

# 「五權憲法與三權憲法」自序

田炯錦

黎明文化事業公司六十二年十一月出版

三十四年多政治協商會議期間，在一個黃昏，作者碰見邵力子與故監察院院長于右老談話。

他說：「總理的三權憲法恐怕真有問題，今天政協會議中有人指謫國民大會為政權機關，絕對不妥。因該會行使政權，西方國家之國會亦行使政權，我們既有行使國會職權之立法院，為什麼又要一個國民大會？本黨同志對他們的批評，實在難以解答。」作者當時曾參言說：「總理的三權憲法體系中所謂政權，乃指的民權，亦即是選舉、罷免、創制、複決四權。慣用的政權一辭，乃指的政府權，三民主義裏稱為治權，亦即行政、立法、司法、考試、監察五權。參閱總理

三民主義民權主義的五六兩章，及五權憲法講演，對政權一辭所指的對象不同，以及所述國民大會與立法院任務的區別，當可解答他們的責難。」當時邵氏好像莫明其妙，于右老乃囑將作者的見解，詳細寫出，乃為「五權憲法的基本認識」一文。以後乃隨時注意雜誌報章有關於討論憲法的文字，贊成五權憲法的人，雖自承維護國父遺教，但不少的人將政權一辭的含意誤會，遂致主張國民大會既為政權機關，應有議決預算決算宣戰媾和等權；政權不可中斷，故國民大會應有常設機構；有的人雖不贊成國大有常設機構，但認為立法院無異國民大會閉會期間代行其職權之委

員會。而反對五五憲草的人，如何永佑等亦聲言不反對國父遺教，但認為國民大會與立法院，實係帽上戴帽，國父主張五權憲法，並非主張五院憲法，故五權並不需要由五個機關分別行使；甚至認為國家的政權祇應由議會行使，治權歸政府行使，無論三權分立或五權分立，於學理上都是有問題的。由政協會議至制憲以前期間，作者有關憲法的文字，差不多都是和上述贊成遺教而誤會遺教，及表面贊成而實際反對遺教的人辯解。目的想使贊成遺教的人，不要走錯誤的方向，亦不要為實際反對遺教者的歪曲理論及辭令所惑。

憲法制定頒行的時候，共匪業經公開叛亂，從前惡意歪曲五權憲法原則及攻擊五五憲草的人，公開撕破偽裝，他們不是共匪嘍囉，就是其同路人。他們的真面目既已揭開，其過去的言論，對吾國憲政的推行，不會再有影響。倒是善意維護五權憲法，而錯會五權憲法的含意，很容易把憲政導入歧途。此等人可約分為：(一)擁護五五憲草，認該憲草完全合乎國父五權憲法原則。以制憲時中樞採納政協決議的某些原則，將五五憲草有所修改，而制成中華民國憲法草案，乃批評現行憲法為協定憲法，而非民定憲法，力主應予澈底修正。(二)不細察國父遺教原文，而以己意

闡釋五權憲法，以為國民大會既代表全國國民行使政權，即應有權議決預算決算宣戰媾和締結條約及其他重要事項；政權不可中斷，故國民大會應每年定期集會，閉會期間，並應有駐會委員會。(三)維護遺教但祇斤斤於若何制成妥善的條文，載入憲法。至於現行憲法各條應若何運用，執行的人應守何分際，則鮮予注意，儼若祇要有一部完美的憲法，則其白紙墨字，自會發生效用。(四)負責推行憲法的人，則不少是本位主義太濃，致行憲祇二十幾年，而權與權間發生不少磨擦。很少人注意憲政運用有時不當，出而予以批評。上述諸種現象如不改正，將來返回大陸，可以修改憲法時，很可能將權能使之混淆，國民大會立法院監察院成為國會的三院，權力糾纏不清；各院均求權力增大而充分行使，致權與權間之磨擦更多。果不幸而如此，外人將認我們為無政府狀態。

從三十六年起以迄現在，作者有關憲法的文字，意在喚起國人注意，以改善前述四種不幸現象。故不是凌空的講憲法原則，而係根據遺教與憲法，解答實際發生的具體問題。看過這些文字的人，每稱作者對遺教與憲法有新的見解。其實作者並無創見，祇是認為講述遺教就應根據國父的原文件，忠實的予以闡釋；不可以己意創立

原則，謂係 國父的原意。若果自己有新的看法，就應老實說是自己的創見，不可冒 國父的招牌。例如坊間流行的有關五權憲法著作，每說五權憲法為 國父首創，故其內容與別國的政治制度，其性質完全不同；三加二不等於五，意即 國父提倡的五權憲法，並不是採取西方的三權；加上中國固有的兩權；五權憲法主張政府萬能，故權與權間，不要制衡；國憲探 國父權能區分學理，故吾國機關組織由行政院擬訂，送立法院決議，乃係此一治權機關對另一治權機關所提議案之審訂，與英法等國將機關組織送國會完成立法，其性質根本不同等意見，我們祇要引證遺教原文，即可拆穿其都係臆說，絕非 國父原意。然積非久而成是，作者引 國父原著以駁臆說，反被認為新見解了。

五十一年春，承友人之鼓勵與協助，將歷年有關憲法之論文，編為一冊，名曰憲法論集，共分四編。除第四編係與憲法有關之政治論文外，第一編為五權憲法闡釋，第二編為 國父遺教與憲法，第三編為憲法之運用，合計有論文三十五篇。有些友人們披閱了這些拙文，認為單看每一篇並無重複或廢辭，但合為一種著作看，則不免前後文有不少重複之處。故希望能用這些材料，編撰一冊有系統的五權憲法作品。他們的意見，至為正確，但因沒有空閒時間，拖延數年未能進行。五十四年夏政工幹部學校為紀念 國父百年誕辰，編纂叢書一部，其中一種為「五權憲法與三權憲法」，邀為撰寫。因時間迫促，倉卒完成，難免掛漏。近商得幹校同意，將其加以補充，

以單行本出版。其主要之補充為增添「總統蔣公與五權憲法」一章。因 國父於民國前六年講「三民主義與中國民族之前途」，首次提出五權憲法主張時，即說「兄弟如今發明這基礎，至於那詳細的條理，完全的結構，要望大眾同志盡力研究，匡所不逮，以成將來中華民國的憲法」。十三年講演「三民主義」，曾在序文說：「尚望同志讀者，本此基礎，觸類引伸，匡補闕遺，更正條理」。前一講辭的後幾段，為 國父首次公開發表的五權憲法理論，後一講辭的民權主義諸講，為 國父對五權憲法體系最詳明而完備的解說，亦實為其最後對於五權憲法的遺教，而仍希望同志們本此基礎，觸類引伸，匡補闕遺。筆者嘗思考 國父對於三民主義，五權憲法，懇勉同志們努力研究，匡所不逮的道理，約有以下諸端：(一)世界各國革命過程，多係先求民族之獨立；民族的國家成立後，又進而要求政治民主，使國家為民所有；民主政治實現後，乃更謀求民生的幸福。 國父欲以一次革命完成這三種過程，乃以三民主義為號召。又以欲完成此種大業，非有極富效能之政府負責推行不可，故他採中外人治法治之長，首創五權憲法，使賢才得以當政，遵循良法，推進政務。因三民主義思想均為其首創，不易為中外人士領悟接受，故他對這些問題的講解，多注重什麼是三民主義五權憲法的道義，與為什麼需要實行三民主義五權憲法的道義。(二) 國父畢生致力國民革命，內而軍閥政客阻撓刁難，外而帝國主義嫉視掣肘，使其憂勞奮鬥，席不暇暖，故祇能為同志國人百忙中闡釋三民

五權的主要原則與理論，而將詳細的條理結構，望同志們努力研究。(三) 國父認為主義與道理，可以永久不變，故他說「五權憲法這個東西……現在沒有人懂得，年深月久，數百年或數千年以後，將來總有實行的時候。」(註一)但對於制度他相信須隨社會環境演變，隨時調整。故他認為美國的憲法「在一百年前，算是最完美的了，……現在已經是不適用了。」(註二)故他為同志國人講解三民主義，注重其原則與道理，很少涉及具體制度。

國父講完民權主義後，未及一年，即因北上謀「和平奮鬪救中國」，因病在北平逝世。當時全國震悼，痛失革命導師。國人受其精神感召，信仰三民主義，同情國民革命的人隨時增多。自國民政府出師北伐，完成統一以來，研究三民主義與五權憲法的學人和團體為數甚多，亦確有很大貢獻。但亦有不少人未留意 國父所希望於同志國人者，乃在本諸三民主義五權憲法的原理原則，以研究詳細的條理，完全的結構，亦即根據他的三民主義五權憲法原理原則為基礎，研究如何建制，如何運用，如何推行。而非對他昭示的原理原則添枝續尾，另創新說；致有如三加二不等於五，立法機關之性質與外國的國會根本不同，此一治權機關對另一治權機關之人選，不應行使同意權等等，與 國父間或言及政府制度之主張，顯然不合。且有襲「望文生意」「增字解經」之故技，將 國父的原文稍為改變，以自圓其說者。如 國父說：「三權分立，為立憲政體之精義，蓋機關分立，相待而行，不致流於專制一

也。」(註三)乃將「三」字改為「五」字，一字之變更，成為三權分立與五權分立其性質根本不同之明證。國父說：「五權憲法的立法人員，就是國會議員」「立法機關就是國會」(註四)乃改為「五權憲法的立法人員，就是治權機關立法技術專家」將一句話的下半截六個字改成十二個字，使文義全然變更，使人對於立法人員究竟在政府佔什麼地位，莫明其妙。這種不注意國父的指示，在條理結構上致力研究，而乃在國父多次昭示的基本原理上添枝加葉，不惟不能補充其不逮，反可有引導後學走入歧途的危險！幸有 總統蔣公於領導北伐、剿共、抗戰、復國等繁重工作，日理萬機中，猶能對 國父遺教不斷的研究，對三民主義五權憲法有甚多寶貴的解釋與補充。但他引中說明 國父的原意，並不改變其原意；補充 國父未遑講述的條理結構，而絕無與 國父偶而所言及政治制度者有任何抵觸之處。故我們研究三民主義五權憲法，對 蔣公有關之言論不可不讀。本著限於篇幅，不能多加徵引，茲將 總統論人治與法治的重要，及如何建立機關，如何推進工作等擇要編列一章。筆者認為上述諸點，有的 國父已言及而未遑詳論，有的他希望同志們研究，以匡其不逮。但這些對於建立 國父所主張的萬能政府，均屬必要而不可缺。

註釋

- 註一：五權憲法
- 註二：三民主義與中國民族之前途
- 註三：中華民國建設之基礎
- 註四：五權憲法

# TAIPEI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

<p>大學叢書 化學基本原理 (四冊)</p> <p>大學叢書 原子物理與人類的知識</p> <p>大學叢書 積體電子學</p> <p>大學叢書 經濟理論之檢討 (三冊)</p> <p>大學叢書 動態經濟學芻論</p> <p>大學叢書 世界局勢中之中東 (二冊)</p> <p>大學叢書 變動中之國際法</p> <p>大學叢書 中國文明的開始</p> <p>大學叢書 太空法</p> <p>大學叢書 德國詩歌體系與演變</p> <p>孫中山傳</p> <p>民生主義育樂兩篇補述 (英文本)</p>	<p>朱樹恭譯</p> <p>王守益譯</p> <p>張去疑譯</p> <p>李傑等譯</p> <p>余國燾譯</p> <p>王兆荃譯</p> <p>王學理譯</p> <p>萬家保譯</p> <p>雷崧生譯</p> <p>王家鴻譯</p> <p>王家鴻譯</p> <p>會約農譯</p>	<p>中山學術文化基金會編譯</p> <p style="font-size: 2em; font-weight: bold;">臺灣商務印書館發行</p> <p>臺北市重慶南路一段郵政劃撥戶一六五號</p>
---	---	--