

韓國復興非常措置法之性質與特徵

六月二十八日

一 公佈非常措置法之原因

韓國自本年五月十六日軍事政變後，迅即成立軍事革命委員會，宣佈解散國會及地方議會。五月二十日，前總理張勉及全體閣員提出總辭，軍事革命委員會即改名為國家復興最高會議，並組成軍人內閣，同時並宣佈解散一切政黨及政治集團、社會團體，封閉報社、通訊社及雜誌社等。政變集團所採取之上項行動，係為適應韓國軍事革命情勢之需要，事實上與現行憲法無法符合，頗遭國際輿論之批評。在此複雜之國際環境中，政變集團不能不有所顧慮，尤其為維持美韓關係，軍事政變集團，必須維持憲法及尹潽善總統之地位，俾使各盟國間不發生對韓國新政府之承認問題。另一方面，為使過去軍事革命委員會及改稱後之國家復興最高會議所發佈之命令、佈告等具體化與合法化，而同時又不致取銷現行憲法。因此，國家復興最高會議成立後，即設置專案小組，從事研究。本（六）月六日韓國國家復興最高會議所通過並經尹潽善總統批准公佈之「復興非常措置法」，即根據上項原則與需要所制訂之一項超乎憲法權力之特別法。此項非常措置法公佈以後，國家復興最高會議成為韓國合法之最高統治機構，在革命任務尚未達成及由總選產生之國會與政府尚未組成前，最高會議將集國家立法、司法、行將

政於一身，統治韓國。由於非常措置法之公佈，憲法中之部份條款停止效力，而並非全部廢止。

二 非常措置法之內容

國家復興非常措置法係六月六日下午一時零五分在最高會議議事堂（即前國會大廈），在全體最高委員及內閣閣員出席之典禮中，公佈生效，全文共四章二十四條及五附則（全文譯文附後），其內容要點如下：

（一）第一章「總則」，包括三條，首先闡明最高會議設立之目的在反共產、反腐敗及建立民主主義共和國，在革命任務完成並由總選產生國會與政府前，最高會議將統治韓國。對國民基本權利，在不妨礙革命任務範圍內，將予保障。

（二）第二章「最高會議之組織」，包括五條，最高委員人數二十至三十二人，由現役將校中選出，最高委員不得兼職，僅議長可兼任內閣總理。最高會議選出議長、副議長外，另設置常任委員會，處理日常事務。

（三）第三章「最高會議之權限」，共分十二條，包括行使憲法中規定國會之立法權，通過預算案及任免軍事首長、檢察、審計、監察首長，國立大學校長及大使、公使之權。推選內閣總理及對閣

員行使同意權。內閣對最高會議負連帶責任，最高會議如經在籍三分之二委員贊成可使內閣總辭及解任閣員。大法院院長及法官應經最高會議提名，由總統任命。對其他法官、地方法院院長及各道知事、漢城特別市及十五萬人以上市長之任命，必須經最高會議同意。總統因故闕位不能執行職務時，由最高會議議長、副議長及總理依次代理。

(四)第四章「其他規定」，包括四條，除規定必須得在籍委員三分之二以上通過修正外，最高會議可制訂特別法，處罰過去及未來一切反國家民族不法行為及反革命行為，並組織革命裁判所及革命檢察部，以執行上項任務。最後並特別規定，在憲法規定中，如與非常措置法發生牴觸時，應以非常措置法為準。

(五)附則中包括五款，其主要目的，在追認過去軍事革命委員會及最高會議所發佈之一切佈告及命令為有效。同時特別規定停止原憲法中有關憲法裁判所之效力。

三 非常措置法之性質與特徵

非常措置法在本質上雖非一種臨時憲法，但該法係經尹潽善總統批准並隆重舉行儀式，正式公佈，其權力且在現行憲法之上，故非常措置法之基本性質，實際上係在革命任務完成前及由總選產生國會與政府前，將較現行憲法尤為優先之國家最高基本法，國家復興最高會議將依據該項非常措置法成為統治韓國之最高機構。

就非常措置法之內容並與軍事政變前憲法加以研究，可看出下列特徵：

(一)軍事革命集團設置國家復興最高會議之目的，係為達成反共產反腐敗及建立真正民主主義共和國之目標（第一條），與韓國建國目標一致。對國民基本權利，則有條件予以限制（第三條）。

韓國復興非常措置法之性質與特徵

(二)最高會議組成份子之最高委員規定必須現役軍人（第四條），此為最大特色，使人對之不能不發生軍人獨裁政治之感。且議長副議長闕位時，規定由最年輕之最高委員代理（第六條），可見少壯軍人享有優越之地位。

(三)最高委員不得兼任內閣閣員及其他職務（第四條），與原憲法中規定國務委員半數以上由國會議員擔任，並不得為現役軍人之規定，恰恰相反，其目的似在避免過去因兼職而產生貪污不法之覆轍。

(四)最高會議除行使國會權力（第九條）及通過預算（第十條）外，規定總統闕位時，依議長、副議長及總理之順序代理（第十條），故總統闕位時，可由現役軍人遞補，毋須另行選舉。

(五)最高會議對內閣有絕對之權力，除對內閣總理有任命權及對閣員行使同意權（第十四條）外，並有對閣員解任權及內閣總辭勸告權（第十五條）。原憲法中規定經由內閣會議決定之各軍事首長任命權、授勳、赦免、減刑、復權等事項及戒嚴令之公佈與解除，檢察總長、審計院長、監察長、國立大學校長及大使、公使之任命實權，完全移由最高會議掌管（第十二條）。內閣總理與閣員雖可出席最高會議，但僅有發言權（第十六條）。故依照非常措置法，內閣權力極為有限，與原憲法之責任內閣制，大相逕庭。

(六)最高會議之權力，不但及於立法與行政方面，且延伸至司法方面。在原憲法中，大法院院長及法官，由有法官資格之選舉人團選出後由總統任命之，但根據非常措置法，則改由最高會議提名由總統任命（第十八條）；對地方法院院長以上司法首長，最高會議行使同意權（第十九條）。

(七)各道知事、漢城特別市長及十五萬人以上之市長，必須經最高會議同意後由內閣任命（第二十條），故地方首長亦受最高

會議所支配。

(八)最高會議有權制訂特別法，設置「革命裁判所」及「革命檢察部」(第廿二條)。其主要目的，在不經普通司法程序處理反國家、反民族不法行為及反革命行為，以達成反共產、反腐敗之目標。

(九)在非常措置法附則第五款中，特別規定停止憲法中有關憲法裁判所之效力。按憲法裁判所之主要任務爲：①審查法律是否違憲；②解釋憲法；③解散政黨；④彈劾裁判等。就韓國目前情況言，自不能不停止其效力。

總之，非常措置法，係綜合軍事政變後各項既成事實所形成之特別法，最高會議雖仍尊重原有憲法，但照規定，當憲法與非常措置法發生牴觸時，以非常措置法爲準，因此該法實質上已成爲國家最高基本法。

四 政局展望

非常措置法之公佈，已使國家復興最高會議地位合法化，成爲名符其實之最高統治機構；雖該法之基本目標仍在建立民主主義共和國，但必須延至軍事革命任務完成以後，由於此一期限極難有明確之規定，故難免不使人對韓國民主前途引爲憂慮，然此次韓國軍事政變動機純正、目標鮮明，加以新政府一月來一切措施極具革命性與符合韓人需要，故韓國政局前途，或不致於走上獨裁政治之道路。但韓局前途並非毫無困難，而下列若干問題殆將決定其成敗。

(一)韓國此次軍事政變，係以中上校階級之現役軍人爲中心，實際則由朴正熙少將及柳原植上校所領導。根據日本方面資料，在事變前數日聯軍統帥部曾接獲密報，麥格魯德將軍曾召見張都曠參謀長，張氏堅決表示絕無此事。在事變當晚午夜，張都曠將軍亦接

到有關政變的密報，但彼未轉報麥格魯德將軍，及政變成功後，張都曠將軍即出任議長及總理。由此推測，張氏即非參與計劃，至少早已知悉內幕並予支持，但真正主持者乃爲朴正熙少將。且聞張朴之間仍有歧見。且由下列三事，證明少壯軍人已掌握實權：

①此次公佈之非常措置法中規定最高委員不得兼任內閣閣員，使若干已担任部長之將級軍官辭最高委員並由中上校級軍官接替，最高委員三十二人中，校官佔十五人、准將七人。

②依照非常措置法規定，張都曠議長僅能兼任內閣總理，原任陸軍參謀長及兼任國防部長，已分別由金鐘五及宋堯鑽接替，實權已大爲削減。

③根據新頒佈之「國家復興最高會議法」，副議長爲最高會議常任委員會委員長，故朴正熙少將已實際掌握實權。

由於少壯之強硬派掌握實權，軍人統治期限，可能較預料者爲更長。倘在短期內不能達成改革之目標，則其內部之不安與分裂或將不免因而滋長。

(二)根據外電所得，六月十四日韓國公佈之特別法，規定對於過去八年來曾以非法手段賺取五千萬圓(約合美金三萬八千元)以上之政府軍政官員與私人及逃避稅捐在兩億圓以上，或向銀行貸款時給政黨回扣或私下將財產移轉國外之商人及其他人士，將受嚴厲之處罰。在此項法律下，將續有大批人士被捕，如處理不當與不公，勢將再度造成社會之不安與紊亂。

(三)經濟問題仍爲目前問題癥結，如何解決大量失業及增加生產，實爲新政府最大之課題。新政府除繼續推行前政府之「國土建設計劃」及凍結高利貸等外，並正式發表基本經濟政策，以安定國民經濟及發展生產爲基本目標。但以目前韓國電力不足、資金缺乏及每年入超三億美元之狀況下，能否迅速挽救嚴重之經濟危機，實

無把握。故除有賴於美援之繼續增加與有效之運用外，並須力求國民節約與努力生產，始能渡過難關，而前途則殊未可樂觀。

總之，韓國新政府如能內部團結，克服一切困難，努力向革命目標邁進，則其走向光明之途，固無疑義。

附件：

韓國國家復興非常措置法全文

· 一九六一年六月六日公佈 ·

第一章 總則

第一條 國家復興最高會議之設置——大韓民國爲實施防止共產主義之侵略並從腐敗不法危機中拯救國家與民族及重建真正民主主義共和國等非常措置，特設置國家復興最高會議。

第二條 國家復興最高會議之地位——國家復興最高會議在五、一六軍事革命任務完成後，經由總選成立國會及政府前爲大韓民國最高統治機構。

第三條 國民之基本權利——國民之基本權利，在不妨礙革命任務推行之範圍內，予以保障。

第二章 國家復興最高會議之組織

第四條 最高委員——(一)國家最高會議，由徹底了解五、一六軍事革命理想之國軍現役將校中選出最高委員組織之。
(二)最高委員人數規定二十人以上三十二人以內。
(三)最高委員之選出，由最高委員五人以上之推荐，並得在籍最高委員半數以上之通過。
(四)最高委員不得兼任內閣總理及其他職務，但擔任議長之最高委員，除可兼任內閣總理外，不得兼任其他職務。

韓國復興非常措置法之性質與特徵

第五條 議長副議長之選舉——國家復興最高會議由在籍最高委員半數以上之贊成，就最高委員中選出議長、副議長各一人。

第六條 議長之職務——(一)國家最高會議議長，主持國家復興最高會議，整理議案，監督任務推行，對外並代表國家復興最高會議。(二)議長因故闕位時，由副議長代理其職務。(三)議長、副議長闕位時，由年齡最低之最高委員代理之。

第七條 決議方法——國家復興最高會議之決議，依照非常措置法、憲法及國家復興最高會議制訂之特別法之範圍，在籍最高委員過半數以上出席及最高委員過半數贊成行之。
第八條 常任委員會——(一)國家復興最高會議設常任委員會，處理最高會議所規定範圍內之日常事務。(二)有關常任委員會之必要事項，在國家復興會議法中規定之。

第三章 國家復興最高會議之權限

第九條 國會權限之行使——憲法中規定國會行使之權限由國家復興最高會議行使之。

第十條 預算案之決議——預算案由在籍最高委員三分之二以上出席，過半數贊成通過。

第十一條 代理總統職位之權限——總統因故闕位無法執行職務時，由國家復興最高會議議長、副議長、內閣總理之順位代理總統職務。

第十二條 最高會議之行政權限——左列事項，必須經過國家復興最高會議決議通過：

(一)戒嚴案及解嚴案。(二)聯合參謀本部總長、各軍參謀總長、海軍陸戰隊司令官之任免及其他軍事有關之重

要事項。(三)關於授勳、赦免、減刑、復權等事項。(四)檢察總長、各級檢察長、審計院長、監察委員長、國立大學總長、大使、公使及依照其他法律指定之公務員，重要國營企業之管理者之任命或認可。

第十三條 對內閣之統制權——(一)內閣依照憲法第七十二條第一款、第二款、第十二款及其他憲法所規定之內閣權限，在國家復興最高會議指示及監督下，行使其職權。(二)內閣對國家復興最高會議負連帶責任。

第十四條 內閣之組織——(一)內閣由總理及閣員組成之。(二)內閣總理由國家復興最高會議任命。(三)內閣總理之任命，須得在籍最高委員過半數之贊成通過。(四)閣員經國家復興最高會議同意後由內閣總理任命。(五)閣員人數十人以上，十五人以下。

第十五條 內閣總辭與閣員解任——(一)國家復興最高會議在籍最高委員三分之一以上之贊成決議，內閣應提出總辭。(二)國家復興最高會議在籍最高委員過半數之贊成決議，可對閣員解任。

第十六條 閣員之發言——內閣總理及閣員，得出席國家復興最高會議，並有發言權。

第十七條 關於司法行政權之統制——司法行政權，依照國家復興最高會議之指示統制之。

第十八條 大法院之組織與大法院院長及大法院法官之任命——(一)大法院由院長及大法官組成之。(二)大法院院長及大法院法官由國家復興最高會議提名由總統任命。(三)上項提名，必須在籍最高委員過半數之贊成通過。

第十九條 法官等之任命——(一)前條以外之法官及法院行政處長，

經國家復興最高會議同意後由大法院院長任命之。(二)地方法院院長以上人員，經國家復興最高會議同意後由大法院院長任命之。

第二十條 地方自治團體首長之任命——(一)道知事及漢城特別市及人口在十五萬以上之市長，經國家復興最高會議之同意，由內閣任命之。(二)前項以外之地方自治團體首長，由道知事任命之。

第四章 其他規定

第二十一條 非常措置法之修改——須經最高委員十人以上之提案及在籍最高委員三分之二以上之贊成修改之。

第二十二條 特別法、革命裁判所及革命檢察部——(一)國家復興最高會議，為處罰五、一六軍事革命之前及以後反國家、反民族之不法行為及反革命行為，得制訂特別法行之。(二)為執行處理上項刑事事件，得設置革命裁判所及革命檢察部。

第二十三條 其他規定——(一)憲法中有關國會及內閣之規定等，均適用於國家復興最高會議及內閣。(二)憲法中國務院令與內閣令同樣有效。

第二十四條 與憲法之關係——在憲法規定中，如與非常措置法發生牴觸時，則以非常措置法為準。

附則

(一)非常措置法自公佈之日起生效。

(二)非常措置法施行後，國家復興最高會議及內閣認作係依照非常措置法所組成，國家復興最高會議議長、副議長，同時承認由國家復興最高會議所選出，內閣任命之公務員及國營企業管理員亦承認為依照非常措置法所任命。但與第四條第四款但書所抵觸之兼職，於非常措置法公佈後五日內解除之。

(三)非常措置法施行後，軍事革命委員會及國家復興最高會議發佈之命令、佈告，與依照非常措置法所公佈之法律有同一效力。(四)非常措置法施行後，法官及法院行政處長，依照本法第十八條、第十九條之規定重行任命之。(五)停止有關憲法裁判所規定之效力。