

論關鍵基礎設施防護人力之動員機制：以軍事勤務隊為例

李彥璋*

國防大學法律學系

論文編號:NM-45-01-04

DOI:10.29496/JNDM.202511_46(2).0001

來稿 2024 年 2 月 2 日→第一次修訂 2024 年 3 月 8 日→同意刊登 2024 年 3 月 12 日

摘要

近年來全球政經情勢驟變，俄羅斯、中國大陸等威權主義國家，頻仍以軍力、政經等單邊手段，企圖挑戰既有國際秩序，造成區域衝突變局，衝擊全球地緣穩定。我國面對戰爭最弱的並非軍事對抗能力，而是能源、產業等關鍵基礎設施防護機制，一旦被毀壞即可能造成嚴重癱瘓，故如何規劃並採取更加迅速的應對措施，實屬刻不容緩之事。

因應全民國防，關鍵基礎設施防護人力如何規劃及配置，使用機關如何請求調派軍事勤務隊支援，及如何劃分權責等事項，將軍事勤務隊納入整體安全防護之一環，適時協助緊急應變，誠有必要性。故本文從我國現行法制面的角度，就人力動員的現況提出分析，期使我國關鍵基礎設施防護制度，能更臻周延化及制度化。

關鍵詞：關鍵基礎設施、關鍵基礎設施防護、軍事勤務隊、行政協助

* 聯絡作者：李彥璋 email: allex0624@hotmail.com

國防大學管理學院法律學系上校副教授，國立臺灣師範大學政治學系博士。本文初稿首次發表於中華民國土安全研究協會所主辦之「第十九屆恐怖主義與非傳統安全學術研討會」；惟涉及軍事專業部分，多方請益始構思成稿，若有疏漏之處，尚祈各方指導。作者誠摯感謝與談人及兩位匿名審查委員給予本文的指導與建議，惟一切文責仍由作者本人承擔。

Discussing the Mobilization Mechanism of Critical Infrastructure Protection Manpower: Taking the Military Service Corps as an Example

Lee, Yen-Chang*

Department of Law Management, National Defense University, *Taiwan, R.O.C.*

Abstract

In recent years, the global political and economic situation has changed dramatically. Authoritarian countries such as Russia and mainland China have frequently used military, political, economic, and other unilateral means to challenge the existing international order, causing changes in regional conflicts and impacting global geo-stability. In the face of war, our country's weakest factor is not its military confrontation capability, but the protection mechanism of critical infrastructure, such as energy and industry. Once destroyed, it may cause serious paralysis. Therefore, how to plan and take more rapid response measures is an urgent matter.

In response to the national defense of the people, how to plan and allocate critical infrastructure protection manpower, how the user agency requests the deployment of military service teams for support, and how to divide powers and responsibilities, etc., including military service teams as part of the overall security protection, promptly assist in emergency response, and sincerely. Therefore, this article analyzes the current situation of manpower mobilization from the perspective of our country's current legal system. Hoping to make my country's critical infrastructure protection system more comprehensive and institutionalized.

Keywords: Critical Infrastructure, Critical Infrastructure Protection, Military Service Corps, Administrative Assistance

* Corresponding Author: email: allex0624@hotmail.com

一、前言

近年來全球政經情勢驟變，俄羅斯、中國大陸等威權主義國家，頻仍以軍力、政經等單邊手段，企圖挑戰既有國際秩序，造成區域衝突變局，衝擊全球地緣穩定。從 2022 年 2 月 24 日俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）宣布在烏克蘭東部展開「特別軍事行動」（special military operation），並對烏克蘭發動攻勢，造成雙方大量軍人死傷，¹並對烏克蘭平民，²及重要基礎設施（essential infrastructure）產生嚴重破壞，³對環境及平民造成長期、難以彌補的損害，迄今煙硝未歇。

2023 年 10 月 7 日巴勒斯坦激進組織哈瑪斯（Hamas），在猶太教重要慶典之際，對以色列本土發動 50 年來最大規模入侵，無預警經由海陸空三路對以色列實施越境打擊行動，並向耶路撒冷等城市發射數千枚火箭，雙方首日逾 6 千死傷，嚴重損害經濟並摧毀基礎設施。聯合國貿易和發展委員會（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）所發布的《巴勒斯坦被佔領土之經濟發展》（Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory）報告稱，⁴需要數十億美元的國際經濟援助來扭轉加薩走廊（Gaza Strip）數十年來的邊境關閉、軍事行動和反發展的局面；在戰鬥停止之前很難做出正確的評估，復原經費甚至必須達到數百億美元。

以色列於攻擊翌（8）日正式向哈瑪斯宣戰，並於 48 小時完成 30 萬後備役部隊動員，⁵旅外以色列人也即刻返國參與作戰，及完整戰力遂行等任務。以色列國防部長葛朗特（Yoav Gallant）10 月 21 日在以國國會外交事務與國防委員會（Foreign Affairs and Defense Committee）上表示，以色列對哈瑪斯的軍事行動將區分成三階段：第一階段透由空襲進行軍事行動，目的在摧毀基礎設施；第二階段透由地面機動，消滅抵抗力量；第三階段在加薩走廊建立新的安全制度。⁶而基礎設施成為攻擊首要目標，主因是不僅

¹ 美國官員稱，至 2023 年 8 月烏克蘭和俄羅斯軍隊傷亡總數已接近 59 萬人，惟實際傷亡數字仍難以估計。Helene Cooper, Thomas Gibbons-Neff, Eric Schmitt and Julian E. Barnes, “Troop Deaths and Injuries in Ukraine War Near 500,000, U.S. Officials Say,” *The New York Times*, August 18, 2023, <<https://www.nytimes.com/2023/08/18/us/politics/ukraine-russia-war-casualties.html>>, last visited at January 27, 2024.

² 2023 年 2 月至 7 月平均每天造成近 6 人死亡、20 人受傷，短短六個月內，就有超過 1,000 名平民死亡，近 4000 人受傷。OHCHR, Report on the Human Rights Situation in Ukraine, United Nations Human Right Office of the High Commissioner(New York: United Nations, 2023), p. 34.

³ 2023 年 6 月卡霍夫卡水壩（Kakhovska Hydroelectric Power Plant）被毀壞就是一個例子，俄羅斯違規行為引發了嚴重的洪水並造成了環境災難，並對居住在該地區平民的權利和福祉產生長期的不利影響，損壞超過 37,000 所房屋，中斷 100 萬人的飲用水和衛生服務的供應。Ibid., at 1, 8, 9.

⁴ UNCTAD, “Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory,” Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people(TD/B/EX(74)/2)(Geneva: Trade and Development Board, November 20-23, 2023).

⁵ 以色列《兵役法》規定，凡 18 至 29 歲的男性公民、18 至 26 歲的女性公民，都要應徵服現役。男性服役 32 個月，女性服役 24 個月，退伍後轉入預備役，納編預備役人員男性 45 歲除役，女性 36 歲除役。全國共劃分為 14 個動員區，採就地徵召、就地儲備、就地動員方式；其編組固定，人員穩定，能考量敵情之緊迫性，動員最急迫的兵力迅速於邊境集結應戰，同時兼顧後勤補保之支援能量。後備旅編制一至二個常備營，負責後備營之人員召集、裝備保養、動員執行等工作；因此不論常備部隊之兵員補充，乃至後備部隊動員整編，都能迅速恢復完整戰力，直接投入軍事任務。黃銘仁，〈精進後備戰力—以新加坡、以色列為例〉，《國防情勢特刊》，第 7 期，2020 年 12 月，頁 15-16。

⁶ Emanuel Fabian and Toi Staff, “Israel sets out 3 phases of war; will seek new ‘security regime’ once Hamas

可藉此打擊全民意志，摧毀民生所需，進而嚴重影響社會安定及國家安全，而如何對於該設施進行防護，使能持續提供資源，恢復關鍵韌性，有賴完善的全民國防體系及運作機制。

就上述問題背景陳述，本文擬採用法律解釋研究法，從國內法有關設施防護的整編及運作進行審視，希冀找出訓練、服勤之可能管理方式與法理依據。是以，本文架構如下：首先，從關鍵基礎設施（critical infrastructure, CI）之定義及主管機關進行探討；其次，析述防護 CI 人力規劃及配置的法律適用問題；再探究不同機關如何順遂調度完成任務支援；最末，我國應如何規劃並採取更加迅速的應對措施，以完善整體戰力規劃，強化國土防衛。

二、關鍵基礎設施防護之重要性

2.1 我國關鍵基礎設施領域分類

CI 係指公有或私有、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。⁷諸如：公民營電信、電力、能源、水資源、金融、醫療、交通等，為社會基礎功能所需之重要建設，故對於關鍵基礎設施安全防護（Critical Infrastructure Protection, CIP）應採取「全災害」防護的概念。⁸

行政院於 2013 年 11 月 6 日國土安全政策會報決議正式展開國家 CI 的安全防護工作，由國土安全辦公室邀集相關部會代表成立 CI 防護專案小組，展開國家 CI 之盤點及分類分級，並於 2018 年 5 月 18 日函頒修正「國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要」，⁹要求設施提供者實施風險評估（按影響核心功能業務運作的威脅項目、情境、程度與發生的可能性，可區分為：國家層級威脅、領域層級威脅、設施層級威脅），及撰擬防護計畫（應含括 CI 概述、評做及其所在位置及警戒機制、¹⁰人力配置及聯絡辦法、內外部

vanquished, " *The Times of Israel*, October 20, 2023, <https://www.timesofisrael.com/gallant-says-after-hamas-vanquished-israel-will-look-for-new-security-regime-in-gaza/>, last visited at January 27, 2024.

⁷ 行政院，《國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要》（臺北市：行政院），2018 年 5 月 18 日，頁 3。另資通安全管理法第 3 條第 7 款：「本法用詞，定義如下：七、關鍵基礎設施：指實體或虛擬資產、系統或網路，其功能一旦停止運作或效能降低，對國家安全、社會公共利益、國民生活或經濟活動有重大影響之虞，經主管機關定期檢視並公告之領域」。

⁸ 全災害：指天然災害、資安攻擊、意外事件、人為攻擊、非傳統攻擊及軍事威脅等災害，係 CI 辨識風險與威脅的主要依據。

非傳統安全為「一切免於由軍事武力所造成的生存性威脅的自由」。拓寬了安全的領域，經濟安全、文化安全、環境安全、社會安全等均被納入範圍；而安全層次更加多元化，全球安全、地區安全、團體安全、公民安全都成為安全的重要方面考量。Mely Caballero-Anthony (ed.), *An Introduction to Non-Traditional Security Studies: A Transnational Approach* (London: SAGE Publications, 2016); 王崑崙，〈非傳統安全與台灣軍事戰略的變革〉，《台灣國際研究季刊》，第 6 卷，第 2 期，2010 年，頁 7。

⁹ 行政院國土安全辦公室，《關鍵基礎設施防護演習指導手冊》（臺北市：行政院國土安全辦公室），2021 年 4 月 9 日，頁 10。

¹⁰ 國土安全辦公室，《國家關鍵基礎設施安全防護計畫書架構》，行政院國土安全政策會報，2023 年 10 月 18 日，〈<https://ohs.ey.gov.tw/Page/6C4A1386ACBA6734>〉，最後瀏覽日：2024 年 1 月 27 日。

救援資源、通報應變、復原目標及復原程序、演練方式等)。

目前我國 CI 的分類，採三層架構分類：第一層為主領域 (Sector)，第二層為次領域 (Sub-sector)，第三層為次領域下的重要功能設施與系統。¹¹領域分類及主管機關所示如下 (如表 1)：

表 1 關鍵基礎設施領域分類

主領域 (8 類)		次領域 (20 類)		
名稱	協調機關	名稱	重要業務功能	主管機關
能源	經濟部	電力	提供發電、輸電、配電、調度、監控等供電服務之重要設施或系統。	經濟部
		石油	穩定供應油品，及帶動石化相關工業發展之重要設施或系統。	經濟部
		天然氣	提供輸儲、接收、遮斷等設備，穩定供應天然氣之重要設施及控制系統。	經濟部
水資源	經濟部	供水	提供質佳、量足、穩定供水之水源、水庫、淨水、供水、水質保護等重要設施或系統。	經濟部
通訊傳播	數位發展部	通訊	支持通訊服務之重要設施或系統，例如：市內/長途/國際通信、行動通信、衛星通信、國際海纜及數據通信等。	數位發展部
		傳播	支持傳播服務之重要設施或系統，例如：無線廣播電視及有線廣播電視。	數位發展部
交通	交通部	陸運	提供大眾陸上運輸服務之重要設施或系統，例如：公路運輸系統、鐵路運輸系統 (含一般鐵路、高速鐵路、大眾捷運)。	交通部
		海運	提供航運服務之重要設施或系統，例如：商港、工業港及漁港。	交通部、經濟部、農委會
		空運	提供航空營運管理及航空運輸關聯服務之重要設施或系統。	交通部

¹¹ 係指維持次領域業務運作所必須之各項設備及設施、資通系統、指管系統、關鍵技術、維安系統、網路運輸等。

表 1 關鍵基礎設施領域分類（續）

主領域（8 類）		次領域（20 類）		
名稱	協調機關	名稱	重要業務功能	主管機關
交通	交通部	氣象	提供氣象觀測、氣象預報、地震測報、海象測報及相關資訊發布等相關服務之重要設施或系統。	交通部
金融	金融監督管理委員會	銀行	提供新臺幣跨行通匯資金調撥服務、ATM 存提款、轉帳及餘額查詢等跨行交易服務之重要設施或系統。	金融監督管理委員會、交通部
		證券	執行全國證券、期貨市場交易及結算、交割之重要設施或系統。	金融監督管理委員會
		金融交付	支持我國貨幣及支付之重要設施或系統。	中央銀行
緊急救援與醫院	衛生福利部	醫療照護	供醫療照護之重要系統及醫療院所。	衛生福利部
		疾病管制	提供傳染病疫情監測與預警、傳染病防治與應變、傳染病邊境檢疫，以及生物病原檢驗與技術研發等重要設施或系統。	
		緊急應變體系	災害或緊急應變中心、消防救災救護及政府指管等重要設施或系統。	內政部、海洋委員會
政府機關	國土安全辦公室	機關場所與設施	支持政府核心業務運作及重要領導權與人員辦公之重要設施與場所。	中央政府機關
	數位發展部	資通訊系統	支持政府核心業務運作之重要資通訊系統。	
科學園區與工業區	國家科學及技術委員會	科學與生醫園區	科學園區、生物醫學園區等。	國家科學及技術委員會
		軟體園區與工業區	軟體園區、工業區、科技工業區等。	經濟部

資料來源：行政院，《國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要—附件 1 關鍵基礎設施領域分類》（臺北市：行政院），2022 年 11 月 3 日修正。

2.2 關鍵基礎設施防護管理措施

美國於 2001 年發生「911 事件」(Attack of September 11) 後，除造成人員慘重傷亡外，進而癱瘓國土防衛及金融體系等 CI 的正常運作，因而成立國土安全部 (The U.S.

Department of Homeland Security, DHS)，初始立法宗旨在應對美國遭受災難性的恐怖攻擊，故賦予該機構之任務，均與反恐有關。¹²而為了肆應當前非傳統威脅、風險及戰略環境，DHS 依據「國土安全總統指引」(Homeland Security Presidential Directive/HSPD-7)，¹³於 2006 年制訂「國家關鍵基礎設施防護計畫」(National Infrastructure Protection Plan, NIPP)。

2013 年，DHS 依據「總統政策指令」(Presidential Policy Directive/PPD-21)，將 2009 年的防護計畫調修為「共同參與關鍵基礎設施安全與韌性」(Partnering for Critical Infrastructure Security and Resilience)，將分散式網絡、不同組織結構、實體空間和網路空間中相互依賴的功能和系統，及涉及多層級權限、責任和法規的治理結構有效統整，採取預防、保護、緩解、應變及復原等方面的 CI 防災風險系統整合，加強整體協調和合作，¹⁴以靈活應對現今國家的需求及挑戰。

CI 攸關國家安全及社會正常運作，我國 CI 發生事故的例子亦頻傳，造成重大損害，例如，馬祖海纜斷纜事件造成通訊中斷、¹⁵興達電廠因人為因素導致全臺大停電、¹⁶美國國會議院議長裴洛西 (Nancy Pelosi) 訪臺期間，總統府、外交部、國防部等政府機關網站陸續遭分散式阻斷服務 (Distributed Denial-of-service, DDoS) 攻擊，¹⁷CI 是國家與社會穩定運作的重要樞紐與基石，由前揭數例可知，一旦 CI 失能，將可能對社會穩定與國家安全造成嚴重衝擊。

我國借鏡美國推動 CI 防護之作法，立法院於 2016 年第 9 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書 (院總第 310 號，委員提案第 18713 號)，針對國內現行關鍵基礎設施防護 (Critical Infrastructure Protection, CIP) 問題進行檢討，¹⁸提具《關鍵基礎設施安全防護

¹² Homeland Security Act of 2002, Public Law 296, 107th Congress, 2nd sess. (November 25, 2002). 國土安全部初始七項主要任務：一、防止美國境內發生恐怖攻擊；二、減少美國對恐怖主義的脆弱性；三、最大限度地減少美國境內發生的恐怖攻擊造成的損失並協助恢復；四、履行移交給該部門的實體的所有職能，包括應對自然災害和人為災害；五、確保完成國土安全相關任務；六、確保此類活動不會影響美國的整體經濟安全；七、監測非法販毒與恐怖主義之間的關聯。

¹³ The White House, Homeland Security Presidential Directive 7— Critical Infrastructure Identification, Prioritization, and Protection, America's Cyber Defense Agency, December 17, 2003.

¹⁴ The White House, Presidential Policy Directive/ PPD-21— Critical Infrastructure Security and Resilience, Office of the Press Secretary, February 12, 2013.

¹⁵ 從 2017 年至今，連接臺灣及馬祖的海底電纜遭外力破壞，總共損毀過 29 次，維修費用高達 2 億 5,653 萬元；導致海纜受損的主要原因，正是中國盜砂船在馬祖南竿跟西莒之間作業的後果。吳書緯，〈馬祖海纜遭破壞 國防院報告：中共將持續破壞我國網路韌性〉，《自由時報》，2023 年 6 月 15 日，〈<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4335200>〉，最後瀏覽日：2024 年 1 月 27 日。

¹⁶ 2022 年 3 月 3 日上午 9 時許，臺電興達電廠事故，造成龍崎超高壓變電所全數跳脫，影響南部地區大林等 7 處電廠發電機組均跳脫，造成高屏地區、中部、北部及東部部分地區用戶停電，總計全臺停電戶數約 549 萬戶。行政院，〈0303 興達電廠事故致全臺停電專案報告〉，立法院，第 10 屆第 5 會期，2022 年 3 月 29 日，頁 2。

¹⁷ 賴于榛，〈總統府國防外交部等官網曾遭駭〉，中央通訊社，2022 年 8 月 4 日，〈<https://www.cna.com.tw/news/aip/202208040095.aspx>〉，最後瀏覽日：2024 年 1 月 27 日。

¹⁸ 《關鍵基礎設施安全防護條例草案》計十條，其要點如下：一、立法目的。二、防護範圍及中央主管機關與權責。三、安全防護之統合機制。四、安全防護之情報通報、分析及統合機制。五、管制區之劃定。六、投資及產學合作之限制。七、安全防護之任務編組。八、有關賠償或補償之規定。九、強制處分之救濟。十、施行日期。立法院，〈2016 年第 9 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書〉，院總第 310 號，委員提案第 18713 號，2016 年 3 月 30 日。

條例（草案）》（迄今未通過、施行）。

於專法通過前，政府為保護國家 CI 之重要場域核心設備及核心資通系統，對實體破壞或虛擬侵害 CI 等行為加重刑責，進而達到防護目的，由行政院召集經濟部、交通部、衛生福利部、國家科學及技術委員會、金融監督管理委員會、國家通訊傳播委員會、數位發展部及原子能委員會等 8 個部會所提 22 項強化 CI 保護法案（包括電業法、天然氣事業法、石油管理法、水利法、自來水法、產業創新條例、民用航空法、商港法、氣象法、鐵路法、大眾捷運法、公路法、郵政法、醫療法、全民健康保險法、傳染病防治法、太空發展法、銀行法、證券交易法、期貨交易法、電信管理法、核子事故緊急應變法），¹⁹於 2023 年 5 月 30 日經立法院三讀通過（法案名稱及主管機關，如表 2）。

由於地緣政治緊張，國際局勢升溫，我國此次修法強調 CIP 的重要性，符合全球趨勢，惟徒以就行為論處的刑責，尚難充分達成風險管控，如何防微杜漸，提前由中央業務主管機關協調各機關、單位相互合作，軍民間共同有效執行 CIP，並強化行政督導管制，誠有迫切性，以下將從現有規範進行檢視，並提出建議，期能因應及強化 CIP 作為。

表 2 《電信法》等 22 項涉及關鍵基礎設施修正法案一覽表

項次	法案名稱	主管機關
1	電業法第七十一條之一、第七十一條之二修正草案	經濟部
2	天然氣事業法第五十五條之一、第五十五條之二修正草案	經濟部
3	石油管理法第三十八條之二、第三十八條之三修正草案	經濟部
4	水利法第九十一條、第九十一條之三、第九十一條之四修正草案	經濟部

¹⁹ 立法院，〈2023 年第 10 屆第 7 會期第 7 次會議議案關係文書〉，院總第 20 號，政府提案第 10033631 號，2023 年 4 月 12 日。本次修法重點主要分為兩大部分：

- 一、實體設施方面：主要在保護重要場域與核心設備，聚焦危害功能正常運作，並依行為態樣、侵害程度加重究責，刑度如下：(一)以竊取、毀壞或其他非法方法危害功能正常運作，處 1 年以上 7 年以下有期徒刑(得併科 5 百萬元以下罰金)。(二)意圖危害國家安全或社會安定，而犯前項之罪者，處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 5 千萬元以下罰金。(三)前二項情形致釀成災害者，加重其刑至二分之一；因而致人於死者，處無期徒刑或 7 年以上有期徒刑，得併科新臺幣 1 億元以下罰金；致重傷者，處 5 年以上 12 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 8 千萬元以下罰金。(四)第一項及第二項之未遂犯罰之。
- 二、資通系統方面：主要在保護核心資通系統，聚焦危害功能正常運作，並依行為態樣、侵害程度加重究責，刑度如下：(一)對核心資通系統，危害其功能正常運作，處 1 年以上 7 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 5 百萬元以下罰金(例如無故輸入其帳號密碼、破解使用電腦之保護措施或利用電腦系統之漏洞，而入侵其電腦或相關設備等)。(二)製作專供犯前項之罪之電腦程式，而供自己或他人犯前項之罪者，亦同。(三)意圖危害國家安全或社會安定，而犯前二項之罪者，處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 5 千萬元以下罰金。(四)前三項情形致損及金融市場穩定者，加重其刑至二分之一。(五)前三項情形致釀成災害者，加重其刑至二分之一；因而致人於死者，處無期徒刑或 7 年以上有期徒刑，得併科新臺幣 1 億元以下罰金；致重傷者，處 5 年以上 12 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 8 千萬元以下罰金。(六)第一項至第三項之未遂犯罰之。
- 三、為免無人機干擾商港運行，本次商港法亦新增規範，非經許可，商港區禁止從事無人機飛控活動，違者處 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，情節重大者得沒入無人機；氣象法亦增訂條文，凡故意移動氣象設施或設備，或以他法妨害其效用者，處 5000 元以上 150 萬元以下罰鍰。

表 2 《電信法》等 22 項涉及關鍵基礎設施修正法案一覽表（續）

項次	法案名稱	主管機關
5	自來水法部分條文修正草案	經濟部
6	產業創新條例第六十六條之一、第六十六條之二修正草案	經濟部
7	民用航空法第一百零一條之一、第一百零一條之二、第一百十九條之三修正草案	交通部
8	商港法部分條文修正草案	交通部
9	氣象法部分條文修正草案	交通部
10	鐵路法部分條文修正草案	交通部
11	公路法部分條文修正草案	交通部
12	郵政法第四條、第三十五條之一、第三十五條之二修正草案	交通部
13	大眾捷運法部分條文修正草案	交通部
14	醫療法第一百零五條之一、第一百零五條之二修正草案	衛生福利部
15	全民健康保險法第八十條之一、第八十條之二修正草案	衛生福利部
16	傳染病防治法第六十一條之一、第六十一條之二修正草案	衛生福利部
17	銀行法第一百二十五條之七、第一百二十五條之八修正草案	金融監督管理委員會
18	證券交易法第一百七十四條之三、第一百七十四條之四修正草案	金融監督管理委員會
19	期貨交易法第一百十二條之一、第一百十二條之二修正草案	金融監督管理委員會
20	電信管理法第七十二條、第七十二條之一、第九十五條修正草案	國家通訊傳播委員會、數位發展部
21	太空發展法部分條文修正草案	國家科學及技術委員會
22	核子事故緊急應變法第三十一條之一、第三十一條之二、第四十五條修正草案	行政院原子能委員會

資料來源：立法院，〈2023 年第 10 屆第 7 會期第 7 次會議議案關係文書〉，院總第 20 號，政府提案第 10033631 號，2023 年 4 月 12 日。

三、防護人力之規劃及配置機制

3.1 軍隊協助執行防護輔助角色

《孫子兵法》〈始計篇〉曰：「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也」。軍隊是一個以武裝力量為主的組織，為國家權力支配下的軍事戰鬥團體，及其所組

織而成之機關或部隊。²⁰依據憲法第 137 條：「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。國防之組織，以法律定之」揭槓，而國防之軍事武力，²¹包含陸軍、海軍、空軍組成之軍隊。

憲法第 138 條：「全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民」，軍隊是由有組織、訓練與武器裝備的人員所組成，²²是國家武力的主要使用者，僅能由國家所擁有，至地方政府僅能保有維持治安所需的警察力量，雖有謂「愛護人民」之用語，然不可過度擴張解釋；除非基於因應緊急事態及急迫公益所需外（例如天災、事變的救援，為運送病患或海難搜救而動用軍隊直升機等），²³應明確與各主管機關事務權責劃分，使軍隊的任務單純化與職業化。

軍隊的主要任務是防衛外力入侵（攘外），其次是維持內部秩序（安內），再次為國力宣揚。而因應非傳統安全，軍隊的非武力動用係屬派遣性質，所扮演的角色僅具「輔助」地位，協助原管轄之中央主管機關或地方政府，於能力上不足或事實上欠缺的情況下，始發揮共同一體之行政機能，於權限範圍內互相協助。理論上個別行政機關之職掌，均由組織法所授權明定，強調「管轄法定原則」，以合乎安定性之考量，²⁴惟實際狀況繁雜，法律未能即時增修之情況下，始有賴職務協助之調和。

職是，不論是中央與地方政府的行政組織，²⁵為達成多樣行政目的，滿足人類多元的需求，為避免恣意，各項組織體之組織都會直接或間接受到「組織法定原則」之拘束。²⁶以民主國家軍隊專業化的要求而言，軍隊的主要任務是作戰、防衛國土安全；至於各種災害防救、²⁷CIP 等任務，則由各領域、業務之專責主管機關負責執行，只有在原專

²⁰ Lawrence Freedman, "Military Power and Political Influence," *International Affairs*, Vol. 74, No. 4, 1998, p. 763.

²¹ 《國防法》第 4 條：「中華民國之國防軍事武力，包含陸軍、海軍、空軍組成之軍隊。另作戰時期國防部得因軍事需要，陳請行政院許可，將其他依法成立之武裝團隊，納入作戰序列運用之」。

²² Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, Regulations: Art.1.: The laws, rights, and duties of war apply not only to armies, but also to militia and volunteer corps fulfilling the following conditions: 1. To be commanded by a person responsible for his subordinates; 2. To have a fixed distinctive emblem recognizable at a distance; 3. To carry arms openly; and 4. To conduct their operations in accordance with the laws and customs of war.

²³ 「愛護人民」雖可解釋為保護人民生命財產之安全，然並非衍生出軍隊應負擔一切有利民眾之行為，如助割、環境清潔、修路鋪橋等非主軸任務。陳新民，《憲法學釋論》（臺北市：三民書局，2015 年），頁 982。

²⁴ 李震山，〈論職務協助行為及其救濟之相關問題〉，《臺灣本土法學雜誌》，第 30 期，2002 年 1 月，頁 99-104。

²⁵ 《中央行政機關組織基準法》第 7 條：「機關組織法規，其內容應包括下列事項：一、機關名稱。二、機關設立依據或目的。三、機關隸屬關係。四、機關權限及職掌。五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。七、機關置幕僚長者，其職稱、官職等。八、機關依職掌設有次級機關者，其名稱。九、機關有存續期限者，其期限。十、屬獨立機關者，其合議之議決範圍、議事程序及決議方法」。

²⁶ 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎，《行政法入門》（臺北市：元照出版公司，2022 年），頁 82。

²⁷ 《災害防救法》第 3 條：「各種災害之預防、應變及復原重建，以下列機關為中央災害防救業務主管機關：一、風災、震災（含土壤液化）、火災、爆炸、火山災害：內政部。二、水災、旱災、礦災、工業管線災害、公用氣體與油料管線、輸電線路災害：經濟部。三、寒害、土石流及大規模崩塌災害、森林火災、動植物疫災：行政院農業委員會。四、空難、海難、陸上交通事故：交通部。五、毒性及關注化學物質災害、懸浮微粒物質災害：行政院環境保護署。六、生物病原災害：衛生福利部。七、輻射災害：

責主管機關時間、能力或裝備不足之情況下，依據公法理論「輔助性原則」或「次要性原則」，始可介入協助，符合法治國及依法治軍原則。

3.2 申請軍事勤務隊協助性參與

依行政院「國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要」，我國 CI 依功能屬性區分為八大主領域，內含多個次領域，且各次領域有多個不同的主管機關，參酌該領域之屬性與核心功能，並參考行政院國土安全應變機制行動綱要之「指定中央業務主管機關原則」，以核心功能最接近之機關擔任該主領域的協調機關，²⁸若各次領域均為同一個主管機關，則由該主管機關兼任主領域協調機關。

考量此次 2023 年通過 22 項之《強化關鍵基礎設施保護法案》，主要採取事後刑罰之制裁手段，對於跨機關指揮、督導、協調，事前或事後的行政管制配套措施，及管制區劃定基準等機制，尚待日後完善整合。

而 CIP 問題，納管對象目前包括公務機關、公營事業、CI 提供者及政府捐助之財團法人，²⁹且涉及到全威脅、多領域、跨部門；故如何有效運作，並由軍隊在不影響主要任務範疇下，進行協力支援，順遂維護國家與社會重要功能持續運作，強化設施的安全性（security）和韌性（resilience），誠有探究之必要。

而如何防護 CI，應由各協調機關（如：由核心功能最接近之機關擔任）指定副首長層級長官擔任召集人，彙整次領域主管機關所提送之防護計畫書，綜合研析後撰擬主領域層級之安全防護計畫；³⁰並依國家 CI 重要性規劃稽核強度，協同次領域主管機關與地方政府實施防護演練，並提出檢討改善建議。

各領域主管機關輔導並審核次領域內之各級國家 CI 實施風險評估，彙整所屬設施提供者之需求，於每年 4 月底前向國防部提出軍事勤務隊（下稱軍勤隊）申請。軍勤隊於戰時或非常事變時期（如重大災害），在不影響軍事任務遂行下，得依需要協力維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要，或支援地方治安、自衛、防空等勤務。³¹在軍事危機期間，由國家安全相關單位就國家 CI 清單進一步認定具作戰重要性者，協助警戒與防護，各次領域主管機關應配合進行防護資源之調整，³²確保軍事危機時期之設施功能運作。

從 CIP 任務觀之，軍隊非武力權性質上大多屬於輔助公權力行使事項，而該事項的主管機關及事務，通常非屬軍隊固有之任務；由職務協助的特徵觀之，如為派遣軍隊執行 CIP 應以被動性為原則，亦即職務協助行為之發動，原則上是以各 CI 主管機關本於

行政院原子能委員會。八、其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關」。

²⁸ 例如部分交通領域之主管機關分屬交通部、國防部、農業委員會及地方政府，其中以交通部之核心功能與屬性最接近交通領域，由交通部擔任該主領域之協調機關。 行政院，同前註 7，頁 3。

²⁹ 指維運或提供關鍵基礎設施之全部或一部，經中央目的事業主管機關指定，並報行政院核定者。參照《資通安全管理法》第 3 條第 8 款、國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要第一章、第二章之定義。

³⁰ 主領域層級之安全防護計畫應涵蓋整體基本概況、願景與目標、風險評估、優先排序、安全防護行動計畫與實施、管理與協調（法制、體系、公私協力建構），並協助跨領域間資訊分享效率以及橫向與縱向通報機制、演習及教育訓練。 行政院，同前註 7，頁 7。

³¹ 行政院，同前註 7，頁 7。

³² 行政院，同前註 7，頁 13。

機關組織法上國家設官分職在其職權範圍內所應辦理之事項為主要，因一定之原因臨時無法達成，而請求軍隊或軍勤隊之主管機關，即國防部予以協助。

職務協助過程中，請求機關仍是程序上之主體，被請求機關僅居於輔助地位，而僅就請求機關無法執行之部分介入協助，而非全部包辦，此界限應予釐清，否則主從不分，權責混亂。雖均屬國家整體行政之一環，但積年累月，定造成機關間推諉卸責、權利濫用、行政怠惰及責任難以究明等沉痾；³³此外，待事件處理完畢，職務協助即應停止，不得浮濫成為例行工作。

至如何請求軍勤隊調派支援，服勤範圍為何，及如何劃分權責等事項，將其納入整體安全防護之一環，適時協助緊急應變，其徵集程序與一般民防團隊應有所區別，於下展開相關論述。

四、軍事勤務隊之調派支援機制

4.1 軍事勤務隊支援任務之範疇

2023 年漢光 39 號實兵演習，將重點放在 CIP、指揮備援機制演練，演練地點包括全臺煉油廠、發電廠、港務設施、供油中心、重點交通要道、車站等，透過常備、後備、民防、警消等單位共同協防，³⁴跨部會驗證油、氣、水、電及交通等 CI 遭破壞的情境，更加貼近實情。

此外，陸軍迄今已依計畫構建 2 支步兵旅、2 支重要目標防護營（分別隸屬六軍團、八軍團），任務重點為 CIP；加上海、空軍等新增單位（包含海軍機動飛彈、布雷各 2 個中隊與玉山軍艦，及空軍防空連等新興兵力），³⁵可以滿足國防安全需求與提升整體聯合戰力。

CI 之安全防護係國家存在與發展之重要命脈，也是維護國家平時與戰時安全的樞紐，應綜合國家各項資源，以增加國家因應各種不同型態之安全威脅能力；故國防法第 28 條：「行政院為落實全民國防，保護人民生命、財產之安全，平時防災救護，戰時有效支援軍事任務，得依法成立民防組織，實施民防訓練及演習」，確實連結災防與民防。

民防團隊中央主管機關為內政部，³⁶採任務編組，按勤務特性，可分為：一、民防總隊；二、民防團；三、特種防護團；四、聯合防護團（如圖 1）。而 CI 應依其特性，編組特種防護團，負責各該管轄之特種技術工程搶修、災害防護及單位自衛自救等任

³³ 范聖孟，《由法治國原則論軍隊執行非軍事性任務—從德、日法制經驗借鏡》（天主教輔仁大學法律學系博士論文，2015 年），頁 198。

³⁴ 趙世勳，〈一連 5 天漢光演習落幕，關鍵基礎設施防護與備援機制成重點〉，《中央社》，2023 年 7 月 30 日，〈<https://www.cna.com.tw/news/aip/202307300089.aspx>〉，最後瀏覽日：2024 年 1 月 27 日。

³⁵ 游凱翔，〈強化防衛韌性，陸軍構建南北關鍵基礎設施防護營〉，《中央社》，2023 年 10 月 11 日，〈<https://www.cna.com.tw/news/aip/202310110159.aspx>〉，最後瀏覽日：2024 年 1 月 27 日。

³⁶ 《民防法》第 3 條：「本法所謂主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。民防工作與軍事勤務相關者，平時由中央主管機關會同國防部督導執行，戰時由國防部協調中央主管機關運用民防團隊，支援軍事勤務」。

務，³⁷並應訂定編組訓練演習服勤實施計畫，經中央主管機關同意後核定實施；而有編組軍勤隊需求者，³⁸應陳報所隸屬之部會或直轄市、縣（市）政府初審後，轉送國防部核定。

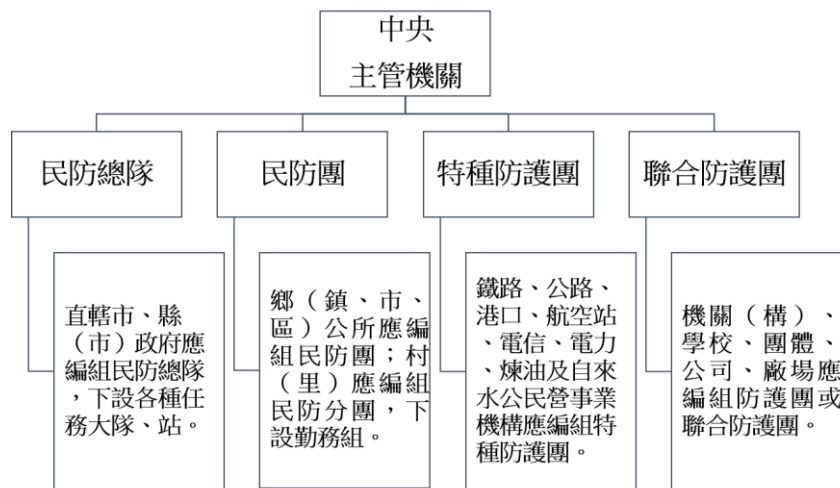


圖 1 民防團隊編組與運作體系圖

資料來源：內政部警政署簡報資料。

軍勤隊為無編裝，非武裝人力，³⁹依任務屬性區分為「隨隊性」，⁴⁰及「地區性」兩種型態，⁴¹勤務類型及範圍包括：一般勤務【軍（民）用機場跑（滑）道、港口、軍事

³⁷ 《民防法》第 5 條第 1 項第 2 款：「中華民國人民依下列規定參加民防團隊編組，接受民防訓練、演習及服勤：二、鐵路、公路、港口、航空站、電信、電力、煉油及自來水公民營事業機構員工，依其職責、專長、經驗、體能，經遴選參加特種防護團編組」、民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法第 21 條。

³⁸ 《召集規則》第 28 條第 1 項第 1 款：「勤務召集應依下列規定，編組軍事勤務隊為之：一、機場、港口、軍事基地、廠庫、醫院、戰備道路、鐵路、公路、橋樑、油管等設施之搶修，依各該設施使用單位所提需求及預定使用地區，由地區後備指揮部指導縣市後備指揮部，完成選員編組，並配屬各該使用單位管制運用」。

³⁹ 陸戰法規和慣例公約（海牙第四公約）附件第 1 條第 1 項：「戰爭的法律、權利和義務不僅適用於軍隊，也適用於具備下列條件的民兵和志願軍：一、由一個對部下負責的人指揮。二、有可從一定距離加以識別的固定明顯的標誌。三、公開攜帶武器。四、在作戰中遵守戰爭法規和慣例」。

關於戰俘待遇公約（日內瓦第三公約）第 4 條第 1 項第 2 款：「衝突之一方所屬之其他民兵及其他志願部隊人員，包括有組織之抵抗運動人員之在其本國領土內外活動者，即使此項領土已被占領，但須此項民兵或志願部隊，包括有組織之抵抗運動人員，合乎下列條件：1、有一為其部下負責之人統率。2、備有可從遠處識別之固定的特殊標誌。3、公開攜帶武器。4、遵守戰爭法規及慣例進行戰鬥」。

保護國際性武裝衝突受難者之附加議定書（日內瓦第一附加議定書）第 43 條第 1 項：「衝突一方的武裝部隊，是由一個為其部下的行為向該方負責的司令部統率下的有組織武裝部隊、團體和單位組成，即使該方是以敵方所未承認的政府或當局為代表。該武裝部隊應受內部紀律制度的約束，該制度除其他外應強制遵守適用於武裝衝突的國際法規則」。

按照國際人道法之區別原則（principle of distinction），衝突各方無論何時均應在居民和戰鬥員之間，和在民用物體及軍事目標之間加以區別。軍勤隊之勤務類型係以輔助軍事勤務為主要任務，依需要支援地方治安、自衛、防空等勤務，不直接參加敵對行動，應有權享受相關公約的保護。惟區別原則非屬本文討論主軸，將另文專論。

⁴⁰ 為隨同使用部隊遂行支援勤務之服勤型態；由國軍各級部隊、各縣（市）後備指揮部及軍事機關依任務需求提出申請，核議後納入計畫充足。

⁴¹ 主要在維持地區內重要設施運作，以支援過境打擊部隊軍事勤務需求；其區分地區（段），由各縣（市）

基地、廠（場）庫、水庫及醫院等重要 CI 之搶修、軍品及重要物資之裝卸與運輸、傷患之運送、救護及軍基勤務之執行及協助地方治安、自衛、防空等勤務支援】、戰場經營（戰場工事構築及阻絕之設置）及設施搶修（戰備道路、鐵路、公路、高速公路、橋樑、油管等設施之搶修）三大類（如圖 2）。

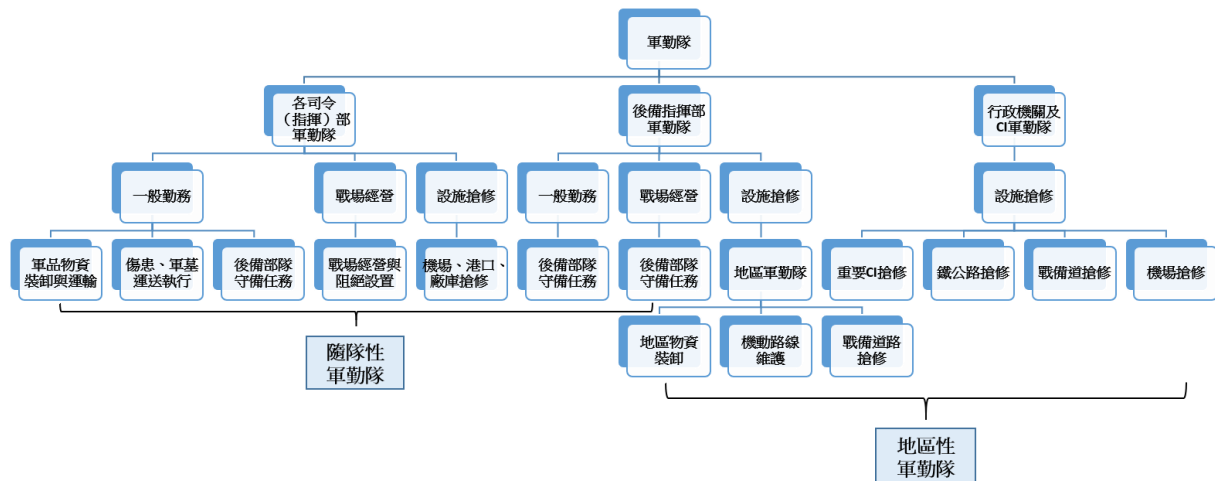


圖 2 軍事勤務隊編組暨任務示意圖

資料來源：作者參考召集規則—勤務召集範圍自繪

4.2 軍事勤務隊指揮督導關係鏈

上級機關指揮監督關係，係指機關間「縱的層級關係」而言，賦予上級機關對下級機關為指揮監督之權限，以確保行政上的一體性。此種指揮監督權限，包含要求提供報告的「監督權」、對於下級機關權限行使必須獲得上級機關事前「同意權」，或事後「承認權」、指揮下級機關權限行使的「指揮命令權」、事後矯正手段的「取消權」或「停止權」、上級機關認下級機關不適於行使其權限時所為之「代執行權」，及對於下級機關間權限爭議之「權爭議裁定權」等。⁴²

軍隊是國家武力的表徵，無論是否從事武力或非軍事性任務，仍應分別依其不同程度受到國會所監督，相關規定至少應提升至法律位階，此部核屬中央法規標準法第 5 條第 1 款、第 4 款之範疇，⁴³透由法律之明確規範，明確定義任務範疇，益符法治國原則之真諦。而軍勤隊係軍隊之一環，以輔助軍事勤務為主，⁴⁴在不影響軍事任務遂行之下，得依需要支援地方治安、自衛、防空等勤務。而召集服勤時所需裝備、工具、車輛，由使用單位供應。

CI 使用單位視任務需要，認有編組軍勤隊需求者，應陳報所隸屬之部會或直轄市、

後備指揮部、行政機關依計畫需求提出申請。

⁴² 稻葉馨、人見剛、村上裕章、前田雅子，《行政法》（東京：有斐閣，2010 年），頁 16；范聖孟，同前註 33，頁 177。

⁴³ 《中央法規標準法》第 5 條：「左列事項應以法律定之：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」。

⁴⁴ 《召集規則》第 27 條：「勤務召集服勤範圍如下：一、機場、港口、軍事基地、廠庫及醫院等設施之搶修。二、戰備道路、鐵路、公路、橋樑、油管等設施之搶修。三、戰場工事構築及阻絕之設置。四、軍品及重要物資之裝卸及運輸。五、傷患之運送、救護及軍基勤務之執行。六、協助地方治安、自衛、防空等勤務支援」。

縣（市）政府初審後，轉送國防部核定後，除有免除勤務召集之情形，⁴⁵責由各縣（市）後備指揮部下達勤務召集命令及遂行召集作業，並督導警察分局執行；另由各行政機關所屬 CIP 單位開設召集事務所，辦理人員接收，執行任務。

民防工作與軍事勤務兩者息息相關，動員準備階段（平時）由內政部會同國防部督導執行，動員實施階段（戰時）由國防部協調內政部運用民防團隊，支援軍事勤務。而輔助軍事勤務召集，可區分為：

一、一般申請：（動員準備階段）

支援固定設施（包括機場搶修、軍港搶修、廠庫搶修、商港搶修、廠庫搶修、商港搶修）與非固定設施（包括運輸、擔架、油管搶修、鐵路搶修、公路搶修、戰場工事構築及阻絕）者，其使用申請均須呈國防部核定。

二、緊急申請：（動員實施階段）

（一）支援固定軍事設施者，各使用單位直接向縣、市後備指揮部申請召集，報請地區後備指揮部核准，同時副知各該上級機關至國防部止。

（二）支援非固定軍事設施者，使用單位向各作戰區指揮部提出申請召集，並逕行核准。各作戰區指揮部此時應視各使用單位任務、實際狀況，區別優先順序，一併通知縣、市後備指揮部辦理召集下令。如在緊急狀況下，可作統一運用越區支援，使用時向國防部報備。

軍隊平時執行非軍事性任務時，除了受傳統軍令系統上的命令指揮體系監督外，於特定事件發生時，依法應受所組成之單位所管制；例如依民防法所成立之特種防護團，受中央主管機關指揮、監督、管制，CI 編組機關依相關權責及指揮體系，逕予對編組軍勤隊下達命令及執行任務；由 CI 使用單位或事業機構首長、負責人或代表人擔任該團團長，下設副團長、總幹事、若干任務組（消防班、救護班、防護班、特業班、管制中心），⁴⁶負責管轄之特種技術工程搶修、災害防護及自衛自救等任務（如圖 3），協助搶救重大 CI 災害，軍勤隊應服從各 CI 中央主管機關及使用單位所指派之現地負責人之指揮、調度。

另因應戰時或非常事變時，為輔助戰時勤務或地方自衛防空等勤務需要，亦得召集軍勤隊實施之。⁴⁷此時，由國防部向中央主管機關提出申請，經核覆後由民防總隊或特

⁴⁵ 《兵役法》43 條第 1 項：「後備軍人及補充兵具有下列情形之一，經國防部所屬權責單位核定者，得免除本次之…勤務召集：一、患病不堪行動者。二、家庭發生重大事故，必須本人處理者。三、中等以上學校在校之學生。四、民意代表正值開會期中者。五、因事赴國外者。六、航行國外之船員，正在航行中者。七、有犯罪嫌疑在羈押中，或犯罪處徒刑在執行中者。八、其他因特殊事由而無法應召者」；及召集規則第 29 條 3 項：「各使用單位所屬員工具有補充兵身分者，得編入各該單位常設工程搶修隊，擔任其本身搶修工作，並列冊送縣市後備指揮部，准免編入該地區之軍勤隊」。

⁴⁶ 《民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法》第 21 條。

⁴⁷ 《兵役法》第 37 條第 4 款：「後備軍人及補充兵應下列召集：四、勤務召集：戰時或非常事變時，為輔助戰時勤務或地方自衛防空等勤務需要實施之」、召集規則第 31 條第 1 項：「勤務召集之實施，依下列規定辦理：一、於戰時或非常事變時，為輔助戰時勤務，由使用單位按其任務需要，逐級報國防部核定後，依國防部下達之勤務召集命令，由縣市後備指揮部實施召集。二、戰時或非常事變時，為輔助地方自衛防空，由直轄市、縣（市）政府提出需求申請，報內政部會請國防部核定後，依國防部下達之勤務召集命令，由縣市後備指揮部實施召集，並督導警察分局執行。三、勤務召集演習（練），由國防部依年度勤務召集演訓計畫實施」。

種防護團派遣支援，而支援軍事勤務之民防團隊，受命向有需求之軍事單位報到後，應遵從該指揮官之指揮、管制與運用；若逾越法定勤務範圍時，應即向指揮官說明法定支援範圍並即停止支援任務（如圖 4）。

在民防團隊支援戰時勤務之職務協助過程中，請求機關仍是程序上之主體，被請求機關僅居於輔助地位，而僅就請求機關無法執行之部分介入協助，⁴⁸而非越俎代庖，應嚴守職務協助的界限，避免恣意涉入請求機關之管轄範圍，或濫用並擴張本身職權。

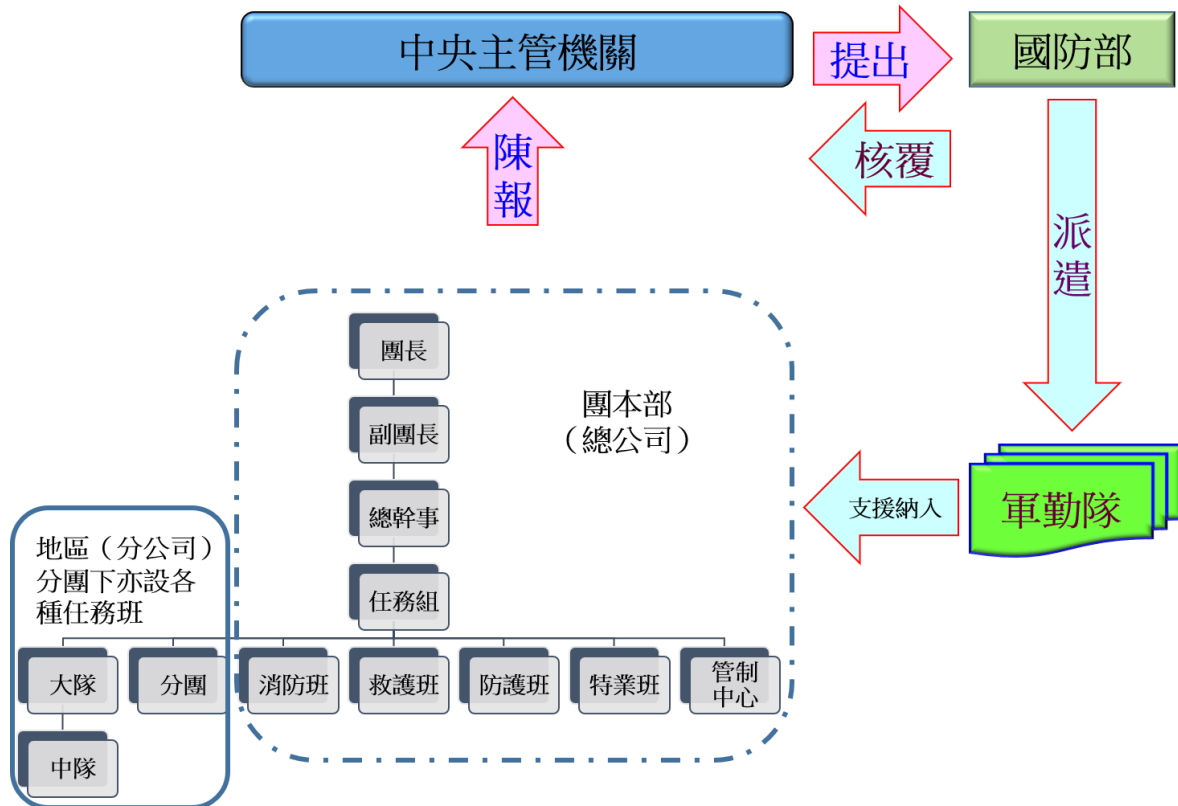


圖 3 軍勤隊平時支援特種防護團編組體系圖
資料來源：參考內政部警政署簡報資料，作者自繪。

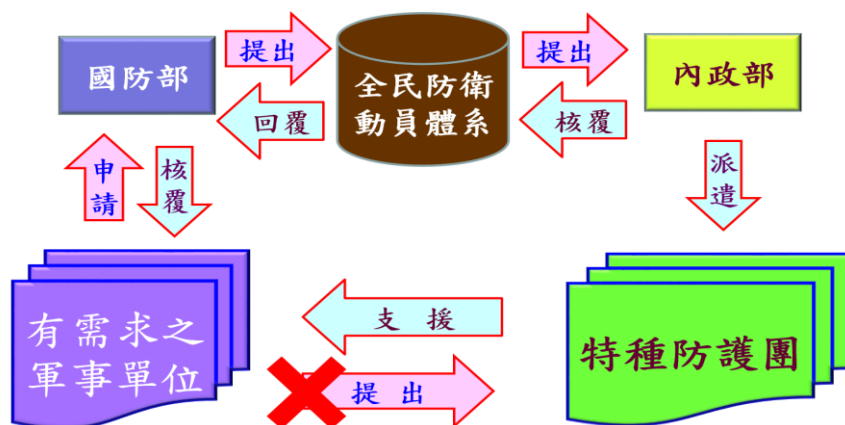


圖 4 特種防護團戰時或非常事變時支援軍事勤務編組體系圖
資料來源：參考內政部警政署簡報資料。

⁴⁸ 李震山，《行政法導論》（臺北市：三民書局，2014 年），頁 99。

五、結語

《司馬法》曰：「故國雖大，好戰必亡；天下雖安，忘戰必危」。政大臺灣安全研究中心主辦的「2023 年 TTX 區域安全兵推」，初步報告指出，臺灣因應戰爭威脅重點是強化社會的韌性，不宜輕信「矽盾」能護國；此外臺灣更嚴重的是能源供應，戰備儲量燃煤至多 42 天、天然氣至多 14 天，電網關鍵樞紐集中三大超高壓變電所（桃園龍潭、南投中寮、臺南龍崎），一旦被毀壞即可能造成嚴重癱瘓，⁴⁹臺灣面對戰爭最弱的並非軍事，而是能源、產業等 CI。故而，CIP 完善機制的建立，刻不容緩，本文從我國現行法制面的角度，就人力動員的現況提出分析，期能使我國 CIP，能更臻周延化及制度化，爰提出如下建議：

5.1 訂定關鍵基礎設施防護專法

我國 2023 年通過 22 項 CIP 修法，但對照美、韓、日、澳等國的 CIP 法案，在盤點 CI，仍是掛一漏萬，如倉儲及運輸物流、緊急服務部門、關鍵製造業、CI 鄰近之不動產及管制區劃設等，均可能直接或間接構成威脅態樣，而他國多以專法或專章規範，⁵⁰大致先就何謂 CI 說明並定義，再逐項列舉受保護 CI 及威脅態樣，進而發展管制與制裁手段，最後，對於違反事前管制措施者，再施以強制作為或刑罰制裁，所涉管制、制裁措施，對於人民權利義務之有所限制。

按司法院大法官釋字第 619 號解釋：「對於人民違反行政法上義務之行為處以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之，以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第 23 條法律保留原則之意旨」。⁵¹若 CIP 設立專法，事必涉及人民自由權利事項，尤其是干預、限制或剝奪時，更須有法律明確授權依據，方符合法治國家依法行政之要求。

5.2 成立高層級跨部門統合機關

我國對天然災害及災害類別分屬不同中央災害防救業務主管機關，有關災害管理，與指揮、督導及協調亦屬不同處理機制；而各 CI 亦屬不同部會所主管，若需調度軍勤隊支援，更需向國防部申請支援。允宜明定 CIP 之中央主管機關及權責，並請行政院指派適當層級部門，擔任 CIP 之統合機關，除明定 CIP 通報作業機制、情資交流機制、協調 CIP 強制作為任務編組，⁵²並視任務需要召開 CIP 協調會報，以進行橫向、跨區之任

⁴⁹ 程嘉文，〈民間兵推…臺灣面對戰爭時，能源問題最脆弱〉，《聯合新聞網》，2023 年 11 月 8 日，〈<https://udn.com/news/story/10930/7558499>〉，最後瀏覽日：2024 年 1 月 27 日。

⁵⁰ 林明昕、林建中、林鈺雄、邱文聰、黃丞儀、黃居正、劉靜怡，〈民間國安智庫/強化國關關鍵基礎設施防護，加重刑罰就夠了嗎？〉，《報導者》，〈<https://www.twreporter.org/a/opinion-the-insufficiencies-of-new-rules-aiming-at-protecting-critical-infrastructure>〉，最後瀏覽日：2024 年 1 月 27 日。

⁵¹ 司法院大法官釋字第 394 號、第 402 號解釋參照。

⁵² 立法院，同前註 18。草案說明：CIP 係採聯合編組而成，其執行乃國家公權力行使之一種，並與人民權利息息相…CIP 之執行所涉之任務繁雜，經常必須協調具有司法警察身分之人員共同執行強制作為。如：海洋委員會海岸巡防署、內政部警政署及各級警察機關、內政部入出國及移民署、法務部所屬各級檢察署及其分署、法務部調查局、國防部軍事安全總隊等，具有法定職權之機關共同執行 CIP，以利業務之運作。

務協調，強化應變處理機制。

5.3 強化落實共同訓練演習機制

我國目前對於 CIP 發展仍在初期階段，故強化全民對於保護 CI，相關主管機關、事業機構應制訂安全防護計畫書，區分預防、減災、應變復原四個階段，具體衡量各類計畫與標準作業程序，強化 CIP 的認知、教育、培訓、演練，確實針對問題進行檢討與改善，誠有其重要性及必要性。

而為建立強韌全民國防體系，軍民共同實施必要之演習，完善協調指揮、管制及運用流程，發揮行政效能；我國將防衛作戰兵力，區分四個領域：主作戰部隊、守備部隊、民防系統、後備部隊及後備系統（如圖 5）。⁵³

軍隊非武力權性質上多屬輔助公權力行使事項，而該事項的主管機關通常非屬軍隊固有之任務，例如有關防護電力、石油、天然氣等 CI 的中央主管機關為經濟部；防護通訊、傳播等 CI 的中央主管機關為數位發展部。由職務協助的特徵觀之，如為向國防部申請派遣軍勤隊執行上述任務，僅是居於輔助地位，應先予以明確，再區分主從、權責、指管等流程，透過共同演習、訓練的模式，建立作業模式，相互提供支援，提升行政效能，維護國家整體安全，確保人民生活利益。

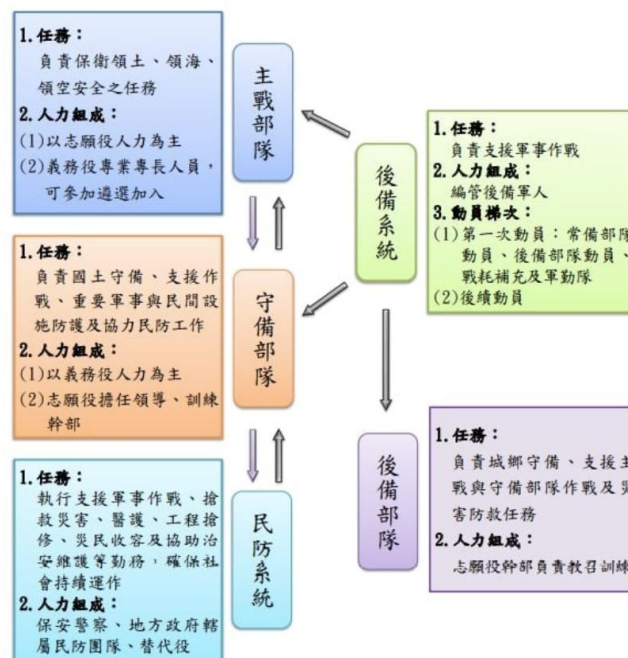


圖 5 全民國防組成體系圖

資料來源：中華民國國防部，《強化全民國防兵力結構調整方案》，2023 年 1 月 10 日，

〈<https://www.mnd.gov.tw>〉，最後瀏覽日：2024 年 1 月 27 日。

⁵³ 第一，主作戰部隊，主要由志願役軍人擔任，負責保護領土、領海、領空安全之任務。第二，守備部隊，由後備部隊編組擔任，負責國土守備、支援作戰、軍事與民間設施防護及協助民防工作等任務。第三，民防系統，以地方民力為主，執行支援軍事作戰、搶救災害、醫護、工程搶修、災民收容及協助治安維護等勤務，確保社會持續運作。第四，後備部隊及後備系統，後備部隊負責城鄉守備、支援主戰與守備部隊作戰及災害防救任務；另退伍後廣大之後備系統，在除役前納入動員編管，戰時補充主戰、守備及後備部隊。中華民國國防部，《強化全民國防兵力結構調整方案》，2023 年 1 月 10 日，〈<https://www.mnd.gov.tw>〉，最後瀏覽日：2024 年 1 月 27 日。

參考文獻

- 中華民國國防部 (2024 年 1 月 27 日)。強化全民國防兵力結構調整方案。取自 2023 年 1 月 10 日 <https://www.mnd.gov.tw>。
- 王崑義 (2010)。非傳統安全與台灣軍事戰略的變革。台灣國際研究季刊, 6 (2), 1-43。
- 立法院 (2016 年 3 月 30 日)。2016 年第 9 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書。院總第 310 號, 委員提案第 18713 號。
- 立法院 (2023 年 4 月 12 日)。2023 年第 10 屆第 7 會期第 7 次會議議案關係文書。院總第 20 號, 政府提案第 10033631 號。
- 行政院 (2022 年 3 月 29 日)。0303 興達電廠事故致全臺停電專案報告。立法院, 第 10 屆第 5 會期。
- 行政院 (2018 年 5 月 18 日)。國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要。臺北市: 行政院。
- 行政院 (2022 年 11 月 3 日修正)。國家關鍵基礎設施安全防護指導綱要-附件 1 關鍵基礎設施領域分類。臺北市: 行政院。
- 行政院國土安全辦公室 (2021 年 4 月 9 日)。關鍵基礎設施防護演習指導手冊。臺北市: 行政院國土安全辦公室。
- 吳書緯 (2024 年 1 月 27 日)。國防院報告: 中共將持續破壞我國網路韌性。自由時報。取自 2023 年 6 月 15 日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4335200>。
- 李震山 (2014)。行政法導論。臺北市: 三民書局。
- 李震山 (2022)。論職務協助行為及其救濟之相關問題。臺灣本土法學雜誌, 30, 99-104。
- 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎 (2022)。行政法入門。臺北市: 元照出版公司。
- 林明昕、林建中、林鈺雄、邱文聰、黃丞儀、黃居正、劉靜怡 (2024 年 1 月 27 日)。民間國安智庫/強化國關關鍵基礎設施防護, 加重刑罰就夠了嗎? 報導者。取自 2023 年 6 月 29 日 <https://www.twreporter.org/a/opinion-the-insufficiencies-of-new-rules-aiming-at-protecting-critical-infrastructure>。
- 范聖孟 (2015)。由法治國原則論軍隊執行非軍事性任務—從德、日法制經驗借鏡。天主教輔仁大學法律學系未出版博士論文, 臺灣, 新北。
- 國土安全辦公室 (2024 年 1 月 27 日)。國家關鍵基礎設施安全防護計畫書架構。行政院國土安全政策會報。取自 2023 年 10 月 18 日 <https://ohs.ey.gov.tw/Page/6C4A1386ACBA6734>。
- 陳新民 (2015)。憲法學釋論。臺北市: 三民書局。
- 游凱翔 (2024 年 1 月 27 日)。強化防衛韌性, 陸軍構建南北關鍵基礎設施防護營。中央社。取自 2023 年 10 月 11 日 <https://www.cna.com.tw/news/aipl/202310110159.aspx>。
- 程嘉文 (2024 年 1 月 27 日)。民間兵推…臺灣面對戰爭時, 能源問題最脆弱。聯合新聞網。取自 2023 年 11 月 8 日 <https://udn.com/news/story/10930/7558499>。
- 黃銘仁 (2020)。精進後備戰力—以新加坡、以色列為例。國防情勢特刊, 7, 14-23。
- 趙世勳 (2024 年 1 月 27 日)。一連 5 天漢光演習落幕, 關鍵基礎設施防護與備援機制成重點。中央社。取自 2023 年 7 月 30 日 <https://www.cna.com.tw/news/aipl/202307300089.aspx>。
- 稻葉馨、人見剛、村上裕章、前田雅子 (2010)。行政法。東京: 有斐閣。
- 賴于榛 (2024 年 1 月 27 日)。總統府國防外交部等官網曾遭駭。中央通訊社。取自 2022 年 8 月 4 日 <https://www.cna.com.tw/news/aipl/202208040095.aspx>。

- Cooper, H., Gibbons-Neff, T., Schmitt, E., & Barnes, J. E. (August 18, 2023). *Troop deaths and injuries in Ukraine war near 500,000, U.S. officials say*, The New York Times. Retrieved on January 27, 2024, from <https://www.nytimes.com/2023/08/18/us/politics/ukraine-russia-war-casualties.html>.
- Fabian, E. & Staff, T. (October 20, 2023). *Israel sets out 3 phases of war; will seek new 'security regime' once Hamas vanquished*, The Times of Israel. Retrieved on January 27, 2024, from <https://www.timesofisrael.com/gallant-says-after-hamas-vanquished-israel-will-look-for-new-security-regime-in-gaza/>.
- Freedman, L. (1998). Military power and political influence, *International Affairs*, 74, (4), 763-780.
- Homeland Security Act of 2002. (November. 25, 2002). *Public law 296, 107th Congress, 2nd session*. Retrieved on January 27, 2024, from <https://www.congress.gov/107/plaws/publ296/PLAW-107publ296.htm>
- Mely, Caballero-Anthony. (2016). *An introduction to non-traditional security studies: A transnational approach*. London: SAGE Publications.
- OHCHR (2023). *Report on the human rights situation in Ukraine*, United Nations Human Right Office of the High Commissioner. New York: Unites Nations.
- The White House (2003). *Homeland security presidential directive 7-critical infrastructure identification, prioritization, and protection*. America's Cyber Defense Agency.
- The White House (2013). *Presidential policy directive/ PPD-21-critical infrastructure security and resilience*. Office of the Press Secretary.