**「瞻望民國七十年代」專文之三**

**國會的新形貌與新內涵**

http://udndata.com/images/blk.gif  
李鴻禧   
http://udndata.com/images/blk.gif

一、我國從清代末年，為謀富國強兵以救亡圖存，踉踉蹌嗆嘗試「移植」西方民主憲政之理念與制度以來，迄今雖已逾七、八十年，但是民主憲政之實施，始終未能 有卓然可觀之成續，足與西方民主先進國家並駕齊驅，等量齊觀。稽其原因，雖非不可歸諸烽火連年、兵燹不息；惟主要癥結則在於我國傳統政治文化歷史上，既無 議會民主主義理念、亦乏類似議會民主制度，欠缺「繼受」西方民主憲政思想與制度之「體質」。換言之，在英美等西方先進國家，長久以來就以議會民主主義思想 與制度，來做為民主憲政之根本原理和制度架構；即由人民恒常地以民主而公平底選舉，選出強有力之議會，秉承全民公意，一本正義理性，監督政府、制定法律； 在「依法行政」、「依法審判」與「司法獨立」原理下，抑制政府之專制、保障人民之自由人權；俾民主憲政能貫徹實施。而我國民主憲政之推展，就因這種實踐經 驗的闕如，因此荊棘叢生。

雖然，在民國三十六年我們就制頒實施立憲政治。不過一方面由於在大陸訓政時期本就與安內攘外之兵連 禍結相終始，實施憲政之基礎，未及訓練培植穩固；而台灣則於光復之前，淪於日本異族殖民統治垂半世紀之久，後期且隨日本軍部捲入世界大戰而處於非常狀態； 台灣同胞求取安寧生活尚且不能，更遑言有什實踐民主憲政之經驗。因而，期望行憲後首屆國會議員，就能透過民主而公平底選舉產生，且能一如西方民主憲政先進 各國，反映全民公意，依據民主原則及正義理性，公正而有效地監督政府與制定法律，本就相當不易。同時另一方面，政府和執政黨因有「戡亂」與「行憲」並行之 兩大目標，為謀求社會秩序之安寧，宣佈戒嚴；也為確保憲政秩序之安定，制定「動員戡亂時期臨時條款」，以因應緊急狀態；更為鞏固政治結構之穩固，堅持「法 統」立場，使首屆國會議員長年不改選而繼續行使職權。諸此措施，依據客觀之實施憲政環境條件言，容或有其不得不然之理；然而，無論如何，現實上不但人民自 由興人權之保障，與民主憲政之徹底實施，都受到相當的囿束；而且因國會議員長年不必經常依期改選，其借選舉之運作向國民負政治責任，並使中央行政機關做大 幅度「新陳代謝」式改組或更迭之憲政功能，也難以完全發揮。職是之故，民主憲政之貫徹實踐，現實上因有前此客觀環境條件之約束和限制，無法臻乎理想之境 域。二、所幸，我國政府和執政黨始終以「實施立憲政治、堅守民主陣容」為基本國策；雖在國際風雲波濤起伏、戡亂建國國祚叢艱之中，全國上下仍以之為不可搖 撼之價值評價，在朝在野悉皆奉為天經地義之至上命題。在政府和執政黨方面，於目前正逢全球性「民主憲政退潮季節」裡，亞洲地區捲入「反民主人權」的洶湧浪 濤之中，國內也因中美斷交、「高雄美麗島事件」風波以及經濟貿易之諸多陰霾，外交內政多荊多棘之際，仍權衡時局、縝密考慮，毅然決然在民國六十九年舉辦增 額中央民意代表選舉，並相當大幅度地增加選出名額，顯示其逆水行舟、擊楫渡江，全力航向民主憲政彼岸之執著。同時在國民方面，這二、三十年來，對政府和執 政黨在「動員戡亂時期」，未能徹底實施民主憲政乙事，基於風雨同舟、共赴國難之意識，都予以相當之諒解；就政府和執政黨許多必要而不逾矩的緊急措施，也都 表示相當之體諒。從而使民主憲政原理上，原屬異質之「戡亂」與「行憲」，乃能相互容讓、併行不悖。也使目前情形特殊的「議會民主制度」，能在民眾默許下持 續運作。

然而；經過最近二三十年之變遷，我國實踐民主憲政之客觀環境，也有很大的「蛻變」。詳言之，過去政府規劃經濟策略，從事經濟生長與 建設，成績優異，蜚聲中外；但到近年深受綿延不斷之「能源危機」和「全球性不景氣」之壓力，經濟貿易都亮起了「紅燈」；未來經濟發展，令人擔憂。而一向寧 靜祥和之社會，也因經濟成長，導致社會結構由單純的「鄉鎮農村型」，變成複雜的「都市工商型」。每逢經營踉蹌或顛躓，經濟犯罪或盜賊橫行，常使社會失去原 有的和諧安定。特別是我們的社會結構，在自由經濟之發展下，必然會形成「多元社會」，帶來「政治多元化」的齟齬與抗衡，逼使長年來「一黨獨大」的政治結構 和運作，也必須做若干寬容的修正。在諸此經濟發展、社會結構和政治運作上，我國目前都已瀕臨一個新的「轉捩點」，隱然已接近「民國七十年代」民主憲政「繭 踊化峨」的前夕；此際極需有朝氣蓬勃、聰穎機敏的國會，來審議政策，釐定法制，糾彈失職官員，充分反映民意，實無待贅言。

無如，現在我國中 央民意代表，絕大多數長年未經改選，三十年於玆，鞠躬盡瘁、老成凋謝者，日有所增。其他國會耆勳，也都年屆耄耋，體力上已不可能經常奔馳民間各階層，以確 實瞭解現時各地真正民意所在；精神上也不易有充沛之餘力，以研讀國內外重要書籍文獻、吸取新知識，俾應付排山倒海而來之新穎複雜之法案的審議。尤其是首屆 選出各中央民意代表機關裡，執政黨所屬議員均高達百分之九十以上，長年來，內無制衡之「在野勢力」(Opposition)，外無選民投票之考驗問責，若 干高齡議員，常固執自己所熟稔之價值意識及思想理念，排拒相異之新價值新思想之情形，自然極難避免。這種國會之「老化現象」，必然使其民主憲政機能，日趨 僵化而遲滯頹唐；難能因應前述民主憲政「繭蛹化峨」時期之重大使命。三、無待贅言的，進入「民國七十年代」之後，各中央民意代表機關，其成員結構必將發生 相當變動，且其權能之運作也將與往昔大有不同。一方面，姑不論此次增額中央民意代表之選舉，新選國會議員所占比例相當的大；長年留任之首屆議員，不但人數 會日漸減少，而且限於體力與精神之原因，能現實地在國會活躍者，亦必逐漸減少。在「七十年代」，這種趨勢之加遽，不但會使今年及日後增選之國會議員，由國 會中的少數變成多數，甚至取代今日之首屆元老議員而成國會中之絕對多數。這種未來可能的遞變，當然會使執政黨在國會中長年之絕對優勢結構，產生各種影響， 面臨各種新考驗；國會構成因此而更合乎議會民主制度之形態。職是之故，在未來十年裡，政府和執政黨應早日認清多元社會中多元政治勢力之齟齬與抗衡，勿寧是 自由民主社會之必然現象。執政黨雖不難仍獲得多數支持，但無黨籍人士所得相當比例之選民支持部份，亦不應忽視。所以必須從選舉法之修訂中，先行承認政黨政 治之自由，並視時機的許可，制定公平合理之規範政黨的法律，讓所有獲得選民支持之政黨和政治勢力，都可以公開進行公平而合法之活動，既可使多黨公平競爭之 議會民主制度早日建立，亦可免使部份政治力量被迫流竄至法律制度之外，徒然造成社會的動盪，或潛伏社會動亂之危機。

同時，另一方面，由於未 來「民國七十年代」選出的國會議員，必須透過競爭激烈之競選活動，獲得政治素養日高之選民支持，尤其選舉法規及選舉運作，亦必日趨公平公正，又得經常改 選，藉以向選民負政治責任，因而，日後國會議員必須對時代潮流之變易極為敏感，而且對現實環境之需求也極為熟悉，更須經常深入民間各階層去理解民意、探求 民瘼、或為民服務，借以理解政府與民間之錯綜複雜關係，平日則應多研讀新學識、吸收國內外新觀念，才能發揮國會機能，至於有關國會權能之運作，自不能因循 「六十年代」之僵化作風，日後國會議員應徹底理解在民主憲政體制下之多元社會裡，各種不同價值相互間寬容忍讓之道。對國會之議事或立法，應籍彼此討論、辯 難、說服、妥協之和平而磊落之方式，相互尊重，彼此容讓，一本「尊重少數、服從多數」原則，相互說服，彼此妥協，以覓致為各方所共同接受、也兼顧各方利益 之「最大公約數」，使國會綜合民意、反映輿論之機能，能變得柔軟活潑，生意盎然。四、建立合於民主憲政體制之國會，雖是一條迦遙而崎嶇之道路。但我們已制 定了選舉法制，這次增額中央民意代表之選舉過程與結果，又給朝野各黨派及全體國人，以極寶貴之各種經驗。深信循此方向，多作省思與改進，「民國七十年代」 在我國憲政史上，將會是「議會民主政治」之最燦爛之里程。(本文作者李鴻禧先生現任台大教授)

【1981-01-02/聯合報/02版/】