

陳玉祥編著

國民大會制度論述

商務印書館發行

陳玉祥編著

國民大會制度論述

商務印書館發行

中華民國三十六年十月初版

③(36743.1)

國民大會制度論述一冊

定價國幣柒元

印刷地點外另加運費

編著者 陳玉祥

發行人 朱經農

上海河南中路

印刷所
商務印書館

發行所
商務印書館

各地

 有所權版
 究必印翻

自序

民國三十五年十一月十五日，負制定中華民國憲法之任務的國民大會在南京開幕，歷時四十日，於十二月二十五日閉幕，這是中國歷史上空前的盛舉，也是中國歷史上另一新頁的展開。中華民國憲政制度最特異之點，就是國民大會的存在和五院的分立。這兩個特點的成立，是基於孫中山先生的遺教而來，在孫中山先生的遺教中，總稱此制度為五權憲法和權能劃分。中華民國憲法中的政治制度，雖沒有如十年前立法院所設計的——他們所認為中山先生的那種理想的制度，但重要原則仍舊採用了。

我對於國民大會問題發生濃厚的研究興趣，並希望寫作一冊較有系統的著述，已有好幾年了。三十四年春間，初稿寫成，約四萬餘字，兩年來，我隨時將新的資料，新的心得就初稿加以修改補充；及新憲法頒佈後，又就新情勢將已成之稿加工整理，於四月三十日完成全稿。

本書約略的可分為三個部份。第一部份是本書的緒論亦即引論。內容述民主政治的一般原

理；及中國如何進入於民主政治和它的精神。本來，在這一部份，中山先生的遺教是應加以闡發的，但我以為一則闡揚中山先生遺教的書籍到處可見，並且中國的憲政制度與中山先生的理想是有相當距離的。所以，在本書中我盡可能避免中山先生遺教的鼓吹，我所述的，都是實際的歷史和實際的制度。

國民大會有限制憲的和行憲的之別，在新憲法制定之前，國人常說的國民大會，多指制憲的國大而言，事實上，國人尚不很容易將此兩會分辨清楚，制憲的國大雖然開過一次會就算完了，但其任務的重大是空前的，而其召開的經過，組成份子的演變，情節却又極其複雜。在著者自己講來，寫作第四、五兩章所費的時間實較其他各章的時間為多，自信其中有很多處是人所未述的。

從第六章起是本書的第三部份，也是本書最主要部份，佔全書篇幅的二分之一。第六章述國民大會制度的設計歷程，十多年來國人對國民大會制度的各種研討和擬議，在本章中都加以簡扼的介紹和評論。第七章是純理論的研究，主旨在闡發國民大會性質細微，第八章是國民大會代表的選舉罷免和他們在開會時的職權。中華民國憲法國民大會章共計條文十條，在這三章中

都有詳細的析述，有關的行憲法規我亦都加以扼要的論列。書後並附有必要的附錄數種，以便讀者的參閱。

在這裏，有一點尚須加以說明的。國民會議與國民大會同爲中山先生所主張，這兩個名詞，不但在字眼上有不同之處，性質上更不可同日而語。國民會議一詞，最初見於民國十三年十一月中山先生的北上宣言中：「對於時局主張召集國民會議，其目的在藉國民會議以謀中國之統一與建設。」亦就是他遺囑上所說的：「最近主張開國民會議。」至於國民大會，則見於他所著的建國大綱及中國革命史中，它的任務，第一次的國民大會是制定憲法的，以後的國民大會是行使憲法所賦予之中央統治權的。詳細的說，國民會議，是在訓政時期，制定約法，解決建設中國問題的機關，乃國民黨與人民結合以決定實施訓政而召集的會議。國民大會則是制定憲法的，依據憲法選舉出來的國民大會則是憲政時期，全國人民寄託政權的。國民會議爲解決國是臨時召集的機關，國民大會則爲憲政時期永久存在的機構。因爲我常遇到有些人以爲國民大會便是國父遺囑中所說的「最近主張開國民會議」的國民會議，所以特在這裏加以說明。

最後，我感謝很多對此一問題有研究的作家，他們所發表的論著，使我可以參考或引用；但我尚覺得現在出版界中還沒有一冊關於國民大會制度的專門著述，著者現在冒昧地完成了這樣一冊自認爲是理論的和較有體系的書籍；但以著者學識的淺陋，以之問世，實在有些惶懼，尙乞賢達們不吝指正，無任感幸！

陳玉祥於上海 三十六年五月

校後記

這一本書稿是在今年五月裏與商務印書館訂約印行的。那時候，稿內所引用的材料確是很新的，可是這幾個月來，政府又陸續頒佈了若干有關於國民大會代表之選舉的法令和規則，當我爲本書作最後的一次校對時，我雖已盡可能在不因增刪字數而移動行數或頁數的原則下，竭力除舊佈新，但是終限於已排成的版子，使我無法暢所欲言。雖然這些法規關於選舉技術上的問題居多，本書未及將這些法規加以析述，似亦無甚大害。可是關於代表名額的變更等却亦相當重要。這一切，將來如有再版機會，我當加以增訂和修正，並使本書能重排問世。

近年來，我的工作很忙碌，真所謂公私粟六，所以我對於原稿的寫作既未能達我預期之境地，即於最後的一次校對，亦未遑詳閱細讀。以不學無術的我，現在居然敢將本書與讀者相見，內心實深惶愧不安，所望專家學者，勿見笑爲幸！

著者 三十六年九月

目次

序

上篇 緒論

第一章 民主政治之原理與方式

第一節 民主政治的本質和種類

第二節 代議政治的體制

第三節 代議政治的流弊與變質

第二章 中國實行民主政治之進程

第一節 訓政體制的確立

第二節 訓政時期黨治的意義

第三節 憲法的起草	三六
-----------	----

第四節 憲法的制定	四一
-----------	----

第三章 中國民主政制之特性	五〇
---------------	----

第一節 中華民國憲法的精神	五〇
---------------	----

第二節 國民大會與中央政制	五三
---------------	----

第三節 政治民主經濟民主及國際民主	五九
-------------------	----

下篇 本論	六九
-------	----

第四章 國民大會之籌開	六九
-------------	----

第一節 國民大會與立憲之程序問題	六九
------------------	----

第二節 國民大會歷次延期舉行經過	七三
------------------	----

第三節 國民大會未召開前中央民意機構之設置	七六
-----------------------	----

第四節	政治協商會議召開背景及其對國民大會一案之協議	七九
第五節	國民大會的最後一次延期及召開日期的最後決定	八三
第五章	國民大會組織法之演變	九〇
第一節	國民大會兩個基本法律的制定與修改	九〇
第二節	國民大會代表之配額原則及選舉方法的分析	九七
第三節	國民大會舊代表的資格問題	一〇三
第四節	政治協商會議對國大代表問題的各種意見	一〇七
第五節	各黨派代表名額的分配問題	一一一
第六章	國民大會制度設計經過	一一九
第一節	立法院歷次所擬憲草中的國民大會制度（上）	一一九
第二節	立法院歷次所擬憲草中的國民大會制度（下）	一二六
第三節	憲政期成會所設計的國民大會	一三三

第四節	政協原則及「修正案草案訂正稿」中的國民大會·····	一三七
第五節	國民大會制度的制定·····	一四三
第七章	國民大會本身之性質·····	一五一
第一節	主權思想的由來和它的涵義·····	一五一
第二節	人民主權的理論基礎·····	一五六
第三節	國民大會爲什麼是政權機關·····	一六三
第八章	國民大會代表之選舉罷免·····	一七三
第一節	國民大會代表的委任性質·····	一七三
第二節	國民大會代表的各項選舉名額·····	一七八
第三節	國民大會代表的選舉·····	一八三
第四節	國民大會代表的罷免·····	一九〇
第九章	國民大會政權之行使·····	一九六

第一節	國民大會的集散	一九六
第二節	國民大會的職權（上）	二〇一
第三節	國民大會的職權（下）	二〇九
第四節	外國議會權在我國政制中的安排	二一五

附錄

一	中華民國憲法	一
二	國民大會組織法	三三
三	國民大會代表選舉罷免法	三五
四	國大代表選舉罷免法施行條例	四七
五	國大代表立法委員選舉總事務所組織條例	六二
六	總統副總統選舉罷免法	六六
目次		五

七	立法委員選舉罷免法·····	六九
八	監察委員選舉罷免法·····	八二

國民大會制度論述

上編 緒論

第一章 民主政治之原理與方式

第一節 民主政治的本質和種類

民主政治的原始意義，顯然僅屬於政治方面，而近代人對於這個名詞的解釋，則範圍一天廣一天幾乎可以應用於人間的一切。自政治以至經濟，自國內以至國際，都可以任人拿「民主」一詞去範疇。而統稱為民主主義。民主主義既然可包括各方面，例如生活與思想態度亦在其內，於是民主主義種種文化，一種精神了。

然而究竟什麼叫做民主呢？所謂民主政治有些人以為就是民意政治，法治政治，責任政治；即是民主政治之原理與方式

是說凡政府的政策合於民意，以法爲治，並對之負責任者，便可叫做民主政治。有些人以爲民主政治是代議政治，所以選舉和議會都有莫大的重要性，否則就不是民主。又有些人以爲民主政治是自由政治，此自由爲言論、出版、集會、結社等自由，且必達有多黨境地才有自由可言。還有些人以爲民主政治是多黨政治，因而它重視反對黨的言論自由，並以之作測量政治是否民主的標準。此外，還有以收稅必通過下院，軍與政隔離，爲民主政治之特徵的看法。

這些看法，固然不能說它不對，但都是民主政制的現象，而不是民主政治的本質。好像盲人摸象，摸着象鼻的，以爲象如蛇，摸着象尾的，以爲象如繩，摸着象脚的，以爲象如樹，因其以部份作爲全貌，所以錯誤了。（註一）民主政治的本質，要全面地從根本上來把握，可以一句話來包括它，即「主權在民。」就是說民主政治必須主權確在人民，亦即人民在政治上居於最高無上的地位。

民主主義的哲學基礎在於人的本性是自求多福，而每個人的自求多福，勢必又是大致相同，即你雖自求幸福，我亦自求幸福，這個幸福是共同的，於是你我便可會合以求之。這便是盧梭的「總意」說，總意是對於「公善」的要求，公善又即是「普遍的幸福」之義。因爲沒有一個人不是

自求福利的，什麼是自己的福利，怎樣求自己的福利，只有自己知道得最清楚並最能努力追求，這樣每個人會合而求出的總意，就是「最大多數的最大幸福了。」最大多數並不是說硬要犧牲一些少數，乃只是一種不得已的說法，就是因為如不能得到全數則不得已亦必求多數中之最大者。最大幸福一語亦是此義，即謂幸福亦必使其發展到最高度。這最高度的幸福又須普及於人人。（註二）由此而生的總意必須人人奉公守法所以民主主義的基本精神又有兩點一是訴諸理而不訴諸力一是本於法而不本於情真正的民主主義不僅是具有民主政治的形式有憲法有議會，有民選的政治首領即可成功的，而是要在整個生活上，能依理性，注意全體的利益，尊重別人的意見，能與人寬容相處，能服從多數人的決議。然後民主政治始有基礎。民主主義與自由平等又是分不開的，要成爲一個講理的社會必須實行民主，要有自由必須講理，只有講理，才會有公平，民主主義一詞，就包含這些意義在內。

原來民主政治的目的本在保護人民的自由，自由主義的基本信條是：人人同樣具有生存所必需的若干權利，而個人本身具有實現這些權利的能力。政治社會的目標就在以人民公共的力