

社會秩序維護法問題之探討—以實證研究為中心

陳斐鈴*

目 次

- 壹、前言
- 貳、社會秩序維護法組織問題
- 參、社會秩序維護法資源問題
- 肆、社會秩序維護法環境問題
- 伍、結論

摘 要

社會秩序維護法的前身是民國 80 年廢止的違警罰法。在違警罰法廢止後，社會秩序維護法成為警察維護社會秩序的規範之一。之後，社會秩序維護法歷經 5 次條文修正，惟未大幅改變其規範內容的結構。經統計立法院法規草案，民國 105 年 5 月 13 日迄今，社會秩序維護法有 13 個提案。由此可見，社會秩序維護法在執行層面出現些問題，故有許多法律修正的提案。根據政策階段論，政策合法化後，進入政策執行的階段。社會秩序維護的政策合法化後，面臨政策執行及評估的階段，亦即這個法實施後，有沒有達到立法的目的或執行的結果好不好，簡稱為政策績效。根據 Donald Van Meter and Carl Van Horn (1975) 政策執行過程模式(或稱為政策執行力)，影響政策績效的因素包括組織間的溝通、執行的活動、執行機關的特性及環境和執行人員的處置。本文基於三個社會秩序維護法執行層面的實證研究，擇取由上而下政策執行理論的組織、資源及環境(利害關係人)角度進行分析。

關鍵字：社會秩序維護法、政策執行、臺灣警察

* 臺灣警察專科學校行政警察科助理教授，中央警察大學警察政策研究所博士，
EMAIL: feeling@cc.tpa.edu.tw.

The Study of the Social Order Maintenance Act Focused on Empirical Literature

Fei Lin Chen*

Abstract

After the Punishment for Breach of the Police Regulations Act was abolished in 1991, the Social Order Maintenance Act has become the legal basis for the police to maintain social order in Taiwan. Since then, the Social Order Maintenance Act has undergone five amendments to its provisions, but the major content of the act is largely unchanged. According to the statistics published by the Legislative Yuan, 13 amendments associated with the Law on the Social Order Maintenance Act have been proposed since May 13, 2015. It appears that there are some issues related to the implementation of the Social Order Maintenance Act, so shown in the number of proposals for amendments. Following policy analysis approaches, this study focuses on policy implantation in the Stages Model of the Policy Process. After the Act is promulgated, it enters the stage of policy implementation and evaluation. The outcome of the policy implementation and evaluation is called policy performance. According to Van Meter and Van Horn's Policy Implementation Model, factors influencing policy performance include interorganizational communication, enforcement activities, the characteristics of the implementing agencies, the environment and the disposition of implementers. Based on a thorough review of three empirical studies, this article explores the problems of the Social Order Maintenance Act in terms of organization ,resource situations and the environment from the perspective of stakeholders .

KeyWords: the Social Order Maintenance Act , Policy Implementation, Taiwan Police

* Fei-Lin Chen is an Assistant Professor in Taiwan Police College. She received her Ph.D. in police policy from Central Police University of Taiwan. EMAIL : feeling@cc.tpa.edu.tw.

壹、前言

社會秩序維護法的前身是民國 80 年廢止的違警罰法。在違警罰法廢止後，社會秩序維護法成為警察維護社會秩序的規範之一。之後，社會秩序維護法歷經民國 99 年、100 年、105 年 5 月、105 年 6 月、108 年 5 次條文修正，惟未大幅改變其規範內容的結構。立法院內政委員會於民國 105 年 5 月 4 日審查社會秩序維護法第 85 條等修正案時，作成附帶決議：「社會秩序維護法係為取代戒嚴時期之違警罰法而立，其中違法構成要件之明確性，對人民自由權利之保障均有不足。爰要求行政院應於六個月內通盤檢討修正本法，並將修正草案函請本院審議。」（立法院，2016）嗣經院會於民國 105 年 5 月 13 日三讀。內政部為因應立法院內政委員會附帶決議，自民國 105 年 7 月起召集學者專家陸續研商修正意見迄今。經統計立法院法規草案，民國 105 年 5 月 13 日迄今，社會秩序維護法有 13 個提案，提案包括第 9、19、20、21、31、32、50、63、66、66-1、72、73-1、83、87、89 等條修正草案，惟僅於民國 108 年通過修正公布第 20 條條文，並刪除第 21 條條文；民國 109 年 2 月後，社會秩序維護法有 8 個提案，除內政部法規修正 2 個公告外，其餘提案有 6 個，提案包括第 63、83、87 條修正草案。¹ 由此可見，社會秩序維護法在執行層面出現些問題，故有許多法律修正的提案。

根據政策階段論，政策合法化後，進入政策執行的階段。社會秩序維護的政策合法化後，面臨政策執行及評估的階段，亦即這個法實施後，需要檢視有沒有達到立法目的或執行的結果好不好，簡稱為政策績效。根據 Donald Van Meter and Carl Van Horn (1975) 政策執行過程模式（或稱為政策執行力），影響政策績效的因素包括目標、資源、組織間的溝通與執行活動、執行機關的特性、社會經濟與政治環境和執行人員的意向，這是第一代政策執行的理論，強調由上而下的執行模式。後來發展出第二代政策執行的理論，強調由下而上的執行模式，代表學者 Lipsky (1980) 提出「第一線行政」，認為政策執行的核心在於第一線的執行人員；之後，再有第三代政策執行的理論，提出「府際政策執行的溝通模型」，企圖整合「由上而下」與「由下而上」的政策執行理論（羅清俊，2015）。後來 Matland (1995) 以政策模糊度高低與衝突度高低區分為四種類型，被稱為第四代政策執行理論。

社會秩序維護法是規範，政策目標清楚，性質屬於低模糊，雖有些修法的提案，因是行政罰的性質，民眾對執行手段較順服或有共識，在實務

¹ 參考法源法律網法律新訊/法規草案。
網址：<https://www.lawbank.com.tw/news/NewsSearch.aspx>。

上衝突度不高。Matland (1995) 認為如政策目標清楚，民眾對政策目標與執行手段也有共識，則適合利用「由上而下」的途徑來觀察政策執行，而這種政策是否能成功在於資源。社會秩序維護的政策合法化後，執行層面的問題可經過政策循環，作為政策再規劃的參考。事實上，政策規劃是政策執行的樞紐，政策規劃有問題或已不合時宜，在政策執行方面自是無法臻於理想。亦即，政策本身的妥適性是影響政策有效執行的一項重要因素(林水波，1992)。為於修法期間-社會秩序維護政策的再規劃，提供政策建議，本文彙整民國 105 年至 107 年三個社會秩序維護法執行層面的實證研究-民國 105 年「社會秩序維護法政策執行分析」(陳斐鈴，2016a)、民國 106 年「社會秩序維護法之執行—民眾觀點」(陳斐鈴，2017a)、民國 107 年「社會秩序維護法分則之探討」(陳斐鈴，2018a)，擇取影響政策執行力的組織、資源及環境(利害關係人)等因素進行分析。

貳、社會秩序維護法組織問題

第一代政策執行理論是強調由上而下的執行模式，其基本概念仍承襲古典行政模式：官僚體系、政治與行政分離及效率原則(羅清俊，2015)。官僚體系指的是科層體制，下級遵照上級的政策與規範執行，代表行政組織及其運作。按照結構功能論(Parsons, 1951; Merton, 1968)的觀點，社會秩序維護法既規定由警察機關調查和執行，警察依法可以行使武器，具有威嚇效果，理應能發揮其執法的功能。問題在於警察機關資源有限，太多事情需要他們處理，組織方面的問題會影響警察達成目標的效率。以下就社會秩序維護法的管轄事項及社會秩序維護法的執行單位來作探討。

一、社會秩序維護法管轄事項

依據警察法第 2 條規定，警察任務為依法維持公共秩序、保護社會安全、防止一切危害及促進人民福利。由於法定任務過於龐大，如援引學理任務補充，警察主要任務為依法防止「公共性危害」，再區分為行政危害防止、刑事犯行追緝、危害預防三個部分(李震山，2016)。此外，還有輔助任務-促進人民福利，亦需以學理上的補充性原則限縮範圍。刑事犯行嚴重影響治安狀況及民眾的安全感，警察機關的績效評比，一向以打擊刑事犯行為重點，相對地「重兵」布署，以應治安狀況變化。行政危害防止、危害預防及輔助任務，位於犯罪的前沿或前哨，亦不能輕忽，因關係政府的執政能力，需回應民眾的需求(要)。由於警力有限，警察機關要能有效率達成任

務，勢必須將管轄事務區分輕重緩急回應，或者儘量減輕警察處理事務的範圍。

根據民國 105 年專家學者焦點座談²研究發現：「警察機關應限縮本身任務於與公共秩序及社會安全相關的事項上，不應讓警察機關被當成便利商店在使用，故不太需要積極主動地發掘違序案件。因社會秩序維護法處罰的是較輕微的案件，如未有民眾抱怨，警察介入的正當性較弱，等有民眾舉發再看案件是否屬其職權範圍，如非警察機關業管，應轉請主管機關處理或轉介私權爭執的調解機制（如車禍案件之處理）。」（陳斐鈴、沈明昌，2016c：131）換言之，由於警察的資源有限，應聚焦於「公共性危害的防止與預防」事務。然「公共性危害的防止與預防」並非全是警察的職責，倘危害的發生在時間上具有不可遲延性及需經常使用強制力，該危害的防止則應賦予警察，其餘原則上交由一般行政機關負責（李震山，2016）。若因法律沿革原因，將「可遲延性」及「不需經常使用強制力」的事務，規定於社會秩序維護法分則裡，應朝修法方式釐清與一般行政機關的權責。於等待修法期間，警察似不需要積極主動地發掘違序案件（如規定績效值或高額獎勵），可待民眾覺得受影響而舉發時作個案的回應。但若與警察核心任務相關的案件（如加暴行於人、互相鬥毆、意圖鬥毆而聚眾），即需警察的公權力積極介入和處理，以威嚇不法，讓民眾有安全感。

民國 105 年專家學者焦點座談專家提出：如「單純性交易案件，社會秩序維護法已限定區域合法化該行為，業管機關可能包括國稅局（娛樂稅）、商業管理機關、勞工局或衛生單位，不能因尚未設有專區而不做規範的準備，因而性交易違規經營應排除於警察機關業管之外，由上述業管機關負責稽查取締。政策上這樣考量，才能減少警察機關的業務量，讓其聚焦於與公共秩序及社會安全直接相關的事項上。」（陳斐鈴、沈明昌，2016c：131）警察取締性交易，俗稱「掃黃」，過去是警察維護治安的重要行動；隨著社會風氣轉變，性交易適度開放³，目前警察機關績效評比較著重刑案。民國 100 年 11 月 4 日社會秩序維護法增訂第 91 條之 1 條文，規定直轄市、縣（市）政府得因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理。惟修法至今，尚未有任何地方政府訂定自治法規，規劃該轄得從事性交易之區域及其管理制度。目前只以中央訂定的社會秩序維護法處罰特定區域

² 這個研究採用質性焦點座談法，參加的學者專家包括法學者、簡易庭法官、實務幹部及承辦人，研究目的係為蒐集社會秩序維護法政策本身及執行情況之資料。

³ 立法理由為「本於『適度開放，有效管理』之原則，修正條文第 91 條之 1 授權地方政府得本自治原則，規劃得從事性交易之區域及其管理。惟於上開特定區域及目前依各地方政府娼妓管理自治條例管理之妓女戶之外，仍不得從事性交易，違反者，性交易雙方皆罰，爰增訂第 1 款但書。」

外的性交易相關行為。事實上，性交易尚有商業、稅徵、衛生、勞動等管理事項，需要一般行政機關分工處理。這些規章未完備，一般行政機關無法據以查察，衍成只剩警察取締特定區域外性交易的狀況；目前性交易的管理仍如違警罰法時代一樣，是警察機關的責任。問題在於單純性交易的行為，並沒有被害人，如果其他行政機關就權責事項能分工納管，警察機關能更有餘力針對觸犯刑法的行為如妨害性自主、性剝削等犯罪進行查緝。

二、社會秩序維護法執行單位

社會秩序維護法的處罰並非刑罰，由刑事體系業管，可能與拘留處罰有關，按拘留須移請地方法院簡易庭裁定，拘留所又常兼為被告或犯罪嫌疑人的候詢處所；再者，違序案件文書送達的程序，準用刑事訴訟法的規定。惟社會秩序維護法案件的第一線處理，幾乎都在分駐派出所。

根據民國 105 年深度訪談研究⁴發現：「社會秩序維護法的業務，總局由刑警大隊的司法組負責辦理，分局由偵查隊專員負責，派出所則多由各接案勤務人員辦理（部分由負責專案人員協續辦案件）。總局及分局承辦人，均兼有其他刑案業務，社會秩序維護法的業務佔一小部分，每半年約有 1-2 支的定期獎勵（部分單位需視件數多寡，部分單位另有額外視輸入案數多寡的獎勵）」（陳斐鈴，2016b：151）。社會秩序維護法的業務至今仍由刑事單位承辦，優點在利於執法手段的轉換及統一移送作業。因社會秩序維護法部分分則與刑法分則的構成要件存在「量的區別」（如偷窺行為），案件調查時利於判斷，倘無法以刑事程序移送，可改依社會秩序維護法處罰；另同案兼有刑事不法及行政不法情形（如賭博案件），執行的第一線分駐派出所只需將案件移送同一個單位-分局偵查隊。但缺點也在此，偵查隊及刑警大隊需指派人員承辦業務（包括拘留所），排擠刑事人員偵辦刑案的資源，易衍生執行層面的問題（如不希望派出所移送太多違序案件及拘留候詢同處所的含量問題）。

根據民國 105 年專家學者焦點座談研究發現：「警察實務者認為不需太過積極主動去發掘非屬警察核心任務的違序案件，較輕微的案件可等民眾陳情或舉發再行回應，以免排擠警察執行核心任務的能力；同時應讓警察業務儘量單純化，執法的範疇需對社會治安有幫助，以樹立專業形象，讓民眾信任。」（陳斐鈴、沈明昌，2016c：133）由此可知，實務上基層員警會對違序案件被動回應，但不會積極執法。因目前社會秩序維護法的執行績效多未

⁴ 這個研究深入訪談台北市、台中市、高雄市政府警察局總局、繁重分局業務承辦人員及繁重派出所資深執行人員計 9 人，研究目的在瞭解社會秩序維護法的實際執行情況。

列入評比，因而，在案件有限的情況下，不論第一線執行人員或業管單位，似尚能負擔違序案件的工作量。惟存在以下幾個問題：

- (一) 根據警察機關處理違反社會秩序維護法案件年統計表⁵，自民國99年起，「妨害他人身體及財產」的案件及人數逐步上升，對照內政部警政署內部統計資料⁶，此與互(鬥)毆案件增多有關。人數眾多的互(鬥)毆案件，衍生相對多的裁處業務量，在加上提起救濟及移送強制執行⁷的程序，對以犯行追緝為主要職責的刑事單位而言，業務負擔越顯沉重及繁雜。
- (二) 聲明異議案件，須於收受聲明異議書狀之翌日起三日內添具意見書送交簡易庭，對分局承辦人處理案件的程序上十分匆趕」(陳斐鈴，2016b：151)。由於社會秩序維護法業務由刑事單位承辦，聲明異議需經由原處分機關處理，分局交派出所查覆、審核再簽核，「三日內」的期限過短，除造成承辦單位過於匆趕的負擔外，也衝擊警察機關處理聲明異議的品質。
- (三) 「部分機關對罰鍰歲收入庫程序稽核嚴謹，主計及督察單位均會查核是否依程序及數額入庫」(陳斐鈴，2016b：151)。罰鍰收繳的執行率遂成為承辦單位的工作。民國108年修法前，罰鍰得易以拘留，有三個月的執行期間；如果未聲請易以拘留，確定後需執行。此衍生不同的罰鍰執行狀況，由於有年度結算的稽核及執行時效限制，致刑事單位有執行歲收入庫的業務壓力。民國108年修法後，未繳納的罰鍰，需移送法務部行政執行署所屬分署執行，惟受裁處人的收入狀況仍需移送機關函請調閱，可預見社會秩序維護法的業務量仍可觀。

參、社會秩序維護法資源問題

所謂政策資源指所有應用於執行活動的人力、經費、設備及物材等(吳定，2017)，是影響政策執行力的因素之一(Van Meter, & Van Horn, 1975)。以下僅就執行社會秩序維護法的內外資源問題，各舉獎勵和社區力量為例說

⁵ 參考中華民國統計資訊網(2020年6月20日)。警察機關處理違反社會秩序維護法案件-年。網址：<http://statdb.dgbas.gov.tw>。

⁶ 參考內政部警政署全國警察機關處理違反社會秩序維護法案件分款分項統計表。

⁷ 民國108年12月31日修正公布刪除第20條第3、4項「罰鍰逾期不完納者，警察機關得聲請易以拘留。」、「在罰鍰應完納期內，被處罰人得請求易以拘留。」及第21條易以拘留細部規定。逾期未繳納罰鍰案件，分局應將案件資料移送法務部行政執行署所屬分署執行。

明。

(一) 內部資源 - 以獎勵為例

實務上，警察機關「對於社會秩序維護法的執行並未有特別的資源或設施，而是與其他警察業勤務的執行共用，其執行成效與警察機關的績效、功獎制度相關。績效制度部分，因偵查隊及派出所均有績效配分的要求，上級或幹部重視者為刑案績效，社會秩序維護法僅在行政科的正俗專案計畫列有績效，且需是查獲刑案的情況下方併計，故其執行較不受到重視。」(陳斐鈴，2016b：151)何以社會秩序維護法的執行成果未列入警察的績效評比呢？

根據民國 105 年專家學者焦點座談研究發現：「社會秩序維護法的執行有犯罪前階段預防的功能，然與後端刑事犯罪偵查相較，兩者光芒不同。對社會大眾、警察機關及政治人物來說，預防犯罪的成效無法立即彰顯及較難客觀評估，不若打擊犯罪捉到個壞人有具體成果或客觀數據。與刑案偵查相較，犯罪前階段的預防較不受到重視，相對也較少得到資源、獎勵(金)或報酬。」(陳斐鈴、沈明昌，2016c：133)可能因社會秩序維護法對預防犯罪的成效無法立即彰顯及較難客觀評估的原因，故未列入警察的績效評比。與列入評比的刑案績效相比，社會秩序維護法的執行較不受到實務單位的重視。

以實質激勵的工具 - 獎勵為例，實證研究發現：「功獎制度部分，如有社會秩序維護法移送書或處分書，執行人員可記嘉獎 1 次，惟少於緝毒及查獲酒駕的獎勵，…查獲社會秩序維護法案件，並無獎勵金的核發。」(陳斐鈴，2016b：151)由此可知，執行社會秩序維護法有獎勵，但獎勵相對少於當前重獎的緝毒、酒駕案件。「除正俗專案計畫外，顯少執行人員會因其獎勵而主動調查，多是民眾報案得依法處理。」(陳斐鈴，2016b：151)此種非重獎的激勵方式，實質上即是對違序案件採取被動回應的政策；然對於威脅治安及影響民眾安全感的違序案件，仍應採取動態額度的獎勵方式，以激勵執行人員積極查辦。

近年來，互(鬥)毆的案件頻頻發生，涉案人數眾多，一案需多位員警辦理，記嘉獎 1 次不符實際出力狀況。根據 2018 年深入訪談研究⁸發現：「鬥毆的案件人數眾多，警察處理很耗時和人力」、「然現行獎勵大多以案件數為獎勵基準(少數機關有隨查獲人數而酌增獎勵)，與抓酒駕違規案件

⁸ 這個研究深入訪談北部、中部、南部、東部(二個直轄市、二個縣轄市)司法及警察人員，每個轄區選定 3 位人員，其中司法人員 1 人、警察幹部(相關業務) 1 人及警察執行人員(相關業務) 1 人。研究目的在瞭解實務上社會秩序維護法分則執行的情況。

的獎勵相較，警察辦理互毆案件事繁獎少。」、「惟此種行為常見於現代社會，處以警察罰是預防其衍生更劇犯行的機制，應提供警察足夠資源來處理。」（陳斐鈴，2018b：11；陳斐鈴，2019:43）因互（鬥）毆案件需調查的人數較多，因此，部分複雜轄區，有額外的獎勵。「倘遇到特殊個案再另簽獎度」、「查獲獎勵係授權分局長按人員辛勞度、出力情形及案件困難度核敘。」（陳斐鈴、沈明昌，2016c:133）只是這些因地（事）制宜的獎勵方式，並未有一套視案件規模大小所作的獎勵標準。

「分局承辦人（1人負責承辦）辦理社會秩序維護法業務有年度例行獎勵，然在逐件個案上，如查獲人員未併提報就沒有另外核敘獎勵。」（陳斐鈴、沈明昌，2016c：133）事實上，分駐派出所查獲的社會秩序維護法案件，都需移送分局，尚有處罰執行（如拘留、移送強制執行等）及處理救濟案件的業務，然承辦人只有年度例行獎勵（半年嘉獎2次），實未能激勵認真任事的人員，反可能有齊頭獎勵的缺點，如衍生抑制案件成長的次文化。

（二）外部資源 - 以社區力量為例

現行社會秩序維護法處罰許多非警察核心任務的事項或相當輕微的違法行為，民眾又期盼警察都能到場處理。根據民國106年深入訪談研究⁹發現：「民眾期待警察出現，大家心裡較有安全感」、「民眾希望警察妥回應居民報警案件（都能到場或慎重處理），不要為績效而取締些小案子」（陳斐鈴，2017b：159-160）在警力有限的情況下，公共秩序及社會安全實有待其他途徑多方保障。

根據民國106年深入訪談研究發現：「若發生刑案，民眾會直接報警，有的民眾也會通知里長，里長係前往關心、安撫及催促警方」、「交通小糾紛，也會先透過鄰里長或社區總幹事排解，但排解效果不一，如無法排解，會報警處理」、「噪音案件，由鄰里長及社區總幹事初步協調改善，如不改善或情況嚴重，則報警或環保局來處理」、「酒醉鬧事案件，如是鄰里長認識者可勸告排解，無法控制的情形，則報警處理。」（陳斐鈴，2017b：156-157）由此可知，里長是警察處理社會秩序維護法的幫手。惟里長的勸導似沒有法律效果。按社會秩序維護法規定之解散命令、檢查命令、禁止或勸阻，由警察機關或該管公務員為之；因他人違反本法行為致其權益直接遭受危害之人，亦得為口頭勸阻（違反社會秩序維護法案件處理辦法，以下簡稱處理辦法）。里長是地方民選公職人員，對里內糾紛的應變是否為處理辦法

⁹ 這個研究深入訪談新北市政府警察局、臺中市政府警察局、屏東市政府警察局及臺東市政府警察局轄區民眾，每個警察局轄區選定4位人員（娛樂或旅宿業經營人員2人、鄰里長或社區總幹事2人。研究目的瞭解與社會秩序維護法利害相關民眾之觀點。

所指的「該管公務員」，尚有疑義。另社會秩序維護法並非每條分則皆有檢查命令、禁止或勸阻的要件，而是部分分則才有此種規定。為拓展社區力量參與社會秩序維護的空間，里長介入社會秩序維護法案件的依據、法律效果及中立問題，值得進一步討論。

民國 106 年深入訪談研究亦發現：「有的店家設有保全系統，晚上遇有狀況，其機動隊會先前往瞭解。」、「設置監視器，能防制飆車的噪音」、「警察偵查搶案亦調閱監視器，故民眾認為監視器對保障百姓安全很有效用」、「鄰里或社區居民如能有自律或他律的作息時間，較不會發生噪音聲響的糾紛。」、「店家(如特種行業)如設申訴電話及時化解紛爭，較不用通報警方到場處理。」(陳斐鈴，2017b：156-161)由此可知，社區或民間自力的防衛能預防社會秩序維護法案件的發生，此種「自力」包括保全系統、監視器、社區作息通告及商家申訴電話。這種做法，不用增加警力或增強執法力道，是維護社會秩序事半功倍的途徑。惟社區力量因為地區貧富差距及社區凝聚力的不同，參與社會秩序維護的能力可能各異，如有的社區或店家因成本考量未裝設監視器或保全系統，或因意願、凝聚力問題未訂作息公告或未設申訴電話。此種社區力量的運用，也需注意選擇性執法的問題；因社區或民間自力防衛強的地區，警察出現處理社會秩序案件可能較少，自力防衛弱的地區，警察回應社會秩序案件的頻率可能較高。如何兼顧民眾對住家的安全感及對政府的信任，是規劃社區力量參與社會秩序維護需考量的問題點。

綜上，有四種途徑可以輔助或代替警察的功能，避免警力動輒須出動。第一種途徑是鄰里長和社區總幹事的先期排解；第二種途徑是利用監視器作情境預防；第三種途徑是鄰里或社區居民自行律定和提示作息時間；第四種途徑是店家(如特種行業)設置申訴電話及時化解紛爭或民怨。然相關法律和因應措施的整備亦應併同考量，方能讓政策的執行有成效並降低外部成本。

肆、社會秩序維護法環境問題

社會秩序維護法環境問題係以政策利害關係人角度分析。政策利害關係人是指受到政府政策影響或直接間接影響公共政策的個人或團體(丘昌泰，2013)。社會秩序維護政策合法化後，在執行層面必須重視政策對利害關係人的影響，瞭解其意見與態度，權衡公平正義，以作為政策評估或政策再規劃的參考。以下就社會秩序維護法直接影響的利害關係人-業者觀點作說明。

(一) 併罰代表人或私法人部分 - 社會秩序維護法第 18 條及第 18 條之 1

社會秩序維護法第 18 條第 1 項規定「經營特種工商業者之代表、受雇人或其他從業人員關於業務上違反本法之行為，得併罰其營業負責人。」立法理由為「一、經營特種工商業者之代表、受雇人或其他從業人員關於業務上之行為，其營業負責人對之負有監督之責，…。二、為配合行政法規實際發展情形，並確實維持社會安寧秩序與善良風俗，允宜訂立本條以因應需要。」¹⁰簡言之，特種工商業的老闆和相關夥計業務上違反社會秩序維護法時，該法第 18 條規定得併罰負有監督之責實際營業的人，以維持社會安寧秩序與善良風俗。

社會秩序維護法於民國 105 年增訂第 18 條之 1，規定「公司、有限合夥或商業之負責人、代表人、受雇人或其他從業人員，因執行業務而犯刑法妨害風化罪、妨害自由罪、妨害秘密罪，或犯人口販運防制法、通訊保障及監察法之罪，經判決有期徒刑以上之刑者，得處該公司、有限合夥或商業勒令歇業。」立法理由為「公司、有限合夥或商業之負責人、代表人、受雇人或其他從業人員，動輒利用該公司、商業名義犯刑法上妨害風化罪、妨害自由罪、妨害秘密罪，或犯人口販運防制法、通訊保障及監察法之罪，雖經判決有期徒刑以上之刑責，卻仍以原招牌繼續經營，已嚴重影響社會秩序及民眾觀感，必須予以遏止，以避免其死灰復燃。…」簡言之，店家的老闆和相關夥計因執行業務而犯特定罪時，社會秩序維護法第 18 條之 1 規定得處這家店關門不得營業（勒令歇業），以免影響社會秩序和民眾觀感。

根據民國 106 年深入訪談研究發現（陳斐鈴，2017b：154-155）：「鄰里長或社區總幹事多認同社會秩序維護法第 18 條之 1 的規定，認為也處罰公司或店家對治安有幫助。部分受訪者認為老闆對員工有規範及教育訓練之責。」「然也有鄰里長或社區總幹事提出員工違法行為如非由老闆指使，卻以同般罰則規範，有些過於嚴厲。」及「負責人及公司、有限合夥或商業名稱變換，即可在原址重新開業，使該條規範的懲罰及威嚇效力降低。」因此，社會秩序維護法第 18 條之 1 在執行層面衍生的問題，一是「執行業務」的定義，二是商業管理的規範。

根據民國 106 年深入訪談研究¹¹（陳斐鈴，2017a），有關娛樂業者對社會秩序維護法第 18 條、第 18 條之 1 意見歸納如下：

¹⁰ 本文立法理由均參考立法院法律系統/社會秩序維護法/法條沿革。
網址：<https://lis.ly.gov.tw>。

¹¹ 這個研究深入訪談新北市政府警察局、臺中市政府警察局、屏東市政府警察局及臺東市政府警察局轄區民眾，每個警察局轄區選定 4 位人員（娛樂或旅宿業經營人員 2 人、鄰里長或社區總幹事 2 人。研究目的瞭解與社會秩序維護法利害相關民眾之觀點。引述部分未出版。

1. 願意配合法律執行：「有的業者說他們合法經營，覺得可以接受社會秩序維護法第 18 條及第 18 條之 1 規定。故會嚴選員工，因員工若出事，店家商譽會受損，怕落得營運不正的評價。」
2. 併罰太重及不合理：「有的業者認為勒令歇業處罰過重，因為員工私底下兼差(如性交易)，店家不會知道，員工不可能告訴任何一個人他在接客人。」、「如果老闆有分到利益，處罰沒話說，但如果是員工私下違法，併處罰老闆不太公平，因為老闆不知道員工的私生活，老闆無法控制員工全日生活的行止。是誰做的行為，就該由誰負責，要這樣區分才對。」
3. 應依商業型態不同管理：「有的業者認為 KTV 時常在服務客人，進去看到有問題就會出來講，在 KTV 發生這類事情機率很小，跟汽車旅館隱密式空間不一樣(客人沒叫服務生不會進去，警方也不能隨時臨檢)，兩者走的是不一樣的路線，卻都適用一樣的規則，比較不公平。」
4. 主要問題在商業管理有漏洞：「現在較大問題是申請 A 種營業執照，實際卻做 B 種的營業，如汽車旅館、撞球館、釣蝦場附設 KTV，衍生治安問題，政府卻沒辦法落實執行查核。」

綜上，社會秩序維護法第 18 條對特種工商業的規範，應考量商家實際營業情形，做更有效的管制。另政府相關部門須落實執行商業管理的規定，以避免業者藉法規漏洞規避罰則。而社會秩序維護法第 18 條之 1「執行業務」的定義及處罰種類(僅勒令歇業)，在執行層面上尚有疑義，須再作政策執行上的監測和檢討。

(二) 勸阻特定人涉足場所和報告義務-社會秩序維護法第 67 條第 1 項第 1 款

社會秩序維護法第 67 條第 1 項第 1 款規定，課予禁止特定人涉足場所之負責人或管理人，有勸阻和報告警察機關的義務，違反者處三日以下拘留或新臺幣一萬二千元以下罰鍰。立法理由為「本條第 1 項第 1 款為配合禁止青少年涉足妨害身心健康場所辦法第 6 條規定，而對禁止特定人涉足之場所之負責人或管理人，明知其身分不加勸阻而不報告警察機關者之處罰。特定人係指各級學校在校學生及未滿二十歲之人。至禁止涉足之場所係指足以妨礙青少年身心健康之場所。如酒吧、酒家、舞廳、有女服務生陪侍之茶室、咖啡館等。」關於業者須協力拒絕或禁止特定人涉足場所部分，與警察機關權責相關者，尚有兒童及少年福利與權益保障法、電子遊戲場業管理條例及各縣市相關資訊休閒業管理自治條例。根據民國 106 年深入訪談研究，娛樂業者提供社會秩序維護法第 67 條第 1 項第 1 款意見如下(陳斐鈴，2017a)：

1. 店家內部配合措施

- (1) 利用會員制及證件篩檢：「有的店家採取會員制先期篩檢客人的年齡，非會員則要求查看證件；有的店家晚上 10 點後要求查看青少年的證件。」
- (2) 進入告知及注意特定客人：「告知較小年紀或晚上 10 點後進入的客人，須於 12 點前離開或限制使用時間（如限制開台時間或時間到關機），時間屆時需特別留意這些客人。」
- (3) 依客人過去言行先期篩檢：「可拒收曾酒後勸不離或滋事的客人。」
- (4) 進入告知、包廂宣導及無聲廣播：「除了對晚上 9 點入場者說明時間限制外，晚上 11 點時會跟客人宣導，打無聲廣播顯示在螢幕上，服務生會在晚上 11 點到每一個包廂去告知年少客人時間的限制。」

2. 店家外部助力 - 警方臨檢：「未滿 18 歲的客人深夜較不會來有警察臨檢的店家。」

3. 客人配合度的影響因素 - 營業型態：「消費不高的店，較易和客人溝通（如講幾點需離開），但有供應酒類的店，與酒醉客人溝通困難，需請警察來處理。」

4. 處罰的公平正義問題

- (1) 客人躲藏不該歸責店家：「有的客人請出去後，又會偷跑進來，甚躲去廁所鎖起來，業者無法滴水不漏地查出刻意躲藏的客人，覺得防不勝防，如此規範有些問題。」
- (2) 報警後反而處罰店家，當事人亦應處罰：「部分業者表示他們沒有公權力，無法趕走消費者，有時候客人進來後才發現，店家要退費衍生爭執，報警處理後，反而導致店家要處罰，故應也要處罰當事人，不能將責任都放在店家。」
- (3) 18 歲以下應實施轉嫁罰：「如未滿 18 歲者沒受到處罰，他的法定代理人或監護人一定要受到處分，不能只單方面要店家承受責任。」¹²

立法理由所指「禁止青少年涉足妨害身心健康場所辦法」，係於民國 59 年 4 月 28 日訂定，於民國 68 年 3 月 1 日修正，再於民國 81 年 9 月 9 日廢止。然社會秩序維護法自民國 80 年訂定本條後並未因該辦法的修正或廢止

¹² 參考臺灣警察警察專科學校 106 年精進校務發展研究計畫「社會秩序維護法之執行—民眾觀點」訪談娛樂業者紀錄。

而修訂。禁止青少年涉足妨害身心健康場所辦法雖然廢止了，然而其要旨仍在，只是改以相關法令另作規範。如業者須協力拒絕或禁止特定人涉足場所部分，與警察機關權責相關者，後續訂定有兒童及少年福利與權益保障法、電子遊戲場業管理條例及各縣市相關資訊休閒業管理自治條例。實務上已較少依社會秩序維護法第 67 條第 1 項第 1 款處罰，但因仍有其他行政法規定查察或協助責任，警察機關查察特定人涉足場所的工作並未減少。娛樂業者提出的意見，讓警察機關可以瞭解查察重點，也提供政策再規劃時應考量業者自律、轉嫁罰及與少年事件處理法和兒童及少年福利與權益保障法銜接，讓利害關係人願意順服，以使政策更公平正義。

(三) 業者報告警察機關義務 - 社會秩序維護法第 77 條

社會秩序維護法第 77 條規定，課予公共遊樂場所之負責人或管理人，對於兒少於深夜聚集其內，有報告警察機關的義務；除處罰自然人外，其情節重大或再次違反者，處或併處營業場所停止營業或勒令歇業。立法理由為「本條為預防不良分子於公共遊樂場所聚集滋事，乃參考新加坡輕微犯罪法案第 29 條第 2 款規定，課以場所業者報告之義務，而維公共秩序與安寧。」業者有通報警察機關義務者，尚有毒品危害防制條例、兒童及少年性剝削防制條例。根據民國 106 年深入訪談研究，娛樂業者提供社會秩序維護法第 77 條意見如下(陳斐鈴，2017a)：

「假如政府規定旅館業來 10 個人要通報，這其實沒有很大影響，但不能把所有業者都納入這種做法，因為店家的型態不一樣，如公司行號在 KTV 聚會(餐)，一次就來 20 多人出出入入，這種情形如規定要通報，真的通報不完。」¹³ 因此，社會秩序維護法第 77 條應對公共遊樂場所分類規範，或者改以專屬或特別法律規範。並應聚焦於治安熱點的場所。

伍、結論

經分析民國 105 年至民國 107 年臺灣警察專科學校精進校務發展研究計畫關於社會秩序維護法執行層面的實證研究，分就政策執行的組織、資源及利害關係人三部分說明。

關於社會秩序維護法組織問題，本文聚焦管轄事項及執行單位探討。歸納實證研究發現：一、社會秩序維護法管轄事項：由於警察的資源有限，

¹³ 參考臺灣警察專科學校 106 年精進校務發展研究計畫「社會秩序維護法之執行—民眾觀點」訪談娛樂業者紀錄。

應聚焦於「公共性危害的防止與預防」事務。性交易違規經營應排除於警察機關業管之外，由國稅局(娛樂稅)、商業管理機關、勞工局或衛生單位等業管機關負責稽查取締，讓警察聚焦於與公共秩序及社會安全直接相關的事項上。二、社會秩序維護法執行單位：社會秩序維護法的業務至今仍由刑事單位承辦，優點在利於執法手段的轉換及統一移送作業。但缺點也在此，因偵查隊及刑警大隊需指派人員承辦業務(包括拘留所)，排擠刑事人員偵辦刑案的資源，易衍生執行層面的問題。實務上基層員警會對違序案件被動回應，但不會積極執法，因目前社會秩序維護法的執行績效多未列入評比，似尚能負擔違序案件的工作量。惟存在些問題，如人數眾多的互(鬥)毆案件、聲明異議書處理期限過短及罰鍰收繳的執行率。

關於社會秩序維護法資源問題，本文聚焦內部資源(以獎勵為例)及外部資源(以社區力量為例)。歸納實證研究發現：一、社會秩序維護法對預防犯罪的成效未列入警察的績效評比，較不受到實務單位的重視。執行社會秩序維護法有獎勵，但獎勵相對少於當前重獎的緝毒、酒駕案件。目前採遇到特殊個案再另簽獎度或授權分局長按人員辛勞度、出力情形及案件困難度核敘，並未有一套視案件規模大小所作的獎勵標準。且分局業務承辦人只有年度例行獎勵，實未能激勵認真任事的人員，反可能有齊頭獎勵的缺點。二、民眾期盼警察都能到場慎重處理社會秩序維護法案件，在警力有限的情況下，有四種途徑可以輔助或代替警察的功能，避免警力動輒須出動。第一種途徑是鄰里長和社區總幹事的先期排解；第二種途徑是利用監視器作情境預防；第三種途徑是鄰里或社區居民自行律定和提示作息時間；第四種途徑是店家(如特種行業)設置申訴電話及時化解紛爭或民怨。

關於社會秩序維護法環境問題，本文聚焦政策利害關係人-業者對第18、18-1、67、77條的態度與意見。歸納實證研究發現：一、社會秩序維護法第18條對特種工商業的規範，應考量商家實際營業情形，做更有效的管制。社會秩序維護法第18條之1在執行層面衍生的問題，一是「執行業務」的定義(如員工私底下兼差)。二是商業管理的規範(申請A種營業執照，實際卻做B種的營業。)二、社會秩序維護法第67條第1項第1款之執行，業者表示：店家內部有配合措施、警察臨檢是外部助力、營業型態會影響客人的配合度及現行處罰規定存在公平正義的問題。三、社會秩序維護法第77條的問題在各店家型態不一樣，如公司行號在KTV聚會(餐)，業者通報警察機關就較無效益。

關於社會秩序維護法組織問題，建議如下：一、若因法律沿革原因，將「可遲延性」及「不需經常使用強制力」的事務，規定於社會秩序維護法分則裡，應朝修法方式釐清與一般行政機關的權責。二、於等待修法期間，警察

可待民眾覺得受影響而舉發時作個案的回應，但若與警察核心任務相關的案件（如加暴行於人、互相鬥毆、意圖鬥毆而聚眾等案件），即需警察的公權力積極介入和處理。三、性交易處罰問題，應完備商業、稅徵、衛生、勞動等管理規章，由一般行政機關分工納管，警察機關作職務協助。四、民生類的社會秩序問題，對整體治安的影響較微，應盡量分工予一般行政機關負責防制（例如妨害安寧），警察依補充性原則回應各行政機關或民眾急需的請求。五、警察機關可成立類似裁決所的內部單位，任用部分文職人員協助處理社會秩序維護法稽核、救濟等文書業務。

關於社會秩序維護法資源問題，建議如下：一、警察機關的績效評比制度應作整體及動態規劃，常態回應的績效採一般獎勵，重點工作的績效則採擴大獎勵，即採動態額度的獎勵方式，以激勵執行人員積極辦理重點工作。二、強化社區或民間自力的防衛，此種「自力」包括保全系統、監視器、社區作息通告及商家申訴電話。但應注意地區貧富差距及社區凝聚力的不同，適時以公部門資源介入或獎勵補助，並加強政策溝通，避免給民眾有選擇性執法的印象，以兼顧民眾對住家的安全感及對政府的信任。相關法律和因應措施的整備亦應併同考量，方能讓政策的執行有成效並降低外部成本。

關於社會秩序維護法環境問題，建議如下：一、政府相關部門須落實執行商業管理的規定，以避免業者藉法規漏洞規避罰則。二、社會秩序維護法第18條之1「執行業務」的定義及處罰種類（僅勒令歇業），在執行層面上尚有疑義，須再作政策執行上的監測和檢討，並規劃不同的管制手段。三、社會秩序維護法第67條第1項第1款，應考量業者自律、阻卻違法事由、轉嫁罰及與少年事件處理法和兒童及少年福利與權益保障法銜接，讓利害關係人願意順服，以使政策更公平正義。四、社會秩序維護法第77條應對公共遊樂場所分類規範，或者改以專屬或特別法律規範。並應聚焦於治安熱點的場所。

參考文獻

一、中文文獻

- 丘昌泰(2013)。公共政策：基礎篇，第5版。臺北市：巨流圖書公司。
- 立法院(2016)。立法院公報院會紀錄，第105卷第33期，頁150。
- 吳定(2017)。公共政策。新北市：國立空中大學。
- 李震山(2016)。警察行政法論—自由與秩序之折衝，第4版。台北市：元照出版有限公司。
- 林水波(1992)。政策本身與政策執行力的關聯性。政治科學論叢，4，頁227。
- 陳斐鈴(2016a)。社會秩序維護法政策執行分析。臺灣警察專科學校105年精進校務發展研究計畫，未出版。
- 陳斐鈴(2016b)。社會秩序維護法政策之嬗遞與執行。105年執法人員行政管理理論與實踐研討會，主辦單位：中央警察大學與臺灣警察專科學校合辦，舉行地點：臺灣警察專科學校。
- 陳斐鈴、沈明昌(2016c)。社會秩序維護法政策之執行。載於臺灣警察專科學校行政警察科編，105年精進校務發展研究計畫發表會論文集(頁125-137)。臺北：臺灣警察專科學校行政警察科。ISBN 978-986-05-1520-6。
- 陳斐鈴(2017a)。社會秩序維護法之執行—民眾觀點。臺灣警察專科學校106年精進校務發展研究計畫，未出版。
- 陳斐鈴(2017b)。社會秩序維護法政策之執行—民眾觀點。載於臺灣警察專科學校行政警察科編，106年精進校務發展研究計畫發表會論文集(頁151-163)。臺北：臺灣警察專科學校行政警察科。
- 陳斐鈴(2018a)。社會秩序維護法分則之探討。臺灣警察專科學校107年精進校務發展研究計畫，未出版。
- 陳斐鈴(2018b)。社會秩序維護法分則之研究。載於臺灣警察專科學校行政警察科編，107年精進校務發展研究計畫發表會論文集(頁1-14)。臺北：臺灣警察專科學校行政警察科。ISBN 978-986-05-8439-4。
- 陳斐鈴(2019)。互毆的違序處罰與問題，警專論壇，31，頁37-46。
- 羅清俊(2015)。公共政策：現象觀察與實務操作。北市：揚智文化事業股份有限公司。

二、英文文獻

- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), 145-174.
- Merton, R. K., (1968). *Social theory and social structure*. New York: Free Press.
- Parsons, T (1951). *The Social System*, New York: Free Press.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6 (4), 445-488.