

馬英九、蕭萬長憲政改革政策

<http://www.ma19.net/>

壹、核心理念——以憲政主義的精神，開啓台灣民主第二階段改革

台灣民主政治的發展，是華人文化圈史無前例的奇蹟，也是型塑今日台灣社會風貌最重要的歷史進程。在過去幾十年的發展中，我們目睹了台灣人民追求政治自主的壯盛決心，也承受了各種政治激情所帶來的對立、猜忌與傷害。我們的民主固然具備了形式上的條件，但是民主生活的內涵卻仍然極為貧瘠，其原因何在呢？

我們認為，台灣民主的困境，是從未真正落實憲政主義(constitutionalism)的精神。憲政主義強調分權制衡，主張法治與捍衛基本人權，並嚴格限制政府不得濫用權力，這是優質民主必要的基礎。然而民主在台灣的實踐，卻偏重於選舉，對於民主的實質內涵——憲政主義的理念，未能給予足夠重視，以致於政治人物違法濫權不斷，而各界除了扼腕之外，竟不能有所作為，這也使得台灣的政治只有「轉型」，卻無「正義」。

在解嚴二十年後的今天，人民對台灣民主品質低落的抱怨，朝野政黨應該深自反省，不應續以戒嚴時期的心態，妖魔化對手或整日掉入歷史功過的爭論中。現在我們有必要重新根據憲政主義的原則，檢討過去民主政治發展的經驗，使台灣可以擺脫族群動員、民粹主義，以及政府貪污腐化的噩夢，讓台灣人民真正享受民主轉型所承諾的福祉。

過去二十年的政治發展，可以看成台灣民主政治的第一階段改革。此期間內，我們完成了解除戒嚴、開放黨禁報禁、國會全面改選、政權和平轉移等重要工作。從2008年開始，我們希望啓動台灣民主第二階段改革，具體實現權責相符的憲政體制、推動政黨良性競爭、落實司法審判獨立、強化防貪肅貪機制、鼓勵公民社會蓬勃發展，並維護弱勢的基本人權。我們將以行動證明：台灣不僅可以有普選的民主，更可以實現理性、公平、負責、清廉的民主。台灣的民主可以不必流於空洞。只要我們肯努力，一定可以充實民主的內涵，展現優質民主應有的活力。

貳、具體主張

一、確立憲政主義的基本精神

近代西方民主政治得以順利發展，是因為堅守憲政主義的精神。憲政主義主張人人擁有不可剝奪的基本權利、政府權力必須受到節制、法律之前人人平等、一切措施依法而行、行政體系嚴守中立。這些基本原則，是一個民主國家對抗專制暴政或民粹主義的關鍵所在，也是我們追求優質民主的確實保證。

我們執政之後，將盡一切努力落實民主的核心價值，使憲政主義成為朝野政黨的共識。我們期待民進黨不要受限於台灣民族主義，從而放棄他們對憲政民主應有的堅持。我們也主張加強憲政主義的公民教育，使全國人民都能瞭解民主的真諦，對民主政治恢復信心。

二、實現權責相符的中央政府體制

自 1991 年以來，為因應民主化的需要，我國已歷經七次修憲。修憲的結果，固然有博得全民肯定地方，也有引發各界爭議之處。有關中央政府體制，我國的規定接近法國雙首長制。此一制度雖非完美，卻自有合理運行的規範。不幸的是，陳水扁總統從未依照現行憲法的精神，由國會多數黨或多數聯盟組閣，並屢屢違反多數治理原則，建立少數政府，這也是過去七年來造成政治動盪的根本原因。

如果本黨贏得總統選舉，我們將依循憲法規定，清楚掌握府、院、國會間應有的分際，嚴格遵守憲法關於總統職權的規定，任命立法院多數黨或多數聯盟組成內閣，並以合乎憲法精神的作為，建立足以體現「權責相符」原則的憲政慣例。即使民進黨贏得立法院多數席次，我們也將依據憲法精神，任命民進黨人擔任行政院長，實現藍綠共治。

我們不贊成以修憲或制憲為手段，追求更改國名或藉此刺激選票的短視作為，但有鑑於社會各界對現行中央政府體制的評價不同、對朝向內閣制或總統制發展有分歧意見、並且對國會減半後的議事正義有所關切，因此我們執政後除將努力行憲，並擬於總統及立法院改選兩年後，成立憲法評估小組，檢討現行憲法實施以來的優缺點，以及國會減半後的議事成效。如果朝野能有普遍共識，我們將推動進一步的憲政改革，以回應國人對憲政秩序的期待。

三、推動政黨良性競爭

目前台灣民主發展之所以令人感到憂心，除了陳水扁總統一意孤行，違反憲法規定擴權濫權之外，也與朝野政黨間的激烈對抗有關。事實上，民主政治雖然以政治競爭為常態，但各政黨不應以消滅對方、壟斷統治權為目的。過去威權統治時期，本黨固未遵守憲政民主原則，曾阻擾與壓制反對黨運動。但台灣民主轉型

過程，本黨扮演主要推手，並清楚界定民進黨為「競爭對手」，而非「敵人」。不幸的是，民進黨至今仍以各種手段，醜化本黨為「外來政權」，並操弄族群認同。最近更炒作解嚴題材，不斷算老帳，搞清算。此種作為，完全無助於台灣民主的正常發展。

爲了國家的長治久安，我們呼籲朝野各黨回歸民主政治的常軌，相互尊重，在憲政軌道上，進行良性競爭。事實上，民主國家內只應有政黨競逐，不應有敵我鬥爭。一味將政治上的競爭者汙名化爲背叛國家的敵人，是沒有政治道德、沒有民主素養的行爲。我們將盡一切努力，營造一個具有互信基礎的政治競爭環境，讓人民可以放心地選擇他們的政治價值，以及代表這些價值的政黨。

四、落實司法獨立及行政中立

台灣的司法經常爲人所詬病，認爲無法擺脫政治勢力的支配與影響。司法改革運動推行多年，雖已相當程度革除司法弊端，但是總統對大法官的提名方式、以及政府有關部門對檢調單位的控管，仍使政治陰影無所不在。然而，司法未能完全獨立，則法律主治的憲政原則就無法落實。因此，我們執政後，將檢討目前獨立機關的提名制度，希望專業、操守與擔當成爲提名的主要考量，不容政治決定一切。我們也將嚴禁政治勢力介入司法人事、調查與審判，並積極推動司法改革，提升司法公正形象，以構築人權保障的最後防線。

除了司法獨立之外，我們也會嚴格要求各級文官遵守行政中立原則，禁止目前常見的「以行政資源助選」的歪風。對於憲法所規定的監察、考試兩院人事，以及與行政部門有關的獨立機關，如中央選舉委員會、國家通訊傳播委員會等，我們都將予以充分尊重，以確保其職權行使的獨立與公正。

五、鼓勵自主的公民社會蓬勃發展

公民社會（civil society）是民主鞏固所不可或缺的基石。健全的公民社會，包括各種自發性的人民團體、活躍的公益社團、積極的專業組織、綿密的社區網絡、各類型社會運動，以及批判性的大眾媒體。公民社會在政府、市場與家庭之外，形成民主國家另一個重要的環節。由於公民社會的存在與運作，民主政治才能建立廣泛的草根基礎，並使平等參與的理念深入人民心中。

基於公民社會的特殊屬性，我們主張政府應該協助人民團體排除其形成過程中的法令障礙，提供人民團體寬廣的活動平台，但不介入人民團體的活動內容。我們將重新檢討集會遊行法與人民團體法等相關法律，使其與時俱進，成爲社會進步的正面力量。

另外，政府亦須仔細傾聽人民團體及大眾傳播媒體的聲音，虛心檢討自己施政的成敗。我們絕不允許類似民進黨政府搜索媒體、恫嚇媒體的行為，也不會將獨立批判的民間聲音解讀為「唱衰台灣」的言行。

相反地，我們將遵循憲政主義的原則，致力營造一個充分保障言論自由、思想自由、結社自由的公共空間，使「自由之家」對台灣的自由度評比，再度回到第一級。我們相信鼓勵公民社會的成長壯大，將可以向全世界展現台灣民主的成熟與自信。

六、強化整飭貪污的機制

民主國家除了確保人民積極參政的權利，也必須提供一個廉潔、有效能、有正義感的政府。過去幾年來，政府的貪瀆問題日益嚴重，尤其民進黨政務官涉嫌貪腐人數之多，更是前所未見。而陳總統親屬涉及弊案，甚至引起百萬人民街頭抗議。我們在痛心之餘，必須加速建立完整的防貪、肅貪制度，使類似醜聞不再上演。

我們執政之後，將立即建立廉政指標，明定公務人員清廉辦事的流程與規範，要求中央與地方政府一體遵行，並責成各級首長以身作則，親自推動。我們也要加強檢察體系防貪與肅貪的功能，使司法單位有足夠的權限、人力與資源去打擊貪污腐化。至於延宕多時的陽光法案，我們也將協調立法院儘速通過，以使黑暗勢力無所遁形。我們決心使台灣的政府清廉度與透明度名列東亞前茅，讓台灣人民為自己的民選政府感到驕傲。

七、以審議民主促進行政及立法改革

代議民主經常為人所詬病者，一在決策過程不夠公開，二在討論過程不夠理性。為使決策過程更為公開，有人主張經常進行公民投票，讓一般人民得以直接參與國家大事的決定，避免公共政策淪為少數菁英的禁臠。但是擴大參與範圍的結果，卻又容易產生討論不足、以情緒取代理性的後果。為了進一步改善民主參與的缺失，有人引進「審議民主」的理念，希望透過公民會議或社區協商的方式，彌補現行各種民主決策程序不夠開放、不夠理性的缺點。

我們從國內外各種實踐經驗得知，審議民主的理想終須進入行政與立法過程，否則純屬抽樣性、局部性的公民會議並不能取得民主決策的正當性。因此，我們主張推動行政及立法改革，由行政院及立法院內部自行建立理性審議的程序，以加強公共政策制定過程的透明度與理性程度。換言之，我們將努力把平等對話、理性溝通、尋求共識的精神轉化為制度性的規範，以大幅提高台灣民主決策的

品質。我們認為不論澎湖開放賭場問題、蘇花高興建問題以及立法院人事同意權問題，都應依循前述審議民主過程，以求取政策與人事決定的合理性與正當性。

八、維護弱勢的基本人權

我國憲法明定全國人民無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等，並享有各種基本人權。然而在具體的社會情境中，弱勢者仍無法真正享有憲法所保障的平等權利。舉例而言，女性之就業機會、原住民之文化尊嚴、同性戀者之法律地位、農漁勞工之實質所得等，皆無法與男性、漢族、異性戀、中上階層相提並論。隨著社會的變遷，近年來更出現外籍客工、外籍配偶、新移民後代、獨居老人、長期失業者、罕見疾病患者等遭受各種不合理、不平等對待的嚴重問題。

一個無法充分保障弱勢者基本人權的社會，就不是一個值得驕傲的民主社會。我們承諾於執政之後，立即修訂各種不合時宜、有違人權的法令，以維護社會弱勢者的基本權益。同時，我們也將透過公共政策，矯正過去政府未能積極扶助弱勢者的缺失。更重要的，我們要加強人道主義的公民教育，讓全體社會成員皆能培養慈悲、寬容、公義的心胸，以給予所有弱勢者應有的關懷、尊重與救濟。

參、結語

民主社會永遠存在分歧意見，也永遠存在各種利益衝突。但是透過憲政主義的實踐，分歧的意見不致撕裂整體社會，而衝突的利益也可以獲得制度性的協商與解決。我們呼籲全體國民，珍惜台灣民主發展的既有成果，正視台灣民主發展的困境，並認真思考以憲政主義開創第二階段民主改革的可能。

我們期待未來的台灣政治社會，不再受制於選舉動員的慣性反應，而能有超越勝負、為國家建立長治久安基礎的格局。我們呼籲民進黨的朋友們，不要繼續操弄族群認同及敵我鬥爭，而能以負責任的政見與我們共同建立民主政黨競爭的典範。我們更希望透過這場總統大選，讓未來世代重新找到關懷公共事務的動力，並能持續不斷地為追求憲政民主的理想而獻身。

解嚴二十週年是新的起點，讓我們共同為台灣民主的第二階段改革一起努力！