

「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。但他引申說明 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

臺灣商務印書館發行

臺北市重慶南路一段郵政劃撥戶一六五號

中山學術文化基金會編譯

民生主義育樂兩篇補述(英文本)

孫中山傳

大學叢書 德國詩歌體系與演變

大學叢書 太空法

中國文明的開始

大學叢書 變動中之國際法

世界局勢中之中東(二冊)

大學叢書 動態經濟學芻論

大學叢書 經濟理論之檢討(三冊)

大學叢書 積體電子學

大學叢書 原子物理與人類的知識

大學叢書 化學基本原理(四冊)

朱樹恭譯

王守益譯

張去疑譯

李傑等譯

余國燾譯

王兆荃譯

王學理譯

萬家保譯

雷崧生譯

王家鴻譯

王家鴻譯

會約農譯