

脫警察化與遙控無人機之規制（下）

李憲人*

壹、前言	一、規制之構造及具體手法
貳、脫警察化與警察對其他行政機關之任務	二、規制之特色
一、脫警察化之意義	肆、我國現行遙控無人機規制之檢討
二、妥適運用警察補充性原則	一、現行法制與民用航空法修正草案之內容
三、限定執行協助之要件	二、現行法制與民用航空法修正草案之商榷
四、日本之警察官出向制度	
參、日本法制觀察	伍、結論

參、日本法制觀察

一、規制之構造及具體手法

該國航空法對遙控無人機之規制構造與具體手法，說明如下：

（一）遙控無人機之定義

在日本將遙控無人機分為二類，其一為「航空法所定遙控無人機」；其二為「遙控模型航空機」。

航空法所定「遙控無人機」，係依航空法第2條第22項及航空法施行規則第5條之2規

定⁶⁴，指得以供作航空使用之飛機、直昇機、滑翔機、飛行船及其他政令所定之機器中而在構造上無法供人乘坐者，透過遠端操作或自動操控（指以電腦程式實施自動化操控），使其得以飛行之機器〔未滿200公克重量（含機體本體與電池之合計重量）之機器，除外〕，包含空拍機、RC遙控飛機，及農業用無人機⁶⁵。

至於未滿200公克重量之「遙控模型航空機」，則非該國航空法所規範之遙控無人機，並不適用「航空法所定遙控無人機」之飛行規範。

* 本文作者係中央警察大學、臺灣警察專科學校兼任助理教授，中央警察大學警察政策研究所博士
 註64：該國航空法第2條第22項：「本法律所稱「遙控無人機」，指得以供作航空使用之飛機、直昇機、滑翔機、飛行船及其他政令所定之機器中而在構造上無法供人乘坐者，透過遠端操作或自動操控（指以電腦程式實施自動化操控。），使其得以飛行之機器（考量其重量及其他事由，如其飛行並不致危害航空器飛航安全，及地上、水面之人與物件安全之虞，而為國土交通省令所定者，除外）。」航空法施行規則第5條之2：「本法第二條第二十二項國土交通省令所定之機器，其重量定為二百公克未滿者。」

註65：引自<http://www.mlit.go.jp/common/001110370.pdf>（國土交通省網站）。

(二) 遙控無人機飛行禁止空域之規制

1. 飛行之禁止空域：遙控無人機原則上禁止在下列空域，進行飛行⁶⁶（航空法施行規則第236條參照）。

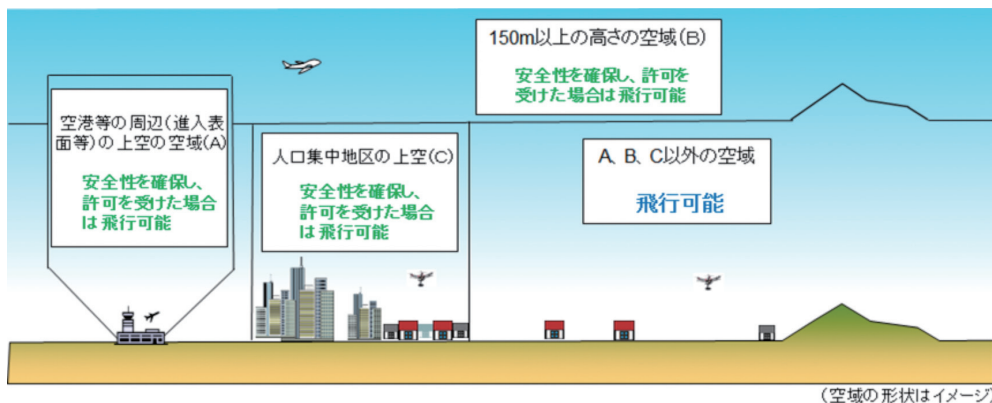
(1) 機場等周邊之空域：包含管制區域、管制地帶等（日文為：在該國航空法中用語稱「進入表面、轉移表面或水平表面」），或依航空法第56條第1項規定國土交通大臣所指定延長機場

周邊等（進入表面、圓錐表面或外側水平表面）之上空空域（附圖1之A）。

(2) 地面或水面上起150公尺以上高度之空域（附圖1之B）。

(3) 日本平成22年國勢調查（類似於我國人口普查）結果之人口集中地區⁶⁷（附圖1之C）之上空空域（航空法施行規則第236條之2參照）

附圖1：遙控無人機飛行之禁止空域



引自 http://www.mlit.go.jp/koku/koku_tk10_000003.html（国土交通省網站）

2. 飛行禁止空域之許可規制：雖然任何人在前揭遙控無人機飛行禁止空域（即上圖A、B、C之禁止空域），原則上不得使用遙控無人機飛行。但國土交通大臣認為其飛行並不致危害航空器飛航安全，及地上、水面之人與物件安全之虞而為許可者，則得使用之（該法第132條但書參照）。亦即，申請許可在前揭空域中飛行遙控無人機之人，應記載下列事項之申請書，向國土交通大臣提出。

(1) 姓名及住所。

(2) 遙控無人機之製造者、名稱、重量及其他特定遙控無人機所必要之事項。

(3) 飛行之目的、日時、路線及高度。

(4) 飛行禁止空域之理由。

(5) 關於遙控無人機之功能及性能事項。

(6) 關於使用遙控無人機之飛行經歷，與飛行遙控無人機所必要之知識及能力事項。

(7) 關於飛行遙控無人機之際，確保安全所必要之體制事項。

(8) 其他參考事項。

註66：引自 http://www.mlit.go.jp/koku/koku_tk10_000003.html（国土交通省網站）。

註67：所稱人口集中地區，指按每5年該國所實施國勢調查結果，參照一定基準所設定之地區。

上述申請許可等之期間，原則上以3個月為限，但明顯為繼續性的實施遙控無人機飛行者，則得以1年為限。

(三) 遙控無人機飛行方法之規制

1. 遙控無人機之飛行方法：使用遙控無人機飛行之人，應依下列方法飛行之（航空法第132條之2參照）。

- (1) 須在日出後日沒前之時間內飛行（不得在夜間飛行）。
- (2) 以目視持續監控該遙控無人機及其周圍之狀況進行飛行（不得目視外飛行）。
- (3) 該遙控無人機與地上、水面上之人、物件間，須保持30公尺以上距離進行飛行（不得從事未滿30公尺之飛行，航空法施行規則第236條之4參照）。
- (4) 須在民俗節日、慶典、展覽會及其他多數人聚集所舉辦之場所上空以外之空域進行飛行（不得在慶典活動之上空飛行）。
- (5) 不得以該遙控無人機，載送具有爆炸性或易燃性之物件及其他會對人或其他物件造成危害或損害之虞之物件而

為國土交通省令所定者（不得運輸危險物品飛行）。

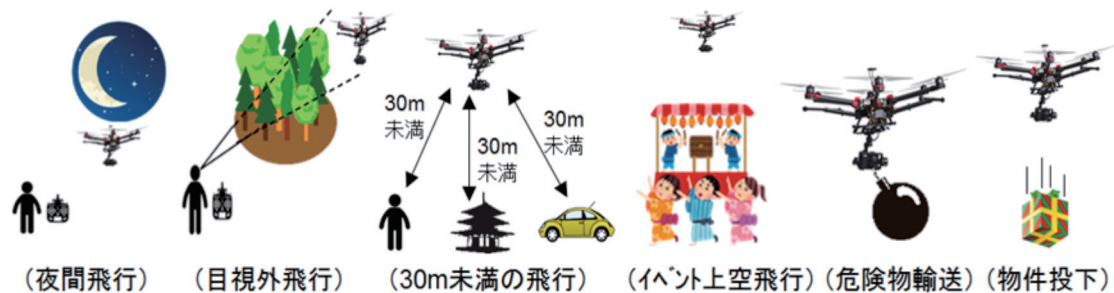
(6) 除不會對地上或水面上之人或物件造成危害或損害之虞而為國土交通省令所定之物件者外，不得從該遙控無人機上空投物件（不得空投物件飛行）。

2. 不採取遙控無人機飛行方法者，須經國土交通大臣同意。

使用遙控無人機飛行者，原則上應採取上述方法飛行之。但依國土交通省令規定，不採取上述方法飛行，並不致危害航空器飛航安全及地上、水面之人與物件安全之虞者，得經國土交通大臣之事前同意，而按其同意情形，使用遙控無人機飛行之。「不採取遙控無人機飛行方法」之方法，簡要如下⁶⁸：

- (1) 夜間飛行。
- (2) 目視外飛行。
- (3) 未滿30公尺之飛行。
- (4) 祭禮、慶典活動之上空。
- (5) 運輸危險物品之飛行。
- (6) 空投物件之飛行。

附圖2：須取得同意之遙控無人機飛行方法



引自 http://www.mlit.go.jp/koku/koku_tk10_000003.html (國土交通省網站)

註68：引自 http://www.mlit.go.jp/koku/koku_tk10_000003.html (國土交通省網站)。

（四）搜救等之特例

上述遙控無人機飛行之禁止空域以及遙控無人機飛行方法之規制，如遇航空器發生事故及其他事故時，都道府縣警察及其他受國家、地方公共團體或其人員所委託而實施搜救之人，為實施搜救及其他緊急事故處理目的而飛行遙控無人機進行搜救者，自不應受其限制，當然不必事先申請許可或同意，以免影響搜救目的之達成（該國航空法第132條之3、航空法施行規則第236條之7、第236條之8參照）。又適用搜救特例之人，其第一要務者並非解除其確保飛航安全之義務，乃重在緊急性與公共性之搜救要求，以謀求搜救行動之迅速展開，允宜特別注意⁶⁹。

（五）遙控模型航空機之規制

如前所述，遙控模型航空機係未滿200公克重量之「遙控模型航空機」，並不適用「航空法所定遙控無人機」之飛行規範。於此場合，僅依該國航空法第99條之2規定⁷⁰認該遙控模型機屬飛行或發射具有影響航空器飛航安全之虞之物件，於該遙控模型機飛行於機場等周邊（許可）、航路內高度超過150公尺以上（通報），或其他地區飛行高度超過250公尺以上（通報）時，須向國土交通大臣申請許可或通報，始得為之（航空法施行規則第209條之3、第209條之4⁷¹參照）。

（六）主管機關之權限與委任

該國規制遙控無人機之主管機關，亦與航

註69：該國國土交通省航空局訂頒平成27年11月17日（国空航第687號、国空機第926號）〈航空法第132條の3の適用を受け無人航空機を飛行させる場合の運用ガイドライン〉參照（引自國土交通省網站<http://www.mlit.go.jp/common/001110204.pdf>）。

註70：第99條之2（有影響飛行之虞之行為）：任何人在航空交通管制圈、航空交通情報圈、高度變更禁止空域或航空交通管制區內之特別管制空域內，不得有影響航空器飛行之虞之發射火箭及其他（物件之設置及種植者，除外。）為國土交通省令所定之行為。但國土交通大臣就該行為，認為並無影響航空器飛行之虞者，或公益上認有必要或不得已情事，且屬暫時性之行為而為許可者，不在此限（第一項）。欲在前項空域以外之空域，從事影響航空器飛行之虞之行為（物件之設置及種植者，除外。）而為國土交通省令所定之行為者，應依國土交通省令之規定，預先將其情事向國土交通大臣通報（第二項）。

註71：第209條之3（有影響航空器飛行之虞之行為）：「本法第99條之2第1項所定有影響航空器飛行之虞之行為，依國土交通省令之規定，定為下列各款之行為。一、發射火箭、煙火、氣象觀測球及其他物件至本法第99條之2第1項之空域者（其空域屬管制圈或情報圈者，以自地面或水面起一百五十公尺以上高度之空域及進入表面、移轉表面或水平表面，或依本法第56條第1項規定國土交通大臣所指定延長進入表面、圓錐表面或外側水平表面之上空空域為限）。二、施放或飄揚氣球（玩具氣球及類似玩具氣球構造者，除外。）至前款空域者。三、在第一款空域飛行模型航空機者（遙控無人機，除外。次條同）。四、在第一款空域進行航空器之集體飛行者。五、在第一款空域進行滑翔翼或降落傘之飛行者（第一項）。欲申請本法第99條之2第1項但書許可之人，應記載下列事項之申請書向國土交通大臣提出之。一、姓名、住所及聯絡場所。二、實施該行為之目的。三、該行為之內容及實施該行為之日時與場所。四、其他參考事項（第二項）。」第209條之4：「本法第99條之2第2項所定有影響航空器飛行之虞之行為，依國土交通省令之規定，定為下列各款之行為。一、發射火箭、煙火、氣象觀測球及其他物件至本法第99條之2第2項所定空域內之下列空域。イ進入表面、移轉表面或水平表面，或依本法第56條第1項規定國土交通大臣所指定延長進入表面、圓錐表面或外側水平表面之上空空域。ロ在航路內之地表或水面起一百五十公尺以上高

空器之飛航管理同，主要為國土交通大臣。對於上述遙控無人機之「飛行禁止空域之申請許可」以及「不採取遙控無人機飛行方法之申請同意」權限，依該國航空法第132條及第132條之2規定，亦係向國土交通大臣為之。

對於上述「飛行於機場等周邊之空域」及「地面或水面上起150公尺以上高度之空域」之國土交通大臣的許可權限，依該國航空法施行規則第240條第1項第40之2款規定，亦得委由所在地之地方航空局長行之。上開受委任之地方航空局長權限，復依同法施行規則第242條規定，亦得委由以實施須要許可、報備或通報之該行為所在地為管轄區域之「機場事務所長」行之。舉例言之，申請人若欲在該國千葉縣成田市進行超過150公尺高度之空域飛行遙控無人機時，該申請人則須向成田空港事務所提出申請，由成田機場事務所長許可之⁷²。

對於「人口集中地區之空域飛行許可」權限，仍由國土交通大臣行之，並未委任。例如，申請人欲在該國東京都昭島市或京都市京都市上京區等（屬人口集中地區）進行150

公尺以下高度之空域飛行遙控無人機時，該申請人則須向國土交通省（本省運航安全課）提出申請，由國土交通大臣許可之。又關於「不採取遙控無人機飛行方法」飛行之國土交通大臣的同意權限，依同項第56款規定，亦得委由所在地之地方航空局長行之。例如，申請人欲在該國神奈川縣藤沢市或東京都府中市等進行未滿30公尺之飛行，該申請人則須向國土交通省（本省運航安全課）提出申請，由該省航空局長許可之⁷³。

對於上開向國土交通大臣之申請許可或同意，基於便利起見，則得透過距離實施遙控無人機飛行地之最近的機場事務所長或機場辦事處長，轉由上述權責機關許可或同意（航空法施行規則第243條參照）。

（七）罰則

行為人未經許可在飛行禁止空域內，飛行「遙控無人機」者，即違反上開第132條規定，將處50萬圓以下罰金（航空法第157條之4第1款參照）。若行為人未經同意不採取遙控無人機飛行方法」飛行遙控無人機者，依同法第157條之4第2款至第4款規定，亦同⁷⁴。

對於飛行未滿200公克具有影響其他航空器

度之空域。ハ地表或水面起二百五十公尺以上高度之空域。二、施放或飄揚氣球（玩具氣球及類似玩具氣球構造者，除外。）至前款空域者。三、在第一款空域飛行模型航空機者。四、在第一款空域進行航空器之集體飛行者。五、在第一款イ之空域進行滑翔翼或降落傘之飛行者（第一項）。欲實施前項行為之人，應事先將前條第二項第一款、第三款與第四款所列事項向國土交通大臣通報（第二項）。」

註72：該國國土交通省公告之〈無人航空機に係る許可承認の内容平成27年度【空港事務所担当關係】〉及〈本省運航安全課及び空港事務所の連絡先等一覧〉參照（引自國土交通省網站<http://www.mlit.go.jp/common/001116084.pdf>；<http://www.mlit.go.jp/common/001110211.pdf>）。

註73：該國國土交通省公告之〈無人航空機に係る許可承認の内容平成27年度【本省航空局担当關係】〉及〈本省運航安全課及び空港事務所の連絡先等一覧〉參照（引自國土交通省網站<http://www.mlit.go.jp/common/001113133.pdf>；<http://www.mlit.go.jp/common/001110211.pdf>）。

註74：該國航空法第157條之4：有下列各款情事之一者，處五十萬圓以下罰金。一、違反第132條規定，而飛行遙控無人機者。二、違反第132條之2第1款至第4款規定，而飛行遙控無人機者。三、違反

飛航安全之虞之「遙控模型航空機」，依其未經許可或怠為（虛偽）通報等情形，對於未經許可者，依同法第150條第10款規定，處50萬圓以下罰金；對於怠為通報或為虛偽之通報者，依同法第161條第3款規定，處30萬圓以下罰鍰。

二、規制之特色

綜觀該國有關脫警察化與遙控無人機規制之整體法制，具有以下特色：

（一）明確警察任務規範之內容

警察之任務係做為組織體之警察所應擔負之任務⁷⁵，屬實定法上之警察任務範圍，其乃是劃出與學理上警察概念不同範圍之界限⁷⁶。一般而言，警察任務具有：（一）在警察機關與其他行政機關之關係上，使警察

之任務明確化；（二）為達成警察任務，警察得實施必要之活動；（三）未發動為完成警察任務所應採行之措置者，警察將被追究相關責任；及（四）除法令另有規定外，警察不得從事其任務以外之活動等法的意義⁷⁷。

於此法的意義下，警察任務規範之明確化，即具有重要意義。該國警察法第二條即明定警察之任務（責務）範圍⁷⁸，包括：

（一）保護個人生命、身體及財產；與（二）維持公共安全與秩序（包含預防及鎮壓犯罪、偵查犯罪、逮捕嫌疑犯、取締交通暨維持其他公共安全與秩序事項）等2項任務。此項都道府縣警察之任務，連同做為國家警察的國家公安委員會之「保護個人權利與自由，及維持公共安全與秩序」任務（警察法第五條）⁷⁹，規範具體明確，而得做為

第132條之2第5款規定，以遙控無人機載送同款之物件者。四、違反第132條之2第6款規定，自遙控無人機投下物件者。

註75：荻野徹，〈設置法の任務規定と国家公安委員会の任務〉，載於前掲書（註15），頁150-152。

註76：田村正博，《全訂警察行政法解説》，2011年11月初版，頁21-22。

註77：梁添盛，《警察權限法》，2000年11月2版，頁57-58。同時，德國學者 Franz-Ludwig Knemeyer 氏曾認為「任務授予規範」具有以下功能：（一）具有開啟、關閉活動領域之機能。（二）可為活動義務之根據。（三）可為活動請求之根據，並有助於請求權人之決定。（四）決定行政活動態樣之方向。（五）對於無法預測之發展，具有矯正之機能。（六）可為立法者之自我拘束及結果責任之根據。惟上述 Knemeyer 氏有關「（二）可為活動義務之根據」之見解於接受其他學說之批評後，在其較新之著作（Polizei- und Ordnungsrecht, 8, Aufl. 2000, S.70ff），已不復主張之（宮田三郎，《警察法》，2002年7月1版，頁58；梁添盛，前掲書（註19），頁33）。

註78：過去該國有學者執警察法第2條第2項「警察之活動，應嚴限於前項任務之範圍。於遂行其任務時，應本不偏不黨且公平中正之旨，不得有涉及干預日本國憲法所保障之個人權利及自由等濫用其權限之情形。」之規定，強調警察之活動應嚴限於警察任務（責務）之範圍，而主張警察任務之憲法效力說者，認為若逾越此項任務範圍，應為無效。然而，同條第2項僅為行政組織法一般原則之注意性規定而已，即使在其他機關之組織法中，亦設有相類之規定，自不得將之視為憲法原理。故即使對於警察機關，依行政組織法之權限分配原理，以法律將其他權限分配予警察機關者，縱然該法律規定並不符合警察任務之本質或合目的性者，其亦為立法政策之妥當性問題，尚不生違法或違憲之問題（松井真理，〈警察法二条一項の意味〉，《警察公論》，38卷2号，1983年2月，頁92）。

註79：在日本關於「警察之任務」，有國家公安委員會「任務」與都道府縣警察「責務」之分。前者屬做為行政組織所應達成之行政目的或政策指標；後者則係以執行機關為前提之執行任務規定，屬於

規律警察與其他行政機關間關係之指針或事務之調整基準⁸⁰。同時，藉由警察任務對其他行政機關任務之補充關係（即警察補充性原則），來規律警察與其他行政機關管轄事務範圍，不僅可避免警察輒以維持公安秩序為由，侵蝕其他行政機關所主管之專門性防除危害任務，亦可明確劃定警察活動之領域範圍⁸¹。

（二）限定警察執行協助之範圍

在該國縱使對於職務協助，行政程序法、警察法與警察官職務執行法等並未設有職務協助或執行協助之一般性規定，惟在個別作用法中亦不乏設有警察官提供執行協助等規定，例如：該國金融商品交易法第218條（警察官之援助）、關稅法第130條（警察官等之援助）、國稅犯則取締法第5條（警察官之援

助）、破產法第84條（破產管理人職務執行之確保）、民事執行法第6條（執行官等職務執行之確保）等規定⁸²。前揭各該個別法上警察官之援助，在法解釋與實務上，並非輔助上述稅關職員、收稅官吏或執行人員等從事臨檢、搜索、民事執行等職務之執行，而是從保護人民生命、身體與財產，犯罪之預防與鎮壓及維持公安秩序之立場，以預防或排除稅關職員等職務執行遭受妨害為警察之協助行為。其僅以稅關職員、收稅官吏、執行人員等人力不足為由而請求警察官之協助者，則尚不符合請求援助之必要性，故與稅關職員等執行職務之立場有別。亦即透過警察官「本身權限」之行使，如實施該國警職法（犯罪之預防及制止）第5條⁸³之警告、制止，或刑事訴訟法之逮捕權限等措置而援助

都道府縣警察執行權範圍之規定，僅適用於都道府縣警察之任務規定，而各具有不同任務規範之機能。惟就責務或任務之內容範圍而言，該國警察法第2條、第36條「都道府縣警察，就該當都道府縣區域，擔負第2條之責務。」之「警察責務」，其同時亦為同法第5條第1項「國家公安委員會藉掌理與國家公安有關的警察營運，統轄警察教養、警察通信、情報技術的解析、犯罪鑑識、犯罪統計及警察裝備有關事項，並調整關於警察行政的實施，以『保護個人權利與自由，維持公共安全與秩序』為其任務」之國家公安委員會任務內容（北村滋，〈中央省庁等改革と警察組織〉，載於北村滋ほか編著《改革の時代と警察制度改正》，2003年7月，頁40-41；佐藤英彦，〈警察行政機關の任務、所掌事務及び權限〉，載於河上和雄ほか編《講座日本の警察第1卷（警察總論）》，1993年10月初版，頁67-68）。由於在我國並無任務與責務之區分，且本文併以警察任務內容範圍為研究對象，為求統一用法，概以「任務」稱之。

註80：稻葉馨，〈行政の任務・機能と国家行政組織改革〉，《公法研究》，62号，2000年10月，頁43。

註81：土屋正三，〈西ドイツ統一警察法模範草案(2)〉，《警察學論集》，34卷2号，1981年2月，頁124-125。

註82：如該國金融商品交易法第218條：「委員會職員實施臨檢、搜索、扣押之際，於必要時，得請求警察官之援助」。關稅法第130條：「稅關職員實施臨檢、搜索或扣押之際，於有必要時，得請求警察官或海上保安官之援助」。國稅犯則取締法第5條：「收稅官吏實施臨檢、搜索或扣押而有必要時，得請求警察官之援助」。破產法第84條：「破產管理人於執行職務遭受抵抗時，為排除其抵抗，經法院許可，得請求警察上之援助」。民事執行法第6條：「執行官執行職務之際遭受抵抗時，為排除其抵抗，得使用實力或請求警察上之援助。但基於第64條之2第5項規定（含第188條之準用情形）執行職務者，不在此限（第一項）。由執行官以外之人員執行法院之命令者，其執行有關民事執行事務之人於執行職務之際遭受抵抗時，得對於執行官，請求援助（第二項）」。

註83：該條規定：警察官於認定犯罪即將發生時，為預防之，得對關係人發出必要之警告。其有危及人之

之。警察官仍應依其本身之判斷與責任行使其權限，並非受稅關職員等之指揮而執行其權限⁸⁴。此等警察機關執行協助之立場，亦同樣是在貫徹前述警察補充性原則，避免警察第一次性的介入其他行政機關事務，堪供我國參考。

此外，現代國家著重行政實效性之確保，該國亦不例外。為確保行政之實效性，前述該國在廢棄物清理行政乃至於環保行政上，透過所謂警察官出向至該等行政部門之人事交流體制，由出向的警察官執行行政取締或環保犯罪調查等事項，強化其行政上公權力之行使，亦為其特色之一。

（三）明定無人機規制之主管權責

該國對遙控無人機之規制，認屬空域之飛航安全管制範圍，乃在航空法中為完整之規制，並明定由國土交通大臣或其委任的地方航空局長（國家機關之分支機構）等之主管業務權責，並非委由地方政府或地方警察機關執行。

（四）展開確保行政實效性之規制

遙控無人機之規制，既重在空域之飛航安全與管制之一體性，爰管制的重點即不在遙控無人機之飛行高度或區域範圍。從而，該國除將「遙控無人機」定義為200公克以上之空拍機、RC遙控飛機等機具外，並就其他未達200公克之「遙控模型機」，認該模型機屬飛行或發射具有影響航空器飛航安全之虞之物件，於其飛行於機場等周邊、飛行超過足

以影響飛航安全之特定高度，或飛行在人口密集區域等，均由國土交通省事權統一地展開許可制或報備制之規制手法，明定遙控無人機之飛行方法與申請同意等事項，並對違反規制者，施以罰則之制裁，以確保行政義務之履行。

肆、我國現行遙控無人機規制之檢討

觀我國現行遙控無人機之規制，可謂是完全欠缺法律規範之狀態。交通部民用航空局為對處此等窘境及明定遙控無人機之管理規範，乃於2015年9月起研議民用航空法部分條文修正草案，經交由交通委員會審查，於審議階段因民航局與地方對管理權責範圍仍舊缺乏共識，會議主席等乃宣布擇期再審，受限於法案屆期不續審之關係，致無法在該會期（第8屆第8會期）審查通過⁸⁵。於2017年3月間，該部民用航空局再度重新研議「民用航空法部分條文修正草案」，由行政院辦理預告徵求意見中。以下謹就現行民用航空等相關法制，及2017年重新研議「民用航空法部分條文修正草案」有關遙控無人機部分，進行檢討分析。

一、現行法制與民用航空法修正草案之內容

（一）現行法制

生命或身體，或使財產遭受重大損害之虞，而情況緊急時，得制止之（引自梁添盛，〈日本警察權限法制之形成與發展〉，載於前揭書（註7），頁120）。

註84：出射義夫，《體系警察權限讀本》，1966年7月，頁406-408。

註85：立法院公報處編，《立法院公報》，104卷91期，2015年12月10日，頁429。

我國現行取締操作遙控無人機違法之相關法制簡要說明如下：

1.在航空站等四周一定距離範圍內施放有礙飛航安全物體之禁止。

(1)民用航空法第34條第2項、第4項：航空站或飛行場四周之一定距離範圍內，禁止飼養飛鴿或施放有礙飛航安全之物體。但經民航局核准者，不在此限（第2項）。……。施放之有礙飛航安全物體，由航空站、飛行場之經營人、管理人會同航空警察局取締之；必要時，並得洽請有關機關協助執行（第4項）。

(2)民用航空法第118條第4款：有下列情事之一者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰：……四、違反第34條第2項規定，飼養飛鴿或施放有礙飛航安全物體⁸⁶。

2.民用航空局105年10月18日標準三字第1055020551函頒遙控無人機使用範圍之相關法令彙整，除「民用航空法」第34條第2項及第118條規定外，尚包括：

(1)軍事重地、鐵路及捷運等特定場所，應遵守「要塞保壘地帶法」、「鐵路法」及「大眾捷運法」對其管理範圍之安全與管制規範。

(2)風景特定區依風景特定區管理規則第14條第1項規定略以，「風景特定區內非經該管主管機關許可或同意，不得有下列行為：…九、其他應經許可之事項。」爰風景特定區之主管機關得公告使用遙控無人機之禁止、限制事項。

(3)國家公園區域依國家公園法第13條規定略以，「國家公園區域內禁止左列行為：…八、其他經國家公園主管機關禁止之行為。」爰國家公園主管機關得公告使用遙控無人機之禁止、限制行為。

(4)其他之中央法規如有規範限制遙控無人機活動者，應從其規定。

(5)依「地方制度法」第18條及第19條規定，有關公園、交通及觀光等為直轄市、縣（市）之自治事項，直轄市、縣（市）政府如有需要，亦得以自治法規規範相關限制。

3.依交通部81年5月14日交路字第017156號函釋：關於民眾未經許可利用道路、廣場作為遙控飛機起飛跑道，可依道路交通管理處罰條例第78條第1項第4款處罰⁸⁷。

4.於人群聚集或建築物密集區域，因遙控

註86：同樣情形，要塞堡壘地帶法亦設有相類之規定。該法第7條之1第2項規定：「軍用飛機場四周之一定距離範圍內，禁止飼養飛鴿或施放有礙飛航安全之物體。」第14條之1第1項規定：「違反第7條之1第2項規定者，處十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期仍未完成改善者，得按日連續處罰。所處罰鍰經限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。」

註87：道路交通管理處罰條例第78條第1項第4款：行人在道路上有下列情形之一者，處新臺幣三百元罰鍰：……於交通頻繁之道路或鐵路平交道附近任意奔跑、追逐、嬉遊或坐、臥、蹲、立，足以阻礙交通。

無人機操控不當或機件故障而致墜落，如可能致人生命、身體或財產發生危害時，得依警察職權行使法第28條第1項規定，行使警職法所規定之職權或採取其他危害之必要措施，制止或排除之。

(二) 民用航空法部分條文修正草案⁸⁸

1. 遙控無人機之定義。

依民用航空法部分條文修正草案（以下簡稱修正草案）內容，「遙控無人機」指自遙控站設備以信號鏈路進行飛航控制之無人航空器（修正草案第2條第26款參照），並規定遙控無人機於建築物外開放空間從事飛航活動依本章（遙控無人機章）規定管理（修正草案第99條之9參照）。

2. 遙控無人機之使用規制。

該部重新修正之草案，不再如2015年修正草案般以遙控無人機之最大總重15公斤做為區分基準，規制如下：

(1) 物之規制：

- a. 檢驗：遙控無人機之設計、製造、改裝，應向民航局申請檢驗，檢驗合格者發給遙控無人機檢驗合格證。未經檢驗合格者，不得辦理註冊（修正草案第99條之11第1項參照）。
- b. 註冊：自自然人所有之最大起飛重量250公克以上之無人機，及公務機關或法人所有之無人機（不論已否達250公克），均應辦理註冊（修正草

案第99條之10第1項）。

(2) 人之規制：

- a. 無人機操作者須測驗合格：包括
 - （一）最大起飛重量25,000公克以上之遙控無人機、
 - （二）最大起飛重量1,000公克以上而不逾25,000公克且具有導航設備之遙控無人機，以及
 - （三）公務機關或法人所有之無人機（不論已否達250公克）等3種，該無人機之操作者均須經測驗合格，經發給操作證（許可），始得操作無人機（修正草案第99條之10第2項）。
- b. 外國人持領外國檢驗註冊操作合格等之無人機，須經認可：外國人領有外國政府之遙控無人機註冊、操作及檢驗合格等證明文件者，得向民航局申請認可後（許可），始得操作遙控無人機（修正草案第99條之12）。
- c. 其他情形：其餘情形之無人機（包括未滿250公克者等），其操作人則毋須經測驗合格，即得操作。

3. 關於遙控無人機之分類、註冊（銷）、檢驗認可、維修與檢查、操作人員測驗給證等之規制：關於遙控無人機之分類、註冊（銷）、檢驗、認可、維修與檢查、試飛、操作人員年齡限制、體格檢查與測驗給證、換（補）證、飛航活動之申請資格、設備與核准程序、操作限制、活動

註88：以下民用航空法草案係交通部106年3月15日交航（一）字第1068100072號公告「民用航空法」部分條文修正草案〈預告「民用航空法」部分條文修正草案〉引自<http://join.gov.tw/policies/detail/5cdac0dd-8713-4164-a208-f2a7479d1a18>。

許可、費用收取、飛航安全相關事件之處理、通報及其他應遵守事項之規則，則授權由交通部訂定管理規則行之（修正草案第99條之16）。至於遙控無人機之註冊、檢驗、認可及人員測驗等業務，則得由民航局委託其他機關、團體或個人為之（修正草案第99條之17）。

4.遙控無人機飛行禁止空域之規制：該修正草案原則上係以無人機「飛行區域」為劃分管轄基準，大略區分「禁航區、限航區及航空站或飛行場四周之一定距離範圍內」與「前述區域範圍外距地表高度未逾400呎之其他區域」等2管轄區域，前者由民用航空局管制處罰，後者則由直轄市、縣（市）政府公告管制處罰之，並由警察機關取締之。說明如下：

- (1)禁航區、限航區或機場四周等空域：
做為遙控無人機之飛行禁止空域，遙控無人機不得在民用航空法第4條所規定之禁航區、限航區⁸⁹及第34條所規定之航空站、飛行場從事作業或活動，以免影響飛航及國家安全。爰修正草案明定，公務機關或法人在上述範圍執行業務非經民航局會商目的事業主管機關同意（許可），不得於該等範圍之空域內從事作業或活動（修正草案第99條之13第3項參照）。其取締權責，區分如下：
- a.飛入禁航區、限航區：無人機未經同

意而進入禁航區、限航區活動者，由禁航區、限航區管理人採取適當措施予以制止或排除；必要時，得通知民航局會同警察機關取締（修正草案第99條之13第5項）。

b.飛入機場四周一定距離區域內：無人機未經同意進入航空站或飛行場四周之一定距離範圍內活動者，由航空站、飛行場之經營人、管理人會同航空警察局取締；必要時，並得洽請有關機關協助執行（修正草案第99條之13第6項）

(2)上述禁航區、限航區或機場四周等區域以外距地表高度不逾400呎之其他空域：依修正草案第99條之13第2項規定，則由直轄市、縣（市）政府依所轄區域公益及安全之需要，於上述禁航區等空域以外距地表高度不逾400呎之其他區域，例如人口聚集區、公園、風景區、鐵道、港口、電廠、水庫、矯正機關等關鍵基礎設施，訂定從事遙控無人機作業或活動之禁止、限制區域及事項，並公告之。

遙控無人機未經同意飛入上開直轄市、縣（市）政府所公告不逾400呎之區（空）域範圍者，由直轄市、縣（市）政府警察機關取締之（修正草案第99條之13第7項）。

(3)上述禁航區、限航區或機場四周等區域以外距地表高度已逾400呎之其他空

註89：民用航空法第4條：空域之運用及管制區域、管制地帶、限航區、危險區與禁航區之劃定，由交通部會同國防部定之。

域：無人機飛行距地表高度超過400呎以上者，因涉及飛航安全管制，仍由民航局取締處罰之。

5.遙控無人機飛行方法之規制：修正草案第99條之14規範遙控無人機之飛行方法，規制如下：

- (1)遙控無人機距地表高度不得逾400呎。
- (2)不得以遙控無人機投擲或噴灑任何物件。
- (3)不得裝載依第43條第3項公告之槍砲、刀械或對人員生命與財產安全有損傷之虞之危險物品等。
- (4)遵守交通部所訂遙控無人機管理規則之操作限制。
- (5)不得於人群聚集或露天集會遊行上空活動。
- (6)不得於日落後至日出前之時間飛航。
- (7)在目視範圍內操作，不得以除矯正鏡片外之任何工具延伸飛航作業距離。
- (8)操作人不得在同一時間控制2架以上遙控無人機。
- (9)操作人應隨時監視遙控無人機之飛航及其周遭狀況。
- (10)應防止無人機與其他航空器、建築物或障礙物接近或碰撞。

為避免限縮產業之發展，及便利公務機關或法人使用遙控無人機從事夜間紅外線空拍、視距外飛航、一站多機、採訪攝影等較複雜之專業作業，爰在同條第2項明定經向民航局申請核准者，得不受前開(1)-(8)飛行方法之限制（同條第2項）；另針對(1)-(5)之飛行方法限制，並應逐次向民航局申請核准。惟其遙控無人機在「人群

聚集或露天集會上空活動」者，仍須先取得所在地地方政府同意，以利管理（同條第3項、第4項）。

6.罰則等：依操作遙控無人機之違法態樣，不分本國人或外國人（修正草案第118條之4），處罰與規制如下：

- (1)飛入禁航區、限航區或機場四周一定範圍：依修正草案第118條之1第1款規定，遙控無人機之操作人或所有人違反修正草案第99條之13第1項之禁止規定，飛入禁航區、限航區或機場四周一定範圍者，由民航局廢止其操作證，並處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰；並得沒入其遙控無人機。
- (2)從事超過距地表高度400呎之飛航活動：遙控無人機之操作人或所有人違反修正草案第99條之14第1項第1款飛越距地表高度400呎之禁止規定者，由民航局廢止其操作證，並處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰；並得沒入其遙控無人機（修正草案第118條之1第2款）。
- (3)未領有測驗合格證之人操作遙控無人機：未領有測驗合格證之人，在上述直轄市、縣（市）政府所公告之區域範圍操作無人機者，除由直轄市、縣（市）政府禁止其活動外，並由地方政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，情節重大者，並得沒入其無人機（修正草案第118條之2第1項）。於此場合，如該無人機亦同時飛入禁航區、限航區或機場四周一定距離，或同時飛越距地表400呎以上者，則由民

航局取締處罰之。

- (4)遙控無人機未經註冊即使用：以上述直轄市、縣（市）政府所公告之區域為限，於發現此違法態樣，除由直轄市、縣（市）政府禁止其活動外，並由地方政府處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰，情節重大者，並得沒入其無人機。於此場合，如該無人機亦同時飛入禁航區、限航區或機場四周一定距離，或同時飛越距地表高度逾400呎者，則由民航局取締處罰之。
- (5)於直轄市、縣（市）政府所公告禁止之區域飛行：同上述(4)處置。
- (6)無人機違反修正草案第99條之14第1項第2款至第10款有關遙控無人機飛行方法之規制規定者：同上述(4)處置（修正草案第118條之2第2項）。
- (7)違反修正草案第99條之16授權交通部訂定有關遙控無人機之檢驗、認可、維修與檢查等規制之規則：由民航局禁止其活動，並處新臺幣1萬元以上5萬元以下罰鍰，情節重大者，並得沒入其無人機（修正草案第118條之3）。
- 7.操作遙控無人機之賠償（保險）責任。
- 操作遙控無人機之活動具有危險性，其因而致他人死傷，或毀損他人財物者，不論故意或過失，遙控無人機所有人應負賠償責任；其因不可抗力所生之損害，亦應負責。自遙控無人機上落下或投下物品，致生損害者，亦同。遙控

無人機所有人將其遙控無人機交由他人操作所生之損害，由所有人及操作人負連帶賠償責任。而且，公務機關或法人經民航局核准從事作業或活動者，強制其應就其損害賠償額，投保責任保險（修正草案第99條之15）。

二、現行法制與民用航空法修正草案之商榷

如前所述，現行法制對遙控無人機之規制，既完全欠缺法律規範，交通部乃擬具民用航空法部分條文修正草案，增訂遙控無人機之專章規制，企圖解決無人機欠缺法的規制之窘境，其用意可謂良善。然而，該等規制內容涉及中央與地方權限分配，以及警察補充性原則之適用等問題。以下謹就現行法制與修正草案之缺失，檢討如下：

（一）警察任務內容之商榷

「警察任務」係做為組織體之警察所應擔負事務範圍之指針，並以之做為劃定警察機關與其他行政機關事務分配之指標，界定警察活動之領域範圍，具有其法的意義與重要性⁹⁰。但是，觀我國警察法第2條所定之警察任務規定，不僅不存有上述警察任務之意義與機能，尤其是「維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利」之任務規定，其內容極其概括，富含抽象性的不確定法律概念，又幾近於國家所應完成之任務規定⁹¹，且同法第9條之警察職權內容復未正確釐清或定位警察之具體任務範圍，使警

註90：梁添盛，前揭書（註77），頁57-58。

註91：英國學者W. Friedmann氏主張，一個現代國家，其政府應具有（一）秩序維持者（protector）之機能；（二）社會服務者（dispenser of social service）之機能；（三）企業經營者（industrial

察任務規定形同具文，甚而淪為其他行政機關額外增加警察協助其他一般行政機關任務之根據，成為警察法治發展之障礙。

前揭警察補充性原則係基於權力分立之思想而來，以規制或調整警察任務與法院（民事問題）或其他行政機關任務之關係，避免國家機關間之權限爭議。以警察取締或協助處理違法的遙控無人機為例，航空行政既屬交通部民用航空局主管之業務範圍，甚或被交由地方自治團體或其所屬警察機關執行，不論遙控無人機之飛行區域範圍為何，其飛行當然影響及於飛航安全，屬公共安全與航空交通秩序之障害。該管機關自不宜以警察負有達成維持公共秩序、防止一切危害之任務及協助執行其他法令事項為藉口，於其無法或不能適時地排除該等障害之前提事實或狀況發生前，即積極地要求警察介入取締，或由警察主動提供協助，實有違警察補充性原則。

（二）警察職權行使法第28條規定之商權

警察為達成警察任務（包含其他法令賦予警察之任務），乃針對個別具體的危險事態，設置個別具體的權限規定，而警察概括條款之設置，旨在對處個別具體權限措置（典型的個別權限措置）所無法涵蓋之萬般的社會上具體危險事態，僅於其他個別具體的權限欠缺或不能行使之情況下，始容許以

警察概括條款補充做為警察權限之發動依據，乃為警察概括條款之設置理由⁹²。

做為適用該條款之前提，必須該當排除具體危險之任務領域屬警察任務之範圍⁹³，亦即該當危害防止事務屬警察任務之內容或範圍，方有作用法上警察概括條款之適用。然觀警職法第28條第1項警察概括條款之行使，在同條第2項「警察依前項規定，行使職權或採取措施，以其他機關就該危害無法或不能即時制止或排除者為限。」之限制下，卻成為警察防除其他機關現行危害之補充性的即時強制權限。對照前述德國模範草案第8條警察概括條款之適用，亦是以第1條第2項及第1a條警察任務的補充性原則做為前提之任務規範與權限規範相配合的法理論，該條規範意旨不僅失卻設置警察概括條款之原意（難以補充典型的個別權限措置之不足），亦造成其與組織法上警察補充性原則間之混淆，更無法將同條第2項對第1項即時強制權限行使之補充性限制充作「警察補充性原則」，而運用在警察協助其他行政機關任務之達成，以簡化警察業務，實有檢討修正之必要。

（三）現行法制完全欠缺對遙控無人機為有效完備之規制

現行法制對於遙控無人機之規制，如前所述，除前揭民用航空法、要塞堡壘地帶法等

manager)；(四)經濟統制者(economic controller)之機能及(五)仲裁者之機能。惟我國警察任務卻近乎此政府機能(林紀東，《行政法》，1985年9月7版，頁59；梁添盛，前揭書(註19)，頁42)。

註92：米田雅宏，前揭書(註32)，頁64-65。

註93：土屋正三，〈西ドイツ統一警察法草案(上)〉，《警察學論集》，29卷12號，1976年12月，頁65。

規定設有在航空站、飛行場、軍用機場等四周之一定距離範圍內，禁止施放有礙飛航安全物體之規制外，其餘則僅得針對飛行遙控無人機之「事後」所惹起之危害結果，從抑制犯罪、裁處行政罰或防除具體危險之觀點，予以取締或處罰⁹⁴，完成欠缺「事前」之預防規制手法，現行法制實有欠缺。

（四）遙控無人機之規制，得否劃歸地方自治事務之疑慮

依據憲法第107條第5款、民用航空法第1條、第3條及第4條等規定，保障飛航安全及空域之運用與管制之航空行政，屬中央立法並執行之事項，並非得將之交由地方辦理之委辦事項。同時，該等事項更非地方制度法第18條、第19條直轄市、縣（市）之自治事務。何以修正草案第99條之13第2項、第4項及第7項規定，將飛入禁航區、機場四周以外距地表高度不逾400呎之人口密集或重要設施的上空空域，一律交由直轄市、縣（市）政府公告管制，迭生違憲之疑慮。復從空域管制之全國一致性觀之，不論是否屬禁航區、機場四周等空域，對遙控無人機之飛行規制，直接由各該地方政府訂定自治法規為不同之規制，亦欠周慮。

（五）修正草案第99條之13規定，以遙控無人機飛行之地理區域或空域範圍（是

否為禁航區、限航區、機場等區域或逾400呎之空域），做為劃分「民用航空局」與「直轄市、縣（市）政府」管理及權責之基準，對飛航物件之跨區域性與專業性而言，實欠妥適

相較於前揭日本航空法採取將所有遙控無人機全數歸國土交通大臣管理之務實作法，立法院院第8屆第8會期交通委員會於104年11月25日審議「民用航空法部分條文修正草案」時，亦有立法委員曾提出：「無人機越來越進步，就像剛才臺南市政府講的，草案規定為15公斤，……，而且它會越來越精密，甚至跨縣市，反正科技越來越進步就越輕越厲害，所以我認為還是由中央處理比較適當⁹⁵。」即同時突顯出以地理區域做為管理權責劃分基準之不當。若依前揭修正草案第99條之13規定，對於禁航區、限航區或機場四周等區域飛行遙控無人機者，歸民航局管轄；在該等區域以外之地理區域，則歸各直轄市、縣（市）政府管轄，迭因目前遙控無人機日新月異，尤具跨區域性與專業性，其飛行距離亦可能跨連數個縣市，由數個縣、市分別管轄，飛行高度亦可能同時不慎由低空飛越距地表高度逾400呎以上，甚或造成航空空域管制事權不一等情形。如無人機之飛行空域已影響整個飛航安全或飛航管制

註94：例如：（一）抑制犯罪方面：如使用遙控無人機致人死傷，依其情節，依刑法第276條之（業務）過失致人於死罪，或第284條（業務）過失傷害罪處罰之；致物件燒毀或毀損者，依其情節，依刑法放火罪章或毀損罪處罰之。（二）行政罰方面：如操作遙控無人機之電信管制射頻器材所發射之無線電頻率，屬未經核准擅自使用或變更無線電頻率者，依電信法第58條第2項處罰之。（三）防除具體危險方面：在人群住宅聚集之場所上空使用遙控無人機者，發生現行危害公共安全、公共秩序或個人生命、身體、自由、名譽或財產之行為或事實狀況時，依警察職權行使法第28條即時制止或排除之。

註95：立法院公報處編，《立法院公報》，104卷91期，頁428-429。

之一致性與專業性，率將中央固有的管轄權責改為地方政府，結果即淪為中央將其固有權限技巧上推委地方承擔之錯誤立法。

上開對無人機取締權責之劃分，無論係禁航區、限航區及機場四周，或對直轄市、縣（市）政府公告不逾400呎之人口密集或重要設施上空空域之無人機取締，該修正草案均不忘再三明定由「航空警察局」或「直轄市、縣（市）政府警察機關」取締處理遙控無人機，未考量地方警察機關執行飛航管制之專業能力⁹⁶，其結果亦為中央將其「固有權限」技巧上推委「航空警察局」或「直轄市、縣（市）政府警察機關」承擔，不僅悖於憲法所定中央與地方權限劃分原理，亦有違警察補充性原則，更反於脫警察化之法治國家趨勢，實令人遺憾。

伍、結論

政府分官設職，各有管轄權責，各行政機關執行公務即代表公權力，本應嚴正執行。於有需要其他機關協助執行者，為發揮行政一體之機能，各機關亦應於其權限範圍內互相協助。警察之於其他行政機關任務之執行，亦不例外，切不可越俎代庖，反客為主，侵蝕其他機關之專門業務範圍。脫警察化既是現代警察行政之趨勢，警察復做為行使實力之公權力機關，於協助其他行政機關任務之執行時，應僅於其他機關就該危害無

法或不能即時制止或排除者為限，始居於補充或輔助之地位，提供適當的協助。

民用航空事務具有空域管制之全國一致性與專業性，其管轄權責之重點，並不在於無人機飛行地理區域之所在位置，而在於是否會影響飛航安全與事權統一管制。從而，如以操作遙控無人機之所在地理位置，決定其事物管轄歸屬或逕交由地方政府劃定區域執行管制，恐生中央與地方事務劃分權責之爭議。如再將該項事務交由地方警察機關採取取締管制作為，有無背離上開脫警察化趨勢，甚或不考慮交由警察機關人員有無具備取締無人機之專業能力，實值商榷。針對以上現行法制與民用航空法部分條文修正草案之缺憾，謹研析結論，簡要說明如下：

- 一、修正警察任務規定，明確警察任務範圍，參考上開德國聯邦及各邦模範草案第1條第2項、第1a條，增訂警察補充性原則之規定。
- 二、貫徹警察補充性原則，限定警察執行協助之要件，釐清警察機關之執行協助立場，宜參考上開德國聯邦及各邦模範草案第25條至第27條規定，及將修正前之警察法施行細則第2條第2項之規定予以回復，提升為法律位階。
- 三、參考上開德國聯邦及各邦模範草案第8條規定，修正警察職權行使法第28條，避免被誤解為警察補充性原則之規範。
- 四、參考日本航空法對遙控無人機之規制手

註96：如能否判斷是否飛越400呎高度、無人機操作人有無遵守遙控制無人機操作之管理規則、是否會造成與其他航空器發生碰撞而影響飛航安全管制等專業判斷，並涉及飛航安全管制之一體性，如逕交由警察機關取締，其行政實效堪慮。

法，整建確保行政實效性之規制。

前述日本航空法針對遙控無人機之規範對象、飛行禁止空域、飛行方法，與其他具有影響航空器飛航安全之虞之遙控模型機之規制，展開許可制或報備制等規制手段〔前揭該國航空法第九章無人航空機（第132條至第132條之3參照）〕，對於規制違反者，施以罰則之處罰，以確保行政實效性等行政手法，實堪供我國修法參考。

五、遙控無人機飛入「禁航區、限航區」、「航空站或飛行場周邊」以外距地表高度不逾400呎區域之取締，不應交由地方政府或其所屬警察機關管制取締，而應由民航局負責執行。並以該局就該無人機所惹起之危害無法或不能即時制止或排除者為限，始由警察提供執行協助。

遙控無人機之規制應首重空域之飛航安全，並兼及人口密集、重要設施區域之安全。有鑑於無人機飛行之跨區域性，與基於航空空域管制之全國一致性與專業性，及警察補充性原則之考量，自當由中央的民用航空主管機關統一採管制作為，不宜逕交由地方政府或由其所屬警察機關從維護公安秩序之立場，展開規制取締作為，否則即背離脫警察化之法治國家趨勢。在遙控無人機規制之行政實務上，縱為發揮行政一體與確保行政實效性之機能，警察對其他行政機關任務之完成，前述日本警察官之出向制度，如在其他行政機關增設警察官之職級與員額，透過人事交流體制，以強化主管機關之行政處置與犯罪偵查作為等，亦堪供我國參考。（完）