

國父思想與中華民國憲法：研究心得報告

周初分

從中華民國憲法淺談

對五權憲法的基本認識

一、引言

憲法爲國家根本大法，具有崇高權威與絕對尊嚴。

三民主義是 國父孫中山先生融匯中華歷史文化與西方近代思潮精華，以救中國爲理想的主義。

「中華民國憲法」係根據 孫中山先生創立中華民國之遺教所制定，憲法第一條明載「中華民國基於三民主義，爲民有民治民享之民主共和國。」

我國自行憲以來，各項法制之建立，大體言之，均係基於三民主義法律思想的原理。民國十七年國民政府立法院成立，各種重要立法均係基於三民主義，可以說是實踐國父法律思想的開始。至民國二十五年五月五日國民政府頒佈的五憲草，係根據民權主義權能區分的原則，規定五權憲法制度草案。民國三十五年十二月制憲國民大會通過中華民國憲法，於三十六年一月一日公佈；對五五憲草多有修正，但大體上是五權憲法的制度。

二、國父爲何創立五權憲法

國父之所以創立五權憲法，一爲補救三權憲法的缺點；二爲集合古今中外政治制度的精華，以創立新的政府制度。茲分別說明於次：

(一)補救三權憲法的缺點：國父說：「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。所以創出這個五權憲法，補救從前的不完備。」（註一）三權分立的缺點，最主要有下列二項：

第一、行政機關兼考試權的缺點：由於行政機關兼掌考試權，其結果不是盲從濫選，就是任用私人。國父說：「美國官吏，有由選舉得來，有由委任得來的。從前本無考試的制度，所以無論是選舉、委任、皆有很大的流弊。就選舉上說，那些略有口才的人，便去巴結國民，運動選舉；那些學問思想高尚的，反都因訥於口才，無人去物色他。所以美國代議院中，往往有愚蠢無知的人，夾雜在內，那歷史實在可笑。就委任上說，凡是委任官，都是跟著大統領進退，美國共和黨、民主黨，向來是以選舉為興廢，遇著換了大統領，由內閣至郵政局長，不下六七萬人同時俱換。」（註二）若無獨立的考試制度，就委任言，固難免於偏私，以國家職位，作為競選勝利的贖品。就選舉而言，如無考試制度，則不易選出賢能。

第二、立法機關兼監察權的缺點：國父說：「現在立憲各國，沒有不是立法機關兼有監督的權限，那權限雖然有強有弱，總是不能獨立，因此生出無數弊病。比方美國糾察權，歸議院掌握，往往擅用此權，挾制行政機關，使他不得不俯首聽命，因此常常成為議院專制。」（註三）這是監察權不獨立的缺點。

五權憲法，是把考試權和監察權獨立，便可以救三權分立之弊。考試獨立，可以救選舉不得其人與分贓制度的流弊。所以國父希望「將來中華民國憲法，必要設立獨立機關，專掌考試權。大小官吏必須考試，定了他的資格。無論那官吏是選中的，抑或由委任的，必須合格的人，方得有效，這便可以除卻盲從濫選及任用私人的流弊。」（註四）如把監察權獨立，則既可「分國會之權」，避免國會專制，又可使行政機關不受挾制，政府便有能了。這樣一來，政府便可任用賢能，造成萬能政府。所以五權憲法可以補救三權分立的缺點。

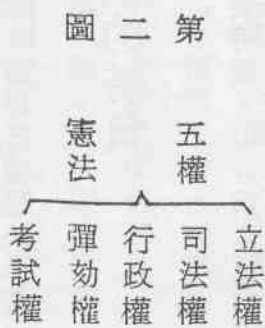
(二)創立新的政府：國父說：「中國從前實行君權、考試權和監察權的分立，有了幾千年。外國實行立法權、司法權和行政權的分立，有了一百多年。不過外國近來實行這三種權分立，還是不大完全。中國從前實行那三權分立，更有很大的流弊。我們現在要集合古今中外的精華，防止一切的流弊，便是採用外國的立法權、司法權和行政權，加入中國

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。」（註五）

五權憲法演講中，繪了一個比較憲法圖：



他說：「照這樣圖看起來，可見中國也有憲法，一個是君權，一個是考試權，一個是彈劾權。不過中國的君權，兼有立法權，司法權和行政權。這三個權裡頭的考試權，原來是中國一個很好的制度，也是一件很嚴重的事。從前各省舉行考試的時候，把試場的門都關上，監試看卷的人，都要很認真，不能通過關節，講人情。大家想想是何等鄭重。」說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類，就是遇到了君主有過，也可冒死直諫。這種御史是鯁直得很，風骨凜然。所以「中國從前的考試權和彈劾權，都是很好的制度，憲法裡是決不可少的。」可見五權憲法保存了我國古代政治制度中，考試權和彈劾權獨立的優點，再加上外國立法、行政、司法三權分立的長處，就成爲五權憲法。如第二圖：



五權憲法人民有權，政府有能；三權憲法國會獨裁，政府無能，正如張知本先生所說：「五權憲法絕不是把三權扯

勻而成爲五權，也不是把外國的東西加上中國舊有的制度，更不是三權憲法的改裝物。五權憲法完全是國父獨出心裁的創造品。」（註六）所以五權憲法乃是一種新的政府制度。

三、五權憲法的特質

五權憲法的重要特質，可分爲以下兩項來說明：

（一）權能區分而平衡：在歐美三權憲法之下，因爲權能不分，所以人民雖然希望有一個萬能政府，但又害怕政府萬能不能夠管理。國父看到這種缺點，所以他發明權能區分爲政府組織的基本原理。他說：「我在前一次所主張的分開權與能，便是一種的根本辦法。……歐美的根本辦法沒有想通，不能分開權與能，所以政府能力不能擴充。我們的根本辦法已經想通了。更進一步，就是分開政治的機器。」造成這種新機器的原理，是要分開權和能，人民是要有權的，機器是要有能的。」（註七）他所造的新機器就是五權憲法，這新機器的原理就是權能區分。而權能不但要區分，同時權能還要平衡。國父說：「政治裡有兩個力量：一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。……自由太過，便成無政府；束縛太過，便成專制。中外數千年來的政治變化，總不外乎這兩個力量之往來的衝動。」（註八）必須兩力平衡，即政權與治權平衡，然後政治才顯出平穩的現象。所以權能區分而平衡，是爲五權憲法的特質。

（二）五權分立而相成：五權憲法是以「五院制爲中央政府」（註九）這五院是各自獨立，立於平等地位，同屬治權機關，每一院專司一種職權。在三權憲法，立法機關，在表面上看，它與行政及司法機關同樣分享一部分職權，似乎是立於平等，但立法機關是代人民的，例如實行內閣制的國家行政是對立法負責，於是使立法權超出行政與司法之上，而形成地位之不平等。但行政機關又可以請求解散國會，那麼究竟誰管誰？這種矛盾的理論，乃是由於權能不分。五權憲法依權能區分的原理，政府五權皆爲治權，各自獨立，立於平等地位。但五權分立並非各自孤立：「蓋機關分立，相待而行，一也。分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷於統一，二也。」這就是說，五權分立之後，乃「相待而行」、「仍相聯屬」。於是五權之間，彼此便有了關係，即分工合作的關係。五權分立是爲分工而分權，與孟德斯鳩爲防止專制或

制衡而分權不同。所以五權憲法要分工，「政府替人民做事要五個權，就是要有五種工作，要分成五個門徑去做。」這就是分工的意思。分工從個別看，為各司其事各專其業，但從整體看，分工即是合作，便能發揮工作效能。所以「五權憲法」是根據三民主義的法律思想，用來組織國家的。好像一個蜂窩一樣，全窩內的覓食、採花、看門等任務，都要所有的蜜蜂分別擔任，各司其事。」（註十）換言之，在治權中，行政、立法、司法、考試、監察等五權，「分成五個門徑」，「各司其事」，這是分工，而分工之後，隨之便能合作。所以五權分立而相成，便能造成萬能政府。這是五權憲法的又一特質。

四、中華民國憲法與五權憲法

國父主張憲政，強調行憲。他說：「吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳。」（註十一）如何實行？制頒憲法，實施憲法。中華民國憲法，係於民國三十五年十二月二十五日制定，三十六年一月一日公佈，同年十二月二十五日施行。是中華民國開國以來的第一部憲法。其內容雖不完全與五權憲法學說相符，但規模已具，只要稍加修改，即可完全相符。茲將中華民國憲法的內容，簡述於次：

（一）前言要旨：憲法前言云：「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。」這表明制定憲法的機關，是國民大會；而制憲權力的根源，則來自全體國民。憲法的依據，是 國父創立中華民國的遺教。而憲法制定的目的，則首在鞏固國權，次在保障民權，先求奠定社會安定，再求增進人民福利。

（二）條文內容：中華民國憲法共十四章，一百七十五條，可分為以下幾個部分：

第一部分為總綱，也就是第一章。由第一條至第六條，凡憲法上之重要原則：如國體、主權、領土、國民、國族等均於本章內明白規定。

第二部分為人民的權利義務，也就是第二章。從第七條至第二十四條，舉凡人民之權利，包括自由權，受益權、參

政權等；及人民的義務，包括服兵役、納稅、受國民教育等，均有明確規定。

第三部分爲中央政府的組織，包括第三章至第九章。第三章爲政權機關——國民大會（第二十五條至第三十四條）。第四章至第九章爲治權機關，依次爲「總統」（自第三十五條至第五十二條）、「行政」（第五十三條至六十一條）、「立法」（自第六十二條至第七十六條）、「司法」（自第七十七條至第八十二條）、「考試」（自第八十三條至第八十九條）、「監察」（自第九十條至第一百零六條），從形式上看，完全爲五權憲法的組織規模。

第四部分爲地方政府的組織和中央與地方之關係，包括第十章、第十一章，第十章爲「中央與地方權限」，自第一百零七條至第一百一十一條，爲根據建國大綱第十七條關於中央與地方採「均權制度」的主張，將中央與地方的權限劃分，分別列舉爲中央與省、縣的權限。第十一章爲「地方制度」，自第一百十二條至第一百二十八條，其中分爲省、縣二節。

第五部分爲政權的行使，也就是第十二章。自第一百二十九條至一百三十六條，規定人民有行使選舉、罷免、創制、複決四種政權的權利及辦法。

第六部分爲基本國策，也就是第十三章。自第一百三十七條至第一百六十九條，分爲「國防」、「外交」、「國民經濟」、「社會安全」、「教育文化」及「邊疆地區」等六節。

第七部分爲憲法的施行和修改，也就是第十四章。自第一百七十條至一百七十五條，對法律和命令效力的限制，憲法的解釋，憲法修改的程序，均有明確規定。

從以上憲法的全部內容來看，可見現行中華民國憲法在組織規模上，完全是根據五權憲法。因此，我們除對於不合五權憲法理論的部分，主張在未來修改憲法時予以修改外，對於現行憲法必須貫徹實行。如此，才能使五權憲法的新政府制度，實行於中國，宏揚於世界。

（三）五權憲法理想制度與實際制度：現行憲法與五權憲法有著一小段距離，這是由於當時政治情勢經由「政治協商會議」所造成的。茲特將五權憲法理想制度與現行憲法實際制度，作一比較性的簡述於后：

1 國民大會

五權憲法制度中，有一個特殊機構，爲三權憲法制度中所沒有者，那就是國民大會。國民大會是政權機構，由

每縣推選一人爲代表，參加此一政權機構，行使政權。

依據孫文學說與中國革命史所載之革命方略，均主張於全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會。建國大綱也有規定：「每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。」（第十四條）言其性質，權力甚大，它是管理中央政事，管理中央官員與法律的人民代表機關。所以中央「五院皆對國民大會負責」。其對官員的職權，「各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之；而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。」（中國革命史）至於其對法律的職權，不獨有權制定憲法與修改憲法，而且有權創制與複決普通法律。建國大綱第二十三條：「開國民大會，決定憲法而頒佈之。」第二十四條：「憲法頒佈之後，中央統治權歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權；對於中央法律有創制權，有複決權。」中國革命史：「國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。……人民對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，（按即指上文罷官權，創制權與複決權）則付託於國民大會之代表以行之。」倘如國民大會代表有失職時，可想而知制裁方法，乃是由大會自己制裁，選區人民亦有罷免之權。

民國三十五年十二月二十五日國民大會所制定的中華民國憲法，有關國民大會組織與職權，與國父原意，頗多出入。惟其爲人民行使政權的機構（第二十五條），有權制訂與修改憲法（第二十七條）有權創制與複決普通法律（第二十七條但書），有權選舉與罷免總統（副）（第二十七條），則是符合五權憲法原旨的。其餘則變動甚夥。

國民大會代表之產生，原規定爲每縣選舉一人，而現在則爲：

甲、每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾五十萬人者，每增加五十萬人，增加代表一人。

乙、蒙古代表每盟四人，每特別旗一人。

丙、西藏選出代表，名額另以法律定之。

丁、各民族在邊疆地區選出代表，名額以法律定之。

戊、僑居國外之國民選出代表，名額以法律定之。

己、職業團體選出代表，名額以法律定之。

庚、婦女團體選出代表，表名額以法律定之。（詳第二十六條）

如此規定，較之原意，似更周全。惟人數之多，範圍之廣，型態之大，乃為世界各國人民代表機關所無有者。是以不能常時開會，職權方面，必然會縮小多多。其對中央人事，祇有選舉罷免總統（副）之權力，而對其他任何官員，無權過問，其最違反國父原旨者，乃為無權過問中央政事也。五院皆不對其負責，自然不能過問政事矣。

2 總統

對總統之選舉方法，國父先後意見有異，民國七年撰孫文學說，民國十二年撰中國革命史，均主張「由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院。」而民國十三年制定的建國大綱，則主張由國民代表選舉之（第二十四條），前著為直接民權，後者則為間接民權。以中國幅員之廣大，人口之衆多，選舉總統，似宜行間接民權較為方便。

五權憲法中之總統地位，實有研究必要，吾人絕不能以總統制之總統目之，更不能以內閣制之總統目之。如勉強作此看法，則有膠柱鼓瑟之嫌。五權憲法總統制，就是五權憲法總統制，不必硬作比擬。這一制度的總統，除了是國家的元首，具有一般民主國家元首的地位與職權外，更有五院中樞神經的含義。他有權召集五院院長商決有關事宜，並可調和院與院間之爭執。

五權憲法中之中央政府是五院分立，自難設一機構駕臨其上，以資統率。但遇有院與院間意見不能一致，難以協調時，如何始能做到「分立之中，仍相聯屬。」如何始能使其「不致孤立，無傷於統一。」則必借重國家元首優越地位，集合有關院長，協調歧見，商討解決。（參看中華民國憲法第四十四條）如此做法，總統乃形成中央政府中樞神經，使五院雖分立而不致孤立，雖分工而合作統一。此為五權憲法總統制的特殊設計，亦即特殊性質之一。不若三權憲法下的三院（三個單位）發生爭議時，各走極端，無人負有法律上協調之任也。

總統對國民大會負責一點，乃五權憲法總統制又一特殊設計，三權憲法中的總統制總統，或內閣制總統，均不對國會負責，國會對之，亦無可奈何。五權憲法下的總統，由國民大會產生，自須對其負責。國民大會有權管理中央政府，遇有總統失職，握有罷免之權。非若三權憲法下的國會，對失職總統無可奈何者可比也。

中央設立五院，「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。」（中國革命史）

五院首長產生方式，各有不同。

甲、行政院：在五權憲法演講中，主張「在行政人員一方面，另外立一個執行行政務的大總統」。又說「行政首領就是大總統。」在中國革命史中，又有「由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院」的話。是則在其思想中，總統就是行政院長，也可說是兼任行政院長。這裡，很明顯看出來，五權憲法制的總統是負行政實際責任的，所以他要對國民大會負責。

但現行憲法與此出入頗大，憲法規定「行政院爲國家最高行政機關」（第五十三條），「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之。」（第五十五條）行政院對立法院負責，至於對立法院負有什麼責任，在憲法第五十七條、五十八條、五十九條及六十條中有硬性規定，此誠有違五權憲法精神也。

乙、立法院：立法院的性質，在五權憲法演講中，先有「立法機關就是國會」，後有「五權憲法的立法人員，就是國會議員」的指示。是則在其思想中的立法院性質，相當於一般民主國家之國會矣。但從另一方面看，似又未必盡然。

在權能區分理論中，權是人民的政權，能是政府的治權，立法院既屬政府五權之一，當然是治權，而不是人民的政權。此其一。

政權中有所謂創制與複決兩權，這似乎是專對立法院而設者。若謂立法院就是國會，立法人員，就是國會議員，則立法之事，已由人民委託其辦理，倘如辦理不善，可運用政權中之罷免權控制之，何須另立創制複決兩權？國父對創制權、複決權的解釋，很明顯的看出來，那是對付立法院的：「甚麼是叫做創制權呢？人民要做一種事業，要有公意可以創訂一種法律；或者立法院立了一種法律，人民覺得不方便，也要有公意可以廢除。這個創制的權便是創制權。甚麼是叫複決權呢？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，這個通過權不叫創制權，是叫做複決權。於民主國家的國會，這一爭議，方在法律權威下，暫時擱置。可是在研究五權憲法學者

因爲這個法律是立法院立的，不過是要人民加以複決，這個法律才是能夠通過罷了。」（五權憲法）人民對此兩種權的運用行爲，顯然是對掌有立法權力的政府機關，一種不滿情緒而發生的。況且這兩權的運用，除了人民有權直接行使外，代表人民到中央去行使間接民權的國民大會代表，亦有權使用之。中國革命史中，也曾指示說：「人民對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之等語。此其一。」

後來，在軍人精神教育中，則認爲立法人員是官吏，亦即是人民公僕：「由人民選出官吏，擔任國家或地方之立法，行政機關各事務，此官吏即爲公僕。」由此看來，立法人員既非國會議員，而爲官吏，則立法機關亦非國會，而爲政府機關矣。

謹按：五權憲法係於民國十年七月所講，軍人精神教育則於是年十二月所講，先後相距僅只半年，其思想之變動，當必有其原因。

至於立法院長的產生，未見明示，觀夫中國革命史中述及五院院長時，除了行政院院長是「人民投票選舉總統，以組織行政院。」以及「行政首領就是大總統」外，於司法院長，考試院長，監察院長，均曾明言，「由總統得立法院之同意而委任之」，獨於立法院長未有指述，惟從「選舉代議士，以組織立法院」一語觀之，則立法院長當係按慣例由代議士互選無疑。

現行憲法，關於立法院規定，其要點有如下述：

立法委員由人民選舉產生，代表人民行使立法權。（第六十二條）院長（副）由立法委員互選之。（第六十六條）他們具有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案、及過問國家其他重要事項之權。（第六十三條）對行政院院長人選有同意權。（第五十五條）對行政院施政有質詢權。（第五十七條）對行政院重要政策不贊同時，有權作成決議，移請行政院變更之。（第五十七條）就因爲具有這些國會權力，所以立法委員不得兼任官吏。從這些權力看上去，現行憲法的立法院，明顯的，就是一般民主國家的國會。但在五權憲法理論上，則是政府治權機關之一。

行憲以來，這一問題，曾發生爭議，後來經過司法院大法官會議解釋，認爲國民大會、立法院、監察院均相當

的意識中，則仍認定其為治權機關。

丙、司法院：司法獨立，為中外民主法治國家所一致主張者，司法院長的產生，五權憲法演講中主張「由總統得立法院之同意而委任之」，但不對總統負責，而對國民大會負責。

現行憲法規定：司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，（第七十七條）並有解釋憲法之權。（第七十八條）司法院長（副）之產生，不需立法院之同意，而需監察院之同意，（第七十九條）但不對監察院負責。此外設有大法官若干人，負解釋憲法及解釋法律及命令之責任，其產生方法與司法院長（副）同。（第七十九條）

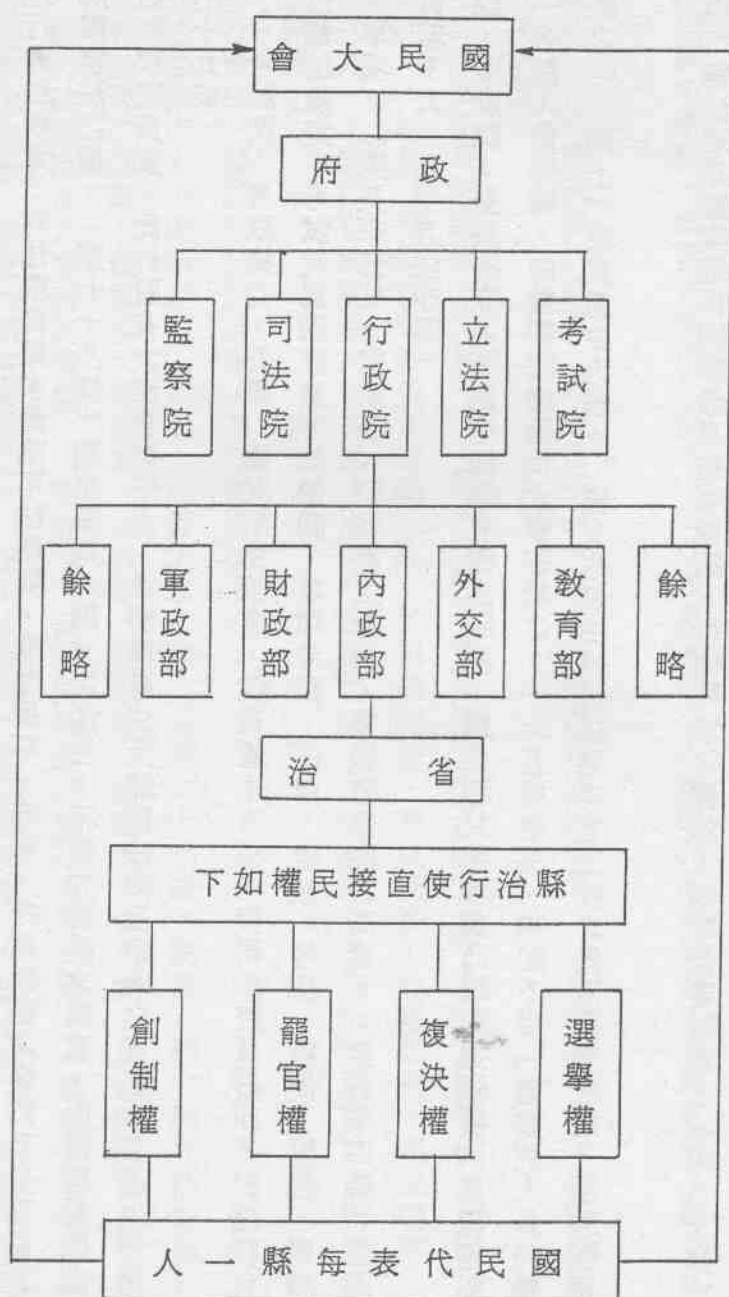
丁、考試院：考試獨立，乃為國父所主張者，院長產生方法，與司法院長同。亦不對總統負責，而對國民大會負責。現行憲法規定，考試院為國家最考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。（第八十三條）其院長（副）產生方法，需經監察院之同意，（第八十四條）但不對監察院負責，另設考試委員若干人，產生方法亦同。

戊、監察院：監察獨立，乃為中國固有優良制度，為國父所讚美而竭力主張者。其職權為糾舉與彈劾公務員之失職，「各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之。」（五權憲法）倘如不幸「監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之」（同上）院長產生方法，國父主張由總統提名得立法院之同意而委任之，至於監察委員如何產生，則未見明示。

現行憲法規定監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計權，（第九十條）所謂同意權，就是上文所說，對司法院長（副），司法院大法官，考試院長（副），及考試委員之同意權。可是監察院的審計長任命時，則需由總統提名，經立法院之同意。（第一〇四條）其對行政院提出之決算案的審核報告，則於完成審核手續後，向立法院提出。（第一〇五條）監察委員之產生，由人民間接選舉，（第九十一條）院長（副）由委員互選之。

五權憲法演講中，曾繪有「憲法裡頭構造的制度」圖一種，今通稱為：「五權憲法治國略圖」特刊於后。

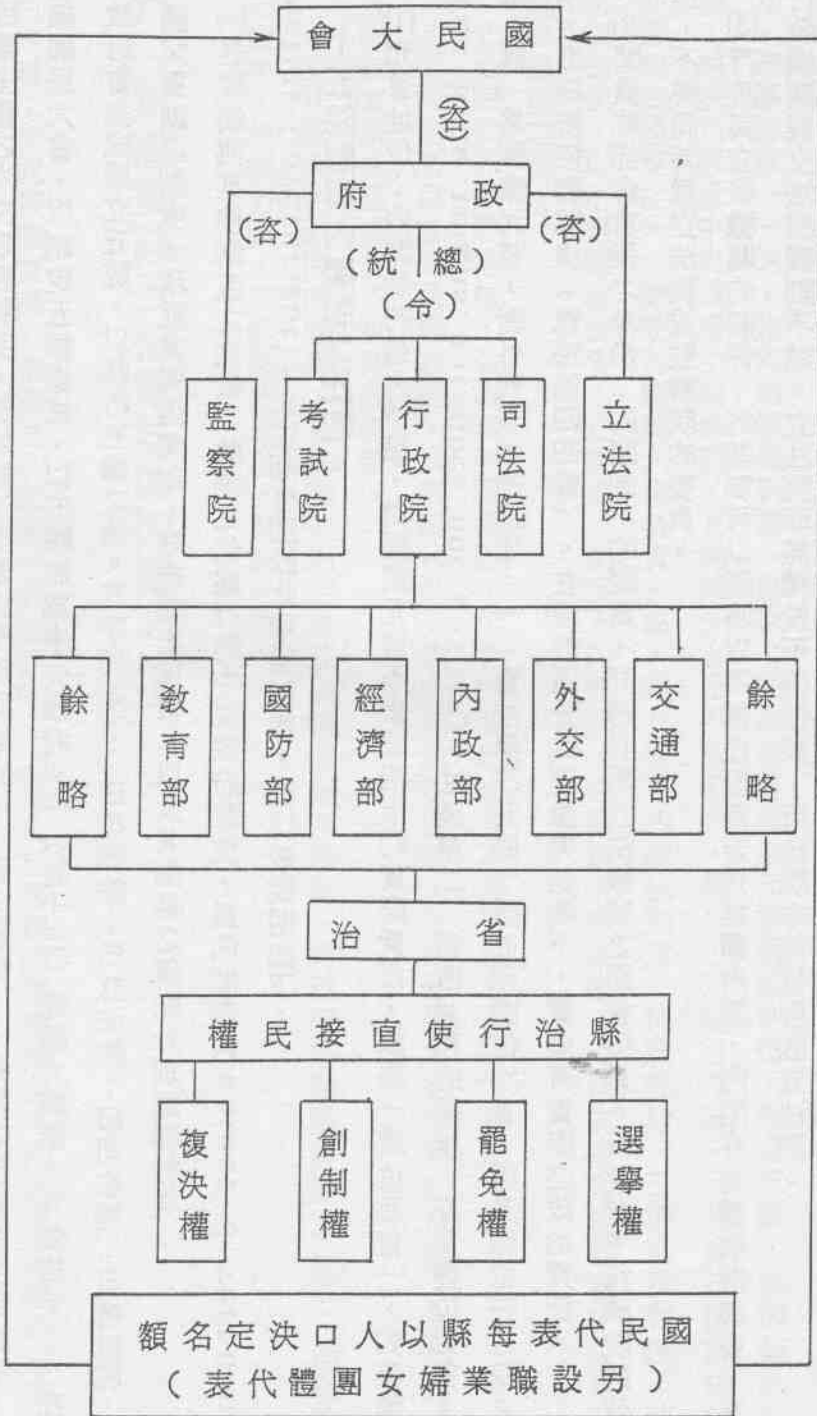
五權憲法治國略圖



現行憲法裡頭構造的制度，與此已有出入，爰另繪「現行憲法治國略圖」一種刊於后，以資比較研究。

說明： 國父認為治權是屬於政府的權，但現行憲法經大法官會議解釋，認為：國民大會，立法院，監察院，均相當於民主國家的國會，則立法院、監察院屬政權機構矣。試繪此圖。（註十二）

圖略國治法憲行現



五、五權憲法與中央政府制度

三八

民權主義之中央政府制度，是依據五權憲法理論而建立，國父曾謂：「各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法，以五院制為中央政府。」（註十三）建國大綱第十九條規定：「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院，以試行五權之治。其序列如下：曰行政院；曰立法院；曰司法院；曰考試院；曰監察院。」此為國父獨創之制度。現就其與內閣制、總統制之比較，以及其獨具之優點分別闡釋於次：

（一）五院制與其他制度之比較：歐美近代盛行的中央政府制度，為內閣制（Cabinet Government）與總統制（Presidential Government），五院制有別於此兩種制度，茲比較說明如下：

1 五院制與內閣制之比較：

（1）元首地位：內閣制的最大特徵，為國家元首不負政治上的實際責任，故為「虛位元首」，如英國的君王「王而不治（The King reigns but does not govern）」，法國第一、第四共和的總統，亦為虛位元首。我國五院制下的總統，雖「為國家元首，對外代表中華民國。」（憲法第三五條）但並非虛位元首，因其地位在五院之上，五院間若有爭執，由總統協調解決（憲法第四四條）。在權能區分的理論與制度下，實負有實際之政治責任。

（2）閣員或部會首長之身份：內閣制下的閣員，同時必為立法機關之國會議員。五院制下行政院的政務委員，或部會首長，不得同時為立法院或監察院的委員。

（3）行政與立法機關的關係：內閣制可以隨時以不信任投票方式推翻內閣，內閣亦有權解散國會，重新選舉。五院制的行政機關與立法機關則不然。立法院即無權投不信任票，行政院亦無權解散立法院。

2 五院制與總統制的比較：

（1）總統制下的總統，既為國家元首，又為行政首長，國家元首與行政首長由一人擔任。五院制的總統為國家元首，但另以行政院長擔任行政首長，國家元首與行政首長分由二人擔任。

（2）總統制下的總統，分佈法律及發佈命令，毋需副署。五院制下的總統，公佈法律及發佈命令時，依憲法規定，

均需有關之院或部會副署。

(一) 五院制獨具的優點：

1. 五權憲法制度下的總統，除了是國家元首，具有一般民主國家元首地位與職權外，更有五院中樞神經的含義。他有權召集五院院長商決有關事宜，並可調和院與院間之爭執。五權憲法制度下的五院，那是「分立之中，仍相聯屬。不致孤立，無傷於統一」的，如何始能做到這一點呢？則必借重國家元首優越地位，集合五院，協調歧見，商討解決。如此做法，總統乃形成中央政府中樞神經，五院雖分立而不致孤立，雖分工而能合作統一。此為五權憲法總統制的特殊設計，亦即特殊性質之一。總統對國民大會負責一點，乃五權憲法總統制又一特殊設計，三權憲法制度下的總統制總統，或內閣制總統，均不對國會負責。五權憲法制度下的總統，由國民大會產生，國民大會有權管理中央政府，遇有總統失職，握有罷免之權。

2. 五院立於平等地位，各有職能與權限，可免內閣制國會專擅與政治不穩的缺點。

3. 五院制所建立的萬能政府，具有現代進步政府制度的優點，足以應付日益繁重的政務，對於廣土眾民的大國而言，五院制實為最適當的中央政府制度。

4. 立法院與行政院的關係，五院制中的立法院無權推翻行政院，行政院亦無權解散立法院；消極方面，可以避免政潮之發生，積極方面，更能彼此尊重，互助合作。

六、貫徹實踐五權憲法的因應之道

明白的講：未能貫徹實踐五權憲法的因素，非主觀的，乃是由於客觀的種種障礙，妨礙了五權憲法的實踐。過去的障礙，多已隨著國家局勢的變遷，成為歷史的陳跡，今日依然存在的尚有兩種障礙，有待我們共同努力克服。

(一) 清除三權憲法留下的病根：

政府自民國二十五年公佈「五五憲草」，中經政治協商會議，三度修改，對於參與政協的中共而言，其自始就

是反對實施憲政，因為政府實施憲政，他就失去了叛亂的藉口。他之所以參加政協，並非出於目的，而是一種策略的運用。無非是在以此舉，顯示他亦具有實施憲政的意欲，以騙取國人的認同感，另則藉參與協商修訂憲草之機，阻撓憲草之早日完成，延緩國民大會之召開，造成憲法之難產。（註十四）其處心積慮、陰謀之險惡，自不待言。另則參與協商修訂憲草之其他黨派及社會賢達，固多畢生獻身國民革命的各界志士，但亦不乏因受了歐美政治思潮的影響，而熱衷三權憲法的學說之人，乃參與協商修訂憲草的機會，進行思想走私，把三權憲法的成分，混入五權憲法之中，促其發生質變。五五憲草在政協的過程裡，固已受到這種思想的污染，使其形體深受重創，其後在制憲國民大會中，依然未能對症下藥，獲致完全康復，帶著三權憲法的病根，走出了國民大會，（註十五）所以現行憲法從形式看，並不失為具有健康的形體，但體內卻潛伏著三權憲法的暗疾，一旦遇到營養不良時，鄉便會發作起來。爲了使五權憲法達於淨化與康復之境，一旦時機成熟時，必須把潛伏著的三權憲法的病根，徹底清除，不讓他再有滋生的餘地。（註十六）

（二）維護國家法統於持續不綴

近數年來，法統問題已成爲國人們所矚目的焦點。不僅學術界人士，不時的透過傳播媒介，表達了各自不同的意見外，並在立法院會中，不時的成爲無黨籍的立法委員們質詢重點。當國民大會於民國七十三年三月召開第一屆第七次會議，亦有若干位代表將是項問題以正式提案向大會提出，無不期待此一重大問題獲致合理的解決。蓋法統問題，不僅關係憲政體制存廢的問題，尤其對於五權憲法能否貫徹實踐實具有決定性的作用。對於怎樣維護法統問題，謹提研究意見，就教於高明：

1. 法統與國家生存發展之關係

我國自行憲以來，儘管大陸不幸淪陷，但我中華民國政府卻一直屹立在這民族復興基地上。四十餘年來，不僅突破了種種難關，克服了一切艱險，並將國家推向了康莊大道，現代化的里程，且爲海內外全體中國人民希望的象徵，尤其爲大陸上十億同胞心靈嚮往和生命寄託的泉源。其因安在？那就是由於我們持有一部爲全民所認同的建國、治國的「中華民國憲法」。現行憲法自民國三十五年經國民大會通過，三十六年元旦公佈，並自當年十二月二十五日實施，今已度過四十多年了。儘管說這部憲法，並非完全合於國父所創五權憲法的主張，但畢竟是由於它的問世，使我國邁向

了民主憲政的大道，只是由於大陸的淪陷，第二屆中央民意代表不能產生，第一屆中央民意代表，又多已相繼凋謝，故發生法統如何延續的問題。並依據憲法由全民選舉出來的中央民意代表所產生的中華民國政府，也就是吾人所代表的法統。我們之所以理直氣壯的以中國合法政府自居，不以退處此彈凡之地與處境的艱困，而依然受到全體中國人一致的擁戴，可以說，完全賴於法統的力量。可知法統對於國家生存發展的重要性，殊至深且鉅（註十七）

2. 法統問題面臨的情況

自民國三十八年政府播遷來台，未久便發生了中央民意代表任期屆滿的問題，如國民大會代表任期六年。（憲法第二十八條）立法委員任期三年。（憲法第六十五條）監察委員任期六年。（憲法第九十三條）惟憲法又規定，各中央民意代表任期，須俟次屆代表產生銜接後，始為確切屆滿之日。如國民大會代表任期，憲法第二十八條規定「至次屆國民大會開會之日為止」。若次屆國民大會代表還未選出，甚至雖選出但尚未開會，則前一屆的代表任期便不能視為屆滿，其職權仍停留在持續狀態中，而持續的期限，憲法並無明確的規定。因第二屆的代表，由於客觀的重大因素，無法選出及開會，所以第一屆代表繼續行使職權，乃「天經地義」，法所認可，理所當然的事。

至於第一屆立法委員與監察委員任期的延長，其原因與國民大會代表則完全相同。故經司法院大法官會議於民國四十三年一月二十九日，以釋字第三十一號解釋：「值茲國家發生重大變故，次屆立法委員與監察委員未能依法選出集會與召集以前，自應由第一屆委員繼續行使職權。」如此使各中央民意代表任期的延長竟已達四十餘年，而且還要延長下去。就如同運動場上的接力賽，當第一位起跑者至終點後，卻沒有接棒者，只好一個人繼續的跑下去。這是近代民主發展史上從未有過的現象或先例，因此便被人冷嘲熱諷的譏之為「萬年國會」的緣故吧！

儘管說，中央民意代表延長任期，得到了法律上的認定，但卻不能獲致生理上的配合。生老病死，為任何人都無法擺脫的人生必然過程，無可避免的第一屆中央民意代表們，隨著歲月的消逝，遂相繼「老成凋謝」。因此代表的缺額與日俱增，若不謀求解決之道，法統便有終斷之虞，這也就是國人今日所關心的國家一大要事。

3. 中央民意代表增額選舉之回顧

由於代表缺額不斷的增加，政府依據動員戡亂時期臨時條款第六條之規定，於民國六十一年六月二十九日訂頒

「自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法」，並先於民國五十八年間，舉辦第一屆台灣省籍中央民意代表補選，繼之兩度舉辦國民大會代表與監察委員增額選舉，四度舉辦立法委員增額選舉。惟照現行辦法所補選出的代表，固然只限於台灣省籍的缺額，而增選出來的代表，亦只是基於台灣及金馬地區人口增加率，所作的權宜之計。無非在為增進中央民意代表機構運作的功能，且偏重於地方性質，既非代表全國，自不能遞補已發生的缺額，亦不能視為法統的延續。

4. 全面改選中央民意代表之商榷

中央民意代表的缺額，儘管不斷的增加，但是第一屆中央民意代表們，大多數依然健在，然而竟有少數人士，提出「全面改選」的主張，如此觀點，殊應再作深思熟慮。蓋中央民意代表的選舉，在為貫徹民主憲政，維護國家法統，不是政治權利的分配。在當前法統依然存在的情形下，以「全面改選」作人為的摧毀法統，無異自我拆除我合法政府的台架，我中華民國政府豈不名存而實亡乎？其對國家所造成的傷害之大之深，殊莫此為甚！誠如前行政院副院長林洋港先生在立法院答覆質詢時說：「如果全面改選，則由台灣選出的中央民意代表，又如何具有資格代表全國？同時亦不合於法統，在政治號召上，也必將得不償失。」他並以妙語喻為「中央民意代表全面改選，比之人體，是全面『換血』；政府的做法是保舊換新的『輸血』。換血對於人體有危險性，輸血則較正常穩定」。林副院長這段既適切又具體的答詢詞，實乃「一針見血」之談。可知第一屆中央民意代表的存在，具有何等深遠的意義，豈能僅是爲了滿足少數人的政治欲望，置國家存亡於不顧，而輕言「全面改選」。

5. 對謀求解決法統繼承問題之體認

由於第一屆中央民意代表缺額不斷的增加，且發生的原因，又非人力所能阻止，故為國家法統帶來了不利的影響。中共黨徒「倒行逆施」、「殘民以逞」，其必將覆滅的命運，是無可避免的，可是在時間上說，我們何時光復大陸，則無法預知，第一屆中央民意代表們，能否等待第二屆代表產生與其銜接之後再行遠別，實難以意料，倘使僅舉辦增額選舉，固可達於集會法定人數，及保持了民主政治的形態，但是選出來的代表因屬於地方性，便不同於第一屆中央民意代表了。自然無形中降低了各中央民意代表機構的莊嚴性和權威性，對於大陸人民、海外僑胞及國際友人，就難以發揮政治號召的作用了。

爲了不使法統發生質變或中斷，拙見認爲，不是「全面改選」，而是次第補選。補選的方式，既不是仿倣僑選的選選方式，亦不是透過各省市在台同鄉會選舉產生，而是就居住台、澎、金、馬地區的大陸各省（市）籍選民中選出新的代表遞補，在性質上與民國五十八年舉辦台灣省籍中央民意代表補選相同。只是台灣省籍的補選，是由全體省籍選民選舉產生，而是項補選，則僅由在復興基地的大陸各省（市）籍選民，代表大陸選民行使選舉權選出，但卻不同於以「全面改選」，否定尙還健在的代表權利，而是漸次的補選缺額。可以說，這是無可奈何中，萬不得已下，所尋出來的一條尙屬可行的解決途徑。諺云：「兩害相權取其輕，兩利相權取其重。」如此說法，雖然未如理想所願，但總比讓法統中斷好些。事實上我們的政令，既不能施之於大陸，並非有意剝奪了大陸選民的選舉權，以在台的自由選民，代表他們行使選舉權，只是補選第一屆中央民意代表所發生的缺額，以繼承法統，不是代表選舉第二屆中央民意代表。就常情而論，必會獲致大陸全體選民的諒解、同意、支持和認可，正如同過去台灣在日據時，若干愛國志士逃往大陸，爲光復台灣所詐的一切努力，都獲致台灣同胞的擁護和支持一樣。

6. 解決維護法統問題之道

吾人在貫徹民主憲政的奮鬥過程中，維護法統的免予中斷，實爲光復大陸前一項最重要的措施，因爲缺額愈來愈多，問題亦就愈來愈嚴重，爲未雨綢繆，故宜早謀解決之道。而且此一問題獲致解決了，必爲政府解除了一大政治上的困擾，同時亦連帶的促致復興基地的和諧與進步。解決之道，如以下各點所述：

- (1) 補選名額，視各中央民意代表機構集會實際需要的人數爲原則，以適應政府當前財力之負荷能力。
- (2) 名額分配，照實際需要補選人數，依實施補選前各省（市）發生的缺額，按統一百百分比，予以配額以示公平。
- (3) 國民大會代表、立法委員，由原屬省（市）籍之在台選民中選舉產生，惟因僅係按省（市）配額，非全部補選，不須照憲法第二十六條及第六十四條之規定區分縣（市）及選區投票。

- (4) 選民人數，由戶政機構，在舉辦投票前，分省（市）逐級報由中央選務機構統計，依統計人數，印製選票。
- (5) 一般選務工作及選舉過程，依照歷年來舉辦中央民意代表增補選之先例辦理。

(6) 是項補選可按東北、華北、華中、華南等地區分批舉辦，易於選務工作之執行。

(7) 由於選民人數較少，且分佈地區廣闊，投票所宜於減少，避免過於浪費人力和財力。

(8) 因候選人較多，未便將各候選人經歷政見等資料一一印入選票中，僅可將其姓名、籍貫、學歷、黨籍印入，採無記名單記法圈選較宜。

(9) 參加競選之候選人，可由政黨提名或自由參選。

(10) 是項選舉實施後，大陸各省（市）在台選民，遇有舉辦台灣省（市）籍第一屆中央民意代表補選時，不得再行使選舉權。惟對增額選舉或地方公職人員選舉，仍可參加競選或行使選舉權。（因係戶籍在台，亦係增額選民中的一份子）。

(11) 監察委員之補選，因第一屆監察委員之選舉，係由各省（市）臨時參議會選舉產生，由於此一選舉機構已不存在，自不能照原選舉規定辦理，須施以變通辦法補救。是項辦法為：

A 成立臨時代選機構，定名為某省（市）第一屆監察委員補選代選委員會。

B 該委員會委員，由政府就各省（市）在台人士中遴選。（按原各省（市）臨時參議會參議員亦係遴選產生）委員人數同於參議員人數，並由委員中核定二人分任正委員、副主任委員（相當於參議長、副參議長）。

C 該委員會非係常設機構，委員均係義務職，於舉辦監察委員補選後任務即告結束，下次再行補選時，另行遴選成立。

D 監察委員之補選，從參選人登記至投票選出，一切選務工作，均由中央選委會統一辦理，以避免其工作負荷。

E 監察委員補選委員會集會投票時，由政府酌予補助出席委員之膳宿交通等費用。

(12) 蒙古、西藏及邊疆地區之代表缺額，因人數較少，宜依據缺額全部補選，照上述補選方式由在台該省籍或地區選民選舉遞補。

(13) 補選代表名額，如需政黨分配提名者，仍由執政黨與民、青兩黨協商解決。

(14) 經補選之代表，其任期與其他第一屆中央民意代表任期相同。在第二屆代表選出銜接前，繼續行使職權。（

按五十八年舉辦之台灣省籍第一屆中央民意代表補選，選出之代表任期便是如此。

(5)僑居海外，及職業婦女團體代表補選，可比照辦理，惟現行舉辦之增額選舉，所選出之代表，若係遞補性質，則舉辦補選後，是項代表名額於舉辦增額選舉時，不再列入，否則，仍照往例辦理。

(6)行舉辦之自由地區增額中央民意代表選舉，不受舉辦是項補選之影響，仍照過去規定繼續舉辦。以舉辦補選，繼承法統，以增額選舉，讓台灣省籍同胞多獲致參政機會，兩者並舉，相輔相成。（註十八）

7. 修訂憲法臨時條款貫徹實施

對於法統的延續問題，蔣故總統經國先生認為有中華民國憲法就是法統的存在。總統的旨意，已博得國內外學術界人士的一致肯定，自屬當然之理，本文中所以指中央民意代表的補選，因為沒有合於法統的中央民意代表的維護，代表法統的中華民國憲法，便難以發揮其應有的功能。蓋我們今日一切的努力，不僅是建設復興基地就算了事，若是我們的奮鬥目標，只是在於此，便不須要再作這些考慮了。因為我們志在光復大陸，要以三民主義統一中國，所以要研究出適切具體可行的方案，提請國民大會修訂憲法臨時條款，制定補選實施辦法，貫徹實施。

反共復國的戰爭，從民權主義的角度上看，是民主對集權，自由對奴役的戰爭。吾人依據憲法實行民主自由的政治制度，勿寧是對於極權統治奴役人民的中共當局之一大致命傷。先總統蔣公之所以堅持維護憲法的完整和莊嚴，無非是在貫徹民主憲政體制，弘揚法統精神。以此正確的號召，團結海內外愛國同胞，發揮統合戰力，摧毀集權暴力。國民大會為適應國家的非常需要，一再的增訂臨時條款，其旨意亦在於此。在此情形下，對於中央民意代表之選舉，倘不能臻於合理與健全，民主憲政與國家法統，將何以貫徹和維護。若憲政體制不存，法統中斷，吾人何以還能以中國的合法政府而自居。更何以對號召大陸同胞及結合民主自由世界而有所憑藉。

最後，再度強調第一屆中央民意代表補選的重要性，對於貫徹民主憲政，厚植復國力量，所產生的作用之大，為強化中央民意代表機構功能，繼承國家法統的不二途徑。至於吾人復國的時日或早或遲，而我中華民國政府，卻因舉辦是項補選，始終保有一貫的合法性——為全中國人民與國人際人士，共同認同的唯一代表中國的民主憲政體制下的合法政府。此一旨意所在，殊應為國人所深切體認與共識。只有法統能夠延續，一旦達成以三民主義統一中國，五權憲法才

有貫徹實踐的一日，否則，五權憲法便告胎死腹中了。（註十九）

本文對「維護法統」問題所作之論述，自信不僅為未來實踐五權憲法的因應之道，亦係當維護憲政體制的可行方案。

七、結語

(一)從上述，使我們深切體認五權憲法的制度，無論就思想的由來上或理論的基礎上，都構成了他的優越性、博大性、崇高性。誠非三權憲法所可「相提並論」，亦非三權憲法所能「等量齊觀」。惟歐美革命先我們而發生，故三權憲法早我們而問世。我國革命係步歐美革命之後塵，五權憲法亦由三權憲法而產生。雖然五權憲法與三權憲法兩者並不相同，但五權憲法和三權憲法卻有相互關係。就兩者的關係言之，拙見以為：

三權憲法是五權憲法發展的基礎，演變為五權憲法，是五權憲法的先驅。

五權憲法是三權憲法進化的產物，來自於三權憲法，是三權憲法的光大。

可知五權憲法與三權憲法，不能因其有所不同，而將其視兩者毫不相干的獨立體。至於兩者之所以相異之處，乃是由於歐美與我國的歷史背景與社會情形皆不相同，所以便產生了不同的理論基礎。三權憲法係抱「懷疑」、「制衡」之心，以防政府專制，保障人民自由。五權憲法乃本「互助」、「合作」之念，造成萬能政府，以為人民服務。正如同國父所說：「因為歐美有歐美的社會，我們有我們的社會，彼此風土各不相同。」（民權主義第五講）所以便產生了因果關係，基於如此因果關係，李守廉教授認為兩者有五種不同：(1)思想基礎不同、(2)理論根據不同、(3)政治制度不同、(4)五權憲法分工而合作……三權憲法權力分立，互相牽制。(5)五權憲法比三權憲法多出考試監察兩權。」（三民主義開創政治學新境界）林桂圃說：「分權論的不同是因，而五權與三權的不同是果。」（民權主義新論）何況，三權憲法制定在先，五權憲法創造在後，把三權憲法的結果，做五權憲法的借鏡，三權憲法的結果是「缺點很多，流弊亦不少。」有三權憲法的「前車之鑑」，五權憲法自不會「重蹈覆轍」。所以五權憲法便優於三權憲法，不僅「迎頭趕上」，還

後來居上」。

(二)由五權憲法的思想由來中，使我們深切的體認了五權憲法不僅合於中國革命的需要，也合於凡實行革命的世界上各國所共同需要，因為五權憲法的產生，是以規撫歐美的學說事蹟做先例，換言之，是「拿歐美以往的歷史做材料」，再根據其不完備之處，融和了中國固有的思想，再加上 國父獨自創獲的真理，始創造了這一最適應人類社會需求的制度。不僅能將中國改造成世界上最新最進步的國家，同時也會把自歐美革命以來，一直未能解決的民權問題，使其獲致圓滿的解決。真是「放之四海而皆準，百世以俟聖人而不惑。」其博大精深可知。

(三)當筆者把五權憲法作了概括的認識後，獲致了五權憲法具有八種特性：一為革命性——除舊立新；二為創造性——獨見真理，三為統合性——融會中西，四為實踐性——適切可行，五為科學性——求精求實，六為進步性——後來居上，七為完美性——純優無缺，八為永恆性——止於至善。五權憲法具有了這八種特性，其博大精深之處，已達於極至之境，今後的人類世界，不論時代是如何的進步，人類知識是怎樣的發達，甚至於再過上千百萬個世紀，將永遠不會再產生另一種超越五權憲法的新制度所可取而代之。那就是因為五權憲法具有永恆性的價值，已達於「止於至善」之境了（註二十）

(四) 國父倡導國民革命用三民主義五權憲法為號召，以達救民、救國與救世之目的。三民主義五權憲法之實行，不僅促使中國達於富強康樂之境，進而使人類世界邁向共存共榮之域。國父說：「若實行三民主義、五權憲法，可使世界食利無窮無憂，人人飲食起居，均極豐贍，無貧困轉徙之慮，同為子孫計，有效無效懸絕如此，吾人亦知所別擇矣。昔文王以百里而王天下，即以其能實行仁政，使萬民皆蒙利樂也。故吾國人追思往古，動稱唐虞三代之治，其時確為太平盛世，人人安居樂業，為後世所不及，本黨的目的，即在達到此種境界也。」（軍人精神教育）實行三民主義，便是「施行仁政」，三民主義就是「仁」的標誌，也是「仁」的具體化，所以三民主義便是「仁之所由完成」，實行三民主義，便是「仁之所由表現」。而五權憲法則是仁之由「完成」到「實現」所經由的管道。換言之，只有實行五權憲法的制度，才能使三民主義得以完全實現，將三民主義的仁政加諸於國人，廣被於人類。可知吾人致力實踐五權憲法，無論對於國人或世界人類的福祉，關係是何等的至深且巨，殊不難想像矣（註廿一）。

註釋

註一：國父著：「國民月刊出世辭」

註二：宣言：「國民黨組織宣言」

註三：同註二

註四：同註二

註五：國父講：「政黨宜重黨綱黨德」

註六：同註一

註七：國父講：「黨爭以代流血之爭」

註八：同註七

註九：同註七

註十：國父函電：「國民黨改組中華革命黨致壩羅同志函」

註十一：同註十

註十二：同註十

註十三：國父著：「中國革命史」

註十四：蔣公著：「蘇俄在中國」

註十五：同註十四

註十六：同註十四

註十七：高旭輝著：「五權憲法理論與制度」

註十八：范玉範著：「五權憲法要義」

註十九：林紀東著：「五權憲法之研究」

註二十：同註十七

註廿一：朱謨著：「中華民國憲法與國父思想」