

以憲法的觀點論近代德國 軍隊任務的轉型與變遷

著者／范聖孟

輔仁大學法學博士
國防大學管理學院法律系兼任助理教授
現為海軍備役中校

德國自19世紀中葉起所實施的4部憲法，影響了近代歐陸法系的發展與部分亞洲國家的憲政體制及軍事制度，隨著歷史演進與全球化發展，所遭受的威脅已非全然來自過去的武力攻擊，而係更具複雜性的非傳統安全威脅挑戰。

自此轉型與變遷中，軍隊執行任務日趨多樣化，造成軍隊任務日益繁重，除作戰及應付傳統安全挑戰外，亦須應付此等非傳統安全威脅，由德國歷次修憲及聯邦憲法法院判決，更可瞭解到現代所面臨的多重威脅環境，已非過去所能想像。

壹、前言

德國自19世紀中葉起所實施的普魯士憲法（1850）、兩部帝國憲法（1871、1919）及現行的基本法等4部憲法，所誕生之原因雖難與戰爭或動亂脫離關係，且其中前3部憲法除威瑪憲法部分條文仍為基本法所繼續獲得適用外，其壽命均未長久，甚為可惜，但在其一脈相傳與變遷當中仍然影響了近代歐陸法系的發展與部分亞洲國家的憲政體制及軍事制度，但也仍難能防堵戰爭的發動或執

政者的恣意妄為與政治野心。

二戰結束後隨之而起的冷戰時期，仍然以傳統武力作為國家或聯盟間的主要威脅或防禦手段，歷經數十年後雖已結束，但所隨之而起的是更為複雜且難以捉摸的非傳統安全威脅（non-traditional security threats）¹，不但安全議題擴大，傳統安全與非傳統安全界線亦日益模糊，範圍涵蓋環境、經濟、社會、軍事、政治等層面。相較於過去冷戰時期的東西陣營軍事對壘，軍隊

在此氛圍當中雖非唯一要角，然而所受關注議題無非圍繞在因氣候變遷而造成人類生存環境威脅的天然災害，以及因長期區域衝突、動亂或政治信仰等因素所造成的恐怖活動或海盜掠劫等人禍，相關之災害防救、反恐、反海盜乃至人道援助或維和等行動均有賴軍隊提供協助或執行，始具成效。此也使軍隊執行任務日趨多樣化，造成軍隊任務日益繁重，除作戰及應付傳統安全挑戰外，亦須應付非傳統安全威脅，在軍事意義上即所謂之非戰爭軍事行動（military operation other than war, MOOTW）²。由德國歷次修憲及聯邦憲法法院判決，更可瞭解到現代所面臨的多重威脅環境，已非過去所能想像。

貳、德國國防憲法的發展概況

一、1850年普魯士憲法

1850年普魯士憲法為落實軍隊法制化，規定將軍隊分為現役部隊及後備部隊，國王僅於戰爭發生時依據法律動員後備部隊。在任務方面，除了抵禦侵略外，並得將軍隊用於鎮壓國內暴動或執行法律所規定之事件，然仍必須依據法律為之。軍事審判制度方面，僅限於刑事案件，要求制定軍事審判相關法律據以執行，對於軍人紀律的維持，則同

意由特別命令加以規定。軍隊命令與指揮權方面，在國王享有專屬的軍隊統帥權之下，權力範圍除了統率軍隊並享有全部軍隊之職務，並行使宣戰、媾和及締約權³。對於軍人的效忠與服從方面，雖軍隊不實施憲法宣誓，但仍應服從國王本於統帥權所具有的軍事指揮與命令權。軍人權利保障方面，雖然特別權力關係在此時期正處萌發階段，對人民基本權利多有所限制，但普魯士憲法仍對於軍人在不違反軍事法律及紀律規定下，適用憲法人身自由、家宅權、集會自由以及請願權等基本權利保障規定，此在當時可謂先進之立法，但同時又明文設定限制條件，即當戰爭或暴動發生，情況急迫而有危及公共安全時，憲法所規定的人身自由、家宅權、依法律受裁判、表現自由、文字圖畫犯罪的處罰、集會與結社自由則不受保障。

1850年普魯士憲法雖明確律定軍隊僅動用於暴動及法律所規定的緊急狀態，國王動員後備部隊必須為戰爭發生時並且依據法律下達動員令，徵用民力或物資亦須依法為之，並規定所有國王之統治行為須有部長之副署始生效力⁴。但在專屬於國王一身而不受國會監督的軍隊統帥權行使範疇所及之事項，由曾向國王為忠誠宣誓的國防部長向國會負責，但又因國防部長同時具備軍職身分而無

須如同其他公務員及國會議員必須另外宣誓遵守憲法，再加上有關國王的軍隊指揮行為，國會毫無置喙餘地，因此通常國防部長僅於軍事核心事項以外的一般行政事務受國會所監督，況且兩議院成員的組成方式多數均為國王人馬，對於國會所通過之法案雖設有副署機制，但以身為軍人的國防部長如何又能違反統帥的意志而拒絕副署，以及國王擁有無需經國會同意的宣戰及媾和權，在國王享有至高的權力下，僅威廉一世在位期間即發動或被迫發動了1864年的普丹戰爭、1866年的普奧戰爭乃至1870年的普法戰爭，此等戰役雖與促成後來德國統一有著密切之關係，但另一方面也充分顯露出憲法對於當權者制衡與監督機制的不足。軍人權利保障方面，雖然特別權力關係在此時期正處萌發階段，權利多有所限制，但普魯士憲法仍對於軍人在不違反軍事法律及紀律規定下，適用憲法人身自由、家宅權、集會自由以及請願權等基本權利保障，此在當時可謂先進之立法，但同時又明文當戰爭或暴動發生，情況急迫而有危及公共安全時，復再加以限制。

二、1871年俾斯麥憲法

1871年俾斯麥憲法的軍事體系，首先規

定軍事事務（包括兵役）為帝國專屬立法權限，並遵照普魯士的現行軍事法制規定，此包括實施中的軍刑法、軍事法院組織法以及其他關於徵召、役期、兵役、宿營、農田損害補償、動員等規定，但國會（聯邦參議院）對於軍事法律案仍享有審查權，並設置軍隊及要塞委員會，以監督軍隊事務，在三權分立的架構下，對於軍隊行使一定程度的監督權。此時期皇帝的地位與職權方面，身兼普魯士國王的德意志帝國皇帝，除了憲法明文具有此雙重元首之身分外，並享有國際法上代表帝國為宣戰、媾和及締約，並接受外國使節，在行使宣戰權時，除了聯邦領域或海岸遭受攻擊者外，應獲得聯邦參議院同意⁵。皇帝同時對內身兼聯邦主席及帝國陸海軍統帥，以德皇之名實行其權力，享有完全的軍隊指揮及命令權，並對全國公務員及軍官享有人事任免權，對於部分重要軍職人員並有職務調整之核准權，要求全德國軍隊均應對皇帝為忠誠宣誓，無條件服從其命令。憲法並規定全國男子均有服兵役之義務，但總員額僅限制在全國人口百分之一，此外，因防衛之目的有使用鐵路必要時，帝國機關得要求全部鐵路提供軍隊支配。軍事預算方面，帝國所有軍事費用由全國各邦及其所屬平均負擔，原則上不得優惠或加重於任何一

邦或區分等級，對於各邦分配軍費之負擔，如依其性質難期公平時，不得損及公共福利。

1871年威廉一世在俾斯麥的協助下完成統一大業，建立德意志帝國並公布憲法，普魯士國王威廉一世在各邦國中的地位由原來的北德意志邦聯主席轉換為德意志皇帝。新憲法係以1867年普奧戰爭後所制定的北德意志聯邦過渡時期憲法為藍本，也由於普魯士在北德邦聯時期占有絕對性的統治地位，在帝國誕生後，普魯士國王依據新憲法順勢掌握帝國最高行政與軍隊統帥權。國會方面，聯邦參議院議長由同時身為普魯士首相的帝國總理擔任，而由直選產生的帝國眾議院，雖具有立法權，但法案須經聯邦參議院和皇帝批准始生效力，聯邦參議院下設軍隊及要塞常設委員會，行監督軍隊事務，但仍難達到實質效果。在軍事法制方面，國防為帝國專屬立法事項，軍事制度悉依普魯士現行規定，包括實施中的軍事審判等制度，憲法軍事條文當中多數與皇帝專屬職權有關，首先就宣戰權而言，除了聯邦領域或海岸遭受攻擊外，應獲得聯邦參議院同意及帝國宰相副署，此規定雖設定皇帝宣戰權行使的門檻，但皇帝本於帝國元首及統帥權身分行使宣戰權，在當時視為當然之事理，此可由聯邦參

議院的組成與政治生態、全國軍隊應向皇帝為忠誠宣誓以及帝國眾議院甚至置身於事外，毫無發揮制衡作用之餘地。由此可知，監督機制甚為薄弱，而終究不敵當時歐陸局勢的現實而參與第一次世界大戰。

三、1919年威瑪憲法

1919年威瑪憲法軍事體系，明文國防事項為帝國專屬立法權限，帝國總統的對外權力，在國際上代表帝國，並以帝國名義，與其他國家締結同盟、訂立條約，派遣及接受使節並有宣戰及媾和之權，但對於有涉及帝國立法事項者，仍應獲得聯邦眾議院之同意。帝國總統行使軍隊統帥權，對於帝國軍隊有最高命令權並任免帝國文武官吏，除了對於外國侵略得為宣戰外，如國內公共安全及秩序認有遭受擾亂或危害時，得採取必要之處置，此包括使用武力，但仍受聯邦眾議院審查，且帝國總統關於軍隊範圍內之一切命令、處分，須獲得帝國總理或該管部長副署始生效力。軍事審判制度方面，原則上禁止設置特別法院，無論何人，不得剝奪其受法定法官裁判之權利，但依法律所成立的軍事法院及戒嚴法院則不在此限，雖然承認軍事審判制度，但僅存在於戰時及軍艦上，其餘情形不得實施軍事審判。軍人宣誓方面，

明文規定全國公職人員及武裝部隊所屬人員均應實施憲法宣誓，效忠憲法及國家。軍人權利保障方面，首先承認既得權之不可侵犯並得向法院請求救濟，此等權利，軍人一律享有，有關職業軍人之地位，由聯邦法律予以保障。此外，對於軍中的宗教自由，除了要求應給與軍人必要的空閒時間以履行其宗教義務外，同時在軍隊中如有禮拜及心靈照料活動亦不得有任何之強制行為。

1919年戰敗後的德國，揚棄君主專制而邁向民主的威瑪共和體制，憲法所建構的軍事體系，除了國防專屬聯邦立法權限，最高統治權人帝國總統享有軍隊統帥權並有代表帝國對外宣戰、媾和、締約之權，以及維護國內秩序的武力使用權，惟此均應受帝國眾議院審查，且對於作成與軍隊相關之一切命令、處分，須獲得帝國總理或該管部長之副署始生效力，國會雖有立法權，但總統亦可交付公民表決推翻立法。國會制衡總統的權力方面，尚有罷免總統及其所任命的總理及部長，以及聯署向法院告發總統及部長違法⁶。軍人宣誓方面，有別於1850年普魯士憲法及1871年俾斯麥憲法排除軍人憲法宣誓之規定，威瑪憲法明文要求全國公職人員及武裝部隊所屬人員均應實施憲法宣誓，效忠憲法及國家。但此層層嚴密監督與防堵濫權機制

下，仍無法防免帝國總理希特勒趁隙利用總統（興登堡）辭世不能行使職權的憲法代理機制，而將兩職務合併，終致埋下往後不可收拾的地步。

四、二戰後的基本法

二戰後基本法對於執政者的軍事權與國會的監督機制在建構上更為謹慎，由條文所占整部憲法的份量及歷次修憲中所增添的相互制衡條款即可窺出端倪⁷，例如將軍隊的指揮權與命令權區分為平時屬國防部長，於戰時始移歸聯邦總理；武裝部隊的組成及派遣要求必須以國防為目的；兵力數量及編制應於預算案中表示；對於各類型的軍事派遣均應根據基本法明白規定始得出動，此包括國家遭受武裝攻擊或危害的防衛狀況、災害派遣、防衛或緊急狀況時對於民有財產的保障及交通管制措施、以及防止自由民主基本秩序遭受緊急危害而支援警察及邊境防衛隊的派遣，但此等派遣均應受國會同意或承認，如未獲同意或承認，應即終止行動；而平時有關國防事務亦受國會相關機制如國防委員會、調查委員會、國防監察員所監督以及保障軍人的基本權利，俾確保軍隊國家化、依法行政與政治中立。此外，有關軍事審判制度方面，基本法大致維持威瑪憲法之設計，

但僅於防衛狀況發生、派駐國外或在軍艦上服役的軍人實施軍事審判。

二戰後基本法中的軍事條文首先對於過去軍人與國家之間的「臣屬地位關係」重新定位為「公民地位關係」⁸，將禁止違背其良心服武裝勤務之規定納入人民基本權利保障，使得任何人均得基於其個人的良心自由拒絕服武裝勤務改服其他替代勤務，此種基本權利保障亦為我國所承認，而建立替代役制度。此外，軍人於服勤期間，得限制其自由表示意見、集會自由等基本權利之規定，此乃對軍人保持政治中立的基本要求。軍隊指揮權與命令權方面，平時國防部長享有軍隊的最高指揮權與命令權，僅於防衛狀況一經宣告後，此一權力移歸聯邦總理，基本法雖將此種命令與指揮權為平、戰時分離，但在內閣行政一體與閣員對閣揆負施政責任下，遇有重大決策或事件發生仍受聯邦總理所監督或服從其指示，僅於平時軍隊事務授權或責成國防部長全權負責與指揮，此時德國聯邦總統雖為虛位元首，但仍享有任免聯邦文武官員、宣告防衛狀況及締結和平條約之權力。

武裝部隊的組成及軍事任務派遣方面，明定聯邦為國防之目的而建立武裝部隊，其兵力數量及編制原應於預算中表示，對於

除了防衛目的以外的軍事派遣，僅於基本法明白規定始得出動，此包括災害派遣、防衛狀況或緊急狀況時對於民有財產的保障及交通管制措施、以及防止自由民主基本秩序遭受緊急危害而支援警察及邊境保衛隊的派遣，但此等情況如經聯邦眾議院或參議院之請求，應即終止行動。此外，除了加入集體安全互保體系以確保歐洲及世界和平秩序外，遇有天然災害或重大不幸事件，得派遣軍隊提供職務協助，以維護人民生命財產安全，但所採取之措施應隨時依聯邦參議院之要求或於危險排除後迅即終止或取消。由此可認，基本法不但要求軍隊組織、預算必須明確於法律及預算中，且無論為武裝或非武裝目的之派遣，均受國會所監督，只是在審查的範圍和程度上有所不同。國會監督機制方面，基本法明文聯邦眾議院應設置國防委員會，享有調查委員會之權利與地位，並委派一位國防監察員，除了保障軍人的基本權利，並協助聯邦眾議院監督軍隊，此乃平時國會對軍隊的主要監督設計，要求軍隊確實依法行政，而戰時的監督機制則更具嚴謹，由條文第115條之1以下鉅細靡遺的規定即可見一斑。

軍事審判制度方面，基本法大致維持威瑪憲法之設計，僅於防衛狀況發生、派駐國外

或在軍艦上服役的軍人實施軍事審判，對於軍事司法的設計概可分為防衛刑事及軍事紀律兩個並行的訴訟制度，分掌國家對於軍人之刑罰權及違反紀律之行政懲罰權，此二者均屬聯邦司法部主管，前者雖得設置軍事法院實施軍事審判，惟德國戰後迄今未曾依據基本法制定任何有關設置軍事法院實施軍事審判之法律，該項法律案迄今仍停留在草案研擬階段，而無具體之結果⁹。

參、軍隊任務的變遷與轉型

一、「養兵千日用於一時」的思維改變

一般而言，國家設置軍隊的主要目的乃在於國土防衛，其範圍概可分為來自外在武裝侵略的抵禦以及對內危及國體的暴動鎮壓，而「專守防衛」一詞正合乎軍隊本應任務單純化與分工專業化之要求，此在過去戰亂頻仍的時代至為明顯，無非在於要求軍隊專注於戰術戰技訓練、精進武器裝備與後勤修護補給，以備不時之需，迅速完成兵力部署及運用，二戰後國際秩序雖逐漸步入正軌，但長達半世紀冷戰時期的東西對抗仍然瀰漫著一觸即發的煙硝氛圍，導致各方陣營並未因戰爭的結束而在備戰的投入上有所鬆懈，再

加上軍隊非軍事性任務使用的法制化未臻明確，以致軍隊除了積極整軍經武外，幾乎無其他任何餘裕介入其他事務。

就德日法制觀察，首先在德國方面，自1850年以迄二戰結束前，在憲法層次上對於國防相關規範均著重在軍隊統帥、國王（皇帝）所享有之宣戰等對外權力、武裝部隊組成與召集、兵役制度、基本權利限制等，除了1919年威瑪憲法所增列的軍人參政、軍中宗教活動以及軍人安養照顧之外，多與軍事用兵直接相關，對於其他非軍事性任務並未予探觸，亦即並未實質界定軍隊的任務範圍，軍隊派遣全憑藉統帥權作用，所受約束除了首相（總理）副署外，大多來自於國會，若性質非屬武裝派遣，因憲法並未明文，解釋上仍屬國王（皇帝）自由運用之權



圖1 德國傳統軍事防衛任務示意圖
<http://www.mps-kiel.de/bildung/konflikte/bundeswehr.html>（檢索日期2015年6月11日）

力範疇。二戰後制定基本法，設置聯邦國防軍，將軍隊任務概分為對外具有表徵武力權行使的防衛事件、集體安全防衛體系，以及平時對內的職務協助行為。戰後德國即使分裂為東、西德，未曾發生防衛事件，在集體安全架構下加入區域性防衛體系，例如北大西洋公約組織，此性質上屬於武力權行使範疇。非軍事性任務方面，基於憲法軍隊職務協助的明文規定，對國內發生災害或重大意外事件派遣部隊支援各地方政府警力、消防或聯邦邊境防衛隊的不足，將原僅職司抵禦侵略的固有任務，借重其人員與裝備特性另於平時作為輔助內政上不時之需的預備部隊。

二、全球氣候變遷中的角色扮演

近年由於全球暖化與過度開發導致氣候變遷，對於人類生存條件所產生根本的變化，除了天災加劇外，對於水文環境、經濟產業、能源安全、農糧短缺、公共衛生、生態系統等亦造成重大衝擊，在無法立即有效遏止持續發生的情況下（例如要求各國大幅降低排碳量，幾乎緣木求魚），將氣候變遷問題提升至影響國家安全威脅層級，已為各國難以迴避的當務之急，各國除了自求多福外，可資努力的就僅存於消極面的強化災防

體系與有效整合運用有限的國家資源，以建構因應氣候變遷的行政效能，此為政府無可推卸之責任，而軍隊往往在影響國家安全事件的應變機制中扮演著最為立即有效的地位，但由於氣候變遷造成的各種安全威脅發生於國土境內，與來自境外的軍事威脅在本質上迥不相同，因此，權責與制度的設計上，隸屬國防體系的軍隊應非首先因應氣候變遷的政府部門，相反地，應由地方政府或中央天然災害或重大意外事件主管機關為因應，若災害擴大已非地方消防機關所能應付時，軍隊常為首先被考量動用的必要抉擇，但仍不得將引入國防系統或是增加國軍救災角色作為執政者履行確保國家安全義務的表現，仍應就任務本質與組織法上的分工方面先行判斷，否則極易造成中央地方角色權責混淆、地方政府防災整備與應變能力不足、權責過度切割跨部會分工以及指揮權責紊亂等亂象。

此外，救災與防災乃兩種截然不同的概念，軍隊依其獨特之編組、裝備、機動、情報蒐集、兵力數量乃至命令貫徹在救災效能上具有其優勢，於災害發生時尚難置身於事外，但氣候變遷的核心問題在於各種不可預期之自然災變的防患，而非全然置重心於災後處理上，因應氣候變遷的防災機制涉及政



圖2 德國國防軍於2013年6月派遣部隊協助洪水氾濫救災
<http://www.dw.de/germany-fights-back-floods/a-16863586> (檢索日期2015年6月12日)

府不同部門，如內政、經濟、環保、氣象、水利、衛生、交通、農政等，必須從國家安全角度，由國家最高領導部門擬定目標與政策，並協調各部會及地方政府因應，此時軍隊不宜超前納入「防災」體系，除易造成軍隊任務不清外，更恐淪為各防災主管部門為達成其施政成效而任意指使的籌碼。但在「救災」的思維上，由於觸及人民生命權遭受立即性的威脅，一般均認為軍隊亦負有支援救災機關之責任或義務，但仍應立於備位、補充地位，例如我國99年4月發生的北二高基隆段走山意外，國軍出動數百名官兵，最先抵達現場，卻對需要大量機具搶救現場幫助並不大，此雖代表國軍積極救災態度，但在氣候變遷災害的救災角色，國軍不該「反客為主」，應是輔助支援，而非先鋒主角。然而在氣候變遷的衝擊下，軍隊戰略

思維變成安全威脅多樣化，必須同時因應傳統與非傳統安全威脅，其中對於不可預測性的非傳統安全威脅，仍必須借助軍隊特性執行救援重任，就法制演進，已逐漸朝向由被動申請支援轉為主動派遣執行之趨勢。

三、軍警任務分野的日漸模糊

分別隸屬於國家防衛部門的軍隊與治安部門的警察，無論在性質、任務、人員組成、依據法律等方面均迥然各異，本應各司其職，執行其法定任務，然而就現實環境而言，仍難明確區分，其種類概可區分為五類，分述如下：

第一類情形為兼負國土防衛及國內治安維護之警察力，此通常發生在未設置軍隊或無軍隊指揮權的國家或政府中，警察成為政府唯一可以直接調度的武裝力量，其武裝通常超越一般警察所允許之規模，以備對抗外國武力攻擊不時之需。

第二類情形為法規明定同時負有執行治安任務之軍事力，例如日本自衛隊依據自衛隊法所規定的治安出動派遣，或我國憲兵依據憲兵勤務令執行國內治安維護工作。此類情形是否逾越軍事勤務範圍不無疑問，蓋軍隊既以戰訓為本務，除此之外，至多對於人民授益行為諸如交通疏運、執行人造雨作業或



圖3 德國海軍2009年4月於索馬利亞外海執行反海盜任務
<http://www.badische-zeitung.de/deutschland-1/piraten-12360986.html> (檢索日期2015年6月9日)

確保人民生命財產的救災、山難海難救助、緊急醫療等任務，對於治安維護工作雖亦可認係保護人民之範疇，但此常伴隨著具有侵害性質之強制措施，諸如武器的使用與人身自由的拘束等，作為國家武力權行使主體的軍隊應儘量避免，以免過度濫用。

第三類為法規雖明定該事項為警察、海關、海岸巡防部門之任務，然而依其裝備、現況難以獲甚至無法達成，例如遭受疑似恐怖攻擊，造成大規模傷亡之際，仍須仰賴軍隊在人力及特有裝備上的支援，始能迅速掌握狀況，抑或派遣海軍替代海巡機關前往遠洋執行護漁任務。

第四類為國內法直接明定作為中央或地方政府彈性運用、指揮的部隊，例如美國國民

兵制度，除了執行颶風等天然災害防救外，亦可輔助支援各州警力或保安工作上的不足（如命令國民兵駐守金門大橋等）。

第五類為國際法直接明定賦予軍隊具有海上執法之權力，例如聯合國海洋法公約規定一國軍艦對於海盜行為或其他外國非公務船舶認有違犯國內相關法令之虞者，得進行緊追、登臨、檢查，必要時，得予扣留、逮捕或留置等強制處分行為。

四、無可取代的備援性地位

一般而言，有編設軍隊之國家，其無論人員、裝備數量或投注訓練成本多高出於其他部會，再加上成員受到法令限制，其年齡普遍低於一般公務部門，在嚴密編組、精訓勤練與紀律要求下形成戰力，執行國家防衛任



圖4 德國2006年世足賽舉辦期間派遣國防軍執行維護賽事安全
<https://treff.bundeswehr.de/portal/a/treff/!ut/p/c/4/04> (檢索日期2015年6月10日)

務。對於同屬維護國家整體安全一環的治安機關而言，具有多重相類之處，依軍隊所受之訓練及裝備，在能力上執行一般治安任務應無疑問，遂產生法規上直接明定軍隊作為支援警力不足的備援性角色，或透過簽訂行政協定之方式提供協助，在我國前者例如依據國家安全法第4條警察或海岸巡防機關於必要時得報請行政院指定國防部命令所屬單位協助執行，或依據海關緝私條例第16條第1項之規定，海關緝私，遇有必要時，得請軍警及其他有關機關協助等是；後者例如依據海軍與海巡署簽訂之海上任務綜合支援協定書，協力海巡執行護漁工作。

由上可知，屬於警察力行使範疇，包括警察、海巡、海關於執行公權力有所未逮時，即以軍隊作為請求提供協助支援機關的首要選項，在災害防救任務上更是如此，但就法治國家原理而言，此種具有干涉人民基本權



圖5 德國聯邦憲法法院2006年審理航空安全法違憲案示意圖
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bild-680213-62968.html> (檢索日期2015年6月10日)

利的侵害行政性質之重要事項仍應保留由法律直接明文，否則僅由法律條文抽象概括規定，對於握有強大武器裝備的軍隊而言，恐生過度濫用之虞。

五、做為執政者靈活運用的最佳手段

大抵一般國家無論採取總統制或內閣制，抑或聯邦制或單一制政府型態，均將外交及軍隊權保留由國家最高領導者，就後者而言由於統帥權的專屬性使然，使得軍隊在不違反法律及受國會監督的限制下常為統帥靈活運用之最佳手段，尤其在執行非軍事性任務方面，通常受法律低度門檻限制，且較不受武力行使的必要國會同意權拘束，對於究竟屬國家武力權行使或國內警察權範疇的模糊空間，例如恐怖攻擊事件或反政府武裝暴動，在法令未明的情況下，雖頗具爭議性，然而似仍可保留由國家最高領導者靈活運用的最佳手段，然仍應遵守比例原則與最小侵害原則，例如德國航空安全法規定，明確允許將被劫持的飛行器予以擊落，此雖遭聯邦憲法法院於2006年以不允許藉保障安全為由擊落客機，亦即不得為了保護恐怖分子襲擊目標中的民為理由而犧牲被劫持客機上乘客的生命。

此一判決做成後，在德國國內爭論不休，

甚至聯邦憲法法院亦有不同的意見，這也使得該法院在歷史上第5次召開全體會議，大會委員會於2012年4月17日作成決議，拍板定案，要求國防軍僅於「極其特殊的災難性情況下」始得以派遣武力在德國境內執行任務，特別是在對付來自空中以及海面上的恐怖攻擊，其理由為本應由負責治安的警察部門執行，但因警察未配有反恐相當之戰機或軍用艦艇，始得由軍隊替代執行。此外，該決議並對於最終下達命令之決策者，要求由原來所規範之國防部長提升至聯邦總理，以求慎重。

肆、結語

因應時代與環境變化所造成增添軍隊負擔，即便是過去長久以來以「專守防衛」為口號的日本自衛隊亦為相應調整，幾乎將非戰爭軍事行動或本文所稱之非軍事性任務納入其主要任務當中；德國方面亦然，由歷次修憲（與國防相關之條文主要為1956年及1968年兩次較為大幅度的增訂及修正）及聯邦憲法法院（1994年的海外派遣判決及2012年航空安全法決議等案）所肯認之態度，透過憲法本身的監督機制及國會參與法之立法的嚴謹程序，賦予國防軍相較於以往更為彈

性之運用。在全球化下，我國亦不能置身於事外，然而在有限的兵力、裝備及預算限制，如何規劃完善之因應策略與法制，在此兩難的情況下，仍應權衡當前國家處境與現況，整合現有資源，訂定配套措施，以免顧此失彼。

- 1 Shicun Wu, Keyuan Zou, Non-Traditional Security Issues and the South China Sea: Shaping a New Framework for Cooperation, (Farnham: Ashgate, 2014), p.13.
- 2 U.S. Marine Corps, Warfighting, (New York: Marine Corps, 2007), p.27.
- 3 Jürgen Schmiedeke, Militärische Kommandogewalt und parlamentarische Demokratie, (Berlin:Matthiesen,1966), S.9.
- 4 Friedrich Lenger, Handbuch der deutschen Geschichte in 24 Bänden. Bd.15: Industrielle Revolution und Nationalstaatsgründung (1849-1870/71), (Stuttgart: Klett-Cotta,2003), S.238f.
- 5 Michael Sachs, Grundgesetz Kommentar, (München: C.H.Beck, 2002), S.2314.
- 6 Christoph Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, (Tübingen:Mohr Siebeck,1997), S.183f.
- 7 德國基本法迄今共計60次修正，最近一次為2014年12月23日修正第91條之2（聯邦及各邦協議對教育計畫及超地區經濟研究計畫之推動），但與國防相關之條文主要為1956年及1968年兩次較為大幅度的增訂及修正。Vgl. dazu Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl. I S. 111), Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709) auch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 93) vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).
- 8 陳新民，《軍事憲法論》，（臺北：揚智文化，2000年），頁159。
- 9 范聖孟，〈德國軍事審判制度之研究〉，《刑事法雜誌》，第55卷第3期，頁140。