

胡次威著

參議會組織實務

商務印書館發行

胡次威 著

參 議 會 組 織 變 遷

商務印書館發行

序

自二十九年以還，著者以縣各級組織綱要既經中央公布施行，成立各級民意機關，自在不遠。於是一面從事學理上之探討，草擬各種單行規章；一面從事工作上之準備，率先成立鄉鎮民代表會，務各縣市臨時參議會，以爲他 成立正式民意機關之過渡。比者，省縣市參議會組織條例及省縣市參議員選舉條例，中央均已次第頒行。本省亦已遵循有關法令，完成鄉鎮民代表會，市參議會及省參議會各級民意機關之組織。惟茲事體大，且屬創始，貫穿沮滯，不可無紀。爰於公餘之暇，以研究及體驗所得，著爲參議會組織實務及參議員選舉實務兩書，用以闡述現行組織及選舉法令之精義，并參以立法原理，附以疑義解釋，稿經再易，粗以成書。惟是著者備員省府，本不宜多所論著，然以發疑實難，乃學人之常，讀者儘可以私見置之，如自爲官書，而以私人牽及公務，則非著者草擬兩書之初意矣。願所事既完，思考容有未周，如蒙海內賢達不吝指正，尤所厚幸！中華民國三十五年二月一日著者識

目錄

序

緒論

第一章 參議會之組織

第二章 參議會之性質

第三章 參議會之職權

第一、議決權

一、立法權

二、財政權

第二、建議權

第三、聽取報告及提出詢問權

第四、接受請願權

第五、審議權

第六、舉發權	二八
第七、其他法定之職權	三〇
第四章 參議員之名額任期罷免及補缺	三三
第一、參議員之名額	三三
第二、參議員之任期	三八
第三、參議員之罷免	四〇
第四、參議員之補缺	四二
第五章 參議會之職員	四五
第一、議長副議長	四五
第二、秘書及其他職員	四八
第六章 參議會之開會	五二
第一、參議會之會期	五二
第二、參議會開會之召集	五六

第三、參議會開會時之主席	五八
第四、參議會之開會及決議	五九
一、決定席次	五九
二、分別簽到	〇六
三、開會之法定人數	六〇
四、退席之限制	六一
五、議事日程之編定	六一
六、議事日程之變更	六二
七、議案之提出	六三
八、議案之審查	六四
九、議案之撤回或修正	六七
十、發言之先後	六七
十一、發言之次數及時間	六八
十二、決議之法定人	六八
十三、表決之方式	六九
十四、議案再提之限制	七〇

第十五、議事錄之編造	七〇
十六、議決案之彙報	七〇
十七、議會文件之祕密	七〇
十八、對妨害會場秩序者之懲戒	七一
第五、利害關係人之迴避	七一
第六、參議會開會時之列席人員	七二
第七、參議會會議之公開	七三
第七章 參議員之特權	七五
第一、受膳宿及交通費之特權	七五
第二、言論及表決對外不負責任之特權	七七
第三、不得逮捕或拘禁之特權	七八
第八章 決議案之執行及覆議	八〇
第九章 駐會委員會	八四
第十章 參議會之解散	八七

餘論	八九
重要參考法規	九一
一、省參議會組織條例	九一
二、縣參議會組織暫行條例	九四
三、市參議會組織條例	九七
四、省參議會議事規則	一〇〇
五、縣參議會議事規則	一〇六

參議會組織實務

緒論

我國省縣市之有參議會，自民國成立以來，以迄於今，可分爲兩大時期。自民國元年至國民政府成立之日爲止，爲第一時期。在此時期，省有省議會，縣有縣議會。自國民政府成立至現在爲止，爲第二時期。在此時期，又可分爲三個階段。自國民政府成立至抗戰開始以前爲止，省縣市均無所謂議事或民意之機關，是爲第一階段。自抗戰開始至抗戰結束之日爲止，爲集思廣益，促進省市政興革起見，中央特於二十七年九月二十六日同時公佈省臨時參議會組織條例，及市臨時參議會組織條例（此種條例均曾於三十年四月十四日修正一次），各省市均據以先後成立省市臨時參議會。但在各省尚有自定縣臨時參議會組織規程，呈奉中央核准，成立縣臨時參議會者（如四川）。是爲第二階段。自抗戰結束至現在爲止，各省復依據中央三十年八月九日公佈之縣參議會組織暫行條例，三十三年十二月五日公佈之省參議會組織條例，及三十

四年一月三十日公佈之市參議會組織條例，由下而上，依次成立縣市省參議會，是爲第三階段。

推是中央之擬成立省縣市參議會，又不自抗戰結束之日始。蓋自二十八年九月九日十九日公佈縣各級組織綱要以來，卽已逐步從事進行。第以成立省縣市參議會，并非一蹴可企，於是而成立省縣市臨時參議會，以爲將來成立省縣市參議會之過渡。一面加強縣地方自治之推行，於三十年十月五日公佈地方自治實施方案，明定地方自治條件及其完成標準，一俟全部辦理完成，卽依次成立省縣市參議會。顧在地方自治實施方案所列項目，計達十四項五十九日之多，標準既高，條目尤繁，欲於短期內一律辦理完成，殊不可能。中央爰於三十三年五月召開全國行政會議之使，提出研討，僉主降底完成自治標準，減少實施自治項目，特將自治事項改定爲九項十八目，卽所謂九項自治最低標準者是也。中央爲明定縣級民意機關成立次第起見，曾於三十二年五月五日公佈成立各縣級民意機關步驟。各省以完成九項自治標準既非甚難，而成立各級民意機關之步驟又遵循有自，遂先後成立省縣市參議會，而進入於上述第二時期之第三階段焉。

雖然，吾人理想中之省縣市參議會，果如此乎？曰：是不然。竊以爲在國父全部政治遺教，所應特加注意者，爲權能分立制度。所謂權者，卽人民之選舉、罷免、創制、複決四權之政權。所謂能者，卽政府之行政、立法、司法、考試、監察五種之治權。四種之政權，須由人

民直接行使，於是有所謂直接民權。五種治權，皆屬於政府，於是有所謂五權憲法。就其全部精義言之，既不同於英國之議會一權制，亦不同於美國之三權分立制。實取英國議會一權制，美國三權分立制，及瑞士人民投票制三者之長，而無其短，此 國父自云其為政治上之第一次發明也。如此見解不謬，則在縣應以全縣人民為一縣之政權機關，由其直接行使四種政權（建國大綱第九條），縣政府及縣議會應為一縣之治權機關，一在執行一縣之政事，一在議立一縣之法律（建國大綱第八條後段）。在省應以省民代表大會為一省之政權機關，由其代表全省人民行使四種之政權（建國大綱第十六條）。省政府為一省之治權機關，而無所謂省議會。即有省議會，亦與省政府同為治權機關，以其一執行一省之政事，以其一議立一省之法律。（省轄市同於縣，院轄市同於省。）如此見解不謬，則是目前之省縣市參議會，衡諸 國父遺教，殊未盡合。創制立法，權在中樞，此不能有待於當局之深長考慮矣（參照拙著縣自治法論省組織法論，正中書局出版）。

現行省縣市參議會組織條例，就其內容言之，大體相同。即問有出入，亦不甚大。故本書特就各種條例為一綜合之論述。惟是原條例均無章節，茲為讀者便於閱覽起見，復就條文次第，依其性質，分為十章，并分別附以有關之解釋，而以未盡之意，著為餘論。

疑義及解釋

一、疑義 成立縣各級民意機關，可否酌予變通？

解釋 各縣參議會應於本年十一月一日以前完全成立，均飭遵在卷。前願成立縣各級民意機關步驟，應酌予變通。凡保民大會及鄉鎮民代表會均已正式成立者，即准其選舉縣參議員，以期縣參議會能依限成立（行政院三十四年七月二十日電）。

二、疑義 成立縣參議會之條件如何？

解釋 凡保民大會及鄉鎮民代表會均經正式成立，即准其依法選舉縣參議員，成立縣參議會（內政部三十四年七月三十日電）。

三、疑義 成立縣參議會，是否受九項自治工作之限制？

解釋 成立縣參議會，不 九項自治工作之限制，惟九項自治工作仍應積極推進（行政院三十四年八月二十一日電）。

第一章 參議會之組織

關於參議會之組織，在現行法令因省縣市而不同。

就省參議會之組織言之，依照省參議會組織條例第一條第一項規定：「省設參議會，由縣市參議會選舉省參議員組織之。」依此規定，可得下述兩種之概念：其一、省參議會之組織，祇有區域代表，而無職業代表。其二、省參議員之選舉，係間接選舉，而非直接選舉。

就縣參議會之組織言之，依照縣參議會組織條例第四條規定：「縣參議會，由鄉鎮民代表會選舉縣參議員組織之，并得加選依法成立之職業團體代表，為縣參議員。」而於職業團體之選舉，則因團體之性質，及其會員人數多寡而不同。即在農會、工會、商會、及自由職業團體之選舉，採複選制；漁會及教育會之選舉，則採直接選舉制（縣參議員選舉條例第十三條）。依此規定，可得下述兩種之概念：其一、縣參議會之組織，原則上祇有區域代表，但例外得加選職業代表。其二、縣參議員之選舉，區域代表，係間接選舉，而非直接選舉；職業代表，則直接選舉與間接選舉兼而有之。

就市參議會之組織言之，在市參議會組織條例未設明文規定，而以之規定於市組織法。依照市組織法第二十三條規定：「市設市參議會，由市公民及依法成立之職業團體選舉市參議員

組織之。」而於職業團體之選舉，與縣參議會之職業代表同（市參議員選舉條例第十八條）。依此規定，可得下述兩種之概念：其一、市參議會之組織，既有區代表，復有職業代表，與省縣參議會之組織均不相同。其二、市參議員之選舉，區代表，係直接選舉，而非間接選舉，與省縣參議員之選舉均屬有別。職業代表，則直接選舉與間接選舉兼而有之，與縣參議會職業代表之選舉同。

以上係就現行法令立論，此種規定，是否妥當，頗有問題。

茲請先言省縣市參議會之組織，究應採何種代表制，抑應兼採職業代表制？考之外國，非無於區域代表制之外，兼採職業代表制者。以中央議會為例，有純採職業代表制者（如一九二八年以後意大利之下議院），亦有職業代表多於區域代表者（如一九三三年秘魯之全國經濟院），職業代表少於區域代表者（如一九三四年巴西之下議院）。此種趨勢，在第一次歐洲大戰以後，尤為顯著。區域代表制與職業代表制之利弊得失，姑置無論。惟在國父遺教，除省議會之組織未為提示外，而於縣議會之組織（市同於縣），則祇有區域代表，而無職業代表（建國大綱第八條）。即在國民大會之組織亦然（建國大綱第十四條）。由此可知我省縣參議會之組織，均應純採區域代表制。國父北上宣言主張召開之國民會議，雖有所謂職業代表，然係解決當時國是之權宜辦法，固不能以彼例此也。

次言省縣市參議員之選舉，究應採直接選舉制，抑應採間接選舉制？考之外國，在中央議

會採兩院制之國家，上議院議員以採間接選舉制者爲較多，但亦有採直接選舉制者（如美國）。下議院議員及採一院制之國家，以採直接選舉制者爲較多，但亦有採間接選舉制者（如埃及）。在地方議會，則不但無上下議院之分，且大抵採取直接選舉制。直接選舉制與間接選舉制，互有優劣，茲不具論。然在國父遺教，除省議員之選舉未爲提示外，而於縣議員之選舉（市同於縣），則採直接選舉制（建國大綱第八條），即在國民大會代表之選舉亦然（建國大綱第十四條）。由此可知我省縣市參議員之選舉，均應採直接選舉制。申言之，不但市參議員應由市民大會（由市民組織之）選舉；即省縣參議員，亦以由縣市民大會選舉爲適當。

第二章 參議會之性質

我縣參議會組織條例，對於參議會之性質，設有明文規定，即「縣參議會爲全縣人民代表機關」（縣組織條例第一條），「市參議會爲全市人民代表機關」（市組織條例第一條）。所謂參議會爲代表民意機關者，卽由此規定而來。

就議會之本質言之，在歐美一般通說，常有兩種含義：其一、議會爲代表人民之機關；其二、議會爲一國政治之源泉。通常所謂議會爲人民代表機關者，蓋卽就上述第一種含義而言。議會是否人民代表機關，學說上非無異詞。首倡反對之說者，爲德國學者 Labond 氏，一時風行，靡然從之。余則以爲就歐美政治制度立論，不但議會爲人民代表機關之說，不容否認；卽所謂議會爲一國政治之源泉，亦屬當然。此無他，蓋在歐美各國之所謂民主政治，主權者之人民既非直接參與政治，乃舉其一己所認爲適當者爲之代表，組織所謂代議機關。此代議機關，不但爲代表人民之機關，且爲一國政治之源泉，固極明顯也。

雖然，上述理論，以之說明歐美各國，尤其英國之議會則可。如就 國父遺教言之，殊有不洽。蓋如本書緒論所云，權能分立，爲我國特有政治制度，而此四種之政權又應由人民直接行使，準是，則在縣應以縣民大會爲一縣之政權機關，亦卽一縣政治之源泉。此外，別無所謂

代表人民之機關，亦別無機關可以爲此一縣政治之泉源。在市應以市民大會爲一市之政權機關，亦卽一市政治之泉源。此外，別無所謂代表人民之機關，亦別無機關可以爲此一市政治之泉源。如所見不謬，則縣市參議會組織條例開宗明義卽謂縣市參議會爲全縣市人民代表機關，不能謂非立法上之錯誤。

惟是各縣市既有縣市民大會之政權機關，是否尙有所謂縣市參議會，非無問題。余則以爲依據 國父遺教，在訓政時期，其籌備自治已達一定程度者，原可選舉議員，議立一縣之法律（建國大綱第八條）。既有所謂議員，自有所謂議會。在商亦然。依此規定，是各縣市於縣市民大會之外，尙有所謂縣市參議會或議會。惟此縣市參議會或議會，依據 國父遺教，應與縣市政府同爲治權機關。此治權機關之縣市政府，頗似中央之行政院。治權機關之縣市參議會，頗似中央之立法院，但均屬具體而微。惟依據 國父遺教，政府之治權有五，已如前述，其不以司法、考試、監察三權畀諸縣市地方者，蓋此三權，依照現行法令，係以之屬於中央也。

以上係就 國父遺教言之，卽就縣爲法人（縣各級組織綱要第五條）及市爲法人（市組織法第一條）立論，亦足證吾說之不謬。蓋縣市爲地方自治團體，故縣市爲法人。顧人之所以爲人，有不可或缺之種種機能：一爲決定其意思之機能，一爲執行其意思之機能。縣市法人亦然。就決定其意思之機能言之，在縣爲縣參議會，在市爲市參議會。就執行其意思之機能言之，在縣爲縣政府，在市爲市政府。前者稱爲意思機關，後者稱爲執行機關，而其最高權力機

關，則在縣爲縣民大會，在市爲市民大會，卽通常之所謂政權機關。由斯以言，如謂縣市參議會爲代表人民之機關，則縣市政府又何嘗非代表人民之機關？無論其爲縣，爲市，既有所謂政權機關，則縣市參議會與縣市政府，同爲治權機關，甚顯然也。

如上所述，依據 國父遺教，及縣市爲法人之通說，我縣市參議會組織條例開宗明義卽規定縣市參議會爲人民代表機關，殊有未洽。此種規定，殆抄襲歐美各國，尤其英國政治制度而來。余之所以不憚詞費者，蓋恐趨向不端，足以釀成立法與行政對立，及議會一權制之流弊。前者乃美國政治制度之失，後者爲英國政治制度之病， 國父漫遊歐美，深悉其利弊得失，於是倡爲權能分立，與直接民權，民權憲法之說。苟忽焉不察，且更從而規定縣市參議會爲人民代表機關，其不蹈民國元年以來中央及省縣議會之覆轍者，幾希矣。

至省參議會是否爲全省人民代表機關，在省參議會組織條例並無明文規定。卽就省參議會之職權考之，不但其議決權不及縣市參議會範圍之廣，且係以建議權列爲職權之首，其用意所在，不難想見。故就省參議會之性質言之，頗與法國省參議會極相類似，殆一純然之參議機關，與歐美各國一般之議會固屬有別，卽與我國目前之縣市參議會亦不相同。推其立法用意，殆以現在之省，在法律上爲行政虛級，且爲中央之分部，而省級之議事機關又不可無，故爲此援例之規定歟。但在將來各省由行政虛級進而爲行政實級，或更進而爲一自治團體，則此時之省參議會，其性質如何，當屬爲一問題（拙著省組織法論參照）。

第三章 參議會之職權

我省縣市參議會組織條例，對於參議會之職權，均採例示的列舉規定。省組織條例以之規定於第三條，綜合言之，第一爲建議權，第二爲議決權，第三爲審議權，第四爲聽取報告及提出詢問權，第五爲接受請願權，第六爲其他法定之職權。縣組織條例以之規定於第二條，其職權爲：第一、議決權，第二、建議權，第三、聽取報告及提出詢問權，第四、接受請願權，第五、其他法定之職權。市組織條例以之規定於第二條及第二十一條，第一至第五與縣參議會同，此外尚有其特具之舉發權，茲分別說明如左。

第一、議決權

省參議會之議決權有二：其一、議決有關人民權利義務之省單行規章事項（省組織條例第三條第一項第二款），其二、議決省政府交議事項（省組織條例第三條第一項第四款）。

縣市參議會之議決權有六：其一、議決完成地方自治各事項（縣組織條例第二條第一項第一款市組織條例第二條第一款），其二、議決縣市預算及審核縣市決算事項（縣組織條例第二條第一項第二款市組織條例第二條第一款），其三、議決縣市單行規章事項（縣

組織條例第二條第一項第三款市組織條例第二條第一項第二款），其四、議決縣市稅縣市公債及其他增加縣市庫負擔事項（縣組織條例第二條第一項第四款市組織條例第二條第一項第四款），其五、議決縣市公有財產之經營及處分事項（縣組織條例第二條第一項第五款市組織條例第二條第一項第五款），其六、議決縣市長交議事項（縣組織條例第二條第一項第六款市組織條例第二條第一項第六款）。

上述省縣市參議會之議決權，如就學理分析，實不外兩種情形：卽一爲關於立法之職權，一爲關於財政之職權。前者，省參議會之第一種議決權，及縣市參議會第一種與第三種之議決權屬之。後者，縣市參議會第二種第四種及第五種之議決權屬之。至縣市長交議事項之議決權（卽上述縣市參議會之第六種議決權），或則屬於立法，或則屬於財政，自可包含於上述兩種職權之內。惟在省參議會組織條例，省參議會祇有審議省經費支出分配之權（詳本章第二），是省政府之交議事項，自以屬於立法者爲限，蓋屬當然。

於此可知省參議會僅有關於立法之議決權，縣市參議會則關於立法之議決權，與關於財政之議決權，均屬兼而有之。省參議會職權之狹，可概見也。

一、立法權 議會之有立法權，且以其爲主要之職權，爲各國之所同。此不但中央議會爲然，卽在地方議會亦莫不如是。世之所以稱議會爲立法機關者，蓋以此也。就中央議會言之，則因君主政治與共和政治而不同。在君主政治，此立法權，或則屬於君主，而爲議會所協贊

(如日本)，或則爲君主與議會所共同(如英國)。在共和政治，此立法權，或則爲議會所獨有(如美國)，或則以議會爲立法準備機關，而以核定之權付諸人民總投票(如瑞士)。然在各國之地方議會，則無論其爲君主政治國家，與共和政治國家，則莫不以各該地方之立法權界諸各該地方之議會。惟嚴格言之，在採人民投票制之瑞士及美國各州，地方議會僅有立法準備之權，而以各該地方之人民爲其立法機關耳。

惟此之所謂立法權，係廣義解釋，非必議決各該地方之單行規則，始謂之立法，即議決各該地方依法應辦之地方自治事項亦是。

我省縣市參議會組織條例，亦如各國立法通例，予省縣市參議會以立法權，但其範圍狹，頗不一致。

就省參議會組織條例言之，省屬議會之立法權，僅限於議決有關人民權利義務之省單行規章，非必一切省單行規章皆須經省參議會之議決。依照修正省政府組織法所定，省政府如經省政府委員會議決，原有制定省單行規章之權(省政府組織法第二條及第五條第一款)，自可本其固有職權，制定與人民權利義務無關之省單行規章。惟何種省單行規章，始與人民權利義務有關，文義含混，易生爭執。竊以爲在中央一貫之立法例，多用『關於限制人民自由，增加人民負擔』字樣，其涵義甚明，似可爲解釋上之參考。至省參議會之所議決者，祇稱爲規程，而不稱爲法者，蓋依照法規制定標準法，『凡法律案，由立法院三讀會之程序通過，經國民政府

公布者，定名為法」故也（法規標準法第一條）。

省參議會議決有關人民權利義務之省單行規章，又不僅此。依照省參議會組織條例，尚須「報由中央主管部會核轉行政院備案，並報告立法院」（省組織條例第三條第二項）。依此規定，是「關於人民權利義務之省單行規章，中央主管部會行政院及立法院均有准駁之權。殊非一經省參議會議決，省政府即應負責執行也。關於此點，在劃一各省市政府單行法規實施程序辦法，規定尤嚴。即各省政府制定單行規章，凡關於限制人民自由，增加人民負擔者，應由中央核准後，再行公布施行。如未經呈准，既不發生效力（實施程序辦法第一條至第三條）。

就縣市參議會組織條例言之，縣市參議會之立法權有二：一為議決完成地方自治事項，一為議決縣市單行規章。就前者言，何謂地方自治事項，及其範圍如何，中央公布之地方自治實施方案規定甚詳。核其內容，計達十四項五十九目之多。舉凡一切自治項目，自應屬於縣市參議會議決權之範圍。但在歐美各國，即在地方自治最爲發達之英國，其地方議會之職權，亦多限於地方公用事項，地方教育文化事項，地方衛生保健事項，及地方公共福利事項。於此可見，我縣市參議會立法權之廣泛，求之他國，殊乏其例。此種立法，是否妥當，頗有問題。至省參議會之無議決完成地方自治事項之權，則屬當然。蓋在現行法令，省爲行政虛級，而非自治團體，自無所謂地方自治也。

就後者言之，舉凡縣市單行規章，縣市參議會均有議決之權，其職權範圍，亦遠在省參議

會之上。依照修正縣組織法，縣政府於不抵觸中央及省之法令範圍內，原有發布縣令及制定單行規章之權（修正縣組織法第五條又市組織法第十二條參照），而於縣市參議會成立後，則縣市政府祇能發佈縣市命令（市組織法第九條），蓋屬當然。惟縣市單行規章，在解釋上似應以屬於地方自治者為限，以在現行法令，係將縣市政府應辦事項分為二：一為自治事項，一為委辦事項（縣各級組織綱要第七條市組織法第八條）。故惟有關於地方自治之縣市單行規章，縣市參議會始有議決權。不寧惟是，依照現行法令，縣市參議會議決之縣市單行規章，其有關人民權利義務者，尚須呈報上級機關備案（縣組織條例第二條第二項市組織條例第二條第二項）。此又上級機關對於下級自治團體行使其監督權之所當然也。

二、財政權 議會之有財政權，為各國之所同。自議會之起源言之，與其謂為起於立法之要求，毋寧謂其始於租稅之承認。此不但在英國如是，即在美國亦然。流風所播，於是各國皆以財政權為議會主要之職權。但財政權是否立法權，在學說上非無爭論。余以為無論就立法之形式的意義及實質的意義觀察，財政權實包括於立法權之內。蓋財政權所以異於立法權者，蓋因財政事項有其特殊之性質，而為特殊法則所支配，故特分別立論，以別於一般之立法權，即謂財政權為議會關於財政立法之職權，亦無不可者也。

議會關於財政之職權，各國規定，殊不盡同。就其共通之點言之，不外下列數種：其一、預算議決權，其二、追加預算承認權，其三、租稅承認權，其四、公債同意權，其五、決算審

核權。就上述各種職權發展之先後觀之，租稅承認權發達在前，預算議決權等則發達在後。此無他，蓋因人民既已承認負擔一定之租稅，此項租稅之用途如何，及其收支實況如何，自不能不有所過問。以是則預算議決權，追加預算承認權，公債同意權，及決算審核權等，相應而生，成爲議會關於財政全部之職權。各國中央議會如是，即在地方議會亦莫不皆然。惟地方議會既有成規可尋，上述各種職權，遂成爲通行之法律，別無所謂先後次第焉。

我縣市參議會關於財政之職權，依照縣市參議會組織條例所定，可大別爲四：其一、議決縣市預算事項，其二、審核縣市決算事項，其三、議決縣市稅縣市債及其他增加縣市庫負擔事項，其四、議決縣市公有財產之經營及處分事項。

就中最關重要者，爲預算議決權，以預算爲一切施政之索引，欲知政府某一年度之行政設施如何，一閱其年度預算，即可明瞭，初不必詳閱其年度施政計劃。以此，無論何國，且無論其爲中央議會，地方議會，對於政府之年度預算，莫不極爲注意。大抵特組所謂預算委員會 (Committees of Ways and Means)，負責審查。議會之展開辯論，亦多始於此。惟是預算之編造，不但各國不同，且因其爲中央預算，地方預算，而有差別。我國亦然。以言預算之編造，核定，審議，成立，及執行，在現行法令之所準據者，爲二十六年四月二十日公布，二十七年一月一日施行之預算法，二十七年九月二十三日公布之預算法施行細則，三十年十一月公布之改訂財政收支系統綱要，及三十一年四月三十日公布之中央分配縣市國稅處理辦法。其內

容之繁複，程序之細密，無出其右，以事涉專門，此各國之所以特組預算委員會負責審查也。惟須注意者，依照縣市參議會組織條例所定，『縣參議會議決之預算，應報省政府備案。』（縣組織條例第二條第二項）『市參議會議決之預算，應報上級政府備案。』（市組織條例第二條第二項）此之所謂上級機關，在院轄市為行政院，在省轄市為省政府。又備案與備查有別，備查，僅乎呈悉此令而止；備案，則上級機關尚有准駁及修正之權。

其次，為決算審核權。政府在每一會計年度終了時，依照核定預算科目，將該年度之一切收入，一切費用，編成決算報告，又稱為決算書。其關係之重要，僅次於預算。以此各國，無論其為中央議會，地方議會，均甚重視，多組決算委員會（Committee of Public Accounts），負責審查。關於決算之編造，審核，在現行法令之所準據者，為二十七年八月九日公布之決算法，及三十年一月一日公布之決算法施行細則。縣市參議會審核縣市年度決算應行注意事項，當不外下列之四點：一、歲入歲出是否與預算相符？二、歲入歲出是否平衡？三、歲入是否與人民經濟能力相適應？四、歲出是否與施政計劃相適應？（預算法第二十六條參照）惟在縣市參議會組織條例，對於預算，而曰議決，對於決算，則不曰議決，而曰審核，似屬有所差別。實則決算亦須經過參議會會議之議決，第以決算係年度預算執行後之報告，故不曰議決，而曰審核耳。又縣市決算，於縣市參議會議決以後，尚須呈報上級機關備案，與預算同（縣組織條例第二條第二項市組織條例第二條第二項）。何謂備案，已於前述，茲不贅。

其次，爲縣市稅，縣市債，及其他增加縣市庫負擔議決權。於此須特別說明者，爲市縣稅及縣市債。就縣市稅言之，何謂縣市稅，依照改訂財政收支系統實施綱要，及財政收支系統分類表所定，當爲縣市稅課收入中之：一、土地改良物稅（在土地法未實施前，仍爲房捐），二、屠宰稅，三、營業牌照稅，四、使用牌照稅，五、行爲取締稅（嗣改爲筵席及娛樂稅），六、土地稅之一部。（在未依土地法徵收土地稅前，爲田賦及契稅。）但土地稅之原屬縣市收入部分，在徵收實物時期，實物悉歸中央，另由中央參酌原收入金額撥付。依此規定，是縣市參議會之可爲議決者，僅爲上述一至五各種之稅捐。是類稅捐，中央曾於三十二年三月十一日頒有房捐條例，三十二年九月十六日頒有屠宰稅法，三十二年二月十一日頒有營業牌照稅法，三十四年六月十一日頒有使用牌照稅法，及三十一年四月二十四日頒有筵席及娛樂稅法，是縣市參議會之可爲議決者，又僅爲上述各種稅捐之徵收細則。至可否於上述各種稅捐之外，另徵其他稅捐，在中央最近令發之核增縣市行政事業經費審查意見，曾明定：『各省因地制宜之稅捐，原則上准予徵收。惟應由各地方政府提經民意機關通過後，由省呈請中央核准施行。』（行政院三十五年二月節安丁字第三七八三號訓令）是縣市參議會尙可議決徵收其他之稅捐，惟須呈請中央核准耳。就縣市債言之，依照公債法原則（中央政治會議第一八四次會議議決，十八年六月二十七日送立法院），凡政府募集內外債期限滿一年以上，及借款或發行庫券期限滿一年以上，均須依照公債法原則辦理。其於募集內外債之數額、用途、核准、監察、及基金

之保管等，均屬規定甚嚴。是項原則，雖未奉明令施行，然在中央對於公債之募集，固大體以此爲其準則焉。惟須注意者，縣市參議會之議決縣市稅，縣市債，及其他增加縣市庫負擔，是否須呈報上級機關備案，法無明文，頗涉疑義。余則以爲，無論其爲縣市稅，縣市債，及增加縣市庫負擔，均屬於財政立法事項，且未有不制定單行規章者。是項單行規章，即屬於有關人民權利義務之單行規章，應報請上級機關備案，是爲當然（縣組織條例第二條第二項市組織條例第二條第二項）。

其次，爲縣市財產之經營及處分議決權。此之所謂縣市財產，依照三十一年十二月九日公布之管理自治財政綱要，係指縣市公款公產而言（綱要第十一條）。何謂公款，依據同日公布之清理各縣市公有款產暫行通則所定，計爲：一、縣市各種事業之基金，二、縣市官屬機關貸與私人或團體之公款，三、縣市及所屬各機關歷年未解之經費結餘或經收之各項收入，四、縣市公有事業或公營事業歷年未解之盈餘，五、縣市稅捐經手人或包商歷年積欠之稅款，六、縣市公產承租人歷年積欠之租金，七、縣市歷年被人侵佔或虧挪之公款，八、其他屬於縣市所有公款（通則第五條）。何謂公產，依據同通則，計爲：一、縣市及所屬機關管有之公產，二、鄉鎮及自治團體管有之公產，三、公立學校醫院管有之不動產，四、人民捐獻之不動產，五、荒廢寺廟之不動產，六、戶絕歸公之不動產，七、依法沒收之不動產，八、縣市境內無主之土地（通則第十四條第一項）。依余所信，公產之經營及處分，固須經縣市參議會之議決；而於

公款之處分，似應以縣市各種專業基金為限。以上述之其他各種公款，比較瑣細，以其為清理之對象則可，以其為議決之對象，則殊無此必要也。此項決議案，應否報請上級機關備案，法無明文規定。竊以為就管理自治財政綱要之立法精神言之，不但應報請上級機關備案，且須由行政院分咨內政財政兩部查核也。

x

x

x

以上係就省縣市參議會之立法權及財政權言之，依照省縣市參議會組織條例所定，省縣市參議會尚有議決省縣市政府交議事項之職權（省組織條例第三條第一項第四款縣組織條例第二條第一項第六款市組織條例第一項第六款）。省縣市政府交議事項，就其性質言之，不屬於立法，即屬於財政，其應行遵守之各項原則，已如上述，茲不再贅。

但應注意者，省參議會祇有立法權，而無財政權，省政府之所交議者，亦祇有所謂立法事項，而無財政事項，是又不可以不辨者耳。

又政府可否對於議會提出交議案，各國情形，殊不相同。就中央議會言之，大抵在採議會內閣制之國家，除政府負責人之兼任議員者，得以議員資格提出議案外，並得以政府名義提出交議案。政府之交議案，且須列於議員所提議案之前，儘先付諸討論（如英國）。在採三權分立制之國家，政府負責人既不兼任議員，且不得對於議會提出交議案，以此議會之所討論者，悉為議員之提案（如美國）。地方議會亦大率類此。竊以為兩種制度，各有短長，其利弊得

失，要亦難言。我現行法令則採二者之長，固甚妥洽也。

疑義及解釋

一、疑義 縣市參議會決議及審核縣市預算決算，其辦法如何？

解釋 縣市參議會決議及審核縣市預算決算辦法，應由該省政府斟酌實際情形，自行訂定實施（行政院三十四年十月二十五日電）。

第二、建議權

我省縣市參議會組織條例，均設有關於建議權之規定（省組織條例第三條第一項第一款縣組織條例第二條第一項第七款市組織條例第二條第一項第七款）。建議權者，建議省縣市政與革事項之權也。在省參議會組織條例，係以建議權列爲省參議會職權之首；而於縣市參議會組織條例，則似其列於議決權之後，其輕重本末，蓋可概見。惟是此項建議權，在各國議會，殊不多見。我省縣市參議會組織條例之爲此規定，蓋由省市臨時參議會組織條例而來（省臨時組織條例第七條縣臨時組織條例第六條）。縣市參議會既已有廣泛之議決權，有無規定建議權之必要，似有問題。

又此建議省縣市政與革事項之權，顧名思義，其權僅屬建議而止。由此而爲之決議案，對於省縣市政府殊無何種之拘束力。換言之，省縣市政府對於是項決議案，其執行與否、自可自

由裁量。即使省政府或縣市長延不執行，或執行不當，省縣市參議會亦不得請其說明理由，或報請上級機關核辦（省組織條例第十九條縣組織條例第二十一條市組織條例第二十條）。又省政府或縣市長對於此種決議案，如認為不當，亦無附其理由，送請省縣市參議會覆議之必要（省組織條例第二十條縣組織條例第二十二條市組織條例第二十二條）。

第三、聽取報告及提出詢問權

我省縣市參議會組織條例，均設有聽取政府施政報告，及向政府提出詢問之規定（省組織條例第三條第一項第五款縣組織條例第二條第一項第八款市組織條例第二條第一項第八款）。此即參議會之聽取報告，及提出詢問權。議會是否有此職權，各國情形殊不相同。大體言之，可以分為兩派。在探議會一權制者，政府首長及其他負責人，得兼議會議員，此時之政府，不啻議會之委員會。以此，議會有聽取施政報告，及提出詢問之權（如英國）。在採三權分立制者，政府首長及其他負責人，既不兼任議會議員，且不列席於議會。以此，政府對於議會，既無報告施政之機會；議會對於政府，亦無提出詢問之可能（如美國）。此種辦法，在中央議會如此，即在地方議會亦復相同。我國現行法律，則折衷於二者之間，明定省縣市參議會均有聽取報告，及提出詢問權。政府首長及其他負責人，雖不兼任參議會議員，然得列席參議會（省組織條例第十四條縣組織條例第十六條市組織條例第十五條），並應將上屆議決各案執行經

過，及閉會期間施政情形，提出報告（行政院三十四年十一月公佈之省參議會議事規則第十五條內政部三十年六月公佈之縣參議會議事規則第二十一條）。

惟上項施政報告，依照現行法令，由省市政府提出書面，或以口頭爲之，均無不可（省議事規則第十一條前項縣議事規則第二十二條前段）。此之所謂聽取報告，在解釋上自係指口頭報告而言。如屬書面報告，則在法律用語上，應爲審查報告，而非聽取報告。又口頭報告，有須注意者，政府首長及其他負責人，爲數既多，而各機關主管工作，又復相當龐雜，如必一一於書面報告之外，再爲口頭報告，則不但會期有限，費時過多，足以妨礙議事之進行；即在聽取報告之參議員，長期枯坐，亦將不勝其苦。故在縣市參議會組織條例特爲規定，縣市參議會開會時，得請政府首長及其他負責人，列席報告。換言之，即非已被邀請，固不必爲此口頭報告也。

詢問之制，始於英國，然較其他議會職權發生爲遲。此制，在法國比較完備，計分詢問爲二：一爲單純詢問（Question），一爲正式質問（Interrogation）。前者僅爲議員與政府首長及其他負責人相互間之問答，而與全體議會無關。後者則不僅爲議員與政府首長及其他負責人間之關係，而得依照一定程序，據以提出議案，列入議事日程，追求政府之責任。英國之制，雖無此顯然區別，然亦大體相同。正式質問無論矣，即在單純詢問，亦屬費時費事，政府議會，均感不便。故各國多於議事規則中，特設規定，或則須以書面提出，或則須有一定人數之

連署，蓋所以示限制也。

我省縣市參議會組織條例所謂詢問，係指單純詢問而言，且須對於施政報告認為有疑義時，始為詢問。關於此點，在省縣參議會議事規則均設有明文規定，即省縣市參議員對於省縣市政府之施政報告，如認為有疑義時，得經主席許可，當場為簡要之發問（省議事規則第十一條縣議事規則第二十二條）。如事涉繁複，非當場可以答復，或因時間迫促，不及當場發問者，省縣市參議員得以書面提出詢問。省縣市政府，除因公衆利益應守秘密外，應為答復。關於此點，省縣議事規則亦有明文規定，即省縣市參議員對省縣市政府之書面詢問，應詳敘事由，向主席提出，由主席送請省縣市政府答復。除因公衆利益應守秘密者外，省縣市政府應為書面或口頭之答復（省議事規則第十二條縣議事規則第二十三條）。

凡此規定，均係仿效各國先例而來。但在我現行法令，無論其為口頭詢問，及書面詢問，均屬單純詢問。即惟提出詢問之參議員，與被詢問之政府首長及其他負責人間之關係，而與全體參議會無關。換言之，即彼此之間，以一問一答為已足。如答復為不滿意，固可再為詢問；然不能據以提出議案，列入議事日程，追求政府首長及其他負責人之責任。

第四、接受請願權

議會制度，最先發達者為英國。就英國議會制度之起源言之，蓋始於人民對於租稅負擔之

請願，於是逐漸進步，而以立法權，財政權，乃至對於政府之監督權，定為議會固有之職權。但習慣相沿，無論其為中央議會，及地方議會，均有接受人民請願之規定。我省縣市參議會組織條例亦同，而以接受人民請願事項，為其職權之一（省組織條例第三條第一項第六款縣組織條例第二條第一項第九款市組織條例第二條第一項第九款）。惟人民向參議會請願之方式如何，參議會於接受人民請願事項後，又應如何處理，各國多以之定入議事規則。在我省縣市參議會組織條例，則乏詳晰規定，而於省縣參議會議事規則，亦付闕如，不可謂非立法上之疏漏。

我省縣市參議會組織條例，既以接受人民請願事項為其職權之一，竊以為比照議事規則解釋，人民如對於參議會所有請願，應以書面行之，並須有省市參議員三人，或縣參議員二人署名介紹，參議會始得接收（省議事規則第十三條縣議事規則第十三條）。參議會於接受人民請願事項後，得由主席逕付會議討論，或先交審查委員會審查（省議事規則第十五條縣議事規則第十五條）。此後一切進行，則應照通常議案辦理。如經會議決議通過，此項決議案，應與建議案之性質同，對於省縣市政府，殊無何種之拘束力。但如參議員認為有另提議案之必要，自得依照通常提案程序為之。然係另一問題，與接受人民請願事項，初無關係。

又在英國，關於議會議決之法律案，尚有所謂公法律案（Public Bill）與私法律案（Private Bill）。後者為議會依人民或其團體之請願，議決成立之法律案。為此請願者，尚須繳

納一定費用，且須經過一定程序。議會對於私法律案之處理，又因有無利害關係人之反對而不同。如無人反對，稱為無反對（Unopposed）之私法律案。如有人反對，則稱為有反對（Opposed）之私法律案。此種制度，係由接受人民請願之歷史而來。其利弊得失，要亦難言。故在其他各國，並無採用之者。茲以其與議會之接受人民請願權有關，故特附論及之。

疑義及解釋

一、疑義 縣參議會接受人民請願，應否制定辦法？

解釋 縣參議會接受人民請願事項，毋庸制定辦法（行政院三十年九月六日電）。

二、疑義 省縣市參議會接收人民請願事項，如何辦理？

解釋 省縣市參議會在開會期間所接收人民請願事項，經大會決議後，再送省市縣政府核辦。在閉會期間所接收人民請願事項，其性質重要，而無時間性者，應留待下次大會決議後，再分別轉行。其時機緊急，或無關重要之事項，得由議長隨時轉行，於下次大會提出報告。但設有駐會委員會者，應經該委員會之決議（內政部三十五年二月五日代電）。

第五、審議權

關於審議權，為我省參議會組織條例特有之規定。審議權者，審議省經費支出分配事項之權也（省組織條例第三條第一項第三款）。我省參議會組織條例，何以不規定省參議會有議決

省預算之權，而祇規定有審議省經費支出分配之權，殆亦有故。蓋各省在三十年十一月中央尚未改訂財政收支系統以前，原有其獨立之預算，即所謂一級預算。即在中央改訂財政收支系統以後，已將全國財政收支分為國家財政，與自治財政兩大系統，而將省之一切收入支出，包括於國家財政之內（改訂財政收支系統實施綱要第一條及第二條）。此時之省預算，已非復過去自爲一級，而成爲國家總預算之單位預算。以此，中央於每年度開始以前，即先行核定各省之歲出總數。各省政府於其歲出總數核定後一個月內，依照行政院審定各費類，體察實際需要，編具各費類分配總表，呈送行政院，核轉主計處、審計部、及財政部（國庫統一處理各省收支辦法第二十條）。是省政府之所編具者，僅爲各費類分配總表，而無整個之省預算，故省參議會祇有審議省經費支出分配之權。

又在省參議會組織條例，僅規定其爲審議，而不規定其爲議決省經費支出之分配者，蓋因省經費歲出總數，已由省政府呈奉中央核定，省政府所能自由伸縮者，僅在體察實際需要，依照行政院審定之各費類，而爲適當之分配。中央各院部會，且多就主管事業事先指定其經費支出之分配標準，於此場合，省政府縱欲體察實際需要，自由伸縮，亦不可能。故我省參議會組織條例祇畀省參議會以審核權，而不予以議決權。既曰審核，自祇能就各費類之經費支出，審其是否合於實際需要，酌加變通，而此各費類分配總表審定之權，則在主計處、審計部、及財政部。最後核定之權，則在行政院。

省參議會之此項審核權，就其性質言之，似屬前述財政權之一種。但察其實際，殊不盡然。良以各省，不但自中央改訂財政收支系統以後，已無獨立之預算；且自二十九年十一月中央決定田賦由中央接管，改徵實物以後，已無獨立之財政。各省既已無獨立之財政，則省參議會自無關於財政之職權，即財政權，或財政立法權。此余所以將省參議會之審議省經費支出分配權另立專目，而不於財政議決權中述之也。

於此有須特加注意者，即院轄市之地位與省同，在改訂財政收支系統實施綱要，已將其一切收入支出包括於國家財政之內（實施綱要第二條）。以此，院轄市市參議會，在解釋上自祇有審議市經費支出分配權，而無議決預算權。我市參議會組織條例未能注意及此，特設例外規定，殊覺粗疏。

第六、舉發權

關於舉發權，為我市參議會組織條例特有之規定，即「市參議會對於市長，認為有違法或失職時，得向監察機關舉發之。」（市組織條例第二十一條）此種制度，頗似各國議會之彈劾權。查考各國中央議會，大都有彈劾權之規定。但其內容，則非一致。茲舉英美兩國為例，英國惟對於內閣總理，及其他重要官吏，有彈劾權。美國則對於大總統、副總統、及其他一切文官，均有彈劾權。英國之彈劾權，由下議院行使，上議院處於審判地位，且為純然之刑事裁

判。美國之彈劾權，亦由下議院行使，而由上議院審判，但僅祇免職及褫奪公權爲止。刑專裁判，則屬於普通法院。然無論在英在美，其行使彈劾權之事例，均不其多。英國自十八世紀以來，僅祇兩次。美國自有憲法以來，亦僅九次。英美及其他各國之仍保留此制者，僅屬理論上之要求（即議會爲政府之監督者），實則並無何種之實益。國父鑒於以彈劾權屬於議會，殊無實益，且不合理，於是創爲五權憲法，將彈劾權由議會劃出，另設監察院，與行政、立法、司法、考試四院，同爲治權機關。故在立法院組織法，及國民大會組織法，均無彈劾權之規定，而以彈劾權專屬於監察院（國民政府組織法第四十六條監察院組織法第一條）。以此，我省縣市參議會，依據各該組織條例，均無彈劾權，固至當也。

然在市參議會組織條例，特設市參議會舉發市長違法失職之規定。就其性質言之，固非英美各國之所謂彈劾權，且依照彈劾法，監察委員對於公務員違法或失職之行爲，應提出彈劾案於監察院（彈劾法第二條），監察院並應接受人民舉發公務員違法或失職行爲之書狀（彈劾法第十三條）。於此可見，市長如有違法失職行爲，不但監察委員應提出彈劾；即無論何人，均可向監察院舉發。我市參議會組織條例，以舉發市長之權，畀諸市參議會，由純理論言之，殊無必要。

不但如此，市長如有違法失職行爲，即經市參議會向監察機關舉發，依法尚須經過審查及交付懲戒各種程序（彈劾法第四條及第五條）。其結果有無處分，及處分之種類如何，殊不可

知。如經舉發，而監察機關認為不應交付懲戒（彈劾法第六條），或縱經懲戒，而情節輕微，未受免職處分（公務員懲戒法第三條），則市長既未去職，苟非市長自動呈請辭職，或市參議會自動宣告解散，殊難望其關係之圓滿。凡茲所云，或屬杞憂，然衡以人情，在所不免。此種舉發權之規定，似有待於中央將來修正市參議會組織條例時之特加考慮也。

第七、其他法定之職權

我省縣市參議會組織條例，對於省縣市參議會之職權，均採例示的概括規定，即除省組織條例第三條第一項第一款至第六款，縣組織條例第二條第一項第一款至第九款，及市組織條例第二條第一項第一款至第九款所列舉之各種職權外，舉凡「其他法律賦予之職權」，皆屬之（省組織條例第三條第一項第七款縣組織條例第二條第一項第十款市組織條例第二條第一項第十款）。此即所謂例示的概括規定。

何者為其他法律賦予省縣市參議會之職權，在現行法律，除罷免省參議員外（省組織條例第六條），尚無其例。將來中央究將公佈何種法律，殊不可知；但余以為，依照縣市參議會組織條例，縣市參議會之職權，已屬相當廣泛，應否再以其他法律賦予縣市參議會以其他之職權，殊有問題。且不僅此，參議會之所以對於議會者，不但組織不同，而於二者之職權，亦應有所區別。如將來由參議會進而為議會，其職權範圍又將如何規定，頗感困難。凡此，似為中

央創制立法所應特加注意也。

又此之所謂其他職權，依照規定言之，自應以法律所賦與者為限。何謂法律，已於前述，必由立法院經過立法程序，並經國民政府公佈者而後可。（或名為法，或名為條例。）且何種事項應以法律定之，在法規制定標準法限制甚嚴（標準法第一條至第三條）。準是，則各機關發佈之命令，縱名為規程、規則、細則、或辦法，亦不能謂之為法律（標準法第四條），自不得賦與省縣市參議會以其他之職權。

x

x

x

省縣市參議會之職權，已如前述。但在省縣市參議會組織條例，尚有一種嚴格之限制，即省縣市參議會議決事項，與中央法令抵觸者無效（省組織條例第四條縣組織條例第三條市組織條例第三條）。何者謂之議決事項，法文用語，頗欠明瞭。竊以為在解釋上，係指依據本章第一、第二、第四、第五、第六、各種職權所為之議決而言。第三所述之聽取報告，及提出詢問權，依法不應為何種之議決，自不包含在內。蓋在省縣市政府之施政報告，無論其以書面為之，或口頭為之，僅為一種報告，而與交議案有別，無交付會議討論之必要。即對於施政報告之詢問，無論其為書面詢問，或口頭詢問，亦僅一問一答，或再問再答為止，亦無須交付會議討論。以此，二者均不在議決之列。故此之所謂議決事項，與聽取報告，及提出詢問無關。

省縣市參議會議決事項，如與中央法令抵觸，應為無效，殆屬當然。此在修正省政府組織

法第二條，修正縣組織法第五條，及市組織法第九條，均設有類似之規定。其立法用意，正屬相同。惟所謂無效，係指省市參議會議決事項根本不發生效力而言。非必待於省縣市政府之咨復，或呈經上級機關之宣告，始為無效。又省縣市參議會議決事項，如與中央公佈之法律抵觸，固屬無效；即與中央各機關發佈之命令有所出入，亦屬無效。以省縣市參議會組織條例，係就「法」「令」兩者言之也。

但省縣市參議會議決事項，與中央法令抵觸，有為全部者，有為一部者。如為全部，其全部固屬無效；如為一部，則惟抵觸之部分為無效，非必全部無效，此又當然解釋也。

第四章 參議員之名額任期罷免及補缺

本章所欲敘述者四事：第一、參議員之名額，第二、參議員之任期，第三、參議員之罷免，第四、參議員之補缺。茲分別說明如左。

第一、參議員之名額

關於參議員之名額，在現行組織法令，因省縣市參議員而不同。

就省參議會言之，『省參議員名額，每縣市一人。』（省組織條例第一條第二項）依此規定，是無論各縣市面積大小，及人口多寡，其應出之省參議員，均為一人。但於此有兩種問題：其一、在現行法令，省以下之自治單位，除縣市外，尚有所謂設治局；且有少數省份，呈經中央核准，設置管理局者（如四川之北碚管理局）。設治局及管理局，可否成立參議會，選舉省參議員？經呈請中央核示，仍准其成立參議會，選舉省參議員。其二、在我國成立省參議會，係屬初次，是否必須各縣市局均已成立參議會，始選舉省參議員，成立省參議會？如無須如此，在未成立參議會之縣市局，其應出之省參議員，又應如何產生？以省參議員組織條例會明定：『在參議會尚未成立之縣市，其省參議會之產生辦法，由行政院定之。』（省組織第二

條)特呈請中央核示，嗣奉指令，以縣市參議會成立過半，即成立省參議會；其未成立參議會者，由臨時參議會選舉省參議員。然此係屬權宜辦法，殊未可垂為定制也。

就縣參議會言之：「縣參議員，由鄉鎮民代表會選舉者，除選舉條例另有規定外，每鄉鎮一人。其未滿七鄉鎮之縣，仍應選出縣參議員七人。由職業團體選舉者，其名額不得超過總額十分之三。」(縣組織條例第五條)依此規定，是各縣縣參議員名額之多寡，殊不一定。要視其鄉鎮數究為若干，先定其區域代表數，再依照下列算式，求出職業代表數。 $7:3 \parallel 區鎮$ 代表數：職業代表數 = $\frac{3 \times \text{區鎮代表名額}}{7}$ 區域代表數與職業代表數相加，即為各該

縣縣參議員之總額。但應注意者，所謂選舉條例另有規定，經詳釋縣參議員選舉條例，當係指第七條但書之規定而言，即：「但鄉鎮數超過一百之縣，得由數鄉鎮合選縣參議員一人。未滿七鄉鎮之縣，仍應選出縣參議員七人。其名額分配辦法，由省政府斟酌當地人口交通等情形定之，並報內政部備案。」此種規定，在適用上頗感困難。內政部雖已制訂各縣過多過少鄉鎮合選縣參議員辦法，道令施行。(是項辦法，係內政部呈行政院二十四年平壹字第二一九〇三號指令核准。)竊以為補苴罅漏，徒滋糾紛，似以逕定為每鄉鎮一人，無須由數鄉鎮合選，較為適宜。

就市參議會言之，依照市參議會組織條例規定：「市參議員之名額，定為十九名。(按先

定爲九名，後改爲十九名。）但人口超過十萬者，按其超過之人口，每滿三萬，增加一名。（省組織條例第四條）同時依照市組織法規定：「市參議會，由市民及依法成立之職業團體、選舉市參議員組織之。但由職業團體選舉之參議員，不得超過總額十分之三。」（市組織法第二十三條）於是發生下述之問題，即由職業團體選舉之參議員，究在市組織條例所定名額之內，抑在市組織條例所定名額之外？經呈請中央解釋，嗣奉核示，謂其應在市組織條例所定名額之內。竊以爲此種解釋，殊有未洽。良以市參議會組織條例第四條所定，明明係指區域代表而言，此與縣參議會組織條例第五條每鄉鎮選舉縣參議員一人之規定相同。所不同者，惟一以人口爲比例，採直接選舉制；一以鄉鎮區域爲範圍，採間接選舉制。不但如此，即就市組織法第二十三條，與縣參議會組織條例第五條，比照觀察，其立法用語，大體相同，亦不能有此不同之解釋。經臚陳理由，呈請中央變更是項解釋，同時重慶市政府亦有此請求，已奉明令准予變更，於此問題，始獲適當之解決。

以上係就現行法令所定省縣市參議員之名額言之，然在一般時論，除市參議員名額已依人口多寡比例定之外，非無主張省縣參議員亦應依人口多寡定其應出之名額者。考之外國，在採區域選舉制者，大抵依照人口多寡，定其應出議員之名額，且多規定每一選舉區域之基本名額，以免偏枯。此種主張，似有相當理由，中央亦已表示將來修正選舉法時予以考慮。余則以爲不遵照國父遺教則已，如遵照國父遺教，不但省縣市參議員名額，概須依照縣市鄉鎮區

等區域定之。(即每一鄉鎮區選舉縣市參議員一人，每一縣市選舉省參議員一人。)即國民大會代表名額，亦應依照縣市區域定之，每縣市一人(建國大綱第十四條)，而與人口之多寡無關。

疑義及解釋

一、疑義 未成立參議會之縣市，其省參議員如何選舉？

解釋 省參議會組織條例第二條所載，未成立參議會之縣市，其省參議員應由臨時參議會選出(行政院三十四年七月十三日電)。

二、疑義 管理局及設治局應出之省參議員，如何選舉？

解釋 北碚管理局應出之省參議員，可由該局臨時參議會選舉。至沐愛設治局應出之省參議員，可暫時懸缺，俟該局成立參議會時，再行補選(行政院三十四年九月二十九日電)。

北碚管理局，沐愛設治局，均應比照縣市局參議會，暫由臨時參議會選出省參議員。如臨時參議會亦未成立，亦應暫為趕速籌設。在未成立前，其應出之省參議員，應懸缺待補(行政院三十四年十月十三日電)。

三、疑義 縣市參議會成立幾分之幾，始可成立省參議會？

解釋 縣市參議會成立過半，即可成立省參議會(行政院三十四年十月二十七日電)。

四、疑義 市參議會組織條例第四條所定之市參議員名額，是否包括職業團體所出之市參

議員名額在內？

解釋 市參議會組織條例第四條，暨市參議員選舉條例第十五條所定市參議員名額，應包括職業團體所出市參議員名額在內（行政院三十四年十一月平壹字第二五七七九號訓令）。

五、疑義 省參議會區域代表名額，可否以人口爲比例？

解釋 貴府建議，區域代表名額，應以人口爲比例一節，將來省參議員選舉條例有修正時，自當予以考慮（行政院祕書處三十四年十二月二十六日平壹字第二八三五號公函）。

六、疑義 市參議員名額，似不應包括職業團體所出市參議員名額在內，可否重加考慮？

解釋 查市參議會組織條例第四條所定市參議員名額，應包括市組織法第二十三條及市參議員選舉條例第十五條所定職業團體應出市參議員名額在內，前經本院三十四年十一月二十二日平壹字第二五七七九號訓令飭知在案。茲據重慶市政府請求變更前項解釋，並據內政部呈請修改前項有關條例，藉資通用等情。經核市參議會組織條例第四條所定市參議員名額，應視爲區域代表佔參議員總額十分之七，市參議員選舉條例第十五條及市組織法第二十三條所定職業團體應出市參議員名額，應准按照比例外加計算，不再包括於前項第四條所定市參議員名額之內，條例亦無庸修改（行政院三十五年一月五日節壹字第一七一四號訓令）。

七、疑義 市參議員區域及職業團體應出參議員比例，其計算方式如何？

解釋 市參議員選舉條例第十五條及市組織法第二十三條規定：「職業團體應出席參議員

之名額，不得超過總額十分之三。』則區域所選參議員，應為十分之七。如市人口有一百六十三萬，依市參議會組織條例第四條所定基本數十九名，超過十萬人口，每三萬人加一名，計五十一名，兩共七十名，均為區域代表參議員。職業團體參議員名額，可依下列比例式以求之：

$$7:8=70:X$$

$$70,$$

$$\therefore X = \frac{70}{8} \times 8 = 80 \text{ 名}$$

即應為三十名。故市參議員總額應為一百名（行政院三十五年一月五日第壹字第一七一四號訓令）。

八、疑義 鄉鎮超過一百之縣，其合選參議員，可否參酌人口及文化經濟等條件？

解釋 鄉鎮超過一百之縣，合選參議員時，應由所有鄉鎮集體配合，分別舉行。至鄉鎮集體配合之原則，除以地域毗連，交通便利為準外，自可參酌人口分布，及文化經濟等條件（內政部三十五年一月二十七日渝民字第三八一號代電）。

第二、參議員之任期

關於參議員之任期，我省縣市參議會組織條例之規定，均屬相同，即「任期二年，連選得

連任。」（省組織條例第五條縣組織條例第六條市組織條例第五條）議員任期之長短，各國法律，頗不一致。就中央議會言之，在採兩院制之國家，大抵下議院議員之任期較短，上議院議員之任期較長，且有以終身為其任期者。在採一院制之國家，則或長或短，殊不一致，要視其國情及其歷史而定。但在地方議會議員之任期，則通常為較短。我現行組織法令，無論省縣市參議員，其任期均定為二年，甚為適當。

惟是參議員之任期，究應自何時起算，法無明文，在適用上頗有疑問。關於此點，考諸各國中央議會，有數種不同之規定。有明定起算日期者（如美國上議院議員），有規定自選舉之日起算者（如西班牙），亦有規定自各該屆議會開會之日起算者（如波蘭下議院議員）。但大多數國家，則未規定起算日期，與我國同。此種疑義，固有待於中央之解釋。竊以為避免糾紛起見，似以自當選之日起算為合理。

參議員之任期，究於何時終了，亦有問題。在各國中央議會，有明定終了日期者（如美國下議院議員），有規定於任期屆滿時，議員之任務即告終止者（如意大利下議院議員），亦有規定於任期屆滿後，得執行職務至下屆議會開會時為止者（如土耳其）。但在大多數國家，則無明文規定，與我國同。就過去省縣市臨時參議會之先例言之，則係以任期屆滿，為議員職務之終了，似仍以維持此種先例為適當。惟在省市臨時參議會組織條例，均有如行政院認為必要，得延長任期之規定（省臨時組織條例第十一條市臨時組織條例第十條）。現行省縣市參議會組

繼條例，既無此規定，自不能為同一之解釋。即就個人體驗所得，亦以不延長其任期為適當。至議員可否連選連任，各國亦不一致。有不設明文規定者，有明定其連選連任者。即在不設明文規定之國，事實上亦多連選連任，且多終老議席，播為美談。我現行組織法令明定其得連選連任，誠至當也。

第三、參議員之罷免

我現行組織法令，對於省縣市參議員，均設有罷免之規定。即「省參議員，得由原選舉之縣市參議會參議員過半數之出席，出席人數三分之二之議決，罷免之。」（省組織條例第六條）「縣參議員，得由原選舉區之鄉鎮民代表會代表或職業團體會員過半數之出席，出席人數三分之二之議決，罷免之。」（縣組織條例第七條）「市參議員，得由原選區公民二十分之一以上，或原團體會員十分之一以上之連署，舉行公民投票，罷免之。」（市組織條例第六條）

在國父遺教，將人民之政權分而為四，即選舉權，罷免權，創制權，複決權。以其係由人民直接行使，故皆為直接民權。考歐美各國，最先畀予人民者，多為選舉權。四權之制，始於瑞士，嗣為美國少數之州所採用。及至第一次歐洲大戰以後，各國之採用四權，三權，兩權者，先後達十餘國之多。國父主張人民應直接行使四權，則遠在歐洲大戰以前，誠卓見也。惟是上述四種政權，究應如何行使，除選舉權外，中央尚未制定法律，公布施行。第於省

縣市參議會組織條例，設有省縣市參議員，均得依照一定程序，投票罷免之規定；且以此罷免權，分別畀諸縣市參議會，鄉鎮民代表會，及職業團體，或市公民及職業團體。此種規定，衡諸國父遺教，殊有未洽。蓋如上所述，無論其為選舉權，罷免權，創制權，複決權，均屬直接民權，應由人民直接投票行使；乃以罷免之權，畀諸人民選舉而成之縣市參議會及鄉鎮民代表會，是罷免權已非直接民權，而為間接民權，殊非國父主張四權之本意也（參照拙著四權行使法論，正中書局出版）。

省縣市參議員，由縣市參議會及鄉鎮民代表會選舉，已與國父遺教不符；應否再將罷免權畀諸縣市參議會及鄉鎮民代表會，似應特加考慮，俾免再誤。此亦慎始之道，如習焉不察，視為當然，不但有失國父遺教直接民權之本意，抑且積重難返，將來恐亦不易更張也。

省縣市參議員，得依照一定程序投票罷免，已如上述。但在現行法令，尙有縣市參議員違法失職暫行處分辦法。是項辦法，係內政部於二十三年七月十日以民字第四一二號呈行政院核定，二十三年八月十一日奉行政院第四三二四號訓令通行，現仍繼續有效。是上級監督機關（縣市參議會之監督機關為民政廳，院轄市之監督機關為內政部——處分辦法第二條），對於縣市參議員之違法失職，尙可予以適當之處分。其最重處分，可至於撤職（處分分申誡，停職，撤職三種——處分辦法第三條）。此亦可以注意者也。

疑義及解釋

一、疑義 各縣臨時參議會參議員，如有違法失職情事，應如何辦理？

解釋 各縣臨時參議會參議員，如有違法失職情事，應比較縣市參議員違法失職暫行處分辦法之規定辦理（行政院三十一年六月二十三日順壹字第一二二七三號指令）。

二、疑義 人民行使四權之具體辦法如何？

解釋 人民行使四權之程序及其具體辦法，中央現正統籌規畫，仰候飭知（行政院三十三年九月五日電）。

第四、參議員之補缺

我現行組織法令，關於參議員之補缺，設有兩種不同之規定。

一爲因故去職時之補缺，此省縣市參議員之所同。即「省參議員，於任期內，因故去職時，由該縣市候補當選人依次遞補。其任期以補足前任未滿之期爲限。」（省組織條例第七條）「縣參議員，於任期內，因事故去職時，由該鄉鎮或該團體候補當選人依次遞補。其任期以補足前任未滿之期爲限。」（縣組織條例第八條）「市參議員，於任期內，因事故去職時，由候補當選人依次遞補。其任期以補足前任未滿之期爲止。」（市組織條例第七條）

何謂因故去職，在現行法令並無明文規定。竊以爲舉凡參議員之死亡，辭職，改任公務員，當選其他民意機關代表而願應選，被撤職處分（縣市參議員違法失職暫行處分辦法），因

刑事犯罪隕尊公權，或被罷免，均屬之。

參議員因故去職，是否由候補當選人遞補，各國法律，大抵可以分爲兩派。其一、在選舉法令設有候補當選人之規定者，如當選人因故去職，即由候補當選人依次遞補。其二、在選舉法令未設有候補當選人之規定者，如當選人因故去職，應即舉行補缺選舉，而非以得次多票數者當然遞補。我現行組織法令，則採前之立法例。但在外國法律，有任期如將屆滿，即不必遞補者。如法國單記名投票法第七條，在議會改選期前六個月，如有缺出，不再另選，即其一例。我現行組織法令無此規定，自不能爲同一之解釋。

補缺之候補當選人，其任期以補足前任未滿之任期爲限，爲各國之所同。其義甚明，無待多贅。

推在市參議員之因故去職，祇規定由候補當選人依次遞補，而未明定其由各選舉區或職業團體之候補當選人分別依次遞補，不可謂非立法上之疏漏。竊以爲在解釋上，應以釋爲分別依次遞補爲適當。

一爲視爲辭職時之補缺，此爲縣市參議員特有之規定，卽：「縣參議員，於一會期內，均未出席，而無正當理由者，視爲辭職，由該鄉鎮或該團體候補當選人遞補。」（縣組織條例第九條）又「市參議員，如於一會期內，全無出席，而無正當理由者，視爲辭職，依前條規定遞補之。」（市組織條例第八條）此之所謂會期，係指縣組織條例第十一條及市組織條例第十條之

會期。其義甚明，無待費詞。頗無正當理由一語，究應如何解釋，頗有疑義。竊以爲爲避免糾紛起見，似以從狹義解釋爲適當。如未經請假而不出席，卽其一例。至補缺之候補當選人，其任期是否以補足前任未滿之任期爲限，法無明文，亦有問題。余以爲應依類推適用，與縣組織條例第八條後段，及市組織條例第七條後段之規定，爲同一之解釋。

此種視爲辭職辦法，徵諸外國，頗乏其例。但在外國，對於無正當理由而不出席之議員，並非毫無制裁。惟多以之定入議事規則，且其制裁亦無如此之重。我縣市組織條例之設此規定，係沿襲過去法令而來（縣參議會組織法第十條市參議會組織法第十一條）。此種規定，在使參議員重視其公職，似亦未可厚非也。

疑義及解釋

一、疑義 已准辭職之縣參議員，可否再請求遞補？

解釋 縣議會參議員出缺，應由候補參議員遞補，惟已辭職之參議員，其資格業已喪失，不得請求遞補（行政院三十二年十一月二十三日電）。

二、疑義 各級民意機關代表之辭職，其方法如何？

解釋 各級民意機關代表之辭職，得向各該機關行之，並由該機關商請同級之執行機關，轉報上級政府（行政院三十四年九月十三日電）。

第五章 參議會之職員

議會議員之設置，各國均頗簡單，我省縣市參議會亦然。以此，本章僅敘述下列兩事：第一、議長副議長，第二、秘書及其他職員。茲分別說明如左。

第一、議長副議長

就各國中央議會言之，均設置議長一人，殆無例外，但是否設置副議長，則不盡同。如美國下議院，即不設置副議長。其設置副議長者，亦未必祇設一人。有設一人者（如英國），有設二人者（如蘇聯），有設三人者（如德國），有設四人者（如法國）。議長副議長固多由於議員之選舉，然亦有由於任命者（如意大利）；但在地方議會，除設置議長外，其設置副議長者，大抵祇設一人，且多由於議員之選舉。

我省縣市參議會，則從一般立法通例，均各置議長，副議長各一人，由省縣市參議員，用無記名投票互選之（省組織條例第八條第一項縣組織條例第十條第一項市組織條例第九條第一項）。凡選舉投票，祇被選舉人記名，而選舉人不記名者，為無記名投票。在現行選舉法令，稱此投票法為無記名單記法（省選舉條例第十三條縣選舉條例第二十一條市選舉條例第二十七

條)。其須互選者，蓋議長副議長當選人，須以參議員爲限也。

關於議長之職權，我省縣市參議會組織條例，僅規定下列數事。一、參議會開會，由議長召集（省組織條例第十條縣組織條例第十二條市組織條例第十一條）。二、參議會開會時，以議長爲主席，及議案之表決，可否同數時，取決於主席（省組織條例第十一條第十二條第二項縣組織條例第十三條第十四條後段市組織條例第十七條第十二條後段），頗覺過於簡略；卽至省縣參議會議事規則，亦乏詳晰規定。考之外國，通常於議會組織法中規定議長之職權爲：一、維持會場之秩序，二、推進會務之進行，三、指揮會場之警衛。且有規定，對於議會行政有關之各種法律行爲，及訴訟行爲，對外代表議會者（如德國）。凡此規定，可爲我國立法上之參考。

副議長之設置，通常在議會開會時，議長如因事不能主席時，由副議長主席。我省縣市參議會組織條例亦然（省組織條例第十一條前段縣組織條例第十三條前段市組織條例第十七條前段）。但在外國之中央議會，有以副議長爲全院委員長，於開全院委員會時，而以副議長爲主席者（如英國下議院）。此種規定，頗有意義。竊以爲省市參議會，如對於特殊事項，由主席決定，或議會決議設置特種審查委員會時（省議事規則第十六條第二項），以副議長爲當然主席，似較適當。

議長副議長之任期，各國法律，有不設明文規定者，有明定其任期爲一議會者。我省縣

市參議會組織條例，並無明文規定。竊以爲議長副議長，既由參議員互選而來，自應以其參議員之任期爲任期。但如議長或副議長，於其任期內，因故去職，應即分別補選，是爲當然。我省市參議會組織條例，均設有同樣之規定，卽：「議長副議長因故去職時，應依前項規定辦理」。（省組織條例第八條第二項縣組織條例第十條第二項市組織條例第九條第二項）所謂依前項規定辦理者，卽由參議員用無記名投票互選也。惟應注意二事：其一、議長或副議長出缺，均應分別補選，並非議長出缺，卽由副議長當然遞補。關於此點，中央已有解釋，可資遵循。其二、補缺之議長或副議長，其任期應與補足前任未滿之任期爲限。關於此點，雖法無明文，然在法理上固可準用參議員補缺之規定（省組織條例第七條後段縣組織條例第八條後段市組織條例第七條後段）。

釋義及解釋

一、疑義 省參議會議長副議長之選舉方法如何？

解釋 省參議會議長副議長之選舉，應用無記名記投票法，分別正副，並各以得票較多者當選（行政院三十四年九月十三日電）。

二、疑義 議長因故去職，是否另行補選，抑以副議長遞補？如須補選，副議長有無被選與權？

解釋 議長副議長因故去職，應依法補選。補選議長時，副議長自得享有被選舉權。如副

議長當選議長時，並得同時補選副議長（行政院三十四年十二月十八日電）。

第二、秘書及其他職員

參議會，除議長副議長外，關於其他職員之設置，因省縣市參議會而不同。就省參議會言之：「省參議會，置秘書處，承議長之命，辦理省參議會一切事務。置秘書長一人，由國民政府簡派之。置秘書一人或二人，由議長派充之」。（省組織條例第二十三條）秘書處組織規則，依法應由行政院定之（省組織條例第二十五條後段）。以此，行政院特於三十四年十一月二十七日制定省參議會秘書處組織規則，公布施行。依照是項規則，「秘書處應設議事，總務兩組」。「各組置主任一人，得由秘書兼任，主管本組事務。組員二人至四人，辦事員二人至六人，承組主任之命，分辦事務。必要時，得酌用雇員」。（組織規則第三條及第四條第一項）

就市參議會言之：「院轄市市參議會，置秘書長一人。省轄市市參議會，置秘書主任一人。秘書一人或二人，事務員三人至九人，均由議長選用之」。（市組織條例第二十四條前段）但在省參議會秘書處組織規則有「本規則準用於院轄市市參議會秘書處」之規定（組織規則第八條），是院轄市市參議會亦得準用是項規則，設置秘書處，秘書長由國民政府簡派，並分組辦事，增設其他必要之職員。

就縣參議會言之：「縣參議會，置秘書一人，由省政府遴委。事務員，書記各一人至五人，由議長派充之。」（縣組織條例第二十四條）依此規定，是縣參議會所設之職員爲最少，不但不同於省參議會及院轄市市參議會，且不同於省轄市市參議會。

如上所述，可知現行法令對於省縣市參議會職員之設置，甚爲紛歧。此種規定，是否合理，頗屬疑問。竊以爲任何機關，其應設置人員，固屬不宜過多；然不應因機關之爲省爲縣，而有差別。以此，省縣市參議會職員之設置，似應依參議員之多寡，及每年開會之次數，以爲決定，或較妥洽。

又依照現行法令，除省轄市市參議會之秘書主任，依法由議長遴用外，他如省參議會之秘書長，均應由國民政府簡派；縣參議會之秘書，亦應由省政府遴委。此種規定，是否妥當，亦有問題。考之各國中央議會，除英國國會之秘書長，秘書，係由國王任命外，其他各國，或則爲議長所遴委，或則爲議員所選舉；且有其他之職員，亦爲議員所選舉者（如法國）。此種立法，頗有參考之價值。

在我現行法令，省縣市參議會應設之職員，既屬無多，於是特設調用人員之規定，即：「省參議會開會期內，得向省政府調用人員。」（省組織條例第二十四條）「縣參議會開會期內，得向縣政府調用人員。」（縣參議會第二十五條）「市參議會，於必要時，得向市政府調用人員。」（市組織條例第二十四條後段）所謂必要時，在解釋上自應以參議會之開會期內爲

限。否則，將不免於長期調用矣。

疑義及解釋

一、疑義 縣參議會秘書及事務員，是否須爲本縣人？其資格及待遇如何？

解釋 縣參議會秘書及事務員，法無明文規定，自不限於本縣人，亦無資格條件之限制，其待遇由各省自定之（行政院秘書處三十一年二月四日順壹字第二〇六一號箋函）。

二、疑義 縣黨部書記長，可否兼任縣參議會秘書？

解釋 縣黨部書記長，依照各級黨政關係調整辦法，得兼任參議會秘書，並非強制規定，亦得由省政府酌定之（行政院三十一年四月二日順壹字第五八〇一號指令）。

查縣各級黨政關係調整辦法第五條規定之縣參議會秘書，得由縣黨部書記長兼任，此項規定，雖非強制性質，爲切取聯絡起見，自應以兼任爲原則，並由省政府於黨委會前，徵詢省黨部意見（行政院三十一年六月三十日順壹字第一二七三六號指令）。

三、疑義 縣參議會之編制及經費表，可否由省政府自行擬定？

解釋 縣參議會之編制及經費表，可由該省自行擬定，彙報內政部備查（行政院秘書處三十一年五月七日順壹字第八四七五號函內政部）。

四、疑義 縣參議會秘書，由省政府遴委，其辦法如何？

解釋 縣參議會秘書，仍由省政府遴選適當人員委派。但被派人員須受議長之指揮督率，

有不慎職情事，得由議長開具理由，呈請省府免職，另行遴選（行政院三十三年九月五日電）。

五、疑義 縣參議會，可否設庶務室？

解釋 縣參議會秘書辦事處所，得稱為秘書室，並得自擬辦事細則，呈由省政府核准施行（行政院三十三年九月五日電）。

第六章 參議會之開會

關於參議會之開會，我省縣市參議會組織條例均祇規定下列數事：第一、參議會之會期，第二、參議會開會之召集，第三、參議會開會時之主席，第四、參議會開議及決議之法定人數，第五、利害關係人之迴避，第六、參議會開會時之列席人員，第七、參議會會議之公開，而以其他未盡事宜規定於議事規則。

各國議會均有所謂議事規則 (Standing Orders)，惟是項規則多由議會自行規定。我現行法令則否，即「省參議會議事規則，由行政院定之」。(省組織條例第二十五條前段)「縣參議會議事規則，由內政部定之」。(縣組織條例第二十六條)市參議會議事規則，雖市參議會組織條例明定「由市參議會定之」(市組織條例第二十五條)；然在省參議會議事規則則又規定：「本規則準用於院轄市市參議會」。(省議事規則第二十五條)其得自定議事規則者，是惟省轄市市參議會而已。我現行組織法令何故爲此差別規定，固不可知，然竊以爲參議會之議事規則，而由上級機關爲之制定，是否適宜，頗可考慮也。

即在中央制定之省參議會議事規則(行政院三十四年十二月二十七日公布)，與縣參議會議事規則(內政部三十二年六月二十四日公布)，就其內容言之，亦頗有出入，是否妥當，不

無疑問。惟我現行法令關於參議會開會事項，既於省縣議事規則設有較詳之規定，故本章特爲敘述及之。

第一、參議會之會期

議會，無論何國，在法律上均非常設之機關，故有其一定之會期。通常所謂會期，係指每次集會之會議期間而言。如就會議之活動狀態言之，則每屆議會，於議員當選以後，任期尙未屆滿以前，在此一定期間內，均處於活動之狀態。但學者多稱此爲一議會期，以別於通常之會期。

就各國中央議會言之，固多有其一定之會期，然在採議會內閣制之國家，有除寒暑假休會外，幾乎終年開會，而以一議會期爲其會期者（如英國）。此種辦法，在三權分立制之國家，則不如此（如美國）。求之地方議會，更爲罕見。且有每年開會一次，而其會期又非甚長者（如美國一部分之州）。我現行組織法各則仿一般立法通例，於省參議會組織條例規定：『省參議會，每六個月開會一次。每次會期，爲十日至十五日。必要時，得延長之。』（省組織條例第五條）縣市參議會組織條例規定，縣市參議會，每三個月開會一次。每次開會三日至七日。必要時，得延長之（縣組織條例第十一條市組織條例第十條第一項）。

會期過長，固有问题；然如開會過於頻繁，無論在政府及參議員均感不便。以此，我縣參

議會每三個月即開會一次，是否妥當，頗有問題。經呈請中央核示，請其改爲每六個月開會一次，並仿照省參議會辦法，得於休會期間設置駐會委員會（省組織條例第二十二條）。初則國防最高委員會決議不准；繼奉行政院電知，准其改爲六個月開會一次；嗣又以戰事結束，憲政不日開始，仍應維持國防最高委員會原議，不宜多所變更。創制立法，權在中央，吾人誠不欲多所置喙；然無論就舉理言之（孟德斯鳩於其所著法律之精神一書，即力言開會頻繁，不但無此必要，且屬有害），及就個人體驗所得，仍以六個月開會一次，較爲適當。

我省縣市參議會會期，如上所述，均尚於必要時延長之。但延長會期，究應由何人宣告，及有一定期間之限制，法無明文，足滋疑義。就宣告之點言之，在臨時參議會時代，係以宣告之權畀諸省市政府（市臨時參議會組織條例第十二條後段市臨時參議會組織條例第十一條後段）。現行省縣參議會議事規則，亦祇規定參議會之開會、休會、及散會，由主席宣告（省議事規則第三條縣議事規則第三條），而於延會宣告，則付闕如。經呈請中央核示，以延會宣告之權，昇諸議長。其延長之會期，不得超過法定會期三分之一。中央此種指示，固係對省參議會而言，應爲在解釋上仍可適用於縣市參議會。

議會會期，通常可分爲常會及臨時會。除英國無此區別外；其他各國，均有此區別。我現行法令，惟市參議會組織條例規定：『市參議會，於必要時，得召集臨時會』。（市組織條例第十條第二項）省縣參議會組織條例既無明文規定，其不得召集臨時會，自不待言。至市參

議會臨時會召集之權，似應屬於議長。以市參議會開會，係由議長召集（市組織條例第十一條），初不問其爲常會及臨時會也。惟在各國，多規定如有議員幾分之幾以上之請求，得召集臨時會，或政府得於必要時，召集臨時會。我省市臨時參議會組織條例，對於後者，設有明文規定（省臨時參議會組織條例第十二條後段市臨時參議會組織條例第十一條後段）。現行省參議會組織條例則否，在立法上似亦頗欠周密也。

疑義及解釋

一、疑義 縣參議會，可否改爲六個月開會一次？

解釋 案經報奉國防最高委員會核示，以縣參議會之開會，依照現行條例，每三個月開會一次，並不能認爲過於頻繁，而事實上尤有此需要，且每次會期不過三日至七日，不宜再行減縮（行政院三十四年一月十一日平壹字第〇六三二號指令）。

二、疑義 縣參議會改爲六個月開會一次，可否再予考慮？

解釋 縣參議會准改爲六個月開會一次，關於其他，已轉請國防最高委員會迅賜核示矣（行政院三十四年十月二日電）。

三、疑義 縣參議會改爲六個月開會一次，有無變更？

解釋 查該省原以抗戰時期交通不便，請將縣參議會開會時期，由三個月一次，改爲六個月一次。現在戰事結束，情勢極邊，交通車輛，亦必增多，況憲政不日開始，正須訓練民衆，

加緊披導，是以仍應維持國防最高委員會原議，不宜多所變更（行政院秘書處三十四年十二月二十八日平壹字第二八六八號公函）。

四、疑義 省參議會延長會期，有無限制？又應由何人宣告？

解釋 省參議會會期，如遇必要，得延長之。但不得超過法定會期三分之一，即五日。經會議議決後，由議長宣告之（內政部三十四年十二月二十五日電）。

第二、參議會開會之召集

議會開會，應由何人召集，各國法律，不盡相同。就中央議會言之，有由國王下令召集者，有由議會自行召集者。前者稱為他律的集會，後者稱為自律的集會。君主國家多採前一辦法，民主國家多採後一辦法。但在民主國家之地方議會，非無規定其由政府召集者，如法國省參議會，即其一例。我現行組織法令，則無論省縣市參議會開會，均由議長召集，但第一次會議，則由省政府主席及縣市長召集（省組織條例第十一條縣組織條例第十二條市組織條例第十一條）。第一次會議所以須由政府召集者，以議長副議長尚未選出故也。

省縣市參議會之第二次會議，固應由議長召集；然如議長因事故不能召集，依據中央解釋，以召集開會係議會之事，於此場合，副議長自可代為召集。所以避免參議會開會之遲誤也。

在外國之中央議會，多明定其召開會議之期日，地方議會亦有設此同樣規定者。我現行法令則否。以此，省參議會以每六個月開會一次，縣市參議會以每三個月開會一次即可，開會日期之或早或遲，恐在事實上有所不免。

議會，除開會外，尚有所謂休會、停會、及散會。關於休會、停會、及散會，就議會活動入於休止狀態之點言之，固屬相同，但究有自律的與他律的之差別。茲以各國中央議會為例，無論其為君主國家，民主國家，休會多為自律的，停會多為他律的。散會則有為自律的，有為他律的。我省縣市參議會組織條例，對此三者，均無明文規定，但在省縣參議會議事規則設有明文規定曰：「參議會之開會、休會、及散會，由主席宣告之」。（省議事規則第三條縣議事規則第三條）於此可見，在我現行法令，關於議會之休會、散會、均為自律的。至參議會可否停會，法無明文，試就各國成例觀之，即在規定國王或大總統得命令議會停會者，最近數十年來，亦鮮少適用。我現行法令之不為此規定，固其宜也。

但於此有一問題，議會無論其為散會，及一議會期之終了，其未經議決之議案，是否於下一會期或下一議會期繼續再議，考之各國法律及其習慣，頗不相同。學者之意見，亦不一致。但大多主張會期不繼續（*Disc continuity of sessions*），此即所謂會期不繼續之原則。余則以為應分別論之，如在一會期與另一會期，應認為繼續。如在一議會期與另一議會期，則應認為不繼續。

疑義及解釋

一、疑義 縣參議會議長，如有事故，不能召集會議，可否由副議長代為召集？又可否視為辭職，依法遞補？

解釋 查縣參議會組織暫行條例第十二條與第十三條之規定，於議長有事故時，副議長即可代行主席職權。自第二次會議起，其召集開會，本屬會內之事，議長如有事故時，副議長自可代為召集。復查同條例第九條規定，縣參議員如於一會期內，均未出席，而無正當理由者，視為辭職，由該鄉鎮或該團體候補當選人遞補。又第十條第二項規定，議長或副議長因事故去職時，應依前項規定補選各等語。縣參議會議長，亦是縣參議員之一，如有第九條上半段情形，自應依法遞補參議員，並依法補選議長（內政部三十二年七月十二日渝民字第四一〇號函）。

二、疑義 縣參議會第一次集會，選舉正副議長，可否以縣長為召集人，並擔任臨時主席？

解釋 查縣參議會第一次開會，由縣長召集之，縣參議會組織暫行條例第十二條已有規定，所擬規定各節，尚無不合（內政部三十四年二月二十二日渝民字第九三八號公函）。

第三、參議會開會時之主席

議會開會時，應以議長爲主席，爲各國法律之所同。議長如因故缺席，在設置副議長者，由副議長代理主席。其未設副議長者，則由議長指定議員一人代理主席，或於一定情形之下，由議員選舉一人爲臨時主席（如美國）。我省縣市參議會組織條例，則採二者之長，而爲如下之規定，卽省縣市「參議會開會時，以議長爲主席。議長因事故不能出席時，由副議長代理之。議長副議長均因事故不能出席時，由出席參議員互推一名，爲臨時主席」。《省組織條例第十條縣組織條例第十三條市組織條例第十七條》其義甚明，無待詳贅。

第四、參議會之開會及決裁

此節擬分左列各點，分別說明之。

一、決定席次 決定席次，爲參議會開會時之初步程序。此項程序，多於預備會行之。故在省縣參議會議事規則即首揭規定曰：「參議員在會場之席次，依抽籤定之。其他列席人員之座位，由主席指定之」。《省議事規則第三條縣議事規則第四條》雖未明定其應於預備會行之，然如參議員人數較多，自以在預備會抽定席次，較爲妥當。

此之所謂列席人員，依我現行法令所定，一爲政府首長，及其他負責人（省組織條例第十四條縣組織條例第十六條市組織條例第十五條），一爲參議會秘書長，秘書主任，或秘書（省議事規則第三十二條）。

二、分別簽到 參議員出席人數之多寡，與參議會能否開議有關，故我省縣議事規則規定：「出席列席人員，均應分別簽名於簽到簿」。（省議事規則第四條前段縣議事規則第五條前段）出席及列席人員既均須簽到，此項簽到簿，自以備置兩本為宜。

三、開議之法定人數 議會，須有若干議員出席，始得開議，各國法律不同。在議會制度最先發達之英國，即採少數制，至今猶然。（上議院祇須議員三人出席，下議院祇須議員四十人出席，即可開議。）多數制，始於法國一七八九年之革命會議，嗣即定入憲法，為大陸諸國所仿行，遂成為一般通行之制度。

我省縣市參議會，則如一般立法通例，「非有全體參議員過半數之出席，不得開議」。（省組織條例第十二條第一項縣組織條例第十四條前段市組織條例第十二條前段）蓋採多數制者也。但在我國，非無例外，如立法院，祇須有立法委員三分之一以上之出席，即可開議（立法院組織法第十八條），此其一例。

省縣市參議會，既須參議員過半數出席，始得開議。以此，參議會開議時，主席須報告出席列席人數（省議事規則第四條後段縣議事規則第五條後段），藉以明瞭已否達到開議之法定人數，必已足法定人數，始可開議。學者稱之為「議事能力」。否則為無議事能力，其開議為無效。故省縣議事規則特加規定曰：「出席人員，如屆開會時間，不足法定人數時，主席得宣告延會，或改為談話會」。（省議事規則第五條縣議事規則第七條）談話會之效果如何，雖法無

明文；然在一般通例，則祇能交換意見，而不能爲何種之決議。但如出席人員已足法定人數，主席自可正式宣告開議，又不待言。

四、退席之限制 議會開議以後，議員之出入議場，有極任意者，如英國是。但在大陸各國，則頗有限制。我省縣議事規則從之，即「出席人員 非經主席之許可，不得退席」。〈省議事規則第六條縣議事規則第八條〉蓋如聽其任意退席，不但有失議會之尊嚴，且足以妨礙議事之進行。此種規定，固極妥洽也。

五、議事日程之編定 議會之議事，應遵照議事日程，循序進行，爲各國之所同。以此，是項議事日程，有在開會以前編定，並分發出席人員備用之必要。我省縣議事規則對於此事，均設有明文規定，即「開會之前，須將議事日程編定，詳列應議事件及會議日期。前項議事日程，應於開會前三日，分發出席人員」。〈省議事規則第七條縣議事規則第九條〉

議事日程究應如何編定，我省縣議事規則所定，頗有出入。屬於省參議會及省轄市市參議會者，「議事日程之編定順序如次：甲、報告事項。乙、討論事項：一、省市政府交議事項；二、省市參議員提議事項；三、人民建議或請願事項。丙、臨時動議」。〈省議事規則第八條〉屬於縣參議會及省轄市市參議會者，「議事日程之編定如次：甲、報告事項。乙、討論事項：一、奉行中央法令及省法令，須經會議之事項；二、縣市長交議事項；三、縣市參議員提議事項；四、縣市公民建議或請願事項。丙、臨時動議」。〈縣議事規則第十條〉

關於討論事項，似有下述三點，可以注意。其一、在縣議事規則，以奉行中央法令，須經會議之事項，列爲第一款，爲省議事規則之所無。此種規定，似有問題。竊以爲奉行中央法令及省法令之事項，由政府向參議會提出報告則可，如須提出討論，似有未洽，此其一。如謂提出討論係屬必要，則不但縣及省轄市如此，省及院轄市又何獨不然，此其二。其二、在省縣議事規則，均以政府交議事項列於參議員提議事項之前，此種辦法，頗似英國之制度。（政府交議案，在英國稱爲 Government bill；議員之提案，稱爲 Private member's bill。）參議會議事之重點所在，蓋可想見。其三、依照省縣市參議會組織條例所定，參議會固有接受人民請願之權，然請願與建議有別，自難混爲一談。我省縣議事規則，將人民建議事項，列入議事日程，似有命令變更法律之嫌。

又省議事規則規定：「議事日程所列報告事項中之請次會議紀錄，由祕書長宣讀之。」（省議事規則第三十三條）此種規定，依余所信，對於縣參議會及省轄市市參議會亦應適用。至臨時動議，係屬議會議事，於正式提案外之權宜辦法，以之列入議事日程之末，固其宜也。

六、議事日程之變更 議會之議事日程，在各國議會所定之議事規則，均許變更，但須經過一定程序。我省縣參議會議事規則亦然，即「開會時，應依照議事日程所排之程序進行。但於必要時，得以主席之決定，或出席人員一人之提議，四人之附議，經大會表決，變更之」。

（省議事規則第九條縣議事規則第十二條）主席有推進議事之權責，故以主席之決定，即可變更議事日程。如由參議員提議，則須附議，表決而後可，蓋所以昭慎重也。

七、議案之提出 議員之提案，各國法律均分為兩種：一為正式提案，一為臨時動議。前者須以書面行之，後者以口頭行之即可。我省縣議事規則之規定亦然，但連署與附議人數稍有不同，即省參議員及院轄市市參議員『議案之提出，須以書面行之，並須有參議員三人以上之連署』。（省議事規則第三條）又省參議員及院轄市市參議員『得為口頭臨時提議，但須有參議員五人附議，始能自立』。（省議事規則第十四條）縣參議員及省轄市市參議員『議案之提出，須以書面行之，並須有出席人員二人以上之連署』。（縣議事規則第十三條）又『出席人員得為口頭臨時提議，但須有出席人員四人附議，始能成立』。（縣議事規則第十四條）我省縣議事規則，對於連署及附議人數，何故為此差別規定，殊不可知。竊以為此種差別，事涉瑣細，似無必要。

於此有須特加說明者，議員之提案，必如何始為良好之提案，據美國學者 Bruce 所見，須具備下列六種之要素：一、議案之實質優良；二、議案之形勢完整；三、與同一會期中之其他議案不相抵觸；四、議案如經發表，足以獲得輿論之擁護；五、如為輿論所反對，須有取銷或修正原案之勇氣與決心；六、議案於其決議以後，須在法律上及事實上均能付之執行。此雖學者之私見，似可為省縣市參議員草擬提案之參考。

八、議案之審查 關於議案之審查，首須說明者，為議會之立法程序，即所謂三讀會程序。三讀會制度，始於英國，現除法國採用兩讀會制度外，其他各國多與英國相同。就英國三讀會程序言之，議長於議會秘書朗讀議案案由以後，當即發言，余『現為法律案第一次之朗讀』(That the bill be now read a first time)，是為第一讀會。及至議案列入議事日程，議長再即席發言，余『現為法律案第二次之朗讀』(That the bill be now read a second time)，是為第二讀會。是項議案於第二讀會通過以後，即交付委員會審查，委員會審查完竣，隨即報告大會，列入議事日程，議長再即席發言，余『現為法律案第三次之朗讀』(That the bill be now read a third time)，是為第三讀會。第一讀會，以朗讀提案案由為止。第二讀會，始開始討論。如被否決，即不交付審查。如認為成立，再依其性質，交付各種委員會審查。第三讀會，則係對於委員會之審查報告而為討論。如委員會對於原提案並未加以修正，且可不付討論，逕為表決。

我現行法令，對於議事之採此三讀會程序者，為立法院會議，但與英國議會所行之三讀會程序，頗有出入。其詳見立法院議事規則，茲不贅。

省縣參議會議事規則，關於議案之討論審查，以省議事規則規定為最詳，頗似立法院議事規則，但仍頗有出入。茲就省議事規則言之。

議案之交付審查與否，得由主席決定，即『提案，得由主席逕付會議討論，或先交審查委

員會審查。」（省議事規則第十五條）依此規定，是省縣市參議會之議案，如由主席決定逕付會議討論，則無須經過三讀會程序，頗似法國之制度。其須先交審查委員會審查者，始有三讀會程序之可言。

省參議會可得設置之審查委員會，計分第一、第二、及第三、三種審查委員會。對於特殊事項，並得設置特種審查委員會，即「省參議會設左列審查委員會，分別審查各項議案：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。省參議會對於特殊事項，得依主席決定，或議會之決議，設置特種審查委員會審查之。」（省議事規則第十六條）惟各種審查委員會審查之事項，並非單純，如議案過多，先為分組審查，自無不可。至何種事項謂之特殊事項，殊難斷言，自以委諸主席及參議員之認定為適當。

議案內容，往往牽涉甚廣，非必一事一案，如涉及二個以上審查委員會，將如之何？我省議事規則特為規定曰：「議案之內容，涉及二個以上審查委員會之審查範圍者，得交各審查委員會同審查。」（省議事規則第十七條）會同審查，蓋所以期便捷也。

各種委員會之人數、人選、及召集人如何，各國多以之定入憲法，或議事規則，成為固定之組織。我則以省縣市參議會係屬地方議會，殊無必要。故僅於省議事規則規定：「各審查委員會之人數、人選、及召集人，由議長就省參議員中擬定，提交會議通過之。」（省議事規則

第十八條

審查委員會開議之法定人數，在外國法律，有與大會為同一之規定者，有不然者。我則對於大會採多數制，對於審查會則採少數制，以利進行，即「審查委員會開會時，不因出席之省參議員未過半數而延會。」（省議事規則第十九條）

對於審查委員會之決議亦然，以出席人過半數之同意即可，無須審查委員會總數之過半數。即「審查委員會之議決，以出席人過半數之同意為之。如有必要，召集人應將少數人意見一併報告。」（省議事規則第二十條）以審查委員會之開議及決議既採少數制，則此更少數人之意見，亦不能不予重視也。

審查委員會於審查會議進行中，為明瞭原提案人之意旨起見，似有請其列席說明之必要。故我省議事規則規定：「審查委員會召集人認為有必要時，得請提案人列席說明。」（省議事規則第二十一條）但在縣議事規則則另設規定曰：「原提案人如對審查報告認為理由不充分時，得再聲述其旨趣。」（縣議事規則第十五條第四項）此種規定，似遠不如縣議事規則，以其與原提案人於第三讀會時多所聲述，實不如在審查委員會請其列席說明也。

在採議會內閣之國家，政府首長及其他負責人，因兼任議會議員，其得出席各種委員會無論矣。在採三權分立制之國家，政府首長及其他負責人，既非兼任議員，亦不出席議會，其惟一溝通政府與議會之法，則為列席各種委員會。我現行法令介於二者之間，故於省議事規則規

定：「審查委員會開會時，得請省政府派員列席，發表意見。」（省議事規則第二十二條）

審查委員會對於交付審查之議案，無論有無修正，均須將審查結果報告於議會，為各縣之所同。我省議事規則亦然，即「各審查委員會審查結果，應以書面報告議長，由議長分別提出會議。」（省議事規則第二十三條）議案至此，遂進入第三讀會程序。

惟是縣議事規則對於議案之審查，僅祇一條（縣議事規則第十五條），規定過於簡略，似有未洽。竊以為在中央尚未修正縣議事規則以前，各縣參議會及省轄市市參議會，依照省議事規則所定，著為習慣，似無不可。以由習慣而著為事例，不但英國為然，即其他各國亦莫不如此者也。

九、議案之撤回或修正 議案在未付討論以前，其成立與否，尚不可知。以此，各國法律多許撤回或修正。此與法律行為之未發生效力者同。故我省縣議事規則規定：「議案未付討論前，原提案人如願將原提案撤銷或修正者，得申請撤回，或修正之。」（省議事規則第二十四條）

十、發言之先後 議會政治，即討論政治（Government by discussion），議論紛紜，自在意中。惟議員人數既多，如發言而無一定次序，則爭先恐後，恐所不免。故我省縣議事規則規定：「出席人員發言時，須先報告席次號數，若同時有二人以上之發言表示者，由主席指定其先後。」（省議事規則第二十五條）其須報告席次號數者，所以便於

紀錄也。

十一、發言之次數及時間 提案人對於提出之議案，無論逕付討論，或交付審查，例須說明其提案之旨趣，其他參議員遂亦針對是項提案，展開辯論。然如對於發言次數及時間不加限制，則放言高論，將無已時。故我省議事規則特為規定曰：「會議時，提案人說明，其發言時間，以十五分鐘為限，但主席得酌定延長，或減少。」（省議事規則第二十六條第一項）又省縣議事規則規定：「參議員對每一議案之發言，不得超過二次，每次不得超過十分鐘。但經主席特別許可者，不在此限。」（省議事規則第二十六條第二項縣議事規則第十八條）此種規定，即在各種審查委員會亦有其適用。

十二、決議之法定人數 關於決議之法定人數，亦可分為多數制與少數制。除英國採少數制外，各國多採多數制。多數制又可分為兩種：一為過半數制，一為絕對多數制。各國多以過半數為原則，絕對多數制為例外。我現行組織法令，對於參議會之決議，亦如一般立法通例，明定：「議案之表決，以出席參議員過半數之同意行之。可否同數時，取決於主席。」（省組織條例第十二條第二項縣組織條例第十四條後段市組織條例第十二條後段）可否同數，是否取決於主席，各國立法，頗不相同。就中央議會言之，法國之議長，既無投票權，又無裁決權（Casting vote）。德國之議長，祇有投票權，而無裁決權。英國之議長，無投票權，而有裁決權。我現行法令，與英國同。例外之採取絕對多數制，如罷免案之議決，須有出席人數三分

二之同意（省組織條例第六條縣組織條例第七條市組織條例第六條），即其一例。

各國對於少數人之意見，亦非毫不重視。就我現行法令言之，如參議員之提案權（省議事規則第十三條 縣議事規則第十四條），發言權（省議事規則第二十五條 縣議事規則第十七條），詢問權（省議事規則第十一條第十二條第一項 縣議事規則第二十三條），及禁止傍聽提議權（省組織條例第十五條 縣組織條例第十七條 市組織條例第十六條），即其明證。

十三、表決之方式 關於表決之方式，各國法律，頗不一致。就中央議會言之，英國之通常表決方式，為議員可（aye）否（no）之回答，議長依其回答而為宣告 I think the ayes（ornes）have。如有人提出異議，然後採用分列式（division）之表決。法國之通常表決方式，為贊成者舉手或起立。如有人提出異議，或有二十人以上之要求，或屬特別重要之議案，則採記名投票法。德國則兼採英法兩國之長，其通常表決方式，為起立表決。如有人提出異議，則用分別表決。如有五十人以上之要求，則採記名投票。我則以分列表決，不但從來無此習慣，且足以擾亂會場之秩序，故原則採無記名投票法，例外亦得舉手或起立，即：「議案表決方式，採用無記名投票，但不得採取舉手或起立方式。前項表決，可否之人數，及議案之通過或否決，均須即時詳記，並由主席當場宣布。」（省議事規則第二十七條 縣議事規則第十九條）其採用無記名投票，殆在保持投票之秘密，與秘密選舉同。但余則以為議案決議之投票，與選舉投票不同，似無採取無記名投票之必要。

於此有須特加說明者，爲討論終結之制度，即議案討論至一定程序，得依議長之決定，或一定人數之動議，宣告論終結，提付表決。此種動議，謂之 *That the question be now put*。各國法律多採取此種制度，我現行法令並無明文規定。竊以爲爲減少時間上之浪費，此種制度，頗有採取之價值。

十四、議案再提之限制 我省縣議事規則規定：「議案被否決後，在同一會期內，不得再行提出。」（省議事規則第二十八條縣議事規則第二十條）此爲各國法律之所同，是爲一事不再議之原則。

十五、議事錄之編造此爲每次會議完畢應有之手續，即：「每次會議完畢後，須編造議事錄，於下次會議前，分送各出席人員。」（省議事規則第三十條縣議事規則第二十四條）

十六、決議案之彙報 我省議事規則規定：「閉會後，應將各種決議案製成報告函由省政府轉咨內政部備案。」（省議事規則第三十一條）又縣議事規則規定：「閉會後，議長須函由縣長，將各種決議案，轉報省政府備查。」（縣議事規則第二十五條）其義甚明，無待詳費。第以省縣市參議會開會之繁，每次會議決議案之多，此種規定，有無必要，不無疑問。

十七、議會文件之秘密 議會之議案及其他文件，非必皆屬秘密，一概不可發表。然如事涉機要，特須保持秘密者，亦頗不少。故我省縣議事規則特斟酌其間，以可否發表畀諸主席之決定，即「參議會之議案，詢問案，及其他文件，非經主席核准，不得發表。」（省議事規則第

三十四條縣議事規則第二十七條)

十八、對妨害會場秩序者之懲戒 議長有維持會場秩序，及推進議事進行之職權，已如前述。以此，各國議事規則，對於妨害會場秩序者，多畀議長以懲戒權。我縣議事規則亦設有同樣之規定，即：「出席列席人員，有共同維護會場秩序之責任。出席列席人員，如有違反本規則及其他妨害秩序情事，主席得予警告，或制止之。其情節重大者，得令其退席。」（縣議事規則第二十八條）此種規定，為省議事規則之所無，殊覺疏漏。竊以為無論省縣市參議會，為維持會場秩序，似均有此必要也。

第五、利害關係人之迴避

對於某種議案，其利害關係人須為迴席，為各國之所同，蓋所以期討論及表決之公正也。我現行法令亦然，一為有利害關係之主席，一為有利害關係之參議員。其於前者，即「議案與主席有關者，主席應即迴避。」（省議事規則第二十九條縣議事規則第二十一條）其於後者，即「參議員對於與本身有利害關係之議案，不得參與表決。」（省組織條例第十三條縣組織條例第十五條市組織條例第十三條）惟前者與後者不同，即前者對於有關之議案，不但不得參與表決，且不得參與討論。後者對於有關之議案，惟不得參與表決，但仍得參與討論。我現行法令所以為此差別規定者，以主席在主持議事之進行，恐其有所偏頗也。對於參議員則可無此

顧慮，故得參與討論焉。

第六、參議會開會時之列席人員

此之所謂列席人員，係指政府首長及其他負責人而言。政府首長及其他負責人，是否出席或列席，如前所述，因各國情形而不同。就中央議會言之，在採議會內閣制之國家，政府首長及其他負責人，得兼議會議員，自可出席議會。在採三權分立制之國家，則政府首長及其他負責人，既不兼任議會議員，亦不得列席議會，其惟一溝通政府與議會之法，厥為列席於議會之各種委員會。我現行法令則斟酌其間，政府首長及其他負責人，雖不能兼任參議會之參議員，然得被邀列席於參議會，即：「省政府主席，秘書長，各廳處局長，及省政府委員，得列席於省參議會，但不參與表決。」（省組織條例第十四條）「縣參議會開會時，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。」（縣組織條例第十五條）「市參議會開會時，得請市長，秘書長，或秘書主任，局長，或科長，列席報告，或說明。」（市組織條例第十五條）省組織條例無被邀之規定，似須當然列席；但在事實上，仍以省參議會備函邀請為適當。以省政府主席及其他負責人，究非參議員，不知其會議之進程序也。又在省組織條例規定，不得參與表決。縣市組織條例則規定列席報告或說明。以此，列席人員可否參加議案之討論，頗屬疑問。竊以為依照一般通例，列席人員原有發言之權，參加議案之討論，自屬無礙。

，惟仍以慎重發言爲宜，俾免別生枝節耳。

疑義及解釋

一、疑義 縣黨部委員，可否出席縣參議會？

解釋 縣黨部委員，未使出席，或列席縣參議會（行政院三十一年四月十一日順壹字第六四七三號指令）。

第七、參議會會議之公開

議會之會議，是否公開，各國情形，頗不相同。就中央議會言之，英國在十八世紀以前，採秘密主義，以英國議會原由秘密會議而來故也。嗣後，則逐漸由秘密而趨於公開。大陸各國，最先採用公開主義者，爲一七九一年之法國。但最初爲下議院之會議公開，上議院則否。自一八六九年以後，上議院之會議，亦已公開。時至今日，議會會議之公開，遂成爲各國通行之制度。

議會之會議，固應公開；但在各國，非無例外。其例外有二：有由主席或一定人數議員之提議，經會議通過，得開秘密會議者。有由政府之請求，亦得開秘密會議者（如德國一部分之邦）。

我現有組織法令，亦如一般立法通例，明定省縣市『參議會會議，公開之。但主席或參議

員三人以上提議，輕會議通過時，得禁止旁聽。」（省組織條例第十五條縣組織條例第十七條市組織條例第十六條）惟可否由政府請求開秘密會議，省縣市組織條例，及省縣議事規則，均無明文規定，似覺疏漏。竊以爲爲保持特殊交議案之秘密起見，此種規定，似有必要。

第七章 參議員之特權

依據省縣市參議會組織條例之規定，參議員之特權有三：第一，受膳宿及交通費之特權，第二，言論及表決對外不負責任之特權，第三，不得逮捕或拘禁之特權，茲分別說明如左。

第一、受膳宿及交通費之特權

議員是否有給，各國情形殊不相同。茲就英法兩國中央議會言之：在英國民選之議員，最初爲有給職，但其報酬係由選出議員之地方支給，而非國庫負擔。及至十七世紀，候選人爲競爭選舉易於當選起見，往往自動放棄此種特權，於是在習慣上遂由有給職變爲無給職。但自一九一一年以來，則明定民選議員皆爲有給職，且由國庫支給之。法國民選之議員，自一七八九年大革命以後，或爲有給職，或爲無給職，變遷極大。即自一七八九年至一八一四年爲有給職，一八一四年至一八四八年爲無給職，一八四八年至一八六二年爲有給職，一八五二年又一度改爲無給職，但旋即改爲有給職。其在地方議會，則以其爲自治人員，大抵多爲無給職。惟此之所謂無給，係指不受薪金而言，於其開會期間仍支給定額之膳宿費及交通費，則爲各國之所同。我省縣市參議會組織條例特仿一般立法通例，明定：「參議員爲無給職，其在開會期內

得按照地方情形，酌給膳宿及交通費。」（省組織條例第十六條縣組織條例第十八條市組織條例第二十二條）就但書之規定言之，此即參議員受有金錢報酬之特權，惟僅以膳宿費及交通費為限，有以異於公務員。

以上係就參議員言之，議長副議長是否有給，在省縣市組織條例並無明文規定。考之各國，無論其為中央議會，地方議會，則皆為有給職，且其薪給甚豐，蓋所以崇體制也。在我國現行辦法，議長副議長皆為有給職，省參議會之駐會委員亦同。以議長副議長及駐會委員，均經常在職，與參議員僅於開會期間出席參議會者不同，故不能不支給定額之薪俸，以爲報償也。

至省參議會及院轄市市參議會祕書長以下之職員，縣參議會及省轄市市參議會祕書，或祕書主任以下之職員，皆為公務人員，與參議員之為公職人員若有別，故皆為有給職，應依照法令所定，支給定額之薪俸。

疑義及解釋

一、疑義 參議員旅費，應如何支給？又議長副議長應否另送辦公費？

解釋 參議員旅費，應包括川資及開會或駐會期內之生活費。議長副議長，應另送辦公費，數目由各省斟酌地方情形決定（行政院二十八年一月二十日電）。

二、疑義 省參議員旅費，議長副議長辦公費，及祕書長俸給，如何支給？

解釋 甲，省參議員於開會時，應給旅費，業經實例規定，其赴會往返途中及常駐會內

者，日亦應比照支給旅費。此項旅費，應包括往返舟車輪馬所需用資，及往返途中車馬費或
計會期間之住食雜費。其川資數額，由各省依實際需要，酌量規定。住會雜費，按日計算，並
每月支給最高額以八元爲限。乙，省參議會議長副議長旅費之支給，與參議員同，但得酌支辦
公費。丙，秘書長應照現行文官官俸表月支俸給，并酌支辦公費。以上各項實支數目，由
各省斟酌地方情形決定之（行政院二十八年四月呂字第四二三〇號訓令）。

三、疑義 省臨時參議會秘書長，及其他常川駐會之專任職員，其俸給如何支給？

解釋 省臨時參議會秘書長，及其他常川駐會之專任職員，應照給薪俸。其數目由省政府
斟酌地方情形，商同議長決定（行政院二十八年八月二十五日電）。

第二、言論及表決對外不負責任之特權

我省縣市參議會組織條例規定：『參議員在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。』
（省組織條例第十七條縣組織條例第十九條市組織條例第十八條）此種規定，爲各國法律大體
之所同，在英美稱爲發言之自由（Freedom of Speech），德法稱爲免責之特權（Immunita
parlamentaire, Parlamantarische Immunität），用語雖殊，其義則一。

免責特權之創制始於英。先是一三九七年下議院議員 Haxley 其人者，曾累索誠少王室經
費，國王認爲不敬，處以叛逆罪之刑罰，Haxley 則認爲侵害議會特權表示不服，幾經爭

論，卒宣告其無罪。此制，直至一六八八年革命以後，於有名之權利宣言中，始定為專條（第九條），是為議員免責特權所由始。以是各國，無論其為中央議會，地方議會，均設此免責特權之規定。

惟此所謂對外不負責任，有兩點可以注意：其一，議員發言，仍有一定之規律，如應遵守議事規則，即其一例。倘有違反，自不能免於一定之制裁（縣議事規則第二十八條）。惟此制裁，應由主席為之，不得於議會以外以他種權力干涉耳。其二，議員如其言論以演說刑行或其他方法公布於外，仍應受一般法律之處分。以公布議案，詢問案，及其他文件，係主席之特權（省議事規則第三十四條縣議事規則第二十七條），議員自不能以其個人之行為，免除法律上之責任。

第三、不得逮捕或拘禁之特權

我省縣市參議會組織條例規定：「參議員除現行犯外，在會期內，非經參議會之許可，不得逮捕或拘禁。」（省組織條例第十八條縣組織條例第二十條市組織條例第十九條）此種規定，即議員不受逮捕之特權（Freedom from Arrest）。

此種特權，各國規定不盡相同，大體可以分為英美及大陸兩派。就英美言之，議員不受逮捕之特權，僅以不履行民事上之債務者為限。如屬刑事，無論為其現行犯，非現行犯，均可依

法逮捕。就歐洲大陸諸國言之，議員不受逮捕之特權，限於刑事之非現行犯。如爲逮捕，須得議會之許可，但有不僱議員在會期中有此特權，即在會期外亦有此特權者（如捷克一九二〇年之憲法第二十四條及第二十五條）。我省縣市參議會組織條例，殆仿大陸各國一般之立法例。

惟是有須注意者數事：其一，所謂現行犯，依據刑事訴訟法所定，凡：「犯罪在實施中或實施後即時發覺者，爲現行犯。」又「有下列情形之一者，以現行犯論（按即準現行犯）。一，被追呼爲犯罪人者；二，因持有兇器贓物，或其他物件，或於身體衣服等處露有犯罪痕跡，顯可疑爲犯人者。」如爲現行犯，則不問何人，均可逕行逮捕（刑訴法第八十八條）。其一，此種特權，以刑事犯罪爲限，如屬遠警及民事，自可逕行逮捕。其二，此種特權，以刑事尚未宣告罪刑者爲限，如已宣告罪刑，自可逕行逮捕。其三，此種特權，以在會期內爲限，如在會期外，自可逕行逮捕。其四，此種特權，以議員本人爲限，如爲議員家屬及其他關係人，自可逕行逮捕。（在英國，最早對於議員之家屬及其從人，亦畀以此種特權。）其五，此種特權，以未經議會之許可者爲限，如已得議會之許可，自可逮捕。其拘禁亦同。

疑義及解釋

一、疑義 各級民意機關代表，如從事公務而有瀆職行爲，應如何處置？

解釋 各級民意機關代表，如依法從事於公務，而有瀆職行爲者，即應依公務員瀆職罪論科（行政院三十五年一月五日節壹字第零零六二零號訓令）。

第八章 決議案之執行及覆議

關於決議案之執行及覆議，與立法拒絕權有關。請先述各國之制度。

君主國家言之，有爲絕對的拒絕權 (Absolute Veto Power)，即國王如拒絕裁可，則議會議決之法律即無由成立者。有爲停止的拒絕權 (Suspensive Veto Power)，即國王拒絕裁可達一定次數以上，如議會仍堅持前議，縱不爲裁可，亦得成爲法律者。前者如英國及比利時是，後者如挪威是。但無論其爲絕對的拒絕，抑爲停止的拒絕，在最近數十年來，均甚少適用。以其皆爲議會內閣制，凡無法執行之法律案，在兼任議員之政府負責人必設法阻止其通過也。

就民主國家言之，則多爲停止的拒絕權，其權力強弱，又因情形而不同。大體以美國大總統之拒絕權爲較強，法國大總統之拒絕權爲較弱，德國則付諸國民總投票。法國及德國均採議會內閣制，大總統對於是項拒絕權鮮多適用，其理由與英國同。美國則以其爲三權分立之故，大總統對於拒絕權之行使，甚爲頻繁。但大總統拒絕裁可之法律案，如議會反對黨人數較多，鮮不爲其所反對。

以此，在地方議會，各國法律多界地方政府以停止拒絕權，即所謂送請覆議權。我省縣市

參議會組織條例亦然。卽省政府縣長或市長「對於參議會之決議案，如認爲不當，得附理由，致請覆議。對於覆議結果，如仍認爲不當時，得呈請上級機關核辦」。〈省組織條例第二十條 縣組織條例第二十二條市組織條例第二十二條〉此之所謂決議案，在解釋上係指省參議會之立法決議案及縣市參議會之立法決議案及財政決議案而言。如屬建議決議案及請願決議案，卽有不當，自可婉詞覆覆，殊無送請覆議之必要。既不送請覆議，自無呈請上級機關核辦之可能。此之所謂不當，當與不法有別，如屬不法，其決議案應爲無效（省組織條例第四條縣組織條例第三條市組織條例第三條），亦無送請覆議之必要。惟何者始爲不當，見仁見智，殊難強同，其確切之定讞如何，尙有待於中央之解釋。又此之謂上級機關，在省政府及院轄市市政府，爲其第一級上級機關之行政院。在縣政府及省轄市市政府，則爲其第一級上級機關之省政府。

依此規定，我省縣市參議會組織條例所定之覆議權，與一般所謂停止的拒絕權，究不相同。以無論在美、在法、在德，如經提交覆議，而有三分之二以上之議員仍執原議（如美國），或有過半數之議員仍執前議（如法國），或除付諸國民投票外（如德國），則是項法律案應即認爲成立。我則以核辦之權屬諸上級機關，甚迴旋餘地，固至大也。惟是政府首長及其他負責人，原可列席參議會及各種審查委員會，竊以爲與其送請覆議，或呈請上級機關核辦於事後，毋寧於列席報告或說明之便，折衷至當於事前，是又不可以不注意耳。

以上係就政府覆議權言之，我省縣市參議會組織條例尙設有與此相爲對待之規定。卽省縣市參議會決議案，應送政府執行。如政府執行不當，或延不執行，得請其說明理由。如仍認爲不滿意時，得報請上級機關核辦。〔省組織條例第十九條縣組織條例第二十一條市組織條例第二十條〕此之所謂決議案，上級機關及所謂不當，與前段所述同，茲不贅。惟是此種規定，有無必要，頗爲疑問。良以如屬省參議會，既有駐省委員會隨時聽取省政府對於省參議會決議案之實施經過（省組織條例第二十二條第一項）。如屬縣市參議會，則每三個月卽開會一次，且於開會時，縣市長應將上屆議決各案執行之經過提出報告（縣議事規則第十一條市議事規則第十條），會期既頻，查詢不難。故私意以爲，不但此種規定殊無必要，且足以啓參議會與同級政府間之糾紛，似有待於將來之修正也。

抑有進者，依據 國父遺教，一般公民原有創制法律及複決之權，私意以爲：無論參議會之決議，政府認爲不當，或政府對於決議案之執行，參議會認爲不當，與其分別呈請上級機關核辦，似不如以付諸國民投票較爲適當（拙著四權行法決論參照）。

疑義及解釋

一、疑義 縣市參議會，可否對外行文？

解釋 各省縣市參議會，除依縣參議會組織條例第二十一條及市參議會組織條例第二十二條及市參議會組織條例第二十一條及市參議會組織條例第二十二條所定事項，須對縣市政府之上級機關，或監察機關，逕行行文，應用函報或咨報外，

其餘事項，應由縣市政府轉行，不必對外行文（行政院祕書處三十四年十二月二十八日平壹字第二八五八零號公函）。

第九章 駐會委員會

省參議會組織條例規定：「省參議會休會期間，得設置省參議會駐會委員會，由省參議員互選五人至九人組織之。其任務以聽取省政府各種報告及省參議會決議案之實施經過爲限。省參議會參議員總額不滿三十名者，駐會委員名額不得超過五人」。〔省組織條例第二十二條〕此爲省參議會特有之規定。我現行法令所以爲此規定者，殆以省參議會係每六個月開會一次，此一會期與彼一會期相去較遠，故特於休會期間設置駐會委員會，而於每三個月開會一次之縣市參議會則否。駐會委員會應設之委員人數及其職權，文義甚明，茲不多贅。惟應注意者，駐會委員會之設置，係得設，而非必設。但既已規定其得設，在事實上自無不設駐會委員會者耳。

縣市參議會會期頻繁，在縣市參議會及縣市政府均感不便，已如前述。私意以爲，似不如改定會期爲每六個月開會一次，而於休會期間設置駐會委員會。

但於此頗成問題者，爲市參議會組織條例所定：「市參議會爲行使職權之便利，得設各種委員會，由市參議員分任委員」。〔市組織條例第十四條〕此之所謂各種委員會，究爲會議期之各種審查委員會，抑爲休會期間之常設委員會，意義不明。如謂其爲前者，就立法體例

言，以定入議事規則即可，殊無於組織條例特設專條之必要。如謂其爲後者，則與一般立法通例殊不相符。蓋在英國地方議會，誠以設置各種委員會定爲常則；然其性質，係屬執行機關，而非議事機關。經見諸中央解釋，亦僅謂「應由市參議會斟酌情形，及議案性質，自行分設」，其究竟究屬如何，仍屬疑問。竊以爲就立法精神言之，似以釋爲各種審查委員會，較爲適當。如所見不謬，則市組織條例第十四條之規定，似應予以刪除。

抑有進者，在各國中央議會，尙有所謂查問委員會（Committee of inquiry）。此制始於英國，嗣爲各國所仿行。學者通常分爲三種查問：其一、立法查問；其二、政治查問；其三、選舉查問。此種查問委員會，須經一定人數之提議，議會之議決通過，始得設置。於其設置以後，不但可以調閱政府有關之文件，且可傳訊證人及鑑定人。惟此查問委員會，係由議會之查問權（Right of inquiry）而來，在我省縣市參議會組織條例，祇有議決權，建議權，聽取報告及提出詢問權，與接受請願權，而爲市參議會所獨具者，亦惟舉發權，而無所謂查問權。以是，省縣市參議會如設置類似查問之各種委員會，似有特加考慮之必要。

疑義及解釋

一、疑義 市參議會組織條例第十四條規定得設各委員會，其辦法及性質如何？

解釋 市參議會組織條例第十四條規定之各委員會，應由市參議會斟酌情形，及議案性質，自行分設（行政院三十四年十一月二十四日電）。

二、疑義 省參議會駐會委員會名額，可否酌予增加？

解釋 省參議會組織條例現在研究修改中，在修正條例未公布前，駐會委員會名額，仍應依照原規定辦理（行政院二十四年十二月三十一日電）。

第十章 參議會之解散

關於議會之解散，就各國中央議會言之，有下列三種情形：其一、自然解散，通常為議員任期屆滿時議會之解散。其二、自律的解散，即議會於其議會期尚未終了以前，自為決議解散是。其三、他律的解散，即由國王或大總統下令解散議會是。第一種解散是為當然。第二種解散，惟少數國家是認之（如德國）。第三種解散，則各國情形殊不相同。大抵在議會內閣制之國家，君主或大總統均有此解散權，議會對抗之法，則為不信任投票。反之，在三權分立制之國家，則君主或大總統均無此解散權，議會對於政府，亦無不信任投票權。

除議會之自然解散，係屬當然外，我省縣市參議會組織條例并無自律解散之規定，此種辦法，自難適用。即他律解散，亦限制甚嚴，惟於省縣參議會之決議案，有違反三民主義，或國策情事，始得予以解散，且須上級機關之核准而後可。即：「行政院長對於省參議會之決議案，認為有違反三民主義，或國策情事者，得提經行政院會議通過，呈請國民政府予以解散，依法重選」。（省組織條例第二十一條）「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，得開明事實，咨由內政部，轉呈行政院核准後，予以解散重選」。（縣組織條例第二十三條）三民主義，為我國立國之根本精神（五五憲草第一條），國策係由此根本

精神而生，故現行組織法令以違反三民主義及國策爲解散參議會之事由。其須呈由上級機關核准者，蓋又所以免於輕率也。惟於其解散以後，或曰依法重選，或曰重選，其重選之期間，並無規定（外國多有此規定），似覺疏漏，尙有待於法令之補充。

又上述之他律的解散，惟省縣參議會組織條例有之，而於市參議會組織條例並無是項規定，其立法用意如何，殊不可知。竊以爲同屬地方議會，似不應有此不同之規定。

餘論

本書草擬既竣，尚有未盡之意數事，茲分述如左。

我縣市參議會組織條例明定，縣市參議會，爲全縣市人民代表機關，其立法有誤，已如前迹。茲姑退一步言之，卽謂縣市參議會爲人民代表機關，頗何謂代表機關，就一般通說以言，所謂代表機關者，乃國家法定之代表機關，而非由於人民委任之代表機關。以此，議員之所代表者，自爲一國、一省、或一縣市之代表，而非某一選舉區或某一選舉團體之代表。其所主張之利益，自爲一國、一省、或一縣市之利益，而非某一選舉區或某一職業團體之利益。關於此點，各國憲法有特設規定明示此意者，如比利時憲法第二十二條，意大利憲法第四十一條，德國憲法第二十一條，波蘭憲法第二十條，及西班牙憲法第五十三條第二項之規定是。我現行法令雖無此規定，然衡之通說，自應爲此同樣之解釋。苟不明斯義，則重小我而輕大我，重私益而輕公益，非吾人之所望於人民代表機關也。

省縣市參議會之與省縣市政府，同爲一省或一縣市之治權機關，已如前述。惟是職權既異，機關各別，究應循何道以處，始能免於對立磨擦，乃法令規定之所無，而有待於吾人之理解者。依余所信，不外三義：其一、相循以法。竊謂民主政治，卽法治政治，民主政治而不相

循以法，則無論其爲政府，爲議會，行將專莽滅裂，重反於專制政治而後可。其二、相見以誠。竊謂對事不易，對人尤難，苟非相見以誠，將無可成之事，無可信之人。誠之道爲何，曰息，曰恕。蓋其在我（忠），則事無不舉。推己及人（恕），則人無不諒。其三、相期以建設。嘗考議會政治之起源，蓋在削減政府之權力，議會之權力愈大，則政府權力愈減。苟非相期以建設，行見互相牽掣，無事可辦。此固非吾人之所望於政府，更非吾人之所望於參議會者也。

民主政治，以先例爲重，此不僅在不成文法之英國爲然，卽在其他各國，亦莫不如是。所謂先例，則有積極消滅之分。就積極方面言之，凡爲現行法令規定之所無，但在其他各國已有良好之法律或成例可循，而與國父之意致無背，則無妨從而仿效之，以垂爲良好之先例，此其一。就消極方面言之，縱爲現行法令規定之所有，如衡之國情，與國情不合，繩之事理，與事理相違，則無妨置而無用，以垂爲良好之先例，此其二。凡斯二者，對於我國，尤爲必要。以我國之實行民主政治，方啓其端，不但法令之規定未備，卽使已有規定，是否合轍，仍多疑問。苟非各級政府，尤其各級參議會之高瞻遠矚，善爲體會，則肇始既誤，大錯已成，其不蹈民國初元議會政治之覆轍者，殆亦鮮矣。

重要參攷法規

一、省參議會組織條例（國民政府三十三年十二月五日公布）

第一條

省設參議會由縣市參議會選舉省參議員組織之

前項省參議員名額每縣市一人

第二條

在參議會尚未成立之縣市其省參議員之產生辦法由行政院定之

第三條

省參議會之職權如左

一、建議省政興革事項

二、議決有關人民權利義務之省單行規章事項

三、審議省經費支出之分配事項

四、議決省政府交議事項

五、聽取省政府施政報告及向省政府提出詢問事項

六、接受人民請願事項

七、其他法律賦與之職權

省參議會議決前項第二款單行規章應報由中央主管部會核轉行政院備案並報告立法院

第四條 省參議會議決事項與中央抵觸者無效

第五條 省參議員任期二年連選得連任

第六條 省參議員得由原選舉之縣市參議會參議員過半數之出席出席人數三分二之決議罷免之

第七條 省參議員於任期內因故去職時由該縣市候補當選人依次遞補其任期以補足前任未滿之期爲限

第八條 省參議會置議長副議長各一人由省參議員用無記名投票互選之議長或副議長因故去職時應依前項規定補選

第九條 省參議會每六個月開會一次每次會期爲十日至十五日必要時得延長之

第十條 省參議會開會由議長召集第一次開會由省政府主席召集之

第十一條 省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省參議員互選一人爲臨時主席

第十二條 省參議會非有全體省參議員過半數之出席不得開議

議案之表決以出席省參議員過半數之同意行之可否同數時取決於主席

第十三條 省參議員對於與本身有利害關係之議案不得參與表決

第十四條 省政府主席秘書長各廳處局長及省政府委員得列席於省參議會但不得參與表決

第十五條 省參議會會議公開之但主席或省參議員三人以上提議經會議通過時得禁止旁聽

第十六條 省參議員爲無給職但在開會期內得按照地方情形酌支膳宿及交通費

第十七條 省參議員在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第十八條 省參議員除現行犯外在會期內非經省參議會之許可不得逮捕或拘禁

第十九條 省參議會決議案咨送省政府執行如省政府延不執行或執行不當得請求說明理由如仍認爲不滿臨時得報請行政院核辦

第二十條 省政府對於省參議會之決議案如認爲不當得附理由送請覆議對於覆議結果如仍認爲

不當時得呈請行政院核辦

第二一條 行政院院長對於省參議會之決議案認爲有違反三民主義或國策情事得提經行政院會

議通過呈請國民政府予以解散依法重選

第二二條 省參議會休會期間得設置省參議會駐會委員會由省參議員互選五人至九人組織之其

任務以聽取省政府各種報告及省參議會決議案實施經過爲限

省參議會參議員總額不滿三十名者駐會委員名額不得超過五人

第二三條 省參議會置秘書處承議長之命辦理省參議會一切事務秘書處置秘書長一人由國民政

府簡派之證秘書一人或二人由議長派充之

第二四條 省參議會秘書長由省政府簡用人員

第二五條 省參議會議事規則及省參議會秘書處組織規則由行政院定之

第二六條 本條例施行日期以命令定之

一、縣參議會組織暫行條例（國民政府三十年八月九日公布）

第一條 縣參議會為全縣人民代表機關

第二條 縣參議會之職權如左

一、議決完成地方自治各事項

二、議決縣預算審核縣決算事項

三、議決縣單行規章事項

四、議決縣稅縣公債及其他增加縣庫負擔事項

五、議決縣有財產之經營及處分事項

六、議決縣長交議事項

七、建議縣政興革事項

八、聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問事項

九、接受人民請願事項

十、其他法律賦與之職權

縣參議會議決之預算及有關人民權利義務之單行規章應報省政府備案其審核之決算亦同

第三條

縣參議會議決事項與中央法令抵触者無效

第四條

縣參議會由鄉鎮民代表會選舉縣參議員組織之並得加選依法成立之職業團體代表為縣參議員

第五條

縣參議員由鄉鎮民代表會選舉者除選舉條例另有規定外每鄉鎮一人其未滿七鄉鎮之縣仍應選出縣參議員七人由職業團體選舉者其名額不得超過總額十分之三

第六條

縣參議員任期二年連選得連任

第七條

縣參議員得由原選舉之鄉鎮民代表會代表或職業團體會員過半數之出席出席人數三分二之議決罷免之

第八條

縣參議員於任期內因事故去職時由該鄉鎮或該團體候補當選人依次遞補其任期以補足前任未滿之期為限

第九條

縣參議員如於一會期內均未出席而無正當理由者視為辭職由該鄉鎮或該團體候補當選人遞補

第十條 縣參議會置議長副議長各一人由縣參議員用無記名投票互選之

議長或副議長因事故去職時應依前項規定補選

第十一條 縣參議會每三個月開會一次每次會期二日至七日必要時得延長之

第十二條 縣參議會開會由議長召集第一次開會由縣長召集之

第十三條 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

互推一人爲臨時主席

第十四條 縣參議會非有全體參議員過半數之出席不得開議議案之表決以出席參議員過半數之

同意行之可否同數時取決於主席

第十五條 縣參議員對於與本身有利害關係之議案不得參與表決

第十六條 縣參議會開會時得請縣長縣政府祕書科長或其他負責職員列席報告或說明

第十七條 縣參議會會議公開之但主席或參議員三人以上提議經會議通過時得禁止旁聽

第十八條 縣參議員爲無給職但在開會期內得按照地方情形酌給膳宿及交通費

第十九條 縣參議員在會議時所爲之言論及表決對外不負責任

第二十條 縣參議員除現行犯外在會期內非經縣參議會之許可不得逮捕或拘禁

第二一條 縣參議會決議案咨送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

認爲不滿意時得報請省政府核辦

第三二條 縣長對於縣參議會之決議案如認爲不當得附理由送請覆議對於覆議結果加仍認爲不

當時得呈請省政府核辦

第三三條

省政府對於縣參議會之議決案認爲有違反三民主義或國策情事者得開問事實咨由內政部轉呈行政院核准後予以解散

第三四條

縣參議會置秘書一人由省政府遴委事務員書記各一人至五人由議長派充之

第三五條

縣參議會開會期內得向縣政府調用人員

第三六條

縣參議會議事規則由內政部定之

第三七條

省轄市市參議會之組織準用本條例之規定

第三八條

本條例施行日期以命令定之

三、市參議會組織條例（國民政府三十四年一月三十日公布）

第一條 市參議會爲全市人民代表機關

第二條 市參議會之職權如左

一、議決完成地方自治各事項

二、議決市單行規章事項

三、議決市預算審核決算事項

四、議決市稅市債及其他增加市庫負擔事項

五、議決市有財產之經營及處分事項

六、議決市長交諮事項

七、建議市政興革事項

八、聽取市政府施政報告及向市政府提出質詢事項

九、接受市民請願事項

十、其他法律賦與之事項

市參議會議決之預算及直接有關市民權利義務之單行規章應報上級政府備案其審核之決算亦同

第三條 市參議會議決事項與中央法令抵觸者無效

第四條 市參議員之名額定為十九名但人口超過十萬者按其超過之人口每滿三萬增加一名

第五條 市參議員任期二年連選得連任

第六條 市參議員得由原選區公民二十分之一以上或原團體會員十分一以上之連署舉行公民投票罷免之

第七條 市參議員於任期內因事故去職時由候補當選人依次遞補其任期以補足前任未滿之期限為止

第八條 市參議員如於一會期內全未出席而無正當理由者視為辭職依前條規定遞補之

第九條 市參議會置議長副議長各一人由市參議員用無記名投票互選之

議長或副議長因事故去職時應依前項規定補選

第十條 市參議會每三個月開會一次每次開會三日至七日必要時得延長之

市參議會於必要時得召集臨時會

第十一條 市參議會開會由議長召集第一次會議由市長召集

第十二條 市參議會非有全體參議員過半數之出席不得開議非有出席議員過半數之同意不得議

決可否同數時取決於主席

第十三條 市參議員對於與本身有利害關係之議案不得參與表決

第十四條 市參議會為行使職權之便利得設各種委員會由市參議員分任委員

第十五條 市參議會開會時得請市長秘書長或秘書主任局長或科長列席報告或說明

第十六條 市參議會會議公開之但主席或參議員三人以上提議經議決通過時得禁止旁聽

第十七條 市參議會開會時以議長為主席議長因事故不能出席時由副議長代理之議長副議長均

因事故不能出席時由出席參議員互推一人為臨時主席

第十八條 市參議員在會議時所為之言論及表決對外不負責任

第十九條 市參議員除現行犯外在會期內非得市參議會之許可不得逮捕或拘禁

第二十條 市參議會決議案應送市政府執行如市政府執行不當或延不執行得請其說明理由如仍認為不滿意時得報請上級機關核辦

第二一條 市參議會對於市長認為有違法或失職時得向監察機關舉發之

第二二條 市參議會決議案如市長認為不當或執行困難時得附具理由送請覆議覆議結果如仍認為不滿意時得呈請上級機關核辦

第二三條 市參議員為無給職但在開會期內得按照當地情形酌給膳宿費及交通費

第二四條 院轄市市參議會置祕書長一人省轄市市參議會置祕書主任一人祕書一人或二人事務員三人至九人均由議長選用之必要時得向市政府調用人員

第二五條 市參議會議事規則由市參議會定之

第二六條 本條例自公布日施行

四、省參議會議事規則 法 規 會 整 理 本
行政院三十四年十一月二十七日公布

第一條 本規則依省參議會組織條例第二十五條之規定訂定之

第二條 省參議會之開會休會及散會由主席宣告之

第三條 省參議員在會場之席次依抽籤定之其他列席人員之座位由主席指定之

第四條 出席人及列席人應分別簽名於簽到簿開會時主席應報告出席列席人數

第五條 省參議會開會時如出席人數不足法定人數主席得宣告延會或改爲談話會

第六條 會議時非經主席許可不得退席

第七條 開會之前須將議事日程編定詳列應議事件及會議日期

前項議事日程應予開會前三日分發出席人員

第八條 議事日程之編定如左

甲、報告事項

乙、討論事項

一、省政府交議事項

二、省參議員提議事項

三、人民建議或請願事項

丙、臨時動議

第九條 開會應依照議事日程所排定之程序進行但必要時得以主席之決定或出席人員一人之

提議四人附議經大會表決變更之

第十條 開會時省政府應將上屆議決各案執行經過及開會期間施政情形提出報告

第十一條 前條施政報告以書面或口頭爲之省參議員如認爲有疑義得當場發問

第十二條 省參議員對省政府之書面詢問應詳敘事由向主席提出由主席送請省政府答覆

前項詢問案除因公衆利益應守祕密者外省政府應爲書面或口頭之答復

第十三條 議案提出須以書面行之並須有省參議員五人以上之連署

第十四條 省參議員得爲口頭臨時提議但須有省參議員五人之附議始能成立

第十五條 提議得由主席逕付會議討論或先交審查委員再審查

第十六條 省參議員設左列審查委員會分別審查各項議案

第一審查委員會議審查關於民政自治保安等事項之議案

第二審查委員會議審查關於財政經濟建設等事項之議案

第三審查委員會議審查關於教育文化等事項之議案

省參議會對於特殊事項得依主席決定或議會之決議設置特種審查委員會審查之

第十七條 議案之內容涉及二個以上審查會之審查範圍者得由各審查委員會同審查

第十八條 各審查委員會之人數八人以上召集人由議長就省參議員中擬定提交會議通過之

第十九條 審查委員會開會時不因出席之省參議員未過半數而延會

第二十條 審查委員會之議決以出席人數過半數之同意爲之如有必要召集人應將少數人意見一

併報告

第二一條 審查委員會召集人認爲有必要時得請提案人列席說明

第二二條 審查委員會開會時得請省政府派員列席發意見

第二三條 各審查委員會審查結果應以書面報告議長由議長分別提出會議

第二四條 議案未付討論前原提案人如願將原提案撤銷或修正者得申請撤回或修正之

第二五條 省參議員發言時須先報明席次號數若同時有二人以上之發言表示時由主席指定其先後

第二六條 會議時提案人之說明其發言時間以十五分鐘為限但主席得酌定延長或減少

省參議員對一議案之發言不得超過二次每次不得超過十分鐘但經主席特別許可者不在此限

第二七條 議案表決方式採用無記名投票但亦得採取舉手或起立方式

前項表決可否之人數及議案之通過或否決均須即時詳記並由主席當場宣布

第二八條 議案被否決後在同一會期內不得再行提出

第二九條 議案與主席有關者主席應即迴避

第三十條 每次會議完畢後須編造議事錄於下次會議前分送各出席人員

第三一條 閉會後應將各種決議案製成報告函由省政府轉咨內政部備案

第三二條 省參議會開會時秘書長列席並配置秘書及其他職員辦理會場事務

第三三條 議事日程所列報告事項中之前次會議紀錄由秘書長宣讀之

第三四條 省參議會之議案詢問案及其他文件由秘書長呈經主席核准後始得發表

第三五條 本規則準用於院轄市之參議會

第三六條 本規則自公布之日施行

五、縣參議會議事規則（內政部三十二年六月二十四日公布）

第一條 本規則依縣參議會組織暫行條例第二十六條之規定制定之

第二條 縣參議會之會議除依縣參議會組織暫行條例之規定外依本規則行之

第三條 縣參議會之開會休會及散會由主席宣告之

第四條 縣參議員在會場之席次依抽籤定之其他列席人員之座位由主席指定之

第五條 出席列席人員均應分別簽名於簽到簿開議時主席並應報告出席列席人數

第六條 縣參議會之會議公開之但有必要時得由主席宣告改開秘密會

第七條 出席人員如屆開會時間不足法定人數時主席得宣告延會或改爲談話會

第八條 出席人員非經主席之許可不得退席

第九條 開會之前須將議事日程編定詳列應議事件及會議日期

前項議事日程應於開會前三日分發出席人員

第十條 議事日程之編定順序如左

甲、報告事項

乙、討論事項

一、奉行中央法令及省法令須經會議之事項

二、縣長交議事項

三、縣參議員提議事項

四、縣公民建議或請願事項

丙、臨時動議

第十一條 開會時縣長應將上屆議決各案執行之經過及閉會期間施政情形提出報告

第十二條 開會時應依照議事日程所排之程序進行但於必要時得以主席之決定或出席人員一人

之提議四人之附議經大會表決變更之

第十三條 議案之提出須以書面行之並須有出席人員二人以上之連署

第十四條 出席人員得爲口頭臨時提議但須有出席人員四人之附議始能成立

第十五條 議案須付審查者得由大會推舉出席人員若干人組織審查委員會審查之

審查委員會開會時不因出席人未過半數而延會其決議即以出席人過半數之同意行之

審查委員會須將審查結果編爲審查報告提會討論原提案人如對審查報告認爲理由不

充分時得再聲述其旨趣

第十六條 議案未付討論前原提案人如願將原提案取銷或修正者得申請撤回或修正之

第十七條 出席人員發言時須先報明席次號數若同時有二人以上之發言表示時由主席指定其先

後

第十八條 對每一議案之發言不得超過二次每次不得過十分鐘但經主席特別許可者不在此限

第十九條

議案之表決方式採無記名投票但亦得採取舉手或起立之方式
前項表決可否之人數及議案之通過或否決均須即時詳記並由主席當場宣布

第二十條

議案被否決後在同一會期內不得作二次之提出
議案與主席有關者主席應即迴避

第二一條

縣政府之施政報告得提出書面或口頭爲之縣參議員如認爲有疑義得經主席許可爲簡
要之發問

第二二條

縣參議員對縣政府有所詢問時應以書面詳敘事由向主席提出由主席送請縣政府答復
前項詢問案除因公衆利益應守祕密者外縣政府應爲書面或口頭之答復

第二三條

每次會議完畢後須編造議事錄於下次會議前分送各出席列席人員

第二四條

閉會後議長須函由縣長將各種決議案轉報省政府備查
每一會期議決之議案須製成報告書並保存之

第二五條

縣參議會之議案詢問案及其他文件非經主席核准不得發表

第二六條

出席列席人員如有違反本規則及其他妨害秩序情事主席得予警告或制止之其情節重
出席列席人員如有違反本規則及其他妨害秩序情事主席得予警告或制止之其情節重

大者得令其退席
第二九條 本規則自公布日施行

中華民國三十五年九月初版

◆(32085)

參議會組織實務一冊

定價國幣貳元

印刷地點外另加運費

* 版 翻 *
* 權 印 *
* 所 必 *
* 有 究 *

著 者 胡 次 威

發 行 人 李 宣 龔
上海河南路

印 刷 所 商 務 印 刷 廠
印 刷 所 商 務 印 刷 廠

發 行 所 商 務 印 書 館
各 地

