



中山思想新詮

—民權主義與中華民國憲法—

周世輔 著
周陽山

三民書局 印行



中山思想新詮

—民權主義與中華民國憲法—

周 世 輔 著
周 陽 山

三 民 書 局 印 行

國立中央圖書館出版品預行編目資料

中山思想新詮：民權主義與中華民國
憲法／周世輔，周陽山著．--初版．
--臺北市：三民，民81
面；公分
ISBN 957-14-1878-1（平裝）

1.民權主義一批評，解釋等 2.憲
法—中國

005.127

81001499

◎中山思想新詮

——民權主義與中華民國憲法

著者 周世輔 周陽山

發行人 劉振強

出版者 三民書局股份有限公司

印刷所 三民書局股份有限公司

地址／臺北市重慶南路一段六十一號

郵撥／〇〇〇九九九八—五號

初版 中華民國八十一年四月

編號 S 00009

基本定價 柒元伍角陸分

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有著作權，不准侵害

ISBN 957-14-1878-1（平裝）

序

本書是《中山思想新論》系列的第二冊，距第一冊《總論與民族主義》之出版，已逾一年半的時間。在此期間，由於有關國父思想及三民主義之研究教學環境，頗有更易，撰寫相關之著作，較為不易，因此也使《中山思想新論》系列著作的持續出版，較為推遲。其中尤以本書的撰寫，因牽涉到修憲之實際問題，頗受現實環境及修憲進度之影響，因此撰寫時特顯困難。但為了釐清五權憲法與中華民國憲法之異同，並透過比較憲政民主之角度，對當前憲政改革諸問題，做一澄清，本書乃提前提在具體之修憲工作完成前，先行出版。一方面可藉此提供修憲工作參與者做為參考，另一方面也使本書之論點，較能超脫現實因素之考量，而維持較大的客觀性和公正性。

但是，本書的撰寫，並不以現實之修憲問題為主要考慮，同時更企望結合有關民權主義及比較憲法之研究，藉以彰顯五權憲法之特性及其在現實上之室礙。基於此，本書並不以護衛民權主義及五權憲法為出發點，相對的，根據民國以來的憲政傳承，以及比較國際間之民主發展經驗，使五權憲法之基本架構及理念，能與此二者相結合，才是本書論點及主旨所在。

由於民權主義、五權憲法、中華民國憲法及相關之憲政民主學說及文獻，艱深浩瀚，而作者本人目前之學術生涯離成熟期尚遠，因此本書只是嘗試之作，今後將不斷更新補正，以期減少粗疏謬誤，尚祈同道先進諒察，並予指正。

在本書具體內容方面，第一編大抵係採自《國父思想》、《國父思想新論》等書，對民權主義之基本內涵做一分析介紹。第二編則係完全新

寫，對五權憲法與中華民國憲法的基本異同，以及當前的憲政改革問題，分項提出檢討。其中有關權能區分說的辨正、三權五權之爭論、總統制與議會內閣制的釐清、憲政主義的界定，以及修憲體例及修憲程序的探討等，除了參酌相關的重要研究文獻外，亦考慮到當前各種主要的辯論觀點，藉以呈現知識多元的面貌。雖然作者個人的看法亦多並列於后，但仍希望能使讀者對他家之學說觀點，能有所掌握。另外由於本書排印體例之便，作者亦大量運用附註形式，將相關之內容及參考資料，論列於正文之旁，供讀者進一步研究參考。

在具體的使用方面，本書撰寫時主要設定之對象有二：（一）供大學憲法與立國精神、中山思想及比較憲法等相關課程使用；（二）供比較政府、比較憲法、中華民國憲法、三民主義等研究之參考。基於此，本書之內容及參考資料實較一般通論性教科書為複雜，雖非翔實完備之專題研究，但實具一般通論性研究著作之基本特性及功能。

由於本書為配合大學上課使用，匆促間排印出版，而作者又在海外進修，無法親自整理引註及承擔校對工作，如有排印及資料引用之錯誤，當於再版時補正。尚祈讀者先進斧正之。謹序。

周陽山 一九九二年三月一日

於紐約哥倫比亞大學

中山思想新詮

——民權主義與中華民國憲法

目 錄

序

第一編 民權主義的基本理念

第一章 民權主義概說1

第一節 民權問題的發生1

第二節 歐美民主政治的缺點6

第三節 極權主義的反動11

第四節 民權主義的提出14

第二章 民權主義的一般理論21

第一節 合理的自由21

第二節 真正的平等30

第三節 權能區分35

第四節 五權憲法40

第五節 全民政治48

第三章	民權主義的政治制度	57
第一節	地方政府	57
第二節	中央政府	62
第三節	均權制度	65
第四節	政黨政治	70

第二編 五權憲法與中華民國憲法

第四章	「權能區分」說的爭議	77
第一節	基本觀念的釐清	77
第二節	制憲背景與五五憲草	85
第三節	中華民國憲法的制度性安排	91
第四節	國民大會的憲政定位問題	99
第五章	三權憲法與五權憲法	109
第一節	三權體制及五權體制的基本分野	109
第二節	五院關係	118
第三節	關於監察院的修憲及定位問題	123
第四節	關於考試院的修憲及定位問題	130
第六章	總統制與議會內閣制	139
第一節	總統制、議會內閣制及中間類型	139
第二節	修正式內閣制與總統權力	157
第三節	修正式內閣制與總統、行政、立法三者關係	165

第七章 憲政主義與憲政改革175

第一節 憲法與憲政主義175

第二節 憲法與人權184

第三節 憲政改革與憲政傳統201

結語——代跋217

附 編

原著選讀

三民主義223

五權憲法231

訓政之解釋241

中華民國建設之基礎242

民權主義第四講245

建國大綱及其宣言255

中國革命史259

憲法選編

中華民國臨時約法267

中華民國約法271

中華民國十二年憲法（曹錕憲法）276

中華民國訓政時期約法287

中華民國憲法草案（五五憲草）292

政治協商會議修改五五憲草原則及憲法草案303

中華民國憲法草案	314
中華民國憲法	325
動員勘亂時期臨時條款	339
中華民國憲法增修條文全文	340
附錄：中國國民黨修憲策劃小組研擬的修憲方案	342

文獻選編

憲法草案最後一次修正之經過情形	孫 科.....	356
「五五憲草」檢討之收穫	孫 科.....	360
制憲與行憲	蕭公權.....	365
致憲草審議委員會書	張九如.....	369
政治協商會議修改憲草之批判	葉 青.....	379
中華民國民主憲法十講（第五講）	張君勱.....	389
對於憲草問題之討論	政治協商會織.....	400

第一章 民權主義概說

第一節 民權問題的發生

民權問題的發生與民權的來源這兩個題目，幾乎不易分開，這裡先談民權的來源，後談民權問題的發生，即由中山先生講民權的來源，推論到民權問題的發生。

一、民權的來源

盧梭提倡天賦人權，強調民權是天生的，與生俱來的；中山先生反對其說，認為民權不是天生的，而是人爲奮鬥得來的，並將人類奮鬥分爲洪荒、神權、君權、民權四個時期：

(一)洪荒時代：洪荒時代，是人和獸相鬥的時代。中山先生說：「在那個時候，人類要圖生存，獸類也要圖生存，人食獸，獸亦食人，彼此相競爭，遍地都是毒蛇猛獸。人類的四周都是禍害，所以人類要圖生存，便要去奮鬥。」人類如何去和獸類相鬥呢？「因為當時民權沒有發生，人類去打那些毒蛇猛獸，各人都是用氣力，不是用權力，所以在那個時代，人同獸爭，是用氣力的時代。」這是說人類在洪荒時代，是人同獸爭，所用的是氣力，大家同心協力，去殺毒蛇猛獸。

中國在堯舜禹湯文武時代，還有人同獸爭的記載，孟子說：「當堯之時，天下猶未平，洪水橫流，氾濫於天下，草木暢茂，禽獸繁殖，五穀

不登，禽獸逼人，獸蹄鳥跡之道，交於中國；堯獨憂之，舉舜而敷治焉。舜使益掌火，益烈山澤而焚之，禽獸逃匿。」又說：「周公驅虎豹犀象而遠之。」成湯出獵，網開三面，含有多驅少殺之意，說明人與獸爭，流傳至堯舜禹湯文武時期，尚有跡象可尋。

(二)神權時代：人類在洪荒時代戰勝了毒蛇猛獸後，生活獲得改善，生命趨於安全；但對水火風雷等天災，沒有辦法防備，極聰明的人用祈禱方法去避禍求福，於是進入了神權時代。中山先生說：「到了人同天爭的時代，專講打是不可能的，故當時人類感覺非常的困難，後來有聰明的人出來，替人民謀幸福，像大禹治水，替人民除去水患。有巢氏教民在樹上做居室，替人民謀避風雨的災害。自此以後，文化便逐漸發達，人民也逐漸團結起來。又因當時地廣人稀，覓食很容易，他們單獨的問題，只有天災，所以要和天爭。但是和天爭不比和獸爭，可以用氣力的，於是發生神權。極聰明的人，便提倡神道設教，用祈禱方法去避禍求福。……但是既同天爭，無法之中，是不得不用神權，擁戴一個很聰明的人做首領。好比現在非洲野蠻的酋長，他的職務，便專是祈禱，又像中國的蒙古西藏，都奉活佛做皇帝，都是以神為治，所以古人說：『國之大事，在祀與戎。』說國家的大事，第一是祈禱，第二是打仗。」又說：「日本皇帝在幾百年以前，已經被武人推倒了，到六十年前，明治維新，推翻德川，恢復天皇，所以日本至今還是君權和神權並用。從前羅馬皇帝，也是一國的教主，羅馬亡了之後，皇帝被人推翻，政權也被奪去了，但教權仍然保存，各國人民仍然奉為教主，好比中國的春秋時候，列國尊周一樣。」人類在人同天爭時代，以神道設教，用神權來統治人民，惟進入君權時代後，仍未完全擺脫神權思想，如日本的天皇，羅馬的教皇，西藏的活佛，至今仍然存在。

(三)君權時代：神權過去之後，有力的武人和政治家便把國家的權力奪過來，自稱皇帝，便發生君權。中山先生說：「由有歷史到現在，經過

神權之後，便發生君權，有力的武人便和大政治家把教皇的權力剝奪了，或者自立為教主，或者自稱為皇帝，於是由人同天爭的時代，變成人同人爭。到了人同人相爭，便覺得單靠宗教的信仰力，不能維持人類社會，不能夠和人競爭，必要修明政治，武力強盛，才可以和別人競爭。世界自有歷史以來，都是人同人爭，一半是用神權，一半是用君權。後來神權漸少，羅馬分裂以後，神權漸衰，君權漸盛。到了法王路易十四，便是君權極盛時代。他說：『皇帝和國家沒有分別，我是皇帝，所以我就是國家。』把國家甚麼大權都拿到自己手裡，專制到了極點，好比中國秦始皇一樣。」君權時代為什麼會變成專制政治？中山先生對此有所解說：「世界進化由野蠻而至文明，心性進化（按心性進化可釋為心靈進化或精神進化）由無知而至有知。天生聰明睿智先知先覺者，本以師導人群，贊佐化育，乃人每多原欲未化，私心難純，遂多擅用其聰明才智，以圖一己之私，而罔顧人群之利，役使群眾，有如牛馬，生殺予奪，威福自雄，蚩蚩之民，畏之如神明，奉命惟謹，不敢議其非者，由於履霜堅冰，積為專制。」（文言文《三民主義》）由於君主專制一天厲害一天，弄到人民不能忍受，人民亦因科學發達，「知識日開，覺悟漸發」，知道君主專制的玄道，人民應該要反抗，於是發生了民權革命。

（四）民權時代：君權極盛之後，引起人民反抗，產生天賦人權、自由主義、民主主義等學說，人民奮袂而起，實行政治革命，社會便演進到民權時代，「在這個時代之中可以說是善人同惡人爭，公理與強權爭。到了這個時代，民權漸漸發達，所以叫做民權時代。」

按進化分析，概括的說：「第一個時期，是人同獸爭，不是用權，是用氣力，第二個時期，是人同天爭，是用神權，第三個時期，是人同人爭，國同國爭，這個民族同那個民族爭，是用君權。到了第四個時期，國內相爭，人民同君主相爭，在這個時代之中，可以說是善人同惡人爭，公理同強權爭。」因為民權是人民用來同君主相爭，便發生民權運動，

叫做民權革命，革命的結果，得到民權，可見民權的來源，是由於人類的長期奮鬥和民權革命得來的，或者說，民權是時勢和潮流所造就出來的。（以上原文見《民權主義》第一講）

二、民權問題的發生

由君權時期到民權時期的事實看來，可以看出民權問題的發生，計有下列三個原因：一為君主專制的壓迫，二為學者提倡民權學說，三為人民的覺悟。

① 路易十四(Louis XIV, 1638-1715)

法國君主。1643年繼承王位，時年五歲，由其母安妮及紅衣主教馬薩林攝政。1661年，馬逝世，時年十四親政，此後執政五十四年，為精明幹練之專制君主，為政勤勉，知人善任。在內政方面提倡文治藝術，優禮文人，修訂法律，鼓勵工商企業。於外交方面，發動一連串戰爭侵略。1667年侵略西班牙。1672年突襲荷蘭，征戰六年，取得西班牙和比利時部分領土。1681年，乘德意志困窘之際，侵佔亞爾薩斯及神聖羅馬帝國所屬之斯特拉斯堡。1684年，奪取盧森堡及數個日耳曼邦。1701-1713年西班牙王位繼承之戰，其孫獲王位繼承，然法蘭西因負戰債廿億之鉅，國力窮竭，王室遂一蹶不振。在位期間深信君權神授，自稱「太陽王」，採極端專制，致民怨沸騰。1715年逝世。

（一）君主專制的壓迫：人類在初民時代，大家共同生活、工作與戰鬥，沒有君權與民權的紛爭。以後由初民政治進入神權政治，人民的生活與行動，便受到領導者的庇佑與干涉；至進入君權時代，這種干涉更是變本加厲，君主為鞏固其統治權力，就會妨害人民自由，有些君主暴虐無道，欺壓人民，把人民當作奴隸牛馬看待。如中山先生所說法國路易十四①的專制，好比中國的秦始皇一樣，君主專制一天厲害一天，弄得人民不能忍受。

（《民權主義》第一講）中山先生又說：「歐洲自羅馬分裂之後，羅馬的土地，被各國割據。當時各國用兵力，佔據一塊地方，大者稱王，小者稱侯，都是很專制的。人民受不過那種專制的痛苦，所以要發生革命。」（《五權憲法》講詞）這很明白地說明，民權問題的發生，是由於君主專制的壓迫，如一七八九年的法國革命，就是很好的例證。

（二）學者提倡民權學說：先知先覺的學者看見君主專制到了極點，人民不能忍受，產生了惻隱之心，便提倡

民權學說，以反對君主專制。如洛克提倡人民自由，認為政府權力來自人民委託，政府不可逆民行事，國家最後主權屬於人民。盧梭提倡天賦人權，以民權與生俱來，神聖不可侵犯。孟德斯鳩發明三權分立學說，主張將立法、司法、行政權各自獨立行使。這些民權學說，對民權革命發生重大影響，誠如中山先生所說：「講到民權史，大家都知道法國有一位學者叫做盧梭，盧梭是歐洲主張極端民權的人，因為他的民權思想，便發生法國革命。」

（《民權主義》第二講）又說：「孟德斯鳩發明了三權分立的學說之後，不久就發生美國的革命。美國革命成功，訂立憲法，是根據於孟氏三權分立的學說，用很嚴密底文字，成立一種成文憲法。」（《五權憲法》講詞）可見學者提倡民權學說，與民權問題的發生，有其密切關係。

（三）人民的覺悟：文藝復興以後，人文主義與個人主義盛行，人民知道君主專制，壓迫人民，是沒有道理的，便起來反抗君權。中山先生說：「到了那個時代，科學也一天發達一天，人的聰明也一天進步一天，於是生出了一種大覺悟，知道君主總攬大權，把國家和人民做他一個人的私產，供他一個人的快樂，人民受苦他不理會，人民到了不能忍受的時候，便一天覺悟一天，知道君主專制無道，人民應該要反抗，反抗就是革命，所以百餘年來，革命思潮非常發達，便發生民權革命。」又說：「究竟為什麼要反對君權，一定要用民權嗎？因為近來文明很進步。人類的知識很發達，發生了大覺悟。好比我們在做小孩子的時候，便要父母提攜，但到了成人謀生的時候，便不能依靠父母，必要自己獨立。」（《民權主義》

② 格林威爾 (Oliver Cromwell, 1599-1658)

十七世紀英國革命的代表人物，獨立派領袖、共和國的締造者。出身於鄉紳家庭。曾兩度赴倫敦學習法律，後經營農牧場。1628、1640 年間先後兩次被選入議會。在 1642-1648 年兩次內戰中顯示了自己的軍事才能，先後統率「鐵騎軍」和新模範軍在馬斯頓戰役和納斯比戰役中擊潰王黨軍隊，最後取得勝利。1648 年，清洗了國會中長老派的勢力。1649 年在城市平民和自耕農的壓力下，處死國王查理一世，5 月宣布成立共和國。同時，殘酷鎮壓平等派和掘土派的民主運動，於 1649-1652 年親自率軍遠征愛爾蘭，鎮壓民族起義、掠奪愛爾蘭土地，其間於 1650-1651 年平定蘇格蘭王黨的叛亂。1653 年，建立軍事獨裁統治，12 月自任「護國主」。爲了向外擴張和爭奪殖民地及海上霸權，曾對荷蘭、西班牙和葡萄牙作戰，取得勝利。

第一講) 人民的大覺悟，加上先知先覺者的宣傳，兩者會合，便匯成一股不可抗拒的力量，爆發了民權革命，最顯著的例子，就是英國與法國的民權革命。十七世紀英國發生了革命，民黨領袖格林威爾②將軍，將英皇查理士第一交法庭判處死刑；跟着法國發生大革命，他國亦多爭民權。「於是十八世紀之末，以至此二十世紀之初，百餘年來，皆君權與民權爭競之時代。從此民權日發達，君權日削亡。」(文言文《三民主義》)。

第二節 歐美民主政治的缺點

歐美的民主政治，經過二百多年的實踐後，它所具有的優點，固然很多，但其缺點亦不少，計有：一、放任自由與暴民政治，二、代議政治的缺點，三、造成政府無能。

一、放任自由與暴民政治

歐洲當初的民權革命，爲爭自由，把自由當作第二生命，等到革命成功，人民從專制政治壓迫下解放出來，各人都把自由的領域擴大，爲所欲爲，目無法紀，羅蘭夫人曾說：「自由！自由！多少罪惡假汝之名以行。」中山先生亦有相同看法：「從前歐洲在民權萌芽的時代，便主張自由，到了目的已達，各人都擴充自己的自由，由於自由太過，便發生許多流弊。」(《民權主義》第二講) 自由太過會發生什麼流弊呢？關於這個答案是多方面的。如分散民族團結，妨害國家自由，阻礙他人合理的

自由發展，破壞社會正常的秩序，造成暴民政治等是。其中尤以暴民政治最爲可怕，法國革命成功後，提倡個人的放任自由，便發生這樣的政治悲劇！中山先生說：「因爲法國人民，當時拿充分的民權去做頭一次的試驗，全國人民都不敢說民衆沒有智識，沒有能力，如果有人敢說那些話，大家便說他是反革命，馬上就要上斷頭臺。所以那個時候，便成暴民政治，弄得無政府，社會極爲恐慌，人人朝不保夕，就是真革命黨，也有時因爲一言不慎，和大家的意見不對，便要受死刑。」又說：「像法國革命時候，人民拿到充分的自由，便不要領袖，把許多有智識有本事的領袖都殺死了，只剩得一般暴徒，那般暴徒，對於事物的觀察，既不明瞭，又復容易被人利用，全國人民既沒有好耳目，所以發生一件事，人民都不知道誰是誰非，只要有人鼓動，便一致去盲從附和，像這樣的現象，是很危險的。」（《民權主義》第四講）因此，提倡人民放任自由的結果，不但未能得到自由的幸福，反而貽禍於無窮。以後各國的民權運動不免取法國革命的慘痛教訓，不再鼓吹放任自由，雖未發生暴民政治，但自由可能產生的其他流弊，仍未革除。

二、代議政治的缺點

歐美所行代議制度的民主政治，確有不可否認的優點，所以現今各民主國都在採用。其實這種制度缺點甚多：（一）人民沒有充分民權，（二）議會流於專制，（三）議員素質參差不齊。

（一）人民沒有充分民權：代議制度所行的民權，人民祇有一個選舉權，當選舉投票之前，候選人以尊重民意爲號召，表面看起來，人民似有國家主人翁的派頭，但投下神聖一票後，便再無權過問政治，一切都由當選議員全權代議。誠如中山先生所說：「人民在政治上是佔什麼地位呢？得到了多少民權呢？就最近一百多年來所得的結果，不過是一種選舉權和被選舉權。人民被選舉成議員之後，在議會中可以管國事，凡是國家

④戴高樂(Charles de Gaulle, 1890-1970)

法國軍人、作家和政治家，法蘭西第五共和的創建者。軍官學校畢業，第一次世界大戰時奮勇作戰，後追隨貝當元帥進入國防會議，倡導重用戰車部隊之革新戰略。二次大戰時曾統率新設之戰車師團擊敗德軍，成為救國英雄。1944年11月，應國人要求，出任總理，1946年，第四共和成立，他離開政壇，立於反對黨地位。1958年，出任總統，成為拿破崙第三以來最有權勢的元首。在第一屆任期裡，他加強經濟，重整軍備，讓非洲獨立，退出北大西洋公約組織的聯合司令部，反映了他要求保持法國「民族獨立」的政策。1965年他第二次當選總統，1966年宣佈完全退出北約組織，提出「東西方緩和與合作」，主張與蘇聯及東歐國家進行貿易與文化交流。他還主張美軍退出越南並周遊許多國家以加強法國國際地位。但1968年突然爆發工人與學生運動，在隨後的選舉中雖獲勝，而1969年再次舉行的公民投票中卻失敗了，於是自動辭職，返鄉著作。著有《法國和她的軍隊》(*La France et son armée*)、《榮譽的召喚》(*L'Appel*)、《救星》(*Le Salut*)等書。

的大事，都要由議會通過，才能執行，如果在議會沒有通過，便不能執行，這種政體，叫做代議政體。但是成立了這種代議政體以後，民權是否算得充分發達呢？在代議政府沒有成立之先，歐美人民爭民權，以為得到了代議政體，便算是無上的民權。」（《民權主義》第四講）又說：「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。」（《民權主義》第六講）代議政體所行的民權是間接民權，人民沒有充分的權力可以過問政治，這是民主政治的一大諷刺。

（二）議會流於專制：現行代議制度之下，議會有無限權力去管理政府，無須顧及民意，議員往往為本身利益，違反民意行事。中山先生說：「根據國家機關者，其始藉人民選舉以獲取其資格，其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民亦莫如之何。」（〈中華民國建設之基礎〉講詞）不僅人民對議員行事，無可奈何，即政府對議會專權，亦只有俯首聽命，美國有位憲法學者戴雷，認為「英國的國會，除了不能將男變女外，其他一切事情他都可以做到。」中山先生亦有同感，他說：「當時英國雖然是把政權分開了，好像三權分立一樣，但是後來因政黨發達，漸漸變化，到了現在，並不是行三權政治，實在是一權政治。英國現在的政治制度，是國會獨裁，實行議會政治，所謂以黨治國的政黨政治。」（《五權憲法》講詞）法國的情形更糟，因為它是多黨林立的國家，沒有一個大黨可以控制國會，議會勾心鬥角，各為私利打算，以