

第二章 文獻探討

P12-26

本章擬透過文獻探討的過程，為研究目的與問題及研究結果討論分析，奠定理論的基礎。

第一節 法治與法治教育的意涵

一、法治

自我尊嚴的實現，則非法治不能竟其功。而破壞法治的根源，主要來自他人的妨害與國家機器的干擾；因此守法本是國民應盡的義務。而現代法治的真義，更是置於法治的來源是否合憲性、具備正當性；執法的國家機器，是否不依法行政。法治本身在法學上更深一層的真正意思，並非完全只是要求人民必須守法，而是要求政府守法（許育典，2002：82）。

法治的真諦，長久以來與「以法制人」相互混淆。法治，係以人民權利保障為出發點，著重在國家權力的限制。以法制人，乃將法律工具化，僅是當權者駕馭官僚與統治人民的手段，為政權鞏固而服務，即使政府管理群體的行為皆依法律為之，卻也不一定是法治政府。因而，關鍵毋寧在於法律本身是否合法，司法機關又是能否獨立依法審判（林毓生，2001：214）。

因此，法治的真正意涵乃指陳基本人權的保障、權力的分立與制衡兩大架構，來拘束國家機器權力行使的合法性範圍，更具體的內容，略述如下：

（一）憲法的最高性

德國法學，將法治國區分為形式法治國與實質的法治國。形式的法治國，以德國威瑪憲法為例。其認為憲法與國會皆是人民意志的展現；因此，憲法只能侷限行政與司法權，不能拒扼立法權。希特勒之獨裁專制，卻是經過國會立法程序授予的。戰後德國汲取英美的法治觀念，將憲法置於最高性，可限制行政、立法、司法等權力；因此，基本人權方能鞏固，國家公權力行使依法行政；才能真正進入實質法治國的階段。

憲法具備有形式及實質的意義。形式意義乃指擁有最高效力、法令不得違背憲法、規範國家最重要事項等。其實質意義為規範國家基本組織與政府權限之法、保障人民權益與規範人民義務之法（莊柏毅、黃英哲，2003：5-6）。

從國家權力的運作觀察，已從專制的行政權至上，議會至上的主權說，邁入「違憲審查制度」，由司法權轉成為法律秩序的最後確認者。而司法國的原理，法令與憲法抵觸者，無效，亦即建立了憲法優位原則（李惠宗，2002：18-19）。

憲法乃從國民主權同意而締建，並具有最高性。至於依國民主權的思維，憲法的修改是否

有其界限；凡涉及至自由民主憲政秩序—民主共和國原則、基本權保障、權力分立制衡、民主選舉等部分，皆不可修改（李惠宗，2002：25）。

（二）基本權利保障

基本權利（人權）的保障，主要是由「自由基本權」為核心，然後逐漸擴充而成。人權保障之一般原則為平等、個人人格尊嚴之尊重、人權永不可侵等。人權隨著時代的進展，可分為自由權（精神、人身、經濟）、社會權（生存、環境、學習、工作、勞工基本權）、受益權（裁判請求、國家賠償請求、請願權、刑事補償請求權）、參政權（公職之選舉、罷免）（許慶雄，2000：38）、平等權；會越來越豐富。

基本權利的保障亦非絕對而毫無設限，但是基本權利的調整，應建立如何的原則基準呢？底下幾個基準可為參考。

1. 不必調整的人權—人權行使無侵犯他人之虞者，則應完整保障，例如：精神自由中的思想、良心、信仰、學問等內部的精神自由。

2. 尊重他人的調整—對等人際關係所必要的調整。立憲主義憲法每個人是平等、尊嚴、自由。因此，個人行使人權時，也必須對等的尊重他人權力的行使。所以，不可否定他人生存、尊嚴、自由意志等同類權利。

3. 實現社會正義的人權調整—為保障弱勢亦能享有社會資源分配的實質權力。

4. 公共福祉新概念—比較衡量規制方式，達到規制後人權利益，大於不予規制前的人權利益；而且不能有犧牲小我，完成大我的功利主義原則（許慶雄，2000：41-43）。

基本人權入憲受到憲法的保障，是否受到非法的侵犯，有三個檢查步驟：

1. 界定基本權力「保障範圍」之所在？

2. 判斷國家行為是否侵害到基本權利的保障範圍？

3. 檢驗該侵害行為是否具有憲法上之合法化理由（李建良，2003：92-93）。底下以圖來表示：

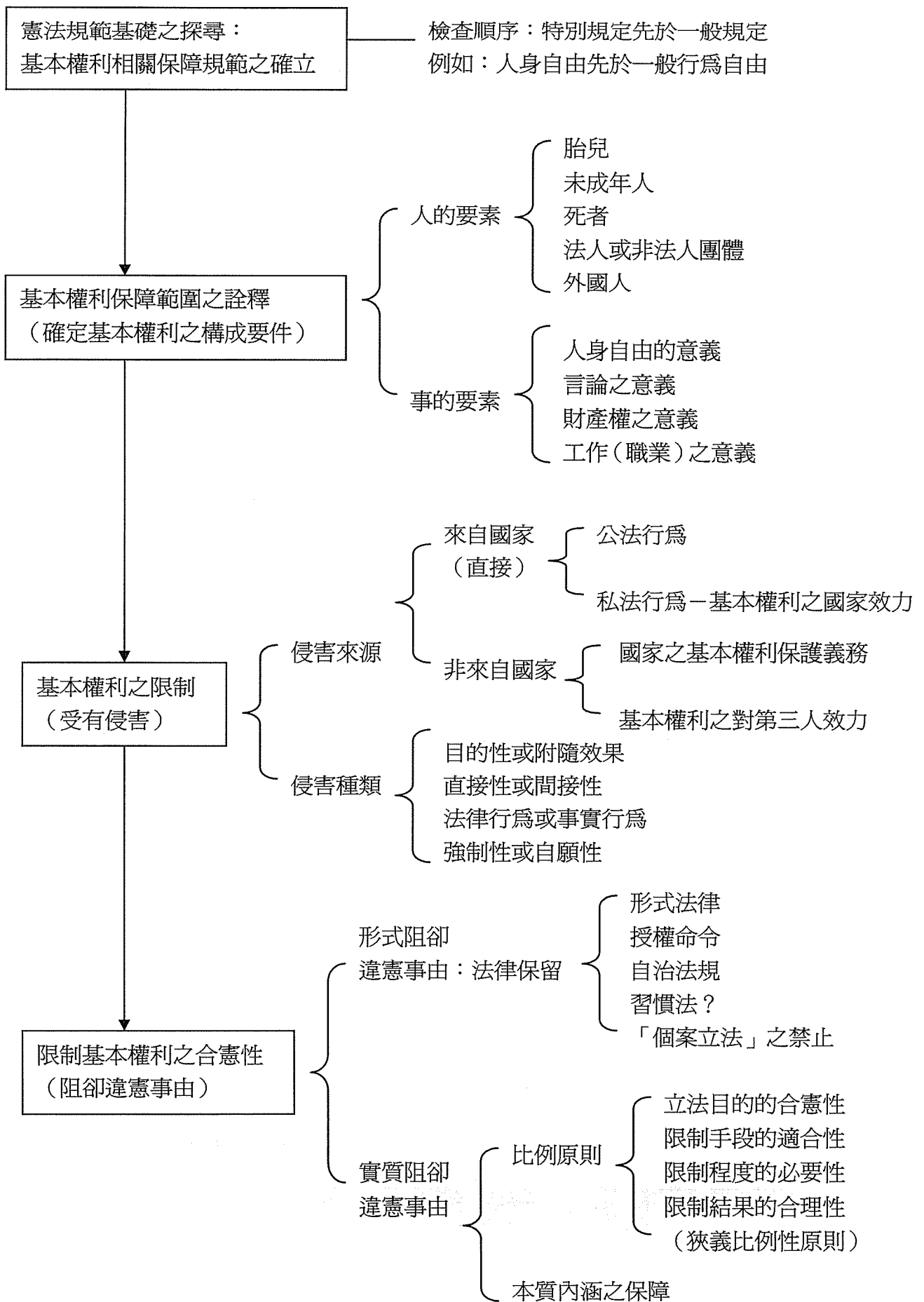


圖 2-1 基本權利問題之檢查步驟

(資料來源：李建良，2003：94)

(三) 權力分立與制衡

西方基督教傳統，視人與生具有原罪，呈顯人性負面的思維；所以，絕對的權力使人絕對的腐化。為了剋扼國家權力機器的妄為，權力分立與制衡就成為必要之惡了。下圖是以「野心必須用野心來對抗」的美國憲法中的典型三權分立與制衡：

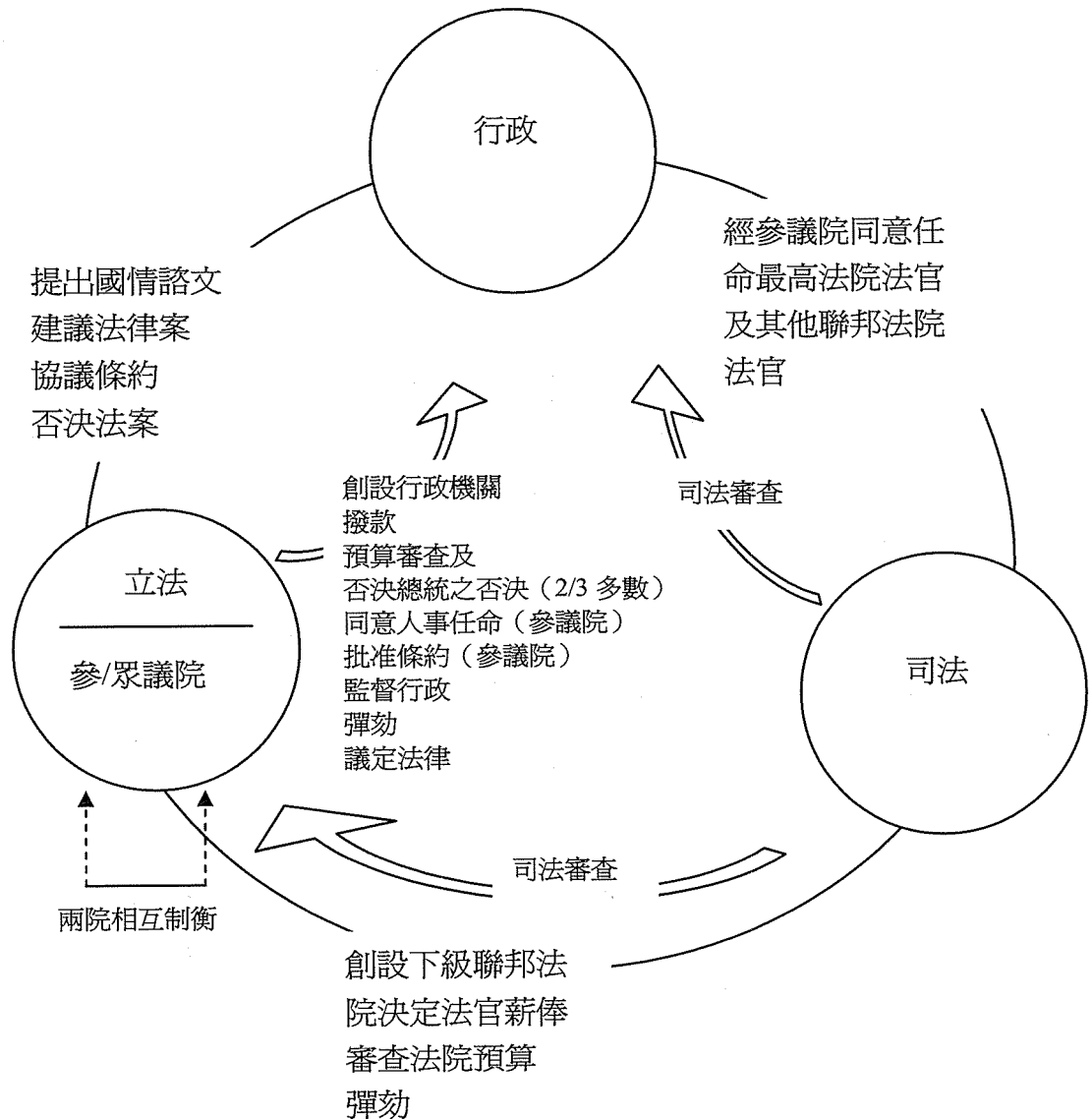


圖 2-2 美國憲法中的三權分立與制衡：野心必須用野心來對抗

資料來源：William J. Keele ET AL., American Democracy: Institutions, Ploitics, And Polices 30, Fig.1:1(1983) (轉自引自湯德宗，2005：103)。

民主法治國最大原則是基本權利的保障，而基本權利的危害除了他人外，便是國家政府的公權力機器之施為；為了防止不合比例原則的干涉與介入，法治國家的第一要素乃將國家的權力分散，使國家各種權力分屬不同機關執掌，使互相制衡。故權力分立原則作為法治國家之最基本原則（薩孟武，1992：223）。

行政、立法的相互分立與制衡，但在內閣制國家極可能形成行政與立法一體的局面；而於總統制的國家，總統與國會若為同一政黨，則制衡與分立亦顯疲弱無力。現代的權力分立，較強調司法對立法與行政的制衡，即便在行政與立法間的制衡，也演變成反對黨對執政黨的制衡（許育典，2005：86）。因此，給予反對黨成長空間，亦成為權力制衡的重要質素。

當代的違憲審查，亦能保障基本人權及維護權力的分立與制衡。但違憲審查必須面對「對抗多數的難題」，唯有人以為司法審查任務即在確保政治部門（行政、立法、司法）不至於侵犯社會弱勢（或不受歡迎少數）成員的基本自由。所建構者毋寧為一部將「專權減至最小」的憲法（湯德宗，2005：11）。

權力分立與制衡、執政黨與反對黨的制衡、司法違憲審核，都可以達致保障基本權利的成效。晚近，第四權一大眾傳播媒體對國家的監督，也是在功能上制衡的新發展。（許育典，2005：86）。

再者，公民社會中的政府/企業/第三部門之三元分析架構，非營利組織組成之「第三部門」視作公民社會的骨幹。公民權利的行使，則不限於選舉或個別權益之維護；更需要第三部門對公共事務之參與、公共事務之監督，以及「社會自治」之實踐（顧忠華，2002：188）。由此可見，公民社會中的第三部門之自發性組織，亦為對國家政府權力的監督與制衡。

因此，權利的分立與制衡，也不再侷限於傳統的三權分立及中央與地方分權；政黨、大眾媒體、公民社會等，成為有力的新興制衡之機制。

（四）依法行政原則—法律優位、法律保留

法律是人民同意的意思表示，所以國家的行為一定要有法律的依據，才具有正當性與合法性，此即是依法行政的原則（許育典，2002：91）。；由國會立法授權原則，產生拘束行政行為的效果。依法行政原則，又可區分為法律優位與保留原則。

1. 法律優位原則，意指法律是由國會通過制定，並要求一切行政行為均不得與法律

相抵觸。但是由於行政事務日益冗雜，從而產生「委任立法」，委任行政機關發布政令，而使國會喪失立法的主導地位趨勢。理論上，委任立法是違反權力分立及法的支配原則，也將使國民的法地位及權利受國會以外的機關限制，違反「單獨立法原則」及「授權不得再授權原則」（許慶雄，1998：79）。

法律優位原則，藉此制衡行政與司法機關，促使國家權力的行使更為貼近人民意志（民主國家的理念）（翁國彥，2004：43）。但對於委任立法則需謹慎實施。

2. 法律保留原則

法律優位原則，要行政機關消極的不能抵觸法律；法律保留原則，則是要求行政機關行政行為，必須有法律的依據或法律明白的授權，又稱為積極的依法行政。

法律保留原則的適用範圍，是值得斟酌的問題。其中關鍵在於，只要涉及人民基本權利的重要事項，就一定要由國會自行立法規範，不得授權行政機關以訂定命令的方式為之（許育典，2002：94）。

次之重要的是，中央政府的決策，除了定期改選之外，必須透過行政法的相關規範，使其公開透明，並且符合責任政治（Ackerman, 2008:289）。行政法相涉的教育、經濟、警察或環境等行政立法，更具體的對法律保留的適用範圍，加以明確的類型化；這是未來行政法發展上必須突破的（許宗力，1992：179）。

法律保留原則，核心精義在於基本權利的保障；透過代議政治的國會立法機制來規範國家積極的行政行為。

（五）法的安定性原則

從靜態面而言，法律的內容要清楚、確定、明確；讓人民知道自已的行為是否合法，更要令人民明瞭行政機關、法院之行政司法作為，是否已干涉人民的權利。踐履之道要建立法的信賴保護原則，禁止溯及既往，並能採從新從輕主義，從新從優原則（許育典，2005：88-89）。

（六）比例原則

基本權利，只在保護「公益的範圍內」，國家才被准許限制基本權利。限制的方式與範圍不得逾越必要的程度，故被稱為過度禁止原則。因此，比例原則不僅適用於行政行為（行政法的原則），而且也拘束立法行與司法行為（憲法的原則）（許育典，2005：90）。

比例原則，緣於國家基於公益的原因，不得限制人民的基本權利；因此又包含了

三個要素適當性、最小侵害、合比例性等原則（許育典，2005：90）。

另一則為本質內涵之保障原則。係指基本權利限制不得觸及憲法保障基本權利之「核心」、「本質內涵」，否則即為違憲（李建良，2003：42）。至於本質內涵為何？可以「自由民主基本秩序」名之。此秩序包括權力分立、依法行政、司法獨立，人民基本權利保障等「法治國原則」；另則為國民主權、責任政治、多黨政治、政黨平等的「民主原則」（李建良，2003：43）。

（七）權利救濟

當人民的權利遭到國家違法的侵害，人民可要求經由獨立的司法審判，達到其權利救濟的目的。而在權力分立的制度下，人民與人民的私爭端，當然由法院依據法律來解決。更重要的是行政機關的行政行為與立法機關的立法行為，如果侵害到人民的公法上權利，一樣可以透過法院加以救濟（許育典，2002：104）。我國憲法第16條規定：人民有請願、訴願及訴訟之權，乃保障人民得以請求國家提供一定的程序以供利用的權利（許志雄等，2008：225），是權利救濟的具體途徑。

上述乃是第一次權利救濟的途徑，但若國家的侵害行為已造成無法挽回的結果；法治國家尚需要第二次的權利救濟保護—國家賠償與損失補償制度的建立。權利救濟是法治國家保護最末端，卻是使各項理念得以具體落實於生活世界中。綜上所述，筆者將法治的核心構成要素一一類型化，內容相當廣泛，但彼此之間是以人民基本權利保護為核心靈魂，並進而拘束國家權力的合憲行使（翁國彥，2004：46）。

上述大抵為自由法治國—憲政主義法治的主要內涵，它已成為實質法治國的實踐具體項目。接著，時序的發展、社會的變遷。實質法治國又邁入社會法治國、文化法治國的典範。法治的內涵，也會因應而有所附麗與發皇，滿足公民給付、參與的需求，調適民主與法治的張力關係，追求多元文化肯認差異的參與民主法治國。先進國家已對此有所著墨，我國面臨民主深化及鞏固之際，法治的內涵應增加內容如下：

（一）行政命令訂定（行政程序法）

（二）政府資訊公開

（三）獨立管制機關設置

（四）憲法上的獨立機關

（五）公私夥伴關係

(六) 轉型正義

(七) 行政行為司法審查 (張文貞, 2008: 312)

茲探討釋義如下:

(一) 行政命令訂定 (行政程序法)

政府決策中的公民參與, 讓決策民意結合, 體現參與民主公民社會的浮現, 並能濟法律授權規範的不足; 展現了當代直接民主的潮流, 讓公共政策更加透明並受監督。

行政程序法, 對於法規命令擬定, 要求行政機關必須事先公告, 且任何人都可以向指定機關陳述意見 (行政程序法第 154 條)。但我國並沒有硬性規定, 最終決定必經對人民作出回應或辦理公聽會, 略嫌美中不足。

行政程序法施行多年, 但在法規命令訂定過程中的公民參與, 還尚未真正制度化, 而導致近來日趨惡化的政治與社會不信任。目前在台灣, 在政策制定上沒有任何足使各方信賴之制度化管道 (institutionalized access to public policy), 可供支持與反對特定政策的人民, 展開公平且公開的對話 (張文貞, 2008: 316)。

目前, 代議政治及政黨政治受到人民不信任的質疑而日趨式微。行政程序法, 經人民參與過程, 在強勢民主之下, 政治成為每一個人都可以參與的日常生活之一部分, 而不只是代議制裡由專家所壟斷的專業活動 (Barber, 1984:151)。參與的強勢民主, 對於法規命令、行政處分和其他行政行為, 非僅利害相關人及一般人民, 都可以參與並監督行政程序, 規範非依法行政範圍外的行政行為, 提升人民的政治效能感, 保障人民的基本權利。

(二) 政府資訊公開

美國已有資訊自由法 (Freedom of Information ACT, FOIA), 並納入行政程序法, 這是一大勝利 (葉俊榮, 2002)。應該被公開的資訊包括法規命令、行政指導有關文書、許 (認) 可條件之有關規定、施政計畫、業務統計及研究報告、預算、決算書、公共工程及採購契約、對外關係文書、接受及支付補助金、合議制機關之會議記錄 (張文貞, 2008: 318)。但 2003-2005 年實施結果並不理想, 無法真正建立透明的政策 (transparent government)。

基於民主原則之要求, 則國家主權在民, 政府所握有之資訊, 乃是直接間接運用人民之納稅所得, 應為公共財, 屬於人民所有, 人民有權加以取得使用。許多民主國家已

先後制定有關政府資訊公開的法律，並認為憲法上之權利（林子儀，1993：180）。資訊社會獲取政府相關資訊權利，亦已成為人民的基本權利，方能讓政府成為受監督透明的政府。

（三）獨立管制機關的設置

選舉政治菁英，固是民主政治重要的機制；但行政機關的中立，受信任，能以公平、審慎、理性及負責任的方式作成決策，更是責任政治的重點（Mashaw, 1983），也是憲政民主鞏固的核心（Sajo, 2004）。當代新興民主國家，受到民主鞏固理論的影響，也發展出好多新型態行政機關：獨立管制機關，憲法上的獨立機關，及其公私夥伴關係。

19世紀末，美國針對行政機關民主化改革要求下，所獨創發展的制度。形成主要因素為議會代表制下的政黨以多數介入運作，無法客觀公平處理與自身利益相關事項，例如：選舉制度。其次，司法作用程序過於冗長，對於權益保障緩不濟急，例如：公平交易。再則，行政機關的行政權，需在三權制衡體系下受界限，不宜賦予某些不受抑制的權力，擴大行政機關，例如：資訊媒體電波分配。最後，政黨和各種利益團體結合，使高度要求中立、客觀公共事務不易維護，例如：公平交易、公害處理（許慶雄，1998：141）。

獨立管制機關之設置，在追求行政決策的中立客觀，不流於政治性的考量，甚至發揮保護少數對抗多數的功能（Sajo, 2004）；冀期發揮民主鞏固過程中的專業與政治信任。

（四）憲法上的獨立機關

我國的考試院與監察院，為憲法上的獨立機關。其職權是否符合民主憲政之原則，確仍有待商榷。

1991年第一次修憲後，監察委員已不再經由選舉產生，大法官325號釋憲也確定其獨立地位。監察院有可能逐漸轉形成為鞏固民主的人權監察使、一般性或功能性監察使或人權委員會（張文貞，2004）。另一展望是轉為行政監察官（Ombudsman），由國會任命，不受行政體系指揮影響；發揮監察行政人員，接受人民申訴，提報相關行政機關檢討改善（許慶雄，2000：424）。

另審計長的獨立性與中立性，已較為確保。

（五）公私夥伴關係

政府行政機關中的訴願、都市計畫等委員會，都邀請社會公正專業人士的參與，達

致相當特殊的公私夥伴關係。一者可彰顯獨立公正性，但私夥伴的委員，皆有機關首長全權指派，又缺乏制度上的監督機智，也可能傷害行政機關的公正性（張文貞，2008：324）。

晚近的「公民社會理論」，分別是民主政治、市場經濟及公民社會。公民於公民社會中，善用權利、公開結社、表達意見並影響國家的公共決策（顧忠華，2002：170）。其可透過公民社會結社的參與機制，監督公私夥伴關係的公正性；甚至亦可以關懷的人文、公正、弱勢等價值加入特殊的夥伴關係；臻至監督、透明、公開、公正的行政行為，保障人民的基本權利。

（六）轉型正義

民主轉型國家，最大的挑戰是如何面對過去滄桑的歷史；轉型正義（transitional justice）議題，成為民主轉型成功與否的關鍵性重點。

不處理轉型正義，無法反省過去錯誤的歷史，重新依法治的道路前進。不循法治程序的處理，又恐激起對方雙方的撕裂、仇恨加深。唯有正確的法治與人權之認識，才能開啟新局（張文貞，2008：325）。

筆者認為澄清歷史過程中意識型態結構扭曲，還給歷史真相，確有其必要性。因此，哈伯瑪斯（Jürgen Habermas）提出生活世界已為意識型態所塑造，即所謂的非理性共識的背景共識（contextual consensus）（李英明，1986：118）。所以，他提倡反省性的學習，根據論證來支持或否定有效性聲稱，而不為意識型態左右（Habermas 著，劉北城譯，1994：21）；自有其釐清歷史的真相意諦。

歷史必需真相，但也要遺忘部分。循法治軌道尋覓真相，重建民主法治，當為轉型正義追求的目標。可是為了彌平兩極的極端對峙，理解的先決條件是成見，不是方法也不是主體（殷鼎，1992）。彼此承認歷史包袱的成見中，邏各斯（Logos）在原初意義，非指理性、根據和判斷，而是無詞語的說話與言談說話發生在日常生活中，進行著相互理解和交流人們之間（Gadamer，1975:445）。

轉型正義，非僅是報復或遺忘，而是在釐清真相與故意遺忘中，重啟法治的機制與民主之軌道。

（七）行政行為的司法審查

國民政府 1949 年遷台，就已經設置有職司違憲審查的司法院大法官，以及負責

審查行政行為合法性的行政法院。司法院大法官可以對於法律或命令進行違憲審查；行政法院可以審查行政行為的合法，並於個案中，可以拒絕適用其認為違法或違憲的行政命令（大法官釋字第 216 號解釋參照）。

德國 1960 年制頒行政法院，將憲法爭議排除於行政訴訟之外；置於非屬憲法爭議的政府行為，則端視其是否侵害人民權利，以判斷是否受行政法院審查（李建良，2003：364），與我國類似。人民基本權利受到侵害，可經訴願程序後再提行政訴訟，更加保護人民的基本權利。

上述的法治 7 點新的內涵，乃在分歧社會、多元文化法治國的當代，產生民主與法治緊張關係的時刻，滿足參與民主的需求，提升公民意識與政治道德；形成公民社會與相對主性的政治社會，並健全被信任、透明的官僚體系之管理。

全球化已成為不可抗遏的潮流，浪潮下的 NPO、NGO 等組織，如雨後春筍般設立。法治的內涵也應調和全球化與地方化的矛盾衝突。所以人權保障的擴張、公共參與擴大—公民複決、公民會議、憲法治理強化—轉型社會的整合與認同、強化國家全球治理能力等（葉俊榮，2006：7-11）；也都匯為法治發展新的重要內涵。

（一）人權保障的擴張

人權隨著時代進展，愈形豐富。大致可分為一般原則、自由權、社會權、受益權、參政權；晚近，更倡導較屬集體性質的文化權。但其核心又普遍的原則則為；人性尊嚴（human dignity）。

如何臻至人權的完全落實，圓滿的踐履人性之尊嚴，則需人權教育的努力。底下幾項是人權教育實踐的途徑：公民責任與政治效能的教育、人權教育和和平教育；人權歷史之進路（第一代人權—政治、公民權利，第二代人權—經濟、社會權利，第三代人權—集體團結（solidarity）的權利、人民自我決定，族群自我認同權利，對抗政治壓迫—貧窮權利發展演進，第四代人權—個別、國家、族群、種族、世代、性別的團體看作是一個整體，更是將人類都看作是一個整體），國際規準和國際機構的取向、重建主義的取向—源自世界人權宣言的所有當今規準，都具有內在關聯性，可整合在一起，提供重建的取向、全方位價值觀—人性尊嚴、經濟平等、社會平等、民主參與、人格自由（Reardon 著，蔣興儀、簡端容譯，2002：5-19）。

在人性尊嚴上位概念的引領下，以人權保障豐富法治新的內涵。

(二) 公共參與擴大—公民複決、公民會議

公民投票 (plebiscite) 是運用選票去決定一項公共事務，有直接創制和複決途徑。如果人民有權透過一定人數的連署而策動公民投票，則稱之為群眾式公投；如果只允許政府單位或機構策動公民投票，則又稱之為節制式公投。世界上有過半數國家在憲法中規定全國性公投條款，其中又有超過 1/3 規定修憲需經過人民複決 (黃偉峰，1999：27)。

公民投票分類與定義，可分為 1. 人民投票—現地住民投票決定領土歸屬或國家屬性。2. 國民投票—憲政體制內正常制度，內容對象可包括憲法、法律和政策，範圍通常以全國為單位。世界各國以國民投票決定國家重大事務或公共政策的事例更增。3. 住民投票—地方自治團體直接民主制。依權力性質，亦可分為決定國家前途的公民投票 (plebiscite)、憲法複決權 (constitutional referendum) —鞏固憲法安定性、政策複決權、諮詢式複決權、創制權的公民投票 (李明峻，1999：60-64)。

歸結公民投票，主要在擴大民主正當性，提升政治參與民主教育，透明而同步於民意的政策，加強立法效能，補救不彰的政黨功能，對抗專家政治、穩定代議民主制度等優點 (許宗力，1999：94-99)；對於基本人權的捍衛、公民社會參與及制衡，體現了直接的效力。

從 20 世紀到 21 世紀初的政治脈絡，清楚看到直接民主政治上的需求與實踐急速攀升；公民複決修憲的採行，就是直接民主的具體表現。參與民主 (participatory democracy)，在憲法政治的運作上，有了制度性的實踐契機 (張文貞，2006：46-47)。

參與民主外，當代的認同政治 (identity politics / politics of difference)，所引發公共對話與討論的強烈需求 (Young, 1990)，也是引發直接民主、肯認差異在憲法及法治上受到重視另外原因。但又恐參與民主、公民投票所引發的非理性之民粹政治，審議式的民主應運而生。它表徵工具性、表意性 (表達公民之間的相互尊重)、程序性、實質性、共識、多元主義的價值 (Thompson 著，謝宗學、鄭惠文譯，2006：20-25)；恰可透過慎思熟慮的公民會議討論過程，讓保護人民基本權利與權力分立制衡的相關法律，更具民意及理性。

(三) 憲法治理強化—轉型社會整合與認同

二二八事變，緊跟而來的威權高壓政治，政治呈顯一片死寂；美麗島事件後，

台灣民族主義旗幟飄揚。我國因為統獨及族群的癥結，造成二極的分裂對峙，埋下轉型社會整合的死結。

創造憲政主義的法治政治文化，以憲法作為共識凝聚的焦距，方是解開死結的鑰匙。因此，如何從兩岸及島內非理性的國族主義狂熱，走向制度、公民認同的憲政愛國主義（constitutional patriotism），取代官式的國族主義（official nationalisms）。恰如哈伯瑪斯所言：民族認同本身無法在多元文化差異的人類社群中繼續維持，而只有在民主法治的憲法架構下，不同生活方式可以平等共存（轉引自楊深坑，2000：131-132）。

轉型期社會的整合與認同，惟有在法治內涵中的人權及制度認同教育中，建立憲政的愛國主義，方可能達成整合與認同的共識。

至於，制憲修憲相對化的趨勢，亦需孕育憲政法治愛國主義的文化土壤，方能播種成栽；強化國家全球治理能力，則需政府、市場、第三部門的合作治理，方能竟其功；這也需要在法治的原野中拓展公民社會的成型。

二、法治教育的意涵

前述名詞界定時；法治教育，意即透過公民教育的途徑與方式，促使受教者得以明瞭其所具有之各種權利與義務，及其所以如此規範之原因和同意，從而變成知法守法習慣，學會為自己行為負責。人人不但自己能遵守法律，且進而能監督政府徹底執行法律，並制定良法（黃炳煌，1991：5981）。

但要更深入來探討法治教育的意涵，則涉及至如何實現法治國家及建立公民社會。所以，法治國是以基本權利保障為核心，法治教育絕非單獨教導學生守法重紀，而應更進一步強化人權概念，使學生了解公民的權利義務，此學習法治知識與技能過程中，逐漸熟練法治國的生活與態度；使我國成為現代法治國家（許育典，2005：100-101）；凸顯出基本權利保障與人權生活態度的踐履。

另則為建立公民社會，制衡國家與市場權力勾聯的弊病，並從結社中養成互助信任合作的公民素養，締造商議式的溝通型民主文化，成為法治教育的基石。

公民社會概念的具體內涵為，是在於自由型式的自願組織網絡，相對於國家的一種公民自主領域，亦可稱為「公共領域」。在此領域中，公民可在其中對公共事務進行自由討論與發表意見，由此而形成民意（public opinion）或共識（Habermas，

1962：2、126），此是話語倫理基礎上的話語民主（dialogue democracy）（曹衛東等譯，2002：22-25）；由此建置自由結社公共領域的公民社會，保障人權，監督政府與市場，使其步入法治國、社會國的民主公民社會。

因此，法治教育內涵，以法治國為經、公民社會為緯，交織而成；絕非是單純的守法重紀之法律條文懲罰之教育。

三、法治教育發展的沿革

對於我國法治教育沿革的看法，筆者提出形式法治國→實質法治國→參與民主法治國等三階段的架構模式。而黃裕凱則以1945-1980年，是戰後威權時代—法治教育起始點；1980-1995年，乃威權體制轉型及社會快速變遷時期，也是法治教育的成長期；1995年以後，教育改革遽起，是法治教育的蛻變期（黃裕凱，2007：16）；他以1995年作為法治教育改變的關鍵分水嶺。

鄧毓浩則將台灣地區高中公民教育之變遷，分為三期—1949年國家化公民教育時期，1980年學科化公民教育時期，1998年民主化公民教育時期。他提及1952年修正高中公民課程標準所列目標，與法治教育相涉的為獲得政治、法律重要知識之基本概念（教育部，1956）。學科化公民教育時期，則舉1983年修正的公民課程標準，之中提及了解法律與政治的關係，重視培養法治精神（教育部，1983）。1998年我國進行教育改革，提及2004年「公民與社會」之課程，新課綱中出現「教育、道德與法律」、「政府與民主政治」的教學內容（鄧毓浩，2007：32-35）；1998年，是他認為法治教育改革的關鍵點。

蕭揚基則從公民教育的發展與涵義論述中，涉及到法治教育的發展沿革。他比較不從具體的年代段落切入，而是從宏觀的脈絡解析。綜觀百年現代國家發展的過程，大體可以分為民族國家形成階段，其是以工業化、市場經濟，主要在民族地域範圍內的發展為基礎。反殖民鬥爭中，民族主義、愛國意識培養，成為公民教育主要任務。其次，強調對公民進行道德教育，道德和法律成為兩大支柱。法律則以公民權利義務為核心。

次之，則以全球化為基礎，引發了知識經濟為中心的新生產方式外；民主政治中的人權、發展與和平的全球性質，也成為全球性公民文化建構的核心價值（蕭揚基，2004：84-87）。

民族國家形成為基礎階段，法治應是以法制人 (rule by law) 的法律條文教育；而全球化的階段，則可能邁入實質與參與民主的法治國階段。

張秀雄提出 1949-1981 年，反共愛國教育成為公民教育的核心；1987 年，政治解嚴之後，社會朝向自由化、民主化發展，民主法治教育成為當前公民教育重點 (張秀雄，2001：27)。

莊富源則以 1990 年的民主轉型到 2000 年首次政黨輪替的十年，視為是公民教育發展的分水嶺。在此之前為「國家的公民教育」，公民教育被異化為政治教育、愛國思想教育。2000 年以後則為「社會的公民教育」，在政治方面一鞏固民主化、法治化，建立穩健的憲政體制 (莊富源，2009：240)。

各家說法雖紛紜，不過透過爬梳剔理，1980 年是威權統治鬆動時期，1990 年為民主憲政轉型時期，2000 年迄今為民主鞏固深化時期；法治教育從 1980 年以後，漸漸的產生變化，2000 年以後，更是發生深層的改革。

四、高中「公民與社會科」課程標準中法治教育內容及「法治議題」融入各科教學內容之探討。

高級中學公民與社會科課程標準迭經修正，不過依據法治及法治教育的文獻探討，得出理想型的公民與社會科課程結構，應為融合科際整合、公民社會、公民資格的結構優點；並且應以參與民主的法治國作為核心主軸，層層推廣出去。

法治教育議題之教學方式，高中課程標準綱要冀期採融入式模式。Nelson L. Bossing 認為教材組織有下列三項原則：

- (一) 論理式組織—注重系統知識原則作規則、系統的排列。
- (二) 心理式組織—根據學生能力、興趣和需要而組織教材。
- (三) 折衷式組織—調和前兩派組織，視學科與學習者兩方面需要及情況許可。

(轉引自李祖壽，1987)

上述科際課程組織型態，可提供法治議題及高中公民與社會科課程綱要之參考。