

本館八十年全國公務人員專書

閱讀心得寫作比賽前三名作品

第一名

談法治政治

陳錦秀

一、前言

「話說天下大勢，分久必合，合久必分」。這句明朝羅貫中先生寫在其章回小說裏的第一句話，即已道出了中國歷代五朝之盛衰及其間追求民主，推翻極權相互更替的原則，更提出「中庸之道」在民主政治理念中的重要性——法治政治。

中國歷代之暴君暴政終被推翻而成另一個王朝，朝代盛衰之演變下，又產生另一個暴劣的君主，從而又輾轉更易。究其因，不外是要推翻強權專制，以追求建立更民主更自由的生活，而當我們在尋求此等理想下引發之朝代更迭；西方國家則在革命哲學上歌頌「不自由，毋寧死」的口號，然而過度的自由卻又導致另一個不自由的體制，已而又再次革命；諸如法國革命家羅蘭夫人所言：「自由啊！自由啊！天下多少罪惡假汝之名以行之！」，因此，自由誠可貴，然規範自由的法則更重要，若如廣告歌詞中的「只要我喜歡，有什麼不可以。」那麼自由的後遺症可就大了。

在法律秩序的涵意之下，自由的概念，給予一定的界限，諸如：

- 一. 不得侵害他人的合法自由。
- 二. 不得妨害社會上所公認的正義公理。
- 三. 不得妨礙國家團體的利益。

又如法國政治思想家孟德斯鳩在他的不朽名著「萬法精義」一書中，有如下的一段話：「自由就是有權利作法律所允許的，假如一個公民有權利作法律所禁止的，那麼就沒有自由了！因為其他的所有公民，都有同樣的權利。」從這裡我們知道，在民主政治的生活中，我們的言行不得超過法律所允許的範圍，否則就不是民主，若是一方面在作法律所禁止的事，一方面又嚷著要求民主，那豈不是太可笑了嗎？再者，我們若動不動就去觸犯法律，破壞法律，那麼，別人也同樣有權如此作。於是，自由受到侵犯，民主受到扭曲，天下豈不是要永無寧日了嗎？

一言以蔽之，民主法治就是依法而治的政治，所以它的本質就是法律主治，也就是所謂的「法治」。

二.中國傳統之法治思想

綜合觀察中國傳統的政治思想和政治體系，深受儒法兩家學說的影響；尤其是儒家的理念，更是形成幾千年來法治思想的主流，其次法家的興起，針對亂世望治的世局，雖然為時在後，但是其在政治上的反響，卻能夠與儒家互為頂背。法家思想的重心即在於其「法治主義」。在政治制度上，這種法治思想，並不排斥君主



專制制度。因此，在實際的政治運作上，儒法兩家的主張是相互為用，並行不悖的。儒家思想自漢朝迄今，深深地影響著中國歷代的政治思想及法律制度。儒家在政治哲學的觀點，縱然主張德治，但是它並不否認社會秩序之維持有賴於一些基本的制度及法規規定的看法，從以後幾個朝代的立法情形來看，在儒家的心目中，甚至於認為法律是維持社會秩序不可或缺的制度。

我國自唐朝開始，法家的法治思想及儒家的德治思想已漸漸融合而成為中國法律的傳統，儒家講求之「禮」制，非僅重視個人良心遵從之道德規範，亦見運用於司法推理及裁判。所以方可說當時「禮」之本質及作用類似於現今的「習慣法」，也就是說與「成文法典」並行的準法律制度。因此，在傳統的中國法律生活中，「禮」經由司法程序或經由社會的協調適用，而成為法律及道德規範之根源。

三、法治之西化

如前述，中國傳統的法律雖以刑法為主體，但其內容深受家族主義的影響，而表現出高度的倫理性和道德性。直到清朝末年。西潮東漸，新的法律思想逐漸輸入，乃產生改革的運動。中古時代，經由馬可波羅的來遊傳述，中國的法律生活，曾經一度被加以比較，而中國的典章制度曾被視為禮儀文明，深為西方所欽慕。近代帝國主義勢力對中國法制批評為「野蠻」，不能「符合人權」的保障，不無政治與經濟侵略的動機在內，因而，滿清政府在西方列強軍事與政治壓力下，設定了特別治外法權及多種

的不平等條約。由於這種被動式的法律西化；加上要放棄幾千年的法制傳統而立即承襲外國法律，並非易事，是以造成法律現代化延緩。

清朝法律之改革有二：一是為西方諸強之船堅砲利下，在「中學為體，西學為用」的文化政策下進行的，旨在將中國的法律發展為其有西方法律的外表形式，卻含有中國法律的內在精神的「綜合體制」，結果似有片面的強調法律技術而致摧毀法律文化的實質內容之嫌；二是中日甲午戰爭，日本戰勝中國之原因探究，可能是政治與法律的全盤西化導致。所以完全根據日本承襲西洋法制的經驗來學習模仿，因此，掀起了全盤西化的法律改革及政治維新。後來在 國父孫中山先生領導下，推翻了君主專制政體，締造了亞洲第一個民主共和國從而正式進入了民主政治時期。

四、民主與法治

根據 國父民權主義的解釋：「民主政治便是主權為人民所共有，政治為人民所共管，利益為人民所共享」，亦即民有、民治、民享的民主政體。經由憲法、法律的規範，人民得以行使政治權力，享有各人自由與權利。意即民主政治並不是無能的政府，任由個人權力擴張的政治，而是依持法治的規範，發揮國家的目的與功能的政治，要具備維護秩序、安全、公正、福利與自由五種力量，故不得不採取法治的措施。國家若無秩序，自然談不到安全？沒有安全，自難維持其公正；果能得秩序、安全與公正，自可增進人民的福利。故民主與法治是相輔相成，一體兩面，不可分離的。

我國民主政治從萌芽到發展，已有數十年的歷史，中經軍政、訓政到憲政時期，曾經遭遇了不少的內憂外患，但是不管時勢如何險惡艱鉅，我們始終堅持民主的信念，實施民主憲政的體制，尤其近四十年，實施民主政治，追求國家五種功能的發揮，勵精圖治，生聚教訓，終於締造了台灣經濟發展的奇蹟，達到了政治民主，經濟繁榮，社會均富的目的，使人民享有自由平等，安和樂利的幸福生活，這就是在民主法治發展過程中，一點一滴累積而成的辛勤成果。

然自解嚴後社會政治的急速變化，從「強人政治」之下的權威統治，邁向自由開放的多元化社會，國民有更多的活動空間，本來是一件可喜的事，但許多應有的法制及價值觀念，尚未建立理性共識；個人自由主義的浪潮，卻泛濫成災！部份人士只要求民主，不顧法治，甚至藉「民主」之名蓄意破壞法治，心懷不軌。結果群眾示威、街頭抗議、自力救濟等等脫序的事件層出不窮，影響公權力的威信，部分民眾或利益團體，藐視公權力，動輒遊行示威，絕食靜坐、勒索要脅，甚至罷工、罷駛、打砸、嚴重破壞公共設施，擾亂社會秩序，妨害交通，阻礙生產營業，目的在掠取暴利，以滿足自己的物慾，更有部分不肖之徒，擁槍自重、綁架勒索、走私販毒、無所不無，以致重大刑案不斷增加，社會治安日益惡化，法治頻於破產的邊緣。

顯然這是民主的腳步跑得太快，法治的步伐跟隨不上，而一般人又迷惑在民主開放的形式中，不自知、無限制的追求民主，卻不顧法律存在的價值；加上法律本身至今尚不健全，

致使行政司法部門深感無力，只能任由民主思潮畸形的發展，乃形成法治不彰，治安敗壞，人心浮動，社會不安之現況。

五、如何貫徹以法治國

民主須靠法治，自由應有範圍限制。誠如國父孫中山先生對自由思想之主張：

- 第一、個人應有自由權利，尤其是對各項基本權利，應受到尊重與合法的保障。
- 第二、真正的個人自由不是放蕩，不受約束的狀態，自由不離開法治、理性和團體，否則自由將失去真實的意義。
- 第三、個人自由乃附託於國家自由之內，國家應先得到完全自由，然後始有個人自由。
- 第四、經濟平等；個人不應有財產的完全自由，不過在適當的範圍內，國家仍應予以保障。
- 第五、自由與平等不能分開或脫節，否則自由使失去意義，並且沒有保障，因此容易發生混亂。
- 第六、自由與民權具有密切關係，要發展自由，必先發展民權不可。
- 第七、公務員、學生、軍人、黨員之自由應受限制，即不應享有充分之自由。

由此可見自由之真諦，乃是法律範圍內的絕對自由，但如果沒有健全之法治，民主則無法建立。而對民主潮流畸形的現狀，實應檢討



加強法治、改進法律的體質與作為、以確保民主的正常發展與社會安全的實現：謹提出改進法治幾點意見於后：

- 一、尊重憲法權威：憲法乃國家根本大法，為一切法律的依據，必須加以尊重，不可輕言廢止，如有部份憲法條文或臨時條款，基於時勢的需要，自可作小幅度的修正，但須保存憲法的原理原則及基本精神，絕不可另制「新憲法」或「基本法」，以免動搖民主憲政的基礎。
- 二、重拾法律的威信：現行法律，確有老化現象；且有不合時宜者，仍然湊合運用，為配合時代環境及人民利益的需要應加以檢討修訂，結合人民的日常生活與一般教育程度，使人民易知易行，知所惕勵。目前社會脫序脫法現象嚴重，一般刑法已不能產生嚇阻作用，故應從速制定「特別法」，嚴厲制裁重大罪犯，以遏阻歪風。
- 三、改進執法態度：我國執法有兩大機構兩大系統；一是行政系統；一是司法系統。行政機關之公務人員受制於依法行政的基本原則，不可不依法而圖利他人；或因作為不當而使國民受害。所以，法律貴在執行，否則就會有違法情事發生，致公權力的威信，受到傷害。司法機關之系統則必須對社會的犯罪現象加以追究，以樹立社會共同的行為準則，如果應執法而不執法，應起訴而不起訴，應判刑而不判刑，其結果將無法實踐民主的平等與民主所追求之正義價值。
- 四、養成國民守法的習慣：第一、在建立

「民主法治」的觀念，認同法律的權威，對法律具有信心，人人以守法為榮，以作奸犯科為恥；第二、即健全法律；確保善良人民的權益，發揮打擊犯罪的功能，是非立判，人民自當守法，而不敢冒犯；第三、要導正社會風氣；各階段法律倫理教育的配合，各文宣媒體的倡導，都是養成守法習慣的途徑；第四、在上行下效之心理問題，各級政府官員與民意代表，應以身作則，帶頭示範，知法守法，為民表率，不濫用特權，爭權奪利，連紀犯法，人民自會以之為範，共同養成守法的習慣。

六、健全法律的體質與功能

民主政治所標榜的是「主權在民」，保障個人的自由平等和權利，但更重要是重視整體的自由，安全和福利。因此必須實施法治，本持誠信，公平和正義的原則，以法律來規範人民的權利與義務和政府的職責與功能，藉以保障民主政治的推行，不容「個人主義」、「功利主義」的放任自由，牟取私利，破壞民主政治的體制。

當前實施民主政治所產生的種種流弊，並非民主政治不佳，而是由於法治無法配合，不是法律本身不夠健全，引起許多爭議；便是執法不力，不夠嚴明、不夠認真徹底，以致法治不彰，公權力不振。大家只要求放任的民主，不顧法治的尊嚴，致造成民主社會紛擾不安的現象，當務之急，莫過於挽救這種頹勢，檢討法治，健全法律的體質與功能，務使民主與法

治密切結合，厲行民主法治的政策，方確保民主政治的正常運行。那末國家必能邁向欣欣向

榮的康莊大道。（本文作者為天母分館書記）。

第二名

「幕僚作業與管理」 閱讀心得

杜騰業

幕僚是指組織中協助執行工作，使之能以最有效方式，達成組織主要目標的作業人員。有組織就有幕僚，由於組織的擴張，目標不斷的創新，幕僚地位也隨之日趨重要而不可忽視。先總統 蔣公說：「幕僚一定要認清自己之地位與職責的重要，一定要不避勞怨不計功過，對於自己職責範圍內的事務，必須負責認真辦好，尤其要思患慮危，盡忠竭智，為主管任勞功不自居，過不推諉。」至於「幕僚」這一名詞是從軍中術語分析而來，幕為營幕，古時軍隊作戰常居帳幕之中，將帥常居中間，而參謀書記則位列左右，故稱幕僚。

幕僚的類型

企業或政府機關組織中，除了業務人員外，其餘的人可以說都是幕僚，茲就幕僚人員之類型分述如下。

以幕僚的身分分類可分為軍師型幕僚、延聘性幕僚、學幕型幕僚、專家型幕僚等四種。

(一)軍師型幕僚

所謂軍師型幕僚，乃是做運籌帷幄，決勝

於千里之外的工作。這些幕僚對天下大事瞭如指掌，對各方之情報蒐羅巨細無遺，他的任務就是計謀與策略。今日我國之戰略顧問與國策顧問即屬軍師型幕僚。

(二)延聘型幕僚

此種延聘型的幕僚昔稱「幕客」，這些幕客是由縣令延聘而來，因其學有專精，深受縣令的禮遇。現今政府機構中，由主管就業務之需要，延聘專家諮商或提供建議，作為推行業務與協助主管作決策之重要依據。

(三)學幕型幕僚

這一類型的幕僚頗做工商業往昔的學徒。其主管猶如老師，教導幕僚學習處理公文與公事，以及研習典章法制。

(四)專家型幕僚

科學昌明，工商業發達，政府職能擴張，非有專門技術及知識已不足以勝任。專業幕僚應時代趨勢而產生。

以幕僚的業務分類可分為下列六個種類。

(一)一般性幕僚

此一類型幕僚大都為首長處理一般性事務，如公文之核閱、意見之陳述、所屬單位之



協調、為主管解決特殊問題。如主任秘書、副秘書長、秘書等均屬之。

(二)輔助性幕僚

幕僚主要的作用，一是輔助主管，二是輔助下級直屬主管，協助其解決困難。這一類型的幕僚如人事人員、主計人員、財稅人員、此外總務、統計、編審、研究發展等人員屬輔助性幕僚。

(三)技術性幕僚

現代社會，由於科學突飛猛進一日千里，政府必須任用具有專業知識與技術的人員擔任技術性幕僚。例如操作電腦者也須專門技術人員才能勝任。

(四)諮詢性幕僚

這類幕僚如現行各行政機關的諮議、參議、顧問、設計委員等。這類幕僚大部份均有長期的行政經驗，或望重一方，以及領袖群倫、德行高尚之士。是通才，亦是專家。

(五)監督性幕僚

組織內首長不能親身監督每個部屬的工作，只好派出視察。這視察、督察、督學等都是監督性幕僚。

(六)報導性幕僚

首長或主管們限於時間及精力，無法與社會及群眾進行溝通工作，必須有專業的幕僚來代替這項工作。如行政院的新聞局、省市政府的新聞處，屬於這一類型的幕僚。

幕僚應具備的條件

幕僚工作的本質是「為人作嫁」，在組織裏僅是達成機關目標的一個工具。一方面他

必須贏得首長的支持，一方面又要獲得業務單位的合作，始能有效地發揮其功能。因此，幕僚單位須運用各種策略與方法，有效地推展其業務。為了推行業務，幕僚人員必須具備以下各項條件：

(一)主動

凡事不待上官的督促，或部屬的要求，即能自動負責，對上對下，對左對右，都能主動聯繫。這樣具有主動精神的人，他必定有創造欲，有企圖心，對人協助，對事積極，自然亦會主動去研究發展，決不抱「不求有功，但求無過」的消極態度，而卻有見義勇為，勇往直前的奮鬥精神。

(二)負責

肯負責的人，才能自動服務盡責，精密周詳，不肯敷衍塞責。這種肯負責的人對任何工作，必貫徹到底，對一切指示，必實踐無誤，即令遇有不易克服的困難，他也一定多方設法，會集同僚，共同檢討，務求其合理解決。

(三)實踐

具有實踐精神的人，一定是持躬有恆，坦直無欺的。他無論做什麼事情，無論處任何環境，必然是自重自愛，不慌不忙，時時有周密的準備，事事有確定的計劃，踐履篤實，盡其最大努力，精益求精，求得最大的功效。這種人對其工作任務，一定能奉公守法，貫徹始終。

(四)合作

組織中各部門的運作，無法單獨推動，彼此必須合作以發揮整體的功能，具有合作精神的人，方能擔當現代事業的成功。與「合作」

相反的為自私，凡是私心自用的人，必定矜持誇妄，夜郎自大，待做自我宣傳，抱持本位主義，難以犧牲小我，成全大我，達成上級要求的任務。

(五) 思惟

思惟的意義，換句話說，就是科學的頭腦。凡是一個了解思惟法則的人，他必定是具備科學思想的頭腦，和運用邏輯與辯證的學理。就是對任何事物，必先能注意其本末先後，辨別其手段目的，分析其原因結果。辦事有系統，有條理，有範圍，有規律，有程序，事事必有方針，處處注重目的。思惟的運用是幕僚必須具備的素養。

(六) 信心

信心乃為產生決心之母。什麼是決心，就是不計成敗，始終如一，貫徹到底，決不氣餒，決不灰心，雖犧牲一切，在所不惜。也就是國父所說「吾心信其可行，雖移山填海之難必有成功之日」的信心，所產生的決心之表現。信心乃是創造生命，建立志節，提高勇氣，衝破危局的精神力量。信心乃事業成功的支柱。具有信心的人，才能完成偉大的事業。

幕僚的功能

幕僚人員無論屬於何種類型，皆為輔佐行政首長或機關長官行使其一般職務的助手，並為協助業務單位達成其任務的支柱。幕僚在機關組織中的功能有下列六項：

(一) 擴大主管的指揮能力

發動機的力量，需藉傳力機的運用，以恢宏其功能，幕僚機關的作用，就是行政組織中

的傳力機。行政首長欲有效的完成其任務，勢必憑藉於幕僚機關。

(二) 檢查控制的功能

行政首長需要各有關資料，除了藉以明瞭各部門現行工作進行的實際狀況，以便決定用何種方法防止或解決其工作上的糾紛與衝突，以保障各運作機關的協調一致。為達到這種目的，幕僚機關需製備行政控制工具、以備應用。如有系統的工作記載、工作報告、財務報表、以便檢查各部門的行為與工作是否合適與合法，以及其工作是否盡職有效。

(三) 指導糾正的功能

行政首長應藉幕僚機關代為釋答各部門所有的諮詢，發佈合理的指導。各業務單位在推行其工作進程中，自必發生甚多的疑難需由首長解答，甚多的問題需請首長解決。但所有的諮詢，有的失之細瑣，有的不免雜亂，有的需查照法令作例行的解答，有的需蒐集材料以為判斷的根據。似此繁雜的事務，行政首長自難一一處理，勢必要由幕僚機關代為整理，分別其輕重緩急，依據其事件原委，作切實的解答，並分析其優劣，審核其趨勢，作為合理的指導，或為事後的糾正，或防患於未然。

(四) 蒐集整理的功能

行政首長的功能在於作行政上的決定。然而這種決定絕不能憑看個人主觀意見，為閉門造車之構想，亦不能因一時觀感所及，作空中樓閣的判斷。其所作的決定，必須根據充分的資料與可靠的事實，作切實研究與深入分析後、始可作切合實際的判斷與決定。然而，這種材料與事實的供給，並非行政首長所能自任其勞的，應是幕僚機關分內的重要任務。



(五)研究發展的功能

現代社會變遷迅速，科學進步一日千里，行政措施必須隨時加以研究，以便適應，期能與時代並駕齊驅。況且今日行政內容與方式已成為積極的，主動的，與人民的生活關係至為密切重大，事前應該縝密設計，以期周詳完備，執行暢通。這種研究發展和設計工作，自需假手幕僚機關辦理。

(六)報導及溝通的功能

在民主政治時代，行政首長若想成功的完成其使命，必須運用有效的宣傳、報導與溝通，使社會人士及一般人民對其行政政策與措施有切實的明瞭，期以博得信賴，取得支持，俾能推行順利，政通人和。為達到這種目的，幕僚機關應能輔導或代表首長去做好「公共關係」及「大眾溝通」諸事宜。

幕僚的培育

幕僚是主管的左右手，沒有幕僚，主管將不能做成一件決定而加以執行。因此培育優秀的幕僚人員，應是行政首長特別重視課題。培育人才需從訓練著手。

(一)訓練的意義

訓練就是一面學習一面練習，訓練與教育不同，教育領域廣，舉凡立身處世，各種事理方法的學習與傳授，均屬於教育的範疇。訓練的範圍則較狹，只為某種事理方法的學習與傳授，故訓練為特殊的、部份的。訓練是為傳授職務上所需的技術與知識，特別注重專門技術及知識的灌輸，其目的在使職務能成功的完成，使工作能有效的進行。

(二)訓練的功用

1.增進專業技能

現職人員雖已具有長期從事工作的經驗，但這仍不足以證明，能否將該項工作做得妥善，或許尚未達到工作的高度標準，這可能就是因為沒有受過適當的訓練所致。曾經受過嚴密訓練的職員，比具有多年工作經驗的職員工作成績更好的真正原因，在於訓練的成功。因此雖具有多年工作經驗的職員，仍需時時加以在職訓練。

2.增進新知避免錯誤

一個新進人員，通常均需經過始業訓練，使其在擔任職務之前，了解本機關的組織、任務、辦事細則，工作條件、個人職掌與個人地位，以及應具備的基本能力。在機關內，一個新進職員須經一段試用時期，然後才能成為正式職員。有的試用時間達一年，假如在有系統的訓練計劃下，可能在六個月以後，就成為一個可用的正式職員。如無訓練制度，新進人員暗中摸索，作錯誤學習，不但費時費力，甚不經濟，且會錯誤百出，犧牲過大，對組織、工作及金錢上而言，均會造成嚴重的損失。

3.為升遷作準備

行政機關之人員，常因退休、死傷、去職而需隨時增添新人，組織內人事升遷乃推動組織新陳代謝之動力。職員自感有上升的機會，前途發展有望，梯級升遷，始肯視其職務為終身職業，安心樂意工作。目前我國軍中軍官晉升時，必須具有高一階層的軍事學校訓練資格，方可考慮其晉升。對升遷的人，予以較新的，較重要的，較繁雜的知能，在升遷之前給予適當的訓練，俾供今後新職勝任愉快，誠為訓

練的重要功所必需的。

結語

管理學是一門相當繁雜而包羅廣泛的社會科學。一般言之，如計劃、組織、人事、領導、協調、財務、控制等，無不包含在內。晚近突飛猛進之科技，如太空科學、資訊科學、醫藥

衛生，農田水利各方面，亦莫不納入管理學術範圍之內。管理之範圍日益擴大，幕僚人員之參與機會亦隨之增加。因此，基於管理的立場，就管理範圍作廣泛的涉獵，以強調幕僚作業之重要。而科學昌明，社會快速變遷的今日，幕僚在組織中的地位，更為重要。因此，對幕僚作業更應深入研究，以適應時代的需要。（本文作者為景美分館主任）

第三名

「法治政治」閱讀心得

劉桂娥

壹、前言

政府播遷來台，四十多年來勵精圖治，發展國計，建設民生，國民享受者「經濟奇蹟」所帶來的富裕生活。但是無可諱言的，近數年來，或許是由於經濟與社會變遷因素的誘發，加上國際政治逆流的衝激，在開放社會與民主政治的發展過程中，激起了一連串的熱潮與震盪，導致一向封固安定的台灣政局呈現出發燒的癥候，面對著這種民主政治的發燒狂熱，譁眾言論的流行，暴力邊緣理論的催動，難免影響到社會是非善惡的混淆不清，而挫傷了民心士氣，面對這種政治發燒現象，不得不從事理性的呼喚，於是「法治政治」立即成為紓解高燒的良劑。

從歷史的走向、時潮的洪流，以及社會的

轉型、政局的變遷，再加上兩岸互動關係的演化，在在都顯示我們目前所處的，是一個充滿希望與光明遠景的時代。但其中也充塞著許多險厄和阻難，隱含著不可知的變數，以及變中的不可知數，只要對這個社會存有一絲情感，沒有人能夠不興一分感慨；公務人員專書「法治政治」的閱讀，旨在促進我們對當前情勢的險惡，國步的艱困，以及我們所將面臨的政治衝擊，應有正確的認識。

貳、法治政治的基礎理論與概論

「法治政治」與「公意政治」以及「責任政治」同屬於現代民主政治的三種基本要素，而且三者涵義結構上互為相關。因此，「法



治政治」的概念，亦唯有在現代民主法治國家真諦的瞭解之下，始能端其真義。中外各國，以法律為政治基礎的「法治」觀念，早已存在。古代的法治觀念，固然也強調「守法」的重要性，但是古代「法律」多半祇是代表「帝王的意思」；即在政治上，帝王常以「人主」地位，本其聰明及權術，為民立法，發號施令。一般老百姓及政府官員，只能絕對守法，既無立法權，也無解釋法律的權，這種法律觀念，與現代以全民意志為依歸的秩序規範的法律觀，本質上不盡相同。今日法治之觀念，不但指行政權的發動要依法律的正常程序，而且立法與行政，司法機關分立行使。縱然以為舊法為不便，但未得立法機關制定新法之前，仍須遵守舊法，不得隨意變更，藉以確立法律的安定性，發揮人民權益的保障機能。

今日，「法治國家」的發展，可謂是人類共同生活最極緻的方式。依其理念，係以人民公意為基礎的法律規範，做為國家的最高權威。換言之，國家權力的行使，必須受到法律的約束。為求達到政治自由與政治活潑性，最理性化的普遍途徑，不外是民主政治。民主政治為推行公意政治，在現制之下多採代議政治為其主要方式。代議政治乃是一種社會政治分工之下，由民意代表來表示人民公意，做為立法與施政的依歸。同時，現代國家又用法律，尤其憲法來約束議會的活動，避免形成議會專制。這種以法來做為國家機關行使權力的準則的政治原理體系，吾人可稱之為現代「法政政治」的概念。

參、法律概念體系及理性作用

民主政治，固然在政治自由的保障之下，鼓勵參與，舒暢民意管道，以充分反映民意為能事。然而，為了避免政治過度發燒，節制行為，建立和平競賽的秩序，也不得不強調「法治」與「理性」。法律的形成，固然有其倫理與人情的基礎，在農業部落時代，人際關係較為單純，可以在講信修睦的修養中，去維持社會秩序。然而，在生活複雜化，大眾化的社會，人道精神主義的貫徹，反而要依靠一般理性的思惟，發現客觀的是非原則，與評價標準，做為一般理性的判斷準則，而以避免主觀恣意的武斷做為理性化的目標。法律之所以被信奉為正義的力量，乃在於其「放諸四海皆準」的平衡作用。所以在政治理性化的思潮與人道主義普通化的要求下，法治政治在本質上也成為民主政治的必然方式。

法律的發展，雖然受到政治、文化、產業、經濟等等社會活動因素的影響，固無疑問，但是內在方面，又有何種催動力量？社會哲學家馬克斯·韋巴氏曾以理性化的觀念來觀察一般法律的進展，而相應的認為有四個階段—(1)神法階段：由法律先知者，啟示聖法，從事超人之治(2)聖法階段：由法律哲人依據理性經驗，創造禮教，建立法則，做為人類行為的準繩。(3)世法編纂階段：由世俗律士學者就社會或宗教的法律規則，加以編整，從事立法。(4)法律系統化及法務專業化的階段：由受法學與法務訓練的人，加以司職，行使法治。從以上法律發展的過程加以觀察，我們可以體認到法律理性化的精義之所在。法律體系的形成，其內涵實際上蘊寓於垂傳的文化，經過多層，從哲學、社會、文化基因而到今日人類文明生活種因素

的激盪、精練而成。並且，法律也無時不跟隨社會的變遷，而在日新月異的進化之中。因此，如何以有形的、有限的法規，適應予變化多端的世態，使其完成維護社會安定秩序、保障人權，實踐正義的任務，實為當前重要之課題。

法治政治的思想，雖然濫觴甚古，但是現代法治系統概念的形成、哲學上及法理上主要實發軔於十八世紀初葉以來的人權思想，及以康德理性哲學為基礎的法治國家的理念。而且兩者在思惟結構上又互有關係。法治國家以法治思想的沿革，不但在思惟理念上，而且在實際政治歷史上，可謂是連串反對「人治」，反對「個人權威之治」的成果。為了實現法治國家的體制，當然已發展了一體系的民主政治法律規範的概念。而這些法規概念及體系也可稱為現代民主政治革命的成果，是研究法治政治本質及運作原理的重要依據。

法律一般性的特質，在概念上有三項原則：(1)法治政治之下的法規，絕非指純粹的形式法律概念而言。所謂「法規」，必是指具有一般理性正義本質的規範、立法機關經過主法程序的產物。(2)法律平等性的作用，實乃法規概念本身，內在的重要本體機能。(3)法律概念，尚有他屬性、正當性、合理性、正義性，是法律實質理性的本質表現。民主政治的體制，所以強調「法治」，實質乃是在於強化共同理性的作用，避免非理性的恣意，擅斷與獨裁，在理性法的前提之下，我們應該建立那一些法律概念的共識，這是值得進一步探討的課題。

肆、法治原則的政治機能

一般論者常將「法治」與「人治」，視為對立的概念，認為法治乃是以客觀的法律為治理國家的準據。所謂「治人」者，即行使統治權力之立法，司法要依法審判執行，其他公權力的行為，也要依法行政；而「治於人」者，其公私權利行為，均需以法為循。這種法治思想的立論，乃在於刻劃法規之公平性、強調法律為社會正義之共同標準，以及法律規範客觀安定的普遍特性；在法理思想上強調法律平等原則，做為政治運作之規範。

在理性發展之下，法治之弘揚乃蔚成民主政治之時潮，具體地影響到法律概念的形式。實質上也影響到現代法規概念的本質結構。而法治概念是以人權理性為出發點，從而重視以人權為秩序內容的平等原則。在這種基本概念之下，所謂平等原則，至少應包涵以下的意：人權平等的意義：即人應平等的享有某些，基於人性所不可侵犯的基本權利，去發展能力與天賦。這種觀念，既非贊同在天賦才能上生而平等的觀念，亦非認同世俗的政治或社會的平等；而是強調在人格發展上與保障上的平等性，(2)自律發展的內涵；平等原則之功能在於發揮人人自強不息的精神，追求盡善盡美的極境，而非一種外在的，齊頭式的平等要求從而在行使自我人權之際，必須尊重他人同等地位，任何人干預他人行使自我人權的行為，有破壞平等原則的可能。所謂法律之前人人平等，並非意味人人享有的社會與政治地位一律平等；而是指人人享有行使基本權利的同等地位而言。(3)平等的相互內涵：人類行使基本人權，發展人格，固以自我生存的價值為其核心觀念，但



是人類並非孤立獨存享受個人無窮盡的人權。在唯我獨尊的概念之下，所謂平等權殆無意；在邏輯概念上，在強調自我發展權利的同時，必須注意到行使權利的界限；這些界限絕非表現於政治實際的因素，而是出於相互的尊重。己所不欲，勿施於人，古訓有據，也實為相互尊重原則的表現，平等權必須有這一項的認同，作為自制的規範。法治政治的平等原則，兼顧了秩序力與政治的發展力，乃為民主政治的真諦。

伍、法治政治的展望

法治的發展，儘管在東、西方有不同的文化暨政治背景，但是其代表民主政治的制度化與民權運動的理想化，是一致的；這也正是當代民主政治潮流的趨向。這種法治政治的文化價值，無論在推行上的心理遭遇如何，應首先加以肯定的。

現代國家，都是以「法治」為本，立法而治，法律之前人人平等，可說是民主政治的極則。而「依法行政」乃是民主國家貫徹政府決策意志並為行政責任考核的準則。「依法行政」原則的實踐，首先必須以完備的規範體系之存在為前提；因此政府行政法規之整理乃為當前最重要的課題。自七十四年起，行政院為了貫徹法治政治，除法規之整理繼續推展外，對繁雜行政的行政內規、作業要點，以及注意事項，解釋函令等亦著手從事整理。法令制度的制訂原為適應國家的民眾的需要而設。只要政治與社會有此需要，則法令制度，應當隨其時宜而

斟酌損益，全面修訂或廢止不適當之法規。

在我國當前的政治、社會為了順應局勢的變化，尋求突破瓶頸的契機，強化民主政治功能，乃致力於選舉罷免法的制定，以取代各種行政命令，期使選舉活動步入一個理性的、參與的及法治的軌道。並且頒佈國家賠償法，確立國家機構的公務責任制度，以保障人民的權益。在司法革新方面，實施審檢分立制度，強化審判獨立原則，並貫徹人權的保障，同時推動社會福利之立法。

從以上的革新措施，庶幾可以看出我國政府決心發展法治政治的方向。尤其鑑於解嚴社會政治環境的急速變化，從「強人政治」之下的權威統治，邁向自由開放的多元社會，許多舊有的法制及價值觀念，尚未建立理性共識；其結果群眾示威、街頭抗議、自立救濟，等等脫法脫序的事件反而層出不窮，影響公權力的威信；人民在經濟、社會生活方面更充滿投機取巧，功利奢靡，目無法紀的混亂病態；直接影響到個人的生命、財產、尊嚴及福利。因此，執政黨在第十三次全國代表大會第二次中全會通過主要議題「強化民主法治，維護社會安定，確保人民權益，積極推動國家建設」的決議文，釐定具體發展方向，做為施政的方針。

總之，在這一項國家建設的明燈指引之下，我們的法治建設，已有一個明確不易的共同目標；只要全國人民群策群力，相信此一目標必能達成。

陸、結語

我們瞭解當前的大局，是以統一中國為總綱，以憲政改革、國家建設、大陸政策為政府施政的要目，也就是所有的一切作為，都是圍繞著民主自由的均富統一中國的政治前提而出發。從許多的成就實績以及種種有利的因素觀察，這個目標是不難達到的，但毫不諱言的，其間卻也暗潮洶湧，出現了許多不應有的波瀾。比如分離意識的蔓延、臺獨主張的狂囂，政黨利益的抗爭，各級議會的擾攘，金權暴力的猖獗，私利觀念的流行，其所造成的政局的紛亂，輒使每一個國人憂心忡忡。

「憲法」乃國家根本大法，地位最高，效力最強，是國家民族存續發展的法統之所寄，也是政府產生更迭，國家建設的政治運作之所據，為求能「法與時轉則治」，全國人民應共同遵守共同愛護珍惜，不容任何人加以破壞！

法治政治最重要的前提要件，是一個基於自由理念所發展的憲政秩序。民主法治政治的落實，實有賴於國民的政治責任感與守法精神

的培養。法治體系的發展，關係到國民的許多文化價值觀念，守法習慣與公德心的養成等因素，這些因素如何與法治的發展，相輔相成，則有賴我們根據以往的經驗，與法治理念的實踐理論，加以檢討，存菁去莠，以期我國法治政治之宏揚。

法治政治有其思想體系、原理結構，與條理制度等重要因素，並且在實際生活中有其相關的社會、文化價值體系等作為基礎。然而為確保「法治政治」之推行無阻，應堅持的是強固我們對它的向心，堅定我們對它的信念，一本忠貞，擁護政府，支持政府各項施政，使政府能克服各種險難，大家同舟共濟、相互支助，不要彼此怨懟，凝聚我們的向心與信念，讓「法治政治」宏揚，只有重視加強國民的法治教育才能邁入「法治政治」的理想境界，國家走上長治久安之途。

（本文作者現為本館推廣組美工）