

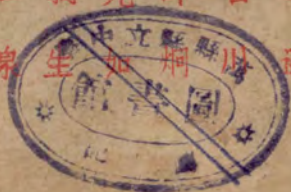


戰時綜合叢書第五輯

# 地方參政制度

執 筆 者

邵 力 子  
 陳 之 漢  
 陶 百 萬  
 薩 師 桐  
 張 九 桐  
 徐 義 生  
 陳 石 泉  
 王 伯



獨立出版社印行



上海图书馆藏书



A541 212 0006 9335B



## 戰時綜合叢書第五輯例言

一、本叢書第一、二、三、四輯出版以來，備受各方歡迎，茲爲供應需要起見，續編第五輯。

二、本叢書編輯主旨，在闡揚抗戰建國理論，研究戰時實際問題，激發民族獨立精神，並供從事訓練及宣傳工作人員之參考。

三、本叢書包括抗戰重要文獻，舉凡黨的問題，建國問題，戰時政治問題，軍事問題，國防經濟問題，青年自修問題，宣傳問題，難民問題，傷兵問題，第二期抗戰中敵人動態等，均以實際材料爲主。

四、本叢書第五輯計下列二十種：

- (一) 蔣委員長的國際聲譽
- (二) 黨國先進抗戰言論續集
- (三) 民族政黨論
- (四) 國民精神總動員
- (五) 地方參政制度
- (六) 戰區政治工作
- (七) 戰區經濟工作
- (八) 戰區文化工作
- (九) 戰區軍事工作
- (十) 如何建設新軍



- (十一) 抗戰與交通
- (十三) 中日貨幣戰
- (十五) 美國修改中立法問題
- (十七) 統一問題論戰
- (十九) 國際舞台上的人物
- (十二) 崩潰中之日本經濟
- (十四) 德併捷克與歐洲局勢
- (十六) 海南島——太平洋上之九一八
- (十八) 抗戰與戲劇
- (二十) 反戰高潮中之敵軍
- 五、本叢書所輯文字，對於理論與具體方案務求兼顧，使不流於空言無補之弊。
- 六、本叢書各冊內容依照理論體系，絕無重複矛盾之弊，與隨手摭拾雜湊成冊者絕對不同。
- 七、本叢書所輯文字，文筆務求通順流暢，力避冗長晦澀及意識不正確者。
- 八、本叢書每冊各附導言或編後記，並各殿以討論大綱，以便各訓練班或小組討論會之應用。



目次

代序——期望於省市參議會

第一章 論中國現階段的民主政治

- 一 民主政治的意義..... 4
- 二 民主政治的前途..... 5
- 三 半直接的民主政治..... 7
- 四 一個主要的條件..... 8
- 五 中國現階段的民主運動..... 9

第二章 論地方政府之民主問題

- 一 集權主義分權主義與均權主義的地方政制..... 10
- 二 目前中國地方政府的民主問題..... 12



三 省縣臨時參議會的性質

14

### 第三章 戰時地方民意機關應如何設立

一 戰時應不應設立地方民意機關

16

二 戰時能不能設立地方民意機關

17

三 戰時可不可設立地方民意機關

19

四 戰時地方民意機關應如何設立

20

### 第四章 地方民意機關問題平議

21

一 地方民意機關是應該設立的

21

二 目前設立地方民意機關之可能性

22

三 設立地方民意機關的辦法

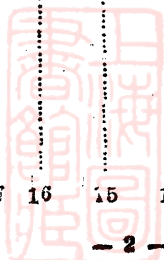
24

### 第五章 地方行政與地方參政

26

一 地方行政機關問題

26



二 地方參政問題..... 29

第六章 地方民意機關的建立..... 31

一 地方民意機關應早日成立..... 31

二 設立地方民意機關的重要性..... 32

三 地方民意機關所負的使命..... 33

第七章 省縣參議會的工作..... 35

一 地方民意機關的作用..... 35

二 關於省縣臨時參議會的成立與參議員的人選..... 36

三 關於省縣臨時參議會的工作..... 36

第八章 論地方民意機關問題..... 39

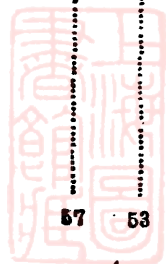
附錄一 設置省縣參議會..... 47

附錄二 省市臨時參議會組織條例..... 49



附錄三 省臨時參議會議事規則

討論大綱





## 代序——期望於省市參議會



這次政府公布省市臨時參議會組織條例，爲我國踏上民主政治道路的更進一步，也是許多人士渴望地方民意機關的具體表現，我們很願意對於這個條例，加以檢討并貢獻意見。

政府設立省市臨時參議會的目的，很明白的標示於該兩條例第一條「國民政府在抗戰期間，爲集思廣益、促進省政與革起見，特設省（市）臨時參議會」。這個目的是和政府設立國民參政會是一樣的。自然有些人士以爲這種設置還離真正民意機關尚遠，但我們要知道在抗戰期內，我們實在亟需設立一個和政府對立的普通民意機關，以分散整個抗戰的力量，而需要一個政府人民通力合作統一意志的民意機關，來增強整個抗戰的力量。世界任何民主國家，一至戰爭時期，國會爲着緊急處分和應付機要，都把本身的權力縮小，而增強政府的力量。它的意思，即是極力減少對立的形勢，而使政府便於運用指揮。所以這次省市臨時參議會的設置，還是本着民主政治的一貫精神，且進一步使政府人民能夠充分運用民主政治的機動性。

## 地方參政制度

這次省市臨時參議會的權限，雖然沒有規定罷免官吏和議決預算決算之權，但省市政府重要之施政方針，於實施前應提交參議會決議；參議會對於省市政的興革，得提建議案；其次參議會有選取省市政府施政報告之權，有依議事規則向省市政府提出詢問之權。還有省市政府對於參議會通過的決議案，如認為不能執行時，尚須提交覆議，覆議時若果參議員三分之二贊同原案，或對原案修正，省市政府對這決議除呈經行政院核准免予執行者外，應予執行。所以就參議會的權限來論，實在並不見得過小，如果運用得宜，不獨可得均衡之利，同時并可免除互相牽掣之弊。現在全面抗戰，後方的鞏固和安定，其任務有時遠重於前方，若有均衡之利而無牽掣之害，那麼在抗戰期間即可以奠定民主政治的基礎，其裨益於抗戰建國的前途，何等重要！

論到參議員的資格，也有和參政員大致相仿的規定，其資格甲項具有各該省（市）之籍貫，并曾在各該省（市）所屬之縣市公私機關或團體服務二年以上著有信望者；乙項曾在各該省（市）文化團體或經濟團體服務二年以上著有信望者。不久以前，一般論壇對於參議員選舉問題，頗有論列，以為各級民意機關不設則已，設則何妨更求澈底，令其選舉。然而在抗戰期間以求真正普選，在事實確不可能，且一經選舉，不能不顧及縣市的單位，現在各省有多至一百三十餘縣者，有少至八九縣者，其間差額，大相懸殊，若大省之單位必出一人，也非今日財政狀況所容許。前次參政員的選任，雖然名額不多，但據

二一般批評，其網羅國內人才，亦已差備，以此遴選的方法施之各省市，可收集思廣益之效，而可免除選舉之煩。何況臨時參議會尙爲一過渡的民意機關，實際無需那種煩而不必要的手續。

不過我們對於各省市參議會設置之後和設置之前，有不能不喚起政府和人民注意的；地方參議會的設立，雖然側重地方自治之興革，但在法理上不是主張分權，在事實上不是加濃地方主義的色彩，其目的固在促進省政，而其最大目的尤在於增強整個抗戰的力量，鞏固統一的國家。若參議員只注意於一省的政治，而忽略國家的大計，那就是違背這次設置參議會的本意，這是對於參議會設置之後，我們不宜忽視的一件事。

參議員的人選是在地方公私機關團體和文化經濟團體服務二年以上，著有信望者，換言之，即是其在團體內足以代表一般的公意，在個人爲富有經驗和學識的人才。政府遴選參議員的時候，也應該就此兩點注意，嚴行甄拔，希望他們能對國家和地方有所貢獻，而不當着重於其派系的背景。今日在抗戰期間，誰能向國家貢獻，即誰爲人才，愈能犧牲自我者，政府愈應延攬。我們深不願有人自儕於派系，以求倖進，省政未參，門戶已分，這又是我們對於參議會設立之前，所不宜忽視的一件事。

（二十七年十二月九日中央日報社論）

## 第一章 論中國現階段的民主政治

### 一 民主政治的意義

什麼叫做民主政治（Democracy）？解釋各有不同。有的說這是一個主權在民的政府，有的說這是一個人人都有分的政府；有的說這是一個民眾意思所驅使着的政府。若就Democracy這個名詞來解釋，那末，照它的字源說，它是希臘語Demos（人民）和Kratos（權力）的合成語，含有「人民全體的政治」之意義，所以國人也有把它譯做「全民政治」的。

比較精確的，是英國大政治學家蒲徠士的定義，他說：「民主政治一詞，是用以表示一種政體，其國家的統治權力，不在一個或數個特殊階級，而在其全體的會員……這個意思就是說：團體中的統治權的行使，是由大多數人投票決定之」（見氏著現代民主政體，商務有譯本）。這個以大多數人的政府為民主政治的定義，或許比之其他定義較為滿意。因為上面所舉的幾條定義，不是太籠統，就是太理想；而蒲徠士的定義，似乎比較實際而且可以涵蓋許多民主治國家的政體。

蒲徠士的定義，包括民主政治兩個主要的種類，就是（一）純粹的或直接的民主政治，（二）代表的或間接的民主政治。所謂直接民主政治，就是人民直接管理立法司法行政等事務。所謂間接民主政治，就是人民選舉代表，委托代表去管理立法司法行政等事務。



總理孫中山先生所主張的民主政治，不是上述歐美式的民主政治，——不是直接的，也不是間接的。他主張「權」能「劃分的民主制」；——使人民有權而政府有能；這種制度，可以說是「半直接的民主政治」。他的主要辦法：「是要把國家的大權，分開成兩個。一個是政權（按：包括選舉、罷免、創制、複決），完全交到人民手裏，要人民有充分的政權，可以直接管理國事。這個政權，便是人民權。另一個是治權（按：包括行政、立法、司法、考試、監察），要把這個大權，完全交到政府機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務。這個治權，便是政府權」。蒲徠士的定義，似乎也可適用於這個新制度。

## 二 民主政治的前途

像民主政治的定義那樣的紛紜，一般人對於民主政治的估價，也有很大的差別。多賓乞克提起在拉推烏寺有三張畫：一張表示貴族政治，是一個莊嚴的元老；一張表示君主政治，是一個沈思的君王在接受一大羣臣民的敬禮；第三張象徵民主政治，是被一羣叫囂的民衆所包圍着的一個醉漢。所以有一位政治學者說：民主政治是「流氓的貴族政治」。

根本反對民主政治的，以為民主政治一個大缺點，是重量而不重質，民主政治以比較多數人的意志為法律，而其實少數人的意見，也許更加高明。廁身於羣衆運動中時間較久的人，多有這種感覺和苦悶。而且，他們又說，民主政治不信任天生的領袖，不能產生偉大的正直的自愛的人物，而產生擾亂者，諂媚者，政客和煽惑民心的人。

巴刻教授（E. Barker）說民主政府的代價，是消滅大量的效率；「所謂民主政治，不過是一個特別便利少數善於操縱的政客收集於他們有利的選舉票的制度罷了」。威爾教授明指美國的民主政治是腐敗的財團政治。緬因爵士說：「在各種政府之中，民主政治的政府彷彿是最不夠與最頑強的國家主義者

競爭。……（因爲）它們使政治的權力散成小部分而分給每一個人。……它們沒有持久性。它們是無知者和愚笨者所組成的政府」。他說：「各國政府中，民主政體簡直是最困難的政府」。

蒲徠士是擁護民主政治的，然而他也不能否認民主政治的缺點，而且說竟有六個之多。他說民主政治前而有兩種危險：一是管理政府的人的自私心和濫用他們的權力；一是不負責任的人藉印刷品所宣傳而不忠實的虛造的引起暴動的材料。

雖然，不管人們怎樣抨擊，民主政治却始終屹立着，而且有逐漸普及的趨勢。這是因爲民主政治，誠然有其缺點，同時也有其獨有的優點，而且現在還沒有有一種更好的制度可以替代它。蒲徠士說得最公平：民主政治的確開了幾條「容許惡習慣通行的支流，但是它同時也阻塞了幾條舊的支流，其結果是並沒有增加那潮流的總容量」。

民主政治阻塞了什麼舊的支流呢？第一、照高納教授說，在民主政府裏，立法人和行政官吏，是人選舉的，他們行使職權的行爲，是對民衆負責的。這些人，大概是最堪代表，最適宜，最堪信任的人，不像在君主政體或貴族政體制度下，治者可以在極不同的原則上指定的。「總之」高納教授說，「大家承認民衆選舉，民衆執政和民衆負責的政府，比其餘各種政府，大概較有力景」。

第二、就人民方面說，民主政治的榮譽，在於鼓勵人民，培養他們的才能，激發他們對國事的興趣，並且應許他們參預行政而增加他們的愛國心。民主政治等於一個訓練公民的學校。人民對於自己沒有份的政府，他們不會有同樣犧牲的精神。民主政治增進愛國心，因爲人民覺得政府是他們自己造成的，官吏是他們的奴隸，不是他們的主人。

上文已就民主政治的缺點和優點，略加說明。現在試進一步推論它的前途。我想讀者也許已經得會高納教授一樣的結論，就是「不論民主政治的缺點如何，而它也頗乎有缺點，然而民主政治是注定了會

普遍化的」。

### 三 半直接的民主政治

我承認民主政治是會普遍化的，但其行使的方式，將來必須有相當的改進。試先就直接民主政治和間接民主政治（俱見上文）說明其非改不可的理由。

直接民主政治，誠然是澈底的民主政治，但是這種制度，在事實上是不能實現，而且是不可實現的。因為現代國家的領土廣大，人口衆多，情形複雜，不像希臘羅馬古代的城市，它們的範圍小，人口少，事務簡單，所以公民可以相聚一堂，從容討論，這在現代國家裏是顯然不可能的。而且常驅人民耗其精力時間於政治，而陷其他生活於停頓，這也絕不是國家和人民的幸福。現在實行這個制度的，祇有瑞士的四個小區，而且都有改變方式的趨勢。

間接民主政治，本可矯正直接民主政治的缺點，但是前者自身也不是完善的制度。第一、在直接民主政治的國家，人民固然可用選舉產生官吏和議員，然而官吏議員不稱職或違反民意時，人民除待其任滿或死亡外，簡直沒有撤回重選的可能。第二、人民需要某種法律而議員不爲其提出或通過時，人民沒有自己創制的權力。第三、議會若制定違反民意的法律，人民沒有把它推翻的權力。因此，盧梭說：「英國人民自己以爲是自由了，其實大錯。在選舉議員時，他們雖然自由，但是選舉終結，他們就都變成奴隸！」

補救這些缺點，必須擴大人民的權力；就是照中山先生的主張，人民不獨要有選舉權，而且要有罷免權、創制權和複決權。請看中山先生的解釋：「關於民權方面，第一個是選舉權，第二個是罷免權。人民有了這兩種權，對於政府中之一切官吏，一面可以放出去，一面可以調回來，來去都可從人民



的自由。……國家除了官吏之外，重要的東西，就是法律。人民要有什麼權才可以管理法律呢？如果大家看到一種法律，以為是很有利於人民的，就要有一種權，自己去決定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做創制權。若是大家看到了從前的舊法律，如以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做複決權。

「用人民的四個政權來管理政府的五個治權，那才是一個完全的政治機關。有了這種政治機關，人民和政府的權力才可以彼此平衡。有了這九個權彼此保持平衡，民權問題才算是真正解決」（中山先生語）。

這個「半直接的民主政治」，是研究民主政治的人所不可忽略的。

#### 四 一個主要的條件

民主政治，尤其是半直接的民主政治，雖然是一個較好的政制，然而徒法不能以自行，一個成功的民主政治，一定少不了一個重要的條件，就是「好國民」。

所謂好國民，第一、要有相當的智識，——至少要有讀和寫的能力（當然不能求其很大）；第二、對政治要有相當的興趣；第三、要有幾種基本的美德，如守法、團結、正義感、以及少數服從多數等。選舉人對於國事不認識，不關心，無疑的是民主政治的一個危機。孟德斯鳩說得好：一個皇帝的專制，其破壞國家之速，不及一個共和國內人民對於公眾幸福的不關心。所以穆勒主張民主政治應該用公家的費用實行普通教育，而且應該使它變成強迫教育。

不僅智識和政治興趣，民主政治尤其要靠道德和智慧之進步。照蒲徠士的解釋，這是指「被尊榮所激勵，被同情所澄清，被責任心所刺激的智慧」，——這就是一種很高尚的道德。



高納論東方各國的民主政治，說：「中國、波斯、土耳其，最近想採用某種民主政治的制度，特別是責任議會的政府制度，但是這是把外國的制度移植進來，而這些地方本來沒有政治的教育和自治習慣的訓練，貿然施行這個制度，其結果能否令人滿意，還不可知」。高納又說：「在最成就的幾個國家，民主政治本來是自然生長起來的；倘使忽然採用於數百年專制的國家，那末，民主政治一定是人爲的創造，所以立根很慢，且很艱難」。

凡此云云，都可幫助中山先生說明「訓政」的理由。我真不懂若干政治學者何以也跟着部份無知的人，反對訓政！

## 五 中國現階段的民主運動

如上所述，民主政治是有前途的；在中國，政治建設的理想，就是民主政治——半直接的民主政治；但欲實行民主政治，尤其是前進的半直接民主政治，非有好國民不可，所以政府必須負起訓導民衆的責任。

現在中國訓政雖有七八年之久，然因進行滯緩，而民間風氣塞閉，積重難返，所以成效猶未大著。現在要勉強施行民主政治，恐怕未必能有多少好處。但地方政治無論如何應該首先民主化起來。我對這個問題，曾爲中央週刊寫過一文，我主張：

(一) 鄉鎮保甲應該立即澈底民主化。

(二) 鄉鎮自治完成後，應即設立縣議會，並准人民對縣政行使四權。在鄉鎮自治沒有完成以前，爲試行自治及加強抗戰力量，縣應設立臨時參議會，行使有限的民權。

(三) 所轄之縣有四分之三完成自治時，省應設立省議會。在此以前，得應需要設立臨時參議會。

行使有限制的民權。

(四)中央應訂一種法律，規定完成地方自治的條件——可能的、最低限度的條件——及其施行的程序、完成的期限、獎勵的辦法。動員朝野所有的力量，實幹、硬幹、快幹、苦幹，以期抗戰必勝，建國必成（不僅是完成自治，也不是爲自治而自治）。

對於民主政治的原則及其將來的結局，本來是沒有問題的；至於目前的工作，據臨時全國代表大會宣言告訴我們：「民衆方面則注意於能力之養成，政府方面則注意於機能之適應。此固所以充實抗戰之力量，而民衆之基礎亦於此建立」。誠能如此，宣言預告着說：「則抗戰勝利之日，結束軍事，推行憲政，以完成民權主義之建設，爲勢固至順也」。

陶百川著，載血路第二十八期，原題民主政治ABC

## 第二章 論地方政府之民主問題

### 一 集權主義分權主義與均權主義的地方政制

因爲時間空間的不同，所以不但在歷史上從來沒有兩個完全相同的政治制度，即在同一時代中，也不能找到兩國絕對無殊的政制，中央政治機構如此，地方政府既然是政治制度之一，它的情形當然也是如此，這是我們討論政治制度者所應當注意的一點。

但是如果我們拿一個原則來作標準，那麼也未嘗不可將它分爲若干類——雖則同類之中，也未必盡同。地方政府的分類，依我看來，粗率分之，約有三類：第一是集權主義的地方制度，這種制度的創始者，是認爲地方政府之存在，不是基於地方的獨立性，反之，它是爲了執行中央政府的政令而產生。法

國的地方政制，是集權主義的代表作，在法國各級地方政府之中，雖然有民意機關，但是對於中央政府之最高控制權，仍然屬之中央政府內政部，第二種分權主義的地方制度，這種制度的創始者，認為中央政府僅僅是以對外關係而存在，地方人民應當有發展其本地特性的自由，同時並且執行由下而上的民主制度。美國的地方制度，便是其代表。在美國，不但憲法中賦與各部以很多的權力，並且部以下的各級政府，不獨有民意機關，而且民意機關對於地方政府，在行政上，有監督權，對於地方官吏，則有任免權。第三種均權主義的地方政制，這種制度的始創者為孫中山先生。孫先生主張將國家事務分為兩類，其有全國性者還之中央，其有因地制宜之必要者，還之地方，同時並且以縣為自治單位，逐漸的由下而上，即由縣而省而中央的開展民主制度。這種制度，是一種折衷辦法，同時也可以說是一種比較優良的辦法。

這種分類，是以權力的着重點為分野，如果就制度之是否民主而言，那麼，我們應當承認三種制度都是實行民主主義者，何以呢？

中山先生的均權論，是基於他的民權主義，分權制也是基於發展地方民主精神，只有集權主義的制度，或者引人懷疑。其實，真正的集權制度，亦即民主主義之另一面。如以法國而論，法國中央內政部對於地方監督權之大，是盡人皆知的，然而法國中央政府內政部是中央行政機關的一部，中央整個行政機關是要向立法機關負責，立法機關即為國會，國會是人民代表所構成，這樣，我們能否承認法國內政部的行政命令，毫無民意的基礎呢？

這樣，我們應當了解，第一、在現狀之下，任何政治制度，它都是以民主主義作為理想，其在中國，即為民權主義，雖則各國發展民主主義，因時因地而異，而且因執政者之態度，民主精神之程度，亦有所不同（當然的，少數國家之因特殊原因而施行武力式的獨裁政治者，應當作為例外，其實，即在

這種國家之中，也不能完全無視民主。第二、是我們中國人所應當特別注意的，是民主和集權並不是互相衝突的制度，以地方政府而言，法國是一個例子，以中央政府而言，羅斯福總統登台以後的美國，是一個例子，美國自第七十三屆議會以來，總統的權力，日以膨脹，但是初無損於美國的民主政治，換言之，如果一國的政府，不論行政權如何擴大，只要政府是建在人民之上，它就是民主國。

如上所述，然則中國，現在的中國地方政府，究竟將走那一條路呢？

## 二 目前中國地方政府的民主問題

依據中國國民黨的主義與政策，中國的地方政府，當然的是一方執行均權政策，它方由訓政而憲政，藉以開展中國的民權政治。但是這僅僅是一個原則，而我們現在所要討論的，是目前辦法。換言之，一方面是中國地方政府問題——具體說來，一般人對於地方政制之組織，並沒有多大出入，有之，僅為地方政府之民主問題，所以中國目前的地方政制問題，主要的仍然是民主問題。它方面亦即戰時民權主義的運用問題。

要了解這個問題，必須了解中國問題的癥結及其特質，一切教科書的背誦或紙上談兵的烏託邦，其結果都會遭過渡慘酷的失敗。

如果從中國政治現狀來討論中國地方政府之民主問題，那麼有幾點重要的現象，是我們所應當注意的。

第一、中國當前的問題，一方是如何發動全國的人力物力以抵抗外侮，它方爲如何在抗戰期間，深植建國的基礎，以求增強抗戰的力量並作他日善後的準備，欲求達到這些目的，不獨要使人民和政府之關係，儘可能的密切，並且應當啓發人民之國家民族觀念。只有這樣，才能使全國人民逐漸自覺地在政

府軍之下，戮力於抗戰建國之工作。

第二、中國目前是在抗戰建國的過程中，我們要建立一個獨立統一的現代國家，我們要抗戰，更不能不完成一個鞏固的統一國家，然而事實非常明顯，自去歲以來，我們雖然逐漸走上統一的道路，但是仍然有某些區域，僅僅在名義上是屬於中華民國，而在實際上，並沒有真正執行統一的國家命令，這種情形，不論其所持理由為何，而在本質上，總是封建割據的殘餘，目前我們要如何取消這種現象，以達到真正統一，是一個問題。

上述兩種現象，爲了第一點，我們必須使地方政府民主化，然後才能易於動員民衆訓練民衆。爲了第二點，則我們爲了統一，又不能不設法避免藉民主而行割據分裂之實。在這種情形之下，中國的地方民主問題，究竟將採那一種原則作爲解決問題的兩針呢？

依我看來，中國的地方政府，固然是需要民主化的，但是它又不同於其他任何國家，而有其本身的特質，即如次：

第一、民主之在中國，它的目的，將不在於地方分權，反之，它的目的，是在於促成中國的統一，換言之，我們的地方民主，是應啓發國民之國家觀念，而打破封建割據，從而中國的地方民主，應該以建立一個集中的中央民主政府爲鵠的，而非以地方各自爲政爲主。

第二、地方民主之在中國，應當是一面求動員民衆，一面求訓練民衆，欲求動員民衆，必須使地方政府與人民接近，從而必須民主，但是四千年之「民可使由之，不可使知之」的政治，使中國人民有「天高皇帝遠」之感。一旦令其參與政治，在事實上必然發生許多弊病，結果徒然做成土豪劣紳之政治，而我們目前必須使人民在參加政治之中，逐漸發展其政治能力。換言之，與其謂爲地方政府民主，毋寧認爲執行民主化的政策。

如上所述，可知當前地方政府之民主問題，只有一個出路，即一方開始人民參政，它方真大開於中央政府。使中央政府一方面有以民主動員人民訓練人民之可能，他方又不至有地方割據與豪紳政治之流弊，實言之，地方之民主，應該是有限度的，逐漸的，只唯這樣的發展，才能實現中國之真正民主。

### 三 省縣臨時參議會的性質

不久以前，國民參政會曾經議決各級地方政府設立民意機關一案，現在我們來看一看它究竟是怎麼一回事。

參政會的議決案，即爲省縣各設臨時參政會，其情形如次：

(一) 省臨時參議會 參議員之人數，另以法律定之，其產生方法爲：由省政府指定全額百分之十，縣臨時參議員就全額百分之六十，各法團就全額百分之二十，各擬加倍人選，分由省府圈定之，它的職權爲：(1) 向省府建議權，(2) 聽取報告權，(3) 審議省預算決算案權 (但僅聽與以簽訂意見)，(4) 審議關於增加人民負擔之省府政策權；(5) 省府各項重要施政方案，應提交省臨時參議會決議，但省府對省臨時參議會之決議，認爲不多時，得呈請行政院核定，必要時，並將發佈緊急命令，事後請求臨時參議會追認。

(二) 縣臨時參議會 參議員名額，以人口爲比例，不滿二十萬人之縣爲二十一人，二十萬人以上，每五萬人增加一人。其產生方法，由各鄉鎮首事會，縣各法團，行政督察專員與縣長三者，各推或提出全額三分之一之三倍人數，由省政府就三倍人數中各圈定三分之一爲參議員。參議會之權力爲：(1) 對於縣府之建議質問權，(2) 對於縣府延未執行參議會議案或執行不當，得呈請省府核定，(3) 縣政計劃縣預算決算，假懸置行規則之擬定等事項，均須區縣臨時參議會之決議或審議，但縣府

對縣臨時參議會之議案，認為不當，經送交復議，而仍為不當時，得呈請省府核定。

如上所述，可知第一、在組織上，省縣參議會之產生，一方由人民團體推舉，它方則行政機關特別。是省政府，有甚大的決定權。第二、在職權上，則省縣參議會與各該級行政機關，均屬對立地位，在其衝突時，則由上級行政機關決定之。換句話說，一方開地方民主制之先聲，他方則厲行中央集權與行政權膨脹之原則。

這種制度，如果就我們前面所討論的關於中國情形言之，實在尙屬合理。一方面，這種制度固然不是以言民權政治之完成，它方面却又不能不承認它是一種開民權政治之門的戰時民權主義之運用。至於這種制度運用之結果，由我看來，問題將為：第一、如何推進中央政府之民主集權化，並調整省行政機關之人事問題，藉以提高監督的效力。第二、為如何改善縣以下之組織，擬以提高人民之參政機會（參看拙作：改革地方行政制度的一個提議，見政論第十五期），如果這兩個問題，得到合理的推進，則國民參政會之議案，將不失為解決中國地方政府民主問題的一個較妥方案（因篇幅關係，對於中國以不能立即開始全民政治及縣以下組織問題，未遑致筆，他日當另文論之）。

（薩師炯著，戰民意第三十九期）

### 第三章 戰時地方民意機關應如何設立

淮南汜論訓：「今夫盲者行於道，人謂之左則左，謂之右則右，遇君子則得其平易，遇小人則蹈於溝壑」，這正是國人對於各種問題沒有抱定一個根本態度的現象。要是對於設立臨時地方民意機關這個問題，也不先決根本態度，那便免不了「盲人騎瞎馬，夜半臨深池」的危險。今日已到全民族的生死關頭，豈祇是少數盲人的安危攸關，地方人民雖非盡是瞎馬，但真正睜開眼看過世界的人，實在太少，如

想使這種人去出死入生，而不特別當心，那便要成爲歷史上第一險事。所以我對於設立地方民意機關問題，向不輕下斷語，若要我貢獻意見，那麼我就要先從三方面討個結論，然後從這個結論中決定我對於這個問題根本上抱着什麼態度，再決定我對於這個問題的解決辦法。因此，我對於地方民意機關，第一要問明白應不應該設立？第二要問明白假使應該設立，但能不能設立？第三要問明白假使不能設立，但可不可以設立？若能得到了最後一個答案，那麼我對於這個問題的根本態度便已決定，而對於地方民意機關的性質、名稱、職權、及產生方法、任期短長，種種問題，同時可得一個客觀的解決辦法。

## 一 戰時應不應該設立地方民意機關

我經過了研究以後的答案，是應該設立。總理告訴我們：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，便是政治，有管理衆人之事的力量，便是政權」。民意機關，只是人民對自己之事，發表其意願主張的權力機關，尙說不到人民自己管理自己的事。使人民行使其起碼的政權，是極應該做的事，用不着討論。要討論的，只是時間一個問題，從平時說，是否已到了憲政開始時期？從戰時說，即使已到憲政時期，如不由憲政而復返於軍政，是否切合時務？我對於前一種時期問題的答案：是中國仍在訓政時期，還沒有達到人民參政的階級，且制政的方法很多，如果是採用新教育學上的實驗教育原理及自學輔導主義，那麼設置有限度的民意機關，使人民從實習中養成經驗，從愛訓中增加知能，仍是應有的設施。我對於後一種時期問題的答案，是政制貴因時因地制宜，要是依據歐美戰時政制，自必須授權政府，俾得自由應付緊急嚴重的軍事。但是馬克斯機械化公式化的社會革命主義，既爲世人所駁斥，假使我們對於戰時民意機關問題，純站在歐美戰時處置的歷史上去看，亦未免流於同樣的機械化，公式化。孫子兵法，爲古今中外軍事學上權威之作，他開首第一句，就是「兵者，國之大事，死生之地，存



亡之道，不可不察」。要省察的第一事，就是「道」；「道者，令民與上同意，可與之死，可與之生，而不畏危也」。動員全民抗戰，是人民國家生死存亡攸關的大事，若真能做到「令民與上同意」，就首先要使人民有貢獻意見的機會，才能在這個機會中，發揮其自衛抗戰的潛力。此時的民意機關，實可解釋為人民樂意抗戰的機關。這種機關的作用甚大，敵人正在壓制自己國家裏的民意，以擅行其侵略，又正在我國淪陷區域，假造民意，以粉飾其侵略，我於此時設立民意機關，在兵法上是「主孰有道」的分界，我有道而敵無道，愈可使國民深信我必勝而敵必敗；同時是「上兵伐謀」的戰略，發動我國真正民意的力量，以攻擊敵人假造民意的計謀，先可於戰略及政略上取得攻勢的勝利。何況戰略本是政略的延長，戰時的政治，可說就是軍事；國民參政，其實就是國民參戰，如不許國民參政，就等於說不許國民參戰。又何況「政」既是「衆人之事」，則戰時衆人之事，就是衆人保障自己生存之事，如不許國民參戰，就等於說不許國民自己保障生存。若如此說，決說不通。而在事實上，又尚有許多國民認爲苟活偷生爲求生存者，必使其親自參與保障生存的大工作，始能使其明白祇有參戰才能生存，才能從死裏求生，今日要喚醒漢奸順民，亦非從國民參政下手不可。所以我對於戰時應不設立地方民意機關問題的答案，是「絕對應該」四個大字。

## 二 戰時不能設立地方民意機關

我經過了研究以後的答案，是不能設立。應不應是理論的事，是原則問題，能不能是力量的事，是資格問題，原則當然可以通過，資格却尚須審查，而且須從上到下全部審查。上面是政府，國民政府自始就成立於國民公意之上，一切行爲，都向適應民意上努力。約法的實行，憲法草案的制定，以及最近國民參政會的設立，尤充分表現其使行爲更能切合民意的希望，其決心實行民權主義的資格，早已存在，

因須再付審查。要審查的却在下面，就是地方人民的資格，照建國大綱第八條第十六條規定自治的物質條件，是「全縣土地測量完竣，四境道路修築成功」，具備如此物質條件之縣，才有完全自治的資格。一省全數之縣，具備了如此的物質條件，省才有開始憲政的資格。現在省縣的物質建設，都沒有達到規定的程度，當然沒有完全自治的資格。又照第八條規定自治的精神條件，是「人民會受四權使用之訓練，而完畢其國民義務，實行革命之主義者」；是「全縣人口調查清楚，令縣警衛辦理妥善」，具備如此社會資格的公民，才有完全自治的能力，現在人民還沒有達到這種程度，當然不能授以完全自治之權。再就目前社會情形看，淪陷區域的人民，且不能自由行使其最原始的吃飯睡覺權，更何能使其行使現代化的政權！戰區或接近戰區的人民，正忙於軍役，或忙於逃命，連吃飯睡覺都失了常軌，又那有心緒過問地方政治！後方人民，雖較安定，各省反革命的割據勢力，雖已掃蕩，但民間社會上土豪劣紳的潛勢力，依然可以操縱一切，即欲使之運用政權中最起碼的選舉權，其結果將仍如總理在建國大綱自序中所說：「大多數之人民，久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動之方式，非墨守其放棄責任之故習，即爲人利用，陷於反革命而不自知」。即使不放棄其選舉的責任，亦不爲惡勢力所利用，但當選者是否能完全消除其專講個人利害地域利害的舊觀念，頗成問題。又即有部份當選者能知國家民族的利害高於一切，但其力量是否能左右地方民意機關，更成問題。又即使其力量能左右地方民意機關，但在其促進決議案實行之時，領導民衆的技術，是否高明，是否能使地方惡勢力翕然歸順，而不致水火相搏，爲黨國雀，尤可憂慮。際此兵事方棘，如社會組織變更大驟，不但欲速不達，且恐激生變端，土豪劣紳與貪官污吏勾結已久，敗事固然容易，但便事亦較便利，忽一朝變更局面，難保不水火相搏，轉不易集事，此固可取決於輿論，但輿論不盡可靠，往往無識的怨誓與非情的頌美，同時可以並施於一人。且國家統一未久，仕途尙多靡雜，即令以范六丈一筆勾去，又恐前去後來，猶吞大夫。如不明此等複雜曲折，豈非

又在地方上平添糾紛！在今日社會情況中設立地方民意機關的不易如此，使地方民意機關真能發揮其作用之難又如此，所以我對於戰時能不能設立民意機關問題的答案，是「不能」兩個大字。

### 三 戰時可不可設立地方民意機關

我經過了研究以後的答案，是可以設立。朱子說得好：「可者僅可而有未盡善之詞也」。這個問題在今日，論理應該設立，論力量不能設立，但論情勢却又可以設立，不能因力量不夠而因噎廢食，故可以設立，然亦正因為力量不夠，故僅僅取到可以設立而仍不竟有把握的地位。從我國民的良知良能上着，似乎可下一個「天賦民權」的考語。人民對於戰時的責任，一是努力生產，極端節約，這種能力，我國民已成習慣。二是服從紀律，維持秩序，這種能力，早發榮於我國民天賦資性的基礎之上。三是設法家紓難，從軍救國，盡力服役，這種能力，過去雖沒有機會表現，但在這一年裏，已到處發露，且與時俱進，只看兵力越打越多，輸將愈來愈勇，就會明白。這些能力，有了民意機關，更可以盡量發揮。從過去選政上看，選舉往往引起紛擾，被選舉者往往不滿人望，當然不能說人民全無責任，但最大的責任，却應由地方惡勢力負去，因為惡勢力操縱選政，搗使真正民意未由表現，然亦未嘗不作消極的抵抗，人民每不滿當選者的行爲，就是民意在事後的表示，而在選舉時所以引起糾紛，也有真正的民意與惡勢力奮鬥的關係在內，也就是民意在當時的表示，雖然民意常失敗於惡勢力之下，但不能說人民就完全沒有參政的能力，就不能說地方人民沒有一些參政的資格。何況各地方最大的割據勢力，已先後淘汰，或已自動改正，國家民族至上的觀念，正在社會上勾出萌芽，殘餘的一些惡勢力，已不如戰前的披猖，真正民意的表現，已較容易。從各國人民參政資格的標準上看，實在沒有一定的標準，各國選舉法上規定人民的選舉資格，並不一律。政治本是管理衆人之事，人民參政資格的決定，當然要以衆人之事

的進程爲依據，說我國人民沒有能力參與歐美那種程度的政治則可，說我國人民沒有能力參與我國這種程度的政治則不可；說現在人民還沒有行使建國大綱所規定完全自治的能力則可，說現在人民並沒有行使部份自治的能力則不可。所謂部份自治，就是人民雖不能「選舉縣官，執行一縣之政事」，及使用「直接罷免官吏之權」，但未嘗不可參酌，「選舉議員，以議一縣之法律」的條文，各在本縣以內，做些應做的事，以便利於其表達感情。他的作用，就建國大綱的序文上看，是「先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力之基本」，是「訓政時代，已能扶植民意，雖無憲政之名，而人民所得利權與幸福，已非具憲法而行專政者所可同日而語，且由此以至憲政時期，所歷者皆爲坦途，無顛蹶之虞」。就抗戰建國大綱上看，是「團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與推行」，是「實行以縣爲單位，改善並健全民衆之自衛組織，加以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治社會的基礎，並爲憲法實施之準備」，是「加強民衆之國家意識，使能輔助政府肅清反動」。根據人民程度及國家期望而成立的民意機關，無疑地是使人民實行部份自治的機關。設置這種民意機關，即在情性最大的批閱公文前官吏手上，怕也不能不批上一個「可」字吧。所以我對於戰時不可設立地方民意機關問題的答案，是「可以」兩個大字。

#### 四 戰時地方民意機關應如何設立

根據前述結論，這種地方民意機關，既成立於戰時，當然爲臨時的機關，戰時過了，當然要根本改造，至少亦要部份改造。既爲戰時組織，其名稱應爲「戰時省（市）參政會」，「戰時縣（市）參政會」。其職權當然不能出於其特殊使命的範圍，消極的要如總裁在參政會開幕時所說：「要以從前議會」的民主政治失敗爲戒，以期成立一個真正的民主政治爲基礎」；積極的尤須如總裁所說：「以爲作

則，教導國民，必使人人能守本分，負責任，更要重紀律，以爲整個國家努力，以求得抗戰最後的勝利；「要認清國家與個人的地位所在，和時代與環境的需要，使法律有效，抗戰有利」，而以達到幫助政府組織民衆，訓練民衆，養成民衆在軍事上的自衛能力，在政治上的自治能力，爲起碼條件。具體些說，其戰時工作，在自動幫助政府施行下列各事，或向政府建議推進下列各事，即肅清奸諜，檢舉貪污，充募兵役，努力生產，維持秩序，保護交通，佐助運輸，捐輸財物，收養傷兵難民，加強保甲組織，擴大戰時宣傳。其工作既如此，則其職權即不能過此。關於推進上述各事時，如欲創制單行法，必須呈請上級參政機關及上級政府會同核定。至參政員產生方法，當以政府指派與人民選舉並重，且毋得偏重於指派，不可徒驚選舉之名，致不能得選舉的實效；此次國民參政員所以能爲一時人望，全得力於此。任期當以一年爲限，因戰時地方情形變化甚多，必須隨時爲淪陷區域的難民，及抗戰有功的國民，寬留參政的餘地。

（張九如著：載血路第二十九期，原題設立臨時地方民意機關的我見）

## 第四章 地方民意機關問題平議

### 一 地方民意機關是應該設立的

從國民參政會，一般人很容易聯想到民意機關，尤其是地方民意機關。隨着國民參政會的成立，一部分人更振振有辭的要求設立地方民意機關，所以在國民參政會的第一次集會中，就有五個關於地方民意機關的提案，包括政府交議的一個。

地方（包括省的一級在內）應該有民意機關嗎？我以爲應該有。打開任何一本政治學概論，都可找到若干理由。看過三民主義和建國大綱的，都知道即在政治落後的中國，也有設立地方民意機關的必

要。所以我們不必再打什麼「民主」的筆頭官司。

但在黨治之下的省縣，也應該設立民意機關嗎？我以為也應該設立。理由很明顯。因為黨治的目的，在內政方面是實現民權主義的民主政治，而其手段便是推行地方自治，從最基本的隣閭（甲保）和鄉鎮（聯保）的自治，進至縣和省的自治，直到整個國家的「自治」；於是國民黨還政於民，而建國之大功告成。所以就國民黨的革命方略而論，在內政方面，民權是要其一步一步的擴大，黨權是要其一步一步的縮小；因此，官治的範圍是變其一天一天縮小，自治的範圍是變其一天一天的擴張。這個看法假使不錯的話，那末省縣在黨治之下設立民意機關，使民權和自治逐漸的擴大起來，這正是黨治的一個目的，這正是國民黨應完成的一個使命。

然則抗戰時期也應有地方民意機關嗎？我以為也應有。因為在抗戰時期，國家比平時更需要人民的幫助，是人民與政府的接觸比平時更多，人民所受政治的影響比平時更大，人民對政治的關係，因此也比平時更密切。因為休戚相關，人民對於政治自然會感覺有顧問和參加的必要；消極的監督政府，使其不病民害民，積極的貢獻一己的能力，加強抗戰的力量。人民既有這種要求，國家自當因勢利導，給予相當的機會，為戰事增加力量，為自治奠定基礎。而地方民意機關的設立，正可適應這種要求。所以我說戰時也應設立地方民意機關。

## 二 目前設立地方民意機關之可能性

話雖如此，然而事實上並不這樣簡單，到現在為止，中國從來沒有真正民選的省民意機關，也沒有縣民意機關，區長還是官派，有幾省的鄉鎮長（聯保主任）和保長，也是官派，而區和鄉鎮的民意機關，也沒有建立起來。在現在兵慌馬亂之中，要以一紙命令成立各級民意機關，假使不是騙人的話，我

看是不可能的。地方民意機關的設立，似非經過相當的程序不可，似非假以相當的時間不可。

在這次參政會中，有幾位先生提出一個省以下民意機關的提案，中間規定省參議員之百分之六十，由各縣議會選出之；縣議員之百分之六十，由鄉鎮議會選出之。這樣，省參議會的成立，須在縣議會成立之後，時間上自須經過一年或半載，還可說明成立民意機關與縣相當的程序和時間。其實，照這個辦法，真正老百姓祇准舉七位到十一位鄉鎮議員，而不准直接選舉縣議員和省參議員，我以為既不公平，又不民主。所以這個提案，還不能說明設立民意機關的困難。一個真正的民意機關，其代表必須由公民直接選舉出來；代表不稱職時，選民並須有權罷免他或他們而另選新代表去補充。而且，一個真正的民意機關，其決議案一定要有拘束政府的效力，選民對於法律案並得創制或複決。如果事實上做不到這步田地，那就是民主政治的條件還沒有完備，那就不應該隨便來一個機關而盜用民意機關的美名。

我始終以為民意不應冒充，機關不許假設。假使為裝點門面，敷衍人事，或為巧立名目，藉利私圖，而胡亂設立幾個機關，並美其名曰民意機關，那對國家是不忠，不誠，對人民是無信，無恥。人民假使有能力的話，一定會出來否認這種機關和代表。因此，我以為地方民意機關應該設立，但必須鄭重其事；假使條件不夠，應該力求補足或充實其條件，不可舍本求末，將錯就錯，誤盡國家和蒼生！

我自信是一個民權主義的民主政治者，我很熱心於民權運動。我記得還在民國二十三年，我就主張設立國民參政會；在民國二十四年，我很贊成提前召集國民大會，到了國步艱難的今日，我看了地方政治的落後，地方官吏的腐敗，地方黨部的無權或無能，不夠代表人民，監督政府，推進政治，——我看了這種情形，我真恨不得立刻看著地方民意機關的建立。民權主義的實現，然而，我毫不諱言，我看了百分之八十的同胞依舊不識字，而且多是輾轉於飢寒線上而求生不遑，我看了輿論這樣不發達，交通這樣不便利，——我看了這種情形，我怎能不懷疑普設各級地方民意機關的可能性！



### 三 設立地方民意機關的辦法

「臨淵羨魚，不如退而結網」；「有七年之病，求三年之艾，苟爲不吝，終身不得」。好！讓我們立刻開始來補救！我試貢獻一些積極的意見：

第一、政府應該「法令規定，並隨時督促甲長按月召集戶長會議（戶長會議應逐漸改爲甲民大會，使戶長以下的公民都可參加），保長每兩月召集保民大會，暫以戶長爲代表），商決保甲一切自治事項（戶長會議和保民大會是最基層的民意機關，不可等閒視之）。

第二、集若干保而成鄉鎮，鄉鎮應設鄉鎮議會，由鄉鎮公民選舉代表組織之，作爲鄉鎮的民意機關，商決鄉鎮一切自治事項（鄉鎮自治辦有成效時，鄉鎮並應有鄉鎮公民大會，作爲鄉鎮的最高權力機關）。

第三、縣應設縣議會，由縣公民直接選舉代表組織之，商決縣自治一切事項。但在鄉鎮自治沒有完成建國綱所規定的條件以前，擬照國民參政會的決議案，先設立臨時參議會，行使有限的民權。同時，縣政府應照中央規定，於一定限期內完成地方自治，籌備設立正式的民意機關。

第四、所轄之縣有四分之三設立正式民意機關時，省應設立省參議會。在抗戰時期，省得設立臨時參議會，以備政府諮詢；但非必要時，似以不設爲宜（理由詳後）。

對於上面這些意見，試加說明和補充如下：

第一、照民權主義的原則，民意機關應該是愈下層愈民主，故保甲由居民直接參政，鄉鎮則暫行代議制；而鄉鎮以下的民意機關，對於同級政府的權力，也較大於省縣民意機關（縣須較大於省）。

第二、保甲長和鄉鎮長，都是行政首長，照民權主義的原則，應該由能者充任，而在抗戰時期政令



紛繁，尤有物色長才充任的必要；故除民智民力特別發達的地方外，鄉鎮長似以由政府調練合格人員中遴選委任爲宜，保甲長則可鼓勵人民選舉之。

第三、關於縣臨時參議會，試擬若干原則如下：

甲、職權——參議會各該縣的地方事項，有向縣政府建議及質問之權；縣政府頒佈單行法規或增加人民負擔時，應先徵求參議會的同意，但縣政府認參議會的決議案不實時，得呈請省政府核定。

乙、人數——參議會設參議員二十一人至五十一人，由省政府視各縣人口多寡和文化經濟狀況決定之。

丙、產生——參議員——選以左列方法產生，由行政督察專員公署聘任之：

子、由各鄉鎮議會選舉十分之五；

丑、由縣職業團體選舉十分之三；

寅、由縣長保薦十分之二。

第四、關於縣自治的推進，中央應重訂一個方案，規定：

甲、應該舉辦的應許最低限度的工作；

乙、工作進度和完成的限期；

丙、應辦的辦法（例如地方政府奉行不力或不能如期完成時，其負責長官應受相當處分，並明定其處分的辦法）。

第五、省介於中央與縣之間，本是一個「虛級」；在地方自治完成之後，其地位更不重要。現在中

央既設省國民參政會，網羅各省知名之士，參與國政，各縣又將設立參議會，吸收地方領袖和公正士紳，參與地方政治；介於中間的省，似乎沒有設置臨時參議會的必要。而且爲使人才分佈於各縣，省更

不必設什麼假民意機關，把各縣有限的人才拉到省裏來。但在民智民力特別發達的省區，自然又當別論。

第六、假使以爲非設省臨時參議會不可，那我以爲職權不宜過大，人數不可過多，產生方法應力求簡易。祇要我們放眼一看各省的現狀，我們便可知道就連一個差人意的半民意機關在目前也是不可能的。

第七、區之一級，過去祇做承轉工作，沒有什麼大作用，我主張一律撤廢，所以本文沒有說到區的民意機關。

本文所提供的理論和辦法，都是就抗戰時期特殊情形而論，自信沒有高調，也沒有成見，所以題目叫做「平議」。他日抗戰結束，一切恢復常態時，則地方民意機關問題自然又當別論了。

（陶百川著，戰中央周刊一卷五期）

## 第五章 地方行政與地方參政

### 一 地方行政機構問題

國民參政會第一期集會裏，所決議的案件很多，其中最值得我們審慎討論的，是地方行政的調整和地方參政機關的設置。

地方行政機構的破綻，現在已經完全暴露出來，政府爲了改造地方行政，曾向國民參政會提出「改善各級行政機構案」交付審查。經國民參政會審查的結果，決定了審查的三項原則：（甲）不宜多所紛更，（乙）下層行政機構宜加充實，（丙）各級行政機構，中央原有法令已頗完備，今後政府對各級行

## 地方行政與地方政

政機關應注意督促實施；目前狀況，人選上的缺點或更甚於機構改革，各級行政，今後只應注意人選問題。關於具體意見，也曾提出五點：（甲）關於省及行政督察區者，a 各省政府之行政組織，維持現狀，b 省應設立民意機關（其辦法保留另案報告），c 行政督察專員制度維持現狀，但省政府可以顧及之地域，宜不另設督察區。（乙）關於縣者：a 縣政府組織維持現狀，b 縣應設民意機關（其辦法保留另案報告），c 縣分等之標準，于面積人口出賦等項外，應參顧目前軍事交通狀況，並注意邊遠貧瘠之縣，d 縣收入不敷開支時，應由省庫補助，e 縣政府因事實上之需要，設技術巡迴輔團，f 縣政府應督導員若干人，督導地方自治事宜。（丙）關於區者：a 廢除區署，（丁）關於鄉者：a 鄉鎮區域應視原有區域之廣狹酌量加以擴併，（附註：少數意見與前項微有出入，討論時再提出報告），b 充實鄉鎮公所之組織，c 提出鄉鎮公所之職權，d 鄉鎮長制維持，b 鄉鎮以鄉鎮民大會為權力機關，首事會為議決及設計機關，鄉鎮公所應執行機關，鄉鎮首事會內分設自衛、保健、救濟、財務、合作、教育、建設等股，由首事分別担任主任，主任主持各該事項之設計推進事宜。（戊）關於保甲者：a 保甲為鄉鎮中之編制，b 為舉辦地方公共事業，遇有聯合之必要時，得由鄉鎮公所聯合數保辦理之。

在我們恭讀國民參政會的審查原則和具體意見以後我們認為上述幾點意見需要提出。（甲）關於省縣政府行政機構維持現狀，我們認為這是一件錯誤。人選問題固然是非常重要，同時機構也需要調整，以新人來推動舊機構，或以舊人來推動新機構，其弊病是一樣的。為徹底調整地方行政起見，應于人選和機構二者兼籌併顧雙管齊下，方為有效。況且在現正戰爭狀態中：（甲）地方行政應以軍事為中心，（乙）舊機構不能適合新的需要，（丙）因戰爭影響，有些事業不能推動；相反的，有些事業却亟待進行。依此，舊日的行政結構，在戰時已經失掉了他的固有機能，與其「重牀疊架」，莫如取消「駢枝機關」，重新建造。（丁）關於地方人選行政，應當以集中人才為目標，一切冗劣根性如提攜親友及畛域觀念，都應當

激頭激尾的剷除。作者于近日曾耗費數小時來研究中國數千年來的人事行政，同時也可以說：這便是中國積弱的主要原因。封建與宗法是聯帶發生的，所以在封建制度，利益的外延是以嫡子爲中心，而向外發展。但自封建制度崩潰以後，因競爭的自由；所以利益外延的核心，不是家族中的嫡子，而是任何個人，當個人利益相當滿足或爲增強個人利益的擴大，便以個人爲核心，而開始向外發展。其發展的程序，一方面是根據了社會關係，向外擴大；一方面是根据了特殊關係向外發展。因此形成了中國數千年來的人事行政的整個體系。一切人事行政都依照這個「利益外延」而採取的，凡不屬於這個利益範圍以內的，無論其才能經驗的高深，終必受到被擠的苦痛，「利益外延」的開展程序，在社會關係亦半圓裏，以個人爲核心，由家族、親屬、同鄉、而朋友，最後是「靠才做事」的人，在特殊關係方面，以個人爲核心向外擴展由多年追隨及利害關係，最後方輪到「靠才做事」的人。因此，我們可以得到結論：中國行政機構的人事，是一個整個的利益外延網，而有才能的人却都擴張在範圍以外了。爲了剷除多年來堆積的劣根性，需要莫大的勇氣和莫大的奮鬥。人事行政的澈底改革，實是目前最迫切的問題，同時「抗戰勝利」的把握與否與人選問題尤有莫大的關聯。(丙)關於提高地方行政效率也是值得研究的，在目前我們主張，a 地方組織簡單，省縣政府兼爲軍事機關，b 省縣政府要合署辦公，c 地方事務既多，故公文改革，也是促進提高行政效率的極好辦法。(丁)關於促進地方自治，技術巡迴輔導員輔導員的辦法，在湖南現在已經開始進行，其成績尚好壞，在目前尚不敢妄論，不過我們希望把督導員及技術輔導團加以系統化，並予以相當的法律地位，不然空有其名而無其實，是最可憐的事。

總理曾手訂有「地方自治開始實行法」，他說：「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域；如不得一縣則聯合數村，而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域，其志向，當以實行民權民生主義爲目的，故其地之能否試辦則全視當地人民之思想知識以爲斷，若自治之鼓吹已成熱，自治之思想已

普遍，則就下列六事試辦之：（一）清戶口，（二）立機關，（三）定地價，（四）修道路，（五）墾荒地，（六）設學校。以上六事，如辦有成效，當逐漸推廣及于他事。此後之舉事，均為地方自治團體所應辦者，如農業合作、工業合作、交易合作、銀行合作、保險合作等事。總而言之，此所建議之地方自治團體，不具為一政治組織，亦并為一經濟組織。我切盼主張實行地方自治諸君，熟讀「總論」這一段話，依着這一段話去實行，才不致徒勞無功。

## 一一 地方參政問題

國民參政會在討論「地方行政」完畢以後，政府並交議「擬設省縣參議會，推進行政完成自治案」，同時與參政員所提出的「剋期設立省縣市參政會」及「設立省以下各級民意機關」，業經併案審查，並對于省縣臨時參政會的設立，擬具審查意見，（甲）設置參議會的目的：在審查意見的第一項便說「爲適應抗戰建國之需要，應設立省縣（包括以下同此）臨時參議會」。（乙）省縣參議員的名額：第二項：「省臨時參議員之人數，以法律定之」。第三項規定：「縣臨時參議員之名額，以人口爲比例，不滿二十萬人之縣爲二十一人，二十萬人以上每五萬人增加一人」。（丙）省縣臨時參議員產生的程序：a 關於省參議員的產生（1）由縣臨時參議會就省臨時參議員全額百分之六十，推選加倍人數。其臨時參議會尚未成立之縣，則由各法團公推，由省政府圈定之。（2）由省各法團就省臨時參議員全額百分之二十提出加倍人數，由省政府圈定之。（3）由省政府指定臨時參議員全額百分之十。（4）由中央政府指定臨時參議員全額百分之十。（5）省臨時參議員全額中，婦女應佔百分之五至百分之十。b 關於縣臨時參議員的產生，（1）各鄉鎮首事會推出全額三分之一之三倍人數。（2）縣各法團推出全額三分之一之三倍人數，（3）由專員商同縣長提出全額三分之一之三倍人數。（4）由省政府就三倍人數中

各圈定三分之一為縣臨時參議會參議員。(5)縣臨時參議員應有婦女參加。(丁)省臨時參議會的職權：a 決議認為不當時得呈請行政院核定，但如遇緊急事故，省政府除發佈緊急命令，於事後提交臨時參議會追認。b 省臨時參議會得提出建議案於省政府，並有聽取省政府施政報告，及向省政府提出詢問案之權。c 省預算及決算在呈報中央政府前應提交臨時參議會審議，並簽註意見。d 凡增加人民負擔，應提交省臨時參議會審議。(戊)縣臨時參議會的職權：a 縣政計劃預算決算暨縣單行規則之擬定等項，均須經縣臨時參議會或審議。b 縣臨時參議會對縣政之興革有建議，質問縣政府之權。c 縣臨時參議會對縣政府延不執行議案，或執行不當，得呈請省政府核定。d 縣政府對縣臨時參議會之議案認為不當時，經送交復議，而仍認為不當時，得呈請省政府核定。

在上面這一段裏，我們又把地方參政機關的設置目的，議員人數議員產生的程序，和參議會的職權，都有了詳細的申述。我覺得這個審查有許多地方還沒有特別注意到。(甲)關於縣參議員的名額及產生程序方面，因為中國現在有兩種特殊的情形，一是邊區，二是戰區，這兩個區域都不能按着國民參政會所審查的意見來實行。在邊區，有的縣份不足萬人，甚或不足數千人的都有，這樣怎樣適合于普通的规定呢。所以我主張對於邊區應有特別的規定：(1)由各少數民族及宗教團體推選代表參加，(2)或由省府就該地熱心公益的人中推荐若干。關於戰區，因為戰爭的影響，已不能按規定推舉，且首事會也無從組織；因此我主張，重新頒佈戰區省縣臨時參議會的組織法而不與非戰區混合一起。這樣在推動上及組織上纔得以公平和健全。(乙)縣參議會切忌為士劣所包辦，所以參政會對於這一點早已看請，他的規定已很適當，不過我主張，在縣參議會裏應有三分之一的民選代表。(丙)為政治節約起見，目前各省府都有參議和顧問等等開員，現在不妨把他們歸入省臨時參議會。(丁)地方參議會必須有婦女參加，這是無須規定的，假如省縣有能為地方服務能力的婦女，當然可以被選，何必明文規定。(戊)現

在吏治是一件很重要的事，爲澄清吏治起見，我主張地方參政機關有彈劾權及監察權。（己）省縣臨時參議會的聯絡機關，及省縣參議會與國民參政會的聯絡機關，我認爲有設置的必要。

最後我們切盼早日實現，地方行政的改善與地方參政是有聯帶關係的。地方參政早日實現，有助於地方行政改善的地方很多。中央所見及的，我們深佩其明快，然實行的勇氣，還需要增強，澈底完成，還需要增加。

（陳石泉著，戰國魂第十六期）

## 第六章 地方民意機關的建立

### 一 地方民意機關應早日成立

在國民參政會第一期集會開幕的第九天——七月十四日，通過了「設立省縣參議會，以推進行政，完成地方自治」的決議案。則不久的將來，省縣等的地方民意機關，都將要次第產生，對於國家庶政的推行，和地方自治的具體實現，必定會有更進一步的發展；而對於抗戰建國的大業，自然也是會有極大的貢獻，這是很值得我們預爲慶祝的。

本來「擬設省縣參議會，推進行政，完成自治」一案，是政府提請國民參政會付議的；後來經國民參政會將此案與會琦等所提的「剋期成立省縣市參政會案」，王造時等所提的「設立省以下各級民意機關案」，許德珩等所提的「擬請從速設立省縣及縣以下民意機關案」，及程希孟等所提的「設立各級地方民意機關建議案」等四案合併審查的。在決議的內容裏，關於省縣參議員人數的規定，省縣參議員人選即學生，以及省縣參議會的職權，大體是切合實際，適於戰時的要求，同時也能適於平時建設。這更

使我們非常認爲滿意的。

地方民意機關的建立——省參議會之成立，是憲政的初步，而在此抗戰期間，軍事萬急，關於充實國力，提高政治效能，和增強抗戰力量等事，需要民間協助的地方尤多，凡此種種，都有待於省參議會的成立，而後才能充分發揮政府與人民合作，人民與軍隊合作，軍民與政府一體的精神，所以我們盼望省參議會，能以早日產生，以負起抗戰建國的重任。不過，地方參政機關設立的原則，既然經過國民參議會第一期集會時決議通過，關於其組織上尚詳細條文，則有待於政府立法機關的訂定；而關於一切進行籌備等事，則更待各省縣政府辦理的得力。關於這一點，更盼望國民政府能以根據國民參政會的決議，督促中央之立法機關及各省縣政府，使對於省縣參議制度之立法，以及省縣參議員之推舉等事，迅速籌備，加緊進行，以求各省縣參議會之得以尅期成立。

## 二 設立地方民意機關的重要性

我國社會，直到了現在還沒有離開小農業經濟的範疇，一般人民——尤其是內地的人民的習性，還是保守的固步自封的。政府的施設，是要把國家治理到了現代化的國家。因此，政府的一切設施，有時候不但不能適合於人民的要求，而且完全和人民的主觀意志相反；此外政府爲統籌全局計，還有時候與地方的利害相矛盾。因此之故，政府和地方的利益與其要求，往往不能調整與一致，這種地方政府的病根依然存在。因之，地方的問題也就最難治理。中國從來有很多的大政治家，儘管治國兼政有良好的成績，可是一接觸到地方的興革，就往往發生障礙以至失敗，都是因爲這個緣故。惟地方有參議機關——省縣參議會——的設立，一面代表人民的意志使下情得以上達；一面更可以向人民轉達政府施政的要旨而加以解說。如此才能使政府與人民的利害及意志協調。所以省縣參政會的設立，關係行政之推進，和



政府與人民之協調者，至深且巨，而其意義也至為重大。

民國初年，曾有各省縣議會之設立，當時省議會存在的時間較久，縣議會只不過是「曇花一現」，不多時就被撤銷了。按議員的產生方面說，當時在表面上雖是由無政治訓練的人民所選出，實際則是完全由軍閥官僚所操縱，所以不免有士劣的混入；而現在的省縣參政議員人選，則全由合法的團體推定三倍人數，再由政府圈定。這種產生的方法，固然是較為進步；而將來議員的人選，也自然可以比過去的省市參議員，健全的多，平心而論：過去的省縣議會，成立在軍閥政權之下，尤其是成立在我們人民政治思想最萌芽的時期，在客觀方面已經不允許她代表民意，監督政府，管理政治；所以在她的本身，和她所處的環境，已經談不到是我國民治的初階，和地方參議制度的楷模。但她雖是如此，可是，在開迪民智，和啓發人民的政治思想，以及其參加政治活動的興趣上說，確是對於時代，對於地方，作了很大的貢獻。總之，地方民意機關的建立，是政治趨向於現代化的一種典型的制度，縱然處在困難艱苦的環境，她也會直接或間接的表現出來她的作用的，時代的更變，已經不是保舊主義所能頑抗。現在的省縣參議會，其本身健全的程度，和她所處的環境，與過去的省縣議會，自然是完全不同的；而她所負的責任與使命，也是特別的重要。她以十分健全的組織，成長於允許她發展並發揚其作用與力量，而且扶植她要求她發展並發揚其作用與力量的環境；那麼，她完成她的重要而且偉大的抗戰建國的責任與使命，自然是易於成功。這是我們對於省縣參議會所以期待至殷而盼望迫切的。

### 三 地方民意機關所負的使命

抗戰與建國，是不能分開的兩件事，建國的成功，是抗戰勝利的條件，而抗戰的勝利，也就是建國的完成，這是不容疑問的。建國之道，萬緒千端，固不是一言所能盡，可是，說到建設，地方——省

與縣——是國以下的政治單位，也就是國家的基本，假如地方——省與縣——建設完成，也就是國家建設的完成；地方建設事業的進行，以得地方人民的協助，始成長足進展。所以省縣參議會的成立，對於國家的建設上，所負的責任，非常重大。在抗戰方面說：地方實力充實之後，集結而成整個國力的充實，抗戰才能得以持久，而取獲最後的勝利；而地方實力的充實，尤須省縣參議會的協助政府努力，始能成功。所以，省縣參政機關的設立，是抗戰建國工作的主要最基本的設施。

省縣臨時參議會設立，不但在戰時對於抗戰建國的大業，負有重要的使命，同時在平時也可以說是訓政時期和憲政時期過渡的橋樑。我們試一考查國民參政會所通過的「設立省縣參議會」原案的審查意見內規定省縣參議會的產生方法，雖尚不能說是憲政下的地方立法機關，但看原審查意見裏面關於省縣臨時參政會職權的規定，則省縣各項重要的施政方案，均應提交省縣臨時參議會決議施行，而省縣臨時參議會得向省縣政府提出建議，並有聽取省縣政府施政報告向及省縣政府提出質問之權，同時省縣政府的預算及決算，亦須經過省縣臨時參議會的簽注意見。那麼，這種關於職權方面的規定，證明了省縣臨時參議會的性質，是扶持地方自治的基礎，而為政府和人民間的聯繫機關。這種制度的建立，實在是憲政的第一步，也就是總理民權主義實現的初階，我大中華民國的政治前途，可以循此途徑，而逐步趨向於平等、自由的領域。這是省縣臨時參議會對於實現三民主義政治方面，所負的重大任務。

省縣臨時參議會的設立，一面關係抗戰前途的成敗，同時也關係總理三民主義建國的能否實現。所以我們國家前途的興衰與隆替，和四萬萬人民將來的苦樂與休戚，都繫於將來各省縣臨時參議會之是否能以負起其偉大而且重要的責任與使命。我們無限的希望，無限的要求都是在期待着省縣臨時參議會的成立，而予以我們以圓滿解決。我們「望眼欲穿」，盼望着各省縣臨時參議會早日成立，盼望着各省縣臨時參議會担負起來完成抗戰建國的偉大任務。（西夫著，戰國魂第十六期，原題地方民意機關的建立）

## 第七章 省縣參議會的工作

### 一 地方民意機關的作用

在我們的社會裏邊，最難辦的事情，就是關於地方的興革。北伐以後，政府雖是「唯力是視」的努力求改善地方的政治機構與激濁的澄清吏治，可是，社會的歷史的物質條件，沒有構成革新地方政治的前提，所以地方政府對於一切新的庶政的推行不得不因循敷衍，而求在「奉山督章」的情形下，企圖苟安。

國家是地方——省與縣——的總體，省與縣是國家領土和行政的基本單位，所以國家以地方——省與縣——為基礎，各個地方的政治俱行革新，就是國家政治的革新，各個地方的人才物力增多與充實，就是國家人才，物力的增多與充實。大時代的到來，使得我們不能不積極的健全了地方的政治機構，加強政治推行的力量，以使國家的人才物力在「一日千里」的速度中，建樹起來，增多與充實起來，以與狂風暴雨一般猛烈襲來的外患相對抗。

地方人民的頑固，守舊的心理，成了庶政推行上的絕大障礙。這種很深固的主觀成見不是空言所能打破。所以要想推進省與縣兩行政，必須在人民和政府之間，設立政府與人民的聯繫機關，一面向政府傳達人民的意志與其需要，一面向人民解釋政府施政旨趣之所在；使政府能以在不擾民、不害民的原則下推行庶政，而人民在了解與認識之下，幫助政府完成其地方建設的任務。於是地方參議機關的設立，在此抗戰建國的偉大時代裏，乃是不可容緩的一件事。

在七月十四日國民參政會第一期集會的時候，爲了適應抗戰建國時期需要，決議設立各省縣臨時參議會。這個提案，一面是政府提交國民參政會付議的；同時有多數參政員提出「冠以成立省縣參議機

關」及「擬設地方民意機關」一類的提案經提案審查，遂決議設立省縣臨時參議會。關於各省縣臨時參議會議員的人數，省縣臨時參議員的產生方法，以及省縣臨時參議會的職權等項，在原決議案的審查意見裏，已經都有了原則上的規定，只待政府的立法機關，訂立詳細條文，就可以見諸實行了。那麼在不久的將來，各省縣就都會有臨時參議會的成立了。在關於省縣臨時參議會一切立法尚未公布，各省縣臨時參議會尚未成立的今天，作者願將個人對省縣臨時參議會的意見，貢獻於政府立法機關之前，兼以勉勵省縣臨時參議員諸君。

## 二 關於省縣臨時參議會的成立與參議員的人選

當此國事日急，爲適應抗戰建國的需要，省縣臨時參議會的成立宜早。當期於兩三個月之內，將各省縣臨時參議會完全成立，以期早盡推進行政之功。至於省縣臨時參議員的人選，國民參議會決議之中，既然有了原則上的規定，多數由合法的民衆團體推選，而由縣府圈定；而在立法方面，對資格的限制宜嚴。務使地方幹練、優秀、公正、富有愛國熱情，而真是以代表民意的份子，始具有被推選、圈定爲參議員的資格。然後才能免不良份子的混入，致「敗乃公事」。

## 三 關於省縣臨時參議會的工作

應該根據「抗戰第一，軍事第一」的原則，以協助政府完成抗戰建國的大業爲中心工作，而尤其應該注意下列的幾件工作：

1 協助政府徵兵徵工 徵兵制度是我國古代遺法，在近世歐美各國，和我們的敵國——日本，都施行了很久，這本來是一種良好的制度。最近三年，我們才實行來用這種制度。過去抗戰一年的經驗，

事實告訴了我們：在戰時需要大量新兵的補充，惟有在實行徵兵制的情形下，新兵的補充，才毫無困難的圓滿解決，而且新兵的質的方面，又都是十分的健全。可是，有很多地方，因為辦理的不善，使得政府所頒佈的兵役法，未能在利國而不病民的情形下，順利的推行，徇情徇私的種種弊端，有時也發現在兵役的徵調上面，因此，應徵的壯丁，就越發不能以慷慨從戎，勤勞國事的精神應募從軍，徵調既然發生困難，有負徵兵責任的人，就只好假着政府的威風，對付民衆；古人所譏之「悍吏之來吾鄉，叫囂乎東西，隳突乎南北，譁然而駭者，雖鷄犬不能甯焉」，這種現象，或者現在也未能完全沒有。這種病癥，完全產生於政府與人民之不能接近，致使政府施行良好的制度，而在地方反受了病民之實。省縣臨時參議會，既是政府和人民的聯繫機關，首先應該協助政府，辦理徵兵徵工，一面代表人民，糾正并剷除徵募人員徇情徇私的弊端；而免濫徵；一面代表政府，向人民解釋兵役法實施的必要與其意義，而免民疑。這樣，徵兵制度才能順利的推行。

2 協助政府完成經濟建設 關於經濟建設，更是需要人民和政府，協同努力，在過去各年間，各地方政府，都曾努力於地方的經濟建設工作，可是，除了紙面上工作月報或年報，都是把經濟建設工作，說的玲瓏滿目，美而動聽之外，實際上所收的效果，均是微乎其微，或者甚至等於零。這個原因：一方面是因為人民未能和政府協同努力；另一方面是因政府所擬定的經濟建設計劃，多半是偏重在論理和理想方面，有時不切實際，不能適合於一般人民的需要，所以不容易順利的推行。本來為政不在多言，重在洞察民隱，切合於民衆的需要。韓愈且曾以種樹比喻為政之道，他說：「且暮吏來而呼曰：官令勤而織，督而戶，蚤機而絮，蚤製而履，字而幼孩，遂而雞豚，鳴鼓而聚之，擊木而招之，吾小人輟麥殫以勞吏者且不得暇」，在過去數年來，政府對於地方經濟建設的努力，又何嘗不是如此？省縣臨時參議會既是政府和人民間的聯繫關係，議員的人選，出於地方，其對於地方的情形，地方的需要，以及

對於地方經濟建設上的意見，自然就能熟悉詳知，而切合乎一般人民的要求。所以省縣臨時參議會成立之後，在經濟建設方面應特別努力，使人民和政府，協同努力；關於規模宏大的生產事業，應由人民集資而由政府舉辦，關於農工業生產技術的改良，應由政府協助人民，按照地方情形，循循按步就班的改進。這樣，社會的生產，自然可以逐漸增加，而國力也可以因而充實。

8 協助政府推行普及教育 俗語說：「十年樹木，百年樹人」，所以我們在持久抗戰的偉大事業裏面財力與物力的補充與準備，固然重要，而人力——人才——的準備與補充，尤為重要。實在的說：一年來的抗戰經驗告訴了我們，在幾次大會戰的努力中，有時不能達到我們所預定的戰果，與其說是我們的械器的不逮敵人，還不如說是我們的人的訓練與組織力也是不逮敵人。因為在火線上是我們的砲火與敵人的砲火決鬥，而在火線之後，則是我們軍隊的精神與組織力和敵國軍隊的精神與組織力決鬥，因此戰爭勝負的決定，不能完全歸之於砲火。所以我們今後，應該一面充實物力，加強我們的砲火之力；一面充實人力，以加增我們抗戰的精神力量。於是，普及教育的工作，在抗戰建國的時期，也是特別的重要。省縣臨時參議會，以人民信譽之所歸，協助政府推行普及教育，自然可以事半功倍。而國家前途的興亡，與抗戰結果的勝負，一半由於人力，端待教育的普及，以收「樹人」之效，所以這項工作，是不能忽略的。

以上數端，均是直接關係抗戰建國的大計，而最重要急待進行而不可稍緩的工作。此外需要省縣臨時參議會代表人民，協助政府進行的事很多，都在等待着省縣臨時參議會努力呢！

（王晉伯著，戰國魂第十六期，原題關於設立省縣參政會的意見）

## 第八章 論地方民意機關問題

政治本是管理衆人之事，國家重要設施，當然要取決於民意，何況「兵者，國之大事」，尤當「令民與上同意」。設置地方民意機關，本不應成爲討論的問題，問題只在人民能不能運用這個機關。抗戰以前，因爲國家沒有統一，呻吟於地方割據勢力之下的人民，不但沒有參政的餘地，連各人固有的一些良知良能，也不免效尤割據勢力之所爲，處處專講個人利害，事事不脫地域觀念，每次辦理選政的紛擾以及當選者的不副人望，委實令人寒心，民意機關所以至今猶成爲問題，實由於此。戰事既起，敵人的砲火，已轟醒了國民的民族意識，國家愈趨於統一，都知道民族國家的利害高於一切，此時設立民意機關，自不致再蹈過去覆轍，即或有少數人積習未除，社會固可予以制裁，政府尤可運用其緊急處分之權。且戰時的民意機關，又自有其特殊作用，可以增加國民動員抗戰的責任，粉碎敵人挑撥離間的陰謀，提高淪陷區域同胞愛國殺敵的情緒，孫子所謂：「道者，令民與上同意，可與之死，可與之生，而不畏危」；設立民意機關，就在增進這種「道」的作用。

——邵力子

這次國民參政會，對於設立省縣參議會，推進行政，完成自治，一共有五個提案，經決議：「原則通過，其組織法及籌設程序應請國防最高會議議定施行」。現在國防最高會議正在討論研究這個問題。大約在此抗戰期間，設立地方民意機關是勢在必行的。

在戰爭期間，實行民主政治，是不應該的。但是在戰爭期間設立一種輔導政府推遷戰時行政，並遵照建國大綱樹立地方自治的機關，與實行西洋所謂民主政治及地方自治是不相同的。政府在抗戰期間要



動員全國的人力物力並提高人民之國家民族的意識及激發同仇敵愾的決心。這在一方面與抗戰的勝利有密切的關係，一方面與人民也發生休戚的影響。人民自然應當接受政府的領導，推動這種偉大艱鉅的工作。然而只從政府發佈命令，不予人民以一種合作的機會，工作的效率及效能當然是相當的低。地方政府，尤其是縣政府，是與人民直接發生關係的，與其採用政府發佈命令人民接受命令的方式，來推動全國動員的計劃，不如採取合作方式的更不容易達到目的。所以西洋式的民主政治，例如舉行普及選舉，產生一種與政府對立的機關，在此時期是不合理的，但組織一種政府與人民溝通合作的機關，則對於抗戰前途有相當的補益，所以在此時期，設立省縣的參議會（假定用這個名稱），在原則上是有充分的理由的。

根據以上的認識，我們認為省縣參議會構成的方法，不是由人民一律普及選舉，而是採用地方原有機關會同政府協商推舉，在推舉的時候，應當顧慮到參議機關人員在地方上的地位，以其能協助政府推動戰時行政為被推選的條件。西方的地方自治機關，目的在反映人民的政治意見，其結果往往與政府立于對立的地位，對於個人的利害看得比國家的利害為重，而且人民所選出的代表，也往往不是地方上公正的有能力的人。中山先生認清這點，所以民權主義與西方所謂民主政治是不相同的。就是西洋人看到中山先生對於他們民主政治的批評及其補救的方法，也非常稱贊。所以我國目前所謂民意機關與西洋所謂民意機關，不很相同。我們的目的是要集中國力，上下團結，工作的重點在合作協調，不在牽制制衡，所以不採取普及選舉的方法而採取上述的產生方法。

至於省縣參議會的職權，可分為兩方面：第一、在依照中央的方案，籌謀各該地方實施這種方案最有效力的方法。省縣參議會中的人員，既是地方上公正的有能力的人，必然有推行中央方案的決心及能力，同時他們又是本地人，熟諳地方情形，明瞭地方困難所在，自然能夠想出良善的方法，克服這種困難。



難。第二、它的職權應爲籌備加速完成地方自治條件。因爲建國大綱裏所列舉的地方自治條件，在在與抗戰有關，其實是國防建設的基本，所以省縣參議會，應爲推進地方自治的政府的合作協助機關。

在中國，人民與政府相互聯絡的機會不多，下情往往有不能上達之苦，中國幅員廣闊，地方情形極不相同，希望政府能夠洞察各處特殊的環境，爲各該處施政的準則，當然是極困難的。近年來因交通比較便利，同時政府機關也有鑒于這種情形，時時派員到各處去實地調查，但是正常的上下溝通的機構仍舊缺乏。省縣參議會主要的職權固在上述兩點，它們也不妨成爲一種上下溝通的機構，這樣對於政府施政上必有許多便利。

籌設省縣參議機關，應先設省參議會，抑先設縣參議會，現在當局尙未作原則上的規定。我們認爲如果省縣參議會的職權是如上文所說的，則省縣兩級應當同時設立。並且設立的目的既是爲應付抗戰的需要，更應當從早設立起來。

中央的國民參政會所以博得國內的好評，除了它的政治作用以外，是因爲它能作到與政府合作的地步。但是國民參政會的政治意義比較其他意義更重要，省縣參議會則政治意義比較稀薄，合作的意義比較濃厚。我們希望省縣參議會，也能獲得優良的效果，便須注意它們設立的目的，就是在與各級的政府籌謀實施中央抗戰建國各種方案最敏捷有效的方法。凡是一種政治制度設立的目的，必須要清晰的認清。目的認清之後，其他一切便都是設計的技術問題，是很易容擬定的。若是目的沒有認清便去討論枝節的設計問題，這種討論總無歸宿。我們認爲省縣參議會設立的目的，重點在協助政府與政府合作推動戰時行政。如果這個目的是省縣參議會的目的，則這種機構是有意義的，有用處的。它的詳細組織方法也是容易擬定的。

各級地方民意機關之設立，已爲全國輿論之共同要求。良以吾國政治，愈下層愈待振刷，民間意見，愈下層愈遭漠視，卒至政令紛紜，一至下層卽歸皆擱置，政府意旨，無由貫徹，民間情意，無從上達。歷史上官民相尅之情未盡銷泯，合作之效難彰，而人民之力量亦莫由發揮，於抗戰前途，殊爲不利。極宜斟酌實際情形，先行短期成立省縣參政會，俾人民於省縣政治得有發言機會，藉收官民合作整理地方之實效。謹擬辦法要領如左：

(一) 各省縣市分別設立省縣參政會。

(二) 省縣參政會會員，應採地域代表制與職業代表制；地域代表佔全額三分之二，職業代表佔全額三分之一。

(三) 省縣參政會會員任期三年，每年用抽籤法改選三分之一。

(四) 省縣參政會會員，須爲各該省縣市民，並非現任官吏，而又於政治上學術上或社會上卓著成績者，始得充任。

(五) 省縣參政會於各該省縣市之地方事項，對各該省縣市政府有建議質問之權，各該省縣市政府發佈單行法規或增加人民負擔時，須事先徵求參政會之同意。

(六) 各省縣參政會除作戰地帶外，限於二十七年底一律成立。

——會 琦

動員全國民衆，以加強抗戰力量，必須使民衆對於國家有深刻之認識，密切之關係，濃厚之感情。然而欲達到此目的，民主政治實有積極推行之必要。蓋唯有賦予人民以參預國事之機會，人民乃能欣然盡「匹夫有責」之義務。而各級民意機關之設立，實爲推行民主政治之具體表現。況地方自治爲實施憲

政之基礎，中國國民黨攝政之目的，在於由訓政時期而入於憲政時期，國民黨第五次全國代表大會且曾通過憲法草案，對於國民大會之召集，憲法之頒布，亦已確定日期，雖因戰事關係而展延，但在抗戰之中，尤不能不積極完成地方自治之條件，以鞏固政治的社會的基礎，為實施憲政之準備，而達完成建國之目的，至於各級民意機關成立之後，下情可以上達，行政官吏有所顧忌，而不至於任意貪賦枉法，亦是抗戰建國整飭吏治必舉之事。惟有一點須預先聲明者：即規定下列辦法之領導原則，為「愈至下級民意機關，愈趨民主化」。誠以民主政治須由下而上，以確立廣泛深厚之基礎；且目前政治環境尙未具備必要之條件可以賦予高級民意機關以應有之完全權力也。

### 辦法大綱：

甲、關於鄉鎮議會者：（一）鄉（鎮）議會，議員名額七至十一人，由住居鄉內之成年男女公民選舉之；任期一年，連選得連任。（二）鄉（鎮）議會設主席副主席各一人，由議員互選之。（三）鄉（鎮）議會每月開會一次，但得召開臨時會。（四）鄉（鎮）議會之職權如左：（一）鄉（鎮）之預算決算及其他興革事宜之議決；（二）鄉（鎮）公產之經發處分；（三）公益及公約事件之改進；（四）對於鄉（鎮）長認為違法或瀆職時，有提出彈劾之權，前項彈劾案通過後，鄉（鎮）長即免職，但縣長有異議時，得提交覆議，覆議時如有出席議員四分之三仍執原議時，彈劾案發生效力。

乙、關於縣（市）議會者：（一）縣（市）議會之組織如左：（一）區域代表每一鄉（鎮）代表一人，由各該鄉（鎮）議會選出之，佔議員總額百分之六十。（二）職業代表用全縣（市）經濟團體及文化團體選出之，佔議員總額百分之二十。（三）持選代表由上列兩項代表會同開會，就本縣籍信譽卓著人士，不分住居職業性別選舉之，佔議員總額百分之二十。（二）縣（市）議會之職權如左：（一）有聽取縣政府施政報告暨提出質問之權；（二）得提出建議案於縣政府；（三）得通過決議案，但縣政府

認爲難執行時，得提交覆議，覆議時如有出席議員三分之二仍執原議時，決議案即發生效力。(四)對於縣(市)長認爲違法或瀆職時，有提出彈劾之權。前項彈劾案通過後，議長應即免職，但省政府如有異議時，得提交覆議，覆議時如有出席議員四分之三仍執原議時，彈劾案即發生效力。(三)縣(市)議會選舉主席副主席各一人，並選舉常務委員七人至十五人組織常務會議，對縣(市)議會負責，於縣(市)議會閉會期內代行職務。(四)縣(市)議會每六個月集會一次，常務委員會每月集會一次，必要時均得召集臨時會議。(五)縣(市)議員任期一年，連選得連任。(六)縣(市)議員不稱職時，原選機關得罷免之。

丙、關於省縣參議會者：(一)省縣參議會之組織如左：(一)區域代表每一縣(市)代表一人，由各該縣(市)議會選出之，佔參議員總額百分之六十；(二)職業代表由全省經濟團體及文化團體選出之，佔參議員總額百分之二十；(三)特選代表由上列兩項代表會合開會，就本省籍信譽卓著人士，不分住居職業及性別選舉之。佔參議員總額百分之二十。(二)省參議會之職權如左：(一)有聽取省政府施政報告暨提出質問之權；(二)得提出建議案於省政府；(三)得通過決議案，但省政府認爲礙難執行時，得提交覆議，覆議時如有出席議員三分之二仍執原議時，即由中央政府予以核奪；(四)對於省政府委員認爲違法或瀆職時，得通過彈劾案，請求中央政府予以免職。(三)省參議會選舉主席副主席各一人，並選舉常務委員十五人至十九人組織常務會議，對省參議會負責，於省參議會閉會期內，代其其任務。(四)省參議會每六個月集會一次，常務會議每月集會一次，必要時均得召集時會議。(五)省參議員任期二年，連選得連任。(六)省參議員不稱職時，原選機關得罷免之。

對所問在答覆之前，應先說幾句話：（甲）所謂民意機關，在政治學上並無此稱，而為我國在戰時之創舉，蓋稱曰民意，其非立法機關及主權機關甚明；然同時或亦有預備議會之意，則以其為民治之基礎或試驗，有其意義與價值。而中央既有民意機關，地方自亦不可少。（乙）中國政治應以民主政治為鵠的，此必須人人明確認定，蓋此為中山先生之理想也。然（丙）民主政治有其實質及形式之條件，即工業化及普選是也。故有人謂民初中國有民主政治，結束于黨治之時，而復活于參政會成立之後，非通論也。是故（丁）非由普選產生之人民代表組織主權機關，不得謂為民治，即有選舉之形式，亦未必有真民治，但畢竟選舉為難于缺少之形式。此次國參會雖非成于選舉，主因實由于選舉之不可能，而亦因人民對中央之銓衡有最高之信賴。然愈至地方，似宜應加多選舉產生之人物，而減少選任之人物，蓋愈至地方，愈有選舉之可能與必要也。由此之故，愈至地方民意機關，其對地方事件之權力，在法理上自當因此而愈加重也。

根據以上之前提，為答如下：

（一）戰時地方，省、市、縣應因中央設立民意機關而成立地方民意機關，其性質為臨時的。

（二）代表之產生方法：

省方面，宜定為八十名，二十五名由地方選舉，二十五名由各省之工商文化團體推荐加倍人數于省政府，由省政府秉承中央聘任之；其餘三十名由最高國防會議就各省有信望之人物，特別是工商業者及地方農民或正當士紳中選任之。出生他省而在一省有固定之職業在八年以上者，亦有被選權。市略同。縣方面，宜定為三十名。十名由地方選舉，十名由團體推選倍數由省政府決定；此外十名由省政府選任之。

任期均為一年。但地方選舉者，連選得連任。

(三) 其名稱自隨中央之名稱而稱爲某某省縣參政會。其職權除參政會之審議、建議及質詢之外，在：

省方面——有彈劾省政府之權。

縣方面——除彈劾權外，尚有向省政府推荐及依法請求省府撤換縣長之權。

但還要補充一點：省縣參政員一律不支薪。但可重服務精神，應少爲稻粱打算。

——胡秋原

(一) 戰時，在原則上不應設立民意機關。各民主國家，一到戰時，已有的民意機關，不是根本停止活動，即是把權力縮小，去適應軍事集中統一的要求，卽爲最好的例子。惟中國目下情形，略爲特殊，斟酌情形，設立民意機關，也屬可以，但必須爲臨時性質。

(二) 民意機關的名稱，個人無成見，職權應限於建議及諮詢。

(三) 構成份子的產生方法，當然不能普選，徒然惹起糾紛。比較妥當的方法，可以依照國民參政會原原則。但因爲省縣的不同，可以略爲變通，而且不必完全顧到「黨派」，因爲許多地方根本無黨派，有些地方所謂黨派完全爲私人的「同利爲朋」，絕不應加以重視而變相的提倡這種「黨派」。

——羅敦偉

(集體寫作，觀血路第二十八期)



## 附錄一 設置省縣議會

——二十七年七月十四日國民參政會議決——

政府交議：「擬設省縣參議會推進行政完成自治案」，及參政員會琦等三十二人提：「尅期設立省縣市參政會案」，王造時等二十八人提：「設立省以下各級民意機關案」，許德珩等二十四人提：「擬請從速設立省縣及縣以下民意機關案」，程希孟等二十人提：「設立各級地方民意機關建議案」，以上五案，經併案審查，除鄒鍾以下民意機關之規定，已見「改善各級行政機構案」一案審查意見中外，茲對於省縣臨時參議會之設立，擬具審查意見如左：

- 一、爲適應抗戰建國之需要，應設立省縣（包括市以下同）臨時參議會。
- 二、省臨時參議員之人數，以法律定之。
- 三、縣臨時參議會之名額，以人口爲比例，不滿二十萬人之縣，爲二十一人，二十萬人以上，每五萬人增加一人。
- 四、省縣臨時參議會參議員，依左列方法產生之：

甲：省臨時參議會參議員之產生：

子、由縣臨時參議會就省臨時參議員全額百分之六十，推出加倍人數（其臨時參議會尙未成立之縣，則由各法團公推），由省政府圈定之。

丑、由省各法團就省臨時參議員全額百分之二十，提出加倍人數，由省政府圈定之。

寅、由省政府指定省臨時參議員全額百分之十。

卯、由中央政府指定省臨時參議員全額百分之十。

辰、省臨時參議會全額中婦女應佔百分之五至百分之十。

乙：縣臨時參議會參議員之產生：

子、各鄉鎮首事會推出全額三分之一之三倍人數。

丑、縣各法團推出全額三分之一之三倍人數。

寅、由專員商同縣長提出全額三分之一之三倍人數。

卯、由省政府就三倍人數中各圈定三分之一，爲縣臨時參議會參議員。

辰、縣臨時參議員，應有婦女參加。

五、省臨時參議會之職權：

子、省政府各項重要施政方案，應提交省臨時參議會決議後施行，省政府對省臨時參議會之決議，認爲不當時，得呈請行政院核定，但如遇緊急事故，省政府得發佈緊急命令，於事後提交省臨時參議會追認。

丑、省臨時參議會得提出建議案於省政府，並有聽取省政府施政報告，及向省政府提出詢問案之權。

寅、省預算及決算，在呈報中央政府前，應提交省臨時參議會，審議簽註意見。

卯、凡增加人民負擔應提交省臨時參議會審議。

丙、縣臨時參議會之職權：

子、縣政計劃縣預算決算暨縣單行規則之擬定等事項，均須經縣臨時參議會之決議或審議。

丑、縣臨時參議會對縣政之興革有建議質問縣政府之權。

寅、縣臨時參議會對縣政府延不執行議案，或執行不當，得呈請省政府核定。





卯、縣政府對縣臨時參議會之議案，認爲不當經送交復議而仍認爲不當時，得呈請省政府核定。

## 附錄二 省市臨時參議會組織條例

——二十七年九月二十六日國府明令公佈——

（甲）省臨時參議會組織條例

第一條 國民政府在抗戰期間爲集思廣益促進省政興革起見特設省臨時參議會

第二條 中華民國之男子或女子年滿二十五歲曾受中等學校教育（或同學教育）暨有左列資格之一者得爲省臨時參議會參議員

甲、具有各該省之籍貫并曾在各該省所屬之縣市公私機關或團體服務二年以上著有信用者

乙、曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務二年以上著有信望者

第三條 省臨時參議會參議員依照本條例附表所定各該省名額由各該省屬縣市住民中遴選十分之六（每一縣或市所出此項參議員至多不得過一人但所屬之縣數少於二十縣者不受此限制）由曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務人員中遴選十分之四

第四條 省臨時參議會參議員之由各該省屬縣市住民中遴選者其候選人由各該省屬每一縣市政府於徵詢該縣市黨部及地方團體意見後各就該縣市住民中具有第二條甲款資格者提出候選人二人於省政府

省臨時參議會參議員之由該省文化團體經濟團體人員中遴選者其候選人由各該省政府及省黨部聯席會議就各該省區內文化團體或經濟團體人員中具有第二條乙款資格者提出加倍候選人



(即該省規定名額十分之四之倍數)

第五條

前二項候選人名單彙齊後由省政府呈送行政院轉呈國防最高會議決定之  
國防最高會議選定省臨時參議會之參議員時得於各該省所呈送之參議員候選人名單以外選定若干參議員但此項被選定人員仍須具有第二條所列參議員資格且其名額不超過各該省參議員總額十分之二

第六條

在抗戰期間省政府重要之行政方針於實施前應提交省臨時參議會決議但在省臨時參議會休會期內遇有特殊緊急情事須為緊急之臨時應呈行政院核准并應於省臨時參議會次期集會時報告於省臨時參議會

第七條

省臨時參議會對於省政與草得提出建議案於省政府

第八條

省政府對於省臨時參議會依第七條所通過之議案如認為不能執行時至遲應於省臨時參議會次期集會時提交覆議覆議時如該案經三分之二贊同原案或對原案予以修正時省政府對於省臨時參議會之覆議應呈行政院核准准予執行者外應予執行

第九條

省臨時參議會得聽取省政府施政報告之權

第一〇條

省臨時參議會參議員得開會時有修訂章程規則向省政府提出詢問之權

第一一條

省臨時參議會參議員任期一年有缺時得由省政府呈准行政院延長一年

第一二條

省臨時參議會每六個月開會一次每次會期為兩星期省政府認為有必要時得延長其會期或召開臨時會

第一三條

省臨時參議會集會時有參議員總額過半數之出席始得開議有出席者過半數人贊同始得決議

第一四條

省臨時參議會休會期間設置省臨時參議會駐會委員會由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臨時參議會決議案之實施經過為限省臨時參議會參議員總額不滿三十名者社會委員名額不得超過五人

第一五條

省政府主席秘書長各廳長及省政府委員得出席於省臨時參議會但不參加其表決  
現任官吏不得為省臨時參議會參議員但辦理地方自治人員及學校人員不在此限

第一六條

省臨時參議會議長副議長各一人由行政院就各該省參議員中遴選提請國防最高會議決定之

第一七條

省臨時參議會開會時以議長為主席議長因故缺席時由副議長代理之

第一九條

省臨時參議會參議員為無給職但開會時應給旅費

第二〇條

省臨時參議會置秘書處承議長之命辦理參議會一切事務秘書處設置秘書長一人由國民政府簡派之置秘書一人至二人由議派充之

第二一條

省臨時參議會議事規則由省臨時參議會秘書處組織規則由國民政府另定之

第二二條

本條例於各省施行日期由國民政府以命令定之

附各省臨時參議會參議員名額表

江蘇湖南四川河北山東(其中威海衛行政區應出參政員一名)河南廣東 以上各五十名

安徽湖北 以上各四十五名

浙江江西 以上各四十名

山西福建廣西雲南 以上各三十五名

陝西貴州 以上各三十名

甘肅遼甯吉林新疆 以上各二十五名

察哈爾綏遠西康青海甯夏黑龍江熱河 以上各二十名

(乙)市臨時參議會組織條例

第一條 國民政府在抗戰期間爲集思廣益促進市政興革起見特設市臨時參議會本條例所稱之市爲行政院直轄各市

第二條 中華民國之男子或女子年滿二十五歲曾受中等學校教育(或同等教育)暨有左列資格之一者得爲市臨時參議會參議員

甲、具有各該市之籍貫並曾在各該市之公私機關或團體服務二年以上著有信望者

乙、曾在各該市重要文化團體或經濟團體服務二年以上著有信望者

第三條 市臨時參議會參議員定額爲二十五名由各該市政府及市黨部聯席會議就各該市住民中或各該市區內文化團體或經濟團體人員中具有第二條甲款或乙款之資格者提出加倍候選人前項候選人名單由市政府呈送行政院轉呈國防最高會議決定之

第四條 國防最高會議選定市臨時參議會參議員時得於各該市所呈送參議員候選人名單以外選定若干參議員但此項被選定人員仍須具有第二條所列參議員資格且其名額不超過各該市參議員總額十分之一

第五條 在抗戰期間市政府之重要施政方針於實施前應提交市臨時參議會決議但在市臨時參議會休會期內遇有特務緊急情形須爲緊急處置時應呈行政院核准並應於市臨時參議會次期集會時報告於市臨時參議會

第六條 市臨時參議會對於市政興革得提出建議案於市政府

第七條 市政府對於市臨時參議會依第五條第六條所通過之議案如認爲不能執行時至遲應於市臨時參議會次期集會時提交覆議覆議時如經法定出席參議員三分之二贊同原案或對原案予以修正時

市政府對於市臨時參議會覆議時之決議除呈經行政院核准免予執行者外應予執行

第八條 市臨時參議會有聽取市政府施政報告之權

第九條 市臨時參議會參議員於開會時有依職事規則向市政府提出詢問之權

第一〇條 市臨時參議會參議員任期一年有必要時得由市政府呈准行政院延長一年

第一一條 市臨時參議會每六個月開會一次每次會期爲兩星期市政府認爲有必要時得延長其會期或召開臨時會

臨時會

第一二條 市臨時參議會集會時有參議員總額過半數之出席始得開議有出席者過半數之贊同始得決議

第一三條 市臨時參議會休會期間設置市臨時參議會駐會委員會由參議員互選五人組織之其任務以聽取

市政府各種報告及決議案之實施經過爲限

第一四條 市府市長秘書長及局長得出席於市臨時參議會但不參加其表決

第一五條 現任官吏不得爲市臨時參議會參議員但辦理地方自治人員及學校人員不在此限

第一六條 市臨時參議會置議長副議長各一人由行政院就各該市參議員中遴選提請國防最高會議決定之

市臨時參議會開會時以議長爲主席議長因故缺席時由副議長代理之

第一七條 市臨時參議會參議員爲無給職但開會時應給旅費

第一八條 市臨時參議會置秘書處承議長之命辦理參議會一切事務秘書處置秘書長一人由國民政府簡派

之置秘書一人至二人由議長派充之

第一九條 市臨時參議會議事規則及市臨時參議會秘書處組織規則由國民政府另定之

第二〇條 本條例於各市施行日期由國民政府以命令定之。

附錄二 省臨時參議會事規則

二十七年十二月二十二日國府明令公佈

第一條 省臨時參議會事規則依省臨時參議會組織條例第二十一條制定之

第二條 省臨時參議會開會時由議長恭讀總理遺囑全體肅立

第三條 省臨時參議會集會時有參議員總額過半數之出席始得開議有出席者過半數之贊同始得決議

第四條 省臨時參議會開會時由議長主席議長因故缺席時得由副議長代理之

第五條 省臨時參議會之開會休會及散會由議長宣告之

第六條 參議員在會場之席次依抽籤定之

第七條 省臨時參議會之會議公開之但參議員之決定或會議之議決得宣告開秘密會

第八條 參議員在會場內得自由發表言論不受會外之干涉但在會場外發表之一切言論文字仍受一般法律之限制

第九條 省臨時參議會置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

省臨時參議會對於特殊事項得依議長決定或會議之決議設置特種審查委員會審查之

第一〇條 議案內容涉及二個以上審查會之審查範圍者得由各該審查委員會同審查

第一一條 各審查委員會之人數人選及召集人由議長就參議員中擬定提案會議通過之每一參議員以參加



一種審查會為原則

第一二條 審查委員會開會時不因出席之參議員未過半數而延會

第一三條 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之意見一併報告

第一四條 審查委員會召集人認為有必要時得請提案人列席說明

第一五條 審查委員會開會時得請省政府派員列席發表意見

第一六條 各審查委員會審查結果應以書面報告於議長由議長分別提出於會議

第一七條 凡與省政或抗戰有關之事項均得提出為議案但其內容不得抵觸三民主義

第一八條 參議員之提案應由參議員五人之連署提出之提案人之連署不影響其在會議時發言及表決之自由

第一九條 參議員提案暨省政府交議案件均得由議長逕付會議討論或先交審查委員會審查連同審查報告

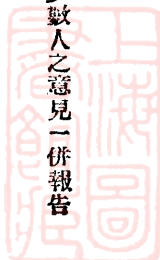
提付會議討論各項議案經議長決定或會議議決認為特殊重要者應由議長特別劃定充分時間討論之

第二〇條 參議員就省政或與抗戰有關之事項得於開會時一議案未開議前或已議決後以書面提出臨時動議但應經參議員總額三分之一連署

第二一條 討論之進行依議事日程所定之順序但依議長之決定或會議之決議得變更之

第二二條 參議員對於議案欲發言時應先以書面將席次姓名報告議長或起立聲稱議長並報告席次經許可後始得發言

第二三條 會議時提案人之說明其發言時間以十五分鐘為限討論者之發言每人以十分鐘為限但議長得酌量延長減少對於同一議題之發言每人以兩次為限但有必要時得由議長決定增減其次數



地方參政制度

第二四條 對於議案之修正得以書面或口頭提出但應經參議員五人之連署或贊同

第二五條 表決由議長酌量以舉手起立或投票行之討論終結時如有數種意見其表決之順序由議長決定之

第二六條 省以府關於施政方針之交議案件應以書面提出關於施政之報告得提出書面或以口頭爲之其以

書面提出者會議時仍得請省政府主管長官列席說明如有疑義參議員得經議長許可爲簡要之發

問

第二七條 省政府之施政報告經議長之決定或出席參議員三分之一之要求應列入議事日程移付討論

第二八條 參議員對於省政府有詢問時應經參議員三人連署以書面向議長提出由議長請省政府主管長官

定期答復

第二九條 參議員之詢問事項除因公眾利益應守秘密者外省政府主管長官應爲書面或口頭之答復

第三〇條 省臨時參議會開會時祕書長應列席並配置祕書及其他職員辦理會場事務

第三一條 議事日程所列報告事項中之前次會議紀錄由祕書長宣讀之

第三二條 省臨時參議會之議案詢問案及其他文件由祕書長呈經議長核定後始得對外發表

第三三條 參議員全體有共同維護會場秩序之責任

第三四條 參議員於會議時如有違反本規則妨害秩序之情事議長得予以警告或制止之其情節重大者得經

會議之議決停止其出席

第三五條 關於會議之事項本規則未規定者適用民權初步之條理

第三六條 本規則於市臨時參議會之會議準用之

第三七條 本規則自公佈日施行



## 討 論 大 綱

### 一、戰時地方參政機關的建立問題

- 1 戰時應否設立地方參政機關？
- 2 戰時能否設立地方參政機關？
- 3 戰時可否設立地方參政機關？
- 4 戰時地方參政機關應如何設立？

### 二、地方政治的民主問題

- 1 何謂集權主義分權主義與均權主義的地方政制？
- 2 目前中國的地方政府應該如何實行民主？
- 3 實行地方參政與抗戰建國有何關係？

### 三、關於省市臨時參議會者

- 1 國民政府在抗戰期間爲何設立省市臨時參議會？
- 2 省市參議員之資格怎樣？



3 省市參議員如何產生？

4 省市參議會之職權怎樣？

上海圖書館藏書



A541 212 0006 9335B



本雙套食證圖字第三七八號



版 權 所 有		
民國二十八年十一月初版	總經售 重慶中一路二八〇號 中國文化服務社 重慶磁器街二十二號 拔提書店 重慶武庫街八十三號	編輯及印行者 獨立出版社 正中書局服務部
地方參政制度		
實 價 二 角		



1  
629/20

