

## 軍事營區安全管束制度之初探

蘇詣翔\*

壹、研究動機與研究目的

貳、研究方法與過程

一、即時強制的基本概念

(一) 即時強制的意義

(二) 即時強制之要件

(三) 管束為即時強制方法之一

二、行政執行法之管束與軍事營區安全管束之互動

(一) 行政執行法之定性

(二) 行政執行法之管束與個別作用法間之適用關係

(三) 軍事營區安全管束之規範應優先適用

參、研究結果與問題討論

一、軍事營區安全管束之發動要件檢討

(一) 發動要件過於寬鬆，應從必要性適度限縮

(二) 宜加強執行人員訓練及區辨駐地之定位

二、授權使用工具應以束帶為宜

肆、結語

伍、參考文獻

\*國防大學管理學院法律學系碩士班二年級研究生

## 壹、研究動機與研究目的

備戰及作戰是軍隊的主要功能，其所發展出來的特定生活方式或文化結構體系，與戰鬥訓練息息相關，這也是軍事文化特殊性之所在；又營區既是武裝力量不可或缺的人員、裝備集中地，且其建立亦有其一定之功能性及目的性，如何在法治社會中建構適當的營區法律制度，是為一項重要議題。而就現行營區相關法令制度面而言，僅要塞堡壘地帶法、國家安全法等，法制規範容有不足，因此朝向「維繫內部軍事紀律、維持外部安全秩序」等面向之制定或修正相關法令，彌補營區法制規範不全等情有其必要<sup>1</sup>。民國112年9月21日經行政院院會通過《軍事營區安全維護條例草案》送審，同年12月18日該草案經立法院三讀通過，並於113年1月3日制定公布（施行日期待行政院定之），算是踏出強化營區安全法規密度之第一步。

基於軍事營區之機敏性及危險性考量，為即時排除、降低或預防軍事營區內高風險人員對營區安全造成之危害，軍事營區安全維護條例乃訂有「軍事營區安全管束」之相關規範，包含其發動要件，執行程序，實施方式，救濟及補償等，然而此管束措施之本質為即時強制方法之一種，行政執行法第36條及第37條本有規範，故如何處理本條例與行政執行法就管束相關規範之衝突與競合，實有釐清之必要。為釐清上開疑義，本文將先行說明即時強制之基本概念，續分析行政執行法之定性，釐清該法與本條例究屬於基本法與補充法之關係，抑或是普通法與特別法之關係，以決定二者間之優先適用順序。又本條例之軍事營區安全管束相關規範，雖多係參考行政執行法與警察職權行使法相關規範而訂定，惟考量軍事營區特性等情，在條文規範上與前揭二法尚有若干不同之處，而為使軍事營區安全管束在未來實務運作上能更兼顧人權保障及維護軍事營區安全，本文將針對現行規範提出檢討與建言。

## 貳、研究方法與過程

### 一、即時強制之基本概念

#### （一）即時強制的意義

對於人民行為或不行為義務之行政強制執行，原則上是以人民不履行經行政機關以「行政處分」設定之義務為要件，並須「告戒」及「核定」具體之強制方法（間接強制、直接強制），始得使用該強制方法<sup>2</sup>。然而，為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險時，若依循先為告誡等法定執行程序，恐怕會緩不濟急，因此例外允許行政機關在特殊情形

<sup>1</sup> 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18。

<sup>2</sup> 陳敏，行政法總論，10版，自版，2019年11月，頁907。



下，於法定職權範圍內，直接採取必要之強制措施，此即所謂「即時強制」<sup>3</sup>。我國行政執行法第 36 條第 1 項即對於即時強制之要件訂有明文：「行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。」另參照其立法理由<sup>4</sup>，可知我國即時強制並不以人民有違反行政法上義務為前提<sup>5</sup>。易言之，相對於「行政強制執行」係以執行相對人因行政處分所負擔之義務為前提，為行政機關自行實施之強制執行政程序（包括以其他方法產生與履行義務同一事實狀態）<sup>6</sup>而言，「即時強制」並非實現「因處分或裁定而存在之義務」的手段<sup>7</sup>。

對此傳統通說，另有學者持不同見解，認為無義務即無強制，從法制面觀察，如行政執行法第 36 條以下所定之即時強制方法（對人之管束，對物之扣留等），可知此制度本質上仍是一種義務的即時性強制，並舉例行政執行法第 31 條第 1 項第 1 款乃是為防止瘋狂或酗酒泥醉者對他人所生之危險。從另一個角度看，管束措施之相對人係對他人權利、公共秩序及安全構成危險的干擾者，因此可反推得知，人民負有不得干擾公共秩序及造成他人危險之義務。因此立法理由中「即時強制無須先有義務存在」恐怕是種錯誤指示。理解上應是在防止急迫之危險，而有即時執行之必要，且在行政機關法定職權範圍內，得不先為行政處分而實施行政強制<sup>8</sup>。茲有疑問者，此見解在消防人員因搶救火災必要，對相鄰之建築物進行損壞之情形時，似難以說明，相鄰建築物所有權人之義務為何？故筆者以為傳統通說見解似較為可採。

## （二）即時強制的要件

我國行政執行法第 36 條第 1 項乃是即時強制發動的一般要件，同條第 2 項則是即時強制之方法，因此，在符合第 1 項一般要件的大前提下，行政機關始得採行第 2 項之強制方法，惟即時強制之實施，尚須符合行政執行法第 37 條至第 40 條及個別授權法（例

<sup>3</sup> 蔡震榮，即時強制性質與損失補償，月旦法學教室，第 107 期，2011 年 9 月，頁 43。

<sup>4</sup> 「性質上為『即時強制』，無須先有義務存在，亦非強制義務之履行，係行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，毋須經過長期履行之程序，即得為即時強制之謂；與行為或不行為義務之『直接強制』方法，係強制義務人履行義務，須依法令或本於法令之處分先有義務存在者，截然不同。」「即時強制毋須先有義務存在，多係出於緊急情況，較一般行政執行，更易影響人民權益，爰參照德國立法例（西德聯邦行政強制執行法第六條第二項，西德萊茵·柏爾茲邦行政強制執行法第六十一條第二項）明定其要件，須為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，始得為之。所謂犯罪，危害，係指刑事犯罪、依法應處行政罰之危害行為而言。」

<sup>5</sup> 吳志光，行政法，9 版，2019 年 3 月，新學林，頁 426。林明鏘，行政法講義，修訂 4 版，新學林，2018 年 4 月，頁 427。蔡震榮，行政執行法，行政法（下），翁岳生等合著，增訂 4 版，元照，2020 年 7 月，頁 274-275。

<sup>6</sup> 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，增訂 16 版，2020 年 10 月，三民，頁 507-508。

<sup>7</sup> 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，增訂 16 版，2020 年 10 月，三民，頁 532。

<sup>8</sup> 李建良，即時強制的觀念、法制與實踐（中）——行政法學思維方法與比較法學思路取徑，月旦法學教室，256 期，2024 年 2 月，頁 40-44。陳英淙，由警械使用探討即時強制的法理困境及解決之道，軍法專刊，第 67 卷第 6 期，2021 年 12 月，頁 10。

如警察職權行使法、軍事營區安全維護條例)規定的特別要件<sup>9</sup>。依行政執行法第 36 條第 1 項必須具備以下一般要件，行政機關始得合法進行即時強制：

### (1) 須具有法定之職權

行政強制執行原則上是以行政處分作為執行名義，也因此在一一般情況下，須行政機關已作成行政處分，而後才以強制執行手段實現該處分內容。相對的，即時強制雖然因事態緊急，無法等待處分作成，但其本質上仍應是行政機關依其法定職權得作成行政處分者，因此須具有法定之職權<sup>10</sup>。申言之，所謂基於法定職權即指，行政機關之發動係基於法令規定而來<sup>11</sup>。行政機關經此所獲致之授權，僅在於省略一般程序而使用強制方法，並不代表因此而獲得原所未有之權限<sup>12</sup>，對此法務部採相同見解，認為「即時強制之機關必須就該事項有法定職權，並不得逾越其權限範圍而實施」<sup>13</sup>。更甚者，有論者認為此一要件非空白授權，仍須連結到個別行政機關之作用法，蓋因行政機關的組織法規通常僅具有劃定權限與管轄事務之性質，欠缺行為法功能，但行政機關得採行之行政行為與權限措施，倘若涉及人民自由權利者，依司法院釋字第 570 號解釋理由書之精神，尚須依據個別作用法規之具體明確授權，始符法律保留原則<sup>14</sup>。

### (2) 須有應即為處置之緊急事態

所謂「緊急事態」係指產生危害之事故已經開始或即將開始。行政執行法第 36 條第 1 項即訂有以下 3 種緊急事態：「阻止犯罪」，係指使即將著手之犯罪行為不能進行，使已著手的犯罪行為不再繼續或使其結果不發生。「阻止危害發生」則是阻止從事犯罪以外，足以對行為人自己或是公共安全產生危害的不當行為。至於「避免急迫危險」，則係指避免因天災、事變或其他原因所導致的緊急危險，或避免危險繼續擴大<sup>15</sup>。不過對於後兩者之區分，有學者認為兩者間之界線難以界定，主張即時強制講的是緊急狀況，因此「阻止危害發生」應可被包括於「避免急迫危險」之概念裡，應可刪除「阻止危害發生」<sup>16</sup>。另對於危害之判斷，應就客觀之具體狀況進行判斷，非任由行政機關主觀為之，也因為危害係經過「預估」而來，所以危害的判斷時點，應係依照「當時」之客觀情狀為準，只要將來可能發生實害結果即可，縱使事後危害情況未發生，該預估仍屬合法<sup>17</sup>。

<sup>9</sup> 張慕貞，即時強制法規範之研究－以人身自由干預措施為中心，國立中正大學法律研究所碩士論文，2007 年，頁 23-24。

<sup>10</sup> 陳敏，行政法總論，10 版，自版，2019 年 11 月，頁 909。

<sup>11</sup> 蔡震榮，行政執行法，行政法（下），翁岳生等合著，增訂 4 版，元照，2020 年 7 月，頁 276。

<sup>12</sup> 陳敏，行政法總論，10 版，自版，2019 年 11 月，頁 910。

<sup>13</sup> 法務部 91 年 10 月 8 日法律字第 0910039713 號函、94 年 9 月 30 日法律字第 0940035886 號函及 95 年 5 月 29 日法律字第 0950020418 號函參照。

<sup>14</sup> 林宜擇，即時強制之研究，中央警察大學法律學研究所碩士論文，2023 年，頁 8。

<sup>15</sup> 陳敏，行政法總論，10 版，自版，2019 年 11 月，頁 911。

<sup>16</sup> 蔡震榮，行政執行法，行政法（下），翁岳生等合著，增訂 4 版，元照，2020 年 7 月，頁 275。

<sup>17</sup> 蔡震榮，即時強制性質與損失補償，月旦法學教室，第 107 期，2011 年 9 月，頁 44。



### (3) 須為必要之處置

在此強調必要性的審查，即行政機關所採行的措施，必須為排除或防止危害所必要。因此有學者強調，在行政機關採取之即時強制方法外，如果有其他手段可達相同目的時，原來之即時強制方法即非必要<sup>18</sup>。申言之，基於比例原則之考量，行政執行法第 36 條第 1 項之「必要」，係指即時強制手段應同時包含「必須」且「唯一」<sup>19</sup>。此外，另有學者認為此必要性之審查，尚需從「時間急迫性」來考量，如果有足夠時間實施一般強制程序來除去危險，則不允許採取強制措施。又為確保必要性之事後舉證，行政機關應及時作好證據之蒐集，如現場拍照、錄影、取得證人證詞或註記於公文書中等<sup>20</sup>。

### (三) 管束為即時強制方法之一

即時強制之方法於行政執行法第 36 條第 2 項分別訂有「對於人之管束」、「對於物之扣留、使用、處置或限制其使用」、「對於住宅、建築物或其他處所之進入」及「其他依法定職權所為之必要處置」。前三款之方法乃例示性規定，且性質上為直接強制手段，必須是其他間接的執行方法均不可行時，所採取之最後手段。第四款之規定，解釋上則包括前三款所未規定之其他直接或間接強制手段（不包含科處怠金）<sup>21</sup>。

「管束」係指違反當事人意願或未得其同意，以實力暫時拘束其一般行動自由之即時措施。由於此等措施限制、侵害人民之人身自由甚鉅，因此除應遵守憲法規定外其發動要件必須嚴格解釋，除應斟酌行政法上的「比例原則」外，並且應審慎判斷在具體個案當中，是否有時間急迫的必要性，始得為之。而此「危害」的判斷必須經預估程序，該程序的時點以警察機關作成決定時所擁有的認知能力為準，依當時客觀情況判斷可能發生危害，縱使事後並無實際危害發生，也屬合法<sup>22</sup>。

根據行政執行法第 37 條第 1 項規定：「對於人之管束，以合於下列情形之一者為限：一、瘋狂或酗酒泥醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，及預防他人生命、身體之危險者。二、意圖自殺，非管束不能救護其生命者。三、暴行或鬥毆，非管束不能預防其傷害者。四、其他認為必須救護或有害公共安全之虞，非管束不能救護或不能預防危害者。」同條第 2 項並規定：「前項管束期間，不得逾 24 小時。」

由於對人之管束是未經當事人同意，且具有強制性的拘束當事人之人身自由。且參酌司法院釋字第 392 號解釋及釋字第 384 號之內涵<sup>23</sup>，被管束者雖非刑事被告，管束仍應

<sup>18</sup> 陳敏，行政法總論，10 版，自版，2019 年 11 月，頁 911。

<sup>19</sup> 林素鳳，警察扣車行為之性質與爭訟，月旦法學教室，第 76 期，2009 年 6 月，頁 17。

<sup>20</sup> 蔡震榮，行政執行法，行政法（下），翁岳生等合著，增訂 4 版，元照，2020 年 7 月，頁 276。

<sup>21</sup> 林素鳳，行政即時強制之研究，警大法學論集，第 5 期，2000 年 3 月，頁 228。

<sup>22</sup> 蔡茂賓，警察職權行使法上之即時強制，日新半年刊，第六期，2006 年 1 月，頁 27。

<sup>23</sup> 司法院釋字第 392 號解釋提及「就剝奪人身自由言，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』『營收』等亦無礙於其

合乎憲法第 8 條所定之正當法律程序<sup>24</sup>。因此行政執行法施行細則第 35 條訂有理由告知與通知義務：「依本法第三十七條執行對於人之管束時，執行人員應即將管束原因及概略經過報告主管長官；執行機關並應儘速將管束原因，告知本人及其配偶、法定代理人、指定之親友或其他適當之機關（構）。但不能告知者，不在此限。」，另依同法第 37 條第 2 項規定，管束尚有 24 小時之時間限制。又同法第 37 條第 1 項各款，又可依照其目的區分為保護性管束（第一、二款）、安全性管束（第三款），保護性管束之目的係為保護當事人或他人之生命、身體；安全性管束則係為制止即將發生或發生且繼續中之犯罪或違反秩序之行為，以確保公共安全。至於第四款則是屬於前三款列舉事項以外之其他有關保護性或安全性的管束<sup>25</sup>。

## 二、行政執行法之管束與軍事營區安全管束之互動

### （一）行政執行法之定性

行政執行法第 1 條規定：「行政執行，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」揭示行政執行法為各種行政執行法規範的基本法意旨，即有關行政執行事項，無論是執行方法或程序，當應優先適用行政執行法規定，若其他法律就執行方法或執行程序，為配合該立法目的之達成，確實有特別之規定時，始適用該其他法律之規定<sup>26</sup>，也就是所謂基本法優於補充法原則。

然而對此一基本法之定位，有論者以為在立法論上，應將行政執行法定位為普通法為宜，其理由在於各行政機關既有自己之行政作用法，而各該行政作用法為符合個別任務之特殊性或需求，又有其獨特之執行方法，若以基本法定位之行政執行法排除其他法律特別規定的適用，似有不妥。因此，究竟行政執行法中即時強制規範與個別作用法規範間之適用關係即有釐清之必要。

### （二）行政執行法即時強制規範與個別作用法間之適用關係

依中央法規標準法第 16 條規定：「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」此即所謂「特別法優於普通法」、「後法優於前法」之法規競合解決原則。然而承前所述，定位為基本法者，其與實施法

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，未可以辭害義。」釋字第 384 號解釋則謂「憲法第 8 條所稱依法定程序，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件。」

<sup>24</sup> 李震山，行政法導論，修訂 12 版，三民，2022 年 9 月，頁 443。

<sup>25</sup> 蔡震榮，行政執行法，行政法（下），翁岳生等合著，增訂 4 版，元照，2020 年 7 月，頁 276。

<sup>26</sup> 廖義男，行政執行法簡介，台灣本土法學雜誌，第 8 期，2000 年 3 月，頁 2。



間若有衝突或競合時，學者認為除非立法以後制定之實施法有意排除基本法之規定，否則仍應優先適用基本法，並認為基於法秩序之維護，此種例外情形應盡量避免<sup>27</sup>。

如前所述，參酌行政執行法第 1 條之意旨，行政執行法就行政執行事項相對於其他法律既然為基本法性質，而其他法律為補充法性質，則原則上應優先適用行政執行法，倘行政執行法規範不足，始以其他法律規定加以補充適用。而即時強制既屬行政執行法規範之一，自然有此原則之適用。對此有論者試舉行政執行法與警察職權行使法之管束相關規定為例，說明行政執行法第 36 條第 1 項關於即時強制發動之一般性要件，基於其基本法性質，警察實施即時強制時應有其適用，關於同法第 37 條第 1 項關於管束之要件亦應優先適用於警察職權行使法第 19 條第 1 項規定；但又因為警察職權行使法第 19 條第 2 項訂有行政執行法第 37 條所無之管束程序，因此程序部分則另適用警察職權行使法第 19 條第 2 項之補充法規定。依此原則操作下之適用法條結果，實務上將產生同一類事件在不同機關因對應適用基本法或補充法所採之見解不同而異其結果，有礙法秩序安定。因此在適用上應解為原則仍應依照基本法與補充法之適用原則決定準據法，但若個別法規定係有意排除行政執行法之適用者，仍應將個別法的特殊性納入考量予以適用。惟學者蔡震榮教授則認為，行政執行法與警察職權行使法有關即時強制規定不同之部分，可以認警察職權行使法之規定係特別加強之規定，屬行政執行法之補充規定而加以適用，但正本清源之道仍係應修正行政執行法第 1 條規定，使其定位回歸普通法<sup>28</sup>，行政執行法修正草案第 1 條即採之：「行政執行，依本法之規定。但其他法律有特別規定者，從其規定。」然而在修正草案完成三讀通過前，為解決此一問題，前開有意排除說似較為可採<sup>29</sup>，蓋對於補充法與基本法就同一事件規範衝突或競合時，僅以特別加強規定為理由，據以認定系爭補充法規範為基本上之補充規定，解釋上似乎過於牽強。

### （三）軍事營區安全管束之規範應優先適用

對於人的管束部分，軍事營區安全維護條例第 8 條對於軍事營區安全管束訂有特別發動要件、實施程序、一般時間限制及例外情形、提審法適用等規定，並授權主管機關即國防部就管束相關事項訂定辦法：「軍事機關所屬人員為即時阻止違法行為之發生、避免急迫危險或防止危害擴大，得基於維護軍事營區安全之必要，對軍事營區內有下列

<sup>27</sup> 李震山，行政法導論，修訂 12 版，三民，2022 年 9 月，頁 49-50。

<sup>28</sup> 張慕貞，即時強制法規範之研究－以人身自由干預措施為中心，國立中正大學法律研究所碩士論文，2007 年，頁 47。

<sup>29</sup> 法務部 90 年 12 月 5 日法 90 律字第 043577 號函釋也採類似之見解：「主旨：關於行政執行法第三十條及第三十一條與商業登記法第三十二條第二項、第三十三條第二項適用疑義乙案……說明……如將此種規定解釋為行政上強制執行方法，則與本法上開條文發生法條競合關係。茲考量商業登記法第三十二條與第三十三條之特別立法目的與內容，並避免同一法條不同項次間之割裂適用，宜解為應適用商業登記法按月連續處罰之規定。」

情形之一者，實施軍事營區安全管束，並得檢查受管束人之身體及所攜帶之物：一、因精神疾病、服用毒品、麻醉藥品或其他相類之物或酒醉而生脫序行為。二、意圖自殺或自傷。三、暴行或鬥毆。四、其他認為必須救護或有危害軍事安全之虞，非管束不能救護或不能預防危害（第一項）。實施前項軍事營區安全管束時，應立即陳報指揮官，將受管束人安置或隔離於寢室、醫務所或其他適當之處所，並應即時以適當方法通知或交由受管束人之配偶、二親等內親屬或其指定之人，或適當之機關（構）或人員保護（第二項）。第一項軍事營區安全管束應於危險或危害結束時終止之；管束時間最長不得逾二十四小時，但於航行中之軍用艦艇，經指揮官給予受管束人陳述意見之機會後，不在此限（第三項）。前項後段但書情形，不適用提審法之規定。軍用艦艇返抵國內港口後，受管束人或第三人聲請提審時，應將受管束人立即解交法院（第四項）。第一項軍事營區安全管束之實施方式、程序、管理及其他相關事項之辦法，由主管機關定之（第五項）。」

承前所述，在行政執行法修正草案第 1 條三讀通過前，行政執行法與個別作用法仍為基本法與補充法關係，故在適用上應解為原則仍應依照基本法與補充法之適用原則決定準據法，但若個別法規定有意排除行政執行法之適用，仍應將個別法的特殊性納入考量予以適用。

復觀察軍事營區安全維護條例第 8 條之立法理由第 1 點說明：「行政執行法第四章固已規範行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險得即時強制，惟考量軍事營區具有機敏性，並存置具傷害性或危險性之軍用武器或物品，為即時預防、降低或排除軍事營區內高風險人員對軍事營區安全之危害，故賦予軍事機關較行政執行法第 37 條所定「對於人之管束」更為彈性之應變方式，爰參酌警察職權行使法第 19 條，並依軍事任務特性與軍事營區安全實需，為軍事營區安全管束之特別規定，定明於一定情況下，得將軍事營區內高風險人員暫時安置或隔離於適當處所並予以必要之檢查。又軍事營區安全管束旨在即時預防或排除任何對軍事營區造成風險之行為，除違反刑事或行政法律之行為外，陸海空軍懲罰法有關軍人違反部隊紀律或勤務規範之違紀行為，如已危害軍事營區安全，亦得依本條規定實施安全管束。至於軍事營區內如有限制使用、扣留特定之物，或進入特定處所等必要時，仍有行政執行法之適用。」

由上開立法理由可推知，軍事營區安全管束之規範係慮及軍事營區之特殊性，係有意排除行政執行法之適用而另行訂定之特殊性規範，故在適用上應優先適用軍事營區安全管束之規範。相對於人之管束，有關物之扣留、限制使用或對處所之進入則已於立法理由明確表示適用行政執行法，自無疑義。

## 參、研究結果與問題討論

### 一、軍事營區安全管束之發動要件檢討



### (一) 發動要件過於寬鬆，應從必要性適度限縮

軍事營區安全維護條例第 8 條第 1 項第 1 款至第 4 款訂有軍事營區安全管束之特別發動要件，乍看之下似與行政執行法第 37 條第 1 項、警察職權行使法第 19 條相去不遠，惟詳查該條項不同之處在於公共安全異為軍事營區安全，且前 3 款並未見「非管束不能救護或不能預防危險」等語，法條比較如下表：

行政執行法第 37 條第 1 項	警察職權行使法第 19 條第 1 項	軍事營區安全維護條例第 8 條第 1 項
<p>對於人之管束，以合於下列情形之一者為限：</p> <p>一、瘋狂或酗酒泥醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，及預防他人生命、身體之危險者。</p> <p>二、意圖自殺，非管束不能救護其生命者。</p> <p>三、暴行或鬥毆，非管束不能預防其傷害者。</p> <p>四、其他認為必須救護或有危害公共安全之虞，非管束不能救護或不能預防危害者。</p>	<p>警察對於有下列情形之一者，得為管束：</p> <p>一、瘋狂或酒醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，或預防他人生命、身體之危險。</p> <p>二、意圖自殺，非管束不能救護其生命。</p> <p>三、暴行或鬥毆，非管束不能預防其傷害。</p> <p>四、其他認為必須救護或有危害公共安全之虞，非管束不能救護或不能預防危害。</p>	<p>軍事機關所屬人員為即時阻止違法行為之發生、避免急迫危險或防止危害擴大，得基於維護軍事營區安全之必要，對軍事營區內有下列情形之一者，實施軍事營區安全管束，並得檢查受管束人之身體及所攜帶之物：</p> <p>一、因精神疾病、服用毒品、麻醉藥品或其他相類之物或酒醉而生脫序行為。</p> <p>二、意圖自殺或自傷。</p> <p>三、暴行或鬥毆。</p> <p>四、其他認為必須救護或有危害軍事安全之虞，非管束不能救護或不能預防危害。</p>

從該條項前三款之內容觀察，在此三款列舉之保護性管束（第一款及第二款）與安全性管束（第三款）之特別發動要件，有意將管束作為救護或預防危害之最後手段之法條設計排除，似乎是有意放寬前三款之發動要件。惟管束既然是違反當事人意願或經其同意，以實力暫時拘束其一般行動自由之即時措施<sup>30</sup>，基於憲法第 8 條保障人身自由之意旨，自然應審慎為之，並且嚴格規定其要件<sup>31</sup>，因此仍應採取較為限縮之解釋為宜。蓋倘未採取限縮解釋，此管束措施恐遭營區主官基於管理之便，恣意對脫序行為者、暴行或鬥毆者恣意發動，進而逸脫即時阻止違法行為或避免急迫危險之法定目的，淪為以即

<sup>30</sup> 蔡茂寅，警察職權行使法上之即時強制，日新半年刊，第 6 期，2006 年 1 月，頁 27。

<sup>31</sup> 李建良，論行政強制之執行方法，政大法學評論，第 63 期，2000 年 6 月，頁 192。

時強制為名之實質懲罰手段。

準此，雖就文義上已無「非管束不能……」之法文，但仍可從「基於軍事營區安全之必要」適度限縮發動要件，以符合憲法第 8 條人身自由保障之誠命及避免前述之恣意濫用情形。所謂「必要」，指於知悉危險狀況時，至預期危害可能發生之間，時間上極其短暫且事態緊急迫切，如以一般通常程序處理，根本無法達到有效的防止效果，而且也無其他方法可以達到有效之防止效果而言，簡言之，此必要之意涵不僅是「必須」更應是「唯一」<sup>32</sup>。

而「軍事營區安全」之定義為何？立法理由中並未說明，因此有嘗試定義之必要。《韋伯百科字典》對「安全」(Security)的字面解釋，主要有兩方面的意義：「一是指安全的狀態，即免於恐懼 (freedom from danger, risk)；另一方面指的是維護安全 (something that secure or make safe; protection; defense)，即安全措施與安全機構<sup>33</sup>。」且安全不單單涉及客觀狀態，還涉及一種心理狀態，也就是所謂的「安全感」(a sense of security)。故安全包括主、客觀兩個方面：客觀方面是指外界的現狀，主觀方面則是指人的狀態，即安全感，也就是人對於外界現狀的反應。因此，當一個主體（區域、國家、團體和個人）為維護其存在價值（內部）與人民（個人）福祉，使其免於受到外部（包括源自於國內、外）威脅的能力，則為「安全」<sup>34</sup>。歸納以上觀點，當可窺見軍事營區安全之基本輪廓，即軍事營區安全係指「使軍事營區內部免於受到威脅，並且使軍事營區所屬人員免於恐懼之狀態」。

綜上所述，就軍事營區安全維護條例第 8 條第 1 項第 1 款至第 3 款之管束發動要件，解釋上應為當發生該條項第 1 款至第 3 款之情狀後，除應遵守一般發動要件（即時阻止違法行為之發生、避免急迫危險或阻止危害擴大）外，尚須判斷系爭情狀是否已經對於營區內部造成威脅（如酒醉而為持刀揮舞之脫序行為恐傷及其他官兵、官兵自戕行為影響部隊有生戰力、鬥毆影響部隊紀律及團隊和諧等情），致使營區所屬人員喪失安全感，在無其他同樣能排除威脅之較小侵害手段的前提下，始得發動軍事營區安全管束，以兼顧軍事營區安全維護之目的與人權保障之憲法要求。

## （二）宜加強執行人員訓練及區辨駐地之定位

依同條例第 8 條第 1 項立法理由第二點說明：「實施軍事營區安全管束之人，不以刻正執行軍事營區安全勤務之人員為限，凡軍事機關所屬且在場之人員均得實施。」故

<sup>32</sup> 林素鳳，行政即時強制之研究，警大法學論集，第 5 期，2000 年 3 月，頁 228。

<sup>33</sup> 轉引自趙哲一、陳楊正光，新時期的國家安全焦點—非傳統安全的發展趨勢，危機管理學刊，第 6 卷第 2 期，2009 年 9 月，頁 102。

<sup>34</sup> 雲天虹，臺灣人民之國家認同對我國國家安全之影響，國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文，2017 年 6 月，頁 32。



凡是軍事機關所屬且在場之人均有發動管束之決定權，換言之，上至軍事機關主官，下至基層志願役及義務役士兵，甚或聘僱人員均屬之。然而軍事機關之組織分工複雜，人員組成多元且數量龐大，因此理論上對於特定急迫狀況是否符合軍事營區安全管束發動要件之判斷，恐難期待。此執行者資格之設計，似係考量營區範圍甚廣，營區內各點均可能發生急迫事態而有即時強制之必要，惟安全軍官、士官及衛哨兵有限難以涵蓋整體營區範圍，故不得不然之折衷結果。職是，為使執行上符合法制及程序正義，應當加強執行人員之訓練並定期複訓以作為相應之配套措施。

此外，因並非所有軍事機關或重要軍事設施之駐地均屬軍事營區，蓋軍事營區安全維護條例第 3 條第 4 項即明定軍事機關得經主管機關即國防部公告不列管制，排除適用本條例之規定。另尚有浮動之軍事營區，如同條第 1 項第 1 款後段明定經軍事機關通報相關機關管制之軍事演習或軍事訓練場域，於演習或訓練期間，視為軍事營區。故軍事機關所屬人員除應熟稔軍事營區安全管束相關規定及其內涵外，尚須辨明該機關駐地及演訓場地是否屬於本條例所定之軍事營區，否則應回歸適用基本法也就是行政執行法之相關規範，以避免法規適用錯誤之情事。

## 二、授權使用工具應以束帶為宜

軍事營區安全管束因執行場域為軍事營區，故於通常情況下管束之對象以現役軍人為多數，又現役軍人之年齡多為青壯且受有軍事訓練，體能較一般普羅大眾為佳。當是類人員，因精神疾病或酒醉等類此情形而生脫序行為、暴行或鬥毆等情，似乎難以期待執行管束之軍事機關所屬人員在此特殊情形僅以「徒手」即能順利執行管束以保護受管束者之生命、身體，預防或阻止軍事營區安全之危害。因此，授權執行人員於必要之特定情形下，使用束帶執行管束當有其必要性。另考量使用束帶雖未若武器不具殺傷力，然而其終究攸關人格、自由等基本人權，故應受法律保留原則之拘束<sup>35</sup>。

經查軍事營區安全維護條例第 10 條雖訂有得使用「器械<sup>36</sup>」之發動要件，然而規範內之發動主體係「指揮官」、「值勤軍官、士官」及「衛哨兵」，且第 1 項第 9 款更明文揭示「依第七條規定執行安全檢查、強制驅離或其他必要措施，非使用武器或器械不足以強制或制止。」從上開二點似可推知，第 10 條之規範對象應為第 7 條之軍事營區安全勤務，並不包含同條例第 9 條之軍事營區安全管束，因此並不得直接作為執行軍事營區安全管束時使用束帶之授權條款。

對此主管機關似亦注意到此一問題，因此於 113 年 9 月 10 日公告之軍事營區安全

<sup>35</sup> 蔡雅萍，即時強制在個別法規之適用及其行政救濟的研究－以警察法與精神衛生法為中心，國立高雄大學法律學系研究所碩士論文，2017 年，頁 55。

<sup>36</sup> 依軍事營區安全維護條例第 3 條第 1 項第 7 款規定，「器械」之定義包含「補繩（網）」與各式束帶。

管束實施辦法草案第 3 條規定：「受管束人有本條例第十條第一項各款情形之一，實施管束有使用武器或器械之必要者，應通知或由該軍事營區之指揮官、值勤軍官、士官或衛哨兵為之<sup>37</sup>。」，透過該辦法第 3 條授權指揮官、執勤軍官、士官或衛哨兵就受管束人有第 10 條第 1 項各款情形之一時，得使用武器或器械，殊值肯定。惟筆者認為此法制設計容有未竟之功，以下分述之。首先，就授權使用之工具而言，授權使用武器或器械恐範圍過大，蓋武器乃具殺傷力之槍械，而器械除具拘束力之補繩、束帶外，更包含電擊器、瓦斯槍、警棍等傷害性工具，然而安全管束之目的僅是即時保護自殺（傷）者或防止緊急事態發生或擴大，應不需以大砲打小鳥。其次，設計上為使安全管束得使用武器或器械之結果，反而導致在此情況之執行人員資格限縮至指揮官、執勤軍官、士官或衛哨兵，此資格之限縮恐怕也與立法理由背道而馳。

因此，為使執行管束人員在特殊情狀下，無須另為通知特定人員執行，以達即時保護或防止危險產生或擴大之即時性目的，授權使用之工具當以拘束性工具如「束帶」為宜。故本文建議得參考警察職權行使法第 20 條第 1 項<sup>38</sup>之規定，於本條例直接訂定授權條款。茲試擬條文如下：「軍事機關所屬人員依本條例執行軍事營區安全管束，有下列情形之一者，得對管束對象使用束帶：一、抗拒管束措施時。二、攻擊執行人員或他人，毀損執行人員或他人物品，或有攻擊、毀損行為之虞時。三、自殺或自傷或有自殺、自傷之虞時。」

## 肆、結語

就行政執行法與軍事營區安全維護條例之關係，雖然從行政執行法修正草案第 1 條觀察，似可認為將導正為普通法與特別法之關係，然而在該草案三讀通過前，二者間仍應解為基本法與補充法之關係，但因軍事營區安全維護條例之即時強制條款係考量軍事營區之特殊性而有意排除行政執行法之適用，故適用上仍應以該條例之相關規範為先。

經檢討相關條文規定，本文以為尚有為德不卒之處，謹提供以下結論與建議供參，以期營區法制更臻完備：就第 8 條第 1 項第 1 款至第 3 款之軍事營區安全管束特別發動要件刻意排除「非管束不能救護或預防危害」之最後手段性要件，有過度放寬發動要件之虞，為恪遵憲法第 8 條保障人身自由之意旨，應於解釋上適度限縮之，避免管束措施遭營區主官基於管理之便而恣意實施，淪為實質上懲罰手段。為解決上開問題，本文認為可從「基於軍事營區安全之必要」適度限縮發動要件，故解釋上應為，當發生第 8 條第 1 項第 1 款至第 3 款之情狀後，除應遵守一般發動要件（即時阻止違法行為之發生、

<sup>37</sup> 詳見 mnd.gov.tw 公告專區（最後瀏覽日 2024 年 9 月 16 日）

<sup>38</sup> 警察職權行使法第 20 條第 1 項：「警察依法留置、管束人民，有下列情形之一者，於必要時，得對其使用警铐或其他經核定之戒具：一、抗拒留置、管束措施時。二、攻擊警察或他人，毀損執行人員或他人物品，或有攻擊、毀損行為之虞時。三、自殺、自傷或有自殺、自傷之虞時。」



避免急迫危險或阻止危害擴大)外，尚須判斷系爭情狀是否已經對於營區內部造成威脅(如酒醉而為持刀揮舞之脫序行為恐傷及其他官兵、官兵自戕行為影響部隊有生戰力、鬥毆影響部隊紀律及團隊和諧等情)，致使營區所屬人員喪失安全感，在無其他同樣能排除威脅之較小侵害手段的前提下，始得發動管束。

又因本條例授權之執行人員為軍事機關所屬人員，可謂是上自指揮官，下至士兵，乃至於聘僱人員均屬之，然而並非所有人員均受有即時強制之相關訓練，對於相關規範之理解，發動要件之判斷恐難符合期待。此外，尚有非駐地範圍因演訓暫時視為營區者及例外排除適用本條例之駐地者等情，其適用之法規範尚有不同，不可不辨。因此為使執行上符合法制及程序正義，建議應加強人員訓練並定期複訓以為相應配套。

末考量軍事營區安全管束之執行對象多為經軍事訓練之現役軍人，為確保執行過程安全及有效，並確保管束實施之即時性，建議得參考警察職權行使法第 20 條第 1 項規定訂定使用拘束工具之授權條款：「軍事機關所屬人員依本條例執行軍事營區安全管束，有下列情形之一者，得對管束對象使用束帶：一、抗拒管束措施時。二、攻擊執行人員或他人，毀損執行人員或他人物品，或有攻擊、毀損行為之虞時。三、自殺或自傷或有自殺、自傷之虞時。」。

## 伍、參考文獻

### 一、專書

- (一) 陳敏，行政法總論，10版，自版，2019年11月。
- (二) 吳志光，行政法，9版，新學林，2019年3月。
- (三) 林明鏘，行政法講義，修訂4版，新學林，2018年4月。
- (四) 蔡震榮，行政執行法，行政法（下），翁岳生等合著，增訂4版，元照，2020年7月。
- (五) 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，增訂16版，三民，2020年10月。
- (六) 李震山，行政法導論，修訂12版，三民，2022年9月。

### 二、期刊論文

- (一) 李建良，論行政強制之執行方法，政大法學評論，第63期，2000年6月，頁163-201。
- (二) 李建良，即時強制的觀念、法制與實踐（中）——行政法學思維方法與比較法學思路取徑，月旦法學教室，256期，2024年2月，頁33-47。
- (三) 林素鳳，行政即時強制之研究，警大法學論集，第5期，2000年3月，頁211-238。
- (四) 林素鳳，警察扣車行為之性質與爭訟，月旦法學教室，第76期，2009年6月，頁16-17。
- (五) 陳英淙，由警械使用探討即時強制的法理困境及解決之道，軍法專刊，第67卷第6期，2021年12月，頁1-21。
- (六) 趙哲一、陳楊正光，新時期的國家安全焦點—非傳統安全的發展趨勢，危機管理學刊，第6卷第2期，2009年9月，頁101-112。
- (七) 蔡茂寅，警察職權行使法上之即時強制，日新半年刊，第六期，2006年1月，頁25-54。
- (八) 蔡震榮，即時強制性質與損失補償，月旦法學教室，第107期，2011年9月，頁42-55。
- (九) 廖義男，行政執行法簡介，台灣本土法學雜誌，第8期，2000年3月，頁1-14。
- (十) 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17-28。

### 三、學位論文

- (一) 林宜擇，即時強制之研究，中央警察大學法律學研究所碩士論文，2023年。



(二) 張慕貞，即時強制法規範之研究－以人身自由干預措施為中心，國立中正大學法律研究所碩士論文，2007年。

(三) 雲天虹，臺灣人民之國家認同對我國國家安全之影響，國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文，2017年6月。

(四) 蔡雅萍，即時強制在個別法規之適用及其行政救濟的研究－以警察法與精神衛生法為中心，國立高雄大學法律學系研究所碩士論文，2017年。