论非常时期的依法行政

陈春龙

非常时期与法制

非常时期是指由于自然或人为因素使国家安全、经济形势和公民的生命、健康、财产处于极端危机或造成极大灾难的时期。形成此种时期的原因一般有对外战争、国内动乱、财经危机、天灾瘟疫四种①。无论自然的还是人为的因素，一旦形成紧急形势，都将对国家、社会和人民构成严重而急迫的威胁。在这种情况下，为了保卫国家、恢复秩序、稳定经济、维护民众利益，作为国家管理机关的政府有必要运用国家权力，采取各种应急措施。这些措施尽管可以同常规作法不同，体现出紧急性和严厉性的特点，但在遵守法律、执行法律这一点上，同常规作法却是共同的，即依法行政的基本原则任何时候都不能变。正常时期有正常时期的法制，非常时期有非常时期的法制。两种状态下的法制内容可有区别，但法制原则却都必须遵守。

自从作为人类自我管理组织形式的国家产生以来，这种形式却因其内在和外在矛盾，而经常处于危机局势之中。为应付此种局势，非常时期法制的渊源在历史上也就相当久远。

早在公元前5世纪古罗马的共和时期，作为最高政府和行政机关的元老院，有权命令军事长官，决定国家安全的措施，维护罗马的社会秩序。元老院可以宣布国家处于非常状态，"着各执政官严加监视，不得使共和国蒙受任何损失"。紧急情况下，元老院作出任命独裁官的决定，将平时分设的民政军政两位执政官的权力，集中于一人实行独裁。独裁官的权力是无限的，但任期限制在6个月内②。欧洲古代的日耳曼人，也有在战时或战争前夕，由国王宣告战争状态，实行战时动员和军事管制的传统。法国古代战时当城堡被围时，守城指挥官即被授予军事、民事和政治全权，以随机处理应付危局③。

自18世纪开始，关于紧急授权和戒严的法律规定逐渐在欧洲一些国家出现。最早的立法例一般认为始自英国。1763年，面临国际危机的英国境内发生饥荒，英首相彼得未经议会授权擅自发布命令，禁止小麦输出。议会在确认此项命令违法的同时，鉴于国家的危险处境和紧急

---

① 西方政治学者罗希特(C. L. Rossiter)认为国家在非常时期遭遇的危机情形主要有三种，即战争、叛乱、经济恐慌。参见《Constitutional Dictatorship》，Princeton，Princeton Univ. Press，1948，P10.

台湾行政法学者张家洋将各种危机形势概括归为四类："即对外战争、国内动乱，财政经济危机，与天然灾害及瘟疫是"。参见《行政法》，台北，三民书局1989年12月15日出版，第8页。

② 〈苏〉康·格·费多罗夫：《外国国家和法律制度史》，叶长良、曾宪义译，中国人民大学出版社，1985年版，第46—48页。

③ 曾繁康：《比较宪法》，三民书局1978年版，第427—447页。

需要，制定了议会免责法，将政府在此种情况下发布的紧急命令，排除在违法行为之外。开创了非常时期法制的先河。

现代戒严制度发源于法国大革命，革命中的第三等级倡导民主、自由、人权、法治，强调政府只有依法行政才能保障公民权利。并将最易作为封建专制手段的戒严措施纳入法制轨道，成为现代法治的组成部分。继1789年10月21日法律关于戒严的实体规定之后，1848年宪法明确规定："戒严宣告的时机、方式和效力以法律定之。"依据此项规定，1849年8月9日，第一部以《戒严法》命名的法律正式诞生，此后，又在1878年4月3日对《戒严法》作了补充规定。这部《戒严法》及其补充规定至今仍具有效力。

20世纪以来，非常时期法制进入全盛时期，世界各国纷纷在宪法或专门法律中就有关事项作出规定，第二次世界大战以后获得独立的新兴民族国家对此尤为重视。各国关于非常时期的立法体系逐步完整，结构日趋严密，形式多种多样，概括起来，大致有下述四类：

第一类是通过宪法授予总统相当广泛的紧急行政权。此种作法首推1919年德国宪法（魏玛宪法）。该法第48条规定，联邦大总统认为国家的公共安全与社会秩序被扰乱或危害时，有权采取必要措施，直至使用兵力以回复公共安宁与秩序。为此，总统可以部分停止公民的某些基本权利，如人身、住宅和财产的不可侵犯权，通讯秘密权和结社自由权。该条规定在魏玛时期曾多次被引用。

第二类是在宪法中对戒严作出原则规定。如1958年法国宪法第36条规定："戒严令由内阁会议宣布。戒严超过12日时，须经议会批准。"荷兰、巴西、阿根廷、巴拿马、土耳其、波兰、泰国和韩国等国的宪法也都就戒严的宣告、期限及对公民权利的限制等作出原则规定。

第三类是制定专门的紧急状态法或戒严法。此类又可细分为三种情况：1.制定紧急状态法，未制定戒严法。如英国1920年《紧急状态权力法》就紧急状态的概念、宣布程序、期限以及可采取的措施等作出规定。至于戒严，自17世纪以来，在英国本土则从未实行过。美国联邦于1976年颁布了《全国紧急状态法》，对戒严则没有作出规定；2.有的国家制定了戒严法未制定紧急状态法。如泰国、孟加拉国等；3.有的国家既有戒严法又有紧急状态法。如法国除1849年制定的《戒严法》继续有效外，又于1955年4月3日颁布了《紧急状态法》。

第四类是在有关的单行法律中就紧急处置作出规定。如现行日本国宪法没有关于戒严和紧急状态的规定，也没有专门的戒严法或紧急状态法，并在现行法制中废除了戒严制度。但却在《警察法》和《自卫队法》中就紧急状态下的处置问题作出规定，其内容和形式也相当全面。

上述关于非常时期立法的四类形式中，前三类受到许多国家采用。有采用一类、两类，也有三类形式同时采用的。在作为国家根本大法的宪法中就紧急局势作出原则规定，并以此为依据制定专项紧急状态法或戒严法的作法，已成为当代非常时期立法的主流。至于第四类形式，则是少数国家特殊条件下的产物，不具有普遍意义

非常时期的紧急行政权

非常时期紧急行政权的种类，由于各国的立法体制、历史传统和语言习惯不同，其种类及名称也多种多样。有同一内容使用不同名称的；有在同一名称下内容互不一致的。综合各国法制，可将其分为紧急状态权，紧急命令权，戒严权，宣战权和动员权等几类。

一、紧急状态权

紧急状态权包括紧急状态的宣布、终止和紧急状态期间行政机关的特别权力等内容。

紧急状态的宣布，大多数国家规定由国家元首、内阁会议、中央或地方的政府首脑发布，也有由议会发布，或行政机关和立法机关都可以发布。如：美国总统宣布发生联邦一级的紧急状态，州长宣布发生州一级的紧急状态；英国女王发布紧急状态公告；法国内阁会议以法令形式宣布全国或部分地区的紧急状态；日本《警察法》规定：内阁总理大臣可以向全国或部分地区发布紧急状态的布告。

紧急状态期间的特殊权力一般都由行政机关行使。这是在非常时期赋予行政机关的特殊权力，是行政权在非正常情况下的延伸。通常都采取临时限制或剥夺宪法规定的公民部分权利的作法。在这方面，有的国家规定得详尽具体，有的则授权政府根据需要制定相应法规。例如美国规定：在紧急状态期间总统可以行使其特别权颁布某些临时法规；总统有权发布命令，拘留或逮捕有充分理由被认为可能介入间谍或破坏活动的人；总统可以根据《国际紧急状态安全法》，对外汇管制、国际支付及货币、证券和财产的转让或转移行使特别权力；可以不按照有关提升、任命官员的法律规定作出临时的任命决定等。任何人如果违反根据紧急状态法所颁布的法规，将处以1万元以下的罚金。对蓄意违反者，处以5万元以下的罚金或10年以下的监禁，或两者并处。

二、紧急命令权

紧急命令是指非常时期由国家元首或政府首脑发布的具有法律效力的命令。这种命令的效力可以超过法律，甚至可以暂时停止宪法有关条款的实行。

第二次世界大战以来，不少国家都在宪法中就紧急命令制度作出规定，如法国、德国、意大利、西班牙、韩国、马来西亚、孟加拉、巴林和国民党统治时期的中国等。如1978年孟加拉国宪法第93条规定："在议会解散或闭会期间，如果总统认为存在采取紧急措施的形势，得制定和颁布他认为必要的紧急命令，紧急命令自颁布之日起具有如同议会法令的法律效力"。1973年巴林国宪法第38条规定："在国民议会休会或被解散期间，如有必要采取紧急措施，埃米尔得颁布具有法律效力的诏令"。

三、戒严权

戒严是指国家因战争或其他非常情况而在全国或国内局部地区宣布采取的一种严格的警戒措施，包括增设警卫、加强巡逻、组织搜查、限制交通、实行宵禁，暂停公民部分自由权利，由军事机构代行某些司法权和行政权等，以维护社会正常运转、保障国家安全。

戒严制度始于法国。法文称之为"围困状态"(Etat de siege)。法国古代为防备敌人袭击，在军事要塞地带构筑城堡，如遇袭击，即宣布进入"围困状态"，将城堡内一切民政大权转由军事长官行使，以集中全力，应付危机。后来，当非军事要塞遇敌袭击或发生叛乱时，也逐步采取同样作法。1849年8月9日法国正式制定《戒严法》，该法成为许多国家效法的典型。

由于戒严是国家在非常情况下暂时限制和剥夺公民部分权利的严厉措施，为保障公民权利，实行民主政治，世界许多国家都把戒严作为宪政的一项重要内容，用宪法和法律加以规定。如菲律宾宪法规定："在入侵、暴乱、叛乱或有此种紧迫危险的情况下，当公共安全需要时，内阁总理得暂停人身保护令，宣告菲律宾或其任何部分处于戒严状态。"巴西、巴拿马、荷兰、阿根廷、泰国、韩国、土耳其、波兰、罗马尼亚、巴林等国宪法都对戒严作了规定。如泰王国宪法第90条规定："国王有依戒严法规定之规则及程序，宣告一般戒严之权。"为了具体贯彻执行宪法原则，许多国家，如泰国、孟加拉国等制定了专门的《戒严法》。

美国和英国与其他国家不同，在宪法上未对戒严作出规定，也未制定专门的《戒严法》，存

在一种由授权法、习惯法和紧急命令等组成的事实上的戒严制度。而德国、日本、意大利三国，由于第二次世界大战后战败国的特殊形势，宪法规定"永远放弃以国家权力发动的战争、使用武力或武力威胁作为解决国际争端的手段。为达到前项目的，不保持陆海空军及其他战争力量"(日本国现行宪法)，因此，不存在上述两种类型的戒严制度，当出现非常事态时，则以其它紧急制度处理。

四、宣战权

宣战权是指国家元首以国家名义对外宣布开始战争的权力。这是非常时期国家的一项重要权力。

战争是政治的继续。自从人类形成不同的群体、民族、阶级和集团以来，战争从未停止过。就连不同的宗教信仰，也能引起战乱。由于战争涉及整个国家的利益，及随人类文明的发展，自法国资产阶级大革命以来，关于对外战争逐步形成了两个基本原则：一是战争应该正式宣布；二是宣战应该得到国家权力机关的同意。18 世纪以后世界各国的宪法，大多依据上述原则作出规定。这些规定可以分为三种情况：

1. 宣战权属于政府，事前无须征求国会同意。

2. 宣战权属于政府，但事前应征求国会同意。

3. 宣战权属于国会。美国规定，宣战权不属于政府而属于议会。海湾危机期间，在距联合国安理会 678 号决议确定的伊拉克从科威特撤军最后期限的前 3 天，即 1991 年 1 月 12 日，美国国会参众两院分别以 52 票对 47 票和 250 票对 183 票通过决议，授权布什总统在他认为必要时对伊拉克使用武力以后，美国总统才有权命令美国军队参与对伊拉克的战争。

为了对宣战权加以限制，除上述经过议会同意的规定外，一些国家的宪法还明文规定不得进行侵略战争：如法国第四共和宪法宣布，法国不进行侵略战争，决不使用武力侵害任何民族的自由；一些国家规定永久放弃战争：如日本宪法规定日本永远放弃以国家权力发动的战争，不承认国家的交战权；一些国家还对准备与发动战争的人作出制裁的规定：如联邦德国宪法第 26 条规定："导致扰乱各国之间的和平关系，特别是准备侵略战争的行为以及为达到这种目的而作的行为是违宪的。它们被定为应受惩处的犯法行为"；1931 年西班牙宪法第 6 条规定，西班牙不承认战争为推行国策的工具。第 77 条规定，总统非依国际联盟约章所规定的司法程序，先作调停或仲裁裁判之后，不得在宣战书上署名。

五、动员权

"动员"一词来自德文"mobilmoahung"和法文"mobilisation"，本义为集合、装备和准备出征的意思。此种作法最先源于普鲁士，后传入法国。1870 年普法战争期间，双方都进行动员。1905 年日俄战争以后，日本学者将"mobilmoahung"意译为"动员"，后来传入我国，成为政治、法律、军事等方面的重要术语。

动员权是指战争发生或即将发生时，将全国一切人力、物力、财力加以严格控制和管理，限制公民的部分自由和权利，使国家由平时状态转为战时状态，以集中全部力量争取战争胜利的紧急权力，是非常时期国家特殊权力的组成部分。

现代不少国家多在宪法中对动员加以规定。如 1962 年科威特国宪法第 160 条规定，依法律规定实行总动员或局部动员；1978 年也门民主人民共和国宪法第 94 条规定，最高人民委员会主席团"在最高人民委员会闭会期间，当共和国遭受外国侵略时，宣布总动员。"

为适应现代战争总体战略的需要，一些国家还专门制定有动员法。如 1935 年意大利和捷

克颁布了国家总动员法;1938年,日本和法国颁布了总动员法。为抵抗日本侵略,挽救民族危亡,中华民国31年(1942年),国民政府颁布了国家总动员法。英美法系国家一般不制定系统的动员法,而以单项法规进行战时动员。如第二次世界大战时期,美国关于战争动员性质的法规即有促进国防法、国防军动员法、训练及服役法、延期服役法、征用商品及物资法、紧急时期货船生产法、征用在美国境内之外国商船法、战时征用财产法、民防法、紧急时期物价管制法、动员小型生产设备法、战时劳动争议法等等,共计74种之多。

动员权是非常时期行政权的一种,是政府权力在非常时期的集中与扩张。它既可以在经济和社会领域广泛实行征购、征租、征借、征用、管制、节制、调整、调配、禁止、停止、改换、取缔等强制措施,又可以象其他非常时期法制一样,部分停止和限制公民的基本权利,而且对违反动员法的行为施以各种处罚。因此,加强对动员权的监督,强化动员权的依法行使,是健全非常时期法制的重要方面。

非常时期紧急行政权的依法行使

非常时期紧急行政权的依法行使,包括符合法定条件、履行法定程序、遵守法定期限、尊重公民诉讼权利、尊重立法机关、接受司法监督、违者承担责任等内容。

一、符合法定条件

非常时期的紧急权力,只能适用于非常时期的危急状况。如果不存在此种状况,则无适用紧急权力的必要。所以,各种危急状况的存在是行使紧急权力的前提条件,切实遵守这些条件,是非常时期依法行政的基础。

现代世界主要国家对于在什么条件下可以适用紧急权力的法律规定,不尽一致,有繁有简,但一般都有规定可循。例如关于宣布戒严的条件,法国《戒严法》规定:"只在发生因对外战争或武装叛乱引起的迫在眉睫的危险的情况下,才可宣布戒严。"土耳其共和国宪法第86条规定:"在战争或内乱时,或有明确证据,足以证明对国家及共和国政体有积极且重大阴谋时",才可宣告戒严。

第二次世界大战以来,世界许多国家在宪法上就戒严制度作出规定时,出现一种条件比过去更加严格的趋势,很少规定戒严区域内的行政权和司法权全部或部分地转移于军事机关。同时,对戒严区域内人民权利的限制呈现缩小的倾向。这两种倾向增大了现代意义上的戒严同本来意义上的戒严之间的距离,造成了非常时期法制在某些概念使用上的混乱,从而影响非常时期紧急权力的依法行使。

戒严,本来是指在发生外敌入侵、战争、内部叛乱等而使国家公共秩序遭到严重破坏,政府机关无法行使行政职能,司法机关不能按正常司法程序行使司法权的非常情况下,将政府职能和司法职能转由军事当局和军事法庭行使,以恢复正常秩序的一种制度。或者简单地说,本来意义上的戒严就是军事当局接管国家机关全部或部分权力的临时性特别措施。所以,在美、英、法及原苏联等国家,戒严就是军管,就是英文中的"MARTIAL LAW"。戒严和军管是同一个词,同一个概念,同一种制度。但是,随着二战后各国对戒严中军事当局接管地方当局权力的规定愈来愈严格和缩小,"戒严"一词尽管仍是"MARTIAL LAW"未变,其内容却发生了变化。本来,戒严与紧急状态的最大区别在于——在戒严情况下军事当局接管权力,而在紧急状态下政府机构仍继续履行其职责,军事当局不接管权力。然而,现在内容发生了变化的戒严同紧急状态的区别越来越小,二者在使用上经常发生混淆的现象。在我国,也曾为1989年的军事行动到

底是戒严还是军管的问题发生过争论。

为了适应变化了的观念和形势，给非常时期国家紧急权力的适用规定一个比较统一和明确的条件，1984 年，国际法协会在《紧急状态下人权准则巴黎最低标准》中，建议使用“公共紧急情况”(PUBLIC EMERGENCY)一词，来概括不同法律制度的国家用于表述可使用紧急权力的非常情况的各种不同的法律术语，如军管(戒严)、紧急状态、特别权力状态、戒备状态等等。《政治权利和公民权利国际公约》、《欧洲人权公约》、《国际劳工公约》和欧洲人权法院、欧洲人权委员会都使用了这一术语并对之作出解释。概括起来是：

公共紧急情况，是指因严重的政治危机，如战争、武装冲突、国内动乱和不可抗力的灾难或有危险的灾害，如火灾、洪水、饥荒、地震、凶猛的流行病或动物流行病，动物、昆虫或植物害虫的袭击，将威胁全部或部分居民的生存或健康的局势。这种局势：(1)必须是现实的、迫在眉睫的；(2)其影响必须波及整个国家；(3)全社会正常生活的继续必须受到威胁；(4)危机或危险必须是异常的，以至于采取国际公约关于维护公共安全、卫生和秩序所允许的正常的措施或限制办法已明显不足以控制局势。至于特殊的经济局势，如经济危机和重大财经变故、第三世界国家特别落后的经济形势等，是否构成“公共紧急情况”，以作为国家行使紧急权力的条件，仍然存有争议。

二、履行法定程序

非常时期紧急行政权是一种急迫而果断的权力。为保证这一权力的正确行使和不被滥用，宪法和法律规定了一系列程序。严格遵守这些程序，是非常时期依法行政的又一方面。

各国宪法和法律规定国家机关在非常时期拥有紧急状态权、紧急命令权，戒严权、宣战权、动员权等特别权力的同时，都规定了这些权力的行使程序，以将其置于法制监督之下。例如：泰王国宪法第 90 条规定：“国王有依戒严法规定之规则及程序，宣告一般戒严之权。”法国第五共和国宪法第 36 条规定：“戒严由部长会议通过之命令宣布之。非得国会之许可，戒严不得延长 12 日以上。”1982 年土耳其共和国现行宪法第 122 条规定：“如发生旨在破坏宪法规定的自由民主制度或基本权利和自由、比需要宣布紧急状态更严重的大规模暴力行动，或发生战争、战争危机、暴动，反对祖国和共和国的武装叛乱或从内部或外部威胁国家或民族完整的大规模暴力行动等情况时，内阁在总统的主持召集下，经征询国家安全委员会的意见后，得宣布在国家的一个或一个以上的地区或全国范围内实施不超过 6 个月的戒严。此项决定应立即在政府公报上公布并在同一天提交土耳其大国民议会批准。土耳其大国民议会若正在休会，应立即召集会议。土耳其大国民议会如认为必要时，得缩短、延长或取消戒严。延长戒严需由土耳其大国民议会决定，每次延期不得超过 4 个月。在战争状态下，上述不超过 4 个月的规定不适用。”

三、遵守法定期限

非常时期紧急行政权的产生，以法律规定的紧急形势为条件。此种形势一旦消除，该项紧急权力即告终止；非常时期紧急行政权的行使，以结束危急形势为目的。为了尽快达到这一目的，在宣布采取紧急措施的同时，法律即规定了时间限制，负责行使权力的机关应在此限期内恢复正常状态。限期内未完成使命的，由立法机关再行确定时限。非常时期的紧急行政权，多为限制性的非常措施，为了防止权力滥用，保证宪法规定的基本权利不致受到不必要的损害，也有必要从时间上对紧急权力的行使进行限制。因此，世界各国都把期限作为非常时期法制的重要方面加以规定。这些规定大致可以分为提请审议期限、有效期限和失效宣布三部分：

1. 关于提请立法机关审议的期限

行政机关宣布采取某些紧急措施以后，是否提请、何时提请立法机关审议，是涉及此项行政权的合法性和是否依法行使的主要问题。世界各国宪法对此都有规定

如有规定宣布紧急措施后，必须在当天提请议会审议的：意大利共和国宪法第77条规定，紧急情况下政府根据其职责采取具有法律效力的临时处分时，应在采取临时处分的当日，将此临时处分提请议会两院审议。有规定在48小时内必须提请国会审议的：如菲律宾共和国宪法第7章第18条规定："在宣布戒严状态或停止施行人身保护令特权的48小时内，总统应亲自或书面报告国会。"有规定必须在15日内提请议会审议的：如巴林国宪法第36条规定，国家元首埃米尔以说明理由的诏令宣布戒严后，"惟须在两星期内将此项戒严令提交国民议会予以确认"。又如巴西联邦宪法第208条规定，总统宣布戒严以后，参议院议长应在15日内召集国会，以便追认或否决戒严令。有规定必须在20日内提请议会审议的：如日本规定，由内阁总理大臣在全国或部分地区发布紧急状态的布告或发布出动自卫队行使治安职能的命令后20天内，应将其决定和有关事项提交国会，请求批准。在国会闭会期间或众议院被解散时，必须在以后国会召开的第一次会议上迅速请求追认。

有规定必须在30日内提请议会审议的：如巴基斯坦宪法第232条规定："总统应在紧急状态宣布后的30天内召集议会联席会议并将上述公告提交联席会议审批"

也有一般规定应即时提请议会审议的：如土耳其宪法第86条规定，内阁宣布戒严令后，应即时提请国民议会承认。又如孟加拉国宪法第93条规定，总统颁布的紧急命令应在该命令颁布后议会举行的第一次会议上提交议会审议。

2. 关于紧急措施的有效期限

对于行政机关采取的紧急措施，各国法律都事先规定了有效期限。这个期限通常为一个月，而且还规定立法机关有权缩短或延长这一期限。如：

法国宪法第36条规定，戒严令发布后有效限期为12天。如需延长至12天以上，必须经过国会许可。法国紧急状态法规定，只有得到一项法律的批准，才能将紧急状态延续到12天以上，批准紧急状态超过12天的法律，必须同时确定紧急状态的最后期限。巴西联邦宪法第210条规定，因国内重大变乱实行戒严，"不得宣布为30天以上，并不得延长至30天以上"。土耳其宪法第86条也规定，戒严时间不得超过一个月。国民议会认为必要时，得延长或缩短戒严时间。马来西亚联邦宪法第150条规定："倘国会两院不予批准时，紧急状态自宣告之日起，届满两个月应停止实施；紧急命令应自国会两院第一次开会时起，隔满15日失效。

3. 关于终止和失效的规定

行政机关宣布实施的某项紧急措施，没有得到立法机关的批准，或者超过有效期限，该项紧急权力即得终止或失去其法律效力。终止可以分为自动终止和宣告终止两类。

在法律中规定戒严或紧急状态终止的期限和条件，届时即自动终止，是大多数国家的作法。如：法国规定，戒严令的有效期为12天，若无一项新的法律延长戒严令效力，届时戒严令自动解除。美国规定，在总统宣布全国进入紧急状态后，如果紧急状态一直没有终止，而总统也没有在作出这一宣布的周年日的前90天内采取措施使紧急状态继续有效，则紧急状态在该周年日自动终止。

国会作为国家权力机关，除对行政机关采取紧急措施作出期限限制外，还有终止紧急措施的权力。这就是宣告终止。如：联邦德国规定，联邦议会在参议院的赞同下，可在任何时候作出决议宣告防御状态终止。美国规定，国会在总统宣布进入紧急状态后的6个月内，以及此后每

6个月为一期的期限内，投票表决是否宣布终止紧急状态。日本规定，对于内阁总理大臣发布的紧急状态布告，如果国会不予认可或通过废除该布告的决议时，内阁总理大臣必须迅速废除该布告。科威特规定，国家元首埃米尔按照法律规定，依特定程序宣布的戒严，应在15日以内提交国民议会讨论。"除非国民议会议员多数投票决定继续有效，否则，戒严即应解除。"

这里值得注意的一个问题是，某项紧急措施的效力终止与该项措施依据的某项法律的效力终止，不是一回事。例如，行政机关在国家处于紧急形势时依据戒严法宣布戒严令后，如果该戒严令未获立法机关批准，或超过了有效期限，即应终止其效力，但该戒严令依据的戒严法的效力并不因此受到影响，可以继续存在，以备将来出现危急状态时再行适用。"宣告解严"，是指解除发布的戒严令及据此而采取的戒严措施，不是宣告废除戒严法。戒严法是否修改和废止，由立法机关依照正常的立法程序办理，与是否宣告解严无关。

四、尊重公民诉讼权利

由于非常时期的紧急行政权多为限制性的非常措施，为了防止权力滥用，最大限度地保障公民的基本权利免受侵害和侵害后能得到及时救济，一些国家的宪法和法律在赋予行政机关以紧急权力的同时，规定了公民有权就紧急权力的适用是否必要，是否有事实根据，是否适当，是否越权等提出异议的司法程序。严格尊重和切实保证公民紧急状态下的诉讼权利，是非常时期依法行使紧急行政权的又一方面。如：

1987年菲律宾共和国宪法第7章第18条规定："最高法院在任何公民按适当程序提出请愿时，得审查宣布戒严状态或停施人身保护令或延长其期限是否有充分的事实依据，并应在受理后的30天内作出裁决。""在停施人身保护令特权期间被逮捕或拘留的人员应在3天内移送法院起诉，否则应予释放。"法国《紧急状态法》第7条规定：凡在紧急状态区域内依法被禁止逗留或软禁的人员，可以要求撤销该项措施，其撤销申请提交咨询委员会；可以向有管辖权的行政法庭提出诉愿，指控对其采取的措施越权。行政法庭应在提出诉愿当月内作出裁决。如果提起上诉，最高行政法院应在上诉3个月内作出裁决。如果上述法院没有在3个月内作出裁决，禁止逗留或软禁的措施停止执行。

总之，上述关于符合法定条件、履行法定程序、遵守法定期限和尊重公民诉讼权利的有关规定，是许多国家采取的保证非常时期紧急行政权依法行使的重要措施。此外，维护宪法权威，继续实施宪政体制，保障立法机关和司法机关的监督职能；无论军人或文官，凡违反非常时期法制者，均须承担法律责任，且应受到比平时更严厉的制裁等等。这也是监督国家紧急权依法行使的有效途径。如：1946年巴西宪法规定："戒严期间不得修改宪法"；1987年菲律宾宪法规定："戒严状态期间不可停止实施宪法，不得取代民事法院和立法议会的职能，不得在民事法院能够正常行使职能的情况下授权军事法庭和军事机构行使对平民的司法管辖权，不得自动停施人身保护令特权。"英国规定，在普通紧急状态下，可以通过简易审判程序判处违反紧急状态法规者为有罪，但不能把罢工视为犯罪行为，不能强迫居民服兵役。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）

责任编辑：刘翠霄