

國父五權憲法思想發展之過程

暨我們應如何研究推行

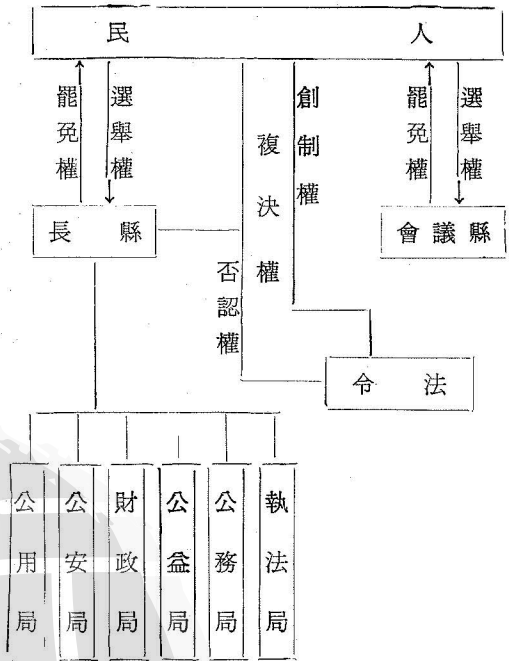
田 炯 錦

今年爲我國辛亥武昌起義，建立民國之六十年，亦爲 國父發表「三民主義與中國民族之前途」闡述三民主義精義與五權憲法概要之六十有六年。三民主義博大精深爲中外人士崇欽，五權憲法乃三民主義中民權主義之一部分，而 國父常將二者相提並論，實因三民主義乃建國之典範，須賴以五權憲法原理建立開明而有能之政府，方可將其推行盡利。故爲建立富強安樂之新中國，二者實同等重要。三民主義 國父常有申述，而五權憲法主張，雖於民元前六年與三民主義同時提出，但直至民十三年講民權主義時，方將其體系及基本要義全部詳爲說明。翌年即不幸逝世，未遑將五權憲法下之政府，應如何建制，其各部門權力應如何運用有詳明之論述。以致憲法起草與制定時，議論繁雜，各執其是。目下行憲已二十餘年，對於政權機構應有什麼權力，治權之立法機關應有什麼權力，某些機關應該隸屬那一院，院與院間應各守如何分際，仍然衆說紛紛，莫衷一是，甚至爲自圓其說，將 國父原文引用時，擅改一些字句，或竟將 國父五權憲法講演原文，主要之點，有所更改，使其與原義相反。揆其用意多爲熱心維護遺教，但因 國父先後有關五權憲法議論，他們沒有融會貫通，反認爲某些點係 國父五權憲法思想尚未發展完成時之主張，某些處係將 國父的講演紀錄錯誤，故予更改。其實 國父的五權憲法思想，起初祇爲五權分立。以後因中外情勢演變，爲解決新發生的問題，故將五權憲法內容，繼續予以充實。充實的結果，更可使五權分立政府有能之政制有利無弊，而絕沒有改變以前主張，更不會前後矛盾。他對五權憲法有極強的信心，因不少學人對之尚不瞭解，故曾慨歎的說：「可見五權憲法這個東西，想拿來實行，實在是很難的！年深月久，數百年或數千年以後，將來總有實行的時候」。他對五權憲法原理的信心，如此堅定，豈肯對其基本要義，隨時改變。故所謂某些點係：「國父五權憲法思想尚未發展完成時之主張」，

實係未將其學理融會貫通。至於認爲紀錄錯誤，擅予更改，更屬不經之談。據鄒海濱先生追述當年 國父講演時的情形，其講演紀錄皆呈經 國父核定而後發表，豈能於印行數十年之後，方發現錯誤？故我們切不可輕信浮說，而將 國父原著，輕予改動。凡遇有不懂或懷疑之處，可參看 國父其他遺教，及學者們有關著作，以求瞭解。則 國父學說的真相方不至於被人歪曲，而爲國家與長治久安之基。

民元前六年十月， 國父在日本爲同志講「三民主義與中國民族之前途」。除闡述三民主義要義外，首次講解五權憲法問題。他認爲「行政權、立法權、裁判權，各不相統，以美國憲法爲最完美」，它「把三權界限更分得清楚，在一百年前，算是最完美的了。」但「當時的憲法，現在已經是不適用的了。……將來中華民國的憲法，是要創一種新主義，叫做五權分立。……那五權除剛才所說的三權之外，尚有兩種：一是考選權，……一爲糾察權。……合上二種，共成爲五權分立」。「兄弟如今發明這基礎，至於那詳細的條理完全的結構，要望大家同志，努力研究，匪所不逮，以成將來中華民國的憲法。」故起初 國父所謂的五權憲法，就是行政、立法、司法、考試、監察，五權，分別獨立行使。

民五、七月 國父感於五年以來，兵連禍結，民不聊生，乃對將赴京開會之兩院議員，講「地方自治爲建國之礎石。」認爲礎不堅則國不固，乃介紹美國最新之地方自治制度，並附一美國最新之地方自治機關圖。他解釋說：「圖中最高者爲人民，見人民之實行其主權也。其下一爲議會，人民選舉議員二十六人，行使其立法權，而該城七十萬人共守之。一爲縣長，亦由人民選舉，根據議會所定之法令，以支配六局。……而民權特張之點，則以前人民僅有選舉權，今並有罷免權。以前議會立法，雖違反人民意志，人民無法取消。……今則七十萬人中苟有七萬人贊成署名，可



開國民大會。有人民三十五萬人以上之贊成，即可成爲法律。反是者，違反人民意思之法，亦可以是法取消之。議會所定法律有疑點，亦可以是法復決之。」此爲 國父首次提出國民大會與直接民權主張，實爲其以後發展五權憲法體系之萌芽。但當時介紹之目的，爲發展地方自治，給國家奠立堅固基礎，尙未將其納入五權憲法體系。是以三日以後，爲議員們講：「採用五權憲法之必要」，說：「且此之所謂五權者，如立法、司法、行政、三權，固可弗論，其他二種各國之所無者，我國昔已有之。其一爲御史彈劾，即皇帝亦莫能干涉之者。其二爲考試，即盡人所崇拜者也。此彈劾權及考試權實我國之優點。……今以外國輸入之三權，與本國固有之二權，一同採用，乃可與世競爭。」同年八月在杭州陸軍同胞社講：「採用五權分立制，以救三權鼎立之弊」，以爲「三權鼎立雖有利益，亦有許多弊害，故鄙人於十年前即主張五權分立，何謂五權分立？蓋除立法、司法、行政外，加入彈劾、考試二種是已。此二種制度在我國並非新法，古時已有此制，良法美意，實足爲近世各國模範。」在這兩篇講演裡，均未提到國民大會或直接民權，可見 國父在彼時尚未認爲二者與五權憲法有何

關連，故講五權憲法時，並不言及。

民七、十二月底，國父發表建國方略，在其第六章說「俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。以五院制爲中央政府：一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。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，其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統立法院負責，而五院皆對於國民大會負責，各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。國民大會及五院職員，其資格皆由考試院定之，此五權憲法也。」訓政告終後，「施行憲政，此時一縣之自治團體，當實行直接民權。人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷官之權。而對於一國政治除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之。」

讀了上引 國父的原文，當可知政治中有自由的力量與維持秩序的力量，和物理裡有離心力與向心力一樣，應該保持平衡的原理，和權與能應該劃分的學說，雖此時尙未提出，但 國父已體會到直接民權（民十三講民權主義時，稱爲政權）委託國民大會行使，以管理政府的效用。故將國民大會、與五院的功能，一併敘述之，而曰「此五權憲法也。」換句話說，國父以前雖屢言五權分別獨立行使爲五權憲法，此時則認爲國民大會行使人民權，以管理政府五權的行使，亦應列入五權憲法體系。還有一點值得我們注意者，國父當時主張總統由人民直接選舉，故說人民的四權「除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之。」由此我們可以斷定 國父主張國民大會代表人民行使之選舉權，祇限於選舉總統；其餘之高級官員由總統直接任命，或提經立法院同意後任命。否則不會有「除選舉之外」的規定。以後人們常謂憲法所定國民大會選舉權之範圍太狹，其實此正是 國父的原意。他主張政府有能，甚至萬能，若許多官吏由選舉產生，不便指揮監督，政府怎會有能？歐美國家的政治家雖無國父的遠見，但他們由經驗體會得民選官吏不可太多，否則政府施政必少

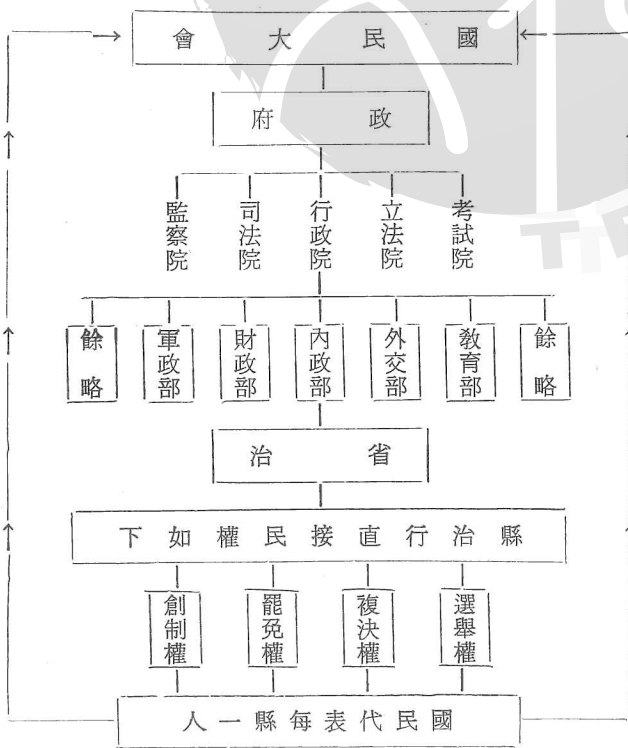
效率。故二十世紀以來，盛倡短票制，即從前民選之委員、廳長、法官等，以後均逐漸改由上級任命。

民十、七月，國父在廣州講演五權憲法，此為過去 國父以五權憲法為題，闡述最為完備詳明的一次講演。他說：「各國的憲法，祇有把國家的政權分作三部，叫做三權，從來沒有分作五權的。五權憲法是兄弟創造出來的。」國父的這幾句話，有一點值得研究五權憲法者特別注意，即他把分作三部或五權的權，均稱作政權，並未說各國的立法權為政權，行政權、司法權，為治權。亦未說五權憲法的立法權，與別國國會行使的權力，其性質根本不同，乃將它劃歸治權範圍。不少研究五權憲法的人，看了 國父民十三的民權主義講演，將立法權稱作治權，遂謂 國父五權憲法的立法機關，與各國的國會，其性質根本不同，因為各國的國會為政權機關，五權憲法的立法院為治權機關。他們沒有留意， 國父民十講演五權憲法時，不但稱立法權為政權，把行政、司法、考試、監察諸權，亦稱政權。因為那時他所稱的政權，係指政府權而言。到了講民權主義時，不但稱行政、司法、考試、監察諸權為治權，將立法權亦稱治權；而且他所講的立法權，係泛稱各國立法機關的權力，並非專指吾國。在民權主義講演裡，所謂政權， 國父明言指的民權，所謂治權，亦明言指的政府權。故民十三時 國父並未根本改變主張，亦絕未說過將立法權劃歸治權範圍。此與 國父五權憲法體系，關係甚大，故筆者不憚費辭，加以解說。至於 國父講民權主義時，為何將以前所謂民權，稱作政權；所謂政權，稱作治權，下文當再說明。

五權憲法講演除詳細說明，採用歐美各國之三權外，需要加入吾國固有之考試監察二權，以補救歐美三權制不能夠選賢用能，及其國會議員利用彈劾權，掣肘行政部門，使其動輒得咎之缺失。並將五權憲法與直接民權之關係，加以說明。且作比方說：「五權憲法就好像是一部大機器，大家想日行千里路，要坐自動車，想飛上天，就要駕飛機，想潛入海，就要乘潛水艇，如果要想治一個新國家，就不能不用這個新機器五權憲法。：除了憲法上規定五權分立外，最要緊的就是自治，行使直接民權。能夠有直接民權，才算是真正民權。：：五權憲法好像是一架大機器，直接民

權便是這架大機器的掣扣。

國父民十講演五權憲法，比過去各次所講，其內容最為豐富充實。他強調直接民權之重要性，及其與五權憲法之關係，尤為前所罕言。雖尚未提及權能劃分原理，但細閱所附的「治國的機關」圖，對於政府體系之規劃，與以後在民權主義中所講之權能劃分，人民有權，政府有能；以及人民的直接民權，委託國民大會間接行使等各種學理與策劃，完全相合。此可知 國父權能劃分學說，當時雖尚未發表，但已考慮成熟。故民十三 國父講民權主義時，將行政、立法、司法、考試、監察、五權，均改稱為治權，絕非將其三年前之憲法思想，根本改變而將原係政權之立法權，劃歸治權範圍，使我國立法機關之性質，與各國的國會根本不同。



十九世紀末葉，普魯士邦由俾斯麥當政，領導強有力之政府，統一至

德，建立德意志帝國。其國勢蒸蒸日上，既富且強。但德國當時因政尚獨裁，人民却缺少自由。第一次世界戰爭初起時，德國大敗各協約國。各國被迫在大戰後期，亦先後由國會授權政府，全權處理政務軍事，卒將德國擊敗。這一時期的軍事政治變化，給歐美民家及學者深刻印象。故大戰過後多年，學者們尚爭論獨裁與民主政制，究竟何者優良？民家希望有萬能政府為他們謀幸福，但亦怕有萬能政府，使他們失去自由。故民十三國父講民權主義時，說歐美人所怕所欲，都是一個萬能政府。歐美學者為使政府有能，呼籲人民過去懼怕政府權大，將危害其自由的態度應該改變。但應如何改變？他們未曾想出。國父為依照五權憲法，建立有能的政府，並為解決當時歐美人對於政府既欲其萬能，又怕其萬能的徬徨困惑，經深思熟慮後，乃首倡權能劃分學說。國父少年時即喜讀吾國二十四史，故他很瞭解秦漢時的宰相制度。他舉後主與孔明為例，以為後主有權進退丞相，故不怕丞相權力太大，對他迫害，而授孔明以大權，全權處理國政。孔明亦因後主有權對丞相進用或黜退，故謹慎將事，雖有大權，亦不亂用。他認為政治裡頭有兩種力量，一是政府自身的力量，一是管理政府的力量。和物質的機器一樣，其中有機器本體的力量，有管理機器的力量。「現在用新發明來造新國家，就要把這兩種力量，分別清楚。要怎樣才可以分別清楚呢？還是要再從政治的意義來研究。政是家人之事，集合家人之事的巨大力量，便叫做政權，政權就可以說是民權。治是管理家人之事，集合管理家人之事的巨大力量，便叫做治權，治權就可以說是政府權。所以政治之中，包含有兩個力量，一個是政權，一個是治權，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量」。國父認為在專制時代，進退宰相之權操諸皇帝，在民主時代，應使其操諸人民。人民行使選舉權，選賢能為行政首領，和立法的代議士；他們如不盡忠職守，可行使罷免權，使其去職。行使創制權，以糾正代議士不制訂人民需要的法律，行使複決權，以廢止不合時宜之法律。故他規劃的政治機器，是可以推出去，亦可以拉回來，不像歐美的政治機器，有法推出，無法拉回，其執政者與代議士，一經選出之後，選民便沒有方法管理他們。國父認為政治雖經緯萬端，但撮其要不外「人」與「法」二者，倘人民能管理政府的人與法，即不怕其

權力太大，危害人民自由。苟如此，當不必忌怕政府，而賦予以大權，使其有能力為人民多服務。猶如管理輪船的工程師，怕大輪船馬力太大易出危險，故不敢駕駛。倘有妥當的掣扣，以管制其進退行止，當不怕其有何危險。如此則馬力愈大，愈可多轉運物品。故他說：「五權憲法就好像是一架大機器，直接民權便是這架大機器的掣扣。」人民怕政府危害其自由的問題解決，始敢賦予政府以大權，故欲按照五權憲法，建立萬能政府，當要人民行使直接民權以管理政府的能，使他們心理上無所恐懼，始可給政府以大權。我國地大人眾，全體民衆對中央政治無法行使直接民權，故使全國各縣人民，各舉一代表，組織國民大會，間接行使。人民的直接民權有四種，國父把他們稱為政權。故國民大會行使的政權，亦就是選舉、罷免、創制、複決四權。固然國父亦曾主張國民大會修憲法，制裁公僕失職，但那是因為需要而另賦予的權力，不是政權。國父說「政權亦可以說是民權」，故凡不是人民行使的權，就不應稱為政權。訓政時期印頒的政權治權圖表，國民大會之下，列的政權，再下分列選舉、罷免、創制、複決、四權。建國大綱廿四稱：「憲法頒布之後，中央之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，」亦俱同樣意義。國父講演三民主義之同一年，手訂建國大綱，對中央及地方制度，規劃其概要，可供按五權憲法建立制度之主要參證。

我們回溯國父五權憲法思想發展經過，純係以愛國救亡為懷之結晶。國父誕生於民國紀元前四十六年，距鴉片之戰失敗為二十四年，英法聯軍攻陷北京為六年。距太平天國滅亡，祇有兩年。是時清廷內政腐敗低能，對外喪權辱國。國父所居鄉里，頗流傳太平天國故事，故他少年時，即具有革命救國思想。十四歲時，侍母赴檀香山，曾自述「始見輪州之奇，滄海之濶，自是有慕西學之心，窮天地之想。」十八歲由檀香山返粵，清吏檢查甚苛，無理勒索，竟日不放行，經船主納賄始得脫。國父感於清廷官吏之腐敗，外國政治之清明，益堅其改造之心。故他之致力革命，實因自幼即憤清廷之腐敗無能，即欲將其推翻，建立開明而有能之政府，以挽救危亡。他因少年時即感受外國之政治，遠比吾國清明，故對其政治運行，即已注意考察。英倫蒙難後，在英有近一年之潛心研究，使他認清歐美諸強國，雖然好像更形富強，但其內部因資本主義發達，而社會產生

不安現象，亦實可慮，乃籌思挽救及預防之道。他之三民主義五權憲法的形成，與其在歐美的觀察研究，實有很大關係。他因欲減少革命之破壞，故欲將民族獨立、民權自由、民生幸福之革命，以一次完成。但欲擔負如此艱鉅工作，必須賴開明而有能之政府方可有濟。他對歐美國家三權分立之政制，相當稱許，但以其無獨立之考試制度，以選賢與能，使從政者多有庸才，無以超然態度糾察違法失職之監察制度，使議會的政治客們兼行監察職權，常基於派系利害，對政府恣意刁難，使其動輒得咎。故他一方面主張我們要採行外國的行政、立法、司法三權，而同時亦主張為補救其不完全之弊，應加入吾國久已行之有功的考試權與監察權。他因素悉洪秀全之失敗，由於其部將們欲爭王位，致其內部火併，故主張建立民國，杜絕互爭帝位。故國父最初提出之五權憲法主張，乃是建立民主而五權分立之政府。他認為欲救亡圖存，不但要政府有能，而且應該萬能，但這樣的政府，必須在五權分立體制下，不能恣意妄為，方可不致漠視民意，侵犯人民自由。

民國成立以後，因軍閥陰謀禍國，內戰綿延，國父深感無地方自治為基礎，無法建立真正民主國家。故於民五發表一地方自治為建國之礎石，「介紹美國克利浮萊城最新之地方自治制度。欲吾國各縣仿行，先為國家奠定良好基礎。民七發表建國方略，即欲以地方自治為建國基礎。由各縣已達完全自治者，各選國民代表一人組織國民大會，以制定五權憲法，並代表行使人民的直接民權。故國父發展地方自治之動機，仍為建立民主而有能之政府。民十講五權憲法，主張人民自由與政府管制，應該維持平衡，猶如物理學裡頭有離心力和向心力須維持平衡一樣。否則自由太過，便成了無政府；管制太過，便成了專制。他認為政治上的憲法，便是調和自由和專制的機器。五權憲法下有能的政府，好像是一架大機器，可為國家和人民，多作貢獻。直接民權好像大機器的掣扣，管制這個大機器，使其不致發生危險。故五權憲法講演發揮的各種道理，仍為建立民主而有能之政府，以推行三民主義，挽救國家危難。十三年講民權主義，主張權能劃分，人民有權，政府有能，亦為解決人民所怕所欲都是一個萬能政府的心理，而為建立萬能政府克服障礙。故發明權與能劃分的學理，使人民有權以管理政府，政府有能為人民服務。政權與治權保持平衡，然後人民肯放心給政府以大權，使其萬能。故其基本動機，仍是建立民主而有能之政府，使國家富強，人民安樂。是以國父關於五權憲法的各次講演，愈

後其內容愈為豐富充實，但其基本觀點，仍為建立五權分立，民主而有能之政府。故講某些觀點係五權憲法思想尚未發展完成時之意見，實係未將國父前後理論融會貫通。國父五權憲法思想，只是愈後內容愈充實，而絕無前後有所抵觸。

國父首次講及五權憲法時，即昭示同志：「兄弟如今發明這基礎，至於那詳細的條理，完全的結構，要望大家同志盡力研究，匪所不逮。」他逝世之前，已將五權的條理，申述的詳盡充實。如何依照其所示原理條理，建立五權分立制度，乃同志和國人大家的責任。愚意我們研究建立政治制度，第一要虛心，要以國父的言論為根據，不可隨心所欲的推論，如說因同為治權機關，故立監兩院行使同意權，不合遺教；政權不可中斷，故政權機構應該有常川行使職權之駐會委員會等。第二研究建立制度，切不可有本位私念，如在某部門服務，即主張擴大某部門之權力或組織。須知人生不過百年，一個人更不能一生株守某一單位。而五權憲法下政治建制妥善，則可為國家千百年造福。第三我們切不可為有利於實行自己所信，擅改遺教字句。如近年出現的五權憲法新版本，將「把其中所包括的行政、立法、司法三權，提出來做三個獨立的權，來施行政治」一語中之「獨立的權」四字，改成「獨立的治權」。將「立法機關就是國會」，改為「立法人員相當於立法機關之技術專家。」將「五權憲法的立法人員就是國會議員」，改為「五權憲法的立法人員，就是治權機關技術專家。」不要說改的於理不合，即其文字亦似欠通。試問政府的治權機關很多，立法人員究竟是那一個治權機關的立法技術專家？他們是否不許為政權機構之立法專家？又如國父在「中華民國建設之基礎」文中說：「三權分立，相待而行，不致流於專制，一也。分立之中仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一，二也。凡立憲政體，莫不由之。吾於立法司法行政三權之外，更令監察、考試二權亦得獨立，合為五權。」這段分明係國父稱許三權憲法分權制衡之精義，乃採取之以應用於五權憲法。而持國父主張政府萬能，故不尚制衡之推論者，竟於「分立之中，仍相聯屬」之上，加上「五權」二字，以證明五權憲法精義是要合作而不要制衡。這種增字解經的手法，實有使遺教失去原來精神之危險。故愚意我們研究建立五權憲法下之政治制度，使政府得以盡其所能，為國努力，而不受不當之牽掣。當可增進政治效率，多為人民造福，則國家必有富強康樂之前程。