

政治分權論(上)

鄧公玄

壹、政治與政治權力

(一) 西方學者的政治權力觀

西方第一個政治學者亞里士多德(Aristotle B. C. 384-322)，即在其所著「政治學」(Politics)一書中，提出了權力主義的觀念，他根據當時希臘各城市國家的憲法予以分析，認為世界上的政治體制可分為兩大類。其一為正常典型：即(1)君主制(Kingdom)，(2)貴族制(Aristocracy)，(3)賢民制(Polity on Timocracy)。其二為變態形式：即暴君制(Tyranny)，(2)寡頭制(Oligarchy)，(3)民主制(Democracy)。其劃分的原則亦有二：其一為參與政治權力行使者的人數多寡，其二為參與政治權力者的品德優劣。(註一)

自亞氏以後，西方學者往往追隨其路線以為研究政治問題的準繩，然而在耶教思想彌蔓的歐洲中古世紀，亞里士多德派的政治思想則暫告消沉，等到文藝復興，古代希臘學術重為歐洲人所發現以後，於是有義大利人麥克衛利(Niccolo Machiavelli 1469-1527)的「君主論」(The Prince)出現，他從現實立場闡明政治問題，始

復追蹤亞里士多德的道路而發揮其理論。但麥克衛利把政治的神秘外衣剝奪無餘，同時又過份渲染陰謀權術之論，故不免為衛道者之嚴厲詆毀。但是歐洲政治思想家則直接間接受其現實主義的影響，故稍後有英國的霍布斯(J. D. Hobbes 1588-1679)著「巨人論」(Leviathan)即完全本着「權力主義」而發揮。然而霍氏的動機在為英國條多王朝(Tudors)作辯護，同時又完全捨棄亞里士多德兼重道德觀念的另一標準，卒致徒為英國專制王朝作理論保鏢。

晚近又有德國社會學家馬克思偉伯(Max Weber 1864-1920)繼續揭舉「權力主義」的旗幟以為研究社會及政治的中心原則，於是開始了近代政治學研究的一條大道。他對國家所下的定義云：

「一個強制政治結合，而具有持續組織，其行政機構如能獨占使用武力作為維持秩序的合法權力，則可稱之為國家」(註二)

由上述定義觀之，則知國家之所以異於其他社會組織者，就是因為只有國家才享有使用武力以強制人民服從的權力，所以政治學的主題即是對政治權力的研究。此不僅對內政為然，而對國際亦復如是。今日國際間稱列國為列強(Powers

)即因國家實為權力團體的主體之故。

今日各國政治學者大多皆循韋伯路線以探究政治問題，例如英國學者卡特林(George Catlin)，美國芝加哥學派之茂利安(C. Merriam)，拉斯威(H. D. Lasswell)，莫根索(Morgenthau)等皆是，最近美國政治學者基爾(O. Key Or.)對政治的定義如下：

「政治所研究的現象，乃包括由警政到國家憲法以及國際關係而言。所有關於這些或其他涉及統治程序者，無不以權力為其線索。假定政治係以權力為其基礎，則其正確的定義乃是必須的。……把政治當作權力來看，則在根本上係指超越與低級，支配與服從，治者與被治者的關係而言。政治研究，即是對於此等關係之研究，美國政治學家卡特林(Catlin)把政治定為「政治係一種控制行為的研究，或人類與社會行為的控制之研究。」同樣的，前一美國學者拉斯威(Lasswell)則云：「政治之研究即是有關勢力與影響的研究。」所以要了解政治，便不能單看某人從某處引伸其權力，而必須從他和受他的行為可能影響者的關係上去觀察。也只有在這種關係上才能尋出政治的精髓」。(註三)

近代自美、法革命成功以來，世界各國不論

其曾否發生革命運動，大多數國家無不自動或被動制定憲法。不論其為自動或被動制定憲法，其主要的目的即在把國家的政治權力予以劃分而以明文規定之。但我們把各國憲法內容予以分析比較，則將發現各國關於政治權力之劃分往往各行其是。當此太空時代，人類的科學技能已經精確到可以往返月球，而對於吾人政治問題之應付，則仍落在原始狀態之中，豈非莫大的諷刺。所以我們認為如果政治權力之安排確為政治問題的主題，則如何從科學的途徑，以探求一種最合理的安排程式，應為今日政治學者共同努力的方向。

(一) 中國學者的政治權力觀

中國自古即有其獨特的文化傳統，其在政治上亦自無例外。在政治思想上，遠在上古即剔除了神秘外衣，完全從人性與現實的立場去發揮政治理論。西方國家政教不分，惟經長期鬥爭始能達到政教分離的目的，而在中國則政治早已脫離宗教的束縛。

首先我們把孔子與儒家的政治哲學來說，孔子以人性為出發點，所以儒家的政治思想與倫理思想完全聯繫在一起。對於一切政治設施都是從人與人的相互關係上去求適當的安排。例如齊景公問政，孔子對曰：「君君，臣臣，父父，子子。」齊景公聽了之後，亦即恍然大悟說：「善哉！信如君不君，臣不臣，父不父，子不子，雖有粟，吾得而食諸？」（註四）這就是說，政治上的最主要原則，就是在社會上各個人必須各如其份，然後彼此間之關係自然和諧。儒家認為各個

人的義務應與權利互相對待，而不是單由上而下的命令或偏面的強制行為。孔子之所以稱湯武革命為順天應人，（註五）而孟子所謂「聞誅一夫紂矣，未聞弑君也。」（註六）都是本着這種相互對待的權利義務關係而引伸的；所以儒家雖未明言分權，而分權意識固已包含在內。

墨子主張兼愛，尚賢，尚同，非攻，也是從人性的自然而發揮，惟其愛無差等的主張顯係迷信性善，陳義過高，似有不切實際之感。

道家主張反樸歸真，回復人類原始狀態，和西方放任主義 (Laissez Faire) 頗有相似之處。道家既提倡放任主義，當然反對任何形式的專制或集權。名家與法家對政治權力的重要性認識殊為明白，他們提倡法治主義，反對人治主義，因為法治主義不僅在約束人民，同時亦是對統治者濫用權力的限制。因此他們主張循名責實，主張明刑峻法，不別親疏，不殊貴賤，使一切一斷於法。既云「一斷於法」，則君權與民權自應受法律同樣之約束，其分權觀念亦甚顯明。

但是我們應該認清一項事實，就是不論儒、墨、名、法、道諸家，他們雖均知政治與權力的關係，而都不強調權力，而主張同時兼顧道德的價值。

其在實際政治上，我國到了秦始皇兼併六國以後，使中國社會起了空前的變化，由過去的封建社會一躍而為大一統的帝國，在這個史無前例的情形下，究竟怎樣才能使其成爲一個團結而安定的新政治組織，自不能不創造一奪新的統治技術。荀子弟子李斯適逢其會，受命爲始皇丞相，

於是主張盡廢昔日之封建制度，使全國悉成直屬中央之郡縣。同時又修明法令，使天下書同文，行同軌，甚至不惜焚書坑儒，做到偶語者棄市的目的，遂使秦朝達到真正統一的目的。可是始皇一死，李斯亦旋被戮，而不久陳勝吳廣即揭竿而起，昔日封建殘餘勢力亦紛紛聞風響應，而此一空前大帝國卒至瓦解。所以然者，即因李斯雖認識政治權力的重要性，力求中央集權，然而不知道分權與德治的妙用之故。

秦失其鹿，漢高祖率先入關，他第一件工作就宣佈廢除秦朝的一切苛政，與關中父老約法三章（殺人者死，傷人及盜抵罪），表示要與人民更始。漢朝既定天下，所有典章制度在大體上均一仍秦朝之舊。其在地方制度方面，則因鑑於秦朝之孤立，乃採取封建與郡縣並行之制。但試行的結果，則屢次發生叛變的禍患，於是又有晁錯、賈誼等分封削藩的建議，使封建制度徒有虛名。然而漢朝國祚何以竟能維持很長久呢？此則因爲蕭何，曹參均主清靜無爲，所以產生文景的太平之治。其後武帝用董仲舒的建議，尊崇儒術，決定採取「德」「力」並重的政策，益使我國等論已久的政治基本問題，獲得永久的解決。

從此以後，我國政治路線可謂已經有了正當的道路。換言之，就是以儒（外）法（內）爲體，而以黃老爲用的特殊傳統。質言之，也就是採取「德」「力」並重的原則。自時厥後，我國歷代雖然未曾擺脫君主制度，但是除秦始皇而外，歷代帝王都不敢冒險走上專制極權的道路。誠如國父孫中山先生所指出，自漢朝以後，除君權而

外，我國還有監察權與考試權的獨立，所以和西方君主專制的大權獨攬者，大不相同。由此可知我國早已有了「分權制度」的存在，祇是分權方式不同而已。

中國這種政治傳統的特色，早經法國啓明運動時代的許多改革家所推崇，例如傅爾德 (Votaire 1694-1778) 狄德洛 (D. Diderot 1715-1784) 等，皆對中國政治思想極爲羨慕，而法國啓明運動之所以特別提倡人文主義 (Humanism) 者，殆即受孔子哲學的影響之所致。但是自從中國大陸被中共竊據以後，竟有少數西方學者偏說毛澤東的暴政，乃是中國政治傳統的繼續發展，而不是由馬、列、史主義而來。(註七) 關於這種謬論，作者已另著文駁斥。(註八)

中國政治傳統業已實施過幾千年，自有其特殊價值，但自西方政治思想輸入以後，我國有識之士深感傳統政治體系不足適應世界潮流，故在滿清末年即產生維新與革命運動。

國父孫中山先生的倡導革命，創造三民主義，雖然是受歐美思想的影響，但其哲學的基本觀念，則是循中國數千年一貫傳統發展而來。中山先生在政治思想上的新貢獻固不一而足，而就中最使我們注意的，就是他對於「政治權力」的重視。過去中國政治思想家雖明知政治是權力問題，但多不願赤裸裸的指出，惟中山先生則不然，他不但把「政治」與「權力」連繫在一起，而且認爲政治就是權力問題。他說：「政治兩字的意義，淺而言之，政就是家人之事，治就是管理，管理家人之事是政治。……」(註九) 又說：「

有管理家人之事的力量，便是政權。今以人民管理政事，便叫民權。」(註十) 又說：「大凡有團體有組織的家人就叫做民……。有行使命令的力量，有制服群倫的力量，就叫做權。把民同權合攏起來說，民權就是人民的政治力量。……」(註十一)

但是中山先生雖然把握「政治權力」當作政治學的主題，然而他並沒有忘却中國的傳統思想，竭力主張恢復民族的固有道德。可見中山先生依然是循着中國兼重「德」與「力」的政治傳統而發揮其理論。

貳、分權理論的發展

政治上分權的觀念，雖然在亞里士多德的「政治學」中，業已明白提出，但是在西方政治史中，其發展也是晚近的事實。

(一) 英國大憲章為分權主義的開端

在西洋政治史中，其明白而有意識的分權運動，我們不能不以英國「大憲章」(MAGNA CARTA or MAGNA CHARTER) 爲破天荒的先例。當十三世紀初期，英王約翰 (KING JOHN 1199-1216) 在位時，因其奢靡無度，而又懦弱無能，於是爲反抗約翰任意增稅爲由，一群大小貴族群起聯合，迫使約翰於一二一五年簽字給予臣民若干自由與權利的諾言——大憲章。大憲章的內容，計分三方面：其中有十五條係關於國王與其臣屬間相互關係之釐定，其中又有三十二條爲關於王室行政的程序與政策，最後的十

二條則爲屬於當時緊急情況的檢討。就中影響最大而值得我們加以追述者有下列二端：

(1) 國王此後如不得臣民合法會議的承諾，不得任意增加任何稅收。

(2) 由於上述事實之存在，遂又連帶產生了英國「巴力門」(Parliament) 與國王分庭的議會制度。(註十二)

「大憲章」的內容，如從今天我們的眼光來看，原是卑之無甚高的。可是我們必須承認這是臣民向君主奪權而能成功的破天荒第一遭。就因爲在英國有了這樣的一紙諾言，英國王室就等於對自己的權力加上了無可挽回的枷鎖。當然如果英國臣民此後不再繼續向國王奪權，則英國王室所受的影響仍是極其有限的，可是英國臣民根據「大憲章」的規定，對王室每次增稅的要求，都要開會來討論，所以就陸續造成「巴力門」這個一個必不可少的組織。其後經過數百年的鬭爭，也產生過流血革命與不流血的革命，然後產生了今日英國式的民主政治。古人所謂「履霜而堅冰至，其所由來者漸矣，」正謂此也。

(二) 契約說與分權主義的關係

我們研究歐美的分權主義，固然可以溯源於英國自「大憲章」以來的奪權運動，但歐洲民約說與分權主義也有很大的關係。

歐洲自西羅馬帝國被北方野蠻民族覆滅以後，整個歐洲幾乎全陷於混亂之中，於是各地人民紛紛覓取保護，而此時有資格爲人民庇蔭者，厥惟新來的酋長足以當之，因是遂逐漸產生了中古世

紀的封建主義。所謂封建主義者即自皇帝、國君、貴族、地主以至農民、農奴皆有其一定的社會地位。在中古世紀大約千餘年漫長黑暗的時期，歐洲社會差不多都是在固定或靜止的狀態中渡過。然而經過長期休養生息之後，遂復由靜止而趨活躍，由停滯而再前進。在意大利若干舊城市，乃先後成爲類似希臘羅馬昔日的城市國家，其後所謂民族王國亦以次出現。民族王國與昔日封建國家在外表上初無極大差異，所不同者，就是民族王國的王權高漲，漸漸將其臣屬的貴族與地主之固有權力逐一予以剝奪，走向中央集權的君主專制。在封建主義時代政治權力是由各階層依照一定方式互相劃分的，而在民族王國時代，則打破原有的均衡，一切權力皆由君主一人壟斷而專擅之。

當此之時，歐洲許多政治思想家爲反抗君主專制的逆流起見，於是乃產生「社會契約說」(Social Contract)，以爲限制君權的武器。所謂「社會契約說」者，謂人類政治社會之組成，事先即有一種共同的契約之存在也。例如阿爾沙秀士(Althusius 1557-1638)說，政治組織會經過兩種契約而來，其一爲人民共同相約而成爲一個整體，其二爲由此整體授權於執政者。他認爲這一政治整個的主權始終是由人民整體所享有，倘行政者違反人民意志而胡作非爲，則人民得隨時收回其授權。

其後英國政治思想家霍布斯(Hobbes, John, 1588-1679)則以「社會契約說」爲擁護君主專制的理論基礎，認爲人民既同意授權於執政的君

主，則不論君主如何行使其統治權，人民均不得中途反悔。而另一英國政治思想家洛克(Locke, John, 1632-1704)則立於恰恰相反的立場，他運用「社會契約說」作爲支持英國一六八八年革命運動的理由，洛克以爲政府建立之後，則政權應分爲兩大部門，其一爲「立法權」(Legislative or Deliberative Power)，其二爲「行政權」(Executive Power)。而且他說行政首長雖亦得參與立法事項，但立法權則應居於優越地位。惟兩者均應有所限制，而爲保障人民自由計，立法與行政不得操於同一之手。其在法國，則盧梭(J. J. Rousseau 1712-1778)所著的「民約論」(Social Contract)一書更爲革命民權大張其目，對爾後法國革命運動實有莫大的影響力。

(三) 孟德斯鳩三權分立說的影響

就近代有關政治分權運動的影響最大者而言，恐怕沒有那個可以比得上法國政治學者孟德斯鳩(C. L. Montesquier 1689-1755)。孟氏於旅居英倫三島之後，他對英國政治會作精密的探究，回國後乃寫了一部名著「法意」(The Spirit of Law)。他認爲英國當時的立憲制度是世界上最好的典型，英國政治制度之所以優良，其妙訣即在英國憲法把立法權、行政權與司法權三者彼此分立，並使其相互發生制衡的作用。(註十)

孟德斯鳩此說既出，各國政治家皆奉爲圭臬，美國獨立後，一七七六年發表的「維金尼亞權

利宣言」(The Virginia Declaration of Rights)、「一七八〇年的「麻薩邱塞憲法」(Massachusetts Constitution)，以及一七九一年法國革命後的「人民與公民權利宣言」(Declaration of Rights of Man and Citizens)等，皆直接受其影響而然。不僅美、法如此，此後各國所頒佈的憲法幾無不或多或少採取三權分立的形式，其影響之大可想而知。

(四) 孫中山先生的分權論

孫中山先生把中國固有的德治主義與西方的權力主義溶於一爐，又把中國固有的分權制度與西方的分權制度互相配合。同時，他認爲西方國家政治問題所以還未能完全解決，即在分權理論仍未臻於盡善盡善，故又倡「權」與「能」劃分的新學說。

(1) 「權」與「能」的劃分——中山先生說：

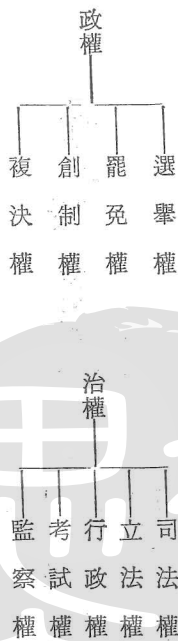
「歐美對於民權問題的研究，還沒有澈底。因爲不澈底，所以人民和政府日日相衝突。又因爲民權是新的力量，政府是舊機器，我們現在要解決民權問題，便要另造一部新機器。造成這種新機器的原理，是要分開「權」和「能」，人民是要有「權」的，機器是要有「能」的。

「現在世界上有沒有這種方法呢？在歐洲有一個瑞士國，已經有了幾部分的方法，已經試驗了這幾部分的方法，這是徹底的方法，是直接的民權，不過不大完全罷了。至於歐洲的那些大國，就是這不完全的方法，還是沒有試驗」(註十一)

(2) 四種政權 (直接民權) —— 中山先生既分國家政治大權為「政權」與「治權」，乃進而將「政權」分為四大種：第一為選舉權，第二為罷免權，第三為創制權，第四為複決權。他說「人民能够實行四個民權，才叫做全民政治。……有了四個民權，便可以直管理國家的政治。這四個民權又叫做政權，就是管理政府的權。」(註十五)

(3) 五種治權 (政府權) —— 至於政府的治權呢？中山先生除了採取歐美各國的行政、立法與司法三權分立的制度之外，他又把中國固有的兩種權——考試與監察列入，提出「五權憲法」的新體制。他說：

「……在政府之中要用什麼方法呢？要政府有不完全的機關去做好好的工夫便要用五權憲法。……這五個權是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。用人民的四個權來管理政府的五個治權，那才是一個很完全的民權政治機關。……我們要詳細明白這兩種大權的關係，可以用一個圖來說明。(見次圖)(註十六)



(4) 中央與地方的均權 —— 除關於中央 (或全國) 的四權與五權的劃分而外，關於中央與地方政府的權力亦主張採取分權主義，且係以均權為原則。故中山先生雖不贊成中國做行美國的聯邦政治，但亦反對中央集權之制度。中山先生云：

「在此時期 (指憲政時期) 中央省之權限採均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。」(註十七)

「縣為自治之單位，省於中央與縣之間，以收聯絡之效。」(註十八) 以上孫中山先生對於分權主義的概略，在全國性的中央政府方面，為政權 (民權) 與治權 (政府權) 的劃分，而中央與地方則主均權，既不偏於中央集權，亦不偏於地方分權。

(上接第23頁)

opédie biologique, Nr. 47). Paris, 1955.

14 中國醫藥材料，

Read, Bernard E. "Chinese Materia Medica." Peking, 1931-1941.

15 「本草綱目」所列中國醫藥中之礦石摘要

Read, Bernard E. and C. Pak. "A Compendium of Minerals and Stones Used in Chinese Medicine from the Pen Tsao Kang Mu....." Peking, 1936.

(六) 生物學史

1. 自原始至第四世紀中國生物學簡史， Nguyen, Tran Huan. "Esquisse d'une histoire de la biologie chinoise des origines jusqu'au I^{er} siècle." *Revue d'histoire des sciences*, 1957, vol. 10, pp. 1-37.

2. 中國植物學史， Bretschneider, Emilii Vasil'evich. "Botanicon sinicum. Notes on Chinese Botany from Native and Western Sources." *Journal of the North China Branch, Royal Asiatic Society*, vols. 16, 25, 29, 1882-1895. Facsimile reprint. Tokyo, 1957.

3. 中國植物學著作之研究與評價， Bretschneider, Emilii Vasil'evich. "The Study and Value of Chinese Botanical Works." *Chinese Recorder*, 1870, vol. 3, pp. 157-163, and in following issues.

4. 中國古代對於生物學等論說之書目調查 Liu, Hou and Claudius Roux. "Aperçu bibliographique sur les anciens traités chinois de Botanique, d'Agriculture, de Sericulture et de Fungiculture." Lyon, 1927.