

# 試論我國航空保安管理機關相關 職權之機制、困境與對策

柯雨瑞\*、洪嘉真\*\*、黃翠紋\*\*\*

## 要 目

壹、前 言	一、研究架構
一、研究背景與動機	二、資料蒐集與分析方法
二、研究問題與目的	三、研究對象
貳、理論與文獻回顧	四、研究工具
一、國際有關航空保安管理機關 相關職權之機制	肆、資料分析與討論
二、各國有關航空保安管理機關 相關職權之機制	一、航空保安管理機關相關職權 之機制分析
三、我國有關航空保安管理機關 相關職權之機制	二、航空保安管理機關相關職權 之困境分析
參、研究設計與實施	三、航空保安管理機關相關職權 之對策分析
	伍、結論與建議

\* 柯雨瑞，中央警察大學犯罪防治研究所法學博士，曾任內政部警政署保安警察第三總隊第二大隊（基隆）分隊長、第一大隊（台北）警務員，中央警察大學助教、講師、副教授，現為中央警察大學國境警察學系暨研究所專任教授，本文之正式刊登，特別感謝中央警察大學國境警察學系暨研究所王寬弘教授諸多行政上之協助，特此誌謝。

\*\* 洪嘉真，中央警察大學外事警察研究所（國境組）法學碩士，現為內政部警政署南投縣警察局南投分局巡官。

\*\*\* 黃翠紋，中央警察大學犯罪防治研究所法學博士，現職為中央警察大學行政警察學系暨研究所專任教授。

## 摘要

國際機場象徵一個國家之形象與門面，各國如何加強邊境管理，提高安檢層級是我們必須重視之問題。這幾年旅遊人數不斷上升，進出國境之人數攀升，因此，航空保安管理機關亦須制定更為嚴格之法律來約束非法干擾，無論在空中、機上或是機場之旅客，方能確保其旅行之安全。

作者探討國際有關航空保安管理機關相關職權，如1994年芝加哥公約、1994年芝加哥公約第17號附約、1963年東京公約、1970年海牙公約、1971年蒙特利爾公約、2018年北京公約；其次，並討論分析香港、新加坡、中國大陸、德國及我國有關航空保安管理機關相關職權。

本研究訪談10人，訪談單位包括航空警察局、內政部移民署、空軍防空暨飛彈指揮部、中央警察大學、國防部政治作戰局，訪談內容以三大面向為主：（一）航空保安管理機關相關職權之現況及機制分析；（二）航空保安管理機關相關職權之困境分析；（三）航空保安管理機關相關職權之對策分析。本文根據訪談結果，文末並提出13項建議，俾利供政府施政與社會大眾參考之用。

關鍵詞：航空保安、管理機關、機場安全、安全檢查

## 壹、前 言

### 一、研究背景與動機

從美國911事件之後，「國土安全」(Homeland Security)成為一個非常重要之安全範疇，恐怖分子攻擊航空器及機場設施，即屬於航空恐怖主義這個範疇，航空保安隨著這幾年旅運量之爆增而受到重視，安檢之程度亦愈來愈嚴格，法制上，我國亦制定民用航空法，來保障飛航之安全，但是對於恐怖攻擊仍是很難預防。再者，機場恐怖攻擊影響到旅客之生命、財產安全，事涉一個國家整體之經濟與觀光，機場是屬於非常重要之關鍵基礎設施，如何防範恐怖攻擊是一個全球性之問題，必須受到極高度之重視。

國際間有關航空保安管理機關相關職權法律文件，計有1994年芝加哥公約、1994年芝加哥公約第17號附約、1963年東京公約、1970年海牙公約、1971年蒙特利爾公約、2010年北京公約及聯合國相關決議案，紛紛訂定出空中規章、入境及放行之規定、領土之航空器遇到危險時之處置作為、保障國際民用航空反制非法干擾行為、刑事管轄權之規範、制裁非法劫持航空器之法依據……等等，這些國際間之公約及決議案，均是為了規範國與國之間之航空保安而訂定出一個法律之依據，來提供各國遵守<sup>1</sup>。

我國亦在1987年7月1日制定國家安全法，該法第4條則係為航空保安管理機關職權法制之主要法律依據之一。此外，為了維護飛航安全，我國亦在1953年5月30日公布民用航空法，對於航空器、航空人員、航空站、外籍航空器、超輕型載具、遙控無人機、罰責均有詳盡之規定，對我國航空保安管理機關職權法制之建置上，是一大法制上之突破。

國際民用航空組織 (International Civil Aviation Organization，

---

<sup>1</sup> 許義寶（2016），論航空保安管理機關之相關職權，中央警察大學國土安全與國境管理學報，25，頁135-171。

縮寫：ICAO）成立在1944年，是聯合國之專門機構，ICAO 建立國際民用航空之治理機制，目前有192個締約國<sup>2</sup>，而我國是國際民用航空組織之創始會員國之一，但是在1971年退出之後，就沒有再加入<sup>3</sup>，交通部次長兼航發會董事長王國材與世界飛安基金會副總裁馬克米藍（Mark Millam）共同簽署備忘錄，宣布第72屆、2019年世界飛安高峰會11月在台北市舉辦，而馬克米藍（Mark Millam）亦支持台灣加入國際民用航空組織，他認為台灣加入ICAO，對維護世界飛航安全是有幫助的<sup>4</sup>。因此，台灣加入國際民用航空組織是一個大趨勢，本文認為了解國際規範在航空保安管理機關職權法制之作法，有其必要性，並可提供我國在建置航空保安管理機關職權法制時參考之用。

## 二、研究問題與目的

國際機場象徵一個國家之形象與門面，誰均不願意成為恐怖分子攻擊之目標，世界已經沒有邊界了，恐怖分子容易藉由轉機擴散到另一國，甚至藏匿於無形，各國如何加強邊境管理，提高安檢層級是我們必須重視之問題，國土安全更代表著一個國家之安全制度，為國家設置一張防護傘，藉由考察、學習其他先進國家之航空保安法制，可用來提升我國之航空保安法制參考之用，恐怖分子之攻擊手段多變，更可能偽裝成其他合法人物，來侵入國境，進入到另一國之機場而危害民眾，因此，航空保安是現今吾人必須急須重

<sup>2</sup> ICAO(International Civil Aviation Organization)(2019). 關於國際民航組織。網址：<https://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx>. 檢索日期：2019年4月12日。

<sup>3</sup> 國際組織司（2019），台灣爭取有意義參與國際民航組織並成為其觀察員。網址：<https://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=3DE11E74CBD6C44E>. 檢索日期：2019年4月12日。

<sup>4</sup> 中央通訊社施燕飛/卞金峰（2018）。台灣爭取加入 ICAO 世界飛安基金會支持。網址：<https://www.cna.com.tw/news/ahel/201803300148.aspx>. 檢索日期：2019年4月12日。

視之全球性問題，這關係著一個國家之國家安全、國土安全與發展，再者，若有法律上之依據，航空保安管理機關始能在權限範圍內依法行政。

本研究問題如下：

- (一) 恐怖分子對於機場攻擊頻繁，航空保安管理機關職權法制有無依據可以約束之？而航空保安管理機關職權法制之現況及困境為何？
- (二) 有關航空保安管理機關相關法律文件在規範我國航空保安管理機關之職權法制上，面臨何種弱點？並如何進一步發展出航空保安之因應措施、對策？
- (三) 如何將國際上及其他國家之航空保安管理機關相關法律文件之良善機制，應用至我國航空保安法制之上？本文提供若干可行之建言。

作者藉由本文之剖析與論述，擬達成下列目的：

- (一) 檢討現有航空保安管理機關之職權現況與困境，並進一步發展出航空保安可行之對策。
- (二) 參考國際上及其他國家之航空保安管理機關相關法律文件之良善機制，分析我國航空保安管理機關職權之弱點及因應措施。
- (三) 根據學者專家訪談之內容，對航空保安法制提出改善與建議。

## 貳、理論與文獻回顧

### 一、國際有關航空保安管理機關相關職權之機制

#### (一) 聯合國相關決議案

聯合國安全理事會通過許多決議案，本文將2000年至2019年恐怖主義行為對國際和平造成之威脅涉及航空保安之部分分述如下表

2-1。

表2-1 聯合國安全理事會（安理會）防制恐怖主義之相關決議案總整理一覽表<sup>5</sup>

聯合國安全理事會（安理會）決議案號（年度）	聯合國安全理事會（安理會）通過日期	防制恐怖主義之相關決議案主旨	防制恐怖主義之相關決議案內容
2195(2014)	2014.12.19	恐怖行為對國際和平與安全造成之威脅	只有採取持久及全面之對策才能防止恐怖主義，防止和禁止任何人對恐怖主義資助，建立有效之刑事司法制度。
2255(2015)	2015.12.21	恐怖行為對國際和平與安全造成之威脅	對阿富汗局勢之關切，防止簡易爆炸裝置落入塔利班手中，控制非法武器流入阿富汗，強調人道主義援助之重要性。
2309(2016)	2016.9.22	恐怖行為對國際和平與安全造成之威脅	國際航空對經濟發展是很重要的，需加強航空安全之措施及各國之間之交通運輸，強烈遣責對民用航空發動恐怖襲擊。
2370(2017)	2017.8.2	恐怖主義行為對國際和平與安全造成之威脅—防止恐怖分子獲得武器	打擊恐怖主義之措施要符合國際人權法、難民法、人道主義法，全球使用簡易爆炸裝置發動恐怖主義攻擊之情形增加，故要防止恐怖主義儲存、使用這些爆炸物。
2395(2017)	2017.12.27	恐怖主義行為對國際和平與安全造成之威脅	促進及保護所有人人權及實施法治是必要之因素，認為反恐措施與保護人權是互補之，並不衝突。

<sup>5</sup> 聯合國安全理事會（2019），2000-2019年決議案。網址：<https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/resolutions>.檢索日期：2019年4月18日。

聯合國安全理事會(安理會)決議案號(年度)	聯合國安全理事會(安理會)通過日期	防制恐怖主義之相關決議案主旨	防制恐怖主義之相關決議案內容
2462(2019)	2019.3.28	恐怖主義行為對國際和平與安全造成之威脅：防止及打擊資助恐怖主義行為	恐怖主義對國際和平之安全是最嚴重之威脅，應將其訂為嚴重之罪行，而將資助、籌備、策劃、實施恐怖主義之行為者繩之以法，而尊重人權、人道主義是反恐之重要部分。

資料來源：聯合國安全理事會決議案，並經作者自行整理

## (二) 1963年東京公約

1963年《東京公約》之全名係為「關於在航空器上所犯之罪行及其他行為之公約」( Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft )於1963年9月14日在東京簽訂之<sup>6</sup>。國家間雖有國界之限制，但隨著科技之發展，當航空器在飛行時，它可能跨越公海或是其他國家之領空，若是若犯罪者在航空器飛行之時，於其內犯罪，如何訂定刑事管轄權？各國簽訂《東京公約》就為了解決這個問題，訂定出國際統一之標準作業程序，而《東京公約》亦賦予了機長對在航空器上犯罪之人可以採取一些合理之措施<sup>7</sup>，可以說《東京公約》在這兩項上之規定，對航空保安是一個重大之突破。

《東京公約》之適用範圍包括五點：(一)違反刑法之罪行；(二)可能或確實危及飛機或人員、財產之安全，或危害船上良好

<sup>6</sup> ICAO(International Civil Aviation Organization)(1963). Tokyo Convention. <https://www.icao.int/Pages/default.aspx>.

<sup>7</sup> 許士宦（2016），參加訴訟之判決效，月旦法學知識庫，254期，頁15。梁景恆代（2015），淺談澳門如何適用《東京公約》以對民航客機內之犯罪行使刑事管轄。網址：<http://www.pj.gov.mo/Web/u/cms/www/201608/021250242v7i.pdf>. 檢索日期：2019年3月29日。

秩序和紀律之行為，而不論此行為是否屬於違法行為；（三）本公約適用於在任何航空器內所犯之罪行或作出犯罪之行為，不論該航空器是在飛行中、公海、或在不屬於任何國家領土之其他地區上；（四）就本公約而言，從起飛時之開始直到著陸運行結束之那一刻起，飛機被認為處於飛行狀態；（五）本公約不適用於軍事、海關或警察部門使用之飛機。」由《東京公約》第1條可以知道，此公約僅限於違反刑法之罪刑，如果是違反民法之規定，則不適用之。

### （三）1970年海牙公約

1970年《海牙公約》之全名叫做「關於制止非法劫持航空器的公約」（Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft），1970年12月16日在海牙訂定之<sup>8</sup>。《海牙公約》前言開宗明義說：「本公約之締約國，認為在飛行中非法劫持或控制航空器之行為危及人員和財產之安全，嚴重影響航空服務之運作，破壞世界各國人民對安全之信任；考慮到這種行為之發生是一個必須嚴重關切之問題；為了制止這種行為，迫切需要提供懲罰罪犯之適當措施。」《海牙公約》第1條規定：「在飛行中之飛機上之任何人：非法通過武力或威脅、或使用任何其他形式之恐嚇劫持或控制該飛機、或企圖執行任何此類行為；或是其中之共犯執行或企圖執行任何此類行為之人，即構成犯罪。」《海牙公約》第2條亦規定：「每個締約國承諾使該罪行受到嚴厲懲罰。」1970年海牙公約之立法目的，主要係打擊、制止、預防非法劫持航空器的犯行。

### （四）1971年蒙特利爾公約

1971年蒙特利爾公約全名為《關於制止危害民用航空安全的非

<sup>8</sup> ICAO(International Civil Aviation Organization)(1970). Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft(THE HAGUE CONVENTION 1970), <https://baike.baidu.com/item/%E6%B5%B7%E7%89%99%E5%85%AC%E7%BA%A6>. 檢索日期：2019年3月24日。

法行為的公約》( Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation )。蒙特利爾公約之目的是透過國際之間之合作，對於危害民用航空安全及危害人身和財產安全之非法行為，提供適當之懲罰措施，而公約之範圍亦不適用於軍用、海關及警察之航空器。

蒙特利爾公約第1條第1項列舉出「犯罪」之行為種類：「(一) 在飛行中之航空器上對人採取暴力行為，如果該行為可能危及其安全；(二) 摧毀正在服務之航空器，或對其造成損害，使其無法飛行或危及飛行安全；(三) 在使用中之飛機上放置一種可能之裝置或物質去摧毀那架飛機，或對飛機造成損壞而無法飛行，或造成可能之損壞而危及飛行安全；(四) 摧毀或損壞空中航行設施，或任何此類行為可能危及飛行中飛機之安全性，而干擾他們之操作；(五) 傳達他知道是虛假之資料，從而危及飛行中飛機之安全。」上述之第(五)種犯罪型態，即所謂之假炸彈，這亦是1971年蒙特利爾公約所打擊、懲治之犯行之一。

### (五) 1994年芝加哥公約 (Chicago Convention)

芝加哥公約又稱為國際民用航空公約 (The International Civil Aviation Covenant)，是1994年在芝加哥簽署之，當時之締約國只有52個，從1994年至2006年共歷經了八次之修訂，至2017年締約國已有192個<sup>9</sup>，由此可見自從美國九一一恐怖攻擊事件之後，各個國家愈來愈重視航空保安這個區塊，世界已經無國界之分了，經由簽署條約來約束各國，避免航空交通大亂。

芝加哥公約第3條 (Chicago Convention. §3) 提及民用航空器及國家航空器之規範，而此公約範圍限制不適用國家航空器，國家

---

<sup>9</sup> Wikipedia(2019). 芝加哥國際民用航空公約。網址：[https://en.wikipedia.org/wiki/Chicago\\_Convention\\_on\\_International\\_Civil\\_Aviation](https://en.wikipedia.org/wiki/Chicago_Convention_on_International_Civil_Aviation)。檢索日期：2019年3月21日。

航空器包括用於海關及警察服務之飛機。為什麼不適用國家航空器？公約中並未指出，本文認為海關與警察使用之飛機是屬於機密性質之航空器，各國必須自行制定更高規格之規範來約束。

芝加哥公約共分為22章<sup>10</sup>；各章重點標題如下：第1章公約之一般原則及運用；第2章在締約國領土上空飛行；第3章飛機之國籍；第4章促進空中航行之措施；第5章飛機應滿足之條件；第6章國際標準及推薦做法；第7章組織；第8章大會；第9章理事會；第10章空中航行委員會；第11章人事；第12章財政；第13章其他國際安排；第14章信息及報告；第15章機場及其他空中航行設施；第16章聯合運營組織及集合服務；第17章其他航空協定及安排；第18章爭議及違約；第19章戰爭；第20章附件；第21章批准、遵守、修正及譴責；第22章定義。從公約整體內容來看，從限制範圍、禁區、空中規章、入境及放行之規定、航空器防止傳染病之作法、在其領土之航空器遇到危險時之處置作為、當航空器失事時之調查程序、人員、財政與貨物之限制、航空器之國家標準、國際民航組織及空中航行委員會職責、戰爭時之因應措施均有詳盡之規定。

#### （六）1994年《芝加哥公約》第17號附約（ANNEX17）

芝加哥公約共有18個附約，與航空保安較相關的是第17號附約，其內容是敘述「安全：保障國際民用航空反對非法干擾行為」。共歷經十五次之修訂，最近一次修訂是在2017年8月3日開始適用，此次之修正案內容如下：與安全控制實施相關之行為檢測定義、關於陸側安全、行為檢測、航空安全創新及便攜式防空系統（MANPADS）之新的及修訂之條款、風險評估及網絡威脅措施相關之現有規定之措詞，以增加清晰度及提高可讀性。《芝加哥公約》第17號附約為了使各國能夠獲得安全措施之綜合文件，摘錄了

---

<sup>10</sup> International Civil Aviation Organization (2006). Chicago Convention. <https://www.icao.int/Pages/default.aspx>.

一些細節性及技術性之附件，例如 Doc 9284號文件：航空危險貨物安全運輸技術細則；Doc 8168號文件：航空器運行；及 Doc 4444號文件：空中交通管理。

第17號附約之成立背景是根據聯合國安理會第1710號決議<sup>11</sup>，決議內容是有關於埃塞俄比亞（Ethiopia）及厄利垂亞（Eritrea）間之局勢，及重申雙方之前所做之決議以及各項要求，停止敵對推動和平，充分及迅速執行阿爾及爾協議（the Algiers Agreements）。

《芝加哥公約》第一章就對「非法干擾行為」下了定義：「(一) 非法劫持飛機；(二) 破壞正在服務之飛機；(三) 在飛機上或機場劫持人質；(四) 強行侵入飛機、機場或航空設施之場地；(五) 在飛機上或在機場引入武器或危險裝置或用於犯罪目之材料；(六) 使在服務中之飛機造成死亡、嚴重身體傷害或嚴重損壞財產或環境；(七) 傳播虛假信息，例如危及飛機或地面飛機、乘客、機組人員、地面人員或公眾、機場或民用航空設施場所之安全。」這個定義對於干擾航空安全有了列舉式之定義，明確定義出何謂「非法干擾行為」？對於犯罪之構成要件有更具體之規範，是在1994年芝加哥公約之後，國際上對航空保安有更進一步之規定。另在附件17內亦提到對非法干擾行為之預防有兩個重點：「各締約國應確保制定應急計劃並提供資源，以保護民用航空免受非法干擾。應急計劃應定期進行測試。」及「各締約國應確保在其服務民用航空之機場隨時可以部署經過授權及受過適當培訓之人員，以協助處理可疑或實際非法干擾民用航空之案件。」由這兩點可知，演習及訓練之重要性，平時加強機場反恐演習，訓練反恐專責人員，或是機場進駐反恐部隊，對於航空保安均是有幫助的。

---

<sup>11</sup> 維基文庫（2015），聯合國安理會第1710號決議。網址：<https://zh.wikisource.org/zh-hant/%E8%81%94%E5%90%88%E5%9B%BD%E5%AE%89%E7%90%86%E4%BC%9A%E7%AC%AC1710%E5%8F%B7%E5%86%B3%E8%AE%AE>.檢索日期：2019年3月28日。

## (七) 2018年北京公約

北京公約全名為「制止與國際民用航空有關的非法行為的公約」，在2018年7月1日生效，該公約將對於民用航空有威脅之行為，諸如各種恐怖主義之行為將其訂為刑事犯罪，而且將犯罪者予以起訴及處罰<sup>12</sup>。該公約係為了補足航空保安公約之空白跟不足，建置若干機制，以提供航空保安更強而有力之法律依據，來保障旅客生命及財產上之安全<sup>13</sup>。茲將北京公約重要規範摘錄如下：

### 1.列舉犯罪行為

2018年北京公約第1條第1款將犯罪行為採用列舉之方式呈現，並沒有限定何種人，而是使用「任何人」之概括規範，而且犯罪行為要有兩種企圖，即「非法地」及「故意地」對飛行中或使用中之航空器危害其安全，條文中亦提到幾個手段來造成死亡、嚴重人身傷害，例如「暴力」、「毀壞」、「放置」、「釋放」、「排放」、「使用」。在第1條第1款（e）項規定：「傳送該人明知是虛假之情報，從而危及飛行中之航空器之安全」，可見北京公約之中，如運用散播虛假之情報，而造成航空器之安危，亦將其列為犯罪行為。2018年北京公約第3條亦規定：「各當事國承諾對第一條確定之犯罪給予嚴厲懲罰」，條文中僅規範「嚴厲懲罰」，並沒有將罰責列入，這亦隱含著管轄權及引渡之問題，第3條條文中應該可以將「嚴厲懲罰」之「嚴厲」罰責程度及範圍列入，使其條文更具明確性<sup>14</sup>。

<sup>12</sup> ICAO(International Civil Aviation Organization)(2019)，《北京公約》于2018年7月1日生效。網址：<https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ZH/Beijing-Convention-to-enter-into-force-on-1-July-2018.aspx>.檢索日期：2019年4月12日。

<sup>13</sup> 中國法學網（2019），審議通過《北京公約》和《北京議定書》彌補航空保安公約空白。網址：<http://www.iolaw.org.cn/showNews.asp?id=23385>.檢索日期：2019年4月12日。

<sup>14</sup> 國際航空法會議（2010），制止與國際民用航空有關的非法行為的公約（2010），第1、第3條。網址：<https://www.icao.int/secretariat/legal/restr/>

## 2. 管轄權

2018年北京公約第8條規定其管轄權，條文中分兩款，第1款說明有（a）至（e）之情況應可以確定其犯罪之管轄權，而第2款說明有（a）（b）兩種情況，亦可以對此犯罪確立其管轄權，這是兩款之區別，公約第8條第1款規定如下：「（a）犯罪是在該國領土內實之；（b）犯罪是針對在該國登記之航空器，或在該航空器內實施之；（c）在其內實施犯罪之航空器在該國降落時被指控之罪犯仍在該航空器內的；（d）犯罪是針對租來時不帶機組之航空器，或是在該航空器內實施之，而承租人之主要營業地，或是承租人沒有這種營業地而其永久居所，是在該國之；（e）犯罪是由該國國民實施之。」第2款規定如下：「（a）犯罪是針對該國國民實施之；（b）犯罪是由其慣常居所在該國境內之無國籍人實施之。」原則上，2018年北京公約第8條採：屬地、屬人、犯罪行為地國、加害人國籍國、被害人國籍國、航空器之國籍登記國等原則為之。

## 二、各國有關航空保安管理機關相關職權之機制

### （一）香港

「航空保安條例」是香港航空保安之法律，本條例之目的是在防止及遏止危害民用航空運輸之「暴力行為」。本條例第2條針對暴力行為（act of violence）釋義：在香港作出並構成謀殺、企圖謀殺、誤殺、構成罪行之殺人或襲擊之罪行，或構成《侵害人身罪條例》（第212章）第17、19、20、21、22、23、28或29條所訂之罪行的或構成《刑事罪行條例》（第200章）第53或54條所訂之罪行之任何作為；在香港以外地方作出的而假如在香港作出便會構成（a）段所述之罪行之任何作為。

香港《航空保安條例》內容包括：飛機上之罪行、危害飛機等

之安全之罪行、危害機場之安全之非法行為、引渡與域外法律效力、航空保安監督與航空保安委員會、航空保安計劃與監督發出指示之權力、監督之權力、關於保安指示或根據第37至39條發出之指示之條文，亦規範劫機、摧毀或損毀飛機或危害飛機之安全、與某些危險物品有關之罪行、危害或相當可能會危害飛機安全之其他作為之罰責，香港航空保安條例之條文概要內容、罰責，詳如表2-2。

表1-2 香港航空保安條例之條文概要內容、罰責<sup>15</sup>

條號	香港航空保安條例之條文內容	香港航空保安條例之罰責
8	劫機	終身監禁
9	摧毀或損毀飛機或危害飛機之安全	終身監禁
10	與某些危險物品有關之罪行（攜帶任何違禁物品）	一經循簡易程序定罪，可處第3級罰款及監禁6個月； 一經循公訴程序定罪，可處第6級罰款及監禁5年。
11	危害或相當可能會危害飛機安全之其他作為	一經循公訴程序定罪，可處終身監禁
12	在劫機或企圖劫機期間作出之暴力行為等	一經循公訴程序定罪，可處終身監禁
12B	與難受管束行為有關之罪行等： (一) 任何在飛機上之人故意妨礙該飛機之機組成員履行其職責 (二) 任何在飛機上之人無合理辯解而不遵從該飛機之機長為以下目的向他發出的或有關之機組成員代該機長為以下目的向他發出之任何指令	一經循簡易程序定罪，可處第4級罰款及監禁1年；  一經循公訴程序定罪，可處第6級罰款及監禁5年。
12B	與難受管束行為有關之罪行等： (三) 任何在飛機上之人作出擾亂秩序之行為，以致危及或相當可能會危及該飛機上之良好秩序和紀律 (四) 任何在飛機上之人故意干預或干擾	一經循簡易程序定罪，可處第3級罰款及監禁6個月；  一經循公訴程序定罪，可處第5級罰款及監禁2年。

<sup>15</sup> 香港條例（1996），《航空保安條例》。網址：<http://www.hklii.hk/chi//hk/legis/ord/494/>.檢索日期：2019年4月25日。

條號	香港航空保安條例之條文內容	香港航空保安條例之罰責
	(五) 任何人無合理辯解而在神智不清之狀態下登上飛機或在飛機上變得神智不清，而其神智不清之程度足以危及或相當可能會危及 (六) 任何在飛機上之人在該飛機上或該飛機上之任何隔間內吸煙 (七) 任何在飛機上之人在該飛機上或該飛機上之任何隔間內操作電子器材	
13	當懷疑有人意圖犯罪時，可以阻止該人登上該飛機或（視屬何情況而定）或可將該人從該飛機移走，或在無手令之情況下逮捕該人，若任何人故意妨礙任何人在行使上述所授予之權力下行事。	一經循簡易程序定罪，可處第2級罰款； 一經循公訴程序定罪，可處第4級罰款及監禁2年。
15	(一) 任何人利用任何器件、物質或武器，或以任何其他方式，故意在服務國際民航之機場內作出任何暴力行為 (二) 任何人利用任何器件、物質或武器，或以任何其他方式，非法和故意摧毀或嚴重損毀為在服務國際民航之機場內提供設施而使用之財產（包括如此使用之儀器或設備）；或在上述機場內並非正在服務中之任何飛機	一經循公訴程序定罪，可處終身監禁
16	關乎行李、貨物等之虛假陳述	處第3級罰款及監禁6個月
17	未經授權而在飛機上	一經定罪，可處第3級罰款

資料來源：香港第494章航空保安條例<sup>16</sup>，並經作者自行整理

## (二) 新加坡

管理新加坡民航事務之機構是新加坡民航局（Civil Aviation

---

<sup>16</sup> 電子版香港法例（2020），第494章航空保安條例，<https://www.legislation.gov.hk/hk/cap494!zh-Hant-HK>，上網瀏覽時間：2020年8月7日。

Authority of Singapore），總部所在地位於樟宜機場<sup>17</sup>。1824年可以說是新加坡現代法律制度建立之起點，因為當時淪為英國之殖民地，所以新加坡之法律制度受到英國之影響最深遠，而英國是屬於普通法法系，新加坡之法律制度亦採用英國普通法法系。依據嚴春明君（2007）之研究，新加坡民航法律制度有四個特點<sup>18</sup>：第一、嚴格之立法程序，重視立法之程序正義；第二、立法具體詳細，可操作強；第三、立法注重借鑑國際民航組織及歐盟之民航法律制度之經驗，將國際民航事務之法律制度，適切地導入新加坡；第四、執法從嚴，新加坡執法之嚴厲度，舉世聞名。新加坡民航法律體系可以分為兩類：第一、民航相關之議會法律，是指由議會通過之法律，規定國家之基本原則與制度；第二、民航相關之附屬法令，此來自於議會法律之授權（如表2-3）<sup>19</sup>。

表2-2 新加坡民航法律體系

新加坡民航法律體系	新加坡民航相關之議會法律	<p>(一)《新加坡航空法》(Air Navigation Act)： 規定空中航行、航空器事故調查、航空運輸經營許可、機場淨空保護。</p> <p>(二)《新加坡民航局法》(Civil Aviation Authority of Singapore Act)： 規定新加坡民航局之組建、職責、權限、資金、人事。</p> <p>(三)與民航國際公約相關之法律： 1.《航空運輸法》(Carriage By Air Act)：將1955年《海牙議定書》轉為國內法，並規定航空運輸責任、航空承運人賠償責任限額。</p>
-----------	--------------	---

<sup>17</sup> Wikipedia(2018)，新加坡民航局。網址：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%96%B0%E5%A0%E5%9D%A1%E6%B0%91%E8%88%AA%E5%B1%80>.檢索日期：2019年4月27日。

<sup>18</sup> 嚴春明（2007），新加坡民航法律制度。網址：<https://wenku.baidu.com/view/089310d384254b35eefd349a.html>.檢索日期：2019年4月28日。

<sup>19</sup> 嚴春明（2007），新加坡民航法律制度。網址：<https://wenku.baidu.com/view/089310d384254b35eefd349a.html>.檢索日期：2019年4月28日。

	<p>2. 《東京公約法》(Tokyo Convention Act)：將1963年《東京公約》轉為國內法，並規定航空器上之犯罪行為和其他危及航空器上人員和財產之行為。</p> <p>3. 《航空器劫持和保護法》(Hijacking and Protection of Aircraft Act)：將1970年《海牙公約》、1971年《蒙特利爾公約》、1988年《蒙特利爾議定書》轉為國內法，並規定劫機、相關暴力行為、其他危及航空器飛行安全之行為。</p>
民航相關之附屬法令	立法依據來自於民航相關之議會法律之授權，會在法律中授權交通部制定相關規定，再由交通部制定附屬法，授權之範圍較明確。

資料來源：嚴春明（2007），新加坡民航法律制度，並經作者自行整理

### （三）中國大陸

中國大陸之航空保安法律文件，分為法律、行政法規及民航規章<sup>20</sup>，主要法律有：中華人民共和國民用航空法；主要行政法規有：中華人民共和國民用航空安全保衛條例、國務院關於保障民用航空安全之通告；主要民航規章有：民用航空安全檢查規則<sup>21</sup>。中國民用航空局在2019年3月1日開展2019年「民航服務品質重點攻堅」專項行動，此項行動為期10個月，中國民航局要求各單位推動民航服務法制化，一步一步的將民航服務品質行政式管理推向法制化管理<sup>22</sup>。

<sup>20</sup> 汪進財、蔡中志、許連祥、柯雨瑞（2005），從比較法之觀點探討我國航空保安法制之問題。中央警察大學警學叢刊，第35卷第5期（總159期），頁107-129。

中國民用航空局（2019），法律法規及民航規章。網址：<http://www.caac.gov.cn/big5/www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/>。檢索日期：2019年5月31日。

<sup>21</sup> 汪進財、蔡中志、許連祥、柯雨瑞（2005），從比較法之觀點探討我國航空保安法制之問題，同上註。

中國民用航空局（2019），法律法規及民航規章，同上註。

<sup>22</sup> 中國民用航空局（2019），2019年「民航服務品質重點攻堅」專項行動。網址：[http://www.caac.gov.cn/big5/www.caac.gov.cn/ZTZL/RDZT/2018MHFUZLHBZCGZH/HYBS/201902/t20190214\\_194684.html](http://www.caac.gov.cn/big5/www.caac.gov.cn/ZTZL/RDZT/2018MHFUZLHBZCGZH/HYBS/201902/t20190214_194684.html)。檢索日期：2019年4月22日。

表2-3 中華人民共和國民用航空法及中華人民共和國刑法涉及航空  
保安規範之差異性比較一覽表

中華人民共和國民用航空法涉及 航空保安之規範		中華人民共和國刑法涉及 航空保安之規範
條號	條文內容	
191	以暴力、脅迫劫持航空器	10年以上有期徒刑或者無期徒刑；致人重傷、死亡或者使航空器遭受嚴重破壞的，處死刑（§121）
192	對飛行中之民用航空器上之人員使用暴力，危及飛行安全	輕微後果：無期徒刑或者10年以上有期徒刑（§105） 嚴重後果：依照各該條之規定從重處罰（§106）
193	隱匿攜帶炸藥、雷管或者其他危險品乘坐民用航空器，或者以非危險品品名托運危險品	輕微後果：5年以下有期徒刑或者拘役（§163） 嚴重後果：10年以上有期徒刑或者無期徒刑（§110）
194	公共航空運輸企業運輸危險品導致發生重大事故	10年以上有期徒刑、無期徒刑或者死刑（§115）
195	故意在使用中之民用航空器上放置危險品或者唆使他人放置危險品，足以毀壞該民用航空器，危及飛行安全	輕微後果：5年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利（§107） 嚴重後果：10年以上有期徒刑或者無期徒刑（§110）
196	故意傳遞虛假情報，擾亂正常飛行秩序，使公私財產遭受重大損失	3年以下有期徒刑或者拘役（§158）
197	盜竊或者故意損毀、移動使用中之航行設施，危及飛行安全，足以使民用航空器發生墜落、毀壞危險	輕微後果：3年以上10年以下有期徒刑（§108） 嚴重後果：10年以上有期徒刑或者無期徒刑（§110）
198	聚眾擾亂民用機場秩序	5年以下有期徒刑或者拘役（§159）
199	聚眾擾亂民用機場秩序航空人員怠忽職守，或者違反規章制度，導致發生重大飛行事故	5年以下有期徒刑或者拘役，並處2萬元以上20萬元以下罰金（§187） 3年以上10年以下有期徒刑（§114）

資料來源：中華人民共和國民用航空法及中華人民共和國刑法，並經作者自行整理

表2-4 中華人民共和國民用航空安全保衛條例之內容概要<sup>23</sup>

條號	條文內容
35	將未經安全檢查或者採取其他安全措施之物品裝入航空器，處警告或者3000元以下之罰款； 利用客票交運或者捎帶非旅客本人之行李物品，處警告、沒收非法所得或者5000元以下罰款； 貨物托運人偽報品名托運或者在貨物中夾帶危險物品如槍支、彈藥、軍械、警械、管制刀具、易燃、易爆、有毒、腐蝕性、放射性物品、國家規定之其他禁運物品，處5000元以下罰款、沒收或者扣留非法攜帶之物品。
36	造成航空器失控、出售客票、承運人辦理承運手續時，不核對乘機人和行李、旅客登機時，承運人未核對旅客人數、對收運、裝入航空器之物品不採取安全措施，處警告、停業整頓或者5萬元以下之罰款。

資料來源：中華人民共和國民用航空安全保衛條例，並經作者自行整理

#### (四) 德國

德國《航空安全法》( *Luftsicherheitsgesetz* )，簡稱 *LuftSiG*，是在2005年1月11日通過，2005年1月15日生效，最近一次修法是在2017年2月23日，此法之類型是屬於聯邦法律<sup>24</sup>。德國《航空安全法》第1條說明制定此法之目的為：防止對民用航空安全之攻擊，特別是在劫持、破壞航空器和恐怖襲擊。德國《航空安全法》共分6章22個條文，第1章通則，介紹本法之目的及任務；第2章安全措施，介紹航空保安局（*Luftsicherheitsbehörde*）之一般權利與特殊權利、禁止之事項、比例原則、個人數據之收集處理和使用、可靠性檢查、機場運營人和航空承運人之安全措施、飛行員之職責和權

<sup>23</sup> 國民用航空局（1996），中華人民共和國民用航空安全保衛條例。網址：[http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/FLFG/201510/t20151029\\_2791.html](http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/FLFG/201510/t20151029_2791.html)。檢索日期：2019年4月25日。

<sup>24</sup> Wikipedia ( 2019 )，航空安全法案。網址：<https://translate.google.com/translate?hl=zh-TW&sl=de&u=https://de.wikipedia.org/wiki/Luftsicherheitsgesetz&prev=search>。檢索日期：2019年5月2日。

力；第3章武裝部隊之協助和援助，介紹武裝部隊處理命令之權限和其他措施；第4章管轄和程序；第5章罰款和處罰；第6章對基本權利之限制和過渡條款。

德國《航空安全法》第7條規定背景調查（§ 7 Zuverlässigkeitsüberprüfungen）：「為了防止對民用航空安全之攻擊，特別是在劫持、破壞航空器和恐怖襲擊方面，航空保安當局應該核實以下工作人員之安全性（可靠性）：機場及航空公司、空中交通管制機構、維修設施、貨物、郵件及清潔公司之工作人員、貨物之供應商，尤其是在安全供應鏈之參與者，係直接影響航空安全之人員。」，德國《航空安全法》訂定第7條對人員之背景調查條款之目的，亦是為了因應若是有恐怖背景之人員進入航空公司或是安全供應鏈之參與者內，將對航空安全造成威脅，這個可靠性測試必須確實實施。

德國《航空安全法》第三章武裝部隊之協助和援助中之第13條至第15條之規範，涉及反恐和人權之間之拉扯，第15條第1款、第14條第1款指出：只能在不成功之警告之下，為了防止特別嚴重之事故，空域武裝部隊始能使用武力，或發出警告，迫使飛機降落。然而，恐怖分子只是少數的一些人，而整架飛機有好幾百人，為了擊斃少數之恐怖分子，而犧牲大部分無辜之受害者，在反恐及人權之間，是否符合比例原則？而這亦侵犯“德意志聯邦共和國基本法”第1條第1款人性尊嚴及第2條第2款生命權。德意志聯邦共和國基本法第1條第1款規定：「人之尊嚴不可侵犯，尊重及保護此項尊嚴為所有國家機關之義務。」；復次，基本法第2條第2款規定：「人人有生命與身體之不可侵犯權。個人之自由不可侵犯。此等權利唯根據法律始得干預之。」人性尊嚴及人之生命權是不容許無故被侵犯的，國家空域武裝部隊依據德國《航空安全法》第三章之規定，為了打擊恐怖分子而要幾百位無辜之旅客一起陪葬，反恐、基本人權、人性尊嚴及旅客之生命權之間，應如何去權衡？有論者指出，德意志聯邦共和國基本法與德國航空安全法兩者之間，恐已經相互

抵觸，未來恐端賴修法，始能同時符合反恐執法之比例原則及基本人權保障之法治國要求<sup>25</sup>。

### 三、我國有關航空保安管理機關相關職權之機制

我國國家民用航空保安計畫是依據《芝加哥公約》第17號附約和民用航空法第47-1條第1、2項及第47-2條第1項制定之<sup>26</sup>。民用航空法第47-1條第1、2項規定：「交通部為辦理國家民用航空保安事項，應擬訂國家民用航空保安計畫，報請行政院核定後實施。航空警察局為各航空站之航空保安管理機關，應擬訂各航空站保安計畫，報請民航局核定後實施。」；復次，民用航空法第47-2條第2項規定：「民用航空運輸業及普通航空業，應依國家民用航空保安計畫擬訂其航空保安計畫，報請民航局核定後實施。」而民用航空保安管理辦法第3條則規定：「內政部警政署航空警察局（以下簡稱航警局）為各航空站之航空保安管理機關，應依國家民用航空保安計畫，擬訂各航空站保安計畫，於報請民航局核定後實施。變更時，亦同。」

由上述可知，國家民用航空保安計畫是我國執行航空保安最重要、最根本之依據，亦是指導原則，而各航空站之航空保安管理機關是航空警察局，它在航空保安扮演著相當重要之角色。目前我國最主要之航空保安之法律依據係民用航空法，而民用航空法於民國107年4月25日增訂遙控無人機之規範，目前民用航空法針對航空器、航空人員、航空站、飛行場、助航設備、飛航安全、民用航空運輸業、普通航空業、航空貨物集散站經營業、航空站地勤業、外

---

<sup>25</sup> 李忠夏（2015），國家安全與人性尊嚴：倫理問題的法教義學解決路徑——評聯邦憲法法院“航空安全法”判決。網址：<https://www.legal-theory.org/?mod=info&act=view&id=21443>.檢索日期：2019年5月5日。

<sup>26</sup> 交通部民用航空局（2019），國家民用航空保安計畫。網址：<https://www.caa.gov.tw/article.aspx?a=190&lang=1>. 檢索日期：2019年3月31日。

籍航空器、外籍民用航空運輸業、超輕型載具、遙控無人機皆有詳盡規定，罰責面亦針對強暴、脅迫劫持航空器或危害飛航安全設有處罰之規定。

本研究認為若能針對航空相關人員及旅客背景查核訂定法律依據，或是於民用航空法增設法條，能對於航空保安大幅地增加其保障力道，航空保安管理機關職權法制在人員背景查核面，始會有法源可以依據之，管理機關在執行公權力時方能在符合比例原則之下行使職權，德國採用「安全性審查」，事先對人之身分及背景審查，若台灣採用德國安全性審查，是否可行？執法與人權是否會構成拉距戰？仍有待商榷。話雖如此，本文仍讚同採行德國「安全性審查」之機制為佳。民用航空法在制定時，針對各式危害航空保安之犯罪型態之行為，仍未能逐一表列規範。是否能比照中華人民共和國民用航空法、2018年北京公約之作法，將犯罪行為及類型逐一列舉，以符合罪刑法定原則，未來修法時可茲參考之。

國家安全法於民國108年7月3日增訂第2條之2<sup>27</sup>，新增本條之立法理由為：資訊化時代網際網路發達，國家所面臨之威脅，已從實體面擴散至網路領域，犯罪者可能藉由網路駭客入侵另一個國家之網路，甚至破壞國家之關鍵基礎設施，而入侵者可能來自於境外之勢力，主權觀念：領空、領土、領海、太空、網際領域為「第五領域」，再加上資訊通訊安全之威脅，要維護國家安全需及於中華民國領域內網路空間及其實體空間<sup>28</sup>。據此，網際網路如此容易被駭客惡意入侵，對應至我國航空保安面向，駭客是否有可能針對機場航空公司之電腦入侵，劫取航空公司機組人員及旅客之個人資

<sup>27</sup> 國家安全法於第2條之2：「國家安全之維護，應及於中華民國領域內網際空間及其實體空間。」

<sup>28</sup> 立法院法律系統（2019），國家安全法第2-2條立法理由。網址：<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0017365AB71F000000000000000014000000004000000^01441108061900^00005001001>。檢索日期：2019年12月29日。

料，或是癱患機場電腦系統之後，趁機竊取我國航空保安之機密文件，本研究認為國家安全法第2-2條新增網際空間及其實體空間之防護，有其必要性。

## 參、研究設計與實施

### 一、研究架構

本研究是參考國際法制、香港、新加坡、中國大陸、德國航空保安管理機關職權之法制，並了解我國航空保安管理機關相關職權之現況及困境，進而檢討我國航空保安管理機關相關職權之可行對策，如圖3-1 本文研究架構圖所示。

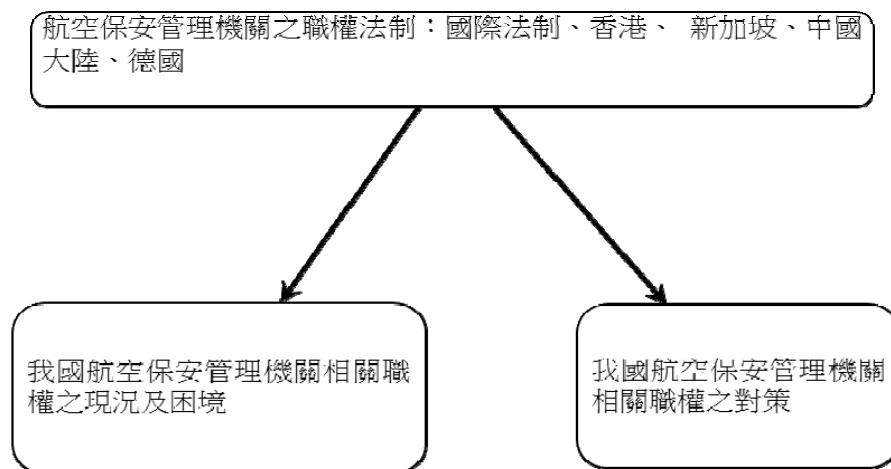


圖3-1 本文研究架構圖

資料來源：作者自繪

## 二、資料蒐集與分析方法

### (一) 研究方法

本文採質化研究，以文獻探討法及深度訪談法進行資料蒐集與分析，詳如下述：

#### 1.文獻分析法（Literature Review Method）：

本研究係透過相關官方文獻之資料庫、網際網路、學術期刊、論文、專書……等文獻來源，廣泛地蒐集航空保安管理機關相關職權之資料進行歸納、分析，探討相關國際航空保安公約之內容，以及香港、新加坡、中國大陸、德國與我國之航空保安管理機關相關職權之機制，剖析我國航空保安管理機關相關職權機制之現況、困境與不足之處，提出改善及建議。

#### 2.深度訪談法（In-depth Interviews）：

本文所使用之深度訪談法，係一種半結構式訪談（semi-structured interviewing）技術，它是半結構的、非間接的、可以針對受訪樣本之個人來做訪談，研究者可以面對面，向受訪樣本做深入地訪談，以發現受訪樣本對問題之意見與想法。由研究者先擬定訪談大綱，採錄音之方式訪談受訪者，再將其訪談資料做成逐字稿。

### (二) 分析方法

根據航空保安管理機關相關職權之現況及困境，參酌相關國際航空保安公約之內容、香港、新加坡、中國大陸、德國之航空保安法制，研擬出訪談大綱，之後，再徵求受訪者之意願，送交訪談大綱及受訪同意書，再與受訪者約定訪談之時間及地點，全程錄音，並做成逐字稿，受訪者樣本服務機關如下：內政部移民署、中央警察大學、航空警察局等7個機關，共10名樣本，受訪者用英文代號A-J 編碼。針對深度訪談之後所得之資料，進行整理、分析、歸

納，將每位受訪者訪談之內容，逐字、逐句紀錄，再針對受訪者回答之內容，提出本文之看法及建議。每個面向訂定4個題目，受訪者編碼由 A 到 J，如受訪者 A，其第一面向第1題所回答之答案編碼為 (A-1)，第一面向第2題所回答之答案編碼為 (A-2)，依序排列之。

### 三、研究對象

牽涉航空保安之管理機關頗多，依據民用航空法第3條及民用航空保安管理辦法第3條之規定，我國內政部警政署航空警察局即為各航空站之航空保安管理機關，而我國交通部民用航空局，則為航空保安之主管機關，尚有其他機構跟組織負責航空保安之相關事務，本研究以7個機關共10人為研究之樣本，以下臚列本研究樣本之基本資料，如下表。

表3-1 受訪樣本之基本資料表

代號	單位	職務	工作年資 (年)	性別
A	航空警察局	安檢大隊行政組	25	男
B	航空警察局	安檢大隊安檢員	5	男
C	內政部移民署	國境事務大隊助理員	1	女
D	松山航空警察分局	安檢隊分隊長	4	女
E	高雄航空警察分局	安檢單位安檢員	2	女
F	航空警察局	出境安檢隊分隊長	3	女
G	航空警察局	警務員	7	女
H	空軍防空暨飛彈指揮部	飛彈操作員	8	男
I	中央警察大學	教授	30	男
J	國防部政治作戰局	中校保防參謀官	19	男

資料來源：作者自繪

### 四、研究工具

本研究是採用半結構式訪談 ( semi-structured interviewing )，

而半結構式訪談有調查表或訪談問卷，本研究是採用訪談問卷之方式，訪談大綱有三大面向：

- (一) 航空保安管理機關職權之現況及機制分析。
- (二) 航空保安管理機關職權之困境分析。
- (三) 航空保安管理機關職權之對策分析。

表3-2 我國航空保安管理機關相關職權之機制、困境與對策之訪談大綱（半結構式訪談工具）

訪談 主題	訪談子題
現況	<p>一、航空保安有哪些法令依據（如國安法、民用航空法、警職法、社維法、資恐防制法、國安法施行細則、民用航空法施行細則……）？</p> <p>二、執行航空保安任務，實務上，常見的執法權力種類（樣態）有哪些（諸如查證身分、攔停、鑑定、留置、使用武器、裁罰、進入住宅、辦公處所之進入權、檢查權、請業者提供相關文件、通知違法人員接受詢問……）？那些的執法權力，是實務執法人員非常迫切需要，但是，航空保安法令未規範者？</p> <p>三、實務上，觸犯航空保安規定的違法行為（種類、樣態）有哪些（如攜帶違禁物、逃避安檢、未落實航空保安計畫、未制訂航空保安計畫、未實施航空保安計畫、保安控管人未依規定落實執行相關法令、……）？</p> <p>四、承上題，對於觸犯航空保安規定的違法行為（種類、樣態），航空保安管理機關如何處罰（行政罰或刑罰）？處罰額度為何？</p>
困境	<p>一、在我國航空保安的區塊，針對執法而言，有哪些困境或很難處理之問題（如執法人員不足、組織層級太低、法令規範不清楚、預算不足、執法權力模糊不清、法令不週全……）？</p> <p>二、在航空保安的組織架構方面，有哪些困境（如多頭馬車、層級過低、權力過大、權力過小、與其他機關不易協調、溝通……）？</p> <p>三、在航空保安的執法上，如何平衡安全與人權保障（如法令規定宜明確、執法應符合比例原則、明確性、航空保安的法令規範未有保障人權之規定……）？</p> <p>四、對於觸及航空保安規定的違法行為，目前的處罰機制（如行政罰、刑罰）是否具有嚇阻力、威嚇力？理由為何？</p>

訪談 主題	訪談子題
對策	<p>一、我國航空保安法制上，有哪些需要改善（提示：如民用航空法、國家安全法、違法行為的定義、提高處罰額度、提升航空保安的組織層級……）？</p> <p>二、強化我國航空保安機制（包括管理面、實務面、執法面、組織面）的可行對策為何（如工作人員的背景查核、……）？</p> <p>三、在提升航空保安的安全性的執法上，哪些執法權力尚可再加以改進（如賦予管理機關執法人員更大的裁罰權限、增訂留置權、增訂進入住宅、辦公處所之進入權、增訂使用武器權、增訂通知違法人員接受詢問權……）？</p> <p>四、其他涉及改進航空保安的建議。</p>
個人 背景	<p>一、請問你在何單位服務？擔任哪個職務？年資多久？</p>

資料來源：作者自繪

根據受訪者回答之內容，全程錄音，做成逐字稿，逐字稿內容保留受訪者之語氣，分析整理受訪者對問題之看法和建議，並提出個人看法和建議，以作為航空保安管理機關、社會大眾、學者專家之後續參考資料。

## 肆、資料分析與討論

### 一、航空保安管理機關相關職權之機制分析

本文綜整訪談者之訪談意見，如下所述：

#### （一）航空保安法令依據

國際主要之航空保安公約是1994年芝加哥公約，而與航空保安相關的是芝加哥公約第17號附約，會員國參照此國際公約，再制定出本國之航空保安法令，我國之航空保安法令依據部分，參考芝加哥公約第17號附約制定民用航空法，民用航空法係屬普通法，若有違反其他特別法之規定，如社會秩序維護法、刑法、道路交通處罰

條例、國家安全法、國家安全法施行細則、臺灣地區民航機場安全檢查作業規定、民用航空保安管理辦法、要塞堡壘地帶法、遙控無人機管理規則，再依特別法之規定處罰。

台灣航空保安法令最常被運用，且最重要的是民用航空法，最近一次修法是在民國107年4月25日，修正第101條第1項：「以強暴、脅迫或其他方法危害飛航安全或其他設施者，處七年以下有期徒刑、拘役或新台幣90萬元以下罰金。」罰金從21萬提高至90萬，立法理由是因為刑罰衡平原則，民用航空法第101條所規範之行為與刑法第185-2條是相同的，為了一致性始修法之<sup>29</sup>，這次修法亦增訂第99-9條至99-19條遙控無人機，明確訂定遙控無人機之使用範圍、註冊之條件、操作人員需經檢測合格、於禁航區禁止飛行、應遵守之規定……等等。

## (二) 執行航空保安之執法權力種類（樣態）

民用航空法第47-3條明文規定航空器所載運之乘客、行李、貨物、郵件，需經航空警察局安全檢查；另外，國家安全法第4條亦明定警察於必要時，對入出境之旅客及其所攜帶之物件、航空器，得依其職權實施檢查；再者，國家安全法施行細則第19條亦規定對於航空器得作清艙檢查、進出航空站管制區之人員、車輛應經檢查、旅客機員實施儀器檢查或搜索其身體。民用航空法、國家安全法及國家安全法施行細則均明文規定安全檢查之主體及範圍。

出入國及移民法第4條規定出入國者，應經內政部移民署查驗。職權內容包含證照查驗、禁止出入國（境）、開立禁止出入國（境）通知書、強制驅逐出境、開立強制驅逐出境處分書、暫時留置、查證身分、將受查證人帶往勤務處所、戒具之使用、面談、訪

查。警察人員亦可依警察職權行使法第2條之規定，行使相關之警察職權：查證身分、鑑識身分、蒐集資料、通知、管束、驅離、直接強制、物之扣留、保管、變賣、拍賣、銷毀、使用、處置、限制使用、進入住宅、建築物、公共場所、公眾得出入場所或其他必要之公權力之具體措施，執行職務。執法人員於熟悉相關法令之後，執行職權時，亦須符合比例原則，以免觸法導致旅客之權利受損。

在上述諸多職權之中，與執行航空保安之執法權力較為相關者，共計有：安檢、門禁管制、查證身分、暫時留置、入出國之查驗及記錄、禁止入出國、強制驅逐出國、將受查證人帶往勤務處所、戒具武器之使用、個人生物特徵識別資料蒐集錄存、搜索身體、證照查驗、攔停、裁罰、鑑定、請業者提供相關文件，無論是哪種執法權力，皆須符合比例原則，這是對入出國旅客某種程度之人身自由、財產權、隱私權、遷徙自由之限制，執法時必須特別注意是否符合法令之構成要件。

### （三）觸犯航空保安規定之違法行為（種類、樣態）

民用航空保安管理辦法第2條第1項列舉「非法干擾」之行為共有7項，其中劫持航空器、劫持人質在台灣發生之機率比較低，不能說不會發生，我們仍是要適時的做好準備，以因應突發狀況，第7項傳遞不實訊息致危及飛航中或停放地面之航空器，這點發生之機率就很高，罰責規定在民用航空法第105條第1項：「散布危害飛航安全之不實訊息者，處3年以下有期徒刑、拘役或新台幣100萬元以下罰金。」

民用航空法規定刑事罰之條文不多，主要係規定在民用航空法第100條至110-3條，違法行為之樣態有：以強暴、脅迫或其他方法劫持航空器；以強暴、脅迫或其他方法危害飛航安全或其設施；航空器飛行中，使用干擾飛航或通訊之器材；使用未領適航證書之航空器飛航者；未領檢定證及體格檢查及格證而從事飛航；未指定犯人向公務員、民用航空事業或活動團體之人員誣告犯危害飛航安全

或設施，或散布危害飛航安全之不實訊息；以詐術申請檢定或登記，因而取得航空人員檢定證、體格檢查及格證、航空器登記證書或適航證書；外籍航空器，非經交通部許可，飛越中華民國領域或在中華民國境內起降；航空人員、航空器上工作人員、乘客或超輕型載具操作人投擲任何物件、噴灑、拖曳航空器及其他物體或跳傘；航空器飛越禁航區；製造廠或維修廠之負責人、受雇人或其他從業人員，因執行業務，以未經檢驗合格之航空器各項裝備及其零組件從事製造或維修者；超輕型載具操作人於劃定空域外，從事飛航活動，因而致生飛航安全之危險者；無故侵入航空器、無故隱匿其內，或受退去之要求而仍留滯者；民用航空運輸業負責人執行業務未依規定停業或結束營業，或未依核准停業或結束營業計畫執行，致生損害於公眾或他人且情節重大者。第111條至第120條之處罰係行政罰，較不影響飛航安全或是影響旅客之行為，如隨地吐痰、於航空站攬客、張貼或是散發宣傳品。

實務上觸犯航空保安規定之常見違法行為有：將毒品藏在缸門、陰道及水果內；攜帶違禁物如手銬、指虎、警棍、擅闖管制區或於機場內違法聚眾陳抗；逃避安檢；限航區施放空拍機；保安控管人未依規定落實執行相關法令；航空器廁所內吸菸；施放煙火等有礙飛安物體；俗稱白牌車之機場黃牛在機場違法攬客；航空公司載運持逾期護照或逾期簽證、入境簽證之旅客來華；謊報假詐彈。不過，上述之犯罪類型，若與北京公約相較，北京公約仍屬較為完善，我國宜適度的將犯罪類型逐條列舉，將觸犯航空保安之犯罪樣態，再予以類型化、精緻化、精準化。

#### （四）觸犯航空保安規定之處罰機制

觸犯航空保安規定之處罰機制以民用航空法為主，罰責規定在第10章第100條至第120條，其中，民用航空法第100條至第110-3條係規範刑事罰，內容有劫機、施放煙火等有礙飛安物體、謊報假詐彈...等等，刑事判決中，觸犯航空保安規定，被法院判處最重之罰

則，主要是第100條：「以強暴、脅迫或其他方法劫持航空器者，處死刑、無期徒刑或7年以上有期徒刑。因而致人於死者，處死刑或無期徒刑；致重傷者，處死刑、無期徒刑或10年以上有期徒刑。第一項之未遂犯罰之。預備犯第一項之罪者，處3年以下有期徒刑。」民用航空法第111條至第120條係規範行政罰，內容針對航空人員觸犯飛航安全、超輕型載具操作人從事非法飛行活動之安全性、航空所有人或使用人違反規定、從事自用航空器飛航活動違反規定……等等行政罰之罰責。

出入國及移民法第73條至第87條係規範罰責，同法第73及74條係屬刑事罰，處罰內容為在機場非法交付證件、非法運送契約之人至其他國家、未經許可入國、受禁止出國處分而出國，這些均是處有期徒刑及罰金。其餘各條係屬行政罰，處罰內容為從事跨國婚姻媒合、未經核准而出國、散佈媒合婚姻廣告、收受投資移民基金、以航空器搭載未具入國證件之乘客、出入國未經查驗、拒絕出示護照、拒絕到場接受詢問…等等，行政罰最高處100萬罰鍰。

航空警察局處理違反民用航空法事件統一裁罰基準最後一次修正係在民國107年10月16日，將民用航空法第112-2條第1項第1款及第2款、第2項、第3項、第4項、第6項；第112-4條第1項第1、2、3款、第3項、第4項第1、2款；第119-2條第1、2、3項；第119-3條第1項第8款、第2項分別詳細規定第1次違規之罰鍰、1年內第2次違規之罰鍰、1年內第3次以上違規之罰鍰，而處罰最重之條款，則是涉及第112-2條第3項之規定：「民用航空運輸業、普通航空業、航空貨運承攬業、航空站地勤業、空廚業或航空貨物集散站經營業，託運、存儲、裝載或運送危險物品，1年內第6次以上違規處新臺幣50萬元罰鍰。並得報請民航局轉報交通部，建議停止其營業之全部或廢止其許可。<sup>30</sup>」

---

<sup>30</sup> 請參照航空警察局處理違反民用航空法事件統一裁罰基準第2點第4項之規定。

## 二、航空保安管理機關相關職權之困境分析

### (一) 我國航空保安執法困境

民眾因工作壓力大，或其他因素，會適時的安排出國旅遊，每年寒暑假機場旅運量均會暴增，安檢、航空保安需求量增加太大，但因受限於內政部航空警察局組織規程、內政部警政署航空警察局編制表之規定，人力不足，人力不堪負荷，1個人要當3個人用，對航空保安執法能力是一大挑戰，我國航空保安執法困境計有：人力不足；預算不足；情資缺乏；法令不周全；航空保安主管機關對於保安控管人之監督量能，仍有精進、改善之空間。

在人力不足方面，真正具有執法權限之人員為警察及移民署，而行政助手在執勤時只能協助警察與移民署，並不具備逮捕權，再加上警察人員勤務分配不均、執勤時間（工時）過長，導致執勤時可能造成疏忽而未發現違禁品，另外，執行安檢時，安檢線上排隊之旅客太多，造成塞車在安檢線上，旅客趕不上飛機，執法人員亦可能因為安檢線上旅客太多，而便宜行事，忽略詳細安檢之過程，在警力有限之下，航空公司招聘保全人員，保全公司自行訓練員工，航空警察局有權督導，但是因為保全人員流動率甚高，薪資低、工時長，很難留住人才。再者，依據內政部警政署航空警察局編制表之規定，雖編配警員（官等為警佐）一三六一人，但仍是屬人力不足，形成僧多粥少之不良狀態，執法人員忙到累翻了，旅客亦排隊等候過久，情緒難免失控<sup>31</sup>，而發脾氣，如何取得平衡？未來航空警察局是否在警察員額上，能夠擴編、適切增加人力，此是警政單位一大考驗。

在預算不足方面，預算不足導致無法添購新安檢設備，或是購買較先進之安檢儀器，倘若能有更先進之安檢設備，亦可以取代人力不足之困境，美國安檢相當嚴格，因為是恐怖攻擊之目標，隨身

---

<sup>31</sup> 新型冠狀肺炎(COVID-19)疫情期間，因屬例外情事，則另當別論。

行李及全身搜身皆非常仔細，美國在航空保安之設備及作法，我國可以取其優點來執行之。在情資缺乏方面，現階段，我國非國際民用航空組織及國際刑警組織之會員國，當有新的或是緊急之情資下達時，我國無法即時得知，或是機場出現國際要犯時，我國亦無法知道這個國際要犯之個人資料及照片，在這情資缺乏失衡之下，跨國犯罪已經逐步的漫延開了，這對全球治安、非締約國而論，是一個非常大之殺傷力，我國須努力地加入國際民用航空組織及國際刑警組織，方能在世界上佔有一席之地。此亦顯示，在國際執法合作部分，我國亦是有待強化的，此亦是我國航空保安執法非常大之困境之一。

在法令不周全方面，世界通用之語言為英文，但是對於不識字及英文不好之人是看不懂的，假若法令能加註多國語言，旅客能夠更明白哪些違禁品不能攜帶，哪些行為是觸法的，讓不懂中文及英文之人，避免觸法，造成不必要的誤會。另外，航空保安主管機關對於保安控管人之監督量能，亦可再加以強化、精進。

## （二）航空保安之組織架構之困境

針對機場之航空保安之組織架構而論，此會涉及內政部警政署航空警察局、內政部移民署……等相關機關之執法權限。依據內政部警政署航空警察局組織規程第2條之規定，航空警察局之業務職掌：係針對航空站內外管制區域之犯罪偵防與安全秩序之維護、旅客機員攜帶物件之安檢；再者，依據內政部移民署組織法第2條之規定，移民署之業務職掌：係針對證照查驗、人之停留居留之審理、違法人士之收容、強制出國與驅逐出國之執行、移民輔導及難民之庇護與安置管理。

航空保安之組織架構之困境有兩個：第一個困境，乃為機關間協調不易。亦即，我國國際機場內之執法機關、公民營機關之間之協調，並非易事，這是一個非常大之執法困境。我國國際機場內之相關組織，計有國安局、航警局、海關、移民署、調查局、農委

會、航空公司、保全……等等，每個單位之職掌範圍不同，遇有共同執行勤務時，常常會發生互相推諉，人力不足之現象，各單位間之資訊、情報、情次，不會共享，若國境線上有查獲案件，為了查緝績效，多是自行偵辦，自己單位搶走功獎，機關間協調不易。

第二個困境，乃為執法權力不足：各單位間共同執行勤務時，遇有需要逮捕或搜身時，其他單位會認為這是警察之權限，其本身無執法權力。因為內政部警政署航空警察局組織規程第2條第3項明文規定：「本局掌理機場區域之犯罪偵防、安全秩序維護及管制。」但是單靠警察就能控制住整個航空保安嗎？警力有限，民力無窮，如能有其他公民營單位之支援、協助及配合，方能達成事半功倍之效果。其他單位執法權力不足之現象，值得重視之。

### （三）航空保安之安全維護與基本人權保障之衡平

安全與人權很難取捨，要選擇安全百分之百，人權就會變成零，旅客可能要提早3至4小時至機場等候安檢，透過X光機之掃瞄，再加上安檢人員之全身搜身，確保安全無虞之後，方能過關到登機門，但是這麼嚴格詳細之安檢，給旅客是沒有尊嚴之感受；要選擇人權百分之百，安全就會變成零，國家要去承受被恐怖分子滲透，或是旅客夾帶毒品槍械販運，犯罪率爆增，完全沒有法律可以控制，因此，安全與人權如何定奪，需要斟酌本身國家之安全性，再去取捨安全與人權各佔的百分比。航空保安與人權保障之部分，最佳之模式，則是兩者宜兼疇並顧、同時並重。

航空保安安全與人權保障之衡平要件，可加以考量之要素如下：

1. 比例原則：在執行安檢時，手段跟目的均要符合比例原則，本文建議宜在國家安全法、民用航空法之法條中，加入比例原則，符合明確性原則。
2. 依法行政（執行）：執行安檢時之法源係為：國家安全法、民用航空法，有法源依據方能依法執勤，執法人員及旅客皆

有法律之規範。

3. 明確性原則：法律應該明確之規定哪些行為觸法，觸法後之處罰種類，明定執法人員安檢時之標準作業程序，旅客方能明確知道合理範圍內之受檢行為，以保障人權。
4. 救濟機制：基於有權利，就宜有救濟機制，這是法治國中之一個非常重要之原則。旅客遭受不合理之安檢程序時，國家安全法、民用航空法並未規定救濟程序，以致於旅客權力受損，無合法之救濟管道可以申訴，未來修法應該新增一章救濟程序，使旅客或是機組人員有法可以救濟，俾保障自己之權利。

#### （四）航空保安針對違法行為之處罰機制規定之嚇阻力

根據犯罪學之一般威嚇理論，處罰機制之嚇阻力，就是讓潛在之一般犯罪者在犯罪前，會先思考，萬一被抓之後之刑期會有多重？犯罪成本、代價如何？值不值得放手一搏？我國民用航空法之處罰機制大多針對航空人員、機組人員及旅客一般之違法行為處罰，如攜帶危險物品進入航空器、拒絕安檢、未遵守航空保安計畫...等等，民用航空法處罰行政罰居多，處罰刑事罰之條文較少，是不是嚴刑峻罰之下，嚇阻力會比較強？有兩種可能，第一種：刑罰愈重，機組人員及旅客犯罪後怕遭受裁罰，而具有嚇阻力；第二種：刑罰愈重，民眾犯罪之技巧就愈專業，任何投機取巧之方式均有可能發生，處罰機制不具有嚇阻力。

以劫持航空器來說，我國民用航空法處死刑、無期徒刑或7年以上有期徒刑；因而致人於死者，處死刑或無期徒刑；致重傷者，處死刑、無期徒刑或10年以上有期徒刑。中華人民共和國民用航空法處10年以上有期徒刑或無期徒刑；致人重傷、死亡或者使航空器遭受嚴重破壞的，處死刑。香港航空保安條例處終身監禁，每個國家對劫機之刑期均不一樣，愈會是恐怖攻擊之目標，刑期就會訂的愈重。

民用航空法最近一次修法雖然有新增遙控無人機之條文，但是遙控無人機飛入管制區時，嚇阻力仍是不夠，因為遙控無人機體積不大，可以飛的高，要擊落它並不是那麼容易，當侵入管制區時亦無法即時擊落，在預防及防制上稍嫌不足，往往可能成為犯罪工具。

### 三、航空保安管理機關相關職權之對策分析

#### （一）強化我國航空保安法制之實質性規範

我國在航空保安法制是以民用航空法為主，最近一次修法增訂遙控無人機一章，若與北京公約及中華人民共和國民用航空法比較，我國民用航空法法條內容尚不足，規範犯罪類型法條太少。民用航空法係先使用具體化之條款，不足之處，再運用概括式之方法加以表達及規範，如：其他方法劫持航空器，這個「其他方法」係指哪些方法，法條中並未明確、具體化敘述犯罪之類型；而北京公約法條中則會使用「毀壞」、「放置」、「傳送」……等等之犯罪手法，規定較明確；中華人民共和國民用航空法亦會使用「隱匿」、「傳遞」、「盜竊」……等等之犯罪手法，將犯罪之類型詳細、具體化敘述。

我國民用航空法可以參酌香港航空保安條例進行修法，如加大機長之權力、增設證人之證據能力、增設不遵從飛機機長之指示罪、強制移走權、賦予航空保安監督之授權公職人員強制執行權、無令狀與有令狀之搜查權、視察飛機之權力等等，以強化民用航空法涉及航空保安之規範力道。

#### （二）強化我國航空保安機制之實際具體可行之作為

1994年芝加哥公約針對航空保安國際法文件之區塊而論，最重要、最有影響力之文書，係為第17號附約，內容對非法干擾行為採用列舉方式下定義，掀起保障航空保安之風潮，我國於2012年之民

用航空保安管理辦法第2條亦列舉出非法干擾行為之種類，而處罰之刑責規定在我國民用航空法。

依據可能之非法干擾行為，訂定出強化航空保安之可行作為如下所述：

1. 設立安檢訓練中心：要成為安檢人員，必須具備法令知識及執勤技巧之技能，在上線之前，要先經過不同階段之訓練與考試，熟悉安檢設備之操作程序，遇有民眾質疑或是詢問時，有能力依據法令委婉告知；
2. 與各國移民（聯絡）官、警察連絡官建立良好關係：情報之交流係很重要的，愈早得知情報，愈能提早做好準備，我國可儘量參加國際會議，與各國彼此交流情報；
3. 購買安檢科技設備：航空警察局編制人員有限，若能夠增加預算購買高科技設備，不但可以節省安檢人力，亦可以提高安檢效率；
4. 人員背景查核：事先對工作人員及旅客做背景查核，將有恐怖組織背景之人員事先阻絕於國境線外，對入出境之旅客建立指紋、生物辨識系統之資料庫，若在進入國境後發現有犯罪情形時，有指紋、生物辨識之依據，可方便找出犯罪嫌疑人；
5. 強化執法人員訓練：加強執法人員語言能力，培養多種語言對話能力，強化爆裂物檢查訓練，加強航空法令測驗；
6. 機場範圍內外安全維護：飛機起飛降落非常重要，跑道若有小碎石，容易影響航空器之安全，每天派遣人員撿拾跑道小碎石，或是機場周邊增設設備預防鳥擊，防止鳥類遭受航空器吸入而影響飛行安全；
7. 仿照日本「警備業法」：我國對於航空公司、航空人員或民間業者違反航空保安之行為，係採行政罰，一般均是罰錢了事，似乎較不具嚇阻力，有可能一犯再犯，而日本「警備業法」則以刑事罰為主，行政罰為輔，我國若能與日本一樣，

採用刑事罰結合行政罰之機制，在懲治違反航空保安之行為上，會更具有防制效果；

- 8.增設反恐部隊：我國雖然不是恐怖攻擊之對象，但是反恐是國際上應有之作為，建議我國在機場增設反恐部隊，專責反恐怖打擊任務，平常固定人員作反恐演練，應急時，能迅速擊敗恐怖分子。
- 9.應強化航空保安演練機制之實際成效，並進一步加強法制化。

### （三）強化執法權力

在機場工作之執法人員，有航空警察局、移民署、海關、調查局、農委會、航空公司、保全...等等，每個人均具有執法權力，只是執法權力之種類不同，在執行面上之行為亦不一樣，警察人員負責犯罪預防、安全維護與安檢，移民人員負責證照查驗，環環相扣，少一個執法人員，均無法讓旅客順利登機。

如何強化執法權力？必須執法人員與旅客之間之配合，再加上航空保安法律之依據，強化執法權力有以下兩點：

- 1.法律授權：警察是人民之守護神，要有足夠之執法權力，在執法時方能發揮效力，航空警察局有警察職權行使法、國家安全法、民用航空法可以作為執勤之依據，但是對於保全人員而言，在犯罪預防或安檢區塊，沒有權限去執行，只能執行一般之秩序維護，遇到旅客鬧事，仍是需要警察處理，航空警察局警力有限，民力無窮，若能夠下放一些執法權力給保全人員，執法人力會更充足，旅客亦能更安心；
- 2.航空保安法令宜適度修法：(1)對於航空保安不可攜帶之物品，法令不具明確性，實務人員執行時，難以判斷。(2)我國民用航空法或可以參考日本航空法賦予航空公司拒絕權，對於可疑為危害安全之物品，航空公司具有拒絕運送及要求旅客取下之權利。(3)另外，再賦予航空警察局進入辦公處

所權，即保全業者若有違法行為，航空警察局具有檢查權，但是並無進入辦公處所權，法令若能明確訂定檢查權及進入辦公處所權，航空警察局方能更方便執法。(4) 執法須符合比例原則、明確性之，但是當保全業者拒絕航空警察局進入辦公處所檢查時，航空警察局是否可以使用強制力進入？建議我國或可仿照日本警備業法，在法令上，明確訂定航空警察局之檢查權、進入辦公處所權及強制權等。

- 3.我國或可考量仿照香港航空保安條例之立法例，建置航空保安監督人員之新機制，並賦予其更多之職權。

#### （四）整體改進航空保安之可行措施

我國目前航空保安法令是以民用航空法為主，就法令而言，尚屬完備，只是人力不足，預算不夠，導致執行安檢時，安檢員工作時間長，勤務分配不平均，旅客等待安檢之時間會拉長。

整體改進航空保安之可行措施如下：

- 1.增加航空警察局執法人力之編制：航空警察局編制是固定的，必須靠行政助手及保全協助執行，但是礙於身分，這些人員並沒有真實、強而有力之執法權，僅能執行一般之秩序維護，或是搭配警方執勤，遇有犯罪偵查，逮捕人犯時，仍是需要警力之支援，造成諸多之困難。機場之見警率不高，犯罪容易增加，機場又是各國旅客來來往往之地方，國際上之門面，更應該提高見警率為佳，有必要增加航空警察局執法人力之編制；
- 2.購買新安檢設備：工欲善其事，必先利其器，欲有良好之安檢品質，須有先進之設備，方能達事半功倍之效，對於犯罪之預防亦能更加詳盡、有效；
- 3.仿照日本「警備業法」第23條之機制：我國保全人員工時長薪資低，流動性又高，素質參差不齊，若能提高薪資，再仿照日本「警備業法」第23條，主管機關對保全人員職前先訓

練，再施以學科術科測驗，測驗達一定標準者，核發合格證明書，用以代表這個保全人員在航空保安知識上具備專業且有能力從事航空保安工作。

## 伍、結論與建議

我國航空保安法令主要依據是民用航空法，再輔以國家安全法、國家安全法施行細則、民用航空保安管理辦法、臺灣地區民航機場安全檢查作業規定、刑法、國土測繪法、要塞堡壘地帶法、社會秩序維護法、特種勤務條例、直轄市、縣（市）政府所定之自治規定、遙控無人機管理規則等。航空保安常見之執法權力種類有：安檢、查證身分、證照查驗、留置、裁罰，這些均是有法令依據，旅客觸犯航空保安規定之違法行為，如攜帶違禁物、將毒品藏在缸門陰道內、逃避安檢、航空器廁所內吸菸、機場四周施放煙火、謊報假詐彈，民用航空法有規定者，就依民用航空法處罰，未規定之違法行為，即依其他法律處罰。航空保安人員於機場執勤時，最常遇到之執法困境有人力不足、預算不足、設備老舊、情資缺乏、法令不周全等，航空警察局人員編制是固定的，需搭配約聘人員及保全業者共同執勤，約聘人員及保全業者對航空保安法令不熟知，執法權力亦不足。

我國之航空保安，必須透過比較國際或其他國家航空保安管理機關相關職權之現況，找出我國於航空保安區塊不足之處，截長補短，做為民用航空法之修法參考，或是仿照其他國家加大執法權，對於機組人員或是旅客皆是一大保障，世界各國機場旅運量逐年上升，而航空保安管理機關之人員並未增加，形成供需不平衡之現象，使得一個執法人員要面對好幾倍之旅客人數，執法上不僅出現人力不足之現象，更可能疏忽而造成安檢之漏洞。

本文針對航空保安管理機關相關職權所提出之改善作為與建議，如下所述：

## (一) 政策面

### 1.修改內政部航空警察局組織規程以利擴編航空警察局編制

機場執法人員主要以警察和移民署為主，是具有公權力之執法人員，輔助性之執法人員尚有保全、行政助手，當遇有緊急事故，如劫機、持槍歹徒時，具有逮捕權的，仍是警察和移民署，人力缺乏之現象，容易使民眾缺少安全感，見警率愈高，民眾就覺得愈心安。

### 2.強化跨機關協調、合作之機制

航空保安組織架構最主要之困境為執法機關間協調、合作不易，機場有多個執法單位、人員，有時候為了績效，即使得到犯罪情資，亦不願意尋求其他執法單位幫助，擬欲自己單位一網打盡，以取得績效。相對而論，而有需要各單位配合同查緝專案時，卻又互相推諉，謊稱人力不足，執法機關間要取得協調、合作，相當不易。

## (二) 法制面

### 1.參酌北京公約之規定，將犯罪種類加以類型化、精緻化

我國民用航空法可以參酌北京公約，適度將犯罪類型逐條列舉，將犯罪予以類型化，諸如：北京公約第1條第1項第g款規定：「從使用中之航空器內釋放或排放任何生化武器、化學武器和核武器或炸藥、放射性、或類似物質而其方式造成或可能造成死亡、嚴重人身傷害，或對財產或環境之嚴重破壞。」北京公約看似很繁雜，但是條文中對於哪些是構成犯罪行為規定非常詳盡，符合明確性原則，我國民用航空法在制定時，較偏向一般犯罪之構成要件，若遇恐怖分子犯罪，擬加以制裁罰時，民用航空法有其侷限性。

### 2.加強航空保安法制之教育訓練

法律是執法人員之工具，要懂得善用工具，就要先接受良好之

航空保安法制教育，尤其是站在第一線之安檢人員，勤前先接受一段期間之法制教育訓練，熟讀民用航空法、民用航空保安管理辦法、國家安全法、警察職權行使法、警械使用條例，另外再接受航空保安設備儀器操作訓練，取得操作證書，再熟背安檢標準作業程序，法制與實務能同時結合，航空警察局宜每個月再針對新的情報資訊，列入常年訓練課程。

### **3. 民用航空法及民用航空保安管理辦法應強化航空保安演練機制之實際成效，並進一步加強法制化，一線人員需實際參與演練**

航空警察局每年均有與其他單位配合航空保安狀況演練，對反恐是有幫助的，但是參與航空保安狀況演練之人員並非實際上之一線人員，根據作者之實際談訪所得，一線之實務人員對於航空保安法制尚稱熟悉，但是對於遇到恐怖分子時如何處置？卻一問三不知，認為反恐與他們距離很遙遠，根本覺得不會發生。一線人員若能實際參與航空保安演練，對於實際執勤時，若遇到恐怖攻擊，會更有能力去面對，亦知道如何處置及疏散旅客。

### **4. 加強國際執法合作**

我國非國際刑警組織會員國，情資蒐集有困難度，及無法掌握國際通緝犯之最新情報，是以，有必要加強國際執法合作。

### **5. 航空保安與人權保障兩者宜兼疇並顧、同時並重**

目前航空保安規定針對違法行為之處罰機制之嚇阻力，尚稱足夠的，我國非恐怖攻擊之目標，一般觸犯的均是一般犯罪，對一般罪犯之處罰機制，尚具有嚇阻力。航空保安安全與人權保障如何取得平衡？安全與人權之間之拉扯，有賴航空保安法令加入比例原則、救濟機制，方能同時兼顧安全與人權。

### **6. 強化對於保安控管人之監督量能**

我國民用航空法似可仿照日本警備業法制裁之體制，對於違規之保安控管人之制裁，可以刑事制裁結合行政制裁方式為之，以行

政制裁為主。

### 7.仿照、學習香港航空保安條例、日本警備業法之職權機制

建議我國民用航空法可以仿照香港航空保安條例之立法例中之第4條、第6條、第34條、第38條、第39條、第47條、第57條、第58條，建置航空保安監督人員之監控機制，賦予其視察飛機權、要求搜查機場之權力及要求其他人進行搜查之權力，遇有突發狀況或緊急狀況，航空保安監督人員可以不待命令，而依法執行，賦予航空保安監督人員更多職權，便利執勤時，立即預防犯罪，對旅客亦增加信任感。另外，宜考量飛機上所觸犯之暴行之證人之證據能力之取得之可行性、增設故意妨礙飛機機組成員履行職務罪、賦予航空保安監督之授權公職人員擁有強制執行之權力及視察飛機與機場之權力。再者，強化我國航空保安機制之可行作為，如設立安檢訓練中心、加強工作人員及旅客之背景查核、加強執法人員語言能力檢定、爆裂物檢查訓練、民用航空法仿照日本警備業法制裁之體制，刑事制裁結合行政制裁，以刑事制裁為輔，行政制裁為主。

### 8.民用航空法、國家安全法宜增訂比例原則

民用航空法係規範航空人員、旅客、航空貨運承攬業、航空貨物集散站經營業等違反航空法令之處罰，國家安全法則規範安全檢查之時機，其條文中宜加入比例原則，讓執行人員於執法時，防止過度執法，造成民眾權益受損害，亦可以保護執法人員。

### 9.民用航空法宜增訂救濟機制

民用航空法可以仿照警察職權行使法設置救濟機制，旅客或是航空人員認為執法人員執法時有違法之情事，有救濟管道可以當場提出救濟、事後提出訴願、行政訴訟。

### 10.制訂「北京公約」施行法

北京公約全名為「制止與國際民用航空有關的非法行為的公約」，北京公約第1條規定任何人非法地和故意地實施列舉中之犯

罪，該人即構成犯罪，法條中列舉出許多行為，如「毀壞」、「傳送」、「使用」、「運輸」等，共列舉出19大類之犯罪行為，我國未來若能制訂「北京公約施行法」，將北京公約第1條內之「暴力行為」、「虛假之情報」、「財產或環境之嚴重破壞」、「嚴重損壞為國際民用航空服務之機場之設施」等狀況，制訂於施行法中，明白詳述這些犯罪行為之情況及如何處置，當更能與「北京公約」無縫接軌。

#### 11.比照新加坡模式，適切地將國際法涉及航空保安之規範轉為國內法體系

新加坡將1955年《海牙議定書》轉為《航空運輸法》(Carriage By Air Act)之國內法。將1963年《東京公約》轉為《東京公約法》(Tokyo Convention Act)之國內法。將1970年《海牙公約》、1971年《蒙特利爾公約》、1988年《蒙特利爾議定書》轉為《防制航空器劫持和保護法》(Hijacking and Protection of Aircraft Act)之國內法。上述新加坡適切地將國際法涉及航空保安之規範，轉為國內法體系之良善內國法化之作法，相當值得我國效仿之。

# A Study on the Mechanism, Dilemmas and Response Policies for the Related Authorities of Aviation Security of Management Organizations of R.O.C

Ko, Jui-Rey & Hung, Chia Chen & Huang, Cui Wen

## Abstract

The international airport symbolizes the image and appearance of a country. How to strengthen border management and improve the level of security inspection is a significant issue we must pay attention to it. In recent years, the number of tourists have continued to rise, and the number of people entering and leaving the country have risen. Therefore, aviation security of management organizations must also formulate stricter laws to restrict illegal interference, regardless of the safety of passengers in the air, on board or at the airport.

The author explores the relevant functions and powers of relevant international aviation security management agencies, such as the 1994 Chicago Convention, the 1994 Chicago Convention No. 17, the 1963 Tokyo Convention, the 1970 Hague Convention, the 1971 Montreal Convention, and the 2018 Beijing Convention. Secondly, this article also has discussed and analyzed the relevant authorities of Hong Kong, Singapore, Mainland China, Germany and China's aviation security of management organizations.

This study has interviewed 10 samples. The interviewed units

includes the Aviation Police Department, the National Immigration Agency, the Air Force Air Defense and Missile Command, the Central Police University, and the Political Operations Bureau of the Ministry of Defense. The interviewing questionnaire includes three parts: (一) the current situations and mechanism of authorities of aviation security management organizations; (二) the dilemmas of authorities of aviation security management organizations; (三) the countermeasures related to authorities of aviation security management organizations. Based on the interviewing results, and 13 suggestions are made for the government and readers.

**Keywords:** aviation security; management organizations; airport security; security checks