

[

## 政治常識小叢書緣起

我們深切地感覺到我國一般人民對於政治常識的缺乏，這固然由於人民知識水準的低落；對於政治理論感不到興趣；同時也因為關於政治常識一類小冊子，不是敘述的不得法，太偏重於理論的闡揚，就是內容流於淺薄，而不能「深入淺出」；使讀者得不到某種問題的概念。不過，現代的政治制度，是和人民有切身利害的關係，却不容許對於這種問題的忽視。因此我們來編寫這一套小叢書，希望對於政治上的常識，能有一種淺顯而扼要的說明，通俗而不庸俗，使受過國民教育的人們，都容易引起閱覽的興趣。如果能因此而收一些效果，我們的目的也便達到了。

二十八年十一月

MG  
D034.3  
5

# 民 意 機 關

朱 吉 民 編 著



3 1799 8907 8

浙 江 省 動 員 委 員 會  
戰 時 教 育 文 化 事 業 委 員 會 編 行

## 民意機關目錄

- 一、民意機關的意義和起源
- 二、世界各國民意機關現狀
- 三、代議政治的弊害
- 四、五權憲法和代議制度
- 五、五五憲草中的國民大會
- 六、參政會及省臨時參議會

## 一、民意機關的意義和起源

民意機關的意義，簡單地說起來，就是表達民衆的意思的一個機關。

但是，爲什麼要有這樣一個機關呢？讓我們來解釋一下。

大家都曉得造成一個現代的國家，有三個要素，就是人民、土地和主權。這三個要素之中，尤以人民爲最重要，因爲主權被剝奪了，還有恢復的希望，土地被侵吞了，也還有奪回來的日子，假使沒有人民，那就根本不成其爲一個國家。而且，國家是全體人民的一個政治組織，不是某一個人或某一部份人的私有財產；整個國家的事情，應該由全體人民來決定，按照全體人民的意思來進行。譬如某一個村莊有二十戶人家，逢到闔村要舉辦什麼事情，或對別村有什麼糾紛的時候，一定要聚集了全村的人在一起商議，按照大家的意思去對付。

在國家，原則上也應該這樣做。但是大的國家人口有幾萬萬，最小的國家也至少有幾十萬或幾百萬的人口，事實上決不能聚在一起商量事情。所以祇好由人民選舉相當數量的代表，組成一個機關，來表達全體人民的意見，監督政府的施政，或制定國家的法律。這一種人民代表所組成的機關，就是民意機關。目前世界各國的上下議院，我國民國初年的國會，都是民意機關的一種。

在今日，不論是專制政體或共和政體的國家，都已經有了民意機關的設立，「民意機關」已經是一個很普遍的名詞了。但從歷史上看起來，各國的人民爲了爭取自己一點表達意思的自由，不知道經過了多少年艱苦的鬥爭，更不知道流過了多少次革命的鮮血，纔得建立了今日這樣一個制度。

從我國古代一直到辛亥革命以前爲止，歷朝的政制中，找不出和民意機關相仿的設施。同時，因爲人民一向對於政治缺乏興趣，又加

智識水準太低，雖然處在專制帝王淫威之下，也沒有一點爲了這件事情而奮鬥的史蹟。祇有歷朝政制中的監察制度，像秦的監御史，漢的御史大夫和中丞，以及後來唐宋的左右御史台，略略能起一點代表民意和監督彈劾政府的作用。不過御史究係御用，自不能與真正的民意代表相比，又因官階所限，對於高級官吏每多顧忌，不能充分行使自己的職權。至於對獨攬大權的專制帝皇，自更非這種監察制度的權力所能及。因此，我們要追溯民意機關的起源，就不得不從歐洲歷史的開始，作一個簡單的敘述。

從政治的觀點上看起來，歷史可以分成三個時期，就是「神權政治」時代，「君權政治」時代，和現在的「民權政治」時代。這裏所講的權，就是一統治的力量」的意思。太古之世，人類最初和毒蛇猛獸相爭。戰勝之後，一部份野獸被人馴伏了，人類就進入了畜牧時期，這時候因了水火風雷天災的侵害，人就開始和天以及自然環境鬥爭

●和野獸鬥爭，可以用力氣及智慧來取勝；但和天及自然環境鬥爭，則古代人的力量和智慧還是不夠。因為不能取勝，就以爲一切都有神靈在主宰，時時祈求神的護佑。那時各部落雖有酋長主持一切，但實際上，他不過在神的面前作爲那部落的代表而已。統治的權力完全屬於天上的神，所以就叫做「神權政治」時代。

其後，人與人之間，部落與部落之間，也起了紛爭。這種紛爭，單靠神的力量也不能解決。於是，一些強有力者利用了手段和暴力一躍而爲某一部份人的領袖，自己稱了君王，制定了政制和法律。這時，統治的權力落到了某一個個人的手裏，就變成「君權政治」的時代。最初，做一國的君王的人常恐自己的力量不足以統治他的人民，便假借了神的名義來行使職權。古代歐洲會盛行「君權神授」的學說，我國稱皇帝爲天子，也就是這個理由。所以最初的君權政治還含有一些神權政治的色彩。直到歐洲羅馬帝國崩潰之後，宗教的力量再不能

像從前一樣的影響政治，於是神權漸衰，而君權始漸盛。到近古時期，便達到君權政治的頂點。法王路易十四曾有一我就是國家，國家就是我一，我的意志就是法律。」的話，可見其專制之甚。

到近代產業革命以後，科學日益昌明，人民政治思想亦日益發達。他們再不願屈服於絕對的君權統治之下，又經了中古以來幾百年的奮鬥，纔達到了今日的「民權政治」時代。各國都有了民意機關。執政者不論是帝王或是總統，都一律受到民意機關的監督，再不能憑着一己的意思來統治全國了。

民意機關最初發現於英國，一部英國的中古史就完全是君權和民權之爭，也可以說是專制政體和議會政體之爭。從十三世紀的初年起，英國的君權就受了一部份的限制。而其限制君權的傳習，係以古代的大憲章和舊有的「國會」制度爲中心。大憲章產生於一二一五年，是那時一部份貴族叛變的結果。他們強迫國王約翰簽字承認。其中的

條款最重要的是國王不得「大會」的同意，不得向貴族徵特別賦稅。那時的「大會」實已含有近代國會的意義，不過牠所包含的代表就是國王的封建諸侯的領袖，還不能代表人民的意思。

其後因為國王財政枯竭，想要向人民多徵賦稅，就時常召開國會。一二五四年的國會，為國王所召集赴會的，不惟有主教，方丈，伯爵，男爵等，每郡並有武士二名。一二六五年，有一個反對國王的貴族名叫蒙福德者，嘗召集非常國會。此次議會中有二十一城市所派的市民各二人，與其他代表共同列席，而決定保障其自由的方法。這是市民參加議會的開始。一二九五年愛德華一世嘗召集一個「模範國會」，由大主教，主教，方丈，牧師代表，伯爵，男爵，武士（每郡二名）及享特權之城市代表（每市二名）等組成，總計人數達四百人以上。到了十四世紀的初年，又開始有了二院的分立。高級教士及貴族連合成貴族院，武士和市民連合，構成平民院。

這時的國會雖已粗具近代民意機關的規模，但牠却沒有一定集會的日期，完全由國王的意志臨時召集。十四世紀以後的四百多年的時期中，君權和民權不斷地在鬥爭着。一六四〇年會有一次「長期國會」，任期達二十年之久，但後來也終於被解散了。直到一六八九年光榮革命之後，因為國會定了每年通過租稅和軍費的制度，從此國會遂開始有了一年一度的會期。

至於國會的權力却因了不斷的爭取而逐漸增強。最初國會的主要責任，在備國王的諮詢。國王要求補助金或加徵直接稅時，亦由國會審查而認可。國會又逐漸獲得拒絕經費的權利，並受到法律上的承認。後來因為中產階級課稅迅速，稅額又超過教士和貴族，所以在十五世紀，財政法案通常都由平民院提出，經貴族院贊成，然後送呈國王批准。這是關於國會的課稅權方面的情形。

立法權，向來是國王的特權。但國會不久就利用他操縱財政的權

力取得立法權。一二二五年，因了國會拿拒絕納稅來脅迫，使亨利三世不得不批准大憲章。（這時期中英國會有多次大憲章的頒佈）後來更強制國王承認以「請願」立法的手續。當十五世紀中，「請願」立法的方式漸被廢棄，而以「議案」代替。這就是說任何一院提出的成文的議案，經了平民貴族二院和國王一致的同意，就成爲完全的法律。直到現在，英國制定法律，還是用這樣的手續。

對於行政的勢力，國會曾要求審查賬目，罷免官吏，並得請求國王廢棄違反民意的政策，或監督行政事務。不過這種權利，在當時並不能始終維持。

至於英國議會政治的最後確立，則在一六八八年光榮革命之後。那一次革命，人民把舊王詹姆士二世廢了，另立威廉爲新王。第二年，就有「權利法」的頒佈。這「權利法」規定國王不得「中止」法律，或「免除」臣民服從法律的義務。非徵國會的同意，不得徵稅或設

常備軍。國王不得干涉自由選舉及國會議員的自由、言論及行動。人民有向國王請願的權利。應設公平的陪審制。國會應不時集會。

於是，併吞了這許多書面的文件和其他留傳下來限制王權的慣例，成功了一部「不列顛憲法」，而永久確定了英國的議會政治。也奠定了世界各國民意機關之及早的建立。美國立國後的上下議院，法國大革命之初的國民會議，以及後來無數國家的確立民權政治，都是受了英國的影響而樹立起來的。

## 二、世界各國民意機關現狀

現在世界各國，雖然都已實行了代議政體，由國民選舉代表，經過議會而間接參與國事，但各國的制度都有不同。就組織上言，有一院制與二院制之分。就議會與政府之關係上言，則有議會政府（或稱責任政府。在此種制度之下，政府的進退，往往視其在議會的有無信

任而定，政府得議會的信任就存在，失了議會的信任就崩潰。）和非議會政府（政府的存立與否，與政府在議會的有無信任沒有直接的關係。）的區別。把幾個重要國家的民意機關現狀簡單的敘述一下：

（一）英國 英國的國會分爲衆議院及貴族院二院。衆議院由各州、市、大學等各選舉區選出的議員組成。議員定額是每人口七萬人選出一人，計英格蘭和威爾士佔五百二十人，蘇格蘭佔七十四人，北部愛爾蘭佔十三人，合計議員六百十五人。貴族院的構成份子有：①一切英國享有世襲權的貴族，此類份子約佔上議院八分之七，爲數最多。②蘇格蘭代表貴族，此類議員是在下院改選時由蘇格蘭貴族中選出，人數約有十六名。③愛爾蘭代表貴族，約有二十八名，任期爲終身職。④法務貴族，這種貴族是依職務而得，由國王勅任二名至六名，爲終身議員。⑤宗教議員，這類議員，就是所謂僧正貴族，有大僧正二名，僧正廿四名。⑥由皇帝選任的新貴族，人數沒有一定的限制

。貴族議員總數沒有一定，現在約有七百四十人左右。

英國議會的集會期，每年開會一次，會期通常是二月下旬到八月中旬。議會議員定為五年改選一次，但實際上因為常被解散的緣故，每每一二年就要改選一次。目前貴族院的勢力已經衰退，實際大權，都操在衆議院手裏。

(二)美國 美國的議會亦採用二院制。下院議員任期二年，議員人數依照人口每二十一萬四百人選出一人，現在有議員四百三十五名。選舉採直接投票法，凡年齡在二十五歲以上為美國公民七年以上及居住在該洲的，都有被選舉權。下院有關於歲入歲出議案的提出權，又有對美國官吏彈劾權等。上院議員也是直接選舉，每洲選出二名，任期六年，每二年改選其三分之一。上院議員資格，以年在三十歲以上，為美國公民九年以上者為合格。上院對大總統所指派的各部長官、大使、公使、領事、大理院判事等有承認權，對大總統所締結的

條約有協贊權（非出席議員三分之二以上的投票承認，條約不即發生效力。）下院提出彈劾總統或官吏的時候，上院就成爲彈劾裁判所，有裁決判罪的權。

（三）蘇聯 代表蘇維埃聯邦的最高權力機關是蘇維埃聯邦代表大會。大會每二年開會一次，由地方蘇維埃大會和都市蘇維埃大會選出代表舉行之。地方每人口十二萬五千人選出一名，都市每二萬五千人選出一名。蘇維埃大會爲國家一切權力之源。舉凡外交、內政、交通、軍事、一切重要問題，都由大會處理和決定。但蘇聯的民意機關却另有一個聯邦中央執行委員會。

聯邦中央執行委員會是蘇維埃聯邦代表大會閉會時期中的最高機關，由聯邦會議和民族會議構成。聯邦會議由聯邦中加盟七共和國的代表中選出代表議員組織，議員總額一百七十五名，各共和國得以人口爲比例，分別派遣代表參加。以發表各國民的意志爲牠的主要任務。

。民族會議由各加盟的共和國各派代表五人，各自治國各選出一人共同組織，以代表各加盟共和國的利益爲牠的主要任務。中央執行委員會可頒布命令、法典、決議、規程。凡統一蘇維埃聯邦立法及統治運動，規定政治經濟生活的一般秩序，以及根本變更國家機關的慣行等一切命令和決定，都必須得到中央執行委員會的審議和確認。

(四)日本 日本的帝國議會包括貴族院和衆議院，不但協贊立法，且有監督行政和詰問國務大臣責任的權。換句話說，就是①一般法律，事前須得議會的同意，緊急的立法，事後亦須提出議會，要求追認；②政府預算須得議會的協贊，若預算被否決，則政府必須總辭職或解散議會；③議會可接受國民的請願，求政府的報告；④兩院可用文書，經過宮內大臣而上奏；⑤議會對於國務的審查，可以向政府請求必要的報告書；⑥議院可以在牠權限範圍以內，用議決方法，決定議院的意見，其中對國務大臣不信任的決議，可以左右內閣的進退

貴族院中，現在含有皇族議員十五人，華族議員（公侯伯子男爵）一百九十五人，終身勅選議員一百二十五人，學士院議員四人，多額納稅者議員六十六人。衆議院由各地選出的議員組織而成，以每人口十二萬至十三萬人選出議員一人爲原則。衆議員總數，一九三〇年爲四六六人。通常議會每年一次，在十二月末召集，閉會三個月。

（五）法國 法國的議會也是二院制。下院議員現有六百十四名，每四年改選一次，以縣爲單位，每人口十萬五千人選出議員一名。上院議員定額三百十四名，任期九年，每三年改選三分之一。選舉是間接選舉，其中二二五名，由各部議會以人口爲比例而選出的選舉人會選出。其餘七十五人，爲終身議員，本由上下兩院選出，但現在遇有終身議員缺額時，就以普通議員遞補。議會於每年一月開會，會期五個月。

(六) 德國 德國國會原有聯邦國民議會和聯邦參議院。國民議會由男女公民直接選舉，每七萬五千人中選出一名。參議院議員由各邦政府代表六十八人構成。但在一九三三年一月，希特勒內閣成立之後，雷厲風行的實行獨裁政治。二月一日解散國會，在三月五日又選出新國會，並通過全權授予政府的法律案，規定嗣後政府有權制定法律，修訂條約時，亦毋須再經國會的認可。同時並由議長宣佈國會無期休會，於是希特勒獨裁成功，德國不再有民意機關的存在。

(七) 意大利 意國國會亦分上下二院。上院除皇子外，復由國王在僧正、高級官吏、有勳功於國家的人，和納直接國稅三千利拉（意幣）以上者，這幾種人中指派相當數量的議員。上院議員沒有定額，通常約在四百人左右。下院議員定額四百人，任期五年，男女均有選舉權及被選舉權。選舉手續，由法律上認定的職業團體的總聯合會將各團體所選定的候補者八百名提出於法西斯大評議會（是意國最高

權力機關，由各部大臣和法西斯黨重要人物組成，再由大評議會選出四百人公佈。然後就舉行投票。投票人祇要寫「然」或「否」。總投票贊成票佔二分之一以上，則表中的候補人全部當選，否則要全部重選。重選時凡有合作社社員五千人以上的團體，都可提出四分之三的議員候補人的名單。得票最多的名單全部當選。其餘四分之一，則依票數的多寡分配。

### 三、代議政治的弊害

經過了幾百年的民權和君權之爭，最後纔確立了代議政治。神權政治下的權力屬於虛無飄渺的天神，君主政治下的權力，屬於至高無上的皇帝，代議政治下的權力，便屬於民選代表所組織的議會。但在今日，代議政治又因了世界經濟環境的政變而動搖，許多不可避免的缺陷逐漸暴露在我们的面前。

世界產業革命以來，因了資本的集中，造成了資本家與勞工的二次階級，積不相能；又因了自由競爭漫無限制，以致發生生產過剩經濟恐慌，社會革命就難於避免。代議制度本來是適應工商業社會的一個制度，工商業社會既已發生動搖，這種制度自然也隨着發生動搖。社會革命家認代議機關爲資本階級的御用機關，我們不能說他全無理由。但未來政制的改革方案，他們的主張又絕不一致，有的主張工團主義，有的主張無政府主義，有的又主張以職業選舉代替地域選舉，一直就沒有定論。

反對代議制度的人們，以爲代議制度雖則比君主獨裁來得民主些，究竟還沒有澈底。他們以爲真正理想的民主政治，就不應該有代表的辦法，應該由全體人民自己來主張，來管理一切國政。因爲代議政治是站在一種假定上面的，假定人民的公意可以託由民選代表去代爲表示，代爲主張，他們認爲這種假定完全與事實不符，故代議政治決

非真正民主的制度，不過是有限期的少數專制，也可以說是有任期的貴族專制。

若就代議政治的弊端來講，則代議士的選舉，完全操縱於政黨，在資本主義國家，政黨又多為資本階級的御用機關，因之議會的政見，自然祇顧到資本家的利益，對於大多數平民，根本就沒有好處。資本家拿政黨做一種工具，平常豢養一批政客，到選舉議員的時候，就四出活動，處分議席。選舉的時候，候選人完全由政黨提名。人民雖有選舉權，事實上却為政黨候選人名單所限制，不能自由扶擇。少數國家人民在選舉的時候，雖則可以投票不屬於任何黨派的議員，但效力薄弱，根本不能和政黨的名單相競爭。因為候選人由政黨提名，所以選舉權總在政黨手上。政黨所提的是那一種人呢？却完全是一般善於奔走活動靠政治吃飯的政客，絕不以才能為標準。因之賄賂公行，弊端百出。自從資本主義膨脹以後，各資本主義國家的政黨，差不多

都受金融勢力的豢養，不惜爲個人或一派一系謀奪私利。如果要這般人去打算國家公益，人民福利，那當然是不可能的。代議政治的破產，尤以這種事態爲其致命傷。

近代社會主義流行後，雖有「工黨」的組織以與一般資本階級的政黨相鬥爭，但力量總還十分薄弱。我們可以說代議制度下國家一切大權，都集中在議會，而議會的權力又大部份落在資本家手中。因此他們運用國家的大權，自然有利於資本家而不利於平民。有人推斷近代國際間的戰雲瀰漫，全由於各國的鋼鐵和軍火資本階級在那裏互相鼓動，以期推銷他們的生意，也許有幾分可靠性。總之，代議制度後面的社會，是一個工商業自由競爭的社會，自然祇講權勢，不講公理。他們經濟是不平等的，當然政治上也得不到平等。

代議制度除了上述的弊害而外，其在政權的運用上亦有缺點。在代議政治下的國家，大都不行使直接民權而用選舉制度。但這種選舉

制度有時極不公平。許多國家都規定人民要有相當數量的財產纔能有選舉權。這樣一來就剝奪了許多人的選舉權利。至於其他許多別的對選民的限制亦有同樣的情形。並且選舉的過程中間，亦常常發生許多不可避免的弊病。這在人民政治水準較低的國家，尤其容易發生這種現象。所以，總理孫先生就想出了一種權能分離之下的考試制度，對選舉人不加限制，而限制被選舉人的資格。

目前世界各國，像德意那種獨裁政治的國家，當然談不到民意。像法國那樣多黨林立的國家，根本就不能產生穩健的民意政府。蘇俄在共產黨以外沒有其他政黨可以存在，自然他們的各級蘇維埃會顧到一黨一階級的利益，不能顧到全民的利益。英美二國，雖說政治上形成二黨對立，可算是正常的代議政治，但代議政治的弊害，却仍舊是免不了的。

## 四、五權憲法和代議制度

現在世界上對於代議政治的攻擊，有兩大相反的潮流：一種是民主的，一種是反民主的。民主派主張用直接民治代替代議政治，反民主派則主張一黨獨裁。在社會進步關係複雜的現代，人口較少的地方團體，尚有實行直接民治的可能，此外則事實上絕難辦到。現在實行直接政治的，祇有瑞士格拉黎，烏黎，上下滑特及內外亞實塞爾等幾洲，他們的人口，最多爲外亞實塞爾，也不過五萬餘人。因此民主派的主張完全等於空中樓閣，無從做起。在反民主派的活動，前者有蘇俄的共產黨獨裁，後來又有意大利的法西斯蒂政治，最後更有德國的希特勒獨裁。學者都認爲獨裁政治的興起，是一種反常的現象，決不是根本解決未來政制的一種好辦法。代議政治所以不好，所以要改革，就因爲他是「假民主」，「不民主」。如果拿獨裁來代替，豈不是

更加「反民主」了麼？

總理 孫先生是主張以五權憲法建國，我們民國二十五年的憲法草案也是根據五權憲法的原則制定的。但是，五權政制不是一個代議政治？如果不是代議政治，那麼，是直接民治呢？還是一黨獨裁呢？這個問題，值得我們研究一下。總理認英國的議會政治爲一權政治而非五權政治，又常常主張人民應有四種直接民權，以節制政府的治權，故五權政制很明顯的不是代議政治。至於直接民治，在地大人多的中國，顯然是不可能的，一黨獨裁呢？除訓政時期以外，在黨的理論中，也找不到相當根據。所以五權政制不是代議政治，不是直接民治，更非獨裁政治。五權政制中的國民大會也不是英國的「巴力門」（國會），或蘇俄的蘇維埃大會。五權政制是總理手創的一種新的政制，是以代替代議政治，而彌縫牠的缺陷。

要瞭解五權政治爲什麼能够彌縫代議政治的缺陷，先要知道五權

憲法的三種特性：一是權能分離的理論，二是候選人的考試制度，三是立法機關的獨立。現在簡單地敘述一下：

總理對權能分離的理論，在民權主義及五權憲法演講內，說得非常透澈。人民有「權」，政府有「能」。一「權」就是選舉、罷免、創制、複決四種直接民權，一「能」就是立法、行政、司法、考試、監察，五種治權。人民有了權，便不怕政府不能從民意去幹。政府能够顧從民意，那當然是民主式的政治，毫無疑義。代議政治所以不好，全在代表選出後，人民即無權過問。故名義上雖則是民權，事實上却變做議會專制。人民在選舉的時候，確實是國政的發動點，但在選舉完了以後代表却變做皇帝，非任滿以後，人民無法控制，故離民治主義極遠。至於直接民治派所主張，非但事實上不容易做到，即理論亦非必要。人民未必個個有治國的才能，祇要有權可以操縱政府，控制治權的運用，便已足夠，本來不需要人人自己來管理國政。主張直接民治的

人們，沒有瞭解政治上的權力，可以分做「權」和「能」兩方面，纔會有這種錯誤的觀念。祇有權能分離的理論，纔可以糾正這種錯誤的觀念；也祇有權能分離的辦法，纔可以避免代議制度過去的流弊。

歐美各國選舉制度的弊端和不可靠，已在前面講過。在這種制度之下，選舉出來握國家大權的代議士都是些沒有真正才能的政客。但在五權憲法權能分離的理論下，無論官吏或議員，凡從事於各權公務的人，都須具備適應的才能，有無才能的標準，則用考試的方法。經過某種考試合格以後，纔可以做某種選舉的候選人。故五權憲法之下，政黨根本失却其運用的機會，至少也須先受一重考試的限制。用考試來定候選人的方法，當然比用政黨來提名的辦法公正得多。有才能的人可以從考試謀出路，當然不必仰資本家或任何黨派的鼻息，故受利用作弊的可能，也比較可以減少。並且代議政治以議會為直接代表民意的機關，五權憲法則將議會當作一個輔助民意的機關。牠應當具

有相當能力，替人民去管理政府。牠又祇能替人民隨時留意政府的行動，以報告於人民，最後的取決權，却還在人民自己的手上。故代議政治下的議會，可以說是惟一的掌「權」機關，而五權憲法下的議會，却祇是「權」「能」之間的一個中介機關，也可以說是一個半「權」半「能」性質的機關。牠對於政府是有一「權」的，對於人民又是有一「能」的。權能分離制，因議會權的存在，形成權能三級的統系，這尤其是五權憲法的特色。

五權憲法更有一種卓異的地方，每易為一般人所忽視。一般人常以考試權和監察權的獨立，為五權憲法惟一特色，不知立法權的獨立，尤為最進步的方法。在外國立法權一向是議會最重要職權。議會的所以能够監制政府，奪取政治的重心，其關鍵也全在於立法權。當初以法律為一切國政所本，自應由民意機關制定，才合於民主的意義。但現代立法日繁，遠非短時期的議會所能儘量制定。各種法案，又多

需要專門技術，亦非普通議員所能勝任，因之近代各國立法權，遂有逐漸移於行政部份或專家委員會的傾向。五權憲法，即根據這種趨勢，將立法獨立為治權之一，使由各專門家掌管其事，而不屬於普通的代議機關。一面代議機關對於立法機關，亦與其他治權機關相同，有監督的權。此種改革，也是補救代議政治缺點的一種重要方法。

我們明瞭上述三點以後，就可以知道五權憲法所以可貴，在能運用權能分離的理論，重建民治主義的骨幹，能用候選人考試的制度，消除代議政治的流弊，而另立權能三級的統系，以收民治的實效。又能使立法機關脫離普通代議機關而獨立，俾符合政府有能的原則，而合現代專家立法的潮流。我們更可以知道五權政治和代議政治決不是一樣的東西，同時五權憲法也用不着獨裁制或直接民治去補救代議政治的殘局。

## 五、五五憲草中的國民大會

在本書第一節裏已經說過，我國自古代一直到辛亥革命爲止，完全找不到真正民意機關的影子，而是絕對的君權政治。到了清朝末年，因了外侮日亟，朝政腐敗，人民要求改革的聲浪日益高漲。滿清政府也知道非容納民意，實行憲政，不足以遏制民間的反對力量。於是光緒三十四年就有了憲法大綱的頒佈。辛亥武漢起義之後，清廷又有十九信條的頒佈。但到底因爲大勢已去，沒有方法挽回衰頹的皇祚。

辛亥革命成功，政體改制，由專制政體改爲共和政體。從民國元年起到十六年北伐完成，國民政府成立爲止，曾先後制定臨時政府組織大綱，臨時約法，新約法等成文的憲法，並且也曾前後召開了幾次國會。但這幾次的民意機關的召集，事實上是完全不能代表民意的。各省的代表議員太多，由軍閥選派。即或名義上舉行選舉，也都是賄

賂橫行，弊端百出。

十六年北伐成功，國民政府在南京成立，全國統一。二十年五月曾在南京召開國民會議，通過了訓政時期約法，作為臨時憲法的性質。訓政時期，定為六年，由民國十八年到民國二十三年結束。民國二十四年就應該是憲政時期的開始。國民政府立法院從二十二年起就集合了專家起草憲法，到二十五年五月五日由國民政府正式宣佈。所以這憲草普通就稱做五·五憲草。本來預備同年十一月召開國民大會通過後實行，但因為各省選舉費時，又加二十六年抗戰開始，所以國民大會便沒有能夠召開。

根據憲法草案國民大會一章及國府公佈的國民大會組織法及代表選舉法，在這裏我把國民大會的組織和職權簡單的敘述一下：

國民大會由國民代表組織而成，國民代表依憲草由每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增

選代表一人。蒙古西藏僑民之代表名額，另以法律規定。至於額數，國民大會代表選舉法規定總額爲一千二百人，依區域選舉方法選出者爲六百六十五人，依職業選舉方法選出者爲三百八十人，依特種選舉方法選出者（遼甯、吉林、黑龍江、熱河、蒙古、西藏、在外僑民及軍隊）爲一百五十五人。凡中華民國國民，年滿二十歲無不能情形者，皆有依法選舉代表權，年滿二十五歲者，有依法被選舉權。但每一選舉人不得有二次以上選舉權。選舉方法以普通，平等，直接，無記名投票之方法行之，但選舉票應載明國民政府所指定之候選人全體姓名，由選舉人就中圈定一人。選舉代表之外，國民大會組織法並規定中國國民黨中央執行委員、中央監察委員爲國民大會當然委員，其候補中央執監委員、國民政府主席、委員、各院部會長官、以及國民大會主席團特許的人員，都可以列席。

國民代表任期六年，違法或失職時，由原選舉區依法罷免。代表

在會議時所有的言論及表決，對外不負責任。除現行犯外，在會期中，非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。

國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時可以延長一月。國民大會經五分之二以上代表的同意，可以自行召集臨時國民大會。總統亦可以召集臨時大會。

民國二十六年四月三十日國民大會組織法和代表選舉法又經修改。組織方面的修改，國民黨候補執監委員亦為當然代表，並增加國民政府指定代表二百四十人。但區域選舉，則變以前各選舉區所推選之候選人，由國民政府就中指定三倍於該區應出代表之名額為候選人，「為」各選舉區應出之國民大會代表，由各該區有選舉權人選舉之。

國民大會的職權，則為制定憲法及行使憲法所賦予的職權。制定憲法由第一次召集的國民大會兼行。至於平常國民大會的職權，依憲

草規定，有下列六項：（一）選舉總統副總統立法監察二院院長副院長及委員（二）罷免總統副總統立法司法考試監察各院院長副院長，立法委員，監察委員，（三）創制法律（四）複決法律（五）修改憲法（六）憲法所賦予之其他職權。

二十六年四月三十日的修正，國民大會的職權改為制定憲法，並決定憲法施行日期，於會期完畢，任務即行終了。

## 六、參政會及省參議會

二十六年的國民大會沒有召集，就開始了對暴日的抗戰。但在抗戰的進行之中，也感到需要一對諮詢和建議的民意機關，以求集思廣益，更促成上下一致的團結，而取得抗戰最後勝利。因此，在二十七年三月中國國民黨臨時全國代表大會所通過的抗戰建國綱領中，有組織國民參政會團結全國力量集中全國之思慮與識見，以利國策之決

旋與推行。一的決議。復於四月十二日由國民政府命令公佈「國民參政會組織條例」。第一次會議在同年七月在重慶舉行，除聽取政府各項報告，並向政府建議各種重要抗戰方案外，還議決設立省市臨時參議會。九月二十六日公佈省市臨時參議會組織條例後，各省市都先後成立臨時參議會，對抗戰期間省市政設施，有極大的貢獻。現在把這非常時期的中央和省的民意機關，簡單的介紹一下，以作本書的結束。

參政會組織的宗旨和意義很明顯，組織條例第一條就說：「國民政府在抗戰期間，爲集思廣益，團結全國力量起見，特設國民參政會。」至於參政員的名額，最初決定爲一百五十人，後來又經修改，增加爲三百人。凡中華民國國籍的男子或女子，年滿三十歲，具備下列四項資格之一者，得爲國民參政院參政員。

一、曾在各省市（指行政院直轄市而言）公私機關或團體服務一

年以上著有信望之人員中，共選任八十八名，各省市所出參政員名額，依照附表所定，並得有各該省市籍貫者為原則。

二、曾在蒙古西藏地方公私機關或團體服務，著有信望，或熟諳各該地方政治社會情形，信望久著之人員中，選任六名（蒙古四名，西藏二名）。

三、曾在海外僑民居留地工作二年以上，著有信望，或熟諳僑民生活情形，信望久著之人員中，選任六名。

四、曾在各重要文化團體或經濟團體，服務三年以上，著有信望，或努力國事，信望久著之人員中選任一百名。（最初決定五十名，其後增加五十名。）

國民參政會參政員的選任，非常的鄭重和仔細，依據組織條例第四條的規定，分成三個步驟：

一、有前條第一種資格的候選人，由各省市政府，及各省市黨部

聯席會議，按照本省市應出參政員名額，加倍提出。國際最高會議，亦得提出同額候選人。在敵軍完全佔領之省市，則前條第一項參政員候選人，由國防最高會議，按照各該省市應出名額，加倍提出。

前條第二第三兩項參政員候選人，由蒙藏委會僑務委會按照應出參政員名額，加倍提出。

前條第四項參政員候選人，由國防最高會議按照應出參政員名額，加倍提出。

二、候選人名單提出後，第二步手續，就是審查資格。各項參政員候選人，經推出後，由國防最高會議彙送中國國民黨中央執行委員會提付國民參政會參政員資格審議會審議。審議會審議完畢時，以其結果，報告中國國民黨中央執行委員會。

三、最後的決定，則由中國國民黨中央執行委員會會議按照前條四項應出參政員名額，予以選定。

參政會的職權有三：

一、決議權，在抗戰期間，政府對內對外之重要施政方案，於實施前應提交國民參政會決議。前項決議，須經國防最高會議通過後，依其性質，交主管機關制定法律，或頒佈命令行之。

二、建議權，國民參政會，得提出建議案於政府。

三、諮詢權，國民參政會有聽取政府施政報告暨向政府提出詢問案之權。

國民參政員的任期是一年，國民政府認為有必要時得延長一年。國民參政會每三個月開會一次，會期是十天。

省臨時參議會組織條例於二十七年九月二十六日公布。其中規定凡中華民國的男子或女子年滿二十五歲，曾受中等學校教育或同等教育，暨有左列資格之一者，得為省臨時參議會參議員：

一、具有各該省之籍貫，並曾在各該省所屬之縣市公私機關或團

體服務二年以上，著有偉望者。

二、曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務二年以上，著有信譽者。

第一項參議員佔全額十分之六，第二項佔全額十分之四。其由各該省屬縣市住民中遴選者，其候選人由各該省屬每一縣市政府於徵縣市黨部及地方團體意見後，各就該縣市住民中具有第一項資格的提出候選人一人於省政府。省參議員之由該省文化團體經濟團體中遴選者，其候選人由各該省政府及省黨部聯席會議，就各該省區內文化團體或經濟團體人員中具有第二項資格者提出保送，候選人即該省規定名額十分之四之倍數。前二項候選人名單彙齊後，由省政府呈送行政院轉呈國防最高會議決定之。

省臨時參議會的職權，也是決議、建議、和諮詢三種。省臨時參議員的任期是一年，必要時得由省政府呈准行政院延長一年。省臨時

參議會每六個月開會一次，會期規定是二星期。

參政會和省臨時參議會的組織和職權大概就如上述。雖然在抗戰期間，參政員和省臨時參議員的產生，不能用普選的方法，但經過這樣詳密的推薦選任手續，對於國內和省內的人才，也可以說網羅無遺。對於國家政治的興革，抗戰大計的抉擇，一定能盡其最大的貢獻。最近國民參政會第四次會議又有請政府召開國民大會，制定憲法，實行憲政的決議案。並且還由議長指定參政員數人，組織國民參政會憲政期成會，協助政府，促成憲政。將來憲政告成，一切走上正軌，同時抗戰勝利，一定能建立一個現代的新國家。這是沒有疑義的。

浙省教育會。十一月間。設立一籌備委員會。該會內有教育總長。

教育總長。由教育界領袖。推舉。其職責。在於籌備。教育。之。事宜。

籌備委員會。並由教育界領袖。推舉。其職責。在於籌備。教育。之。事宜。

籌備委員會。並由教育界領袖。推舉。其職責。在於籌備。教育。之。事宜。

籌備委員會。並由教育界領袖。推舉。其職責。在於籌備。教育。之。事宜。

籌備委員會。並由教育界領袖。推舉。其職責。在於籌備。教育。之。事宜。

籌備委員會。並由教育界領袖。推舉。其職責。在於籌備。教育。之。事宜。

籌備委員會。並由教育界領袖。推舉。其職責。在於籌備。教育。之。事宜。

籌備委員會。並由教育界領袖。推舉。其職責。在於籌備。教育。之。事宜。

浙省教育會



中華民國二十八年十二月初版

政治常識  
小叢書

民意機關（一冊）

每冊實價八分

編者 朱 吉 民

主編 浙江戰時教育文化  
專業委員會徵編組

出版及發行 浙江動員委員會戰時  
教育文化專業委員會

印刷者 東南日報第二印刷廠

經售處 各地各大書局

572  
ZF047

SKBC  
MG  
0034.3  
5