**對執政黨四中全會的期望與進言之一**

**恢宏開放‧積極進取**

http://udndata.com/images/blk.gif  
張忠棟   
http://udndata.com/images/blk.gif

國民黨十一屆四中全會即將於十二月十日召開，國人對之寄望頗為殷切。蓋由於國家目前在外交上的處境日益艱難，而在內政方面，亦面臨許多亟待解決的問題。國民黨為執政黨，國家的命運幾與國民黨不可分，故國人值此「危機」之際，亟盼國民黨在四中全會中能有令人一新耳目的舉措，帶領大家度過難關，走上康莊大道。

聯合報與「中國論壇」半月刊，特邀學者專家，從各種角度表達其對國民黨十一屆四中全會的期望與建議。這些論述，同時載於今天出版的「中國論壇」第九卷第四期。

──編者

執政黨將於下月十日召開十一屆四中全會，我想透過四種觀念的討論，來表達一點個人對執政黨的期望。

目前政治圈中有四種說法。第一是說我們的安全十分重要，民主選舉容易發生糾紛，有害安全，所以大家不宜多談中央民意代表恢復選舉與擴大名額的問題。其次是說民主必須配合法治，大家需要民主，就應該要守法，不可以藉口民主自由，而破壞法律秩序。第三是說我們需要團結，大家的意見不宜分歧，誰要發表不同的意見，誰就是「分歧份子」，就應該受到制裁。最後是所謂「一黨獨大」的政治穩定性，就是根據美國政治學者韓丁頓(Samuel P. Huntington)的論點，認定像我們這種開發中的國家，實行「一黨獨大」的民主，遠較兩黨與多黨民主為穩定。樹立民主宏規．致力辦好選舉關於第一種說法，我不否認民主選舉可能引起糾紛，有害於安定，像前年的「中壢事件」一樣。但是反過來說，我們也可以引用很多政治理論，說民主選舉可以讓人民表達政治要求，讓執政者了解人民的真正需要，從而達成兩者之間的溝通，反而有助於政治的安定。從另一方面說，選舉如有糾紛，我們應該研究導致糾紛的真正原因，並進而研究改善的方法。譬如選舉法規的實施和遵守有困難，是導致糾紛的原因之一，我們便該研究擬定完善可行的選舉法。又如開票也是引起糾紛的原因之一，廢票的認定常常引起爭執，我們便該改善開票的方法，乃至考慮使用開票的機器。如果我們對這些選舉過程中的技術問題不求研究改進，只是籠統認定民主選舉容易引起糾紛，會造成政治不安，因此便加反對，那就是所謂的因噎廢食。

我們今天在台灣的中國人之所以要努力推行民主選舉，更基本的理由還在於社會的要求與政治的要求。言社會的要求，便是我們辦理選舉三十年，每隔一段時間大家參加競選，參加投票，已是一種習慣的生活方式，所以在近年的選舉之中，競選的活動很熱烈，各縣市的投票率都很高。美國史丹福大學的李浩教授，過去對台灣的政情並不十分了解，去年年底來台親自看過中央民意代表增補選的競選活動之後，回去即盛讚台灣民主選舉的生氣蓬勃，表示印象深刻。今天民間參與政治的要求已經普遍提高，民主選舉是他們參與政治的主要活動，如要藉故延緩避免，實在都是費力不討好的事情。

言政治的要求，道理也是十分明顯。我們以民主憲政為基本國策，先總統蔣公的遺言如此，歷任政府首長強調如此，而且過去在局勢艱難的時候，我們確實也都努力以赴，譬如當初政府遷台窘困萬狀的時候，仍毅然決然施行地方自治，辦理地方選舉，譬如民國六十四年先總統蔣公去世之後，仍然於舉國哀痛之中照常辦理中央民意代表增補選。經過這樣長期的努力，我們在政治建設上已算小有成就，今天總不能因為稍有困難，忽然又猶豫踟躕。展望未來，我們還準備在民主自由的前提下統一中國，還準備讓大陸在政治上學台灣，為了達成這些遠大目標，我們實應加倍努力，早日樹立民主選舉的典範宏規。

在中央民意代表問題方面，其增補選的恢復與名額的擴大，尤其是刻不容緩的事情。有人作過統計，我們的立法委員目前的平均年齡已是七十二歲，監察委員七十五歲，他們的老成凋謝，今後將更加快邀。在這種狀況之下，我們今天必須考慮年長的民意代表是否有足夠的精力發揮議事監督的功能？新舊民意代表能否有足夠的時間作健全的配合銜接？最後我們法統的實際運作是否會難以為繼？由於這些方面的考慮，時間可說十分緊迫，我們相信愈早讓更多的新血輪注入中央民意代表機構，讓他們有更多的機會向老一輩的代表學習，讓他們幫助推動立法監察的工作，我們的憲政才能有更健全的成長。要求人民守法‧更要官員守法關於民主與法治的配合，我完全贊同當前流行的說法，即大家參與民主政治，必須在法律秩序範圍中進行，否則法律秩序一旦破壞，已有的民主自由也將蕩然無存。不過法治的要求不止於此，除了要人民守法之外，我們在執法、立法方面，還應該有更積極的作為，而執政黨居於主導地位，尤應充分發揮表率的作用。

過去若干年之中，執政黨和政府皆曾一再強調整肅貪污消除非法，誠然抓著了澄清吏治的要著，但是時至今日，索取紅包還是隨處可見，非法濫權也是時有所聞，而整肅的工作，並未見十分的雷厲風行。

今天強調法治，固應要求人民守法，尤應要求官員守法，凡是違法失職的官員，皆應從速依法懲辦。

在執法方面，最重要的是做到公正公平，讓違法的可以心悅誠服的拉受法律的制裁，使清白的人不致受到無辜的處分。過去法院隸屬行政系統，大家總是懷疑行政干預司法，造成法律裁決的不公。現在法院已經改隸，司法已經獨立，但是大家看到司法院另設法務署，負責管理高等法院和地方法院，又不免產生新的疑慮，怕法官獨立公正的執法又會受到不必要的干擾。因此，如何消除大家的疑慮，做到完全的司法獨立，使法官判案不受任何干擾，以達成執法的大公無私，這也是今天強調法治應該全力以赴的目標。抵觸憲法法令‧應作通盤檢討達成法治更為要緊的一點，尤在立法的完善，務使法律容易執行，也容易被大家遵守。我們的法令，舊有的流於浩繁重複，且有與憲法相牴觸者，早為法學專家們所詬病，需要作通盤的檢討整理。在另一方面，由於社會的發展，我們早需要一些新的法律，譬如國家賠償法、選舉罷免法、汽車保險法和消防法等，卻又遲遲看不到它們的產生。最近幾個月，大家對於選舉罷免法和社會安寧法的要求與討論特別熱烈，原因是這兩項法律分別由內政部和警政署負責起草，大家擔心這兩個主管機關會不會流於主觀，只顧及它們將來運用的方便，把兩項關係全民的重要法律草擬得問題重重，將來實際推行的時候又會發生困難。所幸兩個主管機關最近都已明白表示，等兩項法律草擬告一階段，必先向各界徵求意見，然後送請立法，可以稍釋大家的疑慮。不過為了法律的完善可行，也是為了民主確實能在良好的法治範圍內作健全的發展，今後重大立法的草擬工作，最好能在主管機關之外，多由立法院來推動主持，或者由學者專家，有關團體的代表和負責實務的官員共同組成獨立的委員會，讓它以比較超然的地位負責。

談到團結與分歧，我絕對不能贊同所謂制裁「分歧份子」的說法，今天我們努力建設一個民主開放的社會，貴在容忍不同的意見，讓不同的意見經過折衷調和，可以產生大多數人接受的良好的方案，然後大家和平共處，達成真正的團結。若是為了表面的團結，必定不容不同意見的人，必定要將持有不同意見的人，也就是所謂「分歧份子」，加以排除制裁，然則意見之同不同，那些人是「分歧份子」，這些標準由何而定？又由什麼人來做裁判？如果大家沒有客觀標準，但憑一時的利害和意氣，你說我是「分歧份子」，我罵你是「奸黨敗類」大家一味劃界對立，只恐團結無成，反會造成無休止的分歧。

記得大約兩年之前，執政黨蔣主席曾經公開鄭重聲明，說我們沒有「分歧份子」，不知何以最近又有此一說法，甚至還有人大喊「鋤奸」？我們今天辨別一個人的是非，總是要以法律為依據，某人如果確實違非，有違法的證據，大家都可以把他告到司法機關治罪。如果找不到他違法的證據，只是因為他的意見不同，便送他一頂帽子，說嚴重一點，那還可能犯上誹謗罪。更有進者，現代的法律只制裁犯罪者本人，絕不輕易株連其朋友家屬，然而倡言制裁「分歧份子」的人，動輒是把一大群人一網打盡，要想全部消滅，好像他們是在替天行道，把他們的權威更放在國家法律之上，這樣的幹法，實在只有增加社會的混亂，而非團結。執政黨四中全會，加強團結也是重要議題，所以這裡也趁機用一點筆墨，希望作為全國第一大黨和執政黨的國民黨能夠表現休休有容的氣度，要搞大團結，不劃小圈子，搞小團結。

最後談一黨獨大的政治穩定性。按照韓丁頓的說法，在推行現代化的國家中，要達成政治穩定，總是要有一個強大的政黨，兩黨對立或多黨並立(指數黨實力彼此相當，沒有一個黨具有特別突出的實力)的情況之下，發生政變的可能性反而較高。不過韓丁頓的「轉變社會中的政治秩序」(Political Order in Changing Societies)成書於十年之前，是一本兼採各家之說的綜合性鳥瞰性的著作，其中涉及的觀念很多，未對任何單一觀念作特別深入的探索。

即以其最後一章討論政黨與政治穩定而論，其中一黨獨大的政治穩定觀點固然有其依據，值得大家的注意，但是若干其他的討論也值得我們思考。韓丁頓所謂推行現代化的國家，其實就是一般比較容易了解的開發中國家，依據他的定義，這類國家基本上是農村人口多於都市人口，但因工業發展與社會的轉變，都市人口卻在繼續增加。此一定義如果成立，我們顯然已經超過開發中的階段，因為我們的都市人口已經超過農村人口，與韓氏的標準已不相同。韓氏同時認為在開發中國家之中，由於農村人口基本上較都市為多，獨大的政黨便偏向於依靠農村的選民，而為都市的選民所不喜，以這種論點證之於我們的實際狀況，又似相合而不甚相合，執政黨如果有興趣，倒不妨研究一下，看看前年的縣市長與省議員的選舉之中，選民的分佈究竟如何，與過去一般的投票傾向有何不同？建立開放社會‧貴在休休有容韓氏繼續討論政治穩定，對於我們的執政黨尤其具有警惕的作用。他說許多國家推行現代化的結果，一般人民的政治意識與參與要求普遍提高，此時政治制度發展的步調如果不能與之配合，便會形成政治的不穩。他又提到在一黨長期執政的情形之下，執政黨必須不斷吸收因現代化而衍生的不同利益團體，否則它將難於維持多數選民的支持。但在另一方面，由於不斷吸收新團體新選民，該黨又往往必須放鬆紀律，以致黨的團結一致會受到影響。由此觀之，韓氏的大薯實在值得我們作多方的認識和多方的思考，如果我們但取其中一、兩點議論，即將之看成經典之言，而予以宣揚發揮，則恐貽誤一般的讀者，並使執政黨在發展的方向上發生偏差。

我們的政黨政活究竟應當如何發展？對於此一問題，個人並無一定的成見，既不認定非走兩黨政活的道路不可，也不以為國民平均所得非達到某一標準，既不足言兩黨政治，我所關心的，還是如何切實向民主與法治的方向努力。國民黨長期執政，對國家社會有一定的貢獻，在目前內外艱困的狀況之下，它必然是一種穩定的力量，同時展望未來，恐怕也不是其他的政治團體可以輕易取代。根據以上全部的分析，我深切的希望執政黨不斤斤拘泥於一時一事的得失，要恢宏開放，要積極進取，把眼光放大放遠，引導國家民族奮勇邁向民主法治的康莊大道。

【1979-11-26/聯合報/02版/】