



由三權憲法到五權憲法

薩孟武

一「我們何時有憲法」

受

過美國拜金教育的博士們，都希望現在有一部憲法能夠保障他們的『天賦人權』。他們的思想完全受

了盧梭的影響。他們引用白賈士（James Bryce）的憲法論，以證明自己主張的正當。所以有人說他們不過要求有產者的人權。其實，他們所要求的，連有產者的人權都說不上，他們只要求士大夫階級的人權。

在現今中國，最有勢力的，恐怕還是士大夫階級吧。士大夫階級在中國歷史上，已經出了許多的風頭，然其結果如何，我們若看一部二十四史，便可知。他們是喜歡議

論的，他們是喜歡謾罵的，他們是能說不能行的，他們是輕於責己而嚴於責人的。他們這樣的性質，在孟稱舜的英紐成敗劇本上，寫得很淋漓盡致。

（寒鴻秋）你們做秀才呵，讀詩書也學著孔宣王，口噴噴幾句頭巾話。做官呵，談法律也曾把蕭相國，噴巴巴依樣葫蘆畫。說別人呵，將那盧杞李林甫一個個恣吹彈；指定名兒罵。到論著自己身上呵，却把他幾個劣樣兒，一棒棒做了印本花兒糊。……

要之，他們的生活完全是一種『處士橫議』的生活，他們的生活費就是由於這個『橫議』而來。他們爲了自己的生活起見，爲了獲得自己的生活費起見，何能不要求『橫議』的自由，所以我說他們所要求的人權乃是士大夫階級

的人權（關於此點可參看本刊第二卷第十號陶希聖先生著的憲法與自由）。

那末，他們主張的不當，是在那一點呢？

第一：他們以為有了憲法，民權就有保障；這個思想完全是倒因為果的法律萬能主義的思想。原來法律只是社會勢力的表現，並不是社會組織本身。在社會上有了這一類的勢力關係，則該社會便有與這個勢力關係相適應的法律。不想打破舊勢力關係，徒徒編定法律，是沒有效用的。反之，社會上的勢力關係，如果有了變化，則舊法律一定自然而然地隨之變化。這便是說，社會上如果沒有民權存在的可能，則雖編成憲法，也不能保障民權的實現。所以第一次全國代表大會宣言批評立憲派說道：

『此派之擬議，以為今日中國之大患，在於無法。苟能藉憲法以謀統一，則分崩離析之局，庶可收拾。曾不思憲法之所以能有力，全恃民衆之擁護。假使祇有白紙黑字之憲法，決不能保證民權，俾不受軍閥之摧殘。元年以來，嘗有約法矣，然專制餘孽，軍閥官僚，僭竊擅權，無惡不作。此輩一日不去，憲法一日不生效力，無異廢紙，何補民權。邇者曹錕以非法行賄，尸位北京，亦嘗藉所謂憲法以為文飾之具矣，而其所為乃與憲法若風馬牛不相及。故知推行憲法之先決問題，首先在民衆之能擁護憲法與否。舍本求末，無有是處。不特此也，民衆更無組織，雖

有憲法，即民衆自身亦不能運用之，縱無軍閥之摧殘，其爲具文自若也。故立憲派祇知求憲法，而無不顧及將何以擁護憲法，何以運用憲法，即可知其無組織無方法無勇氣以真爲憲法而奮鬥。憲法之成立雖在列強及軍閥之勢力頹廢之後耳。』

第二：他們把憲法限定爲成文法，即「白紙黑字之憲法」。他們受了美國的教育，以為「世上老鴉都是一樣黑」，凡憲法能夠與美國憲法一樣的，才是憲法，否則不是憲法。這個思想的幼稚，自然不待論而知。美國的憲法固是成文法，然英國的憲法則爲不成文法；美國的憲法固由民定，然日本的憲法則由天皇欽定。我們何能因英日二國的憲法與美國憲法不一樣，而即主張牠們不是憲法呢？我們若捨去形式論，惟就實質，說明憲法，那末，建國大綱便是我們的憲法了。在建國大綱裏面，關於政府的組織、行政的目的、革命的進行，無一不有詳細的規定。如果這不能算做憲法，那末，還是請反對者入美國籍，去遵奉美國的憲法吧。

第三：他們要求憲法的惟一目的，在於保障民權，而他們所謂的民權，則指天賦人權而言。原來天賦人權乃是十九世紀個人主義的思想，與我們社會主義思想的革命民權說，絕對不能相容。我在三民主義政治學（二二三頁）中，

已有如次的說明。

「但是我們要知道：『國民黨之民權主義，與所謂天賦人權者殊科。』因爲個人不過是社會的一分子，個人不是自然的存在之物，乃是社會的存在之物。個人的衝動、熱情、思想、行爲、以及所謂權利，都是依存於社會。所以對於個人的勝利，操縱最後決定權的，不是個人本身，乃是社會的安危。因此，社會不必須承認個人請求權利，反而個人請求權利的時候，必需顧到社會的安危如何。……」

更進一步觀之，他們所要求的人權，乃是個人的自由權。在合權政治之下，這些自由權沒有實現的可能，我在政治之基礎知識（二三至三四頁）中已經說過了。所以潮流所趨，人們所要求的，已經不是自由權，而是經濟權了。

總理孫中山先生說：『在德法戰爭以後，世界上不但是有民權的戰爭，并且發生經濟的戰爭。在那個時候民權的狂熱漸漸減少，另外發生一種甚麼東西呢？就是社會主義。這種主義就是我所主張的民生主義。人民得了這種權利，便不熱心去爭民權，要去爭經濟權。』何以人民不熱心去爭民權，要去爭經濟權呢？因爲經濟不能平等，一切民權都是假的。有錢的人可以到外國留學，買畢業照、戴博士帽；沒有錢的人，連小學校也不能畢業。知識由經濟上的關係，既然不能平等，此後一切，自然也不能平等了。所以我們國民黨不肯空談民權，第一用民生主義，造成經濟

上的平等；第二用訓政制度，使人民有運用政權的能力，而後於其基礎之上，再實行民權。

總而言之，我們國民黨是反對天賦人權說的。我們國民黨是要實行革命民權，『凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享受一切自由及權利；而凡賣國罔民以效忠帝國主義及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此等自由及權利。』至於論者所謂的憲法，何時才有？則『唯在列強及軍閥之勢力顛覆之後耳』。

二 所謂「立憲政治」的目的

一切憲法都有歷史的性質，即都有其特殊的具體的性質。三權分立的憲法與內閣制的憲法，各有不同的歷史的性質。蘇維埃憲法與法國憲法，也各有不同的歷史的性質。我們不研究抽象的憲法、觀念上的憲法；我們由歷史的立場，評論各憲法的特殊性。在這一點上，我們的態度實與他們有產者的憲法學者不同。

憲法不但是爲民權（自由權）而制定的。二十世紀以前的憲法，如英國的權利法案、美國的獨立宣言、法國的人權宣言，固然是要保障民權。到了二十世紀以後，憲法的目的

的，已由民權的保障，進而爲經濟權的保障了。俄國憲法第一篇的「勞動階級及被搾取民衆的權利宣言」（第一條至第八條），德國憲法第二篇第五章的「經濟生活」（第一五一條至第一六五條）若與英美法的憲法比較一下，便可知道時代的趨勢。法國的人權宣言固然保障所有權的絕對自由，反之，德國憲法則主張『所有權負有義務。所有權的行使，同時須有益於公共福利』。（第一五三條三項）這樣看來，可知憲法的目的不是固定的，而是可變的；而其變化的傾向，則爲由「民權」到「經濟權」。

在二十世紀以前，憲法的目的確實是要保障民權的。由保障民權的憲法而施行的政治，叫做立憲政治。其目的如下：

第一：立憲政治是民意政治 在極端專制國，政治是依據君主的意思，而謀君主的利益；在開明專制國，政治雖謀人民的利益，然亦依據君主的意思而執行。在這二種政體之間，雖然其一是謀君主的利益，其一是謀人民的利益；但是牠的根本思想，則完全一樣。就是國家是看做君主的家產，政治是依據君主的意思而執行。換句話說，人民要求何種政治，不是由人民自己決定，乃是由君主決定，這便是專制政治的特色。反之，民意政治則不但爲人民利

益而行政治，且又依據民意而行政治；所以民意政治也可以說是 of the people, by the people, for the people 的政治。（其實，當時所稱的人民，非指全民，乃指市民階級。）

第二：立憲政治是法治政治 在專制政治之下，治者不受法律的拘束；就是受法律的拘束，但治者破壞法律，也沒有矯正的方法。所以這個時候，人民的自由沒有保障，而人民的生命和財產也不能安全。反之，在立憲政治之下，則有精密的法律，規定誰人可做國家的機關，該人如何行使國家的權限。所以該人惟從法律的規定，執行法律所規定的事項，而後他的行動才可以看做國家的行動。如果該人違背法律的規定，致人民受了損害，則人民可控訴於司法院，而制裁之。即國家的行動，一切也都要依據法律。

第三：立憲政治是責任政治 立憲政治第一要求民意政治，但是政府違反民意的時候，若是沒有方法問他責任，則民意政治一定不能達到；第二要求法治政治，但是政府違反法律的時候，若是沒有方法問他責任，則法治政治也一定歸於消滅。責任政治便是使政府當局對於一切政治，擔負責任。詳細說政治能合於民意或法律，政府當局固然

可以安居其位，否則就當掛冠下野，讓別人上台。

三 三權分立

學者爲了達成立憲政治的目的，遂唱三權分立之說，把國家權力的作用，分做立法、司法、行政三種。這三種權力的作用各屬於不同的機關，即立法屬於議會，司法屬於法庭，行政屬於政府。三者互相牽制、互相調節，以期國政的圓滿運行。原來政權分立之說，在希臘時代，已有亞里斯德提唱，在十七世紀更有洛克提倡；不過體系未備，不能成爲完全學說。到了孟德斯鳩研究英國政制，才把三權分立，成爲有系統的學說。他說：『人民之政治的自由，是指人人都信自己安全而得到一種安慰之意。要想得到這種安慰，必其政治組織能夠使國內任何一人都沒有恐怖他人之心而後可。比方有一個人或一個團體，兼握立法行政二權，則政治的自由，一定不會實現。因爲元首或議院可制定不正當的法律，壓迫人民，由是人民遂生了一種恐怖心。又如司法權若和立法權或行政權相結合，也有這個毛病。因爲司法權若同立法權相結合，則司法官同時就是立法者，人民的生命和自由，將給他們的專擅的法律所蹂躪；司法權若同行政權相結合，則司法官同時是行政官，

更容易利用暴力，壓迫人民了。若是一個人或一個團體兼握三權，則自由更掃地無存；不論握這個權力的人，是出身於貴族，或是出身於平民。——這是三權分立之理論的根據。

但是在階級社會之下，三權分立是不容易實現的。要想實行三權分立，須有其特殊的社會背景。當英國立憲政治方才開始的時候，市民與貴族在社會上的勢力，很見平均，誰都不能打倒誰。由於這兩個權力的平均，遂生出三權分立的政制，即議會代表市民，政府代表貴族；而法庭則由君主任命，站在二者之間，用公平的態度，裁判誰是誰非。然而均勢的局面是不能永久存在的，市民階級如果能夠打倒貴族，那末，三權分立將空有其名，而無其實。即此時，市民階級不但占據議會，且又侵入政府之中，而法官的任命和昇級，又操於司法大臣（即行政官）手上，所以權力分立已將掃地無存。

四 內閣制

一切政制都有其特殊的社會背景。社會背景變更了，政制亦須變更。我們觀察政制，必須兼顧到當時的社會背景，不然，則爲空論，無益於實際。原來孟德斯鳩的學說，

是根據英國政制而主張的。但孟氏到英國考察政制，乃在於十八世紀的中葉。此時英國社會上的勢力關係已與從前不同，故其政制亦由三權分立主義，漸次變成議會中心主義（學者又稱之為內閣制）。換句話說，立法行政兩部分的權力，已經有逐漸合併的趨勢。孟氏看不出這種政制的潛變，還說英國是三權分立，所以他的觀察已經是不精確的了。其後美國獨立，就應用孟氏的學說，來制定憲法，所以美國憲法的精神，全部築在三權分立主義之上（學者稱之為總統制）。到了法國革命，也模倣美國，制定三權分立的憲法；卒因應用不靈，而致失敗，所以最後的憲法，乃離開美國式的總統制，而採用英國式的內閣制。自是以後，歐洲各國憲法差不多都是採用內閣制。我現在試把總統制與內閣制的區別，比較如次：

甚麼叫做總統制？總統制是行政院的最高機關（總統），自己負起責任，擔當國政，儼然同議會成了一個敵體，不受議會的掣肘。換句話說，行政立法兩部完全獨立，界限頗嚴，由各權力的調節和平均，以達成國家的目的。甚麼叫做內閣制？內閣制是總統超然站在政務之外，不負責任，其下設有內閣，代他管理政務；內閣的運命，完全看著議會信任的有無，總統不能任意免其職。換句話說，行政

立法兩部合為一體，政府附屬於議會，議會左右於人民，由人民的意思，以達國家的目的。由這個原則出發，遂生出下列結果。

第一：由政府 and 議會的關係看來，在總統制的國家，立法行政二權各保獨立。所以一面政府沒有提案權，又沒有討論參加權；他面議會沒有質問權，又沒有不信任決議權。在內閣制的國家，立法行政連為一體，所以一面政府有提案權，又有討論參加權；他面議會有質問權，又有不信任決議權。

第二：由總統和內閣的關係看來，在總統制的國家，總統自己負責，擔當政務；其下只有閣員，沒有內閣，一切行為，沒有閣員副署的必要。在內閣制的國家，總統不負責任，惟謀一切權力的調和；所以其下，設有責任內閣，一切行為，不是內閣副署，不生效力。

第三：由閣員和議會的關係看來，在總統制的國家，閣員惟對總統負責，不受議會的指揮和監督，閣員的任命也只看總統有沒有信任，不必計及議會信任的有無，所以閣員不能出席議會參加討論，也不能兼做議員。在內閣制的國家，閣員在形式上雖由總統任命，其實儼然獨立，自以政治上的實際責任者，對議會負完全的責任。並且組織內

閣的人們，只要他能夠得到議會大多數的信任，總統就不能任意免其職；所以閣員常兼做議員，又常出席議會參加討論。

第四：由總統和議會的關係看來，在總統制的國家，行政立法各保獨立；所以議會雖然制定了法律，總統尚有拒絕的權限，使議會不至專橫起來。在內閣制的國家，內閣附屬於議會，由議會信任的有無，而定自己的運命；所以總統有解散的權限，使議會組織能夠從民意而改造。

我們區別總統制和內閣制之後，就可知道內閣制完全出於市民階級的要求。市民階級先在議會之內，獲得了相當的勢力，利用立法權，以干與政府的行政。但是他們的勢力如果只局限於議會之內，則行政權與立法權一旦發生衝突，立法權未必不為行政權所屈服；所以他們又更進一步，出而主張內閣制。這個時候，政府已不是獨立的權力機關，而是議會的一個委員會了。

然而內閣制的確比總統制進步得多。因為在總統制之下，政府與議會不相連絡，換言之，執行法案的人與制定法案的人，不相連絡；換言之，要求租稅的人與贊成租稅的人不相連絡，所以往往生出種種扞格。反之，內閣制則使政府與議會連為一體，議會操縱於人民（自然是市民階級

的人民）、政府操縱於議會；立憲政治所理想的民意政治（自然是市民階級的民意）、法治政治、責任政治，於茲遂可實現了。

五 國民直接投票制度

在資本主義社會之下，由於學校制度，又往往大批地生產了知識階級出來。因為資本主義的經營雖謀資本家的利潤，然若觀察其經營的實際情形，則資本家不過是資本的所有者，而又不不過是利潤的獨占者；至於擔當實際經營的責任的，則為技術上和管理上的雇員。任何有才幹的資本家，絕對不能用一己的力量，或率其家族親戚擔當全部的經營；所以一國若欲發展資本主義，必須養成技術上和管理上的雇員。又者，在經濟上成立了資本主義的生產關係，在政治上亦必形成為中央集權的統一國家。統一國家的成立不但可增加官吏的人數，且又因國家機能的增加，而添設了許多的國家機關，使官吏的人數愈益增加起來。資本主義的社會一面因謀雇員的增加，他面因謀官吏的增加，自然非設置學校，大批地生產知識分子不可。不過在這裏，成為問題的，乃關於第二的理由。考茨基說：

「現代國家又有從前國家所沒有的中央集權的官僚組織。現代國家的

任務極其繁雜，非有零碎的分工與專門的知識者，難以濟事。但資本主義的生產形式，又剝奪支配階級從前所有的餘暇。他們雖然不從事生產，惟權取生產階級以作生活，但他們又不是有閑的權取者。自由競爭是現代經濟生活的原動力，然因為有了自由競爭，遂使權取者沒有寸時的休息，而極端實行激烈的鬥爭。他們一旦敗北，就當滅亡。

「資本家沒有餘暇，沒有休息，而對於藝術的和科學的活動，又沒有甚麼修養。他們雖想規則的參加國家的行政，然却没有參加的 提條件，在現代，不但藝術與科學，就是國家行政，也不由，配階級實行。他們乃把實行的責任，一委於工資勞動者——官僚。所以資本家是支配而不統治的。他 能夠支配政府，已經很滿足了。……」（拙譯社會革命論二——三頁）

這樣，遂產生了許多職業的政客出來。所謂選良的議會，便是這些政客的豬槽。他們是靠不住的，他們是一種中間階級，或為市民階級而努力，或為無產階級而奮鬥。他們努力與奮鬥，全看自己有沒有利益。如果國事一委於他們辦理，則必弄得一團糟。為了預防他們的舞弊，又有國民直接投票制度。國民直接投票制度，本在瑞士和美國各邦實行。大戰之後，德國亦於內閣制之下，採用國民直接投票；凡重大的問題，都由人民直接參與，輕小的問題，則由議會負責表決。一面使國政容易進行，他面使議員不至舞弊。牠的方法有四種：

- 一 直接選舉權，大總統由國民全體選出（德國憲法第四十一條）；
- 二 罷免權，大總統在任期未滿以前，可由聯邦議會的決議，舉行國民投票，以罷免之；（德國憲法第四十三條第二項）
- 三 創制權，選舉有權者十分之一，得提出法案於議會（第四十三條第三項）；
- 四 複決權，選舉有權者十分之一所提出的法案，若在議會否決，當交付國民投票（第四十三條第三項）；此外議會所通過的其他法律，亦可由大總統的命令（第七十三條第一項），或選舉有權者二十分之一的要求（第七十三條第二項），交付國民投票。

這樣看來，國民投票制度乃是於立法司法行政三個機關之外，再以整個的國民做一種機關，以防行政院和立法院的專橫；所以國民投票制度亦可破壞三權分立的理論。

此外德國憲法尚有一個特色，足供我們參考。如前所言，經濟上不能平等，民權只是空話。所以德國憲法又特設『經濟生活』一章，規定人民的經濟權。我們若看第一五一條第一項所說：『經濟生活的秩序，以適合正義，使各人能夠經營其人類相當的生活為目的；各人的經濟的自由，在這個限界內，受了保障。』及第一六三條所說：『一切德國人，當給與以機會，使其從事於經濟的勞動，獲得生活資料。沒有適當的勞動機會的人，亦須支給必要生活費。』便可知道。

六 蘇維埃制度

蘇維埃制度實行於俄國。據俄國憲法所定，都市同農村共選舉代表，組織都市蘇維埃和農村蘇維埃（憲法第五十七條）；農村蘇維埃更選舉代表，組織郡蘇維埃（第五十三條第四項）；郡蘇維埃更選舉代表，組織縣蘇維埃（第五十三條第三項）。縣蘇維埃同都市蘇維埃又選舉代表組織府蘇維埃（第五十三條第二項）；府蘇維埃同都市蘇維埃更選舉代表，組織省蘇維埃（第五十三條第一項）——以上四種蘇維埃各選出執行委員會。省蘇維埃同都市蘇維埃更選舉代表，組織全俄蘇維埃大會（第五十三條）。俄國的最高權力，屬於全俄蘇維埃大會（第二十四條）。全俄蘇維埃大會別選全俄中央執行委員會，以作立法行政及管理的最高機關（第二十八條、第三十一條）。全俄中央執行委員會更任命全俄人民委員會——下設十八部——總轄行政上的種種事務（第五十三條、第四十三條）。全俄中央執行委員會，對全俄蘇維埃大會負責（第二十九條）；全俄人民委員會對全俄中央執行委員會和全俄蘇維埃大會負責（第四十六條）。全俄蘇維埃大會和全俄中央執行委員會，有任免全俄人民委員會的一委員或全部委員的權限（第四十九條）。

第十五項），但選舉人無論何時，皆得罷免代議士，舉行新選舉（第七十八條）。這樣看來，俄國的政治組織實與其他代議國家，大同小異。不過各國或施行普通選舉，或施行以財產為標準的制限選舉；反之，俄國的選舉權則惟限於勞動階級才有。凡是資本家、地主、牧師、皇族以及帝政時代的官吏，都沒有選舉權（第六十四條第六十五條）；所以牠的結果，遂形成了無產階級的專政，尤其是共產主義者的專政。

我們研究俄國憲法，可以知道牠有三種特徵：第一、共產主義者的專政；第二、人民有隨時罷免代議士的權能；第三、中央執行委員會是立法和行政的最高機關。第一特徵為要促成共產主義的實現，而破壞從來天賦人權的見解；第二特徵乃所以預防代議士的舞弊；第三特徵則可破壞三權分立說。此外，俄國憲法對於司法，亦未用明文保障其獨立；所以三權分立的理論，在蘇維埃制度之下，可謂完全破壞無遺了。

七 五權憲法

三權憲法，一破壞於內閣制，再破壞於國民投票制、三破壞於蘇維埃制。但這三種制度各有各的優點，也各有各

的短處；所以總理孫中山先生，又提倡五權憲法。甚麼叫

做五權憲法呢？先由各縣人民選舉代表一員，組織國民大會；次再由國民大會產生五院，即行政院、立法院、司法院、考試院、監察院；五院各行自己的職務。而國民大會對於中央政府官員，除了選舉權之外，尚有罷免權；對於中央法律，又有創制權及複決權。（建國大綱第十四條第十九條及第二十四條）

這樣看來，好像五權憲法是很簡單的，其實不然。何以呢？

一 選舉國民大會代表的各縣人民，不是指普通人民，乃是指實行三民主義人民的（建國大綱第八條及第十四條，參看拙著三民主義政治學二一一頁及政治之基礎知識三〇至三二頁）。在這一點上，與俄國憲法所規定的選舉權，有點相似。

二 監察權雖離於立法權之外而獨立，把考試權脫離於行政權之外而獨立，此點與三權憲法絕對不同。

三 國民大會的代表、行政院的總統、立法院的代議士，雖由各縣人民直接選出，其餘三院的院長，則由總統得立法院的同意而委任之。但不對總統及立法院負責，五院皆對國民大會負責（參看總理著中國革命史）。

四 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（參看總理著中國革命史）。

五 國民大會、五院職員，以及全國大小官吏，其資格皆由考試院定

之（建國大綱第十五條，參看中國革命史）。

在這裏，遂不得不發生三種很重要的問題。

第一、由立法權之中，提出監察權而獨立，到底是不是適當？各國立法院都兼有彈劾權，因為彈劾權惟與立法權，尤其是預算立法權操於同一機關手上，而後該機關才能夠把「否決」做手段，推倒違法的政府。現在彈劾權屬於監察院，立法權屬於立法院，而罷免權又屬於國民大會，則彈劾權必將因此而失去效力。不甯唯是，萬一行政院提出預算立法案於立法院，立法院否決，同時監察院又不彈劾政府，或彈劾，而國民大會又不承認者，這個時候，豈不是一面監察院或國民大會信任政府的行政，他面立法院又復掣肘政府的行政麼？我們以為要預防這種毛病是很容易的，即預算表決權若交給國民大會，上述一切疑問就可解決。

第二、國民大會的代表、行政院的總統、立法院的議員，雖由人民投票選舉，但其資格又由考試院審定，那末，選舉權不至因此而失去效力麼？關此，梅思平同志已有明瞭的說明，現在不必再說。

第三、據中國革命史所言，五權憲法既制定了之後，先「由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院；選舉代議士

，以組織立法院；其餘三院之院長，由總統得立法院之同意，而委任之。」所以第一次中央政府的成立形式，尙以民意爲依歸。至於第二次的中央政府，則先由考試院審定國民大會及五院人員的資格，而後人民才可以投票選舉。而「人民對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權（創制、複決、罷官三權），又負託於國民大會之代表以行之。」所以考試院雖然失職，若使國民大會與考試院通同一氣（國民大會代表的資格是由考試院審定的），那就沒有方法可以救濟了。更進一步觀之，考試院的成立是由「總統得立法院之同意而委任之」，所以考試院的人員，一定是第一次總統的黨羽。現在又使考試院審定下屆各機關人員的資格，則政府派將永久組織政府、在野派將永久在野，勢非釀成朝野二派的激烈鬥爭，一定也要誘成政治的腐化。

因爲政府人員的新陳代謝，乃所以促成政府的進步；現在爲著上述理由，使政府人員可以安居其位，則外無刺戟必至腐化而無疑。這種主張固有一面之理，但五權憲法實行的時候，一般民衆已有縣自治的訓練，養成其在政治上的管理力和判斷力。所以考試院失職，不難要求國民大會加以制裁。國民大會失職，在總理的五權憲法，雖然沒有明瞭的規定，但由總理注意直接民權看來，也可以做倣俄

國憲法第七十八條所定：「選舉代議士於蘇維埃的選舉人，有隨時罷免代議士，并從一般規定，舉行新選舉的權利。」而罷免國民大會的代表，有了這種規定，則最後審判者，仍是民衆；不但五權憲法不至由此而破壞，就是民權主義也可由此而發揮。

八 五權憲法與三民主義

總理的學說，是整然成一體系。所以我們研究五權憲法，絕對不可無視三民主義。卽三民主義如何規定於憲法之上，我們也非研究不可。民權主義與五權憲法有密切的關係，其應該如何規定，大約人們都已知道了。現在研究民族主義與民生主義，但爲篇幅所限，只能略述其一二。

在民族主義之中，應該規定於憲法之上的，乃爲「中國境內各民族一律平等」一句話。國內各民族如何才能平等，建國大綱第四條說：「……故對於國內之弱小民族，政府當扶植之，使之能自決自治。」「扶植」是用教育的方法，養成弱小民族有一律平等的能力。「自治」是一面聯合弱小民族，組織聯邦的國家，同時又許弱小民族在其自己領域內，有完全自治權。「自決」是許弱小民族，脫離母體，組織獨立的民族國家。弱小民族何時有自治權及自決權呢

？這當待『反對帝國主義及軍閥之革命獲得勝利之後』。

（可參看拙著三民主義政治學一一至一一六頁）。這些

一切問題，我們都須規定於憲法之上。關此，一面德國憲

法第二條所說：『……若他地人民，由其自決權的作用，

而希望合併於德國者，得用聯邦法律，編為德國領土。』

固然可供我們參考，同時我們則須更進一步，保證他們可由自決權的作用，單獨建設民族國家。此外，俄國憲法第十一條、第二十條、第二十二條，我們亦可參考。

在民生主義之中，關於平均地權的，德國憲法第一五五條第一項所說：『土地的分配和利用，聯邦、邦當加以監督，防其濫用。』第二項所說：『土地所有權，可徵收之以作住居之用、拓植開墾之用、或發達農業之用。』第三項所說：『開拓土地、利用土地，是土地所有主對於社會的義務。土地的增價不是由努力或資本而來的，當移歸社

會公有。』第四項所說：『一切土地的埋存物，和經濟上可

得利用的一切自然力，由聯邦、邦監督之。對於私的特權

，可用法律移為公有。』都可供我們的參考。關於節制資

本的，則除上面所舉德國憲法第一五一條第一項及第一六

三條之外，其他各條載在第二篇第五章『經濟生活』內的，

我們亦可參考。其中如第一五六條第一項所說：『凡私人

企業，適合於社會經營時，聯邦得依據法律，準用公用徵

收的規定，移為公有，但當給與賠償。』尤接近於我們的

民生主義。

要之，現今憲法已由政治的立憲主義，變為經濟的立憲主義了。人民希望把基本的經濟權利，登在憲法之上，受其保障者，無異於十八世紀的人民，要求把基本的政治權利，登在憲法上面。所以討論五權憲法的人們，對於民生主義，應當特別注意。

新法學叢書

法律與階級鬥爭

薩孟武譯 實價七角

階級鬥爭不但是經濟上的現象，而且又成為法律上的現象。本書把法律上的階級鬥爭如何成立，如何發展，羅馬法上的階級鬥爭，資本主義法律上的階級鬥爭，以及同盟罷工，勞動爭議，原原本本分析得極其清楚，詢是研究新法學者必讀之書。

新生命書局出版

