

# 政治分權論 (下)

鄧公玄

## 叁、各國分權制度的實際

我們把政治上分權主義的各種理論業已略陳於上，現在再把世界各國憲法上有關分權制度的實際情況予以探討。自從美、法革命，制定成文憲法以來，所有世界各國幾無不自動或被動制定憲法而頒行之。各國憲法不論其為自動或被動頒行，要之，無不對於分權原則有所規定，因為分權就是制憲的主要目的。我們若把現代各國憲法加以分析，即將發現其中至少有下例各種不同的形態：

(一) 以分權為名行專政之實者，(二) 三權其名二權其實者，(三) 三權鼎立名實相符者，(四) 權能劃分五權並立者。

### (一) 以分權為名行專政之實者

政治原是隨人類社會的進化而演變而發展的，但是在第一次世界大戰之後，一方面固然是民主潮流的高漲，而在另一方面，却又發生極大的反動。這種反動逆潮係向兩種不同的方向進行：其一為「極右派全權獨裁主義」(Totalitarian Dictatorship of the Right)，其二為「極左派全權獨裁主義」(Totalitarian Dictatorship

of the Left) (註十九)到了第二次世界大戰結束以後，極右派全權獨裁主義大都皆因戰敗而告消滅，如德國的納粹主義，意大利的法西主義，乃至日本的軍閥主義，無不從政治舞台上消逝。惟有極左派全權獨裁主義則不但在蘇俄繼續存在，且擴張及於東歐、中歐、遠東，乃至美洲的古巴。在第二次大戰時，民主國家因對抗極右派全權獨裁主義，不惜以全力支援蘇俄，不意極右派全權獨裁主義消滅之後，蘇俄反而乘機擴大極左派全權獨裁主義的勢力範圍，甚至妄想埋葬所有的民主國家。

自蘇俄以下，這些極左派全權獨裁國家也無不以民主為其招牌，同時也先後制定所謂憲法。但是我們如果從分權主義的原則來分析其內容，則發現他們祇是一種騙局。首先讓我們拿蘇俄憲法來看看，其最高的政治權力機關應為最高蘇維埃(Supreme Soviet)。在法律的意義上，最高蘇維埃是蘇俄立法、行政、司法與檢察等大權的行使機關，由(一)聯邦蘇維埃與(二)民族蘇維埃共同組織之。兩院有同等權力，每兩年開會一次，兩院同時召集亦同時休會。在最高蘇維埃休會期間，由其選出了主席團代行職權。主席團設主

席一人副主席十六人(每一加盟共和國一人)，秘書一人，委員十五人。主席行使國家元首之職權。

在最高蘇維埃主席團之下，又設部長會議，其地位與民主國家內閣相似。部長會議亦設主席一人，副主席五人，並設部會若干，部設部長，會設主席，分別主管各該部會行政事宜。

在最高蘇維埃休會期間。主席團得頒佈等於法律的命令，並得取消部長會議所決定之事項或命令，以及調遣軍隊，批准條約等重要權力，經部長會議主席的請求，主席團得任命、否決或罷免部長會議各部會的首長。主席團有召集最高蘇維埃會議之權，如遇聯邦蘇維埃與民族蘇維埃發生歧見時，並得解散最高蘇維埃。所以從蘇俄憲法的表面文章看，最高蘇維埃主席團乃是堂哉皇哉的最高統治者，至於部長會議的主席則具有民主國家內閣總理的地位。但是這些規定都是裝點門面的工具，不足以明其真實意義。(註二十)

為什麼蘇俄憲法上所設置的許多花樣不能代表權力行使的真象呢？因為蘇俄革命成功之始，即由列寧提出所謂無產階級專政的口號，並且相信「國家」這一個名詞，也會隨階級的消滅而風

化以去。但是到了史太林當權時代，他深知「國家」不但沒有風化以去的可能，而且必須予以加強，所以他公然提出以共產黨專政以代替無產階級專政的口號。蘇俄既確定共產黨代替無產階級專政，所以誰能控制蘇俄共產黨的中央，即能控制憲法上的政府機構，因為蘇俄的選舉只有由共產黨提出的如額名單，人民之投票不過只是形式而已。由此可知，蘇俄憲法上的分權辦法，祇是共產黨人御用的工具。而且蘇俄共產黨的組織係採取所謂「民主集中制」，黨內的一切皆是自上而下，所以由列寧而史太林、馬林可夫、赫魯雪夫以至布里茲涅夫（與科錫金合作）等，皆因其擁有俄共中央書記長的地位而成爲個人獨裁。

這就是極左派全權獨裁主義的秘奧，也就是共產國家以分權之名行使專政之實的騙術。至於其他共產國家的辦法雖不必和蘇俄完全一樣，但其爲全權獨裁則毫無疑義，當鼎一鑄，可知其餘了。

### (二) 三權其名二權其實者

英國憲法是孟德斯鳩在「法意」所謂「三權分立說」的藍本，故英國應該是三權分立制的典型國家。但是事實上，孟德斯鳩對英國憲法的觀察是不甚正確的，因爲英國的「巴力門主義」雖然含有三權劃分的形式，而實際則並非真正的三權鼎立制。英國誠然是分權運動發祥最早的國家，我們在前面已經說過，自十三世紀英國大憲章起，英國即逐漸建立了立法權與行政權（王權）分庭抗禮的地位，後來經過一六八八年的「光榮

革命」，由於傑姆士二世 (James II) 的王位讓與其女瑪利 (Queen Mary) 及其夫阿蘭薩親王威廉 (William) 繼承後，王權大爲旁落。而一六八九年的「人權法案」的通過，巴力門的權力愈行提高。一七〇四年，巴力門通過「王位繼承法」，規定傑姆士二世後人王位繼承權應予以剝奪，並以女士安妮的王位由新教徒日耳曼人漢諾瓦王朝繼承。其後漢諾瓦王朝喬治一世 (George I) 入主英國，因其既不諳習英語，又不關心英國政治，對於內閣會議，亦委由其大臣華爾樸 (Sir Robert Walpole) 代作主席，於是久之遂演變而爲爾後的首相。華爾樸執政達二十一年，故首相遂又發生政治上的特殊威望。一七四二年，華氏因喪失巴力門的多數信任而被迫辭職，因而產生首相必須獲得巴力門多數支持，不能專靠國王信賴而在位的一項慣例。自一六八八年以後，英國國王實際業已成爲傀儡，雖然一切國家重要政事仍以英王陛下名義行之。

英王既已成爲傀儡，當然無疑的是巴力門向英王奪權的完全勝利，所以英國政制應以「巴力門主義」(Parliamentarism) 稱之。但是因爲王權落在內閣首相之手，而內閣首相必須爲巴力門多數黨的領袖，同時內閣閣員亦多爲巴力門下院多數黨的重要議員所兼充，於是形成一種非常奇特的現象，即在法律上應爲巴力門控制內閣，而事實上則變成內閣控制巴力門。換言之，就是在名義上立法權可以控制行政權，而事實上則是由行政權控制立法權。英國政治學者白芝浩 (Walter Bagehot) 對英國內閣與巴力門的關

係曾有極精闢的分析，他說：

「英國憲法成功的秘蘊，就是在行政權與立法權的密切聯合幾乎達到完全混同的狀況。在傳統理論上，誠如所有書本上所說，我國憲法優點，是在立法權與行政權的完全分開，而事實上則其長處乃是在其單一的相連接。而其間的連環就是內閣 (Cabinet)。(註二十一)」

由白芝浩的話來看，我們可以知道英國憲法的精神，原來是想要使立法權與行政權 (王權) 分開，同時也想使司法能够獨立，令其成爲三權鼎立之勢。但因內閣制之形成，而內閣總理 (或首相) 又完全承受了英王的特權，於是無形中却使立法權與行政權都掌握在同一機構，也可以說掌握同一個人之手。所以在表面上立法權與行政權是由兩個不同的機構分別行使，而實際則二者業已完全混而爲一。

英國政治首腦是內閣，內閣具有雙重性質，在一方面，內閣爲巴力門的領袖，在另一方面，內閣具有歷史上巴力門對國王加以限制與控馭的作用，而後者較前者尤爲重要，尤爲神祕而莊嚴。在表面上，內閣祇能使巴力門多數議員所授予的權力，而實際乃是巴力門的主人翁。在法律上，巴力門有權迫使內閣去職，但同樣的，內閣得以國王之名而宣佈巴力門之解散。巴力門對內閣進行事項不能經常獲得報告，甚至某些事項且禁止巴力門預聞。內閣對巴力門所通過的法律案，尤其有關財政支出的法案，內閣得任意予以否決，因爲憲法規定這些法案必須先由內閣提出。

內閣原爲巴力門下院的一個委員會，何以這一個委員會竟能壟斷整個巴力門呢？這並非因內閣總理在巴力門具有法定的特殊權力，而係因英國政黨的嚴格紀律之所致。蓋內閣總理必爲巴力門下院多數黨的黨魁，黨魁對其黨內議員具有控制的特權，倘某一議員而欲與內閣作對，在法律上原無不可，但內閣總理得利用其黨魁的特權以制裁之，尤其當下院改選時，黨魁得使該違犯紀律的議員剔除於候選名單之外。在英國，其未經政黨提名而能當選者固難乎其難也。所以英國下議院議員對其黨魁的命令無不遵之惟謹，如其爲多數黨之議員，則對內閣決策亦無不惟內閣總理之馬首是瞻。英國此種制度，較之美國國會議員得對總統所提法案任意行使投票者，真不可同日而語矣。

英國的分權制度如此，無怪有人說這是「內閣獨裁制」。但是英國是否爲獨裁國家呢？其答案當然是否定的。因爲英國是兩大政黨制的國家，其人民的投票權可依其自由意志而行使，一旦到了下議院議員改選時，執政黨的一切功過是非均將受選民的裁判，斷非如蘇俄之由一黨專斷而能遮盡全國人民耳目者可比也。

此外應當一提者，即英國的立法權與行政權雖混同爲一，但其司法權則維持相當獨立之地位，英國最高法院的七個大法官雖均爲上院議員，但上議院畢竟非內閣所能直接支配。因此我們認爲英國雖被稱爲三權分立的典型國家，而實際則是三權其名二權其實者耳。

由於英國內閣制的成功，於是引起各國政治

家的羨慕，因而群起而效之。例如法國第三及第四共和國憲法均雖以英國爲藍本，採取責任內閣制。殊不知英國原爲巴力門主義的國家，其所以演變爲內閣制國家，乃是經過長期鬭爭而偶然產生的結果。故英國內閣制之形成並非由政治家或政治學者的有意創造，而是由於英王喬治一世入主英國，既未能親政，而又專任華爾棧長期執政的附帶產物。法國既沒有英國同樣的歷史背景，同時又沒有英國兩大政黨交互起伏的條件，法國內閣之組成往往有賴於許多小黨的共同聯合而勉強湊成，其基礎異常脆弱，只要少數政客一聲鼓動，內閣即有垮台的危機。因此在第三第四共和國時期，法國政潮頻仍，內閣大多短命，法國政治遂常在風雨飄搖之中。迄一九五八年，戴高樂將軍東山再起，彼乃以修改憲法爲其上台的條件。結果戴高樂實現其修憲目的，因而產生了第五共和國的新憲法。第五共和國憲法的要點即在使法國成爲類似美國式的總統制，總統不再由國會聯席會議選出，而內閣總理亦由總統提名任命之，自是法國雖仍保留內閣制之名，而實際則已非真正內閣制了。

但是在大英國協系統下的許多國家，如加拿大、澳洲、紐西蘭、印度、馬來西亞等，其政治制度則均循英國內閣制之傳統，且各該國之政黨制度亦往往能維持兩大政黨的體制。

此等新興國家沒有像英國那樣的奪權背景，然因其在殖民時代即已沿用英國的傳統，耳濡目染，習之已久，故得依樣而畫葫蘆。至於其他國家如日本、意大利、西德聯邦共和國以及北歐若

干國家，亦採內閣制。惟凡採取內閣制國家，其成效如何，則徑視其有無兩大政黨交互執政之條件而定，非可任意變效者也。

### (三) 三權鼎立名符其實者

美國憲法可說是依孟德斯鳩三權分立說而制定者，不但使行政權、立法權與司法權嚴格劃分，而且使其互相制衡。這就是所謂總統制的最早典型，亦如英國憲法爲內閣制的典型一樣。美國憲法對於三權分立的原則，在第一條、第二條、第三條明白予以規定。立法權屬於參眾兩院共同組織的合衆國國會，行政權屬於合衆國總統，司法權屬於最高法院及其所屬之下級法院。

由於美國憲法規定國會參眾兩院爲立法權的最高行使機關，並不包括內閣（行政權）在內，國會所以不像英國巴力門之爲政治權力的主要重心。美國國會議員固有自動提出法案之權，但許多重要的法案，尤其有關財政收支的預算等，則必須由總統請求而後始可提出。國會固然有權否決或擱置總統的提案，但總統對國會通過的法案亦有否決之權。總統是由人民選出了選舉團投票產生，故國會沒有強迫總統去職之權（如經彈劾而遭罷免自屬例外），同時總統也沒有權可以解散國會而另行改選，立法權與行政權之間，不但各自獨立，而且有互相制衡的妙用。

在英國巴力門制度之下，巴力門所通過的法律即與憲法具有同等效力，司法機關既無解釋之權，亦不能指爲違憲。美國則不然，國會通過的法律案，最高法院在其裁判某一法案時，得連帶

解釋某項法律為違憲，並得宣告其無效。司法權雖屬於獨立而極尊嚴的地位，但最高法院大法官九人，以及其他各級法官均須總統提名，並經國會同意始得任命，故總統對法官的法官實非無相當的影響力。且國會對各級法官有彈劾之權，而關於法庭司法權之範圍亦得制定法律予以限制，則國會對司法權實亦具有制衡作用。

美國憲法是近代第一部成文憲法，其所以採用三權分立與互相制衡的基本原則，當然也並不是完全依照孟德斯鳩的「法意」而來。因為美國是從英國十三洲的殖民地脫離英王的虛政而獲得自由，故對於「人民主權」(Popular Sovereignty)的觀念自然非常重視。但是如何使「人民主權」的觀念見之實施，却是非常艱難的。為使「人民主權」可以實施起見，當時制憲的政治家便放棄「直接民主」(Direct Democracy)的主張，例如「創制」「複決」與「罷免」等方法，均未在憲法上加以規定，而僅採取了「代表制」(Representative Government)。而且採取「代表制」的時候，究竟應否同樣採英國式的「巴力門制度」？由於美國在一七八一年制定的十三州同盟憲章(Articles of Confederation)，既無執行機關，亦無司法部門，其組織的脆弱無能，顯然可見。這是一七八七年五月在費城會議召開修憲會議的原因。也因為如此，所以才將同盟憲章予以完全改寫，而決定採取三權分立之制，使總統不受國會的制衡，建立為強而有力的行政部門，一洗同盟時代積弱無能之弊，同時亦使國會不受總統的支配，以免其大權獨攬，流為

專制或獨裁。至於最高法院則具有獨立行使司法之權，惟因其有解釋憲法，於是引伸而有解釋法律違憲而宣告其為無效之權，此乃爾後之演變，原非憲法明文所規定者。

美國憲法不但實行三權分立的先例，而且也是實行聯邦主義的典型，美國之所以採用聯邦制度，當然是適應當時十三洲的實際情形而來，並非根據學理所創造。由於聯邦主義的採用，於是分權主義又創造了一種新典型。蓋過去各國的政治權力都是由中央貫徹到地方，絕少注意中央與地方的分權。自美國憲法明定聯邦政府與各州政府之間政治權力的劃分，使分權主義產生了一種有利的安排。依照美國憲法的規定，聯邦政府享有列舉的許多權力，而各州政府則享有除聯邦所列舉的權力以外一切剩餘的權力。不過聯邦政府一條第八項的規定，允許國會得因「必要與正當」理由，制定某種法律，固具有彈性與發展的可能。(註二十二)

除了聯邦與各州採取分權主義而外，美國憲法並且明白規定對政府(不論聯邦或各邦)權力予以基本上的限制。所以美國又是採取所謂「有限政權」的原則。而「民權法案」(Bill of Rights)，以及憲法第十三條、十四條與十五條憲法修正案，尤其在於禁止政府對人民權利的侵犯，可見美國憲法對政治權力的劃分極其周詳而恰當，無怪其實行將近二百年，而依然沒有重大的修改。

自美國實行三權分立制以來，許多國家，紛

紛倣效美國憲法的典型，而拉丁美洲國家幾乎都是依樣而畫葫蘆。我國辛亥革命成功以後也曾摹倣三權分立制，但其結果則都不能獲得美國同樣的效果。在拉丁美洲國家，因其總統多係軍人出身，常有變而為獨裁主義的情形，而我國袁世凱也會想用總統而帝制自為。可見在美國實施的總統制也未必可以輸出於其他國家，正如英國的內閣制不易輸出於他國，其情形初無二致。

#### (四) 權能劃分五權並立者

我國憲法係以孫中山先生的理想為藍本，但同時也參照當時其他政黨，如民社黨、青年黨及社會賢達人士的意見而有所斟酌。其中有幾個特點，我們必須予以指出。第一就是關於「權」能劃分的安排。依照中山先生的理論，人民應直接行使四種政權——選舉、罷免、創制、複決。但中國地廣人眾，甲於全球，欲使人民行使此種直接民權，困難太多，故主張由「國民大會」代為行使之。其次關於治權(政府權)方面則除採用行政、立法、司法三權而外，並增設考試、監察兩權，前三者為世界各國憲法之所同有，而後二者乃由中國過去的成規而來。其三，我國雖未採取聯邦制度，但對於中央與地方的權力之劃分則以均權為原則。其四關於人民權利之保障，則以專章予以規定，足證我國憲法，關於政治權力之安排，其周詳精密不亞於任何其他國家。

(甲) 政權之行使——國民大會為代表全國國民行使政權之機關，其職權為(1)選舉總統、副總統(2)罷免總統、副總統(3)修改憲法(4)複決立法

院所提之憲法修正案。但創制權、複決權之行使除第三、第四兩款規定者外，須俟全國有半數之縣、市、曾經行使創制、複決兩項政權時始得行使。

國民大會代表任期六年，但並非經常集會，惟遇有特殊情形，始得召集臨時會。(註二十三) 依照憲法之規定，國民大會對政權之行使，目前僅限於選舉總統(副總統)與罷免總統(副總統)及修改憲法與複議立法院所提之憲法修正案等而已。

(乙) 治權之行使——治權由行政院、立法院、司法院，考試院、監察院分別行使之。在五院之上有總統與副總統，其地位不僅為國家之元首，且對五院有直接與間接的統率權。

(1) 總統特權與五權之協調——依照憲法規定，總統為國家元首，對外代表國家，統率全國陸海空軍。經行政院院長之副署，或經行政院院長及有關部會首長之副署，依法公佈法律，發布命令。有依法行使締結條約及宣戰媾和之權。依法得宣佈戒嚴。任免文武官員，授予榮典，並得行使大赦、特赦、減刑及復權之權。如國家遇有天然災害、瘟疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，在立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發佈緊急命令為必要之處置(但須於發佈命令後一個月提交立法院追認如立法院不同意時，該緊急命令即失效。)(註二十四)此外，行政院院長係由總統提名經立法院同意予以任命，而行政院各

部會首長及不管部之政務委員，均由行政院院長提請總統任命，司法院院長、副院長、大法官，考試院院長、副院長及考試委員以及監察審計長等均由總統提請監察院同意任命之。故總統地位超越於五院之上，而其權力則貫徹於五院之中。(註二十五)

(2) 行政院與立法院的相互關係——我國憲法雖依五權分立的原則而制定，但行政院與立法院的關係則異常密切，憲法之規定如次：

「行政院依左列規定，對立法院負責：(一)行政有向立法院提出施政方針及政報告之責，立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。(二)立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經立法院出席立法委員三分之二維持原決議時，行政院院長應即接受該決議或辭職。(三)行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行的，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。」(註二十六)

由於行政院院長係由總統提名經立法院同意，始得任命，而行政院院長及其所屬各部會首長均對立法院負責，所以論者認為我國係採取責任內閣制。但細究之，則知其差別甚大。

立法委員對行政院院長及其各部會首長有質詢之權，但無提出不信任案之權，立法院既無不

信任之權，則謂行政院為責任內閣，顯不相符。此其一。

行政院對立法院之決議案，經總統核可得請求覆議，覆議時如經出席立法委員三分之二維持原案時，行政院仍可採取兩種行動，其一為接受該決議，其二為辭職，此與責任內閣制之提案遭立法機關否決即須辭職者亦有差別。此其二。

憲法規定，立法委員不得兼任官吏，故行政院院長、副院長以及其所屬之各部會首長，均不得由立法委員兼任，而凡出任行政院官員者，則必須辭去其立法委員之職。但責任內閣制之慣例，其內閣總理與閣員類由立法機關中多數黨黨魁及領袖份子所出任，或由立法機關中若干政黨之領袖聯合組成，此又為其顯然不同者。此其三。

但是我們必須認識一件重要的事實，即我國雖非採取責任內閣制，而既有行政院對立法院負責之規定，故與總統制國家之行政與立法彼此完全分離者，又不可同日而語。

(3) 五院之相互關係——除行政院與立法院的特殊關係而外，五院間亦有彼此的相互關係，惟不如立法院與行政院之密切而已。

監察院與行政院之間，依照憲法規定，監察院得向行政院及其各部會調閱其所發佈之命令及各種有關文件(註二十七)，對行政院及其有關部會得提出糾正案，對行政院公務人員得提出糾舉案或彈劾案(註二十八)，此外監察院審計部對行政院決算有審核之權。(註二十九)

監察院與司法院之關係，僅限於對總統提名司法院院長、副院長及大法官時行使同意權，及

對司法人員行使彈劾之權。監察院與考試院之間，亦為對總統提名考試院院長、副院長及考試委員時行使同意權，及對考試院人員行使彈劾之權。

立法院與司法院、考試院、監察院之關係，除各該院之組織法須經立法院通過而外，如有由各該院所提之法律案亦必須由立法院審議通過，而各該院預算，則每年均經由行政院在國家總預算案提出審議。

立法院對監察院審計長有行使同意之權，同時審計長亦應將其對行政院決算之審核報告提出於立法院。至於監察權之行使與立法權之行使皆完全彼此獨立，殊少相互關係，故與其他國家之上下兩院（或參眾兩院）之關係殊難並為一談。

(4) 中央與地方之分權——我國憲法對中央與地方之權力亦採均權主義。關於中央與地方之權限，其劃分方法頗為複雜，而要之為依照中山先生手定建國大綱中之均權制度而規定（註三十）而所謂地方蓋包括省、縣兩個層級而言。（註三十一）

① 由中央立法並執行者：如外交、國防與國防軍事等；

② 由中央立法並執行或交由省、縣執行者：如省、縣自治通則，行區區劃等；

③ 由省立法並執行之，或交由縣執行者：如省教育、衛生、實業及交通等；

④ 由縣立法並執行者：如縣教育、衛生、實業及交通等。（註三十二）

除上述之規定外，如有未列舉者，則更作概

括性之規定，凡事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。

### 肆、政治權力的制衡與融和

關於政治分權的理論與實際，既已分析於上，在另一方面我們認為分權制度確是一條康莊大道，但在另一方面，又不能不感到各國對於分權的方式參差不一，造成五花八門的現象。推原其故，即因政治除了權力問題而外，更有心理問題的牽連。所謂心理問題，蓋包括一國的歷史、環境、文化、風俗、習慣以及民族性等等在內。這些心理因素對人類行為支配力量之大，往往超出我們的想像。因此，一個國家的政治制度雖可用憲法條文予以規劃，但施行起來，却未必盡如理想。所以世界上不難有盡美盡善的政治理想，但絕未見盡美盡善的憲法。不僅此也，世界上也不妨有抄襲他國制度的憲法，但實施起來，則往往是差之毫釐，繆以千里。

世界各國憲法上關於分權制度的安排，除了極權國家係冒充分權之名以行專政之實者不論外，所有民主國家不外是採取彼此分工與互相制衡的兩大原則。分工與制衡誠為必不可少的要圖，然而其中顯然忽略了更為重要的融和原則。由於這一原則的被忽略，所以現代國家的分權制度，都不免有若干窒礙與流弊之存在。

首先，讓我們看看美國制度。美國是首創三權鼎立制的國家，其立法的基本精神，即在使立法、行政與司法三權彼此牽制而趨於平衡。依照

力學道理而言，當兩個以上的力量彼此牽制而達於平衡狀態時，其結果便是靜止現象。同樣道理，如果美國的三權牽制而達於真正平衡時，其勢亦將形成僵持的現象，然而美國所以並未造成如此結果者，乃是因為產生了憲法以外的政治機構之故，所謂法外的政治機構為何？

第一為政黨制度。美國的制憲者原是竭力想避免政黨這種組織的，但是後來由於事實的需要，却形成了兩大政黨的組織。有了政黨，所以歷屆總統均得利用其黨內領袖的地位，以影響參眾兩院的同黨議員，如兩院多數議員為總統的同黨，固可使立法與行政呵成一氣，即令不然，總統亦能使兩院的少數同黨議員為其聲援，故行政權與立法權之間，不致水洩不通。

第二為輿論機關。美國為言論自由的國家，其輿論機關之發達，舉世莫與倫比，而其對選民的影響力之大更是難以估計。所以不論總統也好，兩院議員也好，乃至大法官也好，對於輿論的動向，無不特別注意。凡輿論的好惡，立法、行政與司法三方面的負責人均不能不受其影響。

第三為壓力團體。美國有集會結社的自由，而各種社會性與職業性的團體，不但極形發達，而且擁有極大的社會勢力。凡遇有與其利害關係的政治問題或立法事宜，他們無不經常對行政與立法當局提出主張，施加壓力，使總統與國會議員均不能不對他們的願望，認真加以考慮。

所以美國因三權制衡所產生的窒礙，賴有政黨制度、輿論機關與壓力團體之存在，使三者能够在無形中圓滑推動，使美國政治得以順利進行。

再拿英國制度來說。英國最初也是以三權分立為範疇的，但自從巴力門與國王權獲得完全勝利以後，由於責任內閣制的建立，使立法權與行政權幾乎混而為一。今天英國的制度，在名義上巴力門與內閣是行使兩種不同的政治權力機關，而事實上則內閣總理已經一手把握行政的實劍，而一手又把握立法的鑰匙，他已可為所欲為。祇有司法權尚維持相當獨立的精神，故英國祇能說是兩權對峙的制度，不能視為三權鼎立。

若從政治權力應有融和原則而論，英國可謂已經做到很徹底的程度了。但是政治權力如過於集中，却是非常危險的，因為所謂獨裁主義就是權力集中的結果。但是英國為什麼並未走上獨裁主義的道路呢？因為英國內閣的命運畢竟還是操在巴力門下議院的手裡，而下議院的命運又是操在全國選民的手裡。假使英國也和蘇俄或其他極權國家一樣，只許一個政黨存在，而選舉時又只有一個如額的候選名單，那麼，英國便早已變為獨裁主義了。可是英國始終有兩大政黨，旗鼓相當，而人民的選舉又能維持自由投票的傳統，所以英國可以避免專政或獨裁的悲劇。

我們把美、英制度比對一下，就立刻可以看出其中最大的差別，美國重在三權的制衡，是有意的創作；英國重在三權的融和，是無意的結果。然而他們的成功却有一個共同之點，那就是不在其制度的本身，而是在具備了其他的政治條件。其他國家摹倣美、英制度所以不免有畫虎類狗之譏者，亦即因為缺乏美、英兩國同樣的其他政治條件而已。

我國的分權制度係依孫中山先生的理論而定，其分權對象有三，一為政權與治權之劃分，二為治權的五院並列，三為中央與地方之均權。就政治權力劃分的細密而論，可謂舉世無匹，而在制衡原則的安排上，亦復有相當的改進。然而其中最值得注意者，殆無過於有關融和原則的安排。

關於制衡方面，例如行政院對立法院負責，行政院院長須經立法院之同意，立法委員在開會期間得向行政院院長及其所屬部會首長提出質詢，皆為關於立法權與行政權的制衡；考試院院長及考試委員，司法院院長及大法官等則須經監察院的同意；監察院委員對政府所有官員皆得提出糾正、糾舉與彈劾，則為關於監察權與行政權、司法權、考試權的制衡；而監察院之審計長則須經立法院之同意，是又為立法權與監察權中的審計權之制衡。

至於融和原則之運用，其表現于立法權與行政權之間者最為顯著。蓋行政院雖對立法院負責，但立法委員僅有質詢權而不能提出不信任案；立法院得修正或否決行政院的政策與法案等等，但行政院院長經總統核可得提出復議，復議後雖經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長仍可不辭職而接受該決議案。故此種辦法與內閣制之慣例不同，充分表現了融和的原則。此外，在五院間如遇有歧見發生時，總統且得召集各有關院院長會商以求解決，使五權之行使不致各走極端，亦為力求五權之互相融和。

由前述的分析，我們可以知道，除極權國家不足評論外，世界各國的分權制度可大別分為三

，其一為兩權分立的英國內閣制，其二為三權鼎峙的美國總統制，其三為五權並列的中華民國制。英國制度充分表現了融和原則，但其流弊為立法權與行政權的混同。美國制度充分表現了制衡原則，但其流弊有使立法、行政與司法三者各走極端的危機。我國制度則異於是，不僅注意政治權力的嚴格劃分與制衡，而且同時兼顧五權的相互融和。

總之，政治制度的中心問題即在政治權力的劃分，而劃分的原則，不但要使各權有互相制衡的作用，而尤要使其有彼此溝通而趨於融和的可能。蓋分權而無制衡，則好者成為英國的立法權與行政權之混同，而壞者則流於極權國家的專政與獨裁。徒顧制衡而不兼顧融和，則分權之極必至造成互相抵消，而產生全面癱瘓的現象（美國之所以未造成癱瘓現象者，因其有法外的通路之故）。良以政府者不啻為龐大複雜的機器也，不僅其各部門應有精密分工的效用，而尤其要使其各部門的工作能够發生統一的協調。

(附註)

(註一) Aristotle: Politics: Book IV

(註二) Max Weber: The Theory of Social And Economical Organization, P. 154

(註三) V. O. Key Jr.: Politics, Parties And Pressure Groups, 1 P. P. 4-5

(註四) 論語：顏淵章

(註五) 易經：革卦

(註六) 孟子：梁惠王下

- (註廿) J. K. Fairbank: The People's Middle Kingdom, (Foreign Affairs, July 1966)
- (註八) 鄧公玄：中國文化傳統之真諦：中央月刊：革新第一卷第十一期
- (註九) (註十) (註十一) 均見孫中山先生：民權主義第一講
- (註十二) Encyclopedia American, Vol. 18, P. 123a
- (註十三) Montesquier: The Spirit of Law, Book 11th
- (註十四) 孫中山先生：民權主義第六講
- (註十五) (註十六) 同前
- (註十七) (註十八) 均見建國大綱
- (註十九) J. L. Talmon: The Rise of Totalitarianism Democracy, Pub. in Eckstein And Apter: Comparative Politics, P. P. 461-462
- (註二十) 蘇聯憲法一九六〇年修正案，第三章及第五章
- (註廿一) Walter Bagehot: The English Constitution, The Cabinet
- (註廿二) A. N. Dragnich And J. C. Wahlke, Etc.: Government And Politics, P. P. 74-85
- (註廿三) 中華民國憲法：第廿八條及卅條
- (註廿四) 同上：第卅五條至五十二條
- (註廿五) 同上：第五十五條、五十六條、七十九條、八十四條及一〇四條
- (註廿六) 同上：第五十七條
- (註廿七) 同上：第九十五條
- (註廿八) 同上：第九十七條
- (註廿九) 同上：第一〇五條
- (註三十) 建國大綱：第十七條
- (註三十一) 同上：第十八條
- (註三十二) 中華民國憲法：第一〇七條至一百一十一條

兒童少年的百科全書  
中小學生的常識寶庫

# 全知少年文庫

內容清新

文字顯明

印製精美

售價低廉

本文庫已出十六集

每集十冊，售價四十元

全部十六集（一六〇冊）

售價六百四十元

<p>第十集</p> <p>我國的五嶽 昆蟲世界 愛因斯坦 我國藝術的發 展 梁啟超 中國民族 金霸王塔 五霸七雄 團體遊戲</p>	<p>第十集</p> <p>英國短篇故事 史可法 供作衣料的動植 物 詩經 造紙與印刷 電化世界 岳飛 汽車大王——福特 供觀賞的植物 環境遊世界</p>
<p>第十集</p> <p>老殘遊記 運動家的風度 聲與響學儀器 世界各處的婚 俗 一部奇妙的機 器——人體 德意志的源 生命的源 中國字體的演 變</p>	<p>第十集</p> <p>讀書的方法 植物的解剖 植物的解 牛頓 聖地 臺灣遊記 三國演義 希臘短篇故事 三民主義淺說</p>

## 臺灣商務印書館印行

臺北市重慶南路一段 郵撥戶第一六五號