



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

民國史料叢刊

續編

0310

孫燕京 張研 主編

政治·政權結構

警察行政法
警犬



大象出版社

民國史料叢刊

續編
0310

孫燕京 張研 主編

政治・政權結構

警察行政法
警犬

範揚著

警察行政法

目次

第一章 概論

..... 一

第一節 警察之觀念

..... 一

第二節 警察之種類

..... 五

第三節 警察權之界限

..... 八

第四節 警察之組織

..... 一三

第一款 概說

..... 一三

第二款 保安警察之組織

..... 一三

第三款 行政警察之組織

..... 一六

第四款 非常警察之組織

..... 一八

第五款 警察官吏

..... 二〇

第五節 警察之作用

..... 二四

第一款 概說

..... 二四

第二款 警察規章

..... 二四

警察行政法

第一項 概說.....二五

第二項 警察規章之內容.....二六

第三項 警察規章之效果.....二七

第三款 警察處分.....二八

第一項 概說.....二八

第二項 警察處分之種類.....二八

第三項 警察下命.....三〇

第四項 警察許可.....三一

第四款 警察強制.....三六

第一項 概說.....三六

第二項 警察上之強制執行.....三七

第三項 警察上之即時強制.....三八

第四項 被強制者之抗拒權.....四七

第五款 警察罰.....四七

第六節 警察法規.....五四

第七節 警察與民法之關係.....五五

第一款 警察與民法.....五五

第二款 警察與刑法.....五七

第二章 各論……………六〇

第一節 保安警察……………六〇

第一款 概說……………六〇

第二款 對於特種人之警察……………六〇

第一項 應受保安處分人……………六〇

第二項 外人……………六二

第三款 對於特種物之警察……………六六

第一項 危險物……………六六

第二項 建築物……………七〇

第三項 黨旗國旗國徽遺像及各種符號……………七四

第四項 遺失物漂流物及沉沒物……………七五

第四款 對於特種行為之警察……………七五

第一項 出版……………七五

第二項 結社集會及羣衆運動……………八九

第三項 營業……………九五

第四項 其他特定行為……………一〇五

目次

警察行政法

四

第五款 非常警察

第一項 概說

第二項 戒嚴

第三項 軍力之使用

第四項 維持治安緊急辦法

第二節 行政警察

第一款 概說

第二款 風俗警察

第一項 概說

第二項 賣淫

第三項 公共娛樂場所及劇本電影歌女

第四項 其他有關風俗之營業

第五項 其他有關風俗之物

第六項 其他有關風俗之行爲

第三款 衛生警察

第一項 概說

第二項 防疫警察

第三項 醫藥警察

第四項 保健警察

一〇七
一〇八
一一〇
一一一
一一二
一一三
一一四
一一六
一一九
一二〇
一二一
一二三
一二三
一二三
一三六
一五六

第四款 交通警察	一六四
第一項 概說	一六四
第二項 道路警察	一六五
第三項 車馬警察	一六八
第四項 水上警察	一七一
第五項 航海警察	一七六
第六項 航空警察	一八三
第七項 旅行業警察	一八五
第八項 移民警察	一八六
第五款 實業警察	一八七
第一項 概說	一八七
第二項 工業警察	一八七
第三項 商業警察	一九十
第四項 農業警察	一一六
第五項 畜牧警察	一一一
第六項 森林警察	一一三
第七項 鑛業警察	一二五
第八項 漁業警察	一二八
第九項 狩獵警察	一三三

1. 第一節 總論	第一節 總論	第一節 總論	第一節 總論
2. 第二節 經濟學之概論	第二節 經濟學之概論	第二節 經濟學之概論	第二節 經濟學之概論
3. 第三節 經濟學之分類	第三節 經濟學之分類	第三節 經濟學之分類	第三節 經濟學之分類
4. 第四節 經濟學之範圍	第四節 經濟學之範圍	第四節 經濟學之範圍	第四節 經濟學之範圍
5. 第五節 經濟學之方法	第五節 經濟學之方法	第五節 經濟學之方法	第五節 經濟學之方法
6. 第六節 經濟學之歷史	第六節 經濟學之歷史	第六節 經濟學之歷史	第六節 經濟學之歷史
7. 第七節 經濟學之現狀	第七節 經濟學之現狀	第七節 經濟學之現狀	第七節 經濟學之現狀
8. 第八節 經濟學之將來	第八節 經濟學之將來	第八節 經濟學之將來	第八節 經濟學之將來
9. 第九節 經濟學之重要性	第九節 經濟學之重要性	第九節 經濟學之重要性	第九節 經濟學之重要性
10. 第十節 經濟學之社會性	第十節 經濟學之社會性	第十節 經濟學之社會性	第十節 經濟學之社會性
11. 第十一節 經濟學之科學性	第十一節 經濟學之科學性	第十一節 經濟學之科學性	第十一節 經濟學之科學性
12. 第十二節 經濟學之藝術性	第十二節 經濟學之藝術性	第十二節 經濟學之藝術性	第十二節 經濟學之藝術性
13. 第十三節 經濟學之倫理性	第十三節 經濟學之倫理性	第十三節 經濟學之倫理性	第十三節 經濟學之倫理性
14. 第十四節 經濟學之政治性	第十四節 經濟學之政治性	第十四節 經濟學之政治性	第十四節 經濟學之政治性
15. 第十五節 經濟學之法律性	第十五節 經濟學之法律性	第十五節 經濟學之法律性	第十五節 經濟學之法律性
16. 第十六節 經濟學之哲學性	第十六節 經濟學之哲學性	第十六節 經濟學之哲學性	第十六節 經濟學之哲學性
17. 第十七節 經濟學之宗教性	第十七節 經濟學之宗教性	第十七節 經濟學之宗教性	第十七節 經濟學之宗教性
18. 第十八節 經濟學之道德性	第十八節 經濟學之道德性	第十八節 經濟學之道德性	第十八節 經濟學之道德性
19. 第十九節 經濟學之教育性	第十九節 經濟學之教育性	第十九節 經濟學之教育性	第十九節 經濟學之教育性
20. 第二十節 經濟學之社會教育性	第二十節 經濟學之社會教育性	第二十節 經濟學之社會教育性	第二十節 經濟學之社會教育性
21. 第二十一節 經濟學之社會服務性	第二十一節 經濟學之社會服務性	第二十一節 經濟學之社會服務性	第二十一節 經濟學之社會服務性
22. 第二十二節 經濟學之社會責任性	第二十二節 經濟學之社會責任性	第二十二節 經濟學之社會責任性	第二十二節 經濟學之社會責任性
23. 第二十三節 經濟學之社會正義性	第二十三節 經濟學之社會正義性	第二十三節 經濟學之社會正義性	第二十三節 經濟學之社會正義性
24. 第二十四節 經濟學之社會公平性	第二十四節 經濟學之社會公平性	第二十四節 經濟學之社會公平性	第二十四節 經濟學之社會公平性
25. 第二十五節 經濟學之社會和諧性	第二十五節 經濟學之社會和諧性	第二十五節 經濟學之社會和諧性	第二十五節 經濟學之社會和諧性
26. 第二十六節 經濟學之社會進步性	第二十六節 經濟學之社會進步性	第二十六節 經濟學之社會進步性	第二十六節 經濟學之社會進步性
27. 第二十七節 經濟學之社會繁榮性	第二十七節 經濟學之社會繁榮性	第二十七節 經濟學之社會繁榮性	第二十七節 經濟學之社會繁榮性
28. 第二十八節 經濟學之社會文明性	第二十八節 經濟學之社會文明性	第二十八節 經濟學之社會文明性	第二十八節 經濟學之社會文明性
29. 第二十九節 經濟學之社會和諧性	第二十九節 經濟學之社會和諧性	第二十九節 經濟學之社會和諧性	第二十九節 經濟學之社會和諧性
30. 第三十節 經濟學之社會進步性	第三十節 經濟學之社會進步性	第三十節 經濟學之社會進步性	第三十節 經濟學之社會進步性

警察行政法

第一章 概論

第一節 警察之觀念

警察之意義果何如乎？淺之乎論警察者，往往就形式而爲觀察，以爲警察一語，凡警察機關所有之作用，一切皆包括之。若果如是也，他種機關之警察作用，固然屏於範圍以外，然而警察機關權限中非關於命令強制之部分，將亦攔入範圍以內。此專重形式之主張，未可以爲篤論也。法學上之警察觀念，應注意其作用之法律上性質，以構成之。故凡有同一性質之作用，皆應歸納在內，其不同者，皆應舍去。扼要言之，盡於是矣。在實質的意義上，警察之作用，以保持社會之安寧秩序爲直接目的，以命令強制爲手段，而以國家一般統治權爲其權力之根據。故警察云者，不外以維持社會公共秩序爲目的，依一般統治權而限制人民自由之作用也。就此定義，茲爲析述如次：（註）

（一）警察者根據國家一般統治權之作用也

國家於國法及國際法之範圍內，有包括的支配人民與領土之權利，是卽爲統治權。統治權以種種權力而發

動，其爲維持公共秩序而對於人民施行命令強制者，爲警察權（*Polizeigewalt*）。故警察爲警察權之作用，亦即根據國家統治權之作用也。

國家以統治權主體與人民間所有之關係，爲一般統治關係，與特別權力關係相對稱。一般統治關係爲國家對於人民當然所有之關係，而特別權力關係，生於特別之法律原因。如軍人因入伍，學生因入學，始與軍隊或學校構成一種權力服從關係。此種關係，非爲一般人民所常有，祇於特種人始有之。反之，警察爲本於國家統治權對於人民而爲命令強制之作用，凡有服從國家統治權之義務者，皆應服從於警察權。故就此點上言，警察之作用其與本於特別權力關係之作用，有顯然之區別。

警察既爲統治權之作用，則本國人民，自不待言，即在國內之外國人，亦須受其支配，易言之，亦須服從警察權。此不特普通之自然人爲然，即法人亦須服從其權力。蓋法人在構成上，雖與自然人不同，而於某程度，同受警察上之限制。例如法人建造家屋，須受建築警察上之限制；經營營業，須受營業警察上之限制。從而法人有時亦須受警察罰之制裁。此不特於私法人爲然，即公法人如地方自治團體等，與私人立於同一地位，而爲營業或建造時，亦復如是。

（二）警察者以保持社會公共之秩序爲直接目的之作用也

警察以保持社會公共之安寧秩序爲目的，凡社會生活之各方面，遇有障礙發生時，皆應爲之除去，使其健全發達。警察所有此種目的，即稱警察之目的。

警察之目的究以消極的除去社會之障害爲限抑積極的包涵增進社會福利之作用學界頗有議論或以爲限定警察之作用在排除社會之障礙爲其觀念之一要素；至於積極的增進社會福利之作用雖以命令強制而行亦非屬於警察。然依目的之消極與積極而別其行爲之法律上性質殊未正當。謂警察之目的首在排除社會障害原無不妥。尤其近代自由主義之思想以爲命令強制之權力祇可於除去社會障害時使用之超過於此限度而干涉人民之生活限制人民之自由則越出於警察權之界限。主張警察作用僅以消極的爲限即根據於此種思想。然此係警察任務之立法政策的問題與決定警察觀念之問題不可牽混。決定警察之觀念應以其法律上的性質爲標準凡有同一性質之行爲皆應歸納於同一觀念之內。自立法上言之警察權之命令強制自以限於除去障害之目的而行最爲適當而除法律有特別規定外警察機關之權限亦應解爲僅能及於此範圍內。但法律別有規定以增進福利之目的亦得爲命令強制者則其行爲之法律上性質與除去障害之場合殊無差異因之亦得稱爲警察。例如爲謀都市之美觀限制建築撤去廣告貼物爲謀畜產之改良命行去勢檢查畜種爲謀農業之發達取締肥料檢查蠶種等積極的爲謀社會福利之行爲皆不失爲警察之作用。此等爲積極的目的而行之警察作用學者另稱轉化意義之警察。

然警察以保持社會之安寧秩序爲直接目的非以保持安寧秩序爲直接目的而僅間接有利於社會者雖爲權力作用仍非屬於警察。若爲防止關稅脫逃取締秘密輸入爲確保酒捐收入取締釀造乃以國家收入爲直接目的而屬於財政作用爲完成自治組織命令人民擔任公職乃組織權之作用爲保全特定之公企業或公物命令人民

以郵政負擔，道路負擔，河川負擔，或學校負擔，乃公之負擔；他如禁止要塞地帶之攝影，限制軍港船舶之出入，乃重政權之作用。此等作用，皆非直接以增進社會生活之利益爲目的，其與警察區別也明矣。

(三)警察者限制人民自由之作用也

警察作用，恆以權力限制人民之自由，其法即依法規或本於法規之處分，命人民以特定之作爲或不作爲之義務，或依實力對於人民之身體財產加以強制。此以命令強制而行之手段，即稱警察之手段。

警察常爲以命令強制而行之作用。易言之，當爲權力的作用。故非權力的作用，不得謂爲警察。若保育行政，雖與警察同以增進社會之利益爲目的，而一爲權力的作用，一爲非權力的設施，在手段上各有不同。雖保育作用，有時亦依權力科人民以負擔，然此不過爲補充的手段，非其作用之本質。至警察作用當以權力爲中心，申言之，當以權力命人民以義務，或以實力強制人民之身體財產。如同在衛生行政之作用中，傳染病人隔離之強制，消毒清潔之強制，及不良井水飲用之禁止等，皆爲警察作用；而官公立病院及衛生試驗所之設立，或自來水及下水道之經營，則爲保育作用，蓋其本質有異焉耳。

惟警察上所限制之自由，非泛指得爲任何行爲之絕對的自由。不待國家命令禁止，即以普通社會見解，亦認爲必須禁遏之行爲，如殺人放火等，在於除外之列。蓋限制當然應行禁遏之行爲，屬於刑罰權之作用。刑罰權以制裁犯罪爲主眼，不以限制個人自由爲目的，祇其處罰犯罪之際，亦附帶的有限制個人自由之意義而已。反之，警察權專爲限制個人之自由而存在，其對於自由之限制，則以國家之命令禁止爲前提。故警察上所限制之自由，與刑

法上所禁遏之自由，異其意義。

(註)吾國近時所用警察一語，傳自日本，而日本又譯自法語之 *police* (德 *Polizei*，英 *police*)。日本明治七年一月頒有司法警察規則，及明治八年三月頒有行政警察規則，始其用爲法律名詞之始。日本此二制度，即與法國一七九五年之刑法 (*Code des délits et des peines* du 3, brumaire an IV) 第十六條所定之區別相當。按法文 *police* 一語，轉自拉丁語之 *politia*，而 *politia* 出於希臘語 *politeia*，其意義與國憲同。因之一面誤爲政治或行政之義，他面轉化爲 *police*。其間又與他語 *politesse* (係由 *polir* 而來，有清潔整備之意) 混同，至今日遂用爲與語源不同之意義矣。

police 自十四世紀用於法國以來，其意義又經幾度變遷。初用爲表示有秩序而幸福之社會狀態，次用爲表示以此狀態爲目的之國家作用。至十八世紀，乃略與今日內務行政之意義相當，即除司法、軍事、財政及外交外，其餘一切國家作用，皆包含於此語中。繼因自然法學之發達，講求個人自由，限制國家權力，至十八世紀之末，警察之觀念，漸受限制，有較前更趨狹義之傾向矣。其語義之變遷，在德國亦有相同之歷史。按法國一七八九年之人權宣言書定有：「人之權利，各各平等，唯依法律方得定其界限，而除有危害社會之行爲外，即法律亦不得加以禁止。」又刑法規定：「警察爲保持公共秩序、自由、所有權及個人之安寧而設。」一七九四年之普魯士普通州法，受法國法之影響，規定「警察爲維持公共之安寧秩序，除去國家或個人之危害，所必要之制度。」要之，自十八世紀末葉以來，警察之觀念，已不含有內務行政全部之意義，而僅日爲內務行政中以國家權力限制人民自由，維持公共秩序之作用矣。(Loening, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, S. 481 und Art. "Polizei" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3 A. VI, S. 1058.)

第二節 警察之種類

警察可依種種見地，分爲若干種類，茲擇其普通者數種揭之於次：

(一) 行政警察與司法警察

司法警察 (Justizpolizei) 爲搜捕犯人，蒐集罪證，以完成刑罰權之運用之作用，行政警察 (administrative Polizei) 爲維持公共秩序，限制人民自由之作用。前者爲刑罰權之補助作用，非純粹的警察之一種，祇其任務首由警察機關而行，並設法語之例，稱爲司法警察 (police judiciaire) 以與行政警察 (police administrative) 相對待而已。(註一) 學者有根據一七九五年之法國刑法及明治八年之日本行政警察規則，以犯罪行爲爲標準，謂行政警察爲預防警察，司法警察爲鎮遏警察。(註二) 而兩者同屬純粹警察之作用，然司法警察爲司法權之作用，而受乎刑事訴訟法之支配，純然屬於行政權之作用者，僅有行政警察而已。

(一) 保安警察與行政警察 (狹義的)

純屬行政作用之行政警察，有保安警察 (Sicherheitspolizei) 與狹義的行政警察 (Verwaltungspolizei) 之別。前者爲維持一般安寧秩序之警察，如關於集會結社及出版之警察是。後者爲附隨於各種行政所行之警察，如關於風俗、衛生、交通及農林之警察是。前者以一般的除去公共或個人之危害爲目的，不拘於行政之任何部門，均有存在，因又名爲一般警察；後者以使各種行政，充分發揮其作用爲目的，與各種行政相輔而行，因又名爲特種警察或特務警察。但此項區別，在理論上無甚價值。祇在實際上保安警察有其獨立的組織，恆由同一系統之官署掌管。而行政警察，附於他種行政作用而行，多由他種官署掌管而已。

(二) 高等警察與尋常警察

右述之保安警察中，又有高等警察 (haute police) 與尋常警察 (police ordinaire) 之分。前者所排除障害

之性質涉於國家或一般之社會後者所排除障害之性質僅涉於個人我國現行制度在形式上無是區別。

(四)通常警察與非常警察

於通常之社會狀態所行之警察作用，爲通常警察；因有非常事變，單以通常警察之實力，不能充分遂行其任務，而不得不賴於軍力之使用者，爲非常警察。非常警察有軍力之使用及戒嚴等各種，其詳須待後述。

(五)國家警察與地方警察（自治警察）

國家警察（Landespolizei, police d'état, police générale）謂國家行政作用一部之警察，地方警察（Ortspolizei, police communale, police locale）謂屬於自治行政之警察。此種區別，僅設有自治警察之國家，始認有之。（註三）

(六)中央警察與地方警察

中央警察與地方警察，二者皆爲國家警察中之區別，前者即指屬於中央官署掌管之警察，後者則指屬於地方官署掌管之警察。我國現有警察之作用，多屬於地方政府之權限，然亦有保留於行政院各部會之掌管者。因之在我國現制中，此種區別，尙屬重要。

（註一）司法警察與行政警察之區別，起源於法，爲警察名詞用於廣義時代所習用。法國一七九五年之刑法規定：「行政警察，以保持國家及各地方之公共秩序，及防止犯罪爲目的；司法警察，以搜查及逮捕犯罪爲目的。」即其顯著之用例。日本自明治七年一月發布司法警察規則，同八年三月發布行政警察規則以來，沿襲其例，亦採爲法律上之用語。我國繼受日本，亦採用之。但司法警察，祇在習慣上有其稱謂而已；在性質上原爲司法權之作用，與茲之所稱警察，異其範疇。