

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部、內政部警政署。

貳、案由：為內政部、內政部警政署規劃及辦理以替代役男作為機動保安警力，違反替代役實施條例及內政部警政署保安警察總隊組織通則等規定，配套措施殊欠完備，爰依法糾正由。

參、事實與理由：

金山鄉核能監督會等反核群眾近千人，於九十一年十月三十日赴核二廠抗議，警政署保安警察第一總隊（下稱保一）先後派遣三個中隊計五二四名警力，其中替代役男（即替代役機動保安警力，下稱役男）四四八名，支援台北縣警察局及核二廠駐衛警（保安警察第二總隊第二大隊第三中隊），處理聚眾活動及突發重大狀況聚眾活動，群眾丟擲雞蛋、礦泉水及磚塊，並以推土機突破拒馬及電廠大門，準備衝進電廠，該廠宣布進入「緊急戒備事故A級」，該總隊因公受傷十九名，其中役男十八名；雲林縣興建林內焚化爐，於九十一年十一月十八日動工，保安警察第四總隊（下稱保四）派遣警力九一三名，其中役男七五八名，支援雲林縣警察局「一一一八」專案勤務，處理聚眾活動及突發重大狀況，當時二百多名群眾與警方爆發激烈衝突，該總隊因公受傷三十一名，其中役男二十八名受傷；於是引發警察機關運用役男是否適法妥當之質疑。

按保安警察總隊依據「內政部警政署保安警察總隊組織通則」之規定，其職掌包括

：準備應變及協助地方治安事項、其他有關保安、警備、警戒、警衛及秩序維護等事項，其中保一、保四及保五（保安警察第五總隊）三個總隊以支援集會遊行及群眾抗爭事件之處理（一般稱為「鎮暴」）為最主要勤務，自八十九年七月實施替代役制度之後，該三個總隊進用大批役男，並將常任警力陸續移撥及支援地方警察機關與其他特定勤務，目前僅保留幹部及行政技術人員，已無多餘常任警力執行聚眾活動勤務。鑒於聚眾活動之處理，係屬保安警察總隊之法定掌理事項，事關警察專業，如有違失，必影響地方治安，耗損重大社會成本。爰就現行作法及執行上之缺失臚列如下：

- 一、內政部暨警政署關於替代役機動保安警力之勤務界定與運用，係以未具警察資格之役男為主體承擔保安警察任務，悖離替代役實施條例第三條所定役男擔任「輔助性工作」之本旨，核有違失：
  - （一）按「本條例所稱替代役，指役齡男子於需用機關擔任輔助性工作，履行政府公共事務或其他社會服務。」、「本條例所稱需用機關，係指替代役役男服勤單位之中央主管機關；所稱服勤單位，係指替代役役男擔任輔助性勤務處所之管理單位。」替代役實施條例第三條暨其施行細則第二條分別定有明文；另依內政部替代役警察役役男服勤管理要點第十四點第一項第五款規定，有關機動保安警力人員之支援勤務，係指支援警察機關輔助處理聚眾活動或緊急、突發事故。有關上開條文「輔助性勤務」之界定，替代役主管機關內政部九十一年一月十七日台內役字第〇九一〇〇八〇二四一號函釋，係指服勤單位之經銓敘合格實授該管公務員，將特定之職務

轉給役男，以協助該管公務員達成行政上任務，而執行該項「輔助」職務時應符以下條件：（一）非以自己之名義行使公權力。（二）無獨任或決定之權限。（三）受該管公務員之指揮、監督、管理，從事助手之勤務工作。另依適用範圍言，包括替代役實施條例施行細則第三條所定各類替代役勤務類別，凡無涉於人民權利義務造成影響之勤務，皆可交由役男不以自己之名義執行，惟須於需用機關之管理服勤要點定其直接勤務（即條例第三條及施行細則第三條之規定）、需用機關依權責及服勤單位必要或臨時性勤務，並以不妨害其合法權利為考量。

- （二）惟替代役機動保安警力實際已取代原有常任保安警察，專責支援各警察機關處理聚眾活動、緊急事故、突發事故、一般警察勤務及營區之安全維護（包括值班、守望、巡邏及備勤）等工作，其中群眾集會遊行、緊急或突發事故現場之管制、秩序維護及取締非法為設置機動保安警力之目的與核心任務，在在事關人民權利義務。役男服勤雖受該管警察幹部指揮、監督與管理，但所從事者，已非「助手之勤務工作」，與上開條例所定「輔助性工作」既有未合，且前揭金山鄉鄉民赴核二廠抗議，以及雲林縣興建林內焚化爐爆發警民衝突事件，其服勤過程，前者造成一名警察、十八名役男、一名以上民眾受傷；後者則造成三名警察、二十八名役男、三名以上民眾受傷，事後據相關保警總隊對該勤務工作提出檢討略以：（一）該總隊支援警力，因群眾抗爭激烈，部分反制動作稍有過當。（二）平時依表排落實警力整備訓練工作及各項應勤裝備保養，並辦理機動保安警力訓練檢測，以掌握各中隊訓練情形及

保持高昂士氣，進而加強所屬專業技能、應變能力；且於專案工作前或不定時實施其他任務演練及教授相關法令知識、執勤技巧、服務態度等，以符合現代警察之專業性，冀期圓滿達成上級交付任務。另據役男表示面對抗爭場景，確實不乏有「沒有經驗及心理準備」、「措手不及」、「未及著裝」、「嚇呆了」及自我控制不住想要還手之心理與行為，顯見替代役保安警力係以「輔助性勤務」之名，執行專業保安警察任務。

(三) 綜上，「輔助性勤務」之界定，涉及役男與勤務對象（人民）間之權利義務，及機關與其人員間之法律關係，不容作擴張解釋；而協助處理群眾集會遊行現場之秩序維護及取締非法為機動保安警力之核心任務，依其勤務性質需要專業技能、應變能力、法令知識、執勤技巧、服務態度，需要一定的素質、訓練、體位、品操與行為約束，否則易於發生勤務失效、傷亡、不聽節制、自行反制等導致處理失當之後果，殊難謂為輔助性勤務。而內政部暨警政署關於替代役機動保安警力之勤務界定與運用，係以未具警察資格之役男為主體承擔保安警察任務，悖離替代役實施條例第三條所定役男擔任「輔助性工作」之本旨，核有違失。

一、警政署保一、保四、保五總隊將原有編制常任警力移撥地方警察機關或支援相關主管機關，並以未具警察資格之役男直接「替代」常任警力執行保安警察勤務，其實際組織，核與內政部警政署保安警察總隊組織通則之規定不合，役男以隊員身分直接服勤，更與依法行政原則有違：

- (一) 查內政部警政署保安警察總隊組織通則關於保安警察總隊之掌理事項、編制員額、官職等均有詳細規定，該通則第八條第三項：「中隊置．．．小隊長九人至十二人，隊員八十人至一百四十四人，均警佐。」，又公務機關係依據組織法規所定職權及編制用人，並辦理事務，以維持政府體系正常運作；其因任務需要，必須進用役男以依法令執行公權力時，尤應有周全法制，始得為之，例如憲兵依刑事訴訟法第二百零三十一條之規定，具有司法警察身分，役男擔任海岸巡防機關業務人員，依法執行犯罪調查職務時，海岸巡防法第十條明定，視同刑事訴訟法第二百零三十一條之司法警察，並須依規定經司法警察專長訓練，始得服勤執法，而役男之得充任海岸巡防人員，乃以行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例第十二條為依據。替代役之實施既僅在強化政府於公共服務領域的能力，警察機關本於依法行政之旨，自不得以義務性、未具公務員資格之役男取代原有編制之常任警力，以執行保安警察之勤務。
- (二) 警政署保一、保四、保五總隊編制員額及預算員額原為一六、〇三〇名及一二、八二四名。行政院於八十六年六月二十三日核定「強化警力加強維護治安重點計畫」，其中各地方警察機關擴編一三、三四五名，以充實基層警力，嗣於九十年六月十二日重新調整擴編員額一一、五三〇名，並以保一、保四、保五警力完成訓練後移撥地方警察機關。內政部另於八十七年十月十九日召開「研商我國實施兵役替代役規劃草案有關問題」會議，規劃警察工作之「保安警察」、「交通警察」、「守望相

助社區巡守員」三項可實施替代役，其中「保安警察」方面，警政署為精簡常任警察員額，認為可配合替代役之實施進用役男，由具公權力之警察人員指揮，役男毋需直接行使公權力，惟「保安警察」需更名為「機動保安警力」。嗣後於替代役實施條例第四條規定警察役役別，及於該條例施行細則第三條規定警察役役男擔任機動保安警力、守望相助社區巡守員等輔助性勤務，以為法源。保一、保四、保五總隊遂於九十年度至九十二年度分別移撥五、五〇〇名、二、四〇〇名及一、〇三八名，合計八、九三八名至地方警察編制，保安警察編制人數刪減為五、六六七名（保一：二、六三九名、保四：一、二五七名、保五：一、七七一名），復為配合精簡員額政策，該等總隊九十二年度預算員額僅編列四、一六二名（保一：二、一〇一名、保四：八〇四名、保五：一、二五七名），九十二年二月現有員額為四、〇六七名（保一：二、〇六二名、保四：七七五名、保五：一、二三〇名），其中尚包括控留各大陸地區人民處理中心、外國人收容所、電信、環保、森林及高屏溪流流域等支援非機動保安任務所需警力一、九〇四名，故該等總隊實際上可用常任警力僅有二、一六三名。該署認為該等總隊維持「處理群眾活動所需最少必要人力」為九、四五一名，即保留幹部及行政技術人員二、六八三名，及替代役機動保安警力六、七六八名（九十二年二月役男人數五、二五二名）。以上，足見保安警察總隊常任警力幾乎已被移撥一空，而由役男「替代」常任警力充任隊員。

（三）經核：替代役實施條例為目前役男擔任機動保安警力執行勤務之唯一依據，而保安

警察機關對於役男人力之運用，係以不具警察專業，且法律未授權直接行使公權力之役男「替代」常任警力，承擔保安警察任務，核與內政部警政署保安警察總隊組織通則之規定不合，役男以隊員身分直接服勤，更與依法行政原則有違。

三、內政部及警政署將替代役機動保安警力納為保安警察運用，迄今卻仍便宜行事，於法制面、役男素質、訓練成效及福利照顧等各項配套措施殊欠完備：

按保安警察總隊法定掌理事項之執行，原應以進用常任警察為優先選擇，惟在精簡員額等外在因素下，故而進用役男。警政署坦陳規劃替代役機動保安警力，係取代原保安總隊常任警力工作，且屬長期作法。該署王進旺署長到院表示，解嚴之初，聚眾遊行活動達到高峰，其後已漸漸減少，警政署採取的作法為小型活動由常任警察解決，大規模的聚眾遊行才動用替代役機動保安警力，因此動用的頻率不是很高，目前役男的勤務很少，只是管制備用，可說是養兵千日，用在一時，如果保安警力全部由常任警察擔任，事實上也有浪費之虞。復依保一、保四、保五之說明，替代役機動保安警力的勤務已從支援處理各項聚眾活動勤務，擴大到支援專案勤務：縣市議員暨鄉鎮市長選舉、台北市第三屆市長暨第九屆市議員選舉、支援航空警察局中正機場因應台商包機專案加強機場安全警衛勤務，以及支援協助九十二年度春安工作，執行勤務之範圍益趨擴大。顯見內政部及警政署在政策上係將役男納為常態需求，惟在執行上竟便宜行事，各項配套措施仍殊欠完備：

(一) 法制面有欠完備：

前揭替代役機動保安警力取代原有常任保安警力，違反內政部警政署保安警察總隊組織通則之規定，其作法尤不符替代役實施條例第三條之規定至明。內政部及警政署在政策上如決定繼續實施，允應透過修正替代役實施條例或警政署保安警察總隊組織通則等方式，以強化役男服勤之法律依據，建立完備的法規體系。

(二) 役男素質無法滿足需求：

保安警察總隊乃執法機關，而替代役機動保安警力之服勤內容，接受鎮暴隊形操練及實際從事防處聚眾活動勤務，所需體能與服常備兵役者相同，對於品操及服從性之要求於緊急之際尤顯重要。據警政署說明，迄九十二年一月替代役機動保安警力合計分發七、六九三名役男（含已退役及停役者計二、四四一名），其中紋身者九九二名，占一二·八九%，具有前科者九五一名，占一二·三六%，國中學歷（含國中）以下者二、〇三四名，占二六·六二%，替代役體位者四、三一八名，占五六·一九%；具有紋身、前科之役男擔服警察役工作，影響民眾觀感，傷害警察團隊形象；部分役男於服勤期間，因不適應團體生活及個人因素，不乏逾假不歸及擅離職役等不守法令之管理問題；而替代役體位包括罹患心臟病、肌肉萎縮、耳聾、手指殘缺役男，體重過輕或過重者為數不少，渠等之體能狀況不堪勝任此項任務。替代役實施近二年半以來，該署針對平時訓練、服勤及歷次勤務執行之檢討，認為學歷過低者將造成訓練及執勤困難，具高中（職）以上學歷者始得擔服警察役，又執行聚眾活動防處之勤務，具有辛勞、長時段等特質，所需體能以常備役體位為



限。內政部及警政署於整體役男人力分配、役別條件設定、甄選分發作業之現行設計方面，顯然未充分考量其勤務特性，以致偏離需求頗多。

(三) 訓練成效未達任務要求：

替代役機動保安警力主要任務係協助聚眾活動防處，應具備專業技能、應變能力、法令知識、執勤技巧、服務態度，所需專業應包括學科與術科等方面。查替代役機動保安警力之訓練包括：役男先至成功嶺接受五週之軍事基礎訓練，其後分發至保一、保四或保五總隊，施予為期八週（每週四十小時）保安警察專業訓練，訓練課程分為一般課程三十六小時、學科課程三十六小時、術科課程二〇四小時、體康活動二十四小時、結訓測驗二十小時，合計三二〇小時；專業訓練結束後，役男進入服勤期間，直至退役為止，每月編排一〇〇小時保持訓練時間，以精進個人技能、培養團體默契，提昇執勤能力。然在前揭役男素質無法滿足需求之下，與一起執勤之常任警力隊伍相較之下，在隊伍外形與體質上即已成為較易突破之環節，此有役男向本院反映抗爭民眾不怕替代役機動保安警力可據，同時，素質不整齊影響訓練成效，充其量只有數十小時之學科方面尤然。至於術科方面，役男反映對於鎮暴操不知實際如何運用，欠缺臨場經驗，遇較大抗爭感到惶恐、驚嚇而不知如何因應，希望增加實際臨場經驗之傳授課程，以及先由學長帶領學弟見習方式服勤。又執勤裝備太過老舊，鎮暴裝穿著不易，且極為不便，亟待改善。足見，現行訓練方式之下，役男生硬上陣，幹部亦多所顧忌，顯未已足，亟待多方面配合改善。

( 四) 福利與照顧措施應予積極改善：

據保安警察機關評估，任用一名役男較任用一名常任警察，一年節省公帑約新台幣六二四、四五七元，由役男執行部分保安勤務，因而使大量常任警力得以精簡，對於治安貢獻良多。惟替代役機動保安警力屬於服義務役性質，役男之福利、待遇、保障遠不如常任員警，役期又長於義務役四個月，自應於可行範圍內提供較佳之福利與照顧。然據本院調查期間役男之反映：各總隊之圖書、電腦、閱讀場所普遍不足；至外面進修或補習之限制不合理；部分場所之空調、照明、安寧有待改善；投保人身保險，卻發生被拒保之情事；部分置物櫃、鞋櫃、衣櫃等生活設施破舊，窗戶通風採光不良；營區附近儘量建立替代役特約醫院，以利役男免費就醫；福利社物品價格較一般商店物品昂貴或相等價格，建請調降價格；役男入股為福利社社員後之分配紅利；支援春安工作勤務，常任警察人員均穿著防彈衣服勤，惟部分役男未分配防彈衣；常備兵搭乘國光號客運享有優待票價，而役男無是項優待；國軍福利站、國軍英雄館已對役男提供優待措施，警光會館、教師會館等機構卻未對役男提供優待措施；役期過長，盼役期縮短為與義務役相同；地方警察機關對於該轄抗爭事件，常以替代役機動保安警力作為第一線，該機關員警反而只作壁上觀等意見，不一而足。足徵警政署、保安警察機關及地方警察機關對於替代役機動保安警力役男應多加關懷，在可行範圍內提供實質的照顧與福利。

綜上所述，內政部暨警政署將保安警察總隊常任警力移撥至地方警察機關，或支援其他機關警察勤務，常任警力幾乎被掏一空，而以未具警察資格之替代役男「替代」常任警力，充任保安警察總隊隊員，改稱替代役機動保安警力，以其承擔保安警察任務，違反內政部警政署保安警察總隊組織通則之規定，且不符替代役實施條例第三條之規定至明；又內政部及警政署既已將替代役機動保安警力納為常態需求，迄仍便宜行事，於法制面、役男素質、訓練成效及福利照顧等各項配套措施殊欠完備，洵有違失，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

**提案委員：**

中 華 民 國 九 十 二 年 三 月 二 十 四 日