

憲政叢書

關於憲法一般知識及憲政運動者

國民大會全貌



編者 狄 著者 狄
校訂 逸 祖士

國 民 大 會 全 貌

編 著 者 狄 翊 祖
校 訂 者 邊 逸 士

時 代 出 版 社 印 行

序

站在中國近代革命建國史的觀點上來看，國民大會的召開與制憲成功，是應該和辛亥革命，北伐成功等重大革命事件同樣被重視，被讚頌的。

自然，本屆國大的成就，是僅限於制成了一部爲全國人民所共同擁護的憲法並通過了憲法實施程序，正式行憲尙有待於今年十二月二十五日以後。然即此一部民主憲法的產生，給中國鋪陳下一條邁向和平，統一，民主，建設的大道，使全國人民都有所遵循，不已經是一種極值得誇耀的成就了嗎？我們慶賀憲法的誕生，我們擁護憲法的實施，所以，我們有回溯一下制成這部憲法的國民大會召開經過的必要。

從國大召開的全部歷程中，我們可以看出作爲憲政嫗姆的中國國民黨是經過了如何艱辛的路程，才達到了還政於民的目的。從參加國大的代表成份上，我們可以看出國大的民衆基礎是如何鞏固，國大的法律地位是如何堅牢。從憲草擬訂和通過的程序上，我們可以看出憲法的內容是如何地容納了各方面的意見，而非一黨一派的私產。從國內外輿論界和專家學者對國大的討論與對憲草內容的批評建議上，我們可以看出國內外愛好和平的人士是如何殷切地期望中國由憲政實施，而真正步入和平，統一，民主，建設的康莊大道。反觀那些拒絕參加國大的黨派以及由它們散放出來對國大冷諷熱嘲甚至橫肆詆毀的言辭，是如何地怪誕和無稽啊！

國民大會全貌 序

這本小冊子，是一本國大召開和憲法制訂的簡明史篇，我們希望讀者能夠從這本小冊子裏面窺見國大召開的艱辛歷程，歷史意義及其成就，因而使擁護憲法實施的熱情油然而生。

在編寫的時間和取材的範圍上，本書是受了相當的限制的。就是說，編寫的時間極倉卒，有些重要的資料，還或許未被引用，但在編寫的態度上，我們自認是異常客觀而認真，差不多每一段引文和每一條紀載，都經過考證，尤其在評論文字的選擇上，我們極端重視一些比較中立件的報紙或無黨派人士的意見，以免有所偏倚。對於所引用的資料，也並未完全加以改造，以求其文字格調的完全一致，因為這樣才可以儘量保存各種資料的原來面目，使此書在某些方面仍兼有參考資料的價值。

至於本書在取材和編寫方面所表現的缺點，以及魯魚亥豕之處，敬請讀者勿吝指正。是幸。

中華民國三十六年二月狄爾祖於京

國民大會全貌

目次

序

第一章 大會的歷程

第一節

籌備經過

第二節

會議紀略

第三節

憲法的公佈及其實施程序

國民大會全貌

目錄

第二章 各黨派動態

第四節 國民黨與國大

第五節 青年黨的參加

第六節 民社黨的參加

第七節 憲政社的活動

第八節 中共與民盟

第三章 問題爭論

第九節 幾個重要問題的爭執

第十節 建都問題

第十一節

內蒙自治問題

第十二節

憲草補充意見彙述

第四章 評論一班

第十三節

各報對國民大會的評論

第十四節

各方對憲草與憲法之評議

第十五節

國際輿論一斑

「附錄」

一、國父遺教中有關憲政問題的訓示

二、蔣主席在國民大會開幕前所發表有關憲政問題的訓詞

三、蔣主席在國民大會開幕典禮中致詞

國民大會全貌 目錄

四

四、蔣主席在國民大會第三次會議中演詞

「補白材料」：胡適之博士在國大——熱察綏代表報告崇禮事件——社會賢媽之死——
綜合審查委員會中的陳誠將軍

——完——

國民大會全貌

第一章 大會的歷程

第一節 籌備經過

國父手創中華民國，並規定建國程序爲軍政、訓政、憲政三時期，中國國民黨秉承國父遺志，爲結束訓政，實施憲政，還政於民，於二十四年十二月舉行第五屆中央執行委員會第二次全體會議時，決定於民國二十五年十一月十二日召開國民大會。二十五年五月五日國民政府宣佈憲法草案，立法院並制定國民大會組織法及國民大會代表選舉法，國民政府於二十五年五月十四日明令公布，七月一日施行，同月十五日起，即依次成立國民大會代表選舉總事務所及區域職業與特種選舉事務所，開始辦理選舉事務，本定於十月十日以前辦竣，至十月十五日第五屆第二十三次常會據國民大會代表選舉總事務所呈，各省市辦理選舉事務，按諸原定程限，勢難如期辦竣，經決議延期舉行，俟全國各地代表依法選出，即行定期召集。

嗣經三中全会議決，督促該管機關，繼續辦理選舉，國民大會改於二十六年十一月十二日召開，制定憲法，並決定憲法施行日期，至二十六年夏，除冀察平津情形殊特外，其餘各地選舉一體辦理完竣，惟以抗戰軍興，政府西遷，選政暫告停頓，選所機構亦形緊縮，召開之期又告展緩。

二十八年戰事方殷，六中全會於十一月舉行時，爲集中全國力量爭取抗戰勝利，決定於民國二十九年十一月十二日召開國民大會，選舉總事務所亦即恢復機構，繼續工作，旋以戰時交通梗阻，經二十九年九月十八日中央常會討論，如依原限召集，不無重大困難，並經國民參政會之要求，展期至戰後再行集會，經詳加考慮，認爲國民大會召集日期，應俟另行決定，所有一切未完選舉事項，仍由國民大會代表選舉總事務所依法積極進行，至會場建築及代表招待等事宜，則增設國民大會籌備委員會辦理之，國民政府於同年十月二十三日明令頒布國民大會籌備委員會組織條例，又於同月三十一日特派蔣作賓、葉楚傖、陳立夫、王世杰、張羣、魏懷、周鍾嶽爲委員，並指定蔣作賓爲主任委員，葉楚傖爲副主任委員，又特派張道藩爲祕書長，該會即於同年十一月成立，籌備委員會召開第一次會議，決定籌備步驟，先行設立祕書處，並奉令派洪蘭友爲處長，重慶復興關之國民大會堂，原由國民大會代表選舉總事務所交由觀記營造廠承建，該會接辦後，仍由該廠積極趕修，於二十九年十二月二十八日完成，詎料三十年八月九日下午三時，敵機襲渝，國民大會堂中彈多枚，全部炸毀，且戰事日緊，交通益艱，國大召開遂無確期，三十一年度國家總預算實行緊縮，該會於四月奉令暫行結束。

三十二年九月八日第五屆十一中全會第三次會議中，規定於戰爭結束後一年內召集國民大會，決定憲法而頒佈之，並決定施行日期。同年十一月十二日，國防最高委員會決定設置憲政實施協進會。三十四年三月一日，蔣主席在憲政實施協進會五次全體會中宣布預定於本年十一月十二日召集國民大會。

同年四月，第五屆十二中全會開會，決定依時舉行。五月十四日第六次全國代表大會復正式加以

決定，國民大會籌備委員會復於同年八月二十日奉令恢復，並奉令派葉楚傖，邵力子，吳鼎昌，張厲生，張道藩，陳立夫爲委員，並指定葉楚傖爲主任委員，旋復奉令特派洪蘭友爲祕書長，九月二十日在陪都開始辦公，一面籌建會堂，一面規劃開會有關事項，並經擬定該會組織條例及祕書、招待、會計、警衛四組組織規程，呈奉核轉立法院審議通過公佈施行，關於籌備工作，亦經分別訂定辦法，提經該委員會通過，嚴計進度，迅速進行，當將南溫泉中政校中正堂擴建爲國民大會堂，工程於四十五日趕竣，嗣以政治協商會議舉行，關於召集國民大會八項協議，國府乃明令公佈，國大改於三十五年五月五日舉行，擴大代表名額爲二〇五〇名，並確定第一屆大會職權爲制定憲法，抗戰勝利之初，該會即函請南京市政府代爲接收南京原建之國民大會堂，大會既經改期，乃呈准先派一部份人員還都，並經洪祕書長先就國民大會堂損壞情形，擬具修理計劃，適葉前主任委員奉令宣慰京滬，積勞逝世，奉令指定邵力子委員繼任主任委員，時邵主任委員在渝尙未就職，洪祕書長乃檢同圖件，簽奉主席批准，即登報招標，並呈准國民政府組織招標審查委員會，分別辦理審定標價及監視開工事宜，簽約開工後，以時限迫急，晝夜趕工，乃於四月十五日完工，同時商借中政校建鄴路校址爲代表宿舍，亦經興修完竣，其他會場佈置設備與停車場以及代表來京後生活必需之食宿交通衛生醫藥娛樂等項，均已準備，並遵照國府明令，設置代表報到處，辦理出席代表報到事宜。

三十五年四月二十四日政府應政協會諸各代表之建議，決定大會延期，而遠地代表已有一部份來京，其因交通不便不能返者，籌委會承命繼續招待，其他事務亦分別緩急，不斷檢討改進，未嘗或輟。

去年七月三日國防最高委員會議確定去年十一月十二日召開國民大會，國民政府於七月四日明令公佈，並於會期前一個月（十月十二日）通知各代表自十一月二日起來京報到，各項籌備工作乃根據延展期間之改進補充計劃加緊進行，於大會開幕以前全部完成。

屆期國大又延期三天召開，終於民國三十五年十一月十五日，隆重開幕，開我國歷史上之新紀元，實全國同胞所同深欣慰者也。

第二節 會議紀略

民國三十五年十一月十五日，首屆國民大會在南京國府路國民大會堂隆重開幕，大會歷程計四十一天，出席國大代表一千五百餘人。計開大會二十次。關於憲草修正提案，計五百餘件，臨時動議計近百件。經過情形，約分三個階段：一爲預備會議階段，以選舉主席團爲中心，二爲主席團成立，接受國民政府提出之憲法修正案交由大會討論，三爲分組審查，提交大會，三讀通過，完成制憲程序。現將其經過歷程略述如下：

三十五年十一月十五日上午十時大會隆重開幕，由吳代表敬恆主持開幕典禮，并由蔣主席致詞（全文附錄於后）說明國民黨數十年來惟一願望在實施憲政還政於民，完成民主政治。其後國大休會兩日，於十八日開第一次預備會，由孫代表科主席，次日通過主席團選舉辦法，由各單位推出主席團候選人，結果選出國民大會代表四十六人爲主席團。至此，國大第一階段工作，可謂圓滿完成。茲誌大會主席團名單如次：

第一章 大會的歷程

補白材料

一、胡適博士在國大

現任國立北京大學校長的胡適博士，以社會賢達的代表資格參加了國大制憲工作，不但受到全體與會代表的歡迎，而且博得國際輿論的重視，十二月四日的「華盛頓郵報」曾經對胡適博士參加國大一事有過這樣的評論：「前任駐美大使胡適博士爲中國傑出之知識份子，具有偉大之獨立頭腦，此次亦參加大會，甚爲重要，令人興奮。」

胡適博士是以一〇九九票（第六位）當選爲大會主席團的，他在主席團的分組中，和蔣主席，張厲生，谷正綱等，一起列在第一組。他初次在

國民大會全貌

第一組：蔣中正，胡適，張厲生，谷正綱，阿哈買提江，孔祥熙，黃國書，郭仲隗，田炯錦，周雍能。

第二組：于右任，左舜生，鄒魯，于斌，孔庚，張羣，圖丹桑批，孫蔚如，王德溥。

第三組：曾琦，白崇禧，陳果夫，朱經農，胡庶華，何成藩，梁雲操，黃芸蘇，段錫朋。

第四組：孫科，陳啓天，白雲梯，莫德惠，李宗仁，吳敬恆，張繼，賀衷寒，余井塘。

第五組：吳鐵城，李璜，程潛，朱家驊，林慶年，曾擴情，劉蔣靜，王雲五，丁惟汾。

十一月二十二日，國大主席團正式成立，并決議二十五日召開國民大會第一次大會。十一月二十五日首次大會開會，蔣主席担任大會主席，通過大會議事規則，繼於第二次大會中，通過議事範圍爲制憲并決定施行日期，本屆國大并不行憲。十一月二十八日，國大進入正式議程，在第三次大會中主席團胡代表適主席，蔣主席以國民政府主席身份，將憲草隆重授予大會主席，並即席發表歷史性之演說（全文附錄於后），闡述

國民大會第三次大會中担任主席，這次會議，是國民政府主席將憲草提交大會討論並提出制憲說明的一次重要會議。蔣主席和胡適博士在主席台上並列就位，然後蔣主席走到主席台前來，雙手捧着一部由國民政府函送國民大會的中華民國憲法草案，交由大會主席胡適接受，他便代表了全中國人民收領了這部憲草，一冊紅色封面的文書，等於代表人民接受了政府還給人民的政權，這是多麼偉大莊嚴的一幕典禮啊！

胡適博士第二次，也就是最後一次充任國民大會的主席，是在十二月二十一日上午舉行的第十三次大會（「讀憲草」的時候。憲草的「一讀」工作，從上午九時三十分開始，到午

憲草草擬經過及其價值，旋由立法院孫院長說明憲草內容，他認爲本屆大會所提出的憲草特色有二、一是尊重五權憲法崇高的理想，二是顧到中國當前政治環境的客觀條件，她確能反映各方面的意見，而表達人民意志，爲一平易近情的根本大法。十一月二十九日國大開四次大會，開始自由廣泛討論，代表情緒熱烈，對於全部憲草多有意見發揮，充分表示出大會的民主精神。

十一月三十日舉行五次大會，決定分九組審查憲草，計：第一組審查關於前言，總綱，人民之權利義務及選舉。第二組審查關於國民大會憲法之施行修正及解釋。第三組審查關於總統，行政及立法。第四組審查關於司法，考試及監察。第五組審查關於中央與地方之權限。第六組審查關於省縣制度。第七組審查關於基本國策。第八組審查關於蒙藏地方制度，第九組爲綜合審查委員會，其任務爲綜合審查各組相互有關之事項，及全章案章節與文字之整理。

在分組審查之前，國大於十二月二日召開第六次大會，各代表對於憲草，作廣泛的討論，務使其精益求精，適合全民之

第一章 大會的歷程

後零時三十分完畢，由於胡博士的主席經驗豐富，一百五十二條憲草很順利地通過了。

胡適博士不但是一個極熟練的大會主席，而且是一個大會場上極成功的發言人。當二十三日下午舉行憲草二讀大會，討論到一三七條：「尊重條約及聯合國憲章」一句中「聯合國憲章」應否列入的時候，他爲了駁倒反對案的潘朝英代表的意見，曾利用會衆不耐煩的情緒，走上台去三言兩語，便取得勝利，結果，「聯合國憲章」幾個字還是保留下了。

胡適博士在會外的活動，尤其值得注意。中宣部於十二月五日下午二時在南京文化會堂舉行的記者招待會，就是邀請了他出席解答有關國大及

國民大會全貌

要求。十二月三日第七次大會中，繼續討論憲草，各代表熱烈發言，儘量提供意見，尤其關於建都，邊疆等問題，有精闢的辯論。其後接開第八，第九，兩次大會，青年，民社兩黨代表亦熱烈發言，大會的情緒到了高潮，同時結束了第二階段的工作。

十二月六日起，廣泛討論結束，國大開始分組審查，於是大會工作進入第三階段。從六日到十三日，這一個星期，分組審查工作在熱烈辯論的空氣中緊張進行，也就在這些審查委員的辛勞工作中，完成了制憲的初步任務，靜待着大會的接受與通過。各代表在審查會中，爲眞理而辯論，并注意到理論與實際并重，故結果對憲草原案，仍無重大變更。十五日起，各組審查工作結束，茲將各組審查之結果，擇要錄列於左（參看下節所載之憲法全文）：

「中華民國憲法之創制工作，經自十二月九日至十五日各審查委員會對四百餘件提案，分門別類，歸納成若干修正案，融會於憲草條文中。其審查主要結果如下：

憲草前言照原草案通過。

制憲諸問題的。他在這次記者招待會上，表演了很美妙的對付新聞記者的「藝術」。在招待會剛開始的時候，彭學沛部長對他略作介紹，馬上提到國府以憲草提交國大時便是 蔣主席面遞給胡氏的。胡適博士首先對這一點作了一個解釋說：「這不過是歷史上的偶然事件，並沒有甚麼深刻的意義。」

他對新聞記者所提出的第二個問題：「以歷史的觀點看，是否可建都於南京？」答覆得很妙：「在飛機空中堡壘和原子彈的時代，任何地方都適於建都，也都不適於建都，歷史的觀點已不適用於今天的現實。」

他對新聞記者所提出：「憲草是否將被修改，而修改之後在國內將發

第一章關於總綱者：有兩項重要修改：第一條改爲「中華民國爲三民主義民主共和國」，第七條改爲「中華民國國都定於北京」。

第二章關於人民之權利義務者：第九條修改爲「人民身體之自由，應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序不得逮捕拘禁，非由法院依法定程序不得審問處罰，非依法定程序之逮捕拘禁審問處罰，得拒絕之。」（與原草案主要不同之點，爲對於保障人民身體自由之規定比較更爲具體，本案各附文亦略有修正。人民之義務增加工役一項，併入第二十一條內。）

第三章關於國民大會者：有四項有關憲草基本原則之修改：其一爲確定國大性質之條文，「國民大會爲代表中華民國國民行使政權之最高機關」；其二爲國大組織之變更，立法與監察委員不爲國大組成份子，而由縣市及其同等區域選出之代表，蒙古各旗及西藏選出之代表，僑民選出之代表，職業團體選出之代表婦女團體選出之代表組織之；其三爲國大職權之擴大，原草案所列爲「一，選舉總統副總統，二，罷免總統副總統

生什麼影響？」和「有人認政府提出的憲草是黨派的憲草，不是人民的憲草，你以爲如何？」兩個問題的答覆也很簡明而確實。他對於前者的答覆是這樣：

「大會如何決定無法預料，但我個人認爲不致有根本的修正」，又說：「近日大會反抗強制和約束的情緒很高，不過冷靜的考慮，這部憲草是各黨派及無黨派長期間商酌的結果，大體是很好的，若有影響，其影響也一定是很好的。」

他對於後者的答覆是這樣：

「今晨會中邵力子先生對這問題有最好的解釋，我完全同意。就是憲草既是各黨派及無黨派人士協商的結果，就不是一黨一派的憲法，而是顧