

# 論我國軍用機場之法律關係

空軍少校 林暉皓

## 提 要

機場為國家的門面，現代化的設備及科學化的管理為其特色，而軍用機場除具有前述部分特色外，亦應具有一定程度之管理。我國軍用機場原本僅應供軍用航空使用，惟因政策考量，開放部分空軍機場供民用航空使用後，使得軍用機場之法律關係複雜化。

由於軍用機場具有「機場」性質，適用「民用航空法」、「噪音管制法」等法律。惟軍用機場尚有「營區」之性質，此部分法律較為不足，應有檢討改進的空間。

**關鍵字：**軍用機場、民用航空法、噪音管制法、營區

## 前 言

隨著科學的進步，機器的運作導致污染的擴大，許多設施都可能對當地環境產生負面影響。由於當地居民可能會對當地的經濟、生態和文化造成不同程度負面影響之設施所生之嫌惡感，而產生所謂的「鄰避情結」，這些具有鄰近地區居民嫌惡性的設施即被稱為「鄰避設施」，例如，有必須設置之基礎建設，如煉油廠、石化廠等等，或是提升生活品質的公共服務設施，如醫療院所、機場、停車場等等<sup>1</sup>。機場既屬於其中的一種。就國軍所屬之軍用機場而言，其所面對的問題亦同，更有建構完整法制規範之必要，本文擬先行探討軍用機場之定性及其法

律關係，其所衍生之其他法律問題尚待後續之研究。

提到軍用機場，一般人想當然爾就會想到空軍基地，實際上陸軍、海軍亦有其飛機及機場。在討論「軍用機場」之前，宜先就「機場」進行論述。根據「芝加哥公約」附件14的規定，機場是指「在陸地上或水面上一塊劃定的區域(包括各種建築物、裝置和設備)，其全部或部分意圖供飛機的降落、起飛和地面活動之用」。各國立法對機場的表述也不盡一致，如蘇聯和羅馬尼亞航空法中有「機場」和「航空港(站)」兩個概念，把只為航空器起降和停放並具有相應設施的指定區域稱為「機場」，而把為旅客、托運人提供客貨運輸服務的機場稱為航空港(站)<sup>2</sup>等

1 曾明清，「購屋與居住意願受鄰避設施影響之研究—以新竹市為例」，國立清華大學環境與文化資源學系社區與社會學習領域碩士在職專班碩士論文，2017年8月，頁9、10。

2 賀富永，航空法學(北京：國防工業出版社，2008年7月)，頁117。



等。

以民航為例，民用航空站經營管理係要針對航空公司、乘客及鄰近居民提供滿意的服務。航空站之經營，包括航空站的組織、營運方向目標、作業及管理項目，任何項目表現的良窳均會影響航空站所提供服務的品質<sup>3</sup>。機場作為保障航行安全的重要基礎設施，如何布局、建設、經營和管理，都需要以法律的形式加以規範，以此作為機場進行相關活動的依據和保障<sup>4</sup>。就國軍軍用機場，其道理應有相通之處，惟軍用機場係供於軍事用途，其特殊性又與一般民用機場以服務旅客、載送人、貨等目的性有異，各項軍事設備的高度精密性、機敏性等，均不得任由非相關人員輕易接觸、接近。以陸軍軍用機場為例，其機場為空中訓練與作戰的重要基地，在現代戰爭的條件中，制空權的掌握早已成為致勝的重要關鍵因素之一<sup>5</sup>，可謂影響國家安全甚鉅。從而，軍用機場作為國家防衛與作戰重要之核心場域，有其特殊性與戰備重要性，因此，軍用機場之管理應與民用機場有所差異，同理，軍用機場所應適用之規定應與民用機場所適用之「民用航空法」及其相關子法也有所區別。

## 我國軍用機場之型態

我國臺灣地區之機場按各種型態區分，依使用性質(或謂依「用途」來作區分)<sup>6</sup>，可分為軍用機場、軍民合用機場及民用機場；如以機場位置來分，可分為本島及離島機場；若就機場營運性質則可分為國際機場與國內機場<sup>7</sup>。其中，本文主題—軍用機場，其型態為何？在討論軍用機場型態前，應先就何謂「軍用機場」下定義，方能明確討論之範圍。

### 一、軍用機場之定義

按「軍用機場」乙詞，僅有國防部訂定之行政規則「國軍所屬軍用機場航空噪音改善經費處理原則<sup>8</sup>」第2點第1款有明確定義：

「軍用機場：泛指專供軍用航空器起降機場及軍用塔臺所轄軍民合用機場」。此外，陸軍「道路與機場教範」規定，凡供飛機起降之地區謂之機場。在軍語中之涵義，除起落地帶外，尚應有少數基地必須之設施及營舍設備，可供飛機與人員駐用<sup>9</sup>。另參考論者認為，軍用機場係指一種由國軍飛行單位使用的場所，提供軍用航空器起飛升降。依機場種類來劃分，可分為陸軍輕航器基地、海軍

3 張有恆，運輸管理(臺北：華泰文化事業股份有限公司，2008年9月)，第3版，頁294。

4 賀富永，同註2，頁118。

5 國防部陸軍總司令部，道路與機場教範(桃園：國防部陸軍總司令部，中華民國92年10月16日鄧仁字第0920001522號令頒，下冊，2003年10月16日)，頁11-1。

6 國防部陸軍總司令部，道路與機場教範，同註5，頁10-1。

7 張家祝，中、英、加、日、澳、紐民航政策與飛安監理制度(臺北：財團法人孫運璿學術基金會，2001年3月)，頁13。

8 國防部，《國防法規資料庫》，<<http://law.mnd.gov.tw/Fn/ShowNews.asp?id=3505&flag=r>>，(檢索日期：2018年6月3日)。

9 國防部陸軍總司令部，道路與機場教範，同註5，頁10-1。

輕航器基地及空軍軍用機地，是國軍部隊用於軍用飛行器運行的場地<sup>10</sup>。承上論述，軍用機場為：

一、專供軍用航空器起降之機場。「機場」，已如前述是指「在陸地上或水面上一塊劃定的區域(包括各種建築物、裝置和設備)，其全部或部分意圖供飛機的降落、起飛和地面活動之用」。至於我國「飛航規則」第2條第5款「機場：指劃定之水陸區域，包括相關建築物、設施及裝備，該區域之全部或部分供航空器起飛、降落及地面活動」。該機場起降之航空器，或服務之對象專門為著軍用航空器使用，既稱為「專供軍用航空器起降」，顧名思義「專供軍用航空器」，依邏輯理論與管理實需而言，一般航空器似不得於此起降。惟民用航空法第6條第1項之「航空器如須在……利用軍用航空站設備時，應由航空器所有人或使用人申請民航局轉請軍事航空管理機構核准。但因故緊急降落者，不在此限」乙節，應為法律例外允許之情形。

二、軍用塔臺所轄之軍民合用機場。按「塔臺」，依飛航規則第2條第7款規定「機場管制塔臺：簡稱塔臺，指為機場交通提供飛航管制服務而設置之單位」。陸軍稱「管制塔臺為有掩蓋及密閉之平臺，用以指導及管制飛機交通。此一塔臺之建築為獨立結構

物，其高度為使其視線能及於飛行帶及滑行道系統」<sup>11</sup>。另查閱空軍策頒之教範，可知現行有關塔臺之任務係有：「一、乃對活動於機場及其附近之航空器，負責頒發資料、許可及指示，以促進飛航之安全，迅速與有序，並防止下列之互撞：(一)操作區內地面航空器間之互撞。(二)操作區內航空器與車輛或障礙物間之互撞。(三)起降之航空器及機場航線上航空器之互撞。(四)區域管制中心或近場臺委託塔臺管制之儀器飛航航空器與目視飛航航空器間之互撞。二、為達上述任務，管制塔臺應依據有關法令、規章及程序之規定，執行下列各項工作：(一)與航空器作無線電檢查。(二)監聽無線電助航設施。(三)保持完整而詳實之各種記錄表報。(四)與有關單位作業上之連繫與協調。(五)其他必要事宜。三、機場管制服務之提供，係以目視或已知飛航及機場情況為依據<sup>12</sup>」等。據此，本文認為「塔臺」可以說是機場的空中區域及跑道等場內區域的交通管制中心。

按前揭所示之相關法令及名詞定義，和軍用機場產生法律關係者有三：一、專供軍用航空器起降之機場(本文暫且稱之為「純軍用機場」)。二、軍用塔臺所轄之軍民合用機場。三、民用塔臺所轄之軍民合用機場。前兩者合稱「軍用機場」，其管理法制為本文所探討之中心；另後兩者合稱「軍民合用機

10 王駿豪，「軍用機場周遭民事服務之研究：以陸軍新社基地為例」，東海大學公共事務碩士專班碩士論文，2017年6月，頁15。

11 國防部陸軍總司令部，道路與機場教範，同註5，頁10-7。

12 空軍總司令部，空軍基地勤務教則(臺北：空軍總司令部，中華民國85年4月13日週策字第1488號令頒，1996年4月13日)，頁225至226。

場」，其規定似應參考民用航空法及相關子法，及「民用航空局使用空軍基地協議書」分析，惟該協議書似未全面公開，本文僅能就已查悉之資料進行研究。

現行民用航空站，部分係純民用機場，其餘部分係軍用機場與民用航空共用(如圖一)<sup>13</sup>；又軍用機場除前述與民用航空共用外，餘係純為軍事用途。綜上，本節參考政府公開資訊及相關論文，茲就「純軍用機場」(按陸、海、空三軍的順序)及「軍民合用機場」等加以分類並稍作說明。

## 二、純軍用機場

本項所謂「純軍用機場」，乃是研討「專供軍用航空器起降之機場」，承前所述，按陸、海、空軍之順序論述如後，並將討論重點置於空軍所屬之機場部分。

### (一)陸軍

國軍依法公告指定之所屬機場，陸軍計有桃園龍潭基地、臺中新社基地及臺南歸仁基地等3處<sup>14</sup>，亦即陸軍航空第六0一旅、六0二旅、陸軍飛行訓練指揮部，納有阿帕契



圖一 我國航空站分布圖

(資料來源：交通部民用航空局)

「AH-64」直升機等<sup>15</sup>。

### (二)海軍

國軍依法公告指定之所屬機場，海軍原僅有桃園基地乙處<sup>16</sup>，即海軍航空指揮部，民國102年1月11日奉國防部核定海軍航空指揮部定翼機移編第六混合聯隊(原空軍第四三九混合聯隊)，調整為海軍反潛航空大隊<sup>17</sup>，配置反潛直昇機等。現人員與裝備均已南遷左營基地，稱為左營機場<sup>18</sup>。

13 參考《交通部民用航空局首頁／航空站及飛行場／航空站簡介／航空站分佈圖》，〈<https://www.caa.gov.tw/big5/content/index.asp?sno=256>〉，(檢索日期：2018年8月14日)。

14 王駿豪，同註10，頁7。

15 參考資料：「賞機團重創飛行幹部不排除特戰將領重掌陸航」，〈<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/871009>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。「不想復職又不能退休，阿帕契事件飛官去留成僵局」，〈<https://www.thenewslens.com/article/80651>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。

16 王駿豪，同註10，頁7。

17 參考《海軍司令部首頁／關於海軍／海軍夥伴／海軍艦隊指揮部／單位介紹／本部部徽及沿革》，〈[https://navy.mnd.gov.tw/AboutUs/Partner\\_Info.aspx?ID=30167&AID=30384](https://navy.mnd.gov.tw/AboutUs/Partner_Info.aspx?ID=30167&AID=30384)〉，(檢索日期：2018年6月3日)。  
《海軍司令部首頁／關於海軍／海軍夥伴／海軍艦隊指揮部／艦隊夥伴／海軍反潛航空大隊》，〈[https://navy.mnd.gov.tw/AboutUs/Partner\\_Info.aspx?ID=30029&AID=30057](https://navy.mnd.gov.tw/AboutUs/Partner_Info.aspx?ID=30029&AID=30057)〉，(檢索日期：2018年8月8日)。

18 國防部海軍司令部，海軍左營機場作業手冊(臺北：國防部海軍司令部，中華民國103年4月16日國海戰訓字第1030000602號令頒，第2版，2014年9月30日)，頁1-1。

### (三)空軍

空軍的部分可謂是本文所欲討論之核心部分，不僅其軍用飛機為國軍最主要之空中戰力，其軍用機場亦與國人較有多方接觸及互動。

空軍則有新竹基地、岡山基地、屏東基地、花蓮佳山基地、臺東志航基地等5處<sup>19</sup>，即空軍第二戰術戰鬥機聯隊(原「空軍第四九九戰術戰鬥機聯隊」)<sup>20</sup>、空軍軍官學校<sup>21</sup>、空軍第六混合聯隊(原「空軍第四三九混合聯隊」)<sup>22</sup>、空軍教育訓練暨準則發展指揮部<sup>23</sup>、空軍第七飛行訓練聯隊(原「空軍第七三七戰術戰鬥機聯隊」)<sup>24</sup>。

新竹、岡山及屏東位於臺灣西部地區，其中屏東機場為全臺佔地最大的軍用機場，且是空軍運輸部隊的大本營<sup>25</sup>。佳山、志航位於東部地區，作為我軍空防的最後一道防線，民國105年國軍年度重大演訓「漢光32

號」演習首日，演練科目以「戰力保存」為主模擬西部各機場遭到空襲，空軍各基地戰機緊急起飛，疏散到東部的佳山及志航基地保存戰力<sup>26</sup>。其中，佳山基地為國軍防禦臺灣的重要工程。此計畫主要是為了中共武力犯台預作綢繆，而將空軍國防東移的政策。透過開鑿山洞隱蔽精密戰鬥機，達到「保存戰力於地下，發揮戰力於空中」的「國軍戰力地下化」計畫預期效果<sup>27</sup>。可以想見其支援西部作戰之重要性。

### 三、軍民合用機場

參考陸方解釋，軍民合用機場為「平時以民航運輸為主，兼具軍方飛行訓練之用，戰時即為軍用」<sup>28</sup>。本項即討論軍民合用機場(分為軍用塔臺所轄及民用塔臺所轄)，茲分述如後。

#### (一)軍民合用機場之由來

自二次大戰日本戰敗後，臺灣地區諸軍

19 王駿豪，同註10，頁7。

20 參考《空軍司令部首頁／空軍單位／作戰聯隊／空軍第二戰術戰鬥機聯隊／二聯隊沿革》，〈<http://air.mnd.gov.tw/Webpage.aspx?entry=294&ref=851>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。

21 參考《空軍首頁／空軍夥伴／軍事院校／空軍軍官學校／官校沿革》，〈<http://air.mnd.gov.tw/Webpage.aspx?entry=280&ref=836>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。

22 參考《空軍司令部首頁／空軍單位／作戰聯隊／空軍第六混合聯隊／六聯隊沿革》，〈<http://air.mnd.gov.tw/Webpage.aspx?entry=284&ref=855>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。

23 參考《空軍司令部首頁／空軍單位／指揮部／空軍教育訓練暨準則發展指揮部／教準部沿革》，〈<http://air.mnd.gov.tw/Webpage.aspx?entry=279&ref=803>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。

24 參考《空軍司令部首頁／空軍單位／作戰聯隊／空軍第七飛行訓練聯隊／七聯隊沿革》，〈<http://air.mnd.gov.tw/Webpage.aspx?entry=286&ref=856>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。

25 陳文樹，「屏東空軍基地和民用機場的沿革變遷」，屏東論壇，2011年12月，頁141、146。

26 參考「漢光32號演習首日 佳山、志航基地『大塞機』」，〈<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1803035>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。

27 蔡仁翔，「國家政策下的花蓮機場治理(1915-2016)」，國立高雄師範大學地理學系碩士論文，2017年2月，頁76。

28 尤洋、敬紅、夏青、田志仁、李曼，「軍民合用機場飛機噪聲預測與監測中的技術問題和建議」，環境影響評價，第39卷第3期，2017年5月，頁52。



用機場由國軍接收，後因時空因素，部分改作他用，部分基地因佔地面積廣闊、位置適宜，陸續予以重建及增建，重新規劃為空軍基地。近來因政府擴大民航運輸，交通部民用航空局於全臺多設立航空站，惟因面臨民用航空需求，部分基地開放機場一部分闢建民航專區，同時另闢民航專區聯外道路與民航候機室，以方便民航旅客進出<sup>29</sup>。參考交通部民用航空局網站，軍民合用機場計有臺北松山機場、臺中清泉崗機場、嘉義水上機場、臺南機場、花蓮機場及澎湖馬公機場等6處<sup>30</sup>，即空軍松山基地指揮部<sup>31</sup>、空軍第三戰術戰鬥機聯隊(原「空軍第四二七戰術戰鬥機聯隊」)<sup>32</sup>、空軍第四戰術戰鬥機聯隊(原「空軍第四五五戰術戰鬥機聯隊」)<sup>33</sup>、空軍第一戰術戰鬥機聯隊(原「空軍第四四三戰術戰鬥機聯隊」)<sup>34</sup>、空軍第五戰術混合聯隊(原「空軍第四〇一戰術混合聯隊」)<sup>35</sup>、馬公基地勤務隊等。除馬公基地指揮部駐地位於臺灣海峽

中間的澎湖群島，為臺灣地區面對中共第一道空中防線外，其餘基地多在西部大城市附近(臺北、臺中、臺南等地)，堪稱我國空防重點單位亦不為過。

由於臺島地區地狹人稠，興建機場困難許多，因此最便捷的方式即為利用現成的軍用機場轉為軍民合用機場。然而，軍機與民航機在同一機場起降，增加相撞的風險，且跑道的共用亦影響軍機戰演訓及民航班機航務<sup>36</sup>。因此，飛航安全、機場安全及風險管理不僅為全體機場之管理核心事項，更為軍民合用機場之重點管理核心事務。

### (二)軍民合用機場之分類

承上，軍民合用機場計有6處，然何為「軍用塔臺所轄」？何為「民用塔臺所轄」？按噪音管制法第15條所授權訂定之「噪音管制法施行細則」第11條規定：「本法第十五條第二項之軍用塔臺所轄軍民合用機場航空噪音改善計畫及本法第十七條之專

29 陳文樹，註25，頁145。

30 參考《交通部民用航空局首頁／航空站及飛行場／航空站簡介／航空站分佈圖》，〈<https://www.caa.gov.tw/big5/content/index.asp?sno=256>〉，檢索日期：2018年6月3日。

31 參考《空軍司令部首頁／空軍單位／作戰聯隊／空軍松山基地指揮部／松指部沿革》，〈<http://air.mnd.gov.tw/Webpage.aspx?entry=285&ref=849>〉，檢索日期：2018年6月3日。

32 參考《空軍司令部首頁／空軍單位／作戰聯隊／空軍第三戰術戰鬥機聯隊／三聯隊沿革》，〈<http://air.mnd.gov.tw/Webpage.aspx?entry=281&ref=852>〉，檢索日期：2018年6月3日。

33 參考《空軍司令部首頁／空軍單位／作戰聯隊／空軍第四戰術戰鬥機聯隊／四聯隊沿革》，〈<http://air.mnd.gov.tw/Webpage.aspx?entry=282&ref=853>〉，檢索日期：2018年6月3日。

34 參考《空軍司令部首頁／空軍單位／作戰聯隊／空軍第一戰術戰鬥機聯隊／一聯隊沿革》，〈<http://air.mnd.gov.tw/Webpage.aspx?entry=683&ref=850>〉，檢索日期：2018年6月3日。

35 參考《空軍司令部首頁／空軍單位／作戰聯隊／空軍第五戰術混合聯隊／五聯隊沿革》，〈<http://air.mnd.gov.tw/Webpage.aspx?entry=283&ref=854>〉，檢索日期：2018年6月3日。

36 邢志文，「國防安全與觀光產業協調發展之研究－以花蓮軍民合用機場為例」，國立東華大學公共行政研究所碩士論文，2006年6月，頁25。

供軍用航空器起降航空站之航空噪音改善計畫，在不影響國防、飛航安全或涉及國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密之事項或限制、禁止公開之情形下，應包括下列事項：……四、所採取相關噪音防制措施內容說明。……前項第四款所採取之噪音防制措施，應包括下列事項：……三、學校、圖書館、醫療機構、公共設施、住戶設置防音設施之補助事項。……」，及「國軍所屬軍用機場航空噪音改善經費處理原則」第3點：「軍用機場之噪音改善經費(以下簡稱噪音改善費)，由國防部(以下簡稱本部)所屬之各軍司令部負責編列，並辦理噪音改善作業。各軍司令部辦理前項補助之對象及範圍，得自辦或委外辦理，但不得與地區民用航空站補助重複」等規定以觀，「軍用塔臺所轄之軍民合用機場」之改善經費由國防部辦理噪音補助作業，吾等似可從機場接受國防部補助之方式，來推斷何為軍用塔臺所轄之軍民合用機場。

參考「政府資訊開放平臺」有關「國軍所屬軍用機場航空噪音改善經費執行情形」<sup>37</sup>，「106年機場噪音補助」中明定國防部依

「國軍所屬軍用機場航空噪音改善經費處理原則」，自100年起由該部自行辦理噪音補助作業外，其第三點「年度辦理12座機場噪音補助作業，計空軍新竹、岡山、台東、屏東、陸軍桃園龍潭、台中新社、台南歸仁等7座軍用機場及『台中清泉崗、嘉義、台南、花蓮及澎湖馬公等5座軍民合用機場』」。另參考空軍司令部政府資訊公開部分，「空軍106年航空噪音改善執行成效表」內<sup>38</sup>，「軍民合用機場」亦為「臺南、臺中、嘉義、花蓮及馬公」等5座。綜上據以論斷，該5座軍民合用機場既由國防部補助，則似屬於「軍用塔臺所轄之軍民合用機場」為有理(惟實際情形仍應按民用航空局與空軍司令部之協議為是)，餘之松山機場非由國防部補助，則為「民用塔臺所轄之軍民合用機場」。

## 機場性質之法律地位差異

總統蔡英文於民國106年12月1日親赴空軍屏東基地舉行「P-3C型機成軍暨S-2T型機除役及飛行部隊番號更銜」典禮<sup>39</sup>，除將空軍部分聯隊番號更正外，並將原於屏東基地服役之P-3C型機進行除役典禮，由S-2T型機成

37 參考《政府資料開放平臺》，「國軍所屬軍用機場航空噪音改善經費執行情形」，〈<https://data.gov.tw/dataset/20483>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。

38 參考《空軍司令部首頁／為民服務／政府資訊公開／支付或接受之補助》，〈<https://air.mnd.gov.tw/Webpage.aspx?entry=553&ref=563>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。

39 參考資料：國防部發布新聞稿，說明空軍今日舉行「P-3C型機成軍暨S-2T型機除役及飛行部隊番號更銜」典禮(106年12月1日)，〈<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=74884&title=%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%B6%88%E6%81%AF&SelectStyle=%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。「蔡英文主持空軍換番號為哪樁？七將軍列陣展效忠？」，〈<https://www.udn.com/news/story/10930/2849448>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。「不用三碼數字空軍戰機聯隊下用更名」，〈<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1155273>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。

軍，接替全天候反潛及偵巡任務。

由於空軍部分單位番號調整，且「軍用塔臺所轄之軍民合用機場」及「民用塔臺所轄之軍民合用機場」之區分尚無明確依據或相關資料可稽。為本文研究之方便，且將「純供軍用航空器起降之機場」、「軍用塔臺所轄之軍民合用機場」等合併討論，茲調製「我國國軍所屬機場型態」表(如表一)。

國軍任務為建軍備戰，防衛國家安全。隨著政策透明化、軍隊國家化及國防法制化要求下，國軍軍事航空之各項作為，更應依法行政。與軍用航空發生法律關係之機場區分為「純軍用機場」、「軍用塔臺所轄之軍民合用機場」及「民用塔臺所轄之軍民合用機場」，茲擬先從「民用航空法」及「噪音管制法」<sup>40</sup>部分初步下手進行淺論，使讀者先就軍用機場之法律性質有所認知，俟續檢視軍用機場鄰近地區、內部區域等管理法制效力。

## 一、純軍用機場與軍民合用機場

先就「純軍用機場」及「軍民合用機場」進行討論。按有此區別及法效力實益之法律乃係民用航空法。

表一 我國國軍所屬機場型態

| 項次 | 軍種 | 單位               | 駐地    | 型態   | 備考                    |
|----|----|------------------|-------|------|-----------------------|
| 1  | 陸軍 | 航空第六〇一旅          | 桃園龍潭  | 純軍用  |                       |
| 2  |    | 航空第六〇二旅          | 臺中新社  | 純軍用  |                       |
| 3  |    | 飛行訓練指揮部          | 臺南歸仁  | 純軍用  |                       |
| 4  | 海軍 | 反潛航空大隊           | 高雄左營  | 純軍用  | 原「航空指揮部」              |
| 5  | 空軍 | 松山基地指揮部          | 臺北松山  | 軍民合用 |                       |
| 6  |    | 教育訓練暨準則發展指揮部     | 花蓮佳山  | 純軍用  |                       |
| 7  |    | 空軍軍官學校           | 高雄岡山  | 純軍用  |                       |
| 8  |    | 第一戰術戰鬥機聯隊        | 臺南    | 軍民合用 | 原「第四四三戰術戰鬥機聯隊」        |
| 9  |    | 第一戰術戰鬥機聯隊馬公基地勤務隊 | 澎湖馬公  | 軍民合用 | 原「第四四三戰術戰鬥機聯隊馬公基地勤務隊」 |
| 10 |    | 第二戰術戰鬥機聯隊        | 新竹    | 純軍用  | 原「第四九九戰術戰鬥機聯隊」        |
| 11 |    | 第三戰術戰鬥機聯隊        | 臺中清泉崗 | 軍民合用 | 原「第四二七戰術戰鬥機聯隊」        |
| 12 |    | 第四戰術戰鬥機聯隊        | 嘉義    | 軍民合用 | 原「第四五五戰術戰鬥機聯隊」        |
| 13 |    | 第五戰術混合聯隊         | 花蓮    | 軍民合用 | 原「第四〇一戰術混合聯隊」         |

40 參考資料：行政院環境保護署噪音管制資訊網／噪音管制／機場周圍地區航空噪音防制／一、航空噪音防制之沿革與現況／(二)本署現行航空噪音防制現況／2.機場周邊地區航空噪音防制，該署依據噪音管制法第16條第1項，於民國98年6月1日已公告指定18個機場應設置航空噪音自動監測設備，包括：台北松山機場、台灣桃園國際機場、海軍航空指揮部(桃園基地)、陸軍航空第六〇一旅(桃園龍潭基地)、空軍四九九聯隊(新竹機場)、空軍四二七聯隊(台中清泉崗機場)、陸軍航空第六〇二旅(臺中新社基地)、空軍四五五聯隊(嘉義水上機場)、空軍四四三聯隊(台南機場)、陸軍飛行訓練指揮部(臺南歸仁基地)、高雄小港機場、空軍官校(高雄岡山基地)、空軍四三九聯隊(屏東機場)、台東豐年機場、空軍七三七聯隊(台東志航基地)、空軍四〇一聯隊(花蓮機場)、澎湖馬公機場、金門尚義機場等18座機場，皆已完成設置噪音自動監測設備，且依規定案季向地方政府申報監測資料。〈<https://ncs.epa.gov.tw/noise/AA/A-03.htm>〉，(檢索日期：2018年6月3日)。

|    |    |          |      |     |                |
|----|----|----------|------|-----|----------------|
| 14 | 空軍 | 第六混合聯隊   | 屏東   | 純軍用 | 原「第四三九混合聯隊」    |
| 15 |    | 第七飛行訓練聯隊 | 臺東志航 | 純軍用 | 原「第七三七戰術戰鬥機聯隊」 |

(資料來源：本研究自行整理)

承前所述，由於臺灣地區地狹人稠，新建機場已屬難事，而民用航空蓬勃發展的狀況下，開放部分純軍用機場區域供民航使用已是趨勢。而隨之而來的民用航空法之法律效力自然成為研究之首要重點。按民用航空法適用於一般民用機場及軍民合用機場，至於純軍用機場則不受該法令限制<sup>41</sup>。以臺北松山機場為例，其屬軍民合用機場，若無人機侵入軍用航空站部分，軍方可稱該無人機符合「施放之有礙飛航安全物體」，得依該法第34條第6項取締之，同法第118條第1項第4款罰鍰之。無人機入侵軍用航空站範圍，卻以民用航空法約束之，就適用法律來論，法理上實屬薄弱，惟現無其他法律狀態下，尚有法可循(或謂僅能依該法規範之)；倘入侵純軍用機場，或在劃定並公告為重要軍事設施管制區之機場，有無國家安全法之適用，且有關軍民合用機場、軍用機場與重要軍事設施管制區之競合情形，尚有研究之空間。

另查民用航空法第41條第1項規定：「為維護飛航安全，航空器飛航時，應遵照一般飛航、目視飛航及儀器飛航之管制，並接受飛航管制機構之指示」，惟該法係規範民用航空，若在民用塔臺所轄之軍民合用機場，

軍機之起降依該協議書，亦由民航塔臺管制，是否妥當？又「協議書是國家、政府、企業、團體或個人就某一具體問題，在法律沒有明確律定，或是有爭議時，彼此經過充分協商，取得一致意見後，所簽訂具有經濟或其他關係的契約」<sup>42</sup>，若無法律明確授權，或軍方簽訂協議書時，無軍中法務人員從旁協助審查，在法制層面之運作，軍方可能稍有不足。在此一前提下，純軍用機場之管理法制之建置，軍民合用機場軍方與民航之協議運作，應為迫在眉睫之問題。

## 二、軍用塔臺所轄之軍民合用機場與民用塔臺所轄之軍民合用機場

軍民合用機場分為「軍用塔臺所轄之軍民合用機場」及「民用塔臺所轄之軍民合用機場」。按有此區別及法效力實益之法律乃係噪音管制法及其施行細則。依噪音管制法第15條第1項、第2項及第17條等規定，對於「民用塔臺所轄之軍民合用機場」、「軍用塔臺所轄之軍民合用機場」及「專供軍用航空器起降之航空站」進行管制及改善。按噪音管制法施行細則第9條規定「民用塔臺所轄軍民合用機場」航空噪音改善計畫及應包括之內容，第10條規定該改善計畫經直轄市、縣(市)主管機關核定無法於其營運或管理範圍內改善航空噪音者，營運或管理機關(構)應自核定之日起180日內，依據噪音管制法第15條第1項訂定民用塔臺所轄軍民合用機場航空噪音補助計畫，送交直轄市、縣(市)主

41 楊政樺，民航法規(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2003年12月)，頁352。

42 國防部海軍司令部，海軍左營機場作業手冊，同註18，頁1-33。



冊(01102內部管理的範疇)規定：「軍中一切內部事務舉凡戰備、訓練、勤務、管教，以至食、衣、住、行、育、樂等包含在內部管理範疇」<sup>47</sup>，本段先行討論軍用機場是否屬於營區之一種，以鋪陳後續軍用機場管理之法律關係方面論述。

### 一、營區之定義

何為「營區」？營區，應該包括一定範圍之土地及其上之建築物等，國軍軍語辭典則定義為「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」<sup>48</sup>。營區整建教範稱「營區整建」為「軍事機關、部隊、學校依戰備、教育、訓練…等需求，擬訂長期之整體，按此計畫逐步進行之土木建造工作」<sup>49</sup>。

有研究認為，營區係國軍部隊為因應各項軍事需要，平時劃分各區域屯兵進行戰備整備工作之一定範圍<sup>50</sup>，或是依其使用型態以軍事基地或是兵營作為概括性之解釋<sup>51</sup>。亦可泛指軍隊居住處所、因軍事任務、訓練或

管理所必要之活動區域，或專供軍隊後勤補給、武器研製或衛生福利需要之一切設施設備及場所總稱，且該區具有軍事人員生活、訓練、執行任務所應具備一定安全性與隱密性及功能性等特殊性質地點或區域，至於該地點或區域供軍隊使用時間久短與否，在所不問<sup>52</sup>。

另參考實務案例，檢索司法院法學系統有關「營區」之判決，臺灣高等法院102年度軍上易字第5號認為<sup>53</sup>：「…按陸海空軍刑法第76條第1項第8款規定：現役軍人在營區、艦艇或其他軍事處所、建築物所犯刑法之竊盜罪，依各該規定處罰。所謂『營區、艦艇或其他軍事處所、建築物』應係指部隊駐地之營區、所屬之艦艇或其他與軍事有關之處所、建築物…。是現役軍人須於營區、艦艇或其他軍事處所、建築物犯竊盜罪，軍事審判機關始可依該條款之規定加以審判處罰，如非在上開規定所指之營區等處之竊盜行為，軍事審判機關對之並無審判權。經查被告○○○行為時雖具現役軍人身分，惟其犯

47 國防部，國軍內部管理實務工作指導手冊(臺北：國防部，中華民國89年6月1日易日字第13800號令頒，2000年6月1日)，頁1-1。

48 國防部，國軍軍語辭典(臺北：國防部，中華民國92年修訂本，2003年)，頁8-32。

49 陸軍總司令部，營區整建教範(桃園：陸軍總司令部，中華民國79年6月30日烽勇字第2355號令頒，1990年6月30日)，頁1-1。

50 宋增祥，「營區設施維護更新機制之探討—以成功嶺營區整修建為例」，國立中興大學土木工程學系碩士論文，2014年8月，頁16。

51 林惠珍，「閒置軍事營區再利用策略之研究—以金門縣烈嶼鄉為例」，國立臺北科技大學建築系建築與都市設計碩士班碩士學位論文，2015年6月，頁43。

52 張煥熙、張哲愷、陳萬愷、黃培傑、彭驛詔，〈國防法制不確定法律概念具體化—以「營區」一語為中心〉，發表於「2017軍事法律之回顧與展望學術研討會」，臺北，國防大學法律系，2017年3月6日，頁192。

53 臺灣高等法院102年度軍上易字第5號判決參照。



罪行為地在國家安全局…之寢室內…，而依國家安全局組織法第2條之規定，國家安全局隸屬於國家安全會議，並非國防部所屬軍隊、機關與學校…國家安全局並非國防部列管之營區…」觀之，「營區」係「指部隊駐地之營區」，且屬於「國防部所屬軍隊、機關與學校」，雖非明確解釋，惟意義應已明瞭。

行政機關對於不確定法律概念的解釋、以及司法機關對行政法規審查，其重要前提在於正確地認識不確定法律概念。有學者認為行政機關必須動用其意志判斷，在法律所劃定的框架範圍內作出一個最合乎個案正義的選擇<sup>54</sup>。準此，本文似可就「營區」下達定義：「為一定範圍之土地及其所設建物，周圍設有攔阻設施分隔內部及外界區域，作為軍事設施或軍事駐地，且屬於國防部及所屬軍隊、機關與學校所有」。

### 二、營區之類型

軍事的內涵很廣，既涵蓋科目含義，又表達了事實性質的行為，與此同時，它還涵蓋多層級的特有關係<sup>55</sup>。討論軍事內涵的領域及分析各項軍事行為，也會包含法律的調整空間。在民主國家，政府各種權力在法律層級架構中，及法律範圍內的權利，以及實施軍事權力，均有賴法律明文規範或法律

授權。而「營區」既然係「為一定範圍之土地」，且作為「軍事設施」，其目的應建立在發生武裝衝突時之應變處理。營區不但為我國領土亦為國家財產，任何涉有營區管制之法規，其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<sup>56</sup>。參考學者研究，營區存在的類型主要有四<sup>57</sup>，本文截錄及整理如後：(1)作戰部署用：這類營區主要就是武裝衝突發生時，用於作戰及部署用，作為戰略指揮中心或戰術要點(如位於公館之空軍作戰指揮部)。(2)教育訓練用：這類營區主要作為軍人教育訓練時期的駐紮地或訓練機構所在地(如位於北投之政治作戰教育訓練中心)。(3)動員預備用：這類營區主要是因應動員作戰時，召集大批民間力量(如人力、物力)集結地，以及非第一線應用裝備平日存放的場所(如位於淡水之後備動員幹部訓練中心)。(4)政務辦公用：國防軍事單位仍有一些與其他部會幾無二致的政務工作(如政風、主計)，其辦公地點往往也以「營區」型態存在(如位於大直之國防部)。

「營區」有此四種類型，不論何種對於所屬人員既有現成內部管理，營區之設置也會衍生相鄰軍、民間一定程度的法律關係<sup>58</sup>，

54 美濃部達吉著，林紀東譯，法之本質(臺北：臺灣商務印書館股份有限公司，1998年3月)，第2版第3刷，頁43至44。

55 聶靜，「探究軍事法學的基本範疇與核心命題」，《法制博覽》，2015年06期，頁148頁。

56 蔣大偉，〈憲兵執行重要設施安全維護時應有之執行權限〉，發表於「新型態戰爭類型下憲兵平戰時期角色與功能學術研討會」，臺北，社團法人臺灣海洋事務策進會，2016年9月22日，頁23。

57 魏靜芬，「我國營區法制之初探」，軍法專刊，第62卷第6期，2016年12月，頁20。

其法律關係之行使實繫於營區之作爲。營區內之軍事主體若實施軍事行政行為，應有一定法律規範成爲其行為之依據，且其行為應認為具有一定法律效力。參考陸方學者見解認為，「軍事行政主體，是指根據法律規定有權行使軍事行政權的機關或組織。在我國(指中共)，軍事行政主體應包括軍事機關和享有軍事行政權的國家行政機關<sup>59</sup>」等語，可資佐參。

### 三、軍用機場之定位

承前段所述，我國軍用機場之定義「專供軍用航空器起降機場」及「軍用塔臺所轄軍民合用機場」兩種，由於軍用機場既有「營區」之性質，又同時負有原本「機場」之性質，兩種態樣融合在一區域，頗具特色，本項接著試圖就「專供軍用航空器起降機場」(本文稱之為「純軍用機場」)及「軍用塔臺所轄軍民合用機場」予以定位。

#### (一)純軍用機場

在「專供軍用航空器起降機場」方面，基地應依各型航空器全般戰略構想及情勢發展先期拓建，配合航空器轉場及兵力部署等運用，形成有利之態勢，並有效支援作戰<sup>60</sup>。至於機場區域可分為兩大部分：一為起

(降)落地帶，二為聯絡降落區與滑行道及停機坪，此外如夜航燈、各助航設備等亦統屬之。機場設施包含跑道系統、滑行道、清除區、道肩及場面整平區、停機坪(含機庫、堡)及加溫坪等<sup>61</sup>。此外，基地中除機場區域外，皆稱為設施區域。本文整理自教範中之陳列，計有修護區域、庫儲區域、補給設施及工廠設施、聯隊部(指揮部)、訓練地區、部隊營區、眷舍、招待所、俱樂部或康樂中心、福利中心、醫務所、航空器用油料儲存區及械彈區等<sup>62</sup>。

由於軍用航空器種類繁多，性能各有其異，其任務及活動有賴地面管理人員與飛行人員密切合作，始能維護地面飛機及空中航行安全。是故，空軍基地執行飛行管理業務人員，對航空器離(到)場簽證、放行、管制及各項機場設施檢查、飛航業務等工作應達一致標準及要求<sup>63</sup>，同時對機場道面檢查及安全措施等應達一致標準，機場為空軍戰力發揮泉源，須妥善維護場面設施完善，俾利發揮機場功能<sup>64</sup>。如此軍用機場之飛行管理方能得到一定程度之水準，軍用機場之戰力完成戰備整備之目的。

綜上，純軍用機場既屬於國防部及所

58 魏靜芬，同前註，頁23。

59 錢壽根、王繼、仰禮才主編，軍事行政法學(北京：國防大學出版社，2012年1月)，頁6。

60 國防部空軍司令部，空軍基地發展與設施工程教範(臺北：國防部空軍司令部，中華民國106年6月16日國空後設字第1060004214號令頒，2017年6月16日)，頁1-1。

61 國防部空軍司令部，空軍基地發展與設施工程教範，同前註，頁3-1。

62 本段整理自「設施區域」，國防部空軍司令部，空軍基地發展與設施工程教範，同註60，頁3-3至4。

63 國防部空軍司令部，空軍飛行管理勤務手冊(臺北：國防部，中華民國106年2月8日國空後設字第1060000842號令頒，第3版，2017年2月8日)，頁1-1。

64 國防部空軍司令部，空軍飛行管理勤務手冊，同前註，頁2-1。



屬司令部之下級單位，具有一定之範圍之土地及其建築物作為軍事設施，如停機坪、助航設備、隊部、眷舍、油料儲存區及械彈區等，並為陸、海、空軍三軍部隊之軍事駐地，運用於戰備整備之目的，應認為屬於「營區」法制型態之一環。

### (二)軍民合用機場

由於空軍為軍民合用機場態樣之軍種，本款以空軍為討論內容。

按民用航空法乃為保障飛航安全，健全民航制度，符合國際民用航空標準法則，以促進民用航空之發展。為規範民航部分，該法之效力不僅涵蓋民用機場，依法理亦應含括供民用航空器起降之軍民合用機場，是故軍民合用機場不僅有軍方規定，亦有民用航空法之適用。惟其內部之軍職人員、軍用航空器之管理又受空軍教範之拘束<sup>65</sup>，其法律定位有其特殊性。

以花蓮機場為例，該機場是一個軍民共用機場，民航部門從空軍那裡借了11.5公頃的土地用于商用。其主要設施包括一條南北方向長2.7公里的跑道，在東西方向還各有一條滑行道及40,248平方米的兩塊停泊區，可以停包括波音737、757、麥道82等各型飛機<sup>66</sup>。本人以為可以參考陸方資料，軍民合用機場使用情況為：「該機場的使用管理，原則上由機場產權單位負責，除了保證飛行跑道

等設施共用外，軍民航專用設施分開修建、自行管理。軍民合用機場大多是通過在軍用機場的基礎上改擴建來完成，工程建設由機場的民用建設方單獨完成<sup>67</sup>」。另參考臺南機場已公開之協議書內容規定，民用航空器之離、到場資料提供基地之塔臺，民航工作人員及車輛進出基地，需按軍方規定申請基地工作證及車輛通行證，並限於軍方指定之路線、時間及區域範圍內作業<sup>68</sup>，惟空軍司令部與民用航空局，為相互不隸屬之行政機關，應可適用行政程序法第19條第1項規定，基於法律上(例如本使用協議書規範，雙方長久實踐形成行政慣例，進而衍生之行政法上公營造物使用關係)或事實上公物設備、國有土地需求、行政措施之經濟、便宜與效率，或職務上之正當理由，於權限範圍內相互協助。綜上，本文以為在軍民合用機場之土地仍屬軍方所有，本文試圖大膽歸納，機場使用區域及產生之法律關係，似可分成三個部分討論，分述如後：

一、民航借用部分(如民用航空站所用區域，可簡稱為「民用部分」)：由民航管理單位依民用航空法及相關子法進行管理。

二、合用部分(如跑道及航空器起降等相關設施)：由民航與軍方協調權責，並同時適用民用航空法、相關子法與軍方規定進行管理。

65 如「空軍搜救教範」、「空軍內部管理工作指導手冊」、「空軍飛行及地面安全教範」等。

66 邢志文，同註36，頁25。

67 尤洋、敬紅、夏青、田志仁、李曼，同註28，頁55。

68 本段整理自行政院飛航安全委員會，「GE543飛航事故調查事實資料分組報告」／場站分組／ASC-AFR-03-10-002，2003年10月，頁24。

三、其餘部分(如軍用辦公處所、軍用庫房、軍事管制區等)：由軍方依軍方規定管理。

「民航借用部分」與「其餘部分」劃分之界限為何？由於航空站可說是機場的中心，供旅客上下客機之地，其中分為辦公作業區、服務作業區及候機室三大部分，供出入境旅客辦理證照查驗、通關及行李託運與提取事宜<sup>69</sup>。此外，航空站系統組成主要可分為空側與陸側兩部分，航站大廈登機門為兩者的界面，其中空側包括停機坪及登機門地區、滑行道系統、等候區、跑道及航空站空域等；陸側則包括航站大廈及航空站停車場及聯外運輸系統等<sup>70</sup>。純軍用機場之區域、跑道、航空站及設備、建物等，均由軍方管理，故純軍用機場應肯認為「營區」型態無誤；惟在軍民合機場部分，劃分供民航使用部分似不應構成營區以外，其餘區域應仍為「營區」之一部。本文認為可按「登機門為空側與陸側兩者的界面」之例，以登機門作為分隔，登機門以外之機場區域為營區之範圍，而登機門以內之航站大廈為民航使用部分，應為合理。

「合用部分」之「塔臺」為機場之管制中心，亦或可以說是機場的「神經中樞」。因此修護區域可謂是機場之重點，因為塔臺位屬本區，在正常天氣下，從塔臺可以清

楚看到全場之航空器動態，包括跑道、滑行道、及接近機場附近空間之活動。故不准修建阻礙塔臺視線之建築物。在塔臺最上層觀測區，四周應裝置玻璃，以利視線觀測<sup>71</sup>。軍民合用機場之塔臺屬性分為軍用塔臺及民用塔臺，該機場若為民用塔臺所轄，該機場之軍、民用航空器應歸民航管制，且機場合用部分為民航所管制，似乎民用塔臺所轄之軍民合用機場應非屬於一般之所稱營區，其法律性質尚有研究之空間，或可另別名為「類營區」或「準營區」之法律關係(惟細部區分，軍用辦公處所、眷舍等「其餘部分」應屬於「營區」之一種)。

惟查，僅因為塔臺之屬性不同而影響「合用部分」之法律性質，似有未洽，若以陸海空軍刑法第76條第1項第8款之「營區竊盜罪」<sup>72</sup>而言，例如一名現役軍人於「軍用塔臺所轄之軍民合用機場」之共用區域進行竊盜，結果卻與同樣發生竊盜行為，惟行為地乃「民用塔臺所轄之軍民合用機場」之共用區域之行為結果評價有所不同，殊難想像。本文以為，就法秩序之整體精神維護而言，「合用部分」之法律性質及適用之法律關係應一致，較有助於機場管理。因此，除民航借用部分外，其餘部分及合用部分(不論是「民用塔臺所轄」或「軍用塔臺所轄」之軍民合用機場)既為一定範圍之土地及建物，有

69 蔡墩銘，交通與法律(臺北：翰蘆圖書出版有限公司，2010年10月)，頁409。

70 張有恆，同註3，頁293。

71 本段整理自「設施區域」，國防部空軍司令部，空軍基地發展與設施工程教範，同註60，頁3-3。

72 「現役軍人犯刑法下列之罪者，除本法另有規定外，依各該規定處罰：……八、在營區、艦艇或其他軍事處所、建築物所犯之竊盜罪。……」。

一定攔阻設施(如圍牆、大門、登機門)作為分隔內部範圍與機場鄰近地區(含民航借用部分)，作為軍用航空之用途且為國防部所屬單位，應肯認均為「營區」之一種(可能為「作戰部署用」類型)，較為妥適。至於民航借用部分即不屬於「營區」。

本文試圖以GOOGLE地圖所查得之臺中機場空拍圖(如圖二)<sup>73</sup>作為範例，並結合相關後製，約略、大概描繪區域之部分，以分析其法律性質：

一、民用部分：開放供民航使用區域、土地等，應非屬營區。

二、合用部分：縱使有供民航使用，惟作為一定範圍之軍用土地、設施等，應屬於營區。

三、其餘部分：作為一定範圍之軍用土地、設施等，應屬於營區。



圖二 臺中機場鳥瞰暨使用區域分布概圖  
(資料來源：GOOGLE地圖及本文自製)

承上，本文以為「合用部分」與「其餘部分」均應有營區管理法制之規範，僅係在民用塔臺所轄之軍民合用機場，「合用部分」由民航單位管理；反之則為軍用塔臺所轄之軍民合用機場，由軍方管理。

本文歸納上述「型態」及「法律關係」，略製簡表如下：

表二 我國國軍所屬機場型態及法律關係

| 項次 | 機場型態                  | 性質              | 適用法律               | 備考                                       |
|----|-----------------------|-----------------|--------------------|------------------------------------------|
| 1  | 純軍用機場                 | 營區              | 營區法制，惟尚缺「營區專法」     | 應有「軍用航空法」之制定必要性                          |
| 2  | 軍民合用機場<br>(依機場管理區域劃分) | 民航借用部分：<br>非屬營區 | 民用航空法及相關子法         | 軍民航之間權利義務關係，依使用協議書規範                     |
|    |                       | 合用部分            | 民用航空法及相關子法<br>營區法制 |                                          |
|    |                       | 其餘部分            | 營區法制               |                                          |
| 3  | 軍民合用機場<br>(依塔臺航管權限劃分) | 軍用塔臺所轄          | 噪音管制法<br>(噪音補助)    | 以「國軍所屬機場航空噪音改善經費處理原則」作為判斷依據，然其區分實仍有研究之空間 |
|    |                       | 民用塔臺所轄          |                    |                                          |

(資料來源：本研究自行整理)

73 參考GOOGLE地圖，臺中航空站，網址：<<https://www.google.com.tw/maps/place/%E5%8F%B0%E4%B8%AD%E8%88%AA%E7%A9%BA%E7%AB%99/@24.2669395,120.6223091,7057m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x346914127ada3757:0xce2f5dfa41412323!8m2!3d24.255261!4d120.6004187?hl=zh-TW>>，檢索日期：2018年5月27日。

## 結 論

機場為國家的門面，現代化的設備、高水準的服務、科學化的管理等，均可謂是機場的特色，而軍用機場亦不非屬於其內。國軍機場分屬於陸、海、空三軍指揮及管理，而空軍機場原本僅應供軍用航空使用，惟因國家土地運用及政策現實考量，在興建新型民用機場已非易事之前題下，空軍部分機場面臨開放基地以提供民用航空使用之實務狀況，使得空軍機場原本應為「純軍事用途」外，另增加「供民航使用」之用途。就現行法制面，「民用航空法」及相關子法、「民用航空局使用空軍基地協議書」等，應僅能規範(或是雙方協議)到「民用航空」部分，似難就「軍用機場」有關「營區」之性質有所規範(純軍用機場法制面部分更顯不足)。是故，有關軍用機場之管理仍應回歸到國軍，尤其是空軍頒布之教範、手冊及計畫等論之。惟前揭之規範均應屬於機關內部所頒定之「行政規則」，尚難有對外之法效力，因此，軍用機場若發生與非軍人、非國軍所屬單位之糾紛時，礙難僅依軍方之內規處理。

由於軍用機場係一特別單位，特性係其乃兼具「機場」與「營區」。雖然主要係供軍用航空事業所用，具有顯著之機場性質，然總歸國軍營區之一部分，應與其他營區之

管理方式類同，是故有關門禁、營區周遭及人員管理部分，宜按營區管理等內部規定辦理，惟限制人民權利及增加人民義務者，如營區外圍有危害飛航因素之限制、營區出入之管控、營區內部人、物之強制力及懲罰(處)等，亦有法律授權之必要性，俾符法治國依法行政之原則。管理法制涉及國防安全、軍隊紀律、戰備整備及領導統御。保護軍事安全即是保護國家安全，因此，應以指揮鏈結為核心依法為設置管制措施<sup>74</sup>。

此外，飛航安全係航空之核心要素之一，是軍方、民航業者與政府都不可鬆懈的任務，應加強人員對於風險管理的訓練、風險管理的宣教及風險管理概念，以預防飛安危機事件的發生。參考「『風險』一般指對某事件未來結果的預期，存在不確定因素的可能。而風險造成的後果可以是無損失或損失，但是經由適當的風險管理，風險除了可能造成無損失或損失外，也可能有獲利機會。不論個人、企業或政府……都必須審慎評估，且做好風險管理<sup>75</sup>」乙節，可謂是為風險下了一個很好的註腳，總之，在各種不確定的狀況下，應藉由管理單位運用妥適的管理，將危機化為轉機，以將危險因子降至最低，消弭災害於無形。

由於國軍所定義之軍用機場僅謂「專供軍用航空器起降機場及軍用塔臺所轄軍民合用機場」兩種，專供軍用航空器起降機場

74 田力品，「美軍營區管理法制架構中指揮官固有權力」，軍法專刊，第63卷第6期，2017年12月，頁41。

75 邱瀚逸，「失事機搶救演練風險管理—以臺南機場為例」，南臺科技大學高階主管企管碩士班碩士學位論文，2015年1月，頁4。



自屬營區無虞。惟「民用塔臺所轄之軍民合用機場」與「軍用塔臺所轄之軍民合用機場」，其法制之區別及應有之管理為何？似無相關論證或說明。按噪音管制法區分為「軍用塔臺所轄」及「民用塔臺所轄」之立法理由，查無相關紀錄，是否有區分之實益亦無相關討論，其區分所造成之法令適用不同狀況下，更顯管理之複雜。本文以為，無分「軍用塔臺所轄」或「民用塔臺所轄」之軍民合用機場，同為軍民合用機場，是否統一責由軍方進行管理即可。此外，細分機場區域，其中之「民用部分」應非屬營區，「合用部分」及「其餘部分」作為一定範圍之軍用土地、設施等，均應屬於營區，僅係「合用部分」不僅同於「民用部分」應受到民用航空法及相關子法之規範外，另與「其餘部分」同受到「營區法制」之規範為是，至於營區法制之實質內涵與建構，則待進一步實證研析與發展，則其法律關係可更簡潔明確，以符實際運作。

綜上所述，設若軍用機場在管理單位及管理權責統一的前題下，考量需要及性質下制定專法，其內容符合實務要求，可以說是機場安全維護得宜及得到滿足之最佳結果。

## 參考文獻

### 專書

- 一、賀富永，航空法學(北京：國防工業出版社，2008年7月)
- 二、張有恆，運輸管理(臺北：華泰文化事業股份有限公司，2008年9月)，第3版
- 三、國防部陸軍總司令部，道路與機場教範

(桃園：國防部陸軍總司令部，中華民國92年10月16日鄧仁字第0920001522號令頒，下冊，2003年10月16日)

- 四、張家祝，中、英、加、日、澳、紐民航政策與飛安監理制度(臺北：財團法人孫運璿學術基金會，2001年3月)
- 五、空軍總司令部，空軍基地勤務教則(臺北：空軍總司令部，中華民國85年4月13日週策字第1488號令頒，1996年4月13日)
- 六、國防部海軍司令部，海軍左營機場作業手冊(臺北：國防部海軍司令部，中華民國103年4月16日國海戰訓字第1030000602號令頒，第2版，2014年9月30日)
- 七、楊政樺，民航法規(臺北：揚智文化事業股份有限公司，2003年12月)
- 八、國防部，國軍內部管理實務工作指導手冊(臺北：國防部，中華民國89年6月1日易日字第13800號令頒，2000年6月1日)
- 九、國防部，國軍軍語辭典(臺北：國防部，中華民國92年修訂本，2003年)
- 十、陸軍總司令部，營區整建教範(桃園：陸軍總司令部，中華民國79年6月30日烽勇字第2355號令頒，1990年6月30日)
- 十一、錢壽根、王繼、仰禮才主編，軍事行政法學(北京：國防大學出版社，2012年1月)
- 十二、國防部空軍司令部，空軍基地發展與設施工程教範(臺北：國防部空軍司令部，中華民國106年6月16日國空後設字第1060004214號令頒，2017年6月16日)

日)

十三、國防部空軍司令部，空軍飛行管理勤務手冊(臺北：國防部，中華民國106年2月8日國空後設字第1060000842號令頒，第3版，2017年2月8日)

十四、蔡墩銘，交通與法律(臺北：翰蘆圖書出版有限公司，2010年10月)

#### 專書譯著

一、美濃部達吉著，林紀東譯，法之本質(臺北：臺灣商務印書館股份有限公司，1998年3月)，第2版第3刷

#### 期刊論文

一、尤洋、敬紅、夏青、田志仁、李曼，「軍民合用機場飛機噪聲預測與監測中的技術問題和建議」，環境影響評價，第39卷第3期，2017年5月頁52至55。

二、田力品，「美軍營區管理法制架構中指揮官固有權力」，軍法專刊，第63卷第6期，2017年12月，頁39至58。

三、魏靜芬，「我國營區法制之初探」，軍法專刊，第62卷第6期，2016年12月頁17至29。

四、聶靜，「探究軍事法學的基本範疇與核心命題」，《法制博覽》，2015年06期頁148至149。

五、陳文樹，「屏東空軍基地和民用機場的沿革變遷」，屏東論壇，2011年12月

#### 學位論文

一、曾明清，「購屋與居住意願受鄰避設施影響之研究－以新竹市為例」，國立清華大學環境與文化資源學系社區

與社會學習領域碩士在職專班碩士論文，2017年8月。

二、王駿豪，「軍用機場周遭民事服務之研究：以陸軍新社基地為例」，東海大學公共事務碩士專班碩士論文，2017年6月。

三、蔡仁翔，「國家政策下的花蓮機場治理(1915-2016)」，國立高雄師範大學地理學系碩士論文，2017年2月。

四、邢志文，「國防安全與觀光產業協調發展之研究－以花蓮軍民合用機場為例」，國立東華大學公共行政研究所碩士論文，2006年6月。

五、宋增祥，「營區設施維護更新機制之探討－以成功嶺營區整修建為例」，國立中興大學土木工程學系碩士論文，2014年8月。

六、林惠珍，「閒置軍事營區再利用策略之研究－以金門縣烈嶼鄉為例」，國立臺北科技大學建築系建築與都市設計碩士班碩士學位論文，2015年6月。

七、邱瀚逸，「失事機搶救演練風險管理－以臺南機場為例」，南臺科技大學高階主管企管碩士班碩士學位論文，2015年1月。

#### 研討會論文

一、張煥熙、張哲愷、陳萬愷、黃培傑、彭驛詔，2017/3/6。〈國防法制不確定法律概念具體化－以「營區」一語為中心〉，「2017軍事法律之回顧與展望學術」研討會，臺北：國防大學法律系，頁183至196。



- 二、蔣大偉，2016/9/22。〈憲兵執行重要設施安全維護時應有之執行權限〉，「新型態戰爭類型下憲兵平戰時期角色與功能學術」研討會，臺北：社團法人臺灣海洋事務策進會，頁1至32。

### 網際網路

- 一、法務部，《全國法規資料庫》，<<https://law.moj.gov.tw/>>。
- 二、行政院飛航安全委員會，<[https://www.asc.gov.tw/main\\_ch/index.aspx](https://www.asc.gov.tw/main_ch/index.aspx)>。
- 三、交通部民用航空局，<<https://www.caa.gov.tw/big5/content/index.asp?sno=256>>。
- 四、國防部，《國防法規資料庫》，<<http://law.mnd.gov.tw/Fn/ONews.asp>>。
- 五、國防部空軍司令部，<<https://air.mnd.gov.tw/>>。
- 六、國防部海軍司令部，<<https://navy.mnd.gov.tw/>>。
- 七、GOOGLE地圖，「臺中航空站」，<<https://www.google.com.tw/maps/place/%E5%8F%B0%E4%B8%AD%E8%88%A%E7%A9%BA%E7%AB%99/@24.2669395,120.6223091,7057m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x346914127ada3757:0xce2f5dfa41412323!8m2!3d24.255261!4d120.6004187?hl=zh-TW>>。

### 作者簡介

林暉皓少校，國防大學管理學院法研究所畢業，曾服務於軍事監獄、軍事法院暨檢察署、軍種司令部法律事務組，現為國防部空軍司令部法制官。



T-34教練機(照片提供：張家維)