

耿文田編

國民大會參攷資料

梁寒操署



---

政文冊編

國民大會參攷資料

中華書局印行

---

## 國民大會參攷資料序

國民大會之召集，距今僅八月，其性質與職權如何？其組織法與選舉法又若何？凡屬國人皆宜澈底研究者也。歐子文田，畢業國立中央大學，供職本校，暇成此書，於國民大會各文字，搜集靡遺，網羅極備。可作常識讀，亦可作政治名著讀，佳構也。臨梓，丐余言，爲之辭焉！

中華民國二十三年七月沈鵬飛序於國立暨南大學

國民大會參攷資料

# 國民大會參攷資料目次

## 第一編 關於國民大會之論文

一、五權憲法內國民大會性質之研究	金鳴盛	一
二、國民大會之性質及其與五院之關係	何會源	八
三、國民大會與國民代表會的新設計	金鳴盛	三
四、國民大會及五院制衡問題	金鳴盛	二七
五、國民大會的組織與選舉問題	蘇松芬	三六
六、國民大會	金鳴盛	四七
七、國民大會	張知本	五九
八、國民大會	葉含章	六五
九、論國民大會	陸鼎揆	七二
十、對於國民大會之管見	耿文田	七七

目次

一

十一、五權憲法的設計	梅思平	八七
十二、五權憲法的設計	金鳴盛	九〇
十三、政權與治權界限問題	孫科	九五
十四、五院之地位及其相互之關係	謝瀛洲	九七
十五、各國國會權在五權憲法內的配置問題	金鳴盛	九九
十六、國民大會與國民會議之區別	耿文田	一〇三
十七、憲草國民大會制設計之經過及今後修改之兩種方案	金鳴盛	一〇五
十八、由三權憲法到五權憲法	薩孟武	一三五

## 第二編 立法院憲法草案國民大會之評論

一、憲法草案初稿內容	孫科	一三九
二、憲法初稿中之國民大會	孫科	一四一
三、對憲草國民大會之意見	胡漢民	一四六
四、對於憲法初稿國民大會之章之幾點意見	陳茹玄	一四七

五、對於憲法初稿國民大會之意見	王用賓	一五二
六、對於憲法草案國民大會之意見	薪 膽	一五三
七、對憲法草案國民大會章之意見	全國律師公會	一六一
八、對憲法草案國民大會之意見	西南政務委員會	一六七
九、憲法草案國民大會章之平議	呂 復	一七二
十、對於憲法草案國民大會之評論	劉蘆隱	一七五
十一、對於憲法草案國民大會之批評	涂允檀	一七八
十二、對於憲草國民大會職權規定之商榷	高一涵	一八〇
十三、憲法草案中之國民大會	周鯁生	一八九
十四、憲法草案中之國民大會	王揖唐	一九二
十五、憲法草案中之國民大會	章淵若	一九五
十六、論憲草中之國民大會	林振鏞	一九九
十七、憲草中之國民大會	大公報	二〇〇
十八、憲法草案中之國民大會	湯 漪	二〇四

十九、評憲草中之國民大會	耿文田	二〇九
二十、讀憲法草案初稿國民大會章	曹種文	二一五
廿一、憲草中之國民大會	李學燈	二二一
廿二、憲法草案中之國民大會	蘇松芬	二二五
廿三、憲法草案中之國民大會	孫銘	二二八
廿四、憲法草案中之國民大會	管歐	二三一
廿五、憲法初稿的國民大會	陳受康	二三六
廿六、憲草中之國民大會	林家端	二四〇
廿七、憲草中國民大會問題	程經遠	二四九
廿八、對於憲草中國民大會之懷疑點	劉仁市	二五二
廿九、憲草中之國民大會與國民委員會	上海晨報	二五五
三十、國民大會中之國民委員會問題	陳茹玄	二六二
卅一、憲草上國民委員會之設立對於政權治權行使之影響	金祖懋	二六六
卅二、論憲法初稿修正案中之國民大會	程經遠	二七〇

卅三、憲法再稿中之國民大會 金鳴盛……………二七五

### 第三編 各憲草中對於國民大會之規定

- 一、立法院憲草對於國民大會之規定……………一九三
- 二、立法院憲法再稿對於國民大會之規定……………一九七
- 三、吳經熊憲法草案對於國民大會之規定……………三〇〇
- 四、張知本憲法草案對於國民大會之規定……………三〇四
- 五、擴大會議約法草案對於國民大會之規定……………三〇九
- 六、金鳴盛五權憲法草案對於國民大會之規定……………三二二
- 七、孫哲生氏抗日救國綱領提案對於國民大會之規定……………三三五
- 八、孫哲生氏集中國力挽救危亡提案對於國民大會之規定……………三七七

### 第四編 附錄

一、憲法草案修正案全文……………三九

二、國民大會組織法原則·····	三五〇
三、國民大會組織法全文·····	三五二
四、國民大會代表選舉法原則·····	三五五
五、國民大會代表選舉法全文·····	三五九
六、國民大會代表選舉總事務所組織條例·····	三六〇

# 國民大會參考資料

## 第一編 關於國民大會之論文

### 五權憲法內國民大會性質之研究

金鳴盛

載社會建設第一卷第二期

國民大會位臨五院，職在統制，其性質如何，關係五權制度成敗，至深且大，不可不縝密研究，以期折衷至當。學者對於國民大會的性質，有左列三種主張：

第一，直接民權制。此制認民權不能派代表代行，否則選舉權即成間接選舉權，罷免權即成國會之不信認權，創制權變而為普通提議法案權，複決權亦變而為批准權，故民權如由代表代行，即非直接民權，而係典型式之代議政治耳。因之該派主張國民大會並非國民所選出之國民代表大會，而係全國人民之總投票，可以不設機關。換言之，即非巴立門（Parliament）而係撥來皮賽（Pléssis）也。此種國民大會，在人民與政府間之關係如下圖：

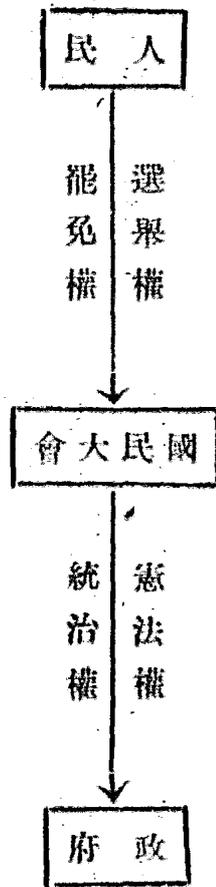




此制在理論上無可非議，惟事實上則有兩種困難：第一，各種直接民權之提案權，必須若干公民之聯署方可提出，而聯署額數過多，則不易實行，過低則有輕率之弊，故甚難折衷規定，即勉強規定較小之比率，因人民監政向無素養之故，亦必流於放棄，或為一黨一派所利用，以少數人之意思而牽動全局。第二，政府五權並峙，各不相下，設有爭議發生，無一綜合調和之機關為之周旋衡制，勢必無法解決，或且足以造成立法院或行政院之一權專制，以打破五權之分立性。

第二，代議一權制 此制認人民行使直接民權一時尚難辦到，故祇可選任代表，組成國民大會，並全權委託國民大會代行監制政府之職。國民大會所有之權，並非代民行使之直接民權，而係受民委託之中央統治權，故國民大會為最高權力之所寄，對於中央政府各院，具有最後決策並判斷糾紛之實權，其會議雖非常開，其機關則須確立，此種國民大會，其性質與蘇俄之全國代表大會或英國之萬能議會相仿。圖示如下：

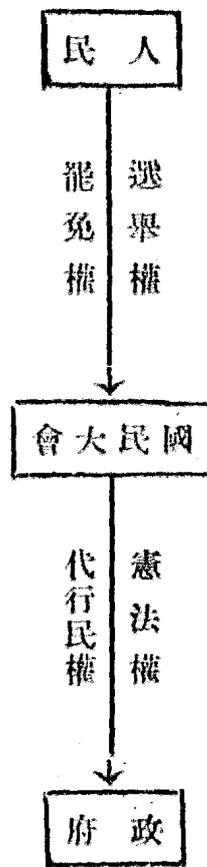
圖二第



此制雖可彌補直接民權制之兩種缺憾，但其弊亦正坐此，人民除選舉代表之權以外，對於中央政治無法顧問，將不免代議制一切流弊，一也。國民大會掌握中央統治權，設無組織完密之政黨機關，以運用其間，則黨派紛更，政客譁張為幻，其弊必不可究詰。如政府有梟傑之士，從而利用勾結，藉大會以凌他院，欲其不破敗五權之分立性，而免釀專制獨裁之害，其可得乎？二也。有此二弊，實足證明此制之矯枉而過正，過猶不及耳。

第三，代表民權制。主張此制者，以為直接民權制既不易實行，而代議一權制又屬百弊叢生，無已，則惟有委託代表代行民權，並限制國民大會祇有政權而無治權耳。此制為憲章會三四兩組聯席會議所決定，國民大會之組織，將以每縣一人之代表成立，開會有定期，機關則常在，惟代表人數則將及二千，意者，將來國民大會之辦事，必將僅藉聯署及投票之法以決大政，更無從容討論之可能，圖示如下：

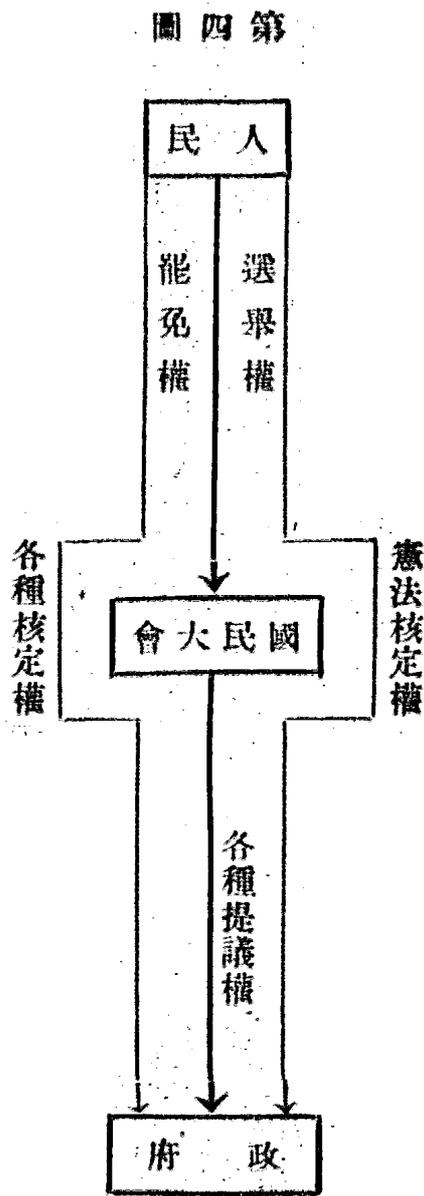
第三圖



此制較上述兩制為勝，但仍有可議之點，第一，所謂政權與治權之劃分，本無嚴確之界限可尋，國民大會既為超憲法之機關，又具有切大政之決策權，則大會之侵奪治權，或予政府以多方之掣肘，為勢甚便，誰能保證其不越政權之範圍乎？寢假而所謂代行民權者，究其實亦不過統治權之別稱而已。第二，大會既無討論議案之可能，則政府五院間之糾紛問題，勢必取決於大會之投票，將不勝常召會議之煩。第三，大會如為每數年召集一次，或每年召集一次，而會期甚短，則代表散處全國，欲其隨時留意國政而為集合的行動，以聯署而有所要求，勢必甚難，或且流於放棄耳。

以上三制均非善策，已論述如上，竊以五權制度下之國民大會其性質似應作為人民與政府間之聯繫機關，職在輔助人民行使四權，而非代替人民行使政權，至於政府各種治權，自尤無侵越之餘地。本此定性，故國民大會對於中央政府，應只有各種政權之要求權或提議權，如提議罷免大總統，提議創制或複決法律等權，而無各種政權之核定權，如大總統罷免案之投票決定權，法律案之投票決定權等，此種核定權，

仍由人民自行之。又五院間之糾紛問題，國民大會亦祇能有初步調解權，其處分如為當事院所不服，則最後之責任問題，仍須由人民自決之。國民大會之組織，人數不能太多。會期亦須稍長，最好必須另於閉會期內設置常會，以掌次要及緊急事項之核議，其圖式如下：



查直接民權行使之困難，全在於提議，至核定權之行使，惟投票以決可否，本甚易易。本制之利有五：人民掌大政之最後核定權，故雖無要求之權，亦足以保持直接民主之精神，一也。國民大會既無代行各種政權之全權，而大政之決定須出於人民之自身，故政客無所施其技，而大會之專橫可免，二也。大會為人民之喉舌，向使民意與大會之意思不合，則投票結果，大會自惟有解散，故大會決不致輕率從事，率召國民總投

票以自縛，三也。國民大會會期較長，又有常設之機關，故有隨時監臨提出要求或解決五院間糾紛之便，不致流於放任，四也。五院對於國民大會，雖非對抗之機關，要係各負其責，如有異議，尙可求決於人民，不致全受大會之束縛，五也。有此五利，故大會能監臨五院而不能操縱五院，五院秉承大會而不受大會之宰制，大會之責如是而已矣。

茲擬定國民大會職權及人民政權對照表如下：

國民大會職權

- 一、修改憲法提議權。
- 二、試選中央大員權（每員倍額）。
- 三、罷免中央大員提議權。
- 四、創制或複決法律提議權。
- 五、初步解決五院糾紛權。
- 六、中央大員彈劾案受理權及駁議權。

人民政權

- 一、修改憲法核定權。

二、核選中央大員權。

三、罷免中央大員核定權。

四、立法院不同意時，因大會之決議有核定權。

五、各院不同意時，因大會之決議有核定權。

六、監察院不服駁議，提再彈劾案時有核定權。

（註）人民政權中，前三種爲法定應有之核定權，後三種爲因大會之決議或他種事由而生之核定權。

## 國民大會之性質及其與五院之關係

何會源

簡錄氏著論孫中山先生關於中央政治制度之設計一文載民族雜誌第二卷第五期

中山先生之論中央政制也，曰：「以五院制爲中央政府，可知國民大會不在中央政府之列，曰：『國民大會之職權專司憲法之修改及制裁公僕之失職，』可知國民大會之地位在政府之上，曰：『人民對於本縣之政治常有普通選選之權，創制之權，復決之權，罷官之權，而對於一國政治除選舉之外，其餘之同等權則付託於國民大會之代表以行之，』可知國民大會行使職權之方式爲罷官爲創制爲復決。由此三者可知國民大會之性質矣。

國民大會者，行使直接民權之機關也，受國民之委託，行使政權之機關也。孫先生之意在以國民大會行使政權，以五院行使治權，前者爲有「權」的機關，而後者爲有「能」的機關。「權」之行使方式在地方爲人民之直接民權，在中央則爲國民大會之修改憲法與制裁公僕。然中山先生於後者方面，亦沿用罷官創制復決等字樣，遂使疑者紛起。不知（甲）就地位論，國民大會立於政府之上，與德瑞等國行使直接民權之人民地位相似；（乙）就內容論，國民大會對於官吏只能罷免，對於法律只能創制復決而非狹義之立法；（丙）就方式論，中山先生雖未明言，然其大概或將仿各國直接民權之例，如（一）總統被若干監察委員彈

効後，各地代表應即出席組成國民大會以罷免之。(二)立法院通過之法律經總統提交立法院覆議，立法院雖以三分二之多數再與通過而總統仍不贊成者，得交國民大會複決。(丁)就實質論，國民大會代行之直接民權與人民所親行者，可無大異，試觀美國之總統選舉，名義上為間接而實質上則等於直接者，可以了然矣。

國民大會所行使者為直接民權。夫直接民權之所以採取此種方式者，無非因中國土地廣人民衆不能如瑞德等國行使直接民權之便利也。由此推之，中國交通發達教育普及之後，則國民大會者始在廢棄之列乎。

依吾人推測，國民大會之內部將不無政黨之分野。蓋國民大會既為「權」的機關而非事務機關，其代表自不能無政策之分野，不能不依政策之分野而形成種種之政黨組織。且國民大會之選舉愈頻繁，則其需用政黨之方面愈多。國民大會改選時所待決之問題較大，影響較遠，苟無政黨從事宣傳使民衆領略問題之意義，則選舉之結果或不能表示民意或僅表示盲目之民意而已。惟政黨在選舉時應表明其所持之態度，而候選人尤應表明其所屬之黨派，庶人民選舉之對象非為某人而為某政策，換言之即政策之選擇是也。國民大會有政黨之活動後，其作用更能充分表現，此則吾之所敢斷言者。

五院既皆對國民大會負責，而國民大會為政治機關非事務機關，且其中將有政黨之活動，則中山先

生所設計之中央政府是否穩定，實不無問題。蓋國民大會占優勢之政黨或政黨聯合，勢必儘量利用其一權，以使五院向之負責，雖使行政院變為其負責之內閣，而立法考試監察各院變為專門委員會，亦非不可能。若然，則五權憲法其名，一權憲法其實矣。

雖然，此種趨勢，因五院人員之產生方法與罷官創制複決三權行使之限制而不至實現，請分論之。

就五院人員之產生方法論，依中山計畫，人民對於一國政治除選舉權外其餘之同等權則付託於國民大會之代表以行之。夫選舉權之除外，正所以謀五院之獨立也，否則五權憲法不變為英式之議會政府即變為俄式之蘇維埃政府矣。五院人員之產生方法有二：其一為選舉，即總統與代議士應由人民投票選舉之，故行政院立法院可不為國民大會之優勢黨派所操縱，其二為委任，即其餘三院之院長由總統得立法院之同意而委任之，故其餘三院院長之產生亦與國民大會無直接關係。所可慮者，當行政院立法院同受一黨操縱時，其他三院是否全入該黨掌握之一問題耳。然此種情形殊難實現，何則？總統與代議士既分別選舉，則殊少同受一黨操縱之機會，又其他三院若採委員制，且其委員若為終身職，則其任命非在同一時期，何至全入一黨之掌握乎？

就罷免權之行使論，五院皆對國民大會負責，固矣，然各院人員失職須由監察院向國民大會彈劾之，僅監察院人員失職時國民大會始能自行彈劾罷黜，是五權憲法之罷免與議會之不信任案在性質上已

不相同；且官吏罷免之後，繼任人員之產生與國民大會無關，國民大會之多數黨自無取而代之之希望，又何必率然以黨籍之差異爲罷免之對象徒增人民之惡感乎？

就創制複決權之行使論。國民大會對於法律可以創制可以複決，然創制複決究與立法不同，其不能礙及立法院之獨立，與德瑞等國人民行使創制複決權之不礙及議會獨立者實無以異。就創制權論，國民大會所提出之創制案應先交立法院討論，如後者與以通過則成法律，否則應說明理由交大會表決，故立法之權仍在立法院也。又就複決權論，國民大會討論之複決案應由行政院提出之，（至於大會代表若干人之連署自亦可提出。）大會在表決重大之複決案件以前或應改選以觀民意。故複決之功用，謂爲調解行政立法兩院之衝突可也。謂爲礙及立法權之獨立則誤矣。

以上各點。殆爲討論國民大會者之當然結論，設非然者，國民大會對於各院長官可以逕自選舉逕自罷免，對於法律可以逕自通過逕自否決，或更甚者對於國家政策保有若干之干涉權，是政治上之實權不在政府而在政府以外之機關矣。有責任者無其權，有其權者無責任，其爲矛盾尙何待言？

抑國民大會是否爲一常設機關？或僅如美國之總統選舉會修憲批准會隨事件之有無以定存否？此亦待研究之問題也。然國民大會卽或不爲常設機關，亦與中山本旨無所違悖，此亦吾人所可自信者。

## 國民大會與國民代表會的新設計

金鳴盛

載政治評論第一〇〇期

五權憲法基本理論的探討，作者不敏，也曾發表過許多論文。最近鑒於需要的迫切，想草擬一部有系統的小冊子，和大家商量，現在還沒有完畢。這裏我所要提出的，是一個「國民大會」的問題。因為這個問題，是五權制度全體的綱領，也就是五權憲法最重要的骨幹。這個問題不解決，其他問題必無從談起，所以先提出來討論。這裏除分析國民大會的性能以外，打算再提出一個具體的新設計。至於對與不對，很歡迎各方指教！

討論國民大會的問題，首當認清兩點：（一）權能分離的原則當中所謂「權」，是四種「直接民權」；而直接民權是決不可委託代理的，同時，行使直接民權是否困難，不容籠統肯定，却有分析審究的必要。（二）建國大綱中所定的國民大會，是全國總投票，和國民代表會是兩件事情，不容混視；而總理在其他著作中所謂的國民大會，却專指國民代表會而言。不過建國大綱寫作在最後，而且是硬性的條文，故必須依大綱的規定。

選舉、罷免、創制和複決四種政權，是直接民權；這個話恐怕沒有人會否認的。直接民權可不可以託代

表代行呢？梅思平先生有一段話，說得最透澈：「國民大會自身，已經是一個代議機關。所以複決、創制、罷免，本只有人民（選民團）自己直接投票。如果由代表，或甚至於由聚集而成一會議的代表，代行投票，則其性質將完全變更。所謂複決，將變而為「批准」（*Referendum*）。因為由一個代議機關（立法院）所通過的法律，如果再由另一代議機關（國民大會）投票表決，則非批准而何……又所謂國民大會的創制，也必定是變為「立法」。……總之，凡立法事業，由人民直接行使的，才叫做複決或創制。如果由代表行使的，則簡直是「代議」。決不能假名為複決或創制，請問國民大會的代表，與其他各國的國會議員，究有什麼區別呢？至於國民大會的罷免，乃簡直是「彈劾」或「不信任之決議」也。與人民所直接行使的罷免絕對不同。即在選舉，間接選舉與直接選舉已經不同，而普通間接選舉（由初選常選人選舉）與代議士行使的選舉更不相同。所以國民大會的選舉權，其性質將完全與其他國家國會中之選舉相同……總之，國民大會的四權，始終是代議權，決不能與人民的直接民權相混淆。」（原文見新生命書局出版之五權憲法第一一五至一一七頁。）

直接民權不能派人代行，實至明顯。一般人之持國民大會（指代表機關）代行政權論者，以為直接民權在理自當由人民自己行使，但因人民程度不夠，所以祇好付託給代表去代行。他們這樣輕輕一句話，却把五權憲法換了一副面目。明明是全民投票式的民主政治，却變做古典式的代議政治了。國民大會既

然是代議機關，又握有組織政府，修改憲法的大權，自身却沒有被他種機關監制之餘地（平常國會，可以解散。）這個代議機關，其權力之大，在通常的憲政制度中，可以說「絕無僅有」的了。實行這種制度，非但一切代議政治的弊端，必定無法避免；恐怕意想不到的惡現象，也難免隨時發生。主張代行政權制的人們，對於上述弊端，也未始沒有預見。他們想用其他方法，來防止國民大會的專橫。例如減少集會的次數，縮短會期，限制職權，不定代表任期等方法，像憲法初稿之所定，實在是煞費苦心之作。不過這麼一來，却又把皇的一個唯一的民意機關，變做毫無能力的裝飾品；無意中更把一切的政權和治權，都傾落到政府身上，尤其是政府當中的立法院，本來是具有半代議性質的，他因此就可以決議預算、宣戰、條約……他因此又可以向行政院提出不信任案，結果非變做立法一權不可。國民代表完全代行政權固然不可，立法院代行政權自然更失去五權憲法的意義。

批評憲法初稿的文字，對於立法院的不信任決議權，和外交同意權等，十之八九都認為是不對的。自然，這種大權，都應該是人民代表機關的國民大會的職權。可是國民大會又有跋扈專斷的危險，不可不預為防制，已如前述。難道把一切大權交給行政院去自由展布麼？行政權固然不應該束縛太甚，如果一點沒有節制，恐怕也不成事體。行政一權制當然比立法一權制更容易發生毛病。照這種情形，走到東，東邊關門；走到西，西邊碰壁，真可以說是「走頭無路」。

現在返過頭來看看「人民程度不夠，不能行直接民權」的假定究竟對不對呢？主張此說的人們，從來沒有詳細的理由發表過，現在把比較知名的學者之意見，摘錄於下：

王世杰：「就理論言，吾國幅員如此廣闊，人口如此衆多，倘令全國人民對於中央，行使直接民權，事實上必發生種種障礙」（見拙著五權憲法創作論及試擬案附錄一）。

張知本：「我國地方遼闊，人口衆多，人民對於中央，要想直接來行使其政權，那是事實上所辦不到的。這樣，自非委託國民大會來行使不可。」（見本書張氏論文）。

陳茹玄：「然吾國地廣民衆，欲求全國國民，行使直接政權，以監督中央政府，事實上自多窒礙。」（見本書陳氏評論憲章文字）。

其他報章雜誌的論文，抱同一觀念的，隨處可以見到。他們的理由，是「地方大」和「人數多」兩點。固然地方大和人數多的環境，足以使直接民權的行使發生不少困難；但我們要研究這個問題，似乎不該用「當然」來解釋，必須分析困難的「所以然」才可以完全明白。換句話說，就是環境的情況固然極重要，但本身困難所在，則尤非明白分析不可。否則爲什麼地方和人數多的國家，不容易行使直接民權，仍然是無從解答的。因之這個假定是否可靠，根本就成爲一個問題。討論直接民權本身困難問題的，張君勱先生曾比較德國新憲法和瑞士的制度，列舉德國行使直接民權之困難凡四，足資比較參照：

「以三萬人之聯署（瑞士）與二百萬人之聯署（德意志）較，其難易相去，不可以道里計。其難一也。欲求此二百萬人之數，非經絕大運動不可；則演說也，奔走也，費用浩繁，其難二也。人口既多，投票之繁簡，不可同日語。其難三也。人口多，幅員廣，甲以爲然者，乙反對之；乙以爲然者，甲反對之。其非瑞士山谷之民，利害甘苦不相懸絕者之比明矣。其難四也。」（見氏所著新德國社會民主政象記第二篇第十頁至九十一頁）

今以中國與德意志相比較，擁有六倍之人口與二十一倍之土地（據十三年第一回中國年鑑推算，）如行直接民權，自尤當比德國爲困難。但上舉四難，關於第三點投票的困難，如分縣分鄉同日舉行，分區計票，然後再核計全國票數，也不能算多大困難，不過手續稍繁罷了。且各縣以內行使直接民權，事經肯定，如果投票發生困難，難道縣市以內也不能行使直接民權麼？故這一點當不成問題。關於第四點人民的利害問題，則一國的直接投票，當然和一縣的直接投票不同。必須限於整個國家的重大政務，方可爲投票的對象。人民在自治團體以內，有一團體的利害問題；在全國的範圍，當然也有舉國一致的利害問題。例如某縣擬創辦自來水事業，是關係於一地方的事情，如果要他縣的人民來投票，自然是漠不相關的。倘若我們提出一個對日和戰的問題，則關係民族存亡，國家安危，當然值得每個國民仔細考慮的。就以瑞士而論，他們行使直接民權的對象，在一州和整個聯邦，也並不相同。又以德國而論，其範圍更不如瑞士之廣。他們如

果採用直接民權於中央政治，在憲法上預定一個確當的行使範圍，則因利害懸絕而不願行使的事實，自然不至於發生。所以第三第四兩點，不能算是真正困難的所在，祇有第一點聯署的人數問題和第二點聯署的費用問題，確有使直接民權的行使成爲不可能之勢。因爲德國二百萬人簽名，是選民的二十分之一，已覺困難（德憲第七十三條第二款，又同條第三款更有選民十分之一即四百萬人，得以要求創制的規定）。在中國假定選民至少爲一萬萬，二十分之一爲五百萬，十分之一爲一千萬。這樣多的人數，加以地方遼闊，交通不便，怎樣聯署，實在無法解決。如果比例定爲較小，則又有輕率的毛病。因此直接民權行使的困難，其實祇有一個「聯署」的問題，確係不易措置。

上年三月，我曾經提出一個四權行使的折衷制度（見社會建設第一卷第一期），便主張不定公民聯署要求的制度，祇採公民投票核定的制度；同時把要求的權，付託給國民代表會，以便就近監督，而免行使的困難。就要求權和核定權的性質比較，要求權不過比請願的力量大一點，其成立與否，還須視議會的意旨，或國民投票方可決定；至於核定權則爲國民總意最後的表示，可以使一個案子成立，也可以使他消滅。所以核定權比要求權的性質要重要得多。一般人往往不察，以爲要求和核定，是行使直接民權的兩種步驟，無論創制，複決和罷免，均應該先由公民要求，再付選民總投票，就以爲兩權無分行的可能，實乃大誤。德國津瑪憲法所定的直接民權，單有核定權而並不需要公民的要求的，有下列幾種：

(一)總統可以將議會議決的一切法律案，於一月以內自動提交國民核定，不必公民先有要求（第七十三條第一項。）

(二)財政法案，官俸法案，和預算案，祇有總統才得提交國民核定，公民不得要求（同條第四項。）

(三)兩院意見不協時，總統可以將雙方意見，提交國民核定，也不必先有要求（第七十四條第三項。）

(四)下院的憲法修正案，如爲上院所反對，倘上院於兩星期內要求公民投票的時候，總統便得把他提付國民核定，不必出於人民的要求（第七十六條第二項。）

由上述條文，足見核定權並不一定與要求權相聯屬而爲一權。反之，要求權的行使，也不一定必須以投票核定爲最後的決定。例如德憲第七十三條第三項，規定：「公民要求的法案如經議會認可，而且不加修改的，就不必再交國民核定。奧國和立陶宛的憲法，則規定公民創制的法律，經提出要求後，無論議會採與不採，均不再交國民核定（奧憲第四十二條第二項立陶宛憲法第二十二條。）捷克憲法則祇規定：「政府所提出的法案，被議會否決時，政府可提交國民核定」（第四十六條第一項。）此外並無公民自動要求之權。於此，拙著五權憲法創作論，頗有詳細的分析，可以參照。

總上論述，我們可以綜合起來，知道：

(一)直接民權每種都可以分做「要求權」和「核定權」兩種，又都可以各別單獨行使，不一定需

要聯合行使的（祇有選舉權一種，往往是整個的。）

（一）要求權的性質，沒有像核定權那麼重要。

（二）要求權的行使非常困難；核定權的行使，如果把行使的對象限定範圍，則沒有什麼大困難。

（三）因之，我主張採用一種折衷辦法，把各種要政的最後決定權，留在人民自身；同時把各種要求權，付託給國民代表會。

（四）依前項辦法，可以說決無困難，因為如果國民連投票都投不相像，怎麼能夠實行縣市以內的直接民權呢？又怎麼去直接選舉國民代表呢？縣市如果不行直接民權，那還能夠算是真正的民主國麼？國民代表如果不能產生，那全部憲法更將怎麼實行？因之，所謂「地大人多」不能行使直接民權的前提，也就站不住腳跟。

（五）直接民權既然是可行，而且又不能託人代行，自然不應該完全付託給國民代表機關。

今查建國大綱第九條的規定，亦祇說：「完全自治之縣，其「國民」有四種直接民權」並非說：「自治之縣，其「縣民」對於縣政，有四種直接民權」足見該條所定，祇是行使四權的條件，就是必須是「自治之縣，其國民才有行使四權的權；却並非行使四權的範圍。其行使對象，並無一國一縣的明文限制。我們就這一條的規定，更可以知道，總理對於直接民權的主張，最後似乎有一點變更，和孫文學說以

及中國之革命等文所主張，所謂三權付託於國民大會的，根本不同。

第一點關於直接民權的問題解決以後，現在再進而討論第二點。總理在早年的著作，似乎國民大會的名稱，就是指國民代表所組織的代議機關。所以這個機關，確切的命名，似乎應該是「國民代表會」，而不是「國民大會」。不過在他最後所作的建國大綱裏面研究，則國民大會和國民代表會却顯然並非一物。該大綱第十四條，規定：「每縣地方自治成立之後，得選『國民代表一員，以組織『代表會』，參與中央政事。」又第十六條規定：「凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期，『國民代表會』得選舉省長，為本省自治之監督……」這兩條是明文規定國民代表會的。又第二十三條規定：「全國有過半數省分，達至憲政開始時期……則開『國民大會』，決定憲法而頒布之。」第二十四條規定：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於『國民大會』行使之，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，有複決權。」這兩條是明文規定國民大會的。如果國民大會也不過是民選代表所組織的一個代議機關，則與國民代表會根本即毫無區別，何必在區區四條條文當中，定出兩個不同的名稱呢？因此，我於上年八月間，批評吳經熊氏試稿一文（見時事月報二十二年九月號）內，即認國民大會為國民舉行核定權的總投票機關，而國民代表會，則為參與中央政事的常設代議機關。二者性質作用完全不同，却須同時並存，方足以收互相督責和輔助之效。本年一月，立法院憲草會討論國民大會章的時

候，委員劉盪訓、馮自由、黃右昌、丁超五、陶玄、衛挺生、徐元誥、戴修駿等八人，也曾提出一個書面意見，主張國民大會和國民代表大會爲兩種不同的機關。不過他們的意思，和作者的主張有點兒不同。他們認國民大會爲行使四權的機關，沒有把「要求權」除外；他們又認國民代表大會爲決定憲法和修改憲法的臨時機關，而非常設的民權輔助機關。可惜這個意見，畢竟也沒有被多數委員所注意，即遭打消。

國民大會和國民代表會不同，更可從建國大綱本身，得到兩個旁證。第一個旁證：因爲國民大會是一個總投票機關，所以當然沒有討論的可能。因爲沒有討論的可能，所以大會對於每一個案子，祇可「決定」可否，而無所謂「決議」。第二十三條大會對於憲法的核定權，祇說「決定憲法」，沒有說「決議憲法」。可見國民大會必非常代議的機關，像國民代表會一樣。第二個旁證：因爲第二十四條規定國民大會對於中央有四種直接民權，和第二十五條所規定的「全國大選舉」以及「民選之政府」，是互相關聯的。惟其國民對於中央有直接選舉權，才有民權政府之可言。如果國民大會是指國民代表會而言，則中央官員既全由代表選舉，自然無所謂「全國大選舉」也無所謂「民選之政府」。不是兩條條文前後互相矛盾麼？

根據上述的分析，我曾經主張國民代表會應該是一個民權的「輔助」機關，決不可視爲民權的「代行」機關。可授以有限的監政權，却斷斷不可授以最後決定的全權。至於具體的職權之安排，我當初

的主張，大概如下表：

國民代表會的職權		國民自身即國民大會的職權	
一	修改憲法從議權		修改憲法核定權
二	試選中央大員權（每員倍額）		核選中央大員權
三	罷免中央大員提議權		核免中央大員權
四	創制或複決法律提議權		立法院不同意時，因代表會的決議，有核定權，但以法定重大事件為限
五	調解五院爭議權		各院不同意時，因代表會的決議，有核定權
六	中央大員彈劾案受理權和駁議權		監察院不服駁議提再彈劾案時，因代表會的決議，有核定權

吳稿和正式憲法初稿的擬議，對於國民大會和國民代表會全未區分之，並且泥守總理早年的主張，籠統的認為直接民權的行使，祇應該及於縣市而止。這種設計，決不能和五權憲法的基本理想符合，而且鑄成莫大的危機，我已屢有論述。今初稿又將正式提付立法院大會為三度的討論和修改，而多數人對於直接民權的成見，似乎還是牢不可破。為求保持最小限度的五權憲法之特性，以求逐漸改進起見，我不敢憚煩地再提出一個退一步的新計劃，以供獻於立法院，並且就正於國人。如果這個計劃還是不被採取，則憲草的結果，必定會變做代表會的一權橫行憲法，或者是立法院的一權偏重憲法，或者是國民委員會一

「太上政府的元老一權憲法，甚至於其他莫名其妙的一部雜湊憲法。我敢斷定他決不是真正地五權憲法！」

大概一般人的理想，第一是直接民權不易實行，今姑且假定他是對的。第二是國民代表人數太多，不易集會而且費錢；又恐怕代表成爲一種特殊階級，在開會後到各地方去攬作威福。因此初稿就有（一）三年一選，（二）一月會期，（三）代表職權於閉會之日終了，（四）另設國民委員會，（五）授一部份政權於立法院等規定，以資補救，我以爲這種補救法，實在是「挖肉補瘡」的辦法，治了一邊，一邊却又出了毛病，並不足取。

我現在所設想的辦法，却可以直接解決上述兩個困難，又能夠保存幾分五權憲法的特性；似乎不致於「挖肉補瘡」，另生其他病症。我的計劃如下：

第一——暫時把縣市的民意機關——即縣議會和市議會，來代替國民大會；在各縣市分別投票，以行使各種大政之最後核定權。等到自治成熟以後，再把這種權，交還給人民。

第二——國民代表的選舉，改以每一舊道屬（即余另一論文所主張的「自治州」的區域）爲一選舉區，每區略按人口比例，選舉代表一人至三人。全國九十七個舊道，連蒙藏和國外代表在內，代表總數以不出四百人爲限。選舉的方法，暫時由各縣市的民意機關聯合會代選（其候選人可先由各縣單獨舉出

一人或二人，並代司罷免。等到自治成熟以後，再交還給人民直接選舉和直接罷免。

第三——國民代表會爲經年常設的機關，其代表每年改選半數，不得連任。

第四——國民代表會的職權，以上表所列的職權爲限，須列舉詳定。該會與各院意見不同，因而提付國民大會投票核定时，（即表列第四至第六三種職權）如勝利屬於各院，則該會須解散改選。

本計劃大概如此，至於詳細條文，自當另商。其優點如下：

（一）這是一種暫時的過渡辦法，所以與直接民權的理論並不衝突。由各縣市議員代行政權，分區投票，輕而易舉。

（二）原定國民大會代表的人數無論怎麼多，總不及各縣市議員的總數一樣多。因之，同是代議的性質，如由一縣一人的代表來決定大政，自然是由各縣市議會聯合來決定，比較「民主」得多。

（三）原定國民大會代表人數雖多，却終究是一個集在一處的會議的機關，而各縣市議會却散在各地的。所以由各縣市議會聯合代行政權，其被操縱愚弄的機會，自然要減少許多。

（四）原定國民大會即係國民代表會，其代表每縣市一人，已有人數太多之弊，却仍失選舉權公平分配的原則。無論將來大縣是應增加代表人數，但二千餘人的集合，其討論議案，以及創制複決諸種大權的運用，事實上均不可能。誠如胡適之先生所謂：「一大羣劉老老，準備聽人家牽着鼻子瞎跑。」徒然做一個

政治上的裝飾品而已。本計劃則代表人數祇限四百，而且同時顧到人口的分配；可以使代表會的辦事，從容順利，不必以會期一月為限制，且可節省代表會的歲費。

(五)代表的選舉，原定由人民直接選出，自是正辦。但直接民權的行使，既假定為暫難辦到；而他種直接民權，且已暫託縣市議會代行，則代表的選舉，自然也不妨暫時委代。這樣改定以後，一可以免直接投票的麻煩，二可以節省許多選舉的費用，三可以使代表有一個常在的監督機關監督其後，不致妄行不義。

(六)國民代表既由各縣市議會代選，故有隨時罷免，或在短期內改選之便。不必以三年一選，為免除麻煩的補救；亦不必怕他擅作威福，而不定其任期。

(七)國民代表會為常設機關，其分子又非於一時期內全體改選，故中央統治權不致中斷，不必以另置國民委員會並授權於立法院為救濟。

(八)國民代表會的職權為輔助政權，而非代行政權；凡重大事件之最後決定權，仍在國民大會之手。故決無濫權專斷，因緣為市，一如平常代議機關的流弊。

(九)國民代表會的職權既有限制，故該會純係統制五權的機關，其自身決不能侵奪各院的治權。各院對於代表會的意見，如有不合，既可提出抗辨，以求最終決定於國民大會，故該會亦決無併五權為一權的可能。

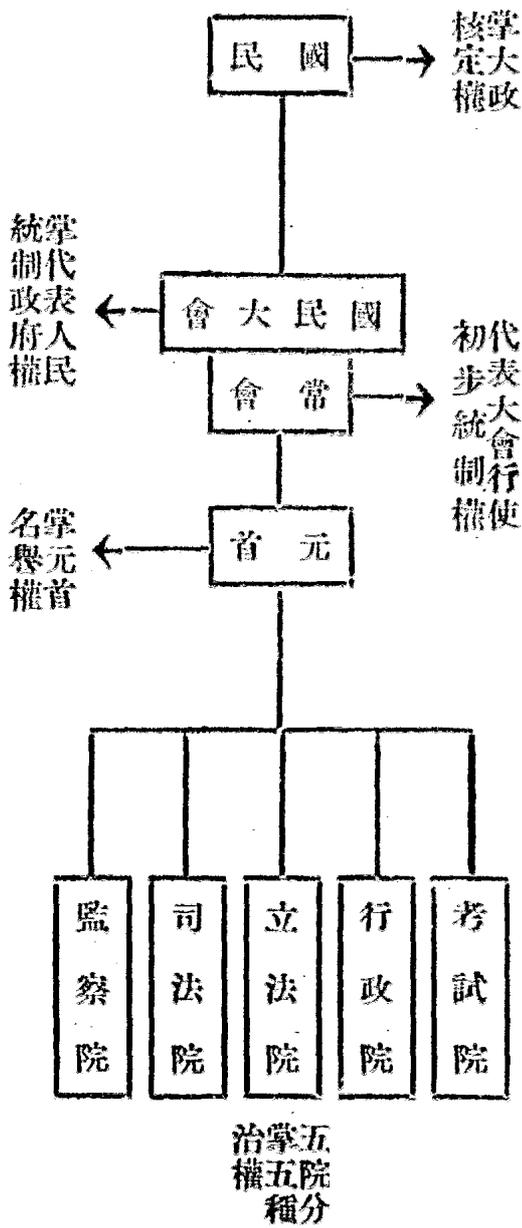
(十)國民大會除若干法定事件必須提付國民大會核定外，其與五院意見岐異時，如自身無充分可靠的理由，因恐懼解散之故，自然不敢輕於嘗試，致使國家大政，常陷於糾紛不決之中。

此外尚有一問題。這次所定的憲法草案，預定在明年三月召開國民代表會決定頒行。如果在選舉第一次的國民代表以前，各縣市議會尚未成立，則代表勢將無法產生。故本年以內，各縣市的自治，雖不能期其完成；而各縣市的議會，則非先期趕速產生不可。現行縣組織法和市組織法，有縣，市「參議會」的規定。參議會和憲法所規定的縣市「議會」性質也許有點不同，其為自治團體最高意思機關則一。現在內政部正在積極督促各省市，限期成立各縣市參議會。故這一次國民代表選舉法，似乎不妨暫假縣市參議會為選舉代表的機關，以求便利，而免更張。不過在憲法附則當中，似乎必須申明。

# 國民大會及五院制衡問題

節錄金鳴盛氏國憲問題探討

將來的中央制度，應該由五院分別負責實際政治責任，也就是分掌五種治權，又有國民大會統制五院，察其能否盡責，以為人民行使政權的輔助，一面另設元首，以行使諸種名譽權，而充政府領袖及民國之代表。這樣設計，他們的關係如下圖：



政府治權，由五院分別去掌管，國民大會又沒有把握到實際的治權，那麼，五院相互之間，應該怎樣去調劑衡制，才不至於彼此職權上發生衝突？或者發生爭執的時候，有一種方法去解決，又應怎樣使各院間互相督責，互相監制，以策政治的前進，確實成爲一個很大的問題。有人曾經提出過，將來我們的憲法，還是採總統制呢？還是採內閣制呢？我以為總統制或內閣制，是三權憲法下行政部對於議會或立法部的制衡問題，根本不是五權憲法下的一個問題。因爲（一）五權憲法下的立法院，根本不是一個代表人民的議會，而人民的代表機關，則爲國民大會，五院各對國民大會負責，行政院並不對立法院負責。（二）行政立法二權以外，尙有三種各自獨立的治權，五院相互之間，各有特殊的關係，須得一併顧及。我以為五院制衡方法，應該拿國民大會來做一個承轉調節的機關，却仍將最後決定權交給人民自己來執行。

現在我們可以順次把各個治權的發動做中心，來討論五院及國民大會相互間的各種關係和調節制衡的方法：

一、立法權 立法權是國家大政的啓發點，制法權雖在立法院，而法案的內容，則關係及於各院，因此立法院與他院之間，及與國民大會之間，當發生諸種問題，其關係約如下：

1. 立法院對於他院一切制度和關係他院事權的法律，有制定權，對於他院執行議決案的情形，有詢問權，同時他院對於立法院，各有主管事項法案的提議權，及列席說明權。

2. 立法院決議的法律，各主管院認爲不當，或他院提議的法律案，立法院不予採納時，關係院應該有一種復議請求權，可以申述理由，請國民大會提交立法院復議，國民大會對於此種請求，有受理權，或予以駁回，或轉致立法院復議。

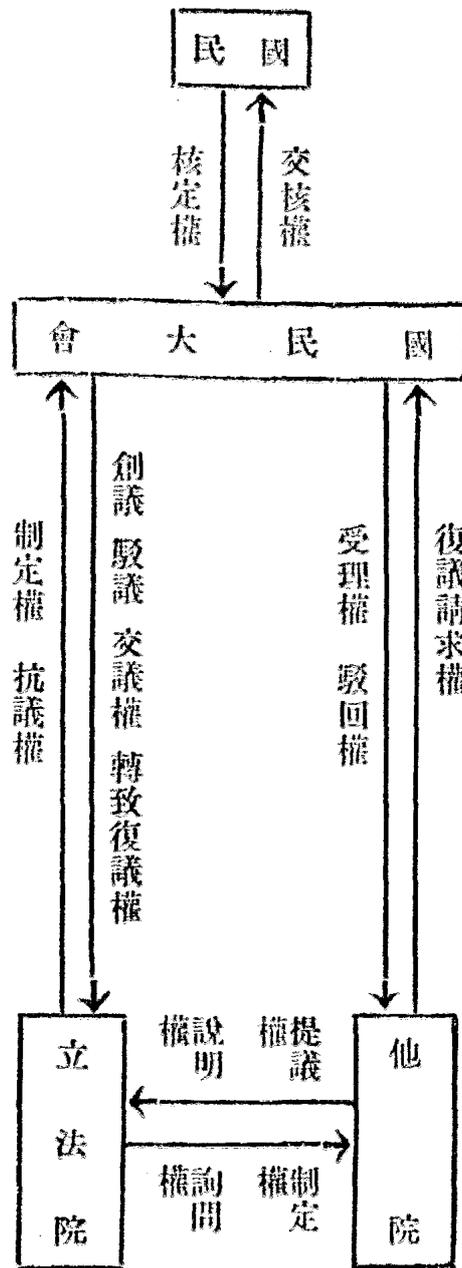
3. 國民大會對於立法院，應有法案創議權，在法定猶豫期間內，對於已決議而未公佈之法律，應有廢議權，對於施行期間的法律，應有廢止或修改的交議權。

4. 立法院對於國民大會自行創議駁議或交議之案，或因他院之請求而轉致復議之案，應仍有抗議權，但抗議時，其決議有效人數，則自應加多。國民大會對於立法院之抗議，如仍認爲不滿，則此種爭執之案應否付人民投票核定，仍由大會自行決議，如大會決議以爲不必付人民投票核定，則即作爲默認，如須交人民核定，則召集總投票，以覘民意之所在。

5. 法案經人民投票核定時，因民意所在，關於會院應各負其責。如民意與國民大會意見相合，則立法院應即解散改組，如民意與立法院意見相符，則國民大會便該解散另選。又如核定的法案係由大會轉致復議而來，在立法院抗議時，該原請求之院，又無撤回原案之表示而與大會同時堅執時，則該院負責人員，自應與大會會員同一責任，於大會解散時同時解職。

6. 國民大會不信認立法院時，立法院應否改組，由大會決議付人民投票核定之。

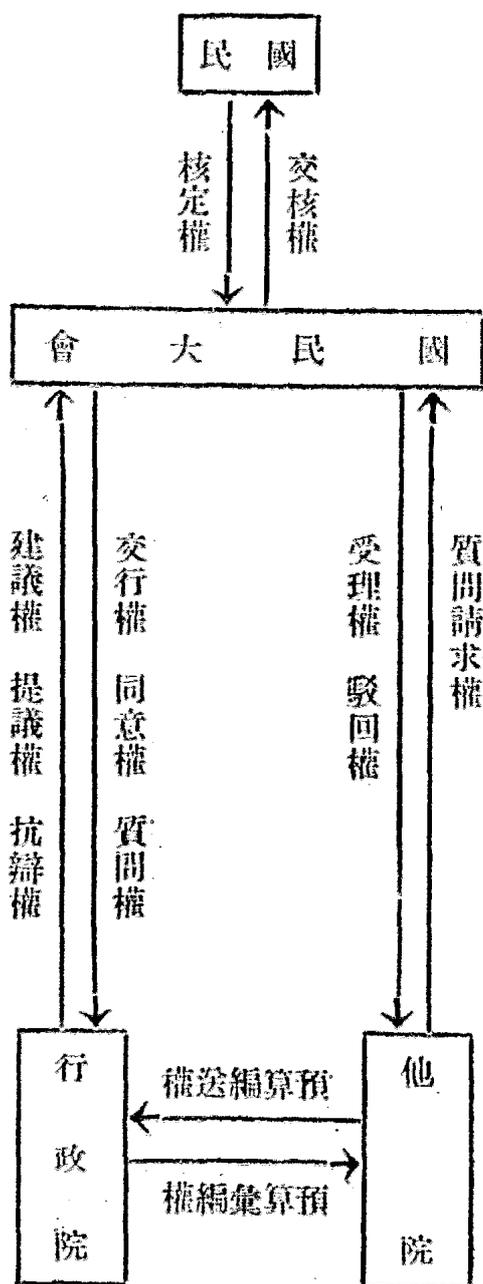
立法權關係圖



二、行政權 因行政權的發動而涉及各院會的關係約如下：

1. 國民大會對於行政院，應有施政方案制定和交行權，宣戰媾和及重要國際事項同意權，或決議交人民核定之權，行政院措施失當時，應有質問權，行政院對於國民大會應有施政方案建議權，宣戰媾和及重要國際事項提議權，對於質問的抗辯權。

2. 行政院侵犯他院權限時，他院得請求國民大會轉致質問，國民大會對於此種請求，有受理權，或予



行政權關係圖

3. 行政院對於國民大會之質問或轉致質問提出抗辯時，國民大會如認為仍無理由，可以決議為罷免行政院院長的提議，付人民投票核定之。核定結果，各院會負責情形，參照上述立法權第五項規定辦法。
4. 關於預算案的編制，各院對於行政院，有主管機關經費編送權，行政院對於他院經費，有彙編權。

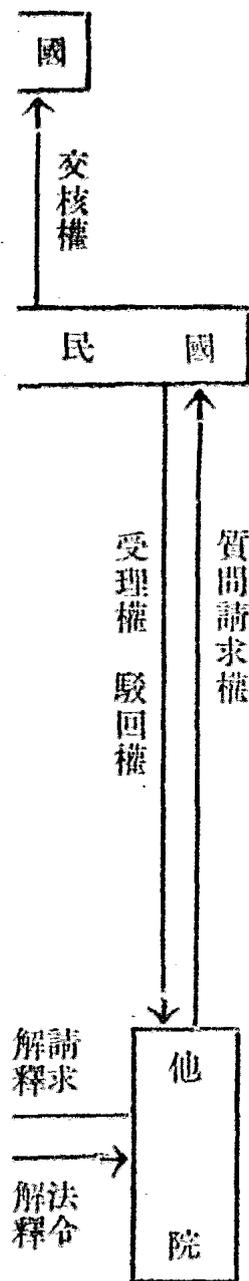
三、司法權 因司法權的發動而涉及各院會的關係如下：

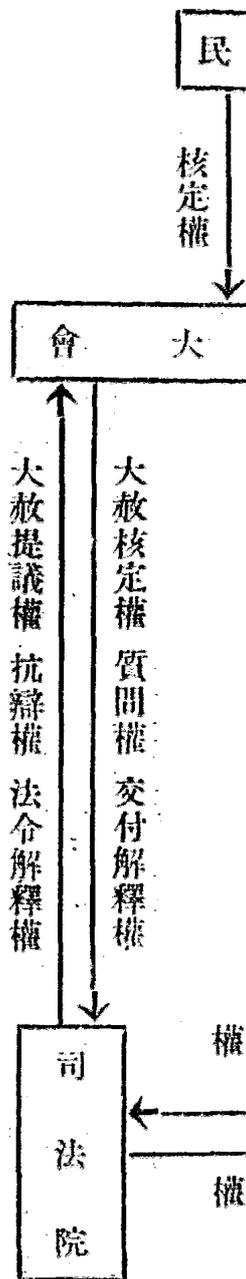
1. 關於大赦事件，司法院應有提議權，國民大會應有核定權，或決議付人民投票核定之權。
2. 關於解釋法令事項，司法院應有決定權，他院應有提請解釋權，國民大會應有交付解釋權。
3. 司法院侵犯他院權限時，他院得請求國民大會轉致質問，國民大會對於此種請求，有受理權及駁回權。

4. 國民大會對於司法院審判外之設施，認為失當或因各院之請求，對於司法院應有質問權，司法院對於此種質問，應仍有抗辯權。

5. 國民大會認司法院之抗辯仍無理由時，司法院院長應否罷免，由大會決議付人民投票核定之，核定結果，各院會各自負其責任，可參照上述關於立法權第五項規定辦法。

司法權關係圖





四、考試權 因考試權的發動而牽涉各方面的關係如下：

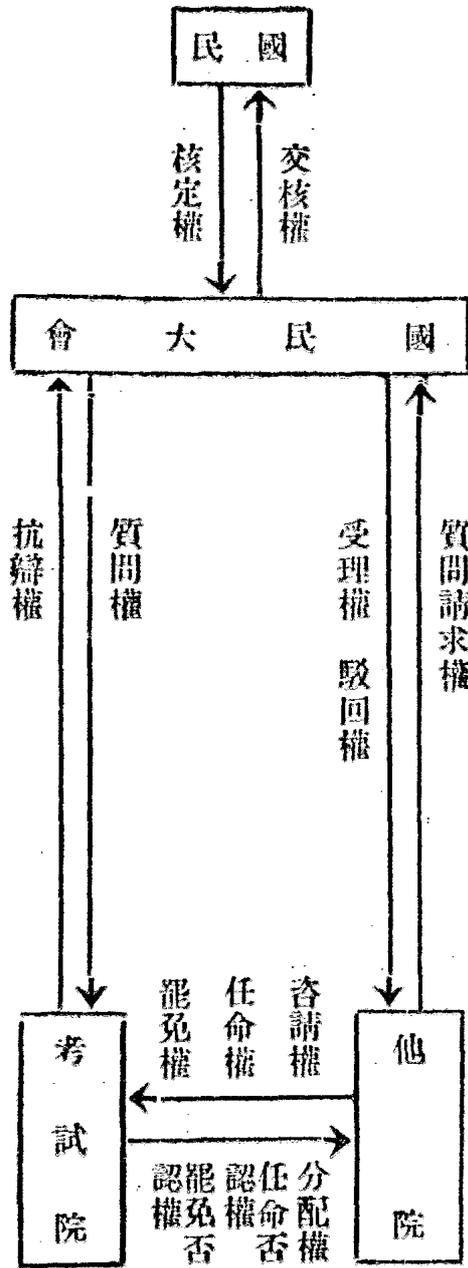
1. 關於公務員的取材問題，各院應有咨請考試院舉行特定某種考試之權，考試院應有分配考取人員至各機關試用或實習之權。(2, 3, 4 三節從略，因與國民大會無關係故也。)

5. 各院對於考試院越權侵害或行使兩種否認權認為不當時，得請求國民大會轉致質問，國民大會對於此種請求，有受理權及駁回權。

6. 國民大會認考試院措施失當或失職時，可以向該院提出質問，或因他院之請求而轉致質問，考試院對於國民大會之質問，仍有抗辯權。

7. 國民大會如認考試院之抗辯仍無理由時，考試院長應否罷免，由大會決議付人民投票核定之。核定結果，各院會各自負其責任，可參照上述關於立法權第五項規定之辦法。

考試權關係圖



五、監察權 因監察權的發動而牽涉各方面的問題如下：

1. 略。

2. 關於元首，五院院長或委員的失職行為，監察院應有向國民大會提出彈劾之權，被彈劾人仍有答辯權，國民大會對於此種彈劾案有受理權，或決議予以駁斥，或決議罷免付人民投票核定之。

3. 監察院對於國民大會駁回的彈劾案，如有更大多數的委員認為不當，應有再彈劾之權，國民大會對於再彈劾案，不得駁回，其應否罷免，應即付人民投票核定之。

4. 略。

5. 略。

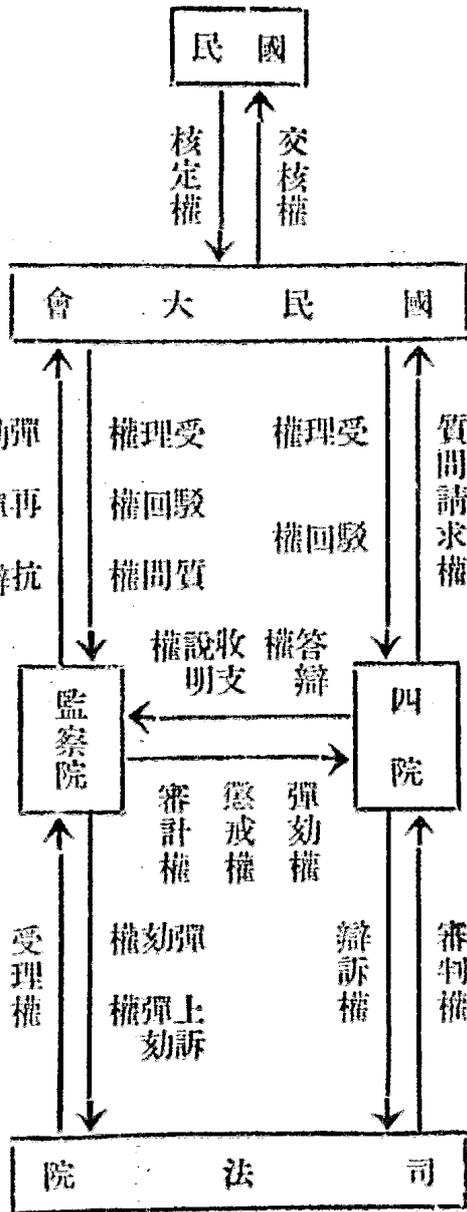
6. 略。

7. 他院對於監察院認爲越權而受有侵害時，應有請求國民大會轉致質問之權，國民大會對於此種請求有受理權及駁回權。

8. 國民大會認監察院懲戒外的措施失當或失職時，可以向該院提出質問，或因他院之請求而轉致質問，監察院對於國民大會之質問，仍應有抗辯權。

9. 國民大會如認監察院之抗辯仍無理由時，監察院負責人員應否罷免，或監察院應否改組，由大會決議付人民投票核定之。核定結果，各院會各關係人員各自負其責任，仍參照關於立法權規定之例。

### 監察權關係圖



依上述諸種關係，五院間的制衡，全賴國民大會從中調劑，一面仍將最後核定的大權，取決於人民的總投票，以覘民意之所在，而課各方之責任。故國民大會雖非最高權力之所寄，要不失為一五院之中心，其職責至為重大。五院之上如無大會的統制，必定要把五權分治變做五權分裂，誰也不能管誰，誰却偏要管誰，弄到不可開交。國民大會如果自身做了一個最高權力機關，把國民的最後核定權也一併託付給他，也可以預料不會有好的結果，或者由五權而併做一權，各院動不動受大會的束縛，無事可為，或者大會被政

府中的某一部份所利用，藉大會而凌夷他院。因此大會的存在固很重要，而人民核定權的行使，也絕不可假借，爲便利總攬起見，再把國民大會對於五院的統制權或衡平權，總列如下：

- 一、受理各院請求轉致復議或轉致質問之權。
- 二、駁回各院前項請求之權。
- 三、直接向各院提出質問，或因請求而轉致質問之權。
- 四、因請求而對立法院轉致法案復議之權。
- 五、法案創議權，交議權和駁議權。
- 六、施政方案制定並交行政院執行之權。
- 七、宣戰媾和及重要國際事項同意權。
- 八、大赦核定權。
- 九、關於元首及各院長官彈劾案件的受理權和駁議權。
- 十、決定各種重大案件或重大爭執應否付人民投票核定之權。

## 國民大會的組織與選舉問題

蘇松芬

載東方雜誌第三十一卷第七號

### 一 緒論

國民大會爲中山先生遺教，關於人民行使政權，和建國大綱最重要的規劃，五權憲法的運用，全繫於此。建國大綱有云：「達至憲政時期，則須開國民大會，決定憲法而頒布之。」又云：「憲法頒布之後，中央統治權，則歸國民大會行使之，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，有複決權。」又在中國革命史第二節革命之方略有云：「各縣已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。」可知國民大會，實爲訓政至憲政的重要關鍵。苟非如此，無以達到憲政的途徑。

二十二年七月間中央常會決定國民大會仍照四屆三中全會決議案，於民國二十四年三月舉行，並函請國民政府立法行政兩院，就主管範圍，分別起草國民大會組織法選舉法和建築大會會場。此問題遂益爲國人所重視，作者不敢，僅就該會如何組織與選舉，一論列之，以就正於賢達。

### 二 國民大會的特質

在不明白五權憲法與中山先生權能分離學說的人，就以爲將來仍有立法院存在，何以又要國民大

會呢？或者以爲國民大會大概與英國的巴列門一樣，有最高的權力，此外又有些人，以爲國民大會與蘇俄的蘇維埃大會一樣，握有最高治權，中央政府是在他宰制之下，這都是錯誤的。因爲國民大會是一個行使政權機關而不是一個行使治權機關，國民大會是一個統制政府機關，而不是一個宰制政府機關，所以這個國民大會的性質，不僅是與英國的國會獨裁，實施議會政治，完全不同，就是與蘇俄的一權政治制度，也不相侔。更明白一點，國民大會是一面代表人民全體，行使最高權力，以監督政府，一面臨於五院之上，以資衡制。我們既明白了他的特質，就可以討論到他的組織和選舉問題了。

### 三 國民大會的組織

一、代表的產生方法 國民大會的構成分子，依照中山先生建國大綱和中國革命史演講，係以各縣選舉代表一人組織爲原則，但全國轄境遼闊，人口密度，至不相同，有些縣份人口超至百萬以上的，如江蘇的吳縣無錫便是，有些縣份人口僅得一二萬或二三千，如邊遠省份，多屬如此，若肯定每縣祇得選舉代表一人，未免有榮枯之弊，而且不足以代表多數意見，所以對於選舉代表一項，在不背中山先生遺教上，不妨加以伸縮，即每縣固定選出代表一人，但人口超過五十萬或六十萬的，得增選代表一人，如與縣同等區域的，也是照此辦法。此外尚有市的代表選舉，也值得注意的，因爲市是優秀份子所集中，而且城市的意見，足以代表全國意見，（根據市政學理）固應與縣有選舉代表之權，同時更應依人口比例，多選些代表，鄙意

以爲每市選舉代表一人，但在三萬以上者，每增二十萬人，加選代表一人。至僑居於國外的同胞，也應該有選舉代表，出席國民大會的權利，不過他的名額，應斟酌各地僑胞多少，另行規定纔對。

二、國民大會的職權 中山先生在建國大綱主張：「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，有複決權。」在中國革命史第二節革命之方略主張：「由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院；選舉代議士，以組織立法院，其餘三院院長，由總統得立法院之同意而委任之。」又謂：「國民大會之職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。」由前的主義，則五院長官，應由國民大會選任，由後的主張，則中央各院長官，均不應由國民大會選任，而僅有彈劾權。查中山先生訂定建國大綱在後（民國十三年四月），發表中國革命史在前（民國十二年一月），自當以建國大綱爲標準，分別列於國民大會職權內，同時對於受理國民政府提請解決的事項，審核國民政府報告，似也應一一列入，茲試擬其具體職權如左：

一、選舉，罷免，總統，副總統，立法委員，監察委員，司法院院長，副院長，考試院院長，副院長，及罷免行政院長，副院長。

二、創制法律。

三、複決法律。

- 四、制定、修正及解釋憲法。
- 五、收受國民政府之報告。
- 六、複決預算及決算。
- 七、複決宣戰媾和。
- 八、接受國民政府提請解決之事項。
- 九、其他。

三、代表的任期 在中山先生遺教，對於國民大會，并無定明存在期限，推其意，以爲閉會後，應即結束，其代表的任期和職權，亦即終了。正如國民黨全國代表大會代表任期和職權一樣，故每屆國民大會代表的任期和職權，應以閉會之日爲止。

四、國民大會閉會後的行使職權機關 國民大會在閉會期間，隨時有須接受監察院對於其他各院院長或委員的彈劾案，憲法的解釋案，人民的請願案，國民政府的請求解決案，違憲的審判案，以及主持召集下屆國民大會事項，均應有繼續行使職權機關的設置。至於名稱，似可定名爲「國民大會常務委員會」或「國民委員會」，惟關於委員人選，有人主張除不以國民代表爲限外，更須具有下列三項資格：

- 一、年齡在五十歲以上者。

- 二、對於國家有特殊勳勞，德望卓著者。
- 三、對於政治上或學術上有重大之貢獻者。

此種限制，未免過嚴。蓋國民委員之爲國民代表與否，尙屬不成問題。惟既須有特殊勳勞，德望卓著，又須在政治上或學術上有重大貢獻，當屬難得其人。因有特殊勳勞，德望卓著之人，未必於學術上卽有重大貢獻。換言之，有學術重大貢獻者，未必卽有特殊勳勞，德望卓著。且年須五十歲以上，始可當選，亦未免規定太苛。蓋人至四十歲左右，精神魄力最豐富之時，正可擔任國家大事。故應規定其資格爲以年在四十歲以上，具有下列資格之一者爲限：

- 一、對於國家有特殊勳勞，德望卓著者；
  - 二、對於政治上或學術上有重大貢獻者；
- 較爲妥善。

然國民委員會，操有國民大會大部分職權，倘無控制之方，實易流於專擅。故主張國民政府有控制國民委員會之特權，卽國民政府認國民委員會有違法越權時，得召集臨時國民大會改組之。但恐國民政府任意挾制國民委員會，亦非所宜，應同時訂入：「如臨時國民大會不同意時，大總統及五院院長應卽去職」等語，則彼此牽制，乃可收相得益彰之效。

五、大會會期問題 關於國民大會的會期，有主張每年開會一次的，以爲一年內，國家對內對外事項，變化至多，若數年一開，則將失其效用。但反對此說者，以爲國民大會僅爲代表人民行使四權，監督政府，而非治權，亦非與一般國會相似，故不妨數年一開，以免因選舉代表而至勞民傷財，遇必要時，仍可召集臨時大會。至開會期間，也不能太長，因各代表的職權，既以開會至閉會之日爲限，則非一種職業，當以不影響其本身職務爲妥。總之，國民大會的召集次數宜少，會期宜短，方爲完善。

六、大會的內部組織 任何一個會，欲推動他的進行，必須有內部的嚴密組織，而況國民大會召集這許多代表來開會嗎？鄙意以爲除應設主席團，由代表中選出九人至十一人組織外，並主張設秘書長一人，秉承主席團之命，綜理全會事務，秘書長之下，設秘書招待警衛三處，分別辦理各主管事務。其他如代表資格審查委員會，提案審查委員會，宣言起草委員會，和決議案整理委員會等等，也應該分別設置，以期組織健全。

七、其他要件 關於代表的保障，會場的紀律，自應一併規定於組織法裏面。

#### 四 國民大會的選舉

一、採限制選權制抑採普及選權制 所謂限制選權制，就是於年齡、國籍、無精神病、與未受刑事處分等條件之外，復規定其他資格，以爲取得選權的條件，如注重教育資格、性別資格、或兼重教育與財產兩項

資格，或注重須有住宅和工作均是。反之，如於年齡、國籍、無精神病、與未受刑事處分等條件之外，不設定其他資格的，便是普及選權制。將來國民大會代表的選舉，應採那一種呢？依作者意見，我國是要實行民主政治的，在本黨對內政策也明白規定：「實行普通選舉制」（第四條）和「……確認男女平等之原則」（第十二條）復準之現代潮流，自以採用普通制為合理。

二、採地域代表制抑採職業代表制 從選舉團體的區別而言，有地域代表制，和職業代表制兩種，所謂地域代表制，係以地方團體如一省、一縣、一村、一市等，為選舉團體便是。所謂職業代表制，係以職業團體，如勞工組合、商人組合、律師、教員、新聞記者等團體便是。中山先生在建國大綱和中國革命史一文內，主張各縣選舉代表一人，組織國民大會的，是應採用地域代表制，實無疑義。再就事實而論，我國尚屬一個農業社會，工商尚未發達，雖在大城市有些工商團體，也是不完不備，或竟為有產階級所操縱，即欲採用職業代表制，也是無濟於事的。由此看來，當以採用地域選舉制為妥。

三、採大選舉區制抑採單選舉區制 所謂大選舉區制即以他的選舉區域較大，得選出代表數名之謂。反之，每一選舉區，僅得選出代表一名，便是單選舉區制。但大選舉區制，往往以比例選舉為連帶條件的。此次國民大會的代表，既依照中山先生建國大綱來產生，即各縣選出代表一人，自以採用單選舉區制為原則。

四、採複數選權制抑採選權平等制 凡對於具有特殊資格的選民，給以數投票權，或給予特殊選民所投票票的效力，大於普通選民的選舉票，都屬複數選權制。反之，一切選民，只各有一投票權，或一切選民所投的選舉票，有等量的效力，都是選權平等制。依照中山先生遺教，是主張普通選舉的，（民權主義演講及對內政策第四條）則將來在國民大會代表選舉法內，自應依此，以爲規定。

五、採間接選舉制抑採直接選舉制 關於間接選舉和直接選舉的問題，意義甚爲簡單，即當選人不由選民直接選舉，乃由公民選出的代表選定，謂之間接選舉。反之，便是直接選舉，主張間接選舉的，以爲一般選民，往往無充分智識和判斷力，足以抉擇相當的政治人才，如採用間接選舉，一般選民的職務既不在抉擇最終當選的人員，而僅在遴選執行最終選舉的人，則雖選民知識薄弱，他的弊病，自可減了許多。但間接選舉，實有兩種重大弊病：第一，在使選舉制度對於選民的政治知識，不能發生重大的教育作用。第二，因選舉人數既較初選人數減了許多，賄賂與恫嚇等弊情，較易發生，所以近世各國，多已採用直接選舉制，即中山先生遺教，也列入直接民權之下，將來國民大會代表的選舉，自以採用直接選舉制爲妥善。

六、採強制投票制抑採任意投票制 所謂強制投票制，即選民若無正當理由，不許放棄投票權，否則當施以法律的制裁，如譴責、罰金、停止選舉權若干年，和須負擔下屆選舉的經費等。他的根本理由，就是承認選舉權爲一種社會職務，或爲一種含有社會職務性的權利，不容選舉人放棄的。此外爲防止選民參加

選舉過少，致影響於所選出的人員，不能代表全體，也是他的重要原因。但事實上，仍難奏效的，因為強制選舉，雖或可強他投票，但難保不投廢票，結果仍屬於事無補。若我國更有困難，一因國民教育程度太低，大半對於政治問題無了解，自然趨於放棄一途。二因交通不便，人民馳赴投票地點需時耗費甚大，自然不樂於投票。在作者意見，以為應注意訓練人民四權之行使，使他們知選舉等權的重要，自動投票，比較強迫方法自勝一籌。

七、應否採秘密投票制 近世各國，對於選舉方法，多採秘密投票制，即在票面不自寫其姓名，或在候選人名上僅作一符號，以防止行使賄賂或恫嚇的人無從得知投票人的姓名，俾其選舉獨立與自由，得以維持。查我國民元衆議院議員選舉法，曾採用秘密投票制度為一種無記名投票法，但國民會議代表選舉法，則無此規定，未免缺點，此次起草國民大會代表選舉法，自應特別注意。

##### 五 結論

以上各點，僅就國民大會的組織和選舉問題，施行注意之點，作原則上的討論，現值開放政權呼聲，日益澎湃，將來實施憲政，即先有賴於國民大會，甚願讀者對此問題，共同商榷，幸甚。

## 國民大會

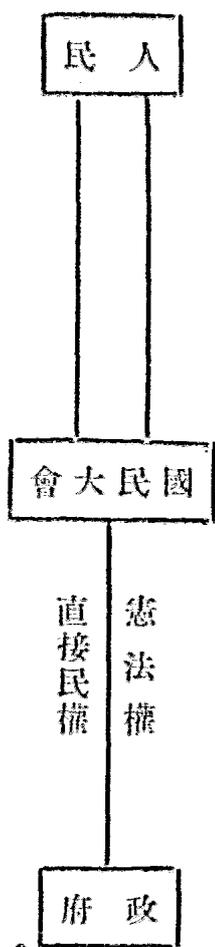
節錄金鳴盛氏著國憲問題的探討

國民大會在五權憲法當中，佔着一個最重要的位置。我們也可以說五權憲法所以比外國的三權憲法完美，他的關鍵完全在於一個國民大會。所以國民大會的性質，非得詳密研究認識清楚不可，如果把國民大會的性質攪錯了，一定是一子錯誤全盤皆非。研究國民大會的性質，尤須先把民權問題研究清楚，否則囫圇吞棗祇把人民行使政權看做一件完全辦不到的事情，那就不容易把握到國民大會真實的內容，也許會陷於錯誤。我以為國民大會是一個人民和政府當中的聯介機關：一方面替人民監督政府，補助人民政權的運用，却非代行人民的政權；一方面統制政府五院，處於監督衡制的地位，却不能涉於實際的治權。故其性質，就政府方面言，可以說是一個「能」的機關，也可以說是一個最高治權的機關；就人民方面言，却又可以說是一個「權」的機關，也可以說是一個輔助政權的機關。他的作用有二：一為人民和政府中間的聯介作用，二為政府五院間的統制作用。這樣性質的國民大會，當然和普通三權政府中的國會——無論其為總統制或內閣制——不同，更和俄國式的蘇維埃大會有別。因為他好像是一個最高權力機關，却並不是一個實施治權的機關，也不是一個人民的全權代表機關的緣故。

學者研究國民大會的性質，因各人對於民權的認識不同，另有三派主張，分別論述如次：

(一) 直接民權制 主張此說者，以為國民大會不應該是一個人民的代議機關，却是人民自身用總投票方法來表現的一個組織。換一句話說，也可以說國民大會不是巴立門 *Parliament* 而是潑來皮賽

*Plébisite*。他們認為人民的直接民權，決不能交給代表去代行，如果人民自身除選舉代表的權以外，沒有他種直接民權在手，却統統交給代表去代行，那便根本不是直接民權。選舉中央官員的權交給代表，便變做間接選舉權；罷免中央官員的權交給代表，便變做議會的不信任投票權；創制和複決法律的權交給代表，那便變做議會的法案提議權和批准權。因之他們主張國民大會不是民選代表所組織，可以不要機關。他們所主張的國民大會，可以圖示如下：



這一種主張站在純理論的立場上，當然無可非難。但他們沒有把直接民權去仔細分析過，正給反對的人們以一種異口同聲的批評，以為這種辦法事實上難以做到。再從國民大會的第二個作用方面看，所

謂政府，當然指五院而言，照他們那種說法，大會既無機關，自然不能統制五院，則院與院間的調和衡制，便沒有人來負這個責任，如果每事以總投票去謀解決，也未免太麻煩了。

(二)代議一權制 主張此說者，以為人民對於中央政府行使直接民權，一時不容易辦到，祇好選舉代表委託他們去監制中央政府。國民代表合集起來，就叫做國民大會。國民大會的權，不是代替人民行使的政權，因為政權是不能代行的，大會的權就是中央的統治權。換一句話說，他的權是一種治權而不是一種政權。至於人民對於中央的政權，則除選舉代表的直接選舉權外，祇有一種撤回代表的直接罷免權罷了。中央五院政府，祇對國民大會直接負責，却不對國民自身負責。此種國民大會，他的性質，和蘇俄的全國代表大會，或英國的萬能議會相彷彿，他是一個最高治權機關，並且是一個全權代表機關，圖式如下：

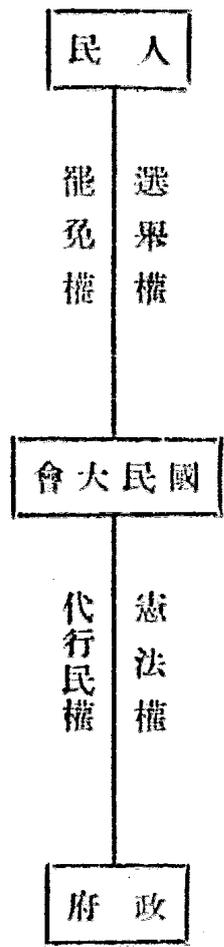


此制可以彌補直接民權制的缺點，他既可免除行使直接民權的困難，更可以得到統制五院的便利，但弊病却也正在於此。代議政治的流弊，一般人都很清楚，直接民權正是救濟代議制度的一種良法，如果

把人民管理政府的大權統統交給議會，豈不是明知故犯嗎？又代議政治的運用，全靠組織完備的政黨，而且須是兩大政黨，如果沒有這個條件，祇要看歐洲大陸各國多黨林立下的國會，便可以斷定國民大會一定不會有好的結果。這是一種弊病。其次，中央政府的五權分立，是五權憲法中的一個大原則，如果五院之上的國民大會，可以宰制一切，則五權的分立性必被破壞而變做一種專制。原來國民大會對於五院，統制則可，宰制則不可，這其中的分別，就在於大會有沒有完全的代表權。大會如果有代表人民的全權，那一定會由統制五院而變做宰制五院，其弊不僅打破五權的獨立性，而且很容易使大會自身變做腐化或惡化，查一查過去國會的實蹟，就可以證明這個話並非杞人憂天。

(三)代表民權制 主張此制的，其出發點和第二種代議一權制相同。也認為人民對於中央行使直接民權，一時不易辦到，故祇好託代表機關的國民大會來代行。但他們又認為國民大會代行的權，仍然是人民的政權，不是政府的治權。他們以為政權本該全在人民手內，因為人民人數太多了，祇好分做若干部分，用一個代去表代替一個部分的人民，代表所表示的意思，就當做全體人民所表示的意思，故代表所組成的國民大會，也就是人民表示政權或運用政權的機關。在這一點上，本制和代議一權制的見解不同，所以代議一權制下的國民大會，儘可用少數議員來組織，會期也儘可放長，而代表民權制下的國民大會，却必須比較的採多數代表的選舉法，例如一縣選出代表一人，他的會期也比較的祇好縮短，又因為代表人

數太多了，開會的時候，就難得運用討論的方式，祇好用投票以決可否。圖式如下：



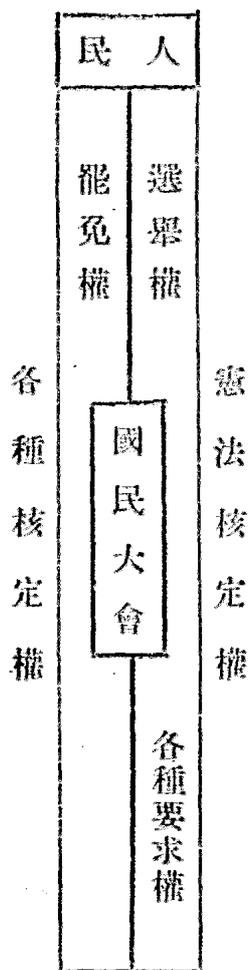
同是這種主張裏面，又有一部分人，以為大總統及立法委員的選舉，不應該由代表代辦，必須由人民自選，其餘政權，則可全託代表。他們因此遂又分做兩派：一派主張政權完全代行的，可以叫做完全代表民權制；一派主張政權一部分不應該代行的，可以叫做限制代表民權制。此兩派在總理遺教上統有直接的根據，前一派所根據的是建國大綱第二十四條，後一派所根據的是中國的革命文內「由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院，選舉代議士，以組織立法院，其餘三院院長由總統得立法院之同意而委任之」的一段話。第二派圖式如下：

一部分選舉權



此制雖分兩派，大體上還是相同。他們有兩種錯誤：第一，他們和主張直接民權制的人們一樣，沒有把直接民權的性質和內容研究清楚，他們認為直接民權的行使，統統是很困難的。第二派却又認為中央大員一部分的選舉權，雖則困難，也不應該放棄，他們沒有想到一種解除困難的辦法。第二，國民大會在理論上固然可以說掌有統治權或代行民權，其間有一個很大的差別，但實際上代表還是代表，議會終究是議會，反正國民大會有了代表的全權，即使一部分的選舉權劃出也是一樣，必定會變做一下官皇帝是也，「你有什么辦法和他去分辯統治權或民權呢？他的結果，還不是和代議一權制相同，變五權分治而為一權專治。要不然的話，把大會的會期規定得很短，把會次相隔的時間，規定得很久，也許可以滅殺大會獨擅的威權，但大會對於五院的統制性和調劑作用，必定因此完全失掉，所謂顧此失彼，事難兩全。

上述三種主張，各有各的缺點，不遑算最完美的辦法。我主張第一應該先把直接民權分做要求的權和核定的權兩種，第二再確定國民大會有各種民權的要求權，却沒有各種民權的核定權。圖式如下：



這樣計劃的國民大會，就祇做了人民的一個忠僕，決不至反僕爲主，大權獨攬。人民好比是東家，政府好比是工人，而國民大會則好比是監工的管家。大會自身不必去做工，却在監工。工人不好，或工人之間發生了爭議，他有權去指摘，去排解，如果工人們不服，那便得告訴東家，由東家自己來判斷是非曲直。這種辦法，有好幾種好處：第一，人民對於中央政府，到底隔膜太多，沒有工夫自己時常去監視，有一個國民大會代他去負這個責任，便可以放心。第二，國民大會雖則有一部分政權在手，但重大事情，還得由人民自己來決定，人民不至於被代表所賣。第三，國民大會是人民的喉舌，他的意思當然要和民衆的意思相合，如果人民核定的結果，民意和大會的意思不同，這時候大會自然祇好解散，所以大會決不敢輕率地把一樁事情決定下來，也不敢在決定事由以外常常去召集總投票。第四，中央政府五院對於國民大會固然負有直接責任，但一方面仍對國民負有間接責任，五院不必絕對服從大會，但應絕對服從民意，如某院認大會的處置並非真正民意的時候，他應當可以提出抗議，這時候的國民大會，就祇有兩條路：或者默認他的抗議，或者決議付人民投票核定，以覘民意。故大會可以監制五院，却不能宰制五院，五院須秉承大會，却未必受大會的箝制或操縱。

國民大會的性質既明，他的職權如何，便可迎刃而解。我以爲國民大會的職權，可以分做六種如次：

### 一 憲法權

1. 修改憲法提議權。

2. 憲法修正案提議權，或交立法院修訂之權。

3. 憲法解釋權，或交司法院解釋之權。

4. 違憲事件決定權。

## 二 五院統制權

1. 試選或提議罷免五院長官之權。

2. 向各院提出質問之權。

3. 初步解決各院間糾紛問題之權。

4. 各院不服大會處分再提抗議時，決議付人民核定之權。

## 三 立法監督權

1. 選舉並罷免立法委員權。

2. 提議改組立法院付人民核定之權。

3. 法案提議權，廢議權，廢止或修改法律交議權。

4. 立法院大多數不同意大會意旨時，決議付人民核定之權。

#### 四 行政監督權

1. 施政方案的制定及交行權。
2. 宣戰，媾和，重要國際事項等同意權，及決議付人民核定之權。
3. 變更預算權。

#### 五 司法監督權

1. 大赦同意權及決議付人民核定之權。

#### 六 監察監督權

1. 各院長官被彈劾案件的受理權，駁議權。
2. 監察院不服大會之駁議，提出再彈劾案時，決議付人民核定之權。

至於國民大會的組織，可以分列爲下述六點：

一、國民代表產生方法 代表的選舉，或用地域分配名額，或依人口規定比例，均無不可。但五權憲法下的地方制度，縣的區域占特別重要地位，各縣人口雖未必盡同。要亦不至相距過遠，至人口密集的街市，可以另外設市，和縣立於同等地位，故國民代表的選舉，定爲每縣市選出一人，實含有重大意義，其分配手續，尤爲簡便易行。至於職業團體應否選派代表參加，我以爲大可不必。一因我國產業尙未發達，在農業

社會中，因職業而生的界限甚微，一時尚不需要代表特別利益的職業代表，二因地域代表人數已經很多，如果職業代表也有相仿的數目參加，那就嫌人數太多，不好開會，如果人數很少，那就變做裝飾品，反正沒有多大意義，所以不如不參加為妙。

二、選舉權和被選舉權 國民代表的選舉，當然要以普通一般平等祕密和直接的方法為原則。選舉權行使的年齡住居年限和消極限制等，似乎不必在憲法內明文規定，因為選舉權是公民政權之一，而公民的資格，則為自治法或他種普通法規內的事情，故憲法上祇要規定中華民國公民有選舉權就行。至於被選舉權的資格，我以為也不必在憲法內規定，因為國民代表候選人，當須經過考試及格，這種規定，又屬於考試法的範圍。至於將來代表的考試方法，自應詳細研究，我以為這種考試方法，不一定要出題目做文章，很可以用一種簡單的學歷檢定或經歷檢定的方法。

三、國民代表任期 代表以熟知民意為要件，而社會進步又變幻莫測，故代表任期決不宜長，最好採年選制，最多亦不應超過兩年，以期隨時和民情相符合。

四、國民大會會期及辦事 代表人數甚多，會期不宜太久，最多似乎祇好以一個月為限，至於大會的辦事，當另舉主席團及秘書團，討論須得限制。大會處分案件，似須側重於各種專門委員會的審查。至於大會閉會期內，則必須另設常會，以便應付緊急事件，並且可以隨時監督五院的工作。常會的職權，在於補

助大會，替大家接受各院的請求，預備關係的文件，因特種事件而召集大會臨時會等工作。至於大會的職權，也有幾種可以交給常會去代行，比較方便而無大礙，其關係重大的職權如憲法權，能免中央人員之職，決議提交人民核定之權等，則不能交常會去代行，以免侵越大會權限。常會可以代行的職權大略如下：

1. 向各院提出質問之權。
2. 初步解決各院間糾紛之權。
3. 法案提議權，駁議權，交議權。
4. 彈劾案件審查權。

五、國民大會的解散 在通常三權憲法國家，政府和議會處於一種對抗的地位，採內閣制國家，政府尤具有解散議會的大權，以覘民意之所屬。五權憲法下的國民大會，性質和普通國會不同，故政府對於大會，當然不應該有解散權。我以為國民大會如果採用年選制，依他的職權，又須常時顧到民意，故對於大會的解散權，實無規定之必要。如果大會任期較長，恐怕他年久有失民意，則大會的解散權，似乎應該委託給各省的民意機關，有過半數省份的民意機關決議要求解散國民大會時，大會應否解散另選，由人民投票核定之。解散權和撤回代表權不同，撤回係對於代表個人，解散則對於大會全體，撤回權可以分別由原選舉的縣市去執行，解散權如果也由各縣市聯合執行，恐怕太麻煩，所以不如由各省去代為聯合要求，比

較可以簡便。

六、國民代表的性質 末了，我們應該討論的，是國民代表的性質。從前的政治學者，認議員或代議士是人民的代表，或者代表一部分人民，或者代表全國的人民，因之他們假定代表的意思就是人民的意見。這種說法，在五權憲法原理下，自然不合。國民代表在名義上雖則仍舊沿用「代表」的稱呼，依他的事權而論，實在也不過是一個廣義的官吏或公僕，他須得具有一定的才能，和別種公僕一樣要經過考試，他的行動雖須符合民意，但他自身却不能代替民意，也和他種公僕一樣。因之國民代表的性質，是一種辦理特種公務的公僕，而不是人民的代表。

## 國民大會

節錄東方雜誌三十一卷八號張知本著怎樣纔是五權憲法

我國地方遼闊，人口衆多，人民對於中央，要想直接來行使其政權，那是事實上所辦不到的。這樣，自非委託國民大會來行使不可。國民大會既是代表全國人民行使政權的機關，那麼，關於他的組織和職權，就應該有很好的規定，以下先就他的組織來說罷。

A. 代表產生方法 代表產生的方法，原有地方代表制和職業代表制兩種，前者是以地方團體爲單位，後者係以職業團體爲單位。現在一般國家的選舉制度，大概多採地方代表制，惟英國下議院有以大學團體爲單位而選出來的大學代表，俄國蘇維埃有以工人團體爲單位而選出來的工人代表，這總算是一種職業代表制的例外罷。這種職業代表制，是和全民政治的精神相反的，要是採取這個制度，必然在全國人民當中，有的祇有一個選舉權，有的則因他的職業關係而有數個選舉權。我們現在既想實現全民政治，當然要採用地方代表制，而且孫中山先生在五權憲法講演中所說的代表產生方法，也是這種主張。此次憲法草案未採職業代表制而採地方代表制，自然是一種合乎全民政治精神的立法，世人間有以未採職業代表制爲草案之病的，那是未有就職業代表制的劣點深加考慮的緣故。

B. 代表的人數 國民大會代表，每縣一人，這本是孫中山先生原有的主張，此次憲法草案規定：「每縣市及其同等區域選出代表一人。」自然無可訾議。惟我認爲孫先生的主張，祇是一種原則，而地域廣大和人口衆多的縣分，當然可以增加到一人以上。因爲人民的選舉權利，是應該使之居於平等地位的。無論何國的選舉，其被選人數，大概都是依人口的比例而爲平等的分配，如以一縣人口數倍於他縣的，也祇能同樣的選派代表一人，這未免有點不合乎權利平等的精神。雖然孫先生曾有每縣一人的主張，但這不過是規定每縣至少要有一个人的標準，根據他的民權主義原則來講，決不是限制人口特別過多的縣分，也祇能選出代表一人。我以爲國民大會的代表，除每縣應該選舉一人以外，如有人口超過若干數目以上的，卻無妨再增派一名。這固然仍不是依人口比例而爲平等分配，但比之毫不分別人口多寡，一律祇派一人的，卻較平等多了。

C. 大會的集會次數和會期 要想使國民大會真正能夠代表人民行使政權，對於他的集會次數和會期，便要有一個很適當的規定，以便有可以盡其職責的機會。我以爲關於集會次數，應該定爲每年一次，會期應該定爲三個月，如有特別事故的時候，自然還可以召集臨時大會，或者延長其會期。如果祇許每三年或二年集會一次，而會期又特別縮短爲一個月或二十天，那末，這個國民大會，可說祇是一個聾子的耳朵，什麼國家的政治，他也沒有機會去過問了，孫先生的權能分開的目的，當然不是這樣的。攷各國的議會

制度，大概是每年集會一次，且有每年集會二次者，祇有委內瑞辣尼加拉瓜等小國，爲每二年集會一次。至於會期，也是三月四月的居多。固然我們的國民大會，和各國的議會大不相同，但彼此都是代表人民的機關，那是無分別的。

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

D. 大會閉會期內的常設機關 國民大會既有一定的會期，而關於政權方面的種種事務，又是常常繼續不斷的發生的，那末，在他的閉會期內，自然非有一個常設機關來執行不可。如果沒有這樣一個常設機關，除掉大會的會期以外，所有人民的政權，在很長的閉會期內，便沒有人來行使了，這豈是孫先生權能分開的本旨嗎？況且各國憲法（如德國及捷克）也多規定議會於閉會或解散期內，可選定議員若干人組織議員委員會，以行使其監督政府的職權，而我們這個代表人民行使政權的國民大會，較之別國的議會，其地位更形重要，豈有反不置常設機關之理。不過我所說的常設機關，僅僅像現在憲法草案中所定的國民委員會，還嫌不夠，因爲國民委員會委員，並不限於國民代表，而於人民的政權事項，復不能完全代爲執行，這個機關，似乎已不是國民大會的常設機關，而是於國民大會外，另行設置的一個新機關了。

我所主張的常設機關，擬名為國民大會執行委員會，其執行委員的額數，想按照全國三十個省區，每省各一人，因三十人係偶數，再加多一人，共為三十一人，除每省區一人由各該省區代表中選出外，其餘一人，則由全體代表中任意推選出來。此項執行委員會，至少每星期應當開會一次，其關於經常事務的執行，得推出常務委員三人至五人主持一切，至於執行委員會的職權，除修改憲法以及複決宣戰媾和等重要事項，應屬於國民大會的特權外，其餘凡屬國民大會所應有的職權，執行委員會都應該行使。

以上係就國民大會的組織說個大概了，再就他的職權來說一說：

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

B. 罷免權 國民大會對於中央公務員有了選舉權以後，同時必須有一種罷免權，纔可以相輔而行，以收其監督政府的實效，如果僅有選舉權而無罷免權，則於所選舉的中央公務員不顧民意違法溺職時，

簡直是沒有方法把他去掉，這豈不是能放而不能收嗎？所以罷免權，實在是佔着四種政權中重要的地位，而爲實現全民政治的一個必要工具。惟爲貫徹這種權力的精神起見，所有監察院就中央選任公務員所提出的彈劾案，也應該使之有受理審判之權。（非由國民大會選任的中央公務員之彈劾案，可由司法院所屬公務員懲戒委員會受理。）關於這個審判權的誰屬，本有主張應屬於監察院的，也有主張應設特別機關受理的。但審判權如果屬於其他機關，則國民大會名雖有罷免權，實則祇是執行其他機關的判決，這還能夠獨立的自由行使其職權嗎？

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

D. 複決權 複決權的作用，便在批准法律，所以又可叫做批准權。國民大會如果僅有創制權而無複決權，則政府仍可制定一種不良的法律，來妨害人民的權利，而人民還是莫可如何，所以國民大會又非有複決權不可。不過我以為複決權行使的範圍，僅僅以單純的法律案爲限，還是不夠的。此外如宣戰媾和及締結條約案，赦免案和預算決算案等等，都應當交由國民大會複決爲宜。因爲這些案件，有的關係國家榮辱，有的係變更司法上的判決，有的關係國家財政的計算，實有不得不經代表人民的機關批准之故，關於

這一點，本來多有主張應有立法院議決，而不必送交國民大會複決者，但立法院係行使治權中之立法權的機關，這等非單純法律案的重大事項，似乎不應該由他議決，而應該送交國民大會複決。

## 國民大會

錢民智書局出版葉本古章著五權憲法理論第六章

在憲政時期最重要的中央機關，就是國民大會和五院，其關係非常重大，若明瞭了國民大會的職權，就可以了解牠和五院的關係。總理在革命史中說：「俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。以五院制爲中央政府，一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院，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，以組織立法院。其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之。但不對總統及立法院負責，而五院皆對於國民大會負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之。而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會職權，專司憲法之修改及制裁公僕之失職。國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之，此爲五權憲法。憲法制定，總統議員舉出後，革命政府當歸政於民選總統，而訓政時期於以告終。第三爲建設完成時期，在此時期，施以憲政。此時一縣之自治團體當實行直接民權。人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷免之權，而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表，以行使之。……」這樣看來，國民大會的職權，是制定憲法，修改憲法，制裁公

僕的失職，對於四個政權，除選舉權之外，得行使罷免權、創制權和複決權。但是後來又在建國大綱第二十四條規定：「憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會行使之。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，有複決權。」這是規定國民大會有選舉權的。究竟國民大會有無選舉權，是成問題了？有人以為「總理於革命史的著述在前，於建國大綱的訂定在後，以時間論，應以後者為準，並以大總統為中央官員之一，斷定大總統是由國民大會選舉的。那末，和由「人民投票選舉總統以組織行政院」就不同了。以作者的推想，國民大會對於中央官員有選舉權，和總統由人民選舉並無衝突。因大總統是行政的元首，應由人民直接投票選舉。其餘一切官員，可由國民大會代選之，因為選舉一個總統是容易辦得通的。民衆對於一個人的鑑別力，決不會因地大民多而發生困難。並且有總統資格的人，在其未當選以前，其功業和名望，必為全國人民所共知。若平素全國人民都不知道的人，要靠國民大會去鑑別而選舉之，則其選舉出來的人，就不見得有做總統的資格了。因為無論那一個時代，一定有二三偉人，為一般民衆所家喻戶曉的。例如在民國元年的孫中山先生，和現在的胡漢民、汪精衛、蔣介石、孫科諸先生，以及其他中央素負衆望的人，一般民衆，都是知道的。選舉總統時，有什麼困難呢？至於其餘的官員，人數既多，自不易鑑別，由國民大會選之，比較妥當。至於立法院的議員，應不應由人民選舉呢？作者以為亦應由人民直接選舉的。因為立法的議員，如果選得其人，則將來所議訂的法律，就適合民衆的需要，可以減少民衆常常

創制和複決的麻煩，所要選舉的立法議員雖多，好在候選的人事前須經過考試銓定資格并且由各地分別選舉出來，這也不是困難的問題。

有人以爲五權憲法中最難解決和最易使人誤會的，就是國民大會。因國民大會本身是個代議機關，和立法院沒有兩樣。（立法委員也由民選的。）假使國民大會有運用四種政權的權力，對於中央的任何法律，有創制複決之權，對於中央之任何官吏，有選舉罷免之權，則以一代議機關而裁制其他另一代議機關，不管其效能上如何，卽就理論上也很難說通。很容易變成「一權政治」。殊不知國民大會和立法院的性質及職權是完全兩樣的。國民大會其職權處在五院之上，代表人民，向中央行使四種政權，同時又可以解決五院間權力的衝突的，而且各縣人民隨時可運用罷免權以罷免國民大會之不稱職的代表。所謂最後的權力機關，還是在人民的本身，和普通一權的國會，大不相同。若根據法律以解決五院相互間的糾紛和人民向中央行使四個政權，是決無流弊的。

照 總理的規定，各縣得選舉代表一人，組織國民大會，參予中央政治。有人以爲這種每縣選一代表參予中央政治的主張，是很合於地域代表的原旨。不過不論縣的大小，一概皆選代表一員，也不合平等的原則。最好是人口代表選舉制。最小的一縣，也得選出代表一員，其餘以人口比例，每縣得增至二人或三人。而其他較大的都市，也可另出代表，不必受縣界的束縛。這樣一方面可以代表地方，他方面又可以人口爲

比例，是一舉而兩得。作者以為不然。如果我們先明瞭了中央和地方的關係，就可以明白選舉代表就不必以人口為比例了。在國民黨之政綱中規定：「關於中央及地方之權限，採均權主義。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央。有因地制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權制或地方分權制。」（在建國大綱中，也有同樣的規定。）又在建國大綱中規定：「土地之稅收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆為地方政府之所有，用以經營地方人民之事業，及育幼養老濟貧救災醫病與夫種種公共之需。」這樣看來，中央所管轄的，是關於全國一致的事務。地方之土地稅收，地價增益……等等都是歸地方所有，那末地方和中央的關係，不過及於全國一致的事務實無其他利益偏重的關係。每縣有一代表參予中央政治，已經夠了，實無照人口增派代表的必要。若是行中央集權制，而各縣所有的利益，又須解歸中央重行分配，那末恐怕中央有所偏袒，而參予中央政治的代表，就應當用人口代表選舉制為宜了。我們現在是採用均權制的，那末自然以每縣一人為宜。至於都市有和縣有同等之性質的當然可以援縣之例選舉代表一人，這是無疑義的。

有人以為人民的四權，由人民自己直接行使，和由代表行使，其性質是絕對不同的。嚴格言之，由代表行使的，即不能稱之為「直接民權」。因此國民大會的自身已經是一個代議機關。所以複決，創制，罷免，本只有人民自己直接投票，如果由代表代行投票，則其性質，將完全變更，所謂「複決」將一變而為「批准」。

「因為由一個代議機關（立法院）所通過的法律，如果再由另一代議機關（國民大會）投票表決，則非「批准」而何？並且將來的複決，究竟是採「強制的複決」或是採「要求的複決」呢？強制的複決，於理論上絕對是不可採用。因為果爾，則立法機關必無形中而變成兩院制。（一為立法院一為國民大會）而國民大會之地位，又遠在立法院之上，與兩院制更不相同。結果非至盡奪立法院之職權不可。如果是採用要求的複決，則要求權應屬之人民呢？或屬之代表呢？如屬之人民，則命代表投票為不合理，如屬代表，則何必多此一舉，因為國民大會代表，如多數不滿意於立法院的某種立法，則簡直用創制權撤消之可也。如果果是少數，則複決也不能撤消。又所謂國民大會的創制，也必定是變為「立法」。創制是有兩種，一為草案的創制，一為原則的創制。草案的創制，則簡直是國民大會自行立法。原則的創制，則簡直變立法院為起草委員會。總之凡立法事業，由人民直接行使的，才叫做複決或創制。如由代表行使的，則簡直是「代議」。很難說是複決或創制。至於國民大會的「罷免」乃簡直是「彈劾」或「不信任之決議」也。與人民所直接行使的罷免絕對不同。即在選舉間接選舉，和直接選舉，是不同的。所以國民大會的選舉權，其性質將完全與其他國家國會中之選舉相同。例如國民政府的委員，如由國民大會選出，則與瑞士的行政委員之由國會選出有何不同？總之，國民大會的四權，始終是代議權，決不能與人民的直接民權相混淆。所以有人主張國民大會，最好是一「僅存名義，不設機關」。所謂四權均由人民直接行使，絕對不用代表。凡行使四權時，

全國同日投票之日，即稱爲舉行國民大會之日。上述的意見和總理的主張，稍有出入，作者以爲不然。人民和政府的關係，最密切的是縣治。在一縣之內，是絕對行使直接民權，即所謂地方自治，由人民直接辦理自己的事務。至於人民和中央的關係，不過是關於全國一致的事務。因爲在事實上不能實際運用四權來管理中央的事務，所以不能不由每縣推國民代表一人，來輔助人民行使四權，和代表人民行使四權，是完全不同的。我們可以這樣說，直接民權中有一部份的工作，須推代表來協助進行。換言之，對各縣是由人民直接行使民權的，對中央是須推代表來輔助進行的。各縣的國民代表，在中央運用四權的時候，不得由自己拿出意見來作主，他不過是傳達各縣人民的意見罷了。好像是做郵差一樣。例如某縣人民對於中央某個官吏不滿意，就決定行使罷免權，令駐中央的代表，提出國民大會。這又好像國際上的公使職務一樣。如得多數的贊同，就可以實行罷免某個官吏。例如對於中央某種法律有不滿意，各代表可同時通告各該縣的全體人民，由各縣人民自行決定後，再由各代表把各縣業已決定複決的案，提出於國民大會來表決。如得多數，當然將原法律廢除。這種的表決，實際上就是全體國民的表決。在表面上，雖然是少數代表的會議，在實際上就是全體國民的會議。作者以爲總理以國民代表會議，名之謂國民大會，其意卽在於此。所以國民大會的代表所行使的四權，不是代議權是代達權，則形式上雖然是間接的，在實質上仍然是直接的。例如中國駐在外國的公使，傳達中國政府的意見於駐在國政府。這個意見是中國政府的意見，並不是

中國公使代議的意見。這是很顯然的。同樣駐在中央國民大會的代表傳達各該縣人民運用四權的意見，並不是代表代議的意見。

## 論國民大會

陸鼎揆

錄民國憲法問題

民主政治之本旨，在使政權出於人民全體，而不偏重於任何階級或團體，其誠能秉此而實行者，稽之史乘，惟希臘之市府國家時代爲然；一國之事，不論鉅細，莫不取決民衆，若是者則以民生簡單，社會事少，而人口甚寡；其間又有主奴階級之分，凡奴之階級，不以公民待遇，不得參預國政，斯所以行之而有功也。待至各市相互吞併，人口既衆，其制乃漸廢矣。是以柏拉圖之理想國中，主張共和政治之國家，人口必須有一定之限度，然其說乃萬不能通行於後來之國家。逮至近世，民主政治之潮流日以洶湧，於是百餘年來盛行之代議制度，猶以爲不足，而直接政治之論起矣。然五大洲人口十七萬萬，而國不過數十，其大者若吾國，人口號四萬萬，小者若瑞士，亦逾百萬；希臘舊軌，有未可率以相循者；惟瑞士以國小人稀，其各邦蓋僅視吾一村鎮，直接政治乃數見於其邦中。外此若施之國政著於憲典者，頗罕其例；求之於舊，則惟美利堅聯邦憲法，關於憲法本身之修改，有付之國民會議表決之規定；然百餘年中憲法若干次之修正，皆依此條之前段，不用國民會議之方式；而屬之於各邦議會，經其三分之二之可決，即可成立。若是者，則以一萬萬餘之人口，不易舉行之故而已。其次則美之大總統選舉，不以之付於議會，而由國民臨時推選代表組織總統選舉會舉行之，

蓋與其憲法會議相仿已。若尋之於晚近之例，則有德意志之憲法，間採直接政治之制度。

德憲第十七條規定曰：

各邦人民之意思，應以直接複決決定之，中央政府依關係區域內人民三分之一請求，應舉行直接複決，以決定區域之分合。

第七十三條規定曰：

議會通過之法律案，總統得以自己意思，提交國民請其複決，惟須於一個月內舉行之，議會中至少三分之一之議員得要求法律案之延遲施行，如經有選舉人民二十分之一之請求，得舉行直接複決。十分之一之選民，得要求將提議之法律案舉行直接複決。

惟總統有權得將預算案、稅法、俸給法，提交國民直接複決。若德憲之是項規定，爲今世憲章中所創見者。其次若最近西班牙頒行之憲法；其六十六條，則亦步德之後塵，而有類似之規定曰：

國民得以直接複決，表決議會已行通過之法律案，惟須有百分之五十以上之選舉團體之連名請求，方得舉行之。但關於憲法及其補充法；登記於國際聯盟中之條約之批准；關於地域之法律；不適用此項規定，國民得行使直接提議之權。凡經選民百分之十五以上之連署者，得提出其議案於議會，其施行細則應另以法律規定之。

就上述三國憲法之規定而言，除美利堅之憲法會議與四年一次之總統選舉會，係由人民選出代表組織外；此外若德意志西班牙，皆係直接賦之於有選舉權之人民，而不假手於代表者也。若茲次憲草委會所擬之方案，國民大會係由各縣或共同等區域選出代表組織而成，是視美利堅總統選民與憲法會議之組織為差近，實際上乃國民代表大會，而並非國民大會也。

以中國土地之遼闊；交通之不便；人口之衆多；與教育之不普及；於是而遽欲嘗試直接政治，其勢實有未可。憲委諸彥，緣是以國民代表大會代國民行使最後之政權，尙能注意實在而不驚於空談，實爲吾人所同一主張者；惟依照其所擬定任期之項與職權之項，則吾人認爲尙有鄭重考慮之必要焉。其一任期：依該草案之規定爲三年，每年開會一個月，如有緊急事故，得召集臨時會議。其二職權：則有選舉或罷免總統五院院長並立法監察委員之權，有複決及創制之權，有批核各院報告書及意見書之權，有修改憲法之權，依是種種之規定，則所謂國民大會者，乃實無異於太上國會也。以視法蘭西之以兩院組成之國民議會，蓋實無軒輊之可言；而法蘭西本以立法會議而兼爲國民議會，猶無重疊之弊；若吾已有立法院，其充任委員者，自必將出於選舉；其所立之法將必有無數亟待於施行者，若必待每年一個月之國民大會覆核，是於亟待施行之法窒礙實多，此不便孰甚於是。既名爲國民大會，而其實即係立憲國之國民，是不能指爲國民本身可知，而曰有複決創制之權，將不竊其虛名而亡其實際乎？不甯惟是而已，一國人大多數之意見，未必長

時期不變，今日之羣以爲非者，明日安知其不又以爲是，若使代表而得有長久之任期，其勢將有不能代表真正民意之弊病；彼議會者以其有一定之職權，是以不得不有相當任期，若既稱爲國民大會，而曰有三年之任期，借使選舉之時，甲種主張方得大多數之同情，緣是而若干人物得以當選，而一二年後因情勢之變更，而人民又傾向於乙種主張，彼爲其代表者固猶是主張甲說之人物，則所謂國民大會者，將不成許多不能代表國民現在意見之人物之大會乎？而況予之以選舉罷免行政首長之大權以覆核一切立法行政之權，而同時乃予以任期，於是而有一機關焉，居於一切權力之上，苟有能操縱其多數者，將無事而不可爲。政權之側重如此，而又有修改憲法之大權，是一組織者直超乎憲法以上，要非立憲國家所宜有者也。吾人以認爲有鄭重考慮之必要者，爲此而已。

吾人於其人數問題，亦認有疑問者；蓋依草案之規定，國民大會由各縣及其同等區域各選一人組織之云云；以中國之大有縣逾二千五百，則將有代表逾二千五百矣，以若是重要之政治組織，乃須二千數百名代表集於一堂，從容討論，聚訟盈庭，其不致毫無結果也幾希，稍有會場經驗者無不知列會者人數逾四百，卽已指揮甚難而秩序不易維持，今乃數倍於五百之數，其不適於實行，甯復待言。此外中國之地方區域雖同稱爲縣，而人口之相差往往大爲懸殊，若上海一市人口逾三百萬，無錫亦百萬，而若內地荒僻陬邑，尋常僅數萬，少者乃數千而已；彼三百萬人之縣與數千人之縣而同得一人，實際上則人材與輿論，却皆集

於大都市者爲多焉，將不使代表失其均平而效能低減者乎？此則於組織方面亦有重新考慮之必要者也。

憲草會所擬議之國民大會將有選舉罷免總統及五院院長之權；有複決創制之權；有修憲之權；就是而論，蓋欲以是爲一政治上之非常組織，而並非等於國民性質之機關，蓋無待言。若是則吾人之愚，以爲惟有參酌美德之制行之，乃始有實在之效能而不至滋生流弊。簡單言之，惟有依照各地之人口數目，而比例產生代表，其總額不得逾五百名，於是會意之代表均平，而開會不至有人數過多之弊，使克收會議之實效；賦之以選舉總統及修改憲法之權，並決定政治方針之權而不作爲常設機關，每若干年開會一次，限以三月會畢，卽告解散，使政治上不至有永久性之超憲組織存在，而有時常搖動其安定之危險；至於罷免行政首長之權與複決創制之權，萬不宜屬於一小團體之機關，又頗難行於今日國內之民衆。是不若姑寄之各地方自治團體之議會之中，設若干行省與特別區之議會有三分之二通過罷免現任總統時，則總統卽須解職，而立即召集國民大會另行選舉；立法院通過之法律案，經三分之二之地方議會否決時，其法律案卽不能成立，而若有三分之二提議，通過一種法律案時卽發生法律之效力；如是而後政治組織之安定性，與人民之監督權力，乃可並行而不悖焉，而民主立憲之基礎乃得有磐石之固乎？敢以質之當世留心於制憲大業者。

## 對於國民大會之管見

耿文田

載大道月刊第二卷第二期

四屆三中全會議決於民國二十四年三月召集第一屆國民大會，此實由訓政入於憲政一個最大之關鍵，亦我國政制史上極關重要之遞嬗也。

雖然，孫中山先生所主張之國民大會，究具如何之性質，究應如何完成其組織，在五權憲法上究居如何之地位，凡此問題，不特一般國民對之無明瞭之認識，即研究公法學者，恐亦不能澈底瞭解，無誤會之處。間嘗究之，知其根本原因，在於一則不明瞭中山先生之主義，一則不能窺悉五權憲法精義之所在也。

年來，報章雜誌上所載關係國民大會之文字，泰半以國民大會具有以前國會之性質，為國家發動政治之最高機關，吁誤矣，誤矣。抑知五權憲法與三權憲法根本差異之點，不在於多一攷試權與多一監察權，（其實並不多，不過一則獨立行使，一則不獨立行使而已。）而在五權憲法下有一國民大會存在，三權憲法下無國民大會存在之一點也。

吾人最大之希望，在使讀者認識 總理所主張之國民大會非特與國會不相同，即與蘇俄之代表大會或英國之萬能會議，亦屬有別。蓋國民大會為 總理獨創之政治制度，既無前例可援，亦無成規可準，惟

有根據中山政治哲學以紬繹其真義而已。

吾儕欲知國民大會究爲何物，第一須明瞭其性質，第二須研究其具有何種之權力，然後國民大會如何組織，與其在五權制下佔若何之地位，等等問題，庶可迎刃而解矣。

關於國民大會之性質，通常有三說，略述於后：

(一)有許多學者，主張人民所有之四種民權，不能由代表代爲行使。換言之，即國民大會不能認爲人民之代議機關，僅爲人民用投票選舉方法以表現之一種組織體而已。蓋四種政權若可代行，則根本非直接民權，而爲一種間接民權也。如選舉中央官員之權交由國民代表代爲行使，則選舉權變爲間接選舉權矣。罷免中央官員之權交由國民代表代爲行使，則變爲議會之不信任投票權矣。創制及複決權若由國民代表代爲行使，則變爲議會之法案提議權及批准權矣。由此而觀，則國民大會所代表之意思，非國民之意思，所謂國民代表，實非爲國民之代表，不過由國民所產生之代表而已。

(二)有一派學者，以爲政權僅能由人民直接行使，不能由代表代爲行使，國民大會所代行之權，非人民之政權，而係中央統治權，所謂統治權者，即治權之運用與活動之名稱也。換言之，即國民大會所代行之權，乃爲治權，非政權也。

(三)更有一派人，認國民大會所代行之權，仍爲人民之政權，而非政府之治權。依此點言，此派與前派

立於相反之地位也。攷此派之所以承認民權可以代行者，良以中國幅員廣大，人口衆多，直接民權制，一時不易實行故也。依此點言，此派與第一派又立於相反之地位也。此外尙須注意者，卽本派雖認國民大會所代行之權爲民權，然此之所謂民權，特爲間接民權，非直接民權也。

關於國民大會之性質，既經明瞭，而國民大會究具如何權力之問題，較易解答，請略詳之。

關於此種問題，可分三部研究之。

(一)以國民大會爲行使治權之機關。此派根據建國大綱『中央統治權歸國民大會行使』之規定，誤會統治權卽爲治權，故主張國民大會爲行使治權之機關。殊不知建國大綱第二十四條已有詳明之解釋，所謂統治權者，卽指創制、複決、選舉、罷免四種政權而言也。姑舍此不論，卽以『權』『能』分離之政治哲學釋之，亦可證此說之謬誤也。凡瞭解三民主義五權憲法者，俱知五院政府爲有『能』之機關。若認國民大會爲治權機關，卽無異認國民大會爲有『能』的機關。今國民大會與五院政府俱爲有『能』之機關。試問何處爲有『權』之機關，尙另有有『權』的機關之存在，抑國民大會爲有『權』之機關，并有『能』之機關乎？此愚之所以大惑不解者也。願有以語我來！

(二)以國民大會爲行使政權及治權之機關。主張此說者最多，以爲國民大會位居五院之上，自然萬能也。於是將以下所列各權，皆劃歸國民大會。如：

- 甲、制定憲法權。
- 乙、選舉總統，立法委員，監察委員，及各院院長。
- 丙、複決立法院所制定之法律。
- 丁、解決院與院間不能解決之事項。
- 戊、對於國家大政方針提出意見。
- 己、變更領土權。
- 庚、變更預算權。
- 辛、國家施政方案之制定權及交行權。
- 壬、議決法律案，預算案，決算案之權。
- 癸、議決宣戰媾和權。
- 子、議決政治經濟軍事重大計劃案之權。

試問上述十一項職權中，是否完全為政權，抑完全為治權，以之屬於國民大會，即無形中承認國民大會為模稜兩可之機關，亦即無形中承認國民大會為不三不四非驢非馬之組織矣。蓋國民大會若有治權，不特破壞『權』『能』分立之主張，抑且失却五權憲法之特色矣。

(三)以國民大會爲行使政權之機關。致中山先生所以主張設立國民大會之唯一目的，乃欲使國民大會實行政權以駕馭政府也。換言之，卽所謂以「權」制「能」也。有「能」而無「權」，則政府爲所欲爲，人民幸福不被摧殘者幾希矣。人民自由不被剝奪者，亦幾希矣。有「權」而無「能」，則「權」將失其作用，猶乎無御之車。不知馳於何所也。故必以人民之「權」而束政府之「能」，庶政治可獲平衡也。由斯觀之，以上三說，要以此說爲正當，較可據耳。

國民大會之性質及其應有之職權，已略論之矣，茲請述其組織。

(一)國民代表之選舉。建國大綱十四條規定：「自治政府得選國民代表一員，」特所謂自治政府，必「全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，」方足當之也。就中尤以「人民曾受四權使用之訓練」一語，爲最關緊要，蓋現在各縣人民，不特不知三民主義爲何物，且不識選舉爲何事。一旦實行國民代表之選舉，必然發生以下諸種惡果：

甲、鄉僻人民放棄投票權。一般鄉民，無知無識，不明選舉之意義，不瞭解選舉代表之作用，自然不願與聞政事，趨於放棄之途也。

乙、由地方野心家包辦選舉。各鄉村人民，既因種種困難，不能來城投票，甘願放棄選權，則城市中素

有左右地方之能力者，勢必包辦選舉，威脅利誘，毫無可疑。

丙、真正之民意不能表顯。國民代表之選舉，既被地方各黨派所壟斷，各黨羽所包辦，則選出之代表，未必即為有代表之才，而能勝代表之任者。因此，真能代表民意者，真有政治認識者，反抱向隅之嘆，豈民主政治所應如是耶。

依作者個人所見，欲救以上諸弊端，似應實行以下諸辦法，或可收效於萬一也。

甲、實行攷選代表。此處所謂攷選，不必如攷試院舉行高等攷試之攷選，僅行審查而已。政府應於選舉前數月，設立國民代表資格攷驗處，凡有一定資格，相當履歷，及專門著作或科學發明者，皆得為國民代表候選人。果能如是，庶不致有倖進之徒也。

乙、國民代表選舉之監督由中央委派不由縣長兼充。縣長在地方辦事較久，與地方之豪富或某黨派，難免無相當關係，苟以縣長為該地方國民代表選舉之監督人，即不與活動當選者通同作弊，勢亦難保其不為其他之非法行為或無恥勾當。故吾人為避免重蹈以前賄選之覆轍及確立新選舉制度起見，主張由中央選派監督或由中央令各省當局委派監督，馳赴各選舉區，實行監督，庶可收事半功倍之效，而免無謂之紛爭也。

丙、各縣應分區投票。各鄉鎮之選民，恐受金錢上之損失，勢必放棄投票權，前已言之矣。蓋當局既不

能強其入城投票，維有分區投票之一法。如在選舉期以前，令各區長鄉鎮長對於國民大會之組織職權等，爲簡要之宣傳，或於要道通衢，爲種種文字圖畫之告示，則收效更宏矣。

丁、不以選舉區爲開區地點。爲預防地方包辦或賄選代表者之舞弊（如塗改或更換或消滅選票）起見，票區應由選舉監督機關省方或中央，定期開啓。準此以行，雖不能策選政於萬全，要亦可弭糾紛於最後也。

（二）國民大會之職權。夫國民大會既爲行使政權之機關，既爲行使政權以監臨政府之機關，故除依中山先生主張，定選舉、罷免、創制、複決及修改憲法等爲其應有之職權外，凡宣戰媾和等權，皆應劃歸國民政府執掌之，以其不具政權之性質也。惟所謂選舉權，與罷免權，不以選舉罷免大總統及監委立委等爲限。簡任以上人員，似國民大會皆有選舉罷免之權。又所謂創制權與複決權，亦不以創制立法原則，複決法律爲限，法律草案亦得創制之，立法原則亦得複決之，即其他之具有法律性質之議案，亦得創制及複決之也。

（三）國民大會之會期。國民大會行使之政權，所以制衡治權者也。惟政府之治權含有繼續性，是統制治權之政權，亦必爲繼續不斷之統制，然後，政權可不失其作用，而治權可不放恣也。

雖然，政權對於治權不能時時刻刻實施制衡作用，但亦不能隔二三年僅能施行一次。果國民大會三

年召集一次，何異使政權三年始得行使一次，何異使治權三年始得受制衡一次。而在此三年之中，政權不獲行使之機會，果治權亦無受制衡之必要乎，天下事何如是之巧也耶。

果如所主張，不特政權失其作用，政治亦離其常軌。吾人主張，國民代表不必聚集一堂（詳下節），國民大會毋容長期停頓。每年召開大會三次，並定二月六月十月從一日至十五日為會期，遇必要時並得召開臨時國民大會。如是行之，庶政權行使之機會，可以增多也。

（四）國民大會開會之方法 有人以為國民大會代表若限定每縣一員，連蒙古西藏及華僑所選出之代表合計，將及兩千餘，以如此衆多之代表，集合一堂，而望其議決要件，通過要案，不憂憂乎難哉，且中國幅員遼闊，交通不便，內地代表，馳赴首都，事實上必發生許多困難，無已，惟有實行無辦法之辦法，即將大會之召集期間盡量延長是也。頭痛醫腳，因噎廢食，非理之所當然，非勢之所必至，此吾人之所以不敢贊成三年一會之主張也。

依吾人之主張，國民大會之召集，不必具會議之形式，僅存大會之名稱足矣。如梅思平氏之主張：「國民大會僅存名義，不設機關。」與吾人之見解，可謂不謀而合也。蓋若如是舉行國民大會，不特可以屏除上述之困難，且可收敏捷之效果也。至其詳細計劃，非本篇所可罄，然亦不可不略及之。

大總統或其他行政首長等如至改選之期，則由國民大會辦事處（另詳下節）定期投票，公告全體

代表於期內票選之，選舉之後，再定期開票，開票時，函請中央及人民到場監視，此國民大會之實行選舉權也。立法院草行某一法律，如有複決之必要，則由國民大會辦事處公告全體代表於一定期間內提出意見或逕行表決，此國民大會之實行複決權也。至於罷免創制二權，亦可如上法行之，不一一其詳。

(五)國民大會辦事處 此辦事處由國民代表互推代表若干人組織之，司宣告投票等事宜。(國民代表為無給職，辦事處代表得酌支辦公費。)

最後，尚須補充者，為以下諸件：

(一)憲法中不應規定國民大會 建國大綱規定憲法由國民大會決定之，明明國民大會先於憲法而存在也。換言之，即國民大會為超憲機關也。今憲章中復為國民大會之規定，似乎國民大會又因緣憲法而產生者，誰捨誰從，孰是孰非，二者必居一於此矣。

依作者之意言之，憲法決不能規定國民大會於其中，蓋先天憲法之建國大綱已決定國民大會為制憲機關也，此其一。國民大會為人民方面之組織，初非中央政制統系之一部，而憲法確為規定中央政制之法律，不應涉及國民大會，至為明顯，此其二。

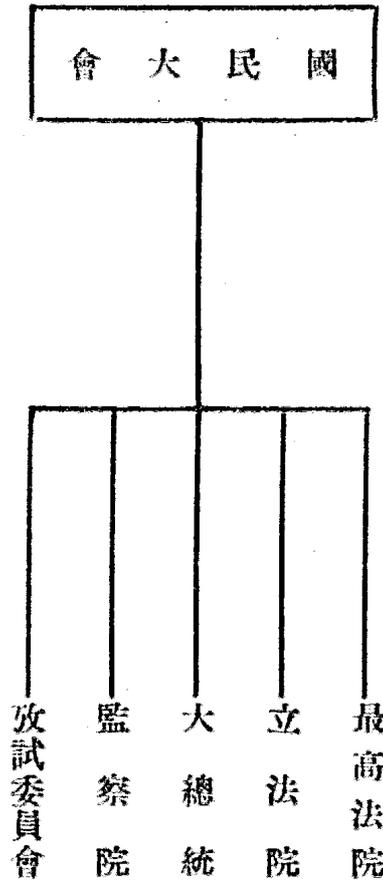
(二)國民大會非中央五院政府之一部 將來憲政時期中之中央政治制度為國民政府下設五院，可稱之為五院政府，五院與政府之關係至為密切，分之則為五院，合之則為政府。而國民大會既不在五院

也。政府之上，亦不在五院政府之內，乃在五院政府之外，專司四權之行使，以統治制權之運用，而駕馭政府者。

## 五權憲法的設計 擇要

梅思平

據我的意見，五權憲法的圖表應該如下：



總理五權憲法的圖表，固然是行政立法司法監察考試五院，但是他的講演中曾兩次說：「行政就是大總統；立法就是國會；司法就是裁判官；可見總理對於五權機關的名稱，并不是固執的。」

立法院議員，究竟由人民選舉，還由國民大會選舉呢？如果由國民大會選舉，則其性質似近於國民大會的委員會，而於人民意見，相去更遠。因為國民大會自身本已有代議之性質，假使立法院再為代議之代議，則殊消失民治之精神。并且立法院如果由國民大會產生，則大總統及監察院將如何產生，大總統及監

察院如果均由國民大會產生，則國民大會之職權，似嫌過重，行動不慎重時，最易引起革命。（中略）但是國民大會之地位在大總統之上，立法院既為國民大會之代表，又自然有超越大總統之可能。這種爭端，無論憲法上規定如何解決之方法，於法理總是講不通。所以我主張立法院應該由人民產生，但是由人民產生，也是有一個矛盾的可能，就是國民大會也是人民的代表，立法院也是人民的代表，這兩種代議權，勢必至於衝突而重複。並且依五權憲法的系統，立法院的立法，可由國民大會複決，以一個代議機關的立法，而使代表同一人民的另一代議機關，行其複決，於理論上也大欠圓滿。

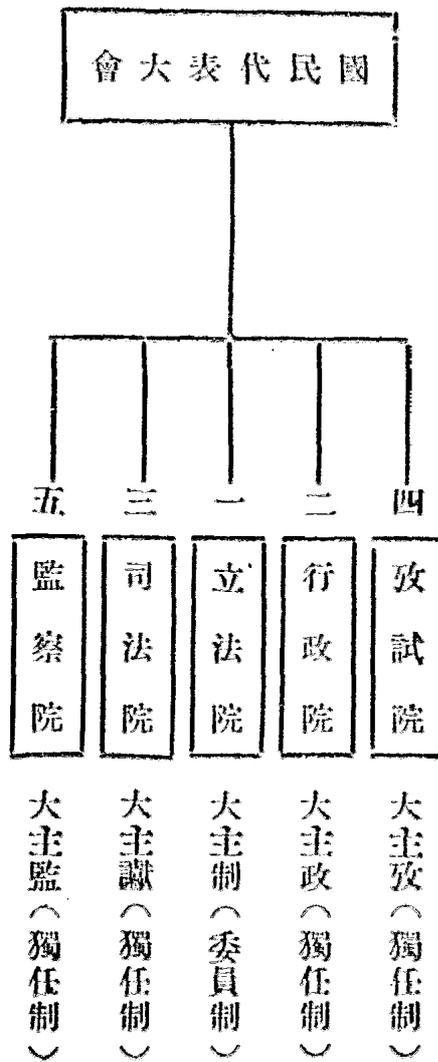
大總統有叛逆行為時，監察院得提出彈劾案交由國民大會複決，國民大會如通過彈劾案，大總統須去職，否則監察院須自行解散。

總理說：「國民大會是代表人民行使四權的。」但是這個地方有一個極重大的疑問，因為人民的四權，由人民直接行使，與由代表代為行使，其性質是絕對的不同。嚴格言之，由代表行使的，即不能稱之為直接民權。所以我說，國民大會自身，已經是一個代議機關，所以複決、創制、罷免，本祇有人民（選民團）自己直接投票。如果由代表，或甚於由聚集而成一會議的代表，代行投票，則其性質將完全變更。所謂複決將一變而為批准。因為由一個代議機關（立法院）所通過的法律，如果再由另一代議機關（國民大會）投票表投，則非批准而何。并且將來的複決，究竟是採強制的複決，或是採要求的複決呢？強制的複決，於理論

上，絕對是不可採用。因為果爾，則立法機關必無形之中而變成兩院制（一為立法院一為國民大會）而國民大會之地位，又遠在立法院之上，與兩院制更不相同。結果非盡奪立法院之職權而造成一權政治不可。如果是採用要求的複決，則要求權應屬之人民呢？或屬之代表呢？如屬之人民，則命代表投票，為不合理。如屬之代表，則何必多此一舉。因為國民大會的代表，如多數不滿意於立法院的某種立法，則簡直用創制權撤銷之可也。如果是少數，則複決也不能撤銷。又所謂國民大會的創制，也必定變為立法，創制是有兩種，一為草案的創制，一為原則的創制。草案的創制，則簡直是國民大會自行立法，原則的創制，則簡直變立法院為起草委員會。（申略）請問國民大會的代表，與其他各國的國會議員有什麼區別？至於國民大會的罷免，乃簡直是彈劾或不信任之決議，也與人民所直接行使的罷免，絕對不同。即在選舉間接選舉與直接選舉，已經不同。而普通間接選舉（由初選被選人選舉）與代議士行使的選舉，更不相同。所以國民大會的選舉權，其性質將完全與其他地國家國會中之選舉相同。例如國民政府的委員，由國民大會選出，則與瑞士的行政委員之由國會選出，俄國人民委員之由中央執行委員會任命，有何不同。如果大總統由國民大會選出，則大總統必至對國民大會負責，則將與內閣制相去不遠。總之，國民大會的四權，始終是代議權，決不能與人民的直接民權相混淆。所以我主張國民大會，最好是僅存名義，不設機關。所謂四權，均由人民直接行使，絕對不用代表。凡行使四權時，全國同日投票之日，即稱為舉行國民大會之日。

### 五權憲法的設計 擇要

我對於五權政府組織的計劃，如下表：



總理所主張之國民大會，係國民代表所組成，並非全國國民同時投票之國民大會，為正名起見，自應改稱為「國民代表大會」，其職權為代表全國國民監臨中央政府。惟國民代表大會與各國代議機關之國會，或蘇維埃大會頗有不同。（中略）五權憲法下之國民代表大會，我以為祇應該做一個國民與政府

金鳴盛

間的溝通機關，不應該做一切治權之中心，此其不同者一；立法事務由立法院專掌，並不由國民代表大會兼司，此其不同者二。

總理在建國大綱主張國民代表大會「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，有複決權。」在中國之革命主張由人民投票選舉大總統及立法院之代議士，並由大總統得立法院之同意而委任其餘三院院長。又謂：「國民大會之職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。」由前之主張，則五院長官，應由國民代表大民選任；由後之主張，則中央各院長官，均不應由國民代表大會選任，而僅有彈劾之權。查總理草定建國大綱在民國十三年四月，而發表中國之革命在十二年一月，現在研究憲法，自當以建國大綱為標準。

直接民權中，選舉權和罷免權為關於人的節制創制權和複決權為關於法的節制。

選舉權和罷免權為政權中人民管理政府的根本節制辦法，所以任賢而去不肖，為人民對於政府惟一之武器，似不能由代表代行，如果此種政權，完全由國民代表代行，（對於中央政府而言）則五權制度，必將根本破壞，而變為一權制。梅思平同志的意見很對，但如照梅同志所主張：「四權均由人民直接行使，絕對不用代表，凡行使四權時，全國同日投票之日，即稱為舉行國民大會之日。」又以為國民大會可以「僅存名義，不設機關。」這樣，倒也有極大的困難。就選舉權言，中國地大民多，一般民衆對於中央長官之人

選，必無確當的鑑別力。如行直接選舉，則或者票數散漫，沒有法定票數之票額；或者受外力的指使，並非真正之民意。（德國總統由人民直選，中國恐難辦到。）如行間接選舉，則選舉人數目較少，每每容易受人利誘威脅，致成非法運動之惡劇，如民國十二年曹錕之賄選，即其通例。（中略）拙著五權憲法草案，分選舉權爲試選權、核選權二種，分罷免權爲抗免權及核免權二種。關於中央長官的選任，除立法之大主制，因關係較切，由國民代表大會選任外，餘均由國民代表大會先行試選倍額之員，付全國公民投票。（即薩同志所稱之國民大會拙著名爲國意會）核選。對於中央長官的罷免，（大主制亦除外）則定額之國民代表或定額之公民均有抗免權，但須付全國國民投票核免。我以為這樣才能保持人民的政權，又可免却事實上的障礙。國民代表之權並非代表人民行使政權，却是輔助人民行使政權。關於核免之先例，有一九一九年德意志憲法第四十三條第二項的規定，就是：「總統在任期末滿時，由宗國議會之動議，國民投票之決定，得令退職。」

要討論創制權和複決權應否或可否由國民代表大會代爲執行，第一須講明國民代表大會與立法院的關係，第二須講明這兩種權的實際。原來國民代表大會是一個上承國民下監政府的機關。嚴格的說，他並不是政府的一部分，却超立於政府的上面，所以他的職務，以輔佐國民耳目所不周而止，不能兼掌任何之治權。這種辦法，是中國特倡的辦法，外國本來沒有先例可援（中略）。如果國民大會可以完全代表

人民行使創制或複決之權，勢必如梅同志所言，變成兩院制或造成國民代表大會的一權政治，而立法院或且變為起草委員會或法制局的性質。是故國民代表大會與立法院之關係，亦正與他院相同，不過保留其相當的監督權，而無直接干涉權。

立法的事權，從國民代表大會分開，而為獨立的治權的一部，這也是五權憲法的特色，並且是憲法上最進步的立法例，但立法事宜是政治的源泉，究與行政司法等不同，其關係較為重大，故國民代表大會對於立法的監督，似乎格外慎重。我的主張，以為其他各院長官應由國民代表大會試選，再付國會議定。惟掌理立法的大主制，則應由國民代表大會自行選任，使其容易發生信任觀念，而少隔膜之弊。如果國民代表大會對於立法院或某大主制有不信任時，亦可行使其完全之罷免權（即抗免權及核免權）我以為這種辦法，並非「代議之代議」（梅同志語）因為普通代議機關不一定專司立法，且五權憲法中的立法院，實係政府的一部；決非通常的議會，故雖由國民代表大會所選任，仍非代表大會以行其職權。或慮這種辦法，足使立法院失其獨立性，而成為代表大會的附屬機關，不知大會雖有對人節制的全權，却無完全之監法權，故立法院比較他院雖受較大的束縛，然立法事業則必能保障其獨立性。

關於公務員的任期，我獨主張除國民代表大會代表應採年選制外，其餘無論大小官員，均為終身職，故立法院的大主制亦應為終身職，惟大主制受國民代表大會的監督，大會有罷免之權，故為相對的終身

職。

國民大會參攷資料

行政院的大主政我也主張由國民代表大會先行試選，更由全國國民再行核選。

九四

## 政權與治權界限問題

節錄孫科中國憲法的幾個問題載二十三年雙十節各報增刊

政權與治權之劃分，爲總理特創之學說。政權在民，治權在政府，本無任何權界問題之可言。惟人民對於一縣之事，其政權雖躬自行之，對於一國之事，則委託國民代表以代之。國民代表集而爲國民大會，其形式與一般代議制度下之國會相當。國會所應有之職權，固非僅限於選舉罷免創制與複決之四權也。因之，政權與治權之界限，遂成爲問題，并以引致多數人之誤解。論者往往以國民大會之政權，爲與普通國會權相仿之物，故政府對外宣戰媾和，須得該會之同意，政府立法，亦須受該會之督制。以國民大會非可常期集會以行使其監督政府之職也，遂又另倡爲常任委員會之制，以代行之，而免國家統治權之中斷。歷次憲法草案，殆均中其病，今覺此種理論，實與總理劃分政權與治權之原義相背，而其錯誤之由來，即在視國民大會爲國會之一點。夫政權本人民自身所具有之權也，其託代表以行之者，因自行之不便，非謂政權之性質因代行而有所變更也。人民自身行使政權之情況，人皆知其異於國會之行使職權也，則代表之行使政權，亦固「政權」而已耳，何得與國會之職權相比擬乎？政權非常行之事，其停而不行者，以無行之需要故爾。國家之統治權，與人民之政權，本爲二物，豈能以政權之偶停，視爲國家統治權之中斷乎？

且政權離失本義之結果爲何如乎？政府各院，動受牽制，勢非降爲事務機關不可。設行政院必須秉國民大會之政策而始能行事，立法院必須奉國民大會之意旨而始能立法。將何以發揮其獨立之權能？此極端之國會一權政治也。夫豈五權分立之義？復次則國民大會爲不宜常期集會之機關，其一切大權，勢非託付常任委員會不可。以少數之常任代表，執掌國家之統治權，以駕臨乎五院之上，操縱而馳驟之，是寡頭政治之變相而已。是知國民大會之政權，決不能與政府之治權相混淆，而其界限，則惟返求諸政權——四種直接民權之本義而已。

## 五院之地位及其相互之關係

擇要

謝瀛洲

採內閣制之國家，其立法行政兩部之關係，甚爲密切與複雜。若在五權憲法之下，則情形略有不同。根據五權憲法則各院的政治的責任（卽不稱職的責任）均向國民大會負之，故行政部對於立法部，不必有解散權；立法部對於行政部，不必有不信任投票權。各院人員如有不稱職之情形時，國民大會得行使其罷免權以罷免之（中略）。至於五院間之衝突，均得就國民大會以求解決之方法。行政院所反對之法律案，若經過覆議而不得獲得圓滿協調之結果；行政院所提出之預算案，不能獲得立法院之同意，而行政院又不願取銷或修改其原案時，則惟有將兩方面之理由，付之於國民大會之覆決。

## 各國國會權在五權憲法內的配置問題

節錄

金鳴盛

載社會建設第一卷第二期

在五權憲法之下，和國會性質相當的，是國民大會。國民大會一方面要受人民直接民權的管束，一方面却代表人民以監臨政府。但國民大會的性質雖和外國的國會相似，而國民大會的職權，則決不能和外國的任何一國國會完全相同。第一，我們的政府是五院并立的，國會一部分的立法權，須交給立法院；一部分的監察權，須交給監察院。第二，國民大會是五院以上的超然機關，而不是政府當中的一部分，和三權制下的國會，自身亦為政府一部分的，根本不同。因此我們討論或擬議國民大會的職權，當然不能全抄外國的老文章。

在五權憲法內，國會的憲法權應該怎樣配置呢？還是完全交給國民大會呢？還是交給他一半呢？人民對於修改憲法是不是需要參加而給大會以一種絕對的限制呢？或相對的限制呢？又五權憲法下的普通立法權，不在國民大會，而在立法院，則修改憲法的時候，應否由立法院來參加一部分工作呢？依修改憲法的手續，我們可以分做提案權，原則決定權，草案議定權，草案復核權和修正案採決權的五種步驟來討論。

(一)提案權 修改憲法的提案權，除國民大會本身以外，似不妨並交立法院，其餘四院如覺有修改

憲法必要，則可請求國民大會提議。我以為修改憲法的提案權，應該規定為：

1. 國民代表全體人數四分之一，可以提議修改憲法全部或一部。
2. 國民大會常任委員會三分之二以上委員，可以決議為修改憲法全部或一部的提議。
3. 立法院立法委員過半數以上，可以決議為修改憲法全部或一部的提議。
4. 行政、司法、政試、監察各院長官，可以申述理由，請求國民大會或大會常會，為憲法全部或一部修正的提議。

(二)原則決定權 修改憲法的提議案提出以後，無論修改全部或一部，究竟應否修改，須得先行決定。此種決定權，似乎應該由國民大會獨掌，不能假借給大會常任委員會和五院，又為修改便當起見，似乎也不必先交人民去投票核定。至於大會行使此種決定權的出席人數和表決人數，為慎重起見，則不妨採過半數以上的多數。

(三)草案議定權 修改憲法的原則決定以後，起草修正案的事權，似乎以交立法院為妥當，一因國民大會人數很多，不能詳密計議，二因大會常任委員會亦不過大會的一個便利機關，決沒有立法的專長，故不如由立法院去議定。立法院議定憲法修正案，其出席人數和表決人數，應該比議訂普通法律時加多，以示鄭重。

(四)草案復核權 立法院訂定憲法草案以後，是項草案是否成立，似乎應該先由國民大會審核一次，審核時的出席和表決人數，應該和決定原則時相同，如果大會不能通過，則再交立法院復議修改，至大會依法通過後，才算草案正式成立，如立法院復議草案堅持原案而大會始終不予通過時，則該草案當不能正式成立，大會得自行另定草案。

(五)修正案採決權 修改憲法的草案正式成立後，該草案是否採用的決定權，則必須由全國公民投票行之，不能逕由國民大會代行，以立民主主義的原則，而防大會的濫權。如大會對於立法院所定草案不予通過，另行自定草案時，則必須將兩種草案同時付人民公決，以定去取。

我們擬訂五權憲法，非但各院可以參加立法的提案，就是國民大會的若干代表也應該允其參加，以收互相貫通集思廣益之效。至國民大會代表提議法律案的聯署人數，參照民國二年的議院法，規定為二十人以上，而將來代表人數，照每縣一人計算，必超過從前八百羅漢的一倍以上，因之聯署額數勢必加多。我以為國民代表五十人以上的聯署，可以提議法律案於立法院。

對於元首，各院院長，立法監察兩院委員的彈劾，如為失職或違法，則向國民大會提出，即由大會受理。對於中央其他政務官的彈劾，如為失職或違法行為，亦向國民大會提出，由該會受理。

五權憲法下的政府，分立五院，五院雖直接對國民大會負責，却仍間接對人民負責。國民大會對於五

院長官，如認爲措施失當或失職，似不應仿照不信任投票的方法，輕易使其去職，一面五院地位在國民大會之下，亦不能假任一院以解散國民大會之權。因之不信任投票制度，在五權制之下，實無存在的可能。至於國民大會對於中央大員的罷免，和不信任投票相似而又不同。

對於元首及五院長官（包括立法、監察兩院委員在內）的選舉方法，我主張用一種國民核選的方法，就是先由國民大會試選，再交人民投票核定。

至於中央大員的罷免問題，除由監察院向國民大會提彈劾案外，國民大會自身，亦常有提議罷免的權。但大會對中央大員的罷免，仍應依選舉時的理論和手續，先由大會試免，再由人民投票核定。

國民大會組織比較龐大，開會期當不能太長，故須設置常會，以便隨時監督並應付臨時發生的事件。但常會職權，似不能全和大會相同，應該予以限制，以免濫權。

對外和戰同意權，須由國民大會執掌，不能交給立法院。如國民大會自身認爲應付人民投票核定时，亦得付人民核定。

和約和關係領土主權的條約，須經國民大會的同意，大會亦可以決議再交人民投票核定。

人民對於政治如有意見，或對於政府機關的措施，認爲不當，向議會請願的時候，此種受理請願權，亦須交給國民大會，或大會的常會。

國民大會爲行使罷免提議權，卽試免權的便利起見，似亦不妨有組織偵查委員會的權，或交監察院代爲審查亦無不可。

五權憲法下五院各對國民大會負責，故國民大會代表對於五院負責人員，應具有詢問或質問的權，常無問題。如一院對於他院關係事件，有所不滿，似不能逕自質問，不如請求國民大會轉致質問，以明系統。國民大會對於此種請求，自當審度情理，予以駁斥，或許可，而轉致他院令其答復。

國民大會爲監督五院的機關，依理，大會對於五院的施政，自應具有建議或交付酌行之權。但我以爲國民大會祇應核其大體，不應兼管細節，此種建議權，似不如由大會常任委員會執行爲便。各院對於國民大會常會的建議，可以執行或不執行。

## 國民大會與國民會議之區別

耿文田

節錄二十年五月五日中央日報國民會議特刊拙著對於國民會議應有之認識

有許多人將國民大會與國民會議混爲一物，其實則不然。茲就管見所及，述之如下：

一、爲國民大會，一爲國民會議，名稱不同，截然兩物，甚爲明顯。

二、國民大會名稱見於總理中國革命史及建國大綱中。國民會議則見於總理講演及遺囑中。

三、國民大會由各縣市及其同等區域選出之代表組織之。（見立法院憲法草案）國民會議則由各

團體選出之代表組織之。（詳國民會議代表選舉法）換言之，即國民大會之代表選舉，採用地域

代表制。而國民會議之代表選舉，採用職業代表制。

四、國民大會於憲政時期召集，而國民會議則於訓政時期召集之。

五、國民大會乃人民直接行使民權（詳建國大綱）及憲政時期最高監察權（即監察委員失職失

察時之彈劾權）所屬機關。（國民政府曾有此項命令）而國民會議乃本黨與人民結合以決定

實施訓政而召集之會議。

六、國民大會有制定憲法，頒布憲法，修改憲法，及行使中央統治權等權。而國民會議有議決訓政時期

約法及決定頒布憲法日期之權，

七、國民會議爲一時的存在機關。而國民大會則爲永久的存在機關。

八、國民大會爲超越中央政治組織以上之機關。國民會議則爲解決國是臨時召集之機關。

九、國民大會根據憲法而產生。國民會議則根據遺囑而召集。

十、國民大會爲行使中央政權之最高機關。而國民會議則爲解決某種特定問題臨時召集之會議。

## 憲草國民大會制設計之經過及今後修改之兩種方案

金鳴盛

載中國新論第二卷第一期

嘗謂五權憲法之精義，不全在政府五權之分立，尤在乎政府與人民間之各有權界，即所謂權能之分離者是也。權能分離之具體的表現，即人民不以設置代議機關爲已足，而能直接管制國家之主政人員與國家之法制。人民直接管制之權，即所謂政權，行使政權之機關即國民大會。故國民大會之存在，實五權憲法最著之特色。

惟國民大會之爲制，將爲全國公民集團之投票大會乎？抑爲民選代表所組成之代表機關乎？如爲代表機關，則將享有總統之最高權力乎？抑僅享若干之法定權力乎？如僅享若干法定權力，則其職權之內容及範圍，將以何者爲標準乎？又國民大會之設置，將爲常設之機關乎？抑定期召集之機關乎？如爲定期召集之機關，則大會閉會期內，其職權將停止不行使乎？抑另行授託於他種常任機關乎？如須另行授託，則將授託於五院政府本身之一院或數院乎？抑將另由大會自設常任機關以資運用乎？凡此均爲設計國民大會時應行研究之問題，亦起草人縈迴腦海，反覆修改，難期適切之解決者也。作者三年來於此曾屢有論述，散見社會建設、政治評論及時事月報等雜誌。

國民大會性質之精密的討論，非簡短之篇幅所能盡。本文僅擬就立法院起草憲法經過各草案中所定之國民大會制，逐一加以檢視，以明其修改進步之跡。惟草案最後肯定之方式，亦非完美無缺，仍就作者管見所及，敷陳兩種修改方案，藉供中央之採擇。

立法院起草憲法經過各草案，第一爲吳經熊氏之初步草案，簡稱吳稿；第二爲主稿人七人公同議定之初步草案，第三爲憲法草案委員會就初步草案所改正之憲法草案初稿，簡稱初稿；第四爲初稿審查委員會所修正之初稿審查修正案，簡稱修正案；第五爲立法院院會二十三年十月十六日宣讀通過之正式草案，簡稱第一草案；第六爲本年十月廿五日立法院遵照中央發交原則重予修正之草案，簡稱第二草案。其中第二案未經宣布，其內容則與第三案初稿相差甚微，故可略去。現應討論者，僅爲吳稿、初稿、修正稿、第一草案及第二草案之五種。惟第二草案中國民大會一章於原草案並無改動，僅增加總統對國民大會之提請複決權。故兩草案於國民大會之根本性質，並無變更。以下討論，對一二兩草案，將僅稱爲草案，以資賅括。此外吳稿發表時，另有張知本氏自擬之草案一種，送請參考。其內容與初稿頗多不同，且初稿所定亦多擷取其法意，故須附帶論及。張氏一稿，簡稱張稿。

各案所定國民大會組織，均爲國民之代表機關而非總投票機關。大會職權內容各案雖多不同，此點則各案全然一樣。殆以直接民權之運用手續繁重，故人民監制中央政府的權力，不得不授託於代表以代

行之。此其設計，與梅思平同志在新生命雜誌向所主張適得其反。蓋梅氏固認直接民權之不容代行，而國民大會則應僅爲人民之投票大會也。作者意見則以國民大會固不妨爲公民之代表機關，惟一面人民自身則仍須保留若干核定大權，以免代表專橫之弊，而收人民與政府間聯絡貫通之效。此卽作者所曾主張之「權能三級制」，其詳可參閱著關係論文，茲不具述。

吳稿所設計之國民大會，爲三年一任，任內僅開會一月之國民代表機關（如憲法草案，第四十八條及第四十三條）。其職權分爲十款如次（第五十一條）：

- 一、選舉罷免總統，副總統，立法委員，監察委員，司法院院長，副院長，
- 二、罷免國民政府之其他公務員；
- 三、提出法律案於立法院；
- 四、複決立法院所制定之法律；
- 五、決定憲法之採擇，施行及修正；
- 六、受理人民之請願；
- 七、審核國民政府之政治報告；
- 八、解決國民政府提請解決之事項；

九、對於國家大政方針提出意見；

十、對於國民政府提出質問。

又規定國民大會之決議，不得涉及變更國體與移轉主權二事（第五十二條，）是除二事外，大會顯得爲任何決議矣。

循吳稿所定國民大會職權，以探求國民大會之性質，則大會第一當爲中央政府之產生機關，與美國選舉總統時之「選舉人大會」，或法國選舉總統時兩院合組之「國民會議」相彷彿。第二大會又爲中央政府之課責機關，具有罷免一切中央大員之權，此與具有不信任政府權之國會相似而微異，蓋政府並無解散國民大會之權力以相對抗也。第三大會自身既可提出法律案，經大會提出之法案自非立法院所能修改或決定其取捨，故大會本身實亦兼掌立法權而非創制權（創制權中之提案權，應由若干代表行使；如認爲大會職權，則必須經大會決議；大會決議之案，立法院自祇得照案通過。）大會實又爲立法機關。第四大會爲制憲機關，與各國之憲法會議相類。第五大會又爲政府之決策及監督機關，此與通常議會政治下代議機關之性質復相類似。總而言之，吳稿所定之國民大會，殆爲無所不包之主權機關，或國家最高權力機關；其職司之廣博自非任何普通議會所可企及。故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」（該稿第四十八條。）

足知國民大會初步設計之理想所在矣。

以三年一任僅開常會一月之國民大會，其人數又甚衆多，而責其執掌如許重權，姑無論其是否適當；向無大會常任機關之設置，則閉會之長時期間，各種職權勢必無法行使而等諸具文。最顯明者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之任期亦均爲三年（第八十三條，第一百十八條，第一百零二條及第一百十二條），適與大會任期同其終始，即每屆大會必須改選上列各員，所謂罷免權，對於此種人員通常自無行使之可能。至立法監政等權，大會常在休止狀態之中，自亦徒託空言而已。

與吳稿先後發表之張稿，其於國民大會之設計，該章首條即明定：「中華民國國民大會爲代表全體人民行使中央政權之機關，其組織亦由三年一任之各縣市代表組織之（第四十條及第四十四條）惟常會則每年一次，會期各爲一月，仍得延長（第四十六條）。至大會職權，則張稿不爲集中之規定而散見於各條。其重要者如：（1）選舉總統及五院院長（第四十九條，第六十二條，第七十三條，第七十八條，第八十六條，第九十五條及第一百零四條）；（2）罷免大會所選任之公務員（第五十條及第五十一條第二項）；（3）對立法院提出意見，交其制定、修正或廢止法律（第五十四條）；複決財政法案、預算案、決算案（第八十三條，第一百三十九條及第一百四十條）；並得複決立法院議定之其他一切法案（第八十三條）；（4）對大總統宣戰、媾和及所締條約之複決（第六十八條）；對司法院特赦案之複決（第九十

條；(5)修改憲法及憲法之解釋(第一百六十九條及第一百七十條)。

張稿所定國民大會職權視吳稿為明確，惟就其職權內容言，似與吳稿相差至微，亦以國民大會為中央政府之產生及課責機關，同時並為立法及監政與制憲機關。質言之，仍富有最高權力機關之意味，而與該稿所定政權機關之定義未盡相符，惟張稿於大會會期視吳稿為多，並另有大會「執行委員會」之設，以代行大會閉會期間之次要職權(第四十五條及第六十一條)。故張稿所定大會諸種職權，無論其是否適當，但決不至如吳稿之徒成具文，此為張稿之優點。

初稿雖以吳稿為藍本而修改，惟內容增刪甚多，已非本來面目。初稿所定國民大會雖亦為每三年召集一次並開會一月之代表機關(第五十條)，惟代表職權則於大會閉會之日即告終了(第五十四條)，故無任期之規定，此為第一特點。其次，大會閉會期間，另有一「國民委員會」之設(第五十五條)，俾為常任之監政機關，代大會行使諸種急待解決之重要職權(第五十八條)。此為第二特點。初稿之國民委員會，與張稿之執行委員會，名稱職權雖有不同，其性質則完全相等。至國民大會職權，初稿較吳稿雖有刪削，大致仍無多大出入(第五十一條)。

吳張二稿所定國民大會職權雖甚龐大，惟大會究仍為有任期之代議機關，依初稿設計，則國民大會之性質與蘇維埃大會相彷彿。蓋蘇維埃大會固亦惟開會時臨時舉出代表集會一次，而無所謂任

期也。國民大會三年中僅召集一次，會期至多又祇一月，故大會除行使定期之選舉權外，其餘大權必傾落於所謂「國民委員會」之手。惟初稿明定國民委員會委員人選，不以國民代表為限（第五十五條）同時該會職權又係列舉規定，與大會自身職權頗少啣接（第五十一條及第五十八條）。至該會是否向國民大會負責，原稿亦無規定，以故初稿發表後，一般多認國民委員會為非驢非馬之太上政府，多加指摘。

修正稿本初稿而為改正，其關於國民大會之設計，仍採任期制，惟任期則改為四年，並定每兩年開會一次，即每任開會兩次；至會期於一月外亦得延長一月（第三十條第一項及第三十一條第一項）。此點與初稿不同，似折衷於吳張二稿之間。至大會職權，視初稿所定為明確，尤於「複決法律」一款之改為「複決預算案、宣戰案、媾和案、法律案、條約案、戒嚴案、大赦案」，最堪注意。此點與張稿最為近似。又大會常任機關之名義，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，頗能與大會職權相啣接；並明定該會委員得由大會改選之，以明責任（第三十六條、第三十八條及第四十條）。就常任機關組織之本身而言，修正稿自較初稿大為進步矣。

四稿關於國民大會之設計，略如上述。無論國民大會是否定有任期，惟就各稿所定大會職權，並多設有常任之監政機關而論，則其視國民大會為一種綜合的權力機關而非僅能代行政權之機關，實為各稿共同之觀念。換言之，即四稿所定之國民大會，其性質仍仿自典型式之代議機關，而權力則遠過之。謂為最

高權力機關固可，謂爲國家之主權機關亦無不可。

就權能分離之原則言，則國家政治權力，必須各有分屬，不容混統，依作者向所主張之權能三級制，則國民大會之性質祇爲權能之中介，既不容享有任何治權，更不能完全取人民之政權而代行之。如以國民大會爲最高權力或國家主權之所在，則權能混淆，三位一體，其流弊自不難想像。

立法院孫院長於二十三年雙十節發表一論文，於此亦曾剴切指示其不當。其文曰：「政權與治權之劃分，爲總理特剏之學說。政權在民，治權在政府，本無任何權界問題之可言。惟人民對於一縣之事，其政權躬自行之；對於一國之事，則委託國民代表以代行之。國民代表集而爲國民大會，其形式與一般代議制度下之國會相當。國會所應有之職權，固非僅限於選舉、罷免、創制與複決之四權也；因之，政權與治權之界限，遂成爲問題，并以引致多數人之誤解。論者往往以國民大會之政權，爲與普通國會權相仿之物，故政府對外宣戰、媾和，須得該會之同意；政府立法，亦須受該會之督制。以國民大會非可常期集會以行使其監督政府之責也，遂又另倡爲常任委員會之制，以代行之，而免國家統治權之中斷。歷次憲法草案殆均中其病。今覺此種理論，實與總理劃分政權與治權之原義相背，而其錯誤之由來，即在視國民大會爲國會之一點。夫政權本人民自身所具有之權也，其託代表以行之者，因自行之不便，非謂政權之性質因代行而有所變更也。人民自身行使政權之情況，人皆知其異於國會之行使職權也，則代表之行使政權，亦固「政權」

而已耳，何得與國會之職權相比擬乎？政權非常行之事，其停而不行者，以無行之之需要故爾。國家之統治權，與人民之政權本爲二物，豈能以政權之偶停，視爲國家統治權之中斷乎？

且政權離失本義之結果爲何如乎？政府各院動受牽制，勢非降爲事務機關不可。設行政院必須秉國民大會之政策而始能行事，立法院必須奉國民大會之意旨而始能立法，將何以發揮其獨立之權能？此極端之國會一權政治也。夫豈五權分立之義復次則國民大會爲不宜常期集會之機關，其一切大權勢非託付常任委員會不可以少數之常任代表，執掌國家之統治權，以駕臨于五院之上，操縱而馳驟之，是寡頭政治之變相而已。是知國民大會之政權，決不能與政府之治權相混淆；而其界限，則惟返求諸政權——四種直接民權之本義而已。』云云。

孫氏論文之發表，適在立法院院會討論修正稿之頃，故院會所通過之草案（第一草案與第二草案從同）其於國民大會之設計，遂有重大之變更。前以大會爲最高權力機關或主權機關（亦即孫氏所謂行使國會權之機關）今則僅認爲代行政權之機關矣。此實草案設計上重大之進步，後之研究五權憲法史者當不可忽。

草案原文於國民大會定義，並無專條規定，反之，前述張稿則本有大會爲政權機關之規定。是草案所定國民大會性質，何以與前擬各稿不同，而獨爲政權機關乎？此當於大會之組織及職權以證之。草案於國

民代表產生及其任期，並大會開會之時距及會期等，均與修正稿大致相同。惟修正稿所設之「國民大會委員會」則予以根本刪除。此種組織上之重大變更，其用意所在，上述孫氏論文已有切要之解釋，足證草案所定之國民大會，已非前此各稿之所議擬者之比。

更就大會之職權而論，草案第三十二條所定共爲六款如左：

- 一、選舉總統、副總統、立法院院長、監察院院長、立法委員、監察委員；
- 二、罷免總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、立法委員、監察委員；
- 三、創制法律；
- 四、複決法律；
- 五、修改憲法；
- 六、憲法賦與之其他職權。

就各款職權而爲分析，則前四款之爲政權，當甚明顯。惟第三四兩款所謂「創制法律」與「複決法律」之內容及二者之運用，則仍待普通法——如大會四權行使等法規——爲之補充。所可注意者則修正稿原定關於預算案、宣戰案、媾和案、條約案、戒嚴案及大赦案等案，立法院通過後必須經國民大會或其委員會之複決（修正稿第三十六條第三款及第三十八條第三款）；草案則將此種法定的獨立核行制

刪除，是複決權之內容，當僅指因代表聯名要求而行之核行制，及因總統提請而行之核行制（第二章案第七十條）而言。獨立核行制之刪除，殆因各案多有時間性，不能延緩過久，今常任委員既不存在，自非兩年一集會之國民大會所宜執掌，此其一。各國複決權行使通例，對於預算案及若干財政法案與緊急法案，每不許人民爲複決之要求（參照拙著四權實例論一書），故此等案件之獨立核行制，自尤非所宜，此其二。於此亦足證草案所定國民大會，祇爲政權機關而非普通代議機關之比。

論者或謂若干法案之獨立核行制，修正稿及張稿固有此規定；至初稿與吳稿於複決權，則僅規定爲「複決法律」（初稿第五十一條第三款）及「複決立法院所制之法律」（吳稿第五十一條第四款）等字樣。是初稿所定，與草案完全相同。吳稿亦相近似；何獨於草案所定國民大會複決權指爲政權乎？此應就初稿及吳稿所定國民大會組織及其他職權而與綜合的觀察，不能執一而論。蓋兩稿除初稿設有大會之常任機關外，大會殆均享有一般代議機關所具若干監政大權，例如接受政府報告，受理人民請願，提出大政方針，提出質問或不信任案，受理彈劾案以及解決各院間之糾紛等權（吳稿第五十一條第六款至第十條，初稿第五十一條第五款第六款及第五十八條第三款第四款）。故兩稿關於複決權之立法旨趣，當與一般兩院制國會上院之立法權相當，名雖爲複決，實則與通常所謂政權中之複決異。張稿及修正稿關於特種案件之獨立核行制，不過此種旨趣之明白的表示而已。

第五款職權爲「修改憲法。」各國法例於憲法之修改，有畀修改全權於通常之代議機關或特設之制憲機關者，有許人民以政權參加於其間者。關於修改之程序，自提議、討論、擬定原則、擬成方案以最後取決，人民是否有權參加，其例亦至不一（參照拙著憲法草案釋義第五六九頁至五七六頁。）本款所謂「修改憲法」，依草案附則章所定之修改程序（第一草案第一百七十六條，第二草案第一百四十八條）似代表之聯合提議權，即創行權及抗止權之行使，大會之決議權，即核行權及核止權之行使，其性質亦仍屬創制與複決之範疇（參照拙著前書第七六頁至七七頁。）

第六款所謂「憲法賦與之其他職權」，草案所定僅關於變更領土時之決議權（第四條第二項）之一種。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，必爲國際間之一種行爲，應以條約規定其內容。國際條約之擬訂屬於行政院之職權（第一草案第六十一條第三款，第二草案第六十一條第三款）而其審核則屬於立法院之職權（第一草案第六十四條，第二草案第六十三條。）草案第四條第二項既規定：「中華民國領土非經國民大會議決不得變更」，是關於變更領土之條約，經行政院提經立法院同意後，自必更經國民大會之核定方爲定案。換言之，即此種條約，雖經立法院可決，如國民大會核議予以否決，則仍不得有效成立也。各國法例，關於領土之變更，採獨立核行制，必須公民票決肯定，方爲有效者，亦不乏其例，例如來多尼憲法第七十七條及立陶宛憲法第四條之規定。

是也。故國民大會關於本條之議決權，亦當視為獨立核行權，而為複決權之一式。

草案所定國民大會職權，既均不出四種政權之範疇，故其性質與一般國家之任何代議機關均有不同。作者於此曾予以分析，以為草案所定之國民大會，（1）為「民權」之代行機關，而非「主權」之代行機關，故與英國之「巴力門」異。（2）大會又祇為「四權」之代行機關，而非「最高權力機關」，故與俄國之「蘇維埃大會」不同。（3）大會為政府機關以外之監政機關，而非政府之並立機關，故與美國之國會亦屬相去甚遠。（4）大會為五院政府責任所從出之機關，其自身則不掌有立法權，故又與法國之議會異其性質（參照拙著憲法草案釋義第六十頁）。

草案於國民大會之設計，由綜合的權力機關，改變而為代行四權之機關，自屬一種重大之進步。今五中全會對憲法草案雖經接受，但仍留有從長審議之餘地。拙見以為果採草案立法旨趣，以國民大會為純粹之代行政權機關，則其組織似仍頗堪斟酌，茲分述之：

第一，四權之行使方式，不外兩種，一為若干人之「聯署」提出請求，一為全體之「投票」以決定案件之可否與人員之任免。依各國實例，關於聯署，有採發起人自行拉夫之方式者，有採政府機關登記之方式者；關於投票，有定每年春秋二季一併舉行者，有臨時舉行者（均參照拙著四權實例論一書）。惟二者之行使，殆均無集合聯署人或投票人於一地之必要。故行使四權之機關，通常均指各地之公民集團及分

地舉行之公民投票大會而言。國民大會既爲代行政權之機關，是其組織之方式，當無採取普通集體之代議機關方式之必要。人民自兼政權固有不便，惟代表代行政權，向使政權之性質並未變更，自亦當與人民所自行者同一事例。蓋政權之應否代行為另一問題，至政權行使之程序，則固不因代行而有所變更也。此政權行使之不必有集會之形式者一。

第二章案所定國民代表，其總數當在三千名左右（參照拙著憲法草案釋義第六三頁）集體開會非唯耗費甚大，且討論議案勢必衆議紛呶莫可究詰，或則全受少數人之操縱。依通常代議機關辦事實例，其議員名額當以五百人爲最大限度。今集三千人之代表於一堂，責其以通常議事程序而審議國家大事，其無良果自可斷言。如不採動議、討論、修正等通常議事程序，僅以問題之可否爲全體之投票，則集體之組織，根本即失其存在之意義。況四權中選舉罷免二權之行使，本無任何討論之可言；有此集體組織，轉足與野心家以壓迫操縱之機會，此政權行使之不使用集會之方式者二。

第三，歷次所草各稿，於國民大會開會時距除漲稿外，均甚久長，而每次會期，則均甚短縮。草案規定代表任期四年，而大會常會亦祇隔年一次，會期每次至多兩月。此其理由非不認國民大會之重要，而故爲限制。誠以一則代表人數過多，不便按年長期集會，一如通常之議會；二則大會既有任免中央人員及修改憲法之大權，則每屆大會必常有掀動政治風潮之可能，有主張仿美國大選時距，在四年任期中祇開會一次

者，亦坐此故。夫政權之行使，本不容有所遏阻；而大會之召集則又顧忌多端，此誠起草者顧此失彼躊躇難決之問題也。就起草之過程而有觀察，由任期三年而改爲四年，由三年開會一次改爲兩年開會一次，由會期一月改爲一月後得延長一月，其依違二者之間而求所以折衷於至當者，亦煞費苦心矣！惟大會既祇隔年集會一次，會期又至短促，是每屆代表任期內，通常得以行使政權之時間，充其量不過四閱月；其餘四十四個月殆全在不得行使之中。代表縱能自動召集臨時大會，惟召集之程序既甚繁重，故藉臨時大會以行使政權之機會仍甚稀少。大會之政權雖非統治權之比而不容中斷，惟限令代表於一定的短促之時期中以行使之機會，使不得發揮，理論事實，自屬兩非所宜。就政府方面言，大會雖定兩年一開，而政治風波之掀起，則仍不能免。向使國民大會不採議會之方式，則代表儘可規定任期；大會則有事則行，無事乃止；且一經投票即告解決，一日之間已足應付，固不必限定兩年一次每次一月以至兩月也。此政權行使之不宜用集會之方式者三。

總上述各點。如以國民代表代行政權而組織所謂國民大會，則除大選之年（草案所定中央大員任期均爲四年）似必須集會一次，以便改選中央主政各大員外（但亦可改採作者向所主張之核選制，則選舉時亦不必集會，參照下述第二方案），其餘三權之行使，自均無集會行使，並限定若干時日內得以行使之必要（參照拙著憲法草案釋義第七八頁）。本此，是國民大會之組織，似應分爲「選舉大會」與「

投票大會」之二式，而無所謂討論議案之方式。選舉大會應於每屆代表選出後即召集一次，會期至多五日。投票大會則於代表有提案依法成立時，或總統有問題提請核行時，隨時由總統召集舉行之，會期至多三日。此外即無所謂每若干年召集一次之大會，亦不必要一月或兩月之會期也。

如上述論見爲不謬，則草案第三十一條第一項似應改爲：「國民大會選舉會，於每屆代表選出後之兩個月內，在首都集會一次，其會期不得多於五日。」同條第二項似應改爲：「國民大會投票會，於發生法定投票原因時，由總統以命令召集之，會期不得多於三日，其投票程序及投票區以法律定之。」至發生罷免問題，或其他有臨時補選人員必要時，爲避免選舉大會之繁雜計，似亦可另定辦法以資補救。例如罷免案之投票同時將候補人員一併投票（參照拙著四權實例論）或於當初選出候補人員以爲預備均可。草案於總統本已設有副員，至其他大會產生人員，自亦可另設副員或候補委員也。

國民代表行使諸種要求權之方式，似應略爲補充之規定。草案僅定代表四分之一以上得提議修改憲法（第一草案第一百七十七條，第二草案第一百四十八條）至提出罷免案及提出普通法案之創制案與複決法案之人數，則均未規定，自亟宜予以補充。如以四分之一代表爲憲法提案提議時之確定數，則關於普通法案之提議，無論爲創制或複決，自均應較低於此數，或定爲十分之一之比例，要亦無悖於一般之通例。至罷免案之提議，則其人數因罷免對象之不同，似應分別規定之。（1）對於立法委員及監察委員之單獨

罷免案，其提議人數似不妨與普通法案同，爲代表十分之一。(2)對於立法、司法、考試及監察四院院長之罷免案，則宜規定較高之額數，或定爲代表六分之一。(3)對於總統及立法監察兩院之全體罷免，則應與憲法法案同其比例，即代表四分之一，以資限制。惟於此有宜加以注意者，則提議人數之規定，同時必須另有地域之限制是也。蓋直接民權之運用，必求其能反映全國之民意，不容局限於一地方故也。且代表之產生，既兼採人口比例制（草案第二十七條第一款），則人口密集之地方，不難以一地方利害之故，湊集該地方內之法定代表額數而爲提案，其提案之成立與否雖不可知，而投票之紛擾與政治上之激盪自必因而起，此地域限制之所以必要也。此種限制，爲計算便利計，似應就地理的省區而爲劃分（即各市均包括在省區以內），限定每一省區之代表亦必須達一定之比例，方可提案，例如該省區內代表二十分之一或十分之一均可。

此外有須附帶說明者，即憲法之修改，應否限定若干國民代表方得提議，一如草案之所定。拙見以爲修改憲法之核定權既專屬於大會，似不妨另予總統及立法院以提議之權爲較妥。

國民大會以投票會行使諸種核定權，國民代表於投票會之參加人數與可決人數，似亦應在憲法內明文規定，以昭慎重。此應分憲法法案與普通法案及罷免案三者而言。關於憲法法案，依草案原定爲「四分之三以上之出席，出席代表三分之二以上之決議」（條文同上）。今既不採集議體之方式，自無所謂「

出席「與」決議，其出席人數相當於參加人數，決議人數相當於可決人數。即依草案原定，關於憲法法案之投票，須有四分之三以上代表之參加，並有效票三分二以上之可決，方得成立也。惟全體代表四分之三分二，適仍爲過半數，應否再行酌量提高其比例，似仍堪商酌。關於普通法案之投票人數，原案全未規定。似以過半數代表之參加，及參加人過半數之取決爲已足。關於罷免案之投票人數，原案亦未規定。此與罷免案之提議人數相同，亦應就罷免之對象而異其規定：(1)對總統及立法監察兩院之全體罷免，似應與憲法案之核定人數採同一之比例，即代表四分之三以上之參加，並參加人三分二以上之可決，或更高之比例。(2)對其餘人員之單獨罷免，則宜與普通法案之核定人數相等，即代表過半數之參加，並參加人過半數之取決是也。

至關於代表提案及投票之詳細程序，似可讓諸普通法爲精密之補充。惟大會既無所謂會議，代表亦無所謂言論，故關於代表言論保障之條文（草案第三十三條）似亦應酌改爲投票自由之保障，以符實際。

以上僅就草案所定國民大會制之本身，而提供作者補充的修改之意見，以符合所謂政權機關之體性，是爲第一方案。嚴密言之，則本方案似仍不無缺點。第一，大會行使罷免、創制、複決諸權，雖無集會之必要，而行使選舉權時，似仍須集會舉行。選舉大會縱僅四年一開，其勞費亦殊可觀。且國民大會之性質，與美國

之總統選舉會不同，彼於選舉權外，仍賦有創制、複決與罷免之權。既有集合一地之機會，自難保不為野心家所利用，藉作劫持政權，甚至變更憲典，危害民治之工具。第二，國民代表除選舉會短促之時日內得以齊集首都，與中央負責人員相周旋，藉悉施政之大體實況，平時則均散處四方，與中央政情，隔膜特甚。究竟某員是否盡職？其所表見之政策是否允當？設有不利於國家之措施，是否別具苦衷？抑有其他遠大見地，關於某種法律案之擬訂，其實作用何在？法律之施行及於全國各處之利弊如何？凡此種種，似非散在四方之代表所得洞燭靡遺。即令草案不加上述各點之修改，則集會之時日，四年中亦僅四月而已，於此種隔膜，仍屬無補。此其結果必不出二端：一為國民大會名為四權代行機關，實則僅作中央政府之產生機關，於選舉權外，平常即無所動作；二為國民代表之合縱連橫，藉政權為攫取私利之工具，而置國家福利於不顧。是已前者為善意之猜測，後者為惡意之猜測，二者殆必居其一，然均非設置國民大會之本意也。第三，國民代表總數為三千人，因須集會之故，似嫌人數之過多。如就我國總人口而為計算，則大抵平均每人口十五萬人，選出代表一人，以之與各國議會議員所代表之人口而為比較，則雖二十餘萬人選出代表一人亦不無其例（美國每二十一萬餘人方有議員一人，蘇俄各州每十二萬五千選民方有代表一人，但選民與人民不同，其所代表之人口當更多），是代表人數似可酌量減少。惟代表之性質與議員究屬不同，其職權為政權之代行，是代表之數額愈多，民意必尤易表見。以一人而代表十五萬人，以代行其政權，似轉有代表過少之

嫌。且代表人數過多，則操縱利用及縱橫捭闔之機會與可能必愈少。以每縣市僅出代表一人爲原則，各代表間又無公開之小組組織以資運用，似把持搗亂之患必不能免。

由第一點言，是國民大會除投票大會外，即選舉大會亦不宜有此組織；由第二點言，則散在四方之國民代表，又不能使政權之運用完滿而無憾；由第三點言，則代表如欲真實代行民權，其名額又嫌其過少，並不宜聽其各自爲暗中之活動。三者內容實互相矛盾，頗難兼全。蓋國民大會如全無集體組織，則有代表渙散及暗中活動之弊，如不令代表渙散，則集體之組織固不可免，而代表名額勢且非減少不可，如增加代表人數，則集體之組織尤不可能，而渙散之患且益甚，兼籌並顧，誠憂乎其難矣！此誠大會設計上之一大問題也。

實則國民大會之設計，原則上固應認大會爲四權之代行機關而非綜合的權力機關，惟欲澈底實現此種原則，則大會之組織，勢非仍照作者向所主張之權能三級制，而予以根本之改造不可。所謂根本改造，即將大會分爲集體之組織與非集體組織之二部，以期互相表裏是已。作者曾主張集體組織之一國民代表會，與非集體組織之一國民大會，應爲兩個並存之機關。前者由適當數額之國民代表組織，爲中央之常任機關，其職權僅能對中央行使四權中之諸種提案權或請求權，以收隨時監制之效；後者則即全體公民之總投票，並無會議之形式，其職權則爲行使四權中之諸種核定權，即票決權，以符直接民權之實，本

此設計則，權在人民，能在政府，代表則居中策應，爲權能之中介，上述三大缺點，自必同告解決，而無任何矛盾性之存在矣（參照社會建設第一卷第一期拙著憲法中人民行使四權的折衷制度一文。）

惟是以國民大會爲人民之總投票機關，則一般所顧慮難期實行之一點，必仍無法解決。故作者曾另有暫行辦法之擬議，即在民權之訓練未臻純熟以前，暫假各縣市之民意機關爲總投票之機關，以行使國民大會之諸種核定大權；一面仍另選國民代表，組織國民代表會，以監臨中央政府，俾作國民大會之耳目，而爲民權行使之輔助（參照拙著國民大會與國民代表會的新設計一文。）至國民代表之選舉，爲求手續簡單，並使代表與國民大會間發生密切之關係計，亦不妨暫由各縣市議會聯合代選。作者於此，曾有若干條文之草擬（參照政治評論第一二二號拙著憲法再稿中的國民大會一文。）茲經稍加修改，錄述於左，俾作中央修正草案時具體的供獻，是爲第二方案：

### 第三章 國民大會及國民代表會

一、國民大會以享有公民權之中華民國國民組織之。

公民權之取得，以行三民主義爲條件，其詳以法律定之。

二、國民大會之開會，於各縣市及其同等區域內同時分區行之。

三、國民大會之議事，不經討論，以投票之方法爲之；其決議，除本憲法另有規定，以總投票數之過半數

定之。

國民大會投票之程序，以法律定之。

四、國民大會由國民代表會，依第二十二條第一項第十一款之規定召集之，會期每次不得過三日。

五、在本憲法頒布後十年內，由各縣市及其同等區域之議會會員，代各該地方區域內之全體公民，行使國民大會之投票權。

在前項代。行。期。間。內，國民大會之開會，於各縣市及其同等區域之議會內行之。（本條亦可入「附則」章內）

六、國民大會之職權如左：

- 一 就國民代表會所提出之候選人名單，選舉總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長（核選權）。
- 二 核定國民代表會對於總統、立法、司法、考試、監察各院院長所提出之罷免案（核免權）。
- 三 核定國民代表會修改憲法之提議，及其所提出之憲法修正案（核止權，核行權）。
- 四 核定國民代表會依第二十二條第一項第六款至第八款之規定，提請解決之事項（核行權，核止權，核免權）。

前第項四款職權，得於執行他款職權之會議，附同執行之。

七、國民代表會以國民代表組織之，對國民大會負其責任。國民代表名額之分配，應以人口為比例，但代表總數，不得超過四百人。

八、國民代表之選舉，以普通、平等、直接、無記名投票之方法，就各省劃分為若干選舉區行之。

九、國民代表任期兩年，每年改選半數，不得連任。

十、國民代表在任期間，得由原選舉區之公民罷免之，但不得以違反各該選舉區之利益為理由。

十一、國民代表之選舉及罷免程序，以法律定之。

十二、在本憲法頒布後十年內，由各縣市及其同等區域之議會，代各該選舉區之全體公民，行使國民代表之選舉權及罷免權。（本條亦可定在「附則」章內。）

十三、國民代表，代表全體國民。

十四、國民代表除本憲法規定者外，不得兼任任何公職，或執行業務。

十五、國民代表任期中缺位時，由同時選出之候補代表，補足其任期。

十六、國民代表在會議時所為之言論及表決，對外不負責任。

十七、國民代表除現行犯外，在會期中，非經國民代表會許可，不得逮捕或拘禁，其因現行犯而被逮捕時，

政府應即將理由報告於國民代表會，國民代表會並得以決議於會期內停止訴訟程序，將被捕代表召回。

六、國民代表會每年開會二次，會期兩月，但得延長之。

七、國民代表會因左列情形，得開臨時會：

一 國民代表五分一以上之聯名，申告召集；

二 依本憲法之規定，由國民代表會祕書長召集。

八、國民代表會除前條規定外，自行集會、開會、閉會。

九、國民代表會非有過半數代表之出席，不得開議；非出席代表過半數之同意，不得決議；可否同數時，取決於主席，但本憲法特定開議決議人數者，從其規定。

三、國民代表會之職權如左：

一 向國民大會提出總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之候選人名單（試選權）。

二 向國民大會提出對於總統、立法、司法、考試、監察各院院長之罷免案，但應經國民代表三分之二以上之同意，方得爲之（抗免權）。

三 就立法、監察兩院院長所提出之候選人名單，選舉立法委員及監察委員（核選權）。

四 罷免立法委員或監察委員（罷免權）

五 向國民大會提議修改憲法，並提出憲法修正案（抗止權，創行權）

六 複決行政院所提出之戒嚴案，宣戰案，媾和案，及其他重大國際事項，司法院所提出之大赦案，並依第二十四條第一項之規定，複決法律及立法院所決議之法律案，預算案，條約案（複決權）。國民大會對於前款複決事項之決議，經立法院或提案之院表示異議時，得以國民代表三分二以上之同意，提請國民大會解決之（抗止權，抗行權）。但關於宣戰，媾和，戒嚴等案，或立法院認為係緊急性質之決議案，總統亦得依行政會議之決議，逕自執行，或依立法之決議，逕行公布，其責任仍由國民大會提請國民大會解決之，關於預算案，除國民代表三分二以上之同意得維持其原議，或經總統之申請者外，不得提請國民大會解決。

七 受理中央政府各院提請解決之各院間爭議事項（複決權）

國民大會對於前款提請事項之決議，經關係院表示不服時，得以國民代表三分二以上之同意，提請國民大會解決之（抗行權）

八 受理監察院對於總統，立法，司法，考試，監察各院院長之彈劾案，並決議其應否免職（罷免權）。國民大會對於前款彈劾案之決議，經監察院或被彈劾人表示不服時，得以國民代表三分二

以上之同意，提請國民大會解決之（抗免權或反抗免權。）

九 受理監察院對於立法委員或監察委員之彈劾案，並處分之，但其處分，以免職與否爲限（罷免權。）

十 收受中央政府各院之報告（爲行使他權便利而享有之權。）

十一 依左列規定，召集國民大會（爲該會屬性應享之權。）

甲——總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院長任期屆滿時，應於一個月前召集之。

乙——發生本項第二款或第五款之事實時，應即召集之。

丙——發生請求國民大會解決之事項時，得召集之。

國民代表會行使前項第六款至第八款職權所爲之決議，經關係院表示異議或不服，而又不足法定人數之同意，致不能提請國民大會解決或維持其原議時，應爲無效。

三、國民代表會向國民大會提出前條第一項第二款之罷免案，或同條第一項第六款至第八款之請求案時，應附具詳細理由書及關係院之中辯書。

前項提案經國民大會否決時，國民代表會應即解散；解散後三個月內，總統應即召集新選舉。

四、國民代表四十人以上之聯署，得向立法院提出法律草案（創行權）或提請修改或廢止指會之

法律，或其中指定之條文（抗止權）並得對立法院決議之法律案、預算案、條約案，於決議後之一個月內，提出抗議（抗行權）。各提案如不為立法院所接受，或以立法委員三分之二以上之同意維持原議時，均由國民代表會複決之。

前項各提案，在國民大會閉會期間，亦得提出之，但立法院認為係緊急性質之決議案，應付複決時，國民代表會應即召集臨時會。

上述第二方案與第一方案相較，顯尤進步，以視章案原文，則其相去甚遠矣。茲就第二方案之特色，分陳如次，以示其優異之所在：

一、本方案與直接民權之理論並無背謬，又設暫代之簡法，分在縣議會內投票，輕而易舉。

二、原定代行政權之國民代表僅三千名，本設計則有投票權之各縣市議員，其總額必當在十倍以上，以十倍之人員代決國家大政，自較原定者為「民主」。

三、各縣市議員本有具體的合議體之組織，故投票人數雖多，仍不致各不相謀，過度渙散，且每一投票案件，議會在投票以前，既不妨就可否雙方理由，為公開之討論，是暗中活動之情弊，自少發生之可能。

四、就代表受人利用或壓迫之一點言，第一方案雖較原案為佳，但既有選舉大會之集體組織，則其危險性仍未全除之本方案，則所有各種核定權，均由各縣市議員代掌，即選舉權亦復分為兩概，故操縱威逼

之可能性，必甚微薄。

五、原案代表人數太多，致不便集會，第一方案雖能減少其困難，惟選舉大會之召集，仍屬非易，本方案則集議體之代表人數以適於議事爲度，故有不時集合之便。

六、國民代表由各縣市議會暫行代選，可免直接選舉之煩費，並有隨時發動罷免代表之便，代表各有常任機關監臨於其後，尤不敢妄行非義。

七、國民代表會一年開會兩次，會期得以自由伸縮，其分子又係每年改選半數，足使該會與中央政府之間，廢生密切之監臨關係，不致互相隔膜。

八、國民代表會係補助國民大會之機關，而非籠統的代行政權之機關，凡重大案件，其最終決定權仍在大會自身，故國民代表決不能濫權專斷，因緣爲市，一如普通代議機關之議員。

九、國民代表雖有監督或統制中央政府之權，但無直接指揮任免之權，各院對代表會之決議，且仍得表示抗議，故與現制中央政治會議之性質根本不同，決無併吞五權，形成太上政府之危險。

十、國民代表會又對國民大會負責，其主張如爲大會所不取，即須解散改組，故代表會必能主持正義，不致輕啓事端，致危及其自身。

十一、五權之運用，其互相衝突之糾紛必難避免，原案及第一方案，於此均無適當方法足資救濟。本本

方案則有初稿及修正稿所定常任委員會之利，而無其弊。

總之，第二方案在理論與事實兩方，必為最妥適之方案，似無可疑。中央對草案所定國民大會一章，如欲加以修改，與其採取不澈底之第一方案，自毋寧逕取第二方案，為根本改造之為愈，至於政權之代行期間，應否於法文內設為硬性之規定，如為硬性規定，則十年之期間是不過短或過長，以及立法、司法、考試、監察各院院長之產生，應否與總統採取同一之程序，抑仍照草案原定以司法考試兩院院長歸總統直接任命，或四院院長全歸總統提出人選由國民代表會核選之，凡此種種，則在原則確定以後，仍待另為縝密之研究。

近報載潘公展氏「政制改革」之途徑一文，其於國民大會之設計，雖肯定國民大會為「代表國民全體總攬政權」之機關；就其所擬大會職權及組織而論，則似仍不脫前次各稿所謂綜合的權力機關之方式。關於國民大會職權，除選舉罷免二權可以不論外，潘君於創制權，謂：「國民大會應該有權直接制定完整的法案，不過總統也應該有權可以交還復議」云云。大會直接制定之法案，能否直接發生執行之效力，潘君雖未說明，揆諸法理，當非立法院所能置喙。此點與吳稿第五十一條第三款極相類似。且總統既得直接對大會請求復議，是此種制定法案之權，顯為立法權而非創制權，更不待言。潘君對於大會之複決權，謂：「除了國民大會自身對於立法院通過的法案，可以有權複決外，總統或立法院也應該可以把立法院所通

過或否認或不能成立的法案，提請國民大會複決。」此所謂複決，亦似當與初稿所定之「複決法律」或吳稿所定之「複決立法院所制定之法律」者，同一旨趣，仍不啻普通上院之立法權而已。

至國民大會組織，潘君所擬關於代表任期及大會會期均與草案從同，惟大會之召集則定為每年一次，總統並可召集臨時會。潘君謂如此則大會閉會期間，儘可不設常設機關云云。是其心目中的國民大會，似尤當與一般代議機關之國會相彷彿。此一設計，以視草案之所定，或且更遜耳！

大抵一般人對五權憲法中國民大會之體性，其認識似未盡明確。多數政論家殆均視國民大會為與黨的全國代表大會相等之物，甚或視為與現行制度下之中央政治會議相等之物（例如桂崇基著政治學原理一書，即作此論，見該書第一二三頁。）實乃大誤！此種觀念如無法打破，則國民大會之設計，雖更千百方案，必仍不能超拔於綜合的權力機關之窠臼；即如草案之所定，亦僅為含糊籠統未盡徹底之四權代行機關而已。

憲法之草擬，非以之為裝點體面或徒供玩賞之具；憲法之施行，其效力實廣及於國家一般大眾。吾人於憲法內容之良窳，及其所設計者之是否合理與合用，自有密切注意之必要。作者一得之愚，容非飽學之士所屑措意，仍敢公之國人，聊備一格云爾。幸讀者進而教之！

## 由三權憲法到五權憲法

節錄

薩孟武

五權憲法並不是權限的分立，而是權限的統一，所謂國民大會，便是統一權限的中樞。今據中國革命使所言：「……俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法，以五院制爲中央政府：一曰行政院；二曰立法院；三曰司法院；四曰攷試院；五曰監察院。憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院；選議代議士，以組織立法院，其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之，但不得對總統及立法院負責，而五院皆對國民大會負責，各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會職權專司憲法之修改及制裁公僕之失職，（若據建國大綱所言，則國民大會對於中央政府人員有選舉權及罷免權；對於中央法律有創制權及複決權。關此，我此以遵從建國大綱爲常。）國民大會及五院人員，與夫全國大小官吏，其資格皆由攷試院定之，此爲五權憲法。……」（參看建國大綱第十四條、第十五條、第十九條、第二十四條。）這樣看來，可知五權憲法並不像世人所想像的那樣簡單，我們可舉要點如次：

一、各縣須於達到完全自治之後，方能選舉代表一人，組織國民大會，（中略）所謂選舉代表於國民大會的人民，不是指普通的人民，乃是指誓行三民主義的人民。

二、國民大會的代表，行政院的總統，立法院的代議士，雖由各縣人民直接選出，其餘三院之院長，則由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統及立法院負責，五院皆對國民大會負責。

三、各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷免之。

四、國民大會代表資格由攷試院定之。

在這裏遂不得不發生三種很重要的問題：

第一、現在彈劾權屬於監察院，立法權屬於立法院，而罷免權又屬於國民大會，則彈劾權必將因是而失其效力。不寧惟是，萬一行政院提出預算立法案於立法院，立法院否決，而監察院又不彈劾政府，或彈劾而國民大會又不承認。這個時候，豈不是一面監察院或國民大會信任政府的行政，他面立法院又復掣肘政府的行政麼？（行政必須資金，預算是籌劃資金的法案。）我們以為要預防這個毛病，是很容易的，即預算表決權若交國民大會，上述一切問題就可解決。

第二、國民大會的代表，行政院的總統，立法院的議員，都是由人民投票選舉，但其資格又由攷試院審定，所以選舉權將因是而失其效力。原來民主政治，是民意政治，不但一切設施，應該根據民意，就是誰應被選，也應該許人民自由決定。現在乃特設一種機關，使他審定被選人的資格，這不是有反於民意政治麼？但

是我們要用選舉制度，以達民意政治的理想，須有二種前提：第一，國民選舉代表沒有錯誤，第二，選出來的代表能從民意而活動。但是這二種前提，不容易保證，所以選舉制度往往發生弊害。

第三、先由攷試院審定國民大會代表及五院人員的資格，而後人民才可以投票選舉，而人民對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權（創制、複決、罷官、）又付託於國民大會之代表以行之，所以攷試院雖然失職，若是國民大會與攷試院，通同一氣，那就沒有方法可以救濟了。若五權憲法實行的時候，一般民衆已有縣自治的訓練，養成他們在政治上的管理力和制斷力，所以攷試院失職，不難要求國民大會加以制裁，國民大會失職，在五權憲法雖然沒有明瞭的規定，但由總理注意直接民權看來，可以仿效俄國憲法第七十八條所定：「選舉代選士於蘇維埃的選舉人，有隨時罷免代選士，並從一般規定，舉行新選舉的權利。」而罷免國民大會的代表。有了這種規定，則最後審斷者，仍是民衆。不但五權憲法不致由是而破壞，就是民權主義也可由此而發揮。



## 第二編 立法院憲法草案國民大會之評論

### 憲法草案初稿內容

孫科

節錄孫哲生氏在國府紀念週報告（二十三年三月五日）

憲法草案第五章爲國民大會章，其中對於代表之選舉，代表之名額，均規定以縣或市爲單位，即每一縣市可各出代表一人，全國一千八百餘縣市，連蒙藏及海外僑民代表，可共出代表約二千人左右。其次規定國民大會每三年召集一次，依本黨黨章，全國代表大會每兩年舉行一次，但事實上因中國幅員遼闊，交通不便，往往仍舊三年開會一次，因爲這樣大規模的集會，在區域廣大的國家，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，好比國務院一樣，在國會閉會期間，承辦國會種種事件。現在我們採取這種意思，在國民大會後，設國民代表會來替代國民大會應負的種種職權。關於國民大會職權，不能列舉規定，外間頗有人懷疑，以爲國民大會不能對政府提出不信任案，這實在是錯誤的，因爲總統暨五院院長，既然由國民大會選舉，那末，到了不信任時，當然也可由國民大會罷免的。還有人說，國民大會不能有立法權，這也是錯誤的，國民大會實有最高立法權，現在的立法院，不能提出立法原則，而由中央政治會

議決定，交立法院辦理，將來國民大會既爲全國最高職權的機關，那末，立法的最高職權，自然也屬於他了。此外在本章中有應特別注意的一點，就是國民委員會的組織。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，在以前國府負責實際行政責任時代，委員會的職權非常重大，現在國府組織法已有變更，委員會職權自亦與前稍有不同，但是還有許多問題，非提請國府委員解決不可，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，並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。國民委員會的職權既然如此，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，那就得設這個國民代表會，超然於五院之外，來受理並解決五院所不能解決的問題。

## 憲法初稿中之國民大會

孫院長在立法院舉行 總理逝世九週紀念會報告詞節錄

據外間的批評，說國民大會，究竟是怎樣的性質呢，是否就等於國會呢，這是一個很大的疑問。關於這個問題我們覺得國民大會，不能說是完全等於國會的，我們看外國也有這個先例，即如一國革命，在軍事安定之後，因為要建設新的國家，於是召集國民大會，按英文的名詞，是叫作 *Constituent Assembly*。這種會議的任務，只是決定國家根本組織，換言之，也可以說是憲法會議。現在我們的國民大會，可以說比較有這個性質，不過外國所謂 *Constituent Assembly* 并不是定期常開會的，乃是開一次會就了事的，不像我們所定的國民大會，每三年就召開一次的，所以這一點，不能完全拿外國的例來印證。我們的國民大會，除了含有憲法會議的性質外，還有一種性質，就是為國家政權行使的最高機關，這種政權的行使，在外國普遍的例，就是每幾年行一次總選舉，其選舉權，雖然把罷免權也包括在內，可是在四權之中，好像只限於有選舉權的樣子，例如美國選舉總統，每四年選舉一次，現任總統任期將屆滿，就再提出來候選，假如沒有當選新任總統就等於國會對於這個人不信任，把他罷免了，另外選舉別人來當總統的一樣，不過外國這種政權的行使，除去對人行使選舉權以外，對於其他，如創制複決等權，好像都很少行使的，只有歐洲的

小國家，像瑞士國，因為他的人口很少，可以行使創制複決等權。至於其他大國，如美英法等，差不多都沒有這個例的。此外還有些國家，舉行人民投票決定特殊問題，如歐戰以後，有一種好像是國民大會他們叫作 *Peoples* 使人民舉行投票，人民自決，這也是一個例。不過現在我們的國民大會，雖然是採用這種方式，但是不是直接的行使這種權，是間接的由國民選舉代表議決憲法頒布憲法，所以可以稱之為憲法會議。同時政府的組織怎樣產生，總統以及各院院長委員的產生，差不多都是由國民大會選舉，國民大會除了上邊所說的權以外，還有創制罷免複決等權，所以我們的國民大會，可以說完全是一種創作的制度，現代各國都沒有這種制度的，就是有類似這種制度的，也決不能完全相同，所以我們的國民大會，不能和外國的先例相比，因為我們這種制度，完全是一種創制的辦法。就以蘇聯來說，和我們也不一樣的，在蘇聯他們所謂全蘇聯代表大會，雖然是由蘇聯全國各地分區選舉代表定期集會，但是這種大會，在名義上雖然好聽，可是實際上，並沒有實權，因為蘇聯的大權，完全操之於蘇聯中央執行委員會，蘇聯代表大會，是每兩年開會一次，只是在開會的時候，由蘇聯領袖作政治報告，報告後，大家也只好舉手表示信任，並接受他的報告，此外就都不能過問了，這是蘇聯代表大會的任務，至於以後的事情怎樣辦，就完全操之於中央執行委員會了，所以蘇聯的這種辦法，也不能作我們的例。我們的國民大會，完全是創制的一種制度，所以國人應以創制的眼光來批評，不能以外國的先例來比擬。最近上海某報紙，有一種批評，他們的意思，雖然很好，

不過見解不大高明，因為他說國民大會等於外國的國會，既然是等於國會，而何以沒有國會的那幾種權呢。國會最重要的權，是議決預算，現在我們爲甚麼不把議決預算的權，給了國民大會呢。此外還有人批評說國民大會連立法權都沒有，只能定立法原則，不能制定法律，似乎不對。關於這兩點，兄弟覺得這種批評，我們是很容易答覆的，因爲預算是要每年編造一次的，而國民大會，並不是每年開會一次，預算如果要經國民大會議決，那麼每一次勢必要編造兩年或三年的預算才行，現在的預算，既然是一年編造一次，則預算之議決，當然不能不由立法院代行的。至於說國民大會只有制定立法原則的權，沒有議決法律案的權，這種批評也是很對的，因爲現行制度制定立法原則的權，是操之於中央政治會議。但是我們從來沒有聽見人家批評說，怎樣中央政治會議，沒有決定法案權呢，並且我們進一步來講，現在中央政治會議有制定立法原則權，已經是操最高立法權了。因爲原則規定以後，立法院制定法案時，是不能違背原則的，即如將來修正民法，或其他的法規，經國民大會定了原則以後，立法院當然要根據原則來定條文的。所以說國民大會有了定立法原則的權，已經是操最高立法權了，這是毫無疑義的。以上所說的幾點，全是關於國民大會的性質問題，應該要研究的。此外還有關於國民大會代表產生的問題，外邊也有許多的批評，說我們在憲法草案初稿裏邊規定，完全是以區域爲標準，不是以人口爲標準，關於這個問題，本來我們在起草的時候，也經過很詳細的討論，最初吳委員所擬的稿，本有一種規定主張縣人口超過若干，就可以增出代表

一人，不過大家研究的結果，覺得這樣太麻煩，不便以人口作標準，所以不問人口多少，只以區域爲標準，每一個區域，選舉一個代表，不過這種辦法，還覺得很板的，是否妥當，將來我們還要研究。不過根據總理遺教建國大綱上的規定，是每縣選出代表一人，將來能否在這個原則之下，加一種變通的辦法，除去每縣選出一人之外，并依人口多寡比例，增加名額，或者也可以再加以研究。此外關於國民委員會的規定，也是比較重要的問題。國民委員會是在國民大會閉會時設的一個機關，外邊的意見，對於這一點，也有些懷疑，以爲國民委員會的權太大了，將來恐怕成了太上政府的樣子，對於五權之行使，恐怕影響很大。關於這一點，我們覺得恐怕過慮了。因爲據我們看，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，所以說權太大的話，我看是不然的。不過我以為他的權，既是不大，那麼這個機關，有沒有設置的必要，實在是一個問題，因爲除了有權決定召集下次國民大會以外，對於其他都沒有發動權，那麼這個機關，好像就沒有多大作用了，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。不過初稿起草人，爲什麼有這種主張呢，因爲根據政治上已往的習慣，一向是國民政府委員會的組織，雖然現在的情形和從前有些不同，從前有五院院長參加每星期開會一次，現在這個組織，已經等於虛設，因爲既不能每星期開會一次，而五院院長，也不參加，主席又是沒有實權的，所以政治上的

問題很少，要由國民政府委員會決定的。將來憲法上的國民委員會，如果根據國民政府委員會來設立，那末是否有這個必要，也還是一個問題。此外還有一個原因，是取法中央政治會議的，現在政治會議的主要責任，是解決五院不能解決的問題，其他政治上的問題，好多也是要經政治會議決定的。但政治會議是黨的機關，不是政府的機關，等到憲法頒布以後，就不能再由黨的機關來代行政權了。那末將來是否要有這種代替機關，也是應該研究的一個問題。如果說國民委員會就是政治會議的替身嗎，可是沒有政治會議那麼大的權，假使要把他的權擴大等於政治會議呢，又恐怕不大妥當，因為自從實行五院制度以來，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。那末國民委員會，如果完全代替了政治會議，就恐怕變成太上的政府了，權大了，固然有這個毛病，沒有權又等於虛設，所以國民委員會，究竟有沒有設置的必要，很是一個問題，將來是要仔細研究的。

## 對憲草國民大會之意見

胡漢民

二十三年四月十一日大公報

憲法草案對於國民大會及國民委員會之組織與權限，並未能遵依建國大綱之意思爲切要之規定，據建國大綱第二十四條，「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，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，有複決權。」可知國民大會實爲三民主義的全民政治之精神所寄託。然就憲法草案第四十七條之選舉方法觀之，代表選舉，純以縣市區域爲根據，區域面積之大小，人口之衆寡，絕未計及，此種選舉，是否能比較的符合於國民代表之真義，實爲疑問。更就憲法草案第五十第五十一第五十八三條之規定言之，國民大會閉會以後，其重要職權，幾爲無所寄託，在國民大會停開之三年期間，國民委員會之職權，僅爲接管國民大會秘書處並籌備下屆大會之召集，與受理監察院對於其他各院之彈劾案，及受理立法院對於行政院院長之信任案……一切國民政權之行使，悉歸停頓，雖第五十八條第二項規定得召集臨時國民大會，然（甲）何以國民無自動要求召集之權，而經國民政府之請求……反可以召集之。（乙）國民行使其罷免權與創制權，或可姑待三年一次之國民大會，然法律之複決權，關係國計民生者至大，當不能延擱至如此之久，應如何補救，在憲法中似當另有規定。

## 對於憲法初稿國民大會章之幾點意見

陳茹玄

載二十三年四月五日大公報

此次憲法初稿，由立法院孫院長令同全院各委員會委員長，依據憲法起草委員會所通過原則，並參照各方對於憲法所發表之意見，費時二月，製成草案，復提經憲法起草委員會全體會議之詳細討論，斟酌增刪，修正通過，而初稿始克產生，鄭重其事之極也。作者忝與起草委員之列，在會議期間，自既知無不言，而對於初稿全案之通過，無論個人意見若何，亦當然不能不負聯帶責任，故茲篇之作，若以起草委員之立場言，則雅覺不倫，但就私人之意見論，則仍有未能與多數同人完全一致之處，述其主要者一二，以供參考可乎。

從憲法初稿之全部而論，據作者淺見，精神一貫，詞句簡明，章法合度，大致尙屬穩妥，然瑕瑜互見之處，亦自不少，其疵病較著者，厥爲「國民大會」一章。此次起草憲法，固已一再申明，以總理遺教爲基礎，而政權與治權之分，實爲總理五權制度之出發點，所謂政權，卽選舉、創制、罷免、複決等四權，屬於人民全體者也。所謂治權，卽立法、行政、司法、考試、監察等五權，屬於政府機關者也。治權爲理事權，政權爲監督權，兩者界限必極嚴明，乃能各得其用。苟理事者而自操監督權，則必成寡頭專制，民意無由以伸。苟監督者而自操

理事權，則必成暴民政治，法令均成廢紙。然吾國地廣民衆，欲求全國國民直接行使政權，以監督中央政府，事實上自多窒礙，故四權中除選舉權外，其餘創制、複決、罷免三權，總理均明謂其「專就下級之政治單位而設，不能擴充至全國全省廣大之區域」。（見 總理交第一次全國大會之中國國民黨綱草案）而對於中央政府，則不能不特置國民大會，以代表人民行此三權，故曰「國民大會職權，專司憲法之修改及裁制公僕之失職，……人民對於一國政治，除選舉權外，其餘則付託於國民大會之代表行之」。（見總理中國革命史第二節。）至於選舉總統及立法委員之權則直接由人民行使，不假手於國民大會。故又曰「憲法制定後，由各縣人民投票，選總統，以組行政院，選代議士，以組立法院，其餘三院院長，由總統得立法院同意委任之，但五院皆對國民大會負責」。（見心理建設第六章。）總是而觀，依據 總理之政治理論，吾人可證明初稿國民大會章中誤點有二：

第一，國民大會爲全國國民政權代表機關，而非統馭治權之最高機關，其職責純在監督治權，而非行使治權，治權與政權，須各有其範圍，各有其重心，苟政權之重心移入治權機關之範圍，則政府之五權無從獨立運用，而政府亦將不成其爲政府。年來所謂爲黨與政府連鎖機關之中央政治會議，初爲中央執行委員會代表機關，然事實之所詔示，早已成爲治權之一部，一切重要內政外交百司涉黜問題，均取決於是，致令中央政府爲不負政治責任之機關，一遇困難，互相推諉，權責不明，組織紊亂，其弊等於無政府，良可爲前

車之鑿也。今初稿中之國民大會，僅每三年開會一次，對於創制、複決、罷免諸權，自不能得隨時行使之便利，事實上或竟無從行使，爲救此弊，乃又於國民大會之下設國民委員會以濟之。然細尋草案第六十條所列舉之國民委員會職權，僅爲受理彈劾與不信任案之數項，對於創制、複決諸權則無有也。是吾人亦已知創制、複決兩大權之不可濫授。然國民大會三年一會，每月一會，謂其卽足以正民意以創制、複決一切法律，豈非誑語？且審判、彈劾與通過不信任案，純爲治權之一部份，非政權也。罷免權爲政權，審判、彈劾乃屬監察司法問題，非罷免也。通過不信任案，乃屬行政與立法問題，非罷免，更非選舉也。故審判、彈劾與通過不信任案，皆屬於政府內部應有之治權，今舉而授諸國民大會中之國民委員會，而國民大會卽爲代表國民行使政權之機關，是委治權於政權機關也，此其不可者一。

第二、總統與立法委員，宜由人民直接選舉，關於此點，總理遺教固已一再明言。蓋總統爲國家之元首，而立法院爲國民公意寄託之機關，應由人民直接選舉。若謂我國人民程度太低，缺乏政治訓練，不能行使選舉權，則憲法之能否實行，政權之能否開放，固已根本發生問題，不獨於茲二種選舉之難行也。若謂直接選舉，必得惡果，則國民大會代表皆由民選，其自身固已爲惡果之總匯，而由國民大會產生之總統委員，不尤爲惡果中之惡果乎？我國近數十年，試行選舉，黑幕重重，笑話百出，此等事實，人盡能言，愚亦何獨不知，然愚尤侗乎以少數人之機關操縱大選，架點之徒，羣思一逞，集中力量，或以利誘，或以威脅，如袁世凱之劫

持國會，曹錕之賄買議員者，必疊現於今後之政治舞台，將見賄賂公行，大盜移國，京畿一隅，永爲全國政客之戰場，所謂國民大會者，在此三年一月之會期中，完全爲一般大政客之工具，做選舉交易所之事業而已，尙何暇顧及創制，複決等事耶。此種惡劣現狀，其影響於政治紀綱者何如，其影響於社會治安者又何如，不較諸地方選舉之所謂種種舞弊者尤甚萬萬乎。兩害相權，必取其輕，此總理之所以主張總統及立法委員之必由民選也。難者曰：總理建國大綱第二十四條，有「國民大會對於中央政府官員有選舉權罷免權……」之一語，是總統與代議士亦可由國民大會選舉之明徵，不知所謂「國民大會對於中央政府官員有選舉權」者，乃指中央官吏中，固有可由國民大會選舉者而已。若行政元首與代議士，總理於心理建設第六章，固已明白指定其爲必「由各縣人民投票選舉」，當然不在國民大會選舉權之內，且證諸建國大綱第二十三條：「全國有過半省分達至憲政時期……，則開國民大會，決定憲法而頒布之。」第二十五條：「憲法頒布之日，卽爲憲政告成之時，而全國國民則依法行全國大選舉……，」是所謂「全國大選舉者」，當爲選舉總統及代議士無疑，若謂茲之所謂大選，仍指選舉國民大會代表而言，則決定憲法，爲一國民大會，組織政府，又爲另一國民大會，以同時相聯舉行之事，而必須召集兩次國民大會以分任之，其理之牽強難通，自不待辯。總理之本意決不如是也。故初稿規定總統副總統及立法委員均由國民大會選出，一則事實上危險甚多，卽按之總理思想，亦顯有所矛盾，此其不可者二。

夫此次憲法初稿之精神與骨幹，完全寄託於國民大會之一章，而吾人之所謂國民大會者，已與蘇俄之全俄代表大會異其趣，亦與美國之國民憲法會議有所不同，徵諸東西各國之憲法歷史，初無先例可援，亦無成範足循，吾人惟有根據總理之遺說，推闡而應用之耳。總理之政治理論，固往往亦有不能強學者以盡同，然初稿中關於國民大會一章與總理學說立異之點，是否即為補救總理學說偏弊之處，蒙竊疑焉，用賁所見，與海內高明共商榷之。他如行政法院之取消，憲法解釋權之歸國民大會，人民選舉權無教育條件之限制，監察院職權無專條之規定，五院之上仍設虛君式之國民政府等等，作者均認為初稿之缺憾，而仍須加以深詳之研究者也，他日有暇，當再以專篇論之。

## 對於憲法初稿國民大會之意見

王用賓

載二十三年三月京滬各報

憲法初稿經立法院議定後，依照建國大綱，須宣傳於民衆，以備採擇。然民衆對憲草有何意見，惟藉國民大會之代表以表示，而本草案規定國民大會代表兩千，會期一月，對此一百六十條之憲草，恐除全部接受外，無從容討論修正之餘地。

五權憲法之精神，全在將各國國會所雜之主權機關，人民代表各成分劃出，而付之國民大會，使代表國民行使最高政權。今初稿大削國民大會之權，使三年一會，爲期一月，在閉會中，將其權力分寄國民委員會，與立法委員監察委員，使牽制行政院之行動，於五院分權制上，復效議會政治之製，非美非英，獨標異格，匪特與總理遺教不合，恐在比較憲法學上亦成問題也。

按建國大綱，每縣自治完成，始得選舉代表一員，全國過半數省分達至憲政開始時期，始開國民大會，國民大會之代表，即由各完成自治縣分所選出，建國程序，秩然不紊，今初稿第一百六十條，規定本憲法自頒布之日施行，當然全部施行，非可分章分期行之，則是第五章國民大會之召集與第九章縣市長之民選，亦當然同時行之。此與建國大綱之規定，不盡相符也。

## 對於憲法草案國民大會之意見

薪 瞻

簡錄社會公論第九期

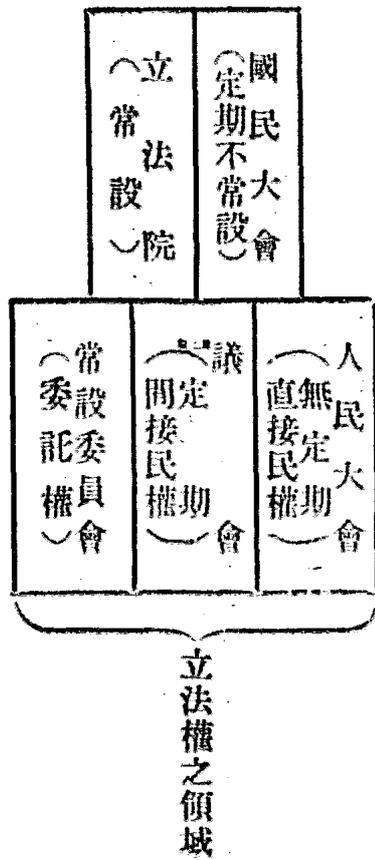
此次憲草各章，最難規定，最爲輿論所不滿者，厥爲國民大會及中央政治兩章，而亦卽爲憲草中最需研究修正之部分；蓋其他各章，皆有先例，可資依據，獨於此則否。此兩章所需規定者爲五權憲法完備具體之規模。關於此點，雖有總理遺教指示途徑，訓政時期約法黨部規章及國民政府組織法，略示軌範，但全型如何，仍須新創；是憲例與遺教須融會貫通，政權與治權須確定分際，此其所以大難也。

言其問題之核心，約有兩端：（一）爲政權與治權之關係，（二）爲治權相互間之關係。第二點非本題範圍所應述者，姑從略。單言第一點，具體言之，卽政權與治權是否可以絕對劃分，亦卽國民大會與立法院之地位及職權問題。如立法院可以有通常議會之權，則立法院便行使政權，與五權憲法之精神相違；然移立法院之權交於國民大會，則立法院又論爲一種法制委員會，縮減其人數，刪削其職權，卽普通小組組織如法制局者，已足應事，又何必多設此一院？是可知立法院之權必較大於法制委員會。同時國民大會爲各縣人民選出之代表所組成，人數甚多，議事不便，加之政治經驗，類多缺乏，驟行絕大政權，是否妥當，是否可能，均成問題；然論其制，則固純粹爲一最完備之議會也。國民大會既爲一極完備之會議組織，又不宜行使全副

之議會職權，然則將如之何？攷各國憲制，嘗有所謂憲法會議者（如美國），雖由人民代表所組成，然其職權祇以制定憲法而止，國民大會當不如是，又有所謂人民大會者（如德國），為一種人民大投票之臨時會，實行創制或複決等權，人數既多，又以所需投票之議案決定為止；國民大會之性質，雖與之略同，而又不盡是。國民大會之會期有定，而職權不盡於複決創制，而略兼議會之立法權；如是，可知國民大會為介於西方人民大會與議會間之一種政權機關，而立法院乃介於法制委員會與議會間之一種治權機關。不過國民大會與立法院間政治兩權，欲其不盡分，固為五權理論所不許，然欲其絕對盡分，亦為事勢所難能而已。茲為明瞭起見，圖解其關係如次：

五權立法制度

國外立法制度



國民大會一章，最難規定之點有二：（一）爲組織，即代表產生之方法；（二）爲職權。茲根據上述之理解，修正五條增四條刪六條如次：

一、第四十七條前增一條，其條文爲：

「國民大會代表全國人民行使政權。」

（理由）所以明民權之性質（係代表制）及行使之方式（係政權）。

二、第四十七條（原文）國民大會以依左列方法選出之代表組織之：一、每縣市及其同等區域選出代表一人，縣市同等區域以法律定之；二、蒙古西藏人民選出之代表其名額以法律定之；三、僑居國外中華民國人民選出之代表其名額以法律定之。

（修正文）國民大會由下列各地人民及團體選出之代表組織之，其人數不得超過立法委員人數之五倍。一、縣市及其同等區域；二、蒙古西藏；三、僑居國外之中華民國人民；四、省及其同等區域之職業團體。國民代表之選區及名額以法律定之。

（理由）國民代表每縣一人，非但人數太多，且分配亦欠平允。建國大綱雖有此規定，但實行之時，不妨依此原則爲基礎，略加變通，縣爲初選，省爲複選，或依人口多寡，數縣合選。例如每縣依人口選出一人或數人，每省再依人口選出國民代表，是爲初選複選之辦法，或每縣依人口選舉代表，不足

額定人口者，數縣合併選出代表，是爲合選之辦法。總之，使代表數略可減少，分配稍稍平均，方爲合宜。且現在各國新憲趨勢，漸漸注重職業代表制；良以經濟組織日趨重要，故亦略加採用（與原草案九十四條亦屬一貫）。至於實際選區及名額之分配，實與自治程度及人口比例密切關聯，宜與時並進，委之法律，似較適宜。至於國民大會人數，總以不出千人爲度，即各國兩院之人數合計亦無逾千人者。

三、第四十八條（原文） 國民大會代表之選舉，以普通、平等、直接、無記名投票之方法行之。

（修正文） 「行之」下，加「並得採用比例代表制；其選舉方法，以法律定之。」

（理由） 依縣市區域選舉，大都採用小選舉區制，易有階級或黨派勢力包辦之弊；比例代表制，歐戰後，已極盛行，打破包辦制之成效頗著，故爲增訂如上。

四、第四十九條後增一條，其條文爲：

「國民代表任期三年，但得由原選舉區人民或團體依法罷免之。」

（理由） 國民代表在中央爲行使統治權之最高機關，無論在會期與非會期，其責任斷不可一日中斷。蓋在會期，固見其發揮控制權之效能，但在非會期，除非責任中斷，此控制權仍繼續存在也；若發生事故，代表臨時會集，將政府改組，此即其控制權仍存之明證。政權不宜中斷，故改定任期三年。

國民代表之權既大，若在中央或地方，妄作威福，流弊無窮，（草案有第五十四條職權終了之規定，恐其故即在於此。）故設罷免之規定。

五、第五十條（原文） 國民大會每三年召集一次，其會期以一個月為限。

（修正文） 「國民大會，除臨時會外，每年開會一次；會期自五月五日起為一個月，得延長之，但以兩個月為限。」

（理由） 國民大會召集期之減少（原草案定為三年一次）不外兩大原因：（一）人數太多，召集不易；（二）人數太多，費用過巨。但為人數太多減少會期，故窒息民權之發長，非正當辦法。如是必至欲奉行建國大綱每縣一人之規定，而反將政權根本削減或打破，似有拘泥字句遺失原旨之嫌。解決途徑，要在減少人數（已見第四十七條修正案）增加會期，使民權得以充分行使。會期定一個月，得延長至三個月，俾其有行使之時間；會期定五月五日，亦為良好之紀念日，故修正如上。

六、第五十條後增兩條：

第○條。

國民大會，自行集會，但臨時會，得由總統或國民大會三分之一代表牒集之。

第○條。

國民大會非有代表總數過半數之出席，不得開議。

國民大會議事規則及內部組織自定之。

(理由) 國民大會集會之方式，雖屬例行之事，但遇重要事故發生，集會方式極易為爭議者所藉口，故增訂之。

七、第五十一條(原文) 國民大會之職權如左：一、選舉、罷免總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院院長、副院長、考試院院長、副院長、及罷免行政院院長；二、創制立法原則；三、複決法律；四、制定及修正憲法；五、收受國民政府之報告；六、受理國民政府提請解決之事項；七、其他本憲法賦予之職權。

(修正文) 一、國民大會之職權如左：一、選舉總統立法委員監察委員；二、修正憲法；三、複決預算、決算、宣戰、媾和、國際條約、及協定；四、複決司法院對於憲法之解釋案；五、罷免本會所選舉或經立法院同意所任命之公務員；六、受理關於本會所選舉或經立法院同意所任命之公務員之彈劾案；七、裁決五院及省與中央間之爭議；八、複決法律案；九、創制立法原則；十、質詢五院施政方針；十一、建議五院改革或執行重要政策；十二、交各院對於指定案件提出意見書或草案。

前項各款職權行使之方法，除本憲法有規定外，得以法律定之；但此項法律，應由本會創制或複決。本條第一項，第一至第四各款，為本會之特權。

(理由) 國民大會爲民意機關，授大權於政府執行政務，而自居於監督地位，人數既多，政治經驗未豐，故祇宜保持若干重要事項之複決權(如特權)。但國民大會之地位既係處於議會與人民大會之間(已見上述)，照例其權應大於通常之議會，惟因其人數與政治經驗之關係，故一方許其有較大之權(例如在各國憲例由人民公決之事項今由國民大會行之)，一方變通其立法之方法，凡重要法案，均以政府先爲起草爲原則，由國民大會爲最終之裁決，權既不損，事亦可行，或爲適合國情之辦法。若再分析言之，國民大會之機能：(一)在組織政府，(二)在督促重要人員及其重要政策之執行。組織政府，故由國民大會選舉其最重要之人員(如一款)，其他人員，則爲鞏固政局起見，由其選出之人員任命之。督促人員，故依五六各款，得罷免或受理彈劾。督促重要政策之執行，故有第五第十第十一各款之規定，使建議質詢罷免三者，作聯絡之運用，以促進政治。外國政黨組織嚴密，故祇責成其人，毋須再有促進政策之機能；中國政黨尙未發達，此種武器，似不可少(外國政黨利用預算辯論，已可收促進政治之效；但中國預算制度未曾完備，僅用預算辯論，似有未足)。(一)一面授大權於政府；一面保有此武器，此與「控制萬能政府」之精神，或尙相合。至於本條所舉職權，其行使之方法，除憲法已有規定外，國民大會得另以法律詳定，亦適合國情之一法也。

八、第五十二條加第二項：「國民大會代表不得兼任公職或與政府締結有營利性質之契約。」

(理由) 所以防其利用地位及營私舞弊等情事之發生。

九、第五十四條(原文)、「國民大會代表之職權，於閉會之日終了。」全條刪，因前既有任期之規定，

此條規定職權終了之日期，已非必要。

十、第五十五條至五十九條刪(即刪除規定國民委員會之各條文)。

(理由) 一、國民委員會之設置，原爲國民大會會期太少之救濟辦法，現在國民大會之會期組織職權等皆已變動，此種特別設置已無必要。二、國民委員會依照原規定，職權之大，無以復加，形成一個太上政府，寡頭政治，似不合現時需要，且與全民政治之精神大相違背。三、國民大會與立法院之關係，依照本章說明，原甚密切，現在照修正案，國民大會行使政權之機會既已增多，而立法院爲其本身所產生之機關，自可代行若干職權，(不過仍由國民大會保留若干最終決定權)此種中介機關，似無再設之必要。

## 全國律師公會對憲法草案國民大會章之意見

簡錄該會對憲法草案意見書

本會對於憲稿『國民大會』之規定，首擬請改『國民大會』為『國民代表會』。次擬請修改之條文，有第四十三第四十四第四十五及第四十八第五十一各條。其修正條文，為：

第○條：中華民國國民代表會，以依左列方法選出之代表組織之：

- 一、全國各縣及其同等區域，各選出代表一人；
- 二、蒙古西藏，各選出代表十五人至三十人；
- 三、直隸中央之市，每人口三十萬人，選出代表一人。

第○條：國民代表之選舉，以平等直接秘密自由之方法行之。

第○條：中華民國人民，年滿二十歲者，有選舉代表權。年滿二十五歲者，有被選舉代表權，但現役軍人及國家有俸給之官吏，非於國民代表選舉期前六個月辭職者，不得當選為國民代表。

第○條：國民代表會，於每年三月一日，自行集會一次，其會期為一個月。但有必要時，得延長二十日。

第○條：國民代表會之職權如左：

- 一、 決定憲法之施行及修正。
- 二、 選舉罷免總統、立法委員、監察委員、行政院院長、司法院院長、考試院院長、憲法法院評事、及戰時陸海空軍總司令。
- 三、 罷免民選以外之中央政務官吏。
- 四、 創制法律及複決法律。
- 五、 複決豫算及決算。
- 六、 複決宣戰媾和、及一切政治條約、或變更法律內容之條約。
- 七、 同意戒嚴令之頒布。
- 八、 受理人民之請願。
- 九、 受理監察院對於中央民選文武官吏、及非民選政務官吏之彈劾。
- 十、 審核中央各院之政治報告。
- 十一、 解決中央各院提請解決之事項。
- 十二、 對中央各院提出意見。
- 十三、 對中央各院提出質問書、或請求到會質問。

國民代表會，對於前項第一款之職權，須有全體代表三分之二之出席，出席代表三分之二之同意，始得行使。

復次：擬增加者，有六條，其增加條文，爲：

第○條：國民代表會，議事須有代表過半數之出席，出席代表過半數之同意可決之。但憲法有特別規定者，不在此限。

第○條：國民代表會，設國民代表委員會，在其閉會期間，代理行使政權。其委員由國民代表，在每省市最少選舉一人之標準下，於每年常會時互選四十九人至九十九人充任之。但左列各權，專屬於國民代表會：

- 一、選舉或罷免大總統。
- 二、複決豫算及決算。
- 三、複決宣戰及媾和。
- 四、修正憲法。

前項第一款第三款之職權，如其情形發生在國民代表會閉會期間，應由國民代表委員會，召集國民代表臨時會行使之。

國民代表委員會之主席，由委員互選之。

第○條：國民代表委員會，罷免五院院長案，須有全體委員四分之三以上之出席，出席委員四分之三以上之同意可決之。

國民代表委員會其詳另以法律定之。

第○條：國民代表不得兼任立法委員、監察委員及其他一切有俸給之公職。

第○條：國民代表之辭職，須經原選舉區縣民代表會之同意，國民代表會之可決，但辭職後非經過六個月，不得就任國家有俸給之公職。

第○條：國民代表，不得用本人或第三者之名義，對國家爲左列各項行爲：

- 一、租賃國有地產。
- 二、包辦國家工作。
- 三、承受國家特許民營事業。
- 四、與國家訂立供給材料或貨品之契約。
- 五、其他一切營利之行爲。

以上修改各條，與增加各條，一面擴大國民代表之權力；一面防止國民代表之利己，茲更將關於國民

代表之保障條文，擬爲修改如下：

第○條：國民代表，在會議時，所爲之表決，及其發表之意見，對外不負任何責任。

第○條：國民代表，除現行犯外，非經國民代表會，或其委員會之允許，不得逮捕或拘禁。其因現行犯而被拘禁時，主管法院，應於四十八小時以內，將拘禁之事由，通知國民代表會，或其委員會。國民代表會，或其委員會，如有請求，在會期內，或會期終了前，應停止之。

【理由】按國民代表會，爲代表民意之最高機關，其性質，略當於各國之國會，則欲此項機關，確能代表人民，控制國家統治權之行使，誠非擴大國民代表之職權，嚴密國民代表之保障，防止國民代表之營私，無以杜流弊，而期運用敏捷，收效宏偉。況我國已往議會政治，所以爲世詬病，其由議員重於爲己，輕於謀國之成分居多。現在國民代表會，雖不同於參眾兩院，然其爲民意機關則一。若非綢繆未雨，勢必重蹈故轍。本會緣是對於憲稿所規定國民代表會之職權，則增加：「複決豫算及決算權；」「複決宣戰媾和，及一切政治條約或變更法律內容之條約權；」以便監督我國紊亂之財政，糾正我國愚昧之外交，而使政治庶幾合於民主之真諦，此一義也。至主張增加規定：「國民代表，不能兼任一切有俸給之公職；」「並不得以就任國家官吏爲辭職之原因；」「與夫不得與國家爲營利之行爲；」皆內而鑒戒本國之歷史，外而取法他人之成規，期以養成國民代表高尚之志操，藉

促清明政治之實現，此又一義也。若對於國民代表之保障，比憲稿規定之方法，較為周密，其於現行犯，主張：『該管法院，有通知國民代表會，或其委員會之義務。』當國民代表會，或其委員會，如有請求時，又應停止其拘禁，『是即所以使萬能政府，無從施摧殘國民代表之技，使國民代表，得盡代表人民之責，此又一義也。於此三義而外，更主張設國民代表委員會，代理國民代表會，在其閉會期內，行使政權。而委員在每省市最少選舉一人之標準下，互選四十九人至九十九人充任，其意蓋欲以普遍而集中之組織，代表人民，對政府而為繼續不斷之監督，使政治因戒慎日趨於光明之境域。其他，如開會時國民代表，應服從主席之議場警察權，以杜人多易亂秩序之弊，俾議事容易進行；以及國民代表選舉訴訟，應將其受理法院，在憲法上預為規定，藉免爭執等事項，本會以屬次要問題，故未擬具條文，特於此附帶述及。

## 西南政務委員會對憲法草案國民大會之意見

節錄該會審查憲草初稿報告書原文見三民主義月刊第三卷第五期

總理本主張直接民權，對於選舉罷免創制複決之四權，在可能之範圍內，應由人民直接行使，其事實上不能直接行使者，始付託於國民大會。今憲法草案復於國民大會閉會期間，設國民委員會，本無可議，惟其規定關於政權各條，是否與總理遺教相符，茲再分別論列之：

子、人民之政權 人民之政權，除建國大綱第九條規定，得在一完全自治之縣，直接行使四權而外，屬於中央之範圍，能否直接行使，總理爲明白之指示，孫文學說第六章云：「憲法製定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院，選舉代議士，以組織立法院。」又云：「人民……對於一國政治，除選舉權之外，其餘同等權，則付託國民大會代表行之。」建國大綱第二十五條復規定：「憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法舉行全國大選舉。」是總統（副總統當然與總統同）及立法院委員之選舉，全國人民均得參與。蓋以總統爲一國之元首，立法委員則代表人民立法，其職責較重，關係於人民較切，故以選舉權予全國人民，俾對於中央有行使政權之機會也。憲法草案第五一條第一款，以此選舉權並付託於國民大會，雖謂我國幅員遼闊，大選困難，然總統豈不考慮及此，而必爲是規定者，當自有其深意，今乃

顯與遺教相背，此不可不再為斟酌者也。

丑、國民大會（一）國民大會代表之選舉，憲法草案第四七條規定，每縣市及其同等區域，選出國民大會代表一人，蓋根據總理五權憲法演講及孫文學說第六章所指示。然總理所示者，不過最低限度之原則，非謂在人口特別衆多之縣市，絕對不能酌增，民權主義本有平等之精神，而我國各縣市人口多寡，每相差懸絕，若一律限以選出代表一人，豈得謂平且？總理祇言「每縣一人」，今草案既可於縣之外加入市及蒙藏外僑何以於縣市代表人數，獨過為拘執，普通之縣市人口不過數十萬，其滿百萬者似應准其加選代表一人，百萬以上者每增五十萬再加選一人，應於限制之中不悖平等之旨。（二）國民大會之職權，建國大綱第二四條規定：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，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，有創制權有複決權。」在總理之意，實以三民主義全民政治之精神，寄托於國民大會，故有前半段之概括規定，後半段之列舉，不過行使四權之示例，非謂四權之行使限於此等事項也。行政元首之宣戰媾和及締結條約，在一般國家，因國會為人民之代表，故須經其同意，國民大會為代表人民行使政權之機關，此等關係國家存亡安危之大事，豈有不須經其同意之理？此外若國家之預算決算，為國計民生所繫，在一般國家亦均以議決之權付於人民代表之國會，應同屬於政權之範圍。（建國大綱第十三條之規定亦應列為國民大會職權之一詳下）今憲法草案於此等事項，均未予國民大

會以複決之權，不得謂非重大之疏略。又複決一項，原有強制複決，與任意複決之別，國民大會之複決，較各國之公民複決爲便易，對於性質較重要之案，自應採用強制複決，今草案全無分別規定，一以任意複決爲原則，揆之民治之旨，亦未盡符。(三)國民大會會期及代表任期。國民大會之職權既如上述之繁重，若必俟諸三年始得一度之行使，將無從充分行使其駕馭政治之力量，依建國大綱第十三條之規定：「各縣對於中央政府之負擔，當以每縣稅收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之。」此種負擔中央歲費之比率，既須每年由國民代表議定，則國民大會更非每年召集一次不可，憲法草案第五十條所定三年召集一次，自應加以修正。又草案第五四條「國民大會代表之職權於閉會之日終了。」蓋以原定國民大會三年召集一次，不妨於每次召集之前，選舉代表，故設此規定，若每年召集一次亦於每次召集之前舉行全國選舉，則所耗之時間與費用甚鉅，恐非事實上所能行。應仍定三年選舉一次，卽以此年限爲國民大會代表之任期，惟代表既定任期，自應加入任期內得由原選舉區人民依法罷免改選代表之規定，改選代表之任期，以補足前任未滿之日爲止。(四)臨時國民大會之召集。國民大會雖定期每年召集一次，若適在閉會之後，遇有臨時發生之重大事故，不能待至下次之大會始能解決者，非召集臨時大會不可，惟憲法草案第五七條之規定，臨時國民大會限於「經國民政府之請求，或於監察院對於總統副總統提出彈劾，並經國民委員會委員四分之三以上之決議時，」始得召集，設有關係重要，急須請求複決之事件，而政府不請求召集，

大會將何以行使其複決之權？應定國民大會代表有三分之一以上之連署，得自動或請求國民委員會召集臨時國民大會，使其職權有充分行使之機會，庶足以應付一切事變。

寅、國民委員會（一）國民委員之選舉，國民委員會爲國民大會閉會期內常設之機關，代行國民大會一部份之職權，其人數自不宜過少，且國民大會爲代表全國民意之機關，國民委員會當然亦爲代表全國民意。我國幅員遼闊，各省區之情形互異，國民委員中若缺一省區，則國民委員會與該省區未免隔閡，依憲法草案第五條之規定，國民委員會僅置委員二十一人，平均各省區不及一人，自不能按省區選出以代表各地方。應就省區之大小規定，按每區選出一人至三人，並選出同數之候補委員，庶全國各地方得互相聯絡，而人數較多自少流弊。（二）國民委員之資格。憲法草案第五條第二項，「國民委員及候補委員，不以國民大會代表爲限」，依此規定則被選之國民委員，竟無一人爲國民大會代表，亦無不可，若是之間接代表，與全民政治之精神，似未盡符。且國民委員既非國民大會代表，則國民委員會與國民大會之間，亦不免隔閡，即欲以國民委員不限於國民大會代表爲一種例外之規定，而原則方面，亦必有所明示。且於例外限以較少之數額，方免上述之弊。又草案第五六條所限之年齡，未免過高，而兼備該條第二第三兩款之資格，亦難其人選。應將第二款「對於國家有特殊勳勞」數字，移併於第三款，而加「或」字，蓋對國家有特殊勳勞與學術有重大貢獻，事實上非一人，而任具有其一，兼爲德望卓著者已足膺選，不必過於求備也。（

三、國民委員會之職權。國民大會閉會期間，其權力應有所屬，依總理手定之本黨總章，以全國代表大會爲本黨最高權力機關，代表大會閉會期間，其權力屬於中央執行委員會。（中執會內復有常設之政治會議）實行憲政以後，人民行使政權之權力機關似應參照本黨代表人民行使政權時之組織。國民大會閉會期間，應以其權力屬於國民委員會，大會之職權，除罷免總統，副總統，立法委員，選舉或罷免司法考試監察等院院長，副院長，監察委員，複決屬於應行強制複決之法律，及預決算宣戰媾和等，應規定爲特有之職權外，其餘在閉會期間應得由國民委員會代其行使，方不至於停頓。今憲法草案第五八條所列國民委員會之職權，過於簡單，國民大會之重要職權，無所寄託，即在閉會期間，其權力無所歸屬，似非所以尊重民權之道。

## 憲法草案國民大會章之平議

呂復

載二十三年四月大公報

此次憲法草案，所定國民大會與中央政制，既不敢稍出建國大綱之藩籬，並百計以來牽合現行之制。是以，此兩章之中，既多有罅漏，復彼此牴牾。試先就所定國民大會言之。

### 一 關於選舉者

選舉取普通直接平等祕密之四大原則，可謂爲至當。然猶有應行討論者，卽其選舉區也。近今各國選舉區，恆不以平時行政區域爲準，而特定專行選舉之區，尤以德國行之爲最力。原草所定國民大會之代表，爲由縣市及其同等區域選出，如此則必有下列數弊：（甲）人數奇多。因在中國，此等區域合計將及二千，再益以蒙藏華僑代表，爲數將至兩千餘人。如此龐大會議，議事之窒礙，就有非夷所思者。（乙）政黨壟斷。此爲單員小選舉區制，議席最易爲大黨所壟斷。其在有畸形黨制之時，更易如此。（丙）代表失均，不易得人。選舉區純依行政區域爲準，其中人口相差極遠，代表有失均平，且係極端地方主義，將來入選者，未必能多得才望之人。

### 二 關於會期者

三年召集一次，會期太少，會期一月，爲時太短；臨時會之開會，惟限於經國民政府之請求，及總統副總統被監察院彈劾之二事，後者並須有委員四分之三以上之議決。至於代表，勿論至何人數，亦無聯名自行召集臨時會之權；則如此之臨時會，其去虛設，殆亦不遠。至每三年召集一次，是否即以三年爲一任期，原草亦未明言。至出席數，表決數，似亦應有規定，而原草亦未有也。

### 三 關於職權者

會期既極其短，前後相距，三年一次又極其少；故其職權依其第五十一條各款所定，除選舉原草所定由其選舉之職官各有定期而外，如罷免總統副總統立法委員及監察委員司法考試兩院院長副院長行政院院長，皆爲可有可無之事；除立法委員及監察委員而外，什之八九可決其無，而關乎人民膏血之預算及決算及課稅，皆爲常年之事。關乎國家權利得喪之條約，以及關乎國家存亡之宣戰，皆絲毫不得與聞。雖有第六款受理國民政府提請解決之事項之規定，亦不能有所補救。因提請與否，仍決之於國民政府，並非如此不可也。查原草所定國民大會職權，其中有論理爲萬不能有一事。又有與後而國民委員會之職權極易啓爭者一事。所謂前者之事，不知原草所定之國民大會，係在已有憲法之時，抑在未有之時。如在未有憲法之時，則此時之國民大會，雖爲制憲機關，但其本身仍不居於憲法之內，其職權如何，憲法自無從過問。如在已有憲法之時，此時憲法已經制定，則對於憲法，依理祇能有修正之權，而無制定之權。但原草第五十

一條第四款，明定有制定憲法之權。即使其取憲法全部重行更定，如此亦祇可謂之爲全部修正，亦非制定。因無論何國，允許現行憲法上之機關，隨時可以制定憲法，此必無之事也。所謂後者之事，如國民大會有罷免司法考試兩院院長及行政院院長及立法委員監察委員之權；後面國民委員會亦有受理監察院對於司法考試兩院院長副院長及立法委員監察委員彈劾之權；並有受理立法院對於行政院院長不信任案之權。凡法律所謂有受理之權者，即有科斷之權也；斷者斷其違法或有罪與否，科者科以應得之處分也。今如所定，未知國民委員會於受理之後，是否仍請國民大會，加以罷免。如其如是，苟國民大會與國民委員會所見不同，拒絕罷免，則將如之何。如不如是，國民大會罷免上述諸人，以何爲根據，如何發動，如何終決，皆疑問也。

#### 四 關於國民委員會者

國民大會設立委員會，於閉會期中，代表國會，如智利墨西哥德國雖皆有之，然皆限於兩院議員，其權亦極有限。且其國會會期均甚長，如智利墨西哥均爲三月，亦得延長，德國國會會期且得任便延長。故其國會委員會，存在之期限，皆祇數月而已。今如原章所定者，既不限於代表，其期三年，其權甚大。不但有似一種寡頭貴族首領，而此翹然高據屋頂之二十一委員，於此三年之長期中，能否保持意見一致，不至遇事紛爭，醞釀政潮，亦殊難預料。如其有之，其取決之軌道何在，原章亦未之見也。

## 對於憲法草案國民大會之評論

劉蘆隱

簡錄對憲草初稿之批評載三民主義月刊第三卷第五期

此次立法院披露憲法初稿，據孫哲生先生報告謂係「經立法院長期研究討論，本總理建國大綱及三民主義之精神」而成。然據建國大綱第二十四條規定：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。」是則此次憲稿，如果係依據建國大綱所制定者，則國民大會之一章，當為全憲精神之所在。然綜觀原憲稿第五章，關於此問題之規定，其罅漏可議之點，實多如：

(甲)關於代表選舉者 據原憲稿第四十七條之規定：「每一縣市及其同等區域，選出代表一人，係純採區域代表制，及小選舉區制，然對於區域面積之大小，人口之疎密，職業之分配，均所不問。處今日而行此種選舉方法，實未能符合國民代表之真義。顧或者謂建國大綱十四條中，固嘗規定每縣得選國民代表一員，以「參預中央政事」者，不知建國大綱中所謂每縣者，係指已完成地方自治者而言。（參看建國大綱第八條）自不能與原憲草第四十七條作等量齊觀也。

(乙)關於國民大會會期者 據原憲草第五十條規定，每三年召集一次，其會期以一個月為限，而大會閉會時，職權亦即終了。夫以國民大會規定責任之繁重（見原憲草第五十一條）乃三年始召集一次，

會期又僅一個月，而代表又不能自行召集臨時大會，以決國事，則此種大會，除選舉總統行政院長以外，可謂無若何之價值，而建國大綱二十四條所規定：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，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，有複決權」者，則更永遠無實現之可能矣。其次關於國民代表之任期，是否為終身職，抑以大會每三年召開一次為一任期。假如代表於開會期內，有受賄瀆職之行爲，各縣市選民，將如何加以制裁，撤回，或改選？凡此種種，遍查原憲草中，均無規定，此誠為最大缺陷之點也。

(丙)關於國民委員會者 查建國大綱中，本無國民委員會——間接民權機關組織之規定。今憲稿起草者，於國民大會之外，而特加此組織，窺其用心，無非以國民代表人數過多，會期過短，故定此折衷辦法，以爲運用政權之工具。惟吾人所引以爲怪者，則(子)國民委員會既爲代表國民大會之機關，而其職權只爲「接受大會秘書處——籌備下屆大會，」「受理監察院對於行政院……之彈劾案」及「受理立法院對於行政院長之信任案，」其他關於政權之行使，尤其屬於創制複決法律之權，均無規定，是直等於政府治權下之一被動的機械的機關，毫無若何政權之可言，其有悖於建國大綱第二十四條規定之精神，已彰彰明甚。(丑)憲草既認國民委員會爲國民大會之代表執行機關，則國民委員會之委員自應由代表中直接推選產生，不應另行選擇，乃原憲草第五十五條既有「不以國民代表爲限」之規定，復於第六十六

條中，規定資格三項，以爲限制。夫國民委員會之創設，原爲使之代表國民大會，運用政權，故委員入選，只應注重其對於全民政治之認識是否深切，及對於運用政權之責任心，是否忠實，換而言之，卽爲忠實的代表人民公意，以運用政權監督政府而已，似不必限於年齡四十五歲以上，或須具有特殊勳勞，及政治學術上之貢獻也。（寅）查原憲草第五十五條規定，國民委員會置委員二十一人，由其條文上意義引申之，則此二十一人直接卽爲代表此二千餘人之國民代表，間接卽爲代表全國四萬萬之民衆，夫國民大會代表採區域代表制，使各縣市選舉代表一人，識者已疑其爲不能代表真實之民意，今國民委員會委員只定爲二十一人，而又須受被選資格上，及職權上之限制，則期其能代表真正之民意者殆亦渺矣。（卯）國民委員會委員，係國民大會所選舉，但憲草中並無規定須秉承國民大會之意旨，及向國民大會負責之條文，故就憲草文義上言，則國民大會閉會後之三年間，國民委員會實不啻爲太上政府。倘委員不得其人，則大可利用其大權在握之地位以隨意操縱政府，是不可不思所以制裁之。其次關於國民委員會與國民大會之權力，倘有所抵觸時，（例如立法院向國民委員會提出對行政院長不信任案，或總統向國民委員會提出任或免行政院長時，國民委員會如已同意，是否仍請國民大會加以罷免或任用？）苟國民委員會與國民大會意見不同時，將如何解決？又應如何救濟？凡此重要之問題，憲草中皆絕無規定，此亦不能不謂爲絕大之疎漏者也。

## 對於憲法草案國民大會之批評

涂允檀

錄二十三年三月十三日大公報

國民大會爲憲法上規定之唯一直接民選機關，既不似西歐各國之國會，又不是蘇聯之全俄蘇維埃大會。其中可議之點，亦復不少，列舉如下：

一、選舉方法 國民大會以每縣市及其同等區域選出代表一人及蒙古西藏華僑代表組織之，係採區域代表制及小選舉區制。此制行之英美，可議之點甚多，姑置不論。然採用此制，必以人口爲比例，而各地人口時有變動，故各國憲法，多規定定期調查人口，以爲分配議席之標準，如此方能人口與代表有適當比例，不至有不公允之弊。今憲章初稿並不聲明以人口爲比例，而不計每市縣人口之多少，一律選出代表一人，與代議制之精神相去遠甚。又職業代表制，較能適應現代社會潮流，補救區域代表制之偏，民二十之國民會議時採用之，初稿對立法委員之選舉，亦採用之，何以國民大會代表之選舉，竟不採用？又憲政開始以後，各政黨常有公開分立之勢，爲使各黨在各區內取得之議席，與其選民數額，約略相當，不致使大黨壟斷所有議席計，對比例代表制，亦當爲原則上之規定，以便將來據以立法。

二、國民大會之職權 國民大會代表二千餘人，選舉罷免中央高級官吏，創制立法，複決法律，制定及

修改憲法，其職權非常重大，以二千餘人之碩大集會，在一個月之短促會期，每三年又只開會一次，而望其能負如許重責，勝任愉快，恐有「綆短汲深」之虞也。

三、國民委員會 國民大會閉會後，設國民委員會，委員由國民大會選舉，有籌備下次國民大會，召集臨時國民大會，受理監察院對各高級官吏之彈劾案及立法院對行政院長不信任案之權。其實權並不遜于國民大會，且三年之中，隨時可以行使職權，此種重要機關，負如許重要責任，是否對國民大會負責？初稿並明文規定。就組織言，係間接選舉而來，不足言代表民意。就政治運用言，此項委員制之太上政府，主持大計恐不足，操縱政府則有餘，萬一合謀分贓，傾軋排擠，則政府恐日在風雨飄搖之中，法之不減，非僅人的問題也。

## 對於憲草國民大會職權規定之商榷

高一涵

載時事月報第十卷第四期

### 孫文學說第六章

「俟全國平定之後六年，各縣已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。以五院爲中央政府，一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。憲法制定之後，由各縣人民投票，選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院。其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之；但不對總統法院負責，而五院皆對於國民大會負責。各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之；而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。國民大會職權，專司憲法之修改，及制裁公僕之失職。國民大會及五院職員，與夫全國大小官吏，其資格皆由考試院定之。此五權憲法也。」

### 國民政府建國大綱第二十四條

憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，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，有複決權。

我們在沒有討論中華民國憲法草案初稿之前，即徵引中山先生的遺教，爲什麼呢？因爲憲法草案的第一條有『中華民國爲三民主義共和國』的規定，既根據三民主義來制定憲法，那麼，中山先生的遺教，當然是憲法的唯一的根據了。但是我們一看到憲法草案的條文，却與以上所引的兩段遺教，大有出入，現在且將憲法草案的條文與中山先生的主張不同之處列舉如下：

一、中山先生主張以國民大會爲行使中央統治權的常設機關，而憲法草案却以國民大會爲每三年一召集及每一召集即完了的非常設機關。

二、憲法草案上所謂常設機關，並不是國民大會自身，乃是由國民大會產生出來的，以極少數委員組織起來的國民委員會。這個國民委員會是憲法起草人員在中山先生遺教之外運用靈敏心機而特別創造的新發明。

三、中山先生主張由各縣人民投票選舉總統及立法院的代議士，而憲法草案却規定由國民大會選舉總統及立法委員，并擴張國民大會職權，使得選舉監察委員。

四、中山先生主張五院皆對於國民大會負責，不對總統或法院負責，而憲法草案却規定行政院院長要單獨對立法院負責。

五、中山先生主張各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾，而憲法草案却規定五院院長副院長失

職，由監察委員向國民委員會彈劾，中山先生主張以國民大會為制裁公僕失職的專司機關，而憲法草案却主張以國民委員會為受理監察委員彈劾各院正副院長的專司機關。

以上所舉五項，皆是憲法上最重要的和最值得注意的地方，號稱根據三民主義而起草的憲法草案，在這緊要關頭，却與發明三民主義者平素主張有這樣重大的差異，當然是關心憲法的人們所不能輕易看過的。起草憲法諸公，皆一時俊彥，真知卓識，當然非一知半解者所能窺見，然憲法為國家根本大法，關係甚重，起草諸公，既欲廣徵意見，自應謹就愚見所及，約略陳之。

我們并不迷信代議政體，然而却相信代議政體實在是實現民主主義的一種方法；我們并不反對強有力的政府，然而却相信強有力的政府如果不以民意做後盾，便不見得真正是強而有力。中山先生所倡導的民權主義，根本原理就在『用人民的四個政權，來管理政府的五個治權。』今欲擡高民權，而將代表民權的國民大會，放在若有若無若斷若續的狀態之中。一個行使中央統治權的最高機關，這樣的曇花一現，轉眼即歸消滅，存在的期間，至長不得過一個月，而消滅的期間，則最短須經過三十五個月。一個國家的統治權是否可以中斷？這個問題殊使人難以解答。據英國人觀察國會解散，祇是解除議員的職權，并不是取消國會，而使國會這個機關中斷。我們的憲法草案的規定，也是這樣。他在第五十四條上明明白白的說：『國民大會代表之職權於閉會之日終了，』這就是說：國民大會代表的職權有中斷之時，而國民大會的

職權却沒有中斷之時。但是國民大會是由國民大會代表組織起來的，代表的職權既已消滅，那麼，國民大會的職權又怎麼能夠行使呢？國民大會的職權既然是定期行使的，那麼，在那定期一過，豈不是就在停止行使的狀態之中嗎？在這停止期中，事實上豈不就是中斷嗎？英國的國會解散，爲期不過三個月，就要重行選舉，照憲法草案的規定，將來國民大會的閉會，一閉就是三年。照這樣看來，將來中央的統治權，行使的時期甚少，停止行使的時期甚多；行使的時間那麼短，不行使的期間這麼長。古今中外，那有這樣的新奇制度！譬如我們對於一個人，限定他那發號施令的腦筋，每三年祇能用一次，那麼，除了這一次之外，豈不是天天在行尸走肉的狀態之中嗎？這還能算得是一個活人嗎？號稱「民權的政治機關」，對於人民管理政府四個政權，這樣嚴格的限制，明明是伸治權而抑政權，重官治而輕民治，又怎樣能夠實現民有民治民享的國家呢？而況中山先生明明的說：「這四個民權，就是四個放水制；或者是四個接電鈕。我們有了放水制，便可以直接管理自來水；有了接電鈕，便可以直接管理電燈；有了四個民權，便可以直接管理國家的政治。這四個民權，又叫做政權，就是管理政府的權。」（民權主義第六講。）如今想把這個放水制或接電鈕，常常停閉不用，而想使自來水啓閉如意，想使電燈開關自如，那豈不是幻想嗎？

我們既不迷信代議政體，當然也不迷信國民大會，說國民大會是包醫百病的神方，有百利而無一弊。我們更承認在中國現狀之下，急需要一個強有力的中央政府，凡事敢作敢爲，不受別方面的牽制。但是真

正的强有力的政府，却不是從不受別方面牽制而來的，乃是從受多方面輔助而來的。政府是替人民做工的，要做工便應當有極大的權力，不然便要畏首畏尾，憂讒畏譏，伸手也不是，縮手也不是。這一層道理，是人明白的；但是還有一層道理，比這一層更重要。就是政府如果是真正強而有力，便不是單單靠着不受牽制，還要靠着順從全國人或大多數人的志願，而得到全國人或大多數人的幫助，才能夠真正強而有力。所以中山先生說：「人民有了大權，政府能不能夠做工？要做甚麼樣的工夫？都要隨人民的志願……總而言之，要人民真有直接管理政府之權，便要政府的動作，隨時受人民的指揮。」（民權主義第六講。）這就是說政府如果得到人民的幫助，人民與政府打成一片，同力合作，那麼，政府的力量便是真正的強而有力，便沒有別的力量可以阻撓他了。故我們祇相信集思廣益詢謀僉同的政府是强有力的政府，却不相信獨行獨斷言莫予違的政府是强有力的政府。我們因此便不能單看到國民大會時有人多嘴雜妨礙政府做事的壞處，便抹煞了國民大會時有集思廣益與政府同力合作的好處。就在普通立憲的國家，尙且想把國會選舉的時期縮短，好藉選舉來徵求人民對於政府黨的意見；何況我們以直接民權相號召，以建設「民權的政治機關」相誇示呢？我們的主張是：國民大會可以三年一改選，却不可以三年一召集。因為他是行使中央統治權的最高機關，更因為他是管理政府的唯一機關。我們要他指揮政府做工，我們更要他隨時指揮政府做工。

再進一步說：民國二十幾年來的政治局勢，爲什麼不能一日安定，我想最大的原因，當然在全國的人民沒有用合法的方法取得政權的這一點上。人民祇可以用非法的方法，對政府革命，却不能用合法的方法，予政府制裁。這就是內亂循環不斷的根本原因。人民的意志既不能管理政府，使政府循着人民意志的軌道前進，那麼，擁護政權與推翻政權的唯一力量，當然是武力了。一方面用武力來擁護政權，他方面便不得不用武力來推翻政權，因此便造成二十年來軍閥主政的局面。我們希望憲政成功，就是想憑武力決定政權誰屬的局面。變成憑法律決定政權誰屬的局面。想教此後的政治家，要憑藉民意來決勝負，不要憑藉武力去決勝負；要在選舉場上來決勝負，不要在戰場上去決勝負。這個國民大會，就是使人民用合法的方法來管理政治批評政治以及決定政權應該誰屬的唯一樞紐。要想把那以武力爲中心的政治局勢，變成以民意爲中心的政治局勢，全靠這個國民大會來擔負這種責任。所以我們應該把國民大會看作消滅內亂統一國家的武器，將來政治能否上軌道，就看這國民大會能否充分的行使職權。這一點也是我們應該注意的。

至於國民委員會的設立，在中山先生的主張中根本就尋不出根據。他既不像蘇俄的全俄中央執行委員會，在全俄蘇維埃大會閉會期中，代表該會行使一切的權力。他又不像有的國家的國會，在閉會期中，組織一個委員會行使一定的職權。他雖是由國民大會選舉出來的，但他的權力又與國民大會不同，并不

能算是國民大會的替身；而且他又不是對於國民大會委員的，因為國民大會一開會即終了，也不能問他的責任。這個畸形的機關，既不能直接的代表全國人民，又不能直接的代表國民大會。他雖然是國民大會所生之子，可是他產生之時，即是他的父親見背之時，終身不能受他的父親管束。然而他却有不在全國人民指揮之下的獨立的權力，他却有不在國民大會指揮之下的獨立的權力。所以我們總覺得這個國民委員會是上不在天下不在田的一個畸形制度。說他有權，他不能代表國民大會；說他無權，他又不能代替國民大會受理監察院的彈劾案。中山先生主張：各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之；憲法草案却教監察委員向這個不能代表國民大會的國民委員會彈劾之。他既能代國民大會受理彈劾案，豈不是能代國民大會行使職權嗎？這種職權就是中山先生所說的管理政府的大權之一，以這極少數委員，以這非代表人民的極少數委員，來行使這極大的管理政府權力，使政府的生命，完全操於極少數委員之手，前途的危險，自然不問可了。所以我們根據中山先生的主張，決不能承認這個國民委員會的存在。

說到憲法草案中所規定的國民大會的職權，最使我們不能滿意的，就是全國人民的代表，一不能過問政府的預算，二不能過問宣戰媾和。英國的成語中有「不出代議士不納租稅」一句話，這就是說：政府既向人民徵收租稅，人民就當有權來過問政府對於租稅的用途。故將通過預算權付諸國民大會，在中山先生所提倡的民權政治中，真可說是天經地義了。至於宣戰媾和乃是與國家生存和獨立有關的重大事

件，也是應該付諸全國人民代表同意的。憲法草案竟奪去國民大會這兩種重大的權力，把他們放在立法院的職權之中，不得不說是重大的錯誤。

我們固然不能把我們的國民大會看作歐美各國的國會，可是同時也不能把我們的立法院看作歐美各國的國會。因為我們的立法院是行使治權的政府機關，不是代表人民的民意機關。將通過預算案及宣戰媾和案的權力劃歸立法院固然是不倫不類；而將對行政院院長的不信任案劃歸立法院提出尤其是不倫不類。中山先生所主張的政治系統：是使行使人民的四個政權的國民大會，與行使政府的五個治權的五院相對立，換句話說：就是讓國民大會來管理政府的五院。故中山先生所說的制衡原理，與普通三權分立的國家所用的制衡原理不同。他是想用國民大會來制衡五院，並不是教立法院來制衡行政院。因為立法院祇是行使五個治權之一的政府機關，並不是代表人民行使四個政權之一的民意機關。故立法院根本就不與行政院對抗的，怎能教他信任或不信任行政院院長嗎？中山先生明明白白的說：「五院皆對於國民大會負責，何以行政院偏要單獨的對於立法院負責呢？把我們的立法院看作歐美各國的國會，那麼，便完全是屬於三權憲法的系統，決不是屬於五權憲法的系統了。」

至於立法委員與監察委員應否由國民大會選舉一個問題，似乎也值得我們的注意。因為立法委員須要專家，監察委員須要獨立。外國有人說：「在你需要技能的場合，一定要用命任制；在你需要代表的場

合。一定要用選舉制。」這就是說想得到代表民意的人才，可用選舉制；想得到專門技能的人才，一定要用任命制。立法委員需要專門人才，似乎用選舉制不若用任命制好。但是任命制的好壞，也是比較的，不是絕對的。故立法委員到底是由於選舉好，或者由於任命好，我們也不敢下斷語；至於監察委員由於選舉而來，我們便可放肆的說：祇有壞處沒有好處了。因為監察委員爲執法之官，他的地位應該超然，應該立在一切政治關係之外。他的彈劾權祇是對於憲法行爲而使用的，根本就不能過問政策之當不當；換句話說：他祇能站在法律的基礎上來行使彈劾權，不能站在政治的基礎上來行使彈劾權。如果監察委員之來，必由選舉，那麼，凡是獨立而沒有特別政治關係的人，不一定就能當選；而當選者不一定就是獨立不倚，而絕不阿其所好的人。因爲鐵面無私的察官，與八面玲瓏的政客，本來就是兩路。選舉制度一行，無論是使監察委員變成政客，或者使政客變成監察委員，皆祇有害而無利。如果把一個監察院變成政客的集中所，將來憑藉法定機關去與風作浪，將何以維持法律的尊嚴。美國各邦法官之由於人民選舉者，多發生上述的弊病，所以我們深不願中國的監察院將來或蹈美國各邦法官選舉的覆轍。

以上所說各點，雖屬一知半解的淺見，然對於將來政治影響極大，深願制憲諸公稍稍加以考慮，倘能辱而教之，尤所欣盼。

## 憲法草案中之國民大會

節錄周鯉生著憲法草案評論載東方雜誌三十一卷八號

關於國民大會，我們與草案意見不同的有三點：第一是國民大會代表之人數太多，代表有三種：（一）每縣市及其同等區域選出代表一人，（二）蒙古西藏人民選出之代表，（三）國外華僑選出之代表，全國現有之縣以千四百計，縣市合計，數達千八百餘，加上同等區域，蒙藏以及華僑之代表，國民大會代表人數可達二千左右。以如此多數人集合之議會，如何能便利而有效的行使職權（即令職權很簡單）則是大大的疑問。我們以為如果要國民大會不至有名無實，則代表人數必須大為縮減，至多不得過一千，最好在四五百左右。草案所以預備容納如此多的代表人數，大約由於拘泥於建國大綱上每縣得選國民代表一員之定則。實則要使國家制度能行得通，對於建國大綱的規定，在不違背孫先生民權主義的精神之限度內，并不妨為必要的變通。變通的辦法，似莫如採用間接的選舉方法，以縣市或同等區域為初選區，而以省為複選區。（複選當選人且不以初選當選人為限）蒙藏及華僑代表選出方法另以法律規定。如此則代表人數，可以減縮至適當限度。第二是國民大會的集會期，草案規定國民大會每三年召集一次，其會期以一個月為限。以行使選舉罷免複決創制四權之國家最高機關，而集會機會如此之少，勢必至名不副實，似

可斷言。雖則國民大會集會或選舉頻繁均多不便或不經濟，然而每年一次的集會，則決不可少。我們以爲國民大會不妨每三年舉行選舉，而每年必須集會一次，必要時且得召集非常會議，每次會期不妨從短，似乎兩星期已足。第三是國民委員會制度，爲補救國民大會三年集會一次所生的困難，草案特設置國民委員會，該會置委員二十一人，候補委員十人，由國民大會選出，但不以國民大會代表爲限。國民委員會之職權，則有下列之五項：（一）於國民大會閉會後接管大會秘書處並籌備下屆大會之召集。（二）經國民政府之請求或於監察院對於總統副總統提出彈劾，並經委員四分之三以上之決議時，召集臨時國民大會。（三）受理監察院對於五院院長副院長及立法委員監察委員之彈劾案。（四）受理立法院對於行政院院長之不信任案。（五）其他本憲法賦與之職權。國民委員會這個機關，表面上類似他國（例如德國）憲法在國會閉會期中設置之國會常任委員會，但是，不但上列廣大的職權爲他國同種機關所無，而且任期之長（三年）亦屬僅見。將如此廣大的職權，在國民大會不存在之長期間（三年間），由少數人全權行使，殊不合於建國大綱以國民大會行使中央統治權之本旨。（起草者的意思也許是想以國民委員會代替現今中央政治會議之地位，多少保留黨治的機會。）國民委員會問題原與國民大會會期相關連，假定如我們以上所主張，國民大會每年集會一次，則國民委員會即令設置，任期亦不會長過一年。至於國民委員會之職權，則亦應當減到以處理在國民大會閉會期中緊急事項爲限。我們以爲上述草案所列（一）（二）兩項

職權，可以給予，其他諸項職權則不應當承認，此外則對於政府宣布戒嚴或停止憲法保障之非常行為的裁可及其撤銷，在國民大會閉會期中，亦應特別指定為屬於國民委員會之權限。

## 憲法草案中之國民大會

節錄王揖唐憲法草案之商榷原文載二十三年四月十日大公報

憲法草案規定：「國民大會每三年召集一次，其會期以一個月爲限。」「國民大會代表之職權，於閉會之日終了。」並未定代表之任期，似一經閉會，不獨職權終了，即代表之資格，亦不復存在。果爾，不獨下屆大會之召集，其選出之代表，固不限於原分子，即在此三年中，召集臨時國民大會其代表亦應另行選出，不在此也。國民委員會既限在國民大會閉會期間，一經開會，國民委員會亦應隨之消滅，似臨時國民大會閉會時，亦須另選國民委員會委員矣。此就國民大會代表無任期之一點言之，爲應有之解釋。然就原草案全部觀察，代表雖無任期，但臨時國民大會，似仍由原代表充任，證諸國民委員會對於下屆大會之召集，則曰籌備，對於臨時國民大會，則曰召集，蓋因仍爲原代表充任，故無須籌備也。不但此也，若九十四條規定，立法委員人選，不以國民大會代表爲限。又百二十二條規定，監察委員人選，亦不以國民大會代表爲限，照此兩條規定，似代表之資格，含有固定性，並不隨大會閉會而消滅，將繼續至下屆大會爲止，直不啻有一定之任期矣。至代表應否有任期，係另一問題，但條文不免含混。

原草案國民委員會委員，固由國民大會所選出，而各院院長，及立法監察兩院委員，亦復選自國民大

會。今各院之彈劾案，委員會既可受理，而對於委員會並未規定彈劾及受理機關。夫以委員人數如此之少，權限如此之大，設有違法失職情事，而無救濟之途，亦殊危險。且委員會受理彈劾案之結果，或不免出於罷免，若罷免司法院院長，考試院院長，尚可援引第八十一條所謂因事故去職由總統任命代理。若罷免立法委員過多，至不足法定人數時，既無條文可據得任命代理，委員會復無選舉之權，若因罷免立法委員，而召集臨時國民大會，較之司法院院長考試院院長去職，反可不召集大會，在法律上似亦失其平衡。又查草案第八十六條第二項第一款規定，行政院長應行去職之條件，為立法院提出不信任案，經國民委員會接受時云云，據上規定，立法院雖能提不信任案，但國民委員會不接受時，仍無效力，國民委員會人數僅二十一人，如有半數受總統及行政院之威脅，或情面關係，則不信任案絕難接受，此時立法院與行政院立於衝突地位，既不能解散訴諸民意之改選，又不願通過法律案，預算案，乃至國際條約等案，兩方成一僵局，無法補救，起草者以國民委員會為國民大會閉會後一運用圓滑之機關，結果仍難達其目的。

原草案第五十一條規定國民大會之職權為：「選舉罷免總統，副總統，立法委員，監察委員，司法院院長，副院長，考試院院長，副院長，及罷免行政院院長。」按副總統在名義上，在實際上，毫不負政治責任，其能適用罷免者，為第八十二條絕無而僅有代理之場合。至立法院議事，取決於多數，無單獨負責之可言，況立法院委員，於院內言論，對外不負責任，故各國對於立法院，祇有整個的解散，並未聞對於立法院委員分別

科罰。乃原草案規定罷免處分，亦將立法院委員包括在內，似與立法院性質相牴觸。又查原案所規定行政司法監察考試各院，關於其主管事項，得向立法院提出議案，而立法院送請公佈之議決案，其公佈之責，又在國民政府，是提出者爲各院，公布者國民政府，而第九十八條獨將提交復議之權專屬諸總統，不知於義何取。

## 憲法草案中之國民大會

章淵若

載二十三年三月時事新報中報復與月刊及四月二十九日民報

批評此章，有一最不可忽視之大前提，即國民大會究係制憲機關 *Primary Constituent* 抑為根據憲法所產生之機關 *Primary Constituted* 是也。查憲草第五十一條第四項，有「制定憲法」之規定，則其為制憲機關也無疑，其存在，應先於憲法也，亦無疑。然再觀其他各條，則其組織，其職權，又無不一一待憲法為之規定，則其似又應為憲法所產生，其存在，似又應在憲法之後也，亦無疑。顧吾人於此，果應作何解，是非矛盾而何，吾人欲解決此矛盾，則一、根本在憲法上應不作關於國民大會組織職權之規定。二、或將五十一條第四項「制定」二字刪去。二者必取其一，庶於法理事實，兩均可通。

第四十七條關於國民大會之組織，吾人認為不滿者，有四點：一、選舉制度仍襲傳統代議制度之弊，實太落伍，蓋此種極端地方主義，非但不合時代，抑且不易選拔真才。二、各縣人口不一，各選一人，殊失公允，且吾國縣數不少，代表過多，必多窒礙，且各國選舉區之劃分，亦不盡以原有行政區為標準，欲矯此弊，可參攷俄憲第十章。（另詳拙著現代憲政論法西斯國家之法理章。）三、代表選出後，倘有資格不符，或有不能稱職之時，似應由國民罷免之，憲草於此未有規定，應加補充。四、國民代表責職重大，使命神聖，而其資格限制，

僅有年齡一項，似嫌粗疏。

國民大會既本諸 總理遺教，自應明定其爲行使統治權之最高機關。查第五十一條所規定之職權，則似與斯旨未盡相合，此其矛盾者一。且照第六十九條之規定，總統及五院各對國民大會負責，而大會對於預算議決，信任投票，質問政策，與協贊和戰，以及大赦之承認，追認諸權，均未規定，則大會又何行使其監督政府之權，而政府實亦無從向大會負責，此其矛盾者二。且大會出席人數，以及表決人數，均未規定，似有玩忽國事之嫌。

復次，複決權之運用，在吾國既無先例，人民尤無經驗，而憲法對於複決權運用之方式，運用之手續，以及適用之範圍，並無詳細之規定，將來必發生種種之困難，應預爲注意補充。又國民大會三年一次，則此種複決，非特不足以救濟立法之專橫，且將等於虛設，亦應謀所以改正之道也。

國民委員會之設置，法良意美，不失爲一種因地制宜之規定。蓋以吾國幅員遼闊，人口衆多，民衆政治智識與能力，均甚幼稚，國民大會，頗有尾大不掉之虞也。惟查五十四條，國民大會代表之職權，既於閉會之日終了，而五十五條之規定，國民委員又不以國民大會之代表爲限，則其組織，似未臻健全，蓋其不足以完全承繼國民之統治大權也。

查五十八條所規定國民委員會之職權，較國民大會爲大，以如此不健全而又極少數之組織，負荷如

此重大之職權，非特有違民權之原則，且於事實上亦甚危險，蓋一則憲文並未規定國民委員究應向何處負責，倘利用其大權在握之地位，爲倒行逆施之措置，則絕無可以救濟之餘地。復次，大會與委員會之權力，倘有所衝突，果又如何救濟，毫未提及，將來亦必滋糾紛也，希有以斟酌修正之。

## 論憲草中之國民大會

戰政治評論第九十六期

林振鏞

憲草中之國民大會組織，基於中山先生之政治理論，其性質不啻為政府之最高監督機關，與各國之代議制度，絕不相同，事屬創制，故關於國民大會問題之商榷，論者實繁有徒。愚以為組織方面，姑不具論，即就職權問題上批判，亦實有數點應加斟酌者，願為憲草諸公陳之。

(一)國民大會之職權，為選舉並罷免總統副總統，立委監委，及司法考試兩院正副院長並罷免行政院長。但孫文學說第六章，則明白規定：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統以組織行政院，選舉代議士以組織立法院，其餘三院院長，由總統得立法院同意而委任之。但五院皆對國民大會負責。」觀此，則憲草中所規定者，似與中山遺教完全衝突。根本上應予糾正。

(二)今姑認孫文學說中之遺教，語焉不詳，且於今日國情，不甚脗合，故憲草中不得不稍加修改，但罷免行政院長之權，既屬於國民大會，則行政院長非經國民大會議決，不得去職，而第八十六條則載行政院長遇左列情形之一時，應行去職：(一)立法院提出不信任案，經國民委員會議決接受時；(二)監察院提出彈劾案，經國民委員會決議接受時。則明明罷免之權在國民委員會，藉曰國民委員會，即國民大會之代表機關，則條文中宜書「經國民大會或國民委員會決議接受時」，而不應僅書「國民委員會」字樣。蓋罷

免之權既明定爲國民大會，而此節僅書「國民委員會」在立法修辭上實不甚切當也。

(三)憲草中規定國民委員會對彈劾或不信任各院院長之案，可以受理，惟對彈劾總統或副總統之案，則無權受理，惟有立即召集臨時國民大會以討論之。但國民大會之召集，須經繁複之選舉手續，以時日論，殆非數月莫辦。而第八十四條載：「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。」此雖僅指刑事上責任，而實則監察院對總統之彈劾，亦只能限於外患及內亂之罪（訓政時期，監察院對國府主席之彈劾，亦以此兩種罪名爲限，此項法例似民十九曾經頒布。）夫以總統副總統之地位，而彼有內亂或外患之罪名嫌疑，且經監察院提出彈劾，此其情節，何等重大？關係國家前途，何等嚴重？豈能候至數月之久，俟國民大會召集後，乃可以決定其去留？在此數月——最少亦須一個月——中，總統是否仍保留其地位，仍繼續其職權？假令彈劾之際，總統正在進行賣國（外患）或謀叛（內亂）之舉動，此時若仍許其繼續職權，至若干時日，其危險不待言而明。故吾人之見，國民委員會縱無權以罷免總統，亦應有權以受理對總統之彈劾案，一面則於最短期間召集臨時國民大會。國民委員會受理此項彈劾案時，如確認總統關於內亂或外患罪，蒙有重大嫌疑時，應有權爲緊急之處置。即令總統暫時停止其職權，依第八十二條規定，以副總統代行其職權，但在國民大會未經決定前，總統之地位身分，依然存在。此節似於憲法中亦應加以規定，因事屬元首進退，關係固甚鉅也。

## 憲草中之國民大會

載二十三年三月十八日大公報

關於憲草初稿之批評，本報已爲之屢矣。吾人茲更專就國民大會一章述其缺點，因而感到憲草根本改修之必要，茲試論之。

本章案之最重要關鍵，在國民大會，蓋所謂憲政時期與現行制度之最大區別在此。然則國民大會一章，乃本章案之畫龍點睛，設此章不可行，則其他一切，皆須另加考慮矣。國民大會章，係根據建國大綱而來，所以規定每縣市出代表一人。惟就現狀言，該項規定，根本上即不能實行。何則？草案第四十八條，國民大會代表之選舉，以普通平等直接無記名投票行之。試問以今日各省普通縣之狀況，若求全縣滿二十歲以上之人民，無論男女一律投票，施行選舉權，此斷然爲不能之事也。勉爲之，只有作偽製造。是則根本毀棄憲法之神聖，其禍害國家，更有過於不開國民大會，不標榜憲政者矣。嘗憶昔年行制限選舉，猶弊病百出，作偽無窮。偏僻縣邑之調查選民也，甚至照抄半世紀前之糧戶花冊以爲搪塞，故一時有死人投票之笑談。蓋人民未經教育，而迫於生活，其於選舉，既缺少興味與智識，且亦無其餘暇，更不願任其費用。中國一縣，有輻員數百里者，鄉人入城投票，往返數日，費且不貲，即此一事，已爲選舉難關。況全縣戶口，向無統計，今一旦欲施行

普通投票，豈不甚難？何況此次憲草，規定男女平等，各縣成年婦女，亦須投票，則敢斷言除極少數之摩登智識分子以外，斷無踴躍參加者矣。是以憲草規定之選舉辦法，必不可行也。假令勉強奉行，只有官廳黨部用人民名義，包辦一切。即從調查選民，製作冊簿，以至組織選舉，寫票投票，完全由少數人包辦。是則結果等於偽洪憲之製造民意，豈非於革命憲政史之第一頁上，即印留重大污點哉！

夫以如此推出之千餘人，而稱爲國民大會，其人既非由真正依法選舉而來，且各縣所舉，當然限於各該縣之最有力者，大概即官廳或黨部之人。此輩智識，或高於一般鄉民，然於國家大政，必大半不明。況不論文化經濟之程度，及人口之多寡，縣無大小，每縣一人，多數縣邑既皆固陋寡聞之地，則國民大會分子之多數，殆不諳政治經濟，亦無政治舞臺上之經驗。是則開會之後，議事之難進行，及無活氣，又可想而知。由現狀推之，結果又必須勞中央之官廳與黨部，代爲組織而支配之。如選舉大總統及各院院長之時，勢須由大有力者之一團，預擬名單，分交書寫。此千餘人者，但唯唯否否，旅進旅退，以完成其出席之任務而已。假令如此局面，而可稱爲憲政，則從政治的正義之觀點而論，尙遠不如繼續現制之爲愈矣。何則？現制名實上皆一黨負責，而既言憲政，則名爲民主，而實不副之，其不良乃更甚矣。

吾人根本見解，以爲中國今後，必須行真政治，絕對勿行僞政治。關於此點，十三年中山先生之建國大綱宣言中，言之本甚嚴切。乃此次憲稿，雖根據建國大綱，而係斷章取義，採其一端，而遺其全體，所以有此種

不可實行之規定。建國大綱所言每縣得選國民大會代表一人，係指自治完成之縣而言。而其所謂自治完成之解釋，則須「全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四種使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」此則已達理想的治世之縣，斷非今日之縣矣。夫十三年所訂之建國大綱，今後可否完全適用，固一問題；國民黨之於遺教，應牢守其主義，而不宜拘泥於其全部之規定，亦屬當然。惟建國大綱之本身上，自有其一絲不紊之系統，固萬不能抹殺其精神，而但襲取其一部分名詞，便以爲忠於遺教也。然則宜如何？曰：憲政誠國民渴望之一劑藥，但須重實際，不圖空名。吾人以爲國家今日所需要最切者，爲中央與省縣市，俱有監督財政實行立法之民選機關。此種選舉，不必爲普選，但須依社會實際狀況，而行真實之選舉。該機關權限之廣狹高低，茲亦不論，但規定之權限，則必須保障其實行。中央政府不獨須尊重在中央之民選機關，並須以實力保護各省市之機關，使不受非法之操縱與摧殘。誠能如是，即爲向民主政治進一步矣。夫依中山先生之解釋而言，中國今日，殆尙未出軍政時期，彼所主張之訓政，殆尙未開始。夫軍政訓政兩時期成績之不良，責歸誰負，茲姑不論。但自今以往，要須真實努力，勿令人民長在革命名義之下，除不斷的受徵發納稅捐之外，對中央及省市縣之事，皆不能過問，對於中央地方一篇帳，若何收入若何支出，俱不得知，亦不得表示贊否，誠能變更此現狀，精神上即爲憲政之開始矣。

夫論述及此，則可知憲章問題，絕非僅起草者之立法技術問題，而爲一實際政治問題。吾願問黨國負責者，對國家今後究擬如何負責？尤其在目前之階段上，先欲達到一種如何局面？其根據志願，另行起草而根本前提，則爲絕對實行。吾以爲此次憲法，須爲適應現時需要具有實行誠意之誓文，絕不可再流爲敷衍紛飾之工具！今日何日，實不堪一誤再誤矣。

## 憲法草案中之國民大會

湯 漪

節錄二十三年五月二十日大公報及青島雜誌湯漪著憲法草案彙評

按此次制憲以三民五權爲基本，而推進直接民主政治之實現爲全國共同之趨響，原草案所定立法計畫，亦復如是，大致以國民大會爲樞紐，而賦以選舉罷免創制複決四權之行使，此實本憲法最重要之一部份也。就選舉一權而論，以總統及司法考試兩院院長與監察委員等之選舉，均由國民大會行之，如原草案第五十一條第一款所規定誠有其成立之理由，惟立法院爲立法權所寄託，其立法委員之選舉，何以亦由國民大會行之，何以不能適用選舉國民大會代表之方法，同時由選民直接選舉之，此於法理事實均有可議者，茲姑從略，而進論其他三權之行使。

罷免權與選舉權，範圍懸殊，不能相提並論。蓋選舉爲通則，而罷免乃其變例故也。原文第五十一條第一款「選舉罷免」云云，兩相對舉，終覺失當。姑舍形式，而論其實質，則罷免權在根本上應由選民行使之，創制複決亦莫不然，即降格以求適合今日之國情，亦當由國民代表行使之，不以會議時期爲限而後可，僅以三權列爲國民大會職權之一，則未免損之又損，以至於無矣。且關於行使罷免之程敘，略而不具，則所謂罷免立法委員監察委員云云，等於贅文而已。蓋因罷免既認爲國民大會職權之故，閉會期中，未由行使，其

勢又不能因立法委員或察監委員之罷免，而爲臨時國民大會之召集，自各委員選出之日起，至下屆國民大會召集之日止，其時間適爲三年，則各委員任滿之日也，雖欲罷免，已無及矣。若謂此當俟諸法律之決定，則本章案第一四一條何以有關於罷免縣長之規定，詳於地方之細，而忽於中央之大，又豈根本大法所應爾耶。

創制複決二權，根本上亦應由選民行使之，卽不然，亦當由國民代表行使之，而不能認爲國民大會之職權，何以言之，蓋一國之立法權，非統一於立法之兩院或一院不可，是爲憲法上絕對之原則。凡一法律成立之手續有三，則提案、議決、公布，是也。選民既選出代表以當立法之任，而仍保留其直接提出法律案之權，是爲創制。有必要時，更得直接行使其對於法律案之票決權，是謂複決。是知創制複決云者，爲選民參與立法之行動，絕非機關代行立法之行動，質而言之，謂之創制或複決「法律案」則可，謂之創制或複決「法律」則不可也。欲謀二權適當之運用，則憲法上關於二權行使之程敘，非有具體之規定不可。試舉其例，有若創制，則當規定提出時須有法定人數之連署，並附理由書，經由行政院以送達於立法院而議決之，若被否決，則仍當提付複決等是也。有若複決，則當規定請求者之法定人數，或總統認爲必要時，但複決必有其不可逾之時效，立法院議定之法律案，在公佈期內（十五日）得付複決，關於復議事件，則當再加十五日，以先例言，最多不逾二個月以內，爲提付複決時效之最大限度，此其大較也。

依原草案所規案，則創制複決，悉由國民大會行使之，非所聞矣。國民大會必歷三年而有一次之集會，則創制複決亦必歷三年而始得一度之行使，其不可一也。以云創制立法原則也，則國民大會自動提案而自動議決宣布之，中華民國立法權之統一於焉不保，是以政權而侵害治權也，其不可二也。以云複決法律也，則時效已失，法律之公布施行，其期間或至已達三年之久，尙何複決之可能，其不可三也。本問題關係憲案既重且大，非經一度有統系之修正，無以善其後矣。

原文第五十四條：「國民大會代表之職權，於閉會之日終了。」

按原草案對於國民代表，雖無任期之規定，而依原文第五十八條第二款：「召集臨時國民大會」云云，足徵國民代表，在閉會期中，下屆國民代表未選出以前，其職權當未終了，是無任期而實等於有任期也。否則并臨時國民大會，且無從召集矣。又依原文第五十五條：「國民大會閉會期間設國民委員會」，議者疑之，以此爲代行大會職權之組織，固非所宜，僅能認爲大會中之常任委員會而已。惟其然也，則國民代表，在閉會期中，下屆選舉未開始以前，何以不能與以創制複決罷免三權之行使乎。此誠按諸立法本義，徵之各國先例，彌覺其當者也。而其行使程序，尤不難迎刃而解。關於創制前已論及，無俟更僕。關於複決，則當由國民委員會通知所在地之國民代表，各就其附近集合地點，定期投票，而國民委員會接收後計算其可否之數，足矣。關於立法委員監察委員之罷免，既各有其候補委員，爲依次遞補之準備，無從新改選之必要，仍可

適用上所舉例，明白規定。如是則名之可言，言之可行，而後創制複決罷免之實以舉，此誠定憲之際，所宜三致意焉者矣。

## 評憲草中之國民大會

耿文田

載大道月刊第二卷第一期

憲法草案自經立法院於三月一日公開徵求意見後，一時報章雜誌登載評論之文字極多，愚雖非憲法學者，但不願失此千載一時之機會，爰就國民大會章略抒管見，用與國人一商榷之。

關於國民大會代表之選舉，無甚意見。惟憲草規定國民大會每三年召集一次，會期一個月，作者認為召集時期過長，而會期又甚短，不敢表示贊同。夫舉行國民代表之選舉，不知耗費幾許時間，若干財力，結果所選出之代表，僅出席大會一次，其任務即行完畢，殊不合政治經濟之原則，此其一。國民大會為憲政時期最高之民意代表機關，其重要可想而知，今隔三年僅召集一次，而會期又規定一個月，其不足以盡國民大會之職責，而完成其使命，固在意料之中，此其二。國民大會乃代行民權之機關，召集時期過長，即行使政權之機會減少，其結果非成功全民政治，乃演成專斷政治，箝制獨擅，其流弊不堪想像矣，此其三。離開理論，就事實上言，亦復如此，須選舉與罷免之官員，時時有之，待創制與複決之法律，亦時時有之，如在國民大會閉會期間發生，不能等至兩三年之後再行提出也，此其四。

依作者個人之主張，國民大會應半年召集一次，會期仍為一個月，代表庶有充量行使政權之機會，使

人民所選出之代表，不致爲空頭支票之代表，庶人民政權之實行，思過半矣。

據憲草規定，國民大會之職權，有以下十三種：

- 一、選舉罷免總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院院長、副院長、考試院院長、副院長、及罷免行政院院長。
- 二、創制立法原則。
- 三、複決法律。
- 四、制定及修正憲法。
- 五、收受國民政府之報告。
- 六、受理國民政府提請解決之事項。（以上憲草第五十一條參照。）
- 七、變更領土。（憲草第四條第二項。）
- 八、行政院院長任免同意權。（憲草第六十八條。）
- 九、憲法解釋決定權。（憲草第一五七條。）
- 十、憲法修改權。（憲草第一五八條。）
- 十一、憲法頒行權。（憲草第一五九條。）

三、選舉國民委員會委員權。（憲草第五十五條）

吾人根據孫文學說第六章，可知總理主張總統及立法委員皆由各縣人民直接選舉之。司法監察考試三院院長，皆由總統（即行政院院長）得立法院之同意而委任之。今憲草規定總統、副總統、立法委員、監察委員、司法考試兩院院長、副院長，俱由國民大會選舉之，與總理遺教殊為不合。

又建國大綱規定中央官員皆由國民大會選舉，而憲草僅規定中央要員如總統、副總統、立法委員、監察委員、司法考試兩院院長、副院長，由國民大會選舉，與總理遺教又未能符合。蓋吾人既根據遺教起草五權憲法，實行五權制度，當然要以總理主張為圭臬，充實五權憲法之內容，完成五權政府之組織，否則又何必取五權憲法之名乎。

作者以為除總統及重要官員應依遺教由各縣人民直接選舉外，凡中央簡任以上官員皆應由國民大會選舉。庶國民大會不致落空，而可以代替人民行使真正之政權，以收權能分開之效果也。

按建國大綱規定，國民大會對於中央官員有罷免權，今憲草僅規定國民大會對於總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院院長、副院長、考試院院長、副院長，及行政院院長有罷免權，對此外之任何官員，俱無罷免權，國民大會罷免官員權力之微末，已至其極。夫人民之罷免權既被國民大會代為行使，復被憲法加以限制，縱之懼其飛，抑之懼其死，究將如何以處之哉？竊以如此規定，不特與遺教不合，即於事實上亦有扞

格不通之處。設中央官員有應罷免之情形時，其直屬長官礙於情面不予斥退，而國民大會又限於憲草，不能免，試問將如何以施其技乎。夫以行使中央政權之中心機關，僅有如此微小之罷免權，未免其名不副其實也。

對於二至四三項職權，無甚意見，姑不具評。第五項所謂「收受國民政府之報告」云者，既未定明何種報告，依常理言，則所有一切報告，俱應包括在內也。如行政報告，財政報告，外交報告，各種建設之報告皆屬之。惟國民大會為政權最高發動機關，對國家一切行政，對政府一切設施，自有監督與指導之權，使其有「接受國民政府報告」之權，毋寧使其有「請求國民政府報告」之權之為愈也。良以國民大會有監臨政府之權，有統制五院之權，自可隨時請求政府製作種種報告，以使實施駕馭政府之權，而收以權制能之效果也。

第七項所謂「變更領土」，乃關係國家領土之大小問題與擴張問題，亦即國家統治作用之活動問題，應屬之國民政府，不應屬之國民大會。蓋政府為治權之源泉，而大會乃政權之樞紐，治權之運用與發動，即為統治權，而政權的運用與發動，乃為對治權的制衡作用，非統治權也。若將變更領土權屬之國民大會，何異將治權界之國民大會，亦即治權與政權混為一體，權能分立云乎哉。故吾人主張變更領土權應劃歸國民政府，而國民大會僅保留同意權或核許權，亦已足矣。

難者曰，建國大綱規定中央統治權歸國民大會行使之，是明定國民大會爲行使中央統治權之機關，何得謂變更領土權不屬之國民大會乎？惟細釋第二十四條下半節之解釋，可知該條所謂統治權者，即指選舉、罷免、創制、複決四種政權而言也。若謂此處之統治權，即爲上述爲治權之作用之統治權，則治權與政權混爲一談，權能無所分別，豈總理之本意歟。

依孫先生之主張，行政院院長，即爲總統，而憲草規定由政府任免，而國民大會僅有同意權，（憲草第六十八條）未免有選視之嫌矣。作者以爲行政院長即不由人民直接選舉，亦應由國民大會代行選舉，庶國民大會不致等同虛設矣。

作者對九至十二四項，無甚意見，惟就中之十一項，尙有可議之處。查頒行憲法爲政府特有之權，此爲世界各國頒行憲法通行之例，憲草以之屬於國民大會，殊不可解。即總理建國大綱僅主張憲法由國民大會制定，並未主張由國民大會頒行，或公布。竊以憲法起草諸公，似有誤解該大綱第二十三條文義之嫌焉。

憲草對國民大會代表之任期，無明文規定。僅第五十四條有：「國民大會代表之職權，於閉會之日終了」之規定。夫所謂職權終了者，即國民代表所有之職權如選舉、罷免等權終結之意也。換言之，即行使政權之權終了也。惟自常理言之，大會既告閉幕，代表職權當然終了，無待明文爲之規定，故上之解釋爲不可

通。乃有人以爲所謂職權終了者，係代表者代表資格終了之意也。誠恐代表於會後，回歸鄉里，特位凌人，重蹈以前國會議員之覆轍，故設此以補救之。查憲草第五十七條有召集臨時國民大會之規定，試問此臨時國民大會之代表，爲上次國民大會之舊代表，抑爲新產生之新代表。依常理言，臨時會之出席代表當然由大會之代表充之。由此可知，出席臨時國民大會之代表定爲前此出席國民大會之代表，毫無可疑。既若是，則代表之資格並未終了，則後之解釋亦不可通。故作者認該條（第五十四條）之規定爲贅疣，爲畫蛇添足，多一條不如少一條也。

吾人既主張國民大會每年召集一次，則國民委員會毫無存在之必要，故其組織及職權等亦無討論之價值。惟憲草既使國民委員會與國民大會爲互相存沒之機關，形成代表的代表制，弊端至多，茲就所見略舉如次：

- 一、國民委員會職權不小於國民大會，有取而代之之勢，有尾大不掉之嫌。
- 二、不完全代行國民大會之職權，其職權且較國民大會爲大，乃不三不四，非驢非馬之組織也。
- 三、四面落空，一無所屬。屬之國民大會，則大會已不存在。屬之政府，似非中央政治組織之一部，在政制中不成系統。

四、國民委員會似非大會常設機關，而爲新設之機關，有兩點證明之，委員人選非盡爲國民大會之代

表，此其一。國民大會所有之職權，而國民委員會未必全然繼承之，此其二。

五、以少數人直接代行國民大會之職權，而間接代行人民之政權，有趨於寡頭政治之危險。

## 讀憲法草案初稿國民大會章

曹種文

載政治評論第九十六期

憲法草案根據建國大綱第二十四條「憲法頒布之後，中央統治權歸國民大會行使」之規定，特設國民大會專章，都凡十三條，規定國民大會每三年召集一次，會期以一月爲限，其職權採列舉式，共七項，其代表之職權於閉會之日終了，在國民大會閉會期間設國民委員會，由國民大會代表就會內代表或非代表選舉委員二十一人候補委員十人組織之，代行國民大會之職權，并籌備下屆大會之召集，尋繹全章重要之點，卽在於此。

根據孫中山先生權能劃分之原理，人民有充分之政權，政府有充分之治權，人民以選舉罷免創制複決四種作用行使政權，政府以行政司法立法考試監察五院行使治權。政權在原則上應由全民行使，惟以我國人口之衆，幅員之廣，欲聚全國國民於一堂共謀國是，其勢有所未能，故以國民大會代行中央最高統治權。國民大會在憲法上實居超越之地位，而爲一切政治運用之原動力，必此種機構運用得宜，而後民權主義方得期其實現，民治精神方得期其發揚。茲謹就原草案關於國民大會及國民委員會各條之規定，使吾人不能無慮者舉而出之，以供草憲諸公之參考。

原草案第五十條：國民大會每三年舉行一次，會期一月，大會閉會後由國民委員會執行其決議案；及一部分之職權。然國民大會對國民委員會只有選舉權而無罷免及一切必要之監督權——因大會閉會，其代表資格即不復存在——倘國民委員會委員有違法失職情事，憲法草案無明文規定，便無救濟辦法，勢非待至下屆國民大會召集時，不能有所補救，此恰蹈十九世紀虛偽的代議政治之弊。蓋三權分立下的代議士，人民對之只有推動權而無挽回權，正如國民大會只能推國民委員會委員使之向前，而不能拉之使其向後；且多半代議政治國家的行政機關，對於議會咸有解散權，以爲行政立法二權衝突之調劑，列國憲法之授議會以不信任投票權者，大都亦授行政機關以解散議會之權，以期互相牽制。今惟國民委員會對政府有控制權，而未付政府以對抗國民委員會之權。設委員不得其人，則國家政治之推進，消極的必遭阻撓，積極的必受破壞，前途之黯淡，豈堪想像？此其缺點一。

國民委員會與行政立法司法考試監察五院既不能適用制衡原理 (Checks and Balances) 以互相牽制，又無明文規定必須對國民大會負責以明其責任，事前無法防其濫用職權，事後復無法以繩其違法失職，此其缺點二。

國民大會三年召集一次，在停會期內經國民政府之請求，或於監察院對於總統副總統提出彈劾并經四分之三以上委員之決議時，由國民委員會召集臨時國民大會，自表面觀之，似全國重要事件仍由國民

大會解決，國民委員會不得從而操縱之，然一考其召集手續，則知此等規定幾同虛設，請申言之。

一、國民政府由總統及五院組織而成，總統及五院院長各對國民大會負其責任，對國民委員會初無直接負責關係，設國民政府不依法請求或請求而國民委員會不予召集，草案未訂救習辦法。

二、設監察院對於總統或副總統提出之彈劾，不能得四分之三以上委員決議時，國民大會便不能召集。三、國民委員會祇有籌備下屆大會召集之權，而無自動召集國民大會之權。設多數或竟全體委員認為有召集國民大會之理由，但國民政府認為無請求召集之必要，或監察院對總統副總統無彈劾案之提出，則國民委員會便無召集之權。最高權力之國民大會，竟因以上三因，必要時致不能召集，為患孰甚？此其缺點三。

立法院得對行政院院長提出不信任案，由國民委員會受理之，此種規定必置行政院於時在不穩定的狀態之中而一籌莫展。近代政治貴在運用敏捷，責任集中，故立法議事機關之組織多採合議制，行政機關之組織多採單獨制，意即在此。行政院院長由總統提經國民大會或國民委員會之同意任命，依理言：只應對總統及國民大會——或國民委員會——負責，不應受立法院之監督。法英諸國議會得對負責實際責任之行政機關——如內閣——提出不信任案者，以在責任內閣制內閣總理與閣員之進退皆視下議院之信任與否為依歸，由議院多數意見以為進，自應視議院多數意見以為退，在解釋上固應如是。今行政院

長之產生，依法既無須經立法院之同意，則其去留與久暫，自不必受立法院意思之限制，倘行政院長一面既須對國民大會及總統負責，一面又須顧及監察院之彈劾——草案第八十六條第三項——與立法院之不信任，多方顧慮，左右為難，大有「一國三公吾誰是從」之概。責任不集中，效率不顯著，行政機關決難有成效表現。因既不容在積極方面多事更張，致招咎愆；自不如在消極方面苟且偷安，免遭責難，且以受多數機關之監督，則各監督機關之本身亦將發生責任與權限問題，同一事也，既可爭先行使職權，同為彈劾或不信任之提出，亦可規避責任，互相推諉，而均不負監察之責。是行政院受多方面牽制，結果，非行政機關畏首畏尾，不敢有所作為；即立法與監察二院互相推諉或互相爭權，為增加行政效能計，行政機關不應受重疊之牽制，此其缺點四。

今欲奉行孫中山先生遺教，順應世界潮流及適用政治原理，吾人以為：

(一)行政以注重效能為第一要義。行政院長由總統提經國民大會或國民委員會之同意任免之，只對總統及國民大會負責——或國民委員會——設行政院長應行免職而總統不提出時，國民委員會得以委員三分之一之提議，四分之三之可決，提請總統罷免，以防總統違法庇護之弊；倘總統提出罷免而不能得國民大會或國民委員會之同意時，則在一年之內不能為第二次之提出，使行政機關之地位穩定，能依政策施行，不致有五日京兆之感。罷免由總統提出，則政治之責任分明；復須經國民大會或國民委員會同意，

或竟付兩會以得提出罷免之權，以明國家行政之措施，不能背逆人民之公意。

(二)國民大會代表之資格，應於下屆大會召集時解除，不應與本屆大會會期相終始。良以間接民主政治實爲人口衆多國家不得已之辦法，以國民大會代表國民行使最高統治權，已是間接民權而非直接民權。國民委員會之設立，更爲間接之間接。國民大會代表之任務倘僅與會期相終始，則國民委員會將繼國民大會而爲全國獨高至尊之組織。就法理言，既非選自人民，自不能爲代表民意之機關；就事實言，付此種少數人所組織之團體以全國大權而未定監督之法，倘其喧賓奪主，操縱政權，則無法以爲救濟，三年之內將置民權於何地？故國民大會代表之資格應保留至下屆大會召集時爲止，國民委員會僅於大會閉會期間受大會之委託代行職權，其自身并非獨立組織，關於重要事件仍須待國民大會之解決，或經大會之追認，以昭慎重，而免輕率，并符主權在民之旨。

(三)國民委員會由國民大會產生，應對大會負責，倘有違法失職情事發生，或受國民政府依法之請求，或於監察院對於總統副總統提出之彈劾而不予決議召集臨時國民大會時，國民大會代表得以五分一以上之建議自動召集，該國民委員會并有解散及另行改選之權。

(四)監察院對於司法院考試院正副院長暨立法委員監察委員之彈劾案，應由國民大會處理之。因上列各該人員係由國民大會選出，只應對其所由產生之團體負責，倘付國民委員會以處理上列彈劾案

之權，則是本末倒置，未見其可。若以國民大會代表爲數太多，不易召集，不妨限定人數，不受全體出席之拘束，或規定每年應舉行常會一次，則此種顧慮自可避免。

(五)國民大會代人民行使國家最高統治權，國民委員會爲大會閉幕時之委託機關，其自身并不成一獨立組織，此就組織系統及各國國會成例觀之甚明，故國民委員會委員應以國民大會代表爲限，不得就會外非代表選舉充任，以防少數操縱政治，蓋代表選自人民，今更使爲國民委員會之委員，不過付以較重之責任，其人民代表之資格則仍保留，是故國民委員會雖係少數代表所組織，仍不失爲民意寄託之機關，倘使非代表者亦得當選，則是失去以全民代表——即國民大會——爲全國最高權力機關之原意。國民大會爲我國政治制度之創舉，必慮始周詳，方可免於流弊，規劃稍有疏漏，則隱憂隨之。

以上五點，爲草案國民大會章中所應注意之點，至原條文應如何增損，如何修正，則一聽諸草憲諸公之參照斟酌，以期止於至善者也。

## 憲草中之國民大會

李學燈

簡錄李著憲法草案議載二十三年四月中央日報

憲法草案國民大會章第五十條規定，「國民大會每三年召集一次，其會期以一個月為限，」第五十四條規定，「國民大會代表之職權，於閉會之日終了。」是則於其會期，惟恐其不暫，於其職權，惟恐其或久。以行使統治權之最高機關，竟草草如是，夫豈云宜。職是之故，若遇臨時國民大會之召集，勢必再經一度之選舉，憲草感於召集之不易，於是只限於第五十八條第二項彈劾總統時方得舉行，緣是各種缺點，相率而生。如於閉會期間設置國民委員會，倘委員會之內部發生糾紛，則無取決於大會之明文，委員如有失職等情事，自亦無從罷免，此其一。第五十一條第一項國民大會有罷免立委監委司法考試行政各院院長之權，除行政院長之任期，並無一定外，其餘之任期，概為三年，而大會閉會期間，罷免權則操之於國民委員會，再開大會時，又須重行選舉之期，是則關於罷免立委監委等，大會實無從過問，委員會之實權，似已超過於大會，有悖法理，此其二。立委監委在大會閉會期間，有因事故去職達一定之數額以上時，將如何補充，若依照第八十一條之規定，由總統提請任命，則恐有背選舉之原則。若依照第五十八條第二項召集臨時國民大會，又恐陷於事實上之不經濟。故憲草任之遺漏，不加解決，此其三。第五十一條第二項創制立法原則，第三

項複決法律皆爲國民大會之職權，倘於閉會後三年之內，國民欲創制某種法律案，或複決某種法律案，則因代表之職權業已終了，無法行使，必待下次會期，則已失其時宜，而會期一月，又安能望其克盡創制複決之能事，故合上述第二點以觀之，則第五十一條國民大會之職權，已半成虛文矣，此其四。國民大會係爲行使政權而監督治權行使之機關，今三年一次，而於平時治權之行使，漠不相聞，具何以盡隨時監督之功效，中央政制章關於各院之職權，各院之關係，各院之衝突如何解決，論者已屢，而立法當局亦已表示有修正之必要，茲可不論。惟各院間之衝突，其解決之道，最後應以國民大會當其要衝，似爲法理所必然。今依憲章規定，平時雖有國民委員會代行其職權，然亦係被動之受理，而無自動之監督，似與以政權控制治權之本旨相違，而國民大會已失其功用，此其五。閉會後之國民大會已既入于休眠時期，故凡極重要之宣戰媾和等案，亦概舉而歸之於立法院，國民大會不得過問，然宣戰媾和，實與第四條第二項領土之變更，息息相關，倘有此種情事發生時，憲章亦聽其無法補救，此其六。凡斯種種，舉由于第五十四條之立法原意，一貫鑄成之瑕疵，考該條之立法原意，或以鑒於民元以來，國會議員於閉會後，往往假藉其特殊之身分，干涉政治，魚肉鄉民，有時且受黨派之利用，造成政治上之糾紛，然另謀防止，非無其道。大會代表，既由各區選出，如有失職等情事，各區選民，自亦得依法罷免之，憲章於此，亟應以明文爲之規定，非獨爲杜弊之一法，且亦爲法理之當然，似不必矯枉過正，而爲第五十四條之規定也。故欲補救前述種種之缺陷，亟宜明定國民大會於閉

會後，經若干代表連署之請求，國民委員會應即召集臨時國民大會，或國民委員會經若干委員之議決，認為必要時亦同，不必限可第五十一條第二項之情形也。從而對於前述各點，始可逐一為適當之修正，既可避免條文之疎漏，且便行使統治權之最高機關名實相副，不致於三年一次選舉中央官員之外，成一空洞無用之物也。

國民大會代表之產生，純以行政區域為單位，將來宜有變通之規定，立法當局亦已明言，自無待於詞費。惟關於代表之資格，則論者尙鮮。竊按五權憲法中考試權獨立之本意，一則曰，保持中國固有考試之長，再則曰，以考試救濟選舉制度之窮，夫中國古代之考試，本無政務官與事務官之分，秉政鈞者，均以考試為出身之正途，今既保持舊制，且以其救濟選舉之窮，則國民大會代表，依理論言之，自須經過考試銓定資格者乃可，此不獨建國大綱第十五條已有明文之規定，即徵諸五權憲法之體系，實為總理生平一貫之主張。光緒三十一年對民報紀元節演說辭，便已發此意之端緒，演詞有云：「就選舉上說，那些略有口才的人，便去巴結國民，運動選舉，那些學問思想高尚的，反都因訥於口才，沒有人去物色他，所以美國代表院中，往往有愚蠢無知的人，夾雜在內，那歷史實在可笑。」孫文學說第六章則明言：「國民大會及五院職員，其資格皆由考試院定之。」民權主義第六講中亦云：「像英國近來舉行文官考試，祇考試普通文官，還沒有選到中國考試權獨立之真精神。」五權憲法中亦云：「好比舉行省議會選舉，要選八十個議員，如果定了三

百個人是有候補議員資格的，我們要選八十個議員，就在這三百個人中來選舉，若是專靠選舉，就有點靠不住。『類此言論，不勝徧舉，反覆推闡，惟恐不週，國人研究政治者，又多加以詳細之引中，認爲特創之良制。今憲草於第一一八條第二項雖定有公職候選人資格，須經考試銓定，而於第四十九條並無明文，實未敢輕易解釋國民大會代表亦包括在內，雖有『依法律』云云，將來選舉法，能否加以限制，亦滋疑問，是故憲草如採此制，則宜做照建國大綱爲明確之規定，如其窒礙難行，亦須於第四十九條代表之資格，另加以教育之條件，（雖此種立法，頗感不易，似未可因噎廢食，任其粗疎，）否則，若凡年滿二十五歲者，皆可當選爲代表，聚議國政，直接造法，謂其能勝任愉快，實未敢必，此不獨與五權憲法之本旨，差違已甚，事實上必無良好之成績，尤可斷言。

## 憲法草案中之國民大會

蘇松芬

節錄政治評論第一〇一號

世之論五權憲法之中央制度者，以國民大會及國民委員會，爲政權機關，五院爲治權機關，其言固甚有理，然國民大會，亦非僅能代表人民行使選舉、罷免、創制、複決四權，蓋在總理遺教所規定，尙有裁判官吏之失職，與憲法之修改等權。余以爲國民大會，實具有最高權力，關於選舉、罷免、創制、複決、四權，固能代表人民行使，卽其他關係重大之治權，如宣戰、媾和等，亦未嘗不可作最後之決定。故國民大會，實兼有政權與治權兩種，惟五院則純爲治權機關，而不宜具有政權性質，此於討論本題前，所應有之說明也。

國民大會之內容，最值得吾人注意者，殆以代表之產生，與任期，及其會期，職權爲最要，余前已爲文大約論之。惟近閱關於批評憲稿言論，頗有人主張國民代表之產生，以地域選舉，與職業選舉并用者。不知在我國各地方具有健全之職業團體者甚少，若兩者兼用，必有偏頗之弊，究不如仍遵照總理遺教，以地域選舉爲標準，卽每縣市各選出代表一人，如人口衆多之縣市，不妨於不背此原則之外，於超過人口若干人，卽增加代表若干人，似較爲平允。至於集會次數，與會期，張知本先生主張每年開會一次，每次重新選舉，其會期定爲三個月，但此點殊有疑問，蓋選舉代表一次，其耗費必甚大，若年年舉行，國家財政，與地方財政必

受重大影響，觀之歐美各國，每一次大選所耗之資財，實可作爲鑒戒。故鄙意擬折衷於憲稿（三年召集一次）與張說之間，主張每二年召集一次，如有特別事故，可以召集臨時大會，如必須每年召集一次，則各代表不必每次選舉，於大會閉會後，即以各代表充各該省市議員，或參議員，俟二年或三年改選一次，此說原有陳肇英先生在憲委會提出，惜未蒙採用耳。再關於職權問題，余未敢贊同憲稿中僅作簡單之規定，蓋宣戰、媾和等重大問題，應許國民大會有最後之決定權，否則便不能成爲民主政治，豈中山先生權能分離之本意哉？

國民大會閉會後，應有一常設機關（國民委員會），以代行國民大會職權，輿論上已多趨一致。惟國民委員之名額，及產生方法，見解各不相同，鄙意以爲應定爲三十五人，比張知本先生說增加四人。蓋鄙意亦主張以地理分配，惟查現有行政區域爲二十八省四特別市（上海、南京、青島、北平）及蒙古、西藏，每選代表一人，合之爲三十四人，惟屬偶數，應混合增選代表一人，共三十五人，俾易於會議時之決議。至其理由，則認定國民大會閉會後，既以國民委員會代行其職權，應許各地方有人參與中央政事，并可隨時貢獻意見，初非以聯邦制之上議院爲比擬也。此外關於國民委員之產生方法，在憲稿中，則規定爲：（一）不以代表爲限，（二）應具有下列資格：甲、年在四十五歲以上者，乙、對於國家有特殊勳勞德望卓著者，丙、對於政治上或學術上有重大之貢獻者。余於國民大會之組織與選舉一文中，（見本書第一編）已論列其定年限過

高，及德望卓著，未必即於政治上或學術上有重大貢獻，認爲有待斟酌。竊以爲根本不必規定資格，即於國民大會閉會時，由國民代表就地理上分配選出若干人，組織國民委員會，於大會閉會期間，執行所列舉之職務，其委員純以代表爲限也可，不以代表爲限也可，但不以代表爲限，其非代表之委員，不能超過全額之過半數，否則便失國民大會之所寄托，與核心之所在，而爲另一機關矣。

## 憲法草案中之國民大會

孫銘

載華年週刊第三卷十三期

我現在所要討論的大概可分爲三點：（一）關於國民大會的產生及其會期；（二）關於國民大會的職權；（三）關於國民委員會。先說第一點：據這次憲草的規定，國民大會的組織，係以每縣、市及其他同等區域選出一人爲原則，外再加以蒙古、西藏及國外華僑的代委若干名。至代表的產生，則依普通平等直接無記名投票之方法選出之，國民大會每三年開會一次，其會期以一個月爲限（見草案第四十七、四十八及五十各條）。這裏我們至少便可以看出下列的幾個缺點來：

第一、國民大會組織的龐大，依照上列的規定，國民大會的代表，至少當在二千以上，以二千以上人數代表四萬萬國民，這在人口的比例上固不能算太多，但在議事上確有許多事實上的不便。而且依照中國各地人口的分佈，各縣幅員的廣狹，在在都覺到相差過鉅；現在竟一律以既有的縣市爲選舉區域的標準，那末這二千多代表在議事上既已失了不少實際的便利，同時在人口的比例上，不是又將完全失其正確的意義？

第二、國民大會代表的選舉方法的不當。依照歐美各先進國的選舉法，所謂「普通」、「平等」、「直

接，「無記名」的投票，固然最爲流行，而在政治的理論上，固也比較最爲民主。可是反看本國國情，以一般國民的沒有智識，沒有政治的素養和興趣，官廳對於戶口調查之缺乏精確的統計，以及鄉村和城市間交通的不便，在在都給這個方法以一個絕大的致命傷。若勉強行之，結果亦祇有予各級黨部以任意操縱的機會，真正的國民代表必無從產生。

第三、國民大會會期的過促。依憲法規定國民大會既須三年才召集一次，而其開會的限期又僅一個月，則所謂國民大會，必將成爲一種憲政時期的點綴品，實際上又將有什麼真實的作用可言！

次就國民大會的職權言，憲草中關於此項規定，約有左列諸點：一、選舉罷免總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院院長、副院長、考試院院長、副院長、及罷免行政院院長。二、創制立法原則。三、複決法律。四、制定及修正憲法。五、收受國民政府的報告。六、受理國民政府提請解決之事項。七、其他本憲法賦予之職權。據此，則國民大會在名義上似乎是個確能運用選舉、罷免、創制、複決等四權的機關。但我們如從實際上觀察，它的代表名額既是這般多，而會期又是那般少而促，則它能否確實行使這許多職權，便又成爲一個很大的疑問。同時國民大會既號稱最高的國民代表機關，但它對於國家預算決算等財政權，却旁落於立法院之手，可見其權力也是夠少的了。嘗揣起草者的意思，或許以預算決算根本是需要每年通過的，國民大會既要每三年始開一次會，自不能享有此種權利。這些固都是起草者的苦心所在，但我們始終不解起草者却

爲什麼不將國民大會的代表人數稍爲減小，將開會的次數稍稍加多，而同時也稍稍增大其權力呢？這又是尙可商榷的一點。

再就國民委員會言，據憲法規定，國民委員會係在國民大會閉會期間設置的。會中置委員二十一人，候補委員十人，都由國民大會選出，但並不限於國民大會的代表。其資格：一、年齡在四十五歲以上者，二、對於國家有特殊勳勞德望卓著者，三、對於政治上或學術上有重大之貢獻者。據此可見將來的國民委員會，在事實上實等於一個元老院。但這個元老院所賦的職權却也不少。一、於國民大會閉會後接管大會秘書處並籌備下屆大會之召集，二、經國民政府的請求或於監察院對於總統副總統提出彈劾並經委員四分之三以上之決議時召集國民大會，三、受理監察院對於行政院、司法院、考試院、各院院長副院長及立法委員監察委員之彈劾案，四、受理立法院對於行政院院長之不信任案，五、其他本憲法賦予之權。有人說，國民委員會將來或要成爲太上政府，觀此誠非過論！

綜觀以上所說的一切，可見憲法中關於國民大會的規定，仍不免有許多畸輕畸重之弊。要知道國民大會在憲政時期中本佔一個很重要的地位，關係人民的實際參政權最爲重大，立法院如真能爲憲政民權着想，則對那樣重要的機關，似不應如此馬虎規定。我們希望在再度公佈的憲法草案中，常見百尺竿頭更進一步。

## 憲法草案中之國民大會

節錄二十三年三月二十一日大公報管歐著憲法草案初稿之探討第五至第八節

### 一（原五）

憲政時期國民大會乃爲行使中央政權之機關。換言之，人民對於各縣市直接行使其政權，對於中央政權，則付託國民大會行使之。故國民大會代表之責任綦重，人民有依法選舉代表之權，如無法律得罷免代表之規定，亦於民權之行使不能充分神其作用。憲稿第四十八條規定國民大會代表之選舉方法，而於代表既選出後發現其資格不符，或在任期中而有不稱職或失職等情事，應否罷免，及其罷免之方法如何，毫未提及，似有未周。吾人以爲國民大會代表有上述情事時，得由原選舉區人民依法罷免之，其詳雖應以法律另爲釐定，然於憲法中應有原則之規定方可。

### 二（原六）

憲稿第五十條規定：「國民大會每三年召集一次，其會期以一個月爲限。」云云，吾人以爲國民大會代表之產生，其程序繁重，國民大會之召集，亦非易事，故規定每三年始得召集一次，惟國民大會之職權，既如五十一條規定爲：（一）選舉罷免總統、副總統，立法委員，監察委員，司法院院長、副院長，

長及罷免行政院院長。(二)創制立法原則。(三)複決法律。(四)制定及修正憲法。(五)收受國民政府之報告。(六)受理國民政府提請解決之事項。及(七)其他本憲法賦與之職權。其職責既如此繁劇，則其會期僅為一個月，是否有充分之時間以盡其職責於無弊，已屬疑問。又國民大會既為全國行使政權之最高機關，其使命特別重大，則應事實上之需要，應有臨時國民大會之規定，庶有伸縮之餘地，以發揮其偉大之作用。因之吾人主張本條應修正如左：

第五十條 國民大會每三年召集一次，其會期以一個月為限，但於必要時，經大會決議得延長半個月，國民大會在閉會期間，經三分二以上之代表連署認為必要時，得請國民委員會召集臨時國民大會。

又第五十一條第一款規定，法文似欠修飾，擬修正為：「選舉罷免總統、副總統，立法及監察委員、司法院考試院兩院院長、副院長，及罷免行政院院長。」

### 三 (原七)

憲稿第五十四條規定：「國民大會代表之職權，於閉會之日終了。」揣其立法意旨，不外下列幾點，即：(一)國民大會閉會後，既有國民委員會之設置，則國民大會代表之職權，無保留之必要。(二)國民大會之會期既為一個月，則在閉會期間，其代表亦無行使其職權之餘地及方法。(三)國民大會既係每三年召集

一次，若大會代表之職權延續至三年之久，即不啻養成政治的職業化，形成國家一種特殊階級。故第五十四條僅謂爲國民大會代表之「職權」，而不謂之爲「任期」，其理由或亦大抵如此。

惟吾人以爲國民大會代表之職權，應否於閉會之日即爲終了，應以法理是否貫徹，事實是否需要以爲斷。依第五十八條第二款規定：「國民委員會經國民政府之請求，或於監察院對於總統、副總統提出彈劾，並經委員四分之二以上之決議時，召集臨時國民大會。」以及依第五十一條第一項之規定，總統、副總統既係由國民大會選舉，而依第八十三條規定，行政院院長代行總統職權時，其期間既不得逾六個月，則此時亦非召集臨時國民大會選舉總統、副總統不可。果依第五十四條規定，國民大會代表之職權，已於閉會之日終了，則此時之臨時國民大會，勢非再行產生大會代表不可。惟以我國幅員之廣，以及選舉大會代表程序之繁重，於國家經濟及人民勢力，均必蒙鉅大之損失，此其一。

國民大會代表之職權，如於閉會之日即爲終了，則於國民委員會委員違法失職逾越權限之時，則另無機關予以糾正，吾人已於前節主張大會代表在閉會期內，經三分之二以上代表之連署認爲必要時，得請國民委員會召集臨時國民大會者，斯亦爲其理由之一端，此其二。國民大會代表在會期中，則爲有償，閉會期間，則爲無償，若代表原有特定之職務者，則在開會出席期間，應即暫行停止其原有職務之行使，各國之國會議員，大抵如斯，凡此種種，皆可於其他單行法中詳細釐定，固不虞國民大會代表職權之延續，致形成

社會上之特殊勢力階級也。因之吾人主張第五十四條修正如左：

第五十四條 國民大會代表任期三年，但原選舉區人民得依法罷免改選之。

前項改選代表之任期，以補足前任未滿之任期爲止。

#### 四 (原八)

憲稿第五十五條第二項規定，國民委員會委員及候補委員不以國民大會代表爲限，若就此種規定之極端言之，則國民委員會委員二十一人及候補委員十人，均非國民大會之代表，亦無不可。憲法既如此規定，則其被選出之委員或竟無一人爲國民大會之代表，亦事所難免。惟於此有應注意者，即國民大會代表，既係由各縣市及其同等區域與蒙古西藏及僑居國外之國民中選出之，以代表人民行使中央之政權，若在國民大會閉會期間之國民委員會委員，既非大會之代表，則其與代表之性質，是否不相背戾，此其疑問一。國民大會之職責，既係非常重大，若於閉會期間，悉委其職責於非大會代表之委員，則與國民大會之精神是否一致？其意旨能否貫徹？此其疑問二。若欲免除國民大會代表操縱委員會之弊，及爲吸收會外之人才計，則可規定委員會中若干委員，不以國民大會代表爲限，庶於法理貫徹。吾人若欲爲硬性之規定，則本條第二項似應修正爲「前項委員五分之二及候補委員五分之三，須爲國民大會代表」方可。

國民委員會既由國民大會所產生，爲其閉會期間之化身，則其職權之範圍，自不能較國民大會龐大。

惟此時國民大會已經閉會，大會代表之職權已經終了，則委員如有溺職或其他越權行爲，迄無救濟之術，亦難臻憲政清明之治。此點吾人已於本文第三節中主張國民大會之職權不應於閉會之日即爲終了，並主張國民委員會委員在臨時大會時得經大會罷免之，因此吾人擬於第五十五條第二項主張增訂一項如下：「國民委員會委員及候補委員得由臨時國民大會依法罷免之。」庶幾國民委員會委員不致消極的溺職，或積極的專橫也。

又第五十九條規定：「國民大會之組織及選舉，國民委員會之組織及選舉，以法律定之。」云云，其文字上似應修正爲「國民大會之組織及國民大會代表之選舉，國民委員會之組織及國民委員會委員之選舉，以法律定之。」此參證第一〇三條第一二九條第一三七條第一四八條及第一五五條各規定，即可知其法文有修正必要矣。

## 憲法初稿的國民大會

陳受康

載獨立評論第九十九號

憲法初稿的國民大會，可算是很受人批評的計劃。我仔細想想，計劃中的國民大會，既是全無實際的，到底這個機關，有無存在的價值，我們能否將他刪除？如果我們必要保留這個機關，便應怎樣組織，才能使他實際的效用？我以為這個問題，是值得我們研究的，所以我大膽將我的淺見說出來，向大眾求教。

粗看憲法初稿第五章五十一條一條的規定，國民大會的權力，似乎很大，因為他有：

1. 選舉和罷免正副總統，立法院和監察院的委員，司法院和考試院的正副院長，罷免行政院長權。
2. 創制立法原則，複決法律，制定和修改憲法權。
3. 收受國民政府的報告，受理國民政府提交議決的事項權。

如果我們回頭看第五十條國民大會三年召集一次，開會期限一個月的規定，便覺得上面很大的權限都是空話。事實上，整個國民大會僅是一個代選機關，每次召集，除了選舉一個新政府外，幾乎沒有別的事可辦，也幾乎沒有辦別的事的可能。

現在我國大多數的人民，尙未達到完滿的政治資格，忽然間，沒有適宜的機關或組織去指導他們，便

叫他們自己去選舉總統和政府的高級行政官吏，難免有相當的弊病。所以由人民代表來選舉，倒是二種暫謀出路的方策。但是單爲代選一件事，國民大會實在沒有召集和組織的必要。因爲選舉，何必定要召集各省縣市，遠在蒙藏和海外華僑的代表，跋涉長途，來到首都舉行，一個月後，選舉完了，他們的職權終了，便着他們回歸原處，作這樣勞民傷財的舉動呢？召集一千幾百個「素昧生平」的代表，事前沒有充分的準備，叫他們在一個月的短促時間裏，選舉出三百五十六個性質不同的中央官吏，三十一個候選資格嚴重的國民委員來，也許是一件困難的事，恐怕他們不受人利用，做人傀儡。既是單爲代選一個問題，倒不如乾脆脆地將這樣的國民大會取消，叫人民自己去組織代選團去選舉，還落得利便些。我以爲中央可以依照各省人口的總數和再規定的立法院委員的名額，編成一個人口代表的數率，按照每省人口來攤派應有的名額（最少每省有代表一名）。到了法定的選舉時期，各縣市人民選舉代選人到省治或指定的地點組織代選團，選出額定的立法院委員到首都任務。這種代選制雖然不是目前最穩健的方法，但可以避免省參議會代選，將省政治和中央政治混合的流弊。同時，這樣選出的立法委員，可以代表一省的人民立法，責任特別明顯，又可以代表一省的民意來約束及贊助中央行政和監視省和中央的關係，比較國民大會的含混選舉，清楚多了。這種選舉方法也可以用來選舉總統和監察委員。至於監察委員的名額，每省可以均派一名或兩名，當每次選舉立法院委員時，一同舉出。這個由人民代表選舉組成的立法院，便是政權

和治權的溝通機關。監察院有彈劾總統，立法委員和考試院的官吏權。監察委員應受司法院的彈劾。司法院長和考試院長，應由大總統得立法院的同意委任。司法院長和法官，不應受尋常政治的影響，所以他們一經就職，任期便可終身。在他們當任的期間裏，如有失職舞弊時，便由立法院查究彈劾。這樣便構成一個連環式的彈劾制度；比較現在計劃中的監察院，當國民大會開會後，便無所顧忌的情況，爲縝密些。說到直接民權，計劃中的國民大會，是沒法行使的。實際上，我們地廣人衆，直接民權，只宜在地方政府範圍內行使，對於中央事務，行使直接民權，絕非容易辦得到的。如果將直接民權付託與代表機關行使，便要失却直接民權的真意了。照我的淺見看來，複決權的一部，沒有國民大會，也可以行使的。例如立法機關制定了性質嚴重的法律，或中央有重要問題，要人民取決的，國民政府或大總統可以請人民直接複決，在指定的時日或一定的期間裏，令各縣市區的人民自己投票表示，中央按照全國人民投票表示的結果，來定奪那些問題。這樣的複決權，和計劃中的國民大會的相比，還來得直接些，實際些。計劃中的國民大會，除了代選外，是一個徒擁虛名的代表機關，我們何必還要他呢？

如果我們以爲一定要保留這個機關，才能完成五權憲法的名目的，那麼最重要的條件，就是要牠有實際的效能。現在計劃中的國民大會，沒有實際效能的原因：第一，在於牠的實權不足；第二，在於牠的組織還欠妥善。如果我們要爲這個機關來求實際，我們必先要解決這兩個問題。例如，將國民大會會期延長三

個月，將召集次數增加到每年一次；由立法院裏將預算、決算、條約和宣戰等權力收回，交給國民大會行使；這樣計劃能否令國民大會實際的效能呢？據我的愚見，延長會期，增加權力，當然是令國民大會實際效能的重要元素，但單是這樣，也恐怕不能完全解決實際效能的要求。國民大會的職權，除了上面舉出的幾種我們應當注意外，還有牠的創制立法原則權。現在計劃中的國民大會，關於這一點，既沒有實行的時間，也沒有方法的規定。我以為立法的方法，可以認作政府治權的一種；但是立法的根本權力，是人民的主權。無論那一種法律，照民治的原則，最少要人民代表承認才能生效，才可施行的。國民大會要有這種權力到充分的程度。例如人民代表或政府方面需要任何法律，都要向國民大會提出。由國民大會將原則議決，移交立法院編制草案，經立法院詳細攷慮，編制完竣後，再由國民大會認可，才請國民政府或大總統宣佈施行。當國民大會代表覺得現行法律，有修改或廢除的必要時，也可提出國民大會討論議決，（修改法律手續，和建立新法同。）交國民政府或大總統宣佈修改或廢除。又如負責宣佈責任的關於上面的建立、修改、廢除的法律以為要先交國民複決才可宣佈實施的，也得交全體國民直接複決。這時的立法院，好像一個法制局（Drafting Bureau）和尋常的國會不同。只因編制法案，是一種專門的學問，不是普通人民代表都能了解透澈的，所以立法院的職務，只注重於法案的編制，將國民大會議決了的立法原則，編成法案，便算盡了牠的「能」事了。這樣的立法院纔可算是一個治權的機關。立法院的委員，人數不必三百，如果能

由考試院攷驗取錄，成效也許較著。凡行政院長委任的認可，政策的質問和不信任案的表示，都由國民大會執行。大總統和五院的院長，一概向國民大會負責。這樣的國民大會，好像一個國會，不過將牠的「能」的事權，讓給了一個新設立的「治」的機關行使，平常國會的民權，一概保留，不失一個純粹的「政」的機關的實效。進可以襄助政府；退可以裁奪國是。這種效能，是計劃中的國民大會所未有，又是計劃中的國民大會所不能有的。

我們想他有這樣的效能，先要牠有這樣效能的組織，和能有襄助政府和裁奪國是的人才。現在計劃中的國民大會，是一個龐大的團體，辦事欠靈活，人才也當然平庸，這一點誰也見得到。若果將牠的會期延長，不僅要加重了政府的經費負擔，辦事仍欠敏捷，人才也沒有增添。所以計劃中的國民大會，不僅是時間和權力的問題，組織也有關係的。如果我們要將牠的組織改善，首先要將代表的人數減低至相當的程度。代表資格，先應重質量，才重數量。據我的愚見，應該先制定人口代表數率，攤派各省代表名額，由市縣人民選舉。但選舉方法，我們也該注意。上面說過的代選團制度，舞弊的危險極深，而且代表和人民的隔膜也厚，選舉結果，每每和人民的期望不相符的。代選制不是個完善的方法。行區域代表制，將省劃分選區，每區由人民直接選舉代表一名，這方法雖可將代表和人民的意見接近些，但恐怕區域的界別，限制了人才。行職業代表制也有特種困難。我們缺乏可靠的標準來確定某一種職業的重要性超過別種職業的重要性多

少來增添牠的代表人數，如果單照執業的人口數目來攤派代表，我們恐怕要失却了職業代表力量等均的意義。我覺現在較為可行的，是「法國預選」制度。（請參閱獨立三十四期胡適先生的「國民參政會應該如何組織」篇）我國人民政治經驗既少，現在選舉，我們不能不偏重於質量一方，必須有一個可靠的方法來指導人民去選舉。若由任何獨立機關或政黨隨意推定候選人，也難達到選得適當人才的目的，因為一個機關或政黨，都是先慮及自己的權利，才顧到大局的幸福，所以對於人才的推選，極有問題。由「智識較高的法團」代表（如省市黨部、商會、大學教授會、律師公會、總工會等的代表）聯席將候選人推選定，交由全省人民直接選舉，投票方法用樂選式或用省區普通票式均可。為預防預選機關操縱提名的弊端，有選民若干可以聯名簽字蓋章請願補推候選人。請願有效的人數，不宜過多，否則核算和審查請願人名的確和合法與否的公務員，很難辦理；人民補推候選人的手續，也覺困難，但手續太簡易了，也許有人利用補推候選，來獲到別種的利益的方法，結果，選票增長，人民的耳目混亂，要杜絕這弊端，每補推候選人須向預選機關或省財庫繳納保證金若干，方得有效。到選舉結果揭曉時，補推候選人若不能當選，最少要獲得選票若干，才能將保證金領回。否則將保證款項，撥助選舉費用，這樣選舉，似乎流弊較少，輕易舉行國民大會的人數可以低減，辦事可以敏捷，代表的質量，也可以提高了。

最後，我們可以談及代表的任期和國民大會的開會時間了。國民大會的代表，既重質量，同時又負有

贊助和約束政府的重責的，他們的任期，可以不必年年改選，省去人民年年將他們重選連任的手續，就是兩年三年選舉一次，代表的任期也不是過長。因為代表有充分的時間，才能着實和政府合作，國家的政策，才能穩定不搖，為預防代表們違背民意，強施「獨裁」起見，每省人民可以用罷免方法將他們的代表召回。到了這時，照預選方法，有額定的法團若干要求，便可請各法團派出代表，組織查劾委員會，將他們代表的行動和主張審查，將正反兩面的意見向人民宣佈，繼由人民複決罷免。當查劾委員會將罷免的意見決定時，將補充代表人推選定，由人民複決時一同舉定。這樣一方面，使大會的代表，個個向人民負責，另一方面，免去人民一時的情感衝動，濫用罷免權。至於開會的次數和時間，確有增加和延長的必要。不是每年開會，便沒有實際的效能了。不過開會的時間，我們仍要考慮。如果我們將他的一個會期，延長至三個月，便恐有偏處於年首或年末的時間裏舉行的可慮。我們幅員廣大，事務繁複，有許多問題，都很難預料得定的；所以國民大會閉會的時間不要過長，才能首尾相顧。我以為大會會議最好每年分兩次舉行，每次會議時間在一個月以上。這樣的國民大會，才能與政府接近，才能有實際的效能。

## 憲草中之國民大會

林家端

節錄東方雜誌第三十一卷第八號氏著憲法初稿中關於政制問題之商榷

1. 國民大會代表之選舉 國民大會是全國人民的代表機關，應建築在人民普遍平等選舉之基礎上的。憲草第四十八條規定：「國民大會代表之選舉，以普通平等直接之方法行之。」是平等的原則已經確立了。又第四十七條：「每縣市及其同等區域選出代表一人。」則是純粹採取地域代表制的小選舉區制。所謂地域代表制，即是代表的選舉，要依照地方行政的區域，以一省、一縣、一村、一市之類的人民，來組織選舉團體的，非如職業代表制，依各種職業的組合，如農會、工會、商會的分子，來組織選舉團體的，於產業發達，人民於同一職業有共同利害關係的國家所採用。惟我國今日產業尚極幼稚之各省、縣、農民佔人口百分之八十以上，與他種職業人民的多寡相去懸殊，無以職業劃分的必要，自應採取地域代表制的老方法。至於產業已臻發達之市，則工商等業的人民已有極顯著的職業分野，似乎須兼採職業代表制，按兼採地區代表制及職業代表制的方法，於二十年五月開會的國民會議曾經採用過。國民會議由全國已經組織成立的團體選舉代表來開會，是本諸中山先生的主張，至二十年實行召集時，遂由當時的農會、工會、商會及實業團體、教育會、大學及自由職業團體，中國國民黨五種團體來選舉代表，按各省區分配每種團體各

若干人，此種選舉制度，係以職業代表制爲縱的組織，地區代表制爲橫的組織，每一代表有代表其地區又代表其職業團體的兩重資格。鄙意以國民大會代表之選舉，在產業發達人口繁密的市區，如可選出代表數人，似應於地區代表制之中兼採職業代表制，以代表的人數，按市中各種職業人民的多寡比例分配，則所選代表，對於其業之情形，知之甚悉，其業與全社會利害關係之如何，亦知之最深；其在大會開會時自不難有相當的貢獻。而況國家經濟職務之增繁，爲今日不可掩的趨勢，憲章中亦已爲國民生計特立專章，可知其注重國家經濟職務的程度。地域代表制爲政治組織的選舉，職業代表制則爲經濟組織的選舉，又何以摒棄不用？

代表的選舉，以每縣、市爲選舉區域，而不以每省爲選舉區域，是爲直接選舉而非間接選舉。我國以前所有的選舉，不論其合法、不合法，皆爲間接選舉；則直接選舉的原則，將由此次憲章爲之創建。按國民大會由每縣選舉代表一人來組織，是根據中山先生的主張。在先生五權憲法演講中的治國機關圖，註明國民大會的代表每縣一人，又孫文學說第六章，也說每縣得選舉代表一人以組織國民大會。於是去年吳經熊氏所擬憲章，及此次立法院公布的初稿草案，均規定國民大會代表每縣（市）一人。但是，以現在的實際情形來說，全國各省各縣、市的人口數，極不平均，大縣有數十萬或竟有超過百萬的，小縣有不過數萬的；市的人口亦由三十萬至三百餘萬不等。以這樣人口多寡懸殊的縣、市，一律令其選出代表一人，自是違背了

平等的原則，此次憲草尙未能將此問題解決。

據曾參與此次起草憲法的某委員所談，謂規定國民大會代表每縣、市選舉一人，是要避免以人口多寡爲標準，致因戶口調查不清，發生以少報多的弊病，這就不免貽人以「因噎廢食」之譏。現今我國各省、市、縣的人口，雖未有精確的統計，然最後一次的總調查，則距今不久，總有一個可資根據的數目；縱然有些不盡不實，亦爲調查方法有缺點及最近的異動所致。現在各縣、市人口的多寡懸殊是事實，每縣市選舉代表一人的違反平等，當爲衆人所承認。鄙意關於國民大會代表的選舉，仍當採取以人口多寡爲標準的方法，定每二十萬左右或每三十萬左右人口的縣、市，得選舉代表一人，出入不多者可不計算；其超過標準以上的縣，則照比例可以增多，不及標準以下的縣，則合併數縣爲一選舉區，得選出代表一人。雖其劃分核計的手續，頗爲繁重，然決非不可能之事。或定每縣至少一人，超過某數的得以比例增加，亦無不可，不過代表的總數是較多些。

2. 國民大會之職權 國民大會的職權，雖不是漫無限制的，然國民大會既爲全國人民的代表機關，國家政治的發動須由國民大會，方足以表現國民的意志，故國民大會實應握有中央統治權。依中山先生的意思，亦以國民大會爲掌握中央統治權的機關。惟統治權有兩種意義：由於建國大綱第二十四條的規定，可知中山先生所謂中央統治權，即於人民對中央行使的四種政權；如普通所謂統治權，則其範圍較廣，

直可以包括國家一切活動的最高權力，而有類乎主權。國民大會的統治權，如從普通解釋，自不能加以何等限制，如依中山先生的解釋，即應加限制，亦應本諸權能區分的原則，以不侵犯政府的治權為最高度。如憲章第五十一條所列舉的國民大會的職權，縱未加何等限制，似乎不足表現其為全國最高政治機關，且此條第七款：「其他本憲法所賦予之職權」的規定，亦頗嫌其籠統而有類於贅文。故鄙意以為應於第五章國民大會的開頭，增加：「中華民國以國民大會行使中央統治權」的一條。

3. 職權之行使 國民大會既代表全國國民行使中央統治權，無論何時，都不免有行使職權的必要，惟其組織過為龐大，即以每縣選舉代表一人而論，代表的總數已有二千人左右，故不能如各國議會的每年開會一次，每次會期至三四個月之久。憲章第五十條規定國民大會每三年開會一次，每次會期僅以一個月為限，當係受此種情形的限制。而於平時，則以國民委員會為大會的常設機關。國民大會本以代表人民行使四種政權為其最重要的任務，此四種政權，除選舉權外，其他三權原是所謂直接政權，依美國等國的制度，本應由人民直接行使的，惟其在人口衆多，幅員遼闊，國民無政治素習的中國，無從直接行使的緣故，纔將其付託國民大會行使。誠然，以極少數之國民委員，不足以代表全國國民的意志，而只能接管大會秘書處及籌備大會之召集。國民大會於閉會期間內，殊不能將其職權再間接地交由國民委員會行使，以免釀成專擅民權的弊病。惟國民大會的職權，平時不能放置不用，如人民不滿意於中央官吏，平時不能提

出罷免案而重行選舉，政府應行制定的法律而不制定，不能提出創制案，政府制定不符合人民公意的法律，不能將其複決；則人民的四種政權，在三年的長時期中，將失却效用而無以節制政府。此種重大的問題，憲草亦未能略為解決。

國民大會雖非特設機關，依憲草第五十四條規定：「國民大會代表之任期於閉會之日終了。」此更使國民大會的職權在閉會期間內，非遇召集臨時大會無法行使。鄙意以為不必停止國民代表的任期，於大會閉會以後至下屆大會召集以前，仍然保留其代表的身份。則每一選舉區之中，於大會閉會期間內，亦隱然有一代表民意之領袖在，使於必要時能代表人民提出一切法案，徵求他區代表之聯署，以求滿足法定人數，再向國民委員會提請召集臨時國民大會，國民委員會不能拒絕。換言之，即使國民代表保留其請求召集臨時國民大會的發動權。如此，則國民大會縱在閉會期間，其職權亦有行使的可能，人民的政權，不致等同虛設了。

依憲草第五十五條至五十九條所規定設立國民委員會，原意係以為國民大會的常設機關，使能於平時代表國民大會行使職權的，惟我們認為此種設置頗為不當。依其規定，國民委員人數甚少，當然不能代表全國人民的意志；且其產生既不限於國民大會的代表，又須受各項資格的限制，立法者有留待所謂「元老」充任的意思，無形中將養成極少數人的特殊階級，此其一。國民委員會不僅專備政府的「諮詢」

於其本質上應有的祕書處職權外，尚有：1. 臨時國民大會召集與否之決定權，2. 總統任命行政院長之同意權，3. 受理監察院對總統或五院院長的彈劾案及其決定之權，4. 受理立法院對行政院提出的不信任案及其決定之權；如此，則國民委員會充其量可以成爲現在中央政治會議的後身。政治會議爲國民黨訓政中的施政機關，負指導監督政府的責任，且無具論。惟今後既實行憲治，則不能以極少數人所組織的國民委員會來掌握那些兼帶有人民權及政府權兩重性質的重大職權，此其二。關於憲草第五十八條第三款以下的職權及第八十六條的同意權，我們認爲不應屬國民委員會以外，以立法院爲政府專門立法機關，監察院爲政府糾劾官吏的機關，其行爲均爲事務員的行爲而非權力者的行爲，委員縱由國民大會選舉，亦不能視爲國民大會的常務機關來行使平時的職權；因此，對於上述職權的誰屬問題，除國民大會須頻頻開會，由其自身來行使之外，在本文內不能有其他的意見。這裏所要重說的，是國民代表在大會閉會期間內，其身份應繼續存在，國民委員會的職權應以接管大會祕書處及負責召集臨時國民大會爲限；且其召集與否，國民委員會無自由決定之權，惟經法定人數的國民代表聯合請求或經政府的請求，則須召集臨時國民大會。

## 憲草中國民大會問題

程經遠

節錄時代公論第一一五期

按建國大綱廿三與廿四條，國民大會之作用，爲決定憲法，及對於中央政府官員有選舉權與罷免權，對於中央法律有創制權與複決權。可知人民有選舉、罷免、創制及複決等權，爲總理所抱對於民權的主義，藉國民大會以行使此四權，爲總理的方法。主義雖應服從，方法不必一樣。依鄙人愚見，欲行使此四權，不必需國民大會，而國民大會對於這四權的行使，有種種困難，不能實行的地方。原憲法之決定與修改，非平常人民代表機關所能勝任，必須召集國民大會，各國成例頗多，無庸贅舉。至於選舉權，人民可直接或間接行使，無須開會辯論及表決等必要。人民直接選舉國會議員及中央官吏，爲直接行使選舉權。人民先選出代表，再由代表選舉國會議員與中央官吏，爲間接行使選舉權，均無關國民大會的必要。又創制權與複決權的原來作用，在表明人民志願，欲其代表訂定何種需要法律，或對於代表已通過某項法律，表示是否贊成，俱不必開會討論，在瑞士，各國行使創制複決權，都是如此。即使中國地大人衆，人民不能直接表示志願，有召集國民大會的必要，然創制複決等事，須應時勢的要求，試問國民大會三年祇開一次，臨時召集又有種種困難，果何濟於事？至對罷免權之行使，則國民大會更不適用。原罷免權的用意，在國會議員或中央

官吏未滿任以前，人民得有權罷免之。今依草案的規定：立法院委員，監察院委員，及其他中央官吏的任期都祇三年，當國民大會開會的時候，他們的任期已滿，謂之不被選連任則可，稱爲罷免則殊無意義。至欲國民大會行使收受國民政府報告，及受理國民政府提請解決事項等權，更屬不近情理，是實際上所做不到的。

至在國民大會閉會期間，設立二十一人的國民委員會，代表國民大會受理監察院對於各院長副院長及委員之彈劾案，與立法院對於行政院院長之不信任案，殊爲不合邏輯，且易釀成寡頭專制弊端，與召集國民大會原來的意旨相反。試問各院長、副院長、立法委員、監察委員，都是由國民大會選舉出來的，倘他們不能代表國民大會，何以這二十一人的委員會反能代表國民大會？他們自己的事情，何以要請國民委員會受理？況且國民大會三年祇開會一次，何以能監督行政院，使其對該會負責，又行政院既祇對國民大會負責，立法院又何以能對行政院提不信任案？以上諸點，在原則上俱不易解釋。

要之，國會爲現在文明各國政制內最重要的機關，除立法職務外，一方面代表人民，一方面監督政府，不能因有國民大會便把他變成一個法制局。況這個監督政府的職務，國民大會萬萬不能代替，一則因他的會員人數太多，一則因他不能繼續開會。他閉會期內所設立的國民委員會又因人數太少，不能代表國民大會本身。有這幾個原因，可知國民大會可有可無，而國會的重要仍不能減少，其職務決非現在所設立

的立法院所能勝任的。

照愚見國民大會可有可無。如採用國民大會，代表的期限亦須爲三年，除例外，遇重大案件，或經過半數代表要求的時候，得臨時集會。在大會閉會期間得設秘書處，或委員會，其職務專爲籌備召集開會及代大會收受案件。倘案件之取決無待開會討論之必要，譬如關於創制複決罷免等案，可由秘書處或委員會送寄大會代表投票決定，以免召集開會之煩。有國民大會存在的時候，衆議院與政府衝突，可訴之於該會，如大會擁護政府，則議院即解散；否則如大會擁護議院，則政府即辭職。然國民大會之設立，應照建國大綱，待訓政完全成功，人民達到相當程度後行之方可。如不採用國民大會，則國會會員，法官，考試委員等選舉，可由人民直接行使，大總統亦可由兩院聯合開會選舉，此種辦法，世界文明各國俱曾行之，在吾國亦無特別不可行的困難。

## 對於憲草中國民大會之懷疑點

劉仁甫

節錄二十三年四月四日大公報氏著讀憲草初稿

國民大會，既爲處理國是的最高機關，似不應只處理對內的問題，而尤應解決對外的事件。例如國際間的宣戰、媾和、締結條約……對外的大問題，關係國家民族至重且鉅，似均應由最高機關的國民大會決定之。固然行使宣戰、媾和、締結條約等之權，應如第七十二條之規定，屬之國民政府。但決定之權，則應屬之國民大會。試觀第五十一條關於國民大會之職權的列舉，都是對內的，而完全缺乏對外的，此懷疑之點一也。

凡稍有選舉經驗者，均知在中國現狀下選舉之非易，與用費的浩大。國民代表選舉，當然係一種全國動員的選舉，其困難與用費，亦當然的較以前爲更多更大。試思經如許的困難，耗如許的費用，而所選舉的代表任職期限，却只有極短的一個月。姑無論此極短的時間，難於有什麼決定，縱有之，亦覺太不經濟，況代表的職權，單以對內言之，已極繁重。決非此極短的會期所能盡職。加以開會時的儀式，分組，討論，審查……等等手續，而集全國二千餘代表於一堂，又絕對的不能不有此種種開會的手續，即此手續，已佔一月之半。然則以此區區十數日之期間，而欲解決國家大事，縱全體代表均是天才，恐亦難能。試思全國動員選舉，所

費不貲，而結果如此，無乃不值？此外則國民大會代表之選舉區域，被選資格，尤有討論餘地，況國民委員會係由國民大會產生，而委員資格限制極嚴。雖委員不必限於代表，但不能絕對沒有代表，不然則國民委員會的名實即不相符。我們倘以「年滿二十五歲」的國民大會代表資格，與「四十五歲以上，對於國家有特殊助勞，德望卓著，且對政治或學術上有重大貢獻者」的國民委員會委員資格相較，則知以資格論，此產生國民委員會的國民大會代表，決無一人有被選為委員的資格也。僅以年滿二十五歲的國民大會代表，來擔任此國家的最高職務，以選舉國民政府及國民委員會的主要人員，並創制、複決、制定憲法等，證之事實，能美滿乎？此懷疑之點二也。

國民大會的權力，已極龐大，而國民委員會却更過之。立法院長孫科氏報告憲草內容，關於國民委員會的有云：「國民大會閉會後，設國民委員會，代替國民大會的種種職權……該委員會等於現在國府委員會，政府的治權，仍由五院行使，他只接管國民大會閉會後一切事項，並籌備下屆大會的召集，並受理院與院間不能解決的事項，實為五院之外的連繫機關。」足證國民委員會，除接管國民大會閉會後的一切事項外，還能受理院與院間不能解決的事項，是國民委員會直類一太上政府，權力之大，幾無倫比，於政治的運用上，恐亦難收指揮靈敏之效！況國民委員會既接管國民大會閉會後的一切事項，則是國民大會只負議的責任，不負行的責任，幾等於民主主義的裝飾品。國民委員會既名為代表民意的機關，而實際却不能

有國民大會的代表。並且國民代表的職權，既於閉會之日終了，設遇非常事宜而召集臨時國民大會時，則此代表將以舊代表充任耶？抑另選新代表耶？倘或另選，則曠廢時日，政治的運用，不太遲笨乎？凡此種種，均有討論的必要，此懷疑之點三也。

## 憲草中之國民大會與國民委員會

(新)

載二十三年三月四日上海晨報

### (一)國民大會

憲法初稿中國民大會之組織及職權如下：

(一)成員 以每縣市及其同等區域選出代表一人，及蒙古西藏暨僑居國外中華民國人民選出之代表若干人爲之，代表之選舉，以普通平等直接無記名投票之方法行之，選舉人須年滿二十歲，被選舉人須年滿二十五歲，此項代表，在會期中非經國民大會之許可不得逮捕或監禁之，國民大會閉會之日，即代表職權消滅之時。

(二)會議 每三年召集一次，會期以一月爲限。

(三)職權 爲選舉罷免總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院院長、試院院長、副院長，及罷免行政院長，創制立法原則，複決法律，制定及修正憲法，收受國民政府之報告，受理國民政府提請解決之事項，議決關於總綱第四條之事項。此種國民大會，其爲實質的代議制度，固無可疑，而其職權，則遠不及各國之議會，蓋各國之議會，均有通過預算，創制法律，信任投票，質問政策，及協贊宣戰媾和大赦等案之權，而草案中

之國民大會，則無此權也。吾人固不主張以國民大會與普通之國會相提並論，但先天憲法之建國大綱，既定國民大會爲行使統治權之機關，民權主義講演亦確定政權應全部付諸人民，則國民大會之組織自不宜與告朔之餼羊相等，亦毫無可疑之事實，故吾人對草案中國民大會之組織及職權，皆疑其不類行使統治權之機關，今請就此事而評論之。

國民大會之成員，爲國民代表，此固代表制也。既行代表制，則仿蘇俄之代表制，似較適宜。蘇俄所行之代表制，爲塔形之代表制，由鄉村而城市，而區，而州，而國，爲一貫之代表制，全國蘇維埃之代表由州蘇維埃選出；州蘇維埃之代表由區蘇維埃選出；區蘇維埃之代表由城市蘇維埃選出；城市蘇維埃代表由鄉村選出，含有漸次淘汰選拔賢能之義，亦爲最有組織之選舉制度，足以矯正盲目選舉之流弊。今吾國既亦行實質之代表制，而選舉代表則非塔形之選舉，殆以塔形之選舉爲間接選舉，而平面式之選舉爲直接之選舉耶？若然，則可謂毫無意義，夫全國人民之不能悉數直接行使中央統治權，不待言也。其必行代表之制，亦不待言也。行代表制，則行一重之代表制與行五重十重之代表制，其爲代表制則一，如行五重十重之代表制，其淘汰之力較一重者爲強，卽寧以實行五重十重之代表制爲較有效果。且吾國之所以幾成爲無神經無組織之國家，人民之無組織亦其一因，今若行塔形代表之制，以自治單位以下之區，爲最低層選舉之基礎，逐漸淘汰，以選出國民大會之代表，則國民大會卽爲有下層基礎之行使統治權機關，人民卽爲有組織之

人民，國家亦不至更陷於無神經無組織之狀態。故吾人之意，國民代表之選舉，實以塔形之選舉爲宜，如慮人才無多之區域有競選向隅之弊，可特設名額以救濟之，此其一。

國民大會爲行使統治權之機關，已見於建國大綱，故國民大會縱不必定爲常設之機關，要亦不能定爲每三年僅能開會一次之機關。故吾人主張國民大會之會期每次不妨仍定爲一月，但每年必須開會一次，應使國民大會不至有行使統治權之名而無其實，此其二。

人民之政權有四，爲選舉、罷免、創制、複決，今國民大會僅有創制法律原則之權，而無創制法律之權，不僅違反民權主義，即在理論上亦不可通，吾人以爲創制法律下之「原則」兩字，必須削除，方不失政權完全由人民行使之本意，此其三。

國民大會之性質，雖不同於普通之議會，但其職權則不能如草案所定之微小，如預算之協贊權、宣戰、媾和、大赦等之承認權及追認權，不歸國民大會，而歸國民政府構成機關之一的立法院，則國民大會將形同虛設，此亦爲必須加重考慮者。

要之，國民大會制爲新制度，若既適用代表制，而又採歐美選舉代議士之平面式選舉法以選舉代表，則將無以異於議會制。若欲行普通之議會制，則復活前此之國會已足，又何必爲此改頭換面之勾當。且創制法律，爲四種政權之一，今起草者忽於「創制法律」之下加入「原則」兩字，欲於無形中刪去人民一

種之政權，其爲顯與民權主義不相容，固不待言。而其規定國民大會開會期爲三年一次，並奪國民大會所應有之協贊、預算、承認、或追認、宣戰、媾和、暨大赦案之權以予立法院，則猶有使國民大會成爲告朔餼羊之嫌，實吾人之所不敢取也。

(二)國民委員會

草案第五章第五十五條規定：「國民大會閉會期間，設國民委員會，置委員二十一人，候補委員十人，由國民大會選舉之。前項委員及候補委員，不以國民大會代表爲限。」查第五十五條前之第五十四條，有「國民大會代表之職權，於閉會之日終了」之規定，則本條之所謂「國民大會閉會期間」，實非國民大會閉會之期間，而爲國民大會終斷之期間，而在此國民大會中斷期間所設置之國民委員會，與國民大會亦無不可分離之關係矣。此種組織，從憲法學之見地評之，固可謂空前之創例，即本中山先生之遺教以評之，亦將爲無根之芝草，無源之醴泉，吾人惟有目爲突如其來之怪物而已。

吾人之意，倘必在國民大會閉會期間設一具體而微之國民大會，則仿全俄蘇維埃中央委員會之組織，奧大利中央委員會之組織，實無不可。但仿瑞士聯邦行政委員會之組織，又或渾杜刺斯常務委員會之組織，則不可。而其組織如憲草初稿第五十五以至第五十九條所規定者，實尤不可。蓋俄奧之組織，均有其合理之根據，而憲草中之國民委員會則爲不合理性之怪物也。

就俄國言之，則蘇俄憲法第八章第三十一條所規定之「全俄羅斯蘇維埃中央執行委員會」爲蘇俄最高之立法行政及監察機關，係共產黨一元政權——無產階級獨裁論之產物，其委員由全俄蘇維埃大會選出，實中央權力組織之核心，且其人數早由二百人增至三百八十六人，非寡頭政治或貴族政治下之樞密院可比，固一極健全之組織也。雖中山先生之民權論，劈權能爲兩概，分政治爲兩權，不容有此混合立法行政及監察爲一體之機關，然若仿其組織而不賦與以同一之職權，即可免違反民權主義之嫌。蓋若使人民以行使選舉罷免創制複決四種政權之目的，而成立寶塔形之組織，從隣里坊閭而區，而縣市而省，而國，皆行淘汰選舉之制，則即再於國民大會之中，再設置一核心組織之中央委員會，則此中央委員會亦爲有基礎有根據而合理之組織矣。惟欲採行此種組織，其必備之條件有四：

- (一) 爲採行寶塔式之淘汰選舉制；
  - (二) 爲國民代表之資格不於閉會日取銷；
  - (三) 爲國民大會雖閉會而不中斷；
  - (四) 爲中央委員須全部由國民大會就國民代表中選出。
- 蓋非如此，則其組織將爲無基礎不合理之組織也。

與上述蘇俄中委會之組織貌相同而實則相異者，爲奧大利中央委員會之組織，奧大利聯邦憲法第

五十五條第一項規定：「國民議會依比例選舉之原則，互選中央委員會。聯邦法律得規定聯邦政府或聯邦政府部長之某種命令，須徵求中央委員會之同意。中央委員會在國民議會閉會期內，遇必要時，亦應召集之。」第二項規定：「中央委員會互選一常設小組委員會……如國民議會依第二十九條第一款之規定為聯邦大總統所解散，則常設委員會代行本法所規定國民議會（中央委員會）之職權。」此種組織，蓋有兩種理由，一為使國民議會之職權不因議會閉會而中斷；一為國民議會被解散之後，其職權亦不至中斷。就吾人之意言，則吾國實有採取與制精神之必要，因先天憲法之建國大綱明示吾人以國民大會為行使統治權之機關，統治權有絕對之連續性，如國民大會有閉會之期，則以中央委員會代行其職權，實為合理之處置，特國民大會若無解散之規定，則中央委員會之下即無須更置一小組委員會耳。

此外，瑞士及中美渾杜刺斯亦有類似之組織，但其性質則絕不相侔。瑞士之聯邦行政委員會，擁有聯邦之監理權及最高行政權，由兩院選舉七委員組織之，以總統為主席，實兼太上國會與太上政府之斯二者，職權同於蘇俄之中央委員會，而性質則等於日本之樞密院，其非吾國所當仿，不待言也。至中美渾杜刺斯憲法第九章所規定之常務委員會，係於國會閉會時由議員中選出代表五人及候補代表五人所組織者，其意雖亦在於不使國會職權中斷，然其人數過少，亦有寡頭政治之嫌，若移植此制於吾國，恐未見其能適合國情。

總而言之，統而言之，憲草中之國民委員會，既係國民大會之代替機關，即當注意其組織之健全，若如五十五條至五十九條之規定，則直係以三十一人代四萬萬人行使政權矣。以三十一人代四萬萬人行使政權，而三年之中其行使政權之時間又佔兩年有十一閱月，謂非寡頭政治，其何可得。故此制如實行，則吾人之所行者即為寡頭之國民委員會制，而非國民大會制矣。二十三年來國民所付之革命代價，不可謂不鉅，而所得之結果，則為以三十一人組織之國民委員會制，寧非怪事。故吾人之意，此制必須變更，若不改為中央委員制，有毋寧改為祕書處制，置祕書長一人，祕書若干人，為收發公文之機關。惟無論如何，國民大會之會議不能為三年舉行一次，代表之資格亦不能於閉會後即告取消。然後中央委員會或祕書處之設，乃有其根據。若國民大會根本不存在，則皮之不存，毛將焉附，所謂中央委員會，所謂祕書處，亦不外無根之芝草無源之醴泉而已。

## 國民大會中之國民委員會問題

陳茹玄

載時代公論第一三二號

在審查憲法草案初稿時，愚對於國民委員會之職權，如受理彈劾，及不信任案等，已詳論其弊病。今審查修正案中，對於「不信任案」一項，雖已完全取消，而受理彈劾案依然存在。且加上「代國民大會複決預算、宣戰、媾和、條約、戒嚴、大赦等案」及「代國民大會受理總統、及立法、司法、考試、監察、四院提請解決之事項」等權。並且該委員會對總統有質詢權，如總統答復不能滿意時，可召集臨時國民大會爲罷免與否之議決（俱見修正案第三十八條）。如此，則國民委員會之權，較初稿所規定更爲擴大。是則愚之所尤不敢贊同者也。

所謂國民委員會者，自其條文之精神觀之，則固儼然代國民大會行使政權之一大部者也。政權屬於全民，因人民之不能直接行使，乃授其權於國民大會。今國民大會又以事實上之難於行使，復轉而授其權於國民委員會，是國民大會爲人民之代表，而國民委員會又代表之代表也。是身爲人民代表之國民大會，轉授其代表權於另一機關，而令其代表執行也。夫代表人之不能轉授代表權，已爲近世行代表制度國家之鐵則，故所謂 Delegation of Power 代表人實無此權。國民曰：吾人信任國民大會，故授之以吾之政權。是

政權者，乃國民之政權，而非國民大會之政權，國民大會不過受人民之信任而代行耳，安能以受諸國民之委托者轉而委之第三者乎？根據代表權不能轉借之理由，則所謂國民委員會者除為大會之秘書處外，絕不能行使任何代表權者也。

即退一步而論。假令國民委員會可以代表國民大會行使職權，然根據修正案第三十八條所列舉職權，亦有下列各弊：

(一)機關繁複權責不明 依 總理之五權憲法，政府所以行使治權，國民大會所以代表國民行使政權。今所謂國民委員會者，其治權機關耶？抑政權機關耶？抑介居二者兩不相屬或互相聯鎖之機關耶？謂為政權機關，則受理彈劾、決定預算、條約、戒嚴等事；固屬治權範圍以內之事（罷免為政權，彈劾為治權，彈劾屬於犯罪問題，罷免屬於信任問題。即預算、條約、戒嚴、宣戰、媾和等事，通常亦應屬諸治權以內，但倘有極嚴重者發生，則人民可隨時要求複決耳，非必在複決權以內之事也。）若謂為治權之一部，則總統及五院明明為治權最高之負責者，今又以國民委員會冠其上，是一權而非五權矣。若謂為介居之機關，則更非驢非馬，一國三公，尤無所取，徒增繁複之機關，為責任推諉之地步，以六七十人組成之委員會，左右政治兩大權，權可爭，而責不可負，為亂之階，甯有止極。

(二)政權治權兩失其效 國民委員會依據第三十八條第三第五兩項之規定，既足侵入治權之大

部，而第四項所謂「受理總統及立法、司法、考試、監察各院提請解決之事項」者，尤以泛濫橫溢，可擴大至任何程度。政府負責人員之較在弱者，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其解決，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，大會爲一二月即行閉會的；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？如是，所謂直屬人民之政權，一代再代，輾轉侵削，以至於無，其去總理遺教之精神，誠不可以道里計矣！

基於上述兩種理由，則國民委員會存在之價值可以知矣。而主張設置國民委員會者，則以國民大會職務繁重，勢難常開，故不得不另設一較簡之機關以爲之繼；且訓政時期，亦嘗設中央政治會議以代表本黨，監督政府，今已行之有年，取爲模範，亦駕輕就熟之道，且與總理遺教無大背謬之處；不知設置中央政治會議之爲弊政與否，吾人可從訓政時期所得經驗而知之。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。至於委員中之羣龍無首，互相推諉，更無論矣。至謂國民大會職責恭

繁，而代表衆多，又勢不能時常開會。則刪繁就簡以行之可也。總理之界人民以四權，乃以人民臨機握樞，必要時而用之，以達其意志。非謂人民必且且從事於茲，而民權乃得伸張也。如對中央之官吏選舉權，僅施行於最要之負責人，而罷免則遇必要時一行使之。非謂一切官吏皆須經選舉罷免手續，而罷免一權，尤不必常行者也。對中央立法之創制複決權，亦僅施行於最要之事件，如制定憲法，或修改憲法等，非謂凡事之較重大者均需交人民複決，或逕由人民創制也。卽如預算、宣戰、條約、戒嚴諸案，政府固可根據政策及需要而行，非遇特殊情形實無事事請求複決之必要。人民若懼政府之過專，則改選可也，罷免可也，臨時要求複決可也，又何必於憲法上爲繁瑣之列舉，將政府權力以內之事，屢瀆民聽，而自忘其職責哉！至於受理彈劾更非人民之事。彈劾與罷免，截然兩事，彈劾對於官吏之犯罪者而言，是否有罪，應根據法律解決，治權分內事也；罷免則對於代表或官吏之失民信任者而言，失民信任者，固不必其爲犯罪者也。故以受理彈劾權，概歸國民大會，實至不可通者也。夫總理之主張民治，非謂人民對於政府必事事躬親而治之也。操其總樞，握其樞機，必要時而一用之，以免政府之軼出正軌而已。安有羣四萬萬人，而可預聞一日萬機之治事者耶？是故，以彈劾歸監察、司法兩院，以預算、宣戰、媾和、條約、戒嚴、大赦諸權歸立法、行政兩院，國民大會遇必要時，可隨時取而複決之，否則政府可持一定政策決定之，不受任何牽掣，則政府之力量可以漸見充足，而總理「萬能政府」之說，庶有實現之日。國民委員會何爲者耶？留則兩傷，去則兩美，吾故曰可去之矣。

## 憲草上國民委員會之設立對於政權治權行使之影響

金祖懋

載政治評論第九十六期

立法院在本年三月一日發表之憲法草案初稿，規定國民大會閉會期間，設國民委員會，置委員二十一人，候補委員十人，由國民大會選舉之。查國民委員會之組織，不見於總理遺教，而此次憲法草案初稿，所以有國民委員會之設置者，蓋因國民大會代表係由全國各縣市各選出代表一人，連蒙藏及海外僑民代表，約共有二千左右之出席代表，在幅員遼闊，交通不便之中國，事實上僅能每三年召集一次，在國民大會閉會之後，應有一常設之國民委員會，以代行國民大會應負之種種職權。

關於國民大會之性質及其職權，除憲法草案初稿有明文規定外，孫院長科在三月五日國府紀念週更有詳盡之報告：

「……就是國民委員會之組織，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，在以前國府負責任時代，委員會職權非常重大，現在國府組織法已有變更，委員會職權亦與前稍有不同，但是還有許多問題，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，並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。國民委員會的職權既然如此，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之必要。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，那就得設這個國民代表會，超然於五院之外，來受理並解決五院所不能解決的問題。

觀以上意見，可知憲草諸公，欲補救國民大會召集之艱難，並謀於人民與政府行使政權治權之際，取得連鎖，於是有國民委員會之設置。然顧此失彼，其流弊轉足以妨害民權之發展，五權之分立，以及「權」能「能」分離之精神，請中其說。

查總理所創之國民大會，實際乃屬國民代表大會之性質，蓋以中國之大，全國四萬萬人民，欲求直接行使政權，在時間與組織上，均屬不可能之事，此直接民主制之所以不能實現於大國也。然國民大會雖係國民代表大會，其性質却與歐西之代表民主制迥異，在代表民主制之下，人民只有選舉權，議員或官吏被選以後，人民即無法干涉其行動，惟有靜候其任期完滿，自行解職，在任期中，人民反受其宰割，變爲奴隸。我之國民大會，對於政府得行使四個直接民權，國民代表不稱職時，得由原選舉區域隨時撤消其資格，政

府行動自不至有違反民意之虞。

現在憲法草案，規定國民大會三年召集一次，其會期以一月為限，其職權以閉會之日終了，閉會後由國民委員會代替行使其職權。如此，國民委員會代替國民大會行使職權直至下屆國民大會召集之日為止，國民大會之權力被剝削，控制政府之民意亦變為間接又間接矣。且國民大會代表，係由各縣市人民選出；國民委員會委員又由國民大會代表選出，假如國民委員會不依民意行使職權，人民亦無法糾正其錯誤，蓋欲糾正錯誤，必俟下屆國民大會選舉時，人民始有機會表示意見，是在此三年之中，人民幾變為政府奴隸。此正歐西代議制度之流弊，若採用之，可使民權之前途，變為虛偽。

其次關於國民委員會職權問題：國民委員會職權如果過大，則將成爲太上政府，影響分立制度。五院之上，如尚有一個太上政府，則五院祇能謂之分工，而不能謂之分立，故國民委員會之設立，實妨害五權分立之前途。孫科先生在國府紀念週之報告，曾加以解釋，謂：「國民委員會是無權的，不能自己發動，一定要人家去問他，他才有事受理，祇有對於國民大會之召集，是有權發動，此外對於政治上之問題，都是立於被動的地位，不能自動的。」國民委員會既然無權，則又何必設立。且以愚意觀之，國民委員會行使權力，雖不能自己發動，但不能謂爲無權，或權力甚小。蓋一國政治，十之七八，屬於行政院範圍。憲法草案初稿第八十六條規定行政院長由總統提經國民大會或國民委員會之同意任免之（在國民大會閉會時期，其同意

權屬於國民委員會。立法院提出不信任案，監察院提出彈劾案，經國民委員會接受時，行政院長應即去職；其餘如司法院考試院各院院長副院長及立法委員監察委員，經監察院提出彈劾時，亦由國民委員會受理之（見憲法草案第五十八條）則國民委員會者，實爲國民大會閉會時之最高權力機關，其權力在五院之上，似不能謂爲權小。

總之，國民委員會之設立，一方妨害人民政權之運用，一方妨害五權之分立，抑且違害權能分離之原則。查此次憲草諸公，創議設立國民委員會，乃以國民大會人數太多，集會不便，詎不知國民大會所行使者僅創制、複決、罷免、選舉四種政權。此四種政權之行使，均可以投票方法表決，無須開會。如以中國地方太大，交通不便，可採用分區投票制，分中國爲華北、東北、西北、東南、西南……等等區域，在一定日期，由選民投票表決，不必開會討論。若必開會討論，以二千餘代表齊集一堂，祇是叫囂擾攘，決無良好結果。行使治權，須有充分的能，固應有長期討論之必要，而國民大會行使者爲政權，而非治權。准其行使者爲政權，故無庸開會討論，僅以投票表決即可。此所以國民大會代表人數雖多，並無妨礙。若以歐西各國兼有行使政權治權兩種權力之議會比擬國民大會，因其人數過多，而設立國民委員會，則失之多矣。

## 論憲法初稿修正案中之國民大會

程經遠

載政治評論 一三三期

國民大會這個制度，是否切合中國國情，及將來能否實行有效，不惹起意外紛擾，係另一問題。但此次立法院院長及憲法起草委員會諸公，能虛懷若谷，博採衆意，對於原草案改善之處頗多，應特別指出以表贊同，對其他未修正的地方亦應投出，再作商榷。

按國民大會一章已被修正者有下列諸要點：第二十七條選舉代表除根據區域分配名額外，復以人口爲比例，即人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增選代表一人，已較前爲公允。原草案對於國民代表任期並無規定。修正案第三十條規定國民代表任期四年，違法失職時，更得由原選舉區依法改選，亦屬合理。第三十一條規定國民大會每二年開會一次及經四分一代表同意，得自行召集臨時國民大會，更爲重要。因修正案規定中央官吏任期爲四年，國民大會每二年開會一次，及得隨時召集臨時大會，方可審查彼等過去二年成績以實行罷免之權，開會次數既多，對於創制複決諸權亦較有意義。爲公允起見，作者於此應附帶申明，以上改善諸點，即選舉代表以人口爲比例及代表任期與代表要求開臨時會議等，第一次吳經熊稿雖略有不同，已大概包括在內（第四十三條，第四十七條，第四十八條。）修正案既規定國民委員會代

國民大會複決立法院所通過之預算案、宣戰案、媾和案、條約案、戒嚴案、大赦案等，而第三十二條復規定國民大會複決諸案云，不但重複，在實際上爲不可能之事。因預算、宣戰、戒嚴等案，俱須於最短期間決定，不能待大會的從容召集。惟複決權之行使，以決定可否爲限，較原案爲明白確定。第三十三條謂國民代表在國民大會閉會期間，除憲法另有規定外，不得行使職權。但國民代表在閉會期間，發起徵求代表同意開臨時會議，亦爲行使職權的一種，是否與此規定抵觸？以拙見，創制案及複決案之以決定可否爲限的，並無開會討論之必要，如由代表以投票方式表決，可避免一切召集臨時會議的紛擾及動搖大局的害處，似不必限制代表在閉會期間的職權。

第三十六條規定國民委員會會員由國民代表照人口比例互選，按現在各省人口計算，約可得百餘個委員，較原草案二十一人之委員會大爲民主化，其代表大會的資格自然與前不同。照修正案規定，立法院委員由各省國民大會代表各選三人，加以其他院長提出的委員，其總數將不過百名左右。這個國民委員會的人數既較立法院爲多，且由國民代表內直接選出，其地位至少可比一個立法院，不得加以寡頭專制的批評。但國民委員會自身組織，雖較前有進步，因其權限太大，影響於立法行政前途頗爲重要，其自身應否存在，實有商榷的餘地。

中國幅員的廣闊，人民的衆多，直接民治制亦無法實行。代議制雖爲現時學者所詬病，但在不能採行

獨裁制及直接民治制的國家，不能發明更善的其他制度替代之，以補救代議制一切的毛病。世界各國往往因翻新花樣，兜大圈子，仍然不出代議範圍。即就修正案中的國民大會及國民委員會論，何一不是代議？國民大會代表係由人民選舉，已是代議，國民委員會委員由國民大會代表中選出，更爲代議的代議。平常大國的衆議院，譬如英國的下議院，即有六七百人，現在修正案中的國民大會亦不過二千七百餘人。按人口計算，英國下議院每個議員祇代表四三·〇〇〇人，我們的國民大會每個代表一五〇·〇〇〇人，二者相比，孰爲直接民主化？英國下議院議員最多的時候有七〇七人，即使中國衆議院有同樣的人數，與國民大會人數相較，亦不過四與一之比，實際上無大分別。謂採用國民大會制，即可以改革普通國會代議制的弊端，似不可信。至間接選出百餘人的國民委員會，其代表人民的力量，更遠不及直接選出六七百人的衆議院，頗爲明顯。但照修正案，此百餘人所組織的國民委員會的權力，實在各國衆議院之上，實不可解。

照修正案的規定，似乎把普通國會的權力分割於監察院，立法院，國民委員會三個機關。監察院專管監察權，姑且不論。而立法院與國民委員會究竟孰爲衆議院，孰爲參議院，殊屬權限混淆，使人莫名其妙。譬如立法院有議決法律案，條約案，及其他關於重要國際事項之權，似爲衆議院，但不能向行政機關提出質詢，行政首領不對該院負責，當然非衆議院。國民委員會可以質詢行政機關，接受報告，行政首領對彼負責，

但自身無訂立法律及討論預算等權，又顯然不是衆議院，普通立法機關，所以能盡其監督政府職責，在能操縱政府預算，對政府可隨時提出質問，使政府對彼負責。行政機關所以能領導議院，使立法不致與行政背道而馳，在能與立法機關打成一氣，得其信用，並在不得已的時候有解散議會之權。現在國民委員會把立法機關的監督政府權，同行政機關的領導議院權，都集中於一身，而自己又不過國民大會中的一個小團體，非直接民選的機關。其結果必致立法與行政俱失其效能，與原來採用國民大會推廣民權的意旨相差太遠了！

國民大會自身既因人數太多，不能繼續開會，以盡其監督政府及討論各項重要案件的職權，而國民委員會不但不能勝任，且有妨害立法與行政的作用，故不如取消國民委員會，將監督政府權交還立法院。立法院對於政府可隨時提出質問，政府須對彼負責，失立法院信任的時候即行辭職。但爲防止立法院專制起見，同時政府在某條件下有解散立法院之權，訴之於國民大會，倘被國民大會否決，政府即須辭職。在這個制度下，立法院委員應由人民直接選舉，其人數須在六百人以上，方能取得國會的資格。至爲籌備召集次屆國民大會及臨時國民大會計，可做國聯辦法，設立秘書處專司其事。

要之，國民大會的最大作用，在替全民行使罷免、創制、複決等權。罷免應根據監察院之彈劾，或三千以上人民直接之要求，或在閉會期內，四分之一以上代表之動議。創制得由三千以上人民直接之發起，或在閉

會期內，四分之一以上代表之提議。複決應祇限於立法案之重大者及可以延擱之大赦案等，其他預算案、宣戰案、媾和案、條約案、戒嚴案等，或須立時決定，或須暫守秘密的，則不能待國民大會的從容召集，以誤國事。凡屬創制複決，無開會討論之必要者，可由代表以投票方式表決。如是，則可省去一切召集開會的麻煩與弊病，而國民大會的作用且因以增加，其實行亦必較易成功矣。

## 憲法再稿中的國民大會

金鳴盛

載政新評論第一二二期

立法院七月十日所刊布的中華民國憲法草案初稿審查修正案，其實就是「憲法草案再稿」。因為憲草會在本年二月間，已經被裁；這次修正的稿子，是另行組織的委員會所審查決定的，所以避用「再稿」的名目。「我們爲稱述便利起見，自然不妨權稱他爲「憲法再稿」或「再稿」。事實上社會上對於修正案的批評，稱他爲「再稿」的，已經不少。這一點先該聲明。

再稿和初稿兩相比較，再稿高明的地方很多，這是誰也不能否認的，其中改進各點，又多採自外界的輿論。因之再稿刊布以後，各方面也就多予好評。

一個國家的政治機構，不外乎兩方面：一方面是縱的機構，是政權和治權間的配置問題；一方面是橫的機構，是中央和地方間的事權配置問題。前一問題，其關鍵在乎「國民大會」；後一問題，其關鍵則在「省制」。以五權憲法之原理，擬議一國之政治機構，以成具體實用之憲法條文；其最難解決的問題，自莫過於「國民大會」和「省制」的兩大制度。

再稿於國民大會章（第三章），容納各方意見而加以改進的地方很多。於省制一章（第五章），則

改動頗少。現在立法院院會將就初稿和再稿條文，爲最後的討論，以擬定正式之「中華民國憲法草案」。作者仍敢本再稿之所定，就上述兩大問題，先來討論「國民大會」略貢愚見，以備採擇。

作者在時事月報第九卷第三期，及第十卷第五期，曾一再論述「權能三級制」的理論，認爲這個原則的存在，就是五權憲法和一般代議制度不同的地方。「五權分立」所以不至於釀成「五權分裂」或併成「一權」，也就全恃乎此。權能三級制的簡單命意，就是要國民有權，政府有能，同時代表則居中策應，爲權能二者的中介。本此，作者曾主張「國民大會」應爲國民總投票以執掌諸種「核定權」之機關；而國民代表所組織之「國民大會」則應另稱爲「國民代表會」，爲代民監政的中央統制機關；他不應該有最後決定的大權，也不該直接指揮五院的工作，或攘奪某種治權爲己有。中央五院，應各爲「能」的機關，各自執行其分內之職權。如遇重大事件，如外交問題財政問題等，或各院間有所衝突，則初步求決於國民代表會，最後求決於國民大會。國民代表會之所決定，各院仍得聲明異議，以求國民最終之票決。此卽「權能三級制」的概略，詳情和理由，可參閱前引二文及其他相關之拙著。

論者每以中國地大人多，於直接民權的運用，甚非所宜。作者對此，亦曾一再根據總理遺教，予以申辯；並就直接民權的內容，予以分析，認爲各種「要求權」固可交給代表會，以便隨時爲嚴密的監察；至於各種「核定權」，則必須由國民自掌之，以免代議政治的宿弊。如果人民連核定權也沒有，除了選舉代表

外，一概交給代表會去代辦，完全不問，勢必打破權能三級制的原則，形成一可怖的議會集權制。各國通行的代議制度，在總統制，議會不能壓倒行政部，還有點顧忌；在內閣制，政府又可託民意以解散國會，國會自然不敢過分的專橫。至於五權憲法下的國民代表會，如果可以全權代表全民，還有誰可以去解散他，去監視他呢？二千多個代表，還不是二千多個皇帝麼？何況他還有「制憲」的大權呢？

可惜這個問題，沒有被多數人所注意！連總統是不是民選，也得保留到這次的院會去決定（第三十二條第一款附註）。這也許是直接民權的內容和行使的程序，沒有為一般人所了解，大家就都還固執着直接民權的不易實行？本年四月間，作者因此遂想到一個新的計劃，擬在自治未經訓練成熟以前，暫由各縣市的議員，代表各該縣市的公民，來行使政權；國民大會暫就各縣市議會分設會場，各別投票，同時舉行，以代替各縣市分區分鄉的公民投票，這個新設計，可以免避公民投票的困難，又可以得到權能劃分的實益；自然比沒有這個「國民大會」要好得多。有了這個「國民大會」，則「國民代表會」的組織，也就可以縮小，不必每縣市派出代表一人或二人，以免人數太多，開不成會。因為多數縣市議員的決定，比一個或兩個代表的決定，當然要「民主」得多；就是代表會酌量縮小，也不成什麼問題。（關於這個設計的方案和理由，可參閱拙著「國民大會和國民代表會的新設計」一文。）

再稿所定「國民大會」一章，以「國民大會委員會」為「國民大會」的常任代辦機關，同時「國

民大會「仍自操某種重大事件之最後決定權。似乎「國民大會」是一個「權」的機關，「國民大會委員會」是一個「權」，「能」中介的機關；和「權能三級制」的原則，頗能相符。比較初稿所定的「國民大會」和「國民委員會」至係不相聯屬的組織，自然要好得多。不過這個制度究竟是否合理，能否運用靈敏，似乎也不能無疑，茲分述之：

(一)再稿沒有規定國民大會的辦事程序，照第三十二條所定國民大會的職權，以及第一八七條所定修正憲法時之出席人數而推論，則國民大會行使職權的方法，當不限於「投票」的一種，必定也可以提案，可以討論，並且可以修正。除非當他行使複決權的時候，第三十二條第三款第二目規定「以決定可否爲限」，當然祇限於投票；又行使選舉權的時候，當然也祇有投票的一法。因之，這個「國民大會」自然是一個集議式的「議事機關」，不光是一個「投票機關」，實至明顯。即使舉行投票，也是合在一起的投票，不是散在各地的投票。故其性質，與作者所設計的國民大會，根本不同。

又依第二十七條所定國民代表的產生方法，來計算國民代表的數額，大概當爲二千四五百人。這樣龐大的組織，能否從容開會議事，實爲絕大疑問。國民大會的會期，第三十一條規定爲一個月至兩個月。以一兩個月的時間，集二千四五百個代表，來解決或處理兩年來（大會兩年一次）的國家大事；如果沒有小組織，大家在議場上瞎鬧，還有什麼好結果呢？要是另有小組織的話，則大會的開會，還不是每事投一票

了事麼？至於談到小組織，則大會本設有常任的委員會，委員會的人選又是各代表互選的？當然，這裏面的小組織，一定是委員當中的分子出來領導的。因之，在委員會裏邊得勢的黨派，十分之八九當可在大會裏面一樣地得勢。委員會所肯定的案子，提到大會裏去，當然也能夠通過。要是這樣，國民大會自身，便祇做了一個傀儡，一切大權，全落到委員會的手中，豈非「喧賓奪主」？

總之，再稿所定的國民大會，性質上儘管是一個「議事機關」，事實上必變做一個「投票機關」。這個機關，不是被他的兒子——國民大會委員會所操縱，便有為實力派所劫持的危險。受人家操縱或受人家劫持的國民大會，還能夠純正地執行他的任務，來代替人民講話麼？

(二)再稿第三十二條及第三十八條所定國民大會和他的委員會的職權，頗有點纏夾不清。

(1)國民大會委員會可以對總統提出「試免案」(第三十八條第六款)，提請國民大會「核免」。這個「核免權」當然包括在第三十二條第一款的「罷免權」當中。但國民大會自身，能不能對總統提出罷免案呢？還是一定要委員會提出試免案才能行使罷免呢？第五十五條規定總統之選舉以法律定之，但罷免的程序怎樣呢？

(2)對於立法司法考試監察四院院長的罷免，第三十八條第五款第二目規定，國民大會委員會也有試免的權(原定「受理」二字極不妥當，因受理不必待決議，而決議之事，以文義推度，當為「不信任

「或」應予懲戒「或」應予罷免」才對。但以監察院先提彈劾案爲條件。同時第三十二條第一款規定國民大會自身，也有罷免這四院院長的權。大會的罷免權是否必須委員會提出試免案才能行使呢？還是自身也可以單獨行使呢？大會對四院院長行使罷免權的時候，是否同樣需要監察院先提彈劾案呢？國民大會選舉四院院長和罷免四院院長的手續如何？是不是另外用法律來規定呢？但原案却没有提明。

(3) 第三十八條第五款第三目規定：「監察院對於立法委員及監察委員之彈劾案，經國民大會委員會會議決受理時，被彈劾之委員，應即解職，「解職」二字，是一種免職的懲戒呢？還是一種罷免呢？國民大會自身，依第三十二條第一款規定，也可以罷免這兩院的委員。他們兩者之間有沒有聯帶的關係呢？如果某院的多數委員被委員會解職，以至不足法定人數的時候，是不是要召集臨時大會來補選呢？如若選的結果，大會還是信任被委員會解職的各委員，重予選任，則又將怎麼辦呢？

(4) 第三十八條第四款規定，國民大會委員會可以代國民大會受理五院提請解決的事件。第三十二條第五款規定，大會自身也有這種受理權。一件案子，經過委員會決定以後，大會能不能夠自動的再行複決呢？還是委員會有代理的全權呢？提出案子的機關，對於委員會的決定如果不滿意的時候，可不可以再將原案提請國民大會重新解決呢？又如關係兩院的案子，甲院提到委員會裏邊請求解決，乙院則主張等大會開會時，提到大會裏去解決；這個時候，委員會是不是有權代理呢？條文上明明規定兩方面都可以

受理的，委員會當然不能認乙院之主張爲不當而強予解決，但又不能不接受甲院的請求而予以受理，究竟怎樣好呢？

(5) 至於「複決」，其中問題尤多，且關係尤大。本來好多案件，和一般法律沒有連帶關係的，用不着請立法院去討論；立法院的職權，本來不應該侵奪國民大會的政權。再稿把初稿當中的「不信任權」、「由立法院移到國民大會委員會和國民大會自身，這個改革當然是很對的。至於關係外交的「宣戰」、「媾和」、「和」條約，「關係財政的」預算，「應付非常的」戒嚴，「政治性質的」大赦」等案，論理全非立法事件，行政院既不對立法院負責，立法院自不必顧問。祇有「預算案」也許內容要牽涉到他種財政法案；某種「條約案」也許內容和國內立法相關聯。這種案件，如果沒有立法院參加其間，也許有點兒不合或不便。但其餘「宣戰」、「媾和」、「大赦」、「戒嚴」和沒有立法關係的「條約」等案，和立法院是「風馬牛不相及」的。這種案件，性質又比較單純，由行政院「提出」，國民大會委員會「同意」也就夠了，何必再加上一個立法院的「決議」呢？再稿第七十一條，沒有把初稿第九十五條的規定改過來，立法院還是有決議「宣戰」、「媾和」……等案的權，自未免失當！同時再稿第四十八條，又規定「強制複決制」，凡「預算」、「宣戰」、「媾和」、「條約」、「戒嚴」和「大赦」等案，經立法院決議後，總統必須送請國民大會或國民大會委員會複決。這一點是初稿所沒有的，於政權和治權的劃分上出入頗大，顯然是一種

進步。不過「宣戰」、「媾和」……等案，除「預算案」和關係立法的「條約案」外，既然必須請政權機關去複決，何必再先請另一治權機關去決議呢？似乎是太呆拙了。

把再稿第三十二條第三款，和第三十八條第三款比照起來，國民大會複決的案子有七種，國民大會委員會代為複決的案子，祇有六種，其中「法律案」的複決，祇有大會自身才有這個權，不能由國民大會委員會代理。在雙方面同有複決權的六種案子上，他們的界限如何呢？依第四十八條規定，總統可以把這種案子，送到國民大會委員會裏去複決，也可以等到國民大會開會的時候，送請大會自身去複決。因為原文祇有一個「或」字，當然可以隨意選擇，已經不很安貼（但可將原條文「於」字以下，改為「各該案到達後若干日內」——此句仍以立法院有決議權為前提——應送請國民大會複決；在國民大會委員會間，送請國民大會委員會複決」等字樣，則自無隨便選送之弊。）其次，國民大會委員會的複決權，是不是全權代理性質呢？如果是全權代理的話，有時間性的各種案子，國民大會自身，名雖具有複決權，還不是一句空話麼？譬如「預算」是按年編制的，兩年一次的國民大會，至少有一年的預算是無從顧問的。如果機會碰得不巧，大會開會的時期，不是提預算的時期，那就年年不能顧問了。「宣戰」、「媾和」和「戒嚴」三案，是迫不及待的。大會能不能碰到這種複決的機會，是很難說的。其餘「大赦」和「條約」的複決，大會是否有權，則要看總統何時提出於立法院，以及立法院何時可以議決。這種案子，立法院很可以計算日

子，來操縱一下，任便使國民大會委員會複決，或提出大會去複決，即使立法院沒有操縱，國民大會自身能夠得到複決的機會，也可說一定很少！如果不是全權代理的話，是不是委員會所複決的案子，關係院仍可請求國民大會複決呢？還是國民大會自身可以自動的將委員會所複決的案子，再予複決呢？爲應付非常起見，國民大會對於此種再複決，是不是召集臨時大會來行使呢？這個臨時大會，總統或四院的長官可不可以請求召集呢？還是由委員會去佔定召集或不召集呢？如果委員會不肯召集，各代表又不自動召集，則緊迫事件如何決定呢？財不是鬧僵了麼？何況原案根本沒有提到爲複決緊急事件，而召集臨時大會的話呢？

(二)複決，再稿所定國民大會的「任意複決權」，也有幾點可議。再稿在強制複決的六種案件外，又規定一種「任意複決」，就是「法律」或「法律案」的複決，原案規定祇有國民大會自身，享有此種複決權（第三十二條第三款及第七十八條）；至於國民大會委員會，則沒有這種代理複決權（第三十八條第三款）。爲什麼不給委員會以這種複決權呢？大概立法的原意，也許恐怕委員會一有此權，便隨時可以掣政府的肘，和政府爲難，致使政府動受束縛，以釀成委員會的專橫。其實委員會如果不給他一個完全的代理權，祇給他一部份的「請求權」，或一部份的決定權，當然不致於釀成專橫的弊病。反可替大會多做點監察的工作。因爲國民大會要兩年一開，會期又祇一兩個月，那裏有工夫去逐一體察各個法律的好

歹？至於立法案的事前複決，自然尤難辦到，即使要行使複決，認某種法律是害民的，則法律已施行了兩年，這兩年內的苦楚，豈不是白受麼？把法律或法律案的任意複決，專屬於國民大會，這是第一個不當。

且所謂複決，普通係指一種案件，在立法機關決議後，和政府公佈前的一段猶豫期間內，由公民發起並投票參加於這件案子的決定而言，複決的對象，是尙未正式成立的決議案；複決的結果，是這件決議的成立公布，或不成立打銷。即我所命名的「抗行權」和「核行權」（見「五權憲法創作論」第二十三頁）。「再稿」所對於「法律案」的任意複決權，也許是指這一種而言。試問兩年一次的大會，如何參加每個法律案的複決？如果由各代表聯名要求複決，但代表在閉會期間，又祇得發起召集臨時會（第三十一條第二項及第三十三條），不能發起複決某法案。如爲複決一案而召集一次臨時會，恐怕事實上難辦到。所以國民大會這種複決權，不過是一種名義罷了，擺在憲法上是好看不中用的。這是第二個不當。

「抗行權」和「核行權」之外，還是一種複決制度。這種複決，是法律已經公布施行以後，人民覺得不方便，或者覺得有害處，就可以聯名要求廢止或修改，再由多數公民投票來決定。複決的對象，是已經正式成立，並且已經施行的「法律」，並非尙未公布的「法律案」。「複決的結果，是這個法律的廢止，修改，或者維持原狀。即我所命名的「抗止權」和「核止權」（見前書第二十七頁至二十九頁）。「抗行」和「核行」，是公民參加意思於一件法律的成立；「抗止」和「核止」，是公民參加意思於一件法律的改

廢。兩者性質完全不同，自難混爲一談。

再稿關於複決法律的規定，第三十二條第三款規定爲複決「法律案」。既然是「法律案」，當係指沒有公布施行的「議決案」而言。這種複決，是「抗行」和「核行」的性質，前已論及。又查第七十八條規定：「法律公布後，國民大會得複決之。」對於公布以後的「法律」，再去複決，自然是「抗止」和「核止」性質，不是「抗行」和「核行」性質了。因之第七十八條的複決，和第三十二條的複決，當係兩種複決權，不能混視。不過兩者既然同爲國民大會的職權，爲什麼不把第七十八條歸併在第三十二條之內呢？如果說是第七十八條的性質是關於立法院的，所以定在「立法院」一節之內。那麼，第三十二條第三款，和第四十八條的規定，一樣也可以說是關係於立法院的，爲什麼不把這兩條也併歸在一起呢？難道立法原意是把兩種複決當作一種看待嗎？這且不談，卽就「抗止」和「核止」性質的複決而論，反正大會開會時期在二十四個月當中祇有一兩個月；國民代表在閉會期間，又不能自動的聯合行使這種複決權的「抗止權」。那麼，這種規定的空虛，自然又和前一種複決權不相上下。這是第三個不當。

總而言之，再稿所規定的「國民大會」是一個笨拙而且難以運用的組織；他儘管有許多大權，但結果還是一個空名。至於「國民大會委員會」的擬議，固然可以彌補國民大會不少缺陷。但應該有的權，反而沒有給他，給他的幾種代理權。反有喧賓奪主之虞，自然也不是一個好辦法，何況國民大會和委員會之

間，其權界如何，條文上根本沒有弄清楚，自然尤不便運用。

我所草的「國民大會和國民代表會的新設計」一文，沒有把具體的條文寫出來，現在把他補充擬出一個輪廓，以便和再稿相比較，而作具體的供獻。

### 第三章 國民大會及國民代表會

- 一 國民大會以享有公民權之中華民國國民組織之。
  - 公民權之取得，以誓行三民主義爲條件，其詳以法律定之。
  - 二 國民大會之開會，於各縣市及其同等區域內同時分區行之。
  - 三 國民大會之議事，不經討論，以投票之方法爲之；其決議，以總投票數之過半數定之，國民大會投票之程序，以法律定之。
  - 四 國民大會由國民代表會，依第二十二條第一項第十一款之規定召集之；其會期每次不得過三日。
  - 五 在本憲頒布後十年內，由各縣市及其同等區域之議會議員，代各該地方區域內之全體公民，行使國民大會之投票權。
- 在前項代行期間內，國民大會之開會，於各縣市及其同等區域之議會內行之。（本條亦可訂入

「附則」章內。）

## 六 國民大會之職權如左：

一 就國民代表會所提出之候選人名單，選舉總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長（核選權。）

二 核定國民代表會對於總統、立法、司法、考試、監察各院院長所提出之罷免案（核免權。）

三 核定國民代表會修改憲法之提議，及其所提出之憲法修正案（核止權、核行權。）

四 核定國民代表會依第二十二條第一項第六款至第八款之規定，提請解決之事項（核行權、核免權及其他。）

前項第四款職權，得於執行他款職權之會議，附同執行之。

## 七 國民代表會以國民代表組織之。

國民代表名額之分配，應以人口為比例；但代表總數，不得超過四百人。

八 國民代表之選舉，以普通、平等、直接、無記名投票之方法，就各省劃分為若干選舉區行之。

九 國民代表任期兩年，每年改選半數，不得連任。

十 國民代表在任期間，得由原選舉區之公民罷免之；但不得以違反該選舉區之利益為理由。

- 十二 國民代表之選舉及罷免程序，以法律定之。
- 十三 在本憲法頒布後十年內，由各縣市及其同等區域之議會議員，代各該選舉區內之全體公民，行使國民代表之選舉權及罷免權。（本條亦可定在「附則」章內。）
- 十四 國民代表，代表全體國民。
- 十五 國民代表除本憲法規定者外，不得兼任任何公職，或執行業務。
- 十六 國民代表任期內缺位時，由同時選出之候補代表，補足其任期。
- 十七 國民代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。
- 十八 國民代表除現行犯外，在會期中，非經國民代表會許可，不得逮捕或拘禁；其因現行犯而被逮捕時，政府應即將理由報告於國民代表會；國民代表會並得以決議於會期內停止訴訟程序，將被捕代表召回。
- 十九 國民代表會每年開會二次，會期兩月，但得延長之。
- 二十 國民代表會因左列情形，得開臨時會：
  - 一 國民代表五分之一以上之聯名，申告召集；
  - 二 依本憲法之規定，由國民代表會秘書長召集。

二 國民代表會除前條規定外，自行集會、開會、閉會。

三 國民代表會非有過半數代表之出席，不得開議；非出席代表過半數之同意，不得決議；可否同數時，取決於主席；但本憲法特定開議決議人數者，從其規定。

四 國民代表會之職權如左：

一 向國民大會提出總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長之候選人名單（試選權）；候選人名單每員以五人為限，其提出應附具各候選人之願書及其所抱政策之宣言書。

二 向國民大會提出對於總統、立法、司法、考試、監察各院院長之罷免案，但應經國民代表三分之二以上之同意，方得為之（核免權）。

三 就立法、監察兩院院長所提出之候選人名單，選舉立法委員及監察委員（核選權）。

四 罷免立法委員或監察委員（罷免權）。

五 向國民大會提議修改憲法，並提出憲法修正案（抗止權、試訂權）。

六 複決法律及立法院所議決之法律案、預算案、條約案；行政院所提出之戒嚴案、宣戰案、媾和案，及其他重大國際事項，司法院所提出之大赦案（複決案）。

國民代表會對於前款複決事項之決議，經立法院或提案之院表示異議時，得以國民代表

三分二以上之同意，提請國民大會解決之。（抗止權抗行權）但關於宣戰媾和戒嚴等緊急性質之事項，關係院不得表示異議；預算案不得提請國民大會解決。

七 受理中央政府各院提請解決之各院間爭議事項。

國民代表會對於前款提請事項之決議，經關係院表示不服時，得以國民代表三分二以上之同意，提請國民大會解決之。

八 受理監察院對於總統、立法、司法、考試、監察各院院長之彈劾案，並決議其應否免職。

國民代表會對於前款彈劾案之決議，經監察院或被彈劾人表示不服時，得以國民代表三分二以上之同意，提請國民大會解決之。

九 受理監察院對於立法委員或監察委員之彈劾案，並處分之；但其處分，以免職與否爲限。

十 收受中央政府各院之報告。

十一 依左列規定，召集國民大會：

甲——總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長任期屆滿時，應於一個月前召集之。

乙——發生本項第二款或第五款之事實時，應即召集之。

丙——發生請求國民大會解決之事項時，得召集之。

國民代表會行使前項第六款至第八款職權所爲之決議，經關係院表示異議或不服，而又不能提請國民大會解決時，應爲無效。

三 國民代表會向國民大會提出前條第一項第二款之罷免案，或同條第一項第六款至第八款之請求案時，應附具詳細理由書及關係院之申辯書。

前項提案經國民大會否決時，國民代表會應即解散；解散後三個月內，總統應即召集新選舉。

四 國民代表四十人以上之聯署，得向立法院提出法律草案（創行權）。

上述二十四條的擬議，當然還有好多缺略的地方；不過拿他和「再稿」相比較，則頗有幾點是顯然差勝的：第一、這個計劃適合直接民權之理論，又有暫行代替的簡法，分縣投票，輕而易舉。第二、原定國民代表的人數，至多亦不到三千人；本計劃則國民大會的分子，可加多十幾倍，以一縣一人或兩三人的代表來決定國家大事，自然是多數議員來決定，比較得「民主」一些。第三、原定國民大會是集合在一起開會的，本計劃則就各地方分場開會，所以受人操縱利用的機關，也要少得多。第四、原定國民代表，因爲人數太多，糜費太大，故不便常常集會，必須限制其集會次數和會期。本計劃則限定代表人數，以適於議事爲度，故不必減少其開會次數，和縮短會期。第五、國民代表之選舉，也有暫行代替的簡法，可以免除直接民選之煩，節省選舉費用，並有隨時能免改選之便。各代表有常在的監督機關監督其後，也不致多行不義。第六、國民代

表會一年開會兩次，會期又可自由伸縮，其分子係每年改選半數，故中央統治權不致中斷，不必以另設常任委員會爲救濟。第七、國民代表會與國民大會職權的劃分，界限明晰，不致發生是否全權代理等疑問。第八、國民代表會對於國民大會，是一種輔助機關的性質，代表會不能代行政權，凡重大事件，仍應請示於國民大會，而爲最後之決定，故各代表決不能濫權專斷，因緣爲市，好像平常代議機關的流弊一樣。第九、國民代表會對於中央政府各院，是一種統制或監督機關之性質，不是指揮機關之性質。各院對於代表會仍得表示抗議，故決無併五權爲一權之危險。第十、國民代表會自身有被解散的規定，其對待五院之態度，自當主持正義，一秉至公。如無極強之理由，自不敢輕啓事端，致受國民大會的否決，而不利於其自身。

## 第三編 各憲草中對於國民大會之規定

### 一 立法院憲草關於國民大會之條文

第四條第二項 中華民國領土非經國民大會議決不復變更。

第四十七條 國民大會以依左列方法選出之代表組織之。

一、每縣市及其同等區域選出代表一人。

縣市同等區域以法律定之。

二、蒙古西藏人民選出之代表，其名額以法律定之。

三、僑居國外中華民國人民選出之代表，其名額以法律定之。

第四十八條 國民大會代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之。

第四十九條 中華民國人民年滿二十歲者有依法律選舉代表權，年滿二十五歲者有依法律被選舉代表權。

第五十條 國民大會每三年召集一次，其會期以一個月為限。

第五十一條 國民大會之職權如左：

一、選舉罷免總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院院長、副院長、考試院院長、副院長、及罷免行政院院長。

二、創制立法原則。

三、複決法律。

四、制定及修正憲法。

五、收受國民政府之報告。

六、受理國民政府提請解決之事項。

七、其他本縣法賦與之職權。

第五十二條 國民大會代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任。

第五十三條 國民大會代表除現行犯外，在會期中非經國民大會之許可，不得逮捕或監禁之。

第五十四條 國民大會代表之職權於閉會之日終了。

第五十五條 國民大會閉會期間設國民委員會，置委員二十一人，候補委員十人，由國民大會選舉之。

前項委員及候補委員，不以國民大會代表爲限。

第五十六條 國民委員會委員及候補委員應具左列資格：

- 一、年齡在四十五歲以上者。
- 二、對於國家有特殊勳勞德望卓著者。
- 三、對於政治上或學術上有重大之貢獻者。

第五十七條 國民委員會職權如左：

- 一、於國民大會閉會後，接管大會秘書處，並籌備下屆大會之召集。
- 二、經國民政府之請求，或於監察院對於總統副總統提出彈劾並經委員四分之三以上之決議時，召集臨時國民大會。

- 三、受理監察院對於行政院、司法院、考試院、各院院長、副院長，及立法委員、監察委員之彈劾案。
- 四、受理立法院對於行政院院長之不信任案。

五、其他本憲法賦與之職權。

第五十九條 國民大會之組織及選舉，國民委員會之組織及選舉，以法律定之。

第六十九條 總統及五院各對國民大會負責。

第八十一條 司法院或考試院院長副院長在國民大會閉會期間，均因故去職時，由總統提經國民委員

會之同意，任命代理院長。

第八十六條 行政院設院長一人，由總統提經國民大會或國民委員會之同意任免之。

行政院院長遇有左列情形之一時，應行去職。

- 一、立法院提出不信任案，經國民委員會決議接受時。
- 二、監察院提出彈劾案，經國民委員會決議接受時。

第九十四條（上略）立法委員人選不以國民大會代表為限。

第一百二十二條（上略）監察委員人選不以國民大會代表為限。

第一百五十七條 本憲法之解釋，由立法院擬具意見提請國民大會決定之，在國民大會閉會期中，提請國民委員會決定之。

第一百五十八條 本憲法非由國民大會三分之一以上代表之提議，並代表總數三分之二以上之出席，及出席代表四分之三以上之決議，不得修改之。

第一百五十九條 本憲法由國民大會決定並頒布之。

## 二 立法院憲法草案再稿關於國民大會之條文

第四條 中華民國領土非經國民大會議決，不得變更。

第二十七條 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，每增加五十萬人增選代表一人，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。

第二十八條 國民代表選舉，以普通平等直接無記名投票之方法行之。

第二十九條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法律選舉代表權，年滿二十五歲者，有依法律被選舉代表權。

第三十條 國民代表任期四年。

國民代表違法或失職時，原選舉區依法律罷免之。

第三十一條 國民大會每二年召集一次，會期一月，必要時，得延長一月。

國民大會經四分之一以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。

第三十二條 國民大會之職權如左：

- 一、選舉總統、副總統、立法院院長、監察院院長、立法委員、監察委員。
- 二、罷免總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、立法委員、監察委員。
- 三、創制法律。
- 四、複決法律。
- 五、修改憲法。
- 六、憲法賦予之其他職權。

第三十三條 國民代表在會議時之言論及表決，對外不負責任。

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

第三十五條 國民大會之組織及國民代表之選舉罷免，以法律定之。

第四十五條 總費對國民大會負其責任。

第六十三條 立法院對國民大會負其責任。

第七十八條 司法院院長對國民大會負其責任。

第八十七條 考試院院長對國民大會負其責任。

第九十二條 監察院對國民大會負其責任。

第一百條 對於總統副總統立法司法考試監察各院院長之彈劾案，依第九十八條規定成立後，應向國民大會提出之。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，爲罷免與否之決議。

第一七七條 憲法非由國民大會全體代表四分以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公告之。

### 三 吳經熊憲草關於國民大會之條文

第六條 中華民國之領土非經國民大會議決，不得變更。

第四十三條 中華民國國民大會，依左列方法選出之代表組織之。

- 一、縣選舉 每縣及其同等區域選出代表一人，但人口超過百萬者，得增選代表一人。
- 二、市選舉 市民人口，每三十萬人選出代表一人。

第四十四條 國民大會代表之選舉，以普通平等直接之方法行之。

第四十五條 中華民國人民年滿二十歲者，有選舉代表權，滿二十五歲者，有被選舉代表權。

第四十六條 國民大會代表之選舉法另訂之。

第四十七條 國民大會代表之任期為三年，於每屆常會開會前六個月選定之。

第四十八條 國民大會於每三年之三月一日自行集會一次，其會期為一個月，但有左列情事之一者，得

開臨時會。

一、國民代表三分之一以上之聯名通告。

二、國民政府牒集。

第四十九條 國民大會之主席，由代表互推之。

第五十條 國民大會代表之職務，於次屆常會開會之前一日解除之。

第五十一條 國民大會職權如左：

- 一、選舉罷免總統、副總統、立法委員、監察委員、司法院院長、副院長、考試院院長、副院長。
  - 二、罷免國民政府之其他公務員。
  - 三、提出法律案於立法院。
  - 四、複決立法院所制定之法律。
  - 五、決定憲法之採擇施行及修正。
  - 六、受理人民之請願。
  - 七、審核國民政府之政治報告。
  - 八、解決國民政府提請解決之事項。
  - 九、對於國家大政方針提出意見。
  - 十、對於國民政府提出質問。
- 國民大會對於前項第五款之職權，應有全體代表三分之二之出席，出席代表三分之二之同意，始得行

使。

第五十二條 國民大會之決議，不得涉及左列事項：

一、變更團體。

二、移轉主權。

第五十三條 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，其程序另以法律定之。

第五十五條 國民代表在會議時，所爲之言論及表決，對外不負責任。

第五十六條 國民代表除現行犯內亂犯外患犯外，在會期中非經國民大會之許可，不得逮捕，或監禁之。

第五十七條 國民代表大會之組織法另定之。

第五十九條 國民政府對於國民大會直接負其責任。

第七十條 總統之選舉，應本下列之原則，其詳以法律定之。

一、經國民代表二百人（中略）提名於國民大會者，爲選舉總統之初選候補人。

二、初選候補人應提出國事應興應革之政見書於國民大會。

三、經國民大會初選後，以得票最多之前六名爲決選候選人。

第七十一條 決選（中略）票數相同時，由國民大會複決之。

第七十八條 總統就行政院所轄之事項，與行政院院長對於國民大會，連帶負責。

第二百條 本憲法非經四分之一之國民大會代表之提議，（中略）並經國民大會之議決，不得修改之。

第二百〇五條 國事法院評事（中略）過半數由國民大會直接選舉之。餘由國民政府五院各推二以上之候選人，提請國民大會選舉之。

第二百〇九條 國事法院之評事，非經國民大會過半數代表之出席，出席代表三分之二之贊同，不得罷免之。

#### 四 張知本憲草關於國民大會之條文

第四十條 中華民國國民大會爲代表全體人民行使中央政權之機關。

第四十一條 國民大會由全國各縣及其同等區域各選出國民代表一人，並蒙古西藏與直隸中央之市選出之國民代表組織之。

第四十二條 具有第二十九條所定行使政權資格而候選者，均有國民代表被選舉權。（按二十九條爲人民年滿二十歲者，有選舉權罷免權複決權創制權。但有左列情事之一者，不在此限。一、精神病者。二、剝奪公權尙未恢復者。三、吸食鴉片及使用其代替品者。四、不營正當業務者。）

國民代表之選舉方法，以法律定之。

第四十三條 國民代表不得兼任中央文武公務員。

中央文武公務員被選爲國民代表或國民代表被選或被委爲中央文武公務員時，得自擇其一任之。

第四十四條 國民代表任期三年，但任期未屆滿期前，得由原選舉區人民依選舉投票方法撤回之。

第四十五條 國民大會設執行委員會，由國民代表互選三十一人組織之，每年常會改選一次，執行委員會執行委員互選五人爲常務委員。

第四十六條 國民大會除臨時會外，每年開常會一次，會期自七月一日起爲一個月，但得延長之。

第四十七條 國民大會會議，由執行委員會召集，但臨時會得由大總統或國民代表三分之一以上請求執行委員會召集之。

第四十八條 國民大會非有代表總數過半數之出席，不得開議，議事非有出席代表過半數贊成，不得可決。

第四十九條 國民大會依憲法規定範圍選任中央公務員。

第五十條 國民大會選舉之公務員，國民大會有罷免之權，但未經彈劾及審判後，不得行使之。

第五十一條 國民大會選任之公務員，被監察院彈劾者，由國民審判之。

監察院院長及監察委員，國民大會自行彈劾並審判之。

第五十二條 國民大會對於彈劾案之審判，以懲戒處分爲限，如涉犯罪，移付法院審判之。

第五十三條 國民大會於中央公務員知有應被彈劾之事由發生而監察院未彈劾者，得交監察院彈劾之。

第五十四條 國民大會於未有或現行之法律，得提出草案或大綱或意見書，交立法院制定修正或廢止之。

第五十五條 國民大會依憲法規定範圍，有複決法律及其重要事項之權。

第五十六條 國民大會裁決中央各院間之爭議。

第五十七條 國民大會除對於立法院行使創制權外，得建議於中央其他各院。

第五十八條 國民大會應受理人民之請願。

第五十九條 國民代表於會內之言論及表決，對會外不負責任。

第六十條 國民代表在會期中，非得國民大會許可，不得逮捕，但現行犯不在此限。

第六十一條 國民大會閉會期內，國民大會之權力屬於國民大會執行委員會，但左列事項，為國民大會之特權。

一、選任或罷免大總統及五院院長。

二、複決預算及決算。

三、複決宣戰媾和。

四、修正憲法。

第六十五條 行政院院長同時不能執行職務時，由國民大會就他院院長推定一人代之。

第六十八條 大總統宣戰媾和及締結條約，須經國民大會之複決。防禦外國攻擊時，得於宣戰後請求國

民大會追認之。

第七十一條 大總統得依法律宣告戒嚴，但國民大會認爲無戒嚴之必要時，應即解嚴。

第八十三條 立法院議決之法律案，除財政法律案必須送交國民大會複決外，立法院得送交複決或國民大會請求送交複決之法律案，不經國民大會複決者，由立法院院長於議決後十日內公布之。其送經國民大會複決者，於複決覆到後三日內公布之。

第八十四條 大總統及各院院長提出之法律案，經立法院否決，或有與其提案相反對之修正議決時，得擬具意見，請求立法院送交國民大會複決，國民大會之複決，認立法院否決或修正爲無理由者，立法院應以原案爲法律。

第八十八條 最高法院司法官由國民大會就具有候選資格者選任之。

第九十條 司法院院長得宣告免刑減刑及復權，但應提交國民大會複決之。國民大會所爲彈劾案之判決，其復權由國民大會爲之。

第九十九條 (上略) 典試委員由國民大會就具有候選資格者選任之。

第一百〇六條 監察院彈劾置監察委員，審計置審計委員，由國民大會就具有候選資格者選任之。

第一百十二條 受彈劾之人，爲選任中央公務員者，送交國民大會審判。

第一百二十三條 省長執行省內中央行政違法失職時，（中略）中央監察委員，亦得提出彈劾案於國民大會，經其審判後，交省民大會執行之。

第一百二十九條 縣長執行縣內中央行政或省行政違法失職時，（中略）中央監察委員，亦得提出彈劾案於國民大會，（中略）經其審判後，交縣民大會執行之。

第一百三十九條 國家臨時發生事變，須爲預算外之支出時，得隨時提案於立法院，議決後，送交國民大會複決之。

第一百四十條 每年度終結，由大總統於次年度開始提出決算案於監察院，經審計委員審定後，交國民大會複決之。

第一百六十九條 憲法之修正，由國民大會行之。憲法修正案之決議，須有國民代表總數三分之二之出席，及出席代表三分之二之贊成，始得有效。

第一百七十條 憲法之解釋，由國民大會行之。

第一百七十一條 憲法由國民大會制定並頒布之。

## 五 擴大會議約法草案關於國民大會之條文

### 第十四條

每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。按即建國大綱第十四條。

### 第十六條

凡一省全數之縣皆達完全自治者，則為憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督。按即建國大綱第十六條。

### 第二十三條

全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時，期開國民大會，決定憲法而頒布之。按即建國大綱第二十三條。

### 第二十四條

憲法頒布之後，中央統治權則歸國民大會行使之。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，有複決權。按即建國大綱第二十四條。

### 第八十九條

依照建國大綱第十四條，各縣選舉國民代表時，由縣民直接選舉之。選舉取普通選舉及秘密投票方法，其詳以法律定之。

### 第九十條

憲政開始時期，全國國民代表會之職權如左：  
一、對於立法院所制定之法律認為不當時，得提出修正案於立法院。  
二、得提出法律案於立法院。

三、得提出彈劾案於監察院，但對於總統之彈劾案，須有代表三分之二以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，方得提出。

四、對於國民政府得提出質問。

五、對於人民得受理請願。

六、對於宣戰媾和及締結條約異議時，得提出異議於國民政府。

七、國民政府募集國債及締結關於國庫有負擔之契約時，須得其同意。

八、議決國民政府之預算案，及經監察院之審查，議決決算案。

以上六、七、八各項，國民政府提案遭否決時，得於十日內提交復議，全國國民代表大會對於復議案，有過半數之出席，及出席代表三分之二以上之議決，仍否決時，國民政府應從其決議，如不足法定人數時，國民政府得執行原案。

第九十一條 未達到憲政開始時期，全國國民代表會為國民政府之諮詢及建議機關。

第九十二條 全國國民代表會之組織，以法律定之。

第一百一條 立法院設委員三十一人至六十一人，由全國國民代表會選舉之。

第一百三十九條 總統被全國國民代表會彈劾時，監察院開全院委員會審理之。

第一百七十七條 完全自治之縣，其縣民得選舉全國國民代表一人於全國國民代表會。

如認所選出之代表爲不稱職時，得由註冊選民五分之一連名發起過半數之到場投票，投票過半數之同意能免之。

第二百六條 關於經濟之立法及行政暨農工之保護法，中央經濟委員會得提案於全國國民代表會，并得派代表到會說明提案。

## 六 金鳴盛五權憲法試擬案關於國民大會之條文

第六十二條 中華民國最高治權屬於國民代表大會，國民代表大會由民選之國民代表組織之。

第六十三條 國民代表之選任，以一般平等直接秘密投票，就有法定資格之公民，以人口為比例，於星期日或其他公共休息日行之。

前項選任程序，以法律定之。

第六十四條 國民代表代表全體國民。

第六十五條 國民代表不得兼任文武官吏，但大主制不在此限。

現任官吏，現役軍人被選任為國民代表而願就任時，應即停止本職。

國民代表任內，被選任或委任為官吏而願就任時，喪失其代表資格。

第六十六條 國民代表任期一年，期滿後三十日內舉行新選任，全體改選。

第六十七條 國民代表任內缺位時，由同時選出之候補代表補任之。

補任之國民代表，以補足原任期為限。

第六十八條 國民代表得由原選任區公決撤回並更選之，但不得以違反原選任區之利益為撤回之理

由。

更選之代表，其任期以補足原任期爲限。撤回國民代表之程序，以法律定之。

第六十九條 國民代表無論何時不得因表決及執行職務上所發表之言論而受罰，並在會場外，不負何等責任。

第七十條 國民代表除現行犯外，在開會期內，非先得大會之許可，不得逮捕，監視或審問，其因現行犯而被逮捕時，政府應即將理由報告於國民代表大會，大會並得以決議令於會期內暫行停止訴訟之進行，將被捕代表召回。

第七十一條 國民代表之俸給，以法律定之。

第七十二條 國民代表大會常會，於選任後三十日內開會。常會會期三個月，但得延長之。

第七十三條 國民代表大會，於左列情形，得開臨時會。

- 一、國民代表五分之一以上之聯名，申告召集，
- 二、因法定特種情形，由大會主席團召集。

第七十四條 國民代表大會，除前條規定外，自行集會、開會、閉會。

第七十五條 國民代表大會非有過半數代表之出席，不得開議，非出席代表過半數之同意，不得決議，可否同數時，取決於主席，但本憲法特定開議，決議人數者，從其規定。

第七十六條 國民代表大會互選主席團五人，秘書團五人。

第七十七條 國民代表大會之議事細則，由大會自定之。

第七十八條 國民代表大會閉會期內，大會事務由主席團行之。

第七十九條 國民代表大會主席團有大會會所權，警察權，及會內行政權。大會有法律行為法律爭議時，並由主席團代表之。

主席團行使職務，其意見取決於多數。

第八十條 國民代表大會之議事，公開之，但經出席代表五分之一以上之動議，三分之二以上同意之決議時，得開秘密會。

公開會議之正確報告，不負何等責任。

第八十一條 國民代表大會選任大主制組織立法院。

大主制之額數，由大會定之，但不得過百人。

第八十二條 國民代表大會得更選大主制，或改組立法院。

第八十三條 大主制缺位時，由國民代表大會補選之。

立法院被解散，或大主制過半數以上缺位時，由國民代表大會重行選任改組之。

前項情形，如未屆大會會期，由主席團於事實發生後三十日內，召開臨時會行之，但事實發生在大會任期終了以後時，由次屆大會常會行之。

第八十四條 國民代表大會試行選任大主政，大主讞，大主攷，大主監。

前項試選，以代表總額三分二以上之出席，用祕密投票式行之，得票滿總投票數過半數之較多者，爲第一員試選當選人，次多者爲第二員試選當選人，投票結果祇一員當選時，應再爲第二次投票，以第二次得法定票數之較多者，爲第二員試選當選人，第一次投票無人當選時，就第二次投票之應當選者，分別爲第一員及第二員試選當選人，第一次投票無人當選，而第二次投票亦祇一員當選時，以第二次投票得票次多數者，爲第二員試選當選人，兩次投票均無人當選時，就第二次投票得票較多者，分別爲第一員及第二員試選當選人。

大主政，大主讞，大主攷，或大主監之試選當選人，由國民代表大會於選出後三十日內，付國意會核定之。

國意會就兩員之試選當選人，分別投票，以足法定票數之較多者爲核選當選，票數相同時，由國民代

表大會以抽籤法定之，兩員均被否決時，由大會重行試選一員，至國意會可決核定而止，但重行試選，不得就國意會所否決之人，再行投票。

按本試擬案對於中央長官之名稱，曾加詳審之研究，茲就本條及第八十一條所定，詮釋如後。

一、大主制 司立法之職者，通例屬於議會之議員，別無專掌之官，英人謂為 *Legislator*，譯音

「代表」，無與於立法之義，本試擬案規定立法院掌制法之專權，故與議會之性質全異，以是立法院之分子，決非國民之代表，而為國民代表大會所授權制法之官，以其專掌在制定法律，故曰「大主制」，稱大者，所以別於地方之主制也。

二、大主政 行政首領，美人謂為 *Magister*，譯言首長，此名非行政首領所專有，如校長社長之類，亦以是見稱，彼其意以為民選之行政首長，雖與世襲之君王有別，然其地位實居一國之首，故名。日本譯為「大統領」，國人譯為「大總統」，其義與首長相類似。夫行政首領其所專掌者為行政，則亦惟就行政方面而定名耳，本條定名為大主政，稱其職也，曰大者，所以別於副主政或地方之主政也。

三、大主讞 查讞之古義有二，其一、讞詳也。獄疑則讞於上司，故通攷有詳讞之篇，其二、讞，平議也。前漢書景帝紀師古注：「獄疑而不厭於人心者，則讞之。夫司法為持平工具，故有詳讞之法，則古

義然也。今上訴救濟之道，猶古之詳讞也。而各級上訴之監督，固司法院長官之職掌，赦免核減之處分，猶之持平之義也。而司法院長官實司之，本試擬案以司法院長官爲大主讞，或亦爲世所首肯歟？大之意義同上。

四、大主攷 攷試權之獨立，尤爲創行之制，清代曾有「主攷官」之名，本試擬案依之而定攷試院長爲「大主攷」，大之意義同上。

五、大主監 本試擬案以監察院長職在監察，故定名爲「大主監」，大之意義同上。

第八十五條 副主政、副主讞、副主攷、副主監之選任，準用前條各項之程序。

被國意會否決之大主政、大主讞、大主攷，或大主監，試選當選人，仍得爲前項之試選。

第八十六條 大主政、大主讞、大主攷或大主監，或各副員缺位時，國民代表大會應於缺位後十日內，舉行新試選，付國意會核定之。

前項情形，如未屆國民代表大會會期，由主席團於缺位後三十日內，召開臨時會行之，但缺位在大會任期終了以後時，由次屆大會常會行之。

第八十七條 大主政、大主讞、大主攷，或大主監，或各副員就職，應就國民代表大會會場，向大會宣誓，大主制之就職亦同。

第八十八條 大主政、大主讞、大主攷、大主監，均應於每屆國民代表大會常會開會後十日內，提出一年間總報告書，報告其職務。

國民代表大會得令前項官員，出席報告其職務，或令其提出報告書，或並行之。

第八十九條 國民代表得提出詢問書或質問書於大主政、大主讞、大主攷或大主監，或令其到會詢問或質問之。

大主政、大主讞、大主攷或大主監，對於前項詢問或質問，有答辯之義務。

第九十條 大主政、大主讞、大主攷、大主監，均得列席於國民代表大會發表意見。

第九十一條 大主政、大主讞、大主攷或大主監，得以國民代表大會五分一以上代表連署之提議，三分二以上代表之出席，出席代表三分二以上同意之決議，抗免之。

前項抗免案成立後，國民代表大會應於三十日內，付國意會核定之。  
國意會否決前項抗免案時，通過原案之國民代表大會應即解散。

受抗免決議之官員，非經國意會核免確定，不停止職務之行使，但國民代表大會得限制之。

第九十二條 前條第一項列舉官員外之中央政務官，得以國民代表大會十分一以上代表連署之提議，三分二以上代表之出席，出席代表三分二以上同意之決議，罷免之。

第九十三條 現有監官權之公民百分一以上之連署，得提出抗免書於國民代表大會，抗免大主制、大主政、大主讞、大主攷或大主監。

國民代表大會接受前項抗免書後，應於三十日內，付國意會核定之。

被公民抗免之官員，非經國意會可決核定，不停止職務之行使，但國民代表大會得限制之。

第一項抗免書之程式及提出之程序，以法律定之。

第九十四條 現有監官權之公民千分之一以上之連署，得提出抗免書於國民代表大會，抗免前條第一項列舉官員外之中央政務官。

國民代表大會接受前項抗免書後，應即提前開議，如未屆大會會期，由主席團於接受後三十日內，召開臨時會議之，但提出在大會任期終了以後時，由次屆大會常會議之。

國民代表大會對於第一項之抗免案，非有第九十二條規定的出席及決議人數，不得開議及決議。國民代表大會否決原案時，應於否決後三十日內，付國意會核定之。

國意會爲可決之核定時，否決原案之國民代表大會應即解散。

前條第三項及第四項之規定，關於本條之抗免，準用之。

第九十五條 現有監官權之公民百分一以上之連署，得提出大抗免書於國民代表大會，抗免全體大主

制，解散立法院。

國民代表大會接受前項大抗免書後，應即令立法院停議。

大抗免案經國民代表大會可決通過，或國意會可決核定時，國民代表大會應即為全體大主制之新選任。但選任結果三分之一以上大主制係原被抗免之員時，其選任有效，應再行選任。

前條第二項，第四項及第五項之規定，關於本條之抗免，準用之。

大抗免書之程式及提出之程序，以法律定之。

第九十六條 國民代表大會被解散時，應於解散之事實發生後，三十日內，舉行新選任。

第二百零五條 法律案除特別規定外，由大主制或國民代表五十人以上之連署提出之。

第二百零七條 國民代表大會得以十分一以上代表之連署，出席代表三分之二以上同意之決議，抗止立法院所制定之法律，修正或廢止之。

前項抗止案，應於決議後三十日內，付國意會核定之。

本憲法別有反對之規定者，不適用前二項之規定。

第二百零八條 現有監法權之公民百分一以上之連署，得提出抗行，抗止或創行案於國民代表大會，對於現在公布期間，或現行，或現經廢止之法律，或施行令，或其中某條文，請大會付國意會核定修正、廢止。

或回復之，但整個之預算法案，不得爲抗行或抗止之提議。

國民代表大會接受前項提案後，應於五日內，將原案移付立法院審查之。

立法院接受原案，應提前開議，審查完畢後，另附審查意見書，呈送國民代表大會，其原案爲請求修正者，並得另定修正案，一併呈送。

國民代表大會於前項呈送到達後三十日內，應將原案連同立法院審查意見書，付國意會核定之。其立法院另定修正案者，並應一併付國意會核定之，公民提出抗行案之事件，國民代表大會認爲係緊急性質者，得不付立法院審查及國意會核定。

國民代表大會對於公民提出抗行案之法律，或施行令，如公布期間屆滿，應令大主政展緩之。

第一項公民各種提案之程式，及提出之程序，以法律定之。

第二百零九條 國民代表大會對於公布期間之法律，得令大主政展期六十日，付國意會核定之。

前項規定，非經國民代表十分一以上之提議，不得爲之，但國民代表五十人以上之提議，經出席代表三分之一以上之同意，又經現有監法權之公民二百分一以上連署之抗行時，亦得依前項規定辦理。

第一百十條 國民代表大會對於預算法案，不得爲廢止之抗行，或抗止案之提議。

第一百十二條 國民代表大會提議修正預算之抗行或抗止案時，非經行政院同意，不得廢除或削減之。

第一百四條 法律違背憲法與否，由國民代表大會審定之。

第一百五條 立法院制定法律，應繕具二份，分別呈咨國民代表大會及行政院。

第一百六條 憲法或國意會核定成立之法律，由國民代表大會以國意會之名義公布之。

前項公布應於核定後二十日內爲之。

第百廿條 大主政副主政同時缺位，新大主政尙未就職之日，或兩員同時因故不能行使職務，或一員缺位，他員因故不能行使職務時，均由國民代表大會主席團暫行攝行大主政職務，如未屆國民代表大會會期，由前屆主席團攝行之。

第百二十六條 大主政得國民代表大會之許可，得宣戰，但防禦外國攻擊時，得於宣戰後，請求國民代表大會之追認。

國民代表大會因前項許可，得由主席團召開臨時會。

第百二十七條 大主政締結媾和及關係領土主權之條約，不請國民代表大會付國意會核定者不生效力。

第百二十八條 大主政依法律宣告戒嚴，但國民代表大會認爲不必戒嚴時，應即爲解嚴之宣告。

第百八十五條 過半數以上之國民代表，收受賄賂，經法院宣告科刑之判決時，國民代表大會應即解散。

第一百九十八條 地方法律與中央法律牴觸問題發生疑義時，由國民代表大會解決之。

第一百九十九條 各省間之爭議，由國民代表大會解決或令各院解決之。

第二百零七條 國民代表總額四分之一以上之連署，得提出修正憲法之創行案，或抗止案，前項提案，經國民代表大會出席代表三分之二以上之同意時，付國意會核定之。

第二百零八條 現有監法權之公民百分一以上之連署，得提出修正憲法之創行案或抗止案於國民代表大會，由大會於接受後三十日內，付國意會定核之。

前項創行案或抗止案之程式及提出之程序，以法律定之。

第二百十條 國意會可決憲法之修正時，國民代表大會應即為修正案之試訂。

前項試訂，非經國民代表總額三分之二以上之出席，不得開議，非出席代表三分之二以上之同意，不得決議。

國民代表大會試訂憲法修正案，得令立法院於其草案，並得將第二百零七條或第二百零八條之原創行案，作為試訂之修正案。

第二百十一條 民國代表大會試訂之憲法修正案，應於決議後三十日內，付國意會核定之。

試訂之修正案，與第二百零八條之創行案不同時，應並將兩案分別付國意會核定之，兩案同經可決，

以得票較多者爲成立，票數相同時，以試訂之修正案爲成立。

試訂之修正案，或與第二百零八條之創行案，同經國意會否決時，國民代表大會應另行試訂憲法修正案，至國意會可決核定而止。

第二百十二條 憲法有疑義時，由國民代表大會解釋之。

## 七 孫哲生氏抗日救國綱領提案關於國民大會之條文 擇要

- 一、(原甲四) 於民國二十四年四月召開第一屆國民代表大會，議決憲法，並決定頒布日期。
- 二、(原甲六) 全國人民在不危害中華民國，不違反三民主義之原則下，皆得自由組織政治團體，參加政治，均有國民代表大會之選舉權及被選舉權，但現役軍人應停止其選舉權及被選舉權。
- 三、(原甲七) 第一屆國民代表大會，由國全人民按照各省區各特別市人口之比例，及各省區各特別市之職業團體分別選出之代表，共同組織之。其人數之分配，及詳細選舉法，由立法院於廿一年十月制定之。
- 四、(原甲八) 國民代表大會，每屆任期兩年，每年召集大會一次，會期一個月，但遇重要事故，政府不能負責解決時，得召集臨時會，以半個月為限，代表大會閉會期間，其職權交由大會選出之立法院監察院執行之。
- 五、(原甲九) 國民代表大會之職權為：
  - 甲、為代表中華民國國民統治國家之最高權力機關。
  - 乙、制定並修改中華民國之憲法。

- 丙、議決法律案、預算案、決算案、議決宣戰媾和及政治經濟軍事重大計劃案。
- 丁、選舉國家元首、政務首長、最高司法長官。
- 戊、選舉立法院監察院委員、組織立法院監察院。
- 己、對政府之監察與彈劾權。
- 庚、監督並促成全國地方自治。
- 六、（原甲十）國民代表大會不受解散及任何之干涉，其代表不受拘捕。

## 八 孫哲生氏集中國力挽救危亡提案關於國民大會之條文 擇要

一、第一屆國民代表大會，由全國人民按照各省區各特別市人口之比例，及各省區各特別市之職業團體分別選出之代表，共同組織之。其人數之比例，及詳細選舉法由立法院於二十二年六月前制定之。

二、國民代表大會，每屆任期兩年，每年召集大會一次，會期一個月，但遇重要事故，政府不能負責解決時，得召集臨時會，以半個月為限，代表大會閉會期間，其職權交由大會選出之立法院監察分別執行之。

三、國民代表大會之職權為：  
計七項，與抗日救國案關於國民大會之職權同。



# 附錄

## 憲法草案修正案全文

立法院二十五年五月一日會議通過國府五日公布

### 第一章 總綱

第一條 中華民國爲三民主義共和國。(說明)照原案。

第二條 中華民國之主權屬於國民全體。(說明)照原案。

第三條 具有中華民國之國籍者爲中華民國國民。(說明)照原案。

第四條 中華民國領土爲江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、西康、河北、山東、山西、河南、陝西、甘肅、青海、福建、廣東、廣西、雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、察哈爾、綏遠、甯夏、新疆、蒙古、西藏等固有之疆域。中華民國領土非經國民大會議決不得變更。(說明)照原案。

第五條 中華民國各民族均爲中華國族之構成分子，一律平等。(說明)照原案。

第六條 中華民國國旗定爲紅地，左上角青天白日。(說明)照原案。

第七條 中華民國國都定於南京。(說明)照原案。

### 第二章 人民之權利義務

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。(說明)照原案。

第九條 人民有身體之自由，非依法律不得逮捕、拘禁、審問或處罰。人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行機關應即將逮捕拘禁原因告知本人及其親屬，並至遲於二十四小時內移送於該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院於二十四小時內向執行機關提審。法院對於前項聲請不得拒絕，執行機關對於法院之提審亦不得拒絕。(說明)照原案。

第十條 人民除現役軍人外不受軍事裁判。(說明)照原案。

第十一條 人民有居住之自由，其居住處所非依法律不得侵入搜索或封鎖。(說明)照原案。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。(說明)照原案。

第十三條 人民有言論著作及出版之自由，非依法律不得限制之。(說明)照原案。

第十四條 人民有秘密通訊之自由，非依法律不得限制之。(說明)照原案。

第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。(說明)照原案。

第十六條 人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。(說明)照原案。

第十七條 人民之財產非依法律不得徵用、徵收、查封或沒收。(說明)照原案。

第十八條 人民有依法律請願、訴願及訴訟之權。(說明)照原案。

第十九條 人民有依法律選舉、罷免、創制、複決之權。(說明)照原案。

第二十條 人民有依法律應考試之權。(說明)照原案。

第二十一條 人民有依法律納稅之義務。(說明)照原案。

第二十二條 人民有依法律服兵役及工役之義務。(說明)遵照中央原則第三點將本條修正。

第二十三條 人民有依法律服公務之義務。(說明)照原案。

第二十四條 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，非依法律不得限制之。(說明)遵照中央原則第二十三點將本條修正。

第二十五條 凡限制人民自由及權利之法律，以保障國家安全，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者為限。(說明)照原案。

第二十六條 凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律懲戒外，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。(說明)照原案。

### 第三章 國民大會

第二十七條 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，每增加五十萬人增選代表一人。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。（說明）照原案。

第二十八條 國民代表之選舉以普通平等直接無記名投票之方法行之。（說明）照原案。

第二十九條 中華民國國民年滿二十歲者，有依法律選舉代表權，年滿二十五歲者，有依法律被選舉代表權。（說明）照原案。

第三十條 國民代表任期六年，國民代表違法或失職時，原選舉區依法律罷免之。（說明）遵照中央原則第四點將本條第一項修正。

第三十一條 國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。國民大會經五分二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。總統得召集臨時國民大會。國民大會之開會地點在中央政府所在地。（說明）遵照中央原則第五點及第六點將本條修正。

第三十二條 國民大會之職權如左：一、選舉總統，副總統，立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，監察委員，二、罷免總統，副總統，立法，司法，考試，監察各院院長，副院長，立法委員，監察委員，三、創製法律，四、複決法律，五、修改憲法，六、憲法賦予之其他職權。（說明）遵照中央原則第九點及第二十三點將本條修正。

第三十三條 國民代表在會議時所爲之言論及表決對外不負責任。（說明）照原案。

第三十四條 國民代表除現行犯外，在會期中非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。（說明）照原案。

第三十五條 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。（說明）遵照中央原則第七點將本條修正。

#### 第四章 中央政府

##### 第一節 總統

第三十六條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。（說明）照原案。

第三十七條 總統統率全國陸海空軍。（說明）遵照中央原則第十一點，將原案第三十八條修正，並移置於原案第三十六條之後。

第三十八條 總統依法公佈法律，發佈命令，並須經關係院院長之副署。（說明）照原案第三十七條。

第三十九條 總統依法行使宣戰媾和及締結條約之權。（說明）照原案。

第四十條 總統依法宣佈戒嚴解嚴。（說明）照原案。

第四十一條 總統依法行使大赦、特赦、減刑、復權之權。（說明）照原案。

第四十二條 總統依法任免文武官員。(說明)照原案。

第四十三條 總統依法授與榮典。(說明)照原案。(原案第四十四條(總統總攬行政權)遵照中央原則第十二點刪去。)

第四十四條 國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統得經行政會議之議決，發佈緊急命令，為必要之處置。但應於發佈命令後三個月內提交立法院追認。(說明)遵照中央原則第十三點增訂本條。

第四十五條 總統得召集五院院長會商關於二院以上事項及總統諮詢事項。(說明)遵照中央原則第十三點增訂本條。

第四十六條 總統對國民大會負其責任。(說明)照原案第四十五條。

第四十七條 中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統副總統。(說明)照原案第四十六條。

第四十八條 總統副總統之選舉以法律定之。(說明)照原案第四十七條。

第四十九條 總統副總統之任期，均為六年，連選得連任一次。(說明)遵照中央原則第八點將本條修正。

第五十條 總統應於就職日宣誓，誓詞如左：「余正心誠意，向國民宣誓，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，願受國法嚴厲之制裁。謹誓。」（說明）照原案第四十九條。

第五十一條 總統缺位時，由副總統繼其任。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。（說明）照原案第五十條。

第五十二條 總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尚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。（說明）照原案第五十一條。

第五十三條 行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。（說明）照原案第五十二條。

第五十四條 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。（說明）照原案第五十三條。

## 第二節 行政院

第五十五條 行政院為中央政府行使行政權之最高機關。（說明）照原案第五十四條。

第五十六條 行政院設院長副院長各一人，政務委員若干人，由總統任免之。前項政務委員不管部會者，其人數不得超過第五十八條第一項所定管部會者之半數。（說明）遵照中央原則第九點及第十四點將本條修正。

第五十七條 行政院設各部各委員會分掌行政職權。(說明)照原案第五十六條。

第五十八條 行政院各部部长，各委員會委員長，由總統於政務委員中任命之。行政院院長副院長得兼任前項部長或委員長。(說明)因各部部长或各委員會委員長事實上常有由行政院院長或副院長兼任爲宜者，故特增訂第二項。

第五十九條 行政院院長，副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，各對總統負其責任。(說明)遵照中央原則第九點將本條修正。

第六十條 行政院設行政會議，由行政院院長副院長及政務委員組織之，以行政院院長爲主席。(說明)遵照中央原則第五點將本條修正。

第六十一條 左列事項應經行政會議議決：一、提出於立法院之法律案、預算案。二、提出於立法院之戒嚴案、大赦案。三、提出於立法院之宣戰案、媾和案、條約案及其他關於重要國際事項之議案。四、各部各委員會間共同關係之事項。五、總統或行政院院長交議之事項。六、行政院副院長各政務委員各委員會提議之事項。(說明)遵照中央原則第十五點及第九點將本條修正。

第六十二條 行政院之組織以法律定之。(說明)照原案第六十一條。

### 第三節 立法院

第六十三條 立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。（說明）照原案第六十二條。

第六十四條 立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他關於重要國際事項之權。（說明）照原案第六十三條。

第六十五條 關於立法事項，立法院得向各院各部各委員會，提出質詢。（說明）照原案第六十四條。

第六十六條 立法院設院長、副院長各一人，任期三年，連選得連任。（說明）遵照中央原則第九點及第十點，將本條修正。（原案第六十六條因已遵照中央原則第九點增設副院長故刪去。）

第六十七條 立法委員由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出國民代表舉行預選，依左列名額，各提出候選人名單於國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限。一、各省人口未滿五百萬者，每省四人，五百萬以上未滿一千萬者，每省六人，一千萬以上未滿一千五百萬者，每省八人，一千五百萬以上未滿二千萬者，每省十人，二千萬以上未滿二千五百萬者，每省十二人，二千五百萬以上未滿三千萬者，每省十四人，三千萬以上者，每省十六人。二、蒙古、西藏各八人。三、僑居國外國民八人。（說明）遵照中央原則第十六點將本條修正。

第六十八條 立法委員任期三年，連選得連任。（說明）遵照中央原則第十點，將本條修正。

第六十九條 行政、司法、考試、監察各院，關於其主管事項，得向立法院提出議案。（說明）照原案。

第七十條 總統對於立法院之議決案，得於公佈或執行前提交復議。立法院對於前項提交復議之案，經出席委員三分之二以上之決議，維持原案時，總統應即公佈或執行之。但對於法律案、條約案，得提請國民會複決之。（說明）照原案。

第七十一條 立法院送請公佈之議決案，總統應於該案到達三十日內公佈之。（說明）照原案。

第七十二條 立法委員於院內之言論及表決，對外不負責任。（說明）照原案。

第七十三條 立法委員除現行犯外，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。（說明）照原案。

第七十四條 立法委員不得兼任其他公職或執行業務。（說明）照原案。

第七十五條 立法委員之選舉及立法院之組織，以法律定之。（說明）照原案。

#### 第四節 司法院

第七十六條 司法院為中央政府行使司法權之最高機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判，及司法行政。（說明）遵照中常會議決議第二點，將本條修正。

第七十七條 司法院設院長副院長各一人，任期三年，由總統任命之。司法院院長對國民大會負其責任。（說明）遵照中央原則第九點及第十點，將本條第一項修正。

第七十八條 關於特赦、減刑、復權事項，由司法院院長依法律提請總統行之。（說明）照原案。

第七十九條 司法院有統一解釋法律命令之權。（說明）照原案。

第八十條 法官依法律獨立審判。（說明）照原案。

第八十一條 法官非受刑罰，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。（說明）照原案。

第八十二條 司法院之組織及各級法院之組織，以法律定之。（說明）照原案。

#### 第五節 考試院

第八十三條 考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選銓敘。（說明）照原案。

第八十四條 考試院設院長、副院長各一人，任期三年，由總統任命之。考試院院長對國民大會負其責任。（說明）遵照中央原則第九點及第十點將本條第一項修正。

第八十五條 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、公職候選人資格。

三、專門職業及技術人員執業資格。（說明）照原案。

第八十六條 考試院之組織以法律定之。(說明)照原案。

第六節 監察院

第八十七條 監察院爲中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、懲戒、審計，對國民大會負其責任。(說明)因已遵照中常會議決議第二條將原案第七十六條「公務員懲戒」五字刪去，故在本條增「懲戒」二字。

第八十八條 監察院爲行使監察權，得依法向各院、各部、各委員會提出質詢。(說明)照原案。

第八十九條 監察院設院長、副院長各一人，任期三年，連選得連任。(說明)遵照中央原則第九點及第十點，將本條修正。(原案第九十條，因已遵照中央原則第九點增設副院長，故刪去。)

第九十條 監察委員由各省、蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，各預選二人，提請國民大會選舉之，其人選不以國民代表爲限。(說明)照原案第九十一條。

第九十一條 監察委員任期三年，連選得連任。(說明)遵照中央原則第十點，將本條修正。

第九十二條 監察院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，六人以上之審查，決定提出彈劾案。但對於總統及行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長之彈劾案，須有監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分之一以上之審查決定，始得提出。(說明)遵照中央原則第九點

將本條修正。

第九十三條 對於總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長之彈劾案，依前條規定成立後，應向國民大會提出之。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，爲罷免與否之決議。  
(說明) 遵照中央原則第九點，將本條修正。

第九十四條 監察委員於院內之言論及表決，對外不負責任。(說明) 照原案第九十五條。

第九十五條 監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕或拘禁。(說明) 照原案第九十六條。

第九十六條 監察委員不得兼任其他公職或執行業務。(說明) 照原案第九十七條。

第九十七條 監察委員之選舉及監察院之組織，以法律定之。(說明) 照原案第九十八條。

## 第五章 地方制度

### 第一節 省

第九十八條 省設省政府，執行中央法令及監督地方自治。(說明) 照原案第九十九條。

第九十九條 省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。(說明) 照原案第一百條。

第一百條 省設省參議會，參議員名額，每縣市一人，由各縣市議會選舉之，任期三年，連選得連任。

(說明) 照原案第一百零一條。

第一百零一條 省政府之組織，省參議會之組織職權，及省參議員之選舉罷免，以法律定之。（說明）  
照原案第一百零二條。

第一百零二條 未經設省之區域，其政治制度，以法律定之。（說明）照原案第一百零三條。

第二節 縣

第一百零三條 縣爲地方自治單位。（說明）照原案第一百零四條。

第一百零四條 凡事務有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項。地方自治事項以法律定之。（說明）  
遵照中央原則第十八點，將本條修正。

第一百零五條 縣民關於自治事項，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權。（說明）照原案第一百零六條。

第一百零六條 縣設縣議會議員，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。（說明）照原案第一百零七條。

第一百零七條 縣單行規章與中央法律或省規章牴觸者無效。（說明）照原案第一百零八條。

第一百零八條 縣設縣政府置縣長一人，由縣民大會選舉之，任期三年，連選得連任。縣長候選人，以經中央考試或銓定合格者爲限。（說明）照原案第一百零九條。

第一百零九條 縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。（說明）照原案第一百十條。

第一百十條 縣議會之組織職權，縣議員之選舉罷免，縣政府之組織，及縣長之選舉罷免，以法律定之。（說明）照原案第一百十一條。

### 第三節 市

第一百一十一條 市之自治，除本節規定外，準用關於縣之規定。（說明）照原案第一百一十二條。

第一百一十二條 市設市議會，議員由市民大會選舉之，每年改選三分之一。（說明）照原案第一百十三條。

第一百一十三條 市設市政府，置市長一人，由市民大會選舉之，任期三年，連選得連任。市長候選以經中央考試或銓定合格者為限。（說明）照原案第一百十四條。

第一百一十四條 市長辦理市自治並受監督機關之指揮，執行中央或省委辦事項。（說明）照原案第一百十五條。

第一百一十五條 市議會之組織職權，市議員之選舉罷免，市政府之組織，及市長選舉罷免，以法律定之。（說明）照原案第一百十六條。

第六章 國民經濟

第一百二十六條 中華民國之經濟制度，應以民生主義爲基礎，以謀國民生活計之均足。（說明）照原案第一百二十七條。

第一百二十七條 中華民國領域內之土地，屬於國民全體。其經人民依法律取得所有權者，其所有權受法律之保障及限制。國家對於人民取得所有權之土地得按照土地所有權人申報，或政府估定之地價，依法徵稅或徵收之。土地所有權人，對於其所有土地負充分使用之義務。（說明）照原案第一百八十八條。

第一百二十八條 附着於土地之礦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。（說明）照原案第一百二十九條。

第一百二十九條 土地價值非因施以勞力資本而增加者，應以征收土地增值稅方法收歸人民公共享受。（說明）照原案第一百二十條。

第一百二十條 國家對於土地之分配整理以扶植自耕農及自行使用土地人爲原則。（說明）照原案第一百二十一條。

第一百二十一條 國家對於私人之財富及私營事業，認爲有妨害國民生活計之均衡發展時，得依法

律節制之。(說明)照原案第一百二十二條。

第一百二十二條 國家對於國民生產事業及對外貿易，應獎勵指導及保護之。(說明)照原案第一百二十三條。

第一百二十三條 公用事業及其他有獨占性之企業，以國家公營爲原則，但因必要，得特許國民私營之。國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得臨時管理之，並得依法收歸公營，但應予以適當之補償。(說明)照原案第一百二十四條。

第一百二十四條 國家爲改良勞工生活，增進其生產技能，及救濟勞工失業，應實施保護勞工政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，施以特別之保護。(說明)照原案第一百二十五條。

第一百二十五條 勞資雙方，應本協調互助原則，發展生產事業。(說明)照原案第一百二十六條。

第一百二十六條 國家爲謀農業之發展及農民之福利，應充裕農村經濟，改善農村生活，並以科學方法，提高農民耕作效能。國家對於農產品之種類、數量及分配，得調節之。(說明)照原案第一百二十七條。

第一百二十七條 人民因服兵役、工役、或公務而致殘廢或死亡者，國家應予以適當之救濟或撫卹。(說明)參照中央原則第三點將本條修正。

第一百二十八條 老弱殘廢無力生活者，國家應予以相當之救濟。（說明）照原案第一百二十九條。

第一百二十九條 左列各款事項，在中央應經立法院之議決，其依法律得以省區或縣市單行規章爲之者，應經各該法定機關之決議。（一）稅賦、捐費、罰金、罰鍰，或其他有強制性收入之設定及其征收率之變更。（二）募集公債，處分公有財產，或締結增加公庫負擔之契約。（三）公營專賣獨佔或其他有營利性事業之設定或取銷。（四）專賣獨佔或其他特權之授予或取銷。省區及縣市政府，非經法律特許，不得募集外債或直接利用外資。（說明）照原案第一百三十條。

第一百三十條 中華民國領域內一切貨物，應許自由流通，非依法律，不得禁阻。關稅爲中央稅收，應於貨物出入國境時征收之，以一次爲限。各級政府不得於國內征收貨物通過稅。於貨物之一切稅捐，其征收權屬於中央政府，非依法律不得爲之。（說明）照原案第一百三十一條。

### 第七章 教育

第一百三十一條 中華民國之教育宗旨，在發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，增進生活知能，以造成健全國民。（說明）照原案第一百三十二條。

第一百三十二條 中華民國人民受教育之機會，一律平等。（說明）照原案第一百三十三條。

第一百三十三條 全國公私立教育機關，一律受國家之監督，並負推行國家所定教育政策之義務。  
(說明) 照原案第一百三十四條。

第一百三十四條 六歲至十二歲學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。(說明) 照原案第一百五十五條。

第一百三十五條 已逾學齡未受基本教育之人民，一律受補習教育，免納學費。(說明) 照原案第一百三十六條。

第一百三十六條 國立大學及國立專科學校之設立，應注重地區之需要，以維持各地區人民享受高等教育之機會均等，而促進全國文化之平衡發展。(說明) 照原案第一百三十七條。

第一百三十七條 教育經費之最低限度，在中央爲其預算總額百分之十五；在省區及縣市爲其預算總額百分之三十，其依法獨立之教育基金，並予以保障。貧瘠省區之教育經費，由國庫補助之。(說明) 照原案第一百三十八條。

第一百三十八條 國家對於左列事業及人民予以獎勵或補助：(一) 國內私人經營之教育事業成績優良者；(二) 僑居外國國民之教育事業；(三) 於學術技術有發明者；(四) 從事教育成績優良久於其職者；(五) 學生學行俱優無力升學者。(說明) 參照中央原則第二十三點將原案第一百三十九條至第一

百四十三條合併爲本條，並將原案第一百四十四條刪去。

### 第八章 憲法之施行及修正

(說明) 遵照中央原則第一點將本章標題修正。

第一百三十九條 憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。(說明) 照原案第一百四十五條。

第一百四十條 法律與憲法牴觸者無效。法律與憲法無牴觸，由監察院於該法律施行後六個月內提請司法院解釋，其詳以法律定之。(說明) 遵照中央原則第二十點增訂第二項。

第一百四十一條 命令與憲法或法律牴觸無效。(說明) 照原案第一百四十六條第二項。

第一百四十二條 憲法之解釋由司法院爲之。(說明) 照原案第一百四十七條。

第一百四十三條 在全國完成地方自治省區，未達半數以上時，立法委員及監察委員依左列規定選舉任命之一，立法委員由各省、蒙古、西藏，及僑居國外國民所選出之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之。二、監察委員由各省、蒙古、西藏，及僑居國外國民所選出之國民代表，依照第九十條規定名額，各預選半數，提請國民大會選舉之，其餘半數，由監察院院長提請總統任命之。(說明) 參照中央原則第十六點及第十七點增訂本條。

第一百四十四條 在地方自治未完成之縣，其縣長由中央政府任免之。前項規定於自治未完成之市准用之。（說明）遵照中央原則第十九點增訂本條。

第一百四十五條 促成地方自治程序，以法律定之。（說明）遵照中央原則第二點增訂本條。

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。（說明）遵照中央原則第二十二點，增訂本條。

第一百四十七條 憲法非由國民大會全體代表四分之一以上之提議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議不得修改之。

修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告。（說明）照原案第一百四十八條。

第一百四十八條 憲法規定事項有另定實施程序之必要者，以法律定之。（說明）照原案第一百四十九條。原案第一百五十條遵照中央原則第二十一點刪去。

## 國民大會組織法原則

### 甲、組織

- 一、以依國民大會代表選舉法選出之代表組織之。
  - 二、中國國民黨中央執監委員均須出席國民大會。
  - 三、左列人員得列席國民大會：
    - 子、中國國民黨候補中央執監委員；
    - 丑、國民政府主席；
    - 寅、國民政府委員；
    - 卯、國民政府各院部會之長官；
    - 辰、國民大會主席團特許之人員。
  - 四、國民大會出席者，互選二十至三十一，組織主席團。
- 乙、職權
- 一、制定憲政。

- 二、憲法所付予之其他職權。
- 丙、會期十天至廿天必要時得延長之。
- 丁、法定人數。
  - 一、非有到會代表過半數之出席不得開議，其議決以出席者過半數之同意爲之。
  - 二、憲法之通過應有到會代表三分之二以上之出席，經出席者三分之二以上之同意決定之。
- 戊、地點，國民大會開會地點，在國民政府所在地。
- 己、召集，由中國國民黨中央執行委員會交由國民政府召集之。
- 庚、國民大會設祕書長一人，由主席團推定之。
- 辛、國民大會得設各種審查委員會，附記關於已項大會之召集，將來實際事務之辦理，應由政府交行政院督飭內政部辦理。

## 國民大會組織法全文

第一條 國民大會以國民選出之國民大會代表組織之，國民大會代表選舉法另定之。

第二條 國民大會之職權如左：（一）制定憲法，（二）行使憲法所賦予之職權。

第三條 國民大會由國民政府定期召集之。國民大會開會地點：在國民政府所在地。（按以上三條均已二讀通過。）

第四條 國民大會開會時，中國國民黨中央執行委員，中央監察委員，均得出席。

第五條 左列人員，得列席國民大會：（一）中國國民黨候補中央執行委員，候補中央監察委員，（二）國民政府主席，（三）國民政府委員，（四）國民政府各院部會之長官，（五）國民大會主席團特許之人員。

第六條 國民大會代表，於舉行國民大會開會式時，應行宣誓，其誓詞如左：「某某某敬以至誠，代表中華民國之人民，接受創立中華民國之孫先生之遺教，依法行使職權，並遵守國民大會之紀律，謹誓。」國民大會代表宣誓後，應於誓詞簽名。

第七條 國民大會出席者互選三十一人，組織主席團，掌理左列事項：（一）關於議事規則之制定，及議事程序之整理進行事項，（二）關於國民大會之行政事項，（三）本法規定之其他事項。

第八條 主席團於每次大會開會時，推定一人爲主席。

第九條 國民大會設代表資格審查委員會，提案審查委員會，必要時得設特種審查委員會，各委員會之組織，由主席團定之。

第十條 國民大會會期，定爲十日至二十日，必要時得延長之。

第十一條 國民大會非有到會代表過半數之出席，不得開議，其議決以出席者過半數之同意爲之。但憲法之通過，應有到會代表三分之二以上之同意爲之。

第十二條 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。

第十三條 國民大會設祕書長一人，由國民大會主席團推定之，承主席團之命，處理全會事務。

第十四條 祕書長之下，置祕書處及警衛處，其組織及處務規程，以命令定之。

第十五條 國民大會出席者，於會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。

第十六條 國民大會出席者在會期中，除現行犯外，非經國民大會之許可，不得逮捕或拘禁。

第十七條 國民大會會議時，有違法或紊亂議場秩序者，主席得警告或制止之，如不服從，主席得禁止其發言，其情節重大者，得付懲戒，懲戒方法如左：（一）誥誡，（二）於一定時日內，停止其出席。

第十八條 前條懲戒，由主席提交主席團，指定國民大會代表，組織懲戒審查委員會審查後，提出大會決定之。

第十九條 本法之解釋權，屬於國民政府。

第二十條 本法施行日期，以命令定之。

## 國民大會代表選舉法原則

### 甲、選舉方法。

- 一、區域選舉與職業選舉并用。
  - 二、一人不得有兩個選舉權。
  - 三、在區域內與職業團體中均有選舉權者，以參加職業選舉為原則。
  - 四、在兩個職業團體中有選舉權者，任擇其一。
- 乙、代表人數及名額之分配。

- 一、代表人數八百至一千二百人。
- 二、職業團體代表總額百分之三十五至四十，區域代表占百分之六十至六十五。
- 三、各省市名額之分配屬於區域者以人口為比例，屬於職業團體者，視地方各業發展情形為標準。
- 四、實業團體及自由職業團體以團體為單位，不另分區域，其名額分配以會員人數或事業範圍為標準。

丙、選舉人及候選人資格。

一、選舉人資格以曾經舉行公民宣誓者爲限，但有下列情形之一者不得有選舉權。

- 子、反叛國民政府，經判決確定或尙在通緝中者。
- 丑、曾任公務員有貪污行爲經判決確定者。
- 寅、褫奪公權尙未恢復者。
- 卯、禁治產者。
- 辰、有精神病者。
- 巳、吸食鴉片或其代用品者。

二、候選人之資格。

- 子、區域選舉之候選人，除具有選舉人資格外，應以年齡在二十五歲以上者爲限。
- 丑、職業團體之候選人，除具有選舉人資格外，應以在各該團體有選舉權而年齡在二十五歲以上者爲限。

三、區域選舉與職業選舉，均由中央指定候選之程序。

子、區域選舉候選人指定及選舉之程序。

(一) 區域選舉由中央就地方情形將每省劃分爲若干選舉區。

(二) 各選舉區由區內各縣鄉鎮長聯合推選十倍於該區應出代表之候選人。

(三) 各選舉區推選之候選人，經省政府核減五分之一，再由中央指定三倍於各該區應出代表之名額。

(四) 各區代表由各該區以普選方法就中央所指定候選人中選舉之。

丑、職業選舉候選人指定及選舉之程序，由各職業團體之機關職員提出三倍於代表名額之候選人，經中央指定三分之二，由各職業團體全體會員選舉。

寅、不分區域之實業團體及自由職業，其候選人指定及選舉之程序與職業團體同。

卯、候選人以選舉區域人民與本團體爲限。

丁、華僑之選舉，由僑務委員會辦理。

戊、邊疆省區及未經設省之區域，其代表之產生由中央政府決定之。

一、蒙古西藏選舉事業，由蒙藏委員會辦理。

二、東北四省選舉辦法如下：

子、無區域與職業之別採混合制，代表名額亦不由人口比例，由中央決定。

- 丑、候選人由中央按照代表名額三倍或二倍指定。
- 寅、中央印發選舉證，由四省人民或團體覓保向寄居地地方政府領取。
- 卯、領有選舉證者，向當地政府投票或將選舉票逕寄中央。
- 辰、各地方政府對於四省公民投票，應另備票匱，俟選舉完畢解送中央開票。
- 巳、軍隊代表二十至三十名，其選舉方法另定之。

# 國民大會代表選舉法全文

立法院二十五年五月二日通過

## 第一章 總綱

第一條 本法依國民大會組織法第二條第二項之規定制定之。

第二條 國民大會代表之總額爲一千二百名，依左列各款分配之：一、依區域選舉方法選出者六百六十五名；二、依職業選舉方法選出者三百八十名；三、依特種選舉方法選出者一百五十五名。

第三條 中華民國人民年滿二十歲經公民宣誓者，有選舉國民大會代表之權。

第四條 有左列各款情事之一者不得有選舉權：一、背叛國民政府經判決確定或尙在通緝中者；二、曾服公務而有貪污行爲經判決確定或尙在通緝中者；三、褫奪公權者；四、禁治產者；五、有精神病者；六、服用鴉片或其代用品者。

第五條 每一選舉人不得有二個以上選舉權。於區域選舉及職業選舉均有選舉權者，應參加職業選舉；於特種選舉及職業選舉均有選舉權者，應參加特種選舉；於職業選舉有二個以上選舉權者，任其擇定爲一個團體之選舉人。

第六條 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候選人全體姓名，由選舉人就中圈定一人。

第七條 前條候選人以得票比較多數者當選爲國民大會代表，票數相同須決定何人當選時，以抽籤定之。

第八條 國民大會代表依前條規定選足法定名額後，其他得票之候選人，按票數多寡定其名次先後，爲國民大會代表候補人，其名額與當選人同。

## 第二章 區域選舉

第九條 各省及直隸於行政院之市，依區域選舉方法，應出國民大會之名額，依附表一之所定。

第十條 各省國民大會代表分區選舉之，其選舉區之劃分及每區應出代表之名額，依附表二之所定。

第十一條 各選舉區由該區內各縣之鄉長鎮長聯合推選候選人，其名額爲該區應出國民大會代表名額之十倍。選舉區內如設有市者由坊長參加推選。在無鄉長鎮長坊長之縣市或設治局，由其與鄉長鎮長坊長相當之人員參加推選。

第十二條 各選舉區候選人應具有左列資格：一、有選舉人之資格，但其公民宣誓不以在該選舉區

內舉行者爲限；二、年滿二十五歲；三、現爲該選舉區內之人民。

第十三條 各選舉區所推選之候選人，由國民政府就中指定三倍於各該區應出代表之名額爲候選人。

第十四條 省政府對於各選舉區所推選之候選人，在呈報國民政府指定前得簽註意見。

第十五條 各選舉區應出之國民大會代表，由各該區有選舉權人依第六條之規定選舉之。

第十六條 直隸於行政院之市，其國民大會代表候選人之推選指定及代表之選舉，準用第十一條至第十三條及第十五條之規定。

### 第三章 職業選舉

第十七條 各省及直隸於行政院之市，其各種職業團體應出國民大會代表之名額依附表三之規定。

第十八條 自由職業團體國民大會代表之選舉不分區域，其名額依附表四之所定。

第十九條 參加選舉之職業團體及自由職業團體，以在本法公布前依法成立者爲限。

第二十條 各省職業團體由各該團體之機關職員推選候選人，其名額爲各該團體應出代表名額之三倍。前項機關職員以各該職業團體執行機關之職員爲限。

第二十一條 各省職業團體之候選人應具有左列資格：一、有選舉人之資格，二、年滿二十五歲，三、從事各該職業滿三年以上，四、現為各該團體之會員。前項從事職業年限如有繼續時合併各期間計算之。

第二十二條 各省職業團體所推選之候選人，由國民政府就中指定二倍於各該團體應出代表之名額為候選人。

第二十三條 各省職業團體應出之國民大會代表，由各該職業團體有本法所定選舉權之會員依第六條之規定選舉之。

第二十四條 各省職業團體之組織，有數級者，國民大會代表候選人之推選，由各該職業團體中最下級團體之機關職員為之。國民大會代表之選舉，由各該職業團體中最下級團體之會員為之。職業團體之會員如為團體時，國民大會代表之選舉由各該會員團體之會員為之。

第二十五條 直隸於行政院之市，其各種職業團體國民大會代表候選人之推選指定及代表之選舉，準用第二十條至第二十四條之規定。

第二十六條 自由職業團體國民大會代表候選人之推選指定及代表之選舉，準用關於職業團體之規定。

#### 第四章 特種選舉

第一節 遼寧吉林黑龍江熱河四省之選舉

第二十七條 遼寧、吉林、黑龍江、熱河國民大會代表之選舉，不分區域與職業。其代表名額如左：遼寧省十四名，吉林省十三名，黑龍江省九名，熱河省九名。前項吉林省代表名額內應有二名由東省特別區選出。

第二十八條 遼寧、吉林、黑龍江、熱河國民大會代表之候選人，由國民政府指定之，其名額為各該省應出代表名額之三倍。

第二十九條 遼寧、吉林、黑龍江、熱河國民大會代表之選舉，由選舉總事務所發給選舉證，各該省有選舉權人，向所在省區內之選舉監督領取之。

第三十條 選舉人領得選舉證後，得依第六條之規定，向前條選舉監督所指定之場所投票，或將選舉票逕寄選舉總監督。前項選舉票應另備票匣，解送選舉總監督開票。

第二節 蒙古西藏之選舉

第三十一條 蒙古應出之國民大會代表其名額如左：一、由錫林郭勒盟、烏蘭察布盟、伊克昭盟、青海左翼盟、青海右翼盟、察哈爾部、及阿拉善特別旗、額濟納特別旗、土默特特別旗選出者九名。二、由巴圖塞特奇勒圖中路盟、烏拉恩素珠克圖四路盟及青塞特奇勒圖盟選出者三名。三、由哲里木盟、卓索圖盟、昭烏達

盟，呼倫貝爾部及伊克明安特別旗選出者五名。四、由其他蒙古各盟部旗選出者七名。

第三十二條 西藏應出之國民大會代表其名額如左：一、由在西藏地方有選舉權人選出者十名，二、由在其他省區內有選舉權之西藏人民選出者六名。

第三十三條 第三十一條第一款第二款及第三十二條第一款所定應出之國民大會代表，其候選人之推選指定及代表之選舉，分別比照關於各省區域選舉之規定。

第三十四條 第三十一條第三款第四款及第三十二條第二款所定應出之國民大會代表，其候選人之推選指定及代表之選舉，分別比照關於遼寧吉林黑龍江熱河四省選舉之規定。

### 第三節 在外僑民之選舉

第三十五條 在外僑民應出之國民大會代表其名額如左：在檀香山者一名，在智利者一名，在祕魯者一名，在古巴者一名，在墨西哥者一名，在中美者一名，在美國者三名，在菲律賓者二名，在加拿大者二名，在馬來者四名，在印度者一名，在緬甸者二名，在安南者三名，在暹羅者四名，在歐洲者一名，在日本者一名，在朝鮮者一名，在澳洲者一名，在大溪地者一名，在非州者一名，在荷屬者四名，在香港者一名，在澳門者一名，在臺灣者一名。

第三十六條 在外僑民應出之國民大會代表，其候選人之推選及指定，比照關於職業選舉之規定，

但推選候選人之團體由僑務委員會定之。

第三十七條 在外僑民應出之國民大會代表之選舉，比照關於各省區域選舉之規定。

#### 第四節 軍隊之選舉

第三十八條 全國陸海空軍軍隊及軍事教育機關應選出國民大會代表三十名。

第三十九條 軍隊國民大會代表候選人依左列方法推選之：一、陸軍每師各推選候選人二名，每一獨立旅或每一特種部隊其人數在兩團以上者，各推選候選人一名，不及兩團之獨立部隊分別與駐在地附近之師獨立旅或特種部隊聯合推選；二、海軍凡直屬海軍部之每一艦隊，各推選候選人一名，陸戰隊聯合推選候選人一名，其他部隊由海軍部指定分別與直屬海軍部之艦隊或陸戰隊聯合推選；三、空軍聯合推選候選人一名；四、各軍事教育機關聯合推選候選人二名。前項推選之候選人，由國民政府就中指定九十名爲候選人。

第四十條 軍隊國民大會代表由陸海空軍軍隊及軍事教育機關之官兵依本法有選舉權者，就國民政府指定之候選人依第六條之規定選舉之。

第四十二條 軍隊國民大會代表候選人應具有左列資格：一、有選舉人之資格；二、年滿二十五歲；三、曾在國民革命軍服務五年以上者，有勳績或曾在軍事教育機關畢業學行俱優者。

### 第五章 選舉總事務所及選舉監督

第四十二條 中央設國民大會代表選舉總事務所，直隸於國民政府，置主任副主任各一人，特派指揮監督辦理全國選舉事宜，選舉總事務所之組織以命令定之。

第四十三條 各省設選舉總監督以民政廳廳長充任，省內各選舉區設選舉監督以各該區最高行政長官充任，無最高行政長官者，由選舉總事務所就該區內行政長官中派充之。

第四十四條 直隸於行政院之市設選舉監督以市長充任。

第四十五條 遼甯吉林黑龍江熱河四省及自由職業團體之選舉，以內政部部长爲選舉總監督，蒙古、西藏之選舉以蒙藏委員會委員長爲選舉總監督，國外僑民之選舉以僑務委員會委員長爲選舉總監督，軍隊之選舉以軍事委員會委員長爲選舉總監督。

第四十六條 蒙古、西藏、國外僑民及軍隊之選舉得設選舉監督，由選舉總事務所派充之。

第四十七條 推選人、選舉人及候選人之資格，由選舉監督審查之。

第四十八條 選舉日期及選舉場所由選舉監督定之。

第四十九條 關於國民大會代表選舉之投票開票，置投票管理員，投票監察員，開票管理員，開票監察員，由選舉監督派充之。

第五十條 選舉監督及前條職員，於其辦理選舉之區域或團體內，不得為國民大會代表之候選人。

第五十一條 國民大會代表之當選證書由選舉監督發給之。

#### 第六章 選舉及當選無效

第五十二條 有左列情事之一時其選舉無效：一、選舉人名冊因舞弊涉及該冊選舉人達三分之一以上經判決確定者；二、辦理選舉違背法令經判決確定者。

第五十三條 選舉無效，應即依法改選，但有特別情形不及改選者不在此限。

第五十四條 有左列情事之一時其當選無效：一、死亡；二、候選人資格不符經判決確定者；三、當選票數不實經判決確定者。

第五十五條 當選無效或當選人不願應選時，應以第八條所定之候補人依次遞補。

#### 第七章 選舉訴訟

第五十六條 選舉人或落選人，確認辦理選舉人員有舞弊或其他違背法令情事時，得自選舉日起十日內提起訴訟。

第五十七條 選舉人或落選人確認當選人資格不符或票數不實或落選人確認所得票數應當選而未當選時，得自當選人姓名公布日起五日內提起訴訟。

第五十八條 選舉訴訟歸該管高等法院管轄，應先於其他訴訟審判之，以一审終結。關於軍隊選舉訴訟由軍事委員會軍法處審判。

第五十九條 關於選舉之犯罪依刑法處斷。

#### 第八章 附則

第六十條 本法之解釋權屬於國民大會代表選舉總事務所。

第六十一條 本法施行細則以命令定之。

第六十二條 本法施行日期以命令定之。

#### 代表選舉法四附表

國民大會代表選舉法之附表凡四：

- (一) 依區域選舉方法之各省及直隸於行政院之市，應出國民大會代表名額表。
- (二) 各省選舉區之劃分及每區應出國民大會代表名額表。
- (三) 各省及直隸於行政院之市各種職業團體應出國民大會代表名額表。
- (四) 自由職業團體代表名額表。各表全文如下：

#### 附表一

依區域選舉方法之各省及直隸於行政院之市，應出國民大會代表名額表：

江蘇四、	浙江三、	安徽三五、	江西二八、	湖北四〇、
湖南四三、	四川四四、	西康九、	河北四三、	山東四四、
山西二二、	河南四四、	陝西三〇、	甘肅一四、	青海九、
福建二二、	廣東四四、	廣西二一、	雲南二二、	貴州一六、
察哈爾一〇、	綏遠一〇、	甯夏九、	新疆一二、	南京四、
上海八、	北平六、	天津五、	青島二、	西京二、
總計六六五。				

附表二

各省選舉區之劃分及每區應出國民大會代表名額表：

江蘇省

第一區	溧陽、鎮江、丹陽、金壇、宜興、揚中、四、
第二區	無錫、武進、江陰、常熟、太倉、崑山、吳縣、吳江、六、
第三區	南通、崇明、啓東、海門、如皋、靖江、四、

第四區 松江、金山、奉賢、南匯、川沙、上海、寶山、嘉定、青浦、六、

第五區 江都、泰縣、江浦、六合、儀徵、高郵、秦興、五、

第六區 鹽城、阜甯、興化、東台、三、

第七區 淮陰、淮安、泗陽、宿遷、寶應、漣水、四、

第八區 連雲市、東海、灌雲、沐陽、贛榆、四、

第九區 銅山、沛縣、豐縣、陽山、蕭縣、邳縣、睢甯、五、

第十區 江甯、句容、溧水、高淳、三、

浙江省

第一區 杭州市、嘉興、杭縣、海甯、嘉善、平湖、海鹽、富陽、桐鄉、崇德、新登、分水、桐廬、六、

第二區 臨海、甯海、黃岩、天台、仙居、溫嶺、三、

第三區 紹興、蕭山、諸暨、餘姚、嵊縣、上虞、新昌、三、

第四區 吳興、長興、安吉、德清、武康、餘杭、孝豐、臨安、於潛、昌化、四、

第五區 衢縣、江山、淳安、遂安、開化、常山、龍游、壽昌、建德、四、

第六區 蘭谿、東陽、金華、浦江、義烏、永康、湯溪、武義、三、

- 第七區 永嘉、平陽、瑞安、樂清、泰順、玉環、三、
- 第八區 鄞縣、慈谿、定海、鎮海、奉化、象山、南田、三、
- 第九區 麗水、龍泉、遂昌、青田、縉雲、景甯、慶元、松陽、雲和、宣平、四、

安徽省

- 第一區 太湖、懷甯、宿松、桐城、潛山、望江、四、
- 第二區 蕪湖、繁昌、南陵、廬江、當塗、銅陵、無為、巢縣、五、
- 第三區 六合、合肥、舒城、霍山、立煌、岳西、四、
- 第四區 壽縣、霍邱、鳳台、懷遠、鳳陽、定遠、三、
- 第五區 滁縣、天長、來安、全椒、含山、和縣、嘉山、四、
- 第六區 泗縣、盱眙、五河、靈璧、宿縣、三、
- 第七區 阜陽、穎上、渦陽、亳縣、太和、臨泉、三、
- 第八區 貴池、青陽、太平、石埭、東流、至德、三、
- 第九區 宣城、郎溪、廣德、甯國、涇縣、旌德、三、
- 第十區 休甯、祁門、歙縣、黟縣、績溪、三、

江西省

- 第一區 南昌市、武甯、南昌、新建、進賢、安義、永修、修水、銅鼓、奉新、靖安、四、
- 第二區 萍鄉、宜春、分宜、萬載、新喻、上高、宜豐、高安、新淦、清江、豐城、四、
- 第三區 吉安、吉水、永豐、峽江、泰和、萬安、遂川、安福、永新、甯岡、蓮花、四、
- 第四區 贛縣、大庾、崇義、上猶、南康、信豐、龍南、虔南、定南、尋鄔、安遠、四、
- 第五區 九江市、浮梁、鄱陽、九江、星子、湖口、彭澤、都昌、瑞昌、德安、東平、婺源、德興、四、
- 第六區 上饒、玉山、廣豐、鉛山、弋陽、橫峯、餘江、萬年、貴谿、餘干、三、
- 第七區 南城、南豐、資谿、臨川、宜黃、崇仁、樂安、黎川、光澤、東鄉、三、
- 第八區 甯都、廣昌、石城、瑞金、會昌、尋都、興國、二、

湖北省

- 第一區 武昌市、漢口市、武昌、漢陽、蒲圻、嘉魚、咸甯、通城、崇陽、湯新、鄂城、通山、大冶、七、
- 第二區 蕪春、浠水、黃梅、廣濟、羅田、英山、麻城、黃陂、禮山、黃安、黃岡、六、
- 第三區 隨縣、安陸、孝感、應山、雲夢、應城、漢川、京山、鍾祥、天門、六、
- 第四區 江陵、監利、石首、公安、枝江、松滋、荊門、沔陽、潛江、五、

- 第五區 襄陽、棗陽、宜城、光化、穀城、南漳、保康、四、
- 第六區 宜昌、遠安、當陽、宜都、興山、秭歸、長陽、五峯、五、
- 第七區 恩施、宣恩、建始、巴東、鶴峯、利川、咸豐、來鳳、四、
- 第八區 鄖縣、均縣、鄖西、房縣、竹山、竹谿、三、

湖南省

- 第一區 長沙市、長沙、湘陰、瀏陽、湘潭、甯鄉、益陽、湘鄉、安化、五、
- 第二區 衡陽、衡山、安仁、耒陽、常甯、酃縣、茶陵、攸縣、醴陵、五、
- 第三區 零陵、祁陽、東安、道縣、甯遠、永明、江華、新田、四、
- 第四區 邵陽、新化、武岡、新甯、城步、清縣、會同、通道、綏甯、五、
- 第五區 岳陽、平江、臨湘、華容、常德、桃源、漢壽、沅江、南縣、五、
- 第六區 沅陵、瀘溪、辰谿、淑浦、芷江、黔陽、麻陽、晃縣、鳳凰、乾城、六、
- 第七區 永順、龍山、保靖、桑植、澧縣、安鄉、臨澧、石門、慈利、大庸、吉大、永綏、七、
- 第八區 桂陽、臨武、藍山、嘉禾、郴縣、永興、宜章、資興、汝城、桂東、六、

四川省

- 第一區 成都市、成都、新都、簡陽、金堂、廣漢、什邡 二、
- 第二區 華陽、雙流、溫江、郫縣、新繁、崇寧、灌縣、彭縣、新津、崇慶 三、
- 第三區 重慶市、巴縣、江北、長壽、涪陵、南川、綦江、武勝、合川 三、
- 第四區 銅梁、璧山、大足、永川、榮昌、江津、瀘縣、合江、納谿、江安 三、
- 第五區 閬中、蒼溪、南部、廣元、昭化、巴中、通江、南江、劍閣 三、
- 第六區 南充、西充、蓬山、營山、儀隴、廣安、岳池、鄰水、渠縣、達縣、大竹 二、
- 第七區 宜賓、慶符、富順、南溪、長甯、高縣、筠連、珙縣、興文、隆昌、屏山、敘永、古宋、古蔺 四、
- 第八區 奉節、巫山、雲陽、開縣、巫溪、萬源、城口、宣溝、開江 三、
- 第九區 平武、江油、北川、彰明、德陽、安縣、綿竹、梓潼、羅江、綿陽 三、
- 第十區 西昌、冕甯、鹽源、會理、越嶲、鹽邊、昭覺、甯南、雷波、雅安、漢源、榮經 三、
- 第十一區 蘆山、天全、邛崃、大邑、蒲江、茂縣、汶川、懋功、松潘、理番、寶興、金陽（設治局） 四、
- 第十二區 名山、樂山、峨眉、洪雅、夾江、犍爲、榮縣、威遠、峨邊、馬邊 三、
- 第十三區 三台、射洪、鹽亭、中江、遂寧、蓬溪、安岳、樂至、潼南 二、
- 第十四區 資中、資陽、內江、仁壽、井研、眉山、丹稜、彭山、青神 二、

第十五區 忠縣、鄆都、墊江、梁山、萬縣、石柱、酉陽、秀山、黔江、彭水、三、

西康省

第一區 康定、九龍、瀘定、雅江、道孚、理化、瞻化、稻城、巴安、德榮、甘孜、鹽井、丹巴、定鄉、四、

第二區 甯靜、察雅、貢縣、察陽、科麥、恩達、昌都、鹽井、武成、鄧柯、石渠、白玉、德格、同普、嘉黎、碩都、大昭、五、

河北省

第一區 大興、通縣、順義、懷柔、密雲、昌平、香河、武清、三、

第二區 宛平、良鄉、房山、涿縣、固安、永清、安次、霸縣、三、

第三區 清苑、容城、雄縣、安新、徐水、高陽、蠡縣、博野、安國、三、

第四區 易縣、涞水、涞源、新城、定興、滿城、完縣、唐縣、望都、三、

第五區 盧龍、遷安、撫甯、昌黎、灤縣、樂亭、臨榆、都山、(設治局) 三、

第六區 河間、獻縣、肅寧、任邱、交河、甯津、吳橋、東光、南皮、三、

第七區 天津、青縣、靜海、滄縣、鹽山、慶雲、大城、文安、新鎮、三、

第八區 正定、新樂、阜平、行唐、靈壽、平山、獲鹿、井陘、二、

第九區 晉縣、無極、藁城、欒城、元氏、贊皇、趙縣、甯普、高邑、三、

第十區 邢台、沙河、鉅鹿、堯山、內邱、任縣、柏鄉、隆平、臨城、三、

第十一區 永年、曲周、肥香、鷄潭、咸縣、溝縣、廣宗、平鄉、南和、三、

第十二區 大名、南樂、清豐、磁縣、廣平、邯鄲、成安、武安、涉縣、三、

第十三區 遵化、玉田、豐潤、甯河、薊縣、三河、平浴、寶坻、興隆、三、

第十四區 冀縣、南宮、新河、棗強、武邑、衡水、景縣、阜城、故城、三、

第十五區 深縣、武強、饒陽、平安、東鹿、定縣、曲陽、深澤、二、

山東省

第一區 濟南市、歷城、章邱、鄒平、長山、桓台、淄川、齊東、三、

第二區 德縣、德平、陵縣、臨邑、平原、禹城、濟陽、齊河、三、

第三區 滋陽、曲阜、甯陽、鄒縣、泗水、金鄉、滕縣、魚台、濟甯、嘉祥、四、

第四區 聊城、博平、茌平、清平、高唐、長清、恩縣、夏津、武城、四、

第五區 堂邑、臨清、邱縣、館陶、冠縣、莘縣、范縣、觀城、朝城、四、

第六區 益都、臨淄、博興、高苑、廣饒、臨朐、博山、昌樂、壽光、四、

第七區 蓬萊、黃縣、福山、棲霞、牟平、文登、海陽、榮城、三、

- 第八區 掖縣、平度、濰縣、昌邑、膠縣、高密、即墨、招遠、萊陽、三、
- 第九區 惠民、青城、陽信、無棣、樂陵、商河、濱縣、利津、霑化、蒲台、四、
- 第十區 臨沂、鄒城、費縣、莒縣、蒙陰、沂水、日照、諸城、安邱、峯縣、四、
- 第十一區 泰安、肥城、新泰、萊蕪、東平、東河、平陰、汶上、陽穀、壽張、四、
- 第十二區 荷澤、單縣、城武、鉅野、鄆城、曹縣、濮縣、鄆城、定陶、三、

山西省

- 第一區 陽曲、太原、榆次、太谷、祁縣、徐溝、交城、文水、崞嵐、嵐縣、清源、興縣、三、
- 第二區 汾陽、平遙、介休、孝義、臨縣、石樓、離石、方山、中陽、二、
- 第三區 長治、長子、屯留、襄垣、潞縣、黎城、平順、壺關、遼縣、和順、榆社、三、
- 第四區 晉城、高平、陽城、陵川、沁水、新絳、聞喜、河津、稷山、絳縣、垣曲、二、
- 第五區 沁縣、沁源、武鄉、隰縣、蒲縣、六府、永和、霍縣、趙城、靈石、二、
- 第六區 臨汾、襄陵、洪洞、浮山、安澤、曲沃、翼城、鄉寧、吉縣、汾西、汾城、二、
- 第七區 永濟、臨晉、虞鄉、猗氏、萬泉、榮河、安邑、夏縣、平陸、芮城、解縣、二、
- 第八區 大同、懷仁、渾源、應縣、山陰、陽高、天鎮、廣靈、靈邱、二、

- 第九區 右玉、左雲、朔縣、平魯、甯武、偏關、神池、五寨、保德、河曲、二、
- 第十區 忻縣、定襄、靜樂、代縣、五台、崞縣、繁峙、平定、壽陽、盂縣、昔陽、二、

河南省

- 第一區 開封市、鄭縣、尉氏、通許、宛陵、成皋、密縣、新鄉、禹縣、中牟、四、
- 第二區 商邱、東仁、陳留、杞縣、葵邱、民權、柘城、永城、夏邑、虞城、四、
- 第三區 安陽、湯陰、林縣、臨漳、內黃、汲縣、淇縣、濬縣、滑縣、長垣、濮陽、東明、五、
- 第四區 新鄉、沁陽、博愛、修武、武陟、溫縣、孟縣、濟源、博浪、封邱、獲嘉、延津、輝縣、六、
- 第五區 許昌、臨潁、襄城、鄆陵、郟城、輔城、臨汝、魯山、四、
- 第六區 南陽、方城、新野、唐河、泌陽、內鄉、淅川、鄧縣、鎮平、桐柏、南召、舞陽、葉縣、六、
- 第七區 淮陽、沈邱、項城、商水、西華、鹿邑、大康、扶溝、三、
- 第八區 汝南、上蔡、西平、遂平、確山、正陽、新蔡、三、
- 第九區 潢川、光山、固始、商城、息縣、信陽、羅山、經扶、三、
- 第十區 洛陽、鞏縣、偃師、登封、伊川、宜縣、嵩縣、伊縣、三、
- 第十一區 陝縣、靈寶、閿鄉、盧氏、洛寧、鐵門、欒川、三、

陝西省

第一區 長安、臨潼、渭南、藍田、鄠縣、柞水、甯陝、藍屋 二、

第二區 咸陽、興平、醴泉、高陵、涇陽、三原、富平、同官、耀縣 二、

第三區 膚施、甘泉、宜川、延川、延長、鄜縣、洛川、中部、宜君、柯邑、邠縣、淳化、長武 三、

第四區 鳳翔、岐山、寶雞、扶風、郿縣、麟遊、沂陽、隴縣、武功、永壽、乾縣 二、

第五區 南鄭、褒城、城固、洋縣、西鄉、鳳縣、甯羌、沔縣、略陽、留壩、鎮巴、佛坪 三、

第六區 榆林、神木、府谷、橫山、葭縣、米脂、清澗、吳堡、綏德、定邊、靖邊、保安、安定、安塞 三、

第七區 安康、平利、海陽、白河、紫陽、石泉、漢陰、商縣、商南、雒南、山陽、鎮安、嵐皋、鎮坪 三、

第八區 大荔、朝邑、郃陽、澄城、韓城、華縣、華陰、潼關、蒲城、白水、平民 二、

甘肅省

第一區 蘭州市、皋蘭、榆中、洮沙、渭源、景泰、靖遠、定西、會甯、隴西、漳縣、臨潭、岷縣、臨洮、永登、康樂（設治局） 三、

第二區 平涼、華亭、化平、隆德、莊浪、靜甯、崇信、固原、海原 二、

第三區 慶陽、涇川、靈台、環縣、合水、甯縣、正甯、鎮原 二、

第四區 天水、甘谷、武山、禮縣、西和、秦安、通渭、清水、兩當、成縣、徽縣、武都、康縣、文縣、西固、三、

第五區 臨夏、永靖、甯定、和政、夏和、一、

第六區 武威、民勤、永昌、山丹、民樂、張掖、臨澤、古浪、二、

第七區 酒泉、金塔、鼎新、高台、至門、安西、敦煌、一、

青海省

第一區 樂都、互助、竇源、二、

第二區 西甯、民和、化隆、二、

第三區 隍源、大通、都蘭、二、

第四區 循化、貴德、同仁、同德、二、

第五區 共和、玉樹、囊謙、一、

福建省

第一區 長樂、閩侯、連江、羅源、福清、平潭、霞浦、甯德、福安、福鼎、四、

第二區 南平、永泰、閩清、古田、屏南、尤溪、沙縣、永安、將樂、順昌、三、

第三區 浦城、建甌、建陽、崇安、松溪、政和、壽甯、邵武、三、

- 第四區 廈門市、同安、莆田、仙遊、惠安、晉江、南安、安溪、金門、永春、德化、四、
- 第五區 漳浦、詔安、雲霄、東山、龍溪、南靖、海澄、平和、長泰、三、
- 第六區 龍巖、漳平、甯洋、大田、永定、上杭、華安、二、
- 第七區 長汀、連成、甯化、明溪、清流、武平、建甯、秦甯、三、

廣東省

- 第一區 廣州市、番禺、東莞、南海、三水、二、
- 第二區 新會、台山、赤溪、中山、寶安、順德、三、
- 第三區 曲江、樂昌、仁化、乳源、翁源、連縣、連山、陽山、南雄、始興、四、
- 第四區 惠陽、博羅、海豐、陸豐、紫金、河源、龍川、增城、四、
- 第五區 和平、龍門、連平、新豐、佛岡、清遠、從化、花縣、四、
- 第六區 汕頭市、潮安、潮陽、揭陽、惠來、澄海、普甯、南澳、四、
- 第七區 高要、四會、德慶、封川、開建、廣甯、英德、三、
- 第八區 高明、鶴山、新興、開平、恩平、陽春、陽江、三、
- 第九區 茂名、電白、信宜、化縣、吳川、羅定、雲浮、鬱南、四、

第十區 合浦、欽縣、靈山、防城、海康、遂溪、徐聞、廉江、三、

第十一區 瓊山、臨高、澄邁、定安、文昌、瓊東、樂會、三、

第十二區 萬甯、陵水、崖縣、感恩、昌江、譚縣、樂東、保亭、白沙、四、

第十三區 梅縣、興甯、五華、平遠、蕉嶺、饒平、大埔、豐順、三、

廣西省

第一區 桂林、興安、靈川、陽朔、百壽、義甯、龍勝、全縣、灌陽、二、

第二區 馬平、雒容、羅城、柳城、象縣、來賓、永福、中渡、榴江、二、

第三區 宜山、宜北、天河、河池、思恩、忻城、南丹、三江、融縣、二、

第四區 武鳴、遷江、上林、那馬、隆山、都安、隆安、果德、二、

第五區 凌雲、西隆、西林、東蘭、鳳山、思隆、恩陽、百色、思林、二、

第六區 平樂、恭城、富川、鍾山、賀縣、荔浦、修仁、昭平、蒙山、二、

第七區 蒼梧、藤縣、岑溪、懷集、平南、武宣、信都、二、

第八區 邕甯、扶南、橫縣、永淳、上思、綏祿、賓陽、一、

第九區 崇義、左縣、同正、甯明、思樂、明江、龍州、憑祥、雷平、上全、二、

第十區 向都、天保、奉議、靖西、鎮邊、萬承、龍茗、鎮結、養利、二、

第十一區 鬱林、博白、北流、陸川、興業、貴縣、桂平、二、

### 雲南省

第一區 昆明市、昆明、富民、宜良、嵩明、晉寧、呈貢、安甯、羅次、祿豐、昆陽、易門、二、

第二區 保山、永平、鎮康、騰衝、龍陵、大理、祥雲、洱源、鳳儀、鄧川、賓川、雲龍、彌渡、梁河、(設治局)隴川、(設

治局)瑞麗、(設治局)潞西、(設治局)盈江、(設治局)蓮山、(設治局)三、

第三區 蒙自、建水、曲溪、通海、河西、峨山、石屏、開遠、華甯、箇舊、龍武、(設治局)二、

第四區 楚雄、廣通、雙柏、牟定、鹽興、武定、元謀、祿勸、姚安、大姚、鎮南、二、

第五區 廣南、富州、文山、馬關、西畴、硯山、瀘西、彌勒、師宗、邱北、屏邊、二、

第六區 曲靖、平彝、霽益、馬龍、陸良、羅平、尋甸、巧家、會澤、宣威、二、

第七區 昭通、永善、綏江、魯甸、大關、鹽津、澂江、玉溪、路南、江川、鎮雄、彝良、二、

第八區 碧江、(設治局)貢山、(設治局)瀘水、(設治局)鹽豐、德欽、(設治局)福貢、(設治局)麗江、蘭坪、

鶴慶、劍川、淮西、中甸、永勝、華坪、永仁、三、

第九區 寧洱、景谷、墨江、思茅、江城、六順、鎮越、車里、南嶠、佛海、寧江、(設治局)二、

第十區 順寧、雲縣、緬寧、昌寧、元江、新平、瀾滄、鎮沅、景東、雙江、蒙化、漾濞、二、

貴州省

第一區 貴陽市、定番、貴筑、龍里、修文、息烽、開陽、羅甸、長寨、廣順、貴定、大塘、二、

第二區 安順、織金、郎岱、關嶺、普定、鎮寧、平壩、紫雲、清鎮、二、

第三區 興義、興仁、安龍、盤縣、貞豐、安南、普安、冊亨、二、

第四區 畢節、大定、黔西、威寧、水城、納雍、金沙、一、

第五區 遵義、桐梓、正安、赤水、仁懷、綏陽、湄水、湄潭、道真、二、

第六區 銅仁、思南、德江、黎川、鳳岡、后坪、沿河、印江、江口、石阡、省溪、玉屏、松桃、二、

第七區 鎮遠、黃平、施秉、青溪、三穗、岑鞏、台拱、劍河、天柱、平越、鑛山、餘慶、甕安、二、

第八區 獨山、榕江、錦屏、永從、下江、黎平、都勻、平舟、荔波、八寨、丹江、三合、都江、麻江、三、

察哈爾省

第一區 萬全、張北、崇禮、(設治局) 二、

第二區 宣化、懷來、延慶、一、

第三區 涿鹿、陽原、懷安、蔚縣、二、

第四區 龍關、赤城、沽源、多倫、二、

第五區 寶昌、康保、商都、尚義、(設治局)新明、(設治局)三、

綏遠省

第一區 歸綏、武川、托克托、和林格爾、清水河、三、

第二區 集寧、豐鎮、興和、陶林、涼城、三、

第三區 包頭市、包頭、薩拉齊、固陽、東勝、三、

第四區 五原、臨河、安北、(設治局)一、

寧夏省

第一區 寧夏、寧朔、平羅、磴口、陶樂、(設治局)三、

第二區 金積、靈武、鹽池、豫旺、三、

第三區 中衛、中寧、一、

第四區 紫湖、(設治局)一、

第五區 居延、(設治局)一、

新疆省

第一區 迪化、昌吉、綏來、沙灣、阜康、孚遠、奇台、呼圖壁、吐魯番、鄯善、鎮西、哈密、烏蘇、乾德、木壘河、七角井、(設治局)、托克遜、(設治局) 三、

第二區 綏定、伊寧、霍爾果斯、精河、博樂、塔城、額敏、阿克蘇、溫宿、拜城、柯坪、烏什、庫車、沙雅、托克蘇、阿瓦提、吉木乃、哈巴河、和什托落蓋、(設治局)、鞏留、承化、布倫托海、布爾津 四、

第三區 疏勒、疏附、伽師、英吉沙、莎車、蒲犁、巴楚、葉城、皮山、和闐、于闐、且末、洛浦、焉耆、尉犁、婁、玉、策勒、葉爾羌、烏魯克恰提、(設治局)、麥蓋提、澤普、庫爾勒、(設治局)、賽圖拉、(設治局) 五、

附表三

各省及直隸於行政院之市各種職業團體，應出國民大會代表名額表。

- 蘇 農會七、工會七、商會七、總額二一。
- 浙 農會五、工會五、商會五、總額一五。
- 皖 農會五、工會五、商會五、總額一五。
- 贛 農會六、工會六、商會六、總額一八。
- 鄂 農會六、工會六、商會六、總額一八。
- 湘 農會七、工會七、商會七、總額二一。

川 農會七、工會七、商會七、總額二一。  
 西康 農會一、工會一、商會一、總額三。  
 廣 農會七、工會七、商會七、總額二一。  
 陞 農會七、工會七、商會七、總額二一。  
 晉 農會三、工會三、商會二、總額八。  
 豫 農會七、工會七、商會七、總額二一。  
 陝 農會四、工會四、商會三、總額一一。  
 甘 農會二、工會二、商會一、總額五。  
 青海 農會一、工會一、商會一、總額三。  
 閩 農會三、工會三、商會三、總額九。  
 粵 農會七、工會七、商會七、總額二一。  
 桂 農會三、工會二、商會二、總額七。  
 滇 農會三、工會三、商會三、總額八。  
 黔 農會三、工會二、商會二、總額七。

- 察 農會一、工會、商會一、總額三。
- 綏 農會一、工會一、商會一、總額三。
- 寧夏 農會一、工會一、商會一、總額三。
- 新疆 農會一、工會一、商會一、總額三。
- 京 農會二、工會二、商會二、總額六。
- 滬 農會四、工會四、商會四、總額一二。
- 平 農會二、工會二、商會二、總額六。
- 津 農會二、工會二、商會二、總額六。
- 青島 農會一、工會一、商會一、總額三。
- 西京 農會一、工會一、商會一、總額三。

以上總計農會（漁會在內）代表一一零名，工會代表二零八名，商會（航業公會在內）代表二零四名，合計三二二名。

附表四

自由職業團體代表名額表

律師團體一零，會計師團體五，醫藥師團體八，新聞記者團體一一，工程師團體六，教育會、國立大學、獨立學院、教育部立案之大學獨立學院之教育團體一八，以上總計五八名。

## 國民大會代表選舉總事務所組織條例

第一條 本條例依國民大會代表選舉法第四十二條之規定制定之。

第二條 國民大會代表選舉總事務所（以下簡稱本所）直隸於國民政府，其職務如左：

一、關於國民大會代表選舉法之解釋，及各種關係章則之撰擬事項；

二、關於辦理國民大會代表選舉之指導監督事項；

三、關於國民大會開會之籌備事項。

第三條 本所設主任副主任各一人，由國民政府特派，綜理全所事務，指揮監督辦理全國選舉事宜。

第四條 本所分組辦事，其細則另定之。

第五條 本所設總幹事一人，副總幹事一人，每組設組長一人，幹事若干人，承主任副主任之命，辦理本所事務，由主任呈請國民政府派充之。

第六條 本所設參事若干人，由本所就有關各機關高級職員中聘任之。

第七條 本所設事務員若干人，由主任派充，並得就各機關人員中調充之。

第八條 本所為指導調查全國各選舉區辦理選舉情形，設指導員視察員各若干人，由主任呈請國

民政府派充之。

第九條 本所爲繕寫文件，得酌用雇員。

第十條 本所於籌備國民大會開會事務完畢即行裁撤。

第十一條 本條例自公布之日施行。

權之發達，便可以減輕萬千億兆人的痛苦。（愚昧與恐怖是一種痛苦。人人要做勞苦粗工，沒有機器幫助，是一種痛苦。君主的一條鞭，可以鞭笞萬姓，時時帶着血痕，則更是人民的一種痛苦。）而今不講其他，祇講最平常的一件事：保險制度。

人類一種最大的痛苦是無常，（如現在之不安全，與未來之不可靠。）想解決『無常』，現社會乃創為一種保險制度。保險制度之作用，為濟人之危急，使人對於不測的災禍，不必生其恐慌。而今保險事業，範圍極廣，一般人為其生命財產保險，對於水火盜賊災傷疾病殘廢死亡保險，為其家屋住宅保險，為兒女婚嫁男子當兵保險，商賈為船舶貨物運載保險，農家對於牲畜病害電災風災保險。甚至美人欲其朱顏之常駐，樂師為其調琴之一指，歌者為其婉轉之珠喉，都無不可以保險，設使現在無保險制度，則人類之痛苦，又將增多幾倍。總之，二十世紀人類的痛苦，已經大大減除，如能將減除的痛苦，堆積起來，真可以成一座喜馬拉亞山，而其中所流的眼淚，蓄起來，又必然可以成一個紅海，可惜現在之數學家無此種計算耳。

中華書局出版

# 地方自治綱要

黃哲真著 一册 九角

地方自治，為憲政之基礎；推行自治，為訓政工作之重心。本書即將地方自治的理論和方法，作一具體的介紹。全書凡十八萬言，計分七章：①介紹地方自治的一般意義；②敘述地方團體構造的成因；③敘述地方自治的監督作用；④敘述我國過去實施地方自治的概況，並循而歸納其沿革；⑤根據孫中山先生的遺教及國民政府法令，敘述現行地方自治制度，而於實施狀況和今後改進辦法，也一一加以論列；⑥討論行政管理方法；⑦敘述自治事業的怎樣經營。所有內容完全根據最近立法院頒布之自治法規立論，材料既極新穎，記載尤為詳盡。國人對於地方自治欲得正確之認識，當於此書求之。

# 現行保甲制度

程懋型編 一册 八角

本書編者歷任縣政人員訓練所講師，對於保甲制度研究有素，爰就其平日講稿，重加整理付印，以供辦理保甲者之參考。內容共分十章：①保甲制度之沿革，②保甲制度之效能，③保甲制度與三民主義，④保甲編組方法及完成期限，⑤戶口調查與獎勵登記，⑥保甲之訓練，⑦保甲經費收支之規定，⑧保甲槍枝之登記烙印，⑨保甲之懲獎，⑩結論。網末附有各種法規、表式，及保甲條例疑義之解釋法令等。用作各種訓練之教材及為留心現行政制者之參考，均甚適宜。

# 中華書局出版

## 孫中山先生外集

陸達節君，研究黨義，素有心得，曾有孫中山先生逸語錄，孫

陸達節輯  
三一冊  
角

中山先生嘉言鈔等書行世。本書為編者積數年之辛勤，從百數十種書報中，蒐集中山先生之軼文，得八十餘篇，約五萬言，多係辛亥革命時，孫先生與政府要人討論國家大計之函電，乃中華民國開國史上極有價值之資料，而為坊間出版之全集，全書所未曾採入者。本書經中央黨部審定，並由孫哲生先生題署，其價值概可想見。

## 孫哲生先生言論集

耿文田編輯 一冊 一元

本書係集孫哲生先生重要之言論而成，計四十六篇，共十五萬言。以

種類言；有演講，提案，訓詞及論文等；以性質言；有關政治，外交，革命，主義及建設等。舉凡孫哲生先生之對外，聯俄，抗日及對內之積極實現總理之實業計劃，結束訓政，開始憲政等種種主張，均搜羅詳盡，洵為先生言論之總匯。

# 現代憲政論

章淵若著 一冊一元

章淵若先生專治公法學，歷任各大學法學教授、院長有年。本書都二十餘萬言，分上下兩編：上編總論吾國憲政之特質，憲政之癥結，以及今後制憲之基本原則與特殊問題；次論近代憲政改造之最新原理，以及近世憲法之最新趨勢。下編為本論，首論制憲之一般原理，次論人民權利義務之基本原則，立論超脫傳統之法學窠臼，而尤針對吾國社會之特情；次論中央制度與地方制度，對於吾國歷年爭訟不已之總統制、內閣制、委員制、集權、分權諸問題，頗有獨到之貢獻。最後論制憲與民生、民族之關係，尤為本書之特色。

## 比較政治制度 [社會科學叢書之一]

沈乃正著 一冊七角半

本書原為國立浙江大學文理學院之政治學講義，取材極新穎適用，舉凡各國政府之組織，政治之變遷以及優劣點之所在，悉以客觀的評論而加以比較研究。全書共分兩編，計二十章：第一編政府分類論，分別敘述現代各國政府之形式與精神；第二編政制優劣論，評論君主、貴族、民主、單元、聯邦、內閣制、總統制等政府組織之利弊，其於新政制之若蘇俄以及意大利之法西斯政府，論列特詳。

中華書局發行

王法心編

一冊 九角

# 三民主義研究大綱

本書根據三民主義十六講，分爲三十二課，每課又分段落，將原講意義分析綜合，使學者能提綱絜領，融會貫通。在每課每段之末，列舉有價值之參考書報，對於三民主義之涵義，指示闡發之門徑，並附刊黨義演講錄凡七篇，立論清晰，解釋精當，可作學者研究黨義之南針。中央檢定教師委員會認本書爲「提要鉤玄，極合教課之用」。

版出局書藝中

中0138(全)

22,8.

中華民國五年九月七日

井研如九月十日

民國二十五年六月印刷  
民國二十五年六月發行

國民大會參考資料(全一册)

◎ 實價國幣一元

(郵運匯費另加)



編者 耿文田

發行者 中華書局有限公司  
代表人 陸費逵

印刷者 上海中華書局印刷所

總發行處 上海福州路 中華書局發行所

分發行處 各埠 中華書局

標商冊註

