



法 憲 權 五

---

講 生 先 惠 寵 王

印部傳宣黨民國民國中  
會員委行執央中

月三年三十三國民華中

# 五 權 憲 法

每冊實價國幣一元六角  
(外埠酌加運費匯費)

版權所有

中華民國三十三年三月初版

講者 王 寵 惠

印行者

中國國民黨中央執  
行委員會宣傳部

發行者

國民圖書出版社

社址：重慶江北香國寺  
任家花園廿六號

總發行所：重慶中三路  
十七號

# 五權憲法

王寵惠

著者曾於二十八年七月一日在中央訓練團黨政訓練班演講五權憲法，惟因時間關係。多有語焉不詳之處。茲就原稿略為損益，草成是篇，藉備同志瀏覽焉。

## 一、緒言

五權憲法爲我總理所獨創，不獨在我國憲政史爲然，即在全世界各國憲政史上亦爲獨創。在總理遺教（以後簡稱遺教）內，可得而考者，五權憲法實首次公開揭示於前清光緒乙巳年（一九〇五年），曾自述：

「及乎乙巳，余重至歐洲，則其地之留學生，已多數贊成革命。余於是揭發平生所懷抱之三民主義五權憲法，以爲號召，而中國同盟會於以成」。（總理全集——民智書局出版，以後簡稱全集——第一集第九二〇頁）。

抑總理主倡三民主義與五權憲法，實早在光緒乙巳年以前。民國十年十二月黃花

國烈士事略序有言曰：「而余三十年前所主倡之三民主義五權憲法，為吾先烈所不惜犧牲生命以爭者，其不能實行也知故」（全集第一集第一〇五四頁）。以時推之，是總理對於三民主義與五權憲法，在公開發表以前，業已思考有年，而非一時立異之主張也。

李關於五權憲法之遺教，原包括在國家建設一書內，惜於民國十一年六月十六日因陳炯明之變悉數焚燬（全集第一集第一〇四一頁）。因此祇有於遺教中各演講內求之，最主要者有三：即（一）民國十年七月間在中國國民黨特設辦事處之演講；（二）民國十二年三月二十日在廣東省教育會之演講；及（三）民國十三年民權主義六講中關於五權憲法之闡明。茲將第一第二兩種遺教，其內容大致相同。此外總理在其他著作或演講中對於五權憲法應多發揮，但除建國大綱所載者外，其內容大概不超出上述三種遺教之範圍。總理在日，本人對於五權憲法之問題，曾相與反覆討論，至再至三，其時總理尚未離開為有系統之說明，而在本人方面當時則有「不瞭解而瞭解」與「瞭解而不

瞭解」之感想。信乎，知之維艱也！——關於五權之創制，有兩大問題：一屬於基础性，一屬於運用；前者為原則，後者為施行。遺教中僅闡明原則，至於施行，則幾無一語及之。猶憶 總理之言曰：「先須贊成原則，至於施行方面，儘可別想辦法；不應先從辦法上着想，然後贊成原則。所謂先須贊成原則者，取其認定原則為一種創制，則至實行時，自可制定一種特別辦法，以符原則。若為詳細辦法所囿，則對於原則必難瞭解。」（上海民國日報十七年國慶增刊著者論文），此即知難行易學說之微意也。

一九〇六年 總理祝民報紀元節之演說辭，亦謂：「五權分立，不但是各國制度上所未有，便是學說上也不多見，可謂破天荒的政體。兄弟如今發明這基礎，至於那詳細的條理，完全的結果，要望大眾同志盡力研究，匡所不逮，以成將來中華民國的憲法。」惟著人鑽研究「詳細的條理」，必先澈底瞭解「基礎」之所在。請引「譬喻以明之」，無線電之發明，其「基礎」在於空間傳電（即電浪），其「詳細的條理」即發電與收電機。電機之精粗容有不同，然空間傳電之原理則一，藉不明或不信此原理，則無線電機

## 五 權 憲 法

從何製造。藉此以觀，故必先瞭解及確信五權分立之原理，然後五權憲法乃可構成也。抑有進者，五權分立之精義，欲詳細說明之，殊非易事。總理亦嘗謂「要把五權憲法詳細說明，我想用幾天的工夫還是不夠，而且恐怕越說越不明白」。蓋印之不識，應由其面目，祇緣身在此山吹埃之成語，主張從側面研究比從正面研究較易明瞭。據余個人之經驗，從側面研究之圖也；若能進一步研究，總理對於政治之基本觀念，則當更易為功。

### 二、總理對於政治之基本觀念

吾人於研究五權憲法之先，有一大前提必須顧及。此前提為何？依余個人之見解，五權憲法為實現三民主義之根本大法。在全部遺教內，三民主義與五權憲法，率皆形影相隨；例如（一）國民八年三月十二日 總理誓詞內，曰：「實行三民主義，採用五權憲法」。（二）民國十一年七月三十日 總理演講內：「我們國民黨要革命的道理，是要改革中國政治，實行三民主義和五權憲法」。（三）建國大綱第一條曰：「國民政

府本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國」。凡此例示，不勝枚舉。一言以蔽之，三民主義與五權憲法相互爲用，三民主義之實現，有賴於五權憲法之確立。三民主義尤其是民權主義與五權憲法更有其息息相通之關係，故必須研究民權主義中最精要之意義，方得澈底瞭解五權憲法之精義。

何謂五權憲法？一般言之，五權憲法之內容，包括行政權，立法權，司法權，考試權，監察權。此種列舉式之答復，固屬毫無意義。即使更進而詳細說明每權之職掌，而不論其相互之關係，與其在整個政治機構中之位置，是知其然而不知其所以然，與上述列舉式之答復，不過五十步與百步之差耳。吾人欲確知五權憲法之精義，必須瞭解其總原理對於政治之偉大發明。其發明維何？即政權與治權之分別是已。茲依民權主義中之精義略述於左：

人民與政府之關係，有如工廠內之工程師與機器之關係。工程師應有「權」以管理機器，而機器應有「權」以爲其所爲之工作；猶之人民應有權力節制政府，而政府應有能力



治理國事也。人民之權力，名之曰「政權」；政府之能力，名之曰「治權」。「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」。治權也可以說是「政府權」。（全集第一集第一八頁）。換言之，政權爲人民節制政府之權，治權爲政府治事之權。「權」在人民，「能」在政府。必也兩者之界限分辨清楚，兩者之權限確保平衡，各得其所，各盡其責，夫然後國事之治理始能發揮最大之效能，民權始能充分發展，而國家始得長治久安也。

由於政權與治權之分別，則所謂民權者，並不同於代議政治之間接民權，而係全民政治之直接民權。在通常代議政治，人民祇有選舉權，而總理主張人民除選舉權外，並應有罷免權，創制權，複決權。依照建國大綱第九條之規定：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權」。此四種政權，由人民直接行使爲其基本之作用。前兩者屬於對人之權，爲人

民節制政府官員之工具；後兩者屬於對事之權，爲人民節制法律之工具。

以言對人，則選舉權與罷免權係對待者也，前者具有積極之作用，爲發動力；後兩者具有消極之作用，爲收動力。如果人民僅有選舉權，而無罷免權，則人民只能將民權推出去，而不能將民權拉回來，被選舉者之實不肖以及稱職與否，選舉者於既經選舉後，別無他權可以管制，危執甚焉。此爲普通民權政治不完備之所在，亦卽民權政治迄無鉅大進步之原因。

關於選舉權之行使，遺教中並無詳細之說明，惟建國大綱第八條有如左之規定：

『在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，至各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事；得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣』。

## 五 權 憲 法

觀於上述之規定，人民行使選舉，有其先決之條件。總裁對於此點更引伸其意義

如下：

「更有一點不可忽略的，就是 總理所主張的民權，不能隨便賦予不了解革命主義以及沒有實行革命主義決心的一切人。這並不是國家對於民權有所靳而不予，乃是爲實現真正的民權而設定此必要之條件，以爲之保障。所以本黨所主張的，是「革命民權」，而不是「天賦人權」。…… 總理因爲主張最充分最澈底的民權，所以不滿意現行的歐美民權制度，而特別發明五權憲法，要將我們造成一個真正實行全民政治的新國家」（中宣部編印總裁言論第一冊第五十八頁）。

總之，以上所述，爲本黨革命精神之所寄托，吾人於研究人民四種政權時必須三致意焉。

其次，關於罷免權之行使，使人民在特定條件之下，有提出請求書要求大衆投票表決所選舉之人應否罷免之權。良以在共和政體之下，國家之主權，屬於國民全體，因此

政府之職權，並非其所固有，而其措施對於主權者應負責任，此爲至明且顯之事實。而主權者對於被選之人不稱職時，得行使罷免權，此不僅爲選舉權之反面作用，更謀民權之運用自如與夫充分發揮。

以上僅就國民對人行使之政權言之。茲再就人民對事行使之政權一分析焉。夫一國之政治，除治人外，尙有治法。因此人民於享有對人之政權外，尙須享有管理法律之權，方能有確切充分之保障。於此，創制權及複決權遂應運而生。創制權與複決權互爲對待，皆所以管理法律者也。

所謂創制權者，卽人民在特定條件之下，有提出請求書要求大眾投票表決一種法案之創立，或要求政府通過一種法案之權。良以法律與人民有其切己之利害關係，如大眾之認爲有利於人民之法案，得有權提出決定，則民權之發揚如操左券。

總理主張人民之權應有創制權之最大目的，在於促使人民自動的合法的照顧其本身利益。

至於所謂複決權者，即人民在特定條件之下有受政府機關採訪其意思而投票決定某種法案之權。於某種法案提議之前，先行取得人民之許可者，名曰諮詢的複決權；於議決某種法案之後，再行取得人民之批准者，名曰批准的複決權。總理主張人民政權內應有複決權之最大用意，在使人民對於現行及將來之法律，以人民利益之立場，決定其應否存在或成立。

憲政之實行，依照建國大綱之規定，以縣自治爲基礎，故人民對於「縣」政全採直接民權，藉謀民權之充牙發揮，而收全民政治之效果。至對「省」政，則由各該省國民代表會選舉省長爲省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮；其理由則因「縣」爲自治之單位，省僅立於中央與縣之間以收聯絡之效耳。至對「中央」，則在憲法頒布之後，由縣自治縣所選出國民代表一員組織國民大會，對於中央政府官員，行使選舉權及罷免權；對於中央法律，行使創制權及複決權。由此觀之，人民政權對於縣政之行使，全屬直接；惟對於中央，則間接行使之。人民政權行使之方式，雖有

直接與間接之分，但其爲用則皆所以節制政府者也。總之，以人民行使四種政權爲全國政治之基礎，在此基礎之上，建設五種治權之中央政府，殆爲總理建國之要旨也。

### 五種分立之精義

五種分立者，政府五種治權：一行政權，立法權，司法權，考試權，監察權獨立行使其職權之謂也。欲明五種分立之精義，則必須先明中外政制之缺點。試爲扼要分析之。

法儒孟德斯鳩以英國之議會政治爲藍本，參照其自己之學說，著法意一書，主張行政、立法、司法三權分立。樹學理上所謂三權之基礎。其後北美合衆國成立，採取孟氏之學說，制定憲法之行政、立法、司法三權鼎足而立，爲近代各國成文憲法樹立三權之鼻祖。此外國皆權分立之淵源也。

至於三權分立，在我國可得而考者，則須溯諸民國紀元以前，在君主專制時代，行政、立法、司法三權之在君權之下。此外，考試權與彈劾權則雖各自分立，然處於君權

高於一切之環境，名爲分立，實則亦不免爲君權所左右。且人民之改權，在專制政體之下，更無論矣。

總理夙以樹立民主政權爲職志，對於政府治權之劃分，當然不能根據中國過去之君權爲其思想之出發點。至於外國之三權政治，總理周遊世界爲學理之研究與實況之觀察，深感其不無缺點。其缺點維何？（一）考試權附屬於行政權；（二）彈劾權附屬於立法權是已。

（一）考試權

考試權附屬於行政權，其結果：因行政者卽爲主考者之故，低級官員雖經考試，而高級官員則不經考試，一也；卽以低級官員考試論，因考試權不獨立而行政權自行考選其所用之人，有時亦不免流於私弊，二也。

總理鑒於上述缺點，同時認爲「中國的考試制度就是世界上最古最好的制度」，故遺教內有言曰：「所以將來中華民國憲法，必要設獨立機關，專掌考選權，大小官吏必

須考試，定了他的資格，無論那官吏是由選舉的，抑或由委任的，必須合格之後，方得有效』（全集第二集第八〇頁）。同時建國大綱第十五條曰：「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」。由此觀之，五權憲法內之考試權之適用範圍非常廣大，對於中央及地方之候選及任命官員，無不適用。在普通三權制度下一部份任命官員如行政司法人員之考試殆屬常有，惟候選官員之考試，則為三權之所無。

抑有進者，非行政官吏，即被選之人民代表例如議員亦須經考試方有候選之資格。遺教內有言曰：「且為人民之代表，與受人民之委任者，不但須經選舉，尤須經考試」（全集第一集第一〇二八頁），又曰：「依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才德，或者有甚麼能幹，才是勝任愉快的，……但是有這種才德和能幹的資格之人，祇有五十人，便要照這種資格來選舉，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，就是考試」（全集第一集第八三三頁）。此項候選議員之考試，實為古今中外政制之所無，而為五權憲法之特色。推原其故，殆由於總理夙主全民政治，對於



選舉權務求擴充。但選舉如不加以限制，則被選人之才德能幹未必完全相稱，同時鑒於公費選舉之勢必趨舉，脅情選舉，分贓選舉（被選舉人允許選舉人以差事或官職爲酬報）等等毛病，則莫以財產限制選舉致爲資產階級壟斷之積弊，考試權則立之重要作用即在於限制濫用選舉權。憲教內有言曰：「共和時代，考試是不可少的。」（全集第一集第八三四頁）；又曰：「況無考試機關，則無以矯選舉之弊。」（全集第一集第九二五頁）。此語有：「凡舉權之擴張而發，不如此不足以收選得真人之結果也。」

(二) 彈劾權。凡對政府之人員，因其在任內有違法或廢弛職務之事實，得由議會彈劾之。

彈劾權附屬於立法權之其結果：因議會權力太大，有時議會不免濫用職權，挾制政府，釀成議會專制之患；因議會專制之故，以致政府措施不能自由，斯時也，軟弱之政府，爲避免開罪議會也見，遂不免陷於消極之狀態，或竟成爲議會之工具。二也；如爲強硬之政府，則有時又不免運用解散議會之權力，從而形成政府與議會對立，釀成政爭，三也；即以彈劾權之有權論，則又因政黨之關係，就同黨言，有時不免隱忍放任，

以致彈劾權名存實亡；就巽黨言，有時又不免故意尋釁，以致彈劾權濫用，四也。

總理鑒於此種弊端，同時鑒於我國過去之彈劾權不失為良好的制度，過去在運用上雖有時不免流為君主之工具，但此乃君權存在之必然結果，而非彈劾制度本身當有之缺陷。為補救代議制度之流弊起見，所以遺教內有言曰：「而中國相傳……糾察之制，實有其精義，足以濟歐美政治法律之窮」（全集第一集第九一七頁）；又曰：「無糾察機關，又無以分國會之權，馴至國會份子，良莠不齊，黨齟同器，政府患國會權重，非劫以暴力，視為魚肉；即濟以詐術，弄為傀儡，政府無精明之望，國家無鞏固之時，且大亂易作，不可收拾」（全集第一集第九二五頁）因此之故，彈劾權之獨立，殆有其必要。

總之，總理對於我國過去之政制，第一步廓清君權，使行政、立法、司法三權為平等之對立，併使立法權為一治權，雖然於國民大會行使政權之外；第二步採取考試及彈劾二權以補救外國三權之缺點；考試權之行使在於用人之前，彈劾權之行使在於用人之後，兩者互為表裏，而與其他治事之行政、立法、司法三權為平行之對立；從而形成

五權之分立。一言以蔽之，五權憲法實治中外政制優點於一爐，取我之長，補彼之短，而集全民政治之大成。

#### 四、五權間之相互關係

三權有其相互之關係，五權自亦不能例外。遺教內有言曰：「分立之中，仍相聯屬，不致孤立」(全集第一集第一〇二八頁)，此殆指明五權間確有其相關之處，雖然，五權間之相互關係，實遠較三權間之相互關係為複雜。為便於說明起見，茲分別列表如次：

(說明一)

假設

甲——行政權

乙——立法權

丙——司法權

丁——考試權

戊——監察權

(說明二)

凡關係重複者，加



符號

(第一表)

三權制之相互關係表

甲與其他之關係	甲乙	甲丙
乙與其他之關係	乙甲	乙丙
丙與其他之關係	丙乙	丙甲

除重複關係不計外實得

- 甲乙 — 行政權與立法權
  - 甲丙 — 行政權與司法權
  - 乙丙 — 立法權與司法權
- 三種關係

( 第 二 表 )

五 權 制 之 相 互 關 係 表

五  
權  
憲  
法

甲與其他之關係	甲乙	甲丙	甲丁	甲戊
乙與其他之關係	乙甲	乙丙	乙丁	乙戊
丙與其他之關係	丙甲	丙乙	丙丁	丙戊
丁與其他之關係	丁甲	丁乙	丁丙	丁戊
戊與其他之關係	戊甲	戊乙	戊丙	戊丁

除重複關係外，應餘下列十種關係：

- 甲乙 爲三權之所有 (行政權與立法權)
- 甲丙 爲三權之所有 (行政權與司法權)
- 甲丁 行政權與考試權……………(1)
- 甲戊 行政權與監察權……………(2)
- 乙丙 爲三權制所有 (立法權與司法權)
- 乙丁 立法權與考試權……………(3)
- 乙戊 立法權與監察權……………(4)
- 丙丁 司法權與考試權……………(5)
- 丙戊 司法權與監察權……………(6)
- 丁戊 考試權與監察權……………(7)

一  
八

除爲三權制所有之關係外，實餘以上(1)至(7)七種新關係。

三權制所有之三權關係，在外國已有成規，暫置不論。至於五權制所獨有之七種關係，在將來制定憲法時，應加以注意，以期界限分明，脈絡貫通。

在第二表所及七種新關係中，終於我考試權獨立而發生之新關係如下：

(1) 甲丁（考試權與行政權）。在外國三權制度下，兩權為一體，而不發生關係。在五權制度下，此兩權發生平行之關係，舉凡候選或任命之行政官吏必須經考試銓定資格者乃可。

(2) 乙丁（考試權與立法權）。在外國三權制度下，考試權在行政權之下，故與立法權不發生關係。議員並不經考試。在五權制度下，立法委員團須經考試，即立法委員以外之候選人民代表亦皆須經考試銓定資格之後方有被選之可能，由此更可知考試權非獨立不足以行使此廣大之職權。

(3) 丙丁（考試權與司法權）。在外國三權制度下，考試權雖不獨立，但司法官亦須經考試者，故此為三權制實際上所有之關係。不過在五權制度下，考試權獨

立，不為行政權所左右。

緣於監察權獨立而發生之新關係如下：

(4) 甲戊（監察權與行政權）。在外國三權制度下，因監察權附屬於立法權，故祇有甲乙（立法權與行政權）之關係，而無此種關係。在五權制度下，兩權發生平行之關係。

(5) 乙戊（監察權與立法權）。在外國三權制度下，此兩種混為一體，故議員只受本院之約束，而無另一機關以監察之。在五權制度下，此兩種發生平行之關係，立法委員與行政官吏同受監察權之約束。

(6) 丙戊（監察權與司法權）。在外國三權制度下，因監察權附屬於立法權，故祇有乙丙（立法權與司法權）之關係，而無此種關係。在五權制度下，此兩種發生平行之關係。

緣於考試權及監察權獨立而發生之新關係如下：

(7) 丁戊（考試權與監察權）。在外國三權制度下，此兩權皆不獨立，故無此種關係。在五權制度下，此兩權皆獨立，故有這種平行之關係，舉凡監察人員必經考試，而主管考試人員亦有受彈劾之可能。

總之，以上七種新關係，其主要作用在於濟外國三權制度下選舉及代議制度之窮，樹立全民政治之基礎，此為考試權及監察權獨立之意義所在。

## 五、結論

本黨秉承遺教，以三民主義為最高之原則，自國民政府成立以來，無時不以實現五權憲政為鵠的。依照建國大綱第五條之規定：「建設之程序，分為三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期」。在抗戰以前，我國政治確已由訓政逐漸而入於憲政，試行五權制度雖尚未臻於實現五權憲法之境地，但為實現五權憲法之準備。依照建國大綱第二十二條之規定「憲法草案當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績，由立法院擬訂，隨時宣傳於民衆，以備到時採擇施行」，國民政府根據過去之經驗，於民國二



十五年五月五日公佈憲法草案於先，民國二十六月五月十八日修正公佈於後，併積極籌備國民大會之組織，以期制定憲法。孰料敵人挾其武力以來侵犯，國民大會之召集遂不得不暫告延擱。直至國民參政會第四屆大會，在總裁領導之下，始重行決議定期召集國民大會制定憲法。從此憲政前途有無限之光明，殆歟休哉。

雖然，制憲爲一事，造成圓滿實施憲政之環境又爲一事。值此抗戰時期，吾人必須認定，無論外而抗戰，內而建國，總裁所說：「我們一方面要求實施憲政，一方面要在憲法頒佈以後，繼續進行訓政未完的工作」（在國民參政會第四屆大會演說），殆屬必要。依照建國大綱第二十三條之規定：「全國有過半數省份達至憲政開始時期，則開國民大會決定憲法而頒佈之」，是在頒佈憲法時，至少全國尚有半數以內之省份未臻憲政之階段；爲要實現參民政治。訓政工作當然不能因此中止。反之，只有加緊繼續推進訓政未完之工作，以期名實相符，表裏如一。

其實，所謂繼續訓政工作，就是繼續推行分縣自治。要知五權憲法之精義，不僅在

於政權與治權之區分，不僅在於五種治權之分立，尤要在於完成分縣自治。遺教內有言曰：「蓋無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治必無由實現。無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦未由舉主權在民之實也」（全集第一集第一〇二八頁）。故縣自治實爲五權憲法之重心。明乎此，可知吾人建國所應努力之趨嚮，在於加速完成縣自治，此爲實現全民政治之必要因素，亦卽爲我建國之最大成功。

（完）

