

論防身器械業之警察規制

洪文玲*

A1B5PB215

目 次

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| 壹、警察營業規制概說 | 五、主管機關之權責劃分與職務
聯繫 |
| 貳、防身器械業管理現況分析 | 六、主管機關之管理檢查與取締 |
| 一、防身器械之意義 | 參、法理分析 |
| 二、防身器械之製造、販賣與使
用許可 | 一、規制權之性質 |
| 三、製造檢驗、儲存、出廠、銷
售流程 | 二、規制權之理論依據 |
| 四、防身器械之持有與使用 | 三、防身器械管制之必要性 |
| | 肆、結 論 |

關鍵字：警察規制、警械業、防身器械業、營業自由、警械執照

摘 要

本文旨在探討防身器械業之管理法制。該管理法制乃警察機關基於預防犯罪之治安目的，以各種行政規制手段介入人民經濟活動領域進行干預之公權力作用。本研究採文獻探討及訪談觀察法，除了介紹現行法令對有關防身器械之進口、製造、檢驗、儲存、出廠、銷售與使用之有關法令規定外，並探討目前管制法令之實施成效及法理爭議，進而對該管理法制之內容與必要性提出省思。

*洪文玲，本校警政研究所警察行政組碩士；國立政治大學法律研究所博士候選人。曾任中央警察大學助教、講師，現職中央警察大學專任副教授



壹、警察營業規制概說

營業，即經營商業，任何人皆有選擇職業、經營商業的自由。人民以營利為目的，以獨資或合夥或成立公司方式經營商業活動，其組織、登記、成立與經營，視資本規模大小，分別受商業登記法、公司法及各種相關法規之規範。依我國現行法制，商業之主管機關，在中央為經濟部，在省（市）為建設廳（局），在縣（市）為縣（市）政府¹。而公司係較具規模之商業組織，為強化其保護與監督，則以經濟部為主管機關²。

人民經營商業，為憲法保障之經濟自由權（憲法第二十二條），國家應予以保障，除非營業活動妨害社會秩序公共利益，國家才能加以干涉，透過法律採取「事前抑制」或「事後追懲」制度，在必要的範圍內，對特定商業之設立或營業活動，加以事前之限制或事後之處罰。而依現行法令來看，有不少行業係兼採「事前抑制」與「事後追懲」制度。非但規定商業成立須經登記，並進而限制負責人資格、從業人員資格、營業項目或設備，違反法律禁止規定者並得施加制裁。以特定營業為例，法令規定負責人之消極資格條件；要求該商業為設立登記之前，須先經政府特定機關之許可³。該許可機關依公司法之用語，稱為「目的事業主管機關」，以有別於一般商業主管機關。而依現行法令須先經警察機關許可才能為設立登記之營業，包括有：警械業、玩具槍業、保全業、當舖業、計程車駕駛業、娼妓業、委託寄售及舊貨業、車輛修配保管業⁴等，皆屬警察規制之對象。

此等營業與所謂「特定目的事業」⁵，或「特種工商業」⁶，或「特定營業」⁷都

¹ 商業登記之主管機關，參見商業登記法第六條：「在中央為經濟部，在省（市）為建設廳（局），在縣（市）為縣（市）政府。」

² 公司登記之主管機關，參見公司法第五條：「在中央為經濟部，在省為建設廳，直轄市為建設局。」第六條：「公司非在中央主管機關登記並發給執照後，不得成立。」第七條：「公司之設立、變更或解散之登記或其他處理事項，中央主管機關得委託地方主管機關審核之。（第一項）省建設廳於前項受委託辦理之業務，必要時得將部份事項授權縣（市）政府辦理。（第二項）」

³ 參見公司法第十七條、商業登記法第五條。

⁴ 根據台灣省（及北、高兩市）特定營業管理規則規定，由警察機關主管之特定營業除委託寄售及舊貨業、車輛修配保管業外，尚有煙火爆竹業，而後者之管理業務自民國七十六年起因警消分家陸續改由消防局主管。

⁵ 民國八十年五月十五日行政院治安會報裁示，要求經濟部就「統一制定特定目的事業管理法律之可行性」進行研究。所謂「特定目的事業」，係指有特定之「目的事業」主管機關所管理之



具有治安、風俗上的共通特色，然而在管理制度的設計上卻呈現各自為政、了無章法的局面⁸。例如，就管理法制型態而論，有依法律規定⁹、命令規定¹⁰，也有依地方法規辦理¹¹，甚至有中央與地方各自規定互為補充者¹²。主管機關部份，有的行業須由中央許可，有的行業是由地方許可。有關管理監督之業務，係分散由不同的單位

營業。至於範圍如何，尚無定論。如就經濟部之認知，當指影響治安之行業而言。參見劉宗德、李建良、洪文玲、賴恆盈等，特種娛樂營業管理制度之比較研究，行政院研考會委託研究，民國八十六年五月，第三一七頁。

⁶ 依據社會秩序維護法第十八條第二項規定，「前項特種工商業，指與社會秩序或善良風俗有關之營業；其範圍，由內政部定之。」內政部於八十一年六月二十六日公告特種工商業之種類，共有：煙火爆竹業、委託寄售及舊貨業、汽機車修配保管業、公共危險物品及高壓氣體業、旅宿業、理髮業、當鋪業、沐浴業、酒家業、酒吧業、特種咖啡茶室業、舞廳業、舞場業、歌廳、戲劇院業、視聽歌唱業、隔間式錄影節目帶播映場業、電動玩具類遊藝場業、按摩業、妓女戶、警械業等二十類。且不論其登記與否，依其所營業務性質，凡符合各該營業種類與範圍者均屬之。

⁷ 例如台灣省（及北、高兩市）特定營業管理規則規定，由警察機關主管之特定營業有委託寄售及舊貨業、車輛修配保管業、煙火爆竹業等三類。

⁸ 從前揭三個註解內容作比較，三種名詞範圍均不相當。

⁹ 有關治安營業之管理法制，目前僅保全業係以法律「保全業法」規範之。此法在刑事警察局研擬草案階段尚以「管理規則」之命令位階提出，後來在行政院審議時改為「管理條例」，直到立法院有委員提議才更名為「保全業法」。詳細立法沿革，請參照：郭志裕，保全業之理論與實務，中央警察大學出版社，第四十七、四十八頁。

¹⁰ 理髮業、視聽歌唱業、沐浴業，係由經濟部發布「理髮視聽歌唱及浴室業管理規則」規範之；電動玩具類遊藝場業，係由經濟部發布「電子遊藝場業輔導管理規則」規範之；按摩業，係由內政部發布「按摩業管理規則」；當鋪業係依內政部經濟部會銜發布之「當鋪業管理規則」管理之；警械業並無專法規範，而係以內政部發布之「電氣警棍警棒電擊器管理辦法」作為管理依據。

¹¹ 由省市機關本於自治權制訂地方法規作為管理依據者，例如「台北市特定營業管理規則」、「台灣省特定營業管理規則」、「台灣省各縣市管理娼妓辦法」。

¹² 例如汽車修理業。除了台灣省及北、高兩市制定之「特定營業管理規則」早就有汽、機車修配保管業之管理規定外，中央交通部、經濟部、內政部又會同發布行政命令「汽車修理業管理辦法」，就其業務範圍、設置標準、雇用員工及設立程序有更詳細之規定。依該辦法第十四條規定，「汽車修理業負責人有省（市）特定營業管理規則應予撤銷登記之情事時，警察機關應通知商業主管機關撤銷其登記。」形成中央與地方各自立法互相補充之現象，加重業者之營業責任。



承辦，中央部份，有由警政署行政組（警械業），有由刑事警察局（保全業），也有專屬地方警察機關權限者（汽車修配業）。其管理方法林林總總，有許可制、登記制¹³、報備制¹⁴，管理程序並沒有一定的內容或準則。對於違反規定之制裁，有適用刑法，也有適用社會秩序維護法，更有直接規定罰則者¹⁵。

營業之所以納入警察規制之列，皆因其營業活動與犯罪的預防、公共危害的防止、善良風俗的維護等警察目的方面有極高的關連性，故其規制手段也應有相當的同質性，無論是規範形式、主管機關、監督手段、許可要件、申請程序或違規之制裁等項目，不無統一立法之可能。惟前述各種受警察規制之行業，隨著社會環境的變遷，政府組織功能的調整，人民權利意識與價值理念的轉變，其管制之必要性實有重新檢討之必要，惟首要之務，宜先就各種營業之現況、管理制度之運作、執行之成效等作個別釐清，再進行通盤整理，採行系統性規範設計。

基此理念，本研究乃擇其中一種營業----「防身器械業」作為研究對象，分析其營業之現況、管理制度與執行成效。

研究重點如下：

- (一) 瞭解現行法令對有關防身器械之製造、販賣與使用之有關規定
- (二) 有關防身器械之進口、製造、檢驗、儲存、出廠、銷售流程
- (三) 主管機關之權責劃分與職務聯繫
- (四) 主管機關之管理作業流程、檢查人力運用與取締強制措施
- (五) 規制必要性之法理檢討

研究方法係採文獻探討法、訪談法及觀察法。

有關訪談機關之選定，係經文獻研究所得，依管理作業流程選擇自中央決策單位至基層執行單位，執行單位則選擇北、中、南、東部各一個警察局，期以不同地區特性觀察警察機關管理防身器械業務之實況差異。受訪機關如下：

1. 警政署行政組
2. 警政廳行政科

¹³ 登記，係對一定事實予以登錄記載，非經登記不生對抗第三人之效力，故屬於一種公證行為。但特定營業依商業登記法及營利事業統一發證辦法所為之登記，實質上類似許可處分，因為主管機關受理申請後，須審查負責人資格、營業場所、設備等是否符合法令規定，審查不合格，不予登記；且未經登記即行營業有制裁規定。凡此，俱與許可沒有兩樣。

¹⁴ 特定營業雇用從業人員，應於雇用當日列冊登記，報請該管警察分駐派出所備查。此種監督手段之性質為「報備」。

¹⁵ 高雄市特定營業管理規則第二十二條，「...並視情節輕重，停止營業或勒令歇業。」

- 3.台北市警察局、分局及派出所
- 4.台中市警察局、分局及派出所
- 5.高雄市警察局、分局及派出所
- 6.台東縣警察局、分局及派出所

實施訪談前，訪談人先將訪談內容之重點問題送交或聯絡受訪機關之承辦人員了解。由受訪機關提供相關法令、函釋、工作計畫、作業流程及統計數據，安排參觀檢查工作作業流程，並與受訪機關相關單位人員及實際參與管理檢查工作之同仁互相討論。

貳、防身器械業管理現況分析

一、防身器械之意義

何謂防身器械？狹義的防身器械，僅指能防禦制止外來不法侵略之自衛性器械。但若站在「攻擊是最好的防禦」的角度，則攻擊性武器也是一種防身器械。故廣義的防身器械，可泛指一切足以防禦制止外來不法侵略之武器械具。其種類繁多，例如，軍警服勤使用的槍枝砲彈刀棍等制式武器、特定人士獲准持有之自衛槍枝，社區巡守員、保全人員、公司行號警衛保鏢持有的警棍、電擊器或夜歸婦女持有的噴霧器等。廣義的防身器械可基於危險性程度大小或殺傷力的有無，進一步分為攻擊性武器與自衛性器械兩類。而一般觀念所理解之防身器械，僅指自衛性器械一種。故本研究以自衛性的防身器械為對象，對我國目前實務機關管理防身器械業之情形進行研究。

二、防身器械之製造、販賣與使用許可

現行法令對有關防身器械之製造、販賣與使用許可之規定如下：

1. 將防身器械視為警械

按警械使用條例第一條第一項規定：「警察人員執行職務時，所用之警械為棍、刀、槍及其他經核定之器械。」同條第二項規定：「前項警械之種類與規格，由行政院定之。」依此，行政院乃於民國七十五年六月二十七日台內一三四〇三號函公告「警察機關配備警械種類規格表」。

該規格表將警械分為棍、刀、槍及其他器械等四大種，其中棍種僅有警棍類，其規格有：木質警棍、橡膠警棍、鋼（鐵）質伸縮警棍。其他器械部份則分：瓦斯器械、電氣器械、噴射器械、應勤器械等四類。①瓦斯器械類的規格有：瓦斯噴霧器



(罐)、瓦斯槍(彈)、瓦斯警棍(棒)、瓦斯電氣警棍(棒)、煙幕彈(罐)、震撼(閃光)彈；②電氣器械類的規格有：電氣警棍(棒)(電擊器)、擊昏槍、擊昏彈包；③噴射器械類的規格有：瓦斯粉沫噴射車、高壓噴水噴瓦斯車、噴射裝甲車；④應勤器械類：警鎗、警繩。

從該規格表內容來看，並未敘明各種警械之材質、顏色、容量、大小、長度或式樣等規格，是以無從區別警用與非警用器械，據警察機關表示，目前政策係傾向禁止一般民眾持有該等器械，而且由於器械式樣繁複，變化日新月異，為防止立法疏漏，乃採彈性立法「功能認定說」，凡是防身器械之功能與規格表上所列警械符合者，即視為警械列入管理。易言之，即根本排除一般民眾持有該等器械之可能性。目前國內最常見的防身器械，如社區巡守員、保全人員、公司行號警衛保鏢使用之木質棍、伸縮不鏽鋼棍、電擊器、或兼具手電筒功能之電擊棒，以及一般民眾隨身攜帶的瓦斯噴霧器等，幾乎全部屬於前揭「警察機關配備警械種類規格表」所列之警械。

2. 許可制

依警械使用條例第十三條規定：「警械非經內政部之許可，不得定製、售賣或持有，違者由警察機關沒入；但法律另有規定者，從其規定。」是以警械之定製、售賣或持有，皆採「原則禁止例外許可」之「許可制」。

然而許可之要件如何，法律並無進一步規定，實務上係另就製造、售賣及持有三種情形以行政命令補充。民國七十七年五月十六日內政部發布「電氣警棍警棒電擊器管理辦法」（民國七十九年六月十八日、民國八十一年一月十五日兩次修正）及民國七十七年七月一日頒定「警察機關受理申請電氣警棍警棒電擊器製造售賣作業程序」與同年九月十七日之「補充規定」，針對廠商製造、售賣電氣警棍警棒電擊器之許可申請程序，及購買持有電氣警棍警棒電擊器之個人身分做詳細規定，供人民、業者及受理核轉之地方警察機關依循。整個管理法制規模可說於民國七十七年確立，沿襲至今。

根據上述管理規定，人民欲經營防身器械之製造或販售等行業，乃至購買或持有防身器械，皆須依法向內政部申請許可。許可業務實際上由警政署行政組承辦，許可登記與執照核發皆以內政部名義對外行文。但為便利民眾申請，警政署頒定「警察機關受理申請電氣警棍警棒電擊器製造售賣作業程序」中，授權地方警察機關（警察局）受理核轉之。

3. 許可之基準—人之資格

(1) 製造、售賣



依「警察機關受理申請電氣警棍警棒電擊器製造售賣作業程序」中的審核條件欄所載，申請製造、售賣電氣警棍警棒電擊器許可之廠商，其負責人不得有左列情事：

- ①犯內亂、外患罪經判決確定或通緝有案尚未結案者。
- ②犯故意殺人、重傷害、強盜、搶奪、強姦或擄人勒贖，經判決確定或通緝有案尚未結案者。
- ③受流氓或感訓處分裁判確定或涉案審理尚未結案者。
- ④最近三年內犯第一、二款以外之罪經判處有期徒刑以上刑確定，而未受緩刑宣告或易科罰金者。
- ⑤無行為能力者，受禁治產宣告尚未撤銷者，限制行為能力者及精神異常者。
- ⑥曾有吸食毒品或速賜康等麻醉藥劑以外之迷幻藥物之違警行為尚未取得勒戒斷癮證明者。

經銷商之設置，內政部另以函令限制每家許可製造商於每一直轄市及縣市准許登記三家為限，係以消極許可基準方式達到管制製造與銷售數量之目的。

(2)持有、使用

至於申請購買持有電氣警棍警棒電擊器許可執照之人，則限於電氣警棍警棒電擊器管理辦法第八條所定之：「機關、學校、保全公司、民間守望相助組織或公私營工廠、公司、行號僱（任）用警衛或巡守人員、環保稽查人員或其他依法執行稽查任務之公務員」等具有協助治安任務身分且實際從事警衛或巡守工作之人，故負責人不能單獨申請。即使公司行號機關申請整批購買，亦須由負責人及使用人同時具名申請，其審核條件與前揭許可製造廠商負責人之審核條件相同。而且警械執照是依使用人基本資料製發，原則上一人一械一照，故負責人及使用人不能為同一人。

4. 制裁規定

依警械使用條例第十三條規定：「警械非經內政部之許可，不得定製、售賣或持有，違者由警察機關『沒入』；但法律另有規定者，從其規定。」

依據前揭但書，其他法律有特別規定者應優先適用。而現行法律中有特別規定者，在「許可」程序部分，有自衛槍枝管理條例之申請查驗給照程序，故經核發自衛槍枝執照者，自可阻卻違法要件之成立；在「制裁」部分，則有槍砲彈藥刀械管制條例及社會秩序維護法分別定有更嚴厲之處罰。前者處罰未經許可製造、販賣、運輸、轉讓、出租、出借、持有、寄藏或陳列槍砲彈藥刀械之行為，與防身器械較無直接關連；而後者社會秩序維護法之規範對象則涵蓋被視為警械之防身器械。

民國八十年四月二十九日內政部依警械使用條例公告查禁警械（台內警字第



八一七〇六八二號）。其內容為：「『警察機關配備警械種類規格表』之器械，非經許可不得製造、運輸、販賣、攜帶或公然陳列，如有違反依法處罰，並自公告日起生效。」易言之，無許可執照之警械，即為「查禁物」，是社會秩序維護法第二十二條、第二十三條沒入之客體。

而社會秩序維護法第六十三條第一項第八款對「未經許可製造、運輸、販賣、攜帶或公然陳列經主管機關公告查禁之器械」之人亦有處罰規定。「行爲人處三日以下拘留，或新台幣三萬元以下罰鍰；情節重大或再次違反者，處或併處停止營業或勒令歇業」。另依同法第十八條，「經營特種工商業之代表、受雇人或其他從業人員關於業務上違反本法之行爲，得併罰其營業負責人。」

故未經許可，製造、運輸、販賣、攜帶、公然陳列電氣警棍（棒）（電擊器）瓦斯噴霧器（罐）之行爲，得依社會秩序維護法之相關規定處罰其行爲人、營業負責人，並沒入該等器械。¹⁶

二、製造檢驗、儲存、出廠、銷售流程

有關防身器械之數量、進口、製造檢驗、儲存、出廠、銷售流程分析如下：

1. 種類數量

防身器械的種類約可分為：棍類、電擊類、噴霧類三種。噴霧類又依裝填物成份之不同再分為：瓦斯類、食品類、染料類。以辣椒精、芥末、胡椒等食品類非瓦斯化學成份及染料類製造之自衛性噴霧器（罐），主管機關並不列入管制取締範圍。由於主管機關從未實施防身器械種類數量調查，目前究竟有幾種防身器械、有多少數量在國內市場上流通，無法提出統計數字，故僅能從過去近十年來曾向主管機關申請登記或警械執照者粗略估計。個人（非警察）持有警械部份，至（86.7.21）為止，警械執照編號已至五百八十二號。製造商、經銷商部份亦無家數統計，從業者處側面瞭解，規模較大、登記有案之製造商約有十家左右，遍佈北高兩市及台灣省等地，大多以外銷為主。經銷商之設置，內政部曾於民國七十七年函令，以每家許可製造商於每一直轄市及縣市准許登記三家為限，目前台北市合法經銷商共有十八家，台中市有七家。

2. 進口、製造、售賣

有關防身器械的進口，除部份非屬管制物品或個人持有部份，得經內政部許可個別向國外購置外，目前警械尚未開放國外進口。據業者表示，國內警械製造技術

¹⁶ 司法院刑事廳八十一年二月二十二日廳刑二字第一七八號函。



係自國外引進，初期以代工外銷為主，目前已具獨立製造能力。

防身器械中之電氣警棍警棒電擊器的進口、製造、檢驗、儲存、出廠、銷售流程，係依據「電氣警棍警棒電擊器管理辦法」、「警察機關受理申請電氣警棍警棒電擊器製造售賣作業程序」等規定辦理。

廠商製造、售賣電氣警棍、警棒、電擊器，應填具申請書及負責人資料卡，並檢附產品說明書，送經當地警察局層報內政部許可後，於六個月內辦妥公司及營利事業登記，逾期未辦妥者，撤銷其許可。經登記之廠商，應檢同公司執照，營利事業登記證及工廠登記證報請內政部備查。

經登記之許可廠商（以下簡稱許可廠商）於逐次製造、售賣電氣警棍、警棒、電擊器前，應個案送經當地警察局層報內政部核准，其為初次製造、售賣者，並應檢送產品樣品。許可廠商申請輸出電氣警棍、警棒、電擊器，應檢附輸入國家信用狀、定單、產品性能說明書影本，送經當地警察局層報內政部核准。

許可廠商如有向國外地區寄送電氣警棍、警棒、電擊器樣品之需要，應先經當地警察局層報內政部核准，其寄送樣品每一國家或地區每次每種以二枝為限。工廠得留存電氣警棍、警棒、電擊器樣品每種不得超過十枝，每枝均應烙「樣品」字樣，並不得流入國內市場。

許可廠商申請輸出電氣警棍、警棒、電擊器應逐一編號，並將製造數量及出售對象詳細記載，於每月十日前填具上月製售月報表，送由當地警察局層報內政部備查。

許可廠商歇業或解散，應填具申請書，連同原領許可文件，送由當地警察局層報內政部註銷。

3. 檢驗

防身器械對正常人體有無安全顧慮，可否流入市場安全使用，是公權力介入之理由所在，也是政府機關管理重點之一。

關於電擊棒、電擊器新產品之測試，電擊棒(器)之電流電壓是否超過危險值，昔由內政部協調國防部聯勤總部協助測試，後為免圖利廠商之嫌，並考量便民及爭取時效，內政部於民國八十一年九月十八日台內警字第八一〇四五二六號函，責成廠商自行逕送有鑑定能力之相關政府機關測試，於輸出時再檢附測試結果報告（須載明高壓多少 KV，電流多少 UA，對正常人體有無安全顧慮）及樣品送核。

但據業者表示，目前國內缺乏電流電壓安全值之國家標準，聯勤、刑事局、中科院接受測試委託，測試結果數值認定爭議不定，為免困擾，上述機關不願意再接受測試委託，部份業者乃自備測試儀器或直接從外國檢附產品測試證明，再情商政



府機關認證背書，如此迂迴不但使政府機關冒著偽造文書或圖利廠商之風險，增加業者負擔，也可能造成風紀與責任問題。

近年來因重大犯罪案件頻生，民眾對治安失去信心，不少民眾自行購置防身器械以防身自衛遏阻歹徒侵襲。國內市場需求大增，業者見有利可圖，乃捨正規許可途徑不由，結合地下工廠趕工出貨，完全規避政府監督，產品水準參差不齊，對使用者安全更形威脅，亟待主管機關加強取締管理，確保消費者權益。

四、防身器械之持有與使用

由於警械使用條例規定，持有警械須經內政部許可，故機關、學校、保全公司、民間守望相助組織或公私營工廠、公司、行號僱（任）用警衛或巡守人員、環保稽查人員或其他依法執行稽查任務之公務員者，得依「電氣警棍警棒電擊器管理辦法」向當地警察局申請、層報內政部許可後定製或購置電氣警棍、警棒、電擊器，並由內政部警政署核發警械執照。

不再僱（任）用警衛、巡守、稽查人員時，應將原領許可文件，送由當地警察局層報內政部註銷及繳回警械執照，並將原定製或購置之電氣警棍、警棒、電擊器繳由當地警察局處理。

持有電氣警棍、警棒、電擊器者，應隨帶警械執照，並注意保管，不得轉讓或借與他人使用。如有損毀廢置或遺失，應即報告當地警察局。

未依此程序取得許可（警械執照），而持有電擊器或瓦斯噴霧器者即為違法。

五、主管機關之權責劃分與職務聯繫

防身器械種類繁多，有關管理事項分屬不同單位職掌：

1. **警政署行政組**：人民欲經營防身器械之製造或販售等行業，乃至購買或持有防身器械，依法向內政部申請許可之業務實際上由警政署行政組承辦，授權地方警察機關（警察局行政課與分局第一組）依「警察機關受理申請電氣警棍警棒電擊器製造售賣作業程序」受理核轉之。

2. **警政署保安組**：人民申請依「自衛槍枝管理條例」規定持有自衛槍枝，其審核管理屬於保安組業務。槍砲彈藥刀械之管制，亦屬保安業務。特殊生活國民自製或持有漁槍獵槍刀械，亦應向警察局（保安課）申請查驗烙印給照。

3. **警政署刑事警察局及地方刑事單位**：人民未經許可，製造、運輸、販賣、攜帶、公然陳列電氣警棍(棒)(電擊器)瓦斯噴霧器（罐）之行為，因係違反社會秩序維護法案件，屬於刑事業務，由各縣市警察分局三組承辦；未經許可製造、運輸、販賣、攜帶、公然陳列「槍砲彈藥刀械管制條例」第四條列舉之各式槍砲彈藥刀械



之行為，亦屬於刑事業務，由分局三組承辦。

其中行政組（警察局行政課）與保安組對於自衛性器械均有事前的規制管理權，刑事單位則負責事後裁罰。三個單位必須對防身器械的規格標準有一致的認知，否則極易產生執法爭議。

六、主管機關之管理檢查與取締

有規制管理權之機關平時應實施定期或不定期之監督檢查，以確保受規制對象遵守法定義務，而監督檢查的方式包括：命業者提出報表、實地查核、取樣檢查。

但根據主管機關表示，因警察業務繁忙人力有限，實地調查非但耗時耗力，又有擾民之疑慮，故無論中央或地方辦理防身器械管理業務，大多採書面審理為原則，廠商申請製造或銷售許可，先由警察局受理，後送請轄區警員查察申請人素行資料回復層報。資料齊全後，再（函轉警政廳）轉陳中央主管機關警政署辦理核定發照。警政署審理申請文件認為無誤後即發照。此種審理方式傾向不告不理，審查重點僅在核驗廠商申報資料是否與規定符合，對於實際製造或販售情形，乃至於有無私自製造販售，很少主動追查¹⁷，如非接獲檢舉，幾乎不可能發現。

再者，此項業務並非專人承辦，警察局或警政（廳）署業務承辦人尚需承辦其他業務，而就防身器械之業務量而言，依受訪機關自我估計，僅占其承辦業務總量七分之一至十分之一（比重高低依序為台北市、警政署、警政廳、台中市、高雄市、台東市），顯非主管機關業務重心。其因在於：

①使用防身器械作為犯罪工具之案件很少，故未曾列入刑案統計項目。查獲違法防身器械並無績效；

②實務上可見之違法型態，是以報章雜誌公然刊載販售廣告促銷電擊棒或瓦斯噴霧器，此係違反社會秩序維護法之行為，對治安影響極為低微，亦不納入績效評比；

③基層勤務繁忙，實地調查工廠商家耗時耗力，又有擾民之疑慮；

④防身器材業非屬警勤區佐警依「警察機關查報非法行業實施要點」規定填報「轄區行業查報單」所明列之行業¹⁸，製造業或經銷商或持有人亦均未明列戶口查察之一、二種戶當中，是否解釋為屬於「其他有治安顧慮之場所或人口」之二種戶，須視政策而定。平時警勤區佐警如無接獲上級交查，甚少主動查辦。故除非廣受矚目列為重點勤務，否則防身器械之管理檢查與取締在目前實務上並不受重視。

¹⁷ 省警政廳在八十六年曾依報載廣告舉發一件違規販售電擊器案，責由轄區查報移送簡易庭裁罰。

¹⁸ 至多列屬概括條款「其他」項。



參、法理分析

一、規制權之性質

防身器械製造或販售等行業之管理，乃警察機關基於預防犯罪之治安目的，以各種行政規制¹⁹手段介入人民經濟活動領域進行干預之公權力作用。此種營業管理法制，性質上屬於經濟行政法領域之警察規制，在法律體系歸類上，屬於行政法各論之一部分。

經濟行政之規制目的，在十九世紀時，是以維持社會公共安全與秩序為目的，在必要最小限度內實施消極的警察介入，對該限制判定是否合憲的基準，係採「嚴格合理性原則」，即審查該限制有無社會的、經濟的事實基礎，有無其他能達成目的之更緩和方法；而二十世紀後則進一步追求經濟活動自由的實質保障，透過財貨與服務分配過程的適正化，強調分配過程的公開與參與權，使符合公共福祉之要求。另基於人權相互調整原理，由政府以積極的社會政策介入，保障經濟的、社會的弱者。²⁰介入私人間契約，於事前或事後進行規制，並以「明白性原則」作為合憲評價基準，要求規制之內容須符合必要性與合理性，僅於該限制措施「明白顯著」不合理時，方認為違憲。²¹其合憲評價基準較之傳統警察規制更為寬鬆。

人民基於安全需求購買或持有防身器械之自由，警察機關基於危害防止（預防犯罪）之治安行政目的加以事前之限制，此種管理權之性質同屬警察規制手段，但與前揭營業管理權相比，則應有所區別，宜受較嚴格之憲法審查。

二、規制權之理論依據

人民有經營防身器械製造或販售等行業之自由，要求國家不為干涉，係屬於營業自由權；同理，人民購買或持有防身器械是屬於財產自由權，而探究其持有器械

¹⁹ 國家對經濟活動的干涉或介入（intervention），有稱為規制（regulation）、統制、管制（control）或管理，在我國習慣用「管理」二字，例如特定營業管理規則、公寓大廈管理條例。日本著名行政法學者田中二郎最早提出「規制」一語，後為學界沿用，因其認為此用語包含高權的干涉與非權力性的指導，從政策規範形成到具體的各種管制措施，有消極的限制權利，也有調整、保護、助長功能之積極的涵義。至於「統制」，易使人聯想至一九三〇年代經濟恐慌時期實施的戰時統制經濟，偏向權力式干涉。參閱洪文玲，論經濟規制行政之調查權，警政學報第二十三期，民國八十二年，第四頁。

²⁰ 佐藤英善，經濟行政法，東京：成文堂，一九九〇，第六十二頁。

²¹ 來生新，經濟活動と法，財團法人放送大學教育振興會，昭和六十二年，第十四頁。

之動機，係基於自衛目的，圖透過器械彌補其先天體力之不足，以壯膽量，而免於内心之恐懼，此係自由權之原始內涵，均為憲法所保障之基本人權。

惟人權是以個人身分著眼，在現實社會中個人不能脫離群體關係而存在，基於社會連帶理論，當人權牽涉他人人權之際，基本人權應受到若干限制，此乃「基本人權的界限」。各國憲法大多以「一般性規定」方式規定基本人權的界限，例如我國憲法第二十二條、第二十三條、日本國憲法第十二條及第二十二條。

此外，基於法治國之「法律保留原則」，限制人民自由權利之公權力作用，應有法律依據。如為維持社會秩序增進公共利益之必要，依我國憲法第二十三條規定之反面解釋，得以「法律」限制之。至於是否「必要」，則由立法者依法益衡量人民之需求民意反應審酌裁量之。

三、防身器械管制之必要性

近年來，由於重大犯罪案件頻生，民眾對治安失去信心，根據行政院研考會於八十六年七月公布之民意調查資料顯示，民眾認為社會治安問題嚴重的比率排行從去年的第四位晉升為第二位。雖然民眾安全需求提高，但政府機關受限於經費、人力，事實上無法提供更多警力周全滿足民眾安全需求，於是民眾轉而尋求自我防護，有的自組社區鄰里守望相助自衛組織，有的僱請私人保鏢強化私人保全，有的民眾則自行購置防身器械以防身自衛，遏阻歹徒侵襲。無論是守望相助自衛組織或私人保全員，在執勤的過程中，也需要防身器械防身自衛，防制歹徒抗拒或施暴。

槍枝砲彈等攻擊性武器，具有使身體機能完全或一部喪失的毀滅性功能，許多國家基於治安理由採取「管制」立場，以法律禁止一般國民持有，更禁止民間設廠製造，在規制行政領域中，被列屬為『絕對禁止』之行業，有關此領域之法律問題，過去已有不少文獻探討之²²，本研究不擬重複討論。

而防身器械之設計目的在使人暫時性喪失行動能力為原則，極少具有殺傷力，是否有列為管制物品（查禁物）必要，迄至目前為止，尚無任何調查或文獻證明之，惟主管機關認為，因我國目前實施槍枝管制，槍枝取得不易，防身器械之危險性雖不如刀槍，若不加以管制，極可能因為過於方便取得而被歹徒魚目混珠改造利用為犯罪工具，或遭誤用、濫用而傷害自己或其他無辜之人，致生危害社會治安之結果，故政府認為有必要列為規制對象加以管理。

而業者及消費者則認為自衛性器械僅發生使人暫時性喪失行動能力的機能，極少具有殺傷力，其對持有人帶來之「安全感」效益，大於作為犯罪工具的「便利」

²² 吳耀宗，武器管制法制之研究，中央警官學校出版社，民國八十二年。



效益。

本研究認為，「水能載舟，亦能覆舟」，任何器具皆可能被用來當作殺人工具，不能因為水果刀、瑞士刀具有殺傷力，就管制其製造、販賣與持有。防身器械是否有列為管制物品（查禁物）之必要，須考慮其是否另有其他正當用途，再參酌我國國情治安狀況，就人民自由與公共安全兩種利益進行考量，適度開放以防身為目的之合法使用，方符合比例原則。

尤其竊盜、搶奪、強暴案件近兩年有增加趨勢，警察機關巡邏勤務預防性成效有限，現有警力與績效制度無暇落實對地下防身器械製造業者或矇混進口銷售之取締，只能沿襲成規抱殘守缺，徒使法令成為限制善良守法者之枷鎖。凡此，俱於營業自由與財產自由產生「不必要」限制之憲法爭議。

肆、結論

民國八十六年間，由於媒體大肆報導幾件重大犯罪案件，加深民眾恐懼心理，民眾興起自備防身器械防止歹徒侵襲的熱潮，報紙雜誌隨處可見廠商促銷廣告，甚至在機關學校路邊擺攤銷售。同年六月，民間團體消費者文教基金會邀集機關、業者及消費者舉辦座談會，擬就防身器械的品質功能與使用方法進行討論，警政署與會代表提出違法警示，與會者為之嘩然，咸認法規與實際落差太大。本研究認為，此固應歸因於法令宣導不足，社會大眾鮮少知悉規範管制內容，導致身觸法網猶不自知；然法令限制是否不合時宜，主管機關亦有檢討之必要。下列有關防身器械製造、販賣、使用情形涉及爭議亦一併提出藉供參考：

一、防身器械無管理專法

目前並無針對防身器械業製造、販賣或防身器械之持有、使用的管理專法，防身器械之管理，係以內政部發布之行政命令「電氣警棍警棒電擊器管理辦法」作為主要依據。一般民眾望文生義，未意識到其販賣或持有之防身器械即為警械，遽而遭罰，似有違「處罰法定原則」之明確性與可預測性之要求。

二、不符法律保留原則

目前防身器械之管理，係以內政部發布之行政命令「電氣警棍警棒電擊器管理辦法」作為主要依據，該辦法並無法律授權，而是主管機關為執行警械使用條例第十三條之規定所制定發布，性質上應歸類為職權命令。申請製造、售賣防身器械，電氣警棍警棒電擊器許可之廠商負責人，及使用執照申請人均受嚴格審核要件拘束，但許可要件未於法律明定，亦未有法律明文授權，僅以職權命令創設對人民自



由權利之限制事項，似不合法律保留原則。司法院大法官曾於釋字第三九〇號解釋，宣告職權命令創設對人民自由權利之限制事項為違憲。警察機關宜稟此精神，率先未雨綢繆修正法令，方為正鵠。

三、欠缺國家標準及測試機構

防身器械測試缺乏電流電壓安全值之國家標準，數值認定爭議不定，且無專責機關承攬測試業務，造成政府把關作業的形式化與空洞化，產品品質難以確認，對使用者之消費權益無法加以保障。

四、績效制度影響管理實效

鑑於非法製造、售賣或持有防身器械對治安影響極為低微，故現行績效評比制度未列入查獲違法防身器械成果項目，致使防身器械之管理檢查與取締工作難以成為主管機關業務重心，加上基層警察忙於其他勤務，內勤業務承辦人分身乏術力不從心無暇實地查訪，陳陳相因，管理實效可以想見。

五、防身器械是否為警械

目前國內最常見的防身器械，社區巡守員、保全人員、公司行號警衛保鏢持有的電擊棒、電擊器，或夜歸婦女持有的噴霧器，警察機關認為大部份屬於前揭「警察機關配備警械種類規格表」所列之警械。從該規格表內容來看，並未敘明各種警械之材質、顏色、容量、大小、長度或式樣等規格，是以無從區別警用與非警用器械，據警察機關表示，目前政策係傾向禁止一般民眾持有該等器械，而且由於器械式樣繁複，變化日新月異，為防止立法疏漏，乃採彈性立法「功能認定說」，凡是防身器械之功能與規格表上所列警械符合者，即視為警械列入管理。依此邏輯演繹，則高中儀隊表演之指揮刀、電影道具武士刀是否可認定為警刀？童軍繩是否為警繩？校園郵購商品中之袖珍型瓦斯槍是否為瓦斯槍？玩具手鎗是否為警鎗？恐方柄圓盤，徒增執法機關取締時適用法律之困擾與矛盾。

況且道高一尺魔高一丈，常見特種營業場所辦公室或汽車車廂內備置鋁製棒球棍、高爾夫球桿或長柄扳手。這些金屬製品對他人身體安全的危害，絕不下於木質警棍或電擊棒，然而法令卻無法預防干涉。換言之，只以該規格表所列器械種類作為規範對象，事實上對維護治安功能相當有限。

故宜檢討現行警械種類規格表，明確釐清一般武器、警械、戒具、防身器械之關係，應以具有殺傷力之武器作為管制之基準，其餘則回歸刑法「事後追懲制」，依其行為之後果課以法律責任，不問是否屬於規格表所列器械種類，只要故意持械



（包括水果刀、鐵條等）犯罪即從重量刑加重其刑責，方能遏制濫用器械之情形。

六、防身器械欠缺管制之必要性

人民經營商業，為憲法保障之經濟自由權（憲法第二十二條），國家應予以保障，除非營業活動妨害社會秩序公共利益，國家才能加以干涉，透過法律採取「事前抑制」或「事後追懲」制度，在必要的範圍內，對特定商業之設立或營業活動，加以事前之限制或事後之處罰。

而據實務機關之非正式統計，近十年來使用防身器械犯罪等誤用、濫用而危害社會治安之案件未超過十件，與防身器械流通市場之數量相比，顯然不成比例。雖然法令早已納入管制，吾人卻可輕易在報章雜誌看到公開刊登販售廣告，電視媒體廣告更以電擊器作產品促銷噱頭，保全人員或守望相助人員無執照卻公然持有防身器械，凡此在在諷刺警察機關之執法實效。

何況治安維護無遠弗屆，警察機關人力有限，對於攻擊性武器之管制業務，法令執行尙感力不從心難以落實，是否需要再分散力量於枝枝節節之事務上，限制善良民眾自力防衛的權利，憑增不必要的責任與民怨。因此是否有必要仍維持管制立場，實值再做考量。

