

胡次威著

參議會組織實務

商務印書館發行

胡次威著

參議會組織實務

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。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，貫穿荊棘，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，而以私人著及公務，則非著者草擬兩書之初意矣。顧所事既冗，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

五

第二章

參議會之性質

八

第三章

參議會之職權

一一

第一、議決權

一一

一、立法權

一二

二、財政權

一五

第二、建議權

二一

第三、聽取報告及提出詢問權

二二

第四、接受請願權

二四

第五、審議權

二六

第六、舉發權.....二〇

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

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。

惟是中央之擬成立省縣市參議會，又不自抗戰結束之日始。蓋自二十八年九月十九日公佈縣、省、市參議會組織綱要以來，即已逐步從事進行。第以成立省縣市參議會，并非一蹴可企，於是一面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，即依次成立省縣市參議會。顧在地方自治實施方案所列項目，計達十四項五十九目之多，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便，提出研討，僉主降低完成自治標準，減少實施自治項目，特將自治事項改定爲九項十八目，即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，即人民之選舉、罷免、創制、複決四權之政權。所謂能者，即政府之行政、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，此國父自云其爲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爲一縣之政權機關，由其直接行使四種政權（建國大綱第九條），縣政府及縣議會應爲一縣之治權機關，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爲一省之政權機關，由其代表全省人民行使四種之政權（建國大綱第十六條）。省政府爲一省之治權機關，而無所謂省議會。即有省議會，亦與省政府同爲治權機關，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。即間有出入，亦不甚大。故本書特就各種條例爲一綜合之論述。惟是原條例均無章節，茲爲讀者便於閱覽起見，復就條文次第，依其性質，分爲十章，并分別附以有關之解釋，而以未盡之意，著爲餘論。

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。前頒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，不受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，由鄉鎮民代表選舉縣參議員組織之，并得加選依法成立之職業團體代表，爲縣參議員。」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，區域代表，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，究應純採區域代表制，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（如一九三三年祕魯之全國經濟院），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、議會爲一國政治之泉源。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 Labord 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泉源，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，且爲一國政治之泉源，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縣政治之泉源。在市應以市民大會爲一市之政權機關，亦即一市政治之泉源。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即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。在市亦然。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，即就縣爲法人（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，有不可或缺之兩種機能：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