



怎樣纔是五權憲法

張知本

「五權憲法」原是孫中山先生在政治學說上一個偉大的發明。他一面認清了中國社會腐敗的癥結，一面探明了歐美議會政治的缺點，深感到要想建設一個很好的中華民國，非用五權憲法來做基礎不可。辛亥革命以後，許多年來不但沒有看見甚麼成績，反比以前覺得更腐敗，就是因為沒有實行五權憲法的緣故，這是孫中山先生在五權憲法演講當中明白告訴了我們的。

五權憲法這個名詞，祇是就政治組織的形式而命名的，就全部的憲法說來，當然除掉政治組織的部分外，還有關於國民生計教育以及其他許多事項，也是要有一種相當的規定的。猶之我們對於歐美各國憲法，把牠呼為三權憲法一樣，他們的那些憲法當中，除掉三權的政治組織外，當然還規定了其他的許多事項。不過我所擬的「怎樣纔是五權憲法？」這個題目，卻只想把討論的範圍，限於政治組織的方面。因為全部憲法中應行規定的事項，固然是件件都重要，而關於政治組織的規定，也是重要的一部分。孫中山先生說：「我們最初革命的時候，便主張三民主義，三民主義，就是民族主義，民權主義，民生主義，這和……民有，民治，民享是相通的……人民必要能夠治，纔能夠享，不能夠治，便不能夠享，如果不能夠享，就是民有都是假的。」五權的政治組織，就是實行民治的一個根本辦法，我們就孫先生的這段話看來，可見政治組織的規定，在憲法當中實在是特別重要的一件事了，所以我的這個題目，也就專限於這一方面來加以討論。

現在中華民國憲法草案，正在徵求一般民衆意見的時期中，這個草案的內容，對於五權

95278 憲法的原則，當然也是加以相當注意了的。但是究竟要有怎樣的規定，纔算是五權憲法呢？詳細些說，究竟關於政治組織方面，要有怎樣一個完善的立法，纔算與孫中山先生五權憲法的精神相合呢？

孫中山先生五權憲法的根本精神，便是對於一國的政治，把「權」

與「能」分開。所謂「權」是甚麼？就是人民管理政事的權力。所謂「能」是甚麼？就是政府治理政事的能力。前者又叫做「政權」，後者又叫做「治權」。孫先生的這種「權」「能」分開的主張，我們拿政治學的術語來說，一方面是「全民政治」，一方面就是「專家政治」或「技術政治」。因為人民既有了「權」，則一切政治的設施，都要以全國人民的意志為依歸，而政府不敢專制獨斷了，所以謂之「全民政治」。政府既要有「能」，則治理政事的人，便非政治專家不行了，所以謂之「專家政治」。

不過要想真正實現「全民政治」和「專家政治」自然還要就「權」「能」分開這件事，來定出一個精密的辦法纔行的。不然，那人民仍然是不能有其「權」，盡其「能」，所謂全民政治，當然是一句廢話；政府仍然是不能有其「能」，盡其「能」，所謂專家政治，當然也是一句廢話。關於這個「權」「能」分開的辦法，孫先生本來已經指示了我們一個原則的。這個原則，就是把政權分為選舉權罷免權創制權複決權四種，交到有權的人民去行使，把治權分為行政權立法權司法權考試權監察權五種，交到有能的政府去行使。然而現在我們要想拿

來施之於實際，究竟還要怎樣根據這個原則，來定出精密的辦法呢？據我個人的見解，認為在憲法當中，應該依下面所述的辦法規定出來。

一 關於政權方面的

人民的政權，關於一縣的，便可由全縣人民直接行使，關於一省的，應由全省各縣人民委託省民代表大會行使，這在憲法當中，都只須規定一個大綱，詳細辦法，應該讓之於縣組織法和省組織法當中去規定，我在這裏也不想不必加以詳述。現在所要說的，祇是人民關於中央的政權之行使。我國地方遼闊，人口衆多，人民對於中央，要想直接來行使其政權，那是事實上所辦不到的。這樣，自非委託國民大會來行使不可。國民大會既是代表全國人民行使政權的機關，那末，關於牠的組織和職權，就應該有很好的規定。以下先就牠的組織來說罷：

A 代表產生的方法 代表產生的方法，原有地方代表制和職業代表制兩種，前者是以地方團體為單位，後者是以職業團體為單位。現在一般國家的選舉制度，大概多採地方代表制，唯英國下議院有以大學團體為單位而選出來的大學代表，俄國蘇維埃有以工人團體為單位而選出來的工人代表，這總算是一種職業代表制的例外罷。這種職業代表制，是和全民政治的精神相反的，要是採取這個制度，必然在全國人民當中的，有的只有一個選舉權，有的則因他的職業關係而有數個選舉權。我們現在既想實現全民政治，當然要採用地方代表制，而且孫

中山先生在五權憲法演講中所說的代表產生方法，也是這種主張。此次憲法草案初稿未採職業代表制而採地方代表制，自然是一種合乎全民政治精神的立法，世人間有以未採職業代表制爲草案之病的，那是未有就職業代表制的劣點深加考慮的緣故。

B. 代表的人數 國民大會代表，每縣一人，這本是孫中山先生原有的主張。此次憲法草案規定「每縣市及其同等區域選出代表一人」，自然無可訾議。唯我認爲孫先生的主張，祇是一種原則，而地域廣大和人口衆多的縣分，當然可以增加一人以上。因爲人民的選舉權利，是應該使之居於平等地位的。無論何國的選舉，其被選人數，大概都是依人口的比例而爲平等的分配。如以一縣人口數倍於他縣的，也只能同樣的選派代表一人，這未免有點不合乎權利平等的精神。雖然孫先生曾有每縣一人的主張，但這不過是規定每縣至少要有一人的標準，根據他的民權主義原則來講，決不是限制人口特別過多的縣分，也只能選出代表一人。我以爲國民大會的代表，除每縣應該選舉一人外，如有人口超過若干數目以上的，卻無妨再增派一名。這固然仍不是依人口比例而爲平等分配，但比之毫不分別人口多寡，一律只派一人的，卻較平等多了。

95279
C. 大會的集會次數和會期 要想使國民大會真正能夠來代表人民行使政權，對於牠的集會次數和會期，便要有一個很適當的規定，以便有可以盡其職責的機會。我以爲關於集會次數，應該定爲每年一

次，會期應該定爲三個月，如有特別事故的時候，自然還可以召集臨時大會，或者延長其會期。如果只許每三年或二年集會一次，而會期又特別縮短爲一個月或二十天，那末，這個國民大會，可說只是一個聾子的耳朵，什麼國家的政治，牠也沒有機會去過問了，孫先生的權能分開的目的，當然不是這樣的。考各國的議會制度，大概多是每年集會一次，且有每年集會二次者，只有委內瑞拉、尼加拉瓜等小國，爲每二年集會一次。至於會期，也是三月四月的居多。固然我們的國民大會，和各國的議會大不相同，但彼此都是代表人民的機關，那是無分別的。

在這裏還要附帶說一句的，就是代表的任期。我以爲每一次集會，可以由各縣人民隨時選派代表參加，沒有甚麼任期的問題。必須這樣纔可以真正實現全民政治，免得代表恃其有一定的任期，而做出違反民意的事情出來。

D. 大會閉會期內的常設機關 國民大會既有一定的會期，而關於政權方面的種種事務，又是常常繼續不斷的發生的。那末，在牠的閉會期內，自然非有一個常設機關來執行不可。如果沒有這樣一個常設機關，除掉大會的會期以外，所有人民的政權，在很長的閉會期間，便沒有人來行使了，這豈是孫先生權能分開的本旨嗎？況且各國憲法（如德國及捷克）也多規定議會於閉會或解散期內，可選定議員若干人組織議員委員會，以行使其監督政府的職權，而我們這個代表人民行使政權的國民大會，較之別國的議會，其地位更形重要，豈有反不置常

95280 設機關之理？不過我所說的常設機關，僅僅像現在憲法草案中所定的國民委員會，還嫌不夠。因為國民委員會委員，並不限於國民代表，而於

人民的政權事項，復不能完全代為執行，這個機關，似乎已不是國民大會的常設機關，而是於國民大會外，另行設置的一個新機關了。

我主張的常設機關，擬名為國民大會執行委員會，其執行委員的額數，想按照全國三十個省區，每省區各一人，因三十人係偶數，再多加一人，共為三十一人，除每省區一人由各該省區代表中選出外，其餘一人，則由全體代表中任意推選出來。此項執行委員會，至少每星期應當開會一次，其關於經常事務的執行，得推出常務委員三人至五人主持一切。至於執行委員會的職權，除修改憲法以及複決宣戰媾和等重要事項，應屬於國民大會的特權外，其餘凡屬國民大會所應有的職權，執行委員會應該都能行使。

以上已就國民大會的組織說過大概了，再就牠的職權來說一說：

A. 選舉權 這個選舉權，就是人民任命公務員之權。中國地廣人衆，人民對於中央公務員，很不容易直接來選舉，所以這種權力，當然要委託國民大會來行使。既然這樣，則凡屬行使五個治權的中央公務員，都應該由國民大會選舉出來。並且所應選舉的，還不僅以最高級的大總統和五院院長為限，就是立法委員，最高法院司法官，典試委員，監察委員，審計委員等，也應該由國民大會選任。因為立法委員等公務員的地位，雖然比較的低下一點，但是他們所司的職務，卻是很關重要。如果

任用偶有失當，那便影響於國家和人民不小，所以非由代表人民的機關掌握任用之權不可。

B. 罷免權 國民大會對於中央公務員有了選舉權以後，同時又必須有一種罷免權，纔可以相輔而行，以收其監督政府的實效。如果僅有選舉權而無罷免權，則於所選舉的中央公務員不顧民意違法瀆職時，簡直是沒有方法把他去掉，這豈不是能放而不能收嗎？所以罷免權，實在是占着四種政權中的重要地位，而為實現全民政治的一個必要工具。惟為貫徹這種權力的精神起見，所有監察院就中央選任公務員所提出的彈劾案，也應該使之有受理審判之權（非由國民大會選任的中央公務員之彈劾案，可由司法院所屬公務員懲戒委員會受理。）關於這個審判權的誰屬，本有主張應屬於監察院的，也有主張應設特別機關受理的。但審判權如果屬於其他機關，則國民大會名雖有罷免權，實則祇是執行其他機關的判決，這還能夠獨立的自由行使其職權嗎？

C. 創制權 創制權，就是造法的權。大凡一國政事的治理，一方面須有治人，同時又須有治法。前面所說的選舉權和罷免權，係為國家求得治人的方法，而創制權和下述的複決權，便是為國家求得治法的方法，所以代表人民的國民大會，又必須使之有一種創制權。

D. 複決權 複決權的作用，便在批准法律，所以又可叫做批准權。國民大會如果僅有創制權而無複決權，則政府仍可制定一種不良的

法律，來妨害人民的權利，而人民還是莫可如何，所以國民大會又非復決權不行。不過我以為復決權行使的範圍，僅僅以單純的法律案為限，還是不夠的。此外如宣戰媾和及締結條約案，赦免案和預決算案等等，都應當交由國民大會復決為宜。因為這些案件，有的關係國家榮辱，有的係變更司法上的判決，有的關係國家財政的計算，實有不得不經代表人民的機關批准之故。關於這一點，本來多有主張應由立法院議決，而不必送交國民大會復決者。但立法院行使治權中之立法權的機關，這等非單純法律案的重大事項，似乎不應該由牠議決，而應該送交國民大會復決。

二 關於治權方面的

治權是屬於政府方面的權，前已說過，現在我想敘述的，也祇以屬於中央的治權方面之事項為限，而屬於省縣方面的，概不提及。

A. 不要設置國民政府機關 在五院之上，是否必須另設一個國民政府機關以統率之？我國人士的主張原不一致。目前的中央政治制度，便是有一個國民政府統轄於五院之上的。然這原是訓政時期的過渡辦法，並沒有計及是否合乎政治原理，也沒有計及是否適合五權憲法精神，自可置之不論。不過據孫中山先生五權憲法演講中的一個治國機關圖看來，在國民大會之下，五院之上，特別列有政府二字，這彷彿要有一個政府機關統轄五院的樣子。然依我的解釋，這個政府二字，只

是一個抽象的名詞，只是表示五院為政府的意思，並不是表示在五院之上，必須另設一個具體的國民政府的機關。如果是五院之上，另設一個政府機關來統轄牠們，這簡直是一權制的政府，而不是五權分立制的政府了。孫中山先生五權憲法的本旨，恐怕不是這樣罷？

況且政府兩個字，在通常作為一種抽象的稱謂時，廣義的把國家各種機關，都包括在政府兩個字之中，固然是可以。但從狹義的方面說來，政府不是指一切權力機關而言的，只有最高行政機關，纔是政府。這種情形，在許多國家的憲法當中，都可以看得出來，譬如德國的憲法第五十二條：『聯邦政府，以聯邦行政院長及各部部长組成之。』奧國的憲法第六十九條：『聯邦之最高行政職務，除屬於聯邦大總統者外，均委之於主席國務員，副主席國務員，及其他國務員，由彼等之集合，組成『聯邦政府』。又如捷克的憲法，其所設的政府一款，專是規定行政機關的組織和權限。若是我們要把五院都包在國民政府之中，而特設一個國民政府機關以統轄之，則政府已不是最高行政機關的專稱，毋乃與一般國家所謂政府的實例不合罷？

還有一層，五院之上既設了一個國民政府，而這個政府機關，自必要有一人為主腦，這個主腦，自必就是大總統。這樣，則大總統已有總攬行政立法司法考試監察等之大權了。然查各國的政治制度，不問為君主國君主，民主國的大總統，他們都是祇能總攬一國的行政權。而稱之為行政元首。今以五權界之於大總統，而大總統，已不僅可稱為行政元

95282 首，並且還可稱爲立法元首，司法元首，考試元首，監察元首了，寧非滑稽之至嗎？專就此點說，五院之上，也不應該再有一個國民政府機關，不應該再有一個由大總統主持的國民政府機關。

以上係就各國政府組織採單獨制的而言，再就政府組織採合議制的國家說，也沒有以各種權力統轄於一個政府機關的例子，先就瑞士說：瑞士的中央委員會，名義上就叫做聯邦行政委員會，其職權專以行政權爲限，已是一望而知。且據其憲法的規定，聯邦行政委員會，實係在聯邦會議監督之下，而專門從事於一國最高行政之職務的，其於立法上的事務，除僅有法律提案權外，固然不屬於管轄範圍之內，就是司法上之事務，也是彼此毫不相屬，並連司法官的任命之權，都是屬於之於聯邦會議，而不屬之於聯邦行政委員會。再就蘇俄來說：現在的多數人們，大概都以爲俄國現行政治制度，是採一權制的。然就其憲法的規定看來，也還不能說是一權制。蘇俄的中央權力機關有二，一個是蘇聯中央執行委員會，一個是蘇聯人民委員會。把這兩個機關拿來比較，其與各國所謂政府相當的，要算是人民委員會，而中央執行委員會，只能算爲一種監督政府的機關，與我前面所說的國民大會執行委員會相彷彿。但是這個人民委員會，並不是如多數人們所說的一權制，牠的職權，只以行政和立法的事務爲限，而關於司法的部分，則另設有一個與之相併立的蘇聯最高法院掌管之，牠只屬於中央執行委員會的監督指揮，而與各國政府相當的人民委員會，則無權過問。由此看來，便是不採權

力分立制度的蘇俄，也沒有以一個政府而統轄一切權力的事情。依俄國的這種制度說，雖不是三權分立，也可說是兩權分立（一是行政立法合爲一權，一是司法權）罷。

本來，一國的政治制度，原不必以他國爲模範，他國所沒有的制度，而我特別的新創出來，自亦未始不可。不過就我國來說，無論如何創造新的制度，總以不違反孫中山先生的五權憲法精神爲是，否則國民黨的革命，便已失掉其意義了。五院之上另有一個國民政府，我以爲實與五權憲法精神未能符合，所以主張不設置之。

在不設置國民政府機關這一件事，其持反對論者，大概以爲（一）五院絕對分立，各不相屬，必將失掉政治監督權之統一，（二）沒有國民政府機關，對內對外，必將失掉代表國家之重心。不知五院的治權，既是發源於國民大會，而五院即應直接對國民大會負責，其一切政治上之監督權力，當然都應屬之於國民大會，所謂選舉罷免複決創制等權，均無非是爲營此項監督作用而享有的。且在三權分立的國家，又何嘗是由一個政府機關來統一監督呢？他的行政機關，是屬立法機關監督的，立法機關，是屬人民監督的，司法機關，是屬行政機關或立法機關監督的（瑞士屬於立法機關其餘大概屬於行政機關）這是關於第一點之毋須過慮者。至於對內對外代表國家的事，多是屬於行政方面的，當然應由行政首領負擔此項代表之責。在憲法中就此予以明白規定，自然不是沒有什麼問題了。且在三權分立的國家，牠還不是以行政元首代

表國家嗎？又何曾在各權力機關之上另立一個政府機關來代表國家呢？關於第二點，也是毋須過慮的。

B. 軍人當選大總統的限制 「軍人非退職三年後，不得當選爲大總統。」這本是我個人獨創的見解，各國憲法中稀有其例。不過各國憲法中雖無此項明文，而他們的政治素養和習慣，卻多具有這種精神。我國原是有這種素養和習慣的，所以非在憲法中有此項明文規定不可。關於軍人當選大總統之應加限制的理由，我從前曾有過分析的說明，現在我再把牠歸納爲兩點來加以敘述。什麼兩點呢？即是（一）從我國的政治歷史上看來，認爲應加限制；（二）從孫中山先生的權能分開理論看來，認爲應加限制。

先從我國的政治歷史上說：我國自辛亥革命以後，許多年來戰爭頻仍，紛亂不已，使國家人民，同陷於萬劫不復的境地，推厥由來，無一不是軍人鬧出來的，而軍人之所以要這樣互相戰爭者，又無一不是爲擁護總統地位或覬覦總統地位而發，這從袁世凱以至於曹錕，都是歷歷不爽的事實，國人苟未健忘，想必還能憶及。比如袁世凱之派兵攻擊贛寧，曹錕之直皖戰爭和奉直戰爭，一個是爲的擁護總統地位，一個是爲的覬覦總統地位。假使袁氏非以軍人而任總統，則當國人都信任的時候，便只有引咎自責，退避賢路，何至像那樣的挾其原有武力，倒行逆施呢？又假使軍人不能當選總統，則曹氏又何至像那樣的逞其攘權野心，來以武力征服他人呢？

民國以來的歷史，都是軍閥亂國的歷史，此次國民革命，對於軍閥政治的毀滅，便是我們的主要目的之一。所以除掉直接消除軍閥的勢力外，還得要預防軍閥的發生。這個限制軍人當選大總統的辦法，可說就是很好的預防方法的一種。從表面上看來，好像這種辦法，有一點歧視軍人，把軍人未與一般人平等待遇。其實這並不是歧視軍人，反是愛護軍人，爲甚麼呢？軍人在國家上的地位，是非常重要的。外而防禦外侮，內而鎮懾內亂，國家的存亡安危，均繫於軍人之手。假使限制其覬覦權位之念，而令其一意爲軍事上之偉大的努力，便可建立豐功偉烈，名標青史。如果不然，必將以有武力可爲後援，拋棄其安內攘外的責任，而從事於爭權奪利的企圖。縱令軍人本身不欲爲之，而依附權勢之流，或免不了要從旁慫恿。結果，則是軍人自掘墳墓，身敗名裂，按之往事，實在不一其例。所以我說限制軍人當選大總統，不是歧視軍人，而是愛護軍人。凡是愛護軍人的，都應該贊成我的這種主張，凡是軍人自愛的，也都應該歡迎我的這種主張。

況且國民革命的目的，既在消滅軍閥，則爲預防軍閥發生而限制軍人當選大總統，實是憲法上所決不可少的規定。我們把別國的憲法拿來看看，如法國的憲法，因爲拿破崙叔姪，演了兩次恢復帝制的把戲，把法國鬧得一塌糊塗，便在憲法中規定君主後裔，不得當選爲大總統了。蘇俄的憲法，因爲資產階級的剝削榨取，把俄國的一般民衆，弄得生活不安，便在憲法中限制坐食厚利者的政治上權利了。牠們的這些立法，

95.284 都無非以消滅專制君主和資產階級，是牠們的革命目的，所以爲預防這些東西發生起見，不得不在憲法中有這樣的規定。我們的革命目的，既在消滅軍閥，所以限制軍人當選大總統的那種預防辦法，也應該在憲法中規定出來。再軍人和軍閥，要分別清楚，不能混爲一談。軍人是好的，軍閥是壞的。不是說軍人就是軍閥，只是想叫軍人不變爲軍閥，因之我的主張，也只是反對軍閥，而不是反對軍人，並且還是如前面所說的愛護軍人。

再從孫中山先生的『權能分開』理論來說：這裏所說的『能』，就是專門技能的『能』，也就是各盡其能的『能』。軍人的技能，是戰術，軍人盡其『能』，便在防禦攻擊。如果要他來當大總統，這便是叫他棄其所『能』，而強爲其所不『能』，結果便是一無所『能』了。無論任何事情，要想獲得美滿的成果，都是要靠有專門技能的人去做的。亞里士多得說：『奏樂要靠音樂家，做鞋子要靠皮匠。』柏拉圖說：『管理政事，要靠有智識的，防禦外敵，要靠軍人，生產要靠農人工人。』現在許多學者專就政治上立論的，並且有所謂『專家政治』或『技術政治』的主張。孫中山先生所說的『權能分開』，又說：『政府是專門家，就是有能的人，』也無非就是辦事要有專門技能，管理政事的，要是政治專家的意思。誰都知道：如果是以未有某種技能的人，令其辦理某種事情，一定是不能成功的，比如以不知駕駛飛機的人，叫他來駕駛飛機，一定是飛不上去，就是勉強飛上去了，一定要從空中掉下來，弄得一個人機

兩損。假使以不知政治的人，叫他來當大總統，其結果也是一樣的失敗。袁世凱的大總統，未終其任而身敗名裂，並使國家陷於紛亂之域，曹錕的大總統，不幾天就被人家攆到天津，並釀出軍人互相殘殺的戰端。這個原因，固然不一定什麼簡單，但是他們沒有政治的專門知識，可說是一個失敗的主要原因。所以我又要以這個『權能分開』的理論，即『專家政治』的理論，作爲限制軍人不得當選大總統的主要理由之一。

以上我所說的軍人不得當選大總統，既祇是一個限制，當然與禁止不同，到了適當的時期，仍然是可以當選的。我所說的『非退職三年後，不得當選』云云，當然退職一過三年，就可有大總統被選之權。何以退職三年後，就可以當選大總統呢？就是因爲既已退職三年，一方面因其久解兵柄，已無武力可資利用，變爲軍閥專制的事，大概較爲難能，我前面所說的第一個限制理由（即從政治歷史上看來的理由），已經失其存在。另一方面因其在三年退職期內，可以從事於政治智識的培養，我前面所說的第二個限制理由（即權能分開的理由），亦已失其存在。有此兩種緣故，所以我認爲退職三年後便可以當選了。

此外，還有『軍人不得發表政治上之言論』，也是我主張要在憲法中規定的，毋妨在這裏附帶說明一下。軍人發表政治上的言論，其弊害和軍人可以當選大總統不相上下。他的主張得遂，必將得意忘形，跋扈專橫，政府就是他，他就是政府。主張不遂，必將挾其武力，來貫徹他的主張，內戰之禍，勢所難免。這也是我國已往的顯明事實，想誰都是能夠

知道的。在憲法中限制軍人當選大總統，可說是防制軍人「當」政，限制軍人發表政治上的言論，又可說是防制軍人「干」政。軍人當政，是謂無「能」，軍人干政，是謂越「權」。我們根據孫中山先生的權能分開的理論，所以都非防制不可。況且軍人不得發表政治上的言論，在歐美各國，已形成軍人在政治上的一種軍人道德。歐戰後的法國福煦大將，可算是在歐戰中一個智勇兼全世界著名的大將罷，但是他一談政治，便在國際會議席上見叱於威爾遜，在國內被攻於新聞記者。然而福煦惟有深自斂抑和懺悔，並不以他人為侮蔑自己，這不是福煦大將的怯懦，而正是福煦大將的偉大。我深望我國有這樣偉大的軍人，所以我要想把這種軍人不干政的事情，在憲法上垂為典範。

C. 各院職務須各別獨立行使 如前所述，各院既對國民大會直接負責，而不許有一個國民政府統轄於其上。那末，各院職務，便應當各別的獨立行使，不能由行政機關來干涉。在三權分立的國家，所有各權力機關的用人行政，尤其是立法機關的用人行政，多是由其本身獨立主持，而未由行政機關干涉的。我們的五權憲法，既是五權分立，則五院的用人行政，即應在憲法中定明五院各有獨立主持之權。否是便不是真正的五權分立，也就不是什麼五權憲法了。

然則各院的職務，究竟如何的各別獨立行使呢？大概為下列數種。

(一) 行政組織應採內閣制，由行政院長對國民大會負責，立法院不能提出不信任案。因為各國議會對於內閣的不信任權，乃係基於人民代表的地位而生。立法院既為治權機關，當然不能有此權限。(二) 大總統只能對於行政院所屬的公務員，有任免的權限，其餘各院的公務員，除國民大會所選任或罷免的外，均應由各院長任免。(三) 法律的公布權，應該屬於立法院長，不必如一般成例，把法律送交大總統公布。因為一般國家，其所以承認行政元首的公布權的，只是為便於元首有提交覆議的機會起見。我們的五權憲法，其法律的批准權，既已屬於國民大會，而大總統已不能有提交覆議的權限，因之也就不必令其有法律公布權。(四) 赦免係一種刑事政策，完全屬於司法的事務，其赦免案件，應該由司法院長處理，不必由大總統主持之。關於赦免案件的處理，各國本多屬之於行政元首，然這不過是因往時把赦免視為元首的恩惠行為，而不視為刑事政策，所以相沿而未改。我們既想實行五權憲法，則屬於司法方面的事務，就應該不使行政機關干與。

末了，我還有一句聲明，就是前面所說的一些主張，間有若干曾經零碎的發表過，現在有許多不過是重申前議而已。昔人有言：「長言之不足，反覆言之。」又云：「一篇之中，三致意焉。」區區之意，亦猶是也。