

五
杖
憲
法
大
綱

五權憲法大綱

江苏工业学院图书馆
藏书章

中華民國
十七年
四月初版

版權
所有

每冊定價八角

著者
發行
者謝

瀛洲

印刷者
北平
商業印刷局

序

自清室摧，民國建，立法者狃於歐美三權憲法之窠臼，制定契約，於是闔茸無賴，充塞政路，奸黠議員，貪污恣睢。

先總理在時，未嘗不太息痛恨考試彈劾二制之蕩然無存，勦襲三權之臨時約法之徒有虛名也。夫三權分立之說，創自法儒孟德斯鳩，歐美各國憲法，多採用之；然考試無獨立之權，議會兼彈劾之任，行之愈久，其弊滋生。吾國數千年來，威福擅於君生，然其間猶時有清平之治者，賴有彈劾制以監督百僚，有考試制以甄別仕途。今一旦並此而去之，率素無政法訓練之人民，投於罅漏百出之三權憲法中，大亂安得不日甚耶；先總理早見及此，特創五權憲法，矯正歐美立法司法行政三權分立之弱點，發揚我國考試彈劾二權獨立之精神，海內有識之士，翕然宗之。然而五權之真義，尙未爲一般國人所認識者，是徒蔽於三權成見，祇知因襲歐美而不加深察耳。同志謝君仙庭，任廣東課吏館館長，

爲諸生編五權憲法講義，於三權五權之得失利弊，與夫五權憲法應用上之具體方式，發揮精闡，可補

先總理演講錄中之未詳，其有功於黨義，爲何如也。謝君以其書示余，余不愧能有所發明，謹略述所見如此。

民國十五年八月三十日

古應芬謹叙

序

中山先生不但爲世界上偉大的革命家，且爲世界上偉大的政治家；其政治思想之淵博深刻，胥於先生手創之三民主義，五權憲法見之。

三民主義經先生之長期講演，已深切著明；至五權憲法之精義，雖亦隻鱗片爪，散見之於歷次講演錄中，惟尙無具體的遺著，以闡發蘊奧，使天下後世，有所秉承。以此，吾黨常引爲憾事焉。余治公法學有年，於五權分立之原理，雖未敢謂爲已窺堂奧，然依據先生所定之原則，演繹爲有統系之專書，藉以引起吾黨研究之興趣，則自信固爲後死者所應盡之責任也。

五權憲法絕非於名稱上敢爲立異，而實於學術界有絕大之發明。五權憲法新發明之點有二：（1）爲監察考試兩權之獨立；（2）爲政權與治權之劃分。

權力分立之論（*Theorie de la separation des pouvoirs*）始自英之洛克，與法之孟德司鳩；洛克祇知以國權分屬之於兩種機關，至孟德司鳩則於立法行政兩

權之外，更主張司法權之獨立，較之洛克，已勝一籌。然在三權憲法下，無監察權之分立，則政治末由清明，無考試權之分立，則賢僞無從自見，此種缺憾，固非孟氏思慮之所及也。中山先生首倡五權，獨能採集歐美憲政之所長，而以中國古代成規，補其缺憾，其有功於公法學之前途，爲何如乎？

歷代公法學家均混合政權與治權而爲一；主張代表政府制者，則以政治大權，完全授之於政府；主張直接政府制者，則以政治大權，完全操之於人民。然考之於實際，以政府獨握政權，固易流於專擅；而以人民親司治理，又深感於無能。此皆未知區別「權」與「能」之過也。蓋根據政治原則，政府不可無能，而人民不可無權。中山先生獨能於二者之間，統籌兼顧：以立法司法行政考試監察五個治權，予之於專門家，使之敷陳庶政；以選舉罷官創制複決四個政權，予之於人民全體，使之監督政府。於是政府成爲萬能之機械，人民成爲指揮如意之機師；人民雖無處理政務之「能」力，而亦可以享有管理國家政治之實「權」矣。此種思想之精密，直駕盧梭羅模輩而上之。蓋盧梭主張直接政府制，授人

民以『權』，而強其所不『能』；羅模則主張代表政府制，因人民之無『能』，而並剝奪其所應有之『權』，二者均未能獲得完滿解決之方法也。

五權憲法既具如斯特色，吾黨同志，允宜發揚而光大之，以期見諸實行。年來余授課於廣東課吏館，適承乏是科，因忘其無似，以所編講義，就正海內。若吾黨賢達憫其愚而有以教正之，則幸甚矣。

民國十五年八月十五日

謝瀛洲序於廣州

五權憲法大綱目錄

第一編 緒論

第一章 憲法………一

第一節 憲法之淵源………一

第一款 學理的淵源………三

第二款 實際的淵源………九

第二節 憲法之種類………一四

第一款 成文憲法與不成文憲法………一四

第二款 剛性憲法與軟性憲法………一六

第三節 憲法之制定………二〇

第四節 憲法之變化及修改………二一

第一款 憲法之變化………二二

第二款 憲法之修改………二四

第五節	五權憲法之形式效力及其制定之方法	二六
-----	------------------	----

第二章	三權憲法	二九
-----	------	----

第一節	三權憲法之淵源及論據	二九
-----	------------	----

第二節	三權間相互之關係	三三
-----	----------	----

第一款	立法部參與行政之事權	三三
-----	------------	----

第一項	監督財政之權	三三
-----	--------	----

第二項	協贊行政之權	三五
-----	--------	----

第三項	監察行政之權	三七
-----	--------	----

第二款	行政部參與立法之事權	三八
-----	------------	----

第一項	召集國會之職權	三八
-----	---------	----

第二項	解散國會之職權	三九
-----	---------	----

第三項	提出法律案之職權	四一
-----	----------	----

第四項	裁可法律案之職權	四二
-----	----------	----

第三款 行政部立法部參與司法之事權……………四四

第四款 司法部參與立法行政之事權……………四五

第三節 三權分立與兩權分立之爭辯……………四六

第四節 三權分立論之缺點……………四九

第一款 以立法部兼操監察權之弊病……………四九

第二款 以行政部兼操考試權之弊病……………五〇

第三章 五權憲法……………五五

第一節 五權分立之意義……………五五

第二節 五權憲法之淵源……………五六

第一款 考試權之淵源……………五六

第二款 監察權之淵源……………五九

第三節 五權憲法之價值……………六三

第四章 五權憲法之基本原則……………六五

第一節 政權與治權之劃分……………六五

第二節 中央權力與地方權力之劃分……………八四

第二編 五權分立之政府……………八七

第一章 立法院……………八七

第一節 立法院之組織……………八七

第一款 一院制與兩院制……………八七

第二款 議員之選舉……………九三

第一項 選舉權之取得……………九三

第二項 選舉區之劃分……………一〇〇

第三項 選舉之方法……………一〇七

第四項 被選舉權之取得……………一一一

第五項 當選票額之計算……………一一五

第二節 立法院之職權……………一二一

第一款	概論	一一一
-----	----	-----

第二款	制定法律之權	一二四
-----	--------	-----

第三款	議決預算之權	一二七
-----	--------	-----

第二章	行政院	一三三
-----	-----	-----

第一節	行政首長	一三三
-----	------	-----

第一款	獨任制與合議制	一三三
-----	---------	-----

第二款	行政首長之選舉	一三五
-----	---------	-----

第三款	行政首長之權限	一三九
-----	---------	-----

第四款	行政首長之責任	一五一
-----	---------	-----

第二節	國務員	一五四
-----	-----	-----

第一款	國務員之產生	一五四
-----	--------	-----

第二款	國務員之職權	一五六
-----	--------	-----

第三章	司法院	一五九
-----	-----	-----

第一節	司法院之組織		一五九
-----	--------	-------	-----

第二節	司法院之權限		一五九
-----	--------	-------	-----

第一款	法官任命權		一五九
-----	-------	-------	-----

第二款	法律提案權		一六二
-----	-------	-------	-----

第三款	違憲解釋權		一六二
-----	-------	-------	-----

第四章	監察院		一六五
-----	-----	-------	-----

第一節	監察院之組織		一六五
-----	--------	-------	-----

第二節	監察院之職權		一七三
-----	--------	-------	-----

第一款	監察與司法兩院職權之劃分		一七三
-----	--------------	-------	-----

第二款	監察院各部職權之劃分		一七六
-----	------------	-------	-----

第一項	彈劾部之職權		一七六
-----	--------	-------	-----

第二項	審判部之職權		一七八
-----	--------	-------	-----

第三節	監察權之分立		一八四
-----	--------	-------	-----

第五章 考試院

第一節 概論

..... 一八五

第二節 考試院之組織

..... 一八七

第一款 考試院院長

..... 一八七

第一項 院長之產生

..... 一八三

第二項 院長之輔助人

..... 一八四

第三項 院長之職權

..... 一八四

第四項 院長之任期

..... 一八六

第二款 考試委員會

..... 一九〇

第一項 考試委員會之分類

..... 一八六

第二項 考試委員會之產生

..... 一八七

第三項 考試委員之任期

..... 一八七

第四項 考試委員之職權之行使

..... 一八七

第三款 監考委員會之組織及職權·····	一九一
----------------------	-----

五權憲法大綱

謝瀛洲編

第一編 緒論

第一章 憲法

第一節 憲法之淵源

所謂憲法，乃公法中之根本法也，其內容一方面在明主權之所在，及政府各部之組織；他方面在保護人民之權利，而設定政府權力之範圍。因此，在立憲政治之下，政府當有積極及消極兩種任務，所謂消極的任務，則在不逾越其權力之範圍，以侵害個人之權利是已。然學者間於此每多致疑，彼以政府即爲國家，國家既有最高權，則政府之權力亦應廣大而無限。此種見解，混政府與國家爲一談，實足以造成專制政治。

所謂政府，祇是國家之機關，國家之權力，雖最高而無限，政府之權力，則決非最高而無限也。在立憲國家中，國民雖爲被治者，然同時爲主權者，假使政府受國民之服從而毫不被羈束於他權，一切措施，任其專斷，則人民已失其