

憲兵執行重要設施安全 維護時應有的執法權限

作者／蔣大偉*

提要

蔡英文總統在視導「漢光32號演習」之致詞中透露已責成國防部應完成一套確認方向、改變文化的軍事戰略初稿，用以打造一支新國軍。憲兵在此變動之情況中，其未來發展固為重要，但更重要的是現狀任務端能持續穩定並強化遂行。

國軍因長期受輿論挑剔式批判，致衍生諸多消極執法現象，直接斲傷軍隊之存在係為達成憲法明定「保衛國家安全，維護世界和平」之國防目的。任何對於軍隊訓練、紀律、任務執行、團結向心、領導統御等軍事法益相左之行為，均應有足夠之適用法制為憑，始不致常生左支右絀之窘迫。正因法制未臻、規範不備，尤以憲兵具司法警察身分與職權之特殊，而首當其衝，總有動輒得咎之風險存在。

憲兵果決之執法態度，於進入21世紀後，愈發難尋，何以致之？而負有防護臺北衛戍地區重要設施之憲兵，尤以總統府在屢受各式維安衝擊後，其執法權限有無隨之修正而符現況？本文僅以憲兵為主要擔負設施防護之首又最易引發矚目之總統府安全維護為例，就憲兵執行重要設施安全維護時應有的執法權限為研究範圍。

關鍵字：憲兵、法制、衛戍、總統府、執法權限

* 國立臺灣師範大學政治研究所博士生。



壹、前言

1987年3月7日亦即距臺灣地區解除戒嚴之前4個月，位於小金門（烈嶼）東崗附近之L005據點在下午3時30分許，發覺有不明船隻藉海面濃霧籠罩之際越界趨近，並觀察到該船放下3人另乘木筏駛向據點，守軍立予警告射擊，造成筏上乘員1死2傷後，木筏仍強行泊岸，營長下令將傷重之2人擊斃，詎該越界之不明船隻轉而航向L204據點，守軍遂以66火箭彈將船摧毀後進行清查，見尚有7人存活，均予射殺後，就地掩埋。

嗣因立法委員獲悉上情於質詢時揭露，陸軍總司令部即指派軍事檢察官赴現地查察，計驗得19具屍體，認相關人員未按戰備規定先行辨明來人有無敵意，而逕自驅離射擊，乃以刑法之殺人罪嫌起訴，案經陸軍總部普通審判庭判決，¹認守軍行驅離射擊所致船上乘員之死亡，相關人員之行為固符合防區戰備規定，但對傷重垂危並無敵意且無自救及反抗能力之人，仍悉與殺害，應按殺人罪處刑，惟因自信渠等行為係法律所許可，基於責任心與使命感以致犯罪，不無可憫應予減刑。²

首揭小金門駐軍基於守土有責，針對不明船隻之迫近，進行驅離射擊，此係兩岸猶在動員戡亂時期，³明顯對峙狀況中所生之事件，當時金門、馬祖之各據點無一不屬重要防護設施，守軍之能斷然以優勢火力進行防衛射擊，歸因於規範命令之明確。而此種果決之執法態度，於進入21世紀後，愈發難尋，何以致之？而負有防護臺北衛戍地區30餘處重要設施之憲兵，尤以總統府在屢受各式維安衝擊後，其執法權限有無隨之修正而符現況？

蔡英文總統在2016年8月25日視導「漢光32號演習」之致詞中透露已責成國防部在2017年1月應完成一套確認方向、改變文化的軍事戰略初稿，用以打造一支新國軍。⁴此一政策勢將碰觸國軍兵力定額問題，而憲兵在此變動之情況中，其未來發展固為重要，但更重要的是現狀任務端能持續穩定並強化遂行，則兵種之功能與績效明確，對未來組織之發展自相應有利。

回溯1991年，參謀總長劉和謙提出「10年兵力整建計畫」與高司組織單位遷址及整併之「中原專案」（後稱博愛專案）始，繼任參謀總長之羅本立復將兩案合併，推動以

1 1999年修正前之軍事審判法第26條第2款「普通審判庭，以審判官三人合議行之。」、第35條「合議審判庭審理現役軍人犯刑法或其特別法…其審判官均以軍事審判官任之。」、第40條「普通審判庭管轄校官及其同等軍人之犯罪。」

2 陸軍總司令部77年嶠審字第005號判決，1989年1月18日確定。

3 動員戡亂時期臨時條款於1991年5月1日總統華總(一)義字第2123號令廢止。

4 總統府新聞稿，〈總統視導「漢光32號演習」空地整體作戰操演〉，2016年8月25日，到訪日期2016年9月1日，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37910&rmid=514>。

「精簡高層，充實基層」為目的之「國軍軍事組織及兵力調整規劃案」，即1997年7月1日實行之「精實案」。⁵

揆諸自2009年國防報告書中之兵力結構調整構想，係將陸軍、海軍、空軍、聯勤、後備、憲兵等六個司令部，整併成陸軍、海軍、空軍三個司令部。⁶

至2011年國防報告書中之兵力結構規劃調整方向，係將憲兵司令部改隸為參謀本部憲兵指揮部。⁷

迄2015年之國防報告書則在第五章第一節簡介國防組織時，以一幅圖表說明已如期將憲兵指揮部編配參謀本部。⁸

前後比較，可以發現目前國防部規劃之兵力結構，憲兵此一兵種的未來方向是以調整員額並組織歸屬來取代原本的裁撤，意謂憲兵之實質功能有其客觀存在必要，此不爭之事實，足堪為憲兵戮力精進之動力。

不過，2016年3月發生之「臺北憲兵隊進入民宅調查案」，則再掀一陣裁撤憲兵或剝奪其司法警察身分執法權限之論辯。該案

在國防部調查後，發布2位中將、1位少將、6位上校、2位中校、2位少校、1位上尉，計14位軍官（其中憲兵占7位）之懲處名單。⁹

嗣經臺灣臺北地方法院檢察署105年度偵字第5978號立案偵查後，認定本案所有被告均未觸犯刑法第307條違法搜索罪、第304條強制罪、第134條公務員利用職務上機會犯罪等罪嫌，而於2016年4月26日不起訴處分在案。¹⁰惟憲兵似乎曾違法執行搜索工作之謬誤印象已然深植大眾。

本文研究動機即起於國軍因長期受輿論及網路鄉民之挑剔式批判，其影響所及致衍生諸多消極執法現象，直接斷傷軍隊之存在係為達成憲法明定「保衛國家安全，維護世界和平」之國防目的。

國家之武力必須保全，軍隊駐地及其裝備應予維護，此為當然之理，任何對於軍隊訓練、紀律、任務執行、團結向心、領導統御等軍事法益相左之行為，均應有足夠之適用法制為憑，始不致常生左支右絀之窘迫。

5 周宗漢，〈從國防轉型探討中華民國憲兵制度〉，（淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文），101年6月，頁7註5。

6 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國98年國防報告書》，國防部，2009年10月，頁95。

7 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國100年國防報告書》，國防部，2011年7月，頁107。

8 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國104年國防報告書》，國防部，2015年10月，頁97。

9 〈國防部發布新聞稿，公布「臺北憲兵隊進入民宅調查案」相關違失人員行政懲處名單〉，2016年3月11日，到訪日期2016年9月4日，<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=65&p=69730&Title=國防消息&style=新聞稿/>

10 臺灣臺北地方法院檢察署105年5月2日新聞稿：…在不違法的情況下進行本案，全案始確定交由憲兵隊依刑事偵查方式處理…憲兵隊人員執行本案之過程…顯示告訴人自始至終均表示同意搜索及交付文件，且並無違反自主意思之具體跡證及表情顯現在外，憲兵隊人員…執行過程中除要求程序之客觀合法性外，主觀上亦認為已得告訴人自願性同意始進行後續之搜索作為，尚難認有何違法搜索或強制使人行無義務之事犯罪之故意…。



國防法第14條計有12款內容，¹¹實為包括廣泛之軍事事務，均關係軍隊管理與運用及軍事任務之遂行。¹²然是否僅憑國防法列有其他有關軍隊指揮事項，即謂國防法授權國防部得廣泛制定法規命令，就相關管制事項作抽象且對外發生法律效果之規定？觀諸中央法規標準法第5條，¹³應以法律定之的事項即明此非可行之路徑。

正因法制未臻、規範不備，尤以憲兵具司法警察身分與職權之特殊，而首當其衝，總有動輒得咎之風險存在。因受限篇幅無法就其風險因子與執法權限逐一探討，僅擇定以憲兵為主要擔負設施防護之首又最易引發矚目之總統府安全維護為例，爰就憲兵執行重要設施安全維護時應有的執法權限為研究

範圍。

貳、憲兵執法地位之探討

「憲兵」一詞源自日本，而日本之憲兵制度則模仿自歷史最悠久之法國軍制，在第二次世界大戰結束前，憲兵是指用以維護軍紀、確保社會安全與追緝逃兵等任務之部隊。¹⁴1932年國民政府頒布「憲兵令」，律定憲兵主掌軍事警察，兼掌行政及司法警察。¹⁵有學者針對「憲兵」之名稱指出何以不稱「憲官、憲軍」¹⁶？此按《教育部重編國語辭典修訂本》對「憲」有4個解釋，分別是「法令、典範、憲法的簡稱、舊時下屬對上司的尊稱」；而對「兵」之4個解釋，分別是「武器、軍隊、軍事、軍隊中最基層

11 國防法第14條：

- 一、軍隊人事管理與勤務。
- 二、軍事情報之蒐集及研判。
- 三、作戰序列、作戰計畫之策定及執行。
- 四、軍隊之部署運用及訓練。
- 五、軍隊動員整備及執行。
- 六、軍事準則之制頒及作戰研究發展。
- 七、獲得人員、裝備與補給品之分配及運用。
- 八、通信、資訊與電子戰之策劃及執行。
- 九、政治作戰之執行。
- 十、戰術及技術督察。
- 十一、災害防救之執行。
- 十二、其他有關軍隊指揮事項。

12 立法院第四屆第二會期第17次會議議案關係文書，頁534。

13 應以法律定之：

- 一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。
- 二、關於人民之權利、義務者。
- 三、關於國家各機關之組織者。
- 四、其他重要事項之應以法律定之者。

14 憲兵學校作戰研究發展室編，《各國憲兵制度簡介》，憲兵學校，2006年，頁43。

15 王先正、楊立中，〈我國民主政治中憲兵角色之芻議〉《憲兵半年刊》，69期，2009年，頁104。

16 臺灣大學法律系陳志龍教授於2016年9月22日「新型態戰爭類型下憲兵平戰時期角色與功能」研討會，與談時所提。

的成員」。是作者據憲兵之任務執掌認為應係指「軍隊中法令典範之象徵」為最適之意。

一、憲兵之法定身分

如前言所述，本文無意就憲兵具司法警察權之議題進行深入剖析，而寧回歸實務層面探討，因實務工作產出之績效，方是不可取代的利基，不過憲兵之角色特殊，實也根植於其兼具軍司法警察之身分。

軍事審判法第58條至第60條，定憲兵為軍法警察（官）；刑事訴訟法第229條至第231條，定憲兵為司法警察（官）；調度司法警察條例第2條至第4條，定憲兵各官職應有之義務。蓋於法律修正前，憲兵擁有司法警察身分，學界與實務界多數係認殆無疑義的。

憲兵雖具有司法警察身分然並不表示即等同警察人員，按警察人員人事條例第3條「警察人員，指依本條例任官授階執行警察任務之人員」。

而警察職權行使法第2條第1項「本法所稱警察，係指警察機關與警察人員之總稱」，同法第2條第2項「警察職權，係指警察為達成其法定任務，於執行職務時，依法採取查證身分、鑑識身分、蒐集資料、通知、管束、驅離、直接強制、物之扣留、保管、變賣、拍賣、銷毀、使用、處置、限制使用、進入住宅、建築物、公共場所、

公眾得出入場所或其他必要之公權力之具體措施」。遍觀本法亦無憲兵準用之規定。

縱按特種勤務條例第3條第2款、第12條第1項對國防部憲兵指揮部警衛大隊之特勤人員，其職權之行使準用警察職權行使法之規定。但亦限定在執行特種勤務時。又警械使用條例第13條第1項「本條例於其他司法警察人員及憲兵執行司法警察、軍法警察職務…時，準用之」。其前提仍須屬執行軍司法警察職務時，始得準用。

是以憲兵若非編入特勤人員或以檢察官為主體，上述各關警察職權之行使規定，原則均不得主動為之。

二、憲兵法定職權之質疑

20世紀末，全球政經較此前更快速的變遷，造成各國國內社會急遽的改變，原本價值觀的緩解步調也隨著網路發達，產生新的異化與短時間即形成潮流脈動之原因。

其中，型態各異之犯罪現象乃社會現象最具體之表徵，犯罪學學者認為，犯罪行為多由社會環境之不良所形成，其中一切的刺激，均直（間）接影響犯罪事實之發生，尤以，政治或文化環境的碰撞最為明顯且關係甚鉅。¹⁷

是以，各國政府除須顧及現代戰爭以高科技為趨向之主流，而所謂「低強度衝突」（Low Intensity Conflict）或「非戰爭性軍事

17 蔡德輝、楊士龍，《犯罪學》，2005年，臺北：五南，頁55-58。



行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW)更得面對國內治安維穩議題，已成為普遍型態，如維和、救災、反毒及反恐等，亦即軍隊面臨的環境早已不再侷限於兩軍對峙之戰場，而可能要深入群眾面對百姓。¹⁸此間，憲兵因歷史與身分職權之故，為最早深入接觸民間之軍隊，故亦有學者據此評論憲兵：

憲兵不要再干涉政黨之爭，即使要搞鎮暴部隊，也應該清一色是警察，因為民意代表管得到警察。如果你用憲兵來鎮暴，那問題一定比較嚴重，而且縱令我們留下一點點防衛武力，這個防衛武力也要採取文官統治制度。¹⁹
軍人保衛國家安全…方向是對外，對象是敵人…憲法第140條規定「現役軍人，不得兼任文官」乃是軍警角色分際之根本依據…只要是賦予軍人一般治安任務之法律，實質上違反憲法精神…憲兵…若非在檢察官指揮下…已逾越其軍事警察

角色…。²⁰

我國絕大多數研究刑事訴訟法學者，對於刑事訴訟法與調度司法警察條例等相關司法警察條文之定義，均將憲兵界定於「司法警察」之內涵中²¹，惟之所以有部分學者反對並質疑憲兵具有司法警察身分，其理由約略如下：

(一) 我國已解除戒嚴結束動員戡亂時期，應回歸正常民主憲政。

(二) 自憲法「國防專章」中所揭示之「軍隊國家化」及「文武分治」立場，主張軍民分治與軍隊的中立性。

(三) 自世界民主憲政潮流，強調並無「憲兵具司法警察身分」之例。

(四) 憲兵是「政治迫害的工具」與「軍人干政的餘毒」。

拿破崙(Napoléon Bonaparte, 1769-1821)曾言：一支內部沒有警察力量的軍隊就不能算是好的軍隊(You cannot have a good army without a police force within)。²²從憲兵發展的過程，一開始本就具有軍事性與警察性的雙重性格，各國政府也莫不借重其彈性特

18 韓耀霆，〈國軍組織的再精進與調整——《四年期國防總檢討》的觀察與分析〉，《國防雜誌》，第25卷，第3期，2010年，頁52。

19 李鴻禧，〈李鴻禧憲法教室〉，臺北：月旦，1996年，頁242。

20 李震山，〈警察任務法論〉，高雄：登文，1993年，頁35、36。

21 陳志龍，〈人性尊嚴與刑法體系入門〉，臺北：三民，1992年，頁594；陳樸生，〈刑事訴訟法實務〉，臺北：三民，1994年，頁287-292；黃東熊，〈刑事訴訟法論〉，臺北：三民，2001年，頁102；林鈺雄，〈刑事訴訟法〉上冊，臺北：智勝，2001年，頁132。

22 蘇育平，〈憲兵制度的先驅者——法國國家憲兵〉，收錄於《國家安全與憲兵任務——從保護性武力理念探討憲兵展望》，憲兵學校2002年學術研討會，頁67。

質，不論平、戰時都有可以充分發揮的空間存在。²³是以學者之高論，差可用為憲兵執法權力自我限縮之忠告。

三、憲兵之法定職權

憲兵建軍發展概可分為中共時期之「敬畏的憲兵」，戒嚴時期之「威權的憲兵」及憲政改革後之「法治的憲兵」²⁴。而據國防部憲兵指揮部公開詳列之業務職掌顯示，除司法警察相關事務外，尚有「反走私、反偷渡、反破壞等協力社會治安工作」。²⁵而據國家情報工作法第3條第2項「國防部憲兵指揮部於其主管之有關國家情報事項範圍內，視同情報機關」。

因此，憲兵具有軍、司法警察身分與職權，可依法執行偵監預防、糾察舉發、摘奸發伏、防處犯罪，以維護法紀，協力警備治安；戰時亦可提供保護性武力(Force

protection/ Area security)支援三軍作戰，²⁶確保國家與軍事安全及社會安定。

復按1968年4月19日頒布之「憲兵勤務令」²⁷第1條「憲兵隸屬於國防部，掌理軍事警察，並依刑事訴訟法規定，兼理司法警察。如其他法令另有規定時，則服行其所定勤務」、第7條「配置憲兵應服行之勤務如左：防護軍機、協助保護有關國防建設，如港口要塞、國防工事、交通場站、重要礦廠及其他有關軍事設施等」、第9條「憲兵服行司法警察勤務，對軍法案件及普通司法案件，應依軍事審判法，刑事訴訟法與調度司法警察條例，及其他有關法令之規定辦理」。

將憲兵之執法權限已明定於上述各段所提及之法令規範中，乍看似執法有據，惟就現代衝突或恐怖攻擊之多樣與變異方式，單

23 黃讚松，〈世界各國憲兵制度之研究〉，憲兵學校，2005年，頁8。

24 蔡衡，〈各國憲兵制度比較論我國憲兵未來走向〉，收錄於憲兵學校編《憲兵學校89年學術研討會論文集》，2000年，頁29。

25 憲兵指揮部業務職掌，2014年4月23日，到訪日期2016年8月31日，

三、人事軍務處掌理下列事項：

(十五)本部營區各項行政支援、營產維護及門禁管制之執行。

五、警務處掌理下列事項：

(一)憲兵部隊戰備整備及特定演習之規劃、督導及執行。

(五)憲兵情報傳遞、防範業務及緊急救難之支援、協調。

(六)部隊勤務、軍紀維護、軍車管制、查緝逃亡之督導及執行。

(八)其他有關警務業務。

四、軍事情報處掌理下列事項：

(六)反走私、反偷渡、反破壞等協力社會治安工作之規劃及督導。

(七)軍法、司法警察勤務之督導及執行。

<http://afpc.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=2330&p=23006&Level=2>。

26 黃讚松，〈國家安全與憲兵任務—從保護性武力理念探討憲兵展望〉，收錄於《憲兵學校91年學術研討會論文集》，頁139。

27 〈憲兵勤務令〉雖係1951年3月1日總統令公布施行，1968年4月19日總統令修正公布第9條。其屬性並非法規命令之行政命令。



以防護重要設施之執法權限，憲兵幾乎是立於被動之地位，而無法為任何積極應處之作為。

參、憲兵執行重要設施安全維護之挑戰

所謂營區，係指：「軍事設施或駐地，在該處駐紮部隊者。營區可為一營地、倉庫、營堡、醫院、試驗場地、營站、兵工廠、空軍基地，及飛行場等。」所謂營產，係指：「凡規劃國防部統一管理之土地與建築物等不動產，以及軍事設施給與表所列之補給品均屬之。」所謂部隊，係指：「國防部及所屬軍隊、機關、學校。」²⁸循此，則由憲兵負責防護之總統府或其他中央政府機關所屬之建物、設施，是否亦得逕自將其視為廣義之營區及營地？

按機關、部隊使用之國有財產，依國有財產法第4條第2項第1款屬公務用財產；同法第11條則律定公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。據此由憲兵擔任防護之非軍事機關以外之機關，因憲兵僅負責防護，並非直接使用機關，是該等建物或場地非屬營產殆無疑義，但既有部隊駐守，即符合陸海空軍刑法第18條第1項第3款及第42條第1項之「配置地」定義，與《國軍軍

語辭典》一致。

一、重要設施定義

行政院於2012年3月19日以院臺安字第1010126294號函頒之〈國家關鍵基礎設施安全防護計畫指導綱要〉，經2013年國土安全政策會報及國土安全業務會議決議，為落實推動國家關鍵基礎設施防護，於2014年12月23日修正頒布〈國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要〉，²⁹對重要設施之定義與範圍做一清楚律定。

該指導綱要係以基礎設施之重要性為考量，即核心功能、屬性、相依性、關鍵性、民心士氣等，所產生的風險因素，不管發生機率高低及風險控制難易，經判定設施一旦遭受各種攻擊或災害破壞，將影響機關重要任務或功能之持續營運、或造成國家民心士氣動搖、經濟損失與重大人員傷亡者，即應列入關鍵基礎設施(Critical Infrastructure, CI)。依上開指導綱要之關鍵基礎設施定義及分類如下：

關鍵基礎設施：指國家公有或私有、實體或虛擬的資產、生產系統以及網絡，因人為破壞或自然災害受損，進而影響政府及社會功能運作，造成人民傷亡或財產損失，引起經濟衰退，以及造成環境改變或其他足使國家安全或利益遭受損害之虞者。

28 國防部2003年3月15日翔肅字第0930000182號令頒《國軍軍語辭典（九十二年修訂本）》，頁8-32, 4-20。

29 行政院，〈國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要〉，2014年12月23日修正頒布，到訪日期2016年8月15日，http://www.rrb.gov.tw/upload/documents/morals/20150203_151732.65219.pdf。（作者按「綱要」一詞，屬中央法規標準法第3條之法規命令名稱，應有法律授權始得為之，此處行政院何以逕用此名稱，堪疑！）

關鍵基礎設施分類（採三層架構）：

第一層為主部門(Sector)：分為能源、水資源、通訊傳播、交通、銀行與金融、緊急救援與醫院、中央與地方政府機關、高科技園區等八類。

第二層為次部門(Sub-sector)：依主部門重要元件之屬性再區分次部門，例如能源主部門下再區分電力、石油、天然氣、化學與核能材料等次部門。

第三層為重要元件設施：指維持設施營運所必須之重要設備、運作系統、通訊系統、維安系統，以及重要資訊系統或控制、調度系統等。

關此，美國國土安全部有全套之系列教育訓練課程可供參考。³⁰行政院國土安全辦公室為維持政府功能持續運作不中斷的核心觀念，於2015年3月30日辦理國家關鍵基礎設施防護(Critical Infrastructure Protection, CIP)之基礎訓練及實務訓練。³¹臺北榮民總醫院亦於2016年8月26日舉行國家關鍵基礎設施防護，演練內容分為天然、人為災害及資通安全3大項目。³²

二、安全維護之新挑戰

2012年12月12日修正之國防部組織法第

8條規定，憲兵指揮部之組織以編組裝備表定之，並將指揮部其所屬部隊編配參謀本部。原國防部憲兵司令部組織規程第2條第5款規範有「作戰、衛戍、動員與訓練之規劃、督導及執行。」之權限，因該規程於2012年12月30日廢止，現行憲兵執行作業悉據準則與業務職掌為之。

2015年國防報告書指出在國家遭受恐怖攻擊威脅或潛伏敵人猝然突襲時，透過國軍聯合作戰指揮機制，指揮專責快速應變部隊，支援主管機關及地方政府，迅速弭平危害，達到「內防突變、外防突襲」之目的。

³³以中央政府所在之臺北市觀之，除具火力打擊與防禦能力之陸軍關渡指揮部與憲兵指揮部所屬部隊外，其餘概屬業務機關型之軍事單位。故針對預劃或臨機攻擊之即時反應，自落入負有防護重要設施之憲兵肩頭。

而恐怖攻擊的隨機與方式不斷更迭，目前看來似乎都還是以公共場所或平民為主，少數針對警察或特定國家之軍人。例如：

2000年10月12日兩名自殺客駕駛一艘裝滿炸藥的小船趁隙撞向在亞丁港補充燃料的美國軍艦科爾號(USS Cole DDG-67)，造成

30 U.S. Homeland Security, National Infrastructure Protection Plan, (last visited Sep 2, 2016), <https://www.dhs.gov/national-infrastructure-protection-plan#>.

31 行政院國土安全辦公室，〈國家關鍵基礎設施防護（CIP）實務訓練概要〉，2015年4月23日，到訪日期2016年8月15日，http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=4E506D8D07B5A38D&sms=F798F4E213647822&s=8ED2085D7D629FAA.

32 軍事新聞通訊社，〈榮總舉行關鍵基礎設施防護 提升應變能力〉，2016年8月26日，(last visited Oct 2, 2016), <http://mna.gpwb.gov.tw/mobile/post.php?id=8&message=79539>.

33 同註2書，頁70-71。



17名美軍喪生，39名受傷。³⁴

2016年7月18日，一位阿富汗難民在列車和月台上刺傷和砍傷了4位乘客。4天後，慕尼黑的購物中心爆發槍擊案，一位伊朗裔德國青少年在造成超過30人受傷、9人死亡後自殺。再過2天，一位敘利亞難民將孕婦砍死；當天晚上，另一位敘利亞難民試圖攜帶裝有炸藥的背包進入演唱會，他被擋在門外後選擇引爆炸藥，造成另外15人受傷。³⁵

2015年1月法國《查理週刊》(Charlie Hebdo)和猶太教食品(kosher)超市槍擊案，奪走17條人命。即便實施緊急狀態，同年11月，巴黎又發生恐怖攻擊，造成130人死亡。2016年7月14日法國國慶，南法尼斯(Nice)一輛卡車衝撞看煙火的人群，至少84人死亡。³⁶

又如土耳其自2016年2月迄8月，連續發生13件恐怖攻擊：³⁷

(一) 2月17日首都安卡拉市中心爆炸案，鄰近參謀總部、海軍司令部宿舍、內政部及國會等重要政府機關，造成28人喪生、60餘人受傷。

(二) 3月13日首都安卡拉市中心紅月區(Kizilay)汽車炸彈恐怖攻擊事件，34人死亡，125人輕重傷。

(三) 3月19日伊斯坦堡著名觀光景點獨立大道(Istiklal Caddesi，鄰近Taksim廣場)自殺炸彈攻擊事件，5人死亡及36人受傷。

(四) 3月31日東南部大城迪亞巴克爾市(Diyarbakir)炸彈攻擊事件，7名警員喪生及20多人受傷。

(五) 4月18及22日，邊城基利斯(Kilis)遭恐怖分子發射火箭彈襲擊，6人死亡及多人受傷。

(六) 4月27日西北部大城布爾薩(Bursa)市區著名大清真寺(Ulu Camii)旁炸彈攻擊事

34 〈USS Cole Bombing Fast Facts〉《CNN》，Apr 6, 2016, “In October 2000, the USS Cole was attacked by suicide bombers, while in port in Aden, Yemen, for refueling. The attack was attributed to al Qaeda and foreshadowed the attack on the U.S. less than one year later on September 11, 2001. The explosion ripped a hole in the hull of the ship, killing 17 U.S. sailors. Thirty-nine others were injured.” (last visited Sep 2, 2016), <http://edition.cnn.com/2013/09/18/world/meast/uss-cole-bombing-fast-facts>.

35 〈In the face of a rash of attacks, Germans are staying remarkably calm〉《The Economist》，Jul 30th, 2016, “First, on July 18th, an Afghan refugee stabbed and axed four passengers on a train and another on a platform. Four days later a German teenager of Iranian descent went on a rampage in a shopping centre in Munich, injuring more than 30 people and killing nine before shooting himself. Two days after that, a Syrian refugee hacked a pregnant woman to death with a machete—“relationship troubles, the police said. Elsewhere that night another Syrian refugee tried to enter a concert with a backpack of explosives. When he was barred, he blew himself up, injuring 15 others.” (last visited Sep 2, 2016), <http://www.economist.com/news/europe/21702718-face-rash-attacks-germans-are-staying-remarkably-calm-pure-reason>.

36 張詠晴編譯，〈法國陷入恐怖攻擊循環 到底怎麼了？〉《天下雜誌》，2016年7月27日，到訪日期2016年9月4日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5077585>.

37 外交部領事事務局，到訪日期2016年10月10日，<http://www.boca.gov.tw/ct.asp?xItem=6725&ctNode=754&mp=1>.

件，造成1人死亡及13人受傷。

(七) 5月1日東南部大城加濟安泰普(Gaziantep)市中央警察局遭汽車炸彈攻擊事件，造成2名警員喪生、20餘人受傷。

(八) 6月7日伊斯坦堡市中心Vezneciler地區警用巴士遭汽車炸彈攻擊事件，造成包含6名員警在內共11人死亡及36人受傷。

(九) 6月28日伊斯坦堡Ataturk機場於國際線航廈入口處發生三起自殺炸彈攻擊事件，36人死亡、147人受傷。

(十) 8月10日東南部與敘利亞交界之Kiziltepe、Diyarbakir等地，遭庫德工人黨(PKK)攻擊邊境哨站及警車，造成8人死亡、30餘人受傷。

(十一) 8月17日東部Van省內之Ipekyolu區於遭汽車炸彈攻擊警局及警用宿舍，有1名員警、2名平民死於這起攻擊事件，另有超過73名民眾、警察受傷。

(十二) 8月18日東部之Elazig省發生汽車炸

彈攻擊警察總部，造成3名員警死亡、約146名民眾與警察受傷。

(十三) 8月26日東南部Sirnak省之Cizre地區遭卡車炸彈襲擊警察哨站，造成11名警察死亡、78人受傷之重大傷亡。

三、重要設施遭攻擊或闖入事件

重要設施遭攻擊，尤以各國總統府最為矚目。就我國言，亦符合「國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要」關鍵基礎設施分類第一層主部門(Sector)中之中央政府機關分類。國外攻擊事件：

(一) 2001年2月7日男子於白宮欄杆外持槍朝內射擊，遭警槍擊送醫。³⁸

(二) 2014年9月12日一年輕男子戴著皮卡丘帽和填充玩偶，為抓「寶可夢」(Pokemon)侵入白宮草坪，為警衛壓制。³⁹

(三) 2015年11月26日男子身揹國旗翻越白宮圍牆意圖遞交陳情書。⁴⁰

(四) 2016年5月20日白宮特勤局警衛槍擊

38 Brian Knowlton, 〈Secret Service Shoots Armed Man Near White House〉《International New York Times》“The incident took place near the southernmost tip of the South Lawn fence of the White House, within clear view of the building....The authorities said several officers had tried in vain for 14 minutes to persuade the man to lower his weapon, ...The president's spokesman, Ari Fleischer, said that the gunman had fired several shots and that agents judged it "necessary" to shoot him. Mr. Pickett was taken by ambulance to nearby George Washington University Hospital, where he was in stable condition. He faced surgery for the wound to his knee and was to be psychologically evaluated. Hospital officials described him as remarkably calm, but uncommunicative.” Feb 8, 2001, (last visited Sep 2, 2016), <http://www.nytimes.com/2001/02/08/news/08iht-shoot.2.t.html>.

39 Michael Walsh, 〈jumped the White House fence, Pokemon GO〉《Daily News》, Sep 12, 2014, (last visited Sep 2, 2016), <http://www.nydailynews.com/news/national/pokemon-fan-jumps-white-house-fence-pikachu-hat-doll-article-1.1937384>.

40 Tim Stelloh, 〈White House Fence Jumper Was Trying to 'Deliver a Message': Lawyer〉《NBC News》“A lawyer for Joseph Caputo, the flag-draped 23-year-old accused of scaling a White House fence on Thanksgiving, told NBC News Sunday that his client was a "politically-conscious young man" who was simply trying to "deliver a message.” Nov. 26, 2015, (last visited Sep 2, 2016), <http://www.nbcnews.com/news/us-news/white-house-fence-jumper-was-trying-deliver-message-lawyer-n470951>.



持槍男子。⁴¹

我國中央政府機關遭攻擊事件：

(一) 2003年5月15日遭民人吳桂慶駕駛營業大貨車衝撞原位於臺北市中正區長沙街1段2號之交通部大門，造成大門起火燃燒、玻璃門破裂等。因被告死亡，臺北地方法院檢察署於偵查後，依法不起訴處分。⁴²

(二) 2006年7月27日民人張漢明持信號槍到總統府前連開15槍。⁴³

(三) 2009年6月27日一精神異常之民人趁警衛之憲兵實施車輛交管間隙，由延平南路門哨闖入國防部忠愛營區，數分鐘後即遭發現盤查，交臺北憲兵隊處理。事後憲兵202指揮部核予相關主官管處分。⁴⁴

(四) 2013年6月間，民人張德正決定以總統府為衝撞目標後，即2次至現場勘查，持其手機拍攝影片及照片，獲悉總統府之府前廣場沿重慶南路設有與外隔絕之白鐵欄杆、阻車柱、鍊條等安全設備，總統府正大門另設有正面安全門、無障礙設施，正大門內台階至前敞廳走道鋪有地毯，總統府正大門車

廳內有憲兵站哨執行勤務。

嗣於2014年1月25日3時30分許，駕駛自用半拖車，同日凌晨5時4分，待凱達格蘭大道均為綠燈，可直線加速時，即以高速向前衝撞，因而侵入總統府本體建築物，直接衝進拱門穿越前車廳，曳引車全車始側倒停止，卡陷在車廳內起火燃燒，幸值勤憲兵吳仲和及時向右方逃離車行路線閃避始僥倖逃生，倖免於難。

吳仲和證述：我擔任大門正哨哨兵，在前方有兩個便衣哨，便衣哨約3、4步後面會有2個武裝哨，當天凌晨有聽到異常的聲音，就像是油門踩到底加速的聲音，沒多久就看到一台砂石車，往總統府方向開過來，我就一直注意那台車，當時我在想如果他真的撞過來我要如何處理，撞到第一防線欄杆和地柱，看到他撞到欄杆和地柱時，我就轉身按下正大門防彈玻璃門，趕快往我右手邊的車道口閃避，我約跑了4、5公尺後回頭看…。⁴⁵（被告張德正因殺人未遂罪，處有期徒刑6年。）

41 Peter Hermann, Clarence Williams & Fenit Nirappil, 〈Secret Service agent shoots armed man outside White House〉《The Washington Post》, “A Secret Service agent shot and critically wounded a man Friday afternoon who approached a guard booth outside the White House and refused to put down the pistol he was carrying, according to law enforcement officials.” May 20, 2016, (last visited Sep 2, 2016), https://www.washingtonpost.com/local/public-safety/police-investigating-possible-shooting-outside-white-house/2016/05/20/de322054-1ebf-11e6-b6e0-c53b7ef63b45_story.html.

42 臺灣臺北地方法院檢察署92年度偵字第13502號不起訴處分書。

43 〈開15槍轟總統府 扁迷收押「都沒人來抓我」40軍警臨場無應變〉《蘋果日報》，2006年7月30日，到訪日期2016年9月9日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20060730/2783972/2005/12/15>. 〈撞久就習慣了？總統府1年被衝撞5次 到底為什麼咧？〉《三立新聞網》，2015年2月23日，到訪日期2016年9月9日，<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=62666>.

44 憲兵司令部說明民人闖入國防部新聞稿，到訪日期2016年9月9日，<https://www.mnd.gov.tw/publish.aspx?cnid=65&p=35762>.

45 2015年9月9日臺灣高等法院刑事判決104年度上訴字第720號判決。

(四) 2014年5月梁姓婦人以身體不適無法行走為由，請求搭乘國防部交通車返回忠愛營區，駕駛未予辨證，即同意隨車入營。⁴⁶

(五) 2015年5月19日黃姓男子，在重慶南路與凱達格蘭大道的交叉路口，以打火機點燃汽油自焚，全身有80%二度灼傷。⁴⁷

綜上各事件可知，攻擊事件均係發生於看來警衛森嚴之「博愛警備管制區」中，何以負責防護之憲兵未曾採取果斷、當為之強制力？相較於美國警察之執法態度，可謂極度保守。例如，2015年美國司法部就聯合國人權理事會(The Human Rights Council)的普遍定期審議(Universal Periodic Review)，所提出長達46頁之改善報告中，坦承在過去的5年中，司法部已追究超過335個警員不當行為，包括過度使用武力的刑事責任。⁴⁸差異不可謂之不大！若究其因，要難排除國內人權高漲，假設執法稍有過當，則上下檢討懲處之聲不斷的後果。

類此抗議之情形在警察權力極其權威之美國社會也有日益增多之勢，因多次

執法衝突皆引發大規模黑人抗議活動。故此，2016年5月19日舊金山員警在灣景區(Bayview)槍殺一名涉嫌偷車的黑人女子後，市長李孟賢(Ed Lee, 1952-)為平息非裔市民怒火，迅速批准警察局長舒爾(Greg Suhr, 1959-)辭職，並指派非裔警官查普林(Toney Chaplin, 1969-)暫代職務。⁴⁹固然警察與憲兵之執法基礎不同，但憲兵在防護重要設施時之警戒對象往往是民人，對於侵犯行為之防制作為實不宜有顯不相當之情形。

肆、憲兵對於重要設施防護之規範與權限

一、憲兵指揮部頒行之規範

(一) 1999年之《衛戍區重要設施安全維護手冊》所律定維護之範圍為「防災害、防破壞、防竊盜、防公害、防滲透」，而維護之對象則為「通信、廣播、電視、機場、港口、橋樑、隧道、水源、電力、石化、要塞、歷史文物」。使用武器之時機及要領為「非必要不使用、警告不聽

46 〈婦人闖營區 國防部坦承疏失〉《自由時報》，2014年5月8日，到訪日期2016年9月1日，<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1002992>。

47 〈520前夕 總統府前男子自焚 命危氣切急救〉《自由時報》，2015年5月20日，版B1。

48 U.S.Department of State, 〈UPR Report of the United States of America〉《Report of the United States of America Submitted to the U.N. High Commissioner for Human Rights In Conjunction with the Universal Periodic Review》, Feb 6, 2015, (see paragraph13) (last visited Aug 31, 2016), <http://www.state.gov/documents/organization/237460.pdf>.

49 Lisa Fernandez & Stephanie Chuang, 〈San Francisco Community Calls For Reform After Embattled Police Chief Greg Suhr Resigns〉《NBC Bayarea》May 20, 2016, (last visited Aug 31, 2016), <http://www.nbcbayarea.com/news/local/San-Francisco-Community-Calls-For-Reform-After-Embattled-Police-Chief-Greg-Suhr-Resigns-380250491.html>.



從」。⁵⁰

(二) 2014年之《憲兵重要目標防護手冊》01010點及01011點，國家關鍵基礎設施極重要防護目標，區分為：⁵¹

1. 政治性目標：總統府、行政院及政府機關。
2. 軍事性目標：要塞、指揮中心及重要軍事設施。
3. 經濟性目標：特定金融機構、⁵²水源、電力、石化、工業、糧食設施及物流中心。
4. 交通性目標：臺鐵、高鐵、捷運、機場、港口、橋樑、隧道、行控中心。
5. 歷史文物目標：故宮博物院。

憲兵指揮部指導地區憲兵指揮部與轄區情治等單位，成立重要設施安全防護會報編組。

《憲兵重要目標防護手冊》03007點則針對「關鍵區域」為明確定義，指設施最重要部分，如遭破壞，即造成嚴重損害，恢復困難，影響資源開發達用與生活資材之供

應，故各單位安全部門應協調工務部門，慎選價值昂貴，恢復困難，無法以其他機具或設施代替運作之設施列為關鍵區域。其防護方式與要領之第2款尚須「完成對設施破壞之準備」、第5款「以最少限兵火力獲致適切的防護效果」。⁵³此處「完成對設施破壞之準備」，雖於陸海空軍刑法第12條著有阻卻違法之規定，即「戰時為維護國防或軍事上之重大利益，當事機急迫而出於不得已之行為，不罰。但其行為過當者，得減輕或免除其刑。」惟其前提係戰時為維護國防或軍事上之重大利益始得適用，而總統府是否屬之？是03007點第2款之規定尚顯不足。

另《憲兵重要目標防護手冊》02016點，⁵⁴所假設之臺北車站遭攻擊後之封鎖管制範圍北起市民大道、東至北平西路、南臨忠孝西路、西迄承德路，範圍不可謂不大，但因事關重要，且憲兵抵達現場，係配合警察將附近幾條進出的道路封鎖，採第一線警察、第二線憲兵之方式執法，似也符合權衡法則(balancing test)為例外的合法性。⁵⁵

50 憲兵司令部88年4月16日(88)練慮字第5244號令頒《衛戍區重要設施安全維護手冊》之01002點、01003點、02107點。

51 國防部憲兵指揮部，《憲兵重要目標防護手冊》，2014年10月24日令頒，頁1-3。

52 例如，立法院財政委員會2016年4月14日視察新店的中央銀行「文園」金庫，總計1359萬英兩的黃金（較2013年1月2日立委視察時之庫藏1362萬英兩黃金，減少3萬英兩）約新臺幣5422億元。為了保護國家金脈，文園裡有百餘名武裝憲兵駐守，外圍牆還架設通電的鐵絲網，維安等級不輸總統官邸。〈央行金庫山洞黃金屋 立委看傻眼〉《自由時報》，2013年1月3日，到訪日期：2016年9月7日，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/643195>；〈央行黃金市值5422億 立委開眼界〉《聯合新聞網》，2016年4月15日，到訪日期：2016年9月7日，<http://udn.com/news/story/7238/1630186>。

53 同註51書，頁3-6。

54 同上註，頁2-7—2-8。

55 王兆鵬，《路檢、盤查與人權》，自版，2001年，頁175。

(三)《憲兵重要目標防護手冊》03013點，衛戍區內之「大直要塞」及「博愛警備管制區」為公告之重要軍事設施管制區。此點之「重要軍事設施管制區」係依國家安全法施行細則第33條：「本法第5條第1項所定重要軍事設施管制區，由國防部會同內政部根據軍事設施安全需要，就重要軍事設施所在地及其週邊地區劃定公告之」。

例：公告解除臺灣地區重要軍事設施管制區之「新北市中和區中坑重要軍事設施管制區」及其禁建限建範圍，自中華民國103年10月25日生效。⁵⁶

例：公告「臺北市南港區南港重要軍事設施管制區」第2次縮減範圍案，自中華民國103年1月5日生效。管制區面積由189.9666公頃，再縮減為165.4966公頃。⁵⁷

依據國家安全法第5條及其施行細則第25條、第26條、第29條、第30條、第33條、第34條、第36-43條、第48條及海岸巡防法第2條訂定之「海岸、山地及重要軍事設施

管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」，該規定2014年7月5日修正生效，其規定肆之三之4之(4)對臺北市博愛警備管制區限制建築範圍與管制事項有明確之文字規定與圖示。⁵⁸

復按國家安全法施行細則第34條：「重要軍事設施管制區，計分軍用飛機場、飛機戰備跑道、飛彈基地、永久性國防工事、具危險性之軍事訓練、試驗場地或阻絕設施、具爆炸危險性之軍事工廠、倉庫及油泵站、軍用固定性重要通信電子設施等七種。前項管制區得設置檢查哨，由該管軍事機關執行檢查、管制任務」。

(四)2014年《憲兵隊任(勤)務作業手冊》05002點，騷暴亂狀況，執行重要目標地區之安全維護，以政府重要機關為主。⁵⁹國家情報工作法第7條第1項第3款所稱之「其他重大治安事務」，經國家安全局定義，其第16點有「特種勤務警衛安全維護對象之寓所及其所在地、總統府週邊禁制區…遭攻擊或破壞事件」⁶⁰。

56 行政院，《行政院公報》，第20卷，202期，2014年10月24日，頁39839。

57 行政院，《行政院公報》，第20卷，3期，2014年1月6日，頁297-299。

58 行政院，《行政院公報》，第20卷，126期，2014年7月7日，「(4)臺北市博愛警備管制區限制建築範圍與管制事項：1.除機關、學校外，不得新建其他性質之建築物。2.新建築物高度均不得超過24公尺。3.新建築物向介壽館部分，除該建築物與介壽館之間已有建築物阻擋其通視之部分者外，不得開設普通門窗，如開設安全窗戶其規格規定如次：A、窗框：密封式鋼(鋁)質框，全框大小不限，但每格以不超過100公分x100公分為限。B、玻璃：5公厘厚單層壓花玻璃」。

59 國防部憲兵指揮部，《憲兵隊任(勤)務作業手冊》，2014年11月27日令頒，頁5-1。

60 中華民國94年12月26日國家安全局(94)陽勵字第0023944號函。國家情報工作法第七條第一項第三款所稱之「其他重大治安事務」係指下列之事件：

一、外國或中共船舶進入我方海域從事科學研究、探測等活動或其他足以引起國際矚目之事件。
二、50艘以上船舶聚集或集體侵入我方海域事件。



二、法令適用之要點

上列法令概對憲兵執行重要設施安全維護之執法範圍為律定，然待探討的是《憲兵重要目標防護手冊》03014點之針對衛戍區內之「大直要塞」及「博愛警備管制區」防護要領，擇其有爭議者如下：⁶¹

(一) 人員檢查

1. 行動鬼祟、態度異常、衣著舉止有異於當地民情風俗者，須盤問檢查。
2. 行色倉皇、態度緊張，形跡可疑者，須盤問檢查。
3. 避開大路走小路、閒散逗留、騎腳踏車，載有物品者，須盤問檢查。
4. 索閱證件，從對鑑別查詢中有無可疑

之處。

(二) 物品檢查

1. 驗明身分證件，發現危險物品，人、物一併扣留，並迅速報告。

(三) 車輛檢查

1. 注意來車方向，指揮停車，檢查後如無疑問，立即放行。

按釋字第392號解釋理由書提及：「…就剝奪人身之自由言，拘提與逮捕無殊，羈押與拘禁無異；且拘提與羈押亦僅目的、方法、時間之久暫有所不同而已，其他所謂「拘留」「收容」「留置」「管收」等亦無礙於其為「拘禁」之一種，當應就其實際剝奪人身（行動）自由之如何予以觀察，未可

三、中共、外國或國籍不明之航空器侵入我方領空事件。

四、外國或國籍不明之軍用或公務船舶非無害通過我方領海事件。

五、具民主運動、黨、政、公務、軍事、特殊團體等背景、身分之中共人員偷渡來臺、尋求政治庇護或傷亡等事件。

六、查獲走私、非法入出國、槍械、毒品及偽鈔等非法活動事件，其類別及基準，如附表。

七、中共地區漁船船員於岸置處所發生騷動或鬥毆造成傷亡事件。

八、在海上或其岸上非法聚集船舶或群眾，影響船舶航行安全事件。

九、在我國領海、領空之船舶、航空器發生劫持、爆炸或殺人等暴力攻擊事件。

十、緝獲牽涉政治、經濟或其他社會矚目案件之重要嫌犯事件。

十一、政府機關械彈、重要裝備或屬國家機密之資訊等遭竊盜、破壞、交付或遺失事件。

十二、民間機構或企業之重要裝備、研究資料及資訊等遭竊盜、破壞、交付或遺失事件。

十三、政府機關、民間機構或企業之資訊系統遭非法入侵或破壞事件。

十四、發現疑似或確定感染SARS等重大傳染病、大量感染不明疾病、或因不明疾病造成疫情事件。

十五、具危安顧慮之集會、遊行、陳情、請願、罷工等群眾事件。

十六、特種勤務警衛安全維護對象之寓所及其所在地、總統府週邊禁制區、重要機關(構)、各國駐華使領館、代表機構、國際組織駐華機構及其館長官邸、機場、港口、運輸系統、電廠、生化廠、油庫、水庫、重要通訊設施等遭攻擊或破壞事件。

十七、特種勤務警衛安全維護對象之危安、驚擾預警與突發事件。

十八、政府機關首長、主要政黨領袖、駐華使節（代表）、中央民意代表、大型企業負責人或重要敏感人士之危安、驚擾預警與突發事件。

十九、國家重要慶典、總統、副總統或公職人員競選活動期間、辦理公民投票期間之重大危安、驚擾預警事件。

二十、其他足以影響國家安全或利益之有關事件。

61 同註51書，頁3-9—3-10。

以辭害意…」扣留當然不能自外於人身自由之剝奪，仍應遵循正當法律程序始得為之。

再相較於警察職權行使法第6條第1項之身分查證規定：

- 一、合理懷疑其有犯罪之嫌疑或有犯罪之虞者。
- 二、有事實足認其對已發生之犯罪或即將發生之犯罪知情者。
- 三、有事實足認為防止其本人或他人生命、身體之具體危害，有查證其身分之必要者。
- 四、滯留於有事實足認有陰謀、預備、著手實施重大犯罪或有人犯藏匿之處所者。
- 五、滯留於應有停（居）留許可之處所，而無停（居）留許可者。
- 六、行經指定公共場所、路段及管制站者。

《憲兵重要目標防護手冊》03014點顯對於人身自由限制之規定，失之抽象。

末按國家安全法施行細則第34條規定，只有七種重要軍事設施管制區（軍用飛機場；飛機戰備跑道；飛彈基地；永久性國防工事；具危險性之軍事訓練、試驗場地或阻絕設施；具爆炸危險性之軍事工廠、倉庫及油泵站；軍用固定性重要通信電子設施）得設置檢查哨，由該管軍事機關執行檢查、管制任務。

大直要塞屬「永久性國防工事」，自得依法設置檢查哨，但位於博愛警備管制區內之總統府，若將其列為法定重要軍事設施，於文義解釋上，似有擴張之嫌，但果若依據薄弱，則負責戍守之憲兵，除非係符合特種勤務條例第3條第2款之特勤人員，且係執行同法第12條第1項「主管機關對安全維護對象之住居所、辦公處所、乘坐之交通工具、行徑路線及蒞臨場所等特種勤務地區，因應危害防止之必要，得劃出安全維護區及設置安全設施，特勤人員及特勤編組人員得對區內及欲進入區內之人員、物品、場所、交通、通訊及其他設備為必要之查驗、管制，其職權之行使準用警察職權行使法之規定。」要難逕行執行各項檢查工作。

三、憲兵執行重要設施安全維護時應有的執法權限

英國與新加坡憲兵僅具軍法警察地位而無司法警察地位。⁶²我國、美國、義大利、荷蘭、比利時、西班牙與葡萄牙之憲兵，則兼有軍司法警察地位。⁶³歷史最悠久之法國憲兵(Gendarmerie nationale)佔其兵員總額29%約10萬人，自2002年以來，國家憲兵屬內政部轄管，⁶⁴僅擁司法警察地位，但需負責重要設施之防護工作。⁶⁵是擔任重要機構

62 同註24，頁39-40。

63 同註24，頁35-36。

64 法國國家憲兵，到訪日期2016年9月4日，<http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-Institution/Notre-Histoire/La-gendarmerie-de-sa-naissance-a-aujourd-hui/Les-gendarmeries-specialisees>.

65 同註24，頁33、56。



警衛僅我國與法國、荷蘭。⁶⁶

美國最高法院在1979年Chrysler Corp. v. Brown一案中表示：聯邦各部會機關依法制定(properly promulgated)之實質法規(substantive agency regulation)均有法的拘束力及效果(force and effect of law)，此項法理已經歷來各案判決內容所確立。⁶⁷因此，就美國法制而言，國會通過法案僅就立法意旨所涉事項為總體規範；而聯邦各部會機關則按其身為法規監管機關法律地位，就國會立法通過之組織業管項目，針對美國統一法典中之任何法律與其業管有關者，在不牴觸憲法及國會通過法案之限制下，依行政程序法制訂法規，以規範執行方式之法規，充實國會通過法案總體規範之內容。而部會機關既經國會委任立法，則法規自然與國會法案，在法律上均有相同之拘束力及效果，二者之間並無法律位階上下之區別。就我國法制而言，國防部現行所有頒布之營區管制（理）規定，除非如同要塞堡壘地帶法或國家安全法明文授權，將不會因為國防法第14條之規定而對軍隊以外發生效力。

保護軍事安全即是保護國家安全。軍事營區不但為我國領土亦為國家財產，更有國力強烈與否之象徵。是以任何涉有營區管制之法規，保護法益均為軍事效率、軍隊紀律

與作戰能量。各級指揮官之所有處置，均應具有與法律相同之拘束力，始能及時有效對內對外反制各種危及軍事法益之行為。但目前國軍所有營區管理規定，除前揭要塞堡壘地帶法及國家安全法授權之法規命令，其餘均無法律授權；另對於營區管理規定之法律位階及其要式，由於立法怠惰，亦未曾有任何法律規範。

按美國國防部發布「國防部所屬營區及資源安全以及實體安全審查委員會(Security of DoD Installation and Resources and the DoD Physical Security Review Board)」5200.08號指令中即明載：國防部所屬營區、營（財）產及人員均應依相關法律以及法規執行加以維護；國防部任一指揮官均有權力採取合理必要且合法之措施(reasonably necessary and lawful measures)，以維持法律及秩序，並維護營區人員及財產安全；各級指揮官均有責任及權力執行適當安全措施確保國防部財產之維護，以及編制配屬而歸其管制人員之安全。⁶⁸

營區指揮官固有權力包括維護營區法律及秩序，自然衍生擁有權力執行法律，而此一執行法律之權力，則按指揮鏈結授權執法軍官亦即軍事警察(military police)；只要依刑事法規或其他法規，非軍人所為之行為阻礙

66 同註24，頁57。

67 Chrysler Corp v. Brown, 441 U.S. 281, 295 (1979); see also Am. Mining Cong. V. Mine Safety & Health Admin., 995 F.2d 1106, 1109 (1993); U.S. Dep't of Justice, Attorney General's Manual on the Administrative Procedure Act 22, 30 n. 3 (1947).

68 DoD Instruction, 5200.08 at 2(Dec. 10, 2005), (last visited Sep 26, 2016) http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/520008_2005_ch3.pdf.

或威脅軍隊正常之指揮，軍事警察即得以指揮官代理人之身分，對於非軍人執行相關法律，並得予以逮捕，以維護營區法律及秩序之軍事目的。⁶⁹美國司法部聯邦檢察總長亦認為，非軍人在營區內所為違反刑事法或營規之行為，營區指揮官有權指揮軍事警察予以逮捕，並認為此項逮捕權力為一般法律通則。⁷⁰而最高法院認為，指揮官有權執行營區秩序以及軍事紀律，當法院就軍事指揮官之決定為司法審查時，法院必須衡平個人權利以及不同於一般訴訟案件之軍隊社會特殊性質，同時也必須考量軍種法規之特性。⁷¹

美國國防部5200.08號指令，依據統一法典第50卷第797條之規定及聯辦法規彙編相關規定，責成陸、海、空軍各部轄下編制(jurisdiction)、管理(administration)或保管(custody)所屬之軍事保留區、陣地、訓練場、基地、營區、船艦、港口之指揮官，就其指揮權責所及，發布維護並確保營產及營區安全必要之規定。⁷²

而各級指揮官應備妥、明顯公布並執行營區保全命令(security orders)及規定，並根

據本指令及相關法律確保人員、設施及財產之安全，使免於受損、摧毀、情資偵蒐、恐怖攻擊或陰謀破壞。各級指揮官所制定之規則或命令，必須符合國防部已令頒之相關安全規定，並送交軍法官(Judge Advocate)或其他指揮體系所屬的法律顧問審查，以確保規則或命令之適法性。⁷³

配合前述指令，美國國防部在2009年發布「國防部實體進入管制期中政策指導」規定，除了設定最低標準之外，並規定管制系統必須經過審查，以符合當時法律規範；管制系統必須能為安全提供最大能量，並針對營區種類、安全等級、個人安全查核等，分別核定進入及接觸設施之程度。⁷⁴

此為美國法制之優點，即基於防護重要設施之風險是不確定的，往往措手不及，若無完善之授權，則執行之效力，必大為減損。

(一) 依各國近年發生政府機關或人員遭攻擊之事件可知，攻擊幾乎均以奇襲為之，而奇襲是一種不符合受害者預期與假定的軍事行動；意味早期預警作為的失敗；暴露出受害者未能充分做好危機管理。⁷⁵因此對於攻

69 Military Police Authority, Op. Admin. L. Div., OTJAG, Army, DAJA-AL 1984/2412 (Aug. 3, 1984); see also *United States v. Mullin*, 178 F.3d 334 (1999).

70 See *Use of Military Personnel to Maintain Order Among Cuban Parolees on Military Bases*, 4 Op. Off. Legal Counsel 643, 646 (1980); see also 53 Am. Jur. 2d Military Installation § 246(1995).

71 See *Noyd v. Bond*, 395 U.S. 683, 694 (1969).

72 DoD Instruction, 5200.08 at 1, 5 (Dec. 10, 2005).

73 5 U.S.C. § 553 (2006).

74 DoD Directive-Type Memorandum (DTM) 09-012, "Interim Policy Guidance for DoD Physical Access Control" (Dec. 8, 2009).

75 艾夫蘭·卡姆(Ephraim Kam)，《奇襲：受害者的觀點》，黃文啟譯，(Surprise Attack: The Victim's Perspective)，2009年，國防部史政編譯室，頁31。



擊是否真的會發生？攻擊時間及地點為何？攻擊採何種方式？這些對於攻擊的假定，⁷⁶本應研擬推敲，反覆演練防制作為。

對方發動攻擊是最難說清也最讓人琢磨不定的東西。它需要技術的支撐，但技術並不能代替士氣和謀略；它需要藝術的靈感，但又排斥浪漫和溫情；它需要數學的精確，但精確有時會使它陷於機械和僵硬；它需要哲學的抽象，但純粹的思辨無助於把握在鐵與火的縫隙中稍縱即逝的戰機。⁷⁷

以色列前總理納坦雅胡(Benjamin Netanyahu, 1949-)在其著作中稱「恐怖主義是精心策劃，有系統的對民眾攻擊，是為了政治目的而引發恐怖氛圍」。⁷⁸

(二)人是感情動物，很容易對熟識的人網開一面，也常常會盲目的服從權威，一旦掌握權力更經常沈迷在自以為是的空間中。⁷⁹前述婦人搭國防部交通車進入營區，一度到了國防部長辦公室所在的樓層，即因單以該女言談舉止之外觀判斷應係聘僱人員而疏不查證。究其因似難排除國軍因常被媒體或網路用放大鏡檢視，因此，主政者或有儘量避

免生事之考量，政策所及在前述我國中央政府機關遭攻擊事件中顯示出，即使身為總統府的警衛，亦不曾被真正教導果敢正確的使用武器以為防衛。

按國防部2003年頒行之《國軍警衛勤務教範》要求負責警衛勤務之人，應該「會用槍、敢用槍」、「在不傷及本身安全原則下，避免射擊暴徒致命部位」⁸⁰。此觀中共的武警在參與實際治安維護過程，用槍不遲疑，甚且公開在刊物中，記載武警在新疆喀什市，針對一場暴徒砍殺警察的實況，除了迅即開槍射殺暴徒並火力追擊一輛汽車至動彈不得之過程。⁸¹

綜上，憲兵似除服行司法警察勤務或特勤人員勤務外，始有進行強制力之法律依據，其餘時點幾無權限主動執法！

實則不然，憲兵於執行勤務時，仍可在符合刑法第23條、第24條正當防衛、緊急避難，或行政執行法第36條至40條之即時強制要件下，逕為應為之執法行為。⁸²但此等行為，與其他軍種之各項警衛權責又無差異，則憲兵徒負司法警察之名！

(三)自2006年5月30日內政部公布之「警察機關配備警械種類及規格表」，⁸³內有多

76 同上註書，頁36。

77 喬良、王湘穗，《超限戰》，2004年，臺北：左岸，頁245。

78 Benjamin Netanyahu, 《Fighting Terrorism》, New York: Farrar Straus Giroux, 1995, pp.7-8。

79 黃丙喜、馮志能，《動態危機管理：一個360度的危機管理對策》，2012年1月，臺北：商周，頁280。

80 國防部92年8月21日(92)翔翥字第0920000482號令頒《國軍警衛勤務教範》之06005點。

81 姚騰飛、許久勝，〈血性突擊 永不止步〉《中國武警》，2016年，6期，頁17。

82 李震山，〈自殺與管束〉《月旦法學教室(3)公法學篇》，臺北：元照，2002年，頁218-219。

83 內政部，「警察機關配備警械種類及規格表」，到訪日期2016年9月7日，<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=GL000101&KeyWordHL=>。

種非致命性武器，例如，瓦斯器械：瓦斯噴霧器（罐）、瓦斯槍、瓦斯警棍（棒）、瓦斯噴射筒、瓦斯手榴彈、煙幕彈（罐）、震撼（閃光）彈；電氣器械：電氣警棍（棒）（電擊器）、擊昏槍、擊昏彈包；應勤器械：防暴網。

不過上列武器均為近身使用，1960年代開始出現非致命性武器，起初是警察為控制暴動群眾時有效又不致造成嚴重傷亡之結果，如水柱、催淚瓦斯、塑膠子彈之類的方法。2004年美軍開始研發長距離揚聲裝置（Long Range Acoustic Device, LRAD）為聲波武器，能夠發出較一般揚聲器更長之距離，而且具有可以傷害性的大音量聲波，被執法機構用於向群眾發出警告，有效距離為304.5公尺。⁸⁴日本捕鯨船在南極海域捕鯨，即用此種聲波武器逼退意圖靠近之抗議船隻。

是憲兵在防護重要設施之執法過程為避免傷人或被傷，應考量使用此種非致命性武器。由其在擔負重要設施且符關鍵基礎建設之防護時，若仍依一般法令為據，則防護手段既受諸多限制，則防護效果之不佳，是可預見之事。

（四）設以1992年9月16日施行之臺灣地區與中共地區人民關係條例施行細則第42條規

定為例，本條條文規範：

中共船舶未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，主管機關依下列規定處置：

- 一、進入限制水域者，予以驅離；可疑者，命令停船，實施檢查。驅離無效或涉及走私者，扣留其船舶、物品及留置其人員。
- 二、進入禁止水域者，強制驅離；可疑者，命令停船，實施檢查。驅離無效、涉及走私或從事非法漁業行為者，扣留其船舶、物品及留置其人員。
- 三、進入限制、禁止水域從事漁撈或其他違法行為者，得扣留其船舶、物品及留置其人員。
- 四、前三款之中共船舶有拒絕停船或抗拒扣留之行為者，得予警告射擊；經警告無效者，得直接射擊船體強制停航；有敵對之行為者，得予以擊燬。

行政院即於1993年函示，關於臺灣、澎湖地區限制、禁止水域處理之範圍，並責令國防部儘速協調相關單位另訂金、馬、東沙、南沙等外島範圍。⁸⁵

國防部於93年修正公告「臺灣、澎湖、東沙、金門、東碇、烏坵、馬祖、東引、亮島、南沙地區限制、禁止水域範圍及事項」⁸⁶。例如：

84 〈陸反恐利器 定向聲波武器〉《中時電子報》，2016年1月2日，到訪日期2016年9月5日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160102003568-260417>。

85 行政院1993年10月18日(82)陸法字第8215084號函。

86 國防部93年6月7日（93）猛獅字第0930001493號公告。《行政院公報》，第10卷，23期，頁51-67。



大金門地區限制水域範圍：低潮線向外延伸東方海面4,000至6,000公尺、南方海面8,000至1萬公尺、北碇以東海面4,000公尺、大、二膽南海面2,000公尺一線以內海域。

馬祖地區禁止水域範圍：南竿、北竿、高登、大坵、小坵、東莒、西莒等島嶼周邊低潮線向外延伸4,000公尺以內海域。

南沙太平島之限制水域為島周邊低潮線向外延伸4,000至6,000公尺以內海域；禁止水域範圍則為島周邊低潮線向外延伸4,000公尺以內海域。當地海域執法，則由海岸巡防署負責。

此中，法律明白授權得將中共船舶擊燬，作者於1987年、1995年，分別服務於北竿及東引，據點守軍可謂日日驅離射擊之槍砲聲不絕於耳，執法效果極佳。當然也有過當之事件。

國防部對於憲兵所負責防護之重要設施亦宜公布一定距離之禁止區域，舉凡進入該區域者，無論人車先以非致命性武器制服，再做必要辯證，勢能降低各類衝撞冒進之所生之風險。

(五) 儘速建立精實之教育訓練

就憲兵之教育訓練論，法國有23所

憲兵學校和訓練中心，⁸⁷故該國之憲兵有能力得負擔近80%之社會治安工作。⁸⁸再觀中共之武警平時執行國內公安保衛任務，戰時則協助解放軍進行軍事作戰，其主要任務：

平時：警衛黨政機關和部分中共國家領導人、重要外賓及大型集會的安全；對監獄、勞改管教場所，實施武裝警戒和武裝看押；配合公安機關依法逮捕、追捕及押解罪犯；守衛電臺、電視臺和國家經濟、國防工業、國防科研等要害部門，以及民用機場、重要橋樑、隧道等目標；進行邊防守衛和火災消防等。

戰時：協同共軍保衛邊防和海防，抗擊敵方的入侵；參加城市防衛和保衛重要目標的戰鬥，組織對空防護；組織重要民用機場、車站、橋樑和隧道的防護；守衛重要的電臺、工廠、倉庫和科研設施等目標，掩護工業設施和人口疏散；打擊敵特和不法份子的破壞活動，保障作戰地區社會秩序及群眾的安全等。⁸⁹

按2006年公開之資料（其後未再公布人數）武警部隊總員額為66萬人，每日輪流執勤26萬餘人。⁹⁰2009年7月，武警水電、交通部隊3萬1千人被納入國家應急救援力量

87 朱堅仁，〈綜合安全下憲兵在國家安全上之角色研究〉（中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文），2011年，頁152。

88 同註5，頁35。

89 邱伯浩，〈中共武警角色之解析〉《青年日報》2006年1月8日，版3。

90 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈2006年中國的國防〉，2006年12月，到訪日期2016年9月5日，http://www.gov.cn/zwgk/2006-12/29/content_486759.htm。

體系。⁹¹對照《2015年中共的軍事戰略》白皮書之四、軍事力量建設發展之軍兵種和武警部隊發展，其武警部隊按照多能一體、有效維穩的戰略要求，發展執勤安保、處突維穩、反恐突擊、搶險救援、應急保障、空中支援力量，完善以執勤處突和反恐維穩為主體的力量體系，提高以資訊化條件下執勤處突能力為核心的完成多樣化任務能力。⁹²

武警為確保各項任務之執行能力，其武警學校計：(1)武警烏魯木齊指揮學院，⁹³(2)武警瀋陽指揮學院，⁹⁴(3)武警石家莊士官學校，⁹⁵(4)武警警種學院，⁹⁶(5)武警北京指揮學院，⁹⁷(6)武警工程大學，⁹⁸(7)武警警官學院，⁹⁹(8)武警廣州指揮學院，¹⁰⁰(9)武警福州指揮學院，¹⁰¹(10)武警杭州士官學校，

¹⁰²(11)武警政治學院，¹⁰³(12)武警後勤學院，¹⁰⁴(13)武警特警學院。

我國憲兵僅新北市五股區之憲兵訓練中心一處為主要基地，本文非指訓練基地少，訓練必不精良完善，而係著眼於既為訓練中心，則針對憲兵之任務型態，相應設施自應多樣、完善，為使訓畢即能果斷恰當之執法，幕僚及師資應當充足、質優，方堪面對未來之變革。2016年6月蔡英文總統說：…憲兵是跟我接觸最密切的一支部隊…我走到那裡，憲兵…的腳步就跟到哪裡。憲兵…是重要的首都衛戍部隊…未來在部隊裡，技術的訓練怎麼跟實務接軌…。¹⁰⁵

伍、結論及建議

任何國防軍事法規所維護之核心法益必

- 91 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《2010年中國的國防》，2011年3月，到訪日期2016年9月5日，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2011-03/31/content_1835465.htm.
- 92 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《2015年中國的軍事戰略》，2015年5月26日，到訪日期2016年9月3日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/gfbps/Document/1435341/1435341.htm>.
- 93 中國武警網，武警烏魯木齊指揮學院，到訪日期2016年9月5日，http://wj.81.cn/content/2016-04/28/content_7028249.htm.
- 94 武警瀋陽指揮學院，到訪日期2016年9月5日，http://wj.81.cn/content/2016-05/11/content_7048267.htm.
- 95 武警石家莊士官學校，到訪日期2016年9月5日，http://wj.81.cn/content/2016-04/28/content_7027765.htm.
- 96 武警警種學院，到訪日期2016年9月5日，http://wj.81.cn/content/2016-05/12/content_7051134.htm.
- 97 武警北京指揮學院，到訪日期2016年9月5日，http://wj.81.cn/content/2016-05/11/content_7047974.htm.
- 98 武警工程大學，到訪日期2016年9月5日，http://wj.81.cn/content/2016-05/12/content_7050772.htm.
- 99 武警警官學院，到訪日期2016年9月5日，http://wj.81.cn/content/2016-05/12/content_7051315.htm.
- 100 武警廣州指揮學院，到訪日期2016年9月5日，http://wj.81.cn/content/2016-04/28/content_7028388.htm.
- 101 武警福州指揮學院，到訪日期2016年9月5日，http://wj.81.cn/content/2016-05/11/content_7048147.htm.
- 102 武警杭州士官學校，到訪日期2016年9月5日，http://wj.81.cn/content/2016-04/28/content_7027691.htm.
- 103 武警政治學院，到訪日期2016年9月5日，http://wj.81.cn/content/2016-04/28/content_7027139.htm.
- 104 武警後勤學院，到訪日期2016年9月5日，http://wj.81.cn/content/2016-04/28/content_7027702.htm.
- 105 總統府新聞稿，〈總統視導臺北地區部隊〉，2016年6月7日，到訪日期2016年9月10日，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37497&rmid=514>.



然為國防安全、軍隊紀律、戰備整備及領導統御。而國防軍事法規之規範項目應涵蓋所有軍隊指揮事項，並充分授與裁量權，使法規之執行對內對外均有相同之拘束力，才能有效保障前揭法益。

以我國國防法制現況，不但營區管制法規規範密度低，欠缺法律授權，同時亦常見軍事長官或主管單位恣意且欠缺一定原則制定各項行政規則。再就強度而言，營區管制之法律效果僅限於所屬及營區內；對於非軍人在營區內違反管制之行為則無任何具有法律效果之強制力。

相較於我國法制理論及架構，對國防法規須有法律明確授權使得對外發生效力之束縛，又囿於立法怠惰及法規主管機關之便宜行事，導致國防軍事法規所維護之核心法益岌岌可危。我國立法機關應就軍隊指揮事項制定專法概括規範事項，並均委任授權國防部鉅細靡遺制定法規命令，賦予各級指揮官裁量權限，始能充分確保國防安全、軍隊紀律與作戰能量。

訓練的發展程式大致上涵蓋訓練需求評估、方案設計、計畫執行、成效評量。以憲兵防護工作之特性變化，應不斷學習，因此強化辦理訓練需求評估(training needs assessment)與訓練成效應為首要。

綜上，憲兵訓練之發展重點與趨勢，宜更明確列為精進常年訓練的願景與策略思考基礎，並據以建立真正貼近工作任務之訓練模式。

(一) 各訓專業化：針對防護不同目標之憲兵，分別辦理訓練，以符合各種實況需求。

(二) 準則法制化：去除憲兵執法之窒礙因素，透過任務之驗證，即時修正準則規範，有可能侵害人民權益較重之防護任務，則宜將準則規範法制化，使執法有據有力。

(三) 訓練自主化：提升誘因以獎勵憲兵針對可自主學習(訓練)之常訓項目，採自主訓練模式，並隨時提出精進建議，以更新並強化常年訓練內容，創新效率與效益之深度與廣度。

(四) 技術認證化：配合訓練自主化，宜採取完訓認證之方式，證書宜逐項發給(如搏擊、射擊、爆裂物處理、急救)，除可以此做為考核管制與升遷之機制，亦利渠等於退役後，因擁有相關證照，而得轉進相關行業，而無後顧之憂。

創建一支專業化的憲兵部隊，首要重視人員培育，需有嚴整的系統規劃管制，讓每一位憲兵皆具獨立服勤、應變制亂的能力，再輔以良好的法制與堅持的法治，就像骨頭及肌肉的關係一樣，經由操練而愈顯強健。

作者簡介

蔣大偉

政戰學校法律系73年班
國防語文中心英文進修班78年班
國防大學法學碩士
政治大學法學碩士
臺師大政研所博士班
現任國防大學講師