《安全與情報研究》第八卷第二期　　中華民國 114 年 7 月
Security and Intelligence Studies, Vol. 8, No. 2　　July 2025

法國國家緊急狀態法制之實踐及監督機制

蔡鎰仲
中央警察大學公共安全學系助理教授

摘要

面對地緣政治的變局、經濟或公共衛生之等新型危機，國家在當代不停尋求適當的戰略來應對新的挑戰。此可能涉及改革制度、重組行政機構或推出新措施。行政權於國家權力之性質中，具有越來越專業化、靈活和迅速之特質。我們允許行政部門做更多的事情來解決問題，這導致了行政權力的增加，而需要思考其中的利弊。法國面對非常時期，在憲法與法律上皆有例外與緊急狀態之制度，此等制度固有助於強化行政應變效能，惟亦可能導致基本權利之限縮與權力失衡之疑慮，因此相關法之制限制與監督機制便非常重要。對照我國緊急命令制度，其規範之完整性、程序要件與監督機制皆可在思考其完整性，以期在非常時期之治理，能夠同時兼具彈性與法治國各項原則之確保。

關鍵字：緊急狀態、基本權利、比例原則、憲政秩序、司法審查

The Practice and Oversight of the National Emergency Legal System in France

Yi-Chung Tsai

Assistant Professor, Department of Public Security,
Central Police University

Abstract

In the face of shifting geopolitical landscapes and emerging crises - be they economic, public health-related, or otherwise - modern states continually seek strategic responses to new challenges. These may involve institutional reform, administrative restructuring, or the implementation of exceptional measures. Within the broader distribution of state powers, the executive branch increasingly exhibits characteristics of specialization, flexibility, and rapid responsiveness. The expansion of executive power, while enhancing administrative capacity, also necessitates critical reflection on its potential risks and implications. In France, the constitutional and legislative systems provide for exceptional powers and states of emergency to address such exigencies. While these mechanisms contribute to administrative efficiency in times of crisis, they also pose significant concerns regarding the restriction of fundamental rights and the erosion of institutional checks and balances. Accordingly, robust legal limitations and supervisory mechanisms are indispensable. In comparison, Taiwan's emergency decree system could benefit from a reassessment of its normative completeness,

procedural safeguards, and oversight mechanisms, with the aim of achieving a balance between flexible crisis governance and the foundational principles of the rule of law.

Keywords: State of Emergency, Fundamental Rights, Principle of Proportionality, Constitutional Order, Judicial Review

壹、前言

當代國家在面對突發重大危機時，往往需調整權力運作邏輯，以快速有效應對非常情勢。在此脈絡下，「緊急狀態制度」(état d'urgence) 遂成為一種例外的法律機制，其主要功能為授權行政機關得以在有限期間內行使特別權力，以維持國家安全與社會秩序。然而，該制度亦涉及對人民基本權利之重大限制，如何確保該制度之運作仍符合法治國原則與權力分立的基本精神，遂成為憲政秩序中的一項重大課題。法國作為歐陸法系代表性國家，其自 1955 年建立緊急狀態法制以來，歷經殖民戰爭、族群衝突、都市暴動與恐怖主義等各類危機，逐步發展出具體的緊急法制度。其中，法國行政法院與憲法委員會在該制度之運作過程中，扮演著至關重要的審查與監督角色。本研究旨在探討法國緊急狀態制度之法理基礎、制度設計、實務運作與法院監督機制，並結合比較法視角，反思我國現行緊急命令制度之適用條件與法制。透過此一探究，冀能為我國建構更完備之非常法制體系，提供實證與理論之參照依據。

貳、法國緊急狀態法制架構

一、 例外制度之正當性

（一）例外法律機制之導入

例外立法制度 (législations d'exception) 之意涵，可由不同層面著眼。首先，此類制度情境具有之「例外性」，其次為該立法

所採取之手具有「非常性」，例如，暫停現有之法律制度；再者為其運作目的之「正當性基礎」，亦即關於國家之維護與存續。[1]因此，例外制度之特徵，即在於其對法律常規之暫時偏離。就功能面觀之，例外制度與一般法律中的調整機制相類，皆賦予法秩序一定程度的彈性，以因應特殊、非常或不可預見之事態。此種彈性制度，並非旨在破壞法治原則，而係透過法律內部之制度設計，使法規能於危機時期維持基本秩序與國家存續功能。[2]

法律之拘束力，係基於其普遍性與可預測性。然而，若規範過於繁複，或規範有缺漏之狀況，反而可能削弱面對突發狀態之彈性。例外制度多設計於應對重大災變、戰爭、暴動等危機，當既有體制不足以處理當前突發狀況時，方具有啟動之正當性。然而，若此等制度之適用過於擴張或頻繁，則原有法律規範之秩序將遭之破壞，而有弱化法治基礎之危險。當然，法律制度本會隨著社會複雜性與多樣性逐步發展，規範之本質並非靜態之結構，而為不斷重構之動態圖像，關鍵在於如何辨識變動一因素，進而重新界定其實質內涵與手段之正當性。[3]

此外，面對此種多變之情勢，依照權力運作之性質，行政運作之速度、彈性與效率成為關鍵，在面對重大危機或緊急狀態時，相對於傳統代議體制之冗長辯論程序，行政機關往往較能扮演迅速決策之並具有機動性與執行力之角色。在借重行政權特性之情形下，對其權力限制與手段監督之方式，在制度設計上便顯得重

[1] M-L. Basilien-Gainche, Circonstances exceptionnelles, Dictionnaire d'administration publique, Presse universitaire de Grenoble, 2014, p. 60.

[2] J.-M. Pontier, Les circonstances particulières , AJDA, 2021, p. 1077.

[3] G. BraibantL'Etat face aux crises, Pouvoirs n° 10, 1979, p. 5.

要。[4]

（二）特殊情勢理論

在行政法領域中，存在諸多法律概念，容許行政機關於特定條件之下，具有正當性的偏離一般之法定原則，或據以啟動特別法律制度。此類制度性例外多以「公益」為其正當性基礎。其中尤以「特殊情勢理論」(théorie des circonstances exceptionnelles) 為代表，展現出在非常時期或異常情勢下，行政權得依其特殊任務，暫時擺脫通常法律適用限制，以確保公共利益之維護。[5]

因應重大危機，法國中央行政法院（平政院）之判例法發展出一套體系，允許行政機關在特定情勢下脫離一般法規的拘束，即所謂「特殊情勢理論」。此一理論反映最高行政審判機構對現實情勢之體認，認為在特定危難時期，合法性原則須依實際需要調整，以確保行政作為之有效性與正當性。「特殊情勢理論」起源於「戰時權力理論」(théorie des pouvoirs de guerre)，並由中央行政法院於第一次世界大戰期間透過兩項關鍵判決正式確立，即 1918 年 6 月 28 日 Heyriès 案與 1919 年 2 月 28 日 Dames Dol et Laurent 案。系爭判決涉及戰時所引發之非常情勢，中央行政法院於其中確認，行政機關於特殊情況下得依「必要程度」擴張其職權，以採取應對異常事態所需之措施。[6] 中央政法院仍強調依此

[4] C. Debbasch , J.-M. Pontier , J. Bourdon et J.-Cl. Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, 4e éd., 2001, p. 39.

[5] CE, Étude annuelle 2021, Les états d'urgence: la démocratie sous contraintes, p. 24.

[6] 在 Heyriès 案中，依照平時之法令，國家文官作出任何懲戒處分前，應將其人事檔案提供予本人閱覽。然而，為能即時進行政府認為有必要之

理論所為措施進行審查，評斷是否確實存在特殊情勢，且然該理論並非授予行政機關無限裁量，並確認行政機關是否確實無法以正常程序作成相關決定，仍須接受法院之監督。法院亦須審酌該等行政行為是否基於公益目的，特別係為確保國家之持續運作，並評估該行為是否為當時具體情勢所迫使之必要措施，而突破既有特別法制所設之權限界限，並強調對於人民基本權利之確保。[7]

有關特殊情勢理論之適用，亦需分和特定之要件：首先；(1) 構成特殊情勢須依具體個案判斷。蓋特殊情勢之認定應採具體個案審查，不得抽象推定。此類情勢通常可能涉及戰爭、嚴重天災，或其他使社會秩序陷於重大失衡之事件。行政權限之擴張，僅得限於該等特殊情勢「實際存在」範圍內為之，不得逾越。其次；(2) 行政機關於特殊情勢中難以依循通常合法性原則。即當既有法秩序在特定情境下無法有效運作或遇有障礙，行政機關始得暫時

人事調動與任命，政府暫停了該法條之適用。當事人 Heyriès 即於未經預先提供其人事資料之情況下遭予免職，遂提起訴訟。中央行政法院支持行政機關之立場，認定於危機期間，國家公權力得行使特別擴張之權限，以確保公共服務之持續運作。根據「特殊情勢理論」，行政機關得在特殊情況下脫離平時所應遵守之權限規範、程序形式，乃至於某些實體法原則的拘束。

[7] 於 Dames Dol et Laurent 案中瓦茲省省長命令禁止經營雜貨店之 Dol 與烘焙業者 Laurent 在一定期間內從事其本業。二人認為該項命令侵害其個人自由及營業自由，遂提起行政訴訟。中央行政法院認行政機關對於公共秩序維護與經濟活動規範具有一定裁量權，特別是在行政警察權行使之範疇。中央政法院仍對行政機關依此理論所為措施進行審查，評斷是否確實存在特殊情勢，並評估該行為是否為當時具體情勢所迫使之必要措施。然而法院亦特別加強對行政機關裁量權之審查。本案確立行政警察權行使之合法性，應受比例原則與基本權利保障之雙重限制，進而成為後續行政法院判決之重要基礎。

脫離通常法定程序與形式，以確保行政作為之即時性與有效性。再者；(3) 公共利益之重要性須足以正當化對合法性原則之例外。[8] 質言之，行政機關未遵守合法性原則之行為，須以維護足夠重要之公共利益為前提，例如維護國家運作、回復社會秩序等，其重要性足以合理化對一般法律原則暫時犧牲時，始得被認為具有正當性。基此，特殊情勢理論之適用，在特定危機情境中，行政機關採取特殊措施之正當化依據，以確保行政功能之持續與公共利益之維護。然而，此一理論之適用仍受「必要性」與「比例性」原則之約束，若未能證立係因具體情勢所必需，或其手段與目的間顯不相當，均可能被法院認定為違法，並予以撤銷。[9]

二、面對「非常」時期之制度

例外時期之法律制度，在民主憲政之前提下，要求國家於非常時期得以迅速調度公權力以應變，然而亦應有相當之限制，此一制度構成了「例外狀態」(état d'exception)。法國制度中，圍繞此一問題發展出三個主要的例外機制，即憲法第 16 條所規定之「總統例外權力」、憲法第 36 條之「戒嚴狀態」，以及 1955 年 4 月 3 日制定、歷經多次修正之《緊急狀態法》。這三者在制度設計上分別對應不同類型之危機情境，亦展現出行政權限擴張與基本權保障之不同權衡模式。

憲法第 16 條所規定之非常措施制度，係為回應國家面臨極端嚴重危機之設計。當國家制度之正常運作遭遇中斷，且國家存

[8] CE, Étude annuelle 2021, Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes, p. 39.

[9] A. Roux, État d'urgence et Constitution, RFD const. 2016, p. 688.

續受到重大威脅時，總統得據此條文集中幾近全部之國家權力，迅速採取必要措施，以維繫憲政秩序與國家安全。 其次，戒嚴狀態則為應對戰爭或內部叛亂等情境所設。其制度核心在於，將維持秩序與治安之權限自民政機關移交予具備武裝能力之軍事機關，俾使國家得以有效應對外來侵略或國內動亂。最後，1955 年法律所創設之緊急狀態，則係因應嚴重擾亂公共秩序、導致迫切危險之情勢而設。與戒嚴狀態相較，其啟動門檻較低，適用範圍亦更具彈性，得以涵蓋不同的多樣化情境。以下分別討論之。

（一）戒嚴制度

根據法國《憲法》第 36 條規定，戒嚴狀態 (état de siège) 為國家面對非常時期之制度。按憲法第 36 規定：「戒嚴狀態由部長會議決議發布。其若需延長超過十二日，僅能由國會授權同意。」另按《國防法典》(code de la Défense) 第 L. 2121-1 條規定：「戒嚴狀態僅能在因外國戰爭引發之迫切危險或發生武裝叛亂之情形下，由部長會議決議發布命令加以宣布。」因此，戒嚴狀態得於國家內部發生特殊嚴重情勢時宣布，該情勢可能因戰爭狀態或其他例外情況所致，面對國家迫在眉睫之危險時實施，以應對衝突。其初步有效期限為 12 天，如需延長，得以國會授權始得予以延長。[10]

戒嚴狀態之措施會對人民基本權利與自由具有較大限制，其目的在於授權採取非常措施，以確保或恢復公共秩序。戒嚴狀態之特殊之處，係該措施得及於將民政權限移交予軍事機關行使。

[10] Art. 36, Cons.

戒嚴狀態下之維持治安與執行警察職責所擁有之權限，移交予軍事機關行使，其權限亦有擴大。此外，軍事法院可審理涉及危害國家安全、損害國防之犯罪，無論此些行為是軍人或平民所為。[11] 然而，在第五共和國憲法實行以來，戒嚴狀態從未實際被實施。

（二）總統宣布例外狀態

法國《憲法》第 16 條第 1 項規定：「當共和國的憲政機關、國家獨立、領土完整，或其國際義務之履行面臨嚴重且即時的威脅，並且導致憲法所定公權力機關無法正常運作時，總統得在此情勢下，採取必要措施。此項決定，應先正式諮詢總理、國民議會與參議院議長，以及憲法委員會。」同條第 3 項規定：「所採措施，必須以儘速恢復憲政機關執行職責之能力為宗旨。對於所採措施，總統應再次徵詢憲法委員會意見。」《第五共和憲法》第 16 條規定之創設，於法國過去歷史上之共和中前所未見，這些規定源於 1940 年 6 月之戰爭期間之歷史，創設一段由法國總統集中行使立法與行政權的臨時時期，其目的在於保衛民主制度並儘速恢復公共權力的正常運作。[12]

憲法第 16 條對於總統宣布例外狀態之權力適用設下嚴格條件，其需同時符合以下兩項實質條件。首先，存在對法蘭西共和國的制度、國家獨立、領土完整，或對法國履行其國際承諾造成重大且即時的威脅；其次，憲法機關的正常運作中斷。按現行憲政制度，在啟動本條文前，總統必須諮詢首相、國會兩院（國民

[11] M. Rousset, L'État face aux situations exceptionnelles. Paix et sécurité européenne et internationale, 2017, p. 11.

[12] J. Massot, Le chef de l'État chef des armées, 2011, LGDJ, Paris, p. 38.

議會及參議院）議長及憲法委員會之意見，其意見須公開發表，總統並透過公開訊息向全國說明。而在實施憲法第 16 條期間，總統擁有完整的立法與行政權力，國會依本條自動召集集會，且總統不得解散國民議會，相對的憲法並未規定此項權力行使之最長期限。[13]

有關總統依照憲法第 16 條宣布例外狀態之實務運作，在第五共和之歷史上曾出現過一次。法國首任總統戴高樂 (Charles de Gaulle) 曾於 1961 年 4 月 23 日至 9 月 29 日期間，為因應阿爾及利亞的將軍叛變事件，援引並行使第 16 條規定的權力。戴高樂在 1961 年援引此條，其認為：首先，政變導致阿爾及利亞軍隊對法國憲政秩序構成實質挑戰，屬於國家重大且立即之威脅；其次，儘管中央機構仍在運作，但部分軍隊已脫離政府指揮、巴黎亦傳有政變風聲，構成運作受阻的理由，可視為憲政機構運作中斷；其三，戴高樂總統事前諮詢首相、國會議長與憲法委員會，並發布全國訊息，符合形式程序。[14] 因此，可認為其已符合憲法第 16 條之法定要件。

然而，憲法第 16 條規定總統得在特定危機情境下集中行使立法與行政權，其正當性根源於國家緊急狀態之理論，類似非常權力理論 (pouvoirs extraordinaires) 或憲政緊急例外 (état d'exception constitutionnelle)。然而，此項憲政制度設計，仍然引起質疑，蓋憲法第 16 條並未有期間之設定，因此可能會引發國會功能實質被架空、法令制定過程缺乏民主審議，以至於對「總統是否過度

[13] O. Gohin, Droit constitutionnel, 4éd, 2019, LexisNexis, Paris, p. 795.

[14] M. Rousset. L'État face aux situations exceptionnelles. Paix et sécurité européenne et internationale, 2017, p. 12.

集權」之疑慮。此段期間儘管總統未有濫權之情況，但制度設計本身存在授權過廣之問題，使總統可在未受國會制衡情形下統治國家。實務上，僅管於戴高樂宣布實行憲法第 16 條之 1961 年 4 月至 9 月期間，未造成憲政秩序之毀壞，但其發布超過十餘項具有法律效力之命令 (ordonnances)，涉及軍事組織、新聞審查及國安防範等事項，立法與行政界線幾乎消失，引發「權力過度集中」之批評。[15] 尤在該段期間，儘管國會未遭解散，卻幾無實質決策權，代議制陷入形式存在的窘境。此現象使得第五共和憲政體制更朝總統主導型政體 (régime presidentiables) 發展。[16]

面對總統權力可能過度集中的問題，法國於 2008 年 7 月 23 日的憲法修正，增加了監督之機制。蓋於總統行使此等非常權力達 30 日後，各議會議長、60 名國會議員或參議員均得聲請憲法委員會審查，判斷是否仍具備行使此項危機權力的條件。滿 60 日後，憲法委員會即自動進行該項審查，憲法第 16 條適用條件是否仍存在。是故，此項修正使第 16 條不再是無限制之例外權力，而轉為受憲法監督的可終止性危機條款。而憲法第 16 條機制之設立與運作，在法國第五共和雙首長制之憲政體制下，更可視為總統地位之強化，質言之，此鞏固第五共和體制中總統作為國家最高權力中心的地位，特別在危機處理上展現總統化之特徵。而本條實行期間，儘管國會「依法召開」，實質決策權幾乎全面被總統接管，顯示第 16 條可能凌駕代議制度。因此，儘管本項制度目的為「恢復民主與憲政秩序」，但實際上卻可能造成

[15] A. Mabileau, La Cinquième République, Paris, LGDJ, 1990, p. 193.
[16] G. Vedel, Georges, Droit constitutionnel, Paris, PUF, 1985, p. 357.

憲政秩序的暫時中止，總統於例外狀態所扮演之角色，值得反思。[17]

三、 緊急狀態法律制度

國家緊急狀態 (état d'urgence) 依其本質，係專為應對足以危及國家之重大危機所設，旨在處理「迫切危險」(péril imminent)、「自然災害」(catastrophe) 或「公共災難」(calamité) 等具有時間限制之情況。在定義上，較難以使用「氣候事件」、「風險」等詞取代「災難」，此類名詞未必較為清楚，可能僅反映了當代之偏好。[18] 惟當前「危機」一詞之範疇逐漸擴張，甚而與「威脅」(menace) 相混淆，然「威脅」具持續性，須賴長期政策以應對。相對而言，緊急狀態依其法律性質屬於暫時性措施，應以處理一時之秩序混亂為限，並非為對付深層且長期削弱社會之危險而設。為回應對生命安全益發嚴格之保障需求，緊急狀態的宣告不僅出於技術－法律上的考量，同時亦具有心理與象徵層面的意涵。蓋緊急狀態之宣告本身，即具有動員國家力量、凝聚國民意志，以達捍衛國家正常運作之目標與效能。

（一）1955 年《緊急狀態法》

法國《緊急狀態法》係 1955 年 4 月 3 日通過之一部因應時勢之法律，其背景係源於當時法國在阿爾及利亞的殖民統治面臨嚴峻挑戰，局勢迅速惡化。儘管當時已設有戒嚴制度，該制度卻

[17] T. Mulier, « Faire face » Le président de la République face aux crise, Les chefs d'État et les crises, 2024, Mare & Martin, Le Kremlin Bicêtre, p. 51.

[18] J-M Pontier, Les calamités et le droit. AJDA, 2018, p.1484.

明確以「戰爭狀態」或「武裝叛亂」之存在為其啟動前提。然此等用語具高度政治象徵意涵，倘若援引戒嚴，將形同承認阿爾及利亞境內存有戰爭或叛亂狀態，對法國政府之合法性與國家形象造成不利影響。為避免此等政治表述，立法者選擇另行創設一項新制度，並採用「緊急」(urgence) 一詞為其核心概念。然「緊急」本身即為一涵義模糊、具多義性與跨領域特質之詞彙，在法律語境中亦非具有確定法律效果之術語。[19] 此一選擇突顯立法者之目的不僅在於建立應對特殊治安危機之法制工具，亦展現其有意保留政治空間與法律彈性。[20] 值得注意者，在其後 1958 年憲法制定過程中，憲法起草者並未將緊急狀態納入憲法層級之規範，而係維持其為法律層級所設立之制度。

法國進入緊急狀態 (l'état d'urgence) 的主要情況，係公共秩序受到嚴重威脅或發生公共災難時，可宣布進入緊急狀態。在適用依據上，緊急狀態係依據 1955 年 4 月 3 日《緊急狀態法》(Loi n° 55-385 relative à l'état d'urgence) 設立，該法並曾多次修正，尤以 1960 年 4 月 15 日之行政命令及 2015 年 11 月 20 日法律為重要修正。緊急狀態之發布係為維持公共秩序為目的，因此適用於因公共秩序受到嚴重破壞或發生公共災難性質的事件，而造成迫切危險之情況。[21] 換言之，就本質而言，有兩種可能性：首先是對公共秩序造成嚴重危害之迫切危險；其次為發生公共災難。具

[19] L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet, L'urgence dans tous ses états, AJDA 2016, p. 247.

[20] K. Roudier , A. Geslin et D.-A. Camous, L'État d'urgence, Dalloz, 2016, p. 21.

[21] Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

體而言，前者可適用於發生戰爭、暴亂或動亂之情況。或者在遭遇恐怖攻擊之狀況，威脅持續期間，也可以宣布緊急狀態以防止恐怖襲擊。而就後者而言，公共災難包括破壞性地自然災害，或者與人類活動有關之災難，例如發生核事故。就過去之經驗而言，法國尚未因公共災難而宣布緊急狀態。[22] 在 1955 年《緊急狀態法》之後，1960 年 4 月 15 日的法令規定現行有效的制度。此外，根據 1984 年 9 月 6 日的法律，緊急狀態擴大到新喀里多尼亞自治區 (Nouvelle-Calédonie)，法國海外省已通過 2019 年 5 月 14 日法令予以因應。

1955 年法國《緊急狀態法》在立法架構上呈現出兼具制度建立與具體適用之雙重性。該法第一章創設緊急狀態制度，第二章則規範阿爾及利亞地區對於該制度之適用。此種合併基本規定與適用規定於一體之做法，源自國會對於簡化立法程序之要求。該法第 1 條明定，在面臨「嚴重危害公共秩序之迫切危機」或「具災難性質與嚴重性之事件」時，得於法國本土、阿爾及利亞或海外省份部分或全部地區宣布緊急狀態。在制度之發展上，於 1950 年代的阿爾及利亞戰爭期間，法國政府不欲實行戒嚴措施，因此通過 1955 年 4 月 3 日之《緊急狀態法》，期以實施適當措施予以管理情勢。有關宣布緊急狀態之權限，依照《緊急狀態法》第 2 條規定，緊急狀態僅能由「法律」宣布。換言之，國民議會在必要時通過進入緊急狀之法慮，而在阿爾及利亞戰爭期間，亦為此種狀況之適用。

[22] O.Beaud et C. Guérin-Bargues, L'état d'urgence, 2éd, 2018, LGDJ, Paris, p.78.

（二）與《第五共和憲法》之接合

1958 年第五共和制憲會議並未在《憲法》中規定緊急狀態，因此便存在 1955 年第四共和時期訂定之《緊急狀態法》與《第五共和憲法》如何相接合之問題。應注意者，憲法中未規定緊急狀態，並非表示除了戒嚴狀態之外沒有處理危機狀態的規定。例如前述憲法第第 16 條，授權共和國總統在發生嚴重危機時負責國家運作之特殊制度，係為面對非常時期之一項憲政機制。此外，中央行政法院指出，1955 年《緊急狀態法》並未被 1958 年憲法廢除，而係此項法律繼續地被適用。1960 年 4 月 15 日法令賦予行政部門宣布緊急狀態的任務。

由於，1958 年《第五共和憲法》並未將緊急狀態納入憲法架構，相關學理討論多聚焦於憲法第 16 條之危機制度設計。1955 年《緊急狀態法》仍繼續存置，僅於實際危機發生時啟動，成為一部典型的「休眠立法」。1960 年 4 月 15 日，國會授權政府修訂此部《緊急狀態法》，使其更符合第五共和總統制架構，並強化總統角色。該次命令最關鍵變革在於：緊急狀態宣告改由「部長會議法令」行使，國會僅能就其超過 12 日之延長作出批准或否決，議會處於被動之地位。該命令亦取消國會解散即自動廢止之規定，改為統一以「政府更替或國會解散後 15 日失效」為唯一失效條件。[23]

[23] F. Saint-Bonnet, Le chef de l’État et les mutations du contrôle de l’exécutif dans l’état d’exception, Les chefs d’État et les crises, 2024, Mare & Martin, Le Kremlin Bicêtre, p. 29.

至此，緊急狀態類之發布類似於憲法 36 條戒嚴之發布，亦即緊急狀態由部長會議宣布。而延長緊急狀態 12 天以上必須獲得法律授權。[24] 是故，在憲政運作上第五共和係由第四共和之議會制改為強化行政權之「雙首長制」，因此，緊急狀態令係由部長會議發布並由總統簽署。[25]

緊急狀態涉及行政權力之重組擴張，對行政管制而言，其目的是防止破壞公共秩序。在國家權力的中央機關，此為一項雙元行政首長制度制下，於共和國總統與首相政府間之調整管制權力的問題。過去，於 1875 年中央行政法院裁定：「應由國家元首在沒有任何立法授權的情況下，憑藉其自身權力，決定在任何情況下都必須在全國範圍內實施的警務措施」。中央行政法院確認了國家元首採取一般警務措施之具體權力。具體而言，共和國總統通過行使其自主管理權採取警務措施。[26] 如今，依照 1958 年《第五共和憲法》在不影響前述第 16 條規定之總統特別權力之前提下，憲法第 37 條授予首相以「行政命令」之方式實行行政管制之權力，包含緊急狀態之管制措施，而非由總統行使。另一方面而言，也不存在總統介入行政管制事務之問題。[27]

在政府內閣層級，首相負責管理適用於全國領土的警察條例。根據 1958 年《憲法》第 37 條，首相擁有自主管理權根據法定職權，其有權制定適用全國之管制措施，並得以一般行政警察

[24] Art 1 et 2, Ordonnance n° 60-372 du 15 avril 1960 modifiant certaines dispositions de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence.

[25] O.Beaud et C. Guérin-Bargues, L'état d'urgence, 2éd, 2018, LGDJ, Paris, p.80.

[26] P.L. Frier, J. Petit, Droit administrative, 15éd, 2021, LGDJ, Paris, p324.

[27] D. Truchet, Droit administrative, 9éd, 2021, Puf, Paris, p. 329.

措施行使此一權力，此亦藉由 1958 年憲法確認了首相之權限。[28] 然而，總理通過簽署部長會議審議的法令來行使此一權力，仍然須服從國家元首即總統的權力。就範圍而言，立法權並減損首相的一般行政管制權。

《第五共和憲法》憲法第 34 條對於立法權與行政命令權之領域作出界分，按其規定，「賦予公民行使公共自由的基本保障」由法律訂之。但是擁有行政命令權之首相可依據憲法第 21 條與第 37 條行使權力，採取相關的行政管制措施以滿足公共秩序之需要。在部會的分工中，內政部長負責國家內部安全；警務人員受其領導。在這種情況下，內政部長採取措施維持公共秩序，但其權力來自總統和首相。[29]

緊急狀態係屬一種例外法律體制 (régime d'exception)，其目的在於強化行政機關之公權力，同時限制部分公共自由或個人自由。儘管適用背景各異。自阿爾及利亞戰爭、新喀里多尼動盪、2005 年法國都市暴動等事件。緊急狀態制度始終保持區域性施用與公共秩序維護之核心目標，顯示 1955 年《緊急狀態法》在制度延續與彈性適應間的穩定性與韌性。最後，近期對於緊急狀態的改革中，2015 年總統奧朗德曾在 2015 年提議，以修憲之方式將緊急狀態納入憲法規定之中。但此項 2015 年 11 月之憲法改革

[28] CE 15 oct. 2015, N° 375027, Automobile club des avocats ; déc. 2000-434 DC 20 juillet. 2000, Douste-Blazy.

[29] Le Conseil constitutionnel confirme que : « l'article 34 de la Constitution ne prive pas le chef du gouvernement des attributions de police générale qu'il exerce en vertu de ses pouvoirs propos et en dehors de toute habilitation législative ».

法案並未獲得國會通過。[30]

參、法國緊急狀態經驗實踐

一、緊急狀態之特殊措施

緊急狀態措施，作為有別於平時法制之特殊制度，緊急狀態允許政府或地方政府採取相對於一般法律的非常措施。這些措施在特定地區和特定時間內，可能對於人民基本權利有較強烈的限制。以法國為例，宣告緊急狀態之經驗，不同於我國，較多涉及公共安全與公共秩序之維護，其可能採取之措施例示如下：

（一）限制行動自由：為了防止擾亂公共秩序，法律允許政府在某些地方和某些時間限制人員或車輛的行動。 此外，法律可允許政府禁止「任何有充分理由認為其行為對公共安全和秩序構成威脅的人在地方各省 (département) 轄區內全部或特定地區居住」。

（二）限制住居：軟禁措施由內政部長採取。如果居住在《緊急狀態法》令確定的區域內的人的行為或活動威脅到公共秩序，則可對其實施限制活動於住居處。

（三）解散社團或團體：根據 1955 年 4 月 3 日法律第 6-1 條，當社團或團體對公共秩序構成嚴重威脅時，部長會議得決議將其解散。根據相關規定，政府可實施刑事制裁或採取情報行動，以防止社團或團體的維持或重組。

（四）對集會和示威遊行等自由之限制：在緊急狀態期間，

[30] CE 15 oct. 2015, Automobile club des avocats, AJDA, 2015, p1955.

內政部長和地方省長可下令在法令規定的區域內臨時關閉集會場所、禮拜場所和劇院。法律規定可以禁止會引起混亂的集會或示威。依照 2016 年 7 月 21 日所頒布之法律，若行政機關能夠證明在其所掌握的手段下無法確保遊行和集會的安全，則可以禁止在公共道路上舉行遊行和集會。

（五）徵用權：緊急狀態措施允許政府根據法令徵用人員、物品和服務的條款。此些民間資源之徵用，涉及人民財產權之干預，亦為達成相關公益目的

（六）嚴重緊急狀態：在更嚴重的情況下，可以採取進一步侵犯公眾自由的特殊措施。首先是行政搜查：內政部長或省長可下令在實施緊急狀態的法令規定的區域內進行行政搜查。 過去，內政部長和省長可以採取措施控制新聞和出版物。 自 2015 年 11 月 20 日法令頒布以來，內政部長得「採取任何措施，確保中斷任何煽動或縱容恐怖主義行為的網路公共通信服務」。這項規定對公民自由的侵犯較小，因為內政部長擁有這項權力，此項措施並不審查言論之內容，而只是限制某些公共通信服務。[31]

二、實施緊急狀態之重要事件

自現行憲法實施之第五共和以來，法國曾 5 次宣布緊急狀態。第一次是在阿爾及利亞戰爭結束時，戴高樂將軍利用緊急狀態打擊極右翼恐怖分子之政變行動。然後，1985 年，在海外自治區新喀里多尼亞，為維護公共秩序，從該年 1 月至 5 月，宣告進入緊

[31] art. 5, al. 3, loi du 3 avril 1955 ; art. 176, L. nº 2015-1501, 20 novembre 2015 ; art. 2, L. nº 2010-1767, 19 décembre 2016 ; art 38 L. nº 2017-258, 28 février 2017.

急狀態。隨後，在 2005 年巴黎郊區發生暴亂期間。緊急狀態容許在相關省份實行宵禁 (le couvre-feu)。其地區範圍包括法蘭西島大區的 25 個省。2005 年 11 月 16 日和 25 日，議會兩院投票決定將緊急狀態延長數月，以防止進一步的騷亂。2006 年 1 月 4 日，法國總統席哈克根據總理的提議，在部長會議的第二天宣布結束緊急狀態。[32]

在 2015 年，法國巴黎遭遇恐怖攻擊行動，為應對伊斯蘭激進分子的襲擊，政府頒布了緊急狀態令；緊急狀態令於襲擊發生後的第二天，即 2015 年 11 月 14 日生效。次週，國會通過將緊急狀態延長三個月。此外，2016 年 7 月 14 日國慶假日期間在尼斯發生的恐怖襲擊事件，導致緊急狀態再次延長六個月，並延續至 2017 年 7 月 15 日。最後，緊急狀態再次延長至 2017 年 11 月 1 日。對於遭受恐怖攻擊，進而為防範與公共安全維護之緊急狀態，所發布之法令規定了限制公眾基本權利之措施，例如，行動自由。具體而言，這些措施包括駕駛禁令和居住禁令。此外，身份檢查之措施也是干預基本權利之措施。[33]

2020 年為因應 Covid-19 疫情所宣告之公共衛生緊急狀態，係為最近一次法國政府宣告緊急狀態之實例。2020 年 3 月 23 日所通過之法律修正《公共衛生法典》，在其中規定了公共衛生之緊急狀態。根據《公共衛生法典》第 L. 3131-12 和 L. 3131-13 條之規定，若發生公共衛生之災難，且災難的性質和嚴重程度危及

[32] H. Portelli et T Ehrhard, Droit constitutionnel, 14éd, 2021, Dalloz, Paris, p. 280.

[33] O. Le Bot, Prorogaion de l'état d'urgence et mesures de lutte antiterroristes, AJDA, n° 34, 2016, p.1914.

人民健康，則可由部長會議頒布法令，宣布全國或部分地區進入緊急狀態。2020 年由 Covid-19 引起的嚴重公共健康危機就是一個適切的例子。為應對此一新型流行病，法律規定由部長會議決定採取特殊措施，以保障公眾健康。[34] 2020 年 3 月 23 日法律所規定之公共衛生緊急狀態為期 2 個月，並延長至該年 7 月 10 日。法律規定公共衛生緊急狀態之終期，亦顯示此為一過渡性之制度，並依此採取特殊性措施。不幸的是，隨著秋季第二波疫情的出現，公共衛生危機進一步惡化。為此，政府再度宣布進入公共衛生緊急狀態，並於 2020 年 10 月 17 日在全國範圍內生效。2020 年 11 月 14 日，國會再度通過法律，將緊急狀態延長至 2021 年 2 月 16 日，並將過渡制度延長至 2021 年 6 月 1 日。[35]

三、緊急狀態之監督與限制

（一）時間與地域之限制

首先為國會之監督，除了緊急狀態之延長，必須由國會授權之外，1996 年 6 月 14 日的法案通過修 1958 年 11 月 17 日之法令，擴大了議會的「知情權」(les pouvoirs d'information)。監督的目的是評估緊急狀態下採取的措施。議會行使監督權是為了避免濫用和避免使屬於非常措施的緊急狀態「例行化」(routinisation) 之風險。[36] 此外，2015 年 11 月 20 日的法律加強了議會監督，依其規定，政府採取的措施應立即通知議會兩院。行政部門有義務向議

[34] H. Dumont, Le Covid-19 : Quels défis pour les État et l'Union européenne, 2022, Essais, Paris, p. 93.

[35] J. Petit, L'état d'urgence sanitaire, AJDA, 2020, p. 833.

[36] M. Caron, Droit gouvernemental, 2020, LGDJ, Paris, p. 175.

會提交所有緊急狀態措施之副本。國民議會和參議院有權要求提供監督和評估措施所需的任何補充資訊。[37]

其次，緊急狀態之實施具有「時間之限制」。法國之緊急狀態由部長會議決議宣布。當行政部門宣布緊急狀態超過 12 天時，其權力並非沒有限制。若需要延長 12 天以上，則需要國會之授權；立法機構亦會確定最終之期限。根據 1955 年法律第 3 條規定，授權將緊急狀態延長至 12 天以上，該國會所通過之法律即會闡明該緊急狀態之最終期限。此外，只要緊急狀態持續時間不超過宣布後的 12 天，就可以通過條例宣布緊急狀態。如果法令沒有明確規定期限，則 12 天一過，緊急狀態立即結束。然而，若遇有例外情況，例如於內閣總辭和國民議會解散期間。1955 年《緊急狀態法》第 4 條規定：「延長緊急狀態的法律在內閣總辭或國民議會解散之日起十五個整日後失效」。緊急狀態之終期若在於舉行全國大選或內閣總辭之時，此二個制度性事件，不屬於上述第 4 條規定所適用之範圍。此外，依據 1955 年《緊急狀態法》並無關於解除緊急狀態的規定。如果沒有法律授權延長緊急狀態，緊急狀態將自動解除。部長會議可下令在最後期限到期前結束緊急狀態。共和國總統有權終止緊急狀態。如果總統拒絕終止緊急狀態，可向國務院 (Conseil d'État) 提出質疑，緊急狀態結束後，政府將採取相應措施。[38]

---

[37] J. Benette, Quel contrôle parlementaire de l'état d'urgence, Constitution, 2015, p. 519.

[38] J-C. Jobart, Calamités publiques, état d'urgence et état d'urgence sanitaire, AJ Collectivités Territoriales, 2020, p. 400.

再者，緊急狀態亦存在有「地區之限制」(Limitations dans l'espace)。根據 1955 年《緊急狀態法》第 1 條規定，緊急狀態可在法國本土全部或部分地區、海外省、以及受憲法第 74 條管轄之海外省以及新喀里多尼亞予以宣布。部長會議頒布的法令予以確認緊急狀態生效的領土範圍。此外，緊急狀態之實施與緊急狀態聲明的實施不同，緊急狀態之聲明於全國有效，而緊急狀態的實施則在特定地區生效。法國中央行政法院認為，當部長會議決定宣布緊急狀態並確定其領土範圍時，他擁有廣泛的自由裁量權。[39] 根據此意旨，行政部門在實施緊急狀態方面有相當大的靈活性。

此外，緊急狀態制度難題之一，不在於如何啟動，而在於如何結束。緊急狀態制度實質上構成一種面對危機之治理機制，既是對既有危機的應對手段，也是防範潛在威脅的預警機制。該法無論在制度設計上或實施方式上，皆賦予行政機關高度裁量與靈活操作空間，使其得以在模糊法律邊界下，持續延長或重複啟動緊急狀態。實際政治運作中，「結束緊急狀態」成為一項高度政治風險的決策行為：若決策過早，恐導致社會秩序尚未穩定即撤除防線；若過晚，則可能造成對基本權利之不成比例侵害。[40] 因此，如何使例外措施如何回歸常態法制，存在相當之挑戰。中央行政法院亦強調，例外制度須與維護公共秩序之需求相稱，且其持續適用須視危機情勢是否仍存在，一旦危機解除，該等措施應

[39] P. Chrestai, Rejet de la demande de suspension de l'état d'urgence, AJDA, 2006, p. 501.

[40] D. Girard, Suspendre ou ne pas suspendre l'« état d'urgence » telle est la question, Revue générale du droit on line, 2016, numéro 23494.

自動失去正當性。而有關緊急狀態之延長，須有持續且具體之危機情勢始得加以正當化，不得轉化為常態治理手段。[41]

（二）行政法院之監督

法國中央行政法院即指出，緊急狀態之主要法律特徵，係其採取措施之原則，以及授權公權力之擴張性質應具備的暫時性。[42]緊急狀態制度，作為一種例外時期之法律機制，其存在目的在於於重大危難發生時，賦予行政權限時擴張權力，以迅速回應威脅並維護公共秩序。然而，此一制度亦潛藏對法治國原則與基本權利保障的重大風險。在此脈絡下，法院所扮演之角色，既非純粹形式性的合法性確認機關，而是兼具界線劃定、實質審查者與人民基本權利保障之多重功能。[43]

從各類緊急狀態制度觀之，可明顯發現其共通特徵，亦即行政警察 (police administrative) 權限之擴張。行政警察係指為維持公共秩序所從事之管制與公共服務活動，其核心目的即在於預防危害與維護社會安定。惟行政警察措施之行使，仍須嚴格遵守基本權利保障之要求，特別是須符合「適當性」與「比例性」原則。換言之，行政介入之強度，應與其所預防或應對之風險相對應，不得逾越必要限度。[44]

---

[41] CE, N° 394989, 11.12.2015 ; CE, N° 396220, 27.01.2016 ; CE, N° 406613, 09.01.2017.

[42] CE 14 nov. 2005, Rolin et Hoffer , req. nos 286835.

[43] D. Costa, Contentieux administratif, 2éd, 2014, LexisNexis, Paris, p. 135.

[44] O. Le Bot, Inconstitutionnalité des interdictions de séjour en état d'urgence, Constitutions 2017 p. 449.

在此架構下，行政法院機關遂擔負起確保合法性與維持權力制衡之重要角色。行政警察權之強化，唯有建立於法院得以有效進行嚴格審查之前提下，方得予以接受。換言之，緊急狀態制度本質上並非法治原則之例外，其存在亦不應剝奪人民提起訴訟之權利，或免除法院對行政措施之審查責任。即便在特殊情勢下，法律或實務上可為必要之調整，惟此等調整仍須符合法院監督與基本權利之保障，此為行政法院在緊急狀態下所應扮演之核心審查任務。[45]

論及行政法院於緊急狀態體制中所扮演之角色，應避免簡化為行政審判與行政權之對立，而是在特殊狀態導致行政權擴張之背景下，產生行政法院審理範圍之延伸。具體而言，緊急狀態制度乃屬對自由高度限縮之例外機制，其目的在於賦予行政機關得以實施對於基本權利之特殊限制措施。因此，行政法院對該等行政行為為合法性審查，係源於行政權能之特殊擴張，反映的是憲政秩序中權力制衡機制之延伸與回應。[46]

有關緊急狀態之措施，中央行政法院亦曾指出，行政法院對緊急狀態下所採取之限制措施，應依「比例原則」進行實質審查。質言之，法院須具體檢驗該措施是否符合適當性 (adéquation)、必要性 (nécessité) 與衡平性 (proportionnalité au sens strict) 三項基本原則。此一判例具有重要之意義，其有別於過往主張行政機關於緊急狀態中享有高度裁量權之見解，確立行政法院仍得依法對此

[45] G. Odinet, Le rôle du juge administratif dans le contrôle de l'état d'urgence, Cah. just., Dalloz, 2017/2, n° 2, p. 275.

[46] G. Odinet, Le rôle du juge administratif dans le contrôle de l'état d'urgence, Cahier de la justice, 2017. 02, p. 276.

進行實質監督。[47]

再者，行政審判亦存在緊急訴訟程序，例如如自由保護程序(référé-liberté)。中央行政院仍透過實務發展，強化暫時處分法官(juge des référés) 對行政措施之審查角色。法院不僅檢視措施本身是否構成侵害，更進一步檢討行政機關是否於「維持公共秩序」與「保障個人自由」之間達成適當平衡。此種審查並不限於措施的原則性合法性，而擴及其具體適用方式，例如：居家監禁之時段設置、每日報到次數、報到地點之遠近等。法院於 48 小時內即須對該等細節作出判斷，此種審查強度證明即便於緊急狀態期間，比例原則仍具拘束力。[48]

此外，法院面對緊急狀態措施與基本權利保障，扮演基本權利守護者之角色，以可透過協助人民聲請「違憲審查」之方式達成。法國自 2008 年 7 月 23 日修憲以來，引進「事後違憲審查」制度，稱為「合憲性先決問題」（Question Prioritaire de Constitutionalité，簡稱 QPC 制度），此制度係透過憲法第 61-1 條新增條文設立，賦予當事人在訴訟過程中得以主張某一法律條文違憲之權利。其核心精神在於，若法律條文侵害由憲法保障之權利或自由，法院應將此問題上呈憲法委員會審查。根據此一制度設計，QPC 並非直接由人民提出，而係透過原審法院進行初步審查，接著依期審判權之歸屬，交由「最高法院」或「中央行政法院」作為中間過濾機關審核，若認為該憲法問題具實質性與新

[47] CE, Section, 11 décembre 2015, M. D. n° 395009 CE, Section, 11 décembre 2015, M. G. n°394990.

[48] G. Odinet, Le rôle du juge administratif dans le contrôle de l'état d'urgence, Cahier de la justice, 2017. 02, p. 278.

穎性，始得移送至憲法委員會 (Conseil constitutionnel)。[49] 因此，行政法院於審理個案，面對系爭案件所適用之緊急狀態法律制度，認有違憲疑義時，得以聲請違憲審查之方式，保障人民權利。

進一步而言，法國憲法委員會應前述合憲性先決問題之聲請，針對 1955 年《緊急狀態法》第 11 條進行合憲性審查，作成第 2016-600 QPC 號決定，宣告條文違憲。系爭條文原規定，在行政搜查中複製的資料中，若屬「顯示當事人行為對國家安全與公共秩序構成威脅」之資料，則可排除於應於最遲三個月內銷毀之範圍之外。然而，憲法委員會認為，該系爭條文未明定緊急狀態結束後資料之保存期限，未能在保障人民隱私權與維護公共秩序之憲法價值間達成適當平衡，違反憲法基本權利對於隱私權之保障。[50]

此外，憲法委員會亦曾就《內部安全法典》(Code de la sécurité intérieure) 所涉及之資料搜集規範，作出合憲性先決問題之決定。蓋依該法典第 L. 851-2 條規定，授權行政機關為預防恐怖主義之目的，即時蒐集二類人員之連線資料：第一，經事前辨識、疑與恐怖活動有關聯之個人；第二，與前述人員有所關聯，且有充分理由相信其可能提供相關資訊之周邊人員。然而憲法委員會認為，對於前述第一類人員之資訊搜集，符合憲法保障之比例原則與基本權利保障；然而對於第二類之關聯人員，憲法委員會認為，系爭條文對人民隱私權構成過度侵害，未符合必要性與適當性原則，故判決該部分條文違憲。[51]

---

[49] G. Drago, Contentieux constitutionnel français, 5éd, 2020, PUF, p. 40.

[50] Décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016, *M. Ahmed S.*

[51] Décision n° 2018-706 QPC du 21 juin 2018, La Quadrature du Net et autres,

（三）適用緊急狀態之適當性

緊急狀態係為一般法律制度之例外，然而國家面臨許多新型之挑戰，為提更彈性與有效之措施，增加了宣布緊急狀態之可能性。近年，法國面對一連串的恐怖攻擊事件與席捲全球的新冠肺炎疫情，自 2015 年至 2021 年，法國有將近一半時間處於緊急狀態。無論是基於反恐或公共衛生之危機，未來亦極有可能因應各種危機，而實施新的緊急狀態。因此，緊急狀態所遭遇之問題，以及使用之適當性，即為值得再予思考之議題。緊急狀態的目的是回應「迫在眉睫的危險」，在沒有其他法律或行動工具時，緊急狀態對於處理暫時的混亂的秩序是有用且有效的。[52] 然而今日的「危機」與破壞社會的長期威脅，日漸產生混淆，並無法明確的劃分。因此，從長遠來看，使用緊急狀態頻率過高，可能會存在許多缺失，其會破壞法律制度正常運作的穩定性，擾亂國家機關角色與功能，以及過度限制人民之基本權利。

根據法國中央行政法院所提出之報告，認為制定一個全面性面對緊急狀態之法律框架係具有必要性，以提提高政府面臨重大危機時的行動效率，並維護相關的法治原則。例如於 Covid-19 所造成的公共衛生緊急狀態期間，法國對於管理重大危機之組織有待改進。其問題出現在預測能力不足、部會間指導架構不健全，以及權力分散等問題。重大危機需要國家最高層之領導中心集中管理與安排，而法國目前的組織上，仍然以部會級的方式為原則。

---

concernant l›article L. 851-2 du Code de la sécurité intérieure.

[52] J-C. Jobart, Calamités publiques, état d’urgence et état d’urgence sanitaire, AJ Collectivités Territoriales, 2020, p. 402.

因此，針對不同可能遭遇的危機擬定應變計畫，以釐清國家、地方機關之間之責任與關係，亦為得以事前建立之架構與目標。[53] 此外，即變緊急狀態並非破壞法治，並有助於在面臨嚴重危險時維護法治，但緊急狀態會導致行政機關的特權大幅加強，尤其是在維護治安、確保公共秩序方面。

雖然在緊急狀態對於行政權之強化是暫時且有其必要性，但仍需要國會和司法機關的控制來制衡。例如在基本權之保障上，基本權並非不可以擴大限制，但在緊急狀態期間，仍要特別注意，確保其堅實的程序保障與有效的監督機制。因此對於行政權之監督，可以考慮的改革方向，首先可以在憲法中加入程序規則，設定實施緊急狀態的框架，在啟動緊急狀態、延長緊急狀態和審查緊急狀態時予以明確規範。其次，在緊急狀態期間，加強立法機關之調查特權等方面加強議會監督。再者，一旦宣布緊急狀態，在審判機構間，立即啟動中央行政法院和最高法院之間的聯絡委員會，以審查可能需要兩個審判權間所涉及之的法律問題。[54]

肆、我國緊急狀態制度與反思

一、我國緊急命令之架構

在我國法制上，緊急命令之發布屬於總統之權限。我國於立憲之初即有緊急命令之設置，依憲法第 43 條規定：「國家遇有

[53] Étude annuelle 2021 « Les états d'urgence :la démocratie sous contraintes », Conseil d'État, 2021, p. 9.

[54] Étude annuelle 2021 « Les états d'urgence :la démocratie sous contraintes », Conseil d'État, 2021, p. 97.

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。但須於發布命令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。」後本條因修憲遭到凍結，現行緊急命令發佈之制度，規定於憲法增修條文第 2 條第 3 項：「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 43 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。」[55]

司法院釋字第 543 號解釋亦進一步說明：「憲法上緊急命令之發布，係國家處於緊急狀態，依現有法制不足以排除危難或應付重大變故之際，為維護國家存立，儘速恢復憲政秩序之目的，循合憲程序所採取之必要性措施。故憲法就發布緊急命令之要件、程序及監督機制定有明確規範，以避免國家機關濫用權力，期以保障人民權益，並維護自由民主基本秩序。」[56] 此外，該解釋亦提及：「緊急命令係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，於國家不能依現有法制，亦不及依循正常立法程序採取必要對策因應之緊急情況下，由總統經行政院會議之決議發布之不得已措施，其適用僅限於處置一定期間或地點發生之緊急事故，具有暫時替代法律、變更法律效力之功能。故緊急命令乃對立法部門代表國民制定法律、行政部門負責執行法律

[55] 法治斌、董保城，《憲法新論》，八版（臺北：元照出版有限公司，2021 年），頁 498。

[56] 司法院釋字第 543 號解釋參照。

之憲法原則特設之例外…。」亦指出其適用於非常時期，並為一般法律保留原則之例外。[57]

而在法律層級上，我國並未就緊急命令為更具體之一般性規範。惟於因應國家安全領域之緊急狀態，在現行法制上，係以「國防法」及「全民防衛動員準備法」為核心。而此二部法規，亦有提及緊急狀態之措施。依「國防法」第 24 條規定：「總統為因應國防需要，得依憲法發布緊急命令，規定動員事項，實施全國動員或局部動員」，明定總統依憲法增修條文第 2 條第 3 項規定，發布緊急命令時，得實施全國動員或局部動員，予以因應。此外，依「全民防衛動員準備法」第 2 條第 2 項規定：「動員實施階段：指戰事發生或將發生或緊急危難時，總統依憲法發布緊急命令，實施全國動員或局部動員時期。」因此，就該法之規定，於動員實施階段之時，全國將依全民防衛動員準備法所預擬之各項動員準備計畫予以生效施行，採取各項應變措施，而由平時法制狀態轉移為戰時法制狀態，確保國家安全。惟該法對於平時轉戰時法制因應之缺乏，僅以戰爭時「總統依憲法發布緊急命令」一句話輕輕帶過，法制建構恐有不足之處。詳言之，總統發布緊急命令，係為因應突發重大事故之應變機制，然而我國於地緣政治之威脅長期存在，法律制度之預想與設計，應非等待戰事發生或緊急危難之時，始由總統實施權力，研擬並發布緊急命令。若得預先研究與研擬暫時或緊急危難之一般性法律框架，應為較妥適之作法。

[57] 程明修、張嘉尹、陳清秀、胡博硯、宮文祥、范文清、范秀羽、楊奕華，《憲法講義》，三版（臺北：元照出版有限公司，2022 年），頁 109。

二、我國緊急狀態之實踐

緊急命令之宣布係為了應對國內的緊急狀況，當現行之法律制度不足以應對危機之狀態，透過緊急命令採取特殊措施是為了維持觀的公共秩序，盡快恢復正常狀況。而在緊急狀態之下，仍應注意不能因此脫免一般時期法治相關原則之要求。例如在憲法中，賦予總統應對緊急狀態、發布緊急命令之權力，但必須始終遵守權力分立和保護基本權利之原則，不得予以濫用。憲法賦予總統此項權力，其目的是，當國家處於緊急狀態時，總統可以採取必要措施維持公共秩序，直至情勢恢復正常之狀態。需注意的是，緊急命令之目的僅是暫時取代通常法律之地位，而不是取代或修改憲法。因此，除非憲法有明確規定，緊急狀態不能推翻或修改憲法制度。[58]

在緊急命令之適用上，在面臨現有法律制度不足以消除危險或應對重大變故時，透過緊急命令來維護國家穩定和重建公共秩序。因此，憲法規定了緊急狀態之條件、程序和控制機制，以防止權力之濫用，並保障人民之基本權利與自由。當國家無法按照現行法律制度或正常立法程序採取必要措施時，即有緊急命令使用之必要性。緊急命令之適用，僅限於某一時期或某一地點所發生之特殊情況，並暫時取代現行法律制度。而緊急命令之內容，亦應足夠具體，以便立法權進行監督。緊急命令係權力性質的例外，亦即行政權取代立法者為立法之角色。而其內容亦必需詳細、

[58] 黃俊杰，〈 九二五緊急命令之影響評估〉，《台灣法學雜誌》，第 5 期（1999 年 12 月），頁 205。

完整，以便直接予以實施。[59] 換言之，在緊急狀態之下，很難透過再授權，以主關機關發布法規命令之方式制定更細節、技術性事項，緊急命令本身即應足夠明確而得以實行。

緊急命令係為憲法第 23 條規定法律保留原則之例外，然而依照憲法增修條文第 2 條第 3 項之規定，仍須於發布命令後 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。此為一項民意機關之監督機制，立法院行使追認權時，僅得做出同意或反對之決定，但無權修改緊急命令之內容。如果緊急命令具有部分內容不適當，立法院亦可僅追認其餘部分。[60]

根據緊急狀態的目的，相關之措施僅限於緊急或短期干預之內容，如緊急救援、控制災害所造成之損失、維護公共秩序等。根據不同之目的與手段，透過緊急法令規定必要之措施。此時，可能涉及政府權力的變化，或者是對於基本權利更加強烈的干預。在此「必要措施」為一不確定的法律概念，其內容取決於具體情況。[61] 可能的方式如下：

在財政方面，為了應對經濟突發事件或災害，維護公共秩序，實現調動財政資源和協調的目標，某些措施不受預算制度或公債法之限制，但政府有義務通過採取以下措施對預算事項進行補充：

1. 削減開支。政府可能會暫時削減開支或推遲開支，以調動財政資源。
2. 修改預算。政府可在任何層面修改行政預算，以調動財政資源。

[59] 李建良，〈緊急命令與法治國原則〉，《台灣法學雜誌》，第 5 期（1999 年 12 月），頁 114。

[60] 法治斌、董保城，《憲法新論》，頁 501。

[61] 黃俊杰，〈九二五緊急命令之影響評估〉，頁 209。

3. 發行政府公債。根據釋字第 334 號解釋之意旨，政府基於財政上之需要，並於承諾定期還本付息之條件下，向個人、商業團體、金融機構、外國政府或國際組織借款，均屬廣義之公債，而狹義之公債，則指以發行債票方式之募款。政府債券和政府貸款本質上是政府之財政工具，但債務數額的上限應根據緊急狀況的總體需要來確定。
4. 資助災民。政府為災民提供長期無息貸款，使他們能夠重建家園，恢復正常生活。
5. 借用和改建私有財產。為滿足救災需要，如有必要，行政部門可借用公共或私有財產，以便災民在災後得到安置。

緊急狀態所採取之措施，亦可能涉及行政程序之簡化，此包括簡化程序和排除相關法律法規的限制。以 1991 年 921 震災所頒布之《925 緊急命令》為例，一方面，簡化移民安置和災後重建的行政程序。具體來說，就是不受《都市計畫法》、《地方制度法》、《土地法》和《國有財產法》等平時具體規範之限制。另一方面，在災區恢復公共交通和重建公共工程時，這些程序也必須簡化，不受都市計畫法或環境法之限制。[62] 在國家面臨重大事故或災害之事後救助、重建等措施，有利於儘速地恢復正常之狀態。

三、我國緊急狀態與一般制度之銜接

我國面對 1999 年 921 地震災難所引發之全面性危機，首次於災害事由下援引憲法授權發布《925 緊急命令》，其後更為《災

[62] 李建良，〈緊急命令與法治國原則〉，頁 116。

害防救法》之修正與體制建構提供實務依據與制度反省。緊急命令制度係憲法層級之例外權力配置，其目的在於因應重大急迫事件，得暫時變更法律之規範，以維繫國家正常運作。

相較之下，《災害防救法》為一部普通法律，其立法目的係建立一套常態性的防救災體系，涵蓋事前預警、事中應變與事後復原三階段。該法明確劃分中央與地方各級政府之權責，設置災害應變中心與各類災害緊急應變機制，並規範災區通報、撤離、救援、資源動員與重建計畫之程序運作。[63] 該法賦予行政機關於災害發生期間行使特定命令權限，例如交通管制、強制疏散或設置管制區等，惟其權源仍係基於法律明文規定，且不得變更其他法律之實體效力或剝奪人民權利。[64] 兩者之主要差異在於其法源位階、啟動條件與法律效果。緊急命令性質為憲法授權下之準法律命令，效力得以暫時取代或變更現行法律，並於立法院追認前先行生效。其適用前提為「重大緊急事故」且立法院「無法即時召集開會」，屬於憲政上高度例外之制度。反之，《災害防救法》則係預設於民主治理常軌之內，其適用條件為符合特定「災害類型」與緊急應變程序之法定條件。

再者，兩制度於民主審查與權力監督層面亦顯不同。緊急命令雖須十日內提交立法院追認，惟在期間內即可產生法律效力，若濫用恐侵害立法權與人民基本權利，故其正當性須受嚴格審查。而《災害防救法》下之行政措施，則須受一般行政法律與比例原則之拘束，人民並可循訴願與行政訴訟尋求救濟，程序上較

63 《災害防救法》第 1 條、第 6 條參照。
64 《災害防救法》第 27 條參照。

具權利保障之密度。進一步言，921 震災所引發之緊急命令，雖有效補足法律空窗與法制彈性之不足，惟從憲政經驗觀之，此種憲法層級的例外授權，不宜常態化使用。相對而言，《災害防救法》則有助於制度化災害治理，避免每遇災難皆須仰賴憲政緊急權之運作，從而保障法治國原則與人權秩序之持續性。未來面對大型複合型災難時，應優先倚賴《災害防救法》之機制，緊急命令之適用則需謹慎，以符合法治國原則之應有要求。

此外，除面對然災害，緊急狀態制度與公共秩序之維護有關，鑑於世界許多國家具有面對恐怖攻擊之因應措施。我國緊急命令制度，面臨恐怖主義攻擊具有突發性、破壞性與跨域性特徵，其所造成之社會動盪，可能超越一般災害事件之應變機制，進而構成動用緊急命令之正當事由之一。而在目前，我國反恐法制係依據現行《刑法》、《國家安全法》、《組織犯罪防制條例》、《國家情報工作法》等法規適用，並未制定相關之專法體系。若未來發生相關恐攻事件，應不排除發佈憲法之緊急命令。有關反恐事項是否定立專法，行政院曾於 2003 年提出《反恐怖行動法草案》，惟因屆期不續審，未完成立法程序。2007 年行政院再次將草案提送立法院審議。然而是否制定反恐專法，係有不同意見。贊成者認為，我國現行法律雖對恐怖行動已有部分刑罰與行政管制規定可供適用，惟制度分散、權責不明，導致執行與情報整合困難。制定單一反恐專法，將有助於統一事權、整合警政與國安體系、強化預防機制，並提升與國際合作之能力；而反對者認為，制定反恐專法恐將侵害人權保障。雖以行政與司法配合為主軸，然規

範層面過於狹隘，難以涵蓋反恐行動之全貌。[65] 反恐作為屬於國家安全之一環，應在尊重法治與人權保障前提下發展制度，緊急命令僅得作為極端情勢下之憲法應變手段，而不應取代平時法治程序之常態運作。

伍、結論

緊急狀態制度作為法治國家面對突發危機之應變機制，須在回應公共危難與維護基本權利之間尋求動態平衡。然而，在保障行政權迅速反應之同時，亦伴隨對基本權利之潛在侵害風險。此種例外體制的常態化，可能導致權力過度集中與憲政秩序之位移，亦暴露法治國原則於危機治理中的問題。從法國實踐觀察可見，行政法院與憲法委員會之雙重審查機制對於例外權力之濫用形成重要制衡。其中，行政法院以比例原則為核心，進行對行政措施之合法性與正當性審查，並透過暫時處分法官的快速介入，確保在 48 小時內即能對居家監禁、集會禁令等重大干預措施進行實質審查。憲法委員會則透過合憲性先決問題制度，擴張人民在具體訴訟中挑戰法律合憲性的可能性，進一步強化基本權利保障網絡。相較之下，我國緊急命令制度雖具憲法基礎，惟其程序設計、實施條件與司法審查之密度，仍存不足。或許未來可強化緊急狀態制度，包括：建立明確之緊急狀態法律框架，界定條件、期間與地域範圍；設置由立法與司法共同參與之監督制度，提升民主正當性與法治信賴；其三，強化司法介入密度與審查。緊急

[65] 林智勝，《國際反恐公約與我國國土安全預警防護相關法制研究》，立法院法制局專題研究報告，編號：1722，2024 年 10 月，頁 30-31。

狀態雖為特殊時期所需之治理手段，但唯有在制度化、法制化、可審查之基礎上，其正當性與正值性方能獲得確立。對於面臨多重威脅與治理挑戰的現代國家而言，建立一套可控、可預期且符合憲政原則的非常法制，實屬值得思考之方向。（投稿：2025 年 5 月 20 日；修訂：2025 年 7 月 14 日；接受：2025 年 7 月 21 日）

參考文獻

一、中文部分

（一）專書

林智勝，2024/10。《國際反恐公約與我國國土安全預警防護相關法制研究》，立法院法制局專題研究報告，編號：1722。

法治斌、董保城，2021。《憲法新論》，八版。臺北：元照出版有限公司。

程明修、張嘉尹、陳清秀、胡博硯、宮文祥、范文清、范秀羽、楊奕華，2022。《憲法講義》，三版。臺北：元照出版有限公司。

（二）期刊論文

李建良，1999/12。〈緊急命令與法治國原則〉，《台灣法學雜誌》，第 5 期，頁 112-117。

黃俊杰，1999/12。〈九二五緊急命令之影響評估〉，《台灣法學雜誌》，第 5 期，頁 203-210。

二、法文部分

（一）專書

Albert, Mabileau, 1990. *La Cinquième République*. Paris, LGDJ.

Delphine, Costa, 2014. *Contentieux administratif*, 2éd. LexisNexis, Paris.

Didier, Truchet, 2021. *Droit administrative*, 9éd. Puf, Paris.

Georges, Vedel, 1985. *Droit constitutionnel. Paris*, PUF.

Guillaume, Drago, 2020. *Contentieux constitutionnel français*, 5éd. PUF, Paris.

Hugues, Dumont, 2022. *Le Covid-19 : Quels défis pour les État et l'Union européenne*. Essais, Paris.

Hugues, Portelli, et Thomas, Ehrhard, 2021. *Droit constitutionnel,* 14éd. Dalloz, Paris.

Massot, Jean, 2011. *Le chef de l'État chef des armées*. LGDJ, Paris.

Matthieu, Caron, 2020. *Droit gouvernemental.* LGDJ, Paris.

Oliver, Gohin, 2019. *Droit constitutionnel*, 4éd. LexisNexis, Paris.

Olivier, Beaud, et Cécile, Guérin-Bargues, 2018. *L'état d'urgence,* 2éd. LGDJ, Paris.

Pierre-Laurent, Frier, et Jacque, 2021. *Petit, Droit administrative*, 15éd. LGDJ, Paris.

（二）期刊論文

A. Roux, 2016. État d'urgence et Constitution, RFD const.

C. Debbasch , J.-M. Pontier, J. Bourdon et J.-Cl. Ricci, 2001. Droit constitutionnel et. institutions politiques, Economica, 4e éd.

D. Girard, 2016. Suspendre ou ne pas suspendre l'« état d'urgence » telle est la question, Revue générale du droit on line, numéro 23494.

François, Saint-Bonnet, 2024. Le chef de l'État et les mutations du contrôle de l'exécutif dans l'état d'exception, Les chefs d'État et les crises, Mare & Martin, Le Kremlin Bicêtre.

G. Braibant, 1979. L'Etat face aux crises, Pouvoirs n° 10.

G. Odinet, 2017. Le rôle du juge administratif dans le contrôle de

l'état d'urgence, Cahier de la justice.
J. Benette, 2015. Quel contrôle parlementaire de l'état d'urgence, Constitution.
Jacque, Petit, 2020. L'état d'urgence sanitaire, AJDA.
J-C. Jobart, 2020. Calamités publiques, état d'urgence et état d'urgence sanitaire, AJ Collectivités Territoriales.
Jean-Maire Pontier, 2021. Les circonstances particulières, AJDA.
Jean-Marie Pontier, 2018. Les calamités et le droit. AJDA.
Jean-Marie Pontier, 2018. Les calamités et le droit. AJDA.
K. Roudier , A. Geslin et D.-A. Camous, 2016. L'État d'urgence, Dalloz.
L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet, 2016. L'urgence dans tous ses états, AJDA.
Michel, Rousset, 2017. L'État face aux situations exceptionnelles. Paix et sécurité européenne et internationale.
M-L. Basilien-Gainche, 2014. Circonstances exceptionnelles, Dictionnaire d'administration publique, Presse universitaire de Grenoble.
O. Le Bot, 2017. Inconstitutionnalité des interdictions de séjour en état d'urgence, Constitutions.
Olivier, Le Bot, 2016. Prorogaion de l'état d'urgence et mesures de lutte antiterroristes, AJDA, n° 34.
P. Chrestai, 2006. Rejet de la demande de suspension de l'état d'urgence, AJDA.
Thibaud, Mulier, 2024. « Faire face » Le président de la République face aux crises, Les chefs d'État et les crises, Mare & Martin, Le Kremlin Bicêtre.

（三）官方文件

Étude annuelle 2021. « Les états d'urgence :la démocratie sous contraintes », Conseil d'État, 2021.

（四）法院判決

CE 14 nov. 2005. Rolin et Hoffer, req. nos 286835.

CE 15 oct. 2015. Automobile club des avocats ; déc. 2000-434 DC 20 juillet. 2000, Douste-Blazy.

CE 15 oct. 2015. Automobile club des avocats, AJDA, 2015, p1955.

CE, n° 394989, 11.12.2015.

CE, n° 396220, 27.01.2016.

CE, n° 406613, 09.01.2017.

CE, Section, 11 décembre 2015, M. D. n° 395009 CE, Section, 11 décembre 2015, M. G. n°394990.

CE, Section, 11 décembre 2015. M. D. n° 395009 CE, Section, 11 décembre 2015, M. G. n°394990.

Décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016, M. Ahmed S.

Décision n° 2018-706 QPC du 21 juin 2018, La Quadrature du Net et autres, concernant l'article L. 851-2 du Code de la sécurité intérieure.