

我國憲兵勤務隸屬關係之研究

作者／陳重見

提要

憲兵更因具司法警察身分，無論在社會治安與國家安全之維護，或特種勤務之執行，均扮演重要之角色。憲兵勤務中，涉及軍事警察性質者，無論維持憲兵目前指揮管制，或將憲兵改隸陸軍，均無礙於任務之執行；惟其涉及司法警察之性質者，一旦將憲兵改隸陸軍之後，則有待商榷。綜觀以下數點，本文認為仍以維持現行指揮體系為宜：

- 一、我國憲兵制度既屬軍司法體系，與世界多數先進國家相同，而此類體系多設有專責指揮機構，獨立於陸、海、空三軍組織之外，我國憲兵實不宜輕言例外變更。
- 二、就國安情報之蒐集及間諜罪之偵辦言，以司法警察身分進行案件查辦之程序中，如有純具「軍事性質」之上級長官介入時，會被質疑的可能性，將驟然提高。
- 三、就特種勤務之執行言，倘將憲兵改隸於陸軍，而其長官有實質指揮、督導、策劃或執行該涉案之勤務時，陸軍司令部有必須負國家賠償責任，而其上級指揮官有必須共同負責之可能。
- 四、就跨機關與友軍之聯繫言，由憲兵指揮部代表或居中對各機關協調聯繫最佳，若將憲兵改隸陸軍，亦可能因層級不足或屬性問題，而出現聯繫協調上之困難。
- 五、就軍法審判改隸之借鑑言，倘憲兵改隸後，平時所有案件均由一般司法警察偵辦，其因不熟悉軍事特性，可以預見對軍隊造成之傷害將更形雪上加霜。

壹、前言

我國憲兵具有戰鬥支援、司法警察等職能，以「拱衛領導中心、鞏固國家安全、支援軍事作戰與維護社會安定」為使命。依國防部命令，憲兵指揮部兼「衛戍指揮部」，平時負責中樞守備任務，戰時負有衛戍區守備及支援作戰區戰時憲兵勤務。另依「憲兵勤務令」、「軍事審判法」、「刑事訴訟法」、「調度司法警察條例」、國家情報工作法、特種勤務條例及國家安

全局組織法等法令規章，憲兵亦具有軍事警察、軍法警察及司法警察等身分，負責執行軍法，維持軍隊紀律，並致力於國家安全之保障與社會治安之維護。於此等憲兵勤務中，有些勤務，無論維持憲兵目前指揮管制，或將憲兵移歸陸軍，均無礙於任務之執行，例如衛戍作戰、戰時作戰任務；惟有些勤務，一旦將憲兵移歸陸軍之後，無論在適法性、合憲性及週延性上，均有相當之疑慮，例如涉及司法警察勤務之執行。本文僅針對後者，就憲兵指揮體系之國際發展趨勢，及我國

憲兵勤務所面臨挑戰實務經驗中，探討憲兵之指揮隸屬關係。

貳、憲兵隸屬指揮體系評析

一、軍司法體系憲兵之指揮體系

要論憲兵之指揮體系歸屬，首應判斷一國憲兵之任務屬性，不可一概而論。綜觀世界各國（195國）憲兵制度，概可分為「軍、司法體系」（69國）、「軍法體系」（41國）、「共產國家體系」（5國）、「準軍事安全部隊」（13國）、「其他」（67國）等類型。¹國家屬「軍、司法體系」的憲兵部隊，得兼掌軍事及民事兩方面之任務；一方面得對武裝軍隊執行軍紀糾舉任務、查察軍人犯罪，另一方面憑藉其「警察」身分，從旁協助或完全獨立執行其一般行政警察、司法警察維護社會治安的功能，係最符合經濟效益之組織，故不僅目前世界各國憲兵制度採取此一制度者最多，占35%以上，且已成為世界趨勢，而我國與美、俄、英、法等世界強國皆並列此趨勢中。²

我國憲兵具有軍事、軍法及司法等三重身分。其中，軍事警察為「憲兵勤務令」第1條所授與，軍法警察為軍事審判法第58條、第59條及第60條所明定³，至於司法警察則為刑事訴訟法第229條、第230條及第231條與調度司法警察條例第2、3、4條所賦予⁴。我國憲兵固然除具備軍法警察與司法警察兩身分外，尚具備「軍事警察」之身分，惟因後者為各國憲兵之共通任務，

故在體系歸類上，仍歸於「軍、司法體系」，而無庸特別強調「軍事警察」之身分。

軍、司法體系的國家憲兵，多設有專責指揮機構，獨立於陸、海、空三軍組織之外，其所屬上級指揮單位不一定限於軍事單位，除直接受國防部管轄外，亦可能受內政部或司法部門之指揮調度。此種獨立指揮編制之優點，在於能高效發揮指揮機制之功能並快速展開運作，一方面迅速達成軍事任務所需，二方面約合維持社會安全之基本需求⁵。既然指揮編制與憲兵所屬體系係連動之整體配套設計，而我國憲兵制度又係符合世界先進國家之編制潮流，輕易更動，恐未蒙其利先受其害，是否「一動不如一靜」，權責單位允宜三思。

二、國安情報之蒐集

依國家情報工法第3條第2項規定，憲兵指揮部，於其主管之有關國家情報事項範圍內，視同情報機關，據此規定，憲兵依法蒐集、研析、處理及運用全國各地關於國家安全、社會治安與危安預警等情報資訊。此外，與憲兵指揮部同為「視同情報機關」者，尚有國防部政治作戰局、國防部參謀本部資通電軍指揮部等二個國軍單位，而國防部軍事情報局、國防部電訊發展室、國防部軍事安全總隊，依國家情報工作法第3條第1項規定，更屬「情報機關」，準此而言，既然除憲兵指揮部以外，尚有共五個「情報機關（視同情報機關）」，則以國軍單位從事國家安全情報之蒐研，似乎不成為問題，如將憲兵改隸

1 國防部憲兵指揮部，《憲兵》，2018年1月，頁40。

2 國防部憲兵指揮部，《憲兵》，頁353、354。

3 固然軍事審判法於103年1月13日修正時，雖然於承平時停止軍事審判系統、軍事監獄及拘禁設施之使用，惟於戰時仍具「軍法警察身分」，且承平時此一「軍法警察身分」固然未具名義，惟實質內涵仍在，僅係併入司法警察之身分而已。為避免行文用語之誤解，縱使於軍事審判法修正後，本文仍援用舊例，將憲兵之「軍法警察身分」獨立稱之。另憲兵指揮部所出版之「憲兵」一書，其用語亦與本文採一致之立場。

4 陳重見，「憲兵勤務法源之探討—論憲兵司法警察與軍事警察」，憲兵學術半年刊，第55期，2002年9月，頁80。

5 國防部憲兵指揮部，《憲兵》，頁41。

陸軍，則亦應不構成問題，惟此似乎有過於樂觀之簡略推論？何以言之，其原因在於憲兵除具有軍事屬性外，尚具有司法警察的治安屬性，而在「視同情報機關」的職權執行中，單獨有前一屬性者（如國防部政治作戰局、國防部參謀本部資通電軍指揮部）不成問題，單獨有後一屬性者（如海洋委員會海巡署、內政部警政署、內政部移民署及法務部調查局）亦不成問題，但兩者皆具之國防部憲兵指揮部因具此雙重屬性，一旦因發現「涉及內亂、外患、洩漏國家機密、外諜、敵諜等資訊」或「為外國勢力或境外敵對勢力以刺探、收集、竊取、洩漏、交付或其他不正當方法取得之營業秘密資訊」（情工法§73④），而以司法警察身分進行案件查辦之程序中，如有純具「軍事性質」之上級長官介入時，會被質疑的可能性，將驟然提高。發生於105年2月間之「憲兵搜索民宅案」即屬適例。

於該案中，國防部政治作戰局保防安全處前處長趙代川未依民國（下同）105年2月19日專案會議之建議或結論，先查明魏姓民眾在奇摩網站上拍賣之3份文件是否已解除機密或銷毀，並釐清要否行政調查或刑事偵查等事情，即貿然指示軍事安全總隊與臺北憲兵隊，向魏姓民眾洽談購買或歸還文件。總隊即採取誘騙手段向魏姓民眾謊稱欲購買普洱茶而約其碰面，且臺北憲兵隊亦派員到場，所用方法逾越所欲達成目的之必要限度，未兼顧國家安全與人民權益之保障。趙員於取得該3份文件後卻遲不辦理鑑密，復於同年3月1日請魏姓民眾收下「盡力於有關軍事工作，成績優異」之新臺幣15,000元獎勵金，及簽署「自願協助調查、接受訪談、無償歸還三份國軍文件」之切結書，遭魏姓民眾拒絕，不僅造成魏姓民眾既被當成犯罪嫌疑人，又被當成軍事工作有

功人士之困擾，而且引發民眾質疑該獎勵金實為「封口費」，嚴重損害軍譽，核有嚴重違失，監察院爰依法提案彈劾成立⁶。

對於該案，學者曾提出嚴厲之批評，謂：「憲兵雖具有司法警察身分，卻避受到檢察官的指揮監督，但在濫搜事件裡，指揮憲兵為犯罪調查者，竟是為職司保防工作的情治機關。從此現象，已凸顯出我國現行的憲兵體制，仍無法脫離於政戰機關的控制，致難有中立化的可能。而一個主要的原因，當然在於政戰體系仍屬過往威權體制的殘留，致使應該保持獨立辦案的憲兵隊，竟完全得屈從不應該有指揮權的機關。而從此現象，就讓人思考，憲兵即便保留司法警察身分，也應將其調查權侷限於軍刑法的案件。惟此變革，卻改變不了憲兵受制於國防政戰體系之弊，也因此，長遠之計，仍應將憲兵獨立於國防體系之外，若專管部隊記錄與犯罪調查的軍事警察，卻又得聽命於軍事長官，則所謂司法警察的中立性與獨立性，就永無建立之日。⁷」

上開批評未必完全正確，惟可想見者，以同為「情報機關」之政治作戰局指揮憲兵執行本該由其獨立行使司法警察之職權，尚且招來如此之批評，未來如移屬於陸軍，而由陸軍司令部來下令執行，相信此類批評之聲浪只會有增無減。縱使係為緩和此類批評而為折衷論者，主張「可以考慮將憲調組及反情報工作組合併，讓反情報調查人員具備司法警察身分，…既可減輕憲兵負擔，也避免情治機關相互競爭情況。⁸」惟學者亦對此類主張並不表樂觀，而認為「要讓反情報調查人員具備司法警察身分，涉及的問題包括修法、人員養成教育等，不只是將憲調組及反情報工作組合併而已，還牽涉到前面所言『歷史變遷、轉型正義、民意期待』三大基石的考驗，

6 監察院2007年1月5日彈劾文。

7 吳景欽，「憲兵該依法、而非潛規則而行」，新社會政策，第44期，2016年4月，頁14。

8 沈明室，「軍中保防與憲兵結合運作之探討」，清流雙月刊，第6期，2016年11月，頁51。

誠如筆者在第二點後面所說：『利不百，不變法』，從充實憲兵司法警察職能入手，加強專業訓練，培養親民作風，似為成本最小化的改革之途。⁹」與前開吳教授之論點雖未盡相同，惟不變之點在於，兩者均不贊成由軍事屬性十分鮮明之軍事單位來指揮或執行司法警察職權。縱使依後來司法機關之調查，依不起訴處分書之記載，在該案中保防安全處並未介入實質之指揮¹⁰，亦不足以忽視此一爭點之背後重要民主理念，蓋於無介入之情形下，尚且引發出如此巨大之誤會，此正足以彰顯人民及社會輿論對於軍事指揮介入司法事務之戒心，瓜田李下，本是協同合作偵辦，亦可被合理懷疑為指揮偵辦。因此，制度性的設計，以相對獨立的地位來防範或避免此類誤會，相信比任何事後的解釋或辯解更為有效。

此等爭議之背景，應可追溯至我國於解除戒嚴後，少數學者與立委對於憲兵具司法警察身分之質疑，包括：其一，我國已解除戒嚴，結束動員戡亂時期，應回歸正常民主憲政；其二，憲法自國防憲章中所揭示之「軍隊國家化」及「文武分治」立場，主張軍民分治與軍隊之中立性；其三，自世界民主憲政潮流，強調並無「憲兵具司法警察身分」之例；其四，憲兵是「政治迫害的工具」與「軍人干政的餘毒」，對於此等質疑，20年前作者即已提出不同意見闡明，於此不再贅述¹¹。這些未盡公允的評價，潛意識地認為：「若以軍人對敵之訓練轉而以司法警察身分面對國人，以刺槍精神來對待同胞，其侵害基本人權之可能將大幅升高。¹²」，好不容易挺過那段威權過渡到民主的時代所生之質疑聲浪，取而代之

的是民眾對於憲兵在社會治安上的信賴與滿意，近年來，即有人曾為文改稱：「近來歐盟興起組建歐洲憲兵之議，藉以挑戰聯合國權威和美國『世界警察』地位，可見此一兵種特具的功能實不可輕言廢棄。相對於他國對憲兵的重視，臺灣切勿因一時民粹而否定憲兵的功能與貢獻。¹³」倘若將憲兵納入陸軍體系，難免過去對於「軍人干政」等之質疑，重新再被喚起，熟利熟弊，如何抉擇，應非難事。而在「憲兵搜索民宅案」發生後，亦見立法委員曾以：「有鑑於憲兵（隊）隸屬於國防部，係由軍人所擔任，具有軍隊之性質，從而國家不宜在承平時動用軍隊調查一般人民之司法案件，以免軍民不分之流弊。」為理由，主張應刪除現行刑事訴訟法中關於憲兵具司法警察（官）之規定，僅另考量憲兵（隊）之勤務內容均與軍事相關，其執法對象亦應以軍事相關案件為限，並參考日本自衛隊法第96條規定之立法例，明定憲兵（隊）之司法警察權範圍，僅限於現役軍人所為之犯罪、對於執行職務中之軍人所為之犯罪以及於軍用港口、機場、要塞或其他軍用設施內所為之犯罪¹⁴，但此一提案最終並未獲民意支持而通過立法程序。

三、特種勤務之執行

依特種勤務條例規定，憲兵指揮部警衛大隊所屬負責策劃及執行特種勤務相關工作之人員為特勤人員(3②)，而憲兵指揮部，除該大隊以外，所屬負責策劃及執行特種勤務相關工作之人員為特勤編組人員(3③)，此二者或依法納入「武裝編組」或「便衣編組」(7II)，對總統、副總統與其配偶及一親等直系血親；卸任總統、

9 周繼祥，「軍中保防與憲兵結合運作之探討－與談人觀點」，清流雙月刊，第6期，2016年11月，頁53。

10 自由時報，「憲兵案 檢方提5大理由認魏姓民眾自願被搜索」，<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1683185>，2023年2月7日造訪。

11 陳重見，「憲兵勤務法源之探討－論憲兵司法警察與軍事警察」，頁83-90。

12 蔡庭榕，「從憲法觀點論司法警察之定位－兼論軍人具司法警察身分之執法問題」，警大法學論集，第12期，2007年4月，頁99。

13 張健豐，「憲兵的角色及其歷史定位」，遠望，第2卷第5期（總332期），2016年5月，頁28。

14 立法院議案關係文書，院總第161號，委員提案第18715號，2016年3月30日。

副總統；總統、副總統候選人及其配偶；總統、副總統當選人與其配偶及一親等直系血親；其他經總統核定之人員等(5I)對象之預謀或意外之危害、滋擾等，採取安全維護作為(3①)。在特勤人員或特勤編人員於執行勤務中，常見有兩種情形，其上級負責策劃、指揮或執行者，可能必須面臨相當之法律責任。此責任之歸屬實與憲兵隸屬之變動有緊密之互動關係。以下先就實務上常見之重大案例中法院之見解予以闡介後，再行評析之：

(一)國家賠償責任

在憲兵執行特種勤務時，假如不法侵害人民之權利時，該受侵害人民請求國家賠償時，究由憲兵指揮部之上級機關（國防部）或由特種勤務之主管機關國安局，負國家賠償責任？固然，依國家賠償法第9條第1項規定，於此等情形，應以該公務員所屬機關為賠償義務機關，惟實務上係較傾向於以實際負責指揮權責之國安局為賠償義務機關。茲舉二例說明之：第一則，在世大運案中，法院認為：「對原告奪取布條及將原告強制抬離至臺北市警察局松山分局暨現場分區指揮官等憲兵人員，均係因特種勤務條例第12條第1項規定，經被告國家安全局編組，而在維安對象副總統蒞臨時執行特種勤務之公務員，則渠等雖原屬國防部憲兵指揮部，然在特種勤務生效期間，僅受被告國家安全局指揮，渠等對原告奪取布條暨強制抬離，係因執行特種勤務而行使公權力，則此時渠等所屬機關，即應認係特種勤務之主管機關及實際負責指揮權責之被告國家安全局，而非被告國防部。¹⁵」第二則，在特勤中心教官被警衛大隊學員誤擊癱瘓案中，法院認為：

「依特勤條例第2條、第10條規定，特勤條例主管機關為國安局，為統合指揮特勤任務編組單位（含憲指部警衛大隊），得提供『特種勤務教育訓練』，國安局特勤中心並依上開規定頒布『國安局特勤中心年度教育訓練計畫大綱（含新進人員計畫）』，就特勤任務編組單位所屬特勤人員，實施特種勤務教育訓練（含新進人員）。學員吳有鈞雖任職於國防部所屬憲兵指揮部警衛大隊，為國防部所屬公務員，然於系爭事故發生時奉核在國安局特勤中心接受特勤教育訓練，為兩造所不爭，則A06等7人主張本件應以國安局為賠償義務機關，亦屬有據。¹⁶」就此而論，不論憲兵回歸陸軍抑或維持現狀，就國家賠償責任之歸屬而言，並無影響。

(二)共同負責刑事責任

在憲兵執行特種勤務時，假如涉嫌犯罪時，是否仍由國安局之勤務指揮官負共同正犯之責？還是應該以實際執行之特勤人員或特勤編組人員之上級（隸屬）指揮官負共同正犯之責？以衛福部掛牌，政大徐世榮教授狀告案發當時國安局長蔡得勝為例，法院認為：「『特種勤務係指為維持本條例安全維護對象之安全為目的，由主管機關協調、督導、管制特種勤務相關編組機關（構）、單位，對特勤安全維護對象之預謀或意外之危害、滋擾等，所採取之安全維護作為』，特種勤務條例第3條第1款定有明文，是以員警執行特種勤務時，尚須考量特勤安全維護對象恐遭預謀或意外之危害、滋擾等情，而採取安全維護作為，又此等作為不需經過指揮，而應視現場情況逕行排除危害或驚擾之狀況，…綜上各情交互以觀，本案特種勤務之勤務指揮官既非被告蔡得

15 臺灣臺北地方法院107年度國字第2號民事判決。本案嗣經上訴，案經臺灣高等法院 108 年度上國易字第25號民事判決判定不構成國家賠償，故關於上開賠償義務機關之爭議，高等法院即無審酌之必要。風傳媒，「世大運閉幕式」憲兵帶走台獨人士違法？憲指部：不聽勸阻且辱罵，依法執行維安」，<https://www.storm.mg/article/324962>，2023年2月6日造訪。

16 臺灣高等法院108年度上國字第6號民事判決。本案國安局上訴，案經最高法院110年度台上字第2482號民事裁定駁回確定。

勝，現場逮捕自訴人徐世榮、與自訴人洪崇晏拉扯之人亦非被告賴俊堯或歐陽俊，而係執勤員警本諸職權，依現場情況所為判斷及行動，則自訴意旨僅以被告蔡得勝係當時之國家安全局局長，依特種勤務條例第8條規定係特勤任務編組指揮官，被告賴俊堯、歐陽俊則屬於同條例第3條第3款所稱之特勤編組人員，接受國家安全局指揮，三人均應依據特種勤務條例及警察職權行使法相關規定執行該次特種勤務，而認其等與現場執行勤務之員警間就前揭傷害及強制部分有犯意聯絡及行為分擔（共同正犯），容嫌速斷。¹⁷」在此案例中，法院認為，依特勤條例之規定，國安局局長雖屬特勤任務編組指揮官，但若未實際指揮，對於特勤人員或編組人員執勤所為之犯罪，並無必須負共同正犯之責。

（三）評析

1. 統合指揮或協同

就特種勤務條例之規定內容觀之，究應由行政隸屬之建置上級機關共同負責，還是由特勤主管機關（國安局）共同負責？並非逕渭分明。依特勤條例第7條第1項規定：「主管機關統合指揮下列各機關（構）、單位，共同執行特種勤務…」，但同條第2項卻又規定：「主管機關為執行特種勤務，得協同前項各款所定機關（構）、單位，編成特種勤務任務編組，該任務編組並得設下列各編組…」，則主管機關到底是「統合指揮」？抑或是「協同」？本身就有疑慮，如屬其中之一，其真正意義為何？從該條例第8條規定：「特種勤務任務編組由國家安全局局長任指揮官。」觀之，解釋上似乎較應傾向於「統合指揮」關係，惟依特勤條例施行細則第15條第2項規定，安全維護區及區內各分區之管制程度核定與安全檢察點之指定，可授權特種勤

務任務編組副指揮官、兼任副指揮官、執行長及各侍衛編組主管為之。實務上依此規定，每一場勤務往往都會以上開被授權人員之一，為勤務指揮官，並於每一分區另有一分區指揮官。另依特種勤務作業要點151點（指揮官與指揮權）規定：「特種勤務警衛編組各級指揮官與其指揮權如下：（一）特種勤務指揮官及其以下各級指揮官對所負特種勤務任務之成敗，應負完全責任，其指揮權隨任務而同時賦予之；（二）特種勤務指揮官及其以下各級指揮官多為編組之指揮官。惟此種編組，多由不同行政系統之單位編組而成。故凡編組指揮官於執行任務期間，對編組內所屬單位，雖行政系統不一，均具有兵力運用，人事考核與獎懲之指揮權。」綜合這二個規定之補充解釋，則又傾向於「協同」關係。

2. 實務見解研析

從實務見解觀之，其判斷之準則，並不糾結於上述法條文義之說文解字，而係就其實際勤務之執行情形予以判斷。亦即不論是統合指揮還是協同關係，不論是國家賠償責任還是共同刑事責任，均以實際勤務之執行情形判斷之。至於何以上開實務見解就國家安全局因特勤編組人員之執勤行為，應否負國家賠償責任與共同刑事責任，為何作出不同判斷？其中關鍵並不在於判斷標準的不同，而係因具體個案事實有所差異所致。申言之，在世大運案中，國安局有負責實際指揮執行，而在特勤中心教官被警衛大隊學員誤擊癱瘓案中，學員吳宥鈞雖任職於國防部所屬憲兵指揮部警衛大隊，但誤擊事故發生時，因其奉核在國安局特勤中心接受特勤教育訓練，係在國安局之指揮監督下從事特種勤務（教育訓練）¹⁸，因此，國安局雖非憲兵勤員之建置上級機關，亦無法免除其必須負國家賠償之責任；然於

17 臺灣士林地方法院104年度自更(一)字第4號刑事判決。案經臺灣高等法院105年度上訴字第730號刑事判決確定。

18 依特勤條例第3條第1款規定：「特種勤務：指為維持本條例安全維護對象之安全為目的，由主管機關協

衛福部掛牌案中，當時國安局長之所以不必負共同正犯之責，係因該場勤務並未實際擔任指揮，且發生爭議之勤務作為，係由員警於執行特種勤務時，考量特勤安全維護對象恐遭預謀或意外之危害、滋擾等情，於未經指揮情況下，個人自行判斷所為。一言以蔽之，何一機關或人員應共同負責，均應以勤務實際執行之狀況以為判斷標準，並不因特勤條例在整體規範內容上，有統合指揮或協同關係上用語的不一致，或因區分民事賠償責任與刑事責任，而有不同之判斷標準。

綜上而論，在各特種勤務分區所發生之危安狀況，導致動員應負侵權行為責任或涉嫌犯罪時，如可明確證明的確是國安局下的令，自然就由國安局負國家賠償責任或由該局實際指揮人員負共同正犯之責；反之，應該就是動員的隸屬機關要負國家賠償責任，或上級指揮長官要負共犯之責。果爾，於後者之情形，倘將憲兵改隸於陸軍，而陸軍之上級長官有實質指揮、督導、策劃或執行該涉案之勤務時，陸軍司令部有必須負國家賠償責任，而其上級指揮官有必須共同負責之可能。

四、國安法制間諜罪之偵防

(一)國安法制間諜罪之發展趨勢

近年來，因應兩岸局勢的快速變遷與國際間的大國競爭博奕，我國國安間諜法制的強化工作，早在情工法第104年間修正時，大幅修正

第30條並增列第30條之1、第30條之2，即已起步進行。108年間，為防堵來自境外的不當滲透，蔡總統更召開國家安全會議，提出三道防護網，要求國安團隊、行政院要加速完成法制化的工作，終能完成包括刑法外患罪章、國家機密保護法及國家安全法的修法工作¹⁹。2020年1月15日公布之「反滲透法」²⁰，及「國家情報工法」修正將營業秘密資訊等納入情蒐範圍，更是將國安間諜法制推向完備之最高峰。另今年5月20日修正通過之國安法，已重新建構國家核心關鍵技術之營業秘密之層級化保護體系，並提升國安案件之第一審，分由高等法院或智慧財產及商業法院管轄，且以專庭或專股辦理，可謂將國安間諜法制之修正補上最重要一塊拼圖²¹。而憲兵居於其中，或以「視同情報機關」之角色，或以「司法警察」之身分，從事相關情資之蒐集。

(二)間諜情報之蒐集

有關間諜情報資訊之蒐集，依情工法第7條第1項第2款、第4款規定，對於「經濟、科技資訊，或外敵、敵諜滲透破壞資訊」及「為外國勢力或境外敵對勢力以刺探、收集、竊取、洩漏、交付或其不正當方法取得之營業秘密資訊」，憲兵得對其加以蒐集、研析、處理及運用²²。而對蒐集之程序如涉及「通訊監察」程序時，依情工法第7條第3項規定：「情報機關執行通訊監察蒐集資訊時，蒐集之對象於境內設有戶

調、督導、管制特種勤務相關編組機關（構）、單位，對特勤安全維護對象之預謀或意外之危害、滋擾等，所採取之安全維護作為；勤前整訓、實彈演習及勤後人員裝備之撤收等相關特種勤務作為，亦屬之。」此外，特勤條例第21條之1第1項亦規定：「本條例第十四條第一項所稱執行特種勤務，指由主管機關協調、督導、管制特種勤務相關編組機關（構）、單位，對特勤安全維護對象之預謀或意外危害、滋擾等，所採取之安全維護作為；勤前整訓、實彈演習及勤後人員裝備之撤收等相關特種勤務作為，亦屬之。」

19 陳重見，「國安三法修正評釋」，台灣法學雜誌，第371期，2019年7月，頁11以下。

20 許惠祐等，「『評析超限戰下國家安全法制及代理人法案立（修）法』法制作談會」，台灣法學雜誌，第383期，2020年1月，頁153-235；陳重見，「反滲透與吞併法之立法研析與建議」，頁159-168。

21 陳重見，「國家安全法新修正評釋（上）」，2022年8月，頁176-185；「國家安全法新修正評釋（下）」，2022年9月，頁110-115。

22 情工法關於商業滲透機密資訊之國安情資蒐整變革，請參陳重見，「國家情報工作法新修正評釋」，台灣法學雜誌，第383期，2020年1月，頁30-31。

籍者，其範圍、程序、監督及應遵行事項，應以專法定之；專法未公布施行前，應遵守通保法等相關法令之規定。」據此，國安局以反對解釋，認為只要情報通訊監察對象於國內無戶籍者，均可依情工法界定為情蒐作為，不適用通保法之程序²³，亦即蒐集情報之法源，可逕行以情工法上開規定為依據，不必訴諸通保法所定之程序。至於諜案之監察對象如於國內有戶籍者，進行情報蒐集時，應依通保法第7條之相關程序進行。又既然屬於間諜案，而依通保法施行細則第3條規定，憲兵指揮部與所屬各地區憲兵隊以上單位之憲兵，因屬司法警察，故亦可依通保法第5條、第6條等之相關程序進行間諜情資之蒐集。

(三)憲兵移屬陸軍與否利弊分析

在辦理國安間諜罪之偵防過程中，如涉及單純非通訊監察或雖涉及情報通訊監察但監察對象無戶籍者之情報蒐集，此時縱使將憲兵移屬陸軍，固不亦成為問題，蓋依現行情工法之規範，除憲兵指揮部外，尚有軍事情報局、電訊發展室、軍事安全總隊、政治作戰局、參謀本部資通電軍指揮部等五個國防部單位，可進行情報蒐集，具軍事性質單位之執行情報蒐集，本不成問題。另縱使涉及通訊監察之情報蒐集，惟其屬於「情報通訊監察」者，依通保法第7條之程序，憲兵移屬陸軍與否，亦不影響任務之執行，蓋此

不涉及司法警察任務之執行。惟固然在前階段關於間諜情資之蒐集不成問題，惟在後階段之查辦過程中，就必須動用憲兵司法警察之身分，此際若憲兵移屬陸軍後，就會發生類似魏姓民眾在奇摩網站上拍賣機密文件進行偵辦時所生之爭議。

又倘對於國安間諜情資之蒐集涉及通訊監察，且不適以情報通訊察進行時，則若以治安監察程序進行時，不論依通保法第5條、第6條之一般通訊監察程序，或對於通信紀錄或通訊使用者資料之調取而依通保法第11條之1進行者，憲兵非必以「司法警察」身分進行不可²⁴，此際若憲兵移屬陸軍後，如有純具「軍事性質」之上級長官介入時，問題之爭議性將驟然提高，已如前述。

五、跨機關與友軍之聯繫

憲兵無論在執行國家安全情報之蒐整、特種勤務之執行或國安間諜罪之偵防，一旦觸及司法警察權之運作，因必須與各單位綿密的協調，故要與各地方檢察機關、國家安全局、海洋委員會海巡署、內政部警政署、內政部移民署及法務部調查局等各機關取得密切聯繫。此等業務之錯綜複雜屬性，並非層級低且行政資源有限之憲兵隊所可越俎代庖，由憲兵指揮部代表或居中對各機關協調聯繫最佳²⁵，若將憲兵改隸陸軍，亦可能因層級不足或屬性問題，而出現聯繫協調上之困

23 陳重見，「國家情報工作法新修正評釋」，頁29。

24 通保法第5條第2項前段：「前項通訊監察書，偵查中由檢察官依司法警察機關聲請或依職權以書面聲請該管法院核發。」

通保法第6條第1項後段：「或有事實足信有其他通訊作為前條第一項犯罪連絡而情形急迫者，司法警察機關得報請該管檢察官以口頭通知執行機關先予執行通訊監察。但檢察官應告知執行機關第十一條所定之事項，並於二十四小時內陳報該管法院補發通訊監察書；檢察機關為受理緊急監察案件，應指定專責主任檢察官或檢察官作為緊急聯繫窗口，以利掌握偵辦時效。」

通保法第11條之1第2項：「司法警察官因調查犯罪嫌疑人犯罪情形及蒐集證據，認為調取通信紀錄之必要時，得依前項規定，報請檢察官許可後，向該管法院聲請核發調取票。」

通保法第11條之1第3項：「檢察官、司法警察官為偵辦最輕本刑十年以上有期徒刑之罪、強盜、搶奪、詐欺、恐嚇、擄人勒贖，及違反人口販運防制法、槍砲彈藥刀械管制條例、懲治走私條例、毒品危害防制條例、組織犯罪防制條例等罪，而有需要時，得由檢察官依職權或司法警察官向檢察官聲請同意後，調取通信紀錄，不受前二項之限制。」

25 憲兵學校，「各國憲兵制度簡介」，2006年12月，頁336-337。

難。同時，因應軍事審判法之凍結，承平時可由憲兵擔任國軍與檢警調及情治機關之聯繫窗口，服務三軍，且憲兵隸屬國防部，使軍人軍事案件調查具有公正性，改隸屬陸軍則可能出陸軍憲兵跨權責調查其他軍種案件之問題。

六、軍法審判改隸之借鑑

因洪仲丘案，倉促修法，令軍法審判平時移屬普通法院，惟司法機關似無足以完全因應軍法案件之專業，大多仍以一般案件之概念來處理軍事案件，而忽略案件軍事特性，已造成多起判決認事用法錯誤²⁶、侵害軍人權利、影響領導統御、影響國家安全等情事發生，並造成基層幹部「不想管、不願管」的消極心態，危及部隊領導統御，浸蝕「軍紀是軍隊命脈」信念²⁷。此等慘痛的教訓係起因國防部所不可控之因素所造成，對於憲兵歸屬陸軍與否，或是除去其司法警察權與否，在本可自控之範圍內，難道要自我放棄，深陷於泥淖而不可拔嗎？善戰者，應係「致人而不致於人」，關於「戰力之維護」應該是要掌握主動權，豈有化主動為被動之理？

固然論者有認為，憲兵倘若捨棄「司法警

察」權，則回歸支援軍事作戰之本務，則改隸屬陸軍司令部與否，爭議自然不再存在，惟此種處置，首先必須面臨修正相關法律（如刑事訴訟法、調度司法警察條例）之問題。其次，從軍法審判移由普通法院審判後所造成之負面影響，無法兼顧軍中領導統御及軍事任務之所需，論者有強調應採「平時恢復具修復式正義的軍事檢察」，以濟其窮²⁸，而倘憲兵一旦除去其「司法警察」之身分後，平時所有案件均由一般司法警察偵辦，其因不熟悉軍事特性，從一開始調查案件時，即以一般司法案件之觀念進行，從而可以預見，軍法案件回歸司法對軍隊造成之傷害，將因此一舉措而更加雪上加霜²⁹。「前事不忘，後事之師」，主其事者，豈可不慎。

尚有一論點認為，因應大法官釋字第436號解釋³⁰，軍事審判制度於88年以「軍民同刑」為修法方向，將軍事審判機關自部隊移出，成立地區軍事法院，惟仍隸屬國防部，並透過軍審法第152條宣示「軍事法庭獨立行使審判權，不受任何干涉」，並以高等法院或最高法院為終審機關尋求「司法一元化」，一樣也擋不住102

26 論者即指出下列五個不符軍事利益之判決：

- 一、馬祖東引二兵休假返台，為了陪女友過生日逾假四天，法院以無逃亡意圖，判決無罪。
- 二、關渡指揮部某士兵在女排長牙刷塗精液，因牙刷未達毀損且沒有其他人看到，故未構成公然侮辱罪，所以「噴精兵」平安退伍（女排長精神幾乎崩潰）。
- 三、南區專訓中心兩位士兵公然對營長咆哮抗命，然後回寢室睡覺，只易科罰金六萬元。
- 四、海巡署士兵車禍在家休養，休到退伍為止拒絕再返營服勤，法院判決無罪。
- 五、裝甲旅某士兵曾因逾假記大過，得知將遭汰除後，索性潛逃在外工作，法官以其無長期脫免職役的意圖，改判其無罪（連15萬罰金都免）。

27 翁魁隆、李瑞典，「軍事審判之現況與展望」，警大法學論叢，第37期，108年10月，頁171-187；國防部，軍法案件平時移交司法後對部隊管理影響評估專案問卷分所報告，2018年11月，頁1以下。

28 翁魁隆、李瑞典，「軍事審判之現況與展望」，頁195-200。

29 最低限度，應參考日本自衛隊法第96條規定之立法例，仍維持憲兵（隊）之司法警察權，惟其範圍可適度限於現役軍人所為之犯罪、對於執行職務中之軍人所為之犯罪以及於軍用港口、機場、要塞或其他軍用設施內所為之犯罪。

30 憲法第8條第1項規定，人民身體之自由應予保障，非由法院依法定程序不得審問處罰；憲法第16條並規定人民有訴訟之權。現役軍人亦為人民，自應同受上開規定之保障。又憲法第9條規定：「人民除現役軍人外，不受軍事審判」，乃因現役軍人負有保衛國家之特別義務，基於國家安全與軍事需要，對其犯罪行為得設軍事審判之特別訴訟程序，非謂軍事審判機關對於軍人之犯罪有專屬之審判權。至軍事審判之建制，

年軍審法修正浪潮，既然無論隸屬於各部隊或改隸國防部，都擋不住，以此為借鏡，又何必在乎憲兵隸屬國防部抑或陸軍司令部？惟本文認為，值得警惕的是，此等論點似是而非，蓋軍事審判之所以擋不住改革，是民間認為司法獨立之屬性仍然不足，而不是全盤否定88年修正往更具獨立性的方向改革，易言之，改革方向並沒有錯，僅是程度尚有不足罷了。而憲兵雖具有司法警察身分，但非審判機關，對於其獨立性之要求，自不必同於軍事審判機關，惟因司法警察職權之行使涉及一般民人，故不希望軍事屬性太強之指揮體系介入，仍為民間普遍之共識，因此，將其維持隸屬國防部，而不要改隸陸軍，應該是呼應該等共識之體現。唯有如此，方足以使憲兵司法警察權之行使獨立性（去軍事性），得以被信賴，而軍事戰力之維護，亦因此得以更加確保，並不致因軍事審判權之改隸司法而逐漸受到侵蝕。總之，憲兵之指揮體系維持隸屬國防部，就目前社會氛圍與當前國軍建軍備戰之需求言，絕對比改隸陸軍司令部更佳。

參、結論

軍紀係軍隊之命脈，而整軍飾紀固為憲兵所司，惟長久以來，憲兵更因具司法警察身分，無論在社會治安與國家安全之維護，或特種勤務之執行，均扮演重要之角色。就各國憲兵指揮體系之國際發展趨勢，我國憲兵制度既屬軍、司法體系，與世界多數先進國家相同，而此類體系多設有專責指揮機構，獨立於陸、海、空三軍組織之外，我國憲兵實不宜自外於國際發展潮流。此外，就憲兵勤務所面臨挑戰實務經驗中，無論就國安情報之蒐集、國安間諜罪之偵辦、特種勤務之執行或跨機關與友軍之聯繫，仍以維持現行指揮體系為宜。軍法審判改隸司法殷鑑不遠，如將憲兵改隸陸軍，對軍隊造成之傷害將更形雪上加霜，變動與否，殊值考量再三。

作者簡介

陳重見副教授

中信金融管理學院財經法律學系

憲法未設明文規定，雖得以法律定之，惟軍事審判機關所行使者，亦屬國家刑罰權之一種，其發動與運作，必須符合正當法律程序之最低要求，包括獨立、公正之審判機關與程序，並不得違背憲法第77條、第80條等有關司法權建制之憲政原理；規定軍事審判程序之法律涉及軍人權利之限制者，亦應遵守憲法第23條之比例原則。本於憲法保障人身自由、人民訴訟權利及第77條之意旨，在平時經終審軍事審判機關宣告有期徒刑以上之案件，應許被告直接向普通法院以判決違背法令為理由請求救濟。軍事審判法第11條，第133條第1項、第3項，第158條及其他不許被告逕向普通法院以判決違背法令為理由請求救濟部分，均與上開憲法意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年時失其效力。有關機關應於上開期限內，就涉及之關係法律，本此原則作必要之修正，並對訴訟救濟相關之審級制度為配合調整，且為貫徹審判獨立原則，關於軍事審判之審檢分立、參與審判軍官之選任標準及軍法官之身分保障等事項，亦應一併檢討改進，併此指明。