

法治發展縱橫觀

◎ 蔡兆誠

「法治不彰」是長久以來的現象。儘管如此，法治在台灣仍然時而緩慢，時而劇烈地成長，也不斷面臨新挑戰和難題，必須同時以縱向發展、橫向宏觀的角度加以理解。

台灣法治不彰的基本成因，一般認為包括以下幾項因素：大多數的法律制度移植自外國、法律專業缺乏社會基礎，也不被尊重、傳統儒家文化對法律的排斥與工具主義態度，以及威權統治。前三者是社會文化因素，非朝夕所能改變；數十年的威權統治，不僅建構一套繁密的非常時期法制，也同時塑造了兩、三個世代人反民主、輕人權的政治、法律意識。非常時期法制在解嚴之後，雖有檢討、修正，但威權時代的政治、法律意識，並沒那麼容易在短期內消逝，而由新觀念取代。

在此背景下，所謂「法治不彰」，毋寧是很自然的現象。

再加上顏教授所提的「壓縮式的成長」，西方數百年法治典範變遷所面對的各種問題，卻集中於幾十年間在台灣交疊呈現，結果自然是一路走來，跌跌撞撞，且戰且走。

不過，即使在此種「先天不足，後天失調」的狀況下，台灣的法治仍有一些可觀的成績。檢視解嚴後至今，至少有以下幾項重大發展：

大法官樹立權威與人權觀念普受重視

大法官透過多號保障人權的解釋樹立起「憲法守護神」的權威形象，並實際影響立法、行政、司法。民國八十五年甚至解釋「副總統可否兼任行政院長」如此衝擊高層政治的爭議，最近更可能要審查「國代延任案」的修憲條文是否合憲。不管是否認同解釋結果，大法官的權威性已被認為理所當然。人權觀念的普及，也可從各種公共議題的討論中看到，從公娼到國民卡，各種媒體上隨處可見。

行政程序法立法與行政救濟法制之修正

相關法案雖然尚未施行，但對官民關係的調整，以及公務機關文化，都勢必有革命性

的衝擊，可謂劃時代的重大變革。

司法漸趨獨立

這裡指的是法院審判體系來自外部的不當干預減少，法官獨立的制度保障逐漸強化。雖然整體的司法品質和公信力仍舊低落，司法確實是在緩慢的進步中。

以上專業角度的觀察，恐怕與大多數民眾的感受有相當出入。多數民眾眼見治安敗壞、暴力犯罪層出不窮；官商勾結、炒地皮、偷工減料；政治上赤裸裸的特權分贓、利益競逐，最直接的感受是「亂象」。這些根源於教育、政治、社會的問題，卻不可能端賴法律解決，治本之道，仍有待這些社會次體系、部門逐步健全發展，法律往往只能治標而已。

展望法治發展的前景，隨著政黨競爭、民主政治的發展，各種遊戲規則應會逐步透明、合理。前述不利於法治發展的基本因素，也將逐漸隨著傳統文化式微、法律專業的發展、法律制度與社會融合、民主社會的成熟，逐漸淡化。但這需要時間。

加強法令宣導、推廣法治教育可以大幅縮短所需的時間，並降低執法的成本。宣導以

外，應強化執行，台北市交通的改善、強制騎機車戴安全帽，都證明了有效的執行是許多行政法令能否落實的關鍵。

顏教授所指出立法機關變成利益團體和政黨分贓的競技場，這種民主政治腐化的現象，有賴媒體、學術界與公益性民間團體監督、制衡。台北市議會的議員自肥案，是幾個媒體記者出手擋下來的，國民卡的計畫也是在民間團體串聯反對聲中宣告中止。前述行政程序法、行政救濟法案的通過，則是數個專業民間法律團體催生的成果，屬於正面案例。

經驗證明，利益團體「捕獲」(Capture)立法或行政機關的理論假設，不當然成為事實。有些議題，人單力薄的民間團體，在有效的策略和資源統合下，也能小兵立大功。

未來的挑戰包括資訊化社會、科技危險的管理、國際化、社會福利制度的體系代、環境保護等。舊時代的老問題尚未消除，新時代的新問題又層出不窮，從石器時代到二十一世紀的法治問題與觀念同時併存於台灣社會。

面對如此艱難的挑戰，有賴政府扮演火車頭的角色推動法治革新。然而，政府部門法制單位的組織、效能既落伍又不受重視，立法院今年新設的法制局成效仍未彰顯，行政院組織法的修正延宕多年，「政府再造」似乎遙遙無期。即連純粹技術性的「包裹立法」，學者提倡了十幾年，仍然排斥不採。

古往今來各種變法革新的大工程，如明治維新，其成功的必要條件至少包括相對穩定的政權、傑出的領導、適切有效的法治革新策略。遺憾的是，解嚴之後激烈的政治競爭占據了絕大多數的議程，沒有太多餘力深耕法治革新的議題。

台灣的法治發展，恐怕會繼續且戰且走。