

憲政叢書

縣各級民意機關

潘公展主編

陳念中編著

正中書局印行

卷頭語

本書原名「怎樣組織縣各級民意機關」，爲憲政小叢書之一，於二十九年十二月出版，當時新縣制甫制定施行，一切補充法規尚未頒訂，原書根據縣各級組織綱要及其補充法規的草案撰擬，係應一時之需，頗不完備。今年十一中全會已定期於抗戰結束後一年內召開國民大會，頒布憲法。實施憲政，建立民主制度，必以健全縣民意機關爲基礎，因將原書重加增補，幸有關縣民權的法規悉已頒訂，川桂等省臨時縣民意機關，已略具雛形，取材修訂，尙屬適宜。全書計分兩大段落，（一）第一章至第三章爲理論部分，以深入淺出爲主，並新增第二章第三節及第三章第三第四兩節，（二）第四章至第七章及參考材料，爲法規與事實分析部分，以實用爲主，除依新頒法規全部修正外，並增第七章。本書爲縣各級工作人員及一般讀者而寫成，並可作爲訓練班所或鄉村師範與小學之參考教材，自非敷衍輿論可比。今承正中書局允爲刊印，爰書數語於此，或於吾國憲政前途，不無小補云爾。

三十二年十二月編者識

第三節	行使縣民權的步驟	三
第四節	建立縣民權的要點	三九
第四章	保民意機關	五〇
第一節	甲內戶長會議及居民會議	五〇
第二節	保民大會的內容	五二
第三節	保民大會的議事	五七
第四節	保民大會開會時查詢討論事項	六五
第五節	保直接民權	七四
第五章	鄉鎮民意機關	七六
第一節	鄉鎮民代表會的組織	七六
第二節	鄉鎮民代表會的職權	八一
第三節	鄉鎮民代表會的議事規則	八四

第四節	鄉鎮民代表會開會時討論報告事項	九〇
第五節	鄉鎮直接民權	九三
第六章	縣民意機關	九四
第一節	縣參議會的組成	九六
第二節	縣參議員的選舉	一〇一
第三節	縣參議會的職權	一〇七
第四節	縣參議會的議事	一一二
第七章	縣民意機關建立的經過及其將來	一一七
第一節	縣民意機關建立的經過	一一七
第二節	縣民意機關的將來	一二八
參考材料		一四一

第一章 自治團體表示意思的機構

第一節 縣民意機關的地位

近代地方自治的特色，是它的民主化，所謂民主化，就是由地方人民表示意思，來決定處理本地方的公共事務。這種表示意思的機構，就是民意機關。要知道這種民意機關所處地位的重要性，可從兩方面來觀察：

一 在我國民主制度中的地位

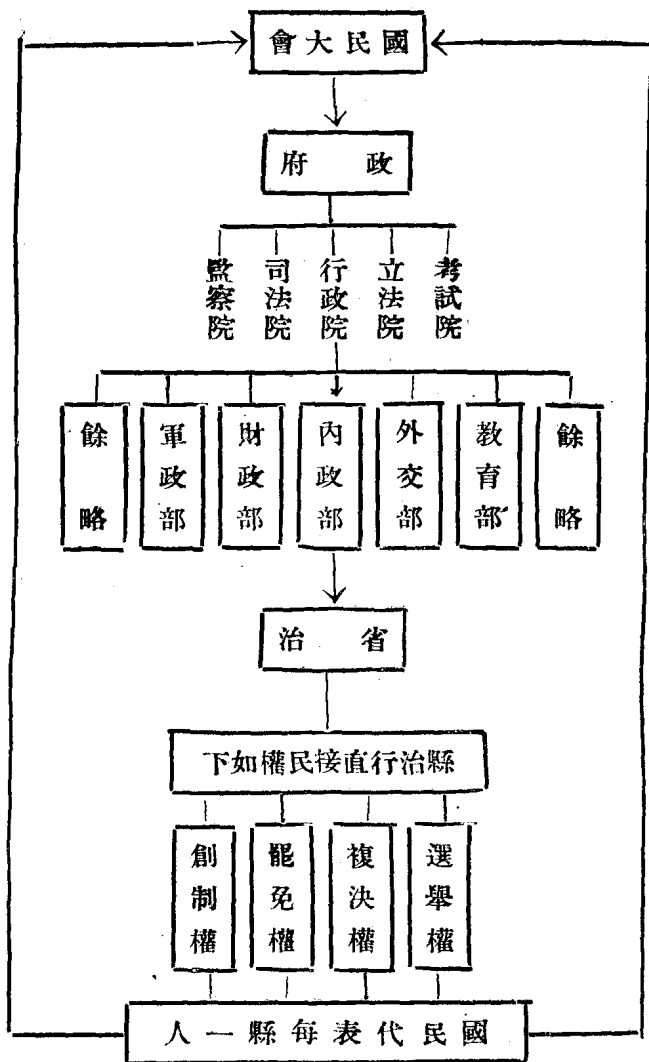
遺教中所昭示我們的中國民主制度，是在縣行使直接民權，在國行使間接民權，一縣的自治，由全民來決定，一國的國政，由各縣代表來決定，無論一縣或一國，或直接或間接，都可由人民或其代表來行使四權，人民以這四種政權，來節制政府的治權，遺教稱這種制度為全民政治。所以在「中華民國建設之基礎」一文裏說道：「欲實行民治，其方略

如左：（一）分縣自治，行直接民權；（二）全民政治，人民有選舉權、創制權、複決權、罷免權。以上二者，皆為直接民權，用人民直接行於縣治；（三）五權分立，於立法、司法、行政三權之外，更令監察、考試二權，亦得獨立，各為五權；（四）國民大會，由每縣舉一代表組織之。以上二者，皆為間接民權，由代表而行於中央政府。」

上邊所說的國民大會，也有四權，不過由國民代表間接來行使罷了。所以建國大綱第二十四條說道：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權。」

由上可知，縣民意機關，在整個民主制度中，是處於基本的地位，這個基本地位，在總理「五權憲法」演講的一圖裏（圖附第三頁），表示得最清楚。

此圖是遺教對於全民政治全盤的一個設計。看了便知縣治行直接民權，是全民政治的起點，由縣選出代表，再來行使四權於中央國政。由此更可知縣民意機關的組織是否健全，縣民權行使的是否確實真切，是民主制度建立的是否完備穩固之所由決定。所以在「中國革命史」一文中說道：「在憲政時期，一縣之自治團體，當實行直接民權，人民對於本縣之政治，當有普通選舉之權，創制之權，複決之權，罷免之權，而對於一國政治，除選舉權之外，其餘之同等權，則付託於國民大會之代表以行之，此即建設告竣之時，而革命收功之日也。」



二 在自治團體中的地位

縣爲自治單位，是「建國大綱」（十八條）中所明定的。一個自治團體的組織，在行使治權方面，通常包含着兩個機關：（一）議決機關，（二）執行機關，這是近代民主化的自治體所必具的。這個議決機關，是由人民所選舉，來代表民意，決定方針，這個執行機關，也是由人民所選舉，來執行方針，辦理自治事務。所以這議決機關，實是自治團體組織裏與執行機關並立的一個重要部分，表示地方民意，決定自治方針，是民權發動的一個重心。

此外，我國縣自治制度裏所謂民權，實包含上述議決機關與四種政權而言，是直接民權與間接民權的合用，又是政權與治權的一種配合運用，這樣組成的民意機關，實是近代民主化的制度了。惟這種民意機關的組成，有一定程序，先設議決機關，然後配以四權的應用。所以建國大綱對於訓政時期與完成自治時期民意機關的組成，有個分別，第八條說：「在訓政時期，一縣達到一定自治程度之後，得選舉縣官，以執行一縣之政事，得選舉議員，以議立一縣之法律，始成爲完全自治之縣。」第九條又接着說：「一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。」而地方自治開始實行法「立機關」一節，對於這民意機關的配合及設置

程序，說得更明白：「戶口既清之後，便可從事於組織自治機關，凡成年之男女，悉有選舉權、創制權、複決權、罷免權。而地方自治草創之始，當先施行選舉權，由人民選舉職員，以組織立法機關並執行機關。」

由上分析，吾們可以知道民意機關在自治團體中的重要性：一面是自治機關組成的主要部分，同時是近代自治團體裏最民主化的一種機構，其設置並有一定的程序。

第二節 縣民意機關的功用

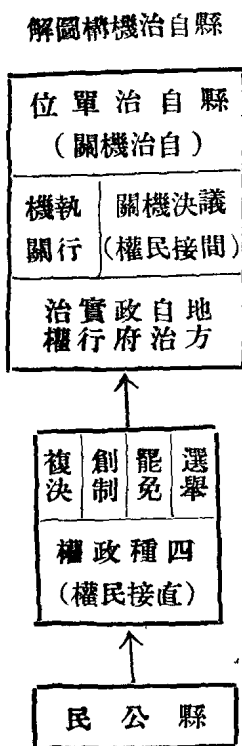
爲何在縣自治單位裏，要實行這種混合式的最民主化的全民政治呢？從遺教裏加以分析，有兩大原因：第一、要實行主權在民之實，第二、要人民有權，政府有能。

要實行主權在民之實，這是遺教針對中國歷史與採攝歐西民主制度之長所定的方針。中國歷史上擾攘不寧的事實，大半由於軍閥官僚的弄政所致，軍閥官僚弄政的結果，非但政治無由建設，民權更無由實現。民權無由實現，則即有民治，不過假民治之名，行專制之實，或並民治之名而去之。所以在「中國革命史」一文中竭力主張民治在乎先行分縣自治，否則，其流弊不可勝言。

其次，縣自治團體是一個政治組織，同時又爲一經濟組織，它以實現民權，民生兩主義爲目的，所以它的任務不是消極而是積極的，不是片面，而是教養兼施，並着重於事業性

的。我們看了外國地方機關事務的繁複，便可知道要它處置裕如，非要它組織健全，有權有能不可，這教裏規畫的民意機關，便是適應這種需要而決定，使民意機關採用混合的方式，權能配合，才可運用自如，地方民意機關有了這種配置，然後運用到中央，更可發揮它的效能。

以上是就權能配合的民意機關的功用而言。再講民意機關一般的功用。要明瞭它一般的功用，又不得不從自治權講起。自治體是一種公法團體，由國家法律賦予人格，給予自治權，以實現國家特定目的為職志。這種自治權，是國家所賦予，所以應在國家監督之下來行使，但在這法律範圍內，自治體的全體公民，便有自由處理其地方公務之權。前面所說的人民四權和執行機關與議決機關，合起來可稱之為自治機關（見地方自治開始實行法）。它的功用，便是行使這個自治權的機構，而議決機關和四種政權，或間接民權和直接民權，便是我們所要研究的民意機關，即是本書的主題；其圖如下。



民意機關既是自治機關中的一部分，所以自治權內容的分析，便也是民意機關功用的分析，它是爲實現這種自治權的工具之一。這種民意機關（即上圖所示間接民權與直接民權兩個部分）既賦有行使自治權的功能，一個自治團體的民意是否發展，自治事業是否興辦，便要看他的民意機關，是否運用適宜，是否盡它的職分以爲斷。

自治權有那幾種呢？依照我國均權主義，凡有因地制宜性質的事務，都是自治體的機能，都屬自治權的範圍，一縣自治之後，均權即對縣而適用。現在依行政法的立場，舉出比較重要的各種自治權如下：

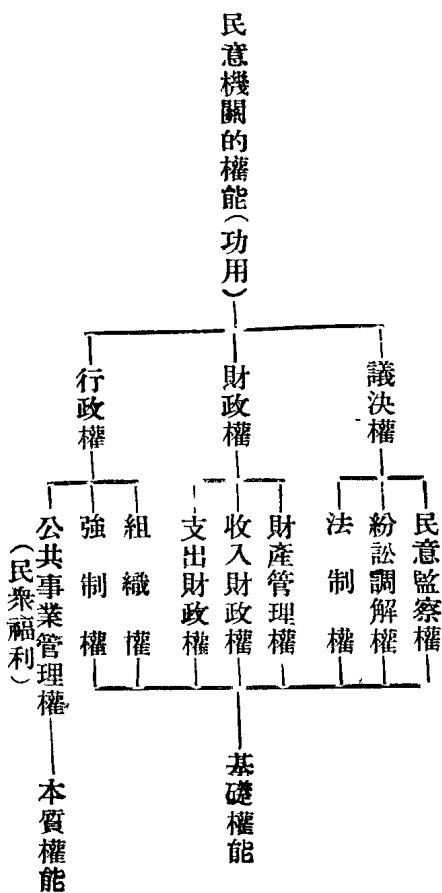
（一）議決權 可分爲民意監察權、紛訟調解權、及法制權。

（二）財政權 可分爲財產管理權、收入財政權、及支出財產權。

（三）行政權 可分爲組織權、強制權、及公共事業管理權。

公共事業管理權，是自治體的本質權能，亦即自治體爲謀民衆福利的權能，其餘的權能，都是基礎權能，亦即謀自治體生存的權能。自治團體的民意機關一般的功用，就在依這些權能，來表示意思，決定政策，交付執行機關來實行。執行機關遵照民意機關的決定，它便可得到權力，若違反了這種意思或決定，民意機關，便可提出詢問或加以糾正，或運用四權來予以節制，這樣自治團體的機構，才真正能夠民主化。所以民意機關的職權，在其組織法規中列舉出來，大體都不出這個範疇。依照自治權的分析，我們現在可舉

出民意機關的權能如下表，這些權能的行使，即為民意機關一般的功用：



此外，整個地方自治的功用：如建立民主制度，鞏固地方自衛，發展國民經濟，分擔中央職務，增加行政效率，以及實行民主監察，以肅清貪污，採用全民政治，以消滅割據等等，自然也是實行自治權應有的功用，但非民意機關所獨有，茲從略。

第二章 縣民意機關的構成分子

第一節 公民

國家的構成要素有三：曰土地、人民、主權。自治團體是國家特賦的公法團體，來執行國家特定的目的，它也傳授了母體的幾種要素，曰：地域、居民、與自治權。不過這裏的地域，是國家畫定給它的，自治權是在國家法律許可範圍內，它才能行使的。同時居民中合於法定資格的，才能構成民意機關的分子，在此地域與自治權範圍裏，來行使它的責權。

所謂居民，是指在自治團體地域範圍內所有有住所或居所的人民而言，即「地方自治開始實行法」裏所謂：「不論土著或寄居，悉以現居是地者爲準。」（所謂住所，依民法第七條，指有久住之意思住於一定之地域者而言，即俗稱土著；所謂居所，指暫居其地者而言，即俗稱寄居；一人同時得有數居所，但不得有二住所）居民又可依其所負義務與所享權利，分爲居民、住民、與公民。嚴格言之，居民，係寄居性質，所負義務與所享權

利是有一定限度的；住民，在當地有永久的住所並有其生活的根據，除政權的行使有法定的限制外，大都悉負地方的義務，悉享地方的權利（老、弱、殘疾、孕婦、嬰兒，當然爲例外）。

公民，是居民住民中合乎法定資格的人，法律才許可它行使民權，參與地方政治。這種法定資格的限制，是必要的，因爲（一）無行爲能力的人，當然不能行使民權；（二）無成熟智能的人，也無法行使民權；（三）犯法而未經解除的人，當然也不應許它參加民權的行使。不過，這種法定資格的限制，各國寬嚴大有不同，有的國家現在仍適用財產或性別的限制，吾國遵照遺教普選制的原則，限制甚寬，這也可說與全民政治的理論是相符合的。吾國現行法對於公民資格的限制，可分爲積極消極兩種：

一 公民的積極資格

公民積極資格的限制，在使公民有最低限度的資格，俾能妥當的行使政權，此種資格，可分爲國籍、年齡、居住等數種：

一、國籍 是指中華民國的人民而言。公民有參政權，當然要有國籍的人，才能給予此權，凡生於中國或外國，其父母爲中國人者，均爲中華民國人民，外國人依國籍法取得國籍者，亦得爲公民，但其公民權的行使，仍略有限制。

二、年齡 是指有成熟智能的年限而言，公民須有必要的能力，才能行使政權，所以各國都有年歲的限制，如德爲二十歲，英爲二十一歲，法爲二十五歲，蘇聯爲十八歲，日本爲二十五歲，我國規定的年齡與成年相同，即二十歲，對於被選舉的年齡，略予提高，爲二十五歲，因其所負任務較重，不得不然。

三、居住 是指公民在一地方有居所或住所而言，因公民在地方上盡義務享權利，故必須與地方發生密切關係而後可，此種關係，即以其居住該地方的時期來決定。我國現行法，在鄉鎮自治施行法內規定：居住一年，住所二年，在縣各級組織綱要內規定：居住六個月，住所一年。現代社會，交通發達，異動日增，此種規定，因之漸有縮短的趨勢。

此外，公民資格，在有些國家，還有智能（如西班牙）、性別（如德意法）、財產（如英日）、勞工或職業（如蘇聯或意法）等限制，我國採用普選制，將這種限制，一概廢除，實是最進步的辦法。

二 公民的消極資格

公民消極資格的限制，在使社會上觸犯刑法的不良分子或有精神病者，不許它參政，俾保持地方自治的健全，此種消極資格的限制，可分爲下列數種：

一、褫奪公權者 褫奪公權，是犯刑法的人，凡危害民國及革命的人，以及貪官污吏，都可包括在內，這種人一經法院判決，即按罪名大小，奪去公權（公民權即其中之一）若干年。

二、虧欠公款者

三、曾因贓私處罰有案者

以上吞款受賄二者，也是觸犯刑法的人，不過不一定因此褫奪全部公權罷了。

四、禁治產者 禁治產者，是民法上所指喪失其心神常態者而言，亦即俗稱患精神病者，因這種人無行為能力，在私法上認為須有法定代理人代理，故在公法上，亦認為不能有公民權。

五、吸食鴉片或其代用品者 吸食鴉片或其代用品，也是觸犯刑法的。林則徐謂鴉片之害：「十年之後，無可籌之餉，無可用之兵。」遺教中亦云：「吾人要與鴉片勢不兩立，要與鴉片宣戰。」這是危害中華民族生存的東西，我們要永遠禁絕它，六年禁煙計畫期滿，我們要求它永不死灰復燃，現在特別列入消極資格，這是很有意義的。

三 公民登記

一地方有積極資格而無消極資格的人民，要經過公民宣誓並登記後，方取得公民資格