

復興崗學報

民 101 年 12 月，102 期，49-64

# 我國國家緊急權法制化問題之探討——以緊急命令權為例

陳青田

稻江管理學院助理教授

## 摘 要

國家緊急權是民主憲政國家為鞏固國權並保障民權，於緊急狀態發生時所採取的應變制度。因此，對於法治國而言，其權力行使，僅能於危機發生時，一旦危機消失，其權力亦須立即終止。

過去台灣長期戒嚴，隨著民主化過程，台灣從威權時期邁進民主憲政，卻也發生多起的天然災害、及經濟危機，以現有的法律，似乎無法收到立竿見影之效。

因此，本文是從過去國家緊急權實施的缺失，闡明憲法緊急權應有的規範設計，並希望我國能早日完成緊急權法制化，使政府發揮最高效率，處理危機，並保障回歸民主，維護人權。

**關鍵詞：**國家緊急權、緊急憲法、緊急立法、災害防救、法治國原則

# **The Implementation of "State's Emergency Power" and the Design of Rules of Law: The Example Emergency Power**

Chin-Tian Chen

Assistant professor, Dept. of Financial & Economic Law. Toko University

## **Abstract**

State's emergency power is a responding system adopted by a democratic constitutional state in emergency to consolidate sovereignty and guarantee civil rights. Thus, to a country ruled by laws, the power can only be exercised in emergency. Once the crisis ends, the power is terminated immediately.

Taiwan has enforced martial law for a long time. With the process of democratization, Taiwan has transformed from the authoritarian period to democratic constitutionalism. However, the existing laws seem to be unable to receive immediate effect on the occurrence of many natural disasters, counter-terrorism and economic crisis.

Therefore, this text clarifies the specification and design that constitutional emergency power should have from the deficiency in the implementation of state's emergency power in previous time, and hope to realize the legalization of emergency power in Taiwan as soon as possible, so that the government can exert maximum efficiency, handle crisis, guarantee the return of democracy and protect human rights.

**Keywords : National emergency powers, emergency constitution, emergency legislation, disaster assistance, rule of law**

## 壹、前言

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，依合憲程序採取緊急措施之權。(李鴻禧，1995)從德國威瑪憲法經驗，國家緊急權之憲法規範，若是採取概括條款及執行的立法模式，將因監督困難而導致獨裁之可能。避免國家緊急權的濫用或過度擴張，以致危害人民權益，各國均制定法律，以規範緊急命令或處分之施行及適用。

依我國憲法第 43 條之規定，國家遇有天然災害、瘟疫，或國家財政、經濟上有重大變故，須為緊急處分時，總統在立法院休會期間，得經行政院會議決議，依緊急命令法，發布緊急命令。該項規定將緊急命令發布限定於立法院休會期間，與一般國家立法例顯有不同。1999 年憲法增修條文第 2 條第 3 項對緊急命令另作規定，將原憲法第 43 條規定凍結，但增修條文卻未提及緊急命令法，其制定自無依據。但查憲法增修條文第 2 條第 3 項規定，主要是在規範緊急命令發布及追認程序，條文中雖然沒有規定緊急命令法一詞，難謂立法院不得依憲法授予之立法權制定緊急命令法，以做為緊急命令之規範。國會依憲法授予之立法權制定緊急命令法，事先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，這本是法治國家基本要求，亦是憲法規範國家緊急權之重要目的。(黃俊杰，2001:3)

但部分學者認為，制定緊急命令法為「高度立法難度，卻又不符實際」之構想，蓋緊急命令法雖可規範緊急命令行使之內容，卻不足因應緊急狀態錯綜複雜之情況。惟就憲政法理考量，緊急命令係行政權先於立法權，而非行政權高於立法權。換言之，緊急命令固授予行政權得先行暫時性之權宜處分，然縱使緊急狀況至為複雜，其處分內容，亦應受到憲法法治國原則的拘束(張劍寒，1960)；且緊急命令能否適應錯綜複雜之緊急狀態，關鍵應不在緊急命令法之有無，而在緊急命令內容及政府處置能力之良窳。先進國家有鑑於此，均制定緊急命令法等類似法律，以資因應。

以美國為例，1976 年國家緊急法(National Emergencies Act)制定前，總統發布之緊急命令幾乎無所限制，美國參議院乃於 1973 年發出不平之鳴，除了指控四個緊急命令長達四十年尚未廢止外，並批評緊急命令影響人民權益至鉅，背離正常憲政程序。為導正緊急命令濫用之現象，國家緊急法遂明定既有緊急命令之廢止日期，並規定爾後緊急命令之內容、期限、追認及廢止程序。(沈富雄，緊急命令法草案，1999)

緊急命令法既有制定之必要，但其內容至少應包括緊急命令之內容、施行期限、

授權程度、廢止程序及國會監督等事項，如此，憲政體系才能回應救急需要，發揮資源最高效率，同時保障回歸民主的可能。(丘宏達、法治斌、蘇永欽，1990年)。

因此，本文是從檢討過去緊急命令之實施，進一步說明憲法緊急權應有的規範，並希望能早日完成緊急命令法之立法。

## 貳、國家緊急權之法理基礎

國家緊急權意指「民主憲政國家，為保持其國家生存並維護現存立憲秩序，於緊急狀態發生時所採取的應變制度」。其權力行使，僅能於危機發生時，方顯意義。其制度的精神，在於確保國家及人民生存，一旦危機消失，其權力亦須立即終止。因此，各國憲法多賦予政府「緊急權力」(Emergency Power)，暫時容許稱為「憲政獨裁」(Constitutional Dictatorship)的權力運作方式，<sup>1</sup>期藉由事權集中方式，安然渡過危機。然國家面臨的危機是錯縱複雜，包括外國武力攻擊、內亂、暴動、恐怖攻擊、經濟恐慌，甚至異常氣候所造成的重大天然災害等，國家處理上述危機，所採取的應變措施，在法律位階及類型上，也不相同。因此，一旦國家猝然面臨各項危機，如何掌握時機、落實立法、緊急管理，防止權限遭到濫用與誤用，並有秩序、依程序去面對，即是立憲國家面臨危機發生時的第一要務。

當國家面臨危機，如何有效規範緊急權的運作，確保政府不致偏離憲政民主的規範。大法官陳新民認為：當國家處於「內憂外患的動盪時局」，行使「緊急避難的時刻」(不外乎 1.戰爭 2.內亂 3.天災)，此時，國家所侵害的對象，卻是向來效忠國家、按時納稅，且此時正有賴國家防衛的人民。陳新民進一步認為；國家為生存所需，得對人民權利作適當地限制，但是，動用此種會對人權造成莫大侵害的整體緊急法制，有無達到絕對必要的程度，而符合所謂的憲法層次比例原則的要求，有深入探求的必要。(陳新民，1999)。據此，為避免政府或領導人，利用猝然的危機，肆無忌憚的使用國家緊急權或戒嚴，將此權淪為個人或政黨專制獨裁的工具，最後造成法治國家的崩解與淪喪。

因此，學界與政界對於法治國原則與國家緊急權二者間的意見紛歧，究竟國家

---

<sup>1</sup> 憲政獨裁 (Constitutional Dictatorship)，是民主國家在戰亂或財經重大變故等危機時期，運用緊急權力，以保障憲法，終止危機，恢復憲政秩序之制度。憲政獨裁是臨時性的、權宜性的、消極性的，及回復性的緊急應變措施，其存在基於危機，其手段是壓制危機，其目的在消滅危機，一旦危機消失，而獨裁即隨之終止。準此以觀，憲政獨裁既非專制政治，亦非極權政治，是民主的國家，在戰亂時期，不得行使的憲政獨裁。也可以說，憲政獨裁是民主國家戰亂時救亡圖存，撥亂反治的工具。

因應危機的權限為何？可否排除權力分立？還是仍強調緊急應變的最高上限為「緊急法制」，是否應受到法治國原則的拘束？雙方爭議不休，這也就格外具有研究意義。前捷克總統哈維爾（Vaclav Havel）曾說：「人權必須重於主權」，換言之，他主張人民基本權利優先於主權的鞏固。過去政府為確保國家安全，常動用緊急權，而損害人民的基本權，在民主憲政國家，常為避免政府藉國家安全之名，行專制之實。因此，在憲法中規範「權力分立」、「有限政府」、「法治原則」。

李鴻禧教授表示：「在憲政史的演進方面，呈現英國（光榮革命）→法國（大革命）→美國（獨立戰爭）的演進過程，而作合乎民主憲政精神的展開，且逐漸成為全球性之主流思潮」（黃俊杰，1994）。美國學者斐南教授認為（S. E. Finer, 1985）：民主憲政精神的展開，常在新興國家脫離殖民統治，建立獨立自主國家之後，整體國力普遍貧窮，國家政局不安。值時，掌控軍事權力之軍人，常為消弭動盪，向執政的文人政府發動軍事政變，取得政權，建立軍事統治的合理性。尤其，執政者為永續執政，乃以國家陷入國家緊急狀態為名，防止國家社會安全及秩序受到政治性危害，社會性腐敗或經濟性崩潰為由，發動國家緊急權，或將憲法凍結或者重行制定新憲法，建立軍事戒嚴及獨裁威權體制。然而，軍事政權或戒嚴只能暫時平定國家動盪時期的政治、社會與經濟的秩序，卻難於提供國家社會日後發展進步。自 1989 年起第三波民主化國家憲政改革的發展經驗，由憲法規範下的緊急權，才能確信人權受憲政主義的保障。

其實，各個國家面臨嚴重的自然災害、戰爭、或猝然的危機（例如 911 事件），而發動國家緊急權，也必須在必要的情況下進行。一方面要防止過於輕率地宣布緊急狀態，從而執政當局片面過早地對人民基本權利進行限制，甚至有意濫用總統國政大權，破壞或紊亂現存的憲政秩序。但另一方面，也要選擇符合比例原則的緊急作為，及時消除障礙（蔡宗珍，2008）。

但有些學者認為：國家緊急權力的主要特徵之一在於；它屬於行政機關的自由裁量權，不受到憲法規範的約束（David Bonner, 1985）。多數學者認為，緊急權的行使，必須符合法治與正義。例如西德基本法第一條第一項規定：「所有國家權力必須尊重及維護人類尊嚴」；第三項：「基本人權條款可視同現行法來拘束所有國家權力」，據此可知，基本法主張的是法律並非拘束國家權力唯一來源，而是淵自於自然法（人性尊嚴與正義）等高位階的法，乃是超法律的法，而成為法治國的最高原則。

基本法第 93 條及 100 條賦予聯邦憲法法院職司憲法（違憲）審查，更強化了國家法治的功能，使得戰後德國法治國觀念可以落實到憲法層次。再則，基本法第 20 條第 3 項規定：立法權應受憲法之限制，行政權與司法權應受立法權與法律之限制；第 4 項規定：凡德國國民皆有權利反抗企圖推翻此憲政秩序者，如除

此反抗外別無其他救濟辦法。基本法第 28 條第 1 項規定：各邦憲法秩序須符合本基本法所定法治為基礎之共和、民主、社會國家之原則。而我國憲法繼受德國，在憲法中賦予司法院職司憲法（違憲）審查，並規範要以國會立法方式，確保人民依法向國家主張不侵害、給付、參與的權利。

## 參、我國實施緊急權制度之類型

國家遭遇危機，面臨緊急狀態，為克服危險，恢復正常狀態的必要，必須暫時為某種程度的變更。我國為了因應緊急狀態，曾採取的緊急權制度，有下列三種：1.戒嚴法制 2.授權法制 3.緊急命令制。

### 一、戒嚴法制

戒嚴法制，首先出現於法國，其立法理念可溯於英王喬治一世時代（1715 年）暴動法，根據該法規定，「凡聚集 12 人以上擾亂社會秩序，經治安法官下令解散，經過 1 小時，仍不解散者，得逮捕時之」，法國在 1849 年仿英國「暴動法」制定戒嚴法，成為爾後戒嚴法制的典範，我國於 1934 年參考法國戒嚴法，制定戒嚴法，行憲後，將國家緊急權力，於憲法第 39 條及第 43 條明文規定兼採戒嚴及緊急命令制度。茲就其我國實施戒嚴背景及法制略述如下：

1948 年 12 月 10 日，由於國共內戰方殷，政府依據戒嚴法（戒嚴法第 1 條）宣布全國戒嚴，史稱第一次全國戒嚴令。1949 年 5 月 20 日，宣佈台灣省全境戒嚴。《台灣戒嚴令》頒布後，1949 年 7 月 7 日，代總統李宗仁發佈了第二次全國戒嚴令。1949 年 12 月國民政府遷台，兩岸進入長期對峙狀態，此戒嚴令成為政府在台統治的重要法律。

1980 年代中期開始，台灣民眾開始要求解嚴，1987 年 5 月 19 日民進黨於台北市中山堂舉行的 519 綠色行動，要求政府全面解嚴。同年 7 月 14 日，總統蔣經國頒布總統令，宣告自同年 7 月 15 日凌晨零時起解除在台灣本島、澎湖與其它附屬島嶼實施的戒嚴令。

### 二、戡亂法制

我國曾參考德國威瑪憲法中緊急權的制度設計，於 1947 年公布，憲法第 43 條：國家遇有天然災害，癘疫或國家財政經濟上有重大變故，須為緊急處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議決議，依緊急命令法，發布緊急命令，

為必要之處置，但須於發布後一個月內，提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

但政府卻另依據第一屆國民大會所制定之「動員戡亂時期臨時條款」規定，於1948年5月10日制定動員戡亂時期臨時條款，其中第1條規定：總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第39條或43條所規定程序之限制，前項緊急處分，立法院得依憲法第57條第2款規定之程序，變更或廢止之。據此對照當時背景可知，國民大會增訂「臨時條款」的目的，即是政府企圖以臨時條款更高的法位階，使得國家緊急權力更加集中，而故意迴避憲法第39條的限制，1.依法宣布戒嚴；2.經立法院之通過或追認，使政府不必依戒嚴法宣告之程序，亦不需要先提交立法院通過而為之，其程序只須總統「經行政院會議決議，為緊急處分」。換言之，立法院對政府之緊急處分，只能依憲法第57條第2款規定之程序，變更或廢止之。而此種不依戒嚴法而依臨時條款所為之戒嚴宣告，與1948年12月10日之全國戒嚴令同出一轍。

### 三、緊急命令法制

緊急命令法制，乃歐洲君主制之遺緒，本為君主欽定憲法，認為議會權力以君主所讓與者為限。1871年德國帝國憲法，即明白承認君主在國會休會期間，有緊急命令權。1919年威瑪憲法第48條亦承認之。學者G. Jellinek及Otto Mayer認為元首擁有緊急命令權，有如個人之正當防衛權，乃國家之自衛權。二戰後，西德基本法取消緊急命令制度，刪除戒嚴之規定。總統不兼三軍統帥，自不能以軍令權宣布戒嚴，國會也無戰爭權，不能本於戰爭權之必要屬性，發布戒嚴令。其目的是避免納粹軍國思想再起，於是基本法限縮了國家緊急權力，1968年6月24日，基本法修訂第115條第6項增設「在國際情況下，如情勢需要，聯邦政府可採取下列措施：（1）派遣聯邦邊疆衛戍部隊至任何聯邦區域；（2）除對聯邦行政機關外，並得對各邦政府發布命令；如認為情況緊急，可對各邦行政機關發布命令。此項權力，並可轉授各邦政府中由聯邦政府所指定之閣員」。

我國政府體制與西德不同，1946所制定之憲法是將國家緊急命令權賦予總統，目的在使總統為因應現有法制之不備，得以在國家發生緊急難時，立即採取緊急的必要處置，使社會秩序恢復到平時狀態。

法理方面，林紀東認為，緊急命令係國家非常時期，由國家元首公布，其效力超過法律，甚且可以停止憲法若干條款效力之命令（林紀東，1976）。李宗惠認為，既然國家陷入緊急情況，在一段相當短的期間內，凍結憲法部分條文之適

用，在法理絕非不可通，只是多久期限內，又那些條文絕對不可凍結，應有限制（李宗惠，2009）。李建良主張，緊急命令當然也不能毫無限制，故緊急命令的內容，仍應受到憲法上比例原則或平等原則的拘束（李建良，2000），特別是不得全面停止人民基本權利的行使。

就目的而言，緊急命令是為因應國家非常時期的不得已措施，它必須是暫時性的替代法律，或變更法律之命令<sup>2</sup>，其法的位階，不能替代憲法的最高性，但不幸的是，政府自立憲以來，計發布十次緊急命令，無一是依據緊急命令法，尤其，立法院至今還尚未通過緊急命令法。<sup>3</sup>

## 肆、我國緊急權法制化的問題

我國緊急命令權是賦予總統憲法職責，涉及到國家緊急法制如何建構的問題（陳淑芳，2004）。原憲法第 43 條規定，國家遇有天然災害，癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命後一個月內，提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。但我國緊急命令法從未制定，因之，總統無法依據該法以發布緊急命令。以往，在非常時期有動員戡亂時期臨時條款所定之緊急處分權，作為總統應變之權力。

解嚴後，依憲法增修條款第 2 條第 3 項：總統避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要處置，不受憲法第 43 條之限制。但須於發布命令後 10 日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。所謂不受憲法第 43 條限制，係指不必再依緊急命令法，且不限於須在立法院休會期間，即可宣布緊急命令（李宗惠，2009）。但黃俊杰等學者認為，總統之行使緊急命令權既須先經行政院會決議，立法院亦不予同意，故總統之此一職權，仍有限制（黃俊杰，1997）。立法院不同意時，只發生該緊急命令將來失效而已，並非溯及自始無效。

條文規定：得經行政院會議之決議發布緊急命令，行政院會議可否不予同

---

<sup>2</sup> 司法院大法官釋字第 543 號解釋文「憲法增修條文第二條第三項規定：『總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。』由此可知，緊急命令係總統為應付緊急危難或重大變故，直接依憲法授權所發布，具有暫時替代或變更法律效力之命令」。

<sup>3</sup> 我國自行憲後，總統在國家遭逢變故時，曾發布十次緊急命令，其中九次是依據動員戡亂臨時條款發布，另一次是李前總統為因應 921 大地震，於 1999 年 9 月 25 日依據憲法發布之緊急命令。



意？又總統發布緊急命令，如果已經行政院會議之決議通過，是否仍須行政院長副署？林紀東認為，行政院會議是一種程序上條件，非實質條件（林紀東，1982）。李宗惠認為，不論是憲法原設計的修正內閣制或現行的雙首長制，總統權力皆應受控制，行政院會議只是一種程序上條件的見解，容有商榷的空間，尤其憲法第53條行政院為國家最高行政機關的規定未被凍結，縱使總統對行政院院長可以逕行任免，行政院成員法律上仍非單純總統的幕僚，故行政院會議之議決應認為係屬總統發布的實質要件（李宗惠，2009）。

再者，緊急命令是否經行政院院長副署，如果已經行政院會議通過，行政院無理由不予副署，但憲法增修條文第2條第2項僅規定，總統發布行政院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署。依此可知，總統發布緊急命令，須經行政院院長副署。

緊急命令係為緊急情況而設，若無法及時處理緊急情況，將使災害擴大，而造成嚴重損害，故憲法賦予總統在危機時間內可凍結特定法律的適用，但亦恐總統藉機擴權，因此緊急命令應受國會監督，且明訂失效之期間，但是否有再授權為補充規定的必要呢？

釋字第543號解釋：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」由此可知，緊急命令係總統為應付緊急危難或重大變故，直接依憲法授權所發布，具有暫時替代或變更法律效力之命令，其內容應力求周延，以不得再授權為補充規定即可逕予執行為原則。若因事起倉促，一時之間不能就相關細節性、技術性事項鉅細靡遺悉加規範，而有待執行機關以命令補充，方能有效達成緊急命令之目的者，則應於緊急命令中明文規定其意旨，於立法院完成追認程序後，再行發布。此種補充規定應依行政命令之審查程序送交立法院審查，以符憲政秩序。又補充規定應隨緊急命令有效期限屆滿而失其效力，乃屬當然。

但董翔飛大法官提出不同的意見認為，國家遭遇天然災害、瘟疫、饑荒、戰爭或國家財政經濟上等重大變故，既有之憲政體制已不足以有效因應，臨時經由立法途徑制定新法又恐緩不濟急，為儘速排除國家類此之緊急危難，多數國家憲法莫不創設緊急權制度，授權國家元首或最高行政機關，衡酌緊急情勢，依循一定程序規範，發布緊急命令，以其暫時代替法律，採取急速而必要之處置。

民國八十八年九月二十一日台灣地區發生強烈地震，總統為因應此天然災害，於同年九月二十五日依據憲法增修條文第二條第三項規定程序，發布緊急命令為必要處置，行政院執行該項緊急命令，認為有另訂行政命令以為補充規定之

必要，依前揭憲政經驗，自應仍由總統針對前緊急命令應行補充事項，再行發布緊急命令送立法院追認，以尊重最高民意機關之監督，始符憲政體制。多數意見所通過之解釋文及解釋理由書無視憲政史上累積之「以後緊急命令補充前緊急命令」之先例，亦不採「受委任者不得再委任」之法理。

本文贊同董翔飛大法官之論述，緊急命令應不得再授權為補充規定，較符憲法比例原則，但在學者許宗力、顏厥安、李建良等人，比較贊同釋字第 543 號解之觀點（許宗力，2001）。

緊急命令的內容，可否牴觸憲法或凍結憲法部分條文的適用？學者眾說紛云，李宗惠（2009）認為，既然國家陷入緊急情況，在一段相當短的期間內，凍結憲法部分條文之適用，在法理絕非不可通，只是多久期限內，又那些條文絕對不可凍結，應有限制。就此應類推適用修憲界限的實質內容上的限制，例如不可將共和國改為君主國，民主選舉雖可延期，但不可以廢棄，基本權利雖可限制，但不可不定期限全面凍結，必要時尚須有補償機制，則緊急命令凍結憲法部分條文，應非所禁。李建良也認為，緊急命令當然也不能毫無限制，故緊急命令的內容，仍應受到憲法上比例原則或平等原則的拘束。特別是不得全面停止人民基本權利的行使（李建良，2000）。不過，基於救災的需要，個人權利與公共利益的權衡上，應可做較有利於公共利益的選擇。

因此，本文認為，國家緊急權是屬法治國家中國家權力之一，應以憲法為行使職權之界限。沒有國家緊急權可以存在於憲法之外，且國家理性也不得獨立於憲法之外，憲法是國家唯一且僅有的理性，也就是沒有任何國家機關之決定權可以背離憲法。綜觀，法治國家中國家緊急權之憲法規範設計，係應以立法時刻，明確列舉規定與維護立法及司法在國家緊急狀態期間之監督能力，為其核心要素。不過，我國在制定憲法增修條文之國家緊急權時，依然採取執行時刻、概括條款且監督困難之制度設計。如此之憲法規範，尚難稱為法治國家之國家緊急權。因此，國會仍可依據憲法法律保留原則，訂定緊急命令法，在國家緊急狀態，作為緊急措施之法律依據，以防止行政權，假藉緊急狀態恣意行使，而不受控制。（Heinrich Oberreuter，1978）

## 伍、緊急權法制化之延宕

德國基本法於制定之初並未廣泛規定緊急狀態法，而只是就國家內部的緊急狀況略有提及。這主要與德國戰後對威瑪憲法緊急狀態法制的反動有關，但更根本的原因，在於緊急狀況的權限是屬於戰後四強所保留者，而非屬於德國。第一

次較大幅度的改革在1956年，當時制定了一系列之個別緊急狀態法律，亦即其係就各類緊急狀態時之各種特殊情形加以規定，從而仍欠缺一個完整的憲法架構。1968年第十七次修正基本法時，新的緊急狀態法制的核心部分始被帶入，其主要內容包括：

1.國防緊急狀態；2.軍事緊張狀態；3.外部緊急狀況；4.內部基本秩序防禦之緊急狀態；5.天然災害與特殊嚴重不幸事件之緊急狀態。簡言之，德國基本法之緊急狀態法制，包括了天然災害與特殊重大不幸事件之緊急狀態。

但我國憲法增修條文之國家緊急狀態設計，卻未能明訂立法時刻，明確列舉規定與維護立法及司法在國家緊急狀態期間之監督能力，基於憲法保留原則，應交付國會定訂緊急命令法，以補實憲法規範之不足，1999年10月22日民進黨立委余政道等連署提出「緊急命令法草案」，共有13個條文，包括五項原則：

- 1、立法院於緊急命令期間不得休會，以監督政府不得濫權侵權。
- 2、明訂立法院追認緊急命令時，必須「逐條表決」，以避免包裹表決造成法理爭議等後遺症。
- 3、緊急命令以半年為限，必要時得再延長半年。
- 4、限制緊急命令僅能在法定條件下以最小限度變更人民「居住遷徙自由」、「集會結社自由」、「工作權與財產權」三者。
- 5、明訂總統、行政院長、立法院三方改選、變更，或原緊急命令內容更改時，應即重新追認緊急命令。民進黨新世紀辦公室十五位立委則聯袂要求縮短緊急命令期限，亦即緊急命令的六個月期限應縮短成三個月，主要理由為加速正常體制下的重建速度，避免行政權獨裁，更能催促朝野立委將災後重建特別條例列為本會期的優先法案以利重建工作之法治化；除此之外，也能防範黑白兩道介入重建工程綁樁。新黨亦提出緊急命令法草案，主張「緊急命令」本質上為「緊急之立法權」，係專為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政、經濟上的重大變故，不得不臨時超越立法權，由行政院自行制定暫行法令，由總統公布實施的授權制度。由於此一做法違反憲法分權的基本原理原則，所以必須考慮權利制衡的法律安排，以免浮濫或喪失預期功效，其草案包括緊急狀態之認定、位階與內容、發布時機、追認程序、執行及監督、總統違反之處罰等十四條。該法草案於2000年3月28日完成一讀後，即擱置至今，未進一步完成立法。

既然該法草案被擱置，台灣每年又飽受自然災害之苦，實不能等到完成立法後，再來處理每次突發的天然災害。於是921集集大地震後，立法院加速審議「災害防救法」，以濟國家可能發生的天然災害。該法在2000年6月完成

立法實施後，在2000年的八掌溪事件、2001年的桃芝、納莉風災、2002年華航澎湖空難、2003年蘆洲大鶯市社區大火、2009年的莫拉克風災等，該法並不能立即彰顯救災功能。其原因如下：

## 一、事權過度切割，救災能量不足

災害防救法在事權運作，猶如組織法及指導法，地方政府無權統合救災能量，而喪失救災之黃金時間，且自然災害往往不是以單一型態出現，但災害防救法第2條所定義之災害，並非第3條所定主管機關能夠全權負責。

同時，該法法制設計，各地方及部會，無權調度國軍支援救災，一切必須循行政程序申請國軍救災，而錯失救災時機，無法發揮全面性的救災功效（中國時報，2009.8.28）。

## 二、組織編制欠落實

依據災害防救法規定，負責中央災害防救會報的中央災害防救委員會具有最高的防災決策與監督權，但是該委員會並無專責編制。中央與地方政府多以消防人員支援一般性救災，在一般災害發生時，尚能應付，若以莫拉克水災為例，該法即無法發揮應有功能。於是南投縣長李朝卿、屏東縣長曹啟鴻、台東縣長鄭麗貞都認為，災害防救署必須提高其位階，補足救災人力與物力，充實預算，才能有效做好防災救災工作，否則只是疊床架屋（中國時報，2009.8.25）。

## 三、地方救災能量不足

自然災害變化相當迅速，增添救災的困難性，尤其災區狀況充滿不確定性，但災害防救法在統合救災的時機、方式、派遣兵力等，並無明確規定，影響救災的成效。因此災害發生時，絕非災害防救法，即可應付。尤其是，該法並無明白規定，如何動員全民防災動員體系，運用民間力量投入災害，及要求相關單位提供相關資料庫，使災害應變力能有效發揮（施邦築、張歆儀，2009）

從上可知，災害防救法的緊急權限不足，執行層級低，地方首長無調派國軍權力，一旦災情擴大，地方再循行政程序向中央求救，這不僅曠日費時，也緩不濟急。因此我國應參考先進國家之立法例，研擬定訂緊急命令法，以應付未來可能發生的國防緊急狀態、兩岸的緊張情勢、及天然災害等。

## 陸、結論

我國對於緊急命令法立法延宕至今，說明了國人對於此法漠不關心，也欠缺共識，但中國至今未放棄武力犯台，若台海發生軍事危機時，應如何因應呢？雖然兩岸現階段政治情勢穩定，但亦曾發生1996年台海導彈危機，因此，國人怎能掉以輕心。其次是，在天然災害方面，2000年的八掌溪事件、2001年的桃芝、納莉風災、2002年華航澎湖空難、2003年蘆洲大囍市社區大火、2009年的莫拉克風災等重大災害，說明災害防救法是不足應付台灣多變的天然災害。尤其，台灣是一個高度依賴出國的國家，2009年的金融風暴，造成失業率攀升，若國家能在危急發生時，迅速引用相關的法律，解決國家危急及人民問題，才能使國家恢復穩定。因此，本文認為，我國應效法先進國家立法例加速完成緊急命令法，才能在國家發生危急時，政府在人民的監督下，有效的處理，故緊急權法制化問題是值得國人注意的。

## 參考文獻

- 丘宏達、法治斌、蘇永欽計畫主持（1990），我國非常時期法制研究。台北：廿一世紀基金會。
- 沈富雄（1999）。緊急命令法草案。立法院公報，88（48）。總號:3048上。
- 李宗惠（2009）。憲法要義。台北：元照出版。
- 李建良（1999）。緊急命令與法治行政－簡評「九二五緊急命令執行點」。新世紀智庫論壇，第8期。
- 李建良（2007）。淺析緊急命令之憲法爭議-從九二五緊急命令談起。憲法理論與實踐。台北:新學林。
- 李建良（2000）。論緊急命令法之制定問題上。軍法專刊。第46卷第7期。
- 李建良（2000）。論緊急命令法之制定問題下。軍法專刊。第46卷第8期。
- 周萬來（1999）。淺談我國總統緊急命令權與立法院追認之程序。立法院院聞。第27卷第11期。
- 周萬來（2000）。概述我國總統緊急命令權及立法院追認緊急命令之程序。空大行政學報。第10卷。
- 林紀東（1976）。行政法。台北：三民書局。
- 陳新民（1999）。戒嚴法制的檢討。憲法基本權利之基本理論下冊。台北：元照。
- 陳新民（2000）。法治國家與危機－論總統緊急命令權之立法問題。思與言。第38卷第1期。
- 陳淑芳（2004）。國家緊急權制度之設計。月旦法學雜誌。第111期。
- 陳俊瑋（2010）。國家緊急權之法制回顧與規範設計－以我國與韓國等國家實施緊法制的經驗與理論為中心。台大社會科學院國發所碩士論文。
- 陳素櫻、施邦築、陳仁重、張歆儀（2006）。提昇災害應變作業效能-以實際操作案例為例。危機管理學刊，第3卷第1期。
- 許宗力（2000）。從九二一震災看緊急命令相關問題，台灣本土法學雜誌，6期。
- 張劍寒（1960）。憲政獨裁制度之研究。法律評論，第26卷，第8期。
- 張劍寒（1976）。戒嚴法研究，台北:漢苑出版社。
- 張聖時（2000）。憲法緊急權改革之芻議，三民主義學報，第20期。
- 黃錦堂（1999）。緊急命令法治化問題之研究。新世紀智庫論壇，第8卷。
- 黃俊杰（1994）。憲法規範國家緊急權之研究－以德國法制經驗為借鏡。國立台灣大學法律研究所博士論文。
- 黃俊杰（1997）。國家緊急權之歷史經驗。傳文文化出版。

- 蔡宗珍（2008）。從總統的憲政角色看我國憲政體制改革之選擇。收入張文貞、葉俊榮主編。新興民主的憲政改造。台北：元照。
- 蘇永欽（2002）。總統的選擇。收錄於高朗、隋杜卿主編。憲政體制與總統權力。台北：財團法人國家政策研究基金會出版。
- 劉幸義（2000）。由法理學角度論緊急命令制度本身的合法性問題，月旦法學雜誌。第56期。
- 廖述賢（2002）。論國防二法緊急命令執行權之重要性。國防雜誌，第17卷第11期。
- 劉小冰（2004）。緊急狀態的基本要素及其制度選擇。南京社會科學。第5卷。
- Bonner, David. 1985. Emergency Powers In Peacetime, London: Sweet & Maxwell.
- Finer, S.E. 1985. "The Retreat to the Barracks: notes on the practice and the theory of military withdrawal from the seat of Power." In Third World Quarterly, Vol. 7 (1).

#### 報紙

- 嘉義震災救援措施政院不另提緊急命令。（1999，10月26日）。中央日報，第2版。
- 總統救命／馬總統：不頒緊急命令。（2009，8月12日）。聯合晚報。聯合新聞網。
- 大官只會排排坐，一問三不知。（2009，9月20日）。聯合新聞網，
- 88水災誰之過緊急撤離篇—「狼來了」效應，緊急撤離說易行難。（2009，8月25日），中時電子報。
- 88水災誰之過救災法令篇《災害防救法》降級軍方救援陷被動。（2009，8月28日）。中時電子報。

（投稿日期：101年8月30日；採用日期：101年10月1日）

我國國家緊急權法制化問題之探討－以緊急命令權為例