

東海大學法律學研究所碩士論文

指導教授：黃啟禎 博士

從關務行政轉換刑事調查探討特別司法警察制度

A Study on Specific Judicial Police System by The
Conversion of Customs Inspection into Criminal
Investigation.



研究生：顏春功

中華民國 108 年 6 月

中文摘要

檢察官職司犯罪偵查，其如何知道犯罪嫌疑呢？刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定：檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。即檢察官係由告訴、告發、自首與其他情事等四個管道而知道犯罪嫌疑，是為偵查之緒端。在實務面大多數偵查案件是檢察官經由司法警察的告發而知有犯罪嫌疑，亦即司法警察得知犯罪嫌疑時先由司法警察調查後移送檢察官偵查，司法警察是最早接觸犯罪案件之執法人員。又檢察官得指揮、命令司法警察調查犯罪情形及證據。故在我國刑事訴訟法下，偵查機關指檢察官與司法警察，非偵查機關不得實施偵查，檢察官與司法警察分別為偵查主體與偵查輔助機關二者分工合作以完成偵查任務。

按實務面檢察官偵查新收案件最大比率為司法警察於知有犯罪嫌疑後，主動調查並移送檢察官。司法警察是發現犯罪嫌疑時調查蒐集證據的第一線執法人員，司法警察制度重要性不言而喻。偵查體制中司法警察的任務係為掌握人犯與蒐集犯罪證據，司法警察種類可分為普通司法警察(具警察與憲兵身分者)和特別司法警察(依法令關於特定事項得行司法警察之職權者)，然司法警察並非組織法上之職稱，司法警察角色形成的原因大多數是因行政警察執行職務發現犯罪嫌疑而來，即當行政警察執法中如發現涉有犯罪嫌疑應即轉換為司法警察身分開始調查犯罪情形及蒐集證據以釐清事實並移送檢察官。由於司法警察並非組織法上職稱而是兼任，是由行政警察兼任司法警察身分，故司法警察制度最重要部分就是身分轉換及兼任性。何時轉換及由誰兼任是司法警察重要議題。又調度司法警察條例規定特別司法警察所得偵查之犯罪以與其所屬機關所掌管事項有關之犯罪為限，其能調查犯罪之範圍有所限制。然而我國現制僅四個機關兼任特別司法警察依法得行使司法警察職權，許多行政機關執行職務時發現犯罪嫌疑卻不得行使司法警察職權，此為本文所要討論主題。

海關把守國家大門負責邊境管制，執行職務經常會發現如走私毒品等犯罪嫌

疑，本應行政轉換刑事調查也就是由行政警察轉換為特別司法警察身分開始主動調查走私犯罪情形，惟現行認為海關不具司法警察身分不得調查犯罪情形而須將案件移轉其他司法警察機關偵辦。本文以為海關執法發現犯罪嫌疑時轉換為特別司法警察符合經濟效率與專業性，研究結論建議應修法賦予海關特別司法警察身分。



Abstract

Prosecutors are responsible for criminal investigation. However, how do they know who are suspects? According to Article 228, Criminal Procedure Code, a prosecutor shall investigate immediately when he is aware of law-offending cases through complaint, reporting, surrender of the suspect and other sources. Practically, a criminal case usually gets started with a judicial police arrest report. The prosecutor then decides what criminal charges to file. The judicial police and the prosecutors work cohesively together in criminal proceedings.

In practice, the job of judicial police is to conduct investigation and collect sources of evidence. The judicial police are the first law enforcement officers in criminal proceedings. There are two types of judicial police. One is the common judicial police (police and military police) and the other type is the special judicial police (legal powers for judicial police on specific matters). Since the judicial police are converted from the administrative police to carry out comprehensive investigation in criminal proceedings, how to execute jobs in parallel is an important issue. In Taiwan, the special judicial police officers have limited right to handle criminal cases in their own jurisdiction. Thus, the scope for investigating crimes has its limitations.

Customs officers are responsible for border control of country and helping to prevent the importation of illegal items. Typical responsibilities of the job include detecting and prosecuting drug smugglers. However, customs officers are currently lack of jurisdiction and need to transfer crime cases to other judicial police. The study aims to discuss the

necessity of jurisdiction for customs officers and suggests that the customs should be treated as specific judicial police in smuggling investigations. The thesis offers recommendations for the future developments of the Taiwan Customs Administration.



目錄

| | |
|---------------------------|----|
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 研究動機與研究目的 | 1 |
| 第一項 研究動機 | 1 |
| 第二項 研究目的 | 4 |
| 第二節 研究方法與範圍 | 6 |
| 第一項 研究方法 | 6 |
| 第二項 研究範圍 | 8 |
| 第三節 論文架構 | 9 |
| 第二章 海關簡介 | 11 |
| 第一節 我國海關 | 11 |
| 第一項 近代中國海關史 | 11 |
| 第二項 今日海關 | 13 |
| 第三項 海關業務 | 14 |
| 第二節 國際關貿組織簡介 | 18 |
| 第一項 關稅暨貿易總協定與世界貿易組織 | 18 |
| 第二項 關稅合作理事會與世界關務組織 | 19 |
| 第三項 京都公約 | 20 |
| 第三節 我國主要貿易國家海關 | 21 |
| 第一項 美國海關 | 22 |
| 第二項 歐盟海關 | 23 |

| | |
|------------------------------|-----------|
| 第三項 日本海關 | 24 |
| 第四項 中國大陸海關 | 25 |
| 第四節 小結 | 26 |
| 第三章 關務行政與刑事不法轉換 | 29 |
| 第一節 行政不法與行政調查 | 30 |
| 第一項 行政任務的概念 | 31 |
| 第二項 關務行政不法與調查 | 35 |
| 第二節 行政與刑事不法交錯轉換 | 46 |
| 第一項 行政不法與刑事不法交錯 | 47 |
| 第二項 行政不法與刑事不法之轉換 | 50 |
| 第三項 關務行政轉換刑事案例 | 59 |
| 第三節 刑事不法與犯罪偵查 | 62 |
| 第一項 刑事不法 | 62 |
| 第二項 偵查制度 | 65 |
| 第三項 檢察官開始偵查 | 69 |
| 第四項 檢警分工 | 77 |
| 第四章 特別司法警察制度 | 81 |
| 第一節 司法警察之概念 | 82 |
| 第一項 司法警察的起源 | 82 |
| 第二項 大法官對警察之解釋 | 83 |
| 第三項 司法警察角色與特性 | 88 |

| | |
|--------------------------|------------|
| 第四項 司法警察的分類 | 91 |
| 第二節 行政警察與司法警察區別轉換 | 92 |
| 第一項 行政警察意義 | 93 |
| 第二項 行政警察轉換為司法警察 | 97 |
| 第三項 行政警察與司法警察區別實益 | 103 |
| 第三節 特別司法警察意義與任務 | 104 |
| 第一項 特別司法警察意義 | 106 |
| 第二項 特別司法警察任務 | 109 |
| 第四節 我國特別司法警察制度檢討 | 112 |
| 第一項 我國現行特別司法警察機關 | 113 |
| 第二項 日本特別司法警察 | 117 |
| 第三項 我國特別司法警察制度現況檢討 | 118 |
| 第四項 本文建議 | 121 |
| 第五章 海關查緝任務 | 125 |
| 第一節 海關緝毒要務 | 127 |
| 第一項 世界反毒政策 | 127 |
| 第二項 截毒於關口 | 129 |
| 第二節 海關其他查緝任務 | 133 |
| 第一項 洗錢防制案件 | 133 |
| 第二項 菸酒等管制品查緝 | 134 |
| 第三項 保育類動植物產製品查緝 | 136 |
| 第四項 小結 | 136 |

第六章 結語與建議..... 139

第一節 特別司法警察考量因素 140

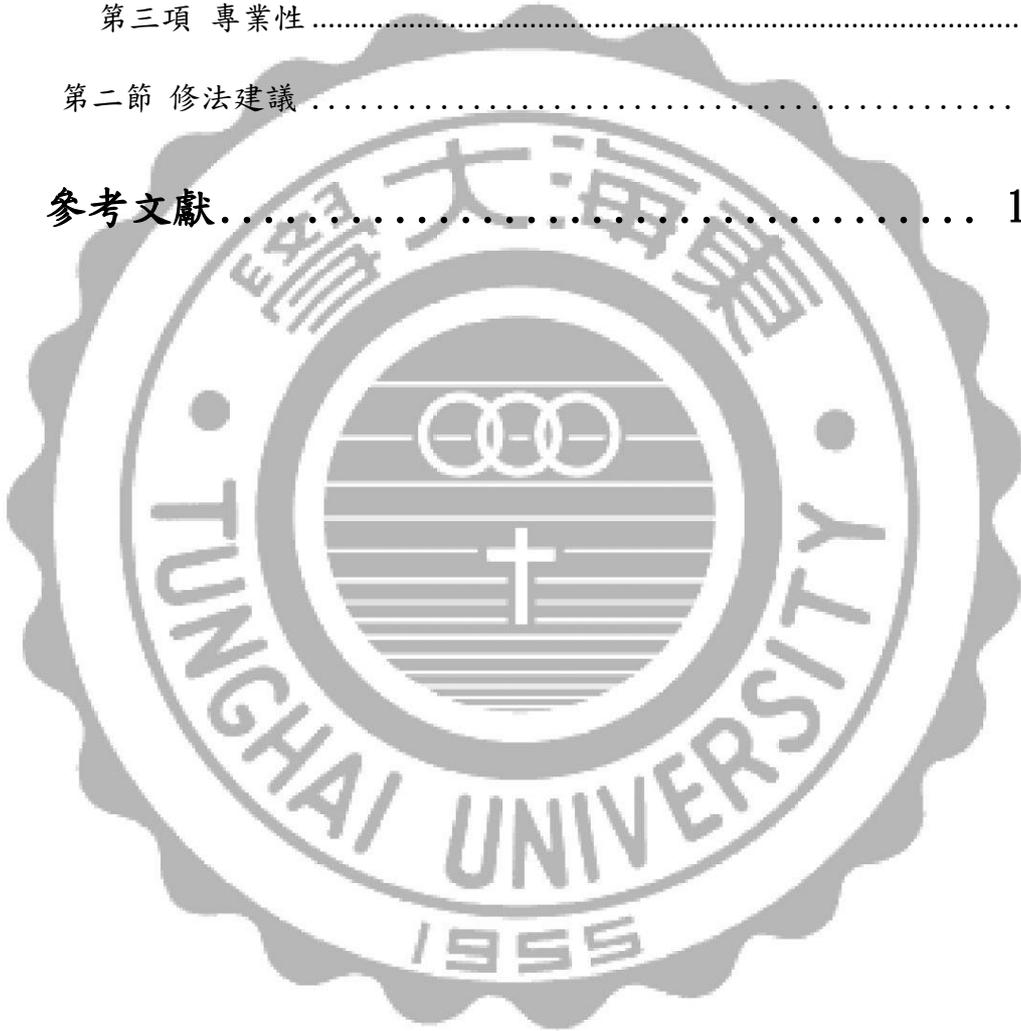
 第一項 執行職務發現犯罪嫌疑機會多寡140

 第二項 急迫與效率性141

 第三項 專業性142

第二節 修法建議 144

參考文獻..... 147



第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

第一項 研究動機

全球化¹的浪潮如海嘯般幾乎已席捲地球每個角落，網際網路²的觸角也無聲無息進入人們的日常生活，生活在地球村³的我們正不斷感受到世界的脈動與衝擊，「訊息」快速傳遞使世界上重要事件幾乎已經以無距離、無時差方式呈現在人們面前，個別國家施政也深深地受到國際性因素影響。在全球化時代，各個國家被捲入全球性的國際關聯性與影響性當中，國家所享有的「絕對」自主性下降，並視議題與領域而遭國際社會中的各種行動主體的策略行動決定與事件衝擊，或甚至不乏發生決策權限與實質決策影響力推移之情形⁴。

¹ 全球化，是指人類生活在全球規模的基礎上發展及全球意識的崛起，國與國之間在政治、經濟貿易上互相依存。全球化是世界觀、產品、概念及其他文化元素的交換，所帶來的國際性整合的過程。電信等基礎建設的進步，包括電報及之後網際網路的興起，都造成了全球化，以及在文化及經濟上互相影響。資料來源：網址 <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%A8%E7%90%83%E5%8C%96>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

² 網際網路(Internet)，一般中文稱為網際網路或是國際網路，也有人稱之為資訊高速公路。Internet 又代表著「資訊互通·資源互享」。資料來源：網址 <http://web.ntnu.edu.tw/~499700326/Internethistory.htm>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

³ 地球村(Global village)，是通過電子媒介將世界緊密聯繫的形象表達。意指地球在 21 世紀的聯繫已經變得越來越緊密，人與人之間的距離就像一個村落一樣那麼近。地球村一詞早於 1962 年在著名學者馬素·麥克魯漢的著作中提出。資料來源：網址 <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%9C%B0%E7%90%83%E6%9D%91>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

⁴ 翁岳生編，行政法(上)，元照出版，2006 年 10 月，頁 46。

國際間近年來恐怖主義的興起，例如基地組織對美國 911 恐怖攻擊事件產生的震撼性，已改變人們對恐怖主義的認知，尤其是最近幾年來伊斯蘭國 (ISIS) 在不同地區的恐怖攻擊更是造成民眾心理層面極大威懾，對抗恐怖主義的反恐戰爭已是國際重要議題，又近年來北韓核武危機牽一髮而動全身，及 2018 年開始之美國與中國相互提高關稅引起中美貿易大戰之衝擊，相關周遭各國均難以置身事外。簡言之，全球化因素對每個國家決策造成深遠影響，如何增進國家安全與經濟發展、社會秩序穩定，有關邊境管制的重要性越來越受到重視。

再以國內而言，多年前發生的豬隻口蹄疫事件與近年來陸續發生多起食品安全事件，例如 2011 年塑化劑事件、2013 年大統長基公司油品事件以及 2014 年之強冠公司劣質豬油事件與頂新集團飼料油品等社會矚目事件⁵，以及最近之非洲豬瘟防疫措施提高處罰均造成人民極大影響也引起社會廣泛探討，以上事件多少與進出口貿易或走私有關。

所謂經濟全球化為商品與金融的全球跨國移動，兩國之所以會有國際貿易發生，是由於其要素稟賦的不同所致⁶。國際貿易在市場供需法則運作下，每個國家生產最具競爭力產品提供給全世界最有需要的地方，藉由市場經濟這隻“看不見的手”將資源作最有效率的配置。國際貿易實務因商品在國際間流通形成全球

⁵ 2014 年 9 月 16 日中時電子報報導「從 2011 年的塑化劑風暴、2013 年的混油風暴到目前還在延燒的餿油風暴。一波波食安海嘯，不只動搖人心，更動搖國本。馬英九總統應慎重思考是否啟動國安機制以為因應。近幾年的食安連爆，政府與國人都必須深思，這已不是「單一事件」，而涉及深層的結構問題。結構之因不除，食安炸彈還會繼續爆炸。」，資料來源：網址 <http://www.chinatimes.com/newspapers/20140916000492-260109> 最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

⁶ 歐陽勛、黃仁德，國際貿易理論與政策，三民出版，2012 年 9 月修訂九版，頁 125。

貨物供應鏈。從全球貨物供應鏈層面來看，貨物須從生產者轉移到需求者，即貨物運送需依賴運輸業者提供服務運送至不同地點，若是貨物需要跨越國境時就需要辦理通關，通關業務正是各國海關⁷的職責，世界各國海關之業務具有共通性特徵，那就是負責貨物通關與邊境管制。海關在全球貨物供應鏈位居通關之重要地位，但是通關或貨物管制事項往往涉及國與國之間的權益與紛爭需要國際貿易組織之協調運作與規範，二次大戰後之國際貿易組織如早期的 GATT 或目前的 WTO 等為了提昇全球經濟促進世界貿易，對於貿易相關領域之運作與規範均積極努力作出貢獻。

台灣四面環海高山林立為一島國，自然資源稀少，國家的經濟發展或社會的進步提升長期來均依賴進出口貿易，我國對國際貿易依存度相當高，歷年來貿易依存度大多數超過 100%，由於我國高度依賴貿易，對於邊境管理事務應投入更高度的重視。我國海關負責貨物通關與邊境管制重任，加上臺灣已是反恐夥伴的一份子，為免恐怖攻擊造成國家安全的影響，當然應該配合國際趨勢擬定因應對策；而我國新一代反毒策略對於查緝毒品走私賦予海關截毒於關口任務，如何強化邊境管理提升查緝走私作為實為重要關鍵。有關貨物進出口之「邊境管制」已不僅僅是貿易管理措施，諸如毒品走私、洗錢管制、動植物防疫等管制措施更涉及國家安全與社會民生等重大問題。在快速移動變化的時代，對於管制物品的把關，邊境管制往往是最重要的一環，海關負責邊境管制並於國境執法具有關鍵性角色，但目前我國海關不得行使司法警察職權卻與國際上許多其他國家海關發現

⁷ 海關，是一個負責徵收及保護關稅，管制包括動物、植物、財物和危險品出入境物流的國家機關，資料來源：網址 <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B5%B7%E5%85%B3>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

犯罪嫌疑時得行使司法警察調查權明顯不同，為釐清其原故，探討何謂「特別司法警察」為本文所要討論之核心議題。

第二項 研究目的

本文探討司法警察議題係以我國海關業務為出發點，海關為國際貿易重要一環，世界貿易組織(WTO)為促進全球經濟繁榮的目標，以簡化貨物通關程序及邊境查驗所需文件來降低貿易成本，訂有「貿易便捷化協定」(TFA)，強調在全球貨物供應鏈最重要的議題就是快速無障礙的運送，並要兼顧國家對貨物的管制政策。世界關務組織(WCO)於2005年簽署通過「全球貿易安全與便捷化標準架構(WCO SAFE 架構)」，WCO SAFE 架構即建構在貿易便捷與貨物移動安全二大主軸，因此如何順利遵循此二大主軸便成為各國政府海關部門的重要課題，WCO 再於2015年又增加協同邊境管理(CBM)，也就是促進國際關務合作與強化邊境管制之第三主軸⁸，所以如何使海關有效率運作執行其任務，遵循國際貿易組織訂定之協定、協議並透過國際關務合作與各相關機關協調合作，促使貨物快速通關與強化邊境查緝無漏洞之職責，已經是海關責無旁貸的重要任務。

⁸ In June 2005 the WCO Council adopted the SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE Framework) that would act as a deterrent to international terrorism, secure revenue collections and promote trade facilitation worldwide. Since this historic occasion much has been done to encourage implementation of the SAFE Framework by WCO Members, including in 2007 the addition of a major section on the conditions and requirements for Customs and Authorized Economic Operators. On the 10th anniversary of the adoption of the SAFE Framework of Standards by the WCO Council, key improvements to the SAFE Framework of Standards 2015 encompass a new version of the SAFE Framework that includes a new Pillar 3 on Cooperation between Customs and other Government and Inter-Government agencies. 資料來源：WCO 網址 http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

海關負責邊境管制任務，有些管制物品如未經許可輸出入往往會有刑責相繩，例如懲治走私條例、毒品危害防制條例、槍砲彈藥刀械管制條例等等，故海關執法經常發現犯罪嫌疑，本應轉換為司法警察身分開始調查犯罪情形。但是我國現行見解認為主辦查緝關務人員，除海關員警外，尚無司法警察身分⁹，海關因無司法警察身分不得調查犯罪情形，因此對於通關查緝走私案件如發現涉嫌刑事犯罪嫌疑時，目前作法是海關須要將案件移送相關司法警察或檢察機關辦理，而與國際主要國家如美國、中國、日本、德國、英國等海關人員具有司法警察調查權得進行相關犯罪事實調查之情形有所不同。負責邊境管制的我國海關承擔重要查緝任務，發現犯罪嫌疑卻無法調查犯罪情形，已衍生若干問題，故多年以來有許多建議¹⁰，希望賦予海關邊境查緝具有犯罪調查之司法警察職權，前關稅總局於 98 年間曾函請財政部爭取關務犯罪案件之司法警察權¹¹，惟財政部多以緩議處理。當海關執法發現犯罪嫌疑是否得以進行犯罪調查，其問題本質應是特別司法警察問題，海關不得行使司法警察職權，釐清特別司法警察角色正是本文想探究之問題核心。

⁹ 前司法行政部(58)台函參字第 4321 號函要旨：「有關走私案件計有兩種：一為違反海關緝私條例之案件，一為涉及懲治走私條例之案件，前者為行政罰，不發生有無司法警察官之身分問題，後者為刑罰，此項案件之移送，依懲治走私條例第一條前段規定，僅限於海關或關務署為之…，主辦查緝之關務人員，除海關員警外，尚無司法警察身分，倘協助查緝人員具有司法警察身分，未免本末倒置。」，資料來源：法務部主管法規查詢系統：網址 <http://mojlaw.moj.gov.tw/LawQuery.aspx>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

¹⁰ 顏慶章，海關緝私關員有無司法警察(官)身分之商榷，法律世界第 10 期；周成渝，海關查緝走私制度之研究，軍法專刊第 48 卷第 4 期；葉倫會，海關司法警察權之探討，中國稅務旬刊第 1782 期。

¹¹ 關稅總局 98 年 8 月 6 日台總局緝字第 0981016725 號函，主旨略為「為利爭取海關司法警察權…研具意見及修法建議。」

有關特別司法警察問題或許是因歷史因素造成，我國遷台後早期僅調查局為特別司法警察機關，解嚴後近年來陸續增加海巡署、廉政署及移民署等機關得行使司法警察職權，係單獨考量並陸續分別以法律賦予司法警察職權，關於特別司法警察制度似乎缺乏整體考量與完整架構，如何建構合理的特別司法警察制度？對於此一議題本文擬從刑事訴訟法關於司法警察制度面向切入，以海關的查緝任務為中心，蒐集相關文獻資料加以整理分析來論述探討特別司法警察制度，最後提出結論與建議。

第二節 研究方法與範圍

一般而言，研究方法可分別為「質化研究」與「量化研究」，本文研究方法屬「質化研究」，係採文獻探討及資料分析法，本研究以法學領域為主故以蒐集國內外相關法學文獻、報告與資料進行分析與探討作為研究主軸。

第一項 研究方法

本文以海關業務為出發點，因我國海關現行並不具司法警察調查權，藉由此問題意識的呈現來探討我國現行特別司法警察制度的問題。司法警察是刑事訴訟法規定之偵查輔助機關，其任務為協助檢察官調查犯罪蒐集證據，司法警察角色開始於發現犯罪嫌疑，是第一線知有犯罪嫌疑時開始蒐集證據調查犯罪情形者，但是司法警察不是組織法之官名或職稱，需由其他機關轉換與兼任。透過闡明司法警察的角色、定位與任務，希冀能解決特別司法警察制度現況問題。查我國現行多數行政機關對於其所主管業務於執法時如發現犯罪嫌疑應由行政不法案件轉換為刑事不法案件，往往以不具司法警察權而轉由其他機關來調查，此種應屬

行政警察轉換特別司法警察之問題卻需移轉其他機關調查，是否符合刑事訴訟法與調度司法警察條例規定實有深入研究必要。

本文以行政不法與刑事不法交錯為途徑，即行政機關執法發現犯罪嫌疑，此時是轉換特別司法警察時點，也是刑事司法程序的最初開始發動時刻，按實務面行政機關(例如海關)行政調查發現犯罪嫌疑時應轉換刑事調查，卻因多數行政機關(海關)不具特別司法警察身分因而衍生若干問題，尤其海關查緝走私職責具有重要關鍵地位，海關業務本質具有特殊性與急迫性，當邊境查緝發現關務犯罪賦予海關特別司法警察調查權，藉以提升邊境管制效率與安全的掌握，應是我國海關打擊走私不法犯罪最有效途徑。本研究係透過蒐集相關文獻、研究報告、論文與網路等資料進行分析論述，釐清特別司法警察的角色、任務與功能，提出賦予特別司法警察應考量的一些重要標準，最後論述海關查緝任務經常發現犯罪嫌疑之特性與急迫性，建議賦予我國海關司法警察身分是最有利於邊境查緝的任務。

在資料蒐集方面除傳統紙本文獻方式蒐集外，更多加利用網路的快速方便性與可接近性，如果屬公開、客觀者，則盡可能利用網路來蒐集資料，例如：法院的判決書、法令規章、相關的統計資料、國內外相關機關機構的官方網站等資料，即多採用網路方式來蒐集，再就所蒐集的資料中加以分析相關見解，以釐清現存的問題癥結。

除海關查緝工作可能涉及行政不法與刑事不法轉換，其他行政機關也有因執法而發現犯罪嫌疑情形，如何由行政警察轉換司法警察？特別司法警察制度需考

量因素應當全面加以檢視。行政機關因執法而發現犯罪嫌疑是行政與刑事不法交錯，本文第三章從行政不法與行政調查以及刑事不法與偵查依序論說，按行政法與刑法分屬不同法領域，就行政案件而言是否為行政不法？須經行政調查，行政調查是依據行政法規及行政程序法規定由行政機關依職權進行。而刑事不法對於行為是否構成犯罪嫌疑？需要經過刑事偵查來認定，通常先由司法警察調查犯罪情形後移送檢察官，如果檢察官偵查結果認為有犯罪嫌疑，則依刑事訴訟法第 251 條規定提起公訴，刑事偵查活動應依據刑事訴訟法等規定程序進行及受其制約。行政案件與刑事案件其目的、調查程序與法律規範等均有不同且有重大差異。然實務上行政不法與刑事不法會有交錯情形產生，以懲治走私條例為例，當走私品項超過公告之價值或數量則屬犯罪行為應受刑事制裁，若未達公告數量則應依海關緝私條例加以處分為行政處罰，此即係因量的差異出現有交錯情形。海關負責邊境查緝業務，當海關依據關稅法或海關緝私條例等行政法規執行查緝時如發現涉有犯罪嫌疑，發生行政不法與刑事不法交錯情形應如何處理，例如查獲毒品之刑事案件，應如何轉換為刑事偵查進行犯罪調查？均需要進一步釐清。

第二項 研究範圍

本文研究特別司法警察制度，研究範圍主要以刑事訴訟法第 228 條關於檢察官知有犯罪嫌疑應即開始偵查之規定及第 229 至 231 條有關協助與受檢察官指揮命令偵查犯罪之司法警察官與司法警察為核心，但為行文方便並未如刑事訴訟法第 229 至 231 條區分為司法警察官與司法警察而以司法警察概稱之。研究途徑係以海關業務為主並由海關行政調查開始論述，首先簡介我國海關與主要貿易國家海關，鑒於行政不法與刑事不法的交錯與轉換為釐清司法警察的核心問題，故就

行政調查及行政不法的概念依學說見解、相關之研究報告及司法實務見解分別說明，次就刑事偵查與刑事不法之意義及多年來檢警關係爭議，進一步分析有關問題，針對行政與刑事分屬不同的法領域如果發生交錯情形，其界限如何區分以及如何由行政轉換刑事提出本文見解？除海關外其他行政機關也面臨行政不法案件轉換為刑事不法案件問題，也同樣面臨特別司法警察問題，本文檢討特別司法警察現況之問題進而論述合理的特別司法警察制度，按司法警察始終是於發現犯罪嫌疑才開始形成的角色，如何知道犯罪嫌疑與如何轉換等都是釐清特別司法警察問題的關鍵，最後針對這些問題之檢討嘗試提出解決的修法建議。

第三節 論文架構

第一章為緒論，第一節介紹研究動機與目的，第二節為研究方法與範圍，第三節為論文架構。

第二章為海關簡介，第一節簡述我國海關，第二節為國際關務組織簡介，第三節為主要國家海關介紹。

第三章論述關務行政與刑事不法轉換，第一節以行政調查概念為起點，說明行政調查及行政不法，第二節論述行政不法與刑事不法之交錯，以及由行政不法轉換為刑事調查的相關問題，第三節介紹犯罪偵查與刑事不法，依序進行探討。

第四章討論特別司法警察制度，第一節論述司法警察概念，第二節討論行政警察與司法警察的區別轉換，第三節論述特別司法警察意義與任務，第四節檢討我國特別司法警察制度。

從關務行政轉換刑事調查探討特別司法警察制度

第五章敘述我國海關查緝任務，第一節就海關緝毒任務加以說明，第二節海關其他查緝任務。

第六章為結語與立法建議，第一節提出三項特別司法警察考量因素，第二節提供未來修法之建議。



第二章 海關簡介

本文係藉由我國海關行政調查發現犯罪嫌疑轉換刑事調查來探討特別司法警察制度，係以海關業務為論述主軸，故本章對海關進行簡略介紹，作為本文討論的基礎，本章除了介紹我國海關之外，也簡要介紹我國主要貿易國家海關與國際關貿組織，按世界各國海關主要負責貨物通關業務與邊境管制業務具相似性，各國海關遵循國際關務組織所推行簡化與調和規範，已經使各國海關之通關業務與查緝作業程序更朝向簡化、標準化與一致性。

第一節 我國海關

海關為國家門戶，是旅客與貨物進出國境必經的大門。要了解我國海關或許可以從歷史演進來觀察，清朝初期實施海禁，至康熙年間因國際貿易的發展需要而設置四口海關，尤其鴉片戰爭後因各條約開埠通商內容而使通商口岸益加增多，太平天國亂事促使西方新式海關制度開始運作，歷經 130 餘年的「海關總稅務司署」於民國 80 年走入歷史，新的海關組織展開新的一頁，隨著歷史演進與前人的努力耕耘與犧牲奉獻已為今日海關建構完整基礎。

第一項 近代中國海關史

清朝初期實施海禁，順治 18 年清政府嚴令禁止居民在沿海地區活動，並且將人民遷移至海岸線內 30 至 50 華里。康熙 23 年清廷宣布開放海禁，並且成立粵海關、閩海關、浙海關、江海關等四個海關，此為我國官文書正式有海關的開

始。清政府設立四口海關，行政首長名為海關監督¹²。惟海關監督時置，時廢。因清朝道光年間採取禁烟(鴉片)政策而發生了鴉片戰爭，鴉片戰爭戰敗後道光 23 年中英締結南京條約及其後簽訂江寧條約開始依條約開埠通商，上海、寧波、福州、廈門陸續開埠，也開啟了中國的門戶。英法聯軍戰後，加上北京「續增條約」終得爭取增開的天津，共計 14 處通商口岸，對外業務驟繁，交涉頻仍，很需要有一個專門組織或機構來管理，而「總理各國事務衙門」即應時而生。該衙門自咸豐 11 年至辛丑條約簽訂為外務部取代止，前後共四十年，在中國近代歷史上扮演了最重要的角色¹³。而該期間海關業務即由總理各國事務衙門管轄。

咸豐 3 年 9 月，太平天國旁支小刀會佔領上海縣城，當時兼理江海關之上海道臺吳健彰逃到上海租界，海關的稅收工作被迫中斷。英國領事阿里國(R. Alcock)遂邀同美、法兩國領事指派委員七人代替上海海關向外國商人徵收關稅，俟亂平定結算，這是洋人參與海關的開端。次年咸豐 4 年(1854 年)由英、美、法組成關稅管理委員會共管新的江海關，中國開始有新制海關，外人也正式管理中國海關。

不同於舊制海關之簡陋與落後，新制海關由於典章制度取法外國(主要為英國)，並引進外國先進的業務作業制度，有完善的行政體系，設立「海關總稅務司署」，並由外籍人士主管關務業務，咸豐 9 年第一任總稅務司為英人李泰國(Horatio Nelson Lay)，第二任總稅務司為英人赫德(Robert Hart)，赫德前後共 52 年頭(1859-1911)皆服務於海關，1863 年任職總稅務司計有 48 年之久，為

¹² 財政部關稅總局編撰，中華民國海關簡史，民國 84 年 2 月初版，頁 3-4。

¹³ 趙淑敏，中國海關史，中央文物供應社出版，民國 71 年 11 月出版，頁 9-13。

海關各項制度的開創者，對中國海關影響深遠。1911 年赫德在英國去世，由英籍安格聯(Francis Arthur Aglen)繼任海關總稅務司，民國成立後海關的統屬和內部組織仍和清朝時期相同，民初國民政府爭取關稅自主，民國 18 年英籍梅樂和(Frederick William Maze)繼任第四任總稅務司，民國 32 年由美籍李度(Lester Knox Little)繼任第五任總稅務司，於 38 年底隨政府遷來台灣¹⁴。

第二項 今日海關

與上述民國 38 年以前海關歷史作對照，遷台後之海關可謂是今日海關，參閱財政部關務署之介紹，海關創始成立於清朝咸豐四年（1854 年），原名「海關總稅務司署」，民國成立以後，其組織制度，一直沿襲下來，直到 80 年元月「財政部關稅總局組織條例」經立法院三讀通過，總統於 80 年 2 月 1 日明令公布後，正式改名為「財政部關稅總局」，再於 102 年 1 月 1 日配合行政院組織改造，與財政部關政司整併成立財政部關務署¹⁵。政府於民國 38 年遷來台灣後，海關仍一直沿用清朝時期建構「海關總稅務司署」之名稱，但也因此常遭批評為黑機關，直到民國 80 年 1 月立法院三讀通過財政部關稅總局組織條例，海關沿襲 130 餘年機關組織名稱因新法於民國 80 年 2 月 3 日生效財政部設關稅總局後，自清朝成立之「海關總稅務司署」正式畫下句點，海關歷史進入嶄新的一頁，近年來又因行政院組織改造，於 101 年 2 月 3 日通過公布財政部關務署組織法，並

¹⁴ 中華民國海關簡史，同前註 12，頁 10 以下。

¹⁵ 關務署介紹，資料來源：財政部關務署網站

<http://web.customs.gov.tw/ct.asp?xItem=21537&CtNode=13106>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日

於 102 年 1 月 1 日財政部設關務署主管關務業務，關稅總局也走入歷史，斯為目前海關。

第三項 海關業務

我國海關主要業務為關稅課徵與邊境管制，依據財政部關務署組織法第 1 條規定：「財政部為辦理全國關務業務，特設關務署。」明定由關務署負責關務業務，其組織與業務分述如下：

一、組織與職掌

依財政部關務署組織法第 2 條規定，關務署掌理下列事項：(一)、關務政策之規劃、推動、督導及關務法規之擬訂。(二)、關稅稅則、稅率政策與制度之規劃及進口稅則分類案件之處理。(三)、貨物通關、稅費徵免與代徵、邊境管理之代辦及通關相關業者之管理。(四)、查緝走私、邊境管制、情資分析、風險管理、緝毒犬隊建置等查緝業務之規劃、執行及督導。(五)、退稅、保稅區、免稅區關務業務政策之規劃、推動及督導。(六)、關務資訊業務之規劃、推動、執行及督導。(七)、貨物價格調查與事後稽核業務之規劃、執行及督導。(八)、關務統計業務之規劃、推動及執行。(九)、其他有關關務事項¹⁶。依上述關務署組織法第 2 條規定內容，其職掌業務主要為貨物通關業務及查緝走私邊境管制二大類。再依財政部關務署各關組織準則第一條規定：財政部關務署為辦理全國關務業務，

¹⁶ 財政部關務署組織法第 2 條，資料來源：全國法規資料庫：<https://law.moj.gov.tw/index.aspx>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

特設基隆關、臺北關、臺中關、高雄關，實際通關與查緝業務係由地區海關執行相關業務。

二、通關業務與徵稅

海關依關稅法與海關進口稅則對進口貨物課徵關稅，徵收之稅款除關稅外，尚包括代徵之營業稅、貨物稅、菸酒稅、健康福利捐、特種貨物及勞務稅與推廣貿易服務費等。以 106 年 1 月至 12 月海關稅款總收入共計 4,923.33 億元，其中關稅收入 1149.57 億元，占總數之 23.35%。關稅收入近 10 年在中央政府歲入中約佔 5% 左右，為政府重要財政收入之一¹⁷。

三、邊境查緝

除課稅外，海關為執行邊境管制採行風險管理機制，針對高危險群廠商、報關業、運輸業、倉儲業、快遞業、旅客加強查察，並對毒品、槍械、高稅率、管制、保育類及侵害智慧財產權貨品等實施重點查緝，落實執行洗錢防制政策及行政院 106 年 5 月提出之「新世代反毒策略」。為使貨暢其流，通關安全無虞，充分運用進出口報單篩選、情資通報、大數據分析技術及各類風險管理資料庫等系統，並輔以巡緝艇、巡邏車、X 光檢查儀器及緝毒犬、緝菸犬、偵爆犬等查緝工具，準確鎖定高危險群旅客及貨物，提升合法旅客及貨物的便捷通關服務¹⁸。

四、貿易統計

¹⁷ 財政部關務署簡報，財政部關務署 107 年 7 月出版，頁 10-13。

¹⁸ 財政部關務署簡報，同前註 17，頁 14-53。

海關進出口貿易統計資料對於有關政府政策、經濟分析、學術研究等都是重要資料來源，海關根據貨物進出口報單資料，定期編製中華民國進出口貿易統計月報及年刊，以顯示我國經貿動向，作為政府釐訂財經政策之重要參考，該進出口貿易統計資料均可以上網查閱¹⁹。

其次就作用法而言，海關依據關稅法辦理貨物通關、課徵關稅，為第一條及第四條所明定，第二條規定本法所稱關稅，指對國外進口貨物所課徵之進口稅。第三條第一項規定關稅除本法另有規定者外，依海關進口稅則徵收之。海關進口稅則，另經立法程序制定公布之。對於關稅之課徵及貨物通關程序，關稅法及相關子法訂有詳細規範。

而邊境管制在實務面就是執行查緝走私任務，緝私乃國家為防止走私貨物進出國境，對於走私行為查察緝拿之行政措施²⁰。海關依據海關緝私條例執行進出口貨物之查緝任務，軍警機關在非通商口岸發覺違反本條例情事得逕行查緝，但應將查緝結果連同緝獲私貨移送海關處理²¹。可見執行查緝走私任務海關與其他機關已建立分工嚴密查緝網。海關緝私條例第一條規定：私運貨物進出口之查緝，由海關依本條例之規定為之。已明文以海關為查緝走私之執行機關。海關緝私條例第二章是查緝，第三章是扣押，第四章為罰則，關於查緝走私之作為海關緝私條例已定有明確規範，海關依海關緝私條例對於違法之緝私案件應制作處分書送達受處分人等相關處分程序規定於第五章，是實務上相當重要的行政行為。

¹⁹ 財政部關務署簡報，同前註 17，頁 30。

²⁰ 林清和，通關實務與法規，東華出版，99 年 8 月 6 版，頁 376。

²¹ 海關緝私條例第 16 條。

除了查緝走私任務之外，海關並協助國內其他主管機關對於貨物進出口執行輸出入之管理，其他相關業務主管機關因各種因素考量對於其主管業務需管制貨品輸出入，於貨物通過邊境輸出入時多委託海關來執法，目前委託海關執行進出口邊境簽審查核事項於 106 年計有 31 項，當海關協助其他機關執行邊境查核任務，若查獲進出口人有違法情事，即需依據相關法令進行處分。惟眾多法令對物品之管制程度其寬嚴不一，有些可能處以行政罰，而有些處以刑事罰，查緝走私如果發現涉及刑事犯罪嫌疑依行政罰法第 26 條規定應以刑事優先，即應開始調查犯罪情形。然依前司法行政部的解釋函，除海關員警外並無司法警察權限²²，因此目前執行職務若是海關查獲涉嫌刑事犯罪案件，需將刑事部分移送司法警察機關及檢察官偵辦。

就以查緝毒品說明，緝毒是海關查緝第一要務，海關為達成「截毒於關口」之政策目的，訂有「通商口岸毒品查緝聯繫作業要點」，以加強通商口岸毒品之查緝及各查緝機關之協調聯繫²³。海關查獲之毒品案件於完成必要之緝案處理程序，應將毒品、涉案人及證物，移由法務部調查局繼續偵辦或移由提供情報之軍、警、檢、調機關繼續偵辦，或移由警察機關繼續偵辦。以上為我國通商口岸海關查緝毒品工作規範與現況。

²² 前司法行政部(58)台函參字第 4321 號函，同前註 9。

²³ 通商口岸毒品查緝聯繫作業要點，一、為加強通商口岸毒品之查緝及各查緝機關間之協調聯繫以達「截毒於關口」之目的，特訂定本作業要點。二、本要點所稱查緝機關為財政部關務署與其所屬各關及軍、警、檢、調機關。資料來源：財政部主管法規查詢系統 <http://law-out.mof.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL009436>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日

第二節 國際關貿組織簡介

國際貿易是轉動世界經濟的重要推力，如何促進國際貿易發展與減少貿易障礙，對於國與國間貿易爭端解決，均有賴一定之國際規範。貨物運輸在國際間移動形成全球貨物供應鏈，全球物流要求能及時將貨物運送目的地，最希望縮短運輸時間，國際關貿組織持續努力推動建置便捷通關架構，是使全球貨物供應鏈快速有效率運作的手段。有關貿易便捷是促進世界貿易自由及提升全球經濟的關鍵，貿易便捷就是要加強行政效能，提高行政效率，以降低產品到市場的費用及時間，並增加國際貿易的可預測性。因貨物跨越邊境整個過程涉及供應鏈裡不同國家的法令規定、通關程序、資訊及文件的交換。簡而言之就是簡化、標準化及資訊調和所有貿易流程中因作業方式的不同及認知方式的落差，所產生及可能產生的障礙²⁴。海關負責通關及管制貨物進出國境，是國際貿易最重要之一環，如何促進貿易便捷化，減少關稅障礙，藉由相關國際貿易與關務組織透過各類協定、協議簽署，不斷努力使各國海關業務朝標準化、一致性方向前進，國際關貿組織貢獻有目共睹，以下介紹重要之組織與公約。

第一項 關稅暨貿易總協定與世界貿易組織

第二次世界大戰後若干主要國家為建立國際貿易規範，於 1947 年 10 月 30 日在瑞士日內瓦簽訂「關稅暨貿易總協定(GATT)」，於 1948 年 1 月 1 日正式生效，是二次大戰後期間世界上最重要的貿易規範。該總協定為規範國與國之間貨品貿易往來之國際協定，為多邊貿易談判，透過多邊貿易談判減少關稅及非關稅障

²⁴ 財政部 102 年研究報告，國際及臺灣貿易安全與便捷計畫之探討，頁 10-11。

礙，前五次都以關稅減讓談判為主，第七回合以處理非關稅問題為主，經過多次談判於第 8 回合(烏拉圭回合)談判，1995 年 1 月 1 日決議成立「世界貿易組織(WTO)²⁵」，總部設在瑞士日內瓦。關稅暨貿易總協定(GATT)為世界貿易組織(WTO)之前身及最重要之國際貿易規範。我國於 1948 年 10 月 30 日簽署關貿總協定暫時適用議定書成為 GATT 之一員。1950 年我國決定退出 GATT。1990 年 1 月 1 日我國正式以「台澎金馬各別關稅領域」之名義申請加入 GATT，GATT 理事會於 1992 年 9 月 29 日通過我國申請案，我國正式成為 GATT 觀察員。另我國也於 2002 年 1 月 1 日成為 WTO 會員。WTO 成立目標：係訂定國際間貿易規則、排解貿易糾紛、促進世界貿易不斷成長等任務的一個國際性組織，並訂有許多基本原則，如最惠國待遇原則、國民待遇原則、關稅減讓原則、普遍廢除數量限制原則、減少非關稅障礙原則及諮商原則²⁶。

第二項 關稅合作理事會與世界關務組織

CCC 是 Customs Cooperation Council 的簡稱，中文全名為「關稅合作理事會」，WCO 是 World Customs Organization 的簡稱，中文名稱為「世界關務組織」是 CCC 的工作名稱，自二十世紀以來，國際貿易蓬勃發展，世界各國致力於關務程序之簡化與調合，13 個歐洲國家在比利時布魯塞爾成立辦公室，歐洲關稅同盟之研究小組於焉成立。此小組設立經濟委員會及關稅委員會。關稅委員會經研究完成三項公約並於 1950 年 12 月 15 日於布魯塞爾公開簽署。1. 關稅合作

²⁵ The WTO is a rules-based, member-driven organization — all decisions are made by the member governments, and the rules are the outcome of negotiations among members.世界貿易組織，網址：https://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

²⁶ 關務國際組織與公約簡介，財政部關稅總局 89 年 5 月編印，頁 1-10。

理事會設立公約，於 1952 年 11 月 4 日生效。2. 關稅估價公約亦稱布魯塞爾價格定義，於 1953 年 7 月 28 日生效。3. 稅則分類公約，於 1959 年 9 月 11 日生效。在 WTO 將成立的前夕，CCC 特於 1994 年 10 月訂定工作名稱為世界關務組織 (WCO)²⁷，除以平行的名稱表明兩者之間有密切合作關係外，並更清楚顯現其為全球性國際組織。CCC 與 WCO 是全球政府間唯一負責海關事務的國際組織，其宗旨及目的為致力各國關務程序與作業研究，提供討論場地，供各會員體代表基於平等地位解決關務爭議。我國未能參與該國際組織但是其規範大都參採納入我國通關作業中²⁸。

第三項 京都公約

國際間對於通關簡化便捷工作，早期以關稅合作理事會(CCC)長期積極投入關務改革之工作，CCC 認為各國關務程序之歧異會妨礙國際貿易及其他國際交流之進行，需將各國關務程序予以簡化與調合(一致化)，於 1973 年 5 月 18 日於日本京都簽署，1974 年生效。1973 年版通過之「關務程序簡化與調和國際公約」(International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures)簡稱為「京都公約」。之後於 1999 年完成大幅修正，並於比利時首都布魯塞爾簽署修正版京都公約(Revise Kyoto Convention, RKC)。

²⁷ in 1994 the Council adopted the working name World Customs Organization, to more clearly reflect its transition to a truly global intergovernmental institution. It is now the voice of 180 Customs administrations which operate on all continents and represent all stages of economic development. Today, 世界關務組織，網址：
http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/au_history.aspx。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

²⁸ 關務國際組織與公約簡介，同前註 26，頁 11-20。

「修正版京都公約」，使各國得以採行公約所規範之關務程序，達成各國關務程序之簡化與調和，以促進世界貿易及國際交流之蓬勃發展²⁹。

我國於 2006 年加入「修正版京都公約管理委員會」成為觀察員，並參加該公約第一屆管理委員會會議。我國為世界主要貿易大國之一，關務程序應與國際同步，而「修正版京都公約」所規範事項係各國關務現代化及效率化之指導方針，故參與此管理委員會對我國關務發展有莫大助益³⁰。

21 世紀海關受世界貿易組織與世界關務組織影響，具有快速、無障礙、透明、公平與安全等特點。我國一向遵循世界關務組織與國際公約的規範，關務署訂有推動法規合理化、發揮關稅經濟功能、建構便捷通關環境、有效把守邊境安全、加強國際關務合作等關務政策。對於關務政策的推動與落實，我國海關正持續努力中。

第三節 我國主要貿易國家海關

依海關進出口貿易統計資料³¹，近年來我國主要貿易國家前三名為中國大陸、日本、美國，又歐盟為重要經濟體在世界貿易佔重要地位，以下分別簡介四個海關。

²⁹ 關務國際組織與公約簡介，同前註 26，頁 53。

³⁰ 參與國際組織，資料來源：外交部網址

http://www.mofa.gov.tw/igo/News_Content.aspx?n=F29A02A9D36C47F0&sms=22C3B697A101DF19&s=2EDCE341D11733F0。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日

³¹ 財政部關務署簡報，同前註 17，頁 30。

第一項 美國海關

2001年9月11日美國發生「911事件」，911事件之後其政策上對於打擊恐怖主義活動有相當多的修正措施，例如在911事件前，美國海關是隸屬於財政部，但是911事件後，美國為使反恐安全體制一元化，集中整體力量與提高反恐效能，於2003年1月24日正式立法成立「國土安全部DHS」，將美國與反恐業務有關之22個單位計17萬名員工納併為一個「部」級單位³²，海關改隸屬於國土安全部下之組織³³，其中美國海關分為兩個部分，即海關邊境保護局（U.S. Customs and Border Protection，簡稱CBP）與移民海關執法局（U.S. Immigration and Customs Enforcement，簡稱ICE），分別負責邊境執法與案件調查，並於2003年3月1日成立。

一、美國海關邊境保護局（CBP）³⁴，CBP是美國國土安全部所屬單位，為執行美國貿易法律的一個執法機構，除徵收進口關稅等任務之外，而在邊境管制其主要任務是防止恐怖分子和恐怖武器進入美國，其亦負責逮捕企圖非法進入美國的個人、非法毒品和其他違禁品，保護美國的農業和經濟利益不受有害的害蟲和疾病，並保護美國的企業不被竊取智慧財產權等，一方面保護和防禦美國免遭侵害的同時，對於合法貿易與合法旅行促使便利之目的。為此CBP除增強美國邊境及各口岸的安全，並把美國的安全區延伸至美國的地理邊境之外，從而使美國的

³² 洪文玲，國際反恐法制之研究，中央警察大學學報第44期，頁240。

³³ 美國國土安全部(DHS)，組織圖，資料來源：網址 <https://www.dhs.gov/organization>。最後瀏覽日期：民國108年4月30日。

³⁴ On March 1, 2003, U.S. Customs and Border Protection became the nation's first comprehensive border security agency with a focus on maintaining the integrity of the nation's boundaries and ports of entry. 美國邊境保護局(CBP)：網址 <http://www.cbp.gov/about/history>。最後瀏覽日期：民國108年4月30日。

邊境由第一道防線變為最後一道防線，美國海關 CBP 為貨物運輸程序的安全，建立一系列的安全計畫，例如：CSI 計畫(Container Security Initiative)，24 Hour Rule，C-TPAT(Customs-Trade Partnership Against Terrorism)等計畫，CBP 希望與貿易相關業者合作建立供應鏈安全管理系統，以確保供應鏈從起點到終點的運輸安全。

二、美國移民海關執法局 (ICE)³⁵，ICE 擁有約 3 萬名工作人員，是聯邦政府中最大的調查機構之一。該局是國土安全部下轄的主要調查機構，被賦予了多項職責：截斷恐怖融資、反洗錢、打擊非法武器買賣、打擊移民詐騙和販賣人口、拘留並驅逐外來犯罪分子和其它美國認為應當驅逐的外國人。另外該局還監督國內移民和海關法律的實施。

從以上組織可知美國海關已成為整體對抗恐怖主義為國土安全部的一員，但是其核心任務仍然是貨物通關徵收關稅及管控旅客與貨物移動安全的邊境管制工作。

第二項 歐盟海關

歐盟係以成員體為一個市場，稱為歐洲共同市場，歐洲聯盟 (European Union，縮寫：EU) 簡稱歐盟，是根據 1993 年生效的《馬斯垂克條約》(也稱《歐洲聯盟條約》) 所建立的政治經濟聯盟，現擁有 28 個成員國，正式官方語言有

³⁵ U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) enforces federal laws governing border control, customs, trade and immigration to promote homeland security and public safety. 美國移民海關執法局(ICE)：網址 <http://www.ice.gov/>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

24 種。規範歐盟的條約經過多次修訂，目前歐盟的運作方式依照《里斯本條約》。政治上所有成員國均為民主國家（2008 年《經濟學人》民主狀態調查），經濟上為世界上第一大經濟實體（其中德國、法國、義大利、英國為八大工業國成員），在軍事上絕大多數歐盟成員國為北大西洋公約組織成員³⁶。歐盟成員國之間其邊境是自由開放的，貨物可以自由流通而沒有課徵關稅，歐盟海關(EU Customs Union)是由 28 個成員國海關當局所組成，執行歐盟的海關業務³⁷。

第三項 日本海關

二次大戰以後日本經濟恢復成長，也重新加入國際經濟社會。以下從戰後日本海關的歷史觀察，見到日本海關現代化的過程。日本於 1955 年加入關稅及貿易總協定(GATT)，1961 年開始對關稅稅率進行全面審查以 CCCN 為稅則分類架構並以貿易自由化為目標，1964 年日本成為關稅合作理事會（CCC）的第 38 屆成員國並承諾 CCC 的所有基本公約，1972 年加入 CCC 估價公約，此外於 1983 年採用 CCC 調和商品制度國際公約（HS 制度）。從戰後海關歷史簡短的描述，加入國際經貿組織及遵循國際協定促使日本海關日益現代化。現今日本海關組織在中

³⁶ 歐洲聯盟介紹，資料來源：網址

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AC%A7%E6%B4%B2%E8%81%94%E7%9B%9F>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日

³⁷ Since 1968, the Customs Union has been protecting the safety and security of citizens of its member countries and collecting customs duties that represent an important source of revenue in the EU, whilst transforming customs into a modern and responsive partner to trade. There are no customs duties at the borders between EU countries. Duty on goods from outside the EU is generally paid when they first enter the EU. 歐盟海關，資料來源：網址

https://ec.europa.eu/taxation_customs/50-years-eu-customs-union_en。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日

央為海關與關稅局(CTB)隸屬於日本財務省³⁸。地區海關則有東京等 9 個海關，以東京海關為例，其總關設有調查部負責違法事件調查。日本海關對於毒品查緝、保護智慧財產權等措施都有精進作為。

第四項 中國大陸海關

中華人民共和國海關總署隸屬國務院下屬正部級直屬機關，統一管理全國海關。基本任務是出入境監管、徵稅、打私、統計，對外承擔稅收徵管、通關監管、保稅監管、進出口統計、海關稽查、知識產權海關保護、打擊走私、口岸管理等³⁹。大陸海關總署設置調查局，負責海關緝私工作，組織和參與海關關區的重大緝私行動，其執行查緝走私任務主要法據是中華人民共和國海關法，中華人民共和國刑法，中華人民共和國行政處罰法等⁴⁰。海關法第四條規定海關得行使權力在海關監管區對走私罪嫌疑人經關長批准，可以扣留移送司法機關，具有司法警察權。

兩岸開放以來不論旅客和貨物直接往返，諸如通關作業、貨物查驗、毒品走私等問題，皆有待兩岸海關的協調處理與解決。為了要迅速與有效解決上述可能面臨的問題，海峽兩岸海關之間實有建立關務交流與合作聯繫機制的必要性與迫

³⁸ The central Customs administration is the Customs and Tariff Bureau, which is an internal bureau of Japan's Ministry of Finance. 日本海關，資料來源：網址

http://www.customs.go.jp/english/zeikan/kikou_e.htm。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日

³⁹ 中華人民共和國海關總署概況，資料來源：網址

<https://www.customs.gov.cn/customs/zsgk93/302251/index.html>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日

⁴⁰ 中華民國關稅協會，大陸海關查緝走私漏稅與打擊犯罪之研究，民國 87 年 5 月，頁 32。

切性。我國與中國大陸已於 101 年 8 月 9 日簽署「海峽兩岸海關合作協議」並於 102 年 1 月 1 日生效⁴¹。

第四節 小結

國際貿易組織不論是早期的 GATT 到目前的 WTO 都致力於消除關稅及非關稅障礙，極力促進世界經濟貿易的成長與自由化。國際貿易在現今之國際經濟與各國國內經濟均扮演重要角色，參與國際貿易之國家一同受到國際貿易規範之拘束以進行貿易行為，為大勢所趨。國際貿易新規範之制訂，雖未必可以消除貿易國家間之爭議，可以預見由於國與國之間在經濟相互依賴關係之加重，其相互間發生爭議之機會亦將因此不減反增，但基於國際貿易新規範賦予國際貿易組織較大的權限以解決爭議，由於國際貿易爭議之解決規則有相當程度朝向法律取向發展，將來應可預期會員國遵守國際貿易規範之情況會有改善⁴²。海關負責貨物通關為國際貿易最重要的一環，專責海關事務的國際組織為 CCC 與 WCO，關稅合作理事會 CCC 是負責海關事務的國際組織，就技術面及經濟面觀點考量關務程序，促使各會員國間相互共同研討具體可行方案，使各國關務制度更趨簡化及一致化，會員國於 1973 年於日本簽定的京都公約，其正式名稱即為關務程序簡化與調和國際公約，成為各國關務程序之共同準則。1999 年 CCC 為適應國際經貿環境之變化及資訊科技快速發展之需要，對京都公約全面加以修正，稱為修正版京

⁴¹ 關務署 104 年 6 月 24 日新聞稿，「關務署表示，中國大陸於 103 年已是臺灣第一大出口市場以及第一大進口來源地，為因應龐大的貿易量及其衍生的問題，雙方海關合作更顯重要，且海峽兩岸經濟合作架構協議（ECFA）第 6 條「經濟合作」明定雙方海關應加強合作，兩岸海關於 101 年 8 月 9 日第 8 次江陳會談簽署「海峽兩岸海關合作協議」，並於 102 年 2 月 1 日生效實施。」資料來源：網址

https://web.customs.gov.tw/News_Content.aspx?n=CAB5D137A3FE907F&sms=1095B63D0846032B&s=4FC1F026FF616B26。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日

⁴² 羅昌發，國際貿易法，元照出版，2010 年最新版，頁 720。

都公約，對通關程序之簡化、現代化、透明化皆有全盤性、標準性及前瞻性之規範。1994 年成立的世界關務組織 WCO 是全球唯一負責海關事務的國際組織，其推動關務程序的簡化、透明化、調和化及標準化可稱為 21 世紀關務程序效率化及現代化之藍圖。

我國海關不論在關務法規面或通關程序大都遵循上述世界貿易組織、世界關務組織及修正版京都公約等規範並採行相同的標準，例如關稅法第三條規定關稅除本法另有規定者外，依海關進口稅則徵收之，我國海關進口稅則即以關稅合作理事會制定之國際商品統一分類制度(CCC 所制定之 HS 制度)為基礎，海關對稅則號別之認定，應依據 HS 解釋準則及總則有關規定辦理。關稅法第 29 條至 35 條之完稅價格規定也是以世界關務組織之估價協定作為基礎，其他通關程序與查緝作為也皆朝向與國際規範接軌，這是國際貿易規範及國際關務組織及公約對關務程序現代化所造成的必然結果，所以不論我國或各國海關在通關程序共通的特徵就是國際標準化與一致性。



第三章 關務行政與刑事不法轉換

本文探討特別司法警察議題。司法警察非組織法上之官名或職稱，其於何時開始行使職權？就是要問司法警察角色產生於何時？刑事訴訟法規定司法警察知有犯罪嫌疑時應即開始調查犯罪情形，故司法警察角色是開始於知有犯罪嫌疑之時點。再進一步探討司法警察其如何知有犯罪嫌疑？司法警察除了因告訴、告發或自首等情形而知有犯罪嫌疑外，在特定行政事務之領域，有許多犯罪嫌疑是由該專業行政機關於執行職務時被發現，也就是由行政不法案件轉換為刑事不法案件這是特別司法警察知有犯罪嫌疑主要原因，本文藉由海關行政調查發現犯罪嫌疑作為途徑，即由關務行政不法轉換刑事調查面向切入，探討海關在行政任務與司法任務間之角色定位？藉以釐清特別司法警察的相關問題。

如上述，本文是藉海關行政調查發現犯罪嫌疑，透過行政與刑事不法轉換進行論述與探討我國特別司法警察制度。爰本章主要討論關務行政業務與行政不法轉換刑事調查以及偵查制度等相關課題。除了海關因行政調查而發現犯罪嫌疑情形外，國內其他行政機關行政調查結果如發現犯罪嫌疑也須轉換刑事調查程序，例如環保機關因環境稽查結果查獲環境污染犯罪、食品衛生機關進行衛生稽查而查獲食安犯罪、林業機關發現森林盜伐犯罪等，行政不法與刑事不法交錯轉換是許多行政機關共同面對的問題。依刑事訴訟法規定特別司法警察指依法令關於特定事項得行使司法警察職權者，按行政機關經行政調查而發現犯罪嫌疑本應轉換為特別司法警察開始調查犯罪情形。但我國目前僅有四個機關得行使特別司法警察職權，實務上有許多行政機關面對行政不法轉換刑事調查問題，而大多數行政機關不得行使司法警察職權因此導致問題橫生，有關我國特別司法警察現況檢討

與問題將於第四章說明，本章先由行政不法與刑事不法交錯轉換來闡明特別司法警察角色之產生。

因行政不法與刑事不法存有交錯情形，長期以來國內外關於行政不法與刑事不法之區別問題早已是爭論不休的議題⁴³。學理上多以二者之區別與界限進行討論，本文僅略為說明而不贅述。主要就實務面當行政機關因行政調查發現犯罪嫌疑時，如何從行政轉換為刑事調查來討論有關特別司法警察角色與任務作為論述主軸，本章第一節先說明行政不法與行政調查，第二節論述關務行政不法與刑事不法交錯及轉換問題，第三節說明刑事不法與刑事偵查。以下依序分別說明。

第一節 行政不法與行政調查

行政法規課予特定人為一定行為或不為一定行為之義務，即為行政義務；於未履行行政義務而形成不法時，則為行政不法⁴⁴。行政不法指不法內涵尚未達刑事不法的秩序破壞或紀律違反。最常見的行政不法行為，即是秩序違反行為。係以罰鍰為主要手段的行政罰，做為其法律效果⁴⁵。此種不法行為，似無使用刑罰之手段加以處罰之必要，但亦不能任憑此低度不法行為發生，因此法律將此類具

⁴³ 林山田，論刑事不法與行政不法，刑事法雜誌 20 卷第 2 期 1976 年 4 月，頁 37 以下。蘇俊雄，刑事犯與行政犯之區別理論對現代刑事立法的作用，刑事法雜誌 37 卷第 1 期 1993 年 2 月，頁 23-35。陳信安，再論刑事不法與行政不法之區別，興大法學第 16 期 2014 年 11 月，頁 182。

⁴⁴ 蔡震榮、呂倩茹，行政罰與刑事罰之界限-以食品安全衛生管理法修正為例，法令月刊 66 卷 7 期，2015 年 7 月，頁 35。

⁴⁵ 林山田，刑法通論(上)，元照出版，2008 年 10 版，頁 172。

有較低度不法內涵與可責性及危險性之不法行為，稱為「行政不法行為」⁴⁶。對於行政不法的秩序違反行為，通常由行政機關進行調查認定後加以處罰，是行政機關相當重要的行政行為。

第一項 行政任務的概念

討論行政任務前先略為說明行政概念，行政(公行政)實質意義是指處理行政事務之國家活動，國家之行政事務主要由行政機關執行之⁴⁷。但是國家公共行政事務包羅萬象，範圍多元複雜，司法院大法官釋字第 613 號解釋理由書指：「行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，是著眼於分工合作，促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則⁴⁸。」本號解釋闡明「行政」係依法處理公共事務以實現國家目的，因公共事務包羅萬象須分設不同部門，由各別專業行政機關依任務設官分職各有所司，透過各機關分工合作發揮團隊精神，遵循依法行政原則，使公共事務順暢有效率之運作，行政機關的任務乃戮力使公共事務有效率、正確、適當的執行，以達成追求公共利益、社會秩序與人民福祉之最終目標。綜上，公共行政事務必須加以分工並由專業行政機關全力完成任務已是現代政府公共治理的原則。

⁴⁶ 陳文貴，從行政罰看行政不法與刑事不法之交錯，法令月刊 58 卷 11 期，2007 年 11 月，頁 45。

⁴⁷ 陳敏，行政法總論，新學林出版，2009 年 6 版，頁 2。

⁴⁸ 大法官釋字第 613 號解釋理由書：作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。

第一款 行政多樣性與分工

由於行政本質包羅萬象具多樣性、多義性及複雜性而難以定義，有學者從行政的特徵進行描述。如學者翁岳生採行政描述說⁴⁹。學者吳庚也採特徵描述，而不嘗試對行政概念尋求單一定義⁵⁰。學者李惠宗則由行政的要素，從三方面加以描述⁵¹。

從上述學者就行政特徵進行描述而不作單一正面定義，可知行政範圍廣泛複雜並具有多重性任務特質，行政是與國家公共事務有關之活動，但是國家公共事務活動之範圍、任務定位、結構與行為形式，都是多樣性，歧異性。從憲法對總統及立法、司法、考試、監察各院之職權，均有列舉規定，而獨對行政院之職權採概括方式，僅於第 53 條規定，行政院為國家最高行政機關，是為消極定義方式。故除上開各機關外之國家權力作用，皆屬行政之職權，而無一定之範圍⁵²。因公共事務範圍廣泛、多元、複雜必須分別部門各司其職，又行政權以追求人民

⁴⁹ 翁岳生編，同前註 4，頁 1-17。行政的特徵為：一、行政是廣泛、多樣、複雜且不斷形成社會生活的國家作用—形成性與整體性。二、行政是追求公共利益的國家作用，三、行政是積極主動的國家作用。四、行政應受法的支配—合法性與合目的性之兼顧。五、行政的運作應注重配合及溝通。六、行政係作成具體決定的國家作用。

⁵⁰ 吳庚，行政法之理論與實用，三民出版，2005 年增訂九版，頁 1-9。對行政之涵義作總括的說明：(一)就結構而言：行政係民意代表機關、司法、考試及監察機關以外之國家結構或組織的總稱。此處使用民意代表機關專指立法院。(二)就實質而言：立法部門制定法律並代表民意而為監督，不屬於行政性質；司法機關所從事之解釋憲法及統一解釋法令，民事、刑事暨行政訴訟之審判與行政作用更應有所區分；除此之外，其他國家作用皆屬行政範疇。(三)就功能而言：行政係達成國家存立目的之最重要手段，行政之運作並非單純執行法律，並負有形成符合社會正義之生活關係、規劃及推動基本建設、引導及維持合於公意之政治發展等任務。

⁵¹ 李惠宗，行政法要義，元照出版，2013 年 8 月 6 版，頁 4。行政三要素的描述(一)行政係實質公權力主體之行為，具有公法人地位之公行政屬之。(二)行政係以實現公益為目的之行為，導出行政機關應為人民而存在。(三)行政係受法之支配並受監督之公權力主體行為，行政應受法律之支配。

⁵² 李惠宗，憲法要義，元照出版，2012 年 9 月 6 版，頁 531。

福祉為目標具有事前、主動、積極特點，為達成行政目的各行政機關基於職掌應本於專業主動積極以前瞻性作為戮力達成任務。

正因公共行政事務範圍過於廣泛、龐雜，現代政府公共治理的原則是將公共事務按事務性質劃分管轄權，透過分工分別由不同行政機關依職權實施各種行政措施等行政行為來運作整個國家機器以完成其任務。我國行政院為憲法所定最高行政機關，組織設有 14 部如內政部、外交部、國防部、財政部、經濟部、法務部、衛福部…等等⁵³，足見各個行政機關業務的差異性與任務的多元，更顯現現行政之複雜、多樣的特徵。國家機關為實現國家任務而存在，任何機關都必須承擔國家的任務—促進公共利益與保障人民基本權利，並使其組織運作能有效地發揮民主國家權力分立原則應有的功能，此為行政機關「實質正當性」之所在⁵⁴。因此在法律所賦予職權下，所有行政機關必須有法定任務，任務具有不可取代性，每個機關依職權須適時適當完成任務且應積極發揮其功能以達成其行政目的，如未能適時適當完成法定任務得以追究政治或法律責任⁵⁵。行政機關基於法定職責各有任務，如何正確有效率運作發揮功能達成任務，實是各機關的重大挑戰。

第二款 關務機關之任務與問題

關務署隸屬財政部為三級行政機關，一般外界稱為「海關」，海關任務職掌為貨物通關，主要負責課徵關稅及邊境管制任務具有其特殊性，貨物通關業務所涉物品種類及法規繁多，為確認申報正確積極執法以防範不法走私，海關須實施

⁵³ 行政院組織法。資料來源：全國法規資料庫網址
<https://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchLaw.aspx>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日

⁵⁴ 李惠宗，同前註 52，頁 458。

⁵⁵ 李惠宗，同前註 51，頁 172-174。

行政調查例如查驗貨物或行李檢查等作為，因任務特性當查驗或檢查結果發現涉有犯罪嫌疑時，依刑事訴訟法規定司法警察知有犯罪嫌疑時，應即開始調查並將調查之情形報告檢察官，假如海關兼具有司法警察身分，當海關執行職務發現犯罪嫌疑時立即轉換司法警察身分開始調查犯罪，相同機關僅由行政警察身分轉換為司法警察身分，犯罪調查不中斷也無時差，轉換為司法警察身分開始調查犯罪情形均依據刑事訴訟法規定程序，調查犯罪情形移送檢察官既專業又有效率，犯罪調查過程除受檢察官監督外，起訴後也受到法庭的嚴格檢視蒐集證據有無違法，完全受刑事訴訟法制約。

如上所述海關負責課徵關稅及邊境管制任務，係在國境執法具有特殊性，我國關務行政業務由財政部關務署負責，關務署為我國關務政策規劃、推動、督導及關務法規擬訂之關務行政機關。海關法定職掌負責關稅稽徵及查緝走私任務⁵⁶，貨物通關係以通過國境之貨物為執法標的，所謂貨物通過國境可從國際貿易物流面向觀察，在市場供需下貨物在全球移動形成全球貨物供應鏈，當貨物運輸需由一國家跨越到另一國家，就需要報關。海關為全球貨物供應鏈最重要一環，國際貿易實務與海關業務緊密互動，長期來臺灣的貿易依存度一直相當高，貨物通關業務對經濟、社會等層面影響重大，通關便捷與貨物移動安全是我國海關工作的二大主軸與目標，而關務工作具有主權性、國際性、多面性、專業性、複雜性與危險性等六大特性⁵⁷，面對這麼多的困難與挑戰，如何主動積極有效發揮功能以達成查緝任務實是關務機關最大課題。海關執行職務經常容易發現犯罪嫌疑，惟我國目前見解認為海關並無司法警察身分，依刑事訴訟法第 241 條規定：

⁵⁶ 財政部關務署簡報，同前註 17，頁 8-14。

⁵⁷ 陳依財，關務機關建立知識傳承機制之研究，海洋大學航運管理系碩士論文，2010 年，頁 2。

「公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發。」故現行程序是當海關執法發現犯罪嫌疑案件，由海關依告發程序移請司法警察進行偵辦，遇有急迫性案件如此層層轉送已延宕偵辦時機，無法及時的蒐集犯罪證據，也與調度司法警察條例規定特別司法警察其所得調查之犯罪範圍限於與其職務有關之規定不符。以上是關務行政機關發現犯罪嫌疑時所面對的問題。針對我國海關未具司法警察身分問題，如何使海關於發現犯罪嫌疑時得行使司法警察職權，已是海關迫在眉睫之要務。

第二項 關務行政不法與調查

第一款 關務行政不法意義

我國承繼歐陸法系，法體系略分為民法、行政法、刑法三大類，不法行為亦可分為民事不法、行政不法及刑事不法。法律為解決衝突之社會規範，但法律唯有在確保其得以被遵循的情況下，才能實現其秩序規範的功能，對於違反法律規範之行為人，自應施予相當制裁，藉以擔保法律實效性之必要⁵⁸。用以彰顯法律是社會公平正義最後一道防線。

行政不法及刑事不法由國家公權力加以制裁，對違反行政法上作為與不作為義務之行政不服從行為，使用行政罰之手段加以處罰，至於具有社會非難性的侵害法益行為，或危害社會共同生活秩序所賴以維繫的法益行為，則以刑罰的手段

⁵⁸ 陳文貴，行政罰與刑罰法理之研究，司法研究年報第 29 輯，刑事類第 2 篇，頁 3。

加以制裁。行政罰之裁處，由法律授權行政主管機關為之，刑事罰之科處，則由法院以裁判之方式為之，行政罰與刑罰制度截然不同⁵⁹。

本文所稱行政不法係指違反行政法之義務。而行政罰係對違反行政法上義務之處罰，行政罰法第一條：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定⁶⁰。」本條立法理由以人民違反行政法上之義務始加以裁罰之不利行政處分，並排除刑罰之處罰，屬狹義之行政秩序罰。

違反行政法上義務之行政不法行為其裁罰通常是由行政機關調查認定後予以處罰，這類行政不法行為在日常社會生活經驗相當普遍常見，例如交通違規案件，食品衛生裁罰案件，環境污染裁罰案件，稅務違規案件，關務違規案件等等。本文所稱「關務行政不法行為」係指「違反關稅法或海關緝私條例等行政法上義務之行為。」海關對關務行政不法行為，即違反關稅法或海關緝私條例規定之義務者所為之裁罰，不包括刑事之制裁，是屬於狹義行政秩序罰。

⁵⁹ 陳文貴，同前註 58，頁 3-6。

⁶⁰ 行政罰法第 1 條立法理由，行政機關對於違反行政法之義務者，施予處罰即行政秩序罰，乃現代民主法治國家之基本原則。以往由於政府行政事務繁雜，為達行政目的，採用不同之處罰方法或手段，致行政法規所定之行政罰種類繁多，名稱互異，處罰形式不一，且實務上裁罰時之法律適用與理論見解分歧，常生困擾，不但影響行政效能，且關係人民權益至鉅。本法所稱之行政罰，係指行政秩序罰而言。資料來源：立法院法律系統，網址 <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm> 最後瀏覽日期：2019 年 4 月 30 日。

第二款 行政調查概念

至於行政機關如何認定某一行為違反行政法上義務應予裁罰，亦即如何認定行政不法行為？所謂行政不法行為依處罰法定原則須有明文規定，行政罰法第4條規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」行政不法行為需行為該當行政法律規定之要件，行政不法除應有實現法定構成要件之行為外，尚須該行為在法律價值判斷為不法(無阻卻違法事由)，且行為主體有可非難性(具故意或過失)⁶¹，方得予以裁罰。

而法律適用須經以下之程序：1. 事實之調查及認定。2. 法律構成要件內容之解釋及認定。3. 涵攝。4. 法律效果之核定⁶²。依照上述法律適用程序，行政機關認定行政不法行為第一步驟應先進行事實調查與認定事實關係，繼而判斷是否符合構成要件，若屬不法且有責之行為，其後方能正確適用法律並賦予法律效果。

故行政不法行為評價程序第一步為「事實調查及認定」，行政程序法規定事實調查以行政機關職權調查為原則，當事人申請調查為例外。所謂職權調查主義係指行政機關應依職權，調查事實真相，不受當事人意思之拘束。行政程序法第36條規定，行政機關有義務依其職權，調查與該事件有關之事實與證據。對於證據之取得與事實之釐清，行政機關行政調查程序之發動，應採何種調查方法，應本於職權由其裁量決定，以因應行政機關在追求公共利益及行政目的時具有主動、自發及積極的特質。現行一般共通性行政調查方法規定於行政程序法第39至42條，其列舉有四種調查方法，即1. 通知陳述意見(39條)，2. 要求提供必要

⁶¹ 陳敏，同前註47，頁730。

⁶² 陳敏，同前註47，頁137。

文書、資料、物品(40條)，3. 鑑定(41條)，4. 實施勘驗(42條)。各機關行政調查目的是對事實關係之認定，行政機關如何經由調查程序，取得證據以釐清事實並形成心證，於行政程序中不容忽視。行政程序法第43條規定「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」明定行政機關應經調查程序以判斷事實真偽，並對於事實負舉證責任。行政機關藉由行政調查以釐清事實是行政處分的前提，按事實調查由行政機關依職權展開，行政機關本於職權，合法運用各種蒐集證據之方法，以取得相關之證據，認定事實，進一步予以評價，形成心證，最終作成預期之決定⁶³。行政調查是釐清事實關係也是行政處分程序最重要步驟，如何發現真實必須實施行政調查，行政調查之重要性不言而喻。

一、行政調查意義

學者間對「行政調查」意義之論述不一，有謂：行政機關為行使其權限，達成其目的，事先必須收集各種情報。此種情報收集行為，包括質問、進入、檢查、調查等活動，於行政法學上稱為「行政調查」⁶⁴。或謂：行政調查可稱為行政機關為達到特定行政目的，因調查資料或證據之必要，依法所採取之蒐集資料或檢查措施⁶⁵。也有認為：行政機關為適正行使處分及其他權限，常須收集、分析構成其前提之事實或資訊。為此法律常規定各種申請、申報、報備等由私人提供資訊之制度，或授權行政機關得行使質問、進入、檢查等調查手段。此種行政機關為達成一定行政目的，對私人所為之各種資訊收集活動，被概括稱為「行政調查」

⁶³ 洪家殷，論行政調查之證據及調查方法-以行政程序法為中心，東海大學法學研究第35期，2011年12月，頁3-7。

⁶⁴ 陳景發，論行政調查與犯罪偵查，警大法學論集第三期，頁128。

⁶⁵ 李震山，行政法導論，三民出版，2010年版，頁502。

⁶⁶。上述學者間對行政調查之定義各有所重，惟行政調查皆有「資訊蒐集」的意義存在，透過資訊蒐集、證據的調查程序，最終目的是「發現事實」。學者法治斌教授主持之行政檢查研究報告，指行政機關為實現行政法規內容，督促人民遵守法令，並確保行政機關合法適當行使各項職權，必須向特定行政客體進行查察蒐集資料活動，此種活動，有稱為「資訊取得」，或「行政調查」，或「行政檢查」，是行政法中不可或缺之行政輔助手段⁶⁷。

而法院實務見解認為：所謂行政檢查（或稱行政調查），係指行政機關為達成行政上之目的，依法令規定對人、處所或物件所為之訪視、查詢、勘驗、查察或檢驗等行為⁶⁸。與實施刑事訴訟程序不同，法院已指出行政調查與刑事訴訟程序之不同。

綜合以上行政調查意義，約可歸納出「行政調查」意謂「行政機關為達行政目的，依法進行資訊蒐集與證據調查的行為，藉以釐清事實關係之重要行政行為。」

二、行政調查屬性

至於行政調查之屬性為何？學者吳庚教授認為行政檢查屬於事實行為之即時強制：行政上之事實行為態樣繁多，吾人略加歸類有下列數種…(四)強制措施：強制措施種類甚多，其中有被稱為行政檢查者，在生活經驗中經常發生，值

⁶⁶ 劉宗德，日本行政調查制度之研究，政大法學評論第五十二期，頁 111。

⁶⁷ 法治斌主持研究，行政檢查之研究，行政院研考會編印，85 年 6 月，頁 14。

⁶⁸ 最高法院 98 年台上字第 7216 號、最高法院 105 年台上字第 411 號判決書。

得注意。所謂行政檢查係指行政機關為達成行政上之目的，依法令規定對人、處所或物件所為之訪視、查詢、查察或檢驗等行為的總稱。行政檢查有單純蒐集資訊提供施政之參考者，有預防違法行為或狀態發生者，有屬於作成行政處分前之準備行為者，有屬於監察機關作成決議事件前之手續者，態樣繁多，不一而足⁶⁹。學者李震山認為：行政調查是行政機關為達到特定行政目的，因調查資料或證據之必要，依法所採取之蒐集資訊檢查措施之謂⁷⁰。渠認為：行政調查、行政檢查及行政蒐集資料三個概念經常交互使用，我國則以行政調查或行政檢查稱之。若能將上述三種名稱中之行政調查列為上位概念，而將行政檢查及蒐集資料列屬其方法或手段，整體或可成為行政作用法上的一種制度。其將行政調查分為特別之行政調查領域：如司法行政(檢、警、調、海巡)及情報、治安、政風、金融檢查、公平交易調查、海關緝私等行政調查，有特別調查權者之調查，須仰賴特別法之規定。及一般之行政調查⁷¹二大類。

雖然許多行政調查是行政處分前之準備行為具有事實行為的概念，但因行政事務多元複雜對於各個不同行政領域間業務差異性大其所採行政調查方式也不盡相同，有學者將行政調查分為一般之行政調查與特別之行政調查，且行政調查手段有任意性或強制性對於人民權益各有不同影響，法規應如何適當規範？此部分仍有待進一步研究。

三、個案行政調查

⁶⁹ 吳庚，同前註 50，頁 456-458。

⁷⁰ 李震山，同前註 65，頁 501。

⁷¹ 李震山，同前註 65，頁 504。

因行政檢查缺乏通則性一般法依據，而分散在各個行政法規中，內容紛亂且簡陋，政府為瞭解我國當前行政調查法制現況與實施情形，行政院研考會於 85 年委託政治大學法治斌教授進行「行政檢查之研究」專案研究，透過進行研究作成研究報告並研提建議供政府施政參考。其後行政院法規會另於 94 年舉辦「行政調查制度之研討」會議，探討行政調查制度面，俾落實依法行政及法治國原則。依學者研究結果，「行政調查」指行政機關為達成一定行政目的，因調查資料或證據之必要，依法所採取之資料蒐集或行政檢查措施。例如個案之取締性或准駁性調查。個別具體案件之行政調查，通常是行政處分之作成所為之事前準備行為。該研究結論指行政機關之行政調查大多係具體個案為釐清事實關係而進行檢查或資料蒐集為主。實務上有相當多個案之調查，係行政機關因主動發現、其他機關告發或接獲民眾檢舉，疑有違法情事發生即展開調查，對違反義務之行為人及其他關係人實施以行政制裁為目的之蒐證調查，稱為「制裁證據調查」屬構成要件事實之蒐集，調查重點以取得相關違規事證⁷²。

以環保案件為例，環保機關為達成其組織法所賦予之行政目的，常發動各種行政調查，其作用如下：1. 蒐集資訊以提供行政機關施政及行政作為參考，2. 預防危險或違法行為、狀態等發生，3. 作成行政處分前之準備行為，如對於環境污染者作成裁罰性處分前，須對當事人違反行政法上義務之行為加以調查及蒐證，以確保處分之正確性⁷³。環保行政機關之個案調查即依環保法令規定之調查程序、方法與手段蒐集證據以釐清事實。

⁷² 洪文玲，行政調查制度-以警察、工商管理、水土保持領域為例，台灣行政法學會主編，當事人協力義務/行政調查/國家賠償，2006 年 11 月，頁 247-。

⁷³ 林慧菁，論環境刑事案件之行政調查與刑事偵查，政治大學碩士論文，2008 年，頁 75。

四、行政程序法規範

行政機關進行行政調查對於個案事實關係的釐清具有決定性之影響。然其調查法律授權依據、調查程序、調查方法多分散在各個行政法規中，事實調查原則性之一般規範僅於行政程序法第 1 章第 6 節第 36 至 43 條規定，現行簡單 8 條之規定對於龐雜的行政領域似可將行政調查制度作更細緻的規範。故有學者認為現行行政調查規範不足，認為在立法政策上應推動制定「行政調查通則」，將各種行政調查領域之最低共通規範加以明定，以儘速建立行政調查之法制化基礎⁷⁴。

第三款 海關行政調查

一、具急迫性與強制性

學者將海關緝私之行政調查歸類為特別之行政調查，顯見海關之查緝任務有其特殊性。其特殊之處在於海關負責國境執法與邊境管制緝私任務，貨物通關在便捷通關要求下調查往往有其急迫性。按邊境管制目的在保護國家利益針對管制物品積極把關與嚴密查緝，另一方面對於合法物品給予通關便捷，在便捷通關要求下通關時間相當簡短快速，如何在短暫時間檢查常需以強制力進行檢查(例如搜索)，目前法律授權警察得逕行搜索扣押，毋須事先聲請搜索票，事後亦無庸報備者，皆為與國境或海關執法人員職權之行使有關，如國家安全法、海關緝私條例、海岸巡防法等，美國聯邦最高法院明白表示，在國界之搜索，毋須合理懷疑、毋須相當理由、毋須令狀⁷⁵。顯見海關國境執法之特殊性與急迫性。另有論者將行政調查依對於受調查之相對人是否有強制力區分為任意性調查、強制性調查以及行政檢查(具物理上強制力)，例如海關緝私條例第 10、11 條規定，海關

⁷⁴ 王立達，我國行政調查制度之法制化，憲政時代第 24 卷第 4 期，頁 75。

⁷⁵ 王兆鵬，路檢及國境檢查，台灣本土法學第 26 期，頁 17-18。

有正當理由認為違反本條例情事業已發生，得勘驗搜索關係場所，有正當理由認有身帶物件足以構成本條例情事者，得令其交驗該項物件，如經拒絕，得搜索其身體。勘驗搜索規定係對於人之身體、處所或物件所實施之物理上強制性行政檢查⁷⁶，以上規定可見海關執行緝私調查任務具有強制性及急迫性。

二、常發現犯罪嫌疑

海關行政調查結果不僅可能發現行政不法，也往往很可能會發現犯罪嫌疑，即海關行政調查與刑事偵查具密切交錯關聯性。海關經行政調查結果發現犯罪嫌疑轉換為刑事偵查之案件比比皆是，如涉嫌刑事犯罪案件海關行政調查所獲得證據往往是刑事案件之證據資料。主管機關對行為人進行調查或檢查後，如發現有違反刑事罰情事時，本質上屬犯罪證據之蒐集程序，應轉換為刑事訴訟法之搜索程序，應定性為刑事程序行為，所獲得認定行為犯罪之證據是否具有證據能力，由審理法院認定之。行政搜索檢查結果背後有刑事犯罪證據蒐集之法效果，在行為人拒絕檢查之際，行政機關即不得以強制力之手段實施檢查，應即時轉換適用刑事訴訟法第 11 章所定令狀搜索及無令狀搜索之例外規定，否則所獲得之證據資料即得被視為非法搜索所獲得之證據，其證據能力之有無，應由審理案件之法官審酌人權保障及公共利益之均衡維護認定之⁷⁷。上述見解正是行政不法轉換刑事調查之重要分野。

基上見解，海關因查緝如有正當理由認有違法嫌疑而執行行政搜索時，如行為人拒絕檢查應轉換適用刑事訴訟法規定，此種情況正顯示海關邊境查緝任務之

⁷⁶ 陳文貴，行政調查與行政檢查及行政搜索之法律關係，法令月刊第 60 卷第 3 期，頁 73-75。

⁷⁷ 陳文貴，同前註 76，頁 85-86。

特殊急迫性與發現犯罪嫌疑之密切關聯性，當有發現犯罪嫌疑海關應立即轉換為司法警察身分並依刑事訴訟法規定進行犯罪調查或搜索，始足以維護公共利益與保障人權。當海關發現犯罪嫌疑但無司法警察身分即會產生扞格之處。

第四款 海關行政調查法據

行政調查須依據相關之法令規定，海關行政調查進行相關資訊蒐集認定事實，其法令依據可分為關稅法與海關緝私條例二者。依關稅法之調查可分為通關階段檢查與貨物放行後調查。關稅法第 1 條規定：「關稅之課徵、貨物之通關，依本法之規定。」關稅由海關依關稅法及海關進口稅則徵收之，關稅法第 17 條規定進出口報關應填送進出口報單並檢附有關文件，亦訂有關稅法施行細則、進出口貨物查驗準則等相關法規。為執行課徵關稅任務，我國對於貨物進出口通關採申報制度，藉由申報制度確認廠商有無誠實申報，法制面已訂有完整通關與行政調查程序。海關於 84 年起開始實施貨物通關全面自動化，目前貨物通關係採電腦網路連線通關方式，通關方式分為 C1(免審免驗)、C2(文件審核)、C3(貨物查驗)，狹義通關時間相當快速。海關基於快速便捷通關與安全要求下，為認定是否偷漏關稅或走私不法行為，採風險管理機制，充分運用進出口報單篩選、情資通報及各類資料庫系統，輔以巡緝艇、巡邏車、X 光儀檢、緝毒犬、緝菸犬、偵爆犬等查緝工具，準確鎖定高風險旅客及貨物打擊不法⁷⁸。

至於貨物放行後之調查，關稅法第 13 條規定：「海關於進出口貨物放行之翌日起六個月內通知實施事後稽核者，…」關稅法授權海關實施事後稽核制度，

⁷⁸ 財政部關務署簡報，財政部關務署 106 年 7 月出版，頁 14。

是為因應貨物通關自動化之快速通關，部分貨物未經海關審核或查驗即放行，所採取的配套措施。海關事後稽核實施辦法規定海關事後稽核調查過程略為：1、事前通知，2、出示證件訪談受稽核人，3、請求提供文件或進入被稽核人之場所進行調查，4、請相關機關提供有關資料及文件或對關係人調查，5、陳述意見等行政調查方法，被調查人如有規避、妨害或拒絕等情形得處以一定罰鍰，相對人有協助、容忍義務，故事後稽核屬於強制調查之性質。海關藉由事後稽核調查程序以瞭解廠商是否遵循法令規章，如發現不法則對於違法者予以補稅或罰鍰等行政處分，若發現犯罪嫌疑則應為告發，此為貨物放行後海關行政調查之現況。

海關另一重要任務是查緝走私，「私運貨物進出口之查緝，由海關依本條例之規定為之。」為海關緝私條例第1條所明定，查緝走私行為除漏稅案件外，對於管制物品之查緝更屬重點，因管制物品對於國家、經濟、社會造成嚴重危害，例如毒品、槍械等危安物品，海關為查緝走私執行機關，經常性採用各種調查方法來蒐集資訊，執行查緝走私作為，以達成特殊的邊境管制任務，當查獲管制物品如符合海關緝私條例之構成要件，則依法處以罰鍰或沒入貨物等行政罰。依財政部對海關緝私條例所稱「管制」之函釋，係指進口或出口下列依規定不得進口或出口或管制輸出入之物品，管制物品可能是其他法律規定不得輸出入物品⁷⁹，如懲治走私條例第2條授權行政院公告之「管制物品項目及其數額」，例如私運管制物品進口逾行政院公告管制物品項目及管制方式，已涉犯罪嫌疑而有懲治走私條例之適用。或是管制物品為其他法律規定不得輸出入之貨物，則有刑罰之適用，例如走私毒品行為應依據毒品危害防制條例辦理。因此海關進行查緝經行政

⁷⁹ 財政部台財關字第 10100653890 號函。

調查結果發現疑似犯罪嫌疑(例如海關行李檢查結果發現旅客夾藏毒品),因案件涉嫌犯罪應即刻轉換為犯罪調查作為,惟目前海關非司法警察,有關毒品案件海關係依「通商口岸毒品查緝聯繫作業要點」規定由海關將調查結果所取得之相關證據資料,移送予司法警察機關偵辦⁸⁰,實務上海關行政調查所取得之證據有無證據能力經常為法庭上攻擊防禦訴訟重點。

第二節 行政與刑事不法交錯轉換

關於行政不法與刑事不法之區別目前學說多傾向量的區別說,或是在二者邊界(交錯)領域僅為量的差異由立法者考量各種因素作成決定。由於行政不法與刑事不法存有交錯之處,故行政機關依據行政法規執法很可能發現刑事不法情形。海關行政調查結果常發現涉及犯罪嫌疑,正是海關負責邊境管制查緝走私任務的特性使然。但是犯罪事實有無之調查與認定並非行政機關職權,而是司法警察與檢察官偵查機關之職責。當行政調查發現犯罪嫌疑即產生行政不法與刑事不法交錯,此時應轉為犯罪調查,惟應於何時轉換與如何轉換執法主體,是釐清司法警察的重要問題。

⁸⁰ 通商口岸毒品查緝聯繫作業要點第七點。

第一項 行政不法與刑事不法交錯

第一款 區別理論

因為存在行政與刑事交錯地帶，關於刑事不法與行政不法的區別問題，也即是犯罪行為與行政不法行為如何界限的問題，早在十九世紀已是刑法學界多論爭端的論題，也有德國學者稱之為「導致法學者絕望的問題」⁸¹，綜合學者所提出刑事不法與行政不法的區別理論，可大致歸納成三大類：

一、量的差異理論：認為兩者在行為的方式上，並不存有質的差異，只是在行為(違法程度)的輕重程度上，具有量的差異。

二、質的差異理論：二者在其本質上是有所不同，行政秩序罰是對違反行政法上義務之處罰，並不具社會倫理的非難性，它不是程度輕微的罪行，而是本質屬於與刑事犯不同類屬的不法行為，刑事不法具有社會倫理的非價內容的不法行為。

三、質量的差異理論：兩者不但在行為的量上，而且在行為的質上均有所不同。刑事不法行為在質上顯然具有較深度的倫理非價內容與社會倫理的非難性，而且在量上具有較高度的損害性與社會危險性⁸²。

至於國內學者間對於刑事不法與行政不法區別也有不同見解，學者吳庚認為大法官釋字第 275 號解釋及行政罰法制訂後，認為「量的區別理論」已為通說，行政不法與刑事不法只是量(程度上)的差異，對於何種違法行為構成行政罰對象？何種違法行為應受刑罰？常屬立法政策之考量，與本質何嘗有必然關係⁸³。

⁸¹ 林山田，論刑事不法與行政不法，刑事法雜誌 20 卷 2 期，頁 37。

⁸² 林山田，同前註 81，頁 37-45。

⁸³ 吳庚，同前註 50，頁 470-474。

學者林山田則認為對於一個不法行為的評價，當然應能質量兼顧，否則可能顧此失彼，而不能明確而妥善地區分刑事不法與行政不法。由於社會共同生活的錯綜複雜，社會倫理觀念與價值判斷及社會價值觀均非一成不變，而是日新月異，刑事不法與行政不法的界限不是固定而永遠不變動的，有些刑事不法由於質變而轉化為行政不法，相對的有些行政不法也會質變而轉化為刑事不法。其認為二者不但在行為的質上，而且在行為的量上均有所差異，此即質量差異理論。根據質量差異理論，刑事不法與行政不法之間存有一段交會的中間現象。應分為刑事不法(純正的犯罪行為)、不純正的行政不法(具有刑罰後果的行政不法行為)、純正的行政不法行為(具有行政罰後果的行政不法行為)的三分法。事實上不純正的行政不法行為大多是違反經濟法規的行為，係違背為經濟管制與輔導目的所訂的行政規章，若該行為在量上的判斷，顯有重大的侵容性與社會危險性，而非以行政罰為手段，即可貫徹行政目的。該不法行為在質上係行政不法，但在量上應賦予刑罰的法律效果，方符刑事政策之目的性。因此刑事不法與行政不法兩者並非單純的二分法，認具刑罰效果為不純正的行政不法，其多屬違背經濟管制與輔導目的所訂的行政規章，行為人的違犯情節較純正的經濟秩序違反行為為重，乃決定以刑罰作為其手段，以期對於此等行為作有效的抗制⁸⁴。

學者洪家殷認為刑事不法與行政不法區別，其傾向於量的區別說，但有所修正，即在判斷違法行為之輕重時，應加入社會倫理價值之因素，只是此種因素不

⁸⁴ 林山田，同前註 81，頁 44-54。

再具絕對排他之地位，換言之打破「核心領域」及「邊界地帶」之界限，成為由刑罰到行政秩序罰之間一種類似光譜式之型態⁸⁵。

第二款 德國聯邦憲法法院見解

也有學者以德國聯邦憲法法院相關裁判之見解，分析刑事與行政不法存有核心領域及邊界領域，例如在禁止共同辯護案德國聯邦憲法法院見解認為違反秩序罰法與普通刑法二者在重要面向上乃係相互區別，重大不法構成要件係屬於刑法核心領域，違反秩序罰法則係針對較低不法內涵之案件，但是無法嚴格貫徹此等區分。立法者之任務即係在考量歷史上之個別具體情況後，詳細地劃分該二領域之界限⁸⁶。在難民庇護案德國聯邦憲法法院見解認為在刑事不法與行政不法間存有一邊界領域，而在此邊界領域內應如何界分刑事不法與行政不法，乃係立法者之事務，認為立法者或可考量不同之具體歷史情況而作成決定⁸⁷。以上就德國聯邦憲法法院實務見解似可歸結刑事不法與行政不法於核心領域有其本質差益，但是在邊界領域僅有量的差異而已，如何界分刑事不法與行政不法屬立法者之立法形成自由。

第三款 行政罰法第 26 條規定

我國行政罰法第 26 條第 1 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。…」其立法意旨係鑑於一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，

⁸⁵ 洪家殷，論行政秩序罰之概念及其與刑罰之界限，東吳大學法律學報第 9 卷第 2 期，頁 105。

⁸⁶ 陳信安，再論刑事不法與行政不法之區別，興大法學第 16 期 2014 年 11 月，頁 174。

⁸⁷ 陳信安，同前註 86，頁 179。

而刑罰之制裁較強，依刑事法律處罰即足資警惕，係一行為不二罰及刑事優先原則的規定，本條指出一行為同時觸犯刑事法與違反行政法規定，是明文規定會有行政不法與刑事不法交錯情形以及採取刑事優先原則。

第四款 小結

按行政不法係行為違反行政法上義務，而侵害刑事法律所保護法益之行為則屬刑事不法，二種法律領域之目的、規範及調查程序都有明顯不同，似可認為二者於核心領域有其本質上不同，但是在二者邊界領域形成交錯情形，立法者有立法裁量形成自由，如立法者對於不法行為輕重程度衡量價值審酌後予以劃出界線，輕者為行政秩序罰，重者為刑罰即為學者所謂之不純正的行政不法(具有刑罰後果的行政不法行為)，此類之刑事罰通常是行政法附屬刑法(例如稅捐稽徵法第 41-43 條之逃漏稅罪)，行政法附屬刑法是行政不法與刑事不法交錯之主要呈現。如果法律規定不法行為處罰要件其效果若僅行政罰則為行政不法，若為刑事制裁則為刑事不法，因目的與調查程序均不同二者應明確區分。故當行政機關執法者發現犯罪嫌疑即應轉換司法警察身分依法進行犯罪調查，檢視我國附屬刑法並不在少數(例如菸酒管理法、廢棄物清理法、藥事法、證券交易法、公司法等等)。該類犯罪嫌疑被知悉原因多數是行政機關行政調查發現可疑，若是行政調查結果發現涉有犯罪嫌疑，即應由行政轉換刑事調查。

第二項 行政不法與刑事不法之轉換

按行政法與刑事法各有不同的目的、調查程序與法律規範，二者交錯界限如何區分以及二者之間如何轉換實為重要課題，行政案件係由行政機關依行政法規

執法，如發現犯罪嫌疑應轉換刑事調查由司法警察依刑事訴訟法規定執法，若是未能釐清二者界限往往有假行政調查之名行刑事調查之實的疑慮。如何區別二者界限？本文乃透過釐清行政轉換刑事之時間點以及執法主體轉換加以清楚區隔。當行政調查結果初步判斷有犯罪嫌疑時，應即刻轉換為刑事調查程序，執法主體轉換則是由行政警察轉換為司法警察，但由於我國目前多數行政機關並無司法警察身分，有關行政與刑事不法交錯時如何轉換執法主體，即釐清特別司法警察角色正是本文所要探討的核心。

學者認為對於行政與刑事交錯此種模糊地帶，應予以劃清，以避免行政機關假借較為寬鬆之行政調查程序，規避嚴格之刑事偵查限制，以遂行其刑事偵查目的，致侵害人民之權益⁸⁸。為避免上述行政機關假借寬鬆之行政調查規避嚴格之刑事偵查程序之爭議，透過行政與刑事重要轉換問題，使外界能清楚區別二者界限，本文擬透過(一)何時由行政轉換刑事與(二)執法主體之前後轉換二大層面進行說明。

第一款 轉換時點：知有犯罪嫌疑時

第一個層面之問題為：何時由行政轉換刑事？法務部曾函文解釋倘行政機關執行職務過程中未發現犯罪嫌疑，僅屬行政不法應由行政機關逕依行政裁罰⁸⁹，主管機關是否應舉發移送檢察機關偵辦，須視是否於執行職務過程發現犯罪嫌疑

⁸⁸ 洪家殷，行政調查與刑事偵查之界限，東吳法律學報第 25 卷第 1 期，頁 2。

⁸⁹ 法務部法律字第 10403510550 號函要旨：海巡人員執行查緝走私，倘執行職務過程未發現有犯罪嫌疑則由行政機關逕開行政裁罰程序，與行政罰法第 26 條等規定並無抵觸。

而定⁹⁰，依上述法務部函釋可知二者轉換時點即當行政機關執行職務所獲得證據「認為有犯罪嫌疑」則應轉換為刑事程序。以社會生活經驗常見之案例說明：當警察發現駕駛人闖紅燈行為予以攔查，若無發現其他犯罪情事則屬違反道路交通管理處罰條例之行政不法而予以行政處分，若攔查時聞到酒味而進一步加以酒測，酒測值若達刑法第 185 條之 3 醉態駕駛罪之標準時已涉嫌犯罪行為即應改為刑事調查，此轉換時點應為「測知酒精濃度已達刑法第 185 條之 3 所定標準認為有犯罪嫌疑時」。有關酒駕取締，警政署訂有「取締酒後駕車作業程序」，該作業程序明確劃分不同流程與作業內容供員警遵守。按刑事訴訟法規定犯罪事實應依證據認定之，無證據不得認定犯罪事實。更需進一步探討的是行政機關調查結果如何認為有犯罪嫌疑？轉換前提所要釐清的是行政機關應掌握何種客觀證據才可認為有犯罪嫌疑。

行政機關依行政調查蒐集之證據初步判斷「認為有犯罪嫌疑」，是轉換為刑事調查程序的時點。對於行政機關蒐集之證據應如何判斷認定有犯罪嫌疑，也就是犯罪嫌疑需達到何程度或門檻始應開始調查。在刑事司法程序中開始偵查或偵查終結或判決確定分別在不同階段其犯罪嫌疑各有不同門檻。此問題曾有學者討論，就偵查法定原則要求，開啟偵查程序所必需的前提，德國學說認是建立在對案件事實的調查以及對案情的解釋後所具有的「初始嫌疑」。依論理以及邏輯而言，在偵查程序之前尚應有一個初始嫌疑的調查程序。此調查程序在德國法律文獻中

⁹⁰ 法務部法檢字第 10100124160 號函：申報人是否登錄不實端視公務員對申報事項有無實質審查義務而定，而主管機關是否應舉發移送檢察機關偵辦，須視是否於執行職務過程發現犯罪嫌疑而定，又申報人與權利人，如就使公務員登載不實罪有犯意聯絡及行為分擔，自應論以共同正犯。

使用的名稱是「前偵查」，前偵查程序是對初始嫌疑是否存在所為的調查⁹¹。依論者對「前偵查」之定義為判斷可否開始偵查程序，在具有犯罪的可能性，但尚未達到初始嫌疑程度的調查行為。此階段可能為行政調查懷疑有犯罪可能但尚無一定的事實根據，或是檢察官對案情是否涉及犯罪嫌疑尚不明瞭以他字案進行調查。當前偵查調查所得到之證據(客觀事證)認為可能為犯罪(主觀認為)時，應可推測有犯罪之嫌疑。

學者陳運財認為：實務運作過程中甚難區分究竟何時由「可疑」轉變為「懷疑」的情形，當由「可疑」進入「懷疑」的灰色階段，採「競合說」才是符合正當程序維護人民自由權益做法。至於如何判斷由「可疑」進入「懷疑」的階段，應以「客觀的主觀說」為標準，依當時執行職務的目的、警察人數、採取的手段、週遭的環境及可疑人的對應方式等綜合判斷，倘執法者主觀上已對該可疑人形成特定犯罪之認識時，即構成偵查犯罪之開始而有刑事訴訟法的適用，如進行質問或盤查應依刑訴法第 95 條規定實施相關權利的告知，如有違法取證應有違法證據排除法則的適用⁹²。

不同階段犯罪嫌疑之心證具有程度上差別，可能累積越來越多的證據而更加確認，行政機關發現犯罪嫌疑之情況在警察實施路檢、盤查活動經常發生，警員依警察職權行使法執行勤務僅是警察進行行政調查，若未發現犯罪嫌疑，自無犯罪調查等司法偵辦行為，若攔查時有客觀合理之懷疑或根據相當理由(例如車上有濃烈毒品氣味又發現毒品吸食器)，自得進一步查證蒐集更多證據(例如查獲不

⁹¹ 林永瀚，論前偵查程序-行政調查與刑事偵查之中間地帶，政治大學法律系碩士論文，頁 48-49。

⁹² 陳運財，從警職法之制定探討行政警察與司法警察作用之區別，警察法學第 5 期，頁 63-64。

明粉末或驗尿)加以確認，當檢查結果發現攜帶或施用毒品則已違反毒品危害防制條例規定，屬有具體客觀事證認有犯罪嫌疑，符合「客觀的主觀說」判斷標準時即應轉換改依刑事訴訟法規定執法，並應依刑訴法第 95 條規定告知相關權利。因此行政轉換刑事的時機就在獲得客觀事證而認有犯罪嫌疑的時間點，上述為警察查獲持有毒品案是屬發現有現行犯之犯罪嫌疑情形。

另有許多行政機關發現犯罪嫌疑但非屬現行犯情況，例如廉政署行政調查依證據發現某人涉嫌貪瀆案件，因廉政署執行犯罪調查時具有司法警察身分，當發現犯罪嫌疑自應依規定應轉換為特別司法警察主動調查後將調查結果移送檢察官偵辦。若行政機關不具司法警察身分經行政調查結果發現有犯罪嫌疑時，一般會經過機關層級簽報程序來認定有無犯罪嫌疑，機關核定時間可認是發現犯罪嫌疑時間。無司法警察身分之行政機關知有犯罪嫌疑時依刑事訴訟法第 241 條規定應將案件移送檢察官或司法警察進行刑事偵辦。綜合歸納之，「發現犯罪嫌疑時」即是行政轉換刑事的時間點，均應轉換為刑事調查。

第二款 執法主體之轉換

除了上述轉換時間點外，轉換執法者也是另一重要課題。有論者認為發生行政調查與刑事偵查程序轉換之領域甚多，所謂「轉換」指在行政調查程序中發現當事人涉有犯罪嫌疑，將程序轉為刑事偵查程序之情形。但是否所有行政調查之人員均可將程序轉換為刑事偵查程序？這是執法主體轉換問題。發生行政轉換刑事偵查程序按其主體可分為二種情形，一為行政機關具偵查機關身分者，一為行政機關不具偵查機關身分。論者認行政調查程序與刑事偵查程序可以互相轉換之

情形，應僅在執行行政調查之人員同時可以執行刑事偵查程序之人員下，始可進行程序之轉換⁹³。執法主體轉換即是行政警察轉換司法警察問題，本文認為行政機關執行職務知有犯罪嫌疑時應轉換為司法警察身分並以此作為本文之論點，至於有關如何建立合理的特別司法警察制度將於第四章有詳細論述，以下先簡要加以說明。

一、行政機關具司法警察身分

當行政機關依法進行行政調查發現涉及犯罪嫌疑情事，此時應即轉換為刑事程序由司法警察身分調查，依刑事訴訟法規定司法警察知有犯罪嫌疑應主動調查後移送檢察官偵辦。行政轉換刑事需進行執法主體之轉換，如果行政警察兼具司法警察身分實際上二者為同一，行政調查發現犯罪嫌疑時間也是司法警察知有犯罪嫌疑的時點，執法主體由行政警察轉換司法警察並無時差也無困難。知有犯罪嫌疑狀況可分為有現行犯情況及非現行犯情況。當有現行犯情況依刑事訴訟法第95條規定應先告知：犯罪嫌疑及所犯所有罪名、得保持緘默、得選任辯護人及得請求調查有利之證據等事項，依第92條第2項規定司法警察逮捕現行犯應即解送檢察官，依第93條及第131條規定逮捕犯罪嫌疑人應即時詢問，並得於一定條件下逕行搜索等。若無現行犯情況，行政機關兼具司法警察身分當發現有犯罪嫌疑也應轉換身分主動調查後移送檢察官。就實務上依法務統計資料司法警察的告發移送案件是檢察官知有犯罪嫌疑最重要偵查案件來源。

二、行政機關不具司法警察身分衍生問題

⁹³ 陳信伍，行政調查之研究：以其與刑事偵查程序之轉換為中心，中正大學法律系碩士論文，頁93-94。

當行政機關依行政調查結果發現有犯罪嫌疑但行政機關若不具司法警察身分時，應如何處理？因偵查僅限由偵查機關始得進行調查，犯罪調查非行政機關職權，若行政機關不具偵查機關身分者當發現犯罪嫌疑時自然不可進行調查，應移由偵查機關進行偵查。刑事訴訟法第 241 條規定公務員執行職務知有犯罪嫌疑應為告發，這是公務員的法定義務，但是調度司法警察條例規定檢察官對特別司法警察之指揮、命令，乃以與其職務有關之事項為限，亦即特別司法警察所得偵查之犯罪，乃以與其所屬機關或機構所掌管事項有關之犯罪為限⁹⁴。因調度司法警察條例規定特別司法警察所得偵查之犯罪與其所屬機關所掌管事項有關之犯罪為限，設若某食品衛生行政機關不具司法警察身分執行職務發現食安犯罪嫌疑依法應將犯罪嫌疑案件向檢察官告發，而檢察官卻指揮其他特別司法警察調查與其所屬機關職務無關之食安犯罪恐有適法性之疑慮，若是移由普通司法警察偵辦則需增加更多特種警察而與去警察化運動有違，也與簡化警察任務方向不符，不少論者對此已有許多之檢討。又行政機關不具特別司法警察身分其行政調查所獲取之證據是否具證據能力往往受到質疑，有無假借行政調查進行刑事偵查等相關問題立即浮現，現行多數行政機關不具特別司法警察身分，經由行政調查發現犯罪嫌疑案件如何進行執法主體轉換，正暴露特別司法警察制度尚未合理化，例如關務機關、林務機關、環保機關、食品衛生管理機關、金融監理機關等執行職務時常發現有犯罪嫌疑時由行政轉換刑事的情況卻須向其他司法警察機關告發，有關此類容易發現犯罪嫌疑之行政機關需轉由其他司法警察機關進行犯罪調查，將

⁹⁴ 黃東熊、吳景芳著，刑事訴訟法論(上)，三民出版，2010年2月修訂七版，頁93。

產生如上述之疑慮與問題，故往往行政機關均有爭取特別司法警察身分聲音⁹⁵，關於合理的特別司法警察制度本文第四章將進一步探討與論述。

第三款 小結

關於發現犯罪嫌疑轉換執法主體問題，本文認為當行政機關發現犯罪嫌疑基於時效性與專業性，原則上應兼具特別司法警察身分，當執行職務時因發現犯罪嫌疑，身分即由行政警察轉換為司法警察身分，刑事訴訟法規定司法警察對犯罪嫌疑有主動調查及移送等職權，當轉換為司法警察身分進行蒐證等調查程序即應開始受刑事訴訟法拘束，有關蒐集之證據有無證據能力、是否非法取證等將受到嚴格檢視，如此才能釐清行政不法與刑事不法區別界線，也可避免濫用行政調查權限進行刑事偵查之爭議。學者認為執法者「客觀的主觀說」作為區別行政警察轉換司法警察作用，是符合正當程序維護人民自由權益的作法。本文基此以執法者掌握客觀事證認有犯罪嫌疑作為其轉換分界點，目的希冀藉由轉換時間點及執法者身分轉換之前後區別，使法院能清楚判斷司法警察蒐集犯罪嫌疑之證據，有無違法的情事。

最高法院實務認為衡諸犯罪之發覺，通常隨證據之浮現而逐步演變，可能原先不知有犯罪，卻因行政檢查，偶然發現刑事犯罪，是欲硬將此二種不同程序截然劃分，即不切實際。從而警員依警察職權行使法或警察勤務條例等法律規定執行臨檢、盤查勤務工作時，若發覺受檢人員行為怪異或可疑，有相當理由認為可

⁹⁵ 2017年3月20日自由時報報導：法務部長邱太三受訪時則表示，將修法賦予地方環保單位第一線查緝人員司法警察權，以利第一時間可順利收集相關犯罪證據。網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2010252> 最後瀏覽日期：民國108年4月30日

能涉及犯罪，自得進一步依據刑事訴訟法之相關規定執行搜索⁹⁶。警員依警察職權行使法執行勤務僅是屬行政調查，若未發現犯罪嫌疑，自無犯罪調查等刑事偵辦行為，若有客觀合理之懷疑，本得進一步查證蒐集更多證據加以確認有無犯罪嫌疑，當行政檢查結果認有犯罪嫌疑即應改依刑事訴訟法規定執法。

惟犯罪嫌疑案件五花八門並非每案皆有具體明確證據，許多案件是由行政調查結果發現若干可疑之處但仍未有清楚輪廓或具體證據，尚未達到初始嫌疑門檻，仍需蒐集各種相關資訊與證據進行確認。此階段因尚未有客觀具體犯罪嫌疑，案件仍由行政機關依行政調查程序蒐集更多資料，尚不可轉換為司法警察身分進行犯罪調查。僅當蒐集之證據資料足使執法者主觀上形成有犯罪嫌疑之心證時(客觀的主觀說)，始可轉換為司法警察進行犯罪調查。

我國關於行政轉換刑事調查之執法主體轉換，即行政警察轉換司法警察議題，也就是那些行政機關應具特別司法警察身分協助檢察官偵查，關於此議題較少有文獻探討，目前多數行政機關不具特別司法警察身分，必需將案件移送其他司法警察辦理，除了上述是否符合調度司法警察條例規定特別司法警察調查犯罪限與其職務有關而有合法性爭議外，有關專業領域犯罪案件其證據蒐集極具高度專業能力或需特別知識與技術及專業人力等資源，是檢察官所賴以釐清有無犯罪情事之重要協助力量，若專業之行政機關不具司法警察身分對於後續刑事調查司法程序影響可謂深遠，因此有關特別司法警察制度實應深入探討。

⁹⁶ 最高法院 99 年台上字第 2269 號刑事判決。

第三項 關務行政轉換刑事案例

行政機關知有犯罪嫌疑許多緣起行政機關執行職務進行行政調查，當發覺有犯罪嫌疑時，應轉換司法警察身分開始刑事調查，當行政機關兼具司法警察身分即應由行政警察轉換為司法警察身分並依刑事訴訟法規定進行蒐證可謂無縫接軌，司法警察開始調查犯罪須依據刑事訴訟法規定並受到刑事司法程序嚴格檢視，實是為合理的制度。

現行海關不具司法警察身分，當行政調查後發現犯罪嫌疑時，依刑事訴訟法第 241 條規定告發後由司法警察或檢察官依刑事偵查程序偵辦。行政機關不具司法警察身分因執行職務發現犯罪嫌疑須要移送其他司法警察機關進行犯罪調查蒐證往往要一定時間，但是犯罪嫌疑偵辦常遇到有急迫案件(例如有現行犯案件)或需對案情全盤熟悉之專業行政機關即刻轉換為司法警察進行調查才能真正做到無縫接軌。特別是專業領域犯罪證據蒐集更需高度專業性、科學技術與知識以及專業人力，犯罪事實認定需要客觀具體證據，認定與取得證據往往需要專業主管機關的資源，行政機關兼任特別司法警察進行犯罪調查與蒐證是一條正確快速道路。以下介紹海關數例行政調查轉換刑事偵辦案例。

第一款 海關查獲毒品案件

本案例為海關查獲違反毒品危害防制條例案件，事實關係略為：旅客搭機攜帶藏匿毒品之行李入境，為調查局會同高雄關稅局人員當場查獲，海關緝私條例第九條規定，海關因緝私必要，得對於行李實施檢查。本條所謂「檢查」，應認包含開啟行李檢視之手段；否則僅自外觀查看，實難達成查緝走私之目的。是高

雄關稅局人員拆開系爭二只酒瓶，檢視其中內容物，係屬海關緝私條例第九條規定之「行政檢查」，並非刑事訴訟法所定之搜索，自無向法院聲請核發搜索票之問題⁹⁷。本案件為海關行政檢查發現犯罪嫌疑(發現藏匿毒品)而轉換為刑事偵查的案例但也受到質疑所取得證據其證據能力問題，海關歷年來查獲毒品犯罪嫌疑移送司法警察偵辦的案件相當普遍⁹⁸。海關行政調查發現毒品犯罪嫌疑案件歷年來從未曾間斷，海關執行職務發現犯罪嫌疑已為常態。

第二款 走私象牙案件

再以行李檢查查獲違反野生動物保護法案件為例，本案為走私象牙案件⁹⁹，案例為民眾在大陸江蘇省某藝品店，購買保育類野生動物大象象牙產製品觀世音佛像一尊，將之藏置在其所攜帶之行李中，並於民國九十年六月一日，在香港搭乘國泰航空公司班機回國，而輸入上開保育類野生動物之產製品，嗣於是日在中正機場入境時為財政部台北關稅局稽查組執勤關員於入境檢查檯檢查行李查獲事件。本案例亦由海關行政調查發現有犯罪嫌疑，移送檢察官偵查，此類案件通常須將物品送鑑定是否為現生象牙以符合野生動物保護法之要件，需專業機關提供相關專業支援協助才能判定是否有犯罪嫌疑。

⁹⁷ 最高法院 99 年台上字 7896 號判決。

⁹⁸ 財政部 2017.3.29 新聞稿，「財政部關務署表示，105 年度海關查緝績效豐碩。緝獲毒品方面，查獲案件共 417 件，較 104 年度 335 件，增加 82 件(+24.48%)；總重量高達 298,4 公斤。」，資料來源，網址 <https://www.mof.gov.tw/Detail/Index?nodeid=138&pid=73698>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

⁹⁹ 桃園地方法院 90 年訴字第 1728 號刑事判決。

第三款 環保犯罪案件

除了上述毒品與保育類象牙案件外，海關執法也常發現環保犯罪嫌疑由行政轉換刑事偵辦，案例為廢棄物清理法案件事實關係略為：某公司欲將廢棄物輸出至香港地區再轉運至大陸地區，海關會同環保署環境督察大隊人員，前往長榮貨櫃集散站對該公司出口貨櫃實施檢查及採樣查驗作為，環保署依法將其行政檢查結果及所取得之相關資料，提供予警察機關及檢察官作為偵辦之證據資料，該等證據資料均屬合法取得之證據，為有證據能力，至為明確¹⁰⁰。此違反廢棄物清理法案件是行政轉換刑事案件，環保主管機關依廢棄物清理法規定，得派員進入公私場所或攔檢廢棄物，檢查、採樣廢棄物儲存、清除、處理或再利用情形，並命其提供有關資料，性質上屬於行政檢查之範圍，如發現犯罪嫌疑時主管機關將取得之證據移送環保警察調查犯罪情形後移檢察官偵辦，環保機關取得之證據有證據能力¹⁰¹。環境污染議題是國內外都相當關注問題，社會新聞時有偷倒廢棄物或排放廢水等情事，經由環保機關調查認有犯罪嫌疑而移送，也同樣是行政不法與刑事調查轉換之案件。

以上三案例均為海關行政調查結果發現犯罪嫌疑轉換為刑事案例，類似案件可說層出不窮。實務上法院認為：行政檢查所取得之證據是否合法，首先應視所實施之行政檢查有無法令上之依據，及其手段與目的是否正當而定。再者，依合法之行政檢查所取得之證據，如具有被告以外之人所為之「供述證據」性質，因屬被告以外之人於審判外之陳述，其有無證據能力，並應視是否合於刑事訴訟法第一百五十九條第二項、第一百五十九條之一至第一百五十九條之五等有關傳聞

¹⁰⁰ 高等法院 92 年上訴字第 1413 號刑事判決。

¹⁰¹ 新北地方法院 103 年訴字第 138 號刑事判決。

法則例外之規定決定¹⁰²。刑事法庭上對行政調查轉換刑事案件主要爭議點之一就是行政調查所取得證據其證據能力問題，有無證據能力除應依據法院見解外，更要釐清的是行政轉換刑事之時間點(知有犯罪嫌疑時)與執法主體轉換(行政警察轉換司法警察)及轉換後是否遵循刑事訴訟法規定等問題。透過清楚區別上述轉換時點前後與執法主體轉換應可解決上述疑慮。

第三節 刑事不法與犯罪偵查

違反刑事法律規範之犯罪行為發生後，為實現國家刑罰權，國家對於犯罪行為將依刑事訴訟法規定予以偵查、訴追、裁判及執行，法院組織法與刑事訴訟法賦予檢察官實施偵查之職權，偵查是整體刑事司法調查犯罪嫌疑的第一步，也是檢察官與司法警察偵查機關分工合作釐清有無犯罪嫌疑的展開。

第一項 刑事不法

第一款 刑事實體法

觸犯刑事法律規範之行為屬刑事不法，一般稱為犯罪，學者韓忠謨指「犯罪乃有責任能力人，於無違法阻卻原因時，基於故意或過失所為侵害法益，應受到刑罰制裁的不法行為。」至於何種行為屬於犯罪？是否構成犯罪？應受何種處罰？依罪刑法定原則，犯罪行為須明確規定於刑事實體法中才屬犯罪，刑法第1條前段規定：「行為之處罰，以行為時法律有明文規定為限。」即為罪刑法定原

¹⁰² 最高法院 98 年台上字第 7216 號刑事判決。

則明文規定。刑事實體法規定犯罪行為及其法律效果可分為普通刑法、特別刑法及附屬刑法，我國普通刑法為中華民國刑法，主要的特別刑法包括：陸海空軍刑法、洗錢防制法、貪污治罪條例、懲治走私條例、毒品危害防制條例、槍砲彈藥刀械管制條例、組織犯罪防制條例。附屬刑法是指刑罰的規定，附屬在非刑法的領域裡。例如破產法、公平交易法、證券交易法、公司法、藥事法等等¹⁰³。至於判斷行為是否構成犯罪之檢驗，學理上以三階理論為目前通說，其理論架構為：構成要件該當性、違法性、有責性¹⁰⁴。依學理三階理論，犯罪行為是具備構成要件該當，無阻卻違法事由之違法且有責之行為。對於刑事訴訟程序最早開始偵查之檢察官或司法警察對犯罪嫌疑判斷也應以相同的檢驗標準來判斷。

第二款 刑事訴訟法

所謂徒法不足以自行，刑事訴訟法是實現國家刑罰權的法律規範，關於追訴犯罪須依據刑事訴訟法規定之程序，刑事訴訟法第1條第1項規定：「犯罪，非依本法或其他法律所定之訴訟程序，不得追訴、處罰。」，判斷行為是否成立犯罪需要經過刑事訴訟程序檢驗，透過刑事司法調查程序有系統的檢驗與評價過程，犯罪需經法院最終審才能確定。我國公訴程序始於偵查(公訴程序：偵查→起訴→審判→執行)，偵查為檢察官職權，當檢察官知有犯罪嫌疑應開始偵查，經檢察官偵查終結足認被告有犯罪嫌疑而提起公訴，最後由法院判斷是否屬犯罪行為，此為我國刑事司法評價程序。由於刑事實體法只規定何種行為是犯罪，對

¹⁰³ 林東茂，刑法綜覽，一品出版，2009年六版，頁1-4。

¹⁰⁴ 張麗卿，刑法總則理論與運用，五南出版，2007年9月，頁79。

於犯罪應科以何種刑罰的法律，因而必須有刑事訴訟法的配合，才能實現刑法的規範功能¹⁰⁵。刑事實體法與刑事訴訟法構成犯罪行為論罪科罰的二十大主軸。

第三款 犯罪嫌疑判斷

為追訴犯罪，我國現行起訴制度採公訴與自訴並立之制度，公訴案件乃以國家名義由檢察官所提起之刑事追訴，自訴案件係以私人名義由犯罪被害人或與其有一定身分關係之人所提起之刑事追訴¹⁰⁶。公訴制度由檢察官於知有犯罪嫌疑時即開始偵查程序，經檢察官實施偵查活動釐清案情，最後依偵查終結結果決定案件是否進入法院(起訴、不起訴或緩起訴)，再經公判庭認定有無犯罪事實。基於無罪推定原則在判決確定前只有犯罪嫌疑，惟在不同階段有不同程度之犯罪嫌疑門檻。

犯罪之調查或偵查莫不先有犯罪嫌疑存在為前提，被告有犯罪嫌疑時始可對被告之犯罪開始調查或偵查。檢察官偵查所得足認被告有犯罪嫌疑應提起公訴，法院除非有充分之證據證明被告犯罪，不得對於被告為有罪之認定。無論犯罪之調查或偵查，抑或刑事案件之審判，始終以犯罪嫌疑是否存在及其證明之有無為中心而發展，刑事訴訟程序從偵查、起訴以迄於審判均在釐清有無犯罪。犯罪嫌疑具有發展性，開始時可能僅有輕微之嫌疑，爾後由於不利被告之證據不斷累積，使犯罪嫌疑逐漸加重，以致被告之犯罪無合理的懷疑的程度時即可認為被告之犯罪已被證明。在偵查階段實施偵查公務員所以獲得犯罪嫌疑人犯罪之心證，乃由於偵查階段所蒐集之諸多證據已可推測犯罪嫌疑人有實施犯罪之可能，第一

¹⁰⁵ 張麗卿，同前註 104，頁 21。

¹⁰⁶ 黃東熊、吳景方合著，同前註 94，頁 249。

線偵查機關之司法警察官員不僅最早與告訴人、告發人或犯人接觸，亦係最早與各項證據接觸，無論與犯罪嫌疑人接觸或與犯罪證據接觸，司法警察官員可謂不斷在從事犯罪判斷，並依據此項判斷而繼續蒐集更多的證據資料，當蒐集之證據使其獲得犯罪嫌疑人犯罪之心證，在排除犯罪嫌疑人不可能犯罪之情況後，即可將偵查所得之結果移送該管檢察官處理¹⁰⁷。因此發現犯罪嫌疑是司法警察調查犯罪蒐集證據的開啟，司法警察任務係不斷蒐集證據以獲得犯罪嫌疑心證而移送檢察官偵查，整個犯罪嫌疑判斷過程對於偵查活動影響深遠，偵查機關由檢察官與司法警察組成，對於第一線司法警察知有犯罪嫌疑開始調查活動，檢察官判斷有犯罪嫌疑開始偵查，直到檢察官偵查終結為止，均屬偵查重要活動過程。

第二項 偵查制度

第一款 偵查二元主義

檢察官提起公訴前的偵查活動是為發現真實，確認有無犯罪嫌疑，對於偵查活動的法規制，近代國家而言，可分為二種立法例：一是採二元主義，將偵查活動二分化，也就是透過角色的分擔，偵查活動的主體，由預審法官或同樣具「司法官」身分的檢察官來擔任，而司法警察則退居輔助機關。也就是藉由司法與非司法的角色分配，來達到規制警察活動，以保障偵查活動的合法性。此種立法例，為傳統大陸法系國家所採。

我國法制承繼歐陸法系，採偵查二元主義，以檢察官為偵查主體，司法警察為偵查輔助機關，由檢察官來規制司法警察活動。我國檢察官乃「偵查程序之主

¹⁰⁷ 蔡墩銘，犯罪嫌疑之研究，臺大法學論叢第 21 卷第 2 期，頁 65-82。

導者」，司法警察僅是輔助機關，就控制警察而言，創立檢察官的重要目的之一，在於擺脫警察國家的夢魘，因而需要一個受嚴格法律訓練及法律控制的檢察官來監督控制警察偵查活動的合法性，據此，檢察官為偵查主，刑事警察僅為其輔助機關，乃勢所必然的安排設計。再者檢察官主導之偵查程序，具有篩漏功能，將不可能為有罪判決案件先行過濾篩出，省卻審判程序，偵查中所犯的錯誤往往具有不可彌補性，許多實證研究指出，錯誤裁判最大肇因乃錯誤偵查，因而檢察官如何主導進行偵查活動，如何指揮監督警察辦案，實際上成為裁判結果的指標，關係著將來裁判的客觀性與正確性¹⁰⁸。檢察官居於法官與警察、行政權與司法權兩者間的中介樞紐。檢察官作為法律的守護人，既要追訴犯罪，更須保護被告免於法官恣意和警察濫權，擔當國家權力雙重控制的任務，確保偵查追訴的合法性¹⁰⁹。我國刑事訴訟法立法之初，一方面承認檢察官擁有幾乎與推事同範圍之強制處分權，而另一方面幾乎不承認司法警察之強制處分權，我國之偵查構造將偵查機關分為上下二單位，並將上單位之檢察機關司法機關化，使其控制下單位之司法警察機關之偵查。近年來刑事訴訟法歷經數次修正，檢察官逐漸喪失強制處分權，糾問主義色彩日益淡薄，不過整體而言我國法制仍屬糾問主義之偵查構造¹¹⁰。刑事訴訟法第 228 條第 1、2 項規定：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。前項偵查，檢察官得限期命檢察事務官、第 230 條之司法警察官或第 231 條之司法警察調查犯罪情形及蒐集證據，並提出報告。必要時，得將相關卷證一併發交。」刑事訴訟法第 230、231 條規定：前項司法警察(官)知有犯罪嫌疑者，應即開始調查，並將調查之情形報告該管檢察官及

¹⁰⁸ 林鈺雄，刑事訴訟法上冊，元照出版，2007 年 5 版，頁 126-127。

¹⁰⁹ 林鈺雄，同前註 108，頁 139。

¹¹⁰ 黃東熊、吳景芳合著，同前註 94，頁 121-123。

司法警察官。從上述規定當檢察官於知有犯罪嫌疑時應開始偵查及司法警察知有犯罪嫌疑有主動調查權，明定偵查法定原則與檢警分工任務，我國採偵查二元主義，檢察官為偵查主體，司法警察為偵查輔助機關，司法警察任務為調查犯罪情形及蒐集證據後報告檢察官，二者各有明確之法律定位與角色任務。

第二款 偵查機關

刑事訴訟法係為使國家刑罰權獲得實現之程序法，其目的在於「發現真實」與「保障人權」，兩者衝突最激烈之處，即在於起訴前之偵查活動，我國刑訴法以相當多的篇幅，就偵查活動之型態、要件、程序及效果等事項加以明文規範，其理在此¹¹¹。學者已清楚闡明為發現有無犯罪情事而最可能侵害人權的時機就在偵查階段，偵查活動係偵查機關依合法程序來蒐集被告犯罪證據以確認犯罪嫌疑人是否涉有犯罪，偵查機關由檢察官與司法警察組成，為提升偵查效能，法務部訂定「檢察機關妥速辦理刑事案件實施要點」，於立法總說明指：檢察官職司犯罪偵查，摘奸發伏，對於有罪之人，應妥善蒐集證據，使其得到應有之制裁，對於無辜之人，亦應儘速查明事實還其清白。法務部近年來主張「精緻偵查」，強調檢察官應加強蒐集犯罪事證，審慎起訴，以降低無罪率，避免無辜之人遭受訟累，以保障刑事被告之人權¹¹²。而偵查活動所蒐集之證據通常由第一線司法警察負責蒐集，如何制約司法警察調查活動以落實保障人權，檢察官指揮監督司法警察以合法程序蒐集證據來釐清事實正是檢察官偵查最重要的任務，經由提升偵查合法性、正確性與效率性，才能達成精緻偵查的目標，負責第一線蒐集證據之司法警察的角色極度重要。

¹¹¹ 陳運財，刑事訴訟與正當之法律程序，月旦出版，1998年9月，頁137。

¹¹² 檢察機關妥速辦理刑事案件實施要點，立法總說明。

第三款 偵查意義

偵查是提起公訴前必經之程序，檢察官知有犯罪嫌疑時應開始偵查，偵查程序始於「偵查開始」，終於「偵查終結」。學者謂「偵查」，乃於犯罪發生或有犯罪發生之嫌疑時，為提起訴追、維持訴追而尋找或保全罪犯，並搜集、保全證據之行為¹¹³。犯罪之可疑情形出現時，國家為實現刑罰權，首先必須確認與判別犯罪行為是否確實存在，其存在之事實被確認後，即應特定犯人為何人。因此為「判別犯罪存在與否」與「特定犯人」之必要，偵查機關所為之各種執法活動即所謂的「偵查」¹¹⁴。為對於刑事案件提起或實行公訴之準備而為之偵查機關發見犯人、蒐集證據等各種活動，稱為偵查¹¹⁵。學者見解對於偵查意義一般認為是要確認有無犯罪行為，由偵查機關實施偵查活動之行為，如非由偵查機關所實施之發見犯人、蒐集證據等活動不稱為偵查，依此定義已將行政調查與偵查之執法者與法據作明確區分，例如環境主管機關依環保法規為調查環境污染情形進行汙染物之採樣或檢測，是屬行政調查而非偵查。故犯罪偵查活動限由偵查機關對犯罪嫌疑人與證據進行蒐證與調查，上述為學者對偵查意義的說明。

綜之，偵查是偵查機關最初開始特定有無犯罪行為的活動，偵查機關偵查活動旨在蒐集被告犯罪證據(此部分由司法警察協助)以確認犯罪嫌疑之有無，偵查終結依偵查所得證據由檢察官決定是否起訴、不起訴、緩起訴或聲請簡易判決等處分結果，偵查活動可謂是刑事訴訟最初開始的重點與核心。

¹¹³ 黃東熊、吳景芳合著，同前註 94，頁 119。

¹¹⁴ 黃朝義，刑事訴訟法，新學林出版，2014 年 8 月 4 版，頁 138 以下。

¹¹⁵ 蔡墩銘，刑事訴訟法論，三民出版，2002 年 10 月 5 版，頁 329。

第三項 檢察官開始偵查

刑事訴訟法規定公訴程序，需要經過偵查階段、起訴階段、審判階段及裁判執行階段，公訴程序須由偵查開始，刑事訴訟法第 228 條規定「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。」法院組織法第 60 條規定「檢察官之職權如左：一、實施偵查、提起公訴…」係檢察官啟動偵查之法定原因與義務規定，偵查為檢察官的法定職權，也是檢察官義務，當檢察官知悉轄區內之犯罪，應為犯罪之偵查、追訴而不為時，即屬對於職務上之義務有所違背¹¹⁶。法條明文規定偵查為檢察官的職權及檢察官於知有犯罪嫌疑時即應開始偵查。反面言之，若無犯罪嫌疑則檢察官與司法警察則不可以啟動偵查活動，亦即不僅檢察官受偵查法定原則拘束，司法警察也應遵守法定原則，必須掌握有一定的客觀事實根據足以表明具體的犯罪情形，始可認為有犯罪嫌疑而開始調查。若無犯罪情事當無調查犯罪或偵查之開始。以某例發生於 107 年 6 月間花蓮地檢署林姓檢察官因懷疑女兒在幼兒園遭受欺負，假借權勢二度率員警入幼兒園教室嚴厲責問幼童之失職案件經監察院提案彈劾¹¹⁷，此案業經花蓮地檢署以 107 偵字第 3034 號偵查終結以妨害自由提起公訴，本案更顯示若無犯罪嫌疑殆無檢察官偵查之開始。

一、 檢察官知有犯罪嫌疑

刑事訴訟法規定檢察官知有犯罪嫌疑，應即開始偵查，而檢察官是如何知有犯罪嫌疑？一般對於犯罪嫌疑之知悉原因，均採至極寬鬆的解釋，檢察官知悉有

¹¹⁶ 最高法院 103 年度台上字第 000868 號刑事判決。

¹¹⁷ 監察院 107 年 9 月 4 日新聞稿。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

犯罪嫌疑原因，從貫徹國家刑罰權和刑法規範機能的角度，這樣的規定空泛性有其必要性和不可避免性。但是從限制國家權力和實現刑法的保障機能就必須對於偵查開始予以更具體的規範，否則市民時時陷於成為犯罪嫌疑人的危險中，檢察官亦成為國家對市民不信任的典型。不進一步澄清「犯罪嫌疑」的概念，則不啻整個刑事程序可以「不明不白」的開始。因此對偵查開始加以限制，實乃禁止國家濫用刑罰權的第一步。所謂「犯罪嫌疑」不指充分的犯罪嫌疑，依不充分的犯罪嫌疑檢察官固可以開始發動其偵查權，但不表示其可以在不具有合理犯罪嫌疑的情況下開始發動偵查權，法治國的任何制度設計不得偏離合理性的考量，導出「判斷犯罪嫌疑合理性」的初步標準有二項：一是有人主張法益受害或陷入危險的事實。二是前述被主張的事實有可能由構成要件行為所形成。檢察官對於犯罪嫌疑合理性應具上述初步判斷標準，亦即需有一定法益被侵害之犯罪的事實根據。

刑事訴訟法第 228 條所舉檢察官知悉犯罪嫌疑原因有四，所謂「告訴」乃被害人或特定親屬向偵查機關申報犯罪事實請求偵查機關追訴。所謂「告發」係第三人向偵查機關報告犯罪事實，公務員因執行職務知有犯罪嫌疑也應告發。「自首」則指犯罪嫌疑人對未被發覺之犯罪，親自或委託他人向檢察官或警察機關申告犯罪事實願出面接受法律制裁。而所謂「其他情事」係指非屬告訴、告發、自首三種以外之情形。前三種來自於告訴、告發及自首，前三種人其對犯罪行為應具備客觀具體事證或知悉有犯罪事實或是本身為犯罪行為人，其所主張之事實必須具體指陳何種法益受侵害，且必須可能是由構成要件行為所形成，此三種法定

原因情事一旦發生，例如有人以告訴人、告發人或自首者身分主張曾有犯罪的發生，檢察官如有客觀事證毋庸審查犯罪嫌疑的合理性即可以開始偵查。

至於概括規定之「其他情事」使檢察官知有犯罪嫌疑，對檢察官來說並不可以當然「強制推定」具有犯罪嫌疑合理性，不然檢察官就可以恣意開始偵查行動。毋寧「其他情事」必須具備促成合理嫌疑犯罪的內容，亦即可以導出刑事不法行為存在可能性。對「其他情事」應採負面表列，依罪刑法定主義的保障精神，來限制偵查的開始¹¹⁸。

在法治國家任何公權力行使都應有合法性與正當性的基礎，偵查權發動亦然。檢察官開始偵查之嫌疑門檻就在於「知有犯罪嫌疑」，學說上稱為「簡單的開始嫌疑」，只要有事實上之根據，依照一般之刑事犯罪偵查經驗判斷可能涉及刑事案件者即為已足，如疑似非自然死亡，不過單純之臆測，尚且不足以發動偵查¹¹⁹。至於何種程度的犯罪嫌疑才能達到「簡單的開始嫌疑」(初始嫌疑)的門檻？一般認為應有事實的根據，該事實根據並須表明具體的犯罪情形才可認係屬於開始偵查程序的初始嫌疑。檢察官所得到之事實根據判斷認有犯罪嫌疑即得開始偵查，我國刑事訴訟法第 228 條所謂犯罪嫌疑，並非僅為字面上的意義，尚需有事實的根據始得發動偵查，程度上類似德國刑事訴訟法第 152 條第 2 項所稱之「充分的事實根據」，或可稱為「一定的事實根據」¹²⁰。當檢察官對於可追訴之刑罰行為，已具備「充分的事實上根據」而有嫌疑時，原則上有義務開始進行追訴，

¹¹⁸ 鄭逸哲，偵查之開始與罪刑法定主義，法令月刊第 48 卷第 12 期，頁 9-11。

¹¹⁹ 林鈺雄，刑事訴訟法(下)，元照出版，2010 年 9 月 6 版，頁 11。

¹²⁰ 林永瀚，論前偵查程序-行政調查與刑事偵查之中間地帶，政大法律系碩士論文，頁 41-42。

偵查法定原則之目的在於確保「法律適用的一致性」及「法律之前平等」，且避免檢察官濫用起訴專屬權，檢察官亦有義務要求警察應嚴格遵守法定原則¹²¹。

二、檢察官偵辦流程

立法院曾針對「偵查不公開」問題請法務部提出報告，法務部於報告中參、辦案流程部分指「檢察官因告訴、告發、自首知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查，如有其他情事使檢察官知有犯罪嫌疑，也應啟動偵查。例如檢察官相驗屍體，發現有他殺嫌疑、其他政府機關本於職掌發現有犯罪嫌疑向檢察機關告發者，或如媒體報導顯示有犯罪嫌疑者（即剪報分案），檢察官本於主動偵查之職責，即開始偵查。但上述檢察機關剪報分案部分，並非媒體一有報導或有所謂爆料，檢察機關即會剪報分案，而是必須依據報導內容判斷是否有犯罪嫌疑，檢察官開始偵查必須依據相關具體事證判斷有犯罪嫌疑，建立在一定的事實根據方符合刑事訴訟法規定開始偵查的門檻，並非所有異於常情之傳聞或媒體報導者，皆有犯罪嫌疑¹²²。」檢察官由上述四種管道知有犯罪嫌疑，前三種情形應具有客觀事證如符合初始嫌疑的偵查門檻，應即開始偵查。至於其他情事原因，例如媒體報導、爆料或其他情事等，對於犯罪存在與否尚停留於主觀嫌疑程度，因犯罪嫌疑尚不明朗因此地檢署收到案件通常會先分「他字案」交由檢察事務官或司法警察進行調查，當他字案經調查後認並無特定犯罪嫌疑，檢察官得以行政簽結來終結案件。若他字案經蒐集相當證據認有犯罪嫌疑則簽報檢察長改分「偵字案」辦理，亦即當檢察官知有犯罪嫌疑並須獲得若干具體事實為根據，就這些事證綜合判斷可能有犯罪嫌疑，才具備發動偵查的正當合理性。

¹²¹ 洪家殷，行政調查與刑事偵查之界限，東吳法律學報第 25 卷第 1 期，頁 17。

¹²² 立法院公報 101 卷，第 9 期，委員會紀錄，頁 4。

再依實務見解，所謂開始偵查，除由檢察官自行實施之偵查行為外，尚包括依刑事訴訟法第 228 條第 2 項由檢察官限期命檢察事務官或司法警察官、司法警察調查犯罪情形及蒐集證據在內，但其他司法警察官或司法警察之調查則不與焉，開始偵查與否，應就其實質行為而定，不因行政上之所謂「偵字案」或「他字案」而有異¹²³。此已指出司法警察之主動調查並不是偵查，至於司法警察機關移送案件性質，依法務部解釋認為應自當事人告訴、告發（含司法警察機關移送）、自首後，其送達檢察署時間之收案日為實施偵查之開始日期¹²⁴。指出司法警察機關移送書屬於告發，此類司法警察機關告發移送案件是檢察官知有犯罪嫌疑最主要來源。通常先分他字案調查後檢察官如認有犯罪嫌疑則簽分偵字案正式開始偵查。上述法務部函釋對於司法警察調查移送檢察署案件屬於公務告發，應已釐清司法警察機關移送案件性質。因此司法警察之主動調查並不是偵查，司法警察主動調查階段尚未開始偵查只是於知有犯罪嫌疑時蒐集證據釐清案情，司法警察主動調查移送案件應屬公務員告發，為偵查之緒端。

司法警察主動調查蒐集證據認有不利犯罪嫌疑人之證據時，使其獲得犯罪嫌疑人犯罪之心證，即可將其偵查所得之結果移送該管檢察官處理。檢察官接到司法警察官員移送案件，倘認為證明犯罪嫌疑人犯罪嫌疑事實之主要證據具有證據能力，則大部分之檢察官將繼承司法警察官員的犯罪心證，亦獲得犯罪嫌疑人犯罪之心證。假如檢察官認為司法警察官員所移送之證明犯罪嫌疑人犯罪之主要證據，不具有證據能力或其證明力薄弱，為證明犯罪嫌疑事實存在，可對該案親自

¹²³ 100 年台上字第 3654 號刑事判決。

¹²⁴ 法務部法檢字第 0950802827 號函，

從關務行政轉換刑事調查探討特別司法警察制度

為補充偵查，或指示原移送之司法警察官員為繼續蒐集證據¹²⁵。司法警察發現犯罪嫌疑主動調查後移送是實務面偵查案件重要來源。



¹²⁵ 蔡墩銘，同前註 107，頁 82-83。

三、司法警察知有犯罪嫌疑主動調查

近年地方法院檢察署新收刑事偵查案件來源統計

| 項目別 | 告訴、告發及自首 | | 司法警察機關移送 | |
|------|----------|-------|----------|-------|
| | 件數 | 比率(%) | 件數 | 比率(%) |
| 102年 | 18406 | 4.7 | 283971 | 72 |
| 103年 | 17497 | 4.2 | 300909 | 72.7 |
| 104年 | 17959 | 4.2 | 317681 | 73.5 |
| 105年 | 17407 | 3.8 | 335738 | 73.1 |
| 106年 | 19188 | 4.0 | 353712 | 73.3 |

(資料來源：106年法務統計年報，表2-7，內容經本文整理)

從上述檢察統計資料可知我國新收偵查案件大部分(約7成以上)都是由司法警察機關所移送，表示大多數偵查案件都是由司法警察主動調查後，將調查結果移送或報告檢察官。這是關於偵查之實務統計資料，即實務上檢察官偵查案件多數是由司法警察發現犯罪嫌疑主動調查後移送。

至於司法警察知有犯罪嫌疑原因為何？依刑事訴訟法第242及244條規定，告訴、告發、自首應以書狀或言詞向檢察官或司法警察為之，故司法警察知有犯罪嫌疑的原因來自於告訴、告發、自首情況，前述這些人對犯罪情事有者具備客觀具體事證，或知悉有犯罪事實，或是本身為犯罪行為人，透過此三種原因使司法警察取得客觀事證知有犯罪嫌疑而主動調查。

另外司法警察也可能因其他情事而知有犯罪嫌疑，其他情事為何？司法警察只是兼任身分，其原本身分應為行政警察，行政機關依職權從事行政調查進行各種資訊與證據的蒐集，若所蒐集之證據資料經判斷可能有犯罪嫌疑應由行政警察轉換為司法警察身分，此時司法警察知有犯罪嫌疑原因就是由行政調查認有犯罪

嫌疑而來應屬於其他情事，正是本章第二節所述行政不法轉換刑事調查情形。刑事訴訟程序除保障人權外，刑事訴訟另一重要目的為發現真實，發現真實的過程必須注意偵查的時效性，偵查的時效性包括及時性及機動性，所謂及時性是指面對犯罪能及時的保全證據及追緝犯嫌，所謂機動性是指為及時的保全證據及追緝犯嫌，偵查人員能隨時靈活調整組織任務分配。面對日新月異變化莫測的犯罪模式，偵查靈活度若不足，將無法掌握第一時間蒐集證據，當錯失證據的蒐集保全，讓犯罪嫌疑人煙滅證據後，對於犯罪將束手無策¹²⁶。認定事實要靠證據，無證據即無法證明犯罪，證據蒐集應講求時效與保全。有關司法警察發現犯罪嫌疑進行主動調查階段所蒐集證據，往往足以決定該案件的後續發展。檢察官雖負有偵查最終責任，但如果司法警察調查蒐集證據程序不合法或蒐證不足或證明力不夠等，經審判程序往往使犯罪不成立，第一線司法警察合法及時的調查蒐證活動實居關鍵性地位。

實務上司法警察(官)調查犯罪情形多為蒐集證據並經過警詢程序，將犯罪嫌疑人之供述作成筆錄，並將調查情形(供述證據及非供述證據)報告檢察官，其任務為輔助檢察官實施偵查活動釐清犯罪事實。檢察官與司法警察組成偵查機關於偵查階段各有其權限與任務，二者之分工合作是有效偵查與達成精緻偵查之關鍵。

¹²⁶ 邱智宏，論我國檢察官與司法警察之關係-以行政與司法在偵查中的交錯領域為中心，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，2004年。

第四項 檢警分工

檢警關係問題在我國因為爭議性大，爭執不休，已被討論甚久¹²⁷，不同論點各有其出發點，有學者認我國現行刑事訴訟法下檢警偵查關係之架構，係仿受日本舊刑事訴訟法之規定而來，惟戰後日本已有所變革，於刑事訴訟法定位檢察官與警察原則是各自獨立行使偵查權限之機關，並應相互保持緊密聯繫，屬於相互協力關係¹²⁸。另有學者認為檢警關係問題不應侷限於權力分配或檢警內部關係的觀點，應回歸到刑事程序偵查的目的何在？偵查與審判的關係如何？作體系的觀察，較可獲得一個安定且合乎刑事訴訟目的的答案。關於偵查由司法警察機關負主要的、第一線的調查職責，檢察官基本上僅做證據審查及篩選，依公益代表人的立場為緩起訴等偵查終結的處分¹²⁹。

本文贊同檢警組成偵查機關係為完成偵查目的與任務，由司法警察負責第一線的調查職責，而檢察官基本上僅做證據篩選工作，然犯罪行為五花八門如何釐清有無犯罪嫌疑，二者應如何分工？可進一步論述。按偵查實務上第一線蒐證工作大多數是由司法警察擔任，當司法警察知有犯罪嫌疑應即開始調查，進行各種調查、蒐集證據之活動，調查結束將犯罪嫌疑人、涉案事實及蒐集證據等資料移送檢察官。若回歸到刑事偵查的目的(確認有無犯罪及是否符合法定程序)觀察，偵查活動應包括有二個層面，即「證據蒐集」與「證據篩選」，證據蒐集面較重

¹²⁷ 林山田，刑事程序法，2004年9月增訂五版，頁168以下。黃朝義，刑事訴訟法，2014年8月四版，頁154以下。陳運財，檢警關係定位問題之研究-從貫徹檢察官控訴原則的立場，月旦法學雜誌第108期，2004年5月，頁64以下。林鈺雄，檢察官在訴訟法上之任務與義務，法令月刊，49卷10期，1998年10月，頁11以下。

¹²⁸ 黃東熊，中外檢察制度之比較，中外文物供應社，1985年4月，頁19。

¹²⁹ 陳運財，檢警關係定位問題之研究，月旦法學雜誌第108期，2004年5月，摘要及頁65。

視「事實與技術的層面」，相對的證據篩選面則重視「法律與訴訟層面」，司法警察偵查任務為證據蒐集，檢察官其偵查之實施傾向於證據篩選，透過分工建構兩者的偵查任務¹³⁰。依上述分工任務，在發動偵查之始點，犯罪之存在與否，尚停留於偵查機關(司法警察)之主觀嫌疑程度，偵查機關基於發現實體真實之目的，基於確認犯罪是否確實存在，而在確認其存在後，釐清犯人為何人之目的，偵查機關為達成其心證之形成，所為發現與蒐集、保全各類證據之層面(證據蒐集)。其次偵查機關(檢察官)就有關存有嫌疑之犯罪案件，為求日後得以作為判斷可否提起公訴之根據，及得以充足公訴之提起與追訴，以便在公判程序中向法官證明自己本身之心證，所為的發現、蒐集與保全證據之層面(證據篩選)¹³¹。再就實務面言，關於證據蒐集多由第一線之司法警察為之，至於證據篩選則由檢察官判斷證據是否足以說服法官，偵查結果由檢察官決定之，司法警察無此權限。由司法警察擔任主要的證據蒐集之偵查輔助機關，檢察官則作證據篩選之偵查決定機關並以公判庭為重心，如此對偵查效率發現真實與人權保障兼顧，應可達成專業分工與監督制衡，使二者角色不再衝突。

惟檢警如何分工仍存有爭議，近年來司法改革國是會議曾針對調度司法警察條例存廢問題有不同意見，106年5月4日法務部回應意見指：本條例明確規範檢警指揮監督關係，目的在確保刑事訴訟程序之正確運行，避免組織上無隸屬關係之檢察官與司法警察無法貫徹刑事偵查上之分工，此類同於德國法院組織法第152條明定檢察官於偵查刑事案件上，對於司法警察具有命令指揮權限之立法目的，在法理上係為使具有武力配備、人力及資源的司法警察，於行使刑事訴訟法

¹³⁰ 黃朝義，同前註 114，頁 155-156。

¹³¹ 黃朝義，同前註 114，頁 140。

上權限時，接受檢察官或法官指揮監督，方符合法治國家權力分立原則¹³²。未來檢警關係如果能建構在分工合作與協助及監督架構上，或許較能達成偵查之目的。



¹³² 司法改革國是會議分組會議第五組第五次會議
議題 5-3-7 偵查管理-偵查作為與困境，警政署提案廢止調度司法警察條例，法務部回應意見。資料來源：<https://justice.president.gov.tw/meeting/41>



第四章 特別司法警察制度

本文探討我國特別司法警察，特別司法警察為司法警察之一環，首先應瞭解司法警察之意義？我國刑事訴訟法第 228 條至第 231 條規定檢察官知有犯罪嫌疑者應即開始偵查。檢察官偵查犯罪時得指揮、命令司法警察調查犯罪情形及蒐集證據；以及司法警察知有犯罪嫌疑者應即開始調查，並將調查之情形報告檢察官。另調度司法警察條例規定檢察官因辦理偵查事件，有指揮司法警察官、命令司法警察之權。以上規定知司法警察與調查犯罪偵查活動有關，而且司法警察調查犯罪受檢察官之指揮、命令。然而司法警察官員並非組織法上之官名或職稱，而係刑事訴訟法上對於犯罪之偵查，幫助檢察官行使檢察權者所為之稱呼¹³³。可見司法警察非固定職稱，而係於知有犯罪嫌疑時開始調查犯罪情形協助檢察官偵查，有其特殊的功能與任務。

而特別司法警察指「依法令關於特定事項，得行司法警察官員之職權者」，又依據調度司法警察條例規定檢察官對特別司法警察之指揮、命令偵查犯罪或特別司法警察主動調查犯罪，均須與其業務職掌有關事項為限，可見特別司法警察其調查犯罪受限於一定之職掌範圍。本章針對我國特別司法警察制度進行探討。第一節先說明司法警察的概念，第二節說明行政警察與司法警察之區別轉換，第三節說明特別司法警察意義與任務，第四節就我國現行特別司法警察問題之檢討與建議。

¹³³ 黃東熊、吳景芳合著，同前註 94，頁 92。

第一節 司法警察之概念

按司法警察任務是協助檢察官偵查犯罪，為偵查輔助機關，其角色始於「知有犯罪嫌疑時」，必須先將身分轉換為司法警察身分，才得行使刑事訴訟法相關職權，開始進行證據蒐集及釐清犯罪事實，司法警察調查犯罪過程於刑事司法程序受嚴格檢視以保障人權。司法警察非固定職稱而是轉換而來，司法警察最需釐清之處即在於其身分何時形成？其角色如何轉換？由誰兼任？應如何偵查等等？司法警察協助檢察官偵查犯罪主要任務是蒐集證據與保全人犯，在偵查階段扮演重要關鍵角色。釐清司法警察角色與任務對於犯罪偵查可謂影響深遠。

第一項 司法警察的起源

將警察作用區別為行政警察與司法警察，由來於法國革命期所確立的行政權與司法權分離之權利分立原則，法國在 1795 年 10 月 25 日所制定之犯罪與刑罰法典，依據該法規定將警察區分為司法警察與行政警察，行政警察以維持公共秩序為目的，司法警察以偵查行政警察無法防止之犯罪，蒐集證據，並將犯人解送依法律負有處罰責任之法院為目的，此種區分規定並為該國現行法所繼承¹³⁴。而日本於明治維新後，輸入此項觀念，認為行政警察諸活動，係做為行政權作用之警察機關固有之事務；而犯罪偵查則是做為司法權作用之法院所設置之檢察機關之事務，司法警察並非警察機關固有事務，其不過處於檢察官之輔助地位受檢察官指揮從事偵查。並自明治十三年（1880 年）起，陸續明定於治罪法等相關法律中，直至戰前為止¹³⁵。我國現行刑事訴訟法典前身，可追溯至清末民初變法時

¹³⁴ 梁添盛，行政警察活動與司法警察活動，中央警察大學法學論集第 9 期，93 年 3 月，頁 8。

¹³⁵ 梁添盛，同前註 133，頁 9-10。

期邀請日籍人士協助起草法典，國民政府遷臺後之修正亦以日本法制為主要參考，顯見我國刑事訴訟法受日本法制影響甚深¹³⁶。

由上述歷史可知司法警察(police judiciaire)之概念，乃產生於法國，經由日本而移入於我國。第二次世界大戰後，德、日先進國家將警察概念限定在組織法之警察或執行警察，而將其他警察機能分散於國家或其他地方公共團體之「脫警察化」或「警察權分散」運動，將建築警察、衛生警察、產業警察、勞動警察等，改由個別法規之行政機關管轄。在現代國家行政分工本質下，當其他行政機關無法適時適切防除危險場合時，警察機關再依警察補充性原則始以警察手段介入處理。惟我國現行警察以任務編組型態成立如電信、環保、保護智慧財產權、森林及保育等警察組織形成常態，專責執行各該行政領域之查緝事項，不符行政職務協助之原則¹³⁷。警察權分散運動應是行政專業分工之落實，狹義（組織法）警察之任務應予簡化，上述現行之警察任務編組則顯示我國警察機關仍介入其他行政機關事務而有肥大之現象，與脫警察化趨勢背道而馳，此問題與行政分工及行政警察意義有關，應為未來改革的方向。

第二項 / 大法官對警察之解釋

第一款 憲法第八條

憲法第八條規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不

¹³⁶ 朱學瑛等譯，日本刑事訴訟法暨刑事訴訟規則，105年法務部編，出版序。

¹³⁷ 何達仁，從行政組織法原理論警察法之修正，政治大學法律系博士論文，頁3-4。

得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之……。」本條一般稱為人身自由條款，人身自由之保障係其他自由權利保障之基礎，人民之身體自由為人性尊嚴之外部基礎，若可由國家視為工具任意拘捕，其他之自由皆徒託空言。本條是本憲法各條文中規定最詳盡者，足見憲法之重視人身自由的保護¹³⁸。人身自由為最重要基本人權，為行使憲法所保障其他自由權利之前提，應受充分周全之保護，對人身自由之剝奪或限制尤應遵循正當法律程序之意旨¹³⁹，歷年來大法官多號解釋均有闡明。人身自由為最重要基本權利，更是其他基本權利之基礎屬於憲法保留範疇，因此凡是限制人身自由如逮捕、拘禁等，均須有法律明定的條件及法律規範的程序，需經正當法律程序及由司法或警察機關始得為之，若是違反將有違憲之虞。

第二款 大法官釋字第 392 及第 588 號解釋

一、大法官釋字第 392 號解釋

司法院大法官釋字第 392 號解釋：【憲法第八條第一項規定：「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序不得逮捕拘禁，非由法院依法定程序，不得審問處罰……」，此就司法權之一之刑事訴訟、即刑事司法之裁判言，既係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，迨判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容，是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之一連串過程，其間代表國家從事「偵查」「訴追」「執行」此一階段之檢察機關，其所行使之職權，目的既亦在達成刑事司法之任

¹³⁸ 李惠宗，同前註 52，頁 157。

¹³⁹ 大法官釋字第 384、436、567、588、639、737 號等多號解釋。

務，則在此一範圍內之國家作用，如前說明，當應屬廣義司法之一；而憲法於此復明定：「……非經司法或警察機關依法定程序不得逮捕拘禁……」，是此之所謂司法機關，就其功能予以觀察，自係指包括檢察機關在內之廣義司法機關之意；且刑事司法程序，其在偵查階段係由警察與檢察官為之，後者既負責調度指揮前者，其關於公訴權之行使復由檢察官所擔任，是憲法前開規定之併列司法與警察機關之逮捕拘禁程序，其當然係包括檢察機關在內，應毋庸置疑。…國家為達成刑事司法究明案件真象之目的，非謂即可訴諸任何手段，即使係犯罪嫌疑人，其人身自由仍亦應予適當保障。惟雖如此，國家安全、社會秩序之維護亦不能置之不顧，憲法之所以賦予非法院之司法（或警察）機關逮捕拘禁之權，要在使其對犯罪行為人得為適當之偵查與訴追，是此所謂之二十四小時當係指其客觀上確得為此項目的之進行而言¹⁴⁰。】本號解釋已清楚指偵查、訴追等為刑事司法程序並闡明檢察機關為廣義司法機關，關於偵查權之行使由檢察官擔任。按刑事訴訟法中偵查機關以檢察官為偵查主體及司法警察為輔助機關，在偵查階段檢察官負責指揮調度司法警察，司法警察協助檢察官偵查犯罪，本號解釋闡明憲法第八條之警察於偵查階段應為刑事訴訟法之司法警察身分。

二、大法官釋字第 588 號解釋

司法院大法官釋字第 588 號解釋理由書稱：【「警察」係指以維持社會秩序或增進公共利益為目的，而具強制（干預、取締）手段特質之國家行政作用或國家行政主體，概念上原屬多義之用語，有廣、狹即實質、形式兩義之分。其採廣義即實質之意義者，乃就其「功能」予以觀察，凡具有上述「警察」意義之作用、

¹⁴⁰ 大法官解釋第 392 號。

即行使此一意義之權限者，均屬之；其取狹義、即形式之意義者，則就組織上予以著眼，而將之限於警察組織之形式—警察法，於此法律所明文規定之機關及人員始足當之，其僅具警察之作用或負警察之任務者，不與焉。上述行政執行法既已就管收、拘提為明文之規定，並須經法院之裁定，亦即必須先經司法審查之准許，則其「執行」自非不得由該主管機關、即行政執行處之人員為之（本院釋字第五五九號解釋參照）。是憲法第八條第一項所稱「非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕、拘禁」之「警察機關」，乃採廣義，凡功能上具有前述「警察」之意義、即法律規定以維持社會秩序或增進公共利益為目的，賦予其機關或人員得使用干預、取締之手段者，概屬相當，並非僅指組織法上之形式「警察」之意】¹⁴¹。本號大法官解釋指憲法第八條之警察機關意義為「廣義之警察」，並非僅限於組織法之警察，凡功能係為維持社會秩序或增進公共利益，而採取干預或取締手段以達其任務者，均為廣義之警察，包含組織法之警察機關與非組織法警察之其他行政機關，凡行政機關依法執行具干預或取締手段者具警察功能者，均為廣義之警察。

第三款 警察之司法任務與行政任務

綜觀上述二號大法官解釋，知「警察」功能有二，當執行刑事偵查之司法任務時為「司法警察」，如為執行干預或取締等行政任務則其為「行政警察」。以憲法第八條警察而言，或因執行司法或行政任務不同，雖得區分司法警察或行政警察，惟對於人民之拘提、逮捕或干預、取締等限制人身自由或其他基本權利之

¹⁴¹ 大法官解釋第 588 號。

作為，不論是司法警察或行政警察，均應遵循相關法律規定與正當程序則並無差異。

有關司法警察的任務與規範大多規定於刑事訴訟法，刑事程序法之規定與運作，務必符合憲法規定與基本精神及所揭示刑事司法原則，憲法第八條規定：「人民身體之自由應予保障。…」可見國家行使刑罰權，而逮捕、拘禁、審問或處罰犯罪行為人，須依據刑事程序法所規定之法定程序行之，否則即屬程序違法，故刑事程序法乃實現憲法保障人身自由之有效手段，藉由刑事訴訟法的規定與實踐，使憲法原則性的抽象規定得以具體落實，因此學者有稱刑事訴訟法為實用之憲法¹⁴²。有關人身自由基本權利，憲法第八條定有明確的保障，特別是正當法律程序遵循，刑事訴訟程序由檢察官負責偵查活動，司法警察任務係接受檢察官之指揮調度調查犯罪為偵查輔助機關。不論於偵查開始前階段司法警察先行主動調查之證據蒐集的作為，或檢察官開始偵查之偵查作為，相關偵查作為與犯罪調查活動皆處處影響人身自由均應遵循正當法律程序。尤其司法警察對於犯罪嫌疑之證據蒐集調查過程，可能侵犯人身自由、隱私權、名譽權或財產權等基本權利，可說是對於基本權利的直接挑戰，自須受嚴格法律制約；又刑事訴訟法第 154 條第 2 項規定犯罪事實應依證據認定之，無證據不得認定犯罪事實。保障人權與發現真實如何取得平衡在偵查階段為最重要課題。而偵查中司法警察所蒐集證據是否齊全與完備決定了後續之刑事司法程序，司法警察負責第一線調查證據任務，司法警察之角色與任務甚為關鍵。至於行政警察乃依據行政法規執法以完成

¹⁴² 林山田，刑事程序法，五南出版，1999 年 5 月 2 版，頁 11。

追求公共利益或社會秩序之行政目的與任務，行政警察與司法警察區別轉換將於第二節加以說明。

第三項 司法警察角色與特性

我國刑事訴訟法第二編第一章公訴程序開始於偵查階段，偵查是提起公诉前必要之程序，故偵查是刑事司法程序的第一步。刑事訴訟法與法院組織法規定檢察官有偵查權限，檢察官因辦理偵查案件有指揮、命令司法警察之權，司法警察知有犯罪嫌疑時得主動調查協助檢察官調查犯罪情形及蒐集證據，又調度司法警察條例也規範檢警指揮、監督關係。由上開法律規定得知「司法警察任務」有二，一是聽檢察官之指揮、命令協助檢察官實施偵查權，二是於知有犯罪嫌疑時行使主動調查權調查犯罪情形後將案件移送檢察官偵辦，可知司法警察任務是協助檢察官進行犯罪調查，其角色在偵查階段為偵查輔助機關。再以檢警二者任務分工而言，實務上犯罪證據與犯罪嫌疑人多由司法警察調查、蒐集、掌握與移送，因此刑事訴訟法規定司法警察職權主要有搜索、扣押、詢問、拘提、逮捕等職權。司法警察位居犯罪偵查的第一線，絕大部分之證據調查工作係由司法警察蒐集調查移送，為整體刑事司法體系偵查制度的重要一環，司法警察所蒐集證據作為基礎建構檢察官的偵查作為及後續的審判程序。但司法警察或因績效壓力或為發現真實犯罪情形，可能不擇手段、不計一切代價未依法定程序而有侵害人權情事，檢察官過濾篩選司法警察所蒐集證據於程序上是否符合法規，是否具證明力，藉此來控制司法警察是否遵循刑事訴訟法程序辦案，檢察官負責監督司法警察調查犯罪是否符合法律規範，得以確實保障人權。檢警分工完成偵查目的，在現行偵

查架構下司法警察定位為協助檢察官偵查犯罪之輔助機關應無疑義，惟其並非組織法上官名，其角色於何時形成由誰兼任有待討論。

第一款 司法警察輔助與兼任性

按警察乃為維持公共秩序，保護社會安全，而對人民施加命令或強制之國家作用，屬於行政權。犯罪發生後，調查犯人及犯罪情形並蒐集證據，則與一般行政權之作用不同，本質上是為達成刑事裁判之目的，而實施之國權行動，屬於司法權之範疇，第以其與行政警察有密切關係，於現行法制上由行政警察人員兼行之，故謂之司法警察。此為司法警察之實質意義。其形式意義則指執行司法警察權之資格而言。司法警察之本質，既為國家刑罰權之作用，則由一般行政警察機關擔任此職務，自屬協助性質，故宜置諸檢察官之指揮監督。刑事訴訟法亦詳為規定檢警間之協助關係，我國現行法制由行政警察人員兼任司法警察工作。其與檢察官之間為輔助關係，其形式上雖為輔助關係，但實質上為一體¹⁴³。依此見解已經言明檢警關係及司法警察由行政警察兼任性質。

論者認為司法警察係為達成刑事司法目的，輔助檢察官調查犯罪情形，而由一般行政警察兼任，司法警察角色屬協助與兼任性質。司法警察協助檢察官偵查，必須蒐集證據與調查犯罪情形，例如詢問、搜索、扣押、逮捕等手段，目的是要釐清有無犯罪事實之司法目的，當行政警察轉換為司法警察身分後，即應依據刑事訴訟法及調度司法警察條例相關規定執法。

¹⁴³ 賴硃隆，論司法警察，法學叢刊第 37 期，頁 45。

第二款 司法警察主動調查權

按偵查目的在釐清事實真相，犯罪事實應依證據認定，偵查機關進行偵查活動，為即時有效取得認定事實之證據，刑事訴訟法規定司法警察知有犯罪嫌疑時應即開始調查，賦予司法警察主動調查權，應係著眼於第一線執法者於發現犯罪嫌疑第一時間需將證據蒐集齊全並保全犯人以防證據湮滅或消失。實務上當知悉犯罪嫌疑後對證據蒐集與調查活動通常由司法警察執行，按某些犯罪類型之重要證據稍縱即逝，如未即時取得證據日後恐將難以取得。從事司法實務工作者都明白，上游的偵查蒐證未能做好，處在中、下游的檢察官、辯護人與法官再如何努力亦無法挽回流失的證據¹⁴⁴。可知刑事偵辦最初期之蒐證如果不完備或錯誤常導致錯誤裁判，故當發現犯罪嫌疑時如何於第一時間及時有效取得並保全證據應為司法警察最重要任務，法律賦予司法警察主動調查權自有其必要性。

第三款 司法警察移送案件為偵查案件主流

我國檢察官受理偵查案件歷年來以司法警察主動調查移送之案件占偵查件數最大比率。以 103 年法務統計年報資料中新收偵查案件進行分析，根據檢察統計資料 103 年地檢署新收刑事偵查案件為 41 萬 3975 件，其中由司法警察機關移送者 30 萬 909 件占 72.7%¹⁴⁵。司法警察主動調查而移送檢察官偵查案件，分析此類犯罪案件多係經行政機關行政調查發現犯罪嫌疑而轉換為司法警察身分進行

¹⁴⁴ 林裕順，論司法警察於刑事偵查程序中應有的定位-日本刑事訴訟法制上的思考，月旦法學雜誌第 74 期，2001 年 7 月，頁 147。陳瑞仁，自由時報 1999 年 6 月 26 日報導。

¹⁴⁵ 103 年法務統計年報，檢察統計資料，頁 17-18。資料來源：
http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=1364。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

調查，並將調查結果移送檢察官由其判斷是否開始偵查。司法警察發現犯罪嫌疑主動調查移送案件為偵查案件主流，司法警察主動調查犯罪重要性不言而喻。

第四項 司法警察的分類

關於司法警察之分類，學者將司法警察官員分為「普通司法警察官員」（具有警察與憲兵身分者）與「特別司法警察官員」（未具警察或憲兵身分，但依法令關於特定事項，得行司法警察官員之職權者）二種類型¹⁴⁶。由上述分類可知司法警察並非僅限於組織法上之警察，尚有其他依法令關於特定事項得行司法警察職權之所謂「特別司法警察」，特別司法警察為相對於普通司法警察之一種泛稱。特別司法警察之任務也是協助檢察官偵查犯罪，但其角色與範圍為本文所欲探討核心。

一、普通司法警察

依學者分類，普通司法警察包括具有警察身分與憲兵身分者。此處具有警察身分者為組織法之警察，如警政署組織法之警察官員包括警政署署長、警察局局長、警察總隊總隊長、警察官長及警察等。而憲兵身分者依國防部組織法設有憲兵指揮部，此之憲兵為憲兵隊長官、憲兵官長、士官及憲兵等。又根據法院組織法第 66 條之 3 規定，檢察事務官受檢察官之指揮，處理實施搜索、扣押、堪驗，或執法拘提、詢問告訴人、告發人、被告、證人或鑑定人等事務時，視為刑事訴訟法第 230 條第一項之司法警察官¹⁴⁷。我國於民國 88 年修訂法院組織法於檢察署設置檢察事務官，其立法理由指設置檢察事務官之目的，在襄助檢察官執行法

¹⁴⁶ 黃東熊、吳景芳合著，同前註 94，頁 92。

¹⁴⁷ 黃東熊、吳景芳合著，同前註 94，頁 93。

院組織法第六十條所定職權，其中又以實施偵查之工作量最為繁重，為發揮檢察事務官之功能，使檢察事務官亦得襄助此等偵查事務之執行。檢察官與檢察事務官隸屬於相同組織，檢察事務官襄助檢察官實施偵查視為司法警察官，得執行司法警察職權其身分自為司法警察，學者將其與普通司法警察同列，似將檢察事務官歸於普通司法警察。

二、特別司法警察

特別司法警察指依法令關於特定事項，得行司法警察官員之職權者，我國現行特別司法警察包括調查局、海巡署、移民署及廉政署，其得行使司法警察職權係依法律授權規定，有些規定於組織法，有些規定於業務法規，若未經法律規定者則不得行使司法警察職權。例如調查局組織法第 14 條規定：「…於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法之司法警察」，因此調查局官員於調查犯罪任務時視同司法警察¹⁴⁸。再依調度司法警察條例規定特別司法警察其所得調查犯罪之範圍應與調查局法定掌理事項如內亂、外患、貪瀆、重大經濟、毒品、洗錢等有關之犯罪為限。

第二節 行政警察與司法警察區別轉換

按警察作用可分為行政警察與司法警察，行政警察任務係為了行政目的之達成，司法警察則於知有犯罪嫌疑負證據蒐集等偵查犯罪之任務，當未知有犯罪嫌疑時身分則為行政警察，司法警察由行政警察轉換與兼任，行政警察與司法警察二者關係密切，二者如何區別、轉換？以下說明之。

¹⁴⁸ 褚劍鴻，偵查機關與犯罪偵查職權之比較研究(上)，法令月刊第 48 卷第 8 期，頁 5。

第一項 行政警察意義

傳統學理上詮釋警察，係將凡具有以維持社會公共安寧秩序或公共利益為目的，並以命令強制為手段等特質之國家行政作用或國家行政主體，稱為廣義警察或實質的、功能的警察意義。若從警察任務觀點言，以「具有實質警察作用之行政主體之總稱」來詮釋學理上警察為宜，因之，舉凡行政機關中以維持社會公共安寧秩序或公共利益為目的，且不排除使用干預、取締之手段者皆屬之，除一般之警察機關及其人員外，尚及於普通行政之建管、環保、衛生、交通…等機關及其人員¹⁴⁹。可知廣義的警察包括組織法之警察機關及普通行政機關等。

學理上以實質（廣義）警察作用之行政主體來定義行政警察，所謂行政警察乃依據行政法規執行強制力來維持社會秩序與公共利益，以預防危害為目的之行政機關。符合以上定義即是「行政警察」。

第一款 行政警察的意涵

依上述之定義，行政警察包括「組織法警察」與「非組織法警察」。廣義警察分為狹義警察（組織法警察）及普通行政機關（非組織法警察），「去警察化」運動將警察機關原本所掌有之其他行政作用之警察機能，分散於國家或其他地方公共團體，因此行政機關依據法律規定執行干預、強制等公權力者具有警察機能，均為廣義之警察，其他行政機關如具上述警察機能應屬行政警察。

¹⁴⁹ 李震山，警察法論-警察任務編，正典出版，2002年，頁6-7。

以歷史觀察，去警察化運動國內也有實證，當行政機關具警察機能應認為是行政警察。以海巡署為例，政府為統一海岸巡防事權及有效管理海域，於民國 89 年 1 月 28 日，納編原國防部海岸巡防司令部、內政部警政署水上警察局及財政部關稅總局緝私艦艇等任務執行機關，成立「行政院海岸巡防署」。並於 107 年 4 月 28 日改制為「海洋委員會海巡署」¹⁵⁰。係將原警政署水上警察局等機關畫分出來整合成立新的行政機關，正是去警察化運動實例，海巡署依法執行強制公權力為行政警察可為範例。次如原警政署入出境管理局於 96 年改制為內政部入出國及移民署，於 104 年組織再造後成立「內政部移民署」¹⁵¹，也是去警察化運動改制成為行政警察機關實際案例，可見公共事務經由專業分工趨勢，原本為警察機關所掌相關機能紛紛成立專業行政機關，以上二例都是我國去警察化的實證。

除了去警察化運動而改制成行政機關具有警察機能為行政警察外，其他行政機關若具備警察機能亦為行政警察。行政警察依據行政法規執法，其執法定性為行政案件，按行政機關有法定職掌，為達成行政目的行政機關本於職權對事實關係進行調查，經行政調查結果人民違反行政法上義務，行政機關依法予以行政裁罰具有干預取締性質，人民不服行政處分也得行使行政救濟權利。例如警察機關依警察職權行使法或道路交通管理處罰條例執法，環保機關依據環保法令稽查，金融機關依據金融法令執行檢查，海關依據海關緝私條例查緝走私，以上行政警

¹⁵⁰ 海洋委員會海巡署全球資訊網：

<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3761&ctNode=782&mp=999>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

¹⁵¹ 內政部移民署全球資訊網：<https://www.immigration.gov.tw/mp.asp?mp=1>。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

察由狹義警察機關及普通行政機關組成，凡依據行政法規執法其具有警察機能者均為行政警察機關。

第二款 行政警察類型

依照學理所謂廣義之警察，指基於維護社會安寧秩序公共利益之目的，對於人民以命令或強制手段並限制其自由之作用，稱為廣義警察。行政機關依據法律規定執行強制公權力具有警察機能作用者即為行政警察，行政警察可分為「組織法之警察」及「非組織法之警察」。

一、組織法之警察

所謂「組織法警察」即社會上熟知之警察機關，我國警察組織可分為中央與地方，在中央由內政部掌理全國警察行政，依內政部警政署組織法第一條規定：「內政部為辦理全國警察行政事務，統一指揮、監督全國警察機關（構）執行警察任務，特設警政署」，警察法第五條規定：「內政部設警政署，執行全國警察行政事務並掌理左列全國性警察業務¹⁵²。」在地方之直轄市設市警察局，縣（市）政府設縣（市）警察局。

為辦理警察行政事務，內政部設置警政署建構我國警察組織。關於警察任務，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。」同法施行細則亦規定警察之主要任務和輔助任務等，但此任務範圍過於廣泛，既抽象且概括，警察機關擔負繁雜之協辦業務影響到主要業務工作，迭有學者提出檢討，如何精簡警察任務已成為改革方向。

¹⁵² 內政部警政署組織法及警察法，資料來源：全國法規資料庫。

二、非組織法之警察

行政警察除了組織法警察外，亦包括非組織法之警察。至於何謂非組織法警察？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。在行政專業分工趨勢下，經「去警察化」運動將警察權分散到各政府部門，各個專責的行政機關，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¹⁵³。據上，行政專業分工的結果與去警察化運動有密切關係，廣義警察包括狹義(組織法)警察及一般行政機關，一般行政機關依法律規定執行干預、取締等公權力即為行政警察。例如建築主管機關依法進行建築物安全檢查，環保機關依環保法令進行稽查，衛生機關依食品衛生法令進行稽查皆是行政警察。

在管轄法定原則下，行政機關依據法律原則上本應自己行使職權包括強制力，強制力並非僅組織法警察獨有，行政機關本應依據法律行使強制力。以我國海關為例，為查緝走私法律賦予海關強制力行使並訂有相關規範，例如海關緝私條例第 7 條第 1 項規定：海關因緝私需要，得配置艦艇、航空器、車輛、武器、彈藥及必要之器械。第 10 條第 1 項規定：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。第 11 條第 1 項規定：海關有正當理由認有身帶物件足以構成違反本條例情事者，得令其交驗該項物件；如經拒絕，得搜

¹⁵³ 章光明教授主持研究，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，103 年 6 月初版，國家發展委員會委託研究報告，頁 1-2。

索其身體。第 12 條規定：海關因緝私必要，得詢問嫌疑人、證人及其他關係人。前項詢問，應作成筆錄，其記載事項，準用刑事訴訟法第 39 條至 41 條之規定。第 16 條之 1 規定：海關執行緝私，或軍警機關依前條協助緝私或逕行查緝，發現有犯罪嫌疑者，應立即依法移送主管機關處理。第 17 條第 1 項規定：海關查獲貨物認有違反本條例情事者，應予扣押。從以上海關緝私條例規定對緝私之主體、作用與程序都有明確規範，明定海關為查緝走私主管機關，為了執行緝私任務海關於必要時得對人民行使強制力，此即為警察權，海關執行職務行使強制公權力屬行政警察殆無疑義。海關緝私條例部分條文準用刑事訴訟法之規定或搜索、扣押等作為應是考量海關業務特性，若涉及犯罪嫌疑調查證據時應轉換為司法警察角色改依刑事訴訟法規定以保障人權。有關行政與刑事不法交錯轉換本文第三章已詳加說明。

進一步言，各行政機關為維持社會秩序或增進公共利益之目的，於不同領域之公共事務(例如稅務、環保、食品安全、消防、金融管理、建築、森林、水利、工商管理 etc)，法律賦予該機關或人員得使用稽查、取締等強制手段，均具有警察機能，行政機關就所管轄業務依法使用干預或取締手段以達成行政任務者，均屬行政警察。綜上，我國非組織法警察之行政機關為達成行政目的而使用干預、取締手段行使強制力執法，一般行政機關如具有警察機能者均屬行政警察。

第二項 行政警察轉換為司法警察

行政警察於何時轉換為司法警察？司法警察角色係於知有犯罪嫌疑時為調查犯罪情形並蒐集證據之任務才由行政警察轉換而來，如未知悉犯罪情事時並無

司法警察之角色與任務，因此行政警察轉換為司法警察的時間點就在：「知有犯罪嫌疑時」。

第一款 如何知有犯罪嫌疑

除檢察官先知有犯罪嫌疑主動指揮司法警察偵辦案件外，犯罪嫌疑被司法警察知悉，可分為「外部」與「內部」資訊來源。以普通司法警察之警察機關而言，內政部警政署為因應警察偵查刑事案件工作需要，訂定警察偵查犯罪手冊，其發現犯罪可分為二類，一是外部訊息如受理報案：主要來自於有人提出告訴，或是告發，自首等情況，第二是內部訊息例如由內部情報蒐集得知，主要來源是情報諮詢及查察防制。其次再以特別司法警察之法務部調查局而言，其為偵辦犯罪亦編訂犯罪調查工作手冊，內容涵蓋受理檢舉、偵辦、移送等作業，該局於全國分設外勤處站及地區據點深入蒐集情資與線索而知有犯罪嫌疑，長期對於國安、貪瀆、重大經濟、毒品、洗錢等犯罪調查均有重大績效。

刑事訴訟法賦予司法警察主動調查權由第一線司法警察開始主動調查犯罪情形，是期望司法警察一發現有犯罪嫌疑能掌握先機，蒐集證據，釐清事實。當司法警察接到被害人的告訴或第三人告發或犯罪嫌疑人自首等情況通常會握有相關事證可作為參考，司法警察調查證據後如有客觀具體證據而認有犯罪嫌疑，應將嫌疑人等涉案事實與證據，依刑事訴訟法規定以刑事案件移送書移請檢察機關偵辦。

除了上述知悉犯罪嫌疑情形外，司法警察其他知有犯罪嫌疑原因，許多是行政機關依所管轄業務經由行政調查發現有犯罪嫌疑轉換為司法警察開始調查。因犯罪行為類型五花八門形形色色，犯罪嫌疑經機關不斷證據蒐集與累積而使犯罪嫌疑逐漸加重，行政附屬刑法或特別刑法之犯罪有許多是侵害社會法益及國家法益等犯罪類型並無特定被害人提出告訴(如走私大陸管制農產品案件)，此類犯罪嫌疑被發現一般是行政機關經行政調查所搜集證據越來越多，判斷為犯罪嫌疑行為才慢慢水落石出，而由行政案件轉換進入刑事偵查，行政調查所得證據常是認定及證明犯罪行為重要證據，關於行政調查取得證據是否具證據能力問題經常受到嚴格檢視，行政機關執行職務發現犯罪嫌疑轉換進行犯罪調查此為司法警察行使職權問題，有關正當法律程序對人權保障如何落實於前偵查活動，相關轉換應遵循何種規範，以下藉由行政轉換刑事案例分析或可進一步獲得澄清。

第二款 行政轉換刑事案例

行政機關經行政調查後知有犯罪嫌疑時如何轉換？此是行政警察轉換司法警察極為關鍵重要課題。以下介紹三種常見之行政轉換刑事之案例。

一、酒醉不能安全駕駛罪案例

關於行政機關行政調查發現有犯罪嫌疑由行政轉換為刑事案件，就目前社會生活經驗中，以酒駕案件(不能安全駕駛之公共危險罪)最為常見，酒醉駕車可能涉及違反行政法義務(道路交通管理處罰條例)或刑事犯罪(刑法第 185 條之 3)。依據法務部 95 至 105 年之統計資料：因不能安全駕駛罪新入監受刑人數觀察，

裁判確定科刑人數由 95 年 2898 人，遞增至 104 年 9598 人¹⁵⁴。因酒駕造成的事故經常出現在媒體版面，實務上警察執行酒駕攔檢勤務進行檢測酒精濃度若結果超過 0.25 毫升，當發現符合刑法第 185 條之 3 公共危險罪構成要件情形時，即應行政轉換為刑事調查，程序上並依刑事訴訟法第 95 條規定告知犯罪嫌疑及所犯罪名、得保持緘默、得選任辯護人及得請求調查有利證據等事項。

依道路交通管理處罰條例第 35 條第 1 項規定：汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定有下列情形之一者，處新臺幣一萬五千元以上九萬元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊扣其駕駛執照一年；…違反此部分屬行政罰，另刑法第 185 之 3 條則有不能安全駕駛之刑罰規定。一酒駕行為若涉行政不法與刑事不法，依據行政罰法第 26 條規定應依刑事法律處罰之…即應依刑事訴訟法規定程序進行犯罪調查。為因應酒駕之裁罰交通部訂有「酒駕處罰裁罰基準」做為行政處分標準，是交通勤務警察依據行政法令(道路交通管理處罰條例及酒駕處罰裁罰基準)規定來執行，程序面警察依道路交通管理處罰條例實施路檢訂有取締酒駕作業程序¹⁵⁵，經客觀、合理判斷有酒後駕車徵兆(如有明顯酒味等)，由執勤人員告知駕駛人，警方目前正在執行取締酒後駕車勤務，並以酒精檢知器檢知或觀察駕駛人體外表徵，辨明有無飲酒徵兆，不得要求駕駛人以吐氣方式判別有無飲酒。當發現駕駛人有疑似喝酒情形，進一步執行酒精濃度測量，發現酒精濃度超過法定

¹⁵⁴ 法務部統計摘要分析，網址：
http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=1460。

¹⁵⁵ 取締酒後駕車作業程序，資料來源：臺北市政府警察局全球資訊網
https://police.gov.taipei/News_Content.aspx?n=51887A14CF505E63&s=1666B750D53D0C12。最後瀏覽日期：民國 108 年 4 月 30 日。

標準每公升 0.25 毫克以上，執法者認為駕駛人已涉犯刑法第 185 條之 3 的公共危險罪之現行犯，應即轉換為司法警察角色，依刑事訴訟法第 95 條規定於詢問被告前應先告知相關權利，再蒐集相關的證據資料移送檢察官偵辦。此酒駕執法案件為典型常見行政調查後發現犯罪嫌疑，目前國內酒駕案件之行政轉換刑事程序已有完整的標準作業流程供遵循。有關行政與刑事轉換最重要的就是轉換時間點與執法主體的轉換，即行政警察轉換為司法警察。上述由行政轉換為刑事案件之酒駕不能安全駕駛罪類型，因其執法主體為相同之交通勤務警察，是由同時兼具行政警察與司法警察二種身分直接轉換執法，如果其能依照比例原則正確遵循標準作業程序，例如先聞看看有無酒味再以酒精檢知器檢知駕駛人疑似有酒駕情形，於有合理懷疑再進行酒精濃度檢測，以避免濫用行政警察較寬鬆之法規範來進行犯罪調查以規避刑事訴訟法的規範限制，應較無爭議。

二、食安犯罪案例

再以 102 年社會矚目之大統長基公司案(大統油品案)為例，因民眾檢舉大統長基公司油品有不純之情形，案經臺北市政府衛生局及彰化縣衛生局分別抽驗其產品，其油品脂肪酸檢驗結果均不符合中華民國國家標準(CNS)4837 號「食用橄欖油與橄欖粕油」定義之特級冷壓橄欖油，疑有食品外包裝成分標示與實際添加之原料不同之違規情形。彰化縣衛生局協同臺灣彰化地方法院檢察署至該公司之廠區稽查，查扣有關油品調配比例筆記及調配比例總表等，原行政處分機關彰化縣政府因而認定大統長基公司所製造之多項油品有攙偽、假冒之情形涉有犯罪嫌疑¹⁵⁶。有關行政處分部分並經彰化縣政府進行行政裁罰。

¹⁵⁶ 智慧財產法院 103 年刑智上易字第 13 號刑事判決

該案刑事部分歷經臺灣彰化地方法院102年度矚易字第1號及臺灣高等法院臺中分院103年度矚上易字第165號刑事判決，最後依智慧財產法院103年刑智上易字第13號判決，認被告高振利等共同涉犯刑法詐欺取財罪嫌及食品衛生管理法等罪嫌，被分處不等之有期徒刑與罰金。

本案是由行政機關彰化縣衛生局接獲檢舉依食品衛生管理法實施行政調查，其後發現有犯罪嫌疑，移送彰化地檢署開始刑事偵查並依食品衛生管理法第49條、刑法第339條第1項詐欺取財等罪提起公訴之案件。此案引起社會輿論討論與媒體大幅報導，食安問題不應只淪為口號政府應有釜底抽薪政策。本案例也是行政調查後發現有犯罪嫌疑轉換刑事偵查案件。惟現行衛生機關並無司法警察身分。

三、環保犯罪案例

按隨意傾倒廢棄物嚴重影響環境衛生，危害國民健康，若非法輸出更會受國際撻伐，輸入國更將廢棄物退運回原輸出國¹⁵⁷。廢棄物管理環保問題成為國內相當棘手問題，廢棄物主管機關為環保署，以廢棄物清理法刑事案件¹⁵⁸為例，因民眾檢舉，經行政院環保署環境督察總隊北區環境督察大隊、苗栗縣環境保護局及新竹縣環境保護局派員稽查發覺現場棄置廢棄物循線稽查而查獲。民眾未依規定將廢棄物載運至合法之掩埋場或焚化爐處理，反而任意傾倒、棄置，違反廢棄物清理法時有所聞，甚或以虛報貨名等方式非法出口，海關於邊境執法對於廢棄物

¹⁵⁷ 2019.05.28 風傳媒報導：自2018年開始，中國為保護自家環境，幾乎向所有「洋垃圾」關閉大門，禁止外國廢棄物進口，歐美回收業者因此大舉轉向法規管制較鬆散的東南亞，卻造成當地嚴重的環境問題。資料來源，網址 <https://www.storm.mg/article/1331535>

¹⁵⁸ 新竹地方法院101年訴緝字第16號。宜蘭地方法院104年訴字第43號。

輸出入管理一直與環保署保持密切互動，歷來已查獲不少非法廢棄物輸出案件，此案件也是行政調查後發現有犯罪嫌疑轉換刑事偵查案件。

以上三案例，酒駕案例其執法主體發現犯罪嫌疑，因交通警察兼為司法警察，即刻由行政警察轉換為司法警察。而食安與環保案件則是行政機關發現犯罪嫌疑後移由司法警察調查後再由檢察官偵查起訴。

第三項 行政警察與司法警察區別實益

一、行政警察與司法警察之區別

行政警察依據行政法規執行干預或取締等行政任務；而司法警察則於知有犯罪嫌疑時執行刑事調查之司法任務，二者之目的、法律依據與任務並不相同，以警察機關依據警察職權行使法執行攔查進行身分查證與蒐集資料，其角色為行政警察係為完成行政任務，若是因而知有犯罪嫌疑時則轉換為司法警察依據刑事訴訟法規定進行刑事調查之司法任務。在日本有關行政警察作用與司法警察作用的區別問題，是一個古老而錯綜複雜的爭議，可分為區別必要說與不必要說，主要爭議在司法警察職務與行政警察職務相牽連，可能藉行政警察職權進行犯罪偵查的濫權情況。我國刑事訴訟程序中司法警察為檢察官的輔助機關，但因警察職權行使法規定較寬鬆於刑事訴訟法有關偵查的要件，因此以行政調查之名行犯罪偵查之實的誘因依舊存在。我國警察職權行使法之規定，目的在防止犯罪及維護社會秩序，與刑事訴訟程序偵查犯罪之目的有別，且行使之主體、相關法律要件及救濟措施，與刑事訴訟程序中之司法警察作用，在理論上仍應加以區別，惟承認有行政警察作用存在的前提，並不表示行政警察作用完全不受憲法第八條正當法

律程序的規範，關於判斷由「可疑」進入「嫌疑」的階段，應以「客觀的主觀說」為標準，採行競合說才是符合正當程序維護人民自由權益的作法¹⁵⁹。

二、行政警察與司法警察之區別實益

行政警察與司法警察之區別主要實益，在於避免或許可能濫用行政警察較寬鬆之法規範來進行犯罪調查以規避刑事訴訟法的規範限制。學者認為行政警察與司法警察二者若未加以區別主要爭議在於可能以行政警察之名濫權行司法偵查之實，惟當案件由可疑進入嫌疑具有灰色地帶，特別是由行政調查發現犯罪嫌疑轉換刑事案件時，區別行政警察與司法警察應具有實益。除了警察職權行使法外其他行政機關之各類稽查業務行政調查活動更不計其數，於執行職務發現犯罪嫌疑由行政轉換刑事，當二者轉換界線能夠明確區分，自然可以加以監督以避免濫權。

第三節 特別司法警察意義與任務

偵查機關是以檢察官為偵查主體與司法警察為輔助機關由檢警二者組成，偵查是刑事訴訟法最初的程序，目的之一在於發現真相，如認有犯罪嫌疑事實需要保全罪犯與蒐集證據以便起訴，蒐證工作通常由司法警察負責。負責第一線證據蒐集與調查犯罪情形之司法警察官員依刑事訴訟法規定可分為普通司法警察與特別司法警察，其分類於本章第一節已經說明。

¹⁵⁹ 陳運財，從警職法之制定探討行政警察與司法警察之區別，警察法學第5期，2006年10月，頁47-48。

一、特別司法警察調查犯罪範圍

所謂特別司法警察指依法令關於特定事項得行司法警察之職權者，一般行政機關具有特別司法警察身分於執行職務上發現犯罪嫌疑同樣也負起調查犯罪事實、蒐集證據與保全罪犯之司法警察職責，特別司法警察和普通司法警察不同之處只在於調查犯罪範圍受到限制。調度司法警察條例規定特別司法警察受檢察官之指揮應以與其職務有關之事項為限，明定特別司法警察協助檢察官調查犯罪限於與職務有關範圍內。所謂依法令關於特定事項應係指行政機關依管轄權(事務管轄或土地管轄)，於執法時發現有犯罪嫌疑，為調查犯罪情形蒐集證據而賦予司法警察職權，主要應是考量專業性及經濟有效率運作的必然設計。參考日本特別司法警察制度乃著眼於：1 在特定的地域、設施內所發生之犯罪或偵查上需要特別知識之犯罪，藉由設置特別司法警察職員，由行政機關直接行之，較為經濟。2、特定法令之施行或特定業務、設施之營運，與其有關之犯罪藉由指定掌理此般業務之職員為特種司法警察職員，得以有效率執行此種犯罪之偵查，進而有效率提升其業務及設施之營運¹⁶⁰。

二、特別司法警察和普通司法警察行使職權範圍宜嚴格劃分

基此，特別司法警察之設置及賦與調查犯罪之職權，主要注重其專業性與經濟效率性，就其業務之專業知識經驗與人力，有利於調查蒐集事證研判案情。日本特別司法警察職員，擴及政府各部門，基於行政之需要，依據法令而設置就其主管業務之有關犯罪有偵查權。其行使職務之範圍，受嚴格之限制，不得逾越「特別事項」。在立法例特種司法警察，其與一般司法警察行使職務之範圍，均劃分

¹⁶⁰ 何達仁，同前註 136，頁 88。

明確，旨在避免權責不清，同一案件，競相調查，爭功諉過，造成混亂現象，貽誤偵查¹⁶¹。故特別司法警察調查犯罪範圍應該與普通司法警察劃分明確區別清楚。對特別司法警察之調查犯罪範圍應定位於所掌業務執行職務知有犯罪嫌疑後，主動調查犯罪情形並蒐集證據，以專業知識與能力釐清事實真相，將涉案事實與證據移送檢察官使其知悉有犯罪嫌疑以便開始偵查犯罪。健全完備之特別司法警察制度才能發揮最大偵查效率達成偵查目的。

第一項 特別司法警察意義

我國刑事訴訟法第 229-231 條規定「依法令關於特定事項，得行司法警察(官)之職權者。」是特別司法警察。所謂「特別司法警察」是指未具警察或憲兵身分，對於所屬機關所掌事項發現有關之犯罪案件，依法應協助或受檢察官指揮、命令偵查犯罪之官員。我國刑事訴訟法仿受日本刑事訴訟法，日本司法警察分為一般司法警察與特別司法警察分別規定於第 189 及 190 條，按日本刑事訴訟法第 190 條規定：「就森林、鐵路及其他特別事項，其應執行司法警察職務之人及職務範圍，另由其他法律定之。」是為日本特別司法警察之規定。我國調度司法警察條例規定，特別司法警察包含鐵路、森林等各種專業警察機關與海關、鹽場之巡緝隊官員為特別司法警察。不過須注意學者認為，所謂特別司法警察官員不以上述諸官員為限：凡依法令關於特定事項，得行司法警察官員之職權者均屬之¹⁶²。不論日本與我國均以列舉與概括方式界定特別司法警察，可知特別司法警察執法範圍與該機關所掌業務有關，對於所管轄業務之犯罪，方得執行司法警察職權，也

¹⁶¹ 褚劍鴻，偵查機關與偵查犯罪職權之比較研究(下)，法令月刊第 48 卷第 9 期，頁 48-488。

¹⁶² 黃東熊、吳景芳合著，同前註 94，頁 93-94。

就是說特別司法警察調查犯罪範圍限於與機關所掌業務土地管轄區域、事務管轄範圍內。若非特定的地域、管轄事務發生之犯罪，特別司法警察不得執行犯罪調查作為。

例如海岸巡防人員依據海岸巡防法第 8 條規定，不論是執法事項與地域範圍均有限制。原則上管轄區域應限制在海岸巡防法所法定的「海域」及「海岸」，若需越轄，應有急迫之例外情形始得為之，並應知會該轄之有關機關。關於調查犯罪範圍在特種司法警察的部分應受職務、區域限制，不得任意主動發動司法警察之職權，即是檢察官欲指揮、命令該特種司法警察人員從事犯罪之偵查，也應受事務管轄及地域管轄之限制，不宜由檢察官主觀上逕自認定而任意指揮，以避免紊亂「組織法定，管轄恆定」原則¹⁶³。上述已清楚界定特別司法警察之範圍。以下再以事務管轄與土地管轄分別說明。

一、事務管轄

特別司法警察行使調查犯罪職權範圍，依刑事訴訟法規定以特定事項作為限制，應是依機關之事務管轄來劃分，所謂「事務管轄」乃行政機關執行特定行政任務之權利及義務，例如國稅之稽徵事項由財政部所屬各國稅局掌理，外國人之歸化屬內政部管轄，交通警察機關就交通違規行為有作成取締處分之管轄權¹⁶⁴。

¹⁶³ 蔡庭榕，從憲法觀點論司法警察之定位-兼論軍人具司法警察身分之執法問題，中央警察大學警大法學論集第 12 期，96 年 4 月，頁 94-99。

¹⁶⁴ 陳敏，同前註 47，頁 930-931。

依管轄權法定與恆定原則，國家設官分職各有所掌，機關管轄權分配應由法律規定，每個機關都有其法定職掌與任務。管轄種類之一的事務管轄係按事務之分類而定管轄機關，例如外交、軍事、內政、教育等。又可細分為個別管轄：指行政機關僅主管單一事項或列舉之有限事項，例如廢棄物清理法規定：「本法所稱主管機關在中央為行政院環境保護署，在直轄市為市政府，在縣(市)為縣(市)政府。」另有規定執行機關，「本法所稱執行機關，為直轄市政府環境保護局、縣(市)環境保護局及鄉(鎮、市)公所¹⁶⁵。」因此關於特定行政機關所掌事項(管轄權)而發生犯罪案件，例如環保犯罪案件應由環保機關行使特別司法警察職權，執行犯罪調查職務，食安犯罪案件應由衛生機關行使特別司法警察職權，執行犯罪調查職務。特別司法警察行使職權範圍需與機關所掌業務有關之犯罪調查案件為限，始符合刑事訴訟法與調度司法警察條例之規定。

二、土地管轄

除了事務管轄外，某些機關其執法地域有一定限制，如海岸巡防法第4條規定：巡防機關掌理海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。第7條規定：巡防機關人員執行第四條所定查緝走私、非法入出國事項，必要時得於最靠近進出海岸之交通道路，實施檢查。第8條規定：巡防機關人員執行第四條所定查緝走私、非法入出國事項，遇有急迫情形時，得於管轄區域外，逕行調查犯罪嫌疑人之犯罪情形及蒐集證據，並應立即知會有關機關。可知巡防機關土地管轄執法原則應限定於海岸巡防法所法定海域、海岸、河口等範圍，若需越轄，應有急迫例外情形，始

¹⁶⁵ 李惠宗，同前註 51，頁 256-257。

得於轄區外執法，並應立即知會該轄之有關機關，若有相牽連案件必須進入內陸地區執法，也限在查緝上述案件所需為前提，始具有司法警察身分¹⁶⁶。可見特別司法警察調查犯罪範圍應受職務、區域限制。

第二項 特別司法警察任務

發現犯罪嫌疑時為釐清事實真相而調查蒐集犯罪證據，須經合法程序取得證據，證據的完整與充足性最能呈現犯罪行為的圖像，精緻的蒐證應為司法警察最重大任務。但是實際犯罪類型五花八門，某些智慧型犯罪偵查困難(例如經濟犯罪¹⁶⁷)更是不容易找尋犯罪證據，對於事實的釐清、證據蒐集都需要專業人員協助。犯罪偵查工作不但需要法律知識，亦需要犯罪偵查技術及刑事科學鑑識能力，務必由司法警察輔助¹⁶⁸。檢察官為偵查主體實施偵查犯罪，沒辦法「單憑己力」完成，偵查活動必須有偵查輔助機關司法警察的專業協助才能完成，檢警二者是分工合作相輔相成。偵查由於檢察官的教育養成重點大都放在法律學，唯在蒐集證據涉及調查方法需要專業知識與技術是超越法律學領域及實現任務所需之大量人力及專業設備，檢察官能力明顯不足，可知在偵查階段檢察官實行其職權會產生「接受其他機關協助」的需求。為了滿足此需求，「找具有專業知識與技術的人」是設計檢察官實行其職權時的「輔助機關」在思考上的出發點¹⁶⁹。不僅普通司法警察調查犯罪需要專業知識(例如科學鑑識技術分析、微物跡證等)，針對特定事務領域犯罪協助檢察官偵查之特別司法警察，更應該具備蒐集該特定

¹⁶⁶ 蔡庭榕，同前註 161，頁 95-96。

¹⁶⁷ 呂倩茹，我國經濟犯罪偵查困境之芻論，法令月刊第 67 卷第 7 期，頁 985-987。

¹⁶⁸ 林山田，刑事程序法，五南出版，2004 年 5 版，頁 165。

¹⁶⁹ 吳俊毅，林山田教授紀念論文集-論檢察官對於司法警察的指揮權，頁 357-359。

事項犯罪證據之專業知識、能力與資源。該特定領域具有專業能力與資源者，往往是該事務管轄之行政機關擁有專業知識能力、資訊與人力並可即時發現犯罪證據，故對於調查該犯罪類型之特別司法警察自應尋覓有專業知識與經驗作為其基本條件，也就是由該行政機關轉換最為適宜。例如人口販運犯罪應由移民署協助進行調查，因該機關掌理國境安全管理與移民業務具有相關專業人力、入出境資料與案例經驗等防制人口販運計畫措施¹⁷⁰。此應為移民署被賦予特別司法警察之重要因素。特別司法警察就其管轄業務職務範圍內所發現之犯罪嫌疑，負責該領域之犯罪偵查，應為專業分工與效率偵查的具體表現。

第一款 重大案件由檢察官指揮

若檢察官對於犯罪存在與否尚不明瞭，通常會命司法警察調查犯罪情形及蒐集證據並提出報告，即所謂之發查(交查)案件，依調度司法警察條例規定，檢察官欲指揮特別司法警察應與其職務有關犯罪為限，簡言之，交查案件應由與該案有關之行政機關轉換為特別司法警察進行調查，而有些重大案件往往須要不同司法機關之配合，例如貪瀆案件應由法務部廉政署辦理，這類案件也可能涉及洗錢或其他犯罪，則需要調查局辦理，對於此類重大案件應該組成專案小組，由各相關司法警察接到上述檢察官交查命令應分別進行犯罪證據資料的蒐集等偵查作為並提出報告，當檢察官依據調查所得具體證據判斷是否後續偵查作為。

實務面檢察官偵查案件對事實真相的釐清往往需要各別司法警察協助來完成，以 105 年社會矚目之大陸旅行團火燒車案例，檢察官成立專案小組偵辦，指

¹⁷⁰ 行政院頒布「防制人口販運行動計畫」，並於 96 年成立「行政院防制人口販運協調會報」，由移民署負責整合各部會資源，積極協調落實推動人口販運防制工作。資料來源：內政部移民署。

揮 14 個司法警察機關，司法警察接獲檢察官指揮命令分別開始調查並將調查情形報告檢察官，檢察官偵查重大案件通常都有賴各類司法警察的協助才得完成¹⁷¹。再以某走私大陸香菇等農產品刑事案也動用調查局、海巡署、廉政署等特別司法警察¹⁷²分別進行調查。重大犯罪案件通常由檢察官組成專案小組並須由相關司法警察協力偵辦，也顯現各特別司法警察具有其專業性與人力及資源等。

第二款 發現犯罪時主動調查權

刑事訴訟法規定司法警察知有犯罪嫌疑應即開始主動調查，並將調查情形報告檢察官，此即所謂司法警察之主動調查權，雖然當司法警察知有犯罪嫌疑開始主動調查，問題是司法警察如何知有犯罪嫌疑？以行政機關而言，除受理報案外，通常係由行政機關之行政調查結果而發現。行政機關發現有犯罪嫌疑情況，可分為二種情形，一是當場認定為現行犯，二是非現行犯而依調查所得證據判斷有犯罪嫌疑。公務員執法時，因發現犯罪嫌疑之現行犯後，如具司法警察身分經轉換身分後依刑事訴訟法規定進行調查，也就是由行政警察轉換由司法警察進行證據蒐集與調查過程，並移送檢察官以判斷是否開始偵查。發現犯罪嫌疑之現行犯須先告知權利事項即刻進行證據蒐集，現行犯偵查本具急迫性若行政機關不具司法警察身分將產生許多問題。

¹⁷¹ 105 年 7 月 19 日於國道二號西向 2.8 公里處，發生車號 197-EE 遊覽車火燒車事故，導致台籍司機、導遊及大陸地區遼寧省大連市陸籍旅客 26 人死亡一案，經查台籍司機蘇明成酒後駕車、潑灑汽油、放火自殺，並燒死車內其他乘客。惟蘇明成已死亡，所涉刑法酒後駕車、放火、殺人等罪嫌，依法為不起訴處分。本署檢察長獲知該案後，立即組成專案小組進行偵辦，查明案發經過。桃園地檢署新聞稿，資料來源：

<http://www.tyc.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=445569&ctNode=14411&mp=012>。

¹⁷² 新北地方法院 103 年訴字 247 號刑事判決。

行政機關因所管業務執行職務進行行政調查，當發現犯罪嫌疑時由該行政機關人員兼任，也就是由行政警察轉換特別司法警察身分來執行司法警察的職權。行政機關發現犯罪嫌疑，如行政機關人員具有特別司法警察身分，執法主體相同立即轉換身分改依刑事訴訟法的相關法規執法，特別司法警察蒐證程序、證據能力受檢察官監督與控制，調查程序應較不會違法。但是行政機關若無司法警察身分需轉移給其他司法警察調查，調查程序形成中斷現象，行政調查之證據在刑事程序與證據能力上均將引起諸多爭議。現行多數行政機關不具特別司法警察身分，造成問題不斷浮現。

行政機關依行政法規實施行政調查，係屬行政手段為完成行政任務，本質並不是犯罪調查，對於犯罪之發現，通常隨所獲證據之累積而逐步明朗，可能原先不確定有犯罪，卻因行政調查蒐集證據發現犯罪，當行政調查知有犯罪嫌疑時應轉換為司法警察開始主動調查犯罪事實與證據蒐集，有關偵查開始前之調查有相當案件是來自於行政機關於執行行政檢查權時，因發現有犯罪嫌疑而移送者¹⁷³。因此行政機關發現犯罪嫌疑轉換為特別司法警察身分主動調查犯罪，因已屬犯罪調查範圍自應依循刑事訴訟法規定調查後再以機關名義移送檢察官偵辦。

第四節 我國特別司法警察制度檢討

我國司法警察制度的設計，依民國 17 年 7 月 28 日制定之刑事訴訟法第 228 條規定「左列各員為司法警察官，應聽檢察官之指揮，偵查犯罪。一、警察官長。

¹⁷³ 朱朝亮，非正規偵查之類型及其蒐證效力(上)，月旦法學教室第 90 期，頁 62。

二、憲兵官長、軍士。三、依法令關於稅務、鐵路、郵局、電報、森林及其他特別事項有偵查犯罪之權者。」，結構上分為普通與特別司法警察，第3款列舉稅務、鐵路等及其他特別事項依法令有偵查犯罪之權為特別司法警察，係以列舉與概括方式規範特別司法警察。再依民國34年3月15日制定之調度司法警察條例第3條規定「左列各員為司法警察官，應聽檢察官、推事之指揮，執行職務。一、警察分局或警察隊長以下官長。二、憲兵隊連長以下官長。三、鐵路、森林、漁業、礦業或其他各種專業警察機關之警察官長。四、海關、鹽場之巡緝隊官長。前項第三款、第四款人員受檢察官、推事之指揮，以與其職務有關之事項為限。」也列舉第三款、第四款人員即為特別司法警察。依刑事訴訟法與調度司法警察條例將司法警察分為普通司法警察與特別司法警察之架構，類似於日本刑事訴訟法之設計。本節為檢討特別司法警察制度，首先介紹我國現行特別司法警察機關。其次簡介日本之特別司法警察制度，最後對於我國現行特別司法警察制度進行檢討。

第一項 我國現行特別司法警察機關

我國刑事訴訟法建構之司法警察分為普通司法警察與特別司法警察，普通司法警察為「組織法警察與憲兵」，其協助檢察官偵查之案件多與交通、治安事項有關，例如酒駕之公共危險罪、詐欺、竊盜、傷害、殺人罪等等。交通與治安正是警察的主要職責。而憲兵為軍事警察，其協助檢察官偵查案件通常為軍事犯罪案件。

而刑事訴訟法規定「依法令關於特定事項，得行司法警察之職權者」指特別司法警察，特別司法警察所調查移送案件應與其機關管轄業務犯罪案件有關。查目前我國現行由法律授權四類機關行使特別司法警察職權，其他一般行政機關未經法律授權則非屬司法警察，非屬司法警察之行政機關實務上當然無偵查權限。現行特別司法警察機關係於組織法或是於作用法規定該機關於執行犯罪調查之職務時視同司法警察。目前特別司法警察有調查局、海巡署、移民署及廉政署等四機關，該機關於執行犯罪調查職務時視同司法警察，有協助檢察官偵查犯罪任務。以下分別介紹四個特別司法警察機關。

第一款 法務部調查局

臺灣早期調查局隸屬內政部後來改隸屬司法行政部，當執行調查犯罪時為特別司法警察機關，現行調查局依調查局組織法第 14 條¹⁷⁴規定具特別司法警察身分，其職掌肩負國家安全及犯罪防制兩大使命工作，依工作任務區分 6 項為反制敵諜滲透、防制境外滲透、反恐怖活動、反武器擴散、協力維護治安、社安防護，另有保防工作含機關保防、軍中保防及社會保防以及肅貪、經濟犯罪防制、毒品防制、洗錢防制、電腦犯罪防制等工作，其任務與工作為確保國家安全、維護社會安定可謂相當重要¹⁷⁵。該局任務相當繁多特別是重大犯罪防制幾乎全面涵蓋，

¹⁷⁴ 法務部調查局組織法第 14 條：本局局長、副局長及薦任職以上人員，於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百二十九條之司法警察官。本局所屬省（市）縣（市）調查處、站之調查處處長、調查站主任、工作站主任及薦任職以上人員，於執行犯罪調查職務時，分別視同刑事訴訟法第二百二十九條、第二百三十條之司法警察官。本局及所屬機關委任職人員，於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百三十一條之司法警察。

¹⁷⁵ 法務部調查局重大政策介紹，資料來源：調查局網站

<https://www.mjib.gov.tw/EditPage/?PageID=750fb6eb-aad6-440e-84e8-6d3689b13e6f>。

國內早期許多犯罪調查均由調查局唯一之特別司法警察機關進行調查。目前許多重大犯罪查獲皆可見調查局身影，其重要性舉足輕重。

第二款 行政院海岸巡防署

海巡署依海岸巡防法第 10 條授權規定視同司法警察¹⁷⁶，海巡署於民國 89 年納編相關機關，成為岸海合一之執法機關，為維護臺灣地區海域及海岸秩序，與資源保護利用，依海岸巡防法規定對於岸海安全檢查與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國及其他犯罪調查等任務，具體績效歷年來有查獲不少毒品與走私等犯罪案件¹⁷⁷。

第三款 內政部移民署

原為內政部警政署入出境管理局，於民國 96 年改制為內政部入出國及移民署，於 104 年更名為「內政部移民署」，依據入出國及移民法第 89 條規定具特別司法警察身分¹⁷⁸，移民署負責國境安全管理與人口販運防治等任務，主要任務在旅客證照查驗、防止不法人士非法闖關偷渡，負責對出入境人員的境管工作，

¹⁷⁶ 海岸巡防法第 10 條：巡防機關主管業務之簡任職、上校、警監、關務監以上人員，執行第四條所定犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百二十九條之司法警察官。前項以外巡防機關主管業務之薦任職、上尉、警正、高級關務員以上人員，執行第四條所定犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百三十條之司法警察官。巡防機關前二項以外之人員，執行第四條所定犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第二百三十一條之司法警察。前三項人員，除原具司法警察身分者外，須經司法警察專長訓練，始得服勤執法；其辦法由行政院定之。

¹⁷⁷ 海洋委員會海巡署介紹，資料來源：網站 <https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/mp?mp=999>。

¹⁷⁸ 入出國及移民法第 89 條：入出國及移民署所屬辦理入出國及移民業務之薦任職或相當薦任職以上人員，於執行非法入出國及移民犯罪調查職務時，分別視同刑事訴訟法第二百二十九條、第二百三十條之司法警察官。其委任職或相當委任職人員，視同刑事訴訟法第二百三十一條之司法警察。

因臺灣目前有許多外籍移工，若有外來人口在我國違法(規)時也積極偵辦與辦理遣送作業¹⁷⁹。

第四款 法務部廉政署

廉政署於民國 100 年掛牌成立，依據廉政署組織法第 2 條規定授權具特別司法警察身分¹⁸⁰，負責反貪、防貪與肅貪工作，與國際反貪腐趨勢接軌，兼顧公私部門廉潔及倫理規範，為建立廉能政府採行「防貪先行、肅貪在後」之策略，廉政工作現已有相當績效與成果¹⁸¹。

上述四特別司法警察機關不論調查局對於重大犯罪，海巡署查緝走私犯罪，移民署對出入國境犯罪，廉政署的貪瀆犯罪，均係依各該行政機關主管法律執法，但因執行職務容易發現犯罪嫌疑而轉換行使司法警察職權，通常此類犯罪多為該機關執行職務時較有機會發現犯罪，依專業與效率考量由該機關兼任特別司法警察應屬合理、適當。但是我國對於何等機關應具特別司法警察身分陸續分別以法律授權為特別司法警察採取零碎與片斷方式授權，對於因特定事項發現犯罪嫌疑行使司法警察職權之我國特別司法警察制度之建立並未作全面性整體考量，似有檢討空間。

¹⁷⁹ 內政部移民署介紹，資料來源：移民署網站

<https://www.immigration.gov.tw/np.asp?ctNode=29657&mp=1>。

¹⁸⁰ 法務部廉政署組織法第 2 條第 2 項：本署執行前項第四款所定貪瀆或相關犯罪調查職務之人員，其為薦任職以上人員者，視同刑事訴訟法第二百二十九條、第二百三十條之司法警察官；其為委任職人員者，視同刑事訴訟法第二百三十一條之司法警察。

¹⁸¹ 法務部廉政署介紹，資料來源：廉政署網站 <http://www.aac.moj.gov.tw/mp289.html>。

近來政府召開司法改革國是會議戮力司法改革，法務部也提出應賦予環保機關與食品衛生機關特別司法警察聲音，有關偵查機關合理化尤其是特別司法警察制度應朝向專業、效率、合理的方向，我國刑事訴訟法主要承繼日本法制，日本司法警察其採取一般與特別司法警察制度並明確區劃二者偵查範圍具完整全面性制度考量，應可為我國司法改革的借鏡。

第二項 日本特別司法警察

日本司法警察分為一般司法警察與特別司法警察規定於日本刑事訴訟法第 189、190 條，依日本刑事訴訟法第 189 條規定：「警察官依照其他法律或國家公安委員會或都道府縣公安委員會之規定，執行司法警察之職務。司法警察在知悉犯罪發生時，偵查犯人及證據。」第 190 條規定：「就森林、鐵道及其他特別事項，其應執行司法警察職務之人及職務範圍，另由其他法律定之。」第 190 條規定特別司法警察制度乃係從事一定職務之人，在執行原本職務時，因發現相關連犯罪機會較多，而著眼於能活用職務之特殊知識，提高偵查之實際效果，所以設計「特別司法警察職員」制度。前述之「特別事項」亦包含特殊事件或特殊場所等之限制事項¹⁸²。其考量主要在執行職務時發現犯罪嫌疑機會較多，利用職務上專業知識進行偵查較有效率或特殊地域等原因，而賦予司法警察職權，日本特別司法警察職員限於「特別事項」才得行使偵查行為，如與一般司法警察職員偵查活動發生競合時，就「特別事項」應認定特別司法警察職員具有優先偵查責任。依據「司法警察職員等指定應急措置法」規定，特別司法警察職員有：皇宮

¹⁸² 李謀旺，日本生活安全警察體制之研究-兼論引進我國之可行性分析，中央警察大學 104 年博士論文，頁 199。

護衛官、農林事務官、鐵路站長等人員、監獄人員，依其他法律規定者有：勞動基準監督官、麻醉藥品取締官、郵政監督官…等¹⁸³。日本特種司法警察職員制度乃著眼於：一、在特定的地域、設施內所發生之犯罪或在偵查上需要特別知識之犯罪，藉由設置特別司法警察職員，而由行政機構直接行之，較為經濟。二、特定法令之施行或特定業務、設施之營運，藉由檢舉與其特定業務有關之犯罪，更能提升其業務執行之效果，藉由指定掌理此般業務之職員為特別司法警察職員，就得以有效率地執行此種犯罪之偵查，進而有效率地提升業務及設施之營運¹⁸⁴。可知日本採行特別司法警察制度主要考量因素為一、經濟性，二、效率性。

綜上，日本之特別司法警察機關相當多，依特別事項，對於在不同領域或特殊地域執行職務之行政機關當發現嫌疑時為偵查犯罪情形得行使特別司法警察職權，其著眼點就是特定業務領域犯罪由行政機構直接行使特別司法警察職權較為經濟便利，該行政機關具專業性由其行使特別司法警察職權進行犯罪之偵查較合理。

第三項 我國特別司法警察制度現況檢討

對於犯罪之發現與追訴如何合法有效完成，偵查機關之偵查活動實為關鍵，在檢察官開始偵查前之犯罪嫌疑是由司法警察進行調查，而司法警察發現犯罪嫌疑原因有許多案件是行政機關行政調查發現而轉換為司法警察開始調查。陳運財教授認為關鍵點就在《應由「誰」實施偵查，依「何種」程序踐行偵查，才能符

¹⁸³ 褚劍鴻，同前註 147，頁 418-419。

¹⁸⁴ 何達仁，同前註 136，頁 87-88。

合正當程序，且迅速有效蒐集保全證據》。偵查階段司法警察職權為協助檢察官偵查犯罪任務，實務上犯罪嫌疑有相當比例是由行政機關調查知悉(例如民眾向行政機關檢舉報案或行政機關由行政調查得知)，就檢警的任務分工，司法警察知悉犯罪嫌疑時負責證據蒐集以釐清事實，再由檢察官做證據篩選以決定是否提起公訴，是我國偵查體制的分工設定，對於前偵查階段的行政與刑事交錯轉換也就是特別司法警察知悉犯罪嫌疑原因，本文僅就海關業務探討特別司法警察議題，其他領域關於特別司法警察議題容有更多研究。

我國刑事訴訟法規定「依法令關於特定事項得行司法警察職權者」為特別司法警察制度，係以概括方式但範圍未明確規定，而調度司法警察條例則列舉專業警察與海關、鹽場巡緝官警為特別司法警察。並規定檢察官指揮特別司法警察偵查犯罪須與該機關所掌事項有關之犯罪為限，如非該機關之業務檢察官應不能指揮其進行犯罪調查事務，依專業分工，分別負責的原則有關犯罪調查也應以管轄權為範圍，刑事訴訟法對特別司法警察制度應朝以上之考量。

經研究發現特別司法警察現況存有以下問題：

一、目前僅少數機關發現犯罪嫌疑時得行使司法警察職權，如其他機關執行職務發現犯罪嫌疑應如何處理，政府為因應其他行政機關執行職務發現涉嫌犯罪案件，作法是另外設置許多專業警察單位辦理犯罪調查工作，例如設有環保警察、森林警察、電信警察等單位，日前廣受社會矚目的食品安全問題更有提議增設食安警察的聲音¹⁸⁵。此種廣設常態性警察進行犯罪調查作法，應該是各行政機關本

¹⁸⁵ 2015年5月18日蘋果網路新聞：食安問題連環爆！高雄市議員蕭永達今天上午在議會總質詢建議高市府成立食安行動專案，並設立食安警察隊，為民眾食安問題把關。網址：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150518/612262/>。

應主動調查或行使強制力，面對可能執行阻礙，為排除障礙而請警政署成立各種任務編組警察隊之行政協助便宜措施，但常態性措施已違反警察補充性原則更與去警察化運動不符。且各該領域內之犯罪，多由臨時任務編組派員進行查緝，易有警察專業不足、權責混淆等問題甚至影響犯罪偵查之經濟與效率。例如警政署目前設有環境保護警察隊、森林暨自然保育警察隊、高屏溪流域專責警察隊，智慧財產權警察，電信警察等單位，已然形成「警察肥大症」的現象，與去警察化的政策方向明顯背道而馳，也與行政專業分工應由各別專業行政機關執法如發現犯罪嫌疑則賦予行使司法警察職權的潮流不同。如何簡化警察組織與任務已是改革重點，回歸刑事訴訟法有關特別司法警察制度設計應是正確之道。

二、現行特別司法警察機關為調查局、海巡署、移民署及廉政署，除調查局外海巡署於 89 年成立，移民署於 96 年成立及廉政署於 100 年成立，並由法律授權於執行與其職務有關之犯罪調查時，視同刑事訴訟法之司法警察。可見是陸續以各別方式由法律賦予行使司法警察職權但非全面性與制度性考量。學理上有學者認為依法令關於特定事項得行司法警察之職權者，指該行政機關係於特定事務範圍以內得行使司法警察之職權，參照調度司法警察條例及警察法等規定，現有諸如鐵路警察、公路警察、空中警察、港務警察、海關關員等皆係司法警察。法務部調查局人員、檢察事務官、法警、海岸巡防機關人員、內政部入出國及移民署人員及法務部廉政署人員視同司法警察，水利主管機關之河川巡防任務之人員也具有司法警察身分¹⁸⁶。係以法令關於特定事務範圍認定該機關得行使司法警察職

¹⁸⁶ 朱石炎，刑事訴訟法論，三民出版，2014年9月修訂四版，頁306-308。

權，因此特別司法警察得調查犯罪限與其主管業務有關，其行使職務範圍受到嚴格限制，不可以逾越「特別事項」即不能逾越機關職務範圍，此種見解應為的論。

第四項 本文建議

特別司法警察身分是於執行職務知有犯罪嫌疑為調查犯罪情形而轉換產生，關於特別司法警察制度，參考日本所定特別司法警察職員的考量因素主要著眼於：1、特定事項犯罪調查需要特別知識，行政機關具有專業知識與資源能力，由其直接行之較為經濟，2、特定事項犯罪由行政機關轉換特別司法警察具有效率。

當行政機關執行職務發現涉嫌犯罪時，有關特別事項犯罪案件應由「誰」擔任特別司法警察實施偵查，本文建議可分別考量以下三因素，一、行政機關執行職務機會發現犯罪嫌疑機會的多寡，二、專業經濟性，三、急迫與效率性等三個標準，作為決定「誰」為特別司法警察官員重要參考。亦即行政機關執行職務發現涉嫌犯罪機會很多；該犯罪類型由該行政機關專業知識與資源進行證據蒐集最為經濟；若犯罪行為屬於有現行犯或需立即轉換為司法警察開始調查是最有效率，則該行政機關應具特別司法警察資格。如何讓特別司法警察具專業性及有效率偵查，並接受檢察官就主管業務相關之指揮監督，避免藉行政調查之名義濫權行偵查之實，才是對於人民基本權利的保障。

海關緝私條例第 16 條之 1 規定：海關執行緝私，發現有犯罪嫌疑者，應立即依法移送主管機關處理。本條文正是行政轉換刑事應加以釐清之處。雖有部分

學者認海關執行職務發現有犯罪嫌疑，應行使司法警察職權主動調查犯罪情形並移送檢察官偵辦。惟現行認為海關非司法警察，發現有犯罪嫌疑需先向其他司法警察告發，若是海關發現有現行犯之犯罪案件，例如檢查旅客行李發現夾藏毒品，本具有急迫性應立即轉換為司法警察調查犯罪情形才有效率，然現行海關不具特別司法警察資格，造成執行查緝走私發現犯罪嫌疑面臨查緝中斷與專業查緝機關無法參與調查走私犯罪集團等困擾之處。

海關為查緝走私機關執行職務發現犯罪嫌疑機會甚多，查緝面累積有豐富專業知識與能力，為能有效查緝走私與調查犯罪情形，許多論者與海關多年來一直爭取查緝關員發現犯罪嫌疑應具有特別司法警察職權之聲音¹⁸⁷未曾間斷。

按特別司法警察發現犯罪嫌疑的調查過程為：「依主管法律執行職務(行政調查)→發現犯罪嫌疑→主動調查犯罪情形蒐集證據→移送檢察官」。當行政調查結果發現疑似犯罪行為，對於第一手犯罪證據的蒐集是進行犯罪調查最重要的時機，由具備專業知識與能力之行政機關轉換特別司法警察才是最經濟效率的制度。司法警察緣起於發現犯罪嫌疑進行犯罪偵查任務而來，偵查目的是以合法程序有效率發現事實真相，特別司法警察知有犯罪嫌疑，當然要以合法最有效率方式蒐集證據發現事實真相。行政機關依管轄業務執法發現犯罪嫌疑如符合上述三種標準時應轉換為特別司法警察調查犯罪嫌疑，以符合專業性、效率性及合法性要求。

¹⁸⁷ 顏慶章，海關緝私關員有無司法警察(官)身分之商榷，法律世界第 10 期，1975 年 10 月。葉倫會，海關司法警察權之探討，中國稅務旬刊第 1782 期。周成渝，海關查緝走私制度之研究，軍法專刊第 48 卷第 4 期。林清和，通關實務與法規，東華出版，增訂三版，頁 324。

按調度司法警察條例規定特別司法警察受檢察官指揮命令偵查犯罪範圍，與其所屬機關所掌事項有關為限。可知特別司法警察官員所得調查犯罪，應與機關之職掌有關之犯罪為限。例如環境行政案件轉換刑事案件，通常初期係由環保機關行政調查，發現環境犯罪案件多數是由環保行政機關依行政調查結果，發現符合環境刑法之構成要件而有犯罪嫌疑之情形，屬刑事犯罪案件，依法向檢察機關為刑事告發¹⁸⁸。環保機關經行政調查，依調查結果認有犯罪嫌疑，就掌握證據時效性應由環保機關擔任特別司法警察蒐集證據，由環保機關將調查之情形報告檢察官，使檢察官知有犯罪嫌疑由檢察官決定是否開始偵查才是較專業有效率合理的設計。其他例如食安犯罪通常也是衛生機關依稽查結果發現犯罪嫌疑，由其擔任特別司法警察進行犯罪調查，其專業與效率應無其他機關可替代。綜合言之，由行政主管機關執行職務發現犯罪嫌疑時轉換為特別司法警察身分，應該較為符合我國特別司法警察制度設計之理念。

2016 年展開的司法改革國是會議，為嚇阻犯罪，法務部等建議修法讓環保局、林務局、食安等特定職務公務人員，賦予第一線執法者發現犯罪嫌疑具有司法警察一定的調查、蒐證權限。我國為數眾多的附屬刑法，例如稅捐稽徵法、證券交易法、廢棄物清理法、水污染防治法、食品衛生安全管理法、森林法、建築法、消防法、公司法等等，對於嚴重違法者都有處以刑罰制裁之規定，各行政機關執行職務很可能發現有犯罪嫌疑，理應由行政機關執法者對於發現疑似犯罪行為時賦予特別司法警察職權，立即開始主動調查蒐證，始符合刑事訴訟法「依法令關於特定事項得行司法警察職權」對於特別司法警察之制度設計。

¹⁸⁸ 林慧菁，論環境刑事案件之行政調查與刑事偵查，政治大學碩士論文，頁 134。



第五章 海關查緝任務

隨著全球化、貿易便捷化及非傳統性安全威脅，我國海關由財政功能逐漸轉型為經濟安全功能。為因應跨國組織犯罪、毒品走私、非法移民、傳染性疾病、恐怖主義、網路安全等「非傳統性安全」，有效地於邊境執法，我國海關查緝策略與機制應加速調整¹⁸⁹。

邊境為國家主權象徵，海關負責貨物通關及執行邊境管制，除了課稅任務之外，海關重要任務即為查緝走私，此邊境安全管理功能已成為海關未來重要任務。邊境管制是為保障國家安全、維持社會安寧、穩定經濟秩序、維護國民健康及保護生態環境¹⁹⁰，以上邊境管制之目的為概括、多元與抽象，海關任務具有特殊性。

海關執行邊境管制負責查緝走私，針對走私行為明定處罰規定之法律有海關緝私條例及懲治走私條例等，前為行政罰，後為刑事罰，為了管制貨物進出國境，確保海關檢查管理職權之行使，海關緝私條例第3條規定：「本條例稱私運貨物進口、出口，謂規避檢查、偷漏關稅或逃避管制，未經向海關申報而運輸貨物進、出國境。」行為人從事走私不法行為，一經查獲，有未向海關申報而運輸貨物進、出國境之事實，當屬構成海關緝私條例行政罰之要件。至於懲治走私條例第一條明定「為懲治私運政府管制物品或應稅物品之進口或出口」，即在確保政府公告管制物品逾公告數額不得任意進出國境，以免侵害國家對外貿易及海關之進出口

¹⁸⁹ 劉明珠，我國海關查緝機制策略研究，政治大學國家安全與大陸研究碩士論文，摘要。

¹⁹⁰ 財政部關務署簡報，同前註 17，第 14 頁。

管理等制度，具有保護國境安全，排除侵害目的，本條例法定刑可至死刑、無期徒刑等極嚴厲處罰，各國對違反海關監督、管理均有刑事處罰規定，對於維護國家門戶之看守者賦予極重大之責任，可想而知¹⁹¹。查緝走私兼有行政與刑事規範，海關執法往往會發現犯罪嫌疑，海關肩負責任重大。

有論者認為人民受憲法保障之權利，不應區分係刑事搜索或行政檢查而有差異，行政機關如依據行政法規欲對人民之身體、住宅、財物為檢查時，除有特別情狀或法律基於事務本質之特殊性，賦予行政機關人員得無令狀實施「概括行政檢查」，例如國家基於「自我保護原則」，在港口、邊境、機場等處所，基於事務本質之特殊性，由法律明文賦予行政機關人員得無令狀對旅客之人身、所攜帶之物件或進出口貨物、入出境船隻航空器，實施刑事搜索性質之行政檢查¹⁹²。我國海關緝私條例賦予海關檢查職權即如上述無令狀之行政調查。

所謂海關檢查，指海關人員於處理海關行政作業過程中為收集證據，查明進出境活動中涉及走私違法行為而從事之專門查緝工作及有關之措施。海關執行之基本權力有 1. 攔檢與檢查權 2. 查閱權和抄錄權 3. 詢問權 4. 扣押權¹⁹³。藉由檢查所蒐集資料以釐清事實判斷是否有不法，除了關務行政目的之行政檢查外，海關把守國門執行邊境管制，因協助各類機關基於各別法律規定之輸出入查核經常會發現犯罪嫌疑案件，如發現涉嫌刑事犯罪應即時轉換程序為刑事訴訟法之程序，即行政警察轉換司法警察之情形，如何使海關發揮邊境管制功能，實為重要議

¹⁹¹ 周成瑜，海上走私犯罪類型與執法之研究，臺灣本土法學 4 期，頁 25-27。

¹⁹² 陳文貴，同前註 76，頁 80。

¹⁹³ 周成瑜，海關查緝走私制度之研究，軍法專刊第 48 卷第 4 期，頁 28-29。

題。我國海關於邊境之查緝任務，以下分別以毒品查緝及其他管制品查緝進行說明。

第一節 海關緝毒要務

第一項 世界反毒政策

毒品氾濫是世界性問題，根據「聯合國毒品控制和犯罪預防辦公室」(United Nations Office on Drugs and Crime)2006 年全球毒品報告指出，全球毒品濫用人數高達 2 億人，占世界 15-64 歲人口之 5%。另據統計，國際間非法毒品走私日趨熱絡，其交易金額亦逐年上升，進入 21 世紀後全球毒品每年交易金額高達八千億至一兆美元，與全球武器交易金額相差無幾，顯見在全球化的趨勢下，毒品犯罪活動逐漸國際化、組織化、專業化、智慧化，並造成全球毒品泛濫的加遽¹⁹⁴。毒品對國家社會造成的危害嚴重性眾所周知，我國近年來每年毒品查獲數量約 2 千公斤，104 年更高達 4 千 8 百餘公斤，毒品氾濫已成全球性的潛在危機，引起各國廣泛關注¹⁹⁵。1991 年美國緝毒局會同舊金山海關偵破一起由泰國裝運至高雄港後轉運至美國價值 30 億美元的海洛因走私案¹⁹⁶。本案引起重大討論與後續作為，事後我國於 1993 年政府成立中央反毒會報，宣佈「向毒品宣戰」，為防制毒品危害，維護國民身心健康，更制定毒品危害防制條例，政府在反毒戰爭，每年投入相當多的人力與資源來防制毒品危害，早期反毒目標為斷絕供給及減少需求，反毒策略為緝毒、拒毒、戒毒三方面，行政院在 95 年召開第一次「毒品防制會報」，將反毒策略與方向由過去的「斷絕供給，降低需求」，調整為「首

¹⁹⁴ 朱正聲，全球化下我國緝毒工作之研究，政治大學國家安全與大陸研究碩士論文，摘要。

¹⁹⁵ 法務部毒品統計分析資料：

<http://antidrug.moj.gov.tw/dl-2508-a88d6f3d-b61f-4e8a-a313-f70fed493000.html>。

¹⁹⁶ 謝其濱，毒品犯罪防制政策分析之法社會學觀察—以英美的發展為借鏡，臺灣大學法律學系碩士論文，頁 156-159。

重降低需求，平衡抑制供需」。將毒品防制工作依功能分設「防毒監控」、「毒品戒治」、「拒毒預防」、「緝毒合作」及「國際參與」等五大組，透過相關部會通力合作，共同遏阻毒品危害。在「緝毒合作」方面，秉持「拒毒於彼岸、截毒於關口、緝毒於內陸」原則，持續地強化與國際及兩岸緝毒合作，加強邊境及關區之毒品查緝工作¹⁹⁷。緝毒合作組在檢察機關的統合下，由法務部調查局、內政部警政署、行政院海岸巡防署及國防部憲兵指揮部 4 個司法警察機關積極查緝毒品，並由財政部關務署所轄各海關單位嚴格把守國門，防止毒品走私入境，即緝毒掃蕩工作，係由高檢署統籌檢、警、調、海巡、憲兵及關務等六大體系整合相關情資，強化區域聯防機制，期能溯源斷根。緝毒工作由海關肩負截毒於關口任務，財政部關務署鑑於國內毒品氾濫，嚴重危害國民健康及社會治安，將緝毒工作即毒品查緝訂為海關查緝重點工作項目。除運用情資導向風險管理機制，篩選查緝可疑目標外，並與各司法警察機關密切合作，運用現代化 X 光檢查儀、毒品爆裂物偵測儀及緝毒犬積極提升查緝效能¹⁹⁸。

面對毒品現況與困境，行政院於 106 年 5 月 11 日提出「新世代反毒策略」，預計未來四年（106-109）投入 100 億經費，透過阻絕毒品製毒原料於境外、減少吸食者健康受損、減少吸食者觸犯其他犯罪機會、強力查緝製造販賣運輸毒品，降低毒品需求及抑制毒品供給¹⁹⁹。政府的反毒政策雖有更新，但緝毒工作永無止境，海關負責截毒於關口的任務益加重要。

¹⁹⁷ 103 年反毒報告書緝毒合作篇。

¹⁹⁸ 104 年反毒報告書，頁 102-104。

¹⁹⁹ 行政院新世代反毒策略，網址 https://www.ey.gov.tw/hot_topic.aspx?n=8588FE6C93668D70。

第二項 截毒於關口

我國毒品主要來源地為中南半島及香港與大陸地區，大多數毒品以走私方式通過邊境，在緝毒合作分工對於截毒於關口的任務，海關可說是責無旁貸，關務署職司邊境查緝，於 106 年 6 月 30 日訂定落實「新世代反毒策略」執行計畫，將緝毒列為第一要務，精進毒品防制作為，針對毒品走私來源地區高風險貨物加強查緝，務必達成截毒於關口、拒毒於境外，保障國人安居樂業環境²⁰⁰。惟海關目前並無司法警察身分，當海關執行查緝案件發現有毒品犯罪嫌疑轉為刑事案件，則需由其他司法警察來進行刑事偵查等後續作業，依通商口岸毒品查緝聯繫作業要點第七點的規定：各關查獲之毒品案件，於完成必要之緝案處理程序，應將毒品、涉案人及證物，移由法務部調查局，或是移由提供情報之機關，或移由警察機關繼續偵辦²⁰¹。

海關為執行查緝任務，在貨物安全面向目前採用風險管理機制針對高風險貨物加強查核，將可能遭遇之風險加以辨識、分析、評估、擬定政策，經由資料蒐集與整理分析等有系統的風險分析評估步驟，藉以判斷有無走私漏稅情事，把有限的人力、資源針對高風險廠商與貨物進行查核，實施各種重點查緝打擊不法，我國目前通關自動化之「專家系統」及「海關查緝走私情報系統」已具風險管理雛型，若能持續不斷檢討將更能發揮其功效，最終目標以完成課徵關稅及邊境管制任務²⁰²。近來我國海關查緝任務透過四個面向：1、風險管理機制：採用風險

²⁰⁰ 今日海關季刊第 87 期，第 3 頁。

²⁰¹ 通商口岸毒品查緝聯繫作業要點第七點，關務署網站，網址：<http://web.customs.gov.tw/ct.asp?xItem=24290&ctNode=13607>。

²⁰² 林清和，同前註 20，頁 318-319。

管理系統針對高風險廠商、貨物及業者實施重點查緝。2、現代化高科技設備：建置 X 光貨櫃檢查儀採非侵入性查驗，精確鎖定查緝目標。採用電子封條，加強貨物移動安全。3、緝毒犬查緝：持續緝毒犬訓練，並也完成緝菸犬及偵爆犬訓練。4、加強情資合作：積極透過與其他國家海關之情資分享，來達成貨物移動安全目標，以上措施除達成通關便捷化與貨物移動安全之目標外，對於查緝毒品等管制物品具有立竿見影功效，海關歷年來查獲毒品數量均相當龐大。

犯罪案件類型複雜，關於邊境犯罪案件需要專業知識背景人力詳細調查搜集證據後才可能釐清事實關係。就國內查緝走私執法機關言，海關調查結果可能為行政罰，也可能發現犯罪嫌疑等，另外其他軍警查緝走私執法機關如海岸巡防機關或軍警機關人員在非通商口岸得逕行查緝走私也有類似情形，依海關緝私條例第 16 條規定查緝走私機關應將查緝結果連同緝獲私貨移送海關處理，海關緝私條例第 16 條之 1 規定海關或軍警機關執行緝私如因而發現犯罪嫌疑者，應立即依法移送主管機關處理。本條將海關或軍警機關執行緝私，若涉嫌犯罪則移請檢察官偵查，應是指海關具有司法警察身分才得進行犯罪調查。我國海關與軍警海巡機關等均為走私查緝機關，具有相同之任務卻因海關無司法警察身分而產生發現犯罪嫌疑後一機關無調查權另一機關有調查權之怪異現象。再以走私毒品犯罪為例，當海關實行李檢查或貨物查驗屬行政調查，按國境檢查為海關例行性檢查，並無需向法院聲請核發搜索票，程序上屬於行政調查，但檢查結果發現行為人涉嫌夾帶毒品或夾藏毒品，違反毒品危害防制條例情事則屬刑事犯罪，海關乃依「通商口岸毒品查緝聯繫作業要點」七(二)規定，將查獲毒品移送調查局等繼續偵辦。海關查緝走私發現私運毒品犯罪嫌疑屬行政轉換刑事案件，這種發現有

涉嫌犯罪行為必需即時調查相關共犯，進行蒐證與保全證據，又此類案件通常是有現行犯案件(犯罪實施中或實施後即時發覺)具有時間上的急迫性，或為追查幕後販毒集團與上下游嫌犯等共同正犯等，相關罪犯與證據的即刻掌握都相當重要，有些證據稍縱即逝。我國對毒品宣戰多年並制定「截毒於關口」之策略，毒品犯罪應斷其根源鏟除組織才是正本清源之道，對於邊境查獲之犯罪案件實應由對案情已具體掌握證據初步瞭解案情的海關直接報請檢察官指揮偵辦才是最有效率的途徑。惟現行海關非屬司法警察，並無法參與相關之犯罪調查與偵查工作，對於毒品犯罪集團完整犯罪過程無法深入了解，相關毒品案件無後續情資等相關資訊之回饋，對我國海關負責「截毒於關口」的任務可說並無加分。因此一直有建議海關應具司法警察身分。政府因各種政策需要而在邊境執行各種管制措施，貨物移動安全就是由海關把守國門執行邊境管制。按海關最重要任務就是查緝走私，若發現犯罪嫌疑卻因無司法警察身分而無法即時深入調查恐錯失查緝契機，因而如何有效提升我國海關邊境管制功能，賦予海關人員對於執行職務發現疑似犯罪行為得行使司法警察職權，於案發當時即刻進行調查以釐清案情取得破案契機，實是不可迴避的重要問題。

以實際案例說明，臺灣臺中地方法院105年度訴字第794號刑事判決為例，該案為毒品危害防制條例案件，犯罪事實略為被告與真實姓名不詳之男子共同運輸第三級毒品愷他命進口，因關務署臺中關人員進行查驗發覺汽車蠟物品有異而起獲第三級毒品轉移送調查局報請檢察官指揮偵辦。通常海關檢查結果如發現疑似毒品時，會以毒品試劑檢測，若呈現毒品反應時獲有客觀事證合理懷疑認有犯罪嫌疑情事，依規定移送相關機關偵辦。本案即依通商口岸毒品查緝聯繫作業要

點規定辦理，現行調查毒品作業程序將海關查緝人員於查獲時即需移轉其他機關，故海關無法進行犯罪調查往上追查，實為毒品查緝網的一大漏洞。

反毒是我國長期重大政策，政府不斷宣示²⁰³，打擊毒品犯罪與緝毒更須要相關機關團隊合作，才能克敵制勝加以遏阻。行政院賴院長視察新世代反毒第一站即是巡視海關，歷年來海關於邊境查獲之毒品數量均相當多。毒品走私是具有組織化之跨國犯罪行為，海關為邊境查緝主管機關，查緝毒品除了精進自身專業能力外，更需要與各國海關與其他相關執法機關的合作配合，我國海關與其他國家海關已經有相當長期的實質交流與情資分享機制，為剷除毒品犯罪，國際間慣常實施「控制下交付」(controlled delivery)，需對貨物全程監控，亦即需要不同國家海關間與執法機關的密切配合，我國現行訂有「海關執行毒品控制下交付作業要點」²⁰⁴第9點：海關認有必要執行控制下交付之案件及外國海關或其執法單位要求我方配合進行控制下交付之案件，海關專責單位應報請所在地檢察機關指揮偵辦，並依本作業要點相關規定辦理。關於此部分實已屬犯罪調查一部分，若海關非司法警察機關，則檢察官是否得指揮偵辦犯罪，海關所蒐集之證據是否有證據能力等均將產生疑義，至於國內緝毒合作團隊如調查局、警政署、海巡署、憲兵等其均為司法警察機關，緝毒合作團隊唯獨海關並非司法警察機關，緝毒合作團隊似乎少了一塊。刑事訴訟法規定對於犯罪偵查應由檢察官指揮司法警察機

²⁰³ 106.11.28 行政院新聞：行政院長賴清德今（28）日視察「新世代反毒策略第一站-阻絕毒品於境外、強化邊境查緝功能檢驗」時表示，此行是為向國人宣示政府打擊毒品犯罪與維護治安的決心。賴院長指出，毒品防制包括檢、警、調、海巡署、海關與憲兵等六大系統，由海巡署「拒毒於海外」、關務署「截毒於關口」、檢警調與憲兵共同進行區域聯防「緝毒於境內」。毒品防制須有層層關卡相互合作與支援，打擊毒品犯罪才能成功。行政院網址：https://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=5EA0415A001FFDD7。

²⁰⁴ 海關執行毒品控制下交付作業要點，網址：<http://law-out.mof.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=FL037906>。

關偵辦，現行新世代反毒策略由高檢署統籌檢、警、調、海巡、憲兵及關務等六大系統之緝毒團隊即為打擊毒品犯罪工作，理應由檢察官指揮司法警察偵辦始符合刑事訴訟法之規定，若海關非司法警察則檢察官如何指揮海關偵查犯罪？基本上，海關不具司法警察身分之問題對於政府緝毒工作形成壹大漏洞，亟應加以解決。

第二節 海關其他查緝任務

海關除了「截毒於關口」的緝毒任務外，因負責邊境管制職責，尚有其他重要查緝任務，主要為協助國內其他主管機關執行輸出入管理，因執行職務行政調查結果可能發現犯罪嫌疑需由行政轉換刑事調查，重要犯罪類型分別簡述如下。

第一項 洗錢防制案件

我國為防制洗錢，打擊犯罪於 85 年 10 月制定洗錢防制法，洗錢防制法於 105 年 12 月作大幅修改，第一條立法理由指：目前國際上有關打擊犯罪之討論，亦一再強調打擊犯罪除正面打擊，更重要的應自阻斷其金流著手，包括金流透明化之管制及強化洗錢犯罪之追訴，才能徹底杜絕犯罪。本次修正目的在重建金流秩序為核心，特別是落實公、私部門在洗錢防制之相關作為，以強化我國洗錢防制體質。本次修正除國際壓力外，國內司法實務反映洗錢防治不彰的各項問題，近年來以人頭型態叢生的犯罪型態比比皆是，包括人頭帳戶、人頭公司、不動產人頭登記名義人、炒股之人頭戶，執法機關從後頭要查緝犯罪，往往面臨的就是大量人頭和不足的留存交易憑證或資訊，無從追查造成查緝停擺，我國跨境現金

移動近年屢屢出現「人肉運鈔」集團在邊境闖關卻無法可管的窘境，海關僅能依法存關退運²⁰⁵。本次修正後第 12 條規定：旅客或隨交通工具服務之人員出入境攜帶總價值達一定金額以上之物，應向海關申報。以貨物運送、快遞、郵寄或其他相類之方法運送前項各款物品出入境者，亦同。對於利用跨越邊境實體移轉之洗錢行為，強化邊境金流管制，賦予海關更重責任。為掩飾或隱匿特定犯罪所得之洗錢行為是犯罪行為，洗錢防制除了金融機構訂定防制洗錢注意事項加以防制外，海關負責通過邊境之現金或有可能被利用作洗錢之相關金融商品之管制措施。本法修正後已有民眾攜帶超逾限額之現金未申報被罰之案件²⁰⁶。海關邊境管制在洗錢防制工作佔有不可或缺一席之地。

第二項 菸酒等管制品查緝

所謂「管制物品」，依財政部台財關字第 10100653890 號令重新核示「海關緝私條例」所稱「管制」涵義²⁰⁷，指進口或出口依規定不得進口或出口或管制輸出入之物品。例如關稅法第 15 條，行政院依懲治走私條例第 2 條規定公告之「管制物品管制品項及管制方式」，臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法規定不得輸入之大陸物品，經濟部依有關貿易法規管制輸入或輸出之物品等規定。海關依法查緝上述管制物品。

²⁰⁵ 蔡佩玲，洗錢防制法新法修正重點解析，檢察新論第 21 期，頁 48-49。

²⁰⁶ 2017.07.09 今日新聞：26 歲江姓男子和 23 歲陳姓男子，2017 年 7 月 8 日晚間從澳門回台，桃園機場海關在其手提行李發現 40 萬美金（約 1200 萬台幣），海關訊問後，依洗錢防制法，沒收超額的 38 萬美金。網址：<https://www.nownews.com/news/20170709/2586680>。

²⁰⁷ 台財關字第 10100653890 函，財政部主管法規查詢系統：
<http://law-out.mof.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=GL009047&KeyWordHL>。

海關查緝走私主要就是查緝管制物品，所涉及相關法令繁多，例如禁用農藥、偽農藥之輸入依農藥管理法規定為犯罪行為，海關也有查獲案例²⁰⁸。再如廢棄物清理法為有效清除、處理廢棄物對於若干違法行為以刑罰加以處罰，不法業者以不法方式將廢棄物輸出國外，海關執行邊境管制也查獲不少違反廢棄物清理法案件，該類案件通常以虛報貨名方式非法輸出²⁰⁹。其他較為常見之走私為香菸走私案件，菸酒管理法第 45 條規定：輸入私菸、私酒者，處三年以下有期徒刑，得併科新臺幣二十萬元以上一千萬元以下罰金。走私菸酒為犯罪行為，近年來菸酒稅捐不斷提高，走私誘因增加，為加強查緝海關經常有查獲香菸之案例²¹⁰。以上均屬於邊境查獲之犯罪行為。

懲治走私條例為特別刑法，是為懲治私運政府管制物品或應稅物品之進口或出口而制定。管制物品，由行政院公告其管制品項及管制方式，政府為保護農民，行政院公告一次私運原產地為大陸地區之部分農產品如稻米、花生、香菇、大蒜等公告為管制進口物品不准輸入，走私超過一定重量與金額時則屬懲治走私條例

²⁰⁸ 105.01.19 關務署新聞稿：關務署臺北關日前陸續查獲不肖集團 40 餘人，利用快遞方式走私農委會公告之禁用農藥「護谷」(Nitrofen)、「三苯醋錫」(TPTA)及「因滅汀」(Emamectin benzoate)、「亞滅培」(acetamiprid)、「歐殺滅」(Oxamyl) 等，近 3 公噸，私貨價值新臺幣一千萬元，全案依違反農藥管理法等規定，移送桃園地方法院檢察署偵辦。

²⁰⁹ 基隆地方法院 105 年訴字第 763 號刑事判決。

²¹⁰ 106.10.12 高雄關新聞稿：高雄關於本(106)年 10 月 12 日，會同內政部警政署高雄港務警察總隊於 49 號碼頭抄查運油船 SUNBEAN ESCALATE 輪時，無密報查獲該輪於船底大艙藏匿之數千箱未據申報私菸。該關表示，本案運用風險管理機制，於查緝關員過濾艙單時，機警發現該輪行跡至為可疑，爰加以鎖定並派員登輪抄查，結果於本日上午 11:40 發現艙底之數千箱私菸，約達 120 萬包，市價超過新臺幣 2 億元，全案因違反海關緝私條例及菸酒管理法規定，已全數依法予以查扣。

之犯罪行為，大陸管制農產品一向皆列為海關查緝重點，走私方式除以夾藏闖關方式走私外²¹¹，更有利用迂迴轉運虛報產地之方式進行走私²¹²。

第三項 保育類動植物產製品查緝

為保護保育類野生動植物，保育團體主張「沒有買賣就沒有殺害」。國際上有「瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約(CITES)或稱華盛頓公約」，該公約附錄所列物種不得進行貿易，海關執行邊境管制依邊境簽審查核事項²¹³，如進出口該公約附錄所列物種應取得輸出入許可證，未經主管機關同意輸出入即屬違法，此類走私方式也多以夾藏闖關方式走私，海關也曾查獲該公約附錄所列之象牙進口案件²¹⁴，另外犀牛角也有查獲案件²¹⁵，此類查獲案件均依違反野生動物保育法涉嫌犯罪移送偵辦。

第四項 小結

海關負責執行邊境管制，依法對旅客與進出口貨物進行檢查，執行職務結果往往發現有疑似犯罪嫌疑，不論是毒品、菸酒、大陸管制農產品或保育類動物之

²¹¹ 106.04.26 關務署新聞稿：基隆關於 106 年 4 月 25 日在無密報情況下，運用風險管理機制，查獲自中國大陸進口之 20 呎貨櫃，夾藏走私未申報之大陸乾香菇約 300 箱，總重量約 4,000 公斤，市價約新臺幣 400 萬元。

²¹² 新北地方法院刑事判決 103 年度訴字第 247 號。

²¹³ 邊境簽審查核事項參閱 2016 關務年報，第 26-27 頁。

²¹⁴ 106.09.13 關務署新聞稿：關務署基隆關與法務部調查局基隆市調查站日前破獲一起非法輸入保育類國外野生大象象牙案，查獲現生亞洲象及非洲象未加工成型之原生象牙 4 支，進口人經基隆市調查站約談到案後坦承犯行不諱，全案依違反野生動物保育法移送基隆地方法院檢察署偵辦。

²¹⁵ 98.12.22 關務署新聞稿：台北關稅局與內政部警政署航空警察局執行旅客托運行李 X 光儀檢查作業時，發現搭乘中華航空公司第 CI-7916 次班機自緬甸入境之本國籍徐姓旅客行李顯示影像可疑，經該局行李檢查關員攔檢並移至紅線檯（應申報）開驗結果，查獲未取具主管機關輸入許可之疑似保育類犀牛角 1 支，重達 1.062 公斤，目前涉案貨物已遭該局暫扣並移送相關單位鑑定處理。

走私均涉嫌違反刑事罰規定而屬犯罪行為，綜觀世界大多數國家之海關如美國、法國、英國、德國、加拿大、韓國、日本、澳洲及中國大陸等國家均賦予海關關員於執行職務發現犯罪時具有司法警察身分進行犯罪案情調查，惟我國現行見解海關並無司法警察職權而無法進行犯罪調查。有學者建議海關為查緝走私主管機關，應執行之業務既多且雜，若其檢查權力只限於行政處分權，而無司法機關以追訴或處罰犯罪為目的之偵查權力，往往於檢查發現有人涉案犯罪時，無法立即將其逮捕、拘留，並對其進一步調查案情，徒令人有查緝不力之憾。建議於海關緝私條例增訂對走私嫌疑人，海關得行使司法警察之職責，作為有效打擊走私之執行依據，以提昇海關查緝走私之功能²¹⁶。

²¹⁶ 周成瑜，海關查緝走私制度之研究，軍法專刊第4卷第4期，第31頁。



第六章 結語與建議

本文藉由海關行政調查發現犯罪嫌疑進而探討我國特別司法警察制度，何謂特別司法警察？依刑事訴訟法規定所謂特別司法警察指依法令關於特定事項，得行司法警察之職權者。按司法警察職權乃協助檢察官偵查犯罪，或於知有犯罪嫌疑時，應即開始調查並將調查之結果移送檢察官。故特別司法警察職權係於知有犯罪嫌疑應開始調查並將調查結果移送檢察官，以及協助檢察官偵查犯罪，惟其調查犯罪範圍與其所屬機關所掌管業務有關之犯罪為限。據此，本文研究認為「特別司法警察」應為「普通司法警察(組織法警察與憲兵)」以外之行政機關執行職務時發現犯罪嫌疑得轉換為司法警察身分進行犯罪調查者，或是對於與該機關所掌管事項有關之犯罪案件，接受檢察官指揮、命令進行偵查犯罪者。

檢察官職司犯罪偵查為辦理偵查案件有指揮、命令司法警察之權，偵查目的為釐清事實真相並依正當法律程序以保障人權，犯罪事實應依證據認定，無證據能力、未經合法調查之證據，不得作為判斷之依據。違背法律規定所取得之證據不得作為證據，分別為刑事訴訟法所明定。偵查中依檢警分工，司法警察最重要任務就是負責蒐集證據，而特別司法警察任務同樣是蒐集證據調查犯罪情形，但所調查之犯罪限與其職務有關，惟現行關於特別司法警察之身分、定位與任務範圍等尚缺完整制度性規範。

關於我國特別司法警察制度之檢討？本研究結論對於特別司法警察發現犯罪嫌疑原因通常係因行政調查結果而來，其身分應由行政警察轉換司法警察身分

進行調查，本章第一節以三項考量因素為標準來建構我國特別司法警察制度，第二節建議修法賦予海關得行使特別司法警察職權。

第一節 特別司法警察考量因素

特別司法警察依刑事訴訟法規定係指「依法令關於特定事項，得行司法警察官員之職權者」。所謂依法令關於特定事項應是指行政機關依管轄權執行職務。管轄權係國家統治權的具體化，係行政主體任務之範圍，是職權或權限的來源亦為責任的根源²¹⁷。行政機關自應依法行政，行使職權並應遵循行政法令規範。而司法警察任務為調查犯罪其得行使職權由刑事訴訟法所規範。

當行政機關因執行職務進行行政調查而發現犯罪嫌疑，此時已涉刑事案件，應即由行政警察身分轉換為司法警察角色，改依據刑事訴訟法規定進行蒐證與犯罪調查工作。亦即行政調查如發現涉有犯罪嫌疑時應即轉換為特別司法警察進行刑事調查這是刑事訴訟法之制度設計。惟那些機關應賦予司法警察職權，本文管見就「誰」應具特別司法警察身分需要考量之主要因素分述如下：

第一項 執行職務發現犯罪嫌疑機會多寡

發現犯罪嫌疑時是轉換司法警察身分的原因，各行政機關業務屬性不同，有些機關執行職務發現犯罪嫌疑之機會甚微，而有些機關執行職務則較常發現犯罪

²¹⁷ 李惠宗，同前註 51，頁 256。

嫌疑，例如海關查緝走私經常發現犯罪嫌疑，環保機關執行職務也容易發現環保犯罪案件，食品衛生機關執行職務也較容易發現食安犯罪案件等等。查我國有些行政法對於嚴重違法行為以刑罰加以處罰即所謂行政附屬刑法或是特別刑法規定，行政不法或是刑事不法將有交錯情形，即相關行政機關執法時可能發現涉嫌該類型之犯罪行為，行政機關為釐清事實本應蒐集證據以判斷真相究為行政不法或是刑事不法，例如海關查緝發現私運大陸地區管制農產品進口，依懲治走私條例第 2 條規定：私運管制物品進口、出口逾公告數額者，處 7 年以下有期徒刑…，行政院公告一次私運原產地為大陸地區之管制農產品進口，其完稅價格超過新臺幣十萬元或重量超過一千公斤者，符合此要件始有懲治走私條例之適用，若未達公告數額者僅是行政不法²¹⁸。行政機關執法若經常有機會發現犯罪嫌疑，應即轉換為特別司法警察身分進行犯罪調查始為合理。例如海巡署執行職務發現走私犯罪、廉政署執行職務發現貪瀆犯罪、移民署執行職務發現人口販運等犯罪，應是執行職務常有機會發現犯罪嫌疑而賦予特別司法警察身分。

第二項 急迫與效率性

特別司法警察於發現犯罪嫌疑應調查犯罪情形，其發現犯罪嫌疑如何蒐集證據與保全人犯最具效率？當行政機關因執行職務進行行政調查而發現犯罪嫌疑時或是發現有現行犯之案件，此時應該即刻轉換特別司法警察角色，立即轉換最具有效率，按世界多數國家海關具備司法警察身分應是海關執行職務容易發現犯罪嫌疑且多有現行犯之情況，由其調查犯罪情形具有效率緣故。近來法務部研擬由環保機關、食安機關等第一線人員賦予司法警察身分給予調查、蒐證權限，才

²¹⁸ 法務部 81 年法檢字第 17311 號函

能在第一時間收集有效證據。也正顯示因執行職務較易發現犯罪嫌疑的行政機關為能第一時間蒐集證據應賦予司法警察身分之必要性。所考量因素應是蒐集證據之效率性，即時有效率是蒐證的重要原則，司法警察負責蒐集證據調查犯罪情形，有些證據可能稍縱即逝，司法警察本應即時蒐證並保全證據以供檢察官偵查之用。基於效率考量，如果行政機關執行職務經常發現犯罪，應由該機關立即轉換為特別司法警察進行蒐證才是最有效率性。

第三項 專業性

調度司法警察條例規定特別司法警察受檢察官指揮、命令，以與其職務有關之事項為限，應係著眼於犯罪偵查需要專業知識、資源與人力，行政機關各有所掌，對於所掌業務本具專業知識、人力與資源，如果行政機關執行職務發現犯罪嫌疑，由該行政機關轉換為特別司法警察最具專業性。例如為提升偵辦重大金融犯罪案件之效能，法務部遴派檢察官赴金管會辦理法律諮詢、犯罪偵查等法律事務²¹⁹，該要點第三點規定偵辦金融犯罪，得以檢察官協調金管會或其所屬機關儘速提供相關資料或指派相關專業人員協助蒐證，蒐證實已屬偵查犯罪範疇，就專業性而言，金管會人員具有豐富金融資訊與專業知識，由其擔任偵查輔助機關之特別司法警察協助檢察官應屬最佳人選，惟現行見解金管會並無特別司法警察身分，由相關金管會人員協助蒐證，其蒐集之證據是否具證據能力易有爭議。法務部為偵辦特定金融犯罪遴派檢察官進駐金融行政機關目的就是偵查犯罪，偵查機關以檢察官為將，司法警察為兵，檢察官需要專業的特別司法警察，此更顯現特

²¹⁹ 法檢字第 0950801366 號

別司法警察具備專業性的重要。故特別司法警察考量因素應由專業之行政機關轉換特別司法警察進行犯罪調查。

日本刑事訴訟法將司法警察分為一般司法警察與特別司法警察，特別司法警察於日本刑事訴訟法第 190 條規定：就森林、鐵路及其他特別事項，應執行司法警察職務之人及職務範圍，另由其他法律定之。日本特別司法警察職員之制度乃著眼於：一、在特定的地域、設施發生之犯罪或是在偵查上需要特別知識之犯罪，藉由設置特別司法警察職員，由行政機關直接行之，較為經濟。二、特定法令施行或特定業務、設施之營運，藉由檢舉與其特定業務有關之犯罪，藉由指定掌理此業務之職員為特別司法警察職員，得以有效率地執行此種犯罪之偵查。我國刑事訴訟法雖明定特別司法警察包括依法令關於特定事項得行司法警察之職權者，但在行政機關中，諸如森林、電信、環保、智慧財產等具有地域或特殊專業領域，並未建立如同日本特別司法警察之概念。從而各該領域內之犯罪，多由警察機關派員進行查緝，實務上常有警察專業不足、人員缺乏、權責混淆等問題，影響犯罪偵查之經濟與效率。

日本於特定地域、特定業務、特定專業領域之犯罪設置特別司法警察職員其主要考量就是經濟效率與專業性。他山之石可以為錯。以日本特別司法警察為借鏡，我國對於特定領域之犯罪，如符合以上考量因素實應賦予各該行政機關特別司法警察身分進行犯罪調查，得使偵查更具效率性與專業性。

第二節 修法建議

國境為國家主權象徵，各國政府於國境執法機關有所謂 C、I、Q 即海關、移民署及檢疫機關，這些機關均於邊境執法，海關主要任務為查緝走私邊境管制，海關業務負責貨物通關角色特殊且重要，海關緝私條例第 9 條賦予海關對進出口貨物、郵包、行李、運輸工具、存放貨物倉庫及在場關係人，實施檢查。海關依海關緝私條例之行政檢查係以避免危安或管制物品輸出入，性質係防止危害之目的。惟行政檢查結果可能發現犯罪嫌疑，此時已涉刑事案件應轉為司法警察身分蒐集證據與保全證據等犯罪調查目的，應改依刑事訴訟法之規範。

刑事搜索與行政檢查之目的不同，在刑事偵查案件中強制處分之目的係針對已發生之犯罪，且幾乎已鎖定特定嫌疑犯或證據時，始有為強制處分之必要，然行政檢查或搜索之目的，常在保護國家及人民之共同利益(例如檢查入出境旅客物品以免攜帶毒品入境)，或許未必有違反行政法規行為的發生、亦未必鎖定特定對象，但仍有為搜索或檢查的必要，以嚇阻遏止行政違反的發生，有效保護人民之共同利益，有學者已指出國境執法的重要。海關任務特殊又具急迫性，當海關國境檢查發現犯罪嫌疑之際屬於行政轉換刑事案件情形，犯罪調查第一線蒐證之司法警察極具重要關鍵角色，調度司法警察條例列舉海關巡緝官員為特別司法警察，應是著眼於海關職司查緝走私負責邊境管制，負有概括式管制任務，海關執行查緝任務具有專業查緝經驗也容易發現犯罪嫌疑，加上此類型邊境犯罪通常多具有急迫性，執法者應由行政警察立即轉換司法警察方對於蒐證最具時效性。以旅客攜帶毒品被海關查獲為例，如海關具司法警察身分，可立即對現場搜索以查明有無同行共犯或接應者等共犯，如海關不具司法警察身分自無法當場立即進

行調查犯罪情形，相關共犯可能已逃之夭夭。我國新世代反毒政策在緝毒合作工作方面不論警察、憲兵、調查局、海巡署均為司法警察協助檢察官掃蕩毒品犯罪，海關負責截毒於關口任務，歷年來查獲相當多之毒品，緝毒已經是海關查緝第一要務，海關負責重要緝毒任務但目前卻不具司法警察身分，實為毒品查緝網之一大漏洞，賦予海關於邊境犯罪之司法警察身分實已刻不容緩。我國目前積極進行之司法改革，法務部已研擬將環保機關、食安機關等第一線執法人員賦予司法警察身分，海關第一線查緝人員負責緝毒等走私重任經常會發現犯罪嫌疑，考量專業性、急迫性與效率性等因素，實應修法賦予海關特別司法警察身分。

爰建議增訂海關緝私條例第 16 條之 2 如下：

「海關主管緝私業務之簡任職以上人員，於執行調查關務犯罪時，視同刑事訴訟法第 229 條之司法警察官。

前項以外海關主管緝私業務之薦任職以上人員，於執行調查關務犯罪時，視同刑事訴訟法第 230 條之司法警察官。

前二項以外之海關緝私業務之人員，於執行調查關務犯罪時，視同刑事訴訟法第 231 條之司法警察。」



參考文獻

一、專書(依作者姓氏筆劃順序)

- 1、朱石炎，刑事訴訟法論，三民出版，2014年9月修訂四版。
- 2、朱學瑛等譯，日本刑事訴訟法暨刑事訴訟規則，法務部編，2016年。
- 3、吳庚，行政法之理論與實用，三民出版，2005年增訂九版。
- 4、李惠宗，憲法要義，元照出版，2012年9月6版。
- 5、李惠宗，行政法要義，元照出版，2013年8月6版。
- 6、李震山，警察法論-警察任務編，正典出版，2002年版。
- 7、李震山，行政法導論，三民出版，2009年10月8版。
- 8、林山田，刑法通論(上)，元照出版，2008年1月10版。
- 9、林山田，刑事程序法，五南出版，2004年9月增訂五版。
- 10、林山田教授紀念論文集，刑與思，元照出版，2008年11月。
- 11、林鈺雄，刑事訴訟法(上冊)，元照出版，2007年9月5版。
- 12、林東茂，刑法綜覽，一品出版，2009年9月6版。
- 13、林清和，通關實務與法規，臺灣東華出版，2010年第六版。
- 14、法治斌主持，行政檢查之研究，行政院研究發展考核委員會編，1996年6月。
- 15、洪文玲，行政調查制度-以警察、工商管理、水土保護領域為例，當事人協力義務/行政調查制度/國家賠償，台灣行政法學會出版，2006年11月。
- 16、翁岳生(編)，行政法(上冊)，元照出版，2006年10月。
- 17、財政部關稅總局編撰，中華民國海關簡史，1995年2月初版。
- 18、財政部關稅總局編，關務國際組織與公約與簡介，2000年5月。

- 19、財政部稅制委員會編，關稅海關緝私法令彙編，99年版。
- 20、陳敏，行政法總論，新學林出版，2009年9月六版。
- 21、陳運財，刑事訴訟與正當之法律程序，月旦出版，1998年9月初版。
- 22、章光明主持，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，2014年6月初版。
- 23、張麗卿，刑法總則理論與運用，五南出版，2007年9月3版。
- 24、黃東熊、吳景芳合著，刑事訴訟法論（上冊），三民出版，2010年2月修訂七版。
- 25、黃東熊，中外檢察制度之比較，中央文物出版，1986年。
- 26、黃朝義，刑事訴訟法，新學林出版，2014年8月4版。
- 27、趙淑敏，中國海關史，中央文物供應社出版，1982年11月。
- 28、蔡墩銘，刑事訴訟法論，五南出版，2002年10月修訂五版。
- 29、歐陽勛、黃仁德，國際貿易理論與政策，三民出版，2012年9月修訂九版。
- 30、羅昌發，國際貿易法，元照出版，2010年9月最新版。

二、期刊論文與年報(依作者姓氏筆劃順序)

- 1、王兆鵬，路檢及國界檢查，台灣本土法學雜誌第26期，2001年9月，頁15-30。
- 2、王立達，我國行政調查制度之法制化，憲政時代24卷2期，1999年4月，頁57-82。

- 3、朱朝亮，非正規偵查之類型及其蒐證效力(上)，月旦法學教室第 90 期，2010 年 4 月，頁 57-73。
- 4、呂倩茹，我國經濟犯罪偵查困境之芻論，法令月刊第 67 卷第 7 期，2016 年 7 月，頁 128-160。
- 5、林山田，論刑事不法與行政不法，刑事法雜誌 20 卷第 2 期，1976 年 4 月，頁 37-59。
- 6、林鈺雄，檢察官在訴訟法上之任務與義務，法令月刊，49 卷 10 期，1998 年 10 月，頁 11-21。
- 7、林裕順，論司法警察於刑事偵查程序中應有的定位-日本刑事訴訟法制上的思考，月旦法學第 74 期，2001 年 7 月，頁 147-151。
- 8、周成瑜，海上走私犯罪類型與執法之研究，臺灣本土法學雜誌第 48 期，頁 24-39。
- 9、周成瑜，海關查緝走私制度之研究，軍法專刊，第 48 卷第 4 期，2002 年 4 月，頁 21-32。
- 10、洪文玲，國際反恐法制之研究，中央警察大學學報，第 44 期，2007 年 7 月，233-256。
- 11、洪家殷，論行政調查之證據及調查方法-以行政程序法為中心，東海大學法學研究第 35 期，2011 年 12 月，頁 1-52。
- 12、洪家殷，論行政秩序罰之概念及其與刑罰之界限，東吳大學法律學報第 9 卷第 2 期，1996 年 8 月，頁 77-110。
- 13、洪家殷，行政調查與刑事偵查之界限，東吳法律學報第 25 卷第 1 期，2013 年 7 月，頁 1-47。

- 14、陳運財，檢警關係定位問題之研究-從貫徹檢察官控訴原則的立場，月旦法學雜誌第 108 期，2004 年 5 月，頁 64-77。
- 15、陳運財，從警職法之制定探討行政警察與司法警察作用之區別，警察法學第 5 期，2006 年 10 月，頁 35-65。
- 16、陳景發，論行政調查與犯罪偵查，中央警察大學法學論集第 3 期，1998 年 3 月，頁 127-151。
- 17、陳信安，再論刑事不法與行政不法之區別 - 以德國聯邦憲法法院裁判見解及立法形成自由為中心(下)，興大法學第 16 期，2014 年 11 月，頁 165-223。
- 18、陳文貴，行政罰與刑罰法理之研究，司法研究年報第 29 輯，刑事類第 2 篇，頁 1-79。
- 19、陳文貴，行政調查與行政檢查及行政搜索之法律關係，法令月刊第 60 卷第 3 期，2009 年 3 月，頁 67-87。
- 20、財政部關務署編，財政部關務署簡報，107 年 7 月出版。
- 21、財政部關務署編，關務年報，106 年 7 月出版，
- 22、許澤天，刑事罰與行政罰競合之刑事優先與一事不再理原則-評大統混油案之訴願決定，臺灣法學雜誌第 261 期，2014 年 12 月，頁 112-128。
- 23、梁添盛，行政警察活動與司法警察活動，中央警察大學法學論集第 9 期，2004 年 3 月，頁 1-44。
- 24、褚劍鴻，偵查機關與犯罪偵查職權之比較研究(上)，法令月刊第 48 卷第 8 期，1987 年 8 月，頁 3-15。
- 25、褚劍鴻，偵查機關與偵查犯罪職權之比較研究(下)，法令月刊第 48 卷第 9 期，1987 年 9 月，頁 3-22。

- 26、葉倫會，海關司法警察權之探討，中國稅務旬刊，第1782期，2001年3月，頁22-23。
- 27、鄭逸哲，偵查之開始與罪刑法定主義，法令月刊第48卷第12期，1998年12月，頁9-12。
- 28、蔡庭榕，從憲法觀點論司法警察之定位-兼論軍人具司法警察身分之執法問題，中央警察大學法學論集第12期，2007年4月，頁87-111。
- 29、蔡佩玲，洗錢防制法新法修正重點解析，檢察新論第21期，2017年1月，頁46-95。
- 30、蔡墩銘，犯罪嫌疑之研究，國立臺灣大學法學論叢第21卷第2期，1992年8月，頁65-96。
- 31、劉宗德，日本行政調查制度之研究，政大法學評論第52期，1994年12月，頁111-142。
- 32、賴硃隆，論司法警察，法學叢刊第37期，1965年1月，頁45-51。
- 33、顏慶章，海關緝私關員有無司法警察(官)之商權，法律世界，第10期，1975年10月，頁24-25。
- 34、蘇俊雄，刑事犯與行政犯之區別理論對現代刑事立法的作用，刑事法雜誌37卷第1期，1993年2月，頁23-38。

三、學位論文(依作者姓氏筆劃順序)

- 1、王正嘉，司法警察偵查活動之法規制初探-以人權保障理念為中心，國立臺灣大學法律學系碩士論文，1996年。

- 2、朱正聲，全球化下我國緝毒工作之研究，國立政治大學國家安全與大陸研究碩士論文，2006年。
- 3、邱智宏，論我國檢察官與司法警察之關係-以行政與司法在偵查中的交錯領域為中心，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，2004年。
- 4、何達仁，從行政組織法原理論警察法之修正，國立政治大學法律學系博士論文，2006年。
- 5、李謀旺，日本生活安全警察體制之研究-兼論引進我國之可行性分析，中央警察大學警察政策研究所博士論文，2005年。
- 6、林慧菁，論環境刑事案件之行政調查與刑事偵查，國立政治大學法學院碩士論文，2007年。
- 7、林永瀚，論前偵查程序-行政調查與刑事偵查之中間地帶，國立政治大學法律學系碩士論文，2005年。
- 8、陳依財，關務機關建立知識傳承機制之研究，國立海洋大學航運管理學系碩士論文，2009年。
- 9、陳信伍，行政調查之研究：以其與刑事偵查程序之轉換為中心，國立中正大學法律系碩士論文，2001年。
- 10、劉明珠，我國海關查緝機制策略研究，國立政治大學國家安全與大陸研究碩士論文，2005年。
- 11、謝其演，毒品犯罪防制政策分析之法社會學觀察—以英美的發展為借鏡，國立臺灣大學法律學系碩士論文，2002年。

四、網站資料(依首字筆劃順序)

1、中華民國外交部網址 <https://www.mofa.gov.tw/>

2、中華人民共和國海關總署網址

<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49567/>

3、日本海關網址 <http://www.customs.go.jp/>

4、內政部移民署網址 <https://www.immigration.gov.tw/mp.asp?mp=1>

5、司法院全球資訊網 <https://www.judicial.gov.tw/index.asp>

6、行政院全球資訊網 <https://www.ey.gov.tw/Page/D3FCC10227EB927E>

7、全國法規資料庫網址 <https://law.moj.gov.tw/>

8、法務部主管法規查詢系統網址 <https://mojlaw.moj.gov.tw/>

9、法務部廉政署網址 <http://www.aac.moj.gov.tw/mp289.html>

10、法務部調查局網址 <https://www.mjib.gov.tw/>

11、美國國土安全部網址 <https://www.dhs.gov/>

12、海洋委員會海巡署網址

<https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3761&ctNode=782&mp=999>

13、財政部主管法規查詢系統 <http://law-out.mof.gov.tw/>

14、財政部關務署網址 <https://web.customs.gov.tw/>

15、歐洲海關網址

http://ec.europa.eu/ecip/information_resources/videos/index_en.htm