

國家緊急權 之歷史經驗

黃俊杰 著

傳文文化

0102946

D927.58

7

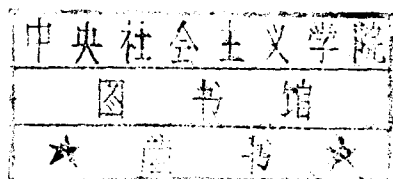
DT161/26

國家緊急權 之歷史經驗

黃俊杰 著



201029467



傳文文化

國家緊急權之歷史經驗／黃俊杰著．——1版．
——臺北市：傳文文化，1997〔民86〕
面：公分

ISBN 957-764-033-8（平裝）

1. 國家緊急權

581.17

86013809

國家緊急權之歷史經驗

作 者／黃俊杰
出 版／傳文文化事業有限公司
地 址／台北市建國南路一段三七巷五號十一樓
電 話／02-7053722
傳 真／02-3255441
發 記 證／局版台業字第5843號
電腦排版／健呈電腦排版公司
製 版／宏晟美術企業有限公司
印 刷／巨騰印刷有限公司
裝 訂／王漢企業社
總 經 銷／聯經出版事業公司
訂書專線／02-6418661
郵 撥／17816542 黃俊杰
出版日期／1997年9月1版第1次印刷
定 價／200元 80元

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤請寄回總經銷調換

作者簡介

黃俊杰

台灣省台南縣人

台灣大學法學博士

司法官特考與律師高考等國家考試及格

中原大學財經法律系暨財經法律研究所副教授

序

德國威瑪憲法時代與我國動員戡亂時期，均有長達數十年行使國家緊急權之歷史經驗，而重大影響兩國之憲政發展。歸納此時期兩國關於國家緊急權之憲法規範設計，均屬概括條款及執行時刻之立法模式，且立法機關與司法機關對於國家緊急措施似欠缺監督能力，造成實際上無法有效管制國家緊急權之運作。因此，德國基本法修正國家緊急權之規範取向，而以列舉規定取代概括條款、以立法時刻取代執行時刻與維持立法機關及司法機關之監督能力。然而，目前我國增修條文關於國家緊急權之憲法規範，仍主要係承繼臨時條款之制度設計，故有必要學習德國基本法規範取向之價值取捨，以避免國家緊急權之恣意濫用。

本書得以順利完成，應特別感謝翁岳生教授之指導，恩師嚴謹之教誨與真誠之關懷，是策勵筆者努力向學之泉源。其次，要感謝李鴻禧教授之鼓勵，專心於憲法之學術研究與教學，以人權保障作為憲法之基本價值。

對於國家緊急權之研究，本書僅是一個開端，期待能持續深入分析，對建構明確周延之緊急憲法，提供具體可行之規範設計。惟筆者學識經驗均有限，立論缺失之處，敬請學者專家惠賜卓見。

黃俊杰謹識於一九九七年教師節前夕

目次

第一章 導論	7
一、國家緊急權之概念	7
二、威瑪憲法時代國家緊急權之回顧與省思	8
三、動員戡亂時期對我國憲法之影響	9
四、研究範圍	11
[註解]	
第二章 威瑪憲法時代之國家緊急權條款	21
壹、威瑪憲法時代之劃分	21
貳、威瑪共和時代	22
一、威瑪憲法第 48 條之規定	22
二、第 48 條第 2 項之分析	25
三、國家緊急權之運用	44
四、國家緊急權運用之監督	49
參、國家社會主義時代	53
一、威瑪共和時代之毀滅	54
二、國家社會主義時代之產生	57
三、國家社會主義憲法	58
四、國家社會主義憲法之運用	64
[註解]	

第三章 國家社會主義時代與動員戡亂時期之比較·····	87
壹、國家緊急權之憲法規範·····	87
貳、憲法規範之比較分析·····	89
一、要件·····	89
二、法律效果·····	91
三、主體·····	92
四、程序·····	94
參、監督功能之檢討·····	96
一、國會監督·····	96
二、法院監督·····	102
[註解]	
第四章 國家緊急權制度設計之檢討·····	119
壹、制度設計之核心問題·····	119
一、概括條款之立法·····	119
二、執行時刻之危險·····	124
三、監督能力之欠缺·····	128
貳、規範取向之價值取捨·····	130
一、以列舉規定取代概括條款·····	131
二、以立法時刻取代執行時刻·····	133
三、監督能力之維持·····	136
[註解]	
第五章 結論·····	155

[註解]

參考文獻·····	161
一、中文文獻·····	161
二、德文文獻·····	165

作者簡介

第一章 導論

一、國家緊急權之概念

國家緊急權，係國家緊急狀態發生，而平時憲法不足以排除危機，為維護國家存在並儘速回復一般憲法秩序，依合憲程序採取防衛性國家緊急措施之權（註1）。從德國威瑪憲法經驗觀察似可得知，國家緊急權之憲法規範，若係採取概括條款及執行時刻之立法模式，將因監督困難而導致有濫用權力造成獨裁之危險，故基本法之制憲者與修憲者，已改以立法時刻且逐漸明確列舉規定國家緊急權之行使（註2），此種國家緊急權憲法規範取向之轉變，應值得作為我國修憲或制憲時之重要參考。

我國過去因久處動員戡亂時期，深深地影響憲法之發展，在終止動員戡亂時期廢止動員戡亂時期臨時條款（以下簡稱「臨時條款」）後，此時更應檢討以往實際憲政經

驗，研擬明確周延之國家緊急權條款。事先在憲法上建構國家緊急狀態之因應措施，使人民得預見國家緊急權如何行使，應屬法治國家之基本要求，且緊急憲法並不會損及合憲秩序，蓋重建及維持合憲秩序，亦為憲法規範國家緊急權之重要目的（註3）。

二、威瑪憲法時代之回顧與省思

威瑪共和時代原是聯邦制之民主國家，而到了國家社會主義時代（或稱「納粹時代」）卻變成中央集權制之獨裁國家。雖然，國家社會主義憲法亦導源於威瑪憲法以求其合法性，惟實際上在國家社會主義時代，威瑪憲法則僅具形式上存在之意義（註4）。

威瑪憲法以第48條為主架構其緊急憲法，但因其為概括條款且無明確界限與監督，最後導致權力濫用逾越憲法範圍。此外，其成為國家社會主義憲法之授權依據而產生許多法令，在國家社會主義時代卻恣意運用這些法令（國家社會主義憲法），人民之基本權利受到更大限制，可謂長期生活在緊急狀態中，即為適用緊急憲法之時代，而所根據者卻僅是希特勒（Adolf Hitler）領袖之意志而已，對於這般專制獨裁之時代，則更遑論監督。

威瑪憲法第48條（第2項），不論係對於威瑪共和時代或國家社會主義時代（參為「保護人民與國家帝國總統之命令」之前言）均有其重要性，卻有如下缺點須加以

改善：例如，其關於國家緊急狀態之種類、要件、法律效果等，未加以嚴格區分，而均同一適用且超越其範圍。此外，發動國家緊急權之主體，竟僅限帝國總統或希特勒等，而國會未主動參與且監督不力甚至無能力，法院監督亦同……等。這些缺點，無寧因其係概括條款所導致，故建構明確周延無漏洞之緊急憲法實有必要（註5）。事實上，威瑪憲法中關於國家緊急權行使之經驗，對基本法中緊急憲法之制定與修正均有重大影響。

應特別強調的是，國家緊急權行使之限制，為極其重要之憲法問題，而威瑪憲法之制憲者，卻並未善盡其周延詳細規範之職責，竟將其「細節」在第48條第5項授權由法律規定之，但帝國眾議院卻始終沒有完成立法（註6）。歸結言之，規範國家緊急權之工作，係制憲者與修憲者所責無旁貸之憲法任務，故若係以概括條款之立法模式草率入憲，終將無法避免行使者之恣意，這是應引以為鑑的。

三、動員戡亂時期對我國憲法之影響

自民國建立後，中華民國憲法於民國35年12月25日3讀完畢，民國36年1月1日公布，同年12月25日施行。其後不及1年，國民政府於民國37年5月10日公布施行臨時條款（註7），而民國43年3月11日第1屆國民大會第2次會議第7次大會決議繼續有效（註8）。

此後，臨時條款共歷經民國 49 年 3 月 11 日（註 9）、55 年 2 月 12 日（註 10）、55 年 3 月 22 日（註 11）及 61 年 3 月 23 日（註 12）等 4 次修正，其適用期間至民國 80 年 4 月 30 日止。並於民國 80 年 5 月 1 日，由總統公布施行中華民國憲法增修條文。

茲不論臨時條款是否為憲法？或者為何種之憲法？但由國內以往之憲法教科書，亦將其列為其中一章討論或介紹似可得知，臨時條款之適用期間，曾經影響我國憲法之生命甚鉅。此外，由其內容觀之，諸多涉及在國家緊急狀態中國家緊急權之行使，事實上均影響國家權力之運作及人民之基本權利（例如，改選「全部」中央民意代表）（註 13）。此種情形，似直至「動員戡亂時期」終止始有改善。

「動員戡亂時期」之文義，從國家緊急權之觀點，似指國家正處國家緊急狀態中，而不同於平時狀態。「動員戡亂時期臨時條款」，則似指在國家緊急狀態中，有關國家緊急權暫時（有期限）行使之規定。而「動員戡亂時期終止」，似指正式宣告國家緊急狀態不存在（因其前提要件已不具備），不得繼續行使國家緊急權，而須立即回復平時狀態（註 14）。但是，國家緊急狀態若再發生，且符合憲法明文規定之要件，則仍得依憲法（增修條文）行使國家緊急權。

然而，目前我國憲法是否已設計明確周延且無漏洞之國家緊急權規範，以便於國家緊急狀態發生時，在必要情

形下妥適行使國家緊急權，以期維護國家安全並避免濫用權力致侵犯基本權利且可儘速回復平時狀態，似頗值懷疑。若由臨時條款之適用期間觀之，我國以往之憲法發展，可謂係在國家緊急狀態中渡過漫長時期，此是從事國家緊急權重新建構之重要憲政經驗。

四、研究範圍

本書共分成五章，內容簡述如下：

第一章 導論 首先，分析法治國家中國家緊急權之基本概念；其次，回顧與省思威瑪憲法時代國家緊急權之經驗；再者，針對動員戡亂時期對我國憲法之影響，提出我國憲法國家緊急權規範設計之問題；最後，簡介本書之研究範圍。

第二章 威瑪憲法時代之國家緊急權條款 本章係分析德國在威瑪憲法時代之國家緊急權條款，主要係以威瑪憲法第 48 條第 2 項為對象。然而，此時期之帝國總統濫用其國家緊急權，逾越憲法之界限，卻無妥善監督，而讓希特勒有機會藉此途徑頒布違憲法令形成國家社會主義憲法，致威瑪憲法名存實亡。因此，有必要分析此段國家緊急權濫用之憲法史經驗，作為我國重新建構國家緊急權憲法規範之借鏡。

第三章 國家社會主義時代與動員戡亂時期之比較 中德兩國過去均有一段相當長久行使國家緊急權之經驗，

特別係在國家社會主義時代與動員戡亂時期，兩者之規範設計及其實例有加以比較檢討之必要（註15）。此外，在第2次大戰結束後，德國在基本法中逐漸修正國家緊急權之憲法規範取向，以明確列舉規定取代威瑪憲法時代之概括條款。相反地，我國在廢止臨時條款之後，增修條文國家緊急權之憲法規範，仍屬概括條款之立法模式（註16），未來如何避免恣意濫用，似尚待制憲者或修憲者之謹慎思考。

第四章 國家緊急權制度設計之檢討 本章分成二部分，首先，省思過去中德兩國憲法規範國家緊急權制度設計之核心問題，包括概括條款之立法、執行時刻之危險與監督能力之欠缺等；其次，針對前述問題尋找解決途徑，而分析目前德國基本法國家緊急權憲法規範取向之價值取捨，包括以列舉規定取代概括條款、以立法時刻取代執行時刻與監督能力之維持等。

第五章 結論 綜上分析，針對我國國家緊急權之憲法規範取向，提出建言，作為結論。

註解

- （註1）黃俊杰，憲法規範國家緊急權之研究--以德國法制經驗為借鏡，台大法學博士論文，1994，第1頁；李鴻禧譯（蘆部信喜著），憲法，1995，第333頁指出：「在戰爭、內亂、恐慌及大規模的自然災害等，

無法以平時的統治機構去因應的非常狀態中，為維持國家生存，由國家權力暫時停止立憲的憲法秩序，採取非常措施的權限，就叫做國家緊急權。……是憲法保障的一種形態，……也具有破壞立憲主義的極大危險性，……但在日本則無國家緊急權之規定。」

- (註2) Michael Krenzler, *An den Grenzen der Notstandsverfassung*, 1974, S.74, S.104f.; Friedrich Schaefer, *Die Notstandsgesetze—Vorsorge fuer den Menschen und den demokratischen Rechtsstaat*, 1966, S.11f.。
- (註3) 黃俊杰，我國憲法國家緊急權條款之研究，*中原財經法學*，第3期，第207頁。
- (註4) Peter Badura, *Staatsrecht*, 1986, S.29。
- (註5) Werner Gross, *Die Entwicklung des oeffentlichen Rechts: Berachtung*, DVBl, 1954, S.770 指出，比威瑪憲法第48條為較詳細之規定，應該並非不可能的；Eric Waldman, *Notstand und Demokratie*, 1968, S.44 要求，限制基本權利與特別授權之範圍，必須明確地加以規定。
- (註6) 黃俊杰，德國威瑪憲法時代國家緊急權條款之研究，*台大法學論叢*，第25卷，第2期，第186頁以下。
- (註7) 國民政府於民國37年5月10日公布施行臨時條款，規定如下：「茲依照憲法第174條第1款程序，制定動員戡亂時期臨時條款：（第1項）總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政