

耿文田編

國民大會參考資料

梁寒操署



耿文田編

國民大會參攷資料

中華書局印行

民國二十五年六月印刷
民國二十五年六月發行

國民大會參考資料（全一冊）

◎ 實價國幣一元

（郵運匯費另加）



編者 耿文田

發行者 中華書局有限公司

代表人 陸費逵

印刷者 中華書局印刷所

上海澳門路

總發行處 上海福州路 中華書局發行所

分發行處 各埠 中華書局

國民大會參攷資料序

國民大會之召集，距今僅八月，其性質與職權如何？其組織法與選舉法又若何？凡屬國人皆宜澈底研究者也。耿子文田，畢業國立中央大學，供職本校，暇成此書，於國民大會各文字，搜集靡遺，網羅極備。可作常識讀，亦可作政治名著讀，佳構也。臨梓，丐余言，爲之辭焉！

中華民國二十三年七月 沈鵬飛序於國立暨南大學

國民大會參攷資料目次

第一編 關於國民大會之論文

一、五權憲法內國民大會性質之研究	金鳴盛	一
二、國民大會之性質及其與五院之關係	何會源	八
三、國民大會與國民代表會的新設計	金鳴盛	三
四、國民大會及五院制衡問題	金鳴盛	二七
五、國民大會的組織與選舉問題	蘇松芬	六
六、國民大會	金鳴盛	四七
七、國民大會	張知本	五九
八、國民大會	葉含章	五五
九、論國民大會	陸鼎揆	七二
十、對於國民大會之管見	耿文田	七七

目次

- 十一、五權憲法的設計 梅思平……………八七
- 十二、五權憲法的設計 金鳴盛……………九〇
- 十三、政權與治權界限問題 孫 科……………九五
- 十四、五院之地位及其相互之關係 謝瀛洲……………九七
- 十五、各國國會權在五權憲法內的配置問題 金鳴盛……………九八
- 十六、國民大會與國民會議之區別 耿文田……………一〇三
- 十七、憲草國民大會制設計之經過及今後修改之兩種方案 金鳴盛……………一〇五
- 十八、由三權憲法到五權憲法 薩孟武……………一三五

第二編 立法院憲法草案國民大會之評論

- 一、憲法草案初稿內容 孫 科……………一三九
- 二、憲法初稿中之國民大會 孫 科……………一四一
- 三、對憲草國民大會之意見 胡漢民……………一四六
- 四、對於憲法初稿國民大會之章之幾點意見 陳茹玄……………一四七

五、對於憲法初稿國民大會之意見	王用賓	一五二
六、對於憲法草案國民大會之意見	新 膽	一五三
七、對憲法草案國民大會章之意見	全國律師公會	一六二
八、對憲法草案國民大會之意見	西南政務委員會	一六七
九、憲法草案國民大會章之平議	呂 復	一七二
十、對於憲法草案國民大會之評論	劉蘆隱	一七五
十一、對於憲法草案國民大會之批評	涂允檀	一七八
十二、對於憲草國民大會職權規定之商榷	高一涵	一八〇
十三、憲法草案中之國民大會	周鯁生	一八九
十四、憲法草案中之國民大會	王揖唐	一九二
十五、憲法草案中之國民大會	章淵若	一九五
十六、論憲草中之國民大會	林振鏞	一九六
十七、憲草中之國民大會	大公報	二〇〇
十八、憲法草案中之國民大會	湯 漪	二〇四

十九、評憲草中之國民大會	耿文田	二〇八
二十、讀憲法草案初稿國民大會章	曹種文	二一五
廿一、憲草中之國民大會	李學燈	二二一
廿二、憲法草案中之國民大會	蘇松芬	二二五
廿三、憲法草案中之國民大會	孫銘	二二八
廿四、憲法草案中之國民大會	管歐	二三三
廿五、憲法初稿的國民大會	陳受康	二三六
廿六、憲草中之國民大會	林家端	二四三
廿七、憲草中國民大會問題	程經遠	二四九
廿八、對於憲草中國民大會之懷疑點	劉仁甫	二五二
廿九、憲草中之國民大會與國民委員會	上海晨報	二五五
三十、國民大會中之國民委員會問題	陳茹玄	二六二
卅一、憲草上國民委員會之設立對於政權治權行使之影響	金祖懋	二六六
卅二、論憲法初稿修正案中之國民大會	程經遠	二七〇

第三編 各憲草中對於國民大會之規定

一、立法院憲草關於國民大會之條文……………	二九三
二、立法院憲法草案再稿關於國民大會之條文……………	二九七
三、吳經熊憲草關於國民大會之條文……………	三〇〇
四、張知本憲草關於國民大會之條文……………	三〇四
五、擴大會議約法草案關於國民大會之條文……………	三〇九
六、金鳴盛五權憲法試擬案關於國民大會之條文……………	三一二
七、孫哲生氏抗日救國綱領提案關於國民大會之條文……………	三三五
八、孫哲生氏集中國力挽救危亡提案關於國民大會之條文……………	三七

國民大會參考資料

第一編 關於國民大會之論文

五權憲法內國民大會性質之研究

金鳴盛

載社會建設第一卷第二期

國民大會位臨五院，職在統制，其性質如何，關係五權制度成敗，至深且大，不可不續密研究，以期折衷至當。學者對於國民大會的性質，有左列三種主張：

第一，直接民權制。此制認民權不能派代表代行，否則選舉權即成間接選舉權，罷免權即成國會之不信認權，創制權變而為普通提議法案權，複決權亦變而為批准權，故民權如由代表代行，即非直接民權，而係典型式之代議政治耳。因之該派主張國民大會並非國民所選出之國民代表大會，而係全國人民之總投票，可以不設機關。換言之，即非巴立門（Parliament）而係撥來皮賽（Plébiscite）也。此種國民大會，在人民與政府間之關係如下圖：

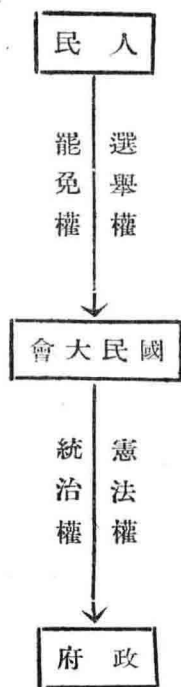
第一圖



此制在理論上無可非議，惟事實上則有兩種困難：第一，各種直接民權之提案權，必須若干公民之聯署方可提出，而聯署額數過多，則不易實行，過低則有輕率之弊，故甚難折衷規定，即勉強規定較小之比率，因人民監政向無素養之故，亦必流於放棄，或為一黨一派所利用，以少數人之意思而牽動全局。第二，政府五權並峙，各不相下，設有爭議發生，無一綜合調和之機關為之周旋衡制，勢必無法解決，或且足以造成立法院或行政院之一權專制，以打破五權之分立性。

第二，代議一權制 此制認人民行使直接民權一時尚難辦到，故祇可選任代表，組成國民大會，並全權委託國民大會代行監制政府之職。國民大會所有之權，並非代民行使之直接民權，而係受民委託之中央統治權，故國民大會為最高權力之所寄，對於中央政府各院，具有最後決策並判斷糾紛之實權，其會議雖非常開，其機關則須確立，此種國民大會，其性質與蘇俄之全國代表大會或英國之萬能議會相彷彿。圖示如下：

圖二第



此制雖可彌補直接民權制之兩種缺憾，但其弊亦正坐此，人民除選舉代表之權以外，對於中央政治無法顧問，將不免代議制一切流弊，一也。國民大會掌握中央統治權，設無組織完密之政黨機關，以運用其間，則黨派紛更，政客譸張為幻，其弊必不可究詰。如政府有梟傑之士，從而利用勾結，藉大會以凌他院，欲其不破敗五權之分立性，而免釀專制獨裁之害，其可得乎？二也。有此二弊，實足證明此制之矯枉而過正，過猶不及耳。

第三，代表民權制，主張此制者，以為直接民權制既不易實行，而代議一權制又屬百弊叢生，無已，則惟有委託代表代行民權，並限制國民大會祇有政權而無治權耳。此制為憲草會三四兩組聯席會議所決定，國民大會之組織，將以每縣一人之代表成立，開會有定期，機關則常在，惟代表人數則將及二千，意者，將來國民大會之辦事，必將僅藉聯署及投票之法以決大政，更無從容討論之可能，圖示如下：

第三圖

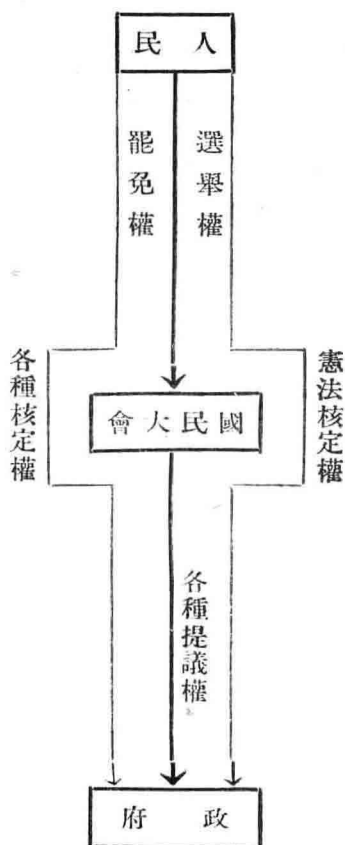


此制較上述兩制爲勝，但仍有可議之點，第一，所謂政權與治權之劃分，本無嚴確之界限可尋，國民大會既爲超憲法之機關，又具有一切大政之決策權，則大會之侵奪治權，或予政府以多方之掣肘，爲勢甚便，誰能保證其不越政權之範圍乎？寢假而所謂代行民權者，究其實亦不過統治權之別稱而已。第二，大會既無討論議案之可能，則政府五院間之糾紛問題，勢必取決於大會之投票，將不勝常召會議之煩。第三，大會如爲每數年召集一次，或每年召集一次，而會期甚短，則代表散處全國，欲其隨時留意國政而爲集合的行動，以聯署而有所要求，勢必甚難，或且流於放棄耳。

以上三制均非善策，已論述如上，竊以五權制度下之國民大會，其性質似應作爲人民與政府間之聯繫機關，職在輔助人民行使四權，而非代替人民行使政權，至於政府各種治權，自尤無侵越之餘地。本此定性，故國民大會對於中央政府，應只有各種政權之要求權或提議權，如提議罷免大總統，提議創制或複決法律等權，而無各種政權之核定權，如大總統罷免案之投票決定權，法律案之投票決定權等，此種核定權，

仍由人民自行之。又五院間之糾紛問題，國民大會亦祇能有初步調解權，其處分如爲當事院所不服，則最後之責任問題，仍須由人民自決之。國民大會之組織，人數不能太多。會期亦須稍長，最好必須另於閉會期內設置常會，以掌次要及緊急事項之核議，其圖式如下：

圖 四 第



查直接民權行使之困難，全在於提議，至核定權之行使，惟投票以決可否，本甚易。本制之利有五：人民掌大政之最後核定權，故雖無要求之權，亦足以保持直接民主之精神，一也。國民大會既無代行各種政權之全權，而大政之決定須出於人民之自身，故政客無所施其技，而大會之專橫可免，二也。大會爲人民之喉舌，向使民意與大會之意思不合，則投票結果，大會自惟有解散，故大會決不致輕率從事，率召國民總投

票以自縛，三也。國民大會會期較長，又有常設之機關。故有隨時監臨提出要求或解決五院間糾紛之便，不致流於放任，四也。五院對於國民大會，雖非對抗之機關，要係各負其責，如有異議，尚可求決於人民，不致全受大會之束縛，五也。有此五利，故大會能監臨五院而不能操縱五院，五院秉承大會而不受大會之宰制，大會之責如是而已矣。

茲擬定國民大會職權及人民政權對照表如下：

國民大會職權

- 一、修改憲法提議權。
 - 二、試選中央大員權（每員倍額）。
 - 三、罷免中央大員提議權。
 - 四、創制或複決法律提議權。
 - 五、初步解決五院糾紛權。
 - 六、中央大員彈劾案受理權及駁議權。
- 人民政權
- 一、修改憲法核定權。

二、核選中央大員權。

三、罷免中央大員核定權。

四、立法院不同意時，因大會之決議有核定權。

五、各院不同意時，因大會之決議有核定權。

六、監察院不服駁議，提再彈劾案時有核定權。

（註）人民政權中，前三種爲法定應有之核定權，後三種爲因大會之決議或他種事由而生之核定權。

國民大會之性質及其與五院之關係

何會源

節錄氏著論孫中山先生關於中央政治制度之設計一文載民族雜誌第二卷第五期

中山先生之論中央政制也，曰：『以五院制爲中央政府，』可知國民大會不在中央政府之列，曰：『國民大會之職權專司憲法之修改及制裁公僕之失職，』可知國民大會之地位在政府之上，曰：『人民對於本縣之政治當有普通選選之權，創制之權，復決之權，罷官之權，而對於一國政治除選舉之外，其餘之同等權則付託於國民大會之代表以行之，』可知國民大會行使職權之方式爲罷官爲創制爲復決。由此三者，可知國民大會之性質矣。

國民大會者，行使直接民權之機關也，受國民之委託，行使政權之機關也。孫先生之意在以國民大會行使政權，以五院行使治權，前者爲有「權」的機關，而後者爲有「能」的機關。「權」之行使方式在地方爲人民之直接民權，在中央則爲國民大會之修改憲法與制裁公僕。然中山先生於後者方面，亦沿用罷官創制複決等字樣，遂使疑者紛起。不知（甲）就地位論，國民大會立於政府之上，與德瑞等國行使直接民權之人民地位相似；（乙）就內容論，國民大會對於官吏只能罷免，對於法律只能創制複決而非狹義之立法；（丙）就方式論，中山先生雖未明言，然其大概或將仿各國直接民權之例，如（一）總統被若干監察委員彈