

警 察 勤 務 精 論



張 永 竹 著

警察勤務精論

張永竹著

上編 概論

第一章 內外勤務之科學配備

第一節 內外勤務之機構及重心

警察之目的，在直接維持社會之安甯秩序以增進人民福利。其地位占內務行政之主要部份而爲其樞紐。凡上自元首，下至庶民，無一不在警察職權直接保障之內，國家一切公法政令，亦無不由警察一一施達人民之身。其關於國家社會之需要，勝於一般。故東西各國，莫不競求警務之推進與擴張。

就警察之目的察之，即知警察事務之本體，在於局所外部之活動，局所內部之活動僅處於協助地位。前者即名爲外勤，後者乃名爲內勤（注）。良以維持公共安甯與防止危害，全賴直接接觸民衆之外勤長警，內勤人員不過協助外勤人員，使其得到有效之努力藉以增加服勤之效率耳。日本著名警察學者松井茂博士嘗對余云：「警政之成效如何，胥是外勤人員之是否得力」；又高橋

雄豺氏云：「維持國家社會之治安及保護人民之生命財產，爲警察事務之中心，故警察之全勢力，須集中於此點，同時外勤勤務，自應爲警察事務之本體」。從可知警察勤務之重心在於外勤勤務矣！

外勤固較內勤爲重要，但又不可無用以推動外勤之內勤。故關於內外勤務員的「量」及「才」之支配，與勤務之法例，自應有一科學之準則。卽須使內外勤務員之支配，各依「量之所需」及「才之所適」，勤務法之分配應實際之需要，無「太過不及」「事才不稱」或「不適需求」之弊；能收指臂之效。至此種科學分配之方法，事前須有正確之調查估計。如就內勤言：關於文書之擬繕、收發、每日平均應爲若干程度？紀錄員之紀錄、統計員之統計，每日平均能收到或製作若干？指紋專家之捺印、分類、藏貯指紋，每日能爲若干份須若干人？其他辦理經費或雜務等，每日平均若干程度須若干人？均須先有科學的調查。務使內外實情準確，然後以科學經濟之原則，「確定其量」並「支配其人」，一面並酌予分工執掌，使有專責；如此冗員既可裁減，工作效率反能增大，推動外勤之功效必宏。查吾國各地公安機關勤務人員，恆有以十分之一乃至二以上辦理內勤者，人員既濫，效率反微，事績不顯；此種原因，當在未明外勤爲警察勤務之重心及不知科學分配之原理所致，自有急予改善之必要。惟內勤事務之調查、估計、及人員之支配，尙屬

易爲，其難者，實在重要複雜之外勤勤務；又內勤勤務之主務爲公文，事屬普通，且應在公文書內專論，不宜於本書內占無謂之篇幅。故本章關於內勤方面之檢討，就此告終。此後全部主旨，即爲討論最重要難雜所謂警察事務之本體——外勤勤務之範圍。

（註）內勤云者，即爲在警察局所內部處理事務之謂。如文書之擬繕收發，案件之登錄審理，圖表之製作，指紋之捺藏，及司經費之出納，品物之保管購置，員警之考核進退等屬之。

外勤云者，即爲在警察局所外部執行勤務之謂。如守望，巡邏，戶口查察，臨檢視察，交通取締等勤務屬之。

第二節 外勤警力之分配及聯絡

第一款 外勤警力之分配

外勤既爲警察勤務之重心，其警力分配之應爲「合理化」「科學化」，尤無疑義。惟正因問題之較爲重要龐雜，難望其分配得當，又爲尋常之事。余嘗考吾國各地公安機關之通病矣！就警額言：恆以當地警費之盈虧爲斷，每有地情重要而警額甚少者，亦有地情平常而警額特多者，因警費缺乏之處，大都地處偏僻，形勢扼要，易於滋事，而警費充裕地方，每有重兵駐紮，自衛實

力又足，防務較固，倘以當地警費之盈虧定警力支配之厚薄，其結果，當爲供求相反，此爲配備警額之「不合理化」。再就外勤勤務分配法言：尤見幼稚，如各警管轄地段與巡邏路線之不劃分或劃分之不妥，守望處所之不適或濫設，勤務種類及輪勤方式規定之不當，各警負擔工作之分配不均，警力支配之不依各段環境及日夜不同情形需要爲標準等，所在皆是，此爲外勤分配法則之「不科學化」。「不合理」「不科學」之警力分配，無利實益。雖充其量亦僅爲烏合之衆，所謂事倍功半者也。吾國警察事業低次，此實爲大原因之一。

公安機關警額規定之「不合理化」，大原因在於經費，已屬無可否認。余曾以「整理警察經費」及「各縣警費由省統收統支」等具體辦法，貢獻浙省當局爲調劑並使平均充裕各公安機關警費以挽救警額規定「不合理化」之弊矣；惜未能決心實施，致無結果可告！是項問題，本書不合煩贅。以後專將如何分配外勤勤務問題分章剖節討論之。蓋外勤勤務分配法，果得其當，則事半功倍，一可當二；同時外勤警額之規定，亦可得有準則。誠然，外勤勤務之分配，實爲外勤警力分配上之基本問題也。

日本著名警察學者。田村豐氏嘗對余云：「警察任務之目的在現在，非過去或將來」。吾人可知討論本問題之對象矣。蓋警察之目的，既在直接排除社會危害與保全安寧，自含有現在之義

，倘任何時之現在，均能達警察任務之目的，自可謂當。警察任務之目的，既爲現在，則其分配警力之須依現在實況而定，即須先調查現在之環境實況而後定警力之分配，自無疑義。惟社會事物之變遷，有如滔滔不絕之流水，上下相關無間，公安機關，欲調查明確現在社會之實況，當仍須一面注意當地之歷史背景也。

科學之社會調查，須有縱的時間調查、和橫的空間調查。重要者，如人口之密度與種類，轄境之面積，道路交通之狀況，車輛之種類與數量，人民之知識程度及風俗習慣，是否商務區、工業區、或住宅區、游玩區，犯罪種類及數量，建築物之性質與用途，人民生活狀況，及對警察之態度，巡邏街巷之縱里數，罪犯易於逃逸及逃逸必經要道，二十四小時不同之警察問題，與夫各種物質與人事方面之警察障礙等，均須一一調查明確。惟此種情況之調查，第一須賴平時之材料蒐集，即須內外勤務員警平時對於報告、登錄之精密努力（即警察紀錄制度之實行）；倘平時有精密之報告、登錄，一面予以分門別類，造成各種紀錄，並隨時彙製各種可以互相比較之圖表，記明年月日等，自可明瞭各轄區所發生之各般警察問題；同時能再作一度精密之科學調查，將社會、經濟、政治、地勢、氣候等實情，明悉無遺，相互參照，便可決定警士數、警管段情狀、勤務種類、輪勤方法、巡邏路線、守望地點、每日各警工作時間及日夜不同警力之分配標準等。因時

因地制宜之科學警力分配法，必如斯而後得。

如上所述，分配外勤警力之法則，已可知其大要。茲余再介紹各國關於警額之確定及警管段巡邏段等之劃分根據如下。即：有以人口爲準則者（如都市爲人口五百名左右配警一名，鄉間爲人口千名左右配警一名），有以商務區之街口爲依據者，有以三十分鐘之巡行距離或一小時步行一回爲標準者，有以商務區一哩住宅區五哩至六哩爲依據者，亦有主張以警士日常事務乘以巡邏之回數復加上逮捕與調查之時間爲其標準者，方式甚多。又勤務之種類，現已無專探守望之舊制者，卽咸採巡守並施之制度，如日奧德等國之實行警察派出所制。再巡邏之回數，一般爲一小時一度；其步度，日本規定以一分鐘七十五步，一步二尺爲原則，卽一小時約爲四千五百步，路線延長約爲九千尺；美國對於步數雖無規定，但一般施行者爲每分鐘八十步，每步二十六吋，每分鐘約可行一百七十三呎，一小時之速度多約爲二哩半；又其芝加哥之步行巡邏根據如下：

一、住宅區內巡邏段之面積爲二哩，約一小時巡邏一回。

二、商務區內每巡邏段之面積約半哩。

三、工業區內之巡邏段，約爲四哩，兩小時巡邏一次。

商務區與工業區，住宅區須有區別者，因在商務區巡邏時左右兩方均須兼顧，非如住宅區與

工業區警士，祇須靠一邊走即能觀察一切也。茲再述日本警察學者對於警察事故不同之空間與時間主張如下。即：強討惡化等跋扈時間，在住宅區多爲晝間，市場多爲早晨，妓館及其他娛樂場所多爲夕晚，整理交通之必要時間多爲晝間，風景區域之管理保護亦同；以此均爲發揮警察機能之必要時間，其配置警力，自須依此不同之空間與時間爲標準。總之，各國規定警額及勤務分配法之標準，雖各因地因時制宜而不同，但吾人果能就此予以熟慮，則定警力之分配，自不難迎刃而解。至於如何分配外勤勤務詳情，申述於本編第二章及中下編各章內。本章當僅述其概要。

第二款 外勤警力之聯絡及輸送

與外勤警力之分配有密切關係者，爲聯絡與輸送問題。處茲交通便利世界，速度自屬最關緊要。每有因一分或數秒鐘之遲滯，足予亡命之徒以逃逸機會者。故各國警局對於無線電、電話、電印機、燈號、強號汽笛、警鈴、汽車、摩托車等之利用以聯絡與輸送，爭先恐後。關於聯絡設備，當然首推無線電；惟無線電之裝帶，每碍於經濟，不能暢所欲言。其施用較普遍且頗能發揮聯絡之效能而爲城市警察所應採用者，厥爲閃光或音響信號機與警用電話制二者。茲簡述如左：

一、閃光或音響信號機，即爲有事變時，利用顏色電燈閃光或汽笛音響信號以召回巡守警士者也。閃光信號年來大有改良，其法以一百或二百枝燭光之紅色或綠色電燈，掛於十字

街中之電線上，各班警士皆有一定之信號，服勤時須異常注意，凡見有己之回召信號時，須立即打電話於總局聽候指揮。

二、警用電話，即警察專用電話；申言之，即備警察遇有事變發生時用以應急報告處置之電話（日本對於是項電話，裝置週密，開傳播一要案於全國各級公安機關，不須數十分鐘，且除公安機關外，竟無能得悉其消息者，可稱完美）。此種電話，凡實施派出所制度者，應並設於派出所內；否則須並設電話箱於使用利便來往迅速之十字街角，務使巡邏警跑往使用便利為要。又警用電話之裝置，為實施閃光或音響信號制度所不可或缺者；因外勤警士，見其召回信號時，必須即打電話於局請示後，方知急趕往何處服務。故回召信號與警用電話，相依為用，方能發揮警察聯絡之效。

既有回召信號與警用電話，可解決聯絡問題矣，但又不可不從事於迅速輸送之設備。蓋三者必須相附而行，缺一不可。因警士見回召信號並即打電回局接得差遣後，須敏速趕赴事故發生地點；否則時機一失，警士徒於事後，作無謂之搜捕，無益於事。至於輸送設備，即所謂汽車、摩托車等是。汽車與摩托車，均為現代都市公安機關所必須購備之物，因其速度快而可裝置一切警察用具，（如繩索、救急綑帶、電筒、烟彈之類）。查各國公安機關，對於是項設備，充分普遍，

雖於平時巡邏亦多利用之者，良有以也。

警察外勤警力之分配及聯絡輸送等問題綱要，就此告一段落，公安機關，果能就拙見所述予以精密規劃實施。自可謂爲「合理化」「科學化」的外勤警力之分配矣！

第三節 集中制與散在制

科學化之外勤分配，就前所述，已可領悟矣。惟此種複雜精密之分配法，均不能脫離集中與散在二制。換言之，無論決定何種方式分配，均須確定其應採用集中制或散在制。蓋此二制爲外勤勤務分配上之大原則，事實上決不能離此定型也。

所謂集中制者，卽長警通常均集駐於各局或各分局（或各區署）、或集於警察隊，其勤務概由各該局隊直接派遣，不設若干長警最小服勤單位之謂。所謂散在制者，卽長警通常散在於各最小單位執務之謂；如每分局（或區署）下設若干分駐所，每分駐所下設若干派出所或駐在所，或不設分駐所逕設若干派出所或駐在所等是。集中制而散在制，各有得失，互有效用。蓋前者之利，在合作與聯絡容易，可發揮較大之集中力量；但排除障礙，檢舉罪案，不及後者之週密，發揮警察效能，亦不及後者之宏。後者之利，在於警察見聞廣，處事敏捷，保護週至，且便於視察一切、防患未然；但鎮壓力量及聯絡效能，每在前者之下。故二制有應斟酌環境實情及長警性能，分

別施行之必要。

惟考警察之目的，在維護全社會之安甯，尤應以防患未然爲惟一要義。國家之設置警察，猶如人之有耳目，耳目在能運用視聽機能廣予搜羅外界一切現象，警察亦應有此能普遍發揮本能之方式——遍散於各處偵察防範爲宜；否則卽失却設置之原旨。準是以觀，集中制與散在制之採用，原則上應以後制爲妥；況警察聯絡及輸送等設備，現在精益求精，上述散在制之弊點，又可救濟，則散在制自不失爲現代警察外勤分配法上之大原則。惟尙須注意者，卽集中制並不能全予廢棄耳！余意有如下標準。

一、凡普通警察，於地方繁盛之處在平靖之時，須採散在制。

二、凡武裝警察，於有事變及地方空曠之處，須採集中制；但在地方繁盛之處並平靖之時，不妨一面酌採散在制。

三、凡普通警察，於地方空曠之處在平靖之時，仍以採散在制爲宜；至事變之際，方得酌情集中。

第二章 外勤警察活動之場所

第一節 公安機關級制之觀念

欲討論外勤警察活動之場所；先須明瞭公安機關級制之觀念。公安機關之作用，在於維持及執行國家一切法令；故關於違警違令案件之處理及刑事案件之處置等，自爲其日常事務。惟此種案件之處理，以簡單敏速爲唯一條件。例如違警案件，情節輕微，貴在即決處分；刑事案件，情節重大，理須敏速送致；其他受理民衆之呈訴事件亦同。倘公安機關層級繁多，則處事必較遲滯，頗不合設置之原理。此其級制之宜爲簡單化也。

級制之計算，須依是否警察官廳爲準。卽凡是警察官廳，始可稱爲級；某一公安機關，有若干隸屬警察官廳存在時，卽有若干級制之名稱存立。至所謂警察官廳者，乃爲關於警察行政決定及宣明國家意思之國家機關，蓋官廳卽爲處理受統治權者委任之一定國務、對外部代表統治權之國家機關，則代表警察活動之官廳，當卽爲警察官廳也。就此意義察之，卽知總局、分局等均可列算爲級制，而分駐所派出所等無與焉；蓋後者，實係警察執行外勤勤務之場所，照法制不能謂爲警察官廳。關於此點，世人每多誤解者，或有祇知其然而不知其所以然者，其殆未明警察官廳之意義者歟！

公安機關級制之宜簡單及其級制係以警察官廳爲準，就前所述，已甚明瞭。惟每一公安機關

，究應採若干級制爲宜？關於此點，各國多認爲應採用二級制者；近世警察學者，亦主張之。吾國各都市警察機關，前以採用三級制者（如總局而區署而分署）爲多。但現已有改採二級制之趨勢。亦警察制度進步之現象也。

第二節 分駐所派出所駐在所之概念

分駐所、派出所、駐在所，既爲警察執行外勤勤務之場所，自爲本章所應討論之主問題。茲分欸述之。

第一款 分駐所

依民國一七年內政部公佈之各級公安局編制大綱規定：「公安分局得因必要情形於其管轄區內，分設警察分駐所」。此種分駐所，依吾國各都市所設置者觀之，均爲管理所轄各派出所長警、並協助監督其勤務之作用。內置巡官一二人，並繕寫差遣守衛等警若干人；巡官專司管理所轄派出所及監督其勤務和協助之責，原則上無獨立對外代表統治權者發表意思之權限，故非爲警察官廳。至都市以外之各縣分駐所，多係外勤警察最下層之服勤處所，絕少於其下再設派出所者；雖不無派駐巡官予以處理案件之權者，但此係委任權限，依法制仍不能謂爲警察官廳。故分駐所在法制上不能列入公安機關級制之內。

應否設置分駐所？及所內巡官長警定員若何？須依公安局轄境之大小、環境之繁簡、交通之便利、暨處理事務及管理長警上之是否需要為標準。至設置之分駐所，是否為直接執行外勤勤務之處所？抑為協助管理監督所轉派出所長警勤務之作用？應依其所轄地面是否都市或鄉村為轉移；申言之，在各鄉村無須採用後者，在城區不宜採用前者。但無論其為城區或鄉村，如能不採用分駐所制，即直接採用派出所制，以免疊床架屋之嫌，尤為適要。

分駐所之權限，除政府特別委任者外，一般只能接受人民關於公安方面之請求，於十二小時內送該管公安局或公安分局核辦，不得逕自處分。茲將轄有派出所者之普通勤務，參照各種規程，約述於左：

二、內勤事務——（一）各派出所守望長警請假及調派事項；（二）各長警軍裝收發事項；（三）各派出所守望所臨時發生事項；（四）呈送上級機關核辦事項；（五）備具日記表及各種表冊事項；（六）各長警教育事項。

二、外勤事務——（一）各長警操練事項；（二）查巡轄境內各段長警勤務；（三）督率派出所守望所長警勤務；（四）分帶應勤各警到守望所填班；（五）查察境內道路、住戶、及特別發生事項；（六）就各路線晝夜分班輪流巡視；（七）發生非事故時之臨場監察；（八）奉長

官命令飭查事項。

市區分駐所之設置，在北平青島等處，有其成例。平市局之每區署下，各設有分駐所四五處，每一分駐所巡官，負責管理三四派出所不等，凡所轄派出所內各長警之進膳及休息等，均在其直轄之分駐所內行之。青島市對於分駐所之組織、權限、勤務方法、服務規則、休息及請假等，有詳細之規定。茲分述於左，以資參考。

一、組織 分駐所設巡官二員以資深者爲主任，管理本所一切事宜，併設警長警士各若干，分任繕寫差遣馬路附設守望及守衛事宜。

二、權限 分駐所受分局之節制，對於派出所所有直接監督指揮之權，並得以命令行之，如於應處事件而不能處理或權力所不及者則轉報分局辦理。

三、勤務方法 分駐所以巡官二員輪流擔任內外勤務，若遇有巡官休息時，則由分局長派其他巡官或派警長暫爲代理。分駐所及宿舍等處，各派警守衛兼司叫班等事務。至設於各段之附設守望，分三班輪流應勤，每班值勤三小時休息六小時。

四、服務規則 各分駐所相鄰近地方，不論其係何區管轄，如遇發生事故，均有互相協助之義務，不得故分界轄，各存推諉之心。分駐所官長，若在主管地界，遇有長警不守規則

及有碍警紀者，無論其是否直屬，並須立時糾正或報告分局核辦。鄰區地段若發現非常事故，如其該管地段並無警士，該分駐所應急往處理免致貽誤事機；惟該管地段長警到時即行移交辦理，并將經過情形報告本管分局。又如各區遇有火警及其他非常事故發生時，應由分駐所抽警往援。

五、休息及請假

分駐所巡官長警均可輪流休息，另有休息規程定之。除輪流休息規定外，非有正常理由不能任意呈請短假。

青島市分駐所規定之權限、組織及勤務方法等項，限於轄有若干派出所者可採用之。至都市外各鄉區之有分駐所，既宜爲警察直接執行外勤勤務之處所，自不能同此規定。蓋此種分駐所之長警，應服一般警察所應服之巡邏守望戶口查察臨檢視察等外勤勤務也。吾人就此意義察之，亦知鄉間警察之不宜採用分駐所制之義矣。

第二欸 派出所

第一項 派出所制度之觀念及重要

派出所係依散在制而產生。部頒各級公安局編制大綱第八條規定：「各省省會、各特別市、

各市縣政府所在地，及其他工商業繁盛地方之公安局，得因必要情形設置警察派出所，補助公安局或警察分駐所辦理事務」。是明示派出所係散在於分局下，並為外勤警察服勤之最下層處所。其為散在制，及不能列入公安機關級制之內，均無疑義。

外勤勤務之分配，以採散在制為原則，余已述如前章。故依於散在制產生之派出所，自應認為適切警察外勤分配之良好制度。惟此制之實施，不僅在形式上之完成，實貴求規劃配備之週詳合理，及設置處所之得當；即須有週密合理之配備，方得發揮其效能。國人每有祇知其需要，未明其性質，盲從設置，不悉運用之方者；用是事績不顯，終至相率懷疑，良可慨也！查此種原因，根本在於性質未明，故欲矯此誤，自非將派出所制度之性質加以說明不可。

派出所制度，申言之，即為於每警區內、劃分若干段、每段設置派出所、配置若干警額、互輪担服規定之勤務制、各警並各負一警管段（即受特區）內責任，一面分工合作以担当本警段內一切公安職責之基本服勤處所。故其設置處所，宜於地處衝要、展望瞭遠之適中點；即屬僻區，亦應選其扼要處所。事務以巡守為主或偏重於巡邏。效益：一、可使每警亦有負擔公安責任之區域，能促進警士之責任觀念，而無彼此推諉之弊（不設派出所者，雖各警亦有担负區域，仍不及設置派出所所以分工合作担任一警段者為有效）；二、得便利於人民之報告或查詢（人民案件發生時之