

蔡
蘊
之
著

五
權
憲
法
發
微

獨
立
出
版
社
印
行

空軍軍官學校圖書館	
登記號	000581
類號	113 / 4443

空軍軍官學校圖書館	
登記號	10099
類號	3308.3 / 4443

001145

空軍軍官學校圖書館	
登記號	00428
類號	110.71 / 4443

公用圖書
愛惜使用



五

蔡
蘊

之
著

權

憲



獨立出版社

印
行

微	
空軍軍官學校圖書館	
登錄號	N-000586 00428
類號	005-145 4443

~~000024~~

± 308.3
4443



五權憲法發微目次

第一章 緒論

第一節 憲法的特性及其種類.....一

第二節 制憲原則與三權分立.....三

第三節 三權分立與五權憲法.....五

第四節 五權憲法之歷史的淵源.....七

第二章 三權分立之理論的批判

第一節 三權分立之基本的動機.....〇

第二節 三權分立之指導的原則.....二

第三節 三權分立之實際的典型.....四

第四節 三權分立之實施的流弊.....七

第三章 五權憲法之精義的闡發

第一節 五權憲法之基本的動機.....一一

目次



五權憲法發微

二

第二節	五權憲法之指導的原則	二二三
第三節	五權憲法之理論的精義	二二六
第四節	五權憲法之實際的妙用	二二九

第四章 五權憲法與中國憲政

第一節	五權憲法與建國程序	三三三
第二節	五權憲法與五院制度	三三六
第三節	五權憲法與五五憲草	三八
第四節	五權憲法與政協修憲原則	四一

附錄一

制憲聲中暢論中樞政治體制問題（亦名總統制內閣制與五院制之優劣比較）	四六
-----------------------------------	----

附錄二

再論聖君賢相的理想與五院制中之總統及行政院	六二
-----------------------	----

五權憲法發微

前言

五權憲法，爲國父倡導中國憲政之一貫主張，亦其改造世界政治之偉大發明。對此理論之精深難解，國父生平，嘗自言之。故迨其逝世後，對此遺教之發揚光大者亦寥寥無幾人。王亮疇先生不惟爲黨國先進，且亦現代國際上法學名家也；過去並曾備國父之諮詢，參與五權憲法之研討與設計，故自中央訓練團開辦後，五權憲法一課，卽由王氏任編講義，各期同學，均曾領讀，雖篇幅無多，確極扼要精闢，唯王氏祇編輯講義而已，迄未現身講台，對大衆爲躬親之口述，是則其實際影響如何，已不引起廣泛之共鳴，仍未可知也。

作者遠承國父遺教之啓示，近受王氏講義之刺激，數年以來，對此五權憲法之遺教，

五權憲法發微

三

運思獨多，間嘗對個己一時心得，乘機作集體之講述，亦恆能博得聽衆之好評，唯以參加抗戰，輾轉各地，未遑寧處，故對中外之憲政文獻，無從作廣泛之參考，於是對個己之一知半解，決不敢自詡心得也。上月初旬，見報載政治協商會議決議之修憲原則十二條，不禁心怦然動，蓋不惟認爲五權憲法之最後關頭，且痛感國人對國父五權憲法之遺教，認識太差，所謂各黨首領，社會賢達者，猶復如此，則素稱阿斗民衆者，更可知矣。爰不揣固陋，窮數日之力，奮筆疾書，全文脫稿，而六屆二中全会，適又將召開於陪都矣。

最近二中全会，已決議對政協之修憲原則十二條，爲三條原則之修正，以貫徹五權憲法之遺教爲重心，與鄙意不謀而合；則所謂五權憲法之最後關頭，或亦有挽回之轉機，唯一黨之決議，未必能引起全國之共鳴，故在制憲之國民大會集會以前，理論上之探討，仍極有必要，則此文之發表，固未可以明日黃花譏之也，是爲序。

第一章 緒論

第一節 憲法的特性及其種類

憲法爲一國之根本大法，無論就形式言，或就實質言，均有其與普通法律不同之特性，而且此兩方面之特性，均甚複雜，茲僅就其最新明較著者，扼要說明之：

一、憲法形式上之特性。以憲法之形式，與普通法律較，雖差別甚多，然其最主要之異點只有兩端：

1. 憲法之效力，高於普通法律。
2. 憲法之修制，異於普通法律。

對此各國情形，雖不盡相同，但普通法律，因與憲法條文抵觸而失效，却爲一般法理之通例，制憲與修憲之手續，與普通法律迥乎不同，尤爲多數立憲國家之常制，惟少數採用柔性憲法之國家乃有例外耳。

二、憲法實質上之特性。各國憲法實質上之內容，雖頗有出入，然大體上多集中於國家政府基本組織的規定。語其犖犖大端，約有下列三項：

1. 人民權利義務的規定。

2. 政府主要機構之職權及其相互關係的規定。

3. 制定憲法與修改憲法手續的規定。

對此各國情形，亦極有出入：缺其（1）而存其（2）（3）或缺其（3）而存其（1）（2）者，類皆有之，不過就通例言，皆以此為主要項目耳。

關於憲法之種類普通有兩種分法：

一、剛性憲法與柔性憲法：其主要之異點，即以上述憲法形式上之特性的第（二）項為斷；凡憲法修制之手續，與普通法律有不同之規定者，謂之剛性憲法，美國憲法即其典型的代表。其修制憲法之手續，與普通法律完全相同者，謂之柔性憲法；英國憲法乃其典型的代表，此兩種憲法之孰利孰弊，在憲法理論上，殊多爭執，然英美兩國之憲法，雖有

歧異，而其在政治上之成功，却並無二致，由此可見因不同之國情，遂產生不同之憲法，固無所謂絕對是非也。

二、成文憲法與不成文憲法：普通法律，有成文與不成文之分，憲法亦有成文與不成文之別。大概凡採用剛性憲法者，皆形成成文憲法；採用柔性憲法，所形成之憲法，可成文可不成文；此兩種憲法之差別，亦可以美憲與英憲爲典型的代表，但英憲雖不成文，亦有其成文的部份，如大憲章與權利宣言等是也；美憲雖成文，亦有其不成文的默契，如大總統不能連任兩次以上，憲法上雖無明文規定，但自華盛頓而後，已成定例，直至羅斯福總統，始以空前之世變推翻之。

第二節 制憲原則與三權分立

憲法之形式實質與種類，俱如上述，但各國之憲法，爲何採用不同之形式實質與種類，則以其所根據之制憲原則爲斷。制憲原則之性質，又由於其立國的精神而定，故君主

立憲有君主立憲的制憲原則，民主共和有民主共和的制憲原則；但君主立憲的國家，立國的精神未必全同，民主共和的國家，亦復如是。故其制憲原則之表現，亦難免互異；此各國憲法之所以錯綜複雜各具面目也。

各國之制憲原則，雖各有特色，然如抽其異而取其同，亦未嘗無普遍共守的指導原則。尤其美法革命而後，至第一次世界大戰之百餘年間，各民主國家憲法之制定隱約之中，殆皆有其公認之準繩，對此其彼此採納的程度，雖不盡相同，要皆公認爲制憲的最高指導原則，是卽對政府組織上三權分立之說也。

所謂三權，卽行政權立法權與司法權，所謂三權分立，卽主張政府組織中，對此三種職權，由三種機構分別獨立的行使，此種主張，雖在亞里斯多德的政治學中，已開其端，而在近代大倡特倡使其蔚爲十九世紀政治制度上之主要原則者，要以法儒孟德斯鳩法意一書，鼓吹之力爲最不容忽視，美法革命之理論的淵源，亦應於此求之。

孟氏提倡三權分立的主旨，在乎保障政治的自由，欲保障政治的自由，必先使政府的

權力，不得妄用，三權分立互相牽制，即爲杜絕政府妄用權力的不二法門。孟氏認爲在當時政治自由最完備的首推英國，何以致此即由英國業已建樹三權分立的基礎，此種認識，雖未必與事實相符，然在美法革命時代，各鉅子均將錯就錯，拳拳服膺，於是三權分立之理論，遂形成十九世紀憲政運動上之最高指導原則。

第三節 三權分立與五權憲法

三權分立，自美法革命而後，既形成各國憲政運動之最高指導原則，直至世界第一大次大戰百餘年間，世界各國，除帝俄外，殆皆制有憲法，而且一國之憲法不祇一種，法國自大革命後，至第三次共和完成，即制有十二種憲法之多，約計世界各國之憲法，不下三百餘種，其對三權分立之解釋與規定，雖互有異同，要皆共認其爲政權分配上之最高指導原則。各政治學者，亦多以此爲政權理論之天經地義，而莫敢稍持異議。故欲瞭解西方各國之憲政，首應瞭解此憲政上之普遍共守的最高指導原則；欲批判西方各國之憲政，亦應就

此研討批判之，總理五權憲法之遺教，卽就此出發者也。

所謂五權，卽除孟氏之行政，立法，司法三權外，再增以考試監察兩權。所謂五權憲法，實際上並非憲法，而爲相當於三權分立之制憲指導原則，而且在總理之意，憲政上三權分立之原則，殊不健全，西方各國之民主政治，所以於相當成功之中，仍不免於失敗者，卽在此制憲指導原則之錯誤。故認爲將來進步的憲法之制定，應以五權憲法之原則代替三權分立，至五權憲法與三權分立之根本差異，卽在對於政治權力之認識觀點不同。三權分立之觀點，認定政治權力祇有一種，對此政府與人民，互相競奪，如政府操持過多，則人民之政治自由，卽無保障可言，故爲保障人民之自由計，對政府之權力，務使其分散，三權分立互相牽制互相抵消，卽就此立論。其結果政府固無力剝奪人民之自由，亦無能增進人民之幸福，此固孟氏等初意之所不及料也。

五權憲法之觀點，根本認爲政治上有兩種性質不同的權力，分別屬諸於人民與政府，屬諸人民者，謂之政權，屬諸政府者，謂之治權，政府之職責卽在運用治權，增進人民之

幸福，故其治權之運用，務求其充分，決不容分散與抵消，否則人民幸福之增進，即不免相形見絀，至人民政權對政府治權，雖有隨時監督之義務，但監督並非干涉，故人民有權，並不妨礙政府有能，二者還可相得益彰，並行不悖，因此五權憲法雖與三權分立同倡分權，但其根本精神完全不同，三權分立之要點，全在三權分立互相箝制，五權憲法則注重各權之獨立行使，運用自如，至於彼此之互相關係，因貴乎分工合作，而不欲其互相牽制也。

第四節 五權憲法之歷史的淵源

五權憲法之主旨，已略如上述，此高深理論之提出，固由於總理在政治上之卓見特識，要亦有其歷史的淵源，行政立法司法三權分立並舉，已成十九世紀政治制度上之一般趨勢，總理於詳加考察研討之餘，深感就政府之分職論，此確為不容疑議之準則，惟為擴大政府之效能，增進人民之幸福計，仍有再加補充之必要耳。

我國兩千餘年之專制政制，固多無可取，然詳加研討，亦未嘗無一二良法美制，御史制度與考試制度即 總理所認為應予修正保存者也。科舉之內容，雖不足取，然其不限門閥，祇要一舉成名，布衣即可致卿相，實為為國求賢之最公允的辦法，御史上諫天子，下劾羣僚，尤為政治上興利除弊之有力機構，對此種種均非溢美，證諸我國歷代史乘，固皆斑斑可考也。

反觀西方各國，在代議政體之下，中樞政局雖多不安定，尤其像戰前法國，因多黨之故，內閣之壽命，平均多不過半年，但政務之推行，並不大受影響，其最有力的支柱，厥為健全的文官考試制度，法國如此，英美各民主國家亦莫不皆然，故文官考試制度，在總理之意，固亦不失為西方政治上之良法美制也。特其施行之範圍太狹，還不若我國過去科舉制度之普遍，總此中西考試制度之精華，故主張考試權的獨立。

我國之御史制度，在歷史上由來已久，殆已形成歷代之保持政治上的正義感的傳統機構，但證諸西方史乘，却極缺乏此種組織，近代西方各國之議會，除立法外，雖兼行彈劾

權，惟所謂彈劾不是吹毛求疵，就是有名無實，且以立法機關而兼司彈劾，往往祇形成政爭上之有力武器，未必能主持政治上之確切正義，就健全之政府論，此種職責，又十分必要，總理有見於此，故主張監察權的獨立。

就原有的三權再補充以考試監察兩權，是爲五權，對此五種職權，主張在政府中由五種機構分別行使，分工合作，各不相犯，是爲五權憲法。凡此皆 總理採取中西政制之精華獲致之結論，不僅言之成理，而且證之有據，彼不明此種淵源者，多謂 總理易三爲五乃故意標奇立異，而過信舶來理論者，更認三權分立爲天經地義，擴之爲五，不啻畫蛇添足，皆所謂固步自封，食而不化者也。本文之作，即在從三權分立的批判中，進一步闡發五權憲法的精義，在我國制憲的國民大會即將召開之時，凡我國人，對五權憲法之微言大義，均應深長思也。

第二章 三權分立之理論的批判

第一節 三權分立之基本的動機

三權分立爲法儒孟德斯鳩倡導之理論，在美法革命期間，經各革命鉅子之採納，據以制定憲法後，遂成各國憲政運動之最高指導原則已如上述，無論孟氏本人，或美法之革命鉅子，概皆飽受專制政制之痛苦，故雖在革命成功後，猶對專制政制之復活，抱極大之恐怖，蓋不自由勿寧死，爲美法革命期間之最普遍的口號，故政治自由，爲人民幸福之最高目標。人民政治自由之最大的威脅，卽爲政府的專制，故防止政府專制，保障人民自由，實爲當時政治上之中心課題。

形成政府專制之必要條件，厥爲政權集中。法國路易十四「朕卽國家」之典型的專制魔王，所以名符其實，卽以政治權力完全集中於一人之手，故欲防止政府專制，必打破政

府集權，欲打破政府集權，必使政府權力不但不集中於一人，而且不集中於一種機構，此政府分權之理論，所以在當時應運而生也。而且人民權利，與政府權力，互為消長，故為保障人民權利計，亦不得不限制政府權力，限制之道，必求其分，三權分立之說，所以在當時一倡百和，形成共信者，皆由於此。

孟氏為適應當時政治上之普遍要求，又鑒於英國當時政治制度之成功，故主張將政府的權力，分成立法、行政、司法三部份，不特由三種不同的機構分別行使，而且必須由三組不同的人分別執掌，而此三組不同的人，且有一組為人民的代表。根據孟氏對於人性的認識（一）凡有權的人，一定濫權；（二）別人見濫權者，必生嫉妬，而設法阻礙之，故無論人民代表，與政府官吏，必儘量發揮其爭權奪利的天性，但旗鼓相當，各不相讓，彼此看管，互相防範，故各守其原來的範圍，而不致踰越，在此原則支配之下的政治制度，政府權力既失其重心，政府各部又均不得濫用威權，故所謂集權，所謂專制，事實上均不可能，於是人民之政治自由，乃有充分的保障。

孟氏而後，以此三權分立之理論，正適合當時之時代要求，故各國革命鉅子，均樂道之，不但倡爲言論，而且採入憲法，形成實際的政治制度，故十九世紀之憲政，雖謂之爲三權分立的憲政，亦無大過，此種理論之促成，蓋皆專制積威革命狂潮，造成之變態心理有以致之，至其根本動機所在，要不外防止政府專制，保障人民自由二語而已，動機雖無錯誤，但以在變態心理之下，急不擇食，矯枉過正，故因此偏陂之理論，遂形成西方民主政治上之諸多破綻，對此後文當詳論之。

第二節 三權分立之指導的原則

三權分立理論之形式，與其基本動機之所在，略如上述，其影響所至，遂形成十九世紀各國憲政運動之最高指導原則，但其本身理論之完成，固亦有其中心指導原則，此指導原則爲何？即政治上所謂制衡原則是也。故三權分立之理論爲十九世紀憲政運動之樞紐，制衡原則，更爲三權分立理論之樞紐，吾人欲澈底瞭解三權分立之理論，自不得不於制衡

原則三致意焉。

三權分立之理論，不但主張立法行政司法三權分別行使，而且注重三權之間互相箝制，蓋各行其是，總難免權力運用上互爲出入，所謂制衡原則之採用，即使三權之間彼此互爲平衡，任何一方逞強，其他兩方均有武器以制裁之，孟氏三權分立之理論，自認爲乃取法於當時之英國制度，實則英制始終未完成所謂三權分立的基礎，但制衡原則之採用，確由來已久，尤其在議會與內閣之間，茲僅就英國制度，說明制衡原則之妙用。

英國政治之重心，集中於議會與內閣，議會爲人民代表，兼行政府之立法職權；內閣爲政府之行政重心，但對議會負其責任，且以政黨之關係，雙方恆能融洽無間，蓋內閣首腦，卽議會多數黨之領袖，內閣閣員，乃議會多數黨之高級幹部，且入閣以後，並不失掉其議會議席，故議會開會時內閣多全體出席，雙方卽有隔閡，亦極易打破，但內閣與議會之間，意見上之衝突，仍在所難免，遇有嚴重衝突，雙方不可開交時，議會卽可提出對內閣不信任案，祇要多數通過，內閣如甘心屈服，卽須全體辭職，此議會對內閣之有力武

器也。

不過內閣如不欲示弱，亦有其相應的武器，即可提請英王解散議會，重新選舉，祇要重選的議會，對內閣信任，則內閣即可繼續任職，但如新議會仍對內閣不信任，則內閣即祇有下台，決不能二次解散議會矣。此種辦法，謂之訴諸選民，故議會對內閣提出不信任案時，內閣即可訴諸選民，雙方旗鼓相當，各有武器，但均不敢輕用其武器。蓋當議會對內閣提出不信任案時，即有自身先被解散之危險。當內閣訴諸選民時，如無確切把握，即有蒙受第二次不信任之危險，如此更將斷送其嗣後之政治生命矣。似此各有武器，各不敢輕用其武器，故可互相制衡，是之謂制衡原則。英國之政治制度，在各憲政國家中，最爲成功，在孟氏之意，即認其爲得力於此種原則也。

第三節 三權分立之實際的典型

英國之政治制度，確曾貫徹制衡原則，無容諱言，但是否如孟氏所云爲典型的三權分

立，却頗有疑問，如前所述，英國政治之重心，集中於議會與內閣，司法機關，始終處於無足輕重之地位，故即謂為政權分立，亦係兩權分立，而非三權分立，且英國係典型的柔性憲法國，憲法之制定，與普通法律，毫無二致，同出於議會，憲法對議會職權之行使，毫無拘束力，內閣既須對議會負責，事實上祇有在議會信任之下，方得行使其職權，似此英國議會，無論在法律上，在政治上，均不受任何限制，故有的學者，認為英國的政制，完全是議會專制，果如所言，更非兩權分立，而為一權獨治矣。

第三次共和後之法國，在政制上全仿英制，亦以議會與內閣為政府的重心，兩者之間，亦採用制衡原則，但憲法上雖如此規定，實則總統既由議會選舉，故總統提出之閣揆，決不敢不仰議會之鼻息，因此內閣提議解散議會之舉，在第三次共和之數十年間，祇發生一次，即永不再用，是則所謂制衡原則，在法國始終未能貫徹且以多黨關係，內閣壽命，平均極短，司法機關，亦迄未取得獨立之地位，既無所謂三權，又不成其為制衡，故法國亦非三權分立之典型國家也。

三權分立之典型，祇可於美憲中求之，美憲爲典型的剛性憲法，行政立法司法三權鼎立，平衡，互制，憲法均有明文規定，行政採總統制，總統與議會，同由選民選出，故不對議會負其責任，內閣乃總統之幕僚，非行政之重心，更只對總統負責，不對議會負責，行政首長既不對議會負責，則議會自不能向其提出不信任，同時行政首長，亦無權解散國會，故英國式的制衡原則，在美憲中全無規定，行政立法，各行其是，兩方衝突之解決，只有採用政治方式，如真無法調和，因只有靜候下期選舉之一途也。

英國式之制衡原則，雖不見於美憲，但美國行政與立法機構之間，却另有其制衡之道。如立法權雖操之議會，但總統付於議會制定之法律，却有否決權，經總統否決的法案，非有較大多數的通過，即不能成立，行政權雖操諸總統，但議會衆議院對於財政案之審議，參議院對於外交案之批准，憲法上均賦有特權，故總統除非與兩院是相協調，則對此等政務，即不能順利推行，此行政立法兩方機構間之相互制衡也。

美憲還有一特徵，即確曾與司法機關以超然獨立的地位，對此英法兩國均未作到，故

典型的三權分立的國家，當首推美國也。美憲爲剛性憲法，則憲法解釋權，自然所關甚大，對此美憲全賦諸最高法院，無論議會制定之法律，或總統頒佈之命令，只要有抵觸憲文之處，則最高法院，即可宣佈其失效。因此美國最高法院之地位，極爲崇高，對於行政立法兩種機構，均可發生制衡之作用，此美憲之妙用也。但最高法院院長，及重要法官，均爲總統所任命，故就其出身言，並不超然，不過只要無大過失，則職位確有保障耳。美國確可稱爲三權分立的典型國家，卽由於此。

第四節 三權分立之實施的流弊

以制衡原則爲重心之三權分立的理論，自美法革命而後，採入憲法，形成西方各民主國家之實際制度，直至世界第一大戰，約計百五十年之久，在此百五十年間，各國政治實施的經驗，雖不盡相同，成功失敗，亦互有表現，但就三權分立理論之實際的影響言，却顯然有以下的幾種流弊：

一、政治機構不能靈活運用 制衡原則之要義，即在使政治機構之間，彼此牽制，不能運用自如，藉此使各機構，均不得濫用職權，其於防止濫權上，雖不無作用，同時使正當職權之運用，亦備受牽掣，不能靈活行使，此於平時關係猶小，每遇意外巨變即難免捉襟見肘，兩次世界大戰之初期，民主國家均遭受嚴重的失利，即以此故，第一次世界大戰後，國際聯盟之失敗，與美國總統威爾遜格於憲法的限制，對外交上不能運用自如，極有關係，倘使由威爾遜之意，美國加入國際聯盟，則國際局面，即可完全改觀，第二次世界大戰，未必如是之速也。

二、政治效率不能應時增進

三權分立之主旨，既在分散政府的力量，制衡原則之妙

用，尤貴抵消機構的功用，故在此原則支配之下，只能形成無能的政府，並不能樹立有效的政府，如此政治效率，不能應時增進，乃事實上必至之結果；此種薄弱的政制，決不能適應日趨複雜的現代生活，尤不能應付非常的世變，第一次世界大戰而後，獨裁集權之勢力，盛極一時，即傳統時民主國家，亦競相增加政府之行政權力，斷非偶然，只以硬性的

憲文，仍不能與獨裁集權的國家並駕齊驅，故第二次大戰初期，仍蒙受嚴重的失利，此皆三權分立與制衡原則之流弊也。

三、從政人選無法繼續改善 政治為管理衆人之事，衆人之事既日趨複雜，故從政的人選，必繼續提高改善，方能勝任，但在三權分立的制度之下，對此却毫無辦法，尤其對於民選的議員，不但無法提高其水準，而且事實上每况愈下，雖在理想的普選制之下，亦未必能拔取真才，而民主政治的重心所在，尤屬於議會，議員之素質每况愈下，其對政治之影響自十分嚴重，行政方面，尙有文官考試制度，稍資調劑，可惜其適用範圍太狹，未能普及於候選人員耳。

四、政治積弊無法統籌改除 在三權分立理論支配之下的制度，絕無所謂監察政務推行的機構，故各種機關，只要不引起權力的衝突，儘可為所欲為，不受任何限制，議會雖據憲文之規定，多兼司彈劾，然彈劾範圍多限於罪大惡極的刑事處分，對於經常的寒責失職的情事，則漫不經心，但就政治的實際影響言，則經常的遺誤，恆重於非常的犯科，蓋

日積月累，相習成風，遂積重難返不可救藥，此政治上之重大隱憂也。西方各民主國家，以對此無中心的機構，專其責成，故對此等缺陷，無法補救；選舉之積弊，政黨之腐化，政風之敗壞，雖令人痛心疾首，然以制度上之關係亦無法糾正革除之，司法機關，就道義言，雖應為保持正義感的重心，但法院法官，以其特殊環境的關係，多偏袒傳統的勢力，厭棄新進的因素，此亦相習成風不易轉變者也。

總上四端，均為在三權分立理論支配之下的政制，所不可避免的流弊，即憲治典型的美國政治，亦未能例外，蓋皆其中心理論的錯誤有以致之。其於防止專制上，雖不無效力，然以若大代價換得之，未免太不值得，且現代政治之趨勢，固貴於民主化，尤貴於專業化，在三權分立理論支配之下，只能形成庸人政治，決不能建樹專家政治，其結果所至，因庸人政治之被人厭棄，遂遷怒於政治之民主的趨勢，狡黠之徒，乃因利乘便，反其道而行，第一次世界大戰後，民主政治之頓挫，皆由此促成之，今雖情勢轉變，然如不就此理論之病根剷除淨盡，則將來之世界大勢，仍未可知也。

第三章 五權憲法之精義的闡發

第一節 五權憲法之基本的動機

五權憲法之理論，爲 總理所首創，其基本動機所在，一方面在適應我國國情，一方面在迎合世界潮流，就我國國情論，則 總理一再聲明，與西方各國截然不同，蓋我國政治，乃由自由而演爲專制，西洋政治，則由專制而爭取自由，故西洋近代史，一言一蔽之曰，爭取自由史而已。我國情形則異於是，不但在自由時代，人民之自由，備極充分，即在專制時代，人民的自由，亦未大受剝奪，故爭取自由，爲西方政治革命之主題，在中國革命中，却無足輕重，此五權憲法之基本動機，與三權分立之不同者一。

西方政治，以不勝君主之壓迫，而紛起革命，故對專制之死灰復燃，類皆抱極大之恐怖，不惜用千方百計以防止之，中國革命，雖亦以推翻專制爲目標，然其中心要旨究在建

立健全的民國，故對專制餘勢，不欲過爲已甚，辛亥革命而後，對清室皇族之優待，開各國革命史上之新頁，此皆西方人士所不能瞭解者也。又總理倡導革命，推翻清室之用意，不只以其專制，而且病其無能，故革命成功後之政府，不願其力量分散，而求其力量集中；且政府爲管理衆人之事的重心所在，衆人之事，既日趨複雜，則政府效能亦必日趨充實，方能勝任愉快；故五權憲法之基本動機，不在分散政府的力量，而在盡量擴大政府的效能，此其與三權分立不同者二。

復次在總理倡導革命之時，以三權分立爲重心的西方憲政，已流行至百餘年之久，對其成功失敗，總理均洞若觀火，至其實施流弊，亦昭然若揭，總理倡導革命，向主對各先進國家，迎頭趕上，則憲政上之設施，更不欲一步一趨，蹈其覆軌，故幾經深思熟慮之後，倡爲五權憲法之新理論，蓋既欲造成三民主義五權憲法的新中國，尤欲擴充其影響，使全世界政治的局面，爲之改觀，此其基本動機，超越於三權分立者三。

總上所述，可見五權憲法之基本的動機，與三權分立，迥乎不同，三權分立之理論，

祇着重防止專制，保障自由之政治上消極的目的，五權憲法之卓見，却在認定政治之最高目標，爲增進人民的幸福，至於保障自由，只不過其消極的一端而已，欲增進人民的幸福，除自身有權外，必須儘量使政府有能，無能的政府，雖不能妨礙人民的自由，亦不能增進人民的幸福，萬能的政府，儘可只增進人民的幸福，不妨礙人民的自由，故理想的憲政，一方面在使人民有權，一方面在使政府有能，以全權的國民，駕馭萬能的政府，如此則自由與幸福儘可一箭雙鵰，較之不惜爲自由而犧牲幸福者，其高瞻遠矚，爲何如耶？故就五權憲法之基本動機言，其超越於三權分立者，真不可以道里計。

第二節 五權憲法之指導的原則

總理對政治權力之認識與歐美政治學者，有截然不同之觀點，前已言之，歐美政治學者，感於傳統的主權論之見解，多認爲政治權力，單一不二，故專制時代，則屬於君主，民主時代，則改隸人民，是故專制時代，政府壓迫人民，民主時代，人民挾制政府，乃事實

上必至之結論，總理的觀點，與此完全不同，其在五權憲法的講演中，謂「政治裏頭，有兩個力量，一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量，政治中有這兩個力量，正如物理學裏頭，有離心力和向心力一樣，政治裏頭的自由太過，便成了無政府，束縛太過，便成了專制，中外數千年來的政治變化，總不外乎這兩個力量之往來的衝動」，因此政治上，實在有兩個力量，不是單一不二，此實五權憲法最基本的觀點。

政治上既有此兩種力量，則憲法的作用，即應使此兩種力量，互相平衡，蓋自由太過與束縛太過，均有流弊，無政府狀態，與專制局面，均非常態，理想的政治，正應調和於二者之間，因此憲法所要求的平衡，正是此兩種力量的平衡，不是政府機構之間的制衡，此兩種力量，如何使其互相平衡，即在憲法上按其性質的不同，明白規定其分屬於人民與政府，蓋人民應有自由之權，政府應有治事之能，在政治學理上，毫不容置疑，在政治實施上，亦勢所必須，故政府之能，祇要不妨礙人民之權，務求其健全充分，人民之權亦不必妨礙政府之能，是以保障民權，與強化政府，正可並行不悖，而且必能對此統籌兼顧，

始爲健全的憲治，五權憲法與三權分立的理論差異之點，卽在於此。

三權分立之理論，因爲認定政治權力，單一不二，故操之於政府者，必失之於人民，操之於人民者，必奪之於政府，於是政府與人民，全成敵對嫉視的關係，認爲欲保障民權，必削弱政府，故既倡分權理論，分散其力量，又採制衡原則，抵消其效能，五權憲法之理論基礎，則在認定政治權力，二而非一，其屬於人民者，謂之政權，屬於政府者，謂之治權，政權與治權應互相平衡，但不必互相牽制，蓋人民有權，政府有能，人民之權，正可駕馭政府之能，政府之能，亦可維護人民之權，雙方正可相輔相成，固無所用其牽制，至於政府各機構之間，爲責任分明計，固應分立，就互相關係言，則當合作，彼此相輔相成，方可形成萬能的政府，亦無所用其牽制，因此三權分立理論中之制衡原則，在五權憲法中，全不適用，五權憲法之理論的指導原則，厥爲政治上兩種權力之認識，及人民與政府間權能之區分，至於五權間之相互關係分工合作，而不牽制，尤與三權分立之旨大相逕庭也。

graduate editorial
19700625

五權憲法發微

二六

第三節 五權憲法之理論的精義

五權憲法之理論，既以人民與政府間權能之區分，爲其指導原則，在其原則之下，政權與治權，各有分際，故可互相平衡，而不必互相衝突，且爲適應實際上政府的要求，雙方均應力求充實，對舊有的一種政權，擴充爲四種政權，將傳統的三種治權，擴充爲五種治權，即本此意，雙方之權力，均逐漸擴大，亦不必形成衝突，蓋惟人民有全權，備而不用，方能使政府雖萬能用而不濫，在此原則之下，始能形成人民與政府之間的正確關係，彼持三權分立的學者，不知此種理論的精義，故對人民與政府之間的見解，十分矛盾，既欲政府有能，爲人民服務，又恐政府濫權，妨礙人民的自由，在此原則之下，則其矛盾的見解，固可不攻自破也，此種健全的指導原則之來源，全由總理之明確認定政治上，實有兩種性質不同的力量，故其政治權力根本二元的認識，確爲五權憲法之理論的第一種精義。

五權憲法不僅認定政治上有兩種權力，而且認定政治上有兩種要素，其一爲法的要素，另一爲人的要素，人治法治之爭，古今中外，皆所難免，實則，就政治上之最後取決權言，固有所謂取決於人，或取決於法，且君主時代，取決於人，憲政時代，取決於法，亦爲不容否認之事實，但就政治上之實際推行言，則治人治法，却同屬必要，故不但君主時代，需要聖君賢相，卽憲政時代亦需要賢明領袖，與健全幹部，惟其如此，故理想的政治，必兼顧治人與治法，三權分立之理論，全以法治爲出發點，故三權之分立，全以對法之關係爲標準，五權憲法之理論，則兼顧治人與治法，考試監察兩權之擴充，純爲滿足政治上人的要素之要求，蓋考試權獨立之作用卽在大規模的爲國求賢，監察權獨立之作用，卽在有計劃的爲政除奸，選賢去奸，則政治上之人事問題，卽迎刃而解矣，不但在治權方面，人法兼顧，在政權方面，亦復如此，四種政權之中，選舉、罷免卽監人者也，創制複決卽監法者也，故政治要素，必人法兼顧的認識確爲五權憲法之理論的第二種精義。

復次五權憲法之理論，不僅認定政治上有兩種要素，而且肯定政治上有兩種趨勢，其

一爲民主化的趨勢，另一爲專業化的趨勢，由神權而君權，由君權而民權，實爲政治進化上必然之結果，故政治趨勢上之民主化，實爲天經地義，不容拂逆。又政治爲管理衆人之事，衆人之事既隨時代演進，而日趨複雜，則政治亦必隨時代演進而日趨繁重，是政治上之專業化，亦勢所必至，惟其如此，故理想的憲法，必須民主政治與專門政治統籌兼顧，既不能以民主而妨礙其專門，更不能以專門而犧牲其民主，五權憲法之理論，卽爲在政權方面，力求其民主，在治權方面，務求其專門，雙方互相配合，互相平衡，於是理想的憲治，始能實現，故對政治趨勢上，民主化與專門化統籌兼顧，異曲同工，實爲五權憲法之理論的第三種精義。

總此三端，均甚深刻而且基本，在歐美政治學上，皆形成長期之理論紛爭，而久未解決，總理獨以其先知先覺之政治天才，用片言隻字解決之，此種基本的理論紛爭，既迎刃而解，則政治學上種種誤解，及其不必要的杞憂，均可不攻自破，而三權分立之理論的千瘡百孔，亦昭然若揭矣。故五權憲法之理論的精義，不僅確定我國憲政理論的基石，而且

不啻對過去的歐美政治，發表一種總批判，並對將來的世界政治，提供一種新指針，其體大思精，爲何如耶？

第四節 五權憲法之實際的妙用

五權憲法之理論的精義，略如上述，在理論上既有其精義，在實踐上必有其妙用，五權憲法之基本動機所在，要一方適應我國國情，一方面迎合世界潮流，前已言之，我國國情的特徵，爲人民自由太多，而不知運用，政府效能太小，而不知擴充，故五權憲法之實際目標，卽爲訓練民衆，行使四權，強化政府，務使萬能，人民能運用四權，則政府卽受其駕馭，在人民駕馭之下的政府，能力愈大愈好，故以萬能的政府，爲憲政的最後目標，但欲政府之萬能，必充實其機構，擴大其權限，五種治權之各樹一幟，分工合作，卽爲貫徹此種目標，凡此所言，皆五權憲法針對我國特情之實際的妙用也。

至若迎合世界潮流，在積極方面，則民主與專門兩大趨勢，必求其貫徹，在消極方

面，則三權分立之實施的流弊，必求其糾正，五權憲法對於政權之運用，力求充實，間接民權與直接民權，兼容並包，監人政權與監法政權，分途並進，即爲貫徹政治上民主的趨勢，至於治權之行使，則力求其專門，立法職權之行使不責之人民代表的國民大會，而於政府另設專院，即爲便於集專家於一堂，對於立法業務，較能勝任愉快，同時立法院之委員人選，即由國民大會選舉之，故於貫徹專門之中，並不妨礙其爲民主，至於考試院之獨立設置，尤在對全國之公務人員與候選人員，爲經常而大規模的考試，以便繼續提高從政人員之水準，務使其於日趨專門之職務，能以勝任愉快，同時人民應試與候選及從政之機會，却彼此均等，故亦不失其爲民主，凡此所言皆五權憲法對於世界大勢所趨的民主政治與專家政治統籌兼顧之實際的妙用也。

至對三權分立之實施的流弊，在五權憲法實施的局勢之下，亦均可爲適當的糾正，蓋五權分立之主旨，全在職權上之運用自如，在此原則之下，則機構之靈活運用，自不成問題，又五權之間的關係，全爲分工合作，與三權之間互相敵對制衡者，完全不同，則在此

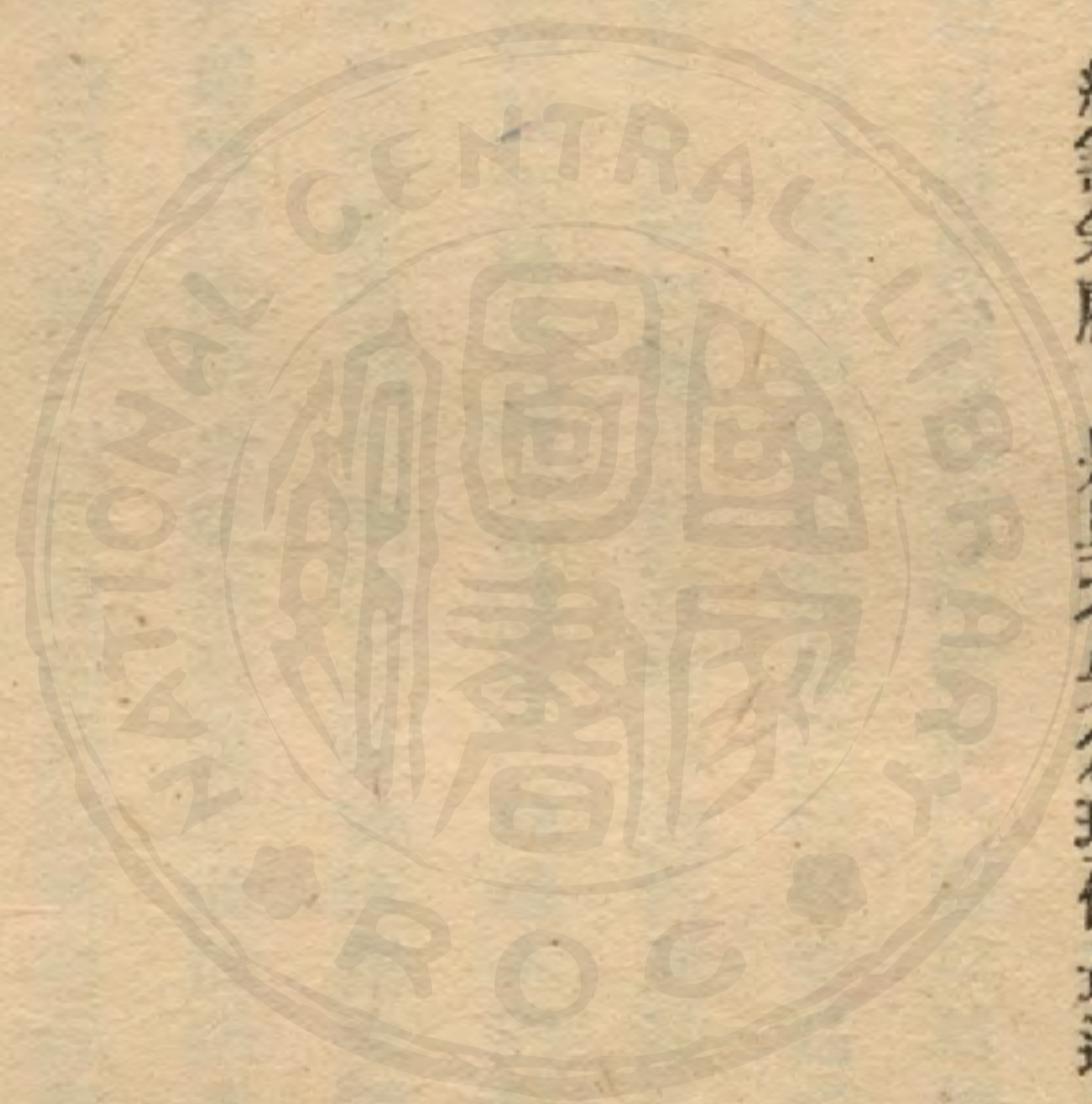
原則之下，政府的效能，自只有加強而不會減低，五權之間，全無分散抵消的作用，只有相輔相成的關係，則其影響所至，自只有提高政治效率，決不會消滅，故政治效率之應時增進，亦不致成問題也。

餘若從政人選之繼續改革的問題，則考試權之補充，即爲此而發，且其考試規模極大，範圍極廣，無論民選，議員，政府官吏，均須具備考試合格的條件。考試的內容，既隨文化水準而增進，故從政人選，即必隨文化水準而提高，此固改革庸人政治建樹專家政治之良法美制也。最後對政治積弊之統籌革除的問題，則監察權之獨立行使，即爲負此專責，而監察之範圍，亦復甚廣，與彈劾之僅究罪大惡極者，截然不同，且政府既有此政務監察的中心機構，不但使作奸犯科者，有所畏懼，且可養成政治風氣，令頑廉懦立，其於政治之改進上，自所關非淺。總此各端，皆五權憲法補救三權分立制之流弊的實際妙用也，故五權憲法，無論施之於我國，施之於世界均無不可，蓋其內容，既兼採中外政制之長，其目標實並除中外政制之短，對中國特情，與世界潮流，均能左右逢源，無適不宜，凡過去舊制，

五 權憲法發微

三二

與將來趨勢，並皆因利乘便，統籌兼顧，是真不失為現代最進步的憲政理論，且亦世界政
治上之偉大發明也。



第四章 五權憲法與中國憲政

第一節 五權憲法與建國程序

五權憲法對三權分立理論之優越性，總上各章，已詳言之，總理自倡導革命之初，即主張以五權憲法爲中國憲政之最高準繩，但迄未爲國人所採納，故民元辛亥革命，至民十七北伐完成，十餘年來之中國憲政運動，仍以三權分立之理論爲重心，非以五權憲法之理論爲重心也。幾次制憲，俱成空文，迄未發生政治上之實效，而且制憲毀憲醜態百出，全成軍閥操縱之局，至民十七推翻軍閥，完成統一後，於是全國上下，始感覺欲實現真正之憲政，非恪遵總理遺教不可，從此中國之憲政運動，始導入正規，其必以五權憲法爲最高指導原則，自無待言喻也。

中國最近之憲政運動，既以五權憲法爲最高指導原則，故其理論與實際，均與西方憲

政運動之陳跡，截然不同，理論上之特徵，俱如上述，實際上之特徵，最關重要者，即憲政之實施，必依據建國之程序也，蓋五權憲法，乃世界上最進步的憲政理論，中華民國則為世界上最落後的民主國家，以極落後的國家，實施最進步的憲政，自非易事，且據西方之憲政經驗，由專制而進於民主，類皆經過極艱險之過程，法國自大革命而後，提攘八十餘年，兩帝制而三共和，最後始樹起憲政的基礎，可為殷鑒，中國過去專制之歷史，較法更為悠久，而人民當時所受革命之洗禮，且遠遜于大革命時代之法人，則憲政上之欲速不達，更理有固然，事所必至，辛亥革命之失敗，即其鐵證也。

總理對建國程序之遺教，在同盟會時代，已開其端，至辛亥革命失敗後，益認為中國憲政之必由途徑，所謂建國程序，共分三期，第一軍政時期，第二訓政時期，第三憲政時期，此皆蕩滌舊污，促進新治所必要之歷程，不容一缺者也。蓋由軍政時期，一蹴而至憲政時期，絕不予革命政府以訓練人民之時間，又絕不予人民以養成自治能力之時間，於是其第一流弊，在舊污未由蕩滌，新治未由進行，第二流弊，在粉舊污，以為新治；第三流

弊，在發揚舊污，壓抑新治，更端言之，即第一民治不能實現，第二爲藉民治之名，行專制之實，第三則并民治之名，而去之也，凡此所云，民國以來之政治史蹟，均一一證驗之，總理真不幸而言中矣。

至軍政時期及訓政時期，所最先著重者，在以縣爲自治單位，訓政時期，先縣自治之成立，後國家機關之成立，蓋必如是，然後民權有所託始，主權在民之規定，始不至成爲空文也，對於各時期之循序漸進，有條不紊，在建國大綱中，尤爲詳明之規定，故據總理建國程序之遺教，則中國的憲政，實應爲計劃的憲政，非嘗試錯誤的憲政，乃自下而上的憲政，非由上而下的憲政，在此實際的條件之下，則對五權憲法之最進步的理論，方可以實現，可惜對此建國大綱之遺教，國人雖公認其當然，迄未切實力行之，即政府亦未能恪遵遺教，逐步計功，故至今中國之憲政基礎，仍甚薄弱，然以國際國內之迫切要求，又不容再緩，則其前途若何，自仍難十分樂觀，惟吾人可斷言者，即只有恪遵遺教，力圖補救，決不能故違遺教，妄作聰明，否則在此民主的大時代中吾人仍不能走上憲政的康莊大道，則

整個國家民族之命運，真不堪設想也。

第二節 五權憲法與五院制度

「五院制度，爲實現五權憲法之中樞政治制度，根據建國大綱之規定，應於憲政開始時完成之，願國民政府爲擴大政府效能計，自民國十七年，卽試行此制，直至於今，國民政府組織法，雖屢有變更，五院制度仍始終維持，惟其全部輪廓，前後亦不完全一致耳。按照訓政綱領的說明，「國民政府須有其五院匯集之總樞紐，否則五院不相連屬，勢且引起爭權上之衝突，」又云「故此制之特點，於職掌則求其因事分工，於精神則求其遇事合輒，庶幾國政自歸於統一，而建設始能進行一貫，」此等解釋，皆深得五院制度之精髓也。

五院成立之初，國民政府主席，享有實權，主席之下，設國民政府委員會，是在五院上的組織，其職責照法律的規定，卽是所謂「五院匯集之總樞紐」，而主席對五院之實際影響，亦無可諱言，自民國廿年冬，國民政府組織法，曾有一度的變更，從此國府主席，

不負實際政府責任，政治的實權，已由行政院負擔，而中央政治委員會，又可以負荷各院間職權調整之責任，是即實際上所謂「五院匯集之總樞紐」。迨抗戰而後以至於今，「五院匯集之總樞紐」又一變而為國防最高委員會，此等總樞紐，對五院職權之行使，均有極大的拘束力，總之，過去十餘年來之五院制度，乃黨治下之五院制度，非憲政下之五院制度也。

十餘年來黨治下之五院制度，對其制度上之優越性，或未能為極圓滿之表現，然對此關係，十分複雜，其責任多應由黨治負之，蓋在黨治原則之下，五院職權之行使，俱無所謂絕對的自由；即行政院之施政方針，立法院之立法原則，事實上均由中央政治委員會作事先之決定，各該院均無變更之權，而各院重要人選，除院長副院長外，亦盡由中央政治委員會議決任命，法令上之限制，人事上之影響，對各該院職權之行使，均有相當的拘束，故黨治下之五院制度，嚴格言之，或不得謂確能貫徹五權憲法之五院制度，不過暫為初度之嘗試耳。

十餘年來嘗試的結果，五院制度，雖無輝煌的政績，亦無顯著的破綻，立法院對普通法律之制定，質量方面，均相當進步，在普通議會制之下，未必能有此成果，考試院之於考試，監察之於監察，均未能擴大範圍，行使其職權，在黨治期間，確未發揮其應有之作用，無可諱言，究其原因，半由於主管人事，半由於政府責成，蓋皆蹈是習故，未能以大無畏之精神，篤行總理遺教耳。黨治下之五院制度，已略如上述，憲治之下，自當有其不同之面目。總之欲貫徹名副其實的五權憲法，必勵行踐履篤實的五院制度，鞏固中樞，捨此莫由，固毫不容置疑者也。

第三節 五權憲法與五五憲草

我國自辛亥革命而後，前十餘年之憲政運動，仍以三權分立之理論為重心，非以五權憲法之理論為重心，前已言之，故幾次制憲，類皆以三權分立之理論，為最高指導原則，至以五權憲法之理論，為最高指導原則者，則始自五五憲草。五五憲草，乃政府在訓政時

期，根據建國大綱之規定交立法院擬定，準備將來國民大會之裁決頒行者，其精神既十分鄭重，其手續亦極爲審慎，自民國二十五年公佈以來，瞬將十載，經相關各方之研討，及社會賢達之批判，故其價值如何，至今已有一定評，其在我國制憲史上，確不失爲一部最進步的憲文，亦各方所公認者也。

五五憲草，雖爲我國最進步的憲文，其確以五權憲法之理論爲重心，尤開我國制憲史上之新紀元，惟當其擬定之時，國際環境，適值獨裁勢力對民主勢力作嚴重威脅之際，國內政情。亦正彷徨於民主與集權之爭，則起草諸公，在當時輿論環境之下，制憲見解，自難免互有出入，對總理遺教之理解亦不無歧異之處，因此五五憲草雖標榜以五權憲法爲最高指導原則，其是否能澈底貫徹五權憲法之理想，仍有詳加研討之必要，故對五五憲草之適當的評價，完全應以此爲標準。

對於五五憲草的批評，數年以來，多集中於國民大會一章，蓋此爲民主理想之所寄託，亦四權行使之總樞紐，憲草對此之規定，確太簡略，大會必三年始召集一次，尤跡

近兒戲，蓋對治權之運用自如，過於重視，對政權之及時行使，過於忽略，此皆當時之特殊環境，有以促成之，如今時過境遷，自應妥爲修正也，對治權方面，雖大體根據五權憲法之理論，採取五院制度，然作者深以爲憾者，卽未將建國大綱第十五條「凡候選及任命官員無論中央與地方皆須經中央考試銓定資格者乃可」之規定，列入憲文，蓋此爲五權憲法中心精神之所寄，亦總理改進民主政治建樹專家政治之不二法門，考試權之分立，全由於此，對此不能貫徹，則考試院之設立，只不過添一機關而已，固不能爲政治改造之重心也。

凡此所言，皆舉舉大端，此外應加修正者，亦所在多有，故五五憲草，雖爲我國制憲史上最進步的憲文，吾人仍主張對其力加修正，蓋以其制定在十餘年以前，當時之國際環境與國內政情，均與目前迥乎不同，所幸十年以來，其仍爲憲草，迄未願爲正式的法，如今，在其將變爲正式憲法之時，適值大民主時代的來臨，在此大民主的時代吾人當然希望大民主的憲法，五五憲草，是否確膺其選，殊有再度研討之必要，也惟五五憲草，

乃以五權憲法之理論爲重心的憲草，故對其修改，亦應以五權憲法爲其最高指導原則，決不容另生枝節也。

第四節 五權憲法與政協修憲原則

最近政治協商會議召開於陪都，對於國家根本大計，頗有所決定，修改五五憲草，亦爲其重要決議之一，並擬定修憲原則十二條，主張組織憲草審議委員會，委以作條文之修正，且限於兩月內完成修正案，在修正案未完成以前，對此修憲原則之規定，自極引起社會一般人士之注意，願吾人於詳加研討之餘，殊感失望也。茲謹就其可疑之點，申述如次：

如上所述，五五憲草之最大缺陷，厥爲國民大會一章，故過去對憲草，作不民主之批評者，亦多以此章爲詬病，則修改憲草，自應儘量加強國民大會之規定，政協修憲原則，不但計不出此，而且對政權寄託之國民大會，不僅力避其名，更欲盡去其實，此令人不解

者一。

五五憲草，超越過去中國憲文之處，全在其依據五權憲法，採取五院制度，惟就其當時制定之環境關係，吾人仍感其對於五權憲法之理想，未能完全貫徹，故欲其本此原則，儘量修正，而政協之修憲原則，乃根本與此背道而馳。竟欲使五院制度名存實亡，完全變質，此令人不解者二。

制衡原則，在五權憲法之理論中，全不適用，而政協修憲原則，竟欲適用於行政與立法兩院之間，推其意，蓋以爲英國憲政之成功，全得力於此，殊不知英制之成功，全在議會與內閣之經常同黨合作的關係，與制衡原則，毫不相干，而且其制度之形成，自有其歷史的背景，故同一制度，移之於法，則敗象畢露，我國目前多黨現象已成，必欲施行此制，則英制之成功不可形，法制之失敗將立見，此令人不解者三。

政府立法，不責之於人民代表，而另設立法院專其責成，全爲迎合世界潮流之立法專業化的趨勢，故其人選，不必由選民直接選舉，間接由國民大會推選，對於邇致專家，或

更有把握，具十餘年來之五院制度，雖未表現其輝煌的政績，確已顯露專家立法的跡象，政協修憲原則，不明此意，必須恢復代表，庸人立法的議會制，此令人不解者四。

考試院之獨立設置，在五權憲法中，極爲重要，對五五憲草，吾人且病其未能完全採納，建國大綱第十五條之遺教，今政協修憲原則，更明定「其職權着重於公務人員及專業人員之考試」，是則充其量不過等於西方之文官考試耳，與五權憲法之原旨，相差更多，此令人不解者五。

各國憲制之通例，凡單一國家，概只有中央憲法，而不容有地方憲法，惟聯邦及邦聯國家，乃以其特殊的歷史關係，並容許地方憲法之存在，吾國之爲單一國家，已有其二千年以上的悠久歷史，故總理於民初聯省自治派之主張，深致憤慨，今政協修憲原則，竟規定於中央憲法而外，各省得制定省憲，是又不啻置吾國於聯邦或邦聯之列矣，與民初聯省自治派之主張，若合符節，此令人不解者六。

此外政協修憲原則之規定，雖亦不無切中時宜者，惟此數端，與憲草之根本精神，全

相背馳，故不可以不辯，果照此原則，修改憲草，則我國憲政勢必重回其三權分立理論之錯路，對總理五權憲法之宏規，又必置諸腦後矣。所幸憲草審議委員會，集議數次，對此等原則之規定，頗持異議，仍多主張保持五權憲法之精神，是則對此修憲原則或將更爲原則之修正，實則對此不倫不類的修憲原則，吾人固亦盼其祇曇花一現也。

總之對於我國目前臨時問題之解決，吾人確希望其儘量採納各黨各派的要求，務求對當前難關，能協調渡過，但對於制憲百年大計，則各黨領袖，却均應高瞻遠矚，犧牲一時之黨派立場，採納健全之憲政理論，五權憲法，無論在理論上，在實際上，均較三權分立之理論，遠爲優越，前此各章，已詳言之，如必取三權理論，而捨棄五權憲法，是不過使我國憲政，重開倒車而已，誤國之罪，固無可追也，同時在國民黨方面，對一切問題，均不妨讓步，惟對此關係整個國家民族百年大計之制憲最高指導原則，却應堅守立場，在所必爭，否則其誤國之咎，亦不容辭也，最後吾人不能已於言者，卽總理雖一黨之總理，

國父雖一黨之國父，但其博大精深的憲政理論，確已深入於全國，宏揚於世界，政協

之和平建國綱領，既已規定「遵奉三民主義爲建國之最高指導原則」矣，顧可對與三民主義並稱之五權憲法，置諸腦後乎？故吾人希望政協之和平建國綱領百尺竿頭，更進一步，即於總則中，更添一條，規定「遵奉五權憲法，爲制憲之最高指導原則」，藉免中國憲政誤入歧途，並得遵循正軌，進入民主統一的康莊大道。



附錄一

制憲聲中暢論中樞政治體制問題（亦名總統制內閣制與五院制之優劣比較）

在最近將來，制定之新憲法中，對中樞政治體制，究應採取如何方式，自爲極宜重視之問題；對此自政協修憲原則發表以後，國內輿論，諸多爭論，亦諸多誤解；政協修憲原則既堅決主張採取英國式之內閣制，於是黨外輿論，遂認爲國民黨及政府，所堅持者，必卽爲美國式之總統制；因此遂以爲總統制與五院制，異名同實；所謂五權憲法與五五憲草，事實上均不過總統制之護身符而已，此一誤解也。

其稍有意識者，則認爲五院制不必定爲總統制，亦儘可爲內閣制；其關鍵所在，卽視五院制中之總統，是否兼任行政院長；果兼任行政院長，卽形成總統制，否則勢必演爲內閣制；總之五院制不爲總統制，卽爲內閣制，決不能超越總統制與內閣制以外，此又

一誤解也。

以上兩種誤解，皆由於不知五院制之所以爲五院制，完全與總統制及內閣制，根據不同之理論，故應有其不同之面目，蓋總統制與內閣制，皆以三權分立之理論爲根據；五院制則以五權憲法之理論爲根據；作者一向認爲五權憲法之理論，確較三權分立之理論，遠爲優越；故由此理論而形成之五院制，事實上不但不應爲總統制與內閣制之任何一種，體制上且應完全超越於二者以上；茲謹就此論點，反覆暢言之。

(一) 所謂總統制與內閣制

所謂總統制與內閣制，雖爲三權分立的憲政理論之下，所形成之兩種中樞行政體制；然其中心精神，均爲分權與制衡，尤其對行政與立法兩種機構之間；不過其表現之方式，各有不同耳，此兩種體制之決擇，在歐美各憲政國家中，幾於平分春色，非此卽彼；惟比較言之，仍以採取內閣制者爲多，尤以第一次世界大戰而後各新興國家爲然。我國民初之幾次制憲，亦皆輾轉於此兩種體制之間；蓋其既以三權分立之理論爲主導原則，自不能超

越於此等窠臼也。

內閣制之特徵，在行政與立法兩種機構之間，形成合作與火併的關係；以英國議會與內閣爲喻，雙方經常爲同黨的關係；蓋首相卽爲議會多數黨之首領，閣員亦爲議會多數黨之重要幹部；故內閣對議會負責，實際上等於黨首對其本黨負責；在黨的關係聯繫之下，則雙方在常態之下，總是合作的；其或以特殊關係，不能合作時；則議會卽可以其提不信任案的武器，推翻內閣；同時內閣如不甘屈服，亦可以其相應的武器，解散議會；是之謂火併，亦卽所謂制衡，內閣制之用意，卽在以議會與內閣之經常合作的關係，穩定政局；同時以雙方之火併與制衡，備必要時之打破僵局與保持彈性；然祇兩黨制之英國，始足以語此；多黨制之國家，決談不到；故凡多黨國而採取內閣制者，其政局多不穩定。

總統制之特徵，在行政與立法兩種機構之間，形成分立與對抗的關係；以美國爲喻，總統與議會，均由選民選舉，故各對選民負責；內閣爲總統之幕僚，亦祇對總統負責，不對議會負責；故議會與總統，在職權上是對等的，既不互相負責，故可各行其是；至其相互

關係，雖亦有所謂制衡原則之運用；然總統之於行政，議會之於立法，實際上均可獨斷獨行；遇有雙方意見，絕不相容時，既不能東風壓倒西風，亦不能西風壓倒東風。如不能利用政治方式解決，固祇有靜候憲定任期屆滿之一途也。總統制之用意，即在利用總統與議會之分立對抗的關係，保持行政與立法的各自獨立，藉以穩定政局；然對意外之僵局，無法打破，故對政治上之彈性，無法維持；此即就美國最成功的總統制而言，固亦不能例外也。

(二) 總統制與內閣制之優劣

總統制與內閣制之特徵與作用，俱如上述；至此兩種體制，在實施上之優劣，則中外學者，見仁見智，各有不同；大體言之，總統制較能維護憲政上之「分權理論」與「制衡原則」，且較能保持行政與立法上之職權的完整；內閣制較能維持行政與立法之間的密切聯繫，且能因此形成政局穩定，加強政治效能，尤其是在英國式內閣制之下，此種優點，確曾充分表現。

但卽在英國式內閣制之下，亦未嘗全無可指責之處；蓋英國內閣制，就一方面言，固可以謂爲議會專制；就另一方面言，亦可謂爲內閣獨裁；在內閣健全時，卽形成內閣獨裁，在內閣軟弱時，卽形成議會專制，實際上絕少適得其平者；但無論議會專制，與內閣獨裁，事實上均同爲政黨精神所操縱；故在英國政治上，祇有政黨領袖，而不見國家領袖；在英國政治舞臺上，亦只見黨人，而不見國士；其在政治上之設施，亦恆爲政黨利益，而漠視國家利益，自無可諱言者也。所幸英國係兩黨制，有兩個大的政黨，互競政權；因此均不敢過於漠視國家利益，致資反對黨之口實；故英國爲最成功的政黨制，亦最成功的內閣制也。

至於多黨制之國家，則議會既無佔絕對多數之政黨；故對議會負責之內閣，實際上祇有恃各黨間之暫時聯合，以固其位；各黨間之聯繫，既變化無常，故內閣之地位，亦動搖不定；在此情形之下，內閣既不敢對議會抗衡，自祇有受議會之挾制；同時議會在多黨操縱之下，政見亦極不一致；如第三次共和期間之法國，議會祇能不信任內閣，內閣却不敢

解散議會，且不但下院能對內閣不信任，上院亦能對內閣不信任；而議會中之各種委員會，又能對內閣中之各部，爲個別之挾制；真所謂一國三公，無所適從；此法國式之內閣制，所以敗象畢露，最爲失敗也。法國式之內閣制如此，其他多黨國家之內閣制，亦莫能例外；故主張內閣制者，首先應對此三致意焉。

總統制之優點，在於由行政機構對議會之獨立威權中，可逐漸將總統由一個黨人的心胸，升化成國家的領袖；故在非常的時期，可以爲國家担当定危扶傾的大任；其缺點則在與議會之僵持的對抗之下，可完全造成政局上之麻木癱軟的病態；且在此情形之下，因權力之分裂，故形成責任之推諉；如第一次世界大戰而後，美國對加入國際聯盟的問題，議會怨威爾遜總統之措置失當，威爾遜總統恨參院之不顧大體；而格於憲法的限制，又絕無可以打破僵局的方法；此在平時，所關猶小，如在戰時，危險極大；又總統制在行政立法分立原則之下，經常均能維持其憲定的任期，此於穩定政局上，雖極有助益；然如在非常時期，總統不得其人，却足形成嚴重之危機；而格於憲文的限制，在其任期未滿以前，又

無法使其去職；第一二次世界大戰，所幸美國均適逢雄才大略的總統；否則其於兩次世界大局之影響，真不堪設想也。

總之總統制與內閣制，雖優劣互見；然無論在平時戰時，均有其嚴重之弱點；總統制平時之弱點，在行政立法，雙方僵持，遺誤國事；戰時之弱點，在對總統人選，無法調整；故結果祇有憑一人之賢愚，賭國運之安危；內閣制平時之弱點，在議會與內閣，均為政黨精神所操縱，不能以國家利益為前提；戰時之弱點，在事權不集中，步伐不齊整；故在戰爭之初期，以之與總統制之國家較，常致失利；以之與獨裁專制之國家較，更相形見絀；在持久戰中，雖可以聯立內閣戰時內閣等方式，加強其力量；然如時不我與，總易致潰敗也。要之無論總統制與內閣制，其在政治上之措施，均祇有一個重心；總統制之重心，在於總統；內閣制之重心，在於閣揆；然政治上之目標，至少却應適合兩個要求；一是「政局安定」的要求，一是「政治彈性」的要求；以一個重心，適應兩個要求，故總統制顧到安定顧不到彈性，內閣制顧到彈性顧不到安定；英國式之內閣制，雖較能雙方兼

顧，然以其特殊之歷史背景與地理環境，故能致此；究不能以常情論也。

(三) 五院中之總統

總統制與內閣制之弱點，俱如上述；此等弱點皆基於其三權分立之理論的根據，而不能自拔；第一次世界大戰而後之德國威瑪憲法，雖欲對此兩種體制，力事調和折衷，事實上總極有其限度；故根據威瑪憲法而形成之德國政府，其中樞體制，仍為內閣制，不過總統之地位，較法國式之總統，略為崇高耳，其在政治上之成功，且遠不如英國式之內閣制；更不能語諸適合理想矣。

五權憲法之理論，既較三權分立之理論，遠為優越；故根據五權憲法而形成之五院制，亦與根據三權理論之總統制與內閣制，截然不同；茲謹就五院制中之總統及行政院，說明其與總統制與內閣制之異同優劣；首先應解決之問題，即總統是否應兼任行政院長，對此國內輿論，極為紛歧；但作者却敢斷言，無論就五權憲法之理想言，或就五院制度之實際言，總統均不應兼長行政院也。

憲治下之五院制度，對於五種治權，均應分別爲獨立之行使，且各對國民大會負責；故其彼此間之關係，爲分工合作，各不相犯；然無論如何，總應形成一個政府，不能分爲五個政府；高高在上，負此領導統整之總責者，卽總統也。且院際關係，平素縱極協調，然必要時之衝突與爭執，總在所難免；無論對此憲文上如何規定，事實上總統總爲對於此等問題，最有實際影響之人；惟其高高在上，不偏於任何一院，方能形成公正的觀感，力促政府之協調；此就領導政府統整治權言，總統決不應兼長行政院也。

又在五權憲法的理論之下，行使治權的各院，對於行使政權的國民大會，完全係分別負責的關係；國大既不常集會，故無論國大對各院，或各院對國大，平素之關係，必十分疏淡；然就理想的政治言，則國大與政府之間，又必經常爲密切的聯繫，故其間不可無適當的聯絡橋樑；總統既爲政府的首領，又爲在國大方面，衆望最孚的人物，故對政權與治權間之聯絡橋樑的地位，責無旁貸；因此決不應佔在最易受國大指責的地位，方能維持其崇高的威望；行政院長卽爲最易受國大指責者，故決不應由總統兼任也。

復次五院制所以能超越總統制與內閣制之處，卽在其能兼採二者之長，爲分別適應政治目標上之兩種要求計，故在中樞體制上，亦妥爲配備兩個政治的重心，一以總統爲重心，其目標在適應「政局安定」的要求；一以行政院爲重心，其目標在適應「政治彈性」的要求；二者相輔相成，故「政局安定」之維持，可愈爲持久，「政治彈性」之運用，必愈爲順利；果總統兼長行政院，是則此兩種重心，復併於一；其結果不但不能兼採二者之長，勢必墜入其任何一種的泥沼，而不能自拔；故爲健全五院制，超越總統制與內閣制計，總統亦不應兼長行政院也。

(四) 五院制中之行政院

五院制中之行政院，就其負行政上之實際責任言，雖極似內閣制國家中之內閣，就其與各方關係言，又迥不相侔；其對立法院之關係，既無所謂經常合作，亦無所謂臨時火併；蓋據以維持雙方之關係者，乃係「分職原則」，而非「分權理論」；且既各對國民大會負責，故其地位爲對等的，則所謂不信任與解散權等等範疇，自均不能適用；政協修憲

原則，不明此意，必欲將英國式內閣與議會之關係，強置之於行政立法兩院之間；此實最不理解五權憲法之理想，亦最不明瞭五院制度之精髓者也。

行政院最異於內閣制國家之內閣者，尤在其對於總統之微妙關係；行政院究應對總統，形成何種關係，對此總理遺教中，既無充分之指示；五五憲草中，自難爲圓滿之規定；因此形成國內輿論中之最多糾紛的問題；對此關係之規定，西方政治制度中，可資參考者；不過美國式總統制之關係，與法國式內閣制之關係，及德國威瑪憲法上，調和於總統制與內閣制之間的關係三種；在美國式關係之下，完全以總統而掩蔽內閣；在法國式關係之下，完全以內閣而掩蔽總統；在德國式關係之下，總統雖以其半面的暗影，出現於政治舞臺，亦終不能形成獨立的政治重心；故據作者之意，此三種關係，均不足取法；然則總統與行政院之關係，究應如何規定，是不得不於我國固有的政治傳統中求之。

我國兩千餘年來之君主政治，就政治理想言，雖已成過去；然就此兩千餘年來之政治經驗，推論政治上之治亂安危，亦未嘗無顯明之軌跡可尋；此顯明之軌跡爲何？即凡君相

得人，必爲治世；凡君相非人，必爲亂世；至於聖君賢相，尤爲君主政治之極軌，亦理想政治之佳話。蓋君以養相，相以輔君，君爲維持「政局安定」之重心，相爲保持「政治彈性」之重心，故至政治上窮必變時，則易相不易君，自不致大影響政局；卽君有意外，由相支持危局，仍可策一時之太平；似此政治上始終有兩個重心，相輔相成，實爲處常應變，定危扶傾的最萬全的辦法；可惜各民主國家的政治體制，概計不出此，因此多致捉襟見肘，首尾不能相顧；君主時代致治之術，移用於民主國家，在民權控制之下，必益能發揮奇效；爲此作者敢大胆的主張，在五院制之下，總統與行政院的關係，應取法於君相式的關係，尤其是聖君賢相式的關係。

如上所述，行政院當然應對總統負責，且應直接對總統負責，間接對國民大會負責；總統雖不負實際行政責任，但行政院之重要措施，却應十分尊重總統的意志；且總統利用其過去的政治經驗，在治權方面，既可作行政院的導師；憑藉其當前的政治威望，在政權方面，又可作行政院的監護人；似此雙方相輔相成，各形成一政治的重心；不但在平時，可

策國家之長治久安，在戰時總統根據憲文之規定，出爲海陸空軍大元帥，尤能擴大政治影響，加強國家力量；故此種體制，無論平時戰時，均能應付裕如，有利無弊；決非總統制與內閣制，所能企及也。或者有人懷疑，在此種體制之下，是否會形成總統與行政院長間之摩擦，因此發生政治上之反作用；在作者之意，認爲在賢明的總統與行政院長之間，絕對不會；在庸俗的總統與行政院長之間，或所難免；幸而背後尙有國民大會爲適當的控制；且在憲法合理的條文規定之下，必能使此種體制之優點，儘量發揮，並當對其可能的流弊，儘量縮減也。

(五) 五院制之一般優越性

政治體制上兼採總統制與內閣制之長，爲五院制中之最顯著的優越性；此外其一般的優越性，更不勝枚舉；茲謹就其瑩瑩大端，略述如次：

行政與立法兩種機構之關係，在內閣制之下，則合作而混淆；在總統制之下，則對抗而區隔；故非一方操縱他方，完全破壞職權的完整，即雙方僵持，各不相謀；實則就政治

實施言，此兩方之關係，應極密切；蓋立法必利用行政的經驗，行政必明瞭立法的意旨；且爲適應政治上之專業化的要求，雙方之職權，均應力求其完整；在五院制之下，將此兩種機構，平行設立於治權政府，分別對政權機關，負其責任；既有同府共事之雅，故可交換其政治的經驗，互相助益；且以憲文之特定的關係，故雙方恆能密切聯繫，而不致隔閡；又雙方各有憲定的完整的職權，在各自職權範圍之內，彼此均可運用自如，既不形成權力之爭，故不致於互相混淆，亦無所用其操縱；凡此種種，皆在總統制與內閣制之下，不能兩全者也。

無論總統制與內閣制，均以「制衡原則」爲政治體制上之主導原則；在五院制之下，雖不強調制衡，然其制度本身，却充分具備制衡之作用；此於監察權之獨立行使中，即可概見，蓋監察院既兼司彈劾與監察，故對各院間之越職濫權的案件，自可隨時檢舉，藉事糾正；且對各院中人事上之作奸犯科，塞責尸位者，並可斟酌情節輕重，提出處分；是則此種制度，果運用得當，不但可具備政治機構間制衡之作用，且可兼司政治人事上防奸之

職能；故在此制度之下，政治上的腐化惡化的流弊，均可糾正；此因在總統制與內閣制之下，所夢想不及者也。

又在總統制與內閣制之下，均利用文官考試制度，作政治人事上之選賢任能的工具；但所謂文官考試的範圍，極爲狹隘，充其量祇限於政府官吏，且多祇限於下級行政人員，故其對政治上人事革新之作用，極有其限；在五院制之下考試院所職掌之考試範圍，極爲廣汎；不限於政府官吏，且兼及於各級候選人員；對政府官吏之考試，亦不限於下級人員，根據建國大綱第十五條之規定，各級任官均須具備考試或銓敍的資格；此種制度如運用得當，自可爲政治上一般人事革新的有力武器；此亦五院制較諸總統制與內閣制之顯著的優越性也。

總之五院制，因其根據的理論之優越性，故其在實際政治體制上之優越性，決非總統制與內閣制，所能望其項背，惟以目前所謂五院制，大部分仍偏於理想；政府現行之五院制，或未能對上述優越性，爲充分之表現；因此國內輿論多不免側重現實，忽略理想；於

是聯想所及，遂認爲將來新憲法之制定，仍不得不取法於舶來之政治體制；殊不知我國目前之前之主導憲政精神，與舶來之政治體制，全不相侔；果最近的將來，製定之新憲法中，以優越的五權憲法，爲最高指導原則；自必以優越的五院制度，爲中樞政治體制；如此則總統制與內閣制之爭，自應歸入歷史的檔案；至任執其一，藉謀推翻五院制者，更可送入歷史博物館矣；此種深意，國人儘可不加理會，但即將負制憲重責之國大代表，決不可不深切瞭解，故不揣冒昧，拉雜詳言之，知我罪我，在所不計也。

附錄二

再論聖君賢相的理想與五院制中之總統及行政院

作者月前曾爲文，論述總統制內閣制與五院制之優劣異同；並認定五院制之所以能超越總統制與內閣制，兼採二者之長，全在總統與行政院之適當的關係；且對此雙方關係之確定，大胆的主張，應以我國傳統之聖君賢相的理想爲標準；對此友好傳觀，咸以爲是；惟均感陳義過高，語焉不詳；余亦深知對此國內憲政論壇絕少注意之問題未能盡所欲言；故再爲文申論之。

(一) 聖君賢相理想的評價

首先應慎思明辯者，卽此君主時代之理想，與目前之大民主的時代，是否相容；蓋吾人論列現階段之政治，總應千言萬語，不離其宗；其宗維何，卽所謂民主是也。故對古今中外政治思想之取捨均應以此爲標準；對聖君賢相理想之評價固亦莫能例外。

聖君賢相的理想爲儒家政治思想的核心，亦我國政治思想的主流。曰君曰相，雖係君主時代之範疇；語聖語賢，却爲古今中外所共仰；以必聖必賢之人，居爲君爲相之位，故能確立政治典型，垂爲政治風範；對此不但儒家各派，均寤寐求之；亦我國歷代明君名相，所嚮慕不已者也。君主時代之君相，在民主時代，一變而爲總統與閣揆；名分上雖有不同，人格上亦應聖應賢，固理無二致；故聖君賢相之理想，無間於君主時代，或民主時代，固皆有其不可磨滅之價值；且亦古今中外公認爲政治上選賢舉能之最典型的目標也。

聖君賢相之理想雖高，但在君主時代，其對實際政治之影響，却極其有限；其癥結所在，卽以對於君相，完全無法控制；蓋直接既不能自由擇君，故間接亦不能自由擇相；因此君不必聖，相亦不必賢；且聖君賢相不世出，而昏君奸相，却層出不窮；此君主時代之政治，所以不能超脫一治一亂的軌跡，而且事實上恆亂多治少也。

由君主時代而演爲民主，其最主要的進步，卽爲對政治領袖之選賢舉能；在選舉原則之下的政治領袖，雖不一定必聖必賢，至少亦不致於爲昏爲奸；因此民主時代之政治，雖

亦未必能打破一治一亂的軌跡，却可比較的治多亂少；但欲求長治久安，仍須仰賴政治領袖之必聖必賢；故聖君賢相之理想，雖爲君主時代的產物，必待民主時代始能發揮其政治上之重要作用；此亦政治史乘中之奇蹟也。

民主時代之政治領袖，既以選賢舉能爲原則，邏輯上自應求其必聖必賢，故聖君賢相，棄其名而取其實，不但爲民主時代政治領袖之理想的標準；且亦爲民主時代政治制度之現實的目標；西方現行之總統制，卽以實現聖君之治爲目標，其現行之內閣制，則以實現賢相之治爲目標，亦事實上無可諱言者；是則我國之傳統的聖君賢相的理想，流至西方則岐而爲二；亦所謂無巧不成書矣。

惟吾人最應申述者，卽聖君賢相理想之高，不只在君聖相賢，尤在君相巧爲配合，形成政制上之妙用；故惟聖君能用賢相，亦惟賢相能事聖君。歷代史乘，所以君相恆媲美一時者，卽以此故；西方之總統制與內閣制，既將此岐而爲二，對人事上之理想，雖無錯誤；對制度上之妙用，自難表現；此其實施一二百年之結果，在政治上之成績；所以充其量亦

不過治多亂少；決不能策長治久安也。

在總理倡導之五院制中，不但聖君賢相均有適當的化身；而且雙方關係，亦可爲巧妙的配合；則聖君賢相的理想，自應合而爲一，不致岐而爲二；五院制能否超越總統制與內閣制，全繫乎此；且亦爲其本身成功失敗之關鍵所在，最近的將來，制定之新憲法中，能否對此爲圓滿之規定，殊值得吾人之深切注意；故作者對此不憚煩瑣一再暢言之，務期制憲諸公，三致意焉。

(二) 聖君式的總統

所謂聖君式的總統，卽以孟子所謂人倫之至的聖人，充任國家元首，擔負政府領袖，此在政治理想上，雖無可非議；在實際政治上，恐難免迂闊難行之譏，實則吾人不欲政治修明，日新又新則已，果欲政治修明，日新又新；當然應以聖賢政治爲鵠的，決不能以厚黑政治爲滿足；蓋惟聖人以廓然大公光風霽月的心胸，方能負起領袖羣倫，兼善天下的大任；正所謂「惟仁者宜在高位，不仁者而在高位，是播其惡於衆也」。

聖君式的總統，雖爲應有的理想的目標；事實上是否相宜究爲極現實的問題；對此馮友蘭先生，在其近著新原道中有兩段極中肯要的話，特徵引如左：

「聖人不能專憑其是聖人，卽能作事；但可以專憑其聖人卽能作王，而且嚴格地說：只有聖人最宜於作王，所謂王，指社會的最高的首領；最高的首領，並不需要親自作甚麼事，亦不可親自作什麼事；這就是道家所謂「無爲」；當最高首領的「無爲」，並不是無所作爲，而是使用羣才，令其自爲。

「當最高首領的人，所需要底，是「廓然大公」的心，「包舉衆流」的量，只有在天地境界中的聖人，最能如此，他自同於大全，自大全的觀點，以看事物，當然有「廓然大公」的心；在他的心中，「萬物並育而不相害，道並行而不相背」，他當然有「包舉衆流」的量；在他的境界中，他「不與萬法爲侶」，真是「首出庶物」，所以他最宜於作社會的最高底領袖」。

果如所言，則聖君式的總統，不祇爲理想上應有的目標，且亦事實上適當的人選；在此觀

點之下的總統，祇要堅守其「大道之行，天下爲公，選賢舉能，講信修睦」的政治立場；即可樹立「爲政以德，譬如北辰，居其所而衆星拱之」，的政治風範，故其對政治上之貢獻，不在處理國事，而在決定國是；正以其不必處理國事，方能對於國是之決定，有從容之時間，作合理之探討；因此對於國事之處理，方能統籌全局，爲適當之領導，故聖君式的總統，既與總統制下之總統「事必躬親，日不暇給」者，全不相侔；亦與內閣制下之總統「飽食終日，無所用心」者，迥乎不同；其在政風上之表現，完全應爲雍容大雅，好整以暇。

然此雍容大雅，好整以暇之總統，決非在政治上，不負責任；其在憲法上之主要職責，自應爲總攬治權，領導五院；惟其總攬治權，領導五院，故其行動除應對國民大會負責外；在政府方面，決不應受任何拘束；監察院職司的彈劾與監察，亦應對總統除外；否則監察院既受總統之領導，且反而可彈劾與監察總統，在法理上實不能通也。即其在國民大會方面之膺選與罷免，亦應以憲定最大多數之投票行之，藉示尊崇最高領袖之至意，憲

定任滿以後，不但連選得連任，且在其德隆望重，無與倫比的場合之下；祇要其健康條件許可，儘可讓其繼續任職，固不必爲硬性憲文之規定也。

在上述情形之下，總統之責任，至爲明確，其地位亦至爲崇高，惟其如此，故能形成政治上實際的重心，而不致爲虛設的牌位。且其職位既極穩定，在常態之下又可連選連任；故可利用其悠久的政治經驗，在政府方面儘量發揮其「政治導師」的作用；同時復可利用其崇高的政治地位，對國計民生爲通盤而長期的設計；故在聖君式的總統領導之下，無論就安定政局言或就修明政治言均可形成有力的重心；其有裨於整個國運之長治久安，殊非淺鮮也。

(三) 賢相式的行政院長

五院制中之行政院，在中樞政府中之地位，不過五分春色有一；故以行政院長，擬之於古代總攝庶政的首相；事實上並不完全相稱。然行政院雖祇爲五院之一，其職繁任重，究非其他四院，所可比擬；而行政院長，尤爲全國屬望的施政重心，故以古代表率百官的賢相爲樞樞；理想上固亦大致無過，故理想的行政院長，不但應對國計民生，念茲在茲；且

應對國運興替，生民休戚，引爲己任，伊尹之勇於負責，周公之精勤謀國，皆其最理想的榜樣；諸葛武侯之鞠躬盡瘁，死而後已，范文正公之先天下之憂而憂後天下之樂而樂，尤其所應拳拳服膺永矢弗諼者也。

行政院長在政府中之地位僅次於總統，其與在君主時代，首相之地位僅次於君主者；亦極相彷彿，但君主時代，以君主爲最高的政治權威，故相對君，應負絕對責任，在五院制之下，既以國民大會，爲最高的政治權威；故行政院長應對之負絕對責任者，自應爲國民大會，而非總統；然總統既爲國家元首，又係政府首領，實爲整個國家民族之安危所繫；且亦全國屬望，公認爲冠絕一時的政治領袖；既受國民大會之付託，出任天下之重，自應使其對全國政治，儘量發揮「政治導師」的作用，故其憲定的責任，爲總攬治權，領導五院。忝爲治權政府施政重心的行政院，尤應恪受其領導，決不應與其背道而馳；惟其如此，故行政院長除對國民大會負絕對責任外；決不可不對總統，負相對的責任。

在聖君賢相的理想之下，就法理言，君主雖爲最高的政治權威；就道義言，君主絕非以

相爲奴役，且不以相爲幕僚；蓋相固敬君，君亦尊相；雙方各以其獨立的人格，共負天下之重，惟其如此，故能相輔相成，各形成政治的重心；藉以造成制度上的妙用，此就常態而言，如以特殊關係，君相勢不能並存時；當然易相不易君，藉以打破政治之僵局，總之君爲國家之安定力，相爲政府之應變器；二者，在政治上，各有其獨立的工作，在常態之下，且恆能相輔相成，巧爲配合，故其在制度上之優越性，決非現行之總統制或內閣制，所能望其項背也。

以此等聖君賢相之間的微妙關係，移用之於五院制下總統與行政院長之間，實最爲相宜；而更可比較放心者，即雙方均須對國民大會，負絕對的責任；故益能各以獨立的人格，公忠體國；且其憲定的責任，各有分際，亦不致形成政權上之衝突，惟在總統領導五院的原則之下，行政院長，無論就法理言，就道義言，均應恪受其領導；故對總統與行政院之間的關係，憲文上必須爲極密切而明確之規定；務使有朝一日，雙方不能並存時，除不得已，訴之於國民大會，行政院長要絕對以禮讓爲國；如此方可維持政治之彈性，不致

釀成政府之僵局；此最近的將來，制定之新憲法中所應妥爲注意者也。

(四)五五憲草中關於總統與行政院之規定的破綻

憲草中關於總統與行政院關係之規定，目前最爲黨外輿論，在野政見，所不容者，厥爲行政院長，完全由總統任免，認爲如此不只是總統制，甚至可形成獨裁制，實則就行使中央政權的國民大會而言，如果關於全國施政重心的行政院長之去就，全無過問的餘地；確與民主原則意有未洽。然就選賢舉能之實際技術而言，則國民大會與總統之間，究竟孰優孰劣，亦至難斷言，故作者之意，認爲對行政院長之選舉與罷免權，仍應保留給國民大會，但對行政院長之選舉，總統可以提出加倍數以上的候選人；如果國民大會以憲定之較大多數的票額，選出總統候選名單以外的人選當然有效；但在同樣的票數之情形下，則總統之候選人，却應有優先權也，對於行政院長之罷免，除親由總統提出者外；其逕由國民大會發動者，總統可以有一次的否決權，然如國民大會，再以較大的多數通過之，則行政院長，自應立即去職；此種辦法，不祇意在對於全國施政重心的行政院長之去就，固事鄭重；且可

藉此加強總統與行政院之間的密切關係；因此使總統對於領導行政之途徑，益爲順利；此與其總攬治權，強化政府上，實極有作用也。

關於憲草對總統及行政院之規定的另一種批評，認爲在憲草規定之下，總統雖應負行政的責任，但對決定行政大計的行政會議，却不能出席；故總統對於行政，祇有責任而無權力；其唯一權力，祇是對於行政院長之任免；然只能任免而不能控制，故事實上總統對於行政上之影響，實極爲空洞；根據憲文之規定，却又須對國民大會負行政責任；真難乎其爲總統矣。在作者之意，其對國民大會絕對負實際行政責任者，當然應爲行政院長，而非總統；故憲文上不應責總統以行政責任；惟其不負實際行政責任，自亦無所用其控制行政的權力；其對行政方面之能事，充其量祇不過恪盡其導師的義務而已，故日常無出席行政會議之必要，但當某項行政會議，對於政治大計之重要決策，有所商討時；行政院長却應恭請總統，出席指導；務使其對於行政上之重要措施，不致隔膜；藉以保持其在行政上始終賢明的導師地位。

於此應特爲申述者，卽五院制下之總統，不負行政責任，並非卽不負責任；有如法國式之總統。蓋歐美式之政府，事實上多等於行政部；故總統不負行政責任，卽別無責任可負；但在五院制下之政府，行政院雖爲最職繁任重的一院；然在政府中之地位，祇不過五分春色有其一；故行政責任，祇是政府中的一種責任，當然應由行政院長全力擔負，總統所以不負行政責任，因其更有超越於行政以上的責任要負；此超越於行政以上的責任，卽所謂總攬治權，領導五院的責任；亦卽所謂對政府統籌全局，齊一步伐的責任；惟其以總統不必過於分心於行政責任，而以大部份精力，統籌全局協調五院，所以五院政府，才只是分職的政府，而不致形成分權的政府；只分職故能合作，不分權故能統一；惟其如此，方能符合總理「萬能政府」的理想；亦惟其如此，方能表現聖君式總統的偉大；在此等總統領導之下，五院當然都能各盡其能，各負其責；行政院尤應經常與總統保持水乳交融格遵領導的關係，故除非賢相式的行政院長，自絕難勝任愉快。

總之，在總統制與內閣制之下，則總統與內閣，只能一實一虛；故或則表現聖君式的

作用，或則表現賢相式的作用；決不能兩種作用，同時表現；故其在制度上之成就；總是片面的。在五院制之下，則總統與行政院長之地位，皆實而非虛；惟其實而非虛，故皆能形成一政治的重心，並均有制度上的成就；且總統既對政府統籌全局，以一身繫國家安危；故應受國人加倍的尊崇；行政院長雖亦為全國屬望的施政重心，然較之總統，總不免小巫見大巫；故雙方雖各形成一政治的重心，然此兩種重心，在事實上既不勢均力敵；在憲文上自應有所軒輊；似此一主一從，巧相配合用能在制度上，表現美妙之作用；故對古代聖君賢相的政治理想，只有在五院制之下，方能圓滿的實現，因此對政治制度上之「安定政局」與「維持彈性」的兩大要求；亦可以總統與行政院長所形成之兩種重心中，各得滿足。此種在理論實際上之優越性，不但總統制與內閣制，皆望塵莫及，而且無論就政治思想言，或就政治制度言，均不失為一絕大的奇蹟；對此總理生前既少發揮，故國人多漫不加察；甚至於懷疑於五院制之有名無實，在憲文上仍不得不乞靈於總統制與內閣制之任何一種，以為支柱；閱吾此文，不知作何感想也。

中華民國三十五年十一月初版

五權憲法發微

△白報紙本定價一元三角整▽

版權不
准翻印
所有權
不翻印

著
者
蔡
蘊
之

發
行
者
獨
立
出
版
社

南京·申家巷二十一號

代
表
人
盧
逮
曾

印
刷
者
獨
立
出
版
社

經
售
者
獨
立
出
版
社
各
地
分
社

全
國
各
大
書
局

國家圖書館



002323720

去獨

46

譜