

第一章 緒論

在現今的社會中，警察為能夠有效執行「危害防止」及「犯罪偵查」二項任務，須不間斷的執行各項勤務措施。此外，在民主憲政高漲的時代潮流下，對於憲政人權及維護社會治安兩者之間，警察要如何去適應此一新的變局，不僅攸關未來民主人權的去向；也將影響社會治安維護工作的成敗，以及未來警政發展的方向。然而警察為國家行政機關重要關鍵之一，除一般職務的執行之外，必要時仍需協助其他行政機關推行一般行政。因此，警察職權的任務內涵不斷地擴大，包含：業務、勤務的範圍之繁瑣重大，可想而知。作為新世紀的警察，應用心去體認世界潮流，勇於接受改變警察不再只是單純的治安維護角色而已，更是全民人權的守護者。

為營造優質的社會治安環境，有賴好的配套條件支撐，以竟其全功。以我國的現狀而言，除持續不斷檢討強化現行勤務作為，以及綿密警民合作關係等措施外，在民主法治國家憲政基礎下，警察所擔負之職務大多涉及人民之自由與權利。如何熟悉完成立法程序的警察職權行使法，更顯得十分重要。警察職權行使法為警察最重要的法制之一，對警察職權行使之規範建立一新的里程碑，更為未來警察勤務之執行方式與警民互動關係建立新的典範，深具之歷史意義。

該法制於整個立法過程中，適於 92 年 12 月 14 日，司法院大法官釋字第 535 號解釋公布，其對該法之立法工作具指導與催化作用。兩者意旨均規範警察實施臨檢之要件、程序與違法或不當臨檢之救濟規定等，要求警察實施臨檢時應依據客觀合理判斷或相當理由，並遵守比例原則。受臨檢人或利害關係人並得對警

察行使職權不當或侵害提出異議與救濟，該法為警察行使職權的基本法，所規範有關警察職權事項之行使程序條件及救濟等規定，所有警察人員均應詳加鑽研，以期知法守法，提昇執法能力，俾警察執法時，其前提固須符合依法行政、遵守法律優位及法律保留原則。此外，在確保警察執行各法益之作為，有效發現並逮捕須罪犯時，須採取一定的程序及措施，且須以法律授權建構為其正當性，以符合法治國原理；其中檢視各該措施之發動要件、程序與效果是否合法、正當性；亦即為本研究之主要內涵。

第一節 研究動機與目的

警察執法之目的在於打擊犯罪，以維護社會治安，保障人權更是維護社會治安之目標，其間以正當、合理、合法手段，嚴守程序正義之精神，合於現代化之民主法治國警察執勤原則，始能兼顧人權之保障與維持社會治安正當目的之實現；程序正義即在追求手段之合理性與正當性。

壹、研究動機

在今日的社會體制下，人權意識不斷的高漲，對於執法之合法性，要求日趨嚴格，對於警察多年賴以交叉運用刑事訴訟法、社會秩序維護法、人民集會遊行法、國家安全法、警察法、警察勤務條例等方式以為依據，是否符合依法行政、法律保留、法律內容明確性、以及程序正義等法治原則，諸多質疑。是以，整建一部完備之警察職務執法法律，確屬有其迫切需要性。

依上揭制定政策目標及司法院釋字第 535 號解釋意函，¹內政部警政署遂依據我國警察任務與權限，積極規劃，以符合國情所需與民主法治潮流的「警察職務執行法」，作為警察日後執行職務之際，得以採行之各項具體職權，達致成確保人民權益之政策目標。

由於該法案之研擬對警察工作之推動，具有重要意義。幾經研究警察職務執行之相關問題，經多位專家學者提供修正或補充意見，經審議正名為「警察職權行使法」，²是以該法案制定能否符合理論與實務需求？對於警察維護治安與人民權利保障之關係能否獲得平衡協調？有無再研議改善之道？深值探討。基於上揭問題，復因筆者服務於台中市警察局擔任督察實務工作多年，深入警察最基層的執勤端末，參與外勤警察實務運作，於勤務執行過程多所接觸，尤其每遇警察為達成其警察任務而執行臨檢、盤檢工作時，經常受到民眾對警察執法合法性提出質疑與誤解，因而燃起對該法案研究之興趣，藉由相關理論之驗證與檢討，提出實務觀察體驗論述，俾供未來規劃法案之參考。

貳、研究目的

¹司法院釋字第五三五號解釋所揭有關警察職權事項內涵：略以「…除法律另有規定，警察人員執行場所之臨檢勤務，應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之，其中處所為私人居住之空間者，並應受住宅相同之保障；對人實施之臨檢則須以有相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者為限，且均應遵守比例原則，不得逾越必要程度。臨檢進行前應對在場者告以實施之事由，並出示證件表明其為執行人員之身分。臨檢應於現場實施，非經受臨檢人同意或無從確定其身分或現場為之對該受臨檢人將有不利影響或妨礙交通、安寧者，不得要求其同行至警察局、所進行盤查。其因發現違法事實，應依法定程序處理者外，身分一經查明，即應任其離去，不得稽延。前述條例第十一條第三款之規定，於符合上開解釋意旨範圍，予以適用，始無悖於維護人權之憲法意旨。現行警察執行職務法規有欠完備，有關機關應於本解釋公布之日起二年內依解釋意旨，且參酌社會實際狀況，賦予警察人員執行勤務時應付突發事故之權限，俾對人民自由與警察自身安全之維護兼籌並顧，通盤檢討訂定。」

²「警察職權行使法」業於九十二年六月二十五日完成立法程序，並自同年十二月一日施行。

本研究係以警察職權行使法制定過程中，包括：警政署、內政部、行政院及立法院等部門，執行經過各部門政策設計之形成背景因素，以及其主要實質內容為研究目的，並置研究重點於下列四項：

- 一、探討警察職權行使法政策設計過程中，其有關法制爭議問題與所造成之影響。
- 二、探究警察職權行使法法制化過程中，各相關執行機關之作法及相互間之對應情形。
- 三、研析現行警察職權行使法制面相關問題，俾作為未來職權行使法制修正意見之研參。
- 四、探討其他先進國家警察職權行使法制之沿革及其整體法制內容與特色，藉供參考。

第二節 研究方法與限制

壹、研究方法

本研究進行之過程，就警察職權行使之相關理論及現有文獻資料，包括：警察職權行使法制、公共政策叢書等，不論報章雜誌、期刊論文、外國書籍均多方蒐集，並廣泛蒐集警察執行該條例規劃期間，國內各種報章雜誌之報導、評論及政府機關往來文件、報告、檔案、會議記錄、統計資料圖表等各種資料，利用法學釋義法、政策研究法及法制研究法等進行探討、分析，以期能充分瞭解有關政策之設計過程，及建構我國警察職權行使相關結構問題之處置方案。

本研究包括警察法制之體系與結構、警察職權法之定位、警察職權法之立法方式、職權發動要件程序及法律效果。警察權的發動，對於人民以干涉、查察、取締、搜索、處分等手段，致有妨礙人權自由之爭議，而司法警察權的運作應有法律依據，始符民主法治原則。警察臨檢職權的法制化，建立明確的執法規範，以使員警執法有據，適正執行公權力，實為本研究最主要之目的，以期建立民主憲政法治國家之警察執勤原則、明確性原則、依法行政原則、比例原則，以社會治安維護及保障人權，並建立警察服務功能的轉型及組織文化的再造。

警察職權行使對於人民行為，本於職責依法執行職務，秉依法行政、依法律原則行政、依法治主義行政之原則，經由對身分查證或資料蒐集查證，據以認定該行為之合法性或違法性，如合法行為基於人權之維護應予保障，倘行為違法則依循法律途徑解決，以及行使該職權所衍生之理論與實務問題，是以本研究在整個研究過程中，將運用靜態文獻予以探討和分析中外法制。為簡潔明晰表達本論文論述內容與推演流程。茲整理繪製研究架構及流程，如圖示 1-1。

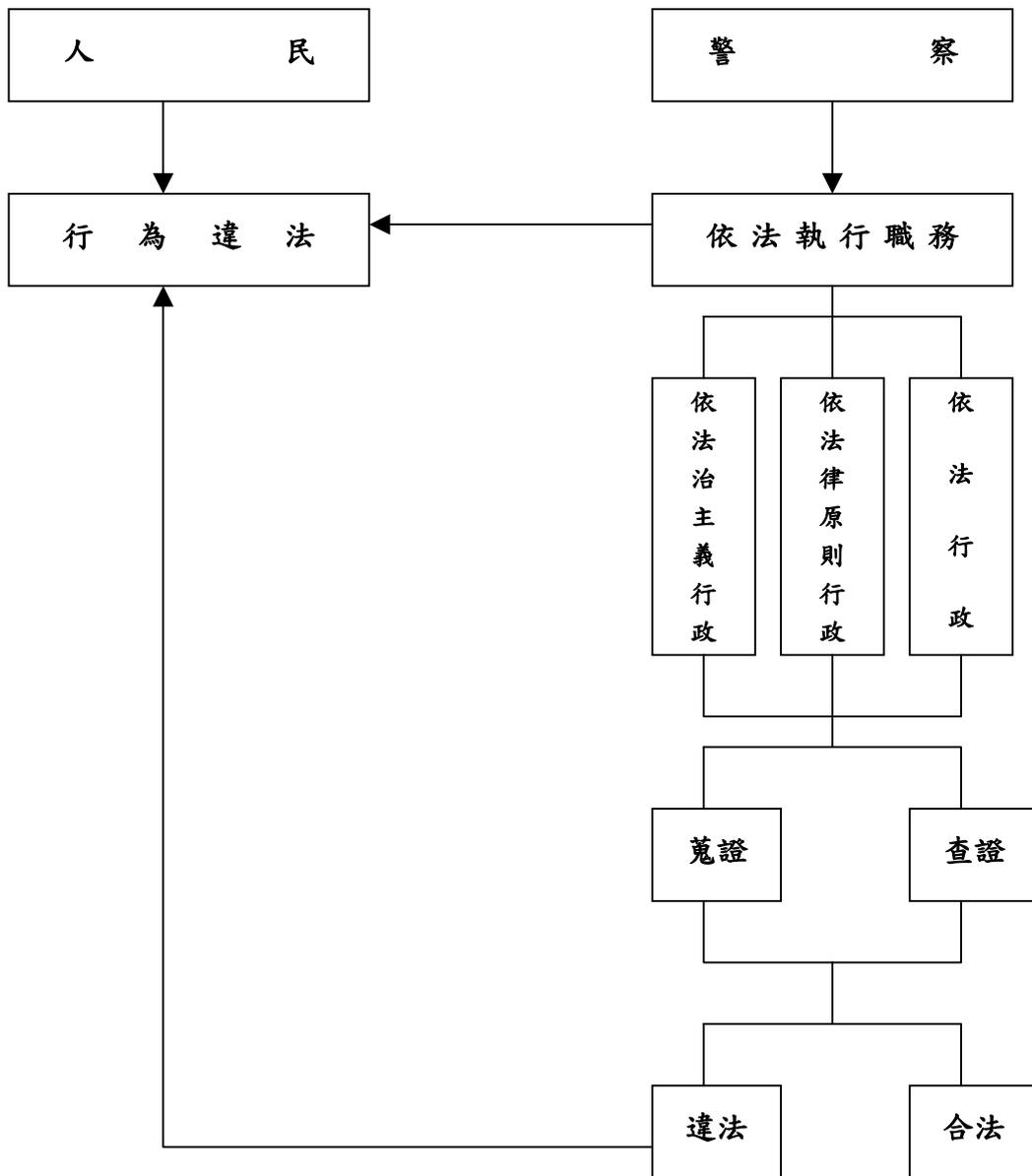


圖 1-1 研究架構及流程

資料來源：作者繪製

貳、研究限制

向來我國法制體系，大多承襲受德、日及美國的法制影響甚鉅，傳統法學研究領域，即經常引用該國文獻資料為參考，筆者因語文能力有限，不能充分呈現原始資料見解的引用，實為本研究最大的限制。

另在本研究過程中，主要從行政法學觀點，來論述警察職權行使措施。行政法學領域浩翰深遠，受限於個人才疏學淺，所學及能力，無法窮盡搜羅所有相關文獻資料，且因時空因素限制，雖已竭盡所能搜集整理，或缺完備，影響研究內容充實，僅引用既有文獻或政府的統計表報，對相關問題作一概括性探討，難免有所偏頗，且本研究涉及範圍甚廣，實無法深入探討，恐有未盡周延及詳盡之處。而比較研究法應從文化、生態或法制等各層面分析各國相關制度上之異同，亦因資料蒐集有限，大部分僅就「法制」層面去探索我國與各國警察職權行使制度之相關規定，至比較分析結果的深度難免受到限制。

第三節 文獻探討

本研究擬試以法學理論觀點來探究警察職權行使法法制過程的問題爭議，再據以分析因應對策。警察職權行使法之研擬，肇因於現行職權行使有關權限法制不備，就其屬性而言，係為規劃制定法律案。檢視此方面之研究論著，對於警察職權行使法制之有完整論述並作詳盡分析者尚屬有限，多數著作僅於短篇幅之期刊論文就有關警察職權行使法中部分相關事項及權限之探討。基於大法官會議第五三五號解釋文，審視我國現行警察勤務制度，如何以法律授權為基礎，達成警察任務，保障人權及肩負社會治安維護，茲就與本法案相關著作，蒐集彙整如表 1-1 中所示：

表 1-1：警察職權行使法制相關著作一覽表

作者	年份	著作名稱及出處	內容概述
李震山	1998	警察任務法論 (登文書局)	<p>主張將任務、權限、職權分別規定，前二者僅具宣示性質，可作為警察發動非干預權利措施之依據；至於干預權之行使，必須以職權條款為依據。換言之，警察為達成法令所賦予的任務，除在組織法上揭示其權限或管轄外，多藉職權法授予具體職權，譬如盤查權、管束、搜索……等，此等以權力行使為基礎，經類型化的職權，在法治主義原則下，其構成要件與行使程序皆應十分明確且具可預見性。未來我國制定警察職權法制，至少應有以下重點：1.列舉所有可以類型化之具體警察措施，包括身分查證、資料蒐集、鑑識措施、管束、搜索、強制、使用警械…。2.各該職權措施之發動要件、程序、效果均須明定。3.列舉各別職權後，尚應有一概括條款，以備防止新興之危害。如此，始符合法治國依法行政之原</p>

			理，避免警察工作諸多困擾。
梁添盛	1999	整建我國警察權限法制之研究（國立政治大學法律學系博士論文）	認為我國警察法的規範屬性，與日本警察法相近，且於組織規範中，增設權限規，或將警察法改造為關於警察權限之法律殊明困難。我國警察權限法制之立法體例，以採日本模式。至於德國聯邦及各邦統一警察標準法草案有關警察權限之規範內容，極具參考價值。理想的我國警察權限法制，宜就下列警察措置之發動要件加以明：盤查、保護、避難、犯罪之預防與制止、場所之進入及使用警械。另應將現行警察法、警察勤務條例及警械使用條例等法令，一併配合修正調整。
汪宗仁	1988	從法治主義論警察權之行使（中央警官學校）碩士論文	主張現行警察勤務條例之性質屬於組織法，可否作為警察作用或警察行使之依據，並非無疑，警察執行職務之必要措施若無明確的方法、程序、界限規，易造成警民間存在逾越權限或濫用權力之爭，若能參酌日、德警察法草案或日本警官職務執行法之法例，將警察

			之查等作為之要件、方法及程序及警察執行職務中所必要行使之手段加以成文規定其究為任意手段或強制手段，將有助於警民對此類行政行為之法律界限有較明確的瞭解。
林 漢 禎	1990	警察盤查權之研究 (中央警官學校士論文)	認為我國法令有關盤查之規定僅止於「盤查」、「盤詰」之宣示性用，至其行使之要件、範圍、程序皆無規定，使警察對於該職權之行使無法獲得明確之依循，而人民亦難從法律規定「預見」其行為所處於法律規範之權利義務關係。盤查權之發動要件方面，日本警察官職務執行法第二條規定，於各國立法例，屬較為妥善者，頗值我國參考。「得為留置及同行之要求」、「得允許行使合理的強制力」、「盤查時得允許搜身及檢查所持之物」等事項，亦應在盤查法制中加以明定。
李 震 山 等	1999	警察職務執行法草案之研究(內政部警政署委託中國文化大學法律學系李震山教授研究案)	參據各國有關警察職權之立法及實施現狀，並分析我國警察職權依據之需求與問題所在研擬警察職務執行法草案。案內計分三章、三十六條條文，將

			警察為達成其法定任務，執行職務時，依法採取查身分、鑑識身分、秘密蒐集資料、通知、管束、驅離、直接強制、物之扣留、保管、變賣、拍賣、銷毀、使用、處置、限制使用、進入住宅、建築物、公共場所、公眾得出入場所或其他必要的公權力措施等職權行使之要件及程序，予以具體明文規範，期使警察在實施此類職權時，有明確之法律依據可供遵循，藉以落實法律保留原則。
陳 柏 年	2001	警察臨檢法制之研究 (中央警察大學碩士 論文)	認為警察職權長期法制長期處於不備，導致警察臨檢法制，僅有警察勤務條例組織法勤務方式宣示，欠缺職權作用法的發動要件與程序規則，違反法治國法律保留等法理原則。 臨檢係法定職務行為，應於必要範圍內適正執法，應有職權作用的明確授權依據，故警察職權作用以法制規範為依歸，再以司法審查機制來約制違法濫權的不法行政，才是法制化的依據。
江 碧 煌	2003	我國警察職權行使法	民主法治步入正軌，對警察經

		政策過程之研究（國立台北大學碩士論文）	常運作頻繁的臨檢勤務之法律依據勤察勤務條例，並未具體明確授權警察發動干預權之行使，迭經質疑，對執法警察造成相當負擔，嗣經司法院大法官釋字 535 號解釋帶來衝擊，主管機關本於民主法治國家依法行政及法律明確性原則，規劃完成「警察職權行使法」立法，探討就該法政策制定過程及問題與解決方案之聯結關係，供未來研擬相關政策參考。
立法院內政委員會編印	2004	法律案專輯第 335 輯「警察職權行使法」立法院公報處印行	認為民主法治國家之警察有其法定任務，其行使職權須遵守「法律優位」與「法律保留」原則，尤其當採取強制手段或措施，而涉及人民自由權利，特別是構成干預、限制時，更須有合憲法律的明授權依據，方符合法治國家依法行政原則之要求，基於此，警察依職權行使法定任務，遂以保障人民權益、維護公共秩序與保護社會安全，方有其合法性與正當性，警察行使職權予以法制化實有必要。 參據司法院大法官釋字第五三

			<p>五號解釋意旨，制定過程經由草案審議、委員提議，定名為「警察職權行使法」。其內容計分五章、三十二條條文，針對警察執行職務時，採取必要強制措施，致干預、限制人民自由權利者，諸如對人、處所、交通工具及公共場所實施盤檢；對物實施扣留、變賣、銷毀處分；與實施即時強制等之要件、程序及救濟等以明確規範。</p>
蔡震榮	2004	警察職權行使法概論 (中央警察大學出版社)	<p>警察職權行使為公權力行使，且與民眾權利相關，是一種直接反映民意之職權行使方式，本法重點在於公權力行使與人民權利取其平衡。</p> <p>警察職權行使法為警察職權重要依據，對於警察經常行使的行政手段，予以類型化，其目的除為了使警察職權之行使合於法律正當程序，並要求能符合依法行政與法治國之要求，且為保障人民權利的重要依據。</p>

資料來源：作者彙整

依上述文獻立基，對於警職權行使法制之具體論點可知，警察據以執行勤務之依據—「警察勤務條例」，其性質，屬組織法與任務法性質，僅可作為警察發動非干預、限制人民自由權利措施之依據；干預、限制權之行使，必須另以規範職權性質之法律為依據，以符法治國家依法行政原則。因此，應從人權理念來重劃對於警察活動的法規制度，藉由此能建構一個警察嚴謹執法，民眾權益受保障的環境，即是執法與人權等同尊重的治安平台，並賦予警察能應付突發事故之權限，以維護員警執勤安全，相對地使民眾對警察職權之行使，具有充分瞭解，讓人民再遇警察依法盤檢時，能了解個人權利義務所在，以展現對人權之尊重與保障。

第二章 警察職權行使之法制化環境

隨著法治的完備化，警察行使其職權或對於危害犯罪偵防之工作，相對受到較高制約，以往忽略程序與法律諸多限制，警察於執行職務、行使職權時，必須遵守「法律優位」與「法律保留」原則，尤其當採取以強制力手段或措施而涉及人民自由權利，更須有合憲之法律明確授權依據，方符合法治國家依法行政原則。警察職權行使法（以下簡稱本法）亦將警察行政作為所必須遵守的共通性原則，予以納入，俾能健全警察執行職務、行使職權法制，賦予警察應付突發事故之權限，以維護其執勤安全，並符合憲法保障人民自由權利之意旨。³

第一節 司法院大法官五三五號解釋之立法

憲法保障人民自由權利，人民倘有犯罪嫌疑須以搜索為手段以蒐集犯罪證據，尚須遵循正當法律程序，依刑事訴訟法第一二八條與第一二八條之一規定由法院審核，而僅屬維護公共秩序、防止危害發生為目的，以臨檢作為犯罪預防，防止危害及維持公共秩序之手段，係屬行政處分，自應有法律明確之規範，始符合法治國家警察執勤原則之憲政精神。

司法院大法官第五三五號解釋文，闡述著對人權的保障，人權是憲法的至上原理，是民主政治普世價值，其真正宣示「主權在民」的意志及「維護人權」的法律正當程序。五三五號解釋文對警察職權之規範，諸如針對警察機關臨檢、路檢與盤查等臨檢勤務方式作成解釋，以代替法律行為，就臨檢的要件、程序及對違

³吳宗順，〈警察職權行使法簡介〉，《警光雜誌》，564期，民92.7，頁34-36。

法臨檢之救濟等，雖作有條件的合憲解釋，仍要求政府二年內通盤檢討並制定警察執行職務法規，明訂法律規範，以符保障人權。

警察法第二條賦予警察維持公共秩序、保護社會安全的任務。釋字五三五號解釋，要求警察執行職權對於人民權利應加尊重。如何隨機運用臨場應變，有待臨檢盤查現場的執勤人員努力與巧思。惟運用良窳與否，乃博取民眾信任與支持的關鍵。

民主立憲的潮流演進，尊崇憲法基本人權的法理。當人權保障及治安效能的兩難衝突，警察臨檢職權的行使，在法理基礎有待商榷的情形下，員警執法常有違法而不自知之境。其次，警察為了追求治安績效，而游走於法律的邊緣灰色地帶，行使最為人詬病「假臨檢盤查之名，行搜索偵查之實」的作為。因之，警察職權的法制化，明確的執法規範，使員警執法有據，執行公權力措施，建立民主憲政法治國家警察執勤原則、明確性原則、依法行政原則、比例原則，以維護組織文化的再造及社會治安及保障人權。

依司法院大法官釋字第五三五號解釋，其重要內容，包括：⁴

- (一) 警察勤務條例第十一條「警察對執行勤務得採取之方式加以列舉，已非單純之組織法，實兼有行為法之性質。」
- (二) 依警察勤務條例第十一條第三款規定，臨檢自屬警察執行勤務方式之一種。實施的手段，均屬對人或物之查驗、干預，對人民行動自由、財產權及隱私權等影響甚鉅，應恪遵法治國家警察執勤之原則。惟警察人員不得不顧時間地點及對象，任意臨檢取締隨機檢查、盤查之立法

⁴陳春生，〈評「警察職務執行條例草案」與「警察職權行使法草案」〉，《台灣本土法學》第44期，民92，頁73。

本意。警察人員執行臨檢勤務作為，應遵守比例原則，不得逾越必要程度。

- (三) 將臨檢分成對人與對處所之臨檢，強調個人住居空間應受憲法權利保障。
- (四) 關於臨檢之要件，對於處所之臨檢，前提應限於發生危害或依客觀、合理判斷易生危害者而言；而對於人之臨檢，則須應具有「相當理由」足認其行為已構成或即將發生危害者為限。
- (五) 關於臨檢程序方面亦作說明，包括為查身分，得將當事人帶回警察局、所進行盤查，發現違法事實依法定程序處理外，身分一經查明，應即任意離去不得稽延。
- (六) 對於臨檢制度作出相當程度之指導立法與方。主管行政部（內政部警政署）當按上揭解釋文意旨通盤檢討制定警察執行臨檢等勤務相關法制並於規定期限完成。

司法院釋字五三五號解釋意旨，明確指出警察勤務條例第十一條第三款規定臨檢實施之手段：檢查、路檢、取締或盤查等不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅，應恪遵法治國家警察執勤之原則。實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範，方符憲法保障人民自由權利，並具體說明警察不能任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查。在執行上述各項勤務時；對於場所臨檢，應限於已「發生危害」，或依客觀、合理判斷「易生危害」之處所；若對人臨檢，須有相當理由，足認其行為「已構成危害」，或「即將發生危害」為限。而警察臨檢作為不能逾越必要程度，在臨檢執行前應出示證件表明身分，並予告知，才算合法。惟目前基層同仁在實務上，經常忽略臨檢的合法性，不但有侵害人民權利之虞，也造成本身執勤時的困擾，進而打擊自己的士氣。故

在大法官第五三五號解釋文出爐之後，如何規劃臨檢技巧及方式，注意臨檢的合法性，是上級應正視的課題。

面對司法院大法官第五三五號解釋文所引發衝擊，加上媒體片面失衡的報導，多數社會人士不知解釋文的內涵而造成警民衝突的場面，及基層員警瀰漫「多做多錯」的畏懼心理，此已違反大法官所做出此解釋的意旨。按釋字五三五號解釋乃以解釋方式補充警察勤務條例法制之不足，使臨檢勤務之執行符合行政程序法有關行政處分之程序規定，使臨檢之法制規範更具完備，更改警察績效掛帥，習於「亂槍打鳥」式的任意式臨檢、盤查所引發民眾不滿及影響人民權益。

釋字第五三五號解釋之意旨確立了警察與民眾間新的均衡關係，與警察維護治安，保障人權之任務的基本精神是相契合的。惟如何導正民眾認定「警察不得臨檢」的誤解及修正警察執勤觀念、態度，充實員警法律素養與人權觀念，精進偵防能力，使警察面對五三五號解釋令不再悲觀，提升執法效能與服務品質，爭取民眾支持與信賴，才符合解釋文之意旨，兼顧治安維護與人權保障。⁵並進而指明現行警察執行職務法規有欠完備，有關機關應於本解釋公布之日起二年內依解釋意旨，…，通盤檢討訂定。有關警察職權行使之法制，即應透過立法程序予以具體明確規範，以符合法治國家法律保留原則。並應顧及憲法第二十三條所列舉「防止妨礙他人自由」、「避免緊急危難」、「維持社會秩序」、「增進公共利益」等四項「公共利益」及與公益考量之「必要性」之精神，使其具有可預見性，並符合立法比例原公報處編印則，俾

⁵ 官政哲，〈釋字三五號的挑戰與警政革新契機〉，《警光雜誌》，546期，民91.1，頁29-30。

使治安上的干預措施與人權保障之間，能取得平衡。

第二節 人權思潮之政治衝擊

壹、憲法對人權的保障

民主法治國家所推崇之人民基本權利，於我國憲法第八條至第十八條爰以明確規範，並於第二十二條概括規範人民其他基本權利之保障事項，警察人員執行公權力之最終目的，在於保障憲法所賦予人民之基本權利，在不悖於憲法維護人權之意旨，警察所據以執勤之各種法律命令，自應受法律限制與規範。

民主法治國警察，所肩負的角色與所執行的職務，大多涉及人民的自由與權利，警察執法的前提要件，必須符合依法行政、遵循法律優位與法律保留的原則。法律是國民意志的表現，具體實行法律規定的內容，亦是社會公益的實踐，然而法律是無法窮盡一切的規範，行政機關為完成法定任務，遂行行政目的，自應容許行政權可依個別具體的現況，採行各種符合公益的權宜措施，惟行政行為仍需在法制所容許的規範內，受到法的適當支配，始符法治國依法行政的要求。警察主要的任務，學者歸納為「人權保障」與「治安維護」兩大部分，⁶或因我國深受從軍政、訓政、到憲政的歷史演進事實，加上動員戡亂時期的戒嚴法實施漫長而深遠的影響，使真正施行憲政的時程很短暫，警察又被視為政治的「馬前卒」運用。因此，警察的任務，多偏重治安維護的危害

⁶吳庚，《行政法之理論與實用》。增訂五版，台北，三民書局，88年，頁103—104

防止及犯行追緝，在人權保障上則較受輕忽，影響所及，警察違法侵權的情事時有所聞，不曾斷絕，使警察的執法品質低落，淪為戕害人權的刻板形象，進而造成所謂的月暈擴大效應，烙印於社會大眾的腦海之中，此係警察整體形象不彰的重要成因。警察職權措施的發動，對人民權利的侵害甚烈，應對人權侵害特別加以重視，故憲法上人權的理念，應優先關注。

從司法院大法官釋字第五三五號解釋文對實施臨檢之要件、程序及違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範，方符合憲法保障人民自由權利之意旨。憲法之主要目的，除了規範政府的權利，防止政府腐化之外，就是捍衛人民的權利，它不僅規定人民權利的內容亦同時要求保障的方法，使人民享有的權利，不致被政府藉詞迫害，人民的義務，也有一定的範圍，非憲法明示亦不得任意增加。故謂憲法者，國家之構成大法，人民權益之保障書。談到人民的自由權利，以自由大師盧梭在他的《社會契約》中，開頭第一句話就說：「人生而自由，但它無所不在束縛之中。」因而揭開法國大革命那句：「不自由毋寧死」的響亮口號，如今仍是鏗鏘有聲。關於自由權之維護，我國憲法計有七條之多，此為憲法最詳實者。

貳、警察臨檢作為與人權

論各國警察的活動，可分成兩類，第一類為服務性行政警察活動，因其並未對人民實施任何強制性的作為，故與人民自由權利無涉，除非警察有應救助而不救助等瀆職行為，否則一般皆不會與國民的自由權利產生衝突，從而也無所謂權利與義務關係，它不會限制人民自由權利的活動，諸如：協尋失蹤人口或者指點道路迷津等服務性警察作為；第二類為干涉性行政或司法警察與

純司法警察活動，會限制人民自由權利的活動，例如：偵防犯罪、處理緊急事件以及維持社會秩序等，則常發生與人民自由權利產生衝突的問題，例如：警察在作「偵防犯罪」的活動時，除非犯罪案件既已發生，警察必須依刑事訴訟法規定進行偵查外（此為純粹司法警察活動），警察在犯罪未發生前，或者為偵查犯罪之有無，經常會進行臨場檢查或路檢等行為，以達威嚇潛在犯罪人或初步發現犯罪端倪的目的。如於臨場檢查或路檢後，若認為有查證受檢人真實身分及嫌疑狀況的必要時，當然會要求受檢者到警察所能控制的範圍，去做進一步的確認或犯罪嫌疑的澄清。倘若果然發現通緝犯或犯罪證據，則必然加以逮捕、留置、偵訊、扣押證物等。這一連串的臨場檢查、路檢、身分再確認、澄清嫌疑等行為，其主要目的為「防止犯罪或初步地偵查犯罪」，然其所進行的程序都會干涉到人民的自由權利。若警察是在作「處理緊急事件」的活動，例如處理爛醉如泥者，其目的是「保護民眾安全」，其學理上的名稱是「即時強制」；若是在作「維持社會秩序」的活動，例如處理未經申請的突發性遊行事件時，所下達的作為，其學理名稱是「警察下命處分」，其處分程序都會干涉到人民的自由權利。⁷

多年以來，「臨檢」一直是我國警察機關遂行治安任務依賴甚深之手段，社會各界對臨檢有所垢病，業者雖不喜歡但可忍受，行政機關更樂見警察越俎代庖，實務上法院亦肯定其適法性。甚至透過民意機關要求警察加強對特定營業場所實施臨檢、掃毒、掃黃，顯見社會對警察權之依賴。然而無論是臨檢或監督檢查權之實施，均具相當程度影響人民的人身自由權、合法業者之營業自由權與消費者之行動自由權，甚且損及人民之隱私權與財產權。基於民主法治國家憲政基本理念依法行政原則之要求，人民

⁷鄭善印，〈我國實證法上警察的臨檢行為與國民的權利〉，《各國警察臨檢制度比較》，臺北：五南圖書，民91.8，頁149-150。

自由權利不受政府無理之干擾，行政機關無法律或明確授權之命令為依據，不得干涉人民之自由權利。⁸警察的臨檢作為，對於守法國民而言，固然有維護社會秩序及保障社會安全的作用，惟對於注重視個人隱私或不願配合的國民而言，卻成為警察擾民的象徵。進而言之，對於確有違法或犯罪的嫌疑人而言，其更可能主張「警察的臨檢作為乃違法活動」，不僅其取得的證據毫無證據力，且該作為有違法搜索。因此要求警察臨檢時的權利義務能夠明確，實有將警察臨檢勤務的合法性，以及國民配合臨檢的義務或拒絕臨檢的權利，予以說明清楚的必要。⁹

警察在對人民執行勤務時，所牽涉到以下的自由與權力：包括憲法第八條的人身自由權、憲法第十五條的財產權、憲法第十條的居住自由權、隱私權、工業權或營業自由權等。大法官所欲保障人權範圍，從最基本的憲法第八條之人身自由、正當法律程序，擴大到第二十三條的法律保留、比例原則、實質正當、明確性原則等，隨著法律被解釋的增加，大法官均以對人民有利的解釋。以五三五號為例，雖作出有條件的合憲性解釋，仍要求政府在兩年內應通盤檢討，訂定明確法律規範。

第三節 警政革新之具體作為

內政部警政署自民國六十七年起，便不斷地推動警政革新工作，從組織體制、人事制度、教育訓練、勤務制度、法令規章、裝備器材等各種方面著手，配合時代的需求，策訂各項警政政策。回顧歷年警政改革如下：

⁸洪文玲，〈從釋字五三五號解釋論警察之場所檢查權〉。《各國警察臨檢制度比較》，臺北：五南圖書，民91.8，頁465。

⁹同註7，頁146。

一、警政現代化：自六十七年八月至七十四年六月分為三個階段實施。其重點以軟體層面居多，其中較為人所熟知者為孔前署長任內推動之「改進勤務制度」，試辦取消派出所，改以集中於分局執行共同勤務。

二、五年警政建設方案：自七十四年七月至七十九年六月實