項第一款或第三款情形，應予以勸導制止，並酌情通知兒童及少年之父母、監護人或實際照顧之人加強管教。	內政部/職務協助
69	受刑人外出實施辦法	遇有前項各款情形時，受刑人應於原指定回監期間內，報告監獄長官；如第 14 條第 2 項：事實上無法於指定期間內報告時，應即向當地警察機關報告，並於該事實消滅後，二十四小時內向監獄長官報告。監獄長官接獲前項報告後，應再指定受刑人回監時間，並報法務部核備。	法務部/職務協助
70	性侵害犯罪防治法	第 8 條：醫事人員、社工人員、教育人員、保育人員、警察人員、勞政人員，於執行職務知有疑似性侵害犯罪情事者，應立即向當地直轄市、縣(市)主管機關通報，至遲不得超過二十四小時。通報之方式及內容，由中央主管機關定之。	內政部/職務協助
71	性騷擾防治法施行細則	第 6 條：機關、部隊、學校、機構、僱用人或直轄市、縣(市)主管機關調查性騷擾申訴、再申訴案件，必要時，得請求警察機關協助。	內政部/職務協助
72	性侵害犯罪防	第 6 條：直轄市、縣(市)主管機關收受	內政部/職

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
	治法第 22 條之 1 加害人強制治療作業辦法	法院、軍事法院依本法第 22 條第 1 項、第 2 項規定所為之強制治療裁定後，應即通知強制治療受處分人至強制治療所接受強制治療。前項之執行， 必要時得請求警察機關、監獄、軍事監獄協助將強制治療受處分人護送至強制治療處所。	務協助
73	所得稅法	第 112 條：本法所規定之停止營業處分，由稽徵機關執行， 並由警察機關協助之。	財政部/執行協助
74	林產物伐採查驗規則	第 11 條：主管機關核發公、私有林產物採運許可證時， 應將許可證副本連同伐採區域位置圖，分送當地林業管理經營機關、警察機關及鄉(鎮)公所，縣(市)政府並應按月填製私有林許可伐採統計表，送中央主管機關備查。	農委會/職務協助
75	河川管理辦法	第 11 條：管理機關應設置河川巡防人員或河川駐衛警察，執行本法第 75 條之警察職權，負責河川巡防及違法危害河防安全事件之取締； 必要時，並得會同當地警察機關辦理。	經濟部/職務協助
76	法院辦理刑事訴訟案件被告具保責任辦法	第 7 條：被告在法院所在地無法覓保，經准許在鄉區覓保，得由承辦推事以電話或以書面囑託 該管警察機關，就近辦理對保手續 ，並將電話囑託情形，記載於電話查保登記簿。	司法院/職務協助
77	社會工作師法	第 19 條：社會工作師依法執行公權力職務，有受到身體或精神上不法侵害	內政部/職務協助

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		之虞者，得請求警察機關提供必要之協助；涉及訴訟，所屬機關（構）並得提供必要之法律協助。	
78	社會救助法	第 9-1 條：教育人員、保育人員、社會工作人員、醫事人員、村（里）幹事、警察人員因執行業務知悉有社會救助需要之個人或家庭時，應通報直轄市、縣（市）主管機關。 第 17 條：警察機關發現無家可歸之遊民，除其他法律另有規定外，應通知社政機關（單位）共同處理，並查明其身分及協助護送前往社會救助機構或社會福利機構安置輔導；其身分經查明者，立即通知其家屬。不願接受安置者，予以列冊並提供社會福利相關資訊。	內政部/職務協助
79	空氣污染防制法施行細則	第 34 條：各級主管機關得視交通工具排放空氣污染物管制工作之實際需要，組成聯合稽查小組，施行檢查及舉發。 前項之檢查，必要時，得會同警察機關辦理。	環保署/職務協助
80	非訟事件法	第 69 條：民法債編施行法第二十八條所定之證明，由應變賣地公證人、警察機關、商業團體或自治機關為之。	司法院/職務協助
81	保安處分執行法	第 72 條：以保護管束代禁戒處分者，對於受保護管束人，應促其禁戒及治療，並隨時察看之；必要時，得報請	法務部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		警察機關協助。	
82	促進民間參與公共建設法	第 23 條：民間機構為勘測、鑽探、施工及維修必要，經主辦機關許可於三十日前通知公、私有土地或建築物所有人、占有人、使用人或管理人後，得進入或使用公、私有土地或建築物，其所有人、占有人、使用人或管理人不得拒絕。但情況緊急，遲延即有發生重大公共利益損害之虞者，得先行進入或使用。 依前項規定進入或使用私有土地或建築物時，應會同當地警察到場。	公共工程委員會/職務協助
83	度量衡法	第 58 條：度量衡專責機關為執行本法， 必要時，警察機關應派員協助。	經濟部/職務協助
84	建築技術規則 建築設計施工編	第 140 條：凡經中央主管建築機關指定之適用地區，有新建、增建、改建或變更改用途行為之建築物或供公眾使用之建築物，應依本編第一百四十一條附建標準之規定設置防空避難設備。但符合下列規定之一者不在此限： 三、建築基地周圍一百五十公尺範圍內之地形，有可供全體人員避難使用之處所，經當地主管 建築機關會同警察機關勘察屬實者。	內政部/職務協助
85	後備軍人管理規則	第 5 條： 後備軍人管理權責區分如下： 八、 警察分局（所）為轄區內動態查	國防部/職務協助

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		察之協辦機關。	
86	毒性化學物質 運送管理辦法	第 11 條：以公路運送毒性化學物質者， 主管機關得洽請公路監理機關、警察機關會同實施臨時查核。	經濟部/職務協助
87	要塞堡壘地帶 法	第 14-1 條第 2 項：本法修正施行前，於軍用飛機場四周一定距離範圍內已設之鴿舍，由權責機關 會同警察機關 ，令其所有人限期遷移，並由權責機關給予補償；屆期不遷移者，強制拆除，不予補償，並依前項規定處罰。	國防部/執行協助
88	計程車專用無線電臺設置使用管理辦法	第 11 條：電臺因故暫停使用或恢復使用時，電臺負責人應報請當地公路監理機關，會同該本會各區監理處， 洽請警察機關派員審驗後 ，層轉本會備查。 電臺暫停使用或不再營運時，其申請人應繳銷執照，報請公路監理機關會同本會各區監理處，派員將機件封存、監毀或依其他規定處理， 必要時公路監理機關得洽請警察機關協助執行 。暫停使用期間最長不得超過一年，	交通部/職務協助
89	計程車駕駛人執業登記管理辦法	第 2 條：汽車駕駛人以從事計程車駕駛為業者，應於執業前向執業地直轄市、縣（市） 警察局申請辦理執業登記 ，領有計程車駕駛人執業登記證（以下簡稱執業登記證）及其副證，	交通部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		始得執業。	
90	軍用飛機場周圍鴿舍拆遷補償辦法	第 7 條：養鴿戶未依期限申請拆遷或申請後未依通知拆遷日期拆遷者，機場軍事機關應開立強制拆除處分書(如附件三)，通知養鴿戶強制拆除之日期，並不予補償。屆時仍未拆遷者，即會同當地警察機關等相關人員，依法強制拆除。	國防部/職務協助
91	原子能法施行細則	安全管制之核物料由公路運送者，除依核准之運送計畫將有關運送事宜通知當地及沿途軍警機構外，並應依左列規定辦理：二、運送車輛之前後應有適當標誌之前導車先行及護送車隨後押運。如係二車以上之運送，車隊應有巡邏車往來巡視。每一運送車隊均應派護送人員及隨帶無線電通訊器之武裝警察。	原委會/職務協助
92	家事事件法	第 195 條：以直接強制方式將子女交付債權人時，宜先擬定執行計畫；必要時，得不先通知債務人執行日期，並請求警察機關、社工人員、醫療救護單位、學校、老師、外交單位或其他有關機關協助。	內政部/職務協助
93	家庭暴力防治法施行細則	第 9 條：法院受理本法第十二條第一項但書規定緊急保護令聲請之事件，如認現有資料無法審認被害人受家庭暴力之急迫危險者，得請警察人員協助調查。	內政部/職務協助

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
94	核子燃料運作安全管理規則	第 6 條等：核子燃料經公路運送者，應依核准之運送計畫、安全管制計畫及下列規定執行： 一、行車四小時以上，應更換駕駛人。 二、運送車隊前後應有前導車及護送車押運，每一運送車輛均應由攜帶槍械及通訊設備之 警察護送 。 三、預先協調當地及沿途 警察機關 ， 實施交通管制及排除道路障礙 。	原委會/職務協助
95	消防法施行細則	第 23 條：消防指揮人員、直轄市、縣(市)消防機關依本法第二十條、第二十三條劃定警戒區後， 得通知當地警察分局或分駐(派出)所協同警戒之 。 第 25 條：直轄市、縣(市)消防機關依本法第二十六條第一項規定調查、鑑定火災原因後，應即製作火災原因調查鑑定書，移送當地警察機關依法處理。 直轄市、縣(市)消防機關調查、鑑定火災原因，必要時， 得會同當地警察機關辦理 。	內政部/職務協助
96	海上捕獲法庭審判條例	第 39 條：執行裁判，由為裁判之海上捕獲法庭檢察官指揮之。 檢察官關於判決之執行， 得請海軍及警察機關協助之 。	法務部/職務協助
97	海岸巡防機關與警察移民及	第 6 條：巡防機關於 必要時得請求警察機關 支援執行緝捕人犯、聯合路	海巡署/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
	消防機關協調聯繫辦法	檢、外離島物資運補、緊急醫療及其他巡防事務。 警察機關於必要時得請求巡防機關支援執行犯罪調查、緝捕人犯及其他警察勤務。	
98	海堤管理辦法	第 15 條：各級管理機關為取締違規使用或其他危害海堤安全之事件，必要時，得商請當地海岸巡防機關或 警察機關協助取締之。	經濟部/職務協助
99	海關緝私條例	第 10 條：海關有正當理由認為違反本條例情事業已發生者，得勘驗、搜索關係場所。勘驗、搜索時，應邀同該場所占有人或其同居人、僱用人、鄰人並 當地警察在場見證。 如在船舶、航空器、車輛或其他運輸工具施行勘驗、搜索時，應邀同其管理人在場見證。	財政部/職務協助
100	畜牧法施行細則	第 25 條：主管機關為執行本法所定業務時， 得請警察及有關機關協助。	農委會/職務協助
101	航空站飛行場及助航設備四周禁止或限制燈光照射角度管理辦法	第 6 條：民航局執行本法第三十三條第一項之規定時， 得會同航空警察局、當地警察機關及當地直轄市、縣(市)政府(村、里、鄰長)派員逕赴現場 通知物主立即關閉照明之燈光設施，如該燈光設施能改善者，民航局應限期改善，如該燈光設施不能改善者，民航局應限期拆遷。 民航局經依前項規定通知物主限期改	交通部/執行協助

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		善或拆遷，屆期物主仍未完成者，依本法第一百十八條第一項第一款之規定辦理；如物主之違反情節重大，有影響飛安之虞且因情況急迫，如不及時拆除照明之燈光設施，顯難達成執行目的時，民航局得依行政執行法第三十二條之規定，執行拆除工作；民航局於執行拆除工作前，應通知當地直轄市、縣（市）政府派員並會同當地村、里、鄰長實施； 航空警察局及當地警察機關應派員維持現場秩序。	
102	航空器飛航作業管理規則	第 50 條：航空人員、航空器上工作人員及乘客，不得於航空器內吸菸，如有違反，經勸阻而拒不合作者，機長可 報請警察機關依菸害防治法處理之。	交通部/執行協助
103	動物保護法	第 23 條第 4 項：動物保護檢查員於執行職務時，應出示有關執行職務之證明文件或顯示足資辨別之標誌； 必要時，得請警察人員協助。	農委會/職務協助
104	商品檢驗法	第 50 條第 4 項：為第一項調查時遇有障礙，非警察機關協助不足以排除時， 得個案請求警察機關派員協助。	經濟部/職務協助
105	國家安全會議 訴願審議委員會 審議規則	第 29 條第 2 項：訴願文書派員或囑託原行政處分機關或 該管警察機關送達者 ，應由執行送達人作成送達證書。	國安會/職務協助
106	國營航空站四周一定距離範	第 3 條第 2 項：航空站接獲前項申請後，應派員會同交通部認可專業機構	交通部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
	圍禁止飼養飛鴿拆遷鴿舍補償辦法	之鑑價人員赴現場初勘及鑑價。 必要時，得洽請內政部警政署航空警察局協助辦理。	
107	強制汽車責任保險法	第 50 條第 1 項：公路監理機關於執行路邊稽查 或警察機關於執行交通勤務時，應查驗保險證。 對於未依規定投保本保險者，應予舉發。	交通部/職務協助
108	強制執行法	第 3-1 條：執行人員於執行職務時，遇有抗拒者，得用強制力實施之。但不得逾必要之程度。 實施強制執行時，為防止抗拒或遇有其他必要之情形者，得請警察或有關機關協助。 前項情形，警察或有關機關有協助之義務。 第 48 條 第 2 項：查封時，如債務人不在場，應命其家屬或鄰右之有辨別事理能力者到場，於必要時， 得請警察到場。 第 99 條：債務人應交出之不動產，現為債務人占有或於查封後為第三人占有者，執行法院應解除其占有，點交於買受人或承受人；如有拒絕交出或其他情事時， 得請警察協助。 第 109 條：管理人因強制管理及收益，得占有不動產，遇有抗拒，得請執行法院核辦， 或請警察協助。	司法院/執行協助
109	船員服務規則	第 72 條：船員因故自國外搭機或便船	交通部/職

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		回國前，雇用人應填具申請通知單向 警察機關申報 ，並憑有效護照或經證照查驗單位出入境查驗之船員服務手冊辦理入境。	務協助
110	處理違章建築有關人員獎懲辦法	第 6 條：拆除違章建築時， 警察單位 未能應主管建築機關要求及時配備必要警力，擔任現場警戒維持秩序者，其主管及主辦人員視其情節輕重應予 申誡、記過或記大過 。 第 11 條：擔任現場警戒各級警察人員執行疏導，警戒工作努力，使拆除工作得以順利進行，或有特殊重大績效者，視實際情形予以嘉獎、記功或記大功。	內政部/執行協助
111	貨物稅條例	第 27 條第 1 項：稽徵機關對逃漏貨物稅涉有犯罪嫌疑之案件，得敘明事由，聲請司法機關簽發搜索票後， 會同當地警察 或自治人員，進入藏置帳簿、文件或證物之處所，實施搜查；搜查時，非上述機關人員不得參與。經搜索獲得有關帳簿、文件或證物，統由參加搜查人員會同攜回該管稽徵機關，依法處理。	財政部/執行協助
112	貨櫃集散站經營業管理規則	第 10 條：貨櫃集散站設置地點及運輸出入通道，不得妨礙交通秩序與公共安全。前項規定由當地航政機關於審查業者申請籌設貨櫃集散站經營業時， 會同 交通、環保、地政、水土保	交通部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		持、水利、消防及 警察等機關 實地勘查。	
113	野生動物保育法	第 22 條第 2 項：主管機關或受託機關、團體得置野生動物保育或檢查人員，並於野生動物保護區內執行稽查、取締及保育工作有關事項。 必要時，得商請轄區內之警察協助保育工作。	農委會/職務協助
114	野生動物保育法施行細則	第 24 條：為執行野生動物保育工作，各級主管機關得商請 警察及有關機關組織聯合執行小組 ，執行稽查取締及保育宣導工作。	農委會/職務協助
115	勞動基準法	第 73 條第 1 項：檢查員執行職務，應出示檢查證，各事業單位不得拒絕。事業單位拒絕檢查時，檢查員得會同 當地主管機關或警察機關強制檢查之。	勞委會/職務協助
116	勞動檢查法	第 14 條：勞工及其他有關人員均不得無故拒絕、規避或妨礙。 前項事業單位有關人員之拒絕、規避或妨礙， 非警察協助不足以排除時，勞動檢查員得要求警察人員協助。	勞委會/職務協助
117	就業服務法	第 56 條：受聘僱之外國人有連續曠職三日失去聯繫或聘僱關係終止之情事，雇主應於三日內以書面通知當地主管機關及警察機關。 第 68 條 第 4 項：違反第四十三條規定或有第七十四條第一項、第二項規	勞委會/職務協助

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		定情事之外國人，經限期令其出國，屆期不出國者， 警察機關得強制出國，於未出國前，警察機關得收容之。	
118	智慧財產案件審理法	第 18 條第 4 項：相對人無正當理由拒絕證據保全之實施時，法院得以強制力排除之，但不得逾必要之程度。 必要時並得請警察機關協助。	司法院/執行協助
119	森林保護辦法	第 3 條第 2 項：前項各款所定事項，森林保護機關於必要時， 得會同或請求當地警察或消防機關辦理或協助。	農委會/職務協助
120	無依兒童及少年安置處理辦法	第 2 條第 1 項：醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、 警察 、司法人員及其他執行兒童及少年福利業務人員知悉無依兒童及少年時，應於二十四小時內填具通報表，以電信傳真或其他科技設備傳送等方式 通報 當地直轄市、縣（市）主管機關；情況緊急時，得先以言詞、電話通訊方式通報，並於二十四小時內填具通報表，送當地直轄市、縣（市）主管機關。 第 3 條：直轄市、縣（市）主管機關接獲前條通報後，應立即指派社會工作人員進行訪視、調查；並依實際需要，分別為下列處置：三、將無依兒童及少年送醫療院所診察； 必要時，得會同警察機關辦理。	內政部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		<p>第 4 條：警察機關知悉或接獲民眾報案為被遺棄或走失之兒童及少年，除通報當地直轄市、縣（市）主管機關進行安置外，並應協尋該兒童及少年之父母或監護人；必要時，並得拍照存證、捺印手腳印紋、製作調查筆錄及調閱相關影像資料。</p> <p>警察機關尋獲被遺棄或走失無依兒童及少年之父母、監護人或戶籍資料時，應以書面通知兒童及少年當地直轄市、縣（市）主管機關處置。</p>	
121	稅捐稽徵法	<p>第 31 條第 1 項：稅捐稽徵機關對逃漏所得稅及營業稅涉有犯罪嫌疑之案件，得敘明事由，聲請當地司法機關簽發搜索票後，會同當地警察或自治人員，進入藏置帳簿、文件或證物之處所，實施搜查；搜查時非上述機關人員不得參與。經搜索獲得有關帳簿、文件或證物，統由參加搜查人員，會同攜回該管稽徵機關，依法處理。</p>	財政部/職務協助
122	菸酒稅法	<p>第 15 條第 1 項：稽徵機關對逃漏菸酒稅涉有犯罪嫌疑之案件，得敘明事由，聲請司法機關簽發搜索票後，會同當地警察或自治人員，進入藏置帳簿、文件或證物處所，實施搜查；搜查時，非上述機關人員不得參與。經搜索獲得有關帳簿、文件或證物，統</p>	財政部/職務協助

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		由參加搜查人員會同攜回該管稽徵機關依法處理。	
123	菸酒管理法	第 43 條：主管機關及衛生主管機關依本法規定實施檢查或取締時， 得洽請警察或其他治安機關派員協助。	財政部/職務協助
124	訴願法	第 47 條第 2 項：訴願文書不能為前項送達時，得由受理訴願機關派員或囑託原行政處分機關 或該管警察機關送達 ，並由執行送達人作成送達證書。	法務部/職務協助
125	郵政法	第 28 條：主管機關得派員或 會同警察機關派員 攜帶證明文件，進入違反本法之場所實施檢查，並要求提供相關資料，該場所之所有人、負責人、居住人、看守人、使用人或可為其代表之人，不得規避、妨礙或拒絕。	交通部/職務協助
126	傳染病防治法	第 38 條：傳染病發生時，有進入公、私場所或運輸工具從事防疫工作之必要者，應由地方主管機關人員 會同警察 等有關機關人員為之.....。 第 41 條：村（里）長、鄰長、村（里）幹事、警察或消防人員發現疑似傳染病病人或其屍體時，應於二十四小時內通知當地主管機關。 第 45 條第 1 項：傳染病病人經主管機關通知於指定隔離治療機構施行隔離治療時，應依指示於隔離病房內接受治療，不得任意離開；如有不服指示情形， 醫療機構應報請地方主管機關	衛生署/執行協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		通知警察機關協助處理。	
127	解剖屍體條例	第 3 條第 2 項：前項無親屬請領之屍體，應由該管 警察機關或衛生機關 ， 通知 所在地醫學院組成之屍體收集機構，負責分配各醫學院收領，並登報公告，限於二十五日內認領。自登報公告日起滿一個月，無親屬認領者，得由醫學院執行大體解剖。	衛生署/職務協助
128	解送人犯辦法	第 11 條：解送人犯之員警，於解送途中應注意左列事項：五、解送人犯未到達應解送處所前，需在中途夜宿時，應向就近監所或 警察機關申請寄押 ，並請求協助戒護，被請求機關不得拒絕。	法務部/職務協助
129	農藥運輸倉儲管理辦法	第 2 條：農藥之運輸，應遵守下列規定：三、農藥在輸送途中，有破裂漏出情事，應迅速採取對策，必要時並報告 警察單位協助當地縣（市）主管機關處理。	農委會/職務協助
130	道路交通事件處理辦法	第 22 條：聲明異議事件之文書，以郵務送達， 必要時，得囑託警察機關行之。	交通部/職務協助
131	違章建築處理辦法	第 7 條第 2 項：經公告或書面通知強制執行拆除之違章建築，如所有人、使用人或管理人規避拆除時，拆除人員得會同自治人員拆除之， 並由轄區警察機關派員維持秩序。	內政部/執行協助
132	電子遊戲場業	第 20 條第 2 項：直轄市、縣（市）主	經濟部/職

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
	管理條例	管機關進行前項檢查時，得會同都市計畫、建築管理、消防、環境保護、衛生等相關機關配合檢查， 並得視需要請警察機關協助。	務協助
133	電信法	第 55 條：電信總局得派員或 會同警察機關派員 攜帶證明文件進入違反本法之場所，實施檢查並索取相關資料，該場所之所有人、負責人、居住人、看守人、使用人或可為其代表之人，不得規避、妨礙或拒絕。(以下略)	交通部/執行協助
134	電影法	第 54 條：依本法所為歇業或停業處分，受處分人抗不遵行者， 得請該管警察機關協助執行之。	新聞局/執行協助
135	零售市場管理條例	第 18 條：管理人員辦理前項第一款至第四款事項， 得請警察 、消防、環境保護及衛生等相關機關 協助辦理 ；被請求之機關非有正當理由不得拒絕。	經濟部/職務協助
136	漁船船員管理規則	第 20 條：有下列情形之一者，不予核發或期滿換發漁船船員手冊或幹部船員執業證書： 一、經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未完畢或因案通緝中。但受緩刑之宣告或保護管束期間，經法院或檢察署同意出海作業，不在此限。二、依法受撤銷漁船船員手冊或幹部船員執業證書處分未滿二年。前項第一款之查證， 主管機關得請司法及警察機關協助理。	經濟部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
137	監場規則	第 18 條：監場人員在試場及試區附近，發現有防礙試區安寧、擾亂考試秩序或影響考試信譽等情事者，應予制止；其情節重大者，應報請 轄區警察機關 予以取締。	考選部/職務協助
138	監察院暨所屬機關訴願審議委員會審議規則	第 25 條：訴願文書交付郵政機關送達者，應使用訴願文書郵務送達證書。訴願文書派員或囑託原處分機關或 該管警察機關送達者 ，應由執行送達人作成送達證書。	監察院/職務協助
139	監獄行刑法	第 25 條：監獄為加強安全戒備及受刑人之戒護， 得請求警察協助辦理 。其辦法由法務部會同內政部定之。遇有天災、事變為防衛工作時，得令受刑人分任工作，如有必要， 並得請求軍警協助 。 第 26 條第 2 項：前項暫行釋放之受刑人，由離監時起限四十八小時內，至該監或 警察機關報到 。其按時報到者，在外時間予以計算刑期；逾期不報到者，以脫逃論罪。	法務部/職務協助
140	監獄行刑法施行細則	第 73 條：監獄辦理受刑人保外醫治，應依左列之規定：七、保外受刑人經指定醫院住院治療者，典獄長應經常派員察看，並與醫院或當地警察機關保持密切聯繫。其未指定醫院住院治療者，典獄長亦應指定監獄醫師每月至少察看一次，並協調其所在地之 警	法務部/職務協助

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		察機關就近察看。	
141	精神疾病嚴重病人強制社區治療作業辦法	第 13 條：經許可施予強制社區治療之嚴重病人拒絕接受時，指定機構或團體得請求警察機關派員協助執行，並應通知其保護人。	衛生署/職務協助
142	精神疾病嚴重病人緊急安置及強制住院許可辦法	第 8 條：嚴重病人之保護人或其他關係人有不當妨礙緊急安置或強制住院措施時，指定機構得請求警察機關到場協助。	衛生署/執行協助
143	精神疾病嚴重病人緊急處置作業辦法	第 4 條：地方主管機關或依前條第二項受委託之機構或團體，執行緊急處置時，得請求警察、消防或社政機關協助。	衛生署/職務協助
144	精神衛生法	第 32 條：警察機關或消防機關於執行職務時，發現病人或有第三條第一款所定狀態之人有傷害他人或自己或有傷害之虞者，應通知當地主管機關，並視需要要求協助處理或共同處理；除法律另有規定外，應即護送前往就近適當醫療機構就醫。 第 34 條：精神照護機構於病人擅自離開該機構時，應即通知其保護人；病人行蹤不明時，應即報告當地警察機關。 第 46 條第 2 項：強制社區治療得以不告知嚴重病人之方式為之，必要時並得洽請警察或消防機關協助執行。 警察機關發現前項擅離機構之病人	衛生署/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		時，應通知原機構，並協助送回。	
145	精神衛生法施行細則	第 9 條：本法第 46 條第 2 項所定協助執行之事項如下： 一、 警察機關：協助指定機構或團體，使嚴重病人接受強制社區治療、維護現場秩序及人員人身安全。	衛生福利部/職務協助
146	緊急救護辦法	第 6 條第 2 項：緊急傷病患身分不及查明時，由救護人員先行填具救護紀錄表，運送至急救責任醫院或就近適當醫療機構先行救治，並向 當地警察機關查明身分後 ，依前項規定辦理。	內政部/職務協助
147	臺灣地區與大陸地區人民關係條例	第 92 條：違反第三十八條第一項或第二項規定，未經許可或申報之幣券，由海關沒入之；申報不實者，其超過部分沒入之。 違反第三十八條第四項所定辦法而為兌換、買賣或其他交易者，其大陸地區發行之幣券及價金沒入之；臺灣地區金融機構及外幣收兌處違反者，得處或併處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。 主管機關或海關執行前二項規定時， 得洽警察機關協助。	陸委會/執行協助
148	臺灣地區憲警外事勤務權責劃分及聯繫辦法	第 2 條：在臺外國軍人紀律之糾察及警衛，由憲兵主辦， 必要時得商請警察協助之 ，凡屬於普通之外籍僑民之調查、登記、檢查及監護等， 由警察主辦 。必要時得商請憲兵協助之。	國防部/職務協助

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
149	臺灣省灌溉事業管理規則	第 48 條：灌溉設施如有重大災害，必須緊急搶修時，應由管理機構報請當地縣市政府，督導鄉鎮公所及 警察機關 予以協助，並參照水利法有關規定辦理。	經濟部/職務協助
150	臺灣省攤販管理規則	第 3 條第 2 項：攤販之規劃、登記、發證及管理事項由建設單位辦理； 違規攤販之取締，由警察單位辦理。 第 13 條第 2 項：攤販協會於辦理前項事項時得請 當地警察 、衛生單位配合之。	經濟部/職務協助
151	廣播電視法	第 45-1 條：未依法定程新架設電台、轉播站或其他播放系統者，處三萬元以上、四十萬元以下罰鍰，並沒入其設備。 未依法定程序架設電視增加機、變頻機或社區共同天線電視設備者，沒其設備。前二項沒入處分，得請 當地該管警察機關 協助執行。 第 48 條：依本法所為停播或吊銷執照處分，受處分人抗不遵行者，得請 該管警察機關 協助執行之。	國家通訊傳播委員會/執行協助
152	獎勵民間參與交通建設條例	第 21 條第 2 項：依前項但書規定進入或使用私有土地或建築物時，應會同當地村、里長或 警察到場 。	交通部/職務協助
153	噪音管制法	第 6 條：製造不具持續性或不易量測而足以妨害他人生活安寧之聲音者，由 警察機關 依有關法規處理之。第 21	環保署/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		條：警察機關依第 6 條規定進行查察時，知悉有違反第 9 條第 1 項所定情事者，應即通知直轄來、縣(市)主管機關處理。	
154	戰備各階段公民營通信設施支援軍事管制運用辦法	第 12 條：經常戰備階段，各公、民營機關(構) 對其重要通信設施，應預為完成防護搶修等整備措施。各地區 警察、民防等機關，對轄區內之重要通信設施，應協助支援維護。	國防部/職務協助
155	辦理土壤及地下水污染場址整治目標公聽會作業準則	第 7 條：主管機關得商請 警察機關協助維持秩序。	環保署/職務協助
156	環境影響評估法	第 19 條：目的事業主管機關追蹤或主管機關監督環境影響評估案時，得行使警察職權。 必要時，並得商請轄區內之憲警協助之。	環保署/職務協助
157	總統副總統選舉罷免法	第 54 條第 2 項：投票所、開票所置警衛人員，由直轄市、縣(市) 選舉委員會洽請 當地警察機關調派之	中央選舉委員會/職務協助
158	舉發或緝獲違反健康食品管理法案件獎勵辦法	第 9 條：受理舉發之機關對於舉發人之安全，於必要時得洽請 警察機關提供保護。 舉發人因舉發案件而有受威脅、恐嚇或有其他危害行為之虞者，當地衛生主管機關應洽請 警察機關依法處理	衛生福利部/職務協助
159	舉發違反入出國及移民法事	第 13 條：舉發人因舉發違反本法規定之事實，有受威脅、恐嚇或其他危害	內政部/職務協助

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
	件獎勵辦法	行為之虞者，入出國及移民署 應通知當地警察機關 予以保護並依法處理。	
160	醫院緊急災害應變措施及檢查辦法	第 5 條: 醫院發生緊急災害時，應立即採取應變措施，並迅速 聯繫警察 、消防、衛生及其他有關機關，即時支援搶救	衛生福利部/職務協助
161	殯葬管理條例	第 62 條: 辦理殯葬事宜，如因殯儀館設施不足需使用道路搭棚者，應擬具使用計畫 報經當地警察機關核准 ，並以二日為限。但直轄市或縣（市）主管機關有禁止使用道路搭棚規定者，從其規定。 第 67 條: 殯葬禮儀服務業就其承攬之殯葬服務至遲應於出殯前一日，將出殯行經路線報請辦理殯葬事宜所在地 警察機關 備查。	內政部/職務協助
162	醫療法	第 24 條: 醫療機構應保持環境整潔、秩序安寧，不得妨礙公共衛生及安全。 為保障病人就醫安全，任何人不得以強暴、脅迫、恐嚇或其他非法之方法，滋擾醫療機構秩序或妨礙醫療業務之執行。 違反前項規定者， 警察機關 應協助排除或制止之。	衛生福利部/職務協助
163	爆竹煙火管理	第 21 條: 直轄市、縣（市）主管機關	內政部/職

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
	條例	<p>得派員進入爆竹煙火製造、儲存或販賣場所，就其安全防護設施、相關資料及其他必要之物件實施檢查，被檢查者不得規避、妨礙或拒絕，並得詢問負責人與相關人員，及要求提供相關資料。</p> <p>前項規定之檢查人員於執行檢查職務時，應主動出示有關執行職務之證明文件或顯示足資辨別之標誌，並不得妨礙該場所正常業務之進行。對於非法製造、儲存或販賣爆竹煙火之場所，有具體事實足認為有危害公共安全之虞者，直轄市、縣（市）主管機關得派員進入執行檢查或取締。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關執行第一項及前項所定檢查及取締，必要時，得商請轄區內警察機關協助之。</p>	務協助
164	證券交易稅條例	<p>第 12 條第 2 項: 稽徵機關依本條例規定掣發之繳款書，繳款人拒絕接收者，得寄存於送達地之警察機關，並作成送達通知書，黏貼於繳款人住居所或營業所門首，以為送達。</p>	財政部/職務協助
165	礦場安全法施行細則	<p>第 206 條: 礦場負責人或礦場安全管理人員於礦場發生下列災變時，除應立即搶救及請求當地警察機關協助外，並應於二十四小時之內將災情及應變救護措施，以電話報告主管機關(以下略)</p>	經濟部/職務協助

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
167	觀光旅館業管理規則	第 8 條：觀光旅館業籌設完成後，應備具下列文件報請原受理機關會同警察、建築管理、消防及衛生等有關機關查驗合格後，由交通部觀光局發給觀光旅館業營業執照及觀光旅館業專用標識，始得營業：(以下略)	交通部/職務協助
168	一般替代役男訓練服勤管理辦法	第 20 條：一般替代役男無故離去職役已逾三日者，其訓練或服勤單位應發出離役通報，並請警察機關協尋，累計逾七日者，函請司法機關究辦，並副知需用機關。	內政部/職務協助
169	大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法	第 7 條：執行大陸地區人民、香港或澳門居民強制出境時，得請求警察機關或其他有關機關(單位)提供協助處理。	內政部/職務協助
170	小型車附載幼童安全乘坐實施及宣導辦法	第 7 條：為配合實施本辦法，直轄市、縣(市)公路主管機關、警察機關與社政及教育主管機關應相互協調，視當地交通特性，預先訂定執行計畫辦理。	交通部/職務協助
171	不當勞動行為裁決辦法	第 20 條：裁決委員或裁決委員會，對於妨礙調查程序或詢問程序進行者，得命其退場，必要時得請求警察機關協助排除。	勞委會/職務協助
172	中低收入老人生活津貼發給辦法	第 8 條第一款第七項：有下列情形之一者，不列入前條全家人口應計算範圍：七、失蹤，經向警察機關報案協	內政部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		尋未獲，達六個月以上。	
173	公正第三人認可及其公開拍賣程序辦法	第 29 條: 抵押人或債務人應交出之不動產，現為抵押人或債務人占有，買受人得依民事訴訟程序請求法院排除，或第三人於依第十五條規定作成查勘紀錄後不法占有，而涉有刑事犯罪行為者，買受人得以刑事事件向當地 警察機關 備案處理。	財政部/職務協助
174	公害糾紛處理法施行細則	第 18 條: 調處進行中在場之人，如有以強暴、脅迫或詐術進行或妨礙調處，或為其他涉嫌犯罪之行為者，調處委員得請求 警察機關 協助排除，並依法處理。	環境保護署/職務協助
175	公務人員安全及衛生防護辦法	第 7 條: 各機關對公務人員辦公場所之安全及衛生防護，應採下列措施： 四、與當地 警察機關 保持連繫，必要時，得洽請當地 警察機關 加強巡邏或裝置警鈴。 第 9 條: 各機關對公務人員執行職務安全及衛生之防護，應採下列措施： 一、加強安全及衛生防護訓練，增進安全防衛、急救、危機處理等知能，並指導正確執勤方式。 二、依業務需要加強與當地 警察機關 連繫，必要時，得建立連線維護系統。 三、提供適當之安全防護措施，必要時，得依規定洽請當地 警察機關 派員	考試院/職務協助

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		<p>隨護或提供防護器具。</p> <p>四、對執行特殊職務之公務人員，必要時，應對其職務、姓名、照片等個人資料予以保密，並提供隱密之工作場所。</p> <p>五、經常注意民情輿論，適時疏導民怨。其有因民眾非理性抗爭而遭受危險之虞時，應速請當地警察機關派員處理。</p>	
176	加值型及非加值型營業稅法	<p>第 53 條: 主管稽徵機關，依本法規定，為停止營業處分時，應訂定期限，最長不得超過六個月。但停業期限屆滿後，該受處分之營業人，對於應履行之義務仍不履行者，得繼續處分至履行義務時為止。</p> <p>前項停止營業之處分，由警察機關協助執行，並於執行前通知營業人之主管機關。</p>	財政部/執行協助
177	占用道路廢棄車輛認定基準及查報處理辦法	<p>第 3 條: 警察機關及環境保護機關應主動查報，並受理民眾檢舉占用道路之廢棄車輛。</p>	環境保護署/職務協助
178	古蹟管理維護辦法	<p>第 6 條:古蹟於日常保養或定期維修作業中，發見其主體、構件、文物等有外觀形狀改變、色澤變化、設備損壞、生物危害等異常狀況，有損害文化資產價值之虞時，應予記錄，並立即通報主管機關。如為失竊事件者，</p>	文化部/職務協助

附錄 5 警察職務協助 182 種法規表

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		應同時通報 警察機關 。	
179	幼兒園幼童專用車輛與其駕駛人及隨車人員督導管理辦法	第 16 條第二款: 直轄市、縣(市)主管機關應會同公路監理機關及 警察機關 實施幼童專用車路邊臨檢, 並督導及追蹤改善情形; 路邊臨檢以每月至少辦理二次為原則。	教育部/職務協助
180	交通部辦理兒童及少年性交易防制教育宣導辦法	第 2 條: 本辦法之教育宣導內容除本條例第四條規定項目外, 並包含下列事項: 一、於營業場所發現有以兒童或少年為性交易對象之情事時, 應即通知當地 警察機關 。 二、不得容留或媒介兒童及少年從事性交易。 三、本條例有關救援、安置、保護及處罰等相關規定。	交通部/職務協助
181	全民健康保險經濟困難及經濟特殊困難者認定辦法	第 2 條第 2 項第二款:(二) 行蹤不明列報有案未滿二年, 經向 警察機關 報案且取得未經銷案達六個月以上證明。 第 2 條第 3 項第二款:(二) 單親, 須獨自扶養未成年之子女, 依戶籍資料、訴狀、法院判決書影本、保護令影本、 警察處理家暴事件調查表影本 、 警察局報案單影本 或立案之社會福利團體個案輔導資料, 足以證明者。	行政院衛生署/職務協助
182	各級學校提供家庭教育諮商或輔導辦法	第 9 條: 各級學校為發揮家庭教育功能, 預防有重大違規事件或特殊行為學生之發生, 得請求醫療、衛生、社	教育部/職務協助

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	法規名稱	條文內容	主管機關
		政、 警察 、少年輔導機關或社會團體協助輔導。	

附錄 6 期中報告審查意見回應對照表

期中報告審查意見回應對照表

102 年 11 月 1 日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1	本研究計畫之「強制力」係指何義，應加以說明，避免誤會成為狹義「強制執行」。另有關「強制力行使」及「合作模式」係指「職務協助」或「行政助手」之概念，或可能指其他「共同行使公權力」之模式，建請於第一章緒論加以補充澄清。	已於第一章緒論補充說明，詳如第 2-3 頁。
2	表 1-2、1-3 之學者專家焦點座談與深度訪談對象，如無特殊考量，建議以具名方式處理。	已配合審查意見補充，詳如表 1-2 及 1-3。
3	文獻部分請補充國內有關行政執行之相關研究。	已配合補充於第 18-26 頁。
4	第 26 頁「警察化的變相復萌」一節，有關統計各行政機關主管法規規定警察協助事項之結果，因政府組織改造後，原內政部社會司、兒童局併入衛生福利部，相關業務亦一併移入衛生福利部，建議內政部主管法規「改為 15 種」，衛生福利部主管法規「改為 29 種」。	已配合修正於第 30 頁。

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	審查意見	回覆修正情況說明
5	第 48 頁於美國制度章節加入臺灣社會管制之相關內容，妥適性建請再酌。	已配合刪除之。
6	第 89-92 頁之研究初步發現，德、美兩國制度無法全然複製，建議補充敘明可供國內學習之制度優點，以收比較法之目的及功能。	已配合補充於第 72-73 頁。
7	附錄 3 之 182 種警察職務協助具有高度的研究價值，尤其與實際狀況相結合，但 182 種職務協助是哪一種類的協助？與行政執行（或強制執行）有何關連？亦請一併分析類型化，才會具有更高解決實用問題價值。	已配合補充於附錄 5。
8	建議本案可深究警察職權行使法第 28 條警察補充性原則之意義。由此，可以導出警察機關與一般行政機關職權劃分或合作之機制。	已補充於第 17 頁。
9	第 92-93 頁之政策建議方向，建請補充說明相關具體作為或修改法令之具體方法、內容，以及有關加強行政機關之執行權是否可行，以提高政策建議之實用價值。	已補充於第 122-125 頁。
10	研究相關會議、訪談之逐字稿全文，請勿列於紙本報告附錄(電	已修正。

附錄 6 期中報告審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	子檔可存入結案光碟)，紙本附錄請改以摘要方式呈現會議重點內容(包括會議名稱、時間、地點、出席人員、討論大綱及會議重點等)。	
11	有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關納入期末報告定稿。	已補充於第 122-125 頁。
12	提要部分，「衍生」誤為衍申(第 2 頁亦同)，「變相」誤為變象(後續章節中亦同)。	已配合於提要修訂之。
13	第 3 頁「沿革」誤為況革。第 7 頁「公共行政」誤為共行政政，第「1 場」漏字。第 10 頁「不可遲延性」誤為不可延遲延性。	已配合於第 4 頁及第 10 頁修正之。
14	第 13 頁「狀態」誤為狀能。第 14 頁研「究」文獻漏字，「泥淖」誤為泥掉，「違反」誤為違返(後續章節中亦同)。第 15 頁至 16 頁「而絕部分份之違法(規)行係屬...」語意不完整。	已配合於第 15 頁、第 18 頁修正之。 已配合刪除之。
15	第 24 頁第「__」階段、第 26 頁詳如附錄「3」漏字。第 38 頁註腳 37「Fn.35」誤為 Fn.25。	已配合於第 28 頁、第 31 頁及第 40 頁修正。
16	第 41 頁「德國、日本去警化」因本文未介紹日本制度，建議刪除「日本」。第 61 頁「謹守」誤	已配合建議刪除之。 已配合於第 73 頁修正。

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	為僅守。	
17	第 65 頁（二）組織管理第一段部分，請修正為「初期採任務編組方式設置，...為主要任務。並於 93 年 11 月 1 日法制化，已納編為保安警察第二總隊第一大隊，藉以強化本署貫徹執行保護智慧財產權之決心」。	已配合修正。
18	第 65 頁（二）組織管理第二段部分，請修正為「...，專責執行侵害智慧財產權之查緝事宜。由於該隊已納編於保安警察第二總隊，因此受警政署之指揮監督，由該總隊辦理實際人員獎懲、考核、異動」。	已配合修正。
19	第 66 頁第 23 行，查核小組處理「有觀」光碟工廠之查核工作，請修正為查核小組處理「有關」光碟工廠之查核工作。	已修正誤植處。
20	第 66 頁第 26 行，所以在執行保護智慧財產之工作方面，可視為「保智大隊為主，智慧財產局為輔」，請修正為所以在執行保護智慧財產之工作方面，「保智大隊以查緝行動為主，智慧財產局以法令制定為主」。	已配合修正。
21	第 67 頁第 16 行，環境保護警察隊任務編組「實施」計畫，請修	已配合修正。

附錄 6 期中報告審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	正為環境保護警察隊任務編組「執行」計畫。	
22	第 67 頁第 21 行，刪除「鳳山」2 字。	已配合刪除。
23	第 68 頁第 22 行，以其「名意」回覆，請修正為「名義」、「始業者」請修正為「使業者」、第 69 頁「始法令」請修正為「使法令」、「所已」請修正為「所以」、第 12 行，「行政檢察權」請修正為「行政檢查權」、「再」取締環保犯罪，請修正為「在」。「帶有」請修正為「待有」、第 24 行等待「機查」人力，請修正為「稽查」。	已配合於第 63 頁修正。
24	第 70 頁第 13 行，「包含組織條例也納入刑事局中」，應修正為「配合中央組織改造，已規劃納編為刑事警察局所屬之電信偵查大隊」。	已配合修正。
25	第 71 頁第 16 行，行政院 92 年 8 月 6 日院臺農字「第 092041993 號」，請修正為行政院 92 年 8 月 6 日院臺農字「第 0920041993 號」。林務局首次出現請修正為農委會林務局。	已配合修正。
26	第 73 頁表格保智大隊組織編制「由保二警察總隊第一大隊專責	已配合刪除之。

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	支援警力，...。」，建議刪除「支援」二字。	
27	第 73 頁表格人力來源部分，電信警察隊係由「由保一、四、五總隊、刑事警察局及臺中市政府警察局借調組成，而非僅保一總隊第一大隊支援」。	已配合於第 79 頁修正。
28	第 73 頁表格人力來源部分，森林警察隊係由「警政署及保安警察第一總隊組成」。	已配合於第 79 頁修正。
29	第 73 頁電信警察成立背景部分，建議改為「交通部因應電信自由化，防制電信犯罪為當時重要議題」，而非因「通信監察犯罪」成為當時重要議題。	已配合於第 79 頁修正。
30	第 74 頁環保警察困境 3 部分，建議改為「環保稽查員擔心出庭作證，從寬認定違法標準...」。	已配合於第 81 頁修正。
31	第 74 頁電信警察困境部分，建議改為「支援電信警察隊人員易動頻繁，經驗不易傳承」。第 71 頁文字內容併請補充酌修。	已配合於第 81 頁修正。
32	第 77 頁廢棄「物」漏字。第 78 頁「倒打」誤為到打，「經常」誤為經面，出「庭」作證漏字。	已配合於第 83 頁及 85 頁修正。
33	第 79 頁警察到「場」漏字，警察「本職」工作誤為本質(後續	已配合於第 86 頁及 91 頁修正。

附錄 6 期中報告審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	章節中亦同)。第 84 頁「付之闕如」誤為附之闕如。	
34	第 86 頁「不再」誤為不在。第 87 頁「束手」無策漏字。	已配合於第 81 頁及 95 頁修正。
35	第 90 頁「隨處」誤為隨著。第 91 頁「行政程序法」誤為行政程行法。	已配合於第 124 頁及 126 頁修正。
36	第 92 頁「行政調查」誤為行政查調，協助要「件」漏字。第 93 頁「單一機關」誤為單但一機關。	已配合於 125 頁修正。

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

附錄 7 期末報告審查意見回應對照表

期末報告審查意見回應對照表

103 年 2 月 13 日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1	本研究預期就行政機關強制力之行使，提出行政機關與警察機關之合作模式。惟研究結論僅建議國內未來應朝德國模式發展，與落實行政程序法之相關法規內容。請補充我國與德國模式之制度比較，以及我國朝德國模式發展之可行性分析。	已補充說明於 128 頁至 132 頁。
2	有關提升行政機關執行強制力能力之具體作法、面臨之資源與制度限制等，請於研究建議補充相關分析。	已補充說明於 126 頁。
3	有關表 2-1(第 13 頁)之合作模式原則，與附錄 5 有關 182 種警察職務協助之分析結果，建請補充於第五章，以加強結論與建議之論據基礎。	已補充說明於 126 頁。

行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式

編號	審查意見	回覆修正情況說明
4	有關「落實請求機關支付協助費用」、「建立跨機關的職務協助審查委員會」及「警察機關建立職務協助審查具體標準」等 3 項研究建議(第 96-97 頁、第 128-129 頁)，請運用本研 究所得資料，擇一實例於第五章說明具體之建議合作模式。	已補充說明於 134-135 頁。
5	附錄 4 請補充各場次深度訪談日期。	已補充於各場次深度訪談紀錄。
6	錯、漏冗字請加強校對，舉例如下： 第 18 頁，警察職務「協助」常態化的現象，漏字。 第 130 頁，「為」免行政機關...，誤為「未」免。 附錄五之期中報告審查意見回應對照表，務必清楚說明修正處之頁碼，另表頭文字請一併修正。	已配合於第 18 頁及 135 頁修訂之。 附錄六之期中報告審查意見回應對照表亦已修正之。