**以三民主義憲政統一中國 慶祝第三十四屆行憲紀念日特刊**

**邁向民主憲政的新里程**

李鴻禧   
一、前言行憲紀念日在全國上下關懷民主憲政人士的虔誠祝輻聲中，又來臨了。由於今年是中華民國建國第七十週年，同時恰逢中華民國憲法公布將屆第三十五週年；從民國前三十五年的軍政與訓政，與後三十五年的戡亂與行憲，以及今後邁向民主憲政的新里程看來，在今年的行憲紀念日，一面回顧過去我國民主憲政的演進過程，一面瞻望未來我國民主憲政的可能展望，其歷史意義是相當深遠的。



從民國肇造後之初三十五年，從推翻帝制、建立共和，掃蕩軍閥、統一全國，圍剿共黨、力圖安內到抵禦日寇、完成攘外這段期間；國祚維艱、烽火連年；民主憲政的演進，不但從「軍政時期」步入「訓政時期」就停滯不進，而且始終因國家處於緊急狀態，以致「軍政」的色彩濃於「訓政」的跡象；當然無法更進一步而臻於「憲政時期」，就連訓政時期應有之民主憲政的訓練培養，也都付諸闕如；與國父孫中山先生從「軍政」而「訓政」、以至於「憲政」的循序以進的理想，有著相當的「差距」。抗戰勝利後，政府執政黨力排萬難，辦理國民大會代表之選舉，並經朝野各政治黨派諸多折衝調協，終於制定了「中華民國憲法」，於民國三十六年間公佈實施；使我國民主憲政的演進，正式從「訓政時期」走到「憲政時期」。無如行憲未幾，神洲淪陷，山河變色，中樞東渡；民主憲政之實施只能侷促台灣一隅，且兼須顧及「戡亂」與「行憲」，以致窒礙便阻、諸多困難；寢假予人以「訓政」的色彩濃於「憲政」的印象。一直到這一、二年來，政府執政黨鑑於目前民眾的自由民主思想已漸臻成熟，而政治社會多元結構?，民主憲政的基礎亦漸見穩固；就一方面大幅增選中央民意代表，使年屆耄耋的國會，因注入新血而收反映民意、充分發揮議會民主政治之功能；同時，另一方面，大刀闊斧地從事審檢分隸等重大司法革新，以求貫徹「司法獨立」原則，厚植「憲政」──特別是保障基本人權的基礎。整個民主憲政的運作已逐漸洗滌了「訓政」的殘跡；邁向民主憲政的新里程。二、議會民主政台與司法獨立不容否認的，民主憲政之理念與制度，每每因各國政治、社會構造不同，歷史、文化背景互異，各呈不同的態樣。首先，在建立「議會民主政治制度」上言。過去，政府執政黨為維繫「法統」之觀念，長年來中央民意代表只做相當有限幅度之增補選；而由第一屆中央民意代表繼續行使其職權。近年來，這些長年留任之中央民意代表，鞠躬盡瘁、老成凋謝，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，俾能深入而確實地瞭解現時各地真正民意所在，精神上也不易有充沛之餘力去研讀國內外重要書籍文獻，吸取最新知識，以應付排山倒海而來之新法案之審議；使各中央民意代表因不可避免之生理老化而影響其民主憲政之應有機能。就這同時，國內外青年才俊、濟濟俊髦之有意投身中央民意機關，獻身為國者亦愈益增多；這些青年才俊類多年輕力富、活力充沛，其中不乏在國內外高等學術機構，吸取新思潮、研讀新學識者；有些則是經常廁身民間各階層，深切理解真正民意民瘼所在，或因服務民眾而體會政府與民眾之關係者；一般說來，他們不但對時代潮流之遞變，極為敏感，而且對現實環境之需求，極為熟悉；尤其較能體識在民主憲政體制下多元社會中，各種多元價值相互尊重、寬容與忍讓之道。政府執政黨有鑑於此，乃於去(六十九)年毅然決然舉辦大幅度增額中央民意代表選舉；不但廣開黨內外各階層青年才俊之士「參與」政治之管道，凝聚了厚實之人才與智慧；而且因新舊代表同聚一堂，新代表既可向舊代表學習國會之優良傳統與經驗，並減少前述國會因老化而生之弊端；承先啟後、繼往開來，強化其民主憲政底機能。尤其是政府執政黨為推展民主憲政之長遠計，並於去年制頒「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」，據以舉辦增額中央民意代表之選舉；充分顯示其謀求議會民主政治制度，能隨選舉法令之逐漸周臻而日趨健全，並借以鞏固民主憲政基礎之意願。這種無疑無懼於國會結構之更動，滿懷信心地突破三十多年來議會民主政治運作之「瓶頸」，以求因應新形勢、期望開創新機運的作法；可說是最近數年來，實施民主憲政上最佳的成績。最近新選立監委員，在其就任後之首次會期中，不但踴躍出席、勸於問政，而且所提問題視界廣闊、見解深入；使兩院因注入新血輪而朝氣逢勃、生意盎然，連帶使行政機關也兢競業業、審慎應對，呈現「議會民主政治」之美好景象；就是最好之證明。

然而，顯而易見的；將來各中央民意代表機關之結構，必然會發生包括新舊逐漸交替在內之各種變動；國會權能之運作，當然會因而隨之推移變化。詳言之，舊代表隨歲月之加增而人數遞減或活動減弱，對國會之影響力，必日趨式微；新代表則當然相對地轉強；而新代表因為必須接受群眾選舉之考驗，所以不論隸屬朝野之政黨，均須殫精竭慮地尋求民眾之理解與支持；各政黨也因焉必須建立群眾基礎。從而，往日各政治黨派與一般輿論民意對國會之影響力，亦將會有若干昇降推移。特別是在多元社會?，國會議員相互間，必須有寬容異見、相互忍讓之政治風度，透過互相討論、辯難或妥協方式，依據「服從多歡、尊重少數」原理，相輔相成地運作國會權能。此外，為適應未來議會民主政治制度之日漸成熟；應合理修正各種選舉法令，促使選舉之實施能合乎公平與公正原理；建立各民意代表機關首長與各委員會召集人依任期改選之法制；自不待言。四、革新司法制度成績斐然其次，在革新司法制度以求貫徹「司法獨立」意旨上，近數年來我們有著斐然的成績。緣自實施「憲政」迄今三十餘年間，我國司法行政部雖隸屬行政院，卻統轄高等以下各級法院，以及包括最高檢察署在內之整個檢察體系；以致審檢不能分隸、推檢交流不息之問題，一直成為我們民主憲政體制下，「司法獨立」難以貫徹之癥結；每成學術界、法曹及社會賢達批評之鵠的，亦損傷民眾對司法權威之信賴。政府執政黨有鑑於此，乃博徵眾議，並經縝密研析之後，毅然於去(六十九)年四月，決定依大法官會議於民國五十九年所為釋示，使高等以下各級法院歸隸司法院，同時將「司法行政部」改為「法務部」，仍隸屬行政院以掌理檢察、監獄及其他法務行政，而不兼轄高等以下各級法院，建立審檢分隸制度。為我國未來推展民主憲政底司法制度，奠定了堅固紮實之基礎。

然而，我國因迤遷傳統「官僚司法」遺影，甚為濃厚；所以司法革新問題仍千頭茧緒、錯綜複雜。不過目前最急須解決的仍是：一、實施「審驗分◆」卻有意繼續長年維持「推檢交流」

的詮釋與運作。不過，現代民主憲政之價值體系中，「保障基本人權」與「實施制衡之權力分立」，是最根本而不可扭曲之根本原理。自一七八九年法國人權宣言第 十六條揭櫫「國家若不保障人民之權利，亦不採行權力分立制度，則可視為無憲法。」之後，上述「民主憲政」價值觀，長年來已成人類民主憲政價值之「共識」， 不是任何理論所可扭曲，也不是任何政治權力所能破毀。我國全民上下，努力克服國內外世局之艱難，堅忍執著於「實施民主憲政、堅守民主陣容」之真諦，亦即在 對這種「共識」之認同與擁戴。

依現代民主憲政之理論；通說上認為「保障基本人權」乃是最高價值；「實施制衡之權力分立」，則 是以保障民眾之基本人權為其最重目的；然而，「制衡之權力分立」的實踐，則端賴「議會民主政治」之建立，與「司法獨立」理念與制度之貫澈。詳言之；一方 面，要由民眾恆常地以民主而公正的選舉，選出強而有力之議會，秉承「全民公意」(General Will)，一本正義與理性，來監督政府、制定法律；並在「依法行政」、「依法審判」等原理下，防抑政府等國家機關之專擅橫暴，而保障民眾之基本人權。同 時另一方面，必須貫徹「司法獨立」之理念與制度，使司法機關──包括檢察、調查等「準司法機關」──能超然於立法和行政機關之外，憑據實證法律──尤其合 於現代民主憲政思潮之公平正義等法理；行使超然獨立於政治之外的審判權；俾能深獲民眾對司法之絕對信賴，使議會與政府也不敢貿然干犯其威嚴；司法機關迺能 成為防抑獨裁、維護人權之堡壘，充當捍衛憲法、推展民主之干城。惜此兩個「議會民主政治」與「司法獨立」原理之貫徹實踐，來達成實施民主政治與保障基本人 權之根本目的。三、相輔相成地運作國會權能今天，我們若基於這種「民主憲政」的理念；冷靜而客觀地分析過去數年來，我國實踐：「實施民主憲政、堅守民主陣 容」之情形；並進而據以演繹未來可能之情形發展，闡論我們應有之作為與期待；以檢討過去，策勵將來，其意義應是深遠的。檢察官服膺「檢察一體」原理，必須 受上級檢察官員之層層節制；其職業性格上，必須習於法務行政、富於政治手腕，每每需與政財軍警各界廣泛接觸，相對的，法官依「司法獨立」原理，超然獨立於 政治權力之外，不受任何干涉；其職業性格上，必須客觀冷靜，工作孤立而不喜酬酢，工作不受節制指揮。兩者人生哲學之形成、胸懷氣度之培養，獺異其去。我國 因為審檢不分隸之積習，一時難以完全禁止「推檢交流」，固然有其不得已之苦衷；但若有意建立制度，使推檢長年同其選考、訓練與任用，繼續司法改革前之「推 檢交流」；則推事「獨立審判」之胸懷、檢察「服膺指揮」之秉性，都難以培養事小，兩者因不斷交流互調，造成官官相護以戕害司法尊嚴，復使「審檢分隸」美意 徒留形骸，滋事體大矣。二、目前我國民刑訴訟案件件歡遽增不已，而法院檢察處之增設，及其組織編制之擴充，則仍遲滯緩慢，緩不濟急；致司法人員之工作量， 類多遠逾其所能負荷；其結果不但辦案易流於草率，時間上亦多耽擱，既損民眾對司法之信賴，轉增對府之怨懟，又啟人以諸多仰賴軍法審判之迅速嚴格之訛誤。而 且，司法人員因工作繁重、待遇又低；於是上焉者，或勞碌傷身、或掛冠求去，下焉者，或貪墨無饜、或顢預無狀；崩壞了司法應有之民主憲政機能。三、我國司法 機關之高級官員，係由行政機關提名，經監察院同意任命；中下級司法人員之任免遷調，在「推檢交流」原則下，似乎難於完全擺脫行政機關之影響力；因此，應迅 速公正的合理解決司法人事任免委員之組成問題，以免有形無形干擾「司法獨立」。四、目前各級法院在辦理訴訟案件之實務規程上，規定法官作成之判決書，必須 經庭長及院長審閱，簽註審核意見；此係世界比較司法制度上，無此類例之陋規。據聞且有法院於各法庭設有監聽設備，使院長能「監聽」各法庭之訴訟進行現況， 尤足令人嘖嘖稱奇；似此顯然違反「司法獨立」精神之作法，應該儘速斷然廢除。五、「違警罰法」目前業經大法官會議釋示有違憲之處，政府亦積極研擬「社會安 寧秩序法草案」，用資取代；則司法機關對如何處理這些「輕罪」，俾不失之過輕過重，尤應及早研議因應對策。

此外，政府執政黨在這數年之間， 決定改廢「違警罰法」，開放出國觀光護照，審慎研究偵查中延聘律師問題等，對保障基本人權有著相當的進展，值得國人贊揚。五、結論民主憲政之建立，並非一 蹴可幾，而是一條迢遙艱難之路，只是我們深感這五六年來，政府執政黨已在加快腳步邁向民主憲政大道；所以除了對過去實踐情形，給予肯定的評價外，也應就未 來情勢之可能發展，提出如何因應之見解，以供參考。使民國之「七十年代」，成為中華民國實施「憲政」最重要之年代、最成功之年代。今年成為我國邁向民主憲 政新里程的里程碑。

【1981-12-25/聯合報/15版/】