

# 從法家思想及孟德斯鳩思想論政府機關之組成原理

張定成

## 甲、緒 論

政治制度與政治成效，猶聲之於響，彼此有不能分離之因果關係。政治制度之良窳，影響民族之興衰，國家之存亡，社會之隆替，人民之禍福。羅馬之採取混合政體（註一），而發展成空前之大帝國；我國周代之封建政治，循至尾大不掉之局面；法王路易十四之集權專制，橫征暴斂，使社會破產，民生痛苦；載高樂修改憲法，調整行政與立法之關係，使第五共和國從此政局安定。政治制度與政治成效既有如此密切之關係，故古今思想家無不殫精竭慮設計完美之政治制度，以期對實際政治有所貢獻。國家機關之組成原理，實為政治制度中最重要之一環，如在為國家「創造建設」為人民「除弊興利」着眼，則必政府集權，發揮高度效率；如在為保障人民自由實現民主政治着眼，則必防止任何機關之專權。至於如何配合得宜，發揮妙用，乃為古今思想家所努力尋求圓滿解答者。

考之古今政治思想家，中國法家的中央集權主張，西洋孟德斯鳩的分權制衡學說，雖其產生時代背景不同，追求目標各異，而其對政府機關之組成原理，均皆發揮淋漓盡至。法家處於變亂之戰國時代，國家需要統一，政府必須集權，故法家思想在鞏固君權，發揮相權；孟德斯鳩則處於路易十四之全盛時期，君主專制發揮至於極點，人民苦於專制毫無自由，故孟氏之分權制衡學說，皆在保障人民之自由。而法家與孟德斯鳩對於人性之研究，則具同一之觀點。韓非認為「人之性情，賢者寡而不肖者衆」；孟德斯鳩認為「有權必濫，人性之常」（Every man invested with power is apt to abuse it），所以法家為欲實現鞏固君權，發揮相權，必求君權相權互相配合，彼此平衡；孟德斯鳩為防止濫權，保障人民之自由，乃主張分權制衡，藉以「以權制權」（power should be a check to power）。然則國家機關之組成原理，法家思想與孟德斯鳩思想之卓越見解，已前後輝映於中西政治思想史矣。

（註一）參閱古賀鶴松譯政治學說史

## 乙、法家思想與秦漢中央政府

### 一、法家思想之時代背景

我國政治發展至戰國時期，社會發生突變。就經濟言，由於鐵器（註一）普遍，農地精耕，產量大增。經濟繁榮，必外拓市場，推廣產品，於是自給自足之莊園經濟，代之以交換經濟。復因水利事業之發達（註二），益使農產發達，自給有餘，又必外拓市場，更促使莊園經濟之沒落。其結果，商業經濟勃興，商業城市出現，如秦之咸陽，趙之邯鄲，魏之大梁，齊之臨淄，楚之郢及壽春，均為居於領導位之商業城市。上述城市又為各國首都之所在，於是各國又憑其經濟力量，以互爭雄長；就政治言，在春秋末期，周室式微，諸侯篡奪，列國兼併，司馬遷稱「春秋之中，弑君三十六，亡國五十二，諸侯奔走不得保其社稷者，不可勝數」（註三），足見當時社會混亂之一斑，下逮戰國，彼此吞併以成七雄，各挾數百萬之衆，以日尋干戈。無論由商業經濟造成社會之突變，或由諸侯之互相爭戰，而造成國際之緊張局勢，其結果則天下大亂。傳統以倫理為基礎的封建制度，面臨此「亟世」之考驗，在周初文武成康以降，國家承平日久，故制禮作樂，化民成俗，而儒家思想用事，在此世變日亟之時，儒家之禮樂教化，過於寬緩，自不適應非常時期，於是法家諸子針對時弊，提出經國濟世之道，期以挽救混亂之局面。

春秋法家首推管仲，其後鄭子產作刑書（西元前五四三），晉范宣子作刑鼎（西元前五一三）。戰國初年魏李克著法經。但法家之學大盛，則在戰國中期以後，可分為三派：趙慎到為重勢派，主國君須有威勢，「令則行，禁則止」；韓申不害為重術派，主國君須有操縱臣下之技巧，「循名而責實，操殺生之柄」；秦衛鞅為重法派，使「憲令著於官府，刑罰必於民心」。彼等皆針對封建制度之散漫，主張建立強有力之集權政府。至韓公子非，則集法家思想之大成（註四），三者皆帝王之具，不可偏廢，賞與罰為國君之二大武器，「賞罰可用，則禁令可立，而治道具」。他主張威與刑統治，接受其師荀子



之性惡說，認「威勢可以禁暴，德厚不足以止亂」，真能行法，則上下無爲，祇須「守成理，因自然」足矣。基於此，彼所理想中之中央政府，是事權集中，指揮敏捷而爲強有力之政府。

## 二、法家理想中之中央政府

法家既針對戰國混亂局面，提出撥亂反治之道，其理想中之中央政府是：(一)總攬大權之政治總樞。(二)權能分明之政府組織。(三)主權治權之適宜配合。茲分述於後：

(一)總攬大權之政治總樞—君主爲中央政府之主權者，基此，君主在權的方面，應享有近代政府之行政、立法、司法、監察、考試、軍事以及用人刑賞等最後決定權，君主所代表者，乃是一個至高至大與完整無缺的統治權力，以如此之君權爲中心而建立之中央政府，可說是「獨權」(One power Government)，而非分權政府(Separation of power)，是威力無比的政府(Full power Government)，非權力有限的政府(Limited Government)；在縱的方面，君主馭丞相，丞相統百官，然後政令及於郡縣，上下一脈相承，有如身之使臂，臂之使指。故無論重勢派、重法派、重術派，要皆以鞏固君權爲目標。試觀法家之言論：

「法立而民樂之，令出而民銜之。法令之合於民心，如符節之相得也，則主尊顯」(管子形勢解)。  
「嚴家無悍虜，而慈母有敗子，吾以此知威勢可以禁暴，而德厚不足以止亂也」(韓非子顯學篇)。  
「凡治天下，必因人情。人情者有好惡，故賞罰可用，賞罰可用則禁令可立，而治道具矣。君執柄以處勢，故令行禁止。柄者，殺生之制也，勢者，勝衆之資也」(韓非子八經篇)。

「術者藏之於胸中，以偶衆端，而潛御群臣者也」(韓非子難三篇)。

「今申不害言術，而公孫鞅爲法術者，因任而授官，循名而責實，操殺生之柄，課群臣之能者也，此人主之所執也」(韓非子定法篇)。

(二)權能分明之政府組織—法家理想中之政府，君主獨攬大權，但位居百官之首的丞相，又必須發揮其高度的能力，以今語釋之，君主掌握主權，丞相發揮治權。韓非子稱「君道無爲」「君臣守職」「百官習常」，對君權相權之分野已發揮盡致。如何使丞相發揮其高度的能力，來治理地廣民衆之統一國家，法家認應採下列諸原則：

(1)丞相權力不受干涉：如果君主事必躬親，則丞相將無用武之地。試觀韓非子之言論：

「人主之過，在已任臣矣，又必反與其所不任者備之」(韓非子南面篇)。

管仲治齊，作內政以寄軍令，又有牧民、山高、乘馬、輕重、九府之法，殆爲法家思想之所本，而桓公之能尊重管仲之職權，則似尤爲法家所言發揮高度能力的相權之極則。

(2)丞相權力不被分割：勢均則不事，力齊則不使。因此丞相應爲獨任制機關，蓋人多嘴雜，意見紛歧，築舍道旁，三年不成。試觀韓非言論：

「人臣之憂，在不得一。故曰，右手畫圓，左手畫方，不能兩成」。(韓非子功名篇)。

(3)丞相應有指揮監督百官之權力：強有力之政府組織，在層層節制，級級服從。君主雖有無上權威，但不可超過丞相，直接指揮百官，百官固應服從君主，但不可越級直接與君主發生關係，蓋必須自君主、丞相、百官以迄萬民，構成指揮監督系統，使能如身之使臂，臂之使指，而後方可收令行禁止之功。管子對此發揮頗透澈。試觀管子之言論：

「道德出於君，利令傳於相，事業程於官，百姓之力也，胥令而動者也。」(管子君臣上篇)。

「主畫之，相守之。相畫之，官守之。官畫之，民役之」(管子君臣上篇)。

(三)君權相權之適宜配合—君權與相權爲二種不同之權力，運用得當，確保二者之安定與平衡，才能成爲堅強有效之政府。如其不當，君權過大，則壓倒相權，使丞相不敢負責，從而國家廢事必多；如其相權過於擴張，則將壓倒君權，從而不免有權臣篡奪之禍。故法家認爲君權相權之配合得宜，彼此有一定的活動範圍至爲重要。試觀管子之言論：

「君臣共道則亂，專授則失」(管子明法篇)。

「爲人君者，下及官中之事，則有司不任。爲人臣者，上共專於上，則人主失威」(管子君臣上篇)。

至於如何求得君權相權之配合得宜，法家辦法有二：其一爲屈君以伸臣。如君主而有卓越之才，應知「無爲」之可貴，盡量尊重相權。試觀韓非子之言論：



「故曰：君無見其所欲，君見其所欲，臣自將雕琢。君無見其意，君見其意，臣將自表異。故曰：去好去惡，臣乃見素。去舊去知，臣乃自備，故有知而不以慮，使萬物知其處，有行而不以賢，觀臣下之所因。有勇而不以怒，使君臣盡其武。是故去智而有明，去賢而有功，去勇而有強，群臣守職，百官有常，因而使之，是謂習常，故曰寂乎其無位而處，滲乎莫得其所。明君無爲於上，群臣悚懼乎下」（韓非子主道篇）

「明君之道，使智者盡其慮，而君因以斷事，故君不窮於智。賢者敕其材，君因而任之，故君不窮於能。有功則君有其賢，有過則臣任其罪，故君不窮於名，是故不賢而爲賢者師，不智而爲智者正。臣有其勞，君有其成功，此之謂賢主之經也」（韓非子主道篇）

其二爲尊君以卑臣。如相而權奸跋扈，則君主當予以打擊。試觀管子之言論：

「人主之所以身危國亡者，大臣太重，左右太威也，所謂重者，無法而擅行，操國柄而使私者也。所謂威者，擅權勢而輕重者也。此二者不可不察也。夫馬之所以能任重，引車，致遠道者，以筋力也。萬乘之主千乘之君所以制天下而威諸侯者，以其威勢，威勢者人主之筋力也，今天臣得威，左右擅勢，是人主失力，人主失力而能有國者千無一人」。（管子君臣下篇）

### 三、秦漢中央政府之組織及其運用

秦漢之中央政府是皇帝獨攬大權，丞相發揮萬能的政府，而君權與相權之間又能適當之配合與牽制。此種政府的組織形態，是法家政治思想的具體實施。茲分別論述之。

(一)皇帝掌握主權—秦漢皇帝地位崇高，皇帝是國家最高權力之主宰者，官吏爲皇帝之幕僚。試觀史籍記載：

「天下之事無大小皆決於上，上至以衡石量書，日夜有程，不中程，不得休息」（史記始皇本紀）

「（宣帝）五日一聽事，自丞相以下，各奉職而進；及拜刺史守相，輒親見問，觀其所由，退而考察所行，以質其言，有名實不相應，必知其所以然」（前漢書循吏傳）

「漢七年，長樂宮成，君臣朝十月。儀：先平明，謁者，治禮引以次入殿門。廷中陳車騎，戍卒衛官，設兵張旗志。傳曰：趨。陛下郎中挾陛，陛數百人。功臣，列侯，諸將軍，軍吏以次陳西方東嚮，文官丞相以下，陳東方西嚮，大行設九賓，臚句傳，於是皇帝輦出房，百官執戟傳警，引諸侯王以下，至吏六百石，以次奉賀。自諸侯王以下，莫不震恐肅敬。至禮畢，盡伏置酒」（前漢書叔孫通傳）

(二)丞相發揮治權：秦漢丞相職權廣泛，掌丞天子，助理萬機，舉凡內政，外交，民政，軍政，立法，司法，用人，行政，賞罰等，靡不爲其職掌範圍，故秦漢丞相爲一無所不包，無所不統的完整之行政權力，乃能發揮其萬能政治之功效。試觀史籍之記載：

「周禮有外朝。千寶注曰：禮、司徒府中有百官朝會殿，天子與丞相決大事，是外朝之存者」（後漢書百官志二十四注）

「丞相舊位在長安時，有四出門，隨時聽事。明帝東京，本欲依之，迫於太尉，司空，但爲東西門耳。每國有大事，天子車駕親幸其殿，殿西侯王以下，更衣併存」（後漢書百官志二十四注）

「始皇二十六年，秦初併天下，令丞相御史曰：「其議帝號」。丞相綰，御史大夫劫，廷尉斯等皆曰：「臣等昧死上尊號王爲秦皇」」（史記始皇本紀）

「漢大臣使人迎代王，代王入代邸，群臣上議曰：「丞相臣平，太尉臣勃，大將軍臣武，御史大夫臣蒼，宗正臣郢，朱虛侯臣章，東牟侯興居，與客臣揭，再拜言……臣謹請陰安侯，頃王后，瑯琊王，劉侯吏二千石議，大王商皇帝子，宜爲嗣」」（漢書文帝紀）

「（劉向）常顯訟宗室，譏刺王氏，及在位大臣，其言多痛切，發於至誠。上數欲用向爲九卿，輒不爲王氏居位者，及丞相御史所持，故終不遷，居列大夫官（前漢書劉向傳）

「（霸爲丞相，荐樂陵侯史高可太尉，天子使尚書責問霸）將相之官，朕之任也。侍中樂陵高帷握近臣，朕之所親，君何越而舉之？」（前漢書黃霸傳）

「沛公至咸陽，諸將皆爭走金帛財物之府分之，何獨先入收秦丞相御史律令圖書藏之，沛公具知天下阨塞，戶口多少，強弱之處，民所疾苦者，以何得秦圖書也。」（前漢書蕭何傳）



「(蒼)明習天下圖書計籍，又善用算律歷，故令蒼以列侯居相府，領主郡國上計者」(前漢·蒼張蒼傳)

「竊見丞相請中二千石，博士，雜問郡國上計，長吏，守，丞，爲民興和除害成大化，條其對」(前漢書黃霸傳)

「(地節四年)詔令郡國歲上繫囚以掠笞若瘦死者，所坐名縣爵里，丞相御史課殿最以聞」(前漢書宣帝紀)

「(宣)爲左馮翊，崇教養善威德並行，衆職修理，姦軌絕息，辭訟者歷年不至丞相府，……宣考績功課，簡在兩府，不敢過稱」(前漢書薛宣傳)

「皇帝始親政事，自丞相以下，各奉職奏其事，考試功能」(前漢書宣帝紀)

「歲竟，丞相課其殿最奏行賞罰而已，宰相不親小事，非所當於道路問也。」(前漢書丙吉傳)

(三)皇帝與丞相之關係—秦漢皇帝之於丞相，彼此相持而長，相互維繫，配合適當，庶幾皇帝大權不致旁落，而丞相不致爲伴食帝相，此正是政府機關組成原理之微妙之處。

秦漢皇帝之於丞相，頗多尊禮，國有大事，皇帝親臨外朝，以與丞相決定一切，而且對於丞相之意見，幾乎百分之百採納，皇帝做到「君道無爲」，丞相乃得敢作敢爲。試觀史籍之記載：

「三公稱曰冢宰，王者待以殊敬。在輿爲下，御坐爲起，入見參對而議政事，出則監察而董是非」(後漢書陳寵傳)

「漢西舊事，丞相所謂，靡有不聽」(後漢書陳寵傳)

至於丞相之於皇帝，亦極盡尊敬之能事，事無巨細，必須奏請天子核准，即使便宜行事，事後亦須追認。史籍均有記載：

「漢二年，漢王與諸侯擊楚，何(丞相)守關中，侍太子，治櫟陽，爲令約束，主宗廟社稷宮室縣邑，輒奏上可，許以從事，即不及奏，輒以便宜施行，上來以聞」(前漢書蕭何傳)

「職事苟有便於民而請之，真宰相事也」(前漢書蕭何傳)

此外，御史之監察權，丞相之封駁權，似與近代「分權制衡原則」相類似。國家大事，丞相因皇帝之賦予行政權得從利弊得失立場，以考慮應當採取何種辦法，而御史是皇帝的耳目，得從法令規章立場以審查丞相所採辦法之是否違法。丞相只要不違法，則可絲毫不必顧慮到御史大夫之牽制，故能順利執行政務以興功，若稍違法，則御史必加糾正，西漢之多賢相而無權臣者，良有以也。復次，丞相有封駁詔書之權，秦漢皇帝不親理政事，必詔令丞相處理，如丞相以爲不可，則予封駁，皇帝只有收回成命。丞相有權對抗皇帝，如此而獲伸相權矣。史載：

「(竇太后欲侯皇后兄王信)上曰：「請得與丞相計之」。亞夫曰：「高帝約，非劉氏不得王，非有功不得侯，不如約，天下共擊之」，今信雖皇后兄，無功，侯之，非約也」，上默然而沮」(前漢書周勃傳)

「(哀帝)上因託傅太后遺詔，令成帝母王太后下丞相御史益封賢(董賢)二千戶，及賜孔鄉侯，汝昌侯，陽新侯國，嘉封還詔書」(前漢書王嘉傳)

(註一) 參閱孟子滕文公章

(註二) 史記河渠書稱「桀陽下行河東南爲鴻溝，以通宋鄭陳蔡曹衛，與濟汝淄泗會。於楚則通渠漢川雲夢之際，東方則通渠江淮之間。於吳則通渠三江五湖。於齊則通淄濟之間。於蜀則蜀守冰鑿離堆避沫水之害，穿二江成都之中。此渠皆可行舟，有餘則用溉，百姓響其利。至於他，往往引水溉田，溝渠甚多，然莫足數也」

(註三) 參閱史記太史公自敘

(註四) 參閱曾繁康著中國政治思想史第一八一頁至一八八頁

## 丙、孟德斯鳩學說與美國聯邦政府

### 一、孟德斯鳩學說之時代背景

當西曆十七世紀，英國專制受清教徒打擊，以及受光榮革命摧殘之時，而歐洲大陸法蘭西君主專



制，却正是路易十四全盛時代。十八世紀的法蘭西，政治專制，社會封建。全國人口之總數約為二千五百萬，而其中二十五萬貴族與僧侶，却佔有全國土地之半，而教會中種種費用與封建之納貢，取諸農民者，則超過農民歲入四分之一以上，而彼輩貴族僧侶復取得所有租稅一大部分之種種恩俸與名譽職類之優遇，因此貴族僧侶本身幾乎完全免稅，社會之不合理若此。

路易十四好大喜功，可媲美我國之秦始皇，其荒淫無度抑且過之，自一六六一年當其十四歲成年實際掌握政權，在其漫長之政治生命中，以「大君主」(Grand Monarch)(註一)之尊，除生活奢侈，服飾華麗以外，復大築宮室，集法國貴族於宮庭之中，一舉一動，一言一語，無不極盡榮華富貴。當時其他各國君主均爭相效法，可見其在當時之聲威矣。

造成路易十四專制之原因，因當時可能反抗君主專制的力量，或被打倒或被抑制。例如一個相當於英國議會的團體，久經國王忽視，禁止召集，自公元一六一四年以後，未開會有一百七十五年之久，貴族設防的堡壘被拆毀，失去抗拒國王的憑藉。完教中的分離派(法國新教宗派胡其諾)自一五九八年到一六八五年因國王之寬容並予以政治權利，因此在英國反對國王的中產階級(The bourgeoisie)，在法國却支持國王。

路易十四集大權於一身，為所欲為，肆無忌懼，其政治理想，要把法蘭西成為古羅馬帝國高盧時代之盛世，發展其領土到比利牛斯山、阿爾卑斯山、地中海、大西洋以及來因河等處之天然疆界。因此連續展開了多次的侵略戰爭，以致民窮財盡，險象環生。

路易十四的專制，社會的不平，民不堪命，必然產生新的思想以濟時弊。在宗教方面懷疑之精神與思想方面理智自由之要求，乃應運而生，其時洛克的思想亦自英國傳入，因此法人對英國政治制度，嚮往不已，對英國人民之自由尤欣羨不已。懷疑與理智哲學所生的影響，使法人對教會與國家既鄙視且憎惡，激起了改革的思想。

其時大思想家孟德斯鳩(Montesquien 1689-1755)對當時理智之運動頗為同情，彼早於一七二一年在一項文件中即訾議法國之宗教與社會上之種種制度，不久遂決意從事遊歷，以考察各國制度。在其遍遊大陸各國以後，乃作英倫之行，凡歷二年之久，得與彼邦政治上重要人物之接觸，對英國之自由思想與政治制度，具有極深刻之印象。孟氏之論自由與職權分立的價值，以為捨此則自由無從保障。

## 二、孟德斯鳩學說之精義

分權學說萌芽於古希臘時代，至孟德斯鳩而形成完備之體系。亞力斯多德(Aristotale, B. C. 384-322)分權力為討論(Deliberative element)管理(Magisterial element)司法(Judicial element)(註二)三要素。亞氏雖已注意分權，然並未提及權力之制衡。其後鮑里貝士(Polybius, B. C. 204-122)始有制衡之說，鮑氏謂政體雖有君主、貴族、民主三種，但三者均有流弊，故最佳政體，莫如使三者融和而彼此制衡，一方不得他方同意，任何行為均不能發生效力(註三)。

降至近世，主張分權之學說者又有陸克(J. Lock, 1632-1704)與孟德斯鳩。陸氏分國家權力為立法(Legislative power)執行(Executive Power)與外交(Federative Power)。執行權與外交權同屬政府，立法權則獨立於政府之外屬於議會，故實際僅有二種，而立法權居於優越地位，因執行以法律範圍為限，然立法權必須根據民意，議會立法有違民意，則將遭人民之罷免及廢除。故陸氏主張的分權是三個機關之從屬關係，只是權力之分離，而非權力之制衡(註四)。

孟氏不僅主張分權而且主張制衡，他分政府的權力為立法(Pouvoir legislative)行政(Pouvoir executive)司法(Pouvoir judiciaire)三種權力，立法權屬於議會，行政權屬於政府，司法權屬於法院，三權分離而不屬於一個機關。孟氏認為非如此不足以保障人民之自由，如果一個機關掌握行政立法二權，則人民自由，必受到威脅，因為君主或議會得制定暴虐法律，復得以暴虐方法執行，如此則民命何堪？又如司法權若與立法權結合，則司法官同時又是立法者，人民的生命和自由將遭武斷的法律所蹂躪。司法權若和行政權結合，則司法官同時又是行政官，更容易利用暴力壓迫人民。若立法權行政權司法權集中於一個機關，則更不堪設想矣。

孟氏認為三權分立猶不足以保障人民之自由，故進而並主張三種權力之制衡作用。孟氏認為三權



制衡關係，司法權不能成為問題，惟須考慮者則在立法權與行政權之間，立法權制定法律，行政權執行法律，故立法權領導行政權而居於優越之地位，所以要保持權力之均衡，必須抑制立法權，其法則為議會分二院，其一代表貴族，其二代表平民，二院牽制藉得減少專橫。但仍不足保障立法權與行政權之均衡，必須行政權有牽制立法權之力，政府若以議會所制定法律不妥，可不予公佈並拒絕執行。同時議會亦得檢查政府執行法律之經過，倘有違法之處，第一院予以彈劾，第二院予以審判。如此更無一個機關獨攬大權，人民之政治自由得以保障。

美國制定憲法之時，一因本諸殖民地時期之政治經驗，復因受孟德斯鳩思想之影響，分權主義成為當時政治家之信條。彼等如同孟氏，對人性均有不信任之心。如馬的遜（J. Madison 1751 - 1836）說：「人類若是天使，不需要政府，天使若統治人類，沒有控制政府的必要。組織政府是令人類統治人類，一方需要政府能夠控制自己，困難就在這裏。政府隸屬於國民，這是控制政府的初步方法。但經驗告訴吾人，除此之外，尚有再加警戒之必要，吾人分配權力之時，須使各種機關互相牽制」。馬氏並說：「立法行政司法三權集中於一人之手，簡直可稱之為暴政（Tyranny），固不問權力集中於一人，集中於少數人，或集中於多數人；亦不問其人取得權力，是由世襲，由於任命，或由選舉」（註五）

一七七六年六月十二日的權利宣言（Declaration of Right）第五條說：「三種權力必須分離而分屬於三個機關，任何權力均不得行使別個權力的職務，任誰均不得同時行使一個權力以上的權力」，此一規定又成為同年六月二十九日憲法條文之一部。

一九八〇年六月十六日憲法第一篇「權利宣言」第三十條：「本國政府乃法治政府，不是人治政府（A government of laws and not of men）故立法部決不能行使立法權與行政權或二者之一」。美國聯邦憲法亦本此宗旨，採三權分立之制，立法權屬於國會（憲法第一條第一項），行政權屬於總統（第二條第一項第一目），司法權屬於法院（第三條第一項）。

### 三、美國聯邦政府之組織及其運用

孟德斯鳩分權制衡學說之具體實施，可見諸美國的總統制（Presidential Government）的聯邦政府。當聯邦憲法起草之時，華盛頓等對孟德斯鳩分權制衡學說異常熟悉，故聯邦憲法依分權制衡原理，設國會以掌立法，選總統以掌行政，置法院以掌司法。分權制衡之政治制度固不限於美國，但他國的三權分立只是形式，實質則結合。如在責任內閣制國家，國會可改造內閣，內閣可解散國會，國會多數黨領袖同時又是閣揆，行政立法不分，內閣成為國會之委員會。故只有美國總統制政府才是分權制衡的政府。茲就美國聯邦憲法所規定國會、總統、聯邦法院的職能及其相互關係，說明其分權制衡的特徵。

#### （一）國會、總統、聯邦法院分權的特徵

- （1）立法權屬於國會二院（聯邦憲法第一條第一節）—法案均由議員提出，二院分別予以通過，法案成立。在立法過程中，內閣不僅不得直接提案，且除列席審查委員會外不得列席國會，與英國之內閣制議員得列席國會者不同。
- （2）總統與內閣閣員不得由議員兼任（聯邦憲法第一條第一節），權限分別，與英國內閣制閣員即議員而為一體者不同。
- （3）總統不得解散國會—美國國會（Congress）分參議院（Senate）及眾議院（House of Representative），前者代表各邦，後者代表人民。眾議員任期二年，參議員任期六年，眾院或參院如其政見與總統相左而處處為難，總統惟有忍耐。與英國內閣制之內閣總理得奏請英皇解散國會者不同。
- （4）國會不能強迫總統辭職—美國總統憲法規定為間接選舉（聯邦憲法第二條第一節），國民選舉總統選舉人，再由總統選舉人組織選舉團，票選正副總統。惟政黨政治盛行以來，總統候選人及總統選舉人，均由黨代表大會決定，而某黨選舉人，又有選舉某黨總統候選人的義務，故間接的意義幾乎喪失，事實由全國國民直接選舉。總統既然由民選出，直接受國民托付，不復向國會負責，故國會亦不得迫其辭職。與內閣制之議會得以不信任投票而倒閣者不同。
- （5）司法官地位之保障—美國聯邦法院法官雖由總統任命，但須徵得上議院之同意（聯邦憲法第二條



第二節第二目），足可防總統利用任命權 影響司法官之獨立行使職權，同時可保障司法之安全，對司法官之職位，如其操行端正，將永遠獲得保障（聯邦憲法第三條第一節）。

#### （二）國會、總統、法院制衡的特徵

三權互相分立，所以保障彼此獨立地位；三權制衡所以防止各自專制權力。

##### （1）總統對抗國會及對聯邦法院之節制

- 1 總統的覆議權—美國總統對國會通過的法律案表示不同意時，可使用覆議權（Veto power）（聯邦憲法第一條第七節第二目及第三目），而經總統覆議的法律案，國會非有三分之二的絕對多數，不得維持原案。覆議權是對抗國會的有效辦法，總統在國會中有三分之一以上同黨議席極為可能，故經總統覆議之法案，多數不再為國會所通過。
- 2 總統的咨文權—總統對國會的咨文（Messages）（聯邦憲法第二條第二節），雖為建議性質，國會無必須接受的義務。而事實上國會亦有不予考慮而吾行吾素。惟近年來，動輒中既須總統一領導，而大眾傳播事業的發達，輿論發生了重大作用，總統的建議如不為議會所接受，則政務廢弛之責，國會實不能辭其咎。國會為避免責任，對總統的建議，自須鄭重考慮。
- 3 總統的赦免權—總統有權否決國會制定的法律，同時總統有赦免權（The Pardoning Power），否認或修改法院關係刑事案件之判決。前者所以矯立法之失，後者所以濟司法之窮。

##### （2）國會對抗總統及對聯邦法院之節制

- 1 參院的任命同意權—總統有任用高級官員之權，但內閣閣員，聯邦最高法院法官，駐外使節與局長署長等，須得參院多數同意，參院的任命同意權，大可防止總統任用私人之作用。一般而論，參院對內閣人選，多數聽任總統自由決定，以利行政統一指揮，但對駐外使節及最高法院法官，參院總是極其鄭重。尤其法官人選，絕不許總統以政治理由破壞司法獨立精神。
- 2 參院的條約批准權—參院對條約有批准之權，非經三分之二之批准，不能生效，條約在美國有聯邦法之作用，對各州及國民均有約束作用，而參院代表各州，故條約必須經參院審核，始足以保障各州權益。且參院對條約的討論，亦可防止秘密外交的弊病。條約之中，如軍事攻守同盟，可置國家於戰爭之危險，如聽任總統秘密進行，則危險殊甚。
- 3 國會的立法權—除參院的特殊制衡作用之外，兩院的立法權，對總統的權也頗能有所牽制。例如行政機關的設立，即須二院通過法案，兩院首利用此項權力，對總統作積極的限制。許多行政局署，國會曾規定其首長的任期為六年或九年，以增加其獨立地位。國會對軍事權及宣戰權也有積極作用，使總統帥權受到很大限制。軍隊編制，兵役徵調以及國防預算等，皆須國會兩院通過，總統的行動方能有合法之根據。又美國聯邦法院，其設置及編制均由國會立法規定，即法官的新給，亦由議會立法核給。此司法亦受議會的節制。

##### （三）聯邦法院對國會及總統之節制

聯邦法院對國會及總統當然亦有節制作用。尤其最高法院的司法審查權，對國會制定的法律及總統頒佈的命令均可因違憲或違法而宣判無效並拒絕使用，使立法及行政兩機關，必須尊重判決。

（註一）參閱Hayes, Moon, Wayland 等著世界通史第五三八頁（中文譯本）

（註二）參閱Aristotle: The Politics, Jowett, PP. 133 - 143

（註三）參閱Francis W. Coke: Readings in Political Philosophy, PP. 113 - 117

（註四）參閱J. Lock: The two treaties of government.

## 丁、結 論

### 一、法家思想之漏洞及丞相制度之破壞

根據法家思想所設計之秦漢中央政府，皇帝掌握主權，丞相發揮治權，而君權與相權又能適當之配合，故能成為強有力之中央政府，集中全國力量，以應付戰國以來天下多事之局面，既能促使中國之統一，又能完成中國之建設，其貢獻於中國政治者，豈僅秦漢，即後世亦莫不直接間接受其影響。不過法家思想所設計之中央政府，在理論上不無漏洞。因法家對君權與相權之劃分，建立於「力」（Power）的基礎上，並無今日所謂「權利」（Right）觀念，因此在一個君主集權制的政府之中，



君主與丞相始終相忌相尅，無法建立一個真正安定之政府。法家對於君權相權之不能配合會發生嚴重之惡果，雖早具先見之明，然未能提出妥善解決之道，法家所提出之辦法為「屈君伸臣」或「尊君卑臣」，惟所謂「屈君伸臣」「尊君卑臣」，必須以良善之人性為前提。在西漢時代君主與丞相尚能協調。丞相辦事，事無巨細，均先奏請君主核示，而君主對丞相之建議亦靡有不從。可是後來無法確保此種良善關係，因權力之擴張是人類之天性。遇有雄心之君主，必忌相權之太重，處處事必躬親，從而破壞相權之完整，法家未能提出保證君主之必不漁侵相權之辦法。又如相權太重，必非一朝一夕之原因，既足以威脅君權，君主談何容易能予以打擊。法家亦未能提出相權之必不侵犯君權之保證，此不能謂非法家思想之漏洞。如果君主丞相之關係，建立於權利之上，而非建立於權力之上，則君權與相權均有法定之範圍，任何一方侵入他方範圍，則對方必以法定權利予以對抗。倘法家之論君相關係，果能有今日之「權利」觀念，則二者之間，各有其範圍，稍有侵越，則彼此根據法定權利，以互相對抗。如此，則尚何慮君權壓倒相權，或相權壓倒君權，更何慮不能造成二種權利之平衡與安全。

法家對君權相權之不平衡，能預見其惡果，而無有效預防之策，果然完美之丞相制度，乃漸為後世所破壞矣。

權力擴張既為人類之天性，丞相之擁有大權，恒使君主惴惴不安，一旦有機，君主恒以種種不同之辦法，以限制丞相之權力，或引用其他官吏以壓制相權，或引用老邁無能之人，以便加以控制。在丞相制度之受到明顯的破壞，則始至武帝死後，大將軍霍光輔政，領尚書事，尚書遂成真正的政務機關。成帝時以大司徒、大司空、大司馬為三公官。丞相之權力遂為三個機關分而代。國家機關之權力，集中則有力，分散則軟弱，丞相本為戰國以來，為求適應當時亂世而設置之機關，故以專而不分，權力完整為特色。自分為三個機關，當時失去丞相制度之特性。故自東漢以降，中樞領導無重心，從此長期混亂，動盪不安，乃事有必至，理所固然。

## 二、孟德斯鳩學說之缺點及美國實際政治之弊失

孟德斯鳩分權制衡學說，關於國家機關權力之安排，確能防止政治權力之集中，藉免專制與獨裁之患，其獨具匠心，堪為西洋政治思想史上成就之傑出者。然而根據分權制衡學說所組成之政府，雖能在自由放任時期，滿足消極政治之需要，却難能在工商發達後，適應積極政治所需要。何以言之？孟氏之論國家機關組織及其權力之分配，僅注意使國家機關各種權力之能消極互相牽制，而因以不致侵犯人民之自由，而未注意使國家機關各種權力之互相配合，因以發揮除弊興利之作用，此乃孟氏分權制衡學說理論上之缺憾。勢必造成軟弱而不靈活之政府。美國政府係循分權制衡學說，所設計之政府，就民主本質而論，固能為民主政治之楷模。但就美國政府成立以來運用之經驗，亦發生以下之缺點：

- (1) 政府各部門中，領導力量被摧毀。蓋在權力分離與權力制衡原則下，立法、行政與司法各部門各自為政，任何一部門均無法定權力以領導其他部門，政府各部門之不能團結與合作自所難免，尤以總統與國會之多數黨不屬於同一政黨時，其所造成之情形更為惡劣，幾無有使其協調之可能，結果將不免於影響國家對內對外重大政策之實現。
- (2) 國家機關責任不清，在分權制衡之制度下，不但總統與國會均有權決定國家政策，其結果，無論政府官吏，或國會議員均可對國家政策提出主張，但却均可不負責任，常常不免造成混亂現象。幸而美國人民具有中庸、容忍、機智、爽朗、協調等美德，對民主政治有湛深之修養，故能彌補上述諸缺點，以應付對內對外諸種複雜繁難之問題，其在二次世界大戰中，而猶覺其國家機關運用之能綽有餘裕，所以時至今日，美國人民尚無變更其國家機關組織之任何跡象與企圖。

## 三、五權憲法之評價

政府機關權力之配置，如何使之能發生作用，發揮力量，有百利而無一弊，此乃政府機關組成原理所追求之最高目標，然而一種制度，往往利出於此而禍興於彼，難求其盡善盡美。以孟德斯鳩分權制衡學說為核心思想的美國政府，確能消極地做到保障人民自由，却難以使之積極地為民除弊興利。由於權力的牽制，常不免使政府軟弱；秦漢之中央政府組織，由於君相權力之配合，故有強有力之中央政府，以統治土廣民衆之大國。然秦漢君相之間之關係，建立於「權力」基礎之上，而缺乏近代之「權利」(Right) 觀念，故無法保證君相關係之不越出常軌，以致丞相制度之終



於破壞。曠觀古今政治制度，有其優點，亦必有其漏洞。集權之政府，雖為強有力之政府，然易為專制之政府；分權之政府，雖能保障人民之自由，然不免為軟弱無能之政府。如何使民主之政府，又為萬能之政府，乃政治思想家所日夜精心構思寤寐求之而未獲結論。惟國父孫中山先生之「五權憲法」（註一）乃能為此一問題求得圓滿之解答。

「五權憲法」之設計，是根據權能分立之理論。國父把政府力量分政權與治權，政權是人民權，治權是政府權。人民掌握政權，政治確保民主，政府發揮萬能。孟德斯鳩分權制衡學說的缺點，國父已有補救之方法。我國秦漢的中央政府君相之分權，五權憲法亦已吸收其優點，彌補其漏洞。秦漢中央政府之分權，主權者是皇帝，五權憲法之權能分立，主權者是人民；秦漢中央政府之分權建立於權力基礎之上，而五權憲法之分權建立於權利觀念之中，不慮一方之侵越他方，而能確保權力之平衡。五權憲法中考試權與監察權之獨立行使，乃鑒於歐美政治之經驗所作之改進，一以在政黨政治之下「分贓制度」（Spoils System）（註二）使庸碌之輩充斥仕途，影響政治成效非淺；二以監察權在議會行使，已難以發揮其監察之功能。總之，五權憲法之政治制度，既足以伸張民權，保障民主，復足使政府萬能，發揮專家政治之效用，充分為民除弊興利；既確保政治之民主，復不慮政府之無能，已解決了國家機關組成原理之難題，誠不失為最完善之政治制度。

（註一）參閱孫中山先生民權主義「第五講第六講」

（註二）參閱 F. A. Ogg and P. O. Ray: Essentials of American Government. Ted., 1952  
P. 322 - 324

## 本文主要參考書

曾繁康著中國政治制度史

曾繁康著中國政治思想史

曾繁康著比較憲法

薩孟武劉慶瑞合著各國憲法及其政府

古賀鶴松譯政治學說史

張其昀等著中國政治思想及政治制度史論集

司馬遷史記

班固前漢書

范曄後漢書

管子

韓非子