



國民大會的存廢問題

羅典榮

國民大會的制度是孫中山先生政治理論中一種特殊的設計，現代各國的政治制度中，殆無相同的例子。照孫中山先生的想法，在一個民主國家之內，既需要一個能受全民控制而又能替全民謀福利的萬能政府，那麼一方人民需要有一「權」，另一方面則政府需要有一「能」。因此，他把國家的權力分爲「政權」和「治權」兩種。前一種爲選舉、罷免、創制和複決四權，後一種爲立法、行政、司法、考試和監察五權；人民握有四權，政府具有五權，人民則以政權來管制政府之治權。國民大會就是代表人民行使四權的一種制度。

就一般民主國家之政治理論當中，并無政權與治權的分別可言；在實際上，他們的立法與監督政府的大權是由人民代議機關行使的，不像我們把立法和監察兩權算是政府權力（治權）的一部份。這是不同的一點。普通民主國家的議會，理論上都是間接的民主制度，由代表人民的代議士組織而成，但孫中山先生覺得代議制流弊太多，非有直接民權之行使不足匡救其失。因此，他主張先由分縣自治做起，實行直接民權，俟縣自治完成以後，繼由每縣國民選出一個代表，組織國民大會參預中央政事，代表人民行使四權。他在民國十一年爲上海新聞報三十週年紀念而作的中華民國建設之基礎一文中分述分縣自治、全民政治、五權分

立與國民大會以後，跟着就說：「以上二者（指五權分立與國民大會），皆爲間接民權，由代表行於中央政府。其與官治（指主權在官之謂）不同者，有分縣自治，全民政治，以行主權在民之實。非若今日人民惟恃選舉權以與據國家機關者抗。彼據國家機關者其始藉人民選舉以獲此資格，其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民莫之如何，此今日政治現象所可爲痛心疾首者，必如吾之說，乃得救此失也。」孫中山先生以爲一般民主國家的人民所恃者，僅選舉權一項而已，若代議士違反人民的意志，除掉俟其任滿後可不予重選外，人民實無可如何。如果於各縣實行直接民權，人民除選舉權外，尚有罷免與創制複決兩權，在中央則有各縣選出之代表組成的國民大會，代表人民行使「政」權（建國大綱中稱爲中央統治權），參預中央政事；如此國民代表受人民監督，中央政事則歸國民大會監督，始可達到主權在民之實，方可謂全民政治。這是不同的又一點。

一 五五憲草中設計的制度

民國二十五年公布五五憲草即基於五權憲法的理論而設置國民大會的。按該憲草第二十七條規定國民大會的組織以各縣市及其同等區域選出代表一人爲原則，其人口逾三十萬者，則每增加

十萬人再增選代表一人，蒙古、西藏及華僑代表則以法律另定，合計代表總數達三千人。第三十條規定代表任期為六年。第三十一條規定國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要得延長一月。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。第三十二條規定國民大會之職權凡六：一、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、創制法律。四、複決法律。五、修改法律。六、憲法賦予之其他職權。復依第四六、六三、七七、八四與八七各條之規定，總統與立法、司法、考試、監察各院對國民大會負其責任。這就是為管理政府行使治權而設的總樞紐，也是一個史無前例，龐大無匹，閑散悠遊的人民代表議會。從制度的運用上看，這種國民大會的設置仍與「權」「能」區分的目的甚遠，實際將流於政府萬能，人民無權。總統一經國民大會選出以後，他一手組織行政院，不特是院長副院長是對他負責，連各部會長官也直接對他負責，整個行政院像是總統的祕書辦公廳一樣。再說立法院，名為中央政府行使立法權之最高機關（第六十三條），及享有議決法律案、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（第六十四條），但是這些案子是要經過行政院行政會議議決後始提出於立法院的（第六十一條），而立法院本身又無自行提出議案的規定，所以立法院祇是法律的登記所。通過總統的個人意志而表現於行政院的一切行為，立法院管不了，國民大會要總統負責事實上又辦不到，政府萬能的確作到了。再看國民大會方面。國民大會三年中才集會一次，會期不過一月，充其量再延長一月。國家事務浩繁，一個月的時間從事查考政府三

年中所做的事情，談何容易？立法工作日趨專門化，英國的法律絕大多數都是由政府提出來的，而政府的法律草案又是經政府機關裏面那些熟練的專家們從經驗與實際各方面參酌益損來擬具的。「十寒一曝」的國民大會，不必說行使創制權、以創制國家法律了，就是說複決現行法律，試問複決以後又將如何？國民大會一經閉會，政府同樣可以名殊實同的法律而行之如昔。以言行使罷免權（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），此項權豈能輕率行使？事實上欲行亦不容易。臨時自行集議須經五分之二以上代表同意的限制，尋常它集議時間如此短促，罷免一個官吏豈是瞬間可以決定的事？故所謂行使四權祇落得選舉權而已。如此安可謂人民有權？縱令國民大會的確有其權，豈又能輕言是人民之權？

二 國民參政會憲政期成會設計的制度

抗戰期間，國民參政會初有請中央明令定期召集國民大會，制定憲法，實施憲政的建議，復有憲政期成會之設立。國民參政會憲政期成會於二十九年三月通過一種草擬中華民國憲法修正案，對於五五憲法草案中的國民大會的組織與職權有重大的修改，主張於大會閉會期內，設立議政會，由大會互選之議政員一百五十人至二百人組織之，任期為三年。議政會在大會閉會期間享有下列職權：一、議決戒嚴、大赦、宣戰、媾和、條約各案。二、複決立法院所議決之預算案決算案。三、創制立法原則並複決立法院法律案。四、受理監察院之彈劾案。五、對行政院各部長各委員會委員長得提出不信任案。該院院長及部會長經議政會通過不信任案時，應即去職（對行政院長副院長之不信任案，須經出席議政員五分之二通過始得成立。總統對此不信任案如不

同意，應召集臨時大會爲最後之決定。如國民大會維持議政會之決議，則院長副院長必須去職，否則應另選議政會議政員改組該會。六、對總統及各院部會長得提出質詢，并聽取報告。七、接受人民請願。八、議決總統交議事項。九、國民大會委托之其他職權。國民參政會憲政期成會於國民大會內設置議政會的目的係使大會的權力不致落空，而有意降低立法院的職權，使行政院與議政會成立類似英國的內閣與其下院那種關係。但無論在理論上或實際上，上述的設計亦難免有下列的缺點：一、國民大會於大會閉會期設置議政會似乎更有疊床架屋之嫌，立法院上面有議政會，議政會上面有國民大會，三者之相互關係如何能弄得清楚遂成問題。二、立法院之立法權已屈於議政會以下，茲議政會由國民大會選舉，如果立法院亦由國民大會選舉（抑照五五憲草的規定，由各省、蒙古、西藏、及僑居國外國民所選出之國民代表舉行預選，再提出候選人於國民大會選舉），那麼同是國民大會所選出的立法機關，試問有何理由可以定二者權力的高下？兩者都屬同類性質的立法機關，那又何必強分爲二？如果立法院係由人民直接選出，那麼由人民間接選出的議政會有權去複決直接民選之立法院的法律及預算決算案，在理論上豈非難通？三、政府向議政會負責，議政會又向大會負責，人民與政府的關係間接而又間接，民權的行使曲折而復曲折，「人民有權」之說，寧不落空？上述國民參政會憲政期成會的修正案，當時持疑議者大率以違背五權憲法的精神爲理由，認爲議政會高居五院之上，孫中山先生的全部遺教從未有設立類此機關的主張。及國民大會的召集宣告延期，是項主張故未被重視。

三 政協初期設計的制度

東方雜誌 第四十四卷 第九號 國民大會的存廢問題

民國三十四年八月二十八日（日本投降不久），初有政府與中國共產黨領袖的會商，並發表雙十會談紀要，雙方同意以和平手段解決國內諸問題。復經美國駐華特使馬歇爾將軍從中斡旋，遂有次年一月十日政治協商會議的出現。該會對國民大會（行憲的）又有新的設計：一、全國人民行使四權，名之曰國民大會。二、在未實行總統普選以前，總統由縣級、省級、及中央議會聯合組織機關選舉之。三、總統之罷免，以選舉總統之同樣方式行使之。四、創制、複決二權之行使另以法律定之。政治協商會議的原意是把有形的國民大會化爲無形的國民大會，在未普選前，即係合全國縣、市、省、各級會議及中央議會以選舉總統副總統及罷免總統之謂；普選實現以後，則爲全體選民行使總統選舉權及罷免權之謂。是時參與政治協商會議的份子大半醉心英美的民主政制，所以有意把國民大會化爲類似美國總統選舉團（Elector College）那種形態，而將國家的立法大權轉移於立法院手中，使立法院具備一般民主國家的議會的精神與實質。

但同年三月十六日國民黨召集的二中全會中，若干黨員認爲政治協商會議設計的國民大會制度與五權憲法的觀念不合，主張國民大會應以集中開會的方式，行使建國大綱所規定的職權。國民黨人的意見旋經政協綜合小組會議的採納，於是國民大會恢復爲有形的組織，並同意行使選舉、罷免、創制、複決四權。

四 現行制度

制憲的國民大會於三十五年冬集議。大部國民黨籍人士對政協最後協議的憲草仍表不滿，國民大會的職權與會期尤爲集中攻擊的目標之一。復以制憲的國民大會於法理上不受任何約束而振振有詞。但國民黨外之其他兩黨（青年黨、民社黨）人士則持相

反的見解，在最後折衷通過的憲法中，政協憲草的原則總算大體見諸於事實。按憲法中關於國民大會的規定見於第二十五、第二十六、第二十七、第二十八、第二十九、第三十、第三十一、第三十二、第三十三、第三十四各條，即現行的國民大會制度。茲將其組織及職權略論如後。

國民大會依憲法規定，係代表全國人民行使政權的機關，由每縣市及其同等區域各選出之代表及西藏、各邊疆地區民族、華僑、職業團體、婦女團體所選出之代表組織而成。並依國民大會代表選舉罷免法之規定，大會人數共為三千零四十五人。本年四月二十一日臨時國務會議通過於職業、婦女團體中增加國民代表三百名，但遭五月一日的立法院會議否決，故在法律上，大會的人數仍未有何變更。代表任期規定為六年，除臨時大會外，在任內止集議一次。臨時會議之集會頗為困難，因憲法規定有下列四種情形之下始得召集：一、補選總統副總統時（憲法原意係須總統副總統均出缺以後，實際上這樣情形很少發生）。二、依監察院之決議，對於總統副總統提出彈劾時。三、依立法院之決議，提出憲法修正案時。四、國民大會代表五分之二以上請求召集時。行憲後首次大會集議期間依憲法第一七四條第一款規定程序通過動員戡亂臨時條款，內有一項規定第一屆之國民大會，應由總統遲於民國三十九年十二月二十五日以前，召集臨時會；大會本身固足以修憲手續通過臨時條款來決定何時召集其特殊性質的臨時會議，但若無「動員戡亂」的事實，這種由本身即可決定的臨時會議恐無其他可能。

以上即為現制國民大會的組織大概，從代表的產生基礎上看，自係遵照孫中山先生遺教中每縣舉出一個代表的原則。但察其會期以及省略類似五五憲草中總統與立法、司法、考試、監察

各院對其負責的規定，國民大會又顯與「權」「能」區分的假定相離已遠。此種調和的制度，其運用上（如議事）的困難，已從首次的大會中得到充分的證明。孫中山先生的原意以為此制足濟代議制之窮，誠如理想各縣自治可以完成，四權可由人民直接行使，及能如意的罷免各縣的國民大會代表；依現行國民大會代表選舉罷免法規定，原選區選舉人，俟選出的代表任期六個月後，有投票總數百分之十以上選舉人的簽署，具明理由並向各單位之主管行政機關首長提出後即算滿足提出罷免案之條件，而有半數以上贊成票數，該區代表即可被罷免。但為數達三千多之小單位，各小單位的人民的政治見解豈能盡同？如果全國過半數之各單位的選民同時行使罷免權而重新選舉代表，則欲改變國民大會之意圖，豈不流為空談？欲半數以上之各單位之過半數選民全有罷免代表之同感，實際上將是不可能的事。人民行使罷免權的理論固不能說沒有見地，但有上述的困難，終使事實與理論不能配合。故就現制國民大會的機構而言，對其本身所標榜能補代議制之不足這一點上將無由實現，理至明顯。如果從國民大會行使的四項職權上看，則國民大會仍缺乏理由以作其本身存在的根據，茲進而分述之：

一、國民大會第一項職權為選舉總統副總統。在版圖遼闊文化尚未普及的我國人民，普選總統不易實施，這點似乎最足以作為保持國民大會的重大根據；然而選舉國家的元首未嘗不可仿法國第三共和之例，由國會上下院聯合選舉，或者仿美國的辦法，由人民選出選舉人，再由各州的選舉人於各州分別投票選舉，亦未嘗不可。

二、國民大會罷免總統與副總統的職權，事實上是不應該，同時也不可能常常行使的。美國歷史上的總統，從無被黜免的事

例，國會也僅會對約翰遜 (Johnson) 總統一人行使彈劾權 (註)。蓋元首為一國的表徵，具有無上之尊嚴，非到萬不得已時，是項罷免元首的權力不宜輕於使用，如果將罷免總統副總統的程序加以嚴格的限制，則將此項權力昇於監察院，亦未嘗不可。

三、修改憲法的職權，無論就理論與經驗二方面講，都是不致頻頻使用的，故為修改憲法而設立現制的國民大會，殊欠充分理由，反之以國民大會這種機關來行使憲法修改權，倒有下面的流弊。因為憲法修改權在國民大會手裏，修改憲法的手續既如此輕而易舉，遍讀憲法又無其他特設的限制，則立法、監察兩院的權力隨時都有被侵佔的可能。一個有民選基礎的會議，無有不假借法律上的可能與實際上種種方法來擴充其權力的。英國國會下院於一九一一年以增加上院的員額作恫嚇而通過限制上院的權力之「國會法」(Parliament Act) 就是例子，此後英國的上院對財政案已無權過問，對下院通過的議案也只有拖延之一法。國民大會本身已足完成其修憲的程序及其目的，在法理上係一個國家的最高機關，它的行為，自無其他任何機關可以置喙。若謂國民大會的行為不符於現行憲法的某些部份，則國民大會亦可修正憲法的有關部份使遷就它的行為。如此縱有疑議發生，終亦歸於消失。

四、國民大會行使創制復決的職權，又有憲法第二十七條第四項的但書規定，須經全國有半數縣曾經行使創制復決兩政權以後，究其實係未來之一種制度。縱使最近或將來得能行使此項職權，但由於近代立法工作的專門化與國民大會集議時間的短暫，致使理論上的預期效果不能獲得，理由前已有所申述。

綜上所述，國民大會的第一項及第二項的職權可以昇給別種機關行使，第三項修改憲法的職權在實際上反有重大的弊病，第

四項創制、復決兩權的應用又勢有所不能；「權」「能」分立理論中之種種優點無法獲得，而制度的運用上卻困難重重；像最近一次所召開的國民大會所糜費的人力財力，而換來的僅是選舉國家元首與制定動員戡亂臨時條款，權衡輕重，則國民大會的存續問題，似乎已有重加考慮的餘地。據筆者愚見，如果一定要保存國民大會這個稱謂，那麼依首次國民大會通過的動員戡亂臨時條款的規定而將在三十九年十二月二十五日以前召開的臨時大會當中，最好的辦法莫過於把現行的國民大會化為與國內省份數目相符的各小單位，集一省之國民大會代表即為各省之省議會，以聯合名義分別行使「中央政權」即稱為「國民大會」，則除現行國民大會末一項權力不能實行外，其餘三項權力均同樣有施行的可能。這種擬議，不特可以節省糜費、減輕麻煩與便以運用，並且有被國民大會採納的可能。第一、這種「國民大會」同時已可以直接與監察院發生關係。監察委員本由各省的省議會選舉，等於由「國民大會」選舉。不論理論上與實際上，監察院之地位均可以增強。國民大會放棄有名無實的創制復決權，但藉了省議會的身份可得到選舉監察院的權力，控制中央政府的力量，因此通過監察院而增加了。雖失去「獐」，但換得「鹿」，權衡輕重，仍屬可取。第二、似此「國民大會」的代表都膺有兩種職務，一是對中央的，一是對省方面的。其任務增加，代表們的政治興趣自必因此而愈加濃厚，即現任國民大會代表的位置亦因此而獲得解決。

以上所云可以看作是筆者對將在三十九年底以前為修改憲法而召開的國民大會的一種建議。筆者的希望是屆時的國民大會能考慮這種辦法。筆者並誠懇地指出這是一種積極的辦法，同時也是根本的辦法。否則就應該把修憲的程序再予以嚴格的限制，或

者把修憲的範圍加以限制。如屬前者，我主張把憲法第一七四條規定修憲程序的第一款刪除，則此後每修改憲法均需依憲法第一七四條第二款的規定而行，即由立法院立法委員四分之一提議，四分之三出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會復決，此憲法修正案，應於國民大會開會前半年公告之。這樣使立法院與國民大會間有一種制衡作用，同時亦可供輿論裁擇，國民大會的權力才不會有繼續擴大的可能。如係後者，則可仿第三共和及第四共和的法國憲法硬性規定「國體不得為修正之議題」的例，於憲法內列入「凡涉及國民大會的職權不得討論」的條款，使國民大會擴大本身權力的議案根本上無提出之可能。如果在積極方面不能把國民大會分散，那麼在消極方面至少也要採取由憲法條文予以限制的方法。三十九年底以前為修改憲法而集議的臨時國民大會中，以擴充國民大會的職權作為修憲的主題屬預料中事，未來憲法的重心如何安置，又成未知之數。如果又想把國民大會恢復五五憲草中的面目，則恐將數年來

努力的結果予以拋棄的事屬小，而影響國人未來之禍福事大，說不定不免又將再度引起無窮的糾紛。

(註)一八六七年，俄亥俄州眾議員 Asstley 於眾議院內建議彈劾約翰遜總統，他列舉的罪狀是：

濫用任命權、赦免權、否決權、侵佔公眾財產，與非法干涉選舉。這建議案經眾議院司法委員會以五比四的票數通過，並向眾議院提出報告，但未獲眾議院通過。另一次為一八六八年二月，約翰遜總統與陸軍部長 Stanton 衝突，後者乃向眾議院控訴，二月二十四日經眾議院一二六對四二之多數票通過彈劾案，翌日並組成 The House Managers of Impeachment 向參院請求提審總統。三月四日，上述之 The House Managers of Impeachment 提出十一條罪狀認為總統已構成罪行確鑿，及行為失檢，自三月五日至十六日間參院即開庭審判（總統未出席）。在其中列舉的十一條罪狀中，以第十一條最為嚴重，茲將該條付表決，結果贊成成立該項罪名者有三十五人（時參院共有議員五十四名，但有三分之一多數可決始能成立總統之罪狀，即需欲足三十六票，故總統因一票之差而免於彈劾）。至五月二十六日，又將第二、三、四、五、六、七、八、九、十、十一條罪狀付表決，贊成者亦僅三十五票，從此參院彈劾審判庭即宣告無限期休會，跟着由大法官宣告約翰遜總統無罪。

聯合國經社理事會通過保障女權

聯合國經濟社會理事會在日內瓦舉行會議，於八月二十五日，以十四票對三票壓倒蘇聯、波蘭與白俄羅斯之少數反對票，通過保障女權憲章。憲章中規定：「已婚或未婚女子在公務機構任職應與男子獲有相等之權利；不應以女子國籍、原籍、結婚或離婚方面對國家法之抵觸而分軒輊；女子與男子執行同等工作應取得待遇之平等；男女教育之平等。」此外第四條稱：「無分膚色、種族或宗教，女子應有結婚之自由，並應有離開本國隨夫居住國外之自由。」蘇聯對於本條規定，表示反對，蘇聯代表斐夫洛夫於辯論中說明其政府對此一問題所處立場稱：蘇聯女子與外籍人士結婚時，仍保持其蘇聯公民之資格，至於決定如何處置其本國公民純為蘇聯本國之事，但第四條卒由會議多數代表通過。理事會並決議要求聯合國秘書長通知世界各國報館、電臺、影片公司及其他文化傳播機關予以協助，擴大宣傳，以打破現有蔑視女子權利之偏見。