

國父創造五權憲法動機之研究

王 泳

壹、前言

凡事皆有起因，一種學說的創立，亦復如此。國父創造五權憲法的動機何在？是基於何種原因而有創造五權憲法的意念？此乃研究五權憲法者，必須先為明瞭的，否則就難能了解五權憲法的精義。甚至在五權憲法的推行上，會生出很大的阻力。近年以來，常有人把行政院比之三權憲法中的內閣，立法院比之三權憲法中之國會，以及民國初年，大家祇信三權分立學說，而不肯接受五權憲法的理論，癥結所在，即為對於國父創造五權憲法之動機，沒有加以深切研究之故。惟其如此，所以大家對五權憲法的制訂，亦不免躊躇徬徨，將信將疑，雖然中華民國已經創建了六十年，五權憲法的宣傳也有了幾十年，並且五權憲法的實現已經有了不算太短的二十多年長時間，然而在觀念上，似乎還未能廓清。茲為正本清源計，自宜從國父創造五權憲法的動機上加以深刻的研究不可，否則如何能堅定信心，奮力奉行，而使「民國駕於外國之上也」（註一）。

貳、本 論

國父創造五權憲法的動機為何？茲據遺教分析，約為下列各點：

一、基於政治制度關係人民生活問題甚鉅的原因

國父思想，乃以「人」「民」為中心。故其所倡革命主義，定為三「民」主義，細分之，則為民族主義、民權主義與民生主義。國父又嘗以他所倡導的三民主義，比之於美國林肯總統所說的民有、民治、民享（註二）；而其所倡的服務人生觀，解釋為：「聰明才力愈大者，當盡其能力而服千萬人之務，造千萬人之福。聰明才力略小者，當盡其能力以服十百人之務，造十百人（註三）；其中處處皆以「人」「民」為主，便知國父思想的中心，確是在「人」「民」兩個字上的了。至於如何為人民謀幸福，國父以為應從政治方面入手。他說：「一國之內，人民的一切幸福，都是以政治問題為依歸的了，國家最大的問題就是政治。如果政治不良，在國家裏頭，無論甚麼問題都不能解決」（同註三）。而政治的良窳，首在政治制度，若無良好制度，

(110)

雖有崇高至善的政治理想，亦無由達成，故中外古今之大思想家大政治家，無不重視政治制度之建立。

國父既深知「人民的一切幸福都是以政治問題為依歸」，所以他為了「圖謀民生幸福」（註四），乃抱定「以忠於國，為衆服務」（同註四）之宗旨，「拋棄其醫人生涯，而從事於醫國事業」（註五），「傾覆清廷，創建民國」（註六），從事「政治革命」（註七）。

民前八年（一九〇四），國父發表「中國問題之真解決」一文，內稱：「吾輩受韃虜政府毒虐已二百六十餘年，而其最慘酷重要者，則有十端：（一）虜據政府以自利，而非以利民。（二）阻止人民物質思想之進化。（三）馭吾人如隸圜，而盡奪一切之平等權及公權。（四）侵害我不能售與之生命權及財產自由權。（五）容縱官吏以虐吾民而腹削之。（六）禁止吾人之言論自由。（七）定極不規則之稅則而不待人民之認可。（八）用極野蠻之刑以對囚犯，逼供定罪。（九）不由法律而可以剝奪吾人之權利。（十）放棄其責任為吾人所託生命財產者」（註八）。以上種種，自有待於五權憲法制定後，始克解決。蓋所謂「利民」，所謂人民之「平等權及公權」、「生命權及財產自由權」、「言論自由」、「稅則須待人民之認可」、「不由法律而可以剝奪吾人之權利」等，皆屬憲法之範圍，且更顯示出他的革命奮鬥，無非為「人民幸福」與「建立國家制度」。所以我們可以說 國父創造五權憲法的第一個動機，便是基於政治制度關係人民生活問題甚鉅的原因。

二、基於一權政治弊害太大的原因

『一權政治』是 國父創造的名詞，他說：『英國現在的政治制度，是國會獨裁』，『實在是一權政治』（註九）。這個名詞，也可以用在君主專制制度上去，因為 國父又曾說過：『至於說到政府權，從前都是皇帝一個人壟斷，革命之後才分開成三個權』（註一〇）。『一個人壟斷』比『國會獨裁』還要厲害；國會獨裁可稱之謂一權政治，皇帝一個人壟斷的君主專制更可稱之謂一權政治，本節所說的『一權政治』，則係專指君主專制而言，我們所以捨『君主專制』而用『一權政治』一詞的用意，乃欲求其與下節『三權』、『四權』等學說脈絡一貫可資尋按而已。事實上『一權』、『三權』、『四權』、『五權』也自有它的連貫關係。

『一權政治』下的君主專制，『皇帝和國家沒有分別』，他『把國家的甚麼權都拿到自己手裏』，『君主獨攬大權，把國家和人民做他一個人的私產，供他一個人的快樂，人民受苦他總不理會』，『人民受不了那種專制的痛苦，所以要發生革命』（同註九）於是 國父改造政治制度的意念隨之而起。民權制度乃告建立。

最初打破君主專制的是英國，『英國自經過了革命之後，把皇帝的權力漸漸分開，成了一種政治上的習慣，好像三權分立一樣。當時英國人並不知道三權分立，不過為政治上利便起見，才把政權分開罷了』（同註九）。可知英國的三權政治，實由君主

專制制度，亦即『一權政治』之弊害而來。當時英國只有分權政治之實，尚無三權分立之名，直到『孟德斯鳩發明了三權分立的學說』（同註九），與美國三權分立的憲法制定之後，三權政府始告確立，君主專制的『一權政治』，乃日趨式微。

國父革命之前，中國不僅是滿洲一族專制，而且更是愛新覺羅氏一家專政，可謂名副其實的『一權政治』。舉凡一權政治的弊害，應有盡有，諸如：（一）當時『無論為朝廷之事，為國民之事，甚至為地方之事，百姓均無發言或與聞之權』（註一一）。（二）『清國帝后』，『日日媚外』（註一二）自固，堅持『一權政治』，而不進步到立憲政治（註一三）。（三）慈禧太后更挪用海軍經費，修建頤和園，『供他一個人的快樂』。國父目睹此情，乃決志推翻帝制，建立共和，革除『一權政治』，而另創一種最完美的政治制度。於是乃有五權憲法的創立。

還有一點可以證明 國父創造五權憲法是基於『一權政治』的弊害的是：國父曾經說過：『專制政體以一帝王壓制我多數人民，故政治革命以起』（註一四），『歐洲人民在這個二十世紀才打破治人的皇帝之階級』，『兄弟這五權憲法，更是打破這種階級的工具』（同註九）。這些語意，不是很清楚的說出五權憲法的創造，是在根絕『一權政治』的弊害嗎？故我們說 國父創造五權憲法的第二個動機，是基於『一權政治』的弊害。

三、基於三權分立仍有缺點的原因

民國五年八月二十日，國父在杭州陸軍同袍社作了一次專題講演，題目是『採用五權分立以救三權鼎立之弊』。這個題目，十分醒目的可以看出五權憲法的創立是基於三權憲法仍有缺點的原因。我們知道分權制度，大部份源於英國的慣例與普通法戰勝御用特權的結果。到法國學者孟德斯鳩手裏，才創立了學說與形式。美國獨立後，更採用孟德斯鳩的學說，制定出一部成文的三權憲法。自此之後，三權憲法正式問世，為世界政治制度開創了一個新紀元，大為世人所嚮往。國父形容這種情形說：『美國的人民，自從憲法頒行之後，幾乎衆口一詞，說美國的憲法是世界中最好的，就是英國的政治家，也說自有世界以來，祇有美國的三權憲法，是一種很完全的憲法』（同註九），但據 國父『詳細的研究』（同註九），認為這『在一百年前，算是最完美的了』（註七），而『現在』，則『已經是不適用的了』（同註七），並且發現他『不完備的地方還是很多，而且流弊也很不少』（同註九），至於三權憲法的流弊是甚麼？ 國父指出的有兩點：

（一）行政權兼考試權的缺點 三權分立政治中第一個大缺點是行政權兼考試權，這樣一兼，就等於沒有考試制度，於是在政治上，便形成了庸愚乏才等種種的不良現象。

所謂考試制度，又包括兩種制度：一是考選制度，用以選拔人才，鑒定資格。一是銓敘制度，用以黜陟善惡，健全人事。國父舉出美國當初因為沒有考試制度，因而流弊叢生笑話百出，成為政治上的一個死結的例說：『就選舉上說，那些略有口才的

(112)

人，便去巴結國民，運動選舉，那些學問思想高尚的人，反都因訥於口才無人去物色他。所以美國代議院中，往往有愚蠢無知的人夾雜在內，那歷史實在可笑』（同註七）。更有博士競選不過車夫的笑話（同註九）。真是巧言令色居當道，訥言敏行淪下僚了。這都是由於沒有考試制度中的考選與檢覈資格制度而產生的結果。再就其無銓敍制度而論，美國政府官吏，『凡是委任官，都是跟着大統領（即總統）進退，美國共和黨、民主黨，向來是以選舉為興廢，遇着換了大統領，由內閣至郵政局長，不下六七萬人，同時俱換』（同註七），一朝天子一朝臣，人事毫無保障。『所以美國政治腐敗散漫，是各國所沒有的』（同註七）。這些，又是由於無考試制度中的銓敍制度而產生的流弊。

像這樣大的流弊，不僅 國父看得出，就是美國人中的先知先覺者也看得出，譬如美人丁韋良氏主張採用考試權以減少選舉的流弊（同註一），便是其例。

（二）立法權兼監察權的缺點 監察權亦名糾察權或彈劾權。三權憲法下的監察權，附屬於立法機關，流弊滋多，『比方美國，糾察權屬議院掌握，往往擅用此權，挾制行政機關，使他不得不頹首聽命，因此常常成為議院專制』（同註七），『弄到政府一舉一動都不自由』，『動輒得咎』（同註九）。不僅美國如此，其他實行三權憲法的國家，亦莫不如此，所以 國父說：『現在立憲各國，沒有不是立法機關並有監察權限，那權限雖然有強有弱，總是不能獨立，因此生出無數弊病』（同註七），所以英國也發生了『國會獨裁』（同註九）的現象，民主政制竟而演成『專制』與『獨裁』，其弊之大可以想見了。

由上兩因，所以 國父批評三權分立制說：『在一百年前，算是最完美的了』（同註七），但現在『所有不完備和運動不靈敏的地方，世人』『漸漸的知道了』，『便覺得不好了』（同註九），所以關於如何制定中華民國憲法的問題， 國父特鄭重指出，『英（國）是不能學的，美（國）是不必學的』（同註七），必須要『創立一種新主義，叫做五權分立』（同註七）不可，所以『五權憲法』出現了。可知五權憲法創立的第三個動機，是基於三權分立仍有缺點的原因。

四、基於四權分立學說啓示的原因

從『一權政治』進步到三權分立政治之後，衆口一詞，同聲說好，後來雖有發現他有不完備和運動不靈敏的地方，但是孟德斯鳩的學說已經深入人心，雖有大力，也莫敢輕言革新。即或有之，大家也不過聽之而已。就以 國父所創立的五權憲法而論，民國九年， 國父講演「修改章程之說明」時曾云：『一九〇四年，我和王寵惠在紐約曾談到五權憲法，也很贊成。後來他到耶耳大學專攻法律，反疑惑起來，說這五權分立，各國的法律都沒有這樣辦法，恐怕不行』（註一五），就是直至今日，新獨立的國家凡是制定憲法的，也還是以三權分立為依據，可知政治學術界受三權憲法影響之深。似乎除三權憲法之外，別無可採的了。

更可知自十八世紀孟氏三權分立之學說發明之後，以迄二十世紀初葉，其他有關這方面的學說，幾乎無人敢再立門戶另起新說了。

在理論上，由三權分立進步到五權分立，是有其過程的，那便是四權分立學說。主張四權分立說的有兩家：

一是喜斯羅氏 (Lord Hugh Richard Heathcote Cecil 1869-)。國父說：「美國哥倫比亞大學，有一位教授叫做喜斯羅，他著了一本書，叫做自由。他說憲法的三權是不够用的，要主張四權。那四權的意思，就是要把國會中的彈劾權拿出來獨立，用「彈劾權」同「立法權」、「司法權」、「行政權」作為四權分立」(同註九)。這是一家。

其次是美國宣教師丁健良氏 (William Alexander Parsons Martin) (1827-1916)。丁氏於清同治二年 (一八六二) 至北京創立長老會。民國五年 (一九一六) 十二月，卒於北京，居住中國四十餘年，精通漢學及我國之政治制度，著有「中國的歷史、哲學、宗教文集」、「北京之圍目睹記」，與「中國之覺醒」等書多種。因其為美人，故對美國三權分立的缺點，亦極稔知，所以他極力主張美國亦宜採用考試制度 (同註一)。丁氏雖未明白揭出四權分立一詞，但實含有四權分立之意。

以上是兩家學說的概要，其中喜斯羅為何許人，國父不曾詳細說出。據崔書琴的考證，認為他可能是英國人 (註一六)，「自一九〇六年起，即任保守黨議員，生平著述亦不少」(註一七)。根據上述兩說，可知他們都是二十世紀初期的學者，也都是主張四權分立學說的學者。孟德斯鳩的「法意」成於一七四八年，早「喜」「丁」氏之說約二百五十年。美國憲法，成於一七八七年，早「喜」「丁」氏之說約一百三十年。三權憲法經過兩百多年長時間的研究探討，一百多年長時間的實施經驗，發現他「不完備的地方還是很多，而且流弊也不少」(同註九)，所以「喜」「丁」兩氏乃創為四權分立之說，以救其弊。不過他們的學說都不够完美，所以未被採用。

可是四權分立說對國父却發生了不少的啓示作用，因為：一、在學說方面，國父一再提及四權分立說，如民國五年國父講演「採用五權憲法之必要」時曾說：「美國哥倫比亞之希斯洛，嘗主張加一彈劾權，而為四權並立。丁健良氏亦謂美國如用考試方法，選舉流弊當可減少」(同註一)；民國九年，國父在「修改章程之說明」中又說：「英國也有主張四權的」(註一八)；民國十年講演「五權憲法」時又說：「從前美國哥倫比亞大學，有一位教授叫做喜斯羅」，「他說憲法的三權是不够用的，要主張四權。那四權的意思，就是要把國會中的「彈劾權」拿出來獨立，用「彈劾權」同「立法權」、「司法權」、「行政權」作為四權分立」(同註九)。由此可知，四權分立之說國父是多麼的注意，所以他就據以創造出五權憲法來。二、從時間上看，丁健良是一八二七至一九一六年間人，喜斯羅生於一八六九年，卒年不詳，國父第一次提出五權分立主張的言論是一九〇六年十月，這篇演講中雖然沒有提到「喜」「丁」二氏，但有幾句話却已提示出來，那就是「五權分立，這不但是各國制度上所未有，便是學說上也不多见，可謂破天荒的政體」(同註七)。在制度與政體上，國父肯定的說各國都沒有；而於學說，則說不多見。

(114)

可見這時四權分立說已經有了，不過不多見就是了。同時這時丁健良已經七十九歲，喜斯羅也有三十七歲，他們何年何月提出『用考試方法』，『加一彈劾權』（同註一）雖不能確知，但依常理言之，以他們那個時候的年齡，應該已經提出這個問題了。正因為祇有他們一二人有此看法，所以國父有『便是學說上也不多見』的話。至於國父爲甚麼在『三民主義與中國民族之前途』中沒有提及『喜』『丁』兩氏的學說，可能與講演的題目與時間有關係，我們細研國父那篇講詞，長約六千字，民族、民權、民生三個主義都分別解釋了一番，最後提到五權分立，約用一千五百字，題目有所專指，時間有所限制，所以沒有詳細說明，及至國父第二次講解有關五權憲法問題時（註一九），便提到了。再者，國父對於學說的孰先孰後，非常謹嚴，譬如權能區分是他發明的，所以他就肯定的說這『是世界學理中第一次的發明』，又說『我的辦法，就是像瑞士學者近日的發明一樣，人民對於政府要改變態度，近日有這種學理之發明，更足以證明我向來的主張是不錯的。這是甚麼辦法？就是權與能要分別的道理』（註二〇）。以上的話，很清楚指明瑞士學者的發明在後，國父的發明在先。但是國父提到『喜斯羅』『丁健良』的理論時，却從不曾那樣說過。所以我們認爲四權分立說對國父不無啓示作用，此爲國父創造五權分立說的動機之四。

五、基於中國固有政治材料可貴的原因

國父說：『中國幾千年以來，獨是獨立國家，從前政治的發達向來沒有假借外國材料的』（同註一〇），國父這話，完全是對那些把『中國固有的法制』『倒拋荒了』（同註一八），而『聽到歐美的政治學理』則『是照本抄謄』，全不知道改變（同註三）的國人而發的，對那些人來說，真是當頭棒喝，出人迷津。從歷史上看，中國大體上差不多都是大一統的局面，中間雖也曾有諸侯割據英雄爭霸的情形，但最後總是合而爲一。因爲政治上的大一統，所以境內各民族才能溶爲一家，同化成一卓然自立的大民族，這能不說是由於我們自有一套優良政治制度的原因。蒙古、滿洲人入主中國，把我們這套制度全部吸收不加改變，所以才能維持數百年的統治；外國人研究這套政治制度，也發現優點良多，讚歎不已，可知中國政治材料，確是可貴的了。

中國政治材料與外國政治材料相比，行政、立法、司法三權，乃大家之所同有，可以不論。而考試監察兩權，則爲外國之所無而爲中國之所獨有，故有予以扼要說明之必要：

（一）考試權 國父說：『考試本是中國始創的』（同註七），他可以『拔取真才』（同註一〇），在中國歷史上，『有很好的成績』（同註一〇）。

誠然，考試制度在中國人事制度史中，確是最好的一種制度。從推行時間上說，嚴密的封建制度，祇有周朝實行（同註三），但至戰國時代，布衣卿相之局就開始了。兩漢進步到鄉舉里選制，魏晉更設「九品中正」以救選舉之弊，最後「九品中正」也弄到『下品無高門，上品無寒士』的情形。隋朝初年，不得不求改進，於是科舉制度興焉，以迄清末。其間雖有停廢，但愈經考驗，愈是發達，終至英國『仿行』，『美國也漸取法』（同註七），真是大放光明。

考試制度所以歷久彌彰永盛不衰的原因，當然是因為他本身具有種種優點，沒有任何一種更好的制度可以取代他。優點為何？茲約略分析如下：

1. 可以拔取真才 封建制度之後，種種選舉制度，無不以得才為目的，然其所以不能行之長久者，皆因弊端浸生，漸失作用故也。據此可知考試制度之所以歷久不衰，就在他能拔取真才備為國用一點上。唐宋以來，文相武將國家棟樑大都出身於考試的科舉制度，如房玄齡、郭子儀、韓琦、范仲淹、劉基、袁崇煥、曾國藩、李鴻章等皆是，將相如此，州縣長官更多。斯時，凡有志報國的青年，祇要苦修力讀，具備真才實學，就不必憂慮不蒙錄用。考試稱為掄才大典，信不誣也。

2. 可以普遍羅取人才代表各地意見 我國幅員遼闊，情形複雜，有些地區，物產富饒，文物鼎盛，有些地區，偏僻貧瘠，文化落後，再加上交通不便，地異俗殊，政府取士假若不用考試方法，勢必流於奔競，則落後區域的俊秀之士，很難有出仕政府一展抱負的機會。故歷代考試大都有區域保障名額，如元仁宗時便規定『蒙古、色目、漢人、南人分卷考試』。『漢人取合格七十五人：大都一人，上都四人，真定等十一人，東平等九人，山東七人，河南九人，四川五人，雲南二人，甘肅二人，嶺北一人，陝西五人，遼陽二人，征東一人。南人取合格者七十五人：湖廣一十八人，江浙二十八人，江西二十二二人，河南七人』（註二一）。若不如此，西北、西南邊遠地區士子，如何能與南人相比？我們知道，學問上稍遜於人的人，治事能力並不一定不如人，因為厚重、膽識、沉毅、勤奮、機敏、有恒亦為成功立業的基本條件。古代就用考試方法，使各地士人都能入仕中樞，中樞也藉以聞悉各地情況。此亦考試制度之最大優點。

3. 可以使平民有參政機會 封建政治亦即貴族政治，西周時期封建制度最嚴，平民無從預聞政事。春秋世亂，各國力圖救亡圖存，布衣乃得拜為卿相，百里奚、曹劌、吳起、蘇秦等，都是其中的有名人物。及漢，行鄉舉里選制，最後弄成『竊名偽服，寢以流競，權門貴仕，請謁繁興』（註二二）的局面。至魏，不得不改弦更張，創立九品官人之法，以救其弊。但後來也變質了，專講門第，罔顧品學，成為有實無名的貴族政治，較之兩漢時代的情形更壞。考試制度興起後，此種弊端才得根絕，一般社會觀念，也跟着起了很大的變化。平民中式，更為社會所崇敬；權貴舞弊，一樣受到輿論與政府的制裁。如唐玄宗『天寶二年，李林甫領吏部尚書，日在政府，選事悉委侍郎宋遙、苗晉卿。御史中丞張倚，新得幸於上，遙、晉卿欲附之。時選人集者以萬計，入等者六十四人，倚子夷為之首，羣議沸騰，安祿山入言於上，上悉召入等人面試之，夷手持試紙，終日不成一字。時人謂之「

(116)

曳白」。遙、晉卿皆坐貶官」(註二三)。元和年間，更有李涼公一榜盡取寒素的佳話。故國父說：『稽諸古昔，泰西各國，大都係貴族制度，非貴族不能作官。我國昔時雖亦有此弊，然自世祿之制廢，考試之制行，無論平民貴族一經考試合格，即可作官，備位卿相，亦不爲僭，此制最爲平允』(註二四)。可見考試制度確有使平民參與政府之功。

4. 可以發達文化教育 文化發達賴教育，教育發達賴財力。就整個國家來說，教育是一種無顯明利潤的投資，耗費孔鉅。政府財力有限，欲使自願就學的青年皆有學校可進，實非易事。考試制度則可以彌補這個缺陷，對於發達教育來說，很有鼓勵以方的妙用。政府祇要釐定一種考試標準，嚴密考試制度，規定考試時間與地點，士子若有不徒苟生於世之心，處布衣而以天下爲己任之志，便可以十年寒窗，以考試爲晉身之階。於是舉國私立學校大興，雖荒服邊陲窮鄉僻壤之區，弦歌之聲也不曾墜絕。國家不花一文教育經費，而可以收到教育文化發達的效果，皆此制之功也。故我們說考試制度有發達教育文化的作用。

5. 可以統一全國文字 我國幅員廣大，方言極多，加之五族雜處，文化有別，要想把語言統一起來，談何容易！但用考試方法，却把文字統一起來了。因爲大家考試的科目內容一樣，士子便不能不讀那幾本書，這就把文字統一了。如元時『漢人、南人試策一道，限一千字以上成，蒙古、色目人等，時務策一道，限五百字以上成』(註二一)。明制：『初場，試四書義三道，經義四道』。『二場，試論一道』。『三場，試經史時務策五道』(同註二一)。便是史實。幾千年來，各地人民雖有言語的差異，却無文字之分別，並可藉文字之相同，以濟語言之不通，就是考試制度之功。

6. 可以促成國家的統一與復興 知識份子是個國家的領導階層，尤其在我國，因爲『吾國人向富於服從先知先覺之性質，三家村學究，略讀幾句書，一村皆樂聞其言』(註二五)。所以知識份子思想的所趨，就是國家政治推行的方向，國家命運的否塞窮通，也以知識份子的趨向爲依歸。古代交通不便，行路爲難，多數國人，大都固守家園，憚於旅行，而青年士子却藉此考試制度，遠離鄉井，徧走通都大邑州郡京師，既讀萬卷書，又行萬里路；既識國家山河之盛，又知國家政治的必須統一，與領土的不可分割之理。無形中加強了士子的愛國心，當他們在朝的時候，極力向富強統一的目標邁進；當他們在野的時候，便努力運用他們的影響力，促成尊王攘夷團結統一的輿論。所以國家歷經變亂分裂，終能復興統一，實與這些因考試制度而成的知識份子的遠大眼光，有密切關係。

再者，這些士子，熟讀經史，深明義理，既知夷夏之防，亦知治亂之由。因之每當國家危難之時，即能毅然決然擔當起復興的大任，如宋之開國元勳范質、王溥、薛居正；明之開國元勳劉基等，都是進士出身的撥亂反正救亡圖存人物，便是例證。所以我中華民族雄據中夏五千國，從不爲異民族所驅逐而失其故土，亦不爲內亂而永劫不復，亦此制之力也。可知考試制度，實有促進國家統一與復興的作用。

7. 可以清明政治造福人民 考試制度使平民有機會解褐入仕，泯除貴族與平民的界限，自是政治上的最大優點。這些來自鄉

里的寒士，深知民間疾苦，又因考試關係，熟讀六藝之文與王道政治之理，故在未仕之前，便已具了兼善天下的大志，居官以後，更能够『先天下之憂而憂，後天下之樂而樂』，在清明政治造福人民方面，發生了很大的作用，成為政治上一種安定的力量，如韓愈、柳宗元、歐陽修、范仲淹、包拯、鄭燮等皆是。國父認為中國專制時代沒有歐洲專制時代那樣殘酷，不能不說是考試制度的原因。

8. 可以考核官吏增強行政效率 考試制度分兩大部份：一是考選；一是考核。考選的作用在掄取人才，考核的作用在覈其勤惰臧否。考選可以吸取新人才，考核可以誘導官吏奮進，兩者實為一車之兩輪，一鳥之雙翼，兼採並用，纔能合成一套完整的考試制度。

我國古代考試制度，除注意考選之外，也同樣注重考核，所以考試、考核兩制度的沿革，同列入文獻通考選舉考內。今日考試院下轄有考選、銓叙兩部，亦係此意。

關於考試方面的優點，前面已經說過，至於考核方面，古人也非常注意，如：『明制有考滿、考察之法，二者相輔而行，歷代因之』。所謂考滿者，『論一身所歷之俸，其目有三：曰稱職，曰平常，曰不稱職。為上中下三等，三年給由曰初考，六年曰再考，九年曰通考，依職掌事例，考覈升降諸部寺所屬』所謂『考察者，通天下內外官計之，其目有八：曰貪、曰酷、曰浮躁、曰不及、曰老、曰病、曰罷、曰不謹』（註二六）。其嚴格情形，由此可見，惟能如此，所以有增強行政效率的作用。

因為我們有這樣好的政治材料，所以外國學者對中國的考試制度便讚美不已。如一五八五年西班牙籍奧古斯丁教會修道士葛爾來茲曾寫過一本『偉大中國之歷史及其現狀』一書，其中第一卷第十四章，專述中國的考試制度，大加稱讚。一八四七年至一八五六年間，英人麥思，先後在其所著『中國劄記』及『中國民族之變化』二書中，力言中國考試制度在政治上的功效。法國學者普林特爾也有同樣的稱道。一八六六年曾任北京同文館館長的美人馬丁氏，亦曾在其所撰『中國之文官考試制度』中讚揚有加。其他尚多，不勝枚舉。

基上種種，可知考試制度確是中國政治材料中之可貴者的了。

(二) 監察權 『監察權就是彈劾權』，『像滿清的御史，唐朝的諫議大夫，都是很好的監察制度』（同註一〇）。淵源流長，由來已久。據馬端臨文獻通考的考證，『御史之名，周官有之，蓋掌書而授法令，非今任也』（註二七）。名實相副的監察制度，大約始於春秋時代，管仲說的『犯君顏色，進諫必忠，不避死亡，不撓富貴，臣不如東郭牙，清立以為大諫之官』（註二八）。不就是國父所說：『古時彈劾之制，不獨行之官吏，即君上有過，犯顏諫諍，亦不容絲毫假借』（同註二四）的情形。至秦，立御史大夫之官，歷代沿襲，此制乃告確定。所不同者，僅名稱有別，職掌略異而已。如漢初稱御史大夫，成帝時廢御史大夫而名為司空，後漢為御史台，亦謂之蘭台寺；唐武后時，改稱肅政台，置左右肅政大夫；宋太平興國年間，稱監察御史；明時稱左右都御史是。其間職名之變化尚多，不為詳舉。如以管仲時代算起，我國自有此制迄今，當在二千六百年以上。

古代『糾察權，專管監督彈劾的事』；『主持風憲』（同註七），肅清官常。若細論其職掌，則彈劾權、調查權、審計權幾無不包括在內，如唐時監察御史，『掌分察百僚、巡按州縣獄訟、軍戎、祭祀、營作、太府出納』（同註二七）等。巡按州縣時，則其職務爲：『其一察官人善惡。其二察戶口流散，籍帳隱沒不均。其三察農桑不勤，倉庫減耗。其四察妖猾盜賊，不事生業，爲私蠹害。其五察德行孝弟，茂才異數，藏器晦跡，應時用者。其六察點吏豪宗，兼併縱暴，貧弱冤苦，不能自申者』（同註二七）等。對中央機關方面的監察工作，德宗興元年間，曾有如下規定：『第一人，察吏部禮部兼監察使，第二人，察兵部工部兼館驛使，第三人察戶部刑部，歲終議殿最』（同註二七）。對於天子的諫諍工作，『周禮』地官府有保氏大夫，主規諫天子，以匡其失。據上所舉，可知國家一切庶務，都在監察之列，專以刺舉不法爲務，爲政府的耳目所寄，故馬端臨說：『御史爲風霜之任，彈糾不法，百僚震恐，官之雄峻，莫之比焉』（同註二七）。

據上所述，古代監察權實負有四種職責：一是諷諫君主，二是糾察官吏，三是探求民隱，四是審察國家財物。我國數千年來專制君主之所以知道尊重民意；大小官員之所以不敢不奉公守法，都與這種制度有很大的關係。齊桓公之能取威定霸，蒙元之能維持社稷近百年，亦皆此制之力。齊桓公時代之監察制度大要，已如上述，蒙元時代的監察制度情形，元史中亦有記載。史載元世祖初統一中國時，發現疆域太大，官吏太多，監督太難，政務廢弛，情勢危殆。世祖乃問張雄飛曰：『今任職者多非材，政事廢弛，譬之大廈將傾，非良工不能扶，卿輩能任此乎？』雄飛對曰：『古有御史台，爲天子耳目，凡政事得失民間疾苦皆得言，百官姦邪貪穢不職者，即糾劾之，如此則紀綱舉天下治矣。』帝曰：『善』。乃立御史台，以前丞相塔察兒爲御史大夫，雄飛爲侍御史，且戒之曰：『卿等既爲台官，職在直言，朕爲汝君，苟所行未善，亦當直諫，況百官乎？』（註二九）。可見元朝初立時政治上的雜亂現象，直到用了此制之後，才得安定下來。西元一二一八年，蒙古開始西征，迨一二五〇年，俄羅斯、波蘭、匈牙利、黑衣大食、土耳其……等皆已先後臣服蒙古，在此數十年間，蒙古與西方文明大爲接觸，如西方有此制度可資借鏡，恐怕元朝早實行了，不必待之元世祖。元世祖即位於西元一二六〇年，一二六四年入都於燕，之後才採納張雄飛之意見，建立監察制度，可知監察機關雖是『無論何國皆必有的』（同註七），但中國的是最早而又最好的則可斷言，否則元朝何必直到定燕滅宋之後才立此制。也由此可知監察權也是中國政治中的好材料。

因爲中國有這樣可貴的政治材料，既可以補三權分立制的缺點，又可以建立萬能政府，於是 國父乃有創立五權憲法的決心。歐美各國便不同了，他們沒有流傳下來的可貴政治材料可資利用，所以革命成功之後，只能參考英國的政治習慣，以及孟德斯鳩的三權分立學說，補綴罅漏，還是制定出一部三權憲法來，作爲治國的根本大法。雖然發現他有不完美的地方，也創造不出一部五權憲法。可知 國父的能够創出五權憲法，確是基於中國政治材料可貴的原因。

六、基於中國風土人情與外國不同的原因

國父說：『兄弟當亡命各國的時候，便很注意研究各國的憲法』（同註九）。其時當是乙未（一八九五）廣州之役之後，國父第一次發表五權分立學說，是在一九〇五年的「三民主義與中國民族之前途」之一大講演中。自茲之始，以至於終，國父絕對反對採用三權分立制，並對當時固執西學不知變化的人士，責備良多。他認為我們只能『借鑑於歐美』（註三〇）。而不能『倣效歐美』（同註三〇）。他在民權主義第三講中云：『近來歐洲文化東漸，他們的政治經濟科學都傳到中國來了。中國人聽到歐美的政治學理，多數都照本抄謄，全不知道改變』。在民權主義第五講中說：『經過義和團之後，中國人的自信力便完全失去，崇拜外國的心理，便一天高過一天。』『不但是物質科學要學外國，就是一切政治社會上的事都要學外國。』『但是』『外國的民權辦法，不能做我們的標準，不足為我們的導師。』國父的這幾段話，是我們研究實行憲法的人們，必須應該深切體會到的。

外國的民權辦法為甚麼不能做我們的標準？原因很多，但不合國情，則是其中重要因素之一。

我們知道，『政是眾人的事，治是管理，管理眾人的事便是政治』（註三一），依此引申，人若不同，事自不同，管理眾人的事的制度，自也應有不同。所以『三代不同禮而王，五伯不同法而霸』（註三二），蓋因時代不同，禮亦不同；地域不同，法亦不同。所以英國、美國、法國雖同是民主國家，然其實際政治制度，則不無差別。國父對此，有極精闢的議論，他說：『中國幾千年以來，社會上的民情風土習慣，和歐美的大不相同。中國的社會既然是和歐美的不同，所以管理社會的政治，自然也是和歐美不同，不能完全倣效歐美，照樣去做』。『如果不管中國自己的風土人情是怎麼樣，便像學外國的機器一樣，把外國管理社會的政治硬搬進來，那便是大錯』（同註三〇）。那就好像用管理兒童的辦法管理青年，管理落後地區的辦法管理文明地區一樣，格格不入。由此可知那些主張『凡事都學外國』一切『都照本抄謄』的人們都是些死書死用，食古不化的曲士俗儒，只能墨守成法，不能倡言創新。也由此可知國父的創立五權憲法，確是「基於中國風土人情與外國不同的原因」的。

七、基於復興中國固有文化的原因

國父對於固有文化非常重視，並以繼承道統為職志，所以他在民權主義第五講中對堯舜禹湯文武極為推崇，在其他著作裏，對孔孟也極讚揚（註三三），在政治制度方面，他除攝取歐美之長之外，更以宏揚中國固有制度為己任，所以他說：『中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績』（同註一〇），『外國學者近來考察中國的制度，便極讚美中國考試的獨立制度』（同註一〇），『從前美國有一位學者叫巴直氏』，『著過一本書，叫做自由與政府，說明中國的彈劾，是自由與政府中間的』

(120)

一種最良善的調和方法。由此可見中國從前的考試權和彈劾權，都是很好的制度』（同註九）。他在「採用五權憲法之必要」中又云：『所謂五權者，如立法、司法、行政三權，固可無論。其他二種，各國之所無者，我國昔已有之。其一爲御史彈劾，即皇帝亦莫能干涉之者。其二爲考試，即盡人所崇拜者也。此彈劾權及考權，實我國之優點。』其他尚多，不爲枚舉。

基上種種，所以國父說：『中國幾千年以來，都是獨立國家，從前政治的發達，向來沒有假借外國材料的』（同註一〇）。像這樣的固有文化，當然應該復興，故國父感慨的說：『奮國勳言復古，而於數千年前固有之彈劾、考試二種良善制度，獨不能實力奉行，寧不可惜』（同註二四）。不僅政治文化要復興，就是其他文化方面，他也力主復興，譬如國父嘗言：『余嘗見有一西人日記，言杭州在五百年前之文明，爲當時歐洲所不見。吾甚希望諸君，不論職業大小，官階尊卑，各盡其力，以保守固有之文明，並日圖進步』（註三四）。其復興固有文化之志，昭然彰著，亦足以喚醒學國人士，共爲復興固有文化而努力。觀此，可知國父的創立五權憲法，實基於復興中國固有文化之意。

八、基於防止中國再革命的原因

『革命之名詞，創於孔子。中國歷史，湯武以後，革命之事實，已數見不鮮矣！其在歐洲，則十七八世紀以後，革命風潮，遂磅礴於世界，不獨民主國惟然，即君主國之所以有立憲，亦革命之所賜也』（註三五）。

據此可知，政治上的除舊佈新，統可稱之謂革命。國體變革須要革命，政體變革須要革命，主義變革須要革命。故世有種族革命、政治革命、社會革命、武力革命、和平革命、帝王革命，種種名稱。無論何種革命，凡是『順乎天理，應乎人情，適乎世界之潮流，合乎人羣之需要，而爲先知先覺者所決志行之』（註三六）者的，『則斷無不成者也』（同註三六）。反之則不得稱之謂革命，亦斷無成功之理。

國父的革命，是要『掃除中國一切政治上社會上舊染之污，而再造一莊嚴華麗之新民國』（註三七），『爲民所有，爲民所治，爲民所享』（同註三七）。一勞永逸，長治久安。以減免人民在革命過程中的痛苦，國家在革命過程中的損失。國父提倡民權制度的原因，他明白的指出是欲『縮短國內之戰爭』（同註三三），免得大家再去爭皇帝，而五權憲法正是打破皇帝階級的工（同註九）。國父之倡導民生主義的原因，是欲『綢繆未雨，曲突徙薪』，『一舉而成政治之功，兼以塞經濟革命之源』（同註三五）。由此觀之，可見國父處處都是在防止革命的再發生，因爲國父認爲『我們革命』，『不是今年革命，明年又要來革命。要用徹底的方法，才可以永久享福，如果不然，破壞的事業，是永無窮期』（註三八）的。這豈不使國家受盡無窮之害。所以他堅持一勞永逸，舉諸種革命於一役，使中國永享太平。

關於五權憲法可以防止再革命的道理，國父曾經數次說明過，譬如他說：『一般革命志士，都以爲完全仿倣歐美，步歐美的後塵，把歐美的東西完全抄過來，中國的民權，便算是很發達，便可以算是止境』。『但是』『如果我們細心考察歐美的政治社會，所謂革命的先進國家，像美國法國的人民，現在還是主張改良政治，還是想要再來革命』。『我們步他們的後塵，豈不是一代不如一代，還要再起革命嗎？』（同註一〇）。因之他又說：『所以我的主張，必定要做到五權憲法，否則無論如何，總要革命』（同註一八）。這不是很明白的說出，五權憲法的創立，旨在防止再革命！因爲我們若是採用了歐美的三權憲法，到將來感覺不便時，再想改爲五權憲法制度，就非要再革命不可，『夫憲法者，西語曰 Constitution，乃一定不易之常經，非革命不能改也』（註一二）。於其如此，就不如直接用五權憲法的好。所以我們說 國父創造五權憲法的第八個原因，是在防止中國再革命。

九、基於謀求實現三民主義的原因

國父常以五權憲法與三民主義並提，因爲二者息息相關，不可分離。譬如他在「修改章程之說明」中云：『我這三民主義五權憲法，也可以叫做孫文革命』。可知兩者是一體一用的了。所以他要求同志，『要以三民主義爲宗旨，五權憲法爲目的，合攏兩樣來做革命』（同註一八）。至於兩者的關係究竟如何？國父說：『三民主義爲立國之本原，五權憲法爲制度之綱領』（註三九）。一個是理想，一個是制度。三民主義之理想，非用五權憲法的制度去實現不可。

帝王專制時代，用的是封建制度，民權主義時代，用的是三權憲法制度，三民主義時代，便非用五權憲法制度不可。就史實來看，那些實行三權憲法的國家，有許多問題都不能解決，例如『法國和美國的民權革命，可算是一部分的成功。不過法國的民生革命，至今還是失敗。美國』的『社會問題，至今還沒有解決』（同註一八），便是鐵證。他如民族問題的不能澈底解決，亦爲不可否認的事實。所以三權憲法是只配合民權主義而行的，只能達成民主政治。

五權憲法制度之所以能够實現三民主義之理想，是因爲他能造成萬能政府，又因爲地方自治是『以實行民權民生兩主義爲目的』（註四〇）。所以民權民生兩主義又可借五權憲法中的地方自治制度而實現。

此外，五權憲法制度下的政府，由於政權治權的劃分，治權在政權的監督之下，故不會走上極權侵略之路。其次，國民大會人數衆多，代表來自全國各地，不易爲少數人所左右。立法院在國民大會創制權、複決權之運用下，亦不敢冒然定出利於形成資本家的法令。這樣國家就更不會走上帝國主義資本主義的道路，正合於三民主義的理想。

國父曾在「三民主義與中國民族之前途」講演中，詳論五權分立制，最後下結論說：『五權分立』，『可謂破天荒的政體』『至於那詳細的條理，完全的結構，要望大眾同志盡力研究，匡所不逮，以成將來中華民國的憲法。這便是民族的國家、國民

(122)

的國家、社會的國家，皆得完全無缺的治理』。這不就是說明五權憲法是在實行三民主義嗎？所以我們說 國父是基於要實現三民主義的原因，而創造五權憲法的。

十、基於創造嶄新的中國大法以為各國所效法的原因

國父對於中國根本大法的政治制度，極力主張棄舊創新，利國利民。他認為舊的已經落伍，不合時代，祇有新的才能順應時代潮流，適合國家需要。譬如他批評三權憲法時說：『美國的三權憲法』，『在一二百年之前』，『是很好的』，『至於現在，便覺得不好了』（同註九）。所以關於中國的根本大法問題，他力主另創新制，他說：『兄弟的意思，將來中華民國的憲法，是要創一種「新」主義，叫做五權分立』（同註七）。又說：『如果要想治一個新國家，就不能不用這個「新」機器的五權憲法』（同註九）。又云：『說到我們中國，關於民權的機器，從前沒有舊東西，現在很可以採用最近最好的「新」發明』，『中國能够實行這種政權和治權，便可以破天荒在地球上造成一個「新」世界』（同註一〇）。由上可知，國父對於五權憲法，特別強調一個『新』字，其動機就在創立新制，其目的則在造成『一個新世界』。

我們知道，孟德斯鳩三權分立說發表之後，舉世各國莫不認為是政治學上的最佳學說，羣相取法，大行於世。但是經過一百多年長時間的實施，這種『民主政治，誠如晉麥倫 (Alfred Zimmern The Prospects of Democracy(1929p. 368) 所言，已經不若林肯 (Abraham Lincoln) 所說 Government of The People, For The People, By The People 而若林肯另外所說 Government of All The People Some of the Time and of some of the People all the time 』（註四一）。而我們的五權憲法全民政治便把這種缺點一掃而光了。綜前所論，可見世人皆知到了窮則變的時候，但不知道如何變法才可以通，才可以久。國父乃彙集中外政治制度之大成，比較中外三權憲法的優劣（同註九），發而為五權憲法之新說，出人類政治迷惑之困境，導世界幸福光明之前途，他堅信這種制度必『為世界各國所效法焉』（同註二四）。

所以我們說國父創造五權憲法，也是基於創造嶄新的中國大法以為各國所效法的原因。

叁、結 論

最後，我們主張對於五權憲法的研究，應本五項原則：第一、要細心研究以求充實（同註九與註七）。第二、研究五權憲法，切記死讀死記，解釋過來、解釋過去好像炒陳飯一樣沒有進步（註四二）。第三、對五權憲法的演繹須一依 國父之解釋，然後方不致誤解誤講（註四三）。第四、應深切體認 國父所說：『英（國）是不能學的，美（國）是不必學的』（同註七）這兩句話的至意。既不能學，就不宜以三權憲法為準，而以五權憲法之某一部分與之相比照，更不宜於比較不同時，自怨自艾，而自以為不如

人。倘若這樣，便是完全沒有體認出 國父所說我們的五權憲法是世界上的新學說、新機器的意思。第五、研究五權憲法，一定要『脫離舊觀念，發生新觀念，脫離舊思想，發生新思想』，『打破舊觀念、舊思想，發生新觀念、新思想』（註四四）不可。如此才能踏入正途，而有所進益。這樣才算是進步。本文徵引各節，率以 國父所言為依據，即係本以上各項原則為出發點的。憲法可使國家富強（註四五），可實現主權在民之實（註四六），可致國民於尊嚴之地位（註四七），可以『生人』（同註四三），而五權憲法就是使以上各點圓滿達成而了無缺憾的最佳制度。故研究五權憲法，實為吾人須臾不可稍懈者，而研究五權憲法之起點，則為明瞭 國父創造五權憲法之動機，知此而後始知五權憲法發展之方向，而後始不至出乎誤解，生乎偏差，入乎歧途，而疑義滋生。

國父創造五權憲法之動機，固不止本文所述以上十點，他如基於稍抑國人羣趨於官之一途之惡習的原因（同註二四）；使國家真才倍出的原因（同註二四）；擬與世競爭不致追隨人後庶幾民國駕於外國之上的原因（同註一）……等皆是。我們之所以舉此十項者，因為其他原因，或已隱約包括於此十項之中，或因不在憲法範圍之列，故未列入。

註一：國父講「採用五權憲法之必要」， 國父全集，第三集，一四五頁。

註二：國父講「三民主義之具體辦法」，同上，一九二頁。

註三：「民權主義」第三講。

註四：國父「臨時大總統誓詞」同上，第四集，三頁。

註五：國父講「革命思想之產生」同上，第三集，二四一頁。

註六：國父著「自傳」。

註七：國父講「三民主義與中國民族之前途」同上，八頁。

註八：見 國父全集，第六集，二二三頁。

註九：國父講「五權憲法」，同前，九三頁。

註一〇：「民權主義」第六講。

註一一：國父撰「倫敦蒙難記」， 國父全集，第六集，一六七頁。

註一二：國父撰「駁保皇報」，同上，二二六頁。

註一三：國父在「倫敦蒙難記」中云：『近年以來，北京當道諸人，與各國外交團接觸較近，其於外國憲政當必略有所知，以是吾黨黨員本利國福民之誠意，會合全體聯名上書……而朝廷即悍然下詔，不特對於上書請願者加以叱責，且云此等變法條陳，以後不得擅上云云。』此即清室維護其私人權勢而罔顧國家全局之明證。

(124)

- 註一四：國父講「社會主義之派別及批評」。國父全集，第六集，一二頁。
- 註一五：國父全集，第三集，一八〇頁。
- 註一六：見崔書琴著「三民主義新論」，臺灣商務印書館版，二〇〇頁，及二〇七頁。
- 註一七：見中華叢書委員會出版之「三民主義辭典」五二〇頁。
- 註一八：「修改章程之說明」爲 國父民國九年十一月四日在上海中國國民黨本部會議中之講題。見 國父全集，第三集，一八〇頁。
- 註一九：國父第二次提出五權分立問題爲民國五年七月二十日在上海兩院議員大會中所講的「採用五權憲法之必要」那次。
- 註二〇：「民權主義」第五講。
- 註二一：續文獻通考，卷三十四。
- 註二二：文獻通考，卷二十八。
- 註二三：同前，卷三十七。
- 註二四：國父講「採用五權分立制以救三權鼎立之弊」。國父全集，第三集，一五〇頁。
- 註二五：國父講「地方自治爲建國之礎石」。同上，一三八頁。
- 註二六：以上均見「續文獻通考」卷四十六，選舉十三。
- 註二七：「文獻通考」，卷五十三，職官考七。
- 註二八：「管子」，小匡。
- 註二九：元史，卷一百六十三。
- 註三〇：見 國父全集，第一集，一四〇頁。
- 註三一：「民權主義」第一講。
- 註三二：史記，卷六十八，商君列傳。
- 註三三：如「民權主義」第一講，及 國父講「國民黨奮鬥之法宜注重宣傳不宜專注重軍事」，與「平實不肯認錯」中皆有論述。
- 註三四：國父講「建設以修治道路爲第一要著」。國父全集，第三集，一四六頁。
- 註三五：國父撰「中國革命史」，一、革命之主義。同前，第六上，一四八頁。
- 註三六：國父著「孫文學說」，第八章。
- 註三七：國父講「軍人精神教育」， 國父全集，第六集，一〇九頁。

- 註三八：國父講「三民主義爲造成新世界之工具」。同前，第三集，二二三頁。
- 註三九：「中國國民黨宣言」。同前，第四集，九二頁。
- 註四〇：國父著「地方自治開始實行法」。同前，第二集，一六〇頁。
- 註四一：薩孟武劉慶瑞合著「各國憲法及其政府」，第一章，第二節。
- 註四二：國父講「知難行易」。同前，第三集，二二二頁。
- 註四三：國父講「軍隊戰勝與黨員奮鬥」。同前，三〇八頁。
- 註四四：國父講「欲改造新國家當實行三民主義」。同前，二二二頁。
- 註四五：「民權主義」，第四講。
- 註四六：國父撰「中華民國建設之基礎」。國父全集，第六集，一四三頁。
- 註四七：國父講「中華民國之意義」，同前，第三集，一三五頁。