

中華民國十八年六月一日

總理安葬紀念宣傳叢刊之五

政權與治權淺說

中國國民黨中央執行委員會宣傳部印

政權與治權淺說目錄

第一章 政權與治權總論

第一節 緒論

第二節 政權的意義

第三節 治權的意義

第四節 政權與治權區分的理由與效用

第二章 政權

第一節 選舉權

第二節 罷免權

第三節 創制權

第四節 罷免權

第三章 治權

第一節 行政權

第二節 立法權

第三節 司法權

第四節 考試權

第五節 監察權

第四章 五權憲法與三權分立的比較

第一節 三權分立的效用及其缺陷

第二節 五權憲法之優點及其效用

第五章 行使政權須知

第一千節 消極的工作

第二節 積極的工作

做

做

做

我

清

清

極

清

極

清

句

積

勞

清

清

清

極

書

八

行

行

行

行

行

行

行

行

行

行

行政須

門

衍

衍

政權與治權淺說

第一章 政權與治權總論

第一節 緒論

總理說世界的潮流現在實已到了民權時代，這是沒法可以反抗的；反抗潮流的無論有多大的力量也是要失敗的。這不僅是指個人而言，即國家與民族也是一樣。在民權時代的國家與民族而不能實行民權，這一個國家與民族必永遠受他人的宰割和蹂躪而日就削弱。這是社會進化必然的道理。我們處在這種潮流的時代而欲避免國家的滅亡，保障民族的生存，則惟有適應環境，實行民權，以整個國家與民族的力量，求達生存進化目的而後可；總理以民權主義與民族主義民生主義合成救國的三民主義就是這個原因。民權主義如沒有民族與民生的精神固易流爲空談，但民族與民生主義如沒有民權主義也必

不能圓滿實現，這三者是不可分離的。所以欲求民族與民生主義的實現，同時必須要解決民權的問題，要解決民權問題就是一方面要掃除行使民權的障礙，一方面要拿出民權實行的新方法。總理考察歐美民權運動一百多年的歷史，曉得歐美人民還沒有得着充分民權，政府也沒有運用民權的完美制度，所以政治上的糾紛依然繁多，政治上的弊害也未能完全肅清。換一句話說，就是歐美到現在對於民權問題還是沒有妥當的解決方法。以歐美這樣悠久長遠的民權運動史，尙找不出一個好的方法解決這個問題，可見民權問題的解決，非有新創的好辦法不可。於是總理爲我們創了一個新的好辦法，這就是權能區分學說。權能怎樣的區分呢？權能的區分何以即能解決民權問題呢？因爲歐美實行民權的結果，生出兩個毛病，一是如果政府有了權，人民使沒有充分的權，二是人民有了權，政府便沒有力量。總理爲了要使中國將來免除這兩個毛病，所以他的權能區分的原則，就是要使人民有權，政府有能。總理對於歐美政制批評說『民權是新動力，政府是舊機器』所以人民和政府日日相衝突。非把舊的機器完全改造以適應此新動力，則政府與人民的衝突將永不停止，民權就不能實行了。因此就把權能分開，這就是把

政府應有的治權與人民應有的政權分開來。所以 總理說：

『我們要解決民權問題，便要另造一架新機器，造成機器的原理是要分開權和能，人民是要有權的，機器是要有能的……』

政府是一架行政機器，要機器有能，就是要政府有能。這是從根本上着手的一個辦法。根本辦法定了之後，民權的行使自然就沒有障礙，民權的問題，就可解決了，我們祇要明瞭政權與治權的意義，作用和方法，而依法行使，則我們中國的政治制度，定可以後來居上，遠駕乎歐美各國，總理說『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』！

第二節 政權的意義

一、政權的定義。政權的定義，總理在民權主義中已說得很詳盡了。總理說：『政是衆人之事，權是力量，集合衆人之事的大力量，便叫做政權。政權就可以說是民權。』所以政權便是集合衆人之事的大力量，是民權。

二、政權的作用。政權的作用有三（一）爲人類謀生存奮鬥的工具（二）保障自由平

等(三)管理政府。政權何以是人類謀生存奮鬥的工具呢？總理說『環觀近世，追溯往古，權的作用，簡單的說，就是要求維持人類的生存。……自衛和覓食，便是人類維持生存的兩件大事。但人類要維持生存，他項動物也要維持生存；人類要自衛，他項動物也要目衛；人類要覓食，他項動物也要覓食。所以人類的保養和動物的保養衝突，便發生競爭。人類要在競爭中求生存，便要奮鬥。所以奮鬥這一件事，是自有人類以來天天的不息的。由此便知權是人類用來奮鬥的。』可知政權就是人類要求生存而用以奮鬥的一種工具。這是政權第一個作用。

自由平等，是歐美各國人民不惜犧牲生命去爭的，但是因為沒有良好的政治組織，所以發生流弊。我們欲求個人的自由，必先有保障自由的權力。真平等是各人在政治上的立足點平等，在政治的立足點平等上使各人的聰明才智能充分發展，然後社會才能有進步。總理說：『真平等自由……是在民權上立足的，要附屬於民權。民權發達了，平等自由，才可以長存。』所以政權的第二個作用是保障自由平等。

總理說：『……政權就是管理政府的權……人民有了大權，政府……要做甚麼工夫，

都要隨人民的志願……要政府的動作，隨時受人民的指揮。』管理政府的力量就是政權，所以政權的第二個作用就是管理政府。管理政府的意思就是要政府能隨人民的意志，替人民謀幸福。這樣，才能使之爲真正人民的政府。

三、政權與個人的關係 政權既爲維持人類生存用以奮鬥的工具和方法，但是否即爲個人維持生存的工具和方法呢？換言之，即個人是否可以拋棄政權而獨自營生？於此我們乃不得不追溯過去的人類進化史。在上古洪荒時代，人類尚未繁殖，自然物的供給亦多，各人可用自己的力量採取各種食物，以爲生活的資料。這時要算人與人的關係最疏遠的時代了，似乎是可以離羣而獨居的，然而不然，總理告訴我們說：

『神權之前，便是洪荒時代，是人和獸相鬥的時代。在那個時代，人類要圖生存，獸類也要圖生存，人類保全生存的方法，一方面是覓食，一方面是自衛。在太古時代，人食獸，獸亦食人，彼此相競爭，徧地都是毒蛇猛獸，人類的四周都是禍害。所以人類要圖生存便要去奮鬥。但是，那時的奮鬥，總是人獸到處混亂的奮鬥，不能結合得大團體……祇有用個人的體力……比方這個地方有幾十個人同幾十個獸鬥，在別的地方也

有幾十個人同幾十個獸奮鬥……於是同類的互相集合起來和不同類的去奮鬥……大家同心協力殺完毒蛇猛獸。』

從此我們可以知道人類爲要求生存，即在洪荒時代，也免不了與獸類爲敵，須得殺盡毒蛇猛獸。但殺盡毒蛇猛獸不是一個人的力量所能作到的，於是不得不集合同類的力量，以與獸鬥。這就是個人不能離開羣衆而獨自生存的證據。在這種自然物極豐富的時，各人都有自由謀生的機會，個人尙且迫於外界的敵人，不能離開羣衆而求生存。則進而至於神權，君權，以至現代，人類既漸漸繁殖，自然物的供給也不能予取予求；人類的敵人有自然界的種種障礙，有不同種的各個民族或國家；競爭的方法也由體力變而爲智力了。在這個時候，如想以個人的力量與自然界和其他民族或國家抗爭，當然祇有失敗，個人的生存當然也不能保持。所以在今日的世界，欲求個人的生存必先求國家與民族的獨立和生存。國家能够獨立，個人的生存方有保障。政權是謀衆人生存的工具，其實也就是謀個人在羣體中生存的工具。爭政權是爭謀生存的工具，謀生存是我們爭政權的目的。個人放棄了政權就是放棄了他生存的保障。這不特個人不能生存，就是國家

社會的進化或且受阻礙，所以政權與個人是有密切關係的。

第二節 治權的意義

一、治權的定義 總理說『治就是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權。治權就可以說是政府權。』這就是治權最明瞭的定義。

二、治權的作用 上一節已說過，政權是人類謀生存的工具，是社會進步的推進機；但這是一種抽象的說法，而政權却是事實上要表現在人和人的公共生活上面來的，決不是一樣抽象的東西。政權表現在公共生活上面來，便是法律，制度，規程的實質和內容，而且也是法律，制度，規程的源泉；有了法律，制度，規程，使大家共同遵守，才成爲公共生活的信條，而人同人在社會當中的生活才算有保障；這是政權表現到社會生活上面的效用。但法律，制度，規程是要由人來製定的；并且要由人來運用的。因此我們不能不更進一步研究製定和運用這些法律，制度，規程，的責任誰屬的問題，換言之，就是由政權進而研究治權的問題，要研究如何使政府集合各個人管理衆人之事的大力量，以成爲整個的國家組織。

我們知道政權是管理衆人之事的大力量，這是各個人都有的；但集合管理衆人之事的大力量的治權，在事實上決不能讓各個人都有的。因爲「衆人」是一個集合名詞，是有許多人的。這許多人的能力才識既有高下不同，且各人又有各人自己的職業；如果各個人都要一方面表現法律，制度，規程的趨向，一方面又都要担負製定並行使法律，制度，規程的責任，不特意見不能一致，即能力才識也不能盡人勝任。這不僅是辦不到，而且一定是大亂之道。因此 總理主張權能劃分，人民祇要有政權，把治權付之於政府。總理說：『如要解決這個問題，便要把國家大權付託有本領的人，』所謂國家大事就是集合管理衆人之事的力量這一件大事，關於政權和治權二者的關係， 總理有個很好的譬喻解釋牠的理由：

『我從前有個朋友，買了一架汽車，自己一方面要作駕駛的汽車夫，又一方面要作修理的機器匠。那是很麻煩的，是很難得方方面面都作好的。到了現在，有許多汽車夫和機器匠，有汽車的主人，祇要出錢僱他們來，便可以替自己來駕駛，替自己來修理。這種汽車夫和機器匠，就是駕駛汽車和修理汽車的專門家。沒有他們，我們的汽車便不能

行動，便不能修理。國家就是一輛大汽車。政府中的官吏就是一些汽車夫。」

照這樣看來，我們要駕駛汽車與修理汽車既然知道僱用汽車夫和機器匠；爲管理國家大事，自然更要委託法律，政治，軍事……各種專門家了。所以政府是我們一輛大汽車，官吏是一些汽車夫。我們既僱了這許多汽車夫一樣的官吏，自然我們要賦予他們以管理的力量，這就是治權。所以治權的作用就在使政府替人民作工，執行國家的法律，運用國家的制度，以維持社會的秩序和安甯，增進人民公共的生活和利益。

三、治權須統一 治權須統一就是在一定的疆域之內祇有一個最高的統治機關，行使治權，換言之即一國之內祇有一個中央政府；牠的命令，法律，規程，條例，在這一國之內須有普遍的效力。祇要牠不違反全體或大多數人民的意志，一切施設都是根據全體或大多數人民所公認的原則而行，任何人都不得反抗或不遵守牠的法律或命令所規定的一切。所以中央政府是一國內最高的管理機關；牠的權力是全體人民所賦予的，惟全體人民得依法監督指揮或變更之。但何以一國之內不能有兩個中央政府呢？這是我們要知道的。

前面說過，我們所以不能直接行使治權的原因有二，一是因為我們各個人的才能不能勝任，二是國民人數太多無法行使這種權力。所以我們將治權劃歸政府，其目的就是要使有能的人管理國事，而最重要的就是管理方法的統一，即是使一國之內祇有同樣的一種法律和命令。這樣，一國之內自然祇能有一個中央政府了。舉一個例：假使同時同地要行使兩種刑法或民法，一種規定某事件須處罰百元，一種祇規定處罰五十元。這時我們應該引用那一種呢？這就是治權不統一引起的糾紛一個例子。

再舉個例罷。民國以來中國何以這樣離亂呢？這就是因為沒有統一的政府。北京偽政府不過名義上的中央政府，各地軍閥各自為政，各有各的法律，各有各的命令，把國家弄得四分五裂，建設固談不到，即維持現狀也不能夠。這無非是各省的軍閥竊據了一個地盤，使中央政府無能為力。但要使中國強盛必須有强有力的中央政府，換言之即須使治權統一於一個最高機關。這樣就不得不革命，不得不建設新政府。現在國民政府就是中國最高的管理機關，惟有牠可以行使治權。惟有牠的命令，法律，規程或是經牠認可的機關的命令，法律，規程，才是我們所必須遵守不得反抗的。反抗國民政府，或不遵

守牠的命令，法律，那就是圖擾害國家的叛逆，是要受法律裁制的。

不過現在還有許多租界和外國人的領事裁判權在使用外國法律，不遵守我們的法律。這是帝國主義者竊佔了我們的領土，侵奪了我們的治權，我們應該努力收回的，以現在外交上的勝利看來，不久當可達到這種目的，那時我國的法律，命令就可適用於全中國而無阻礙，才算是治權的完全統一。

最後我們對治權的結論是：

治權是人民賦予政府管理衆人之事的力量，是政權的具體表現，須統一於一個最高管理機關，有統治全國的効力。

第四節 政權與治權區分的理由及效用

我們已經知道政權與治權的意義了，但爲什麼要把他們分開來呢？這是我們研究政權與治權所最應該知道的。茲將區分的理由與効用分別述之如下：

一、區分的理由 區分的理由，簡單的說就是要解決民權問題。至何以能解決民權問題，則非先就君主與現代民主政治作一個總批評不可。

我國數千年來行的都是君主政治，所謂唐虞商周之治，至今猶令人景仰羨慕。惟我國立國已數千年，何以僅有唐虞商周之治能令人景仰羨慕？難道除了唐虞商周以外俱無足稱道嗎？是什麼原故？

君權或其他類似君主政治的政體的共通原則就是以一人或極少數人總攬一切政治大權：他握有立法，司法，行政，考試，監察各種最高權；對於民命可任意生殺；對於賦稅得任意徵收；他掌握了全國的軍權可任意對外國宣戰或搆和；他強以個人的意志爲全國人民的意志；他個人的命令尤須強令全國人民絕對服從。一個人有了這樣大的權力，遇着聖德賢能的人，或能爲人民謀幸福，爲國家策安全，努力把他的能力供獻出來；但遇着庸懦暴虐的人就難免不爲所欲爲，恣意滿足他個人的慾望；以剝削聚斂爲惟一的急務；以殘殺屠戮爲唯一的手段。總理說：『君主總攬大權，把國家和人民做他一個人的私產，供他一個人的娛樂，』這確是君主政治必有的現象。唐虞商周之治不過是君主政治中特有的例外，並不是君主政治的常軌，總理說：『中國幾千年來的皇帝祇有堯舜禹湯文武能够負政治責任……因爲他們有兩種長處：第一種長處是他們的本領好，能

够做良好政府，爲人民謀幸福；第二種長處是他們的道德好，『所以唐虞商周之治是人的問題；後世之不治，也是人的問題，賢人不世出，要完全以治理國家的大責任寄托於一人則治少亂多，自是必然之事。其病源即在於君權無上，換言之即權能不分，故君主得恣意放縱，此君主政治之所以爲世詬病。

君主專制，到了近百年來已經成爲衆矢之的，於是民主思想，代之而興。民主政治的用意在於除去君主一人或少數貴族的大權，而以國家權力付之人民；換言之，就是將國家大權由少數人手裏移到大多數人手裏，而嚮之君權無上者，至是遂成爲民權無上，故曰民主政治。

這樣一個大變革，在歐美初行民治的時候，人人以爲民主政治應可以解決一切政治問題，救濟一切政治上的弊害，糾正君主時代的錯語了，然而不然。試一考查現代民主政治的腐敗就可以知道，拿美國作例子吧。

美國自立國以來，就採用民主政治。從外表看來，牠的國勢日張，國富日增，似乎是受民主政治的恩賜，然而美國的政治是有名的分贓制度，總統以官俸爲酬勞政客之具，