

論省市臨時參議會

陳盛清

一 省市臨時參議會之性質

「中國今日，真是到了五千年歷史絕續的關頭，四萬萬民衆生死的歧路，在此偉大而艱難的抗戰中，非「政府有能」不能應付時局，非「民衆有權」不能使政府集中全國的心力物力，以供抗戰建國之用。」汪精衛先生在國民參政會開幕時，曾經這樣爲國民參政會的成立下一個註腳，同時，也就給省（市）縣臨時參議會，說明了它設立的理由。

原來，國民參政會首屆會議，決議設立省以下各級戰時民意機關——省（市）縣臨時參議會後，國防最高會議即曾依法審查，修正通過，交由立法院制定法律，國民政府於九月二十六日纔先頒佈省臨時參議會組織條例（以下簡稱省組織條例）和市臨時參議會組織條例（以下簡稱市組織條例）。各省市臨時參議會的組織，依照各該組織條例的規定，雖然猶有待於國民政府以命令定之（省組織條例第二十二條市組織條例第二〇條），然而，省市（指行政院直轄各市）臨時參議會將先縣臨時參議會而成立，想像上大致當可推測得知。

說起省市臨時參議會的性質，正和國民參政會一樣，與其說它是省市代議性質的普通民意機關，無寧謂爲省市過渡性質的戰時民意機關。因爲「國民政府在抗戰期間，爲集思廣益促進省（市）政興革起見特設省（市）臨時參議會。」（省組織條例第一條市組織條例第一條第一項）開宗明義，各該條例均有明文規定。省市臨時參議會既爲省市政府在抗戰期間適應戰時之需要，集中全省市人才相與共同磋商戰時省市政府之設施，促進省市行政，完成地方自治而設，那末，省市臨時參議會的成立，不過一方面表示政府對於民意的尊重，一方面確立民主政治的省市基礎而已。當然，還說不上省市真正的普通民意機關。

不過，話又得說回來，我們現在是一面抗戰，一面建國，「抗戰爲掃除建國之障礙而抗戰，建國爲充實抗戰之力量而建國，庶幾抗戰勝利之日，即爲建國完成之時。」（林主席國民參政會開幕致詞）惟我們爲充實抗戰力量而建國，所以我們纔一方面要儘量使「政府有能」，一方面更要設法使「民衆有權」，然後在抗戰期間，團結民衆，使抗戰力量，不斷加強，同時在抗戰期間，爲民主政治奠定了穩固的基礎，使抗

114562 戰結束以後，中國可以從容的進入於憲政時期。省市臨時參議會的設立，不用說，目的就在乎使「政府有能」，「民衆有權」。在相當範圍以內，既然爲了使「民衆有權」而設立省市臨時參議會，則省市臨時參議會仍不失爲省市戰時民意機關，我們據此可以斷言。

二 省市臨時參議會之組織

(一) 省市臨時參議會的形式

(甲) 省臨時參議會 省臨時參議會，由固定名額的省臨時參議員組織之，依照省組織條例附表之規定，各省臨時參議會參議員名額，可分六種：

(子) 江蘇、湖南、四川、河北、山東（其中威海衛行政區應出參議員一名）、河南、廣東，各五十名；

(丑) 安徽、湖北，各四十五名；

(寅) 浙江、江西，各四十名；

(卯) 山西、福建、廣西、雲南，各三十五名；

(辰) 陝西、貴州，各三十名；

(巳) 甘肅、遼寧、吉林、新疆，各二十五名；

(午) 察哈爾、綏遠、西康、青海、寧夏、黑龍江、熱河，各二十名。

在省臨時參議會內，置議長、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。（省組織條例第十七條）另

外，省臨時參議會置秘書處，承議長之命辦理參議會一切事務；秘書處置祕書長一人，由國民政府簡派之，置祕書一人至二人，由議長派充之。（省組織條例第二十條）至於在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。但省臨時參議會參議員總額不滿三十名者（即甘肅、遼寧、吉林、新疆、察哈爾、綏遠、西康、青海、寧夏、黑龍江、熱河諸省），駐會委員名額，不得超過五人（省組織條例第十四條）。

(乙) 市臨時參議會 市臨時參議會，設在行政院直轄各市，由市臨時參議會參議員二十五人組織之。（市組織條例第一條第三條）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。（市組織條例第十三條）其餘關於議長、副議長、祕書處之設置，以及議長、副議長之遴選，祕書長、祕書之派任人數等，均與省臨時參議會相同。（參照市組織條例第十四條第十六條）

(二) 省市臨時參議會的產生

(甲) 省臨時參議會之產生 省臨時參議會由固定名額之參議員組織之，以下略述省臨時參議會參議員（簡稱省參議員）之產生方法：

(子) 省參議員的資格 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），具有下列積極資格與消極資格者，便可當選爲省參議員。（省組織條例第二條第十六條）

(A)積極資格 具有下列資格之一者，即已具備積極資格：

(a)甲種資格 具有各該省之籍貫，並曾在各該省所屬之縣市公私機關或團體，服務二年以上，著有信望者。例如廣西人曾在廣西所屬各縣市公私機關或團體，服務二年以上，著有信望者，纔具有廣西省參議員的積極資格。

(b)乙種資格 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。例如外省人曾在廣西重要文化團體或經濟團體服務二年以上，著有信望者，亦具有廣西省參議員的積極資格。

(B)消極資格 現任官吏，縱具備前述積極資格，亦不得為省參議員，但辦理地方自治人員及學校人員，不在此限。

(丑)省參議員的選任

(A)甲種資格省參議員候選人的選任 各省參議員總額十分之六，規定由甲種資格省參議員中選任之——即由各省所屬縣市民中選任之，但每一縣或市所出此項參議員，至多不得過一人，其所屬之縣數少於二十縣者，不受此限制。(省組織條例第三條)此種省參議員候選人，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甲種資格者，提出候選人二人於省政府，再由省政府，呈送行政院轉呈國防最高會議決定之。(省組織條例第四條)例如廣西應出省參議員三十五名，則其中二十一名為甲種資格省參議員，廣西所屬九十三縣各縣政府於徵詢各該縣黨部

及地方團體意見後，各就該縣住民中選出甲種資格候選人二名，呈送省政府彙呈行政院，再轉呈國防最高會議決定之。

(B)乙種資格省參議員候選人的選任 各省參議員總額十分之四，規定由乙種資格省參議員中選任之——即由曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務人員中選選之。(省組織條例第三條)此種省參議員候選人，由各該省政府及省黨部聯集會議，就各該省區內文化團體或經濟團體人員中具有乙種資格者，提出加倍候選人，即該省規定名額十分之四之倍數。(例如廣西應出省參議員三十五名，則其中十名為乙種資格省參議員，候選人當推二十八名)由省政府呈送行政院轉呈國防最高會議決定之。(省組織條例第四條)

國防最高會議選定省參議員時，得於各該省所呈送參議員候選人單以外，候選若干參議員，但此項被選定人員，仍須兼有甲種與乙種參議員資格，且其名額不超過各該省參議員總額十分之二。(省組織條例第五條)換一句話說，例如國防最高會議，得於廣西省所呈送的候選人之外，自行選定在廣西兼有甲種與乙種參議員資格者至多七名，其他二十八名，則應由廣西原呈推選之人員中選定之。

(寅)省參議員的任期 省參議員任期一年，有必要時得由省政府呈准延長一年。(省組織條例第十一條)

(乙)市臨時參議會之產生 市臨時參議會由參議員二十五名組織之。以下略述市臨時參議會參議員(簡稱市參議員)之產生方

(子)市參議員的資格 關於市參議員的資格，亦須兼有積極資格與消極資格二種，而積極資格又分甲種資格與乙種資格，均與省參議員相同。(市組織條例第二條第十五條)不贅述。

(丑)市參議員的選任 市參議員由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甲種或乙種資格者，提出加倍候選人，例如西京市參議員由西京市政府及市黨部聯席會議，選出甲種資格市參議員五十人，乙種資格市參議員五十人，由市政府呈送行政院轉呈國防最高會議決定之。(市組織條例第三條)同樣情形，國防最高會議選定市參議員時，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，仍須具有法定資格，且其名額不得超過各該市參議員總額十分之二，應不待言。(市組織條例第四條)

(寅)市參議員的任期 與省參議員情形相同。(市組織條例第十條)

此外，在此應附帶說明者，省市參議員均為無給職，僅開會時給以旅費而已。(省組織條例第十九條市組織條例第十七條)

三 省市臨時參議會之職權

省(市)臨時參議會的職權，分析言之，可得四端：

(一)聽取省(市)政府施政報告(省組織條例第九條市組織條例第八條)在省(市)參議會休會期間，其聽取省(市)政府各種報告及省(市)臨時參議會決議案實施經過之職權，由省(市)臨時參議會駐會委員會行使之。(省組織條例第十四條市組織條例第十三條)

(二)向省(市)政府提出質詢 省(市)參議員於開會時，有依議事規則向省(市)政府提出詢問之權。(省組織條例第十條市組織條例第九條)

(三)提供建議案 省(市)臨時參議會，於省(市)政府提出建議案於省(市)政府。(省組織條例第七條市組織條例第六條)省市政府對於省(市)臨時參議會通過之建議案，如認為不能執行時，至遲應於省(市)臨時參議會次期集會時提交覆議，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，省(市)政府對於省(市)臨時參議會覆議時之決議，除呈經行政院核准免于執行者外，應遵照原案，予以執行。(省組織條例第八條市組織條例第七條)

(四)審議省(市)施政方針(省組織條例第六條第七條市組織條例第五條第六條)

(甲)原則 在抗戰期間，省(市)政府重要之施政方針，於實施前應提出省(市)臨時參議會決議。

(乙)例外 如在省(市)臨時參議會休會期內，省(市)政府

遇有特殊緊急情形，須為緊急處置時，應呈行政院核准，且應於省（市）臨時參議會次期集會時，報告於省（市）臨時參議會。

復次，省（市）政府對於省（市）臨時參議會為省（市）重要施政方針所為之決議案，如認為不能執行時，至遲應於省（市）臨時參議會次期集會時提交覆議，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，省（市）政府對於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，應即遵照原案，予以執行。

關於省（市）臨時參議會的職權，除開聽取報告與質詢二者之外，對於省（市）行政，無論自動的提出建議，或被動的予以審議或覆議，其決議案的執行與否，行政院都有最後決定權。初看來，似乎省（市）參議會的職權，不能暢遂地行使，其實仔細一想，我們就會了解：省（市）參議會的決議案，是否不太偏重地方色彩，與國策完全相符，或者緩急先後是否又完全恰當，這些似乎都祇有行政院比較清楚，所以在省（市）參議會與省（市）政府意見衝突時，行政院有最後決定權。

四、省市臨時參議會之會議

省（市）臨時參議會議事規則，國民政府尚未頒佈，我們就省（市）臨時參議會組織條例的規定，略述省（市）參議會會議情形於次：

（一）會議的召集（省組織條例第十二條、市組織條例第十一條）

（甲）常會 省（市）參議會每六個月開會一次。

（乙）臨時會 省（市）政府認為有必要時，得召開省（市）參議會。

省（市）參議會臨時會的召集，其權固操於省（市）政府，而省（市）參議會常會，則應由議長召集，可無疑問。

（二）會議的期間（省組織條例第十二條、市組織條例第十一條）

省（市）參議會，每次會期為兩星期，但省（市）政府認為有必要時，得延長其會期。

（三）會議的法定人數（省組織條例第十三條、市組織條例第十二條）

省（市）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。例如廣西省參議會集會時，須有參議員十八名以上之出席，始得開議，如為十八人出席，應有十人以上之贊同，始得決議。

（四）會議的主席（省組織條例第十八條、市組織條例第十六條）

省（市）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。

此外，省政府主席、秘書長、各廳長及省政府委員得出席於省參議會，但不參加其表決（省組織條例第十五條）；市政府市長、秘書長及局長得出席於市參議會，亦不參加其表決（市組織條例第十四條）。這因為省（市）參議會要行使其聽取施政報告、提出質詢、提供建議。

114566

審議施政方針等職權處處和省（市）政府發生關係的緣故。

五 省市臨時參議會之地位

省市參議會，它不是真正的省市民意機關，也不是省市立法機關，它和中央的戰時民意機關——國民參政會縣的戰時民意機關——

縣參議會，相互之間有何關係？它和中國國民黨省市黨部以及省市政府之間，有可關係？總之一句話，它在法律上的地位怎樣？分別說明於次：

（一）省市參議會與國民參政會

國民參政會是國民政府在抗戰期間，為集思廣益，團結全國力量而設，以有關全國性質之大政方針，為其商討的對象；省市參議會係國民政府在抗戰期間，為集思廣益，促進省市政興革而設，以有關省市性質之施政方針，為其商討的對象。雖然我們可以說，國民參政會為戰時中央民意機關，省市參議會為戰時中級民意機關（市參議會之下並無類似縣參議會之組織，當然另作別論。）然其相互之間，並無統屬或其他聯繫關係，和省市政府與中央政府之間，當然不同。

（二）省參議會與縣參議會

省參議會是戰時中級民意機關，縣參議會是戰時下級民意機關，二者相互之間，亦無統屬聯繫之關係，不過作為其商討對象的施政方針，範圍有省與縣的不同而已。

國民參政會對於設立省縣市參議會的審查意見，雖然規定省參

議員的產生由縣參議會就省參議員全額百分之六十推出加倍人數，但此點未經省臨時參議會組織條例所採納，因而省縣兩參議會之間，就連這層關係也沒有了。

（三）省市參議會與省市黨部

省市參議會參議員的產生，雖然都得由中國國民黨省市縣黨部參加意見，然而省參議會與省市黨部之關係，僅僅乎這一點；如省市黨部對於省市政興革之意見，與省市參議會不能一致時，省市黨部是無權干涉的。這關係，正和中央黨部與國民參政會完全一樣，我們可以不必多說。

（四）省市參議會與省市政府

省市參議會，縱然不是省市政府顧問式的諮詢機關，然就省市參議會之權限來說，自然有些人士以為離開真正民意機關的距離還太遠，這因為在抗戰期間，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。本於這理由，省市政府和省市參議會的意見，如或不能一致時，省政府的直級上級機關——行政院，纔有最後決定之權。當然，我們並不說，行政院在此種場合，一定會左袒省市政府，然而，省市政府的意見，將作為行政院決定最後去取的主要原因，我們可以相信。至於省市政府的應該尊重省市參議會所提供意見，貫徹政府設置省市參議會的主旨，應可不必多論。