



戰時綜合叢書第五輯

地方參政制度

執 筆 者

邵力子 陳之鵠 陶百川 薩師炯 張九如 徐義生 陳石泉 王晉伯

321.0

Lu 9

123

獨立出版社印行



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，應兵問題，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) 蔣委員長之國際聲譽
- (二) 黨國先進抗戰言論彙集
- (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

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，與隨手撿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，並各殿以結論大綱，以便各訓練班或小組討論會之應用。

(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

目次

代序——期望於省市參議會

1

第一章 論中國現階段的民主政治

4

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

10

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

15

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遠離真正民意機關尙遠，但我們要知道在抗戰期內，我們實在無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，一至於戰爭時期，國會均着緊急處分和應付機要，都把本身權力縮小，而增強政府的力量。它的意思，即是極力減少對立形勢，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，再進一步使政府人民能夠充分運用民主政治的機動性。

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；其次參議會有聽取省市府施政報告之權，有依議事規則向省市府提出詢問之權。還有省市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，其任務有時還重於前方，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，設則何妨更求徹底，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，雖然側重地方政治之興革，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，卽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，而不當著重於其派系的背景。今日在抗戰期間，誰能向國家貢獻，卽誰爲人才，愈能犧牲小我者，政府愈應延攬。我們深不願有人自僭於派系，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；有的說這是一個民衆意思所驅使的政府。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德士的定義，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；而蒲德士的定義，似乎比較實際而且可以涵蓋許多民治國家的政體。

蒲德士的定義，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，委託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，完全交到政府的機關之內，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。多寶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（H. 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閥政治。繆因爵士說：「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」。

蒲傑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。他說民主政治固然有兩種危險：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的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，而且現在還沒有一種更好的制度可以替代它。蒲傑士說得最公平：民主政治的離開了幾條「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河流的總容量」。

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，是人民選舉的，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，大概較有力量」。

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像高納教授一樣的結論，就是「不論民主政治的缺點如何，而它也離乎有缺點，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，祇有瑞士的四個小縣，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的進步。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，積習難返，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，行使有限制的民權。

(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、獎懲的辦法。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，而民權之基礎亦於此建立」。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，戰血路第二十八期，願望民主政治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