

《回應》

## 法治前途繫乎社會覺醒

◎ 陳新民

蘇永欽教授的報告的確很中肯的提到了我國實行法治仍是十分粗糙的現實，台灣雖然形式上實行憲政五十年，但在戒嚴與動員戡亂的憲政體制兩座大山壓頂之下的台灣社會，根本談不上什麼法治國的理念，充其量只不過是將法律作為政府統治民眾的工具而已，也是西方所謂的rule by law，法律退化形成純粹的工具論，而法治國理念所強調的rule of law，也就是英國憲法大師戴雪（A. V. Dicey）在一八八五年首先提出的rule of law的概念中，已經把國家統治基礎的法律本身賦予相當的目的取向，此目的取向便是保障人權，所以我國實施憲政的半個世紀，仍然實施父權式的開明專制，才會把法律視為純粹的與中性的工具論。反觀解除戒嚴與終止動員戡亂時期十餘年以來，我們必須承認我國已經儘管是以十分粗糙與倉促的方式制定了不少追求法治國理念的法律。遠的不說，近年來在

維護人民對抗不法行政公權力方面，立法院通過的行政程序法、通訊保障及監察法及行政訴訟法的大幅修正等等，都是明顯的例子。但是這些法案的表現，最多僅能說是達到「小康」的程度而已，套一句大陸上流行的術語，大概是「基本上解決溫飽問題」的程度，離精緻的程度仍有一段距離。我認為要解決這個發展的瓶頸問題，似乎必須在幾個方面重下猛藥不可。

第一劑猛藥是對政黨而發。我贊成蘇永欽教授的比喻，即我國的立法仍在手工藝式的產業階段，立法院內充滿了具有個人主義色彩的立委，許多條款可以在委員會中被一兩位堅持己見的立委而更改，所以立法院內充斥了如荒野大鏢客、大醉俠式的「遊俠型」人物，這還是朝好的方向而言，等而下之的，捐客型委員就不在話下了。研究政治社會學的人也會認為這是花了鉅額選戰費用而得到立委身分所當然產生的惡性循環，我們很清楚的瞭解如蘇永欽教授所說的，許多草案送到立法院之前，許多條款都會經過學者專家反覆的斟酌與參考國外立法例而完成，卻在立法院內「存活時間」不滿一個小時。我不禁想起德國上個世紀的一句名言：「三個國會議員可以使一個法律圖書館變成垃圾」，沒有為法案花下功夫與缺乏理性素養的立委，當然談不上制定出理性的法律。

西方國家當然也不會將希望寄託在個別的立法者之上，反而是託付給政黨，易言之，



把立法者「責付」給所屬政黨「就近看管」。執政與在野的簡單二分，選民十分容易「非楊即墨」的追究誰立惡法及誰放水的政治責任，我國品質不佳的立法顯示出我國政黨政治的品質。除非是涉及到極大的政治利益如核能電廠、倒閣案等外，國民黨及民進黨對法案似乎都無一定的立場，尤其是執政黨擁有龐大的行政資源可作為立法的準備之用外，反對黨此時更應該卯足全力動員民間智慧來監督，這種所謂「反對黨的精神」，要求反對黨要有能力提出高素質的反對黨版法案。在英、德等政黨政治發達的國家，幾乎每個法案都有這種「正、反辯」的情況出現，因此我們可以歸咎我國並沒有一個用心的立法者，也沒有一個用心的政黨。所以，我國的政黨如同一盤散沙、遊勇充斥的軍隊，但卻沒有參謀本部的式頭腦組織，所以我國的政黨政治真是只達到「邯鄲學步」的程度而已。

第二劑猛藥，是對政治人物的「單細胞思想模式」而製。我國立法品質低落，常常顯示在當權者把法律所牽涉的層面過度簡單化，在如此分工嚴密的現代社會，立法實際上是個相當專門的學問，比擬為外科醫生實不為過，但國內在立法時常常簡化了法律的複雜面，一個晚上可以通過數百條條文的「台灣奇蹟」，很難說是立法者智慧的表現。當西方民主國家的政府裡早已招募大批的律師擔任立法與執法人才時，台灣的律師法仍把律師排斥在擔任公務員的大門之外，這種過度簡單思考法律問題的惡風，我們可以稱為單細胞式



的思想模式，表現無疑的是在此次國民大會通過延任案的修憲，在採取剛性憲法的我國，憲法的修改正如同德國著名的教授呂德斯（Bernd Ruthers）所說的「會侵犯整個社會的法律中樞神經系統」，但是卻很容易的為「單一訴求」——分兩階段廢止國大，而讓國大的形象及憲法尊嚴跌到谷底。這個例子反映出有權者濫用立法權與忽視法律專業的心態。英文說「知識即力量」（Knowledge is power），我相信曾經參加立法院與國民大會公聽會的法學教授，反而會覺得「百無一用是書生」。這劑猛藥，大概只有從媒體的藥房才能調配出來吧！

第三劑猛藥，恐怕要針對政府、社會與學界的通病，也就是不求甚解、囫圇吞棗的接收外來制度。作為一個繼受西方法制的國家及世界地球村的一員，我國採取外國有用的法制是必要的，但往往我國在移植這些制度之前，卻未很虛心的反覆研究其利弊得失，就盲目引進。許多制度引進以後，才發現國內學術界仍然十分陌生，當然造成許多惡果。就以前年最熱門的BOT模式而言，政府官員及立委幾乎人人朗朗上口，但國內法學界卻少有關之研究者，近日對賑災重建又搞出BT模式，國內法學界也還未思考此問題，同樣的，對於具有官方色彩的基金投振股市，最容易產生侵犯平等權與官商勾結及不法「圖利他人」的法律問題。德國在一九五二年以後已經有數以千計的著作討論此問題，我國卻大舉投入

股市後，學術界才知道政策走在法律研究之前，我們很難相信政府財經高層不知道此種行為的嚴重後果，卻主動的讓納稅人心血所累積的基金操縱在少數人員的手上，實施標準的人治，卻未主動的促請社會注意其弊端，恐怕亦是一種高度的「智慧犯」吧。

我們相信台灣的法治前途，有待於整個社會各階層的理智覺醒，但台灣今日政黨，似乎正邁向媚俗、譁眾取寵或訴諸民粹主義的方向，我對台灣立法品質立刻能改善的機會並不樂觀，我倒覺得唯一的可能性在於媒體，只要媒體能夠保持報導與批評的獨特、中立及積極特性，才有可能挽此頹風。