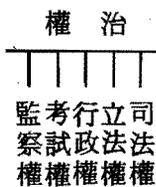
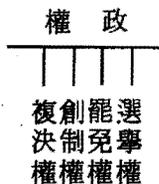


權能區分中人民的地位

首萍津

一、前言

美國獨立革命成功採用三權憲法之後，許多國家紛紛仿效，俾作立國的根本大法，民權政治即成爲革新政治所追求的目標。但是綜觀歐美所實行的民權政治之結果，流弊叢生，不是議會至尊、內閣無能，就是行政獨裁、人民毫無辦法；否則就是造成暴民政治，政府無法存在的狀態。這些流弊發生的原因，完全是由於學理和制度的缺點所產生權能混淆的現象。人民希望得到一個萬能政府，建立新的觀念來滿足大家；但是又怕政府萬能，人民的權利得不到保障，而陷於「所怕所欲都是一個萬能政府」的矛盾之中。國父引用一位美國的學者說：「現在講民權的國家，最怕的是得到了一個萬能政府，人民沒有方法去節制他；最好的是得到一個萬能政府，完全歸人民使用，爲人民謀幸福。」（註一）他又引用一位瑞士的學者說：「各國自實行了民權以後，政府的能力便行退化。這個理由，就是人民恐怕政府有了能力，人民不能管理，所以人民總是防範政府，不許政府有能力，不許政府是萬能。」（註二）這兩位學者，雖然提出了問題，但不知癥結所在，更提不出解決的方法。國父本著我國的優良傳統思想，參酌西洋政治的經驗，於民國十一年爲上海新聞報三十週年而作的「中華民國建設之基礎」一文裡，首先揭發「權」「能」不同的道理，兩年以後，他演講民權主義時，對於「權」「能」要義更詳盡的解釋。他說：「我們在政權一方面主張四權；在治權一方面主張五權。這四權和五權，各有各的統屬，各有各的作用，要分別清楚，不可紊亂。」（註三）國父特以圖解說明如下：



權能區分中人民的地位

就這個圖看，在上面的政權，就是人民權；在下面的治權，就是政府權。人民要怎樣管理政府，就是實行選舉權、罷免權、創制權和複決權。政府要怎樣替人民做工夫，就是實行司法權、立法權、行政權、考試權和監察權。（註四）國父特以阿斗之用孔明爲喻，孔明有能而無權，阿斗有權而無能，惟孔明有能，可以處理國事，臻於至當；阿斗有權可以駕馭孔明仍不失爲主權之身份。這個譬喻，令人欽佩，是故民主政治之難題，遂因「權」「能」之區分而告解決，無怪乎國父強調說：「這是世界學理中第一次的發明。」（註五）對於權能區分的道理，從前歐美的學者都沒有發明過，「正因爲如此，所以由於這一重要新學說之發明，遂使近代公法學上和近世民主政治發達史上，爲之大放異彩。」（註六）

西方許多有名的教授對於國父所發明的「權能區分」的學說，推崇備至大加讚揚。哈佛大學政治學教授霍爾康（A. N. Holcombe）說：「孫逸仙博士對於民主的貢獻，在於權能區分的重視。」（註七）林白克博士（Dr. Paul M. A. Lineberger）也說：「權能區分即在不關心中國的人士看來，也是對政治學的一種貢獻。」（註八）從此，我國的民主政治在「權能區分」的制度下，奠定了良好的基礎，同時解決了近二百年來的民權學者所不能解決的問題，使人類的幸福蒸蒸日上。

二、人民有權

使人民有權，以建立真正的民主政治。國父權能區分的學說，最重要的是在增加人民的權力（Power），使其能直接監督政府，可以享有國民主權的實權。人民握有充分的民權，便有完全的力量來控制那萬能的政府。國父說：「現在是民權初發達的時代，管理政府的方法也是不完全。政府的動力，固然是發源於人民，但是人民發出了動力之後，還要隨時可以收回來，像那樣小力的政府，人民才是敢用他。若是有了幾萬匹馬力的政府，人民不能夠管理，便不敢用他。所以現在歐美各國的人民，恐怕强有力的政府，好比從前的工廠，怕有大馬力的機器是一樣的道理。當初那種小力的機器，如果不想方法來改良，那種機器一定是永遠沒有進步，一定是永遠還要人去拉。但是後來日日求改良，一直到現在，便可以不必用人力去拉，只要機器的自身便可以來回自動。至於政治的機器，人民總不知道想方法來改良，總是怕政府的能力太大，不能拉回，反常常想方法去防止，所以弄到政治不能發達，民權沒有進步。」（註九）爲什麼人民不願意政府的能力太大呢？國父解釋說：「因爲政府的力量過大，人民便不能管理政府，要被政府來壓迫。從前被政府的壓迫太過，所受的痛苦太多，現在要免去那種壓迫的痛苦，所以不能不有防止政府的能力。」（註十）恐怕政府的能力太大，不能控制，與不易指揮，而妄想加以防止，那僅是一種消

極而不求進步的辦法。國父爲了使政府能多爲人民謀求幸福，特主張把人民的權加以擴充，使其具有充分的民權，以便控制政府，和管理那強而有力的萬能政府，這個權，國父定名爲「政權」。所以說，民權主義的民主政治，人民是有充分民權的，較歐美的一般民主主義更完善更理想。

人民要怎樣才算是具有充分的民權呢？在國父看來，他認爲最要緊的是人民必須要同時具有選舉權、罷免權、創制權、複決權，才算是充分的民權，這四個民權缺一不可。關於這一點，國父說得很清楚，他說：「關於民權一方面的方法，世界上有了一些甚麼最新式的發明呢？第一個是選舉權。現在世界上所謂先進的民權國家，普遍的，祇實行這一個民權，專行這一個民權，在政治之中是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是最初的舊機器，只有把機器推到前進的力，沒有拉回來的力。現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是罷免權，人民有了這個權便有拉回來的力。這兩個權是管理官吏的，人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一方面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。國家除了官吏之外，還有甚麼重要東西呢？其次的就是法律，所謂有了治人，還要有治法。人民要有甚麼權，才可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以爲是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行，關於這種權，叫做創制權，這就是第三個民權。若是大家看到了從前的舊法律，以爲是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律，關於這種權，叫做複決權，這就是第四個民權。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。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能再問，這種民權是間接民權，間接民權就是代議政體，用代議士去管理政府，人民不能直接去管理政府。要人民能夠直接管理政府，便要人民能夠實行這四個民權。」（註十一）在國父所設計的四個政權之中，選舉權與罷免權是控制人的，是人民管理萬能政府中官吏的權力；創制權與複決權是控制法的，使人民的權利獲得了保障，可以圓滿地達到管理政府的目的，也消除了近代民主政治上人民無權的大流弊，發揮民主政治的效能。在四個民權之中，選舉權是人民所得到的第一個民權，近代各國人民行使選舉權，已成爲文明國家的通例，最初各國所行的選舉制度，都爲限制選舉，如受性別、財產、教育等的限制。現在以限制選舉之不當，已逐漸改行普通選舉制度，這種制度規定凡屬國民，只要具備選民資格的基本條件者，一律享有選舉權，我民權主義所主張的就是普通選舉制，中國國民黨第一次全國代表大會宣言中指出說：「蓋民國之民權，唯民國之國民乃能享之；必不輕授民權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之團體或個人，均得享有一切自由及權利。而凡賣國罔民以效忠於帝國主義以及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此

等自由及權利。」換句話說：即凡不爲革命民權所限制的，也就是賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者等，而具有國民資格的基本條件者，自得充分享有選舉權，而絕無性別、財產、教育等限制和差別。中華民國憲法第一二九條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」

在普通的選舉制度之下，選民不一定個個有智識，故有時發生選舉賄賂、恫嚇等情事；另外的現象，則是富有能力的專家因不長於言論表現而落選者處處可見，致使真正的民意無從表現。國父有見於此，特在治權之中，設考試一權來補救選舉權的不足，用考試方法決定被選人的資格。正如國父所說：「我們又是怎樣可以去斷定他們是合格呢？我們中國有個古法，那個古法就是考試。」（註十三）他主張必須考試及格，然後方可以做被選舉人。所以考試及格，爲享有被選舉權的原則，至此，選舉權始步入正軌，發揮選賢與能的功能。

罷免權，所謂罷免權，就是具有公民資格的人民，對於所選舉的議員和官吏，發現其不能代表民意或不稱職時，得以投票方式行使罷免的權力，罷免權是補救選舉之缺陷的優良制度，爲直接民權之一。罷免權與選舉權，同爲公民管理議員或官吏之權，選舉的作用，是以人民的公意選任議員或官吏；罷免權的作用，是以人民的公意取銷議員或官吏。所以說，人民對於議員或官吏，有能放出去亦能收回來的權力，人民選舉賢能之士出爲議員或官吏，倘其失職，則可罷免使其去位。人民擁有罷免權則不懼其失職，較之只有選舉權的民主國家當然完善得多。選舉權好比是機器推動前進的力，罷免權好比是機器拉回來的力。因之，國父說：「現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是罷免權，人民有了這個權便有拉回來的力。這兩個權是管理官吏的，人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。」（註十四）由此，可以知道罷免權和選舉權都是同樣重要的。唯有如此，政府才能成爲「能放能收」的良好機器。

選舉權與罷免權是相提並論的。建國大綱第三條規定：「其次爲民權，故對於人民之政治知識、能力，政府當訓練之，以行使其選舉權，行使其罷免權……」（註十五）這是規定政府要訓練人民行使選舉權，同時又要訓練人民行使罷免權。凡由選舉而產生的議員或官吏，皆爲罷免權行使的對象，從中央到地方，都可以普遍行使，這種規定，是實現全民政治的必要手段。

所以說，選舉權和罷免權實爲人民控制民選代表及政府官吏人員之重要方法，人民有選舉權，才能選賢與能，有罷免權才能淘汰庸劣，而使原當選之人員，不敢爲非作歹，重視民意，以克盡厥職，故罷免權實爲貫徹選舉權作用之一種民主制度。

創制權：所謂創制權，乃指公民以法定人數及依一定程序，提出法案，而制定法律之權利。詳言之，創制權乃人民直接行

使立法之權，由法定人數草擬法律案向立法機關提出，請求採納成爲法律，或逕行交由人民表決，以成爲法律。簡言之，創制權乃爲人民制定法律之權利。所以說，創制權是以人民參與立法，而居於主動的地位，可以自創一種新法律的權力。國父解釋創制權的意義說：「甚麼是叫做創制權呢？人民要做一種事業，要有公意可以創訂一種法律；或者是立法院立了一種法律，人民覺得不方便，也要有公意可以廢除。這個創法的權，便是創制權。」（註十六）又進一步地說：「人民要有甚麼權，才可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以爲是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行，關於這個權，叫做創制權。」（註十七）創制權的目的，是在求民權主義的貫徹。有了創制權，人民對於所需要的法律可以另行創制，政府不能阻止，是實現民權主義不可以少的政權之一。

創制權已形成爲民主國家之一種政治制度。瑞士的創制權，是由屋德（Vaud）邦於一八四五年間開始的。以後各邦均紛紛效法，相繼採用。現在瑞士各邦除弗士堡（Freiburg）外，無論憲法和法律都可以行使創制權。至於美國各州，關於普通法律的創制權，雖早經許可，但是實際運用，却從一九〇二年，俄勒岡（Oregon）州修正憲法時才開始的。德國在一九一九年的威瑪（Weimar Constitution）憲法，也給與人民以創制權，凡有十分之一以上選民的贊同，就可擬就草案，要求議員提出議會，如議會對於提案爲全部的可決提案，便成爲法律；如議會對於提案加以修正或全部否決，就以提案付於人民的總投票，以爲最後的決定，可見創制權已成爲民主政治的趨勢。

複決權，就是人民對於議會所議決的憲法或普通的法律，有最後的決定權，易言之，在複決權的制度之下，議會所議決的憲法或普通法律，要經過人民的明示或默許的批准，才有效力。所以複決權的效用，是來促成立法的完善。國父解釋複決權的意義說：「甚麼叫做複決權呢？立法院若是立了好法律，在立法院中的大多數議員通不過，人民可以用公意贊成來通過，這個通過權叫做複決權。因爲這個法律是立法院立的，不過是要人民加以複決，這個法律才是能夠通過罷了。」（註十八）又解釋說：「複決權，此爲廢法權，法律有不便於人民者，以公意廢止，或修改之。」（註十九）又說：「若是大家看到了從前的舊法律，以爲是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律，關於這種權，叫做複決權。」（註二十）國父爲什麼要把複決權列爲四大政權之一，其目的就是要使人民進一步握有控制法律之權。這樣就可以防止議會有意違民意立法，可經由民意的管道予以取銷或修改爲之補救，另一方面，議會亦不致專橫或腐化。所謂「專橫」就是立法機關一意孤行，而制定不利於人民的法律，例如增加人民的負擔，或剝削人民的自由。所謂「腐化」就是議會受野心家、資本家或壓力團體的威迫利誘，而制定僅有利於少部分人的法律。要免除弊端，就要使制定法

律的最後決定權，不爲少數立法的議員所操縱，而將之歸於主權者的人民去掌握，這就是主張複決權的理論根據。

複決權係發源於瑞士，中古時代，瑞士各邦已有複決權的制度。然在瑞士聯邦，複決權的採用，實始於一八〇二年。一八四八年的聯邦憲法及一八七四年的修正憲法，都經國民的複決。根據這個憲法的規定，各邦的憲法須經各該邦人民的批准，方能受聯邦憲法的保障。所以憲法修正案應付於人民複決始生效力，在瑞士已成爲天經地義之事。至於普通法律，也須由人民複決。不過有的邦採取強制的複決制，有些邦則採用任意的複決制了。

人民具有這四個大權，才算是充分的民權，也才是國家真正的主人翁。王寵惠先生說：「此四種政權，由人民直接行使爲其基本之作用。前兩者屬於對人之權，爲人民節制政府官員之工具；後兩者屬於對事之權，爲人民節制法律之工具。」（註二）一）人民如能充分的行使了這四個政權，不但能使政府爲人民謀幸福，也能驅使政府不侵害人民的自由，這樣才能真正管理強大的萬能政府，而達到民權主義之理想地步。

三、政府有能

使政府有能，以建立強大有作爲的萬能政府。現代民治制度的最大缺點之一，便是政府的軟弱無能，不足以擔任國家建設的大責重任，不足以解決人民生活上的需求。因此，在國父的「權能區分」學說的體系之下，除了一面主張人民應有充分的民權之外，同時又主張政府應有充分的能，並且還進一步地提出建設萬能政府的主張。他認爲造新國家，好比是造新輪船一樣，船中所裝的機器，如果所發生的馬力很少，行船的速度當然是很慢，所載的貨物當然很少，所收的利益當然是很微。反過來說，如果所發生的馬力很大，行船的速度當然是極快，所載的貨物當然是極多，所收的利益也當然是極大，所以國父強調說：「創造國家也是一樣的道理。如果在國家之內所建設的政府；只要他發生很少的力量，是沒有力的政府，那麼這個政府，所做的事業當然是很小，所成就的功效當然是很微。若是要他發生很大的力量，是強有力的政府，那麼這個政府，所做的事業當然是很大，所成就的功效也當然是極大。假設在世界上的最大國家之內，建設一個極有力的政府，那麼這個國家，豈不是駕乎各國之上的國家？這個政府豈不是無敵於天下的政府？」（註二二）

國父主張政府要有充分的能，才能發生威力，來造福人民，成爲大家所企望的萬能政府，要達到這個目標，需要二個主要的步驟：

(一)五權分立：把政府的權力分成五個，把這五種的治權都歸入政府之內，分設五個獨立機關，來辦理全國國民的公共事務。國父說：「政府替人民做事要有五個權，就是要有五種工作，要分成五個門徑去做工……政府有了這樣的能力，有了這些做工的門徑，才可以發出無限的威力。」（註二三）中國國民黨第一次全國代表大會宣言中指出說：「民權運動之方式，規定於憲法，以孫先生所創之五權分立為原則，即立法、司法、行政、考試、監察分立是也。」（註二四）五權分立的五個權，各有各的統屬和職責，茲分述如下：

1 行政權：在一個國家之中，行政權已扮演著極重要的角色，所謂行政權，就是政府有制定國家政策，執行國家法令之權。在二十世紀的今日，隨著經濟發展，技術的進步，政府的任務已趨於積極。五權分立的目的，在於建立萬能政府，以為人民謀求幸福為依歸，而行政權又係最能表現此種功能，富有主動性和積極性。國父在論及五權時，嘗以行政居其首，他在制定「建國大綱」之偉大計劃時，特在第十九條規定：「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。其序列如下：曰行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。」（註二五）建國大綱第二十條之規定，行政院暫設內政部：等八部，可見行政權是包括內政、外交、軍政、財政、農礦、工商、教育、交通等行政權。於此即可概見國父心目中是如何的重視行政權。

在三權分立之下，由於立法權兼有彈劾權，形成議會獨裁，行政權處處受立法權之支配，也形成政府無能，所以說，在三權分立之制度下，行政權僅是被动性消極性的職權，無能為力，這與我國以行政權為中心，有著極大不同之處，「三權憲法之成文者，以美國為代表。美國憲法規定三權的次序是先立法權，次行政權，末司法權。」（註二六）而「各立憲國家的憲法，也是先列議會，其次才及行政機關。」（註二七）我國將行政權居於五權之首，是有其特殊的理由的，國父論國家的構成時曾說：「有土地矣，有人民矣，無統治之權力，乃不能成國。此統治權力，在專制國，則屬於君主一人；在共和國，則屬於國民全體也。」（註二八）所謂統治權力即主權，其「表現為對內維持秩序，保障統一；對外抵抗侵略，保障獨立。請問：這些不是行政權所有事嗎？那末行政權底重要，就不待說了。」（註二九）再說，在三權分立之下，行政權兼考試權，五權分立者試權是獨立的。這種用意，在消極上可以防止盲從濫選和分贓制度的流弊；在積極上是為了選賢與能，以促成萬能政府的政制，這就是五權分立中行政權居於重要地位的說明。

2 立法權：立法權為制定法律之權，至於代表人民之權，則歸於政權範圍，易言之，設置行使立法權的立法院，其職權專在立法，為治權之一。而代表人民則屬於行使政權的國民大會。因此，在政權與治權區分之下，立法院在性質上與三權分

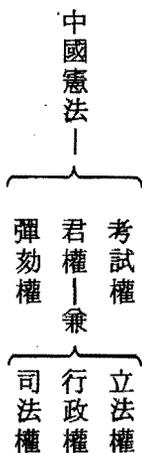
立的國會並不相同，因為三權分立的國會是政權治權不分的，實為政權而兼治權機關。研究憲法的學者曾指出說：「在十八世紀，立法權的性質是代表人民監督政府，制定法律。前者偏向政權，後者偏向治權；十九世紀後，由於直接民權的運用，使立法權的代表性沖淡。迨二十世紀，由於行政權的擴張，如委任立法、行政領導立法等，又沖淡了監督政府性。」（註三十）加之，由於社會經濟之重大變遷，立法技術尤為重要，又有所謂專家立法的要求，於是立法權的政權性質減少，治權的性質增加。所以，五權分立以立法權為治權，是合乎時代的潮流的。

至於 國父把立法權歸於治權的範圍，屬於政府，根據任卓宣先生在「五權憲法底基本觀念」中解釋說：「因為立法權雖是制定法律，實為行政解決問題。行政方面遇著公司，所以立法方面有公司法；行政方面要發行公債，所以立法方面有公債條例等等。因此，立法要注意行政需要，參考行政經驗，與行政密切配合。行政亦然，與立法有密切關係。行政權是治權，屬於政府；立法權也應是治權，屬於政府。」（註三一）立法權在三權憲法是採議會制，形成「議會專制」（註三二）或國會獨裁，也稱之為「代議政體，所謂議會政治」（註三三）其弊端很多，國父為補偏救弊，打破議會獨裁，所以不採議會制，特創一立法院制，以制定法律和通過法案為主要的職責，以配合行政，應行政之需要，以發揮治權統合的功能。

3 司法權：司法權與行政權同為執行國家的法律，其不同者，司法必以法律為根據，而行政只要不與法律抵觸，均可行事。從前司法權是歸於政府，在本質上原屬於行政權，至孟德斯鳩倡三權分立，司法權始脫離行政而獨立。五權憲法的司法權與三權憲法的司法權同為治權。三權憲法的司法權，與立法、行政兩權分立，五權憲法的司法權則與立法、行政、考試、監察分立為五權。至於司法權的職責，正如 國父所稱：「五權憲法的立法人員就是國會議員，行政首領就是大總統，司法人員就是裁判官，其餘行使彈劾權的有監察官，行使考試權的有考試官。」（註三四）五權各有所司、權責分明，是極理想的制度。司法權在憲法中規定為國家最高的司法機關（中華民國憲法第七十七條），還有解釋憲法之權，並有統一解釋法令之權（中華民國憲法第七十八條），以上兩個大權均由大法官會議行使，採合議制，由司法院長擔任會議主席，對於會議事項，取決於多數。對於法官給予相當大的保障，如憲法第八十一條稱：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職，非依法律，不得停職、轉任或減俸。」第八十條也規定為：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」這些規定，就是在使司法人員能真正地負起公正公平的裁判工作，以促成 國父所稱「司法人員就是裁判官」的理想，得以完全的實現。

4 考試權：這個權是三權分立的憲法所沒有的，而是五權分立的憲法特色之一，考試權在我國的古代，原屬於政府獨立

行使，如下圖（註三五）。



由上圖可以看到，我國古代的考試權與君權、彈劾權並立為三權，國父說：「這三個權裏頭的考試權，原來是中國一個很好的制度。」（註三六）而外國的考試權則在行政權之內，亦由政府行使，這就表明了考試權之為政府權，亦就是治權。但是所不同的是三權分立的考試權附屬於行政權，只是一種行政措施，在憲法上沒有獨立地位可言，也不成爲一權。而五權憲法中的考試權，則與其他四種治權並列，爲一獨立之權，這就顯出其重要性了。

「五權憲法中的考試權，從中國古代所得到的，第一是考試獨立，第二是憑知識做官，打破了貴族制度，有平等的精神。」（註三七）中華民國憲法第十八條：「人民有應考試服公職之權」的規定；第八十五條規定「公務人員之選拔應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。」其目的也就是要使公平的精神，得以完全的實施，使人民不分貴賤，都有機會參加公開公平的考試，及格以後服公職的權利。這一公平原則的意義，於考試機關的組織辦法也有充分的表現。

在考試院中有「考試院會議」，是由考試院長副院長及考試委員組織之，爲行使考試權的最高決策機關。依中華民國憲法第八十四條規定：「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。」；第八十八條規定：「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」以這種超出黨派之外的考試委員來構成考試院會議，獨立行使考試權，正是表現公平原則的意義。

5. 監察權：國父原稱監察權爲糾察權，後又名之爲彈劾權，最後於民國十三年講「民權主義」第六講時，乃經常用監察權，名稱遂告確定。在三權分立之中監察權附屬於立法權，但因政黨政治的關係，使監察權的行使，常與政爭相混淆，以致不能發揮功效。加之議會既行使立法權，又擁有監察大權，議會因權重，而造成議會獨裁。於是國父乃採用我國傳統的優良監察制度（如註三五之圖表），使其獨立行使職權，使成爲五種治權之一，協助行政，整肅政風，以輔助行政監督之不足。

所謂監察權，就是監察官吏之權，監察機關就是「裁判官吏的機關」（註三八）至於監察權行使的範圍，國父在孫文學

說第六章中有特別的指示：「各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之；而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。」（註三九）所謂「各院人員」、「監察人員」，都是彈劾權行使的對象，國父爲發揮監察權的效果，特使監察院獨立行使監察職權。至於監察機關，則採監察院制。監察院由監察委員組成，中華民國憲法第九十四條規定：「監察院依本憲法行使同意權時，由出席委員過半數之議決行之。」是爲合議制。監察院院長，在召開院會時擔任主席，與立法院院長爲院會主席相同，依據國父遺教以獨立行使彈劾權，監察院現在的職權却不以行使彈劾權爲限，依憲法第九十條的規定：「監察院爲國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計權。」如何使政府有權而不濫權，官吏用權而不玩權，如何使權力用之於適當而不腐化，這就需要監察權的獨立行使，這樣才能達到澄清吏治，使政府的官員人人有操守的終極目標。

（二）專家政治：國父所主張的治權，是要交由賢能的專家去行使，才能發揮「能」的作用。政府的專家愈多，能力愈大，則政府無事不可做，即可成爲萬能政府，所以說，萬能政府是由專家政治來造成的。國父說：「現在歐美人無論做甚麼事，都要用專門家。譬如練兵打仗，便要用軍事家；開辦工廠，便要用工程師；對於政治也知道要用專門家。至於現在之所以不能實行用政治專家的原因，就是由於人民的舊習慣還不能改變。但是到了現在的新時代，權與能是不能分開的，許多事情一定是要靠專門家的，是不能限制專門家的。」（註四十）又說：「國民是主人，就是有權的人；政府是專門家，就是有能的人。由於這個理由，所以民國的政府官吏，不管他們是大總統、是內閣總理、是各部總長，我們都可以把他們當作汽車夫，只要他們是有本領，忠心爲國家做事，我們就應該把國家的大權付託於他們，不限制他們的行動，事事由他們自由去做，然後國家才可以進步，進步才是很快。」（註四一）政府起用了各色各樣的專家，各展其才、各盡其能地爲人民做事謀求幸福，這樣政府也就成爲萬能了。

我國自古以來，認爲政府是要得人而治。所謂「得人」，係指獲得賢能之士從事行政的意思。中庸曰：「其人存則其政舉，其人亡則其政息。」（第十九章）這意味著有賢能之士的存在，就有政治的運作，要是沒有賢能之士的存在，就沒有政治的運作。國父這種由賢能主政的專家政治思想，是來自堯、舜、禹、湯、文、武、周公。因爲堯之禪位於舜而不傳於子，是以「舜其大孝」賢也；禹之「疏通九河」能也；湯武革命是革桀紂之暴政，是順乎天而應乎人；文王施政首以安置「天下無告窮民」爲急務，此即施仁政皆賢也；周公所訂之文物制度，在政治上發生了極大的功效；漢朝創辦的考試選士的制度，而形成了「文景之治」；唐朝魏徵丞相發揮監察制度最大的效能，因而形成了「貞觀之治」皆能也。

孔子在政治上主張「選賢與能」，要尊賢、要舉賢才爲人民服務。孟子對於賢能政治也主張「尊賢使能，俊傑在位，則天

下之士，皆悅而願立於其朝矣……則鄰國之民，仰之若父母矣。」（公孫丑上）又說：「賢者在位，能者在職，國家閒暇，及是時，明其政刑，雖大國必畏之矣。」（公孫丑上）由此，可知孔孟不僅是具有民主政治思想，而且主張由賢能的人士主政，組成一個優良的政府，以取得人民的信賴。

國父也告訴國人說：「……至於管理政府的人，便要付之於有能的專門家。」（註四二）所謂有能的專門家，也就是操政府權的人，必須是賢能之人，什麼是賢能之人，即要有德、有才、有識。法國學者盧梭認為統治權握於少數的賢人手中，乃是最良的政府，他說：「爲要想使政府能替人民做事，而不爲自己謀利益，惟有以賢人佐理庶政。」但是要如何得到賢能之士主政呢？國父主張以考試選才，他因鑒於歐美民選政府的流弊，如美國一位博士與車伕競選，博士落選的實例，於是採用中國固有的優良考試制度，補救選舉之窮。其在建國大綱第十五條明定：「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試、銓定資格乃可。」（註四三）考試是拔取真才，選賢與能最有效的辦法。政府由專家主政以後，人民應該把政府看成是專門家，國父說：「把那些專門家不要看作是很榮耀很尊貴的總統、總長，只要把他們當作是趕汽車的車夫，或者是當作看門的巡捕，或者是弄飯的廚子，或者是診病的醫生，或者是做屋的木工匠，或者是做衣的裁縫，無論把他們看作那一種的工人，都是可以的。人民要有這樣的態度，國家才有辦法，才能夠進步。」（註四四）所以人民應該完全信任他們，讓政府好好地發揮他們的力量，表現他們的成績，專家政治實現以後，取得人民的擁戴，政府自然可臻於萬能了。

政府達到萬能的境界以後，才能發揮民主政治的功能。蔣總統經國先生在任行政院長時曾指出建立萬能政府的重要性，他說：「『向上發展』是求其枝榮葉茂，『向下紮根』則求根深蒂固。但在『根』『葉』之間，有賴一個強勁有力的樹幹爲之支柱，爲之給養，更爲之開展。」（註四五）這個強勁有力的樹幹就是真正有力的萬能政府，使這行政軀體堅實健全，來支助葉茂根深、國家建設，不斷成長，不斷開展。國父首創五權分立的政治制度，是以專家政治來促進萬能政府的實現，是最合理、最科學、最進步、最完善的方法，也是達到萬能政府的唯一途徑。

四、以權制能

在「權能區分」中，人民的地位如何？這是值得探討的問題，國父在政治學理上，最大的發明，就是把政治中的力量分開，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。政權和治權彼此要有一些甚麼的

大權，才可以彼此平衡呢？國父說：「在人民一方面的大權，剛才已經講過了，是要有四個權。這四個權是選舉權、罷免權、創制權、複決權。在政府一方面的，是要有五個權，這五個權是立法權、司法權、行政權、考試權、監察權。用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那才是一個完全的政治機關。有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，才可以彼此平衡。」（註四六）又說：「政治裏頭有兩個力量：一個是自由力量，一個是維持秩序的力量。政治中有這兩個力量，好比物理學裏頭有離心力和向心力一樣。離心力是要把物體裏頭的分子離開向外的，向心力是要把物體裏頭的分子吸收向內的。如果離心力過大，物體便到處飛散，沒有歸宿，向心力過大，物體愈縮愈小，擁擠不堪。總要兩力平衡，物體才能夠保持平常的狀態。」（註四七）以上國父所說的「權能平衡」，曾經引起了許多人的誤解，他們認為權能既是平衡，人民和政府的地位就應該是平等才是，「所以過去就有人反對國民大會行使創制、複決兩權的論調，現在也有人認為國民大會不應行使質詢權的輿論。創制、複決兩權問題，國民大會第三次會議之臨時會已作了明確的決定。現就國民大會無質詢權一事來論，這裏先引國父一段話來說：「人民只要把自己的意見，在國民大會上去發表，對於政府加以攻擊，便可以推翻；對於政府加以頌揚，便可以鞏固。」人民既有「推翻」與「鞏固」政府的權力，豈無質詢政府的權力嗎？這是不辯自明的道理。」（註四八）須知國父所謂「權能平衡」是指在「力量上」和「作用上」而言，國父從來沒有將人民與政府的地位立於立足點的平等，而且是一再的強調，人民的地位是至高無上的，這可以從遺教中得到了證明：

（一）人民是主人，官吏是公僕：國父說：「夫中華民國者，人民之國也，君政時代則大權獨攬於一人，今則主權屬於國民之全體，是四萬萬人民即今之皇帝也。國中之百官，上而總統，下而巡差，皆人民之公僕也。而中國四萬萬之人民，由遠祖初生以來，素為專制君主之奴隸，向來多有不識為主人，不敢為主人，不能為主人者，而今皆當為主人矣。」（註四九）國父認為國家的元首百官，為人民的公僕，服役於人民。由他所繪製之「政權」與「治權」的關係圖（如註三）中顯示，是將政權立於治權之上。僕人與主人的地位是不能平等的。

（二）主權在民：國父說：「至於我們民國的約法，沒有規定具體的民權，在南京訂出來的民國約法裏頭，祇有「中華民國主權屬於國民全體」的那一條，是兄弟所主張的，其餘都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任。」（註五十）這就是國父主張「主權在民」的明證。國家的主權是權力的最高表現，主權的決策力量於國內為最高，人民有了這個主權就可以行使命令，制服群倫而表現其威力了。主權只有一個，中華民國憲法第二條規定：「中華民國之主權屬於國民全體。」主權既然已掌握於人民手中，則「人民」的地位必然高於「政府」，也是無法平等的。

(三)由人民管理政府：在國父看來，人民可以透過四個政權來管理政府，用選舉、罷免二權來管理政府方面的人；用創制、複決二權來管理政府方面的法，他並認為人民有了這四個大權來管理政府，便不怕政府到了萬能，沒有力量來管理。所以他主張要徹底的實行四種民權，他說這四個民權就是四個放水制或者是四個按電鈕，國父指示說：「我們有了放水制，便可以直接管理自來水；有了按電鈕，便可以直接管理電燈；有了四個民權，便可以直接管理國家的政治。」（註五一）所以他強調說：「這四個民權，又叫做政權，就是管理政府的權。」（註五二）政府既然要受人民的直接管理，則人民的地位一定是處於政府之上，不能平等的。

(四)由人民來節制指揮政府：人民如何節制指揮政府的問題，國父解釋說：「五權是屬於政府的權，就他的作用說，就是機器權。一個極大的機器，發生了極大的馬力，要這個機器所做的工夫很有成績，便要把他分成五個做工的門徑。民權就是人民用來直接管理這架大馬力的機器之權，所以四個民權，就可以說是機器上的節制。有了這四個節制，便可以管理那架機器的動靜。政府替人民做事要有五個權，就是要有五種工作，要分成五個門徑去做工。人民管理政府的動靜要有四個權，就是要有四個節制，要分成四方面來管理政府。政府有了這樣的能力，有了這些做工的門徑，才可以發出無限的威力，才是萬能政府。人民有了這樣大的權力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有力量來管理。政府的一動一靜，人民隨時都是可以指揮的。」（註五三）由此可知政府是要受人民的節制指揮的，政府既然要受人民的節制指揮，那麼毫無疑問的，人民在地位上也是高於政府，絕對無法平等的。

五、結論

自從近代民權思潮日見發達，和民權運動日見擴展，並且世界各國普遍實行民主政治以來，在政治學理上，尤其是民主制度上，便遇到一個久欲解決而又未解決，同時又非加以徹底解決不可的難題，這個難題是什麼？便是人民與政府之間的權力關係，沒有適當的方法加以妥善的調理和安排。（註五四）最明顯的現象是由於人民無權、政府無能，而產生了個人自由高度發展的資本主義；人民無權、政府有能，而產生了法西斯的納粹政治和共產主義的極權政治；人民有權、政府無能而產生了法國革命之初的暴民政治，權傾向於政府的納粹政治，已經不起時代的考驗先後被淘汰了。現在繼之而起的共產極權政治，也將必為人民所唾棄，危在旦夕，必被消滅。今日人民所追求者，乃是日益發達的民權新力量，政治潮流所趨的正是人民有權、政府

注釋

- 註一：國父：「民權主義第五講」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第一冊，頁壹—九八，行八—九。
- 註二：同註一，行十四—十五。
- 註三：國父：「民權主義第六講」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第一冊，頁壹—一二〇，行十一—十二。
- 註四：同註三，頁壹—一九，行八—十。
- 註五：同註一，頁壹—九九，行七。
- 註六：林桂圃：「三民主義精論」，民國六十三年元月初版，頁二八〇，行一—二，經銷者：商務印書館。
- 註七：霍爾康(A. N. Holcombe)：「中國的革命」，頁一四四。
- 註八：林伯克(Dr. Paul M. A. Linebarger)：「孫逸仙的政治主義」。
- 註九：同註三，頁壹—一一，行一—四。
- 註十：同註三，頁壹—一〇，行十五—十六。
- 註十一：同註三，頁壹—一七，行十四—二十；頁壹—一八，行一—四。
- 註十二：民國十三年一月三十一日「中國國民黨第一次全國代表大會宣言」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第二冊，頁肆—四八，行九—十一。
- 註十三：國父：「五權憲法」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第一冊，頁貳—二，行十九。
- 註十四：同註三，頁壹—一七，行十六—十八。
- 註十五：國父「建國大綱」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第一冊，頁參—三六九，行四。
- 註十六：同註十三，頁貳—三，行四—五。
- 註十七：同註三，頁壹—一七，行十九—二十。
- 註十八：同註十三，頁貳—一〇，行五；頁貳—一一，行一—二。

註十九：國父：「軍人精神教育」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第二冊，頁捌一—一四〇，行十四—十五。

註二〇：同註三，頁壹—一七，行二十；頁壹—一一八，行一—二。

註二一：王寵惠：「五權憲法」，帕米爾書店，民國四十一年四月初版，五寵惠張知本著「五權憲法研究」，頁四，行九—十。

註二二：同註三，頁壹—一五，行九—十三。

註二三：同註三，頁壹—二〇，行十八—二十。

註二四：「中國國民黨第一次全國代表大會宣言」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第二冊，頁肆—四八，行五—六。

註二五：「國民政府建國大綱第十九條」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第一冊，頁叁—三七〇，行十六—十七。

註二六：任卓宣：「五權憲法之歷史與理論」，正中書局，民國六十二年十二月台初版，頁九一，行一—二。

註二七：高旭輝：「五權憲法理論與制度」，國父遺教研究會，民國六十年六月十五日出版，頁九六，行九。

註二八：國父：「軍人精神教育第三課」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第二冊，頁捌一—三八，行十七—十八。

註二九：同註二六，頁九一，行十一—十二。

註三〇：同註二七，頁九六，行十五—十六；頁九七，行一—二。

註三一：任卓宣：「五權憲法底基本觀念」，帕米爾書店，民國五十四年十一月初版，中國五權憲法學會編印「五權憲法論文選集上冊」，頁三九八，行九—十二。

註三二：國父：「三民主義與中國民族之前途」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第一冊，頁壹—一七九，行七。

註三三：國父：「民權主義第四講」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第一冊，頁壹—九二，行十二。

註三四：同註三，頁貳—九，行十三—十四。

註三五：同註十三，頁貳一六，行十三—十五，比較憲法第一圖。

註三六：同註三，頁貳一六，行十七。

註三七：同註三，頁貳一〇九，行十二；頁一一〇。

註三八：同註三，頁貳一一一六，行十二。

註三九：國父：「孫文學說第六章」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第一冊，頁參一四—五，行十七—

十八。

註四〇：同註一，頁壹一〇四，行十七—十九。

註四一：同註一，頁壹一〇五，行七—十。

註四二：同註一，頁壹一〇六，行十三—十四。

註四三：同註十五：頁參一三七〇，行十。

註四四：同註一，頁壹一〇六，行十四—十六。

註四五：蔣經國總統：「操之在己，成之在己」，中央文物供應社，民國六十七年十二月三十日出版，頁二四一。

註四六：同註三，頁壹一一九，行五—八。

註四七：同註十三，頁貳一四，行十三—十六。

註四八：丁廸：「國父思想研究」，帕米爾書店，民國五十九年十二月出版，頁二二一，行九—十四。

註四九：國父：「孫文學說第六章能知必能行」，中央文物供應社，民國六十三年六月再版，國父全集第一冊，頁參一四—五

，行廿；參一五〇，行一—三。

註五〇：同註十三，頁貳一一一，行三一—六。

註五一：同註三，頁壹一一一八，行九—十。

註五二：同註三，頁壹一一一八，行十一—十二。

註五三：同註三，頁壹一一二〇，行十六—二十；頁壹一二一—二，行一。

註五四：同註六，頁二七九，行一—四。

註五五：同註三，頁壹一二二—三，行二—三。