

# 法憲權五與論權分之法憲

著 甫 烈 陳

---

---

行印社版出書圖民國

005687

391  
7515  
2.1

陳列南

憲法之系相論與之相憲法

005687

391  
7515  
2.1

581  
379  
2

# 法憲權五與論權分之法憲

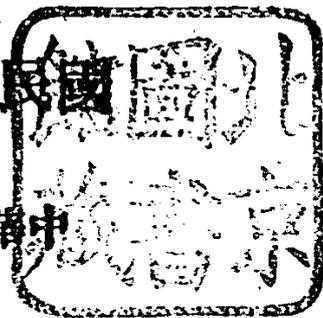
著甫烈陳



3 0663 8243 7

行印社版出書圖民

月五年五十三國民華中



A389320

005687

391  
7515  
c.1.

本文重要參考書

總理全集

鄒魯：中國國民黨史稿。

憲法之分權論與五權憲法

J-Dartigemy et Paul Duguit, Traite de Droit Constitutionnel, 1933

A. Esmein, Droit Constitutional, 1928

Mareel de la Bigne de Villeneuve, La Fin du Principe de Separation des Pouvoirs, 1934.

Bondy, Separation de Pouvoir

Duguit, Traite de droit Constitutionnel, Znd. e l., Vol.2.

Duguit, De la Separation des pouvoi.

Jacquelin, Psincipes dominants du contentieux administratif, 1899

M. Hauriou, Principes de droit Public, 1916

M. Hauriou, Precis elementaire de droit administratif, 1926

R. Bonnard, Precis elementaire de droit administratif 1933

H. Berthelemy, Traite elementaire de droit administratif, 1933

Rolland, L., Precis de Droit administratif, 1933

Artur, Separation des Powoirs et Separation des

F 23200

Enactions

(Revue de droit Public et de la Science Polit  
ique, Vol, 13)

Woodrow Wilson, Congressional Government: A Study  
of American Politics; 1890

Harman Finar, The Theory and Practice of Modern  
Government, 1932

R. K. Gooch, Modern French Views on the doctrine  
of the Separation of Powers (Political Science  
Quarterly, 1923-1924)

W. Ivor Jennings, Cabinet Government, 1936

W. Ivor Jennings, Parliament, 1940,

W. W. Willoughby, Constitutional Law of the United  
States, 1929.

John M. Matthews, the American Constitutional System,  
1932

W. A. Dunning, A History of Political Theories,  
Eoo's, 1928,

Henry Rotkhaefer, Handbook of American Constitutional  
Law, 1939

Edward S. Corwin, The President: Office and Powers,  
1940

Ernst Freund, Administrative Powers over Persons  
and Property, 1928

William E. Rappard, The Government of Switzerland

憲法之分權論與五權憲法

二

land, 1936

Frederick Cgg, English Government and Politics, 1936

Frederick Cgg and Ray, The Government of the United States, 1940

M. P. Sharp, Government of the French Republic, 1936

Charles Merriam, American Political Theories, 1926

Charles Merriam, American Political Ideas, 1928

J. P. Comer, The Legislative Functions of National Administrative Authorities, 1932

James Hart, The Ordinance-Making Powers of the President, 1925

John Dickison, Administrative Justice and the Supremacy of Law, 1927

Blachly and Oatman, Administrative Legislation and Adjudication, 1934

R. K. Gooch, The French Parliamentary Committee System, 1935

Fleming G. Wilson, The Elements of Politics, 1936

C. F. Strong, Modern Political Constitution, 1936

G. K. Ray and H. Wiener, Writ on uncharted Seas of Delegated Powers (Illinois Law Review, vol. 29.)

**M. P. Shark.** The Classical American Doctrine on  
the Separation of Powers (University of Chi-  
cago Law Review, vol. 2)

**L. C. Cole;** Government, Law, and the Separation  
of Powers, (American Political Science Review,  
June, 1939)

**L. A. Fairlie,** The Separation of Powers; (Michigan  
Law Review.)

**L. A. Fairlie** The Legislature and Administration,  
(American Political Science Review, 1938)

**E. G. Wilson,** The Mixed Constitution and the S-  
eparation of Powers, (Southwestern Social Sci-  
ence Quarterly Vol, 15)

**Clarence A. Dykstra,** The Quest for Responsibility,  
(American Political Science Review, Feb 1939)

**William Bouby,** The Separation of Governmental  
Powers, (Columbia Studies in History, Econo-  
mics and Public Law, Vol, 5.)

憲法之分權論與五權憲法

四

# 憲法之分權論與五權憲法

## 目錄

- 一 引言
- 二 初期的分權論
- 三 孟德斯鳩之分權論
- 四 分權論之批駁
- 五 二權說之論辯
- 六 分權論之實際
- 七 其他分權論者
- 八 五權憲法之理論  
甲 五權憲法之背景

憲法之分權論與五權憲法

憲法之分權論與五權憲法

乙 五權分注重積極目的

丙 政權與治權

丁 權能分開與均衡

戊 人民如何有權

己 政府如何有能

九 五權憲法之設計

甲 國民大會

乙 大總統

丙 五院制度

目 1. 行政院

2. 立法院

3. 行政院與法院之關係

4. 司法院

5. 考試院

6. 監察院

## 十 結論

憲法之分權論與五權憲法

七

憲法之分權與論五權憲法



著述，不無透露分權之旨，顧此僅爲不成熟之觀念，片段零碎而已。近代分權理論之肇端，乃隨「政治自由」(Political Liberty)之運動而來，濫觴於十七世紀，而大盛於十八世紀。當北美十三州揭開獨立之幕與法蘭西大革命爆發以前，分權理論已光彩四射，爲打破專制王權之武器。分權理論大盛之秋，專制政治已呈衰落之兆。迨十八世紀之末，分權由理論而入於實行，首先探行者爲美國與法蘭西。一七八九之美國聯邦憲法，固以三權分立之特徵著名。前此之六十七年(Massachusetts)一七八〇年三州憲法，更採用極嚴格之分權；憲法規定「爲達到法治而非人治計，立法權絕對不能行使行政權或司法權，行政權絕對不能行使立法權或司法權，司法權絕對不能行使立法權或行政權」。法蘭西在大革命時期國民會議於一七八九年八月四日議決：「在任何社會，如權利不受保障，政府不實行分權，等於無憲法」，一七九一年及以後所制定之憲法，皆施行嚴格分權，以分權制度爲自由政府之第一條件。十九世紀以還，分權原則幾爲一切成文憲法所採用，中國四十年來之立憲運動，分權原則，仍極重視。中山先生主張之政治制度，

則以五權政府爲基礎也。於此有須明瞭者，分權制度只能行於民主代議政治而不能行於專制，專制現代化之獨裁，或直接民主政治。(direct democracy) 直接民主政治，一切權力，直接操於人民，無所謂分權，古代希臘城市國家(city state)之例是。至於專制或獨裁國家之擬棄分權，其理甚明。專制政治以國王爲國家之主權者，路易十四固有「朕即國家」(L'Etat, c'est moi)之豪語；現代日本亦有「元來我國統治權之主體屬於天皇」之謬說。(註一)既如是，專制國家自不能容納分權。近年盛行之獨裁制度，不問爲希特拉之德國，墨索里尼之意大利，斯大林之蘇聯，或佛朗哥之西班牙，獨裁者爲無冕之專制君主，立法固與行政不分，即司法亦不能保其獨立尊嚴，獨裁者縱無「朕即國家」之雄語，願其宰制一切之威權，雖路易十四，喬治第三，威廉第二，或秦始皇，視之有遜色也。

前述分權論實具有消極與積極之目的，前者乃使政府任何部份，不能大權獨攬，且

- 一、第二次國體明徵聲明，載昭和十年十月十六日東京日日新聞。

間之牽掣，防制濫用權力，藉以保障人民之權利。後者則以分權爲一種「政治技術」(Political art)，由於分權使政府各部維持相當範圍之獨立性，分權亦即分工，分權可以提高政府之效能。十七八世紀之分權論者，如洛克(Locke)，如孟德斯鳩(Montesquieu)立論皆側重分權之消極目的，蓋爲打破專制主權而發也。迨專制推翻，代以民主政治，分權論一度轉移其目標於防制議會濫用權力，一人專制，與許多人共同專制，形式縱有不同，其爲害則一。十九世紀中葉以還，「警察國家」(Police state)之觀念演變爲「職能國家」(Service State)，政府任務劇增而專門化，結果官吏之數激增，權力擴大，除行政權外，更有「準立法」與「準司法」(Quasi-legislative and quasi-judicial)權力，政府權力中心由立法機關移於行政機關，於是以往疑懼國王專制或議會大權獨攬者，復移轉其目標於「官僚政治」(Bureaucracy)。(註一)晚近學者，逐漸重視分權之積極目的。(註二)中山先生五權憲法之理論，將國家權力分爲政權與治權，五權即指五治權，「治」之意思，實爲分權之積極目的也。在業已實行法治之國家，政府權力行使

，受有法律限制，此時政治上之急務，爲如何使政府有合理分工，維持適宜關係，以期能發揮最大效能，實重於消極之防制濫用權力也。是故在冷卻而言分權，積極目的在於消極目的。

所謂分權，意即將政府性質不同之任務——例如行政立法司法等，分注於不同之機關。顧分權非絕對割裂，而僅爲相當範圍內之劃分，如將權力絕對分開，相互間不維持一 Bureaucracy 之意義，現代政治理論權威賴斯基 (H. Lasswell) 釋爲「一解政治制度完全受官吏之控制，其權力足以侵害人民之自由者。」(Encyclopaedia of the social science, 2, P. 70, 1930.)

對於行政官吏權力膨漲無已抱悲觀者，參閱 Lord Chief Justice Howart,

The new Despotism, 1929.

H. J. Bartholemey et Paul Duez, Traite de Droit constitutionnel, P.

138-1933.

憲法之分權論與五權憲法

合理之關係，整個政治機構，將立陷於僵局，無法運用。法國一七九一與共和三年（一七九二）憲法之夭折，此爲注因之一。本文將先研究分權理論之發展，繼及於此理論之應用於不同政制，而殿以五權憲法之理論及其特質。

## 二 初期的分權論

今之言分權者，類推孟德斯鳩之三權說，即立法行政司法三者分立。孟氏大名與分權學說，殆有不可分之關係。一七四八年其名著 *L'Esprit des Loix*（嚴復譯爲法意）發表，聲譽大噪，最著名之一章，即係發揮分權之理論。自是以後，孟氏成爲分權論之正宗。近代立憲國家採用氏之三權說者，其例甚多，晚近其說更成爲辯議之焦點。雖然，在孟氏以前，學者之闡論分權者不乏其人，欲研究分權論之發展，不可予以忽略焉。

遠在羅馬時代，學者如波里米斯（Polybius），已略有分權之思想。波氏爲希臘人，爲質於羅馬凡十六年（167—151 B.C.），乃利用此時間，研究羅馬之文物制度。當時羅

馬政治制度，主要機關爲執政官(Consul)，元老院(Senato)及百人會議(Comitia centuria)。三者各有其特殊之權力；因此波里米斯對於希臘哲學家亞里斯多德研究一百五十種希臘城市國家之憲法後，歸納以爲國家政體之不同，乃由於主權之誰屬，與夫行使主權國目的。亞氏著名之政體分類，即君主或暴君，貴族或財閥，民主或暴民等六種。波里米斯則以爲各種政體，主權操於一人，少數人或多數人非絕對互相排斥，一種政制，可同時應用若干原則。試以羅馬政治組織爲例，執政官爲行政首長，握有大權，此爲「君主的原則」；元老院爲執政之顧問，乃「貴族的原則」；百人會議包括貴族及平民代表，實即「民主的原則」。既分析羅馬政治制度，波里米斯乃進而主張國家主權，應分配於執政官，元老院與百人會議。執政官握有統率指揮軍隊之權，惟財政(包括軍需)及外交大權，則操於元老院，執政官任滿是否連任或其後繼人選，亦由元老院決定之。百人會議則有制定一般法律之權。波里米斯理想中之政治制度，爲執政官，元老院與百人會議三者能互相制衡，維持政治之均勢(Symmetry)。上述爲波里米斯之學說，雖不無帶

分權之思想，究爲生硬而極不成熟的。氏僅以其所見之羅馬改制，有互相制衡作用，較之希臘城市國家六種政制（卽亞里斯多德所分）爲優，因而有此主張，非可比於近代之分權觀念也。

近代分權理論，濫觴於十七世紀之自然法學派學者，其較著者當推德儒普芬洛夫（Puffendorf）。普氏於所著之「自然法與萬人法」（*Naturrecht et Gentium*, 1675）一書，分政府之權力爲七（第七篇第四章）：立法權；刑罰權——卽執行法律之制裁；司法權；宣戰媾和及締約權；行政權；財政權；及教育權。（註一）普氏七權論之說，理論上自多未妥，是七權者，實卽政府之七種活動。願政府之活動，初不限於此，既有財政權，教育權，何不可有警察權，公用徵收權，公用事業權，及其他。

普芬洛夫之後，孟德斯鳩之前。政治學者發揮分權理論，比較具體而系統化者，當推英儒洛克（Locke）其名著政府論（*Essay on civil Government*, 段146）一書，分政府之

1. A. Esmein, *Droit constitutionnel*, vol. I. P. 457. 1928.

權力爲三：即立法權，行政權及外交權（*Federative Power*），後者包括宣戰媾和及締訂條約。依洛克之意，設立政府有一顯著而確定之目的，此目的維何，生命自由及財產之保障是也，爲達到此目的，政制要件第一必須有一基於一定準則而共同遵守之法律，故政府最重要之工作爲立法；其次，既有法律不可無執行之機構，此乃行政。政府主要任務，一爲制定法律之權，一爲執行法律之權，此二權力，爲達到設立政府之目的——即生命自由與財產之保障——計，必須分開，當立法機關，兼握執行法律之權時，則制定法律者，有自行毀法之危險，更難免利用兼握立法執法之權，圖謀私利；其結果少數握權者之利益，將與整個國家之利益相衝突。大背設立政府之本旨。進而言之，在共和國家，立法權握於一代表人民之機關，法律制定之後，此機關即無須固定存在，議員仍須受其自制定之法律所拘束。第法律之制定驟屬暫時性質，法律之執行則具有固定性及繼續性，二者性質，截然不同，以是立法機關，不能兼有執法之權，執行法律機關，亦不能兼有立法權也。

## 憲法之分權論與五權憲法

一論

關於立法行政二權之輕重問題，洛克主立法權應高於行政權，蓋前者為國家意志之表示，行政機關雖或參預法律之制度，但不足影響立法權之最高地位，洛克時代之英國為國王議會之鬥爭期間，氏以立法權為最高，實指議會權力，應得乎國王之上也。

外交權所以須與行政權分開，乃以二者之對象異。行政權之對象為國內人民，外交權則為謀國家對外之安全，暨在外僑民利益之保護，其對象為外國。雖然，行政外交二權對象雖異，却不可由二獨立機關行使之；良以不問為執行法律或辦理外交，均需國家武力為後盾，分掌於二機關，引起騷亂，勢所難免。

洛克之分權論，無獨立之司法權。依彼之意，司法權乃附屬於立法權，此則與晚近學者以司法權為行政權之一種，因其同為執行法律之見解不同也。（註一）

上述為洛克之分權論，其說非純粹抽象之意見，而為主張一種比較合理之政治制度。分析洛克之分權論，深受十七世紀英國政治制度之影響。立法權須操於包含許多人之

機關，乃指英國議會(Parliament)。行政外交三者，對象雖殊，却不可分，亦實對英國國王在當時握有行政及外交權而發也。至以司法權爲立法權之附屬，似由於英國議會，除立法權外，尚握有若干重要司法權，下議院有彈劾權(Impeachment)，貴族院兼爲英國之大理院(High Court of Justice)也。

立法權與行政權應予分開，能加以系統之說明者，洛克爲第一人，立論遠較普芬洛夫爲進步而具體，固無庸疑；但洛克之分權說，在理論上與事實上，仍有若干顯著之缺點。茲舉之於次：

(一)立法權行政權應分開，雖說明消極方面之理由，未能由積極方面闡述其必要。洛克時代，政府事務簡單，立法權之行使，或誠爲暫時的，惟在政府事務經緯萬端之今日，立法權亦已如行政權之具有固定性與繼續性。

(二)以立法權高於行政權，適與許多國家政治制度發展之情形相反，即英國情形，亦難外此。

(三) 行政外交二權，理論上言其分開，事實上主其合一，豈非自相矛盾。

(四) 以司法權爲立法權之附屬，理論事實，皆嫌未安。司法權爲執行法律，以司法附於立法，使立法機關兼有執法之權，將不與洛克所云設立政府之目的爲生命自由財產之保障相抵觸乎。

總之，洛克之分權論，固言前人之所未言，惟體系既不健全，發揮亦欠精確，故洛克對於政治理論之重要貢獻非分權，談分權，爲首推孟德斯鳩也。

### 三 孟德斯鳩之分權論

孟氏所以蔚爲分權論之泰斗，殊非偶然。第一，彼對於政府任務之性質，有比較正確之分類；第二，彼於分權目的，有較爲具體完滿之說明。孟氏認爲政府任務雖至繁複，依其性質，可分爲三：一爲制定公共生活所需之法則；一爲以具體方法執行規範公共

生活所需之法則；一爲裁決由公共生活所引起之爭議糾紛。此三種任務，可稱之爲三權——卽立法權行政權與司法權。洛克以行政權爲維持國內之公共生活，外交權爲維持國家對外之安全，二者性質不同；孟氏則以此二種權力，同爲執行法律，性質相似，總稱之爲行政權。

既說明政府任務之性質，乃進而闡釋分權目的。第一，分權爲預防專制，保障人民之政治自由，即使個人於法律範圍內能自由行使其意志。如政府握有無限制權力，人民自由，將失保障，歷史教訓，不勝枚舉。良以握有此無限制權力者，不問其爲國王議會或多數人，皆有喜於濫用之傾向。故爲保障個人自由計，政府行使權力，必須加以限制，妥善方法爲將不同性質之權，由不同機關行使之，並使其互相制衡。（註一）其次，分權目的，乃使法治實現，政府忠實執行法律，使立法權與行政權操於一人或一機關時，結果將難避免握權者制定橫暴之法律，及以橫暴手段執行之。反之，如使行政或司法

1. Montesquieu, *L'Esprit des Loix*, L. XI, ch. 4.

憲法之分權論與五權憲法

機關兼有立法權力，則執行法律遇有不便時，將毫不躊躇修改法律。至於行政司法之應分開，其理由亦殊顯著。法官兼有行政權，或行政官兼有司法權，執行任務時，縱不能修改法律，容易有不公之傾向，而於事件牽涉本身利害時爲尤然。必使立法行政司法三權分開，立法者僅司制定法律，行政官僅執行法律，司法官僅裁判糾紛；則立法者不因有執行之權而假公濟私，行政官不因有立法權而任意修改法律，司法官不因有執行權而採取壓迫手段。

孟德斯鳩分權論，其特點爲將司法權與行政權分開，彼著法意一書時，適丁法國王權專制政治腐敗之秋，感觸時艱，因力主分權，期矯正專制苛政。孟氏分權論，非憑空構造，而爲彼對當時英國政治制度不甚正確的觀察之結論，十八世紀英國政治制度，制定法律之權，操於議會（兩院）；執行法律之權，操於國王（內閣佐之）；由於法院地位之尊嚴，法官地位之有保障，暨陪審制度之建立，使司法有超然於立法行政之獨立性。孟氏認爲英國政治制度之三權分立制，實爲保障個人政治自由之最好方法，在十八世

紀之英國，內閣制已具雛形，內閣制精神，非分權，而為使立法行政構成一片，此種趨勢，孟德斯鳩似未覺察，大成為後來抨擊分權論者之口實。

孟氏之分權論出，頓成為十八世紀末葉立憲運動之金科玉律。集立法行政司法大權於一人或少數人，不問政府為民選或世襲，必流於專制暴虐，人民自由，毫無保障，成為主立憲者之共同信念。北美獨立之輾起，各州憲法，紛紛採取分權原則，一七八七年費城(Philadelphia)憲法會議制定之聯邦憲法亦然。此對時代憲法，更成為中南美國家模仿之典型。十八世紀末葉法蘭西大革命，盧騷(Louis de la Harpe)之理論，雖影響最大，但革命後政治制度之設計，則大體不出孟德斯鳩之分權論。人權宣言第十六條，以分權為保障人權之必要條件；共和三年(一七九五)憲法亦明言「如分權制度不確立，權力界限不設定，社會將毫無保障」；以後憲法，仍不脫此精神，中國以往立憲運動，仍甚受孟氏分權論之影響，民國十二年十月十日公布之中華民國憲法，三權分立，規定至為清楚。「中華民國之立法權，由國會行之」(三十九條)。「中華民國之行政權，由大總統

以國務員之應贊行之」(七十一)。「中華民國之司法權，由法院行之」(九十七條)。(註一)

一、民國十二年憲法即俗所謂錫憲法或賄選憲法。此憲法雖事實上有如具文，但仍可見參預制憲者所受三權分立論之影響。

#### 四 分權論之批駁

孟德斯鳩之分權論，已略述於前，其學說固曾爲人所頌揚不置，且於立憲運動發生極大影響，然晚近學者，及對駁斥孟氏之三權說者，頗不乏人，指摘抨擊，幾於體無完膚。有謂孟氏對英國政治制度，觀察錯誤，而欲推翻其全部理論者。有謂分權論乃最不可靠之架空想像，全無事實根據者。種種理由，不一而足。分權論在今日，已成爲聚訟紛紛莫衷一是之問題，令人有治絲愈繁之感。

批駁分權之說，歸納之有以下較重要之幾種：(註二)。

(一)就政府權力之性質論，不能分亦不可分。政府權力之正確劃分，其事至難，權與權之間，迄無明顯界綫，故不能分，縱加以劃分，亦非正確可靠者。姑認爲政府有若干種權力，然相互間關係牽聯，至爲密切，實不可分。強爲劃分，分權功效未收，將先陷政府機構於不靈。美國前總統威爾遜(Wilson)，爲反對分權制度最力者，於其名著「議會政府」(Congressional Government)一書，對美國三權分立之政治制度，抨擊甚烈。(註二)威爾遜以爲政府各部，任務縱有不同，但分其爲若干獨立之權行使，乃不可能之事。猶如人之器官，雖所司任務異，究必須互相聯絡調節，然後能發揮作用，政府亦然，各種權力之行使，應如一部機器，各部性能雖異，而皆受一總發動機之節制，發動機一動，機器各部皆動。欲發揮政府效能，應統一指揮，集中責任，強加分割，將爲指揮不統一，責任不集中，零亂散漫，各自爲政，影響政府效能，至深且鉅，於是威爾遜進而攻擊美國之三權分立制曰：「美國憲法目的果何在乎？權力之割裂，責任之分散是也。政府每一部門，所負者僅爲一小部份責任，結果各部門，皆得有所藉口，有所推

誘，一切過失錯誤，各可誘之其他。權力割裂，責任分散，將使政府受嚴重後果，乃無可否認者，此實美國聯邦政制之特徵」。威爾遜作此言時，在其為白宮主人二十五年前

1. 參閱Marcel de la Bigne de Villeneuve, *La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs* (Paris, 1934). A. Esmein, *Elements du droit constitutionnel* (8th ed, Paris, 1928) Bondy, *Séparation des Pouvoirs*, J. A. Fairlie, *The Separation of Powers*, (*Michigan Law Review*)。J. T. Brand, *Montesquieu and the Separation of Powers*, (*Oregon Law Review*, vol, 12, P. 80-)。F. G. Wilson, *The mixed Constitution and The Separation of Powers*, (*Southwestern Social Science Quarterly* vol, 51, P. 13—16.)

11. Woodrow Wilson, *Congressional Government: a Study in American Politics*, 6th ed, P. p. 284, 290, 1890.

（威爾遜爲大總統以前，曾爲名教授），乃有所感而發。分權制不特在理論上無可取，事實上尤多弊害。欲發揮政府效能，須以權責集中及有力的領導（Powerful leadership）代替分權。

（二）分權乃依據虛擬之假定而得之抽象意見，乃擬作者（*Artificial*），却與事實相反。政府只有一統治權，立法行政及司法乃此統治權之三階段，先立法，其後執法，立法行政司法分掌於三機關，非三種權力之謂，而爲一種權力因技術上之必要或實際上之便利，分掌於三機關耳。（註一）採取分權之政治制度，徒有其表而非事實，無論憲法如何嚴格設定分權界限，政府一部受制於他部之事，乃無可避免者。制憲者每喜爲理論之爭，須制定如何如何之憲法，人民自由始有保障；實則條文上之憲法，每異於事實上之憲法，爭執僅爲政府之表面耳。條文憲法，規定政府如何依法行使權力，事實憲法乃政府權力在幕後行使情形。如是抽象之分權論，於事究無補焉。（註一）

（三）姑認爲政府可以分權，其效用似不如孟德斯鳩所言之甚。孟氏認爲凡握有無

限權力者，容易專橫獨斷，流於濫用，須藉分權，予以防制，英國倫敦大學教授范洛（Ormeo Finer）則認為分權論雖有可取，惟孟氏實過分相信分權效用。（註二）范洛提出以下三點，懷疑分權效用：凡握權者均易發生一種嫉忌心理，一面惟恐本人權力之不擴大，一面惟恐他人權力之不縮小，實行分權，未見即能避免互相踰越。第二，分權固可明定之於憲法，顧法律真正意義如何，有賴乎解釋，解釋為廣義，狹義，嚴格，寬泛，其間相差極大；政府各部，難免依藉解釋憲法而擴大權力，致推翻分權所欲維持之均勢。第三，孟德斯鳩著法意一書時，尚無現代政黨政治之觀念，法律上縱可劃分政府各部權力，而由於政黨之活躍運用，實可全部改觀。至於防制政府濫用權力，在現代民主國家，尚有一強有力之政黨。

上述而外，尚有以權之性質為不可分，所能為者，乃分職（Separation of Functions）而非分權。（註三）更有以政府只有職務，而無權，既無權，何來分權。（註四）亦有以姑認為政府可以實行分權，但究須如何分，立法行政司法三者是否為合理劃分；作此

說者以二權論爲較多，即認爲政府只可分爲二權，而非三權。關於二權說之內容，待下段論之。

上述各種駁斥意見，乃來自各種不同觀點，分權論在今日，已權威大減，非復當年

I. 參考 R. K. Gooch, *Modern French Views on the Doctrine of the Separation of Powers*, (*Pol. Sci. Quar.*, 1923, 578-601; 1924, 19—340)

I. A. Esmein, *Droit Constitutionnel*, I, PP, 468-470, 1927,

II. H. Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, I. P. P. 157—158, 1932

III. Arthur, *Séparation des Pouvoirs et séparation des fonctions*, (*Revue du droit Public et de la Science Politique*, vol, 13,

IV. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2nd ed, vol, 2,

憲法之分權論與五權憲法

之令人贊揚不置。然若謂分權論錯誤重重，毫無價值，未免言之過甚。孟德斯鳩忽略英國十七世紀革命之意義與影響，致對政治制度，觀察錯誤，誠爲事實。雖然，孟氏之三權論，曾被奉爲憲政圭臬，其於今日憲政國家之影響仍大，亦無可否認。遽以分權論有缺點而盡棄之，未見其當。上述意見，范洛之論政治制度，有不尙抽象理論而重實際之作風，彼並不擯棄分權，祇懷疑其效用耳。謂立法行政司法非三種權，而爲三種任務，胥視對於權與任務之看法與解釋如何；如謂三權分立應改爲三職分掌，非事實上不同，僅名稱異耳。政府行使權力，有表而幕後雙重情形，其說自可信，但究不能因此而謂政府可無須分權，至威爾遜抨擊美國分權制度，乃鑒於美國政府各部有時陷於僵持而發。過於重視分權，忽略必要之聯繫，必致彼此磨擦掣肘。運用不靈，願此殊非分權論之本旨。分權論主旨，乃爲政府之立法行政司法三種權力，應由不同機關行使，其間設有界限，立法機關不得自行執法，行政或司法機關不得自行立法。至於各種權力之行使，須保持合理聯繫，乃事實所必需。絕對分權之結果，必演成各自爲政之僵持或無政府狀態。

分權之效未收，已先損政府效能，孟德斯鳩之本意，當不如是。即號為以三權分立為基礎之美國聯邦憲法，亦非行絕對分權也。

## 五 二權說之論辯

立法行政司法三權分立之說，始自孟德斯鳩，彼以司法乃政府獨立權力之一種，異於立法與行政。晚近學者，對於行政司法，究為性質相異之二種權力，抑為一種權力之二階段或二方面；換言之，司法為一種獨立權力乎，抑僅為行政權之一部，學者間爭論頗多，孟氏之本國尤然。否認三權說者有古德諾(Goodnow)，柏恩陶美(Barnett)，柳可克(Ducroq)，狄驥(Dicuit)，范洛(Fior)及林慕克(Dimmock)；至為傳統三權說作辯護者，則有傑克林(Jacquelin)，伊斯美(Esmein)，克利(T.M. Cooley)及龙西(Woolsey)等。

反對傳統三權說者，認為政府任務，依其性質而分，一為決定一為執行，前者可稱之為立法權，後者可稱之為行政權，除此而外，殊無第三種獨立權力。司法乃行政權之

一部份，蓋二者性質，同爲執行法律。司法非一種獨立權，而祇爲執行法律之一階級——最後之一階段。當法律真正意義，發生疑問，或法律於執行過程中發生爭議，此時法官任務，爲予以公平判決。此種任務，乃執行法律全過程中之一階段。法官任務，既爲解決因執行法律而起之疑義爭端，則所謂司法權，顯非一種獨立權力，而爲行政權之一方面或一支流；猶如行政權之可分爲財政權，教育權，外交權，警察權也，此其一。司法權由獨立機關行使，其理由不外爲保障公平，提高效率，亦與行政機關之有司財政，管教育，有掌國家行政，有治地方事務相同，殊未可以其由不同之機關行使，而遂謂其爲一種獨立權力也，此其二。行政任務爲執行法律，欲完成此任務，計有三種工作：一爲審議 (deliberer)，一爲執行 (executer)，一爲裁決 (juror)。法官職務爲裁決疑義糾紛，亦即行政工作中若干種之一，談不上爲一獨立權力也，此其三。執行法律過程中，難免無疑義發生，此時法官任務，乃使法律爭執之點，意義明顯，法官無對法律自動作「一般解釋」之權，足見司法權祇爲行政權之附屬，而非獨立權力也，此其四。(註一)

美國公法學者古德諾，於《Politics and Administration》一書，堅主政府只有二權：其一為確立國家之意志（the formulation of the will of the state），即政策；其次為執行國家經已決定之意志（the execution of the predetermined will of the state），是為政策之執行，即行政也。政策（Politics）包括憲法之制定，立法，政府官員之選舉，政黨之活動，法院解釋憲法及行政之監督是。行政（Administration）事項，為政府機關之執行工作，與法院之執行判決（不牽涉憲法解釋者）。政策應監督行政，但不可超過必要之範圍。

概略述批評之論，然為三權說辯護者。亦復針鋒相對，振振有詞。第一、行政司法

1、參閱J. Barthelémy et Paul Ducz, Droit Constitutionnel 144—145

(1933)；Ducrocq, Traite de Droit Administratif, 7<sup>e</sup> ed, I, 34—3

6, Dugnié, De la Séparation des pouvoirs, 14 et suiv., H, Berthelém

y, 11—13, (1933)；Woolsey, Political Science, II, ch, 9 (1877)。

憲法之分權論與五權憲法

，其性質固不同，其目的亦異。行政目的，爲對規定公共生活之法律，作有計劃之推進，其性質爲固定與繼續的。至於司法目的，乃維持法律尊嚴，使其不受破壞。第二、行政工作多屬於事前之自動行使，司法則率爲事後之修正，即必須待法律執行，發生疑問或糾紛，利害關係人起訴，法院乃得受理而行使裁判權。第三、就組織觀察，行政有最高機關，司法亦然。行政權最高機關爲大總統或內閣，司法則以最高法院爲金字塔之頂端，如美之 *Federal Supreme Court*，法之 *la cour de Cassation*。法國公法學家伊斯美，謂司法爲獨立於行政以外之權力，可自三方面觀察：自歷史方面觀察，司法權乃人類社會中之最早權力，當法律制度尚未存在，人類社會中已有依據習慣裁判爭論之制度，故以司法爲附屬於行政者，實顯到歷史事實，是以各國政治制度，靡不以司法權位諸超然行政以外之機關。自理論方面觀察，行政爲執行法律，司法爲確定法律意義及裁判由法律所引起之糾紛，其性質實殊，司法權非行政權之一部，此法院所以有超然獨立之地位也。自各國政治制度觀察，司法爲獨立之權。爲成文憲法所公認，如憲法中同此

之獨立性，豈非陷多數憲法之規定於錯誤乎。（註一）

作者所見，上述關於司法究爲一種獨立權力，或祇爲行政權之一階段一方面之附屬，屬理論之爭。如從政治制度着眼，則不問司法是否爲一種獨立權力，司法權應由超然於行政機關以外之獨立機關——法院——行使之，乃一般學者所公認。是以司法權性質如何，理論上固可不斷爭辯，在政治技術上司法必須獨立，乃無可否認者，非如是司法將爲行政所左右，個人權利，烏得保障。觀乎現世獨裁國家，法院不能維持獨立，人民即隨時有被壓迫之危險，可以瞭然於司法獨立之重要矣。（註二）

司法權之獨立行使，爲現代立憲國家基礎原則之一，人民眼中，法院尊嚴，甚於憲法立法或行政機關。中國憲政運動，亦以保障司法獨立爲重要原則。民國十二年十月十日公布之中華民國憲法，「法官獨立審判，無論何人，不得干涉之」（第一百〇二條）「法官在任中，非依法律，不得減俸，停職或轉職」（法官在任中，非依法律，不得減俸，停職或轉職）「法官在任中，非依法律，不得減俸，停職或轉職」（法官在任中，非依法律，不得減俸，停職或轉職）亦有一「法官，不得免職」，（一百〇二條）。五五憲法草案（二十五年五月五日公布）亦有「法官，不得免職」，（一百〇二條）。

1. A, Esmein, *Droit Constitutionnel*, 7th ed, 1, 502—503, (1921). Jacques  
velin, *Principes dominants du contentieux administratif*, 1899.

二、欲保障司法獨立，對於法官之產生及任期，須有倫理制度。法官產生方法，有任命，選舉及法院自選方法（*co-optation*）。法院自選方法，如遇法官有缺額時，由法院自行推選。此制曾行於十五世紀之法國，在今日無採取者，以其與時代精神抵觸，選舉方法，有民選與議會選舉兩制，前者行於美國若干州，後者行於瑞士與美國若干州。任命方法，為多數國家所採用。法官選舉制雖有表面合於民主政治理論，並保持法院對行政機關獨立之優點，惟缺點殊多。選舉制難於決擇有專門智識，適當人選，執行任務時亦難免依恃議會意向或投人民所好，結果大損法院之尊嚴與獨立。任命制在理論與實際皆較合理，為防止任命權之濫用，一般均加以若干限制，如設定資格，任期終身等，其較著者。

官依法獨立審判」（八十條）及「法官非受刑罰，或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職，非依法律，不得停職轉任或減俸」（八十一條）之規定。司法權行使，是否完全獨立，固爲事實問題，但法律條文固赫赫然也。

## 六 分權論之實際

前文所述，偏於分權理論，茲進而檢討此理論之應用於政治制度。自政治技術之觀點而論，政府權力雖可依其性質而分，願各種權力之間，相互間殊有關係，施以過於嚴格之分權，必陷整個政治機構於不靈。法國大革命時代憲法，此弊至爲顯著。大革命時期一般人思想，深受孟德斯鳩之影響，制憲者因鑒於過去王權專橫，政治腐敗，懲前毖後，因思藉嚴格分權，以防範未然。一七九一及一七九五（共和三年）憲法。皆採取極嚴格分權。一七九一年憲法內容，有若干特點。第一、內閣總理及各部部長，由元首於議會以外，遴選任命。第二、行政長官，無權出席議會，申述意見，對於立法事項，亦

無提案權。一七九五年憲法，尤趨極端，議會制定法律，行政無提請複議權（*Interpellation*），須即予公布，立付履行。議會無監督行政之權，行政亦祇向元首負責，無與於議會。夫政府各部分權，不能過於嚴格。前已言之。上述二憲法，施行之時間均甚短，後者四年，前者祇一年耳。一七九一年憲法，其結果為國王與議會鬥爭，共和三年憲法，亦難免執政（*Directoire*）與議會衝突，二者均以政變終，用勿政治制度，須顧及事實，不能純從理論着眼也。

現代歐美立憲國家，行內閣制或總統制居多，內閣制淵源於英國，法國及歐陸多數國家仿之，總統制以美國為典型，行於中南美國家。德國共和時代，其政治略介於總統制與內閣制之間。瑞士則採取委員制的政制。茲就分權觀點，略論內閣總統委員三種政制於次：

（甲）內閣制 內閣制國家重要政治機構有三：一為議會；當為兩院制；一為國家元首，不負實際責任；一為內閣，即負實際政治責任之機關也。英國為內閣制所發源地

，此流行世界之制度，非創於一朝一夕，或出於少數制憲者之才智，而為數世紀鬥爭演變之成果。內閣制發展過程，第一階段國王仍為事實上統治者，內閣進退，依於國王之意思，議會權力，大體限於監督財政權——即確定租稅最高額之權。殆內閣制發展至第二階段，議會權力擴大，財政權而外，有一般立法權，內閣存在，亦依於議會之信任，國家元首，不負責任。現代內閣制國家，大抵如此。

內閣制最高原則，為使議會內閣二者之間，維持合理均勢，惟此理論之目的，實為事實上所不易做到。內閣制之演進，或內閣權力重於議會，或議會權力重於內閣，前者可稱為內閣政府，(Cabinet government)，後者可稱為議會政府(Government of Parliament)。(註一)英國為內閣政府典型，由於政黨組織嚴密，多數黨所組成內閣，處於指導議會之優勢。國家重要政策，決於內閣，而由議會同意耳。此同意權，普通情形，亦祇為形式。「政府統治，議會批評」(The Government governs, and the Parliament Criticises)，乃英國現代政治之真相。(註二)在理論上，內閣存在，故於

議會之信任，如議會多數對政府表示不信任，內閣非解散議會，訴之選民，即須解職。在事實上內閣爲議會所推翻者，其事不多。況內閣又有解散議會以資對抗之武器，有時祇須透露解散議會之空氣，即可迫議員就範，蓋普通議員，多不願冒無甚把握競選之危險也。總而言之，英國政治制度，實以內閣爲中心。

法國第三共和內閣制發展結果，則適與英國相反。由於政黨分立，內閣壽命，常嘆五日京兆，政治鬥爭，集中於議會，羣雄角逐，皆抱「打倒你，我來做」之雄心。內閣壽命既短，地位不固，結果遂受制於議會，議會除決策與立法外，自由委員會制度，直接干涉行政。（註二）依第三共和憲法，內閣固亦有解散議會之權，實事等於具文

1. Jharthelemy, et Paul Duez, *Droit Constitutionnel*, 160-161, 1933o.

1. W. Ivor Jennings, *Cabinet Government*, cii, 14, 1936o.

31. Robert K. Gooch, *The French Parliamentary Committee System*,

耳。

孟德斯鳩之分權說，有內閣制國家，實已不能存在。不問自制度或運用着眼，立法之議會，行政之內閣，實不可分。自制度而論，內閣為議會多數黨，其人選十九為議員；從運用觀察，美之內閣，事實上握有廣大立法權，法之議會，則又直接干涉行政也。有以內閣制國家，非三權政府，乃一權政府，似非而實是也。

(乙)總統制。今之言總統制者，類以美國為典型，美國聯邦憲法，為一七八七年費城憲法會議所制定，其時孟德斯鳩之說正盛，制憲諸公，受分權理論之煥染，咸認欲達到洛克所言設立政府之目的——生命自由與財產之保障——政府權力，必須加以嚴格劃分，故總統制下立法行政之關係，大異於內閣制。(註一)

A 為確保總統地位之獨立，使不受制於議會，總統採人民選舉制度，而不採議會

1. John M. Mathews, *The American Constitutional System*, cds,

9—12, 15—19, 1932。

憲法之分權論與五權憲法

選舉制（如法國第三共和）。

B 行政各部部長，由總統任命，程序上雖須經參議院同意，惟同意與否，屬於內閣制之信任。習慣上總統所提人選，除極少例外，參議院皆予同意。至於總統免部長之權，則無須參議院同意。

C 行政各部部長，不能兼任議員，不能出席議會聽取質詢或發表意見，僅得位於旁聽席上，與其他旁聽席上之觀衆同。此種情形，適與內閣制相反。

D 行政各部部長，向大總統負責，無與於議會。習慣，總統固常召集部長開會，討論重要政策問題，惟此項會議，性質顯異於內閣制之閣議，相傳林肯曾在會議中與各部長意見相左，坦言曰：「七人反對，一人贊成，贊成者勝利」，此總統制之精神也。

E 在法律上總統不能逕向議會提案，如欲提案，只有由其在議會之副官或代理人提。總統可以書面或口頭向議會致詞（*Message*），說明大政方針。藉以顯揚議員之民意。迨於總統致詞內容，能發生力量與否，全視致詞力量如何。似在有人稱總統致詞，雖曾發

劍星，婉轉勸人，不外如「以水釋水，或向空發槍」，意謂以水釋水，或向空發槍，向空發槍，寂無反應也。精練賢明威望顯著之總統，有時其致詞可以發生不容議會之力量，然此種情形，較之內閣總理在議會言論含有對議會事實上之拘束力（再開有保留議會之武器，常可以信任問題而左右議會意向），仍有異也。

議會不能通過不信任案而推翻政府，反之，總統亦無權解散議會，存此雙方政策不同，造成僵持之局。除運用政黨外，無如內閣制之有解決辦法也。

由上所述，美國聯邦政府之採取嚴格分權，可見一斑。策絕對分權，為事實上所不可能，前已言之。故分權之外，尚有所謂「制衡原則」（Check and Balance），茲舉其要者於次：

A 議會制定法律，總統有提請複議權（Veto Power），議會複議時，須有三分之二之多數，始能重新通過。此法定數之限制，總統祇需議員三分之一加一之支持，即可否決議會之立法。在內閣制之下，議會通過法律，內閣無提請複議權，法國第三共和憲

法，雖規定提請複議制，究與內閣制基本精神不合，皇皇條文，成爲具文，當總統梅利翁（Mierand）有行使憲法所規定之提請複議權的表示時，一般人咸認爲此舉近乎革命。

且總統行使任命權與條約權，須經參議院同意，此爲議會對總統之限制。制定聯邦憲法諸公，以參議院平均代表各邦而人數無多，頗意其能爲總統之參議機關，對於總統行使重要權力如任命權條約權，加以限制。總統行使任命權參議院拒不同意之例雖少，條約案爲參議院所否決者則頗有所聞。威爾遜與參議院對於簽訂巴黎和約之奮鬥，其著例也。國際聯盟爲威爾遜之偉大思想，乃竟以參議院之作梗，使此人頌和平之機構，失一有力支柱，至可惜焉。

總之，分權雖爲美國政制之特徵，但政黨則頗有聯繫之效。總統對於立法，已有事實上之提案權——雖形式上爲議員所提。近十年來美國議會所通過重要經濟法案，十九出諸羅斯福之意，較之英國，名異而實同。除提案外，晚近美國情形，更有一重要趨勢

，即行政機關（如 Independent Regulatory Commission）駸駸有羣立法與準司法（Quasi Legislative and Quasi Judicial）之權。此種趨勢，雖有大聲疾呼，皇皇不安，認為有破壞分權之危險者，但時勢所趨，究莫之能阻。政府任務日在擴張增加中，其性質又益趨複雜與專門，許多技術性專門性事項，從前為立法與司法機關所優為者，茲則不能不付於有充足專門人才之行政機關。此種情形，豈當年制憲諸公所及料哉。

（註一）

（丙）委員制 委員制國家以議會為最高權力機關，行政機關之地位，為向議會負責之委員會。法國大革命時（1792—1795）及一八四八年憲法曾試行此制，現代國家之採取委員制者，則推瑞士。（註二）瑞士一八四八年聯邦憲法，明白規定聯邦議會（*Landsgemeinde*）有參衆兩院）為國家最高權力機關。行政責任，則由聯邦行政委員會（*Conseil federal*）負之。委員會有委員七人，任期四年，由聯邦議會推選。委員會包括各重要政黨人物，並顧及地域分配，無內閣制內閣向議會所負之共同責任（*Collective*）。

- 一、關於行政權擴大問題之爭論 可閱 J. P. Comer, *The Legislative Functions of National Administrative Authorities*, 1932。James Hart, *The Ordinance-Making Powers of the President*, 1925。John Dickinson, *Administrative Justice and the Supremacy of Law*, 1927, Blachly and Ostrman, *Administrative Legislation and Adjudication*, 1934。G. N. Ray and Haver Williams, *Notes on unchartered Senses of Delegated Powers*, (Illinois Law Review, Vol. 29, 1924-1940) 6M, P, Sharp, *The Classical American Doctrine of the Separation of Powers*, (University of Chicago Law Review vol. 2, 325-186) 6Kenneth C. Lio, *Government*, *Law*, and the Separation of Powers, (Amer. Pol. Sci. Rev, June 1939)。
11. William E. Kagyard, *The Government of Switzerland*, 1936。

responsibility)。委員會向議會所提法案，縱爲後者否決。此非如內閣制之爲不信任表示，故委員會無須解職。委員會委員，不能兼任議員，同於總統制，而異於內閣制；但委員却可出席議會，陳述意見，其意見又屢爲議會所重視，則又彷彿內閣制也。瑞士總統，由委員會推選一人任之，以輪流担任爲原則。總統除爲開會時主席，暨若干儀式上任務以外，行政權力，與其他委員同。總之，行政委員會。憲法上之地位，完全隸屬於議會，非可分庭抗禮。惟如以前者全爲後者所控制，事實上又不盡然。委員會委員，爲各政黨有方份子，地位穩定，習慣上繼續當選連任，非如多黨混合內閣之屢起政潮，於立法工作，委員會有時直能左右會議。重要法案多爲委員會所起草，討論時，亦由委員作重要說明。英國學者蒲萊士(Lord Bryce)於實地觀察瑞士政治後，曾下一在法律上委員會固爲聯邦議會之僕役，事實上委員會握有相當於英國內閣，而遜於法國內閣之權力」之結論。(註一)

現代立憲國家三種重要政制，已略述於前，足以見政制採取分權之梗概，孟德斯鳩

之分權論，今日所實行者，爲司法權獨立。至立法行政二者，在內閣制爲打成一片，在委員制則無所分，卽以分權爲基礎之總統制，由於政黨之運用，分權云者，固非如普通所想像也。（註二）

1. James Bryce, *Modern Democracies*, vol. 1, p. 397, 1923.

二、德國韋馬共和時代之政治制度，雖壽命甚短，却會引起普遍的注意。

韋馬共和政治制度，仍未能證實孟德斯鳩分權論之正確。韋馬憲法

(Weimar Constitution)所建立之政制，介於總統制與內閣制之間。

內閣依於議會之信任，此固內閣制；惟德國總統，非如法國之總統爲

「無皇冕無權力之國王」(un roi sans couronne et sans force)，

似又近於總統制。此憲法爲蒲洛斯教授 Pruss 所起草，其主旨爲於

共和制度中保留德國政治傳統之特點，此特點無他，卽強有力之行政

是也。爲增強總統之地位與聲望，總統採直接民選制度，議會通過法

## 七 其他分權論者

孟德斯鳩分權說之理論，實際及其批評，已詳於前文。晚近學者對於政府權力之劃分，另有其他體系與設計者，頗不乏人，一一舉述，非本文篇幅所能容許。茲僅略舉德之黑格爾（Hegel）法之郎里歐（Hauriou），美之韋洛美（W. F. Willoughby），及英之范諾律，送呈總統簽署公布時，如總統不予同意，有權付之選民複決。衆議院（Reichstag）雖可以三分之二之多數提議罷免總統，設此項提議爲選民否決，則總統視爲重新當選，同時解散議會，重行選舉。當政局既阻，情勢嚴重之秋，如無內閣，能博議會多數之信任，總統得行使緊急權，任命未經議會信任之內閣，此稱爲「總統內閣」（*Präsidential Cabinet*），別於「議會內閣」也。（1932-1933年 Schleierhorn及Papier）內閣，皆爲總統內閣）。

憲法之分權論與五權憲法

H Finer)以見一斑，而後以 蔡中山五權憲法之理論。

黑格爾爲德國十九世紀初期大哲學家，亦爲唯心派政治論(The Idealist Theory)之嚮導。彼之國家目的觀，大異於主張民權學者如洛克或孟德新鳩。洛克認爲國家之成立，乃爲保障個人之生命自由與財產。黑格爾則以國家爲倫理觀念或倫理精神(ethical idea or ethical spirit)之表現，爲抽象的道德之實體(abstract and moral entity)，其用語近於神祕，令人難於瞭解。黑格爾頌揚國家，以國家爲人類社會發展之極峯，個人惟有在國家之內，始有價值可言。民主政治學者，認爲制定國家憲法，乃極重要之事，黑格爾則鄙之爲無意義之舉。彼以爲一持定國家之基本事實，爲人民政治意識(consciousness)，此意識決定國家憲法；故如以憲法乃可以依據人之意志而自由制定者，實完全錯誤。憲法內容，雖隨時代而容有變更，但憲法不能與國家觀念脫離，則爲固定不變者，與認爲憲法可隨意制定陷於同樣錯誤者，爲爭論何種憲法最好。憲法乃一時代文化與精神之表現，非可隨意制定，亦非可隨意變更，是則爭論何種憲法最好，豈非徒然，於

是黑格爾進而發揮其分權論。國家乃一種有機體(organism)此有機體即憲法，憲法所表明者，爲若干雖不同而實互相緊密聯繫之部分，並以加強國家之「一致」(unity)之權力。黑格爾以爲政府之權力有三，立法權行政權與王權(monarchic power, kaiserliche Gewalt)。行政權包括司法權，王權爲黑格爾分權論之特點。三權之中，黑格爾以王權爲最重要，其他位亦最高，駕於立法行政二權之上。立法行政二權所表現者，爲憲法之歧異原則 diversity，王權則使憲法觀念趨於完備，限制維繫立法與行政權之行使，俾不陷國家於分裂。(註一)

政治學者之理論，常受時代環境之影響。柏拉圖(Plato)之理想國，爲一彈丸小城市國家，彼生於古代希臘，自不能夢想現代之交通工具也，馬基亞美里(Machiavelli)之「霸術」，蓋中古時代王侯林立爭端無已之產物。孟德斯鳩之三權說，旨在說明當時彼

J. A. W. A. Dunning, A History of Political Theories: From Rousseau  
to Spencer, 160-162 (1928).

所觀察之英國政治制度。黑格爾生於法國大革命之時代，其時德意志尙未統一，諸邦林立。彼鑒於法國革命後之秩序騷亂，政變相繼，對於洛克孟德斯鳩之民主政治論，當無好感。普魯士開明專制（enlightened monarchy），王權顯赫，對於黑格爾之思想，自亦發生影響。德意志政治思想，王權色彩極重，較之英法美民權思想，可謂另有體系，此種思想，直至第一次世界大戰爆發，仍未能打破。威廉第二曾說：「朕乃依於上帝之旨而統治德國者」。朕乃受命於上帝而為臣民之付託人」。朕既自視為上帝之工具，因此現代潮流如何，殊非朕所介意」。朕只向上帝負責，朕將依此觀點以決定工作」。類此「朕受命於天」之種種說法，自民權主義之學者看來，不值一笑，但德國學者對此逆背潮流之神授王權說，雖不積極加以支持闡揚；除社會民主黨人外，亦無加以駁斥者。國王既為代表上帝之統治者，故王權自高於一切。君主政體為最符合於上帝意旨，政府形式及如何行使權力，人民皆無權過問。反抗王權不但在政治上為罪惡，在宗教上亦為犯罪行為，因反抗國王，間接為觸犯上帝也。德國公法學者駱曼（Paul Laband）

於德國國法學」(Das Staatsrecht des deutschen Reichs)一書說：「國家之內，無較國王意志爲最高者，此意志卽憲法與法律之拘束力」國家雖有憲法，但此並不損王權爲高的，因憲法乃國王自動設定之限制。王權既爲最高，行政祇向國王負責，議會亦只爲國王之諮詢機關。議會非代表人民立法，僅爲表示意見供國王立法之參考耳。議會非依於民權而召集，乃寬仁之國王爲立法之便利而召集。總之，黑格爾之分權論，在說明普魯士開明專制之事實，其說對於德國思想及政治制度發生極大影響。直至第一次世界大戰爆發，仍甚有力。(註一)雖然，黑格爾之分權論，殊無可取，徒爲統治階級張目，阻抑民權思想之進步，故德國而外，黑格爾分權說，未會引起深切之注意也。

晚近法國學者，修正孟德斯鳩之三權論，或另行創造分權理論者，頗不乏人。茲所言者爲公法學者郎里歐之三權說。(註二)郎里歐(M. Laroche)認爲以往分權論所以不能令人滿意，乃對於「權」(Powers)，「機構」(organs)及「任務」(functions)之界限分割不清。自法律之觀點而論，國家爲「法人」，表現法人之意志(Will)是爲權，不同之

意志，爲不同之權。機構則爲包含人之組織，爲執行國家之權而設立者。至於任務則爲

1. Dr. Hasebach 於一九一二發表「現代民主政治」Die Moderne Demokratie 一書，謂代表人民之議會祇有四種作用；a. 議會乃 Avenue of Information，使政府知悉人民願望及社會經濟情形；b. 議會爲諮詢機關，議員對於國事，貢獻其才智，供政府參考；c. 批評政府之措施，且依憲法行使提請議複議權 (Veto)，但此複議權，至多等於抗戰，無否決效果，議會否決之案，政府仍得由國王命令，予以執行。參閱 W, W, Willoughby, The Prussian Theory of Monarchy, (Amer, Pol, Sci, Rev, Nov, 1917)
2. Fauchou, Les Principes de droit Public 2e ed, 1916 及 Goebbels, R, K, Modern French Views on the Separation of Powers, (Pol, Sci, Quar, 1923, 1924)。

的運用權所企圖完成者。除司法外，鄔里歐以爲國家有三種權，三種機構及三種任務。第一種權爲「穩著的意志」(a power of implicit will)，其機構爲選民團體，其任務爲選舉。國家發展之歷史過程中，此權之形成爲最晚，但雖如此，此權地位，應列第一，其他之權，祇爲執行此所表現之意志與願望。第二種爲「以議論而表現意志之權」(Power of the will made explicit by deliberation)，其機構爲議會，其任務爲立法。在國家之內，此「議論權」之成立，早於「選民權」而遲於「行政權」。其地位則次於選民權而居第二。第三種權爲行政權 (Power of the will capable of realizing execution)，其機構爲國家元首，部長及行政官吏，其任務爲政府日常工作 (daily government)。國家有行政權爲最厚，立憲政治以前，國家只有此行政權。顧行政權之歷史雖最早，其地位則應次於選民權議論權而居第三。行政權爲執行法律，依其性質可分爲管治 (governing) 與處理 (administering) 前者爲解決行使行政權而起之各種問題，後者爲維持例行公務。

以上爲郎里歐分權論之大概，其劃分方法，爲依行使之先後。選民所行使之權爲選民權 (electoral Power) 此爲依選舉而表現國家之意志與願望，使此意志與願望具體化而可實行者爲議論權 (deliberative power)，即議會所行使之權。至於行政權則爲執行議論所決定者。郎里歐之分權論無司法權，此非如許多學者之以司法權爲行政權之一部，而以司法權有特殊性，非「政治權」(Political power)，故不能與選民，議論及行政諸權相提並論。

郎里歐分權論之特點，爲增加一選民權，並力主權之機構及任務之不可混淆，故彼不稱投票爲選舉權而稱爲選民權，不稱議會之權爲立法權而稱爲議論權，蓋以選舉或立法，非權之本身，而爲任務也。

權，機構與任務三者，不可混淆，自爲正確之論，惟對於解決政府分權問題，究無多大貢獻。近代憲政國家，選民團體之地位，極爲重要。無可否認；但以選民行使之權力，與政府之議論權行政權相提並論，作者殊以爲未妥。郎里歐以選民議論與行政三權

。其性質同為政治權，司法權非政治權，故不在政府分權之內，在理論上固有可取，在事實上更多困難，司法權雖非政治性之權，却不成問題為政府權力之一種也。

美國行政學權威韋洛美(W. F. Willoughby)於一九二七年著有行政學原理一書(Principles of Public Administration)，主政府有五權而非三權，孟德斯鳩之三權說，不足以說明現代政府。現代政府，除立法行政司法三權外，應加上選民(electorate)與執行(administration)二權以美國政治制度為例，行使五權之機構如次：

1. 選民權——享有投票權之人民
2. 立法權——聯邦議會之參眾兩院
3. 行政權——大總統及各部長
4. 司法權——聯邦各級法院
5. 執行權——各行政機關

韋洛美分權論之特點，為新增選民與執行二權。選民權與鄧里歐之選民權同，理論

上同有缺點。所謂分權，乃指政府權力，依其性質可分為制定法律之權，執行法律之權等，選民為制定憲法產生政府之源泉，其地位高於議會大總統或法院，未可以之為政府權力之一。與立法行政司法權並論。現代國家，政府任務擴張無已，官吏數目激增，行政官吏之權力，遠逾往昔。益以政府任務日趨於專門化，行政官吏除行政權外，駸駸有準立法與準司法之權。不特此也，議會行使立法權時，以限於專門智識，不能不借助行政官吏。現代各國議會制定之法律，多數為政府所提，其餘文皆行政官吏所起草者。韋洛美以行政官吏既如是重要，自應另列一權，使與立法行政司法並駕。夫行政官吏地位重要，誠為事實，在官僚色彩顯著之國家尤然。但遽以執行為一權，殊無足取。權之劃分，須以性質異同為依据，執行與行政，同為執行法律。性質並無不同。韋洛美如不言分權，而言五種重要政法機構，其說當較有可取也。

倫敦大學教授范洛 (H. Fisher)，於「現代政府之理論與實際」一書，批評孟德斯鳩之三權說，已失價值。(註一)議會任務固為制定法律，但議會制定法律性質以外之行政

細則，或立法僅舉綱領而由行政機關制定具有法律性之規程，爲習見之事，立法與行政之界限，非如想像中之明確。其次，行政機關多漸趨有因施行法律而起之糾紛的判決權；而法院由其判決，發生增減行政機關權力之結果，是行政司法之間，亦非壁壘森嚴，劃有鴻溝者。故孟德斯鳩三權分立之說，縱或適用於十八世紀，顯已不適用於今日。

於是范洛進而對於政府權力性質，提出具體解釋。被認爲政府權力，祇可「別」(differentiate)而不可「分」(Separate)，分權勿甯稱爲別權，意即權雖可依其性質而別，却相互間聯繫密切。現代議會政治，不問機構如何，權力分配如何，必有二種性質相殊之任務：一爲決定何事應爲，一爲執行所決定者 (To resolve and to execute)。

一國政治機構，屬於決定者爲選民，政黨與議會，內閣及國家元首。屬於執行者爲內閣

1. Herman Finer, *Theory And Practice of Modern Government*,

Vol, I, ch, 6, 1935

，國家元首，官吏及法院；選民政黨議會三者，純粹屬於決定，官吏法院屬於執行，至元首與內閣，則兼有二者。政府此七機構，為完成整個任務所必需，縱或彼此猜疑，實則關係密切。政府分權，並無可靠標準，各時代情形不同，各人看法亦不同。憲法上所規定者，乃制憲者為滿足現實之需要，與未來之發展，設定一認為比較最合理方式，期能發揮最大之政治價值耳。

就上述政治七種——機構選民，政黨，議會，內閣，元首，行政官吏，法院——依其權力性質，范洛別之為四：

(1) 選民 近代政治理論，每認選民為國家之主權者，范洛則以為選民所能行使者，不過自若干政黨中，選擇其一耳。主權云云，只此而以。

(2) 政黨與議會 此二者為不可分，政黨目標為組織選民，希望選舉獲勝，得以控制議會，從而決定政府之政策，設議會多數不可得，則退而求其次，冀能構成強有力之反對派。議會任務為決定政策，制定法律，並監督其執行。完成此項任務，在現代國家

非藉助行政機關不可。

(3) 內閣 內閣爲議會之多數黨(或混合多數)所組成，爲最高行政機關。議會與行政之間，由內閣而發生聯繫。內閣一面監督議會決策之執行，一面以負責任及專門意見，提供會議決策立法之參攷。

(4) 行政機關與法院 行政與司法，同爲執行法律，特方面不同耳。孟德斯鳩分行政司法爲二，乃彼觀察當時英法政治情形，希望法院能享受獨立權力。此雖爲合理希望，究不能即認爲乃政治上原理。行政與司法，同爲執行國家之政策法律，惟二者之行使，頗有不同。法院重在矯正過去，輕於預防將來，行政所注重者則適相反。法院乃對特定案件，予以判決，行政則統籌全局。法院處理案件，發端始自個人，行政則可未雨綢繆，自動處理。

上述爲范洛之分權論，彼之論政治，向有觀察深刻針對事實之作風。謂權祇可別而不可分，自政治制度之運用着眼，自屬正確。惟分權論者，仍承認各種權力，須保持合

理聯繫，如是謂分權爲別權，用語雖不同，事實上相去無幾。三權論以內閣爲執行法律之機關，顧事實上內閣地位，誠如范洛所云，除爲執行法律之最高機關外，並參與（有時爲領導）決策與制定法律。政黨在現代議會政治，地位極爲重要，無政黨則選民將如一盤散沙，大失作用。范洛異於其他分權論者，特別指出政黨之重要性，惟以政黨與議會內閣法院相提並論，似有未妥。在極權國家，政黨居於「超政府」之地位；在立憲議會政治，政黨聯繫人民與政府，組織前者而爲後者之動力，政黨之功用誠極大，但政黨非政府，故論政府分權而及於政黨，未見其當。至以選民爲一權，陷於與邱里歐及韋洛美之同樣錯誤。

## 八 五權憲法之理論

孟德斯鳩爲分權論之正宗，其說曾一度被人視爲金科玉律，予立憲運動以重大影響，但在今日，孟氏之說，在理論與事實兩面，皆失價值。理論上孟氏之三權論，注重如

何防制政府濫用權力，直視政府爲洪水猛獸，此種觀點與今日「職役國家」(Service State)之觀念，大相抵觸。過去固有政府濫用權力壓迫人民之史實，今日之政府，負有發展國家文化，增進人民福利之重大使命；問題核心，已非如何防制政府濫用權力，而爲如何使政府成爲能完成所負重大使命之有效能政府。如即中山先生所謂「萬能政府」。事實上能貫徹孟德斯鳩三權分立者，尙未之見。美國式總統制政府，即普通稱爲三權分立之政府。事實止總統有立法之「覆議權」(Veto Power)，參議院有任命官吏同意權，及條約批准通過權。法院有解釋法律違憲權。皆與澈底分權之原則有背(一)。至於內閣制政府，立法行政構成一片，更無論矣。十八世紀英國政治制度，內閣制在萌芽中。此種重要趨勢，孟德斯鳩未能覺察。其分權論價值，固亦大受影響。

其並權說論者，爲對孟德斯鳩三權說之修正。純自理論觀點，三權說自護三權說爲可繫於行政司法二者，其性質同爲執行法律(一)。惟自事實觀點，法院必須超然於行政機關之外。庶法治精神可以維持。人民權利有所保障。理論既與事實背道而馳，則三權說

之價值亦僅能對三權說對於三權說之攻擊，固甚有力，但於合理解決政府分權問題，則貢獻殊小。

其他分權論者，黑格爾 (Hegel) 宣揚王權 (Monarchic Power)，為普魯士式之聯邦主義中 (3) 以美國國會通過之法律，送由總統公布，如總統不同意，可以送還覆議 (1)。至於內閣制，國會須有三分之二多數，始能重行通過該法。

實事而言，又總統任命官吏，如指日可待，如如部長外交使節聯邦最高法院法官三藩立憲之法官等事，須先得參議院同意。總統締訂條約 (Treaty) 或覆約 (Treaty) 亦須先經參議院三分之二多數之通過。法院於判決訴訟時，須經而欲收回或如解釋法律之意 (Veto) 則該法即失去執行效力。此種一高而參議院之 (1) 則 William Bondy, (2) The Separation of Governmental Power (3) 亦參見 Gomella, Studies in History of Economics and Political Law, 頁 100 同此種論說見 Volz, 前所引論說，其論說與今之「聯邦國家」 (Federation) 同。

開明專制張目，其說在民主國家，自無可取。鄔里歐(Maurion)於立法權與行政權(執行權)之外，加一選民國體所行使之「穩著的意志」(a Power of initiative)之權；韋洛美(W. F. Willoughby)與范洛(H. Fisher)闡釋分權，均主增加一「選民權」(electorate)；三者理論體系雖互有不同，而其同主有「選民權」則一。現代民主國家，選民國所行使之投票權，至為重要，無可忽略，鄔里歐韋洛美范洛三者，皆指出選民權之重要，是其貢獻。但三者立論，有一共同缺點。分權係指政府分權，選民國為政府權力之源泉，不能與議會總統法院相提並論，遽以選民權與立法權行政權司法權並列，實有體系混淆之弊。

在今日正統之三權說，固已失其權威，其他學者之分權說，或為對孟德斯鳩學說，加以修正，或則另立體系，苦心結構，以資說明。然而無論為三權說之修正，或另行立論，對於分權問題，結論皆欠完滿。中山先生五權論，不但在事實上為中國政治制度，確立一最高原則；在理論上並足以澄清歷史分權論之糾紛，使分權問題，得一正確合

環之解答，實對於分權論之重大貢獻。

### 甲 五權憲法之背景

種政治學說，除低徊「烏托邦」之空想家外，必有其形成之背景。中山先生對於中國政治制度，主張不能完全仿效西洋，亦即不能完全放棄中國以往政治制度之特質。但中山先生致力革命，甚受西洋政治學說及政治制度演變之影響，其事至明。故五權憲法乃根據中國以往政治制度，並參酌西洋政治學說及政治制度之演變而成。實合中外改制之精華。關於此點，中山先生之演講，言之甚詳。考試權與監察權之獨立，乃中國專制時代改制之特色：

「我們現在爲甚麼要五權分立呢？其餘兩個權（指考試權與監察權）是從甚麼地方來的呢？這兩個權是中國固有的東西，中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績。像滿清的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度。執行這

種制度的大權，就是監察權。……至於歷代舉行考試，拔取異才，更是中國幾千年的特色。……所以就中國政府權的情形講，只有司法，立法，行政三個權是由皇帝拿在掌握之中，其餘監察權和考試權還是獨立的。就是中國的專制政府從前也可以說是三權分立的。

立法行政司法三權分開，則為研究西洋政治學說與政治制度之結果：

「五權憲法之根據，老實說起來，就是我研究各國憲法，獨自思想出來的。……兄弟提倡革命三十多年，從廣東舉事失敗以後，便出亡海外。……在全球奔走之餘，便把各國政治的得失源流，拿來詳細考究，預備日後革命成功，好做我們建設之張本。故兄弟亡命各國的時候，便很注意研究各國的憲法。……」（二）

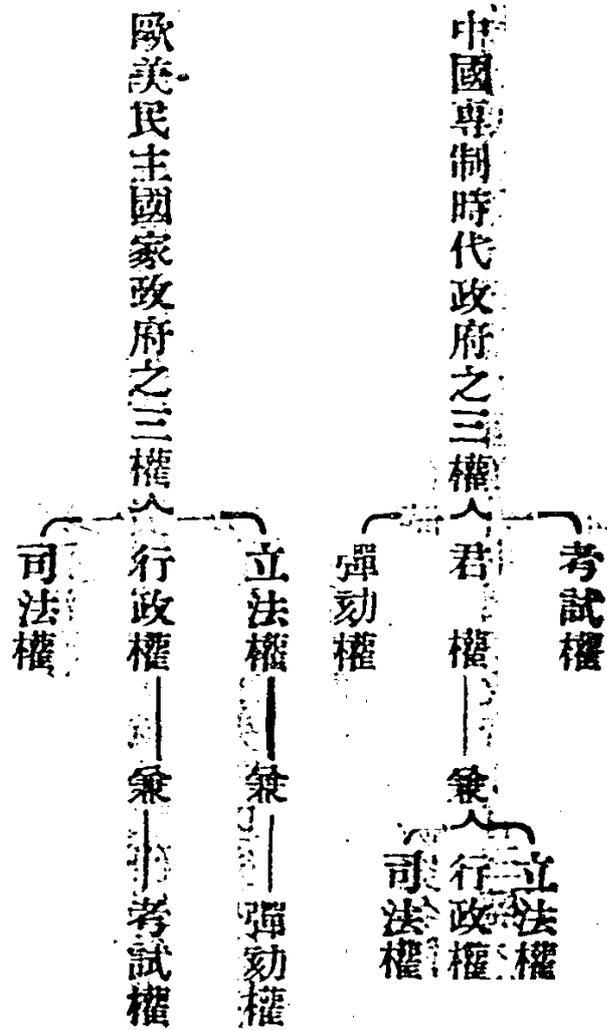
中國專制時代政府有三權，西洋民主國家政府亦有三權，惟權之劃分方法，顯有不同，

（一）民族主義第六講

（二）民國十年演講五權憲法（總理全集第一集八三零至八四七頁）。

憲法之分權論與五權憲法

略如下表：



中國專制時代政府之三權，與歐美民主國家政府之三權，中山先生認為皆有缺點：

「不過外國近來實行這種三權分立，還是不太完全。中國從前實行那種三權分立，更是有很大的流弊。我們現在要集合中外的精華，防止一切的流弊，便要採用外國的行政權，立法權，司法權，加入中國的考試權和監察權，造成一個很好的完

壁，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，才是世界上最完全最良善的政府，國家有了這樣的純良政府，才可以做到民有民治民享的國家。

以前有人批評五權憲法爲「憑空杜撰」，列國政制，只見有三權憲法，未聞有五權憲法。此種批評，乃謬誤之偏見。一種政治學說，如無背景根據，將難於發生影響，縱能有影響，必不能久。五權憲法爲中國政治制度最高原則，爲一擁有世界人口四份之二之國家所奉行，影響之大，人所共見。中國數十載革命之政治目的，爲建立一五權憲法政府，艱難奮鬥而建立之政治制度，將經久而益固，殆亦無可否認。夫以一種政治學說，能發生偉大影響並經久者，詎可謂無背景根據耶。

## 乙 五權劃分注重分權之積極目的

洛克孟德斯鳩及其他初期分權論者，祇見到分權之消極作用，即如何防止政府，濫

(一) 民權主義第六講。

憲法之分權論與五權憲法

用權力，施行苛政，壓迫人民。十七十八世紀，歐洲專制政治盛行，專制君主，皆持「朕即國家」態度，人民權利，毫無保障，難怪當時學者，僅知防止政府濫用權力之重要。

美國聯邦憲法，爲此較最切實奉行者。權理論者，故贊成憲法會議諸公，目擊殖民地時代苛政，咸以設立一種政治制度，俾政府受有節制（Check），爲第一要着。欲政府受有節制，第一授予政府之權力，不可太大；其次政府權力分配，須互相對立，彼此制衡。制憲諸公認爲除非將立法行政司法三權分立，並由不同機關行使，則人民政治自由，將毫無保障，此固孟德斯鳩分權論之要點。

百餘年前，各國猶在農業社會狀態中，一鑿井而飲，耕田而食，政府事務，極爲簡單。其時政府觀念，視爲無可避免之罪惡，既爲「罪惡」，故須多方防制。分權目的，即在防制。顧自工業革命以還，經濟制度改變，社會情形改變，政府事務，劇增無已，官吏之活動，直無遑弗屆，無微不至。一般對於政府觀念，亦自猜疑變爲信賴。以往問題重心，在如何防制政府，今日之重要問題，則爲如何使政府儘量發揮效能，亦即

中山先生所云，現代需要為「萬能政府」也。欲政府萬能，互相「制衡」(Check and Balance)之分權制度，固不適用。故學者有主張政府之權，中實不可分割，強為剖分，將為「割裂權力」。「分散責任」(三頁)「二百」一頁一四併然四十三頁正午，一武三八併至

晚近學者，鑒於「消極效用」分權論重要性之喪失，遂來自積極觀點，闡釋分權百以應分權為一種政治技術(參閱三頁武)乎此說自較「消極觀點」論者，進步適時。但對於「體系明確，立論有力者」殊存之疑。中山先生所稱政府五權，及五種治權，固為「治權」之真意，即政府五種治理國事之權。制衡之作用為消極，治權之目的為積極。制權之真意加一治字，明示注重分權之積極效用。現代政府事務，經緯萬端，治權之道，必須調劑至。將政府事務，依其固性性質範圍及程度，各加以劃分，並以不同之機關維持，及事實上人所必盡。現代經濟事務，分權之政府治事，勿何獨不然？五權憲法，不但體系明確，且並有力，並可以滋補過去分權問題之許多論辯組織。所謂「權不可分」或「權可別」可資

參閱前第四段。

憲法之分權論與五權憲法

「frontiate」而不可分」，對於「五種治權」之說，殊無影響。(一)

中山先生於民權主義演講中，屢言萬能政府之重要，蓋以現代政府之事務繁複，責任艱鉅，無能政府，斷難勝任愉快。現代政府事務，增加無已，原因雖多，以下數者，

(一) 政府事務增加，可觀各國政府官吏人數繼續增加而明之。英國於一八五五年建立人事制度時，中央官吏人數僅四萬人左右，一九一四增至二十八萬一千，一九三五增至四十四萬。法國第五共和建立時，中央官吏為二十三萬人，一九三五增至三十五萬，一九五七又增為四十四萬。德國一八八一年聯邦官吏為四萬五千人，一九二八年統計，總數增至七十八萬五千。美國一八八三年頒布憲法時，聯邦官吏總數為十三萬二千二百，一九一四增為四十三萬五千，一九三八增至八十萬。其他國家，亦有類似情形。中國雖無正確統計可憑，但趨勢相同，則無可疑也。殆如前萬論，且詳「歸論」(Check sup)

轉爲重要。農業社會時代之國家，人民生活簡單，鮮於往來，政府事務，不外司法治安國防等數事而已。工業革命以還，經濟制度改變，生產之機器化，老企業之出現，人口之集中都市，與社會貧富階級之形成，遂致問題叢生，衝突時起，政府爲解決糾紛，預防社會問題嚴重化，不能不問，此其一。干涉政策之代替自由主義，亦使政府事務增加無已。當自由主義盛時，政府事務以應減少越好，因政府對於個人自由之干涉亦應減少，縮至最低限度。自由主義結果，流弊蓋生，其極也。是以種種政治制度，中推翻社會基礎。於是各國政府，相繼拋棄放任政策，採取干涉主義，以傳統爲極廣私人範圍者，茲則由國家經營之，不以往政府不加過問者，茲則政府不得不加干涉。此其二。國家觀念，由警察國家（Police State）演變爲「職役國家」（Service State）。此亦爲增加政府事務之重要原因。以前政府，不僅有狹義警察任務，如守夜設街燈之類，不至爲備軍。迨政府負有增進人民福利，發展國家文化時，事務遂劇增無已。因此其如科學發明，及人類智識之進步，與慾望之增加，國際來往頻繁，及競爭之加劇，均足使政府事務，繼續增

加額之

其現代政府職掌，既極繁重，其效率，固往往如何以關係極鉅。當政府事務簡單時代，其效率如何以影響尙小，今則不然。猶如一輛牛車，其製造技巧不足，尙可勉強應用，惟若添部汽車，其製造技術欠精，則用之必致廢事。牛車製造簡單，汽車構造則甚複雜。國世繼承，各國對於提高政府效率，甚加講求。如人事制度之建立，預算與審計制度之實施，各機關組織之合理化，施政技術之科學化，皆爲提高政府效率。晚近英美等國行政學（Public Administration）研究之風甚盛，更以提高政府效率爲中心目的。其關於人事預算組織及行政技術等，固皆與政府效率有關，但有較此爲根本者，是即政府之分權。西洋政治學者，雖多分權理論，惟皆欠完滿。列國政治制度，亦權有不同設計，殆均有缺點。以該分權問題，雖爲人重視，而迄無兼重理論事實之合理解決。其固著重考試監察二權之獨立，亦無非增進政府效率。

三現代政府事務不但經緯萬端且甚複雜專門之處理此複雜專門之事務需要專門之  
學識十九世紀初葉以美國總統傑克遜(Jackson)之會請為預防官僚政治之維持民主政  
治於右。必須實行輪流做官(Rotation in Office)制度亦官吏任期短且不能連  
任。或以為政府事務之性質簡單凡稱具有常識之士均類能勝任愉快以故官吏任期短而  
多更換並無損於庶政之推進。十九世紀初葉以美國猶滯於農業社會時期其政府事務簡  
單而普通才智之士類能為之，誠如傑克遜所云。顧今日情形變遷已完全改觀。舉凡外  
交之賦應國防之籌畫衛生行政之交通管理以及稅務之預算教育之警衛之司法，  
工商與社會行政等事，絕非門外漢所能勝任。使傑克遜處於今日，斷不稱作「輪流做官  
」之主張。政府官吏，既需專門之才。固難致遴選方法。殊無較考試制度以更為公平便利  
而可普遍應用者。考試制度之結果。對於揀拔人才，自非全無缺點。門考試技術亦大  
可講求。雖然。而公開競爭之考試制度。固較於舉薦引或其他方法為公平。亦可普遍大量應  
用。就結果而論。行考試制度。亦顯非舉薦引或其他方法所可及。中外情形。足資證明

。考試制度，中國行之最早，衡以現代眼光，考試內容技術，自有缺點。惟考試制度，於中國專制時代政治，貢獻頗大，亦可斷言。使專制時代政治，略具幾分民主之精神者，厥惟考試制度。歷代起布衣而為卿相者，不鮮由考試之門而來。近代歐美國家，重視官吏素質，相繼實施考試制度。普魯士在菲特烈大選時候（Frederick the Great's election），即開始以考試取士。政府官吏，率多飽學多才，吏治清明，效率大增。世人多知普魯士之軍國主義，其實官吏與軍隊，乃普魯士三大砥柱。德意志之統治，日爾曼民族之稱霸，官吏之功，殊不在軍隊之下。人謂德意志對現代政治，迄無貢獻，其有貢獻者，厥為考試取士制度。（一）德意志軍制，為許多國家所仿效，其考試制度，對歐美國家之影響亦然。繼德國施行考試制度者為英國。一八五五年以前，英國吏治，腐敗已極。其年開始實施考試制度，雖極聲譏議之聲四起，但在短期內，成效大著。反對者止。其考試制度，遂迅速推廣。（二）法國自第三共和以還，亦建立現代化人事制度。終第三共和時代，政潮起伏，此息彼興，政府壽命，常僅五日。京兆，願以維持庶政推行。

於不斷者，即此經由考試之門而入之官吏。英國實行考試制度之成，厥在立國。即引起美國朝野之注意。至一八八三年，第一聯邦考試法頒布。以後繼續推廣。至半世紀後，聯邦官吏依考試任用者，在十九以上。中國有考試制度之傳統。歐美有選舉制度之普通潮流。則五權憲法對考試制特別注重。蓋有其客觀之種種條件。民國在東京政府時期，更仿效形，與歐美列國實施考試制度以前相若。此種情形，何以適合現代需要，而順應現代潮流。徒有考試制度，其未必即致效。殆於有效。率則。但。其。制度。為。有效。舉。政府。最重要。條件。之一。

(一) 學者有謂德國考選制度之貢獻，直可與英國議會政治相媲美，如美國

(哈德曼學教授 Fritz H. Mark)

查。其。言。當時。及。對。考。試。制。度。之。理。由。頗。多。如。考。試。為。空。想。之。發。明。從。未。為。其。和。國。所。採。用。其。考。試。為。中。國。產。物。其。弊。等。於。繡。足。其。考。試。結。果。普。魯。士。式。官。僚。制。度。必。不。可。免。其。考。試。制。度。只。有。浸。淫。書。本。之。飽。受。教。育。之。貴。族。子。弟，始。有。不。選。希。望。更。有。以。考。試。機。關。為。事。實。上。將。成。為。考。引。之。中。心。者。

憲法之分權論與五權憲法

則無可疑。(一)不行考試，用人漫無標準，賢愚不分，能庸雜進，劣勢濫行，奔競風盛，欲吏治不腐敗且難，更何言乎效率？(二)中山先生說：「(一)選賢任能，(二)選賢任能，(三)選賢任能，(四)選賢任能，(五)選賢任能。」

「考試權」原係是中國一個很好的制度，也是對很嚴重的事。從前各省舉行考試的時候，把試場的門都關上，監試看卷的人，都要很認真，不能偷通關節，說人情。大家想想是何等鄭重！」

又說：

。對法律信如如果實行五權憲法以後，國家用人行政，都要照憲法去做，更應是我們人民，與公僕國都要經過考試，不能隨便亂用。兄弟記得剛到廣州的時候，剛來辦事的人，又明正當之兄弟也，不知那那有才幹，在那時候，政府正要用人，又當於不，對這這這這這，公之五權憲法之考試權，組織指狹義之官專者，而包含廣義之人事制度，理之我意。至一人人(Personnel Administration or Personnel Management)。理之我意，對不滿意，則此(一)國民與市街演講五權憲法(總理全集第一集八三零至八四七頁)。

知道那個是好，反受沒有人用的困難。這個緣故，就是沒有考試的弊病。沒有考試，就是有不領的人，我們也沒有方法可以知道，暗中便埋沒了許多人才。並且因為沒有考試制度，一班不懂政治的人，都想法做官，弄到弊端百出。在政府一方面，是為烟瘴氣，在人民一方面，更是非常的怨恨。

吾國憲法之考試權，對於西洋政試制度者有二。其一，政試權除用於官吏外，並及於民黨機關及自治人員。之候選人。其二，政試權乃隨行政權而立。故其權限

候選人須經政試於其理由。為應事實需要。為適應中國特殊情形。現代政府事務，趨於專門化。故應言之。是則不特普通官吏，須有專門智識，議員亦非才智之士不可。候選人應經政試。所舉出之議員為具有才智以能辦職務者。自政黨發達。選舉已由候選人選舉。其地位之維。等。為政黨之選舉。自應於政黨力量之厚薄。而重中出於候選人之才智。與地位。將政黨黨提出候選人時。以獲勝為主要目的。而衡量決擇。其首視候選人之才智。其次視其地位。至於其才智，尚其次。其較其勝敗。其明瞭。其之。其敗。

於鄙陋庸俗之流者，爲事所習見。一般選民，對於候選人人才如何，亦鮮能鑑別清楚。中山先生曾舉美國博士與軍夫競選之例，以證明一般選民對於候選人，缺乏正確判斷力，選舉制度之運用，如不能達到「賢者在位」之目的，在政府爲浪費，在選民爲失策，民治徒有其表，夫豈數百年來志士仁人爲民權而奮鬥犧牲所希冀哉。於是中山先生主張候選人考試，以資補救。

「普通選舉雖然很好，究竟要選甚麼人才好呢？如果沒有一個標準，實行普通選舉，也可以生出流弊。……依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才，有德，或者有甚麼能幹，才是勝任愉快的。……俱是有這種才德和能幹的資格的人，我們又是怎樣可以去斷定他們是合格呢？我們中國有個古法，那個古法就是考試」。

又說：

「大小官吏必須考試，定了他的資格，無論那官吏由選舉的，抑或由委任的，

必須合格之人，方得有效。這法可以除却盲從濫選，及任用私人的流弊。……沒有考試，我們差不多就無所適從。好比舉行省議會選舉，要選八十個議員，如果定了三百個人是有候選議員資格的，我們要選八十個議員，就在這三百個人中來選舉。若是專靠選舉，就有點靠不住。……如果有了考試，那末必要有才能有學問的人，纔能夠做官，當我們的公僕。——（一）

候選人考試方法，乍看之下，似反乎民主精神，限制選民行使選舉權。其實不然。民主云云，精神重於外表。廣土衆民之近代國家，人民對於國家政事，不能躬自過問，乃選舉議員以代。欲議員能真正代行人民政權，自非才具優秀者不可。如候選人毫無限制，當選者多難勝任愉快，是徒有自由選舉之名耳。事實爲理論基礎，捨實就名，則民主政治，祇虛有其表。自政黨發達，選舉爲政黨之競爭以來，選民投票，殊鮮有選擇完全自由。候選人由政黨提出，選民投票，非甲卽乙，非乙卽甲，如政黨較多，亦僅有甲乙丙丁之中，任擇其一耳。故未聞政黨提出候選人，卽爲反乎民主精神，束縛選民投

票之自由也。以美國總統選舉為例，其投票，非斯密士 (Smith) 即胡佛，非羅斯福即威爾遜，此在表面上似限制選民投票自由，實則為民主政治有效合理之選舉方法。

歐美無候選人考試制度，而中山先生特主之。此蓋由於中國之特殊情形。歐美教育普及，民智開通，能為候選人者，大抵受有相當教育，具有相當才智，縱不經考試，

修選之議員官更，亦不覺不太多。中國情形不同，教育不普及，民智閉塞，候選人如不

稍加限制，安得不學無術者之不選入。中國既有此種民智理論，實際情形，猶過於民

主政治之趨點。推測民主政治，其始也不易，民智議員及官吏水準如何，影響以後系統。人民開懷公共事務，為民主政治起點，如區區議員官更，素質淺薄，必將引起人民不

良的觀感，欲其熱心及務者難矣。

候選人應經過考試，此為原則，至於考試方法與技術如何，自大可講求。議員任職

，至於普通行政人員，以其個體專門技術人員。以考試普通官吏之方法技術，用之於優選

（一）民國十年演說五權憲法（總論全錄第一集八三零至八四七頁）。

人，未必適合。考試目的，在求候選人具有相當才智。議員乃人民代表，地位異於官吏，故考試標準，不能過高，致喪失「代表性」精神，而拒出身工農者於門外。考試方法用於候選人，應為廣義意義。考試方法不限於普通之筆試口試等，實際之審查核定，簡便便利，亦應為考試之一法。(十一)

中國考試制度之另一特點，為考試機關行政獨立，主持考試之考試院，其法律地位與行政立法司法等院平等。考試機關地位崇高，為全世界所無。考試機關，英美則異於歐陸制。英美考試機關，為隸於行政首長（英為首相美為總統）之考選委員會（Civil Service Commission）。德法考試事項，則由行政各部（如外交部財政部司法部及其他）分開主持。不問為英美制之考選委員會，或德法制行政各部之人事司，其地位自不如考試院。英美德法諸國，考試權隸於行政權，考試權是否享有獨立地位，發言之，考試是否受行政之掣制干涉？對此問題答案，雖因國情形，微有不同，而考試權之獨立行使，則為一致情形。英之首相，美之總統，從未對考選委員會，有所干涉。法國第

三共和時代，德國韋馬共和時代，考試制度，均能做到公開公平不偏不私之境地。是故考試雖隸於行政，却能獨立行使，不受後者干涉。(二)

然則中國何以對於考試權，特加提高。積極方面爲保留以往政治制度之特點，提高地位，以利推行。民國在北京政府時期，吏治情形，腐敗已極。立門戶，重鄉誼，假公濟私，競私天下，朋比援引之門大開，奔走鑽營之風遂盛。以言人，官多無能，以言事，未見效率。積弊已久，根深蒂固，遽加改革，自非易易。提高考試機關之地位職權，所以表重視，示尊崇，期以大刀闊斧作風，摧毀過去積弊，建立現代人事制度之宏規。消極方面則爲防行政干涉，致喪失考試之偉大效能。考試制度之推行，需要行政長官有認識，有宏量。考試制度，與官用人自由權，適成反比例。考試制度普遍推行，行政長官自不能私自援引，隨心所欲。如考試權之行使，受行政挾持干涉，則考試之效用殊(一)候選人考試方法，須注意不可使社會優秀份子，有望而却步之缺點。

(二)德國國社黨執政時期，考試制度，已挾雜政治因素。

備。英美等國，憲法機關雖基於行政，無礙於自由行使，以被尊重故也。當英國初行考試制度，議會及高級官吏各派代表頗多，開說請托，概為考選委員會所拒。據聞實施考試第  
二年，首相樞密士頓（C. D. B. Clarendon）所介紹之人，應試落第。派馬士頓乃派人赴  
考選委員會，欲調閱試卷，以明何以淘汰。事為委員會所拒，派馬士頓雖頗愕然，並不  
作進退相讓之說。一以考選委員會能不畏權勢，堅拒首相干涉，固為難能。派馬士頓貴  
為首權，位高權重，雄視歐陸，有老虎之稱（The Tiger of Europe），乃能知錯則止  
，不敢假借權勢，橫行干涉，尤為可貴。自茲以後，未聞首相有干涉考試之嘗試。中國  
政治腐敗，積弊已久，行政能重考試獨立乎？殊不可必。提高考試權，即所以確保考  
試權之不受干涉，而能儘量發揮考試功用。中山先生謂：

「一、是考試權應歸於行政部，那權限未免太廣，流弊反多，所以必須成了獨立  
機關，總得妥當。」

（一）監察院獨立之目的在制裁違法失職之官吏，亦即消極的增進政府效率。監察  
憲法之分權論與五權憲法

制度爲中國專制時代政治之特色，爲西洋專制政體所無。西洋專制時代君主，其措施自亦受責任心，道德觀念，宗教信仰，及政治反響等所限制。顯是此種限制，或空洞漫無標準，或只有間接力量，不知監察制度既固定，復具體。言官之諫，聽不聽固操於君王，但至少可發揮嚴肅道德力量，使君王有所矚鑒顧忌。

「說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類，就是遇到了君主有過，也可冒死直諫。這種御史，都是硬氣得很，風骨凜然。」  
（一）  
（二）

故監察權獨立，乃保存以往政治制度之特色。歐美立憲國亦有彈劾權，率由立法機關行使。例如美國聯邦憲法，衆議院可以提總統彈劾案，而由參議院組織特別法庭審判之。五權憲法所以不使立法機關有彈劾權，其理由一則爲使立法機關，不擅用彈劾權。

(1) J. Deiman, B. Eaton, Civil Service In Great Britain, P. 209, 1880.

(十) 民國十年演講五權憲法。

(二) 同上

挾制行政，致演成立法機關之專橫，或行政立法雙方之激烈鬥爭。美國南部若干州議會，濫用劾彈權，致引起立法行政雙方，明爭暗鬥，是為顯例。其次，彈劾性質，異於立法，立法機關為人民代表，政治色彩濃厚。欲發揮彈劾功用，其行使必須公平，嚴肅，不挾雜政治動機，不牽涉政黨鬥爭。以立法機關行使彈劾權，期其發揮上述條件為難。

美國歷史上唯一彈劾總統之例，為約翰孫（Johnson）總統時代。此案內容，實以政治動機為主因。（一）在政治道德未健全，政治修養未養成國家，彈劾權變為政治鬥爭工具，可能性至大。其二，可彈劾者為言官，稱職必須敢言，是以言官地位，須當相當於法官之保障。此種保障，為議員所不能有。立法機關代表民意，議員隨政治潮流而背起伏而升沉。為維持下屆選力量，及政治生命前途計，自不能如言官之更敢言。故監察權獨立，乃所以發揮彈劾功用，達到政治清明，官皆廉能之目的。中國承襲制廢敗之餘，政治初上軌道，彈劾權遠較政治清明國家為重要，此亦監察權獨立之原因也。

(一) 參閱前文第七段。

彈劾權對像，爲官吏違法失職。官吏範圍，指國家元首及若干部長乎，抑指一切官吏？能爲前者而設立監察院，縱有需要，難免浪費；惟如指後者，以彈劾程序較繁，施行必多不便。至於違法失職，僅指職務方面，抑兼及政策？例如行政官吏，有營私舞弊行爲，或玩忽職務，固可加以彈劾。又如外交部長，於外交肆應，有失機處，亦爲彈劾權所及乎？凡此種種，不特爲理論問題，並爲制度問題。

彈劾權對像，作者以爲須限於較重官員，此爲彈劾性質所應爾。其他官吏違法失職行爲，可用他種制裁程序，一一施以彈劾，難免牛刀殺雞之譏。至於彈劾是否及於政策問題，有視監察機關如何建立，待下文論之。

丙 政權與治權

近代民主國家，選民團(Electorate)所行使之投票權(Suffrage)，在整個政制運用，性質極爲重要。孟德斯鳩時代，不能預見今日流行之普選制度(Universal Suffrage)，

故其分權論，只有政府立法行政司法三權。晚近學者，如法之郎里歐（H. Lippmann），美之韋洛美（W. F. Willoughby），英之范諾（H. Finer）皆嫌孟德斯鳩三權論，未能盡政治制度之運用，因主增加一選民權。（一）夫選民團所行使之權，極為重要，無可置疑。郎里歐等分權論，指出選民權，誠較傳統三權論為完備。但郎里歐等，對於選民權性質，認識不確，謂系欠清，民主國家，主權屬於人民，人民為政府權力源泉，以選民權與立法行政司法等權相提並論，實欠妥當。然則選民權應如何位置？中山先生政權治權之說，對此問題，予以正確完滿之解決。

「政是衆人之事，集合衆人之事的大力量，便叫做政權，政權就可以說是民權。治是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權，治權就可以說是政府權。所以政治之中，包含有二個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量」。（一）政府治理國事之權為治權，治權受制於政權，即人民管理政府之權。五個治權乃使政府為有效率政府，亦即萬能政府。惟是萬能政府，固可以為人民

謀福利，亦可以壓迫人民，以人民爲政府「權力慾」之犧牲品，故萬能政府，如無節制，危險性至大。如有節制，雖政府萬能，不懼其爲害人民也。中山先生謂（二）

「在我們的計畫之中，想造成的新國家，是要把國定的政治大權，分開成兩個，一個是政權，要把這個大權，完全交到人民的手內，人民有充分的政權，可以直接去管理國事，這個政權，便是民權。一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務，這個治權，便是政府權。人民有了很充分的政權，管理政府的方法很完全，便不怕政府的力量太大，不能夠管理。……」

又說：

「我們要造政治的機器，要政治的機器進步，……要有構造很完全和有力

（一）民權主義第六講。

（二）民權主義第六講。

的政府機關，同時國家有管理這個機關很周密的民權方法。……像這樣的分開，就是把政府當做機器，把人民當做工程師。……一如人民與政府關係，有如工程師與機器，工程師能管制機器，自不能使機器馬力大。機器馬力越大，力量越強，政府道理亦然。

數世紀來政治主要問題即為發展民權（政權），使政府受民權之節制。政權治權之說，實從此種重要問題之說明。近代民主政治潮流，始自英國。古代英國為專制政治。國王權力無限剛強。種種限制制衡。對內對外。自湯武於濫用。因此引起人民（當時在政治上）有種種限制（即憲法）之要求。即有二一五章之大憲章（Magna Carta）。姑不問此種章程是否為成文憲法，及大憲章是否為當時國王所遵守，此文書實具有二大原則。其一為保障人民權利，國王須加遵守，不能隨便侵犯。其次為遇有國王非法侵犯人民權利時，人民可以武力反叛，即近代所謂革命權利。此一原則，乃近代自由民主政府之基石。二「政權」觀念，亦開始萌芽。大憲章可視為英國政治制度，劃一時代，專

倘不負責任之王權終止，有限制之王權（*Limited monarchy*）開始。進展雖迂迴遲緩，但從未中斷。十三世紀英國議會，已具雛形，至十四世紀而確立。在英國史上，議會國王之爭，前後亘四百年。議會地位提高，可視為人民政權之發展。十四世紀之末，英國發生不流血革命，議會推翻暴君禮查第一（*Richard II*）立亨利第四（*Henry III*）以繼。此次革命，一面指出王權（即政府權）受有限制，一面證實人民有革命權利。（一）至十七世紀，英國又發生兩次革命，此蓋十六世紀王權反動之結果。十七世紀為英國政治上重要時期，此時期為議會國王猛烈鬥爭時期，亦為英國議會制度確立時期。

（一）十四世紀末葉，*Richard* 對於議會權力之擴展，深引以為懼，因思挽回頹勢。其措施第一步為宣告議員言論應向國王負責即國王有懲處議員之權。第二為增加租稅而不先經議會同意。第三步為修改或不執行議會議決案。一四九九年，反對國王之士，以 *Heriot of Bolingbroke* 為領袖，不經流血，推翻國王。

(一)一六四九年議會以叛逆罪，處暴君查理第一(Charles I)以極刑。議會於處決查理第一以前，通過一決議案：「人民在上帝之下，乃一切正當權力之源泉，下議院為人民所選舉，代表民意，握有英國內最高權力」。此決議案說明民權(政權)為政府權力源泉，可以管理政府，在一國之內為最高。同年之人民公約(The Agreement of the People)更將民權原則，表現於具體條文。(二)一六八八年議會驅逐暴君詹姆士第二(James II)，迎威廉(William of Orange)為王，頒布「權利典憲」(Bill of Rights)，英國議會政治，至是完全確立。(三)

十八世紀末葉，美國獨立與法國革命，為民權重要勝利，於當時及以後政治發展之影響甚大。美國獨立宣言(Declaration of Independence)謂：

「為得到這些權利(指人民之生命自由與幸福)，乃設立政府。政府權力來源，乃基於人民之同意(Consent of the governed)。任何時期政府如違反這個目的，人民有權改造或推翻之，設立新政府以代。……」

人權宣言 (Declaration of Rights) 之基本精神，亦不外乎此。十九世紀以來，民權潮流，洶湧澎湃，無地理之隔，無國界之阻。迄十九世紀末葉，民權潮流，及於亞洲，中國日本，相繼受其影響。第一次世界大戰，為民主專制之戰。威爾遜總統於美國參戰時，有句為世界民主政治安全而戰之言。戰事結果，專制政體，相繼崩潰。第二次世界大戰，為民主與專制殘酷之殊權之戰。極權之希特勒以民主之持勝，而無待戰等一結果而預見。

- (一) 十七世紀英國國王，信於神權思想，暗於羣權與濫權。議會方面，亦具有專制政治必須終止之決心。雙方鬥爭遂不能免。達爾等之具體化，則英國憲政問題之憲法獨立問題，宗教問題，對外戰爭問題。
- (二) 人民契約論之十六世紀革命與新約前議院與君主及未頒布施行。
- (三) 議會與政府之權限，議會之權利宣言 (Declaration of Rights) 及憲法。

我段此處所稱權利宣言 (Rights) 一) 及憲法。類皆指此而言也。

許多國家所以參戰，千萬人所以流血，無數財物所以犧牲，無他，為建立民主政體，為維護民主政體。換言之，即建立政權與治權，各得其所，各得其用之民權政治也。過去學者，雖知民權之重要，雖宣揚民權，却不能將人民之權與政府之權的相互關係，予以一種體系完整之理論說明。政權治權之說，在事實方面，切合需要，在理論方面，體系完整，實解決民權之一重要問題也。

#### 丁 權能分開與均衡

權能學說為五權憲法之重心，亦即民權主義之精華。「權」為政權，「能」為治權，後者治理國事，前者管理政府。如何使人民為有權之人民，為政治原動力，如何使政府為有能政府，能謀國家人民之利益，這乃民主政治之重要問題，而尤重要者，即如何使權與能之間，能維持一種極合理均衡，各能發揮宏效，而又相得益彰。此問題之解決，乃政治制度之最高目標。現代民主國家基礎，為主權在民。此點學者論之已多，憲法條文規定亦衆。凡人民理論上雖為國家主權者，却不能親自治理國事，治理國事，須付

托於政府，此固今日廣土衆民之國家所必然也。人民既不能親自治理國事，政府治理國事之權，則爲人民所賦予，以是各國憲法，莫不以人民之名義制定。美國聯邦憲法，亦有：「美國人民，爲建設更完善之聯邦國，以樹立正義，爰制定此聯邦憲法」。德國憲法，亦有：「德意志人民團結其種族，一心一德共期改造邦國，永存於自由正義之境，爰制茲憲法」。中國二十五年五月五日公布之憲法草案，亦冠以：「中華人民國國民大會，受全體國民付托，爰制茲憲法，頒行全國，永矢威遵」。然而人民雖爲國家主權者，但若將管理國事之權付托政府之後，即不復過問，則所謂主權在民云云，將屬徒有其表。在此情形下之政府，其不流於濫權專制者幾希。反而言之，如人民將國事付托政府，但又不加信任，多方牽制干涉，使政府不能有所作爲，則爲濫用人民之權，恰得相反結果。是故不特人民應有權，政府應有能，此二者之間，如欠合理均衡，各難發揮作用。中山先生以三國時代諸葛亮阿斗爲例，說明權能之正確關係：（一）

（一）民權主義第五講。

「諸葛亮是有能沒有權的，阿斗是有權沒有能的，阿斗雖然沒有能，但是把甚麼政事都付托諸葛亮去做，諸葛亮很有能，所以在西蜀能夠成立很好的政府。……用諸葛亮和阿斗兩個人比較，我們便知道權能的分別。」

又說：

「當時阿斗知道自己無能，把國家全權托到諸葛亮，要諸葛亮替他去治理。所以諸葛亮上出師表，便獻議阿斗，把府中和宮中的事要分開清楚，宮中的事，阿斗可以去做，府中的事，阿斗自己不能去做。府中的事，是甚麼事呢？就是政府的事。諸葛亮把宮中和府中的事分開，就是要把權和能分開。所以我們治理國家，權和能是一定要分開的。……」

如權能分開，並維持合理關係，則過去人民畏懼有能政府之心理，自可以改變。有一「能以管理一能」，則對於萬能政府，可以信賴，而無所用其畏懼。故中山先生謂：

「人民有了很充分的政權，管理政府的方法很完全，便不怕政府的力量太大，不能夠管理。歐美從前不敢造十萬匹馬力以上的機器，只敢造十萬匹馬力以下的機

器，就是因為機器的構造不完全，管理的方法不週密，所以怕機器的力量太大，不敢管理。到了現在，機器很進步，機器本身的構造，既是很完全，管理機器的方法又是很週密，所以便造極大馬力的機器。我們要改造政治的機器，要政治的機器進步，也是要跟着一樣的路走。——（一）

合理之權能平衡，不重權而輕能，亦不重能而輕權，為政治制度之理想。願此理想甚明顯，實行之則頗不易。希臘哲學家亞里士多德（Aristotle），以國家主權何屬，及行使目的如何，區別政體君主或暴君，貴族或財閥，民主或暴民等六種。此種分類方法，自有缺點，願二千年來政治制度之演變，殊不出上述六種政體範圍。以上六種政體，或有能無權，或有權無能，或權能並缺，比較能兼顧者，厥惟民主政體耳。惟近代民主政治，能使權能分開，並有合理關係者，殊不多見。民主政治初期，人民他受專制壓迫之餘，餘孽猶在，惟恐政府權力擴大，故多方加以牽掣束縛，使其不能自由活動。中

盧先生說：

「各國自實行了民權之後，政府的能力便行退化，這箇理由就是人民怕政府有了能力，人民不能管理政府，所以人民總是防範政府，不許政府有能力，不許政府是萬能」。——（一）

美國獨立與法國大革命之後，限制政府權力，幾爲普遍意見。法國以絕對分權爲手段，預防政府濫用權力，如一七九一年憲法與共和三年（一七九五）憲法，皆着眼於削弱政府。此種離開事實之硬性規定，事實迅速證明其失敗。十三州獨立以後，費城憲法會議諸公，雖不如巴黎革命者之過於迷信分權，而其注重防範政府則一，蓋殖民地時代苛政，殷鑒猶在也。如何防範政府，制憲諸公，想出三種方法。一爲政府權力，不可太大，次爲劃分權力，使其對立與制衡；三爲任期須短，久於其位將造成官僚政治。立國初期，權力重心爲國會而非總統，各州情形相同。此種立法歷選行政狀況，直至內戰時期，

（一）民權主義第五講。

憲法之分權論與五權憲法

猶無所變更。

晚近民主國家，有對權能關係的無法解決者，如法國第三共和，至於英美瑞士，則皆有權能分開之良好趨勢。法國第三共和政治制度顯著缺點，為議會權重而政黨複雜，遂致內閣壽命短促，政潮起伏無已，大損政府之能。此種重大缺點，在風雲變幻，時機緊急之秋，猶未能改善，政府固明白事態危急，但外交國防上強勁適時之措置，動受掣肘，未敢放手做去。法國此次失敗，政制上權能混淆，乃主要原因之一。

英國議會政府，內閣制度，乃幾百年逐漸演進之結果。十九世紀以前，議會為權力重心。格拉斯頓（Gladstone）、李士拉里（Disraeli）之爭，議會實處於「裁判」地位。十九世紀末葉以還，情形微有轉變，一九一四以後，趨勢尤為顯著。議會決策立法，內閣實居領導地位。學者如任霖（Ivor Jennings），竟謂英國政治實況，為內閣統治，議會僅批評耳。亦有以英國政府，實際為內閣獨裁。當鮑爾溫（Baldwin）首相時期，政府在議會，擁有絕對多數，政策無不貫徹，如此批評，自亦近似。如謂內閣獨裁，則

爲有責任者，張伯倫應付對外軍事，繼續失敗，竟爲保守黨佔多數之議會所推翻，足見議會並不全失其控制政府之權。英國政府所以有能，主因乃政黨健全，政府在位久，政策可以貫徹。但由於內閣權力之提高，已使議會失去從前之光輝。如何恢復議會正當權威，使與內閣均衡，尙爲英國政治制度待決之問題。

美國聯邦政府，注重削弱政府之能，前已言之。半世紀來，政府事務，激增無已，事實所迫，不能不提高政府之能，總統事實上已居於領導決策立法地位。多數州長亦然，政府重心，已由國會移於總統。希謂總統完全控制國會，是又不然，一九三七羅斯福所提改造聯邦最高法院，終不能通過民主黨佔多數國會，可爲明證。美國分權制度，總統議員，率皆民選，有時總統屬於甲黨，而乙黨在國會佔多數，結果政治措施，只有依恃妥協，政策亦無從徹底。國際機構，失一砥柱，可惜哉！

瑞士委員制度，聯邦議會爲一權力之機關，行政委員會爲另一權力之機關，後者向前者負責。行政委員會有委員七人，包括各黨重要領袖，政黨既少，地位穩定。委員任期

四年，但多繼續連任，久任閱歷豐富，經驗充足，合乎「能」之原則，行政委員會提案，聯邦議會可以否決，此爲「權」之原則。但行政委員會無內閣制共同責任，「否決」無「不信任」意義，行政委員會無須辭職，繼續執行職務，以便駕輕就熟，此又爲「能」之表現。瑞士小國，種族宗教雖複雜，人民富於互相容忍精神，國內無財富集中現象，階級鬥爭不烈，政治問題比較簡單，故行委員會制度，運用靈便。惟在瑞士行之便利者，可同樣行於廣土衆民國家乎，則爲問題。

民主國家以外，政府好則有能無權，政府壞則權能兩缺，二者皆不及民主政治。權能輕重轉變情形，可於德國政治制度之改變，見之最明。德國在俾斯麥時代，政府有能，人民無權，國勢雖扶搖直上，民治潮流之進展，則甚遲緩。韋馬共和成立，形勢一變。議會黨派複雜，政府時有動搖，情形與法國第三共和相若。士數余紛擾結果，造成反動獨裁政治。在獨裁政治之下，宣揚領袖原則（Principle of Leadership），人民在政治上只有服從義務，無任何發言權。十年來雖需舉行幾次人民總投票，非以政治或政策

問題，訴之選民之謂；僅爲使人民藉以表示擁護政府熱誠，並使政府得對外誇耀舉國之一致耳。故第三帝國，政府之能可與俾斯麥帝國時代相埒，人民之權則顯較以往不如，此所以國社黨政府，驟使人民如牛馬也。（一九一）

中國自秦以迄於清，爲專制政治，人民無權，政府則或有能或無能。民國成立，北京政府時代，政府鮮能，人民亦鮮權。國會雖爲民選，惟究代表民意至何程度，殊可懷疑。執政當軸如袁世凱，只有爲個人權勢謀之野心，政府有能無能，殊不介意。故北京政府時代，權能兩缺。益以國會總統間之明爭暗鬥，情形尤壞。國民政府成立以來，軍政時期，重在以武力掃除革命障礙，權能皆談不到。訓政時期，一面健全政府組織，提高效率（如建立人事制度預算審計制度等），一面實施訓政，促進地方自治，乃爲權能兼顧辦法，惟是政府之能，有待改進尙多，人民之權，亦不能充分表現。故確立合理而

（一）參閱拙著權能學說之理論與實際（民生主義週刊第二卷第十九及二十期）。

科學權能分立制度，有待於憲政之實施。

權能分開，不以權害能，亦不以能害權，兩雙方平衡，不相侵越，乃一種理想政府制度，理論解決分權問題許多爭論，事實長建立有責任萬能政府。此乃中山先生學說上重大發明。中山先生自己這樣說（引錄）

「現在講民權的國家，最怕的是得不到一個萬能政府，人民沒有方法去節制他。最好的是得一個萬能政府，完全歸人民使用，爲人民謀幸福。……但是所怕所欲，都是在一個萬能政府。第一說是人民怕不能管理的萬能政府，第二說是爲人民謀幸福的萬能政府。要怎麼樣才能夠把政府變成萬能呢？演變成萬能政府，要怎麼樣才聽人民的話呢？對於這個問題，我想到了一個解決的方法。我的解決辦法，是世界上最學說中第一次的發明。我想到的方法，……就是權與能要分別的道理。」

(一)

(一) 民權主義第五講。

權能分開和互關係，如何臻於理想。孫中山先生以機器工程師之喻，釋之最明：

「甚麼是有權的人呢？管理機器的工程師，就是有權的人。……甚麼是有能的东西呢？機器的本身，就是有能的东西。……無謂機器是有多少馬力，只要工程師一動手，要機器開動，便立刻開動，要機器停止，便立刻停止。工程師管理機器，想要怎麼樣，便可以怎麼樣。……所以機器是很有能的东西，工程師是很有權的人。人民管理政府，如果把權和能分開了，那裏像工程師管理機器那樣。」

(一) 有能無權，是為專制，有權無能，是無效率。權能皆有，而或權重能輕，或能重權輕，過猶不及，皆非理想之民主政治。必將權能分開，維持合理均衡，斯為政治制度之極則。權能分開，所以使政府，萬能而又負責任。詳言之，權能分開，有以下幾種效果：

(二) 權能分開，所以實現民權政治也。中國革命之政治目的，為實現民權主義。

亦即「修正的」民主政治。權能分開，不但使人民在理論上為國家主權者，並在事實上確能行使管理政府之權。俾斯麥政府，希特拉政府，雖為萬能，但人民在政治上為奴隸，遂使此種政制，毫無可取。百餘年來，世界各國，千萬仁人志士，奔走革命，流血犧牲，所爭者無他，實現民權也。惟是推翻專制，祇為開闢民權之路。共和建立，如不能建立權能分開之政治制度，民權政治，將徒具外表。專制政治之「順民」，與民主政治之「順民」，所異者名耳。

(二) 權能分開，所以實現責任政府也。由於過去有長期專制歷史，故在民主政治初期，對政府皆懷戒心，必須限制其權力，俾不能貽害人民。此種方法，僅有消極作用。即使政府「不作爲」，當政清事間時代，雖無不可，惟非政事萬端之今日所可行。東總政府，使不能作為，乃以無能政府而負「萬能之責」，何異以牛車而勝汽車之重，其

(一) 民權主義第六講。

(二) 參閱劉西誠，(權能區分說)(三民主義半月刊第二卷第九期)

不債事者幾希。晚近政治家及政治學者，認識徒爲消極束縛政府，不能適應現代需求，因改變態度，使政府有廣大權力，爲有「能」政府，但須爲負有責任者（Responsible Government）。責任之謂，非政府向本身負責，而爲向人民負責，即政府措施，能真正反映民意。如何創造一種政治制度，俾政府政策，人民公認，能相符合，實爲民主國家政治制度設計之一重大問題。英國內閣制美國總統制及瑞士委員制，皆爲責任政府之一種設計。權能分開，乃使政府受人民控制，政策措施，能反映真正民意，亦即對責任政府問題，有完滿解決也。

（三）權能分開，所以使政府萬能也。現代政治，經緯萬端，內則各項迫切問題，需要解決，外則國際競爭，益趨劇烈，擔當此重大責任，非有萬能政府不可。民主國家，仍需要「俾斯麥式」萬能政府，以爲人民謀福利，實現政治之最高目的。惟是萬能政府，威權甚重，如不受有管制，濫用威權，禍害何可勝言。權能分開，權操於人民，能屬於政府，各有範圍，互不侵犯，更從而互相補益，政治推進，可以斷言。權能分開，

「能」受「權」所管理，則最有能政府，有如一部最精良馬力最大之機器，效率最大。對於複雜艱鉅之政治任務，可以克盡厥職，勝任愉快。中國正在建國過程，建國工作，千頭萬緒，需要萬能政府，較歐美進步國家為甚，以呈權能分開之政治制度，在中國亦較為迫切也。

(四) 權能分開，所以正確奠定人民政府相互間之地位與關係也。人民為國家之基礎，政府為國事之中樞。古代專制或現代獨裁國家，以人民為純粹被統治者，人民對於政府，只須盲目服從，無發言權，政府之意志，即為人民之意志。民主國家，所以較專制獨裁為進步，以其承認人民之重要，民主政治乃依於民意之政治。政府人民之間，前者需要後者為基礎，後者需要前者為重心。政府無人民為基礎，則政府脆弱，人民無力政府，則受害者為人民。政府人民之關係，既如是密切，關係合理與否，小則有關國

(一) 責任政府問題參閱 Clarence A. Dykstra, *The quest for Responsibility*, (Amer Pol Sci Rev, Feb 1939)。

事之治理，大則有關國本之安全。換言之，關係適當則國治，關係欠當則國亂。權能分開，實為確定人民政府相互間地位關係之良好辦法。人民有權，如機器之有節制，可以信任政府，使其依民意治理國事；政府有能，如一部萬能機器，主持國事，措置裕如，自能切實實現民衆之需求。人民政府之正確關係，為民主國家重大問題。世之民主國，有時政府人民之間，如圓柄方鑿格格不入者，乃未能認識權能分開之要義也。

環顧世界民主國，對於權能分開，比較能完滿解決者為瑞士和英美近數十年政制之演變，尚有使權能關係較為合理之趨勢。美國三十年來流行之市經理制度（City Manager System）乃最能完滿解決權能分開問題者。市經理制乃將商業公司組織原則，應用於市制。公司組織最重要機構，為董事會與總經理。董事會代表股東，主決策，乃行使權之機關，總經理向董事會負責，主持業務經營，乃行使能之機關。總經理可向董事會陳意見，但不能干涉董事會之決策，如審權之行使。董事會欲遂其發達，必須選擇有能之總經理，並不能干涉其用人與主持業務之權。歐美產業發達國家，大規模公司組織甚多。

業務及於全世界，用人之衆，不亞政府，所以成功者，賴董事會總經理機構健全，關係合理耳。市經理制採取公司組織原則，有民選市議會，相當於公司之董事會，市議會所聘請之市經理，相當於總經理。市議會為權之機關，市經理為能之機關，前者決策，後者執行，地位確定，關係清楚，可相互貢獻意見，但不能互相干涉。市議會代表市民，欲發揮市民之權，市議員須為有社會地位資望而又熱心公益之士，美國行經理制之市，議員數目常較行他種市制之市議會為少，所以提高市議會之質，蓋為權之原則。市經理由市議會所聘請，並向其負責，欲發揮能，則其人選必須為市政專門人才，美國市議會選擇市經理，係以公開徵求方式，概為注重專門智識與經驗也。美國行經理制之市，市政效率，一般較其他市制為高，實收權能分開之效。(一)

美國市經理制，行於中小都市居多，較大都市採行此制者為新新那的及克里夫蘭(一)。

(一)美國近來來有一種 Efficient Government under popular Control

運動，在都市最為活躍。此種運動，實與權能分開之說相吻合。

incinnati and Cleveland)，各有人口五六十萬。大都市如紐約芝加哥及費城等，迄無採行市經理制之議，足見此制，適用範圍，殊有限制。中國未來政制，如能依據權能分開原則，確立人民政府間，合理之相互關係與作用，則不但解決中國民權主義之政制問題，亦且對於世界民主政治，將有重大貢獻也。

## 戊 人民如何有權

中國在專制時代，政權屬於君主，君主以一身而兼政權與治權，人民為純粹被統治者，共和成立，專制推翻，國家政制，亦以政制演變，由君主移諸人民。惟政權轉移，非純為理論問題，而並為事實問題，前者解決易，後者實行則不易。憲法條文，可有「國家主權屬於人民全體」之規定。權既屬人民，當非屬於任何個人，或某一階級可知。理論問題，隨而解決。惟人民在理論上雖握有權，可以行使權，事實上握有權乎，能有效行使權乎，則顯為問題。中國號為民國者，凡三十餘年於茲，理論上權固操於人民，

事實上人民何嘗有權，更何嘗行使權。用知政權問題，兼有理論事實兩面，不能徒以理論問題解決爲滿足。人民如何有權，已非理論問題，而爲事實問題。事實問題之解決，第一爲人民可行使幾種權，第二爲如何始有行使權之能力，第三爲權之行使方式如何。

人民可行使幾種權，此點中山先生言之頗詳：

「關於民權一方面的方法，世界上有了一些甚麼最新式的發明呢？第一個是選舉權，現在世界上所謂先進的民權國家，普遍的只實行這個民權。專行這一個民權，在政治之中是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是最初次的舊機器，只有把機器推到前進的力，沒有拉回來的力，現在新式的方法，除了選舉之外，第二個就是罷免權。人民有了這個權，便有拉回來的力。這兩個權是管理官吏的，人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，一面可以調回來，來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。……其次的就是法律，所謂有了治人，還要有治法。人民要有甚麼權，才可以管理法律呢？」

！如果大家看到了一種法律，以為是很有利人民的，便要有一種權，自己制定出來，交到政府去執行，關於這種權，叫做創制權，這就是第三個民權。若果大家看到了從前舊的法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做複決權，這就是第四個民權。人民有了這四種權，才算是充分的民權。……要人民能夠直接管理政府，便要人民能夠實行這四個民權，人民能夠實行四個民權，才叫做全民政治。……這四個民權，又叫做政權，就是管理政府的權。……（一）

現代民主國家，人民行使之權，大多限於選舉官吏而已。例如英國雖為民主政治發源地，議會制度之鼻祖，民權運動，經長期奮鬥，願今日英人行使民權，僅每隔若干年投一議員選舉票耳。創制複決，盛行於瑞士，美國州政府及地方政府，有創制複決與罷免者頗多。中山先生直接民權之主張，自受瑞士美國流行制度之影響。民權國家，

（一）民權主義第六講。

人民如只有選舉權，管理政府之程度與效果，殊屬有限。增加罷免創制複決三權，乃使人民能善盡管理政府之能事，使四萬萬人能做「皇帝」。四個民權有如四個「放水制」，可以管理自來水如四個「接電鈕」，可以管理電燈。四個民權乃所以使民權不但有名，亦且有實。

四權之稱爲直接民權，以別於只有選舉權之爲間接民權。瑞士美國之州政府及地方政府行使直接民權之結果，利弊互見，大抵瑞士利多而弊少，美國則利弊參半。五六年來，直接民權已不如十餘年前之被人重視。在理論上學者對於直接民權之爭論頗多。反對罷免制度者，以爲行之將發生種種惡果。如罷免之動機，常起於政黨鬥爭，私人仇怨，經濟利害衝突，或政治之野心；罷免將使議員或官吏選舉頻繁，將加劇已甚激烈之政黨鬥爭，將使優秀候選人望而却步；罷免制度將使議員官僚，只知迎合選民心理，不敢公平措置，不能高瞻遠矚；再官更好壞，選民未見有判別能力等。上述情形，如選民知識幼稚，政黨鬥爭惡化，自有可能；但如對於罷免權之運用，有合理規定

與限制，並積極實施人民政治教育，以生缺點，非不可避免。人民在民主政治下，既為國家主權者，如發覺其所選舉官吏或議員，有不能稱職，或忘記競選時之莊嚴誓言，或其措施顯與民意相左，而無術以去之，任期屆滿以前，實為國家主權者重大缺憾。例如民國十二年，國會議員，多參加賄選，人民對於墮落之代表，如竟乏術補救，民主之謂何？罷免權如有合理運用，不可以去無能之官吏（或議員），提高政府效率，可以收監督之效，減少或廓清假公濟私，違法失職，及其他種種損害政府損害人民之行為；罷免權更可引起人民對於公務之興趣，發生偉大政治教育作用。

對於創制複決持反對態度者，其理由亦多。現代立法工作，其性質甚為專門，普通人民，如何能瞭解，盲目投票，不亦危險而無意義乎。現代社會組織複雜，利害關係緊密，立法工作，必須兼籌並顧，不可偏頗，直接立法，缺乏彈性，非是即否，結果缺乏必要之妥協調整（Compromise and adjustment）作用，將問題叢生。現代國家法制，縱橫萬端，一法之立，與他法發生錯錯關係，直接立法，難免以內容錯誤，致與他法抵觸，而

引起法制之混亂。一般人民，既無立法之智識，又乏考慮研究之時間，以輕率魯莽任性好奇或嫉忌之態度投票，不為野心政客造機會乎。人性實於感情，在羣衆中尤然，直接立法，將為雄辯動聽之議論所左右，缺乏應有之眼光，與冷靜審慎之態度。二十世紀來，議會聲望日墮，再有直接立法之情形不更惡劣，動搖議會政治之基礎乎。(一)上述缺點，自非危詞聳聽，而有相當根據。願仍與總免制度缺點同其非不可避免或補救者。

現代立法工作，自甚專門，如在教育普及國家，關於政策或立法之常識與原則，人民所能瞭解，政黨之宣傳，自亦有助於人民之瞭解。立法工作需要妥協精神，兼顧各方利益，人民直接立法，不必即不能做到。現代國家其法律多如牛毛，關係複雜誠然；願人民雖缺乏法制智識，但欲有所創制，適當利用專家，其錯誤抵觸之缺點，自可避免。如謂人民富於羣衆感情，投票將以輕率任性出之，此種理由固不特創制複決為然，選舉又何嘗不然，然則人民之選舉權，亦並欲去之乎。然無是理也。晚近各國議會，誠不如以

(一)歐美創制與複決為直接立法之缺點。L. C. Stebbins

前之光彩，原因殊多。(一)直接立法，如制度健全，行之慎重，既可補議會缺點，且可促議會對於立法工作之慎重，議會威信或反而提高。人民既為國家主權者，認為應制定而議會不予制定之法律，如不能從事創制，認為不應制定而議會竟予制定之法律，如不能以複決取消之，理論事實，均有缺憾。

直接民權，須行於中國，尙有特殊理由在。中國過去專制政治三千年，人民對於公共事務，因長期被統治結果，造成漠不關心習慣。廢改共和，人民漠不關心習慣，如不加矯正，則民權政治，將毫無基礎，民權其名者，將為寡頭其實。直接民權，有喚起人民關懷公共事務之偉大作用，為良好政治教育。瑞士美國行直接民權，有利有弊，前已言之。中國民權政治，人民行直接民權，制度上毫無問題，惟在技術上應如何設計，庶可行之有利無弊，則大可研究。直接民權，欲行之有效，人民須有相當智識與能力，在教育不普及之中國，直接民權之實施，殆必為漸進的。漸進即由狹而廣由近及遠之謂。

(一)如立法工作之專門化，政黨組織之嚴密等。

憲法之分權論與五權憲法

第二爲人民如何可有行使政權之能力，即使政權行使發生預期作用。此問題即政治教育問題。中國自秦以降，二千餘年，爲一部專制政治史。人民習於專制，慣於被治，不知政治爲何物，對於民權，更茫無瞭解。民國成立，專制推翻，政權自帝王移於人民，但事實上政權轉移，絕非如理論之簡單。政權之轉移，非一紙憲法或一紙宣言所能奏效，專制推翻之日，非即民權暢行之時。各國史實，足爲例證。法國革命，君主專制雖立即推翻，惟民權之建立，先後幾經流血，歷時近一世紀，至第三共和，始於風雲禍患之間，逐漸建立穩固基礎。德國於第一次世界大戰潰敗之中，專制政體傾覆，共和成立，制定內容進步憲法，定期大開民主燦爛之花，乃問題叢生，隱憂四伏，共和政體，搖搖欲墮，卒至演成國社黨握政之獨裁局面。專制之發展，人民之被統治，且基於韋馬共和以喻。意大利民權發展，其過程略與德國同，祇法西斯之專制，略較國社黨爲緩和耳。民權政治之下，使人民無行使政權之能力與熱誠，民權將徒具外殼，爲寡頭政治官僚政治或軍閥政治之烟幕而已。民權之利未享，或已先受民權之禍。北京政府時代，固

其民國外表，民權政治失敗原因，軍人野心，自甚主要，但多數人民對政權茫無所知，亦不能無責焉。法儒牟頓(Boutmy)曾謂：「憲政機構本身迄無價值與效能，但視支持此憲政機構之社會力量如何耳」。英儒蒲萊士(Lord Bryce)亦謂：「使良好政府能運用者，乃人民之良知(Good Sense)及愛國心」。日本學者美濃部達吉更謂：「人民之尊憲與護憲心理，較之憲法內容如何，尤為重要」。歸納諸人意見，民權政治之價值及效用如何，實視人民有無行使政權能力也。

欲使民權政治，實符其名，訓練人民行使政權之能力，換言之政治教育，為必要工作。中山先生定革命過程為軍政訓政憲政三時期，以訓政為自軍政至憲政之過渡，不求速效，不以名而忘實，乃實現民權政治穩健而科學之辦法。與其徒重虛名，急求速效，不如實事求是，接步就班，前者如築室沙灘之上，隨時可以傾覆；後者如建屋磐石之上，基礎堅固，我國民權政治之實施，有為若干世紀繼續演進發展之結果。如英國民權運動之肇端於十三世紀大憲章，大成於十七世紀之革命，後經一八三二，一八六七，一

八八四及一九一八之改革選舉法，始造成今日民權政治。中國民權政治，非步步演進，乃一舉成功。純粹被統治人民，一躍而有選舉權及其他。惟人民果有行使政權能力乎？以人民智識水準之低，政治經驗之缺乏，從公精神之淡薄，團體精神之渙散，則其不能行使政權，極爲顯然。訓政工作行之十餘年，乃以國事凋敝，外患緊迫，官吏敷衍，收效不大。多數人民，對於政權，仍莫名其妙。民權政治之下，如何之人民，建立如何之政府。未有基礎薄弱而建築能堅固者，未有人民不知政治而能建立進步民權政治者。實現民權政治，仍有待政府教育機關及社會上先知先覺後知後覺之士，以堅定決心，不斷努力，對廣大羣衆，灌輸政治教育，俾能爲民主國真正主人翁，奠定民權政治之堅實基礎。憲政實施容許提早，訓政結束非即訓政工作之終止。訓政工作，在憲政實施之下，仍須繼續推進，不容稍懈。中國現有進步之民權理論，願不能以此滿足。理論而不能實行，其價值有限。實現民權主義，固以廣大羣衆之政治教育爲第一要着也。

政權行使方式，爲人民如何有權之另一問題。換言之，以何種方式，可收收權之最

大效果，自外表觀察，政權既屬於人民，自以由人民逕自行使，為最適合，惟是政治技術（Political Art）殊非如是簡單。而政權屬於人民為一事，政權是否完全由人民逕自行使，又為另一問題。

「憲政時期，……人民對於本縣之政治，尚有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷免之權。而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付托於國民大會之代表以行之」。

「國民大會對於中央政府官員有選舉權，亦有罷免權，對於中央法律有創制權，有複決權」。(二)

由此觀之，中山先生主張之直接民權，乃為有限制者。對於地方自治，為直接民權，對於中央政治，則除選舉權為人民直接行使外，其餘三權之由人民選舉之國民代表代

(一) 心理建設第二章

(二) 建國大綱。

憲法之分權論與五權憲法

行，仍爲間接民權。

民權主義爲進步民主政治，何以中山先生對於中央政治，大體仍主張間接民權。夫政治之事，須顧及事實，徒爲不切實際之空想，將存烏托邦之譏。中山先生爲實際政治家，非初期社會主義思想家可比。凡所主張，皆可實行。中國擁有四萬五千萬人口，居世界第二位，四百萬方哩土地，僅次於蘇聯，以如此廣土衆民國家，益以交通困難，人民多散居鄉村，如竟對中央政治，行使直接民權，其困難與浪費，直不可想像。中國人口四萬五千萬，以合格公民爲人口之一半計，計二萬二千五百萬，如以提議罷免創制複決，須有選民百分五之簽名（美國制度，自百分之五至三十不等），其數爲一千一百五十五萬，等於丹麥芬蘭挪威三國人口之和，程序困難，可以想像。如此種程序，可以不畏困難做到，在投票之前，須有種種宣傳，使二萬萬餘公民，明瞭問題之內容與意義，浪費程度，亦可以想像。以如此困難浪費程序，實施直接民權，豈但得不償失，寧非牛刃殺鷄。

現代政治事項，類多專門複雜，對法律實施創制複決，非具相當智識不可。（罷免官吏對於案情之瞭解亦然）中國人民，先知先覺者鮮，後知後覺者不多，大多數為不知不覺者。使此廣大不知不覺羣衆，直接行使民權，不特投票為盲目，尤易受賄賂脅迫，直接民權之結果，將弊多而利少。一種制度如竟弊多利少，殊無價值。故人民對於本縣自治，雖可行使直接民權，至於中央政治，除選舉權外，其餘仍為間接民權。國民代表由人民選舉，如能注意選舉制度，人選當為有社會地位資望者。國民大會代表人民行使政權，不但運用靈便，亦且容易發生效果。有人以為民權政治既為直接民權，代議制度，概加詆斥。其實在廣土衆民國家，代議制度，無可避免。吾人既不能將國家，割裂成爲數千古代希臘式之城市國家（City state），代議制度，縱非最合理想，亦非採用不可。所可能者，惟改良代議制度，使最能發揮民權思想，真正代表民意，使政權運用，能與治權均衡，發揮偉大效果耳。

最後，人民有權尚有一重要條件，而爲人所忽略者，是即政治信仰問題也。一國之

內，人民衆多，政治見解主張，未能盡同，固爲事實。在任何政制之下，有不同政治意見，不過在言論自由國家，見之較明，言論不自由國家，比較難於表示耳。一國之內，政治意見，既不能盡同，強其相同，自非事實所能。但有不可忽略者，民主政治之維持發展，需要人民對於政治制度之基本原則，有共同信仰。否則民主政治，必時在危難狀態中；其甚者或竟演成專制獨裁局面，歷史事實，足爲例證。共同信仰，指政治制度之基本原則而言，不及於政治制度之細目。美國共和民主兩黨，同爲信仰民主政治之政黨，而其對內對外政策，往往相左。此種「細目」之不同。並無礙於民主政治制度之基礎，且因政爭比較關係，益使民主政治真諦，得以發揚光大。民主政治之基礎在人民，人民對於民主政治基本原則之信仰，乃民主政治之堅固礎石。在不同之時間空間，對於不同事物，如何應用民主原則，自有不同意見主張，比較辯駁之結果，可以使民主意義明顯，可以使人民認識深刻。民主政治基礎，並不因「意見不同」而引起動搖。願有一重要條件，此種種不同意見，必須能修正妥協，歸納爲幾種有力意見，然後此種意見，始

能發生作用。如不同意見各走極端，不肯讓步，只有陷民主政治於停頓。對於基本原則之信仰，所以爲民主政治之條件，非理至明，如在民主政治之下，人民有信仰極左之無政府主義共產主義者，極右之王政主義法西斯主義者；如抱此種思想者人數不多，已足引起政治風波，騷擾社會，劫人救衆，流血內戰，危機四伏，民主政治有隨時傾覆之虞。韋馬共和之顛覆，國社黨之起握政權，意見紛歧，未肯妥協，乃重要原因也。

隨民主政治潮流而來者，有政黨制度。民主政治爲基於民意之政治，然此散漫民意，如不加以組織，歸納爲若干有力而具體之意見，則民意殊無效果，政府亦無從窺見多數民意所在。組織此散漫民意者即政黨。十八世紀思想家或政治家，對於政黨產生，多抱仇視恐懼態度。法儒盧騷以政黨存在，對於人民「公其意志」(General Will)，將發生破壞作用。孟德斯鳩以爲政黨者，不外猜忌，嫉妬，仇怨而有奪取富貴(Riches and honors)之野心組織耳。美總統華盛頓在位末年，頗厭倦政治鬥爭生活，於其告別國人書，提出「政黨乃最兇惡敵人，足以造成可怕專制，個人獨裁，燬滅公眾自由」之警告

傑佛遜(Thomas Jefferson)以幽默態度謂：「如彼能登天，但須借助政黨，寧可不登天」。時至今日，政黨存在為普遍情形，儘管對於政黨，仍有種種批評，但民治國家不可無政黨，乃無可否認者。

現在政黨，萌芽於英國十七世紀，法美則發端於十八世紀二十世紀之交，歐陸國家始於十九世紀中葉，日本中國產生於十九世紀末葉。今日民主國家為政黨政治，極權國家亦然。民主國家，政黨之產生發展，大抵有二種形態。一為英美式兩黨制，一為歐陸式多黨制。在理論上兩黨制，多黨制，互有優點缺點。惟自「能」之觀點，則兩黨制顯較多黨制為優，證以各國政黨政治情形，亦殊不誤。英美政黨政治，所以較法(第三共和)德(韋馬共和)為健全，二黨制多黨制之故也。美國民主共和二黨，更迭執政，決於每四年一次之總統競選。政黨握政，短則四年(事實上不多，以總統常連任)，長則一二十年(繼續競選獲勝)，以是政府政策，可以貫徹，遠大計劃，不難施行。英國雖為內閣制，內閣向議會負責，但以二黨對立，執政黨僅隨每數年一次之議會改選而更迭

，執政時間，相當穩定長久，平常狀態之下，無慮政策之不貫徹。至於法德多黨制，情形大異。政府組成，依於若干政黨之臨時結合，各存互相利用之心，同床異夢，你虞我詐，以是政府，五日京兆為常態，久安其位為例外。政府政策，為若干政黨之臨時妥協，政策由妥協來者，必屬瞻顧徘徊，猶豫趑趄，不能堅勁有力。第三共和所以有投降之恥，韋馬共和所以有傾覆之禍，此中原因，實黨派複雜，各走極端，至使政府，動搖乏力，對於內外困難問題，無法解決也。左有共產黨之陰謀革命，右有國社黨之擾亂暴動，韋馬共和，安能不墮。右有同情法西斯之保守勢力，左有反對戰爭之社會主義，第三共和，安能不敗。二黨制優於多黨制，可以概見。世亦有多黨制，而不蒙多黨制之害者，如瑞士及北歐幾個小國。瑞士小國，無貧富懸殊階級，種族雖複雜，却富於共處之「容忍精神」(Spirit of tolerance)，問題既較簡單，政黨又不趨極端，其民治之成功，非偶然也。瑞士情形，非大國而情形問題複雜者，所可比擬。

中國政黨嚆矢為興中會，其後改組為同盟會。戊戌政變以後，康有為梁啟超組保皇

黨，後改國民憲政黨。辛亥以前，政黨活動，偏於海外。民國成立，政黨公開，民初國會初開時頗有國民黨進步黨對峙之勢，但旋即分裂。其後除國民黨有政綱政策，有組織，有領袖外，其他政黨，縱橫離合，愈演愈奇，掛名政黨者，實即少數人爭權奪利之臨時結合，無政綱政策，有時並名稱而無之。(一)政黨醜態，開世界紀錄。以此情形，民權何在。

政黨情形，何以與民權有關，茲舉例而說明之。民權行使普選方式為投票，如所投之票發生效果，則民權為有作用，如所投之票不發生效果，則民權實近於零。有名無實者非民權，名實兼具者乃為民權。美國總統選舉，為共和黨民主黨候選人之爭，例如一九四零年大選舉，人民在羅斯福威爾基二人，任擇其一。結果羅斯福當選，凡投羅斯福票者，均社，樂園，坐廬，壬戌俱樂部，果園，水月庵七號，順城街三號，及其他。

之票，當能發生效果。至於投威爾基之票，並不因威氏落選，完全喪失效力。如威爾基得票甚少，足以喚起共和黨注意，研究失敗原因，講求刷新陣容，準備捲土重來之計。如威爾基得票甚多，則可使民主黨政府，有所戒忌，勵精圖治，以圖維持優勢。(一)若夫多黨制國家，意見紛雜，政治問題，未能有正反兩面之明朗化；選舉結果，政黨力量，容有消長，究不能澄清混亂之局。處此情形之下，選民投票，殊無多大效果。故曰，民權爲一事，如何行使另一事，行之有何效果又爲一事。徒享有民權而不知行使，或雖行使而不生效，非曰盡民權之能事也。人民如何有權，非任意行使之謂，而爲有組織可以發生宏效之行使。徒重自由外表者，或以民權真諦，乃可以隨意行使之謂，實大錯特錯也，是徒存民權之名也。

中國人民，缺乏組織能力，民治修養不足，北京國會黨派之離合無常，是爲明證，(一)美國總統選舉，照例有共產黨候選人，及黑人候選人，惟得票無多，不生影響。

未來民權政治能成功乎，繫於政黨形態者至大。如憲政實施之後，集會結社自由，仍回復北京政府時代之政黨混亂狀態，民權政治前途，將黑暗多而光明少，過去犧牲，豈非徒然。

中國立國最高原則為三民主義，半世紀流血革命內戰，乃為建立一光明燦爛之三民主義共和國。此種目標，隨國民革命之進展而益彰。憲政實施以後，集會結社自由，自受法律保障，俱所謂自由，非無條件，即自由必須在不違背三民主義之範圍內。如有違背或企圖推翻三民主義之政黨，是將啓國家亂源，冒無數犧牲致力革命建國之國民黨，自不能坐視三民主義之被破壞。過去十數年紛擾，殷鑒猶在，記憶尚新。未來最理想政黨政治，為舉國一致，在國民黨旗幟之下，同為建設三民主義共和國而努力。有人以為一黨專政與民主政治不能相容，此種看法，是非參半。過去民治國家，非兩黨制即多黨制，現代極權國家，均是一黨專政。以此事實而斷定一黨制度與民主政治不能相容，並不絕對正確。美國國元勳華盛頓，為總統之初幾年，固舉國一致。凱末爾（Kemal）

建立之新土耳其，乃一黨制度之民主政治也。以此而論，未見將來中國，無建立一黨制憲政之可能性。

如一黨制不可得，退而求其次，兩黨制亦比較適合。一國之內，對於政治問題，通常有保守（緩進）進步（急進）兩種意見。如此兩種意見，形成兩有力政黨，大可催促民主政治之進步。政治之事，有時需要保守，有時需要進步，保守進步兩黨，各有其用。觀察一百年來英美政黨政治，時而傾向保守，時而趨向進步，保守自由兩黨之於英，民主共和兩黨之於美，同為有功於國家，有貢獻於政治之政黨。實施憲政，中國如能有二健全有力政黨，同為信仰三民主義者，實民權政治之幸，雖則已稍次於舉國一致之一黨制政府也。

如竟演成多黨局面，結果只有陷政府於混亂，致人民於散漫，政府無能，人民亦喪權也。憲政尙未開始，國民黨而外，已現政黨三四，為民權政治前途，殊堪憂慮。一事足以左損政府之能，右損人民之權者，是即多黨制也。

## 已 政府如何有能

民權政治之下，人民爲國家主權者，政府則受人民委託，治理國事。理想民權政治，一面固應人民有權，他面亦須政府有能。徒政府有能，而人民無權，至多爲「俾斯麥式」政府；只人民有權，而政府無能，亦僅重演法國大革命後之混亂局面。人民如何有權，前已論之。茲進而言政府如何有能。一個有能政府，有不可缺之若干條件。

第一，政府組織，必須適當，且亦可以活用。一學校，一公司，一工廠，如組織不當，難於運用。欲求發揮偉大效率，殊屬困難，何況任務萬端，職責繁重之政府。適當組織，需要合理分工與聯繫。現代經濟，所以突飛猛進，一日千里，乃由於分工，能應用高度繁雜之生產技術。一擁有三十萬工人之克虜伯，一擁有十五萬工人之福特（Ford），如無合理分工，將演成何等混亂狀態。政府事務，繁重複雜，過於克虜伯或福特，科學化分工，尤爲重要。中山先生分治權爲五，以五院主之，即政治分工。

，自以積極提高效率為重要目的，以不同機關，主持不同事務；但同時可以附帶發生消極之目的，即使政府任何部份，不以權力濫用，而有流於濫用危險。五權分立，與傳統之三權分立不同。後者注重對立制衡，前者則注重分工合作。五權分立，雖不無附帶制衡作用，如行政固有用人之權，而考選證驗則操於考試機關；立法雖有制定法律之權，而解釋憲法（法律違憲問題），則屬於司法院（如三十五年公布憲法草案）。但五權分立之主要作用，實為分工合作，如一部機器的幾個門徑。

五權是屬於政府的權，他的作用就是機器。一個極大的機器發生了極大的馬力，要這機器所做的工夫，它就有成績，以便要把分成五個做工的門徑。政府替人民做事，要有五個權，就是要有五個工作，要分成五個門徑做工。政府有了這五個的能力，有了這些做工的門徑，才可以發生無限的動力，才是萬能的政府。

(一) 民權主義第五講。

憲法之五權論與五權憲法

政府五權，既如一部機器之五個門徑，五權分立，主要目的爲分工合作，非互相制衡。自甚顯然。故如立法院司制定法律，行政院司執行法律，主管事項，自是截不同，嚴格分權，則行政院不能有向立法院提案之權。惟自「能」之觀點，行政院負全國最高行政責任，對於政治實況，趨勢，及其需要，知之最爲詳盡，且富於各種行政專家，如使行政院無提案權，是何異剝奪政府之能。在立法方面，內閣制所以優於總統制，以前者重要法案，十九爲內閣所提，責任分明；後者總統如欲有所提案，須走迂迴曲折途徑，議會對於總統提案，又可改變內容，結果責任混淆，如有錯誤，互相推諉。(一)又如行政院用人，考試院司考試，二者之間，如缺乏聯繫，則考試院所掄拔者，非行政院所需要，將引起後者對於考試及格人員之輕視，考選制度之效果，去其大半矣。

五權分立，注重分工合作，如前所述，至爲明顯。分工乃合作之前提，合作乃分工之條件。只知「分」不知「合」不可，惟如過重「合」而忘「分」，則缺點仍大，被損

(一)美國總統如欲向國會提案，只有由其國會同黨議員代提。

政府之能。故考試院應考試行政府所需要者，但如干涉後者用人，則既非「合」亦非「分」，大背於「能」之原則。

第二，有能政府，須爲有「領袖」(Leadership)之政府，不問政體爲專制，爲共和，惟有「領袖」之政府，方能發揮萬能。領袖之反面，爲羣龍無首，對立無主，此種政府，平時足以僨事，戰時足以誤國，歷史往事，例證甚多。俾斯麥希特拉之政府，所以萬能，主要原因，乃政府有中心力量，對內措置，對外肆應，能當機立斷，迅速有力。可惜者，人民對此萬能政府，缺少節制力量。政府舉措禍國利民乎，抑或禍國殃民乎，全視政府領袖，有無遠大眼光，能否穩健持重。衡以主權在民，此種無節制之領袖政府，危險極大。法國在三十年間，遭遇兩次大戰，而結果大異。此中原因雖多，而政府有無可以袖導羣倫之中堅人物，乃重要原因之一。達達里雷諾，雖亦精明幹練，其領導地位與才能，固遠遜於樸蔭開雷(Poincaré)克里蒙梭(Clemenceau)也。中山先生曾謂，民權不發達國家，政府常有能，民權發達國家，政府反無能，重要原因之一，乃後者致

府中堅份子之領導作用，不及前者。民權不發達國家，議論少，意見集中，如秉政人物，才具卓越，自能統一國論，領導一切。民權發達國家，言論自由，如個人主義發達，將呈議論混雜，五色繽紛之像。意見既多，國論未能一致。政府措施，非開罪於甲方，即結怨於乙方，牽掣多端，動輒變符，投鼠忌器，坐失機宜。情形如此，政府焉望有能。當達達里爲法國首相時，非不知惹因河彼岸，整軍經武，志在不小，乃在此爲機嚴重之秋，政府國防上必要措施，竟無從貫徹。德國工廠，一日開工二十四小時，加緊從事戰爭準備，反觀萊因河兩岸，工人猶力爭每週工作四十小時，不肯放鬆。在現代全面戰爭中，法國如何不敗！

然則民權發達國家，政府將無領導作用乎？是又不然。英美固民權發達國家，而兩國政制演變，皆有增加領導作用之顯著趨勢。英國議會政治之演進，初爲國王議會權力之消長，經十七世紀革命，議會主權（The Sovereignty of Parliament）確立，迨內閣制產生，又發生議會內閣權力之消長情形，其初權力中心在議會，內閣有如議會之委員

會。迄十九世紀，情形略有改變，首相如畢特 (William Pitt) 派馬士頓 (Palm erston) 格拉斯頓 (Gladstone) 及李士拉里 (Disraeli) 等，已有政府中心領導作用。惟觀李士拉里知權力中心，仍在議會而不在內閣。二十世紀以來，國際鬥爭加劇，內政（尤其是經濟）問題嚴重，處理危難之局，庸大議會，自不如內閣之有力。政府權力中心，遂自議會而移於內閣。不問為才氣縱橫之路易喬治或邱吉爾，才識平庸之亞士軌斯 (Asquith) 或鮑爾溫 (Balfour)，均居於領導地位。美國政治史，雖無國王議會之爭，而國會總統之間，仍有權力消長情形。建國之初，民意機關為權力重心，聯邦制是也。各州亦如是。至十九世紀中葉，每選地位分掌於國會總統，雄才大略之總統如傑克遜 (Jackson) 林肯 (Lincoln)，不愧為政府領導人物。為全國視線所聚。迄十九世紀末葉，總統地位益為提高，老羅斯福 (Theodore Roosevelt) 在位時，已屢言「我之政策」(My Policies)。總統地位所以提高，國會地位所以相對降低，原因頗多。如國會舉動之失人望，行政權

力之逐漸集中 (Consolidation) 永久專門官吏 (Expert Administrators, Corks) 制度之建立，民衆對於政府要強力領導 (Ligorous and effective leadership) 之要求，及工商界組織之有「強力行政」(Powerful executive) 制度，均有影響。二十世紀以來，總統不但爲最高行政當局，並居於領導決策立法地位。權力之集中，地位之重要，較之英國首相，有過之而無不及。惟領袖作用，究能發揮至如何程度，自與總統人物有關。威爾遜羅斯福爲一型，哈定 (W. G. Harding) 柯立芝 (Coolidge) 又爲一型。由英美政制演變觀察，民權發達國家，政府仍可產生強力領袖，發生領導作用，對內對外，能大刀闊斧，堅勁適時。路易喬治威爾遜之於威廉第二，羅斯福邱吉爾之於希特拉墨索里尼，其領導才能，並不遜色也。

時人有以領袖政府，與民權政治不能相容，民權政治必須多頭，領袖政府只有爲法西斯式之獨裁。此種觀點，實屬錯誤。惟有領袖之政府，始爲成功之民權政治。二十世紀之美國民主政治，所以較十九世紀爲進步，總統地位提高，發生領導作用，乃一重要原因。萬能政府，既爲中國政制理想之一，五權政府需要強力領袖，無異於其他民主政

制。五權政制之下，居於領導地位者爲大總統或五院中之一位院長乎。此問題之解決，繫於掌握實權者爲何人。五院之間，行政立法二院，比較重要。理想之立法院，一半爲代表性，一半爲專門性，代行政權既屬於國民大會，故立法院地位，不能比擬於西洋議會政治國家之議會。行政院應爲五院中心，不但以行政院職掌較廣，責任較重，且亦與西洋民治國家行政地位提高之趨勢相符。

行政院應爲五院中心，理論上如此，事實上中國自試行五院制以來，行政院地位，顯較其他四院爲重。其次問題爲大總統應負實際責任與否，負責任其地位如美之總統，不負責任則如法之總統。如大總統負實際政治責任，在決策立法，應居於領導地位，自無可疑。如大總統不負實際責任，政府領導地位，應爲行政院長。自民國十七年以來，有時國府主席，不負實際責任，有時國府主席，負實際責任，但另有行政院長，有時國府主席，負實際責任，並自兼行政院長。未來大總統與行政院長關係，當不外此數種。大總統應否負實際責任，如負實際責任，應否兼任行政院長，此問題待以下論之。所應

注意者，五權制政府，與其他改制同，需要領袖，不問爲大總統，或行政院長。

第三，有能政府，必須擁有善盡其職責所需之廣大權力。現代政府，職責繁重，前屢言之，如無相當權力，將無法處理如此繁重之責。故中山先生曾謂：民權不發達國家，政府有能，民權發達國家，政府反無能。此中一重要原因，即政府有無廣大權力也。民權不發達國家，政府權力廣大，可以動作迅速，因應咸宜，行則貫徹，不行則立止。反之民權發達國家，政府權力，諸多限制，有所動作，非議之聲四起。於是政治措施，紊亂多端，喪失機宜。中山先生權能學說之主要目的，爲建立一有節制萬能政府，如政府缺乏廣大治權，萬能何來。權能分開，不懼政府有廣大治權。數十年來，極權國政府固權力無限，即民主國政府，亦有權力漸增之勢。時代不同，其需要亦不同。二十世紀之時代，不同於十九世紀，需要亦異。限制政府權力，或可行於十九世紀，絕對不能行於二十世紀。現代需要，非限制政府權力，使其行動諸受束縛；而爲使政府廣大權力，而負有責任，受有節制者。

人民如主人，政府如司機，目的地如何，主人決定，如何駕駛機器，爲司機之責，無庸主人過問，如主人並駕駛機器之術亦加干涉，司機之「能」鮮矣。人民如屋主，政府如建築師，建築費若干，建築物形式如何，爲主人之權，至於建築如何結構，採用何公司之木料洋灰玻璃，則非主人所應過問，否則建築師能力，無從發揮。如司機有能，主人應信任之，如建築師有能，屋主應信任之。政府之道亦然，如政府有能，則人民應信任之，不可干涉多端，過爲限制，致損害政府之能。

有人懼政府權力太大，將演變爲專制獨裁，動搖民治基礎，此種恐懼，乃認無過慮。政府治權廣大，庶可事無不舉，舉無不成。英美固民治國家，五十年來，政府治權漸重，政府效能隨而大增，未見有專制獨裁可能，或動搖民治基礎危險。中山先生謂：「民國的政府官吏，不管他們是大總統，是內閣總理，是各部總長，……；只要他們是有本領，忠心爲國家做事，我們就應該把國家的大權付託於他們，不限制他們的行動，事事由他們自由去做，然後國家才可以進步，進步才是很快。如果不然

，事事都是要自己去做，或者是請了專門家，一舉一動都要牽制他們，不許他們自由行動，國家還是很難進步，進步還是很慢。」（一）

政府治權大，國家進步速，政府治權小，國家進步慢。歐美大企業組織之發達與成功，向董事會負責之經理，對於業務經營，有廣大權力，乃主要原因。人民既可行使四個政權，以節制政府，何懼政府有治權。丁茲國際競爭劇烈時代，政府對內對外，如不能當機立斷，措置適時，往往禍患隨之，後悔無窮。英美民主政治經長期演變，政府治權，相當廣大，且具有彈性。非常時期，政府治權激增，故應付危難局面，綽有餘裕，不致左右兩難，傍惶乏策。戰時之羅斯福邱吉爾，其主持宰制一切威權，較之柏林羅馬獨裁者，殊不多讓；故能領導國家，渡過難關，履險如夷。反觀法國，達達里雷諾之才，不必即在羅斯福邱吉爾之下，祇惜平時議會政黨複雜，防範政府過甚，外交佈置，國防準備，在在失着，失敗恥辱，已註定於戰爭爆發之先，法人之愛國心，不在任何國人

民之下，在危急關頭，尤能公爾忘私，無奈一般政客，看不清國家危難，在強敵壓境之秋，千鈞一髮，猶不忘政治鬥爭，卒演河山破碎，版圖變色之慘局，在法國史之悲痛之一頁。將來河山重光之日，法人當覺誤其籠圍政府方法之錯誤也。

歷史教訓，既呈現吾人之前，前車之鑒，當防後轍。中國正在建國的艱難時代，萬般事實，急待舉辦，若過於限制束縛政府，使其不能有所作為，是正與萬能政府相反，將喪失歷史上千載一時之寶貴機會，而貽日後無窮之後悔也。

第四，有能政府，必須能安於其位。一種政制，如政府不能安於其位，時時作五日京兆打算，縱秉政者為賢明之才，亦不能有所展佈。總統制較內閣制之優點，為政府有固定任期，短則二三年，長則五六年，非如內閣制政潮起伏無常，政府有隨時坍台之慮也。一國政事，經緯萬端，至艱且鉅，絕非隨時應付，頭痛醫頭，腳痛醫腳，所能奏效。必也有遠大眼光，高瞻遠矚，通盤籌劃，決策則謀慮宜週，執行則持以堅毅，欲如是非有穩固之政府不可。瑞士聯邦行政委員會所以為人稱道，以傳統習慣委員常繼續連任

，十年以上者甚多，二十年以上者不少，以故行政經驗，異常豐富，處理政事，有駕輕就熟之效也。

計畫政治 (Political planning) 為現代頗有普遍趨勢，不同政制如何，經濟制度如何，不問為大國小國，強國弱國，皆先後走入計畫政治之途徑。政治上計劃，非僅見於現代，過去亦已有之。戰國時以王勾踐之十年生聚，十年教訓，運河之修濬，長城之建築，羅馬帝國之締造，德意志之統一，大英帝國之建立，明治之維新，李鴻章之辦新政，都不愧為偉大計劃。然此數者，並非現代計畫政治之意義。現代計畫政治，具有二大要素，一為「全國性」(一為「集體性」) (Collectivism)。計劃乃以全國為對象，包涵甚廣，在全國性計劃之內，自可並有局部性計畫。計畫為集體性，乃對個人自由加以重大干涉管制，不須藉以往自由主義盛世之探此放任主義 (Laissez faire)。

現代計畫政治，發端於十九世紀德意志諸國之國家社會主義，第一次大戰，參戰國家，紛紛施行以國防為中心之計畫。戰後不同為以勝國戰敗國，皆原問題嚴重，處理困難

，於是計畫主義，遂成壯闊潮流，自意大利至蘇聯，自美國至日本，皆受此潮流影響。蘇聯自革命以後，即施行國防電氣化及農業計畫，迄一九二八年，先後施行三個著名偉大五年計畫。蘇聯五年計畫之成功，予各國以深刻印象，使計畫政治之發展，益為有力。戰後初期，諮詢性計畫流行於歐洲，德國捷克首創設立經濟諮詢會議（Economic advisory council），其後奧大利西班牙波蘭法國英國等，紛紛仿效。諮詢性計畫，一時雖甚時髦，但在階級鬥爭劇烈，利害衝突之現代，諮詢性計畫，不易奏效。一九三零年前後，有震動世界經濟大恐慌，發於美國，而波及於世界。當焦頭爛額之胡佛下台，雄才大略之羅斯福上台，自由主義大受打擊，美國，亦走上計畫政治之路。著名「新政」（New Deal），即計畫主義之發軔。一九三三年國社黨掌握德國政權，翌年即施行著名之「四年經濟計畫」（經濟即國防）。墨索利尼進佔羅馬，至一九三四年亦有一套計畫理論，乃所謂「職團國家」（Corporatism）。（一）中國於七七事變以前，曾施行國

防性計畫，抗戰以來，爲加強戰時設施，籌畫戰後建設，成立中央設計局，明示計畫政治之趨向。如此措施，合於一面抗戰，一面建國之義也。

自計劃政治普遍以來，加重業已繁重之政府職責，萬般事業，皆賴計劃。計劃之有無，計劃之成就如何，國家之禍福隨之。現代國際關係，直如運動場中之競賽。實力如何，勝利立見。在第二次大戰，法國之一敗塗地，屈膝乞和，蘇聯之堅固勇毅，愈戰愈強，同爲出人意外。細考其故，有無計劃，乃一重要原因。夫以擁有路易十四拿破侖福煦洗黎戰史之國家，乃竟於六星期時間粉碎，豈偶然哉。（一）終第三共和，政黨混雜，閣潮時起，上台下台，下台上台，如走馬燈。一朝上台，卽作下台之計，下台之頃，復準備捲土重來。政局亂不安如此，應付政爭之不暇，何來宏圖碩劃。易言之，何從發揮「能」。政府無能如此，何以當銳不可當之德國。反觀蘇聯，政局穩定，斯達林執政二十年，當納粹傾巢東犯時，蘇聯業有三個五年計劃之基礎，非復二十年前產業蕭條（二）德國進攻荷蘭比利時以入法國，至法國乞和，僅六星期。

後，尼智塞塞之國家。何怪其能堅強抵禦，壯烈犧牲，戰意愈強，夫控德國常勝軍之勇  
。有計劃無計劃，其關係重要如斯。事實明顯如此，能無教訓乎。

計劃政治，只有在政府能安於其位，始可有所決定，決定之後，並能貫徹執行之。  
如政府須時時作五日京兆打算，雖有管仲俾斯麥，無所展佈也。所謂「安於其位」，非  
政府須長期不變，亦非執政者終身之謂。時勢在繼續演變中，故政治事情，應有新陳代  
謝作用。關於此點，民主國家如英美，優於獨裁國家，以其既使政府穩固，並有新陳代  
謝作用也。第一次大戰以來，英國首相爲鮑爾溫，麥克唐納，張伯倫及邱吉爾諸人。不  
同典型之人物，處於不同之時勢。穩練之鮑爾溫麥克唐納，貴在收拾戰後之經濟財政難  
題；清和之張伯倫，爲維持世界和平而努力；縱橫之邱吉爾，天生爲德國對頭。(一)  
和平時期，邱吉爾不能號召，戰爭時期，張伯倫不能立足。不同時勢，需要不同人物也  
。美國二十餘年來總統，爲哈定，柯立芝，胡佛及羅斯福諸人，亦以不同人物，處不同  
(一) 第一次大戰，邱吉爾任英國國防生產部長海軍大臣。

時勢。當人民需要變革而爲第三任時，憲法習慣，可以改變也。獨裁國家，獨裁者爲維持穩定，不惜採取任何手段。斯大林墨索里尼執政二十餘年，希特拉亦已滿十年，政局不生變化，獨裁者地位亦不至動搖。此變相終身職帝王，自毫無可取。民主國家所需要者，爲政府地位相當固定，同時有新陳代謝作用，即使政治一面未穩穩固，一面不斷進步也。

第五、有能政府，一定要「選賢任能」。爲政在人，以往如是，現代亦然。選賢任能之意義，比於普通考試或人事制度之涵義爲廣，考試或人事制度，只及於專務官，選賢任能，則包含政務官及代議士在內。如違背選賢任能原則，縱有良好之組織分工，未能爲有效運用；縱有英明領袖，將缺良好幹部；縱治權廣大，而又能安於其位，無以免於舉措乖誤，政事廢弛。人的要素之重要，可以概見。政治之事，與其他社會上專業同，握大權負大責任者，須爲先知先覺之士；後知後覺者，則權輕責微；至於不知不覺者，只享有參政權（即政權），却無處理政事之能力。此種理論，中山先生釋之頗詳，

外國學者，亦多舉出。

「我對於人類的分別，……就是根據於各人天賦的聰明才力。照我的分別，應該有三種人。第一種人叫做先知先覺，這種人有絕頂的聰明，凡見一件事，儘能夠想出很多道理，聽一句話，便能夠做出許多事業。……由於這種先知先覺的人，首先想出了許多辦法，做了許多事業，世界才有進步，人類才有文明。……第二種人叫做後知後覺，這種人的聰明才力比較第三種人是次乎等的。自己不能夠發明發明，只能夠跟隨摹倣。……第三種人叫做不知不覺。這種人的聰明才力更是次的，凡事雖有人去指教他，他也不能知道，只能去行。依照現在政治運動的言詞說，第一種人是發明家，第二種人是宣傳家，第三種人是實行家。……」（一）

又謂：

「所謂才力愈大的人（先知先覺），當盡其能力而服千萬人之務，造千萬人之

（一）民權主義第五講。

憲法之分權論與五權憲法

。……至於至無聰明才力的人（不知不覺）也應該盡一己之能力，以服一人之務，造一人之福。……（一）

由上所述，參政權雖屬於全民，而辦理政事者，則限於少數先知先覺。只有賢能之才在位，方可造成有能政府。民主政治，個人平等，先知先覺之論，不與平等精神抵觸乎？對曰不然。民主政治，謀一最大多數人之最大幸福一之政治也。賢能在位，政府有能，而後可以謀最大多數人之最大幸福。故選賢任能，乃最合民主精神也。民主政治，比較其他改制，更需要萬能政府，只有賢能在位，萬能政府方有可能。人生於世，秉賦不同，造就亦異，以是在政治上之地位責任，亦因而有別。賢能在位，與貴族政治寡頭政治殊。賢能政府，乃先知先覺之政治，先知先覺須服千萬人之務，為最能謀人民福利之政治。貴族政治，其地位來自門閥，非必即為賢能。且因享有特殊地位，一切措施，

僥重維持現狀，足以妨礙進步。寡頭政治，或依於武力，或依於財力，要皆爲置私人利益於公衆利益之上的政治。

政治爲管理衆人之事，事屬衆人，而負管理之責者則爲少數人，此種情形，在任何政制之下皆然。西洋政治學者政治家，道破此種情形者，頗不乏人。英儒蒲萊士(H. Field)在美國政治學會(American Political Science Association)致詞，曾謂「以往分政制爲君主寡頭或民主，殊不正確。在實際上只有一種政制，是卽少數統治(Oligarchy)」。(一)十九世紀英國大政治家李士拉里(D. Disraeli)，於一八四八年法蘭西革命之後，曾感慨謂：「吾人不可爲政制外表所惑，不問稱爲法國共和，德國君主立憲，或與國專制帝政，事實上並無不同」。(二)以上二者，只消極道破政治上少數統治情形，未能於積極方面有所主張，遠不如中山先生先知先覺之論，既言政府人物，應爲先知先覺，又謂此先知先覺者，須以服千萬人之務爲己任，是誠爲理想民主政治。百餘年來民主政治之演變，頗有賢能在位趨勢。現代科學化人事制度建立，已拒不學無術者

門外；至於政府領導人物，其人選大抵亦隨時代而提高。此種趨勢，美國見之最明。蕭茨士於《美國共和》一書，曾批評美國總統，率多二流人物，第一流人物多見於工商界。（三）如此批評，對於十九世紀美國總統，並不太可。五十年來，情形大有改變，入居白宮者，如老羅斯福（Theodore Roosevelt），威爾遜，及現任總統羅斯福，誰取譏其為一流人物。

政府人物，是否賢能，政府領導份子，為一流二流，關係至鉅，無可懷疑。事實上如何達到選賢任能目的，乃排於人民與執政者之前的重大問題。如有科學人專制度，事

(1) Games Brice, 'Evolution of Political Science to History and Prentice, (Amer. Pod, Sci, Rev, Vol. III, P, 18)。

(II) Benjamin Disraeli *Fife of Ford Geor.* Bentinck, a Political Royrakhy, Whitley's ed., 353-359。

(III) James Bryce *American Commonwealth*。

務官選賢任能，不難達到。至於政務官問題，則較複雜，有賴於政治風氣，政治道德及政治習慣之逐漸養成也。中國爲大國，管理衆人之事，千緒萬端。又在現代化過程中，一切政事，由簡單而複雜，由普通而專門，處新時代，應有新認識，今日政治所需者，爲專家，非門外漢。以往公共衛生，不外清潔衞生，不外清潔衞生，通暢溝渠，掃洗廁所，其專門外漢可任。現代公共衛生，如殺滅細菌，預防疾病，民族康健，其事已甚專門。警政如限於站崗巡邏，其專普通，如爲犯罪心理，偵探學，其事專門矣。交通如僅爲步行騎馬及貢包車，管理容易，至汽車航輪火車飛機電報應用時，則甚複雜。以不專門之人任專門之責，何異不學航海而爲船手，不學醫藥而診病人，盲人瞎馬，危險何可勝言。彼視政治如家常便飯者，應覺悟其錯誤矣。

總而言之，五權憲法之中心爲權能分開，權能分開爲造成一羣人民節制之萬能政府，人民既有權，政府亦有能。欲人民有權，人民應有選舉罷免創制複決四個政權；爲使人民有行使政權能力，須積極繼續訓政工作，尤以政治教育爲重要；中國既爲廣土衆民

國家，爲使政權行之便利而有效，人民除行使選舉權外，其餘三權，則委托國民大會行使之；爲使政權本身不致雜亂抵觸，不生效果，並陷政局於混沌，政府於無能計，人民應有三民主義之基本信仰，並能將民意形成足以爲政治原動力之偉大力量。具備上述要素，人民政權，方能名實相符。欲使政府有能，一應在組織上有注重積極提高效率之分工；次應爲有領袖能決策能行動之政府；三應具有行使治權所需之廣大權力；四應能安於其位，庶基礎穩固，不時作五日京兆之計；五應選賢任能，官皆賢能，當事無不舉，舉無不成。

權能分開並須有合理均衡，不重權而輕能，不重能而輕權，不但在理論上解決晚近學者間，關於分權論之糾紛論辯，在事實上則爲建立一種理想政治制度之準則。美國近年流行之「受人民管制之有效率政府」(Efficient government under Popular control)運動，實與權能分開之義相吻合。五權憲法之權能分開論，雖不必爲言人所不能言，至少爲言人之所欲言，其於政治學術上，政治制度上之貢獻，豈淺鮮哉。

## 九 五權憲法之設計

五權政制非模仿西洋，而爲新創造者。以是五權憲法之設計，具有種種特點，而不能抄襲西洋。五權憲法，乃於保存中國以往政制特徵，並採納西洋民主政治之優點而成者，若完全鄙視西洋民主政制，殊屬錯誤。惟五權憲法有獨到精神，如抄襲西洋民主政制，加以五權憲法之外衣，是名異而實同也。故西洋民主政制，可參考而不可抄襲。

五權憲法設計，應根據前述之五權憲法理論。五權憲法理論精華，爲權能分開，以是機構之設計，須着眼於如何發揮權能？如五權政制，不能發揮權能，是徒有五權之名耳。

五權與五院有別，五院爲行使五權之機關，院之本身非權。故設立五院，不能即認爲五權政府。如以政府具五院規模，即已盡五權之能事，則五權政制之價值，殊爲有限。自民國十七年以來，國民政府已具五院規模，但此乃在訓政時期，試行五院制度，與

憲政時期之五權政府有別。實施五權政制，必須設立五院，惟五院之地位，職掌，相互關係，及其與國民大會國家元首之關係如何，乃大可研究問題。凡此種種，有無適當設計，對於發揮五權政制之效能，關係極鉅。五權政制之基本原則，中山先生已明白昭示。吾人任務，乃依循此原則，為理論之發揮，制度之設計，俾能建立最合理最進步之民權政治（即民主政治），實現民權主義之理想，以為國家謀長治久安，以貢獻於世界焉。

（甲）國民大會

五權政制，國民大會居於極重要地位，謂其精神所在，亦不太過。在五權政制之設計，國民大會地位之重要，有如畫龍點睛，此着錯誤，全局皆非。國民大會為五權政制之「權」的機關，其性質頗異於英之 Parliament，法之 Chanciers 或美之 Congress。在制度方面，國民大會可研察之點頗多。

第一為性質問題。當立法院起草中華民國憲法草案時，關於國民大會性質，各方

意見頗多，歸納之約有三說：

(一) 直接民權說。主此說者，認爲政權應由人民直接行使，不可由人民代表代行，否則政權仍將爲間接民權，無以異於西法流行之代議制度。政權既由人民行使，集全國人民（均有投票權者）於一地爲不可能，當以對全國人民舉行總投票之時，卽爲國民大會開會之日。梅思平於五權憲法草案一文，創新生命雜誌，力持此說：

「人民的政權，由人民直接行使，與由代表代爲行使，其性質絕對不同。嚴格言之，由代表行使的，卽不能稱之爲直接民權。……」

如由人民代表行使，則四權將完全變質：……

「所謂複決將一變而爲批准，因爲由一個代議機關（立法院）所通過的法律，如果再由另一代議機關（國民大會）投票表決，則非批准而何？……又所謂國民大會的創制，也必定變爲立法。……草案的創制，卽簡直是國民大會自行立法。原則的創制，卽簡直變爲法政委員會。……至於國民大會的罷免，乃簡直是彈劾

或不信任，也與人民所直接行使的罷免，絕對不同。……國民大會的選舉權，其性質將完全與其他國家國會中之選舉相同。……總之，國民大會的四權，始終是代議權。……」

如何使直接民權，與國民大會制度相合？

「最好是僅有名義，不設機關。……凡行使四權時，全國同日投票之日，即為舉行國民大會之日。……」

上述意見，於抨擊國民大會代行四權，將變政權為間接民權一點，自甚有力。種種主張，理論事實兩面，皆有缺點。理論方面，直接民權或間接民權，無絕對利弊，惟視其國情，與人民智識程度如何耳。事實方面，直接民權雖可行於古代希臘之彈丸城市國家，不能行於四萬五千萬人口四百萬方哩面積之中國，其事至顯，無庸贅言。中山先生於中國革命史，明言：

「此時（指憲政時期）人民對於本縣之政治，當有普遍選舉之權，創制之權，

複決之權，罷免之權。而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付托於國民大會之代表，以行使之。……」

觀乎此，以民權主義為直接民權者，乃膚淺之論。縱直接民權，確優於間接民權，事實上中國不能行直接民權，乃無可置疑者。惟此有一問題，四權全部由國民大會代行乎，抑一部由人民直接行使？由上述中國革命史，國民大會代行者，為罷免創制複決三權；選舉權則由人民直接行使。但建國大綱第二十四條：

「憲法頒佈之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權。」

有人以為中國革命史與建國大綱之規定不同，於是對於選舉權之應由國民大會行使，或人民直接行使，發生爭論。作者意見，革命史與建國大綱之規定，並不抵觸。蓋中央官員，其位最高職最重者（如大總統），自應由人民選舉。其他中央官吏之由選舉產生者

員，勢不能直接民選，而須由國民大會選舉之。

八列五全三）議會三權制。主此說者，承認直接民權之不能辦到，故選舉代表，組成國民大會，由三權代行人民政權，一而並為中央最高治權所寄，五院應向國民大會，負其責任。持此論者，可以全國律師公會之憲法草案意見書為代表。該意見書略謂：（一）

與各國之國民大會為代表民意之最高機關，其性質略當於各國之國會，則欲此項機關，確能代表人民，控制國家統治權之行使，誠非擴大國民大會之職權，……無以運

致舉國用靈活，收效宏偉。……

於其意見書列舉國民大會應有權力，……直視議會制度之議會而上之。……依此種意見，國民大會兼握政權治權，為最高機關，政府五院向國民大會負責，而無解散國民大會之權。……其極也將造成國民大會獨裁。議會（國民大會）三權制，其無可取，至為明顯。五權政制之基本精神為權能分開，如使國民大會代行人民政權，又兼握政府最高治權，是破

憲法之精神。……見歐文田編：國民大會籌備委員會報告書。……

憲法之原則，在於保障人民之自由與權利，而不在於保障少數人之利益。……

(三) 代行政權說 主此說者，以國民大會乃代行人民政權機關。中國地大民衆，人民對於一國政治，不能行使直接民權，故選舉代表，組織國民大會代行。如是國民大會爲政權機關，而不兼統治權，治權屬於國民政府。立法院長孫科曾謂：「我們的國民大會，除了含有憲法會議之性質外，還有一種性質，就是爲國家政權行使的最高機關。……所以我們的國民大會，可以說完全是一種創作的制度，現代各國都沒有這種制度的」。 (二) 國內學者主張國民大會，爲代行政權之機關者頗多，此不特符合遺教，且適合中國實際情形。

以上三說，直接民權制，議會一權制，皆無可取，第三說以國民大會爲代行人民政權，則爲正確之論。權能分開爲五權政制基本精神所在，前屢言之。權爲政權，即監督

權，能爲治權，卽理事權，二者界限分明，不可混淆。使政府兼有監督權，難免寡頭專制，以國民大會兼治權，將爲愚民政治。是以國民大會，乃政權代行機關，非最高治權機關，其責在監督政府，而非行使治權。直接民權不能行於廣土衆民國家，其理極明；代表二千人以上之國民大會，不能兼握治權，無待贅述。直接民權說，捨實而重名。議會一權說，採西洋制度，加以五權憲法之招牌，表異而實同。惟有代行政權說，主張合於遺教，理論合於權能分開原則，事實上又爲中國現狀下所可行。中山先生爲實際政治家！雖不滿於歐美間接民權，但仍不主難以實行之直接民權，以國民大會代行人民

(一) 陸鼎揆於民國憲法問題一文，批評議會一權說曰：「於是而有一機關焉，居於一切權力之上，苟有能操縱其多數者，將無事而不可爲；……；要非立憲國家所宜有也。」(閱耿文田編：國民大會參考資料，七十五頁。

(二) 孫科於總理逝世九週年紀念所作關於憲法草案初稿之報告

第一國政治之政權，正表顯着重於實際也。研究遺教者，無所用其懷疑，更無須曲爲解釋也。

國民大會之性質應爲代行政權機關，其次問題爲國民大會職權之範圍如何，易言之，卽政權之範圍如何。依三十五年公布之中華民國憲法草案，國民大會職權有二，一爲制憲及修憲權，一爲代行四權。（選舉與罷免總統副總統立法院院長副院長監察院院長副院長立法委員監察委員，創制與複決法律；修改憲法；憲法賦予之其他職權）。憲法爲國家根本大法，重要莊嚴，現代成文憲法國家，憲法之制定與修改，均採異於普通立法之程序，蓋所以提高憲法權威，發揚法治精神，並鞏固政治基礎也。憲法修改程序，普通有種種方法。有使立法機關有修改憲法權，但採較繁重程序者，中國之立法院，其性質有別於西洋流行之議會，此種方法，自不可行。有使立法修改程序，須經過人民複決者，此制行於民治精神發達之小國，自無不可，非可行於廣土衆民智未開之國家。有將修改憲法之權，付之臨時召集之憲法會議者，此制固宜於中國國情，但中國既有國

民大會制度之爲代行政權之最高機關，自無需要於國民大會之外，因另有憲法會議。故使國民大會有限制憲權，乃合理制度也。

關於國民大會職權，有可注意之問題三。一爲代行政權全部政權乎？次爲政權之意義範圍。究竟如何？第一問題焦點，爲選舉權。罷免制複決三權，須由國民大會代行，似無問題。所成問題者，爲選舉權，尤其爲總統選舉問題。設如五五憲章規定，立法監察三院院長副院長及委員，乃以選舉方法產生，則自實際政治眼光，不可直接民選，須由國民大會選舉，其理甚明。立法監察院長委員，如直接民選，對於政治認識幼稚，缺乏判斷力人民，未足引起其對政治之興趣，或反得與預期相反之結果。美國十九世紀中葉，民治精神，溢於發揮，以爲民選官吏益多，愈令民治精神，結果反使人民對於政治，愈覺厭倦，徒爲野心政客造機會，吏治亦趨於黑暗。此種情形，都市見之最著。十九世紀末葉以來，有減少選舉官吏運動者（如 the Ballot Movement），其宗旨乃

民選官吏，其結果官吏水準提高，吏治亦見清明，研究美國教訓，則立法監察二院院長委員，由國民大會選舉，較之直接民選妥善，自無問題。

總統亦不可直接民選乎，此問題則較為複雜。作者意見，總統應直接民選，否則人民政權全部為間接民權矣。此問題待以下評論之。

關於政權性質範圍，究竟如何，當五五憲草起草時，各方辯議頗烈，爭論重心，乃政權祇限於選舉罷免創制複決乎？抑包括財政權外交權在內？五五憲草國民大會職權，只規定選舉罷免創制複決，是認為財政權外交權，乃純粹治權。國民大會無外交及財政權，引起熱烈抨擊。西南政務委員會意見書，認為建國大綱第二四條既有「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之」之規定，一國統治權，範圍頗廣，自不限於選舉罷免創制複決等四者。二十四條後件，雖有「即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權」之規定，不過為行使四權之示例，非謂政權盡於此也。（二）

註國民大會應有外交權財政權，其理由大抵爲此二權，對於國家安全，人民福利，關係極鉅，詎可使人民代表組成之最高機關，無權過問。外國史例，財政外交二權（尤其是財政權），爲議會所力爭，議會制度之確立，實由於取得財政外交諸權。如國民大會無外交財政之權，政權之效用僅矣。前述西南政務委員會意見書，有：

「行政元首之宣戰媾和及締結條約，在一般國家，因國會爲人民代表，故須經其同意。國民大會爲代表人民行使政權之機關，此等關係國家存亡安危之大事，豈有不須經其同意之理？此外若國家之預算決算，爲國計民生所繫，在一般國家亦均以議決之權，付於人民代表之國會，應同屬於政權之範圍。」

立法院憲法起草委員會顧問呂復，對於國民大會無外交權財政權，有「而關乎人民膏血之預算決算及課稅，皆爲常年之事，關於國家權利得喪之條約，以及關乎國家存亡之宣戰，皆絲毫不得與聞」之批評。（一）監察委員高一涵亦謂：

「最使我們不能滿意的，就是全國人民的代表，一不能過問政府的預算，二不

能過問宣戰媾和。英國的成語中有「不出代議士不納租稅」一句話，這就是說，政府既向人民徵收租稅，人民就有權來過問政府對於租稅的用途。故將通過預算權付諸國民大會，在中山先生所提倡的民權政治，真可說是天經地義了。至於宣戰媾和，乃是與國家生存和獨立有關的重大事件，也是應該付諸全國人民代表同意的。」（一）二十五年度憲法草案公布後，此問題之討論，趨於沉寂。但五十九年國民參政會第二屆第五次大會（憲政期成會（參政會所組織）所提之修正憲法草案理由書，仍有：

「以云國民大會之職權，限於選舉罷免創制複決，請即此數項，已盡國民應行使之政權乎？……蓋國民所以監督政府者，在乎通過預算決算，質詢行政方針，

（一）都市人民，對於每年選舉數千官吏，直有張三李四無從辨別之感。

（二）三民主義月刊，第三卷第五期。

（三）二十三年四月在大公報發表之憲法草案國民大會章平議一文。

（四）時事新報第十卷第四期對於憲草國民大會職權規定之商榷一文。

憲法之外權論與五權憲法

參與和戰大計，與提出對於政府當局之信任或不信任。此等事項，國人或有將其列於治權者，實則歐美各國，均認此為政權。若此等政權，人民不能行使，雖謂民國之政權，完全落空，固無不可。

總上所述，主國民大會應有外交權財政權者，其理由乃以宣戰媾和締結條約諸外交權，與民族生存國家利害，關係極鉅，非經人民代表之同意不可。政府財政，出自人民，是則財政之收入與用途如何，人民代表，自須過問。議會故治權源地之英國，實發軔於議會對國庫財政權之爭也。

二十 反對國民大會外交權財政權者，主要理由則以國民大會非阿比擬於西洋之議會，故不能以西洋議會有外交財政權，遂謂國民大會非有此權不可。國民大會性質，為代行人民政權及政權以選舉罷免創制複決四者為限，外交財政權，非政權，而為治權。立法院院長孫科發表之中國憲法的幾個問題一文以三十三頁五時半中，反對國民大會應有外交權財政權之主張。其言曰：

八、洪不謂論者往往以國民大會之職權，爲與普通議會相仿之物，故政府對外宣戰，媾  
實土等和議，須得該會之同意。……此種理論，其實與分總理劃分政權治權，盜原意相背，入而其  
錯誤之由來，即在視國民大會爲議會之支點。……夫政權本人民自身所具有之權也，其  
其歸託代表以行之者，因自行之不便，非謂政權之性質，因代行而有所變更也。人民自  
身行使政權，人皆知其異於國會之行使職權也。……則代表者之行使政權，亦固政權而已  
耳。……何得與國會之職權相比擬乎？……重要問題，應由國民大會計  
後文請見其詳。

「當此」我們的國民大會，完全是創制的立憲制度，所以國人應以和善的眼光來批評  
一、不能以外國的先例來比擬。

國民大會應有外交權財政權乎？作者以爲此問題之解決，實際尤重於理論。理論方面，  
國民大會應否有財政權外交權，是是非非，各有千秋。……事實方面，如國民大會有一外交  
財政之權，則附帶有若干問題，值得考慮。

依遺教及五五憲草，國民大會人數在二千人以上，此種龐大機關，雖有濟濟一憲之盛，究能有效行使外交財政之權乎，不無疑問。如徒有橡皮印（Rubber Stamp）作用，則財政外交之權，徒爲國民大會粉飾耳。然則國民代表名額應減少乎？

二、如國民大會有一外交財政權，勢必年年開會，會期並須相當長久（歐美議會通過預算，常須數月之久），二三千餘代表，散處各地，集會一次，費用當甚可觀，如是不有浪費之缺點乎？

三、外交權財政權，不問其爲政權，爲治權，重要性則無可否認。除由國民大會行使之方法外，有無其他較便利易行而有效之方法？例如使立法院有外交財政之權，而使其組織，較民主化。

作者以爲使三千餘代表之國民大會，行使外交財政權，理論上固合乎民權原則，事實上恐難爲有效行使，結果有名無實耳。國民大會代行人民政權，爲達到普遍代表人民，人數不能減至如一般議會之三五百人。以如此龐大機關，每年集會數月，爲大浪費，

終不足以抵失。故比較合理方法，為提高立法院地位，其組織須注重民主化（即非純專門性，而兼有代表性）。以如此機關，行使外交財政權，事實上人選水準較高，運用較便，收效亦較宏，即在事實上，未見由立法院行使外交財政之權，即與民權政治精神，有所抵觸也。

第三為國民大會組織問題。代表人數，選舉制度，選舉資格，會期，開會期間應設立之機構等，皆為組織問題。茲就其較重要者伸論之。

(一) 國民代表名額問題。此問題之解決，除遵照遺教外，並須一面注重其能普遍代表全國，一面須顧及運用之靈便與效率。普通代表全國則人數宜多，運用靈便有效率則人數宜少，解決國民代表名額問題，乃是在不背遺教之下，衡量於此二者之間。中國革命史與建國大綱，規定國民代表每縣一人（指完成自治之縣），不計及人口多寡。「每（一）例如戰前上海市有人口三百五十萬，依此計算，應有代表八人，南京人口一百萬，應有三人。」

縣一人」，爲硬性規定乎？抑只舉一般原則？遺教既未明言，後人解釋遂異。有主遺教一句一字，應不折不扣，直視遺教如聖經。有主遺教所定者，爲一般原則，在不背原則之下，自可爲必要變通，無須拘泥字句。二種主張，自以後者爲較合理。時代繼續進步，政治經濟社會情形在不斷改變中，故對於遺教，貴能活用，使其精神，發揚光大。若視遺教如聖經，直以政治之事如宗教，豈但阻止政治進步，抑且侮辱遺教。五五憲草關於國民代表名額之規定，乃於遵照遺教之中，顧及人口比例。其內容爲縣市及其同等區域一人，惟對於人口較多之縣市，於三十萬人以上者，每增加五十萬人增代表一人。（一）依此規定，國民代表名額，當達三千人。夫以代表名額如此衆多之國民大會，自合於普遍代表全國原則，惟運用靈便與否，則成問題。五五憲草公布以後，抨擊國民代表名額過多者，頗不乏人。周應生在憲法草案評議一文，有「以如此多數人集合之議會，如何能便利而有效的行使政權，則是大大的疑問。我們以爲如果國民大會不至有名無實，則代表人數必須大爲縮減，至多不得過一千，最好在四五百左右。……」。

大公報社論亦稱：夫以如此推出之私個人，而稱為國民大會代表……此輩智識，或高於一般鄉民，然於國家大政，必大半不問。……多數縣邑既皆苟陋寡聞之地，則國民大會份子之多數，殆不諳政治經濟，亦無政治舞臺上之經驗。是則開會之後，議事之難進行，殆及無活氣。苟可想爾，由現狀推之，其結果又必須發官廳與黨部，代為緘緘而支離之。……此千餘人者，在彼唯唯否否，旅進旅退，以完成其出席之任務而已。……總上批評意見，一謂組織為一為團體龐大，運用不便，二為人數過多，有量無質，代表將多為平庸之輩，三為份子複雜，易受有力者之操縱支配。至為憲草辯護者，大多以選教為根據。

作者以為此問題之解決，須以國民大會職權如何為前提。如國民大會職權，不限於代行政權，而兼有外交財政諸權，人數三千人，自不便運用。周鯉生之「至多不得過三千」，東方雜誌三十卷八號。

(二) 憲草中之國民大會，二十三年三月十八日。

憲法之外權論與五權憲法

一千，最好在四五百左右」主張，自屬合理。如職權限於代行四權，其事不繁，人數稍多，自不至過感運用之困難。選民團體，尚可行使選舉罷免創制複決諸權，如謂二三千人之國民大會，不能行使，自無是理。建國大綱規定每縣有代表一人，實含有深意。縣為自治單位，且以縣之歷史悠久，一般人民，對縣之觀念甚深，如縣並一國民代表而無之，將何以喚起人民對於國事之興趣。縣之人口懸殊，如國民代表名額，與人口成比例，勢非大量增加不可。作可者以為欲使國民代表，不致過多，使國民大會，大而無當，似以每縣代表一人為較妥。國民大會職權，限於行使四權，故雖代表名額，與縣之人口數失比例，不致大害。至於市之國民代表，應略有變通。都市為經濟財富文化政治中心，各種領袖人物薈萃，國家社會之進步，皆居於領導地位。以是都市國民代表，作者主張其名額依人口之比例。此非重市而輕縣，乃所以使國民大會，能羅致都市之優秀人物也。

（二）選舉制度問題：選舉制度問題，包含許多方面，其中如選舉應為普及（見

normal Suffrage 包括女子) 平等及祕密，選舉區為縣與市，殆無問題。比較有問題者，為選舉應否兼採職業代表制 (Functional representation)。第一次大戰以來，職業代表制之說甚盛。其理由大抵為現代經濟組織，較前緊密，職業對於人之關係，遠逾地域。故採取舊式地域代表制，不能真正代表民意，而使代議制度，徒存外殼。職業代表制，無地域代表制缺點，行之可以實現真正現代化民主政治。其次，現代立法，以關於經濟者居多，職業代表制，一面使職業界有表示意見機會，一面使立法，比較適合於需要。職業代表制之理論如此，學者之為具體主張者，亦不乏人。法儒狄曠 (Duguit) 主以議會兩院，一採地域代表制，一採職業代表制；英國社會主義者柯爾 (Cole) 主改革議會制度，設一政治議會，一經濟議會，分掌立法之權。在事實上職業代表制，並不廣被採用。蘇聯最高蘇維埃大會，工農分開投票，於地域代表制之中，寓職業代表制精神，意大利在法西斯執政時期，下院候選人由全國三十一職業聯合 (Corporation) 提出，可認為實現職聯國家理想下之變態職業代表制。過去二十年歐洲盛行之經濟

會議 (Economic Council) 雖多為職業代表所組成，但職權有限，不能比擬於議會，職業代表制所以不能取地域代表制而代之，乃以理論上有缺點，實行上有困難。

當段祺瑞為北京政府執政時期，中山先生主以農工商學選舉之代表，組織國民會議，解決國事，是固職業代表制也。惟建國大綱每縣選舉國民代表一人之規定，則顯為地域代表制。五五憲草國民代表採地域選舉制，頗引起反對意見。章淵若於憲法草案中之國民大會一文，力主職業代表制必須採行：(一)

「國民大會之組織，吾人認為不滿者有四點：

一選舉制度仍襲傳統代議制度之弊，實太落伍，蓋此種極端地方主義，非但不合時代，抑且不易選拔真才。……」

國民參政會憲政期成會憲草修正意見書，主兼採地域代表制與職業代表制，其理由為使職業界重要領袖優秀份子，不致落選。

(一) 見二十五年三月上海申報及時事新報。

二十五年五月十四日公布之國民大會代表選舉法，兼採職業代表制，一千二百位代表，職業選舉者三百八十五名（第二條）。兼採職業代表制，將仍為實施憲政後所採取乎，現尙難言。

地域代表制職業代表制二者，互有優劣，遽以此優於彼，或彼優於此，均欠正確。地域代表制果為「極端地方主義」乎，職業代表制果能吸收職業界優秀領袖人物乎，尙無一致見解。在實際除非減少地域選舉國民代表名額（如擴大選舉區），實行職業代表制，將使已感龐大之國民大會，益覺龐大。一個四五千人之集會，為音樂之聽衆或戲劇之觀衆可，為討論議決機關，其困難情形，可以想見。如減少地域選舉代表名額，一縣一國民代表辦法，勢須犧牲。現代經濟問題重要，立法以關於經濟者居多，為明顯事實，職業界意見重要，無可否認。但謂地域代表制，即不能吸收職業界優秀份子，各國事實，未能證明。作者主張，國民代表，人數既多，不可兼採職業代表制；至於立法院，就其地位性質論，兼採職業代表制，自較完善。

(三)國民大會會期問題：會期爲國民大會之又一難題。五五憲草規定國民大會會期，有常會與臨時會二種，常會三年一次，由總統召集，會期一月，必要得延長一月。臨時會召集，有二種方法，一爲總統之決定召集，一爲國民代表五分二同意得自行召集，二者可能性自以前者爲大，後者則頗不易，如國民代表三千人，五分二須有一千二百名。

國民大會常會每三年召集一次，會期又甚短，與一般議會之須年年開會，會期達七八個月者大異。批評此種規定者，頗不乏人。胡漢民在對憲草國民大會之意見一文，有「國民行使其罷免權與創制權，或可姑待三年一次之國民大會，然法律之複決權，關係國計民生者至大，當不能延至此之久。……」(一)劉仁甫亦於讀憲法初稿一文謂：

「加以開會時的儀式，分組，討論，審查，……等等手續，而集全國二千餘代表於一堂，又絕對的不能不有此種種開會的手續。即此手續，已佔一月之半。然則以此區區十數日之期間，而欲解決國家大事，縱全體代表均是天才，恐亦難能。」

(一)見二十三年四月十一日大公報。

主國民大會無須年年召集者，其理由大抵以幅員遼闊，代表人數又多，年年召集，不但靡繁，亦且浪費。國民大會職權，限於修改憲法，代行四權。憲法不必年年修改，四權亦無須年年行使。觀乎西洋民治國家，選舉僅隔若干年舉行一次。罷免創制複決盛行於瑞士美國，惟行使殊不多見。然則國民大會又何必年年開會乎。

作者以爲會期問題之解決，與職權有連帶關係。如國民大會有外交財政之權，勢非年年開會不可。如僅代行四權及修改憲法，雖不年年開會，亦無大礙。一面須顧及民權之發揮，一面須放慮事實之困難，三年召集一次，有成爲政府「橡皮印」(Rubber stamp) (危險)，惟如年年召集，靡繁浪費之外，且有使國民大會感覺無事做可能。以選舉非年年舉行，罷免創制複決之事無多也，折衷二者，並顧事實理論，作者主張改國民大會爲每二年舉行一次，可免不必要之浪費靡繁，並可使民權不致徒有虛名。如事實迫切，不能等待兩年開會，則有臨時會規定，可資補救。

(四) 國民大會閉會期間之組織問題 國民大會非如外國議會，年年召集，開會時

間長，開會時間短，不發生閉會期間之組織問題。國民大會如五五憲草規定，三年召集一次（作者主二年），會期又短，因此閉會期間之組織，遂成辯議焦點。在憲法起草過程，主張於閉會期間設立國民委員會代行國民大會職權之說，頗佔勢力。二十二年十一月十六日主稿人會議三讀通過之憲法草案初稿，二十三年三月一日立法院披露之憲法草案初稿，二十三年七月九日立法院披露之憲法草案初稿審查修正案，皆有國民委員會之規定，參政會憲政期成會於第一屆第五次大會所提之憲法草案修正案，主於國民大會開會期間設議政會，與國民委員會，名殊而實同也。茲概述立法院憲草及參政會憲政期成會修正案內容，次就理論事實兩面，研究此種機構應否設置。

二十二年十一月十六日主稿人憲草初稿，規定國民委員會名額二十一人，由國民大會選舉之，其職權爲於國民大會閉會後，接管大會祕書處，並籌備下屆大會之召集；受理彈劾案；召集臨時大會，及受理院與院間不能解決事項。二十三年三月一日之憲法草案初稿，名稱及委員名額同前，職權則略有增減。解決院與院不能解決事項刪去，增加

「受理立法院對於行政院長之不信任案」一條。二十三年七月九日之憲法初稿審查修正案，名稱改爲國民大會委員會，名額增至近百人，選舉方法，係由各該省國民代表，略依人口比例，互選二人至五人。除召集臨時會，受理彈劾案等職權外，並有複決預算案宣戰案媾和案條約案戒嚴案大赦案，受理總統及各院長提請解決事項，及質詢國家政策行政措施之權，固一具體而微之國民大會也。

以上三者，第一第二種，以委員名額之少，選舉限制之嚴（如重大貢獻，特殊勤勞；德望卓著，年齡在五十或四十五以上），國民委員會將爲一變相元老院。以區區二十一人，而有受理院與院間不能解決事項，或對行政院之不信任權，結果將成爲一種「寡頭民主政治」。第三種規定增加名額，擴大權限，直如間接選舉之議會，取得國民大會實權，而使國民大會本身，反成有名無實之機關；原爲發揚國民大會權力者，豈料恰得相反結果。故五五憲章，刪去國民委員會規定。乃第一屆第五次參政會大會時，憲政期成會提出之憲章修正案，忽又舊事重提，一時輿論界意見混雜，喧囂一時。憲章修正案

規定於國民大會閉會時，設議政會，名額一百五十至二百人，由國民代表互選，不依地域分配，但每省至少二人。議政會權力，較之國民委員會尤有過之，計有九種：議決戒嚴案大赦案宣戰案媾和案及條約案；複決預算及決算案；創造立法原則複決法律；受理監察院對總統之彈劾並決定召集臨時國民大會；對行政院院長及部長委員會委員長提出不信任案；關於國家政策或行政措施提出質詢並聽取報告；接受人民請願；總統交議事項；與國民大會委托之其他職權。

擁有如此廣大職權之議政會，貶國民大會為選民團，夷立法院為法制委員會，使行政院負責任，而議政會本身，處於相當於議會之地位，直將西洋流行之內閣制，改頭換面耳。既有常年開會職權廣大之議政會，何需冒重大靡繁浪費隔幾年召集一次國民大會。易言之，既有議政會，不如改為直接民選，國民大會大可不要，或將國民代表名額，減至如議政會之一百五十至二百人，可以年年開會，豈不手續較為簡便。

主於國民大會閉會期間，設立機關代行職權者，其理由如下：

(A) 政權不中斷說 人民不能直接行使政權，故由國民大會代行，惟國民大會每隔若干年開會一次，會期甚短，立法院又非行使政權機關，結果政權殊有中斷之虞。於國民大會閉會期間，設立代行職權機關，乃補救此項缺點。此說之無可取，彰彰明甚。夫政權即人民之參政權，固直接行使不便，故選舉國民代表代行，形式雖為間接，固仍屬於人民之權也。如是國民大會閉會期間，何至有政權中斷情形。况有召集臨時會規定，不更證明雖在國民大會閉會期間，政權從未中斷乎。英國人民每隔數年選舉議員一次，未聞有言政權中斷者。

(B) 五院聯繫說 此說可以立法院長孫科於二十三年三月五日，國府紀念週之報告為代表。(一)(按孫氏以後主張已改變)

一、中國幅圓遼闊，交通不便。……大規模集會，在區域廣大之國家，事實上不能常開。所以在國民大會閉會之後，應該有一個常設的機關。……國民委員會(一)見耿文田編國民大會參考資料 139—140頁。

的組織，在外國並無前例可援，但在國內尚有一個相當的前例，（就是）國民政府委員會。……我們基於數年來的經驗，深覺五院之外，有設立一個聯繫機關的必要。……將來憲法頒布，……那就得設這個國民委員會，超然於五院之外，來受理並解決五院所不能解決的問題。……」

五權政府注重五權分工，則五院之需要聯繫，至為明顯。但以國民委員會聯繫五院，其說殊無可取。國民大會掌政權，政府掌治權，以政權機關，負聯繫治權之責，結果難免混淆政權與治權。故為聯繫五院而設立國民委員會，殊無必要。聯繫五院，法律上之國家元首，事實上之政黨，皆優為之，何必別起爐灶也。

（C）代行間接民權說 有主政權可分為直接政權與間接政權，前者由國民大會行使，後者則由閉會期間所設之機關（議政會）行使。（一）直接政權指選舉罷免創制複決等四者，間接政權為宣戰媾和條約戒嚴大赦預算及對行政不信任案等。國民大會本身

（一）見參政會憲政期成會憲章修正案理由書。

行使直接政權，而間接政權，事實上即不宜由兩千人以上之國民大會行使，乃以屬於議政會。分政權爲直接間接，乃歪曲之論。凡人民直接行使者，始爲直接政權，由國民大會代行，已是間接民權。然則由議政會行使之外交財政諸權，殆爲間接民權也。

主設國民委員會或議政會之理論，其不可靠已如前述，至國民委員會或議政會之不可設立，則有種種理由焉。

五權政制基本精神所在，爲政權治權分開，國民大會掌政權，政府掌治權，二者不可混淆。國民委員會（或議政會），一而代行國民大會政權，二而干預政府治權，左右逢源，豈但混淆政權治權，而將演成國民委員會之獨裁。如政府負責人爲懦弱，可事無功，事叩門請示，減輕責任，俾圖苟全。如負責人爲強幹者，則國民委員會與政府之間，鬥爭將無已時，而權能之功用皆去矣。此其一。

政權屬於人民，直接行使不便，乃授權國民大會代行，而政權固仍屬於人民也。政權既非國民大會所有，其行使政權，不過受人民付托，安得以之轉授第三機關。代表權

不能轉授，爲近世代議制度國家之鉄則。如國民大會可以轉授其代行之政權於國民委員會，則國民委員會又何嘗不可以轉授其他機關？陳陳相因，政權作用失列，民權廢治云云，將徒有其表也。此其二。

如以國民委員會爲「介居」或「聯繫」於國民大會與政府間之機關，是將政府機構作不必要之複雜化，其結果權責不清，權則爭奪，責則推諉，政府日在動搖中，殆將重蹈北京政府時期，總統國會間不斷鬥爭攻訐之覆轍，是應深思熟慮也。此其三。

國民大會有創制複決法律之權，國民委員會亦如之，立法院爲立法機構，以三個機關立法，增加程序之繁難，減少立法之效率，疊牀架屋，權限不清，是豈設立國民委員會之本意乎。此其四。

國民委員會制度，足以減損政府之能，而失五權憲法建立萬能政府之本意。國民大會爲代行政權機關，對於政府負責人，應慎重推選，既經選出，則應加以信任，不可事事防範束縛，減少政府之威權與效能，使不能立足於此非常時期也。北京農轉二十三年

七月十五日社論，對於國民委員會制，抨擊甚烈，痛快淋漓：

「國民大會委員會之組織，爲縮小之國民大會，爲昔日之國會變相，爲空言干涉之太上政府，地位崇隆，職權甚重。此等機關，不言則虛設，言則啓紛爭。國民大會既基於信任之念，推其人爲行政元首，同時又設一委員會與之對峙。……其正負相銷，必將使政府當局無一成就，其未能適合於非常時代之急切要求，可斷言也。……立法有專院，監察有專院，……是國民大會委員會之設，根本無此需要。國家何取，……置此坐言機關，減行政之效能，伏政爭之火種？……」（一）其事無補於「權」，而有害於「能」者，厥惟國民委員會。此其五。

總而言之，國民大會職權，祇根於代行四權及修改憲法，如能改爲每二年舉行一次，附以得召集臨時會制度，則於國會期間，國民委員會之設，殊無必要。有國民委員會（一）農報社論非常時代之憲法觀。反對國民委員會制度意見，參閱陳茹玄，國民大會中之國民委員會問題（時代公論第一三二期）

，如事事干涉政府，足以減損政府之能；如政府有貫徹政策決心，則雙方鬥爭爲不可免；如政府爲強有力者，國民委員會或反受其操縱利用，則設此機關爲無用。在個人主義發達，組織力缺乏，政黨複雜之中國北京政府時代，政黨五花八門，形形色色，將來實施憲政，集會結社自由，此種情形，恐將復活，內閣制不易推行，國民委員會制度，可以對政府不信任，實具有內閣制精神。

戰時成立之國民參政會，閉會期間，設有駐會委員會，除維持例行事務外，並與政府及參政員，維持接觸，溝通政府參政會間之意見，使參政員明瞭政事之推進。此種簡便制度，國民大會可以仿行，有利而無害也。

(乙) 大總統

憲政時期國家元首爲大總統，亦即統攝治權之最高當局。關於大總統制度，較爲重要問題。一爲大總統之選舉，次爲大總統之資格，三爲大總統之地位，四爲副總統問題，五爲總統任期問題。

(一) 總統選舉問題重心，爲直接民選乎，抑由國民大會選舉？關於此點，遺教有出入。中國革命史謂：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院，選舉代議士，以組織立法院。」又謂：「第三爲建設時期，擬在此時期施行憲政，此時一縣之自治團體，當實行直接民權，人民對於本縣自治，當有普通選舉之權，創制之權，罷官之權。而對於一國政治，除選舉權之外，其餘同等之權，則付託於國民大會之代表以行之。」由此看來，總統之須民選，殆甚顯然。惟建國大綱二十四條：「憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權」。依此條總統須由國民大會選舉。但建國大綱三十五條，又規定「憲法頒佈之日，即爲憲在告成之時，而全國人民，則依憲法，行全國大選舉」。全國大選舉，僅指選舉國民代表乎，抑包含大總統？意義既含混，解釋自不同。作者以爲建國大綱之正確解釋，二十五條之「全國大選舉」，應兼指大總統；二十四條之「國民大會對於中央政府官員，有選舉權」，應指總統以外之其

他中央官員，庶不與革命史內容抵觸。五五憲草關於總統選舉，規定由國民大會行之，惟將來召集國民大會正式討論憲法草案時，此問題之將重新提起，蓋可斷言。五五憲草所以採取國民大會選舉制，不外依於以下理由：其一，人民智識大多閉塞，政治意識缺乏，對國事莫名其妙，選舉總統，難免盲目投票，故不如將選舉總統之權，付託於國民大會，其次，總統民選，在地大民衆之中國，必深感程序之繁難。其三，總統民選，政府辦理選舉之各項經費，政黨活動宣傳之開支，必甚可觀，如由國民大會選舉，自可免種種浪費。其四，總統民選，將引起全國普遍大騷動，加劇社會鬥爭，掀起政治危機，如由國民大會選舉，當無此種危險。其五，國民大會職權，祇限於修改憲法，代行四權，其事已不多，如並選舉總統之權而無之，寧無清閒之感。

上述理由，雖頗言之成理，持之有故，細加分析，則大多不可靠。人民智識幼稚，政治意識缺乏，誠然。但選舉總統，目標明顯，候選人必爲負重望者，謂人民並投一總統選舉票能力而無之，未見正確。至於政治意識，須積極培植者，總統民選，實培植政

治意識之良好方法也。民選總統，其程序自較由國民大會選舉爲繁重，其費用亦較多，惟是總統爲一國元首，位高權重，雖選舉程序稍爲繁雜，費用稍多，非不值得。總統民選，選舉之日，必將轟動全國，自爲勢所必然；願競選之熱烈情形，是否含有政治危機，其原因不在總統民選制，而在政治本身，有無危機。至以總統民選，將陷國民大會於無事做，殊非事實。如由國民大會選舉，充其量不過一日程序，未見因一日忙，即使國民大會由無事做而變爲有事做也。

至於總統應採民選制，尙有種種理由。總統民選，爲良好政治教育，使人民對政治發生興趣，方法無有逾於此者。政黨之宣傳，普遍深入，亦大有助於人民對於政治之瞭解，選舉之日，羣情興奮，不知不覺間，有使人民視國事如已事之作用。此其一。總統由國民大會舉選，全部政權爲間接政權，較之西洋民主政治，且不如焉。此其二。國民大會會期甚短（五五憲章規定爲一月，得延長一月），如並選舉總統，在此短促期間，將終日忙於奔走，忘却其他國權，而國民大會，恐將演成爲總統選舉交易所矣。此其三。

總統由國民大會選舉，殊有蹈北京政府時代國會選舉總統覆轍之危險。選舉時難免受政治上一二有力者所挾持，真正民意，無由表現。袁世凱之威迫，曹錕之賄賂，安保其不重見於今日。袁世凱曹錕之選舉，均種國家亂源，前車之鑒，可不慎哉。如直接民選，威脅利誘，何至發生。袁世凱可威迫幾百議員，不然威迫全國人民；曹錕可賄賂數百議員，不能賄賂全國人民也。此其四。總統民選，人民對於總統，自比較能竭誠愛戴擁護，總統威望可以提高，成爲安定政治之力量。此其五。(一)

總而言之，民選總統制，較之國民大會選舉制，利多害少，實甚明顯。現時多數人民，缺乏智識，自是事實，此則有賴於政治教育之積極推進也。

惟如總統爲法國式之不負實際政治責任，選舉制度，又當別論。美國總統事實上爲直接民選，法國總統由國會選舉（國會二院聯合會——稱國民會議），此中道理，固甚顯然也。

(二)資格問題 五五憲章四十七條，對於總統資格之規定，殊爲簡單。「中華民國

國民年滿四十歲者，得被選爲總統副總統」。對於總統只有國籍年齡之限制，似過於寬。惟事實上得爲總統候選人者，必爲聲望卓著，富有政治經驗者，故類似「德與卓著」一「年高德邵」之規定，殊無必要。當五五憲草起草時，關於總統資格，曾引起熱烈討論者，爲現役軍人，能否當選總統。二十三年十月十六日立法院披露之憲法草案第四十七條，有「軍人非解職後，不得當選爲總統副總統」之規定，其後刪去。茲自理論事實兩面，研究此問題。

現役軍人，不能當選總統，乃以政治軍事，性質不同，軍政分開，爲西洋現代民治國家一重要原則。蓋以軍政分開則國治，軍政不分則國亂，中外史實，足爲例證。實施憲政，乃所以謀國家長治久安，總統爲一國元首，政府之最高當局，爲維繫政治安定之中流砥柱。軍人多任性，行動激烈，越權違憲之行動，容易發生，實爲政治莫大危機。其次，治軍祇講紀律，政治重願與情，以治軍之人主政，只講威權，任事專斷，憲法精神，將難於維持。日本立憲數十載，而民治無進展者，乃軍人弄權故也。其三，現役軍

人如可當選爲總統，當不惜利用武力，奪取總統地位，其結果將回復北京政府時代之混亂局面。觀察過去歷史，所有內亂，幾無不由武人干政或搶奪政權而起。民國以還，擾攘攘之局達二十年，人民處禍亂漩渦中，痛定思痛，爲消滅今後亂源，安定社會計，對於武人鬥爭，非設法消弭不可。設不加限制，則總統選舉，將決於武力，手無寸鐵之文人，與擁有實力雄厚之軍人競爭，勝敗之數，不卜可知。如遇國家之內，有實力相埒之二大軍人，將有變選舉爲內戰危險，如是則距國家長治久安之道遠矣。

主現役軍人，不能當選總統之理由既如上述。至於反對設此限制者，亦復振振有詞。軍人常爲人民崇仰擁護之領袖，於革命建國之時期尤然。如憲法對軍人設有限制，而多數人民樂於擁戴者，又恰爲一軍人，結果必出於多數民意爲憲法限制所犧牲，或憲法爲人民所摧毀之一途，是豈所以安定政治耶？此其一。制定憲法，應一秉公平原則，不可抱有成見，以爲軍人皆任性弄權，非剝奪其被選舉權不可。如軍人果真不好，人民自不至選他，欲以一句條文，打倒軍閥，軍閥豈能打倒哉？此其二。中國軍制，正在實施

徵兵制過程，應打破「好人不當兵」之舊觀念。憲法上既明白規定人民有當兵義務，又限制軍人不能當選總統，豈非自相矛盾？此其三。國家在戰爭時期，時機嚴重，一髮千鈞，軍人爲總統，恐較文人爲宜。此其四。（一）

以上雙方理由，皆有言之過甚缺點。謂軍人卽無政治之才，其說殊不可靠。拿破侖與華盛頓，固皆軍人而兼政治家也，蔣主席與凱末爾，亦皆軍人而兼政治家也。謂軍人主政，必弄濫廢憲，事實上不必盡然。德國共和時代總統興登堡，固一十足軍人，當其在位時，國家多事，政治危機四伏，此軍人總統，不但不毀憲，且苦心竭慮，以維持憲政軌道於不墮。北京政府時代，軍人弄權，內亂迭起，此乃武人割據之局所然，雖有憲法限制，無用也。至於主張不設限制者，如謂戰爭時期，軍人任總統較文人爲宜，或軍人可以當選總統，卽可打破「好男不當兵」之舊觀念，亦非確切之論。威爾遜羅斯福，皆文人爲戰時總統也，未聞有不能勝任愉快，亦未聞美人有主應代以潘興或馬歇爾者

#### （一）立法院起草憲法草案

#### 憲法之分權論與五權憲法

。憲法對軍人設有限制否，非普通人民所能瞭解，如是何以不限制軍人當選總統，即可打破「好男不當兵」之舊觀念？寧非過於樂觀？

自事實方面觀察，軍政分治，所以專責成，免政之受制於軍，原為民治之重要原則，惟憲法之限制，不必即生預期之效力，軍政之真實分治，有待乎政治風氣之培養，與民意之成熟。如政治上有袁世凱曹錕之流在，皇皇憲法，安保不成具文。美國總統資格，不對軍人特加限制，軍人有當選為總統者（如 Grant 乃內戰時期之名將），民治基礎，未受影響。中國數十年來，革命抗戰，軍人犧牲貢獻特多，如限制軍人當選總統，恐非鞏固憲政安定政治之道。西班牙墨西哥秘魯等國，皆禁止現役軍人當選總統，而政治不穩定也如故，西班牙共和政制，且被推翻。（一）用知防制軍人干政，策有本末，憲法之硬性規定是其末，政治道德與人民公意，乃其本也。

（一）西班牙一九三一年憲法，限制軍人須退役十年以後，乃有當選總統資格，為最嚴酷之規定。墨西哥定為退役一年以後，秘魯一百二十日。

(三)地位問題 總統地位問題，即應否負實際責任。總統地位，各國制度，計有三型。一為負實際責任之美國，二為不負實際責任之法國，三為介乎二者之間，雖採取內閣制，却仍保持過去強力行政特徵之德國。三種制度之試驗，約言之：美國成功，法制無弊，德制以試驗時間甚短，又方內外多事，尙難遽下定論。民國十七年以來，國民政府主席，先後行過三種不同制度。一為不負實際責任，地位有如法國總統，一為負實際責任，但另有行政院長，地位較之德國總統稍勝；一為主席負實際責任，並自兼行政院長，相當於美國總統。主席制度之變更，出自制度改革者小，由於人事原因者多。

總統地位，應於法制美制決擇其一，至於折衷二者之德制，難爲了總統，動搖了內閣，實弊多而利少。法制優點，乃使政府有一超然於政黨漩渦之中心人物，爲政治鬥爭之緩和者，爲代表國家之元首，爲人民愛戴政府之象徵，並所以分內閣總統儀式上之勝劣。則此緩和之「虛君」制度，攻擊者固多。有議此爲共和制度之原動力者；有認此爲政治家之最高養老院者；政治舞台上重要人物瓦里蒙梭，於所著「法國如何統治」

(How France is Governed) 一書，以總統與人體之「盲腸」比擬，意謂其一無用處也。此種種批評，固過於刻薄；但在此需要強力政府時代，不負責任之總統，殊覺無多用處。總統與負實際責任之內閣總理，甚難維持合理關係。法國第三共和，固曾發生此種困難也。(一)

五權政制，以美制較爲適合。當林森爲國府主席時，固一典型之法國總統。但就政治制度而論，政府而有一法律上元首，一事實上元首，既使一般人民，認識不清，且非萬能政府之精神也。萬能政府之一重要條件，爲「領袖」政府，領袖政府之造成，必須提高負實際責任者之地，增加其對內對外之威望，使成人民擁戴目標。近來國民政府組織法之修改，雖起於人的關係，制度上使國府主席負實際責任，並兼行政院長，實合於領袖政府之重要原則。

(一)一九二四年總統 Millerand (1920—1924) 因選舉時袒護右派，結果左派勝利，左派領袖 Briand 拒絕組閣，總統被迫辭職。

(四) 副總統問題。副總統應否設置，爲一可研究問題，此問題在美國亦曾引起許多議論也。設置副總統目的，不外總統因故不能執行職務時，代行其職權。因故不能執行職務，如受彈劾死亡長期疾病，或其他較長久之離開職務。惟此種情形，在平常時期，其事不多或竟無之，以此而設立副總統，殊不值得。美國副總統兼任參議院議長，乃所以免其太清閒也。事實上副總統有爲總統左右手者，但究不多。總統副總統大抵爲一黨之二大領袖，代表二有力派別，以此發生磨擦暗潮者，乃屢有之。近例如總統羅斯福與副總統嘉納 (Carter, 1930—1940)，因新政意見相左，嘉納除爲參議院議長外，對政府所將採取政策，常毫無所知。有時總統副總統之間，公開互有怨言。果有此種情形，則副總統設不如不設。(一)

中國實施憲政，副總統有無必要，胥視總統之地位如何。如總統不負實際責任，副總統亦無必要，總統因故不能執行職務時，儘可由行政院長代行。惟如總統負實際責任，並自兼行立法院長，設置副總統，乃較有必要。副總統主要任務，當爲聯繫五院，以兼

立法院長，亦無不可。

當五五憲章起草時，總統任期問題，亦頗引起注意，尤側重於連任之限制問題。就一般原則論，總統任期，不可太短，亦不可太長。太短則選舉頻仍，時滋紛擾，總統便不能構成安定政局中心之力量，太長則久之後，未必為多數人民擁戴之人物，且成慣例，政治上必要之新陳代謝作用。

五五憲章定總統任期六年，連任一次為限。如連任共計十二年，等於美國總統之三（一）美人有加副總統以「The Superfluire Excellency」之稱號，意即「多餘之元首」也。一百六十年歷史，由於總統任期未屆死亡，由副總統代行職權者共計六次：

1841 Harrison, 1850 Taylor, 1865 Lincoln, 1881 Garfield,

1901 McKinley, 1923 Harding, 其中副總統獲選為總統者，為

Recessalt, T. 及 Coolidge 二人。

任。過去總統選舉法，皆有連任限制。二年大總統選舉法，十二年憲法（有稱曹錕憲法或賄選憲法），均規定總統任期五年，連任一次爲限。連任限制，乃使總統不成爲與相之終身帝王，致損害共和精神，實一種合理制度。五五憲章規定，大抵適合，惟如改爲任期四年，連任二次爲限，似更富於彈性（適應性）。但國人亦不可過於看重任期限制，以爲有此皇皇條文，即可阻止野心家之野心。路易拿破侖（Louis Napoléon）與袁世凱，皆有毀法壞憲，自行延長任期終身之舉也。

### （丙）五院制度

五院爲中國改制之特點，其異於西洋政治制度者，不在有獨立之考試與監察院，而在其爲行施治權之五個機構。五院制度之設計，應於保留中國以往政制特徵，兼採西洋政制優點之下，儘量發揮萬能政府之原則。中國以往政制，雖考試監察獨立，而君權太大，易成專制。西洋三權制度，自較專制政制進步開明，但其出發點爲防範政府，束縛政府。已不適合於政府事務繼續萬端之現代。防範政府，在消極方面固可使政府不爲害

人民，願在積極方面，亦不能爲人民謀最大福利。古代政事清簡，政府能消極不爲害人民，卽是良好政府。現代情形迥異，如政府只能不爲害人民，而不能謀人民最大福利，則顯非良好政府。五院制度，在造成有節制萬能政府，亦卽在消極方面，不濫用權力之爲害人民，在積極方面，能爲人民謀最大福利。

現在民主國家政治制度，共有三型，英之內閣制，美之總統制，瑞士之委員制，爲此三型之代表也。此三種政制，各有優點，亦各有缺點。內閣制之優點，爲行政立法，協調，其缺點爲政府任期無定，多黨制國家尤爲顯著。總統制之優點，爲總統地位穩定，不必作五日京兆之計，其缺點爲行政立法之間，每成相持之局，如總統與國會多數不屬同黨，情形尤爲惡劣。委員制之優點，爲發揮和衷共濟之會議妥協精神，其缺點爲政府無中心領袖人物。內閣制行於英，優點多於缺點，傳於法，則缺點多於優點。總統制行於美，行動之時多，僵持之局少，傳於中南美國家，則變亂之時多，穩定之時少。瑞士委員制之結果，政治清明，人民和洽，但其他國家少採行者，良以無中心領袖之政府

，不易渡過艱難之國步。五院制度之設計，即如何採取內閣制總統制委員制三制之長，而避其缺點，此固難於達到，但非不可達到者，惟在能否發揮遺教精神不斷努力耳。

### (一) 行政院

行政院爲最高行政機關，五院之間，其職掌最廣，地位亦最爲重要，實行治權之中心也。國內學者，主行政院爲五院中心者頗多。(一)政府重心之自立法移於行政，蓋權應爲五權的中心。

(一) 薩孟武於五權憲法與三權憲法的區別一文(三民主義半月刊第二卷第九期)，有「但是在五種治權之中，是以那一個治權爲中心呢？：徵之實際情形，國家最重要的活動乃是行政。：：立法不過制定良好法律，以供政府施行，司法則維持社會的秩序，以減少行政的障礙。：：考試不過考取優秀的人才，以備政府任用。監察則維持政界的紀律，以增加行政的效率。：：四種治權均謀行政的便利，所以行政

亦世界之普遍趨勢也。行政院自其名稱外表看來，似純粹為執行立法院制定之法律者，惟實際情形，則非如此。如以英之內閣，美之總統，徒為執行國會制定之法律者，實距事實太遠。而國行政當局，除執行任務以外，實並領導決策與立法也。英國議會開會時，十九討論政府提案（Government Bill）。美國國會制定之重要法案，亦大多為政府政策，惟總統不能直接提案，須迂迴曲折耳。英國首相常在議會作長一二小時之政策報告，議論縱橫，氣勢雄壯，其所言者，即政府之方針，議會鮮能加以修改者。美國總統向國會以口頭或書面之「致詞」（Message），亦常能發生左右國會意嚮之力量。現任總統與國會之關係，此種情形，特別顯著。行政不但領導決策立法也，現代議會立法，如不借助行政，絕難勝任愉快。隨政府事務之專門化，立法工作亦甚為專門，立法機關不如行政之擁有各種專家，且有各種施政之實際經驗，於是專門性立法，大多為行政官員所起草。此外政府事務，複雜多端，施政程序工作，必須具有彈性，方能適應各種不同情勢。如立法過於瑣細硬性，必生種種困難，因此議會立法，常為大綱之規定

，而以決定綱目之權，付之行政，即英美所謂 *Delegated Legislation*。(1)

五權政制雖異於內閣制或總統制，而行政地位重要，應居治權中心，則無二致。作者於前文主以總統兼行政院長，所以提高行政院地位也。

◎ 行政院應為治權重心，無可懷疑。自十七年五院制試行以來，在事實上行政院固治權之中心也。行政院長由總統兼任，總統雖應民選，在行政方面則須向國民大會負責，國民大會亦有權接受監察院對總統之彈劾，而罷免總統。彈劾能免，異於內閣制之「不信任權」也。總統制優點，為總統有固定任期，政府比較穩定，非如內閣制之起伏無定。總統有固定任期，所以保障行政院地位穩固，有推行政策之時間也。

行政院長由總統兼，副院長部長委員會委員長，應如何產生？作者以為副院長應由總統提經國民大會通過，至於部長委員長，則由總統提經立法院通過。此種限制，非欲使立法干涉行政，乃以部長委員長，職責甚重，經此程序，所以保用人之慎重也（次長委員長任用方法同）。部長委員長之任命，須經立法院同意，至於部長委員長之調動或

免職，亦須立法院同意乎。關於此點，美國成例，可以採取。美國總統任命權，雖受參議院同意限制，而免職則否（*Mayers vs. U. S.*, 1920）。良以總統為行政最高當局，如免職之權，亦受限制，則政策之貫徹，施政步驟之一致，將不易維持。惟免職之後，新人人選，仍須得參議院同意，此足以限制總統之濫用免職權也。

## （二）立法院

五權政制，有極重要之國民大會，於是立法院地位，迥異於西洋議會。西洋議會。

如英之 *Parliament*，美之 *Congress*，兼有一部政權與治權，立法院則為純粹治權機關。西洋議會，一般有以下幾種權力：

a 修改憲法 或限於提議修改，如美國，或可以修改，但願採取較普通立法繁雜之程序，如法國比利時。

b 選舉總統 如法國議會兩院聯合會（稱為國民會議。）

c 立法權

d 財政權 即預算通過權

e 彈劾權 即彈劾重要官吏之權，如美國衆議院可以彈劾總統，而由參議院組特別法庭審判之。

f 不信任權 內閣制國家議會得行使不信任權，推翻政府。

g 行政同意權 最著者如政府訂立條約，須先得議會同意，如可批准生效。任命官吏同意權亦是。

n 代表民意權 反映民意，便依於民意之民主政治，可以實現。

上述各種權力，有爲立法院所獨者，如修改憲法，選舉總統，彈劾，及不信任權。有爲立法院所有者，如立法權，財政權，行政同意權。至立法院是否代表民意，則爲問題。國內學者，有主立法院爲「能」之機關，代表民意自有國民大會。故立法院應爲專門特質，以各種專家組織之。(一)作者以爲如立法院與「民意」無關係，將成一種專門法

(一) 如薩孟武梅思平楊幼炯等。

憲法之分權論與五權憲法

制委員會，地位降低，完全為行政院附屬，立法財政「同意」諸權，恐難善為運用。五院分立主旨非制衡，固不待言，惟如院與院之間，地位懸殊過甚，亦大失五權分立精神也。

五五憲草規定，立法委員由國民大會選舉，是為代表民意之間接選舉制。間接選舉制，表面似與民主精神抵觸，實則既合於權能分開之理論，亦適合中國國情。立法院為能之機關，非權之機關，故直接選舉可，間接選舉亦無害。中國人民，智識水準低，政治意識缺，直接選舉，恐不能如間接選舉之較能獲得適當人選。如間接選舉，可以獲得較適當人選，實合於「能」之原則。惟五五憲草關於立法委員選舉之規定，有二缺點。其一，名額分配，全依地域，未顧及職業代表制之重要性。其二，專家條件，亦似忽略。作者以為理想之立法院，委員為二百人左右，過多則效率較低，過少又不能兼顧各方。假定為二百人，其人數分配，一百人由國民大會依地域分配選舉，五十人為職業界代表，由職業團體選舉，其餘五十人為專家，政府遴選任命，但須得立法院其他委員（

地域代表與職業代表）同意。茲說明其理由於次：

地域代表制與職業代表制，為年來學者間聚訟紛紜之問題，但職業代表制所以不能取地域代表制而代之，主要原因為職業單位之劃分，各單位代表權之確定，頗不容易。職業代表制雖不被採用，惟其被重視，則為事實。二十年來流行之經濟諮詢會議（Economic Advisory Council），實為一種顯著職業代表制也。國民大會因中國縣數甚多，不能容納職業代表。立法院人數較少，其工作又帶有專門性，容納職業界重要人物及專家，至為重要。此作者所以主立法委員之產生，兼採地域代表制與職業代表制也。立法院為「能」之機關，作者雖不敢贊同完全以政府任命之專家組織之，使與民意無任何關係，但「專家」應為立法院組織條件之一，甚為明顯。何以政府任命之專家，須經立法院同意，蓋所以保障所任命者為適當人選也。

### （三）行政院與立法院之關係

行政院與立法院之關係如何，為五權政府一極重要問題。內閣制行政向立法負責任

，行政之繼續存在，決於立法之信任與否，內閣亦有解散議會，訴之選民之武器。關係單純，自不至演成僵持之局。總統制行政立法對立，各直接向人民負責，以雙方各握有制衡武器，非賴政黨運用，及政治妥協精神，至易造成僵持局面。（一）五權政制行政院立法院之關係，異於內閣制，而與總統制相近。總統制國會有彈劾總統之權，立法院則不能彈劾行政院，總統制總統不能逕向國會提案，行政院則有向立法院提案之權。惟行政院立法院之關係，所以略近總統制者，為制定法律程序。美國國會制定法律，如總統認為內容有不同意或執行有困難，得送回覆議，如國會重行以三分二多數通過時，則總統當公布執行。聯邦憲法如此規定，初意為使行政立法雙方，互相制衡，運用結果，成爲立法之良好制度。總統負行政責任，於政治各項問題，最爲明瞭，國會雖代表人民，但不負實際責任，易爲理論所動，不免理想過高。如國會通過之任何法律，總統皆須公布施行，是強行政以所難，且爲政治之浪費，故使總統有送請覆議權。國會重行討論時，如能以三分二多數通過，是證明與總統制相同見解者，不及三分之一加一，在此種

情形，總統應予公布執行。(一)

行政院爲五院中心，前屢言之，惟如貶低立法院地位，使爲從屬於行政院之法制委員會，實大失五權憲法精神。如立法院制定法律，行政院須予執行，是使行政院成爲向立法院負責之內閣，自非五權政制所應爾。如立法院制定法律，行政院可以打消，不予執行，是過份抬高行政院地位，其極也將爲行政院獨裁。故較理想方法，爲採取美國制度，而略加以修改。即立法院通過法律，行政院不同意時，可以提請複議，但如立法院重新以三分二多數通過，則行政院只有於公布執行及召集國民大會解決二途選擇其一。訴之國民大會一途，使行政院有轉環方法，合於行政院爲治權中心精神。

(一) 總統對國會立法，可行使覆議權 (Veto Power)，參議院對於總統締約權任命權，握有同意權。

(二) 重行討論時，如議員三百人，有三分之一加一 (100 + 1 = 101)，贊同總統主張，該案即無法通過。

憲法之分權論與五權憲法

三〇三

有人或懷疑行政院既可隨時訴之國民大會，則國民大會之召集，將甚頻繁，夫以召集散處全國（及海外如華僑代表）各地之二三千代表，其事於政府為浪費，於代表為不便。（一）為一或不重要之法案，召集國民大會，不太視政治為兒戲乎。此種考慮，衝以實際政治，乃為過慮。觀察政治，不能只依據法律條文。政治之二大因素，一為法，一為人，將硬性之法活用者為人。再政治有一種「妥協」特性，雖古代帝王專制，現代獨裁，其統治亦非全無妥協性，第較小耳。如能注意養成政治道德，行政立法二院各走極端之事，當不多見。設行政院濫行召集國民大會之權，是自行削弱行政院地位，結果與預期者正相反。除非行政立法雙方所爭者，關係重大，行政院當不至隨便召集國民大會之繁難與危險。（二）

（一）議員多為專任職，以每年開會期間達八九個月，國民大會每二年或三年開會一次，會期甚短，代表須自有職業。

（三）五五憲章行政立法二院關係之規定，大體與作者主張符合。

行政立法兩院職掌不同，欲政府爲有能政府，所需要者爲兩院之協調，而非對立。對立則相抵相消，協調則相得益彰。民初政治所以一團糟者，總統國會之對立磨擦，總統多方壓迫國會，國會多方削弱總統，乃一重要原因。作者於前文主以副總統兼立法院長，即發揮協調精神。或疑副總統兼任立法院長，不肇行政干涉立法之端乎？此亦屬過慮。總統執行職務時，副總統不負實際責任，假權威以壓迫立法院者，殊無可能。不觀美國副總統，雖兼任參議院長，未見有干涉立法之事發生。使副總統兼任立法院長，用意在促進立法行政雙方之互相瞭解，以爲協調合作之基礎。政治之事，誤會起於不瞭解，鬥爭又起於誤會，如治權最重要之二院，處於對立狀態，政府效率大減，萬能政府亦將如泡影矣。

#### （四）司法院

司法院爲治權之最高司法機關，現代民治國家，司法權皆獨立行使，所以保障司法尊嚴也。司法院在制度上，有可注意之問題二：一爲司法行政之懸屬問題，一爲憲法解

釋權問題。

司法行政部隸於行政院乎，抑或司法院，爲一爭論紛紜問題，實際上十餘年來亦幾經改變。五五憲草使司法院兼掌司法行政（七十六條），似此問題可告一段落，惟最近國民政府組織法之修改（三十二年），又以司法行政部隸於行政院。以司法行政部隸於司法院，除擴大司法院之規模外，殊無何種理由。司法行政與外交行政財務行政或教育行政等，對像雖殊，性質則一。中山先生於民國十年演講五權憲法時，明言「司法院卽是最高法院」，是見遺教並不主司法院，兼掌司法行政。當立法院起草五五憲草時，立法委員反對司法行政部隸於司法院者頗多。呂志伊謂：

「總理遺教說，司法院長卽是最高裁判官，並非司法行政官。總理革命數十年，主張司法審判獨立，並非司法行政獨立。」衛挺生亦謂：

「吾人主張應保障司法院長之獨立審判，而不應司法行政權，亦爲其兼管。」作者主司法院應確切遵照遺教，爲最高法院，相當於美國之Federal supreme court

，法國之Cour de cassation。因此司法院長副院長爲法官，非政治官。院長副院長與其他法官同，受法律之特別保障，一經任命，任期終身。司法院既爲法律機關，非政治機關，故司法院長，無須參預國家政治問題，蓋司法機關，固應超然於政治漩渦之外也。司法院法官（卽最高法院法官），由大總統提經立法院之同意任命之。至於司法院院長副院長，爲提高其地位，增加其尊嚴計，須由總統提經國民大會同意任命之。中國現在，司法權之獨立，司法尊嚴之提高，爲猶待努力問題。提高司法院長地位尊嚴，乃合理之舉也。

憲法解釋，普通有三種制度。一爲議會解釋制，行於英，中國十二年憲法仿之；次爲法院解釋制，以美國爲典型，仿行者甚多；三爲憲法法院制，與大利西班牙墨西哥等國會行之。五權憲法既非西洋議會政治，議會解釋權自不能行。其他二種制度，皆可行於中國。五五憲草起草時，多數意見，雖傾向法院解釋制，但主憲法法院制者，亦不乏人。憲法法院制度，爲對於法院解釋制之修正。憲法之解釋，異於普通司法案件之判決

，憲法法院可以兼顧政治與行政立場，不如法院之偏於法律，而且在司法尊嚴未建立國家，憲法法院制度亦較適合。中國司法院，其他位儕於行政立法考試監察諸院，地位不為不高，尊嚴不為不立，憲法解釋，自不必另立憲法法院。惟是憲法之解釋，除法律立場外，尚須顧及政治與行政觀點。故司法院法官，除出身法界者外，應兼有出身行政界及大學教授。美國聯邦最高法院，行使憲法解釋權，所以大著功效者，法官人選健全，實有以致之。法官有過去任總統者，如他弗特（Taft），有過去任國務卿者，如許士（Hughes），亦有出身大學教授者，如佛蘭克弗特（Frankfurter）。夫以擁有法律政治學術權威之聯邦最高法院，安有不成功之理哉。中國司法院法官之遴選，有可以效法焉。

（五）考試院

考試院為治權最高考試機關，法律上地位，同於其他各院。中山先生所以主設獨立之考試院，其主旨一面為保留以往考試權獨立行使之特點，一面便利考試制度之推行

。現代政府人事行政 (Personnel administration) 或文官制度 (Civil service commission) 涵義頗廣，不限於考試。是考試院應僅爲主持考試之機關乎，抑兼掌一切人事行政？此問題之解決，以採折衷辦法爲合理。完整之人事制度，考試應與其他事項，維持密接關係，如考試院祇司考試，不顧其他，則考試獨立效用，未能儘量發揮，在體系上亦非地位崇高之考試院所應爾。人事行政，其內容包括考試，資格審查，任用，訓練，職位分類，待遇，遷調，升級，放績，獎懲，進修，退休與養老金，及公務員組織等問題。此各種問題，概由考試院主之，理論上固無必要，事實上尤多困難。德法人事行政，由各部自行辦理。英美雖設有文官考選委員會 (Civil service commission)，但非主持全部人事行政機關。英國考選委員會，祇掌考試及資格審查 (銓敘)，其餘事項，則由財政部之人事處 (Establishment division) 掌理之。美國考試委員會，職掌較廣。內部組織，有攷試處 (The office of examination)，掌考試及銓敘；有職位分類處 (Bureau of classification)，掌職位分類；及秘書處 (The office of secretary)，掌及格人員

之分發任用，登記臨時委用人員，記載服務成績，及公務員之處分事項。

就事務之行政效率而論，前述各項人事行政，應分掌於考試院及行政各部。其宜於考試院掌理者，爲考試，資格審查（銓敘），職位分數，及待遇與養老金制度之規定等，其宜於行政各部掌理者，爲升遷，考績，獎懲（公務員之懲戒似宜專設機關）及進修等。至擬公務人員之訓練，則以由考試院與行政院協同辦理爲宜。

考試院爲最高考考機關，主管事項，屬於專門性質，故考試院應爲專門機關，不可爲政治機關。考試院長由總統提經立法院同意任命，其地位爲考政最高主管人員，而非政治官。故使考試院長參預國家政事，與司法院長同，無此需要。

#### （六）監察院

監察權獨立行使，爲中國以往政制特點之一，過去專制政治，不如歐洲古代專制政治之橫暴者，賴有獨立行使之彈劾制度，忠諫梗直，風骨凜然。官吏違法失職，專擅奸竊之行爲，有所顧忌者，亦賴有獨立行使之彈劾制度，肅正紀綱，糾察官邪。監察之官

，一面對天子規諫諛諭，促其省悟，一面則爲天子耳目，使其明瞭吏治弊端。專制政治，固無可取，惟監察制度，實有減輕專制政治弊害之功效。言官可爲天子耳目，據續文獻通考所載！

「都御史專糾彈百司，辨明冤枉，提督各道，爲天子耳目風紀之司。凡大臣姦邪小人構黨作福亂政者劾，凡百官猥茸貪圖壞官紀者劾。凡學術不正，上書陳言，獲亂成憲，希進用者劾。……」

明太祖賜御史大夫湯和等語：

「國家立三大府；中書總政事，都督掌軍旅，御史掌糾察，朝廷紀綱盡繫於此於臺察之任尤清要」。

以監察權與政事權軍旅權並列，足見監察權之重要。

清代都察院，監察權甚廣，舉凡行政得失，官吏邪正，人民冤枉，皆在監察範圍之內。其範圍及於中央與地方官廳，爲政府最高監督行政機關。

五權政制之監察院，乃淵源於古代之諫臺與御史制度舊制新用。外國之監察權，一部操於議會，一部操於法院。議會彈劾者為政府高級官員（如總統部長）之違法失職或誤國。至於一般官吏之違法失職（指執行職務上），則由人民控訴法院處理之。法院處理制度，英美為普通法院制，即對於官吏違法失職案件，由普通法院處理。歐陸（以法國為代表）則設有行政法院（Administrative Court）設立之初，原為避免行政之受司法干涉，其結果遂成為保護人民權益之良好制度。行政法院制度，其初頗有懷疑將成為官吏違法失職之保障者（如英國學者Oiler），事實上行政法院制度之法國，人民之不受非法侵犯，權益之有保障，不在任何國之下（美國學者James Garner之觀察）。

五權憲法之監察制度，一面固受以往制度之影響，一面亦切合當前中國政治之需要。民國在北京政府時代，吏治之黑暗腐敗，人民權利之橫遭蹂躪，臻於極點。監察院之設立，殆有澄清污濁，肅正綱紀之目的。

監察權重要如是，惟行使監察權之監察院，應如何組織，始能發揮功效，則為一值

得研究問題。自五院試行以來，監察院成績未著，令人失望，捕其原因，非監察權無需要，非政治清明官吏廉能，而為「政治」問題，與監察院組織問題。「政治」問題，因素複雜，姑置不論，組織問題乃關於監察院本身，應加注意者。一時代一時代之環境不同，需要亦異，如以過去御史臺都察院制度，用於今日，猶溽暑之於重裘，絲葛之於嚴冬，其無效果，有必然也。現行監察院職權，為彈劾與審計，審計乃模仿西洋制度，主持者應為超然機關，自無問題。彈劾為對官吏違法失職而發，官吏範圍，上至國府要人，下至地方小吏，皆在其列。夫以國家之大，官吏之多，彈劾權之行使，實不勝其繁。益以程序麻煩，自彈劾至懲戒，有時竟須一年或數年。處分之時，被彈劾官吏或早經去職。（例如對已卸任縣長予以停薪數月之處分，豈特不生效果，而且近於兒戲。）

欲收監察權宏效，法國行政法院制度，作者以為可以仿效。官吏職務上違法失職，性質異於普通司法案件，設立行政法院，實為合理之舉。古代政事簡單，官吏無多，監察之官，已嫌耳目難週。現代政事萬端，官吏極多，欲以少數言官，肅正紀綱，澄清貪

污，督察之難週，無可否認。行政法院制度，鼓勵人民監督官吏，人民皆糾彈之官，普遍嚴密，違法失職之官吏，絕難逃法網。民權政治主權在民，官吏為人民公僕，是則主權對於僕役之監督，不亦宜乎。或曰，以行政法院代監察院，不抵觸遺教乎？對曰不然。吾人應尊重者，為遺教精神，遺教主五權政制，應有獨立監察權，此為精神所在，至於舉進過去之御史臺都察院，不過示例而已，非謂民國監察院組織，亦應如是也。稱最高行政法政為監察院，精神形式，皆無抵觸遺教之處。政治二大要素，為人與法。獨立之考試權，所以改革人之要素也。獨立之監察權，所以改善法之要素也。糾彈官吏，依於法律，懲戒官吏，亦依於法律，既如是使監察院具有法律性，乃所以發揮監察權也。中國過去，官民成兩階級，界有鴻溝，州官可以放火，百姓不准點燈，如不打破此種錯誤舊觀念，澄清吏治，實緣木求魚也。行政法院制度，使人民對於官吏，可以對簿公庭，官吏無所恃，人眠無所懼，舊階級觀念，自然打破。現行官吏監督官吏之監察制度，猶未能打破官民間之舊階級觀念也。或曰，人民可以控告官吏於行政法院，不將造成

對政府才疏爲難風氣，而使官吏執行任務趨趨畏縮，諸多顧忌乎？此殆屬過慮，如對於惡意誣謗者，有所懲處，何致無端生事，興風作浪。法國有行政法院，官吏執行任務，守法謹慎則有之，未見畏縮憂疑。人民對於官吏，監督則有之，未見無事生風。

行政法院制度，人民對於官吏之違法失職，得舉證據而控告之，如其事屬實，行政法院得判決而懲處之。程序簡便，收效自易。現行監察制度，以之糾彈高級官員則可，以之制裁一般官吏，牛刀殺雞，事極浪費。中國地廣，爲發揮監察效能，便利人民計，行政法院應普遍設立（如將來省區實行縮小，每省應有一行政法院），而以監察院爲最高行政法院。

有人或懷疑中國人民，被治已久，受治習慣養成，抱有怕官心理，人民監督官吏，其事恐非容易；尤以達官顯要，聲勢赫赫，人民不敢正視，詎敢起而糾彈。此種情形之有無，繫於法治能不能實現，在法治基礎未鞏固之中國，自屬難免，爲補救並使監察制度益爲完善計，作者主於監察院設立一元老會議，以十五至三十元老組織之。爲提高元

老帥位，其人選應由大總統提經國民大會同意任命之。元老會議除對國家重大問題，貢獻其意見外，並司糾彈達官顯要之責，而由最高行政法院審判之。

監察院設元老會議，或有視為濫權，實則為合理之政。過去有大功於國家者，當精力衰時之時，勢不能任艱劇，如以之繼續負責實際責任，乃是重大浪費。事無效率，為浪費，阻礙後繼人物之担任重任，亦為浪費。設立元老會議，使過去有功於國家者，仍得對國家重大問題，表示意見，老成之論，當有價值。元老當為德高望重並富於政治經驗者，各種政事，瞭如指掌，以司糾彈高級官員，既有駕輕就熟之效，又無顧忌畏難之弊。較之在政治上比懋難於立足者組成之監察院，效果如何，無待智者而能辨也。

總而言之，治權之五院，在法律制度上，同為實施五權憲法之砥柱。事實上五院因職掌不同，遂各有其特性。行政院為治權重心，理論事實，皆無問題。大總統兼任行政院長，既所以提高行政院地位，亦使總統能領導治權，造成有領袖政府此固萬能政府之一重要條件也。立法院不能為一專門性之法制委員會，此固有使立法院成為行政院附

屬危險，且於國民大會開會期間短，閉會期間長之制度下，亦非發揚民權之道。故立法院組織，以代表性為主，專門性為輔。立法委員二百名，一半由國民大會依地域分配選舉，此為地域代表制原則；四分之一由職業團體選舉，此為職業代表制原則；另四分之一為政府遴選立法院同意而任命之專家，此為專門性原則。以職業代表制為地域代表制之輔，以專家為代表之輔，實一理想立法院也。行政立法二院，關係最切，關係治權行使亦最大，彼此關係如何，極為重要。此問題應依於行政為治權重心，與兼顧立法意見之原則而決定。即採取總統制，並加以改善，俾運用靈便，且不背行政為治權重心之原則也。以副總統兼任立法院長乃使行政立法工作協調也。

司法院即最高法院，司法院長即最高裁判官，故司法行政部隸於行政院。五權憲法非五院憲法，而非五個院長憲法，院之地位性質明確，乃以發揮院之效能。如講求院之規模，使其相當，則五權憲法，將有變為五官憲法之危險也。考試院為主持考政（廣義）機關，為專門機關，非政治機關。考選院負責者，最好為人事行政專家並富於行政經驗

。行政院立法院負責者，應為政治舞台上人物，考試院無須如是，以其主管事項不同也。欲發揮監察權功效，現行監察院組織方法，必須改變。現代實行之行政法院制度（英美亦有設立行政法院之顯著趨勢），簡便有效，為監督官吏良好方法。御史臺都察院之類，可行於古代，却不適合於現代之需要也。至於元老會議，除使過去政治上重要人物，於經國大計得貢獻其意見外，並糾彈顯要，補行政法院所不及也。

時代在不斷變遷中，不同時代，有不同需要，吾人所應依據不捨者為原則，至於實施原則之方式，固不可抱因襲守舊之觀念也。

### （十）結論

分權論之演變，及五權憲法之理論與設計，已詳於前文。孟德斯鳩三權論，在今日固無可取，但其學說在十八十九世紀，曾為人所信仰，對於立憲思潮與運動，發生重大影響，則無可否認。其後學者之分權論，或着眼於批評孟氏學說，或創新分權論，雖各

有其貢獻，尙無能完滿解決問題者。五權憲法之權能學說，理論上解決數十年來分權論之糾紛，事實上爲中國創設一種理想之政治制度。權之絕對對立，彼此制衡，固不合現代需要；惟加擯斥分權，事實上將成一權政府，此種政府，不必卽爲有能政府，而其將蹂躪民權，蓋可斷言也。五權憲法非五權對立，而爲五權分工，所以發揮效率，收分工合作之效。五權特點，爲有聯繫之分權，非制衡之分權。吾人不可過於鄙視西洋分權論，但五權憲法有獨到精神，非於立法行政司法三權之外，加上考試監察，卽爲五權也。

分權爲政府治制度一重要原則，以往如是，現在如是，將來亦然。二十年來獨裁制度，奔騰澎湃，人治威權重，法治尊嚴失，獨裁制度，「朕卽國家」，權力集中既發揮至最高限度，分權自被鄙棄。於是對於民治思想信念薄弱者，遂爲凌厲奔馳之獨裁制度所惑。英法爲歐洲民主政治堡壘，而在第二次大戰爆發以前，皆有法西斯運動，是爲明證。作者有一種堅強信念，國家生命，永久無疆，此永久國家，必須建於堅固之憲政

基礎上。獨裁者縱有英明強幹者，而狂妄暴戾者實多，以國家萬鈞之重，付托於一不可恃之獨裁者，危險何可勝言。國際近事，歷歷可考。

中國革命之目的，為建立一進步開明之憲政國家，軍政訓政，祇為達到憲政之手段耳。故憲政信念，不可稍有動搖。如不為建立憲政，謀國家長治久安，過去無數犧牲，豈非落空。中國立憲運動，數十年於茲。所以屢仆屢起，屢起屢仆者，一則執政者利慾野心大，缺乏立憲誠意；次則一般人民，習於被治，知識幼稚，對於立憲，莫名其妙。其間尚有一重要原因，而為人忽略者，此則社會上領導份子，缺乏憲政基本信念之一致信仰也。清季士大夫思想，徘徊於日憲與英憲之間，憲法大綱抄襲日憲，十九信條則抄襲英憲。民初國會制憲，為內閣制總統制之爭，外表為制度之爭，內裏為對人問題。十七年以後，思想界仍有對五權憲法抱懷疑態度者，詢可嘆也。內閣制總統制，各有其特徵與優點，英美行之，各蔚為一種政治制度之典型。惟一國有一國之特殊國情，及特殊需要，為必須注意者。內閣制至法變質，總統制至南美國家變質。中國為中國，內閣制

總統制，皆可供我國參考，顧參考非抄襲也。中國既有一套完整良好之憲法理論，自不必再抄襲他人。吾人任務，為發揮五權憲法理論精義，貫徹於實行也耳。

國家在戰爭時期，國家存亡，民族生死為乾坤之一擲。處此千鈞一髮之局，軍事第一，勝利第一，其他問題，戰後再談，惟邇來憲政空氣，又甚濃厚。國民黨五屆十一中全會（三十二年九月）總裁蔣中正於開會訓詞，殷殷以籌劃憲政實施為念。十一中全會因有於戰爭結束一年內召集國民大會，制定憲法，實施憲政之決議。其後國民參政會，國防最高委員會，均設有機構，從事於實施憲政之研究。十餘年來，憲政空氣之濃厚，無有逾於今日者。戰爭而為實施憲政之準備，蓋今於一面抗戰，一面建國之義也。

經七八年之艱難抗戰，國家基礎，臻於穩固，三民主義之力量，亦已顯著表現，光芒萬丈。國人對於民權政治之信念，不容再有懷疑。燦爛之花將開，惟視吾人之努力如何耳。欲此次實施憲政，不再蹈以往失敗之路，需要朝野之一致努力。憲法之頒布，其事不難，真正憲政之治，其事匪易。國人不能以公布憲法實施憲政為滿足，憲法公布之

後，在政府應有遵守憲法之誠意，在人民應有擁護憲法之決心。政府應教導人民，使有參政能力，並樂於參政；人民應監督政府，不越憲政軌道。夫而後法治可以實現，民權政治可以觀成，國民革命之政治目的，乃有達到之一日也。

法憲權五與論權分之法憲

元百七幣國價實冊每  
(費匯費運加酌埠外)

有所權版

版初月五年五十三國民華中

著者 陳烈甫

印行者 國民圖書出版社

社址：重慶江北香國寺  
任家花園廿六號

批發部 國民圖書出版社

地址：重慶江北香國寺  
任家花園十一號

1144

0.00