

書叢小俗通識常民國

# 說淺治分能權

著 生 甯



行印社版出書圖民國

權能分治淺說

---

寧生著

國民圖書出版社印行

中華民國三十四年十月

# 權能分治淺說

壽生

(渝)

權能分治是 國父孫中山先生在政治學上發明的一種獨特的發明。這種發明，不是一種空洞的理論，而是可以拿來在政治上見之實施的。現在我們的政治組織，即是根據這種理論原則的指導，到了將來憲政實施的時候，人民要想參加政治，過問政治事宜，尤非明白這種理論不可。

要想明白這個理論，首先就要明白權和能這兩個字的解釋。權字的本來意義是稱錘，稱錘對於秤是有一種控制作用的，秤上所垂的東西究竟有多少分量，就全靠稱錘的前後移動，移動到稱桿平衡的時候，那東西的分量就表示出來的。

這樣說來，那末權的作用就是一種力。不過這種力不是氣力，也不是手臂肌肉之力，乃是一種控制的力。惟因它是一種控制力，所以人們便把這個字的意義引伸起來，不一定單把稱錘叫做權，凡是此物對彼物可以發生一種控制作用的都叫作權。因此，凡能管理某種公共事務的人，就叫他爲有權的人，管理的範圍愈廣，事情愈多，則他的權力亦愈大。政治是公共事務的活動，故凡能管理公共事務的人，當然是最有權的人。權能分治中之所謂權，就是指這管理政治的權而言的。

其次我們來解釋能字，能是指萬物本身所發出的力量。在物理學上，有所謂熱能與光能，卽是指熱與光所發出的力量。就人而言，則爲才能與技能，才能是指處理一般事務

的能，一個人能把其所管理的事務處理得很有條理，有秩序，那人家便說這個人是最有才能的人。技能是指專門工作的能，精於做各種工作的人，也就是最有技能的人。在政治上，才能與技能都是需要的，因為政治是很複雜的事情，既要管人，又要理事，管人是需要才能，治事尤需要技能，權能外治中之所謂能，是包涵這兩種能而言的。

根據上述，我們知道，所謂權，就是指管理政治的權力，所謂能，就是指處理各種政治的能力，照國父的意思，我們要想把政治辦好，要想使國家達到強盛，人民得到安樂，那末第一件要緊的事情，就須要把權與能分開，使權不侵犯能，能亦不妨礙權，這才合乎政治的最高理想，現在世界上一般國家的政治，其所以未達到這理想的境地，就是這沒

有明白權能分治的道理。所以我們要國家富強，要政治清明，而要臻於邦治，就應該採用權能分治這個原則。

要想把政治辦好，爲何必須權能分治呢？我們可拿歐美現行的政治來說明。歐美各國現今的政治制度，大都是實行所謂民主政治的國家。民主政治的意義很簡單，卽是政治的權力，掌握在人民手中，由人民去管選政治。可是歐美實際所行的民主政治，是不是由人民管理呢？我們如果僅從表面上看，好像的確是由人民管理，但實際則殊不盡然。這究竟是什麼一個說法呢？且聽我慢慢道來。

原來歐美的所謂民主政治，實際就是代議政治。所謂代議政治者，卽是由人民選舉一些代表，組織各級議會，一切政治的施設以及有關於限制人民行爲的法律，都由議會討論決

定，然後付之施行。照他們的意思，以爲這些議員，既然是人民選舉的，當然是可以代表人民，所以議員們的意見，即是全體人民的意見，那末以議會去管理政治，不就等於人民管理政治嗎？但事實上則並不是如此的。

國爲代議政治下的民主，乃是一種間接民主，不是直接民主，換句話說，即人民祇在選舉時有權，到了選舉以後，其政權就轉讓與議員，反而須受這些議員的統治，絲毫也沒有過問政治的權力了。這種辦法，是很危險的，而且與民主政治的理想不符合的。一來，選舉制的本身，即有許多不公平的流弊，不是每個成年而無過失的公民都有選舉權與被選舉權，祇有一部分有財富與知識的人，才有參加選舉的機會；二來，常常在政黨的不合理的操縱把持下，每每又漫無標

準，被選的人，未必是道德才幹兩俱優異的人。也許有不少的壞人與庸人攙雜在內；於是民主政治不是變為資產階級少數人的政治，而就是變為庸碌腐化的政治。其更壞的結果，就是在庸碌腐化或由少數專制的政治下，實為國家主人的人，民，毫沒有方法去糾正。因為前面已經說過，人民祇有選舉權，一經選舉之後，人民對於議員的行爲，除了俟其任滿改選之外，便再沒有別的控制力量，這豈不是去了一種舊的君主專制的壞制度之後，又招來了一種新的議會專制的壞制度嗎？所以說，這是與民主政治的理想不相符合的。

議會專制的壞現象既經呈露之後，其必然會引起的一個結果，是削弱了政府的辦事能力，使其一舉一動都受干涉而不能作為。因為那些議員，都自稱為人民代表，藉此地位，



以謀滿足其私人利益，稍不遂意，即藉討論議案的機會以大肆報復，使得政府不得不向他們委曲求全，這是他們的一個作風。另一個作風，則是與政府官員互相勾結，幫助其爲惡作非，希冀從中得取報酬，這樣一來，於是議會中遂形成兩派，一是擁護政府派，一是反對政府派，於是議會便不是討論政治之地，乃變爲政爭之場，每遇開會時，竟至拍桌打椅，互鬧不休，這種奇形怪狀的醜相，是民國初年的議會所時常發見的。民主政治的流弊竟至如此，已經嘆觀止了。

國父認爲：凡此種種流弊的發生，都是由於權能不分的結果。如果把權能分開，使政權歸人民，治權歸政府，彼此各守範圍，不相侵犯，則這種種種流弊就不會發生了。因爲：人民既掌握着政權，便可以隨時監督議員與政府的行動，即

使有少數敗類，想欲利用地位，作威作福，人民也是有方法能夠除去這害羣之馬的。再就另一方面言，政府既掌握着治權，即可放胆施爲，致力於福國利民的工作，不怕那些無聊的議員向他尋找麻煩，干涉牽掣，以致使其工作不能發展，這樣一來，政治的糾紛既可以免除，其工作效率自然會提高，權能分治之所以成爲必要，便是基於這種理由。

但權和能究竟應該怎樣分法呢？關於這一點，國父的遺教中，有一個簡明的解釋，他說：

「政是衆人的事，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，集合衆人之事的大力量，便叫做治權。治權可以說是政府權。所以政治之中，包含有兩個力量，一個是政權；一個

治權。這兩個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。」

這是權與能的二個大致的分法，再分析言之，則政權之中，又分爲四種，即選舉，罷免，創制，和複決。治權則分爲五種，即行政，立法，司法，政試，和監察。用人民的四個政權來管理政府的五個治權，以造成一種完善的民權政治組織，這是政權與治權的相互關係。至於這些權的內容以及其運用方式，則請看下面的說明：

### (甲) 人民所有的四種政權：

(一) 選舉權 選舉這個名詞，是中國歷史上老早就有的，新式選舉的方法，在民國選舉法流行，無論那一個宗族，

不管是姓張的，姓王的，或姓李的，祇要他有一個宗族的組織，就必定要選一個族長，無論那一個團體，不管他早工會，農會，或商會，祇要他有一個會的組織，必定要選一個會長，在此種族長與會長的選舉會中，凡屬族中的成年男子與入會的會員，都是有選舉與被選舉權的，這就是選舉權在民間的應用。現在不過是把這種選舉權，擴大起來應用於政治而已。換句話說，即我們從前祇有權選舉族長會長，現在則應當有選舉管理政治事宜的議員和官員，同時某個人也有被人選舉的權利，這就是政治上的選舉權。

人民可以選舉議員和官吏的制度，是起原於外國，可是外國的選舉制，在初期是很不普及而且不公平的，所謂不普及者，就是成年的公民之中，祇有男子有選舉權，女子沒

有，祇有有財產的人有選舉權，無財產的人沒有，所謂不公平者，就是選舉人之中，有些一個人有好幾個選舉權，有些祇有一個，同時被選舉人，有些人在政治上有好幾個投票權，有些祇有一個，這種現象，雖已隨時代的演進而逐漸改革，但其沒有達到完全普及公平的程度則係事實。因此在本黨政綱第四條中，便有如此一個規定，即「實行普通選舉制，廢除以資產為標準之階級選舉」。又五五憲法草案第廿八條云：「國民大會之選舉，以普通，平等無記名投票之方法行之」，這些條文，就是為糾正那種不普及與不公平的現象而發的。也就是說，凡屬年達二十二歲的中國國民，祇要他不是吸食鴉片的，有精神病的，以及曾背叛政府或犯貪污罪的，便人人都有選舉權，年滿廿五的，便人人有被選舉權。

我國的選舉制度，還有一個特色，就是注重間接選舉，不是專靠間接的選舉。照美國大綱的規定各級政府的議員選舉，完全是直接的，縣以內的官員，也是由人民直接選舉，惟對中央大員的選舉，始由國民代表代行，這早因為土地遼廣，人數太多，才採用這種不得已的辦法。從大體上說來，我們的選舉制，實在比外國進步多了。

(二) 罷免權 罷免權，剛剛與選舉權相對。選舉是人民把担任國家公職的人選出去，罷免則是把那些不稱職的撤回來。國父曾把這兩種權比之於機器中的開閉機關，這是非常之確切的。原來人民之所以選舉議員和官吏，無非是希望他們能夠代表民意，實現政治的清明。可是在選舉的時候，往往不免有識別不明的地方，以致使道德才幹兩俱缺乏的

攪雜其間，這些人一經普選之後，勢必假借權力，爲惡非，或則違反民意，使政務的施設，與人民的希望背道而馳，在這種情形之下，如果還有方槍把這般人去掉，那末，在汽車中少掉一個殺車的機關一樣，厥能開而不能閉，與車直撞，是沒有不關禍的。所以如欲實現真正的民主政治，整制議員與官吏的爲非作惡，違反民意，罷免是必要的。

就罷免權的適用範圍與程序言，各國的現行制度可分三種：第一是適用於議會中的議員，而就議員來說，又有個人與全體之分。所謂個人罷免者，卽其罷免對象，僅及於議會中的議員個人，不能廣泛的及於議員全體。美國西北各州中，卽是採用這個辦法。所謂全體罷免者，卽其罷免的對象，爲議會全體，瑞士與德國，卽是採用這個辦法。無論個人也

好，全體也好，其罷免的動因，又有違法與失策之別，如係因違法而罷免，則提議罷免人，須列舉被罷免人的違法事實，而被罷免人亦有辯訴的權利。因失策而罷免者，則不必因被罷免人有某種過惡，祇要他的政策違反人民的公意便可發動罷免，被罷免人亦無須辯訴，祇要罷免聲請書，符合於法定人數的連署，政府即可提付公民表決，以定去就。五五憲章中所定的罷免制，是個人的而且限於「背法失職」的。

第二是適用於行政官的，瑞士與美國各邦，對於民選的行政官，是可以由其本區選民，提議罷免，即非民選的行政官，亦有一部分的中採用人民直接罷免法。德國韋瑪的憲法，甚致對總統亦有罷免權。依照建國大綱與五五憲章的規定，人們對縣長以及縣自治人員，自有直接罷免權的，對中



與選任官員的罷免，則由國民大會行之。

第三是適用於司法官。這種制度，祇有美國各州實行，因為美國各州中的司法官，皆由人民選舉者，故可由人民罷免。一般法官學家認為，司法官的民選，是不大妥當的，故其他國家都沒有採用這種辦法，就我國言，司法官既非民選，則罷免權自然是不應及於司法了。

(三) 創制權，所謂創制權，即是人民直接立法之權。本來民主政治的原則，是人人為治人，人人又治於人，這個意思，即是說，人民自己制訂法律而又自己遵守。不過所謂人民制訂法律者，並不是直接制訂，乃是由議會制訂，但制訂法律之權，雖委之於議會，人民並沒有完全放棄自訂法律的這個原則，如果人民所希望的法律議會竟不制訂，那究竟

應該怎樣救濟呢？其救濟的辦法，即是創制權。具體言之，即人民得到法定的人數時，可以提出關於普通法律或憲法的建議，此種建議，或直接或由人民表決，或送請立法機關討論，如立法機關不予採納，再交公民表決，以定其成立與否。這就是創制權的內容以及人民所以必須有創制權的理由。

創制權的適用範圍，有僅限於修正憲法的，有推及於一般法律的。瑞士聯邦國中的各州，是兩者都可以的，惟在聯邦政府，則僅適用於對憲法的修正。美國則視憲法為神聖尊嚴，僅容許人民對於普通法律有創制權。

再就創制權的適用方式與程序言，則又分為兩種；一種是提議創制的人，可以起草一種完整的法律，交由公民總投票表決以定可否；一種則僅由公民向議會提出法案的原則，

議會如贊成其原則，則再根據這原則，自行草定法案的全文，如果議會不採納，則將公民所提出的原則，交由公民表決，俟通過後，始制或草案，再付表決。前一個方式，是可以防止議會在制定法案時，變更公民的意思，但其弊弊為法案粗疏。後一個方式，則可以救濟粗疏的弊，但行起來手續麻煩。

國父在建國大綱第九條中，是主張國民對縣以內的事宜，有直接創制權的。至於對全國性事宜的創制權，則由國民大會行使。

(四)複決權 複決權與創制權的關係，正如罷免權與選舉權的關係一樣，一個是正面的，一個是反面的。即創制權的行使，是議會所不制定的法律，人民可自行草定；複決權

的行使，是議會所制定的法律，人民如不同意時，可表示反對。所以凡行創制權的國家，便連帶的要行複決權，如果沒有複決案，那議會所制定的法律，人民如不同意時，便沒有方法可以把它取消，這於直接民權還是不完全的，於議會的專橫失職，還是沒有方法對付的，這是於創制權之外，所以要主張複決權的一個理由。

現在各國所行的複決權，可分兩種，一為自動複決；一為動複決。所謂自動複決者，即人民對於議會所通過的法案，如覺得有不滿意時，可在法定的期間內，按照法律所規定的人數，提出聯名的建議書，請求交付公民總投票複決，以定存廢。其建議書的連署人數，則隨全國總人數的多少而各不同，在瑞士聯邦，則憲法規定，連署人數為三萬，德國

則規定爲全體公民二十分之一，此種複決，係出於人民自動，故謂之自動複決。

所謂被動複決者，即複決案的提案，不是出於人民的自動，乃是根據憲法的預先規定，凡屬某種性質的法案，必須經過複決的程序，方能成立，此種複決，大多限於對憲法的修改，但在瑞士，則普通立法案，亦有規定須交人民複決者。就中國言，則人民之應有複決權，已見於國父的主張了，但其複決權的適用範圍與方式，究竟應該怎樣？是還有待於法學家討論的。

## (乙) 政府所有的五種治權

(一) 行政權 行政權，是政府的治權之一，可是就其組

織之大，範圍之廣與行政官吏之多言，可以說是治權中一個最主要的部分。我們日常所接觸的官吏，最大多數都是屬於行政官。就這些官員的性質言，又可分爲兩種：一是政務官，一是事務官，所謂政務官者，就是說他可以決定政策，一件事務應該怎樣做，那是屬於政策方面的事。所謂事務官的職務，是執行已經決定的政策而求其目的之實現的行政。比如就一縣的情形言，縣長是政務官，受縣長指揮的辦事人員，都是事務官，推而及於省與中央，其性質都是如此。這樣說來，則行政之最終決定權，是由政務官，與事務官纏涉的。在一般實行民主政治的國家，政務官所欲施行的政策，首先是要取得議會的同意，議會如不同意時，則政務官因政策的不能行，祇有去職，惟其如此，所以政治上的波瀾很多。

在權能分治制之下，政權既屬於人民，則政務官的政策，祇要不違背民意，是可以放胆執行，不怕議會的干涉的。反之，政策如果不當，官員如有背法失職的情形，則人民可以直接罷免或運用創制與複決權來糾正，又不怕官員的專斷獨行，形成專制的流弊，所以權能分治的制度，實在是有利而無弊的。

行政權行使的範圍，隨時代的情形而不同，在從前的時候，其行政的目的，祇是在維持社會的秩序安寧，使人民伏貼，不發生什麼亂子便夠了。現在則人與人的關係日益廣泛而密切，因之行政機關，便變成一個公共事務的機關，舉凡道路橋梁的興修，醫藥衛生事業的舉辦，教育文化事業的推廣，農田水利事業的提倡，有關工商信用事業的創辦，

乃至爲充實自衛力量的國防事業，從前可以聽其自然或由人民自行處理的，現在則均須由政府代爲計劃經營，因此現在的行政機構與其職務，比較從前龐大而繁複得多，故其權力亦須特別加強，方能應付得了。不僅此也，從前因爲行政的事務簡單，而且多偏重對人，不涉及專門性質，所以一個具有普通才能的人，便可應付。現在則因所須舉辦的專門事業很多，因此在行政上負指揮責任的人，就非有專門的學識與經驗，是不容易處理得好，國父之所以主張政府要有能，也許就是這個理由。

行政方面的職權，主要的分爲四種，一是外交方面的統制權，一是軍事方面的統制權，一是對全國官吏的任免權，一是制定指揮全國軍民的命令權。凡屬一個有組織有秩序的



國家，這四種權一定是統一的，歸國家的元首代表人民的意志行使，如果有人不遵命令，不受指揮，則視為背叛國家，背叛國家，是應受討伐的。就我國言，現在還沒有實現真正的統一，因為還有人在偏僻的地方，割據稱雄，其軍隊不受中央的指揮節制，一切法令規章，不遵照中央的規定辦理，這是我們在行政權方面一個極大的缺點，急須設法糾正的。

(二)立法權 所謂立法權，就是制定法律之權，在一般實行民主政治的國家，制定法律，是議會的主要職務，議會是代表人民行使政權的機關，而法律則為政府治理人民的根據，由議會來制定法律，這就是政權與治權不分。其結果議會便常常利用權力，壓迫政府，使政府一舉一動，皆不能自

由，就其與人民的關係言，議會又往往爲少數人所左右，其所制定的法律，祇顧到特權階級的利益，不能與最大多數人的希望相符，甚至議員爲追逐其本身的利益，不惜制定挫抑民權的法律，人民對之亦無可如何，國父爲欲制止這種流弊，於是才有權能分治之主張的提出。在權能分治的原則下，立法權是應屬於政府的治權，而制訂法律，便不屬於議會，而屬於政府系統下之立法機關。制定法律之權，既屬於政府，則立法機關，便不會和行政機關形成對立，而使政府的行動有不自由之感。同時在人民方面，既有直接管理政府的政權，則政府的行爲，亦必有所顧忌而不會流於專制，這是權能分治下立法權的一個特點。

立法機關的職權，普通分爲三種，卽立法權，監察權，

審查政府開支的財政權。在權能分治之下，監察已經獨立，所剩下的祇有兩種了。這兩種權的性質不同，行使的方式亦異。立法權的行使，分爲兩個步驟，一個是法律案的提出，一個是決議。法案的提出，各國的情形互不相同，但大致說來，則不外兩種，一種是祇有立法機關本身有提出法案之議，一種則政府亦可提出法案，我國現在所行的，是後一種，即政府亦可提出法案。法案的決議，爲慎重起見，都是採用三讀制，即一種法案，須經過三次的程序，方算決定。比較複雜的，尚須經過審查委員會的審查，然後進行討論。審查政府的經費開支，關係極爲重大。一來政府的經費，是向人民徵收租稅而來，如開支不得當，即可以增加人民的負擔；二來凡政府舉辦一事，即須動用一筆經費，故審查政府的經

費開支，即無異審查政府的所行政策；三來從審查經費開支中，即間接的可以看出其開支中有無營私舞弊的情形，可以防杜濫用的流弊。就這幾點言，立法機關，實無異政府的董事會，因為他的職權，與一般企業團體的董事會是相類似的。

(三)司法權 所謂司法權，就是政府關於辦理民刑訴訟，執行審訊，解釋法律之權，這種權力，是與我們日常生活接觸最多的。一個人在社會上不管他操那項職業，祇要他不進行訴訟則已，如果是進行訴訟的話，則所接觸的即是司法官。原來國家的法律，是在於決斷是非，評判曲直，因此一般人的幸福和安全，是有賴於法律的保障，如果國家沒有法律，或法律的行使不當，弄成是非混淆，曲直顛倒現象，則不獨個人的生命財產無法維持安全，即整個社會，也會成

爲黑暗看不到一點光明的，所以司法制度的好壞，與我們的生活實在非常密切。可是我們如果要實現良好的司法制度，那第一個條件，就要司法權能夠獨立。在從前君主專制的時候，司法是與行政不分的，縣長是行政官，同時又是司法官，因此我們不打官司則已，如果是打官司的話，第一步一定是打到縣長那裏，在這種情形之下，判斷是很難以公平的，一來縣長是行政官，未必有廣博的法律知識，由於知識的缺乏，便往往把事情的是非曲直弄錯，二來那時候的判斷官司，根本不是依事情本身的事非曲直，乃是以勢力財產的大小爲轉移，有財有勢的人，無理也是有理，無財無勢的人，則有理也會成爲無理，因此人民所受的冤抑真是不少。這種情形，不僅中國如此，外國也是如此的，後來有一般學者出

來，提出了司法獨立的一個主張，待到這一個主張成爲事實，然後法律之前，人人公平這一個理想才實現。

怎麼叫做司法獨立呢？這就是說，司法官在審判每一案件時，祇能以法律爲惟一的根據，不能於法律之外，再受其他方面的干涉。在橫的方面，不受同級機關的干涉，在縱的方面，不受上級機關的指示，那才算是表現司法獨立的精神。爲要實現上述的目的，於是便有兩個條件必得具備，第一是司法機關要獨立，第二是司法官要獨立，不能由司法機關以外的其他立法或行政機關委任，這兩個條件不實現，則司法是無從獨立的。照美國的辦法，司法官是由人民選舉，這個辦法是不甚妥當，一來因人民識別能力不夠，難得適當的人選，二來在選舉競爭中，難保持法官人格的清高，三來

在當選之後，法官對於選舉出力的人，不得不設法酬報而使判斷無法持平。所以比較起來，這是司法機關委任爲好，我國現在卽是採用這個辦法。

(四)考試權 把考試權獨立起來，在政府的組織機構中設一個專門的機關行使，這是權能分治制下的一個特點。固然外國也有考試制度，但與中國考試制是不同的，其不同之點有二。一來外國的考試，是行政機關兼辦，沒有設立一個專門機關來主持，所以其考試權是不獨立的。二來被考試的人，祇是低級的事務官，至於政務官與議員，則其出身是憑選舉而不憑考試，所以其考試是不平等的。我國父看來，這種不獨立與不平等的考試是有流弊的，其第一個流弊是偏私。因爲行政機關是用人的機關，以用人機關來掌考試，

就不免借攷試以為掩飾其任用私人的工具。第二個流弊是，單憑選舉而不憑攷試，則選舉就會漫無標準，難以獲得真正的人才，這是國父之所以主張攷試權，應該獨立與平等的一個理由。

根據上述，那我們知道，在權能分治下的攷試制，不是抄襲外國的，乃是中國所固有的，此種固有的制度起源很早。在距今二千年前的西漢初年，其任用官吏，即採用攷試與薦舉的兩個方法，三國以後，則是採用所謂九品中正法，即根據鄉里的批評，把人物的品格，分為九個等第，猶如現在學校裏的品評學生試卷分甲乙丙丁四等一樣。政府即依據這品評的等第以為給予官職的標準，到了唐朝以後，攷試制度益為完備，一直到滿清末季才廢除。其所以廢除的原故，是



由於滿清時代所攷試的科目，與政治上所實際需要的人才不相符合之故，因為當時所攷試的科目，是試帖詩與八股文，這是一種很少實用的文字遊戲，拿到實際生活中來，是沒有多少用的，而要一般人把全部的精神去學習那種詩文的作法，完全是浪費時間精力。就這一點言，其廢止自然是對的，不過這祇是攷試科目的不當，並不是攷試制度的本身有什麼流弊，因攷試科目的不當而連帶的將攷試制一併廢止，這是錯誤的。所以在國父認為，攷試制仍應該存在，所應廢止的，祇是試帖詩與八股文而已。因此在權能分治的攷試權，仍然是繼承歷代的攷試制度而來的。

攷試的目的，是選拔人才，同時它也是防杜冒濫澄滄東沿一個最有效的辦法，這一點，我們祇須舉英美兩國的例

子卽是一個證明。英國的官吏攷試制度，是開始於十九世紀的末葉。在未實行這個制度以前，其政府中的官吏，多半是由議員的推薦，那些被推薦的，多半是推薦者的親戚朋友，其才能既庸碌，而特有推薦人的力量爲之保鏢，遂敢於違法作惡，所以當時英國的吏治是腐敗的。就美國言，在一八八三年以前，其吏治的腐敗，較英國更有甚焉。因爲當時美國的官職，成了各政黨的戰利品，那一黨得勢，政治上卽充滿了那一黨的人員。此種分贓式的任用官吏制度，一直到攷試的辦法施行，才告肅清。就我國言，雖然攷試制還沒有全部推行，大部分的官吏還沒有經過攷試，然而自從有了攷試制以後，一般官吏的知識水準，已較以前的情形好得多了。

(五) 監察權 監察權也同攷試制度一樣，是中國所固

有的。在外國雖亦有監察權，但並沒有監察機關，其監察權是由議會行使。行使的方式，普通分爲質問，審查，彈劾與不信任投票四種。質問是在議會開會時，向出席報告的行政官提出質詢，要求答復。審查則是對政府所提出的文書加以審查意見。彈劾等於司法上起訴，是對官吏有違法失職之時用之。不信任投票，則是議會推翻內閣的一種重要手段，各國所採用的方式各不相同，然大致不出此四種。以會議而兼掌監察，是不免要發生流弊的，其最主要的一個流弊，是立法侵犯行政的獨立，使政府不穩定，而狡猾的議員，又往往散意與政府爲難，使政府動輒得咎，致政策不易施行。所以國父主張把監察權分出來，使它另成一部份，獨立行使，這是權能分治下的監察權異於其他民主國家之處。

就我國的監察官，其起源很早，秦漢時代的御史大夫，與唐代的諫議大夫，都是專門的監察官。以近代言，在明清兩代專掌監察的機關，總名為都察院，都察院之下，有各科給事中與各道御史，就其職權言，則一為糾察，凡一切官吏干犯法紀時，皆可施行彈劾。一為建言，舉凡政府的一切政治措施，均可建議批評。一為封駁，凡政府的一切政令，如有不便之處，均可拒絕發出。在當時，御史大夫的權力是很大的，不僅那些貪污的官吏，畏忌御史的糾彈，而皇帝有錯失，他們也敢直諫。所以國父在民權主義中，認為這是一種很好的制度。不過就另一方面言，我們還須知道，君主時代的監察制度，畢竟與現在的監察制有其不同之處，第一，當時的監察官，是對皇帝負責，他自身的能否存在，是以

皇帝的喜怒爲轉移，不像現在的監察官，可以行使其法定的權力。第二，當時的監察官，雖可以行使彈劾權，而彈劾之是否有效，全繫於皇帝的最後決定，不像現在一樣，監察機關，可以在法定的權限內，強迫政府執行。第三，當時的監察官，雖可以對皇帝犯顏直諫，但犯顏直諫的結果，其幸而能收效者，是皇帝的寬大優容，虛懷採納，不幸而罹罪致死的，亦復很多。不像現在一樣，監察官有法定的權力，可以過問政府的政治設施與官吏的行爲，而且其地位有保障，絕不會因此罹無枉之罪的。以此種種言，所以現在的監察權，雖然是承繼古代的監察制度，但其內容，已較古代進步得多了。

在權能分治之下，政權與治權的內容，已大致的說明了

。現在我所再要總括的說幾句的，是這種制度的本身，如果  
真實施行，誠然是可以實現「世界上最完全最良善的政府」  
，但在實現這種制度的過程中，我全國民衆的道憲智識，還  
應當加緊努力的向上提高，缺乏這種向上的努力，則雖有良  
好的制度，也是沒有多大效用的。

# 權能分治淺說

每冊實價國幣四十五元

(外埠酌加運費匯費)

版權所有

中華民國三十四年十月月初版

編者 甯生

印行者 國民圖書出版社

社址 重慶江北相國寺  
任家花園十一號

82

202025

X

No. 1107

\$ 45.00