

# 五權憲法與三權憲法的比較

陶懷仲

1945.10.25.6.

## 一、前言

(一) 建國依據

(二) 根本大法

(三) 比較原因

## 二、三權憲法的沿革

(一) 分權制度

1. 希臘情形

2. 羅馬狀況

3. 英國憲政

(二) 分權學說

1. 柏拉圖的三分說

2. 亞力斯多德的三分說

3. 鮑利貝士的制衡原理

4. 洛克的三分說

5. 孟德斯鳩的三分說

## 三、五權憲法的淵源、原理、制度和功用

(一) 淵源

1. 源於分權

2. 根據三權

(二) 原理

1. 五權分立

2. 權能區分

3. 分工合作

4. 五權治權

5. 人法並重

(三) 制度

1. 國民大會

(1) 性質

(2) 職權

(3) 問題

① 修訂

② 召集

③ 兼職

2. 五院

(1) 行政院

(2) ①居五院之中心

②爲國家最高行政機關

③與三權分立的內閣不同

(2) 立法院

①英國議會

②我國立法

(3) 司法院

①歐美司法

②我國司法

(4) 考試院

(5) 監察院

3. 總統

(四) 功用

1. 改進孟氏缺點

2. 實現真正民權

3. 建立萬能政府

四、五權憲法與三權憲法的比較

(一) 二者同點

1. 嚮往民主

2. 主張立憲

3. 傾向分權

(二) 二者異點

1. 思想基礎

(1) 三民主義與個人主義

(2) 理想目的

(3) 法治思想

2. 主要理論

(1) 分權動機

(2) 分權方法

(3) 中心不同

(4) 合一分離

(5) 民權大小

(6) 本位兩樣

(7) 便利對象

(8) 權能分合

五、五權憲法與現行憲法的比較

(一) 國民大會職權的範圍

(二) 國大代表兼任官吏

(三) 總統公佈法令的副署

(四) 立法院同意任命行政院院長

行政院對立法院負責

- (五) 公職候選人亦舉行資格考試
- (六) 監察院同意任命官員權

## 六、結論

- (一) 三權憲法不合現代需求
- (二) 五權憲法適應世界潮流
- (三) 三民主權，相提並論

# 一、前言

我寫本文，基於下列三點：

(一) 建國依據 五權憲法是五權分立的憲法。國父說：「要政府有很完全的機關，去做很好的功夫，便要用五權憲法，……造成一個五權分立的政府。」（註一）國父在另外一個地方又規定：「國民政府本革命之三民主義、五權憲法，以建設中華民國」（註二）。

(二) 根本方法 憲法是規定國家組織，統治機構職權和人民權利義務的根本大法。國父（一八六六—一九二五）說：「夫憲法者，……乃一定不易之常經，非革命不能改也」（註三）。又說：「憲法者，國家之構成法，亦即人民之權利保障書也」（註四）。先總統 蔣公（一八八七—一九七五）說：「……憲法是國家的根本大法，必須切合國家的實際需要，又必注重實際的經驗，庶幾能訂出最完善最適用的憲法，而能福國利民，永垂不朽」（註五）！又說：「提早頒行憲法，使國家有永久性的根本大法，使建國的規模完全確立」（註六）。

(三) 比較原因 比較是一種科學方法，常為專家學者所運用，例如「比較憲法」、「比較政府」和「比較教育」等均是。比較才能知道好壞，並且可以進一步深究好在那裏？壞在何方？我們應該如何取捨，這不是很值得用的做學術研究的方法嗎？

本文限於時間和篇幅，唯有提綱挈領，不能充分發揮，但努力把握簡單、明瞭、具體和扼要的原則，希望讀者在短暫時間，能有重大收穫。

## 二、三權憲法的沿革

(一)分權制度 三權憲法是三權分立的憲法。它源遠流長，可以上溯到希臘羅馬時代分權制度和分權學說，茲先從前者開始。

1.希臘情形 希臘的城市國家（City state）中，最傑出而重要者，當推斯巴達（Sparta）和雅典（Athens），茲分別說明如次：

斯巴達政府制度，分爲：(1)國民大會（An assembly），(2)參議會（a senate），(3)國王二人，(4)監察會（a board of five ephors）。國民大會爲政權機關，其餘大體上可名之爲立法、行政、監察，三權分立的治權機關（註七）。

雅典的政治組織爲：(1)公民大會（An Assembly），(2)五百人議會（Council of Five Hundred），(3)若干法院（Courts），(4)行政委員會（Board of Magistrates），(5)軍事委員會（Board of Generals）。公民大會爲政權機關，五百人議會爲立法機關，兼有部份行政權及監察權，行政委員會及軍事委員會，乃行政機關，法院爲司法機關，並兼有部份立法權，皆爲治權機關。此爲雅典分權制度的一般情形，實具近代三權分立之雛形（註八）。

2.羅馬狀況 羅馬的政制，在君主時期的組織爲：(1)國王，(2)參議院（A Senate of 100 Elders (Patres)），(3)公民大會（An Assembly of Citizens, the Comitia Curiata）。約當西元前五百年時，羅馬人驅走國王，建立民主共和政體。當時政治組織爲：(1)執政官（Consuls）二人，(2)平民大會（The Concilium Plebis），(3)新公民大會（A New Assembly）。(4)參議院（Senate）（註九）。

由上可知羅馬在王政時代，就有一種粗具規模的分權制度；到了共和時期，其分權政制更加完備。因在王政時代的(1)

國王，(2)參議院、及(3)公民大會等組織中，公民大會大體上是行使政權的機關，而國王、參議院則為治權機關。在共和時期的(1)執效官、(2)平民大會(後改名為護民官大會)、(3)新公民大會、及(4)參議院等組織中，新公民大會是行使政權的機關，其他機關則為治權機關(註一〇)。

3. 英國憲政 英國的憲政是漸次成長的，不是一時創造的。英王本來總攬一切大權，但是時至今日，英王在名義上雖仍如此，但事實上政權乃在議會(Parliament)及議會所信任的內閣(Cabinet)手中。這種政制之所以能夠如此，因為議會最初取得了徵稅同意權，進而取得了預算議決權，最後取得了立法權，議會便以此三權控制了內閣(註一一)。光榮革命(一六八八—一六八九)以後，英國實現了兩黨制(Two Parties System)與內閣制(Cabinet System)。由於英王不能列席內閣會議，於是當內閣開會時，便不得不推舉一人為主席，這個臨時主席就成為內閣的領袖，而成為首相(Prime Minister or Premier)了。英國歷史上第一任首相是瓦波(Sir Robert Walpole 1676-1745)，他在一七四二年，一次議會下議院(House of Commons)選舉中失敗，乃提出辭職，於是創下了內閣須得該院支持的先例(註一二)。

光榮革命成功後，人民為了防止專制君主的壓迫，議會乃制定「權利法案」(Bill of Rights)，以限制國王的權力。國王為了適應此一情勢，便自動挑選議會多數黨的領袖，出而主政；於是責任內閣制便轉變為政黨內閣制了(註一三)。如此，國王的地位未變，而民主政制却已實現。從憲政的角度來看，英國似乎已行立法、司法、行政三權分立之制了。

(二)分權學說

1. 柏拉圖的三分說 柏拉圖(Plato 427-347 B.C.)他的老師蘇格拉底(Socrates 469-399 B.C.)，及自己弟子亞力斯多德，合稱希臘三哲。柏氏的重著作有共和國(The Republic)、政治家論(The Statesman)和法律論(The Laws)。他在「共和國」中，主張哲人政治，擁護哲君(Philosophical King)。在「政治家論」中，原主君主政體，民主政體及貴族政體，後來認為「聖君」難求，所以成文法與習慣仍然十分重要，因為這是實際經驗與智慧的表现。在「法律論」中，放棄哲君思想及貴族體，主張混合政體。並設計了一種混合政體的組織(Mixed Constitution)，包含：

(1)護法者(Guardians of the Laws)，(2)行政會議(Administrative Council)，(3)公民大會(The Generals)

Assembly of the Citizens），(4)夜間會議（Nocturnal Council）等機構；此種政權組織的構想，包含民主制與貴族制的兩種因素，具有牽制與平衡的精神，對後來的分權制度與學說，具有啓發的作用（註一四）。

2. 亞力斯多德的三分說 亞力斯多德（Aristotle 384-322 B. C.）是政治學的鼻祖，他研究學問，注重實際，不尚空想。他爲了研究各國政治制度，搜集各國的憲法，多達一百五十八種。他劃分政體的主要原則，以主權行使的人數及政府所要達到的目的爲準。認爲政府以增進人民福利爲目的者，爲正常的政府，而政府官吏只徇私利己者，爲敗壞的政府。在正常的政府中，其主權屬於一人者，爲君主政體，屬於少數者，爲貴族政體，屬於人民全體者，爲民主政體；在敗壞的政府中，其主權屬於一人者，爲專制政體，屬於少數人者，爲寡頭政體，屬於多數人者，爲暴民政體（Extreme Democracy）註一五）。

亞氏早已明白的指出：國家與政府是有區別的：國家爲由全體國民所組成，而政府則是由有官位、具有統治權力，以治理國家的人員組成。亞氏主張分權的政治制度，並明確地提出分權原理，他曾對行政、立法及司法等機關的適當組織及職權有所檢討（註一六）。亞氏認爲任何政府的政治組織，應有如下三個機構：(1)討論機構（Deliberative Branch）(2)執行機構（Administrative Branch）(3)司法機構（Judicial Branch）；並認爲這些機構的適當運用，將更能謀求國家的安定及人民的幸福。由此可知，三權分立的學說，不但早在亞氏時便大致提出，同時他對權力的均衡，也有所涉及（註一七）。

3. 鮑利貝士的制衡原理 鮑利貝士（Polybius 204-122 B. C.）是希臘的歷史學家和政治家，因著「羅馬史」（History of Rome）一書而出名。鮑氏認爲單純的政體，只含有一種政體的元素，所以無論如何總含有敗壞腐化的根源，就是君主、貴族與民主三種好的政體所難免，於是乃有政體循環的現象。他認爲最好的方法，就是把各種政體中的優良因素，予以合併融合，使之相互制衡（Checks and Balances），以建立像羅馬那樣的混合政體。

鮑氏爲世界上第一位將混合政體及憲政體制內之制衡原理的優點與價值，詳細敘說的人（註一八）。鮑氏所講的混合政體及其所發現的制衡原理，對近代的三權分立說，實有很大的影響與貢獻。

4. 洛克的三分說 洛克（John Locke 1632-1704）是一六八八年，英國光榮革命的理論家，其主要政治著作，有

「政府論兩篇」(Two Treatises of Government)及「容忍論」(The Letter on Toleration)其主要學說爲自然權利、社會契約和分權說等。

洛氏以爲人民訂立社會契約，組織政治社會，其目的在求達到確保人民的自然權利；爲了達到上述目的，政府應該具有三種權力：(1)解釋自然法則及規定人民權利的立法權(Legislative Power)，(2)運用這些解釋適用於組成政治社會的各個人及人民間相互爭端的行政權(Executive Power)，(3)保障全社會的利益，使免於外來侵略的外交權(Federative Power)(註一九)。

洛克按當時的政情，主張將政府的權力劃分爲三，以免權力之集中，流於專制，並採分工之原則，以期確保人民的自由與權益。洛氏的政治思想，對以後的學者，發生了廣泛而深遠的影響；尤其分權學說，被孟德斯鳩採用，並加以修改，形成有名的三權分立說與制衡原理，並使美國獨立宣言及美國憲法的草擬者，都採用了洛克的不少思想(註二十)。

5. 孟德斯鳩的三分說 孟德斯鳩(Baron de Montesquieu 1689-1755)是十八世紀有名的法國學者，對政治學理及實際政治貢獻很多。他於一七三四年著「羅馬興衰史論」(The Greatness and Decline of the Romans)從哲學觀點，對羅馬制度的興衰，予以分析。孟氏政治哲學根源，主要來自羅馬的歷史和英國的制度。他於一七四八年出版的名著「法意」(The Spirit of the Laws)，就是根據他對英國憲法的觀察得來(註二一)。

國父說：「孟德斯鳩發明了三權學說之後，不久就發生美國的革命。美國革命成功，訂立憲法，是根據孟氏三權分立的學說，用很嚴密的文字，成立一種成文憲法(Written Constitution)。後來日本明治天皇(一八五二—一九一二)維新(一八六八)和歐洲各國革命，差不多是拿美國的憲法做底本，去訂立憲法」(註二二)。

### 三、五權憲法的淵源、原理、制度的功用

(一)淵源 五權憲法的淵源，在理論上爲分權學說；在實際上爲三權憲法。但比二者又有密切關係。現在先從分權學說論起(註二三)。

1. 源於分權：五權憲法就是五權分立。國父首次講述五權憲法時，就說：「將來中華民國的憲法，是要創一種新主義，叫做『五權憲法』」（註二四）。所以五權憲法是主張分權的，也就是以分權為基礎的（註二五）。分權的目的是為了避免專制，保障自由，實現民主。國父說：「蓋機關分立，相待而行，不致流於專制」（註二六）。同時分權為進化的必然，因為由於社會的進化，事情便日益增加而複雜，於是政府須多設機關分別負責，以謀工作效率之增進，而達福國利民之目的。所以分權是就權的用來說，不是就權的體來說。權的體不可分，權的用則可分（註二七）。所以國父又說：「分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一」（註二八）。所以五權憲法是以分權為其理論的基礎。

2. 根據三權：五權憲法的實際淵源是三權憲法。國父說：「憲法是從英國創始的，……法國學者孟德斯鳩，……根據英國的政治習慣，發明三權獨立的學說，主張把國家的治權分開，成為立法、司法和行政三權。所以三權分立，是由於孟德斯鳩所發明的」（註二九）。

五權憲法不僅是分權學說的發展，而且是集合中外政制的精華而成，所以富有創造性和進步性的意義（註三〇）。其作用在「既以濟代議政治之窮，亦以矯選舉制度之弊」（註三一）。所以如果完全照著五權分立來做，政治就好起來了（註三二）。

(二)原理 五權憲法的原理有五：

1. 五權分立 五權分立就是行政、立法、司法、考試、監察等五種治權的分立和獨立，所以可以防止「濫用私人」（註三三）和「議會專制」（註三四）的流弊。

2. 權能區分 所謂權能區分，就是人民應有的權和政府有的能，完全區分清楚，這是國父在民權主義裏面，所提出的一個最新而又最重要的主張和發明（註三五）。國父認為自由同專制這兩個力量，應雙方平衡，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（註三六）。

3. 分工合作 三權憲法乃是為分散及減弱政府的力量，以防止政府專制，保障人民自由。五權憲法權力的分立，是職務上的分工性質，所以它所注重的是合作的原則，而不是制衡的作用。因此分工的結果，彼此間仍相互連繫合作，不致陷於孤立無援的情境。所以國父說：「分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一」（註三七）。



4. 五權治權 我們五權憲法中的行政、立法、司法、考試和監察等五權，完全屬於政府。但三權憲法中立法權及其所兼有的監察權，則屬於議會，而立法機關則為民意機關。五權全屬政府，政府才能有能，所以 國父特別看重五權分立或五權憲法（註三八）。

5. 人法並重 五權憲法的五權是治權，治權以行政為主，所以行政權列在第一位。行政要有法，所以立法權和司法權接著而來，因為二者皆為法的立和司。有法還要有人，所以接著就是考試權和監察權，因為二者皆為人的考和監。行政權在於執行政令，富於綜合性，包括了法與人（註三九）。

五權憲法認為徒善不足以為政，徒法不能以自行，要政治修明，固然要有治法，同時亦要有治人。所以它的立法、司法用以管法、考試、監察則重在管人，而行政則為綜合治法與治人以執行政令（註四〇）。所以五權憲法是治法與治人並重的。有此良好原理，所以能夠建立一個完美萬能政府，成為一種優越的制度。

(三)制度 茲分國民大會、五院及總統三項，分別討論之：

1. 國民大會 該會再分性質、職權與問題三點，加以研究：

(1)性質 五權憲法以權能平衡為原則，所以它是權能平衡的民主制。該制主張人民有權，政府有能（註四一）。人民之權為政權，其權有四；政府之權為治權，其權有五。人民政權的行使， 國父主張國民大會制度。按規定，縣是自治單位，直接行使民權（註四二）。在中央，組織國民大會，代表人民，間接行使民權，所以國民大會是政權機關。

(2)職權 「國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職」（註四三）。又「國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權；對於中央法律，有創制權，有複決權」（註四四）。但按現行規定，國民大會的職權僅有兩項：①選舉總統副總統及罷免總統副總統，對其他政務官員，國民大會不能過問。②修改憲法和複決立法院所提之憲法修正案（註四五）。

(3)問題 問題有三：

①修訂 「五五憲草」第三章第三十二條，規定國民大會之職權有六項，後經「政治協商會議」提出修改原則十二項，其中第一項對國民大會職權，大加刪削，現行憲法據以修改，所以面目全非。將來應照「五五憲草」修訂，始符

五權憲法的精神。

②召集 國民大會集會的召集，依照現行憲法規定，經常會是由總統召集，臨時會則由立法院長召集。但是國父主張權能區分，人民政權與政府治權是不能混淆的。今國民大會代表人民行使政權，所以它的集會召集，不應由治權機關的首領（總統）召集，更不需麻煩立法院長，應由國民大會自行召集才是。

③兼職 依 國父權能區分的原則，政權機關與治權機關是應該涇渭分明的。現在國民大會代表為代表人民行使政權，監管政府的，豈能兼任政府官吏？如此國民大會成了「國民官吏大會」了！這不僅違反權能區分的意義，也違背了民主精神。以後修憲，應該改正，俾符民主體制。

2. 五院 我國五院各具特色，茲分陳如下：

(1) 行政院 行政院特色有三：

①居五院之中心 國父在「建國大綱」第十九條，規定行政院為五院之首。又二十條規定行政院應暫設之各部。他在講演「五權憲法」時，其所揭示的「治國機關圖」，又將行政院列於中央，這是 國父將行政院視為五院中心的深切表現。

②為國家最高行政機關 「五五憲草」第五十五條規定：「行政院為中央政府行使行政權之最高機關」。所謂行政院為中央行使行政權之最高機關，乃指在國家的行政系統上，行政院對於行政有行政的統率權，包括行政決策，行政指揮與監督；而且地方自治行政亦在統率權行使範圍之內。

③與三權分立的內閣不同 五權分立與三權分立不同，前者將統治權區分為五，後者區分為三。而且後者應受議會的控制，前者與立法機關的關係，是分工合作，而非抵制均衡。

(2) 立法院 茲分兩點說明：

①英國議會 按照傳統的說法，代議制度的立法會議，起源於英國。英國議會（Parliament）分為兩院：貴族院或上議院（The House of Lords）代表貴族；衆議院或下議院（The House of Commons）代表平民。這便是議會兩院制度的濫觴，並由此逐漸取得真正的立法權，而確立議會的優越地位（註四六）。

②我國立法 根據 國父的五權憲法，我國的立法權純為制定法律之權，屬於治權。至於代表人民之權，則歸於政權範圍。在政權與治權區分下，立法院在性質上與各國的立法機關的議會，並不相同。因為各國的議會是政權治權不分的，實為治權而兼政權的機關；而立法院則在政權治權區分之下，純為行使治權之一的立法機關。

(3) 司法院 茲分兩點析述：

①歐美司法 歐美司法脫離行政，樹立司法獨立制度，始於三權分立之說。當美國獨立，首先把這種學說，表現於憲法之中，嗣後各國效尤，遂成為今日風行的制度。

②我國司法 依據 國父遺教，五權憲法是五權分離，司法權是由司法院獨立之行使。但此所謂司法獨立，固亦可解釋為審判獨立，但決不應以審判獨立為限。司法具有廣狹二義，廣義的司法，包括了憲法的司法、行政上的司法及民法上的司法。其中民法上的司法，就是民刑訴訟的審判，是為狹義司法的一種。各國之所謂司法獨立，要皆指的狹義司法而已。五權憲法的司法獨立，應為廣義。換句話說，我國的司法院並不等於外國法院。

(4)考試院 考試制度發達之早，首推我國。遠自漢文帝（前二〇二—前一五七）躬親策問賢良方正以來，國家用人，即已採取荐舉與考試並行的制度。這可以說是我國考試制度的發軔。到了隋煬帝（五八〇—六一八）開科取士，我國的考試制度，才逐漸確立。明清兩代，有三點值得一述：①考試科目利用八股。按八股制度創於明太祖（一三二八—一三九八）洪武十七年（一三八四），廢止於清德宗（一八七一—一九〇八）光緒二十七年（一九〇一），前後施行五十八年，牢籠士子，禁錮思想，莫此為甚。②考試分為四級，即童試、鄉試、會試和殿試。③明清的考試制度，雖有很多缺點，但由於科試之權，操之於提督學政，鄉試、會試之權，操之主考官，事前既不受行政機關的干涉，而一經錄取榜示，任何人亦不能有所更易。所以考試制度至此，已為我國樹立了優良的政治傳統。

國父手訂「建國大綱」第十九條規定：「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治」，行使考試權的考試院，獨立於行政系統之外。「五五憲草」第八十三條，並明定「考試院為中央政府行使考試權之最高機關」。我們知道，五院制的目的在建立萬能政府，但政府有能，必須官吏賢能；而官吏賢能，必須要用公開的考試選拔，要採用考試制度，自非尊重行使考試權的考試院不可。

(5) 監察院 國父將監察院列為治權機關，其主要理由，是為除弊興利，打破議會專制，使政府有能，那就是將監察權劃歸政府執掌，使成爲一院，於是監察院便成爲治權機關了。就理論上說：①監察權的作用，乃在協助政府，以整肅政風，補助行政監察之不足。監察爲政府之一種內行爲，因而行使監察權之監察院，歸之於治權機關，自有必要。②監察權與司法權有相同之處，國父認爲司法機關是「裁判人民的機關」，監察機關爲「裁判官吏的機關。」二者既皆是裁判機關，性質相同，因而司法機關爲治權機關，則監察機關又何能例外？③中國從前的監察權，向來屬於政府。國父論及監察獨立，往往以中國歷史爲證明。這表明 國父所主張的監察權，是淵源於中國的古代，而中國古代的監察權，既屬於政府，亦即爲治權，則行使監察權的監察院，自應列爲治權機關。

3. 總統 我們中央政府需要總統的原因：(1)因爲五院的聯繫和院際問題的解決，皆非有總統不可。(2)各院選任以外的官吏和荐任以上公務員的任免，亦皆仰賴總統。(3)國家需要總統，對外代表國家，對內担任元首（註四七）。

按照「五五憲草」第五十九條規定：「行政院院長、副院長、政務委員、各部部长、各委員會委員長，各對總統負其責任」。這是總統制（*Presidential System*）。可是政治協商會議議決憲草修改原則十二項，其中第六項規定：「行政院長由總統提名，經立法院同意任命之。行政院對立法院負責」。現行憲法據以修改，不但變總統制爲內閣制（*Cabinet System*），而且有違五權分立，分工合作的原旨，將來應照「五五憲草」有關條文修正，庶符五權憲法的精神。

(四) 功用 孟德斯鳩創立三權分立的學說以後，在打破專制制度，和保障個人自由的作用上，確曾發揮過很大的效能。但是立法機關兼有監察權，容易造成議會專制，弄到行政機關動輒得咎；行政機關兼有考試權，則選舉不能達到選賢與能的目的，同時促使政黨造成分贓制度（*Spoil System*）（註四八）。

1. 改進孟氏缺點 國父爲了謀求改進孟氏三權分立的缺失，乃體察中國的環境，順應世界的潮流，並將中國傳統的優良思想，與西方的現代文化，加以接受和吸收，予以融會貫通以後，才創立卓越的三權憲法。

五權憲法以權能區分爲原則，不像歐美的三權憲法，權能混淆不清。在西方三權憲法下，人民通常僅有選舉權，結果人民對官吏只能放而不能收，對法律只有完全聽從議會的擺佈。

2. 實現真正民權 國父的選舉權和罷免權作用在管人，創制權和複決權的功能在管法。所以人民有了選舉和罷免權

，對於官吏和議員就可放可收；有了創制和複決權，對於法律就可創可廢。如此不但可以杜絕議會的專制，而且可防官吏的失職。所以 國父說四權爲「在人民一方面的大權」（註四九），所以叫做民權。他以爲人民有了四權，便可以直接管理國家的政治（註五〇），也直接管理政府（註五一）。

3. 建立萬能政府 五權憲法以權能區分爲原則，要人民有權，政府有能。若要政府有能，必須讓政府有充分的治權，然後才可發揮高度的能，來替人民謀福利（註五二）。

## 四、五權憲法與三權憲法的比較

(一)二者同點 二者理論上之主要同點有三：

1. 嚮往民主 國父說：「三權分立爲立憲政體之精義。蓋機關分立，相待而行，不致流於專制，……凡立憲政體，莫不由之」（註五三）。可知三權憲法是爲了避免專制，保障自由，主張分權。五權憲法是立憲政治，自然與三權憲法相同。所以五權憲法之主張分權，也是爲了避免專制，確保自由（註五四）。避免專制，追求甚麼？顯然都是爲了民主。

2. 主張立憲 三權憲法是三權分立，五權憲法是五權分立，分權是爲了民主，民主需要立憲。所以 國父說：「余之民權主義，第一決定者爲民主，而第二之決定，則以爲民主專制必不可行，必立憲後可以圖治」（註五五）。在君主國，民主固須立憲；在共和國，民主亦須立憲。所以民主政治就是立憲政治。

3. 傾向分權 五權憲法之分權，是繼承三權憲法而來的。 國父說：「三權分立爲立憲政體之精義。蓋機關分立，相待而行，不致流於專制，……凡立憲政體莫不由之」（註五六）。五權憲法是立憲政體，自然與三權憲法相同。所以二者都是爲了避免專制而主張分權的。

從以上二者相同之點觀之，可知五權憲法是以三權憲法爲其淵源和基礎的。

(二)二者異點 二者異點分爲兩大項：

1. 思想基礎 以下分爲三點比較：

(1) 三民主義與個人主義 三權憲法是個人主義思想的反映，所謂個人主義，也就是自由主義。個人主義在十八九世紀的前後階段，對反抗專制，建立民主，以及對於立憲主義（Constitutionalism）的發生與成長，確曾作了無比的貢獻。

後來個人主義的衰退，有兩個主要的原因：①由於民族主義之必需，②因為社會主義的影響。前者經歷兩次大戰，各國都以維護國家利益為前提，政治上對國家主權都非常的重視。在這種情形下，個人主義自然便受到限制。後者由於個人主義演變而成的自由經濟，發生了嚴重弊害，因而出現了社會主義。

三民主義是 國父遊歷歐美、倫敦脫險之後完成的，當時正是新舊思想交替之際，個人主義已充分顯露了弊害，而團體主義思想正在形成發展，這當然對三民主義有極大的影響。胡漢民先生（一八七九—一九三六）說：「總理對於『民』的觀念，一定說是『有組織的衆人才是民』，於『權利』的見地，一定要說『民權』而不說『人權』。民與民權，都是因社會的生活，民族的生存與國家的存在而確立的。這些要義，總合起來，便是三民主義的立法觀念。根本上從認定社會生活，民族生存，和國家存在之關係而生的。……有此最大團體之存在，便有最大團體之生存目的。然後法律上所應規定的義務和權利才發生。我們要把這個最大團體的公共目的，視為三民主義立法的出發點，然後立出來的法律，才不致違背三民主義的原則」（註五七）。這裏所指的社會生活，民族生存與國家存在，就是國家全民大團體的生存目的，也就是一種團體主義思想。而這種團體主義，在基本上認定社會的利益，就是個人的利益；而個人的利益，乃建立於社會利益之上，就是個人與社會利益的均衡。

(2) 理想目的 三權憲法與五權憲法的理想目的，雖則同為民主或民權政治的產物，但前者僅着眼於保障個人自由，防止君主專制，並以限制政府的權力為事；而後者除了重視民權的保障之外，尤為重視全民團結圖強，兼顧整體利益，企求建設一個有能政府。兩相比較之下，我們便不難判斷其得失與價值。

(3) 法治思想 以下分三點評述：

① 三權憲法的法治，僅着眼於保障個人自由；但五權憲法，則以實現全民利益為依歸。

② 三權憲法既着眼於保障個人自由，於是法治的目的，便在以法律來束縛政府，防止專制。而五權憲法，由於它

能，所以行政權爲五權憲法的中心。

(4) 合、分離 先說三權憲法是監察權與立法權合一；五權憲法是監察權和立法權分離。西方三權憲法的立法權是兼有監察權的，於是立法權就大於行政權，而失掉了分離平衡的意義。結果使行政權不安定，常常發生政潮。再者，由於議員往往擅用其監察權挾制行政機關，於是造成議會專制和政府無能；政府爲了要避免他們的牽制，也不惜以位置和金錢與他們交結，結果形成彈劾權的虛設。國父爲了補救議會專制或監察權等於虛設的流弊，主張監察權脫離立法機關而獨立。這樣，立法權就大爲削弱，議會獨裁不能存在。議會獨裁消失後，政府權力便提高，於是政府有能（註六二）。

其次，三權憲法是考試權與行政權合一；五權憲法是考試權與行政權分離。這就是說，三權憲法沒有獨立的考試權，考試權附屬於行政權；五權憲法則有獨立的考試權，考試權離開行政權。由於三權憲法沒有獨立的考試權，所以結果產生了許多流弊。就委任上說，便難免有所偏私，以國家職位作贖品，致使賢能的人沒有進身之路，而不肖者却充斥要津。就選舉而言，略有口才的人，便可巴結國民，運動選舉，那些學問思想高尚的人，反都因爲訥於口才，而無人去物色他，所以結果不易選舉賢能的人。即使形式上舉行考選，而考選權仍操於行政機關之手，上述的弊害仍難免除。因此，國父認爲考試權應獨立於行政權之外，而且主張不但公務員須經考試，就是各種候選人亦應經過考試，然後才可以避免沒有學識才力的人，僥倖當選，及有其他不良競選行爲（註六三）。這樣，一方面可以矯正選舉制度之弊，他方面亦可提高政府人員的知識水準，造成專家政治，促使政府有能（註六四）。

(5) 民權大小 五權憲法主張直接民權；三權憲法實行間接民權。依國父的觀點看來，政府有了五個治權，便是具有充分能力的萬能政府，政府既然是萬能，人民便必須要有充分權力以管理和控制。人民要有充分的權，便必須要有四個政權。「人民有了這四個權，才算是充分的民權，能夠實行這四個權，才算是徹底的直接民權」（註六五）。有了徹底的直接民權，始能對政府徹底的管理和控制（註六六）。三權憲法人民僅有選舉權，「人民選舉了官吏議員之後，便不能夠再問，這種民權是間接民權」（註六七）。在三權憲法下，人民所要求的，乃是一個僅負保障個人自由的無能政府，所以他們根本無須太多的民權，只要有一個選舉權，便可以把無能的政府控制（註六八）。

(6) 本位兩樣 三權憲法採用個人本位；五權憲法實行民族本位。孟德斯鳩主張三權分立的原因，在於避免專制，

保障自由。這剛適合美國革命主張民主的要求，因此，美國在制憲時，便採用孟氏學說，而立三權憲法（註六九）。三權憲法的自由，是以個人本位或個人主義做基礎的。我們五權憲法的國家，是以民族本位或民族主義做骨幹。國父主張政治建設，在地方應實行地方自治，以縣為單位；在中央應實施五權憲法（註七〇）。就可知道五權憲法是為國家和民族。這表明五權憲法是在民族需要獨立的環境中，產生出來的學說。

(7) 便利對象 三權憲法是便利資本主義的；五權憲法是便利民主主義的。三權憲法分權說的創立者孟德斯鳩，其所處的時代乃是極端君主專制之時，那時全歐洲幾乎都是專制君主的天下，當時法國的路易十四（Louis XIV 1638-1715）為最著名，不但當時被他統治的法國人民怕他，至歐洲各國的人民也都怕他。因此當時的人民在其蹂躪壓迫之下，所感受的痛苦，真正有如水之益深，火之並熱，民權毫無保障，而其時司法方面的黑暗，尤令人有恐怖之感（註七一）。於是孟氏創之以反對專制，主張自由的三權憲法分權說，便益受人民的歡迎，更合當時資本主義的需要。因為當時的資本主義受了專制的束縛，難以發展。實行三權分立，專制打倒，自由獲得，自然發展起來（註七二）。五權憲法的任務，為爭取民族獨立，並加強國家力量，實為民生主義的先決條件。因為有了這樣的民族國家，才可以用它的力量來計劃經濟，經營實業，節制資本，平均地權，藉以實現 國父的國家社會主義。民族主義和民權主義之先於民生主義而實現者，此為其一重要原因（註七三）。

(8) 權能分合 五權憲法，在理論上必須重視的，就是權能區分。權能區分是五權憲法基本精神之所在，它從根本上可以解決三權憲法代議政治的一切流弊。在三權憲法之下，西方國家的議會，既有制定法律的立法權，又有代表人民監督政府權；立法屬於能的範圍，監督屬於權的範圍，權能混合為一，自然議會權重，容易造成議會獨裁和政府無能的現象。國父有鑑於此，乃提出權能區分的辦法，即以權授之人民，使發揮民主精神，以能授之政府，以提高行政效能。民主與效能兩者都能兼顧，並各有其應有的範圍與使命。可知五權憲法，由權能區分且權能平衡的結果，就是人民行使政權，不致使政府無能，政府行使治權，亦無害於人民有權。這樣一來，人民權與政府權兩者並行不悖。也就是民主政治與政府萬能同時實施，實掃歐美人千古之疑慮，在政治學上開空前未有之貢獻（註七四）。

從以上八點不同之點觀之，可知五權憲法對三權憲法是有改進和發展的。所以五權憲法的理論，優於三權憲法（註七



以全民利益爲依歸，則法治的目的，便不僅不束縛政府，反要建立爲人民謀求幸福的萬能政府。因爲政府萬能，然後才能爲人民謀求最大的幸福。

③三權憲法只注重法治，而五權憲法則人法兼顧。例如考試權的獨立，即所以選賢與能，使賢能在位；監察權獨立，就是爲求澄清吏治，刷新政風，這都是兼重人的因素之明證。所以國父的法治主張，無非是治國用法，行法重人的意思，正可彌補「國皆有法而無使法必行之法」（註五八）的現象。

2. 主要理論 西方三權分立的學說，原爲孟德斯鳩想解除君主專制的壓迫，保障人民自由，提出的主張。國父五權憲法的創立，乃是由於他看到各國憲法有不完備的地方，想用五權憲法來補救三權憲法的缺點。現就五權憲法與三權憲法理論主要不同之處，分列八點如左：

(1) 分權動機 三權憲法創立的動機，完全在避免專制制度的橫行，以求實現個人的自由。孟德斯鳩之所以竭力頌揚英憲，即以英國政治的優良，在三權分立及抵制均衡的制度（註五九）。至於國父所創五權憲法的動機，不但主張要打倒專制，以求實現人民之自由，而且更在建立一個萬能政府，以發揮民治政府工作的效率，來爲國家人民謀最大的利益（註六〇）。

(2) 分權方法 三權憲法包括政權與治權；五權憲法劃分政權與治權。三權憲法是將整個國家的權力混合起來分的，一次分成三個獨立的權力。其立法權屬於人民，行政權和司法權則屬於政府。五權憲法先將國家的權力分爲人民的政權和政府的治權兩種，然後再將人民的政權分爲選舉、罷免、創制、複決四種；將政府的治權分爲行政、立法、司法、考試、監察五種（註六一）。

(3) 中心不同 三權憲法以立法權爲中心，五權憲法以行政權爲中心。因爲西方三權憲法的立法權兼有監察權，所以無論行內閣制的英國，或行總統制的美國，其立法權屬於議會，而議會除爲國家機關之立法部外，並爲人民之代表機關，於是形成議會權威，立法權至上的現象。而五權憲法的五權，都是治權，治權以行政權爲主。所以行政權列在第一位。行政要有法，所以立法權和司法權次之，有法還要有人，所以考試權和監察權放在最後。由於行政權在於執行政令，所以它包含法和人。加以五權憲法之目的，在建立萬能政府，以便治理國事，擴大政府的服務範圍，因此也必須增強行政之效

## 五、五權憲法與現行憲法的比較

把五權憲法與現行憲法作比較，不但容易看出現行憲法若干問題之所在，同時對將來解釋、運作，乃至修改現行憲法，也有參考的作用。

首先我們要瞭解：五權憲法的精義，厥在：權能區分、權能均衡、五權分立和五院平等。

其次，在我國立憲文獻中，一般論者均認為：「五五憲草」，在基本上，是根據國父的五權憲法而擬訂，並參酌「建國大綱」及訓政時期的經驗，適合國家當前的實際需要，大都表示十分贊同。憲法權威學者林紀東教授，認為五五憲草「第一合於國父權能區分，造成萬能政府的遺教；……第二合於現行政治的趨勢；……第三合於中國內憂外患的環境，……我們所需要的，是有魄力有作為有效能的政府……」（註七六）。林氏之見，我們至今猶有同感。

再次，政治協商會議曾於三十五年一月三十一日閉幕後，提出憲草修改原則十二項，其中第一項將國民大會職權削弱，第六項將三權憲法的成份，加入了五五憲草，這就形成了現行憲法的困擾與爭議。

以下提出六項問題，加以研析：

### （一）國民大會的職權範圍

1. 五五憲草第三十二條，規定國民大會職權有六項。

2. 現行憲法根據政治協商會議修改原則第一項，把它減為四項。實際上國民大會的職權，除選舉權限於對總統副總統每六年舉行一次外，其餘並不經常行使。

3. 國民大會代表人民行使四個政權，它與五院各有其應有的職權，「各有各的作用」，「分別清楚，不可紊亂」，於是「政府的威力便可以發揮，人民的權力也可以擴充」（註七七）。現在國民大會經常行使者，僅有選舉一權，且選舉又限於總統、副總統。這嚴重違反了權能區分的原則，造成了權能不平衡的現象。

五五憲草  
三民主義學報  
七十五年六月  
五

## (二) 國大代表兼任官吏

1. 依據現行憲法第二十八條第三款規定：「現任官吏不得於其任所……當選為國民大會代表」。後經司法院大法官會議，於解字第三八七八號解釋指出：「在任所在地以外之管轄內選舉區當選為國民大會代表，不在本條限制之列」。換言之，就是現任官吏可以當選兼任國大代表了。

2. 按照權能區分的原則，人民有權，政府有能。國大代表，代表人民；現任官吏，代表政府。國大代表可以兼任官吏，造成權能無別，官民不分，顯然違反了五權憲法。

3. 依現行憲法第七十五條規定：「立法委員不得兼任官吏」。因立法委員在此一規定上是人民代表。同是人民代表，國大代表何以獨能例外？

## (三) 總統公佈法令的副署

1. 現行憲法第三十七條規定：「總統依法公佈法律，發佈命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署」。這表明總統並無實際權力。

2. 五權憲法的中央政府原為五院制，而五院制乃以建立萬能政府，為人民謀幸福為目的。但現行憲法，形式上雖是五院分立，實際上採取了類似內閣制的副署制度（註七八），這種設計，並不合於五權憲法的精神。

3. 國父的理想要政府萬能，在理論上不僅不應該採取防範控制的辦法，而且必須賦予總統適當的權力；此等權力，主要用以担负統合及協調的任務，並用以應付國家的緊急危難。現行憲法的規定，設或行政院院長對總統所應行使的職權，故意延宕副署，甚至拒絕副署，豈不形成嚴重問題，遑論政府萬能？

## (四) 立法院同意任命行政院院長

### 行政院對立法院負責

1. 按照五五憲草第五十九條規定：行政院院長、副院長及各部會首長，各對總統負其責任。這是總統制。

2. 現行憲法第五十五條規定：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」。又第五十七條規定：「行政院依左列規定，對立法院負責」。這是當時制憲國民大會接受政治協商會議「憲草修改原則十二項」中的第六項，遂使現行

憲法蒙上內閣制的色彩。

3. 立法院原屬治權系統，因代表人民行使立法權，又有政權機關的性質。現在又有同意權，類似國民大會的選舉權，破壞了政權治權區分的原則。

4. 五權分立，是五院平等，現在在行政院對立法院負責，形成高低之分，不合五院平等的精神。

#### (五)公職候選人亦應舉行資格考試

1. 國父主張考試獨立，一方面是爲使政府用人憑藉考試以選拔，防止任用私人，杜絕倖進；另一方面鑑於外國的「盲從濫選」，藉以「矯選舉制度之弊」（註七九）。所以國父說：「將來中華民國憲法，必要設獨立之機關，專掌考試權。大小官吏必須考試，定了他的資格。無論那官吏是由選舉的，抑或由委任的，必須合格之後，方得有效」（註八〇）。又說：「爲人民之代表，與受人民之委任者，不但須經選舉，尤須經考試」（註八一）。三說：「今若實行考試制度，則一省之內，應取得高等文官資格者幾人，普通文官資格者幾人，議員資格者幾人，就此資格中，再加以選舉」（註八二）。由此可見國父主張考試的對象，除一般官吏之外，還特別包括公職候選人在內。

2. 但當制憲前夕，「政治協商會議」通過的「憲草修改原則」第五項，其中規定「考試院……職權着重於公務人員及專業人員之考試」。於是制憲國民大會受其約束，乃有現行憲法第八十六條的規定：「左列資格，應經考試院依法考選銓定之：一、公務人員任用資格。二、專門職業及技術人員執業資格」。這便不包括公職候選人爲考試權行使的對象。顯然違反了國父遺教，也有背五權憲法普遍的原則。

#### (六)監察院同意任命官員權

1. 在五五憲草中，監察院部份未列同意任命官員權。

2. 「政治協商會議」通過的「憲草修改原則」第三項，曾列：「監察院……職權爲行使同意……權」。

3. 現行憲法第九十條據以規定：「監察院……行使同意……權」。第七十九條規定：「司法院設院長、副院長各一人，由總統提名，經監察院同意任命之」。又第八十四條規定：「考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經監察院同意任命之」。

4. 我國憲法「依據 孫中山先生創立中華民國之遺教」而「制定」（註八三）。與美國制度根本不能比擬。換言之，監察院應爲五院制的監察院，不同於美國的參議院（Senate）。美國參議院行使同意權，乃三權分立所使然；而監察院行使同意權，實打破了五權分立、五院平等的原則。

以上六項缺失，實爲明眼人所共見。將來光復大陸，應從長計議，依據五權憲法原則和五五憲草，切實修正，力求完善（註八四）。

## 六、結 論

### （一）三權憲法不合現代需求

前面已就希臘、羅馬和英國的分權制度及分權學說，說明孟德斯鳩的三權分立思想，淵源有自。孟氏當時反對君主專制，保障個人自由，已有他輝煌的成就。不過，立法權兼有監察權，容易造成議會專制，弄到行政機關動輒得咎。行政機關兼有考試權，其流弊爲選舉不能達到選賢與能的目的，而且容易造成政黨的分贓制度。這是大家有目共睹，毋庸諱言。以往所認干涉最少的政府，就是最好的政府（註八五）。現在時過境遷，一般認爲：三權憲法下那種無能政府，已不適合現代的需求。

### （二）五權憲法適應世界潮流

國父爲了解決西方「講民權的國家，最怕的是得到了一個萬能政府，人民沒有方法去節制他；最好的是得一個萬能政府，人民沒有方法去節制他；最好的是得一個萬能政府，人民沒有方法去節制他；最好的是得一個萬能政府，爲人民謀幸福」（註八六）。發明了權能區分。國父主張人民應有選舉、罷免、創制、複決四個權去管理政府（註八七）。人民有了很充分的政權，便足以管理監督政府，而政府運用五種治權，便足以充分發揮能力，以治理全國事務，爲人民服務（註八八）。

權能區分的中心意義，就是人民有權，政府有能。現在美國有許多大小城市，如德登市（Dayton）等所採的市經理制（The City Manager Plan），及若干縣所採的縣經理制（The County Manager Plan），便是依據權能區分的理論。

英國行政與立法均走向聯合或集中（Union or Concentration of Powers）之途，實為加強政府之能（註八九）。法國第五共和下的總統和下院議員，均由公民直接選出，及對總統職權的加大，和鞏固內閣的措施，在在都是注重人民有權，政府有能的實證。由此可知 國父的五權憲法，適合於世界的政治潮流。

（三）三民主義，相提並論。

由於五權憲法太重要了，因此 國父常將它與三民主義，相提並論。 國父曾說：「國民政府本革命之三民主義、五權憲法，以建設中華民國」（註九〇）。又說：「五權憲法是根據於三民主義的思想，用來組織國家的」（註九一）。所以三民主義與五權憲法的實行，便能使我們的國家，成爲一個民族的國家，國民的國家、社會的國家」（註九二）。而爲民所有，爲民所治，爲民所享（註九三）。

註 釋

註一：見 國父「民權主義」第六講。

註二：見 國父手訂「建國大綱」第一條。

註三：見 國父「駁保皇報」。

註四：見 國父「中華民國憲法史前編序」。

註五：見 蔣公「總理遺教六講」第二講。

註六：見 蔣公「實施憲政應有之確切認識」。

註七：參見林桂圃著：「民權主義新論」上册，私立文化學院印，五十八年四月，增訂三版，第二五二至二五三頁。

註八：Lawrence C. Wanlass, *Gettelis History of Political Thought*, 2nd ed. 中央圖書出版社翻印，五十三年

十二月，pp. 37-38.

註九：Lawrence C. Wanlass, op. cit. pp. 75, 76.

註一〇：Ibid, p. 86.

註一一：詳情參見薩孟武、劉慶瑞合著：「各國政府及政治」，第八至十面。

註一二：見海思等著：「世界通史」下冊，第六三八面。

註一三：同註一一，第十五至十六面。

註一四：John Locke, *The Second Treatise of Government*, The Muemillen Company, New York, 1956, p. 63.

註一五：L. C. Wanlass, op. cit., p. 66.

註一六：Ibid, p. 65

註一七：見逢扶東著：「西洋政治思想史」，政工幹校印，五十三年十二月初版，第八十三面。

註一八：Lawrence C. Wanlass, op. cit., p. 84.

註一九：參見林桂圃著：「民權主義新論」上冊，第二六二面。

註二〇：L. C. Wanlass. op. cit., p. 226.

註二一：見張金鑑教授著：「西洋政治思想史」，教育部印，五十七年十二月出版，第二六四面。

註二二：見 國父「五權憲法」。

註二三：見任卓宣教授著：「五權憲法綱要」，帕米爾書店印行，四十五年十月再版，第四面。

註二四：見 國父「三民主義與中國民族之前途」。

註二五：同註二三。

註二六：見 國父「中華民國建設之基礎」。

註二七：同註二三。

註二八：同註二六。

註二九：見 國父「五權憲法」。

註三〇：見任卓宣教授著：「五權憲法綱要」，第十九面。

註三一：見「第一次全國代表大會宣言」。

註三二：見葉青著：「三民主義概論」，帕米爾書店印行，四十八年十一月六版，第三十六面；又任卓宣教授著：「三民主義新解，第三四二面。

註三三：見 國父「三民主義與中國民族之前途」。

註三四：見 國父「五權憲法」講詞。

註三五：見林桂圃著：「民權主義新論」土冊，第二七〇面。

註三六：見 國父「五權憲法」講詞。

註三七：見 國父「中華民國建設之基礎」。

註三八：見葉青著：「三民主義概論」，第三六〇面。

註三九：參見任卓宣教授著：「五權憲法綱要」，第二十六面。

註四〇：參考鄭彥棻著：「五權憲法之研究」，五權憲法論文選集上冊，帕米爾書店印行，五十三年初版，第四六四面。

註四一：見任卓宣教授著：「五權憲法綱要」，第三十五及三十七面。

註四二：見 國父「建國大綱」第九條。

註四三：見 國父「孫文學說」第六章。

註四四：見 國父所著「建國大綱」第二十四條。

註四五：見「中華民國憲法」第二十七條。

註四六：關於議會的起源，參閱

(1) 王世杰（一八九一—一九八一）著：「比較憲法」下冊，第六面以下；

(2) G. B. Adams, "Constitution of History of England", Chaps VII.



註四七：參見任卓宣教授著：「五權憲法綱要」，第四十四面。

註四八：參見周世輔教授著：「國父思想要義」，三民書局印行，七十一年八月增訂初版，第一六二面。

註四九：見 國父「民權主義」第六講。

註五〇：同上註。

註五一：參見任卓宣教授著：「三民主義新解」，第三三八面。

註五二：參見劉友華著：「五權憲法與三民憲法之研究」，國父遺教研究會編印，六十二年十二月二十七日出版，第七至九十一面。

註五三：見 國父「中華民國建設之基礎」。

註五四：參見任卓宣教授著：「五權憲法與中國憲法」，帕米爾書店出版，四十六年九月三版增訂本，第三十四面。

註五五：見 國父「中國革命史」。

註五六：見 國父「中華民國建設之基礎」。

註五七：見「中國五權憲法學會」編，「五權憲法文獻輯要」，第一六一面。

註五八：見「商君書」，第十八篇。

註五九：參見浦薛鳳教授著：「西洋近代政思潮(一)」，中華文化出版事業社印行，五十四年三版，第二一六面。

註六〇：參見林桂圃著：「民權主義新論」上册，第二八四面。

註六一：見林著前書第二八五至二八六面。

註六二：參見任卓宣教授著：「五權憲法與中國憲法」，第一〇六至一〇七面。

註六三：參見任卓宣教授著：「國父底五權分立與孟德斯鳩的三權分立」，軍法學報第二期，軍法學校印，五十五年十月三十一日，第十九面。

註六四：參見上述任著：「五權憲法的基本觀念」，「五權憲法論文選集」上册，第三九七面。

註六五：見 國父「民權主義」第六講。

註六六：參見林桂圃著：「民權主義新論」下冊，第三十三面。

註六七：同註六十五。

註六八：參見林桂圃著：「民權主義新論」上冊，第二九〇至二九二面。

註六九：參見任卓宣著：「五權憲法綱要」，第十一面。

註七〇：參見傅啓學教授著：「國父孫中山先生傳」，中華民國各界紀念 國父百年誕辰籌備委員會出版，五十七年二月再版，第五三七面。

月再版，第五三七面。

註七一：參見林桂圃著：「民權主義新論」上冊，第二八九面。

註七二：參見任卓宣教授著：「國父底五權分立與孟德斯鳩的三權分立」，第十八面。

註七三：（一）同上註。

（二）以上參見劉友華著：「五權憲法與三權憲法之研究」，第九十三至一〇二面。

註七四：參見高旭輝教授著：「五權憲法與三權憲法之比較研究」，中央文物供應社發行，七十年七月出版，第五十七至六十四面。

註七五：參見任卓宣教授著：「國父的五權分立與孟德斯鳩的三權分立」，第二〇面。

註七六：見林紀東教授撰：「中華民國憲法草案說明」，載「各國憲法彙編」。

註七七：以上括弧所引，均見 國父「民權主義」第六講。

註七八：副署制度並非內閣制所獨有，總統制國家亦有行之者，然而此一制度在總統制下，乃加重內閣的責任，非用以牽制元首。

註七九：見「中國國民黨第一次全國代表大會宣言」。

註八〇：見 國父講「三民主義與中國民族之前途」。

註八一：見 國父撰「中華民國建設之基礎」。

註八二：見 國父講「採用五權分立制以救三權鼎立之弊」。

註八三：見我國現行憲法前言。

註八四：以上參見高旭輝教授著：「五權憲法與三權憲法之比較研究」，第一三四至一四八面。

註八五：參見林紀東教授著：「福利國家與基本人權」，憲政思潮季刊，國民大會憲政研討委員會發行，五十七年四月第二期，第十八面。

註八六：見 國父「民權主義」第五講。

註八七：參見任卓宣教授著：「怎樣研究三民主義」，帕米爾書店印行，五十五年八月三版增訂本，第二〇八面。

註八八：參見高旭輝教授著：「中華民國憲法論」，帕米爾書店印行，五十一年七月初版，第三十四面。

註八九：Walter Darnell Jacobs, Harold Zink, "Modern Government, 3rd ed. (美亞圖書股份有限公司翻印，五十六年七月)，p. 21.

註九〇：見 國父「建國大綱」。

註九一：見 國父「國民黨奮鬥之法宜兼注重宣傳不宜專注重軍事」。

註九二：見 國父「三民主義與中國之前途」。

註九三：參見任卓宣教授著：「五權憲法的理論問題」，軍法學校印，軍法學報第一期，五十四年六月三十一日出版，第二面。

校對：陳文政