

# 五權憲法的理論基礎研究

## 一、五權憲法的意義

陳芳明

憲法 (Constitution) 一詞，使用甚早，遠在十二世紀中葉，亨利第二 (Henry II) 規定國王與教士關係的著名法律，即稱之為「克拉朗頓憲法」(The Constitutions of Clarendon)。十七世紀以來用得更多，逐漸使用於指示比較重大的根本法律，尤其指有關政府的法律，而自十八世紀末美國獨立革命成功後制定憲法，乃確立了現代憲法的意義。

狹義的憲法涵義，指國家的一種法律性質的文書，他規定了三大要義，第一為關於國家的體制、政府組織和職權分配，以及各種職權的行使方式。第二為關於人民的權利與義務。第三為關於憲法本身的修正和解釋的程序。這也就是 孫中山先生所說的：「憲法者，國家之構成法，亦即人民權利之保障書也。」<sup>①</sup>至於廣義的憲法涵義，指憲法不僅是一種法律性質的文書，同時是一種宣言，一種信條，一種政治理想的宣告。凡是合於此種宣言、信條和政治理想者，皆能產生憲法的效力，例如慣例、習慣或憲典，我們稱之為實質憲法。而高旭輝教授稱憲法是一種「政治性的法律」，實為精闢。

五權憲法是 國父孫中山先生所獨創，其創立之過程，從民國前六年（一九〇六十二月二日），孫中山先生在東京舉行民報一週年紀念會中演講「三民主義與中國民族之前途」，說明了五權憲法的內容後，到民國十三年四月發表「建國大綱」，確立五權憲法的制度，和同月演講民權主義第五講和第六講，確立五權憲法的理論為止，無不與三民主義的創立過程合一，並在內容上相提並論。就其地位而言，民權主義主張「政治分權」人民要有四種政權即選舉權、罷免權、創制權、複決權，來管理政府，要政府來為人民服務，「在政府之中要用什麼方法？要政府有很完全的機關，去做很好的工夫，便要用五權憲法」<sup>②</sup>「在政府一方面，是要有五個權，這五個權是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那才算是一個完全的民權政治機關」<sup>③</sup>這都說明了五權憲法是民權主義的內容，亦就是三民主義的內容。更有進者，孫中山先生把五權憲法看得更重，他除了經常與三民主義相提並論外，又說：「五權憲法關係開國的建設方針極大。」<sup>④</sup>「三民主義和五權憲法都是建國的方略」<sup>⑤</sup>，於民國十二年中國國民黨宣言中說「乃以三民主義為立國之本原，五權憲法為制度之綱

領」，在建國大綱中說：「國民政府本革命之三民主義、五權憲法以建設中華民國。」<sup>⑥</sup>可見五權憲法與三民主義兩者地位平行，相輔爲用不可分離。此高旭輝老師所以說：「三民主義爲體、五權憲法爲用」之涵義吧！

由這些論證我們可以對於五權憲法的意義，作一較明確而概括的界定。所謂五權憲法者，「乃是以三民主義爲思想基礎，以權能區分爲前提，並將治權區分爲行政、立法、司法、考試、監察五權分立的憲法也。」

## 二、五權憲法的理論

### (一) 權能區分論

國父孫中山先生在民國十二年所著「中國革命史」中說：「余之謀中國革命，其所持主義，有因襲吾國固有之思想者，有規撫歐洲之學說事蹟者，有吾所獨見而創獲者。」五權憲法是三民主義的內容，已如前述，故五權憲法的思想淵源，當亦不外國父在中國革命史中所述。何況國父還說：「我們現在要集合中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權、立法權、司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成五權分立的政府。」可見五權憲法之由來，是集中外之精華，融以國父的創見而成了！現在先論「權能區分」學說：

國父在「民權主義」第五講中說他所主張的「權能分開的道理」是從前歐美的學者都沒有發明過的，是世界上學理中的一次發明。有些美國的政治學者研究他的政治思想以後，亦是承認這點<sup>⑦</sup>。國父提出「權能區分」的原因是他研究歐美各國的政治實際發現一個大問題，就是「民權發達的國家多數政府都是弄到無能的。民權不發達的國家，政府多是有能。」爲了解決這個問題，造成民權發達政府有能的國家，因此提出了「權能區分」論。

政治學說討論的重點在於「自由與專制」的問題，形式上亦是「人民與政府」的關係問題。這可以說都脫離不了「權力」的作用。因此現代政治學者拉斯威爾認爲：「權力是政治學中最基本的概念。政治過程乃是權力的形成、分配與運用。」<sup>⑧</sup>國父孫中山先生不僅指出「政治是管理衆人之事」而且對政治權力有更深遠的認識。他指出：「政治之中，包含有兩個力量，一個是政權，一個是治權。這兩個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。」<sup>⑨</sup>進而認爲要把政權「完全交到人民的手內，要人民有充分的政權可以直接管理國事」，所謂人民有充分的政權，就是要人民有選舉、罷免、創制、複決四種民權。要將治權「完全交到政府機關手內，要政府有很大的力量，管理全國事務。」<sup>⑩</sup>所謂政府要有很大的力量，產生很大的效能，就是要政府有行政、立法、司法、考試、監察五種治權。這樣就把政治分權，分得澈底而具體了。孫中山先生尚且舉

出一些比喻來說明他的「權能區分」的理論，認為權能區分適用在民主政治中，人民便是阿斗、公司的股東、汽車的主人或工程師；政府便是諸葛亮、公司的經理、汽車的司機或機器。

現在要進而推究權能區分中的「權」，他的實質與表現形式為何？政權是管理政府的力量，若由人民行使，就是民權。國父一向主張「主權在民」的民主政治，所以政權的表現就是要達成「主權在民」的民主政治，他行使的方式就是由人民行「直接民權」達到全民政治的目的。人民行使選舉、罷免、創制、複決四種民權，則政府無論如何萬能都可以控制。所以權能區分中的「權」，也就是像高旭輝教授所說的為「政治主權」了。

至於權能區分中的「能」的實質與表現形式又如何呢？政治分權的目的方面在造成「主權在民」的民主政治，一方面又要建立萬能的政府為人民服務。治權是政府自身的力量，要發生很大的功能，第一必須具有很大的權力，第二必須由有才能、有道德的人組成。為了達成第一個條件治權必須強而有力，也就是具有效能性；為了達成第二個條件治權必須由專家行使，而且要積極的發揮效能，為人民謀幸福，這也就是治權的專門性和服務性。而其表現的形式，國父認為要設立五種治權，即行政、立法、司法、考試、監察才能造成萬能的政府。

至於權能區分所產生的權能關係，孫中山先生主張權能必須平衡。他說：「政治裏頭有兩個力量：一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。……自由太過，便成了無政府；束縛太過，便成了專制。中外數千年來的政治變化總不外乎這兩個力量之往來衝動。」<sup>⑭</sup>而權能平衡就是要使「這兩個力量，雙方平衡不要各走極端，像物體的離心力和向心力互相保持平衡一樣。」<sup>⑮</sup>平衡的結果是人民有權、政府有能、各有界限、各有所得。對於國家目的之達成的過程，又互相調和、互相為用，「公平而安全」，這就是權能平衡的意義。

## (二) 五權分立論

人性本有好「權力」的欲望，一旦獲取權力，若為倫理道德的目的而運作，則是積極為善，共求幸福。但人類亦常有為「權力」而有好權力之心，一旦獲取權力，則有腐化的傾向，所謂「絕對權力，絕對腐化」。這在政治生活中亦然。因此為了防止政府權力太大，過於專制，侵害自由，「分權」就成了近代民主政治的理論基礎之一。十七世紀時，洛克(John Locke)

(雖然把國家權力分為①立法②執行③外交三種，但是認為後兩權可以委由同一機關行使，因此是「兩權分立」學說。法儒孟德斯鳩(Baron de Montesquien 1689-1755)發揚其說，於一七四八年的「法意」(De l'Esprit des Lois)書中，分國家權力為①立法②行政③司法三權，分由三個機關行使，並主「相互制衡」以保障人民自由，而限制政府權力。後來

因美法革命之後，採行他的學說，立爲憲法，於是「三權憲法」乃宏揚於世。

孫中山先生研究各國憲法，認爲「有文憲法是美国最好，無文憲法是英國最好。」<sup>⑮</sup>但是「美國憲法裏不完備的地方還是很多，而且流弊也很不少」<sup>⑯</sup>「英國現在的政治制度是國會獨裁」<sup>⑰</sup>結果造成政府無能。所以主張「英是不能學，美是不必學」<sup>⑱</sup>「將來中華民國的憲法要創一種新主義，叫做五權分立」<sup>⑲</sup>也就是把治權分爲行政、立法、司法、考試、監察五權，規定於憲法之上，叫做五權憲法。「這不但是各國制度上所未有，便是學說上也不多見，可謂破天荒的政體。」<sup>⑳</sup>

歐美憲法的流弊在那裏？第一，理論上認爲分權之後必須採行「制衡原理」，即「以權制權」，一個機關職權的行使，要受到另一機關的節制，節制的作用是要使賦有權力的機關，不能濫用其權力，使權力的行使適如其分。然後人民自由獲得保障。制衡雖然消極的達成了限制政府權力，保障人民自由的目的；但是制衡的行使，使政府的力量互相牽制抵消，無法積極的造成萬能政府爲人民謀福祉，更難以有效的應付當前瞬息萬變的國內外政治情勢的發展。第二，制衡的結果經常造成國會的獨裁，但是國會却不能充分代表民主政治「主權在民」的要旨。這在孫中山先生說得很清楚，他說：「即以國家機關之規定論之，惟知襲取歐、美三權分立之制。且以爲付重權於國會，即符主權在民之旨。曾不知國會與人民，實非同物。況無考試機關，則無以矯選舉之弊，無糾察機關又無以分國會之權。馴至國會分子，良莠不齊，薰蕕同器。政府患國會權重，非劫以暴力，視爲魚肉；即濟以詐術，昇爲傀儡。政治無清明之望、國家無鞏固之時。且大亂易作，不可收拾。」<sup>㉑</sup>在所謂「金權政治」之下，更產生了一批「豬仔議員」，則國會之代表民意，不過是「掛羊頭，賣狗肉」吧了！第三，立法機關兼掌糾察權，往往擅用此權挾制行政機關，成爲議會專制。第四，行政機關兼掌考試權，造成「分贓制度」與選舉不得其人。

爲救代議政治之流弊與濟代議政治之窮。國父孫中山先生主張於外國三權之外獨立考試與監察兩權，成爲五權，悉歸入治權之中。考試權獨立行使可以除却盲從濫選，及任用私人的流弊。監察權獨立行使可以使政治弊絕風清，澄清吏治。而五權分立之後，並非孤立，亦非相互制衡，而是「機關分立、相待而行不致流於專制」<sup>㉒</sup>「分立之中，仍相聯屬，不孤立，無傷於統一。」<sup>㉓</sup>前者可謂從政治學的觀點，調合了自由與專制的力量；後者謂從行政學的觀點，造成統一完整的力量，發揮萬能政府的功效。這便是五權分立的精義了。

### 三、五權憲法的實踐

五權憲法雖是一種創新的主義，却是爲了要實踐力行的。要使中國按照五權憲法所主張的理論與制度，設立機關，分配權

限，推行憲政，富強國家造福斯民。所以孫中山先生認為以此造「成將來中華民國憲法，便是民族的國家，國民的國家，社會的國家皆得完全無缺的治理。」<sup>②</sup>又說：「像這樣的政府，才是世界上最完全、最良善的政府。國家有了這樣純良的政府，才可以做到民有、民治、民享的國家。」<sup>④</sup>由於五權憲法如此優秀理想，因此之故實踐五權憲法應成爲每個國民責無旁貸的職責。從辛亥革命成功，民國初建以後，孫中山先生就力主實現五權憲法。中經民國三年組織中華革命黨時的誓言，民國九年修改中國國民黨黨章的內容第二條、第三條；及民國十二年中國國民黨總章的規定，和民國十三年中國國民黨總章的昭告，一再的指導中國國民黨要使五權憲法成爲中華民國憲法。國父逝世之後，本黨同志也以「創制五權憲法」爲要務，「實現五權憲法」爲目的，於民國十七年北伐成功後，於國民政府組織法中規定五權制度，爲訓政之規模。到了民國廿年年更完成五五憲草，內容完全以五權憲法爲依據。民國廿六年完成中華民國開國一來第一部憲法，由於「政治協商」的結果，內容雖然不完全與五權憲法學說相符合，然而規模已具，只要稍加修改就可相符，五權憲法終必在中國實現。孫中山先生也相信：「現在雖然沒有人懂得，年深日久，數百年或數千年以後，將來總有實行的時候。」<sup>⑤</sup>這是孫中山先生的信心，也是全體國民的信心。

## 註 釋

- ① 見國父爲吳家慈著「中華民國憲法史」上篇序文。
- ② 民權主義，第六講。
- ③ 同前註。
- ④ 國父講「三民主義之具體辦法」，民十年、廣州。
- ⑤ 國父講「國民黨奮鬥之法宜兼注重宣傳不宜專注重軍事」，民十二年。
- ⑥ 國父著「建國大綱」。
- ⑦ 民權主義，第六講。
- ⑧ 崔書琴，「三民主義新論」，台北商務。頁一七三，注七說：「哈佛大學政治學教授何爾康說：『孫逸仙對民主理論的貢獻是他對權能區分的重視』中國的革命，頁
- ⑨ 民權主義，第五講。
- ⑩ 引呂亞力「政治學」，台北五南出版事業，頁五註四與註七：Harold D. Lasswell and Abraran Kaplan, Power and Society A Framework for political Enquiry, (New Haven and London: Yale Univ press 1965) 頁十五。David Zaston The political System: An Inquiry Into the State of political science (New York: Knopf, 1953

)與 A Framework for political Analysis  
(Englewood Cliffs N.T.: Prentice-Hall  
)

- 11 民權主義，第六講。
- 12 同前。
- 13 孫中山先生講「五權憲法」，民國十年。
- 14 同前註。
- 15 國父講「三民主義與中國民族之前途」，民前六年。
- 16 同註 13。
- 17 同前註。
- 18 同註 15。
- 19 同前註。
- 20 同前註。
- 21 國父著「中國革命史」。
- 22 國父撰「中華民國建設之基礎」。
- 23 國父講「三民主義與中國民族之前途」。
- 24 民權主義，第五講。
- 25 國父講「五權憲法」。