

立法院法制局專題研究報告

編號：1712

本報告僅供委員參考

軍事勤務與人民權益保障相關法制研究

法制局 康世宗 撰

中華民國 113 年 7 月

軍事勤務與人民權益保障相關法制研究

目 次

摘 要

壹、前言	1
貳、軍事勤務關係之定性	2
一、傳統「特別權力關係」下軍事勤務關係之定性	2
二、晚近「特別法律關係」下軍事勤務關係之定性	4
參、國軍軍事勤務範圍、類型及相關外國立法例之比較	6
一、軍事勤務範圍之法規定義	6
二、軍事勤務影響環境及人民權益類型分析	7
三、日本自衛隊相關法制簡介	10
肆、問題研析與建議	14
一、我國有關軍事勤務影響環境及人民權益相關法令分析 ..	14
二、參考美軍做法，研議設置專責管理組織	17
三、參考日本法制，評估制定專法之可行性	18
伍、結論	19
參考文獻	21
附錄：「軍事勤務與人民權益保障相關法制研究」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形	23

摘 要

國軍主要任務為建軍備戰，以保衛國家安全，然鑑於民主法治之發展及各種科技資（通）訊產品之發達，人民權利意識逐一獲得重視。對外而言，針對國軍執行各項軍事勤務，例如：推動國防事務或構建國防工程或設施等，所衍生的相關環境影響衝擊問題，隨著環境保護意識逐漸高漲，在現代民主法治原則要求下，亦須充分兼顧人民權益之保障；對內來說，軍中人權問題逐漸受到關注，惟近年來仍發生軍事勤務肇生事故，致生補償或賠償等爭議，衍生可能干預人民基本權之疑慮，容有進一步檢視及研究之必要。本報告爰就外國立法例與相關法制問題加以研析，提出相關建議，俾供本院委員問政及立法之參考。

軍事勤務與人民權益保障相關法制研究

壹、前言

依國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例及民國¹(下同)88年11月4日行政院訂定「國軍軍事勤務範圍」等規定，國軍部隊執行軍事勤務致人民傷亡損害時，需給予相當之補償。軍隊為代表國家戰鬥的武裝聚合體，作為戍衛家園及確保國防安全的主要力量，因此，它被賦予合法擁有並依法使用武器裝備之權力，故而，必須有嚴整的軍事紀律及法令規範加以約制，才能同時兼顧民主法治國家的要求及達成保家衛國之目的。

國家依法所成立的軍隊，性質上係一嚴密組織體，具有講求紀律、貫徹命令與服從義務等軍事勤務關係的部隊特性²；換言之，為適法有效的遂行軍事勤務，軍隊必須擁有嚴明軍紀及高密度之法令規範。然而，軍人也是穿著軍服之公民³，也應兼顧對其基本權保障之衡平。基於軍人職務階級制度特殊性及軍隊集體性法益之保護，證諸相關研究文獻⁴指出，應適度放寬軍人因貫徹命令而依違法命令所為之行為，視為具正當事由之法律所容許或認可之行為，以周全實踐保護集體法益之目的，否則將出現法益保護衝突或競合之情形。另外，從實質違法性的判斷⁵，亦即以優越利益衡量作為違法性阻卻原理，將構成要件該當行為所侵害的法益與其他所保全的利益

¹本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

²林文村，〈論國軍懲罰制度導入「違失行為一體性原則」〉，《軍法專刊》，第69卷，第5期，112年11月29日，頁28。

³陳新民，《軍事憲法論》，揚智文化事業股份有限公司，89年4月，頁158。

⁴曾麒諺，〈以命令審查能力調整軍人執行違法命令之司法審查密度—兼評最高法院102年度台上字第4092號刑事判決〉，《軍法專刊》，第69卷，第2期，112年4月6日，頁34。

⁵黃宗旻，〈法益論的侷限與困境：無法發展立法論機能的歷史因素解明〉，《臺大法學論叢》，108年3月，第48卷，第1期，頁161。

相比較，也可獲得相同之結論。從而，如何兼顧軍人執行軍事勤務之實務需求及保障包括軍人本身在內之有關「人民」權益？相關外國立法例如何規定？容有進一步檢視及研究之必要，本報告爰就外國立法例及相關法制問題加以研析，提出相關建議，俾供委員問政及立法之參考。

貳、軍事勤務關係之定性

一、傳統「特別權力關係」下軍事勤務關係之定性

（一）研析說明

特別權力關係（Das besondere Gewaltverhältnis），亦稱特別服從關係（Das Besondere Subjektionsverhältnis），指國家或公共團體等行政主體，基於特別法律原因，在一定範圍內，對相對人具有概括的命令強制權力，相對人則負有服從之義務⁶。在傳統特別權力關係理論下，處於相對具有服從義務之地位者，如軍人、公務人員、公立學校之學生、犯人，因特別權力之行政主體行使其特別命令強制權限，致相對人權利受到侵害時，被認為屬於自由裁量範圍，不生違法問題，其行使縱有不當，相對具有服從義務之地位者亦不得向法院提起救濟。

軍人為傳統特別權力關係最典型之例證，但國家與執行軍事勤務致影響環境或人民權益之軍人間關係本質上應如何定性？參考相關文獻指出，處於特別權力關係下之相對具有服從義務之地位者，其權利因特別權力行政主體發動支配權，即行使其命令強制權，致受違法侵害時，其與國家基於主權之作用對其管轄所及之一般人民

⁶李麒，〈由釋字第四三〇號解釋論軍事勤務關係之定位－從特別權力關係至特別法律（身分）關係〉，《軍法專刊》，第44卷，第2期，87年2月1日，頁25。

行使公權力，致侵害其權利，是否應賦予其享有國家賠償等權利，仍存有爭論⁷。參考軍事機關實務並綜整相關研究指出，可將軍事機關與權益受影響提出救濟之人民的互動行為區分為三類，第一類「軍事機關否認責任，經法院判決軍事機關勝訴者」，軍事機關對於人民的究責要求，給予否定答覆，而且獲得法院認同，亦即人民發生損害情況，法院認為並非軍事機關所造成。第二類「軍事機關否認責任，但經法院判決人民勝訴者」，為軍事機關對於人民的究責要求，給予否定答覆，然而法院卻認為其應負起責任，亦即軍事機關不願與人民協調處理（服役軍人因打靶致死事件，最高法院81年台上字1982號判決⁸參照）。第三類「軍事機關承擔責任，然後與人民協議完成者」，該軍事機關面對人民的要求，能與其協議共同解決問題，擔負適當賠償責任⁹。簡言之，早期在傳統特別權力關係背景下，對於軍事勤務致影響包括軍人在內之「人民」權益行為賠償或補償等救濟事件，受理機關相對係採取較為保留的態度。

（二）司法實務見解

傳統上特別權力關係之適用範圍，隨著時空環境演變，逐漸限縮於公務員關係、軍事勤務關係、學校關係、刑罰執行關係等領域。司法實務上歷次大法官解釋中並已經逐一將其解構，以彰顯對人民基本權保障之重視。落實在我國司法實務上，傳統「特別權力關係」理論之修正，就軍人與國家間的關係而言，已逐漸調整並突破其傳統運作的界限，展現在各種人民基本權保障上，諸如：人身自由（司

⁷張哲瑋，〈內部軍事勤務關係之國賠責任探討〉，《警大法學論集》，第25期，102年5月，頁257。

⁸最高法院81年台上字1982號判決略以：「按有服從特別權力關係義務之人，其本身亦屬人民，故於其執行公務時，受其他執行公務，行使公權力之公務員故意或過失不法之侵害，當亦得依國家賠償法之規定請求國家賠償。至於軍隊射擊訓練，射場指揮長官命令射擊，亦係基於國家統治權所為之命令，屬於執行公務行使公權力」。

⁹張哲瑋，同註7，頁254。

法院釋字436號解釋參照)、居住及遷徙自由(司法院釋字443號解釋參照)、程序基本權(司法院釋字430號解釋參照)及平等權(司法院釋字624號解釋參照)等。舉例來說,基於特別權力關係所生事項不得爭訟之判例是否違憲?現役軍人對續役未獲准並被核定退伍有所爭執時,得否行政爭訟?司法院釋字第430號解釋¹⁰即認為:「人民之權利或法律上利益遭受損害,不得僅因身分或職業關係,即限制其依法律所定程序提起訴願或訴訟,因公務員身分受有行政處分得否提起行政訴訟,應視其處分內容而定。軍人為廣義公務員,與國家間具有公法上職務關係,現役軍官對於核定其退伍有爭執,自得循訴願及行政訴訟救濟」。該號解釋意旨已突破特別權力關係中一律不得爭訟之界限,認為軍人與國家間具有公法上職務關係,在性質容許範圍內可提起行政爭訟。

由此可見,學說實務上對於傳統「特別權力關係」下軍事勤務關係之定性,雖有其特殊時空背景因素,隨著人民權益逐漸獲得重視,及國軍部隊民主法治化之進程發展,也必須與時俱進不斷調整其適用範圍及規範密度。

二、晚近「特別法律關係」下軍事勤務關係之定性

(一) 研析說明

「特別法律關係」亦稱為「特別身分關係」¹¹,係指國家或公共

¹⁰司法院釋字第430號解釋文略以:「憲法第十六條規定人民有訴願及訴訟之權,人民之權利或法律上利益遭受損害,不得僅因身分或職業關係,即限制其依法律所定程序提起訴願或訴訟。因公務員身分受有行政處分得否提起行政爭訟,應視其處分內容而定,迭經本院解釋在案。軍人為廣義之公務員,與國家間具有公法上之職務關係,現役軍官依有關規定聲請續服現役未受允准,並核定其退伍,如對之有所爭執,既係影響軍人身分之存續,損及憲法所保障服公職之權利,自得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟」。

¹¹黃錦堂,〈我國特別權力關係的新定向—釋字第653、654與684號解釋之發展〉,《法令月刊》,第62卷,第9期,100年9月,頁21。

團體等行政主體本身與特定人民，依據特別行政法律所產生的權利義務之對應關係，而且此種權利義務之對應關係，相較於一般法律關係，在國家或公共團體等行政主體（或特別行政主體）與人民間發生更多的權利義務之連結。晚近「特別法律關係」之典型例證包括：公法上的勤（職）務關係、營造物的利（使）用關係，以及公法上的監督關係等。例如：國家與公務人員、部隊與軍人之間的公務或軍事勤務關係，均屬於公法上的勤務關係；換言之，過去傳統上「特別權力關係」理論發展至今，已逐漸蛻變，而為晚近之「特別法律關係」理論所取代。

綜整相關學說研究，晚近「特別法律關係」，包括下列特性：1. 地位不平等性：行政主體與特定人民之地位仍然不平等；2. 權利義務明確保障性：相對於行政主體之特定人民義務必須確定，且仍應受法律保留原則及比例原則之保障；3. 相對服從性：對於行政主體或上級長官之命令所課予之不確定義務，認為有違法或不當時，特定人民亦可採「相對服從說」或「意見陳述說」，以資應對；4. 基本核心事項保留性：行政主體對於特定人民固然仍享有制定特別規則之權力，然亦非毫無界限，亦即特別規則僅能適用關於管理關係事項，不得干預基本關係之核心事項；5. 行政爭訟救濟性：行政主體對特定人民仍享有特別懲戒或懲處之權力，惟特定人民之權利如受行政主體之違法或不當之侵害，為保障人民訴訟之基本權，多半有提起行政爭訟之可能¹²。

（二）小結

綜上所述，過去傳統上「特別權力關係」理論雖已逐漸為晚近之「特別法律關係」理論所取代，惟在強調軍人服從義務之軍事勤

¹²張哲瑋，同註7，頁260。

務關係領域中，調整幅度仍有其界限；展現在司法實務上，主要考量到對包括軍人在內之人民基本權受到干預或侵害之嚴重程度而有所調整或突破。整體而言，在晚近「特別法律關係」理論影響下，採取調和漸進之軍事勤務關係定性方式，在審視軍事勤務或任務是否有效遂行或達成之同時，亦應兼顧保障人民之基本權利，並針對現行相關法規內容及制度，進一步研議評估是否有修正或調整之空間。爰此，未來規劃我國軍事勤務補償救濟等立法或修法藍圖時，自應參照有關學說及司法實務見解，視軍事勤務干預環境或人民權益之程度，配置適當之法律或授權規範，以與時俱進，並符實需。

參、國軍軍事勤務範圍、類型及相關外國立法例之比較

一、軍事勤務範圍之法規定義

（一）研析說明

依國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例第 3 條規定：「本條例所稱國軍軍事勤務，係指除戰爭外，現役軍人所執行之軍事勤務，其範圍由行政院定之」。復依 88 年 11 月 4 日行政院訂定「國軍軍事勤務範圍」規定：「國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例第三條所定國軍軍事勤務，指戰爭以外，由現役軍人所執行之下列軍事勤務：一、實彈演訓。二、軍事運補。三、戰備構工。四、設置阻絕障礙。五、其他經國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償委員會認定之勤務」。

另外，實務上因申請國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償金事件提起訴願案件，有關「軍事勤務行為」概念之認定，有無隨著時代環境變遷而有所改變？參照 97 年 9 月 25 日行政院院臺訴字第 0970090440 號訴願決定書理由略以：「依當時兵役法……縣政府為縣徵兵機關，並負責辦理徵集，且肇事……入營專車，為縣政府所租

用，並非軍車或現役軍人所駕駛，尚難認係國軍執行軍事訓練或戰備整備等各項準備工作之軍事勤務行為，亦難謂國防部具有故意或過失，國防部以渠等死亡非屬國軍軍事勤務範圍，即非屬國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例之補償事項，乃審定不予補償……並無不妥。」換言之，訴願實務上，對於國軍執行軍事訓練或戰備整備等各項準備工作之軍事勤務行為，係尊重主管機關國防部之專業判斷，傾向依法規具體核實認定其範圍，並未對上揭行政院所定「國軍軍事勤務範圍」，再進行目的性之擴張解釋，可資參考。

（二）小結

綜上，有關軍事勤務範圍之法規定義是否仍需補充？考量上揭行政院所定「國軍軍事勤務範圍」，已訂有第5款「其他經國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償委員會認定之勤務」之概括規定，原則上可透過該委員會認定適時調整「國軍軍事勤務範圍」，以因應軍事勤務行為態樣之變遷，爰實務上亦未再進行目的性之擴張或其他補充解釋，尚可兼顧人民權益之保障。

二、軍事勤務影響環境及人民權益類型分析

（一）研析說明

上述有關「國軍軍事勤務範圍」中，實彈演訓、軍事運補、戰備構工、設置阻絕障礙等軍事勤務，就執行勤務之時間點來看，通常包括「平時演訓」與「軍事作戰」兩種主要類型。為避免國家遭到敵方武力入侵或恐怖攻擊等威脅，國家必須建構可恃精實之軍隊以保障國民生命、身體及財產等安全。軍隊若要足堪擔負起保家衛國的責任，人員平時的訓練、武器的研發及維修補保等必須確實，戰時則必須採取所有可能之手段或方法，以求取勝利。換言之，無

論平時或戰時，軍事勤務行為均可能影響周邊環境及造成相關人民權益受損。以下就國軍實務上常見的幾種軍事勤務行為態樣，包括：國防營區或設施的設置及運作或軍隊演訓活動等，所可能造成周邊環境污染或人民相關權益受到影響類型簡介之¹³。

1. 空氣、水及噪音污染問題

國防營區或設施運作過程中，有時如同一般事業單位，可能或多或少的製造一些常見的環境污染，如空氣、水與噪音等公害。例如：武器兵工廠於製造軍事裝備或用品的過程中，與一般工業製程相同，可能同時排放空氣及水污染物質。武器研發設計單位因試驗或認證過程需要，亦可能排放空氣及水污染物等。軍用機場則因任務之需要，軍用飛行器起降頻繁，造成相當程度的噪音污染，使得機場附近居民生活受到干擾，屢傳抗爭事件。另外，國軍實施例行訓練或演習時，軍用靶場或演習場地所造成的噪音及振動，亦可能引起民怨。其他如軍醫院、軍事院校或一般部隊駐地，亦會產生一定程度的環境污染問題。

2. 毒性化學物質及有害廢棄物污染問題

一般而言，毒性化學物質及有害廢棄物污染，主要由經濟事業單位或工廠所產生，但仍有一定比例的有害廢棄物或毒性化學物質，係由國防營區或設施的運作及設置所產生。國防營區或設施中如有提供生物化學武器的研發、設計、試驗、認證、儲存或製造者，該設施將釋放毒性化學物質至環境媒介中，造成空氣、水源或土壤的污染；至於有害廢棄物的產出部分，國防營區或設施，如武器兵

¹³吳行浩，〈論國防安全與環境保護之衝突與調和－以美國法律與政策之發展經驗為初探〉，《軍法專刊》，第55卷，第5期，98年10月，頁75-76。

工廠製造或使用武器彈藥的過程、軍用科技研發設計單位的實驗過程、軍艦的維修養護過程、資通訊（信）單位或化學兵部隊日常使用或訓練後產生的廢棄軍用品或殘留的生化物質等，均會衍生可能具有傷害環境性質的廢棄物污染問題。

3. 環境生態及野生動植物保育問題

國防營區或設施設置並開始正常運作後，除會造成空氣、水、土壤及噪音等環境污染問題外，也會使鄰近區域受到相當程度的環境衝擊或破壞。例如：軍用機場設置後，軍機起降所造成的噪音問題；軍用港口設置所造成的海岸或海洋污染；軍醫院或武器研發試驗單位運作可能造成之有害廢棄物或生化物質等問題，以及軍用靶場所造成的噪音及振動等環境衝擊。再者，除軍用營區或固定裝備設施外，軍隊例行性演訓活動亦可能污染環境生態及對野生動物保育造成一定程度威脅或破壞，肇因於軍事基地設置為求隱蔽的軍事效果，地點通常選定於具有豐富生態資源的山林保護區域內。如果軍事基地建構於環境敏感帶上，也會衍生破壞當地物種的棲息地，對於生物多樣性保護形成衝擊或威脅等問題。

（二）小結

綜上，軍事勤務之執行，某種程度上雖然難以避免影響周邊環境及造成相關人民權益受損，惟仍應盡量減輕對周邊環境及人民權益之干擾，必要時並應提供相關補償或救濟措施；又相關國防設施或軍事演訓地點之選擇，亦應兼顧考量環境生態保育等因素，以避免對環境或生物多樣性保護等，造成過度之衝擊。因此，如非屬戰情緊急之特殊情況，國防營區或設施的設置應先進行相關環境影響評估，以導入專家學者、住居民及公益團體等意見，期能兼顧軍事

勤務需求及人民權益之保障。

三、日本自衛隊相關法制簡介

(一) 研析說明

在軍事勤務與人民權益保障相關外國立法例之比較上，日本政府為了有效預防及處理駐日美軍與其自衛隊所設置之軍事防衛設施或營區及其對周邊環境產生影響等諸多問題，進一步強化防衛設施周邊之環境整備及管理對策，先後制定「防衛設施周邊整備法」、「防衛設施周邊環境整備法」等相關法律，將軍事勤務影響環境或人民權益之各種補償或救濟措施予以法制化，實務上有助於減輕民怨或降低與民爭訟之情形發生。由於地理環境及國情之近似性，上述日本自衛隊相關法制，為值得關注的參考模式。

1. 舊法時期：「防衛設施周邊整備法」之簡介說明

二次世界大戰過後，日本於 1954 年 7 月成立自衛隊，其與駐日美軍所設置之諸多防衛設施，對周圍之環境帶來了噪音或污染等公害問題，也對農業、林業及漁業等產業造成許多干擾或影響（例如：在日本福岡縣蘆屋機場附近砍伐防風林、在東京灣裝置了防潛網等），且隨著經濟高度成長及國民權利意識抬頭，導致民眾陳抗事件不斷，逐漸形成社會隱憂。日本政府鑑於影響層面相當深遠，為了澈底解決問題，先於 1961 年 5 月在內閣設置了「基地問題等閣僚懇談會」，從防衛設施周邊之居民利益、生活環境、經濟活動、民生安定設施等各面向進行實地調查、研究與綜合分析後，最終於 1966 年 6 月通過了「防衛設施周邊整備法」，作為專門處理防衛設施及其周邊爭議問題重要處理原則的法律準據，期藉以防止或降低損害發生。該法主要內容包括：補助防止損害的工程或設施、補助民生安

定設施、特定機場周邊建築物的遷移補償及損失補償等規定¹⁴。

2. 新法時期：「防衛設施周邊環境整備法」之簡介說明

隨著日本經濟快速發展，都會區範圍逐漸擴大，原處於都會區範圍外偏遠地區的防衛設施，漸次形成內化於都會區範圍或與其密接相連之情形，產生彼此相互影響，一方面可能干擾到人民生活作息；另一方面，也使得防衛設施的設置及運用範圍相對受到限制。前揭「防衛設施周邊整備法」所規範之管理方式或制度，及其補償救濟等措施，已無法適應情勢變遷所產生的問題。另外，軍事演訓及軍用航空機產生的機場噪音等問題及對人民生活環境或周邊產業所帶來的衝擊影響，同時涉及經濟、環境及交通等政府機關掌管事項，日本政府經通盤檢討相關規範後，認有進一步強化防衛設施周邊環境保護措施之必要，終於 1974 年將前揭「防衛設施周邊整備法」修正為「防衛設施周邊環境整備法」（下稱本法），作為處理防衛設施基地周邊對策的基本法¹⁵。

本法主要條文內容重點包括：(1) 補助防止損害的工程或設施：因自衛隊或駐日美軍的行動，導致防衛設施周邊地區造成故障或毀損之情形，例如：戰車或其他載重軍事車輛頻繁行駛，造成公用道路毀損；火砲或實彈射擊訓練的演習場地因疏於維護，導致土砂流出對周邊環境造成影響；因資通訊（信）設備產生的強力電磁波，或軍用航空機低空飛行導致周邊居民住宅內的電子資訊設備受損等情形；為減輕或防止上述損害情形，本法規定就特定公共設施興建必要的工程或設施時，在預算範圍內須補助地方公共團體一部或全

¹⁴簡銘儀，〈日本防衛設施設置與管理對策之研究〉，《軍法專刊》，第 62 卷，第 3 期，105 年 6 月，頁 153。

¹⁵同前註，頁 154。

部的經費。(2) 補助學校、醫院等機構防制噪音的工程或設施：學校、醫院或對弱勢者之保護機構，特別需要保有寧靜的環境，故於本法中規定，為降低或防制自衛隊之軍用航空機起降時及實施火砲射擊訓練時所產生的高頻度噪音，在學校、醫院、養老院、重症身心障礙者及各類與醫療、照護有關處所等興建必要的工程或設施時，在預算範圍內亦須補助地方公共團體一部或全部的經費。(3) 補助住宅防制噪音的工程或設施：有關住宅區附近的噪音問題，日本防衛省針對自衛隊之軍用航空機頻繁起降、實施火砲或實彈射擊訓練之演習場周邊區域所產生的噪音訂有測定方法，主要係將聲音強度、頻率、次數、連續發生時間等因素納入，以「加權等價連續感覺音壓位準」(Weighted Equivalent Continuous Percived Noise Level，簡稱 WECPNL) 作為測定對居民影響程度之基準，自機場中心點由外而內之距離區分不同分貝值之三種區域，分別給予不同程度之補償或救濟措施。(4) 遷移補償、土地收購與綠地整建：在遷移補償方面，依公告之區域種類，對於該區域內建築物拆除或遷移，因此所生損失，在預算範圍內應向建物所有人或與該建物有關之各所有權人予以補償。其次，並得向土地所有人辦理土地徵收或購入等事宜。此外，就綠地整建而言，依本法規定，主要在建立機場與周邊居民生活間的緩衝隔離帶，政府辦理土地收購使之成為國有地後，須盡可能的整建綠地、建立緩衝地帶或採取其他適當的必要措施，例如：植樹、帶狀植被、道路綠化等。(5) 補助民生安定設施：在地方公共團體所在地設置有防衛設施者，相較於未設置防衛設施的地區而言，周邊生活環境與條件顯然較為不佳。故本法規定，不限於自衛隊的特定行為，只要是防衛設施的設置與運用對周邊居民的生活或事業活動造成妨礙，地方公共團體對此生活環境設施採取

必要措施或事業經營的安定設施加以整備時，政府在預算範圍內須補助部分經費。(6) 補助特定防衛設施周邊整備調整補償金：軍用機場、火砲射擊之演習場或港灣等類屬規模較大的防衛設施，通常須使用廣大的土地面積，而此類防衛設施之設置與運用，對周邊地區的生活環境與地方發展影響甚大。基此，本法規定，防衛大臣考量防衛設施的設置、運用及其對周邊地區之生活環境與開發所帶來的影響程度與範圍後，得將某些防衛設施指定為「特定防衛設施」，在預算範圍內得享有特定防衛設施周邊整備調整補償金之補助。此一補償金可運用的公共設施範圍相當廣泛多元，但仍限於改善居民生活環境的設施為主，包括有：交通設施、通信設施、運動設施、休閒設施、環境衛生設施、教育文化設施、醫療設施、社會福利設施、消防有關設施及產業振興等設施。

(二) 小結

綜上，日本政府為了有效改善防衛設施，以預防對周邊環境產生影響，自 1966 年起先行制定「防衛設施周邊整備法」，嗣後並修正為「防衛設施周邊環境整備法」等法律，將軍事勤務影響周邊環境各種障礙之因應對策予以法制化，透過相關措施以促進軍事防衛設施與周邊地區之調和，多年來已有相當實施成效。但每年須編列高額預算以支付相關費用，也成為日本政府財政之負擔。簡言之，將軍事勤務影響環境或人民權益之各種補償或救濟措施予以法制化方向，實務上有助於減輕民怨或降低與民爭訟之情形發生，日本自衛隊相關法制值得參考，但如何有效安排及分配預算，使其發揮最佳效益，不致排擠相關軍事預算需求，以兼顧軍事勤務及人民權益保障，有待相關主管機關妥為規劃研議。

肆、問題研析與建議

一、我國有關軍事勤務影響環境或人民權益相關法令分析

(一) 研析說明

如前所述外國立法例，日本政府為了強化改善軍事防衛設施對周邊環境的影響，先行制定「防衛設施周邊整備法」，嗣後並修正為「防衛設施周邊環境整備法」。至於我國有關軍事勤務影響周邊環境相關法令，則散見於不同之法令規範中；爰此，有關軍事勤務影響周邊環境或人民權益議題之探討，並非只是單向討論如何避免軍事勤務造成環境或人民權益之衝擊影響，也包括考量將來環境變遷可能迴向對軍事勤務設施產生之自然反撲，因而有必要預置處理或超前部署的各種預防性或安全性措施。爰此，可由消極避免軍事勤務造成環境或人民權益之衝擊影響及事後相關賠償或補償措施，與事前積極預防主動推行國軍綠色採購及各項綠能、節能減碳或剷除地雷等環境保護或安全措施著手，歸納為消極型及積極型兩類法令，並綜整如表 1：

表 1：軍事勤務影響環境或人民權益相關法令一覽表

項次	消極型 (種類、法令依據及名稱)	項次	積極型 (種類、法令依據及名稱)
1	緊急或機密國防構工類： 依國防法第 23 條規定：「行政院為因應國防安全需要，得核准構建緊急性或機密性國防工程或設施，各級政府機關應配合辦理（第 1 項）。前項國防設施如影響人民生活者，立	1	政府採購類： 政府採購法第 96 條授權之「機關優先採購環境保護產品辦法」。

	法院得經院會決議，要求行政院飭令國防部改善或改變；如因而致人民權益損失者，應依法補償之（第 2 項）」。		
2	環境影響評估類： 環境影響評估法第 25 條授權之「軍事秘密及緊急性國防工程環境影響評估作業辦法」。	2	資源回收類： 資源回收再利用法第 22 條及依該條公告之「第一批政府機關、公立學校、公營事業或機構、軍事機關應優先採購環境保護產品項目」等。
3	賠償、補償或睦鄰工作類： 國家賠償法、國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例及國軍訓場睦鄰工作要點等。	3	環境保育類： 參照森林法第 38 條之 3 第 3 項規定訂頒之「國軍列管營區綠化作業規定」等。
4	噪音管制類： 4-1. 噪音管制法第 17 條第 2 項授權之「軍用機場噪音防制補償經費分配使用辦法」 4-2. 噪音管制法第 33 條授權之「軍事機關及其所屬單位之場所工程設施及機動車輛航空器等裝備噪音管制辦法」	4	環境安全類： 殺傷性地雷管制條例第 6 條第 1 項授權之「佈雷區域殺傷性地雷剷除辦法」。
5	海洋污染類： 海洋污染防治法第 6 條第 3 項授權之「海洋污染涉及軍事事	5	其他（涉及軍事之綠色採購）類： 例如：環境基本法第 38 條等。

	務檢查鑑定辦法」。		
6	毒性及化學物質管理類： 毒性及關注化學物質管理法 第 23 條第 1 款授權之「軍事 機關運作毒性及關注化學物 質管理辦法」		
7	其他（涉及軍事之環保事務） 類： 例如：空氣污染防制法第 48 條、水污染防治法第 26 條、 土壤及地下水污染整治法第 7 條、濕地保育法第 6 條等。		

資料來源：筆者自製

（二）小結：

綜上，相較日本以「專法」律定相關事項，我國有關軍事勤務影響周邊環境或人民權益相關法令，仍散見於不同之法令規範中；另外，在美國方面，對軍事勤務影響環境問題，則設有專責管理機構，以處理環境保護之維護、檢測及管制。美國國防部設有環境復育辦公室，專責制定軍方環保政策、行動綱要及準則。美國國防部環境復育辦公室另一個重要任務則是執行監督「環境污染與復育」工作及檢視其成效。例如：海軍陸戰隊設有生態風險評估之相關單位、陸軍工兵署則設有環境稽查專門機構，使環保單位和軍事機關有密切之聯繫¹⁶。爰此，日本及美國有關軍事勤務影響周邊環境的法制發展及相關管理策略，確有值得我國借鏡與學習之處，容後分別參考美軍做法及

¹⁶ 吳行浩，同註 11，頁 72。

日本法制，提出相關建議。

二、參考美軍做法，研議設置專責管理組織

（一）研析說明

我國有關軍事勤務影響周邊環境或人民權益相關之國軍環境管理之法令及政策之擬議或研訂、行政計畫之執行內容、期程及實施方式等事項，因涉及相關領域各自權責分工，例如：環保或科技之專業知能或技術，有賴於建構專責的單位管理組織，與受有專業訓練之工作人員配合始能畢竟其功。參考上述美國軍方由國防部、各軍司令部或指揮部到個別之軍事基地或設施，設有體系完整、任務分工明確的各層級管理工作專責組織。美國軍方並設有數個具有智庫性質的機構或單位，如陸軍環境政策研究中心等，提供軍中環境政策及環保計畫的擬議或研究資料¹⁷。

我國有關軍事勤務影響周邊環境或人民權益相關法令，因散見於不同之法令規範中，爰有關法令或業務之管理機關或單位，亦散見於不同之組織或編制中，例如：依國防部處務規程第 6 條第 5 款有關資源規劃司掌理事項，包括：「國軍環保政策之規劃及督導」等業務；依國防部處務規程第 7 條第 1 款及第 9 款有關法律事務司掌理事項，包括：「國家賠償」業務在內；另外，依國防部參謀本部處務規程第 9 條第 8 款有關訓練參謀次長室掌理事項，包括：「國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償全般業務」在內。爰此，我國有關軍事勤務影響周邊環境或人民權益相關業務，目前國防部就所涉各業務面向，分別由不同部門掌管，尚未設置專責之管理機關或單位。

¹⁷ 吳行浩，同註 11，頁 91-92。

（二）小結

綜上，為能有效推動軍事勤務影響周邊環境或人民權益之相關業務或工作，參考上述美國軍方的發展經驗，論者建議¹⁸略以：「得由目前國防部資源規劃司……職掌之業務，經整併其它相關業務後設置環境資源管理處作為全軍最高環境資源管理單位」。爰此，建議參考學者意見並借鏡美軍做法，研議設置軍事勤務影響周邊環境及人民權益相關業務之專責管理組織，以收事權統一之可行性及必要性。

三、參考日本法制，評估制定專法之可行性

（一）研析說明

如前所述，有關我國軍事勤務影響周邊環境或人民權益相關法令，係散見於不同之法令規範中。然而，就處理因國軍軍事勤務致傷亡或財物損害之賠償或補償等事宜之時間序列而言，70 年 7 月 1 日國家賠償法施行以前，在臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區，因國軍執行軍事勤務致傷亡或財物損失之人民，得依國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例請求補償。至於 70 年 7 月 1 日國家賠償法施行以後，對國軍因執行軍事勤務致傷亡或受損害之人民，軍方有違法責任者，得依國家賠償法請求賠償，軍方雖無違法責任，但須對人民有所補償或慰問、睦鄰回饋者，國防部則另訂有相關慰問、睦鄰工作要點或作業規定等，以金錢方式進行慰問補助或睦鄰回饋。換言之，目前有關國軍執行軍事勤務致人民傷亡或財物損失請求賠償之主要法律途徑為國家賠償法，其餘有關軍事勤務影響周邊環境或人民權益相關法令，則仍散見於不同之法令規範中。

¹⁸ 吳行浩，同註 11，頁 91。

（二）小結

綜上所述，為周延軍事勤務影響周邊環境或人民權益之相關責任體系，除目前已完成立法建構之國家賠償及軍事勤務損失補償責任體系外，參考日本先行制定「防衛設施周邊整備法」，嗣後並修正為「防衛設施周邊環境整備法」等相關立法例，就有關軍事勤務影響環境或人民權益部分，建議通盤檢討現行法規中相關之規範，避免產生法規適用上之矛盾衝突情形，並評估未來制定專法之可行性與必要性，俾完整規範相關業務或工作，期能與時俱進。

伍、結論

針對國軍執行各種軍事勤務行為，除於戰時或緊急狀態等特殊情形外，在現代民主法治原則要求下，須充分兼顧人民基本權益之保障，例如：推動國防事務或構建國防工程或設施等，所衍生的相關環境法律問題，本報告針對軍事勤務與人民權益之保障相關法制問題，參考外國立法例及實務做法提出相關建議，俾供委員問政及修法之參考：

- 一、因應晚近「特別法律關係」理論之發展，採取調和漸進之軍事勤務關係定性方式，在審視軍事勤務或任務是否能有效遂行或達成之同時，亦應兼顧保障人民之基本權利。
- 二、對於國軍執行軍事訓練或戰備整備等各項準備工作之軍事勤務行為，應依法規具體核實認定「國軍軍事勤務範圍」及尊重主管機關國防部之專業判斷。
- 三、區別軍事勤務影響周邊環境及人民權益類型及其對應之法令進行整理分析，有助於釐清現行軍事勤務相關法令，散見於不同法令規範及未能專責管理等盲點，進一步尋求改進之道。

- 四、未來規劃我國軍事勤務補償救濟等立法或修法藍圖時，自應視軍事勤務干預環境或人民權益之程度，配置適當之法律或授權規範，以與時俱進，並符實需。
- 五、參考美軍做法，研議設置專責管理組織：為能有效推動軍事勤務影響周邊環境或人民權益之相關業務或工作，建議參考美國軍方的發展經驗，研議設置軍事勤務影響周邊環境及人民權益相關業務之專責管理組織，以收事權統一之可行性及必要性。
- 六、參考日本法制，評估制定專法之可行性：建議通盤檢討現行法規中相關之規範，避免產生法規適用上之矛盾衝突情形，並參考日本立法例，評估未來制定專法之可行性與必要性。

參考文獻

一、政府出版品

- 1、司法院，司法院釋字第 430 號解釋，86 年 6 月 6 日。
- 2、司法院，司法院釋字第 443 號解釋，86 年 12 月 26 日。

二、專書

- 1、吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，三民書局，112 年 9 月。
- 2、陳新民，《軍事憲法論》，揚智文化事業股份有限公司，89 年 4 月。

三、期刊論文

- 1、李麒，〈由釋字第四三〇號解釋論軍事勤務關係之定位—從特別權力關係至特別法律（身分）關係〉，《軍法專刊》，第 44 卷，第 2 期，87 年 2 月 1 日，頁 25-39。
- 2、吳行浩，〈論國防安全與環境保護之衝突與調和—以美國法律與政策之發展經驗為初探〉，《軍法專刊》，第 55 卷，第 5 期，98 年 10 月，頁 71-98。
- 3、林文村，〈論國軍懲罰制度導入「違失行為一體性原則」〉，《軍法專刊》，第 69 卷，第 5 期，112 年 11 月 29 日，頁 25-68。
- 4、黃宗旻，〈法益論的侷限與困境：無法發展立法論機能的歷史因素解明〉，《臺大法學論叢》，108 年 3 月，第 48 卷，第 1 期，頁 160-210。
- 5、黃錦堂，〈我國特別權力關係的新定向—釋字第 653、654 與 684 號解釋之發展〉，《法令月刊》，第 62 卷，第 9 期，100 年 9 月，頁 1-24。
- 6、張哲瑋，〈內部軍事勤務關係之國賠責任探討〉，《警大法學論集》，第 25 期，102 年 5 月，頁 251-302。
- 7、曾麒諺，〈以命令審查能力調整軍人執行違法命令之司法審查密

度一兼評最高法院 102 年度台上字第 4092 號刑事判決》，《軍法專刊》，第 69 卷，第 2 期，112 年 4 月 6 日，頁 25-45。

- 8、簡銘儀，〈日本防衛設施設置與管理對策之研究〉，《軍法專刊》，第 62 卷，第 3 期，105 年 6 月，頁 143-161。

四、網路資源

- 1、行政院全球資訊網，網址：<https://www.ey.gov.tw>，最後瀏覽日期：113 年 6 月 13 日。
- 2、國防部全球資訊網，網址：<https://www.mnd.gov.tw>，最後瀏覽日期：113 年 6 月 13 日。

附錄：「軍事勤務與人民權益保障相關法制研究」專題研究 報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：113 年 7 月 2 日（星期二）上午 10 時

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：翁組長栢萱

紀錄：康世宗

參加人員：

一、學者專家

中國文化大學法律系 黃副教授宗旻

二、國防部

簡任視察 邱貞慧

科長 蔡佳桓

少校 許博崙

少校 林元恕

三、本局出席人員

郭研究員憲鐘

陳研究員淑敏

傅副研究員朝文

發言要點：

中國文化大學法律系黃副教授宗旻：

- 一、本研究報告內容豐富，所蒐集整理的資訊及提出之建議，對於未來相關立法討論具有重要參考價值，應屬允當。以下提供幾點建議，期能有助於讓研究成果更為完善。
- 二、梳理議論的層次與面向：本研究報告涵蓋面向廣泛，細繹其詳，包含了兩個不同層次的議論，一是軍事勤務對於個別人民權益造

成影響，另一則是軍事勤務對環境或生態造成危害。雖然對於環境或生態的危害，確實可能間接導致個人的健康或安全受損，也就是後者與前者可能發生連動，但具體事件發生時，包含民事、刑事、行政懲處或裁罰等的相關法律責任，通常還是會區分涉及的是個人權益、還是公共利益，而對應到不同的法規；並且，能夠向有疏失的機關或行為人主張權利、或要求其盡義務的主體，也各自不同。因此，建議儘量將這兩個層次區分開來呈現。而關於軍事勤務影響個別人民權益的部分，又可以分成內、外部關係兩個面向，前者是國家與服勤務的軍人之間的關係，需考慮研究報告中「貳」所說明的「特別法律關係」議題；後者則是國家與一般民眾之間的關係，即研究報告「參、一」中所引據的「國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例」的處理範疇。就這個部分，也建議分別探討及分析，並儘量呈現於章節標題中。此外，本研究的主題訂為「軍事勤務與人民權益保障相關法制研究」，除著重探討個人性的利益（個人法益）外；報告中「參、二」的類型分析與「參、三」的比較法介紹及「肆」的研析與建議，也有側重在超個人、公共性利益（社會法益）的環境或生態保育利益。故如果能夠調整本研究相關主題名稱或內容，使能夠涵蓋到兩個層次，將與目前的報告內容更為契合。

- 三、增加軍事勤務導致人民受損的近期實務事例：針對軍事勤務影響人民權益，目前本研究報告僅介紹一則實務事例，即第6-7頁引用的97年行政院訴願決定書。由於此事例距今已久遠，不論是國家賠償或補償責任的法制架構、還是具體的紛爭型態，近期可能已出現變化，故建議補充較晚近的軍事勤務導致人民遭受損害的事例，並說明該等個案循什麼法源或以何種方式處理，及過程中有無不足之處、是否引發爭議等相關資訊。

參採情形：

- 一、第一點意見，贊同本報告建議，錄供參考。
- 二、第二點意見，針對梳理本報告議論的層次與面向等問題，以本報告主要係提供本院委員立（修）法或問政之參考，區分為內、外部關係或「個別人民」及「環境危害」等兩個面向或層次，固有助學理上之分類或研析探討；然而，誠如本點意見所言，由於兩者可能彼此連動，且其所保護之法益，除個人法益外亦包括超個人法益在內，實難截然完全區分，亦缺乏必須區別之實益性，爰除部分目次標題及內容，已加入「軍事勤務影響環境及人民權益」相關用語以資周延外，其餘部分仍維持本報告原有之內容。
- 三、第三點意見，本報告除於第 6-7 頁引用 97 年行政院訴願決定書外，第 2-5 頁也整理有關司法院釋字解釋及最高法院判決見解，另本報告第 18 頁已說明軍事勤務致人民傷亡損害補償條例適用時間範圍，係發生於 70 年 7 月 1 日國家賠償法施行前之案件，因爭訟內容為較早期之案件，相對的較難引用晚近案例；至於 70 年 7 月 1 日國家賠償法施行後之軍事勤務影響環境及人民權益案件，本報告則建議參考日本法制，評估制定專法之可行性，爰相關建議錄供參考。

國防部邱簡任視察貞慧：

- 一、有關本報告提及軍人權益之保障，如內部管理措施等軍中人權問題，目前本部均依相關法令落實執行，並已建構完備之救濟途徑。
- 二、本報告有關建議參考學者意見並借鏡美軍做法，研議設置相關業務之專責管理組織部分：以目前本部有關國家賠償、軍事勤務補償等業務職掌之組織規定，與一般部會之組織規定相同，雖然散見在本部不同之承辦單位中，惟實務上均能有效協同運作，尚無設置相關業務之專責管理組織之迫切需要。
- 三、本報告有關建議參考日本立法例，評估制定專法之可行性部分：

考量兩國國情仍有不同，且涉及內政部、環境部及海洋委員會等相關部會之權責，跨部會之協調整合有其困難度；又實務上如法規缺乏補償規定，亦可透過行政規則予以睦鄰補助，爰目前尚無評估制定專法之計畫。

參採情形：

- 一、第一點意見，陳述該部已依相關法令，落實軍中人權保障等有關工作，與本報告建議兼顧軍人權益之保障等意見相符。
- 二、第二點及第三點意見，考量該部目前有關國家賠償、軍事勤務補償或補助等相關法令仍散見於不同規範中，分由不同單位執掌，難以明確相關法源依據及收統一事權等功效，故有參考相關外國立法例或美軍經驗，評估制定專法或研議設置相關業務專責管理組織之必要性，爰仍維持本報告原有之建議。

郭研究員憲鐘：

- 一、本報告係探討國軍執行軍事事務或構建國防工程或設施等，亦須保障人民之權益，其探討方向殊值肯認。惟查 70 年 7 月 1 日「國家賠償法」施行後，我國對國軍因執行軍事勤務致傷亡或受損害之人民，軍方有責任者，已得依國家賠償法請求賠償。爰本報告建議參考日本立法例，評估制定專法，是否有其必要？允宜再酌。
- 二、本報告第 7 頁提及考量行政院所定「國軍軍事勤務範圍」，已訂有其他經國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償委員會認定之勤務之概括規定……尚可兼顧人民權益之保障。爰本報告建議參考學者意見並借鏡美軍做法，研議設置相關業務之專責管理組織，是否確有必要，允宜審酌。
- 三、為補償因軍事勤務所造成人民傷亡損害，「國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例」明定本條例之補償適用範圍及對象。爰本報

告建議為避免軍事勤務造成環境或人民權益之衝擊影響及事後相關賠償或補償措施，與事前積極預防主動推行國軍綠色採購及各項綠能、節能減碳或剷除地雷等環境保護或安全措施等相關規範，或可提供主管機關納入未來修法之參考。

參採情形：

一、第一點後段及第二點意見，本報告第 18 頁已說明軍事勤務致人民傷亡損害補償條例適用時間範圍，原則上係發生於 70 年 7 月 1 日國家賠償法施行前之案件，無法適用於 70 年 7 月 1 日「國家賠償法」施行以後之補償案件，故如另無其他法律可資適用，僅能援引睦鄰工作要點等行政規則予以補助，故目前尚乏明確之法律補償適用依據，至於本報告第 7 頁則係有關軍事勤務範圍之法規定義是否仍需補充之相關說明，與是否研議設置相關業務之專責管理組織等建議，概念上自屬有別；其餘同國防部邱簡任視察貞慧參採情形二。

二、第一點前段及第三點意見，贊同本報告探討方向及有關建議，錄供參考。

陳研究員淑敏：

一、本報告第 14 頁彙整有關軍事勤務影響環境或人民權益相關法令製作成一表格，分為消極型有國防法第 23 條、環境影響評估法第 25 條、國家賠償法、國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例及國軍訓場睦鄰工作要點、噪音管制法第 17 條及第 33 條、海洋污染防治法第 6 條、毒性及關注化學物質管理法第 23 條、空氣污染防制法第 48 條、水污染防治法第 26 條、土壤及地下水污染整治法第 7 條及濕地保育法第 6 條；積極型則有政府採購法第 96 條、資源回收再利用法第 22 條、森林法第 38 條、殺傷性地

雷管制條例第 6 條及環境基本法第 38 條，表格整理的非常清楚，一目瞭然有助於快速瞭解軍事勤務與其他相關法規之關聯性。惟以上法令林林總總計有 16 種，誠如報告所言我國有關軍事勤務影響周邊環境相關法令，至今仍散見於不同之法令規範中，是否會出現法益保護衝突或競合則應特別加以防範。

二、反觀日本，則早於 1966 年 6 月即通過「防衛設施周邊整備法」，作為專門處理防衛設施及其周邊爭議問題重要處理原則的法律準據，期藉以防止或降低損害發生。復於 1974 年將前述「防衛設施周邊整備法」修正為「防衛設施周邊環境整備法」，作為處理防衛設施基地周邊對策的基本法。在 58 年前日本即已制訂專法，顯見具有前瞻性，將軍事勤務影響周邊環境各種障礙之因應對策予以法制化，透過相關措施以促進軍事防衛設施與周邊地區之調和，相當值得參酌。故本報告建議參考日本立法例，評估未來制定專法之可行性，實值肯認。

參採情形：

- 一、第一點意見，贊同本報告彙整軍事勤務影響環境或人民權益相關法令一覽表及有關建議，錄供參考。
- 二、第二點意見，贊同本報告有關建議參考日本立法例，評估未來制定專法之可行性，錄供參考。

傳副研究員朝文：

- 一、本報告第 2 頁有關「貳、軍事勤務關係之定性」部分，考量軍事勤務關係係指國家與軍人間之內部關係，惟本報告旨在討論國家與受軍事勤務影響之人民間所生問題，爰建議將該該標題「貳、軍事勤務關係之定性」修改為「貳、軍事勤務影響人民權利義務關係之定性」。
- 二、本報告摘要有關「對內來說，軍中人權問題逐漸受到關注」部分，

考量報告內容並未涉及軍中人權，建議予以刪除。

參採情形：

- 一、第一點意見，本報告探討國家與受軍事勤務影響之「人民」間所生問題，除於第 1 頁敘明「軍人也是穿著軍服之公民，也應兼顧對其基本權保障之衡平」外，第 2 頁亦明白陳述「如何兼顧軍人執行軍事勤務之實務需求及保障包括軍人本身在內之有關『人民』權益」係本報告探討之主要內容，爰仍維持本報告原有之內容。
- 二、第二點意見，本報告探討之主要內容，包括保障軍人本身在內之有關「人民」權益，自應包括「軍中人權問題」在內，相關回應說明同國防部邱簡任視察貞慧參採情形一，爰仍維持本報告原有之內容。

散會：上午 11 時 15 分