

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

## 國家目的理論與國家目標條款之研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC 90-2414-H-032-009-

執行期間：2001 年 08 月 01 日至 2002 年 07 月 31 日

計畫主持人：蔡宗珍

執行單位：淡江大學公共行政學系(所)

中華民國 91 年 10 月 31 日

## 一、中文摘要

1. 國家學上關於國家目的之理論、憲法學與實證憲法規定中之國家目標條款，以及具體的國家任務之探討，可說代表了三種對於「國家是什麼？國家能作什麼？國家該作什麼？」等問題的思考層次，其背後亦意味著在憲政主義的統治形式支配下，憲法、國家與人民三者間的韻頡互動關係。
2. 「國家」在德國傳統政治思想中的基本意義，簡單地說，是一種以秩序性思想為背景的政治性單位（統一體）或作用單位（**Wirkungseinheit**），不同於政府、社會、統治機關等。換句話說，「國家」的概念內涵，其實是意味了以某種秩序性思想回應法、秩序、社會、支配等問題的結果。
3. 十九世紀在德國國家法實證主義思想（主要即為 **Gerber-Laband** 學派）影響下的德國國家概念，大別有國家作為組織體、國家作為法人格、國家作為法律關係、國家作為實際的團體人格、國家作為法秩序、國家作為單位組織、國家作為決定單位等主張。其中，與國家目的理論之發展有密切關係者，乃由 **Albrecht-Gerber-Laband-Jellinek** 一脈相承所建立的國家法人格理論，由此形成了國家主體化的主張：國家擁有法人格，而主權歸屬於擁有法人格的國家所有，國家本身的主體性因而獨立於個別君主而存在。由其效果來看，將國家定性為法人，將可給君主立憲制有效的理論性攻擊。君主制下，君主本身原本等同國家，一旦國家法人化後，君主可說便矮化為國家的「機關」（**Organ**），而無法再等同於國家。由此，君主的統治權亦因而轉變為機關的權限（**organschaftliche Befugnisse**），而此等權限可由其他的規範一例如憲法一來加以定義並節制。也因此，國家法人理論的發展之初的主要意圖可說是欲將國家予以法規範化（**Verrechtlichung des Staates**），並將國家與個人間的關係轉化為一種法律關係，也因此，國家法人格理論也代表了法治國思想的一種特殊表現。其具體表現亦可由國家權力之意義及定位見之：立法權、行政權、司法權等活動乃國家之意志的表現形式。透過國家法人的概念也意味著認定社會領域的單一性與整體性，以及具有單一性、完整性主權的存在。
4. 國家目的理論是試圖直接由國家的本質中找出國家「固有」之目的，並藉此劃定國家權力與國家任務之內在界限—國家存在的意義與功能，正在於實現國家的目的，國家任務之進行主要即在於實現該等目的。國家目的理論思想之起源，可說是尙未有憲政主義意義之憲法規範的前民主憲政時期，試圖從理性法的思想中得出對於權力之節制的可能性與正當性，以求約制國家統治者之權力與行為。正因如此，尙未行民主憲政的十九世紀德國，其國家法實以國家學領域之「國家目的理論」（**Staatszwecklehre**）為基石。
5. 傳統上認為國家具有三大目的，亦即著眼於內部與外部和平的「安全性目的」（**Sicherheitszweck**），主要內涵在於國家的權力獨佔與和平統一體的建立，表現為十六世紀以來的法治國；著眼於人權保障、權力分力思想、民主制的「自由性目的」（**Freiheitszweck**），表現為十八世紀以來的民主法治國；以及著眼於社會安全思想的「普遍福祉」（**Gemeinwohlzweck**），表現為十九世紀以來

的社會法治國。

6. 民主憲政制度下，憲法對於國家任務之項目、內涵是否及應如何規範，取決於（各個實證）憲法的意義、性質與功能。理論上，約制包括立法權在內之所有國家權力之行使的民主國家憲法，其對於國家任務之規範，大別有兩種態度或取向。
7. 第一種態度認為憲法是針對國家權力行使之形式、程序及範圍為規範，至於具體國家任務為何、如何進行，則應本於民主原則，由各該國家權力機制，尤其是代表民意的立法權決定，非憲法所能越俎代庖。基此，憲法可說是建構國家權力並規制其行使的架構性規範(Rahmenordnung)，此型態之憲法基本上是手段性、工具性取向，而非目的性取向。換言之，其規範的對象，主要係國家行為之形式與程序，而非行為之目的與內容。由此亦明確區分了立憲國家中制憲權與立法權之不同權力範疇與功能。要言之，以立法行為為首之國家行為在本質上並非是「執行」憲法之命令。另一方面，民主立憲國家存在的目的以及其任務最終均是追求公共福祉，但公共福祉的內涵在民主立憲國家中卻是開放的。憲法無法也不應事先詳盡列舉所謂公共福祉的具體內容。重要的毋寧是，誰有權與有義務合法地來具體化並實現公共福祉：所謂公共福祉，不外就是有權機關依合法程序並顧及憲法所定界限而宣示為公共福祉者。在此情形下，公共福祉的問題可說主要是有關權限與程序之問題。國家任務首應於公開論辯之民主政治過程中，由權力分立與代議民主體制下之國家機關以合法程序來選定並實現。在民主立憲國家的體制下，國家任務之擇定毋需有憲法規範之實質授權。
8. 第二種態度則認為憲法須反應政治統一體內人民之價值共識，且憲法若欲發揮其作為整體國家社會之基本規範的功能，則憲法必須具有對於國家權力——主要是決定國家政策之立法權與政府——之實質性指導功能。此等憲法對於國家任務之指導功能的效力如何，端視憲法條文是否均具有拘束力而定。以德國的威瑪憲法及基本法為例，由於基本法第一條第三項與第二十條第三項所明示之所有國家權力均受基本法所拘束之規定，以及更重要的，透過基本法下專屬釋憲機關——聯邦憲法法院之設置，基本法除了享有於整體法體系中被保障之憲法優位性外，其所有規定更毫無疑義地具有法規範之強制性性格。此意味著，基本法是不存在威瑪憲法中被視為不具拘束力而僅有建議性、指導性功能之方針性規定的，換言之，基本法中之實質性規範皆具有程度不一之拘束力。這些針對國家任務而發，具有強制力之憲法實質規範，其本質可謂是整體法社會透過憲法所表現出來之價值決定，此價值決定具有普遍性效力，亦拘束立法者，故不受民主原則之支配。在此情形下，亦可謂公共福祉之特定部份已由憲法明示，並要求立法者之尊重——立法者對此不得為相反之決定。
9. 可導出國家任務之憲法實質規範之認定，並不限於明示者，最終乃是憲法解釋之問題。以基本法而言，該等可導出具體國家任務之憲法規範，依據其誠

命對象與規範性質之差異，可類型化成三大類：國家目標條款 (Staatszielbestimmung)、立法委託條款(Gesetzgebungsauftrag)以及自基本權所導出之保護義務(Grundrechtliche Schutzpflicht)，可說是默示性的國家目標條款。欲探求具體國家任務之憲法依據，則須憑藉該等規範類型之理論架構，來分別加以檢討。對此等規範類型之掌握，非但是憲法解釋之理論依據，更是憲法政策討論上之重要指標。

10. 由於實證憲法中不論明示或默示的國家目標條款規定，均含有具體程度不一之國家任務內容的指定，就此立法者已無是否從事該等國家任務的決定自由，因此，憲法之國家目標條款之發展亦彰顯了憲法意義之變遷：(1) 從形式意義之憲法到實質意義之憲法；(2) 從價值中立到客觀價值體系；(3) 從約制國家權力之行使到誠命國家積極履行義務；(4) 憲法規範下民主國與法治國間之消長。對於憲政秩序之影響尤可指出以下幾點：(1) 執行性國家角色一去民主化傾向；(2) 司法權的實質擴權傾向；(3) 無所不在的國家與萎縮的社會領域。
11. 國家學領域的國家目的理論說實質支持了實證憲法中國家目標條款之形成、認定與理論建構，惟其功能卻不再是尋求節制國家權力的行使與國家任務的進行，反而是藉由成文性、規範性憲法之轉介而積極地指導國家權力從事各式各樣的國家任務，其與民主制度間之衝突與調和問題，可說是當代憲政國家一大難題。

**關鍵詞：** 國家目的、國家目標條款、國家法人、國家任務、立法委託、憲法委託、保護義務

## 二、緣由與目的

我國憲法文本受到德國威瑪憲法之體例影響甚深，而憲政實務之發展卻又深受德國二次世界大戰後之基本法所影響，也因此，德國的國家學與憲法學之發展脈絡非常值得吾人研究以為參考。隨著成文憲法與憲法理論之發展，憲法愈來愈具有多樣的意義與功能，然而不同的憲法意涵與功能之間，往往存在著不同的憲法、國家、人民的預設圖像，直接影響國家權力之運作模式與監督途徑，也實質決定了民主的意義與範疇。基此，本研究由十九世紀國家學所面臨的國家角色與功能問題出發，尋繹前憲政時期如何自成文規範外獲得據以約制國家權力與國家所從事任務與範疇的正當性論據，以瞭解國家任務之劃定及其界限所植基的國家圖像的相關理論，尤其是國家法人格思想與國家目的論發展間之關連性。以此為基礎，再研究本於國民主權的憲政主義憲法究與國家處於何等互動關聯性之中，期能於憲法規範中找尋其受國家目的理論影響的線索。本研究主要的目的即在於深入檢視實質憲法之發展，對於憲法下國家建制原則，尤其是民主原則，所產生的負面影響為何，並進一步思考當前憲政理論中對於民主與法治間的盲點。

## 三、參考文獻

1. *Isensee, Josef*: Das Recht der Sicherheit, 1983.
2. *Isensee, Josef*: Staat und Verfassung, in: Paul Kirchhof/ Josef Isensee (Hrsg.),

HStR I, Aufl. 2, Heidelberg 1995, §57

3. *Kriele, Martin*: Einführung in die Staatslehre, 1975.
4. *Link, Christoph*: Staatszwecke im Verfassungsstaat, in: VVDStRL 48 (1990), S. 7-55
5. *Merten, Detlef*: Rechtsstaat und Gewaltmonopol, 1975.
6. *Murswiek, Dietrich*: Die Staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985.
7. *Murswiek, Dietrich*: Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: Paul Kirchhof/ Josef Isensee (Hrsg.), HStR V, Heidelberg 1992, §112.
8. *Murswiek, Dietrich*: Umweltschutz als Staatszweck, Bonn 1995.
9. *Quaritsch, Helmut*: Staat und Souveränität, Berlin 1970.
10. *Quaritsch, Helmut*: Souveränität, Berlin 1986.
11. *Ress, Georg*: Staatszwecke im Verfassungsstaat, in: VVDStRL 48 (1990), S. 56-118.
12. *Scheuner, Ulrich*: Staatszielbestimmung, in: FS f. Ernst Forsthoff, 1972, S. 325-346.
13. *Sommermann, Karl-Peter*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997.
14. *Tsai, Tzung-Jen*: Die verfassungsrechtliche Umweltschutzpflicht des Staates. Zugleich ein Beitrag zur Umweltschutzklausel des Art. 20 a GG, Berlin 1995.