

中國現代化政治哲學

嚴文柄

壹、前言

貳、權能區分的原理與意義

參、政權機關及其功能

肆、治權機關及其功能

伍、政權與治權的關係

陸、結論

壹 前言

國是會議以「憲政體制」爲其主要課題之一，這又是「學術移植」所謂「國際化」「民主化」的一種藉口，事實擺得很明顯，這是對我國現行憲政體制的一種諷刺，爲什麼我國的學者專家，不能夠平心靜氣的，客觀的，科學的，好好地坐下來研究我們現行憲政體制的哲學原理，並且與世界各國的憲政體制做一個詳細的比較比較，尤其是令人難予理解的是，孫中山先生從小留學外洋，他卻能以中國的立場來研究創新適合於中國人的學術與制度，爲什麼今日留學外洋歸來的學人卻時時處處都以所謂「先進國家」的學術制度爲馬首是瞻，這難道不是中國在世界舞台上一直扮演悲劇角色的原因嗎？我們好不容易有四十多年的安定進步，繁榮的步上了現代化的生活方式又被新帝國主義的文明殖民主義攪亂了這池春水，這是本文撰作的動機。

政治學理的主要課題之一就是人民與政府的主權關係。在政治學上，主權是一個抽象概念，但不是一個莫須有的虛構。主權也是國家的一項基本要素和特質。但是關於主權的理論，衆說紛云，且多爭論，所以使政治學理產生了許的爭議，使近代政治制度受到了很大的影響，在世界各國都產生了或多或少的困擾，（註一）孫中山先生研究的結果，有見於現有的世界政治學理（代議政體）中有關人民與政府主權方面的學理與制度有其缺失，所以發明了「權能區分」的政治哲學的新學理。

「權能區分」乃是孫中山先生所發明的一個最新的而又最進步的政治哲學。由於這個新學說的發明，不僅是近代政治哲學史上的新創建，具有重要的哲學價值，而且對於近代民主政治發達史上而言，尤其有重大的貢獻，爲其他任何政治學說所望塵莫及。（註二）正由於此，所以特別值得我們作深入的研究和闡揚。

尤其是國是會議中列有「憲政體制」一項特別引人注意，是故本文研究「權能區分」的原理與意義，政權機關及其功能，治權機關及其功能，政權與治權的關係。再做一次詮釋，中國人總不能離開中國人的立場，而不討論適合於中國國情與需要的學術與制度吧！

貳 權能區分的原理與意義

民主政治在今天而言，雖是一種最好的政治，但由於過去民主政治的制度看來，卻未能臻於理想的境界。其中最顯著的缺點，就是政府和人民間的權力和運用，沒有明確的劃分清楚。人民因爲祇有選舉權，而沒有罷免，創制，複決權，也就是說，政治權力只有放出去的力量，沒有收回來的力量，在政府施政違背民意的時候，固然無可奈何；而在政府方面，因爲議會權力太大，牽制甚多，亦沒有充分發揮效能的機會，來爲人民謀求最急需要和最多的服務，以致人民固未必有充分的民權，政府亦未必能發揮其功能，所以造成了今天世界上政治學術與制度上的不少紛擾。

（一） 權能區分的學理

孫中山先生有見於「歐美的政治道理，至今還沒有想通，一切辦法在根本上還沒有解決，所以中國今日要實行民權，

政政治改革，便不能完全倣效歐美，便要重新想出一個方法。」（註三）因此，他發明了「權能區分」的政治哲學學理與可行性之五權分立的政治制度，何以權與能必須加以區分呢？

1、爲了要改變人民對政府的態度：孫中山先生指出：「有一位瑞士學者說：『各國自實行了民權以後，政府的能力便行退化，這個理由，就是人民恐怕政府有了能力，人民不能管理，所以人民總是防範政府，不許政府有能力，不許政府是萬能，所以實行民治的國家，對於這個問題，便應該想方法去解決，想解決這個問題，人民對於政府的態度，就應該要改變。』」但「歐美學者祇想到人民對於政府的態度，應該要改變，至於怎麼樣改變的辦法，至今還沒有想出，我們革命主張實行民權，對於這個問題，我想到了一個解決方法，我的解決方法，是世界上學理中第一次的發明。」這「就是權與能要分別的道理。」（註四）這是權能區分學理基礎之所在。這一番話不好詮釋了近幾年來國事紛擾，社會秩序失控，公權力不張，立法如牛步嗎？

2、爲了要補救政府無能的缺點：孫中山先生曾指出：「有一位美國學者說：『現在講民權的國家，最怕的就是得到了一個萬能的政府，人民沒有辦法去節制他，最好的是要得一個萬能的政府，完全歸人民使用，爲人民謀幸福。』」這「說是最新發明的民權學理，但所怕所欲，都是在一個萬能政府。第一說是人民怕不能管理的萬能政府，第二說是爲了人民謀幸福的萬能政府，要怎樣才能夠把政府變成萬能呢？變成了萬能政府，要怎樣才能聽人民的話呢？」（註五）他對於這個問題所提出的辦法，就是要實行權能區分。

（二） 權能區分的意義

權能區分主要涵義，就是人民有權，政府有能，並且使權能平衡，也就是說，一方面人民有四個政權——選舉權，罷免權，創制權，複決權。一方面政府有五個治權——行政權，立法權，司法權，考試權，監察權，並且使政權與治權要保持平衡，以免產生不良的現象，最近國內所發生的政潮就是政權與治權的認知不夠深入受到了近百年來盲目移植外來學術的混淆所致。

孫中山先生說：「政治之中包含有兩個力量，一個是政權，一個是治權，這兩種力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身力量。」（註六）前者就是「權」，亦就是人民的四個政權，後者就是「能」，亦就是政府的五個治權，著實

言來就是要「用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那才算是個完全的民權政治機關，有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，才可以彼此平衡。」（註七）如此，人民有了充分的「權」，可以管理政府，不怕政府專擅不受控制，政府有充分的「能」，可以建立萬能政府，放手辦事，為國利民福而服務。這樣才能真正建立一個和歐美現行政治制度不同的「完全之民權政治機關。」（註八）近年立法院議事效之差，已經為衆人所詬病，甚至為民主先進國家所批評，就是部份民代對政治學理的認知欠缺實用性。

由上所述，可知孫中山先生「人民有權，政府有能」的「權能區分」政治哲學和政治制度，是建立並調和治者與被治者間，並行不悖，良好習慣的基石，也是解決政治哲學上聚訟紛紜「權威與自由」或「自由與權威」癥結問題的最佳途徑。

參 政權機關及其功能

（一） 政權機關

權能區分的政治制度，就是五權憲法的政治制度。

五權憲法的中央政治制度，是以國民大會為中央的政權機關，以五院為中央的治權機關；政權管理治權，治權向政權負責。這是一部「人民有權，政府有能」的最新的政治機器，也是孫中山先生匠心獨運所創造的一種新制度。

國民大會代表全國人民在中央行使四權，以管理中央的治權機關；是為中央的政權機關；但是根據孫中山先生的原意，國民大會代表行使四權，必須根據全體選民的意思投票。因為他認為：「為人民之代表或受人民之委託者，祇盡其能，不竊其權。予奪之自由，仍在人民。」（註九）如此，國民大會代全國人民行使四權，來管理中央的五個治權，乃以間接民權形式行使直接民權。如此才能收到分權制衡的功能，不致讓治權權力濫用，如近年來我國治權機關之一的立法院，不從事正常的立法工作，一天到晚就為程序問題吵個不休，實在有失立法機關的尊嚴與本分。

（二） 中央政權機關的功能

國民大會係代表全國國民行使政權的機關。（註十）它具有最高的權力，其代表是由各縣市，蒙古各盟旗，西藏及邊疆，地區民族，華僑，職業團體，婦女團體等分別選出之。（註十一）其代表的名額，規定每縣一人，但該縣人口超過五十萬人者，每增加五十萬人得增加代表一人，蒙古選出的代表，每盟四人，特別旗一人，其它西藏，各邊疆民族，僑居國外之國民，職業團體及婦女團體所選出的代表，其名額都有法律明文規定，國民大會代表每六年選舉產生。（註十二）

國民大會的職權爲：1、選舉總統，副總統。2、罷免總統，副總統。3、修改憲法。4、複決立法院所提之憲法修正案。5、全國有半數縣市曾經行使過創制，複決兩權時。（註十三）由國民大會制定法律，全國之創制，複決兩種由國民大會行使之，國民大會期分爲例會及臨時會兩種，例會於每屆總統任滿前九十日，由總統召集之。（註十四）臨時會遇有下列四種情形之一時召集之：1、應補選總統，副總統時；2、依監察院之決議，對於總統，副總統提出彈劾案時；3、依立法院之決議，提出憲法修正案時；4、國民大會代表五分之二以上請求召集時。以上1、2兩種由立法院院長通告集會；3、4兩種由總統召集。（註十五）關於國民大會的權職根據治權機關向政權機關負責的精神與原理，上述之規定似乎欠週延。這是現行憲法在制定時，受到民國三十四年在重慶召開的「政治協商會」，協商所左右的。結果導致了今日症候羣。

（三） 直接民權的行使

1、直接民權的主張：權能區分的運作，特別重視權利的行使。孫中山先生曾經一再說明，他的民權主義，主張充份的民權，亦即採取直接民權，而非間接民權，他說：「現在應該要慎重聲明的是：代議制度還不是真正民權，直接民權才是真正民權。美國，法國，英國雖然都是行民權主義，但是他們還不是直接民權，是間接民權。」「直接民權一共有四種，叫做選舉權，罷免權，創制權和複決權。這四種權，便是具體的民權，像這樣具體的民權，才是真正的民權主義。」（註十六）又說：「人民有了這四個民權，才算是充分的民權，能夠實行這四個民權，才算是徹底的直接民權。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能夠再問；這種民權，是間接民權，間接民權就是代議政體。」（註十七）這是他對於直接民權與間接民權最明確的說明，直接民權就是人民以集會或總投票的方式，行使選舉，罷免，創制，

複決四種民權，來直接管理國事。間接民權就是人民祇有選權，人民對於國事祇能委託其選舉的代表來間接管理。

不過在廣土衆民的大國，實行直接民權，必須以地方自治爲基礎，所以他說：「一縣之自治團體，當實行直接民權，人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷官之權。」（註十八）並主張「民權以爲縣爲單位，各舉一代表。此代表完全爲國民代表，即用以開國民大會，得選舉大總統，其對於中央之立法亦得行使其修正之權，即爲全國之直接民權。」（註十九）所謂「此代表完全爲國民代表」，其意在代表人民行使政權時，「祇盡其能，不竊其權。」（註二十）就是說一切都要依據其所代表的民意，而不可憑個人的意見來決定。這是以間接民權形式來行使直接民權，其本質仍是直接民權的實現，其精神是由地方貫徹到中央，因而叫做「全國之直接民權」，這是權能區分必然的現象與特色。尤其是在我國廣土衆民的國家，若由人民對全國來實行直接民權事實有很多困難不易克服，會造成無法預估的後遺症，當然我們不能以中華民國台灣地區這個海島爲標的，來評估權能區分政權行使的哲學價值。

2、四種民權的行使：孫中山先生所主張四種民權行使的方式是「以人民集會或總投票之方式，直接行使創制，複決，選舉，罷免各權。」（註二一）我國憲法第一百二十三條規定：「縣民關於縣自治事項，依法行使創制，複決之權。對於縣長及其他縣自治人員，依法行使選舉，罷免之權。」也就是說：一個完全自治之縣，其縣民得依法行使選舉，罷免，創制，複決四種直接民權。現在再分別簡述其行使的方法如下：

（1）選舉權的行使，關於選舉權之行使方法，依我國憲法第一百二十九條規定：採「普通，平等，直接及無記名投票之方法行之」。不過，根據權能區分的原理講，選舉資格之取得是基於「權」，而被選舉資格之取得是基於「能」。因此，權能區分之選舉人之資格，主張「普通選舉」，亦就是凡具有中華民國國籍，年滿二十歲，在選舉區內居住六個月以上的公民均有選舉權，此謂公民的積極資格。但是有其消極資格的限制，如依法褫奪公權，受禁治產之宣告者無選舉權，此外則無其他的限制，然而對被選舉人的資格，則主張加以限制，就是說凡公職候選人必須經過考試銓定資格者才能登記爲候選人，以期確定其有能力來達成人民所付託的任務。這是權能區分的精神表現。

（2）罷免權的行使：罷免權就是對於所選舉的議員或官吏，發現其不能代表民意或不能勝任時，可經由公民總投票的方式，令其去職之權，此乃補救選舉流弊的一種方法。人民有了選舉權，復具有此罷免權，則「對於政府中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由。」（註二二）「如公司中之董事，由股東選任，亦可

由股東廢除。」（註二三）可見選舉權同罷免權是相關連的，其行使之對象乃是經由選舉產生之議員和官吏為範圍。

此外，我國目前為因應實際情況的需要，特於民國六十九年制定動員戡亂時期公職人員選舉罷免法，使選舉罷免二權更具体化法制化了。

（3）創制權的行使：孫中山先生說：「人民訂定法律的權，叫做創制權。」（註二四）又說：「如困大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行，關於這種權，叫做創制權。」（註二五）簡言之，創制權即人民直接立法之權，一般立法，係由議員在議會中行之；而創制權的行使，則是人民對議會未予制定的法律，基於公意，認為有制定的必要時，得經由一定程序，決定法案原則後，交議會去制定法律，以謀求其更多更具体的福祉。或由人民依據一定之程序投票直接制定法律交由政府去執行。

（4）複決權的行使：孫中山先生說：「如果法律有不便的時候，也要自己可以修改廢止，這種修改廢止法律的權，叫做複決權。」（註二六）又說：「立法院若是立了好法律，在立法院中的大多數議員通不過，人民可以用公意贊成來通過。這種通過權，是叫做複決權。」（註二七）可見複決權就是對議會已通過或否決的法案，由公民依一定程序投票，以決定其存廢或修改之權，包括重行表決或廢止法律之權。關於複決權的行使，有任意複決及強制複決兩種，例如自治縣中，凡增加人民負擔的法律案，如增加新稅，募集公債之類，均須經人民投票批准，未經批准前不發生法律效力，此即強制複決。至於一般法律案，經縣議會通過後，即可公布，在公布後一定之期間內，如無人提複決案，即可付之實施，此即任意複決。

前面所述叫做政權，或稱「人民權」，是「人民要有充分控制政府管理國事的『權』。人民有了政權，即對人的『選擇』與『罷免』和對事的『創制』與『複決』四種直接民權，便可以行使民權，控制政府，而實現『全民政治』的理想。」（註二八）

肆、治權機關及其功能

（一）孫中山先生理想中的中央治權機關與功能

中央的治權機關，孫中山先生曾明白指出：「五權憲法以五院制爲中央政府：一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院」而「五院皆對於國民大會負責。」（註二九）行政院爲國家最高行政機關，負責策訂國家施政方針，執行國家法令，推動國家政務。立法院爲國家最高立法機關，有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及國家其他重要事項之權。司法院爲國家最高司法機關，掌理民事，刑事，行政訴訟之審判，公務員之懲戒，及統一解釋法令之權。考試院爲最高考試機關，掌理公職人員之考試，銓敘，考績，退休等事項。監察院爲國家最高監察機關，行使同意權，彈劾權，糾舉權，及審計權。

五院制的中央政府，雖然是分設機關各有權限，但機關與機關之間，並非絕對分離，而有其相互關係。就整體而言，它是一個政府，就分權而言，它是五個做工的門徑，各院的執行事項，都與行政院有關；各院所需的法律，都由立法院制定；而各院法令的疑義，由司法院統一解釋；各院人員失職，由監察院彈劾；各院大小官員之資格，由考試院考選，銓定，可見五院立於平等地位，「分立之中，仍相聯合」（註三十）各有各的權限，充分發揮了分工合作的積極性功能。正如他所說：「五權憲法的政府，就好像是一架萬能的總機器」，「大家如果要想治理一個三民主義的大國家，就不能不用這五種憲法裡頭治理民權國家的完美制度。」（註三一）

（二）現行中央治權機關與職掌

現行中央治權機關與職掌，根據民國三十五年十二月二十五日制定，三十六年十二月二十五日施行的中華民國憲法規
定如下：

1、行政院：行政院是國家最高行政機關，（註三二）設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，以及不管部會的政務委員若干人，行政院院長由總統提名，經立法院同意後任命之。行政院現在設有內政、外交、國防、財政、教育、法務、經濟、交通八部及蒙藏、僑務、國軍退除役官兵輔導委員等機構組成。（註三三）

行政院設行政院會議，由院長、副院長，各部會首長及不管部會的政務委員組成，以院長爲主席。院長及各部會首長須將應行提出於立法院的法律案，預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案等提出於行政院會議議決。行政院

類似於西方國家的內閣，所以應依下列規定向立法院（相當於西方國家的國會）負責：（1）行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，對院長及各部會首長有質詢之權。（2）立法院對於行政院的重要政策不贊同時，得決議移請行政院變更。行政院對於立法院之決議，得經總統的核可，移請立法院覆議。覆議時如經立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。（3）行政院對立法院的決議及法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統的核准移請立法院覆議，覆議時如經立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。（註三四）

2、立法院：立法院為國家最高立法機關，由人民選舉出來的立法委員組成，代表人民行使立法權。（註三五）立法委員由各省市、蒙古、西藏邊疆民族、華僑及職業團體選出，任期三年，立法院設院長、副院長各一人，由立法委員中互選出並設有十二個委員會。（註三六）立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案等事項之權。（註三七）

3、司法院：司法院是國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟的審判，以及公務員的懲戒。（註三八）司法院設院長、副院長各一人，由總統提名，經監察院同意後任命。此外並設大法官若干人，掌理解釋憲法及統一解釋法律及命令的工作。（註三九）

4、考試院：考試院是國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。（註四十）考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經監察院同意後任命。考試院設有考選部及銓敘部，以辦理各項工作。

5、監察院：監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾察及審計權。（註四一）監察委員由各省市、蒙古、西藏，及海外僑民選出，任期六年，監察院設院長、副院長各一人，由監察委員中互相選出。監察院設審計長一人，由總統提名，立法院同意後任命，掌理全國審計之責。

孫中山先生說：「我們在政權一方面，主張四權；在治權一方面，主張五權。這四權和五權，各有各的統屬，各有各的作用，要分別清楚，不可紊亂。殊不知五權是屬於政府的權，就他的作用說，就是機器權：政府有了這樣的能力，有了這些做工的門徑，才可以發出無限的威力，才是萬能政府。」（註四二）

五權分立的關係是：「蓋機關分立，相待而行，不致流於專制，一也。分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一，二也。」（註四三）五權分立，雖亦有互相牽制之作用，然非絕對分離，各不相涉。其分工乃由於職務之執行，其合作則基於爲一個整體的政府，共同朝向國利民福的目標邁進。從上述「分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一。」可知五權之間其主要作用，仍在發揮分工合作的功效與關係。

（三） 中央與地方之權限關係

中央政府與地方政府權限的關係，係採均權制度。這是權能區分政治哲學所特別關心的主要課題之一。孫中山先生說：「關於中央及地方之權限，採均權主義。凡事務有全國之一致性質者，畫歸中央；有因地制宜之性質者，畫歸地方。不偏於中央集權制，或地方分權制。」（註四四）因爲「權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權的性質爲對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也。權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如：軍事、外交，宜統一不宜分歧，此權之宜屬於中央者也。教育、衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞？是又宜屬之地方矣。同一教育也濱海之區宜側重水產，山谷之地宜側重礦業或林業，是固宜予地方以措置之自由；然學制及義務教育之年限，中央不能不爲畫一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方。」（註四五）申言之，「中央行政與地方行政：：一曰中央行政消極的多，地方行積極的多也；一曰中央行政對外的多，地方行政對內的多也；一曰中央行政政務的多；地方行政業務的多也。」（註四六）這樣中央與地方權限的畫分，才能有一合理的標準，各得其宜。如此使國家統一與地方自治，兩不相防；不但適合中國國情，而且賦有彈性，可以避免極端，能真正建立一「不偏中央集權或地方分權」的新均權制度。把實行充分民權的方政府和具有充分治權的中央政府，完美的結合起來。

均權制度尚有三種功效，即1.使國家統一與地方自治兩不相防，兩者的利益兼而有之，使全國之立法，政策，和行政之應一致者，趨於一致，2.民治與均權相結合，人民管理政府以實現民治，政府辦事爲人民謀幸福，如此民治與均權相結合，互爲條件，構成民治的均權方能堅實其基礎而不致徒託虛名。3.地方自治與均權相互爲用，他主張均權制度，又重視地方自治，使二者相互爲用，地方自治與均權制度，在實施上是相得益彰，互爲表裡。（註四七）

(四) 孫中山先生創立五權憲法（五權分立）之學理

孫中山先創立五權憲法，是要補救歐美三權憲法的缺點，並且據以建立五權分立的政府制度。因為三權分立的政府制度缺點是1. 由於立法機關兼掌監察權，容易形成國會專制或監察權虛設，導致政府無能。2. 由於行政機關兼掌考試權，容易發生浮濫弊端，政府引用私人，選舉不得其材，造成分贓制度。3. 由於三權之間互相牽制，以致影響行政效率，使政府施政受制於國會，無法發揮其功能。

孫中山先生爲了補救這些缺點，所以主張採用中國古時考試與監察獨立制度，使三權憲法中的考試權與監察權分別從行政機關與立法機關中分出來，並使之各自獨立；這樣三權分立便變成五權分立了，而且將三權之間的制衡關係變爲五權之間的分工合作關係，如此，三權憲法的缺點可以完全得到補救。所以他說：「外國從前祇有三權分立，我們現在爲什麼要五權分立呢？其餘的兩個權是從什麼地方來的呢？這兩個權是中國固有的東西，中國古時舉行考試和監察的獨立制度，也有很好的成績」。「監察權就是彈劾權，外國現在也有這種權，不過把他放在立法機關之中，不能夠獨立成一種治權罷了」。「外國學者近來考察中國的制度，便極贊美中國考試的獨立制度，也有仿效中國的考試制度去拔取真才」，不過，「還沒有達到中國考試權之獨立的真精神。」而「我們現在要集合中外的精華，防止一切的流弊，便要採用外國的行政權，立法權，司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，才是世界上最完全最良善的政府。」（註四八）孫中山先曾反覆闡明五權憲法是集合中外政府制度的精華而成，並且一再指明這種制度是他所「獨創」，因爲他創出這個五權憲法，實在是有史實根據的。（註四九）

伍 政權與治權的關係

孫中山先生認爲政治中包括兩個力量，一個是政權，一個是治權。這兩個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府身的力量。（註五十）政權要完全交給人民，以直接管理國事；治權則完全交給政府機關，使政府有足夠的力量，以管理全國事務。（註五一）簡單的說，權能區分也就是使人民有權和政府有能。但是，這樣做有何價值呢？他認爲這樣做了，

人民管理的方法就很完全，而不再怕政府力量太大，所以人民才不會反對政府。（註五二）而民主政治的效能，乃可儘量發揮。第二次世界大戰後各國政治制度的趨勢，都是一方面實行公民投票制，以充實人民的權力，一方面又擴大政府自由裁量的範圍，以增加它的效能，這個辦法的實施，相當於孫中山先生權能區分理論的運用。足見權能區分的政治哲學原理上是一種新的發明，也是一種具有相當哲學價值的政治理論了。現在分別論証如下：

（一）分工合作相互平衡

近代民主政治的主要特徵之一，就是實行分權制度，所以凡是實行民治的國家，幾無不實行分權制度。但近代的分權制度，都是以孟德斯鳩的三權分立學說為基礎，孟氏分權原理是相互牽制與制衡，我們可以說，他這種分權學說不夠科學，致使權能混淆不清，缺點叢生，更令人們不滿。那麼依我們客觀的看法，如要徹底解決民權問題，必須從政權與治權能夠達到彼此「相互平衡」，然後才能求得政治的安定。（註五三）由此可知，權能區分政權與治權的關係是相互平衡，而不是西方政治學理中分權學說主張的「牽制」與「制衡」。

我們知道，權能區分的最終理想就是確實做到人民有權，政府有能，使各有各的統屬，各有各的作用。以充分的民權，也就是將選舉權，罷免權，創制權和複決權，由人民來充分行使，使人民有權，可以伸縮自如的管理政府，使政府能夠服務人民，不敢為非作惡，像這樣用人民充分的權來充分管制政府的能，人民便不會懼怕政府的力量太大，進而建立人民對政府的信賴。這樣才能算是建立一個直正的，完全的民主制度。（註五四）由此看來「權能區分」在充實人民的權利與促進政府的能力，共謀富國利民的民主政治的「實用化」。

（二）萬能政府為人民謀幸福

「權能區分」還有一個重大的意義，就是要建立一個萬能的政府來為人民謀最大的幸福。孫中山先生根據中國國情及國家長治久安，「參考歐美所行的行政、立法、司法三權分立的民主政制，以及中國固有君權、考試、監察三權分立的利害得失，根據政治制度由簡趨繁的進化趨勢，與分工合作互相制衡的原理，再參酌現在中國的國情，主張我們要依行政、立法，司法，考試，監察五種治權分立的原則，來建設一部新的政治機器，就是一個政府，來為全体人民工作，為整個

國家造福，這樣五權分立的政府，就是世界上最完善的一部政治機器，即是最能爲全体民衆造福的萬能的政府。」（註五五）

因爲 國父認爲政府是爲民衆謀幸福的，政府的能力愈大，則爲民衆所謀的幸福也會愈大，他說：「如果在國家之內所建設之政府，只要他發生很小的力量，是沒有力的政府，那麼這個政府所做的事業當然是很小，所成就的功効，當然是很微。若是要他產生很大的力量，是強有力的政府，那麼這個政府所做的事業很大，所成就的功効當然是極大。假設在世界上最大的國內，建設一個極強有力的政府，那麼這個國家豈不是駕平各國之上的國家？這個政府豈不是無敵於天下的政府？」（註五六）但是，如何建設一個極強有力的政府呢？首先要從政府機構方面設想，使之具有完備的功能。所以「用五權憲法所組織的政府，才是完全的政府，才是完全的機關。有了這樣的政府機關，去替人民做工夫，才能做得很好，很完全的工夫。」（註五七）

（三） 專家政治的實現

權能區分的能就是組成一個萬能的政府來爲人民謀最大的幸福，但是政府的能是來自於組成政府的人，所以實現專家政治是權能區分的必然現象，而專家政治的理想，只有在權能區分的政治制度下，才可以獲得完全實現。（註五八）國父說：「現在歐美人無論做什麼事，都要用專門家。譬如練兵打仗，便要用軍事家。開辦工廠，便要用工程師，對於政治，也知道用專門家；至於現在之所以不能實行用政治專家的原因，就是由於人民的舊習慣還不能改變，但是到了現在的時代，：：許多事情一定要靠專門家的。」（註五九）所謂人民的舊習慣，乃恐懼所選出的議員和官吏，具有本領，無從管理，「所以弄到在政府之中的人物，都是無能。所以弄到民權政治的發達，反而很遲，民主國家的進步，反而很慢。」（註六十）現在把權能分開，人民就可以放心，革除這種舊習慣。

蔣中正先生說：「一方面人民要有充分的控制政府管理國事的『權』；一方面政府要有萬能的治理政事造福全民的『能』」，「然後可以推進政治，增進效能，而實現『專家政治』的理想。」（註六一）孫中山先生特別把考試權獨立起來，其主要目的就是爲了實現專家政治。他說：「當議員或官吏的人，必定要有才德，或者有什麼能幹，才是勝任愉快的。」但「我們又怎樣可以去斷定他們是合格呢？我們中國有個古法，那個古法就是考試。」（註六二）「釐訂各種考試制

度，以救選舉制度之窮。」（註六三）「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。」（註六四）像這樣，在功能完備的機構中運用專家工作，並由人民掌握四種政權以節制之，便可以建立一個完全爲民所治的萬能政府了。

總之，孫中山先生對於政治哲學的道理，有一種根本的看法，便是認爲政治和物理一樣，必須維持兩種極端力量的平衡，然後才能保持一種正常的狀態，不至發生衝突，鬧出亂子，而至於不可收拾。（註六五）所謂平衡，正常的狀態，也就是政治發揮了功能，所產生的分工合作，相互平衡的運作進而發揮調和的功能。如此，才能增進人民的福祉，才能保障國家其他建設的圓滿成功，以及人民生命財產的安全而無所憂慮。

陸 結 論

政治中人民同政府兩個力量，必須要雙方保持平衡，和諧，然後政治才有平穩安全的現象和事實。人民要求的是自由，爲了有充分的自由，限制政府的權力，限制過度，政府變成無能，於是成爲無政府狀態；政府要求的是權力運用自如，才能充分發揮力量，如果無限的運用，則又易流於專制，剝奪了人民的自由，所以必須使人民要求自由與政府維持秩序，這兩個力量調劑得宜，然後政治始有平穩而安全的現象，這種理論，是自由與秩序的中和，亦即人民與政府兩種力量的中和。要做到不偏不倚，無過無不及，而能恰到好处，那便是中庸上所說：「致中和，天地位焉，萬物育焉」的道理。

「權能區分」學說，是孫中山先生「所獨見而創獲」的學說之一，我國古籍雖有「宮中」「府中」之說，西洋典籍亦有「委託」之說，然均未能道出「權能區分」原理的真諦。洎乎國父始闡發精微，建立並昌明此一學說之完整體系，而四方景從者，亦如百川匯海，萬流朝宗了。其在學術上之貢獻，不僅是「世界上學理中第一次的發現」，而且是「放諸四海而皆準，百世以俟聖人而不惑」的寶典了。（註六六）可惜的是國內部分政治學者，對此一新的政治學說上的新發明並不重視，一味地盲目移植歐美學說，以致使我們的政治學術仍不能「本土化」，實爲我國政治學術上的大一損失。

權能區分說既爲孫中山先生在近代政治哲學史上的首次新發明，對近代民主政治的發展上又具有極大的助力和貢獻。有關權能區分說的重要意義與內涵，我們已經相當瞭解，此外又由於我國現行的憲法有若干部份與權能區分說有不盡符

合之處，尤其是國民大會的權力應有的他沒了，不應有的他反而有了，立法院原應屬於治權機構，但依現行憲法則顯然是時屬政權性質的民意機構，這與國父所想像的權能區分原則有差距。（註六七）有待政治學者專家做專題研究，大力推動提倡，希望將來能討論，付諸積極的行動，予以改進。此乃我國今日需要正本清源的問題，本不正源不清，才是今日政治運作之大礙，這是參與憲政改革諸君子必須建立的共識，今天，我們沒有亂的本錢了，更沒有失敗的條件了，唯有固本鞏根，不再捨近求遠，才是救國建國之道，為謀求全民更多福祉之根本也。

註釋

- 註一：馬起華：三民主義政治學，頁二六五。
- 註二：林桂圃：權能區分的意義及其制度，師大三民主義學報創刊號，頁六十。
- 註三：孫中山先生：民權主義第五講，國父全集第一冊頁九五。
- 註四：同註三頁一九七。
- 註五：同註三頁一九八。
- 註六：孫中山先生：民權主義第六講，國父全集第一冊頁壹一〇六。
- 註七：同註六。
- 註八：同註六。
- 註九：孫中山先生：中華民國建設之基礎，國父全集第二冊頁七八七。
- 註十：憲法第二十五條。
- 註十一：憲法第二十六條。
- 註十二：憲法第二十八條。
- 註十三：憲法第二十七條。
- 註十四：憲法第二十九條。

註十五：憲法第三十條。

註十六：孫中山先生：三民主義之具體辦法，國父全集頁壹二一三。

註十七：孫中山先生：民權主義第六講。同註六頁壹一〇七。

註十八：孫中山先生：中國革命史，國父全集第二冊頁柒九〇。

註十九：孫中山先生：地方自治爲建國之礎石，國父全集第二冊頁捌八一。

註二十：孫中山先生：中華民國建設之基礎。同註九

註二十一：孫中山先生：中國國民黨宣言。國父全集第二冊頁肆三三。

註二十二：孫中山先生：民權主義第六講。同註六頁壹一〇九。

註二十三：孫中山先生：軍人精神教育。國父全集第二冊頁捌一二八。

註二十四：孫中山先生：中華民國之意義，國父全集第二冊頁捌七九。

註二十五：孫中山先生：民權主義第六講。同註六頁壹一一〇。

註二十六：同註二五

註二十七：孫中山先生：五權憲法。國父全集第一冊頁貳三。

註二八：先總統 蔣公：民權思想「權能的區分」，蔣總統對國父思想之實踐篤行與融會貫通，頁二六九。

註二九：孫中山先生：孫文學說，國父全集第一冊頁參一一三。

註三十：孫中山先生：中華民國建設之基礎。同註九

註三一：孫中山先生：五權憲法。同註二七

註三二：憲法第五十三條。

註三三：行政院組織法第三條。

註三四：憲法第五十七條。

註三五：憲法第六十二條。

註三六：立法院組織法第十九條。

- 註三七：憲法第六十三條。
註三八：憲法第七十七條。
註三九：憲法第七十九條。
註四十：憲法第八十三條。
註四一：憲法第九十條。
註四二：孫中山先生：民權主義第六講。同註六壹一一三。
註四三：孫中山先生：中華民國建設之基礎。同註九
註四四：孫中山先生：中華民國第一次全國代表大會宣言。國父全集第二冊頁肆四四
註四五：同註四三
註四六：國民黨政見宣言。國父全集第二冊頁肆一三。
註四七：孫中山先生：民權主義第六講。同註六壹一二。
註四八：孫中山先生：五權憲法。同註二七。
註四九：國防部：國父思想頁二〇三。
註五十：孫中山先生：民權主義第六講。同註六頁壹一一七。
註五一：孫中山先生：民權主義第六講。同註六壹一一五。
註五二：同註五一。
註五三：同註二頁七十二。
註五四：同註二頁七十。
註五五：蔣中正：國父遺教概要。同註二八頁二六九。
註五六：孫中山先生：五權憲法。同註二七
註五七：孫中山先生：民權主義第六講。同註六頁壹一一八。
註五八：同註二頁七十一。

註五九：孫中山先生：民權主義第五講。同註三頁壹一〇三。

註六十：同註五九

註六一：同註五五頁二七〇。

註六二：孫中山先生：五權憲法。同註二七

註六三：國民黨之政綱。轉引高中三民主義課本上冊頁一三六。

註六四：孫中山先生：建國大綱。國父全集第一冊頁參三六九。

註六五：林桂圃：增訂三版，民權主義新論中冊頁一九六。

註六六：葉祖灝：國父權能區分學說學現代政治思潮。師大三民主義學報，創刊號頁四。

註六七：同註二頁七十五。