



我們的小國叢書

甚麼是國民大會

彭 赫 生 著

新中國出版社印行

我們的小叢書
什麼是大國會

彭赫生著

發行所 新中國出版社

★一九四六年十二月出版

我們租的小叢書之一

什麼是國民大會

著 者	發 行 所	印 刷 者	定 價	初 版
彭 赫 生	新 中 出 版 社	大千印刷出版社 香港馬道六四號	國 幣 八 百 元 角	一 九 四 六 · 十 二

版權所有 ★ 翻印必究

「我們的祖國」叢書出版預告

一 本叢書之目的，在將本國之歷史、地理、政治、社會、經濟、教育、文化國際關係等部門，各列為若干具體問題，用簡明通俗之文字，介紹給海外僑胞及一般青年，使他們讀了這套叢刊，對於祖國的各方面現狀得到一個明確的認識，而加強他們對祖國的熱愛。

二 本叢書以華僑大眾及一般自學青年為對象，為盡量求普及起見，文字力求其淺鮮通俗，以高小及初中學生之閱讀水準為標準。

三 每一部門分為若干具體問題，每一問題寫成一冊。每書分為若干章，每章分若干節，每節又分若干段，每段之上標出小題目，表明各該段之要旨。

四 一九四六年十二月份起出書，茲將已經約定各書露佈于后：

近百年來的祖國（即出）

祖國的地理情況

八年抗戰（已出）

聯合政府

國民經濟

祖國的教育

殖民地化的危機

論和平建國綱領

憲政和憲法

什麼是國民大會（已出）

政治協商會議

解放區概況

今天的東北

中美關係

中蘇關係

特約撰述

曹伯韓

黃藥眠

廖沫沙

沙溪

史枚

傅彬然

秦柳方

薩空了

梁純夫

宋雲彬

胡仲持

陳文川

千家駒

陳原

吳淦

胡繩

莫遇羣

張友漁

張先辰

高天

赫生

劉思慕

孫起孟

張錫昌

林煥平

鄧初民

蔡儀

夏衍

石兆棠

海外僑胞不可不讀！
愛國青年更不可不讀！

目 錄

第一章 什麼是國民大會……………一

一 國民大會是行使民權的機構……………(一)

二 直接民權和間接民權……………(三)

三 中山先生遺教中的國民大會……………(六)

第二章 國民大會的職權……………九

一 制定憲法……………(九)

二 行使中央統治權……………(二)

三 政治協商會議的決議……………(四)

第三章 國民大會和國會……………一七

一 國民大會和國會的區別……………(一七)

二 內閣制的優點……………(一九)

三 「有形」的國民大會……………(二一)

第四章 國民大會組織法和代表選舉……………二五

一 國民黨訂的組織法和選舉法……………(二五)

二 醜惡的「選舉」……………(二六)

三 政協會議上的爭執……………(二六)

第五章 國民大會和民主政治的前途……………三三

一 政協對國大代表問題的妥協……………(三三)

二 國民大會召開的延宕和催促……………(三五)

三 內戰和國民大會……………(三六)

第一章 什麼是國民大會

一 國民大會是行使民權的機構

什麼是
國民大
會？

什麼是國民大會呢？簡單地回答就是：國民大會是人民行使民權的機構。照國父孫中山先生的理想，中央政府有一個大總統，他是全國最高的官吏，在他的下面有五個院，即立法院、行政院、司法院、考試院、監察院，在他的上面有一個國民大會。國民大會行使中央統治權，它是人民直接監督政府的機構，它的功用是要保證「中華民國之主權屬於國民全體」。中山先生說：「人民爲一國之主。官吏不過爲人民之僕，當受人民之監督制裁也。」大總統雖然是代表國家，也不過是人民的公僕而已，所以在他的上面要有一個國民大會來監督他。監督大總統相以他爲首的政府的權力就是中央統治權，也就是所謂人民的權力。

政府必
須受人
民監督

爲什麼中國需要一個國民大會來監督中央政府呢？因爲一切有權的僕人如果不受主人的監督，就會利用他的權力來幹自私自利而損害主人的事。人民把全國的公衆事務交託給中央政府去做，他們的生命，財產，幸福都是信託給政府的，政府的首腦如果不受任何監督，就可以利用這種權力幹自私自利而損害人民的事，甚至恢復帝制，把國家當做他私人的財產，像袁世凱那樣。要防止他傾向專制或獨裁，就必須把他置於人民監督之下，要他的一切行政設施都經過人民同意。人民對政府的行政表示同意或不同意的機構就是國民大會。

行使四
種民權
的機構

人民對政府的行政表示同意或不同意的權力就是所謂民權。國民大會之所以能够監督政府，就因爲它握有這種權力。這種權力，照中山先生說，是選舉權、罷免權、創制權、複決權。中山先生在「中國革命史」中寫着：『人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權、創制之權、複決之權，而對於一國之政治，除選舉權之外，其餘之同等權則付託於國民大會之代表以行之。』在「建國大綱」裏他又這樣寫着：『憲法頒佈之後，中央統治權則歸於國民大會行

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。『人民所選舉出的官員必然多數是能幹而忠於人民的，要是他們不忠於人民或不能幹，國民大會就可以罷免他。政府行政所根據的法律由國民大會來制定，行政就不能亂來，某些法律要是不好，國民大會就可以修改或另外制定。』

二 直接民權和間接民權

直接民 權和間 接民權

這四種民權就是中山先生的所謂直接民權。直接民權是和間接民權相對而稱的名詞，這些名詞是中山先生用來說明他實現民主政治的辦法的。顧名思義，直接民權是人民不委託代表而直接行使「一國之主」的權力，他們用總投票或選代表來開會的方式來對國家的事情直接表示意見，而這總投票或選代表來開會，就是國民大會。譬喻來說，就相當於一家股份公司的股東大會。中山先生說：『人民有了這四個權，才算是充分的民權，能够實行這四個權，才算是澈底的直接民權。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能够再問。這種

民權是間接的民權。間接民權就是代議政體，用代議士去管理政府，人民不能去直接管理政府。要人民能够直接管理政府，便要人民能够實行這四個民權。人民能够實行這四個民權，才叫做全民政治。『從這裏看，行使間接民權的機構就是代議士所組成的國會（也叫做議會），即歐美三權分立制中監督行政機關的立法機關，在中山先生的五權憲法裏就是立法院。譬喻來說，這就和當於股份公司的監事會。

早有問

接民權

還不夠

中山先生進一步說明歐美所實行的間接民權的不夠。國民黨第一次全國代表大會宣言說：『近世各國所謂民權制度，往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具。若國民黨之民權主義，則爲一般平民所享有，非少數人所得而私也。』民國十二年一月一日的國民黨宣言也說：『現行代議制度已成民權之弩末。階級選舉，易爲少數人所操縱。欲踐民權之真義，爰有下列之主張：（甲）實行普選制度，廢除以資產爲標準之階級選舉；（乙）以人民集會或投票之方式，直接行使創制、複決、罷免各權。』間接民權本身自己有缺點，中國過去學它，更是弊端百出，『弄到國會議員變成豬仔議員，污穢腐敗，是世界各國自古以來所沒有的，

這是代議政體的一種怪現象」。要補救這些缺點和免除這些弊端，中山先生便提倡行使直接民權。

早有直
接民權
也不行

但是，單獨實行直接民權能不能保證民主政治實現呢？不能的。用上面的譬喻，股份公司的股東不能天天開大會來監督他們所任用的總經理，必須成立一個監事會來經常代表股東監督他。中山先生的直接民權的用意是不滿意監事會僅僅代表大股東的利益，所以要大小股東平等地來開會決定公司的事宜，他並不是主張光是要股東大會而不要監事會。他所提倡的直接民權祇是用來補助間接民權之不足，而不是要來代替間接民權。他實現全民政治的基本辦法是五權分立（即在歐美的三權之外加上考試監察兩權），以立法院和監察院來代表人民監督和控制行政院，他並不因為有了行使直接民權的國民大會便不要行使間接民權的立法院，反之，他在立法院之外還要加上一個監察院，可見他是很重視間接民權的。

三 中山先生遺教中的國民大會

四種權
或三種
權？

中山先生倡行使直接民權的國民大會，不獨在中國是始創，就在歐美各國也未有先例，所以在他的遺教中對於國民大會沒有固定的見解和具體的規定。例如建國大綱第二十四條規定：『憲法頒佈之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，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。』這是說國民大會享有四種民權。

要有怎
樣的形
式？

對於國民大會的形式，孫中山先生也沒有確定的說。從「中華民國建設之基礎」一文中所說『國民大會由每縣國民舉一代表組織之。』看來，似乎國民大會是若干個代表組織成的經常行使職權的機構。但是建國大綱第二十五條又說：『憲法頒佈之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法行全國大選舉。』依這一說，似乎總統是由人民總投票選舉，而不是由國民大會選舉。如果說這樣的『全國大選舉』就是所謂國民大會，那麼國民大會根本就是國民總投票而不是經常

行使職權的機構，行使選舉權不用集中開會的方式，行使罷免權、創制權、複決權也不用集中開會的方式。上面所引的『以人民集會或投票之方式，直接行使創制、複決、罷免各權。』一句話也證明這一點。

制憲還是行憲？

對於國民大會的性質，孫中山先生的遺教中所說的也有不盡統一之處。『中國革命史』中說『俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法。』這是說國民大會是制定憲法的機關。但『建國大綱』又說『憲法頒佈之後，中央統治權則歸於國民大會行使之。』這又是說國民大會是實行憲法的機構了。究竟這兩種國民大會是不是具有兩種職權的一個國民大會呢？行使這兩種職權的國民大會代表是不是同一屆選舉出來的呢？國父遺教中沒有作有系統的說明。中山先生不是死守着教條的人，他的思想是隨着時代而進步的，他只是立下實行直接民權的理想而已，實行的具體步驟要根據具體的環境來決定。

第二章 國民大會的職權

一 制定憲法

制定憲
法的機
關

「中國革命史」說：『組織國民大會以制定五權憲法。』『建國大綱』第二十三條也說：『全國有半數省份達至憲政開始時期，則開國民大會，決定憲法而頒佈之。』這樣看來，國民大會的職權就是制定憲法，它本身就等於一個制憲機關。為什麼中山先生規定要由國民大會來制憲而不由其他的機關來制憲呢？因為憲法是國家的根本大法，必須由人民直接來決定。中山先生沒有明確規定如何組織國民大會來制憲，但根據他『以人民集會或投票方式直接行使創制……各權』的遺教，他大概是主張由各縣人民直接選舉代表組織大會來制定和通過憲法，或者草擬憲法後付諸國民總投票來決定。

憲法和
制憲機
關

憲法的性質是和制憲機關的性質不可分的。什麼樣性質的制憲機關就制定出什麼樣性質的憲法。外國的憲法有議會草擬而由人民直接投票來決定的，例如法國的憲法；有由人民選舉出特殊的制憲團體來制定的，例如美國的憲法。這些都是比較民主的憲法，因為它是直接或間接由人民來制定（雖然資產階級的所謂民主是有限度的）。此外也有由君主制定而頒佈的，例如過去日本的憲法。這種憲法雖然也是在民衆力量壓迫之下才頒佈的，但是因為沒有人民的代表參加制定，所以比較反動。中國的憲法現在規定由國民大會來制定，它的進步性就決定於國民大會產生的民主與否。如果國民大會的代表都是真正由人民選舉出來，所制定出來的憲法自然是民主的憲法；如果這些代表不是由人民選舉出來而是由有權勢的人圈定或是由某一黨派包辦下選舉出來的，那麼所制定出來的憲法自然是反動的了。

憲政何
時開始
？

應該在什麼時候召開國民大會來制定憲法呢？「建國大綱」說：「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，即開國民大會，決定憲法而頒佈之。」照這樣說法，中國現在還是不