

警察使用強制力合法化之研究

A Study on the Legitimization of Police Use of Force

章惠傑 *

Hui-Chieh, Chang

摘要

警察人員在執行職務之過程中，經常遇到突發事件而必須使用強制力。惟強制力之定義以及使用之範圍為何？按現行相關法令，並無明確之規範。基於人權保障，本文參考美國警察使用連續強制力，將警察使用強制力之手段分級，依照人民抵抗的強弱程度，設計一個可採取相對應等級的強制力控制層級，並透過修正警械使用條例，授權訂定強制力控制層級表，以保障警察執勤安全。

關鍵字：警察、強制力、警察活動、合法化

Abstract

In the process of performing their duties, police officers often encounter emergencies and must use force. But what is the definition of the use of force and the scope of its use? According to the current relevant laws and regulations, there is no clear specification. Based on the protection of human rights, this article refers to the use of continuous force by the American police and classifies the means of police use of force. According to the strength of the people's resistance, a level of force control can be designed with corresponding levels, and by amending Act Governing the Use of Police Weapons, Authorize to formulate a mandatory force control hierarchy to ensure the safety of police on duty.

Key words: Police, Use of force, Police activity, Legalize

* 中央警察大學警察政策研究所警察法學組法學博士。

壹、前言

警察負有危害防止與犯行追緝之雙重任務¹，在執行職務時經常有使用強制力之場合，惟「強制力」究竟為何？其使用強制力之範圍為何？如何依人民抗拒之程度採取相對應之反制措施？其判斷有無過度使用強制力之標準又為何？此對於建立警察正確使用強制力之觀念甚為重要。因此，有予以詳細分析說明之必要。至本文結構先以前言如上敘述，次就強制力之基礎理論、員警進行警察活動使用強制力之法理分析、再就警察使用強制力之實務評析並提出解決方案，最後作出結論並提出修法上之建議。

貳、強制力之理論分析

一、強制力之概念

（一）強制措施與強制力之關係

「強制措施」係指行政機關運用物理上之「強制力」，以實現行政處分之內容，或逕行執行法令之行為。如警察職權行使法第 8 條之強制離車、對於違法聚眾不聽解散命令者之強制驅離、對違停車輛之移置、對持械拒捕者之使用警槍等，均屬之。

（二）強制力之性質

按吳庚教授之見解，將物理上之強制力為手段之執行行為，歸之於事實行為。然而，行政上之事實行為態樣繁多，即將之歸類為：「單純的高權行為」、「實施行為」及「強制措施」三種，而直接強制與即時強制，即係最典型的警察強制措施²。

二、美國警察使用強制力之演進

在美國執法機構，幾乎所有強制力之訓練計畫，均採取連續性強制力之使用模式。惟此連續性強制力，經歷三個時期的演進，聯邦最高法院以客觀合理標準檢驗警察執法是否過當，茲分述如下：

¹ 陳正根（2017），〈我國警察任務規範之探討——以任務競合與警察法修正為核心〉，收錄於《警察法學》，第 33 期，中央警察大學法律學系出版，頁 121。

² 吳庚（2010），《行政法之理論與實用》，著者自版，增訂 11 版，頁 447-449。

(一) 第一時期

不受監督時期。此時期的警察恣意使用強制力控制人民，無視使用過當之批評。由於此時期欠缺法令監督規定，且警察的角色定位不明確，因此濫用強制力之情形十分嚴重。Greene和Alpert即認為，警察被視為是替富人工作的僱傭軍，用來控制工人階級並維持統治者權威。結果造成社會底層及工人階級不斷地挑戰警察行動的合法性³。

(二) 第二時期

此時期與警察專業化運動同時進行，試圖改變濫用強制力之現狀，雖有降低虐待行為之發生率，然濫用強制力之情形仍持續存在。因此，警察開始針對使用強制力進行監管，朝問責制方向發展，惟尚未達到實用效益之功能層面。改革者認為，警察的暴行和腐敗，大部分是受到政治和黨派介入的影響，因而試圖將政治因素從警務中除去，乃提出許多變革，而這些變革主要是受到專業目標的影響，包括使警察或組織更加系統化、提高招聘和晉升的標準，並引入更好的培訓、規範警察行為及如何行使強制力，此改革措施側重於提供內部流程來規範警察行為，不僅能使警察有效地控制犯罪，且可增加其合法性，並透過監督及問責制進一步審查⁴。

(三) 第三時期

此時期是針對所發生一系列歷史事件所做的回應，包括：公民不服從、增加法律責任及社區警政之發展，此時期主要特徵是警察管理從內部控制轉向外部控制，在美國警務史上，是改革者第一次能對於警察部門和地方政策組織進行重大控制，而這些事件最主要的關鍵，是出現在法院、政治領域和社區團體之新的監管機構，為警察帶來一種新的問責制度⁵。

³ Alpert, Geoffrey P. & Dunham, Roger G.(2004). *Understanding Police Use of Force: Officers, Suspects, and Reciprocity*. New York: Cambridge University Press. Pp4-5. Greene, Jack, & Alpert, Geoffrey P.(1999). *Police Overview*. In *Violence in America: An Encyclopedia*. pp531-539. New York: Charles Scribner's Sons.

⁴ Alpert, Geoffrey P. & Dunham, Roger G.(2004). *Understanding Police Use of Force: Officers, Suspects, and Reciprocity*. New York: Cambridge University Press. Pp 4,6-7.

⁵ Id, pp 4,9.

三、強制力之合理性難以界定

強制力若區分為「致命強制力」與「非致命強制力」之類型，判斷致命強制力相對簡單，即使用強制力可能導致死亡或造成身體嚴重之傷害，惟非致命強制力類型之判斷，則困難許多。在非致命強制力類型中，使用拳頭、腳或警棍可能很容易判別，但在使用時，是基於防禦、還是基於攻擊、是合理的、還是過度的，將取決於具體情況，如警察必須對付一名逃跑的嫌疑人才能逮捕，該警察的對付行為，雖具冒犯性，但卻是合理的；如該嫌疑人襲擊警察，而該名警察以拳頭擊打嫌疑人，則該行為是基於防禦性而認為是合理的；另在嫌疑人停止反抗後，該名警察仍擊打嫌疑人，則有可能是過度的行為。換言之，對於逮捕嫌疑人或保護公眾而言，特定之行為或策略，可能是合理或必要的；若嫌疑人並無抵抗，採取相同的行為或策略，則可能是不合理及過度的。然而，在評估使用強制力或可疑抵抗的標準，可能會使用「不當」、「非法」及「不必要」等術語，甚或使用更具價值中立的術語，如攻擊性及防禦性，但由於使用強制力之多樣化，可能會有不同的解釋⁶。

雖然美國最高法院裁定認為，警察逮捕時使用強制力必須「客觀合理」，考慮每個特定案件的所有事實和情況，包括所涉犯罪之嚴重性、嫌疑人是否對警察或其他人員之安全構成威脅，以及是否積極拒捕或企圖逃脫免逮捕⁷。然而，許多現實的經驗並不允許進行客觀分析，因為在現場之實際情況，要求警察人員使用強制力，須迅速進行客觀分析而作出決定，將導致所謂的「主觀客觀性」。又每個人對於各種情況之看法不同，美國最高法院之裁定亦很難適用⁸。

四、過度使用強制力

美國國家司法研究所（NIJ）是美國司法部下設置之研究、開發和評估機構。

⁶ Garner, J. H., Maxwell, C. D., & Heraux, C. G. (2002). *Characteristics associated with the prevalence and severity of force used by the police*. Justice quarterly, Vol. 19, pp705-746. Alpert, Geoffrey P. & Dunham, Roger G.(2004). *Understanding Police Use of Force: Officers, Suspects, and Reciprocity*. New York: Cambridge University Press. Pp 19-20.

⁷ Graham v. Connor. (1989). 490 U.S. 386.

⁸ Alpert, Geoffrey, & William, Smith.(1994). *Developing Police Policy: An Evaluation of the Control Principle*. American Journal of Police. Vol. 13. pp 1-20.

其認為執法人員在某些情況下，例如自衛或保護他人時，得使用強制力⁹。雖然警察和人民之間的互動多數是平和的，但在有些情況下，仍然可能需要使用強制力。而美國最高法院在 1989 年Graham訴Connor一案中作出判決，認為基於「客觀合理性」評估警察使用強制力並解釋其合理性，必須依警察在現場合理的判斷，而不是以後見之明來判斷，又合理性必須使事實情況具體化。亦即，在緊張、不確定和迅速發展之情況下，警察經常迫於在特定情況下，對所使用的強制力必須做出瞬間之判斷¹⁰。換言之，按最高法院見解，何時必要或合理使用強制力與過度使用強制力之間的界限應如何界定，係警察使用強制力的核心問題。另警察行政研究論壇（Police Executive Research Forum，簡稱PERF）則建議，比例性是確定合法使用強制力的良好措施，即意指民眾的抵抗程度是連續強制力中一個關鍵性法律因素。基此，過度強制力即警察在連續體系上使用的方法逾越了特定情況下允許的範圍¹¹。

五、使用連續強制力

使用連續強制力，係許多警察部門之指導方針，為員警與目標對象對抗時提供一系列選擇，並承認使用強制力的等級因各種情況而有差異。例如，國家司法機關對警察在使用連續強制力中對應等級之定義如下¹²：

- （一）**警察到場**：僅需警察存在，即可阻止犯罪或使局勢擴散，被認為是解決情況的最佳方法。
- （二）**口頭勸說**：即警察採取鎮定、無威脅的命令方式，如讓我看看您的身分證，可能會增加語氣音量並縮短命令，試圖其服從指令。縮短命令包括：停止、不要動。
- （三）**徒手控制**：警察以身體之力量控制現場情勢，即以軟技術（擒拿）及硬技術（跆拳道、柔道）拘束。
- （四）**低致命模式**：警察使用低致命技術控制現場情勢，可使用警棍、胡椒噴霧

⁹ The National Institute of Justice, *Police Use of Force*, Retrieved 2021/11/6, from <https://nij.ojp.gov/topics/law-enforcement/use-of-force>.

¹⁰ *Graham v. Connor* (1989), 490 U.S. 386.

¹¹ Police Executive Research Forum (2016), *Guiding Principles on Use of Force*, pp38-39. Retrieved 2021/11/6, from <http://www.policeforum.org/assets/30%20guiding%20principles.pdf>.

¹² The National Institute of Justice, *Police Use of Force*, Retrieved 2021/11/6, from <https://nij.ojp.gov/topics/law-enforcement/use-of-force>.

器、導電能量設備（Conducted Energy Devices，簡稱 CEDS），如 Tasers，它會在一定距離釋放高電壓、低電流的導電能量拘束制伏對象。

（五）致命武器：警察使用致命武器控制現場，此為連續過程中最後，也是最嚴厲的應對措施，僅於嫌犯對警察或他人構成嚴重威脅時才使用。

參、警察活動使用強制力之法理分析

一、警察活動之意涵及原理

（一）警察活動之意涵¹³

所謂「警察活動」，指的是在一定的警察機關與人員的結構下，所發揮的「對外行政作用」。亦即，警察日常的所作所為，包含了「警察應作什麼」，以及「要如何做才能有效」這兩個領域¹⁴。而這兩個領域，則有賴於國家賦予警察機關行使警察權的架構下，始得以實現。

（二）警察活動之原理

1. 遵守法律義務

基於法治國原則，行政機關有執行法律之權限，並負有執行之義務，而此義務有如下規定：

（1）禁止無法律依據之強制措施

強制活動必須要有具體的法律依據，若無法律依據，則不得有強制之情事。例如，現行犯之逮捕、警槍之使用，即屬於強制的行為，必須符合刑事訴訟法第 88 條及警械使用條例第 4 條第 1 項各款之要件，始得為之。至於任意活動，則無須個別的法律依據即可進行。惟警察活動如有過度干涉人民權利或自由之虞時，必須衡量公益上的必要性，

¹³ 警察活動，指除對外的行政作用外，內部警察活動亦包含在內。從行政法之角度觀察，內部的警察活動，屬於內部的行政活動，即包含警察機關組織內部之人、事、物、經費預算等。而本文此處所指之警察活動，係指外部警察活動。請參閱：章惠傑（2021），〈電氣警械管理法制之研究〉，中央警察大學警察政策研究所博士論文，頁 150。

¹⁴ 洪文玲、蔡震榮、鄭善印（2005），《警察法規》，新北市：國立空中大學，頁 68；鄭善印（2001），〈警察學與警察行政分與合之研究〉，收錄於中央警察大學行政管理系教授合著《警察學總論》，台北：五南出版，頁 69。

思考得行使態樣的限度¹⁵。

(2) 禁止行使法律目的外之權限

即為達成組織目的、責任而活動的義務，其所賦予之責任，不得與執行之義務有所差異。因之授權警察的法律，係為實現特定行政目的而設計的，必須依該目的而行使權限。而此所謂的「目的」，與組織設置的目的不同，係指權限之賦予更具體化之意旨。又權限規定的目的，須依個別的法律整體目的來判斷，例如，道路交通法規係為交通安全的順暢及為防止因道路交通而引起的障害，但關於駕駛執照的許可權限的目的，則是為了「確保交通安全」。另許可監督事業的調查權限，僅得行使該監督事業的權限，不得解為有犯罪偵查之權限¹⁶。

(3) 負有依法律行使權限之義務

中央或地方行政機關，對於法律所賦予之權限，必須依規定忠實的執行。而警察依法律授權，保護人民的權利、自由及維持公共安全秩序，是有其必要的。且在符合法律的形式、實質要件之場合，警察應積極的行使其權限。如不行使警察權限而致人民遭受侵害時，人民可請求國家賠償¹⁷。例如，日本最高裁判決昭和 57 年 1 月 19 日，有一名男子在飲食店，以小刀做出危險的動作，警察並無對該男子採取逮捕、保護、扣留小刀等措施，導致飲食店老闆遭該男子使用小刀造成重傷。依槍砲刀劍類持有等取締法第 24 條之 2 第 2 項規定，警察負有命交出小刀暫時保管之義務，然警察未將該小刀暫時保管導致該結果發生，而承認本件控訴。

(4) 負有為達成組織任務而活動之義務

組織係依警察法而設計的，而警察活動負有達成任務之義務，不僅要行使法律所賦予的權限，即使沒有具體的法律規定，仍有必要依情況而進行任意活動。至於任務之規定，則係依警察所進行的各種活動為

¹⁵ 田村正博(2007)，《今日における警察行政法の基本的な考え方》，東京：立花書房，頁 32、34-35。

¹⁶ 田村正博(2007)，前掲《今日における警察行政法の基本的な考え方》，頁 40-41；田村正博(2015)，《警察行政法解説》，東京：東京法令出版，第 2 版，頁 83。

¹⁷ 田村正博(2007)，前掲《今日における警察行政法の基本的な考え方》，頁 40；田村正博(2015)，前掲《警察行政法解説》，頁 83-84。

基礎¹⁸。

2. 尊重人權

(1) 禁止權限濫用

基於憲法上尊重個人基本權之原理，行政機關限制國民的權利、自由，不得超過必要之程度，或對於人民進行事實上不利益之活動。應在符合法定要件，且實際上有必要執行之情形，而本於職權行使。亦即警察行使權限未滿足法定要件，或該當形式上的要件，但實質上並無行使其權限之必要時，則該權限之行使為法律所不容許，此也是侵犯人權的行為。反之，在符合法律必要條件之場合，縱使係限制人民的權利自由，但因此為法律所承認，所以並非侵犯人權。另依法律限制人民權利自由者，除警察行使權限外，尚包括：稅務行政、建築規制、衛生行政，以及關於各種營業，主管行政機關所為撤銷許可處分，均屬個人權利自由之限制。而對於基本權，允許制約的界限與公益上的必要性（警察基於個人保護和維持公共安全之必要性），稱之為「比例原則」。

至於比例原則的內容為：(1)有公益上之必要性存在（規制立法，有規制目的之正當性）；(2)為有效適切達成目的，而該國民權利、自由之侵害程度，別無其他更小之侵害手段；(3)公益上的必要性，有超越對方不利益之情形¹⁹。

(2) 禁止行使過度及偏頗之權限

即法律規定有多種手段可解決情狀時，應選擇限制人權最低之手段，除非在其他手段不能解決或解決的可能性較低時，始得選擇限制人權程度較高之手段為之。所謂「不能以其他手段解決的情況」，並非實際上無法行使其他手段解決，而是依據當時的狀況，客觀、合理的判斷，認以其他手段解決有其困難，即為已足。至於實際手段之選擇，須由有效性的程度、保護利益的重要性及被侵害法益的重大性，三個要素綜合判斷。如果人權制約的程度與其他手段的有效性同等，當然可以選擇其他手段，惟在緊急必要的情況，可以人權制約較小手段解決，

¹⁸ 田村正博（2015），前揭《警察行政法解說》，頁 65。

¹⁹ 田村正博（2007），前揭《今日における警察行政法の基本的な考え方》，頁 8-9；田村正博（2015），前揭《警察行政法解說》，頁 47-48。

有不確定的可能性時，則可選擇人權制約較大而實際解決可能性較高之手段。尤其是為保護最重要的生命法益，採取人權制約較高的手段，是有其合理性的。至於警察權限的行使，與其他行政機關相同，必須公正，並依授與該權限的法律目的，合理平等處理²⁰。

二、進行警察活動之範圍及法律依據

日本學者宮田三郎氏認為，警察活動所保護之對象，限於下列範圍：一、個人生命、身體及財產之保護；二、犯罪預防、鎮壓及偵查、嫌疑人之逮捕；三、交通取締；四、維持公共安全；五、維持公共秩序；六、危險防止²¹；七、防止權力濫用²²。而我國學者根據警察活動之範圍，提出「司法警察」與「行政警察」的分類。前者的活動範圍，主要是以追緝犯罪為目的；後者的活動範圍，則主要是在預防犯罪、整頓交通、維持秩序與服務民眾。至於警察活動所需的法律依據，在司法警察方面，有刑法、刑事訴訟法；在行政警察方面，有警察行政實體法、警察行政程序法以及警察作用法²³。

警察活動之範圍若以「司法警察」與「行政警察」為分類，則警察機關或人員行使警察權，得採取之行為方式或作用，其類型極多，按洪文玲教授之見解，可類分為：「行政警察活動：包括意思表示之決定以及公權力措施，前者如警察命令、警察處分等；後者如攔停、查證身分、治安資料蒐集、鑑識措施、通知、即時強制、使用警械等。司法警察活動：包括佈線、喬裝跟蹤、監視、約談等各種犯罪調查行為，以及協助檢察官偵查犯罪，執行搜索、扣押、拘提、逮捕等刑事上保全犯罪證據之強制行為²⁴。」

然本文所探討警察使用之強制力，主要係聚焦於物理力之強制措施行為，至其他依法律規定所為之強制行為，例如：警察命令、警察處分、攔停、查證身分、治安資料蒐集、鑑識措施、通知、佈線、喬裝跟蹤、監視、約談、保全犯罪證據

²⁰ 田村正博（2015），前揭《警察行政法解說》，頁 84-86。

²¹ 所謂「危險」，係依預測損害的強度、範圍及損害發生的蓋然性，二者要素決定之。前者，是保護法益（生命、健康、財產）的重要性問題；後者，是有發生損害可能性較高的情狀。請參閱，宮田三郎（2002），《警察法》，東京：信山社，頁 57。

²² 宮田三郎（2002），前揭《警察法》，頁 54-57。

²³ 洪文玲、蔡震榮、鄭善印合著（2005），前揭《警察法規》，頁 68-69；洪文玲（2017），〈警察權〉，收於陳明傳等合著《警察學》，桃園市：陳明傳出版，頁 119、156。

²⁴ 洪文玲（2017），前揭〈警察權〉，頁 156。

等，則不在本文探討範圍。

三、警察使用強制力之一般法律原則

(一) 遵守法律明確性原則

由上述分析可知，國家基於統治權而賦予警察行使警察權，然而警察權分配之對象及範圍，若從組織法及作用法之角度觀察，則體現出不同之警察活動方式（如行政警察活動、刑事警察活動），進而行使警察職權達成警察任務²⁵。然警察在行使職權之過程當中，經常對人民採取干預措施，按我國憲法上所規定之基本權利，係最高位階之規範，且不容任何人侵犯，惟國家在不妨害社會秩序公共利益者，得以法律限制之²⁶。故警察活動行為，如屬任意性之事實行為，依組織法上權限或職權即可發動，無待作用法之授權；反之，如具命令、強制性質之法效行為，則受嚴格依法行政之拘束，必須有具體之權限規定，即有作用法之明確授權²⁷。

而明確性原則係導源於法治國原則之理念，故無須以憲法條文特別規定為依據。蓋國會制定之法律內容必須明確，人民始得預見何種行為為法律所禁止；如屬法律授權行政機關訂定之法規命令，則應具體明確，以維立法權與行政權之分際。至於大法官對於法規是否符合明確性原則之審查密度，區分為：涉及刑罰構成要件之規定，採嚴格要求；涉及行政罰構成要件之規定，採中度要求；涉及國家安全或主管機關專業考量之事項，採低度要求²⁸。又法律明確性可區分為兩類：一是法律規定的本身應明白及確定、二是授權發布法規命令的明確性，茲分述如下：

1. 法律明確性原則

行政程序法第 5 條規定，行政行為之內容應明確。此即表示國家任何的行為均須明確，不僅在文字用語的使用或各種事項應記載精確無誤，更重要者係理由完善。然法律係一種一般性抽象性的規範，在法條文字的使用上當難以明確。因之，所謂的法律明確性原則，對法律而言，毋寧更應視該規範對人民的重要性與影響性，以及所規範生活關係的可

²⁵ 章惠傑（2021），前揭〈電氣警械管理法制之研究〉，頁 116。

²⁶ 請參見大法官釋字第 443、559 號解釋。

²⁷ 洪文玲、蔡震榮、鄭善印（2005），《警察法規》，新北市：國立空中大學，頁 187。

²⁸ 吳庚、陳淳文（2017），《憲法理論與政府體制》，著者自版，頁 157-161。

能性，而於相對應的語言上盡可能精確表示²⁹。

另司法院釋字第 432 號解釋，提出符合法律明確性原則三項要件：(1) 意義非難以理解；(2) 受規範者可預見；(3) 司法審查得以確認。該號解釋文略以：「專門職業人員違背其職業上應遵守之義務，而依法應受懲戒處分者，必須使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則。對於懲戒處分之構成要件，法律雖以抽象概念表示，不論其為不確定概念或概括條款，均須無違明確性之要求。法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」

2. 授權明確性原則

當法律授權以命令為補充規定時，應符合授權明確性要求，亦即授權之「目的」、「內容」及「範圍」應具體明確。司法院釋字第 570 號解釋指出：「人民自由及權利之限制，依憲法第 23 條規定，應以法律定之。得由法律授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，始得據以發布命令，以符合憲法保障人民自由權利之本旨。」

(二) 遵守依法行政與比例原則

1. 依法行政原則

法治國原則要求，國家必須在法令的依據下，而為行政行為，始具有正當性與合法性。此所指之「法」，除憲法、法律、地方自治條例、行政命令以外，尚包括法律之一般原理原則。而依法行政原則，又可進一步區分為：

(1) 法律優位原則（又稱「消極依法行政原則」）

即國家一切的行政行為及行政活動，均不得牴觸法律之規定。行政行為不可牴觸法規範，包含任何形式的行政行為，諸如行政處分、行政

²⁹ 吳信華（2011），《憲法釋論》，台北：三民書局，初版，頁 89 以下。

契約、法規命令，甚至事實行為等³⁰。

(2) 法律保留原則（又稱「積極依法行政原則」）

憲法將某些事項保留予立法機關，必須由立法機關以法律加以規定者，即所謂法律保留原則。換言之，行政機關作成合法的行政行為，必須有法律之授權，不能僅以消極的不牴觸法律為已足，尚須有法律之明文依據³¹。惟此必須說明的是，法律保留有「憲法層次的法律保留」及「行政法層次的法律保留」，而前者所關注的是，國家的立法有無違憲的問題；後者所關注的是國家干預人民自由權利時，有無法律之依據及有無合乎法律之要求。兩者有其程度上之差異，司法院釋字第 443 號解釋理由書建立了層級化法律保留體系，對於法制作業提供了明確的判斷標準。

該號解釋理由書稱「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障……。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法令授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」

2. 比例原則

比例原則（亦稱「過度禁止原則」），為法治國家原則中一個重要的內涵原則，此乃為調和公利益間之衝突，達到符合實質正義理念的一種理性思考法則。所有國家行為均應遵行比例原則，尤其要求國家為達公

³⁰ 吳信華（2011），前揭《憲法釋論》，頁 69。

³¹ 吳庚、陳淳文（2017），前揭《憲法理論與政府體制》，頁 51-52。

益目的所採取的方法（手段）與其所侵害的私益間須「適當」、「必要」且「相當」，即有合理程度的比例關聯性³²。亦即，國家權力為達成某一特定目的而採取某一種方法或措施，必須合乎合理、比例之原則，方法與目的之間必須要符合適當性、必要性、狹義比例性³³。另在實定法上，行政程序法第 7 條、集會遊行法第 26 條、行政執行法第 3 條、警械使用條例第 6 條及社會秩序維護法第 19 條第 2 項、第 22 條第 3 項等，均有比例原則之明文規定。

又授權警察實施各種干預性措施之法規範，須符合憲法第 23 條公益目的、法律保留原則之規定，其實施之目的、對象、發動要件及權力界限，亦須符合比例原則³⁴。因此，在法治國原則之概念下，警察依法行政是基本要求，又「法」的內容必須明確，使警察執法有明確之依據，人民也有所適從，而在執法的過程中，亦必須符合比例原則。

四、警察使用強制力之相關規範

（一）概說

警察是以法令為依據的行政作用，所謂「行政作用」，係指國家依行政權所為一切行動而言³⁵。而警察負有危害防止與犯行追緝之雙重任務，凡對人民以命令或強制措施所施加之行為，均必須有法律之依據。

查刑事訴訟法第 90 條「被告抗拒拘提、逮捕或脫逃者，得用強制力拘提或逮捕之。但不得逾必要之程度。」、警察職權行使法第 7 條第 2 項「依前項第二款、第三款之方法顯然無法查證身分時，警察得將該人民帶往勤務處所查證；帶往時非遇抗拒不得使用強制力，…」及警械使用條例第 3 條第 1 款「協助偵查犯罪，或搜索、扣押、拘提、羈押及逮捕等須以強制力執行時。」，關於警察行使強制力有明文規定。

然從上揭條文意旨及前述分析不難發現，強制力之行使，主要是運用物理力之強制行為，因此，「強制力」之定義似可解為：「警察行使強制力，除運用物理力之強制行為外，亦包含實施物理力前階段之下命行為（即作

³² 吳信華（2011），前揭《憲法釋論》，頁 80。

³³ 法治斌、董保城（2003），《憲法新論》，台北：三民書局，初版，頁 45。

³⁴ 洪文玲（2012），〈警察法上暫時處置之研究〉，《警察法學》，第 11 期，頁 201。

³⁵ 梅可望（2002），《警察學原理》，臺灣警察專科學校出版，修訂 4 版，頁 3-5。

為、不作為或忍受之義務)³⁶」。

(二) 強制力之使用類型

警察人員運用物理力所實施之強制措施行為，即體現在警械使用條例第 1 條「警察人員執行職務時，所用警械為棍、刀、槍及其他經核定之器械。」，而警械之種類與規格，則係依據該條例第 1 條第 3 項，授權由行政院訂定「警察機關配備警械種類及規格表」，經 95 年 5 月 30 日行政院院臺治字第 0950023793 號函頒修正後，共計四大類（即棍、刀、槍及其他器械類）、三十一種規格。

(三) 強制力之使用規範

警械使用條例為我國警察人員執勤使用警械之準據，對於警察勤務之執行至關重要，影響民眾權益甚鉅³⁷。而目前警察執勤所佩帶之警械及應勤裝備有：警槍、拋射式電擊器、防護型噴霧器（即辣椒水）³⁸、警棍、警鏢等、以及對違反集會遊行之民眾驅離，所使用之高壓噴水車，均屬對於人民運用該等警械使用強制力，亦即屬於強制性干預措施，必須受到法的制約，始能符合依法行政之要求³⁹。

雖然警械使用條例於第 2 條⁴⁰及第 3 條⁴¹規定使用警棍指揮及制止；第 4 條⁴²規定使用警刀或槍械；其他經核定之器械，於第 4 條第 2 項及警察職

³⁶ 洪文玲、劉嘉發、張淵崧、章惠傑、蔡一銘（2017），《研修警械使用條例》，內政部警政署刑事警察局委託研究，頁 38-39。

³⁷ 洪文玲、劉嘉發、張淵崧、章惠傑、蔡一銘（2017），前揭《研修警械使用條例》，頁 9。

³⁸ 由於市面上有販售未禁止持有防身用之防狼噴霧器，因而將防護型噴霧器歸類為「應勤裝備」。

³⁹ 陳正根（2013），〈論警察職權行使之重要措施〉，收於氏著《警察與秩序法研究（二）干預行政與基本人權之保障》，台北：五南出版，頁 52。

⁴⁰ 警械使用條例第 2 條：「警察人員執行職務時，遇有下列各款情形之一者，得使用警棍指揮：一、指揮交通。二、疏導群眾。三、戒備意外。」

⁴¹ 警械使用條例第 3 條：「警察人員執行職務時，遇有下列各款情形之一者，得使用警棍制止：一、協助偵查犯罪，或搜索、扣押、拘提、羈押及逮捕等須以強制力執行時。二、依法令執行職務，遭受脅迫時。三、發生第四條第一項各款情形之一，認為以使用警棍制止為適當時。」

⁴² 警械使用條例第 4 條：「警察人員執行職務時，遇有下列各款情形之一者，得使用警刀或槍械：一、為避免非常變故，維持社會治安時。二、騷動行為足以擾亂社會治安時。三、依法應逮捕、拘禁之人拒捕、脫逃，或他人助其拒捕、脫逃時。四、警察人員所防衛之土地、建築物、工作物、車、船、航空器或他人之生命、身體、自由、財產遭受危害或脅迫時。五、警察人員之生命、身體、自由、裝備遭受強暴或脅迫，或有事實足認為有受危害之虞時。六、持有兇器有滋

權行使法第 20 條第 1 項⁴³，均有規定使用之依據。惟上述各類警械，各有其特性及功能上使用之差異性，對於強制力之運用，亦有其強弱程度之別，基於法律明確性原則，應分別制（訂）定相關使用規定，其內容至少包含：應遵守相關之限制、使用程序、注意事項等⁴⁴。茲就現行警察使用強制力之相關規範，臚列如下⁴⁵：

1. 警槍：內政部警政署於 105 年 8 月 4 日，以警署刑司字第 1050005258 號函頒《警察人員使用槍械規範》。
2. 拋射式電擊器：內政部警政署於 110 年 11 月 19 日，以警署行字第 1100159752 號函頒《警察人員使用拋射式電擊器規範》。
3. 防護型噴霧器：內政部警政署於 105 年 11 月 10 日，以警署行字第 1050164333 號函頒《警察人員使用防護型應勤裝備注意要點》。
4. 警棍：僅於警械使用條例規定警棍使用之時機，至於其使用之規範及報告之程序要件，並無明定⁴⁶。
5. 警銬：內政部警政署於 108 年 1 月 29 日，以警署刑司字第 1080000605 號函頒《警察人員使用警銬規範》。另內政部警政署於 110 年 9 月 24 日，以警署刑司字第 1100004972 號修正《警察人員使用警銬規範》第 4 點。
6. 高壓噴水車⁴⁷：內政部警政署於 104 年 4 月 8 日，以警署保字第 1040079793 號函頒《警察人員使用高壓噴水車應行注意事項》。

（四）評析

基於法治國依法行政之要求，任何強制措施，凡具有法效果之事實行為，均必須受到法律明確性原則及法律保留之拘束。對於上述各種警械使

事之虞者，已受警察人員告誡拋棄，仍不聽從時。七、有前條第 1 款、第 2 款之情形，非使用警刀、槍械不足以制止時（第 1 項）。前項情形於必要時，得併使用其他經核定之器械（第 2 項）。」

⁴³ 警察職權行使法第 1 項：「警察依法留置、管束人民，有下列情形之一者，於必要時，得對其使用警銬或其他經核定之戒具：一、抗拒留置、管束措施時。二、攻擊警察或他人，毀損執行人員或他人物品，或有攻擊、毀損行為之虞時。三、自殺、自傷或有自殺、自傷之虞時。」

⁴⁴ 引自章惠傑（2021），前揭〈電氣警械管理法制之研究〉，頁 204-205。

⁴⁵ 本文礙於篇幅限制，無法針對各該規範內容逐一說明，併此指明。

⁴⁶ 章惠傑（2015），〈警察處理群聚活動警械使用範圍之研究〉，收錄於《中央警察大學學報》第 52 期，頁 77。

⁴⁷ 此類警械運用於防處聚眾活動，係對於違法集會遊行之民眾驅離使用。

用規範，本文提出下列幾點看法：

1. 使用警槍部分

《警察人員使用槍械規範》係屬行政規則之層級，其內容因涉及警槍之運用，且屬干預強度較高之強制措施性質之事實行為，雖然員警受到內部效力拘束，但實際上所實施之法效果關乎到人民之生命、身體、財產權之保障。職是，為遵守法律保留原則，應基於法律授權將行政規則提升至法規命令之層級較為妥當。

2. 使用拋射式電擊器部分

內政部警政署曾於 108 年 7 月 31 日以警署行字第 1080121284 號訂定《有關員警使用拋射式電擊器使用及相關注意事項》函頒各級警察機關。然其所規定使用拋射式電擊器之使用時機及法律效果，係直接適用警械使用條例之規定。而警械使用條例第 1 條僅授權行政院訂定警械種類及規格表，不及於警械使用之程序、限制、注意事項及其他相關規定，就法律明確性原則言，似有不足。其後雖於 110 年 11 月 19 日訂定《警察人員使用拋射式電擊器規範》，有對於使用之程序、限制、注意事項及其他相關規定予以明確規範，惟其屬性亦屬行政規則之層級。據研究指出，拋射式電擊器之使用也有可能造成人民傷亡，因而從人權保障及干預程度觀察，若以行政規則之形式規定，其法規層級未免過低，至少應提升至法規命令之層級，或另制定法律層級之專法⁴⁸。

3. 使用警棍部分

由於我國現行警械使用條例，對於警棍之使用僅規定使用時機，至於其使用之規範及報告之程序要件，則無明文規定，以致警察人員曾於防處聚眾活動時，因使用警棍而造成損傷。例如：

2008 年 11 月 4 日在台北圓山飯店舉行的第二次江陳會談，係針對兩岸包機直航新航線及增加班次與航點、兩岸海運直航、全面通郵、食品安全管理機制，及面對世界金融風暴兩岸如何應對等問題進行協商。本次會談引起以民主進步黨為主的反對人士發動大規模抗議活動，11 月 6 日晚間群眾失控並與警方爆發流血衝突，群眾向維安警力投擲石塊、保

⁴⁸ 詳細說明請參閱：章惠傑（2021），〈警察使用電擊槍之可行性分析〉，收錄於《中國行政評論》，第 27 卷第 2 期，頁 27-85；引自章惠傑（2021），前揭〈電氣警械管理法制之研究〉，頁 204-206。

特瓶、汽油彈、排泄物，而警方則以警棍、盾牌還擊。此次事件共造成超過 200 人受傷，其中包含 149 名警察⁴⁹。

2014 年 3 月 18 日在支持《兩岸服務貿易協議》應先立法再審查的學生佔領立法院議場持續 6 天後，行政院院長江宜樺和中華民國總統馬英九接連表示不能接受學生要求退回《兩岸服務貿易協議》的訴求，引起許多抗議群眾的不滿。3 月 23 日晚上 7 時 30 分，200 多名原本聚集在立法院的抗議學生以及民眾在聽到廣播號召後陸續包圍行政院。到了晚上 7 時 35 分，數百名翻過行政院正門的抗議群眾與駐守在行政院的 200 名警衛發生激烈推擠衝突，最後警方於 24 日清晨 5 時 30 分完成行政院院區與周邊地區的驅離任務。而根據內政部統計至 3 月 24 日為止，共有 174 名警員與民眾受傷，其中有 119 名是警員。大部分受傷情況都是輕微挫傷或者擦傷，不過也有部分因為遭到警棍或者盾牌毆打而流血受傷⁵⁰。

因此，為符合法律明確性原則及避免警察人員使用警棍不當而侵犯人民權益，有必要訂定《警察人員使用警棍規範》，明定其使用時機、使用規範及報告之程序要件，以作為使用警棍之管制機制⁵¹。

肆、警察使用強制力之實務分析

一、序說

警察人員執勤經常遭遇各種突發狀況，而在面對各種不同之情境，應如何選擇使用強制力採取反制？所採取之強制力手段是否符合比例原則？其判斷之標準又為何？現行法均無明確之規範，以致常被民眾認為行使強制力過當而遭投訴或爭訟。因此，本文透過實務分析說明警察在執勤面對民眾反抗使用強制力所遭遇之困境，並參考美國連續強制力及前述之說明，提出依民眾抗拒之強弱程度而採

⁴⁹ 陳雲林訪臺爭議與衝突。維基百科，2021 年 12 月 5 日，取自：

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%99%B3%E9%9B%B2%E6%9E%97%E8%A8%AA%E8%87%BA%E7%88%AD%E8%AD%B0%E8%88%87%E8%A1%9D%E7%AA%81>。

⁵⁰ 323 佔領行政院事件。維基百科，2021 年 12 月 5 日，取自：

<http://zh.wikipedia.org/wiki/323%E4%BD%94%E9%A0%98%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E4%BA%8B%E4%BB%B6>。

⁵¹ 詳細說明請參閱：章惠傑（2015），〈警察處理群眾活動警械使用範圍之研究〉，收錄於《中央警察大學學報》，第 52 期，頁 67-87。

取相對應等級之強制力控制層級表，提供警察人員在面臨各種不同情境時，可依民眾反抗程度而立即採取相對應等級之反制措施，以保障員警執勤安全。

二、法院判決

(一) 臺灣臺北地方法院 103 年度自字第 61 號刑事判決

在發生 3 2 3 陳抗事件後，黃○○所掌理的臺北市政府警察局於展開驅離民眾的行動過程時，部分值勤員警違反比例原則使用暴力，以肢體或持警械毆擊陳抗民眾，至少造成周○○等 41 人，分別受有身體上傷害，如此強制力實施的嚴厲性，構成不人道的處遇或懲罰，有違《公民與政治權利公約》（下稱公政公約）、警察職權行使法與警械使用條例等相關規定，國家不僅須有效調查，而且須查明應承擔罪責的施暴員警，並賠償被害人。又民眾的和平集會權，受中華民國憲法第 14 條及《公政公約》第 21 條⁵²所明文保障，即便民眾於集會遊行法第 6 條規定禁止集會遊行的區域舉行，只要屬於和平集會，政府即應予以一定限度的尊重與容忍，不得任意下令全面驅離，縱使有加以限制的必要，亦應遵循比例原則為之；違反比例的強制力實施所肇致的身體與精神痛苦，構成不人道的處遇或懲罰，違反《公政公約》第 7 條⁵³規定，國家對其申訴須有效調查，查明須承擔罪責的參與者，並賠償被害人。

(二) 臺灣高等法院 109 年度上國字第 16 號判決

103 年 3 月 17 日下午立法院委員會宣布「服貿協議視為完成審查，送交院會存查」，學生及公民團體於翌日（18 日）晚間衝入立法院內表達抗議。另有民眾自同年 3 月 23 日下午 4、5 時許起，未經申請集會許可即前往行政院及周邊區域進行集結抗議。惟因同日晚間 7 時 30 分許，抗議民眾破壞拒馬侵入行政院建築物內，北市警察局當晚 10 時許開會後，決定執行淨化（空）行政院區任務，因而造成許多民眾受傷。

⁵² 公政公約第 21 條，和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。

⁵³ 公政公約第 7 條，任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。

該院經查，淨空行政院任務核屬北市警察局所屬員警承命解散違法集會之強制力實施，於制止命令解散進而實施強制驅離時，仍應有比例原則之適用，即在行政院禁制區進行之非法集會活動，主管機關雖得命令解散，且於進行柔性勸說、喊話、命令民眾自行解散仍無效果時，顯然無法達成維護公共利益之目的，在衡酌上述欲維護之公共利益及集會群眾之集會自由後，自得採取以強制力驅離之方式為之，惟仍應注意方式之適當性及必要性，不得逾越所欲達成目的之必要限度。準此，在北市警察局所屬員警實施強制力執行驅離勤務過程中，自應以使陳情抗議民眾離開禁制區作為所欲達成之目的，所採取之方法，可以包含以強制力促使不配合離開的陳情抗議民眾離開管制區的合理行為（例如：將手勾手的陳情抗議民眾的身體分開、將坐躺的陳情抗議民眾抬離等），且既以強制力進行驅離，於員警實施強制力的過程中，難免會有發生摩擦、碰撞、拉扯等情狀，而使陳情抗議民眾之身體受傷或財物受損，如果有因此造成受驅離陳情抗議民眾之身體受傷、財產受損者，在不逾越前述比例原則的範圍內，仍然屬於依法行政的行為，自無警械條例及國賠法所定不法性質之國家賠償責任，惟如已逾越比例原則之過當行為，甚或逸脫前述目的而攻擊民眾，既然已經超出依法行政之範圍，自不能仍以執行驅離違法集會勤務為由而阻卻行為之不法性。

台北市政府警察局所屬員警基於集會遊行法、警察職權行使法等法律規定，固有制止違法集會並命令解散之權限，且為達命令解散目的，手段應包含驅離民眾、對於非擁有武力之民眾輔助使用警棍以動用必要限度內之強制力（不應包含刀、槍等殺傷力強大之警械）；所謂必要，當指達成執行目的時，應以對人民權益侵害最少之適當方法為之，留意不得傷及受驅離民眾之致命部位或無關之他人，類似於手段是否選擇侵害最小之比例原則檢驗。而員警動用強制力驅離此類非法集會之民眾，衡量其強制力之運用是否必要，現實上本應考量解散違法集會之急迫性、規模大小、是否遇有集會人士抵抗及抵抗之強度等個案情節之不同，保留員警執法過程中一定之即時合理判斷權限，但仍不應在明顯不成比例之狀況下進行驅離解散，例如已經驅離仍加以毆擊、為加以驅離而恣意針對民眾身體脆弱致命部位反覆擊打等過激手段。

法院對於警察使用強制力之合理判斷比較表

民眾抗拒行為	強制力使用之手段	有無過當
陳情民眾不配合離開禁制區	將手勾手的陳情抗議民眾的身體分開、將坐躺的陳情抗議民眾抬離	無
	必要限度內使用警棍	無
	使用刀、槍等殺傷力強大之警械	有
陳情民眾已遭驅離	仍對被驅離民眾攻擊	有

三、評析

(一) 警察使用強制力具有裁量權限

司法院釋字第 535 號解釋意旨略以：「……，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，併此指明。」也由於此號解釋之問世，始制定警察職權行使法，並參酌社會實際狀況，賦予警察人員執行勤務時應付突發事故之權限。按上述法院意旨認為，警察在各種使用強制力之場合，應依其所欲達成之目的而採取適當之手段，倘逾越此範圍，即屬過當。

(二) 僅強調應遵守比例原則，惟並未具體指出合理判斷之標準為何

上述法院見解，均強調警察使用強制力應遵守比例原則，且以最小之侵害性為檢驗標準，惟並未進一步明確指出，警察在執行各種勤務時，所面臨瞬息萬變的情狀，應如何採取不同之強制力手段。

伍、結論與建議

一、結論

「警察」之概念，係指為維持公共安全及秩序，而對於個人命令（警察下命），或行使實力（即時強制等）或強制力（包含心理影響力），限制個人權利自由之作用而言。而「警察權」係指，國家為維護公共安全與秩序，並防止公眾或個人遭

受危害，基於一般統治權，得在法律規定範圍內，對於國民以命令、強制，限制其權利自由的行政作用。亦即，凡對於人民採取命令、強制措施等手段之行為，均必須受到法治國依法行政、法律明確性原則之拘束。職是，基於人權之保障及符合依法行政、法律明確性原則，《警察人員使用槍械規範》及《警察人員使用拋射式電擊器規範》，均屬行政規則之層級，雖然員警受到內部效力拘束，但實際上所實施之法效果關乎到人民之生命、身體、財產權之保障。因此，為遵守法律保留原則，應基於法律授權將行政規則提升至法規命令之層級較為妥當。同時，為避免警察人員使用警棍不當而侵犯人民權益，有必要訂定《警察人員使用警棍規範》，以作為使用警棍之管制機制。

再者，警察負有危害防止與犯行追緝之雙重任務，執勤員警在進行警察活動時，通常係先以盤查手段為開端，然受盤查之民眾可能會因本身交通違規、或為通緝犯、或酒駕、或精神異常等因素，而對警察有各種反抗之行為，又警察在面對各種突如其來之反抗行為，如何在現場立即判斷採取何種相對應等級之反制措施，倘若抗拒之強度達到可使用各該等級之警械程度（第五級至第七級，係使用各種警械之強制力措施，依相關規定使用警械），即可依各該警械之規定使用強制力，至其使用之合法性，則依相關之規定判斷，此較無疑義；惟抗拒之強度，若未達使用各該警械之程度時（即第一級至第四級，為使用警械前階段之強制力措施），究應採取何種手段之強制力，則面臨相當大的挑戰，蓋遍查現行相關法令，並無針對「強制力」有一明確規範，以致警察人員在使用強制力時，常遭致誤解為使用強制力過當，逾越比例原則云云。

基此，警察在強制力之運用上，應秉持最小侵害性原則，避免強制力濫用而造成人民更大程度之傷害，然警察在執法過程中遇有民眾抗拒時，應如何依抗拒程度採取相對應等級之強制力，學理上依其達成之目的，將使用強制力之手段程度，依序作出下列分級^{54、55}：

第一級「警察到場（出現）」：如警察出現已達其目的時，即不需再使用進一級之

⁵⁴ Skolnick, J. and J. Fyfe. (1993). *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. Pp38-39. New York: The Free Press.

⁵⁵ 按美國紐約市警察局的強制力分級，分為三個層級（NYPD Annual Use-of-Force Report）；聯邦執法訓練中心，分為五個層級；Siddle & White (1994)，則分為九個層級。本文認為，強制力之層級不宜過多，也不宜過少。如因層級過多，可能造成員警在執勤時適用上之困擾；如因層級過少，則又可能造成員警在選擇強制力手段時，會有模糊空間。因此，採取此七個層級，較符合員警可依執勤所面臨不同之情狀，而採取相對應之反制手段。

強制力。

第二級「口頭勸說」：即警察出現未達其目的時，則以口頭勸說當事人（相對人）。

第三級「口頭命令」：即口頭勸說無效者，則以命令的口吻告知當事人（相對人）。

第四級「支配掌控」：即要求當事人（相對人）為特定之作為或舉動，尚未碰觸其身體，其目的在控制現場局勢。

第五級「肢體技術控制」：即以警察逮捕技術徒手控制肢體，例如以腕力（警察逮捕術）控制當事人（相對人）。

第六級「使用（裝備）低致命武器」：如使用警棍、防護型噴霧器或電擊器。

第七級「使用致命武器」：如使用槍械。

按照上述之強制力分級，由弱至強依序為：警察到場（出現）、口頭勸說、口頭命令、支配掌控、肢體技術控制、使用裝備（低致命武器）、使用致命武器，然而警察遭遇是類情境，應另以相對應的控制層級表，採取適當之手段⁵⁶：

強制力控制層級表

強制力層級	民眾抗拒程度 / 情形	強制力控制強度	建議使用之手段 / 方法
第一級	服從警察指令	警察到場（出現）	警察出現 / 口頭勸說
第二級	口頭無任何表示，但肢體已表現出不滿之態度	口頭勸說	警察出現 / 口頭勸說 / 口頭命令
第三級	言詞表達不滿，但未危及警察或他人	口頭命令	口頭勸說 / 口頭命令 / 支配掌控
第四級	消極不配合警察，但未造成警察或他人之傷害	支配掌控	口頭命令 / 支配掌控 / 呼叫警網支援 / 以優勢警力控制現場
第五級	積極以行動抗拒，有引發警察或他人傷害之虞	肢體技術控制	口頭命令 / 支配掌控 / 呼叫警網支援 / 以優勢警力控制現場 / 以警察逮捕術制伏 / 使用警棍 / 防護型噴霧器 / 電擊器
第六級	以暴力攻擊警察或他人，但尚未達嚴重傷害程度	使用低致命武器	呼叫警網支援 / 以警察逮捕術制伏 / 使用警棍 / 防護型噴霧器 / 電擊器

⁵⁶ 洪文玲、劉嘉發、張淵崧、章惠傑、蔡一銘（2017），前揭《研修警械使用條例》，頁 38-40；章惠傑（2017），〈警察人員使用警槍之法規範暨階段性程序之探討——以日本法制為例〉，收錄於中央警察大學《警政論叢》，第 17 期，頁 10-11。

強制力層級	民眾抗拒程度 / 情形	強制力控制強度	建議使用之手段 / 方法
第七級	致命攻擊，已達嚴重傷害程度	使用致命武器	呼叫警網支援 / 以警察逮捕術制伏 / 使用警棍 / 防護型噴霧器 / 電擊器 / 使用警槍

此分級控制模式，可依警察實務上經常遇到的情況加以設計運用。例如，警察於盤查或臨檢，民眾消極抗拒或積極抵抗時、逮捕之人犯有無持凶器拒捕或脫逃時、民眾有無持凶器而對警察或第三人為暴力攻擊行為時……等諸多情況，設計強制力分級層次及相對應的強制力控制方法。惟須特別說明的是，上述控制層級表「建議使用之手段」欄，並非絕對必須使用該等級之手段，若降一級即可達目的時，則可使用降一級之手段方式；若該等級之手段無法達其目的時，則使用進一級之手段方式，亦未嘗不可。但必須注意，警槍之運用，仍是最後且是不得已之手段。

二、建議

綜合前述理論及實務分析，警察人員在執行各項勤務，如巡邏、路檢盤查、聚眾活動之處理…，經常面臨各種不同情境之突發狀況，應如何選擇使用強制力採取反制？所採取之強制力手段是否符合比例原則？其判斷之標準又為何？基於人權保障及依法行政原則，對於「強制力」之強弱程度、警察人員應如何依制伏對象之反抗程度實施「強制力」，均必須透過法令明確規範強制力控制層級表，為使警察人員執行勤務，行使強制力時有明確規範，即有必要修正警械使用條例第3條2項，同時授權訂定強制力控制層級表（如上述強制力控制層級表），而為警察人員在執行各項勤務使用強制力之準據。

至其警械使用條例第3條2項，修正建議如下：

修正條文	現行條文	說明
第三條警察人員執行職務時，遇有下列各款情形之一者，得使用警棍制止： 一、協助偵查犯罪，或搜索、扣押、拘提、羈押及逮捕等須以強制力執行時。 二、依法令執行職務，遭受脅迫時。 三、發生第四條第一項各款	第三條警察人員執行職務時，遇有下列各款情形之一者，得使用警棍制止： 一、協助偵查犯罪，或搜索、扣押、拘提、羈押及逮捕等須以強制力執行時。 二、依法令執行職務，遭受脅迫時。 三、發生第四條第一項各款	一、第一項未修正。 二、員警執行職務時，經常遭遇各種不同情境而使用強制力。惟因現行法對於強制力應如何行使？應選擇何種強制力？採取反制措施，並無明確規範，以致常被民眾認為行使強制力過當，逾越比例

修正條文	現行條文	說明
情形之一，認為以使用警棍制止為適當時。 <u>前項第一款執行強制力，應依抗拒之強弱程度，採取相對應層級反制措施，有關強制力控制層級表，由內政部定之。</u>	情形之一，認為以使用警棍制止為適當時。	原則，而被提起刑事告訴。為使員警行使強制力，能明確依抗拒之強弱程度而採取相對應等級之反制措施，爰增訂第二項。

參考文獻

- 李震山（2016），《警察行政法論：自由與秩序之折衝》，台北：元照出版，修訂 4 版。
- 吳庚（2010），《行政法之理論與實用》，著者自版，增訂 11 版。
- 吳庚、陳淳文（2017），《憲法理論與政府體制》，著者自版。
- 吳信華（2011），《憲法釋論》，台北：三民書局，初版。
- 法治斌、董保城（2003），《憲法新論》，台北：三民書局，初版。
- 洪文玲、蔡震榮、鄭善印（2005），《警察法規》，新北市：國立空中大學。
- 洪文玲（2012），〈警察法上暫時處置之研究〉，《警察法學》，第 11 期。
- 洪文玲（2017），〈警察權〉，收於陳明傳等合著《警察學》，桃園市：陳明傳出版。
- 洪文玲、劉嘉發、張淵崧、章惠傑、蔡一銘（2017），《研修警械使用條例》，內政部警政署刑事警察局委託研究。
- 梅可望（2002），《警察學原理》，臺灣警察專科學校出版，修訂 4 版。
- 陳正根（2010），〈論警察處分行使之法律要件與原則〉，收於氏著《警察與秩序法研究（一）》，台北：五南出版。
- 陳正根（2013），〈論警察職權行使之重要措施〉，收於氏著《警察與秩序法研究（二）干預行政與基本人權之保障》，台北：五南出版。
- 陳正根（2017），〈我國警察任務規範之探討——以任務競合與警察法修正為核心〉，收錄於《警察法學》，第 33 期，中央警察大學法律學系出版。
- 陳英淙、黃惠婷（2007），《法治國之警察理念與權限》，台北：元照出版。
- 章惠傑（2015），〈警察處理群聚活動警械使用範圍之研究〉，收錄於《中央警察大學學報》，第 52 期。

- 章惠傑（2017），〈警察人員使用警槍之法規範暨階段性程序之探討——以日本法制為例〉，收錄於中央警察大學《警政論叢》，第 17 期。
- 章惠傑（2021），〈警察使用電擊槍之可行性分析〉，收錄於《中國行政評論》，第 27 卷第 2 期。
- 章惠傑（2021），〈電氣警械管理法制之研究〉，中央警察大學警察政策研究所博士論文。
- 鄭善印（2001），〈警察學與警察行政分與合之研究〉，收錄於中央警察大學行政管理系教授合著《警察學總論》，台北：五南出版。
- 田上穰治（2004），《警察法》，東京：有斐閣，新版。
- 田村正博（2007），《今日における警察行政法の基本的な考え方》，東京：立花書房。
- 田村正博（2015），《警察行政法解説》，東京：東京法令出版，第 2 版。
- 宮田三郎（2002），《警察法》，東京：信山社。
- Alpert, Geoffrey P. & Dunham, Roger G. (2004). *Understanding Police Use of Force: Officers, Suspects, and Reciprocity*. New York: Cambridge University Press.
- Alpert, Geoffrey, & William, Smith. (1994). *Developing Police Policy: An Evaluation of the Control Principle*. American Journal of Police. Vol. 13.
- Greene, Jack, & Alpert, Geoffrey P. (1999). *Police Overview*. In *Violence in America: An Encyclopedia*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Garner, J. H., Maxwell, C. D., & Heraux, C. G. (2002). *Characteristics associated with the prevalence and severity of force used by the police*. Justice quarterly, Vol. 19.
- Graham v. Connor. (1989). 490 U.S. 386.
- Stone, Deborah A. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. (3rd ed.) . W. W. Norton & Company.
- Skolnick, J. and J. Fyfe. (1993). *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. New York: The Free Press.
- The National Institute of Justice, *Police Use of Force*, Retrieved 2021/11/6, from <https://nij.ojp.gov/topics/law-enforcement/use-of-force>.
- Police Executive Research Forum(2016), *Guiding Principles on Use of Force*, Retrieved 2021/11/6, from <http://www.policeforum.org/assets/30%20guiding%20principles.pdf>

附錄一

民國 95 年 5 月 30 日修正警械種類規格表

警察機關配備警械種類及規格表			
種類		規格	備考
棍	警棍	木質警棍	
		膠質警棍	
		鋼（鐵）質伸縮警棍	
刀	警刀	各式警刀	
槍	手槍	各式手槍	
	衝鋒槍	各式衝鋒槍	
	步槍	半自動步槍	刪除「卡柄槍」
		自動步槍	
	霰彈槍	各式霰彈槍	
	機槍	輕機槍	
		重機槍	
	火炮	迫擊砲	
		無後座力砲	
		戰防砲	
其他器械	瓦斯器械	瓦斯噴霧器（罐）	
		瓦斯槍	
		瓦斯警棍（棒）	
		瓦斯電氣警棍（棒）	
		瓦斯噴射筒	
		瓦斯手榴彈	
		煙幕彈（罐）	
		鎮撼（閃光）彈	
	電氣器械	電氣警棍（棒）（電擊器）	
		擊昏槍	
		擊昏彈包	
	噴射器械	瓦斯粉末噴射車	
		高壓噴水噴瓦斯車	
		噴射裝甲車	
	應勤器械	警銜	
		警繩	
		防暴網	增列

附錄二

法規名稱：警察人員使用槍械規範

公發布 / 函頒日期：民國 105 年 08 月 04 日

- 一、內政部警政署（以下簡稱本署）為迅速排除對社會治安及人民之急迫危害，並保障警察人員執勤安全，使警察人員合理、合法使用槍械，特訂定本規範。
- 二、各機關對於警察人員使用槍械適法性之判斷基準，應以用槍當時警察人員之合理認知為主，事後調查或用槍結果為輔。
- 三、警察人員執行職務使用槍械，應就現場所認知之全般情況，審酌下列情形綜合判斷：
 - （一）使用對象：
 1. 暴力行為或犯罪危害程度。
 2. 持有武器或危險物品種類。
 3. 有無使用酒類或毒品。
 4. 當時心理及精神狀態。
 - （二）現場參與人數多寡。
 - （三）現場人、車及建築物等密集程度。
 - （四）使用其他非致命性武器或攔截圍捕等替代方式之可行性。
- 四、警察人員執行各項職務時，研判自身或他人可能遭受襲擊時，得持槍警戒。
- 五、警察人員執行職務時，遇有下列各款情形之一者，得鳴槍制止：
 - （一）發生暴力犯罪且持續進行時。
 - （二）群眾聚集挑釁、叫囂、互毆或意圖包圍警察人員，情勢混亂時。
 - （三）犯罪嫌疑人意圖逼近、挾持、攻擊警察人員或他人，或有其他不當舉動時。
 - （四）犯罪嫌疑人意圖駕駛交通工具攻擊警察人員或他人，或駕駛行為將危及其他人、車時。
 - （五）犯罪嫌疑人持有兇器或其他危險物品，受警察人員告誡拋棄，仍不遵從時。
 - （六）警察人員防衛之重要設施有遭受危害之虞時。
 - （七）其他治安事件於警察人員或他人有遭受危害之虞時。
- 六、警察人員執行職務時，遇有下列各款情形之一者，得逕行射擊：

- (一) 持有致命性武器或危險物品或以暴力、交通工具等攻擊、傷害、挾持、脅迫警察人員或他人時。
- (二) 有理由認為犯罪嫌疑人持有致命性武器或危險物品或以暴力、交通工具等意圖攻擊警察人員或他人，不及時制止將危及警察人員或他人生命或身體安全時。
- (三) 持有致命性武器或危險物品之犯罪嫌疑人拒捕脫逃，將危及警察人員或他人生命或身體安全時。
- (四) 意圖奪取警察人員配槍或其他可能致人傷亡之裝備時。
- (五) 其他危害警察人員或他人生命或身體安全，情況急迫時。

七、警察人員使用槍械後，應於用槍現場為下列之即時處置：

- (一) 現場有人員傷亡時，應迅速通報救護或送醫，並作必要之保護或戒護。
- (二) 通報並協助保全現場及蒐集證據。
- (三) 將經過情形報告該管長官。

八、警察人員用槍致人傷亡時，所屬警察機關應立即辦理下列事項：

- (一) 通知受傷或死亡者之家屬或指定之親友。
- (二) 成立處理小組進行事實調查及用槍適法性之審查。
- (三) 指派專人協助警察人員涉訟法律輔助，並提供心理諮商輔導。
- (四) 依法進行賠償或補償等相關事宜。

九、各警察機關辦理用槍教育訓練，應結合警械使用條例及本規範之規定。遇有使用槍械造成重大或敏感之案件，應主動撰寫案例，報由本署彙編訓練教材，以辦理射擊教官講習及提供各警察機關實施訓練，增進警察人員正當、合理用槍之正確觀念，及加強現場執勤時之快速反應能力。

附錄三

法規名稱：警察人員使用拋射式電擊器規範

公發布 / 函頒日期：民國 110 年 11 月 19 日

- 一、內政部警政署（以下簡稱本署）為保障人民權益、維持公共秩序及保護社會安全，提升警察人員使用拋射式電擊器執法效能，特訂定本規範。
- 二、各機關對於警察人員使用拋射式電擊器適法性之判斷基準，應以使用拋射式電擊器當時警察人員之合理認知為主，事後調查或使用結果為輔。
- 三、警察人員執行各項職務，研判自身或他人可能遭受襲擊時，得持拋射式電擊器警戒，或以下列方式使用：
 - （一）產生電弧聲響警示。
 - （二）近身電擊。
 - （三）結合電擊探針卡匣射擊。
- 四、警察人員執行職務時，所接觸之目標對象（以下簡稱相對人），遇有下列各款情形之一，得使用拋射式電擊器：
 - （一）發生暴力犯罪且持續進行時。
 - （二）發生群眾鬥毆、叫囂或意圖包圍警察人員，情勢混亂時。
 - （三）警察人員或他人有遭受暴力攻擊、傷害、挾持或脅迫之虞時。
 - （四）警察人員防衛之重要設施有遭受危害時。
 - （五）相對人持有危險物品有滋事之虞，已受警察人員告誡拋棄，仍不聽從時。
 - （六）其他治安事件於警察人員之生命、身體、自由、裝備或他人生命、身體、自由、財產，有遭受危害之虞時。使用拋射式電擊器應先口頭警告，仍不聽從制止時，即得使用。但情況急迫時，不在此限。
- 五、警察人員使用拋射式電擊器，應符合比例原則，不得逾越必要程度，並應注意下列事項：
 - （一）考量地形、地物，避免造成其他傷害：
 1. 相對人處在河流、沼地或周遭為水所浸濕之環境。
 2. 相對人位於樓梯、欄杆等高處，或於駕駛車輛、操作機械設備時。
 3. 相對人周圍有可燃性液體或氣體洩漏、油蒸氣，因電火花可能引發

火災、爆炸等危險情形。

(二) 相對人之年齡及身體狀況。

(三) 使用拋射式電擊器時，應注意勿傷及他人。

(四) 使用拋射式電擊器時，如非情況急迫，應注意勿朝相對人之肩部以上部位射擊。

(五) 使用原因已消滅或相對人失去行動力時，應立即停止使用。

(六) 不得同時朝同一相對人使用二個以上拋射式電擊器，並避免過度電擊。

六、警察人員使用拋射式電擊器後，應於現場為下列之即時處置：

(一) 提供必要之救護或醫療協助，並作必要之保護或戒護。

(二) 通報並協助保全現場及蒐集證據。

(三) 將使用經過情形報告該管長官。但以電擊器本體產生電弧警告制止者，不在此限。

七、警察人員使用拋射式電擊器致人傷亡時，所屬警察機關應立即成立處理小組辦理下列事項：

(一) 通知受傷或死亡者之家屬或指定之親友。

(二) 進行事實調查及使用拋射式電擊器適法性之審查。

(三) 指派專人協助警察人員涉訟法律輔助，並提供心理諮商輔導。

(四) 依法進行賠償或補償等相關事宜。

八、警察人員執行集會遊行安全維護勤務時，不得攜帶使用拋射式電擊器。

九、警察人員使用其他電氣警棍（棒）（電擊器）時，適用本規範。

十、各警察機關辦理使用拋射式電擊器教育訓練，應結合警械使用條例及本規範之規定。遇有使用拋射式電擊器造成重大或敏感之案件，應主動撰寫案例，報由本署彙編訓練教材，提供各警察機關實施訓練。

附錄四

法規名稱：警察人員使用防護型應勤裝備注意要點

公發布 / 函頒日期：民國 105 年 11 月 10 日

- 一、內政部警政署（以下簡稱本署）為保障人民權益、維持公共秩序及保護社會安全，規範警察人員合理、合法使用防護型應勤裝備，特訂定本要點。
- 二、本要點所稱防護型應勤裝備，指以辣椒精、胡椒及芥末等非瓦斯化學成分製造之防護型噴霧器及其他防護型應勤裝備。
- 三、警察人員依法執行職務遭受強暴、脅迫、抗拒或其他事實需要，認為以使用防護型噴霧器制止為適當時，即得使用。
使用防護型噴霧器應先口頭警告相對人，仍不聽從時，即得使用。但情況急迫時，不在此限。
- 四、使用防護型噴霧器時，應注意下列事項：
 - （一）考量地形及地物之狀況，避免造成相對人其他傷害。
 - （二）於制止或施用警銬逮捕相對人後，避免其臉部接觸地面影響呼吸。
 - （三）應注意風向及其他足以影響他人之情事。
 - （四）使用原因已消滅，應立即停止使用。
- 五、使用防護型噴霧器後，應提供必要之救護或醫療協助，並將使用經過情形報告該管長官。
- 六、警察機關應結合本要點之規定辦理教育訓練，遇有使用防護型噴霧器過當案件，應主動撰寫案例，報由本署彙編訓練教材，增進警察人員正當及合理使用之正確觀念。

附錄五

法規名稱：警察人員使用警銬規範

修正日期：民國 110 年 09 月 24 日

- 一、為使警察人員使用警銬有所遵循，以保障民眾權益並兼顧執法需求，特訂定本規範。
- 二、警察人員執行搜索、扣押、拘提、逮捕、解送、借提或其他法律明定之強制措施時，為避免被告、犯罪嫌疑人或其他依法受拘束之人抗拒、脫逃、攻擊、自殺、自傷或毀損物品，並確保警察人員、在場相關人員或第三人之安全，得使用警銬。
前項情形，警察人員因故無法有效使用警銬時，得使用其他足以達成目的之物品。
- 三、對兒童、孕婦、年邁體弱、傷病或肢體障礙者，以不使用警銬為宜。但經審認確有使用之必要者，不在此限。
- 四、警察人員使用警銬，除有特殊情形需於腳踝上銬外，應以銬手為原則。其有事實足認有脫逃、被劫持或對他人施強暴脅迫等情形之虞時，或所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪，除銬手外，並得加銬腳踝。
- 五、警察人員使用警銬時，應注意下列事項：
 - (一) 不得逾必要之程度，並儘量避免暴露上銬部位。
 - (二) 維護使用對象之身體及名譽。
 - (三) 對已使用警銬之人，認無繼續使用必要時，儘速解除。
 - (四) 不得以使用警銬為懲罰之方法。

附錄六

法規名稱：警察人員使用高壓噴水車應行注意事項

公發布 / 函頒日期：民國 104 年 04 月 08 日

- 一、為使警察人員依法審慎合理使用高壓噴水車，特訂定本注意事項。
- 二、警察人員執行職務使用高壓噴水車，應遵守警械使用條例規定，依比例原則，審慎選擇適當方法，合理、合目的執行之。
- 三、警察人員執行職務於使用高壓噴水車前，應先審認有無警械使用條例第四條所列情形之一，且須有使用之必要。
- 四、警察人員使用高壓噴水車時，應選擇適當方法，審慎執行；其施放水砲所採取仰射、平射、俯射等方法、次數、時間，必須審酌事實情狀執行，務期公平合理考量人民權利與其他法益間均衡維護，不得逾越所欲達成目的之必要限度。
- 五、警察人員使用高壓噴水車施放水砲，如非情況急迫，應注意勿傷及其人致命之部位；使用之原因已消滅者，應停止使用。

