

戰後臺灣關於「違警罰法」的批判內容  
與脈絡考察

吳俊瑩

國史館助修、國立臺灣大學歷史學系博士候選人

## 摘要

本文整理出戰後省議員對於「違警罰法」的批評，修正過去研究認為臺灣人對「違警罰法」任其存在、不以為意的說法。民眾的不滿其實透過省議員的代言而現身，議員們的批評內容儘管零碎未成系統，然而整理其言論可以發現，內容其實與1970年代末期法學者的批判是相同的。但省議員在質詢臺上的批判資源多來自戰前法律生活經驗，而不是外國學說或立法例，日治時期的法律生活經驗、對司法權的認識，背後隱含了對人權保障的憲政要求，戰後因為行憲，省議員進一步取得明確的憲法依據，強化批判的正當性與力道。兩者匯集的結果，臺灣人並不會對違反憲法人權保障規定的「違警罰法」不以為意，而且在憲政與人權保障的要求上，展現出歷史經驗的延續性。

關鍵字：臺灣省議會、違警罰法、臺灣法律史、人身自由、違憲

## 壹、前言

1943年10月1日在民國時代中國修正公布的「違警罰法」（1943-1991），因為1945年10月25日起中華民國實質統治臺灣，成為影響戰後臺灣人民日常生活最大的法律。這是一部結合程序與實體的法律，從告發、偵訊、裁決、執行，甚至是救濟，全部由警察一手包辦的法典，檢察官或法官完全不必參與其中，堪稱是「小型的刑法」，<sup>1</sup> 有自己的總則與分則體系，成為戰後警察權的界限得以大幅外延的依據。在中華民國法律體制上，違警處分被視為警察職權，視作警察罰的一種，也是最常用的警察罰，<sup>2</sup> 是一告發與審理合一的糾問主義<sup>3</sup> 處罰模式，司法機關無從介入，也不適用通常行政救濟程序。<sup>4</sup> 在相對封閉的警察體系內，有辦法的人一旦發生違警情事，在地方民意代表的「講情拜託」，把案件搓掉；<sup>5</sup> 外僑遇有違警情事，員警經常「過分客氣，而免予置辦」。<sup>6</sup> 在行

\* 本文原發表於2013年12月25日「國史館修纂同仁學術討論會」。感謝與談人吳宗謀教授、本刊匿名審查人，以及劍橋大學歷史系博士候選人陳冠任先生在深化本文論點及英摘所提供協助，惟文責一切由本人自負。

\*\* 國史館助修、國立臺灣大學歷史學系博士候選人

- 1 薩孟武、梅仲協、林紀東、劉慶瑞等編，《法律辭典》（臺北：中華叢書委員會，1963年），「違警罰法」（林紀東撰），頁1087-1088。
- 2 「警察罰」在法律上的定義是對於違反警察法上義務的人，基於國家一般統治權所科的處罰。林紀東，「警察罰」，薩孟武、梅仲協、林紀東、劉慶瑞等編，《法律辭典》，頁1328。
- 3 糾問主義是追訴者與裁判者為同一人或同一機關，被告只是被審訊的個體，並不作為訴訟的主體，從蒐集、調查證據到進行訴訟程序，均由同一機關行使，當事人只是過堂而已。林俊益，《刑事訴訟法概論》，上冊（臺北：學林文化事業有限公司，2004年5版），頁17。
- 4 「違警罰法」第47條規定，不服違警事件之裁決，不得提起再訴願。行政院曾有見解如事件應否取締，另有法令依據時，而官署誤予處分者，「自不得僅因其裁決之形式，而不許人民依通常程序請求行政救濟」。反之，如果援引「違警罰法」裁罰正確得當，便無通常行政救濟程序之適用。「行政院判決原本判字第柒拾伍號」（1955年12月17日），〈徐洪芬不服違警裁決訴願案〉，《臺灣省警務處檔案》，國史館藏，典藏號：06300000145A。按，《臺灣省警務處檔案》，2012年12月時連同臺灣省政府暨所屬機關與各縣市政府檔案，共41個全宗26,000餘卷的龐大檔案，自國史館移轉給國史館臺灣文獻館。本文撰寫時，檔案尚在國史館，檔號與典藏地尚仍其舊。
- 5 「本省實施地方自治後人民知識水準不夠對手法精神欠佳由」（1953年），〈各警察機關提供違警罰法修正案意見案〉，《臺灣省警務處檔案》，國史館藏，典藏號：063000001786A。
- 6 語出時任臺灣省警務處長的陳仙洲。「為外僑違警應依法處理希遵辦飭遵由」（1953年10月17日），〈外僑違警處理案〉，《臺灣省警務處檔案》，國史館藏，典藏號：063000001842A。

政體系內，案件以外的考量經常可以左右案件的裁決與否與輕重為何。

這使得一般人因違警被處罰時，在自我主觀認識或理解上，不太意識到自己的行為有悖於國民公德、社會安寧秩序，經常直覺地理解為自己違反的是警察的下命，要看警察的臉色。<sup>7</sup> 民眾時常把「違警罰法」視作警察的權柄、便宜的手段，認為警察執法時，往往出於特定行政目的，而非維持社會生活的安寧與秩序，<sup>8</sup> 「法治」於是變成由警察來治。<sup>9</sup>

「違警罰法」賦予警察多種的裁決選項，警察的權威便是架構在這些處罰手段上。首先，除了罰鍰以外，警察對於違警行為，得施以4小時以上，7日以下之拘留處分，依法加重時，合計得加至14日；同為自由罰的，還有2小時以上、8小時以下的罰役。其次，得以展現警察權威者，還有作為主罰之一的申誡，看似雖輕，然有論者認為這最輕微的言詞申誡處分，收效反而在他罰之上，申誡時，警察可扮演家父長角色，義正辭嚴地教訓違警人，使「違警者聞而悅服，望而起敬」。<sup>10</sup> 最後還有對行為人施以類保安處分，對於未滿14歲人違警、心神喪失人違警、14歲以上未滿18歲之人違警者、精神耗弱或瘖啞人違警者，如處罰後無人或不能管束，得送交收養兒童處所，避免其「流浪無歸，貽害社會」，<sup>11</sup> 或送交相當處所施以監護或療養。因遊蕩或懶惰而有違警行為習慣者，得加重處罰外，並得於執行完畢後，施以矯正或令其學習生活技能，將違警人送往感化院、習藝所或其他工廠，<sup>12</sup> 時間多長，也無明文規定。至於何謂「遊蕩」，警察方面有做「遊手好閒、行為放蕩」解，甚至將僅涉及個人品行問題的「懶惰」及「玩忽教

7 趙得寶，〈讀者投書（四）·一個小攤販的呼聲〉，《自由中國》，第18卷第12期（1958年），頁379。

8 李鴻禧，〈談社會安寧秩序維護法的憲政意義〉，收於氏著《憲法與人權》（臺北：李鴻禧，1985），頁324。又，原屬軍事機關的臺灣省保安司令部，雖非警察機關，因為「臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法」，便得直接引用「違警罰法」的規定，直接逮捕流氓予以管訓。〈社論·從憲法保障人民身體之自由說到取締流氓辦法〉，《自由中國》，第19卷第12期（1958年），頁364、文漢瑞，〈讀者投書（四）由蔡金塗被捕談法治〉，《自由中國》，第22卷第8期（1960年），頁364。

9 李聲庭，〈與內政部長田部長論警察權〉，《自由中國》，第19卷第6期（1958年），頁169。

10 趙安仁編著，《違警罰法釋義》（重慶：出版者不詳，1946年），頁50、76-77。

11 趙安仁編著，《違警罰法釋義》，頁91。

12 趙安仁編著，《違警罰法釋義》，頁52-54。

導，萎靡不振」，同樣認為具有是「惡性」，<sup>13</sup>於是遊手好閒，好吃懶做的人，便經常是送管訓的對象。<sup>14</sup>

「違警罰法」賦予警察如此大的權力，甚至在司法院大法官二度宣告違憲的情形下，竟然依舊施行了40餘年，直到1991年才被「社會秩序維護法」所取代。臺灣法律史研究者王泰升對這個法律生活現象長期得以存在的解釋是，行政機關、立法機關，甚至是一般民眾都「不以為意」，背後脈絡是日治時期便有著同樣經驗，以致於未受新思潮的影響的一般民眾「習焉不察」。<sup>15</sup>這樣的詮釋與觀察大體不差，但似非全貌。例如1956年臺灣省警務處便發文全臺警察機關要求警察人員利用里民大會時講解「違警罰法」，理由除了國民法律常識不夠外，警察取締違警行為時，時常「引起許多誤解與不服情形」。<sup>16</sup>而誤解與不服氣的內容究竟是什麼？

確實，臺灣朝現代(modern)社會轉型的同時，伴隨的是警察廣泛地介入行政事務的運作之中，這樣的歷史經驗，使得人們不太容易會意識到以「違警罰法」／警察作為政策推行的工具所可能帶來的副作用，反而認為理所當然。時至今日，這種將警察視作解決問題的藥方的心態，每當爆發重大社會安全議題時，總是從記憶裡被撩起。<sup>17</sup>1963年省議員張富(1909-1996, 桃園人)便在省議會提案，請政府飭令省警務處援用「違警罰法」配合水利法令，使違警罰法作為輔助推行水利政策工具。張富的理由是，「違警罰法」與「水利法」同屬行政法令，但「違警罰法」在適用範圍與裁決手續上，「猶屬簡捷」，水利會員工人數有限，對維持龐大的

13 趙安仁編著，《違警罰法釋義》，頁113。

14 臺北市政府新聞處，《臺北市民手冊》(臺北：編者，1977年)，頁205。

15 王泰升，《臺灣法律史概論》(臺北：元照出版有限公司，2009年4版)，頁178。

16 〈警察人員應利用機會講解違警罰法與處罰目的〉，《臺灣省警務處檔案》，國史館藏，典藏號：06300001789A。

17 近期臺灣面臨食品安全衛生問題時，即有立委、教授、業務主管機關衛生福利部等均表達應該設置「食品警察」或「衛生警察」，才能有效強化公權力。〈食不安 學者促設食品警察〉(2013年6月18日)，「自由時報電子報」，網址：[www.libertytimes.com.tw/2013/new/jun/18/today-life10.htm](http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/jun/18/today-life10.htm) (2013年12月22日點閱)；〈掃蕩黑心食品 擬設衛生警察〉(2013年11月12日)，「中時電子報」，網址：[news.chinatimes.com/focus/11050106/122013111200112.html](http://news.chinatimes.com/focus/11050106/122013111200112.html) (2013年12月22日點閱)。

灌溉農田灌溉秩序與水利設施，力有未逮，建議對於輕微水利違反案件，要求縣警局依據「違警罰法」裁決，維持灌溉秩序。<sup>18</sup>

儘管如此，我們也不能夠無視於對「違警罰法」的批評聲浪，這類聲音雖然微弱、無力，但龐大受罰人數，豈無半點不滿或抗議的聲音？以臺北市為例，1954年6月至1955年4月間，違警案件共有29,706件，人犯數38,280人，以當時人口670,242人計（1955年3月底），每百人有5.7人受罰，相較之下，同期的刑事案件（含竊盜）每百人不到0.8人。<sup>19</sup>

1968至1977年間的10年間，臺灣受違警處罰的人數高達2,754,817人，每百人就有18人受到違警處分；以1977年為例，臺灣省每60人就有1人受違警處分，臺北市更高，每48.36人就有1人受違警處分。<sup>20</sup> 如以個別縣市警局而論，1955年基隆市警察局第一分局，全年度案件就有3,686件，違警人6,601名，平均每日達10件20人。<sup>21</sup> 在龐大的受罰人數下，本文試圖尋找、分析這些批評的內容，某種程度也能夠顯示出批評者所具備的法律意識為何；同時當我們宣稱一般民眾對「違警罰法」不以為意或是無關痛癢時，其實必須考慮到能否當時的一般人民的不滿，究竟有擁有多少發聲的條件與管道？以及能否留下來的問題。

其實地方議會、省議會或是報章雜誌，在議會或是選舉時，時有議員、候選人指其違憲或妨害人權。這類非法學者的批評聲音，過去並沒有獲得充分重視，因此本文將以「臺灣省議會史料總庫」為主要材料，透過當時少有可以高聲放言的議壇質詢管道，瞭解擁有言論不負責權的省議員

18 對此建議，省府以兩法適用之範圍與處分之官署各異，加上人民違反水利法規規定義務，在「違警罰法」上亦無明文規定，表示格於法令，未便照辦。1963年12月2日，臺灣省議會第3屆第2次大會專輯（臺北：臺灣省議會秘書處，1963年），頁147，亦可見：臺灣省諮議會見「臺灣省議會史料總庫」：[ndap.tpa.gov.tw/drtpa\\_now/main.php](http://ndap.tpa.gov.tw/drtpa_now/main.php)（2013年12月22日點閱），該專輯於資料庫中之典藏號：003-03-020A-01-5-3-01-05065（下僅以「見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：」表示）；1963年12月2日，《臺灣省議會公報》，第10卷第26期（1963年），頁1400，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-020A-10-5-4-01-01885。

19 臺北市政府秘書室，《一年來的臺北市政》（臺北：編者，1955年），頁3、179。

20 謝瑞智，〈違警罰法修正方向之探討〉，收於謝瑞智編，《警政研究所特刊》（桃園：中央警官學校，1979年），頁2。

21 「據呈值日官處理違警事件注意事項一份請核示」，〈基隆市處理違警事件注意事項案〉，《臺灣省警務處檔案》，國史館藏，典藏號：063000001840A。

們如何批判「違警罰法」，同時點出該法的運作實態，並且點出臺灣人在憲政與人權保障的要求上，展現出歷史經驗的延續性。

## 貳、違警罰法的批評焦點

### 一、大人 (tai-jîn) 思維與執法偏差

日治時期的臺灣，警察權威的重要來源之一，即是擁有「犯罪即決」權力，戰後的警察同樣藉由「違警罰法」，擁有裁決14日以下拘留、罰鍰的權力，以及日治時期所無的罰役（至多16小時）、勒令歇業與停止營業的裁定權限。更有甚者，戰後的違警人對於警察裁定如有不服，只能訴願一次，排除「訴願法」的適用。法院不能介入審理，更是日本時代所無的制度設計。這也難怪，1962年李源棧（1910-1969，高雄人）在省議會質詢時說，戰前日本警察的威嚴，是全世界有名的，但是戰後在以美國為首的盟軍總部改造下，作風一變，揚棄了這種不合時宜的威嚴，但目下臺灣的警察卻是「有時仍要犯著戰前日本警察的那種毛病，對老百姓打罵由之」<sup>22</sup>。言下之意是「大人」還沒成為過去。

由於違警裁決是警察的主要任務之一，其重要性反映在警官養成教育的時數配當。以中央警官學校特科警官班規定之課程時數分配表為例，自1951年4月的第14期受訓的學員起，在警察學科中的14種課程中，「違警罰法」授課時數達50小時，僅次於警察實務演習與刑事警察課程，占全部時數610小時的8%。<sup>23</sup>此外，違警行為亦納入演習教育，當學科授完後，便由教官模擬情境，指導學員演習，假想情境包括：加暴行於人（如雙方因債

22 1962年7月11日，〈《臺灣省議會公報》，7卷第12期（1962年），頁458，典藏號：003-02-050A-07-6-8-00-00360。

23 警察學科包括警察法總論、「違警罰法」、警察勤務、中國警察行政、戶籍行政、外事警察、交通警察、消防警察、經濟警察、保安警察、動員與警察、衛生警察、政治警察、刑事警察。中央警官學校臺灣警官訓練編，《中央警官學校臺灣警官訓練班教育概況》（臺北：編者，1954年），頁35-36。

務糾葛，將人推倒，滿身污泥）、酗酒喧嘩、私宰漏稅、違反專賣等。這些都是生活中常見的糾紛類型，也都能夠以「違警罰法」由警察速決。

當時敢於而且能夠發出批評政府聲音的省議員，在議會質詢時，認為「違警罰法」賦予警察的權力太大了，警察時常可以藉此修理老百姓。在美國國務院官員的眼中，曾謂戰後臺灣依舊存在著「警察國家」的氣氛。<sup>24</sup>這樣的指控並非毫無來由，原因在於戰後初期的警察，依舊協辦或代辦龐雜的行政事務。<sup>25</sup>相對地，事繁權即大。例如戰後的衛生機關雖另成系統，但防疫、保健等衛生工作的推行，多需警察協助，故衛生隊的管理，初期即是延續日本時代，有言「亦非警察機關不可」。<sup>26</sup>1950年代初期，特種營業許可證的審核與准駁同樣是警察機關負責。以陽明山警察所為例，包括旅棧、浴室、飲食、冰類、戲院、說書、遊藝、刻印、腳踏車、代書、介紹各業及服務生、舞女、攤販等營業證之申請、查驗、臨檢、換發，均由警察局所處理。<sup>27</sup>基本上延續了日治時期的警察職能。

1963年2月時，臺灣省政府為了減少警察協辦業務，減少員警勤務，制定「臺灣省政府簡化警察業務方案」報行政院核定實施，將警察的主要業務規定限於犯罪偵防、交通秩序管理、保安（指警備、消防、公共危險物品之取締及災害之搶救）、風化管制、違警處理等6項。其中明文規定不再由警察機關協辦的行政業務竟高達23種，<sup>28</sup>但仍有繼續協辦戶政、兵役、財

24 陶百川，〈臺灣人權問題的證詞和我的意見〉，收於胡佛、李鴻禧主編，《成長的民主》（臺北：中國論壇社，1980年），頁354。

25 協辦或代辦均不是法律名詞。李震山，《警察任務法論》（高雄：登文書局，1990年），頁27；臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第2屆第3次大會專輯》（臺北：臺灣省議會秘書處，1961年），頁1829，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-02-03OA-02-6-2-0-00016。

26 劉匯湘，《日據時期臺灣警察之研究》（臺北：臺灣省警務處，1952年），頁39。

27 「陽明山警察所核發特種營業許可證手續表解」（1952年3月修正），〈改進人民申請及訴願〉，《臺灣省警務處檔案》，國史館臺灣文獻館藏，入藏登錄號：063000001654A。

28 包括：1.公共場所之衛生稽查、2.衛生隊之管理、3.飲食物之檢查、4.環境衛生之督導考核、5.違章建築拆除隊之指揮監督、6.依建築法規處罰違章建築所有人及承造人、7.礦業措施與治安無關部分、8.協助度政、9.協助水源地保護、10.原列入特定營業之理髮、浴室、冰類及清涼飲料水業、肉類零售、連環圖畫、葬儀及無女性陪侍之飲食業（茶室及餐廳、咖啡廳）等各種營業，仍以一般商業登記辦理、11.核發乙種車輛徵稅之號牌、12.屠宰驗印、13.協助催繳稅收、14.處理勞資糾紛、15.協助推行民眾補習教育、16.外臺戲演出申請可許之核准事項、17.協助畜牛異動檢查、18.推行山地實行定耕農業、19.協助推行山地育苗造林、20.各縣市

政、建設、衛生、海關、稽徵、新聞、司法、鹽政及糧食、警備機關等19項業務。舉其要者，如新違章建築查報與勒令停工、禁止市區養豬、違反環境衛生事項之取締、查緝漏稅、私鹽、出版品等，不一而足。<sup>29</sup> 從臺灣人民的法律生活經驗的角度來看，1963年以前的警察職務範圍，與其說是警察任務的擴張，不如說是日治時期警察保安、衛生業務的延續。加上「違警罰法」賦予的裁決權限，直逼日本時代的犯罪即決制度，<sup>30</sup> 兩相結合，使得警察官署成為「無所不管之萬能行政機關」。<sup>31</sup> 戰後初期的臺灣到底是不是警察國家，從人民的生活經驗與實感，以及1965年省警務處長周中峰公開說臺灣警察任務之多，恐怕是沒有一個國家可以比擬等語，<sup>32</sup> 答案似乎不言而喻。<sup>33</sup>

在舉手投足，都難脫警察干涉的情形下，臺灣省議會內不時可見議員質詢時，批評警察以「違警罰法」作為護符，動輒以民眾以「態度不佳」、「妨害公務」、「污辱警員」等規定告發民眾，<sup>34</sup> 或只是多講幾句，動輒得咎，就把人送派出所，按照「違警罰法」中的妨礙公務的條款送

---

違禁書刊檢查小組長，劃歸新聞主管單位兼任、21.滯納戶稅文件之送達、22.免除沿海檢查所哨警力配屬、23.協助收音機檢查。〈檢發「臺灣省政府簡化警察業務方案」及其「臺灣省政府簡化警察業務方案實施程序」〉，《臺灣省政府公報》，52年春字第36期（1963年），頁13-14。

29 〈檢發「臺灣省政府簡化警察業務方案」及其「臺灣省政府簡化警察業務方案實施程序」〉，《臺灣省政府公報》，52年春字第36期（1963年），頁13-14。

30 1904年公布的「犯罪即決例」規定高階警察有權即決以下各罪：（一）該當拘留或科料之罪；（二）應科處主刑三個月以下重禁錮之賭博罪；（三）應科處主刑三個月以下重禁錮或百圓以下罰金之行政諸規則之罪。關於日治時期警察官署犯罪即決的制度介紹，請參見王泰升，《臺灣日治時期的法律改革》（臺北：聯經出版事業公司，1999年），頁213-221。

31 語出刑法學者林山田。林山田，〈訂立行政罰法以代違警罰法〉，《中國論壇》，8卷8期（1979年），頁15。

32 1965年5月10日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第5次大會專輯》，（三）臺北：臺灣省議會秘書處，1965年），頁1547-1548，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-05OA-03-6-2-0-00011。

33 李聲庭明白說「目下警察權似乎大過司法權，幾成為『警察國家』。」李聲庭，〈讀者投書·請司法當局立即採取行動〉，《自由中國》，第17卷第9期（1957年11月），頁287。

34 「違警罰法」第72條第2項：「有左列各款行為之一者，處七日以下拘留或五十圓以下罰鍰：二、於公務員依法執行職務時，以不當之言論行動相加，尚未達強暴脅迫或侮辱之程度者。」〈臺灣省臨時省議會第2屆第3次大會專輯〉，（下）（臺北：臺灣省議會秘書處，1955年），頁1711-1712，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-02-03OA-02-6-6-0-00051。

辦。<sup>35</sup> 民眾往往認為警察藉「違警罰法」找人民麻煩，而警察對於「違警罰法」如何執行，各局所甚可自訂辦法，報省警務處備查即可。<sup>36</sup> 找麻煩的情況，尚有對現行違警民眾強制帶案，延後數小時才處罰，並不依照該法規定得以傳案處罰的方式處理，民眾對此頗生反感；<sup>37</sup> 花蓮縣少數分駐所在處理違警時，由佐警訊問簽批裁決，如果佐警不在，違警人只好在「小衙門」內枯坐。<sup>38</sup> 對於前項情形，省警務處基於可能影響巡邏線之治安控制，1957年通令對「除非帶案不足以制止其違警行為或無從查悉其姓名住址而有逃亡之虞外」，在登記姓名、住址、身分證號碼後，飭其自行到案。<sup>39</sup>

違警罰的執行上，省議員建議警察機關應切實交付裁決書，並諭知如有不服，應於接到裁決書翌日起5日內提起訴願，且應於得訴願之期（5日內）過後始執行違警罰，但省府以「違警罰法」第48條明文規定，除罰鍰應於裁決後3日內完納，不服警察官署之裁決提起訴願未經決定前，原裁決應停止執行外，其餘應於交付裁決書後即時執行之，就待訴願期限過後始執行的建議，表示歉難照辦。<sup>40</sup> 實際上，警察機關對於違警人之拘留處分，多採取裁定後即予執行，常不給違警人有申訴答辯機會，便加以拘留，<sup>41</sup> 這和日治時期倒是十分類似（詳後述）。

35 1974年9月23日，〈《臺灣省議會公報》，第31卷第9期（1974年），頁566-567；《臺灣省議會公報》，第10卷第3期（1963年），頁125，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-05-04OA-31-6-2-00-01465。

36 1952年4月陽明山警察所自訂「陽明山警察所辦理司法案件簡化辦法」，第1條：「凡屬違警事件，解所後儘可能即行裁決，免傳訊之煩」、第2條「對孕婦老弱殘廢有違警行為，如能足堪認定時，勿庸到所可報案逕行裁決」，皆與「違警罰法」的執行與裁罰有關。「電囑本所改進有關人民申請案件及訴願事項辦理情形報請鑒核由」（1952年4月20日），〈改進人民申請及訴願〉，《臺灣省警務處檔案》，國史館臺灣文獻館藏，入藏登錄號：063000001654A。

37 臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第2屆第4次大會專輯》，（下）臺北：臺灣省臨時省議會，1955年，頁1739-1940，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-02-04OA-02-6-2-0-00072。

38 「據呈該局辦理違警事件情形希遵照」（1956年4月3日），〈花蓮縣警局辦理違警事件情形案〉，《臺灣省警務處檔案》，國史館藏，典藏號：063000001843A。

39 《臺灣省臨時省議會公報》，第10卷第1期（1957年），頁9064，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-03-01OA-10-1-2-02-00004。

40 《臺灣省臨時省議會公報》，第13卷第19期（1959年），頁675，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-03-04OA-13-5-4-01-00748。

41 1975年6月4日，《臺灣省議會公報》，第32卷第20期（1975年），頁1424，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-05-05OA-32-5-3-01-01700。

傳統的違警罰的本質，多是在約束或禁止個人日常性轉瞬即逝的各類行為，或是防止對於個人或公共生活危害的發生，想要維護現代文明社會「應該有」的秩序，以及基本的公德心，但警方執法時常把「犯違警」卻與「做壞事」連結，逾越了本來的法律目的。例如1970年省警務處長羅揚鞭回應郭雨新（1908-1985，宜蘭人）主張廢止「違警罰法」的質詢時便說，如果要把「違警罰法」取消，那麼「今天社會裡面有很多做壞事的，犯罪不夠而違警是夠的，如果沒有『違警罰法』來制止的話，這社會上做壞事的更多了」。<sup>42</sup> 在此種心態下，加上「違警罰法」充斥許多不確定法律概念，又賦予警察機關拘留、罰役、習藝與送管訓等類似刑法上保安處分的權力，「違警罰法」常成為警方「教訓壞人」或是辦刑案的工具。當遇到嫌疑犯，懷疑是同夥，或為了追查兇器來源，時以「違警罰法」作為辦案工具。臺北市刑警大隊曾有問完當事人口供筆錄後，便由刑警大隊的值日官將案子批交分局，指示分局將連嫌疑犯都還稱不上的當事人拘留7天，<sup>43</sup> 等於是先製造違警罪名，行他案逮捕，將嫌疑人處以拘留，再來偵查犯罪。<sup>44</sup> 從警務檔案來看，利用違警罰當作刑事案件偵查手段的方式，可說繼續延續日本時代的做法。1948年3月嘉義市警察局對於違警犯其有刑事罪嫌者，便指示各分局就違警部分先予裁決，利用違警罰執行期間內，繼續偵查刑事罪嫌。<sup>45</sup>

於是每當發生命案或其他社會矚目案件，民間無非希望儘快破案，未必是急於將犯人繩之以法，而是如果不破案，不知道會有多少人隨時會被警局拘留。<sup>46</sup>

42 1970年12月4日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第4屆第6次大會專輯》（霧峰：臺灣省議會秘書處，1971年），頁2327，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-04-06OA-03-6-2-0-00039。

43 「質詢及答覆警政衛生部門第6組」，《臺北市議會公報》，第8卷第19期（1974年），頁1046。

44 李鴻禧，〈談社會安寧秩序維護法的憲政意義〉，頁320。

45 「電為准函以補充警察機關申請延長羈押辦法請查照等由擬具變通辦法六項請核示由」（1948年3月5日），〈司法警察聯繫辦法案〉，《臺灣省警務處檔案》，國史館臺灣文獻館藏，入藏登錄號：063000001664A。

46 「質詢及答覆警政衛生部門第四組」，《臺北市議會公報》，第10卷第5期（1976年），頁171。

## 二、晦澀不明的空白授權規定

1955年臨時省議會通過議員洪掛（1906-2006，彰化人，在臺東發展）提案，建請立法院刪除「違警罰法」第64條第1項第1款對於「遊蕩無賴行跡不檢者」，得處7日以下拘留，50元以下罰款規定。洪掛批評該條文義過於籠統、欠缺具體，不夠明確，常為警察機關濫用，妨礙人民自由至深且巨，與民主國家立法相背馳。<sup>47</sup>而且警察機關對這類人民的手段，經常直接裁決拘留。1974年臺北市警察局副局長高松壽在市議會答詢時，便公開說對於「品行惡劣」，或是「遊蕩、懶惰、刁頑的，這些人當然是給他拘留」。<sup>48</sup>

1960年代省議員余陳月瑛（1926-2014，高雄人）同樣對「違警罰法」充斥空泛條文，有過嚴厲指摘。她批評許多條文的文義晦澀不明，例如「遊蕩」、「懶惰」即屬違警，但如何才算遊蕩、懶惰？並無一定標準。警方曾列舉以下幾種行為，例如三男一女於旅社內共睡一床、無故侵入少女房間（屋主不告訴）、深夜結伴不良少年遊蕩、火車站廣場前深夜遊蕩、深夜爬上屋脊企圖不良、有竊盜習慣深夜遊蕩企圖不明、夜宿火車站、少女與數名男人在旅社洗澡深夜不回家、戴披頭假髮在撞球間遊蕩、深夜遊蕩身上帶春藥、一般餐廳女服務生陪客人飲酒喝飲料談笑、飲料中心女服務生在櫃臺與客人玩撲克牌、野雞車、拉客黃牛等，諸如此類在警察實務上被認為是「違警罰法」上的遊蕩無賴或行跡不檢，取締與否取決於員警的自由心證。<sup>49</sup>至於存在於不少臺灣人的記憶中的（包括家父在內的）的第66條第1款「奇裝異服有礙風化者」，主要是取締蓄髮者為多。包括家父在內的父執輩們，因留長髮經過派出所或警察局，被喝令進入理髮或限期理髮者，可說是共同經驗。

47 〈建議中央修正違警罰法第64條第1項第1款條文以重民權請公決案〉（1955年3月21日），《〈臺灣省臨時省議會公報〉》，第5卷第13期（1955年），頁3648，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-02-02EA-05-5-3-01-00644。

48 《臺北市議會公報》，第8卷第19期（1974年），頁1046。

49 謝瑞智，〈違警罰法修正方向之探討〉，頁4。

如果反覆違警的人，甚會被認定是流氓。「違警罰法」第28條與「臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法」因有所關連，流氓取締辦法第3條第7款規定「遊蕩懶惰邪僻成性，而有違警行為之習慣者」為流氓，即可因違警而被列為流氓，同辦法第6條規定：「本辦法逮捕之流氓……其屬違警而有『違警罰法』第28條之情形或曾有前科或違警處分而有妨害社會安寧之虞者，送交相當處所施行矯正或命其學習生活技能」。<sup>50</sup>一旦反覆違警，便有可能提報為流氓，送去矯正。<sup>51</sup>1965年11月省議員許新枝（1928-，桃園人）、陳興盛就「違警罰法」第28條對於習慣違警人加重處罰及矯正、習技處分提出質詢，兩人質疑此這些行政罰的類型，已近似刑法保安處分，在矯正期間或學習生活技能的期間、範圍與程序均無明確規定下，倘引用失當，「其易侵犯基本人格，且易侵犯刑法適用之範圍」，故在省議會提案請大法官會議解釋。<sup>52</sup>可比許多法學博士還早提出這番見解。

1969年余陳月瑛再度於省議會主張廢止「違警罰法」及「臺灣省取締流氓辦法」。她認為兩法「違背行憲法治精神」，而且一旦檢舉機關貪污舞弊或參加公職競選，在地方派系暗鬥下，有勢力者便能利用這兩種法令，將人陷入絕境。或者在地方選舉時不與國民黨合作，一夕之間就變成流氓。<sup>53</sup>對於人身自由，余陳月瑛認為竟可由行政官員對一般人加罰入身，「這是行憲體制最痛苦的事情」；而且認為「違警罰法」所定罪刑，無論輕重大小均可併為刑法處理，法院亦應創設輕罪法庭，方符法治，也才能雪「省民所受違憲冤屈」。<sup>54</sup>1974年蔡介雄（1939-1997，臺南人）同此主張，認為應成立違警法庭，違警人應當作為訴訟主體，有權辯護，違警罰

50 〈修正臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法〉，《臺灣省政府公報》，45年春字第12期（1956年），頁118。

51 根據1959年時行政院答覆立法委員質詢的資料，1955年修訂「臺灣省戒嚴時期流氓取締辦法」後，依據上項辦法登記為甲等至丁等流氓，共計6,152名，取締2,999名。〈短評·（二）就「法」言法〉，《自由中國》，第20卷第2期（1959年），頁75。

52 1965年11月1日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第6次大會專輯》（臺北：臺灣省議會秘書處，1966年），頁184-185，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-06OA-01-5-3-01-05072。

53 〈社論（二）·與陳兼院長論反對黨〉，《自由中國》，第23卷第1期（1960年），頁4。

54 1969年7月28日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第4屆第3次大會專輯》（霧峰：臺灣省議會秘書處，1969年），頁3147-3148，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-04-03OA-04-6-8-0-00123。

應納入檢察官與法官的權力範圍內，否則警察「保母」要關人比法官還容易？法官、檢察官至少還要考慮「刑事訴訟法」關於羈押要件的規定。<sup>55</sup>

此外「違警罰法」中還有不少關於空白授權的問題。例如「違警罰法」第69條第2項「有關公共衛生之營業設備方法不遵官署之規定者」，一般人可能難以完全獲悉相關規定。例如，理髮師為顧客挖耳，便觸犯此規定；<sup>56</sup> 特種營業雇用服務生未申報被查獲4次，亦有引本條，將負責人處7日拘留。<sup>57</sup> 至於54條第11款「營工商業者不遵法令之規定」，同屬空白構成要件，將禁止內容委之於其他法律或行政規章。於是警察官署對於任何工商業，都可以依據此一空白違警條款，處7日以下之拘留或50圓以下罰鍰，也可以停止營業或勒令歇業。刑法學者林山田批評這種空白違警條款讓「警察權限之大，簡直無與倫比」，對工商營業出現太多警察管制，<sup>58</sup> 而所謂的官署規定與法令範圍，更可以擴大解釋為行政機關所發的命令。

### 三、「主罰」與「從罰」失衡

「違警罰法」的處罰種類，分為主罰與從罰。主罰又分拘留、罰鍰、罰役、申誡；從罰則有沒入、停止營業、勒令歇業。按理，從罰在於補主罰之不足，理應較主罰為輕，但「違警罰法」的從罰卻比主罰還重。<sup>59</sup> 例如未經許可從事銀飾器製造加工，警方便可以當事人違反「臺灣省政府三八未冬經商字第四四九九一號代電」的規定，再依「違警罰法」第54條第1項第11款「營工商業不遵法令之規定者」，裁決罰鍰的同時，並將現場查

55 1974年9月23日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第5屆第4次大會議事錄》（霧峰：臺灣省議會秘書處，1975年），頁527，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-05-04OA-00-5-3-01-05200。1974年9月23日，《臺灣省議會公報》，第31卷第18期（1975年），頁1434-1435，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-05-04OA-31-5-3-01-02088。

56 1967年5月15日至8月25日，〈臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第9次大會專輯》，（四）（霧峰，臺灣省議會秘書處，1967年）見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-09OA-04-6-8-0-00102。

57 1969年11月17日，《臺灣省議會公報》，第22卷第20期（1969年），見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-04-04OA-22-6-2-02-01429。

58 林山田，〈訂立行政罰法以代違警罰法〉，頁15。

59 李鴻禧，〈談社會安寧秩序維護法的憲政意義〉，頁322。

獲已製成飾品之銀片及加工用具，認為是提供違警所用之物，當場予以沒入，<sup>60</sup> 其價值比罰鍰金額高出甚多。

1974年省議員余陳月瑛針對「違警罰法」中規定戲院、書場、舞臺，只要有「唱演淫詞穢劇或其他禁演之技藝者」，便得停止營業或勒令歇業，認為處罰過重；且不獨演藝場所，對如苗栗鄉間製茶廠，警察機關亦得以未獲農林廳許可，逕以「違警罰法」勒令歇業。<sup>61</sup> 一旦勒令歇業之後，接著警察便依照「商業登記法」，報請縣市政府撤銷營業登記，當事人倘於此時才提起訴願，在行政機關的認定中，認為就「違警罰法」的處分已經確定，不能提起訴願，直接損害人民的工作與財產權，但省議員批評此「警權行使猶大於司法權」。<sup>62</sup>

1977年臺灣省旅館商業同業公會聯合會理事長林丁傳向省議會請願，指政府為抑止色情氾濫，查獲旅館從業人員媒介色情，依照「違警罰法」論處時，可處以申誡、罰役、罰鍰或拘留7日，但對於毫不知情的營業負責人之從罰，動輒宣告停業處分或勒令歇業，甚者如從業人員與負責人有嫌隙，亦可藉故「引妓入室」，喚警察前來取締，使負責人蒙受吊銷執照之嚴重處分，非但耗資甚鉅的財產無法獲得保障，員工的工作權、生存權亦受到影響。故林丁傳建議「違警罰法」的主罰與從罰應做合理修正，同時就停業或勒令歇業這重大處分，亦得向行政法院提訴，否則在「違警罰法」的僅能訴願1次，對象還是警察局的情況下，「無異一審定讞，使旅館業者含冤受罰，無處可訴，所謂訴願實同虛設」。<sup>63</sup> 當警方在加強所謂正俗工作時，對於營業負責人從事妨害風俗勾當者，除加重處以罰鍰拘留外，

60 〈徐洪芬不服違警裁決訴願案〉，《臺灣省警務處檔案》，國史館藏，典藏號：06300000145A。

61 〈吳榮祥等請願為製茶工廠遭苗栗縣警察局以違警罰法勒令歇業案〉（1955年），《臺灣省臨時省議會檔案》，臺灣省諮議會藏，識別號：002-42-401-44016。

62 1974年9月23日，《臺灣省議會公報》，第31卷第18期（1974年），頁1435，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-05-04OA-31-5-3-01-02089。

63 1977年，「林丁傳請願為修正省特定營業管理規則及違警罰法部分不合理條文並訂定旅館業管理規則案」，《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會藏，識別號：003-13-302-00115。

執行上的慣例是，第1次查獲裁處停止營業，第2次勒令歇業。<sup>64</sup>

關於特定營業的管理，也與「違警罰法」結合。依據「臺灣省特定營業管理規則」，包括1.戲院業；2.旅館業；3.酒家、酒吧、茶室業；4.遊藝場業；5.爆竹煙火業；6.委託寄售及舊貨業；7.收費之傭工介紹業；8.刻印業等特定營業均由警察機關管理，而業者違反本規則之規定者，依該規則57條「罰則」規定「分別依法處罰」。<sup>65</sup>而所謂依法，其中之一便是「違警罰法」，警察可裁處最令業者害怕的停止營業，甚至勒令歇業。情節重大者，還能報請縣市政府吊銷登記證。警察的權限在結合省府的單行法規與「違警罰法」後，權限益增，從許可、管理到裁決的主動權都握在警察手裡。作為從罰的停止營業與勒令歇業在結合更為綿密的各項營業管制規則後，對於民間的影響範圍更大，也為人民所怨。

#### 四、違警裁決缺乏司法救濟手段

對於「違警罰法」的裁決不能夠向法院聲請裁判，向來是「違警罰法」在戰後普遍遭受質疑，甚至宣告違憲的主要癥結。但我們若將違警罰放到清朝末年到民國時代中國的發展歷程中，其立法脈絡即是「去刑法化」的趨勢，<sup>66</sup>共同氛圍便是要排除司法對違警裁罰的介入。

自清末的中國創辦現代警政後，光緒32（1906）年民政部便仿襲明治16（1883）年公布的日本舊刑法第四編違警罪，制定「違警罪章程」5條26款，首先在京師內外城巡警總廳試行，當時各省亦有擬行違警辦法。1906年民政部基於統一各地立法，<sup>67</sup>1908年「大清違警律」正式頒行。

在立法例上，清廷選擇了將違警律自刑律中獨立出來，民政部在酌定

64 古奠基，〈警察正俗工作之探討〉，頁384-385。按，作者古奠基，在出版《警政通論》時，任職中央警官學校編譯組組長。1949年來臺，先後服務於臺中縣、基隆市、苗栗縣警局，歷任課員、分局員、副分局長兼戶政事務所主任、縣警局秘書等職，承辦過司法等項業務。

65 古奠基，〈警察正俗工作之探討〉，收於氏著，《警政通論》（苗栗：古奠基，1985年），頁380-381。按本文原刊於1973年6月出版的《警學叢刊》。

66 沈嵐，〈中國近代治安處罰法規的演變——以違警罰法的去刑法化為視角〉，《政法論壇》，第29卷第4期（2011年7月），頁179。

67 韓延龍主編，《中國近代警察制度》（北京：中國人民公安大學出版社，1993年），頁260。

違警律草案摺中的說法是：「中國警政正待擴充，關係綦重，尤非訂立專律不足以昭鄭重而密維持」，但民政部並沒有進一步說明，為何得制定專門法律，方能「昭鄭重而密維持」，看起來反而比較像是因為警政的出現，所以有必要將違警律自刑法中析出單行，從而界定警政的範圍。固然，現實上「大清新刑律」尚未制定公布，違警罪無從附麗於刑律，但選擇將「違警罰法」與刑法分立，確是當時專門研究「違警罰法」學者們的共同主張，他們強調「違警罰法」有相對於刑法的獨立性、合理以及實用性之必要。<sup>68</sup> 換言之，自刑法中排除，其實是一種主觀的選擇，這點在憲政編查館考核違警律的奏摺可以獲得印證，對於泰西各國立法例，有將違警融會於刑法，不另設違警名目，憲政編查館認為此說「理論雖當」；不過「今既議定單行，則宗旨不符，毋庸深論」。<sup>69</sup>

決定單行立法後，法規的編纂體例上，採取了當時奧地利、匈牙利、荷蘭、義大利等以罪之性質劃分各章，分為妨害安寧秩序、妨害交通、妨害風俗、妨礙衛生等各章，而不採日本、法蘭西、德意志等國按照處罰輕重的劃分方式。採行此種編纂體例的理由，除了各國最新法典及草案採用此說外，主要是考慮到負責違警罪預防、搜查及逮捕的警察，法學知識未能完備，為了便於警察記憶，否則每遇一犯，就必須通覽整部法典，方能找到違犯何條規定，而未能由違警行為的性質，迅速斷定觸犯哪條禁令，因此採行為性質歸類分章編列，相對符合實際需要。<sup>70</sup>

除了選擇單獨立法，還有一個目的便是將違警罪排除於司法審查外。湯化龍在《大清違警律釋義》中說得很明白「違警罪不獨立，行政權易為司法權所蹂躪也」，且依照「違警律施行辦法」第1條之規定，對於違警之判，「應暫作為行政處分不准向審判衙門或其他地方官衙門呈控」。<sup>71</sup> 故違

68 沈嵐，〈中國近代治安處罰法規的演變——以違警罰法的去刑法化為視角〉，頁180-181。

69 「憲政編查館奏考核違警律摺併單」（光緒34年4月10日），收入曾榮汾編，《中國近代警察史料初編》（桃園：中央警官學校，1989年），頁280。

70 「憲政編查館奏考核違警律摺併單」（光緒34年4月10日），收入曾榮汾編，《中國近代警察史料初編》，頁280。

71 轉引自沈嵐，〈中國近代治安處罰法規的演變——以違警罰法的去刑法化為視角〉，頁185。

警罪現身於中國時，設計上便不想受司法機關牽掣，此外，倘將違警律附於刑律，可能衍生出有即決違警罪之權的警官，身分究竟是司法官或行政官的爭議問題。為了避免爭議，採用與刑律、刑法脫離的獨立法典立法，在於避免爭議，將違警律做為從預防、搜查、逮捕到裁決專管專用的警察法規。目的說穿了，就是在於「增警吏之權限」。<sup>72</sup>

清末將違警罪排除於現代型司法的審查之外，認為是一種行政罰，也為後來北京政府與國民政府所承繼。1943年國民政府針對「違警罰法」進行全盤修正——此次修法成為施行於戰後臺灣的「違警罰法」的源頭——進一步確定違警裁決屬行政處分，明文規定不服警察官署的裁決，只能向其上級官署提起訴願（第46條）。<sup>73</sup> 依照1943年的「違警罰法」，警察官署最高可處人民14日拘留，儘管涉及人身自由限制，但人民在制度上無法請求法院的裁判作為救濟手段。然而這種排除司法審查，並能由行政機關對人民處以自由刑的作法，在行憲前的民國時代中國法學界，以及立法實務上普遍認為並無不妥。1943年行政院將「違警罰法」草案送立法院審議時，立法院的審查報告對新法草案劃清「犯罪」與「違警」界線，給予正面肯定。<sup>74</sup> 例如，新法不援用舊法的罰金、沒收及訓誡等可能與刑法等相關法律規定的刑罰種類相混，於是改稱罰鍰、沒入與申誡；新法草案將「違警罰法」總則與分則各立一編，由總則統攝分則，可不必再援用刑法總則與「刑事訴訟法」的規定，將「違警罰法」繫於行政法的範疇內。對於以行政處分課與人民拘留處分，僅認為舊法拘留日數最高為15日，合併處罰得至30日，認為「未免過長」，建議縮短外，<sup>75</sup> 對於警察得處人民拘留，只

72 「憲政編查館奏考核違警律摺併單」（光緒34年4月10日），收入曾榮汾編，《中國近代警察史料初編》，頁281。

73 民國時代中國的「違警罰法」（1915年）、「違警罰法」（1928年）均沿襲清末立法，對於違警處分的救濟，均無任何明文規定。沈嵐，〈中國近代治安處罰法規的演變——以違警罰法的去刑法化為視角〉，頁185。

74 當時在立法院參與審查的委員有劉克儁、林彬、羅鼎、陳顯遠、趙琛、梅汝璈等人。「呈請公布違警法由」（1943年7月10日），〈違警罰法〉，《國民政府檔案》，國史館藏，入藏登錄號：001012161009。

75 「呈請公布違警法由」（1943年7月10日），〈違警罰法〉，《國民政府檔案》，國史館藏，入藏登錄號：001012161009。

要確認性質是行政處分，不由法院宣告亦無不妥。

立法院的審查意見，僅關注如何將「違警罰法」定性，如何切割「違警罰法」與刑法的關係，使兩者顯然有別，確實落入行政法的領域內便可，基於違警事件「宜於速結」，以及對縮短提起訴願及訴願決定日期，而且不得提起再訴願，不適用通常訴願程序。<sup>76</sup>至於分則所規範的各種違警行為是否合理，立法院的審查意見無置一詞，可說全盤接納抄襲自日本1908年因新刑法公布而生的「警察犯處罰令」。<sup>77</sup>

1955年畢業自臺灣總督府國語學校，並曾在臺南州知事官房文書課任通譯的省議員的胡丙申（1892-1972，臺南人），便以他在日本時代的生活經驗，以違警處分僅能循有限的訴願管道，認為是「不合法治國的法令」，在議會建議中央修法，但省府對此消極以對，認為「違警罰法」係行政法，自無須規定可向法院請求正式裁判。<sup>78</sup>1955年12月臨時省議會大會決議通過胡丙申、盧繼竇（1909-1993，高雄人）建議，以中華民國是法治國家，建議人民犯「違警罰法」時得請司法機關正式裁判。<sup>79</sup>省府以「違警罰法」的裁決屬行政罰為由，提供訴願管道已足，當不會因「違警罰法」規定不得再訴願，而「蒙受不白之冤」。言下之意是，上級官署在做訴願決定時，會很公平地處理。然而，所謂的上級官署都是自己人，如不服警察分局之違警裁決，上級官署便是警察局，救濟管道都還是在警察體系內，如何能期待獲得公平處理？更有甚者，內政部就違警裁決提起訴願時，利用函令增加法律所無之限制，為提起訴願設下重重條件：1.不服警察官署之裁決，應要在接到裁決書時，立即以書面或口頭聲明不服，否則日後提起訴願概為無效；2.違警裁決在執行期間或結束後，均不得提起訴願；

76 「呈請公布違警法由」（1943年7月10日），〈違警罰法〉，《國民政府檔案》，國史館藏，入藏登錄號：001012161009。

77 李鴻禧，〈談社會安寧秩序維護法的憲政意義〉，頁309。按，1908年日本公布的新刑法，已無違警罪。

78 《臺灣省臨時省議會公報》，第6卷第26期（1955年），頁5859，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號002-02-03OA-06-6-8-00-01088。

79 《臺灣省臨時省議會公報》，第7卷第12期（1955年），頁6462，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號002-02-04OA-07-5-3-01-00455。

3.提起訴願者如無一定住址，倘覓不到保人，要能夠提出5,000元以下保證金，才能提起訴願；4.申誡雖為主罰之一，但不准提起訴願。<sup>80</sup> 在求速決的目的下，實務上，顯然企圖迴避「違警罰法」第46條規定訴願期間原裁決應停止執行之規定，不願見到當事人對裁決提起訴願。

省府這種期待違警處分的訴願能得公平的說法，顯然與受裁決人的印象大相逕庭，也無視於外界對「違警罰法」訴願制度的批評。1958年12月西螺鎮民代表會做成決議建請修正「違警罰法」第46條，將不服違警裁決，改向司法機關提出訴願裁判，同時代表會在請願事實中指出：對於違警訴願案件，獲得減輕或免除的情況，可說「百無一有」。<sup>81</sup> 1965年省議員葉炳煌（1919-1976，新竹人）以「違警罰法」的救濟程序，時見官官相護，並明白指出行政機關所為之裁決，「等於司法之審判行為，顯與憲法抵觸」。<sup>82</sup>

早期省府甚至對議會做成相關決議置之不理，大會雖做成由省府轉請中央修法將「違警罰法」的救濟改交司法機關的決議，但省府竟回覆議會，表示「歉難照辦」，連轉呈公文都不願意，議會之弱勢，如狗吠火車。<sup>83</sup> 倘有回應，便是一答了事，以現行「違警罰法」之中違警罰，純係行政罰之性質，議員所指日本戰後將違警罰改為「輕犯罪法」屬刑罰，性質不同，應按訴願程序辦理，賦予「違警罰法」的裁決能夠向請法院聲請裁判，乃是「與體制不符」的提議。<sup>84</sup> 中央內政部也持相同立場，認為違警事件屬輕微處分，貴於速決，沒有採司法三級三審之必要，強硬表示在行

80 趙安仁編著，《違警罰法釋義》，頁135-136。

81 「雲林縣議會函請修正違警罰法第46條案送請省政府研究」，《臺灣省臨時省議會檔案》，臺灣省諮議會藏，識別號：002-13-302-47001。

82 1965年5月10日，《臺灣省議會公報》，第13卷第11期（1965年），頁529，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-05OA-13-5-3-01-00609。

83 「胡丙中等提案建議人民違犯違警法時得請司法機關正式裁決」（1956年），《臺灣省臨時省議會檔案》，臺灣省諮議會藏，識別號：002-61-202-45003。

84 1958年11月5日，《臺灣省臨時省議會公報》，第12卷第26期（1958年），頁1122，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-03-03OA-12-5-4-01-01552。

政罰與刑罰之法制未改變前，歉難採納。<sup>85</sup> 司法行政部也表示行政法的處分救濟手段是訴願而非訴訟，是以行政罰處分，欲在普通法院以訴訟方法救濟，「在體制上不甚合理」。<sup>86</sup>

行政部門始終堅持「違警罰法」屬行政罰，不願司法介入，背後其實還存在著一個實用目的，即前述所提，慣將「違警罰法」當成辦案手段，這樣的執法文化與習慣，是在拓展行政權力的活動範圍，也難怪省主席黃杰在議會答詢時，認為「違警罰法」不能輕言廢止。<sup>87</sup> 行政權領域的擴大，相對地，司法領域的遭到壓縮，日漸衰微情形的情況也就不難想見。<sup>88</sup>

以「違警罰法」便宜行事的結果，養成了警察對於憲法賦予人民的提審權、法院簽發的提審票視若無物的態度。1965年6月30日臺灣高等法院庭長田濟榮、推事仲躋閣，依法簽發提審票，向臺北縣警察局提審遭該局拘捕的犯罪嫌疑人（既不是通緝犯，也不是現行犯），但高院法警抵達警察局後，先是縣警局警官表示該局已下班，不能辦提審手續，拒絕簽收提審票；隔天法警再來，又說局長不在，警方雖把提審票收下，但表示不能將人交法警提回；第3天臺北縣警察局派員聲覆書送高等法院前，就趕緊先將這位警方眼中「並非善類」、「罪有應得」的「惡霸」，依「臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法」送警總職訓總隊，根本不用應於24小時內將人犯交給法院的憲法規定，向法院聲覆無人可交後，便欲了事。縣警局如此做的理由是，他們已先按「違警罰法」第54條第10款，裁處當事人7日拘留，同時認為這樣的拘留是警察的職權，並非「提審法」所稱的「非法逮捕拘禁」，所以家屬不能以此為由，向法院聲請提審，因為這不符合「提審

85 1959年5月14日，《臺灣省臨時省議會公報》，第14卷第5期（1959年），頁67，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-03-05OA-14-5-4-01-00067。

86 1965年11月1日，〈《臺灣省議會公報》，第14卷第14期（1965年），頁501，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-06OA-14-5-4-01-00328。

87 1964年，〈臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第3次大會專輯》（臺北：臺灣省議會秘書處，1964年），頁2721，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-03OA-04-6-8-0-00067。

88 李鴻禧，〈保障基本人權思想之本質與變異之研究分析〉，收於氏著《憲法與人權》，頁23-26。

法」的要件。<sup>89</sup>

這個例子告訴我們，「違警罰法」的存在使得憲法所保障的人身自由，處在一個極度危險的狀態，讓警察得以輕易地迴避司法的介入，甚至無視於法院的命令。司法權尊嚴掃地的臺灣高等法院，身為事主的院長孫德耕卻不認為自己是放棄職責，對外界表示：高院責任已盡，司法的威信并未受到損害，法院開出提審票，但提審票提不到人，這是「法律的尊嚴受到損害」。<sup>90</sup> 警方對法院開出的提審票，視若無物，理都不理，司法威信公然被挑戰，孫院長此番有如置身事外的見解，是否過於正面樂觀？還是習慣已成自然？

根據監察院糾正案顯示的數據：1956至1957年的2年間，臺北、臺南、高等等地方法院受理79件提審案件，被告經法院提到者僅19件，其餘各案，執行逮捕之警察機關均已向檢察處聲請延長羈押，或已移送檢察官為由聲復法院，至於羈押是否合法，是否如期移送，法院從未依據「提審法」加以追究。<sup>91</sup> 1965年根據司法行政部的統計，當時各法院一共開出11張提審票，但提到者竟然只有1件，其餘10件拒絕。<sup>92</sup> 由此可見警察機關的強勢，法院放棄職權追究，雙方幾可謂無視憲法與「提審法」的規定。

然而，省議員未必接受政府與法學者對「違警罰法」的定性，而是從該法出現的時空背景與憲法層次，正面挑戰「違警罰法」的存在正當性。1960年省議員鄭宋柳（1910-1983，新竹人）於大會再提案，以「違警罰法」為行憲前公布之特別法規，歐美各國無此法律，日本也在盟軍占領時廢止，他主張「現在法律科以人民之罰則，皆應由法律為之」，「違警罰法」賦予警察自由裁量權，不僅牴觸刑法，且違背憲法，「在立憲今日已

89 〈提審案打了回票 這檔事不好玩笑〉，《聯合報》，1965年7月3日，版3。按：1995年12月22日大法官解釋第392號解釋文，明白指出「提審法」以「非法逮捕拘禁」為聲請提審之條件，與憲法第8條第2項規定有所違背。

90 〈提審案打回票 警處說遲誤了〉，《聯合報》，1965年7月4日，版3。

91 陶百川，《人權呼應》（臺北：遠景出版社，1979年），頁195-196。

92 荆知仁，〈論「自由人權」與「民主憲政」〉，收於胡佛、李鴻禧主編，《成長的民主》，頁119。

無理由存在」。<sup>93</sup>但在政府方面始終認定「違警罰法」的裁決是行政罰，不是犯罪，自無此問題，而且依照當下的社會情況，要廢止「違警罰法」，未免言之過早。<sup>94</sup>1967年余陳月瑛同樣從憲法的高度，直指行政權侵奪司法權，以及人身自由與財產權非由法院不得剝奪，認為「違警罰法」應廢止，並認為這部法律是「訓政時期的殘物」，繼續存在，只會「自毀體統，自毀法治」。<sup>95</sup>

1964年省議員陳興盛再次提案建議中央設立簡易法庭，審理不服違警案件，他的理由是「違警與犯罪互有牽涉法益之侵害與違反警察業務之可能，凡此情形究以刑事處罰抑以違警行為處罰，實難有一定標準」。<sup>96</sup>陳興盛的說法挑戰了法學界質的差別說，行為人的行為到底只是違反法規義務或行政秩序（行政犯），還是具有倫理上的可非難性（刑事犯），並不容易區別；更何況，到底是違警還是違法，實務上取決於警察的主觀認定，一旦認定是違警行為，便能就此排除法院介入審理。類似的情況，也出現「違警罰法」與其他法律產生競合時，警察決定使用「違警罰法」或其他法律，便決定了人民能否有機會訴諸法院審理。1958年省議員蘇振輝（1907-1997，彰化人），就醫師不應病人召請的法律適用問題提出質詢時，蘇指出此行為在「醫師法」與「違警罰法」中均有規定，<sup>97</sup>警察選擇以「違警罰法」裁決，受裁決的醫師便無從聲請法院裁判，使得當時醫師無法出診的客觀條件（病人召請時在深夜2點，距離10多公里，又沒有交通工

93 1960年6月2日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第2屆第1次大會專輯》（臺北：臺灣省議會秘書處，1961年），頁173-174，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-02-010A-01-5-3-01-05077。

94 「鄭宋柳提案為建議內政部廢止違警罰法並將有需要部份之條文納入刑法案」（1960年），《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會藏，識別號：003-61-219-49001。

95 1967年5月15日至8月25日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第9次大會》，（四），見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-090A-04-6-8-0-00102。

96 1964年6月8日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第3次大會專輯》，頁128，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-030A-01-5-3-01-05067。

97 「違警罰法」第69條第4項：「開業之醫師、助產士，無故不應招請，或應招請而無故遲延者」；「醫師法」第20條「醫師對於危急之病症，不得無故不應招請或無故遲延」。

具)等為法院所斟酌,僅能聽由警察分局逕行裁罰。<sup>98</sup>

然而政府內部並非完全沒有在法院內部設置違警(警務)法庭,解除違憲狀態的構想。1961年監察院提案通過請司法院解釋警察官署有權拘留違警人長達14日是否違憲,但大法官會議始終擱置不予解釋,提案監委陶百川去問司法院長謝冠生為何大法官會議遲遲不做出解釋,謝冠生的回答是:他正與行政當局會商善後辦法,「等到」行政部門設置警務法庭的辦法決定了,司法院便可解釋「違警罰法」第18條第1款(拘留)因違憲而無效,<sup>99</sup>等於是看行政部門的臉色辦事。

### 五、違警罰鍰提成充賞

違警罰鍰的收入作為警察充賞之用所遭受的批評,是過去較少被注意的面向。1944年9月9日配合「違警罰法」,內政部制定「違警罰鍰提成充賞辦法」。該辦法第2條規定「警察機關得於已受銷之違警印紙價款內提取四成作為充賞之費用」,這四成的違警罰鍰中按照第3條規定,每月依承辦員警70%、處理機關主管<sup>100</sup> 5%、其他人員15%比例分配,而且對於服務勤勞、辦案得力之警官、長警,可再另給全部賞金的10%,但此項人數不得超過全部承辦員警三分之一。至於其他人員包括告發人在內等間接協助辦理案件之人員都能分得賞金。<sup>101</sup> 違警罰鍰的收入的四成,絕大部分進了警方私人口袋。

1960年10月臺灣省政府警務處因為「臺灣省警察人員互助共濟辦法」規定,修正了「臺灣省各級警察機關違警罰鍰提成充賞分配標準」,降低承辦員警的分配數額,歸入原是該由警察同仁由薪水撥出月薪5%的所支

98 1958年,臺灣省議會秘書處編,《臺灣省臨時省議會第3屆第4次大會專輯》(臺北:臺灣省議會秘書處,1959年),頁1136-1140,見「臺灣省議會史料總庫」,典藏號:002-03-04OA-00-6-2-0-00214。

99 陶百川,〈臺灣人權問題的證詞和我的意見〉,頁356。

100 根據內政部的解釋,處理機關主管長官指違警事件有管轄權的各官署主管,即各縣市警察局及其分局的局長。〈內政部核示「違警罰鍰提成充賞辦法」中所稱「處理機關主管長官」一語適用範圍〉,《臺灣省政府公報》,36年秋字第61期(1947年9月),頁694。

101 「高雄縣議會電為建議政府廢止違警罰鍰提成辦法案送請省政府轉請中央採納」(1957年5月31日),《臺灣省臨時省議會檔案》,臺灣省諮議會藏,識別號:002-13-302-46001。

持共濟互助金，違警罰鍰不充公庫，而是作為警察從業人員共同事業的增闢財源管道。在當時就認為違警獎金的提成部分，就是「政府用來獎勵警察人員的，屬於警察同仁所有，提繳一部份辦互助救濟，很為合理」的觀念下，<sup>102</sup> 並不覺得如此調整有何不妥。從這份由檔案中才能找到的分配標準，可以知道這四成充賞獎金的分配，在1960年後更細緻的分配標準。以警察分局的部分為例，分為「直接查獲之員警45%」、「直接處理之員警18%」、「裁決機關主官4%，副主官3%」、「間接協辦之員警13%」、「公積金3%」、「繳警察局5%」、「繳警務處互助共濟金10%」。其中，間接協辦人員包括出納、會計、秘書、看守、繕寫、檔案、監印、校對、保管等職員，<sup>103</sup> 警察局及分局上下都是罰鍰的分配對象。

於是對受違警處分的民眾觀感而言，普遍認為警察取締違警是以罰款為目的，以違警罰鍰充作獎金的印象，<sup>104</sup> 逢年過節時，就會感覺違警取締得特別嚴厲，警方在獎金誘使下，拘留、罰鍰、罰役、申誡均未按照情節輕重處罰，動輒處以罰鍰。1966年省議員黃占岸（1913-1977，高雄人）質詢指出，臺北市警察局長分到的違警提成獎金起碼1萬元以上，高雄市5,000至8,000元，其餘各縣市局長3,000至5,000元，<sup>105</sup> 等於是變相的薪水，或是成為警察人員互助共濟事項的基金來源。1960年時，一位中學教師的薪餉和食物配給的折價金額合計，月薪不過645元。<sup>106</sup>

1955年桃園縣議會率先發難，主張廢除此種「分紅」規定。桃園縣議會指警察取締往往以獎金為目的，動輒發動職權，於是透過臺灣臨時省議會建議撤銷該辦法，後來臺北市、苗栗縣、高雄市、高雄縣、屏東市等地

102 李承謨，《臺灣警察人事的實際問題》（臺北：警民導報社，1959），頁66-67。

103 「違警罰鍰分配標準案」，《臺灣省警務處檔案》，國史館藏，檔號：063000005683A。

104 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第2屆第1次大會專輯》，頁2026，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-02-010A-02-6-2-0-00094。

105 1966年5月23日，《臺灣省臨時省議會公報》，第15卷第11期，頁377，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-070A-15-6-3-01-00291。

106 胡虛一，〈教師與「窮」——介紹中學教師的待遇及其生活〉，《自由中國》，第20卷第11期（1960年6月），頁348。

方議會紛紛來電支持，但內政部以該辦法實施以來，「尚著成效」，立法意旨在於獎勵努力取締人員，沒有遽予廢止必要。<sup>107</sup> 對各縣市議會透過省議會的進行請願，1963年內政部明確表示「違警罰法」提成充賞，最初係仿效海關緝私獎金制度，行之數十年，跟其他財務罰鍰獎金為獎勵工作人員提高效率同一宗旨，在此反共抗俄時期，對地方治安維持甚為重要，應予維持。<sup>108</sup>

1958年省議員歐雲明（1912-1983，臺南人）再以取消違警獎金事質詢省主席周至柔，周至柔對取消違警罰鍰獎金表示尚須慎重考慮，不願承諾廢止，<sup>109</sup> 同年臨時省議會大會亦曾做成相同決議，<sup>110</sup> 始終未獲內政部正面回應。1959年省議員陳林雪霞（1903-1973，臺中人）再以同樣議題質詢省警務處，警務處以此辦法係中央規定，但擬議在執行上以勸導代替糾正，以申誡代替罰鍰，<sup>111</sup> 1961年省議員呂錦花（1909-1981，臺北人）認為以罰鍰充獎金，使警員普遍存在「急功好利」心態。<sup>112</sup> 1964年議員林蔡素女（1903-1993，雲林人）、許新枝同樣主張「違警罰法」的精神在於糾正而不在處罰，不應動輒罰鍰或罰役、沒入或停止營業處分，應該擴大申誡應用。<sup>113</sup>

107 1955年10月15日，〈《臺灣省臨時省議會公報》，第6卷第17期〉（1955年），頁5467，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-02-03OA-06-7-1-02-00830。1957年6月2日，〈《臺灣省臨時省議會公報》，第10卷第19期（1957年）〉，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-03-01OA-10-5-1-00-00981。1958年5月23日，〈《臺灣省臨時省議會公報》，第12卷第1期（1958年）〉，頁19-20，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-03-03OA-12-7-1-01-00010。

108 1965年5月10日，〈《臺灣省議會公報》，第13卷第19期（1965年）〉，頁977，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-05OA-13-7-1-01-01494。

109 1958年，臺灣省議會秘書處編，〈《臺灣省臨時省議會第3屆第3次大會專輯》〉（臺北：臺灣省臨時省議會秘書處，1958年），〈《臺灣省臨時省議會公報》，第10卷第19期〉，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：0002-03-03OA-02-6-8-0-00078。

110 〈《臺灣省臨時省議會公報》，第12卷第17期（1958年）〉，頁559，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-03-03OA-12-5-3-01-00468。

111 1959年，臺灣省議會秘書處編，〈《臺灣省臨時省議會第3屆第4次定期大會專輯》〉，頁1229-1230，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-03-04OA-00-6-2-0-00267。

112 1961年5月8日，臺灣省議會秘書處編，〈《臺灣省議會第2屆第3次大會專輯》〉，頁179，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-02-03OA-01-5-3-01-05093。

113 1964年6月8日，臺灣省議會秘書處編，〈《臺灣省議會第3屆第3次大會專輯》〉，頁2718，見「臺灣省議會

為了替代此種充賞制度，有省議員建議採另編預算方式。1963年省議員黃奇正（1900-1977，臺北人）建議另編預算獎金，1965年桃園縣議會也有透過省議會建議中央改編列勤務津貼，取消警察違警罰鍰獎金，否則警察發動職權很難不讓人認為是以獎金為目的，事無論大小，均予取締，甚至吹毛求疵。但省府的復文（省警務處長周中峯代為決行），表示未便照辦，認為這是提高員警維護治安效率的手段。<sup>114</sup> 警務處面對議員的質詢，在書面答覆竟說，假如大家都守法不違警，自然也不會發生違警罰鍰問題，並且認為相較於拘留、罰役，警察機關處以罰鍰，已經是從輕發落了。<sup>115</sup>

直到1968年7月，在臺灣省議會屢次建議後，省警務處向內政部建議違警罰鍰不要作為個人提獎之用，而作為充實全體警察設備或福利之用。<sup>116</sup> 此後違警罰鍰的收入應用分配改為繳公庫50%、違警印紙工本費8%、全體員警福利費30%、事務補助費6%、查獲違警案件員警工作效率費6%。<sup>117</sup> 儘管1968年3月廢止提獎制度，省議員仍舊質疑獎金變成員警福利金，是否改個名目繼續變相支領，換湯不換藥？

## 貳、批判內容的脈絡

上述對「違警罰法」的批評內容，反覆提到的論據之一，便是憲法第8

---

史料總庫」，典藏號：003-03-03OA-04-6-8-0-00067。1964年6月8日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第3次大會專輯》，頁2942，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-03OA-04-6-8-0-00100。

114 「桃園縣議會函為建議修正現行違警取締獎金辦法改為發給勤務津貼以防警察人員苛擾人民案」，《臺灣省議會檔案》，臺灣省諮議會藏，識別號：003\_13\_302\_00009。

115 1963年，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第2次大會專輯》，頁2407，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-02OA-03-6-2-0-00033。1965年11月1日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第6次大會專輯》，頁231，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-06OA-01-5-1-00-05141。

116 1967年11月6日，《臺灣省議會公報》，第18卷第14期（1968年），頁552，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-10OA-18-6-2-02-00812。

117 1969年5月19日至8月7日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第4屆第3次大會專輯》，頁2245，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-04-03OA-03-6-2-0-00085。1970年6月9日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第4屆第5次大會專輯》（霧峰：臺灣省議會秘書處，1970年），見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-04-05OA-03-6-2-0-00018。

條第1項保障人身自由的規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」在戰後國民黨政府宣稱實施憲政下，成為省議會得以展開批判的重要支點。

綜觀前述省議員們的批評，制度面上，批評最烈的部分，主要是「違警罰法」讓憲法所保障的人身自由落空，以及權力分立下的司法權不彰的情況。警察可不經法院剝奪人身自由，以及對違警裁決只有一次性的訴願救濟管道不抱信任，省議員屢屢向政府提出建議案，主張設置違警法庭或由法院審理，將違警罰納入檢察官與法官的權力範圍內，違警裁決不能夠向法院聲請裁判救濟，是議員所不能苟同。他們質疑違警處分的拘留，比「刑事訴訟法」的羈押要件還寬鬆；此外，警察對違警人加重處罰及矯正、習技之處分，近乎刑法上的保安處分，讓警察擁有這麼大的權力，嚴重破壞憲法上的權力分立，行政權大幅侵奪司法權。當政府一再宣稱違警罪是行政罰，藉以排除法院審判的介入時，省議員也質疑政府對「違警罰法」的定性，直指該法根本是訓政時代的「殘物」，究竟是違警與違法，實際上取決於警察的認定，難有一定標準，正本清源之道在於設置簡易法庭審理。實體內容上，省議員們批判部分條文，文義過於籠統，不夠具體明確，成為空白授權，常為警察機關濫用，而且又跟許多行政命令如「臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法」綁在一起。

執行面上，省議員批評警察以「違警罰法」為護符，執勤態度不佳，動輒打罵人民，人民多說幾句陳述意見，時以「違警罰法」的妨礙公務條款取締，往往將人民強制帶案，又延時裁決。對違警人之拘留處分，實務上常見裁決後即予執行，不給違警人有申訴答辯的訴願機會。警察常常視犯違警等於做壞事，將違警罰當作刑事案件的辦案手段，先按上違警罪名，行他案逮捕，再行偵查，這些都被省議員們認為是違反憲法對於人身自由的保障。

上述所整理的批評內容，儘管省議員早已點明，但在1970年代末前，學界的批評顯得十分委婉。除了如任教過臺大與政大的法學教授李聲庭在《自由中國》公開指摘「違警罰法違憲不是沒有根據的」，認為憲法第8條的規定「非由法院依法定程序，不得審問處罰」是一項禁止規定，意義十分明確，並沒有模糊空間，他反問當局「請問此處的處罰（按：指憲法第8條）二字，跟「違警罰法」三十多個『處罰』，在意義上有何不同？蓬萊米是不是可以煮成飯的米？」，並且明示如果有人說「違警罰法」沒有違憲之處這種話，不像是學過法律的人會說的。<sup>118</sup> 相較於李聲庭清楚剝切的批判，憲法學者林紀東在1960年出版的《中華民國憲法釋論》論及人身自由的基本規定時，提到因為違反行政法規，而被處行政罰，「涉及人身自由之限制者，（如「違警罰法」第18條之拘留），是否亦應由法院為之，亦為可研究之問題。」<sup>119</sup> 林紀東把問題點出，顯得欲言又止，有些法學者連提都不提。

擔任過大法官的臺大法律系教授洪應灶在憲法課的教科書《中華民國憲法新論》，論及憲法第8條第1項的人身自由時，以「違警罰法」第1條「違警行為之處罰，以行為時之法令有明文規定者為限」為例，強調憲法上的人身自由保障，需注意人民如未觸犯法律已經禁止的行為，應不受國家機關任何處罰；但在論及審問處罰時，卻對「違警罰法」賦予警察得以審問處罰剝奪人身自由的權力是否合憲，隻字未提，僅云「通常由法院行使之」。<sup>120</sup>

其實，當時的法學界的主流學說，與行政部門的見解相同，將違警人視為行政犯，認為行政犯應由行政官署處罰，救濟程序循行政層級為之，自然不應由地方法院裁罰，藉此迴避司法審查的必要性。<sup>121</sup> 這種以質的

118 李聲庭，〈與內政部長田部長論警察權〉，頁169。

119 林紀東，《中華民國憲法釋論》（臺北：朝陽大學法律評論社，1960年），頁134。

120 洪應灶，《中華民國憲法新論》（臺北：臺灣大學法學院事務組經售，1959年3版增訂本），頁37-38。

121 林紀東在論及有關行政罰討論時，對於行政官署擁有行政秩序罰的處罰權，例如「違警罰法」上的拘留、罰鍰、罰役、申誡等，主要著眼於行政犯如何與刑法犯區分，對行政機關針對行政犯得以裁決拘留、罰役等剝奪人身的處罰手段，並無表示異見，或認為不妥。林紀東，《行政法》（臺北：政治大學公共行政企業管理中心，1965年），頁409-410。

區分說，將行政犯與刑事犯截然劃分，認為在本質上不同，在1990年代以前的臺灣法學界被認為是通說，<sup>122</sup> 甚至當二次大戰後的德國，在這種質的差別學說逐漸失勢的情形下，臺灣在威權體制下且行政權獨大的現實情境下，仍是法學界的主流觀點。法學者為了讓這類法律具有「正當性」，於是將其定性為行政罰，藉此免受刑法或憲法上原則的拘束，並且讓行政犯成立變得十分容易，無非都在配合或協助行政目的，<sup>123</sup> 學說與實務可說一同在鞏固「貴於速決」的行政目標，<sup>124</sup> 法治國的基本原則，自然被晾在一旁。

不過，監察院在1950年代末，不斷在院內年度的政治設施總檢討會議上做成決議，認為警察有處拘留、罰役的權力違憲，送請行政院注意。1961年6月正式發函司法院聲請大法官解釋，也是著眼於「違警罰法」授權警察官署有權拘留人民達14日是否違反憲法第8條的規定。但長期沒有得到回應，至於「違警罰法」分則中的各項禁止規定，是否同樣存在違憲情況，尚非監察院關心的重點。<sup>125</sup> 省議員則是注意到了當中存在許多空白授權的條款。

直到1970年代末期，臺美關係生變，國民黨政府對內展開革新，尋求統治的內部正當性時，「違警罰法」的違憲性與修改必要性，才拉出了更大的公共輿論討論空間，政府內部也才開始有所動作。1979年1月30日國民黨中央常會第106次會議上，研討因應臺美斷交後內部的改革措施時，<sup>126</sup> 政治方面，包括司法行政部及法院隸屬問題、制定公職人員選舉罷免單行

122 如林紀東，《行政法》，頁408-412。

123 吳庚，《行政法之理論與實用》（臺北：三民書局，2013年增訂12版），頁460-462。

124 然並非所有學者都這種主張，荆知仁曾表示：法律如果可以這樣解釋，「那真是有法猶如無法了」。他對「違警罰法」有關拘留的規定，認為「實在是有很大的違憲嫌疑」。荆知仁，〈論「自由人權」與「民主憲政」〉，頁116。

125 洪淑華，〈臺灣戒嚴時期大法官釋憲與人權發展〉（臺北：政治大學歷史學研究所碩士論文，2003年），頁84-87。

126 〈民國六十八年蔣經國大事日記略稿〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，入藏登錄號：005000000243A。

法、修訂「違警罰法」、制定國家賠償法、勞動基準法等。<sup>127</sup> 當執政當局釋出修改「違警罰法」的氣氛後，討論逐漸熱烈起來，當時法學者如吳庚、李鴻禧在論及該如何修改「違警罰法」時，除了聚焦於如何符合憲法第8條「非由法院依法定程序，不得審問處罰」的文字規定，提出的制度改革方向，建議法院設置「輕罪法庭」，將違警事件交由法院以司法程序審理，<sup>128</sup> 藉以解除最明顯的違憲情形外，林山田、李鴻禧也觸及了「違警罰法」所規定的禁止事項，指出分則中的許多條文在內涵與文義違背現代法治國原則與基本法理。

整整延宕了二屆的大法官後，1980年11月7日大法官會議終於對1961年監察院所提出的釋憲聲請案作出釋字第166號解釋，語氣平淡地表示「違警罰法」賦予警察官署裁決拘留、罰役權力，「係關於人民身體自由所為之處罰，應迅改由法院依法定程序為之，以符憲法第八條第一項之本旨」，委婉地暗示違警罰法的違憲情況，但不敢大膽明示，似乎在等待行政機關的善意反應。<sup>129</sup> 這樣做法其實印證了上述謝冠生院長以司法的違憲審查決定，必須配合行政部門的步調。

然從本省籍省議員批評「違警罰法」依據，不只援引憲法作為批判的論據，比較特別的是，還以生活過或認識到的日本時代法律生活經驗作為批判資源，<sup>130</sup> 藉以諷喻戰後國民黨政府的警察藉「違警罰法」，權力可比帝國主義下的日本警察還大。這樣不同時代的批評連結之所以可能，在於對於違警行為的內容，日治時期與戰後有高度的延續性。戰後臺灣省行政

127 〈中央常會繼續研討政治外交改革措施〉，《中央日報》，1979年2月1日，1版。

128 吳庚，〈談違警罰法的修改〉，《中國論壇》，第8卷第8期（1979年7月），頁10-11。李鴻禧，〈違警罰法修廢問題之商榷〉，《中國論壇》，第8卷第8期（1979年7月），頁27-28。

129 王兆鵬，〈臺灣刑事訴訟法的重大變革〉，收入湯德宗、王鵬翔主編，《2006兩岸四地法律發展》，下冊（臺北：中央研究院法律學研究所籌備處，2007年），頁409-410。到了1990年大法官會議二度對「違警罰法」作出解釋，在時代氛圍已經改變下，大法官終於敢於挺身行使司法審查權，在解釋文中明白說違警罰法至遲於1991年7月1日失其效力，以限期失效的方式，迫使行政與立法部門加速審議「社會秩序維護法」。

130 省議員蔡介雄質詢時點出日本統治時期的違警例，源頭來自普魯士。1974年9月23日，《臺灣省議會公報》，第31卷第17期（1974年），頁1283，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-05-04OA-31-6-8-00-01860。

長官公署警務處在擬定接收日治時期各州廳接管期間3個月間警務工作表中（1945年11月開始），便規劃預計以1個月時間布告週知，第2個月宣傳，第3個月實行「違警罰法」。<sup>131</sup> 長官公署警務處原先擔心臺胞未習國文，對於法令規章可能不甚了解。<sup>132</sup> 實際上國民黨政府是過慮了，違警罪所規範禁止行為，戰前與戰後呈現高度的延續性，日本時代臺灣人經驗過的「臺灣違警例」，與民國時代中國的「違警罰法」，堪稱是孿生兄弟。

管制內容的高度相似，讓1954年時省議會內的本省籍議員許金德（1908-1990，新竹人）在質詢時，以為警察機關處理違警案件，「尚多沿用日據時代違警令」<sup>133</sup>，省警務處則表明並無發現有沿用日治時期違警令情事。許金德的誤解，從人民法律生活的角度就能理解。首先法條名稱的用語——違警是相同的；再者從日治時期的「臺灣違警例」，到戰後的「違警罰法」，規範內容上同時反映出從戰前到戰後，警察強勢介入人民法律生活的連續性，而且對生活秩序的管制面向基本上是延續的。1926年《臺灣民報》批評臺灣適用即決處分的範圍不但比起日本本土更廣，光是「臺灣違警例」就有122項禁止行為，警察一旦有意刁難，不怕找不到處罰依據，規定的內容「可說是無微不至，內中有文句極其模糊的，也有範圍極其廣大的，所謂欲加之罪，何患無辭了！」<sup>134</sup> 這樣的批評如果放到戰後，其實也不太容易產生時空錯置之感。

不僅是省議員曾以昔日的經驗凸顯今日竟不如「日據」時期，甚至連最基層的鎮民代表會也是如此。1958年省議員歐雲明（1912-1983，臺南人）、王安順（1919-2007，雲林人）在省議會提案，要求將違警處分僅能訴願改為得聲請正式裁判，建議將「違警罰法」第46條修改為「不服警察

131 臺灣省行政長官公署警務處編，《臺灣一年來之警務》（臺北：臺灣省行政長官公署宣傳委員會，1946年11月），頁7。

132 臺灣省行政長官公署警務處編，《臺灣一年來之警務》，頁52。

133 1954年，臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第2屆第1次大會專輯》，（下）（臺北：臺灣省議會秘書處，1954年），頁1137，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-02-010A-02-6-2-0-00079。

134 〈論評·違警例的濫用何多！豈無救濟方法？〉，《臺灣民報》，第120號（1926年7月4日），頁2。

官署關於違警事件之裁決者，得於接到裁決書五日內得向法院請求正式裁判」。他們的理由除了禁止向法院提訴是違憲、違反民主國家作法、不合時勢外，一個比較有歷史延續性的理由是，他說過去連「帝國主義之日本立法例」，亦得請求正式裁判。<sup>135</sup> 同年12月，最基層的民意機構雲林西螺鎮民代表會也就同樣議題，以縣議會決議向臨時省議會提出請願，主張違警「申訴」案件，須由不同系統之機關處理，才能獲得公平之裁判，而且「鑒諸以前日政時代之違警罰法，不服警察之裁決，得向地方法院提出正式裁判」。<sup>136</sup>

「正式裁判」一詞，不是中華民國法體系下的法律名詞，而是日本統治時期所遺留在民間法律生活用語。正式裁判所指涉的是，當人民不服警察官吏依照「犯罪即決例」這類簡易手續做成的即決處分結果，向法院請求裁判之謂。儘管警察官廳在當時被賦予裁判的權能，成為明治憲法的例外情況，<sup>137</sup> 但仍保留讓法院有最終決定的權限，使得犯罪即決的案件能夠回歸法院的檢察官或判官處理，以期形式上符合明治憲法規定的國家統治權行使方式。

1920年代臺灣人知識份子批評犯罪即決時，並沒有直接挑戰這個制度的存在正當性，有稱「即決例本非不善」，他們並不反對犯罪即決的存在，而是批評警察官署對訴訟人權的侵害。<sup>138</sup> 《臺灣新民報》的社論便言：「即決例本非不善，然若於執行者稍失良心，就難免其弊害」，對「輕微瑣細」的犯罪，以即決的方式處理，不用正式裁判，基於「省其司法事務的繁雜」，他們基本上是認同的。臺灣人知識份子所批評的是，警

135 1958年6月2日，《臺灣省臨時省議會公報》，第12卷第17期（1958年），頁558-559，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：002-03-030A-12-5-3-01-00467。

136 「雲林縣議會函請修正違警罰法第四十六條案送請省政府研究」，《臺灣省臨時省議會檔案》，臺灣省諮議會藏，識別號：002-13-302-47001。

137 「大日本帝國憲法」第24條：「日本臣民，不得奪其應受法律所定法官審判之權」。末川博編著，《新法學辭典》，上卷（東京：日本評論社，1937年），頁8-9。

138 王泰升，《具有歷史思維的法學：結合臺灣法律社會史與法律論證》（臺北：元照出版有限公司，2010年），頁11。

察因為日臺民族的情感，以及缺乏素養等執法上的偏差與不公平。<sup>139</sup> 1932年8月30日社論〈從速改正犯罪即決例〉，同樣先是承認犯罪即決的存在價值，並無一概推翻警察機關所具備「小裁判所」功能：

凡為立憲的國家，大多以三權分立為原則，故一切的裁判，本應受司法裁判所的所管，但是對於輕微的犯罪，為節省經費和短縮時間起見，另訂簡便的辦法，以期裁判的敏速處置，固屬當然的事。<sup>140</sup>

犯罪即決必須改善的地方，是警察在即決後，刻意阻撓當事人向法院聲請正式裁判的心態與做法。他們指責警察官署即決時不公開，又不許辯護士代言，於是許多枉屈的事情，無從得伸，遭警察即決後，除非申請正式裁判以外，別無救濟方法，但警察經常透過各種方式，經常讓當事人「過期」——超過3日內申請正式裁判規定期限，或是禁止與辯護士面會，對家人或對外說本人沒有聲請意願，<sup>141</sup> 或是欺騙民眾，若有不服得先繳納罰金，再去法院抗告，殊不知繳納罰金後，法院就不受理了。<sup>142</sup>

因此臺灣人知識份子的批判主調是警察透過各種手法「阻害民權」，以強迫或誘騙方式，使人民喪失救濟機會，加上當時認為法院可能比警察公平的認識前提下，他們反覆向臺灣人宣傳作為犯罪即決救濟手段的正式裁判，藉以抗衡警察的濫權行徑。他們指責警察官署不當、非法剝奪人民的訴訟權利，他們想告訴一般民眾的是，警察的即決不是「犯無救的」，呼籲臺灣人「務要照法而行，消極的去救濟其濫用才是」，<sup>143</sup> 也不斷提醒當局，要求擁有即決權的中高階警官警部、警部補，對下吏的舉發報告，要加以慎重審查，對於不服即決的案件，則要給予申請正式裁判上的方

139 李崇億，〈日本時代臺灣警察制度之研究〉（臺北：臺灣大學法律學研究所碩士論文，1996年），頁121-123；延陵子，〈評壇·落書事件と無罪判決〉，《臺灣新民報》，1932年7月6日，頁5-4。〈社說·警察的暴行〉，《臺灣新民報》，1931年3月7日，頁2。

140 〈社說·應從速改正犯罪即決例〉，《臺灣新民報》，1932年8月30日，頁4-44-4-45。

141 〈社說·應從速改正犯罪即決例〉，《臺灣新民報》，1932年8月30日，頁4-44-4-45。

142 李崇億，〈日本時代臺灣警察制度之研究〉，頁134-135。

143 〈論評·違警例的濫用何多！豈無救濟方法？〉，《臺灣民報》，第120號（1926年7月4日），頁2。

便，以便對存在誤弊的即決處分，有補救與匡正機會。<sup>144</sup>

儘管過去的研究已經告訴我們，當時受即決處分向法院聲請正式裁判，實際上很少發生。1920年代年平均近7萬多的即決案件，聲請法院裁判數最多的1928年不過89件，比例微乎其微。<sup>145</sup> 但我們也不能就此忽視這些微小實數背後的可能意義。戰後具有日本時代經驗的臺灣人，卻以當時仍有聲請正式裁判的機會，作為批評戰後「違警罰法」的理由，這樣的連結之所以成為可能，這些數量不多的聲請正式裁判經驗、閱報所獲訊息，或是聽聞知識份子宣講鼓吹，都可能在無形中發揮作用。特別的是，戰後本省籍民意代表從在地歷史經驗發出的批評與質疑，時間比起戰後的許多學者還早，同樣切中要害。因此省議員之所以能對「違警罰法」提出有力批判，一方面有其歷史淵源，亦即日治時期對人權保障的要求已經進入臺灣社會生活中；另一方面，隨著戰後國民政府的行憲，進一步取得明確的憲法上依據，批判更具正當性與力道。這種結合臺灣歷史經驗與戰後憲政基礎的批判意見，與1970年代以前學者委婉批評基礎並不相同，這也同時反映出臺灣社會與民國時代中國社會在法律生活經驗上的差距。

對於違警罰鍰的提成充賞，自省參議會到省議會，歷屆大會召開時，議員均強烈反對繼續維持違警罰鍰獎金制度，各地方議會不時做成決議，透過省議會向中央反映廢除此一制度。之所以如此會有如此現象，與過往生活經驗產生極大的反差有所關聯。1966年余陳月瑛的批評，道出了日治臺灣與民國時代中國在法律文化上的重大差異，她說：

光復後罰款獎金制度移遷本省時，當時本省六百萬人民極為驚駭，因警察任務神聖，且為國家執法應不該對罰款有抽頭之制度，而引起百姓失望極深……此種獎金制度不但失去政府威信被罰者卑視警員，罰者貪欲不止，實有破壞政府體制損害官吏聲譽……本法確屬惡法，應予澈底廢止。<sup>146</sup>

144 〈社說·犯罪即決例的適用要防弊害〉，《臺灣新民報》，1932年2月24日，頁4-126~4-127。

145 上述的平均數，計算自王泰升，《臺灣日治時期的法律改革》，頁218-219。

146 1966年11月14日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第8次大會專輯》（霧峰：臺灣省議會秘書

這同樣是從民間法律生活經驗而發的比較觀察與批評，余陳月瑛用「驚駭」來形容這種罰鍰竟可作為提成充賞的情況，並非過言。就筆者目前所見，日本時代臺灣人對於關於犯罪即決的批評中，少有見到批評以科料作賞金的情況。始於1930年的警察共濟組合，經費來源係以組合員繳納相當於月俸的2%，以及政府補助相當於組合員薪俸2%的給與金運轉生息，尚未有見以即決罰鍰所得，直接充作共濟組合的經費來源的制度設計，<sup>147</sup>公私份際的拿捏，在兩個時代，差異極大。<sup>148</sup>

進入結論前，本文必須指出，省議會從學理、從法理、從經驗出發的諸多批判，儘管切中要害，砲火猛烈，但成效極其有限，除了提成充賞稍作修改（但也只是換湯不換藥的形式修正），其餘並沒有獲致實質效果，「違警罰法」仍然不動如山，持續存在四十餘年。作為一個不具修法權限的地方議會，省議員的批判意見所提到的憲法或法律要件論述，實際上並非其所能處理，在中華民國憲法的體制下，修法權力是中央的立法院。1970年代以前，臺灣人在以全中國為主的「民意」架構下，在立院的聲音微乎其微，人口占絕大多數的本省人選民，無從透過定期的民代選舉過問國政，不足以影響作為國家意志結果的法律規範之制定或修改。<sup>149</sup>這是臺灣社會儘管有再多的不滿與批評，仍舊無法撼動「違警罰法」的主因。但這也意謂著「違警罰法」及其實踐者所構築的法律秩序，對臺灣社會而言仍然是一種外在的、強加的法律秩序，未必符合臺灣社會的心聲與過去經驗。此種與立法權無緣的情況，一直到1970年代後才逐漸改變，臺灣的民意透過增額中央民代的定期改選進入國會，有關此類違憲法律的批判聲浪伴隨此過程而逐漸加強，最後在威權體制鬆動，臺灣的民意進入國會後，

---

處，1967年），頁291-292，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-03-08OA-01-5-3-02-05207。

147 劉匯湘，《日據時期臺灣警察之研究》，頁36。

148 受日本時代的教育與文化下養成的人，對此公私界限的掌握與認識，已經內化為個人修為。周婉筠，《臺灣史開拓者：王世慶先生的人生之路》（新北市：新北市政府文化局，2011年），頁181-183。

149 王泰升，《臺灣法律現代化歷程：從「內地延長」到「自主繼受」》（臺北：中央研究院臺灣史研究所，2015年），頁88-89。

這樣的批判意見才得以轉化為立法行動；加上大法官對解釋憲政制度的角色權威表現出信心，1990年1月19日的釋字251號展現出不同於過去的作為，以限期失效強勢宣告「違警罰法」由警察限制人身自由處分之規定違憲。<sup>150</sup> 在政治情境與結構轉變下，「社會秩序維護法」快速完成立法，「違警罰法」才隨之走入歷史。

### 參、結論

本文所指出的經驗事實，過去因為研究視角的不同，較少被注意；相對地，如果從以臺灣為主體的法律史研究角度出發，便能發現這種具有連續意義的法律生活史現象。從人民的法律生活經驗的社會事實上來看，戰後的「違警罰法」賦予「警察把人抓起來關」的權力，其實與戰前臺灣人所經驗的犯罪即決制度，只有程度與範圍上的差別，戰後可說延續了戰前「警察代替法院」的法律生活實象。人民對於警察作為「大人」的印象，在「違警罰法」的授權下，讓警察國家的陰霾，始終揮之不去。同時，國家賦予警察的任務很大程度延續日本時代。「違警罰法」內充斥的各種不確定法律概念或是空白授權條款，讓國家透過警察協助完成社會秩序以外的行政目標。當1970年代臺灣民間工商娛樂發展日趨蓬勃之後，省議員也關注到「違警罰法」的從罰：沒入、停止營業、勒令歇業，可說威力無窮，處分比主罰還重，警察的一紙裁決書，便能使投下鉅資的營業場所停止營業甚至勒令歇業。

由於「違警罰法」是在民國時代中國尚處於訓政時期便制定的法律，1947年行憲後，姑且不論「違警罰法」的內容是否實質正當，「違警罰法」賦予警察的裁決與權限，便難以通過這部儘管在當時僅具形式意義憲

---

150 王泰升，〈自由民主憲政在臺灣的實現：一個歷史的巧合〉，《臺灣史研究》，第11卷第1期（2004年6月），頁207。

法的檢驗。戰後監察院雖沒有明說「違警罰法」違憲，但他們以憲法第8條為依據，不斷建請行政部門注意此一問題，甚至聲請大法官解釋。擁有比一般人更大的發聲管道與空間的省議員，透過議會的質詢與發言機會，同樣援引憲法，批評侵奪司法權的「違警罰法」，動輒剝奪人民生存、自由、財產等權，卻不是由法院依照法定程序，而是授權警察對人民進行逮捕、拘押、罰役、停業、歇業，這是訓政時代的殘物，違反法治國的基本原則。用1972年省議員余陳月瑛質詢時的一句話來說，便是：「法律地位竟與憲法同一位置，令人啼笑皆非」。<sup>151</sup>

除了警察所擁有的裁決權限外，更令代表民意的縣市議會與省議會民代們驚駭與質疑的是，違警的罰鍰竟可提成充作警察的充賞之用，公然將罰鍰當作抽頭分紅的做法，或是後來部分改作全體警察人員的共濟互助金之用，都讓違警人打從心理質疑警察裁罰的公平性，質疑警察人員的執法動機。對比至日本時代的生活經驗，當時的警察之所以是臺灣人的怨府，主要原因之一是殖民統治下的民族與階級歧視情境下的警察權濫用，但臺灣人質疑警察執法的劣跡中，尚無見著公然將罰鍰以公作私、作為個人提成充賞這項。

同樣從經驗出發的批評是，在日本時代對於違警即決尚可聲請法院正式裁判尋求救濟，匡正行政機關的違法缺失，但戰後臺灣繼承自民國時代中國的「違警罰法」，同樣是被警察抓去判拘留，如以「違警罰法」裁決，卻不能聲請法院裁判。本省籍省議員時以在日本帝國主義統治下，尚能由可得公平的法院介入審查，暗諷、批判「違警罰法」在號稱「自由中國」、號稱行憲的臺灣的存在正當性，並以日本時代的法律生活經驗質疑法律的合理性。儘管，學界與政府時以學說上質的差別說，區別出行政犯與刑法犯，認為違警行為定性為行政罰，便可藉此免受刑法或憲法原則的拘束，但從生活經驗出發的省議員們，並不接受法學者與行政部門在當時

151 1972年8月4日，臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第4屆第9次大會專輯》，（三）（霧峰：臺灣省議會秘書處，1972年），頁4155-4156，見「臺灣省議會史料總庫」，典藏號：003-04-090A-03-6-8-0-00373。

學理上的定性或法學界的通說。省議員們結合臺灣歷史經驗與戰後憲政基礎的批判意見，與1970年代以前學者委婉批評意見的基礎並不相同，這也反映出臺灣社會與民國時代中國社會在法律生活經驗上的差距。

本文整理出省議員對於「違警罰法」的批評，修正與補充過去研究認為一般民眾對「違警罰法」不以為意、任其存在的說法，從省議員的發言上來看，民眾的不滿，其實是透過省議員在議會的發言質詢而現身，這些批評內容儘管零碎未成系統，但如果我們後設地整理他們的言論，可以發現他們的批判內容與焦點，與1970年代末的許多法學者的批評，其實是相同的。質詢臺上，他們的批評更直接，資源更多來自在地生活經驗的啟示，而非外國立法例或學說，在憲政與人權保障的要求上，可說展現出歷史經驗的延續性。

## 參考書目

## 一、檔案、資料庫

《臺灣省警務處檔案》（臺北：國史館藏）

06300000145A，〈徐洪芬不服違警裁決訴願案〉

063000001654A，〈改進人民申請及訴願〉

063000001664A，〈司法警察聯繫辦法案〉

063000001786A，〈各警察機關提供違警罰法修正案意見案〉

063000001789A，〈警察人員應利用機會講解違警罰法與處罰目的〉

063000001840A，〈基隆市處理違警事件注意事項案〉

063000001842A，〈外僑違警處理案〉

063000001843A，〈花蓮縣警局辦理違警事件情形案〉

063000005683A，〈違警罰鍰分配標準案〉

《國民政府檔案》（臺北：國史館藏）

001012161009，〈違警罰法〉

《蔣經國總統文物》（臺北：國史館藏）

005000000243A，〈民國六十八年蔣經國大事日記略稿〉

臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第2屆第1次大會專輯》，（下）。臺北：臺灣省臨時省議會秘書處，1954年。

臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第2屆第3次大會專輯》，（下）。臺北：臺灣省臨時省議會秘書處，1955年。

臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第2屆第4次大會專輯》，（下）。臺北：臺灣省臨時省議會，1955年。

臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第3屆第3次大會專輯》。臺北：臺灣省臨時省議會秘書處，1958年。

臺灣省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第3屆第4次大會專輯》。臺北：臺灣省議會秘書處，1959年。

- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第2屆第1次大會專輯》。臺北：臺灣省議會秘書處，1961年。
- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第2屆第3次大會專輯》。臺北：臺灣省議會秘書處，1961年。
- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第2次大會專輯》。臺北：臺灣省議會秘書處，1963年。
- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會3屆第3次大會專輯》。臺北：臺灣省議會秘書處，1965年。
- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第5次大會專輯》，（三）。臺北：臺灣省議會秘書處，1965年。
- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第6次大會專輯》。臺北：臺灣省議會秘書處，1966年。
- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第8次大會專輯》。霧峰：臺灣省議會秘書處，1967年。
- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第3屆第9次大會專輯》），（四）。霧峰，臺灣省議會秘書處，1967年。
- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第4屆第3次大會專輯》。霧峰：臺灣省議會秘書處，1969年。
- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第4屆第5次大會專輯》。霧峰：臺灣省議會秘書處，1970年。
- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第4屆第6次大會專輯》。霧峰：臺灣省議會秘書處，1971年。
- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第4屆第9次大會專輯》，（三）。霧峰：臺灣省議會秘書處，1972年。
- 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第5屆第4次大會議事錄》。霧峰：臺灣省議會秘書處，1975年。
- 「臺灣省議會史料總庫」（霧峰：臺灣省諮議會）

「臺灣史檔案資源系統」（臺北：中央研究院臺灣史研究所）

## 二、報紙、公報

《中央日報》（1979年）

《臺北市議會公報》（1974-1976年）

《臺灣民報》（1926年）

《臺灣省政府公報》（1947-1963年）

《臺灣新民報》（1932年）

《聯合報》（1965年）

## 三、專書

中央警官學校臺灣警官訓練編，《中央警官學校臺灣警官訓練班教育概況》。臺北：編者，1954年。

王泰升，《臺灣日治時期的法律改革》。臺北：聯經出版事業公司，1999年。

王泰升，《具有歷史思維的法學：結合臺灣法律社會史與法律論證》。臺北：元照出版有限公司，2010年。

王泰升，《臺灣法律史概論》。臺北：元照出版有限公司，2009年4版。

王泰升，《臺灣法律現代化歷程：從「內地延長」到「自主繼受」》。臺北：中央研究院臺灣史研究所，2015年。

古奠基，《警政通論》。苗栗：古奠基，1985年。

臺北市政府新聞處，《臺北市民手冊》。臺北：編者，1977年。

末川博編著，《新法學辭典》，上卷。東京：日本評論社，1937年。

吳庚，《行政法之理論與實用（增訂十二版）》。臺北：三民書局，2013年。

李承謨，《臺灣警察人事的實際問題》。臺北：警民導報社，1959年。

李震山，《警察任務法論》。高雄：登文書局，1990年。

李鴻禧，《憲法與人權》。臺北：李鴻禧，1985年。

周婉窈，《臺灣史開拓者：王世慶先生的人生之路》。新北市：新北市政

府文化局，2011年。

林俊益，《刑事訴訟法概論（上冊）》。臺北：學林文化事業有限公司，2004年5版。

林紀東，《中華民國憲法釋論》。臺北：朝陽大學法律評論社，1960年。

林紀東，《行政法》。臺北：政治大學公共行政企業管理中心，1965年。

洪應灶，《中華民國憲法新論》。臺北：臺灣大學法學院事務組經售，1959年3版增訂本。

胡佛、李鴻禧主編，《成長的民主》。臺北：中國論壇社，1980年。

陶百川，《人權呼應》。臺北：遠景出版社，1979年。

曾榮汾編，《中國近代警察史料初編》。桃園：中央警官學校，1989年。

湯德宗、王鵬翔主編，《2006兩岸四地法律發展》，下冊。臺北：中央研究院法律學研究所籌備處，2007年。

臺北市政府秘書室，《一年來的臺北市政》。臺北：編者，1955年。

臺灣省行政長官公署警務處編，《臺灣一年來之警務》。臺北：臺灣省行政長官公署宣傳委員會，1946年11月。

趙安仁編著，《違警罰法釋義》。重慶：出版者不詳，1946年？。

劉匯湘，《日據時期臺灣警察之研究》。臺北：臺灣省警務處，1952。

謝瑞智編，《警政研究所特刊》。桃園：中央警官學校，1979年。

薩孟武、梅仲協、林紀東、劉慶瑞等編，《法律辭典》。臺北：中華叢書委員會，1963年。

韓延龍主編，《中國近代警察制度》。北京：中國人民公安大學出版社，1993年。

#### 四、期刊論文、博碩士論文

〈社論（二）·與陳兼院長論反對黨〉，《自由中國》，第23卷第1期（1960年7月）。

〈社論·從憲法保障人民身體之自由說到取締流氓辦法〉，《自由中國》，第19卷第12期（1958年12月）。

- 〈短評·(二)就「法」言法〉，《自由中國》，第20卷2期（1959年1月）。
- 王泰升，〈自由民主憲政在臺灣的實現：一個歷史的巧合〉，《臺灣史研究》，第11卷第1期（2004年6月）。
- 文漢瑞，〈讀者投書（四）由蔡金塗被捕談法治〉，《自由中國》，第22卷第8期（1960年4月）。
- 吳庚，〈談違警罰法的修改〉，《中國論壇》，第8卷第8期（1979年7月）。
- 李崇儋，〈日本時代臺灣警察制度之研究〉。臺北：臺灣大學法律學研究所碩士論文，1996年。
- 李聲庭，〈與內政部長田部長論警察權〉，《自由中國》，第19卷第6期（1958年9月）。
- 李聲庭，〈讀者投書·請司法當局立即採取行動〉，《自由中國》，第17卷第9期（1957年11月）。
- 李鴻禧，〈違警罰法修廢問題之商榷〉，《中國論壇》，第8卷第8期（1979年7月）。
- 沈嵐，〈中國近代治安處罰法規的演變——以違警罰法的去刑法化為視角〉，《政法論壇》，第29卷第4期（2011年7月）。
- 林山田，〈訂立行政罰法以代違警罰法〉，《中國論壇》，第8卷第8期（1979年7月）。
- 洪淑華，〈臺灣戒嚴時期大法官釋憲與人權發展〉。臺北：政治大學歷史學研究所碩士論文，2003年。
- 胡虛一，〈教師與「窮」——介紹中學教師的待遇及其生活〉，《自由中國》，第20卷第11期（1960年6月）。
- 趙得寶，〈讀者投書（四）·一個小攤販的呼聲〉，《自由中國》，第18卷第12期（1958年6月）。

## 五、網路資料

〈食不安 學者促設食品警察〉（2013年6月18日）「自由時報電子報」，網址：[www.libertytimes.com.tw/2013/new/jun/18/today-life10.htm](http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/jun/18/today-life10.htm)（2013年12月22日點閱）

〈掃蕩黑心食品 擬設衛生警察〉（2013年11月12日），「中時電子報」，網址：[news.chinatimes.com/focus/11050106/122013111200112.html](http://news.chinatimes.com/focus/11050106/122013111200112.html)（2013年12月22日點閱）

Analyzing the Criticism and Context of the Act of Governing the  
Punishment of Police Offences in post-war Taiwan

Chun-ying, Wu\*

This article analyzes criticisms against the Act Governing the Punishment of Police Offences (hereinafter "the Act") by members of the Taiwan Provincial Council in order to revise existing literature that the Taiwanese people were unmindful of, or indifferent to the Act. Civilian discontent was channeled through the presentation of members of the Taiwan Provincial Council. Though these criticisms are fragmentary and unsystematic, a thorough analysis shows that they are in line with the criticisms offered by the jurists in the late 1970s. Nevertheless, materials of criticism offered by council members who stood behind the podium were mostly based on local living experience before WWII, instead of foreign legal theory or legislative cases. On the other hand, legal experience in daily life under Japanese rule and understanding of jurisdiction connoted the demand for human rights protection under constitutionalism. After WWII, due to the implementation of the Constitution, the legitimacy and efficacy of members of the Taiwan Provincial Council were strengthened as their authority had been rooted in the Constitution. As a result, the Taiwanese people were not unmindful of the Act, which offended human rights protected by the Constitution. Instead, the Taiwanese people illustrate continuity in historical experience by demanding constitutionalism and the protection of human rights.

Keywords: Taiwan Provincial Council, Act of Governing the Punishment of Police Offences, Taiwan legal history, physical liberty, violation of the Constitution

---

\* Assistant Researcher, Academia Historica

PhD candidate, Department of History, National Taiwan University