

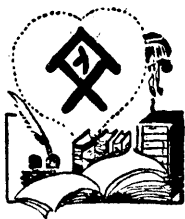
57  
133

陳玉祥編著

# 國民大會制度論述

商務印書館發行





# 鴻英圖書館

登記 \_\_\_\_\_  
書碼 \_\_\_\_\_  
到期 \_\_\_\_\_  
價格 \_\_\_\_\_  
備註 \_\_\_\_\_



陳玉祥編著

國民大會制度論述

商務印書館發行

上海圖書館藏書



A541 212 0023 8952B



~~1517285~~

# 自序

民國三十五年十一月十五日，負制定中華民國憲法之任務的國民大會在南京開幕，這是中國歷史上空前的盛舉，也是中國歷史上另一新十日，於十二月二十五日閉幕，這就是國民大會的存在和五院的分立。這兩個特點的成立是基於孫中山先生的遺教而來；在孫中山先生的遺教中，總稱此制度為五權憲法和權能劃分。中華民國憲法中的政治制度，雖沒有如十年前立法院所設計的——他們所認為中山先生的那種理想的制度，但重要原則仍舊採用了。

我對於國民大會問題發生濃厚的研究興趣，並希望寫作一冊較有系統的著述，已有好幾年了。三十四年春間，初稿寫成，約四萬餘字，兩年來，我隨時將新的資料，新的心得就初稿加以修改補充；及新憲法頒佈後，又就新情勢將已成之稿加工整理，於四月三十日完成全稿。

本書約略的可分為三個部份。第一部份是本書的緒論亦即引論。內容述民主政治的一般原



理；及中國如何進入於民主政治和它的精神。本來，在這一部份，中山先生的遺教是應加以闡發的，但我以為一則闡揚中山先生遺教的書籍到處可見，並且中國的憲政制度與中山先生的理想是有相當距離的。所以，在本書中我盡可能避免中山先生遺教的鼓吹，我所述的，都是實際的歷史和實際的制度。

國民大會有制憲的和行憲的之別，在新憲法制定之前，國人常說的國民大會，多指制憲的國大而言，事實上，國人尚不容易將此兩會分辯清楚，制憲的國大雖然開過一次會就算完了，但其任務的重大是空前的，而其召開的經過，組成份子的演變，情節却又極其複雜。在著者自己講來，寫作第四、五兩章所費的時間實較其他各章的時間為多，自信其中有很多處是人所未述的。

從第六章起是本書的第三部份，也是本書最主要部份，佔全書篇幅的二分之一。第六章述國民大會制度的設計歷程，十多年來國人對國民大會制度的各種研討和擬議，在本章中都加以簡扼的介紹和評論。第七章是純理論的研究，主旨在闡發國民大會性質細微，第八章是國民大會代表的選舉罷免和他們在開會時的職權。中華民國憲法國民大會章共計條文十條，在這三章中

都有詳細的析述，有關的行憲法規我亦都加以扼要的論列。書後並附有必要的附錄數種，以便讀者的參閱。

在這裏，有一點尚須加以說明的。國民會議與國民大會同爲中山先生所主張，這兩個名詞，不但在字眼上有不同之處，性質上更不可同日而語。國民會議一詞，最初見於民國十三年十一月中山先生的北上宣言中：「對於時局主張召集國民會議，其目的在藉國民會議以謀中國之統一與建設。」亦就是他遺囑上所說的：「最近主張開國民會議。」至於國民大會，則見於他所著的建國大綱及中國革命史中，它的任務，第一次的國民大會是制定憲法的，以後的國民大會是行使憲法所賦予之中央統治權的。詳細的說，國民會議是在訓政時期，制定約法，解決建設中國問題的機關，乃國民黨與人民結合以決定實施訓政而召集的會議。國民大會則是制定憲法的，依據憲法選舉出來的國民大會則是憲政時期，全國人民寄託政權的。國民會議爲解決國是臨時召集的機關，國民大會則爲憲政時期永久存在的機構。因爲我常遇到有些人以爲國民大會便是國父遺囑中所說的「最近主張開國民會議」的國民會議，所以特在這裏加以說明。

最後，我感謝很多對此一問題有研究的作家，他們所發表的論著，使我可以參考或引用；但我尚覺得現在出版界中還沒有一冊關於國民大會制度的專門著述，著者現在冒昧地完成了這樣一冊自認爲是理論的和較有體系的書籍；但以著者學識的淺陋，以之問世，實在有些惶懼，尚乞賢達們不吝指正，無任感幸！

陳玉祥於上海 三十六年五月

## 校後記

這一本書稿是在今年五月裏與商務印書館訂約印行的。那時候，稿內所引用的材料確是很新的，可是這幾個月來，政府又陸續頒佈了若干有關於國民大會代表之選舉的法令和規則，當我爲本書作最後的一次校對時，我雖已盡可能在不因增刪字數而移動行數或頁數的原則下，竭力除舊佈新，但是終限於已排成的版子，使我無法暢所欲言。雖然這些法規關於選舉技術上的問題居多，本書未及將這些法規加以析述，似亦無甚大害。可是關於代表名額的變更等却亦相當重要。這一切，將來如有再版機會，我當加以增訂和修正，並使本書能重排問世。

近年來，我的工作很忙碌，真所謂公私粟六，所以我對於原稿的寫作既未能達我預期之境地，卽於最後的一次校對，亦未遑詳閱細讀，以不學無術的我，現在居然敢將本書與讀者相見，內心實深惶愧不安，所望專家學者，勿見笑爲幸！

著者 三十六年九月



# 目次

## 序

## 上篇 緒論

### 第一章 民主政治之原理與方式

#### 第一節 民主政治的本質和種類

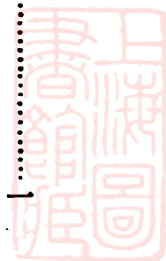
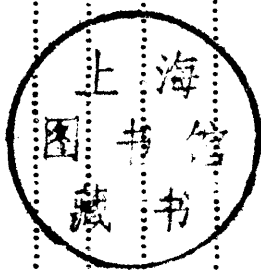
#### 第二節 代議政治的體制

#### 第三節 代議政治的流弊與變質

### 第二章 中國實行民主政治之進程

#### 第一節 訓政體制的確立

#### 第二節 訓政時期黨治的意義



第三節 憲法的起草……………三六

第四節 憲法的制定……………四一

第三章 中國民主政制之特性……………五〇

第一節 中華民國憲法的精神……………五〇

第二節 國民大會與中央政制……………五三

第三節 政治民主經濟民主及國際民主……………五九

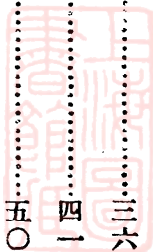
下篇 本論……………六九

第四章 國民大會之籌開……………六九

第一節 國民大會與立憲之程序問題……………六九

第二節 國民大會歷次延期舉行經過……………七三

第三節 國民大會未召開前中央民意機構之設置……………七六



第四節	政治協商會議召開背景及其對國民大會一案之協議	七九
第五節	國民大會的最後一次延期及召開日期的最後決定	八三
第五章	國民大會組織法之演變	九〇
第一節	國民大會兩個基本法律的制定與修改	九〇
第二節	國民大會代表之配額原則及選舉方法的分析	九七
第三節	國民大會舊代表的資格問題	一〇三
第四節	政治協商會議對國大代表問題的各种意見	一〇七
第五節	各黨派代表名額的分配問題	一一一
第六章	國民大會制度設計經過	一一九
第一節	立法院歷次所擬憲草中的國民大會制度(上)	一一九
第二節	立法院歷次所擬憲草中的國民大會制度(下)	一二六
第三節	憲政期成會所設計的國民大會	一三三



第四節	政協原則及「修正案草案訂正稿」中的國民大會	一三七
第五節	國民大會制度的制定	一四三
第七章	國民大會本身之性質	一五一
第一節	主權思想的由來和它的涵義	一五一
第二節	人民主權的理論基礎	一五六
第三節	國民大會爲什麼是政權機關	一六三
第八章	國民大會代表之選舉罷免	一七三
第一節	國民大會代表的委任性質	一七三
第二節	國民大會代表的各項選舉名額	一七八
第三節	國民大會代表的選舉	一八三
第四節	國民大會代表的罷免	一九〇
第九章	國民大會政權之行使	一九六

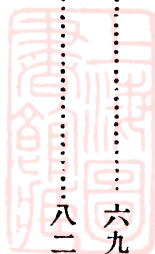
第一節	國民大會的集散	一九六
第二節	國民大會的職權（上）	二〇一
第三節	國民大會的職權（下）	二〇九
第四節	外國議會權在我國政制中的安排	二一五

附錄

一	中華民國憲法	一
二	國民大會組織法	三三
三	國民大會代表選舉罷免法	三五
四	國本代表選舉罷免法施行條例	四七
五	國大代表立法委員選舉總事務所組織條例	六二
六	總統副總統選舉罷免法	六六

七 立法委員選舉罷免法·····

八 監察委員選舉罷免法·····



# 國民大會制度論述

## 上編 緒論

### 第一章 民主政治之原理與方式

#### 第一節 民主政治的本質和種類

民主政治的原始意義，顯然僅屬於政治方面，而近代人對於這個名詞的解釋，則範圍一天廣泛一天，幾乎可以應用於人間的一切。自政治以至經濟，自國內以至國際，都可以任人拿「民主」一詞去範疇它，而統稱爲民主主義。民主主義既然可包括各方面，例如生活與思想態度亦在其內，於是民主主義便是一種文化，一種精神了。

然而究竟什麼叫做民主呢？所謂民主政治有些人以爲就是民意政治，法治政治，責任政治；即



是說凡政府的政策合於民意，以法爲治，並對之負責任者，便可叫做民主政治。有些人以爲民主政治是代議政治，所以選舉和議會都有莫大的重要性，否則就不是民主。又有些人以爲民主政治是自由政治，此自由爲言論、出版、集會、結社等自由，且必達有多黨境地才有自由可言。還有些人以爲民主政治是多黨政治，因而它重視反對黨的言論自由，並以之作測量政治是否民主的標準。此外，還有以收稅必通過下院，軍與政隔離，爲民主政治之特徵的看法。

這些看法，固然不能說它不對，但都是民主政制的現象，而不是民主政治的本質。好像盲人摸象，摸着象鼻的，以爲象如蛇，摸着象尾的，以爲象如繩，摸着象脚的，以爲象如樹，因其以部份作爲全貌，所以錯誤了。（註一）民主政治的本質，要全面地從根本上來把握，可以一句話來包括它，即「主權在民。」就是說民主政治必須主權確在人民，亦即人民在政治上居於最高無上的地位。

民主主義的哲學基礎在於人的本性是自求多福，而每個人的自求多福，勢必又是大致相同，即你雖自求幸福，我亦自求幸福，這個幸福是共同的，於是你我便可會合以求之。這便是盧梭的「總意」說，總意是對於「公善」的要求，公善又即是「普遍的幸福」之義。因爲沒有一個人不是



自求福利的，什麼是自己的福利，怎樣求自己的福利，只有自己知道得最清楚並最能努力追求，這樣每個人會合而求出的總意，就是「最大多數的最大幸福了。」最大多數並不是說硬要犧牲一些少數，乃只是一種不得已的說法，就是因為如不能得到全數則不得已亦必求多數中之最大者。最大幸福一語亦是此義，即謂幸福亦必使其發展到最高度。這最高度的幸福又須普及於人人。（註二）由此而生的總意必須人人奉公守法所以民主主義的基本精神又有兩點，一是訴諸理而不訴諸力，一是本於法而不本於情。真正的民主主義不僅是具有民主政治的形式有憲法有議會，有民選的政治首領即可成功的，而是要在整個生活上，能依理性，注意全體的利益，尊重別人的意見，能與人寬容相處，能服從多數人的決議。然後民主政治始有基礎。民主主義與自由平等又是分不開的，要成爲一個講理的社會必須實行民主，要有自由必須講理，只有講理，才有公平，民主主義一詞，就包含這些意義在內。

原來民主政治的目的本在保護人民的自由，自由主義的基本信條是：人人同樣具有生存所必需的若干權利，而個人本身具有實現這些權利的能力。政治社會的目標就在以人民公共的力

量保障權利使其不受侵害。人民固然不許暴君苛政侵害權利，他們也不歡迎仁君仁政「越俎代庖」替他們滿足生活的需要或決定生活的方向。因此自由主義者認定全民自治是政治組織的極諧。爲了辦事的便利起見，人民不必自己操持行政之權，但決定何事須辦的權力必須操於人民之手。爲了適應近世廣土衆民的環境起見，人民不必行使古希臘式的直接民權，但人民必須有選舉代表和改組政府的權利。自由主義者相信：只要有了政治的自由，人民的一切權利都有了保障。在十八世紀的時候民權思想家因爲想對君主專制加上致命的打擊，所以往往偏向於放任主義。照他們看來，管事最少的政府就是最好的政府。（註三）所以一方面縮小政府權力到最小限度，他方伸張個人自由到最大限度，而關於人民的經濟生活尤以自由放任爲原則。

在這種政治之下，國家問題由大眾討論，由大眾表決，要全體一致既然不可能，人民的決定便只好以多數爲準，或以代表多數的政黨爲準。多數既同意以後，大眾便要奉公守法。英國素來是個自由經濟放任慣了的國家，而工黨的政策，却是向社會主義化，國家計劃經濟的方向邁進，（註四）雖也有不滿於政府政策的人，但因其措施是以全民爲福利的，是得到人民的同意的，如果人民不

同意，不承認這是爲了最大多數的最大幸福，則人民便可以合法的方式來反對這些政策的施行。因爲主權是屬於人民全體的。

民主政治是必須主權確在人民的，我們看民主國家的憲法大都都有主權屬於國民全體一條條文的規定。不過祇有憲法條文的這種規定，只能算是人民有了名義上的主權，却未必真有實際上的主權。有名無實的民主權，仍不是真正的民主政治。人民握有的政治主權，各民主國家雖大小不盡相同，但實際政治不可與此第一原理相反，也不可使人民主權有名無實，則爲一切民主國家的通例。

因爲主權在民，所以民主政治才是民意政治，法治政治，負責政治；不然，民意就無從說起，法治和責任亦不必要了。議會和選舉，乃是人民掌握政權的一種方法。自由則是人民掌握政權的結果。說清楚一點，自由與民主是一回事，有自由才有民主，反之雖有憲法，有議會之選舉，而無言論自由，學術自由，就夠不上稱爲民主國家。至於民主政治所以稱爲責任政治的緣故，即由於有自由討論而得起糾彈，須知倘使無自由討論不能把是非分別出來，則必不能施其糾彈，於是便無責任可言。

了。政黨爲人民掌握政權的工具和橋樑。多黨則又爲自由在政黨需要下的一種形態。反對黨的言論自由乃從多黨而來者。收稅通過議會，實爲有議會後的辦法。總之這一切都是以主權在民爲本質而生出來的現象。

這樣，我們可以爲民主政治一詞揭櫫幾個要點：「少數服從多數」是民主政治的原則，「最大多數的最大幸福」是民主政治的哲學基礎，「主權在民」是民主政治的本質，

主權在民，是民主政治的本質，並不是民主政治的形式。從形式來說，民主政治可分爲很多種類。通常把立法權由公民自己行使的，叫做直接民主制，委託少數代表行使的，叫做間接民主制，或代議民主制。直接民主制度適宜於古代的民主國家裏，因爲古代的民主國家，國小人少事簡，全國公民容易聚會於一個地方，來開會決定國家大事。但是到了現在，除了瑞士聯邦的幾個小邦之外，各國都不敢輕於嘗試，因爲除了現代國家領土遼闊，人口衆多，難使全國人民會議於一堂，以解決國家大事的技術上困難原因之外；同時因爲古代社會乃是奴隸社會，一切勞動都由奴隸負擔，公民不必做工，所以他們有餘暇參與立法權的行使；反之，現在社會則人人平等，人人爲了自己的經

濟生活問題，不能不從事勞動，他們都很忙碌，不會都有很多時間去管理政治，倘使國民全體常耗費其勞力與時間於政治，則其他生產事業便不能不因之而停頓了；又因現代立法事業是很專門的，不是個個人都能從事的。綜此數因，間接民主制便發達了。

在代議制度之下，必須議員能夠代表民意，而後民主政治才得實現。要使議會能夠代表民意，須有兩個前提：第一，人民能夠認識賢良的議員而選舉之；第二，議員能夠服從民意而作行動。但是這兩個前提，都難保證。因為人民在複雜的社會之內，既然無法認識誰人可為議員，而議員選出之後，又不受人民的拘束。人民只有靜候他們任期屆滿，重新改選。在他們任期之中，他們的行動，人民無法干涉。因此之故，近來各國又折衷直接民主與間接民主兩種制度，而採用了一種叫做公民投票制。公民投票制，立法權在原則上屬於議會，公民全體並沒有聚會於一堂組織一個公民大會，乃散在各地，用投票的方法，來參加立法權的行使。

近代國家均把國家的權力分做三種，即立法權行政權司法權是，在三權之中，立法權最為重要，因為立法權是議決法律的權，在法治國，法律有最高的效力；行政權只能於不違反法律的範圍

內，發佈命令或作種種處分；司法權只能對於訴訟事件，依照法律，下以判決。並且由三權的性質看來，行政權與司法權，都是執行的權，以委託少數人行使，比較妥當；至於立法權，則為討論與決議的權，所以不宜委託於少數人，而由公民自己行使。有些人以為直接民主制是公民直接行使立法行政司法等權，間接民主制是間接行使立法司法行政等權。其實就是在古代雅典，司法行政兩權，也分屬於公民法院和執政官，所以嚴格說，行政司法兩權從未有由公民直接行使的，因此我們以為直接民主與間接民主的區別在沒有更妥當的標準以前，只可以立法權的行使形式來作標準了。

## 第二節 代議政治的體制

如上所述，直接民主與間接民主的標準，是以立法權的行使來區別的。現代國家是多採用間接民主制的，就是由人民選舉議員，組織議會，以間接參與立法權的行使，這種行使立法權的機構，就是議會（註五）有議會的政制，叫做代議政治。外國議會的組成，有兩院制的，有一院制的，兩院制與一院制各有其理論基礎。主張兩院制的以為：一、可防杜一院制議會的專制，二、可減少法律案的草率，三、由於兩院制的存在，法律的修改較為困難，尤其如憲法，這樣可減少議會與行政機關的修

憲此外，採用兩院制，在君主國以一院代表人民，一院容納貴族；聯邦國家採兩院制，以一院代表全國人民，一院代表各邦；尚有主張兩院制以調劑地域代表制與職業代表制的主張。一院制者，以爲：一、代表民意的機關，應只有一個，否則將以何者爲能代表民意？（註六）二、兩院制可使法律案不易成立，而妨礙進步；三、兩院制可引起議會內部的摩擦，而便利行政機關操縱利用一院以抵制另一院。（註七）

兩院制的產生，歷史上原以平民代表與貴族代表的分離爲原因，故在現今民主國家，其上院便多爲代表貴族階級者，在聯邦國家則爲代表聯邦者，亦有由於任命或間接選舉而產生的上院，其目的在取得學驗豐富的人才，所以其任期較長，資格限制亦較嚴，上院亦有由人民直接選舉而產生的，但不論其如何產生，它的任期、年齡、改選方法均不同於下院，它的職權亦一定較下院爲少。下議院的組成，歷來都是一種民選機關，最近且已成爲直接選舉的民選機關。在採用議會政府制的國家，議員雖不能兼任一般的公職，却容許議員兼任國務員，如英國；有禁止議員兼任任何公職的，例如美國；有於國務員外，對於若干特殊官職明許其兼任的，例如法國。

議會是立法機關。至法律的執行，任何國家都有一套行政機關。通常所謂代議政體的形式即是指行政機關的體制而言。大別之可分爲三類：

第一，是內閣制。內閣制的政府，是政府的行政部份在法律上須對國會或國會的一院（註八）負責政策上及政治行爲上的責任，間接最後對全體選民負責，而在名義上行政元首（即國家元首）却居於不負責任地位的制度。內閣閣員通常都是國會議員，即使不是議員，他們也有出席閣會，在閣會發言及參與討論的特權，但沒有表決權。習慣上，有的國家也有用憲法規定的，閣員須受他們所屬的一院或他們所出席的一院的質問。簡括說，閣員的責任與國會議員的使命不是不可以並存的。相反的，內閣制普通就先假定，閣員具有閣員與國會議員的兩種身分，使行政職務與立法職務融貫混合。依照法理的說法，名義上的行政元首，在政治上不能構成錯誤的行爲，他是好像在閣員的監護之下，由閣員代負他的職務行爲的責任。閣員的全體結合成爲政府，他們在國會議席上辯護他們所採的政策，如果有人責問，他們必須報告他們的職務行爲。他們是行政各部的部長，並且通常也是國會中多數黨的幹部。祇要他們的政策與職務行爲能夠繼續爲國會大多數議員，或



者更可說他們對之負責的那一院大多數議員所擁護，他們就繼續掌握統治全國的大權。不過要是國會對內閣一有不信任的表示，如國會投票議決對於內閣有所非難，或不通過它所提出的議案，或不照撥它所要求的款項，那麼內閣便須立即辭職，或解散它對之負責的一院，下令重新選舉，由選民選舉一對它的政策與行爲表同情的新國會。如果選舉結果爲內閣勝利，則內閣繼續任職；如果失敗，則內閣辭職。並且全體閣員共同進退，甲閣員所作之事與乙閣員本無關係者，但甲閣員的錯誤影響其他閣員，此之謂聯帶負責。

內閣制起源於英國，現在已經成爲世界上最主要的政府制度，它在英國有最充分的經驗，它的實施結果也最圓滿。它的形式由英國傳至各國已有各種不同的改變。

第二，總統制。與內閣制相對照的總統制，是行政元首的任期與政策在憲法上都獨立不受立法機關支配的制度。在這種制度之下，國家元首不僅爲名義上的行政元首，也是真正的負責實際行政責任的行政元首，而切實行使着憲法與法律所賦予他的權力。他可以，並且通常都命令閣員代理政務，但閣員並不因此而就代彼對國會負責。就法理上說，閣員的行爲，即國家元首的行爲，閣員

由國家元首任免，而並非由國會中選舉，且事實上他們也許不屬於國會任何一院的多數黨。在美國，因為憲法上規定議員與閣員不能同時兼任，所以美國閣員即不能再為國會議員，他們也不能直接親在國會提出他們所願意訂為法律的議案，他們只能假手於同情這種議案的議員去提出。閣員僅係委任他們的行政元首的僚屬，他們只對行政元首一人負政治上的責任，行政元首可根據任何理由，祇要他認為必要便可罷免閣員，至國會對閣員信任與否，不必計及。他們的政策或政治行為，國會不能干涉，所以他們絕不會因國會不通過他們所主張的議案，或不照撥他們所要求的款項即須辭職。

這是總統制政府的特點，現在亦已有很多國家模倣這種制度，但各國的形式也並不完全一樣。

第三，委員制。行委員制而確有成效的，要算瑞士了。瑞士制的特點，在使行政機關，不與議會分離，亦不與議會對抗。瑞士的中央最高行政機關為聯邦委員會，聯邦委員會的委員都是由議會上、下兩院開聯合會選舉出來的；他們雖不能參加議會的表決，却可以隨時出席議會參加討論，他們

也可提出法律案於議會，並可將他們的政策隨時提出議會討論。凡此俱表示行政機關與議會不是分離的。凡議會所決定的政策，他們都得服從，凡議會所通過的法律案，他們都得執行；他們對於議會所議決的法律是不能要求議會覆議的，他們更不能因與議會的政見不合而解散議會，凡此俱表示行政機關是不能與議會對抗的。

民主政治的各種政體究竟孰優孰劣呢？批評家不一其說，然而沒有一種是盡善盡美的，則爲一致的結論。

就內閣制政府的優點來說。第一點，有人謂內閣制爲最能保障行政部份與立法部份和陸合作的惟一制度，（已歸廢棄的君主獨裁制度自爲例外。）因爲內閣制度的特點即在於行政機關與立法機關的密切結合。真正行政最高機關的內閣，實際上即國會的一個委員會，內閣閣員就是偶有例外他們沒有兼任國會議員，也允許出席國會的一院或兩院，以便他們發表政見及受關於他所施政策上與職務上的質問。閣員可以親自提出及辯護他所欲訂爲法律的立法案，並請求在他認爲辦理政務所必需的款項。平常因爲內閣即爲國會中多數黨代表所組成，所以行政部份與

立法部份很少有總統制政府下所常有的困難或糾葛。「誠以行政立法兩部門必須打成一片，始得斡旋如意，非以議員出身之幹部黨員爲之聯鎖，如蘇彝士運河然，將使地中海與紅海兩大尾閘都成死水。」（註九）第二點，內閣制爲保障執行法律，處理政務，使用公款者能切實負責的制度。由於不信任投票權和解散權的運用，統治者的政策與行爲，如果不得人民或人民代表的贊同時，都絕不能長久繼續施行。無論何時，內閣都可能被推翻，而代以一得國會信任的新內閣；如果內閣自信它的政策足以代表選民的意見，而認爲國會的意見不足代表選民時，它可以解散國會，直接訴諸選民，以待解決，這就叫做「責任內閣。」（註十）內閣制的第三種優點，即在於它的柔性與彈性，柔性與彈性的力量，可以在國家危急之時，表現出來。當國家一旦發生劇變，在這種制度之下，人民可以選舉一臨時的領袖，他也許特別能夠領導全國，安渡過這個難關，這是外國學者所常常稱道的。

儘管內閣制有上述的各種優點，然而種種的反對議論却也一天多似一天。第一點，有些人認爲內閣制把立法與行政職務實際聯而爲一，根本上便是違背了某些政治思想家所深信的一個

政治原則，在他們看起來，這兩種職務是應該分別由兩個互相獨立或近乎獨立的機關行使的。第二點，有人反對內閣制，以爲太受政黨的操縱，內閣制使黨見愈深，並常使保持之於沸點，縱沒有國家重要政策的問題引起爭執，即官職位置也足資爭奪，此黨得之，他黨覬覦，糾紛即無已時。在理論上說，反對黨雖然祇應反對政府的不良立法議案，只應指責政府行政上的不良設施，可是實際上它對於政府大多數的立法議案與行政行爲，無不加以反對，政府的壽命，因此也大受影響。（註十二）

第三點，內閣制，尤其是英國的內閣制，有人說上議院實際已不復行使它的立法權，已將此種職權交與內閣，而甘居於否決與支配機關的消極地位。在內閣制之下，立法機關可以變爲僅記錄決議的機關，對於這種決議，它既無力批評，也無力變更。

總統制的優劣又如何呢？總統制最獨異的特徵，就在於立法部分與行政部分幾乎完全分開，彼此獨立，尤以關於政策、權力及任期三者爲最。美國是行總統制成功的國家，所以很多美國的學者常常稱道總統制的好處。綜其優點：第一，這個制度是很確實的，它把責任放在一個人的身上。在美內閣下，其爲內閣總理之人，即爲總統自身，國務卿的地位雖高於其他部長，但決非內閣總理，因

爲決定政策的大權是屬於總統一個人的。第二，這個制度是很活潑的，一個大有爲的人祇能獨斷獨行，人多手雜，便不能做事。總統既大權在握，而內閣各部長只對總統個人負責，並不對國會負責，部長雖能出席於美國國會委員會中的討論，但並不答覆國會議員的責問。第三，內閣制由各部長官大家表示意見，造成總體的集合閣議或政策，而總統制各部長各自獨立，各部長各以其意見對總統有所貢獻，所以總統制的內閣並不以一個全體性的資格來動作，而是一羣部長，其中各個人各自對他的行政首長負責，去留由首長決定，故無所謂聯合政策，也無所謂聯帶責任。

總統制雖然有不少人讚揚，却也有更多的人指摘。因爲總統不受民選代表的支配，總統在他任期以內，大體上可以任意統治，祇要他的行爲並未犯罪，儘管國會中全體議員以至國中全體選民都希望他去職，也不能將他罷免。國會也許可以非難政府，可以不通過他所推薦的法案，可以不可以給他所要求的權限，（例如緊急時期）可以推翻他的否決案等等，但却不能剝奪憲法上所給予他的權力。總統制尙有其他的缺點，總統及他的閣員，對於立法事宜，缺乏直接創議權，如果國會對於公共政策的意見與總統及內閣的意見相左，總統便不能解散國會以訴諸選民解決，他必須勉

強與敵對的國會相處，以待該屆國會的期滿，國會亦惟有聽任總統執行它所不贊成的行政政策，以待總統任期屆滿。有時，事實上也常如此，總統屬於這一黨，而在國會中佔勢力者又爲另一黨，在這種情形之下，立法部分與行政部分更易發生難解的糾葛。

論者批評委員制的優劣，也各有很充分的理由。從優點方面說：第一，說委員制可以除去首領政治的弊害，因爲委員制是徹底的合議制，一個人的才智，自然是不能和集思廣益的合議團體相比的。第二，說委員制可以免除專制政治的弊害，因爲把政權委託較多的人，便不容易做出專權的行爲來。第三，說委員制是更適合民治精神的制度，因爲它是不能和代表人民全體的議會相對抗的。

有其利必有其弊，批評委員制的人，則以爲委員制的第一個弊病，就在欠缺敏活，因爲委員制是合議的機關，人選不良，便又變成多頭政治的機關，而且一切重要的行政事務，必得要經過合議體的機關決定，自然很難應付那非常的事變。委員制的第二個弊病，又在責任不明，因爲一切行政政策都決定於地位完全平等的多數人，個人的雄才大略，既不容易發展，一個政策的成功與失敗，

也不容易識別到底是誰的功過。委員制的第三個弊病，又在沒有勢力，因為每決定一個行政方略，既沒有像美國式的總統，視爲責無旁貸，又沒有像英國式的總理，視爲內閣的生死關頭。（註十二）

### 第三節 代議政治的流弊與變質

我們把所謂民主政治的政體檢閱一過以後，也許自然而然會問，究竟那一種爲好？這實在是容易置答的問題。盧梭（Rousseau）說過：「要是你問那一種政府是絕對最好的政府，你不會問了一個根本無法解決，根本無法答覆的問題。」（註十三）就某一種意義來說，人類經過無數時代，歷盡艱辛，相去求得一種爲了人民而設立，而最適合於人民公共需要的政府制度，各時代各民族所採的政府制度大有不同，雖然那一種制度算最好至今沒有一致的意見或設施，不過也有一點是衆見所同的，即認爲人民的幸福和繁榮要靠良好政府的存在，比別的什麼都要來得重要。現在全世界所有的國家雖然都在向立憲的、代表制的、政治政體的制度路線前進，但我們相信，代表制政府雖則似乎可能更臻普及，不過代表制的基礎和形式將逐漸變更，現在有許多國家，對於現有的代表制度都有不滿的表示，並且已有過許多新制度的實驗了。就是素來以民主主義號召於世



界的英國，在戰爭時期中，也不惜犧牲多年的主張，給政府以便宜行事之權，以求戰爭的勝利。瑞士乃是世界永久的中立國，於千九百十四年歐戰爆發的時候，也把發號施令的頒佈命令權，拱手讓與聯邦政府，而使其便宜行事，處理國家對內對外的一切問題。（註十四）

所以，當此政治問題與經濟問題冶於一爐的時代，代議制度是不得不變更了。良以社會分工愈發展，國際交易愈頻繁，各國的民主概念已與真正的社會主義合而為一，財富分配不平，就會影響到生活的一切方面都變為不平等，社會一有不平等情形，便把自由亦虧損了，所以現代各國的憲政制度都已趨重經濟問題，同時為適應國際間及國家內的各種緊急情勢之需要起見，近代國家便不能不在可能範圍內提高行政機關的權限而縮小立法機關的權限，將許多重要問題，不交付議會審議用法律定之，而由政府自己裁定用命令定之。為此政府便須常常發佈無數新法規，天天實行無數新政策；自從十九世紀以來，國家的功能，漸漸由人民的士兵和警察，轉變成為人民的教師、醫生、工作介紹人和衣食住行的規範人或供給者了。於是政治家和政論家逐漸感覺放任的缺點而加以修正，政府職權範圍逐漸擴大，人民生活的許多方面，經濟、工作、財產、教育亦逐漸受政

府的干涉了。

另一方面，立法的事務是專門的，內容是複雜的，遂使人民的代議機關，對於制定法案權和控制行政權之行使就不能仍如昔日的議會那樣可以勝任愉快了。當現在社會情形愈過愈複雜的時候，要想有科學技術的立法便不能不在被政客所盤據的議會之外，另外想出一個方法，來救濟政客式的立法的弊病。美國各邦近幾年來試用的方法，就是設立法案起草局，來替議員們專門做起草的事務。在英國，近數十年來，委任立法、行政司法權、調查機構、諮詢機構、視察制度等等都在長足進展中。人民的代議機關，對於政府治權的行使，已不應且無法再如往昔那樣將其多方加以束縛，而應將其職權儘量加以擴充，並使其充分發揮專家政治的作用。這是現代各國政治制度之新趨勢。由此可知時至今日，議會優越的思想已不足應付時局了。

其次，人民選舉議員，乃使議員代表人民的意見，但是議員是不是真能代表人民的輿論呢？議員的任期，有的國家五年，有的國家四年，現代政治問題則極複雜，並且時時變化，議員選出之後，歷時既久，往往發生選舉當時所不能預料的事件，議員也遂難能代表民衆真正的感情和意見。何況

議員的選舉往往爲特殊勢力所左右，利誘威迫，都所不免。通常議員係由政黨提名，而政黨的經費多得實業界的資助，故當選者往往視物質的後援者或出資者的私意見，重於民衆的真意見。議員爲圖謀當選，又不免阿附選舉人，甚至於不擇手段，用種種欺騙和詭譎的方法。政權既然得到他們，又不惜犧牲民意。這是幾種最通行的受人指摘的議會制度的流弊。這些批評當然有當有不當，但無論怎樣，總可以算是反對議會制度或不滿議會制度的呼聲。現代國家爲了挽救這個缺點，才採用了公民投票制度，公民投票制不但可以制限議會的跋扈，並且還可以提高政府的地位。在議會制度之下，政府須屈服於議會，公民投票制則將政府獨立於議會之外，不受議會的支配。

從另一角度來說，議會政治是辯論的政治，在多數公決的原則之下，意見相同的人，爲控制議會，必然產生政黨；自從議會制度產生了政黨，因爲政黨要有紀律，議員加入了政黨，就不能不有自己意見，於是政黨便可操縱議會，一個政黨若能得到過半數的議席，該黨所贊成者，議會必能通過，該黨所反對者，議會必不能通過，多數原則既被操縱，辯論政治失其意義，議會政治變成了黨意政治。（註十五）

我們知道，議會是國民行使主權的具體機關。在從前議會是很跋扈的，可是我們從以上所說的看來，議會與政府的關係現在已經變更了。從前議會支配政府，現在政府支配着議會。在英國則更何況政府法案有優先討論的權利（註十六）使提案權實際上祇屬於政府，從前國會可用立法權以牽制政府，現在政府事實上既然取得了立法權，則國會已經不是牽制政府的機關，反而是政府所支配的機關了。在美國則提案權本來屬於國會的，大總統可用咨文向國會建議各種方案，國會雖沒有接受的義務，但是大總統與國會議員均是政黨的黨員，行政機關若因行政上的必要，希望國會通過某種法律之時，可由總統府起草法案，囑託同黨議員提出。國務員雖不能兼任議員，又不得列席國會，陳述意見，但是議決法律者雖是國會，而執行法律者則為政府。因此，美國遂假藉國會的專門委員會，以聯絡國會與政府兩方。於是國會與政府的關係，就由專門委員會得到相當的調和。從前編製預算的權本屬國會的，一九二一年六月國會又通過了預算及會計法，將編製預算的權讓給了大總統。所以從種種跡象觀察，所謂代議政治三權制衡的原則已在變質中了。

無論民主政治的代議政體有何缺點，無疑它的確具有種種缺點，但似乎它命定會成為普遍

的政體，事實上它已經幾乎普遍了全世界。美國法學家亨利梅茵（Henry Maine）在他一八六六年出版的平民政治（Popular Government）一書中申說：「民治政府爲一切政府中最難運用的政體。」它的大部份流弊，可以說就是因爲難於運用的緣故。最近英國又有一位政論家講道：代議制度或者只是適用於民智幼稚時代，而不能倖存於新聞紙發達之後。有了新聞紙傳達各種消息，一般政客便可利用這種東西發表他們的意見，而代議原則與議會政治，即因此而危殆了。（註十七）民知既開，也就不滿意代議制度，而要求行使直接民權了。所以現在我們要解答的問題，不在民治政體的應否採用，而在於它究竟應該採用何種形式，應該採取何種方法使最能避免它特有的各種弊病。

附註：

註一：葉青：「民主政治新論」第一、二章（獨立）

註二：張東蓀：「思想與社會」第八章（商務）

註三：蕭公權：「說民主」（觀察周刊第七期）

註四：杜光墳譯：「憲政制度之新問題」第一章（商務）

註五：在政治學上，議會政治與代議政治兩個名詞的意義並不完全相同，議會政治曰 Parliamentary Government，代議政體曰 Representative Government。前者是指內閣制而言，係與總統相對待的多詞；後者是指間接民權而言，係與直接民權的全民政治對待而言。一個國家無論是實行總統制或內閣制，都可以採用代議政體，所以在這裏我們稱它爲代議政治。

註六：晚近學者以爲代表民意者應爲下院。

註七：陳玉祥：「外國議會諸職權在五權政制中之運用」（新中華復刊第二卷第三期）

註八：通常是對更足以代表人民的下院。

註九：章七釗：「政權治權釋義」（三十五年十二月二十六日上海大公報）

註十：張君勳氏解釋責任內閣一詞之意義謂：「一、總統或英王居不負責地位，就是說政府一切行爲由內閣負責；二、內閣負責之根源，由於政府所發命令，須經內閣總理或有關之部副署，副署之人，卽爲負責之人；三、議會對政府認爲不滿時，卽舉行不信任投票，通過時則有關之部或全內閣因此辭職。」見氏所著「憲草中一個未解決的問題」一文，（三十五年八月五日——七日之上海大公報）

註十一：英國國會中，除去短期的例外之外，是兩黨對立的。一方是多數黨，他方是少數黨。多數黨在朝執政，少數黨在議會中居於批評地位。惟其如此，所以多數黨之在朝，其地位鞏固，不致時時發生動搖，如歐洲大陸上德、法等內閣的情形。

因爲執政的政黨自身是多數黨，而且內部意見一致，自難以授人以隙。故英國政府一旦上台必能維持其他位四五年之久。至於大陸上之如戰前德、法兩國國會中的政黨是小黨林立的。倘組閣問題發生，必須各小黨互相聯合，然後可以組成政府。假定某黨閣員有意見不同之處，這內閣就要坍台。故這種內閣是不易長久的。長則半年，短則一月或數日。

註十二：本節的敘述，可參看幾種重要的政治學著作，如王世杰等的「比較憲法」薩孟武的「政治學與比較憲法」李劍農的「政治學概論」Garner的「Political Science and Government」（孫寒冰等譯）「政治科學與政府」以上均商務出版。）等書。

註十三：見其所著「民約論」一書之第九章。

註十四：同註四。

註十五：薩孟武：「憲法新論」第一章（自印）

註十六：英國法案常分別爲兩種，國務大臣代替內閣提出的法案，叫做政府法案，議員私人提出的法案，叫做議員法案。議會審議法案之時，須先討論政府的法案，每星期中惟星期五下午才討論議員法案，而議員法案又很少有通過的可能性。

註十七：同註四

## 第二章 中國實行民主政治之進程

### 第一節 訓政體制的確立

從上章所述的情形看來，我們可以得一結論：即政府機關與議會之間，是保持着一種相互牽制的關係。原來議會的產生，乃是民權運動發展的結果，而議會的組成與確立，却又正好說明民權運動的成果有限，議會的效能祇是以對抗政府爲限，則它的存在無異是把政府機關看做一種先天下有害人民的機構，非對於政府機關的權利予以重重限制不可。如果這一理想可能做到，那麼政府機關便會一事不能去做，人民想要政府機關盡量的造福，自然要多給以權利，但爲着保持對抗的效力起見，又不敢這樣去做。因此，人民對於政府的態度，永遠是矛盾的：一方面希望有一個萬能的政府，可以盡量爲人民造福；一方面又希望政府是完全無能的，可以絕對聽受人民的支配。這一點，中山先生在民權主義演講中說得非常明白，而爲近代歐美政治學理上所未能解決的一個絕大問題。





要解決這一個嚴重的問題，依中山先生的指示，必須先改變人民對於政府的態度，而根本上尤須建設一個管理政府的民權機關來。中山先生要人民莫把政府永遠看成是一種統治的工具，一種壓迫的或剝削人民的機構，要明白它也可以成爲替大家做事的一個機構。原則是使政府完全聽受人民的支配，祇有能而無權，祇可以替人民做事而不致於有害人民，人民則是有權的，可以充分的管理政府，不怕它再變爲壓迫或剝削人民的工具。

然而這一指示還是不能令人放心的，因而中山先生就不襲用歐美的故智，而針對着這兩點，決定先實行革命建設的程序——經過軍政、訓政的階段而實行憲政。（註一）軍政時期在廓清實施憲政之障礙，訓政時期在準備實施憲政的條件，憲政時期乃爲實現中山先生理想中的憲政的境地；前兩期僅是一種達到目的的途徑，後一期才是目的的自身。中國有憲政運動已經有幾十年的歷史了，民國以來約法、憲法的頒佈也已不止一次，可是這些憲政運動都沒有得到實際結果，到了現在我們才看到真正民主憲法的制定。這裏我們先把這若干年來中國準備實施憲政的進程作一回顧。

訓政時期開始於民國十七年秋，那時是北伐成功國民政府奠都南京以後。同年十月三日五院制的國民政府組織法即通過於國民黨的中央常務會議，此法並即於十月八日由國府公佈施行。組織法的開端引言說：「國民黨本革命之三民主義，五權憲法，建設中華民國，已用兵力掃除障礙，由軍政時期入於訓政時期，允宜建立五權之規模，訓練人民行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民，謹本歷史上所授予本黨指導監督政府之職責，制定國民政府組織法頒佈之。」在此同時，中常會並通過了訓政綱領六條，更明白規定了中華民國於訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會領導國民行使政權。指導監督國民政府重大國務之施行，則由國民黨中央政治會議行之。

訓政時期是否需要一個約法呢？這是民國十七年北伐成功後多年未能解決的一個問題，早在十七年八月八日國民黨的二屆五中全會時，王世杰等曾有請頒約法的建議案，全會中亦有訓政時期「應遵照總理遺教，頒佈約法」的決議；然而因為黨內一部份有力的及對於這問題有主張的領袖，却另有別的意見，例如胡漢民的意思便以為中山先生的遺教即是訓政時期的根本大

法，所以用不到另訂新法，胡氏等的見解於十八年三月並得到黨的第三次全國代表大會的擁護，代表大會先後追認了訓政綱領，通過了中常會所提的「確定總理遺教爲訓政時期中華民國最高根本法案」的提案，且附以極長的說明，其中有云「總理遺教不特已成爲中華民國所由創造之先天的憲法，且應以此爲中華民國由訓政時期達於憲政時期根本法之原則，其效力實較中國以前所見之約法爲更大。」代表大會接着又陸續通過了「確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案」及「治權行使之規律案」，以彌補沒有約法的缺陷。於是胡氏等的見解更佔到了優勢。（註二）然而當時全國不斷地在分裂和內亂的狀態中，尤其如汪兆銘等率領一部份黨員聚會於北平，召開所謂中央擴大會議，凡國民黨第一二三屆中央委員均得與會，他們借一二軍人的實力，以護黨救國爲名義，反對南京政府，其藉口便是「南京政府不能遵從總理遺教，訓政雖號稱開始，約法迄未頒佈。」其後因張學良進駐平津，擴大會議移駐太原，而有所謂太原約法的起草成立。（註三）這是十九年秋間的事。那時中央雖然立即以軍事的力量，削平了大難，但是痛定思痛，爲了黨內意見的調和，恢復元氣計，黨中領袖漸多同情於約法的應該制定，以爲時勢之要

求，未可忽視，黨外羣衆，亦多以約法未立，民權無所保障爲詞，以批評政府。且制定約法，與民共守，並不背中山先生的遺教，中山先生在中華革命黨時本定軍法，約法，憲法三個時期，後於建國大綱則分軍政，訓政，憲政三期，是所謂訓政時期，即約法時期。各方制定約法的主張既日漸有刀，卒有國民會議之召集以制定約法，胡氏亦因此而辭去中央職務。

先是，十九年十月三日，蔣主席於軍事結束之際，即於鄭州電請中央「確定召集國民會議之議案，頒佈憲法之時期，及制定在憲法頒佈以前訓政時期適用之約法」，以副「全國人民之期望。」同年十一月，蔣主席又於三屆四中全會提出召集國民會議的議案，略謂：「本黨遵奉總理遺教，負民國建國之重任，民國人民應行使之政權，由本黨代理而行使之，以期保育民國健全之發育，不爲專制餘孽之所毒害。在訓政開始之時，一切建國根本問題，應與國民共守，乃得齊一國民之心志，集中全國國民之能力，以立民有，民治，民享之基，而明本黨執政時期之責。」在這種理由下，會議結果，決於二十年五月五日召開國民會議，負制定約法的重大使命。

國民會議召集的日期既已決定，國民黨的中常會即於十九年十二月廿九日通過國民會議

代表選舉法（註四）二十年一月一日由國府公佈。同年三月二日中常會並議決：國民會議「應於三民主義的訓政範圍以內確定本黨與全國人民共同遵守之約法……以樹長治久安之規模。」同時並推定吳敬恆等十一人爲約法起草委員，此十一人中又推定王寵惠等三人爲初步起草委員；草案於四月二十二日通過於起草委員會，二十四日通過於中常會，五月二日再通過於第三屆的中央第一次臨時全會，提交五月五日召開的國民會議。國民會議對於約法草案，於五月十二日全部通過，交國民政府於六月一日公佈施行，這便是中華民國的訓政時期約法。

訓政時期約法共分八章，其中有一章卽爲訓政綱領全文，約法既將訓政綱領列爲一章，而爲國民會議所接受，其宣言也謂敬謹接受國父遺教，無疑的亦已確認了建國的程序，而在訓政時期中，以統治權約由中國國民黨全國代表大會行使，並確定約法的解釋權屬於黨的中央執行委員會。這部約法，不但在名稱上，而且在內容上，亦處處表明它是爲在訓政時期實施的，它的弁言上說，約法的目的在「促成憲政，授政於民選之政府。」這一部約法的本身確是過渡性的。

## 第二節 訓政時期黨治的意義

訓政時期的政權既由中國國民黨全國代表大會代表國民行使。（代表大會閉會期間由中央執行委員會代行。）因之，國民黨的全國代表大會，不但是黨的最高權力機關，實在也是黨治時期全國政治社會裏的最高權力機關，其重要性自然不言而喻。照過去十餘年這種制度運用的經驗，可知其每一次大會都召集於政治史上一個重要的關鍵，每一次都具有重大的歷史意義，是一個政治進展階段的結束，另外一個階段的開始。第一次是國民黨的改組，結束了中華革命黨，開始了成立國民政府的階段；第二次是革命根據地的肅清，北伐軍事的開始；第三次是國民革命軍政時期告成，訓政時期的起端；第四次是「九一八」後全國「精誠團結，共赴國難」的關鍵；第五次是國內軍事階段的結束，全國統一，以積極籌備對外禦侮的轉變；臨時全國代表大會則是抗戰軍興，首都失陷以後，檢討既往決定今後方針的重要集會（註五）；第六次全國代表大會則舉行於抗戰勝利之前夕，「負革命建國之使命，丁偉大艱難之時會」（註六）的國民黨，為檢閱陣容，集中力量，完成大業而舉行的全黨最高會議。

政權由國民黨行使，治權由政府亦為由黨產生，原始的國民政府本來就是黨的第一次全國

代表大會產生的，（註七）政權之運用，一方面產生政府，一方面指導監督政府，並使政府向其負責，這樣的方式，就叫做「以黨治國」。以黨治國的理論早已成熟，至於黨治的字樣第一次出現於法律之上，則為民國十四年所制定的國民政府組織法，其第一條謂：「國民政府受中國國民黨之指導監督掌理全國政務。」其後國民政府組織法雖屢有修改；但此一條文之意義則始終保留。第三次全國代表大會所通過的「確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案」，「確定總理遺教為訓政時期中華民國最高根本法案」及二十年國民會議所通過的訓政時期約法等許多法律的制定，對於黨治的意義，則更為具體。

訓政時期國民黨的黨治工作，是代替憲政時期的國民大會的，而領導國民行使政權尤為其不可卸却的任務。因為「總理遺教認定由國民革命所產生之中華民國人民在政治的知識及經驗之幼稚上，實等於初生之嬰兒，中國國民黨即產生此嬰兒之母，既產之矣，則保養之，教育之，方盡革命之責；而訓政之目的，即以保養教育此主人成年而還之政，為其全部之根本精神。」（註八）胡漢民、孫科兩氏所擬的訓政綱領說明書上更說：「總理在日，追懷往事，每以十餘年來軍閥劫持政

權之肆惡流毒，實皆民國元年黨員不遵訓政程序之過，故生平於其所定革命方略，持之最堅……夫以黨建國者，本黨爲民衆奪取政權，創立民國一切規模之謂也。以黨治國者，本黨以此規模策訓政之效能，使人民自身能確實運用政權之謂也。於建國治國過程中，本黨始終以政權之裸母自任，其精神與目的，完全歸宿於三民主義之具體的實現……誠實的與全國民衆期底於憲政之完成。」

我們能諒解到，在人民政治知識程度不夠的情形下，是很難實現民主政治的，革命以前的中國人民不但絲毫不曾得着民主政治的經驗，甚至普通教育所給與的知識也只有少數人能夠得着。德國的普通教育雖較中國普及，但德人習慣於普魯士的君主統治，封建階級和軍國主義，對於韋瑪憲法所賦與的民權大多數民衆並不能衷心接受。德國的統治階級，軍人，更不訓練平民使他們果然能夠運用民權，希特勒的曾經獨裁成功足以證明民知的問題在德國的歷史環境下，也有其嚴重性。由此可以知道，在缺少民主政治傳統的國家裏面，培養人民民主習慣的教育工作是十分需要的。孫中山先生的「訓政」辦法，便是針對這種需要而設計的。國民黨的歷史使命，在於建



立民國，而其中中心任務，則在負責訓政，以訓練人民有切實應用普通行使民權的充分能力和實際經驗，以免再蹈以往憲政失敗的覆轍。申言之，憲政是訓政的最高目的，而訓政是憲政的實踐方法。中國歷史上有兩段故事，很可以說明訓政的精神，一是伊尹訓太甲，二是周公訓成王。（註九）孫中山先生常以伊尹周公自待，他要把人民訓練成熟，然後還政於民，中山先生認為不經訓練的人民，是不能主政的，而憲法也就失却了必被履行的保障了。

說到這裏有一點應當特別提出的，就是地方自治與憲政的關係。此在建國大綱及中山先生的遺教中說得異常透澈明白。中山先生認為地方自治的推行，是憲政的基礎。亦即是他所謂「中華民國建設之基礎。」中國的人民不會經過地方自治的訓練而貿然實行憲政，担当憲政國家公民繁劇的任務，憲政是不會成功的。他說「三千縣之民權，猶三千塊石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立。……自治者，民國之礎也，礎堅而國固。」（註十）中山先生認定縣是辦理地方自治的單位，建設一個真正的民國，以縣為單位的地方自治之推行，是根本的工作。我們綜研建國大綱的條文，可知中央民治政府的成立必需有待於地方自治之完成，以提高民知。用訓政方法來提高民知，必

然是由上而下的民治，這是不得已的辦法，凡不得已的辦法定然有無可避免的困難，加以二十年來，內憂外患，連綿不斷，在這期中，國民黨雖然依照約法行使中央統治權，「領導國民行使政權」，但訓練國民，籌備自治的工作，並未能照預定的步驟前進。在抗日期間，加緊了推動自治及立憲的工作，惟照實際的成績看來，人民政治程度的問題，還不會充分解決。這就是所以十年前的五五憲草及今年元旦公佈的中國憲法都有規定關於憲政初期過渡辦法的理由。（註十二）

### 第三節 憲法的起草

中國國民黨在確定訓政的體制，勵行訓政，積極推行地方自治的時期中，一面即積極作實施憲政的準備。中華民國二十一年十二月，國民黨的四屆三中全會在南京開幕，通過了孫科等二十七人所提的「集中國力挽救危亡案」。其中對於憲政準備部份，依據建國大綱的規定，決定由立法院從速起草憲法草案，以備國人之研討。（註十二）這是立法院起草憲法草案的由來。

立法院受命議訂憲法草案，「閱時三載，稿經七易。」（註十三）至五五憲草的公佈為止，議訂經過，約可分為前後兩個時期，前期是立法院與國人共同研究的時期，後期是立法院與中樞共同研

究的時期。

前期自二十二年一月孫科就立法院院長職，組織憲法起草委員會開始，到二十三年十月第一次草案的完成爲止。其中經過，又分爲五個階段。

第一爲研究原則及最初屬稿階段。憲法草案起草委員會的組織，委員長由院長兼任，副委員長爲吳經熊，張知本，委員爲由院長指派的焦易堂等二十七人，其他尙有顧問，祕書，纂修等多人。該委員會成立後，一方面徵求國人對於制憲的意見，一方面由立法院編譯處彙譯各國憲法，以備起草的參考。委員會於二十二年二月九日至二月二十三日開會三次，決定了起草程序，分組研究及起草要點。又於三月二日至四月二十日，連開會議九次，將各組所擬起草要點，詳加討論，議決起草原則二十五點。嗣又推定吳經熊等七人爲初稿主稿委員，並公舉吳氏擔任最初的起草工作。吳氏於六月初將初步稿件擬成，凡二百十四條，稱爲中華民國憲法草案初稿試擬稿，於六月八日由吳氏以私人名義，在報紙發表。

第二爲主稿委員共同審查階段，在吳氏試擬稿發表前後，立法院所收到的各方意見和評論

甚多，張知本等亦各擬有初稿條文。主稿委員，則以吳氏的試擬稿爲藍本，並參酌各方的意見和評論，自二十二年八月三十一日至十一月十六日，開會十八次，擬成中華民國憲法草案初稿草案，共一百六十六條。

第三爲初稿起草階段。前項初步草案，不久便提出於憲法草案起草委員會討論，委員會自二十二年十一月三十日起至二十三年二月二十三日止，開會十一次，正式的憲法草案初稿，於是完成，全稿共一百六十條。三月一日，立法院將此項初稿刊布報端並廣爲印送，正式徵求國人的意見。

第四爲初稿審查修正階段。初稿完成後，憲法草案起草委員會便於此時結束。而由院長另派傅秉常等三十六人爲審查委員，以審查此一憲草初稿。審查委員會自六月十三日起至六月二十日止，開會九次，將初稿逐條審查修正完畢，是爲憲法草案初稿審查修正案，共一百八十八條，並增列弁言，於七月九日在報紙披露。

第五爲第一次草案完成階段。二十三年九月十四日，立法院開第三屆第六十六次會議，將憲法草案初稿審查修正案提出討論，至十月十六日止，共開會八次，三讀程序完畢，是爲立法院第一

次議訂的草案，全文共一百七十八條。該草案當經呈報國府，轉送中央審核。至此立法院的起草工作告一段落。

後期起草工作，自第一次草案完成後，至二十五年五月五日止，這是立法院與中央當局共同推敲的時期，其中經過則可以分爲兩個階段。

甲，草案初稿修正階段。二十三年十二月十日，中央四屆五中全會開會，將立法院所訂的憲法草案提出討論，交付審查後，於十四日議決「中華民國憲法草案，應遵奉總理之三民主義，以期建立民有民治民享之國家，同時應審察中華民族目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度，本草案應交常會依此原則，鄭重核議。」中央常務委員會到二十四年十月十七日，方將此項草案審查完竣，議決原則五項交立法院將憲草重加審查。該院當即由傅秉常等擬成修正草案提出於十月二十四日的立法院四屆三十四次會議，次日三讀通過，共一百五十條，這是立法院第二次議訂的中華民國憲法草案。

乙，草案重加修正階段。立法院第二次議訂的憲法草案呈送中央後，於二十四年十一月一日

召開的黨的四屆六中全會內提出討論。於五日議決，認爲尙應加以詳盡的研討，但又以第五次全國代表大會將於十一月十二日開幕，而代表大會會期又短，因此決定將憲法草案先送請全國代表大會將宣佈憲法草案及召集國大日期先行決定並對於憲草加以大體審查指示綱領後，再行授權於下屆中執會爲較長時間的精密討論，提請國民大會議決頒佈；嗣五屆的一中全會開會，議決二十五年五月五日爲公佈憲法草案之期，十一月十二日爲召開國民大會之期，並指定葉楚傖等十九人組織憲草審議委員會負責審議憲草，擬定意見，嗣呈二十五年四月二十日的中常會決議發交立法院，再作條文的整理。立法院奉命後即指派院內同人將憲草整理完竣提出於五月一日的院會三讀通過，全文共一百四十八條，這是立法院第三次議訂的中華民國憲草法案，於二十五年五月五日經國民政府明令公佈。國人稱之爲五五憲草。（註十四）

二十六年四月二十二中常會議決將五五憲草第一百四十六條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之」的一條條文刪去，立法院於四月三十日照辦，經國府於二十六年五月十八日明令公佈。

從上面的敘述看起來，中華民國憲法草案所謂稿經七易，我們可以簡列之如下：

一、二十二年六月吳經熊所發表的憲法草案初稿。二、二十二年十一月七主稿人共同議定的中華民國憲法草案初稿草案。三、二十三年二月的憲法草案初稿。四、二十三年七月的憲法草案初稿審查修正案。五、二十三年十月的中華民國憲法草案。六、二十四年十月的中華民國憲法草案。七、二十五年五月五日的中華民國憲法草案。若再加上二十六年四月的修改案，那末，立法院的議訂憲草，已經八易其稿了。

#### 第四節 憲法的制定

五五憲草是國民政府所公佈的正式憲草，自從此憲草公佈以後，曾先後由國民參政會組織憲政期成會，國防最高委員會組織憲政實施協進會，加以縝密研討；憲政實施協進會，並曾于卅三年元旦發動全國人民研討憲草運動，普遍徵求各機關各團體及社會人士對於憲草的意見。卅五年一月的政治協商會議對於憲草商有修改原則十二項，為慎重其事起見，並又成立憲草審議委員會，推選各黨各派代表，憲法專家，共同商討，以便製成五五憲草修正案，作為國民大會制定憲法

的藍本，所以中華民國真正的憲法尙有待于國民大會的制定。

關於國民大會的籌開問題及籌開的歷史，本書將設專章敘述，此處且說政治協商會議閉會以後，國民黨六屆二中全會，即于卅五年三月一日開幕，會議中對於政治協商會議所協議的憲法修改原則頗有異議，因曾予以周詳謹慎的審查，在審查報告提出大會以前，國民黨出席憲草審議委員會的代表，特將多數中央委員對政協憲草修改原則的意見，先向憲草審議委員會提出討論；三月十五日，憲草審議委員會與政協綜合小組的聯席會議，就下列三項獲得協議：一、國民大會為有形之國民大會，（註十五）二、憲草修改原則第六條第二項取消，（註十六）三、省憲改為省自治法。（註十七）三月十六日，二中全會接受憲草修改原則的審查報告，決定授權中央常務委員會負責處理。

由此可見國民黨根據中山先生的遺教，對於憲法原則，提出意見，態度尙稱謹慎。全會對政治協商會議案所成立的決議，並明白宣示國民黨竭誠信守努力實踐的決心。然而此時共產黨則發表聲明，指責二中全會造成違反政協決議的情形，雖經當局的解釋，調人的努力，終因國民黨與共



產黨之間意見距離尙遠，關於改組政府府委的名額問題及整軍方案的駐軍問題均不能得到解決，接着便是原定五月五日召開的國民大會又一次宣告延期！

七月間國民政府決定于十一月十二日召開國大，臨時雖又因爲等待青年黨等各黨派的態度而延期三天，但終於在十一月十五日揭幕了。依照政治協商會議所協議而產生的憲草審議委員會，本應在兩個月內完成憲草審議工作的，但此項工作亦未能如期辦到。國民大會開幕之前，不得已乃以最快的速度由王寵惠雷震及吳經熊等將以前的各種決議案加以整理訂正，參酌政協會議閉會以後的政治情勢，製成五五憲草修正憲草案訂正稿，於國大開幕前一星期由蔣主席令交立法院完成立法程序，以便提交國大。

這時又發生了一點波折，立法院對於主席交付審議的五五憲草修正案草案訂正稿竟拒絕接納審議。立法院所以不接納審議此一草案訂正稿的原因，據當時報紙所傳消息，係由于交付審議的程序不合規定。就立法院的立場說，它本身既以五五憲草的制訂，且經國府公佈，除非有黨的中常會或國防最高委員會的指示，是未便遽予更改的。但如若只是程序問題，倒尙簡單，這裏還包

含着內容問題，即此一訂正稿的條文是否有背于五權憲法。這雖是一個立國原則的重大問題，可是誰都知道，當時的客觀事實未容一筆抹殺，政協的決議固然沒有它法律上的地位及效力，但既已為政府所接受，也未始不能認為是政府本身的一種意志；至於程序方面原係因時間的關係，而不得不有此權宜變通之計，所以當此問題一經提出，在程序方面，即立即趕辦手續，且蔣主席以國民黨總裁地位，是可以代表中常會或依國防最高委員會委員長的地位是可以權宜行事，直接令立法院審議憲草的。至于內容問題，經孫院長解釋須注意當前客觀事實後，此一草案訂正稿，終於以很快的步驟完成了立法程序，由國府主席提請國民大會討論。

當國民大會于十一月廿八日開第三次大會時，憲法草案由蔣主席親自隆重提出，在大會進行期中，國民黨的代表雖有小部份，曾堅持他們所認為的孫中山先生五權憲法的理論而對於五憲草修正案表示異議的，在審查會中間，憲草修正草案的訂正稿，並曾遭到他們重要的修改，但是經過其總裁一再約束之後，便捐棄成見，顧全現實，接受這部依照政協決議而製成的五五憲草修正案。青年黨代表于大會討論憲法之前便已宣佈「當盡心竭力參加討論，促成此一現代化而

爲全國人民所需要之完美憲法獲得制定完成。」至于民主社會黨，則本以通過此項憲草修正案爲參加國大的條件，其擁護此次憲草，自不待言。社會賢達也是沒有問題的，所有真正民選的代表，他們雖視政協爲黨派會議，不願受其決議的拘束，但是民選代表亦不能不顧及國內現實。綜此數點，中華民國的憲法終於容納各方面的意見而制定了。

國民大會共歷四十一日，起首一星期是預備會議，其次有十一天的廣泛討論，再次有十二天的分組審查，最後，自十二月十八日重開大會，至閉幕爲止，完成憲草初讀，二讀，三讀的程序。在憲草二讀完竣後，並通過了憲法實施準備程序十條（註十八）確定行憲程序，復經議決，中華民國憲法，定於廿六年十二月廿五日施行。首次國民大會任務，至此方始達成。國民大會于閉幕典禮時，卽席以此項憲法咨送國民政府。神聖的中華民國憲法由此誕生，中國的訓政時期于茲結束。

### 附註：

註：中山先生說：「夫革命之目的，在於實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟……余有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行三民主義之方法與步驟，分革命建設爲軍政、訓政、憲政三時期，

期於循序漸進，以完成革命之工作。」——「制定建國大綱宣言。」又說：「余之革命方略，規定進行之時期爲三：第一，爲軍政時期，第二，爲訓政時期，第三，爲憲政時期。第一，爲破壞時期，在此時期內，施行軍法……第二，爲過渡時期，在此時期內，施行約法……第三，爲建設完成時期，在此時期內，施行憲政。」——「中國革命史。」

註二：參考陳茹玄：「中國憲法史」（世界），王世杰等：「比較憲法」，陳之邁：「中國政府」（均商務）中國國民黨中央執行委員會：「歷次會議議案彙編」等書。

註三：此項草案，全部分八章，二百一十一條，以擴大會議之失敗而未克實現。其後汪精衛在廣州召開非常會議，九一八以後以之來要挾中央，卒於修改國民政府組織法，國府主席不負責實際政治責任，汪則任行政院長，暫時獲得了行政實權。

註四：該法規定國民會議代表爲五百二十名，由各地方選出，依下列各款分配：一、由各省選出者四百五十名，二、由各省市選出者二十二名，三、由蒙古選出者十二名，四、由西藏選出者十名，五、由在外華僑選出者二十六名。至選舉表方法，採職業代表制，全國各組團體，分爲下列五組：一、農會，二、工會，三、商會及實業會，四、教育會，國立大學，教育部立案之大學及自由職業團體，五、中國國民黨。婦女團體，曾要求參加，未得准許。

註五：陳之邁：「中國政府」第二編第八章。

註六：國民黨六全代會開會前中央執行委員會告黨員書中語。

註七：第一次全代會所產生之國民政府組織法尙非五院制，五院制的國民政府組織法通過於十七年十月三日之中常會已見本書第二十八頁第一行所述。

註八：見「確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案」。

註九：詳見陳玉祥：「訓政與憲政、約法與憲法」（東方雜誌第三十九卷第十九期）

註十：孫中山：「自治制度爲建設之礎石」（民國五年七月十八日在上海張園對國會議員演講）

註十一：如五五憲草規定立委、監委由中央任命一半，縣長仍由中央任命，及新憲法第二十七條的第二項等都是過渡辦法。

註十二：在此以前，孫氏已屢發表言論，主張從速籌備憲政，制定憲法；如抗日救國綱領等案是。

註十三：二十五年五月五日孫科語。

註十四：本節的敘述，參考立法院：「中華民國憲法草案說明書」（正中）；潘樹藩：「中華民國憲法史」（商務）；吳經熊等：「中國制憲史」（商務）；謝振民：「中華民國立法史」（正中）等書。

註十五：政治協商會議對憲草所協議的修改原則所定國民大會的組織是無形的。

註十六：政治協商會議憲草修改原則第六條第二項規定，如立法院對行政院全體不信任時，行政院長或辭職或提請總統解散立法院，但同一行政院長不得再提請解散立法院。



註十七：政治協商會議對憲草所協議的修改原則第八條第四項「省得制定省憲，但不得與國憲抵觸。」

註十八：憲法實施之準備程序，原文如下：

(一) 自憲法公佈之日起，現行法令之與憲法相抵觸者，國民政府應迅速分別予以修改或廢止，並應於依照本憲法所產生之國民大會集會以前，完成此項工作。

(二) 憲法公佈後，國民政府應依照憲法之規定，於三個月內制定並公佈左列法律：一、關於國民大會之組織國民大會代表之選舉罷免。二、關於總統副總統之選舉罷免。三、關於立法委員之選舉罷免。四、關於監察委員之選舉罷免。五、關於五院之組織。

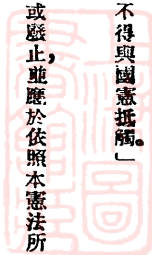
(三) 依照憲法，應由各省市議會選出之首屆監察委員，在各省市議會未正式成立以前，得由各省市現有之參議會選舉之，其任期以各省市正式議會選出監察委員之日為止。

(四) 依照本憲法產生之國民大會代表，首屆立法委員與監察委員之選舉，應於各有關選舉法公佈後六個月內完成之。

(五) 依憲法產生之國民大會，由國民政府主席召集之。

(六) 依憲法產生之首屆立法院，於國民大會閉幕後之第七日自行召集。

(七) 依憲法產生之首屆監察院，於國民大會閉幕後，由總統召集之。



(八) 依憲法產生之國民大會代表，立法委員及監察委員，在第五條規定期限屆滿，已選出各達總額三分之二時，得為合法之集會及召集。

(九) 制定憲法之國民大會代表，有促成憲法施行之責，其任期至依照憲法選出之國民大會代表集會之日為止。

(十) 憲法通過後，由制定憲法之國民大會代表組織憲政實施促進委員會，其辦法由國民政府定之。

### 第三章 中國民主政制之特性

#### 第一節 中華民國憲法的精神

中華民國憲法最著的特性是五權分立和三民主義，在說明這些特性之前，我們須先明瞭它的精神。

中華民國的憲法是由第一次的國民大會制定的，制定憲法的這次國民大會除了中共及民盟以外，社會賢達，青年黨及民主社會黨是都先後參加了的。

就憲法本身而論，當然不是盡全盡美，我們不能尋章摘句，來搜尋憲法的缺點，因為這正是中國各黨各派合作精神的表現。憲法貴在實施，沒有全國合作的精神作基礎，一部完美的憲法等於廢紙。從民主基本原則方面來看，這一部憲法已經充滿了民主精神，從中國各方面事實來看，這一部憲法，更是中華民國團結一致的表现。所謂民主政治，不能完全根據理想，一定要顧到事實，中華民國的憲法，在國民黨的人士看來，不能說是理想中的五權憲法，爲什麼不根據理想呢？他們說：





「因為現在情形不同，假使十年前國民大會能夠開會，情形一定迥異，現在國民黨要容納各黨各派的主張，不能不遷就各方面的意見，美國人有一句話，就是說：『團體的壓力可以改變政治現象』，這次國大開會，有少數黨派力量很大，他們主張可以貫徹，政府也祇好讓步，這是少數黨有很大壓力的事實表現。」（註一）

平心而論，中華民國憲法的能夠制定，確不能不說是蔣主席的英明。因為照大部份國民黨代表的意見，是並不讚同國大所討論的憲草的；國大所討論的憲草，則是王寵惠等根據政協決議，並參酌當時政治情勢而制訂成的，這一訂正稿在送立法院完成立法程序時，曾遭立法院的非難者亦在此。而「政協」對於憲法草案的協議，本來不過供國民大會的採納，國民大會並沒有必需接受的義務，國民大會在行使其應有的職權時，可不受其限制。（註二）且「當時各黨各派曾有一諒解，所擬修正稿，並非最後結論，必需經過各黨各派最高機關予以追認。」（註三）左舜生答復記者詢問國大所討論的憲草問題時，亦答稱：「憲草須經過修正，當然有不同之處，將來討論通過時，仍將有所不同，政協亦非最後決定稿。」（註四）然而國民黨為顧全客觀的政治情勢，雖然有很多的

代表反對政府提交國大討論的憲法草案訂正稿，在審查會中間並曾遭到重要的修改，爲了這端，國民黨的高級幹部，不知費了多少精神，開了多少會議，諄諄向自己的黨員勸告，望其順利的通過這部民主的憲法。表決的時候，國民黨領袖更毅然決然約束同志，尊重少數黨的意見。胡適對於這件事，曾譽國民黨爲自由精神與紀律效用同時充分表現。（註五）一位參加制憲的國民黨代表曾坦白說道：「然而因爲各黨各派不願完全接受五權憲法的理論，便不能拘泥自己的理想而固執之。民主政治的精神，是要犧牲自己主張，是要容忍他人見解，尤其憲法是國家根本大法，是全國人民所遵守的，超乎一切黨派階級的利益，不能不虛懷若谷。人家講得對，有道理，我們自然屈從，就是有些道理我們看來不甚可採，但人家必要堅持，而對我們的理想並無多大妨害，也不妨予以採納。一切爲了國家，一切爲了民主。換句話說，憲法是全國性的，而我們須要的民主憲法既不是欽定憲法的性質，又不像英國憲法基于歷史背景，由其人民屢次以一致的行動向政府爭來的條款，自然不能使各個參加制憲的人都能滿意，所以縱然自由制憲，「出於民定憲法」的形式，但紛歧的意見更是多有，惟在服從多數的決議，纔能構成共同的意志，若就其本來的意見言，任何人都有不滿

意的地方。雖然對於素所信仰的黨的主義，不免隱痛難言，然而爲了國家迅速走入民主政治道路使這部民主的憲法很順利的完成，只有捐棄自己的成見。」（註六）

青年黨亦盛讚這個憲法：「此次憲法乃係朝野各政黨相互容忍讓步之光榮的結果。此種政黨互諒的精神，所及於國家影響，或較其所制定之憲法內容尤爲重要。中國制憲已有卅餘年以上之歷史，直至今日始有一部經合法手續制成下經公佈之憲法。」（註七）但共產黨和民主同盟始終保持反對的立場。（註八）

## 第二節 國民大會與中央政制

中華民國憲法共一百七十五條，分爲十四章。前面有一段弁言，說明憲法的淵源。第一章總綱，第二章人民之權利義務，第三章國民大會，第四章總統，第五章行政，第六章立法，第七章司法，第八章考試，第九章監察，第十章中央與地方之權限，第十一章地方制度，第十二章選舉、罷免、創制、複決，第十三章基本國策，第十四章憲法之施行及修改。從第三章到第九章都是關於五權制度的規定，第十及第十一章是地方均權制度，第十二章是四權的行使，第十三章爲實行三民主義的具體辦

法，第十四章是憲法的附則，第二章則爲民主國家所應爾。上節說過我國憲法的基本特性是五權制度和三民主義，這一節先述五權制度，下一節即述三民主義。

在世界各國憲法中，很少有如同中國的國民大會這樣一個機構的，法國的第三共和憲法雖有國民大會(National Assembly)的規定，但這僅是參衆兩院的聯席會議，並不是另外產生的一個單獨機構。土耳其憲法中的國民大會，也不過是總攬立法行政大權的一院制的最高會議，(立法權由國民大會直接行使，行政權交總統行使，而對其負責。)與中國的國民大會亦大異其趣。祇有一九三六年新憲法頒佈以前的蘇聯，曾有蘇維埃聯邦全國代表大會與中國的國民大會性質相仿。惟新憲法頒佈後，代表大會被取消，代之而起的是一個包括民族院及聯盟院的兩院制的蘇聯最高會議。(註九)所以國民大會制度的存在，實是中國政制的特徵，關於這一特徵的種種問題，以下即將分章剖析，這裏不多述。

且說五權制度係就通常的行政、立法、司法三權分立學說加上中國固有的而由中山先生命名的考試、監察兩權而成。司法獨立行使其職權，這是各國的通例。考試權在三權憲法的國家中屬

於行政權，監察權在三權分立的國家中屬於立法權，五院制度則將其獨立各成爲一院。在三權憲法的國家中，司法權既是獨立行使職權，只對法律負責，所以民主政治形式的區別便以立法院和行政院的關係來作標準，我國應採取怎樣的中央政制，制憲時因此亦卽以此爲檢討的中心。我們現在要說明的亦是這點。

中華民國憲法第五十五條規定：「行政院長由總統提名，經立法院同意任命之。」第五十七條規定：「行政院依左列規定，對立法院負責。1. 行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。2. 立法院對於行政院之重要政策不贊成時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席委員三分之二維持原決議，行政院院長應卽接受或辭職。3. 行政院對於立法院決議之法律案，預算案，條約案，如認爲有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應卽接受該決議案或辭職。」這兩條的規定，都是五五憲草所沒有的，因此也曾引起一部份人士

的誤會，認為這是變相的內閣制，實行起來就要破壞中山先生五權制度的精神。其實孫中山先生雖主張五權分立，但並沒有說五權可以孤立。無論三權憲法或五權憲法，各權之間，都一定難免有相互的關係和制衡的作用，五院好比是一部大機器的五個部門，如果是各不相繫，怎能使這部機器成一個有機的團體；以新憲法的規定，總統所任用的公務員，必須先經考試院的考選或銓敘，總統所任用的公務員，也必須受監察院的監督和彈劾，當然不能說這是考試院或監察院妨礙了總統用人權。新憲法並沒有採用了英法式的內閣制，因為第七十五條已明白規定，立法委員不得兼任官吏，就當然不得兼任行政院的各部會首長，總統亦當然不能以立法委員中去選任他的閣員了。立法院雖然可以強制行政院實行他所通過的法案，但並不能提出不信任案來隨時倒閣。這樣，所謂內閣制，便不能成立。立法院在五權制度中，應該就是常設的民意機關。所以新憲法中，關於立法委員，須由人民直接選舉，經過立法院覆議通過的決議法案，行政院必須執行等規定，都和一般實行總統制國家的通例，沒有很大的差別。

一部份人士所以對內閣制表示反對，我們可以舉一個例來作代表。如張九如說：「無論總統

制，責任內閣制，均各有其原理與體制。美之總統制，成立於行政與議會分離，及行政與議會互相制衡之原理。英之責任內閣制，成立於行政與議會合一，及行政與議會互相牽制之原理。五權憲法之政制，則成立於權能區分，分職合作之原理。倘華冠歐履，一身並御，天吳紫鳳，信奉黏綴，則氣脈既已不通，步履必至艱苦。」（註十）殊不知我們的憲法就是取人之長，捨人之短，以順應世界潮流；是張氏輩之論調並不足道。一般人又都深恐將來易使政府動盪，故多主採用總統制；假使以政治不安爲內閣制的屬性，則英國實爲實行內閣制的始祖，世界國家的政府沒有再比英國安定的了。英國內閣制的特徵，在乎一切外交，財政，軍事，用人大權，操之於政府。財政大臣的預算案，國會不能增加分文，國會幾等於政府的註冊所，惟其政府有權，是以不能不對國會負責。美國的總統制爲一部份人所樂道，是祇見總統有權的一面而已；若第一次大戰後，威爾遜總統所簽的凡爾賽條約，遭參議院的否決，威氏束手無策。第二次大戰期間，財政部長提出減輕兩億租稅的預算案，國會以爲不足，核減爲五億，財長亦束手無策。「凡深悉美國政治者，都知美國大政決定之權是國會而不在政府，換言之，即採取總統制，同時必須有強大之國會時時集會，以監督政府，此豈我三年集會一次之國

大所能爲乎？此豈治權機關之立法院所能與之並駕乎？美制大權既在國會，所以政府無須對國會負責，此英美兩國制度之分歧點。」（註十二）

從另一方面說：「憲法中規定行政院對立法院負責，亦正所以使總統居於崇高地位，而成爲政樞安定之所，倘使總統是一個特出人才，可成爲院長承總統之命，處理國務，但對立法院負責。倘總統而爲中材，則院長以總統的名義，發號施令，更應能對立法院負責。故謂爲總統有權，行政院有責之制亦可。固非總統制，亦非內閣制。純爲針對國內實際情況而設。」（註十三）

就行政方面必須執行立法院的覆議一點而論，這是總統制的特點，所不同的，我們有行政院長去應付立法院。可是行政院長如不執行立法院的議案而辭職，此又含有內閣制下負責去職的意義，綜上所觀，「我國憲法所規定的乃是一種總統制與內閣制的折衷制度。」（註十三）

還有一點，可以說明的，就是憲法規定行政院與立法院政策不同時，行政院交與立法院審議，須經總統的核可。這就是說，總統在內閣（行政院）與國會（立法院）政策不同時，有左右政府的權力，詳細些說，總統在內閣與國會政策不同時，可以支持內閣，也可以組織內閣，在這裏我們可



假設一例來說明。假定立法院委員是一百人，（實際上不至此數）國民黨四十人，青年黨三十人，民社黨二十人，其餘十人。總統是國民黨員，行政院長是青年黨員，如行政院有交立法院覆議之案，總統拒絕核可，則行政院長辭職。如總統核可行政院的覆議，則立法院討論覆議時，支持總統的四十人及支持行政院長的三十人可合作而接受覆議案，共同支持行政院長。又假定總統任命國民黨人為行政院長，立法院各院組成的比例仍與上述相同，但立法院其他各黨聯合拒絕同意，這時總統可使行政院副院長代理院長，亦可另提少數黨組閣。總統若以少數黨組閣，此少數黨之行政院長必須獲得總統的支持，始可獲得立法院的通過，而其政策亦必受總統的影響。（註十四）這也是總統有權內閣有責的特徵。（註十五）

### 第三節 政治民主經濟民主及國際民主

憲法是百年大法，誰也不能否認。不過時間的價值是相對的，二十世紀的百年大法，未必同於十五世紀，甚或十九世紀，現代世界的的生活狀態，變遷是極爲迅速的。拿憲政鼻祖的英國作例子，這樣便十分明顯。憲政就是民主之政，就這個精神講，英國的憲政是未變的；但隨着民主的進步，今天

的憲政與昔日相比，不但民主涵義的範圍較以前爲廣，抑且內容更加充實，力量更加雄厚，照這樣講，英國的憲政便是變的。在英國憲政的豐富複雜的歷史中，我們可把它分爲幾個階段，雖然痕迹是不十分清楚的。第一階段是強迫行政權守法的成功，約摸是十七世紀的事。第二階段是近代政黨政治的成立，約摸是十八世紀的事。第三階段是人民政治平等的確立，這是十九世紀的事。第四階段是人民經濟平等的實現，這是現時正在做的事。二十世紀尤其是第二次大戰以後，英國憲政的工作是要使全國人民，不分貧富，都能在物質生活上，享受現代標準的生活。在這個時期，人民所要求的憲政，已經不是空說的法律政治平等，而是進一步要求依近代文化的標準，自衣食教育以至于健康醫藥，一切國民皆應有最低限度的同等供給與享受。（註十六）英國的經驗，以及其他民治國家的經驗，都是一致的證明這個關係。

傳統的政治民主已是落伍了，他們所注目經營的，只是那選舉權，教育權，信教自由權，和集會結社權。「衆議院聲望之隆，權勢之大，也就是因爲他爭得自由的功勞。」（註十七）他們只主張個人應當決定他自己生活的方向及形態，正如民族應當決定它自己的制度政策一樣，社會固不應當

劃分貴賤貧富的階級，強迫人民受不平等的待遇；但也不應當干涉管制人民，強迫着人人受同樣的待遇。政府可用適當的辦法，使才智能力優越的人得着幫助，自甘暴棄或智能薄弱者也不致無歸，而強梁橫暴者不能爲害。但不可強不同者使之同，不齊者使之齊。英國有貴爵，美法有富翁，照傳統的政治民主主義者看來，只要富貴得自個人的誠實努力，那是無背乎民主精神的個人的酬報的。

極端的經濟民主，也並不爲各國所歡迎，所謂極端的經濟民主，便是共產主義。共產主義者認經濟生活是全部社會生活的基礎。他們以爲除非人民在經濟上能夠平等，是不能在任何方面得着平等的，近代國家如英美等國固然沒有奴隸，然而資本家與勞工者貧富懸殊，政治的權利與勢力，實際上隨着金錢的勢力轉移，無產階級在本質上無異於古代的奴隸，這不是真民主而是僞民主。要想得着完全的，真正的民主，就必須實現經濟的民主，但這不是經過「自由」的途徑可能達到的。資產階級決不肯輕易放棄既得的權利和勢力，因此武力革命是難於避免的階段，即使革命成功了，經濟建設也不能由「自由競爭」而推進。生產工具必須公有，生產事業必須統制，反動的

思想和勢力必須清除，因此「無產階級獨裁」是無可否認的政治制度。「獨裁」當然不是民主，但是爲了實現經濟平等，這是必要的工具。這是共產主義者的一套革命理論，因此有人說在共產主義國家裏面，人民是被強迫而爲民主。（註十八）

簡括地說「政治」民主主義者注重個人自由，經濟民主主義者注重人類平等，後者偏重物質的滿足，前者偏重意志的解放。兩者之間確有極顯著重大的差異。但倘用林肯所說：「民有民治民享」三大點爲民主的標準來看，則極端政治民主的自由主義者和極端經濟民主的共產主義者是都有民主的成份的。第一，自由主義者堅持主權在民，只要是國民，不管他們的性別，宗教信仰，社會地位是什麼，都是國家的主人。共產主義者並不否認主權在民的觀念，他們所不滿意的，是由主義的民有理想與「資本主義國家」的事實不符。在無產階級被剝削的社會當中高唱全民政治，照他們看來，都是假的，真正民有的政治組織只能在無產階級的共產社會裏面出現。換言之，共產主義者否認「資產階級」是民，他們把這個國家主人翁的地位保留給工農階級，工農以外的階級消滅以後，全社會的人都成了民，都成了主。這就是共產主義的民主。自由主義者與共產主

義者都接受民有民治的觀念，兩者間的主要區別只在乎對於「民」的看法不同而已。

共產主義者雖然不否認民治的原則，但他們比較上着重于民享。爲了達到分配的、平均和生  
活的充裕，共產主義不惜用流血的革命手段打倒「資產階級」，用嚴刑監謗的政治手段維持政  
權，用獨斷統籌的經濟政策推進建設。人民贊成，政府是這樣做，人民反對，政府也是這樣做。執政者  
自信這樣做法是爲了人民真正的利益，便不妨放手做去。這種作風是獨裁呢？還是民主？在傳統民  
主人士的心目中，却是個問題。當蘇聯初建國時，全世界各國都目之爲洪水猛獸，有的甚至不惜派  
軍隊去包圍它，阻礙它，英美對蘇聯的疑懼抗拒無它，就是因爲蘇聯是農工專政的國家，不是民主  
政治的國家。說得好一點，就是因爲它想用獨裁的方法達到民享的目標。直到一九四〇年德國向  
蘇宣戰，英美與蘇併肩作戰後，大家才姑且認它爲它是民主國家之一，而有蘇聯是民主國家的這  
個觀念。

我們可以承認自由主義與共產主義都是民主，但它們顯然是兩種不同的民主。「英美有政  
治民主而無或缺少經濟民主，蘇聯有經濟民主而無或缺少政治民主。再說得簡單一點，英美人民

有充分的權而利則不足，蘇聯人民有充分的利，而權則不足。」（註十九）我們是否可以把它們折衷調和起來呢？

就兩者的目標說，調和似有可能。關鍵就在民治民享兩重點的平衡。自由主義過於忽略民享，共產主義過於蔑視民治。（註二十）調和途徑必須使民治與民享兼顧並重。在現代的政治運動中至少有三派向着這個方向前進。一是英國工黨的社會主義，一是中山先生的三民主義。工黨要用自由平等的政治方法實現社會改造，要在民治民享同途並進的過程當中實現均平康樂的理想。社會。中山先生要並行民權與民生主義，在全體人民自主自決條件之下實現「天下為公」的理想社會。這都是治享兼顧的民主觀念，既與共產主義有別，也與傳統的自由主義不同。而是調和政

治民主和經濟民主的一種政治思想。

我們的民主政治，便是以實現這思想為理想的。原來我們的民權主義是以民生主義為界限的，民生主義主張一切人民在經濟上應立于平等的地位，既不許社會上發生有產階級與無產階級的區別，更不許社會上有掠奪階級與被掠奪階級的存在，故民權主義不但打破以資產為標準

的階級選舉，實行普遍選舉，並且要使享有選舉權的一切平民，能夠實際利用選舉權。一切國民都有選舉權，民權制度才不會為資產階級所專有，一切平民都能實際運用選舉權，民權制度才不會成為壓迫平民的工具。政治生活是社會生活的形式，經濟生活是社會生活的實質，社會生活的形式以社會生活的實質為基礎而轉移，政治上之平等要以經濟上的平等為保障的條件，民權主義是以促進經濟平等的民生主義為基礎，所以經濟民主與政治民主兼籌並顧了。憲法中的人民之權利義務章保障了人民的自由，中央制度章，普遍選舉等保障了中國的政治民主，基本國策章的一部份保障了中國的經濟民主，我們一看憲法條文便可明白，固毋須乎詳說。

此外，中國的民主政治，並處處以國際民主為念，此即民族主義的充分表現。所以中國的民主政治，是含有三方面的意義。一政治生活在社會現象中有如人身的皮膚筋骨，非此即不能保衛身體，支持身體，一切器官皆無所託，誠然是很重要了，但類似腦髓神經的民族精神及文化生活，類似血液循環的經濟生活，在一個人的思慮運動及滋養健康方面，更與皮膚筋骨同其價值。所以民主政治雖以政治上的民主為基幹，而國際上的民主與經濟上的民主，仍然不可偏廢。三民主義的民

族主義，民權主義，民生主義，就是針對這三方面而存在的，它比較民有民治民享的觀念更廣闊，包括民主全部的意義在內。」（註二十一）

民族主義的內容，包含三大原則，其一為中國民族自求解放，中國境內各民族一律平等，其二為聯合世界上以平等待我之民族，共同奮鬥，其三為建立國家安全制度，促進世界大同。民族主義就是使國內各民族平等構成中華民族，與世界各民族共同生存，發揚固有文化，且推動世界文化的交流，求取自己民族的生存，亦絕不妨害他民族的生存。遵守國際約章，扶持弱小民族。這是將國際上的民主首先求之於我，中國過去與他國共存共榮的理想也就由此發揮出來，所以我們的民主政治制度，不但求取人民在政治上經濟上的民主，並且奠定了國際上及世界上國與國之間民主的基石。

附註：

註一：見三十五年十二月二十二、二十三日上海和平日報載孫科所發表之談話。

註二：見三十五年一月三十日蔣主席在政治協商會議閉幕時之演詞。



註三：三十五年九月二十七日吳經熊對新聞記者發表之談話。

註四：三十五年十二月十二日左舜生對新聞記者發表的談話。

註五：三十五年十二月十六日胡氏發表的談話。

註六：陳顯遠：「民主政治的領會與學習」（三十六年一月一日上海申報元旦增刊）

註七：中國青年黨對行憲準備問題發表之宣言（三十五年十二月三十一日上海大公報）

註八：可查看憲法頒佈前後各種報章雜誌的報道和記載。

註九：章德培：「憲草修正案的國民大會」（三十五年十二月九日上海大公報）

註十：張九如：「致憲草審議委員會書」（三十五年三月十四日重慶和平日報）

註十一：張君勱：「對五五憲草修改原則疑難之解答」（三十五年三月十五日重慶大公報）氏又謂：「吾國今後之政府，其採英制乎，則爲大權集於內閣。其採美制乎，則行政時時受國會之干涉。於是黨內人士之心目中，以爲政府之權力，宜如英制，但不要對議會負責。總統之地位，宜如美制，以防止政府動搖。試問內閣操全國之大權，而不對任何機關負責，恐按之法理人情，均說不得。望反對政協決議者，平心靜氣思之。」

註十二：此種制度，爲張君勱所倡導，張氏自釋全爲將來之總統者設想。

註十三：三十五年十二月二十五日王寵惠在記者談話會上發表之談話。



註十四：陶希聖：「憲法上中央制度的特徵」（三十六年一月一日南京中央日報）

註十五：當憲法在國民大會二讀的時候，對行政院依照五五條移請立法院覆議時，立法院的法定人數，有主張須立法委員全體四分之三的出席才能開議者。若照這樣主張，祇要行政院聯合四分之一強的立法委員，使其不出席會議，覆議的程序便無從進行了。如此則凡是行政院所不願執行的法案，都可以運用這個方法來置之高閣了。幸而這種主張並沒有得到大會的採納。

註十六：參攷吳之椿：「現代的憲法與憲政」（三十五年十二月八日上海大公報星期論文）

註十七：杜光垣：「憲政制度之新問題 頁十七（商務）」

註十八：蕭公權：「說民主」（觀察周刊第一卷第七期）

註十九：吳世昌：「政治民主與經濟民主」（觀察周刊第一卷第五期）

註二十：吳世昌批評蘇聯的經濟民主，大意說：不受暴力壓制而能自由發展的意志似乎比豐衣足食更可貴些。人總是人，除了動物性的機能與要求以外，畢竟還多了一些自由之類的東西。如果說只要豐衣足食，即使政治民主不充份也不在乎，人類的腦筋似乎並不如此簡單。也有閹人的奴隸，照樣豐衣足食，還能享受科學設備，聽戲看圖等等，但是在自由平等民主，却大成問題了。見吳氏前揭文。

註二十一：同註六。

## 下編 本論

### 第四章 國民大會之籌開

#### 第一節 國民大會與立憲之程序問題

國民大會，係憲政時期代表人民行使政權的機構，又因中華民國憲法係由其制定的，所以又爲中山先生所定由訓政時期進入憲政時期的唯一橋樑。依照國民政府建國大綱第二十二條及第二十三條所定，全國過半數的省分完成地方自治時，國民政府便應召集國民大會，以決定立法院所議訂的憲法草案，予以頒佈，而中華民國亦即入於有憲的時期。民國十六年六月十日國民黨第二屆中央執行委員會第二次全體會議，曾規定訓政以六年爲期，至民國二十四年完成。但是實際上各省縣訓政工作，不曾尅期告成。我們再通觀建國大綱的條文，立法院的開始議訂憲法草案，當不能早於憲政開始以前，因爲照建國大綱的規定，立法院於憲政開始時始獲成立（註一）而草



案亦應以訓政及憲政兩時期的成績爲根據，（註二）即是說立法院的開始議訂憲法草案，應在憲政已開始之若干年以後。約法中關於制憲程序的規定，亦與建國大綱的條文完全相同。（註三）然而實際上立法院在約法頒佈之前三年的民國十七年便已成立。（註四）由於五院制的提早成立，這不但成爲當時全國元老們爭議應否有約法的一個因素。（註五）且立法院既成立於訓政時期之內，則立法院是否即可不根據「憲政時期的成績」而先草憲，訓政既不能如期結束，則憲法應於何時頒佈？從建國大綱的條文來說，均成問題。所以國民大會的召開問題自從有了建國大綱以後便已存在，國民大會的籌備舉行，也有了十多年的歷史。

在民國二十二年以前，國民黨對於制憲的程序，尙不欲變通建國大綱之規定，惟孫科等則竭力鼓吹立憲。顧自民國成立以來，內憂外患的迫切，未有若「九一八」前後之甚了，一般憂時之士，咸以爲解倒懸之方，惟有對內團結對外抵抗之一途。孫氏便以實行憲政爲團結內部的主要方法，故於二十一年滬戰方酣之際，發表其抗日救國綱領草案，其總綱的第一項爲「集中民族力量，貫徹抗日救國之使命，於最近期間籌備憲政之開始……」其第三項爲「於本年十月由立法院起

草憲政法案，提交國民代表大會議決。」其第四項爲「於民國二十二年四月召開第一屆國民代表大會，議決憲法，並決定頒佈日期。」當時國民黨內人士對於孫氏的意見，自甚注意，黨外一般輿論，亦多表示同情，雖然仍不免有一部份人認爲根據中山先生建國大綱的規定，訓政工作一天沒有完成，就一天不能談憲政。執政的人且顧慮憲法頒佈以後，國民黨的責任就要終了，政權就要放棄，孫氏對於這些疑慮，不但不以爲然，且自信「中國革命從軍政而訓政而憲政，由國民黨一手完成，到那時候，國民黨必能受全國人的擁戴，國民黨的政權，一定亦可更加穩固。」（註六）同年十二月十五日國民黨四屆三中全會在首都開幕，卒通過了孫氏等二十七人所提的「集中國力挽救危亡案」而有「擬二十四年三月召開國民大會，議決憲法，立法院應速起草憲法草案發表之，以備國人之研討」的決議。二十二年一月，孫氏繼張繼爲立法院院長，即遵照中央決議，積極進行憲法的起草工作。

關於憲法起草的經過，前面已有相當詳細的說明。通常所謂五五憲草，七易其稿，就是指：一、二十二年六月吳經熊所發表的憲法草案初稿試擬稿；二、二十二年十一月主稿人七人的中華民國

憲法草案初稿；三、二十三年二月立法院的憲法草案初稿；四、二十三年七月的憲法草案初稿審查修正案；五、二十三年十月的中華民國憲法草案；六、二十四年十月的中華民國憲法草案；及七、二十五年五月五日的中華民國憲法草案而言。二十五年的憲法草案，簡稱爲「五五憲草」，在國民大會未制定憲法之前，或者說得更確切些，在政治協商會議未商修憲原則以前，一切的批評和修正意見均係對五五憲草所規定的條文而言。因爲二十六年的修正，對於憲草內容本身並無影響，只是將第一次國大的職權限於制憲罷了。二十八年國民參政會之憲政期成會曾有過五五憲草的修正案，政府對此未有下文。三十四年間憲政實施協進會曾整理各方對於憲草的意見，亦祇可供制憲時的參考。直至政治協商會議對於五五憲草有修改原則十二項，才代替了它（五五憲草）而爲制憲時各方所應公奉的原則。但這只是原則而已，「政協」因又決定組織憲草審議委員會，憲草審議委員會的工作，便是根據協商會議擬定的修改原則，並參酌憲政期成會修正案，憲政實施協進會研討結果，及各方面所提出之意見，彙綜檢理製成五五憲草修正案（註七）提供國民大會採納。所以，中華民國真正的憲法，尙須由首次的國民大會來制定。

## 第二節 國民大會歷次延期舉行經過

照國民黨四屆三中全會（二一、一二、一五）的決議，國民大會應於二十四年三月召開；二十二年三月十五日國民黨的中常會對於此事，特議決於是年七月一日召集臨時全國代表大會，以決定國民大會是否可以在訓政未結束前提前召開。是時國難嚴重，地方自治決難於二十四年前完成，國民大會即使在二十四年舉行，亦有背中山先生地方自治完成，訓政結束的遺教，既然如此，此一部份人於是有索性提前召集國民大會的主張，同年三月三十日的中央常會並有此擬議。但臨時全國代表大會，以黨內糾紛，未能召集，即二十二年十一月應行召集的第五次全國代表大會，亦因此而不克如期舉行。二十三年十二月十四日四屆五中全會議決第五次全國代表大會日期定為二十四年十一月十二日舉行，國民大會問題即提請該會決定。嗣五全代會開會，議定原則上國民大會應於二十五年內召開，至於確定的日期，則由一中全會決定；同年十二月二日，第五屆的一中全會便確定以二十五年十一月十二日為國民大會的開幕日，並規定在是年雙十節前應將國民大會代表的選舉辦竣。

二十五年五月五日，國民政府公佈「五五憲草」，同月十四日公佈國民大會組織法，國民大會代表選舉法；關於國民大會代表選舉事務的進行，先由行政院設籌備委員會從事籌備，七月五日復成立國民大會代表選舉總事務所，規定選舉的進行政序，積極推進。但以國民對於選舉，尙乏經驗，因而若干省分不免發生手續上的種種困難，未能依限辦理竣事，不得不請求展限；於是，經過中常會的議決（二十五年十月十五日之事）國民大會代表選舉既未能如期依法辦竣，大會應延期舉行，一俟全國各地代表依法選出，即行定期召集。二十六年二月二十日中央五屆三中全會，又正式明定國民大會延至二十六年十一月十二日召開。這是國民大會的第一次延期舉行。（註八）

二十六年夏抗戰軍興，應行補辦的選舉無從辦理，而其他困難復多增加，國民黨的中樞遂又決議延期召開國民大會。這是國民大會的第二次延期舉行。

對日戰爭，歷時既久，政府且以抗戰建國兼程並進爲號召，國民參政會中的各黨派亦不斷有從速實現憲政的要求，二十八年十一月國民黨五屆六中全會因再決定以二十九年十一月十二



日爲國民大會的召集日期。然而召集國民大會事實上的困難，非願望所可克服，二十九年九月十八日，中央常務會議又議決再行延緩國大的召集日期，這是國民大會的第三次延期舉行。

二十九年十二月，國民大會堂建築完成，三十年七月九日下午三時敵機集中轟炸重慶復興關，國民大會堂全部建築竟成灰燼。及太平洋戰事爆發，國內交通益形困難，大會之籌備，更受影響。三十一年十月十九日第一九三次中央常會因特決定：關於國民大會籌備委員會之經辦時項，改由內政部設置國民大會事務處辦理。

三十二年九月，國民黨五屆十一中全會開會之時，該黨總裁訓示同志，建國的工作千頭萬緒，但第一要緊的是要先確立政治建設，而政治建設的基礎，就在憲政的實施。接着全會中先有戰後半年內召開第六次全國代表大會的議案之通過，後來又有戰後一年內召開國民大會制定憲法並決定憲政實施日期的決議。國民參政會中本有憲政期成會的組織，後因國大延期，此項組織遂無形取消；此時國民大會既已有召集之望，國民參政會又即設置協進憲政實施的機構，命名憲政實施協進會，俾憲政得有確實之準備。三十四年元旦，蔣主席代表政府宣佈，一俟軍事形勢穩定，反

攻基礎確立，最後勝利更有把握時，即可召集國民大會制頒憲法。同年三月二日憲政實施協進會舉行第五次全體會議，蔣兼會長出席發表演詞，宣佈預定於十一月十二日召開國民大會，不再等到戰後一年召開了。接着國民黨中央又提前定於五月五日舉行第六次全國代表大會，召集國民大會，研討憲法草案等，均被列為重要議題；大會如期開幕，十四日正式鄭重決定國民大會於十一月十二日舉行。然而這時卻又因為抗戰已經勝利，國民大會的召開因種種問題，不能為共產黨及其他黨派所滿意，在積極準備之中的國民大會於是又宣告延期。這是國民大會的第四次宣告延期舉行。三十五年五月五日國民大會的又一次不果舉行，則為第五次的宣告延期。（註九）

五次的延期命令發表以後，蔣主席以國大有關諸問題未商妥之前，實不便確定日期，故對於究於何時召開則未宣佈。嗣七月三日國防最高委員會開會，僉以為國民大會由於種種原因，召開之期已一再展延，到現在已不能再拖下去，必須定期舉行，當決定國民大會於十一月十二日召開，並宣稱決不再有變更。（註十）

### 第三節 國民大會未召開前中央民意機構之設置

國民大會雖不得已而延期舉行，中央政府實施民治則早具決心，國民大會未召集前，國民參政會即爲領導民治的設施。但國民參政會並非行使政權之機關，各治權機關既不必對參政會負責，參政會亦毫無制裁能力，它不過是訓政時期的一種民意機關而已。原來早在「一九一八」國難發生以後，國民黨第四次全國代表大會即有設立國難會議以討論救亡大計的決定。二十年十二月修改的國民政府組織法，更規定立法委員及監察委員的半數由人民選舉。國難會議於二十一年四月開會於洛陽，註十二亦有請政府設立中央民意機關，定名爲國民代表會，限二十一年十月十日以前成立的決議。但當時政府原意，國難會議所討論者，以禦侮救災綏靖爲限，設立中央民意機關的提案及議決，以爲越出範圍之外，故「不惟未予採納，亦不加以重視。」（註十三）二十一年二月的四屆三中全會既議決於二十四年三月召開國民大會（參見前節），並擬先定於二十二年召集國民參政會，以樹民治的始基。中央常務委員會且於二十二年初先後議決國民參政會組織法二十三條及國民參政會選舉法原則九項，因爲有了召集國民參政會的決議，所以二十年十二月之國民政府組織法關於民選立法委員及監察委員的條文，此時三中全會又將其刪去，恢復

了全數由兩院院長提請國府主席任命的辦法。但召集國民參政會的決議案雖經通過，召集的籌備則從未開始。

二十二年三月十五日及三十日國民黨的中央常務會議擬將國民大會提前召集（已見前述），因決議於二十二年七月一日召集臨時全國代表大會，以期議決國民大會應否提前召集，如果提前召集國民參政會是否仍須組織等問題。惟全國代表大會，如前所述，因黨內糾紛未能召集，至二十四年十一月始獲舉行；國民參政會的召集，則因全國代表大會已有於二十五年召開國民大會的決議，遂被擱置。其後國民大會的召集又被延展至二十六年十一月舉行，此時則因抗戰已經發生，國民大會勢難召開，中央政治會議旋即決議設立國防參議會，延聘各在野黨派的領袖及若干有獨立的政治主張的人物共二十四人爲會員。二十七年三月黨的臨時全國代表大會乃決議設立國民參政會。國民參政會成立以來的經驗成績，對於民治的訓練頗多貢獻，抗戰勝利，爲順應國內情勢，集思廣益共商國是起見，政治協商會議又應運而生。政治協商會議不隸屬於政府之下，亦不位於政府之上；嚴格的說，只能說是一個黨派會議，雖然它在中國尙未召開國民大會實施

憲政以前，這個會議的重要性，是極端重大的。

#### 第四節 政治協商會議召開背景及其對國民大會一案之協議

國民大會召集的困難，存在於戰時，這是無可否認的。照國民黨的建國理論，國民大會爲結束訓政開始憲政的階梯，國民黨依國民會議所制定的訓政時期約法而行使的政權，必依制憲的國民大會所制頒的憲法而遞嬗於行憲的國民大會，國民大會的代表則早已依法選舉而產生了一大部份。但依共產黨的見解，則認爲民國二十五年所選出的國民大會的代表，爲國民黨一黨所包辦，並且已經時達十年，不能代表全部民意，主張國民大會的組織法及選舉法必須修改，同時提出了網羅各黨各派及無黨無派人士設立聯合政府的要求。其前一要求，容後再論；關於後一要求，政府以爲，我國所以能夠對日抗戰多年，渡過種種軍事上的危機和經濟上的壓迫，實由於我們有一個鞏固安定而負責任的政府領導着的緣故。所以，當共產黨不斷地要求中央立刻取消黨治，將政權交給各黨各派的聯合政府以後，政府的立場是準備容納其他政黨與全國無黨無派的有志之士參加政府；但在國民大會未召集以前，我們沒有一個可以代表全國人民使政府可以徵詢民

意的負責團體，國民政府如將一切政權或責任交給各黨各派，則中央政權勢必日日在風雨飄搖之中，中國國民黨已負起了領導抗戰的責任，所謂還政於民，必須經過國民大會這個機構，始可以有所付託。這是國民黨在抗戰時期內對於所謂改組政府的理論。

回溯「七七」以來共產黨雖與政府合作抗日，然相互間問題尙多。及日本投降後，蔣主席特電邀毛澤東到重慶商談，毛氏以八月二十八日前往，雙方各派代表會談多次，於十月十日發表所謂「國共會談紀要」，雙方同意，避免軍事衝突，主張迅速結束訓政，實施憲政，先由國民政府召集各黨各派代表及社會賢達，開一政治協商會議，國民大會代表應否重選，其選舉法組織法及憲草應否修改，即於協商會議中討論。中共所屬軍隊由軍令部、軍政部及十八集團軍各派代表一人，開三人小組會議商談。惟解放區民選政府問題，未能得有協議，然中共亦同意繼續談判。這是政協會議召開的背景。

國共多年的糾紛，方謂可以解決，詎知不久之後，國共衝突反益形劇烈，這時國內各方自然希望政治協商會議能早日召開，在政治協商會議尙未召開以決定國民大會之有關諸問題之前，政

府則仍在作十一月十二日召開國大的準備，如果萬一不開，亦總須在是日發佈召集令。十一月十二日政府命令，國民大會於三十五年五月五日召開，共產黨指爲一黨的片面行動，因此不肯派出政治協商會議及軍事小組會議的代表，談判更成僵局。幸而政府與蘇聯在東北的交涉漸臻順利，赫爾利雖于此時辭職，美總統任命馬歇爾爲駐華特使，在馬歇爾斡旋下，共產黨此時派周恩來等飛抵重慶，政治協商會議乃於一月十日開幕。

政治協商會議開會期中，輿論界對於它的法統曾有一番論爭。一部份人認爲政治協商會議是政府治權之下臨時性質的一個諮詢會議，無論就理論或法律上說，不能作爲民意代表或人民權力機關。討論亦有一定的範圍，就既定的範圍說，亦宜顧到政府既定的政策。國民參政會自第一屆以來均有各黨各派人士參加，人民與政府間之約定應由國民參政會推動，政治協商會議則不過調整各黨派間關係之會議而已。另一方面持反對意見者則以爲建議召開政治協商會議，起於團結商談，而商談之兩方，一爲政府，一爲各黨派及社會賢達，政府既是國際共認的唯一合法政府，會議的主席卽爲蔣主席，會員的聘書是由政府發給的，因此若對政協提出法律問題，卽爲對於現

政府提出法律問題；其次參政會即為抗戰初期爲了各黨各派大團結而組織的，參政員的名單和聘書也是這個政府所發出的，參政會對於政府沒有約束力，則由政協會來決定中國當前的國是，是很妥當的。這兩種說法似都言之成理。

我們撇開理論不說，就事述事：大會原定一月二十三日閉幕，但是所謂協商談何容易？會期閉幕日期先展期三日，又展期三日，再展期二日，於三十一日方完成工作。（註十三）國民大會一案的取得協議是政協會中最棘手的一個問題。截至三十一日閉幕那一天，其他各議題完成協議已有三天，而國大問題的前途依然十分渺茫，此日周恩來由延安返渝，於是決定綜合組與國大組舉行聯席會議，各方意見始漸接近而協議終告成立。

政治協商會議共完成五項協議，即一、改組政府，二、和平建國綱領，三、整編軍事方案，四、國民大會問題，五、憲草問題；在此五項協議之中，以對於國民大會一案的爭論最多，而此一案又以對依照選舉法已選出之代表問題爲爭論之中心。最後協商結果，承認已選出之代表，選舉法規定之區域及職業代表一千二百名名額亦照舊，而取消選舉法規定之當然代表，與指定代表二百四十名，另



增加各黨派及社會賢達代表七百名，此外台灣、東北等應增各該區域及其職業代表一百五十名，總計國民大會代表爲二千〇五十名。（註十四）政治協商會議並協議國民大會應於五月五日如期召開（因故未果已見前述）制定憲法，而憲法之通過，須經出席代表四分之三之同意爲之，至依據憲法規定之行憲機關，於憲法頒佈六個月內依憲法之現定選舉召集。以上結果大都係依據政府代表所提意見補充決定。

#### 第五節 國民大會的最後一次延期及召開日期的最後決定

政治協商會議閉幕以後，國民黨六屆二中全會即於三十五年三月一日開幕。二中全會對於五五憲草的修改原則，曾擬具意見向憲草審議委員會提出討論，並得憲草審議委員會與政協綜合小組聯席會議的協議，對於政協的憲草修改原則，予以新的修改。（註十五）共產黨對此，遂發表聲明，指責二中全會造成違反政協決議的混淆情形，繼之中共代表在綜合小組中，又提一議案，主張由訓政到憲政的過渡期間，訓政時期約法應即廢止，由各黨派依平等合法原則，共同參加國民政府，其組織法應依照政治協商會議關於政府組織的協議制訂。蔣主席對於此事，特在參政會中說

明：「訓政時期約法是民國二十年國民會議制定的國家組織法，這一部約法，只有國民大會制定的憲法，才能夠代替。」國民政府是根據約法而成立並行使其職權的，「倘若憲法尚未頒行，約法先行廢止，中國就沒有合法的政府，國家就要陷於無政府狀態。」政治協商會議不是制憲會議，其關於政府組織的協議案，在本質上是不能夠代替約法的。（註十六）

自從六屆二中全會及參政會對於政協的協議案發表了與各黨派不同的解釋以後，中共的對策便是不提出對於改組政府及國大代表的人選。四月二十一日，「政協」的共產黨代表向政府代表致送書面聲明，正式表示共黨拒絕提出他們出席國大代表的名單，二十二日政府代表復函希望共黨踐履政協決議，提出各項名單，二十三日共黨代表致送復函，重申拒絕提出名單的決意。謂：「東北又在擴大內戰，並有牽入關內之勢，情勢如此，何能談改組政府，政府不能改組，憲草爭議未決，依政協決議，又何能先開國大？」這時候馬歇爾特使雖竭力周旋於各方面之間，但國共間的意見終究距離太遠。

四月二十四日，蔣主席特再度邀請政協會綜合小組各黨派代表及社會賢達茶會商討國民

大會問題，當時首先發言的是民盟的張君勛，他說：「國民大會能如期召開本爲大家所切望，若許多事情未準備妥當而開會，或因開會而發生糾紛，難免不使國民失望，不如寬展開會期限，俾政府改組等問題獲得解決後，再行集會較爲圓滿。」周恩來說：「我們希望在團結之下，召開國民大會，政府決議在五五開會，原希望幾個大問題如政府改組及憲草等能於會期前完成，和平建國綱領亦由政府實施，必須全盤問題解決後，召開國民大會方可一新國民耳目，現距五五僅有十天，時間倉卒，最好請延期舉行。」其他如青年黨等亦均對此問題有所發言。蔣主席於聆悉各方意見，經詳加考慮後，當即表示，此次國民大會政府既經下令召開，且已多方準備，本應如期舉行，現各方均認爲必須緩開，政府爲尊重各方意見起見，決定將會期暫行展緩。同日，國民政府乃公佈國民大會延期舉行的命令（註十七）。

國大延期召開命令發表後的七十日，七月三日的國防最高委員會突然決議十一月十二日召開國民大會。是日蔣主席提出召開國民大會的意見後，大多數委員認爲召開國大的日期已不能再拖，否則將無以取信於民，於是此決定當即通過。政府並聲明，如屆時有一部份黨派代表不參

加，國大仍如期舉行，決不再有變更。（註十八）中共及民盟方面對此事之反響，則均表示出乎意外，事先並未獲知。中共代表團並於七日對政府政協八代表及蔣主席提出相當嚴厲的書面抗議，反對召開國大，但政府方面則認爲國防最高委員會之決定召開國大日期，其涵義爲政府不論談判之成就如何，決先求盡其在我。對於國大有關諸問題，則以距離會期尚有四月之久，儘可從容商談。

九月底各黨派對於國大有關諸問題，談判仍毫無眉目，國家大事，亦無轉機。民主同盟代表特上書蔣主席對時局有所表示，呼籲立即終止內戰，恢復和平，而後舉行全國擁護之國民大會，制定真正民主的憲法。（註十九）

國民大會在召開之前，又經過了非常多的波折，各方的磋商，並再展期三天，於十一月十五日揭幕，其後青年黨及民主社會黨均參加國大；民主社會黨領袖張君勸無一次制憲運動他不參與，政協的憲草修改原則，多出自他手，張氏對政府接受他這部憲草的期望很強，最後亦終參加國大。雖然兩黨內部均發生意見，民社黨亦因此而與民主同盟分裂，但國大畢竟完成了制憲的任務。

這便是十餘年來國民大會籌備召開並一再延期的歷史。

附註：

註一：建國大綱第十九條。

註二：建國大綱第二十二條。

註三：中華民國訓政時期約法第八十六、八十七條。

註四：民國十七年秋，北伐成功，訓政便於此時開始，爲試行五權之治，五院制的國民政府組織法即通過於同年十月三日的中央常務會議，並即於十月十八日公佈。約法則爲民國二十年五月五日開幕的國民會議所制定，其公佈爲二十一年六月一日之事。

註五：詳見第二章第一節的敘述。

註六：見氏在立法院第三屆第一次紀念週報告「擔任院長經過及今後的希望」演講辭。

註七：憲草審議委員會的工作原定兩個月完成，但由於各方面對於政協會議所議決的憲草修改不能有一致的意見，以致其工作不能如期告成，國大開會前臨時乃由王寵惠等製成修正草案訂正稿提交國大討論，詳見第二章所述。

註八：國民黨四屆三中全會曾決議國民大會應於二十四年三月舉行，此項決議，因未經黨的全國代表大會的通過，亦未由國民政府公佈，故二十四年三月的未能舉行，我們不認其爲延期，而以二十五年十一月十二日的未能舉行爲第一次的正式宣告延期。



註九：論者以二十六年十一月十二日的延期舉行爲第一次延期，三十四年十一月十二日的延期舉行爲第二次延期，三十五年五月五日的延期舉行爲第三次延期，實則不然，吾人以爲應別爲五次延期。

註十：本節的材料，係根據國民參政會各次大會及國民黨歷次中央全體會議的記錄，報告，和逐日報章上的新聞報道等資料，參考整理而寫成。

註十一：會員由政府聘請共四百十三人，但到會者僅一百四十餘人。

註十二：謝振民：「中華民國立法史」第二九六頁（正中）

註十三：政協會前三天爲預備階段，各方先商定會議議程，分爲四項，依次討論。每一議題，先在大會中廣泛交換意見後，卽由主席指定分組委員會於會外協商草擬報告提出大會通過，如遇小組會對某項問題尙未取得協議時，大會隨時休息，俟小組會有結果後再開會，故會外協商極關重要。會議共開大會十次，首次爲開幕式，第四次以後卽討論各項議題，第九次以後，開始分組委員會會議，又爲明瞭各小組商談經過及尙未商決之問題，進而普遍交換意見起見，復由各方推定會員六人組織綜合委員會。國民大會問題的取得協議最爲棘手，第十次大會的所以遲遲未開，卽因此之故。

註十四：政治協商會議綜合小組，於四月十三日午後開會，曾擬將國民大會代表名額二千零五十名增至二千四百名，關於各黨派爭取代表名額與國民大會組織法及代表選舉法諸問題錯綜複雜之演變情形詳見下章所述。

註十五：修改本爲協商會所允許，詳見第三章。

註十六：見三十五年四月一日蔣主席向參政會的致詞。

註十七：約在四月中旬，政府眼見共產黨的態度尙不能轉變，曾擬將國民大會在五月五日舉行開幕式後再宣告延期。至四月二十四日，方正式決定國民大會延期舉行。但在國民大會尙未決定延期以前，各方代表陸續抵達南京的已很多，對於大會的未能如期舉行，各地代表莫不反對，邵力子更成爲衆矢之的。

註十八：見三十五年七月四日上海大公報的南京專電。

註十九：見三十五年九月三十日民盟致蔣主席電（載十月一日的上海大公報），十月二日張君勱又代表民主社會黨發表對時局的意見（見十月三日的上海申報）語極中肯，態度自較中共及民盟爲好。

## 第五章 國民大會組織法之演變

### 第一節 國民大會兩個基本法律的制定與修改

自從民國二十年「九一八」國難發生後，舉國驚惶，痛內憂外患的日益迫切，於是國民黨內人士，黨外賢達，均有開放黨禁，結束訓政，召集國民大會，制定憲法的呼聲。是年十二月黨的四屆一中全會，二十一年四月政府召開的國難會議，同年十二月黨的四屆三中全會均有關於召開國民大會的決議。到了二十二年三月，中央更有開臨時全國代表大會，以議決提前召集國民大會之議，已詳如前述，此時中央政治會議乃決議交立法院根據建國大綱及中山先生遺教擬具國民大會組織法選舉原則送會核定，立法院奉命後令交該院的憲法起草委員會起草，二十三年三月，該會結束，又改交法制委員會辦理，但是迄未草擬完竣。

民國二十四年十一月的五全代會曾決議召集國大的日期授權中央執行委員會決定，並定須於二十五年内實施，同年十二月的五屆一中全會因即決定二十五年的十一月十二日召開國





大，國民大會代表的選舉，應於十月十日前辦竣，國民大會組織法及代表選舉法則交五屆一中全會產生的憲法草案審議委員會草擬原則，呈由常會發交立法院迅速議決公佈。到二十五年二月，該委員會擬定國民大會組織法原則八項，及國民大會代表選舉法原則六項，於二月二十日提經中常會議決通過後交立法院。（註一）同年四月，立法院長孫科，副院長葉楚傖以國民大會代表選舉法原則中尚有應請補充及酌予修改之處，列舉理由三點，提經中常會決議增修原則三項，並連同各委員意見，函送立法院查照辦理。

立法院自奉中央頒發國民大會組織及國民大會代表選舉法兩原則後，即令派傅秉常等二十四人遵照起草，自三月三日起，至三月十八日完成國民大會組織法草案初稿。十九日完成了國民大會代表選舉法草案初稿。唯關於各種代表名額的支配及選舉區域的劃分等各點，認為應慎重規定，均暫行保留，俟向中央請示後，再行決定。（註二）四月二日，中常會將此問題提出討論，當議定增修原則，送立法院辦理。立法院於四月十七日，遵依中央原訂及增修原則，將國民大會組織法草案初稿全部通過，都二十條。國民大會代表選舉法草案初稿共六十二條，除其中關於代表名額

分配之條文一律保留交林彬等整理外亦分別修正通過。四月廿七日，林氏等將保留各條及附表整理完竣後提會通過，國民大會組織法及代表選舉法兩草案於是完成。前一法並於四月廿四及卅日的院會中經熱烈討論略加修正後，於卅日三讀通過，後一法則於五月一日及二日的院會中討論及修正，並省略三讀程序通過。兩法均呈由國民政府於民國廿五年五月十四日明令公佈。這便是國民大會的兩個原始的基本法律。（註三）

我們爲什麼稱它爲原始的基本法律呢？因爲國民大會組織法及代表選舉法後來又有修正，而依此兩基本法律選舉出來的國民大會的任務亦因之而有不同，所以我們稱廿五年五月十四日公佈的國民大會組織法及國民大會代表選舉法爲原始的國大組織法及代表選舉法，依此選舉出來的國民大會則爲原始的亦卽制憲的國民大會，而與依憲法產生的行憲的國大有別。

按原始的國民大會組織法所定的第一次的國民大會的職權是制憲並兼行使憲法所賦予之職權的，但既然行使憲法所賦予之職權，爲什麼又與五五憲草所定的國民大會之組織會期又不同呢？原來立法院在起草國民大會的兩個基本法律時，對此問題亦曾縝密考慮，此次國民大會

除制定憲法外，是否尚須行使憲法所賦予之職權抑另開國民大會行使憲法所賦予之職權當時覺得如果制定憲法開一國民大會，行使憲法賦予之職權又開一國民大會，手續似過麻煩，在當時情況亦屬不易，經再三研究，結果，遵照中央頒發的原則，遂定為國民大會制定憲法並行使憲法上所賦予之職權。

其次，立法院所擬國民大會組織的草案規定中央執監委員均得出席國民大會，一部分立法委員當即以爲國民大會既能行使憲法所賦予之職權，則中央執監委員能否有出席國民大會的特權，似應攷慮，在國民大會組織法的二讀會中，這一點成爲各委員們討論最久的一個問題。四月三十日，孫科在院會發表沉痛的演說，略謂當前國難嚴重，爲團結人心，集中力量起見，故有召開國民大會必要，俾民意有所宣達，使舉國上下咸有一致之精神與步驟，以解除外患，挽救危亡；非謂召開國民大會以後，國民黨建國之責任即可解除。（註四）經各委員再三商洽，結果遂將原條文「均得出席」字樣改爲「當然代表」，既可補充中央所定原則的意思，又可避免將來解釋的麻煩。（註五）

雖然，但我們總覺得（讀者注意：上面兩個原始的法律係立法院於民國二十五年四月三十

日及五月一日，二日先後通過，由國民政府於五月十四日所公佈，五五憲草是民國二十五年五月五日公佈的，亦即三者的公佈都在差不多的時間內。）當時國大組織法及五五憲草國民大會章均明定第一次的國民大會即行使憲法所賦予之職權，即無所謂制憲的國大的與行憲的國大之分。既然如此，國民大會組織法之所謂國民大會應即是五五憲草中之國民大會，但關於國民大會的組成，兩者（國民大會的兩個基本法律與五五憲草的國民大會章）的規定竟大不相同。（詳後論）國民大會原定二十五年十一月十二日召開的，五月十四日公佈的國民大會代表選舉法，於七月一日施行，自是而後，政府積極辦理國民大會的選舉，期國民大會代表均能於開會前選出，但當時情形，有若干省市，或中央政府權力未能完全行使，或因對外關係，其選舉延未辦理，欲於十一月十二日召開國大，事實上頗有困難，中央有鑒於此，是年十月十五日黨的中央執行委員會特議決國民大會展期召集，二十六年二月二十日五屆三中全會除明定二十六年十一月十二日召集國民大會外，並有督促主管機關繼續辦理選舉及授權中央常務委員會修改國民大會組織法及代表選舉法的規定，中央常會根據這個決議，於同年四月二十二日對國民大會組織法及代表

選舉法通過了重大的修正意見交立法院修正，復由國民政府公佈。

前節說到，國民大會的兩個基本法律與五五憲草的國民大會章有其矛盾之處，所以這次的修正實是必要的，照五五憲草國民大會代表人數的規定：「國民大會以左列國民代表組織之一、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，每增加五十萬人增代表一人。縣市同等區域，以法律定之。二、蒙古西藏選出代表，其名額以法律定之。三、僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。」（註六）而原始的國民大會代表選舉法規定：「國民大會代表之總額為一千二百名，依左列各款分配之。一、依區域選舉方法選出者六六五名，二、依職業選舉方法選出者三八〇名，三、依特種選舉法選出者一五五名。」（註七）又原始的國民大會組織法規定：「中國國民黨中央執行委員中央監察委員為國民大會當然代表。」（註八）兩法既與憲草不符，而原始的國大組織法開宗明義第一條即定如此選舉出來的國民大會行使憲法所賦予的職權，五五憲草第一四六條亦有同樣的規定，兩者所定的組織有異，而任務相同，這如何說得通呢？（註九）兩法既然矛盾，所以我們認為二十六年四月二十二日中常會對於兩者條文的修改之舉，是異常必要的。

這次的修改，首先是把國民大會組織法的第一條：「國民大會制定憲法並行使憲法所賦予之職權。」改為「國民大會制定憲法並決定憲法施行日期。」這樣一改，在理論上便說得通了。修改後的國民大會組織法及國民大會代表選舉法，是專門制憲的，憲草所定國民大會的各種職權，制憲的國民大會是無權行使的，而國民大會制定憲法規定憲法施行日期以後，始依憲法選舉國民大會代表行使憲法所賦予的職權。至於這制憲的國民大會將怎樣制定憲法，甚至將這憲草中的國民大會章大加修改，那是另一問題，它是制定憲法的，它當然是可以把憲草修改的。國民大會組織法第十一條：「國民大會會期定為十日至二十日，必要時得延長之。」此時中央常會將其刪改為「國大會於會期完畢，任務終了。」同時，五五憲草第一百四十六條「第一屆國民大會職權由制定憲法之國民大會行使之」的條文也被中常會所刪除了。因為只有這樣，才不抵觸。

此外，原始的國民大會組織法第三條所規定的中國國民黨中央執行委員，中央監察委員為國民大會當然代表，第四條規定的中國國民黨候補執行委員，候補監察委員，國民政府主席，國民政府委員，國民政府各院部會之長官，及國民大會主席團特許之人員均得列席國民大會，修改後

的國大組織法將三四兩條併爲第三條：「中國國民黨中央執行委員，監察委員及候補執行委員，監察委員爲國民大會當然代表，國民政府委員及國民政府各院部會長官得列席國民大會。」這樣，修改後的國大組織法之當然代表的範圍已比原始的組織法所規定者是擴大了。同時，更增加了由國民政府直接指定的代表二百四十名，這是原始的組織法所沒有的。

## 第二節 國民大會代表之配額原則及選舉方法的分析

上文說到國民大會代表名額的支配及選舉區域的劃分是曾經立法院的一再研究，並請示中央而後決定的，我們現在將其配額及劃分選舉區所根據的原則說明之如下：

區域選舉省市應出代表名額的支配，是以人口的多寡爲比例的。人口的統計，則以內政部二十四年底編造之各省市戶口統計表並參考二十五年報部之各省市戶口統計表所載各省市人口之總數爲根據。各省代表以九名爲最低額，四十四名爲最高額，各市代表以二名爲最低額，八名爲最高額。凡每省人口未滿百萬者，出代表九名，百萬以上每增加八十萬人增出代表一名，但以四十四名爲限。每市人口未滿百萬者，出代表二名，二十萬以上每增加三十萬人增出代表一名，但以

八名爲限。以期各省市代表名額不致相差過鉅。

至於各省選舉區代表名額計算方法，係採取這樣步驟：（1）以全省所轄的縣數（市或設治局均作縣算）除該省應出的代表名額，爲每縣應出的代表率，例如江蘇每縣的代表依法計算應爲〇·七〇九，（2）以前項代表率乘每選舉區所轄的縣數，爲該區代表的名額，則第一區（包括六縣）的代表名額爲四名，（3）依前項分配代表有餘額時，則分配於剩餘小數較大的選舉區，小數有相同的，儘先排列於在前之選舉區。（註十）蓋因我國幅員廣大，交通不便，各縣人口的統計，不僅調查需時，且亦不甚精確，故對於省的代表名額分配，可以人口比例爲原則，而對於每選舉區的代表名額分配，則不得不求諸他途，而以其所轄縣市或設治局多寡爲標準。

關於職業選舉各種職業團體代表名額的支配，係依實業部的各省市職業團體調查參考材料，並比照國民會議（註十二）時所分配職業代表的名額，而爲適當的分配。自由職業團體代表名額的支配，係參考內政、實業、教育各部所供給的調查冊，以各業所處地位及其事業範圍爲標準。

關於特種選舉：（1）東北四省代表名額的支配，每省市縣不分選舉區；因其選舉方法不同，故



列入特種選舉中；(2)蒙藏代表名額的支配，係酌採蒙藏委員會的意見，分就地與寄地兩種選舉程序；(3)在外僑民代表名額的支配，係酌採僑務委員會的意見，並比照國民會議代表選舉法而規定；(4)軍隊代表名額的支配，係依照中央所指示的最高額，並採用軍事委員會的意見，而定其選舉方法。

根據以上的辦法，從而規定由選舉而產生的國大代表名額爲：區域選舉六六五名，職業選舉三八〇名，特種選舉一五五名。(註十三)

至於候選人的來歷，照原始的國民大會代表選舉法所規定的辦法，在區域選舉，由各選舉區推出十倍於各該區應出國民大會代表名額的候選人，就中由國民政府指定三倍於各該區應出國大代表名額的候選人，再由各選舉區選民就此候選人中圈定一人。(註十三)在職業選舉，由各省市職業團體推選出三倍於各該團體應出國大代表名額之候選人，就中由國民政府指定二倍於各該團體應出國大代表名額之候選人，再由各該團體有選舉權之會員，就此候選人中選舉一人。自由職業團體國大代表之推選指定及其選舉，準用關於職業團體之規定。在特種選舉，如遼、吉、黑、

熱、國大代表的候選人，由國民政府指定三倍於各該省應出代表的名額，再由各該省有選舉權者就中圈定一人，但選舉人須有選舉總事務所發給的選舉證。蒙藏的選舉一部份係依照各省的選舉辦法，（如錫林郭勒盟等）一部份係依照遼吉黑熱四省之辦法（如哲里木盟等）。（註十四）在外僑民的選舉，其候選人的推選及指定，比照關於職業選舉的規定，（推選候選人的團體，由僑務委員會定之）代表的選舉，則照區域選舉的辦法辦理。軍隊的選舉，由陸海空軍軍隊及軍事教育機關推定，並由政府指定九十名為候選人，候選人的資格，除如區域選舉者外，並須曾在國民革命軍服務五年以上著有勳績或曾在軍事教育機關畢業舉行俱優者。

這是原始的國大代表選舉法所規定關於代表選舉方法的大概。

照二十六年四月修改後的國大代表選舉法，除特種選舉外，所有該法第六條以下由國民政府指出候選人的規定，一律取消，選舉亦仍分為區域、職業及特種三大類。在區域選舉，由各選舉區推選出十倍於應出國大代表名額的候選人，即六六五〇名，選舉人即就此六六五〇人中選出國大代表六六五名，即不必再由國民政府在六六五〇人中指定十分之三。其配額如下：江蘇四四名。

浙江三三名，安徽三五名，江西二八名，湖北四〇名，湖南四三名，四川四四名，西康九名，山東四四名，河北四三名，山西二二名，河南四四名，陝西二〇名，甘肅一四名，青海九名，福建二二名，廣東四四名，廣西二一名，雲南二二名，貴州十六名，察哈爾一〇名，綏遠一〇名，甯夏九名，新疆一二名，南京四名，上海八名，北平六名，天津五名，青島二名，西京二名。

候選人的推出，係由各選舉區，各縣市之鄉長，鎮長，坊長或其相當人員參加推選，各選舉人沒有推選之權，各選舉區的候選人須年滿二十五歲，選舉當時為該選區內的人民，但其公民的宣誓不該在該選舉區內舉行者為限。

在職業選舉，由各省市職業團體推選出三倍於各該團體應出國大代表名額的候選人，即一四〇名，選舉人就此一四〇名中選出國大代表三八〇名，其名額的分配為：農工商團體三二二名，以地方各業發展情形為標準，由各省市的農工商會分別依其應出代表名額選出。其配額為：蘇、湘、川、冀、魯、豫、粵、各二十一名，鄂、贛、各十八名，皖、浙、各十五名，滬、十二名，陝、十一名，閩、九名，晉、滇、各八名，黔、桂、各七名，京、平、津、各六名，甘、五名，康、青、海、察、綏、甯、新、疆、青、島、西、京、各三名。自由職業團體五八名，

內律師一〇名，會計師五名，醫藥師八名，新聞記者一名，工程師六名，教育團體十八名。

職業團體參加國民大會代表的選舉，必須該團體在國民大會代表選舉法公佈前依法成立者爲限。（註十五）至候選人的推定，係由各省市職業團體各該團體的執行機關職員推選，候選人的資格，除須年滿二十五歲及有選舉人的資格外，並須從事各該職業滿三年以上。（不論是一次的或斷續的，但須被選舉時爲各該團體的會員。）職業團體的組織如有數級，候選人的推選，由各該職業團體中最下級團體之機關職員爲之。國民大會代表的選舉，則由各該職業團體中最下級團體的會員爲之。

至於特種選舉，其配額爲：

遼吉黑熱選舉四五名，內遼一四名，吉一三名，黑九名，熱九名。

蒙藏選舉四〇名，內蒙古二四名，西藏一六名。

在外僑民選舉四〇分二十四區辦理。內檀香山、祕魯、墨西哥、印度、歐洲、朝鮮、大溪地、智利、古巴、中美、日本、澳洲、冰洲、香港、澳門、台灣各一名，加拿大、菲列賓、緬甸各二名，美國、安南各三名，荷蘭、馬來、

暹羅各四名。

軍隊選舉三〇名。

特種選舉選舉方法已見上文，這裏須加一筆說明的，特種選舉，情形特殊，或有無法舉行情事發生時，則可略去推選——指定——選舉等手續，而逕由國民政府指定代表參加國民大會。

國大代表的選舉，既有區域，職業，特種的區別，所以在選舉法中又規定每一選舉人不能有兩個以上的選舉權，於區域選舉及職業選舉均有選舉權，者應參加特種選舉，於職業選舉有兩個以上選舉權者，任其擇定為一個團體的選舉人。

### 第三節 國民大會舊代表的資格問題

以上是國民大會組織法及國民大會代表選舉法的修改情形及其選舉方法的分析。國民大會，二十六年因戰事爆發而未克召開，惟對日戰爭，歷時既久，政府且以抗戰建國兼行並進為號召，國民參政會中的各黨各派亦不斷有從速實現憲政的要求，此項要求，至民國二十八年九月國民參政會第一屆第四次大會時，益為有力。自這時起，有一問題，漸為人們所注意，便是戰前選出的國

民大會代表及國民大會當然代表的資格問題。誠然，當時國民大會已選出的代表大都是民國廿五年所產生的，由於國民大會召開日期的一再展延，這時距離選出的時期已經有很多年，國民大會代表的任期，照憲草規定亦不過六年，則這些代表的資格，當至民國三十一年以後是否繼續有效，自然頗為各方所爭議。但筆者認為制憲的國民大會，既並非依憲法選舉組成的國民大會，則應繼續有效，以使其制定憲法，完成其制憲的任務。民國三十三、四年間，頗有人以為國家在戰後復興工作多端，若制定憲法後再選舉國民大會，不免增加民間紛擾，為省去許多不必要的麻煩，及從速走上民主的大道，以免空費時日，延遲擱置，增加周折，有損國本起見，主張恢復國民大會組織法原來制憲並行憲的規定。國民黨的六全大會及國民參政會第四屆第一次大會亦均有這樣的提案。這裏有兩個問題，便不能自圓其說。

第一，當時五五憲草尚是一個正式的憲草，但制憲的而又行使憲法所賦予職權的國民大會的組織，則不是憲草所規定的國民大會了。國民大會組織法及代表選舉法是否即可作為憲草第三十五條所定「國民大會之組織，國民代表之選舉罷免，及國民大會行使職權之程序以法律定

之」的所謂另定的法律呢？這另定的法律爲什麼在代表人數等等方面與憲草抵觸呢？即使就以這制憲的國民大會來行使憲法所賦予之國民大會的職權，或者說五五憲草是草案，那末依憲法產生的國民大會代表是否要等到憲法制定並實施之後的六年才能產生呢？

第二，國民大會應否有當然代表也是問題，國民大會組織法列有當然代表一項，五五憲草則無此規定。所以筆者一直主張此制憲的國大是不能行憲的。（註十六）在前面，我們已經相當詳盡地說明制憲的國大行使憲法所賦予之職權，在理論上爲不可通，所以二十六年四月才把國民大會組織法，代表選舉法及五五憲草的條文加以修改，如果要恢復二十六年四月以前的規定，豈非又陷於無法解釋的境地。一般人不求甚解制憲國大與行憲國大之分別，前提未曾認識，錯誤的見解自然難免了。

但話說回來，國民大會既然有權制定憲法，當然也可以有權規定自己是否就可以執行第一屆國民大會之職權，這在憲草上雖未明白規定，然而却不能解釋爲國民大會沒有這種權力。憲法既係由其制定，行使職權問題，自然亦可自作決定。（註十七）

至於人們爲什麼反對舊代表有效呢？民主同盟在民國三十四年三月十日發表了一篇關於國民大會代表資格問題的宣言，列舉五項理由：第一、在最近八九年間，世界歷史上經過一度空前未有的大戰，其所影響於人民心理及其政治意識者，至爲深遠。以八九年前所選出之代表，欲以之反映經過八九年巨大變化之民意，實不可能。況憲法草案規定代表之任期爲六年，假定舊代表仍屬有效，則有權制憲的國大，實首開違反憲政精神的前例。第二、凡在戰前已屆二十一歲及十五六歲之國民，在今日已獲得其法定之選舉權及被選舉權。此兩者人數總數當不少於三千萬，且此類少壯分子亦即對抗戰貢獻最多的分子，今日爲國家建立民主憲政之基而召集國民大會，則對此三千萬左右有選舉權及被選舉權者之法定資格，不應予以剝奪。第三、經過八年抗戰，各區域的情勢已較戰前大有出入，如不顧各該區域人民之情感，仍以戰前所產生之代表作種種必須全國人民一一遵守之決定，各該區域之人民或將謂不足以代表各該區域新近之民意。第四、當年選舉之際，正國民黨權極盛之時，今時移世易，如仍舉八九年前所產生之舊代表，以應付當前千難萬難之新局面，則民主團結云云，是徒托空言。第五、國民大會開會之日，應卽爲國民黨權暫告結束之



時，而以國民大會之召集以舉還政於民之實。但九年前所辦之選舉已爲國民黨所支持，如今更益以數百名之當然代表，則在大會內所表現之一黨空氣，甯不稍嫌濃厚。

宣言發表於三月十一日的重慶新華日報，原文很長，且是文言的，我們現祇述其要點如上。民主同盟的主張實際就是共產黨的論調。這些見解的傳播，無疑阻礙了國民大會的召開。政治協商會議於三十五年一月十日開幕於重慶，國民大會一案因亦卽爲該會議中最費唇舌的一個問題。

#### 第四節 政治協商會議對國大代表問題之各種意見

政治協商會議於一月十七日開第七次大會時，國民大會問題被列入該日的議程，並於十八日繼續討論；在政協會議中，各方面對於國民大會代表資格問題的意見，可以分作（1）舊代表有效說；（2）舊代表無效說及（3）調解案三方面來講。

第一，國民黨是主張舊代表應繼續有效的。在十七日的會中，張厲生首先說明國民黨代表團所提出關於國民大會的意見，共計四點：（1）民國三十二年五月五日召開國民大會；（2）第一屆國民大會之職權爲制定憲法；（3）第一屆國民大會代表除已選出者外，其餘名額可使之合理增

加；(4)第二屆國民大會於憲法頒布後六個月內，以憲法之規定選舉召集之。對於舊代表的效力則認爲不能否認。張氏之言略謂：我們政府以及執政的黨考慮的結果，對於過去已經依法選出的代表沒有理由不承認他們的代表資格，原因有二：一是根據法理上來講，二是根據情理以及現在政治情勢來講。先從第一點來說，我們在法律上找不出根據來，我們看修正後的國民大會組織法第一條及第十一條兩條條文的規定，國民大會的職權是制定憲法，並決定憲法施行日期，會期完畢，任務終了。所以國民大會代表祇有這種任務，沒有任期，這種任務，政府沒有法律根據可以解除它。再從第二點來講，目前國家所希求的是團結統一，國家安定，而來開協商會議，假定說過去已經依法選出的九百幾十位代表，政府或任何方面不承認他們的代表資格而從新選舉，試想這幾百位代表心理將作何感想。今天我們認爲各黨派在過去彼此對於政治主張見解未能完全一致，尙且苦心孤詣由政府來召集政治協商會議，然則這九百幾十位代表資格是否認或取消，他們不是也要組織另外一個團體，假定例如組織一個國民大會黨，同樣與其他黨派向政府表示它的意見和願望，再來開一個甚至幾個協商會議，政府將何以處置？所以政府對法律上既無根據，在情理

上，在今日政治情勢上，亦不能不承認過去已選出的代表是有效的。

陳立夫亦發表他對國民大會問題長篇的意見，說到由政府指派代表二百四十八人，是一補救辦法。這種辦法雖非絕對良好，但適合中國國情，因我國與歐美不同，每有當選資格，且應當選者常自視清高不願競選，所以不能不有此辦法以資補救。至於代表任期，原文沒有明白規定，故有爭議。有人謂十年以前所選代表，依憲草任期六年的規定早已屆滿，然不知任期應從就任日起算，國大既未召開，渠等亦未就任，則任期不但未滿，且實未開始，何況抗戰八年，舊代表未就任是特殊情形。至於憲草尙未依法通過，更不能據以限制代表的任期。

吳鐵城對於維持舊代表一點，更作補充意見，謂反對舊代表理由不外兩點，一是二十五年所選代表不足以代表今日民意，一是當年無選舉權或被選舉權者今多已取得，不應剝奪其權利。對第一點吳氏認爲當年所選代表，他們多參加抗戰服務，渠等所得經驗與認識，均已提高，更足以代表民意；對第二點吳氏認爲今日取得選舉或被選舉資格者，究不能超過當年有選舉或被選舉權的人數，不應祇顧及少數人的權利而不承認已得選舉權者的選舉結果。

第二，共產黨及民主同盟是不承認舊代表的效力的。他們反對舊代表的理由已具見於上節所述的民主同盟宣言中。他們在政治協商會議中所持的見解，仍依此爲主要的內容。鄧穎超則在會中更提出了代表選舉法中推選代表的手續太繁複等問題。吳玉章、張君勱、郭沫若等提出了不能談法統，要顧事實的主張，如談法統，政治協商會議便於法無據，現在事實需要才開政治協商會議，重選舊代表亦是事實需要，因此法統之說不能成立。郭沫若謂政府要維持舊代表有效，是怕舊代表說話，引起社會不安定；各黨派要重選代表，也是怕引起社會不安定，人民要說話。羅隆基代表民主同盟提出以下各點：一、如維持舊代表則須舉行民意測驗，由工商、文化、學生等知識份子舉行。二、以舊代表爲候選人，舉辦複選。三、不開國民大會，由專家制憲，公民表決。

第三，無黨無派的王雲五及邵從恩則另外提出了兩個調解案。王氏說政府有困難是事實，共產黨的批評亦對，他主張法律與事實兼顧，他認爲民主的基礎係在法治，倘抹煞法律則這種民主實不可靠，法治的精神人民應守法，政府亦應守法，政府不能隨便否定法律，否則與民主立場衝突。他承認國大組織法有一缺點，即代表無一定任期，又無取消代表資格辦法，渠贊成予以修改，但過

去所選代表不能不維持。爲兼顧事實起見，照原選舉法政府要指定的二百四十名代表還未指定，再則國民黨執監委員四六〇名照規定爲當然代表，（註十八）國民黨既要還政於民，這就有權作如何處理，再加上二五〇名未選出，因此名額中還有九五〇名有文章可做。（註十九）邵從恩主張在野黨派在舊代表問題上對執政黨應該讓步，並提出了一個據他自己說費了一夜苦思而想得辦法，即以現在起以三個會議解決此問題，第一個會議即政治協商會議，其任務爲各黨派互相擬定民主開始步驟，起草改正國大組織法代表選舉法乃至憲草大綱，提出一提案。第二個會議仍照政府主張，於五月五日召開，將吾人所改正的組織法及憲草提交該會討論，決定作爲正式的組織法選舉法及憲草，第三個會議即根據第二個會議決定之組織法選舉法成立之會議，其任務爲制憲與行憲。

國民大會問題在各方面各持所見的情形之下，討論兩日，未獲結論。

#### 第五節 各黨派代表名額的分配問題

政協會議對於國民大會一案的論爭，初則以舊代表的存廢問題爲中心，繼則又牽連到各黨

派的名額分配問題。至一月廿八日，民主同盟仍堅決認爲不能承認法統，而應承認政治團結之需要，主張政治解決，並重視憲草修改原則等項協議的保障（即要求政府保障五五之國民大會能接受政治協商會議所擬定之憲草修改原則）。根據「政治妥協」的精神，民盟承認舊代表可以作爲國民黨一黨所推選（註二十）各黨派及無黨派當另推選新增代表。民盟並主張俟憲草審議委員會根據協商之修改原則而擬就新憲草時，再討論舊代表問題。復提議各黨派及無黨派推選出之新增代表名額應佔全體名額三分之一以上，用意在於保證新憲草不被五五大會否決，因政協會議此時已有三分之一以上之代表同意可否決憲草的規定。對於以上的意見，因國民黨方面未能同意，故亦未能獲致協議。至於各黨派爭取代表名額，自更談不到有什麼結果了。

按政治協商會議，原定一月二十三日閉幕，因種種問題的難得協議，一再展期，於一月三十一日晚間閉幕，關於國民大會一案，通過了如下的協議：一、民國三十五年五月五日召開國民大會。二、第一屆國民大會之職權爲制定憲法。三、憲法之通過，須經出席代表四分之三之同意爲之。四、依選舉法規定之區域及職業代表一千二百名照舊。五、台灣、東北等新增各該區域及職業代表共一百

五十名。六、增加黨派及社會賢達代表七百名，其分配另定之。七、總計國民大會之代表，爲二千零五十名。八、依據憲法規定之行憲機關，於憲法頒佈六個月內，依憲法之規定選舉召集之。

我們讀政協會議的協議報告，一則規定國民大會於五月五日召開，二則明定國民大會之職權爲制定憲法。關於國大代表的名額，協商的結果，承認九百幾十名已經選出的代表爲有效，其未經選出的二百幾十名亦仍由政府依法公開選舉，此外增加了各黨派及無黨派代表七百名與台灣東北等地代表一百五十名，（註二十一）取消了當然代表及指定代表；剩下的問題，就是這七百名代表該如何分配了。共產黨說他們的代表總數應爲國民黨代表總數之半，青年黨先說他們的代表應爲總數的十分之一，後來又要求該黨應推選五百名代表，同時各黨各派要求佔全數代表的三分之一。除了這些名額比例的爭執以外，還要求國民黨應保證某黨某派的代表，一定要佔幾分之幾。（註二十二）政協會議閉幕以後，各方迭有會商，終決定各黨派與社會賢達七百名代表名額之分配數字爲國民黨二百二十名（註二十三）共產黨一百九十名，民主同盟一百名，青年黨一百十名，無黨派人士七十名。

台灣等地新增代表百五十名則包括(子)台灣十七名(連同原規定僑民選舉分配台灣之一名,合計十八名);(丑)東北十二省市,新增七十七名(連同選舉法規定東北各省市原有名額四十五名,合計東北各省市代表名額共為一百二十二名);(寅)重慶市代表六名(選舉法並未規定該市單獨選有代表);(卯)西康省新增職業代表三名;(辰)新疆新增職業代表三名;(巳)額然納旗代表一名;(午)安多藏區代表一名;(未)旅英華僑代表一名;(申)旅滇緬籍華僑代表一人;(酉)滇黔康川湘桂六省土著各族代表十人;(戌)軍隊代表新增十名;(亥)婦女代表二十名。

國民大會的組成至此才最後決定,新的國民大會組織法及代表選舉補充條例,因亦即於二月間經立法院會議通過後公佈。

國民大會正式開幕後,陸續由國民政府公佈的代表名單,共計一七四四人,如不以類別而以代表所屬的黨派來分析,則其中無黨派者為八四七名,佔總數百分之四十八,其次為國民黨七二五名,佔總數百分之四十二,其餘為青年黨一一八名,民社黨五十四名,兩者共佔百分之十。(註二四)



## 附註：

註一：同時戴傳賢對於國民大會代表選舉法原則亦提出意見，併經決議送立法院參攷。

註二：三月二十七日傳委員等開第二次會議，將提請中央核示各點，分別詳加討論自行解決。仍有未決的重要問題，則呈由孫院長，葉副院長轉請中央核定。

註三：讀者注意：本書後面的附錄，是行憲的國民大會之組織法及代表選舉法，並非此處所說的兩種基本法律。

註四：謝振氏：「中華民國立法史」三四八——三五二頁（正中）

註五：謝氏前揭書。

註六：五五憲草第二十七條。

註七：原始的國民大會代表選舉法第二條。

註八：原始的國民大會組織法第三條。

註九：雖然憲法是草案，但兩者都由立法院在差不多相同的時間公佈，（一是五月五日，一是五月十四日，）當時既無意將制憲的國大與行憲的國大分開，則爲什麼國民大會代表選舉法所規定的代表名額要與憲草所定的不同？如果說國民大會代表選舉法所規定的是過渡辦法，因此時憲法尙未制定，尙不能照憲法內所定的條文來選舉國民大會的代表，那末，既然又明定「行使憲法所賦予之職權」，是不是要實施憲政後再等六年——國民大會代表照五五憲草所

規定的任期爲六年，——然後才能選舉憲法所規定的國民大會呢？幸而民國二十五年十一月國民大會未曾開成，則此時國民大會的兩個基本法律尙未修改，而與憲草所定者不合，不知將如何解釋。

註十：讀者如欲明瞭各省各區的配額，可查看吳經熊等「中國制憲史」（商務）一書的附錄。

註十一：此係民國二十年制定訓政時期約法的會議。

註十二：詳見二十五年五月一日立法院四屆五十九次會議林彬對於各種代表名額支配之說明。

註十三：國民大會代表選舉法第六條規定：「國民大會代表之選舉，以無記名單記法行之，其選舉票應載明國民政府所指定之被選人全體姓名，由選舉人就中圈定一人。」

註十四：詳見國民大會代表選舉法第三一——三四條。

註十五：因此，南京市、西京市、青島市的農會因未取得合法資格，故當時所定該三市的農會代表從缺。

註十六：我曾屢次爲文說明這些道理，見陳玉祥：「訓政與憲政，約法與憲法」（東方雜誌卅九卷十九期）等文。

註十七：這些理論只能適合於以五五憲草爲制憲藍本時之情形，後來提出於國大之憲草訂正稿，則根本無此問題發生，但國民大會大會時，有些代表想將憲草訂正稿拉回到五五憲草的境地，並主張制憲的國大兼行憲之權，此點詳後述。

註十八：按國民黨中央執監委員及候補執監委員歷屆均逐漸增加，至第五屆時（二十四年十一月產生）增至二

六〇名，第六屆（三十四年五月產生）則更增至四六〇人。

註十九：依國民大會代表選舉法規定，除國民政府所指定之代表外，照規定程序產生者，應為一千二百名，二十六年因時局關係，僅選出九百五十名，又以抗戰以來，時局變遷，各地代表因附逆、死亡、除名，而無餘補人可補，成為缺額者，亦有二十八名，故原選代表，僅存九百二十二名。

註二十：此項意見，見諸報載後，國民大會代表聯誼會特發表聲明如下：已選出之國民大會代表乃依照國民政府公佈之國民大會組織法及國民大會代表選舉法，由全國公民選舉產生，此乃人民之合法代表，其中雖有國民黨黨員，然非黨員亦甚多，今竟有人謂已選出之代表作為國民黨一黨選出之代表，實為企圖淆亂視聽，蔑視國家法律尊嚴及全國人民公意之一種不合理之偏論。

註二十一：國民大會代表選舉法規定各省市於區域選舉之外，復有職業選舉，而東北四省，以當時全部淪陷於日人，則不分職業與區域，採用特種選舉，但此項選舉迄三十四年仍未辦竣。抗戰勝利，東北光復並改劃為九省，台灣亦收復為我國版圖，因此增加國大代表名額。台灣、東北……等地共增一百五十名。

註二十二：見三十五年二月一日重慶世界日報的社論「政協會議結束以後」。

註二十三：此二百二十名之代表，由三十五年二月之六屆二中全會選出一百五十名，所餘之七十名，立法院曾擬議建議地方當局，應以立法委員及參政員為限，嗣經中常會決定，計分配地方黨、團工作人員各二十四名，政工人員五名，立

國民大會制度論述

法委員十七名。

註二十四：見三十五年十一月二十八日的上海申報。



## 第六章 國民大會制度設計經過

### 第一節 立法院歷次所擬憲草中的國民大會制度（上）

前兩章說明的是制憲的國民大會之籌開、組織及其代表的選舉等問題，這一章說明的是行憲的國民大會之制度的確立經過。中國民主政制中之有國民大會，是中山先生學說中最著的特色，但是中山先生的遺教所詔示我們的，祇是幾個原則，它的實際制度，從立法院的開始設計到憲法的制定，反覆修改過很多次方才確立。本章的主旨，即將各種憲法草案中所定國民大會制度逐一加以檢視，以明其修改進步之跡。內容自立法院歷次所擬的憲草、國民參政會憲政期成會的五憲草修正案、政治協商會議所協議的修改原則以迄於國民大會制度的制定。但，我們在這裏，沒有篇幅將各草案中關於國民大會制度所持的理論和見解詳細評述，祇能將他們歷次所擬的制度作一個簡略的介紹。

立法院起草憲法經過各草案，我們已知：第一為民國二十二年六月吳經熊所發表的憲法草

案初稿試擬稿，下文簡稱「吳稿。」第二爲二十二年十一月主稿人七人共同議定的中華民國憲法草案初稿草案。（註一）第三爲二十三年二月的憲法草案初稿，下文簡稱「初稿。」第四爲二十三年七月的憲法草案初稿審查修正案，下文簡稱「修正稿。」第五爲二十三年十月的中華民國憲法草案。第六爲二十四年五月的中華民國憲法草案，此兩草案下文併稱爲「草案。」（註二）第七爲二十五年五月五日的中華民國憲法草案，下文簡稱「五五憲草。」

首先，我們看「吳稿。」「吳稿」所設計的國民大會，爲三年一任，任內僅開會一月的國民代表機關。（註三）其職權則分爲十款，（註四）又規定國民大會的決議，不得涉及變更國體及移轉主權兩事。（註五）是除兩事外，大會顯得爲任何的決議，所以當主稿人七人共同修改吳稿時，即主另於國民大會章加列首條，文曰：「中華民國國民大會爲代表人民全體之最高權力機關。」由此可見國民大會制度初步設計時所理想的性質。（註六）

以三年一任，僅開常會一月的國民大會，其人數又甚衆多，而責其執掌如許重權，論者頗以爲不當。（註七）且認爲無大會常任機關的設置，則閉會的長時期間，各種職權勢必無法行使而等於

具文。最顯明的例如「吳稿」規定立法委員、監察委員、司法院院長及考試院院長的任期亦都爲三年，（註八）適與大會代表的任期同其終始，卽每屆大會必須改選上列各員，所謂罷免權，對於這種人員，通常已沒有行使的可能。至於立法、監政等權，既因大會常在休止狀態之中，自亦幾徒託空言。

「初稿」雖以「吳稿」爲藍本而修改，但內容增刪甚多，簡直已不能視爲「吳稿」的修正稿。「初稿」所定國民大會雖然亦是每三年召集一次並開會一月的代表機關，但大會職權則於閉會之日卽告終了，所以沒有任期的規定。其次，大會閉會期間，另有「國民委員會」之設，以使其爲常任的監政機關，代替大會行使諸種急待解決的重要職權，至國民大會本身的職權，「初稿」較「吳稿」亦略有刪削。（註九）

「吳稿」所定國民大會職權雖然龐大，但大會則是一個有任期的機關；照「初稿」的設計，國民大會只有在開會時臨時舉出代表集會一次，因而無所謂任期了。爲什麼會有這樣的設計呢？當時立法院曾有一種顧慮，以爲「如以兩千多人於國民大會閉會後，散處全國，仍各存留其國民

代表的資格，對於人民作福作威，恐怕不免造成民國元年以來國會的樣子。兩千多代表都變為地方的紳士，結果不啻在國內造成一種特殊階級，這是很不好的。所以大家討論的結果，決定把國民大會代表以三年為任期一層取消，規定其職權於閉會之日終了。」（註十）國民大會的代表既無任期，而僅三年中召集一次，故大會除行使定期的選舉權外，其餘大權必傾落於所謂「國民委員會」之手。國民委員會委員人選，則並不以國民代表為限，我們再看條文所列舉的該會職權，與大會自身職權却又很少啣接，（註十二）該會是否向國民大會負責，原稿也沒有明白的規定。

「修正稿」是根據初稿而改正的。它把國民大會代表恢復了有任期的辦法，並將其任期改為四年，每兩年開會一次，即每任開會兩次。至會期於一月外亦得延長一月。（註十二）它的職權，比「初稿」所定的為明確，尤於「複決法律」一款的改為「複決預算案、宣戰案、媾和案、法律案、條約案、戒嚴案、大赦案」（註十三）最可注意。又大會常任機關的名義，經改為「國民大會委員會」，委員由國民代表互選；其職權亦經重行釐定，尙能與大會職權和啣接；它能代國民大會複決立法院所通過的預算等案，（註十四）而無創制法律之權。（註十五）並明定該會委員得由大會改選，以明責任。



(註十六)就常任機關組織的本身而言，「初稿」中的國民委員會是一個可以離國民大會而獨立的機關，「修正稿」中的國民委員會則是國民大會的委員會，從這一個角度來看，「修正稿」已較「初稿」大為進步。但問題的根本却是是否應有一個這樣的常設機關。

初稿所定國民委員會的職權有一項爲「受理立法院對行政院院長之不信任案」這在一部份人看來是認爲所謂不合國情的。「修正稿」中國民大會委員會的職權，對於「不信任案」一項，雖已予以取消，但受理彈劾案依然存在。且加上「代國民大會複決預算……等案」及「代國民大會受理總統及立法……四院提請解決之事項」等權。並且該委員會對總統有質詢權，如總統的答覆不能得到他們的滿意時，他們可召集臨時國民大會爲罷免與否的決議（註十七）而所謂受理各院提請解決之事項，尤可以泛濫橫溢，擴大至任何程度。（註十八）有一個作家評論此點說：「政府負責人員之較荏弱者，可事事叩門請示，藉以減輕自己責任，爲倖免苟全之地；若遇權限之爭，更不惜盡諉之國民委員會焉。夫政府各院治權之衝突，當自設法解決或調濟之，若歸其權於國民委員會以待解決，則任何治權亦可歸其掌握矣。如是，則治權獨立之精神完全喪失，

五權之效用亦等於零。且國民委員會已爲國民大會之代表，在國民大會閉會之長期中，可以代行該大會一部分之政權；委員會爲繼續存在的，大會爲一二月卽行閉會的；委員會爲數十人所組成，委員會與政府之關係爲密切的，大會與政府之關係爲疏遠的；委員會之行使職權易，大會之行使職權難；結果，大會之職權將盡爲委員會所奪，大會將且不能施其監督，何況更隔一層之國民乎？」（註十九）

此文已道出國民大會設置國民委員會的弊端。但在主張設置國民委員會的，則以爲國民大會規模太大，事實上不能常開，所以在國民大會閉會之後，應該有一個常設的機關，來替代國民大會行使種種職權；且訓政時期亦嘗設中央政治會議以代表「黨」，監督政府，現在取爲模範，亦駕輕就熟之道。（註二十）不然，若在國民大會閉會期間將權完全付託總統，便很容易發生專制獨裁的情形，而引起人民的反抗。基於這種理由，初稿及修正稿所擬議的國民大會遂有委員會之設。另外有一種意見，則以爲如不設國民委員會，則可把職權付託國務會議，由國民大會選幾個人加入。

國民委員會這個機關，表面上類似他國國會閉會期中設置之國會常任委員會，但是不但廣大的職權爲他國同種機關所無，而且任期之長亦屬僅見，將如此廣大的職權，在國民大會不存在的長期間由，少數人全權行使，似不合於建國大綱以國民大會行使中央統治權的本旨。起草者的原意，也許是想代替訓政時期中央政治會議的地位的，可是政治會議從訓政時期所得的經驗看來，「於權，則處處干預，謂非我決定不能行也。於責，則事事諉卸，曰我非政府，我不負責也。」（註二十）

（二）訓政時期，在事務上看，雖然是各有各的責任，但是發源是一貫的，所以一切重大事件，都是要經政治會議通過的。（註二十三）那末國民委員會如果完全代替了政治會議，權大了，就變成了太

上政府，沒有權，又等於虛設。

三稿關於國民大會的設計，略如上述。無論國民大會是否定有任期，就各稿所定國民大會的職權而論，則其視國民大會爲一種綜合的權力機關而非僅能代行政權的機關，實爲各稿共同的觀念。孫科於二十三年十月十日發表一論文，於此亦曾剴切指示其不當。（註二十四）孫氏論文發表之時，正立法院院會討論修正稿之頃，故院會所通過的「草案」（註二十五）對於國民大會制

度的設計，遂有重大的變更。草案於國民代表產生、任期及大會開會的時距及會期等均與修正稿大致相同。惟修正稿所設的「國民委員會」則予以根本刪除。以前分隸於大會本身及委員會的權限，「草案」將其大部份隸於大會本身，小部份則隸於總統。立法院及監察院。最可注意的，便是修正稿原定關於預算……等案，立法院通過後必須經國民大會或其委員會的複決，「草案」則將此種法定的獨立核行制取消了。

## 第二節 立法院歷次所擬憲草中的國民大會制度（下）

「草案」又經過了中央的一番審查、修正、整理以後，國民政府便有正式的五五憲草的公佈。五五憲草，共分八章，計一百四十八條。就全文而言，與二十四年十月的「草案」有三項重要的不同。第一，國民大會的任期自四年增至六年，並將常會的召集自每二年一次改為每三年一次，臨時會的自動召集，由代表四分一的同意，增至五分二的同意。第二，總統的權力及地位更有增加，而適合於所謂「能集中國力之制度。」（註二十六）第三，為過度條款的增設，其重要者更可歸納為三點：一、憲法的施行日期另以法律定之，不起自公佈之日，亦不必全部份同日施行，二、在地方自

治未完成的縣市，縣市長由中央政府任免，及三、在全國完成地方自治的省區未達半數以上時，立法委員及監察委員的半數，不由國民大會選舉，而由立法及監察兩院院長分別提請總統任命。國民大會的職權在選舉權方面又增加了立法院副院長及監察院副院長亦由國民大會選舉一項。

(註二十七)

爲明晰起見，茲將五個不同的草案所擬議的國民大會制度列成表解如下：

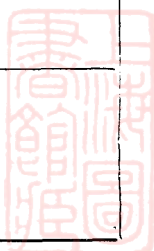
項 目	吳 稿	初 稿	修 正 稿	草 案	五 五 憲 草
大會之組成	一、縣選舉每縣及其同等區域選出代表一人 二、市選舉每十萬人選出代表一人	一、每縣市及其同等區域選出代表一人 二、蒙古西藏代表額另定 三、華僑代表名額另定	一、每縣市及其同等區域選出代表一人，逾三十萬者每增五十萬人增選一人 二、同上 三、同上	同 上	同 上
選舉代表方法	普通、平等、直接。	普通、平等、直接、無記名。	同 上	同 上	同 上
選舉代表權年齡	年滿二十歲	同 上	同 上	同 上	同 上

<p>被選舉代表權年</p>	<p>代表任期</p>	<p>大會會期</p>	<p>臨時大會之召集</p>
<p>年滿二十五歲</p>	<p>三年，每屆當會開會前六個月選定之。</p>	<p>每三年之三月一日自行召集，會期一個月。</p>	<p>一、國民代表三分之一以上之聯名通告。 二、國民政府之召集。</p>
<p>同上</p>	<p>代表職權於閉會之日終了</p>	<p>每三年一次，以一月為限。</p>	<p>經國民政府之請求或於監察院對總統副總統提出彈劾案，由國民大會分三以上之會議召集。</p>
<p>同上</p>	<p>四年，閉會期間不得行使職權。</p>	<p>每二年一次，會期一月，必要時得延長一月。</p>	<p>經四分之一以上代表之同意得自行召集。 監察院對於總統副總統立司法院院長之彈劾案經國民大會委員會決議受理時。 國民大會委員會覆答委員之答覆。 全體委員三分之二以上出席。 主席之決議。 開臨時國大。</p>
<p>同上</p>	<p>四年</p>	<p>同上</p>	<p>四分之一以上代表之同意。</p>
<p>同上</p>	<p>六年</p>	<p>每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。</p>	<p>五分之二以上代表之同意得自行召集。 總統得召集臨時國大。</p>

大會之職權

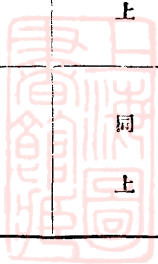
<p>選舉總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院長、副院長、考試院長、副院長、罷免一切公務員。</p>	<p>提出法律案於立法院。</p>	<p>決定憲法之採擇、施行及修正、受理人民之請願、審核國民政府之政治報告。</p>
<p>同 上</p>	<p>同 上</p>	<p>制定及修正憲法、收受國民政府之報告</p>
<p>選舉總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院長、副院長、考試院長、副院長、罷免總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院長、副院長、各院院長、副院長、監察委員。</p>	<p>同 上</p>	<p>收受總統及立法院之報告、司法考試監察四</p>
<p>選舉總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院長、副院長、監察委員。</p>	<p>同 上</p>	<p>修改憲法</p>
<p>選舉總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院長、副院長、監察委員。</p>	<p>同 上</p>	<p>同 上</p>

	大會不得涉及之事項	代表對於選民之義務	代表之罷免	代表言論之保障
解決國政府提請解決之事項。對於國家大政方針提出意見，對於國民政府提出質詢。	一、變更國體。 二、移轉主權。	有按照所代表之縣或市多數人民之意見提出議案於國民大會之義務。	不稱職時，原選舉區可撤消其資格。	在會議時所為之言論及表決對外不負責任。
同上	其他本憲法賦予之職權			同上
受理總統及立法院提請解決之事項。	憲法賦予之其他職權		不稱職時，原選舉區得依法律改選之。	同上
同上	同上		違法或失職時原選舉區依法律罷免之。	同上
同上	同上		同上	同上

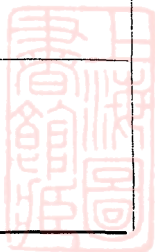





代表之身體自由	除現行犯內，在 或外患外，在 或期非經大會 許可，不得逮捕 或監禁。	除現行犯外，在 或期非經大會 許可，不得逮捕 或監禁。	同	同	同
常設機關之組成		國民委員會二十 一人，候補委員十 一人，以國民 代表為限。	國民大會委員會 由國民大會代表 選出，由各省人 口未滿一百萬人 者，選出二百人 至一千人者，選 出三百人至五百 萬人者，選出六 百至一千人者， 選出八百至一千 五千人者，選出 一千五百至二千 五千人者，選出 二千五百至三千 五千人者，選出 三千五百至五千 人者，選出五百 至一千人者，選 出三百至五百人 者，選出二百至 三百人。		
常設機關代表之 任期			自國民大會閉會 之日起至次屆國 民大會開會日止。		
常設機關代表之 資格		一、年齡在四十 五歲以上者。			



	常設機關代表之限制	
<p>二、對於國家有特殊勳勞德望卓著者。 三、對於政治上有重大學術貢獻者。</p>	不得兼任其他職務	<p>一、閉會後接辦大會秘書處並籌備下屆大會之召集。 二、依法召集臨時國民大會。 三、對於行政監察各院及副院長。 四、院長副院長及委員。 五、對行政監察各院及副院長。</p>
	不得兼任其他公職或執行業務	<p>一、接辦國民大會秘書處。 二、國大及臨時國大。 三、國大及臨時國大。 四、國大及臨時國大。 五、國大及臨時國大。</p>



常設機關代表之罷免	
違法或失職時由原互選之國民代表改選之。	五、對總統、副總統、院長、副院長、監察委員、考試委員、及監察院、司法院、行政院、及監察院、司法院、考試委員、彈劾案、監院、監委、的、詢、案、。六、策、實、行、政、措、施、七、其、他、。
	

### 第三節 憲政期成會所設計的國民大會

五五憲草是準備提交二十六年十一月十二日舉行的國民大會討論的，國民大會既未能如期召開，五五憲草遂終爲一草案。第一屆國民參政會曾組織憲政期成會，把五五憲草大加修改，修正案於二十九年三月三十日通過。關於憲草中國民大會一章，期成會提出了「國民大會閉會期間設國民大會議政會」之主張，其要點如左：

(一)「議政會議政員爲一百五十人至二百人，由國民大會互選之。」(或主張「議政員不以國民代表爲限。」或主張「人數由五十人至一百人。」)

(二)「議政會之選舉，不依地域分配，但每省最少應有二人，蒙古西藏及僑居國外之國民最少應各有三人。」(議政員資格另有規定)

(三)「議政會議政員任期三年，連選得連任。」

(四)「國民大會議政會設議長一人，副議長二人，由議政會議政員互選之。」

(五)「議政會每六個月集會一次，但於必要時，議長得召集臨時會。」

(六)「議政會在國民大會閉會期間之職權如下：一、議決戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案。二、複決立法院議決之預算決算案。三、創制立法原則，並複決立法院之法律案，議政會複決通過之法律案，總統應依法公佈。四、受理監察院依法向國民大會提出之彈劾案。對監察院提出之總統副總統彈劾案，經議政會出席議政員三分之二決議受理時，應即召集國民大會爲罷免與否之決議。又監察院對各院院長副院長之彈劾案經議政會出席議政員三分之二通過時，被彈劾之院長

副院長即應去職。五、議政員得對行政院院長、副院長、各部部长、各委員會委員長提出不信任案；經議政會通過後，即應去職。對行政院院長、副院長之不信任案，須經出席議政員五分之一通過始得成立。總統對於此種不信任案如不同意，應召集臨時國民大會為最後之決定。如國民大會維持議政會之決議，則院長、副院長必須去職，否則應另選議政會議政員改組該會。六、議政會對國家政策或行政措施，得向總統及各院院長、部長及委員會委員長提出質詢，並聽取報告。七、接受人民請願。八、議決總統交議事項。九、國民大會委託之其他職權。」

上述「國民大會議政會」之設置，係國民參政會一部份參政員（即駐渝憲政期成會與原有所謂留昆期成會）自鳴得意之作。原提案人謂憲草重要缺點之一為「人民政權運用不靈」，故提議「於憲草第三章中增設國民議政會，以便人民政權得到有效之行使。」（註二十八）

憲政期成會的五五憲草修正案對於行政院可提出不信任案，這在一般主張提高行政權的人士看來，是認為不合政權治權分野的原理的，因此當時很有人對此點大加批評。我們對此一點姑且不論，但就有議政會一點來說，國民大會已是間接民權，若由議政會代行國民大會的職權——

——其職權且比國民大會本身爲大，豈不更爲間接的間接，代表的代表？就權能原理來說，則議政會變成了太上國民大會，政府則常受其牽制，變爲無能。如前節所述，立法院所擬憲草中，本有國民委員會之設，後來卒以政權無須常常行使，不行使時亦不能視爲政權中斷等理由而將此刪去。中山先生曾竭力說明議會政治的流弊，而憲政期成會所擬議的議政會的職權之足以牽制政府比外國議會有過之無不及，外國議會與政府對抗時，如果政府機關認爲議會的意見不合民意，可解散議會訴諸選民，而議政會不信任行政院時，總統固然如不同意可訴諸國民大會，但國民大會如維持原案時，則行政院長副院長必須去職，而國民大會否決議政會的職權時，亦不過改選議政會而已，這些議政員仍舊可以回到國民大會代表的地位。（註二十九）況且，現代政治可以說是政黨政治，沒有注意到政黨問題，而只就制度本身着想，是沒有用處的。爲什麼呢？國民大會的國民代表必然是政黨的黨員，而議政會議政員又由國民大會選舉，所以一個政黨若在國民大會內佔有絕對多數的議席，則其在議政會內亦必有絕對多數的議席。因之，議政會所不信任的人，國民大會亦必不予信任。就這一點說，總統臨時召集國民大會，使其對不信任案爲最後的決定，是沒有用處的。

同樣，國民大會若不改選，而乃令其改選議政員時，則前此議政會議席如何分配於各政黨之間者，現在亦必照原樣分配於各政黨，即使不同，其比例恐亦相差有限，就這一點說，改組議政會也是沒有用處的。（註三十）

憲政期成會的憲草修正案送給政府後，政府對此未有下文，當然不能作為國民政府制憲的藍本。

#### 第四節 政協原則及「修正案草案訂正稿」中的國民大會

三十五年一月舉行的政治協商會議，對五五憲草之國民大會章所協議的原則為：一、全國選民行使四權名之曰國民大會；二、在未實行總統普選制以前，總統由縣級省級及中央議會合組選舉機關選舉之；三、總統之罷免以選舉總統之同樣方法行使之；四、創制複決兩權之行使另以法律定之。我們看政協會議「國民大會組」對國民大會一案的協議會明確規定行憲機關——亦即行憲的國民大會——於憲法頒佈後六個月內依憲法的規定選舉召集，而政協會議「憲法草案組」對於五五憲草國民大會章的協議却把實際的國民大會取消了，而變成了一個無形的空空

洞洞的國民大會，我不知道爲什麼政協會議會有這樣矛盾的協議？

政協會議的參加份子包括各黨各派及社會賢達，其中有很多是醉心於內閣制的，政協會議的協議結果，便是他們的勝利。在他們心目中，以爲照五五憲草所規定的國民大會，人數雖多至一千五百名，而在全體選民中，仍佔絕對少數。舉總統，各院長，立法，監察兩院委員之權，悉畀予少數代表，此與代議政治無異。論者謂不過借間接民權四字，以掩飾自己的上下其手。國民大會，三年開會一次，會期僅一月，是兩年又十一月的時間，皆閒散之歲月，名爲有形，實等虛設，揭穿言之，不過一選舉機關耳。（註三十一）

政協會議將有形的國民大會改爲無形的國民大會，合全國之縣、市、省各級議會及中央議會以選舉總統及副總統，將選舉權普及於全國之議會，是爲第一步。將來人民能力增高，必須行直接選舉制，是爲第二步。又將立法委員定由選民直接選舉，監察委員由各省參議會選舉，其目的均在擴大選舉權於國人。

照五五憲草規定，國民大會三年開會一次，國民黨內人士亦有以三年一次之時間，間隔太長，



而主改爲一年之說。因爲國民大會原非議會，其職權不及於立法、預算、與討論政策，雖改爲一年，其效果亦很有限的。憲政期成會所主張設立的議政會，亦即國民大會的常駐委員會，然同一國民監督權，竟有國民大會、常駐委員會、與立法院三種機關，必至成爲疊床架屋之制，三機關如發生爭執，互相搗亂更不成體制了。故照張君勸等的意思，便認爲選舉、罷免、創制、複決四權，應從直接民權方式着想，不可與普通立法發生關係。若以創制等事委之於二三千人之國民大會，對於立法院爲上級機關，是爲直接民權之歪曲使用，在代議政治尙不能圓活運用之日，更於其上加上二三千人之創制、複決，於理更成問題。照政協會的決議，監察院委員由各省參議員選舉，就其所司的監察權言，可以名之爲監察院，但因其又有任命同意權，則名其上議院亦可。立法院委員由選民直接選舉，在其與政府分工合作時，名之曰治權機關，在其代表民意，監督政府時，名之曰政權機關亦可。照這樣子所安排的立法院，可謂司治權的功能，通政權的聲氣。爲什麼能通政權的聲氣，即在由選民直接選舉，而隨時可與其選舉區的民意相通，其所司的職權，又仿若英國的下院。這是張君勸等的理想。（註三十二）

嗣國民黨的六屆二中全会開會（三十五年三月）取得了政協綜合小組的協議，把國民大會恢復了有形的組織。爲什麼二中全会不承認國民大會爲無形的組織？其理論在下一章中我們將詳細闡述；二中全会取得政協綜合小組協議的情形，亦已具見於第三章中，此處不贅。

三十五年十一月，中國第一次的國民大會開幕於南京，王寵惠、雷震、吳經熊等根據政協原則及二中全会與政協綜合小組的協議而草擬的五五憲草修正案草案訂正稿亦即送達國民大會，作爲制憲的藍本。其所擬國民大會章的條文有如下列：

第二十六條 國民大會以左列代表組織之。一、由各省區及民族自治區直接選出之立法委員，二、由各省議會及民族自治區議會選出之監察委員，三、由各縣及相當於縣之其他地方區域選出之代表，四、由僑居國外國民選出之代表。前項各款之名額及選舉，以法律定之。

第二十七條 國民大會之職權如左：一、選舉總統副總統，二、罷免總統副總統，三、憲法修改之創議，四、複決立法院所提憲法之修正案。關於創制複決兩權之行使，除前項三四兩款規定外，俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之。

第二十八條 國民大會代表，每六年改選一次。

第二十九條 國民大會於每屆總統任滿前九十日集會選舉總統副總統。

第三十條 國民大會遇有左列情形之一時召開臨時會：一、依監察院之決議請求行使本憲法第二十七條第一項第二款之職權時。二、依立法院之決議請求行使本憲法第二十七條第一項第二款以外之職權時。

第三十一條 本憲法第二十九條及第三十條集會之通知，由立法院院長爲之。

第三十二條 國民大會之開會地點在中央政府所在地。

第三十三條 國民大會代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第三十四條 國民大會代表，除現行犯外，在會期中非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。

第三十五條 國民大會之組織，國民大會代表之選舉罷免及國民大會行使職權之程序，以法律定之。

五五憲草修正案草案訂正稿最可注意的，是除於區域代表之外，將由直接民選的立法委員

及由各省市議會分選的監察委員全部加入了國民大會，各爲國民大會的組成分子。關於這一點，王寵惠在立法院報告憲草整理經過時曾謂如是可增加兩院對國大的聯繫。李慶麐亦認此爲訂正稿的優點，蓋國大若有駐會委員會的規定，則易與立法院發生衝突，與監察院亦有疊牀架屋之弊。立法委員出任國民大會代表後，立法院在若干方面即等於國大的駐委會，在國大休會期間，可由對法律較有研究，且經常在首都之立委，根據一般法律趨勢與當前政治情況，監督政府並制定法律。且可於必要時請求召開國大臨時會議。凡此種種，均爲訂正稿獨特之處。（註三十三）

每一種制度，有贊成的人，也必有反對的人。有些人以爲，立委同時兼爲國大代表，一方面代表人民，一方面又代表國大，故會院之間，意見必不致兩歧，這種看法，未免太過於理想。蓋同爲民選代表，而意見往往絕不相容，同爲一黨議員，而內閣與國會往往勢不兩立，事實之昭示吾人者，隨處皆是。今人民對中央法律事實上已無法創制複決，對立法委員亦未能使行使罷免，而代表人民之國民大會，又無此權爲之代申意見，則立法院豈不成爲天上地下，惟我獨尊之機構。萬一濫用職權，產生惡法，非俟三年改選，即無法補救，其危險甯堪設想？（註三十四）

## 第五節 國民大會制度的制定

五五憲草修正草案訂正稿提交國民大會後，即開始分組審查，第三章國民大會及第十四章憲法之施行與修正，是由第二審查委員會審查的。第二審查委員會於十二月六日起至十四日止，除召集人會議五次不計外，共計舉行審查會七次，代表中對於國民大會之性質組織職權三點均爭執甚烈，討論結果決定如左：

- 一、國民大會章增訂一條，文為「國民大會為代表中華民國國民行使政權之最高機關。」
- 二、第二十六條原第一款「由各區及蒙古各盟西藏直接選出之立法委員」及第二款「由各省議會及蒙古各盟西藏地方議會選出之監察委員」刪去，即立法委員監察委員不得為國民大會之組成分子，將區域代表規定比例選舉名額，另增蒙古各旗及西藏選出代表，職業團體選出代表及婦女團體選出代表三款，本條修正全文為：「國民大會以左列代表組織之。甲、每縣市及同等區域各選出代表一人，但其人口逾三十萬者每增加三十萬人增選代表一人，縣市同等區域以法律定之。乙、蒙古各旗及西藏選出代表其名額以法律定之。丙、僑居國外之國民選出代表其名額

以法律定之。四、職業團體選出代表其名額以法律定之。五、婦女團體選出代表其名額以法律定之。

三、第二十七條，國民大會職權，多數代表認為應加擴充，除原定選舉總統副總統外，應有選舉立法、司法、考試、監察四院長、副院長，立法委員、監察委員之權。罷免總統、副總統外，應有罷免行政、司法、考試、監察五院院長、副院長，立法委員、監察委員之權。另增「創制法律」、「複決法律」、「修改憲法，但不得變更國體」及「憲法賦予之其他職權」等權。

第二審查委員會的審查報告，把國民大會制度的地位與職權大大提高擴大，比之五五憲草猶有過之。五五憲草中的致試監察兩院院長由總統任命，國大罷免；第二審查委員會則將任命之權亦由國大行使；行政院長因係對總統負責，故五五憲草不由國大罷免，審委會對此則修改為亦由國大罷免。此外，第二審查委員會當審查憲法草案第十四章「憲法之施行與修正」時，多數代表認為過渡條款應有規定，經表決通過於憲法規定者有如下二條：

一、憲法草案第一百五十一條修改為：「本憲法施行程序由制定憲法之國民大會制定『憲

法施行程序法』規定之。」

二、增列一條文爲：「制定憲法之國民大會負監督並促成憲法施行之責，其代表之任期至依據本憲法產生之國民大會集會之日終止。」

此外經多數代表同意決議者尙有二點：

一、代表提議「制定憲法之國民大會在閉會期間設監督憲政實施委員會，其辦法另定之。」案。

二、代表提議「修正之第一百五十一條所稱之『憲法施行程序法』由國民大會制定。」案。以上兩案均決議通過送請綜合審查委員會決議辦法。

第二審查委員會大部分的代表，對於國民大會地位、職權的提高擴大，感覺極大的興趣，當時備受各方批評，被責爲「國大至上派。」一部分代表及青年、民社黨代表則對於增列國民大會性質的條文及第二十六、二十七條的增訂修改曾當場聲明不能同意，保留在大會發言之權。

在綜合審查委員會中，國大至上派受了黨的約束，（國大至上派多係二十五年選出的舊代

表)終於放棄主見,通過了如下的綜合審查委員會的憲草審查報告:

第三章國民大會增列一條,修正爲「國民大會依本憲法之規定,代表全國國民行使政權。」  
第二十六條修正爲:「國民大會以左列代表組織之:一、每縣市及其同等區域,各選出代表一人,但其人口逾五十萬者,每增加五十萬人增選代表一人,縣市同等區域以法律定之。二、蒙古選出代表,每盟四人,每特別旗一人。三、西藏選出代表,其名額以法律定之。四、各民族在邊疆地區選出代表,其名額以法律定之。五、僑居國外之國民選出代表,其名額以法律定之。六、職業團體選出代表,其名額以法律定之。七、婦女團體選出代表,其名額以法律定之。」

第二十七條,除第三條改爲「修改憲法」外,其一、二、四款及但書均同五五憲草修正案訂正稿,這裏不再贅列。

綜審會的審查報告經提出大會討論,完成三讀程序,卒制定了中華民國憲法。中華民國憲法中所定國民大會的制度,與五五憲草固已大異,比之五五憲草修正案草案訂正稿亦有不同,以下各章我們將分述中華民國憲法中國民大會的性質、組織及其職權,詳細闡述國民大會的理論和



其實際制度。新憲法中關於國民大會制度的條文不必多費筆墨在此處列舉了。

### 附註：

註一：此一草案是未經立法院的正式公佈的，內容與第四案（二十三年七月）相差甚微，故此一草案有關國民大會制度的條文本章可略而不論。

註二：因為二十三年十月的第一草案與二十四年十月的第二草案所定國民大會制度從同，故本章將其併稱為草案，相提並論即可。

註三：吳稿第四十七條、四十八條及四十三條。

註四：吳稿第五十一條。職權的詳細項目見本節後的附表。

註五：吳稿第五十二條。

註六：國民大會的性質如何，這是一個重大的問題，歷來頗有論爭，不特有關國民大會職權，且影響其在中山先生以治學說中的地位，關於此一問題，下一章中將有詳細的論述。

註七：如金鳴盛等是，見氏所編「五權憲政論集」二九四——三二三頁（中華）

註八：吳稿第八十三條、一百十八條、一百零二條及一百十二條。

註九：初稿第五十條、五十一條、五十四條、五十五條及五十八條。

### 第六章 國民大會制度設計經過

註十：吳經熊、黃公覺：「中國制憲史」三八三頁（商務）

註十一：初稿第五十五條、五十一條及五十八條。請比較本節的附表。

註十二：修正稿第三十條第一項及第三十一條第一項。

註十三：修正稿第三十二條第三款。

註十四：修正稿第二十八條第三款。

註十五：初稿的國民委員會則無創制、複決兩權，此項權力只有國民大會才能行使。

註十六：修正稿第二十六條、第三十八條及第四十條。

註十七：俱見修正稿第三十八條及本節的附表。

註十八：政權治權的分際和關聯在中山先生學說中有其獨特的見解，可參看本書的下一章。

註十九：陳茹玄：「國民大會中之國民委員會問題」（時代公論一三二號）

註二十：孫科於二十三年三月五日在國府紀念週報告憲法草案初稿內容，謂：「國民委員會的組織，這在外國並無前例可援，但在國內尚有一個相當的前例，現在國民政府有一個國府委員會……有許多問題，非提請國府委員會解決不可，現在所定的國民委員會，可以說等於國民政府的國府委員會。將來國民委員會的職權，不能來發動政治，政府的治權，仍舊由五院來行使，他只是接管國民大會閉會後一切事項，籌備下屆大會的召集，並受理院與院間不能解決的事項，



他完全處於受動的地位。不是處於自動的地位……那末，爲什麼要設立這個機關呢？因爲我們基於數年來的經驗，深覺五院之外，有設立一個連繫機關的必要。現在除國民政府委員會之外，還有中央政治會議，超然於五院之外。將來憲法頒佈，實行憲政之後，政治會議便撤消了，那就得設國民委員會，超然於五院之外，來受理並解決五院所不能解決的問題。」但這是孫氏就立法院的立場在國府紀念週的報告，至於他的真意，則可在同年同月中山先生逝世九週年紀念在立法院的報告詞上見之，他說：「這個機關，有沒有設置的必要，實在是一個問題。」他當時發表這種言論，是在「初稿」發表以後，初稿所定國民委員會的職權，是沒有修正稿所定國民委員會的職權大的，所以他在同日的演詞中又說：「據我們看，國民委員會是沒有權的，不能夠自己發動，一定要人家去問他，他才有權受理，祇有對於國民大會的召集，是有權發動，此外對於政治上的問題，都是立於被動的地位，不能自動的有何決議……我以爲他的權，既是不大……所以在憲法上，是否一定要規定這種設置，似乎還是一個疑問，將來也是應該要研究的。」所以修正稿所定國民大會委員會的職權較初稿的爲大也不是沒有原因的。

註二十一：吳經熊、黃公覺：「中國制憲史」二八〇——二八一頁。（商務）

註二十二：同註十九陳茹玄之文。

註二十三：中央政治會議演進到後來就是國防最高委員會，不過國防最高委員會的組織與職權又比中政會爲高爲大。民國三十六年政府改組，國防最高委員會即於此時取消。

註二十四：見氏所發表「中國憲法的幾個問題。」（「中華民國憲法草案說明書」等書均有轉載。）

註二十五：見註二。

註二十六：國民黨的中央常務委員會於二十四年十月十七日第一百九十二次會議，將憲法草案審查完竣，議決原則五項，其第二項爲：「政府之組織，應斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏能集中國力之制度。行政權行使之限制，不有剛性之規定。」及後立法院第二次議訂的憲法草案呈送中央，中央又有審議意見若干點，關於中央政制方面，更具體擬具增加總統權力及地位的條文。

註二十七：五五憲草國民大會之職權見附表。行政院院長副院長是對總統負責的，所以不由國大選舉、罷免。

註二十八：陳長蘅：「五權憲法草案精義」一八一—二一頁（正中）

註二十九：陳玉祥：「國民大會之組成及其職權問題。」（三民主義半月刊第五卷第二期）

註三十：參攷薩孟武：「評憲政期成會的五五憲草修正案。」（三民主義半月刊第四卷第四期）

註三十一、三十二：參攷張君勱：「對五五憲草修改原則疑難之解答。」（三十五年三月十五日重慶大公報）

註三十三：俞振基：「十位立委論修正憲草。」（三十五年十一月二十一—二十四日上海申報）

註三十四：陳茹芝：「論憲草中之國民大會」（三十五年十二月二日上海申報）

## 第七章 國民大會本身之性質

### 第一節 主權思想的由來和它的涵義

中華民國憲法國民大會章開宗明義第一條：「國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權。」這一條文的意義，說明了國民大會的性質，並非主權機關，不過是代表國民行使政權的機關而已。主權則是屬於全體國民的，（註一）非國民大會所可掌握的；主權與政權兩詞，是有其區別的。政治學及憲法學中又有民權、人權、統治權等名詞。通常亦很容易與「主權」「政權」混淆難分，其實這些名詞，命意各殊，涵義互異。本章的主旨，就在將這數點作一個綜合的理論上之分辨。爲便於說明國民大會本身的性質爲政權機關起見，這裏先將「主權」思想的由來作一追溯。

主權一名詞，出自拉丁文。而近代政治學上主權說，則隨十六世紀法人鮑丁（Jean Bodin）而成立。原來歐洲各國在封建時代，外部有羅馬教會的壓迫，內部有封建諸侯的割據，國家權力分

散而不集中。到了中世末期，由於產業的發展，資產階級爲了開拓國內的市場，爲了發展國外的貿易，對內須剷除封建諸侯的割據，而建設統一的民族國家，對外須脫離羅馬教會的壓迫，而建設獨立的民族國家，遂有民族的統一運動與獨立運動，不惜提高君主的權力，以壓迫封建諸侯及羅馬教會，在這當中，最先能夠實現這個目的，便是法國。（註二）到了十六世紀，法國已經成爲中央集權的國家，這個時候，國王的權力對外是獨立的，對內是最高的。鮑丁創主權說，其目的就在予當時的事實建立理論上的基礎，而使國王的威權有所憑藉。鮑丁的主要思想，在以君主爲主權者，君主以其主權者的資格，卽爲法律的創造者，不受以往成法的支配。無論議會或行政會議均不得加主權者以任何束縛，換句話講，君主的一切行爲，均毋須得被治者人民的同意，君主實爲至高無上，君權實爲神聖不可侵犯的權力。鮑丁以爲君主權力的唯一限制爲神法或自然法，此項神法與自然法，係高出於人民意志之上，非人民所能過問。

但是君權提高了之後，又釀成君主的專制。同時海外貿易的發展引起了國內工業的進步，工業逐漸進步，資產階級就逐漸感覺君權的壓迫，而想限制其權力，於是產生了暴君放逐論。那時的

政治思想家，以爲君權雖是神授，但君主爲上帝的臣僕，因而君主不得違反神意，否則人民卽不應服從君主，如果服從暴虐的君主，那便不啻自居於上帝的叛逆之列。人民信奉宗教，不應有君主而改變。君主倘違反神法，人民對於這些違反神法奴隸人民的君主卽有反抗的義務。這種理論逐漸發展，經過陸克（John Locke）盧梭（J. J. Rousseau）等的闡揚，君主主權說遂變成了國民主權說。更經過了美法的革命，「人民主權」一詞便出現在他們的獨立宣言和人權宣言上面。上面說的是主權所有者的轉移，至於主權本身的涵義，照正統的解釋，是指近代國家，對外獨立，不受其他意志的支配，對內崇高，不受任何方面的限制；所謂人民主權，便是國家的主權是屬於這一國家內的全體人民的。近代民主國家，差不多都把「主權屬於國民全體」這一意義列爲憲法條文之一。（註三）意思就是說民主政治的國家主權在民，也就是人民在政治上居於最高無上的地位。

可是芸芸衆生，主權將如何屬之於全民呢？於是主權的所在，在政治學中又成了一個複雜難答的問題。十九世紀時英國盛行的學說以爲主權在議會，說得精確一點，在議會與君主的集合體；

因爲在法律上，英國的議會能制定任何法律（憲法及其他法律）而不受外力的限制。本來就法理而言，不論在任何國家，凡享有最高立法權的個人或機關，便是主權的所在；在那一方面承認憲法效力高於其他法律，一方復以制憲之權付給普通立法機關以外的制憲機關的國家中，則制憲機關自然便是主權的所在。因爲在那些國家中，惟有制憲機關才能制定任何法律，而不受拘束，亦惟有它才是行使最高立法權的機關。但是實際上，有最高立法權的個人或機關的決定，却不見得

不受其他個人或團體的勢力的支配，因此有些學者便更設爲政治的主權和法律的分別。

政治的主權是指實際上能決定國家所屬分子以及國家自身權利義務的「權力」；法律的主權，指在法律上能決定此等權利義務的「能力」。政治的主權，爲法律的主權所須最後服從。這種主權，在選民全體，或人民全體，但必須由合法的方式表現出來，法律的主權者方有服從的義務。譬如英國的議會是立法機關，亦是制憲機關，既有權制定普通的法律，又有權修改憲法，通常就說議會是主權機關。究其實際，在議會之上，仍有全體的選民操縱主權，選民的命令，議會必須服從，選民的意志，在國家內佔着最後的優勢地位。所以英國的議會，仍不過是法律上的主權者，選民全體，



才是政治上的最高權威者，不過在未經合法方式表示出他們的意見時，他們仍舊不能作為主權者耳。（註四）

自十八世紀以來盛行於法國的所謂國民主權說，則謂國民全體為主權的所有者，為主權的主體，而行使主權的個人或機關，則係受主權所有者的委託而行使其權力。在德國，又另有一種國家主權說，以為國家的主權即在國家自身，國家是一個法人，而這個法人，又有法律上的意志，所以可為主權的所在。（註五）

這三種理論說來各有體系，但承認主權屬於國民全體與承認主權屬於國家，實際上初無根本分別，至於英國學者所謂政治的主權，實亦即是人民主權之謂。前面說過，多數國家憲法，均著有「主權屬於人民全體」或「主權源於國民」之明文。我國約法及憲草亦有「中華民國之主權屬於國民全體」一條的規定。這是民主政治的第一原則，簡單的說就是以人民為主人。因此民權和主權顯有不同，民權是人民的權力，民權可以有大小與多少，主權則政治學上常稱為不可分割，「屬於國民全體」而為國家成立之要素。民權的運用並不就是主權的行使，民權是可以個別運

用的，主權則是屬於全體國民的。

我們既認爲主權是國家成立的要素，是國家的最高權，則「主權」應當屬於國家自身。所謂主權屬於國家自身，及主權屬於全體國民，申言之，就是國家屬於全體國民，而不是任何的個人。在君主專制國家，一切大權均操於君主一人之手，人民不過爲被治的客體；所謂「朕卽國家」一國的主權實質上雖屬於國家，形式上似亦卽專屬於君主。誠以國之與君，在專制時代是渾然一體的，至於現代民主共和國家，主權仍屬於國家自身，民權的行使則爲國家內部政治力量的發動，與國家的主權如何，並沒有聯帶關係。

## 第二節 人民主權的理論基礎

主權何以應屬於國民全體呢？關於這個問題，能夠予以深刻的說明，而使人民主權，有一個哲學的根據者，則爲社約論。

社約論在歷史上發生的由來，就其大者著者言之，可說是爲抵制專制扶持人權而生。它的最價值，卽在以民意代天意，謂政權基礎，不在天不在王而在平民。這種論調，在今天聽說起來，好像

已成老生常談，然自人類政治生活史上說來，無疑是古今文明一大轉機，為近代平民政治的張本。而主權的所在也即從此由其體的屬於君主轉而為抽象的屬於全民了。

社約論沒有發達之前，人民在政治生活中是被動的而不是主動的。社約論發達之後，「人民同意」遂成為現在及將來各種文明政治組織的一個最大的原則。什麼叫做人民同意呢？一國之人，可以分為治者與被治者兩種，政權雖操於治者，但運用這政權的目的及方法，則須得被治者的同意。不然若治者時時違反被治者的意志，積怨達於極點，被治者可以起而驅逐舊治者，另置新治者，以求合乎其原意，這是社約論在人類普通政治生活中所含不久不變的真理。

「社約」的思想在古代希臘的哲學家，可說已經有其雛形了。但是它的成型則是中世紀以後的事，而大發揚於霍布斯（Hobbes）陸克（Locke）及盧梭，絕響於康德（Kant）斐希特（Fichte）其中以盧梭的勢力最為雄偉，所以也較其他人為著名。

古代希臘的社約思想，只以為是個人與個人相約而立政府，政府由約而生，並不與約。中世紀的社約思想進一步為人民與政府相約，政府是與約者的一分子，並非由約而生。個人與個人相約

的條件，是彼此各棄其天然野蠻自由，而享社會自由，（註六）人民與政府相約的條件，在政府一方爲保護，在人民一方爲服從。（註七）嚴格說來，個人與個人相約之約，在社約論史上謂之社約（Social Contract）；人民與政府相約之約，只可稱爲政約（Government Contract）；顧名思義，本來是應有分別的，但通常則統稱之爲社約。

在盧梭以前，社約論史上已經有兩個著名的人。一個是霍希斯，一個是陸克。霍氏的用意本在扶持君權，捍衛專制，雖於後代民權思想抵觸不入。然而他持說的極有統系，設辭的嚴合論理，不容否認。是從古以來政論史上的有數文字；陸盧兩家的社約論，則均已均以擁護民權爲旨。各家的理論和用意，固然彼此不同，他們有一個重要之點是完全一樣的，那便是他們都認爲有一個自然境。

霍布斯所想像的自然境，是一種極端可怕的無政府狀態，人與人互相爭奪，權力的爭持破壞了一切人類的安甯。霍布斯這樣地說：「沒有理性，沒有綱紀，只有他能夠獲得而且能夠保持的才算是他的。」這樣缺乏共同承認的管理權力機關的自然狀態，誰都會感覺到生活的太不安定，因爲任何人可以在任何時對他的生命身體財產等予以侵犯與剝奪。爲欲解脫這種悲慘的境遇，人

們才互相合意，而以契約結成有組織的社會。因為人們雖都要爭權，可是同時人人都怕死，他們需要安全與舒適，而安全與舒適的基礎條件，却是和平。必須人人放棄戰爭，維持和平，然後人們才有安全與舒適的生活。放棄人人在自然狀態中的戰鬥自由權，自願或強迫服從一個主權者的命令，以維持全社會的和平，這是政治契約的良好結果，霍布斯認為是人民自己相互間的一種契約，而不是人民與政府間的契約，大家都將一切的自然權利降於一人，大家都唯此主權者之命是從。從這樣的理論看來，霍希斯的民約論，不過是為專制君主辯護而已。（註八）

陸克所想像的自然境便與霍希斯的大不相同了，他認為自然境並非人我相處的戰境，而為和平所佈公理所彰的善境。自然境中人人平等自由，沒有尊卑主奴之分。其所恃以管理羣衆行為之道，悉惟理性。理性有善無惡，昭示人們怎樣互尊其自然權利之道。但是因為執行自然法的是個人，個人智慧不齊，其中智者固然明白自然法的奧妙，其中有不智的或者有偏私之人，就不免有時不願以自然法施之於自己，且個人執行自然法的方法，各各不同，紛亂便因此而生。他們每個人的權力又很有限，易遭反抗。有這幾種原因，所以自然境中雖有自然法，終有種種不便，要免除這些弊

病，惟有相率而入政治社會。陸氏在這裏與霍氏不同之點有三：一、陸所說的自然人，在他建立政治社會的時候，僅僅以其執行自然法的一種權利給於社會，並非如霍氏所說，以其所有自然權利一一放棄。二、霍氏所指放棄自然權利乃將其降之於君主個人，陸氏則以其降之於社會全體。三、陸氏之說，社會成立之後，少數雖有服從多數的義務，但當初立社會之時（即當立約之時），須得人人同意，不能以多數強其服從。總之，霍氏主權論，操之於政府中的一人或少數，陸氏之主權論則存之於社會全體，政府如濫用威權，使因違反其所受保護人民的信託，而喪失了人民所賦予的一切權力，人民此時便回復了原來的自然狀態，得為本身的安定，另建新的政府。

到盧梭的學說一出，民約論更大放光明，盧梭的自然境與霍陸均有不同。盧梭以為霍布斯所想像的太野蠻，陸所想像的則失之太文明。按盧氏的說法，則以為自然境中的人類「孤居獨處，不與世通，飽食之餘，貪眠好息，與其他動物無異。」（註九）之後或以人口的增殖，或以漁獵的須互助，或以其他偶然的事件而相聯，接觸的機會漸多，於是孤居獨處之習慣逐漸打破，家族部落的風俗逐漸養成。家族部落的風俗成，而人類最初的社會生。社會發生之後，人性亦因之而大變，所欲既多，

所需自繁，所需既繁，所欲更多，然而個人的力量有限，不能勝外來的困厄而償自己的所欲，因此非與人相約而互相爲助不可。這是民約的來歷，亦即政治社會發生的原因。

人與人相約，是與約者以其自己及其所有權利盡量與於社會全體，共同置於公意支配之下，同時我們個人，即變成全體中一個不可分的部份。霍希斯的社約，只須得多數的同意已足成立，盧梭則以爲政治社會成立之後，政治運用雖由多數取決，但當初立社會之時，却非一致同意不可。

社約的唯一作用，在替政治社會的主權建立堅固不拔的理論基礎。但歷來社約論者爲主權建置的性質，却人人不同。霍希斯的社約論是以人民永棄主權於政府中的一人或數人爲他闡揚社約論的宗旨；陸克以爲人民以社約暫寄主權於政府，政府不道，人民得收回此權；盧梭則又大異於兩者，以爲約成之後，人民自己變爲主權者，主權永久存於人民全體或社會，與政府絲毫無關，既無所謂永棄，亦無所謂暫託，政府之爲物完全爲主權者的行政機關，供主權者的驅使而不能自爲主權者。換句話說，主權者是造法的，每個人民是須服從法律的，政府則是介於主權者與人民二者之間，爲執行主權所造之法律的工具。民約成立之後，人民成爲主權者，社會中的個人，對於他人由

此生二重關係：一、個人自己爲主權者的一小部份，他人爲服從主權者的人民；二、自己爲服從主權者的人民，他人爲主權者的一小部份。譬如一國之中，有人一萬，主權者對於個人，猶萬之於一，個人對於主權者，猶一之於萬，個人之爲服從法律的人民，是完全的，絕對的，而其爲主權者，則僅其萬分之一。盧氏說理的週密，真可謂空前了。（註十）

### 第三節 國民大會爲什麼是政權機關

綜上所述，我們可以知道，主權的基礎，在根據人民的同意，造一公意公我。盧梭謂：「此公意公我，當其靜時，稱之曰國家，動時稱之曰主權者，與其他同類團體對峙時，稱之曰強權，與約之人，自其全體言之，謂之人民，自其個人參與主權言之，謂之市民，自其屈服於國家法律言之，謂之國民。」（註十一）我們再補充他的意思，國家須由機關發表其意思，此即政府。主權與民權，政權意義不同，主權爲國家自身的權，屬於國民全體，不可分割，與國民可以個別運用的民權不能混爲一談。民權是屬於每個公民的，中山先生有時亦稱爲政權，但我們爲便利說明起見，我們把每人自己直接行使的權稱爲民權，民權由代表間接行使之時稱爲政權。政權亦稱代表權，爲國民大會，受國民的委任



用以監制政府的權，建國大綱稱它爲中央統治權。證以盧梭的理論，亦可知我言的不謬，當每個人的自然權利集合成一體時謂之主權，每個人各別運用時，則爲民權。狹義的說，民權是專指國民的參政權而言，因爲國家的主權根本是無法分割運用的。從前社約論中所說的自然權利，又包括人權在內，人權的意義狹義說來，似只專指個人的身體自由，言論自由等權利而言，所以人權與民權又有不同，我們可以說「天賦人權」或「革命民權」然而却不能說天賦主權。一個國家，以其代表間接行使民權的，叫做政權，治理政事的，叫做治權。「政權與治權在名詞上可以分用，在本源上言之，只有一源，是爲民意，若中間橫以鴻溝，則扞格不可通矣。」（註十）所以歸根結蒂一句話就是人民主權。以我們中國來說，憲法上所規定的人民之權利義務，我們可以稱之謂：這是人權。憲法上所定的選舉、罷免、創制、複決權這是民權。國民大會所行使的是政權。中央政府所行使的是治權。國家的主權，則屬於全體國民，國家是全體國民所有，所以主權屬於人民亦即主權屬於國家。主權在未依合法方式表現出來之時，政府機關便是法律的主權者。

照中山先生的說法，民權就是政權，政權係由國民大會行使，而孫先生的理想却又是全民政

治，然則國民大會所行使的職權爲直接民權呢？抑間接民權呢？這個問題很多人致疑不解，因此而有主張取消國民大會的，他們以爲中山先生是主張直接民權的。國大爲國民代表所組成，如承認國大爲代表國民行使政權的機關，豈非仍爲間接民權？故不如將國民大會散之於無形。這些理論實在是因爲不明遺教真諦所致。

我們仔細研究，便應當知道中山先生所說的政權，有兩種意義，一卽在縣，爲人民自己行使的直接「民」權；一則在中央爲國民大會代表人民行使的間接「政」權，民權有四權，政權亦有四權，民權固然可以說就是政權，但兩者運用的場合不同，中國國民黨第一次全國代表大會宣言中說：「國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行直接民權，卽爲國民者，不但有選舉權，且兼有創制、複決、罷免、諸權也……凡此既以濟代議政治之窮，亦以矯選舉制度之弊。」直接民權與間接民權的行使，各有其區域。中山先生在其所作中華民國建設之基礎中說：「欲實行民治，其方略如左：（一）分縣自治……行使直接民權。（二）全民政治，人民有選舉權、創制權、複決權、罷免權……以上二者皆爲直接民權，由人民直接行於縣治。（三）五權分立……吾於立法、司法、行政權之外更令監

察、考試二權亦得獨立，合爲五權……（四）國民大會，由每縣國民舉一代表組織之，以上二者，皆爲間接民權，由代表而行於中央政府。」何以創制複決罷免等直接民權祇能行於縣治？中山先生於主張直接民權之始，曾說：「此種民權，不宜於廣漠之省境施行。故當以縣爲單位。」（註十三）中國國民黨綱草案中亦有說明「人民行使創制權複決權罷免權之制，專就下級政治單位而設，不能擴於全國全省廣大之區域而行也。」所謂這樣直接管理，並不是要管理的人，自己都來做工夫。」（註十四）這便是中山先生主張縣爲自治單位的主要理由。可見全部直接民權行使的範圍，限於縣市地方自治，省以上的政治，便不得不選舉國民代表，行使間接民權了。不特此也，中山先生並曾一度主張選舉權由全國人民直接行使，其他三權，則付託於國民大會，中山先生曾說「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院，選舉代議士（即立法委員）以組織立法院……對於一國政治除選舉權之外，其餘之同等權，則全託於國民大會代表行之。」（註十五）這與建國大綱第廿四條規定「國民大會對於中央官員有選舉權」顯然略有出入，但因中山先生的全部遺教本是逐步思致規劃而成，前後難免有出入之處；建國大綱爲十三年四月所手訂，並爲一正式文獻，

過去言論如有與建國大綱出入的地方，自當以建國大綱爲準繩。

從上面的論述，可知四種民權，本來是應由每個公民直接行使的，但中國地大人多，要每個公民直接行使管理中央政府之權，可說絕不可能，所以定其民權只能直接行使於地方政府。管理中央政府的四權，則由國民代表代行。集全國民代表所組織的機關，便是國民大會，國民大會行使的權限，便是建國大綱所稱之「中央統治權」。足證民權主義全民政治的意義，就是一面在完全自治之縣，人民依合法的方式有直接選舉官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。——此之謂在縣行使直接民權。他方面俟地方自治政府成立之後，每縣選舉國民代表一員以組織國民大會來參預中央政事，行使中央統治權，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複決權……此之謂人民在中央行使間接「政」權。

或者說：中山先生既主張直接民權，似不應同時主張選舉國民代表，行使間接民權。殊不知民選的國民大會固然是間接民權的機關，政協修憲原則以民選的立法院代表人民行使立法權，等於代議制國家的國會，又何嘗是直接民權？同爲民選的人民代表機關，同爲間接民權的行使，爲甚

麼稱爲「國民大會」便不民主，稱爲「立法院」就符合民主呢？難道人數較少的立法院反比人數多出數倍的國民大會，更能代表民意嗎？

更或者說，如再在民選的立法院之上，設置民選的國民大會，豈非疊床架屋？這又誤解了中山先生的意思了，原來中山先生主張設立國民大會的用意就在防制立法機關的專恣失職啊！

有些論者更說：國民大會與建國大綱第十四條所稱之國民代表會有別，後者則是一種參與中央政事的常設代表機關。（註十六）我們在前面已足可證明中山先生之意，建國大綱的第十四、十六條就是指國民大會而言，如照這些論者的意思，這兩條的所謂常設機關，是不是就是立法院呢？然而建國大綱中固已另有立法院的組織。孫中山先生的遺教中，雖屢屢提到直接民權，但他的所謂直接民權實係指在縣而言，我們是不能斷章取義的。

固然孫中山先生所主張的政治體制是主權屬於國民全體的民權體制。但這並不能解釋在中央行使直接民權，因爲主權與民權本是兩個東西，主權是不可分割的，屬於人民全體的，民權是屬於每個人的。中山先生說主權在民，既符合我們上一節的理論，與全民政治的意義亦不相違，因

爲國民大會是採取的委任代表制，而與其他代議政治國家的議會爲法定代表說及國家機關說的性質不同。委任說理論的精義，在使人民得以時時監察國民代表，俾國民大會能夠代表真正的民意，即各區選舉人若認爲國民代表的言行不能代表民意之時，得隨時罷免該區的國民代表。人民既然有了罷免國民代表的權利，所以民權主義雖然主張直接民權，但直接民權只能行於自治之縣，在中央，選舉與罷免權可用之於對國民代表的任免，國民代表是隨時可以任免的，因此直接立法便無必要了。中山先生所理想的全民政治應該作這樣的解釋。關於這點，在下章中我們再詳論。

因此民權和政權的性質似同而實不同，民權是屬於每個人的，政權則非。通常只說訓政時期由中國國民黨代表全國人民行使政權，而並沒有說代表全國人民行使民權。建國大綱稱國民大會的政權爲中央統治權，實最確切。普通所謂掌握政權，奪取政權……等等所用的政權二字，顯然就是統治權的意思。（註十七）中華民國憲法中規定「中華民國國民大會代表全國國民行使政權」這一條文，明白說明了國民大會的性質，實是必要的。

再說，民權本有直接民權與間接民權的分別，直接民權制度適宜於古代的民主國家裏，因為古代的民主國家，國小人少事簡，全國公民能夠聚會於一個地方，來開會決定國家大事，但是到了現在，除了瑞士的幾個小邦之外，各國都不敢輕易嘗試——在事實上和技術上都不易辦到。代議制度，即由人民選舉代表，組織議會，責以代表民意，監制政府，並決定重要政策及法制之全權。人民除掉選舉代表外，代表的行為即有不利於人民之處，人民除於改選時不予繼續選任外，平時就無從過問了。所以往常稱議會為主權機關，但人民的民權却並沒有實際的內容，政治家知議會制度不可立即廢除，於是又發明公民投票制，以濟代議政治之窮——以之箝制議會，俾取議會制的所長而去議會制的所短。所以，所謂政治的主權和法律的權，亦係指整體運用之時而言，若個別的運用，我們只能把人民自己行使的權稱爲民權。

附註：

註一：中華民國憲法第二條：「中華民國之主權屬於國民全體。」

註二：薩孟武：「政治學與比較憲法」第一章（商務）

註三：德國章瑪憲法第一條第二項「國權出自人民。」

愛司托尼亞國憲法第一條「愛司托尼亞爲獨立民主共和國，主權屬於人民。」

立陶宛國憲法第一條第二項「國家主權屬於國民。」

智利國憲法第二條「主權屬於國民……」

波蘭國憲法第二條第一項：「波蘭共和國之主權，屬於國民全體。」

註四：參考王世杰、錢端升：「比較憲法」第一編第二章（商務）

劉靜文：「中國憲政原理」第四章（正中）

註五：在美國還有一種主權共有說，因爲美國是聯邦國家，美人在南北之戰以前，盛倡主權由聯邦及各邦共同平等行使之說，其有倡主權分割、聯邦與各邦共享一部份的主權之說者，自南北之戰告終，此派人的勢力消滅後，此種議論已不復入時，且其理論根本便極脆弱。

註六：希臘哲學家以爲人好以不公道加諸人，故相約以立法，政治社會成於約。約之原因，爲免彼此相侵互受其害之弊。蘇格拉底臨刑之前，其友有勸其逃亡免者，蘇格拉底拒之曰：雅典之人，於其平日享受雅典法律保護之時，已與其他雅典人民立一無形之約，願守其法律，不應臨時以其法律之不公道，破約而不之守也。——張奚若：「社會論考」第二章。

（商務）





註七：中世紀的政治制度是封建制度，封建制度的根本基礎是契約，自天子以至庶人，其間階級雖多，然每一階級間的關係則一。這種關係，在主一方得爲保證，在僕一方得爲服從，兩方相約而出於誓，誓卽約的形式。中世紀時，沒有人不與其在上者有契約的關係，社會組織，悉基於約。

註八：參考吳紱徵：「人民權利之理論的認識」（載中山文化教育館：民權政治集刊第二輯，中華出版。）

註九：張奚若：「社約論考」第八章（商務）

註十：社約論本來完全是一種虛擬的理論，但它在歷史上助長民權的功勞，及在人類政治生活中所含永久不變的真理——人民主權說，則不可湮沒。美法兩大革命的政治原理，卽多得之於陸克及盧梭，此觀於當時兩國學者之著述及其成文憲法而可知者也。

註十一：全註九。

註十二：張君勱：「對五五憲草修改原則疑難之解答」（三十五年三月十五日重慶大公報。）

註十三：「中華民國建設之基礎」及其他國父遺教。

註十四：民權主義第六講。

註十五：參考胡傳明：「國父遺教中的國民大會」（三十六年元旦上海中央日報。）張九如：「從總理遺教論斷國民大會的職權」（時代精神九卷五期）

註十六：戴文葆：「直接民權與五權分立」（三十五年十二月二十五日上海大公報）

註十七：陳玉祥：「主權、民權、政權」（三十六年一月八九日上海中央日報）



## 第八章 國民大會代表之選舉罷免

### 第一節 國民大會代表的委任性質

爲了達到全民政治的目的，國民大會代表當然是委任代表性質。什麼叫做委任代表呢？一句話，就是憲法第一百三十三條所定：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之。」亦即中山先生所譬喻的機器上的「拉回來的力量」。（註一）

原來，議員與選民的關係如何，政治學上有委託說，法定代表說及國家機關說等等不同理論，茲先將這些理論分述如下，然後再來說明爲什麼國民大會的代表是委任性質。

委任說的精義，在認議員是人民的委託代理人，其關係和私法上的代理關係完全一樣。因爲國民本應親自參加中央政事的。祇是事實上每個國民不能（國家也無法使每個國民都能）去參與政事，所以不得不分區選舉代表，委託他們去代理，也就是說，議員祇是他所從出的該區公民所選舉的代理人。

另外有一種理論的基礎，便是每個人所有的一份主權是不能讓與的，所以人民選舉代表，並非主權的讓與而是主權的委託，這種性質的代表，彷彿和國際上的外交代表一樣，人民是可以給議員以訓令的。根據上說，議員必該是各該選舉區選民的代表了。但近代議會制度，却都又相反的認為議員是全國人民的代表，議員的行動，除道義上受有選民的拘束外，法律上並不受任何限制，此即法定代表說。法定代表說的精義，在認議員是全體國民的代理人，這種代理不是委任的而是法定的，好比私法上的法定代理人一樣，議員的代理權既是法定的，所以不受選民的訓示，議員的行動，即便認為是國民自身的行動而發生效力。前說以為個人的主權是不可讓與的，倡此說者則以為主權是不可分割的，主權的主體應該是人民全體而不是各個人民，如果說每一選舉區的選民可以委託他們的代理人，則無異承認主權可以分割，且如果承認議員是一部份選民的代理人，那末，他的行為當然不能對全體國民發生效力，因此主張法定代表說的人就肯定議員是全體國民的代表，而不是各個選舉區選民的代表，議員所表現的意志，等於全體人民所表現的意志。他們又解釋議員與選民間的法定代理關係，和成年人的代理胎兒一樣。

第三種所謂國家機關說，則既不承認議員和人民間的委任關係，也否認議員和人民間的法  
定代理關係，祇認選民團體與議會兩者同爲國家機關，選民團體選舉議員，與政府機關的任命官  
吏同其意義。

此外，還有一種學說，認爲代表是他那一選舉區多數黨的代言人，他是由他所屬政黨選出來  
的，所以無論他個人對於立法政策的意見如何明白，如何合宜，他必須受所屬政黨的意志拘束。如  
果該黨意志經過議決案或訓令的方式已經明白表示，那麼他無論何種行動或是投票，在道義上  
都有遵照該黨意志施行的義務。是卽法國人所謂命令式委託說，它把代表的職位降爲向立法機  
關傳達政黨的意見和命令的導管或電話線。

照現在一般學者的意見，以爲代表制度所假定的，就是因爲代表者比較他所代表的一般人  
民總要智慧些，他們比一般人民的政治經驗要豐富些，比一般人民更有知識，更有能力；因之選民  
應該尊重出自他代表個人的判斷。在這種情形之下，選民的職務乃在於選擇這樣的人物而不在  
於去訓導這樣的人物如何治政，所以不應強迫他遵從選民的意見。人民應在一定時期內將他們

的權力割讓與他們所選出的代表，由代表在政府中行使那如果不經代表即須由人民親自行使的權力，如選民管轄代表的權威太大，實際等於選民親自行使，那就不算是代表制度了。所以代表應有判斷的自由而為一種法定代理人，現已為各國憲法所採行。然而也正因為如此，這便是中山先生所反對的：人民除了選舉議員時有自由外，以後便不能管理政府了，因此，中山先生是不主張法定代理說的。國民大會代表的性質，則自然是委任制了。

國民大會代表性質的確定，不但見於中華民國的憲法中，就是歷次立法院所擬的憲法草案之中，也都有類似的條文。吳經熊的憲法草案初稿試擬稿定得更為明朗，其第五十三條謂：「國民代表有按照其所代表之縣或市多數人民之意見，提出議案於國民大會之義務」。第五十四條：「國民代表不稱職時，得由原選舉區域隨時撤銷其代表資格，其程序另以定律定之」。選民與國民代表是一種何等樣的關係，不言可喻。在歐美的代議政治之下，選舉團只不過是暫時的集合，投票終了之後，就即刻解散，因為選舉團不是常存的團體，所以即使選舉團給予被選者以指令，也是辦不到的事情，如果選舉後情勢變更，要想教選舉者從新給予被選者以新的指令，更沒有方法能夠

做到。因此，被選者與選舉者便隔絕起來，本來被選者件件事皆可以代表選舉者，其結果，却件件事不能代表選舉者，故代表制在議會中所發表的意思，完全是代表者自己的意思，在這種場合之下，便不得不採取武斷主義，硬把那代表者自己的意思，當作被代表者的意思。從前的代表制的虛偽，就虛偽在這個地方，議會政治的弊病甚多，而這一種法定代表制，實在更是弊之大者，然而却至今為各國所採用。所以盧梭就曾說過：「英國人民祇有在選舉議員時候可以自由，議員一被選出，馬上就變成奴隸。」真是說盡了法定代表制的弊害。中山先生所理想的全民政治，便是鑒於這種理論：四種直接民權，本來是應由每個公民直接行使的，今由國民代表代行，不過是委任而已，原選舉區對於代表仍保留有最後的監督權；也許有人以為這將與憲法第三十二條所稱「國民大會代表在會議時所為之言論及表決對外不負責任」一條文相矛盾，以為國民代表既然在會議時的言論表決對外不負責任，那就不受人民委託的拘束，也就不是選舉區的委託代表。其實此之所謂言論及表決對外不負責任，是指對治權機關而說，國民代表受原選舉區的付託，代表原選舉區的民意，在國民大會作意思的表示，爲了保障他們的職權，使他們無所顧慮而可以自由表示其意思，

不受治權機關的拘束起見，而對外不負責任。所以這裏所說的不負責任，並不是指對原選舉區的委託可不負責，相反的而是其所表示的意見對原選舉區以外的機關不負責任。人民的政權，可以直接行使，在範圍太大的場合，才把同樣的政權付託代表們去行使；代表們不尊重民權，代表的身份仍可隨時撤回，這真是糾正了近代代議政治人民除了選舉議員時有自由外，以後便不能管理的弊害。（註二）

中山先生曾說：「政治主權在於人民，或直接以行使之，或間接以行使之，其在間接以行使之時，為人民之代表者或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權，予奪之自由仍在人民，是以人民為主體，人民為自動者……國民大會由每縣國民舉一代表組織之……有分縣自治，全民政治，以行主權在民之實。」（註三）這一段文字說明國民大會代表的性質，已是很明顯的了。

## 第二節 國民大會代表的各項選舉名額

我們現來說國民大會的組成。

憲法第二十六條規定：「國民大會以左列代表組織之：（一）每縣市及其同等區域各選出代



表一人但其人口逾五十人者，每增加五十萬人增選代表一人，縣市同等區域以法律定之。(二) 蒙古選出代表，每盟四人，每特別旗一人。(三) 西藏選出代表，其名額以法律定之。(四) 各民族在邊疆地區選出代表，其名額以法律定之。(五) 僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。(六) 職業團體選出代表，其名額以法律定之。(七) 婦女團體選出代表，其名額以法律定之。」

國民大會代表選舉罷免法第五條又規定：「國民大會代表之名額如次：一、全國各縣市及其同等區域選出者，共二千一百三十名。二、蒙古各盟族選出者，共五十七名。三、西藏選出者，共四十名。四、各民族在邊疆地區選出者，共十七名。五、僑居國外之國民選出者，共六十五名。六、職業團體選出者，共四百五十名。七、婦女團體選出者，共一百六十八名。八、內地生活習慣特殊之國民選出者，共十名。前項各類名額之分配，另以法律定之。」

根據上法所規定的國大八項代表，總名額至少有二千九百三十七名，行憲的國民大會代表較諸制憲的國民大會代表超過了三分之一，且在其中又減去了制憲時的黨派代表數百名，可以說更接近於民主了。

我們特別要注意的，就是外國議員都是由區域選舉或職業選舉而產生，我們的國民大會則加入好幾種特殊的單位。這些特有單位選舉的規定固然遵守憲法的指示，而憲法所以有這些規定的主旨，却是爲了保護在競選中的弱者而設。就婦女而論，國民大會代表的選舉，既已特別規定一項由婦女團體選出者一百六十八各，復規定各縣市如人口逾五十萬人者每增加五十萬人增選代表一人，在增加之代表中卽有婦女代表一名；職業代表四百五十名中有婦女代表七十二名，加以其他各特項選舉中均有婦女代表名額之分配，合計婦女代表的名額在國民大會代表的總名額中要佔百分之十。（註四）

查憲法第七條既已規定：「中華民國人民無分男女宗教種族階級黨派在法律上一律平等」，這就表示婦女已有百分之五十的當選機會了，爲什麼又要求硬性的規定婦女代表的當選額佔國大代表的總額百分之十呢？不容諱言，無論就文化教育及職業地位等方面說，女子是尙未能與男子真正平等的，如民國二十四年全國辦理選舉的結果，產生男代表八百餘人，女代表僅佔八人，卽爲顯明的例子。（註五）所以憲法第一百三十四條既特別規定：「各種選舉應規定婦女當選名

額，其辦法以法律定之。」國大代表選舉罷免法對名額復作硬性的規定，便是針對婦女的實際情形所採取的扶助政策。

關於邊疆國大代表名額，立法院在審議國民大會代表選舉罷免法草案時，各委員多提出增加的請求，主張增加的理由，認為調整少數民族的實際問題，係第一次大戰以後的一個動向，中國在初步行憲之時，若多予他們有參與的機會，對於以後處理少數民族問題，可以發生好的影響，增強他們的向心力。不贊成增加的理由，則以為美國的民族成分，最為複雜，但各民族並未站在各個立場，要求被選舉權的增加。況且解決邊疆民族問題的方法，須另有適當的政策，僅只增加他們的國民代表及立法委員的名額，是沒有什麼效果的。但終以贊成增加者佔多數，所以西藏、蒙古各盟族，以及在邊疆地區的各民族之名額，均分別酌予增加。因為這些地區名額的加多，連帶的也把華僑的名額也增多了。（註六）

其次說到職業代表，職業選舉在政治學上誠有相當的理論，但係取區域選舉而代之，並非與區域選舉同時並存，且必屬於特殊的政治組織，不是現代的一般民主國家所能採用的。但憲法上

既列有職業代表，無論何人自應遵守，然其名額則立法院審議國民大會代表選舉罷免法時，對於此點引起了熱烈的爭辯，主張職業代表制的以爲：一、職業代表來自社會各階層，足以代表各職業組織的利益，且有超地方性的意識；二、區域代表與職業代表分別選舉後，最能代表職業意識的人士，即易爲各同業選出；三、集全國不同職業之代表於一堂，易收協調之效。並舉出十三年國父北上時，即主張開國民會議，應採職業代表制，二十年正式召集時，即遵照此項主張，由全國職業團體分別選出代表，參加制定訓政時期約法。根據此數點理由，認爲應增加職業代表制。（註七）但多數的委員均主張減少職業代表的名額，理由說來亦很多：一、世界各國均採用區域選舉制，而廢止職業選舉制；二、職業團體會員的人數與各區域的人口相比較，若不減少其名額，未免有失公允；三、職業團體的名額，若果過多，將來行憲立法，各職業代表易於爲本身設想而不顧及全民利益。（註八）且區域選舉，並非失業集團的選舉，區域代表的競選人，自當各有其職業的，職業團體的會員亦可憑其各種優秀條件，在區域方面活動。立法院的同人們，反對職業代表的竟佔多數，因此在審議國民大會代表選舉罷免法時，便將職業代表名額的比例大加削減。（註九）

至於區域選舉，則爲各民主國家通常所採的制度。歐洲一般的新憲法，且大概都採用了比例代表制的原則。蓋以一個以地域爲選舉標準的選區選出代表，無論其選出代表的數目爲單一，或多數，其結果之不公允，已爲一般人所公認。因爲在這種制度之下，其選舉結果，通常不是該選舉區中某黨選出之代表過多，便是選出之代表過少，甚而至於沒有，無論其爲過多過少或是沒有，統統是不公允的表現。雖然某黨在某選舉區中落選，同時在他選舉區當選，總合全國一切選舉區而統計之，或者各黨當選人數，可以保持平衡，但是某黨既在某選區落選，該黨在該區的選民，就沒有代表了。於是比例代表，便是一種差強人意的制度。但比例代表制只適用於大選區制，我國國民大會代表的選舉，則爲單選舉區制，自無所謂比例代表制了。

### 第三節 國民大會代表的選舉

選舉制度雖不自今日始，但如極力求其符合民主精神而爲十足進步的措施，却是簇新的規定。國民大會代表的選舉，既明定「選舉手續公開辦理」，又特別標明候選人「公開競選」，且以普通、平等、直接等原則及無記名單記等方法，標明於選舉罷免法的前端。這些，在憲法中原有其規

定，然因普通選舉直接選舉比較繁雜，所以在選舉罷免法上作一個注意的規定。其採用單記投票法者，亦係爲防止連記投票法易於發生流弊，不得不然。

我們現在要將普通、平等、直接、無記名等詞作一個解說。

普通投票法就是普選，在普選制度中，凡是中國的人民，在一定的年齡，除了犯有刑事或精神病者外，都有選舉權，國大代表選舉能免法第五條：「中華民國國民年滿二十歲而無左列情事之一者有選舉權，年滿二十三歲而無左列情事之一者，有被選舉權。」所謂左列情事，是「（一）犯刑法內亂外患罪，經判決確定者；（二）曾服公務而有貪污行爲，經判決確定者；（三）褫奪公權，尙未復權者；（四）受禁活產之宣告者；（五）有精神病者；（六）吸用鴉片或其他代用品者。」在普選制度中，全國人民除了年齡的限制，沒有財產、階級、性別、或知識的限制，都一律享有選舉權。

在普選奮鬥的歷史中，關於取消財產資格的奮鬥，最爲激烈，也最爲困難，普選運動的奮鬥，時間將近一百年，幾乎三分之二的時間費在這一限制打破上。在一八三二年前，就是民主先進國如英國，選舉資格都以財產爲標準，他們的理論是：有財產者必能獲得好的教育，受好教育的人，



然後能對國事發表健全的意見，而在另一方面，這一派人以爲無產者如果也獲有選舉權，就等於私產制度的消滅。有財產是有教育的保證，而有教育是對一切政治問題具有判斷力的保證。

反對普選的人，最初堅持財產資格，後來經過數次法案的改革，財產的限制雖已解除，而反對普選的人却又主張教育資格，他們的理論以爲政府有能必須參加政府與決定政策之選民有教育知識，才能判斷政治的是非得失。但是知識的標準是難確定的，所以這個理論也不易站得穩。

普選制度還有一種障礙，便是性別的限制。婦女獲得選舉權，是第一次大戰以後的事，而且當時獲得這種權利的，還只有英國的婦女，直到第二次大戰爆發，法國婦女還是沒有選舉權的，反對婦女獲得選舉權的理論，經濟、教育、宗教、社會各方面都有關係，此時不必具論。

以上所說都關於普通投票法，亦即關於所謂「普選」。現在略講「平等」與「無記名」，什麼是平等投票法？拿英國的歷史來講，在一八三二年以前，選舉資格幾乎完全建築在財產基礎上，而財產的制度建築在土地上，貴族地主僧侶等在各地擁有大宗土地，就可各選舉區享有選舉權，凡是這一類特殊階級，因爲他們的出身、遺傳，或門閥關係，在舉行選舉時，可以享有多種選舉權，

換句話說，他在甲地投票以外，在乙丙等地，凡是他有財產執業的地方，都可以投票，所以在當時，一般平民與勞工，終歲辛勤而無一個投票權，那許多特殊階級，同時可以享有多少投票權，此之謂不平等，所以採用平等投票法，凡是公民，不論你有多重的資格的身分，只許一人有一個投票權。

無記名投票亦可以叫祕密投票。所謂祕密，就是投票人——選舉人——不寫明自己的姓名，現在這種辦法，幾為民主國家所一致採用，但是在當初，這一個辦法的採用，也是經過相當奮鬥的。當政的人或辦理選舉的人，想操縱選舉，設計了各種方法，去影響投票人的意志，使選舉人在選舉票上寫明自己的姓名，辦理選舉者便得在選舉票上查攷那一個人的意向。

而為各種的報復，是當時有權者駕駛選民的一種利器。在歐洲各國，貴族僧侶等各種特殊階級，常因查核選舉者的結果而做出各種殘忍的報復行為，無記名投票可以避免此種壓迫，當然可使投票的選名，比較運用其理智之自由，在西方英美國家，投票的地方，每有一種設備，選舉場上常有多少小房間，僅僅可容一人，使投票者在那小房間中去寫票，此其用意，全為避免寫票時他人去干涉或運動（註十）



現在我們再將國民大會代表的產生辦法述它的要點如次但因限於篇幅，以下不能詳加分析，讀者可參看各種行憲法規。

國民大會代表係依照法定名額，以得票比較多數者依次當選，票權相同時以抽籤定之。按照純粹的理論說，比較多數當選主義不無缺點，當選容易，所選出者未必即為衆望所歸，此其一。當選既不在最大多數，即不能鼓勵人民踴躍投票，此其二。候選人亦因之懶於為大規模的競選運動，無以培養政黨在選舉中的實力，此其三。故有人主張候選人以得票超過投票總數之半數者為當選，不是當選票數時再次投票，然後以比較多數為當選。這一理想雖高，但在中國初行普選，大多數人民對於選舉尚缺乏習慣，如採絕對多數當選主義，任何選區或皆不免兩次之投票，種種不便，實非今日所宜。故不特國民大會代表的當選採比較多數制，即立法委員監察委員的當選亦然。

候選人的提名，在歐美國家是由政黨介紹，或繳納一定的保證金而登記為候選人，這是防止候選人過多，徒費造冊時間，並增加多少無意義的繁重程序。繳納保證金而登記為候選人之例，在中國是行不通的，且既為自由競選，亦不應在金錢方面限制選舉人的登記。所以國民大會代表候

選人的提名，除由一定數額的選舉人介紹外，同時採用了政黨提名的辦法。雖然中國今日的政黨如雨後春筍，難計其數，果爲政黨與否亦不盡確，此門一開似乎過濫，然社會上公然的政黨究屬不多，一個集團倘具有政黨性，依民主國家的通例，即不可限制其提出候選人。當我國民主政治正發軔之際，創爲定規，實所必然，不能因噎廢食，付之缺如。政黨提名在中國目前僅作爲示範之舉，並非獨以政黨提名的辦法爲限，因而比例代表制即難實施；換言之比例代表制不能用於多數無黨無派的選民方面，中國今日正是如此情形。

政黨提名辦法，既以樹立制度爲主要目的，那麼爲了切合實際上的需要，自不能不兼採選舉人簽署提名的辦法，由選舉人簽署爲候選人提名，國民大會代表候選人的提名，是要由五百人以上的簽署，每選舉人以簽署一人爲限，對於各特別單位的選舉一律適用這種辦法。

一般人熟無職業，却不必都加入職業團體，而加入職業團體的會員却都有其住居之區域所在。同時，一人而加入兩職業團體者有之，一人而於本籍之外另設寄籍者有之。爲了平等起見，無論國民大會代表或立法委員的選舉，就規定了每一選舉人祇有一個選舉權，於各項選舉有二個以

上選舉權者，限參加一種，由選舉人於登記選舉人名冊時，自行聲明。根據同一理由，有被選舉權人也不得爲二個以上候選人之登記，既可使每個有被選舉權人在競選時取得平等的機會，並可免去兩處當選必須辭去其一的繁複手續。

現在官吏不得於其任所在地之選舉區當選爲國民大會代表，這是憲法第二十八條第三項的規定，因事關重要，在國民大會代表選舉法第八條又作了注意的規定。其規定的目的，不外乎排斥特殊勢力的操縱，俾人人有公開競選的機會。推而如選舉機關委員或監督及職員於其辦理選舉之區域或團體內不得爲國民大會代表更係應然。

國民大會代表缺額時便由候補人依次遞補；候補人的產生係依法選足國民大會代表名額後，其他得票之候選人本於票數多寡依次爲各該候補人，票數相同時以抽籤定之。有人認爲這種辦法不如補缺選舉的合理，並且與罷免制度並行時，不免誘發候補人運用罷免以求補缺的野心，時時乘隙而動，國家以此多事。然補缺選舉須正式辦理選舉，缺額時時有，選政亦時時在繼續中，對於中國現况終覺不宜。惟因其不採補缺選舉，故每選舉區或單位當選人在二名以下者，候補人名

額定爲三名，當選人超過二名者，候補人名額與當選人同，就是爲了預防候補人過少，而無候補人可補缺額時又須重辦選舉的麻煩。

#### 第四節 國民大會代表的罷免

世界各國雖皆承認選舉制度，但對罷免制度的採用却非任何國家個個如此。一個公民選出其代表後，倘不能行使罷免權，就無法管制代表們的行動；其結果造成少數當選人的專制，人民除了投票時一剎那間的自由外，便無權力可言，這是舉世學人所詬病的。我國則簇新地採用了罷免制度，使與選舉制度配合，這真是值得大書特書的。

罷免制度在中國是這次新憲法才創行的，憲法上亦僅在第一百三十三條規定「被選舉人的由原選舉區依法罷免之」。但如何在法律上爲有效的規定，則是一件很費斟酌的事情。既不可因試行而將範圍縮小，予以限制，致人民只有罷免權之名而無其實。又不可粗心地將尺度放寬，陷於濫用，致政治時常處於不出的狀態中。因此，對於罷免法的立法是不能不審慎下筆的。

按照若干國家採用罷免制度的成例，對於就任未久者多有不得聲請罷免的規定，這無非是



爲了防止罷免權濫用而設。且在理論上，當選人的是否賢明，能否稱職，非經過相當期間實難判明；倘不定出相當期間的限制，雖在罷免聲請書上應敘述理由，這不過爲取得罷免投票人的同情，縱在客觀上無充分理由，只要罷免案通過後，一樣達到目的。那麼，爲了對於罷免聲請人一時的好惡，略加限制，更不能不如此了。國民大會代表選舉罷免法就規定原選舉之單位選舉人，對於所選之代表非經六個月後，不得提出罷免聲請書。譬如說，今年九月前選出代表，假定十二月二十五日開第一次的行憲的國民大會，那麼，代表當選後是已執行過職務，自可因其成績不佳或其他情形予以罷免。但倘不加這樣的限制，連會都未曾開過，選出後，馬上就被罷免，便難乎其爲代表了。

罷免制度的成例，罷免案如經否決時，對於同一被聲請罷免人在其本屆任期內，不能再爲罷免之聲請。其理由不外避免聲請罷免人的意氣用事，濫請罷免，且可使被聲請罷免人安心任事，不致意存畏縮。然而這種設計究竟限制罷免權過甚，對於國民大會代表並無採用之必要，所以國民大會代表選舉罷免法中並沒有這樣的規定。

罷免聲請書的提出須有若干選名的簽署，這和對候選人的簽署提名是同樣須審慎決定的。

法定的簽署人數過少固欠鄭重，過多也感困難，各國成例對於一般罷免案的提出其所須簽署的人數，最多者為選民的百分之三十，最少者為百分之五，中國初行罷免制度，關於罷免聲請書的提出，不用說要依通例須經各該選舉單位當選時投票總額數百分比若干人的簽署，方得提出。然而百分比數究竟如何決定，才與理論事實能夠配合。在國民大會代表（立法委員亦是如此）的罷免方法是採了「原選舉單位當選時投票總數百分之十以上選舉人的簽署」辦法。譬如說，當選國民大會代表的時候，自己雖以二十萬票當選，但當選時却有五十萬人在這個選舉單位投票，亦即這一選舉區有五十個選民，則罷免聲請書的簽署，就得在五萬人以上。

人民對於國民大會代表罷免聲請書的提出，照規定是向原選舉單位之主管行政機關首長提出的。主管行政機關首長於收到聲請書三十日內查明簽署屬實，及其人數合於規定之後，應將聲請書副本通知被聲請罷免人，於收到後十五日內提出答辯書。答辯書收到後，三日內連同聲請書公告之，俾選舉人在投票以前，對於罷免案正反兩面有認識判斷的根據，然後在公告後三十日內舉行投票。至於罷免案的通過，則以當選時投票總數過半數的同意行之。（註十二）

罷免案通過後，被罷免人的缺額規定係由候補人依次遞補。本來，關於繼任人選可有數種辦法：（一）係於罷免案通過後，依法舉行選舉，這是最公允而無流弊的辦法，但其缺點為手續繁重。（二）係對罷免案的可否及繼任人選在同一票上表示，凡贊成罷免案者，同時圈選繼任候選人，罷免案如通過，便以得票較多的候選人為當選，這在程序上雖為簡略，然依我國今日情形言之，亦或不便。（三）依由任命產生，這是違反民主的辦法。（四）係任其缺額，這種辦法除在婦女方面因無婦女繼任人時，可採用此一辦法，任通常情形中如缺額過多，開會不足法定人數，也就構成嚴重局面。（五）係由候補人依次遞補，這種辦法雖說或不免於候補人故意發動罷免聲請之嫌，然在事實上既不易實行，補缺選舉，而罷免案之成立與通過亦皆非一舉即可成功，因而在中國初創罷免制度即不能不採這種辦法。（註十二）

附註：

註一：民權主義第五講。

註二：參考陳玉祥「國民大會之組成及其職權問題」（三民主義半月刊五卷二期）

註三：「中華民國建設之基礎。」

註四：陳願遠：「民主列車開動了」（三十六年四月八——十日上海申報）

註五：周蜀雲：「民主政治與婦女選舉」（三十六年三月二十日南京中央日報）

註六：簡貫三：「選舉法之討論與制定」（三十六年四月十四日上海大公報）

註七：俞振基：「憲草中有關選舉諸問題」（三十五年十二月十一日上海申報）

註八：全註六

註九：國民大會代表選舉罷免法公佈以後，上海市各職業團體聯誼會對於職業代表名額比例的減少大為不滿。按國防最高委員會曾定職業代表的比例應為總額的百分之十八·四，而國大代表選舉罷免法所規定的職業代表名額則只合總額的百分之十二強，（因四百五十名職業代表尚包括七十二名婦女代表）於是各職業團體發出請求增加代表名額的呼籲，並各推代表晉京請願，一面並招貼標語，召集會議，大有非增加不可之勢。當時輿論為順應職業團體的呼聲，各報亦多發表論著或社評，強調職業代表制的優點及在中國施行職業代表制的必要。截至本書最後的一次校對時止，政府對此尚未有最後的決定。

註十：我國是否可行普選，也頗多人提出這一懷疑，如張佛泉在三十五年九月三十日上海大公報所發表之「中國能行普選麼」一文即認為中國實行普選問題並不簡單。即十年前立法院起草憲法之初期，立委中亦甚多反對實行普





選者，但普選制度實爲事勢所趨，不得不然。關於選舉制度理論可參看各種政治學書籍，本段的敘述則多根據程滄波：「論選舉」一文（三十六年四月二十日新聞週報第二期）。

註十一：參看註八所舉之文。

註十二：國民大會代表的選舉罷免是很繁複的事件，非詳閱它（國大代表）的選舉罷免法及其施行條例等各種法規不易全盤瞭解，本章沒有必要將選舉罷免的機構手續等詳加析述，本書已將各種重要的法規列爲附錄，請讀者研讀。

## 第九章 國民大會政權之行使

### 第一節 國民大會的集散

國民大會的代表依據前章的規定產生出來以後，他們的使命是參與中央政事，然則他們怎樣運用他們的職權呢？現在我們先將國民大會的集散辦法，分成幾點來說明。

一、集會 集會即指代表或議員的集合。在議會政治國家，議員或代表的集合可分爲自動的和被動的兩種。代表或議員照憲法所規定的日期自行集合的叫作自動的集會，須待元首下令召集之時始得集合的叫作被動的集會。

國民大會照憲法的規定，於每屆總統任滿前九十日，由總統召集，（註一）這是定期的集會，但它必須由總統召集，所以是被動的集會，只不過是定期的被動的集會而已。當總統副總統均缺位時，固然有行政院院長代行其職權，但必須補選總統副總統，這時，由立法院院長通告召集國民大會臨時會。又依監察院的決議，對總統副總統提出彈劾案時，亦由立法院院長通告召集。（註二）這



種集會，自然都是被動的集會。又如依立法院的決議，提出憲法修正案時，及國民大會代表五分之二以上請求召集臨時會議時，均由總統召集臨時會。（註三）關於這一點，前者是純被動的集會，後者雖由於自動請求，但其召集亦需由總統下令，所以也是被動的集會成分居多。因此，我們可以說國民大會的集會是屬於被動性的。

二、開會 依據三十六年四月一日新的國民大會組織法的規定，國民大會代表，以國民大會舉行開幕儀式時，應先宣誓：「某某謹以至誠，恪遵憲法，代表中華民國人民，依法行使職權。」國民大會每次開會，必須由出席的代表互選二十五人爲主席團，掌理關於議事的程序，擬訂議事的規則，及辦理國民大會的行政事項。另外還設有祕書處，置祕書長一人，副祕書長二人，由主席團提出人選請大會決定，它們將怎樣組織，做些什麼事情，亦統惟國民大會之命是從。

至於法定的出席人數，照規定沒有全體代表過半數的出席，不能開議；議決案件則除掉憲法及法律另有規定者外，以出席代表過半數的同意爲之。國民大會會議的表決方法是舉手起立或者是投票決定可以由主席酌定。表決的時候如果可否同數時，主席並有決定的權力。此外，主席並

有維持會場秩序的權責，代表之中，如果有違反議事規則或其他妨礙議場秩序的行爲，主席可以警告，制止，或禁止他發言。當情節重大的時候，主席倘認爲應付懲戒，他可以提交主席團議決，交付紀律審議委員會審議後，提出大會決定。（註五）

另外，尚須附帶說明的，我國憲法明定國民大會開會地點在中央政府所在地。（註六）其他各國憲法是很少有這樣的規定的。

三、閉會 閉會即會期的告終。照通常外國議會的情形，閉會也有自動和被動的兩種，前者指議會的自行宣告閉會，後者指元首的下令宣告議會閉會。我國的國民大會除因特殊事故召開臨時會外，定期會是每六年召開一次，關於閉會問題，憲法未作規定。至於各國議會何者爲自動的閉會，何者爲被動的閉會，視政體而異。君主國的議會大都是被動的閉會，例如比利時議會的集會是自動的，而其閉會則爲被動的。（註七）共和國的議會大約都是自動的閉會，然而亦有例外，如法國議會的閉會即由總統宣告。實際上，閉會之爲自動或被動，在現代已沒有重要性。因爲民主國家元首縱令有權宣佈閉會，亦不能違反議會的意旨，在議會的議案，當未討論完畢時而下令宣告閉會。

各國議會的開會又多有期限的規定，有限定其日數的，如阿根廷限定議會每年會期自五月一日起至九月三十日止。有限定其最短期間的，如法國限定議會每年會期為五個月以上，有限定其最短期與最長期間的，如祕魯憲法規定議會每年會期至少九十日，最多一百二十日，有完全不限定期間的，如美國德國等是。（註八）

我國的國民大會，在歷次憲法草案中，都有會期的規定，新憲法對於此點則沒有明文。我國的國民大會與外國的議會不同，立法院則有些想像，根據憲法第六十八條的規定，立法院會期每年兩次，自行集會。第一次自二月至五月底，第二次自九月至十二月底，必要時可以延長，並可以根據憲法第六十九條的規定，召開臨時會。國民大會則每次開會不論是定期的召集或是臨時的召開，都有它特定的任務；任務終了，國民大會即行閉會，所以對於會期一項已沒有規定的必要。

四、解散 解散即代表的失去資格。我國國民大會代表每六年改選一次，每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日止。（註九）這是一種自然的解散。解散原可分為自然的解散與不自然的解散兩種，自然的解散指議員任期屆滿而解散，不自然的解散指任期未滿而解散。不自

然的解散，又可以分爲三種情形：一、自動的解散，即議會在其議員的任期未滿以前，由議會自己的議決而解散。（註十）二、被動的解散，即議會在其議員的任期未滿以前，由政府的命令而解散。關於被動的解散，有四個原則必須注意：其一、被動的解散在原則上只存在於內閣制的國家，而不存在於委員制及總統制的國家；其二、政府解散議會，乃因認爲議會不能代表民意，所以議會解散之後，政府就須舉行新選舉，直接探求國民的真意；其三、直接代表民意的乃是下議院，所以只對於下議院纔有解散權；其四、解散乃是政府抵抗議會的一個手段，與議會對政府的不信任權相對抗。除掉自動的解散和被動的解散之外，還有一種當然的解散，就是議會在任期未滿以前，可由某種事實的發生而當然解散。（註十一）

我國的國民大會，如前所述，代表的任期六年，每三年開會一次，所以無自動解散之可言。同時它是權的機關，政府是不可與它對抗的，所以更無被動解散的事實可以發生。只有一種情形，國民大會可以局部解散，那便是原選舉區罷免他們的代表，但這真只是幾個人的問題，影響到國民大會的全體代表是不可能的。若夫立法院，則基於五權分立的理論，行政院雖須向立法院負責，但兩

者之間沒有不信任案和解散權的兩種互相對抗的權力存在。

## 第二節 國民大會的職權（上）

憲法第二十七條所定國民大會的職權是這樣的：「一、選舉總統副總統，二、罷免總統副總統，三、修改憲法，四、複決立法院所提憲法之修正案。關於創制複決兩權之行使，除前項第三第四兩款規定外，俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之。」現在分別說明如次：

一、選舉總統副總統 總統由國民直接選舉抑由國民大會選舉，本是一個問題，立法院起草憲法時，經過詳密的討論，卒將總統的選舉，定為國民大會的職權，在五五憲草說明書上並解釋其理由謂：

「（一）國父云『令此三千縣者，各舉一代表，此代表完全為國民代表，即用以開國民大會，得選舉大總統。』又查建國大綱為國父最後所手訂，實最為具體而明確，其中並無總統須由人民直接選舉之明文，而第二十四條明定『國民大會對於中央政府官員有選舉權』總統自

亦包括在內。(二)國父遺教雖亦曾有總統由人民直接選舉之語，但以我國幅員廣大，人口衆多，而國民對於政權之行使，尙未有充分之經驗，如總統由國民直接選舉，困難必多，不易得適當之人選。(三)國民大會，因國民有罷免代表之權，與國會不同，且國民代表人數，亦遠較國會議員爲多，威脅利誘，實非易易，使負選舉總統之責，當不致蹈以前國會之覆轍。」(註十二)

五五憲草所規定國民大會的職權，除了選舉總統副總統之外，並有選舉立法院院長副院長，監察院院長副院長，立法委員，監察委員之權。至行政院院長因其地位不過相當於總統的幕僚，必須對總統負責，所以國民大會不能選舉罷免行政院院長副院長，而由總統任免之。又司法考試兩院院長副院長爲了容易得到專門學識的適當人選起見，五五憲草規定不由國民大會選舉而由總統任命。爲了保持其獨立地位起見，則又仍對國民大會負責，不由總統撤免，而由國民大會罷免。關於立法委員監察委員基於選舉總統的相似理由，不由人民直接選舉而由國民大會產生，並訂有憲政初實施時的過渡辦法。(註十三)新憲法對於國民大會的選舉權予以大大的削減。僅存有選舉總統及副總統的權限一項，而有如美國的總統推舉團 (Electoral College) 及憲法會議



(Constitutional Convention) 照總統副總統選舉罷免法的規定，每屆國民大會，應於前屆總統副總統任滿前六十日，分別舉行總統副總統的選舉，（第一屆總統副總統的選舉日期，由國民大會決定。）先選舉總統，再選舉副總統。總統的選舉程序，第一步，國大民會代表須一百人以上，（註十四）得於大會決定之限期連署，提出總統候選人，但每一代表的提名或連署只能以一次為限。第二步，總統候選人的名單，以連署提出之代表人數多寡為先後開列，各候選人姓名並應於選舉前三日公告。第三步，由國民大會決定投票監察員及開票監察員的名額（監察員由國民大會代表擔任，其名單由主席團提出大會決定。）第四步，國民大會代表，就選舉票上所列的候選人中，以無記名投票法圈選一名為總統，以得代表總額過半數的票數者為當選。如果沒有人得到過半數票數時，就得票比較多數的前三名重行投票圈選一人，如再無人當選時，舉行第三次投票圈選一人，如仍無人當選時，就第三次得票比較多數的前二名圈選一名，以得較多票數者為當選，票數相同時，重行圈選一名，以得較多票數者為當選。第五步，主席宣布選舉結果。第六步，再照同樣的方法，選舉副總統。第七步，國民大會主席團將當選證書分別致送給總統、副總統。當選的總統、副總統

於現任總統副總統任滿之日就任。至於第一屆的總統副總統則於當選後二十日內就任。

二、罷免總統副總統 五五憲草所定國民大會罷免權行使的範圍比選舉權還要廣大。新憲法所定國民大會的罷免權則亦祇限於總統副總統。原來罷免有兩種理由，一因違法而罷免，二因失策而罷免。前者是法律問題，後者是政策問題。外國議會彈劾權的適用範圍，各國憲法或認為僅能適用於犯罪行為或認為僅能適用於與職務有關的犯罪行為，亦有認為適用於對一切違反憲法或法律的行為，但無論各國律文的差別如何，彈劾權的適用，充其量只能適用於一切違法行為。至於政策上處分的適當，在採用責任內閣制的國家，可行使其不信任案，在非責任內閣制的國家，行政機關的行政策本來是不受議會的支配的。這是彈劾的事而言。至於彈劾權的對人，在君主國家，則僅適用於國務員而不適用於君主，在共和國，除美國外，亦僅適用於總統及國務員而不適用於其他官吏。彈劾權的審判，有委諸法院的，有委諸護憲法院的，亦有委諸上議院的，各國的制度亦不一律。

嚴格說來，議會的罷免權大概都是爲了官吏的違法而行使，議會對於內閣政策失當的行為，

則儘可以投不信任票的方法促令去職，所以不信任票是不能與罷免同論的。是則國民大會的罷免權是以失策爲範圍呢？還是以違法爲範圍呢？在我國的五權政制中，有監察院之設，行使同意，彈劾，糾舉及審計權。對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察委員一人以上之提議，九人以上之審查決定，即可提出彈劾案。（註十五）但對於總統副總統的彈劾案，須有全體監察委員四分之一以上之提議，全體監察委員過半數的審查決定，然後再向國民大會提出。（註十六）在國民大會閉會期間，應請國民代表依法召集臨時國民大會爲罷免與否的決議。（註十七）這裏所謂彈劾，當然是指違法而言，政策問題自然是與監察院無關的。彈劾案的起訴與審判，分屬於監察院與國民大會，也與比國的分屬於下院與最高法院，德國威瑪憲法的分屬於國會與國事法院等不同。監察院彈劾權的對象爲全國公務員，而以其違法失職爲受彈劾的條件。監察委員行使彈劾權，貴乎靈活，不受牽制，故發動彈劾權的人數以少爲宜，但必須經過相當人數的審查，則彈劾案的提出不致涉於輕率。尤其總統副總統爲國家的元首，所以由監察院成立彈劾案後，應該由國民大會決定罷免與否。同時，國民大會是代表全國國民行使政權的機關，所以在理論上，監察院所起訴者固爲違法問題，

而國民大會除掉受理監察院的起訴外，倘認爲總統有失策的地方，應該可以利用罷免權令其去職，它（國民大會）對於中央政府的失策不能不管，既管之，中央政府也不能與它對抗，它與嚴守三權分立的國家之議會不能支配行政機關者不同，與責任內閣制國家的議會可以對抗政府者亦異。茲再分析總統副總統的罷免程序如下：

首先有一個前提，國民大會代表，對新任未滿十二個月的總統，不得聲請罷免。揣立法者的用意，大概以爲總統新任未久，倘不滿一年就可罷免，則總統將無充分時間以發展抱負。是則所以有此規定，也可見國民大會的罷免權是可以以失策爲對象的。至於罷免的方法：第一步，罷免聲請書，應敘述理由，並須有國民大會代表總額六分之一以上之代表簽名蓋章，方可提出。第二步，國民大會祕書處收到罷免聲請書後，應連同簽署人姓名，公告全體代表，在三十天之內如果沒有人否認簽署的事實，或者雖然有人否認，而簽署人仍足四分之一時，這時，國民大會祕書處應將罷免聲請書咨送<sup>憲法</sup>立法院院長。第三步，立法院院長接到罷免聲請書後，應即將副本一份送給總統，這時便可適用憲法第三十條第二項的規定由立法院院長在一個月內召集臨時國民大會。總統則在收

到立法院所咨送給他的聲請罷免書副本後，可以向國民大會提出答辯書。第四步，罷免案的表決，用無記法投票法，有代表總額過半數的贊成時，罷免案便通過了。接着，國民大會主席團應將正式通知總統，請他解職。

這是國民大會代表對總統的聲請罷免而言，倘使是監察院提出的彈劾案，國民大會先須議決總統副總統應否罷免，此一議決案，只要得到出席國民大會代表三分之一的同意便可。

總統負全國的責任，自然不可使其地位隨時動搖，不獲安定，所以總統副總統罷免法中又有「罷免案如果否決，對於同一總統，原聲請人不得再為聲請之罷免」的規定，尋繹條文的意義，不是原聲請人當然是不在此限的。

總統副總統是可以個別罷免的，罷免總統未必罷免副總統，總統倘被罷免，副總統便可繼任總統的大位，到前任總統原任期屆滿之日為止。

至於副總統的罷免，則亦與罷免總統的程序是一樣的。

三、修改憲法及複決立法院所提之憲法修正案。憲法雖然是國家的根本大法，然因情勢常

有變遷，根本大法亦不容一成不變，所以各國對於憲法的修改，大都於憲法中有明文規定，至修改的程序，則有繁簡的不同。英國憲法的修改，與普通法律的程序相同。法國、蘇聯、土耳其憲法修改的程序，亦極簡單。美國、瑞士憲法修改的程序，則甚繁重。普通所謂剛性憲法，就是指修改之難而言。我國是單一國家，憲法的修改固然不必採用美瑞聯邦國家的繁重程序，而在五權憲法體制之下，政權治權有明確的劃分，立法院是治權機關，自然不宜有決定修改之權，但有創議修改之權，至於決定修改之權，當然要以國民大會來行使為最適當了。中山先生的遺教亦曾有此指示。惟國民大會修憲的程序如過於輕易，亦恐國本易於動搖，所以其提議人數、出席人數及決議人數，不得不有嚴格限制。照中華民國憲法第一百七十四條規定，憲法的修改，應有國民大會代表三分之二的出席，及出席代表四分之三的決議方可。至於提議的人數，如果憲法修改的動議是出於國民大會的，則應有國民大會代表總額五分之一的提議，如果修改的動議是出於立法院的，則應有立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三的決議，擬定憲法修正案後，提請國民大會照前述辦法（國大代表三分之二之出席，出席代表四分之三的決議）複決。

### 第三節 國民大會的職權（下）

國民大會代表全國國民行使政權，除掉選舉罷免總統副總統，修改憲法及複決立法院所提憲法之修正案外，尚應有創制法律及複決法律的兩項大權。但我國憲政雖將實施，全國的地方自治則尙未能完全實施，民權的運用尙未普遍充實，所以中華民國憲法所留給國民大會的創制複決兩權，須俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，方能「由國民大會制定辦法並行使之。」

讓我在這說明國民大會行使創制複決兩權的原則。

甲、創制權 外國的議會是三權分立國家之所謂「立法」機關，立法自爲其主要職責，同時立法機關因爲又被稱爲民意機關，所以又有監察政府官吏之權，監督國家財政之權，然而制定法律必究爲其最重要的事項。各國的立法程序，因政制之不同，而有分別，在採用總統制的國家，法律案的提出，依法只有議會享有這種權力，行政機關是不能向議會提出法律案的。（註十八）在採用議會內閣制的國家，閣員卽爲議員，這些閣員兼議員提出的議案，稱爲政府法案，比普通議員的提案

尤佔勢力，近年以來，立法事務是這樣的繁雜，所以照目前世界各國的政治趨勢，各國所有的立法事務，已大都由行政機關負責，立法機關的職務，只是討論行政方面所提出的議案，決定其去取而已，這是因爲近世社會狀況複雜，立法機關所討論的問題大都是行政方面的種種專門問題，已非身歷其境的行政官吏而又缺乏普通知識的人民代表所能輕易對付得了，要嚴守三權分立實在是不可能的事了！

這種趨勢，也就是中山先生所以要把權能劃分的道理而爲我國五權憲法所採用，卽立法事務爲政府的治權，政權中則有創制權與複決權。行政與立法的界限原是不容易嚴格劃分的，行政機關在執行法律時，對於法律本文未及明白詳細規定各點，或者法律上所委任行政機關所頒佈的補充條例，這種行政機關的命令權範圍已日見擴大，邇來行政機關且盛行着一種緊急命令權以應付緊急事變而無須乎臨時提議會通過。對外事務的處理，所爲行政權之一，但行政機關締結任何條約及對外宣戰，則須徵求議會的同意，卽行政機關所舉行的戒嚴，大赦等權亦須議會答允。所以立法機關與行政機關的關係實在密切得不可分的。



回顧我國新憲法第六十三條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」凡此諸案，預算案規定國家的歲出歲入，戒嚴案特別限制人民的自由權利，大赦案為政治上的救濟，宣戰案、媾和案決定國家戰爭和平之大計，條約案及其他重要國際事項，涉及國家的主權與利益關係，均極重要。自然不宜由行政機關單獨決定執行，在治權的行使中，必須先由行政院行政會議議決後提出於立法院決議（註十九）這便是治權的分立而有制衡的作用。倘若行政院不提這些議案給立法院，國民大會便可行使其創制權（現在國民大會尚無創制權，我所說的是將來。）這樣，在立法院的立法為法權的行使，國民大會的創制則為政權的運用。

關於創制權的運用可分兩點來討論，一是法案的形式，一是議決的方式。法案的形式有法案的原則及完整的法案兩種。所謂法案的原則就是先由人民提出法案的原則，再由政府或立法機關依照原則編為完整的法案，這由立法技術看來，固然比之人民自己起草者，可以減少法案內容的粗疏草率，但是政府或立法機關所編制的法案有時可能因觀點不同而與人民所提出的原則

之原意相左，所以還是由人民自己提出完整的法案，尚可避免無意義的麻煩。我們國民大會的創制權應該可以直接起草完整的法案，（或者接受人民運用創制權時所提出的原則或者提出立法原則於立法院那自然也是可以的）因為國民代表雖不是議會的議員，却也不是普通的人民，其應該有編制法案的能力，那是沒有問題的。

議決的方式也有兩種，一是先交人民表決，這叫做直接創制，二是先交議會表決，這叫做間接創制。我們的國民大會應該可以創制法律也是沒有問題的，但此之所謂直接創制並不是說先交人民自己表決，而是說不須先交議會表決。國民大會的創制案一經成立之後，立法院只有接受，即使立法院認為不合民意而須修改亦不可能。因為國民代表倘使不合民意，是隨時可以被選民罷免的。由此足見國民大會運用創制權威嚴之大。五五憲草定國民大會可即行使創制複決兩權，（即不必俟全國地方自治完成，有半數之縣市行使民權時，）當時有些人主張擴大國民大會的職權而把立法院的職權之一部分屬於國民大會，（註二十）這不是政府亦變成無能了嗎？這不是不必設立立法院了嗎？這不是破壞了五院制度了嗎？

我們再作進一步觀察，創制權到底是屬於國民大會呢，還是屬於國民代表呢？創制權若於國民大會，則國民大會創制法案之時，必須依法集會，且須依法表決。不過國民大會現在不是，以後亦不會是常常開會的，所以在國民大會閉會期中，一定人數的國民代表應該可以間接創制，提出法案於立法院。

乙、複決權 通常複決權可分為兩方面來說，一種是運用於行政機關與立法機關之間的，一種是運用於議會與公民之間的。前者譬如：議會所議決的法律，尚須經過行政機關的一種公佈程序，方為有效；在許多國家中，行政機關於接受議會所通過的法律案時，尚保有一種絕對的否決權，或相對權，公佈法律如行政元首的義務，亦為其權力。相對的複決權，依各國的制度，可大別為二：一是要求議會複決，一是要求公民，大多數國家凡要求覆議的法律案，經議會的多數主張原案時，原案便即成立。但在責任內閣制的國家，內閣政策就是議會多數的政策，如果議會不贊同內閣的政策，可投不信任票，內閣此時即應自行辭職，或解散議會，訴諸選民。當然倘使議會通過的法案不能合於民意時，一定人數的公民自己亦可要求複決，固不必由政府訴諸公民。同樣的，在政府與議會

對法案堅持不下的時候，議會亦不必等政府要求公民複決而先自己利用這個方法。在五權憲法之下，複決權不是運用於議會與公民之間，而是運用於立法院與國民大會之間。明白的說，通過法案或否決法案者不是議會，而是立法院。複決法律者不是公民，而是國民大會。就立法院所通過的法律說，總統本應立即公佈或執行，但如行政院認為有窒礙難行之處，得經總統的核可，在決議案送達行政院的十天之內，移請立法院覆議，立法院對於覆議的案件，如經出席委員三分之二以上的決議維持原案時，行政院院長應即接受該決議案或則乾脆辭職。我們以為，將來等國民大會可以運用複決權時，如行政院對於立法院的覆議仍不能同意時，行政院可以訴諸國民大會，由國民大會作最後的決定，此時，不論是立法院或行政院，只有惟國大之命是從。至於國民大會代表間接創制的法案，若被立法院否決或修改，國民大會可以要求複決，這是不用說的。

國民大會的職權，除掉憲法第二十七條所規定者，還有一點要附帶一說，在歷次的憲草中，所列舉的國民大會的職權有「憲法賦與之其他職權」一項，此所謂其他職權，即領土的變更。以前的各種憲草，在總綱章列入中華民國之領土非經國民大會議決不得變更，在國民大會章職權項

相應列入所謂其他職權一款，但因為其他職權只有變更領土一項，所以新憲法中仍定有一條謂：「中華民國領土依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。」國民大會章則不將此條再行列出。領土之變更，指領土之得喪損益而言，與尋常行政區域之變更不同。質言之，則領土之變更，必為國際間的一種行爲，且必有條約規定它的內容。國際條約的擬訂屬於行政院的職權，（註二十一）其審核則屬於立法院的職權，（註二十二）是則關於變更領土的條約，經行政院提經立法院同意後，自必更經國民大會的核定方為定案。

#### 第四節 外國議會權在我國政制中的安排

立法、行政、司法，是所謂「三權分立」。在三權分立的國家，政府各機關的職權是由立法機關所規定的，國家的政策也是由立法機關所決定的，因為立法機關是表示人民意志的，所以立法機關的職務不單是制定法律，並且支配並監督各行政官的職務及財政上的收入支出，這種立法機關便叫做議會。中山先生鑒於外國立法機關職權的龐雜並為補救其流弊起見，發明把它的監察權分開，另外加入從行政權中分出來的考試權，成為五權政府。外國議會的各种職權在五權政府

中各別賦予國民大會、立法院及監察院等機關的肩上，它們都各享有外國國會一部份的職權，但只有其一部份。有人以爲國民大會的職權很小，誠然，從條文所舉的職權來說，國民大會的職權很有限。但我們作深一層的觀察，便可知它確在一切政府機關之上，不受任何的約束，總統是國家的元首，它能選舉他，罷免他。等到將來它可以行使創制複決兩權時，它（國民大會）可以創制任何法律，可以複決任何法律，它可以通過政府反對的法案或否決政府提出的法案，能說它的職權小嗎？等到它充分代表全國國民行使政權時，它便可充分監督政府，能發能收，即使有萬能的政府，亦不敢背它的意志而擅斷專行。國民大會是代表中華民國全國國民行使政權的機關，它在中國的政府中的地位實高於外國政府中的議會。但國民大會的四權不必時時行使，中山先生雖以國民大會行使中央統治權，而政府則爲萬能的政府。上兩節中，我們已說明了它行使四權的方法，現在我們反過來要問，外國議會的各種職權，在我國既分由各種不同的機關來行使，然則各國議會的各種職權在我國憲政時期的民主政制中究竟如何運用呢？讓我在此說明，藉此我們可以更瞭然國民大會政權之行使爲如何。（註二十三）

我們現在把外國議會的各種職權，歸納爲下列幾種：

一、產生行政首長 民主國家的元首或行政首長都是出自人民的直接或議會的間接選舉。由議會選舉的，亦有各種不同的方法：有由議會直接選舉的，如法國；有由議會選出若干議員，組織選舉會選舉總統的，如委內瑞拉；有由議會議員與總統選舉人會同選舉的，如西班牙；有由議會預選公民決選的，如奧國。在責任內閣制的國家，內閣雖然不由議會選舉，但元首卒以議會多數黨的領袖爲國務總理。在美國，行政元首是直接由民選的，其法係由各邦選出與各邦所出參眾兩院議員數額相等的總統選舉人選舉總統，如總統得票沒有過半數的，便由眾議院就得票最多的三人決選。更有些國家，除選舉行政首長以外，尚有選舉其他官員之權，以爲不如是，不能實現民意政治。但按之各國實例，普通官吏均由最高行政長官任免。而任命之前，仍須受代議機關的牽制。如美國總統任命部長、法官、外交官之時，必須徵求上議院的同意。近頃各國逐漸有剝削議會選舉權的趨勢，因爲代議機關的選舉權愈多，可使行政機關處處受制於代議機關，而變爲無能，亦可使議會與行政機關同流合污，而變爲分贓機關。我國憲政時期的元首是總統，總統由國民大會選舉罷免，前

已言之。行政院院長由總統提名，經立法院同意後任命。立法院休會期間，行政院院長辭職或出缺時，由行政院副院長代理職務，但總統須於四十日內咨請立法院召集會議，提出行政院院長人選，徵求同意。行政院副院長、各部會首長及不管部會的政務委員，則由院長提請總統任命，不必得立法院的同意。司法院的院長、副院長、大法官、考試院的院長、副院長、考試委員則由總統提名，經監察院的同意後任命。換句話說，國民大會選舉罷免總統副總統，立法院有任命行政院院長的同意權，監察院有任命司法、考試兩院院長副院長，大法官及考試委員的同意。至於立法監察兩院院長、委員的產生，請讀者查閱憲法，這裏不必分析。

二、制定法律 議會既被稱爲立法機關，制定法律，當然是它的主要職權。各國立法案的提出，因政制的不同而有分別，對於這一點，第三節中我們已經討論過了。各國議會對法律案提出之後的討論程序，亦不一律。大致都須經過三讀通過，法律案才能成立。在採用兩院制的國家，有對於財政案不予第二院以否決權者，甚或有對於其他法律案，亦不予第二院以絕對的否決權者，但大多數國家仍認一切法律案的成立，須經上下兩院的一致通過。有時候上下兩院的意見未能一致，在



這種情形之下，解決之法，或者開兩院聯席會議，而取決於出席的議員多數。採這種方法，上院往往立於極不利的地位，因為上院的議員人數，常較下院為少。還有一個辦法，是由兩院各推定若干委員組織協議會，以協議的結果，提交兩院各自表決。協議會協議事項，兩院不能再加修改。

然而怎樣才算法律，立法機關的立法範圍有如何呢？有人以為所謂立法權，即制定各種賦有普遍性的規則之權，凡係對某一事或某幾件事及某一人或某幾個人所下的決定，便不是立法權範圍以內的所謂法律，又有些人以為法律的要件，在能影響人民的權利，即使是對於特定的某一個人或某一件事的決定，只要其影響足以變更人民的權利，仍當稱為法律。照這樣說來，則議會所通過的關於國家各機關的組織的規則，便沒有具為法律的要件。立法權的範圍是這樣的難定，且近代立法日繁，事務專門，各國的事務已有脫離人民代表機關另由專家或行政機關擬訂的趨勢。五權憲法為最新的發明，既已將立法事權，離代行政權的國民大會而獨立，則國會的立法權，自應獨由立法權執掌（註二十四）監察院雖類似他國的上議院，它對於立法事務則無權行使。但立法院開會時，關係院院長及各部會首長可以列席陳述意見，立法院的各種委員會也可以邀請政府

人員及社會上有關人士到會備詢。(註二十五)

三、監察政府官吏 議會監察權的運用有種種方法，最普通的是口頭或書面的詢問與質詢。詢問是發問的議員與被問的國務員間之事，以問答爲終始，不能成爲全院的議題；但質問必附有辯論，並繼以表決，所以質問的性質較詢問爲嚴重，往往可以引起政潮。又有審查權，即議會對於行政或司法機關的失職事件，可組織查究委員會加以審查，審查後，凡需乎法律的補救者，則以立法手段補救，否則可投不信任票，此在責任內閣制的國家均多行之。又如人民受行政官吏或其他官吏的苛待，或對於行政、司法等機關的設施不能滿意之處，人民可向議會提出請願，以圖抵制，這叫做議會的受理請願權。

立法權機關施行監察權的最切實具體者，當推彈劾權與不信任權。關於這兩權的效用和行使，我們已屢作說明，這裏不再詳述。

我國政制中最高的監察機關爲監察院，行使同意、彈劾、糾舉及審計之權。彈劾權的行使，以公務員的違法及失職行爲爲對象，彈劾案中所提的公務員，包括國民政府的一切官吏，無階級大小

之分，亦無中央與地方之別，每個監察委員可以單獨提議彈劾案，但須經監察委員九人以上之審查及決定，始得提出。（註二十六）監察院雖可彈劾一切公務人員，懲戒機關却因被彈劾者地位的不同而有分別。總統副總統的彈劾由國民大會受理，其他官吏的違法失職則由司法院的公務員懲戒委員會懲戒，如涉及刑事，應移送法院辦理。（註二十七）

四、監督國家財政 在現代民主國家中，財政案的議決權，無不委諸議會。實在說，監督國家財政，才是議會的原始職權，故西人有「不出代議士不納稅」的諺語。議會職權的擴張不過是逐漸發展的事。所謂財政案，種類甚多，就中最關重要的，則為預算案和決算案。各國預算案的期限，通例為一年，凡應經議會逐年議決的支出及收入，倘一年期滿，而未經議會議決次年的預算，政府即無徵收或支出之權，事實上，關稅稅則一經議定，常多年不變，更；但美國議會仍須一年一度的加以議決。全部預算於會計年度開始以前，務須成立，不然，政府便無法進行工作。在英法等國，預算往往要在會計年度開始以後若干月才能成立，因此亦有暫准政府動用若干款項的通融辦法。英制並且將國家的支出及收入各分為數類，其期限亦不盡為一年，就支出而言，一為恆久支出，如王室歲貢

及特種官吏薪俸之類屬之；其他支出為歲定支出，則必須由議會逐年議定。就稅入而言，第一類為必須逐年議決的稅目，第二類係可繼續徵收至若干年的，第三類為毫無時間限制，在未經議會變更或廢止以前，該稅目得繼續徵收，這一類的稅目佔總稅額的十分之八。法國則除少數的特例外，亦一律須由議會議決。各國的通例，政府向國庫支用經費，均須預經審計機關的核准，如政府的支付違背預算案的規定，審計機關使得拒絕支付，所以審計機關在一般國家中，均離行政機關而為獨立機關。

在採用分權主義極嚴的美國，行政機關既然沒有提案議，預算案自然也只得由議會自行起草，自行決定，這種辦法畢竟是不切合實際的，所以在一九二一年六月十日，議會就制定了預算法，於財政部內設置預算局，將編制預算的權委託於總統。至於議會議員對於政府所提出預算案的修正，各國憲法或法律，大率設有一種限制，即議會議員不得提出增稅或增加歲出的修正條款，這樣便可使政府對於預算，不易卸脫其責任。各國通例，行政機關須逐年將一切國家機關的收入支出，造成決算案，先交由審計機關審核，然後更將該決算案及審計機關的審查報告，提交議會議決，

這也是議會的財政大權。

在訓政時期，我國預算的編造，不屬於行政院，亦不屬於操立法權的立法院，亦不屬於代行政權的中央政治委員會（其後改爲國防最高委員會）而屬於國民政府的主計處。我國預算的編造程序太多，費時極長，自籌劃擬編以至決定公佈，其間經過十三個程序，所以預算往往不易如期編成公佈。憲政時期，預算之編造屬於行政，審議屬於立法，稽核屬於監察，是毋待言的。

外國議員的職權很多，但歸納起來，不外如上所述。外國議會一部份的立法權，我們已把它交給立法院，一部份的彈劾權，我們把它交給監察院，立法院和監察院並各享有一部份的任官同意權，國民大會則爲駕于五院之上的所謂「代表全國國民行使政權」的機關。

### 附註：

註一：憲法第二十九條。

註二：憲法第三十條第一項第一、二款及第二項。

註三：憲法第三十條第一項第三、四款及第二項。

註四：以前有幾次憲草亦嘗有自動集會的規定，請參看第六章的插表。

註五：國民大會組織法共計十四條，全文見本書的附錄。

註六：憲法第三十一條。

註七：一八九三年比憲第七〇條。

註八：參考劉宗祿：「憲法中國民大會與各國議會之比較」一文（三十六年一月卅一日及二月一日之南京中央日報）及羅志淵：「各國憲法分類彙論」（大東）

註九：憲法第二十八條第一項。

註十：如波蘭一九二六年的憲法第二十六條規定議會在任期未滿以前，若有出席議員三分之二以上的同意，即可自行解散。

註十一：如威瑪憲法第四十三條規定國會提議罷免總統而交付公民複決之時，國民若不贊成國會的提議，則總統再任七年，國會則當然解散。

註十二：立法院：「中華民國憲法草案說明書」二八——二九頁（正中）

註十三：五五憲草第一百四十三條規定在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，立法委員由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民外選出的國民代表，依照第六十七條所定名額各預選半數，提請國民大會選舉之，其餘半數由立法院



院長提請總統任命。監察委員由各省……的國大代表各預選二人，提請國大選舉，半數由監院院長提請總統任命。

註十四：關於總統、副總統的提名問題，立院討論時有主張連署人加多的，有主張連署人減少的，討論的結果，認為多則失於「難」，少則失於「濫」，故以折衷之道行之，定提名人數為一百名，太少於此數則每每使提名之案，隨便成立，太多於此數，則少數黨又難於提出候選人。——參考簡貫三「選舉法之討論與制定」（三十六年四月十四日上海大公報）

註十五：參考憲法第九十八條。

註十六：參考憲法第一百條。

註十七：參考憲法第三十條。

註十八：當然可以有補救辦法。如大總統可以咨文國會；或則總統府將提案起草後，囑託同黨議員提出於國會；更或者，國務員雖非議會議員，但可假藉議會的專門委員會聯絡立法與行政之雙方。因為專門委員會是需要行政機關方面的人列席的。近來美國的政治中心，顯然已從議會轉移到總統身上。

註十九：憲法第五十八條。

註二十：請參看本書的第六章第三節。

註二十一：全註十九。

註二十二：憲法第六十三條。

註二十三：本節（第九章第四節）係根據我所作「外國議會諸職權在五權政制中之運用」一文節刪整理而成，原文載新中華戰時月刊二卷三期，全文約長一萬五千字。並請參看中華民國憲法，及新的五院組織法。

註二十四：我國制定法律的最高機關為立法院，但中央政治委員會（國防最高委員會）對於立法更具權威（實際上不僅立法而已，對於黨政軍一切機關都有最高的指揮監督權）我國法律案的提議權，屬於：一、中央政治委員會，二、國民政府，三、立法院以外的四院，四、立法委員五人以上，五、隸屬於四院的各部會及行政院所屬的各省市政府，但應先由各院核定後以院之名義提出，六、五院以外的國府直屬機關亦得提案，但應由國民政府核定提出。立法案討論各種提案的先後，也即以此為序。根據立法院組織法及「治權行使之規律案」（十八年六月的三屆中央委員二中全会通過）立法院有質詢之權，但却無被質詢者以必答之權，對於不滿的答覆，尤無制裁之權。

註二十五：憲法第七十一條及第六十七條。

註二十六：憲法第九十八條。

註二十七：憲法第九十七條、七十七條。照訓政時期的體制，如被彈劾者為中央執行委員會所選任的官吏，或監察院監察委員，則懲戒機關為中央監察委員會，其他政務官歸國民政府政務官懲戒委員會懲戒，中央及其他公務員及各地方的荐任職以上的公務員，歸司法院的公務懲戒委員會懲戒，各地方其他公務員歸各省市公務員懲戒委員會懲戒，少



將以上的軍官歸軍事委員會軍事長官懲戒委員會懲戒，上校以下的軍官則歸軍政部或海軍部懲戒。從過去情形而言，監察院的彈劾權，似尙未發生廣大的效力，半因懲戒機關的組織不健全，半因有些事件在政治背景上礙難進行懲戒。



# 附錄

## (一) 中華民國憲法

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，奠定社會安甯，增進人民福利。制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。

### 第一章 總綱

- 第一條 中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國。
- 第二條 中華民國之主權屬於國民全體。
- 第三條 具有中華民國國籍者為中華民國國民。
- 第四條 中華民國領土依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。
- 第五條 中華民國各民族一律平等。



第六條 中華民國國旗定爲紅地，左上角青天白日。

第二章 人民之權利義務

第七條 中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。

第八條 人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審。

法院對於前項聲請，不得拒絕，並不得先令逮捕拘禁之機關查覆，逮捕拘禁之機關，對於法院之提審，不得拒絕或遲延。

人民遭受任何機關非法逮捕拘禁時，其本人或他人得向法院聲請追究，法院



不得拒絕，並應於二十四小時內向逮捕拘禁之機關追究，依法處理。

第九條 人民除現役軍人外，不受軍事審判。

第十條 人民有居住遷徙之自由。

第十一條 人民有言論、講學、著作及出版之自由。

第十二條 人民有秘密通訊之自由。

第十三條 人民有信仰宗教之自由。

第十四條 人民有集會及結社之自由。

第十五條 人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。

第十六條 人民有請願、訴願及訴訟之權。

第十七條 人民有選舉、罷免、創制及複決之權。

第十八條 人民有應考試服公職之權。

第十九條 人民有依法納稅之義務。



第二十條 人民有依法律服兵役之義務。

第二十一條 人民有受國民教育之權利與義務。

第二十二條 凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。

第二十三條 以上各條列舉之自由權利，除爲防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。

第二十四條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。

### 第三章 國民大會

第二十五條 國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權。

第二十六條 國民大會以左列代表組織之：

- 一 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，增選代表一人。縣市同等區域以法律定之。



## 第二十七條

國民大會之職權如左：

- 一 選舉總統副總統。
- 二 罷免總統副總統。
- 三 修改憲法。
- 四 複決立法院所提之憲法修正案。

關於創制複決兩權，除前項第三第四兩款規定外，俟全國有半數之縣市曾經



第二十八條 行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之。國民大會代表每六年改選一次。

每屆國民大會代表之任期至次屆國民大會開會之日爲止。現任官吏不得於其任所在地之選舉區當選爲國民大會代表。

第二十九條 國民大會於每屆總統任滿前九十日集會，由總統召集之。

第三十條 國民大會遇有左列情形之一時，召集臨時會：

- 一 依本憲法第四十九條之規定，應補選總統副總統時。
- 二 依監察院之決議，對於總統副總統提出彈劾案時。
- 三 依立法院之決議，提出憲法修正案時。
- 四 國民大會代表五分之二以上請求召集時。

國民大會臨時會，如依前項第一款或第二款應召集時，由立法院院長通告集會。依第三款或第四款應召集時，由總統召集之。



第三十一條 國民大會之開會地點在中央政府所在地。

第三十二條 國民大會代表在會議時所爲之言論及表決，對會外不負責任。

第三十三條 國民大會代表，除現行犯外，在會期中，非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。

第三十四條 國民大會之組織，國民大會代表之選舉罷免，及國民大會行使職權之程序，以法律定之。

#### 第四章 總統

第三十五條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

第三十六條 總統統率全國陸海空軍。

第三十七條 總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署。

第三十八條 總統依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰媾和之權。

第三十九條 總統依法宣布戒嚴，但須經立法院之通過或追認。立法院認爲必要時，得決議



移請總統解嚴。

第四十條 總統依法行使大赦、特赦、減刑及復權之權。

第四十一條 總統依法任免文武官員。

第四十二條 總統依法授與榮典。

第四十三條 國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須爲急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，爲必要之處置，但須於發布命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

第四十四條 總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召售有關各院院長會商解決之。

第四十五條 中華民國國民年滿四十歲者得被選爲總統副總統。

第四十六條 總統副總統之選舉，以法律定之。



第四十七條 總統副總統之任期爲六年，連選得連任一次。

第四十八條 總統應於就職時宣誓，誓詞如左：

「余謹以至誠，向全國人民宣誓，余必遵守憲法，盡忠職務，增進人民福利，保衛國家，無負國民付託。如違誓言，願受國家嚴厲之制裁。謹誓。」

第四十九條 總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿爲止。總統副總統均缺位時，由行

政院院長代行其職權，並依本憲法第三十條之規定，召集國民大會臨時會，補選總統副總統，其任期以補足原任總統未滿之任期爲止。總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。總統副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。

第五十條 總統於任滿之日解職。如屆期次任總統尙未選出，或選出後總統副總統均未

就職時，由行政院院長代行總統職權。

第五十一條 行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾三個月。

第五十二條 總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。

第五章 行政

第五十三條 行政院爲國家最高行政機關。

第五十四條 行政院設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人。

第五十五條 行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之。

立法院休會期間，行政院院長辭職或出缺時，由行政院副院長代理其職務，但總統須於十日內咨請立法院召集會議，提出行政院院長人選徵求同意。行政院院長職務，在總統所提行政院院長人選未經立法院同意前，由行政院副院長暫行代理。

第五十六條 行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。



第五十七條 行政院依左列規定，對立法院負責：

一 行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法院委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。

二 立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。

三 行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。

第五十八條 行政院設行政院會議，由行政院院長、副院長、各部會首長及不管部會之政務

委員組織之，以院長爲主席。

行政院院長，各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。

第五十九條 行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。

第六十條 行政院於會計年度結束後四個月內，應提出決算於監察院。

第六十一條 行政院之組織，以法律定之。

## 第六章 立法

第六十二條 立法院爲國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。

第六十三條 立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。

第六十四條 立法院立法委員依左列規定選出之：

一 各省，各直轄市選出者，其人口在三百萬以下者五人，其人口超過三百萬者，每滿一百萬人增選一人。

二 蒙古各盟旗選出者。

三 西藏選出者。

四 各民族在邊疆地區選出者。

五 僑居國外之國民選出者。

六 職業團體選出者。

立法委員之選舉及前項第二款至第六款立法委員名額之分配，以法律定之。  
婦女在第一項各款之名額，以法律定之。

第六十五條 立法委員之任期為三年。連選得連任，其選舉於每屆任滿前三個月內完成之。  
第六十六條 立法院設院長副院長各一人，由立法委員互選之。



第六十七條 立法院得設各種委員會。

各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。

第六十八條 立法院會期，每年兩次，自行集會，第一次自二月至五月底，第二次自九月至十

二月底，必要時得延長之。

第六十九條 立法院遇有左列情事之一時，得開臨時會：

一 總統之咨請。

二 立法委員四分之一以上之請求。

第七十條 立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。

第七十一條 立法院開會時，關係院院長及各部會首長得列席陳述意見。

第七十二條 立法院法律案通過後，移送總統及行政院，總統應於收到後十日內公布之，但

總統得依照本憲法第五十七條之規定辦理。

第七十三條 立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。

第七十四條 立法委員，除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。

第七十五條 立法委員不得兼任官吏。

第七十六條 立法院之組織，以法律定之。

### 第七章 司法

第七十七條 司法院爲國家最高司法機關，掌理民事，刑事，行政訴訟之審判，及公務員之懲戒。

第七十八條 司法院解釋憲法，並有統一解釋法律並命令之權。

第七十九條 司法院設院長副院長各一人，由總統提名，經監察院同意任命之。

司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項，由總統提名，經監察院同意任命之。

第八十條 法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。

第八十一條 法官爲終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不





得停職、轉任或減俸。

第八十二條 司法院及各級法院之組織，以法律定之。

### 第八章 考試

第八十三條 考試院爲國家最高考試機關，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。

第八十四條 考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經監察院同意任命之。

第八十五條 公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分別舉行考試。非經考試及格者，不得任用。

第八十六條 左列資格，應經考試院依法考選銓定之：

一 公務人員任用資格。

二 專門職業及技術人員執業資格。



第八十七條 考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案。

第八十八條 考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

第八十九條 考試院之組織，以法律定之。

### 第九章 監察

第九十條 監察院爲國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計權。

第九十一條 監察院設監察委員，由各省市議會，蒙古西藏地方議會，及華僑團體選舉之。其

名額分配依左列之規定：

一 每省五人。

二 每直轄市二人。

三 蒙古各盟期共八人。

四 西藏八人。

五 僑居國外之國民八人。



第九十二條 監察院設院長副院長各一人，由監察委員互選之。

第九十三條 監察委員之任期爲六年，連選得連任。

第九十四條 監察院依本憲法行使同意權時，由出席委員過半數之議決行之。

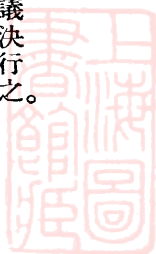
第九十五條 監察院爲行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。

第九十六條 監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。

第九十七條 監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。

監察院對於中央及地方公務人員，認爲有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。

第九十八條 監察院對於中央及地方公務人員之彈劾案，須經監察委員一人以上之提議，



九人以上之審查及決定，始得提出。

第九十九條 監察院對於司法院或考試院人員失職或違法之彈劾，適用本憲法第九十五

條，第九十七條，及第九十八條之規定。

第一百條 監察院對於總統、副總統之彈劾案，須有全體監察委員四分之一以上之提議，

全體監察委員過半數之審查及決議。向國民大會提出之。

第一百零一條 監察委員在院內所爲之言論及表決，對院外不負責任。

第一百零二條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。

第一百零三條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務。

第一百零四條 監察院設審計長，由總統提名，經立法院同意任命之。

第一百零五條 審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告

於立法院。

第一百零六條 監察院之組織，以法律定之。

第十章 中央與地方之權限

第一百零七條

左列事項，由中央立法並執行之：

- 一、外交。
- 二、國防與國防軍事。
- 三、國籍法，及刑民事商事之法律。
- 四、司法制度。
- 五、航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政。
- 六、中央財政與國稅。
- 七、國稅與省稅縣稅之劃分。
- 八、國營經濟事業。
- 九、幣制及國家銀行。
- 十、度量衡。
- 十一、國際貿易政策。
- 十二、涉外之財政經濟事項。
- 十三、其他依本憲法所定關於中央之事項。

第一百零八條

左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：

- 一、省縣自治通則。
- 二、行政區劃。
- 三、森林、工礦及商業。
- 四、教育制度。
- 五、銀行及交易所制度。
- 六、航業及海洋漁業。
- 七、公用事業。
- 八、合作事業。
- 九、二省以上之水陸交通運輸。
- 十、二省以上之水利、河道及農牧事業。
- 十一、中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障。
- 十二、土地法。
- 十三、勞動法及其他社會立法。
- 十四、公用徵收。
- 十五、全國戶口調查及統計。
- 十六、移民及墾殖。
- 十七、警察制度。
- 十八、公共衛生。
- 十九、振濟。

撫卹及失業救濟。二十、有關文化之古籍、古物及古蹟之保存。

前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。

## 第一百零九條

左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：

- 一、省教育、衛生、實業及交通。
  - 二、省財產之經營及處分。
  - 三、省市政。
  - 四、省公營事業。
  - 五、省合作事業。
  - 六、省農林、水利、漁牧及工程。
  - 七、省財政及省稅。
  - 八、省債。
  - 九、省銀行。
  - 十、省警政之實施。
  - 十一、省慈善及公益事項。
  - 十二、其他依國家法律賦予之事項。
- 前項各款，有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得由有關各省共同辦理。
- 各省辦理第一項各款事務，其經費不足時，經立法院議決，由國庫補助之。

## 第一百十條

左列事項，由縣立法並執行之：

- 一、縣教育、衛生、實業及交通。
- 二、縣財產之經營及處分。
- 三、縣公營事業。
- 四、縣合作事業。
- 五、縣農林、水利、漁牧及工程。
- 六、縣財政及縣稅。
- 七、縣債。
- 八、縣銀行。
- 九、縣警衛之實施。
- 十、縣慈善及公益事項。
- 十一、其他依國家法律及省自治法賦予之事項。

前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。

第一百十一條 除第一百零七條，第一百零八條，第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如

有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。

## 第十一章 地方制度

### 第一節 省

第一百十二條 省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法，但不得與憲法牴觸，省民代表大會之組織及選舉，以法律定之。

第一百十三條 省自治法應包含左列各款：

- 一 省設省議會。省議會議員由省民選舉之。
- 二 省設省政府，置省長一人。省長由省民選舉之。
- 三 省與縣之關係。

屬於省之立法權，由省議會行之。

第一百四十四條 省自治法制定後，須即送司法院。司法院如認為有違憲之處，應將違憲條文宣布無效。

第一百五十五條 省自治法施行中，如因其中某條發生重大障礙，經司法院召集有關方面陳述意見後，由行政院院長、立法院院長、司法院院長、考試院院長與監察院院長組織委員會，以司法院院長為主席，提出方案解決之。

第一百十六條 省法規與國家法律牴觸者無效。

第一百十七條 省法規與國家法律有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。

第一百十八條 直轄市之自治，以法律定之。

第一百十九條 蒙古各盟旗地方自治制度，以法律定之。

第一百二十條 西藏自治制度，應予以保障。

## 第二節 縣



第一百二十一條 縣實行縣自治。

第一百二十二條 縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定縣自治法，但不得與憲法及省自治法牴觸。

第一百二十三條 縣民關於縣自治事項，依法律行使創制複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉罷免之權。

第一百二十四條 縣設縣議會。縣議會議員由縣民選舉之。屬於縣之立法權，由縣議會行之。

第一百二十五條 縣單行規章，與國家法律或省法規牴觸者無效。

第一百二十六條 縣設縣政府，置縣長一人。縣長由縣民選舉之。

第一百二十七條 縣長辦理縣自治，並執行中央及省委辦事項。

第一百二十八條 市準用縣之規定。

第十二章 選舉 罷免 創制 複決



第一百二十九條 本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。

第一百三十條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權。除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。

第一百三十一條 本憲法所規定各種選舉之候選人，一律公開競選。

第一百三十二條 選舉應嚴禁威脅利誘。選舉訴訟，由法院審判之。

第一百三十三條 被選舉人得由原選舉區依法罷免之。

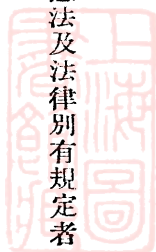
第一百三十四條 各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之。

第一百三十五條 內地生活習慣特殊之國民代表名額及選舉，其辦法以法律定之。

第一百三十六條 創制複決兩權之行使，以法律定之。

### 第十三章 基本國策

#### 第一節 國防



第一百三十七條 中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平爲目的。

國防之組織，以法律定之。

第一百三十八條 全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。

第一百三十九條 任何黨派及個人不得以武裝力量爲政爭之工具。

第一百四十條 現役軍人不得兼任文官。

### 第二節 外交

第一百四十一條 中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。

### 第三節 國民經濟

第一百四十二條 國民經濟應以民生主義爲基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。

第一百四十三條 中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法



律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。

附着於土地之鑛，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。

土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。

國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。

第一百四十四條 公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。

第一百四十五條 國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。合作事業應受國家之獎勵與扶助。

國民生產事業及對外貿易，應受國家之獎勵，指導及保護。

第一百四十六條 國家應運用科學技術，以興修水利，增進地力，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業化。

第一百四十七條 中央爲謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助。

省爲謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。

第一百四十八條 中華民國領域內，一切貨物應許自由流通。

第一百四十九條 金融機構，應依法受國家之管理。

第一百五十條 國家應普設平民金融機構，以救濟失業。

第一百五十一條 國家對於僑居國外之國民，應扶助並保護其經濟事業之發展。

#### 第四節 社會安全

第一百五十二條 人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。

第一百五十三條 國家爲改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。

婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。

第一百五十四條 勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業，勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。

第一百五十五條 國家爲謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。

第一百五十六條 國家爲奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女兒童福利政策。

第一百五十七條 國家爲增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。

#### 第五節 教育文化

第一百五十八條 教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能。

第一百五十九條 國民受教育之機會一律平等。

第一百六十條 六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給

書籍已逾學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由政府供給。

第一百六十一條 各級政府應廣設獎學金名額，以扶助學行俱優無力升學之學生。

第一百六十二條 全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。

第一百六十三條 國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。

第一百六十四條 教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五。其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。

第一百六十五條 國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。

第一百六十六條 國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史文化藝術之古蹟古物。

第一百六十七條 國家對於左列事業或個人，予以獎勵或補助：

- 一 國內私人經營之教育事業成績優良者。
- 二 僑居國外國民之教育事業成績優良者。
- 三 於學術或技術有發明者。
- 四 從事教育久於其職而成績優良者。

#### 第六節 邊疆地區

第一百六十八條 國家對於邊疆地區各民族之地位，應予以合法之保障，並於其地方自治事業，特別予以扶植。

第一百六十九條 國家對於邊疆地區各民族之教育、文化、交通、水利、衛生及其他經濟、社會事業，應積極舉辦，並扶助其發展，對於土地使用，應依其氣候、土壤性質，及人民生活習慣之所宜，予以保障及發展。





第十四章 憲法之施行及修改

第一百七十條 本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。

第一百七十一條 法律與憲法牴觸者無效。

法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。

第一百七十二條 命令與憲法或法律牴觸者無效。

第一百七十三條 憲法之解釋，由司法院爲之。

第一百七十四條 憲法之修改，應依左列程序之一爲之：

一 由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。

二 由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。此項憲法修正案應於

國民大會開會前半年公告之。



第一百七十五條 本憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之。

本憲法施行之準備程序由制定憲法之國民大會議定之。

## (二) 國民大會組織法

第一條 本法依憲法第三十四條制定之。

第二條 國民大會行使憲法所賦予之職權。

第三條 國民大會以依法選出之國民大會代表組織之。

第四條 國民大會代表，於國民大會舉行開會式時，應行宣誓，其誓詞如左：

某某謹以至誠，恪遵憲法，代表中華民國人民，依法行使職權，謹誓。

國民大會代表宣誓後，應於誓詞簽名。

第五條 國民大會設主席團，由出席代表互選二十五人組織之，其職掌如左：

一、關於議事程序事項。二、關於國民大會行政事項。三、本法規定其他事項。



第六條 國民大會每次開會，由主席團互推一人爲主席。

第七條 國民大會設代表資格審查委員會，提案審查委員會，紀律委員會，必要時得設特種委員會。

各委員會之組織，由主席團提請大會決定之。

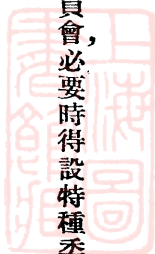
第八條 國民大會非有代表過半數之出席，不得開議，其議決除憲法及法律另有規定外，以出席代表過半數之同意爲之。

第九條 國民大會會議之表決方法，得由主席酌定，以舉手起立或投票行之。  
前項表決可否，同數時取決於主席。

第十條 國民大會會議時，主席有維持議場秩序之權責，代表如有違反議事規則或其他妨礙議場秩序之行爲，主席得警告或制止。並得禁止其發言，其情節重大者，得付懲戒。

第十一條 前條懲戒由主席提交主席團議決，交付紀律委員會審議後，提出大會決定之。

第十二條 國民大會設祕書處，置祕書長一人，副祕書長二人，其人選由主席團提請大會決定之，



承主席團之命，處理全會事務。

秘書處之組織及處務規程，由國民大會主席團訂定之。

第十三條 國民大會議事規則，由主席團擬訂，提議大會決定之。

第十四條 國民大會每次集會，於任務終了時即行閉會。

### (三) 國民大會代表選舉罷免法

#### 第一章 總則

第一條 本法依憲法第三十四條制定之。

第二條 國民大會代表之選舉，以普通平等直接及無記名單記法投票行之。

第三條 選舉手續公開辦理。

第四條 國民大會代表之名額如左：

一、全國各縣市及其同業區域選出者，共二千一百三十名。



二、蒙古各盟旗選出者，共五十七名。  
三、西藏選出者，共四十名。

四、各民族在邊疆地區選出者，共十七名。

五、僑居國外之國民選出者，共六十五名。

六、職業團體選出者，共四百五十名。

七、婦女團體選出者，共一百六十八名。

八、內地生活習慣特殊之國民選出者，共十名。

前項各款名額之分配，另以法律定之。

第五條 中華民國國民年滿二十歲而尙無左列情事之一者，有選舉權，年滿二十三歲而無

左列情事之一者，有被選舉權：

一、犯刑法內亂外患罪經判決確定者。

二、曾服公務而有貪污行爲經判決確定者。



三、褫奪公權尙未復權者。

四、受禁治產之宣告者。

五、有精神病者。

六、吸用鴉片或其代用品者。

第六條 外國人民因歸化取得中華民國國籍滿五年者，依前條之規定有選舉權，滿十年者

依前條之規定有被選舉權。

回復中華民國國籍人民滿二年者，依前條之規定，有選舉權。滿三年者依前條之規定，有被選舉權。

第七條 每一選舉人，只有一個選舉權，於本法第四條各款選舉，有二個以上選舉權者，限參

加一種，由選舉人於登記選舉人名冊時，自行聲明。

第八條 現任官吏，不得於其任所所在地之選舉區當選爲國民大會代表。

## 第二章 選舉人及候選人



## 第九條

本法第四條各款選舉之主管選舉機關，應將各該選舉單位，選舉人之資格，審查後造具選舉人名冊，正副兩本，記載姓名、性別、年齡、籍貫、職業、住所等項，於選舉前四十日完成公告之，並將總名額及選舉人名冊副本，報請上級選舉機關遞報，選舉總事務所備案。

## 第十條

前條主管選舉機關及上級選舉機關如左：

- 一、關於縣市及同等區域者，主管選舉機關為縣市選舉事務所或其相當機關，上級選舉機關為省選舉事務所如為院轄市，其上級選舉機關為選舉總事務所。
- 二、關於蒙古者，主管選舉機關為盟旗政府，上級選舉機關為蒙藏選舉事務所。
- 三、關於西藏者，主管選舉機關分別為噶夏及蒙藏選舉事務所指定之機關。上級選舉機關為蒙藏選舉事務所。
- 四、關於僑居國外之國民者，主管選舉機關為僑民選舉事務所指定之機關，上級選舉機關為僑民選舉事務所。

五、關於各民族在邊疆地區及內地生活習慣特殊之國民者，主管選舉機關爲縣市  
政府或相當機關，上級選舉機關爲省選舉事務所。

六、關於全國性之職業團體及婦女團體者，主管選舉機關爲省及院轄市政府，上級  
選舉機關爲全國性職業團體及婦女團體選舉事務所。

七、關於各省市之職業團體及婦女團體者，同第一款。

第十一條 選舉人名冊，由各主管選舉機關編製完成後，分別發給選舉權證，以憑領取選舉票。  
第十二條 有被選舉權而願爲候選人時，經五百名以上選舉人之簽署，或由政黨提名，得登記  
爲候選人，公開競選，非經登記者不得當選。

前項候選人之簽署，每選舉人以簽署一人爲限。

第十三條 有被選舉權人，不得爲二個以上候選人之登記。

第十四條 候選人之登記期間，由各該主管選舉機關公告之，其起訖期間不得少於三十日。  
前項候選人之登記，應於簿冊內填明姓名、年齡、籍貫、職業、住所等項。如爲女性，並應



於姓名下註明一女字，由主管選舉機關於投票前十五日審查公告，並將名冊遞報各該上級選舉事務所備案。

第十五條 縣市或同等區域之候選人，以該縣市或同等區域內之人民爲限。

職業團體之候選人，以各該團體之會員爲限。

僑居國外之國民候選人，以現居住該選舉區合計滿三年以上者爲限。

第十六條 前條所稱之會員，指各該團體之基層會員，會員爲法人時爲其會員代表。

### 第三章 選舉機關

第十七條 中央設選舉總事務所，置委員三人至五人組織選舉委員指揮辦理全國選舉事宜，其委員人選由國府派充之，並指定一人爲主席。

選舉總事務所之組織，以法律定之。

第十八條 各省設省選舉事務所，置委員三人至五人組織選舉委員會，以省政府主席爲當然委員兼主席辦理該省選舉事宜，其委員人選，由選舉總事務所呈請國民政府派充

之。省內各縣市或其同等區，各設選舉事務所，各置委員二人至五人，組織選舉委員會，以各該縣市或其同等區域之行政長官爲當然委員兼主席，辦理各該縣市或其同等區域選舉事宜。委員人選，由選舉總事務所派充之。

### 第十九條

院轄市，設市選舉事務所，置委員三人至五人，組織選舉委員會，以市長爲當然委員兼主席，辦理市選舉事宜。其委員人選，由選舉總事務所呈請國民政府派充之。

### 第二十條

蒙古西藏之選舉設蒙藏選舉事務所，置選舉監督一人，以蒙藏委員會委員長充任，由選舉總事務所呈請國民政府派充之。

蒙藏選舉事務所下，分設各區主管選舉事務所，各置選舉監督一人，在蒙古以盟旗最高行政長官充任，在西藏分別以噶夏及蒙藏選舉監督所指定之人員充任，均由選舉總事務所派充之。

### 第二十一條

僑居國外之國民，其選舉設僑民選舉事務所，置委員三人至五人，組織選舉委員會，以僑務委員會委員長爲當然委員兼主席，辦理僑居國外國民選舉事宜。其委員人

選，由選舉總事務所呈請國民政府派充之。

僑民選舉事務所下分設各區主管選舉事務所各置委員三人至五人，組織選舉委員會，以附表所定之人員爲當然委員兼主席，辦理各該區選舉事宜，其委員人選，由選舉總事務所派充之。

第二十二條 全國性職業團體及婦女團體之選舉，設全國性職業團體及婦女團體選舉事務所，置委員三人至五人組織選舉委員會，辦理各該團體選舉事宜，其委員人選，由選舉總事務所呈請國民政府派充之，並指定一人爲主席。

第二十三條 國民大會代表選舉之投票開票，置投票管理員，投票監察員，開票監察員。由主管選舉機關派充之。

第二十四條 選舉機關委員監督及職員，於其辦理選舉之區域或團體內，不得爲國民大會代表之候選人。

#### 第四章 選舉程序

第二十五條 本法第四條各款選舉之投票日期，由選舉總事務所規定通告。

第二十六條 各主管選舉機關，應於選舉前十五日發布選舉公告，載明左列事項：

一、投票所及開票地址。

二、投票方法及日期。

三、各該選舉單位應出代表之名額。

第二十七條 選舉票及選舉公告，在邊疆各地得兼載各該地通用文字。

第二十八條 候選人依照法定當選名額，以得票比較多數者，依次當選為國民大會代表，票數相同時以抽籤定之。

第二十九條 國民大會代表，依照規定選足法定名額後，其他得票之候選人，按票數多寡依次為國民大會代表候補人，票數相同時以抽籤定之。

每選舉單位，當選人在二名以下者，候補人名額定為三名，每選舉單位當選人超過二名者，候補人名額與當選人名額同。



代表出缺時，由候補人依次遞補。

### 第三十條

各民族在邊疆地區選舉代表所投各候選人之票數，應由所屬縣市或同等區域之主管選舉機關，分別計算，開列名單，於公告後報由省選舉機關彙計，依第二十八條及第二十九條之規定辦理並公告之。

內地生活習慣特殊之國民選舉代表所投各候選人之票數，應由各省市選舉事務所分別計算，開列名單，於公告後轉報選舉總事務所彙計，依第二十八條及第二十九條辦理並公告之。

### 第三十一條

國民大會代表之當選證書，由選舉總事務所製備，交第十條所定各上級選舉機關蓋印分發，分發時應取具當選人最近二寸半身相片粘於證書上規定位置。

### 第三十二條

本法第四條各款選舉定有婦女代表名額者，其當選票數應單獨計算。

### 第三十三條

本法第四條各款選舉定有婦女代表名額而無婦女候選人競選時，任其缺額。婦女代表出缺而無婦女候補人時，亦同。

第五章 選舉及當選無效

第二十四條 有左列情事之一者，其選舉無效。

一、辦理選舉違背法律經判決確定者。

二、選舉人名冊因舞弊涉及該冊選舉人達十分之一以上經判決確定者。

第三十五條 選舉無效，應即依法重選。

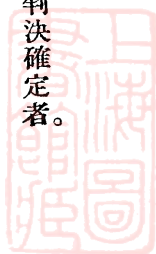
第三十六條 候選人資格不符，或當選票數不實，經判決確定或選舉前死亡者，其當選無效。

第三十七條 當選無效時，由候補人依次遞補。

第六章 選舉訴訟

第三十八條 選舉人或候選人確認辦理選舉人員或其他選舉人候選人有威脅利誘或其他舞弊情事時，得自選舉日期起十日內提起訴訟。

第三十九條 選舉人或候選人確認當選人資格不符，或所得票數不實，以及候選人確認其本人所得票數被計算錯誤時，得自當選人姓名公布日起十日內提起訴訟。



第四十條 選舉訴訟歸該管高等法院管轄，應先於其他訴訟審判之，無高等法院者由首都高等法院就書面審理裁判之，以一審終結。

第七章 代表之罷免

第四十一條 原選舉單位之選舉人，對於所選之代表，非經過六個月後，不得提出罷免聲請書。

第四十二條 罷免聲請書，應敘述理由，以原選舉單位當選時投票總數百分之十以上選舉人之簽署，向各該單位之主管行政機關首長提出。

第四十三條 前條主管行政機關首長，於收到聲請書三十日內，查明簽署屬實及其人數合於規定後，應將聲請書副本通知被聲請罷免人，於收到後十五日內提出答辯書。

第四十四條 主管行政機關首長於收到答辯書三日內應連同聲請書公告之，並應於公告後三十日內舉行投票，以投票總數之過半數贊成票通過罷免案。

第四十五條 代表經罷免後，由候補人依次遞補，其任期至原任期屆滿之日為止。

第八章 附則



第四十六條 關於選舉罷免，如有觸犯刑法行爲時，依刑法處斷。

第四十七條 本法施行條例另定之。

第四十八條 本法自公布日施行。

## (四) 國大代表選舉罷免法施行條例

### 第一章 總則

第一條 本條例依國民大會代表選舉罷免法第四十七條制定之。

第二條 中華民國國民合於國民大會代表選舉罷免法第五條規定，而在縣市區域居住六個月以上，或有住所達一年以上，或其本籍未變更者，在該縣市區域內有選舉權及被選舉權。

第三條 國民大會代表選舉罷免法第五條第五款第六款所稱之情事，以經依法登記之醫師證明者爲限。





第四條 國民大會代表選舉罷免法第五條所定選舉人與被選舉人之年齡屆滿日期及第

六條所定之屆滿年限，其計算均以造具名冊之日為準。

第五條 依國民大會代表選舉罷免法第七條之規定，每一選舉人只有一個選舉權。各主管

選舉機關於調查登記選舉人名冊時，如發現一個選舉人有二個或二個以上選舉權者，應令其自行認定一種，並通知有關機關備查。

第六條 參加選舉之職業團體及婦女團體，以曾經依法向其主管機關立案者為限。

第七條 選舉人投票時，應憑選舉權證，領取選舉票。

第八條 每一選舉票應單記被選舉人姓名一人，依照規定名額，以得票比較多數者為當選人。

## 第二章 選舉人及候選人

第九條 各主管選舉機關應將該管選舉之選民，分別造具選舉人名冊各二份，記載姓名、性別、年齡、籍貫、職業、住所等項，並得附記其有無被選舉權，於選舉四十日前完成並公

告之。同時將名冊一份呈請上級選舉機關備查，並將選舉人總數彙轉選舉總事務所備案。

前項所定四十日之期間，依事實上之需要，得提早十五日。

職業團體，婦女團體及全國性職業團體，婦女團體之主管選舉機關，應定期通告各該團體，於選舉九十日前，造報記載左列各款之簿冊：

一、組織章程，設立程序及其經過。二、立案機關及立案年月日。三、職員及其經歷。四、會員姓名、性別、年齡、籍貫、住所，並從事該職業之年期。五、會員有同時為其他團體會員時，其他團體之名稱並聲明其擇定參加選舉之團體。

## 第十條

選舉人名冊，應以曾經查報備案之戶口冊籍為準。

在軍隊服役之有選舉權人，應向本籍主管選舉機關為選舉人之登記。前項辦法於長警準備之。

## 第十一條

選舉人名冊之公告以五日為期，如本人以為錯誤或遺漏時，得於公告期間請求更

正。

第十二條 選舉人名冊公告確定後，各主管選舉機關應於選舉三十日前製發選舉權證，以憑領取選舉票。選舉權證依附式一之規定。

第十三條 選舉人名冊公告後六日，各主管選舉機關應即公告各種候選人之開始登記日期。前項公告應記載國民大會代表選舉罷免法第五條第六條及第十二條全文。

第十四條 有被選舉權而願為候選人者，應經該選舉區選舉人五百名以上之簽署，親向各該主管選舉機關為候選人之登記。如須委託他人代為登記時並應有本人之書面證明其為政黨提名者，其名單應在候選人開始登記前提交選舉總事務所，迅即轉交各該主管選舉機關，為候選人之登記。

第十五條 婦女團體所提之候選人，得不以各該團體之會員為限。

第十六條 服務或寄寓他處而本籍未變更者，仍得申請登記為本籍所屬選舉之候選人。婦女因結婚離婚而尚未為設籍之登記者，仍得申請登記為原籍所屬選舉之候選人。

人。

第十七條 候選人名單應以登記之先後爲序。

第十八條 每一選舉人對候選人登記之簽署，以一次爲限，經查明簽署重複者，應爲無效，並令補正，其已逾法定簽署名額者不計。

前項候選人假冒他人名義簽署者，其登記無效。如在當選後發覺，經判決確定者，其當選無效。

第十九條 在軍隊服役之有選舉權人不能回籍參加投票時，得在軍隊所在地各就本籍公布之候選人名單投票，其辦法由選舉總事務所定之。

前項辦法於長警準用之。

第二十條 每一有被選舉權人，其候選人之登記以一種爲限。在國民大會代表選舉罷免法第四條各款選舉中爲兩個以上候選人之登記時，以一種爲限，在國民大會代表選舉罷免法第四條各款選舉中爲兩個以上候選人之登記時，其登記均爲無效並不得

當選。

### 第三章 選舉機關

第二十一條 選舉總事務所以外之各選舉事務所，其組織規程由選舉總事務所定之。

各種選舉事務所於選舉完畢後，即行裁撤。

第二十二條 投票管理員，投票監察員，開票管理員，開票監察員由各主管選舉機關派充後，造具名冊，呈報上級機關備案。

第二十三條 各選舉事務所及投票所開票所辦事細則，由各上級選舉機關訂定，呈報選舉總事務所備案。

第二十四條 各主管選舉機關，應照各投票所選舉人數，分別造具投票簿，載明選舉人姓名、性別、年齡、籍貫、職業及住址於投票前分發投票管理員負責保管。前項投票簿於必要時，得以選舉人名冊代之。

第二十五條 投票管理員之職務如左：



一、維持投票秩序。二、掌管投票匭，投票簿及選舉人名冊。三、其他由選舉機關委任事項。

## 第二十六條

開票管理員之職務如左：

一、維持開票秩序。二、清算投票數目及被選舉人得票之計算。三、保存選舉票。四、其他選舉機關委任事項。

## 第二十七條

投票監察員，開票監察員分別監察投票開票事宜。

監察員與管理員意見不同時，應報請選舉機關決定之。

## 第二十八條

各級選舉機關之委員或監督及職員，均不得於其辦理選舉之區域或團體內，為國民大會代表候選人。

## 第二十九條

選舉總事務所各級職員，均不得為國民大會代表候選人。

## 第四章 選舉程序

## 第三十條

國民大會代表選舉罷免法第四條各款選舉投票，均應於三日內辦理完竣。

第三十一條 國民大會代表選舉罷免法第四條各款選舉之投票日期，由選舉總事務所規定通告。

第三十二條 選舉票及投票匭由各上級選舉機關製成分發各主管選舉機關，於選舉開始前發交投票管理員。票匭依附式二之規定，選舉票依附式三之規定。

第三十三條 投票管理員於接收選舉票時，應會同投票監察員查明數目，嚴密封存，非屆投票日期當衆驗明封識後，不得啓封。

第三十四條 投票管理員應於投票前會同投票監察員，將投票匭當衆開驗後嚴加封鎖。

第三十五條 選舉人於投票日憑選舉權證領取選舉票時，投票管理員應在選舉權證上加蓋「領票訖」字樣，並將原證發還，指往投票處投票。

第三十六條 投票人有左列情事之一者，選舉機關委員或監督應令其退出：

一、冒名頂替者。二、發現二個或二個以上選舉權之登記者。三、在場喧嚷或勸誘不服制止者。四、攜帶兇器入場者。五、有其他不正行爲不服制止者。

第三十七條 依前條令投票人退出時，應將其選舉票收回，並附記事由於投票簿該選舉人名下。

第三十八條 投票管理員於投票完畢後，應即會同投票監察員將投票票當衆嚴密封鎖，非經開票管理員會同開票監察員於開票時當衆驗明封識，不得啓封。投票人認爲必要時，得公推代表九人至十五人另備各人簽名蓋章之封條，加封於投票票。

第三十九條 投票管理員於投票完畢後，應就投票簿記載投票場所投票日期，發出票數，用餘票數，投票數及其他附記事項，並將所記情形造具報告書，連同投票票及用餘之選舉票投票簿選舉人名冊呈送該選舉機關。前項報告書應由投票監察員連署。

第四十條 遇有天災及其他不可抗力事件發生致不能投票時，投票管理員得呈報選舉機關，電呈上級選舉機關，核准改定投票日期或場所，並報告選舉總統事務所備案。

第四十一條 投票開票時間不得上午八時前下午六時後，其未投票或未開票之票，應由管理員會同監察員暫時封鎖，次日繼續投票或開票時當衆驗明啓封。

第四十二條 各主管選舉機關委員或監督，於各投票票送齊之翌日，應酌定開票時刻，先行宣布，



屆時親臨開票所，督同開票監察員管理員公開行之。

第四十三條 選舉人得請求開票管理員給與入場券入開票所參觀開票事宜，至座滿爲限。

第四十四條 開票管理員於開票時，對於選舉票作廢之認定，應會同開票監察員爲之，認定後，須當衆宣布。

前項廢票認定之標準如左：

一、不用投票所發給之選舉票者。二、被選舉人非候選人者。三、選舉兩名或兩名以上者。四、與公佈之候選人姓名不符者。五、被選舉人姓名顯然錯誤者。六、記入其他文字者。七、書寫塗改者。

第四十五條 開票管理員應作成開票筆錄，記載左列事項：

一、投票總額。二、廢票數額。三、各被選舉人之得票數額。

第四十六條 開票管理員於開票完畢後，應將開票情形造具報告書，連同開票筆錄，有效選舉票及廢票，呈送選舉機關。

前項報告書應由開票監察員連署。

第四十七條 投票簿，開票筆錄須繕副本，以備選舉人或被選人請求閱覽，其正本應保存六年。

第四十八條 各主管選舉機關於選舉完畢後，應將選舉情形選舉結果造具報告書，呈報上級選舉機關備案。

第四十九條 當選人或候補人所得票數有二人或二人以上相同時，以抽籤定其名次先後。

第五十條 同一地方或團體，其被選舉人有二人或二人以上同姓名時，除別有方法能證明當選應屬何人外，以抽籤定之。

第五十一條 候選人於國民大會代表選舉罷免法第四條二款以上之選舉均當選時，其當選均爲無效。

第五十二條 國民大會代表選舉罷免法第三十條所稱，在邊疆地區之各民族，係指四川、西康、雲南、貴州、廣西、湖南六省之西南邊疆民族，所稱內地生活習慣特殊之國民，係指居住各地之回民。各主管選舉機關應將其選舉人名冊分別造具，選舉票單獨計算，於公

告後開列名單，附註得票數目，呈報上級選舉機關彙計公告之。

第五十三條 國民大會代表選舉罷免法第四條各款，選舉定有婦女當選名額，定有婦女候選人時，無論其得票多寡，均予單獨計算，以得票比較多數者爲當選。

第五十四條 國民大會代表選舉罷免法第四條各款選舉辦理完竣，主管選舉機關應於十日內公告當選人名單，並通知當選人，檢繳最近二寸半身像片二張，以備呈報上級選舉機關發給當選證書。

第五十五條 國民大會代表當選證書，由選舉總事務所製交各上級選舉機關，將當選人像片二張，一貼於存根上，一貼於當選證書，規定位置蓋印分發，並於像片右下角加蓋印章，其存根分交各主管機關存查，當選證書式樣依附式四之規定。

第五十六條 國民大會代表當選證書有遺失或毀滅情事時，得依左列各款之規定，請求補發：

- 一、在原當選地之著名報紙上登載遺失聲明，其期間至少應爲二日。

- 二、填寫請求補發證明書同式二紙，由同屆國民大會代表三人負責證明之，證明書

之式樣，依附式五之規定。

三、檢附最近二寸半身像片四張，連同請求補發證明書，登載遺失聲明報紙各二份，一併送請該管上級選舉機關查明屬實後，即就餘存之當選證書，編列補字第幾號，將其所附像片分別粘附於請求證明書，當選證書及存根上，取據補發，其存根仍發交原主管選舉機關存查，並檢附請求補發證明書及聲明遺失報紙各一份，轉請選舉總事務所備案。選舉總事務所裁撤後，應轉送國民大會，前項第三款所稱該管上級機關及原主管上級機關於裁撤後，爲其接管機關。

第五十七條 補發當選證書應於發現遺失一個月內請求之。

第五十八條 當選人因故出缺時，由候補人依次遞補。

第五十九條 各代表於開會前，攜帶當選證書，親至國民大會辦理報到手續，其報到期間以命令定之。

## 第五章 選舉及當選無效

第六十條 辦理選舉違背法律，或選舉舞弊涉及選舉人名冊十分一以上，經選舉人或候選人提起選選訴訟，經判決確定者，其選舉無效，應即重項。

前項重選應於判決確定後十五日內依法爲之。

第六十一條 經判決確定當選無效時，當選證書已發給者，該主管選舉機關應即令其繳還，並即依法辦理註銷遞補手續，層呈備案。

### 第六章 代表之罷免

第六十二條 各主管行政機關首長如查明罷免聲請書簽署人有不實者，應即剔除。其因剔除致不足法定名額時，該罷免聲請書作廢。

第六十三條 罷免聲請書副本送達被聲請罷免人時，應以郵局回執或送件回單爲憑。

第六十四條 被聲請罷免人應於收到罷免聲請書副本十五日內，提出答辯書，答辯書期間自罷免聲請書副本送達後之第十五日起計算，以三十日爲限，不提答辯書或答辯書逾期不至，主管行政機關應將罷免聲請書單獨公告。



第六十五條 前條答辯書如確因郵遞遲滯逾期到達者，得於投票日前補行公告，但投票日期仍自罷免聲請書公告之日計算，於三十日內爲之。

第六十六條 國民大會代表選舉罷免法第四十四條所稱投票總數之過半數贊成票，係指當選時投票總數之過半數而言。

第六十七條 罷免案通過後，主管行政機關應令被罷免人繳回當選證書，並即依法辦理註銷遞補手續，呈報上級機關，轉報國民大會。

### 第七章 附則

第六十八條 選舉總事務所有釋明本條例疑義之權。

第六十九條 選舉機關不得向候選人收取任何費用。

第七十條 本條例所定各種期間，包括例假日計算。

第七十一條 國民大會代表選舉罷免法及本條例自公布日施行。

(五)

國大代表選舉總事務所組織條例  
立法委員

第一條 本條例依國民大會代表選舉罷免法第十七條，及立法院立法委員選舉罷免法第

十七條之規定制定之。

第二條 國民大會代表及立法院立法委員選舉總事務所，直隸於國民政府，其職務如左：

一、關於辦理選舉之指導監督事項。

二、關於選舉法規之釋明，及各種關係章則之撰擬事項。

第三條 國民大會代表及立法院立法委員選舉總事務所設左列各組。第一組，第二組，第三

組，第四組，第五組，第六組，法制組，文書組，庶務組。

第四條 第一組設左列二科，第一科掌理江蘇、山東、浙江、南京、上海、青島，各省市之選舉事項。

第二科掌理安徽、江西、福建、台灣各省之選舉事項。

第五條 第二組設左列二科，第一科掌理河北、河南、北平、天津各省市之選舉事項。第二科掌



理湖南、湖北、廣東、廣西、廣州、漢口各省市之選舉事項。

第六條 第三組設左列二科：第一科掌理雲南、貴州、西康各省之選舉事項。第二科掌理山西、

陝西、四川、西安、重慶各省市之選舉事項。

第七條 第四組設左列二科：第一科掌理新疆、甘肅、寧夏、青海、察哈爾、綏遠各省之選舉事項。

第二科掌理熱河、遼寧、安東、遼北、吉林、松江、合江、黑龍江、嫩江、興安、瀋陽、哈爾濱、大連各省市之選舉事項。

第八條 第五組設左列二科：第一科掌理蒙古、西藏、邊疆地區民族及內地生活習慣特殊之

國民之選舉事項。第二科掌理僑居國外國民之選舉事項。

第九條 第六組設左列二科：第一科掌理全國性職業團體及婦女團體之選舉事項。第二科

掌理省市職業團體及婦女團體之選舉事項。

第十條 法制組設左列三科：第一科掌理關於選舉法規之釋明，各種關係章則之撰擬，及關

於選舉訴訟事項。第二科掌理關於選舉法令文書新聞之編纂事項。第三科掌理關



於選舉表格圖冊之編訂繪圖及選舉材料之徵集整理事項。

第十一條 文書組設左列三科：第一科掌理文書之撰擬繕校等事項。第二科掌理檔案之保管

印信之典守及會議事項。第三科掌理電報之謄譯文件之收發事項。

第十二條 庶務組設左列三科：第一科掌理公物之收發保管及財產登記員工福利事項。第二

科掌理經費之出納保管事項。第三科掌理採購修繕及不屬於其他各科之事項。

第十三條 國民大會代表及立法院立法委員選舉總事務所設委員會，置委員三人至五人，並

指定一人爲主席，均特派。綜理全所事務，指揮監督辦理全國選舉事宜。

第十四條 國民大會代表及選舉立法院立法委員選舉總事務所置總幹事一人，副總幹事一

人，組長九人，均簡派，幹事五十四人，其中八人簡派，餘薦派。科長二十一人，薦派。助理

幹事六十九人，事務員四十六人，均委派。各承長官之命，辦理本所事項。

第十五條 國民大會代表及立法院立法委員選舉總事務所置參事六人至九人，由本所商同

有關各機關長官就高級職員中調充之。

第十六條 國民大會代表及立法院立法委員選舉總事務所，爲指導調查全國各選舉區辦理選舉情形，設視導員六人，由國民政府簡派之。

第十七條 國民大會代表及立法院立法委員選舉總事務所，得酌用雇員，

第十八條 國民大會代表及立法院立法委員選舉總事務所，於必要時得經委員會之決議，增設幹事十人至二十人，助理幹事十五人至三十人。

第十九條 國民大會代表及立法院立法委員選舉總事務所設會計室，置主任一人，受委員會之指揮，監督並依法律之現定辦理會計統計事項。會計室需用佐理人員名額，就本新法所定人之名額中分配之。

第二十條 國民大會代表及立法院立法委員會選舉總事務所設人事室，置主任一人，依人事管理條例之規定，辦理人事事項。

第二十一條 國民大會代表及立法院立法委員選舉總事務所辦事細則，由選舉委員會定之。

第二十二條 本條例自公布日施行。

## (六) 總統副總統選舉罷免法

第一條 國民大會依憲法及本法之規定，行使選舉罷免總統，副總統之職權。

第二條 每屆國民大會，應於前屆總統，副總統任滿前六十日，舉行總統，副總統之選舉。

首屆總統，副總統之選舉日期，由國民大會定之。

第三條 總統，副總統之選舉，應分別舉行，先選舉總統，再選舉副總統。

第四條 總統之選舉程序如左：

一、國民大會代表一百人以上，得於大會決定之期限連署，提出總統候選人，但每一代表僅得提名或連署一次。

總統候選人之名單，應以連署提出之代表人數多寡為先後開列，各候選人姓名並應於選舉前三日公告之。

二、投票監察員與開票監察員，由國民大會代表担任之。



前項監察員之名額，由大會分別定之，其名單由主席團提請大會決定之。  
三、國民大會代表，應就選舉票上所列之各候選人中，以無記名投票法圈選一名為總統，以得代表總額過半數之票數者為當選。

如無人得前項所規定之過半數票時，就得票比較多數之首三名重行投票圈選一名，如無人當選時，舉行第三次投票圈選一名，如仍無人當選時，就第三次得票比較多數之首二名圈選一名，以得較多票數者為當選，票數相同時，重行圈選一名，以得較多票數者為當選。

選舉結果，應由主席當場正式宣布。

第五條 關於副總統候選人之提名與選舉程序，準用前條規定。

第六條 總統、副總統之當選證書，應由國民大會主席團分別致送。

第七條 當選之總統、副總統，於現任總統、副總統任滿之日就任。

首屆總統、副總統，於當選後二十日內就任。

第八條 國民大會代表，對新任未滿十二個月之總統，不得聲請罷免。

趙九條 總統之罷免，依左列規定之程序：

一、罷免聲請書，應敘述理由，並須有國民大會代表總額六分之一以上之代表簽名蓋章，方得提出，上述申請書連同簽署人姓名，應由國民大會祕書長於收到後即行公告之，自公告之日起，三十日內如無人否認簽署之事實，或雖有否認而簽署人仍足四分之一時，應將聲請書咨送立法院院長。

二、立法院院長接到罷免聲請書後，應即將副本一份咨送總統，並召集國民大會，於一個月內舉行臨時會。

三、總統得於收到上述副本後，向國民大會提出答辯，上述答辯書，應即由國民大會祕書處公告之。

四、罷免案之表決，用無記名投票法，以代表總額過半數之贊成票通過之，罷免案通過後，應即由國民大會主席團正式通知總統，總統應即解職。

第十條 監察院對於總統向國民大會提出彈劾案時，國民大會應就總統之罷免與否爲決議。

前項決議，以出席國民大會代表三分之一之同意行之。

第十一條 罷免案如經否決，對於同一總統，原聲請人不得再爲罷免之聲請。

第十二條 關於副總統之罷免，準用前四條之規定。

第十三條 總統經罷免而解職，由副總統繼任，至前任總統原任期屆照之日爲止。

第十四條 關於選舉罷免，如有觸犯刑法行爲時，依刑法處斷。

## (七) 立法委員選舉罷免法

### 第一章 總綱

第一條 立法院立法委員之選舉罷免，依憲法及本法之規定。

第二條 立法委員之選舉，以普通平等，直接及無記名單記投票法行之。

第三條 選舉手續公開辦理。



第四條 立法委員之名額如左：

- 一、全國各省各直轄市選出者，其人口在三百萬以下者五名，其人口超過三百萬者，每滿一百萬人增選一人。
  - 二、蒙古各盟旗選出者共二十二名。
  - 三、西藏選出者共十名。
  - 四、各民族在邊疆地區選出者共六名。
  - 五、僑居國外國民選出者共十九名。
  - 六、職業團體選出者共五十六名。
- 前項各款名額之分配，另以法律定之。
- 第五條 前條第一項各款立法委員名額在十名以下者，婦女當選名額定為一名，超過十名者，每滿十名應有婦女當選名額一名。
- 前項婦女當選名額之分配，另以法律定之。



## 第六條

婦女立法委員候選人所得票數，單獨計算。

中華民國國民年滿二十歲，而無左列情事之一者，有選舉權；年滿二十三歲而無左列情事之一者，有被選舉權。

一、犯刑法內亂外患罪，經判決確定者。

二、曾服公務，而有貪污行為，經判決確定者。

三、褫奪公權尚未復權者。

四、受禁治產之宣告者。

五、有精神病者。

六、吸用鴉片或其代用品者。

## 第七條

外國人民因歸化取得中華民國國籍滿五年者，依前條之規定有選舉權；滿十年者，依前條之規定有被選舉權。

回復中華民國國籍人民滿二年者，依前條之規定，有選舉權；滿三年者，依前條之規





定有被選舉權。

第八條 每一選舉人，只有一個選舉權，於各種選舉（本法第五條所定第四條各款）有二個以上選舉權者，限參加一種，由選舉人於登記選舉人名冊時，自行聲明。

## 第二章 選舉人及候選人

第九條 本法第四條各款選舉之主管選舉機關，應將各該選舉單位選舉人之資格審查後，造具選舉人名冊正副兩本，記載姓名、性別、年齡、籍貫、職業、住所等項，於選舉前四十日完成，並公告之。同時並將總名額報請上級選舉機關，遞報選舉總事務所備案。

第十條 主管選舉機關及上級選舉機關，分別如左：

一、關於省市者，其不分區選舉之省或直轄市主管選舉機關，為省市選舉事務所，上級選舉機關為選舉總事務所。其分區選舉之省主管選舉機關，為區選舉事務所，上級選舉機關為省選舉事務所。

二、關於蒙古者，主管選舉機關為盟旗政府，上級選舉機關為蒙藏選舉事務所。

三、關於西藏者，主管選舉機關分別爲噶夏及蒙藏選舉事務所所指定之機關。上級選舉機關爲蒙藏選舉事務所。

四、關於僑民者，主管選舉機關爲僑民選舉事務所指定之機關，上級選舉機關爲僑民選舉事務所。

五、關於各民族在邊疆地區者，主管選舉機關爲省選舉事務所，上級選舉機關爲選舉總事務所。

六、關於全國性之職業團體者，主管選舉機關爲省及院轄市選舉事務所，上級選舉機關爲全國性職業團體選舉事務所。

七、關於各省市之職業團體者，同第一款。

第十一條 選舉人名冊，由各主管選舉機關編製完成後，分別發給選舉證，以憑領取選舉票。

第十二條 有被選舉權而願爲候選人時，經三千名以上選舉人之簽署，或由政黨提名，得登記爲候選人，公開競選，非經登記者，不得當選。

職業團體候選人，得以選舉人五百名以上之簽署提出之。

婦女候選人，得以選舉人二百名以上之簽署提出之。

前三項簽署，每選舉人以簽署候選人一人爲限，有被選舉權人不得爲二個以上候選人之登記。

### 第十三條

現在文職或軍職之官吏，於其管轄區或任所在地之選舉區爲候選人者，應於選舉期前五個月辭職。

### 第十四條

候選人之登記期間，由各該主管選舉機關公告之，其起訖期間不得少於三十日。前項候選人之登記，應於簿冊內填明姓名、年齡、籍貫、職業、住所等項，如爲婦女，並應於名下註明一女字，由主管選舉機關於投票前三十日審查公告，並將名冊遞報選舉總事務所備案。

### 第十五條

各選舉區之候選人，以各該選舉區內之人民爲限。婦女候選人，在各省市以各該省市人民爲限。蒙古、西藏及各民族在邊疆地區者，以各該地人民爲限。僑居外國國民，



以僑居國外之國民爲限。

職業團體之候選人，以各該職業從業會員爲限。

僑居國外之國民候選人，以居住該選舉區合計滿三年以上者爲限。

第十六條 前條所稱之會員，指各該團體之基層會員，會員爲法人時，爲其會員代表。

### 第三章 選舉機關

第十七條 中央設選舉總事務所，置委員三人至五人，組織選舉委員會，指揮辦理全國選舉事宜。其委員人選由國民政府派充之，並指定一人爲主席。選舉總事務所之組織，以法律定之。

第十八條 各省設省選舉事務所，置委員三人至五人，組織選舉委員會，辦理該省選舉事宜。其委員人選，由選舉總事務所呈請國民政府派充之，並以省政府主席爲當然委員兼主席。

省內各區，各設區選舉事務所，各置委員三人至七人，組織選舉委員會，辦理區選舉



事宜。其委員人選，由省選舉事務所提請選舉總事務所派充之，以各該區內之行政督察專員爲當然委員，並指定當然委員一人爲主席，其無專員之區，由選舉總事務所就委員中指定一人爲主席。

第十九條 直轄市設市選舉事務所，置委員三人至五人，組織選舉委員會，辦理市選舉事宜。其

委員人選由選舉總事務所呈請國民政府派充之，並以市長爲當然委員兼主席。

第二十條 蒙古西藏之選舉，設蒙藏選舉事務所，置選舉監督三人至五人，組織選舉委員會，辦理蒙藏選舉事宜，以蒙藏委員會委員長爲當然委員兼主席。其委員人選，由選舉總事務所呈請國民政府派充之。蒙藏選舉事務所下分設各區主管選舉事務所，各置選舉監督一人，在蒙古行盟旗行政長官充任。在西藏，分別以噶夏及蒙藏選舉監督所指定之人員充任，均由選舉總事務所派充之。

第二十一條 僑居國外國民之選舉，設僑居國外國民選舉事務所，置委員三人至五人，組織選舉委員會，辦理僑居國外國民選舉事宜。其委員人選，由選舉總事務所呈請國民政府

派充之，並以僑務委員會委員長爲當然委員兼主席。

僑居國外國民選舉事務所下分設各區主管選舉事務所，各置委員三人至五人，組織選舉委員會，辦理各該區選舉事宜。其委員人選，由選舉總事務所依附表之所定派充之，並就委員中指定一人爲主席。

第二十二條 全國性職業團體之選舉，設全國性職業團體選舉事務所，置委員三人至五人，組織

選舉委員會，辦理該團體選舉事宜。其委員人選，由選舉總事務所呈請國民政府派充之，並指定一人爲主席。

第二十三條 立法委員選舉之投票開票，置投票管理員，投票監察員，開票管理員，開票監督員，由主管選舉機關派充之。

第二十四條 選舉機關委員，或監督及職員，於其辦理選舉之區域或團體內不得爲立法委員之候選人。

#### 第四章 選舉程序

第二十五條 各種選舉之投票日期，由選舉總事務所規定通告。

第二十六條 各主管選舉機關，應于選舉前十五日，發布選舉公告，載明左列事項：

一、投票所及開票地址。

二、投票方法及日期。

三、各該選舉單位應出立法委員之名額。

第二十七條 選舉票及選舉公告，在邊疆各地應兼載各地通用文字。

第二十八條 候選人依照法定當選名額，以得票比較多數者，依次當選為立法委員，票數相同時，以抽籤定之。

第二十九條 立法委員依照規定，選足法定名額後，其他得票之候選人，按票數多寡，依次為立法委員候補人，票數相同時，以抽籤定之。每選舉區或單位當選人，在二名以下者，候補人名額定為三人，每選舉區域單位當選人超過二名者，候補人名額與當選人名額同。



立法委員出缺時，由候補人依次遞補。

第三十條 本法第五條所定第四條各款選舉之婦女立法委員名額，而無婦女候選人競選時，任其缺額。婦女立法委員出缺，而無婦女候補人時，亦同。

第三十一條 各民族在邊疆地區選舉立法委員，所投各候選人之票數，應由所屬省區之主管選舉機關分別計算，開列名單，於公告後，報由省選舉機關彙計，依第二十九條及第三十條之規定辦理並公告之。

第三十二條 立法委員之當選證書，由選舉總事務所製備，交第十條所定各上級選舉機關蓋印分發，分發時，應取具當選人最近二寸半身相片，粘於證書上規定位置。

#### 第五章 選舉及當選無效

第三十三條 有左列情事之一者，其選舉無效：

- 一、辦理選舉違背法律，經判決確定者。
- 二、選舉人名冊，因舞弊涉及該冊選舉人達十分一以上，經判決確定者。



第三十四條 選舉無效，應即依法重選。

第三十五條 候選人資格不符，或當選票數不實，經判決確定，或選舉前死亡者，其當選無效。

第三十六條 當選無效時，由候補人依次遞補。

## 第六章 選舉訴訟

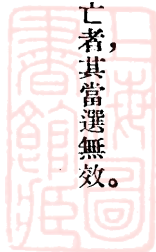
第三十七條 選舉人或候選人，確認辦理選舉人員或其他選舉人候選人有威脅利誘，或其他舞弊情事時，得自選舉日期起十五日內，提起訴訟。

第三十八條 選舉人或候選人確認當選人資格不符，或所得票數不實，以及候選人確認其本人所得不數被計算錯誤時，得自當選人姓名公布日起十五日內，提起訴訟。

第三十九條 選舉訴訟，歸該管高等法院管轄，應先於其他訴訟審判之，無高等法院者，由首郡高等法院就書面審理裁判之，以一審終結。

## 第七章 立法委員之罷免

第四十條 原選舉單位之選舉人，對於所選之立法委員，非經過六個月後，不得提出罷免聲請



書。

第四十一條 罷免聲請書，應敘述理由，以原選舉單位當選時投票總數百分之十以上選舉人之簽署，向各該單位之主管行政機關首長提出。

第四十二條 前條主管行政機關首長，於收到聲請書三十日內，查明簽署屬實及其人數合於規定後，應將聲請書副本通知被聲請罷免人，於收到後十五日內，提出答辯書。

第四十三條 主管行政機關首長，於收到答辯書三日內，應連同聲請書公告之，並應於公告後三十日內，舉行投票，以當選時投票總數之過半數贊成票，通過罷免案。

第四十四條 罷免案如經否決，對於同一立法委員在原任期內，不得再為罷免之聲請。

第四十五條 立法委員經罷免後，由候補人依次遞補，其任期至原任期屆滿之日為止。

## 第八章 附則

第四十六條 關於選舉罷免，如有觸犯刑法行為時，依刑法處斷。

第四十七條 本法施行條例另定之。

## (八) 監察委員選舉罷免法

第一條 監察院監察委員之選舉罷免，依憲法及本法之規定。

第二條 監察委員由各省市議會，蒙古西藏地方議會及華僑團體，依憲法第九十一條規定之名額，分別選舉之。

在各省市議會未正式成立以前，首屆監察委員依憲法實施之準備程序規定，由各省市現有之參議會選舉之。其任期以各省市正式議會選出監察委員之日爲止。

在蒙古地方議會未正式成立以前，監察委員由蒙古各聯合選舉區之各旗代表會分別選舉之。各旗代表會以每旗代表一人，每特別旗代表四人組織之。其聯合選舉區之劃分及名額之分配依附表一之所定。

在西藏地方議會未正式成立以前，監察委員依制定憲法國民大會代表選舉之成例選出之，其名額之分配如左：



一、西藏地方選出者五名。

二、暫居內地之藏民選出者三名。

關於僑居國外國民之監察委員，依附表二所規定之各選舉區內華僑團體分別選舉之。每一選舉區之各華僑團體，合併選舉一人。

華僑團體以由僑居國外國民組織依法成立；或曾向僑務委員會備案者為限。

第三條 每省監察委員名額中婦女當選名額定為一名。

第四條 各省市議會蒙古西藏地方議會及華僑團體，應分別舉行選舉會，選舉監察委員，選舉會召集日期及投票日期，以命令定之。

第五條 選舉監察委員之選舉人，在各省市為各省市議會議員，在蒙古西藏為蒙古西藏地方議會議員，在華僑團體為各該選舉區內華僑團體會員之代表，其屬於兩個以上華僑團體者，應向主管選舉機關自行聲明，擇定其一。

在各省市議會，蒙古西藏地方議會未正式成立以前，以現有之各省市參議會參議

會及蒙古各選舉區之各旗代表會代表爲選舉人。

## 第六條

依法有選舉權，年滿三十五歲者，得被選爲監察委員，但僑居國外國民監察委員候選人並應居住該區內合計三年以上者。

每一候選人之提出，在各省市及蒙古西藏應經選舉人五人以上之連署，在華僑團體應經選舉人三十人以上之連署，但蒙古監察委員在由各選舉區之各旗代表會選舉時，候選人應經代表會以外依法有選舉權之蒙民三十人以上之連署。

婦女候選人之提出，其簽署人數不受前項限制。

## 第七條

（條文尙在整理中。大會決議依照原草案第八條，交劉委員長克儻負責整理。）

## 第八條

各省市蒙古西藏選舉會召集後之第三日，應完成候選人之提名，各由選舉機關公布之。

華僑團體選舉會舉行以前十日，應完成候選各人之提名，由各選舉機關公告之。候選人名單應以提名時連署人數之多寡爲先後，開列候選人姓名並應於女性候



選人姓名下標一女字。

第九條 選舉人就候選人名單中以無記名單記法圈選一人。

第十條 各省監察委員五名其中四名以得票比較多數之男子候選人首四名爲當選，其餘一名以得票比較多數之婦女候選人一名爲當選。各女性候選人所得票數單獨計算。如無婦女候選人，或無婦女候選人當選時，任其缺額。

應選出名額爲二名者，以候選人中得票比較多數之首二名爲當選。應選出名額爲一名者，以候選人得票比較多數之一名爲當選。票數省同時以抽籤定之。

第十一條 每省市議會議員當選爲監察委員者，以一名爲限。

第十二條 監察委員當選後，應由各省市蒙古西藏及華僑團體之選舉監督分別發給當選證書，並申報國民政府。

第十三條 監察委員出缺後，繼任人之補選日期，以命令定之。繼任監察委員任職至原任期屆

滿之日爲止。

第十四條 對於就任未滿六個月之監察委員，不得爲罷免之聲請。

第十五條 各選舉會選舉人總額四分之一以上選舉人對各該選舉會所選出之監察委員，得連署提出罷免聲請書。

在蒙古各聯合選舉區之各旗代表會爲選舉會時，四分之一連署人不得同屬於一旗，在華僑團體以原選舉會投票總額四分之一計算。

第十六條 罷免聲請書應敘述理由，送達原選舉各該省市議會參議會議長或蒙藏委員會會長。

第十七條 前條議長或首長，於收到聲請書三十日內查明連署屬實及其人數合于規定後，應將聲請書副本一份通知被聲請罷免之監察委員，並於三十日內召集罷免會。

第十八條 被聲請罷免之監察委員，得於收到前條通知後，十日內提出答辯書，送交收受該罷免聲請之議長或首長。

聲請書與答辯書應同時由前項議長或首長公佈之。

第十九條 罷免案用無記名投票法，以所投票數總額之過半數贊成票通過之。

第二十條 罷免案通過後，即由議長或首長公告之，並依法補選。補選監察委員之任期，至原任期屆滿之日為止。

第二十一條 罷免案如經否決，原聲請人對於同一監察委員在原任期內不得再為罷免之聲請。

第二十二條 本法之規定，在各省市議會及蒙古地方議會未成立以前，于各省市現有之參議會及蒙古各聯合選舉區之各旗代表會適用之。

第二十三條 關於選舉罷免如有觸犯刑法行為時，依刑法處斷。

第二十四條 本法施行條例另定之。



上海图书馆藏书



A541 212 0023 8952B



中華民國三十六年十月初版

\*\*\*\*\*  
\* 版 翻 \*  
\* 權 印 \*  
\* 所 必 \*  
\* 有 究 \*  
\*\*\*\*\*

國民大會制度論述一冊

◆(36743.1)

定價 國幣柒元

印刷地點外另加運費

編著者 陳 玉 祥

發行人 朱 經 農

上海河南中路

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

各地

集



