

第七章

衝突個案五：地方警察局長任免權

就地方首長的人事權而言，基本上應至少包括任免權、遷調權及考核權，這些權力本質上相同，都是首長管控部屬的手段，但層次有別。從民主政治的觀點言，為貫徹首長的施政理念，理應賦予首長對部屬之任免權、調遷權及考核權。然其範圍如何，涉及各種價值考量（蔡良文，2003：3）。各層級機關權力互動時，地方機關之自主權力如何，往往得視上級機關干預程度及制度彈性程度而定。此均是首長權力能否有效落實的重要因素。

在觀察我國實施地方自治的歷程中，中央與地方間關於地方人事權的爭議，係隨著地方自治法制化的發展而有不同程度的衝突。學界批評我國過去雖號稱實施地方自治，但充其量只能說是跛腳的或三分的自治而已，地方人事自主權遭中央極度壓縮，乃至架空，無疑是主因之一（許宗力，2007：303）。隨著地方自治法治化的進展，地方政府的人事自主權逐漸強化，並獲得初步的確立，但就中央政府依專屬人事管理法律形成一條鞭體制的主計、人事、警察及政風等，中央與地方仍衝突不斷，尤其是在各縣市警察局長的任命，許多縣市長更極力的杯葛以突顯地方政府人事自主權被侵害。因此，本章第一節將探討我國地方政府人事權的演變，第二節將以地方警察局長任用權之六個衝突個案來說明地方政府的人事權的限制，第三節將探討地方警察局長任用權相關之司法院解釋層轉問題，第四節將嘗試以府際關係及賽局理論加以分析本件個案。

第一節 地方政府人事權

壹、地方政府人事權制度的演進

一、台灣省各縣市實施地方自治綱要時期

在省縣自治法與直轄市自治法未完成立法前，我國實施地方自治係依據「台灣省各縣市實施地方自治綱要」之規定，地方首長之人事權受到中央極大的管控；台灣省政府經由其所屬機關如民政廳、財政廳、教育廳、警務處與人事處等廳處以相關省法規實質規範各縣市政府的組織設置及人事派任。換言之，在地方自治未法治化前，地方政府的人事自主權係有名無實的。至於官派省主席的台灣省政府與官派直轄市長的二直轄市政府，其重要的職務如秘書長與所屬一級機關首長的任免，實務作業皆由中央介入。因此在自治綱要時代與官派省主席與官派直轄市長的時期，少見中央與地方人事權的爭議。

二、省縣自治法與直轄市自治法實施時期

1994年7月省縣自治法與直轄市自治法完成立法，省長與直轄市長民選，依該兩自治法的規定，副省長、直轄市副市長為政務職，另台灣省政府各廳處與北高二市所屬一級機關首長，除人事、主計、政風及警察等機關首長的任免尚有各該專屬人事管理法律的規定外，其餘首長職務比照簡任第13職等，由省長及市長任免，也隨省長與市長同進退。但省縣自治法下的縣市長並沒有類似副縣市長或政治任命的主管與首長。因此在兩自治法時代，台灣省省長與北高二直轄市市長的人事權大幅提升，可以組成地方政府的小內閣，但縣及省轄市長並無相同的人事權，這種「重省市、輕縣市、無視鄉鎮市」（紀俊臣，1999：20-21）的地方人事權制度，正是此一時期的重要特徵。

三、地方制度法實施時期

我國地方人事權制度演進過程，係從「管制性政策」到「自我管制政策」，逐步漸進地賦予地方政府更多自治權能方向發展（蔡良文，2003：1-10）。在地方自治法制後，由於地方自治意識抬頭，民選的地方首長對於人事任免權較為重視，因此開始和中央在人事權上，有了較為積極的爭議與衝突。此一階段中央與地方人事權爭議之個案，主要包括二直轄市政府人事、主計、政風、警政首長任免爭議，還有台灣省政府在省政委員設置的問題¹。

1996 年底李登輝總統與在野的民進黨召開國家發展會議，展開第 4 次修憲的政治改革。關於地方制度的改造也是這一時期的重點，其中有 4 個主要的共識：1.調整精簡省政府功能業務與組織，並成立委員會完成規劃及執行，同時就下屆起凍結省自治選舉。2.取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任。3.縣市增設副縣市長，縣市政府職權應予增強。4.地方稅法通則、財政收支劃分法應儘速完成立法或修正。

在國發會的共識下，1997 年完成第 4 次修憲，開始進入台灣地方制度的重大變革階段。參照國家發展會議結論，依照第 4 次修憲後的憲法增修條文第 9 條規定，內政部展開新地方制度的規劃，最關鍵的制度變革就是將省縣自治法與直轄市自治法合併新制定地方制度法（紀俊臣，1999：20-21）。依照地方制度法的設計，縣市政府增設，副縣市與 3 至 5 位以機要人員方式進用（亦即政治任命）的一級單位主管。同時地方制度法的重要子法「地方行政機關組織準則」也大幅增加縣市政府的組織規模與編制員額，這些制度性的變革，相較自治綱要時代與省縣自治法時期的縣市政府，縣市長的人事權是較以往大幅

¹ 官派台灣省主席時代，台灣省政府設有省政委員，然民選省長後，台灣省政府依原有台灣省政府組織規程擬設原有的省政委員，然當時中央以省縣自治法並未有「省政委員」的職稱，不與同意，於是台灣省長與中央，尤其是考試院有過激烈的爭議。

增加。

依照地方制度法第 55 條、第 56 條關於直轄市政府與縣市政府的規定，以及地方行政機關組織準則對於直轄市政府與縣市政府組織的框架。縣市人事權方面，縣市政府置副縣市長一人，人口超過一百二十五萬人以上可增置副縣市長一人；其一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一，得由縣（市）長以機要人員方式進用，其餘均由縣（市）長依法任免之。而直轄市政府，人口超過二百萬人的台北市，市長除可任命二位政務副市長外，還可以政務人員任命二十八位一級機關首長；而人口未滿二百萬人的高雄市，其市長也可任命二十五位一級機關首長。我們可以這麼說，這些以政治任命主管與首長的規模人數，也等於是直轄市長與縣市長人事權一個具體的容積（capitals），而這些容積是會不斷的隨法制度的變革而調整²。

然而，從 1994 年兩自治法，到 1999 年的地方制度法，地方自治的發展縱已法制化，直轄市長與縣市長的人事權即使不斷強化與充實，但縣市長仍感不足，有主張擁有與直轄市市長相同之權力，亦即將一級單位主管均改為政務職位者；有主張先調高一級單位主管之職列等以利用人等意見。復就主計、人事、政風及警察等人事管理仍由中央政府依個別專屬人事管理法律管理之，在地方政府的主計、人事、政風及警察等機關與單位的人事權，並沒有隨法制化而下放地方，中央主管機關對於這些專屬的人事制度依然有高度的掌握，而與地方民選首長有相當的爭議³。從實務案例的觀察，這些人事一條鞭制度的爭議除警察人事權的爭議較為顯著外，其餘的主計、人事及政風的人事

² 2007 年 6 月 7 日立法院朝野協商通過地方制度法第 56 條修正草案，縣市政府設秘書長一人，縣市政府半數的一級單位主管與首長職務比照簡任第 12 職等。

³ 高雄市長謝長廷一上任對於高雄市政府主計處與消防局長的任命，曾分別和行政院主計處與內政部消防署有過爭議。

權爭議也僅是程度上的差別而已。本文在下一段將先就主計、人事、政風三個一條鞭制度問題，先予簡述，至於警察人事權的爭議則予單獨論述。

貳、主計、人事及政風一條鞭制的問題

關於主計、人事及政風一條鞭制的問題主要是針對「人事管理條例」、「主計機構人員設置管理條例」及「政風機構人員設置條例」三個專屬人事管理法律制度與地方自治人事權的競合問題，因為這三類的人事制度，皆高度受到各該條例中央主管機關的指揮與監督。這種制度在進入地方制度法制化後的地方自治時代，形成對於地方自主組織權的侵犯而受到高度的質疑，尤其當「中央行政機關組織基準法」施行後更受到批判；因為該基準法第 5 條第 3 項規定，不得以作用法或其他法規來規範機關的組織的基本原則，然而「人事管理條例」、「主計機構人員設置管理條例」及「政風機構人員設置條例」此三種專屬人事管理法律，雖然是在「中央行政機關組織基準法」公佈實施以前即已存在，但以作用法規範機關的組織，且竟然規定從中央到地方政府各機關皆須設有此三類型之組織或人員，其受批評侵害地方政府人事權，自屬難免。

一、人事管理條例：

該條例主要規範中央及地方機關之人事管理制度。其中對地方自治影響較大者，分別敘述如下：

(一) 第 2 條及第 3 條：(第 2 條)「總統府、五院、各部、會、處、局、署，各省市政府，設人事處或人事室。」；(第 3 條)「總統府所屬各機關；各部、會、處、局、署所屬各機關；各省市政府聽、處、局；各縣市政府；各鄉鎮市區公所等，設人事室或人事管理員。」依

照上開的規定，直轄市政府、縣市政府或鄉鎮市區公所及其所機關的人事管理專責組織一律設為「人事處」、「人事室」或「人事管理員」，此一規定，限制各級地方政府辦理公務機關人事管理業務組織的名稱。

(二) 該條例第 6 條、第 7 條及第 8 條分別規定，各級人事管理人員由銓敘部指揮監督 (第 6 條第 1 項)；人事處室之設置及其員額，送銓敘部審核 (第 7 條)；「人事主管人員之任免，由銓敘部依法辦理；佐理人員之任免，由各該主管人員擬請銓敘部或銓敘處依法辦理。」(第 8 條) 這些經由銓敘部任免的人事人員，當然包括各級地方政府。故而各級地方政府的民選首長對於其人事機關或單位之首長或主管，實務上已經有很大的建議實權，但是法制上的任命權，還是需經由銓敘部，並非地方民選首長。

(三) 人事管理條例對於地方自治的影響，不僅在於地方人事管理業務機關或組織之組設權，亦包括人事任命權。

二、主計機構人員設置管理條例：

該條例主要規範各級主計機構、人員設置及管理。其中對地方自治影響較大者，分別敘述如下：

(一) 該條例第 5 條至 9 條，嚴密規範地方主計機構之設置，包括主計機構之名稱、內部單位組設、職稱、及員額之編制等事項，皆應依該條例規定辦理。

(二) 地方各級主計人員之任免遷調，直轄市政府主計主辦人員 (直轄市政府主計處長)，由中央主計機關辦理，其餘部分，雖得視實際需要，分職等授權由各層級相關主計主管合辦，原則上仍由各該管或其他上級機關「層報」中央主計機構核辦。另各級主計人員任免調

遷，應於發布時，通知其所在地機關首長。

(三) 實務上，地方政府主計人員的任(調)命令，地方民選首長還是有一定的實質「建議權」，不過整個主計人事法制受到中央主計機關高度的監督與指揮，卻是不爭的事實。

三、政風機構人員設置條例：

對地方自治影響最鉅者，屬政風機構人員設置條例第6條：「各機關政風機構比照各該機關人事機構設政風處或政風室。未設政風處(室)之機關，其政風業務由其上級機關之政風機構統籌辦理。前項機構之名稱及員額編制，應訂入各該機關組織法規。」同條例第9條規定：「各機關政風人員之任免遷調分別適用有關法規，由主管機關(法務部)辦理。」地方政府所設政風機構及其人員之任免遷調，均由中央主管機關(法務部)辦理，實不符地方自治應由地方自主人事任免遷調及考核之原則。

四、主計、人事及政風等一條鞭制度對地方自主組織權之影響

主計、人事及政風等一條鞭制度對地方自治之影響，可以從下列二個方向觀察：

(一) 組織權：

依照司法院釋字 527 號解釋理由，地方自治團體的自主組織權，係指「地方自治團體在憲法及法律規範前提下，就該自治團體是否設置特定機關(或事業機構)或內部單位之相關職位，員額如何編成，得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體立法機關及行政機關自行決定及執行之權限。」雖然釋字第 527 號揭示了地方自主組織權的意義與內涵，也保障了地方自治團體一定程度自主組織權

的空間，但問題是「空間」有多大？就主計、人事及政風三個專屬人事管理法律的制度設計，主要的問題是此一條鞭規範，是否能尊重「地方自治」的基本精神或是「自主組織權」的內涵？從前述的法律條文與實務的觀察，「人事管理條例」、「主計機構人員設置管理條例」及「政風機構人員設置條例」三個法律規定中央到地方政府各個「機關」皆「應設」有此三類型之組織或人員，而這就對地方自治團體自主組織權發生了一定程度的影響。其表現在於地方政府關於此類組織設置「權限」幾乎無裁量空間，這種權限的限縮，是包括直轄市政府與縣市政府及其各所屬機關，皆要設置。但是從另一方面思考，以「主計」、「人事」及「政風」等屬於輔助性質的事務，有需如此「高密度」的規範各個層級的地方機關皆「應設」該等組織與人員嗎？而這種中央法規高密度的規範就是形成地方自主組織權困境的主因。

（二）人事權：

地方自治團體的民選行政首長，依地方制度法規定對外代表該自治團體，綜理該團體之事務，同時也得依法任免其所屬相關人員。惟獨主計、人事及政風機關組織，當然也包括警察機關的首長或主管，其任用是必須依據各該專屬人事管理法律辦理。而依各該專屬人事管理法律，地方政府此等人員的人事權，仍由中央主管機關掌理。換言之，即使目前採用一條鞭制度的上開人員，中央派任過程，都有充分尊重地方民選首長，但具法律效力的人事命令，除非各該法律另有授權地方民選首長，不然仍由中央主管機關統籌。針對此種特有制度提出以下觀察分析：

1. 當一條鞭人事制度在實務運作機制上都可以充分尊重地方民選首長的意見，則各該法律為何還不予配合修正，以使名符其實？大部分民選首長只會爭取一條鞭機關組織首長或主管的任免人事權，因此

各一條鞭中央主管機關，實務上大抵尊重首長意見，或是事前經其同意後再由各該中央主管機關任免，既然在實務運作上可以做到如此程度，理論上一條鞭人事制度就可以檢討而無存在的必要。

2.在一條鞭人事制度下，中央政府對地方政府所屬主計、人事及政風、警察等一條鞭組織首長或主管實質人事權雖然有鬆綁（即授權地方民選首長一定程度的人事權），卻仍堅守該機制不願檢討修正。個人以為，一條鞭體制乃是透過該等組織的制度性保障，包括機構設置、人員任命及遷調，建構一條鞭人員從中央到地方的一個體系的升遷或輪調的體制性保障，並藉由此種制度性保障，強化中央對地方的監督。但這種制度保障形成我國文官體系中的特例，同時也對於地方首長人事權限的侵犯。



第二節 警察人事權法制沿革

壹、警察人事權法制沿革

自治綱要時期威權體制，中央統一任免警察人事權及統籌調動，1994年7月29日省縣自治法及直轄市自治法公布後，依據警察人員管理條例之精神，以協調方式解決，但亦使人事主導權紛爭開始。地方制度法施行後，則變更為先由警政署提出適任人員名單（慣例上警政署），經縣（市）長圈選同意，再由內政部發布派令。

表 7-1 我國警察人事權法制沿革與特點比較表

| 時期 | 相關法規 | 特點 |
|------------|-------------------------------|---|
| 1968-1976年 | 自治綱要時期 | 特點：中央完全主控 為威權體制，中央統一任免警察人事權及統籌調動，省警務處有遴選權。 |
| 1976-1989年 | 自治綱要時期 (警察人員管理條例) | 特點：中央統一遴任 警察職務均由中央統一遴任，不受各方干涉，中央雖只掌有遴選權，而實際即具有任免權，人事作業並未受地方政府的影響。 |
| 1989-1994年 | 自治綱要時期 (警察人員管理條例) | 特點：地方爭取自主 1989年三項公職人員選舉後，在野黨縣市長成立之民主縣市長聯盟，爭取警察局長任免權。其後省政府作出日後調動縣（市）警察局長時，應於省主席核定後，人事命令發布前先行知會縣（市）長之決定，而暫告落幕。 |
| 1994-1999年 | 省縣自治法及直轄市自治法施行後 (警察人員管理條例) | 特點：地方抗爭 1994年7月29日總統公布省縣自治法及直轄市自治法。1995年初警政署辦理高階警官人員調整作業，受到台北市政府、高雄市政府及臺灣省政府等杯葛，雖以協調方式解決，但此人事主導權紛爭，為警政人事權抗爭之始。 |
| 1999-2007年 | 地方制度法施行後 (警察人員管理條例) | 地方制度法施行後，為尊重地方自治精神，縣市警察局長之異動，由警政署提出適任人員名單，經縣（市）長圈選同意後，或提供適當人 |

| | |
|--|-----------------------------------|
| | 員名單逐一與有調動之縣（市）長協調同意後，再由內政部依法發布派令。 |
|--|-----------------------------------|

資料來源：作者製作，2007。

貳、我國警察人事權規定

依 1999 年 1 月 25 日公布施行之地方制度法第 56 條第 2 項規定：「縣（市）政府置主任秘書一人；其一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，……其餘均由縣（市）長依法任免之。」而警察專屬人事管理法令—警察人員管理條例第 21 條規定：「警察職務之遴任權限劃分如左：一、警監職務由內政部遴任或報請行政院遴任……。」按考試院公布之「警察官職務等階表」，現行縣市警察局長皆為警監職務，依法應由內政部遴任，惟部分縣市長以憲法第 110 條第 1 項縣警衛之實施，係由縣立法並執行之及地方制度法第 19 條：「下列各款為縣（市）自治事項：11 項關於公共安全事項如下：(一)縣（市）警衛實施」，認為縣市警衛工作為縣市自治事項，故縣市警察首長人事任免權應歸屬縣市長。依憲法第 108 條第 1 項第 17 款規定「警察制度由中央立法并執行之或交由省縣執行之」，另依警察法第 3 條第 1 項規定：「警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制，由中央立法並執行之，或交由省、縣執行之。」故警察人事制度之立法，如「警察人員管理條例及其施行細則」即屬警察官規，其相關法律規定如下：

1.公務人員任用法第 32 條：「司法人員、審計人員、主計人員、關務人員及警察人員之任用，均另以法律定之。但有關任用資格之規定，不得與本法抵觸」。

2.警察人員管理條例第 9 條：「警察人員由內政部遴用及管理，或交由省（市）政府遴用及管理」。

3.警察人員管理條例第 21 條：「警察職務之遴任權限，劃分如左：警監職務由內政部遴任或報請行政院遴任。警政、警佐職務由內政部遴任或交由省（市）政府遴任。」

4.地方制度法第 55 條第 2 項：「直轄市政府置秘書一人……；其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免之，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免。」

5.地方制度法第 56 條第 2 項：「縣（市）政府置主任秘書一人；其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免之，其餘均由縣（市）長依法任免之。」

綜觀以上作業程序，以直轄市警察局長及縣市警察局長，因遴報權在警政署，而核定發布權分別在行政院暨內政部，故易遭市長及縣（市）長杯葛，亟需研究解決，以兼顧體制及地方自治現況。

參、警察人事中央一條鞭體制的探討

我國警察法於 1953 年 6 月 15 日公布實施，並規定警察之官制官規由中央立法，惟內政部於 1964 年間始根據公務人員任用法第 17 條及警察法第 3 條規定，針對警察特性著手擬訂警察人員管理條例草案，並於 1976 年 1 月 17 日由總統公布施行。警察人員管理條例公布施行後，警察人事管理即開始走向制度化與專業化，警察人事中央一條鞭制度正式法制化，惟其一條鞭警察人事權面臨之挑戰與衝突，卻方興未艾。

自 1987 年解嚴後，地方權力意識高漲。1989 年縣市長選舉後，台北縣、宜蘭縣、新竹縣、彰化縣、高雄縣、屏東縣、嘉義市等七個非執政黨籍人事當選之縣市長組成「民主縣市長聯盟」，爭取更多權限，

其中包括警察人事權。1984 年省縣自治法施行後，臺灣省省長、北高
二市市長，亦對警察人事權之態度強硬。1997 年縣市長選舉後，民進
黨席捲了大部分縣市，使執政之中國國民黨開始放寬對地方組織及警
察人事權。地方制度法施行後，為尊重地方自治精神，緩和中央與地
方的爭議，乃於地方警察局長異動時，由警政署提出適任人員名單（慣
例由警政署提出三位人選），經縣（市）長圈選同意後，或提供適當人
員名單逐一與有調動之縣（市）長協調同意後，再由內政部依法發布
派令。

世界各主要民主國家警察權歸屬，制度不一，其中日本、德國、
法國之警察權，完全由中央政府主控。以日本為例，現今日本警察組
織，分為中央與地方兩大系統，中央設國家公安委員會，下設警察廳
及附屬機關組織；地方設都、道、府、縣公安委員會，下設都警視廳（東
京都）及道、府、縣警察本部（相當我國警察局）。現行的國家公安委員
會是昭和二十九年六月八日所頒佈「警察法」制定，警察行政民主的
運行及確保政治中立性，依警察法及國家公安委員會規則規定，國家
公安委員會的權限包括：警察廳長官、警視總監、道府縣（含方面本部）
警察本部長及都道府縣警察的警視正以上的警察官（地方警務官）的人
事任免權。組織方面：內閣總理大臣（相當我國行政院長），下設國家公
安委員會，置委員長一人及委員五人。委員在任命前五年內，須無檢
警資歷、被宣告禁治產權及判處有期徒刑，委員之產生，係由內閣總
理大臣提名，經參、眾兩院同意後任命，委員因身心障礙無法執行職
務、違反職務上之義務或其他違法行為時，得由內閣總理大臣提經兩
議院同意後罷免，委員任期五年，連選得連任，並不得有三人以上隸
屬同一政黨，且不得兼任國家或地方公務員，亦不得擔任政黨或其他
政治團體職員，或積極從事政治活動。警察廳與都道府縣警察機關關
係，依日本警察法第十六條規定，警察廳長官就警察廳所掌業務，指

揮監督都道府縣警察機關及人員；而在實務運作上，警察廳負責全國性警政規劃及警視正(相當我國縣市警察局分局長)以上人員之任免遷調等事務，勤務之執行則全由都道府縣警察機關負責，其關係為指揮監督及協調整合之關係，尚非上下隸屬關係。從日本警察組織設計來看，警察人事權的設計，仍是由公安委員會的民主制度來確認，並以尊重知事（地方行政首長）的前提來運作，以打造一個民主化、政治中立的警察制度（蘇保安，2002）。日本警察組織設計最大特色，一為建立公安委員會制度：警察民主的管理和確保政治中立性，以建立社會公信力。二、傾向中央統籌（警察廳）領導之警察體系。

目前我國院轄市、縣市之警察局長依警察人員管理條例由中央派任，但警政經費卻由地方編預算支應，以致在警察局長之派任協調過程時有爭執。而現行縣市警察局長皆為警監職務，依法應由內政部遴任。直轄市警察局長及縣市警察局長，因遴報權在警政署，而核定發布權分別在行政院暨內政部。然而由於高階警察人事調整遊戲規則並未建立，中央與地方對警察局長的人事任命衝突情形一再地重演，尤其是在警政署與縣（市）政府協調的過程中，每每傳聞滿天飛，形成當事人惶恐不安，警察首長人事權儼然成為政治角力籌碼。完整的人事權應該包括任命、遷調、指揮、考核四權。就地方政府的人事權而言，目前地方首長對警察局長沒有任命、遷調、考核的權力，如果只是基於尊重而就任免警察局長徵詢縣市長的意見，亦僅為一種政治的操作，並非地方首長實質的權力。

但對於警察人事權完全下放地方首長，學者則質疑「地方層級政治運作的透明度遠較中央政府為差，黑金勾結、貪污舞弊、賣官鬻爵的情事時有所聞，令人憂心。在缺乏透明的監督機制下，若由地方決定首長人選，警察極可能淪為縣長個人的保全人員或莊丁，以保護縣

市長個人利益為先，無心公共利益的治安本業；而警察幹部亦將急於找關係，抱大腿，爭相投資績優的未上市政治股，以爭取未來的晉升機會，形成群雄割據，各事其主，警察的紀律與團結勢將蕩然。」（葉毓蘭，2002）。



第三節 警察局長任免權中央地方衝突個案

警察局長任免權衝突個案，1989 年內政部警政署發佈謝銀黨接任宜蘭縣警察局局長，縣長游錫堃拒絕謝銀黨到職；1998 年葉坤福接任新竹縣警察局局長，縣長林光華拒絕；2000 年 1 月王文忠接任嘉義縣警察局局長，未獲縣長李雅景同意；2004 年警政署在未協調澎湖縣縣長賴峰偉同意下，調動並發布澎湖縣警察局局長。2006 年台北縣長周錫緯不滿中央派林國棟接任台北縣警察局局長。

表 7-2 地方警察人事權爭議個案案例表

| 時間 | 爭議經過 |
|------------------|--|
| 1989 年 12 月 27 日 | 內政部警政署發佈謝銀黨接任宜蘭縣警察局局長，時任縣長游錫堃以中央未進行事前徵詢，不尊重地方首長，乃拒絕謝銀黨到職，並行文中央表示，不接受此項人事派令，且不准謝銀黨出席縣務會議。 |
| 1998 年 5 月 5 日 | 內政部警政署發佈葉坤福接任新竹縣警察局局長，縣長林光華拒絕葉坤福到任，並不准葉坤福列席議會。葉坤福局長仍自行赴新竹縣議會列席備詢，旋遭林光華縣長逐出議會。 |
| 2000 年 1 月 12 日 | 內政部警政署發佈王文忠接任嘉義縣警察局局長，時任縣長的李雅景以警政署未經徵得縣長同意即片面發佈人事派令，不尊重地方首長，乃拒絕王文忠報到。警政署仍指派副署長黃丁燦南下嘉義縣警察局逕自佈達王文忠局長人事命令。李雅景縣長大表不滿，旋指派縣府相關人員到縣警察局局長室貼上封條，不准王文忠局長至局長室上班，並凍結警察局薪資及主管特支費。 |
| 2004 年 6 月 | 內政部警政署在未協調澎湖縣縣長賴峰偉同意下，調動並發布澎湖縣警察局局長調至警政署擔任秘書室主任。縣長賴峰偉憤怒批判警政署此舉粗魯，並堅決表示絕無可能接受警政署所欲派補之人選接任澎湖縣警察局局長。 |
| 2006 年 6 月 | 台北縣長周錫緯不滿中央派林國棟接任台北縣警察局局長。台北縣政府並聲請司法院大法官釋憲，惟函報內政部層轉司法院時，內政部函報行政院以其聲請實質及程序均不合。行政院同意內政部所請，不層轉台北縣政府釋憲之聲請。 |

資料來源：筆者製作，2007。

另外一個高階警官調動之衝突案例，1995 年農曆春節過後，內政部警政署循例辦理高階警官人事調整作業，警政署將台北市政府警察局欲調動人事名單與台北市政府協商，台北市長陳水扁堅持松山分局長陳衍敏調升，要求警政署更換名單，人事案拖延月餘，遲至 1995 年 3 月 13 日始塵埃落定。



第四節 中央與地方警察人事權衝突之法律分析

壹、警察人事權衝突之法律問題

分析歷年來中央與地方警察人事權衝突的原因，除了地方自治的意識高漲外，從法律面而言，中央政府認為，依憲法第 108 條第 1 項第 17 款規定，警察制度屬於由中央立法並執行或交由省縣執行之事項；就中央與地方有關警察權限之劃分而言，警察之人事權，為警察官制官規等全國性警察法制之一環，屬於憲法第 108 條「警察制度」之範疇，為中央立法並執行或交由省縣執行之事項，縣市警察首長之遴任，依現行警察人員管理條例規定屬中央權限。而地方政府則認為，依照憲法第 110 條第 1 項第 9 款規定，縣警衛的實施屬於由縣立法並執行之事項。再者，在地方制度法公布實施後，該法第 18 條第 11 款第 1 目規定直轄市警政警衛之實施，為直轄市之自治事項；同法第 19 條第 11 款第 1 目規定縣市警衛之實施，為縣市之自治事項。且地方的警察人事費用支出，均由地方自行編列預算支應，基於權利與義務應相符之原則，警察人事權自應歸由地方政府行使之。

目前我國直轄市、縣市之警察局長在編制上皆為警監職務，依警察人員管理條例第 21 條第 1 款規定應由內政部遴任或報請行政院遴任。在實務作法上，直轄市警察局長及縣市警察局長，因遴報權在警政署，而核定發布權則分別在行政院或內政部。

貳、臺北縣政府有關警察人事權的釋憲聲請案

關於中央與地方警察人事權衝突個案，以 2006 年 6 月台北縣政府拒絕中央派任林國棟接任台北縣警察局局長，並函請內政部請層轉司法院解釋憲法之個案，可作為法律分析之參考。

2006年6月內政部派任彰化縣警察局局長林國棟接任台北縣警察局局長。台北縣政府認為該項人事任命所依據之「地方制度法」第56條第2項及「警察人員管理條例」第21條相關規定，是否牴觸憲法第109條、第110條及127條規定，侵犯地方首長之人事任命權，滋生疑義，乃以2006年6月9日北府民行字第0950426349號函，請內政部層轉司法院解釋憲法。

臺北縣政府聲請釋憲之理由主要有三：

(一)地方制度法第56條第2項及警察人員管理條例第21條有關縣(市)警察首長由中央派任等規定，違反憲法第109條第1項第9款及第110條第1項第9款關於地方實施警政與警衛之自治權限。

(二)縣(市)警察首長由中央派任，卻由地方負擔警察人事預算並承擔治安良窳責任，違反憲法第127條所定縣長辦理縣自治權限之意旨，並形成「中央有權無責、地方有責無權」之權責割裂現象。

(三)縣(市)警察首長由中央派任而未事先經縣長同意之作法，顯已違反內政部之行政命令與行政慣例。

2006年9月19日，內政部台內民字第0950132750號函報行政院謂，認為台北縣政府上開聲請釋憲之理由(一)及(二)，僅臚列憲法等規定，並未具體指摘地方制度法及警察人員管理條例等法規有何牴觸憲法之處。又該府上開聲請釋憲之理由(三)，所指縣(市)警察首長由中央逕為遴任，而未事前經縣長同意之作法，顯已違反內政部之行政命令與行政慣例部分，不僅與事實未盡相符，且與司法院大法官審理案件法第5條規定得聲請解釋憲法之要件不符；與同法第7條統一法令解釋之規定亦無涉。

內政部強調「從憲法、警察法、警察人員管理條例等相關法令，就中央與地方有關警察權限之劃分而言，警察之人事權，為警察官制官規等全國性警察法制之一環，屬於憲法第 108 條『警察制度』之範疇，為中央立法並執行或交由省縣執行之事項，縣市警察首長之遴任，依現行警察人員管理條例規定屬中央權限。另從國家安全體系、犯罪偵查協調、行政中立、警察職務倫理等面向檢討，縣（市）警察首長之人事權亦不能下放。」綜此，內政部認為該案聲請釋憲在程序上不符司法院大法官審理案件法，應不予層轉；另在實體上本件系爭法律之規定甚為明確，未有牴觸憲法規定之疑義情事，亦無層轉司法院解釋之必要，建議不予層轉司法院解釋。

行政院也以院臺秘字第 0950044969 號行政院秘書長函，同意內政部函報臺北縣政府函請層轉司法院解釋有關「地方制度法」第 56 條第 2 項及「警察人員管理條例」第 21 條有關縣（市）警察首長由中央派任等規定，是否牴觸憲法第 109 條、第 110 條及第 127 條規定疑義，擬不予層轉一案，表示：同意不予層轉，並請即邀法務部、本院主計處及人事行政局等相關機關開會研商，分就程序規定、實體內容意見及財政費用負擔等 3 大部分研提具體回復內容報核。

叁、警察人事權衝突之法律分析與解決建議

在聯邦制國家與單一國，中央與地方的地方人事權的分配，存有多種可能之分配方式，許宗力認為，理論上依地方自主權之強弱與較化約的方式，至少有五種類型：（一）地方自訂標準，並自行選任，中央只保留司法監督權；（二）地方自訂標準，經中央核定或核備後，再自行依此標準選任；（三）中央設定原則性標準，地方在不違背該原則的前提下，再自訂標準，自行選任；（四）中央設定標準，地方再循此標準自行選任；（五）中央設定標準，並自行檢定合格人員名冊，供地

方選任（許宗力，2007：304-305）。以上係就中央與地方人事權中之選任自主程度而區分，各人事權分配類型中，究以何者為當，當然應視各該國憲法的設計而定。倘憲法不自明定，但另一方面又規定地方自治基本建構原則屬中央立法事項，中央的立法者對此即擁有很大政策形成的自由空間。我國憲法增修條文第 8 條授權中央立法者，以法律規定省、縣地方制度，亦與憲法本文第 108 條第 1 項第 1 款明定之意旨相同。

至於我國在中央對地方的人事監督，最低限度應採前述第五種人事權分配類型，也就是至少讓地方擁有一定程度的選任權。而在立法政策的考量方面，考試、銓敘、保障、撫卹等各方面，採前述第一與第二類型，固能顧及地方個各的需要與特色，惟一國多制不宜採行。至若第五型，即令合憲，但中央監護程度太強，在歷經長期中央集權，地方自治亟待呵護與推廣的今日，亦不宜採。第三類型，中央制定地方公務人員基準法，就公務人員法制中有必要全國劃一事項，明定於基準法中，供各地方一體遵行，並預留制度與空間，俾地方制定各自的某某省或市或縣公務人員法時，能夠自由揮灑，以收因地制宜之效，認為最值推介（許宗力，1995：19）。又最低最低限度也應採第四類型，亦即由中央制定專門規範地方公務人員制度的地方公務員法，再交由地方各自遵行

本文認為警察人事之一條鞭管理體制及中央集權的作法，雖助益於官吏之選任、官箴之維護與效率之提高，惟難以因應不同地方人事管理的彈性需求。且觀察我國實施民主政治的歷程，地方自治已蔚為沛然莫之能禦的潮流，警察首長人事權下放業已勢在必行。從地方自治本質來看，地方自治的本質在於「由地方之人處理地方之事」，至於處理地方事務之人事是否為政治任命應為次要。從世界潮流而言，1990

年代，世界興起一股政治再造的熱潮，其中人事體制的再造為各國所重視，美國政府對於人事體制亦有頗多的變革，朝向分權化的人事管理，但分權、鬆綁仍有一定的界限，確保功績原則精神則是最後的底線（施能傑，1998：11）。在地方自治的趨勢下，基於各項相關的配套措施尚未建置齊備，警察局長人事任免似可採取緩和漸進的作法，在近程目標上，宜將警察局長人事任免權，透過修正警察人員管理條例的相關規定，下放由地方政府首長任命之，但仍應由警政署主導人事遴薦政策，訂定明確的任用標準，建立公開透明的遴選機制，並建立認證制度，提供合格候選人，由地方政府首長選擇合格適當的人才任命之。在遠程目標上，似可參考日本建立公安委員會制度的精神，在地方政府下設立一個由檢警調系統以外之各界公正人士代表所組成的選才委員會，以民主管理的方式和確保政治中立性，建立社會公信力，避免由個人決定淪為黑箱作業，才可能杜絕政治力介入，治安才不至於淪為政治角力的犧牲品。

第五節 府際人事權衝突之網絡與賽局分析

壹、單一地方對抗中央網絡

警察局長任用爭議個案，陸續發生於 1989 年、1998 年、2000 年、2004 年及 2006 年不同時點內，情境類似前述基隆市等五個地方政府就行動電話基地台管理設置條例報核，中央分別函覆該等自治條例牴觸中央法規，各地方政府，彼此間並無正式連絡或組成聯盟，所以被中央一一函告牴觸無效，並未採取後續提起動作。而警察局長任命案並未同時，所以也為中央一一協調擊破，最後皆接受中央之任命案。

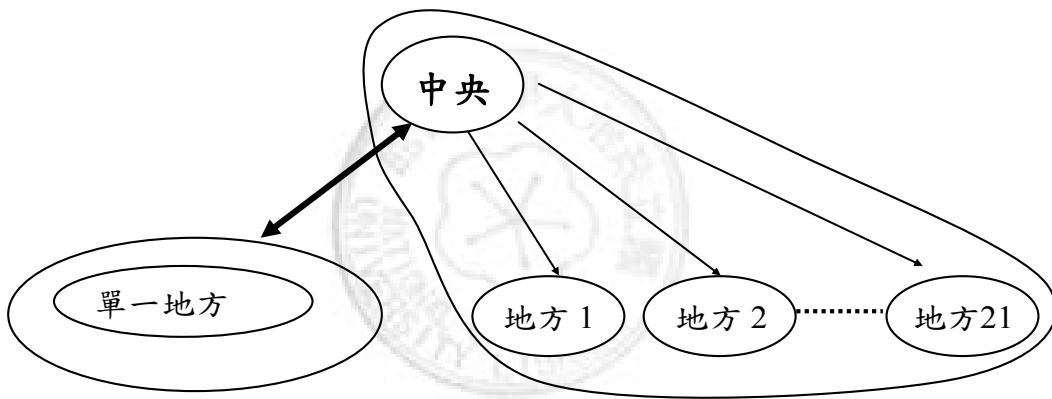


圖 7-1 警察局長任命案府際關係圖

資料來源：作者製作，2007。

貳、警察局長任免案

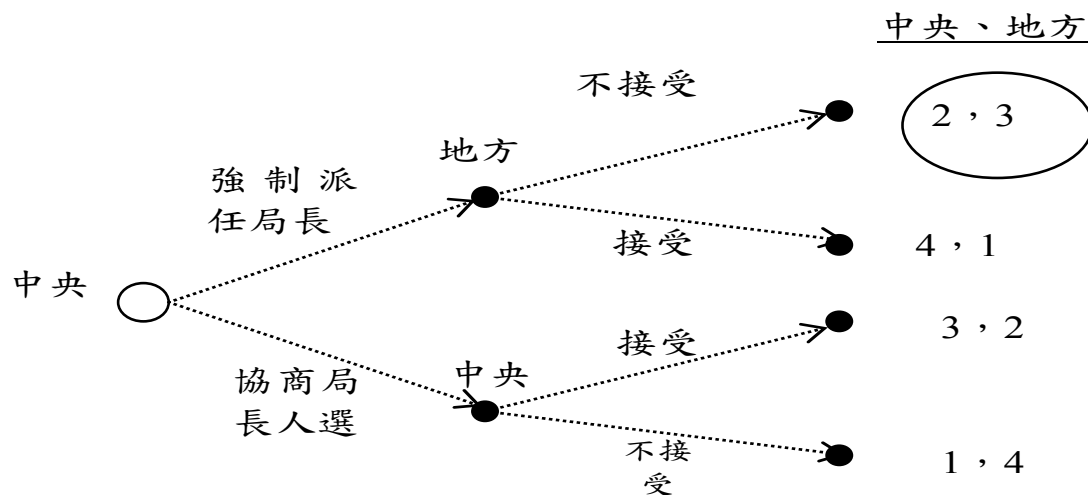


圖 7-2 警察局長任免案賽局圖

資料來源：作者製作，2007。

本案例中參賽者雙方之政治力極不對稱，本案例中派任之局長皆為縣市局長，並無直轄市被派任（台北市長王進旺係被調升為內政部警政署署長），顯然中央（行政院、內政部）參賽者之政治影響力，遠高於縣市，故中央（強勢的參賽者）無論直接派任或是形式尊重提出人選，前述個案最後均接受中央之人選。台北縣政府想要改變賽局，聲請司法院釋憲請內政部層轉而未果，所有的縣市均接受中央此決定。