

國民大會能否成為常設民權機關之檢討

崔書琴

近幾年來國人時常提及的國民大會，是指中山先生所主張而後來又見於國民政府法令及五五憲草的國民大會。國民大會是一種全國性的民意機關，但中山先生主張過的全國性民意機關並不只國民大會一種，而使用『國民大會』名詞時，似又暗示兩種任務不同的機構。

在五權憲法演講裏，他曾圖示國民大會為五權憲法實施後『治國機關』的一部分。在建國大綱第十四條裏，他主張『每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一人以組織代表會，參預中央政事。』這句話有兩種可能的解釋：一是在訓政時期，要設一個全國民意機關，凡完成自治的縣市得各派代表一人參加。一是凡完成自治的縣市皆有資格選舉代表一人，準備參加制憲或行憲的全國民意機關。如果後一種解釋正確，則所謂『代表會』即指第二十二與二十四兩條中所說的國民大會。第二十二條規定：『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，則開國民大會決定憲法而頒佈之。』這個國民大會的任務顯然在制憲第二十四條規定：『憲法頒佈之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。』這個國民大會是指第二十二條所說的國民大會呢？抑指依制定的憲法選舉出來的國民大會？如係前者，則國民大會是制憲兼行憲的全國民意機關。如係後者，則有兩個國民大會：一是制憲的（第二十條），憲法制定後，即告解散。一是行憲的（第二十四條），即依憲法的規定選舉出來以後，行使憲法賦予的權力。我以為二十二與二十四兩條所說的國民大會並非同一組織，因為如係同一組織，便等於假定憲法上規定的國民大會組織與憲法尚未制定以前的國民大會組織法完全相同。這樣一來，第二十二條中的國民大會難免表現為接受憲草的會議，而非真正的制憲機關。

此外，中山先生在晚年還主張過召開『國民會議』。不過這個組織只是一種臨時的全國性民意機關，其目的在停止中國的內戰，在由『全體國民自動的去解決國事』，而不是制憲或行憲。

由此可知中山先生曾主張過三種全國性民意機關。一是臨時性質的國民會議。一是制憲的國民大會。一是憲法施行後常設的國民大會。國民政府頒佈的國民大會組織法與宣佈的五五憲草二者的有關條款，與此種解釋完全相合。組織法第一條規定：『國民大會制定憲法並決定憲法施行日期。』這顯然是說依此組織法而成立的國民大會，其目的僅在制憲。同時由五五憲草的第三章看來，國民大會已被擬定為憲法實施後的一個常設全國民意機關。制憲的國民大會當然必須舉行，至於常設的國民大會無存在的必要，實在是一個值得研究的問題。

我們先得知道中山先生對於常設國民大會主張的經過與內容。在一九〇六年首次公開演講五權憲法時，他並未表示設置國民大會的意見。他只說三權分立不夠，而認為應該加上中國傳統的兩種好制度——考試與監察——使其成為五權憲法。他大概仍以立法院為正常的民意機關。十年以後（民國五年），他受了瑞士和美國的影響並鑒於中國實行代議政治未能成功，遂熱烈的主張採用直接民權。他承認這種民權不宜在『廣漠之省境施行』，所以主張拿縣來作自治單位。但在中央政治方面，他覺得最好成立一個國民大會，由它代為行使直接民權。他說：『竭五十年之力，為民國築此三千之石礎（每一自治之縣為一石礎），必有可成。彼時更可發揮特殊之能力，令此三千縣者各舉一代表。此代表完全為國民代表，即用以開國民大會，得選舉大總統。』

124274 就。其對於中央之立法，亦得行使其修正之權，即為全國之直接民權接。』這可以說是他主張設置國民大會之始。自此以後，他便使國民大會與五權憲法發生聯繫，他在心理建設（民七）、五權憲法演講（民十）、『中華民國建設之基礎』（民十一）、『中國革命史』（民十二）、與建國大綱（民十三）裏，又都提到國民大會。其中以在心理建設與『中國革命史』（二者有關於分文字全同）所說的較為詳細。

他指出了國民大會及五院的關係以及它的權限。他說：『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。』人民對於一國政治，除選舉權外，其餘罷免、創制、複決各權，『付託於國民大會之代表以行之』。建國大綱除前引者外，並規定：『憲法頒佈之後，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』（第二十四條）。對於中央政府官員有選舉權一點是與以前不同的意見。『中華民國建設之基礎』一文中特別指明『五權分立』與國民大會『皆為間接民權』。他關於國民大會的指示，我們所知者僅此而已。

要想了解 中山先生心目中國民大會的性質，必須知道他的權能區分的學說。他認為民主國家應該設一萬能政府，一方面為人民謀幸福，一方面又能為人民所控制。為達到前一目的，政府必須有『能』；為達到後一目的，人民必須有『權』。『我們現在分開權與能，說人民是工程師，政府是機器，在一方面要政府的機器是萬能，無論什麼事都可以作，又在他一方面要人民的工程師也有大力量，可以管理萬能的機器。那麼在人民和政府的兩方面彼此要有一些什麼的大權才可以彼此平衡呢？』在人民一方面……是要有四個權。這四個權是選舉權、罷免權、創制權、複決權。在政府一方面的，是要有五個權。這五個權是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。用人民的四個政權，來管理政府五個治權，那才算是個完全的民權機關。有了這

樣的政治機關，人民和政府的力量，才可以彼此平衡。』國民大會可以說是代表人民行使政權的機構，也可以說人民所請的工程師，其責任在管理『萬能的機器』——政府。

權能區分的理論雖易了解，但 中山先生關於國民大會職權與地位的指示，究竟不夠詳細。這種情形或許給了五五憲草起草人相當的困難。在起草的過程中，關心制憲者討論最熱烈的題目就是國民大會。經過各方面的仔細研究以後，五五憲草終於特設一章『國民大會』。關於如何組織與選舉，我們無須多加說明，這裏應該特別注意的是下列各點：第一是會期。每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。經過五分之二以上代表的同意或總統的召集，得舉行臨時會議。第二是職權。選舉與罷免指定的若干中央官吏，創制與複決法律，修改憲法並行使憲法賦予之其他職權。第三是與五院的關係。依第四六、六三、七七、八四與八七各條的規定，總統與立法、司法、考試、監察各院對國民大會負其責任。大體說來，五五憲草這幾點規定與 中山先生的遺教是符合的。

這樣的國民大會究竟有無設置的必要呢？這個問題可以從理論與實際兩方面考察。

在理論上，國民大會的設置與權能區分的學說並不完全相符。依中山先生的指示與五五憲草的規定，國民大會是介紹於人民與政府之間的組織。政府是由國民大會產生，國民大會是由人民產生。人民與政府之間的關係可以說是間接的。政府行使五種治權，人民的四種政權則由國民大會代為行使。中央政府的重要官吏，要由國民大會代為選舉。違法或不稱職的官吏要由國民大會代為罷免。人民希望成立而立法院未能制定的法律，要由國民大會代為創制。不合民意的現行法律要由國民大會代為複決。一切都沒離開一個『代』字。在權能區分的理論之下，權屬於人民，能屬於政府。但有了國民大會，能雖仍屬於政府，權則要交給國民大會行使。拿機器與工程師的比喻來說，政府是萬能的機器，管理這部機器的工程師，已經不是人民自己，而

是國民大會了。國民大會是代表人民控制政府的，如果它控制得不好，怎麼辦呢？遇到這種情形，只好先改組國民大會，然後再經由新國民大會改組政府（五院，非僅指行政院）。人民既廢一番手續改組國民大會，何如就以這番手續直接改組政府呢？國民大會是代表人民創廢法律的，如果人民希望創廢的法律，國民大會不為之創廢，人民又該如何呢？若說那時人民便可以直接創廢，那何如根本不將創制權與複決權交給國民大會行使呢？沒有國民大會的時候，人民所顧慮的問題只是政府的好壞，而設置國民大會以後，又多了一層顧慮：即這個組織是否盡職而有力量。沒有國民大會的時候，人民可以直接與政府發生關係，而設置國民大會以後，只能經由這個組織有效的表達他們的意見。這顯然與權能區分的理論不甚相合。再說 中山先生是主張直接民權的。他認為代議制度有很大的流弊。他說他那個時代的『代議士都變成了「豬仔」議員。有錢就賣身、分贓、貪利、為全國人民所不容。各國實行這種「代議政體」都免不了流弊，不過傳到中國，更是不堪聞罷了。』又說：『歐美代議政體的好處，中國都沒有學到，所學的壞處却是百十倍，弄到國會議員變成豬賊議員，污穢腐敗是世界各國自古以來所沒有的，這真是代議政體的一種怪現象。』因此他竭力主張實行直接民權，不過他曾聲明國民大會是『間接民權』。有人說國民大會並非國會，當然也就不是通常所了解的『代議政體』。但我們能否認它是代選舉、代罷免、代創制、與代複決的機構嗎？代議政體能發生流弊，代選舉、罷免、創制、複決的機構是否就不致發生流弊呢？五五憲草如果實行，立法院就成了國民大會產生的代議機關。這個機關如果發生流弊，有國民大會用罷免、創制、與複決各權來救濟。如果國民大會本身有流弊，要用什麼方法救濟呢？假使那時再由人民用直接民權來救濟，又何如由他們直接控制立法院呢？由此推論國民大會的設置與直接民權的理論亦未能相合。

124275

再從實際上觀察，設置國民大會而欲使其適當的發揮功能，也有極大的困難。依五五憲草第二十七條的規定，國民大會是由國民代表

組成，其人數估計起來，至少要有三千。代表的任期六年，但大會每三年始舉行一次，而會期僅有一月，有必要時始得延長一月。由此可知，它不是一個能繼續不斷行使職權的機構。在起草的過程中，有很多人主張在大會閉會期間設一國民委員會行使職權，但未被採納。拒絕的理由為政權無須時時行使，即在不行使時，也不能視為中斷，所以沒有設置的必要。國民大會問題的癥結實在於此。以這樣一個大的團體，時常舉行會議，誠非易事，而且也不見得總有官吏需要罷免，或總有法律需要創廢，而憲法也並非總需要修改。若是這個三千人的團體總在那裏集會，執行職權，結果難免與政府時常發生衝突，而使『萬能的機器』動轉不靈。反之，如果一定要每三年才開會一次，選罷官吏與創廢法律的職權又不能隨時行使。這樣國民大會的機構便不能夠靈活的去運用。若說是有必要時可以舉行臨時會議召集起來，又恐不勝其煩。譬如大會閉幕不久，便有一院的院長發生重大的瀆職事件，以致輿論要求予以彈劾，是否就要召集臨時會議討論罷免呢？若不召集，此案也許就要久懸不決。如果召集，也許在解決此案完畢閉幕以後不久，又發生其他需要大會處理的案件。假使在閉會期間設置國民委員會或駐會委員會代替行使職權，則恐流弊更多。第一、團體既然較小，則比北京政府時代的國會更容易受人包圍、威脅、操縱或賄買。第二、既然時常開會，便易於過分的行使職權，因而與政府發生衝突的機會加多，並使治權與政權不能分明。第三、機關重疊而且距離直接民權更遠，因為國民大會是人民產生的，而國民委員會和政府本身一樣又都是國民大會產生的。鑒於這種種情形，國民大會每三年開一次會不好，總在那裏開會也不好。如果每三年開一次會，不設置閉會期間代行職權的機關不好，設置也不好。所以國民大會縱然設置，也是不容易適當的發揮其作用的。

那麼，國民大會究竟應該不應該設置呢？我的結論是在理論上沒有設置的必要，而在實際上也沒有妥為應用的可能。如果澈底的實行權能區分的學說，四種政權要由人民直接行使，不能委託少數人代為

行使。換言之，人民應該自己作工程師來管理萬能的機器，而不必另聘請。在目前情形之下，這當然是做不到的，因為一般人民的生活水準與知識水準還夠不上使他們行使直接民權。要澈底的實行權能區分的學說，祇有等到人民這兩種水準提高到能行使直接民權以後。這個條件未能實現以前，若必欲實行權能區分的學說，也不一定非設置國民大會不可。我以爲我們可以盡量的利用各省的民意機關，甚至各

論社會安全

韓明謨

自從世界的經濟蕭條產生了大量失業，人民生活的日益窘困，以至於顛沛流離，這些事象逐漸演出之後，各國才開始注重到社會安全的重要。當前各國最著名的社會安全計劃，尤引起世人對於社會安全問題的注意，這些計劃就是：美國全國資源設計局所擬的社會安全政策計劃 (National Resources Planning Board's Plans)，英國的威廉·比弗利治報告 (William Beveridge Report)，加拿大的馬士社會安全報告 (L. C. Marsh Report)，以及紐西蘭的社會安全法 (New Zealand Social Security Act)。無一不是爲謀求社會安全而籌劃出來的詳盡計劃或法規，其中尤以英國比弗利治報告值得吾人注目。

所謂社會安全，照比弗利治的說法，即是指一種所得 (income) 的安全，所謂所得，意思是代替因失業，疾病，或災害而引起的薪資的損失；且這種所得，又是供給因年老而退休的人，因死亡而無人資助的人解決額外困難的開支，如像與生育，死亡，以及結婚有關的費用。因之，所謂基本的社會安全 (Primarily Social Security)，也即是所得的最低限度的安全，這種所得的供給且應儘可能與薪水的停止相銜接。

照這樣的意義說，社會安全的內容，實包括了過去勞工問題和貧

窮的民意機關，使它們代表人民行使政權。這種辦法是行得通的。省縣民意機關是時常開會的。如果某一個中央大員犯了衆怒，有合於法定數目的省縣民意機關同時議決，要求罷免，便可將他罷免。創廢法律與修改憲法也莫不可以利用同樣的程序。這個辦法如果採用，五五憲章中有許多有關條款，自應作適當的修正。

窮的問題的內容而更加以擴大之，因之，社會安全的主要政策也就是社會保險了。

不完備的社會安全的實施并不是從最近始。早在德國俾斯麥時代已經奠定了社會保險制度的基礎，而在英國，一六〇一年伊利沙白女皇時代所頒佈的伊利沙白恤貧律 (Elizabeth's Poor Law) 不必說了，晚至一八九七年，美國少數工業部門中亦已開始施行工人補償法 (Workmen's Compensation Act)。至一九〇六年即行普遍。英國的強迫健康保險開始於一九一二年，少數工業部門的失業保險也始於一九一二年，普遍施行於一九二〇年。第一個養老金法 (Pensions Act)，給與未納捐金 (Contribution) 的七十歲的老人，通過於一九〇八年，一九二五年，則施行於納有捐金的老人，寡婦與孤兒。失業保險，經過一段艱苦的時期，由於一九三四年失業救濟法 (Unemployment Act) 的施行，又奠定了一個新的基礎。這些舊帳已足說明兩點：第一是社會安全計劃的實施并非自最近的一些計劃始，第二目前的許多社會安全計劃或報告，實不過是過去經驗的良好結晶，過去經驗的重新安排與擴大應用而已。

目前社會安全計劃的特點在一方面是對於整個國家的各種社會安