



## 國民大會的組織職權及其存廢問題

陳柏心

國民大會的組織，是中國政治制度的一個特色。依據五權憲法的理論，國民大會是代表人民行使四種政權的，政權高於治權，所以國民大會的地位，高於行使五種治權的政府，其性質相當於國家最高權力機關。這樣一個組織在現代國家的政治制度中，找不出相同的例子。一

般民主國家的政府組織，人民代表機關的議會，監督政府並行使立法，都有很高的地位，但都沒有所謂政權、治權的分別，沒有在人民代表機關以下，另外設置立法機構，人民代表機關本身就是行使立法權的機構。中國的政治制度，因為權能區分的關係，變成複雜得多，而政權、治權的機關如何安排？才能收運用靈活之效，就成為制憲上的一個重要問題。

126867  
五五憲草中的國民大會，以國民代表組織，國民代表由各縣市及其同等區域各選一人為原則。其職權凡六：一、選舉總統、副總統、立法監察兩院院長、副院長、立法及監察委員。二、罷免總統、副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、立法及監察委員。三、創制法律。四、複決法律。五、

修改憲法。六、憲法所賦予之其他職權。這樣一個國民大會，是五種治權行使的總樞紐，五院完全受制於國民大會，直接間接對國民大會負責。這是根據權能區分的原則所擬訂，終於成為反對五五憲草者所集中攻擊的一個目標。

這種制度在理論上與實際上都可能發生下列種種缺點：

一、選舉、罷免、創制、複決四種直接民權，應由人民直接行使，國民大會係由人民選舉的代表所組成，由國民大會行使，仍為間接民權，與直接民權的意義不符。顧名思義，直接民權是人民自己行使的權力，如委託他人行使，就不是直接民權。國民大會只是人民的代表，人民除選舉國民大會外，其餘的政權實際是落空了。

二、直接民權的行使，原為補救代議政治的流弊，但國民大會亦為一代議機構，使其駕乎立法院以上，行使創制權及複決權。如果立法院亦由人民直接選舉，則以甲代議制補救乙代議制，由同源選出的兩個代議機關，而有高低之分，成為雙重議會，不僅運用上將發生困難，而民

選的立法機關，並不直接對人民負責，自不能發生直接民權的效用。如果立法院由國民大會產生，則立法院成爲間接又間接的民權，但國民大會只行使創制、複決等權，又不能顧問普通議會所有的財政權等，人民的政權勢將落空，其影響所及，將造成「政府萬能人民無權」或「政府有權人民無能」的結果，無論那一種情形，都不能補救代議政治流弊的效果。

三、普通民主國家，有一民選的議會，代表人民監督政府，行使立法。國民大會如與立法院並存，國大之權，限於四權，不能議決預算，通過法律，討論政策，則議會之權，自非國大所能行使。而就立法院言，既爲治權機關，自無監督政府之權，是國家將無一有力量的議會來代表民意監督政府，有人稱此種現象爲國會失蹤。蓋立法院由國民大會產生，其背後既無選民，又無選舉區，可說沒有資格代表民意，而其職權又限於通過法律、議決預算等權，則立法院勢將淪於政府附屬品的地位。立法院如不對國民大會負責，但其上有一國民大會，行使創制、複決，亦必降低立法院的信用，恐不易完成立法的任務。而此疊牀架屋的二個機關，權責重複，系統不明。國民大會如無限制的行使創制權及複決權，將使國家有兩個立法機關，立法院地位自難鞏固。國民政治能力如果薄弱，直接行使政權固有困難，但增加機構亦不能提高其素質，於事仍屬無補。

四、所謂政府向國民大會負責，國民大會權力表面看來很大，實際上卻未必如是。國民大會使政府人員負責的方法，在選舉與罷免，而總

統及立法院長等由二千人左右的國民大會選舉，不足以保持總統及立法機關的尊嚴。至責問責任，限於罷免之一途，此種權限，事實上不應輕於行使，故在政治上未必能起重大作用。至立法司法機關，在執行任務上，除個人違法以外，實際上並無任何責任可負，因此國民大會的存在，不僅人民的政權因以落空，即國民大會的本身，亦未必有若何實際權力。

因爲這個關係，政治協商會議的憲草修改原則，對國民大會，有大之修改，一共包括四點：一、全國選民行使四權，名之曰國民大會。二、在未實行總統普選制以前，總統由縣級、省級，及中央議會聯合組織選舉機關選舉之。三、總統之罷免，以選舉總統之同樣方法行使之。四、創制、複決二權之行使，另以法律定之。協商會議修改原則內的國民大會，是無形的，僅爲選民在全國各選區行使四權的總稱。但全國人民直接行使政權，在目前尚非易事，所以總統之選舉罷免，一時並不實施，創制、複決權的行使，雖另以法律規定，但事實上目前也恐無法辦到。所以政協原則的國民大會，實際上是一種未來的制度。

新憲法對於中央政制的設計，遵循一個根本的原則，就是中央組織的分權。五五憲草規定總統及立法、司法、考試、監察四院向國大負責，行政院向總統負責。至總統對於其他各院，亦有直接間接控制的權力，這中間各個組織的權責，較爲混淆，在運用上將易發生許多不便。現在所採的分權原則，有以下幾點重要變更：

一、總統由國民大會選舉，立法院由人民直接選舉的代表組成，監察院由地方議會選舉的代表組成，總統、立法院與監察院產生的來源，原是相同的，現在則不同了。

二、行政院長由總統諮詢立法院同意任命，考試、司法兩院院長由總統諮詢監察院同意任命，並使立法院與行政院互相制衡，改變了原來治權集中於總統的方式。

三、國民大會選舉總統及修改憲法，立法院行使西洋國家議會所有的權限，立法機構已無疊牀架屋，權責重複的情形。

新憲法根據以上的原則，規定國民大會由縣市及其同等區域所選出的代表，蒙古代表，西藏代表，各邊疆地區代表，僑民代表，職業團體代表，以及婦女團體代表等組織。其職權為：一、選舉總統副總統。二、罷免總統副總統。三、修改憲法。四、復決立法院所提之憲法修正案。關於創制、複決二權，俟全國有半數之縣市曾經行使創制、複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之。

這樣一個國民大會雖然仍是一個有形之國大，但其性質，僅為一個選舉總統及修改憲法的機關，相當於美國的總統選舉團及憲法會議。除此以外，國大並無其他職權，其任期與總統同，總統滿期之年，即為國大召集之年。至於創制、複決二權，一時不能實施，須俟全國有半數之縣市曾經行使創制、複決兩項政權時，始由國民大會制定辦法行使。國大代表之人數，就全國人口比例來講，係屬極少數，權力過大，易於發生

操縱把持之弊，不過如要集會討論，又嫌人數過多，難於做到詳明透澈的地步。所以滅弱國大控制政府的力量，使其職權限於幾件事情，但只要這幾件事情真正能夠充分的適當的行使，國民大會似仍不失為一名實相符的政權機關。

現在的國民大會制度，大家認為比五五憲草為進步，但有人仍認為這樣的國民大會，可以不設。因為：

一、國民大會所選舉的總統，幾等於一個虛位的元首，總統任命權須經立監兩院同意，公佈法律及發布命令權，須經行政院院長的副署，或行政院院長及有關部會首長的副署，又行政院對立法院負責，總統在行政上不負責任，在這種情形下，國民大會對總統的罷免權已無意義，徒損國家元首的尊嚴，及增加政治上無謂的紛擾。

二、憲法本身有固定性，不應當作變動，頻頻修改，國民大會事實上對於修改憲法，非至萬不得已時，不會輕易行使，可說是多年不遇之事，國民大會應否保留，殊值疑問。

三、總統選舉，不必定須國民大會，仿照法國第三共和總統由參眾兩院聯席會議產生的成例，可由立監兩院選舉。或則如德國威瑪憲法規定，由人民直接投票選舉。也可像美國的辦法，由人民間接投票選舉。至於修憲，憲法修改的創議，也可由兩院聯席會議為之，複決可採美國制度，交由各省省議會批准，達到一定數目的多數時，便成立憲法修正案。

國民大會如果取消，中國的政治制度，將乾脆的變為一般國家的議會政治。不僅權能區分的原則成為空論，而間接民權以外實施直接民權的主張，亦少實現的可能。一般人都認為直接民權，必須由人民直接行使，政協原則所謂無形的國民大會，就是本於此種觀點，這原是天經地義。但同時又不能不承認在現階段的中國，沒有到順利實行的時期，所以又定出過渡的辦法，先由中央及地方議會會同行使選舉或罷免總統，至創制及複決權，則另以法律規定。其實全國人民總投票，以中國的地廣人衆，在目前固辦不到，在將來亦難於實行。司法行政部次長謝瀛州氏，在其三十五年一月出版之中國政府大綱一書內的估計，全國人口四萬五千萬，選民當不下於三萬萬，以三萬萬人直接行使四權，其耗費之鉅，需時之久，至足驚人。三萬萬人直接投票，主持投票事務之人員（包括製票、發票、收票、監票、開票、計票及維持投票場所秩序之人員）三百萬人，筆六百萬枝，墨一百萬條，紙四百萬張，每次投票費用達一百萬萬元（照估計時之幣值），私人負擔尚不在內。關於罷免、創制、複決各權之行使，普通須得百分之十至百分之十五之選民連署，其由私人負擔之徵求連署費用，亦達十萬萬元，如此糜費，勢將使四權的行使發生困難。而時間方面，經過下列各項程序：（一）徵求連署。（二）以提議書運送中央政府。（三）中央政府審核提議書。（四）通令全國舉行總投票。（五）以各地投票結果輾轉達於中央。（六）中央彙集審核總投票的結果。這些程序之完成，其所需時間將超過二年，罷免、創制、複決幾個

政權，如果需要如此長久時間，其功效將因之而消失。這種估計或不免有過於誇大之處，但因難實亦為意想中事。

中山先生有感議會政治的缺點，故於選舉權外，更採行罷免、創制、複決等權，以擴張民權的範圍，但四種政權在中央政府方面，無法直接行使，因此決定設置國民大會代表行使。而問題在於二千人左右的國民大會，掌握四種政權以控制政府，自易發生種種流弊，國民大會設計的理論，不能說沒有見地，但在實際運用上所遭遇的困難，不免使理論與實際兩者發生脫節，致不能收預期的效果。不過無形的國民大會既不可能實行，而新憲法上有形的國民大會，對於普通法律的創制、複決，在目前這個階段，甚至包括相當遙遠的將來，不能付諸實施，似此直接民權理想的不能實現，實是一個很大的遺憾。

要使得國民大會真正能夠行使四權而不發生困難，我們願意提出一個如下的建議：就是根據中山先生由代表行使的原則，但大量增加代表的額數，即不限於每縣一人，而盡量加以擴充，如以每千名選民產生代表一名計，則國大代表可有二三十萬人的數額，這二三十萬人，當然不能運用開會的方式，以討論問題，而必須以投票的方法，行使其權能，這也是一個無形的國民大會，但可以表現以下幾個優點：

一、二三十萬人投票，比較二三十萬萬人直接投票，當然簡單得多，後者簡直為不可能，但前者則易於實施。

二、二三十萬人的數目較二三千人超過百倍，少數人的操縱把持，

威脅利誘，已屬不可能，所以雖然還是間接，但其流弊必可大見減少，這樣的國民大會，可以行使創制、複決兩權，而於選舉罷免的範圍，也未嘗不可酌予擴大，並不以總統爲限。

三、人民知識能力薄弱，由較優秀而又數量甚多的代表行使四權，其效率或反可較直接行使爲高。以中國地域之廣，人口之衆，在數十年內要希望人民對中央政治完善行使四權，以促進民權的發達，捨此外恐無他途可循。其他廣土衆民的國家，如要行使創制、複決、罷免等權，恐怕也只有採取這個辦法。

四、創制、複決、罷免等權的性質，不宜濫於行使，行使太濫，將過於削

弱政府的地位，自不妥善。但又不應使其運用過於困難，甚至不可能行使，如此勢必等於虛設。二三十萬人的投票，不能算太容易，但不至於太困難，所以很可以作爲人民在不得已的情形下糾正政府錯誤的工具，而發生良好的效果。

五、總統如由二三十萬人產生，比較二千人左右的國民大會選舉，更足以保持其威嚴，修改憲法必須經多數人的通過，也可以格外慎重。六、這樣的國民大會，可以提高其地位與職權以控制政府，實現所謂權能區分的原則。

### 馬歇爾計劃與歐洲經濟

英國經濟學者週報，爲世界著名經濟權威雜誌，本年十一月十七日就馬歇爾計劃最近之發展，撰述長篇論文，檢討其對歐洲未來之經濟可能發生之影響。該文以「計劃漸具形體」爲題。列論警關，有一段稱：「本階段最重要之問題計有三項：第一、所建議之援歐貸款，數量是否足夠應付西歐之需要？第二、美國貸款之條件是否有礙接受援助之十六國之獨立？第三、條件中有無摧殘歐洲努力於自給自足之處？第一項問題之答案，根據目前事實即知爲正面者，第二項問題之答案亦爲正面者，馬歇爾聲明中預示之若干條件，確有妨害國家獨立之處。貸款附帶條件乃理所當然之事，美國在貸款上自不免規定條件，然唯一問題在所訂條件是否合理，是否明智。至於第三項問題，馬歇爾計劃是否將重涉對英貸款上之錯誤而附以經濟條件？美國方面批評巴黎報告書中之造船計劃所需之鋼過多，從此種批評中可以看出有上述趨勢存在。此究係純粹而認真之批評，抑有意扶助美國之船業？英國如欲建造郵船與運貨船以恢復其戰前賺得美元之能力，此種權利是否將因而被否認？」從該文的評論中，可見援歐計劃即使執行，前途暗礁還多哩。