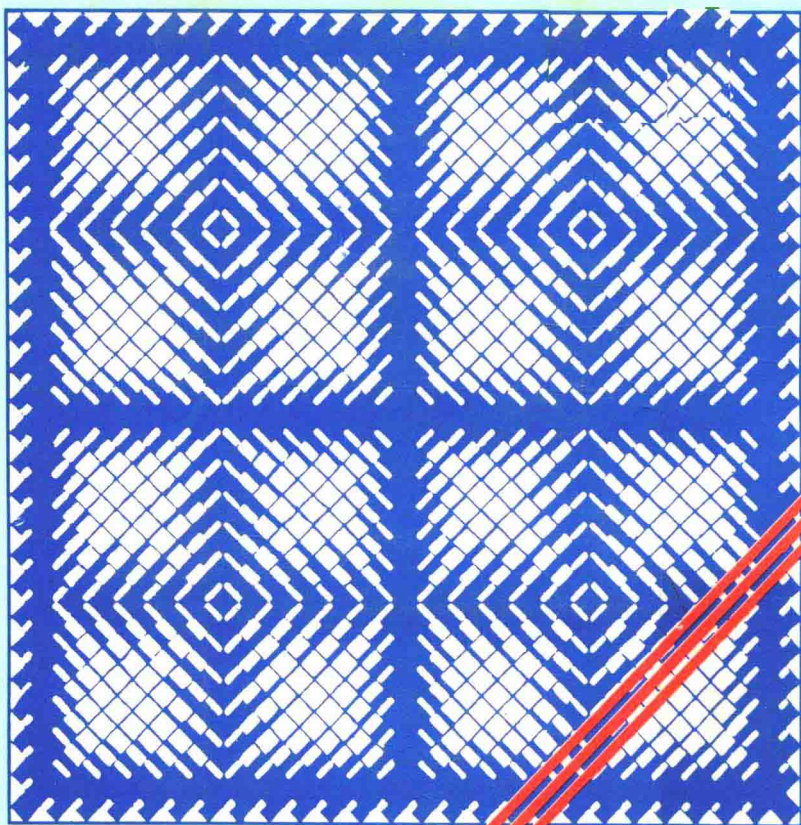


三民主義學術叢書

議學法理 與民權運用之研究

王堡麗著



● 國立編譯館主編 ●

三民主義學術叢書

議學法理 與民權運用之研究

王堡麗著

國立編譯館主編
黎明文化事業公司出版



標商冊註

圖書目錄：570096(76)

議學法理與民權運用之研究

著 者：王 堡 麗
主 編 者：國 立 編 譯 館
出 版 者：黎明文化事業股份有限公司
地 址：臺北市信義路二段二一三號十一樓・電話／3952508
行政院新聞局出版事業登記臺業字第一八五號
總發行所：臺北市長安東路一段五十六號・電話／5812741
門 市 部：臺北市信義路二段二一三號綜合書城・電話／3952501
臺北市重慶南路一段四十九號・電話／3116829
臺中市市府路三十九號・電話／2201736
高雄市五福四路九十五號・電話／5210416
郵政劃撥：帳戶0018061-5號
印 刷 者：永 裕 印 刷 廠
地 址：臺 北 市 西 昌 街 一 六 八 號
出 版：中 華 民 國 七 十 六 年 六 月 初 版
定 價：新臺幣 160 元

■如有缺頁、倒裝，請寄回換書■

版權所有・翻印必究

引言

甲、研究的動機及旨趣

社會建設這個名詞，有狹義的和廣義的內涵，狹義的說法，可以 國父所著「民權初步」爲代表。遠在民國六年二月 國父在此書的序言中，略說：革命目標，在創立民國，必民權發達，則純粹之民國，始可指日而待。至於「民權何由而發達？則從固結人心，糾合羣力始。而欲固結人心，糾合羣力，又非集會不爲功。是集會者，實爲民權發達之第一步。」 國父又說：「中國人受集會之厲禁，數百年於茲……對集會之原則，集會之條理，集會之經驗，皆闕然無有。以一盤散沙之民眾……所謂集會，則烏合而已。是中國之國民，今日實未能行民權之第一步也。」 國父鑑於我國人尙無開會的知識與經驗，乃撰述「民權初步」一書，以教我國民行使民權之第一步，開宗明義，名之曰「民權初步」。國父此書，條理明晰，可爲各種會議之通則，於是在序言中，又以肯定口氣昭示：

「凡欲負國民之責任者，不可不習此書，凡欲固結吾國之人心，糾合吾國之民力者，不可不熟習此書；而徧傳之於國人，使成爲一普通之常識。家族也，社會也，學校也，農、工商會也，公司也，

國會也，省會也，縣會也，國務會議也，軍事會議也，皆當以此爲法則。」

由於民權發達即可達成民權主義的民主政治，所以 國父特別重視「民權初步」一書，他以爲這好像「軍隊的操典和化學的公式一樣，並不是瀏覽誦讀之書，乃是習練演式之書，一旦貫通，會議之妙用，可全然領略矣」。

民權初步亦名「社會建設」即是社會建設的規範。

先總統 蔣公也曾指出：

「民權初步，雖然是專講集會，然而推廣來說：就是建設社會的軌範，更是實現民權主義，建立現代國家，對於一般國民實施基本訓練的教本。……我們要建設新社會，樹立全民政治的基礎，來實現民權主義，一定要照 總理的民權初步，實施基本的民權訓練。」（見「總理遺教概要」）

蔣公又從社會建設推廣到國家的政治建設。他說：

「社會建設，實際就是具體而微的政治建設：條目上和政治建設大同而小異，所不同者，其範圍更切近於民眾，其功效更著重於基層。所以社會建設，當以 總理的民權初步作軌範，以組織保甲及社會法定團體爲基礎，以進行地方自治開始實行法的各種工作爲要務」（見「三民主義之體系及其實行程序」）

實際上廣義的社會建設，應該推廣到整個國家，以全國爲一大社會，包含物質建設、心理建設、文化建設、國防建設、建國大綱、三民主義、五權憲法、以及所有各種有關民生福利的社會立法及倫理道德建設在內，誠如先總統 蔣公所指示：

「我們的社會建設，固要成爲一個法治的社會，更要成爲一個禮治的社會，也就是要從國民成爲現代互助合羣、愛國自愛的國民，使社會成爲現代崇禮尚義、守法知耻的社會」。

這種社會，也就是孔子說的「導之以德，齊之以禮，有耻且格」講信修睦的理想社會了。

今總統蔣經國先生，對於社會建設，亦有許多指示，如：

「社會建設的基本方向，是要建立一個均衡、和諧、公正、奮發的社會，使國民置身在這復興基地，都有安全感，都能享自由、富足而安定的康寧生活。」

「我們從事社會建設的政策目標，是爲國民建設一個均富、安和、樂利的社會。所以我們期求國民要有差距不大的平均所得，國民要有舒適整潔的房屋可住，國民要有安定祥和的生活環境，國民要有健康、強壯、長壽的體魄，國民要有樂觀、開朗而勇敢奮鬥的精神生活。」

早在民國十四年六月，國父逝世不久，戴季陶先生在「三民主義之哲學基礎」中曾說：

「總理的理想，事事注重實際，而不是空想，所以我們要注意國民基本能力的訓練，要訓練有組織的國民，才能在國際政治鬭爭上得到勝利，才能够得到真正的民權，才能够運用真正的民權，建設民生主義的安樂幸福的社會。」

先總統 蔣公所指示社會建設的重點，使吾人深體「議學」是研究如何表達民主思想方法和程序的一種學問。更使民主思想從國人的心目中提昇；尤其是對議會的運作，議員質詢的型態，以及議員論政的立場與態度，均能中節適度。

溯自三十五年冬國民大會遵依 國父創立民國之遺教，制定憲法、及翌年多行憲後不久，政府即播

遷臺澎金馬復興基地，並依照三民主義建設臺灣，生聚教訓，使經濟繁榮，民生樂利，政治安定，家給人足。三十餘年來，由於民生主義經濟建設突飛猛進的結果，國民收入大量提高，已接近均富的理想。在民權主義方面，亦已奠定民主憲政的基礎，中央及地方各級議會，大體上都遵循民主規範，發揚憲政精神，和衷共濟，根據選舉法規，分別進行選舉中央及地方公職人員。並依議事法規的程序，進行開會，若干年來顯示人民參與公眾事務的秩序頗佳，這些都是極為可喜的現象。

正如先總統 蔣公於民國五十七年十二月廿五日在國民大會行憲紀念大會所說的：「自由而脫離道德與責任的規範，在意識上是全盤否定，在生活上極度散漫；在政治上乃形成了一種強烈的假民主和反社會的傾向！……故大家要防止民主自由的偏差與濫用，更要同心協力來貫徹民主憲政。」

所以我們要防止民主自由的偏差與濫用，首先要提倡「議學」。由於議學的法理及其實施的程序與技術，乃是要用「民權初步」的理論與法則，來實現一個有秩序的民主和有紀律的自由現代社會。因此對議學法理與民權運用方法的研究和實施，不僅有助於民權主義的社會建設，而且進一步即可奠定民主憲政的政治建設的基礎。這都是直接可能發生的積極作用。至於間接發生的作用，則可藉議員們實際工作的經驗，由大眾傳播媒體的分析報導，而溝通「民意」，作為民眾團體組織及開會議事的參考，並因此建立「共識」。所以「民權初步」和「會議規範」是靜態的訂定集會議事應循的程序；而會議場中實際運用有關議事的規則，以發揮議學功能，而糾合民眾，行使民權，加強互助合作，則為動態的結果。此二者的關係是非常密切而不可分的。譬如學軍事及行軍作戰、兵學及操典，是靜態的；而指揮作戰則是動態的兵法運用，所謂「運用之妙，存乎一心。」指揮官的運用戰略戰術，就像會議主席運用民

權初步和會議規範以領導出席會議的羣眾一般，若欲主席領導會議成功，則必需要他有議學知識及領導才能，而又熟悉議事規則而善於運用才行，否則難有圓滿成功之望。

筆者研究議學，講授民權初步，歷十餘年，曾以千慮之一得，於七年前發表「議學的哲理基礎研究」一篇，發表於復興崗學報。（民國六十八年四月，政治作戰學校出版第二十期）其目的在欲建立一個完善的議學哲理基礎，藉供同學們參考之用。近七年來一直繼續這門學問的研究和寫作，並稍擴大研究範圍，加多參考資料，於教學餘閒，撰成本書。其動機與旨趣即在如何從議學的原理原則當中，進一步作民權初步與社會建設的實用及學理內涵的探討。期望對於議學理論及其實際運用方法，具有較正確的觀念；讓人民四權的運作方法、技能，成為社會大眾的共識，使集會議事有一定的規範。由是而發展及推動民權主義的民主憲政，表現出「天下為公」匹夫有責的正確態度及服務精神。

乙、研究的方法

本書所採用的研究方法，大約有下列五種：

一、文獻法

據馬端臨文獻通考說：「文為典籍，獻為當代賢哲之言」，因此，大凡要研究一種政治學說或社會制度的來源及發展，就需要用「文獻研究法」來蒐集有關資料，以作參考。已故社會學家龍冠海博士在

所編「社會學研究法」（廣文書局版）中，以爲「明智的社會考察家，應將文獻的蒐集與整理，列爲研究程序上的初步階段。」筆者年來收集有關議學研究的書刊及相關法規資料，已不下數十種，並訪問若干議學專家有所請益，就是應用文獻研究法來進行的。

二、實地觀察法

孔子曾說：「視其所以，觀其所由，察其所安，人焉廋哉？」又說：「毋意，毋必，毋固，毋我」，這是指對人與事的觀察而言，必須要注重觀察，排斥主觀的偏見。至於現代社會科學方法，一般社會學家對社會事實的研究，則有所謂「實地觀察法」，包含「參與的觀察」及「非參與的觀察」兩種。前者爲觀察者親自參與被觀察的集體活動，但仍保持客觀態度，親身體會其活動過程的真相。後者則由觀察者對他所欲觀察的對象，以局外人的中立態度，科學精神，作純粹客觀的觀察，所謂旁觀者清，即尊重客觀事實，排斥主觀的臆測，依公正明確的考察訪問，以明瞭其活動的實際情況。例如爲明察我國國會議事情形，筆者曾親到國民大會及立法院，看他們開會的情況。又於當臺灣地區的地方公職人員選舉時，也曾屢次親到若干候選人的政見發表會會場上，仔細察看他們的選舉活動經過，聽取他們的主張。這些，都是非參與的觀察，所謂「百聞不如一見」、事實勝於雄辯，就是這個意思。

三、比較法

將我國的議會歷史和制度拿來同別的國家議會的歷史和制度作比較與分析，指出其相似、相同、或

相異之處及其優點與劣缺點之所在，以供讀者參考。例如論述國會的「聽證」制度，則將美國國會所行的，與日本國會所行的兩種制度作一比較。又如說到議會領導者的權力與任務時，則將民主國家與極權國家所採行的辦法來作比較。又如論及選舉制度的，則將區域代表制與職業代表制作比較，都是應用比較法作研究的。

四、歷史法

筆者採用歷史法分別研究我國議會制度的起源及發展，漢代察舉及清代以後的科舉考試制度，先秦民本思想與國父民權主義的歷史關係，尋求其中的來龍去脈，由知古以至知今。國父曾說：「我國古代即已有民權思想，但無民主的事實。」我們研究「議學」與民權的運用，自當用歷史的眼光，以求得其淵源及發展。

五、筆者的體驗

爲欲使自己教學的實際經驗，配合理論上、方法和技術的體悟，筆者所採取的研究方針，特別致力於下列幾方面：

- (1)、將考察實驗所獲得的一切資料，加以分類、整理及分析。
- (2)、說明並區分各種議事法理的實證及範例。
- (3)、利用表格及統計數字加以比較與解說。

(4)、訪問省、市議員、立委、國大代表等聽取其說明議事的經驗，同時向各有關機關索閱各項會議法規資料。

(5)、提出與本書有關的具體問題的理論與實際運用在技術上的差異性，與專家研討，以求得一個整體認識與瞭解。

丙、各章研究的重點

本書除引言外，計分爲九章，共二十餘萬言，茲將各章內容，舉其重要之點，如下：

第一章 是「民權初步基本概念的研究」，特別從「民權初步」與「會議規範」兩部講議學的著作中區分出體用的關係。使一般讀者都瞭解前者爲體用兼備的書，也是我國最初從歐西介紹議學理論及其法則，以便我國人行使民權的名著。至「會議規範」則爲內政部依據 國父「民權初步」的遺教中的原理法則，斟酌損益，使其條文更淺顯明白，更法規化、通俗化；俾會眾在開會時，更便於實行和應用，幾經專家研討修正，才於五十四年正式公布施行，上距「民權初步」初版發行，將近半箇世紀之久。實爲民權初步的繼承和闡發，而兩書的精神卻是一貫的，也正如古人所謂「父作之，子述之」的父子關係。本章特就民權初步的基本概念，加以探究及發揚，實有尊崇 國父遺教之意。

第二章 爲「選舉罷免法之研究」，首從我國古代鄉舉里選及漢代察舉，魏晉的九品中正的官人法；唐

以後的科舉制度等方面論選舉與考試兩者的區別，並指出選舉人才的重要性。接著論述近代中國的選舉及當前臺灣地區選舉罷免法規之制訂與實行，並屢經檢討改進後已成為完善的制度。其次對區域代表制與職業代表制的選舉，作比較的研究，並將各種選舉制度加以論列。最後簡述罷免法在我國的實施，然後對於我國選罷法之運作，提出一些感想和改進的意見。

第三章

爲「我國議會開會額數與法定人數處理之研究。」即對於開會之前及在會議中缺額之處理上的探究，希望今後對於缺額問題發生時懂得如何處理，方爲恰當。並建議如何去避免或預防缺額現象的發生。

第四章

爲「一般會議的主席與各國國會領導者權力與任務之比較」研究，並附論會員的權利及義務。本章首述論民主政治的意義及權力關係的定義，次論現代一般國家議會主席的權力及任務。例如各民主國會議主席經常是議場中的仲裁者，其權力與任務，各如何規定，往往因爲他們所扮演的角色不同而有所差異。例如英、美兩國國會中上下兩院的主席或議長的權力都不大相同。至於我國的國民大會，則不設議長，但有開大會時的主席團，由它推定一人爲主席，情形頗爲特殊。至於立、監兩院，則各設院長主持院務並爲開院會時的當然主席。又國會議員之權利義務，則由各該院會組織法明白規定之，本章亦略加以論述。

第五章

爲「動議與提案及討論與辯論處理要領上運作之研究」首先論述若動議與提案運用處理得當，則可充分發揮議事之功能；反之，若不善於處理，則可能阻滯會議程序的正常運作，費時失事。次言議案提出後，表決前，會眾雖有參加討論或辯論的機會，發表意見的自由，但其自由

亦有議事法規加以限制。又因動議或提案有多種，必須因其性質，而異其處理的方式。因之，討論及辯論之運作須遵守一定的程序。尤其要注意會員中的權力界線，勿使踰越。切忌提及與議題無關的個人私事。最好是以鼓勵代替責難，不隨意作人身攻擊以免涉及誹謗罪行。古人稱「規過於私室，揚善於公堂」是吾人應取法的君子風度，即對人寬和，多使用敬重語，而不要製造惟我獨尊的優越感。

第六章 爲對於「修正案採甲、乙兩式提出及其處理方式之比較研究」。本章討論甲、乙兩式修正案，

以表格來顯示其優劣之點，使初學者有所抉擇，並妥爲運用。

第七章 爲「表決」與「反表決」的區別及「復議」應正名爲「再議」之研究。筆者先就表決方式加以論述，然後澄清「表決」與「反表決」的疑義，以及「復議」與「覆議」相混淆的問題。並根據兩者的內涵有所差異提出應將「復議」正名爲「再議」的主張。

第八章 爲對「會議中的『程序問題』發言地位及運作之研究」、其要點是研討權宜問題與秩序問題，會議詢問及申訴動議等的意義、規則、範圍及效力上運作之差異，並提出筆者個人的看法和意見。

第九章 爲對「我國與各國議會中「質詢」、「諮詢」、「聽證」及「備詢」等制度之比較研究。」先略述各國行使質詢、諮詢、聽證及備詢等方式的不同，然後論及我國立法委員行使質詢方式之屢經改進及其特徵，似可認爲我國實行民主政治的一種進步現象。

丁、結 語

本書對議學理論及其對民權運用的實踐方法，作初步研究，所用篇幅頗多，雖分列爲九章，分別論列，但因學力及時間的限制，自歉尙未能暢所欲言，又掛漏之處，可能不少；所有芻蕘之見，竊願以之就正於高明，並希讀者先生加以指教。

我國實施民主憲政，爲時尚短，應如何發揚 國父民權初步的遺教，並從現代各民主先進國家議會政治的運作中，取法乎上，擇其善者而從之，其不善者而改之，斟酌損益，以期形成更完善的議事制度，並發揮議學的高深理論及實踐民權主義的宏規，以實現四大民權，努力向上，日新又新，則我國民主憲政，必能達成 國父的願望：「駕歐美而上之也！」

本書基於 國父民權主義的精義，及近代議學精神。雖係初步探究之作，但希望拋磚引玉，期待國內學者專家，富有創見的宏篇巨著繼續發表，以爲促進我國民主憲政加速發展之助力，筆者亦與有榮焉，實不勝禱祝之至。

目錄

第一章 民權初步的基本概念

第一節 國父著述民權初步的動機	一
第二節 國父著述民權初步的緣起	七
第三節 會議規範制定的經過	一一
第四節 民權初步的基本原則	一五

第二章 選舉罷免法之研究

第一節 中國古代的選舉與考試制度的關係	二七
第二節 選舉的重要性——選拔人才的優良制度	三〇
第三節 民選議員組成國會對中央政府的制衡	三一
第四節 選舉權的行使	三四
第五節 選舉法規的制訂及實行	四三

第六節	區域代表制與職業代表制之比較	四九
-----	----------------	----

第七節	政黨政治與選舉制度的關係	五六
-----	--------------	----

第八節	罷免實施程序	五九
-----	--------	----

第九節	妨害選舉及罷免的處罰	六〇
-----	------------	----

第十節	選舉、罷免的訴訟	六三
-----	----------	----

第十一節	結語	六四
------	----	----

第三章 我國議會開會額數與法定人數處理之研究

第一節	會議的定義	七五
-----	-------	----

第二節	額數問題	七五
-----	------	----

第三節	缺額問題	八一
-----	------	----

第四節	如何選定召集人	九四
-----	---------	----

第四章 主席的權力地位與會員權利義務之比較

第一節	民主政體下政治的權力	九九
-----	------------	----

第二節	議會領導者的權力與任務	一〇三
-----	-------------	-----

第三節	議會領導者的權力與義務	一一〇
-----	-------------	-----