



國民大會的組織與選舉問題

蘇松芬

一 緒言

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：中山先生建國大綱有云：「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，則須開國民大會行使之，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。

95023
本年七月間中央常會，決定了國民大會，仍照四屆三中全會決議案，於民國二十四年三月舉行，并函請國民政府令行立法、行政兩院，就主管範圍，分別起草國民大會組織法，選舉法和建築國民大會會場。此問題遂益爲國人所重視，作者不敏，謹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？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，是在牠宰制之下，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。我們既明白了牠的特質，就可以討論到牠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為原則，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，未免有偏枯之弊，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，因為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，鄙意以為「每市選舉代表一人，但在三十萬以上者，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，不過牠的名額，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。由前的主張，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）自當以建國大綱為標準，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，及罷免行政院院長，副院長。

(二)創制立法原則。

(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)複決宣戰或媾和。

(八)受理國民政府提請解決之事項。

(九)受理國民委員會提議事項。

(十)其他關於本憲法賦與之職權。

(三)代表的任期

在中山先生遺教，對於國民大會，并無定期存
在期限，推其意，以為閉會後，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，應以閉會之日為止。

(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。至名稱，似可定名為「國民大會常務委員會」或「國民委員會」。惟關於委員

人選，有主張除不以國民代表為限外，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，免過嚴。蓋國民委員之為國民代表與否，尚屬不成問題，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，未必於學術上即有重大貢獻，換言之，有學術重大貢獻者，未必即有特殊勳勞，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，寧可以比之孺子，故應規定其資格為以年在四十歲以上，具有下列資格之一者為限：(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，較為妥善。

然國民委員會，操有國民大會大部份職權，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，即「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，大總統暨五院院長應即去職」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，以為一年內，國家對內對外事項，變化至多，若數年一開，則將其效用，但反對此說者，以為國民大會，僅為代表人民行使四權，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為限，則非一種職業，當以不影響其本身職務為妥。總之，國民大會的召集次數宜少，會期宜短，方為完善。

(六)大會的內部組織 任何一個會，欲推動牠的進行，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呢？鄙意以為除應設主席團，由代表中選出九人至十一人組織外，并主張設秘書長一人，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

(二) 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，自以採用普通制爲合理。

(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 (Geographical Representation) 制，和職業代表 (Professional Representation) 制兩種：所謂地域代表制，係以地方團體如一省、一縣、一村、一市等爲選舉團體便是。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，我國尙屬一個農業社會，工商尙未發達，文化未開，雖在大城市有些工商等團體，也是不完不備，或竟爲有閒階級所操縱，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爲安。

(三) 採大選舉區制抑採單選舉區制 所謂大選舉區制即以牠

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，往往以比例選舉爲連帶條件的。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爲原則。

(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，往往無充分知識，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，而僅在選選執行最終選舉的人，則雖選民知識薄弱，牠的弊病，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（如疾病衰老等）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。牠的根本理由，就是承認選舉權爲一種社會職務，或爲一種含有社會職務，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，也是牠的重要原因。但事實上仍難奏效的，因爲強制選舉，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，人民馳赴投票地點的需時耗費甚大，自然不樂於投票。在作者意見，以爲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，

全國產鹽統計

——共三千七百五十四萬擔——

據最近鹽務署調查，全國產鹽數量，統計三千七百五十四萬餘擔。魯七五六九千擔，淮北七五六五千擔，川南四四四三千擔，長蘆四四三九千擔，兩浙四二二二千擔，廣東三九六七千整，川北一四四七千擔，福建一零零二千擔，河東八九一千擔，揚州六零九千擔，雲南四八九千擔，口北二零七千擔，晉北一九四千擔，松江一八八千擔，甘寧新夏四區合計一六二千擔。

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，爲一種無記名投票法，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！