

顧
不
先
著

五權憲法的政治制度

三
民
書
局
發
行

顧
不
先
著

五權憲法的政治制度

三
民
書
局
發
行

中華民國七十二年十二月初版

五權憲法的政治制度

定價新臺幣壹佰捌拾元

版權所有
翻印必究

著者 顧 不 先

通訊處 台北市建國南路二段三〇八巷十弄二號六樓

發行者 三 民 書 局

臺北市重慶南路一段六十一號
郵政劃撥九九九八號

承印者 燕 南 印 刷 廠

臺北市長順街46巷10號

行政院新聞局登記證 版臺業字第〇二〇號

序

中華民國憲法前文說：「中華民國國民大會受全體國民之付託，依據孫中山先生創立中華民國之遺教，為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。」

憲法學家認為這段話揭示了三點重要意義：一、制憲機關及其權力來源；二、憲法的思想依據；三、憲法的目的及其性質。其實這三點都從國父孫中山先生的思想而來，憲法的思想依據是五權憲法，憲法的目的實現三民主義。「鞏固國權」是民族，「保障民權」是民權，「奠定社會安寧，增進人民福利」，則是民生主義。所以國父孫中山先生在「建國大綱」第一條，開宗明義的說：「國民政府本革命之三民主義、五權憲法，以建設中華民國。」

提到近代「憲法的來源」，國父孫中山先生曾說：「憲法是從英國創始的，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。後來有位法國學者孟德斯鳩著了一部書

叫做「法意」，有人把他叫做「萬法精義」，這本書是根據英國的政治習慣，發明了三權獨立的學說，主張把國家的政權分開，成為立法、司法和行政三權。所以三權分立，是由於孟德斯鳩所發明的。」（見「五權憲法」演講），這是西方三權憲法的由來。

國父孫中山先生不贊成西方的三權憲法，認為它有缺點。他說：「兄弟歷觀各國憲法，成文憲法，是美國最好；不成文憲法，是英國最好。英是不能學的，美是不必學的。」（見「三民主義與中國民族之前途」），又說：「兄弟當亡命各國的時候，便很注意研究各國的憲法。研究所得的結果，見得各國憲法祇有三權，還是很不完備；所以創造出這個五權憲法，補救從前的不完備。」（見「五權憲法」演講），這是國父孫中山先生創立五權憲法的動機。

憲法是國家的根本大法，所有國家的政治運作，必須遵循憲法而行；中華民國的憲法是「依據孫中山先生創立中華民國之遺教」制定而成。亦即是根據「五權憲法」的思想制定而成。是故，不論從現實的政治而言，抑或從國父孫中山先生的思想而言，五權憲法政治制度的研究，都是十分重要的。

筆者早年在大學習政治學，後對國父思想研究甚具興趣。國父孫中山先生的思想博大精深，學術研究貴在整合而分工，以有限的智慧和時間，不可能將全部國父思想作專精深入的研

究，故以「五權憲法」作為個人研究的重心。若干年來，蒐集資料，廣為涉獵，潛心思考，任教之餘，撰為本書。全書共分九章，依一般研究五權憲法習慣，區分為：緒論、國民大會、總統、行政院、立法院、司法院、考試院、監察院及結論等，詳細分析討論，全書近三十萬言。疏漏之處，在所難免，尚祈讀者惠賜指正，以匡不逮。

顧不先

中華民國七十二年十月十四日

序於南開工業專科學校樸華樓

五權憲法的政治制度 目次

序	一
---	---

第一章 緒論	一
--------	---

第一節 五權憲法的創立經過	一
---------------	---

第二節 五權憲法的基本理論	二〇
---------------	----

第三節 五權憲法的制度	三七
-------------	----

第二章 國民大會	六一
----------	----

第一節 國民大會的性質	六二
-------------	----

第二節 國民大會的地位·····	七六
------------------	----

第三節 國民大會的組織·····	八八
------------------	----

第四節 國民大會的職權·····	一〇一
------------------	-----

第三章 總統·····	一三一
-------------	-----

第一節 總統的地位·····	一三一
----------------	-----

第二節 總統的產生·····	一四八
----------------	-----

第三節 總統的職權·····	一五七
----------------	-----

第四章 行政院·····	一七九
--------------	-----

第一節 行政院的性質與地位·····	一八〇
--------------------	-----

第二節 行政院的組織·····	一九一
-----------------	-----

第三節 行政院的職權·····	二〇〇
-----------------	-----

第五章 立法院……………二一五

第一節 立法院的性質……………二一六

第二節 立法院的組織……………二三〇

第三節 立法院的職權……………二四五

第六章 司法院……………二六六

第一節 司法權的意義與地位……………二六七

第二節 司法院的組織……………二七六

第三節 司法院的職權……………二八九

第七章 考試院……………三〇七

第一節 考試制度的演進……………三〇八

第二節 考試院的組織……………三一七

第三節	考試院的職權	三二五
-----	--------	-----

第八章	監察院	三三九
-----	-----	-----

第一節	監察制度的起源及性質	三三九
-----	------------	-----

第二節	監察院的組織	三五二
-----	--------	-----

第三節	監察院的職權	三六四
-----	--------	-----

第九章	結論	三八三
-----	----	-----

本書重要參考書籍目錄	三九三
------------	-----

第一章 緒論

國父孫中山先生的思想，是我們中華民國立國的政治思想，也是我們建國的最高準則。

中華民國憲法前文中說：「依據 孫中山先生創立中華民國之遺教，爲鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，制定本憲法。」雖然現行中華民國憲法，與 國父孫中山先生五權憲法的思想理論，因爲受當時政治協商會議政治情勢的影響，未能完全結合（註一）。但這並不能否定我們是五權憲法的政治制度，因爲現行憲法畢竟是根據五權憲法制定而成，合於國父孫中山先生五權憲法的精神原則。相反的，倒是促使我們研究 國父孫中山先生五權憲法政治制度的理由，做爲我們未來的實踐參考。

第一節 五權憲法的創立經過

研究五權憲法的政治制度，首須明其由來。當然，五權憲法是 國父孫中山先生創立的一種

政治學說或憲法理想，所以規定政府制度的，亦即是一種政治制度。關於這一點，他在講述五權憲法時，曾有多次的說明。例如他說：「五權憲法是兄弟所獨創，古今中外各國從來沒有講過的。」（註二）又說：「將來中華民國的憲法，是要創一種新主義，叫做『五權憲法』。」（註三）

五權憲法是 國父孫中山先生重要思想之一，它的重要性，從三民主義與五權憲法常被相提並論，可以看出。 國父孫中山先生說：「余之革命主義內容，賅括言之，三民主義、五權憲法是已。」（註四）這是 國父孫中山先生把三民主義和五權憲法，同列爲他革命主義的內容。又說：「我們所主張底革命，是三民主義和五權憲法的革命。」（註五）這是他直接指其革命，爲三民主義和五權憲法的革命。

此外， 國父孫中山先生還說過：「實行三民主義和五權憲法，才是本黨底真精神。」（註六）「我們從前在東京同盟會時代，本是拿三民主義和五權憲法來做黨綱，預計革命成功了，我們就拿來實行。」（註七）以及「乙巳春間予重至歐洲，則其地之留學生已多數贊成革命，蓋彼輩皆新從內地或日本來歐，近一、二年，已深受革命思想之陶冶，已漸由言論而達至實行矣。予於是乃揭櫫吾生平所懷抱之三民主義、五權憲法以號召之，而組織革命團體焉。」（註八）我們不再多所引述了，三民主義與五權憲法常被相提並論的事實可以証明了。

另外值得一提的，民國十四年 國父孫中山先生逝世時，他告訴隨侍在他病榻的同志說：「我此次北上，爲謀求和平統一。所主張的方法，即開國民會議，實行三民主義與五權憲法，建設新國家。……希望各位同志努力奮鬥，早日召開國民會議，達到實行三民主義和五權憲法的目的，則我在九泉之下，可以瞑目矣。」（註九）這可見實行三民主義和五權憲法，是他畢生奮鬥的目標。

任何一種思想，都不是偶然發生的，而是逐漸發展而來。 國父孫中山先生五權憲法的創立，也是如此。爲清楚明瞭起見，我們把 國父孫中山先生五權憲法思想的創立，劃分爲四個時期：一、萌芽時期。二、創始時期。三、發展時期。四、完成時期。茲分別予以說明：

一、萌芽時期

一種思想的發生，常有其潛在的原因。這種潛在的原因逐漸醞釀滋長，最後促使提出此思想。這一思想創始前的醞釀階段，我們稱之爲萌芽時期。 國父孫中山先生早期的教育，以及其對政治的不滿而思予以改革，對西方文化的接觸等，都可以說與其提出五權憲法的主張有關。

國父生於清同治五年，民前四十六年，西曆一八六六年，丙寅年。那時的中國社會，在滿清

統治之下，教育仍然是舊式的學塾教育。教育的內容，以儒家思想爲準則，從啓蒙開始，然後四書五經，一步一步的，讀完儒家的重要的典籍。

國父孫中山先生七歲入私塾，開始讀「三字經」、「千字文」等，這是私塾教育的啓蒙課程。十歲入鄉塾讀書，鄉塾設在陸皓東祖祠，老師爲台山王氏，教讀頗嚴，授以四書五經。他勤力向學，熟察默識，進步神速。塾師告其父達成公說：「此子養至成年，能爲非常事業，小事不屑爲，爲亦無益。」又說：「若帝象隨我讀書三年，勝過他處十載。」（註十）可見其學習勤奮，頗獲老師稱許。因塾師王氏逝世，轉入鄭帝根塾中。十二歲時，仍讀翠亨村鄉塾，受業於譚植生老師。十三歲時，讀畢四書五經。這是他幼年受儒家教育的經過。他在自傳中記述這段讀書經過時說：「幼讀儒書，十二歲畢經業。」（按十二歲爲西方計算年齡法，依中國計算年齡方法爲十三歲。）

儒家在政治思想上重「王道」，倡「民本」，對其五權憲法思想的創立，不無啓發作用，且在精神上是結合的。

國父對滿清腐敗的政治極爲不滿，幼年有許多故事，都足以激發其改革政治的決心。例如：翠亨村有三兄弟，發財後修一花園。一日爲清吏侵佔，三兄弟被捕去，全村敢怒而不敢言。國

父孫中山先生反抗清吏說：「這是三兄弟的花園，他們對我很好，我當然可以遊玩，你們憑什麼干涉我？你們爲什麼把他們捉去？上了手銬腳鐐。又爲什麼殺了一個，把另外兩個弟兄關在牢裡？」（註十一）使清兵無言以對。

又如：國父孫中山先生第一次自檀島返國，當他行近故里時，須改乘中國沙船，遇清關吏檢查行客甚苛。他對清關吏無理勒索，再三忍受；終以其威凌過甚，侃言抗拒。關吏不放行竟日，後賴船主納賄始得脫。他乃對衆力斥清吏之腐敗罪惡，必有以革除之。（註十二）

返回翠亨村後，他耳聞目睹，感觸甚深，乃宣傳革命，期能振聾發聵。一日，告衆人：「彼清吏者，日事勒索，捐稅重重，果曾爲地方謀何等福利乎？學校之興建，無有也；橋樑道路之修築，亦無有也。彼天子者，果爲中國之元首乎？觀其政治腐敗，幣制紊亂，實不能造福國民；矧道德教育，完全忽略，只注意其一姓一家之尊榮耳。」（註十三）

有一次，他拿着滿清錢幣問群眾：「中國的元首是誰？」衆人說：「是皇帝。」又問：「皇帝是中國人嗎？」「你們看這銅錢上的字，有些不是中國字，是滿州字，統治者不是中國人，是滿州人。」（註十四）衆人若有所悟。

類似的故事甚多，他提出五權憲法的思想，與他對清廷政治的不滿，實具有密切的關係。

當然，國父孫中山先生五權憲法的思想，受西方文化近代政治思想直接的影響甚大。他出生在廣東，東西文化接觸後，首先受西方文化影響的是中國沿海的居民。尤其沿海華僑，遠赴異國，必然受西方近代文化的影響。

他第一次隨母赴檀香山時，有很大的感觸。那時他僅是十四歲的孩子，一向生活在翠亨村的他，突然擴大了生活圈子，「始見輪舟之奇，滄海之闊」，事事都感到新奇。在思想上開拓了新境界，生活上得到了新啓示。

首先使他驚奇的是他搭乘的輪船。船的機器和汽鍋，發動後即可航行海上，這使他感到機器的偉大。但他感觸最深的，還是船上的一個鐵樑，這個鐵樑貫連着船的兩邊，使船身更加堅固。他想：這樣重的一個鐵樑，要多少人才可以把它裝好？發明這個大樑的人，一定是個天才。爲什麼外國人所做的東西，中國人不能做呢？外國人能製造這樣的大鐵樑，又能把它裝好，不是優於中國人的証據嗎？這時候他覺得外國人有許多地方，優於中國，「自是有慕西學之心」。（註十五）

尤其是他到檀香山之後，檀香山的主島火奴魯魯（Honolulu），市街整齊，秩序井然，顯然與國內到處髒亂的情形完全不同。使他最感興趣的是郵政局，有人告訴他說：「只要把信貼了郵

票，寫了收信人的姓名住址，投入箱子裡，便可以把它寄回中國去，像大汽船一樣的快。不必等幾個星期，或幾個月，找一個歸國的僑民，託他帶回去。」他覺得郵局真是方便。（註十六）

後來他接受西方教育，他的中學教育大學教育都是西方教育，自然也接受了西方近代民主政治的思想。盧梭（Rousseau）的「民約論」（The Social Contract），孟德斯鳩（Montesquieu）的「法意」（The Spirit of Law）等，他讀過之後，自然而然的孕育了他創立五權憲法的思想。

二、創始時期

五權憲法創立於何時？

任卓宣教授在其所著「五權憲法體系」一書中，有如此的分析：中國五權憲法學會，以國父孫中山先生第一次演講五權憲法之日，作為五權憲法創立日，即民國前六年，西曆一九〇六年，十二月二日。國父孫中山先生在這天講「三民主義與中國民族前途」，其後半部內容為五權憲法。所以他在民國五年時說：「鄙人於十年前，即主張五權憲法。」（註十七）

但是他在演講「三民主義與中國民族前途」的前一年，撰民報發刊詞提出三民主義，便已經