**以台灣的發展模式．作新中國建設的藍圖**

**第二題、加強民主與法治的建設**

http://udndata.com/images/blk.gif  
紀錄整理：本報記者陳祖華、黃年、翁台生、何光明   
http://udndata.com/images/blk.gif

出席：（姓名筆劃序）

林山田先生（私立輔仁大學法律系教授）

邵玉銘先生（中央研究院美國文化研究所客座專家）

胡佛先生（台灣大學政治系教授）

袁頌西先生（台灣大學政治系教授）

荊知仁先生（政治大學政治系教授）曹俊漢先生（中央研究院美國文化研究所研究員）

謝延庚先生（中興大學公共行政系教授）

主特人：胡佛先生

紀錄整理：本報記者陳祖華、黃年、翁台生、何光明。壹、如何強化參與的功能

一、選舉制度的建立

胡 佛先生：談民主的促進，不能不談參與。談到參與就要涉及選舉。中央民意代表增額選舉因去年的中美斷交而中斷，何時恢復成為各方所關切的問題。我認為，選舉 及早恢復當然重要，不過恢復以後將採怎樣的方式進行可能更為重要，如果能趁這一段選舉停止期間，深切檢討過去選舉制度的缺失，加以改善，在恢復選舉後可能 使選舉的民主功能更易發揮。

比較具體的改進方法，應先從行為規範，也就是制度開始。對此我提出幾點改進的建議：

(1)過去選 舉的進行始終以行政法規、行政命令為基礎，這予人一種權宜性的感受；主持選務的當局實宜將所有的選舉命令與規章作一澈底的檢討，制定一套正式的選舉法。這 個選舉法要從民主建設的「根本」考慮，不能在存臨時的權宜之計，否則，即無法配合其他方面的根本的改革與建設。

(2)現行的選舉規章看來有些形式主義，譬如對助選真人數的限制，選舉活動時間的限制，甚至對選舉車輛的限制，實際上，都是很難嚴格執行的，而且在實質上，也不必多加限制，祇要選舉的活動合法，又何必多管助選的人數與車輛呢？

(3) 任何選舉規章皆應注重法治精神，現行的某些規定和法治精神即有一段距離，譬如，助選員本身的言論不管與候選人有無意思連絡，皆視同候選人言論，這是一種 「連坐法」跟現代的法治精神不太符合；其次，候選人資格的形式要件，如年齡、居住的期間及學歷等等，雖可由行政機關的選舉事務所審核，但取消資格的實質事 項，如競選活動是否脅迫利誘等問題，即應由司法機關審理，而不能由選舉所作片面的決定，而逕行取消候選人的資格。此外，根據現行法規選舉訴訟原則上採一審 終結制，似也不太妥當。選舉有關參政權的得失，是人民最重大的權利，在審級上實應受最周密的保障，至少也應二審終結為宜。據我所知執政黨已決定制定選舉 法，且內政部正在草擬中，這都是十分良好的改革，我但望草擬中的選舉法能規定得公公道道，因有了公道，才能使所有的競選人心服，才能使選舉的制度確立，才 能使選舉不出問題。二、改善政團關係

呂亞力先生：在開發中國家，政治參與的擴大與政體穩定的維持必須兼顧，政黨是達此目的之工具，因為它能組織合法的參與，減低藉革命與暴力等方式實現其參與之慾望；並提供政治積極份子公平而合理的參與途徑，增加其對政體之認同感。

若要一國的政黨做到以上兩點，它必需首先獲得合法的地位，足夠強大，具良好組織（不是指支持者非達某一數日，而是指組織、領導、群眾基礎達某一標準）；其次，其行為合乎憲政之規範；第三、黨內民主化。

我國的現況，國民黨自前年地方選舉後，改進公職候選人提名制度，已在履行黨內民主化，該黨具備了另外兩個條件，自不必說；另一勢力為黨外人士集團，在前年地方選舉中，其獲票幾達百分之三十六，但由於政黨法之限，仍不能冠以政黨之名。

現 在，國民黨與黨外人士的關係，是一個值得注意的問題，要如何改進，我們以為雙方都應作一些努力。在黨外人士方面，我認為他們最好能避免「對抗」 （Confrontation）的姿態，不耍採取譏嘲謾罵的方式攻擊政府官員。討論問題不要情緒化。要就事論事，批評時政耍根據資料，不憑意氣，不必在枝 節上大作文章。執政黨是一個有光榮歷史的政黨，一向頗寬厚，故更應發揮容忍的民主美德；站在國家前途的立場，似更應努力於改進與黨外人士的關係。我以為這 事的重要性可從兩方面來說：(1)黨外人士集團獲百分之三十六的選票，其存在是一個事實問題，而非不是一個「法律」的問題；今日談「團結」，必須把這些人 納入政治過程，使其不致有「疏離」感；(2)對中共之鬥爭必須依賴政治號召，即民主憲政之光輝，「政治競爭」是必要的，是民主政治過程中不可缺少的條件， 也是取代「政治鬥爭」的方法。三、促進政治溝通

曹俊漢先生：三十年來，由於整體社會對民主政治的努力，一種不具備政黨形態但有制衡的力量正 日復一日的在成長中，這個不具形式的組織即所謂「黨外人士」。這個成長中的制衡力量與執政黨的力量由於歷屆選戰中呈面對面的競爭狀態，使得我們民主政治呈 現一種衝突現象，黨外人士自以為有相當群眾作基礎，致其主觀的估計與客觀的試驗日益升高，但其對群眾性質與支持限度都有可能建構在一種誤估之下，而使得他 們對政治參與的過程具有一種潛在的危險性，這對中國民主政治的發展不是好的現象。

執政黨的心態似乎是這樣的，他們培養了這股力量，他們也容忍著這股力量，但卻不願意正視這股力量的存在。結果，雙方無法在正式與坦白的架構下發揮政治溝通的功能。致使得整個社會陷於一種緊迫的民主空氣中。這是我們民主政治的傷害，這也是我們的敵人中共最樂意看到的現象。

我誠摯地建議如下幾個作法以達到我們雙向而徹底的溝通目標：第一，執政黨應勇敢地去正視與接受這個政治現實，並主動地去與這個現實溝通，以明確的態度表示這個政治現實在一個容忍的民主憲政中所扮演的角色。這是溝通的先決條件。

第二，黨外人士也應主動地向執政黨去溝通，說明自己追求的最大目的。執政黨與黨外人士的溝通結果可以將彼此在估計上的錯誤減少到最小可能的地步。

第三，學者對社會所扮演的角色也可幫助或促成黨外人士與執政黨溝通的進行。學者的社會感應使其與黨外人士溝通以產生衝突與冷卻作用。

第四，大眾傳播者亦應以扮演「社會的角色」自期許，懷抱著大公無私，不偏不倚的精神，負擔著溝通任何一方意見的責任，這樣，在知己與知彼的情況下，誤估無從發生，任何一方由於誤解對方而產生的危險性也會降至最少。四、違警罰法問題

林山田先生：民主的建設與基本人權的保障也息息相關，這個問題牽涉的範圍極大，目前大家最關心的兩個問題，一為違警罰法的修訂，一為軍事審判與司法審判的劃分。我現談前者。

違 警罰法處罰的違警行為，據統計共有一三六種之多，但就違警實務調查得知有九十一種違警行為亦僅二十種左右，可見違警罰法規定處罰的違警條款有很大部份不合 時宜而無實用價值。就法制理論與維護社會共同生活秩序的必要性而論，除刑法的規定處罰犯罪行為外，尚需有規定處罰各種秩序違反行為的法規，以作為各種行政 機關對其業務有關的各種秩序違反行為以簡易程序而科處行政罰的法律依據。由於犯罪行為與秩序違反行為在質與量的差異，刑法總則編規定關於犯罪行為的一般通 則，並不能完全適用於秩序違反行為的處罰，所以，在現今法制上亟需建立有異於刑法的處罰秩序違反行為的一般通則。因此，解決現行違警罰法的最好辦法即是從 速訂立一部「行政罰法」，同樣亦如違警罰法分總則與分則兩編，總則規定即可作為處罰各類秩序違反行為的一般通則，並改現行的「違警罰」為「行政罰」，主罰 祇有罰鍰與申誡而無拘留及罰役，從罰則祇有沒入而無勒令歇業及停止營業，並使此一新法不再祇是警察官署，而是各類行政機關均可適用的法規。然後全面檢討現 行違警罰法分則編規定處罰的一三六種違警行為，刪除無實用性的條款，而將具有實用性的條款，儘可能明確地規定於「行政罰法」的分則編。●劃分軍事審判與司 法審判

李鴻禧先生：我國憲法第九條規定：「人民除現役軍人外，不受軍事審判。」不過，因為大陸淪陷、政府撤守台灣，我們台灣省就在民國三十 八年五月二十日起宣布戒嚴，三十九年一月六日劃為「接戰地域」。依戒嚴法規定，接戰地域內地方行政事務及司法事務移歸該地最高司令官掌管。後來範圍逐漸縮 小，到了四十五年，頒布軍事審判法，其第一條第二項但書規定，非現役軍人於戒嚴法有特別規定時，仍應受軍事審判，當然深切影響了人民之自由與人權。

第 二次大戰後，世界各國對國家運作國家緊急權，都深抱戒心，限制極嚴；宣告戒嚴都是在國家處於非常緊急的狀態，非宣告戒嚴無法維護社會秩序和避免破壞的情況 下，才予宣告；而且一旦情況稍形安定後，即宣告解嚴。也就是，非不得已絕不行使軍事審判權。台灣目前社會秩序極為安定，縱令政府認為仍有維持戒嚴體制的必 要，亦應對軍事審判權的運用，審慎將事。我國目前治安良好，實無以軍法維護社會安寧的必要；實際上，我國司法人員的教育、培養、素質，皆不遜軍法人員；我 覺得縱涉及搶劫、叛亂、匪諜等等的案件，交由司法審判機關審理，亦無不可；此可使民眾信服，也免招致國際上不必要的誤解。貳、如何強化議會的功能

一、中央民意代表的增額選舉問題

荊 知仁先生：有關改革第一屆中央民意代表機構的建議，我曾把十幾種主張又簡化歸納為四種：第一，全部改選，這中間又有五種不同方案，而以主張採取韓國模式最 為特出，即議員的三分之二由民選，三分之一由總統遴聘；第二，全體第一屆中央民意代表合組為類如英國的上院，另選代表組成為類似英國的下院；第三，國大代 表全部留任，代表全國，立監委停止行使職權，另成一個民選的議院；第四，維持現狀，適常的增加增選名額，或鼓勵並保障代表們踴躍自退，同時大幅度增加增選 名額，以有效地促成其新陳代謝。

在以上所歸納的四種主張中，我們覺得只有第四種主張比較可行。因為前三種主張，有的涉及憲政體制的重大改 變，有的會造成政治上的不妥。惟有第四種主張，在執行上可能遭遇到政治性的有效阻力比較最小。不過我們認為現行的增額選舉辦法，對於三個中央民意機構所面 臨和可能面臨的問題，尚缺乏一個完整可行的長程設計，在此說明幾點補充性的意見。

第一，應該預定一個二十年以後、第一屆中央民意代表全部出缺後，每個中央民意機關的代表總額，這個總額決不宜太多。例如在大陸光復前，國民大會及立監兩院的代表人數，似可考慮分別以三百名、二百名及一百名為極限。

第 二，總額確定以後，除了為適應目前政情需耍，初步作較多增額外，其餘額不妨預定以十八年為期，於每次增額代表改選時，視第一屆代表出缺情形。逐次調整增選 名額。當第一屆代表全部出缺之時，也就是各該中央民意機構預定增選總額滿額之時。以後則隨定期的人口統計，來調整每一代表所代表的人口數，而不增加代表名 額。

第三，各中央民意機構代表總額，在光復大陸軍事行動展開之後，應隨光復地區之擴大，而適時擴大其名額，以接納光復地區所選出的中央民意代表，從而解除所謂中央民意機關應代表全國的困擾。二、立法與監察的功能問題

袁 頌西先生：兩院功能的問題可從幾個角度去觀察，如出席率，提案多少及發言多少等等，但我認為這些標準都不足以衡量民意機構的功能品質，因為這些指標大概都 可視為一種中性的「數量」的觀念，而與民意機構的「品質」沒有必然的關係。例如，發言多，並不表示百論的品質高、議事的效率好。

觀察議會功 能的另一個角度是審議，我認為這是兩院功能最弱的一環。對於行政機關提出來的方案，立監委員們在審議上，確實暴露出他們精力的衰退，而且因人格定型不能敏 銳地接受新的資訊；多少反映出他們對現狀的了解，有些脫節；由此也反映出，中央民意代表三十年未改選的結果，使得議會功能發生老化的問題。要談國會的功能 問題，就要談到國會的更新問題，這是必然的，也是無法逃避的。

其次，與立監二院功能大有牽連的：一是我們的決策權力核心不能確定，中央民意機構的制衡對象在實際政治中沒有確定性；制衡的作用當然難以充分發揮。一是立法決策非由議會政黨決定，而由議會外的黨政機構決定，在若干法案上議會只是行使立法的形式權力而已。

再者，立監二院幕僚組織問題也很嚴重，以監察院為例，據統計，一百八十六位職員中，大學畢業的僅三十七人，由工友升任的三十三人，高考及格的十八人，素質偏低，未能負起助理的職責。

總結來說，加強立監二院的功能，一則要設法改選，一則要商榷政黨在議會中的功能問題，政黨過份的干預，會妨害到議會正常功能的運用。參、如何強化行政決策的功能

一、國家目標與國家政策之關係

邵 玉銘先生：從理論上說，所謂國家目標應包括兩點，一是維護國家的「生存」；一是尋求國家的「發展」，兩者合而言之，最後都在求增進國家的利益。既然國家目 標為國家的準則大法，其制訂必須經由中央民意代表機構在採擇民意後慎重通過。此所以在民國卅六年通過的憲法內有第一章「總綱」及第十三章「基本國策」，兩 者可謂我「國家目標」的具體說明。但是自從大陸淪陷到今日，國際局勢與國內情況有所改變，所以我們國家的「內涵」已有新的變化，除原憲法列入之「總綱」及 「基本國策」外，新加入的「內涵」最少應包含兩點：一是「光復大陸」；一是推翻共產主義。此兩點並未明見於民國卅六年制訂的憲法內。補救之道本人認為應將 此兩點列入「動員戡亂時期臨時條款」，以賦予法律基礎。這樣可以使我一千七百萬同胞知道我們的國家目標的新內涵，使政府可以根據此一新的內涵以執行其各種 政策。在政府與人民都明確了解新的國家目標後，雙方才能有所遵守。

所謂國家政策即為達到國家目標所訂定的各種政策，此些政策應與國家實際情況配合。由於實際情況永遠在變動，所以國家政策也永遠在變動。就此而言，國家目標固不可常變，但國家政策則是可變的，也是要常變的。

現舉外交為例，試論如何訂定外交政策以達到國家目標。

個人認為我們政府應主動、正式宣佈：「光復大陸是我中華民國神聖的未來國家目標，此一目標絕不改變。但在未達成此一目標前，我政府願在他國承認我現有主權行使範疇的基礎上（我主權有效行使範疇，目前包括台澎與金馬）與任何非共國家展開任何層次的外交關係。」

所謂任何層次，除正式外交關係外，當然也包括各種實質的外交關係，如美國模式或日本模式等。

時 下所謂「彈性外交」，絕非只是要求苟安，而是要保存國家外交地位，國家地位如能保住，其有助於台灣的生存發展，以及未來光復大邦，自不待言。所以「彈性外 交」乍看起來似是權宜運用，從長遠來看，乃是一種深遠落實的做法，因為這只是一種外交政策而非我們的國家目標。二、提高決策功能

謝延庚先生：要提高決策能力，首須對政策性的重大問題經常進行研究與計劃。

研 究政治行為的學者，很講究「領先反應法則」，值得我們參考，以中日、中美斷交的事例言，實際上，皆早有預警，但我們好像都要等到迫在眉睫，再擬訂對策，在 那種忙亂的情形下所制定出來的決策，很難說是十分完善的；因此，有關重大政策，一定要有持續不斷的研究與計劃，才能收到「領先反應」的效果。

如 要針對政策性的課題作經常性的研究與策劃，就要有相當規模的專家群納入資訊系統。依我國政治傳統，或說政府決策的慣性，通常是比較依賴工作體系本身中的決 策者，由此而發生的缺點是：因為他們身在層級體系的隸屬關係中，心理上有所顧忌，無法題然地正面提出自己的看法。專家群則可以朋友而非長官部屬的關係來發 言，才能夠充份表達自由的意志，並提出超然立場的意見。

另一個相關的條件，是要注重研究發展，不可只依賴少數人的真知灼見。我們常可由預算 具體看出一個國家注重研究發展的程度，以美國為例，一九四○年代用於此項費用的預算為七五○萬美元，一九五○年代即增至二億元，一九六六年又增到十六億。 我們行政院及省市的研考單位預算，雖然也是逐年有所增加，但仍不足以應付繁劇的行政工作之需要。我們的研究發展工作有待加強，而以增列預算為先決條件。

我們的決策過程也非一貫作業，加上文官素質的限制，在基本資料與事實的了解上往往發生誤差，因此我建議加強文官的在職進修，並整頓升遷制度，以資配合，使進修人員培養進修的動機，鼓舞他們的成就感。肆、如何強化司法的功能

一、法院的改隸

李鴻禧先生：執政黨最近決定使高等以下各級法院，歸屬司法院，使司法行政部仍隸屬行政院，以掌理檢察、監獄及其他司法行政業務，並建立審檢分隸制度。而如何把這決策具體而有效地實踐運作，仍在研議當中，現提出下列建議，以供當局參考：

(1) 貫徹審檢分隸的民主司法制度精神：我們一向因高等以下各級法院及各級檢察機關，通同隸司法行政部，推事和檢察官一同選考、訓練、任用，由司法行政部統轄， 推檢交流互調成為制度，這個制度應在法院改隸案中予以一併改變，採行審檢分隸的制度。實際上，法官講求「獨立審判」，檢察官則須「檢察一體」，彼此的人生 哲學、胸襟氣度、訴訟程序的運作心態、都不大一樣。推檢交流，對司法人員來說，要他們兼有這雙重不同性格，結果只有使他們既無法養成獨立審判的胸懷氣度， 又無法對「檢察一體」的指揮監督、心悅誠服；審判、檢察工作兩者都做不好。

(2)維護司法審判的獨立：這次法院的改隸，目的當然是要高等以 下各級法院脫離司法行政部等行政機關的統轄，使司法審判能夠獨立。然而，我們要特別注意的是，司法審判的獨立，是指法官依法審判，不受任何干涉；行政、立 法機關固然不能加以干預，司法機關本身的干涉更耍排拒。過去司法行政部動輒對高等以下各級法院頒行「量刑注意耍點」、「重大刑事案件認定標準」等命令，以 干預司法審判的獨立，固然是以行政干涉司法審判的惡例。今後司法院本身也不宜行此惡例以司法權力干涉司法審判的獨立。尤其要避免強化地方法院院長或庭長的 職權，或繼續實施現行高等法院及其分院或地方法院及其分院處務規程，規定法官作成判決書後，須先經院長或庭長批閱才能宣判的惡例。

(3)澈 底整頓司法界不良風氣：我國司法風氣的敗壞，尤其是司法黃牛的滋衍猖獗，不但監察院屢有指謫，輿論界尤其是一般國民，也頗多批評。政府應該抱壯士斷腕的非 常決心，對貪贓不法的司法界敗類，痛予懲處，澈底整頓司法界不良風氣。使國民回復對司法審判的信賴。二、大法官會議功能的強化

荊知仁先生：大法官會議是我國的憲法解釋機關，自三十七年建制以來，其解釋權運用所表現的，主要是扮演著政府法律顧問委員會的角色，而其應有的保障民權之功能，卻很少有具體的表現。造成此種現象的原因，制度設計上的瑕疵是很重耍的因素。

僅將個人管見所及，舉述如下：

第 一，解釋令生效的時間問題，尚缺乏一個法定的制度。這對於僅僅是憲法文字疑義的補充解釋令，問題尚不嚴重。但是關於違憲法律審查的解釋令，缺乏生效時間的 制度，便會嚴重地傷害到憲法的尊嚴，以及解釋機關的權威。有關法院隸屬的大法官會議釋字第八十六號解釋令，自四十九年八月公布之後，至今尚未被執行，就是 一個顯例。

第二，人民聲請解釋效果不能貫徹。依大法官會議法第四條的規定，人民必須在其憲法上所保障的權利遭受不法侵害，經依法提起訴訟， 而對於確定終局裁判所適用的法令，發生有牴觸憲法之疑義時，才能聲請解釋。但是在聲請提出之後，原確定終局的裁判，既不停止執行，而經大法官會議解釋該終 局裁判所適用法令為違憲無效之後，聲請人亦不能根據該項解釋而請求再審。換句話說，大法官會議對人民聲請案，所作法律違憲的解釋，對聲請人據以聲請解釋的 訟案，並不能發生救濟的保障作用。這是我國憲法解釋制度中最大的一個缺點。

第三，解釋憲法議決程序有欠合理。大法官會議法規定，解釋憲法應有大法官總額四分三之出席，以及出席人四分三之同意方得通過。這個規定，時常使得憲法解釋等不能獲致結論。應考慮改進。

【1979-07-17/聯合報/03版/】