

雷震的「國家統治機構」 改革主張

• 薛化元

前 言

被視為戰後台灣自由主義最具代表性人物之一的雷震，除了自國民參政會至制憲過程中，作為國民黨代表與其他黨派(含無黨無派)的溝通協商之外，就其個人的學術養成來考察，他也是京都大學法政科系科班的畢業生。而從制憲以後，直到過世為止，其基本的主張大體上亦在民主憲政基本架構之下發展。不過，雷震也是參與現實政治的重要人物。基於現實政治的考量，他的主張隨着時空環境的不同，亦有一定程度的演變。就研究理論而言，探討雷震的相關主張，從思想史角度切入，同樣也會注意到外在情勢變遷與其主張之間的互動關係，而這也是本篇論文的研究重點所在。由於筆者過去的研究偏重在台灣自由主義或戰後自由派自由人權的部分，而參考前述思想脈絡，欲在近代憲政理論範疇處理他們對民主憲政較完整的主張，又勢必不能不處理其有關政府體制部分，如此，才較能完備地呈現其自由、民主思想的整體面貌。但囿於能力及時間，這篇論文乃選擇以雷震的國家統治機構主張作為探討的重心。

雖然台灣已普遍使用「自由民主」這個合稱，而自由民主體制基本上也是目前民主國家國家體制的常態之一。但是，原本自由與民主的概念，其思想的內涵及源頭卻存在一定程度的矛盾，這也是近代西方革命中，自由與民主在扮演推翻舊體制的推手之後，往往出現內在衝突的原因。

雖然台灣文化界已普遍使用「自由民主」這個名稱，而自由民主體制基本上也是目前民主國家國家體制的常態之一。但是，原本自由與民主的概念，其思想的內涵及源頭卻存在一定程度的矛盾，這也是近代西方革命中，自由與民主在扮演推翻舊體制的推手之後，往往出現內在衝突的原因。其中自由主義者或自由派在政治上最大的餘慮，便是民主主張與多數決的方式作為政策決策的唯一指標，可能影響對個人人權的保障。不過，縱使如此，自由主義及自由派在政治路線選擇上，卻更難跟社會主義者或是與原來較保守力量進行結盟，因而在思想領路的發展中，透過法國大革命的人權宣言第16條所揭示的近代立憲主義的基本精神：以保障人權為目的，以權力分立制度作為政府組織的原則，進行整合，自由民主體制的理論成立的可能性於焉告成。

就此思想史脈絡形成的民主憲政內涵而言，保障人權基本上被視為現代民主憲政體制不可或缺的目的，而國家統治機構(Frame of government)必須以權

力分立制衡作為原則來建構，亦是近代民主憲政體制不可或缺的要件。就此一層面而言，其思想的淵源與其說是來自民主思想的主張，毋寧說是來自自由主義思想強調人權保障的意涵。因而在思考自由主義思想的歷史意義之時，自然不能忽略其對國家統治機構組成要素的重視，從另一個角度來看，這也是自由主義者思考民主憲政體制下政權正當性的重要面向。換言之，強調統治者必須基於被統治者的同意，固然是自由主義者在理想狀態下的堅持，不過，在現實運作的層面強調國家統治機構的組成，必須符合權力分立的原則，以及保障人權的要件，也是其建構統治機構正當性的另一個重點所在。

值得注意的是，在民主憲政體制之下，或是近代自由民主理論，基本上皆肯定政府權力的正當性基礎必須建構在人民的同意之上，此一民主原則是近代民主憲政體制下，憲法的重要基本精神之一。不過，中華民國自行憲後即長期處於動員戡亂體制之下，呈現長期欠缺民主正當性的狀態，因此，本文探討雷震如何建構國家統治機構的藍圖，亦同時處理他對中央統治機構正當性基礎的看法，以及其改革方向的討論。

統治機構主張的發展

基本上，關於中華民國憲法中中央政府體制定位的問題，是中華民國憲法史上的一大難題；在某種意義上，它也是雷震思考國家統治機構藍圖的重要基礎。就憲法形成的歷程而言，二次大戰結束，國民黨面對民主黨派的要求，而在政治協商會議之後，將中華民國憲法體制設計的藍圖，從原本的以孫中山「五五憲草」為依據，轉而傾向以政治協商會議達成的「十二項憲草修改原則」作為制訂國家根本大法的依據。

其中有關中央政府體制定位部分，以第六項行政院部分的規定最為關鍵，條文規定立法院可以對行政院全體提不信任案，行政院遭立法院不信任時，行政院亦可提請總統解散立法院。就此而言，比起中華民國憲法本文，確實更接近一般英日型的內閣制。而根據張君勱的說法，此種設計的用意乃欲使總統有較大的用人權，以及總統的能力決定行政體系的真正權力核心所在，同時避免總統直接向國會負責可能造成的政局不穩，而設計由行政院向立法院負責，構成「總統有權，內閣有責」制。其後經過折衷修正，但直到憲法正式通過，總統與行政院長的職權選沒有明確規定。正式留在官方文書的，只有孫科向制憲國大的報告，指出「總統的責任由行政院長負擔，可以避免總統與立法院直接衝突」，而「行政院仍受總統指揮」。這與張君勱曾把政協「十二項憲草修改原則」的體制說成「總統有權，內閣有責」制，倒有異曲同工之處。

對於「五五憲草」的統治機構設計和政治協商會議決議的憲草修改原則之間的歧異問題，實際參與其間協商的雷震，基本上比較偏向後者。而影響他的政治意向的主要原因，在於「五五憲草」設計的統治機構，與近代立憲主義原則的抵觸，特別是針對自由派／自由主義者對於避免人權受到侵害，以及反對可能形成專制體制的體制設計時，所特別注意的權力分立原則。以下擬就雷震於行憲後，特別是政府遷台後的相關論述進行討論。

二次大戰結束，國民黨傾向以政治協商會議達成的「十二項憲草修改原則」作為制訂國家根本大法的依據。其中條文規定立法院可以對行政院全體提不信任案，行政院遭立法院不信任時，行政院亦可提請總統解散立法院。就此而言，比起中華民國憲法本文，確實更接近一般英日型的內閣制。張君勱曾把這種體制說成「總統有權，內閣有責」制。

(一) 中央政府制度的定位

中華民國政府遷台前夕，雷震主導的《自由中國》在台創刊，期待國民黨當局統治下的中華民國成為「自由中國」，並主張「民主反共」的原則。1950年韓戰爆發，次年5月，美國總統杜魯門(Harry S. Truman)更確立保台而不與中共政權妥協的政策。隨着國際情勢的演變，由蔣介石總統領導的國民黨當局逐漸朝向強人威權體制移行。相對地，《自由中國》及其主導者雷震，不但堅持其創刊之初對「民主反共」原則的訴求，而且人權意識漸次抬頭，對國民黨當局朝向強人威權體制發展，以及其後鞏固、強化強人威權體制的作法抱持不滿而批判的態度。

雷震與國民黨當局漸行漸遠後，不論是他本人或是其主導的《自由中國》，對於違背原來憲法的精神而試圖回到「五五憲草」體制的主張，抱持強烈批評的態度，特別是反對國民大會企圖修憲擴權的主張。至於有關中央政府制度的定位問題，《自由中國》早期論及此一部分的文章，都傾向定位在美國式總統制與英日型議會內閣制之間，雷震在1953年發表〈國民大會要走到那裏去〉一文中，即抱持此一觀點。但由於蔣介石總統強力主導國家行政，甚至有破壞體制之虞，1954年《自由中國》正式以社論主張：「行政範圍以內的事」，行政院應依法處理，「無須事事」請示，「總統亦不應輕易干預」；「總統不能接受越級請示」，也不可以「自動越級指示」。此一意見實際上與雷震個人的見解並沒有太大差異，他在1956年完稿，次年正式出版的《制憲述要》中，也更清楚的描述：

當總統不贊同行政院長的意見的時候，行政院長故可自動掛冠而去，而總統亦可令其辭職，另選與自己意見相同之行政院長來執行政務。……除此之外，總統對於行政院之政務，實不宜多所過問，以免行政院長既要應付立法院方面繁複錯綜的意見，又要仰承總統個人的意旨。……其次，無論任何政務，總統如有意見，必須透過行政院長來執行，絕不可直接處理之，不問行政院長事前知道不知道。這樣，庶可保持行政上的統一。

此後，雷震在整個局勢的變化中，立場稍微有所改變，對總統的權限在以後的表現日趨保守。如1957年雷震主筆的〈我們的中央政制〉，批評「實際政治的運作」是總統主導的「總統制」，沒有「內閣制的氣息」。

1960年「雷震案」發生，雷震本人也因此下獄十年，恢復自由之後，越趨主張總統是虛位的國家「元首」。而他在1970年代討論「政協憲草」體制時，便主張「政協憲草對於中央政治制度採取了『內閣制』的精神」，總統等於「虛君制的國王」。

(二) 國會設計藍圖的構思

雷震對「政協憲草」及中華民國憲法體制的國會設計，大抵上採取以監察院為上議院，立法院為下(眾)議院的見解。而財政權依民主國家的體制，多劃歸下議院。他認為政協憲草主張：「審核決算之權，應屬於立法院，較諸將審計部歸屬監察院，更能達到國會制衡行政權之效。」並主張國家各項法律案、預算案等攸關行政權的法案草案及「重要事項」，政策的決定必須「先由行政院自行研討決定」，以具足以對立法院負責的另一要件。他並力主：「執政黨要把一切政策

1950年韓戰爆發，次年5月，美國總統杜魯門更確立保台而不與中共政權妥協的政策。隨着國際情勢的演變，由蔣介石領導的國民黨當局逐漸朝向強人威權體制移行。相對地，《自由中國》及其主導者雷震的人權意識漸次抬頭，對強化強人威權體制的作法抱持不滿而批判的態度。

的重心放在立法院的國民黨立法委員身上，而不應再放在中委會。同時，立法院內之各政黨，如國民黨、民社黨、青年黨，均應積極培植『議場領袖』(floor leader) 制度，俾提案和質詢均可在有計劃的策動下行之」。

至於監察院，雷震認為其彈劾失職的公務員等職權，必須加以縮小。另一方面，監察院在制度上亦應調整，使其具備一般國會(上院)的職權。基本上，雷震在國會制度的設計方面主張回歸政協憲草的精神，由立法院(下院)、監察院(上院)構成兩院制的國會，使立法院擁有完整的財政權(包括審計、決算權)並增加調查權的國會權限，至於監察院雖然失去審計權，但是也進而擁有行政院必須向其提出施政方針及施政報告的權限，以及增加質詢和接受請願權的權限。

(三) 司法的改造

在西方民主體制行政、立法、司法三權分立制衡的制度設計下，司法不僅是保障人權的重要機制，也是維護社會正義的最後防線。雷震便曾批評戒嚴體制下，攸關人權的軍法與普通司法的管轄問題，認為軍法對人權保障明顯不如普通司法，至於「台灣省戒嚴時期軍法及司法機關受理案件劃分暫行辦法」則可能導致「軍法範圍仍任其照舊擴大」，而「人民的安全感減少」。而針對台灣司法運作的現實層面，1957年，雷震則舉出著名的「馬乘風案」、「何濟周案」等案例，批評「司法變成了政治的工具」，而「審判缺乏獨立的精神」，也指出這種「顯受外力干涉的情形，在選舉訴訟」中最为清楚。

就憲政層面而言，行憲以來攸關司法體制的核心問題，厥為高等法院及普通法院不歸司法院管轄，反而違反權力分立原則，劃歸行政院的司法行政部之下；以及司法院的定位問題。雷震執筆的〈各級法院應不應該隸屬於司法院？〉，強調司法權的完整與行政權的完整，主張所有法院與檢察署皆隸屬於司法體制之下，但是司法行政則包括司法院的行政在內，則統歸行政院的司法行政部，並將司法行政部改名法務部。至於司法院本身則實行合乎制憲原意的1947年的司法院組織法，成為司法機關，下設民事庭、刑事庭、司法裁判庭及公務員懲戒委員會，回歸憲法第七十七條的體制。

基本上，對近代自由主義者而言，政權的正當性基礎可以從兩個不同面向加以考察，其中除了一般強調統治者的正當性必須來自被統治者的同意之外，統治機構是否合乎權力分立制衡、保障人權的理念，也是不容忽視的判斷準繩。而雷震在1950年代對於中央政府體制的定位，行政、立法、司法體制的主張，其論述的正當性基礎亦建立在後者之上。

(四) 民意正當性的要求

中華民國政府遷台以後，中央民意代表無法改選，形成「萬年國會」體制，使國家統治體制的正當性受到質疑。在「萬年國會」形成之初，雷震與其他自由派人士相類，並沒有加以討論或批評，直到1957年雷震在《自由中國》「今日的問題」系列社論第十篇發表了〈今天的立法院〉，才提出對立法委員全面改選的看法，而《自由中國》又主張將此一見解擴及其他中央民意機關。當時雷震主張用「離鄉投票」方式定期改選，不過，此種改革主張縱使實現，亦只是有限度補強

在西方民主體制中，司法不僅是保障人權的重要機制，也是維護社會正義的最後防線。雷震便曾批評戒嚴體制下，軍法對人權保障明顯不如普通司法。就憲政層面而言，行憲以來攸關司法體制的核心問題，厥為高等法院及普通法院不歸司法院管轄，反而違反權力分立原則，劃歸行政院的司法行政部之下。

雷震在1970年出獄後，面對台灣可能遭中國大陸併吞的危機，在此情形下，他試圖在民主的正當性基礎上，重新建構國家統治機構。他主張為減少國家的權力機構，避免政治糾紛起見，民意機關只要監察院、立法院，總統由海內外人民直接選舉，或由監察院、立法院合組聯席會議選舉之，實行內閣制。

既有國家統治機構的正當性而已，因為所代表的人口與代表數嚴重不成比例，與一般民主原則終究大異其趣。而雷震在1970年出獄後，又面對台灣可能遭中華人民共和國併吞的危機，在此情形下，他試圖在民主的正當性基礎上，重新建構國家統治機構。他主張：

(1) 為減少國家的權力機構，避免政治糾紛起見(按：權力機構多了，容易製造政治糾紛)，民意機關只要監察院、立法院，使監察院成為上議院(參議院)，立法院成為下議院(眾議院)，行政院只對立法院負責，可仿照日本憲法的精神。

(2) 總統由海內外人民直接選舉，或由監察院、立法院合組聯席會議選舉之，所以不要除選舉總統、副總統外而無事可做的國民大會。總統任期六年，實行內閣制。

在此一新的憲法規範下，監察委員及立法委員自然必須依憲法定期選舉產生(除少數海外遴選名額外)，而具備民意的正當性基礎。

小 結

總體而言，雷震呈現的中央政府體制藍圖，與政協憲草十二項修改原則關係十分密切，在部分政府組織的設計上，甚至將其作為討論的主要基礎。在此一脈絡中，他對於整個國家體制的討論，自然也不以五權憲法作為討論的依據。另一方面，由於對蔣介石總統領導下政府運作方式，以及民主憲政無法落實不滿，雷震與十二項修改原則的主草人張君勱相似，越來越以一般「責任內閣制」的原則來詮釋現行憲法體制的設計。

而在司法體制方面，雷震站在維護憲政體制的立場，力主盡量降低軍法實行的範圍。特別是針對情治單位以「戒嚴和治安」為由，侵犯憲法所保障的基本人權問題，更要求必須加以限制。而在司法體制的部分，除了要求所有法院都回歸司法院之下外，並且進而根據制憲時本意，主張司法院最高法院化。

至於監察院的定位問題，則大體上亦以制憲時的主張為藍本，傾向將監察院的體制往「上院化」的方向改造。並且對於監察院彈劾的對象方面，亦主張縮小範圍，以中央政府總統、副總統、行政院正副院長各部會首長、政務委員、行政秘書長政務官為限，釐清彈劾權與追究政治責任的關係。

從另一個角度來看，雷震原本討論國家統治機構時，採取就制度論制度的立場，幾乎完全不處理統治機構的正當性問題。直到強人威權體制日漸鞏固，中央民意機關既不受行政權尊重，自己又往往忽視民意，怠忽職守，雷震乃思考如何以新的民意建構統治機構的正當性基礎。1970年雷震出獄後，為了避免台灣被中華人民共和國併吞，他進一步主張以制憲的方式，在理論上提出以民意作為正當性基礎，重新建構以原有國家統治機構架構的新國家藍圖。

薛化元 台灣大學博士，現任政治大學歷史系教授。著有《晚清「中體西用」論》、《民主憲政與民族主義的辯證發展》等。