

## 1936年國大代表選舉的制度設計 與縣級運作

項浩男

### 摘要

國民大會是孫中山設計的政權機關，按其構想，國民大會代表應在縣自治的基礎上由人民直接選出，每縣一人。九一八事變後，在國人救濟國難和呼籲民主的雙重壓力下，國民黨決定結束訓政、施行憲政，在這種情況下，選舉國大代表、召開國民大會勢在必行。儘管國民政府認真打磨憲法條文，制定了相關法律、法規，並切實推行了選舉，但1936年國大代表選舉的實際效果並不理想，社會輿論多持批判態度。究其原因，其一是國民政府推出了頗為矛盾的選舉制度，雖然用心設計，但包含不小的張力；其二是基層社會在進行選舉時產生了諸多亂象，賄選和包辦普遍存在，選舉規則未得到尊重和遵守。矛盾的制度設計與混亂的縣級運作根源於國民黨政權的兩難處境：既想施行憲政，又想繼續控制政權；既要遵循孫中山的遺教，又要面對現實中的複雜情況；試圖通過選舉鞏固統治，但國民黨權力和組織的觸角從未深入到基層社會，無法保障選舉穩妥、有序進行。總體而言，國民政府開放選舉的行為本身值得肯定，在民國制憲史上具有進步意義。但選舉結果以黨政軍系統中人占優勢，割裂了國民黨與民眾的聯繫，蛀空了其統治基礎，透支了政權的公信力，使社會對其愈加失望。

關鍵詞：國大代表、選舉、國民黨、制度設計、縣

# The Institutional Design and County-Level Operation of the Election of National Assembly in 1936

Hao-nan Xiang<sup>\*</sup>

## Abstract

The National Assembly was the organ of political power according to Sun Yat-sen's design. After the September 18th Incident, under internal and external pressure, the Kuomintang regime decided to elect representatives and hold the National Assembly. Although the National Government made a serious effort in drafting provisions of the Constitution, enacting relevant laws and regulations, and implementing the election in 1936, the actual result was not satisfactory, and public opinion was generally negative. An investigation of this failure suggests the following: First of all, the Kuomintang regime had designed an election system full of contradictions; Secondly, there were chaos in the county-level communities during the election. The root of the problem was the dilemma the Kuomintang regime confronted at the time: it wanted to implement constitutional government and yet to continue to control the regime; it had to follow Sun Yat-sen's teachings and yet was faced with a complicated political reality; it tried to consolidate its rule through elections, but the Kuomintang's power and organization had never penetrated into the grassroots and thus could not guarantee safe and orderly elections. In the end the 1936 election was dominated by party, government and military personnel with rampant corruptions. Such an outcome damaged the Kuomintang's ties with the people, and the society become increasingly disappointed with the regime.

---

<sup>\*</sup> PhD student, Department of History, Peking University

**Keywords: Representatives of the National Assembly, Election, the Kuomintang,  
Institutional Design, County**



# 1936年國大代表選舉的制度設計 與縣級運作\*

項浩男\*\*

## 壹、前言

國民大會是孫中山在直接民權、權能區分和五權憲法等理論基礎上設計的政權機關，承擔著行使直接民權的重要職責。<sup>1</sup>九一八事變後，面對嚴重的民族危機和高漲的憲政呼聲，自稱繼承孫中山遺教的國民黨將國民大會作為結束訓政、還政於民的憲政試驗。1935年12月初，國民黨五屆一中全會決定於1936年5月5日宣布憲法草案，11月12日召開國民大會，代表選舉於10月10日前辦竣。<sup>2</sup>翌年，如期公布的「五五憲草」明確了國民大會的地位和職權，在這種情況下，選舉代表、召開國民大會勢在必行。

國民大會是民國政治史的重要內容，儘管原定於1936年召開的國民大會先是延期，後又因全面抗戰爆發而停辦，但國民政府制定了一系列法規，在全國切實

---

\* 感謝本刊匿名審查人惠賜寶貴建議、提供無私幫助，謹在此表達誠摯的謝意。

收稿日期：2020年3月17日；通過刊登日期：2020年5月25日。

\*\* 北京大學歷史學系博士生

<sup>1</sup> 李雲霖，《樞機轉捩：近代中國代議制度研究》（北京：中國政法大學出版社，2016年），頁153。

<sup>2</sup> 「召集國民大會日期及宣布憲法草案辦法」，收入榮孟源主編，《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》，下冊（北京：光明日報出版社，1985年），頁384。

進行了國大代表的選舉，其重要意義不容忽視，研究者亦將「選舉」作為關注的重點。不過，既有成果大多從規章、條文入手，進行法律層面的靜態分析，較少考察此次國大代表選舉的實際運作。<sup>3</sup> 探究選舉的實踐狀況，需要將研究目光從黨政高層轉到基層社會。在孫中山對國民大會的規劃中，「縣」扮演了重要角色，縣自治是實行憲政的基礎，縣是產生國民大會成員的基本單位，國民政府在籌劃和推行國大代表選舉時不能忽視縣的重要性。選舉是公民政治參與的基本方式，也是民主政治的一個顯著標誌。<sup>4</sup> 從另一方面看，選舉其實也在考驗政權的組織和控制能力。國民黨執政後，對建設縣及縣以下的行政體系頗為重視。因此，選舉在基層社會呈現何種面貌，直觀上反映出基層政治的生態，實質上體現了國民黨政府的建設成效和執政能力。

本文聚焦1936年的國大代表選舉，<sup>5</sup> 從制度和運作兩個面向進行深入探究，首先釐清國民政府制定國大代表選舉制度的內在邏輯及矛盾，其次從多方視角對選舉在基層社會的運行情況及產生的影響進行全面考察，輔之以一些具體的案例，呈現微觀實態。制度設計與實際運行往往存在差距，本文試圖將二者貫通起

<sup>3</sup> 相關研究如熊秋良、李玉，〈1936年國民大會代表選舉權問題探析〉，《南京社會科學》，2013年第7期（2013年7月），頁130-137；熊秋良，〈國民大會代表候選人提名探析〉，《民國檔案》，2012年第4期（2012年11月），頁102-108；劉會軍、楊磊，〈制憲國民大會代表選舉與產生述論〉，《民國檔案》，2008年第2期（2008年5月），頁76-84；張朋園，〈中國民主政治的困境，1909-1949：晚清以來歷屆議會選舉述論〉（長春：吉林出版公司，2008年）；劉會軍，〈南京政府憲政研究〉（長春：吉林大學出版社，2012年）。

<sup>4</sup> 約瑟夫·熊彼特（Joseph A. Schumpeter）著，吳良健譯，〈資本主義、社會主義與民主〉（北京：商務印書館，2007年），頁395-396；包剛升，〈政治學通識〉（北京：北京大學出版社，2015年），頁173。

<sup>5</sup> 既有研究者大多將這次國大代表選舉稱為「1936年國大代表選舉」，實際上這次選舉在1936年進行的是初選，之後還有複選的環節在1937年進行，如果從保持選舉的完整性、並與抗戰勝利之後的國大代表選舉相區分，以「第一次國大代表選舉」來命名較為妥當，且照顧到了兩次選舉的歷史連續性。不過，本文主要研究1936年的初選，因為全面抗戰爆發，1937年的複選僅在江蘇等個別省份實行，並沒有來得及在全國普遍推廣，國民大會亦受到形勢的影響而一再延期，本文不再涉及複選的問題，故在絕大多數地方使用「1936年國大代表選舉」，在需要照顧到選舉完整性的地方使用「第一次國大代表選舉」。

來，揭示歷史的複雜性，以期增進對國民黨政府和民國政治的認識。

## 貳、選舉制度的設計

在孫中山和國民政府的設計中，國大代表選舉始終與縣緊密聯繫。按照孫中山的構想，召開國民大會是實現直接民權的途徑，其依賴於以縣為單位的地方自治的完成。孫中山就此指出：「建設地方自治是促進民權發達的基礎，以一縣為自治單位，俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會。」<sup>6</sup>這一思想在《五權憲法》中也有體現，孫中山設計了一個凌駕於政府之上的國民大會，國民代表每縣一人直接選出。<sup>7</sup>1924年，孫中山在《建國大綱》中對國民大會的產生有了更明確的規定，如第14條：「每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。」第16條：「凡一省全數之縣皆達完全自治者，則為憲政開始時期。」<sup>8</sup>縣自治是人民行使直接民權、國家進入憲政時期的基礎，縣是構成國民大會的基本要素。

依孫中山的規劃，國家的建設程序分軍政、訓政和憲政三個時期。南京國民政府成立後宣告軍政結束、訓政開始，確立了由國民黨總攬國家統治之權的「黨治制度」。從國民黨在訓政初期著力進行地方自治建設、推行縣政改革的種種努力來看，其確實是在認真踐行孫中山的政治理念，為實現憲政做鋪墊。但地方自治進展緩慢，成效不彰，尤其是以「黨治主義」為核心的訓政體制逐漸引起國內有識之士的不滿，九一八事變之後，民族危機與民主訴求結合在一起，促使國民黨不得不對國人救濟國難、設立民意機關的訴求有所回應。<sup>9</sup>1932年12月20日，

<sup>6</sup> 孫中山，〈建國方略之一：孫文學說一行易知難（心理建設）〉，收入中山大學歷史系孫中山研究室、廣東省社會科學院歷史研究所、中國社會科學院近代史研究所中華民國史研究室合編，《孫中山全集》，第六卷（北京：中華書局，1986年），頁205。

<sup>7</sup> 孫中山，《孫中山先生講演五權憲法》（上海：民智書局，1927年），頁26。

<sup>8</sup> 孫中山，〈國民政府建國大綱〉，收入中山大學歷史系孫中山研究室、廣東省社會科學院歷史研究所、中國社會科學院近代史研究所中華民國史研究室合編，《孫中山全集》，第九卷，頁128。

<sup>9</sup> 研究者認為促成國民政府制憲的因素包括輿論的風向和內爭外患的刺激。具體內容可參

國民黨四屆三中全會通過了「集中國力挽救危亡案」，對施行憲政進行了安排：「擬定二十四年三月開國民大會，議決憲法，並決定憲法頒佈日期；立法院應速起草憲法草案發表之，以備國民之研討。」<sup>10</sup>施行憲政是在踐行孫中山的建國程序，選舉代表、召開國民大會是相當重要的環節。在國民黨的主導下，國民政府先後公布了「五五憲草」、「國民大會組織法」、「國民大會代表選舉法」等一系列法律，對國大代表的選舉進行了規定。

1933年1月，孫科就任立法院院長，成立由其任委員長的憲法草案起草委員會（以下簡稱憲委會）和由張知本等人組成的憲法草案審查委員會（以下簡稱審查會），開始憲法草案起草工作。4月20日，憲委會議決了「憲法草案起草原則二十五點」，對國大代表的選舉做出規定：「國民大會由每縣或其同等區域選出代表一人組織之。其代表之選舉，應以普通、平等、直接之方法行之。」<sup>11</sup>這一原則基本沿襲了孫中山的構想，但憲委會在討論時提出一些具體的問題，比如各縣在面積、人口、經濟上均有差異，仔細考慮各種實際情況，每縣選出一人並沒有那麼公平。憲委會第八次會議集中討論了與國民大會相關的諸多議題，在選舉問題上，產生了多種意見，有主張以人口為標準，有主張仍以縣為標準。<sup>12</sup>儘管憲委會意識到單純遵照孫中山的方法似有不妥，但各種方案亦均有不完善之處，決定仍遵循以縣為單位的原則。至憲委會第十二次會議時，結合之前的討論，將選舉原則修正為：

- 一、縣選舉以每縣及其同等區域選出代表一人。
- 二、市選舉以市人口每三十萬人選出代表一人。<sup>13</sup>

以上修正在「縣」的層面未做變更，基於人口和經濟因素而做的考量應用在了「市」上面。此外，憲委會對「直接選舉」也提出些許意見，委員鍾天心言：

---

見荊知仁，《中國立憲史》（臺北：聯經出版公司，1985年），頁401-413。

<sup>10</sup> 「集中國力挽救危亡案」（1932年12月20日），收入榮孟源主編，《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》，下冊，頁180-181。

<sup>11</sup> 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》（南京：正中書局，1940年），頁5。

<sup>12</sup> 吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》（上海：商務印書館，1937年），頁138-139。

<sup>13</sup> 〈憲委會第十二次會議速記錄〉，收入吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，頁140。



在原則上，人民直接投票是沒有問題的，不過就中國以往的選舉經過看起來，差不多在都是人口集中的地方，直接選舉還容易些，因為人民不生活問題壓迫，對於選舉知道注意一些，毛病還少。至於縣裡，尤其是窮鄉僻壤的地方，向來都是由幾個人包辦的假選舉。<sup>14</sup>

這條意見著實切中人民直接行使選舉權的要害，因要恪守孫中山「直接民權」的主張，遂予以保留。其後，吳經熊起草了「中華民國憲法草案初稿試擬稿」（以下簡稱「吳稿」），經孫科同意後，自1933年6月8日起以個人名義在報紙上連載，這是日後「五五憲草」的藍本。<sup>15</sup>其中對國大代表的選舉規定如下：

第四十三條 中華民國國民大會依下列方法選出之代表組織之：

一、縣選舉，每縣及其同等區域，選出代表一人；但人口超過百萬者，得增選代表一人。

二、市選舉，市人口每三十萬人選出代表一人。

第四十四條 國民大會代表之選舉以普通、平等、直接之方法行之。<sup>16</sup>

「吳稿」的規定較憲委會修正後的選舉原則更加完善，除市之外，縣的選舉也引入了人口因素，不過，人口的標準比討論中的數值要高出很多，事實上，人口超過100萬的縣是不多的。因而此種辦法實質上是在堅持孫中山每縣一人、直接選舉的構想之外略作調整而已。「吳稿」公布後立法院收到各方意見頗多，憲委會遂指定主稿委員七人對其進行審查，在審查中，主稿委員針對「人口超過百

<sup>14</sup> 〈憲委會第八次會議速記錄鍾委員天心的意見〉，收入吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，頁140-141。

<sup>15</sup> 經過核查可知，「吳稿」最早以〈憲法初稿草案全文〉為題連載於《時事新報》，具體期次為：〈憲法初稿草案全文（一）〉，《時事新報》，上海，1933年6月8日，版3；〈憲法初稿草案全文（二續）〉，《時事新報》，1933年6月9日，版5；〈憲法初稿草案全文（續）〉，《時事新報》，1933年6月10日，版5；〈憲法初稿草案全文（續）〉，《時事新報》，1933年6月11日，版6。隨後，該稿陸續被《每週評論》、《國文週報》、《法學雜誌》、《法令週刊》、《力行》等刊物轉載，引起了較為廣泛的討論。吳經熊將其收錄於《中國制憲史》一書中，命名為〈吳經熊氏憲法草案初稿試擬稿〉。

<sup>16</sup> 夏新華等整理，《近代中國憲政歷程：史料薈萃》（北京：中國政法大學出版社，2004年），頁873。

萬者，得增選代表一人」提出了異議，認為其人口標準有過高之嫌。<sup>17</sup> 1933年11月16日，主稿委員在「吳稿」的基礎上經過討論和修正，擬成了「中華民國憲法草案初稿（主稿人初步草案）」，對國大代表的選舉方式進行微調：

- 一、每縣及其同等區域選出代表一人；但人口超過五十萬者增選代表一人。
- 二、每市選舉代表一人；但人口超過三十萬者，每三十萬增選代表一人，不滿三十萬者以三十萬計。<sup>18</sup>

憲委會在審查時未對上述選舉方式提出異議，但1934年3月1日正式公開發表的「中華民國憲法草案初稿」卻將人口限制全部刪除，僅保留「每縣市及其同等區域選出代表一人」。<sup>19</sup> 這表明憲委會在國大代表的選舉方法上仍存有疑慮，尚未最終確定是否引入人口變數。「草案初稿」全文發表的目的是向社會徵求意見，果不其然，各方對代表如何選舉意見紛紜，有主張採用人口比例者，理由是不問人口之多寡不公平；<sup>20</sup> 有主張兼採人口比例與地區制者；<sup>21</sup> 還有主張兼採地區制與職業代表制，地區制仍以人口為比例。<sup>22</sup> 面對各方意見，立法院成立憲法草案初稿審查委員會，再次進行討論修正，於6月30日擬成「中華民國憲法草案初稿審查修正案」，對國大代表的選舉重新規定：「每縣市及同等區域選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人增選代表一人，縣市同等區域以法律定之。」<sup>23</sup> 在選舉方法上，除普通、平等、直接外，增加了「無記名投票」。<sup>24</sup> 此番修正將縣和市同等看待，在人口條件上新增了下限，只有超過三十萬人方可增選代表，將人口制與地區制結合起來，一定程度上彌補了孫中山構想的不足。

<sup>17</sup> 〈憲委會主稿人第三次會議速記錄傳委員的疑問〉，收入吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，頁282。

<sup>18</sup> 夏新華等整理，《近代中國憲政歷程：史料薈萃》，頁919。

<sup>19</sup> 〈中華民國憲法草案初稿〉，《中央日報》，南京，1934年3月1日，版3。

<sup>20</sup> 立法院憲法初稿審查委員會編，《憲法草案初稿意見書摘要彙編》（南京：立法院憲法初稿審查委員會，1934年），頁226。

<sup>21</sup> 立法院憲法初稿審查委員會編，《憲法草案初稿意見書摘要彙編》，頁224-225。

<sup>22</sup> 立法院憲法初稿審查委員會編，《憲法草案初稿意見書摘要彙編》，頁234。

<sup>23</sup> 劉東嚴編，《中國歷次約法憲法草案彙纂》（成都：環球書局，1944年），頁184。

<sup>24</sup> 劉東嚴編，《中國歷次約法憲法草案彙纂》，頁184。

此後，憲法草案又經過幾次審查和修正，但上述選舉方法固定下來，再也沒有發生變化。<sup>25</sup>

「五五憲草」從起草至正式公布花費三年多的時間，期間經過多次討論、審查和修正，這固然反映出國民黨對制憲一事的審慎與重視，不過，僅就有關國大代表選舉的條文制定過程來看，其曲折往復的歷程折射出國民黨政府的困境，即如何將孫中山的理想與現實國情進行調適，既要尊重孫中山提出「每縣選出代表一人」的原則，又要面對現實中的種種具體情況。

1935年12月4日，國民黨五屆一中全會通過了「召集國民大會日期及宣佈憲法草案辦法」，提出設立憲法草案審議委員會，除負責審議憲法草案外，還要草擬國民大會組織法及代表選舉法。<sup>26</sup> 1936年2月20日，國民黨第五屆中常會第六次會議通過了審議委員會提出的「國民大會代表選舉法原則」（以下簡稱「原則」），決議交立法院制定選舉法。「原則」共分六大項，其中有幾點需要重視：第一是選舉方法，「原則」規定區域選舉與職業選舉並用，一人不得兼有兩個選舉權，在區域內與職業團體中均有選舉權者以參加職業選舉為原則；第二是代表人數及名額分配，「原則」規定代表人數共800至1,200人，其中職業團體代表占總額35%至40%，區域代表占60%至65%，各省市名額之分配屬於區域者以人口為比例；第三，區域選舉適用於除蒙古、西藏和東北四省之外的地區；第四，在具體操作上，區域選舉與職業選舉均由中央指定候選人。區域選舉候選人指定及選舉程序如下：

- （一）區域選舉由中央就地方情形將每省劃分為若干選舉區；
- （二）各選舉區由區內各縣鄉鎮長聯合推選十倍於該區應出代表之候選人；
- （三）各選舉區推選之候選人經過省政府核減五分之一，再由中央指

<sup>25</sup> 在「中華民國憲法草案初稿審查修正案」之後，又相繼產生了「中華民國憲法草案」和「中華民國憲法草案（修正）」兩個版本，經國民黨中央審查後，最終形成了「中華民國憲法草案」即「五五憲草」。夏新華等整理，《近代中國憲政歷程：史料薈萃》，頁952、970、982。

<sup>26</sup> 「召集國民大會日期及宣布憲法草案辦法」，收入榮孟源主編，《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》，下冊，頁385。

定三倍於各該區應出代表之名額；

(四) 各區代表由各該區公民以普選方法就中央所指定候選人中選舉之。<sup>27</sup>

審查委員會在制定「原則」的同時對「憲法草案(修正)」進行審查，正如前文所述，儘管憲法迭經修改，但自1934年6月30日之後，有關國大代表選舉的條文就沒有發生過變動，可見，「原則」對選舉做出的種種詳細規定，與已經形成共識的「憲法草案」是相悖的，「原則」增加了職業選舉，不再單純以縣為選舉單位，且職業團體代表占總額的35%至40%，區域代表的比重受到不小的壓縮。據《申報年鑑》統計，截至1934年底，全國共有縣1,940個，省轄市11個，設治局45個，縣及與其地位相同的行政單位共1,996個。<sup>28</sup>按「憲法草案」的規定，全國國大代表應在2,000人以上，而按「原則」的規定，區域代表最多780人(1200×65%)，平均下來每5個縣選出2個代表。「原則」將「區域」的範圍擴大了一個級別，不再以縣作為基本單位，而是在省與縣之間劃出選區，候選人雖然從縣中推舉出來，但最終在選區中選舉。此外，按照孫中山的構想，民眾選舉國大代表是行使直接民權的體現，但按照「原則」的規定，候選人先由鄉鎮長推選，再經省政府和中央政府的核減、指定，民眾只能從中央指定的候選人中選舉，雖然給予了民眾選舉的機會和權利，但「直接民權」的意味卻已大打折扣。

「原則」在國民黨中常會通過後由《中央黨務月刊》公開發表，其他一些報紙也進行了轉載。<sup>29</sup>立法院接到中常會的決議後組織起草委員會，準備根據「原則」起草「選舉法初稿」。<sup>30</sup>但「原則」向社會公開後引發各方的關注和討論，而此時社會輿論關注的重點是在代表名額上，尤其是區域選舉的名額如何

<sup>27</sup> 「國民大會代表選舉法原則」，收入中國第二歷史檔案館編，《中國國民黨中央執行委員會常務委員會會議錄》，第21冊(桂林：廣西師範大學出版社，2000年)，頁14-19。

<sup>28</sup> 申報年鑑社編，《第三次申報年鑑》(上海：申報年鑑社，1935年)，頁B10。

<sup>29</sup> 〈國民代表大會選舉法原則〉，《中央黨務月刊》，第91期(1936年2月)，頁478-481；〈國民大會組織法及代表選舉法要點中常會通過原則交立法院審議〉，《時代日報》，上海，1936年3月5日，版1。

<sup>30</sup> 〈國民黨大會組織法及代表選舉法·立委推定起草委員〉，《時報》，上海，1936年3月4日，版7。

分配更是制定選舉法的難題，<sup>31</sup> 因此，「各方盼立法院公允規定大會代表支配問題」。<sup>32</sup> 所謂「支配」，不是單純的名額問題，區域如何劃分更是產生代表的基礎。起草委員會內部亦「連日為支配代表名額問題，與關係各部會交換意見」，首先解決了區域劃分的問題，決定按照現行的行政督察專員轄境為區域範圍，未設行政督察專員的地區則以舊府屬轄境為標準。<sup>33</sup> 3月19日，「選舉法初稿」基本完成，立法院表示目前在法律條文中僅規定各部分應選出代表名額總數，至於代表名額詳細支配情形需製作附表，要待人口調查完成之後才能編製完竣。<sup>34</sup> 立法院還強調「代表名額之分配，尚須詳加研究」。<sup>35</sup> 3月底，起草委員會大致將名額確定下來，將「選舉法初稿」提交中常會審議，中常會第九次會議進行了增修，確定國大代表名額總數為1,200人，各省市區域代表名額共計687名，在實際操作上，將「各選舉區推選之候選人經過省政府核減五分之一」修改為「省政府予以簽注」。<sup>36</sup> 4月27日下午，起草委員會將「選舉法初稿」中關係代表名額支配問題的條文及附表一律草竣，規定：

區域選舉中，各省市應出代表名額，前為省及直隸行政院之市兩部份，凡人口百萬以上之省，均可出代表九名，此外每逾八十萬增一名，以四十四名為最高額，凡人口廿萬以內之直隸市，均可出代表二名，此外每逾卅萬則增一名，以八名為最高額，共七百十名。<sup>37</sup>

上述規定的710名區域代表中，包括東北四省代表23名。5月1日和2日，立法院又召開會議對草案進行修正，決定將東北四省的代表名額提升為45名，從區域

<sup>31</sup> 〈國民大會兩法起草之難題係代表名額之分配〉，《華北日報》，北平，1936年3月21日，版3。

<sup>32</sup> 〈國民大會代表支配問題各方盼立法院公允規定〉，《民報》，上海，1936年3月16日，版3。

<sup>33</sup> 〈國民大會代表名額分配·已覓獲解決途徑〉，《民報》，1936年3月15日，版2。

<sup>34</sup> 〈代表選舉法初稿草竣·代表詳細支配另以附表規定〉，《新聞報》，上海，1936年3月20日，版4。

<sup>35</sup> 〈選舉法尚須加研究〉，《中央週報》，南京，第412期（1936年4月），頁336。

<sup>36</sup> 〈增修之原則〉，《中央週報》，第412期，頁339。

<sup>37</sup> 〈立法院廿四人委員會今晨討論國民大會代表名額支配〉，《時報》，1936年4月29日，版6。



選舉改為特種選舉，以示中央對淪陷區的重視。經過調整，1,200名國民大會代表的構成為：依區域選舉方法選出者665名；依職業選舉方法選出者380名；依特種選舉方法選出者155名。特種選舉除東北四省外，蒙古應出代表24名，西藏應出代表16名，在外僑民應出代表40名，軍隊應出代表30名。<sup>38</sup> 5月14日，國民政府公布了「國民大會組織法」、「國民大會代表選舉法」，訓令通行。<sup>39</sup> 「國民大會代表選舉法」的附表，也對依區域選舉方法之各省市的名額分配、區域劃分做了詳細規定。選舉是一項繁複、浩大的工程，為順利推行國大代表的選舉，行政院依據「選舉法」，又制定「國民大會代表選舉法施行細則」，由國民政府在7月1日正式公布，訓令各省市遵照施行。<sup>40</sup> 結合「選舉法」和「施行細則」的規定，一個人如果要經過區域選舉成為國大代表，需要完成如下環節，見表1。

表1、國大代表區域選舉主要環節

環節	「國民大會代表選舉法」規定	「國民大會代表選舉法施行細則」規定
宣誓	第三條 中華民國人民年滿二十歲，經公民宣誓者，有選舉國民大會代表之權。	第二條 選舉人投票時，應呈驗公民證。 第三條 鄉、鎮、坊公所，應將該管區域內，曾經宣誓領有公民證之男女公民，造具選民冊，於投票一月前，逐級匯呈省事務所審核，並宣佈之。
推選	第五條 每一選舉人，不得有二個以上選舉權。於區域選舉及職業選舉，均有選舉權者，應參加職業選舉。	第十一條 各區候選人，應由各該區選舉監督，按照所轄各縣公民人數之比例，分配其應出候選人之名額，逐級呈報選舉總事務所審核，並公告之。

<sup>38</sup> 「立法院長孫科呈國民政府主席林森為繕具國民大會組織法及國民大會代表選舉法全文」（1936年5月12日），〈國民大會法規（一）〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012010-00011-004。在外僑民包括了23個國家和地區，其中在香港、澳門、臺灣的僑民可各出一名代表。

<sup>39</sup> 「國民政府明令公佈國民大會組織法選舉法訓令通行飭知等案」（1936年5月14日），〈國民大會法規（一）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-012010-00011-006。

<sup>40</sup> 「國民政府明令公佈國民大會代表選舉法施行細則訓令通飭施行等案」（1936年7月1日），〈國民大會法規（一）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-012010-00011-010。

推選	<p>第十一條 各選舉區由該區內各縣之鄉長、鎮長聯合推選候選人。其名額為該區應出國民大會代表名額之十倍。</p> <p>第十二條 各選舉區候選人應具有下列資格：</p> <p>一、有選舉人之資格；但其公民宣誓，不以在該選舉區內舉行者為限；</p> <p>二、年滿二十五歲；</p> <p>三、現為該選舉區內之人民。</p>	<p>第十二條 候選人之推選，由各選舉區鄉、鎮長（在市為坊長），按照該區應出代表之名額，以記名連記法聯合推選之（例如江蘇第一區代表名額四人，該區內之每一鄉鎮長，可用同一選舉票推選候選人四名，不以本縣籍為限），匯送各該選舉區事務所開票，依前條之分配，以各該縣之得票較多數者為候選人。無鄉、鎮長之縣由聯保主任或相當人員行使推選權。</p> <p>第十四條 候選人服務或寄寓他處，而籍貫未變更者，仍得為本籍所屬區域之候選人。</p> <p>第五十八條 現任省、市、區、縣各級長官、司法官及軍警長官，不得在所在地選舉區內，當選為國民大會代表。</p>
簽注	<p>第十四條 省政府對於各選舉區所推選之候選人，在呈報國民政府指定前，得簽注意見。</p>	
指定	<p>第十三條 各選舉區所推選之候選人，由國民政府就中指定三倍於各該區應出代表之名額為候選人。</p>	
民選	<p>第十五條 各選舉區應出之國民大會代表，由各該區有選舉權人，依第六條之規定，選舉之。</p>	

資料來源：國民政府文官處印鑄局編，《國民政府法規彙編》，第八編（南京：國民政府文官處印鑄局，1937年），頁543-600。

從上述規定揣摩國民政府對國大代表選舉如此安排背後的邏輯，可從積極和消極兩方面考量。就積極而言，將國大代表名額定為1,200人有利於控制人數，避免因代表名額過多而產生的種種麻煩，這一點在討論憲法時即有人提出：「以縣為標準選舉代表，各縣和同等區域算下來已經有三千多個，……將來對於種種方面，一定要發生許多麻煩。」<sup>41</sup> 由單純的區域選舉成為多種選舉方式並行，既

<sup>41</sup> 〈憲委會第八次會議速記錄陳委員肇英的意見〉，收入吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，頁139。

考慮到不同地區、不同群體的特殊性，代表的涵蓋範圍較諸孫中山最初的設想也廣泛很多，如職業選舉考量到了經濟因素，特種選舉照顧到了邊疆地區、僑民和軍隊，在臺灣的僑民亦可選出一名代表，這是區域選舉無法做到的；不允許現任各級長官在所在地當選為國大代表，以及同時符合區域選舉和職業選舉的人應參加職業選舉，是為了擴大一般民眾參加區域選舉的機會，不被官商侵占；另如無記名投票等諸多細節方面的規定，也體現了保障選舉權利公平、公正的意圖。消極言之，孫中山設計的國民大會是建立在地方自治和直接民權基礎上的，縣自治是選舉國民大會代表的前提，而區域代表的名額不斷被壓縮，實質上是對孫中山政治理論的部分消解。「選舉法」和「施行細則」向社會公布後，引起廣泛的關注和討論，從輿論反應看，時人對選舉國大代表、召開國民大會基本持積極的態度，不僅將其視作還政於民、施行憲政的標誌，更視作在日本對華侵略咄咄逼人之際團結禦侮的重要途徑。但也正是因為各界人士如此寄予厚望，故對國民黨提出的選舉方案甚是不滿，各種批評聲音不絕如縷。就區域選舉而言，最受輿論詬病的無疑是推選、簽注和指定環節，一致認為這種做法與選舉權利平等自由之原則相背馳。<sup>42</sup>如時人批評道：

先由鄉鎮一般小吏推薦，再由大官核減，再由中央圈定，然後發還給「曾舉行公民宣誓」的人去「選舉」。然而這是真正的「選舉」嗎？這是真正的「國民大會」嗎？這是黨政府將要還政於民的誠意表示嗎？這是將入憲政時期的一個好徵兆嗎？這是國難時期精誠團結的好現象嗎？<sup>43</sup>

所謂的「民選」不過是「官選」而已，「由小官們推選，大官們圈定，再交給阿斗們去肩一下木梢，結果所選出的代表，只不過是一種能夠承上啟下的『中官』」。<sup>44</sup>輿論大多認為國民黨沒有誠意，不過是「民意做幌子，民權做招牌，

<sup>42</sup> 〈大選聲中公民應有之認識—上海時事新報九月二十七日社評〉，《新聞雜誌》，第1卷第13期（1936年11月），頁22-23。

<sup>43</sup> 鳴，〈國民大會前途之悲觀〉，《自由評論》，第15期（1936年3月），頁2-3。

<sup>44</sup> 劉恢如，〈從阿斗的立場上來觀察國民大會〉，《是非公論》，第6期（1936年5月），頁7-9。



借一度國民大會以塞人民之口，而實際目的仍在黨治」。<sup>45</sup> 這樣的批評有其道理，國民政府確實沒能實現直接的「普選」，但考慮到當時的社會條件、民眾文化水平等複雜情況，由地方官吏憑藉經驗預先圈定一個大致範圍，再由省政府和國民政府衡量和取捨，最終遴選出比較合適的候選人交由民眾選舉，如果每個環節都能做到公正、無私，其實是有助於保障候選人素質的，既能讓政府滿意，又能讓民眾接受，這可看作是一種比較穩妥的「間接選舉」。但是，社會輿論對此顯然難以接受，而將其視作是國民黨將整個選舉過程和合適人選全部掌控在手中的企圖。

時人的批評大多從選舉程序著眼，關注「人」是如何被選出的。我們還可從「制」的角度出發，以縣作為衡量的基準，考察區域選舉應產生的國大代表在名額分配上是否公平。首先看省際之間的差別，將各省國大代表的名額與省內的縣數和人口進行比較，可得出直觀的結論，見表2。

表2、國大代表區域選舉縣名額比與人口名額比

省份	代表名額	縣數	縣名額比[1]	人 口	人口名額比[2]
江蘇	44	63	1.4	36,469,321	828,848
浙江	33	76	2.3	21,230,719	643,355
安徽	35	62	1.8	23,354,188	667,263
江西	28	85	3.0	15,801,623	564,344
湖北	40	71	1.8	25,515,833	637,896
湖南	43	76	1.8	28,293,735	657,994
四川	44	151	3.4	52,706,210	1,197,868
西康	9	31	3.4	968,187	107,576
河北	43	130	3.0	28,044,437	652,196
山東	44	109	2.5	38,099,741	865,903
山西	22	95	4.3	11,601,026	527,319
河南	44	104	2.4	31,289,818	711,132

<sup>45</sup> 〈評國民大會選舉法原則〉，《中外評論》，第3卷第6期（1936年4月），頁357。

陝西	20	92	4.6	9,779,924	488,996
甘肅	14	68	4.9	6,716,405	479,743
青海	9	16	1.8	1,193,051	132,561
福建	22	63	2.9	11,755,625	534,347
廣東	44	109	2.5	32,452,811	737,564
廣西	22	94	4.3	13,335,215	606,146
雲南	22	124	5.6	12,042,157	547,371
貴州	16	85	5.3	9,918,704	619,919
察哈爾	10	19	1.9	2,035,957	203,596
綏遠	10	18	1.8	2,083,693	208,369
寧夏	9	13	1.4	978,301	108,700
新疆	12	25	2.1	4,360,020	363,335
總計	639	1,779	2.8	420,026,701	657,319

說明：1. 縣名額比的計算方式是用縣數除以國大代表名額數，表示平均幾個縣可以產生一名國大代表。

2. 人口名額比的計算方式是用人口除以國大代表名額數，表示多少人口可以產生一名國大代表。

資料來源：內政部統計處編，《戶口統計》（重慶：內政部統計處，1938年），頁5。人口數字截至1936年8月。

從上表可看出，國大代表名額的分配在省一級設置了上限和下限，無論人口多寡，最少9個，最多44個。若一省人口超過3,000萬，即便像四川多達五千餘萬，名額也不會再增加了。這種設計導致省際間存在較大差別，全國平均下來，每657,319人產生一名國大代表，浙江、安徽、湖南、湖北等幾個省份的人口名額比與此相差不多，可視作相對公平；但寧夏、西康和青海三省平均每10萬人左右就能產生一名代表，而四川要120萬人才產生一名代表，難度相差12倍；江蘇、山東、河南等人口大省雖然沒有四川那麼誇張，難度依然不小。此外，代表名額相差一名，實際人口則差之千里，比如寧夏和西康均不到100萬人口，各有九名代表，察哈爾和綏遠人口超過200萬，卻只增加了一名代表。

從縣額比來看，全國平均每2.8個縣產生一名代表，已經與孫中山提出的每縣一名代表相差很多，按現在的分配方式，省際間的差別也很大。寧夏平均每

1.4個縣就能產生一名代表，雲南則要5.6個縣，四川儘管人口數量龐大，但以縣為單位計算，每3.4個縣產生一名代表，略難於全國平均水準，類似的情況還有江蘇，因為縣的數量少，每個縣的候選人顯得更容易當選代表。每個省劃分為若干選舉區，每個區分配有代表名額，如果以區為衡量單位，省際之間的差距更是驚人。比如湖北省第一區有14個縣，分配了七名代表，四川省第七區也有14個縣，只分配了四名代表，甘肅省第一區有16個縣，僅分配了三名代表。再如，雲南省第八區有11個縣，第九區有12個縣，山西省第六區有11個縣，均只分配了二名代表，青海省的第一、二、三區都只有3個縣，卻也分配了二個名額，寧夏省第四區和第五區均只有一個設治局，卻都分到了一名代表。

如果將人口和區域的因素都考慮進去，無論怎樣分配代表名額，都會造成不公平的現象，又回到了當初制定憲法時憲委會內部的爭論中，究竟是以人口為標準還是以區域為標準，國民政府試圖將二者結合起來，但增添了更多的不公平。一個人能否當選代表，其難度首先由所在的省決定，四川與西康相鄰，當選代表的難度可謂天壤之別。

再看省內的差別，審查委員會在審查「憲法草案初稿」時對有關國大代表選舉的條文提出意見，大意是不希望國大代表過多地糾結於各縣的利益，因而在制定選舉法時採用了劃分選舉區的做法，有意識地消弭以縣為基本單位的選舉原則，以區作為基本單位。<sup>46</sup>選舉總事務所在對各省提出的疑義進行解釋時指出：「以此次為區域選舉，既未能每縣各出代表一人，以符建國大綱之規定，則至少每縣應予以獲得相當候選人名額，……由本區各鄉鎮長聯合推選，且於舉例內，明示不以本縣籍為限，以顧全區域選舉之精神。」<sup>47</sup>所謂「區域選舉之精神」，一方面是為了彌補無法每縣出一代表的遺憾，一方面也是為了尋求縣域之間的「平等」。但這種想法有些理想化，因為每縣均能分配到的僅是候選人而已，最終當選的國大代表並不是每縣都有。從實際運作來看，選舉仍然要回到縣中進行，產生的種種問題也以縣為單位。

<sup>46</sup> 吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》，頁446-447。

<sup>47</sup> 國民大會代表選舉總事務所編檢股編，《國民大會代表選舉總事務所法令解釋彙編》，第一輯（南京：國民大會代表選舉總事務所，1937年），頁100。

首先是公民登記的合理性與候選人的代表性。按照選舉流程，各縣應先舉行公民宣誓、發放公民證、登記並造具選民冊呈交省選舉事務所審核。公民宣誓的內容以「實行三民主義」為基本準則，站在國民黨的立場，宣誓無可厚非，但在其他持有不同政治立場的黨派、團體及對國民黨抱有不滿的人看來，此舉是國民黨試圖以意識形態控制選舉的手段，於是便產生一個重要問題：各省的代表名額按人口數量分配，選舉則只允許公民參加，那麼國大代表究竟是全體國民的代表，還是僅是公民的代表？時人對此批評云：「不知是否不『宣誓』者，即不能取得公民資格？……結束黨治，還政於民的今日，人民必宣誓『實行三民主義』，方能取得公民資格，方得參加國民大會選舉，於情於理，是否相合？這種誓詞，現在中華人民中有多少人肯簽字，大是問題，對這個誓詞，倘百人中肯簽字者只有一人，是否今後中華民國百人中九十九人被褫奪公權，而一人為公民？是否今後的國民大會即由中國人口百分之一的人民來選舉？」<sup>48</sup>

其次是候選人名額的分配。進行初選時，各選舉區鄉鎮長推選出的候選人名額應是該區代表名額的十倍，每縣的候選人名額根據各縣公民人數占全區公民總人數之比例分配，計算過程採用「選舉商數法」和「最大殘數法」。這一選舉方法看似公平合理，以選舉區為單位，計算出每名候選人可以代表多少公民，在保障每縣至少有一候選人名額的前提下，平衡各縣間的差別。然而細究的話則會發現，其中也有疏漏。各縣人口數量不同，進行公民宣誓實際上引入了新的變數。在同一區內，人口多的縣份雖然占有優勢，但如果公民登記率低，分配到的候選人名額反而還不如人口少的縣，如湖北省第一區，武昌市有人口434,890人，登記公民144,895人，分到候選人6人，而武昌縣有人口366,543人，登記公民170,083人，結果分到候選人7人。<sup>49</sup>這種情況並不少見，給了批評者口實，認為候選人「代表性」不足。

最後是「不以本縣籍為限」如何計算選票。按照「施行細則」的規定，某候選人既可以在本縣被推選，也可以在同一選區內的其他縣被推選，那麼在各縣所得的票應單獨計算還是合併計算？福建省第四區有競選者致函蔣介石，主張同一

<sup>48</sup> 羅努生，〈國民大會的組織法與選舉法〉，《自由評論》，第23期（1936年5月），頁3。

<sup>49</sup> 〈各省選舉區鄉鎮坊聯保及人口公民數統計：湖北省〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第3期（1936年11月），頁61。

候選人在不同縣內的選票應合併計算：「各縣國選代表選舉，可以互選，所謂互選者，當為甲縣人民，可以選舉乙縣競選人，而乙縣人民，同樣亦可以選舉甲縣競選人，惟其選舉之票數，必須合併計算，……其得票最多者，始可獲選。」<sup>50</sup> 貴州、湖北、山東、甘肅等省的選舉總監督亦紛紛致電選舉總事務所，認為「有謂區域選舉，自不以縣為範圍，……應合併計算」。<sup>51</sup> 按照這種合併計票方式，如甲和乙競選A縣的候選人，甲只在本縣獲得若干票，乙雖然在本縣得票數不如甲，但在其他縣也得到若干票，合併計算超過了甲，則由乙當選。雖然乙在A縣沒有甲支持度高，但在區內的認可度卻高於甲，符合「顧全區域選舉之精神」。選舉總事務所則堅持在各縣單獨計票，「以各該縣得票之較多數者為候選人」，其解釋說：「若某乙在其原籍甲縣同時亦被推選而得票較少，未能為甲縣之候選人，則其甲縣所得之票，應即作廢，而不可與丙縣所得之票合併計算，蓋甲縣因對某乙之信仰不深，是故推選之者，僅為少數，是某乙不得為甲縣之候選人，正為甲縣多數民眾之意。」<sup>52</sup> 「選舉法」和「施行細則」希望能夠打破以縣為基本單位的藩籬，但各省提出的疑問仍然以對各縣是否公平為出發點，選舉總事務所的解釋亦以符合某縣大多數民意為原則，無論怎麼嘗試，都無法繞開縣的問題。

選舉代表、成立國會、實行憲政，不僅是以孫中山為首的國民黨人的追求，也是近代中國的政治理想。孫中山對國民大會的設計有著系統的政治理論作為支撐，在他看來，實行民主政治與中國兩千年來的專制傳統格格不入，因此要訓練民眾行使直接民權，形成民主生活方式的基本觀念，以作為實行民主憲政的基礎。<sup>53</sup> 民眾行使直接民權應以分縣自治為根本途徑，「在自治之縣，其人民有直接選舉及罷免官吏之權，有直接創制及複決法律之權」。<sup>54</sup> 孫中山的地方自治

<sup>50</sup> 「廈門鼓浪嶼中山圖書館館長李岳函行政院院長蔣中正為廈門市國大代表選舉舞弊情形請糾正」（1936年9月26日），〈國民大會代表選舉事務意見〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00030-003。

<sup>51</sup> 國民大會代表選舉總事務所編檢股編，《國民大會代表選舉總事務所法令解釋彙編》，第一輯，頁100-103。

<sup>52</sup> 國民大會代表選舉總事務所編檢股編，《國民大會代表選舉總事務所法令解釋彙編》，第一輯，頁100。

<sup>53</sup> 荊知仁，《中國立憲史》，頁380。

<sup>54</sup> 〈中國國民黨第一次全國代表大會宣言〉，收入中山大學歷史系孫中山研究室、廣東省社會科學院歷史研究所、中國社會科學院近代史研究所中華民國史研究室合編，《孫中



和直接民權思想與革命程序論緊密結合在一起，制定憲法、召開國民大會是三者的結合點。然而，孫中山僅描繪了一個構想，將選舉如何進行的難題留給國民政府。國民政府設計國民大會代表選舉制度的曲折歷程，反映出其受三方面因素的制約：其一是孫中山的理想，作為繼承者不得不認真對待；其二是國民黨的正統地位，選舉應有助於鞏固國民黨的統治，不能選出政權的反對者；其三是中國的現實情況，其試圖尋找一條能夠儘量讓各方滿意的選舉方案。然而，國民黨因試圖拉近孫中山理想與現實之間的距離而創設的選舉制度，雖然稱得上是小心謹慎、反覆思慮，<sup>55</sup>但沒能很好地適應現實狀況，反而製造了很多的困擾，降低民眾的期待，尤其是「指定」這一環節，招致輿論的廣泛批評。

### 叁、競選萬象

按照國民黨五屆一中全會的規劃，國民大會應於1936年11月12日召開，為保障國民大會如期舉行，選舉總事務所劃定了選舉期限：

- (一) 八月十五日以前各地方公民宣誓登記辦理完畢；
- (二) 八月三十一日以前各地方推出十倍候選人呈核；
- (三) 由本所匯齊名冊呈請國民政府於九月二十日以前圈定三倍候選人發還；
- (四) 十月十日以前各地方選舉完畢，將選舉結果呈報本所；
- (五) 十一月五日以前各地方代表到京。<sup>56</sup>

---

山全集》，第九卷，頁123。

<sup>55</sup> 需要說明的是，選舉是一個複雜的系統工程，選舉制度所包含的內容十分豐富，如選舉場地、工作人員、宣傳、經費、選票的設計、投票方式、計票、保密等諸多問題均應考慮在內。實際上，國民政府對這些具體而微的問題均進行了安排，具體可見「國民代表大會選舉法施行細則」；為解答各地的疑問，選舉總事務所還編有《國民大會代表選舉總事務所法令解釋彙編》，對各種問題進行集中解釋和說明。因這些內容前人已經進行介紹，且與本文的主題距離較遠，故不再專門論述。

<sup>56</sup> 「國民大會代表選舉總事務所主任蔣作賓等呈國民政府為擬定各省市辦理國民大會代表選舉期限呈請備案」（1936年7月28日），〈國民大會代表選舉期限及程序案〉，《國民

7月底，行政院發布訓令，督促各省按期辦理，留給選舉的時間僅有三個多月。<sup>57</sup>計畫趕不上變化，各地的選舉僅進行到初選時就已是事故頻出了。

辦理選舉的第一步是進行公民宣誓、登記、造冊，公民登記按規定由各縣負責辦理，因時間緊急，選舉總事務所又飭令各省公民宣誓登記未完成者不得分配候選人，<sup>58</sup>壓力自中央層層傳導下來，一些省催促各區選舉監督和各縣縣長趕速辦理，一些省見選期迫近，省內情況複雜，便令各縣「變通辦理，以期便捷」。<sup>59</sup>既要按期完成，又可適當變通，而每縣能夠分配到的候選人名額與公民數量直接相關，有的縣便「放棄登記，自造選民，粗制邀功」；<sup>60</sup>有的縣來不及炮製公民冊或誇大公民數量，只得草草完成，導致不少公民未被登記，如甘肅民勤縣公民向國民政府控訴：「各區長迫於限令之促，不克翔實造報，遂倉促填造公民四萬餘名，其餘五萬餘名公民權平空褫奪。」<sup>61</sup>有的縣如實推進公民宣誓登記，因進度緩慢而無法如期完成，只能延期。<sup>62</sup>故有旁觀者揶揄說：「以選舉資格起碼限度之公民宣誓登記，亦大有『急來抱佛腳』之勢。」<sup>63</sup>

一個區內各縣都完成公民登記並經過省選舉事務所核實後，由區選舉事務所分配候選人名額，進行初選，初選是整個選舉流程的基礎工作。國大代表選舉消息一出，頓時在各地震起漣漪，各路人馬躍躍欲試。先是縣內的「頭面人物」紛

---

政府檔案》，典藏號：001-012010-00005-001。

<sup>57</sup> 〈國民政府指令第一六四九號〉，《國民政府公報》，第2115期（1936年8月），頁10。

<sup>58</sup> 〈公民宣誓登記未竣，不得分配候選人〉，《新聞報》，1936年8月22日，版7。

<sup>59</sup> 〈雲南令各屬趕辦選民冊〉、〈甘肅飭屬呈報初選結果〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第5期（1936年12月），頁6。

<sup>60</sup> 「安徽泗縣公民代表侯聖齊等電呈國民政府為本縣李墨林強姦民意除推許康信等赴京請願並請飭專員李新徹底登記重新推選」（1936年9月7日），〈國民大會各省區域代表選舉案（一）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011142-00004-012。

<sup>61</sup> 「甘肅省民勤縣代表姜振邦等電國民政府為該縣公民權被褫奪案請准予如數補登」（1936年8月28日），〈國民大會各省區域代表選舉案（四）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011142-00007-005。

<sup>62</sup> 〈黃縣縣政府訓令第七七九號〉（1936年9月），《黃縣行政公報》，第2期（1936年9月），頁10。

<sup>63</sup> 〈國大代表選舉〉，《西北文化日報》，西安，1936年8月26日，版2。

紛競選，士紳、官吏、富豪、名流，各盡其交際手腕，競向各界運動。<sup>64</sup> 當地名流希望成為國大代表而抬升政治地位，亦有一些舊官吏或失意政客從事活動冀圖東山再起。<sup>65</sup> 一些縣內開始出現勢力的分化，形成競選陣營，如江蘇吳縣形成三個集團之鬥爭，「一為新興勢力之集團，一為舊有勢力之集團，一為流氓勢力之集團，三集團互擁若干健將，大顯神通，各有千秋」；<sup>66</sup> 安徽含山縣則是縣黨部幹事、財委會委員長、縣府第三科科長及縣內巨紳相互競爭。<sup>67</sup>

縣內人物爭相運作時，一些在軍政界已經取得名望和地位的人物也回鄉競選，有地方小報諷刺道：「多年在外忘卻家鄉之達官貴客，均趁機陸續返里，大肆運動。」<sup>68</sup> 回鄉之人有一部分是任期即滿的第四屆立法委員，按「五五憲草」的規定，新一屆立法委員半數由國民大會民選，半數由院長指定，「凡無指定之望者，不得不第一步競選國大代表，第二步再競選立法院委員」。<sup>69</sup> 更多的回鄉競選者志不在立法委員，而在攫取政治資本，他們為縣內選舉增添新的變數，促使勢力分化更嚴重，選情更激烈。如浙江瑞安縣，除縣內競選者外，候補中央委員張強、鄭亦同，浙江省教育廳前廳長葉溯中，黃埔軍校畢業生王大中，中央黨部秘書沈苑鳴、林品石，現任軍委會副官處長姚琮等均回縣競選。<sup>70</sup> 回鄉競選者不盡是身居高位者，也有一些基層小吏，如安徽含山縣，回鄉者有現任滁縣第二區區長的郭善輔和現任浙江嘉興專員公署秘書的凌濬夫。<sup>71</sup> 區長和秘書雖然無法與候補中委、前任廳長等相比，但在含山縣這樣的小邑也稱得上是有影響力的人物。再如江蘇無錫縣，該縣分配到候選人10人，但競選者有三十多人，黨部、學界、鄉鎮、外埠回錫者各方傾力角逐，乃至大有性命相搏之慨。<sup>72</sup> 區域選舉名義上以區為單位，實際挑起的是各縣內部勢力的爭奪。

<sup>64</sup> 〈國選在泗縣之一般〉，《新安徽》，第7期（1936年8月），版3。

<sup>65</sup> 〈國民大會開幕期漸近·溧陽競選代表趣聞〉，《上海報》，上海，1936年7月17日，版3。

<sup>66</sup> 蘇氏，〈吳縣國選之展望〉，《世界晨報》，上海，1936年9月20日，版4。

<sup>67</sup> 〈含山之國選競爭〉，《新安徽》，第7期，版2-3。

<sup>68</sup> 〈皖西國民選舉大會之速寫·聯保主任口福好·酒菜飯店生意好〉，《新安徽》，第7期，版2。

<sup>69</sup> 綴文，〈競選國大代表之奇聞〉，《上海報》，1936年8月30日，版2。

<sup>70</sup> 平民，〈溫州國大代表競選紀〉，《上海報》，1936年9月1日，版2。

<sup>71</sup> 〈含山之國選競爭〉，《新安徽》，第7期，版2-3。

<sup>72</sup> 和燮揚，〈無錫國大代表競選寫真〉，《上海報》，1936年9月9日，版3。



國民政府在制定「施行細則」時為「防止長官利用權力，取得代表資格」，在第五十八條規定：「現任省市區縣各級長官、司法官及軍警長官，不得在所在地選舉區內當選為國民大會代表。」<sup>73</sup> 各省區對這一條款中「長官」的適用範圍疑義頗多。根據選舉總事務所的解釋，「長官」包括：

- (甲) 各級長官，是指各級官署之長官而言，凡為各級長官者，不得在所在地區內當選代表；
- (乙) 省政府主席，各廳處局長，高等法院院長及首席檢察官，均係各官署之長官，自不得在該省各選舉區內當選代表，但不管領廳處之省政府委員，不在此限；
- (丙) 保安司令及團隊長，以軍警長官論；
- (丁) 各級黨部委員，不得與各級長官同論，再各區監察使，不得在所轄區內當選，縣長及縣政府所屬之各局局長、分區設署之區長，均不得在管區內當選。<sup>74</sup>

省級、行政督察區級和軍警長官疑義較少，惟須注意省政府委員和各級黨部委員可以為原籍縣之候選人。各方的疑義主要集中在縣級長官上，國民黨執政後，對縣及縣以下的行政體系建設頗為重視，增添了不少新的機構，按選舉總事務所的解釋，判定縣中人物是不是「長官」的標準在其是否具有指揮鄉鎮長之權力，此標準是依據「縣組織法」制定的，縣府各局局長、各區區長及公款公產管理處主任、由財政局改組而來的財務委員會委員長、區壯丁隊隊長等均是長官，縣府秘書和各科科長屬於佐治人員，救濟院院長、戒煙所所長等係社會事業範圍，亦不算做長官。<sup>75</sup> 這種安排看似將「長官」排斥出競選的範圍，但無論是「施行細則」中的規定還是答覆各方疑問的數條解釋，都過於將注意力聚焦在何者為「官」上，忽視了能夠利用權力和地位操縱選舉之人所擁有的資源並不完全

<sup>73</sup> 國民政府文官處印鑄局編，《國民政府法規彙編》，第八編（南京：國民政府文官處印鑄局，1937年），頁586。

<sup>74</sup> 國民大會代表選舉總事務所編檢股編，《國民大會代表選舉總事務所法令解釋彙編》，第一輯，頁138。

<sup>75</sup> 國民大會代表選舉總事務所編檢股編，《國民大會代表選舉總事務所法令解釋彙編》，第一輯，頁132-140。

取決於其是否擁有「官」的身分，那些被排除出「官」的範圍，而被允許參加競選的「吏」的運作能力並不亞於官，比如省政府秘書長被視作「官」，不能參加選舉，而省政府委員和省黨部委員則可以；縣財政局局長、教育局局長、各區區長不能參加競選，縣府秘書和科長則可以，其實省政府委員能夠動用的資源並不亞於省政府秘書長，在縣中更是如此，縣政府的科長並不比區長權勢小。這些擔任「公職」者雖有官和吏的區別，但均屬地方名流、頭面人物，影響力並無多大差別，其掌握的權力、所處的地位、擁有的名望、控制的人脈，無不能被其利用。國民政府執著於將「官」剔除，卻將數量比官多得多的各種「吏」送入競選者的洪流中，無異於捨本逐末，對保障選舉的公正性並無益處。

即便頻令各地辦理選舉時禁止各級軍政「長官」參加，但縣中的政治生態並不完全受具體條文的束縛，不少地方出現了現任長官被推選為候選人之事，若非當地公民上書舉報，這些違反選舉規則的情況很可能不了了之。廣西蒼梧縣公民致電國府主席林森舉報該省有幾位候選人「為軍事勢力所操縱，以致當選之候選人大半為軍人，即其餘亦多為與軍事長官有私人關係之輩」，如省建設廳長韋雲淞、省政府秘書長蘇希洵、第十五軍軍長夏威、第七軍軍長廖磊、第四集團軍參謀長張任民等，均在所屬各區當上候選人，不符合第五十八條之規定，<sup>76</sup>最終由選舉總事務所核定後取消候選人資格。按照選舉總事務所的解釋，長官如想參加選舉，須辭去現任職務。<sup>77</sup>但有競選者明知自己不符合選舉規則，又不想辭職，於是便以假名競選。另有廳長和縣長圍繞「不得在所在地選舉區內當選為國民大會代表」作文章，他們借異地任職的名義回鄉競選，如甘肅建設廳廳長許顯時在福建閩清縣當選；<sup>78</sup>江西民政廳廳長王次甫在湖南臨澧縣當選；<sup>79</sup>湖南新化

<sup>76</sup> 「廣西蒼梧縣公民李琨等電國民政府主席林森請將廣西省不法之國民大會代表候選人夏威等八人逐一剔除」（1936年12月12日），〈國民大會各省區域代表選舉案（三）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011142-00006-014。

<sup>77</sup> 國民大會代表選舉總事務所編檢股編，《國民大會代表選舉總事務所法令解釋彙編》，第一輯，頁132。

<sup>78</sup> 〈福建省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第6期（1936年12月），頁10。

<sup>79</sup> 〈湖南省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第5期，頁55。

縣縣長蕭弘毅在常寧縣當選；<sup>80</sup> 河南孟津縣縣長王培仁在溫縣當選等等，不一而足。<sup>81</sup> 上有政策，下有對策，競選者總能敏銳地尋找到制度漏洞並巧妙利用之。

初選與普通民眾沒有任何關係，完成公民登記不過是為分配候選人名額提供一個基準，初選由各鄉鎮長（或聯保主任）推選。按「施行細則」的規定，每位鄉鎮長「按照該區應出代表之名額，以記名連記法聯合推選」，例如江蘇第一區的代表名額是4人，則該區內每一鄉鎮長，可用同一選舉票推選候選人4名，不以本縣籍為限。<sup>82</sup> 各縣競選者按得票之多少排列，依據本縣分配到的名額確定候選人。名額稀缺，競爭激烈，活動不易，因而鄉鎮長倍受青睞，競選者紛紛使出渾身解數拉攏各鄉鎮長，「平時在夫人先生們眼角看不到的聯保主任，這時成為群雄追逐的對象，突然變成了要人（也許是要人命），身價陡增十倍」。<sup>83</sup> 競選者拉攏鄉鎮長的手段以宴會居多，安徽地方小報調侃云：「每聯保主任，一日赴宴竟有六七處之多，大有侏儒飽死之慨，……街頭巷尾，結隊連騎，致舉國若狂，誠開歷史上選舉之新紀錄。」<sup>84</sup> 請客之外，賄選也是必不可少的手段，時人諷刺道：「中國人之競選別出心裁，第一步請客，第二步行賄，第三步則不堪設想。」<sup>85</sup> 江蘇丹陽公民向國民政府舉報前省議員胡尹皆「藉金錢勢力為其子胡邁賄選」，據說向全縣每區分發賄選費500元，八個區共花費4,000元之鉅，活動人員另有酬金。<sup>86</sup> 競選者向鄉鎮長請客、送錢是為了能夠獲得更多的支持以順利成為候選人，但導致有些鄉鎮長待價而沽、借機勒索，安徽蕪湖的聯保主任坐地起價，號稱「先付款後交貨，公平交易，兩不相欺」。<sup>87</sup> 當時有少數支持國民黨的報刊認為鄉鎮長最能代表民眾，最接近民眾，由他們推選可算深合民主的精神，

<sup>80</sup> 〈湖南省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第5期，頁22。

<sup>81</sup> 〈河南省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第4期（1936年12月），頁29。

<sup>82</sup> 國民政府文官處印鑄局編，《國民政府法規彙編》，第八編，頁578。

<sup>83</sup> 〈蕪湖國選之花絮〉，《新安徽》，第7期，版3。

<sup>84</sup> 〈皖西國民選舉大會之速寫〉，《新安徽》，第7期，版2。

<sup>85</sup> 綴文，〈競選國大代表之奇聞〉，《上海報》，1936年8月30日，版2。

<sup>86</sup> 「江蘇丹陽公民錢亦凡等呈國民政府主席林森為土劣胡尹皆勾串其爪牙江沅等為其子胡邁賄選國民大會代表呈乞拘案嚴辦」（1936年9月4日），〈國民大會各省區域代表選舉案（一）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011142-00004-008。

<sup>87</sup> 〈蕪湖國選之花絮〉，《新安徽》，第7期，版3。

政府此舉也是為了提高鄉鎮長的權位。<sup>88</sup>不過這種靠掌握推選權獲得的權位實在是不光彩，時人或揶揄「誰也想不到聯保主任竟會如此走鴻運」，<sup>89</sup>或痛斥縣中賄選亂象：「今之欲賄選代表，乃以金錢賄人為豬仔，收買民意，為其升官之階梯，以達其升官之迷夢，非特對中央當局一片尊重民意的主張抹煞，其喪心病狂，卑微下賤，莫此之過。」<sup>90</sup>

賄選本質上是「錢權交易」，另一種常用的方式是「指定」，輿論亦稱之為「包辦」，即競選者利用上至省、區，下至縣、鄉的人際關係，以權力對鄉鎮長施加影響，令其在推選時選擇上級行政機關已經確定的人選，由此保證競選者在初選時勝出。按照「選舉法」和「施行細則」的規定，各選舉區選出的初選人由省政府核查後加以簽注，送中央政府圈選，一些省政府在初選時就已確定人選，如福建「各縣推選國民大會代表，候選人由省黨政當局擬定名單，交各縣聯保主任照填，迭見報載，茲聞各縣所選候選人，十之八九係省方之意中人，而各縣有相當把握之競選人，未向省方接洽，致未被指定者，皆失敗」；<sup>91</sup>湖北則是出現省黨部委員操縱人選的情況。<sup>92</sup>選舉總事務所規定各選舉區的選舉監督，在設有行政督察區的地方均由專員充任，專員上可秉承省府旨意，下可對縣長施加影響，又有了監督的權力，插手選舉並非難事。如福建第四區各縣候選人由專員同省府主席共同指定；<sup>93</sup>湖南第七區澧縣和常德縣民眾向蔣介石控告該區監督危道

<sup>88</sup> 華晉吉，〈寫在國民大會代表選舉之前·對於區域選舉之認識〉，《蘇衡》，第16期（1936年7月），頁7。

<sup>89</sup> 〈含山之國選競爭〉，《新安徽》，第7期，版2-3。

<sup>90</sup> 顧傳泗，〈國代一片賄選聲〉，《是非公論》，第20期（1936年10月），頁10-12。

<sup>91</sup> 「廈門鼓浪嶼中山圖書館館長李岳函行政院院長蔣中正為廈門市國大代表選舉舞弊情形請糾正」（1936年9月26日），〈國民大會代表選舉事務意見〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00030-003。

<sup>92</sup> 「湖北第四區國民代表候選人鄧鼎成電國民政府請停止楊子福陶堯階被選舉權並禁其活動從嚴懲辦」（1937年7月3日），〈國民大會各省區域代表選舉案（五）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011142-00008-014。

<sup>93</sup> 「廈門鼓浪嶼中山圖書館館長李岳函行政院院長蔣中正為廈門市國大代表選舉舞弊情形請糾正」（1936年9月26日），〈國民大會代表選舉事務意見〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00030-003。

豐辦理選舉或指定或操縱或賄賂，授意縣長圈定人選。<sup>94</sup>

對鄉鎮長（或聯保主任）施加影響最多的是縣長，省府和專員雖位高權重，但其指定的人選仍要回到縣參加選舉，因此具體的操作仍需由縣長出力安排鄉鎮長（或聯保主任）推選出預定人員。福建各縣選舉大多由縣長掌控，「同安、南安最不自由，選票亦有由聯保主任簽蓋，而票交還官方填選者。漳泉各屬多由縣府油印名單，或由區署用黑板書寫名單，令各照填，須照寫方能外出」。<sup>95</sup>另據聞安徽某區選舉出現如下境況：

各縣縣長聚聯保主任於一堂，編列排號，縣長居中高坐，形同審案，每一呼至某號，則隨聲趨至案前，由一人唱名，一人授票，縣長以手指預定名單，一寫某人，二寫某人，三寫某人，逐次指示，投票者毫無一己之意志與主張，強姦民意，甯有甚於此者？且聞有未得地方黨政當局之同意，僥倖當選者，致招地方黨政當局之忌，不云反動有據，既說圖謀不軌，「捉將官裡去」，結果自動宣佈放棄選舉，有權有勢者，得以補充，始得釋放無事。<sup>96</sup>

地方小報新聞或許有誇張之處，但縣長操縱選舉的模式無外乎此。縣政府的秘書和科長雖然被劃分為佐治人員，不屬於縣級「長官」，仍可對選舉施加影響。<sup>97</sup>不過，相對於普通民眾難以一窺究竟的高層政治，縣中發生的種種事件顯然較容易獲取到資訊，當縣長與鄉鎮長在備受關注的選舉上動手腳，消息很容易

<sup>94</sup> 「周鎮生及湖南澧縣民眾全體呈軍事委員會委員長蔣中正為選舉監督危道豐舞弊維護湖南第七區反動份子當選請查究」（1936年9月13日），〈國民大會代表選舉事務意見〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00030-014。

<sup>95</sup> 「廈門鼓浪嶼中山圖書館館長李岳函行政院院長蔣中正為廈門市國大代表選舉舞弊情形請糾正」（1936年9月26日），〈國民大會代表選舉事務意見〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00030-003。

<sup>96</sup> 顧傳泗，〈國代一片賄選聲〉，《是非公論》，第20期，頁10-12。

<sup>97</sup> 如綏遠省包頭縣士紳曾致富等電陳國民政府：「劣紳李聚五等勾結縣府秘書濮思畊等利用職權包辦選舉各情，懇請派員徹究以重選政。」「綏遠省包頭縣士紳曾致富等電陳國民政府為綏遠省國民大會代表選舉李聚五勾結縣府秘書濮思畊等利用權包辦選舉各情懇請派員徹究以重選政」（1936年9月29日），〈國民大會各省區域代表選舉案（二）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011142-00005-046。



走漏，落選者自然不滿，會以此為由向上級乃至國民政府控告。鄉鎮長（或聯保主任）也並非完全願意接受縣長的意旨，其中不乏反對包辦者，反對方式或採取柔性抗爭，如在填寫候選人時不寫已經預定好之人。<sup>98</sup> 更多的聯保主任採用硬性抗爭，比如福建安溪、海澄等縣的聯保主任「見官方提出名單，認為妨害選舉自由，相率退場罷選」；晉江縣聯保主任拒絕投票，直到縣長允許自由選舉後始肯投票；南安縣全縣聯保主任不願選舉預定候選人，因反對無效，除一部分無異議外，其餘大部均辭職抗議。<sup>99</sup> 還有一些聯保主任向上級控告縣長，釀成訴訟風潮。<sup>100</sup> 另有鄉鎮長繞開專員和省府，直接致函國民政府，如湖南沅陵縣十名鄉長向國府主席林森控告縣長包辦選舉之不法行為，要求宣布初選無效，重新依法選舉。<sup>101</sup>

面對不合作的鄉鎮長（或聯保主任），縣長使用多種手段極力掌控選舉形勢，完成既定目標。對於包辦選舉，縣府層面自有一套解釋，福建同安縣府脅迫聯保主任云：「此次禾區所欲選舉之代表人，係奉命令已經政府所規定者，切不可胡選，如有亂選者，若選出反動份子，或不法之徒，各聯保主任應負其責。」<sup>102</sup> 這是縣政府的選舉邏輯，是說服鄉鎮長就範的名目。各聯保主任如若不合作，先是被扣上「不服從命令者，即為反動分子」的帽子，<sup>103</sup> 在以後的日常行政中必受縣府刁難。安徽無為縣縣長向各聯保主任公開宣稱：「縣長指定，

<sup>98</sup> 〈馬巷國大初選·區長奉令包辦·監選員一再強姦民意·各聯保主任力爭民權〉，《廈門日報》，廈門，1936年8月27日，版2。

<sup>99</sup> 「廈門鼓浪嶼中山圖書館館長李岳函行政院院長蔣中正為廈門市國大代表選舉舞弊情形請糾正」（1936年9月26日），〈國民大會代表選舉事務意見〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00030-003。

<sup>100</sup> 〈繁昌選舉之糾紛擴大·形勢極嚴重〉，《新安徽》，第9期（1936年9月），版1-2。

<sup>101</sup> 「湖南沅江縣鄉長李芳等電國民政府主席林森懇速派大員蒞沅江縣徹查並宣佈湖南省此次國民大會代表初選無效」（1936年9月5日），〈國民大會各省區域代表選舉案（五）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011142-00008-002。

<sup>102</sup> 「廈門鼓浪嶼中山圖書館館長李岳函行政院院長蔣中正為廈門市國大代表選舉舞弊情形請糾正」（1936年9月26日），〈國民大會代表選舉事務意見〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00030-003。

<sup>103</sup> 「廈門鼓浪嶼中山圖書館館長李岳函行政院院長蔣中正為廈門市國大代表選舉舞弊情形請糾正」（1936年9月26日），〈國民大會代表選舉事務意見〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00030-003。

必須填寫，否則將來徵兵與土地陳報及其他種種公事，予以極嚴厲之處分。」<sup>104</sup> 對於聯保主任改投、棄投等抵抗行為，縣長採取選舉後秘密塗改選票、調換選票等手段。<sup>105</sup> 面對鄉鎮長（或聯保主任）以辭職相脅迫的境況，福建南安縣臨時改委一批聯保主任；<sup>106</sup> 浙江海鹽縣直接撤換掉不合作的鄉鎮長；<sup>107</sup> 廣東海豐縣則是「冒名投票」，「有冒名頂替，非充當鄉鎮長而竟到場投票者，有全區選舉，多出於一人手筆，而不經鄉鎮長簽名蓋章者」。<sup>108</sup>

1936年國大代表選舉時，外有日本對華咄咄逼人之勢，內有結束訓政、施行憲政之呼籲，時人起初對選舉抱有很高的期待：「竊查此次國代選舉，係本黨還政於民，為國民實際參政始基，關係黨國前途至重且巨，故代表人選必須平日與民眾接近，深知民間疾苦者，始能謂之真正國民代表。」<sup>109</sup> 不少人紛紛撰文討論國大代表應具備何種資格，對其寄予厚望：「召開國民大會，在謀事實憲政，亦即為政府還政於民之初步，故此後之政府，是否能依照民意，行使政令，實有賴於此次出席之國大代表，蓋代表之使命，不僅須盡代表全體民眾參預政治、實施四權之天職，抑亦負有傳達民間疾苦，監督政府改善行政之責任。所以國大代表之得人與否，實足為國家前途強弱之轉移，由此可知，選舉國大代表之人選，事前頗有深切考慮之必要。」<sup>110</sup> 不過，選舉的熱情很快就被澆了冷水，選舉規則首當其衝，各級政府層層包辦、指定，縣內的政治生態又決定了競選者必出自各

<sup>104</sup> 〈無為紳教界反對縣長指定選舉〉，《新安徽》，第10期（1936年9月），版1。

<sup>105</sup> 「湖南公民周鼇山電國民政府主席林森懇速派大員蒞湖南徹查重新辦理國民大會代表選舉以重民權」（1936年9月5日），〈國民大會各省區域代表選舉案（五）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011142-00008-001。

<sup>106</sup> 「廈門鼓浪嶼中山圖書館館長李岳函行政院院長蔣中正為廈門市國大代表選舉舞弊情形請糾正」（1936年9月26日），〈國民大會代表選舉事務意見〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00030-003。

<sup>107</sup> 積巽，〈國選珍聞·來自浙江〉，《福爾摩斯》，上海，1936年9月6日，版1。

<sup>108</sup> 積巽，〈粵省國選糾紛多〉，《福爾摩斯》，1936年10月30日，版1。

<sup>109</sup> 「江西省第四行政區公民王章祥等呈國民政府請准予取消陳翊忠等國民大會代表候選人之資格」（1936年9月16日），〈國民大會職業團體代表選舉案（一）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011142-00001-010。

<sup>110</sup> 〈如何行使推選權（二）——浙江商報八月十八日社評〉，《新聞雜誌》，第1卷第13期，頁25。

方勢力的鬥爭和妥協中，正如時人所指出的：

這種選舉制度顯然有很多不合理的地方：因為民眾不能享受初選的權利，代表的候選人要由鄉鎮長坊長推舉，民眾的意見已不能自由決定，自己想推選的人沒有辦法推選出來，當然已失去了民主政治的意義，而且在現在的中國，封建勢力潛伏在社會下層的力量很大，除了少數特殊的地方外，大多數鄉鎮的政權皆操縱在士紳階層、官僚、商人、地主階級手中，對於代表候選人的推舉，自然很難代表真正的下層民眾的利益；同時，代表的候選人既先後由鄉鎮長及國民政府來決定，想當代表的人，當然需要奔走於政府機關權貴者的門庭，於是賄賂操縱等弊端便成為競選代表的手段。<sup>111</sup>

國民政府設計的選舉方案固然存在不足之處，比如圈選很容易遭受詬病，但很多規則的制定確實是為了防止官紳侵占民眾的正當權益。然而，規則與現實之間呈現出很大的張力，各地選舉正式開始後，出現了種種亂象，來自各地的控告函不斷呈送到國民政府和選舉總事務所，各種報刊即時反映各地的選舉狀況，或揶揄諷刺，或針砭時弊，還有舉報者將剪報作為證據呈送給蔣介石。時人曾殷切期待候選人「道德學問資望能力四者，缺一不可」，<sup>112</sup> 實際情況則是：「若乃競選之動機，上焉者為誇耀鄉里，下焉者為朋比營私，競選之行為，假借地位，威脅利誘，滿腹卑鄙齷齪，滿身鬼魅伎倆，此種人物，依照今日各地情勢，競選之能力最強，當選之可能最大。」<sup>113</sup> 時人不禁感慨道：「夫國民大會代表之選舉，其污濁黑暗，以此而望能網羅國內之優秀分子集於一堂，坐而論道，以製成奠定國基之大憲，為國利，為民福，是猶緣木而求魚也。」<sup>114</sup>

<sup>111</sup> 楊韋，〈我們所要求的國民大會〉，《現實》，第1卷第2期（1936年11月），頁5。

<sup>112</sup> 〈如何行使推選權（五）——慈溪新慈溪報八月二十一日社評〉，《新聞雜誌》，第1卷第13期，頁30。

<sup>113</sup> 〈選舉雜感——中央日報九月二十三日社評〉，《新聞雜誌》，第1卷第13期，頁18。

<sup>114</sup> 天馬，〈對於國民大會延期之雜感〉，《常談月刊》，第1卷第7期（1936年12月），頁3-4。



## 肆、選舉的個體經歷

1936年7月13日，江蘇常熟縣士紳徐兆璋接到友人來信，云：「大選事恐各地競爭，必多怪劇，旬才、良士均在運動，不知順利否？」<sup>115</sup>一個多月後，這位參加競選的友人再次來信，抱怨道：「國選競爭為歷來所無，標受律師方面擠軋，日來苦於應付，可笑，亦可恨也。」<sup>116</sup>徐兆璋在常熟頗具名望，擔任縣中公職，他對此評論說：「政令紛歧，天容黯淡，殊令人不怡。」<sup>117</sup>幾日後，他在日記中批評辦理公民登記時胡作非為的保長：「惟傳保長亦有乘鄉民茫無頭緒之際，挾詐偏頗之舉，由是群怒愈囂。嘗謂鄉官最須得人，始克有裨自治，似此搶攘，殆亦鄉官事前未能曉諭諄諄乎？」<sup>118</sup>友人的競選經歷頗具代表性，徐的看法與社會輿論一致，既可見縣中人士對選舉的關注，亦為探求選舉在微觀層面的運作提供了「第一人稱」的資料。

歷史的複雜之處在於，轉換視角會發現更多有意思的現象，徐兆璋是選舉的旁觀者，他所不滿的是選舉的運作者和競選者，這些備受指摘之人，其心理和行為也有其自身的邏輯，而且很難用單一的標準評判。就徐兆璋指責的「鄉官」而言，其形象趨於兩極化，檔案中控告聯保主任者有之，聯保主任控告縣長者亦有之；輿論嘲諷聯保主任賄選者不在少數，而讚揚其勇於反對包辦者也很多。截然不同的評價顯示出這一群體行為的多樣性和選舉的複雜性，選舉規則賦予了鄉鎮長（或聯保主任）不小的權力，既是選賢任能的重擔，又是尋租受賄的機會。在縣級行政體系中，鄉鎮長無法擺脫縣政府施加的影響；在日常行政中，又要與士紳、地主等地方人物打交道。縣中選舉，多是有勢力之人參與競選，動輒形成競

<sup>115</sup> 徐兆璋著，李向東、包岐峰、蘇醒等標點，《徐兆璋日記》，第6冊（合肥：黃山書社，2013年），1936年7月13日，頁3967。

<sup>116</sup> 徐兆璋著，李向東、包岐峰、蘇醒等標點，《徐兆璋日記》，第6冊，1936年8月21日，頁3979。

<sup>117</sup> 徐兆璋著，李向東、包岐峰、蘇醒等標點，《徐兆璋日記》，第6冊，1936年8月31日，頁3983。

<sup>118</sup> 徐兆璋著，李向東、包岐峰、蘇醒等標點，《徐兆璋日記》，第6冊，1936年9月7日，頁3985。

選集團，拉攏鄉鎮長的背後，實則是一種脅迫，假若鄉鎮長選錯了陣營，難免不會受到報復，所以會有「各聯保受兩重壓迫」的訴苦之言。<sup>119</sup>

皖北某縣一位聯保主任將參加選舉的自述登載於報刊上，藉此可窺見其處境和心態。據他云，做聯保主任原本就不是好差事，容易得罪人、吃官司，在辦理土地陳報時他就得罪了幾個地主，地主與縣政府的科員勾結起來給了他一點小教訓。縣裡開始選舉時，他家雖然沒有車馬盈門的盛況，也來了三頂轎子接他進城，還收到了數十封信，面對這種情景，他感歎道：「確苦了我沒有孫悟空的技術，不能拔一毛而化作三人，分乘三轎，應付三方，只有謝去兩方乘一轎而進城了。」<sup>120</sup>產生如此感慨，有兩方面原因：一是希望能夠多得好處，此人到城後一天應酬了十幾處，「這時真恨我沒生了十張嘴，不能分十處去吃」，面對唾手可得的好處，普通人難免不動心；二是分身乏術，難免會得罪部分競選者，「聽說有幾位聯保主任，因為應酬未周，竟遭意外之禍，或因在甲處打牌，被乙方告密捉將官裡去；或因吸食鴉片，突被檢舉」。<sup>121</sup>地方競選者拉攏、賄賂鄉鎮長（或聯保主任），固然有求於他，卻也不乏「抬舉」的意味，鄉鎮長成為競選者的座上賓，雖有推選權可做籌碼，若能攀上關係豈不是更好，但候選人名額有限，顧此必然失彼，處理不好便得不償失，因而這位聯保主任在吃喝之外不得不小心翼翼。選舉十分考驗聯保主任的意志，一邊是縣府將各聯保主任拘留一庭，關在室內，軍警在旁荷槍實彈；一邊是「極具小王宮之味，有小吃部，雞、魚、海味、冷食部，汽水、刨冰、麻雀、撲克、洋幫、土娼，應有盡有，香煙起碼大前門，鴉片則公開陳設，形形色色，光怪陸離，堪稱世外桃源，神仙世界，藏污納垢，莫此為甚」，如此軟硬兼施，聯保主任承認「可憐這時真使我進退維谷，毫無個人意志了」。<sup>122</sup>

<sup>119</sup> 「廈門鼓浪嶼中山圖書館館長李岳函行政院院長蔣中正為廈門市國大代表選舉舞弊情形請糾正」（1936年9月26日），〈國民大會代表選舉事務意見〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00030-003。

<sup>120</sup> 〈國代初選之形形色色——一位皖北聯保主任的自述〉，《是非公論》，第17期（1936年9月），頁21。

<sup>121</sup> 〈國代初選之形形色色——一位皖北聯保主任的自述〉，《是非公論》，第17期，頁21。

<sup>122</sup> 〈國代初選之形形色色——一位皖北聯保主任的自述〉，《是非公論》，第17期，頁22。

這位聯保主任的自述不免有誇張之處，但其微妙的心態、瞻前顧後的想法頗值得注意。另外，鄉鎮長（或聯保主任）不與縣長合作，並非完全像報刊宣傳的那樣是為了「力爭民權」，雙方發生齟齬有多方面原因，有的鄉鎮長可能是為了維護程序的正當性，反對縣長「指定」這一行為；有的鄉鎮長反對的是縣長指定的人選，或是因為該人選確實不符合選舉規則，或是因為自己中意的人落選，抑或是收取了他人好處，無法償還，怕遭報復，必須要為之一搏。由鄉鎮長（或聯保主任）推選出地方公正人士競選國大代表僅是一個理想，此種做法需要鄉鎮長和競選者均具備良好的民主素質和規則意識，還要有監督機制發揮作用。然而，這三者在當時都很難實現，因而選舉不得不要受到政治權力、經濟利益、人情等多種顯性和隱性因素的影響。

社會輿論針對鄉鎮長（或聯保主任）的批評主要是賄選，而將包辦的矛頭指向縣政府。面對輿論之抨擊，有縣府中人對「指定」表示理解，如廈門市政府第一科長王錚民是該市競選者之一，在接受報刊採訪時說：「此次本省初選，有『指定』之辦法，確與國選細則違背，然此舉或為省方之苦衷，恐不加慎重『指定』，所選非其人，必致影響國會前途。」<sup>123</sup> 此種說法揭示了「指定」的另一面，確實有一定道理，在推選出賢能人士上，政府與輿論並無分歧。站在政府的立場，既不願選舉為「土豪劣紳」把持，更不願選出反對國民黨政權的「反動分子」，因此指定政府信任的人選是保險之舉。如雲南永勝縣分配到兩名候選人，縣長徐建佛在舉辦選舉時向鄉鎮長要求「應推舉確能代表全縣並預料有幾分可被圈定之人員」，中學校長陳能新本不占優勢，但徐建佛對陳頗為賞識，中學校長的職務也是徐力薦陳出任的，徐以「陳君年齡精神，學識資格，均冠於全縣，故常為之宣揚」，於是陳能新被推選為候選人。<sup>124</sup> 從布置工作到選舉完成，徐建佛均在其中施加影響，並著力扶持自認為優秀之人，從永勝離任後，徐還將順利完成國大代表選舉、推選合適人才作為自己的政績。

<sup>123</sup> 「廈門鼓浪嶼中山圖書館館長李岳函行政院院長蔣中正為廈門市國大代表選舉舞弊情形請糾正」（1936年9月26日），〈國民大會代表選舉事務意見〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00030-003。

<sup>124</sup> 徐建佛，《政海驚濤——治永十七月經過概要回憶錄》（出版地和出版社不詳，1937年鉛印本），頁87。

認為「指定」合理的縣府人士，更多地強調結果合理，但結果合理與程序合理之間存在著一定距離，如何看待和處理二者的關係，是一個見仁見智的複雜問題。黃體潤時任江蘇豐縣縣政府第一科科长，其在日記中詳細記載豐縣辦理選舉的過程。豐縣歸屬江蘇省第九區行政督察專員公署管轄（今屬徐州市），該區下轄7個縣，可選出5名國大代表，初選可選出候選人50名。<sup>125</sup> 8月19日，豐縣辦理完公民登記，分配到5名候選人。<sup>126</sup> 國選消息傳出後，豐縣出身的幾位要人均回縣活動，運作競選之事，先是王敬久<sup>127</sup>、程厚之<sup>128</sup>有此舉動，後黃體潤的姨弟劉季洪<sup>129</sup>致函黃，也表示擬在豐縣競選，徵求黃的同意。黃體潤回信拒絕，信中寫道：

國選事，本縣同人於兩月前即決定推在地方服務較久、負責較重之同志為競選人，兄主此議尤力，中間雖有王又平、程厚之來豐活動，均經拒絕，現各機關同志及各區區長，已一致動員為香山活動，初選期在必成，兄以地位關係，尤須力為主持，已一再向各方進行，萬難中途變更主張。吾弟資望學識，蜚聲中外，出路眾多，何必在此注意。本原來協助縣中同人成功之旨，盡力幫助香山，尤所切盼也。<sup>130</sup>

黃體潤沒有記載縣府內部是如何商議選舉的，從覆信可知，豐縣早已擬定好了人選，信中的「香山」原名王子蘭，時任豐縣縣黨部監察委員。「在地方服務較久、負責較重之同志」之言，明確拒絕了僅有豐縣籍貫而在外謀事之人，這既表明

<sup>125</sup> 國民政府文官處印鑄局編，《國民政府法規彙編》，第八編，頁558。

<sup>126</sup> 「國民大會代表選舉總事務所主任蔣作賓呈國民政府主席林森為國民大會江蘇省區域代表候選人名單名冊呈請鑒核備案」（1937年7月27日），〈國民大會各省市區代表名冊案（一）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011142-00021-003。

<sup>127</sup> 王敬久（1903-1964），字又平，江蘇豐縣人，黃埔陸軍軍官學校第一期畢業，時任第八十七師師長。中國第二歷史檔案館編，《中國抗日戰爭大辭典》（武漢：湖北教育出版社，1995年），頁60。

<sup>128</sup> 程厚之（1903-？），江蘇豐縣人，時任河南省政廳秘書。劉國銘主編，《中國國民黨百年人物全書》，下冊（北京：團結出版社，2005年），頁2291。

<sup>129</sup> 劉季洪（1903-1998），江蘇豐縣人，著名教育家，時任河南大學校長。劉衛東主編，《河南大學百年人物志》（鄭州：河南大學出版社，2012年），頁158。

<sup>130</sup> 黃體潤，《黃體潤日記》，第3冊（北京：國家圖書館出版社，2018年），1936年8月15日，頁122-123。

候選人應與地方有聯繫、做出過貢獻，同時也暗含候選人的代表性不能脫離「縣」這一基本單位。8月20日，縣黨部召集各區鄉鎮長及縣政府各機關代表開會，黃體潤布置了選舉工作，他說：「吾縣如果集中意見，可出一人，但推選時要注意被推選者與地方之歷史關係是否密切，是否賢能。現在各機關同人意見多認為王子蘭君最為合適，特提出與各位鄉鎮長交換意見。」<sup>131</sup> 顯而易見，王子蘭是縣府內部一致同意之人，「與地方關係密切」和「賢能」是候選人應具備的基本條件，其判斷標準由縣府掌握，而且縣府還有幫助王子蘭成為正式國大代表的打算。

劉季洪對黃體潤的答覆頗為不滿，遂派親信來豐縣直接活動競選。<sup>132</sup> 黃體潤見此情狀，親自到徐州勸阻，劉對黃不幫忙表示不能諒解，並表示絕不放棄競選，要黃體潤持既不幫忙，亦不破壞之態度。<sup>133</sup> 黃勸告說：「此次競選非聯合一般失意分子極力反對現在之局面不可，如一經聯合，彼等欲望甚深，將來何以應付。」<sup>134</sup> 黃體潤的這種想法與廈門王錚民、永勝徐建佛的想法相同，為避免地方宵小、失意、反動分子競選，應指定縣府認為合適的人選。這一做法如確實選出賢能人士，或不致令地方民眾失望，但終究與選舉規則相違背。翌日，黃體潤回到豐縣，決定儘快落實選舉事宜，他在日記中寫道：

因季洪競選，意志堅決，余之立場自係與地方一致，但因與季洪私交甚厚，致公私不能兼顧，只好得罪季洪，極力幫助地方為香山競選。由此亦覺名利之爭，能使親者變仇，仇者變友，殊乏意味也。<sup>135</sup>

黃體潤這番心理頗值得分析，表面看來，他為了地方公事捨棄私情，拒絕了姨弟的請求，從所選之人與地方關係之深淺來說，支持王子蘭可稱作大公無私。但所謂的「公」，其實無法與「私」徹底割裂開。8月29日，縣黨部召集各區區長和縣府各機關主管人員開會商議競選之事，確定豐縣候選人為王子蘭、李貞乾、董雪山、彭世亨、黃體潤五人，要求「大家一致為余等五人活動」。<sup>136</sup> 李

<sup>131</sup> 黃體潤，《黃體潤日記》，第3冊，1936年8月20日，頁129。

<sup>132</sup> 黃體潤，《黃體潤日記》，第3冊，1936年8月23日，頁134。

<sup>133</sup> 黃體潤，《黃體潤日記》，第3冊，1936年8月25日，頁139。

<sup>134</sup> 黃體潤，《黃體潤日記》，第3冊，1936年8月25日，頁139-140。

<sup>135</sup> 黃體潤，《黃體潤日記》，第3冊，1936年8月26日，頁141。

<sup>136</sup> 黃體潤，《黃體潤日記》，第3冊，1936年8月29日，頁146。



貞乾現任縣黨部執行委員會常務委員，董雪山曾任縣教育局局長、現任縣黨部候補監察委員，彭世亨現任縣黨部執行委員兼民眾訓練委員會主任，五位候選人均是豐縣黨政要人，且關係匪淺，黃體潤曾稱「香山、貞乾與余最稱莫逆」，<sup>137</sup>董雪山、彭世亨與他亦是至交。此五人確實對豐縣均有貢獻，但指定他們為候選人，其中必有人情的因素。劉季洪並未因此罷手，與黃體潤一方展開了競爭，9月2日，選舉結果揭曉，縣府指定的五人順利當選，劉季洪落選，黃體潤「聞此消息，一則以喜，一則以懼，喜者地方原來出人之計畫成功，懼者懼季洪失敗後，對余不加諒解，感情難以恢復，二者交戰於中，忐忑不能自安也」。<sup>138</sup>之後黃體潤聽聞劉季洪因自己不肯幫其競選以致「異常憤恨」，黃因此自稱：「余以團體立場，縱得罪親友，亦所不惜也。」<sup>139</sup>

縣政府如此辦理選舉，地方上並非沒有異議，選舉結束後，有一小學校長致函黃體潤，函中有「選舉時以勢威迫鄉鎮長，形同軟禁，人民之意志，一概抹殺」等語，請黃解釋「此次國選有不法情事」之傳聞，黃體潤否定了不法行為，僅承認縣府人員確實存在宴請鄉鎮長的行為。<sup>140</sup>劉季洪回豐競選，掀起了豐縣當地勢力與在外勢力之間的較量，失敗者並未善罷甘休，劉季洪的支持者先是到專員公署控告當選的五人把持縣政、蒙蔽縣長，後又到省會鎮江控訴，這些人的初衷未必是為了維護公平競選，而是失敗者的不甘。

黃體潤組織選舉的經歷非常值得研究，可從多個角度分析。拒絕劉季洪回鄉競選確實維護了豐縣的地方利益，因為劉僅有本縣籍貫，並未對地方做出實際貢獻，貿然參選，對豐縣的地方精英和民眾而言都不公平。最終選舉產生的五名候選人在豐縣素孚眾望、貢獻良多，但這是縣政府內部商量、指定的結果，鄉鎮長沒有發揮多少自主選擇權，實質上仍是包辦。黃體潤等人極力推舉王子蘭，想令其成為正式的國大代表，這也是為了豐縣的利益考慮，國民政府主張的「以區域為選舉單位」在縣中並不受認同。這樣糾結著多種因素的行為應如何評價，著實是個難題。

<sup>137</sup> 黃體潤，《黃體潤日記》，第3冊，1934年9月5日，頁450。

<sup>138</sup> 黃體潤，《黃體潤日記》，第3冊，1936年9月2日，頁149。

<sup>139</sup> 黃體潤，《黃體潤日記》，第3冊，1936年9月23日，頁174。

<sup>140</sup> 黃體潤，《黃體潤日記》，第3冊，1936年9月14日，頁164-166。

對競選者而言，人情是很難擺脫的因素，競選的實質是縣中人際關係的能力。余紹宋（1883-1949），字越園、樾園，浙江龍游人，是近代法律名人、著名的書畫家、方志學者，他在衢縣當選為候選人，並在日記中記載參選經過。1936年，他在龍游縣閒居，每日以讀書、作畫、交遊為樂，素不過問政事，也未在縣內擔任一官半職，對國大代表選舉一事並未留意。8月6日，友人吳南章來訪，詢問余紹宋是否有意為選舉「運動」，余回答說：「選舉為罪惡之藪，絕對不願與聞，但若真出於人民公意萬一被選，余則不辭。」<sup>141</sup>翌日，友人姜次烈、鄭烈蓀均來詢問他對選舉之意見，余從鄭口中得知，「此次選舉半由黨部操縱，現在省黨部頗有屬意於余者，屬余從事預備」。不過余紹宋對友人均答以「不願有所謂運動也」。<sup>142</sup>當時的社會輿論對「民元以來各次選舉的陋習」並未遺忘，不時拿來敲打國民政府，選舉在一些人看來並不具備太多正面意義。<sup>143</sup>余紹宋對選舉持消極態度與其經歷有關，他在北洋時期長期就職法律界，兩度出任司法部次長，對選舉不會不熟悉。<sup>144</sup>「若真出於人民公意」和「不願運動」是他對選舉的態度，但以後見之明來看，其能夠當選恰是上下聯手「運動」的結果。

1936年8月8日，鄭烈蓀為選舉事再次拜訪余紹宋，告訴余「中央之意不欲盡以黨人充選」，頗希望他有所表示。余紹宋的態度發生了變化，他對鄭說：「如省中不加主持，縱鄉人欲為余盡力，亦必不願承受也。」<sup>145</sup>余紹宋或許是意識到省政府對候選人有簽注之權，如得不到省方的有力支持，僅有民意支持，未必能夠順利當選國大代表，但如需省方支持，則免不了「運動」，與其初衷相悖。身為北洋政府司法界高級官僚，余紹宋在當地很有聲望，縣中官紳對他非常重

<sup>141</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊（北京：中華書局，2012年），1936年8月7日，頁1377。

<sup>142</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月7日，頁1377。

<sup>143</sup> 吳成，〈寫在國民大會之前〉，《中國新論》，第2卷第7期（1936年8月），頁28。

<sup>144</sup> 余紹宋分別於1921年和1926年任司法部次長。劉壽林等編，《民國職官年表》（北京：中華書局，1995年），頁43-44。

<sup>145</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月8日，頁1377。

視。8月10日是余紹宋父親的九十歲冥壽，9日他回到老家衢縣準備宴客。抵達衢縣後，衢縣縣長李則淵、龍游縣縣長王超凡及兩縣士紳多人前來探望。<sup>146</sup>翌日，專員、縣長暨各機關中人皆來致祭，足見余紹宋在龍游、衢縣的影響力。余家的宴席持續三天，為縣中名流提供了聚會和交流的機會，縣府中人和地方士紳趁此機會紛紛勸余紹宋出來競選，並願意為其運動。余紹宋先是「一一告以苦衷，婉辭之」；<sup>147</sup>8月13日，面對連日來多位友人的不斷勸諫，頗感困擾，乃至「夜以臥不甯，輾轉思維」，自覺「此事斷不能承認」，遂與五位友人作書一封，表示「吾意已決，計惟有退避賢路，庶可少免愆尤」。<sup>148</sup>

余紹宋將信分發給友人後，接連幾天再沒人來勸其競選。8月17日，浙江省保安處處長宣鐵吾來訪，動員余紹宋競選候選人；宣鐵吾此番前來，或許是省方的意思，也可能是余的友人見反復勸說不成後專門請宣來做工作。18日，又有幾位友人來訪，表示願意為其盡力運作。鄭席幙帶頭設宴款待各鄉鄉長，請余紹宋「出而與之款洽，俾眾盡識余之風度」，余覺得鄭此舉「意殊可感」。不過此時他仍無選意，「未便應之，只得往訪聲明余意而辭其宴集」。<sup>149</sup>8月20日，胡振岳自龍游來衢縣訪余，「言邑人必欲余為國民代表，四鄉皆一致，至是乃有迫余不得不承諾之勢矣」。<sup>150</sup>8月22日，友人江文祥在衢縣設宴款待各鄉鄉長，為推選余紹宋做鋪墊，鄭烈蓀已在省黨部做好工作。<sup>151</sup>8月23日，友人來函謂浙江省黨政當局已同意支持余為衢縣候選人，「眾望已歸」，余紹宋自知這是友人運

<sup>146</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月9日，頁1377。

<sup>147</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月10-11日，頁1377-1378。

<sup>148</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月13日，頁1378。

<sup>149</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月18日，頁1379。

<sup>150</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月20日，頁1379。

<sup>151</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月22日，頁1379。



作的結果，益覺「將不能辭矣」。<sup>152</sup> 8月24日，他又得知龍游方面推舉之情亦甚熱。<sup>153</sup> 至此，余紹宋的競選之路已被鋪平，在眾多友人們的運作下，龍游和衢縣兩地的鄉鎮長都得到宴請，浙江省黨政當局也屬意他，幾乎免除了後顧之憂。可在兩個縣分別競選，更是增加了勝選的把握。

8月26日，即選舉的前一天，黃文桂、吳允銘、江文祥等幾位友人再次宴請衢縣各鄉鄉長，為余紹宋做宣傳。<sup>154</sup> 翌日，選舉結束，余紹宋在兩縣均得當選，在龍游更是得票居首，後經兩縣縣長商定，決定余作為衢縣的候選人。即便順利當選，余紹宋對各鄉鄉長竟「多不識」，僅認識兩個，此次當選幾乎全靠友人的運作。<sup>155</sup>

余紹宋本無競選意願，也沒有主動參加競選活動，但是當他得知獲得省黨政機關的支持，「省中黨政兩方以中央意旨不欲諸青年把持選舉，頗望得老成有資望者充選，於是衢屬遂屬意於余」，才覺得「余益不能辭矣」。<sup>156</sup> 這與其最初所說的「真出於人民公意」相悖。他對友人四處奔波頗為動容，兩次在日記中記載「意亦可感」。<sup>157</sup> 就余紹宋本人而言，他意識到了人情的恩惠，如當選後決定「何人投余票他日必當探查，以皆本於其良心之所驅，所謂有德於我者不可忘也」，<sup>158</sup> 這種想法只看到了「良心」，欠了鄉鎮長的人情，卻忽視背後的規則。再如他對於運作競選頗覺不齒，得知龍游選舉中「鄭某者運動最激烈，幾

<sup>152</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月23日，頁1379。

<sup>153</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月24日，頁1379。

<sup>154</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月26日，頁1380。

<sup>155</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月28日，頁1381。

<sup>156</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月26日，頁1380。

<sup>157</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月22日，頁1379。

<sup>158</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月28日，頁1381。

不擇手段」，評論說：「此實選舉所必有之事，敗風俗害人心且不計，不足奇也。」<sup>159</sup>對於選舉中的「運動」行為，似乎覺得是可以接受的。以余紹宋的履歷和聲望，作為國大代表候選人並非不可，而且他得到了上至國民政府、浙江省政府，下至縣長、鄉鎮長的一致推薦，可以說是眾望所歸，基本上符合國民政府制定的選舉規則。不過，余紹宋的案例可引起我們進一步思考，如果這種選舉方式是可以被接受的話，那麼民眾的公意要如何表達和實現呢？由官方青睞、指定的各方面都很合適的候選人，與由民眾自發選出的、或許並不那麼符合官方需求的候選人，哪一個是更合理的結果？

皖北某縣聯保主任、黃體潤和余紹宋參加選舉的經歷，提供了當事人的視角，他們的行為和心理非常值得研究者揣摩，背後的邏輯亦值得發掘。選舉是民主政治的重要標誌，何謂民主？荊知仁認為民主是一種生活方式（*democracy is a way of life*），大體上被認為是在人際關係（*human relations*）中所表現的一種無所不在的公平合理的氣質。這種氣質有賴於民主方法的運用，民主就其為一種制度上的安排而言，固然是一種方法，然就其進一步謀求經濟平等社會化及社會結構氣質公平合理化而言，實同時為一種目的。荊知仁進一步解釋說：「方法與目的，有其可分而不可分的依存關係。惟方法有了正當之目的，而後方法才有意義，也惟目的有了適當的方法，而後目的才有實現的可能。」<sup>160</sup>上述的三個個體經歷是思考方法與目的、程序正義與結果正義的契機。就選舉而言，理想的情況應是整個選舉過程都是正義的、是符合規則的，但如果目的得以實現，結果可以接受，但手段存在值得商榷的地方，應該如何評價呢？國民政府與社會輿論之間的分歧即在於此，在有限的、間接的選舉與普遍的、直接的選舉二者之間，社會輿論大多支持後者，對前者及其過程中出現的「不法」行為深感不滿。然而，從當事人的口中可發現，被社會輿論抨擊之人也有不得已的「苦衷」，其行為受到各種制約和影響，在權力、利益、人情等多種因素的影響下，每個參與者的行為似乎都能找到合理的解釋，或許，正是因為種種看似合理的理由，讓本就不完善的制度在運行時出現了各種問題。

<sup>159</sup> 余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊，1936年8月28日，頁1381。

<sup>160</sup> 荊知仁，《中國立憲史》，頁380。

## 伍、選舉結果

按照計畫，國大代表應在1936年10月底就全部產生，但事與願違，選舉甫一開始，各省便紛紛電陳各種困難，請酌准展期。<sup>161</sup> 9月26日，選舉總事務所主任蔣作賓將選舉進展情況呈報國民政府，坦陳選舉勢必無法按原定計畫完成。經國民黨中常會第二十三次會議決議：國民大會延期舉行，待全國代表依法選出，即行定期召集。<sup>162</sup> 宣布延期之後，選舉不再像先前那般緊迫，各省按部就班進行，至11月時，有浙江、安徽、福建、河南、湖南、寧夏六省完成初選，候選人名冊經選舉總事務所核對後公開發表，公布了候選人的姓名、職業、籍貫、經歷等信息，以此為基本材料，能夠對候選人的基本情況有所了解。根據候選人名冊，本文將上述六省候選人的信息整理為下列4表。

表3、六省候選人人數、平均年齡、籍貫統計表

省份 \ 情況	應選出人數	實選出人數	平均年齡	籍貫	
				本籍	外籍
浙江	330	326	40.1	317	9
安徽	350	343	40.3	328	5
福建	220	220	40.6	213	7
河南	440	441	37.8	431	10
湖南	430	428	41.7	427	1
寧夏	90	90	36.5	89	1

<sup>161</sup> 「國民大會代表選舉總事務所主任蔣作賓等呈國民政府為各省市辦理國民大會代表選舉困難可否延期」（1936年8月31日），〈國民大會代表選舉期限及程序案〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-012010-00005-003。

<sup>162</sup> 「中國國民黨中央執行委員會秘書長葉楚傖函國民政府文官處關於國民大會代表選舉應延期舉行」（1936年10月20日），〈國民大會代表選舉期限及程序案〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-012010-00005-008。

表4、六省候選人學歷統計表

學 歷  省 份	前清科舉		中學		專科		大學		留學		軍校		學 歷 總 數	無 人 數
	人 數	比 例	人 數	比 例	人 數	比 例	人 數	比 例	人 數	比 例	人 數	比 例		
浙江	12	5%	29	12%	97	40%	50	21%	34	14%	19	8%	242	84
安徽	2	1%	11	5%	82	34%	74	30%	50	21%	24	10%	243	100
福建	1	1%	16	10%	63	40%	43	27%	23	15%	12	8%	158	62
河南	4	1%	15	5%	118	40%	92	31%	24	8%	42	14%	295	146
湖南	9	3%	14	5%	106	38%	60	22%	56	20%	33	12%	278	150
寧夏	1	3%	6	21%	13	45%	8	28%	1	3%	0	0%	29	61

說 明：1. 專科包括師範、法政、農業、工業等專門學校或學堂。

2. 前五項中的「比例」是指占有學歷人數的比例，其基數不包括無學歷人士，計算方式為：該學歷人數/（總人數-「無」）×100%。

3. 因百分數均取整數，故造成安徽、福建兩省百分比相加為101。

表5、六省候選人職業統計表

職 業  省 份	政		黨務		軍		教育		其他	
	人 數	比 例	人 數	比 例	人 數	比 例	人 數	比 例	人 數	比 例
浙江	126	39%	113	35%	29	9%	32	10%	26	8%
安徽	199	58%	60	17%	20	8%	53	15%	11	3%
福建	107	49%	48	22%	12	5%	35	16%	18	8%
河南	252	57%	30	7%	47	11%	103	23%	9	2%
湖南	209	49%	81	19%	79	18%	55	13%	4	1%
寧夏	22	24%	11	12%	0	0%	55	61%	2	2%

說 明：1. 政、黨務、軍、教育為原統計表中的分類方式，但原表中有一些錯誤，筆者在重新統計時已進行修正。

2. 「其他」是筆者歸納的，在原統計表中分為5類，即律師、新聞、醫生、商、農。

表6、六省候選人當選方式統計表

方式 省份	本縣任職，在鄉當選		在外任職，回鄉當選		不明	
	人數	比例	人數	比例	人數	比例
浙江	161	49%	165	51%	0	0
安徽	90	26%	175	51%	78	23%
福建	88	40%	132	60%	0	0
河南	194	44%	247	56%	0	0
湖南	119	28%	309	72%	0	0
寧夏	62	69%	28	31%	0	0

資料來源：〈寧夏省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第1期（1936年11月），頁7-14；〈浙江省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第2期（1936年11月），頁8-66；〈安徽省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第3期（1936年11月），頁17-56；〈河南省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第4期（1936年12月），頁9-57；〈湖南省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第5期（1936年12月），頁7-66；〈福建省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第6期（1936年12月），頁3-34。

從表3至表6可以看出，六省的候選人絕大多數是在籍貫所在縣當選的，只有極少數在其他縣當選，但當選的縣與其籍貫所在縣或是鄰縣，或距離不遠，候選人均在該縣任職。出現這種情況，一方面是競選者遵循「施行細則」的規定回原籍參選，一方面也足見籍貫在選舉中扮演重要角色。雖然「施行細則」規定一縣的鄉鎮長（或聯保主任）並非必須推選本縣人士，也可推選同區內其他縣的人士，並對同一競選者在不同縣的得票情況如何計算詳細解釋和說明，但從統計結果可知，不在本縣而在其他縣當選者寥寥無幾，所謂的區域選舉實際並沒能打破縣的界限。

六省候選人年齡的下限在25歲和26歲左右，剛好滿足「選舉法」對年齡的規定，年齡上限在60歲左右，但數量極少，均是各省選出的在清末取得科舉功名之人，功名最高者是寧夏的一位舉人，其他的有拔貢、廩生和附生，他們當選時在本縣內沒有擔任黨政職務，可推測是因為名望而被推選出來的。從平均年齡看，



各省之間差別不大，基本在40歲上下浮動，意味著大多數當選者是在1900年前後出生的，上下浮動5年至10年，絕大多數接受的是新式教育。在學歷統計中，如將專科、大學和留學三項合併計算的話，約占80%左右，雖然各省都有部分當選者未標明學歷，但均有具體的職業或曾經就職的說明，可推測其中大多數應具備中學以上學歷。當選者學歷的分布說明縣內士紳權勢的代際更替，科舉出身的舊士紳基本退出歷史的舞台，新式知識分子成為主流。

候選人名冊對每位當選者的職業進行了簡單概括，絕大多數都被分別歸入到政、黨務、軍和教育中，根據當選者的具體經歷可知，「政」指的是在各級政府及相關部門中任職者；「黨務」指的是在各級黨務系統中工作之人；「軍」是在軍隊和軍校中任職者；「教育」指的是從事教育事業者，有大學教授、中小學教師和各類學校的校長。從當選者的職業分布可知，除寧夏外，其他五省以從「政」者最多，其中不乏立法委員、監察委員等高層人士，還有省政府委員、省廳廳長、局長等省政要人以及縣府的秘書、科長、區長等基層行政人員。總體來看，「政」的涵蓋範圍非常龐雜，各個層級、各個部門、各種職位都有人當選。「黨務」系統出身的候選人在浙江、安徽、福建和湖南均居第二位，以浙江最多，不過黨務高層出身者很少，只有個別國民黨中央候補委員和少數省黨部幹事，縣黨部人士占大多數。黨政軍出身之人占候選者的大多數，符合輿論所說的「選舉為特殊階層所操縱」之語。<sup>163</sup>

當選方式是按照候選人任職的地點來劃分的，「在鄉當選」指的是候選人任職在本縣，「回鄉當選」指的是候選人在其他地方任職，只是回到本縣競選。由統計資料可見，除寧夏之外，其他五省均是回鄉當選的比重較高，湖南甚至達到72%。回鄉競選者既包括立法委員、監察委員、省政府委員、省黨部委員等高級人員，也包括普通的公務員，還有一小部分是任職於其他縣做區長、科長的基層行政人員。「軍」出身的當選者全部都是回鄉競選，但基本符合「選舉法」的規定，沒有現役軍警長官當選，候選人大多是團附、班附、參議、參謀、參謀長、顧問官、視察員、軍需員等。本縣人員外出任職是人才的流動，而國大代表選舉則促成人才的「回籠」，激發從各縣走出的黨政軍教傑出人士回鄉運作。回鄉競選者

<sup>163</sup> 〈再論選舉—上海時事新報八月二十一日社評〉，《新聞雜誌》，第1卷第13期，頁21。

的人數在不同的縣表現有所差別，大體而言，除了人口規模很少的縣之外，幾乎每個縣都有回鄉競選者。從候選人名冊可以看出，一個縣分配到的初選候選人名額多並不意味著在鄉當選者就多，分配名額多首先是因為公民登記數量多，這樣的縣一般人口總量大，產出的人才相對較多，回鄉競選者也就相應的多，如湖南衡陽縣選出16名候選人，其中12人都是回鄉當選的。與回鄉競選者來源的多樣化相比，在鄉當選者的職業較為單一，除縣立中小學教員、校長外，幾乎全部是縣黨部和縣府中人，與回鄉競選者數量多少並無關係。如湖南衡陽縣，在鄉當選的4人分別是縣自治訓練員、縣黨部常委、縣黨部執行委員兼民國日報社社長、縣黨部總務幹事。<sup>164</sup> 常德、邵陽的情況與此相似，回鄉當選者數量較多，餘下的少數名額均為縣黨政機關人士。再如浙江永嘉縣選出7名候選人，1人為回鄉競選，是國民黨中央執行委員會候補委員，其餘6人為在鄉選舉產生，分別是縣黨部執行委員兼設計委員、縣基金保管委員會委員、縣財務委員會主任委員、縣立貧民習藝所所長、縣黨部執行委員、縣保甲編組委員會委員。<sup>165</sup> 這樣的情況並不少見，還有一些縣僅分配到2至3個名額，全部被縣黨政機關人員包攬。可見，回鄉競選會加劇選舉的激烈程度，但並不影響縣黨政部門人士當選。無論是回鄉還是在鄉，當選者職業分布的情況說明基本上只有在黨政軍各機關、部門任職之人才有當選的可能，所謂的「教育」，除了很少一部分是中小學教師外，其他大部分是各級學校的校長、民眾教育館館長、圖書館館長或大學教授，他們是接受新式教育的新士紳，是縣的重要階層。

寧夏的情況與其餘五省不同，只有寧夏是在鄉當選占多數，將近70%。從候選人的職業分布看，從事教育行業是最多的，有55人，占61%，其中23人是小學校長，20人是小學教員，其餘的或是小學教務主任，或是中學教師。第四區和第五區均只下轄一個設治局，兩區各選出候選人10人，其中8人是小學教員或校長。<sup>166</sup> 寧夏的選舉結果與其偏居西北、經濟和文化不發達有關，也與寧夏和國

<sup>164</sup> 〈湖南省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第5期，頁17-18。

<sup>165</sup> 〈浙江省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第2期（1936年11月），頁50-51。

<sup>166</sup> 〈寧夏省呈報區域候選人名冊〉，《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，第1期（1936年11月），頁13-14。

民黨政權相對疏遠的政治關係有關，當地人才較少，外出任職的也較少，因而大多數當選者均是在鄉人士。

綜上所述，以浙江、安徽等六個省份選出的候選人作為樣本進行量化分析可見，區域選舉的候選人絕大多數出自黨政軍三個系統，可看作是國家政權的代表，當選候選人對他們而言類似於「錦上添花」，初選由各縣的鄉鎮長（或聯保主任）推選，基層行政人員推選出各級官吏和公務人員，尤其是一些縣的候選人完全由縣黨部和縣政府的人包攬，社會輿論所批評的「官選」選出「官」實恰如其分。大量候選人都是在外任職，為了當選方才回鄉，很難說能夠代表當地民意。雖然各省也出現律師、記者、醫生當選為候選人的情況，似可彌補自由職業團體代表名額過少的窘境，但數量之少，待到圈選和複選時當選的難度非常大。區域選舉的結果說明社會力量仍處於被抑制和壓縮的狀態中，非官非吏幾乎沒有當選的可能，也正是因為這些出身黨政系統的官吏，有著各種資源和人脈為其競選助力，更方便操縱和包辦選舉。區域選舉更像是國民黨政權之下黨政軍各個系統的政治遊戲。正如江西公民向國民政府檢舉選舉不法行為時所說的：「代表人選必須平日與民眾接近，深知民間疾苦者，始能謂之真正國民代表，倘其人為高官顯貴，平日與人民絕無關係而憑藉地位，利用政治力量所取得之國民代表，僅不過為其個人多添一頭銜，出出風頭而已，奚能代表真正民意。」<sup>167</sup>

## 陸、結語

國民政府宣布要召開國民大會、施行憲政時，社會各界抱有很高的期待，認為「此次國大競選，開歷史之創例，奠憲政之宏基」。<sup>168</sup>隨著選舉進程的逐步展開，暴露的問題越來越多，國民黨內部產生了警惕選舉「北洋化」的聲音，監

<sup>167</sup> 「江西省第四行政區公民王章祥等呈國民政府請准予取消陳翊忠等國民大會代表候選人之資格」（1936年9月16日），〈國民大會職業團體代表選舉案（一）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011142-00001-010。

<sup>168</sup> 〈告國代競選者—杭州東南日報八月二十四日社評〉，《新聞雜誌》，第1卷第13期，頁36。

察院院長于右任得知各地選舉事故頻出後，致函國民黨中常會指出：

中央決定施行憲政以來，第一屆國民大會代表之選舉已在籌備時期，各區之選舉事務所亦已次第成立，此後國家根本大法之良窳，服務官吏之賢不肖，皆以此次所選代表之是否得人為斷。造端伊始，關係綦巨，權利所存，競爭必烈。不肖者用作射利之工具，市門諧價，賄賂公行，私室分贓，廉恥道喪。北洋賄選議員之往事至今騰笑友邦，流為穢史。<sup>169</sup>

于右任的擔憂不無道理，社會輿論與之一致。徐兆瑋在閱讀「選舉法」後評論說：「中央國民選舉事頗不愜人意，謂其立法合洪憲、安福而一之。」<sup>170</sup>一些報刊以「軍閥時代之選舉手段」相比擬，揶揄國民黨云：「軍閥時代的種種醜態，照樣在革命政府下一一演出。」<sup>171</sup>政府包辦選舉，「其內幕與洪憲時代籌安會之包辦選舉者將毋同，以是而談立憲，名與而實不與」。<sup>172</sup>在這種情況下選舉產生的候選人的公信力不得不受到質疑，有人稱：「不觀夫賄選曹錕為總統之議員，亦係選自民間乎？代議士果能躬盡厥職，為民眾代表，則中國國民早登衽席而高枕無憂矣！」<sup>173</sup>可見，社會輿論已將國民政府與北洋政府視作一丘之貉，這種觀感反映出此次選舉的形式與實質之間的割裂。

社會輿論對1936年的國大代表選舉多持嚴厲的批評態度，固然有助於研究者反思選舉中存在的問題，但也在一定程度上遮蔽了此次選舉的意義和價值。對於1936年國大代表的選舉，本文認為可從兩個角度嘗試進行評價。其一是這次選舉在中國近代民主憲政發展史上的地位。憲政、民主、選舉等在中國近代歷史上並不是新鮮、陌生的概念，「在清季末葉曾試驗過各省諮議局及資政院的選舉，民

<sup>169</sup> 「中國國民黨中央政治委員會函國民政府關於監察委員轉呈制定國民大會代表選舉規則希查照辦理」（1936年9月3日），〈國民大會代表選舉事務案（五）〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00005-004。

<sup>170</sup> 徐兆瑋著，李向東、包岐峰、蘇醒等標點，《徐兆瑋日記》，第6冊，1936年6月12日，頁3958。

<sup>171</sup> 〈國選醜態〉，《福爾摩斯》，1936年10月5日，版2。

<sup>172</sup> 天馬，〈對於國民大會延期之雜感〉，《常談月刊》，第1卷第7期，頁8。

<sup>173</sup> 「廈門鼓浪嶼中山圖書館館長李岳函行政院院長蔣中正為廈門市國大代表選舉舞弊情形請糾正」（1936年9月26日），〈國民大會代表選舉事務意見〉，《國民政府檔案》，典藏號：001-011141-00030-003。

國初年曾選舉過國會，結果都極不滿意」。<sup>174</sup> 可以說，如何使西方式的民主政治在中國落地生根是一個至今都存在的重要課題。國民黨敢於在執政尚不到十年的時間內制定憲法草案、開放選舉，以踐行孫中山的政治理想，向社會顯示實行憲政的姿態和決心，這一行為本身就是十分值得肯定的。從選舉的完成度來看，1936年的國大代表選舉儘管因種種原因一再拖延，但至1937年7月中旬左右，各省全部完成了區域選舉的初選，並將編製好的候選人名冊呈送國民政府，江蘇省則已經進入了複選階段。因全面抗戰爆發，複選一事遂作罷，延期至1937年11月12日召開的國民大會亦只得無疾而終，這是由當時複雜的政治形勢所決定的。<sup>175</sup> 從形式上來看，至少區域選舉完成了基本目標，是一次比較完滿的選舉嘗試。再者，國民政府設計並推行的選舉制度有著不少進步意義，比如採用區域選舉、職業選舉、特種選舉相結合的方法，邊疆、僑民等群體都被考慮在內。更重要的是，女性擁有了選舉權和被選舉權，這是北洋時期幾次國會選舉所沒有做到的。這些積極因素是值得肯定的，亦顯示出這次選舉具有比較明顯的現代化色彩。

其二是如何看待選舉中出現的諸多問題及其成因。存在爭議的選舉規則、亂象頻出的選舉過程、幾乎沒有基層民眾當選的選舉結果，都說明1936年的國大代表選舉並不盡如人意。社會輿論普遍呼籲的「民意」沒有彰顯，更遑論施行憲政了。這種形式與實質之間的落差無疑折損了國民黨的聲望，社會普遍認為國民黨「利用全國渴望立憲之心理，再欲憑掛羊頭賣狗肉之騙術，愚弄天下」，<sup>176</sup> 「所謂還政於民者，仍是還政於黨，所謂法律，非復全體人民之法律，而係獨裁政府之法律矣」。<sup>177</sup> 產生這種局面，個中原因非常複雜，本文試從制度設計、縣級運作及社會環境等方面進行分析。

首先，國民政府向社會各界呈現的是一個頗具矛盾的選舉制度，這一制度的公布與國民黨陷入的兩難處境密切相關。第一是施行憲政與控制政權間的兩難，

<sup>174</sup> 陳之邁，〈論國民大會的選舉〉，《獨立評論》，第220期（1936年9月），頁5。

<sup>175</sup> 國民大會秘書處編，《國民大會實錄》（南京：國民大會秘書處，1946年），頁317。

<sup>176</sup> 天馬，〈對於國民大會延期之雜感〉，《常談月刊》，第1卷第7期，頁1。

<sup>177</sup> 蘇青野，〈國民大會代表選舉法之失平與憲政實施之前途〉，《大任》，第1卷第1期（1936年5月），頁29。



有學者指出：「國民黨、南京政府召開國民大會的誠意是客觀存在的。」<sup>178</sup> 國民黨決定施行憲政，既是遵循孫中山的建國規劃，也是順應社會輿論的呼籲，從憲法、選舉法等一系列法律、法規的制定過程來看，國民黨對國民大會確實是積極對待、認真準備，反復修訂、打磨相關法律條文，向社會公開徵求意見。而另一方面，國民黨又不願放鬆對政權的控制，在訓政時期極力建設並維護黨治體制，即便是宣布施行憲政，國民黨在憲政中居於何種地位、發揮何種作用仍是黨內關心的重點。這種既想召開國民大會，又想繼續控制政權的微妙心態反映在法律條文上，呈現出相當矛盾的形態，而鄉鎮長推選、國民政府圈選、國民黨中央執行委員和監察委員為當然代表等諸多對選舉加以限制的手段，都是這種矛盾心態的體現。這種心思一經公布就被時人看穿，指出：「故憲法者，實亦仍國民政府中之私人憲法，與國民並無關，直是以政府之治權，而來控制國民之政權也。」<sup>179</sup> 並形容中國的政治是「孔明的國民黨，阿斗的人民」，「不但國民黨以外的人不能參加，就國民黨員，也得要國民政府看上了的人才能當選。所謂還政，就是現在的政府還給現在的政府而已」。<sup>180</sup>

第二，國民黨面臨如何將孫中山的理想與中國的實際情況相結合的矛盾。孫中山是國民黨的精神偶像，在很大程度上也是其合法性的來源，他的遺教是國民黨執政時必須遵行的綱領。雖然孫中山的諸多設想或規劃很具現代色彩和進步意義，但理想主義非常濃厚，存在不少模糊不清或前後矛盾之處，一旦付諸實踐，必須要面對現實中的各種問題；理想與實際如何調適是一方面，當時中國面對的國內外政治環境是另一重要方面。在選舉國大代表時，按孫中山的設想，縣實現自治是召開國民大會的基礎，南京國民政府成立後，嘗試在縣以下實行地方自治，但成效不彰，又因中共在江西等地的發展，自治逐漸停辦。再如孫中山所說的「每縣各出一個代表，行使直接民權」在宣傳上很具感召力，但真正推行則困難重重。國民黨也意識到了看似公平的「每縣一代表」的背後有著諸多問題，因

<sup>178</sup> 劉會軍、楊磊，〈制憲國民大會代表選舉與產生述論〉，《民國檔案》，2008年第2期，頁81。

<sup>179</sup> 蘇青野，〈國民大會代表選舉法之失平與憲政實施之前途〉，《大任》，第1卷第1期，頁29。

<sup>180</sup> 王禮錫，〈爭取國民大會的兌現〉，《全民月刊》，第1卷第5、6期合刊（1936年6月），頁25。

而小心翼翼地在不違背總理遺教的大原則下不斷嘗試，不可謂不盡心竭力，最終創設了相當複雜、繁瑣的選舉程序，又制定了「施行細則」和「法令解釋」進行指導。國民黨在主觀上並不想背離孫中山的理想，恰恰相反，總理遺教與現實境況之間的落差給國民黨帶來諸多麻煩，不得不慎而又慎、畏首畏尾。

其次，將選舉推行到實際運作的層面時，國民黨面臨著更嚴重的困境——其對中國社會尤其是縣及縣以下的基層社會控制乏力。選舉能否平穩、有序地運行，考驗著政府的組織與控制能力，即能否對選舉過程進行有效地監督，規避和限制違背選舉規則的行為。儘管南京國民政府成立後加強對縣及縣以下基層行政體系的建設，試圖將國家政權下沉，如建立區-鄉（鎮）-保甲制度，但實際效果如何著實值得懷疑，不宜高估。<sup>181</sup> 國民黨政府沒有真正的階級基礎，其浮在中國社會的上方，既沒有觸動既存的社會結構，組織和影響也未能深入到社會底層和輻射到社會生活的各個方面。<sup>182</sup> 在這種情況下，以縣為基本單位的選舉，幾乎脫離了國民黨的掌控。雖然國民政府反復發布政令申明嚴禁非法競選，<sup>183</sup> 但自省、區至縣、鄉，顯然形成一種「共謀」，賄選和指定成為應有之事。試圖在施行憲政後繼續掌控政權的國民黨，設計出了由鄉鎮長或聯保長推舉候選人的初選方式，看似控制了選舉，實則將其與普通民眾和廣大的基層社會割裂開來。選舉的結果也證實這一點，回鄉競選的黨政軍系統人士占了候選人的大部分名額，在鄉當選的幾乎都是縣的黨政中人，能夠代表基層民眾者寥寥無幾。這種結果表面看來是繼續掌控政權的好方法，貌似國民黨政府深得民眾支持，殊不知此種做法卻將國民黨與廣大民眾隔絕得愈來愈遠。那些在初選中當選的候選人，又有多少是對國民黨有著真正的信仰而不是僅僅為了國大代表的頭銜，亦是值得懷疑的。

最後，當時民眾的民主素養和社會輿論的過高期待是不能忽視的重要因素。荊知仁指出：民主是一種生活方式，而生活方式的胚造，不但有賴於技術的運

<sup>181</sup> 參見王奇生，〈戰前中國的區鄉行政：以江蘇省為中心〉，《民國檔案》，2006年第1期（2006年2月），頁66-77。

<sup>182</sup> 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》（北京：華文出版社，2010年修訂增補本），頁405-506。

<sup>183</sup> 〈國府再行申禁國選非法競選〉，《時報》，1936年9月20日，版3。

用，尤有賴於基本觀念的培養。他認為孫中山主張以縣為單位進行地方自治，訓練民眾行使直接民權，實質上是為了形成民主生活方式的基本觀念，以作為實行民主憲政的基礎。<sup>184</sup> 培養民主觀念、形成生活方式是一個長期過程，這種基礎在1936年時顯然還沒建立起來。而另一方面，社會輿論對選舉、憲政表現出的急功近利情緒也不利於民主制度的正常發展，這種「急」根源於「亡國」的持續焦慮與「救亡圖存」的歷史使命感，正是這種焦慮與緊迫感，使中國的現代化過程一直帶有濃烈的急進與急於求成的色彩，在選舉和國會方面也是如此。自清末開始，國人就對國會給予太熱切和太急功近利的期待，<sup>185</sup> 彷彿只要選舉了國會，一切就可以水到渠成，一旦出現不盡如人意的地方，便十分失望，出現從「神聖」到「厭棄」、從期待到幻滅的劇烈轉變。<sup>186</sup> 實際上，在尚未完成現代化的近代中國，選舉出現問題乃至亂象，是正常的現象，重要的是如何完善和發展，能否給予執政者改進弊端、糾正不足的空間。

總而言之，對近現代中國來說，民主憲政是共同追求的目標，每一次選舉都是一次難得的試驗，只有邁出了第一步，才有可能繼續進行下去。

---

<sup>184</sup> 荊知仁，《中國立憲史》，頁380。

<sup>185</sup> 王奇生，〈急迫、急切與急進：中國人的百年焦慮與應變〉，《北華大學學報（社會科學版）》，2017年第1期（2017年1月），頁31。

<sup>186</sup> 王奇生，〈從「神聖」到「厭棄」——對國會的期待與幻滅〉，收入深町英夫等著，班婷等譯，《中國議會百年史——誰代表誰？如何代表？》（臺北：國立臺灣大學出版中心，2019年），頁31。

## 徵引書目

### 一、檔案

- 《國民政府檔案》（臺北，國史館藏）
- 〈國民大會代表選舉事務意見〉。
  - 〈國民大會代表選舉期限及程序案〉。
  - 〈國民大會各省市區域代表名冊案（一）〉。
  - 〈國民大會各省區域代表選舉案（一）〉。
  - 〈國民大會各省區域代表選舉案（二）〉。
  - 〈國民大會各省區域代表選舉案（三）〉。
  - 〈國民大會各省區域代表選舉案（四）〉。
  - 〈國民大會各省區域代表選舉案（五）〉。
  - 〈國民大會法規（一）〉。
  - 〈國民大會職業團體代表選舉案（一）〉。

### 二、史料彙編

- 中國第二歷史檔案館編，《中國國民黨中央執行委員會常務委員會會議錄》，第 21 冊。桂林：廣西師範大學出版社，2000 年。
- 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》。南京：正中書局，1940 年。
- 立法院憲法初稿審查委員會編，《憲法草案初稿意見書摘要彙編》。南京：立法院憲法初稿審查委員會，1934 年。
- 夏新華等整理，《近代中國憲政歷程：史料薈萃》。北京：中國政法大學出版社，2004 年。
- 國民大會代表選舉總事務所編檢股編，《國民大會代表選舉總事務所法令解釋彙編》，第一輯。南京：國民大會代表選舉總事務所，1937 年。
- 國民大會秘書處編，《國民大會實錄》。南京：國民大會秘書處，1946 年。
- 國民政府文官處印鑄局編，《國民政府法規彙編》，第八編。南京：國民政府文官處印鑄局，1937 年。
- 榮孟源主編，《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》，下冊。北京：光明

日報出版社，1985年。

劉東巖編，《中國歷次約法憲法草案彙纂》。成都：環球書局，1944年。

### 三、年鑑、辭典

中國第二歷史檔案館編，《中國抗日戰爭大辭典》。武漢：湖北教育出版社，1995年。

內政部統計處編，《戶口統計》。重慶：內政部統計處，1938年。

申報年鑑社編，《第三次申報年鑑》。上海：申報年鑑社，1935年。

劉國銘主編，《中國國民黨百年人物全書》，下冊。北京：團結出版社，2005年。

劉壽林等編，《民國職官年表》。北京：中華書局，1995年。

劉衛東主編，《河南大學百年人物志》。鄭州：河南大學出版社，2012年。

### 四、日記、文集、回憶錄

中山大學歷史系孫中山研究室、廣東省社會科學院歷史研究所、中國社會科學院近代史研究所中華民國史研究室合編，《孫中山全集》，第六、九卷。北京：中華書局，1986年。

余紹宋著，龍游縣地方誌編纂委員會辦公室整理，《余紹宋日記》，第5冊。北京：中華書局，2012年。

孫中山，《孫中山先生講演五權憲法》。上海：民智書局，1927年。

徐兆瑋著，李向東、包岐峰、蘇醒等標點，《徐兆瑋日記》，第6冊。合肥：黃山書社，2013年。

徐建佛，《政海驚濤一治永十七月經過概要回憶錄》。出版地和出版社不詳，1937年鉛印本。

黃體潤，《黃體潤日記》，第3冊。北京：國家圖書館出版社，2018年。

### 五、公報、雜誌、報紙

《上海報》，上海，1936年。

《大任》，北平，1936年。



- 《中外評論》，南京，1936年。  
《中央日報》，南京，1934年。  
《中央週報》，南京，1936年。  
《中央黨務月刊》，南京，1936年。  
《中國新論》，南京，1936年。  
《世界晨報》，上海，1936年。  
《民報》，上海，1936年。  
《全民月刊》，巴黎，1936年。  
《自由評論》，北平，1936年。  
《西北文化日報》，西安，1936年。  
《是非公論》，南京，1936年。  
《時代日報》，上海，1936年。  
《時事新報》，上海，1933年。  
《時報》，上海，1936年。  
《國民大會代表選舉總事務所旬刊》，南京，1936年。  
《國民政府公報》，南京，1936年。  
《常談月刊》，天津，1936年。  
《現實》，廣西，1936年。  
《華北日報》，北平，1936年。  
《黃縣行政公報》，黃縣（山東），1936年。  
《廈門日報》，廈門，1936年。  
《新安徽》，南京，1936年。  
《新聞報》，上海，1936年。  
《新聞雜誌》，杭州，1936年。  
《福爾摩斯》，上海，1936年。  
《獨立評論》，北平，1936年。  
《蘇衡》，鎮江，1936年。

## 六、專書

- 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》。北京：華文出版社，2010年修訂增補本。  
包剛升，《政治學通識》。北京：北京大學出版社，2015年。

吳經熊、黃公覺，《中國制憲史》。上海：商務印書館，1937年。

李雲霖，《樞機轉捩：近代中國代議制度研究》。北京：中國政法大學出版社，2016年。

約瑟夫·熊彼特（Joseph A. Schumpeter）著，吳良健譯，《資本主義、社會主義與民主》。北京：商務印書館，2007年。

荊知仁，《中國立憲史》。臺北：聯經出版公司，1985年。

張朋園，《中國民主政治的困境，1909-1949：晚清以來歷屆議會選舉述論》。長春：吉林出版公司，2008年。

劉會軍，《南京政府憲政研究》。長春：吉林大學出版社，2012年。

## 七、論文

王奇生，〈戰前中國的區鄉行政：以江蘇省為中心〉，《民國檔案》，2006年第1期（2006年2月）。

王奇生，〈急迫、急切與急進：中國人的百年焦慮與應變〉，《北華大學學報（社會科學版）》，2017年第1期（2017年1月）。

王奇生，〈從「神聖」到「厭棄」——對國會的期待與幻滅〉，收入深町英夫等著，班婷等譯，《中國議會百年史——誰代表誰？如何代表？》。臺北：國立臺灣大學出版中心，2019年。

熊秋良，〈國民大會代表候選人提名探析〉，《民國檔案》，2012年第4期（2012年11月）。

熊秋良、李玉，〈1936年國民大會代表選舉權問題探析〉，《南京社會科學》，2013年第7期（2013年7月）。

劉會軍、楊磊，〈制憲國民大會代表選舉與產生述論〉，《民國檔案》，2008年第2期（2008年5月）。

