

國父權能區分學說

黃鎮荃 著



國父百年誕辰紀念叢書 第一輯

三民主義研究主編

幼獅文化事業公司印行



黃鎮荃 著

國父權能區分學說

三民主義研究所主編
幼獅文化事業公司印行





行政院新聞局核准登記證局版臺業字第〇四號

著者：黃鎮
出版者：幼獅文化事業公司
發行者：幼獅文化事業公司

印刷者：苦光印廠
臺北市延平南路七十一號
臺北市漢中街五十一號
郵政劃撥二七三七號

定價：四十元

中華民國五十四年三月出版
中華民國六十六年二月再版

序

本年——民國五十四年，是國父孫中山先生百周年誕辰，爲紀念這個創造中華民國和爲世界開拓新機運的大革命家與大思想家，三民主義研究所特編印這兩輯紀念叢書。國父誕生於民國紀元前四十六年清同治五年丙寅，即西曆一八六六年，到本年——一九六五年適屆百年。這一百年正是東方我國與西方國家文化思想積極轉變與交流的時代。國父之所以要繼往開來，融貫中西而創立一新的救國救世主義——三民主義，這不是偶然的。在國父誕生前七年，一八五九年，西方同時出版了兩部最著名而影響全世界的著作，即達爾文的種原論與馬克斯的資本論，而且美國大教育家杜威博士也在這一年出世。這三人的學術思想，不論爲害爲益，均在國父誕生後百年內成爲動搖世界舊社會的潛力。在國父誕生前一年，那個以民有民治民享解釋民主主義的林肯總統，因主張釋奴而受人崇拜。這些外來的思想對於我國文化學術的刺激，那當然是不可能避免的。然而國父對於西方的科學哲學，固然有所規撫與吸收，但他却有取有捨，對於東方與中國的文化傳統，尤其是儒墨的學說雖也有所繼承，但他却有去有留。而且他更能以我國的中和中庸之道，鎔鑄創新，建立成一最高深最精微的學術系統。例如他的心物本一的元學論、民生重心的歷史論、仁愛基礎的社會論、濟危扶傾的民族論、權能區分的政治論、五權分工的憲法論、社會價值的經濟論、手腦合一的教育論、知難行易的實踐論等等，這些學說都是國父

孫中山先生所獨創的。

本所編印這兩輯叢書，均請專家研究執筆，欲以最簡賅的文字，闡發國父以上各方面學術思想的精義，總計二十四冊，每冊約十萬言，都二百四十餘萬言，分兩輯次第印行。惟國父學術思想過於廣博，叢書內容，欲應有盡有，力有未逮。而黨內濟濟多士，亦以書目有限，延攬未周，勢所難免，但本叢書仍不失爲前所未有之創舉也。兩輯叢書爲本所張鐵君先生主編，一年以來，無間晨昏，精力悉瘁於此。又承幼獅書店主持諸君，竭力合作，負印刊發行之責，使本叢書如期問世，特此致謝。

三民主義研究所謹序

民國五十四年革命先烈紀念日

國父的權能區分學說目次

黃鎮荃著

第一章 緒論	一
第二章 民權運用的形式	一二
第一節 民權運用形式的類型	一二
第二節 直接民主制	二〇
第三節 間接民主制	二六
第四節 權能區分的民主制	三一
第三章 權能區分的理論	三九
第一節 權能區分的原理	三九
第二節 權能區分的方法	四七
第三節 權能區分的運用	五六
第四章 權能區分之「權」的特性	七五
第一節 充分性——充分民權	七五

第二節 直接性——直接民權……………九三

第三節 革命性——革命民權……………一〇六

第五章 權能區分之「能」的特性……………一一九

第一節 積極性——積極服務……………一一九

第二節 專門性——專家政治……………一三二

第三節 聯屬性——五院聯屬……………一四二

第六章 結論……………一五九

國父的權能區分學說

黃鎮荃 著

第一章 緒

論

開展的生命，

長年的努力；

不斷地探尋，

繼續地建樹；

從來不閉塞，

經常地通達。

忠實地保護舊傳統，

善意地發揚新作風。

態度嚴肅，

目標純潔；

方才達到今日的境地。

——哥德詩，謹引此恭祝 國父孫中山先生百年誕辰紀念——

自海通以還，國人對於西洋的文明，初則屏蔑它，旋遂懷疑它，繼則欲以中學爲體，西學爲用，更進而反其道以向之懷疑於西洋者，懷疑於自己的所固有，最後則直欲步日本的後塵，舍己以從人了。凡此則皆證之百年來我國思想界變遷的往事，而歷歷可考者。返觀歐美人士，其受東方思想的薰陶，一變其傳統的功利思想觀念，而一窮人生的真義者，亦頗不乏人：如羅素之稱頌中國文化，倭鏗之提倡內外文明的並進，類爲我們所習聞的。歐戰而後，鄙棄物慾的觀念，益以普及於西洋的社會。同時我國的新文化運動，亦以勃發，影響所至，舍己從人的觀念，又爲之一變，而調和東西文化的問題，遂以喧騰於中外人士之口了。漢儒王充說：「知今不知古，謂之聾瞽，知古不知今，謂之陸沈。」宋儒朱子亦謂：「舊學商量加邃密，新知涵養轉深沈。」可見學問有淺深而無新舊，明白這個道理，才能開拓領域而不自盡，才能日新月異而歲不同。這樣才有無限量無止境的進步，國父治學的精神，正是如此。他是「不斷地探尋，繼續地建樹」，他是「從來不閉塞，經常地通達」，他更是「忠實地保護舊傳統，善意地發揚新作風」，所以能融貫古今中外，而自成一家，其施諸行事，始能宏因時制宜因地制宜之效，因此，「方才達到今日的境地」。他在民權主義第五講中說：「庚子以後，中國人的自信力便完全失掉，崇拜外國的心理，便一天高過一天。」又在修改章程之說明中說：「他們的思想爲一面所錮蔽，能融通了解的，實在難得。」我們觀於五四運動，陳獨秀在新青年會公開宣言：「要擁護那德先生（民治）便不能

不反對禮教貞節，舊倫理，舊政治；要擁護那賽先生（科學）便不得不反對舊藝術，舊宗教……。」這種主張一經提倡，風從一時，流弊所及，使一般人「數典忘祖」，浸至共產匪徒出，祖述俄帝，更「捨己之田，而芸人之田」，固有傳統便完全破壞了。陳序經於所著「文化的出路」中，亦高喊「全盤西化」的口號，而聲名洋溢的胡適之博士甚且主張，「我們自己百事不如人，死心塌地的去學人家。」（見胡著「介紹我自己的思想」）足徵當年 國父所說的話，是如何的沈痛，是如何值得我們今日回味的了。

歐美於自然科學的研求，其創造人類物質文明的成績，功誠不可沒。惜其忽於人類團結的適應性，致社會科學方面，不能同時並進，或且墮入歧途，如達爾文的物競天擇論，亞丹斯密的自由競爭說，馬克斯的階級鬭爭論，均有悖於人類進化的原則，以形成偏枯不均的社會。雖曰社會科學的對象及其研究的方法，均不能與自然科學同觀，而較為難於探討；惟其癥結之點，不在探討的難否，而在誤用其探討的根據——以個人私利為中心，不以團結互助為中心——遂生錯誤矛盾之象。我們認為政治，是社會制度的極則，而人類文化的結晶。物質方面創造的進步，必同時引起政制的革新，蓋每個時代必有其特殊的社會環境，由這特殊的社會環境，就產生了其特殊的政治制度。凡政治制度其能適合社會環境的需要者，都可促進社會的進步，政治制度其不能適合社會環境的需要者，不但政治制度不能發生效用，而社會尚可因之退化甚至於毀滅。故戴季陶先生在「三民主義五權憲法要義」中說：「大凡一種制度之產生，必有其實際之需要；由這種實際上的需要，產生出一種思想；由此思想的成熟起來，結合成一個力量，

才能產生出公共所需要的制度。」由此可知，物質方面的創造，促使社會環境的演變，政治制度亦必同時隨之革新，此種革新的創造，要以適應於時代的精神並不悖於人類仁愛互助的原則為依歸。游牧之民，其創造的政制為酋長統御的部落，以部落能適應當時的社會環境；農業初期，其創造的政制為聖君賢相的國家，亦以其能適應於當時的社會環境；而現在自產業革命以來：物質方面有突飛的進步，則其所需的政制，自必另求其相適應者，德莫克拉西之制，或不足以當之了。迦納（James Wilford Garner）於所著「政治學大綱」自序中有言：「戰後，政府組織有許多變動，尤以歐洲各國為甚，君主國已改為共和國，或重新改組，或使其愈重民權。……總統直接選舉制度，及創制、複決、罷免等民主政治的方法，在戰前都是認為激烈而危險的，現在則都通行了。上面各種變革，便形成歐洲政治組織的一大變遷。」「政府組織及職權的學說，在戰後也有很大的變動。歷久的政治傳統思想，視同金科玉律一般的，現在却被認為古舊而不合時宜，許多人們都成了激烈份子，對於許多社會經濟和政治所依據的根本要素，也加以反對。其他溫和份子，則要求改革現行的議會制度，讓政權歸於社會上各大經濟宗教職業團體，擴張國家的職權，確立國家保護的制度，使合於國家擔負其分子所受的損害的理論，此外還有其他與革的事情。尤可注意的，就是一般傾向而同情於民主政治的人，已經失去他們的信仰，且都懷疑着那些民主政治的首倡者和推進者，能否得到美滿的結果。蒲徠士爵士（Lord Bryce）他自己已擁護民主政府者，也顯露了悲觀。就是在美國與他同抱懷疑的人也很多了。」我們考諸現代歐美民治的實際，乃殊難認

爲適應於時代的社會環境：第一、代議之制，仍是「等族會議」的舊觀，爲少數階級所獨佔；第二政黨政治，操縱傾軋，以權位利祿相結納，而賢能未由上達；第三、多數人民，奴役於少數資本家之下，無生活的保障及平等享受教育的機會，致社會不能健全發展。我們處此物質文明的潮流，欲糾正歐美政治的流弊，自應另闢其適應社會環境及時代精神的政制，以合於社會人羣的需要，以符人類進化的原則。斯則 國父的權能區分學說之所由發明了。

佛特氏 (Ford) 與古德諾氏 (Goodnow) 針對着美國政治的實際情況，並爲矯正由三權分立原則所發生的弊害，曾發揮其政府兩權的學說。依照古德諾氏的學說：「一切政治的功能，皆自然的歸屬於兩大項目之下；這可以同樣的應用到自覺的人格的心靈作用及行爲之上。那就是國家的行爲，或則包含在若干對於其意志的宣露爲必需的措施之內，或則包含在若干對於其意志的執行爲必需的措施之內，國家或主權者的意志，在政治行爲開始之前，就必須決定並規範出來。國家或主權者的意志，在其已經制定之後若欲使其見諸於政府的行爲，就必須將其執行出來。所有國家或其機關的行爲，皆是爲的要便利其意志的宣露或其意志的執行而施行的。不管政府制度的形式上特性如何，其情況皆應該如是。……那麼，在一切政府制度之內，皆有兩種首要的或終極的政府功能的存在，就是國家意志的宣露及其意志的執行。」(Goodnow, Politics and administration) 這個「意志的宣露」，似是屬於人民的，而「意志的執行」似是屬於政府的，這是顯示着歐美各國政治的新趨勢。

歐美人士近代政治思想，以建設保障人民個人「自由」「權利」的政制爲目的。這是一種「法治主義」的政制，不問治者及被治者的人格思想修養如何，其結果「徒法不足以自行。」然而，中國傳統的政治哲學，則以使治者及被治者皆有修養，修養成爲仁者，統治者實踐仁德以統治仁人，實現禮運大同社會爲政治最後歸宿。這是一種「人治主義」的德化政治，置人民個人「自由」「權利」及政府法制而不顧，其結果「徒人不足以爲政」。就前者言，致使政治成爲保護資產階級利益的工具，對內壓迫勞工，對外剝削落後地區的弱小民族，掀起近代勞工運動及殖民地的解放風潮，轉變成爲馬克斯派的無產階級革命的極權暴政運動；就後者言，致使中國政治停滯在君主專制階段，有兩千餘年之久，國家衰微，民族積弱不能抵抗帝國主義外來的侵略，遂淪爲次殖民地的悲慘地位。戴季陶先生於「說五權制度」中有言：「治國之道，不外人與法。有人無法，可以爲治於當時，而不能傳久；可以爲治於一地，而不能致遠。有法無人，則雖能利百世而化萬國，然不足以自治其國，自安其民。故治人治法，缺一不可。上古治簡，庶政悉歸君主總攬，無俟分權。及土地由兼併而廣，人民由修養而庶，於是政漸繁，而分權之制乃作。其在尚法之國，於行政之外，立法、司法分工而治。尚人之國，則於行政之外，以考試、監察相制爲用。東西政制之不同如此，至總理乃合而一之，創爲五權之制，是誠合人治法治之精神而統一之之善法也。又於「致伍參事述與外人論五權憲法書」中說：「歐洲現代制度，淵源於三權分立之理想，雖統制權不可分之原則，永不能超越，而三權在分工上之意義，總不能抹殺，惟配置之輕重，與綜攬之

方法，各因其國情而有差異耳。中國之制度，其發展與歐洲頗相似。歐洲重在法，故由行政權之分工，而發展爲立法、司法；中國重在人，遂由行政權之分工，而發展爲考試、監察。此東西兩種三權分立之制度，實爲法治人治兩大趨向之產兒，皆各有特長，而非盡善。我總理鑑於中國人存政舉，人亡政息之缺陷，與歐美議會萬能，暴民專制等諸種流弊，而復深知此兩種三權制度之長。於是創爲行政權爲中心之五權制，以兼收人治法治之效。而其在法理上之最大發現則爲權能之分別。」故欲治「法治主義」與「人法主義」於一爐，在法理上須權能區分。由國父看來，中西政治思想各有所偏，皆不是謀人類幸福的良好政治思想，及救中國的光明大道。所以國父因襲中國固有民族文化的精華，攝取歐美近代科學的特長，融滙貫通，創造三民主義，及五權憲法的思想體系，以爲中國民主憲政制度的最高準則。

我們從政治歷史看，不論古今中外，對於政府與人民間的權力，始終沒有適當的方法加以妥善的調理和安排，往往各走極端，以致發生以下兩種的矛盾現象：第一、政府有能而人民無權，這是以政治的大權完全授之政府，因爲政府獨握了大權，實易流於專制，極權專制的國家，可以造成萬能的政府，然而在這種萬能之下，人民變爲奴隸，受盡壓迫，還有什麼權力的可言呢？如以前德國政治可謂走的政府有能的路，威廉第二及希特勒當政時期，因爲政府穩定而有效率，人民無權過問國事，他們遂能大發野心，向四鄰橫衝直撞，全世界畏其強暴，羣起圍攻，結局鬧的國破身亡，生靈塗炭。第二、人民有權而政府無能，這是以政治的大權完全操之人民，因爲人民有權管理國家大事，對於政府總是不敢信任，時

時加以防範，處處加以反抗，使政府束手無策，一籌莫展，如法國第三共和國可謂走的人民有權的路，代表人民的國會權力至大，多數議員一投不信任票，內閣即行倒臺，平均不出三個月，政府即行瓦解，以致百政廢弛，民氣消沈，許多政治領袖人物，都羨慕德國政局的穩定，社會之有秩序，無意中給納粹作了幫兇。故一遇強敵侵逼，數月即行崩潰。這都是不知區分「權」與「能」之過。根據政治原理，政府不可無能，人民不可無權。國父高瞻遠矚，洞悉民權變遷與盛衰之所由，識其樞紐之所在，獨能於二者之間，統籌兼顧，發明權能區分的原理，「能」是治權，應操之政府；「權」是政權，應屬之人民。以行政、立法、司法、考試、監察五個治權，賦予專門家組織的政府，使之盡量發展其能力，敷陳庶政。以選舉、罷免、創制、複決四個政權，保留於人民，使之注視政府措施，嚴密監督。於是政府成為萬能的機械，人民成為指揮如意的機師；人民雖無處理政治的能力，亦可享有管理國家政治的實權。這種權能區分的原理，是世界政治學說中一個最大的發明，為國父所獨創，開數千年來政治學說史的新紀元。

一種學說的價值如何，是好的或是壞的？其前途是光明的或是黑暗的？除了其本身的理論是否完美無缺，及其是否與國情相合以為斷外，最重要的，厥為能否和世界潮流的趨勢相適應。一種學說的內容，如能和世界潮流相吻合，便是一種良好而受人歡迎的學說，值得我們堅定的信仰或努力的實踐。否則，如果一種學說和世界潮流相違背，不是時代的落伍者，便是時代的超越者，縱使這種學說本身的理論

如何完美無缺，終必爲時代所淘汰，爲人們所共棄！我們認爲一位大思想家的學說，決非偶然產生，偶然存在，和偶然發展的。一種思想學說的發生和發展，有他的客觀條件，有他的必然因素。須知任何一個劃時代意義並創始一個新紀元的學說，必須具備這樣的兩個條件：「第一、他應該在潛伏的狀態下，撮要或包含其以前時代經程中所獲得的一切主要成果。新學說應該利用他要代替那些理論中間的一切活的力量，他應該保有在他出世之先那些時代的一切寶藏。第二、一個學問，要在我們理論的或實行的活動的任何部門中，自命創始一個新紀元，而且在他的輪次，要準備成爲後來的發展的起點的，全在能供給一個新的方向，一個與新的局面相應之新的和嚮導的思想的全部。」（拉波播爾著「歷史哲學」）我們認爲 國父的學說恰恰具備了這兩個條件。

我們對於一個偉大的哲學家、文藝家、創作家、政治家，來批評他們的思想學說，是高尙是偉大時，就以其人發表出來的言論著作政策計劃設施的事實價值來標準的，譬如一個偉大的哲學家，就他的具體的思想來下判斷時，要顧及他銜接過去歷史的文化學術思想，或變更或反抗，而發表他所持的思想，對於現時代的文化學術思想有多少複雜相連的因果關係，對於現在的人爲環境，政治環境，社會環境，國家環境，有種種不滿意而發表他所持的思想，從他所發表的思想，加以價值批判，說他的思想，實是精深偉大，確是爲救時的良藥，社會的針砭，醫國的方術。故我們研究一個人物的思想學說時，非偶然的動作行爲，是從歷史、文化、學術的進展，時代的影響，種種方面而探索他參伍錯綜的因果關係，而

發生歷史上有關係的一種有意義有價值的動作行爲。國父的思想學說，現在有許多人宣傳他，且認爲學校內的一種學科而研究他，就是這個緣故了。

我嘗聽見人說，五權憲法是國父獨創的；同時又聽見人說，國父的思想，早已有人說過，不是他的新創。這兩種意見究竟那種對呢？我們要知道，一個大思想家的思想、學說，並不是完全由一個人憑空捏造的，乃是集合許多斷片的思想，把其組織成一種體系罷了。因爲人的思想、乃是環境的反映，處在同一環境內的人，通常不知不覺的具有同一的思想，誰將這些斷片的思想組織成一種統系，以闡明其間的因果關係，這種有統系的思想學說，就算是誰創的。資本主義經濟學，通常都以爲亞丹斯密是創始者，社會主義經濟學，通常都以爲馬克斯是創始者，但細讀他們的著作，以及他們以前及同時的別人的著作，就可知道他們也不過是集合別的思想罷了。然而他們把許多雜亂無章的思想，組織秩序井然的學說，我們就不能不說某種學說是某人創立的了。國父也是一樣。他的「五權憲法」「權能區分」學說，若將其解剖爲許多斷片，自然許多斷片都已有人說過，但是將這些零碎的思想，組織成一種有統系，有力量的學說，就不能不說是國父的獨創了。所以我們承認「權能區分」「五權憲法」學說，是國父所創立的。關於前者，國父說：「這個權能區分的道理，從前歐美的學者都沒有發明過」。他認爲這種理論是「世界上學理中第一次的發明」。關於後者，他在一九〇六年第一次講演三民主義與五權憲法時就說：「五權分立不但是各國制度上所未有，便是學說上也不多見，可謂破天荒的政體。」十五