

法國總統緊急權之剖析

芮正皋

(淡江大學歐洲研究所教授)

一、法國第五共和憲法的制訂背景

一九五八年四月十五日迦亞 (Félix Gaillard) 政府倒閣，由富林蘭 (Pierre Pflimlin) 組閣。此時，適逢阿爾及利亞發生暴動，法國駐軍鎮壓無效。政府則優柔寡斷，進退維谷，顯得無能。法國駐阿總司令 Salan 遂公然籲請戴高樂將軍東山再起，設法解決危機。法國第四共和總統柯蒂 (René Coty) 迫於情勢，遂邀戴高樂主政。戴高樂於一九五八年五月十九日在記者會上曾說了下列一段豪邁自放的話：

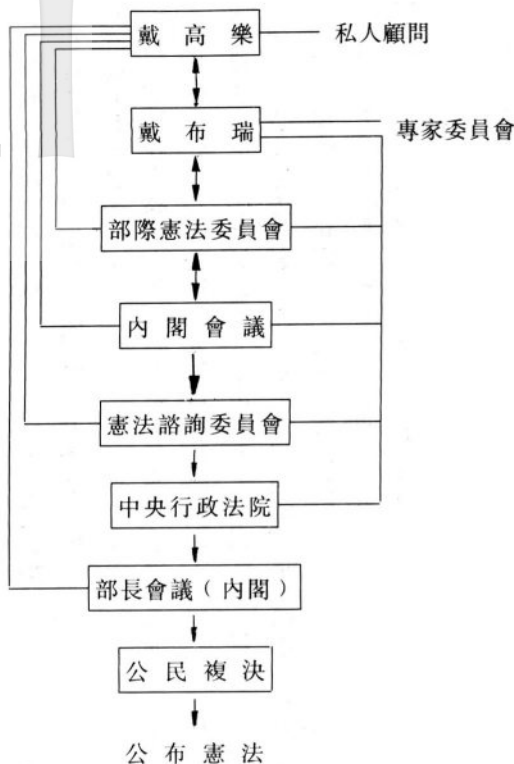
「如果我戴高樂在非常時期被賦予非常權限、處理一項非常任務，那當然不會採取一般方式或通常程序來行事了。」^①戴高樂於一九五八年六月一日在國民議會，以三二九票贊成對二四四票反對（共產黨及社會黨等左派份子），獲得信任及授權後，遂着手制訂新憲。委由掌璽大臣司法部長戴布瑞 (Michel Debré) 主持制憲大計，將他們二人多年來對修憲的理念一一納入憲法草案。此一制憲工程相當繁重，但由於戴布瑞的幹練與戴高樂的威望，及流程的充分掌握（見下圖所示），這部法國第五共和憲法草案在短短數月內，於一九五八年十月四日經公民複決通過，正式完成了制定手續。

事實上，戴高樂之所以於一九四六年退出法國第四共和政壇，其主要原因係厭憎「政黨專權政治」(le régime exclusif des partis)。^②他甚至反對他自己手創的「法蘭西人民聯盟」(Rassemblement du Peuple Français-RPF) 參加競選。

註① Raphaël HADAS-LEBEL, *Les institutions politiques françaises*, Fondation nationale des Sciences politiques, Cours polycopié, 1984-1985, Fascicule I, p. 79.

註② Jean-Jacques CHEVALIER, *Histoires des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, ed. 7, (Paris: Dalloz, 1985), p. 580.

法國第五共和憲法制訂流程圖



③他認為，一國政體之治權，如任由政黨自行支配與協調，浸淫於自身所製造之危機中，則此一政體勢必無法治理國家事務。④因此，針對法國第三、第四共和憲法中過份強調代議式民主制度之積弊，及忽視人民直接參與之缺失，在戴高樂與戴布瑞聯合携手下，遂有第五共和憲法第三條之明文規定：國家主權屬於人民，經由其代議士及公民複決方式行使之。這種明顯否定內閣制議會政體之法意，是法國第五共和憲法特色之一。

其次，法國政要們痛苦地回憶一九四〇年法國被德軍戰敗後國家不存在的情景時，對一個法治國家必須有一位主宰國家命運的「強勢元首」一點，獲致了共識。誠如第五共和憲法之母戴布瑞為一本有關法國憲法論著所作的序言中說，「：當得起元首之稱而對國家命運能負起責任的人士，自戴高樂在百約演說中闡明憲政改革的大方向以來，大家已不作第二人想。」⑤由於強勢元首的理念而產生總統實權的建立

，使得法國第五共和憲法所規定總統的實權，無論質量均予大幅增強，徹底改變了第三、第四共和總統的角色與職權。迨一九六二年修改憲法，規定總統由全民直接普選產生，更使總統的全民代表性超越國家任何其他公權力機構，使第三、第四共和時代的總統「虛位」角色地位不再存在，法國總統却成為十足道地的一個「君主」。⑥因此總統權力的廣泛與重要性，遂成為法國第五共和憲法的另一特色。

註③ Jean-Jacques CHEVALIER, *op. cit.*, pp. 643-644.

註④ LE MONG NGUYEN, *La Constitution de la Ve République: Théorie et pratique*, (Paris: Les Editions des Sciences et Techniques Humaines, 1985), p. 48.

註⑤ Jean-Louis DEBRE, *La Constitution de la Ve République*, (Paris: PUF, 1975), p. 8.

註⑥ 芮正皋著，*法國憲法與「雙頭政治」*，台北，三民書局，民國七十七年，頁五二。

二、法國總統的廣泛權力

法國第五共和憲法明文提及「共和國總統」(Président de la République)、及間接顯示總統權力或任務之條文達三十二條。茲舉其主要者分列於後：

—維護憲法之遵守，確保公權力之正常運作及國祚綿延及廢續(第五條)；

—任命總理，於後者提出政府總辭時免除其職務，並依總理建議任免部長(第八條)；

—總統為部長會議主席(第九條)；

—總統應將業已通過之法律，於送達政府十五日內予以頒布。總統在頒布法律期限屆滿前得要求國會複議該法律或部分條文，國會不得拒絕(第十條)；

—總統得將有關公權組織、國協協定或國際條約之批准等任何法案，提交人民複決(第十一條)；

—總統於諮詢國會兩院議長後，得宣告解散國民議會(第十二條)；

—總統簽署部長會議所決議之條例與命令；總統任命國家文武官員(第十三條)；

—總統派任大使及特使駐節外國，並接受外國大使及特使之派遣(第十四條)；

—如遇共和國體制、國家獨立、領土完整或國際義務之履行，遭受嚴重且迫切之威脅，致使憲法上公權力之運作受到阻礙時，共和國總統經正式諮詢總理、國會兩院議長及憲法委員會後，採取應付此情勢之緊急措施；

—總統有特赦權(第十七條)；

—總統得向兩院提出咨文，予以宣讀，上述咨文毋須討論(第十八條)；

此外，總統尚有基於特別法擁有決定核子嚇阻或戰爭的「按鈕」權(一九六四年一月十四日行政命令)(Décret du 14 janvier 1964)。核武權的行使表面上係基於此一行政命令，但學者認為核武使用權的權源，依法理而論，解釋為來自憲法第五條較為恰當。^⑦密特朗當年在國民議會任議員時曾予反對，認為核武使用權應歸屬總理。但當他自己出任總統時却說：「法國核子嚇阻的主宰權屬於元首，即本人是也。一切由他決定。」^⑧至外交方面依據傳統習慣，總統也都有參與及有所主

註⑦ Maurice DUVERGER, *Le système politique français: Droit constitutionnel et systèmes politiques*, ed. 19, (Paris: P. U. F., 1986), pp. 266-267.
註⑧ 芮正皋，「法國實施『雙頭政治』的檢討」，問題與研究，第二十七卷，第八期，民國七十七年五月，頁五三。

張之權，如憲法第五十二條有關簽訂國際條約及協定等，明定「總統談判並批准條約」，即使無需批准的國際協定的談判過程，亦「須報請總統察悉」（同條第二款）。

法國總統綜攬大權的理念，在當年草擬憲法第五條條文的時候，戴高樂即曾予闡明。一九五八年六月十四日在馬提儂（Matignon）總理府召開第一次憲法起草會議時，戴高樂說：「共和國總統在新體制中具有一項特別任務。總統是行政的泉源（Il est la source de l'Exécutif）。他受委託保證公權力的正常運作，例如解散國會權及交付人民複決權等。爲了能使總統充分發揮他的『仲裁』角色，他毋須與政治的枝節相混合。」^⑨一九六四年一月三十一日，戴高樂在記者招待會上說明共和國總統的角色時，曾有這麼一段話：「：國家不可分割的權力，係全部委由人民選出來的總統來行使，除此之外別無其他權力存在」，在結論裏又說：「共和國總統乃行政最高首長，兼爲憲法的看守者與保衛者。」^⑩戴高樂在其所著的回憶錄——希望的回憶一書中，更一連使用了五個「實際地」（réellement）形容字眼，把總統的權限做誇大闡述：

「從今以後，元首（共和國總統）必須成爲行政權的實際首腦，實際地符合法蘭西及共和國的需要，由他實際地指派政府並主持會議，實際地任命民政、軍政、司法各項職務，實際地統率三軍；總之，一切重要決策及權力源自總統，此節業經諮詢各界、並經獲得共識而被接受確定。」^⑪

三、法國總統應變權的制訂背景

一九四〇年，法國第三共和不戰而潰，由貝當元帥組織投降政府，遷都維琪，國家法統中斷。這是當時在海外組織流亡政府的戴高樂將軍所最感痛心的事。戴氏雖曾一度組織臨時政府（一九四四—一九四六），並於一九四七年組織「法蘭西人民聯盟」（Rassemblement du Peuple Français-RPF），但終由於憲法體制所限，未能有所作爲而退出政壇，歸居故鄉（一九五三年）。其時國會掌握大權，倒閣頻仍，社會黨興起，共產黨猖獗，東、西方集團尖銳對峙，殖民地獨立運動方興未艾，國內工潮迭起，政府財政枯竭，正是法蘭西國家存亡危急之秋。戴高樂有鑒於此，經常與戴布瑞等輩籌思對策，認爲唯有徹底改革現行體制，釐訂新憲法理念，賦予政府以行政大權，庶克扭轉此一危機。事實上，戴布瑞自一九四五年起至一九

註⑨ 芮正榮，同註⑧，頁五一。

註⑩ Didier MAUS, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*, (Paris: La Documentation Française, 1985), pp. 17-18.

註⑪ Charles de GAULLE, *Mémoires d'Espoir*, I, Le Renouveau, 1970, p. 35.

五八年間，經常就憲政改革方面向戴高樂提出建議，使後者逐漸吸收，成為戴氏的一種憲政學說。^⑫但這種憲政學說與理念，在當時却曲高和寡，未能獲得廣大的回響。

戴高樂於一九四六年六月十六日在百約（Bayeux）所發表的著名演說「史家稱為「百約演說」（Discours de Bayeux）中，業已奠定了十三年後制訂第五共和憲法的架構，如確立分權制、強勢元首構想及總統應變權等理念。戴高樂在上述「百約演說」中提及有關「元首」的任務時，即曾提到「國家處境危急時，元首有保障國家獨立的責任」。這正是法國一九四〇年所亟需而嚴重缺乏的一個應變權，學者有認為可納入第五憲法第五條規定的總統「仲裁」權。^⑬

戴布瑞自一九四五年起，即經常向戴高樂提供一些有關憲政改革的建議。^⑭他並曾於一九四六年一月十四日向戴高樂提出第一個憲法草案。戴高樂於同年六月十四日發表的「百約演說」中有關憲法的大部份觀點，可說都是採自這個草案。至法國第五共和憲法第十六條有關共和國總統應變權的理念，在上述戴布瑞第一個草案內尚未見其蹤跡。惟在一九四八年六月十八日他所提出的第二個憲法草案中，則可略見端倪（草案第一條）；但是，持平而論，總統應變權的構想，還是出自戴高樂個人的創見。至於促成將此一理念制訂為憲法，則是時代背景與當時情勢使然。^⑮

一九五八年間的政治情勢，依據戴高樂的看法，與一九四六年間的政治情勢並無不同。黨派意見分歧及爆發內戰的危機，在戴高樂看來，前後情勢相似。他認為由於共產黨當時想奪取政權，一九四六年間內戰危機確實存在。而一九五八年間，戴高樂也確曾一再警告慎防顛覆陰謀。戴高樂認為，一九五八年與一九四六年間同樣存在著思想的極度混亂。^⑯此一政治情勢存在的客觀事實，加上戴高樂等輩危機意識的主觀認同，遂導致法國第五共和憲法第十六條的創制和誕生。名憲法學家杜瓦傑（Maurice Duverger）認為憲法賦予共和國總統應付非常情勢的非常權力，在憲法法（droit constitutionnel）上可稱之謂「必要狀態」（état de nécessité），係戴高樂所設想而需要的一項處理權，使其於情勢危急時能體現國家公意起而應付，如同他自己於一九四〇年間切身體會的境況。^⑰另一學者則認為，總統在行使此一緊急權力時，猶如實施一種「羅馬式的獨裁」，此一制度法國政治史上尚無先例。一八七二年二月十五日特里佛涅法律（Loi Treveneux）的規定差可比擬：

註⑫ Jean-Louis DEBRE, *op. cit.*, pp. 15-16.

註⑬ Paphael HADAS-LEBEL, *op. cit.*, p. 248.

註⑭ Jean-Louis DEBRE, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, (Paris: L. G. D. J., 1974), pp. 393-394.

註⑮ Jean-Louis DEBRE, *La Constitution de la Ve République*, pp. 15-32.

註⑯ Jean-Louis DEBRE, *op. cit.*, p. 12.

註⑰ Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 262.

如遇有嚴重動亂或敵人入侵情事，由各省議會推舉代表負責國祚綿延事宜。¹⁸

四、憲法第十六條的制訂過程

有關法國共和國總統爲了應付非常情勢而採取必要措施的條文，自憲草主稿人掌璽大臣司法部長戴布瑞提出初稿後，先後修正七、八次，始獲定稿而成爲法國憲法第十六條正式條文。茲將歷次憲法草案逐一臚列於後（其條文序數隨各草案而不同），亦可見法國制憲所持審慎與隆重態度之一斑。

(1) 司法部長所提草案初稿

第十一條 國家獨立與團結遭受威脅時，共和國總統於彙集政府主席及兩院議長意見後，有權採取有關共和國完整之必要措施。共和國總統應在中央行政法院前宣讀正式聲明，並將上述措施昭告全國。聲明全文保存於中央行政法院檔案保管處。

共和國總統應於三個月內將其決定知會國會並將所採措施提交追認（初稿僅列前二段，此段於稍後增列）。

(2) 本條嗣經司法部長戴布瑞再提出新草案，經戴高樂核定後，於一九五八年六月二十三日送請部際憲法委員會審議。

第十五條 當國家之獨立或其領土之完整遭受威脅時，共和國總統經諮詢總理及兩院議長後，採取基於情勢所需之措施。共和國總統應將此等措施以咨文詔告全國。

此等措施應出自對憲法之尊重及確保公權力爲了國家利益而達成其任務之意願。

國會應一俟情況許可即行集會。

(3) 一九五八年七月中旬，另一新草案增列「國際義務之履行」、「嚴重」、「迫切」、「正式」等字樣，並刪除「對憲法之尊重」一句，提交部際委員會審議。其全文如下：

第十二條 當國家之獨立、領土之完整、及其國際義務之履行遭受嚴重且迫切的威脅時，共和國總統經正式諮詢總理及兩院議長後，採取基於情勢所需之措施。

共和國總統應將此等措施以咨文詔告全國。

此等措施應出自確保公權力於最短期間達成其任務之意願。

國會應一俟情況許可即行集會。

註⑱ Raphael HADAS-LEBEL, *op. cit.*, p. 248.

(4) 一九五八年七月二十五日，由戴高樂將軍所主持之內閣會議經討論修正後，通過下列草案。此一草案增列「共和國體制」及「經諮詢憲法委員會」等字樣，其全文如左：

第十四條 當共和國體制、國家之獨立、領土之完整或其國際義務之履行遭受嚴重且迫切的威脅時，共和國總統經正式諮詢總理及兩院議長後，採取基於情勢所需之措施。

共和國總統應將此等措施以咨文詔告全國。

此等措施應出自確保公權力於最短期間達成其任務之意願。

國會應一俟情況許可即行集會。

(5) 上述條文草案嗣送憲法諮詢委員會（Comité consultatif constitutionnel）審議，經該會略加修正，為表示對憲法委員會的尊重，加列「基於憲法委員會之意見」字樣，國會則改為「自動集會」，另增列「國民議會不得解散」一句，成為新修正草案如左：

第十四條 基於憲法委員會之意見，當共和國體制的正常運作中斷、國家的獨立、領土之完整或其國際義務之履行遭受嚴重且迫切的威脅時，共和國總統經正式諮詢總理及兩院議長後，採取基於情勢所需之措施。

共和國總統應將此等措施以咨文詔告全國。

此等措施應出自確保公權力於最短期間達成其任務之意願。憲法委員會並經諮詢。

除不可抗力外，國會應自行集會。

在行使本條所規定緊急權力期間，國民議會不得解散。

(6) 一九五八年八月間，制訂憲法草案主持人戴布瑞復向戴高樂提出下列修正案：

由於緊急事件致使公權力無法運作，共和國總統經諮詢總理及兩院議長，並經召開憲法委員會，採取基於情勢所需之措施。（條文其餘部分不更動）

(7) 一九五八年八月十九、二十兩日，召開部際憲法委員會，由戴高樂親自主持，通過在「諮詢總理及兩院議長」後增列「憲法委員會」，並作文字修正。全文如下：

當共和國體制、國家之獨立、領土之完整或其國際義務之履行遭受嚴重且迫切的威脅，致使公權力之正常運作受阻時，共和國總統經正式諮詢總理、兩院議長及憲法委員會後，採取基於情勢所需之措施。

共和國總統應以咨文詔告全國。

此等措施應出自確保憲法上公權力於最短期間達成其任務之意願。

此等措施應諮詢憲法委員會之意見。
除不可抗力外，國會應自行集會。

國民議會應在「總統」行使緊急權力期間不得解散。

- (8) 上述草案於一九五八年八月廿七日送請中央行政法院審議，經決議修正下列兩點：
修正：

本條第三款「公權力」改為「憲法上公權力」。

第五款刪除「除不可抗力外」字樣。

- (9) 一九五八年九月三日部際憲法委員會集會，通過下列草案，宣告定案，成為法國第五共和憲法第十六條，條文如下：

第十六條 如遇共和國體制、國家獨立、領土完整或其國際義務之履行，遭受嚴重且迫切之威脅，致使憲法上公權力之正常運作受阻時，共和國總統經正式諮詢總理、國會兩院議長以及憲法委員會後，採取基於情勢所需之措施。

共和國總統應將此等措施以咨文詔告全國。

此等措施應出自確保憲法上公權力於最短期間達成其任務之意願。此等措施應諮詢憲法委員會之意見。

國會應自行集會。

國民議會在「總統」行使緊急權力期間不得解散。^{①9}

法國憲法第十六條的法文原文及其正式英譯文分別列於本文附錄。

五、法國憲法第十六條的行使要件

(1) 行使的實質要件

法國總統如需援用憲法第十六條的特權時，必須集合兩個要件。第一個要件較為含糊：「如遇共和國體制、國家獨立、領土完整或其國際義務之履行，遭受嚴重且迫切之威脅」，須有「威脅」存在，並須「嚴重且迫切」。至是否真有「威脅」，此威脅是否「嚴重且迫切」，並無客觀標準，僅憑總統主觀決定，也可說總統對上述情勢是否遭受「威脅」及其「嚴重」與「迫切」的程度，有其「仲裁」權。憲法第五條原已賦予總統「由其仲裁，確保公權力正常運作及國祚綿延」等權責。

註①9 Jean-Louis DEBRE, *La Constitution de la Ve République*, pp. 291-295.

第二個要件較為明確。當年制憲期間，此一要件係由司法部長建議而為戴高樂所採納，並經部際憲法委員會審議通過，亦即上述第一要件所列舉各項情勢，導致「憲法上的公權力之正常運作受阻時」，也就是說公權力（如政府與國會）不能在正常情況下運作的情況；這個條件較具客觀性，可以抑制總統對第一要件情勢的評估不致過於主觀；使得憲法第十六條的適用範圍稍受限制。較諸德國威瑪憲法第四十八條所規定的「如遇安全及公共秩序遭受嚴重破壞或損害」的條件更為嚴格。²⁰

(2) 行使的形式要件

法國總統行使憲法第十六條規定的應變權，除須具備上述的實質要件外，尚須具備下列形式要件。

首先，總統在形式上須「正式諮詢」四位機關首長：總理、兩院議長及憲法委員會。諮詢可能須聆聽不同意見，但「諮詢」不能阻止總統行使緊急權，被諮詢的各該當局可提供意見，但總統採納與否，有其自由。

其次，總統須以咨文詔告全國。此一形式要件甚易達成，此舉並非總統採取措施之先決條件，在時機上可於事後為之。此舉並可提供總統藉此透過媒體向全國人民說明行使憲法第十六條的動機與目的的機會，以爭取輿論的支持。

(3) 緊急權力的範圍

上述實質與形式要件一經具備，法國憲法第十六條規定，共和國總統採取「基於情勢所需之措施」。惟對所稱「措施」並無任何限制，在「措施」一詞上也無其他形容詞，不若中華民國憲法「增修要點」所列「必要的處置」具有「必要」字樣，遂使「措施」可以無所不容，祇須「基於情勢所需」即可。（法文原文為：“mesures exigées par ces circonstances”，英文譯本為：“measures commanded by these circumstances”）。「措施」在理論上當包括軍事、立法性行為、規章制訂等權，容於後章再行析論。這條條文的制憲技術是採用概括式，其意在使總統有更大的自行裁量餘地而減少牽制。這與德國威瑪憲法採用列舉式的制憲技術不同。威瑪憲法第四十八條規定，「德帝國境內如遇安全及公共秩序遭受嚴重破壞或損害時，總統得採取必要措施予以恢復；總統視需要得使用軍隊。為此，總統得暫時中止行使憲法第一一四、一一五、一一七、一一八、一二三、一二四及一五三各條所保證的全部或一部之基本權益」，顯然德國總統無權中止列舉以外之權利。但法國第五共和憲法第十六條並無類此限制，因此理論上法國總統得採取任何措施，包括限制人權，甚或廢止人民的各種保障與權益。²¹

²⁰ Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 263.
²¹ Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 264.

(4) 緊急權的限制

法國總統基於憲法第十六條所賦特權而「採取基於情勢所需之措施」時，也須受到一項間接性的限制，即「此等措施應出自確保憲法上公權力於最短期間達成其任務之意願」。換言之，如採取措施並非以迅速恢復公權力之正常運作爲目的時，即可構成「侵越第十六條特權之嫌」(détournement des pouvoirs)；²²但憲法既僅規定「出乎：意願」，則僅爲一種主觀認定，殊難作爲客觀事實的衡量標準。

其次，第十六條所稱「憲法上公權力」既明定爲「憲法上」，則其適用範圍顯有限制。亦即法國總統所採措施僅限於恢復「憲法上公權力」正常運作的範圍。申言之，總統可採取一切措施，就是不能更動憲法，他不能修憲。²³反之，非屬憲法上公權力之範圍，則不在此限，如有關人民各項自由之行使則總統有權予以暫行中止。²⁴

(5) 緊急權的監督與制衡

法國總統如此龐大的特權，自應予以監督制衡，使其自由行動稍受限制。第五共和憲法第十六條當時制訂草案時即曾顧及。第一個監督制度爲，「此等措施應諮詢憲法委員會之意見」(第十六條第三款最後一句)。此爲強加於總統的一個義務，且應解釋爲總統每一措施均應徵詢憲委會的意見。法國憲法原文“à leur sujet”含意甚明，英文譯本“shall be consulted with regard to such measures”亦至爲明顯。當然，總統諮詢憲委會的意見雖是一項義務，但憲法委員會的意見對總統的行動並無拘束力，却也是一個不容置疑的事實。

第二個較具體的監督制度，則係基於「國會應自行集會」(第十六條第四款)的事實。至集會多久憲法並無明文。但應解釋爲，國會召開臨時會議的期間，應隨總統行使緊急權力之期間的久暫而定。憲法第三十條的規定肯定這個解釋：「國會除自行集會外，其臨時會之召開與休會，須依共和國總統命令爲之」。

其次，總統無法解散因行使緊急權而自動集會的國會，因第五共和憲法當時的制憲者早已有鑒於此，故特明文規定：國民議會(總統)行使緊急權力期間不得解散(第十六條第五款)。

此外，倘總統有濫用緊急權力情事，如非屬法律範疇而屬行政規章性質，中央行政法院一九六二年三月二日有關羅賓賽

註²² Raphael HADJ-LEBEL, *op. cit.*, p. 249; Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 265.

註²³ 劉嘉南，法國憲政共治之研究，台北，商務印書館，民國七十九年十二月，頁三三三。

註²⁴ Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 265.

旺案判例 (Rubin de Servens)，曾認為或可援用措施過當涉訟。²⁵其他學者則認為可援用憲法第六十八條以叛國罪向彈劾司法院 (Haute Cour de la Justice) 提出控告，²⁶俾對總統行使緊急權能有所制衡。

六、法國憲法第十六條的援用實例及檢討

(1) 援用經過

法國第五共和憲法第十六條僅被援用過一次，以解決一九六一年四月二十一日阿爾及利亞軍事將領所發動的叛變事件。戴高樂在諮詢總理、兩院議長及憲法委員會後，於四月二十三日發布總統令：「實施憲法第十六條條款，並立即生效」。

法國總統上述命令係於接獲憲法委員會同日的書面諮詢意見後所發布。憲法委員會的諮詢意見全文如下：

准共和國總統一九六一年四月二十二日函就援用憲法第十六條一事諮詢本會意見；

鑒於阿爾及利亞若干將領及軍事人員，不顧國家主權及共和國之合法性，公然背叛憲法公權力；使共和國政府所委派之當地最高軍政當局無法執行其任務，部長一人且遭拘禁，叛徒並宣稱其暴動目的在掠奪政權；

復鑒於上述顛覆行為，及共和國體制遭受嚴重且迫切威脅，致使憲法公權力不能正常運作，

本會認定上述情勢已符合憲法第十六條之適用條件，爰表達意見如上。

上述意見經於一九六一年四月二十三日召開憲法委員會集會討論決定。

憲法委員會主席 雷翁·諾艾²⁷

戴高樂並於同日（四月二十三日）在電台、電視發表嚴正談話，其要點摘譯如下：

「...法國於一九四〇年六月十八日自谷底攀升，致力重建，使國家獨立獲得保障，共和國藉以復興；最近三年來之努力，尤使國家更臻團結，國際地位再獲肯定，推動海外反殖民政策亦能順利進行，一切成果均已在望，乃鼠輩叛徒，不顧軍人榮譽及以服務、服從命令之職責，意圖不軌，陰謀篡國，神人共憤！茲值災禍臨頭，共和國遭受威脅之際，爰依據憲法規定，經先後正式諮詢憲法委員會、總理、參議院議長及國民議會議長之意見，發布實施憲法第十六條條款。自即日起余採取基於情勢所需之一切措施，不計個人功名與生命，務求法國國祚能在余有生之日或在余身後得以綿延廣續。法蘭西男女同胞們，務請給余支持。」²⁸

註²⁵ Raphael HADAS-LEBEL, *op. cit.*, p. 249.

註²⁶ Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 265.

註²⁷ Didier MAUS, *op. cit.*, p. 67.

註²⁸ Didier MAUS, *op. cit.*, p. 68.

(2) 援用實例之學理檢討

依據憲法第十六條，其實施要件有二。其一為「共和國制度、國家獨立、領土完整或其國際義務之履行，遭受嚴重且迫切之威脅」，其二為「憲法上公權力之正常運作受阻」。

徵諸阿爾及利亞於一九六一年四月二十二日當時所發生之軍事叛變情況，可稱符合憲法第十六條之實施要件。第二個要件則較具爭議性，因為情況發生在法國的海外領土阿爾及利亞，並非在法國本土，「憲法上公權力之正常運作受阻」係局部性，而非全國性，是否適用第十六條不無疑問。但學者認為，毋須等待全部憲法上公權力均不能正常運作時始適用本條，蓋若公權力全部癱瘓，則「國會又何能自行集會」。²⁹故似應從寬解釋，俾增加總統行使緊急權的機動性。

形式方面，共和國總統行使此一緊急權時，雖須諮詢總理，但不須總理副署，故總理縱然反對，仍無妨於總統緊急權力之行使。

關於總統緊急權力的範圍問題，前文已略予論述。中央行政法院一九六二年三月二日有關如何監督行使憲法第十六條所規定之緊急權力的決議中，曾明確指出：「總統有權採取一切措施，包括憲法第三十四條所列有關法律性事項及憲法第三十七條所列有關規章性事項的制訂權；鑒於憲法第三十四條所列有關刑事訴訟法及新司法制度之創設應由法律制定之規定，則擬議設立軍事特別法庭並制訂相關刑事訴訟法等事項，既係總統在行使緊急權力期間所採有關法律性之措施，自屬立法性之行為，而非本法院行政法官所能與聞。」³⁰由此可見，法國憲法第三十四條所列「法律由國會議決制訂」之原則，可經由總統依據憲法第十六條緊急權力之行使而產生例外。

(3) 行使緊急權之期限與爭議

憲法第十六條所引起的主要問題與爭議，在於行使緊急權期限的久暫問題。以阿爾及利亞沙勒（Challe）將軍叛變事件實例而論，沙勒將軍已於四月二十六日繳械投降，亦即戴高樂發布實施憲法第十六條後的三天，叛變事件業已平息。但緊急狀態一直持續至同年九月二十九日，長達五個月，若干應急措施甚至延續至翌年（一九六二）七月十五日。³¹在援用憲法第

²⁹ François GOGUEL, *Les institutions politiques françaises*, Les cours de droit 1967-1968, p. 299.

³⁰ Recueil du Conseil d'Etat, 1962, p. 143.

³¹ Jean MASSOT, *La Présidence de la République de France: Vingt ans d'élection au suffrage universel 1965-1985*, (Paris: La documentation française, 1986), p. 162.

十六條之原因消失後的冗長期間，憲法委員會未被諮詢或被請察看緊急狀態是否存在，中央行政法院亦宣稱無權過問已如上述，國會則在自行集會期間無法對政府提出不信任案。

上述情勢於一九六一年間，在國會引起甚大爭議。依據戴高樂的觀點，自行集會的國會，對總統依據憲法第十六條所採取或將採取的措施，無權干預，³²即對總統非依第十六條所採措施，亦無權干預。³³

甚至，在總統行使緊急權力期間，自行集會的國會對政府不能提出不信任案。依據國民議會議長一九六一年九月十九日，就能否提出不信任案一事作裁決時，認為「依據目前情勢，不信任案在正常會期以外提出者不能接受」。³⁴

換言之，國民議會議長上述裁決之反面意義應為：不信任案可於國民議會正常會議提出，而憲法規定第一會期的正常會議於十月初召開（第二十八條規定「十月第一個星期二開始」，一九六三年十二月三十日憲政法修訂為「十月二日」）。或許正由於此一裁決可能引發的後果，戴高樂將軍依據憲法第十六條所行使之緊急權期限終於一九六一年九月二十九日宣告終止。否則，不信任案極可能於十月初國民議會的第一會期再度提出，而導致爆發政治危機。

(4) 反對黨的威脅能否構成援用第十六條的動機？

一九六七年間，由於法國立法選舉左派獲勝，法國黨政人士及學者曾一度想到憲法第十六條的適用問題。當然，反對黨選舉獲勝的單純事實，顯然並不構成對共和國體制的威脅，亦未阻礙憲法上公權力的正常運作。問題是，學者聯想到第三共和時代，一九二四年間「左翼聯盟」（*Cartel des gauches*）不斷倒閣與杯葛政府，並脅迫共和國總統辭職的案例，如果再度發生，總統有無引用憲法第十六條採取措施之可能。幸而這個假設並未實現。事實上，果真援用第十六條的話，勢將引起極大的政治紛爭。因為總統屆時將採取何種措施以「確保憲法上公權力能於最短期間達成其任務」，殊成疑問，而在另一方面，持反對立場的國會則可以叛國罪對總統提出彈劾的方法予以反擊。以上僅為學者憑空構想的假設情況。事實上，本文在第六節所述制訂憲法第十六條的歷程中，上述構想並未列入制憲者的考慮。憲法學者 Goguel 對此亦持共同看法。³⁵前述假設情況似有杞人憂天之嫌。

（中華民國八十年四月二十日脫稿）

³² Message du général de Gaulle au Parlement, 25 avril 1961.

³³ Lettre du général de Gaulle au Premier Ministre du 31 août 1961, reproduite in Didier MAUS, *op. cit.*, 1985, p. 69.

³⁴ Didier MAUS, *op. cit.*, pp. 73-74.

³⁵ François GOGUEL, *op. cit.*, p. 346 et suiv.

附 錄

(1) 法國憲法第十六條原文

Article 16

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

(2) 法國憲法第十六條英文譯文

Article 16

When the institutions of the Republic, the independence of the nation, the integrity of its territory or the fulfillment of its international commitments are threatened in a grave and immediate manner and when the regular functioning of the constitutional governmental authorities is interrupted, the President of the Republic shall take the measures commanded by these circumstances, after official consultation with the Premier, the Presidents of the assemblies and the Constitutional Council.

He shall inform the nation of these measures in a message.

These measures must be prompted by the desire to ensure to the constitutional governmental authorities, in the shortest possible time, the means of fulfilling their assigned functions. The Constitutional Council shall be consulted with regard to such measures.

Parliament shall meet by right.

The National Assembly may not be dissolved during the exercise of emergency powers (by the President).