



第3章  
從訓政  
到憲政



## 第一節 前言

1928年6月，國民革命軍進入北京，北伐軍事結束，12月，東北易幟，全國在形式上宣告統一，中國國民黨奉行其總理孫中山之遺教，依據「建國大綱」規定，國家建設由軍政時期進入訓政時期。1931年5月5日，國民會議在南京開幕，12日三讀通過「中華民國訓政時期約法」（簡稱「約法」），6月1日國民政府明令公布。除前言外，共八章、八十九條，依次為：總綱、人民之權利義務、訓政綱領、國民生計、國民教育、中央與地方之權限、政府之組織、附則，為黨與人民在訓政時期共同遵守之根本大法，就政府組織而言，正式確立訓政時期的中央及地方政治制度。按照孫中山「建國大綱」的設計，訓政時期是從軍政時期到憲政時期的過渡階段，因此國民政府進入訓政時期之初，即陸續展開憲政時期的準備工作，但是其中最重要的制定「中華民國憲法」，卻受到日本侵略戰爭的影響，延遲至1945年抗戰勝利後，才開始進行。然而即使受到戰爭影響，在抗戰的過程中，政府仍然從不同的途徑為結束訓政、開始憲政進行準備工作。

## 第二節 結束訓政的準備

訓政時期作為從軍政時期到憲政時期的過渡階段，有其時間限制，1929年6月，中國國民黨第三屆中央執行委員會第二次全體會議（簡稱「三屆二中全会」，以下用簡稱）通過「訓政時期之規定案」，決議：「訓政時期，規定為六年，至民國二十四年完成。其訓政工作分配年表，交政治會議根據中央決議，於十八年九月前制定。」<sup>1</sup>「建國大綱」規定，訓政時期以縣為自治單位，

---

<sup>1</sup> 〈訓政時期之規定案〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1979年），頁128。

「凡一省全數之縣皆達完全自治者，則為憲政開始時期」，會議並通過「完成縣自治案」，要求 1934 年年底以前完成縣自治。<sup>2</sup> 因此國民政府在 1930 年代上半年陸續展開結束訓政的準備工作。

## 一、制定中華民國憲法草案

1931 年 11 月，中國國民黨第四次全國代表大會主席團以九一八事變發生，「國難正急，中央亟應延攬各方人才」，提議於中央執行委員會領導之下，組織國難會議，以期集思廣益，共濟時艱。<sup>3</sup> 經大會通過，國民政府於 12 月 11 日布告召集國難會議，1932 年 4 月在洛陽舉行。會中關於政治制度改革，決議「政府如期結束訓政，召開國民大會，制定憲法」；<sup>4</sup> 1932 年 12 月，中國國民黨四屆三中全會，決議通過孫科等提「集中國力挽救危亡案」，關於憲政準備部分為：（1）為集中民族力量，澈底抵抗外患，挽救危亡，應於最近期間，積極遵行「建國大綱」所規定之地方自治工作，以繼續進行憲政開始之籌備；（2）擬定二十四年三月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒布日期；（3）立法院應速起草憲法草案，並發表之，以備國民之研討。<sup>5</sup> 此為立法院起草憲法草案之由來。

1933 年 1 月，孫科就任立法院院長，遵照中國國民黨四屆三中全會決議，積極進行憲草起草工作，於是月下旬，組織憲法草案起草委員會。委員長由孫科兼任，副委員長兩人，以立法委員

2 〈完成縣自治案〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁 129。

3 〈組織國難會議案〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十六輯：中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上）》（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1978 年），頁 140。

4 沈雲龍，〈國難會議之回顧〉，《民國史事與人物論叢》（臺北：傳記文學出版社，1981 年），頁 348-349。

5 〈集中國力挽救危亡案〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁 305-306。

吳經熊、張知本擔任，委員三十七人，由立法委員中指派，為焦易堂、陳肇英、馬超俊、傅汝霖、黃季陸、劉盟訓、徐元誥、馮自由、馬寅初、鄧召蔭、吳尚鷹、史尚寬、戴修駿、樓桐蓀、黃右昌、史維煥、羅鼎、程中行、陳茹玄、盛振為、瞿曾澤、王崑崙、鄧公玄、鍾天心、丁超五、呂志伊、傅秉常、林彬、狄膺、楊公達、劉克儁、趙琛、董其政、周一志、陶玄、王孝英、衛挺生。委員會成立後，一方面登報並分函徵求國人對於制憲之意見，一方面由立法院編譯處翻譯各國憲法，以備起草之參考。委員會先於1933年2月開會三次，決定憲法草案起草程序，分組研究，擬具起草要點；復於3、4月間，連開會議九次，將各組所擬起草要點詳加討論後，議決起草原則二十五點，作為憲法草案起草之依據。<sup>6</sup>

關於憲草初稿之起草，孫科指定張知本、吳經熊、傅秉常、焦易堂、陳肇英、馬寅初、吳尚鷹等七人為初稿主稿委員，依據憲法草案起草委員會所決定之起草原則，推定吳經熊擔任初步起草工作。吳氏將初步稿件擬妥後，訂名為「中華民國憲法草案初稿試擬稿」，於6月8日以私人名義，於上海《時事新報》發表，全文分為總則、民族、民權、民生、憲法之保障五篇，共二百一十四條，以試探各方反應，是為「吳稿」。在「吳稿」發表前後，立法院收到各方意見評論共二百餘件，而張知本、陳長蘅、陳肇英亦各擬有初稿條文。主稿委員乃以「吳稿」為底本，參酌各方意見評論，及張、陳所擬稿件，開會審查，並請林彬、史尚寬、陳長蘅、衛挺生列席參加。自1933年8月31日起至11月16日止，開會十八次，均由孫科主席，擬成「中華民國憲法草案初稿草案」，全文分為十章，共一百六十六條。憲法草案初稿草案擬成後，即提出憲法草案起草委員會討論。該委員會自1933

<sup>6</sup> 傅秉常，〈中華民國憲法草案起草經過〉，立法院中華民國憲法草案宣傳委員會編，《中華民國憲法草案說明書》（重慶：正中書局，1940年），頁4-6。以下憲法草案起草經過均據傅秉常文，除必要性外，不另加註。

年11月30日起至1934年2月23日止，開會十一次，將初稿草案，逐條討論，修正通過「中華民國憲法草案初稿」。全文分總綱、人民之權利義務、國民經濟、國民教育、國民大會、中央與地方之權限、中央政制、省、地方政制、及附則十章，共一百六十條。3月1日，立法院將全稿刊布於報紙，正式徵求國人意見，而憲法草案起草委員會以任務完成，宣告結束。

1934年3月22日，孫科指派傅秉常等三十六人為憲法草案初稿審查委員，並指定傅秉常為召集人。審查委員會於3月30日召開第一次會議，對於初稿審查工作，決定先行整理各方意見，並推定傅秉常、林彬、陶履謙三人為初步審查委員。自憲法草案初稿刊布後，立法院接到各方之意見書及採自報紙雜誌之評論，共二百八十一件，經初步審查委員詳加研討，自4月5日起至6月5日止，共開初步審查會議八次，決定採印之意見評論凡二百一十六件，分訂二十二輯，並分別摘要，彙列於憲法草案初稿各條文之後，刊印《憲法草案初稿意見書摘要彙編》，以便參考。各方意見評論經整理完竣後，憲法草案初稿審查委員會遂召開第二次會議，議決分組將憲法草案初稿重加審查。各組參酌各方意見，將初稿條文加以修正，擬具修正草案，提出全體審查委員會討論。審查委員會自6月13日起至6月30日止，開會九次，均由孫科主席，將各組所擬修正草案，逐條討論，重加修正，擬成「憲法草案初稿審查修正案」。全文分為總綱、人民之權利義務、國民大會、中央政府、省、縣、市、國民經濟、教育、財政、軍事、及附則十二章，共一百八十八條，並於條文之首，增列弁言，7月9日正式對外公布。

1934年9月14日，立法院院會開始討論「憲法草案初稿審查修正案」，經議決先將各方對於該修正案之意見，交傅秉常、林彬、陶履謙三人審查。經審查決定採印者二十一件，分別摘要，彙編成冊，印送備考。立法院自9月21日起至10月16日止，開會七次，審議憲法草案初稿修正案，逐條討論，將全案重加修正。

10月16日，立法院三讀通過「中華民國憲法草案」，共十二章、一百七十八條，冠以弁言，是為該院第一次議訂之「中華民國憲法草案」，於1934年11月9日呈報國民政府，轉呈中央，提出於中國國民黨四屆五中全會討論，決議：「中華民國憲法草案，應遵奉總理之三民主義，以期建立民有、民治、民享之國家，同時應審察中華民族目前所處之環境及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度，本草案應交常會依此原則鄭重核議。」<sup>7</sup>中央常會於1935年10月17日將草案審查完成，議決下列五項原則，交立法院作為修正草案之標準：（1）為尊重革命之歷史基礎，應以三民主義、建國大綱及訓政時期約法之精神，為憲法草案之所本；（2）政府之組織，應斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏能集中國力之制度。行政權行使之限制，不宜有剛性之規定；（3）中央政府及地方制度，在憲法草案內應於職權上為大體規定，其組織以法律定之；（4）憲法草案中有必須規定之條文，而事實有不能即時施行，或不能同時施行於全國者，其實施程序，應以法律定之；（5）憲法條款不宜繁多，文字務求簡明。<sup>8</sup>立法院隨即指派傅秉常、吳經熊、馬寅初、吳尚鷹、何遂、梁寒操、林彬七人為審查委員，遵照中央所定原則，重行審定憲法草案，於1935年10月24日將修正草案提出討論，25日三讀修正通過。全文分總綱、人民之權利義務、國民大會、中央政府、地方制度、國民經濟、教育及附則八章，共一百五十條，是為立法院第二次議訂之「中華民國憲法草案」。

1935年11月1日，中國國民黨四屆六中全會開會，對中華民國憲法草案提出討論，並於11月5日會議決議：「本會議認為

7 〈中華民國憲法草案案〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁334-335。

8 王世杰、錢端升，《比較憲法》（北京：中國政法大學出版社，2004年），頁435；董霖，《中國政府》，第1冊（上海：世界書局，1941年），頁469-470；傅秉常，〈中華民國憲法草案起草經過〉，立法院中華民國憲法草案宣傳委員會編，《中華民國憲法草案說明書》，頁10。

立法院最近修正之憲法草案大體均屬妥善，惟為適應國家現實情勢及便於實施起見，尚應有充分期間，加以詳盡之研究與討論，但現距代表大會為日無多，且代表大會會期甚短，恐亦無暇逐條詳商，為最後之決定，本此理由，應連同本憲法草案送請第五次全國代表大會，請將宣布憲法草案及召集國民大會日期先行決定，並對於本草案加以大體審查，指示綱領，再行授權於下屆中央執行委員會為較長時間之精密討論後，提請國民大會議決頒布之。」<sup>9</sup>

1935年11月12日，中國國民黨第五次全國代表大會在南京舉行，18日會議通過「召集國民大會及宣布憲法草案案」，決議接受憲法草案，但應由第五屆中央執行委員會依據大會通過之重要憲草各提案修正；並授權第五屆中央執行委員會決定宣布憲法草案及召集國民大會日期，惟務須於1936年內施行。<sup>10</sup>12月4日，中國國民黨五屆一中全會通過「關於召集國民大會及宣佈憲法草案案」，決議「中華民國二十五年五月五日宣布憲法草案，十一月十二日開國民大會，國民大會代表之選舉，應於十月十日以前辦竣」；並通過設憲草審議委員會，指定葉楚傖、李文範等十九人為委員，以葉、李兩人為召集人，負責審議憲法草案及經大會認為應予採納之提案。憲草審議委員會經多次集會，議定審議意見共二十三點，經中央常會決議通過，交立法院據以修正。立法院於1936年5月1日三讀通過再修正憲法草案，共八章、一百四十八條，是為立法院第三次議訂之「中華民國憲法草案」，於1936年5月5日由國民政府明令公布，世稱「五五憲章」。

1937年4月22日，中央常會議決，刪除「五五憲草」第一百四十六條「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行之。」立法院奉命後，於4月30日會議議決中華民國憲法草案

<sup>9</sup> 〈中華民國憲法草案案〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁349。

<sup>10</sup> 〈召集國民大會及宣布憲法草案案〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十六輯：中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上）》，頁231。



原第一百四十六條刪除，全文改為一百四十七條。當經呈報國民政府，經國民政府於 1937 年 5 月 18 日明令公布。

## 二、辦理國民大會代表選舉

「五五憲草」公布後，國民政府於 1936 年 5 月 14 日明令公布立法院審議通過之「國民大會組織法」及「國民大會代表選舉法」，於 7 月 1 日施行。依「五五憲草」中關於國民大會條款及國民大會組織與代表選舉兩法，國民大會具有以下特點：1. 代表總額定為一千二百名，依下列各法選出：（1）區域選舉方法選出者六百六十五名，（2）職業選舉方法選出者三百八十名，（3）特種選舉方法選出者一百五十名；2. 中國國民黨中央執行委員、中央監察委員為國民大會當然代表，候補中央執監委員、國民政府主席、委員、各院部會長官及國民大會主席團特許之人員皆得列席；3. 中華民國人民年滿二十歲者，依法得有選舉代表權，被選舉者之年齡須滿二十五歲；代表選舉以無記名單記法行之，其選舉票應載明國民政府所指定之候選人全體姓名，由選舉人就中圈定一人；4. 國民大會代表任期六年，每三年由總統召集一次，會期十日至二十日，必要時得延長；國民大會經五分之二以上代表之同意，得自行召集臨時會，總統於必要時亦得召集之；5. 國民大會設主席團，由出席代表互選三十一人組織之，主持該會日常事務；6. 國民大會行使中央統治權，除選舉、罷免、創制、複決等權外，尚有憲法修改權。<sup>11</sup>

國民大會代表的選舉事務，由國民大會代表選舉總事務所（以下簡稱「總事務所」）負責，在事務所未成立之前，由行政院設籌備委員會負責相關事前規劃，以內政部、中國國民黨中央執行委員會相關單位首長及中央政治委員會秘書長、國民政府文官長、

<sup>11</sup> 董霖，《中國政府》，第 1 冊，頁 471-472

行政院秘書長等組成，以內政部部長為主任，自 1936 年 5 月 22 日開始籌辦，共開談話會九次。先後擬定「國民大會代表選舉法施行細則」、「公民宣誓登記規則」、「各省市代表選舉事務所組織規程」、「自由職業團體代表選舉事務所組織規程」、「遼吉黑熱四省代表選舉事務所組織規程」、「蒙藏代表選舉事務所組織規程」、「在外僑民代表選舉事務所組織規程」、「軍隊代表選舉事務所組織規程」及「國民大會代表選舉總事務所辦事通則」等草案，經呈奉國民政府明令公布，或備案施行；並編訂國民大會代表選舉事務經費概算書，呈由行政院轉呈中央政治委員會核定，旋奉國民政府令准施行。所有籌備工作於 7 月上旬完成，是月 15 日，國民大會代表選舉總事務所於南京正式成立，開始辦理國民大會代表選舉事務。

總事務所成立後，立即著手區域選舉各級事務所，包括各省市代表選舉事務所及之下各區選舉事務所；自由職業團體選舉事務所；特種選舉事務所，包括遼吉黑熱四省代表選舉事務所及蒙藏代表選舉各級事務所、在外僑民代表選舉各級事務所、軍隊代表選舉事務所等之設置，並陸續進行選舉。如前所述，國民大會代表選舉原定 10 月 10 日前辦理完竣，總事務所於 7 月 25 日致函各選舉機關，要求就相關時程遵照辦理：（1）8 月 15 日以前，各地方公民宣誓登記，辦理完竣；（2）8 月 31 日以前，各地方推出十倍候選人呈核；（3）9 月 20 日以前，由總事務所彙齊名冊，呈請國民政府圈定三倍候選人發還；（4）10 月 10 日以前，各地方選舉完畢，將選舉結果呈報總事務所；（5）11 月 5 日以前，各地代表到京。<sup>12</sup> 但因時間過於倉促，而區域選舉手續繁複，依照「國民大會代表選舉法」規定，關於候選人之推選，大致可分為三個

<sup>12</sup> 〈國民大會代表選舉總事務所工作報告——民國二十五年七月十五日起二十六年一月十五日止〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二）（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1988 年），頁 1703。

階段：第一、辦理公民宣誓登記；第二、各區監督按照所轄各縣公民人數之比例，分配其應出候選人名額；第三、由鄉鎮長或聯保主任按照該區代表名額，聯合推選候選人；<sup>13</sup> 各省市難以如期辦理，加上中日情勢緊張，在日方的阻撓下，河北、察哈爾、北平、天津等省市選舉事宜，「尚待籌商進行」。<sup>14</sup> 職業團體選舉及特種選舉，亦因組織或手續複雜，發生諸多困難。總事務所遂將相關情形呈報中央，10月15日，中國國民黨中央常會通過總事務所呈「以各省市辦理選舉事務，按諸原定程限，勢難如期辦竣，大會期迫，策進為難，究應如何處理，請鑒核案」，決議：「國民大會代表選舉，既未能如期依法辦竣，大會應延期舉行，一俟全國各地代表依法選出，即行定期召集」。<sup>15</sup> 12月，西安事變發生，亦影響各地選舉事務進行。

1937年2月，五屆三中全會開會，會中關於國民大會之提案，經交提案審查委員會審查，擬交常務委員會參考，會議主席團則認為該案至關重要，大會應為原則上之指示，俾常務委員會有所遵循，決議：（1）督促該管機關繼續辦理選舉，於今年十一月十二日召開國民大會，制定憲法，並決定憲法施行日期；（2）關於國民大會組織法及代表選舉法如有應行修正之處，授權常務委員會辦理；（3）所有關於國民大會之提案，均交常務委員會參考。<sup>16</sup> 中央常會遵照是項決議，將所有關於國民大會各方意見，研究處

<sup>13</sup> 〈國民大會代表選舉總事務所工作報告——民國二十五年七月十五日起二十六年一月十五日止〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁1704。

<sup>14</sup> 〈國民大會代表選舉總事務所工作報告——民國二十五年七月十五日起二十六年一月十五日止〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁1706、1708。

<sup>15</sup> 中央委員會秘書處編，《中國國民黨第五屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，（上）（臺北：中國國民黨中央委員會秘書處，未載明出版時間），頁101。

<sup>16</sup> 〈關於國民大會之提案案〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁418-419。

理，決定相關法規修正各點，大要如下：（1）關於組織法，將第一條國民大會職權之規定「國民大會制定憲法，及行使憲法所賦予之職權」，修改為「國民大會制定憲法，並決定憲法施行日期」，另增加「本屆國民大會於會期完畢任務終了」一條；並將第三條「中國國民黨中央執行委員、中央監察委員，為國民大會當然代表」，第四條「左列人員得列席國民大會：一、中國國民黨候補中央執行委員、候補中央監察委員；二、國民政府主席；三、國民政府委員；四、國民政府各院部會長官；五、國民大會主席團特許之人員。」合併修正為一條（第三條），規定「中國國民黨中央執行委員、監察委員及候補中央執行委員、監察委員，為國民大會當然代表。國民政府委員及國民政府各院部會長官，得列席國民大會。」（2）關於選舉法，將第二條代表總額原規定：「國民大會代表之總額為一千二百名，依下列各款分配之：一、依區域選舉方法選出者六百六十五名；二、依職業選舉方法選出者三百八十名；三、依特種選舉方法選出者一百五十五名。」增加「國民政府指定者二百四十名」，為「國民大會之代表，除當然代表外，其名額分配如下：一、依區域選舉方法選出者六百六十五名；二、依職業選舉方法選出者三百八十名；三、依特種選舉方法選出者一百五十五名。四、由國民政府指定者二百四十名。」並將第六條「國民大會代表之選舉，以無記名單記法行之，其選舉票應載明國民政府所指定之候選人全體姓名，由選舉人就中圈定一人。」中國國民政府指定候選人之規定取消，改為「國民大會代表之選舉，以無記名單記法行之。其選舉票應載明候選人全體姓名，由選舉人就中圈定一人。」並規定第四章「特種選舉」，「所列各種特種選舉如無法舉行選舉，其代表得由國民政府指定之」。經提出1937年4月22日中央常會，決議：「修正通過，送立法院。」<sup>17</sup>立法院根據修正，於5月21日、6月4日，由國民政府先後將組

<sup>17</sup> 中央委員會秘書處編，《中國國民黨第五屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，（上），頁139。

織法、選舉法及施行細則公布施行。總事務所俟各項法令公布後，對於各項選舉重訂進程序，於5月15日通飭遵行，並呈請國民政府，予以通飭。<sup>18</sup>是時除河北、察哈爾、北平、天津四省市外，其餘各省市之各項選舉，均依照程序進行。

1937年7月，盧溝橋事變發生，8月，抗日戰爭全面爆發。國民大會代表選舉工作被迫暫停，國民大會之召開亦隨之延期。至1939年11月，中國國民黨五屆六中全會以「揆之抗戰建國同時並進之義，召集國民大會制定憲法以確立建國基礎，實有積極進行之必要」，且根據選舉總事務所報告，國民大會代表選舉情形，全部應選代表依法產生者，約達四分之三，其餘未能依法辦竣之選舉，或因地方情勢變遷，或因事實上不易適合法定手續，可於法律事實兼籌並顧之中，妥謀補救之道，爰決定重行確定國民大會召集日期，並限期辦竣選舉，俾能如期集會，提供具體意見如下：「（一）國民大會定於民國二十九年十一月十二日召開之；（二）大會代表之選舉，尚未辦理完竣者，應即由選舉總事務所督飭趕辦，限於二十九年六月底以前，結束一切選舉手續，確定全部代表名單；（三）其因地方情勢變遷，或事實上之窒礙，致選舉發生困難者，由中央常務委員會，妥籌補救辦法。」<sup>19</sup>復經11月30日中央常會決議：「函國民政府查照辦理，並飭選舉總事務所迅即繼續工作，即遇有第三項所舉困難，應體察情形附具意見，專案呈府轉送本會核議。」<sup>20</sup>據此，總事務所於12月1日恢復工作，是時區域選舉方面，全國共計三十省市，代表已產生者，二十五省市，尚未產生者，河北、察哈爾、北平、天津四省市，

18 〈國民大會代表選舉總事務所工作報告——民國二十五年七月十五日起二十九年六月十五日止〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁1704。

19 〈定期召集國民大會並限期辦竣選舉案〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第八十輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（二）》（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1979年），頁17-19。

20 中央委員會秘書處編，《中國國民黨第五屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，（上），頁499。

一直未能造報者，山東一省；職業選舉方面，分為兩項，一為農工商團體之選舉，依省市之區域為區域，其代表之產生及未能產生者，與區域選舉相同。一為自由職業團體之選舉，除教育團體外，其餘律師、會計師、醫藥師、新聞記者團體等，均產生，報請核定；特種選舉方面，蒙藏代表、在外僑民代表及軍隊代表已產生，其餘待辦理。總計區域已選出之代表五百五十七名；職業選舉，農工商職業團體已選出之代表二百五十九名、自由職業團體已選出之代表五十二名；特種選舉，蒙古已選出之代表二十名、西藏已選出者六名，在外僑民已產生之代表二十六名、軍隊代表三十名；總計九百五十名。其餘正候遴選或指定代表一百七十六名，候呈請核派代表六十五名。<sup>21</sup>

至 1940 年 9 月，總事務所認為國民大會於是年 11 月 12 日召集日期接近，對於一部分代表選舉尚未辦理完成與尚無報告到所之調查，雖已大體完成，但是各地交通受戰事影響，頗多不便，如依原定時間召集國民大會，不無重大困難，建議中央重予考慮；經提出中國國民黨 9 月 18 日中央常會討論，認為總事務所所稱困難，確屬事實，決議：「國民大會之召集日期，另俟另行決定」。<sup>22</sup>實際上即是決定延期召集國民大會，但是未訂定召集時間，較之前歷次相關決議具有彈性；惟該項決議中，同時指示應儘量於是年 10 月內成立國民大會籌備委員會，負責主持國民大會堂建築及代表接待等事宜。11 月，國民大會籌備委員會正式成立，接辦原由國民大會選舉總事務所負責之國民大會召集相關工作，總事務所除繼續辦理代表選舉事宜外，並清查各代表行蹤，其有死亡或附逆者，經主管選舉事務所查明後呈報，依法辦理註銷遞補手續。

21 〈國民大會代表選舉總事務所工作報告——民國二十五年七月十五日起二十九年六月十五日止〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁 1735-1747。

22 〈中國國民黨第五屆中央執行委員會第一五七次常務會議決議延期召集國民大會〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁 1750-1751。

1941年12月，國民政府明令，暫行裁撤國民大會選舉總事務所及國民大會籌備委員會，同時各地選舉事務所一律暫行結束，其在選舉法令中，原屬選舉總事務所掌管未了事務，由內政部兼辦，所有各選舉事務所之文卷器物，均移交於兼理機關接受。內政部於1942年3月，增設「辦理國民大會選舉事務處」，繼續辦理選舉相關事宜。<sup>23</sup>關於兼理機關之區分，所有選舉法上原屬自由職業代表選舉事務所及遼吉黑熱四省代表選舉事務所掌管之未了事務，由內政部兼理；原屬蒙藏代表選舉事務所掌管之未了事務，由蒙藏委員會兼理；原屬在外僑民代表選舉事務所掌管之未了事務，由僑務委員會兼理；原屬軍隊代表選舉事務所掌管之未了事務，由軍事委員會兼理；原屬各省市代表選舉事務所及各區代表選舉事務所掌管之未了事務，由各省民政廳、各直轄市政府及原經派有選舉監督之各行政長官公署分別兼理。截至1945年2月，依法產生之國民大會代表九百五十名，代表中死亡及因故出缺者，依法辦理註銷遞補等手續，共一百六十一人。<sup>24</sup>

綜合而言，在全面抗戰發生前，國民政府對於結束訓政，已展開各項準備工作，制定「中華民國憲法草案」，並辦理國民大會代表選舉，期望召集國民大會，制定憲法，但是受戰爭影響，迫使該項工作不得不延期，然而國民政府並未因此而中斷實施憲政的進程，在抗戰發生後，以黨派合作的方式，尋求在訓政體制下，促進民主政治之推進。

<sup>23</sup> 簡筌篋主編，《中國近百年憲政大事年表（一八九四年至一九九一年）》（臺北：國史館，1992年），頁142；〈行政院對中國國民黨六全大會報告辦理國民大會代表選舉情形（摘錄）〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁1779。

<sup>24</sup> 〈行政院對中國國民黨六全大會報告辦理國民大會代表選舉情形（摘錄）〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁1779-1781。

### 第三節 訓政體制的轉型

依據 1928 年 10 月中國國民黨中央常會通過的「訓政綱領」，「中華民國於訓政期間，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會領導國民，行使政權」，爾後在 1931 年 6 月國民政府公布的「中華民國訓政時期約法」，沿用相關規定，「訓政時期，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會，行使中央統治權」，即訓政時期由中國國民黨「以黨領政」，總攬國家的統治權。但是盧溝橋事變發生後，中國國民黨在「團結禦侮」的前提下，於 1937 年 8 月國防最高會議下，組織國防參議會，擴大政治參與，延攬在野各黨派領導人士及社會賢達為參議員，開啟黨派合作，突破訓政體制的格局。

#### 一、成立國防參議會

1937 年 7 月底，平津失陷，中、日兩國間的全面戰爭已不可避免，為集中意見，團結禦侮，中國國民黨中央政治委員會於 8 月 11 日決議於國防最高會議之下設置國防參議會，由國防最高會議主席指定或聘任參議員組成，名額不定。

國防參議會於 1937 年 8 月 20 日正式成立，<sup>25</sup> 17 日晚上先行舉行第一次會議，<sup>26</sup> 是時已聘定張伯苓、胡適、張嘉森（君勳）、蔣夢麟、馬君武、曾琦、李璜、黃炎培、沈鈞儒、張耀曾、毛澤東、

<sup>25</sup> 部分資料謂國防參議會正式成立的日期為民國 26 年 9 月 9 日，此處係據汪兆銘於民國 27 年 1 月 3 日，國防最高會議常務委員第四十次會議提案原稿，見《國防最高會議組織條例案》，中國國民黨史館藏，檔號：會 5.3/50.8。

<sup>26</sup> 聞黎明，〈國防參議會簡論〉，《抗日戰爭研究》，1995 年第 1 期（1995 年），頁 91。另據林美莉編輯校訂，《王世杰日記》，上冊（臺北：中央研究院近代史研究所，2012 年），頁 33。民國 26 年 8 月 17 日記：「本日晚，國防最高會議正副主席召集國防參議會。」《胡適的日記》手稿本（十三）（臺北：遠流出版事業公司，1990 年 12 月），未列頁碼，民國 26 年 8 月 17 日記：「八時半，在汪宅開國防參議會第一次會議。」



晏陽初、傅斯年、梁漱溟、蔣方震（百里）、陶希聖等十六人為參議員，嗣後陸續增聘羅文幹、顏惠慶、施肇基、徐謙、左舜生、甘介侯、張東蓀、楊賡陶等八人，總計二十四人。<sup>27</sup> 參議員均是以個人身分聘請，但是基本上容納了中國國民黨以外的在野各黨派，包括中國青年黨、國家社會黨、中國共產黨、中國社會民主黨、救國會、村治派、職教社、平教會等之領導人，及學術、外交、司法、軍事等方面的代表性人物，目的在集中意志，團結禦侮，為抗戰時期黨派合作的開端，亦是 1938 年所成立國民參政會的胚胎。<sup>28</sup>

國防參議會在當時為秘密性質，並未對外公開，其職權根據「國防最高會議國防參議會組織要綱」（以下稱「組織要綱」）規定：「國防參議會參議員聽取政府關於軍事、外交、財政等之報告，得製成意見書於國防最高會議」，即參議員有聽取政府關於軍事、外交、財政等方面報告的報告權，以及對國防最高會議提出意見書的建議權；並賦予參議員會內言論免責權，以保障言論自由。<sup>29</sup> 原則上每週集會二次，會議由國防最高會議主席或副主席主持，主席蔣中正忙於軍務，從未出席會議，實際上由副主席汪兆銘負責，除主持會議，聽取各項建議外，並定期向國防最高會議常務委員會提出報告，而常務委員亦會針對參議員提出的意見做成決議，交付有關機構研究或執行。

國防參議會開會時，負責軍事、外交等相關單位主管官員列席，以備參議員諮詢，參議員亦得要求政府就特定事件派員報告，使參議員對於抗戰情勢有所了解。<sup>30</sup> 而參議員的背景不同，對問題的理解各異，亦可以透過參議會交流，溝通彼此意見。但是國防

27 劉維開，〈戰時黨派合作的開端——國防參議會研究〉，《紀念七七抗戰六十週年學術研討會論文集》（臺北：國史館，1998年），頁 122-123。

28 參見劉維開，〈戰時黨派合作的開端——國防參議會研究〉，《紀念七七抗戰六十週年學術研討會論文集》，頁 119-152。

29 周天度，〈1937 年的國防參議會〉，收入楊天石編，《彈指與衰多少事：民國史談》（北京：中共中央黨校出版社，2008年），頁 294。

30 劉維開，〈戰時黨派合作的開端——國防參議會研究〉，《紀念七七抗戰六十週年學術研討會論文集》，頁 129-130。

參議會是一個諮詢機關，而不是一個民意機關，當時在野黨派希望的是政府能成立一個民意機關，在無法達成目標之前，亦希望能擴充參議員的名額。對此，國防最高會議擬先採取擴充參議員方式，於是年 12 月 31 日召開的常務委員第 39 次會議，通過國防參議會擴充參議員名額案，決議將國防參議會參議員之名額定為七十五人，其擴充原則如下：（1）原任參議員全體；（2）五院秘書長；（3）各省府及各直屬市政府，就本省市推出有學識經驗及社會有名望者三人，由中央選定一人；（4）蒙藏委員會及僑務委員會各推出九人，由中央各選定三人；（5）其不足之名額由中央增聘之。<sup>31</sup> 全案經呈送蔣中正以國防最高會議主席核定後，即於 1938 年 1 月初，展開各項作業。不過在此同時，蔣中正亦有意召集中國國民黨臨時代表大會或中央執行委員會全體會議，以解決設置民意機關等問題，目的在「調和黨外分子不平之氣」，並防止「華北偽組織假借民意名義，成立某種組織，以反抗黨治」。<sup>32</sup>

1938 年 2 月 3 日，中國國民黨中央常會決議，訂於 3 月 29 日召開臨時全國代表大會；次日下午，汪兆銘約集相關人士討論民意機關問題的產生方法及其職權範圍等問題，決定在非常時期應有國民參政會之組織，設置民意機關正式列入臨全會討論的議案之一，擴充國民參議會參議員名額之作業遂告中止。<sup>33</sup> 3 月 31 日，中國國民黨臨時全國代表大會通過「國民參政會組織法大要案」，決議：「在非常時期應設一國民參政會，其職權及組織方法交中央執行委員會詳細討論，妥訂法規。」<sup>34</sup> 次日，通過「抗戰建國綱領決議案」，作為抗戰建國最高準則，其中「政治」方面，

31 《國防最高會議常務委員第三十九次會議紀錄》，黨史館藏，會 00.9/5。

32 劉維開，〈戰時黨派合作的開端——國防參議會研究〉，《紀念七七抗戰六十週年學術研討會論文集》，頁 146-147。

33 劉維開，〈戰時黨派合作的開端——國防參議會研究〉，《紀念七七抗戰六十週年學術研討會論文集》，頁 148。

34 林泉編，《中國國民黨臨時全國代表大會史料專輯》，（上）（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1991 年），頁 250。按：本案係與「組織非常時期國民參政會以統一國民意志增加抗戰力量案」併案討論。

為：「組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與推行。」<sup>35</sup> 進一步確認組織國民參政機關為抗戰建國之重要工作之一。4月7日，中國國民黨五屆四中全會修正通過「國民參政會組織條例案」，12日，國民政府明令公布，隨即展開參政員之選任工作。

6月16日，中國國民黨中央常會通過國民參政會參政員名單，國防參議會參議員除蔣夢麟為國立大學校長，不得應聘外，其餘均受聘為參政員；<sup>36</sup> 17日，國防參議會舉行第六十四次會議後結束。國防參議會前後存在十個月，由於中國國民黨表現出「集思廣益，開誠佈公」的態度，使參議員對於抗戰情勢有所了解，中國國民黨對於參議員提出的各項建議，亦能予以充分重視，獲得參議員的高度評價，進而加強了對政府領導抗戰的信心。<sup>37</sup> 國防參議會的設置雖然沒有「絲毫變更中國國民黨黨治體制」，<sup>38</sup> 但是卻實際上承認國內有其他黨派存在，「不合中國國民黨以黨訓政原則」，<sup>39</sup> 可以說是政治上的一大突破。學者稱此為中國國民黨「開放政權」的表示，<sup>40</sup> 開創了中國國民黨執政以來邀集各黨各派各方共商國事之「先河」。<sup>41</sup>

35 〈抗戰建國綱領決議案〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十六輯：中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上）》，頁342。

36 蔣夢麟為北京大學校長，依國防最高會議解釋，凡是國立大學校長和公立中學校長，如果經簡任或薦任發表，就是官吏，不應當選國民參政會參政員。見〈汪副總裁兆銘在中央黨部紀念週報告「國民參政會組織問題」報告詞〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁185。

37 劉維開，〈戰時黨派合作的開端——國防參議會研究〉，《紀念七七抗戰六十週年學術研討會論文集》，頁151-152。

38 王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁489。

39 董霖，《中國政府》，第1冊，頁385。

40 陳瑞雲，《現代中國政府》（長春：吉林文史出版社，1988年），頁287。

41 林炯如、傅紹昌、虞寶棠，《中華民國政治制度史》（上海：華東師範大學出版社，1995年），頁301。

## 二、黨派合作

1930年8月，胡漢民、王寵惠等，以北伐時期頒行之「暫行反革命治罪法」及「反革命案件陪審辦法」不能適用於訓政時期，提出「危害黨國緊急治罪法原則」七條，經中央政治會議審查後，將該原則送立法院查核辦理。10月，胡漢民以制定「危害黨國緊急治罪法」關係重大，將草案送中央執行委員會，經審查將標題改為「危害民國緊急治罪法」，交立法院通過，1931年1月31日公布，同年3月1日施行，「暫行反革命治罪法」同時廢止。<sup>42</sup>

「危害民國緊急治罪法」第六條明定「以危害民國為目的而組織團體或集會，或宣傳與三民主義不相容之主義者，處五年以上、十五年以下有期徒刑」，凸顯中國國民黨「黨外無黨，黨內無派」的訓政體制。至全面抗戰發生，需團結一致，共禦外侮，且國防參議會成立後，不同黨派人士齊聚中央共商國事，其所持主張多有與「三民主義不相容」者，如中國共產黨之共產主義、中國青年黨之國家主義、國家社會黨之國家社會主義等，為因應現實情勢，「危害民國緊急治罪法」第六條實有調整之必要。1937年9月，國民政府明令修正「危害民國緊急治罪法」，除配合抗戰發生加強通敵罪相關條文外，並將原第六條（改為第三條）中「或宣傳與三民主義不相容之主義者」一句刪除，同時廢止施行六年半的「危害民國緊急治罪法施行條例」，該條例重點之一為共產黨人自首相關規定。

中國共產黨自西安事變和平解決後，開始與政府方面進行交涉。1937年2月10日，致電即將於15日舉行的中國國民黨五屆三中全會，提出四項保證：（1）在全國範圍內停止推翻國民政府之武裝暴動方針；（2）蘇維埃政府改名為中華民國特區政府，紅軍改名為國民革命軍，直接受南京中央政府與軍事委員會之指導；（3）在特區政府區域內，實施普選的澈底民主制度；（4）停止

<sup>42</sup> 謝振民，《中華民國立法史》（南京：正中書局，1937年），頁1180-1183。

沒收地主土地之政策，堅決執行抗日民族統一戰線之共同綱領。<sup>43</sup> 2月21日，中國國民黨五屆三中全會通過「關於根絕赤禍之決議案」作為回應，對中共提出四項最低限度之辦法：（1）一國之軍隊，必須統一編制，統一號令，方能收指臂之效，斷無一國家可許主義絕不相容之軍隊同時並存者，故須澈底取消其所謂「紅軍」，以及其他假借名目之武力；（2）政權統一，為國家統一之必要條件，世界任何國家斷不許一國之內，有兩種政權之存在者，故須澈底取消所謂「蘇維埃政府」及其他一切破壞統一之組織；（3）赤化宣傳與以救國救民為職志之三民主義絕對不能相容，即與吾國人民生命與社會生活亦極端相背，故須根本停止其赤化宣傳；（4）階級鬥爭以一階級之利益為本位，其方法將整個社會分成種種對立之階級，而使之相殺相讎，故必出於奪取民眾與武裝暴動之手段，而社會因以不寧，民居為之蕩析，故須根本停止其階級鬥爭。<sup>44</sup> 7月4日，中共中央根據前所提出四項保證，起草一份國共合作宣言，於7月15日送交中國國民黨，9月22日，中央社正式發布，即「中國共產黨共赴國難宣言」。<sup>45</sup>

中共在「共赴國難宣言」中，向全國宣告：（1）孫中山先生的革命的三民主義為中國今日之必需，本黨願為其澈底的實現而奮鬥；（2）與現在中國占領導地位的國民黨開誠相與，共同為對外抗戰對內民主與民生幸福而努力，取消一切推翻國民黨政權的暴動政策及赤化運動，停止以暴力沒收地主土地的政策；（3）取消現有的蘇維埃政府，實行民主政治，以期全國政權之統一；（4）取消紅軍名義及番號，改編為國民革命軍，受中央軍事委員會之

43 〈中國共產黨中央致中國國民黨三中全會電〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第五編：中共活動真相（一）（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1985年），頁260-261。

44 〈關於根絕赤禍之決議案〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁420-421。

45 〈中國共產黨為公布「國共合作宣言」之談話〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第五編：中共活動真相（一），頁288。

統轄，並待命出動，擔任抗敵前線之職責。<sup>46</sup>對於中共所發表宣言，蔣中正於次（23）日發表談話，肯定中共中央發表之「共赴國難宣言」，謂：「此次中國共產黨發表之宣言即為民族意識勝過一切之例證，宣言中所舉諸項，如放棄暴動政策與赤化運動，取消蘇區與紅軍，皆為集中力量救亡禦侮之必要條件，且均與本黨三中全會之宣言及決議案相合，而其宣稱願為實現三民主義而奮鬥，更足證明中國今日只有一個努力之方向。」並謂：「今日凡為中國國民，但能信奉三民主義而努力救國者，政府當不問其過去如何，而咸使有效忠國家之機會，對於國內任何派別，只要誠意救國，願在國民革命抗敵禦侮之旗幟下，共同奮鬥者，政府無不開誠接納，咸使集中於本黨領導之下，而一致努力。中國共產黨人既捐棄成見，確認國家獨立與民族利益之重要，吾人惟望其真誠一致，實踐其宣言所舉諸點，更望其在禦侮救亡統一指揮之下，人人貢獻能力於國家，與全國同胞一致奮鬥，以完成國民革命之使命。」<sup>47</sup>公開承認中國共產黨的地位，亦宣示中國國民黨以外黨派的存在，使訓政體制的轉型有著更明確之發展。

1938年3月，中國國民黨臨時全國代表大會通過設置國民參政會，「團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與推行」；4月，五屆四中全會修正通過「國民參政會組織條例案」，12日，國民政府明令公布，隨即展開參政員之選任工作。即在國民政府明令公布「國民參政會組織條例案」之後兩天，14日，國家社會黨代表張君勱致函中國國民黨總裁蔣中正、副總裁汪兆銘，以所倡國家社會主義與孫中山民族主義、民權主義、民生主義，「措詞容有不同，而精神則並無二致」，而「抗戰建國綱領」之主張，與在野黨派所要求不謀而合，因此「願本精神團

46 〈中國共產黨中央發表「共赴國難」宣言〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第五編：中共活動真相（一），頁286-287。

47 〈蔣委員長謂中共共赴國難宣言發表談話〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第五編：中共活動真相（一），頁284-285。

結共赴國難之意旨，與國民黨領導政局之事實，遇事商承，以期抗戰期中言行之一致」，聲稱「方今民族存亡，間不容髮，除萬眾一心，對於國民政府一致擁護而外，別無起死回生之途」。蔣、汪於 16 日復函，肯定國社黨「擁護政府，維繫民國」之態度，強調「本黨同人，念國難之方殷，責任之未盡，在國民大會未召集以前，自當竭其心力量，勉負責任，更望全國賢智之士，或加入本黨，共同負荷，或秉持共信，一致努力，俾捍禦外侮復興民族之使命，得以早日完成」。<sup>48</sup> 21 日，中國青年黨代表左舜生亦致函蔣、汪，對於中國國民黨臨時全國代表大會通過「抗戰建國綱領」，「表示甚深之敬佩」，「國民政府為今日舉國共認之更府，亦即抗戰唯一之中心力量，同人等必本愛國赤誠，始終擁護」，宣稱「同人等覩目前之艱鉅，念來日之大難，僅有與國民黨共患難之一念，外此都非所計及，僅知國家不能不團結以求共保，外此亦無所企圖」。蔣、汪於 24 日復函，曰：「本黨念職責之艱鉅，尤望集中全國賢智之心思才力，以共濟此日之艱危，而謀國家久遠之福利。苟蘄向之從同，必團結而無間，此願共同勉者也」。<sup>49</sup>

張君勱與左舜生各自代表所屬政黨，致函中國國民黨總裁蔣中正、副總裁汪兆銘，陳述其主張態度，而蔣、汪亦各有懇切之聯名覆函，此舉實際上顯示兩黨已經取得公開存在的地位，漢口《大公報》社論稱：「這幾封往來書信，於增進政治的團結上，當然有重大的意義」。同時顯示全國各抗日黨派以中國國民黨為領導中心，擴大與加強彼此的合作。<sup>50</sup> 另一方面，此舉與蔣氏對中國共產黨發表「共赴國難宣言」之談話意義相同，實質承認中國國民黨以外各黨派之存在，進一步打破訓政時期中國國民黨「黨外無黨」的黨治框架。

48 林泉編，《中國國民黨臨時全國代表大會史料專輯》，（下），頁 781-786。

49 林泉編，《中國國民黨臨時全國代表大會史料專輯》，（下），頁 831-832。

50 林泉編，《中國國民黨臨時全國代表大會史料專輯》，（下），頁 833-842。

### 三、戰時民意機構的設置

依照原定施行憲政的進程，召集國民大會即是設置中央民意機構，但是在受到戰爭影響，國民大會無法召集的情況下，國民參政會可以視為抗戰時期人民參政的機構，作為戰爭結束後進入憲政的準備。對此，汪兆銘以議長身分在第一屆國民參政會第一次大會開幕典禮致詞中，有著明確的說明：「去歲十一月十二日本來是召集國民大會的日子，將由國民大會制定憲法而頒佈之，並決定施行日期。自從全面抗戰開始，國民大會代表之選舉與召集，已成為不可能，而且當對外作戰之際，即在通常的民主國家，也必由已成之國會授與非常時期之大權於政府，使得臨機應變，處置一切。所以國民大會之召集，由國民政府以明令延期，同時將非常時期之大權授與軍事委員會蔣委員長，俾得領導全國，從事抗戰建國之工作。抗戰建國，需要民眾力量，尤其需要將這些民眾力量集中起來，施以訓練，加以領導，……。國民參政會的最大努力，便在如何擔負起這重要的使命。在抗戰期間，團結民眾，使抗戰力量，不斷加強，同時在抗戰期間，為民主政治奠定了穩固的基礎，使抗戰結束以後，中國可以從容的進入於憲政時期，於建國之事業，其裨益也是極大的。」<sup>51</sup>

組織國民參政會為中國國民黨臨時全國代表大會之決議，亦為「抗戰建國綱領」「政治」項下主要條目，但是設置國民參政會的主張，早在1932年已經提出。先是1931年11月，中國國民黨第四次全國代表大會主席團以九一八事變發生，「國難正急，中央亟應延攬各方人才」，提議於中央執行委員會領導之下，組織國難會議，以期集思廣益，共濟時艱。<sup>52</sup> 12月，四屆一中全

51 〈開會式議長汪兆銘致詞〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（一），頁205。

52 〈組織國難會議案〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十六輯：中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上）》，頁140。



會通過「關於國難會議國民救國會議及國民代表會等之組織以及縮短訓政實行憲政各案」，決議：「應從速限期完成地方自治，籌備召集國民代表機關，交中央常會遵照建國大綱，妥速議定辦法。」<sup>53</sup> 1932年4月，國難會議在洛陽舉行，會中關於政治制度改革，決議請政府設立一個民意機關，稱國民代表會，於1932年10月10日以前成立。<sup>54</sup> 針對該項決議，中國國民黨中央政治會議曾經召開過三次談話會，討論設立國民代表會問題。<sup>55</sup> 達成訓政時期設立民意機關參與中央政事的決定，並建議機關名稱為國民參政會。經送交中央常務委員會（以下簡稱「中央常會」），提出是年12月舉行之四屆三中全會，決議通過「請定期召集國民參政會並規定組織要點交常會切實籌備以期民意得以集中訓政早日完成案」，其要點為：「（一）國民參政會，於民國二十二年內召集之。（二）國民參政會代表之產生，參用選舉及延聘兩方法。（三）國民參政會之職權，應以訓政時期約法為基礎，參酌中央政治會議及國難會議所舉各點規定之。（四）關於國民參政會之一切法規，交由中央執行委員會常務會議，於四個月內，依照立法程序製定，頒布施行。」<sup>56</sup> 據此，1933年2月23日，中國國民黨第四屆中央常會第59次會議通過「國民參政會組織法」；3月2日，第60次會議通過「國民參政會會員選舉法原則」九項。「國民參政會組織法」全文共八章、二十三條，規定國民參政會為國民政府於訓政時期，徵采國民公意之機關。會員共一百六十人，由各省市職業團體、蒙古、西藏及華僑分別選舉一百五十人，由國民政府就全國各界富有學識資望者聘任十人，任期一年，得延

<sup>53</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁267-268。

<sup>54</sup> 陳之邁，《中國政府》，第2冊（重慶：商務印書館，1945年上海初版），頁258。

<sup>55</sup> 三次座談會時間，分別為民國21年4月29日、5月6日及8月5日。

<sup>56</sup> 秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁299-300。

任一次。國民參政會的職權為審議國民政府交議的預算、宣戰、媾和等案，及其他重要國際事項；並得提出法律案，受理人民請願，建議關於政治設施於國民政府。每年開常會兩次，會期一月，必要時延長，並得召開臨時會。<sup>57</sup>嗣後因中國國民黨中央常會以國難嚴重，地方自治難於短期內完成，決議提前召開國民大會，國民參政會之召集因此而停頓；1935年11月，中國國民黨五全大會通過「召集國民大會及宣布憲法草案案」，決議：「宣布憲法草案及召集國民大會日期，由大會授權於第五屆中央執行委員會決定之，惟務須於民國二十五年內實施之。」<sup>58</sup>國民參政會之召集遂被擱置，至1938年3月，中國國民黨臨時全國代表大會決議設置。

1938年6月21日，國民政府明令公布第一屆國民參政會參政員名單；7月6日，國民參政會召開第一屆第一次大會，國民參政會正式成立。第一屆國民參政會參政員名額，依「國民參政會組織條例」（以下簡稱「組織條例」）定為二百名，<sup>59</sup>其產生方式，一百名分別自各省市、蒙古、西藏及海外僑民符合資格人士中，依規定名額遴選；一百名由政府於曾在各重要文化或經濟團體服務三年以上，著有信望，或努力國事，信望久著之人員中遴選，包括了各黨各派及無黨派人士，除中國國民黨外，各黨派的領導人均延攬在內。而在全數二百名參政員之黨派，屬中國國民黨者八十名，屬各黨各派者約五十名，無黨派者約七十名；國民黨雖然人數最多，但未過半數。<sup>60</sup>1940年12月，組織條例修正，第二屆名額增加為二百四十名，其產生方式及名額亦有所調整，

57 謝振民編著，張知本校訂，《中華民國立法史》，上冊，頁255。按：「國民參政會組織法」及「國民參政會會員選舉法原則」均送立法院議決，前者已完成立法程序，後者亦制定草案，共26條。

58 秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上）》，頁227-231。

59 國民政府於1938年4月12日公布「國民參政會組織條例」，名額為一百五十名，後經修正，增為二百名，於6月21日明令公布。

60 張玉法，《近代中國民主政治發展史》（臺北：東大圖書公司，1999年），頁272。

改為各省市、蒙古、西藏及海外僑民符合資格人士中遴選者增為一百零二名，政府遴選者增為一百三十八名；1942年3月修正，第三屆國民參政會參政員總額維持二百四十名，修改各省市與政府遴選名額，改為一百八十名自各省市、蒙古、西藏及海外僑民符合資格人士中遴選，較原規定增加七十八名；六十名由政府遴選，較原規定減少七十八名。此項修正使得具中國國民黨籍之參政員人數增加，成為參政會的多數黨。<sup>61</sup> 1944年9月再作修正，第四屆參政員總額增加五十名，為二百九十名，其中各省市、蒙古、西藏及海外僑民符合資格人士中遴選二百十五名，政府遴選七十五名。1947年3月，組織條例最後一次修正，參政員名額增加至三六二名，其分配為由各省市、蒙古、西藏及海外遴選者二四三名，由政府遴選者一一九名。<sup>62</sup> 各屆的參政員被視為「一時的人望，可以代表人民說話」，論者稱：「雖然不是由人民選舉的，它卻很能反映全國的民意」。<sup>63</sup>

國民參政會在第一屆時置議長、副議長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任，分別為汪兆銘、張伯苓；議長、副議長並非參政員，可由現任官吏兼任，1938年底汪兆銘自重慶出走後，議長一職改由蔣中正兼任。第二屆起，議長、副議長制改為主席團制，由國民參政會選舉定額組織，其人選不以參政員為限，國民參政會開會時由主席團互推一人為主席。第二屆國民參政會主席團主席為五人，為蔣中正、張伯苓、左舜生、張君勱、吳貽芳；第三屆修改為五至七人，為張伯苓、王世杰、吳貽芳、莫德惠、李璜、江庸、王雲五；<sup>64</sup> 第四屆維持五至七人，為張伯苓、王世杰、

61 張玉法，《近代中國民主政治發展史》，頁272。

62 行政院新聞局，〈歷屆國民參政會的成就〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁1636。

63 陳之邁，《中國政府》，第2冊，頁266。

64 第三屆原為蔣中正、張伯苓、吳貽芳、莫德惠、李璜五人，1943年9月第三屆第二次大會，蔣中正因當選國民政府主席，辭去主席團主席，會議補選王寵惠、王世杰、江庸為主席團主席。

吳貽芳、莫德惠、李璜、江庸、王雲五。<sup>65</sup> 參政員任期一年，國民政府認為有必要時，第一屆規定「得延長一年」，自第二屆起改為「得延長之」，取消「一年」的限制。會議時間，第一屆規定每三個月開會一次，會期十日；第二屆起改為每六個月開會一次，會期維持十日；第四屆維持每六個月開會一次，會期改為十四日；並規定「國民政府認為有必要時」，得延長其會期，或召開臨時會。國民參政會共召開四屆、十三次會議，<sup>66</sup> 休會期間，設置駐會委員會，第一屆為十五人至二十五人，由參政員互選產生，其任務以「聽取政府各種報告，及決議案之實施經過為限」；第二、三屆為二十五人，由主席團及參政員互選產生，任務為「（一）聽取政府各種報告；（二）促進業進成立決議案之實施，並隨時考核其實施之狀況；（三）在不違反大會決議案之範圍內，得隨時執行本會建議權，暨調查權」；第四屆將人數改為三十一人，其產生方式及任務維持原規定。

65 1947年5月第四屆第三次大會因主席團主席王世杰與王雲五辭職，大會補選林虎、張君繼任。

66 歷次會議時間地點如下：

屆次	會次	參政員名額	時間（民國）	地點	備註
第一屆	第一次	200	27.7.6-7.15	漢口兩儀街 20 號	
	第二次	200	27.10.28-11.6	重慶軍事委員會委員長行營	
	第三次	200	28.2.12-2.21	重慶軍事委員會	
	第四次	200	28.9.9-9.18	重慶大學	
	第五次	200	29.4.1-4.10	重慶林森路軍事委員會	
第二屆	第一次	240	30.3.1-3.10	重慶復興關國民大會堂	
	第二次	240	30.11.17-11.27	重慶林森路軍事委員會	
第三屆	第一次	240	31.10.22-10.31	重慶林森路軍事委員會	
	第二次	240	32.9.18-9.27	重慶林森路軍事委員會	
	第三次	240	33.9.5-9.18	重慶林森路軍事委員會	
第四屆	第一次	290	34.7.7-7.22	重慶林森路軍事委員會	
	第二次	290	35.3.20-4.3	重慶林森路軍事委員會	
	第三次	362	36.5.20-6.2	南京國府路國民大會堂	

見〈國民參政會歷次大會會議時間地點一覽表〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁 1638-1639。

國民參政會的職權，依組織條例規定，初期擁有「在抗戰期間，政府對內對外之重要施政方針，於實施前，應提交國民參政會決議」之決議權；「國民參政會得提出建議案於政府」之提案權；「國民參政會有聽取政府施政報告，暨向政府提出詢問案之權」之詢問權。1940年12月，修正組織條例，自第二屆起，增加「國民參政會得組織調查委員會，調查政府委託考察事項」之調查權；1942年3月對於上述規定再作修正，增列「前項調查結果，得由國民參政會（或由國民參政會授權於調查委員會）提請政府核辦」，第三屆起執行。1944年9月再修正，自第四屆起，增加「政府編制國家總預算，應於決定前，提交國民參政會或其駐會委員會作初步之審議」，即有限度的預算審議權。<sup>67</sup>

國民參政會自1938年7月成立，至1948年3月正式結束，前後歷時十年，協助政府，完成抗戰使命。蔣中正稱「參政會在抗戰期間，擁護國策，領導人民，協助政府，對於國家的貢獻很大」，<sup>68</sup>他於1946年1月政治協商會議開會致詞中，推崇國民參政會對國家的貢獻，最重要的就是共同一致，擁護抗戰到底的國策，他說：「而儘管參政員中間，在政治上的立場和見解各有不同，而對於國家民族安危存亡所系的根本大計，其主張則是全體一致，始終一貫的，我們所以能持久抗戰，獲得勝利，這是一個主要的力量」；<sup>69</sup>蔣氏對於國民參政會與政府之間的密切聯繫，始終一貫，不但絲毫沒有間隔，而且始終匡輔政府，補正不少的缺點，至為推崇，認為與西方各國議會與政府的關係，毫不遜色，謂：「在

<sup>67</sup> 李雲漢，《中國國民黨史述》，第3編（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1994年），頁462；馬起華，〈抗戰時期的政治〉，收入秦孝儀主編，《中華民國政治發展史》（臺北：近代中國出版社，1985年），頁1230-1239。

<sup>68</sup> 蔣中正，〈協助政府實施憲政〉，民國36年5月20日，秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷22，演講（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年），頁127。

<sup>69</sup> 蔣中正，〈政治協商會議開會詞〉，民國35年1月10日，秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷21，演講（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年），頁225-226。

貴會閉會期間各位駐會參政員，對於政府的措施，隨時作客觀而真切的檢討，貢獻寶貴的意見，政府方面也常將施政上的重要事項，向駐會參政員提出報告，聽取批評。此種密切合作，真誠孚洽的精神，已為我國將來實施憲政奠定了良好的規模，比之西方各國議會與政府之間的關係，可謂已無愧色，實在應該繼續保持而發揚光大的」。<sup>70</sup>

外人嘗以國民參政會形式類似西方國會，有稱之為中國的戰時國會，但是究其性質並非民主政治下的議會，亦非行政諮議機關，而是介於議會與諮議機關之間。<sup>71</sup>就黨派參與而言，各黨派參政員大多自居於黨派會議立場，無黨派之社會賢達有時又以調停者自居，其代表各黨黨意的色彩實較民意氣氛濃厚。<sup>72</sup>但是國民參政會之存在對於訓政體制，實有其特殊意義，論者曾指出：「參政會之產生與其繼續存立，已顯示吾國政治的動向。此一事實的重要性，不容否認」，「其在抗戰時期所留下的經驗，於吾國民治制度前途，決不會漫無影響」。<sup>73</sup>

## 第四節 省縣民意機構的設置

從訓政到憲政的過程中，除了中央設置國民參政會外，在省、縣、市亦設置有臨時參議會、參議會等民意機構，作為人民參與政治的管道，也是應該注意的一項重要政制轉型。省、縣地方民意機構的出現，從歷史的觀點看，除了適應戰時的需要外，也是「實行憲政的建設」，學者表示：「自治是憲政的基礎，地方民意機構是自治的命脈。國民政府在對日抗戰期間決定籌備憲政，

70 蔣中正，〈國民參政會第四屆第二次會議開幕詞〉，民國35年3月20日，《先總統蔣公思想言論總集》，卷21，演講（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年），頁283。

71 王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁494。

72 李雲漢，《中國國民黨史述》，第3編，頁462。

73 王世杰、錢端升，《比較憲法》，頁494。

推動自治，先後在各省成立省以下各級民意機關。」但是從法律觀點看，省縣各級民意機構只是為了籌備憲政而設置，並不是正式的地方民意機構，各項相關法規都是遵照籌備憲政的原則而制定的訓政時期法規。因此學者認為就這些民意機構的本質而言，「既不是純粹的行政輔助機關，也不是獨立的代議機關」，「一方面要表現民意，一方面要受政府指導」，而是由訓政達到憲政的過程中，過渡時期的民意機構。<sup>74</sup>

## 一、省臨時參議會的設置

國民參政會成立後，於1938年7月通過「擬設省縣參議會推進行政完成自治案」等，決議：「設立臨時地方民意機關各案，原則通過，其組織法及籌設程序，應請國防最高會議議訂施行」；<sup>75</sup>經國防最高會議常務委員九十八次會議議決「省臨時參議會組織條例」及「市臨時參議會組織條例」，函送國民政府，於9月26日公布。

依據「省臨時參議會組織條例」規定，臨時參議會由臨時參議員組成，各省臨時參議員名額不同，條例中附表列明：江蘇、湖南、四川、河北、山東、河南、廣東為五十名；安徽、湖北為四十五名；浙江、江西為四十名；山西、福建、廣西、雲南為三十五名；陝西、貴州為三十名；甘肅、遼寧、吉林、新疆為二十五名；察哈爾、綏遠、西康、青海、寧夏、黑龍江、熱河為二十名；日後為因應實際狀況，有陸續增加者，其中以四川名額增加最多，達原有名額一倍以上。<sup>76</sup>

<sup>74</sup> 蕭公權，〈地方民意機構的初步檢討〉，《東方雜誌》，第42卷第18期（1946年9月），頁1-2。

<sup>75</sup> 〈國民參政會為「擬設省縣參議會推進行政完成自治案」決議送請國防最高會議議訂施行〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁1821-1833。

<sup>76</sup> 錢端升等，《民國政制史》，（下）（上海：上海人民出版社，2008年），頁

參議員資格為：中華民國之男子或女子，年滿二十五歲曾受中等學校教育（或同等教育）具有下列資格之一者，得為省臨時參議會參議員。（甲）具有各該省之籍貫，並曾在各該省所屬之縣市公私機關或團體服務二年以上，著有信望者；（乙）曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務二年以上，著有信望者。（第二條）唯現任官吏，不得為省臨時參議會參議員，但辦理地方自治人員及學校人員，不在此限。（第十六條）

參議員推選方法係依照各該省名額，由其所屬縣市住民中遴選十分之六（每一縣或市所出此項參議員至多不得過一人。但所屬之縣數少於二十縣者，不受此限制），由曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務人員中遴選十分之四。（第三條）省臨時參議員之由各該省屬縣市住民中遴選者，其候選人由各該省屬每一縣市政府於徵詢該縣市黨部及地方團體意見後，各就該縣市住民中具有前述（甲）項資格者，提出候選人二人於省政府。省臨時參議員之由該省文化團體經濟團體人員中遴選者，其候選人由各該省政府及省黨部聯席會議就各該省區內文化團體或經濟團體中具有前述（乙）項資格者，提出加倍候選人（即該省規定名額十分之四之倍數）。兩項候選人名單匯齊後，由省政府呈送行政院轉呈國防最高會議（1939年之後改為國防最高委員會，以下同）決定之。國防最高會議選定省臨時參議員時，得於各該省所呈送參議員候選人名單以外，選定若干參議員；但此項被選定之人員，仍須具有上述參議員之資格，且其名額不超過各該省參議員總數十分之二。任期初定為「任期一年，有必要時，得由省政府呈准行政院延長一年」，（第十一條）1941年4月修正組織條例，改為「……任期為一年，行政院認為有必要時，得延長之」。此種修正，不在於「呈准」，而在於得為無限期之延長。<sup>77</sup>參議員除依法行使職權，尚有其特殊權利，即「參議員在會場內得自由發表

447-449。

<sup>77</sup> 錢端升等，《民國政制史》，（下），頁450。



言論，不受會外之干涉；但在會場外發表之一切言論文字，仍受一般法律之限制」。但是亦有其一定之義務，即參議員全體有共同維護會場秩序之責任。如有違反議事規則妨害秩序情事，議長得予以警告或制止之。其情節重大者，得經會議之議決，停止其出席。

省臨時參議會置議長、副議長各一人，由行政院就各該省參議員中遴選，提請國防最高會議決定，（第十七條）決定後送國民政府明令發布。開會時，以議長為主席。議長因故缺席時，由副議長代理之。（第十八條）休會期間，設置駐會委員會，由參議員互選五人至九人組織之（四川特准為十一人）。其任務以聽取省政府各種報告及省臨時參議會決議案之實施經過為限。（第十四條）參議會每六個月開會一次，每次會期兩星期。省政府認為有必要時，得延長其會期或召開臨時會。（第十二條）參議員總額過半數之出席，始得開議；出席者過半數之贊同，始得決議。（第十三條）省政府主席、秘書長、各廳長及省政府委員得出席於省臨時參議會，但不參加其表決。（第十五條）省臨時參議會以公開為原則，但經議長之決定或會議之決議，得宣告開秘密會。

省臨時參議會之提案規定凡與省政或抗戰有關之事項，均得提出為議案；但其內容不得牴觸三民主義。省議員之提案，應由參議員五人連署提出。提案人之連署，不影響其在會議時發言及表決之自由。參議員提案暨省政府交議案件，均得由議長逕付會議或先交審查委員會審查，連同審查報告提付會議討論。審查委員會分為兩種：一為普通審查委員會，共三個：第一審查委員會：審查關於民政、自治、保安等事項之議案，第二審查委員會：審查關於財政、經濟、建設等事項之議案，第三審查委員會：審查關於教育、文化等事項之議案；一為特種審查委員會，審查特殊事項，依議長決定或會議之決議設置。議案內容涉及兩個以上審查會之審查範圍者，得交各該審查委員會會同審查。各審查委員會之人數、人選及召集人，由議長就參議員中擬定提交會議通過

之。每一參議員以參加一種審查會為原則，開會時，其議決以出席人過半數之同意為之，如有必要，審查委員會召集人應將少數人之意見一併報告。開會時，不因出席之參議員未過半數而延會，並得請省政府派員列席發表意見；召集人認為必要時，得請提案人列席說明。各審查委員會審查結果，應以書面報告於議長，由議長分別提出於會議。

省臨時參議會之職權，依「省臨時參議會組織條例」規定，可分為下列幾項：

1. 決議權：在抗戰期間，省政府重要之施政方針，於實施前應提交省臨時參議會決議。但在休會期內，遇有特殊緊急情形須為緊急處置時，應呈行政院核准，並應於次會期集會時報告於省臨時參議會。（第六條）
2. 建議權：省臨時參議會對於省政興革，得提出建議案於省政府。（第七條）
3. 聽取報告權：省臨時參議會有聽取省政府施政報告之權。（第九條）
4. 詢問權：省臨時參議會參議員於開會時有依議事規則向省政府提出詢問之權。（第十條）
5. 選舉權：省臨時參議會有依法選舉國民參政會參政員之權。

其中以第一、第二兩者較為重要，第五項職權之運用，乃隨國民參政會之職權而表現其作用，其意義有限。一、二兩權之運用，尚有其他限制。即省政府對於此項議案如認為不能執行時，至遲應於省臨時參議會次會期集會時，提交覆議。覆議時如經法定出席參議員三分之二贊同原案或對原案予以修正時，省政府對於覆議時之決議，除呈經行政院核准免予執行者，應予執行。此種限制有三：一為覆議時「三分之一」法定人數；二為行政院之最後決定權；三為省政府得延至次會期集會時提交覆議。會期每六個月一次，若干議案，在六個月以後，有可能已經失去時效，

因此學者認為「省臨時參議會之職權，並不甚大」，<sup>78</sup>更有學者指出「臨時參議會的職權不但本身大體是諮議性質，而且還受上級政府的確切限制。議決案既不一定必須執行，而省財政預算也不必須經議決纔能成立」。<sup>79</sup>當省臨時參議會初成立時，四川、陝西、湖南、湖北、安徽、浙江等省臨時參議會曾電請將原定職權內增加議決省地方預算事項，但經國防最高委員會認為「省臨時參議會之設置，原屬臨時性質，其職權已於組織條例明定，現時不必修改，如省臨時參議會對於省政府收支及其他財政事宜有所主張，可就組織條例所賦予議決省政府施政方針及建議之權，為適當之運用。」而未能實行。<sup>80</sup>

自1939年起，國民政府統治地區的省級民意機構陸續成立，至1944年，有浙江、貴州、河南、福建、廣東、廣西、江西、四川、陝西、雲南、安徽、湖南、湖北、甘肅、寧夏、青海、西康、山東、綏遠及重慶等二十個省、市設置臨時參議會。茲以四川省臨時參議會為例，說明抗戰時期省級民意機構的狀況。<sup>81</sup>

四川省臨時參議會自1939年成立，至1944年最後一次開會，共經過兩屆。1939年6月1日，四川省政府公布第一屆四川省臨時參議會參議員名單，共七十人，平均年齡五十歲，具專科以上教育程度者五十六人，曾任官職、軍職者三十八位，具國民黨籍者三十七位，其中十四位身兼黨務工作，另有具青年黨、救國會等在野黨派及無黨籍者。第二屆參議員名額增為一百人，平均年齡四十八歲，具專科以上教育程度者六十八人，曾任官職、軍職者四十位，具國民黨籍者四十六位，其中二十位身兼黨務工作，另有具在野黨派身分及無黨籍者。

第一屆臨時參議會於1939年7月1日召開第一次大會，正式

<sup>78</sup> 錢端升等，《民國政制史》，（下），頁453；

<sup>79</sup> 蕭公權，〈地方民意機構的初步檢討〉，頁7。

<sup>80</sup> 錢端升等，《民國政制史》，（下），頁453-454。

<sup>81</sup> 參見許秀孟，〈抗戰時期省級民意機構的建立：以四川省臨時參議會為例的討論（1939-1945）〉（臺北，國立臺灣師範大學歷史學系碩士論文，2011年）。

成立，至 1942 年 6 月結束，共召開六次大會、一次臨時會；第二屆第一次大會於 1943 年 6 月 1 日舉行，至 1944 年 12 月最後一次會議，共召開四次大會。總計兩屆臨時參議會共召開十次大會、一次臨時參議會，參議員總提案數達 1,510 件，政府交議案 31 件，兩者相差 48 倍之多，研究者認為政府交付臨時參議會決議的案件數量少，反映了四川省政府施政仍屬獨斷，並沒有落實以民意監督、制衡行政的理想。<sup>82</sup> 議案內容方面，省政府的交議案，集中在糧政、田賦等問題，「此因四川省向為物產豐饒的省份，經濟型態以農業為主，且為國民政府在抗戰時期的大後方根據地，為供養前後方軍糧與民食，徵集糧食成為四川省政的重大問題」；參議員所提建議案，以省政府的民政、財政、建設、教育四廳之相關議案為主，此外針對各專管處局，如保安處、會計處、糧食管理局、田賦管理處與社會處等的議案中，以糧食相關議案的數量為多，「此因 1941 年後政府採取田賦徵實辦法，糧食問題日益繁多」。<sup>83</sup> 而就參議員對於省政府交議案的審查來看，基本上是以地方利益為主要考量，研究者以糧食相關交議題案的審查為例，表示「在歷次省府交議中，省臨參會積極捍衛地方利益，表現在軍糧與民食之爭的辯答上，省臨參會不斷下修國府在川省配購的糧額，並在 32 年的徵實辦法與府會取得協議，將『徵購』改為『徵借』，呈交國府，得到中央的認可。」<sup>84</sup>

其他各省臨時參議會情況，就現有研究成果來看，與四川省臨時參議會大致相同。<sup>85</sup> 如廣西省臨時參議會於 1939 年 5 月 21 日

82 許秀孟，〈抗戰時期省級民意機構的建立：以四川省臨時參議會為例的討論（1939-1945）〉，頁 87。

83 許秀孟，〈抗戰時期省級民意機構的建立：以四川省臨時參議會為例的討論（1939-1945）〉，頁 91。

84 許秀孟，〈抗戰時期省級民意機構的建立：以四川省臨時參議會為例的討論（1939-1945）〉，頁 130。

85 關於個別省市臨時參議會的研究，近年有向中銀，〈重慶市臨時參議會研究（1939-1946）〉（北京：中華書局，2013 年）專著，馬晶，〈浙江省臨時參議會研究（1939-1946）〉（浙江：浙江大學碩士論文，2010 年）、許秀孟，〈抗

正式成立，從 1939 年成立到 1945 年結束，前後七年的時間，共經過三屆，開會 119 次，提交議案 699 件，通過議案 586 件。學者稱：「由於成立於抗戰時期，特殊的使命使廣西省臨時參議會將主要的精力投注於與抗戰有關的各方面的建設之中，為廣西省的戰時建設工作及抗戰的勝利作出了一定的貢獻。然而，由於臨時參議會的『權掌有限』，對省政的興革與監督難於發揮有效的作用。」<sup>86</sup> 1944 年 12 月 5 日，國民政府明令公布「省參議會組織條例」和「省參議員選舉條例」。1945 年 5 月，中國國民黨第六次全國代表大會通過「促進憲政實施之各種必要措施案」，規定：「在六個月內，後方各縣、市臨時參議會應依法選舉，俾成為各縣、市正式民意機關。後方各省臨時參議會於所屬各縣、市參議會有過半數已經成立時，立即依法選舉，俾成為各省正式民意機關。」內政部據此電令各省，要求省及院轄市正式參議會限於 1946 年 4 月底以前一律完成。<sup>87</sup> 符合條件各省政府據此逐漸開始籌辦省參議會成立事宜，成為戰後實行憲政過程中的一個重要項目。

## 二、縣參議會的設置

縣參議會制度，源於 1928 年 9 月 15 日公布的「縣組織法」，規定各縣設立由民選參議員組成的縣參議會，據此，國民政府於

---

戰時期省級民意機構的建立：以四川省臨時參議會為例的討論（1939-1945）（臺北：臺灣師範大學歷史學系碩士論文，2011 年）兩篇學位論文，及黃昊，〈抗戰時期安徽省臨時參議會述論〉，《皖西學院學報》（2010 年 12 月）、王傳昌，〈抗日戰爭時期的廣東省臨時參議會述評〉，《廣東社會科學》（2000 年 8 月）、李鳳鳳、羅福惠，〈湖北省臨時參議會述論〉，《湖北大學學報（哲學社會科學版）》（2013 年 3 月）及王曉軍，〈民國時期首屆廣西省參議會參議員選舉之分析〉，《學術論壇》（2009 年第 3 期）、〈權與能之爭：抗戰時期廣西省臨時參議會與省政府〉，《廣西民族師範學院學報》（2011 年 10 月）等專題論文。

<sup>86</sup> 王曉軍，〈民國時期首屆廣西省參議會參議員選舉之分析〉，頁 62。

<sup>87</sup> 王曉軍，〈民國時期首屆廣西省參議會參議員選舉之分析〉，頁 62。

1932年8月公布「縣參議會組織法」及「縣參議員選舉法」，並限令在1933年3月12日施行。但是至抗戰發生前，全國各縣設立參議會者寥寥無幾。1939年9月，國民政府公布「縣各級組織綱要」，同時行政院訂定「縣各級組織綱要實施辦法原則」，即「新縣制」，規定設立縣參議會作為地方自治制度的重要組成部分。

1941年8月，國民政府公布「縣參議會組織暫行條例」及「縣參議員選舉暫行條例」，1943年6月復公布「縣參議會議事規則」，使縣參議會相關法規完備。依據這三個法規，縣參議會基本規定包括：<sup>88</sup>

1. 縣參議員之產生：縣參議會由鄉鎮民代表會選舉縣參議員組織，同時必須加選依法成立的職業團體代表為縣參議員；除選舉條例另有規定外，每鄉鎮選舉一名參議員，如果一縣未滿七個鄉鎮，仍應選出縣參議員七人，職業團體的參議員名額不得超過總額的十分之三；縣參議員如果在一個會期內均未出席，且無正當理由，則視為辭職，有該鄉鎮或該團體候補當選人遞補；縣參議員均為無給職，但在開會期間內，可按照地方情形，酌量給予膳宿及交通費。
2. 縣參議會之組織：縣參議會設置議長、副議長各一人，由縣參議員以無記名投票互選產生；縣參議會開會時，議長主席，議長有事故時，副議長主席，議長、副議長均有事故時，由參議員互推一人為臨時主席；縣參議會由省政府遴委秘書一人，由議長派充一至五人為事務員和書記。
3. 縣參議會之會議：縣參議會每三個月開會一次，每次會議時間三日至七日，必要時候得延長；開會由議長召集，但第一次開會由縣長召集；經縣長或縣參議員五分之一請求，可以召集臨時會；縣參議員如果在一個會議期間內均未出席，且無正當理由，可視作辭職，由該鄉鎮或該職業團體候補當選人遞補；縣

<sup>88</sup> 秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁2163-2171。

參議會非有過半數參議員之出席，不得開議，議案非有出席參議員過半數之同意，不得表決，如果正好半數時，則取決於主席：開會時，得請縣長、縣政府秘書科長或其他負責職員列席報告或說明；縣參議會會議公開舉行，但主席或參議員三人以上提議，且經會議通過時，得禁止旁聽；縣參議會開會期內如有必要，得向縣政府調用人員；縣參議員在會議時期所發表的言論和表決，對外不負責任；縣參議員除現行罪犯外，在會期內，沒有縣參議會的許可，不得逮捕或拘禁。

4. 縣參議會之議案：縣參議會議決事項，與中央法令抵觸者無效；縣參議員對於與本身有利害關係之議案，不得參與表決；縣參議會決議案送交縣長分別執行，如果縣長延不執行或執行不當時，必須說明其理由，如果縣參議會仍認為不滿意時，得報請省政府核辦；如果縣長認為決議案不當時，應詳細附具理由，送請覆議，如果對於覆議結果仍認為不當時，可請省政府核辦；省政府對於縣參議會的決議案，如果認為其違反三民主義或國策情事，必須列明事實，報請內政部轉行行政院核准後，解散重選縣參議會。
5. 縣參議會之職權：議決完成地方自治各事項；議決縣預算，審核縣決算事項；議決縣單行章程事項；議決縣規、縣公債及其他增加縣庫負擔事項；議決縣有財產之經營及處分事項；議決縣長交議事項；建議縣政興革事項；聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項；接受人民請願事項；其他法律賦予之職權。在縣參議會未成立時，縣預算及決算應先經過縣行政會議審定；在縣參議會成立後，縣預算及決算應先送交縣參議會議決，再由縣長呈送省政府核定。縣參議會決議案，送請縣長分別執行，如縣長延不執行或執行不當，得請其說明理由，如仍認為不滿意時，得報請省政府核辦。
6. 縣參議會之行政監督：縣參議會議決預算、審核決算和議決有關人民權利義務之單行規章，應報省政府備案。縣參議會議決

事項，與中央法令抵觸者無效。縣長對於縣參議會之決議案，如認為不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果，如仍認為不當時，得逕請省政府核辦。省政府對於縣參議會之決議案認為有違反三民主義或國策情事者，得列明事實，諮由內政部轉呈行政院核准後，予以解散重選。

研究者認為由前述相關規定加以分析，縣參議會的制度設計實際上具有幾項特殊意義：（1）從法規上看，縣參議會具有潛在「管理機構」的特點，即有著明確的職權範圍，但它卻缺乏強制性的必要手段，以及使用這些手段的條件，使縣參議會在運行時往往無法發揮其效力；（2）從縣參議會職權來看，縣參議會為解決地方社會事務的主要機構。在訓政時期，縣參議會逐漸具備制度化、科層化特徵，這些制度規定從制度上保障這一統治形式按照合理性的方向發展，成為現代合法統治的完善形式，並在現代生活的組織領域得到極大的擴展；（3）縣參議會作為議決機關，在執行事務時往往受到國家政權的限制。訓政時期，國民政府力圖將各縣政府和自治融合為一整體，規定縣既是國家行政組織的最下一級，同時又是地方的自治單位，其自治的最後監督權、決定權仍掌握在省政府或行政院手中，也就是說，這一套制度原本就是將自治與官治相融合的產物。<sup>89</sup>

1942年5月，四川省政府通過「四川省各縣臨時參議會組織條例」及「四川省各縣臨時參議會參議員遴選辦法」，經行政院核准後施行，7、8月間，全省各縣臨時參議會陸續成立，為全國首先實行縣臨時參議會之省。國民政府通令其他各省仿照四川省縣臨時參議會制度施行，各省相繼成立縣臨時參議會。至33年4月，在國民政府控制區域實行新縣制者1,103縣，已成立縣臨時參議會者530縣，占總數48.05%，遍及四川、江西、貴州、湖南、安徽、西康、福建、廣東、廣西、陝西、甘肅、浙江、雲南、湖北、

<sup>89</sup> 梁華璋，〈國民黨執政時期縣參議會研究（1927-1949年）〉（北京：首都師範大學碩士論文，2006年），頁16-17。



河南等十五省。<sup>90</sup>但是由於抗戰關係，以及地域差異等情況，各地實施的進展程度雖不盡一致，但也逐漸開展。抗戰勝利後，各縣參議會才真正全面地得到實施，至1947年全國各縣成立縣參議會者已達65%以上，各鄉鎮民代表會成立已達59%以上。<sup>91</sup>

抗戰時期的省縣民意機構，並非真正的民意機構，而是訓政體制下由訓政過渡到憲政的民意機構，因此其作用不宜以憲政體制下的民意機構來看待。雖然如此，這種民意機構的設置，對於抗戰確實有相當貢獻，以田賦徵實為例，研究者指出「田賦徵實政策推行的過程中實際上參酌了省臨參會的意見，可知在這場重大的財政改制中，省臨參會實質參與並影響了決策過程」，<sup>92</sup>所以「祇就徵兵徵糧一端來說，假使沒有縣以下的民意機關，單靠行政機關辦理必然十分艱難」。<sup>93</sup>因此學者認為「平心而論，它們的成就終是不容忽視的」，「抗戰期間輔助政令的功勞固不可沒，而宣達民意，鼓勵自治的工作也未嘗無深遠的效果。雖然各級民意機關有許多受人指摘的地方，它們無形當中推進了憲政籌備和民權學習的教育工作」。<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> 關於縣參議會之研究，魏光奇於《官治與省治——20世紀上半期的中國縣制》（北京：商務印書館，2004年）一書「新縣制」章闢有專節討論；此外，梁華璋，〈國民黨執政時期縣參議會研究（1927-1949年）〉及周玉玲，〈20世紀40年代南京國民政府縣參議會的行為實踐〉，《學術界》（2010年12月）等，對於縣參議會進行全面的探討。個別省份縣參議會的研究，因大多數省份縣參議會雖然成立於戰時，但是實際運作在戰後，因此關於戰時者縣參議會的研究不多，目前所見有張明麗，〈試論國民政府時期浙江省縣參議會〉，《東方博物》（2006年第3期）、曾凡貞，〈20世紀30-40年代廣西省縣參議會及參議員群體探析〉，《廣西社會科學》（2010年第6期）及〈帶著鏢鏢跳舞：國民政府後期縣參議會再考察——以廣西省為例〉，《歷史教學》（2011年第4期）等專題論文。

<sup>91</sup> 梁華璋，〈國民黨執政時期縣參議會研究（1927-1949年）〉，頁14。

<sup>92</sup> 許秀孟，〈抗戰時期省級民意機構的建立：以四川省臨時參議會為例的討論（1939-1945）〉，頁130。

<sup>93</sup> 蕭公權，〈地方民意機構的初步檢討〉，頁1。

<sup>94</sup> 蕭公權，〈地方民意機構的初步檢討〉，頁10。

## 第五節 兩次憲政運動的影響

國民參政會除了作為抗戰時期之人民參政機關外，另外一個重要的任務在於促進民主政治。因此，在國民參政會部分參政員推動下，以「五五憲草」的修正為中心，有兩次憲政運動，一是1939年9月成立由國民參政會參政員組織之憲政期成會，建請政府早日召集國民大會、公布憲法與實施憲法，並對「五五憲草」提出修正草案，供制憲時參考；一是1943年11月，國防最高委員會設置憲政實施協進會，由中國國民黨中央執行委員、國民參政會參政員及富有政治學識經驗或對憲政有特殊研究人士共同組成，以國防最高委員會委員長即蔣中正為會長。憲政實施協進會至1946年3月結束，對於修改憲草，促使制憲國民大會的召開，有相當影響。1945年3月，蔣中正以憲政實施協進會會長身分宣布於是年11月12日召集國民大會；5月，中國國民黨第六次全國代表大會復對此事加以決定，國民大會籌備工作亦隨之展開，嗣以抗戰勝利，政治情勢變化，該項工作暫時延後進行。

### 一、國民參政會憲政期成會

蔣中正於1938年7月6日，出席第一屆國民參政會第一次大會開幕典禮致詞，指出建立民主政治的基礎為國民參政會的任務之一，曰：「我們國民參政會，不是一個臨時的議會，而要乘此抗戰時期，藉參政會各位先生的努力，為國家建立一個永久的真正的民主政治的基礎。我們要如何纔能夠建立真正民主政治的基礎呢？首先就希望各位能樹立民主政治的楷模！」<sup>95</sup>又曰：「我們國民參政會，當然不是議會，但要以從前議會的民主政治失敗為

<sup>95</sup> 蔣中正，〈國民參政會的任務〉，民國27年7月6日，秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷15，演講（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年），頁342。

戒，以期樹立一個真正的民主政治的基礎。切近言之，亦就是要由各位參政員先生以身作則，教導一般國民，必使人人能守本分，負責任，更要重紀律，能為整個國家效力，以求得抗戰最後的勝利！這實在是貴會建國的一個重要的責任！」<sup>96</sup> 因此國民參政會參政員對於憲政問題特別關注。

1939年9月，第一屆國民參政會舉行第四次大會，參政員提案中關於內政方面，有孔庚等提：「請政府遵照中國國民黨第五次全國代表大會決議案，定期召集國民大會，制定憲法，開始憲政案」；左舜生、張君勱、章伯鈞等提：「請結束黨治，立施憲政，以安定人心，發揚民力，而利抗戰案」；張君勱、左舜生、章伯鈞等提：「改革政治，以應付非常局面案」等七案，經大會合併討論，綜合各案內容，決議：「（一）請政府明令定期召集國民大會，制定憲法，實行憲政。（二）由議長指定參政員若干人，組織國民參政會憲政期成會，協助政府促成憲政。」<sup>97</sup> 9月17日，蔣中正以議長身分致詞，以大會決議「定期召集國民大會，制定憲法的議案」，為該次會議兩大收穫之一，<sup>98</sup> 並謂該項決議案，「一定在中華民國的歷史上占很重要的一頁」。<sup>99</sup> 同時推定參政員張君勱、張瀾、周炳琳、杭立武、史良、陶孟和、周覽、李中襄、章士釗、黃炎培、左舜生、李璜、董必武、許孝炎、羅隆基、傅斯年、羅文幹、錢端升、褚輔成等十九人為憲政期成會委員，指定張君勱、黃炎培、周覽為召集人；10月，蔣氏決定將委員名額擴充至二十五人，增推梁上棟、王家楨、胡兆祥、章伯鈞、馬亮、李永

<sup>96</sup> 蔣中正，〈國民參政會的任務〉，民國27年7月6日，秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷15，演講，頁343。

<sup>97</sup> 秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（一），頁755。

<sup>98</sup> 另一收穫為通過川康建設方案。

<sup>99</sup> 蔣中正，〈實施憲政應有之確切認識〉，民國28年9月17日，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁1654。

新等六人為憲政期成會委員。<sup>100</sup> 委員中包含了中國國民黨、中國共產黨、國家社會黨、中國青年黨、中華職業教育社等不同黨派，及社會賢達、學者專家，十分具有代表性。<sup>101</sup>

憲政期成會成立後，積極展開工作，於 1939 年 9 月 20 日召開第一次會，根據國民參政會第四次大會授與「協助政府，促成憲政」的使命，決議請政府早日頒布召集國民大會，公布憲法，實施憲政之明令，並請秘書處按照單開，搜集關於憲法草案之各項資料，以便討論。11 月 17 日，中國國民黨五屆六中全會決議：「國民大會定於民國二十九年十一月十二日召開之。」是對該會決議之回應。11 月 24 日，該會召開第二次會，許孝炎報告國民政府頒布五五憲草、「國民大會組織法」、「國民大會代表選舉法」及辦理代表選舉之經過；決議徵集各方對於憲法草案之意見，彙合研究，並推左舜生、董必武、褚輔成、羅隆基、許孝炎等，擬具待研究之問題，提出下次會議討論。

1940 年 3 月 20 日，憲政期成會召開第三次會，收到各方對於憲法草案意見多件，為：

1. 在昆明之參政員羅隆基、羅文幹、陶孟和、周炳琳、傅斯年、錢端升、張奚若、楊振聲、任鴻雋等提出之「五五憲草」修正草案。
2. 參政員鄒韜奮、沈鈞儒、張申府，及張友漁、韓幽桐、沙千里、錢俊瑞、柳湜等對於「五五憲草」之意見。
3. 參政員董必武對於「國民大會組織法」之意見，對於「國民大會代表選舉法」之意見，對於「五五憲草」之意見。
4. 參政員胡兆祥對於憲草第六章擬增一條之意見。
5. 參政員褚輔成之憲法草案修正意見。
6. 參政員李中襄修正憲法草案第二十二條，並增列一條於第

<sup>100</sup> 《中央日報》，重慶，民國 28 年 10 月 17 日，版 3。

<sup>101</sup> 喬寶泰，《中華民國制憲行憲史述》（臺北：近代中國出版社，1998 年），頁 30。

二十二條之前建議案。

7. 參政員李永新意見兩條。
8. 參政員杭立武關於憲法草案及關於制憲之國民大會與依照憲法召集第一屆國民大會間之過渡辦法案。
9. 重慶、成都、上海各團體之意見。

該會為統合這些意見，決定先行討論憲法草案，次及其他。對於憲草之討論方法，依照五五憲草之條文先後，彙合各方意見，逐一討論。會員二十五人，除周覽因公出國外，一致出席，周之召集人一職，亦後由蔣氏指定周炳琳代理。自 20 日至 30 日，除中間休息一日外，會員「懷於使命之嚴重，既不敢輕率從事，亦無人固執成見」，經過慎重之手續，就原案或存或改，或補或刪，將「五五憲草」之八章一百四十七條，改為八章一百三十八條，名曰「國民參政會憲政期成會提出中華民國憲法草案（五五憲草）之修正草案」，一般稱為「期成憲草」。至於該會會員所發表意見，有特別重要者，分別列為附記，以供參考；所有在討論中認定之原則及若干重要理由，均詳載於說明書。<sup>102</sup>

學者認為「期成憲草」相較於「五五憲草」，更符合孫中山遺教，特別是關於中央政制的安排，合於權能區分的原則，使國民大會有充分的政權，總統及五院有充分的治能。<sup>103</sup> 綜合而言，「期成憲草」有以下幾個特點：<sup>104</sup>

第一、「期成憲草」規定「國民大會為中華民國最高權力機關」，此為「五五憲草」所無。「政權高於治權，為國父遺教所明示，此所謂『權力』，當係指政權而言」。<sup>105</sup>

<sup>102</sup> 〈憲政期成會對國民參政會第一屆第五次大會報告書〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁 1658-1659。

<sup>103</sup> 馬起華，《抗戰時期的政治建設》（臺北：近代中國出版社，1986 年），頁 457。

<sup>104</sup> 喬寶泰，《中華民國制憲行憲史述》，頁 42-51；馬起華，《抗戰時期的政治建設》，頁 446-457。

<sup>105</sup> 喬寶泰，《中華民國制憲行憲史述》，頁 42。

第二、國民大會代表之產生，「五五憲草」只有區域代表，「期成憲草」增添了職業代表。同時，「期成憲草」多了一項關於婦女當選名額的規定，規定：「在憲法實行三十年內，國民大會特設婦女代表，其名額以法律定之。」意謂首五屆國民大會，可以法律規定婦女若干議席，五屆以後，社會進步更多，婦女與男子平等競選，落選與被選純決之於選舉場上，自無須再特設名額。<sup>106</sup>

第三、「期成憲草」規定國民大會在閉會期間設置國民大會議政會，行使國民大會職權。

第四、「期成憲草」對於五院職權有相當調整，學者認為：「大體上，「期成憲草」對於五院制的安排，比「五五憲草」更合於國父遺教，也更為合理。」<sup>107</sup>

第六、中央與地方之權限，「五五憲草」沒有規定，「期成憲草」則詳確規定。

第七、對於省的規劃，改省參議會為省議會，並明定其職權。

第八、關於縣自治事項的規定，「五五憲草」規定，「凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項；地方自治事項，以法律定之。」「期成憲草」則規定：「地方自治事項，以法律定之。」另，黃炎培、張瀾、左舜生、李璜主張本條應改為：「凡事務除具有全國一致性質者，劃歸中央外，其得因地制宜者，劃為地方自治事項。地方自治事項，以法律定之。」

第九、「期成憲草」刪除「五五憲草」教育一章，而在人民之權利義務一章添列一條：「人民有依法律受國民教育之義務。」學者認為此項安排，添列此條是對的，但完全刪除了本章是不對的。因為「五五憲草」教育一章中，有的雖然是教育行政的施政方針，但都是很重要的，而關於教育宗旨，尤不可少也。<sup>108</sup>

<sup>106</sup> 〈憲政期成會提出：「中華民國憲法草案修正草案說明書」〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁1677。

<sup>107</sup> 馬起華，《抗戰時期的政治建設》，頁454。

<sup>108</sup> 馬起華，《抗戰時期的政治建設》，頁456-457。

第十、關於憲法的解釋，「五五憲草」規定「由司法院為之」，「期成憲草」改為「由憲法解釋委員會為之。憲法解釋委員會設委員九人，由國民大會議政會、司法院、監察院各推三人組織之。」

憲政期成會將「期成憲草」及說明書提出於1940年4月舉行之第一屆國民參政會第五次大會，4月5日正式進行討論前，蔣中正以議長的地位提出討論時應該注意的兩點：一是「總理對於憲政所詔示之要點，即（一）權與能分開以及（二）政權與治權劃分之原則，此為總理在政治上最大之發明，而為中國制定憲法所必須遵循者」；一是「要我國能實現美滿的憲政」，「我們在建國的時候，不怕憲法不能頒布，只怕頒布後實行無效，我們一定要使憲法能夠實施有效，至少要在這十年或二十年之中一定要求條條作到，否則如果有了憲法而再遭破壞，則國家永無挽救的希望！」<sup>109</sup>會中討論十分熱烈，尤其是對於國民大會閉會期間設置國民大會議政會一項，參政員贊成者與反對者各持己見，爭議不下，蔣中正於6日宣布討論結束，「將期成會草案及各人意見紀錄併送政府，待國民大會來作最後的決定」。<sup>110</sup>遂經大會決議：「一、本會憲政期成會草擬之中華民國憲法草案暨其附帶建議，及反對設置國民大會議政會者之意見，併送政府。前項反對意見，由秘書處徵詢發言人意見後予以整理。二、參政員對於憲政期成會修正案其他部分持異議者，如有四十人以上之連署，並於五月十五日以前送本會秘書處，應由秘書處移送政府。」<sup>111</sup>

憲政期成會於1940年4月向第一屆國民參政會第五次大會提出根據「五五憲草」加以修正而制成的憲草後，任務完成而結束。

<sup>109</sup> 蔣中正，〈對於憲草與實施憲政之意見（一）〉，民國29年4月5日，秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷17，演講（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年），頁223-224。

<sup>110</sup> 蔣中正，〈對於憲草與實施憲政之意見（二）〉，民國29年4月6日，秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷17，演講，頁225。

<sup>111</sup> 〈國民參政會第一屆第五次大會決議案實施情形一覽〉，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（一），頁835-836。

該會是抗戰期間的第一次憲政運動，促使各界對於實施憲政的關注。1943年9月18日，蔣中正於第三屆國民參政會第二次大會致詞，對於憲政問題，表示實施憲政為國民政府一貫的主張，並肯定憲政期成會的努力，曰：「關於促進民治實施憲政，本為國民政府多年一貫的主張，自第一屆國民參政會以來，五年之間，政府既屢有表示，參政會亦迭有建議，憲政期成會諸君之熱心努力，實為切望建國完成的表現。」<sup>112</sup>

## 二、國防最高委員會憲政實施協進會

1943年9月，中國國民黨五屆十一中全會決議：「國民政府應於戰爭結束後一年內，召集國民大會，制定憲法而頒佈之，並由國民大會決定施行日期。」<sup>113</sup>是月18日，蔣中正於第三屆國民參政會第二次大會致詞，強調政府當依照十一中全會對於提早完成憲政之決議，悉力以赴，並謂：「凡事豫則立、不豫則廢，我們對於實施憲政，既不可苟簡從事，亦不可拘泥因循，總要以實事求是的精神，為迅速積極的推進，因此更希望我們參政會同人，領導各級民意機關和全國職業團體，糾正我們國民散漫因循的積習，推進各級地方自治的工作，務使民志團結，民力發揚，然後我們抗戰勝利之日，即是開始憲治之時，這是國家百年大計之所賴，也是本席對於各位熱烈的期望」。<sup>114</sup>隨即於25日出席參政會，對內政外交方針之報告中，提出「為促成憲政之實施，本會應成

<sup>112</sup> 蔣中正，〈說明抗戰建國最重要的問題〉，民國32年9月18日，秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷20，演講（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年），頁273。

<sup>113</sup> 〈關於實施憲政工作進程之總報告案〉，民國32年9月8日通過，秦孝儀主編，《革命文獻 第八十輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（二）》，頁332。

<sup>114</sup> 蔣中正，〈說明抗戰建國最重要的問題〉，民國32年9月18日，秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷20，演講（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年），頁273-274。



立實施憲政的籌備機構，完成應有的準備」之建議。26日，大會一致通過接受蔣氏建議，設立憲政實施籌備會。<sup>115</sup>10月25日，蔣氏主持國防最高委員會常務會議，報告：「憲政實施籌備會業經改稱憲政實施協進會」，並提出憲政實施協進會之組織規則，全文共十條，及會員、常務會員並召集人名單。<sup>116</sup>

依據「憲政實施協進會組織規則」，該會係國防最高委員會為推進憲政實施工作而設置。（第一條）會員除國民參政會主席團主席為當然會員外，（第四條）<sup>117</sup>由國防最高委員會委員長就1.中央委員；2.參政員；3.其他富有政治學識經驗或對憲政有特殊研究之人士中，指定三十五人至四十九人擔任。（第二條）<sup>118</sup>會長由國防最高委員會委員長擔任，即蔣中正。（第三條）置常務會員九人至十一人，由會長就會員中指定之；並就常務會員中指定三人為召集人。（第五條）該會之任務為：（1）向政府提出憲政籌備有關之建議；（2）考察關於地方民意機關設立情形並隨時提出報告；（3）考察與促進憲政實施有關各法令之實施狀況，並隨時提出報告；（4）溝通政府與民間團體關於憲法問題暨其他有關政治問題之意見；（5）依政府之委託審議一切與憲政實施有關之事件。該會並得委託中央委員或國民參政會參政員，在其駐在地域執行上列各項中任何一項或數項工作。（第六條）該會之建議，

<sup>115</sup> 高素蘭編，《蔣中正總統檔案：事略稿本》（以下簡稱《事略稿本》），第54冊（臺北：國史館，2011年），頁576、594。

<sup>116</sup> 〈蔣委員長中正任國防最高委員會常務會議報告憲政實施協進會之組織規則及會員、常務會員並召集人名單〉，民國32年10月25日，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁1782。

<sup>117</sup> 當然會員7人：張伯苓、莫德惠、吳貽芳、李璜、王寵惠、王世杰、江庸。

<sup>118</sup> 中國國民黨中央委員12人：孔祥熙、孫科、吳鐵城、陳布雷、張厲生、張羣、熊式輝、朱家驊、張道藩、梁寒操、洪蘭友、吳經熊。國民參政會參政員23人：褚輔成、張君勱、黃炎培、胡霖、邵從恩、王雲五、江恒源、左舜生、陳啓天、許孝炎、李中襄、周炳琳、錢端升、董必武、江一平、傅斯年、錢公來、薩孟武、達浦生、喜饒嘉措、李永新、梁上棟、孔庚。富有政治學識經驗或有特殊研究者11人：吳尚鷹、林彬、黃右昌、樓桐孫、王造時、梁漱溟、周恩來、蔣夢麟、燕樹棠、張志讓、蕭公權。

重要者提請會長核交有關機關辦理，其餘由常務會員與有關機關商洽辦理。（第七條）每兩月開全體會一次，每月開常務會員會一次，必要時均得召開臨時會。開會時由會長主席，會長因事不能出席時，由召集人互推一人為主席。（第八條）設秘書長、副秘書長，以國民參政會秘書長、副秘書長兼任，並酌置秘書、幹事及書記，以由國防最高委員會及國民參政會秘書處調用為原則。（第九條）該會辦事細則由常務會員會定之。（第十條）

憲政實施協進會會員共五十三人，「網羅了當時各方面的精英分子和領導人物，也都是知名之士。其中有的參加過「五五憲草」的草擬，有的參加過「期成憲草」的研制，有的是著名學人，有的是黨國政要，有社會賢達，也有在野黨派領袖，陣容十分堅強」。<sup>119</sup>以孫科、王雲五、莫德惠、黃炎培、吳鐵城、褚輔成、張君勱、左舜生、董必武、傅斯年、王世杰等十一人為常務委員；孫科、黃炎培、王世杰等三人為召集人。分為三組委員會：第一組委員會負責關於憲法草案研究事項，以孫科、王寵惠為召集人，會員為朱家驊、陳布雷、李中襄、張君勱、吳經熊、林彬、陳啟天、張志讓；第二組委員會負責關於民意機關事項，以王世杰、吳鐵城為召集人，會員為莫德惠、褚輔成、張厲生、洪蘭友、董必武；第三組委員會負責關於憲政有關法令實施狀況事項，以黃炎培、許孝炎為召集人，會員為王雲五、梁寒操、左舜生、傅斯年、江一平。<sup>120</sup>

1943年11月12日，憲政實施協進會正式成立，並舉行第一次全體會議，蔣中正以會長身分親自主持並致詞，對該會的工作要旨和重心，提出三項意見：（1）宣揚憲法草案的精義與徵集對於憲政問題的意見；（2）考察各級尤其是縣級民意機關設置情形，

<sup>119</sup> 馬起華，《抗戰時期的政治建設》，頁460。

<sup>120</sup> 〈蔣委員長中正在國國防最高委員會常務會議報告憲政實施協進會之組織規則及會員、常務會員並召集人名單〉，民國32年10月25日，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁1782-1784。

隨時提出報告；（3）研究如何增進法治與自由的精神，以期發揚民意，奠定民治的基礎，早作由戰時而進於戰後的準備。希望會員充分討論，提供意見，至於具體辦法，由常務會員詳加審酌，決定實施。<sup>121</sup> 依據蔣氏第一項意見，該會於第一次全體會議中，通過發動全國人民研究中華民國憲法草案一案，並由常會決定「發動全國人民研討憲草辦法」，由該會分函中國國民黨中央黨部、行政院及教育部、社會部，轉知所屬各機關團體，參加研討。復於1944年1月1日發表「告全國人民書」，並舉行廣播及演講會。發動研討之期，原定自1月1日開始，至5月5日截止。嗣以邊遠省分郵遞困難，復經常會決議展期至10月10日。統計收到各界對於憲草之意見269件，其中包括各級黨部、各級政府及民意機關、學術、宗教、社會、華僑等團體，與大中小學教員、大學學生、軍公人員、專家、學者、農民、工人等，經秘書處初步登記整理，於1945年2月製為「五五憲草意見彙編」，復經第一組委員會就上項「憲草意見彙編」，自同年2月20日至3月13日，集會五次，詳加研討，並擬具研討結果報告，提出憲草修正意見三十二條，經第十次常會決議：「修正通過，連同各方意見暨本會同人發言紀錄，一併送請政府採擇。」<sup>122</sup>

憲政實施協進會所提出憲草修正意見相較於憲政期成會之「期成憲草」保守，缺少突破性的更張。<sup>123</sup> 主要原因在於憲政期成會的成員全係國民參政會參政員，中國國民黨以外的人士為數頗多，因此對「五五憲草」的修正較多；憲政實施協進會的成員中，曾參加過「五五憲草」草擬、研議、修正者所占比例頗大，且有中國國民黨中央委員在內，因此對「五五憲草」之修正多屬枝節，

121 〈蔣委員長中正在憲政實施協進會第一次全體會致詞〉，民國32年11月12日，秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第四編：戰時建設（二），頁1788-1790。

122 喬寶泰，《中華民國制憲行憲史述》，頁61-68。

123 馬起華，《抗戰時期的政治建設》，頁473。

其重要各點大多維持。<sup>124</sup> 憲政實施協進會所提出憲草修正意見有下列幾個特點：（1）領土採概括式；（2）國都地點不必規定於憲法中；（3）國民大會代表之產生兼採職業代表制；（4）國民大會閉會期間無設置常設機關之必要；（5）總統不兼行政院長；（6）總統由國民大會選舉，任期六年，得連任一次；（7）副總統無設置必要，如總統因故不能視事，可由五院院長依次代理，並在六個月內，召集國民大會選舉總統；（8）陪審制度不必列入憲法；（9）中央與省權限之劃分，在憲法上不必詳細規定；（10）軍事、國防、衛生等在憲法中不必另定專章；（11）刪除學齡兒童年齡之限制。<sup>125</sup> 經提出 1945 年 5 月召開之中國國民黨第六次全國代表大會，併同其他十八件相關提案進行審查，於 14 日第十次會議通過「關於憲法草案案」決議：（1）所有各代表意見及憲政實施協進會等團體對憲草之修正意見，併交下屆中央執行委員會組織憲法草案研討委員會，詳慎研究整理，此項整理案，於國民大會討論五五憲草時，以適當方式，提供國民大會採擇。（2）國民大會開會時，仍應以國民政府公佈之五五憲法草案為討論基礎。<sup>126</sup>

蔣中正作為憲政實施協進會會長，曾多次在公開演講中肯定會員的貢獻，並在事務繁忙之餘，儘量出席全體會議，除主持憲政實施協進會第一次全體會議外，曾於 1944 年 9 月 21 日出席第四次全體會議，與會員共進午餐並諮詢一切，希望在會議中詳細討論實施憲政辦法；<sup>127</sup> 1945 年 3 月 1 日出席第五次全體會議，並發表講話。演講中說明中央與中共多次會商經過，以及政府對國是之主張：「在國民大會召集以前，政府不能違反『建國大綱』，

124 馬起華，《抗戰時期的政治建設》，頁 473；荊知仁，《中國立憲史》（臺北：聯經出版公司，1984 年），頁 436-437。

125 喬寶泰，《中華民國制憲行憲史述》，頁 61-68；荊知仁，《中國立憲史》，頁 435-436。

126 秦孝儀主編，《革命文獻 第七十六輯：中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編（上）》，頁 407-408。

127 葉惠芬編，《事略稿本》，第 58 冊（臺北：國史館，2011 年），頁 434。

結束訓政，將政治上的責任，和最後的決定權，移交給各黨各派，造成一種不負責任的與理論與事實兩不相容的局面」，「吾人祇能還政於全國民眾代表的國民大會，不能還政於各黨各派的黨派會議，或其聯合政府」；並宣示實施憲政問題，政府得依下列步驟，促其早日實施：「（一）預定於本年十一月十二日國父八十誕辰，召集國民大會，以實現憲政；（二）自實施憲政之日起，各政黨均有合法的平等地位；（三）國民參政會將於近期內舉行第四屆集會，此屆參政員人數及參政會職權均較以前增大。政府擬在此屆參政會集會時，將召集國民大會辦法，及其他憲政問題，提出參政會審議。」<sup>128</sup>

憲政實施協進會於 1946 年 3 月，向第四屆國民參政會第二次大會提出對五五憲草的修正意見報告後結束，對於修改憲草，促使制憲國民大會的召開，有相當貢獻。<sup>129</sup> 1945 年 3 月，蔣中正以憲政實施協進會會長身分宣布於是年 11 月 12 日召集國民大會；5 月，中國國民黨第六次全國代表大會復對此事加以決定，國民大會籌備工作亦隨之展開，嗣以抗戰勝利，政治情勢變化，該項工作暫時延後進行。因此亦有學者認為是時政治協商會議已於是年 1 月 10 日開幕，憲法草案亦是政治協商會議的主要議題之一，在此情形下，「憲政期成會的憲法草案，與憲政實施協進會的憲法修正意見，除了代表國人於抗戰期間對促成憲政運動所作之努力紀錄外，不過對政治協商會議討論憲草問題提供一種參考，其本身對現行憲法，並未能發生直接的影響作用」。<sup>130</sup>

128 《中央日報》，重慶，1945 年 3 月 2 日，版 2。

129 張玉法，《近代中國民主政治發展史》，頁 274。

130 荊知仁，《中國立憲史》，頁 437。

## 第六節 結語

訓政時期依據孫中山建國程序的規劃，原先只是從軍政時期進入到憲政時期中的一個過渡階段，不料受到日本侵略、全面抗戰的影響，使訓政時期由預定的六年，延長到了二十年。但是在戰爭中，政府本著「一面抗戰，一面建國」的主張，緩步進行，由黨派合作到成立國民參政會，作為戰時民意機構，進而建立地方民意機構，由省而縣，並且推動以國民參政會為主要動力的憲政運動，對於「五五憲草」提出修正意見，促使戰爭結束後，實施憲政成為國民政府，也是中國國民黨必須立即面對的問題。

1946年11月15日，國民大會在南京開幕，出席代表一千三百五十五人。12月25日，國民大會三讀通過「中華民國憲法」，全文共十四章、一百七十五條，並決議1947年12月25日為憲法施行日期。至此，制憲工作正式告成。