

• 讨论与评议 •

# 国民政府时期立法院的地位与权限<sup>\*</sup>

聂 鑫

**摘 要：**1928 年，国民政府试行包括立法院在内的五院体制。立法院的定位直接源于孙中山的宪法思想，是五权宪法的核心矛盾之一。孙中山并未完全否定立法院之国会地位；国民政府时期也未将立法委员彻底“去民意代表化”，立法院在一定程度上仍包含“代议机关”的因子，且在制宪过程中其代表性有增强的趋势；立法院仍相对独立地行使国会的核心权力。立法院作为独立的治权机关，事实上仍保有国会核心的权力：立法权、议决宪法草案之权力、预算权、质询权与重大事项同意权。但是，立法院职权的行使受到其他权力机关的限制，其与欧美典型国会相较，并非完整、唯一之代议机关，除立法院外，国民大会与监察院在代表性与职权上均有国会之性质。

**关键词：**立法院 国会 代议机关 权限

自从 1928 年南京国民政府遵循孙中山宪法思想，超越欧美政体范式创设五院体制以来，政界、学界关于立法院的地位与职权就争论不休，制度上也一再修正。一直到 1946 年政治协商会议关于宪法草案达成的十二原则，其中半数以上都与立法院相关。但政协十二原则、乃至 1947 年 12 月施行的《中华民国宪法》都无法终结关于立法院定位问题的争论。争论的核心在于：作为中央立法机关的立法院，在地位上是否类似于欧美的代议机关（国会），是否应当完整地拥有典型欧美国会那样的职权。

## 一、孙中山宪法思想关于立法院的定位及其变化

立法院的设立，在理论上源于孙中山宪法思想对于西方代议政治传统的扬弃，立法院的定位与“直接民权机关”国民大会的设计息息相关。辛亥革命之后很长一段时间里，尽管民初国会软弱而腐败，孙中山会通中西的宪法设计并不为大多数人所青睐，人们心中的理想政体是欧美的经典范式。1928 年南京国民政府北伐完成后，在胡汉民等国民党元老의 鼓吹下，五权宪法的政府体制在“训政”时期提前实施，立法院随之设立，近代中国也由此开始探索对于西方议会体制的改良与本土化。

<sup>\*</sup> 本研究受到“北京高等学校青年英才计划项目”（项目编号 YETP0144）的支持。

1906年,孙中山提出了“五权分立”的制宪原则,即在立法、司法、行政外,再加上考试权和监察权。除此之外,他的宪法思想还有两个部分,其一是军政、训政、宪政三阶段的革命方略,其二是权能区分理论。监察权的独立在一定意义上剥离了立法机关的弹劾权与调查权,但对于立法院地位与职权影响最大的则是根据权能区分理论设计的国民大会,后者是对于西方国会制度的重大修正,其核心之一便是由国民大会代替传统的国会,以监督五权政府。但是,孙中山本人关于立法院定位的论述前后却不一致,甚至出现自相矛盾之处。

### (一) 立法院作为修正的国会

1905年,孙中山即对国会民意代表选举的方式发表看法:“就选举上说,那些略有口才的人,便去巴结国民,运动选举。那些学问思想高尚的,反都因讷于口才,无人去物色他。所以美国代议院中,往往有愚蠢无知的人,夹杂在内……所以将来中华民国宪法,必须要设独立机关,专掌考选权。大小官吏必须考试,定了他的资格。无论那官吏是由选举的,抑或由委任的,必须合格之人,方得有效。这便可以除却盲从滥选,及任用私人的流弊。”<sup>①</sup>

1919年,《孙文学说》第六章对于立法院的定位则类似于美国式的国会,他以美国政体的三权,再加上中国元素的监察、考试两权构成五权政府,其国民大会的设计也是以美国总统选举人团为基础:“由各县人民投票选举总统以组织行政院;选举代议士以组织立法院;其余三院之院长,由总统得立法院之同意而委任之,但不对总统、立法院负责,而五院皆对于国民大会负责。各院人员失职,由监察院向国民大会弹劾之;而监察院人员失职,则由国民大会自行弹劾而罢黜之。国民大会职权,专司宪法之修改,及制裁公仆之失职。”<sup>②</sup>

1921年,孙中山关于五权宪法的长篇演讲仍然以美式三权政府为基础:“五权宪法的立法人员就是国会议员;行政首领就是大总统;司法人员就是裁判官。”其关于国民大会的设计,则结合了瑞士人民直接行使创制、复决权等直接民主的经验:“公意”可以自由创订法律、可以废除立法院所订之法律、也可以通过立法院内大多数议员反对的法案,这样才算“中华民国主权属于国民全体”。<sup>③</sup>国民大会在这里不是国会,而是代表人民直接行使民权的机关,其职权除了制宪、修宪,主要是代表人民行使罢免官员、创制法律或立法原则、复决立法院立法之权。立法院才是国会,不过其立法权受到国民大会创制、复决权的制约。

### (二) 立法院由国会变为治权机关(专职立法机关)

直至1923年,孙中山《中国革命史》之“革命方略”中关于立法院、国民大会之职权与地位,仍与其之前论述保持高度一致,他仍称立法院成员为“代议士”,立法院自然是代议机关(国会)。在1924年《建国大纲》与民权主义的演讲中,孙中山关于立法院国会地位的宪法思想发生了变动。其中《建国大纲》中相关内容如下:“19.在宪政开始时期,中央政府当设立完成五院。……21.宪法未颁布以前,各院长皆归总统任免而督率之。……24.宪法颁布之后,中央统治权则归于国民大会行使之,即国民大会对于中央官员,有选举权,有罢免权;对于中央法律,有创制权,有复决权。”<sup>④</sup>这就意味着国民大会对于五院有了广泛的选举权,国民大会是

① 中国五权宪法学会编:《五权宪法文献辑要》,台北:帕米尔书店,1963年,第2页。

② 中国五权宪法学会编:《五权宪法文献辑要》,第8—9页。

③ 中国五权宪法学会编:《五权宪法文献辑要》,第24—27页。

④ 中国五权宪法学会编:《五权宪法文献辑要》,第39页。

立法院权力的来源，立法院不再具有直接民意基础，立法委员不再是民选的代议士。在政制设计上，孙中山认为欧美代议政体以国会制衡行政权，政府效率低下，人民也未得实益，所以力图“驾乎欧美之上”、建立“万能政府”，“要政府有很大的力量，治理全国事务”；同时，权力制约的机制不是内设于政府之中，而是由人民通过行使选举、罢免、创制、复决四权（“政权”）来直接监督政府的“治权”。由此，立法院不再代表人民监督行政权，它只是由“专门家”组成的专职立法机关。孙中山晚期宪法思想为什么会发生重大变化，有学者认为其是受到苏联的苏维埃制度的影响，《建国大纲》中的国民大会与苏维埃类似，均是国家最高权力机关。<sup>①</sup>

## 二、立法院的设立及其背景

1927年国民政府定都南京，1928年6月北伐完成，在“军政”与“训政”的过渡时期，国民政府“并未专设立法机关，故立法权之行使，亦无常轨可循。一切法律案，大多由中央执行委员会及中央政治会议或政治委员会制定，但国民政府间亦草拟法规，迨自公布施行……十六年中央特别委员会时代，中央政治会议曾一度取消，立法权即完全由国民政府行使。如十六年十月二十五日公布之修正省政府组织法，十六年十一月五日公布之监察院组织法，外交部及司法部组织法，均为国民政府所制订”。<sup>②</sup>

原本根据孙中山先生《建国大纲》，包括立法院在内的中央五院政府的设立，应是在“宪政”而非“训政”阶段。孙中山五权宪法的理论能提前变为现实的政治制度，国民党元老、孙中山思想的忠实信徒胡汉民功不可没。国民党北伐成功之际，国民党元老胡汉民、孙科、吴梯云、李石曾、王宠惠等人联名向国民党中央提出训政大纲案，其要点有三：“一为实行训政，由中国国民党代表全国人民行使政权，负政治的保姆责任；二为党设中央政治会议，为全国训政之发动与指导机关，而由国民政府负执行训政之全责；三为国民政府分设五院，行使五权。”<sup>③</sup>胡汉民将三民主义与五权宪法并举，认为“三民主义为五权宪法之目的，五权宪法为三民主义之实行”，提出所谓“五权练习论”：“宪政必恃训政为阶梯”，“故欲由训政时期以达宪政时期之行程中，本党责任在于培植五权宪法之基础，而期其最后之完成。……按以中国目前实际政治情形，施行五权制度，同时亦复予以多量之机会，使以后实际政治情况，得与五权制度而并进，以底于宪政完成之域；盖舍五权制度，则训政无目标，离现在之实际政治情况，则训政为空言，两者兼备，然后训政乃可期于与国民共睹其实效”。<sup>④</sup>当时国民党党内有人以《建国大纲》规划为依据，认为在训政时期五院制度不急于施行，主张以中央执行委员会、监察委员会代行政府立法、监察等权，不必于国民政府设立相关机关；王宠惠对此提出反驳，认为提前树立“五权之典范”不能算违背总理遗教，且“总理的五权制，为一种世界所无之创制，若不于训政时期略采精义而先行之，一旦入于宪政必致人民无所适从不知所措”。<sup>⑤</sup>

① 参见李炳南：《孙中山国民大会学说之研究》，《立法院院闻》1995年第10期。

② 国民党中央执行委员会是国民党的最高权力机关（国民党全国代表大会）闭会时，负责指挥与监督的最高机关；而政治会议则是国民党中央执行委员会内设的核心机关，负责指导国民革命。参见彭树勋编：《中华民国行宪以来之立法院》，台北：成文出版社，1986年，第45页。

③ 郑彦棻：《我对展堂先生的崇敬》，《传记文学》第28卷第6期，1976年。

④ 胡汉民：《训政大纲提案说明书》，罗家伦主编：《革命文献》第22—24辑合订本，台北：“中央”文物供应社，1984年影印本，第4344页。

⑤ 参见洪世明：《党权与民权之间：训政时期立法院之试行（1928—1937）》，硕士学位论文，台湾师范

1928年8月21日,国民党第二届中央执行委员会第五次会议就“训政开始应否设立五院案”决议:“训政时期之立法、行政、司法、考试、监察五院,应逐渐实施。”<sup>①</sup>1928年10月3日国民党中央常务会议议决《训政纲领》:“训政”期间由中国国民党全国代表大会代表国民大会领导国民行使政权;国民党全国代表大会闭会时,以政权托付国民党中央执行委员会执行之;治权之行政、立法、司法、考试、监察五项托付于国民政府总揽而执行之,以立宪政时期民选政府之基础;指导监督国民政府重大国务之施行,由国民党中央执行委员会政治会议执行之;国民政府组织法之修正及解释,由政治会议议决。<sup>②</sup>同日,国民党中央常务会议还议决修正《国民政府组织法》、建立五院制;该法由国民政府于10月8日公布,同日胡汉民被任命为首任立法院院长;该法第三章为“立法院”,规定立法院为国民政府最高立法机关,有议决法律案、预算案、大赦案、宣战案、媾合案、条约案及其他重要国际事项之职权(第25条)。<sup>③</sup>10月20日,国民政府颁布《立法院组织法》。<sup>④</sup>12月8日,立法院于国民党中央党部会议厅举行第一次会议,原国民政府法制局将其草拟未决之法案全部移交给立法院,而立法院第一次会议即对多项法案完成一读程序,以举手方式表决将法案交委员会审查。<sup>⑤</sup>

### 三、立法院的代表性

立法院的地位,除了受其“级别”高低的影响之外,关键在于立法院的权力来源或者说是立法院的代表性问题,具体说则是组成立法院的立法委员的民意基础。立法院的地位及其职权与立法委员的选任方式息息相关,立法委员们的民意基础越坚实,立法院相较于其他政府机关的权威越高;而立法委员的专业素质、立法院的组织架构也会影响立法院职权行使的质量。

有学者发现,孙中山晚期宪法思想中关于立法院与国民大会的论述,与英国著名哲学家密尔(John Stuart Mill)的思想有相当重要的关联或者说是近似之处。密尔主张精英政治,但同时认为主权必须保留在人民手中,监督政府的权力与管理众人之事的才能应加以区分。国会的角色应定位在监督政府,以及“审议乃至促成”良好的法律;至于立法,应如同行政、司法一样,交由专家组成的立法委员会去处理;国会拥有通过或拒绝通过法律草案的权力,但不能加以改变,而只能将提议的修正案送交立法委员会审议。<sup>⑥</sup>作为孙中山思想的忠实信徒,立法院的缔造者胡汉民关于立法院代表性问题的论述,与密尔上述思想非常接近。在胡汉民看来,立法院与欧美国会不同,在职权上不是监督机关,在地位上不是代议机关;立法委员的选任应强调其专业素养与政治品格,而非其代表性。但是,从立法院设立伊始,胡汉民这种将立法委员“去民意代表化”(将立法院“去国会化”)的见解在国民党党内与党外均遭到一定的挑战,立

① 大学历史研究所,1999年,第11页。

① 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》,北京:光明日报出版社,1985年,上册,第543页。

② 《训政纲领》于1929年3月经国民党第三次全国代表大会追认,夏新华等整理:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,北京:中国政法大学出版社,2004年,第803页。

③ 夏新华等整理:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,第787页。

④ 参见《国民政府公报》第1号,1928年10月26日。

⑤ 参见《立法院公报》第1期,1929年1月。

⑥ 参见李西潭:《约翰弥勒与中山先生权能区分理论之比较研究》,《中山社会科学译粹》(台湾)第3卷第3期,1988年。

法院在一定程度上仍包含“代议机关”的因子。

### （一）地域代表性问题：区域与民族代表名额之保障

立法委员区域代表性的提出，始于立法院设立伊始，核心争议是蒙、回、藏等民族区域是否应当有保障名额的问题。蒙藏人士多次提出立法委员保障名额的要求，甚至向国民党中央呈递请愿书；而立法院成立后于1929年正式回复，对于请愿事项予以否定，因为在胡汉民理想中，立法院“是一个没有地区、职业代表性，却代表着党性的立法机关”。<sup>①</sup> 胡汉民本人在立法院成立一周年纪念会作报告，说明其理由如下：“当本院成立不到半年时，就听见人说：‘立法院的工作，已多过以前的国会的几倍了’。……藉此可以证明我们去年所规划的本院组织法以及立法程序，是很适当的。……本院规定立法委员并不分别代表各种职业或各处地方……因为事实上假如这样一办，立法者心中的利害，便各自不同，遇事只就自己所代表着想，将生出无限的纠纷来，立法的进行一定非常之慢了。”<sup>②</sup>

胡汉民在理念上与制度上否定了立法委员的地域代表性，不等于在立法委员的名额分配上不考虑省籍与民族问题。有学者研究了胡汉民主持立法院期间两届立法委员的地域分布，结果发现：在49名立法委员之中，尽管粤、鄂、湘、浙等与国民党历史关系密切的省份所出委员较多；但除极少数省份可能没有代表外，<sup>③</sup> 每省至少有一名立法委员，而边疆少数民族地区的新疆、内蒙古、西藏等都有立法委员。<sup>④</sup> 第一届立法委员张志韩的回忆，可以佐证立法委员任命中心省籍分配的因素：“有一天我因事去看蒋师梦麟先生，他那时正是教育部长……他问我，这次立法委员提名，你们贵州是提哪一个？我说我不知道，他说这次名额并不多，每一省大概会有一个，你们贵州若未有人，现在蔡子民先生、李石曾先生和我本人，正要推荐几人，就把你的名字加上去如何？……后来才知道贵州人倒有好几位活动此职，但是胡先生却重视我，因为我的资历……就在这几个人之中圈选了我，于是我就被国民政府任命为第一届的立法委员了。”<sup>⑤</sup>

在实际操作上，立法委员名额地域分配的大致规律如下：国民革命“老区”（如粤、鄂）与近代人文荟萃之地（如江浙地区）产生的立法委员自然较多，但也基本上照顾到每省至少保证有一位立法委员；除胡汉民本人亲自挑选立法委员外，他也会考虑党内同志的推荐（提名），但立法委员提名并非交由各省（地方），而是由国民党中央大员、党内元老向他推荐，他再根据被推荐者的资历圈选，圈选时会充分考虑省籍的平衡问题，圈选后再报国民政府履行任命手续。胡汉民反对立法委员名额依据地域分配的理由，主要是担心立法院内的地方利益冲突与派系问题，更担心由此影响立法院的工作效率。由于现实操作上立法委员的提名与圈选权力都不在地方，通过非制度化的省籍平衡，可以将胡汉民所担心的风险降至最低。

### （二）民意代表性问题：立法委员的资格与选任

#### 1. 立法委员选任的专业化（精英化）倾向

① 洪世明：《党权与民权之间：训政时期立法院之试行（1928—1937）》，第16—18页。

② 中国第二历史档案馆编：《国民党政府政治制度档案史料选编》，合肥：安徽教育出版社，1994年，上册，第258页。

③ 有部分代表省籍不明，故而无法完全确定是否这极少数省份真的没有产生立法委员。

④ 参见陈红民、雒军庆：《国民政府一二两届立法院组成分析》，《民国档案》2000年第2期，第69页。

⑤ 张志韩：《有所为有所不为的胡汉民先生》，《传记文学》第28卷第6期，1976年。

在1928年10月24日立法院筹备期间,经胡汉民提案、中央政治会议决议,立法委员的任用标准“首重其人在党之历史,以曾为党国效忠,在革命过程中未尝有违背党义言论行动,而对法律、政治、经济有相当之学识经验者”。<sup>①</sup>此标准可概括为“革命性”与“专业性”两条,其与孙中山五权宪法理论的不同之处在于:作为政务官而非事务官的立法委员,其资格不须经过考试院的考选铨定。在选拔时“革命性”标准主要体现在人选一定不能是“历史反革命”,至于候选人是否为“老革命”或积极参加革命,倒并非绝对必要条件;也不要求立法委员必须是国民党党员,对非党籍的专家也可以考虑延揽。<sup>②</sup>立法委员中,固然有不少“与党国有密切联系”的政治精英,但也有很多社会精英以专业而非政治履历入选,例如连任四届立法委员的经济学家马寅初、财政专家卫挺生、法学教授黄右昌、法律专家史尚宽,<sup>③</sup>第三、第四届立法委员吴经熊。<sup>④</sup>以第一届立法委员为例,据统计:在49名立法委员中,有良好的法律、经济、政治教育背景者约占一半,有留学背景者占四成至五成(当然其中也包括兼为政治精英与专业精英者);就年龄分布而言,40岁以下者约占一半,其中还有4人是30岁以下。<sup>⑤</sup>一个极端的例子可反映当时立法院延揽专家的热情:第一届立法委员周览(即周鲠生,“中国国际法学之父”、教育家、中央研究院院士)一心致力于研究和教育事业,不愿从政。他仅参加立法院成立之初的两次常会,便申请辞职;可国民政府却不批准其辞呈:“该员学术湛深,正望发抒蕴抱,赞助立法。请辞去立法委员一节应毋庸议。”周览之后长期缺席立法院会议,可仍然当选第二届立法委员。直至1931年10月29日,于林森院长任内,第二届立法院才增选他人取代周览;而接替的冯兆异则是留德经济学博士,于1927年方留学回国。立法委员的“精英化”也体现在其人数上,1928年《国民政府组织法》规定立法委员人数为49—99人(第27条),在胡汉民院长任内立法委员人数一直保持在法定的下限——49人;邵元冲、覃振先后以副院长主政期间立法委员人数约60人;孙科就任立法院长后立法委员人数有较大增加,约为90人,还一度达到99人的法定上限。<sup>⑥</sup>无论如何,这样的人数与各国立法机关相较仍可谓“奇少”,有学者认为其原因在于立法院“非代表民意机关,系议决法律机关,只少数专家已足”。<sup>⑦</sup>

## 2. 代表性的关键:任命还是选举

根据1928年《国民政府组织法》第27条,立法委员由立法院院长提请国民政府任命之。在立法委员的任命过程中,立法院院长的提名权最为关键,但立法院院长遴选的立法委员候选人也须经国民党中央政治会议通过,再交由国民政府任命。政治会议作为代行“政权”的机关,拥有立法委员的选举与罢免权。如前所述,“院长提出立法委员的人选时,在法律上,初不受任何原则的拘束;但依实例,则每不能不考虑到地域的分配,以及党中央各领袖的推荐。而且政

① 徐矛:《中华民国政治制度史》,上海:上海人民出版社,1992年,第258页。

② 训政时期立法委员任期及名录参见彭树勋编:《中华民国行宪以来之立法院》,第56—77页。

③ 史尚宽1928年就任立法委员时年仅30岁,且1927年才留学回国。

④ 留美法律博士吴经熊,由孙科延揽担任立法委员,同时还是立法院宪法起草委员会副主席,并以个人名义发表宪法草案试拟稿,对于宪法起草有重要影响。而他本人在当时尚未加入国民党。

⑤ 统计数据参见陈红民、雒军庆:《国民政府一二两届立法院组成分析》,《民国档案》2000年第2期;洪世明:《党权与民权之间:训政时期立法院之试行(1928—1937)》,第46—47、179页。

⑥ 参见谢振宪编著:《中华民国立法史》,张知本校订,北京:中国政法大学出版社,2000年,上册,第220页。

⑦ 钱端升等:《民国政制史》,上海:上海人民出版社,2008年,上册,第235页。

治会议虽不自提立法委员，院长所提人选却亦间受其挑剔。即撤回改提亦不乏实例”。<sup>①</sup>

从1928年到1930年，立法院设立不久即招来批评，而立法委员代表性问题是焦点之一。就法政理论来说，独立的立法机关难免被认为包含国会之因子，而国会民选亦是现代国家之通例；孙中山本人亦多次提及立法委员即为民选的“代议士”。知识精英们要求制定约法保障人民权利，也要求立法委员民选以确保其立法之正当性与权威性：“胡汉民先生所主持的立法院，院里的人员，既非代表，又少专家……他们没有立法权，他们亦不应有立法权，因为人民就没有把这个立法的权力，委托给他们。前不多时，立法院里居然弹劾外交总长的擅权签约，其实条约即要通过，亦是国民代表机关的职权，南京立法院起而行此，又何尝不是擅权立法呢？”<sup>②</sup>在国民党内，以汪精卫为代表的国民党“改组派”，认为中央政治渐趋独裁化；为制衡蒋介石独裁，“改组派”以“护党救国”为名，提出召开国民会议制定约法。<sup>③</sup>与此同时，行使弹劾监督权的监察院同时也被赋予更大的代表性。（第125条）<sup>④</sup>中原大战虽以“改组派”及其军事同盟的失败告终，但为调和党内矛盾，制订约法反成为国民党内的多数共识。而以胡汉民坚决反对制定约法为导火索，1931年2月28日胡汉民遭蒋介石软禁（“汤山事件”），并辞去立法院院长职务。<sup>⑤</sup>

随着《中华民国训政时期约法》的颁布，立法委员的产生方式在制度上有从任命制向选举制过渡的迹象。1931年12月，《中华民国国民政府组织法》配合《中华民国训政时期约法》做出相应修正，增强了立法委员的代表性。规定：“立法院设立法委员50人至100人，由立法院院长提请国民政府主席依法任命之。前项委员之半数，由法定人民团体选举。”（第30条）<sup>⑥</sup>而立法委员的人数由单数（49—99人）调整为双数（50—100人），主要是为了平均分配任命和选举产生立法委员数额。如此产生方式与清末准国会（资政院）议员半数钦选、半数民选的先例非常接近，都是调和的产物。而民选立法委员的产生，沿用了国民会议代表的选举方式，采用职业代表制（由法定人民团体选举）的方式而非地域代表制。职业代表制乃是当时德国、意大利的新经验，是对于传统国会议员选举方式的重大修正。<sup>⑦</sup>此次修正政府组织法，同时改为“委员之半数，由法定人民团体选举”的还有监察委员。这意味着，两个分享西方国会职权的治权机关（掌立法权等的立法院与掌弹劾权的监察院）都有国会化的倾向。

由于1931年12月《中华民国国民政府组织法》修正时第二届立法委员任期尚有一年，故而法律上规定的立法委员选举方式尚有待第三届立法委员选任时落实，而立法院也于1932年初开始拟定立法委员选举法。不料1932年3月，根据国民党第四届中央执行委员会第二次全体会议决议，国民政府修正《中华民国国民政府组织法》，废弃立法委员半数任命半数选举的规定，改回旧制：“立法院设委员49人至99人，由立法院院长提请国民政府主席依法任免之。”<sup>⑧</sup>国民党召开四届二中全会的背景是1932年初发生日军侵华“一·二八事变”、国难日深，大会宣言也

① 王世杰、钱端升：《比较宪法》，北京：中国政法大学出版社，1997年，第448页。

② 罗隆基：《我们要什么样的政治制度》，《新月》2卷12号，1930年2月，第22页。

③ 参见吴经熊、黄公觉：《中国制宪史》，北京：商务印书馆，1937年，第77—78页。

④ 夏新华等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第822—823页。

⑤ 参见荆知仁：《中国立宪史》，台北：联经出版事业公司，1984年，第383—384页。

⑥ 夏新华等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第796页。

⑦ 德国魏玛宪法除设立传统的两院制国会外，还设有联邦经济会议（经济院），其代表选举采用职业代表制，参见钱端升：《德国的政府》，北京：北京大学出版社，2009年，第162—177页；1928年意大利众议院则完全采用职业代表制，参见王世杰、钱端升：《比较宪法》，第230—231页。

⑧ 立法院编译处编：《中华民国法规汇编》第1册，北京：中华书局，1934年，第二编“组织法”，第5页。

提及民意机关问题：“宪政之完成，本有一定之程序，惟在训政时期，应先积极设置民意机关，以培养民治之基础。”<sup>①</sup>但四届二中全会所谓“民意机关”并非立法院；同年12月，国民党四届三中全会通过“设立民意机关案”，议决在国民政府五院之外设立中央民意机关——国民参政会。<sup>②</sup>民选立法委员的尝试，未及从纸面上的法律落实，法律条文本身便被废弃，立法院之国会地位与权限似乎有被国民参政会侵夺的危险。<sup>③</sup>可是，当局很快就对召集国民大会后，是否仍须召集国民参政会发生了疑议；从1933年起，召集国民参政会一事被搁置，《国民参政会组织法》亦被废弃。直到1938年，在全民抗战的背景下，国民政府才设立了国民参政会；可此时的国民参政会已不是1932年“拟设立而未成为事实的那个‘国民参政会’”，只是一个代表舆论的准民意机关，决不是国会，更不是立法机关。<sup>④</sup>

或许与1933年国民参政会方案的搁置有关，在1933—1936年中华民国宪法草案（五五宪草）的拟定过程中，立法者并未因之前临时民意机关（国民参政会）的规划而否定立法院的代表性；相反，立法院的代表性得到了极大的强化。从1933年宪草主稿人吴经熊以个人名义发布的宪法草案初稿试拟稿至1936年5月5日国民政府颁布的宪法草案定稿，几乎所有草案均将立法委员产生方式规定为由国民大会选举产生，尽管没有规定立法委员由人民直选，考虑到草案中总统、副总统亦由国民大会选举产生，此间接选举方式与之前的任命制或半数任命半数选举制的方式相较，有了明显的进步。在早期的几个草案，如1933年吴经熊试拟稿、1934年宪法起草委员会初稿中，甚至规定立法院院长由立法委员互选产生，这意味着立法院的高度国会化（国会自治）；尽管这样革命性的条款在之后的修正案中被改为立法院院长与立法委员均由国民大会选举产生，但是相应的，立法委员的产生方式却进一步区域代表化（代议士化）。立法委员的选举权虽属于国民大会，但其提名权已转移到地方代表手中，且立法委员的名额也分配到各个地方：“立法委员由各省、蒙古、西藏及侨居国外国民所选出之国民代表进行预选，依下列名额，各提出候选人名单于国民大会选举之，其人选不以国民代表为限：一、各省人口未达五百万者，每省四人；……三千万以上者，每省十六人。二、蒙古、西藏各八人。三、侨居国外国民八人。”<sup>⑤</sup>五五宪草因为其超级总统制的设计而饱受批评，抗日战争结束后召开的政治协商会议对其做出了重大修正。就立法院的规定而言，五五宪草与1947年颁行的中华民国宪法相较却是异中有同、质同量不同：其区别在于前者接近总统制、后者接近内阁制，立法委员的选举方式前者为间接选举、后者为直接选举，相应的立法院的职权后者比前者更大；但是，就立法院的国会定位而言，应该说二者是一脉相承的。根据五五宪草，立法院、国民大会与监察院均有一定民意基础，表面上看国民大会是最高权力机关，但其并非常设机关（每三年召集一次，会期一月）；在常设的两个民意机关中，立法院掌握了传统国会的核心权力（议决立法、预算、宣战、媾合、条约等）。从这些规定中，可以得出结论：在胡汉民去职、孙科主政立法院并负责宪法起草后，国民政府关于未来“行宪”后立法院的走向已达成共识，就是立法院是代议机关、

① 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》，下册，第145页。

② 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》，下册，第179—180页。

③ 依据1933年2月《国民参政会组织法》，国民参政会成员主要由选举产生（第2条）；“国民参政会审议国民政府交议之预算案、宣战案、媾合案及其他重要国际事项”（第5条）；“国民参政会得提出法律案于国民政府”。参见夏新华等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第849页。

④ 参见马起华：《国民参政会——战时中央民意机构》，孟广涵主编：《国民参政会纪实（续编）》，重庆：重庆出版社，1987年，第593—594、611—614页。

⑤ 夏新华等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第987页。



是修正的国会，尽管其并非唯一的民意代表机关。

需要特别指出的是，就当时的政治环境而言，选举并不能保证委员的素质，也不必然意味着立法委员实质代表性的增强。由于执掌立法院最久的两任院长胡汉民、孙科在国民党内均为重量级人物，而其人政见与派系均与国民政府的当权派蒋介石有所区隔。<sup>①</sup> 故而立法院院长所提名之立法委员，由于其专业化与精英化而人格相对独立，在政治立场上又难免与院长接近、对蒋介石的军事独裁亦持一定批判态度。<sup>②</sup> 有人甚至略带夸张地评价：当时立法委员虽非“民选之民意代表”，但均属“饱学且深孚众望之士”，“为良心、正义、智慧与法学专业知识之化身”。<sup>③</sup> 而以设立于1938—1948年的国民参政会为例，选举制的依次推行反而造成民意机关内党外人士（异议人士）的渐次减少。究其原因，乃是由于当时国民党在地方的组织与其他政党、社会团体相较更为完善，垄断了大量资源，形式的选举程序不但无法提高民意机关实质的代表性，甚至与遴选相较反而同时削弱了其代表性与专业性。<sup>④</sup>

### （三）立法院的内部代表性问题：立法院的组织与议事规则

立法院的定位是否为代议机关，不仅取决于立法委员的选任方式，也与其内部代表性相关。国会有其独特的组织与工作程序，这是国会与行政机关的根本区别之一。由于立法委员人数过少、任期很短，而立法院长在人事上握有甄选立法委员之大权，在立法上对于立法委员议决废弃或否定之议案有提请政治会议复议之权；故而立法委员的独立性有受制于立法院院长之虞，尤以强势院长胡汉民主政期间为甚。在胡汉民任内，立法委员一直保持在49人的法定最低人数，在一定程度上为效率而牺牲了立法院议事的民主性。甚至有学者认为，在胡汉民任内的立法院首长制（“首领制”）的成分远较合议制的成分为多，<sup>⑤</sup> 倘若果真如此，立法院就真的等同于政府之法制局或立法委员会了。的确，实现中国法制近代化以期废除领事裁判权，乃是中国自清末沈家本等人主持修律以来立法机关刻不容缓的使命。作为法律继受国家，当立法与“救亡图强”联系在一起的时候，议事高效比慎思明辨更能见成果。在立法院院长胡汉民的主持下，立法院高速运转，甚至有立法委员因劳累过度而晕倒在工作岗位上；而清末修律以来数十年久孕不产之大法，如民法典、刑法典、民事诉讼法、刑事诉讼法、公司法、票据法、海商法、保险法，竟于短短数年间拟定通过，且立法品质甚佳；这不能不说是与在院长领导下立法院之“减员增效”有关。但是，强势国会领袖的存在并不能否定国会合议制的根本原则；随着六法具备，立法效率终将让位于慎思明辨。至于因法定任期短（只有2年）而损害立法委员独立性的问题，由于立法委员依惯例大都多次连任，故而在事实上立法院院长挟人事权以压迫立法委员的机会并不大。<sup>⑥</sup> 而当时立法院的组织与架构与议事规则，与西方国会相较并无二致。

#### 1. 委员会的组织

根据1928年《立法院组织法》，立法院根据其职权设立法制委员会、外交委员会、财政委

① 参见聂鑫：《1946年“中华民国宪法”浅议》，《法学杂志》2008年第3期。

② 参见刘丰祥：《抗战前孙科的人际关系网络与对立法院的人事控制》，《广西社会科学》2004年第4期。

③ 徐有守：《考铨新论》，台北：商务印书馆，1996年，第92页。

④ 参见马起华：《国民参政会——战时中央民意机构》，孟广涵主编：《国民参政会纪实（续编）》，第597—598页。

⑤ 参见王世杰、钱端升：《比较宪法》，第448页。

⑥ 参见 Ch' ien Tuan-sheng, *The Government and Politics of China, 1912-49*, Redwood City, CA: Stanford University Press, 1970, pp.194-195.

员会、经济委员会（第1条）；委员会委员由立法委员依其专业所长分任之（第3条）。该法同时规定立法院得增置、裁并各委员会（第2条），而第一届立法院第一次会议即据此决议增置军事委员会。<sup>①</sup>以上5个委员会即所谓常设委员会或专门委员会。当时立法院因为立法任务繁重，还临时设立任务型的委员会，如民法委员会、刑法委员会、宪法草案起草委员会等负责重要法典的起草工作，此即所谓特别委员会（临时委员会）。与欧美国会所设委员会类似，立法院各委员会依其分工负责相关议案审查、法案草拟等重要事务，在立法院工作中扮演着非常重要的角色。为规范立法院各委员会组织与程序，国民政府还于1928年颁布了《立法院各委员会组织法》。

## 2. 法定出席人数与可决人数

“立法院会议，非有委员总数三分之一出席，不得开议。立法院之议事，以出席委员过半数之同意决之；可否同数时，取决于主席。”（1928年《立法组织法》第18条、第19条）<sup>②</sup>议事以简单多数通过为各国国会通例，而首任院长胡汉民将法定开议人数定为三分之一，而非通常规定的二分之一，目的是避免因到会人数不足而流会、提高立法院议事效率。<sup>③</sup>立法院法定开议人数过低，可能会影响立法的民主代表性，或许也增加了立法院院长上下起手的机会。但实际上，关于法定开议人数各国的规定差异很大，而其差异与国会的民主性并不必然相关。美国因为其宪法刚性规定，固然将国会做出决议之法定出席人数定为过半数；可也有很多国家为了提高议事效率而降低法定出席人数，例如英国下院为40人，加拿大下院为20人，澳大利亚下院的法定出席人数也是议员总数的三分之一。<sup>④</sup>

## 3. 三读程序

依国民政府1928年公布、1935年修正的《立法院议事规则》，“凡法律之议案，须开三读会后决议之”（第10条）；而《立法院议事规则》第三节“读会”，以11个条文详细规定了三读程序。<sup>⑤</sup>而三读程序正是西方国会立法的标准程序，旨在通过反复的讨论、分阶段的表决，通过慎重明辨达成最后的决议。

# 四、立法院的职权及其限制

立法委员代表性问题争议，反映了在社会上，甚至在国民党高层，将立法院视为国会或准国会性质者仍普遍存在。考其缘由：其一，是因为“总理遗教”中有大量文件将立法院作为代议机关；其二，立法院的组织形式（委员制）与职权行使方式（投票表决）都非常接近于典型国会，与作为行政机关的法制局迥异；其三，立法权乃是国会最基本的权力，独立于行政机关而拥有立法权者自然是国会，人们很难在“立法机关即为国会”的范式之外想象其他的可能；其四，根据《国民政府组织法》，除立法权外，立法院还拥有作为国会的其他权力，如预算批准权、国防与外交事务的同意权，根据《立法院组织法》立法院还拥有国会质询权。因而，立法院是否具有国会的性质，不仅取决于其代表性，更与其职权相关。立法委员“不出于选举，而由院长提请国府任命；且弹劾权已移于监察院，其异于普通国会者在是。至于对于法律、预算、

① 参见《立法院公报》第1期，1929年1月。

② 《国民政府公报》第1号，1928年10月26日。

③ 胡汉民讲话参见中国第二历史档案馆编：《国民党政府政治制度档案史料选编》，上册，第259页。

④ 参见邹文海：《比较宪法》，台北：三民书局，1999年，第330页。

⑤ 参见中国第二历史档案馆编：《国民党政府政治制度档案史料选编》，上册，第265、267—268页。

大赦、宣战、媾合、条约等案之议决权，则完全存在；是其与前此之法制局则又根本不同矣”。<sup>①</sup>

一般关于国民政府时期立法院的研究，往往特别强调立法院的职权受到国民党中央（政治会议或抗战时期的国防最高委员会）的限制。其实，立法院职权局限性的根源并非所谓“党治”，而在于孙中山五权宪法体制对于立法权的定位。根据前述孙中山后期宪法思想，立法权只是“治权”之一端，立法委员不再是代议士，立法院也并非代议机关，代表人民监督、制约五权政府（包括立法院）的是国民大会。在“训政”阶段，国民党全国代表大会及中央执行委员会、政治会议代理国民大会行使政权，指导、监督立法工作；即使到了宪政阶段，立法院仍非完整之国会，其职权行使仍受到“政权”的制约，在理论上国民大会可以创制立法原则、交由立法院具体立法。1929年3月，国民党第三次全国代表大会曾通过决议，确定“总理遗教”包括三民主义、五权宪法、建国方略、建国大纲及地方自治开始实行法，“为训政时期中华民国最高根本法”，国民党全国代表大会“秉代表国民行使政权之责任，予以正式的法律之效力”，“不特训政时期以之为根本法，即宪政时期亦须以之为宪法之准则”。<sup>②</sup>“五五宪草”被认为是最忠实于“总理遗教”的宪法文件，根据“五五宪草”，立法委员的选任及立法院职权均受到国民大会的限制，例如：立法委员乃是由国民大会选举产生而非直选（第67条）；立法院议决之法律案、条约案，经总统否决后如立法院以法定多数维持原案，总统还可提请国民大会复决（第70条）。<sup>③</sup>即便是在1946年《中华民国宪法》根据政协宪草十二原则将立法院高度国会化之后，立法院职权行使仍受到其他权力机关的限制，其与欧美典型国会相较，并非完整、唯一之代议机关，除立法院外国民大会与监察院在代表性与职权上均有国会之性质。<sup>④</sup>

不过，立法院作为独立的治权机关，事实上仍保有国会核心的权力，1929年6月，国民党三届二中全会通过《治权行使之规律案》，其第1条即是关于立法院的权限：“一切法律案（包括条例案及组织法案在内）及有关人民负担之财政案，与有关国权之条约案，或其他国际协定案等，属于立法范围者，非经立法院议决，不得成立。如未经该院议决而公布施行者，立法院有提出质询之责。其公布施行之机关，以越权论。立法院不提出质询者，以废职论。”<sup>⑤</sup>而从其表现来看，立法院在制度与政治环境的限制之下，仍保持了制度上与实务上的相对独立。

### （一）立法权

现代国会首要的权责便是制定法律，故而国会的另一个代称便是政府的立法部门（Legislative Branch），“透过掌握立法权，也就是掌握下达命令的权力，民选的议会以民主的方式取得国家的最高权威”。<sup>⑥</sup>作为修正的国会，立法院之立法权无疑受到国民党中央政治会议的限制，决定其国会地位的核心问题就是立法权的最高性与独立性。

#### 1. 《法规制定标准法》与立法院之专属立法权

在立法院成立以前，根据1928年2月《立法程序法》，“中央政治会议得议决一切法律，由中央执行委员会交国民政府公布之。前项法律概称曰‘法’。”（第1条）“国民政府为执行法律

① 陈茹玄：《中国宪法史》，台北：文海出版社，1947年影印本，第179—180页。

② 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》，上册，第653—656页。

③ 夏新华等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第987页。

④ 按照“大法官”的认定是：“国民大会、立法院、监察院共同相当于民主国家之国会”，“司法院大法官”释字76号解释。

⑤ 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》，上册，第761页。

⑥ 吴庚、陈淳文：《宪法理论与政府体制》，自刊，2003年，第442页。

或基于法律之委任，得制订施行法律之规则。前项规则概称‘条例’。”（第2条）<sup>①</sup> 1928年12月国民政府最高立法机关立法院成立后，中央政治会议遂将自己的角色调整为仅决定立法原则：“查立法院为全国最高立法之总汇机关，举凡立法事项自应归其厘定……嗣后凡关于立法原则无论系由委员提出或由立法院提出者，政治会议只须将该原则讨论决定，至于详细条文似应由立法院依据原则起草议决。”<sup>②</sup> 根据1929年5月国民政府公布的《法规执行标准法》第1条，并对照之前《立法院组织法》第1条的规定，可以认为立法院在制度上已取代政治会议成为法律的议决机关：“凡法律案，由立法院三读会之程序通过，经国民政府公布者，定名为‘法’。”《法规执行标准法》第2条还明确列举了应以法律规定的事项，包括“现行法律之变更或废止者；现行法律由明文规定、应以法律规定者；其他事项涉及国家机关之组织或人民权利、义务关系经立法院认为有以法律规定之必要者”。同时，该法还规定，其他机关制定条例、规章、规则等必须根据立法院制定之法律，“不得违反或抵触法律”；“应以法律规定之事项”，不得绕过立法院“以条例、章程、规则等规定之”。<sup>③</sup> 这意味着立法院在整个国民政府立法体系中处于最高位阶。上述规定已比较严格，但仍有法律上的疑义，特别是“条例”的含义与法律层级不明，上述《立法院组织法》第2条所谓“条例”与一般法律颁布机关相同（均由国民政府颁布），其性质与效力又容易与法律相混淆，<sup>④</sup> 却不需要经过立法院的议决，成为各机关绕过立法院颁布规则的重要管道：“实际上中央政治会议及军事委员会以条例代替法律直接交国府公布施行者，亦数见不鲜。”有鉴于此，1943年修正《法规制定标准法》对于立法权做了更明确而严格的规定，必须以法律规定的事项包括：“关于人民之权利义务者”、“关于国家各机关之组织者”、“关于法律之变更废止者”、“法律由明文规定应以法律定之者”；而之前被滥用的条例，此次修正亦被定性为法律之一种，“法律并得按其性质定名为法或条例”，其议决权专属于立法院；“各机关发布之命令，得按其性质称规则、细则或办法；但不得抵触法律，并应将全文送立法院”，而立法院自然可通过命令的备案机制对其进行合法性审查。<sup>⑤</sup>

## 2. 《立法院组织法》对立法院立法权之限制

在立法院设立前夕，国民党中央于1928年11月决议：“关于立法原则，应先经政治会议议决，而法规之条文，则由立法院依据原则起草订定。”<sup>⑥</sup> 这意味着在“行宪”前是由政治会议代行国民大会创制立法原则之权，也由此限制了立法院的立法权。而1932年6月国民党中央执行委员会通过的《立法院组织法》，<sup>⑦</sup> 则是上述决议的细化与制度化。依《立法院组织法》，法律案之提案权属于中央政治会议、国民政府、各院（行政院、司法院、考试院、监察院）以及立法委员四大主体。而立法院议事日程之排序，“以中央政治会议交议之案为第一位，国民政府交议之案为第二位，各院移送之案件为第三位，本院委员提议之案件为第四位。”（第23条）<sup>⑧</sup>

① 中国第二历史档案馆编：《国民党政府政治制度档案史料选编》，上册，第254页。

② 王泰升：《国民党在中国的“党治”经验》，《中研院法学期刊》第5期，2009年9月。

③ 以上所引《法规制定标准法》条文参见中国第二历史档案馆编：《国民党政府政治制度档案史料选编》，上册，第255—256页。

④ 依据上述1929年《治权行使之规律案》第1条，法律案亦包括条例案在内，“非经立法院议决，不得成立”。（参见荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》，上册，第761页）这明显与《法规制定标准法》将条例排除于立法院立法权之外有矛盾，但当时国民政府并未厘清该法律冲突。

⑤ 参见钱端升等：《民国政制史》，第240—241页。

⑥ 参见徐矛：《中华民国政治制度史》，第256页。

⑦ 参见夏新华等整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，第802—803页。

⑧ 中国第二历史档案馆编：《国民党政府政治制度档案史料选编》，上册，第266页。

《立法程序纲领》的核心内容是政治会议对于立法院立法权的限制，其主要方式则是立法原则由政治会议议定后，方交立法院根据该原则具体立法，立法院的立法裁量权因为政治会议所定立法原则的存在而大为限缩。而政治会议所定立法原则，既有抽象如“以总理遗教、三民主义为指导原则”者，也有具体如将民法上成年之年龄确定为20岁。<sup>①</sup>《立法程序纲领》规定：一切法律案，除政治会议自行提出者由政治会议自定原则外，应由提出法律案之机关拟定法案原则草案送政治会议决定；立法院对于政治会议所定之原则不得变更，但立法院有意见时，得陈述意见于政治会议；法律案之原则，除秘密、军事、外交等法案外，政治会议得先交审议，立法院审议后，再送中央政治会议为最后之决定。这意味着政治会议没有完全垄断立法原则之制订；立法原则之提案权（责）属于提出法律案之机关；立法院对于立法原则可提出异议，交政治会议裁定。更重要的是，除秘密法案外，立法原则之初步审议权属于立法院；这意味着在立法原则的制订过程中，立法院的地位与职权，类似于在普通立法过程中立法院之专门委员会。我们也不能简单地认为立法院对于政治会议惟命是从，事实上从政治会议的人事安排来看，立法院在政治会议上有很大的发言权：立法院正副院长、立法委员有多人兼任中央政治会议委员，甚至可占到政治会议委员总数的1/5；而政治会议分组后立法院在政治会议中的影响更大，1929年在政治会议所设共8组中，竟然有3组之主持人为立法院成员；除此之外，还有不少立法委员因为党内地位或专长的关系经常列席政治会议、发表意见，而经立法院长孙科争取立法院5个常设委员会委员长均常态性列席政治会议。<sup>②</sup>

《立法程序纲领》对于立法院立法权的另一个限制是政治会议的法案复议权：“立法院会议通过之法律案，在国民政府未公布以前，中央政治会议认为有必要时，得说明理由，发院复议，应依据修正，但同一议案之复议，以一次为限。”（第6条）<sup>③</sup>不过，对于政治会议行使该权力在程序上有所限制，立法院仍有一定自由裁量空间：其一，政治会议对于其发回之法案，必须说明理由，交立法院再度讨论（复议）；其二，发回立法院复议“以一次为限”，如果立法院修正法案后政治会议仍不满意，也不能再次发回复议。可是，1932年7月国民党中常会修正该条，“以一次为限”的规定便予以删除，“复议”两字也不再出现，政治会议做出相关决议也不须要再“说明理由”：“立法院会议通过之法律案在国民政府未公布以前，中央政治会议认为有修正之必要时，得以决议案发交立法院依据修正之。”<sup>④</sup>修案提案人蒋介石、汪精卫的所述理由是为了防止立法院成为最高立法机关：原规定复议以一次为限，“窃以为如此，则法律案之最后决定权在于立法院，与以党治国之原则，及五院均对中央执行委员会负责之规定，均有不合”。<sup>⑤</sup>由此，“在制度上，中央政治会议对立法院所决议的法律案如不满意，得重复退回立法院修改至其满意为止”。<sup>⑥</sup>但在实务上，政治会议“仅于各关系院院长，对立法院所通过的法律案表示异议时，始复议立法院所议决的法律案；否则立法院议决的法律案，概由国民政府径行公布”，并不再经过政治会议的复核。<sup>⑦</sup>其实，法案复议制度并非《立法程序纲领》所独创，在立法院设立以

① 参见赵金康：《试论1927—1937年南京国民政府的立法体制》，《河南大学学报》2006年第4期。

② 参见洪世明：《党权与民权之间：训政时期立法院之试行（1928—1937）》，第74—88页。

③ 谢振民编著：《中华民国立法史》，上册，第242页。

④ 参见罗家伦主编：《革命文献》第25—27辑合订本，台北：“中央”文物供应社，1978年影印本，第5334页。

⑤ 谢振民编著：《中华民国立法史》，上册，第242页。

⑥ 王泰升：《国民党在中国的“党治”经验》，《中研院法学期刊》第5期，2009年9月。

⑦ 王世杰、钱端升：《比较宪法》，第455页。

前,政治会议是当时最高立法机关,而依据1928年《立法程序法》第9条,“国民政府接到中央执行委员会所交政治会议所议决之法律案时,应于十日内公布之;在公布期限内,国民政府得请求中央政治会议复议,但以一次为限”。<sup>①</sup>将1932年《立法程序纲领》第6条与1928年《立法程序法》第9条相对照,我们可以认为立法院取代政治会议成为接受法案复议的机关,也就意味着立法院取代政治会议成为最高立法机关;尽管提出复议的机关由国民政府变为政治会议,但如上所述,实际上发动复议的原因仍是国民政府各院对于法案表示异议。

## (二) 议决宪法草案之权力

根据1931年《训政时期约法》,宪法草案应由立法院议定(第86条),国民大会通过(第87条)。故而在制度上宪法草案的议定权专属于立法院,这意味着立法院在形塑民国宪政体制方面起着无可替代的作用。立法院自1933年起设立宪法草案起草委员会,院长孙科长期兼任该委员会主席。抗战胜利后国民党、共产党与其他党派商定政协宪草时,立法院长孙科是国民党的首席代表、宪草审议委员会的召集人,宪草审议委员会的会外专家(如林彬、吴经熊、史尚宽、楼桐孙、黄右昌)也大都是立法委员。<sup>②</sup>无疑,立法院五五宪草的拟定权受到政治会议的制约,而政协宪草十二原则也受到国民党中央的修正与制宪国民大会的审查,但立法院经由五五宪草与政协宪草的拟定,在宪法上的代表性更强,职权也有所扩充,这是不争的事实。

## (三) 预算权(财政权)

除审查、议决法案之外,预算的审议亦是国会的核心职权。尽管1928年10月《国民政府组织法》既将预算权划归立法院,但在立法院设立后3年多的时间里,国民党政府为达到财政集权的目的另外设置其他机关、侵夺了立法院的预算权:1927年10月,国民政府设立财政监理委员会,为中央最高财政机关;1928年9月,在国民政府计划试行五院制的背景下,改财政监理委员会为预算委员会、直隶于国民政府,掌理全国预算审定及实施事宜;1929年3月,又将预算委员会改组为党政合一的财政委员会,以求财政集权。<sup>③</sup>由于国民政府所创设的以上种种财政机构运转不灵、事权又多欠统一,故1928—1930年各年度之总预算始终未能成立;1930年中央遂裁撤财政委员会,将核定预算权归于国民党中央政治会议。<sup>④</sup>

1932年,立法院首次正式审议国家普通岁入岁出之总预算案,可1931年度之总预算于次年1月方提交立法院审查,行政机关提交总预算案的时间严重滞后。依法定程序,立法院在收到预算案后应即交付其财政委员会审查,之后再由院会表决。从1932年1月起,立法院财政委员会开始审查总预算案,并函请国民政府主计处、财政部、军政部、海军部指派代表列席审查会,对预算案进行说明;由于此次乃是“国民政府成立以来初次试办之国家正式预算,因种种事实上的困难,编送不免稽延时日,审议尤缺参考资料”;由于主计处编列之总预算乃是依据中央政治会议核定之总概算,立法院财政委员会审查时对于总预算内容“大体上无多修改”,但仍列出

① 中国第二历史档案馆编:《国民党政府政治制度档案史料选编》,上册,第255页。

② 参见夏新华等整理:《近代中国宪政历程:史料荟萃》,第835页。

③ 参见雷震:《中华民国制宪史:政治协商会议宪法草案》,台北:稻乡出版社,2010年,第101页。

④ 罗介夫:《中国财政问题》,上海:太平洋书店,1933年,第46页。

⑤ 参见钱端升等:《民国政制史》,第245页。

六条意见,包括各机关编送之初步经费概算大多失实浮滥、军费与行政费用过巨等等。<sup>①</sup>同年4月9日,立法院将1931年度总预算修正通过。<sup>②</sup>

1932年9月国民政府颁布了《预算法》,立法院审议预算有了明确的法律指引,1937年对该法又做了部分修正。关于行政院提交总预算案与中央政府公布总预算案的时限,《预算法》都有明确规定;1938年《预算法施行细则》第15条则进一步明确规定:每年10月10日以前行政院应将拟定总预算书和其他相关文件送立法院审议;立法院应于当年12月1日以前议决,呈请国民政府公布之。<sup>③</sup>依据1937年修正《预算法》第47条,预算案之审议如有一部分未能通过导致总预算案无法于12月1日前完成,则立法院应于12月5日前编成“假预算”(临时预算)交中央政府公布;而行政院对于总预算案中未通过的部分,必须于“假预算”公布后1个月内提出修正案,送立法院审议,完成法定总预算,由中央政府公布之。<sup>④</sup>尽管在事实上,因为总预算案在送立法院审查前已经过中央政治会议的核定,立法院通常仅对其做技术的、细目的修改,但这并不等于立法院审议预算案“只是一种形式”、“没有提请复议、修改、拒绝通过与否”的权力,<sup>⑤</sup>更不意味着立法院在财政问题上无所作为。上述《预算法》第47条还特别规定了总预算案部分不通过时的处理办法,至少在制度上为立法院拒绝通过预算案提供了法律依据与补救措施。事实上,当时立法院非常关注财政问题,它不仅通过审议预算监督国家财政大计,还通过相关财政法案的审议来监督、影响国家财政政策,立法院在审议财政部所拟之《妨害银本位处罚条例》以及《国民政府民国二十年赈灾公债条例》时,还与财政部长发生严重冲突,而国民政府(及中央政治会议)最终均对立法院做出妥协;不仅如此,财政问题也是立法院行使质询权的焦点问题,因为财政毕竟关乎人民的血汗钱。<sup>⑥</sup>

#### (四) 质询权(监督权)

除立法权与预算权之外,国会还拥有监督权(问政)与制裁权(弹劾)。孙中山五权宪法体制为了避免“国会专制”,将弹劾权从立法院分出、转由监察院行使,由于弹劾权使用的概率很低,剥夺立法院弹劾权并不足以将其“去国会化”;而质询无疑是立法机关监督行政机关施政的利器。立法院行使质询权的法律依据,其一,根据《治权行使之规律案》第1条,当其他机关侵犯立法院权限时立法院必须提出质询,否则以废职论,这可谓立法院行使质询权的强制性条款;其二,根据《立法院组织法》第14条,“立法院关于本院议决案之执行得向各院及行政院各部各委员会提出质询。前项质询须经本院议决行之”。该条则是授权立法院行使质询权的任意性条款。归纳起来,“行宪”前立法院质询制度的特点如下:(1)质询权的行使主体为立法院,而非立法委员个人,故质询权须经立法院议决方可行之;(2)质询对象不限于行政机关,对司法、考试、监察各院均可行使质询权;质询的形式为书面而非口头;(3)质询对象的答复亦以书面为主,院、部、会首长无到立法院列席备询的义务;(4)质询的范围有限,仅限于其他机关侵犯立法院议决权或者立法院议决案之执行两种情形;(5)最关键的是各机关对于质询

① 立法院财政委员会:《中华民国二十年度国家普通岁入岁出总预算案审查报告》,《立法院公报》第38期,1932年6月。

② 《国民政府立法院第181次会议议事录》,《立法院公报》第38期,1932年6月。

③ 参见林翰编:《计政法规》,重庆:国粹图书社,1940年,第10—11、26页。

④ 参见曹国卿:《中国财政问题与立法》,上海:正中书局,1947年,第199—200页。

⑤ 参见陈红民、陈书梅:《抗日战争时期立法院的调整》,《江苏行政学院学报》2008年第3期,第135页。

⑥ 参见洪世明:《党权与民权之间:训政时期立法院之试行(1928—1937)》,第142—146、152—159页。

并不负政治上的责任，立法院在制度上并无强迫质询对象答复之权，立法院如对于各机关答复不满也不能再质询，只能提请国民党中央政治会议处理。<sup>①</sup>

由于各国政体的不同，国会监督权的行使方式与范围有很大差异：“在议会内阁制与半总统制下，国会对政府的监督密度较高，包括日常监督与特别监督两种。所谓日常监督就是国会于会期内，可利用其质询权时时检视政府之作为；所谓特别监督，就是针对特定议题或发生重大事件时，国会可组专案委员会调查政府之作为。不论是何种监督，内阁制与半总统制国会最严厉的监督手段就是行使倒阁权，直接消灭内阁。反之，在总统制下，由于行政不对立法负责，所以国会不能时时对行政部门的各项作为进行日常监督，国会也没有迫使政权更迭的权力。”<sup>②</sup>我们将1928—1948年的立法院与内阁制国家（如英、德）国会的日常监督（质询）相比较，固然落差很大；<sup>③</sup>而比照美国制度，我们发现在三权分立体制下美国总统领导的行政机关不向国会负责，故而美国国会也不能如英国国会一般频繁地对政府开展日常监督。“英国议员的质询，是在议场进行的”；美国国会则发展了为数可观的委员会，“而委员会的主要职责之一，也正是监督行政机关”，美国国会监督政府的主体主要不是议员个人，而是国会各委员会。<sup>④</sup>作为议员质问或询问政府平日施政情形之方法，质询通常是与内阁制而非总统制相适应的。当时关于立法院质询权的规定，很难被认为是典型的“质询”却被混同为“质询”，这或者也反映了当政者在内阁制还是总统制的政体选择上的犹豫不决。

在训政时期，真正拥有英式质询权的机关，是临时民意机关国民参政会。根据1938年《国民参政会组织条例》，国民参政会“有听取政府施政报告暨向政府提出询问案之权”（第7条）。<sup>⑤</sup>国民参政会除了质询权外还有提案权、调查权、重要对内对外方针审议权、预算初步审议权，但质询权（询问权）是参政员问政最有效的方式。根据1938年《国民参政会议事规则》，“参政员对于政府有询问时，须有参政员五人之连署，以书面向主席提出，主席通知主管机关定期答复。参政员对于政府之施政报告，如有疑义，得于主管机关长官报告后，经主席许可，为简单之口头询问”。（第30条）而“参政员之询问事项，除因国家利益有不便宣答之重大理由者外，主管机关长官应为书面或口头之答复”。（第31条）<sup>⑥</sup>国民参政员对于政府的询问往往十分犀利，令备询长官难以招架，甚至有政府部长在议场口头答复询问时因体力不支晕倒的事例；如主管机关书面答复措辞不当，亦会招来轩然大波，最后主管长官也不得不亲自来参政会道歉，并收回答复书、另行修改。<sup>⑦</sup>国民参政会的问政表现非常突出，但不能因此认为其拥有国会之实质权力，它不享有国会的核心权力——立法权，其提案权所涉之提案亦非法律案。参政员问政，对于行政机关固然形成民意（舆论）的压力；可国会真正能制衡行政机关者在于其议决（立法、预算等）的权力，而非质询的形式。勤于问政、疏于立法，这是民初国会的特色，也是孙中山

① 参见蔡达棠、余元杰：《民国以来立法机关质询制度之演变》，《立法院院闻》1993年第12期。

② 吴庚、陈淳文：《宪法理论与政府体制》，第442—443页。

③ 参见罗伯特·罗杰斯、罗德里·瓦特斯：《英国国会》，谷意译，台北：五南图书出版有限公司，2009年，第446页。

④ David M. Olson：《国会与立法》，任德厚译，台北：“国民大会宪政研讨委员会”，1985年，第154页。

⑤ 孟广涵主编：《国民参政会纪实》，重庆：重庆出版社，1985年，上册，第47页。

⑥ 孟广涵主编：《国民参政会纪实》，上册，第53—54页。

⑦ 参见马起华：《国民参政会——战时中央民意机构》，孟广涵主编：《国民参政会纪实（续编）》，第608—609页。



修正国会体制的重要理由。再加上国民参政会开会少，每3个月开会一次，<sup>①</sup>会期短（10日），并非常设之民意机关，更无法挑战立法院的国会地位。随着抗战胜利后中华民国宪法的制定与半总统制、半内阁制混合政体的确立，临时民意机关（问政机关）国民参政会结束了，其质询的权力也被立法院所吸收。

#### （五）重大事项同意权

依1928年《国民政府组织法》，立法院除议决法律案、预算案和大赦案外，还拥有议决宣战案、媾合案及其他重要国际事项的职权。“所谓‘其他重要国际事项’乃承‘宣战案’与‘媾合案’而来，宣战和媾合自是重要国际事项，但其他国际事项究如何才算重要，而必须经过立法院的议决，则至今缺乏一定的界说。……我们可说凡正式条约。俱构成国民政府组织法所谓的‘国际重要事项’；至于其他事项应否视为须经立法院审议的‘重要国际事项’，则由政治委员会（或国防最高委员会）决定。”<sup>②</sup>立法院自成立伊始即拥有正式条约案与宣战案、媾合案的审查、批准之权，还成立了专门审查外交事务的常设委员会。

胡汉民、孙科主政的立法院，在外交问题上对于蒋介石政府也时有掣肘。1930年，为应付内战，蒋介石授意外交部长王正廷（王儒堂）与日本签订《中日关税协定》；根据《治权行使之规律案》第1条相关规定，<sup>③</sup>立法院否决了该法案，并向政府提出质询。当时正值中原大战，蒋介石在前方慌了，发电质问：“军情紧急，胡先生这样干，是不是想推翻政府？”立法院院长胡汉民回答说：“签订法律案，不经立法院认可，是违法。王儒堂昏聩糊涂，擅签协定，遽许日本以利益，使关税自主政策大受打击，就国家纪律说，应该撤职查办。提出质问，是立法院职责所在，我职责范围内，我不能不问，不能因为提出质问，就说想推翻政府。”<sup>④</sup>1933年2月，在日军侵占东三省、扶植伪满洲国傀儡政权的背景下，立法院秘密通过决议，建议当局立即与日本断绝外交关系，并指出对日绝交有如下好处：有利于全国抗战，有利于治外法权问题的解决，有利于废除不平等条约，标志着抵制日货的全面胜利，有利于敦促国联对日本提出经济制裁。<sup>⑤</sup>尽管立法委员们所言未见得完全正确，但在蒋介石政府对日妥协的气氛下，作为国民政府五院之一，立法院此举亦属难得。

立法院议决宣战案、媾合案、条约案及其他重要国际事项的权力，“学者谓之同意权”，而“此等职权，惟行三权宪法国家之议会有之；在试行五权制度政府之下，即由与议会类似之立法院行使之。……而立法院之议决此等案，其行使同意权，几与立宪国之议会无甚差异”。<sup>⑥</sup>

## 结 语

有学者认为自1928年国民党实行所谓“训政”，民国议会的火种即宣告熄灭。<sup>⑦</sup>从本文的研

① 1939年修改《国民参政会组织条例》，减为6个月开会一次。

② 王世杰、钱端升：《比较宪法》，第450—451页。

③ “有关国权之条约案，或其他国际协定案等，属于立法范围者，非经立法院议决，不得成立。如未经该院议决而公布施行者，立法院有提出质询之责。其公布施行之机关，以越权论。”

④ 胡汉民：《谁识忧虞累此身：胡汉民回忆录》，北京：东方出版社，2013年，第104页。

⑤ 《顾维钧回忆录》，中国社会科学院近代史研究所译，北京：中华书局，1985年，第二分册，第184页。

⑥ 谢振民编著：《中华民国立法史》，上册，第223—224页。

⑦ 参见张朋园：《中国民主政治的困境：1909—1949晚清以来历届议会选举述论》，长春：吉林出版集团

究可以看出,孙中山宪法思想虽然对于西方代议制度做出重大修正,但仍无法根本否定立法机关之国会属性。国民政府时期的立法院,在民意代表性上有重大瑕疵、在职权行使上亦受制于代行国民大会政权的国民党中央,但舍立法机关、无他机关可自命为完整之国会。关于立法院的地位与权限,如果从结构的视角来看,或许其与西方国会范式有很大不同;但如果从功能的视角来看,便会发现:其一,立法院仍行使国会的核心职权,如立法权、预算权、监督权、重大事项同意权即宪法起草权;其二,立法院的立法成果,远远超过民国北京政府之民选国会;其三,立法委员的选任方式与标准、立法院的组织形式,使得立法院及其所属委员会作为集体议事机构,仍发挥欧美国会监督制衡政府的功能;其四,从比较宪法的角度看,也不能因为立法院的立法权受到其他政治机构(如政治会议或国民大会)的制约而否定立法院的国会地位。

针对国民政府时期立法院的首要批评,是立法委员并非经由民主选举产生,根据孙中山的设计与胡汉民的解释,这是为了根除民国初年民选国会的弊端;在笔者看来,这是一个矫枉过正的过程。从1932年《训政时期约法》到1936年五五宪草的拟定,可以看到立法院代表性增强与职权完善的趋势,这反映了立法院国会化已逐渐成为朝野的共识;而立法院与立法委员在“训政”的过程中也积累经验与权威,逐渐成长,为立法院的国会化奠定了政治基础。五五宪草由于日军入侵、制宪国大未及召集而未能通过。作为非常设的战时“准中央民意机构”,国民参政会并无立法权,其提案权之提案也不是法律案;<sup>①</sup>与立法院相较也不能认为其更接近国会。

经历约20年的“试办”与“训练”,1947年《中华民国宪法》颁布、实施后,立法院最终成长为首要(尽管并非唯一)的国会,这是“训政”体制的主要设计者、首任立法院长胡汉民始料未及的。近代中国在政治体制的探索上超越了国会还是立法委员会这一非此即彼的争议,这并非是对孙中山宪法理论的否定,而是通过实践发展、完善了其会同中西的宪法理论。归根结底,立法院之所以最终超越“国父遗教”,在制度、实践与理论上都充分国会化,根本在于其组织、职权与西方典型国会均非常接近,将立法院区别于代议机关(去国会化)的胡汉民在规划立法院时,仍无法根本否定国会的范式。

〔作者聂鑫,清华大学法学院副教授。北京 100084〕

(责任编辑:赵磊 责任编审:路育松)

<sup>①</sup> 有限责任公司,2008年,第219页。

<sup>①</sup> 参见马起华:《国民参政会——战时中央民意机构》,孟广涵主编:《国民参政会纪实(续编)》,第603—614页。

Japanese forces. These economic and political colonizing activities laid the foundation for Japan's instigation of the Mukden Incident and its full administration of its northeast Chinese colony.

**The Formation and Development of Metropolitan Areas: A Review of World Urbanization since the Mid-20<sup>th</sup> Century** Wang Xu(130)

Since the mid-20<sup>th</sup> century, a number of countries with highly developed economies have reached a stage in which their urban population outnumbers their rural population, prompting a phased transition that differs from traditional urbanization. The focus of urbanization shifts outwards to the suburbs and the urban layout changes from being highly concentrated to being relatively dispersed; urban spatial structures move from being monocentric to polycentric, bringing about a new allocation of regional resources; and differences between city and suburb blur as they become unified rather than separate, thus forming integrated local entities—metropolitan areas. This transition marks a shift of focus in urban development worldwide, i.e., from a simple shift of population to a structural transformation and from city-focused development to the comprehensive development of rural and urban areas. This is the advanced stage of urbanization.

---

*Discussion and Remarks*

**The Status and Powers of the Legislative Yuan under the Republican Government** Nie Xin(147)

In 1928, the Nationalist government tried to implement a system of Five Yuan or departments, including the Legislative Yuan. The orientation of the Legislative Yuan originated directly from Dr Sun Yat-Sen's thinking on the constitution and was one of the contradictions at the heart of the Five-Power Constitution. Sun Yat-Sen had not completely rejected the parliamentary role of the Legislative Yuan, nor did its members completely "lose their identities as representatives of the public will" under the Nationalist government, so the Legislative Yuan remained to some extent a representative organ, with a role that tended to be reinforced during the constitutional process. It still exercised core parliament powers in a relatively independent way: legislative power, power to discuss and pass the draft Constitution, budgetary power, power to conduct inquiries, and power of assent to important issues. Compared with the classic parliaments of Europe and America, however, the Legislative Yuan cannot be seen as a complete or the only representative organ, for the exercise of its powers was restricted by other governmental bodies. In addition to the Legislative Yuan, the National Assembly and the Control Yuan had the nature of a parliament in terms of their representativeness and their powers.

---

*Historical Notes*

**On the Appointment of "Tuanlian Commissioners" by the Qing Government in the Early Xianfeng Reign** Cui Min(165)

**The Oil Monopoly in Ptolemaic Egypt** Chen Heng and Li Yue(175)

---