發佈：2014-06-26, 週四 16:59
點擊數：12156

太陽花學運期間及之後的群眾運動，由於警察的強力執法，致造成警察國家之爭議。而長久以來，關於警察執法的中立性，一向備受質疑，原因有出於法律界限的不夠清楚，亦可能來自於警察體制與養成教育所帶來的執法偏見。這就不得不讓人思考，現行的警察體制與養成教育，是否有值得檢討與改善之處。

警察的雙重功能

警察的功能是多元的，同時具有犯罪制壓，與社會治安之維持，前者的功能為司法警察的功能，後者則成為行政警察。關於此兩者的區分可遠溯至法國大革命時期，因三權分立之故，在1975年的犯罪與刑罰法典中，即將警察功能區分為行政與司法，根據此法第19條，行政警察的功能在公共秩序的維持，第20條司法警察的功能在犯罪偵查，此種區分至今仍存在於法、義等國，並經由日本傳入我國。

而因警察具有雙重功能之故，針對犯罪偵查，其所需依據者乃刑事訴訟法，而依據刑事訴訟法第230條第2項，只要存在有足夠的犯罪嫌疑(Anfangsverdacht)，即不待檢察官指揮，即需為犯罪偵查。而此並非一種裁量決定，而是受到法律限制的決定，所以嚴格的受到法定性原則的拘束，其上級機關為檢察官。在法定性原則下，若為強制性的偵查，需有刑事訴訟法的依據，更甚者需有法官的許可，如搜索需為法官的令狀發給，所以警察因犯罪偵查所為的行為，完全受到刑事訴訟法的規制，受檢察官指揮，並受到嚴格的法定性原則要求，所以此部分的警察職權法定性較為明確。而此種功能的警察，一般稱為司法警察。

相對於此，警察為危險防禦的功能，毋寧說才是警察任務的最大部分，舉凡治安維持、交通安全、集會遊行、甚至公共衛生等，皆可納入此一範疇。而關於此方面的任務規制，不僅廣泛，甚且有很多任務屬於法律規制的真空，釋字535號解釋所涉及的臨檢即屬最明顯之例。這是因此部分的任務廣泛，若需一一針對不同項目為個別立法，恐不可能，所以在具體的授權法律可能不存在下，最上位的警察行為法依據顯得相當重要，而我國關於此立法，即警察職權行使法，卻要到2003年12月才正式實施，即便是法律門外漢，恐也會對於這種立法延遲感到不解，難道警察過去的作為完全是在無法律的情況下所作？此到也未必，雖然關於上位法未建立，但具體授權法卻非不存在，如道路安全相關法規、社會秩序法等皆屬顯例，只是若非此類領域的行為，恐怕只能依賴警察法中的概括條款作為行為依據。而此種功能的警察，一般稱之為行政警察。

上述司法與行政警察的區分乃屬功能取向，而非組織取向，因此會產生警察適用規範上的差別，因若為司法警察功能，則須依據規範較為嚴格的刑事訴訟法，若為行政警察則僅須依據行政法即可。而由於警察的多元功能之故，也易造成警察在隸屬與職權行使上的衝突。

雙重功能與警察隸屬的衝突

而因警察身負有治安維持與犯罪控制的雙重功能，其在執行職務時，顯比其他公務員，更須遵守中立性。只是由於警政署乃隸屬行政院內政部，而屬於三級機關，則在警察機關所屬的層級並不高，且亦須受到嚴密的行政一體之拘束的情況下，就易與警察該遵守的法律規範有衝突。

以警察的治安維持功能來說，由於強調事前的預防，法規範也因此給警察較多的彈性，則關於防止警察權濫用的機制，即完全委由主管機關為控制。惟由於上級長官對於效率的要求顯然會重於法律的遵守，警察執法就易受到執政氣氛的影響，致難保持其中立性。再就犯罪控制來說

Phoca PDF

，警察原應完全聽從檢察官的指揮監督，但因檢察官乃以獨任辦案為原則，在案件繁多的情況下，大部分的刑事案件仍是由警察為第一線的偵查，也因此，犯罪偵查的監督於現實面而言，仍是由上級警察機關負起絕大部分的監督責任，則原本藉由檢察官對於警察的法律且他律監督，仍又回到以效率為主且自律的監督。同時，因犯罪偵查常會侵及人民的基本權，故更須講求正當程序的保障，惟也因警察為執行職務時，過於強調犯罪控制，致更易造成警察權的濫用。

關於如此的衝突，可以2014年5月所發生的北捷隨機殺人後，警察的處理態度來說明。由於此案的行兇者屬隨機殺人，故時間僅短短五、六分鐘，警察卻是在十分鐘後到來，致暴露出警力之不足。只是在各界期盼強化警察權的同時，卻不能忽視因此所帶來的人權爭議。

為了防止悲劇的再次發生，雙北市立即增強捷運的警力配置，以藉由見警率的提高來防範於未然，並可因此安撫大眾極度恐慌的情緒。只是捷運路線所散佈的範圍極為廣闊，到底要增加多少警力才足夠，實屬未知數，尤其捷運警察的人數擴編若不常設化，如此的作為，也僅是一時權宜，致難為長久之計。此外，由於隨機殺人者只想快速的解決被害人，以造成震撼的效果，時間必然短暫，故警察絕不能只是走馬看花式的巡邏，而須能在發現有攜帶凶器之嫌疑時，立即對之進行臨檢。

惟根據警察職權行使法第6條第1項，只在有事實足認有犯罪之虞時，才得於公共場所對人實施身份查驗，甚至檢查身體及所攜帶之物。這也代表，警察實施臨檢並非可任意為之，而是受有一定的法律限制，若警察將臨檢的發動門檻放寬，必會帶來權力濫用的質疑。即便撇開此因素不談，但在面對交通流量極大的捷運而言，若未能在捷運站出入口設立檢查站，恐也力不從心。只是若真為此等舉措，卻又引來警察國家之質疑。

因依警察職權行使法第6條第2項，警察只有在防止犯罪、處理重大公共安全或社會秩序事件，且經主管的警察機關許可後，才得對公共場所或道路進行管制與檢查。所以，警察機關或可因北捷隨機殺人事件，而於捷運內設檢查站，惟以單一事件即來對所有出入口為管制，是否有違比例原則，就會受到挑戰。其次，為了防止人力檢查所可能產生的漏洞或為避免人潮的壅塞，勢必得裝設金屬探測門，甚或是人臉辨識系統為輔助。

只是依現行法制，是否允許此種檢測工具的使用，實屬有疑，甚且依大法官釋字第535號解釋，警察對人民為臨檢，雖在於治安維持與犯罪預防，卻不代表，警察可不顧時間、地點及對象，而來隨意盤查任何人，則此等的新科技輔助工具，就明顯有違此號解釋之意旨。甚且此等檢查手段，早已逾越了臨檢的範疇，而在實質上等同於刑事搜索，卻又無須法院的令狀，若肯認此種手段的正當性，則警察權即有陷入不受司法監督的危險。

所以，從北捷殺人事件後的處理態度，已可清楚看出，警察不管在面臨治安維持或犯罪控制的工作時，總是將效率擺在法律之上。尤其在某些重大案件發生時，若又受迫於輿論的破案壓力，更會忽略正當程序的遵守，甚至是客觀的科學證據，則冤案的產生即難以避免。而為了解決此問題，似乎該從警察的教育與養成為改變，只是依據現行制度，似乎又難以為改變。

警察特考雙軌制

目前我國專門培養警察的學校有二，即以培養基層警察而隸屬於警政署的警察專科學校，以及培養警官且隸屬於內政部的警察大學。不過，隨著時代變遷，一般大學也會設有與警政有關的科系，只是就養成的專門與完整性來說，仍以官辦的警專與警大為主流。而這種完全由國家所獨佔的養成制度，其根源應來自於警察權須由國家所專屬之影響所致，只是如此的養成教育，卻無法避免以下問題產生。

Phoca PDF

首先是，在完全由國家所主導的養成教育下，這些警校學生即很容易被制度化、機構化，而將服從上級命令奉為圭臬，甚且在強調學長、學弟制的養成過程下，不僅會強化如此的思想，更會將一些警察圈的潛規則或文化，藉由此等的方式加以傳承。凡此種種，必然會使法律至上的觀念被輕忽，甚至捨棄。

不過此種由國家獨佔養成教育的弊病，或許可由警察的多元錄用來加以改變。因目前在我國欲擔任警察工作，必須先行通過考選部所舉辦的警察特考。而在2011年前警察特考又分為基層警察特考與警察特考，就前者而言，僅有四等，後者則有分二、三、四等。而不管是哪一種特考，得參加者，除警大與警專畢業生得以參加外，其他大專生亦可參與，且考試科目同一的情況下，非警察學校系統的學生，亦可因此大量進入警界，致可因此改變警察文化。

只是從2011年開始，警察特考乃採取雙軌制，即分一般警察考試與警察特考。得應考一般警察考試者，為一般大專生，得應考警察特考者為警校系統的學生。之所以會有如此的分流，按照考選部的說法，是認為警校生由於已受過專業的警察訓練，故警察特考算是一種學習成效測試，一旦及格，即可立即上任。而一般大專生因未受有專職訓練，故警察考試的目的，則在測試法律專業，一旦及格，故仍須接受基本的警察專業訓練，才足以勝任警察工作。

此種說法，似乎言之成理，惟此官方說法與作法，卻隱藏了改成雙軌制的最重要原因，即在未為分流前，警校畢業生的錄取率不如一般生，竟有四成警專與一成多的警大生，無法在規定的年限內考取警察特考，不僅無法擔任警察工作，還得因此賠償公費。而一般歸咎原因，即直指目前警察特考的補習班不少，在密集的上課下，才使一般生的成績壓過警校生。只是若以為理由，而必須將警察特考分流，實有相當大的問題。因警察特考，說穿了，仍是由警校系統的教授所獨攬，因此，考試前洩題的情事時有所聞，一般生卻未掌握此優勢，而只能到補習班為強化，則將警校生錄取率不高歸咎於補習班，顯然是種矯飾之詞，更是倒果為因的說法。

此外，採取雙軌制亦直接碰觸了一個核心問題，即考試的公平性。原本基於考試公平原則，除非有相當堅強的理由，否則，針對同種考試，就不能因人的身份而為區分。關於警察特考的雙軌制，實看不出區分的理由與正當性，但考試的結果，卻使警校生的錄取率大幅提升，而完全獨厚於警校生，如此的考試制度已經嚴重侵蝕了考試的公平性，也使得警察人員的補充將以警校系統的畢業生為主，致暴露出警察圈的保守與封閉性，警察文化的陳年弊端，勢必無法藉由外部的新血注入而產生改變。

怎麼改革

所以，就警察制度的改革而言，首要之務，自在於廢除警察考試的雙軌制，以符合公平性，而可藉由多元人才的進入警察圈，來使警察的風氣產生變化。同時，對於只有國家才能設立警校的既有觀念與政策，勢必也得有所改變，畢竟由一般大學來設立警察事務的相關科系，較不至於有太多包袱，整個養成教育，即不會過於強調上命下從，而是會以專業與法律為主的教育內容。只是由於設立警察事務相關科系的成本較高，再加以長久以來，此方面的教育資源完全由警校系統所掌控，一般大學欲為此等科系的設立，若無強大誘因，再加上少子化之故，短期內，恐難在一般大學看到完整的警政教育科系之成立，而即便有如此的科系設立，其師資恐亦來自於現有的兩所官辦警校系統，若要突破此困境，實又回到國家是否鼓勵或贊助此類科系的設立，致又有其現實面的困難度。

而關於警察制度的最重要改革，當然就是警察中立性的維持，就此部分，或可參考鄰近日本之作法，即為了避免警察淪為政治工具，而成為人民真正的保姆，警政署實不應隸屬於行政機關的任何部門，而應讓其完全獨立，並於中央與地方，分別設立公安委員會以來為監督。而在警

Phoca PDF

發佈：2014-06-26, 週四 16:59
點擊數：12156

察並不隸屬任何行政體系下，其也無庸有該聽命於誰的問題，致不易成為政爭工具。同時，由於公安委員會的委員乃由民間選出，不僅可將民意的需求灌輸於警察系統內，亦可達成警察權由全民監督的目的，警察權的行使就必然趨向透明與客觀化。惟如此的結果，乃會將警察權完全從現有個官僚體制中剝離，而不易為執政者所掌握，致使此等的變革於我國，就只能是空中樓閣。惟在這幾年，面對警察權遭濫用的質疑，警察制度的改革已是刻不容緩，則如此的思維，肯定是未來改革可以參考的方向之一。

作者吳景欽為真理大學法律系副教授兼系主任

Phoca PDF