

# 「自力救濟」與「公權力」的調適

蔡 啓 清

首先需要瞭解，什麼是「自力救濟」？有謂「有權利就有救濟」，私人權利遭受他人不法侵害或不克實現時，法律必須加以保護。屆時，當事人應訴請「公權力」，由司法機關，依法定程序排除侵害或實現權利，此種制度稱爲「公力救濟」。但因國家機關並不普遍且救濟有一定程序，在情況急迫時可能緩不濟急，因此法律例外允許權利人的「自力救濟」以補「公力救濟」之不足。（註一）

足見「自力救濟」一詞，原屬法律上的專門術語，而民法上規定「自力救濟」有自衛行爲與自助行爲兩類。民法規定，「自力救濟」行爲，在以「權利之行使，不得違反公共利益或損害他人爲主要目的」（民法第一四八條）。人民於「現時不法之侵害，爲防衛自己或他人之權利所爲之行爲」（民法一四九條）屬正

---

※本文於中國政治學會七十六年年會學術研討會發表。

註 一：請參看施啓揚先生著「民法總則」，七十六年四月出版，三九六～

當防衛權利。人民「因避免自己或他人生命、身體自由或財產上急迫之危險所爲之行爲，不負損害賠償之責」（民法一五〇條）屬緊急避難之權利。若人民「爲保護自己之權利，對於他人之自由或財產施以拘束、押收或損毀者、不負損害賠償之責」（民法一五一條）屬自助行爲的權利。（註二）。

台灣地區自從解嚴以來，民衆動輒以「自力救濟」之名，展開請願、抗議的群衆活動，使「自力救濟」遠超法律所賦與的權利範圍，一般民衆逐漸對之產生見怪不怪的認識，而「公權力」也對之顯出無可奈何的情狀。有論者認爲「自力救濟」屬民衆政治自覺後所展現的社會運動的類型，若群衆爲訴求而形成的集體行爲，同時具有適法性與合理的要件時，才真正可歸屬「自力救濟」行爲，且此類活動可激勵民衆的社會參與、對社會的健全發展，具有相當有益的促進功能。（註三）

然而到底何種「自力救濟」活動，可列屬具有「適法性與合理」？相當的難予確定。尚且「自力救濟」活動，對於我國的政治發展到底正面與負面功能，何者較大？論者常強調「自力救濟」活動，對於我國法治社會的建立與法律規範的權威性，造成相當嚴重損傷，是否真確？以上問題都是值得我們深思探討者。

再者所謂「公權力」（the Authorities），通常指謂著權威性決策與執行的制度或機關。過去神權時代，「公權力」的權

---

註 二：請參閱民衆日報七十六年十二月一日社論。

註 三：民衆日報七十六年十一月一日社論。

威性，需藉著神授而獲得。君主統治時代，世襲君主藉著神意及傳統習慣，維繫著其權威性地位。如今民主時代，人民有了人皆平等且賦有基本權利的觀念，「公權力」的權威性就需依賴民衆的公信。其公信力的具備，已非來自於神意或傳統習慣的服從，而是在於其合法性與正當性（legitimacy）。

在民主國家裡，「公權力」的權威性和公信力，皆需依賴社會大眾的民意。「公權力」爲了能有效使社會力的充分輸入，亦即能充分反映民意，需有暢通的利益表達的經路。然後政黨將各種利益需求加以滙集，經由民選的議會依據民意制定爲權威性政策或法律，進而由「公權力」依法執行。現代政治體系的穩定性需具備執行「公權力」的良善人才選拔制度，以及國民的正確「政治社會化」。而「公權力」的有效政治過程，尙需有司法機關依法裁判，建立起獨立超然的司法公正性。「公權力」即「政府」與民衆，切忌成爲分開甚或對立的兩個獨立體；務使「公權力」與民衆結爲一體。另外政治資訊的有效溝通等等，都是使「公權力」具備權威性的重要功能（註四）。這所以民主政治的「公權力」需建立於議會政治、民意政治、以及政黨政治的緣故。

我國由於長期實施君主政治，民衆視「公權力」爲朝庭、政府官員的屬性。臣屬的政治文化使民衆養成消極被動和馴服的特

---

註 四：請參閱 Gabriel A. Almond, "Comparative Politics

Today", 1980, by Little Brown and Company, 第二

章四～十五頁。

性。台灣地區，自從光復實施地方自治已經四十年，復於民國五十八年起定期舉行中央民意代表增額選舉，使民權意識大為覺醒與高漲。政府宣布了解嚴，然而人民組織法、集會遊行法等政治性極高的相關法律却未能及時制定。接著民進黨、工黨等先後宣布成立。在國會內，政治黨團展開壁壘分明的抗衡，突顯出政治力的競爭現象。民進黨復數次舉辦街頭遊行的群眾運動，擴大了政治活動的參與層面。

民權意識的覺醒從政治面擴及社會面，環保意識的提高、生態環境的注重，各類民間自願團體，如雨後春筍似的組織起來，如消費者基金會、各縣市防止公害協會、環保團體、主婦聯盟等，更有許多「自力救濟」的組織從事請願及街頭遊行的活動。阻止其蔓延的「公權力」的權威性，面臨了國會改選或充實的嚴肅課題。「公權力」很顯然需要有政治力的有效支持，更需要有普及的社會力的認同。政府多年來，在國防安全及經濟富裕上呈現了顯著的政策成就。然而伴隨著政治更民主化自由化所帶動的「自力救濟」活動的頻繁，是否會損傷及「公權力」執行的有效性及權威性？「街頭活動」是否會製造社會的脫序現象？是否只是政治發展的過渡性短暫的陣痛？皆可成爲討論的主題。

近來「自力救濟」活動層出不窮，簡單列舉：如台北縣二重疏洪道州後村事件、鹿港反杜邦事件、高屏反魚塢拆除事件、新竹李長榮化工案、後勁反五輕事件、台北市農產運銷公司青果承銷人抗稅罷市事件、以及近日各地果農到立院請願抗議政府農業政策事件等等。研究「自力救濟」活動所以澎湃展開的背景，一

方面如上述由於民權意識的提昇，民衆對於環境權、勞動人權等有著權利意識的覺醒。另一方面由於民衆對「公權力」運作的失望。諸如認為(一)「公權力」決策閉門造車、缺乏民意基礎。行政官員失職偏袒特權。行政官吏觀念封閉作法僵硬且無擔當。行政效率低落「公權力」無法有效救濟等。(二)民衆經由訴願、再訴願，然後行政訴訟，時間拖延太多，簡直緩不濟急。(三)對司法的權威與公信不足，認為採取司法訴訟程序、亦是一審再審無法濟急。(四)採取實力的「自力救濟」可以獲得「公權力」的回應，且效果顯著。(五)民衆對民意代表的公正橋樑功能，無法信賴。綜合上述，都是使民衆寧願用強力的直接活動，而使「自力救濟」活動、澎湃展現的理由。

至於「公權力」如何而可調適？有識之士提出許多認為有效的方策。諸如：(一)法律的適時制定與適用性及時的修改。(二)肅正綱紀消滅貪污，務使公務員都能公正執法。(三)加強決策的民意基礎。政府機關設立公共關係部門，舉行民意調查、或從事有效民意溝通。(四)強化「公權力」救濟管道，如(1)於行政部門設立「陳情請願事件疏處小組」。(2)全面檢討訴願管道，行政訴願加速處理，且將行政訴訟增為二級二審制。(3)設立「臨時突發緊要事件疏導處理中心」(註五)。(4)組織「公評會」，由社會賢達專家學者等構成。(五)嚴正執法、取締暴力的救濟行爲。設立專責蒐證單位，由制服警員公開執行蒐證。國家安全會議亦要求爲了有效

---

註 五：民衆日報七十六年十月廿日，立委蔡勝邦建議政府設立。

維持社會法律秩序。(六)加強法治教育，使民衆擁有正確的環保及法律教育，培育知法、守法的習慣。(七)建立社會的公正輿論。對於脫法違法的行爲大家能夠勇於檢舉與批判。(八)重塑司法的權威與公信。(註六)司法權威的建立是消除街頭政治活動、防止「自力救濟」氾濫的最有效方策。社會大眾對司法的獨立性及公正性能有公信：那麼各種衝突的解決，都能經由司法作最後的依法裁判。

總之，我國已步入已開發國家，如今在整個國家的政治、經濟、社會各方面都有著快速且多樣的發展。「公權力」已經無法像過去儘量保持其「不變性」，使民衆養成服從的習慣。「公權力」需要積極獲取社會大眾的公信力爲其權威性的基礎，進而無論在制度上、人才上建立起強韌、快速、且有效的調適能力。如此「公權力」的振興彰顯，也就無庸「自力救濟」的作爲了。

---

註 六：請參閱七十六年十二月八日，中國時報社論。