

國防運作應依法而行

胡念祖

海域空間及其中之自然資源屬國家及全民的資產，政府代表國家及人民「守護」此一資產，並在法律規範下，合法、合理地促進人民享有使用海域及其資源的利益。在同一空間內，若有「不相容」的使用同時發生，即必須視法律之規定，給予優先順位的判斷。在無法律授權下，某特定使用者即不可排除其他合法使用者。

我國軍方因長期在嚴謹的「軍令如山」指揮體系薰陶下，軍人少有思考或懷疑上級長官或機關所下達之指示或規定是否「尊憲、合法」。在「軍營」之內，此種現象或許「隱而不顯」，但若對外行事亦欠缺「尊憲、合法」的素養與觀念，即會發生侵犯人民權益或其他「法益」而不自覺的問題。

舉例言之，空軍三十多年來在澎湖望安群島西側之無人島草嶼（軍方稱為「石礁靶場」）進行戰機炸射訓練，「靶場管制範圍」不僅包括了草嶼、大、小貓嶼外，甚至有人居住之花嶼都有一半落入此一範圍，其管制時間每月一日至二十日，每天上午七點至晚上十點。長期的炸射造成草嶼北邊八公里之花嶼一百多戶民房震倒、損壞，亦使得澎湖縣政府於民國八十年五月依「野生動物保育法」而將草嶼西側無人島貓嶼劃設為「海鳥保護區」之生態保育功能受到傷害。另外，在多處海域中亦發生實彈射擊與沿近海漁業傳統作業漁場衝突之例。

軍方等機關一般是藉一紙公函或甚至不備文方式告（副）知農委會漁業署及該署所屬台灣區漁業廣播電台，希藉廣播要求船舶或飛航器避開靶區，以策安全。此種通知中連法律依據條文都付之闕如，似乎不需法律支持即可當然排除其他人民使用海域的權利，或超越其他法律劃設保護區的地位。

或有謂，軍方可依民國九十年十一月十四日制定公布之「全民防衛動員準備法」第二十七條之規定，在我國主權所及範圍內（包括內水及領海、領空），「設立永久或暫時性之演習區域，實施演習與訓練」，但同條第二項要求，此種演習區域之劃設必須「會同內政部公告，並通報相關機關」，且「中央各機關、直轄市及縣（市）政府應配合參加」此種演習，可見該法所稱演習及立法宗旨在於大規模之動員演習，非指日常例行之實彈射擊或炸射訓練。

在行政程序法於民國九十年一月一日施行前，國防部原有與內政部會銜訂定發布之「國軍實彈射擊對海空安全管制及彈藥處理辦法」職權命令一種，但此辦法已於八十九年十二月三十日廢止，造成連欠缺法源之行政命令都不存的現象。國防部於九十年一月二日訂定有「國軍實彈射擊通報作業程序要點」一種，但該要點在法務部之「全國法規資料庫」及國防部本身網站之「國防法規資料庫」均無法查得，令人質疑該要點是否屬具備行政程序法第一百五十條所稱「基於法律授權」「對外發生法律效果」兩要件之法規命令。實彈射擊與炸射等作為已實質涉及人民權利、義務，排除他人權益及他法法益，豈可不取得法律地位，且又隱而不宣，使其對外是否發生法律效果都令人存疑。

軍方為訓練或測試，必須有演習或實彈射擊，支持國防運作與發展是全民應有的共識，但國防部亦應在具有法律授權與支持下，方可限縮人民的權利及確保國防運作所需的空間。為此，國防部應該加強法治的觀念與作為。

（作者為國立中山大學海洋政策研究中心主任）