

我國近代民主政治的個案研究： 廣西省的學步民主

● 1907-1937 ●

朱泓源 *

摘要

文化的演進是緩慢的，要變化某個社會的氣質，所需的時間往往在百年以上。我國從清末開始，原打算以九年的時間預備立憲，當時被國人批評太慢，以為清廷是在拖延，沒有誠意。其實不然。清末行民主，不但誠懇，而且力行，祇是太急了些。反而是民國建立之後，民主的步調亂了。等蔣中正北伐以後，才依照孫中山的建國三程序，於軍政之後行訓政。惟訓政於若干年內即告結束，俾迅速進入憲政體制。從歷史的長遠角度看來，仍嫌過於急躁。

本文藉著廣西的個案，使讀者一方面了解西省於清末以及民國二十年以後，確有誠意實行議會民主制，另一方面更清楚看到一個民主根荄未具的地區，想在三十年內從傳統帝王君主制改變為議會民主制是根本不可能的事情，因為民主的形式的深處，尚有民主的實質更加重要。而要達成實質的民主，除了法制要健全、行政機構要有為、司法要公允、治安要穩定之外，又須在政治之外的經濟、教育、財政等方面，具備相當的條件。從這個了解來看當年的廣西，就更容易明白其學步民主難有所成的根本原因。

* 朱泓源，中央研究院近代史研究所研究員。

前言

西方的民主制度在清末傳到中國。在時人的眼中，民主的重點似在形式方面，認為黨派的成立以及議會的設置，正是民主最重要表現。不過，對民主的認識雖然早在鴉片戰爭以後即已開始，認真地想要辦好議會、成立黨派，都非到二十世紀不可。本文以歷史為主軸，藉著官方及民間的史料，要用敘述為主，詮釋、分析為輔的方法，透過廣西省的個案研究，來呈現我國早期實行民主政治的一個模樣。

廣西在中國近代史上非常活躍。太平天國興於廣西。中法越南戰爭中擊敗法軍、斬其統帥的劉永福所率領的黑旗軍就是廣西的子弟兵。廣西又是同盟會的重要搖籃。民國建立之後，舊桂系的陸榮廷與新桂系的李宗仁、白崇禧等，叱咤中國政壇三十餘年：沒有陸榮廷響應護國軍，袁世凱的敗亡不會那麼迅速；沒有李、白率先出兵支持蔣中正，北伐大業或將延緩……不論是反抗、或者支持中央，廣西在中國近代史上確實具有舉足輕重的地位。軍威強盛，可以說是廣西的最大特色。在這樣一個省區推行民主政治，究竟容易或較困難？則不啻是個有趣的問題。

在各個時代，民主的實質與民主的形式都不必然相同。特別是實質的民主之上，可以有許多種類的形式；而形式的民主之內，又見實質不頂相同的民主；形式的民主之內，甚至可以產生反民主的政治運作。我國自古以來，不能謂無實質的民主，雖然程度高低，隨政治的清明與否而異，但是中國自古以來未曾有過「形式的」民主，不曾有過民主「制度」或者民主「程序」則為不爭之事實。民主是否存在，從形式上觀，則為統治權力的合法性是否出自人民的同意；以人民的同意作為決定統治人選以及釐定統治政策之方向，正是民主的必要程序與形式。

秦漢以來，中國地方統治權力的合法性，多來自中央。唐宋以還，科舉制度使統治精英的選舉程序，較多地方的成分，較少中央的集權壟斷，但基本上仍以中央君權為至高。君主之集權中央，在明朝達於頂峯，清朝趨於完備。科舉祇是輔佐中央集權的工具，精英的選舉完全由上而下。此時民主的實質，容或在基層尚存游絲，但形式上的民主，仍未具備。

形式上以人民的同意作為統治精英甄選的必要條件，是西方衝擊之後漸生的。鴉片戰爭之後，中國所逐步仿行的制度，並不來自先秦，而全移植自西方。西方模式的民主，於是乎成為中國踏入現代化，在政治的範疇中，所必須仿造的一個模型。有的人甚至認為，中國政治現代化的是否成功，主要就在是否使西方民主的形式，自然地在中國境內運作起來。

事實上，政治的現代化，其範疇大於政治程序的民主化，舉凡軍事上制度與裝備、觀念、運作的變革；行政上制度的革新與功能的擴大；財政上，制度的簡化與統一，國家——省——地方財政的區分、概算、預算、決算的採行，公債的發行、幣制的管制等等，都在政治革新的範疇之內。他如教育制度的西化以及教育功能的擴大、教育角色的多樣化，還有司法的獨立、審檢的分立、軍警的分立等等，也應括入此一範圍。政治的現代化，在這麼一個了解下來看，就不能祇限於程序上的民主化。

由於社會整體彼此密切互動，政治的民主化，同時也需要強盛的國力（軍事的現代化）、有為的政府（行政現代化）、財力雄厚的國庫及廉潔創新的用度（財政的現代化）、人才的充足與專業（教育的現代化）、司法的公允與治安的穩定（司法、警政的現代化）相配合。沒有這些因素齊驅並進，則政治程序的民主化——議會政治與民衆參與——就容易步上歧途。

廣西的現代化，以截至民國二十六年來說，限於中國的環境與桂省自身條件，還有時代的變亂，並沒有能夠使以上數大因素同時並進。在一八六〇到一九三七這段期間，就政治現代化來說，仍以軍事現代化最具成效①，其次是行政的現代化以及教育的現代化，財政與議會政治，則仍在波濤起伏迂迴曲折的路上。這兩方面的現代化，均從光緒末年開始，較教育稍遲，但其效果則遠遜教育。財政方面尤然。議會民主化方面，則比財政稍佳。

廣西政治民主化的努力，始自光緒三十三年（1907）至民國二十六年（1937）的三十年中，它所能做的，祇是民主化的初步。既然是初步，自無完備可言。基本上，這個時期的民主化，是由上而下「迫促」而成的。由於民主的立意，在於人民能夠「主導」政治。如果是迫促型的，則主導者變成被迫促的對象，而應該被主導的人（行政官吏）反而變成迫促者；其性質與民主的原旨根本相反。本文從歷史著眼，完全根據當年史實，來呈現這種與民主的推動原旨根本相反的民主化過程。但是，即使祇是民主學步，亦有其價值存在：沒有這一段緩衝、調適與實驗，自無真正民主的基礎。稱此一階段為小兒「學步」，或許尚屬恰當。這個時段，又因時代的變遷，可分為三個時期。第一期為燥進力行期，自光緒三十三年（1907）到民國三年（1914）；第二期為迭更式微期，自民國三年到民國十九年

①朱泓源，「一九三〇年代廣西的動員與重建」，中央研究院近代史研究所集刊，期17（下），民國77年12月，頁307—353。

(1930)；第三期自民國二十年(1931)到抗戰時期，可以稱為緩進訓政期，這三個時期，以第一時期實行得最有力，第二期最混亂，第三期漸漸恢復舊秩序，計劃得最周詳，而且也比以前更有經驗。(可惜後來因為抗戰軍興，接著又是國共內戰以及中共的專制統治，使得民主到今天仍無法落實。)爰分為三節逐一敘述：

1. 燥進力行期(1907-1913)

在桂省實施政治民主化的初期三十年中，以前面的七年為最積極。這七年，又可分為清末的五年與民初的兩年兩小節。

(一)清末廣西的諮詢局

清末光緒三十三年，清廷明諭各省，擇地試辦地方自治，以為實行憲政基礎。桂省以地處邊瘠，開通較各省為後，擬先設一自治局，在臨桂試辦。當年十月四日奉准，以劉士驥為總辦^②。光緒三十四年初，臨桂士紳組織臨時議事會，以聯結公共團體，謀地方公益為宗旨。由各里選出議員120人，臨時議長即以勸學所總董充之^③。自治局於焉開辦。省方面，諮詢局的成立也呼之欲出。由此撥派候補道一員，會同三司為總辦，會辦。所有各課的課員，遴選諳練時務、有政治才能者委充。議員則舉省內紳士充之。另外，省垣又通飭各州、縣牧令，責成體察情形，開辦「議事會」^④。議事會的開辦，各州縣響應情形不一，如靈川縣，在宣統二年成立^⑤，恩平縣在宣統三年^⑥，宜北縣也在宣統年間成立。^⑦

光緒三十四年六月，憲政編查館會奏各省諮詢局章程及選舉章程^⑧，規定各省用覆選法選舉諮詢局議員，廣西省名額訂為五十七名^⑨。並令於一年之內辦齊^⑩。巡撫張鳴岐以諮詢局籌辦處亟應開辦，乃電調京官陳樹

^②政治官報，光緒33年10月7日，號18，頁7。

^③東方雜誌，卷5期3，光緒34年3月25日，內務，頁212。

^④東方雜誌，卷5期4，光緒34年4月25日，內務，頁268。

^⑤靈川縣志，民國18年，卷十，頁七上，台北，成文，總頁949。

^⑥恩平縣志，民國22年，編3，頁23；台北，成文，總頁147。

^⑦宜北縣志，民國26年，頁67；台北，成文，總頁99。

^⑧「憲政編查館會奏各省諮詢局章程及案語並選舉章程摺」，政治官報，號266，光緒34年6月26日，頁3-28。

^⑨同上，頁6。

^⑩政治官報，號349，光緒34年9月21日，頁16。

勳、唐尚光、蔣繼伊回省幫辦^⑪。於九月十八日奉准^⑫。由於過去全無基礎，地方自治甫自三十三年開辦，而自治局所設自治研究所第一期生一桂林府屬士紳一百九十人一方於三十三年年底畢業^⑬。其餘各府人士，仍對自治及議會之為何物極感茫然。此時雖言展開籌備，殊屬過份勉強^⑭。可以說完全是官方作業，即由中央主動，地方「虛應故事」^⑮。但張鳴岐作事頗具魄力，諮詢局的成立，在張的規劃下，推動尚稱順利。為完成中央交付之任務，使君主立憲制落實於地方，張針對廣西實情，提出變通辦法^⑯：首先他將議員初選及複選時間，向後順延四個月^⑰、接著利用這段緩衝的時間，廣招士紳，將章程詳加討論，俾其瞭然。另外加開選舉研究會，由自治研究所畢業生幫同講解，使地方士紳進一步明白選舉事務，俟結業之後，再分派返鄉，立即幫同地方官從事調查選舉人口，並準備於選舉時協助投票與開票。兩年之後（即宣統元年），更在南寧、梧州加開自治研究所。使全省十二府廳即派士紳，分隸桂、寧、梧三所，擴大訓練自治人才^⑱。張鳴岐此種快馬加鞭的作法，似乎成效頗速。張於宣統元年二月即奏稱：^⑲

按照籌辦處研定期限清單，上年十二月以前係頒發各種章程表冊，暨遴派參議員、司選員；分赴各屬，召集各該屬士紳講習章程等事。臣詳加稽核，惟融縣知縣殷有鑒辦理疲緩，已另片參劾，此外，各屬均能依限奉行，並有提前趕辦者。於本年初選、複選之期，似不至有貽誤。

^⑪大公報，光緒 34 年 8 月 25 日（1908、9、20），2 版。

^⑫政治官報，號 349，同註 239。

^⑬順天時報，宣統元年 4 月 9 日，5 版。

^⑭「各省籌辦諮詢局進行表」，東方雜誌，卷 5 期 10，光緒 34 年 10 月 25 日，頁 108–111。

^⑮同上，頁 110–111。

^⑯「廣西巡撫張鳴岐奏設立諮詢局籌辦處摺」，政治官報，號 460，宣統元年 1 月 20 日，頁 10–12。

^⑰初選日期自宣統元年正月十五日，延至五月十五日；複選日期自同年三月十五日，延至七月十五日（後來又改為七月初五）。

^⑱同註^⑬。

^⑲「廣西巡撫張鳴岐奏廣西第一屆籌備憲政情形摺」，政治官報，號 518，宣統元年閏 2 月 19 日，頁 12。

廣西全省選舉人口，經調查結果，為 40,284 人，每 710 人應選諮議局議員一名，即：桂林 8 名，平樂 10 名，梧州 11 名，鬱林 4 名，潯州 5 名，南寧 5 名，思恩 3 名，慶遠 2 名，太平 2 名，泗城、歸順與白色各 1 名，鎮安 0 名^{②0}。資政院議員名額，廣西應選 3 名^{②1}。

不過，成效速不等於成效著。西方選舉制度乃係歷經數百年鍛鍊而來。張鳴岐於數月之內趕工而成的籌備成果，其根柢未牢，自易想見。因為民主選舉需更多客觀條件，廣西偏處一隅，各種條件幾乎全未具備。果然不出所料，此種由上而下的官辦選舉，立即發現困難重重。對於即將舉辦的諮議局議員初、複選，張鳴岐指出數端^{②2}：

一、「居常政團，根荄未具。臨時思索，有類探籌。票少人多，胡由足額。」沒有確實的人口普查，選舉人很難具體認定，但礙於上面的規定，祇好以舊的資料搪塞。根據舊的數字，所發選舉人票自然不夠。

二、「土曠人稀，交通不便。一山阻隔，畛域遂生。被選之人，非親即故。法定票額，終不得達。」廣西多山，在一個選區之內，若要依法找到足夠的選舉人來投票，就當年的交通能力而言，實在不可能。^{②3}

三、「票數不符，自應照章再選。……萬一各屬投票，皆不如額，均須再選，選舉人復均不肯來，期限一違，雖舉各牧令而盡効之，於事仍無補救。」^{②4}中央的要求嚴格，投票不足，承辦人必須接受懲罰。可是當年的交通不便，真要選民長途跋涉數天來投一張票給一位他素未謀面，且不知其為何許人者，基本上是十分困難的。根骨未具，乍行選舉，實在非常困難。張氏申請變通之道，請准採用「單純比較多數制」。憲政編查館也不得不允其變通辦理。宣統元年五月，憲政編查館發表對京外各衙門籌辦憲政的成績，認為張鳴岐，「專以辦理選舉為州縣之考成」而且「將清單

^{②0} 東方雜誌，卷 6 期 5，宣統元年 4 月 25 日，頁 236。關於各府的選舉人數，參見東方雜誌，卷 6 期 6，宣統元年 5 月 25 日，頁 294—295。

^{②1} 華字日報，宣統元年 9 月 23 日，2 版。

^{②2} 東方雜誌，卷 6 期 5，頁 241—242。

^{②3} 參見：朱泓源「廣西近代的交通建設」，中央研究院近代史研究所集刊，期 18，民國 78 年 6 月，頁 115—162。

^{②4} 當時對於當選票數的規定極嚴。參見：「憲政編查館會奏各省諮議局章程並選舉章程摺」（政治官報，號 266，光緒 34 年 6 月 26 日，頁 3—18）之選舉章程第五十六條（初選舉）及第七十四條（複選舉）。

姓 名	籍 貫	學 歷	經 歷	備 註
林錫疇	梧州府 懷集縣	舉人		
植自森	梧州府 懷集縣	舉人		
李識韓	梧州府 蒼梧縣			
梁廷棟	梧州府 蒼梧縣	進士		
陳太龍	梧州府 蒼梧縣			第五部部長
黃宏憲	梧州府 容 縣	廣西體用學堂	創辦上海公學堂 同盟會會員	第二部部長後來繼任副議長
蘇樹翰	梧州府 藤 縣			
朱景輝	梧州府 藤 縣			
蒙 經	梧州府 藤 縣	舉人、日本法政大學	同盟會會員	
陳樹勤	梧州府 岑溪縣	進士	翰林院編修	議長
莫汝龐	梧州府 岑溪縣			
羅謹吉	潯州府 貴 縣			
黎賡堯	潯州府 貴 縣			黎賡堯辭職缺由盧汝翼補選
甘德蕃	潯州府 平南縣	廩生、日本法政大學		副議長(後繼任議長)
程修魯	潯州府 桂平縣			
周維崇	潯州府 武宣縣			第一部部長
熊德望	柳州府 馬平縣			
吳賜齡	柳州府 融 縣	副貢		第三部部長
王鍾麟	柳州府 融 縣		縣知事	
韋尚志	柳州府 羅城縣			
陳國麟	鬱林州			
林舒陞		陸川縣 歲貢		
馮汝梅		北流縣 舉人		
常遠昉		北流縣		
蔣庚藩	平樂府 平樂縣			
姚克讓		永安州		
吳壽松	平樂府 昭平縣	副貢		
邱建中	平樂府 昭平縣	舉人	陽湖縣教諭	
梁培瑛	平樂府 賀 縣	歲貢	歷署富川、賀縣 知事	
黃晉蒲	平樂府 賀 縣			
莫文奎	平樂府 恭城縣			
鍾廷雋	平樂府 荔浦縣			
毛鴻濟	平樂府 富川縣			
慮瑞春	平樂府 富川縣			
唐尚光	桂林府 合 州	進士、日本法政大學	翰林院編修	副議長
廖濟斌	桂林府 合 州	廩生	廣西銀行總監督	
唐鍾元	桂林府 灌陽縣			第四部部長
蘇繼軾	桂林府 靈川縣	舉人		
徐新偉	桂林府 陽朔縣	日本士官學校政治科	孝廉方正	
何 俊	桂林府 興安縣			
秦步衢	桂林府 臨桂縣	舉人		後繼任副議長

姓 名	籍 貫	學 歷	經 歷	備 註
黃永祥	桂林府 永寧州			
覃祖烈	慶遠府 宜山縣			
盧樹芳	慶遠府 河池州			
韋先發	思恩府 賓 州			
夏運開	思恩府 武緣縣			
梁啓彰	思恩府 上林縣			
曾文鴻	太平府 永康州	舉人		
許修恭	上思廳 萬承州			
宋源學	白色廳 思隆縣			
梁書雲	南寧府 宣化縣			
黃迺昌	南寧府 宣化縣			
陸步雲	南寧府 宣化縣			
古濟勳	南寧府 永淳縣			
陸杏林	南寧府 隆安縣	附生	知州	
岑潤傳	泗城府 凌雲縣			
孫丕顯	歸順州			

資料來源：1. 東方雜誌，卷 6，期 11，宣統元年 10 月 25 日，見 24—25 廣西省諮議局議員姓名錄（姓名、籍貫）

2. 政治官報，號 1346，宣統 3 年閏 6 月 5 日，頁 6

3. 張朋園，立憲派與辛亥革命，台北，近史所，民國 58 年。（學歷經歷）

所載，提前辦理」，因此「最為確實認真」²⁵。廣西官方的由上下壓方法，雖然博得清廷中央的認許，但畢竟遠離民主本意。其所選挑的議員，也未必能代表所有的民意。²⁶

廣西諮議局議員複選舉，於宣統元年七月五日舉行。其當選議員名單如表一。八月二十六日，舉定議長陳樹勳，副議長唐尚光與甘德蕃。九月一日，諮議局成立。九月二日，選出各部部長，第一部周維宗，第二部黃宏憲，第三部吳錫齡，第四部唐鍾元，第五部陳太龍。但各部職掌為何，當時仍未核定²⁷。十月十五日，諮議局閉會。²⁸

選舉資政院議員的方法，與選舉各省諮議局議員不同。宣統元年九月

²⁵ 政治官報，號 590，宣統元年 5 月 3 日，頁 6。

²⁶ 補選於宣統三年三月三日舉行，候選三人中，廣西桂平人盧汝翼得十五票，貴州龍泉人朱方輝十三票，貴州人梁澤楨得五票。由盧當選，朱、梁二人為候補當選人。

詳見：政治官報，號 1346，宣統 3 年閏 6 月 5 日，頁 6。其為何以貴州人為廣西議員候選人則待查。

²⁷ 「廣西諮議局舉定部長」，順天時報，宣統元年 9 月 30 日，5 版。

²⁸ 順天時報，宣統元年 11 月 4 日。

公佈「宗室王公世爵選舉資政院議員章程」^㉙，十月公布「碩學通儒選舉資政院議員章程」^㉚。其意似在綜合英式貴族院與平民院，或美式參、衆兩院，但不盡同。桂省諮詢局，乃根據規定，於十月十一日由議員互選六名，再由桂撫核定三名，而為資政院議員。這三名依次是：黃迺昌、唐鍾元與馮汝梅。^㉛

第二屆諮詢局於宣統二年召集，於九月十日開會^㉜。議員人選不變，議長及副議長則因陳樹勳及唐尚光回京供職，於十月十八日辭職。議長由甘德蕃，副議長由秦步衢、黃宏憲繼任^㉝。第三屆尚未召集，而辛亥革命已在武昌爆發。清廷原欲藉君主立憲、地方自治等法，以招人心，可惜為時已晚。

清末桂省實施議會政治，雖然時間如此之短，而且議員的代表性也不足，但是這羣以士紳（兼含傳統功名與新式學堂畢業生）為主流的議員，却能有板有眼，對桂省當局，發起相當的制衡作用。以下是兩屆議會的決議案內容大要。

第一屆會議一個半月，初試啼聲的結果似乎相當豐碩。由於篇幅所限，以下僅條舉各案名目以及解決的辦法：

1. 倡辦實業並保護山林案，呈請公佈。^㉞
2. 整頓學務案，呈請公佈。^㉟
3. 議決地丁附加案，呈請公佈。^㉞
4. 否決試辦房捐案，呈請察核。^㉞
5. 議決禁烟案，呈請察核公佈。^㉞

^㉙政治官報，號 721，宣統元年 9 月 16 日，頁 3-17。

^㉚政治官報，號 764，宣統元年 10 月 29 日，頁 21-22。

^㉛黃旭初，「八桂憶往錄」(52)，民國 54 年 12 月 16 日，頁 12。

^㉜同上。（第二屆開會時間：宣統二年 9 月 10 日至 10 月 21 日。）

^㉞同上。

^㉟廣西諮詢局第一屆會議提議、建議、決議案，故宮博物院，號 5752，各省諮詢局議案錄，卷 17，頁 12 下。

^㉞同上，頁 34 上。

^㉞同上，頁 36 上。

^㉞同上，頁 39 上。

^㉞同上，頁 41 上。

- 呈報覆議禁烟案緣由，呈請察核。^{③9}
6. 決議限制外籍學生案，呈請察核。^{④0}
 - 覆議限制外籍學生決議案。^{④1}
 7. 決議禁賭案，呈請核准公佈。^{④2}
 - 覆議禁賭決議案。^{④3}
 8. 決議整頓統稅，請察核公佈。^{④4}
 9. 決議修築桂邕鐵路，呈請核示。^{④5}
 10. 決議籌劃商辦鐵路案，呈請察核。^{④6}
 11. 建議請購軍火禦匪案，呈請核示。^{④7}
 12. 建議遷省南寧案，呈請核辦。^{④8}
 13. 諮詢明江、寧明地分合案。^{④9}

這些決議、建議與諮詢案件，有幾件是轟動當年的案子。如禁烟案^{⑤0}、限制外籍學生案^{⑤1}、遷省南寧案均引起極大的爭議，而與第二屆議會，甚至民元後的議會有關。^{⑤2}

第二屆議會於宣統二年九、十月間召開。其決議內容，又較第一屆豐富：^{⑤3}

行政與立法之間權限爭奪，在第一屆會議期間，也就是宣統元年九月至宣統二年九月，已因禁烟乙案而白熱化。這個禁煙問題，表面上是諮詢局勝訴，上諭裁奪：桂撫應依原議行事，且諮詢員毋庸辭職，應照章議事。以上所列，就是第二屆議會開議的成果。較之第一屆，其議事的深度、廣度以及項目的多寡，均有長足進步。特別是下一年度的預算，須經議會同意才能實施。另外，議會決議案比率加高，建議案減少，在程序上，也具

^{③9}同上，頁42下。

^{④0}同上，頁44上。

^{④1}同上，頁58上。

^{④2}同上，頁63上。

^{④3}同上，頁67上。

^{④4}同上，頁73上。

^{④5}同上，頁84上。

^{④6}同上，頁87上。

^{④7}同上，頁89上。

^{④8}同上，頁94上。

^{④9}同上，頁99上。

意義。整個而言，確是議會的地位與權限，已由清廷中央迅加肯定的明證。從這個現象來看，清廷以九年為預備立憲期，希望在宣統六年達成在中央行立憲，在地方行自治的大目標，並非祇是口號。

對於地方自治，清廷逐年籌備的清單如次：^⑩

宣統二年，省城首縣自治。

宣統三年，各府廳州屬首縣自治。

宣統四年，衝繁廳州縣自治。

宣統五年，偏僻廳州縣自治。

^⑩禁烟案為桂省諮詢局決議中最轟動全國的案子。查第一屆會議議決的第五個案子，原極平常。諮詢局的目的在為國民健康著想，故而禁烟，時間自宣統二年四月始。但烟稅自清末以還，為西省重要收入之一，且已成為民間重要行業。乍然禁絕，其影響實廣。桂撫張鳴岐乃以桂省「財政支绌，一時難抵補」為由，劄交諮詢局覆議。經議決將原案修改，分區分期施禁，並經張撫公布。不料公布之後，有臨桂等十一廳州縣的土膏店，稟請展限。張撫以「維持市面」為由，未經諮詢局覆議，即予批准，再劄交常駐議員協議。該局認為，案經決議公布，不應交常駐議員協議，乃照章駁回。而當時護理巡撫魏景桐不予理會，仍逕電展限。府會之爭自此進入白熱化階段。桂局乃於宣統二年八月十四日致函粵省諮詢局（時報，宣統2年9月3日，5版）並於八月二十九日宣佈全體辭職，掀起全國注目之大波瀾。此案立即移送資政院，資政院乃於九月上旬，數度開議，決定（順天時報，宣統2年9月5日，7版）：

1. 桂撫「以維持市面為詞，率准展限。是業經議決公布奏咨有案之單行法，得任意以命令變更，與朝廷設立諮詢局，取決輿論之本旨尤屬不合。其為侵奪該局權限，毫無疑義」。
2. 該省諮詢局議員「現當開會之期，應由本院電飭，令其迅應召集，照章議事，毋庸再行堅執」。

九月六日，監國攝政王鈐章抄奉上諭：「著該撫仍照上年公布辦法妥速辦理，並飭令諮詢局迅赴召集，照章議事。」（時報，宣統2年9月7日，2版）禁烟風波，乃告暫時平息。原來行政與立法之間的權限問題雖暫時解決，但廣西省財政上的短絀，却仍然是個死結。

^⑪本案與教育的現代化有關，將另文說明為何要限制外省學生到廣西來求學。

^⑫遷省南寧案所掀動的風波，更較禁烟案巨大，但性質不同：遷省為地域之爭，禁煙為政權之爭。

^⑬廣西諮詢局第二屆會議提議、建議、決議案彙編，故宮博物院，號9111、9112，各省諮詢局議案錄，卷17。

^⑭「護理廣西巡撫魏景桐奏變通省會及外府首縣自治會籌辦期限等摺」，政治官報，號1136，宣統2年11月24日，頁13-14。

表二 廣西省諮詢局第二屆議會決議案

議案內容	議決方式	呈請行政機關辦理方式	覆 議 (是○否×)	資料頁碼
學務案七件（包括變通辦理者、倡辦推廣者、維持節省者、限制實行者）	提議	察核公布	○	1 上-39 下
實業案（請查荒地切實墾荒）	提議	察核公布	○	40 上-59 下
調查人口辦事細則重行擬訂	提議	巡警道會同自治籌辦處重擬	○	60 上-81 下
即開國會	建議	代奏	×	82 上-89 下
平餘陋規應歸地方自治經費	決議	察核公布	×	90 上-91 下
山場免稅	建議	裁奪解釋	○	92 上-97 下
整頓倉儲	決議	察核公布	×	98 上-100 下
統籌全省團務規則	決議	察核公布	○	101 上-114 下
規定學務公所議事細則	決議	察核公布	×	115 上-118 下
倡辦製革公司	決議	察核公布	×	119 上-120 下
禁止官價買物	決議	察核公布	×	121 上-124 下
亟謀整頓全省教育	決議	察核公布	×	125 上-133 下
實行禁革賭捐	決議	察核公布	×	134 上-137 下
駁消撫批苗桂加抽薪年限	決議	察核公布	○	138 上-142 下
改辦尋州護商卡以維商務而補學款	決議	察核公布	×	143 上-147 下
柳州營墾霸佔產業應按約辦理	決議	核辦公布	×	147 上-149 下
革除地方苛政	決議	察核公布	×	150 上-154 下
府廳州縣地方自治章程施行細則	決議	察核公布	×	155 上-160 下
裁減廣西銀行冗員冗費	決議	察核公布	×	161 上-168 下
公布稅則照章給票以免苛抽	決議	察核公布	×	169 上-172 下
革除錢糧徵收積弊並擬改良方法	決議	察核公布	×	173 上-180 下
擬辦桂邕電車路	決議	察核公布	×	181 上-185 下
嚴禁電局巡丁擾害地方	決議	察核公布	×	186 上-187 下
革除稅契積弊	決議	察核公布	×	188 上-190 下
限制兼差裁汰冗員	決議	察核公布	×	191 上-194 下
選送普通畢業生預備考入日本官方學堂	決議	察核公布	×	195 上-196 下
請通飭各廳州縣將罰款榜示	決議	察核公布	×	197 上-198 下
請裁藤、容兩縣稽徵分卡	決議	察核公布	×	199 上-200 下
請變通梧州府關魚苗稅	決議	察核公布	×	201 上-202 下
擬訂本省官費及公費游學畢業生服務細則	決議	察核公布	×	203 上-205 下
酒鍋油榨牛判各捐應歸地方自治會辦理	決議	察核公布	×	206 上-207 下
整頓農業試驗場並改農業學堂辦法	決議	察核公布	×	208 上-214 下
就地養練應歸自治團體辦理	決議	察核公布	×	215 上-217 下
實行節省學費以廣教育	決議	察核公布	×	218 上-226 下
籌議疏通柳河	決議	察核公布	×	227 上-230 下
麻東海桂商業研究社社長李祖琛請議維持商務	決議	裁奪	×	231 上-232 下
宣統三年預算（附預算全表）	決議	公布	×	233 上-261 下
廣西全省銘鑄不能歸寶大公司專利	決議	察核公布	○	262 上-288 下

資料來源：廣西諮詢局第二屆會議提議建議決議案，桂林官書局，宣統二年。現藏於台北，故宮博物院。

宣統六年，全省各縣一律成立自治。

由於要求太速太多太猛，宣統二年十月間護理桂撫魏景桐即奏請變通，因為「臨桂雖為省會首縣，而貧瘠仍與他縣相同。」⁵⁵經費不足為困難之一。

另外，還有上面所要求的進度，超過實際能力所足以負荷的範圍，魏氏又說：「外府首縣如平樂、宜山、武緣等屬，均前由自治籌辦處詳定全省城鎮地方自治逐年籌辦成立期限表內，指定明年城鎮議事、董事各會。今照部限，則又須籌設縣議、參事會。下級自治機關與上級自治機關一年之內同時並舉，決難實行。」⁵⁶整個來說，魏氏認為第四屆籌辦憲政的成績並不理想：「各城鎮議事會依限成立者頗少，而逾限成立或未報成立者甚多」，因為「財力薄弱，人才缺乏、新政迭興，難於兼顧。」⁵⁷故而建議省會首縣展延一年，其餘縣份，亦略予變通，俾因地制宜，但總期於六年以前全部完成。其削足適履的困窘，更見清廷燥急求治的心態。西方世界以數百年功力，挾工業革命、經濟起飛之勢而成的選舉文化，偏僻貧瘠落後的桂省，想在數個寒暑之間趕工而得，自屬天方夜譚。而土豪劣紳的趁虛而起，魚肉矇騙人民，更為此一燥急美旨，憑添幾許憾意。⁵⁸

當然，以短短五年時間，桂省官方的努力與他省相較，已屬難能可貴。宣統二年十月，民政部臚陳第三年第一次籌備憲政成績中，指出「廣西辦理自治情形成績良好」⁵⁹。順天時報亦登載：廣西各廳州自治研究所成立者，計 62 屬；設立籌辦公所者 11 屬⁶⁰。雖然急燥，然多力行。桂省於清末在籌備憲政上的努力，表面上仍是十分值得贊許的⁶¹。然則辛亥鼎革以

⁵⁵同上，頁 13。

⁵⁶同上，頁 13-14。

⁵⁷同上，頁 14。

⁵⁸人民的政治文化程度不足，自是關鍵。此種假自治之名，行矇混之實的舉措，當年必然隨處可見。義寧縣的自治會議員劉秉孔，祇是其中一例。詳見：

內閣官報，號 27，宣統 3 年 7 月 27 日，「收桂撫電」。

⁵⁹政治官報，號 1095，宣統 2 年 10 月 13 日，頁 5-6。

⁶⁰順天時報，宣統 2 年 10 月 4 日。

⁶¹實際上其所涉財源與人才的問題均不可能有立竿見影的解決方案。人才的問題固屬百年大計，即財政有問題，也在宣統三年惡化起來。宣統 3 年 5 月 12 日的政治官報（號 1294，頁 8-9）即指出：桂省各屬，舉辦自治特捐，漫無限制，迭起風潮，商民交病。一種移植而來的政治文化，其利弊孰輕孰重，似乎值得重新估量。

後，情形又是如何呢？

(二)民初的廣西省議院與臨時省議會（1912—1913）

桂省實行民主憲政的熱潮，在民國肇建之後，進入另一個高潮。辛亥革命，乃係共和革命。民主政制的施行，由於鼎革的成功，得到了合法性。君主專制自此而後，雖有餘波（用各種形式出現在中央以及各省），其盪漾時間仍是有限的。

辛亥九月十七日，廣西獨立後，將諮議局改為省議院，以示除舊佈新之意。但仍以原有的議員組成，內容並無若何更張。唯一最大的表現，是通過「廣西臨時約法」^{⑥2}。此約法共分七章五十八條，為民國憲法未頒佈前廣西的根本法。^{⑥3}

袁世凱於元年三月十日就任臨時大總統後，三月十八日即通令各省組織臨時省議會。廣西省在四月間，改「省議院」為「廣西臨時省議會」。其議員一部分為舊諮議局議員，一部分由各區新補。而廣西省會，於八月二十八日由桂林遷至南寧。臨時省議會也於八月在南寧集會，以林繹為議長，楊煊、雷愷澤為副議長。^{⑥4}

元年八月十一日，國會組織法完成，廣西的名額參議員十名，衆議員十九名^{⑥5}。同月，籌備國會事務局致各省都督，趕辦調查選舉人數，於十月十日以前造成選舉人名冊^{⑥6}。同月又公佈衆議員覆選區表，分桂省為六區^{⑥7}。13日省議會電：反對總監民選。主由中央特簡，以消除黨禍^{⑥8}。此時的選舉，雖然仍由官方主動，與清末不稍異，但因政黨的組成，使地方開始有了派系的爭執。廣西在鼎革之前，為同盟會起義的重點區域，會員自然不少。民元以後，主由同盟會會員組成的國民黨，即與由立憲派人士組成的共和黨漸生衝突。其衝突的第一癥結，就在省會的遷移問題上面^{⑥9}。

^{⑥2}黃旭初，「八桂憶往錄」（52），春秋，民54年12月16日，頁12。

^{⑥3}黃嘉謨，「辛亥革命與廣西獨立」，廣西文獻，期3，民68年1月，頁50—56。臨時約法條文另可參見：黃旭初，「八桂憶往錄」（49），春秋，期200，民國54年11月1日，頁8—9。

^{⑥4}同註^{⑥2}，頁12—13。

^{⑥5}政府公報，號103，民國元年8月11日，頁53—54。

^{⑥6}政府公報，號123，民國元年8月21日，頁321。

^{⑥7}東方雜誌，卷9期4，民國1年10月2日，頁13。

^{⑥8}政府公報，號105，民國1年8月13日。

^{⑥9}黃旭初，「廣西省會三遷記」，春秋，期210，民國55年4月1日，頁15—16。

自宣統年間即由諮議局提議的遷移案，終在八月二十八日實現。為了遷省，把省政府所在地從桂林遷到南寧，桂省國會議員的選舉也祇好擱了下來。

⑰

元年九月四日，中央公佈「省議員選舉法」⑯。九月二十五日公佈「各省第一屆省議會議員名額表」，廣西為七十六人⑰。九月十日總統令桂省由都督擔任選舉總監⑱。十月一日，公佈「各省省議會議員覆選區表」，分桂省為十五個選區⑲。隔日，又公佈省議會議員選舉施行細則⑳。十月，臨時省議會在南寧集會，選出參議員五名：曾彥、鄧家彥、黃宏憲、陳太龍、蒙啓勳。㉑

廣西省議員及衆議員的選舉，在民國二年二月間完成。從民國元年十一月，到民國二年二月之間的三個月，可以說是建元共和以來的第一個選舉季。在這段時期，桂省主辦選舉當局費力頗鉅，但難免仍諸多弊端。民元十一月十九日政府公報第二〇二號指出：「來賓、昭平、柳州、貴縣、潯州、桂林、全縣各初選區、有人口不滿十萬，選民竟浮報至五、六萬者；人口不到二十萬，竟浮報至十四、五萬者。」㉒使得具有選舉權的人口，有許多竟佔全縣人口的一半以上。經過調查，發現：有柳州、馬平、來賓、昭平、全縣等地，選民的比率，平均更高達 60%（表三）：經過追查浮

表三 民國元年廣西省浮報選舉人口簡表

初選區	人口數	選民數	比率 (%)
桂 林	30 萬	14 萬	46.7
潯 州	不滿百萬	36 萬	約 40 弱
貴 縣	30 萬	15 萬	50
柳州、馬平	不足 20 萬	15 萬（後改為 8 萬）	75 強 (40 強)
來 賓	不足 10 萬	6 萬	60 強
昭 平	不足 10 萬	6 萬	60 強
全 縣	20 萬	12 萬	60
			平均 60 弱 (56 弱)

資料來源：政府公報，號 202，民國 1 年 11 月 19 日。

㉑陸榮廷電，政府公報，號 122，民國 1 年 8 月 30 日。

㉒政府公報，號 128，民國 1 年 9 月 5 日。

㉓政府公報，號 149，民國 1 年 9 月 26 日。

㉔政府公報，號 134，民國 1 年 9 月 11 日。

㉕政府公報，號 156，民國 1 年 10 月 2 日。

㉖同註㉓，頁 13。

㉗政府公報，號 168，民國 1 年 10 月 16 日。

㉘政府公報，號 202，民國 1 年 11 月 19 日。

報人口的原因，在於時間過短，倆促舉辦，加上地方遼闊，村落茫茫，以及風氣未開等等^⑦。人民對於舶來的選舉文化幾乎完全無知。清末張鳴岐、魏景桐、沈秉堃撫下的省民，雖有若干士紳曾接受若干訓練，以及諮詢局的開議，曾有若干表現，但張鳴岐所稱的「根荄未具」顯然仍舊存在。因此，也有泗城府等的少報選民的案例。泗城三屬的人口三十餘萬，其選民數應不下三分之一，但經催促，「分投演說剴諭」之後，結果：第一次報2,468人，第二次增為5,952人，第三次也祇有六千之譜。而西林縣報了536人，西隆縣報了258人，合計起來，仍離應有的十餘萬選民數極其遙遠^⑧。浮報與少報選民數，祇是衆多病弊中之一端。其他各端，更不勝枚舉。例如，票數難達法定標準，不得不改為比較多數當選制^⑨；公務員沒有選舉權，也沒有被選舉權^⑩。這兩項均屬全國性的問題，是法本身與實際運作之間，以及何人可選舉與被選舉的認定均有基本的偏差所造成的。

民國二年一月十日，臨時大總統令各省須於二月十日以前召集省議會。另外，尚須選舉衆議員，並由新的省議會選舉參議員。二月中旬，廣西省議員七十六名，選出衆議員十九名^⑪。三月下旬，選出參議員十名。在這段時間，選舉舞弊與爭執時有所聞。後來更有涉及黨派的選舉訴訟，使桂省的民初選舉蒙上更濃的陰影^⑫。俟江西省湖口一地反袁軍興，情勢又急

^⑦政府公報，號214，民國1年12月1日。

^⑧政府公報，號223，民國1年12月10日。

^⑨政府公報，號189，民國1年11月6日。

^⑩政府公報，號193，民國1年11月10日；號195，11月12日。

^⑪政府公報，號281，民國2年2月17日。

^⑫關於選舉糾紛，礙於篇幅，祇得省略。意者請逕閱：

一、監察委員盧汝翼違法刺探廖容光寫票案：

政府公報，號302，民國2年3月10日；號309，3月17日；號323，3月26日。

二、省議員選舉參議員未合法定人數案：

政府公報，號281，民國2年2月17日。

政府公報，號309，民國2年3月17日。

政府公報，號311，民國2年3月19日。

政府公報，號316，民國2年3月31日。

政府公報，號318，民國2年3月26日。

政府公報，號323，民國2年3月31日。

劇逆轉，民主議會政治的推展，開始遭遇重大的挫折。袁世凱為求鞏固政權，打擊由同盟會蛻化而成的國民黨，乃宣布：凡國會議員之隸籍國民黨者，查明一律追繳證書與徽章。廣西省參議員馬君武、曾彥等九人，衆議員羅增麒等十三人，均列名其中^⑧。廣西省議會議員也遭受同樣命運。

民國三年一月十日，袁世凱復變本加厲，解散國會。二月二日，令各

政府公報，號 336，民國 2 年 4 月 14 日。

政府公報，號 338，民國 2 年 4 月 16 日。

政府公報，號 349，民國 2 年 4 月 17 日。

政府公報，號 346，民國 2 年 4 月 24 日。

政府公報，號 357，民國 2 年 5 月 5 日。（大總統令全體改選）。

三、當選省議員黃琮迄未到會應予除名案

政府公報，號 399，民國 2 年 6 月 16 日。

四、興安縣自由黨電請查辦浮報選民案。同上，號 244，民國 2 年 1 月 10 日。

五、法官有隸政黨疑將偏執案。同上，號 247，民國 2 年 1 月 13 日。

六、覆選監督葉境湜押禁受黃錫康主使，代替黃寶銘投票之王夢麒案：

政府公報，號 257，民國 2 年 1 月 23 日。

政府公報，號 258，民國 2 年 1 月 24 日。

政府公報，號 259，民國 2 年 1 月 25 日。

政府公報，號 260，民國 2 年 1 月 26 日。

政府公報，號 264，民國 2 年 1 月 30 日。

政府公報，號 271，民國 2 年 2 月 6 日。

政府公報，號 299，民國 2 年 3 月 7 日。

政府公報，號 300，民國 2 年 3 月 8 日。

政府公報，號 309，民國 2 年 3 月 17 日。

七、衆議院議員初選當選人覃光邦、覃福阿吸食鴉片被補；陳太龍係有罪逃犯，其當選是否有效案：政府公報，號 266，民國 2 年 2 月 1 日。

八、鬱林省議員覃液露年齡不符案：

政府公報，號 293，民國 2 年 3 月 1 日。

政府公報，號 300，民國 2 年 3 月 8 日。

政府公報，號 311，民國 2 年 3 月 19 日。

政府公報，號 318，民國 2 年 3 月 26 日。

政府公報，號 349，民國 2 年 4 月 17 日。

^⑧政府公報，號 559，民國 2 年 11 月 23 日；號 567，民國 2 年 12 月 1 日。

省停辦地方自治。接着，於二月二十八日解散各省省議會^⑧。自一九〇七年起，由統治當局所主演，積極推動的民主化運動，至此遭逢重大的打擊。桂省幼兒式議會政治，也隨着中國整個政治環境的突變而受挫，轉而進入一個低迷混亂、更迭頻仍的時期。

二、迭更式微期（1914-1930）

清末及元年的幾年間，民主政治在中國推行的情形，雖然多有缺失，然就精神而言，則極可佩。統治中央，為憲政的實行，確曾盡力。民國三年以後，政局混亂，予軍人以可乘之機，軍事獨大的局面漸生。軍人一旦掌政，專斷的色彩自然濃烈，以民主立意的議會政治，當然受到打擊，甚至徒具形式。

在中央，以編練新軍起家的袁世凱取得政權之後，國會成為御用工具，原國會議員中隸國民黨者，証書被追繳，議會被解散。所謂新國會的「政治會議」，在袁的召集下產生。民國三年一月二十九日，袁公佈「約法會議議員選舉程序施行細則」，憑以選出「約法會議」議員。同年六月五日，該議會在制定「新約法」後即行閉會。同年五月二十六日，依據新約法產生的參政院成立。這個御用的參政院，在民國五年袁世凱死後又被撤消。國會重由民國二年選出的第一屆國會組成，稱為第一屆國會的第二次常會。民國五年八月一日成立，至六年六月，又因張勳的脅迫而取消。即復辟失敗，又生一臨時參議院，是段祺瑞仿照民元之例，由各省選派代表組成的臨時性機關。自六年十一月成立，翌年八月，又因安福國會的成立而解散。安福國會在直皖戰爭中，則因皖系軍閥的失敗而解散，時為民國九年八月。兩年後，經過第一次直奉戰爭，第二度恢復民初的國會，稱為第一屆國會的第三次常會。民國十一年八月成立，十三年十一月，又因該會議員接受曹錕賄賂，選曹為大總統，旋遭逢第二次直奉戰爭，直系失敗，曹氏下台，段祺瑞再組臨時執政府而撤消。段氏二度掌政期間，前後有「善後會議」（1925.2.1）與「臨時參政院」（1925.7.30-1926.4.20），「國憲起草委員會」（1925.8.3-1925.12.12）。

另外，中央的國會在民國六年之後分裂為兩支。第一支留在北京，第二支則南下。因張勳復辟解散的第一屆國會第二次常會的部分議員，自稱「護法」，於同年八月二十五日，在廣州召開非常國會。護法國會的非常會議自民國六年至十一年止。其間，民國六年八月於廣州集會，九年八

^⑧黃旭初，「八桂憶往錄」（52），春秋，期203，頁13。

月集會於昆明，九月移重慶，十月離川，十年一月又回廣州。不論是北洋政府的國會，或流徙各地的非常國會，均在更迭頻仍的高度動亂中。⁸⁶

各省國會議員的路線，也常隨省的領導人（通常是軍人）的態度而異。至於省議會，其走向亦與辛亥前後的那一段大不相同。還有在清末開始籌劃的縣自治，到民初也遭遇若干波折。縣以下的「區」，則在民初有若干表現。區以下的鄉亦然。

廣西素為革命的重要發源地之一，民元之後所舉廣西國會議員以及省議員，絕大多數均隸屬由同盟會轉型的國民黨。袁世凱破壞國會，解散各省省議會之後，廣西的國會議員，多參與護法行動⁸⁷。跟隨第一屆國會南下，在粵、滇、川等地輾轉流離，參與了第一屆國會的第二次常會（1916—1917）、護法國會（1917—1922）以及一次直奉戰後在北京召開的第三次國會（1922—1924）。其參與者的名單如下：（表四）

省議會方面，廣西省議會自民國三年二月二十八日被袁總統下令解散後休會⁸⁸。直到民國五年六月，袁稱帝失敗，黎元洪繼任總統，八月十四日通令各省行政長官重新召集省議會之後，才於是年十月一日再告成立。自五年十月開始成立的省議會，一直延續到十四年。在這九年之間，省議會外受環境的影響與限制，內部又多紛爭，因而很少表現。⁸⁹

縣的議會，在清季預備立憲的籌備，以及民初的賡續推動下，曾有些許成果。如全縣，於民國紀元，設立縣的議事會、參事會。議員由縣民選舉，正副議長及參事員皆由議員互選。縣屬的八區也各設區議事會、董事會。區議員由區民選舉。正副議長及總監、鄉董佐，皆由區議員互選。這種自治結構，延續到民國十四年才廢止⁹⁰。來賓縣的縣議事會及參事會於清季未及舉行，民國成立後才組成。但在袁氏謀帝制時罷廢，改置保衛局。民國十二年，恢復議事會與參事會，旋即改選。民國十六年，又因國民政府以黨治國而罷廢⁹¹。來賓縣民元的議事會，共有議員 22 人，參事

⁸⁶ 參考楊家駱主編，中華民國職官年表，第一篇，台北，鼎文，民國 67 年，頁 486—487。

⁸⁷ 廣西人亦有參與北洋政府之議會者，如張其鍾、關冕鈞為約法會議議員（政府公報，

號 644，民國 3 年 2 月 22 日；及號 706，民國 3 年 4 月 25 日）。

⁸⁸ 政府公報，號 651，民國 3 年 3 月 1 日。

⁸⁹ 黃旭初，同註⁸⁶。

⁹⁰ 全縣志，民國 24 年，政治，頁 32。

⁹¹ 來賓縣志，民國 25 年，附記二：「地方自治職責表」，頁 32。

表四 民初廣西國會議員名單（1913—1924）

參 議 院				衆 議 院			
第一屆國會成立時議員 (1913年)	第一次恢復護法國會參議院議員 (1916—1917年)	第二次恢復護法國會參議院議員 (1917—1922年)	第一屆國會成立時議員 (1913年)	第一次恢復護法國會參議院議員 (1916—1917年)	第二次恢復護法國會參議院議員 (1917—1922年)	第一屆國會成立時議員 (1913年)	第二次恢復護法國會參議院議員 (1922—1924年)
馬君武	同	同	王乃昌	同	同	同	同
曾彥	同	同	林炳華	蕭晉榮	龍鶴齡	同	同
梁士模	同	同	劉錦才	羅增麒	同	同	同
梁培	同	同	雷殷	黃寶銘	同	同	同
黃紹侃	同	同	同	覃超	同	同	同
嚴恭	同	同	雷哲明	王永錫	同	同	同
郭椿森	同	同	同	蒙經	蒙民偉	同	同
盧天游	同	劉景雲	同	凌發彬	同	同	凌飛
黃宏憲	同	陳峻雲	同	梁昌誥	同	同	同
缺	林繹	陳啓棠	潘乃德	翟富文	同	同	同
				程修魯	同	同	同
				程大璋	同	同	同
				龔政	同	同	同
				趙炳麟	同	同	張鴻烈
				陳繩虬	同	同	張廷輔
				蔣可成	同	同	唐樹基
				鍾業官	同	同	歐陽球
				陳太龍	同	同	梁英龍
				缺	缺	詹永祺	陳師汝
							陳太龍
							同

資料來源：楊家駱主編，中華民國職官年表，第一編，台北，鼎文，民國67年，頁509。

員4人，多係前清附生，另外還有廣西自治研究所畢業生與師範傳習所畢業生數人。民國十二年為縣的第二次議事及參事會，共有議員21人，參事員4人，除上述三種學歷外，另增湖北陸軍中學畢業生、南寧稅務學校畢業生3人^{⑨2}。宜北縣於宣統年間成立自治籌辦公所、自治研究所，於縣成立董事會，鄉立鄉事會。另外又成立參事會。及袁氏稱帝，廢止。民國八年恢復。民國十年，以「自治軍」興。地方陷入無政府狀態，直到民國二十年^{⑨3}。靈川縣於清末有相當成績，區議事會於宣統二年成立。辛亥革

^{⑨2} 同上，頁32—36。

^{⑨3} 宜北縣志，民國26年，頁66—67。

命時停辦。民國元年三月復開，民國二年三月又停辦。自此以後「自治未復得」，直到民國十五年國民黨縣黨部成立。這段期間，並無自治之形式^{⑨4}。同正縣的縣自治會於宣統二年成立。縣議事會及參事會於民國元年成立，民國三年停辦，民國十年恢復，為第一屆。民國十四年改選為第二屆^{⑨5}。十五年，各級自治會奉令撤消。二十一年十月，再奉令設立^{⑨6}。思恩縣於宣統三年舉辦縣自治議事會。民國成立，略加修改，賡續辦理議會。民國三年，袁世凱以命令廢之。八年中央政府公佈縣自治法，復有縣參事會之成立，但「頽敗仍舊」。民國十年，廣西政變，縣城陷匪，議參會瓦解^{⑨7}。平樂縣於宣統末年，縣設自治會，區設自治公所。民元，縣改為縣議事會，區改為區議事會。另有縣參事會與區董事會分別與之並立。民國六年停止。九年恢復原狀。至十三年復行裁撤^{⑨8}，直到民國二十七年。

社會的進化，原本漸進，清末民初的倡促民主化運動，雖然極富熱忱，但民三以後的反動，軍事獨大的產生，均係太過之後反彈的自然現象。特別是廣西民風淳樸，但政治文化型態仍舊，民主共和國的成立，短時間內並不可能對省民產生若何影響，並不是率行民主的良好場所。實行民主的充要條件，是人民有能力做主。而人民有能力做主，是政治、經濟、社會、文化密切配合下的成果。而此種政經社文各面的總配合，在一個未開發的地區基本是不可能的。如真要實行，至少需有兩個條件：第一、政局穩定，第二、人民富足。這兩個條件，在民三以至民二十的廣西均未具備。民國元年至十年，廣西在陸榮廷治下，以軍事為重，國計民生居次。俟民國十年，孫中山以武力進入廣西，原來打算從廣西北伐，由於孫本人並無軍隊，因此計劃中驟，而孫也無法在桂久留，因此所產生關於議會民主的影響也極有限。但是他仍起了若干間接的作用，做了若干演說，吸引了部分青年加入革命的行列，來創造一個新的世界。其中，包括後來堀起八桂的年輕軍官李宗仁、黃紹竑、白崇禧、黃旭初等，這批接受新式軍事訓練，並曾親謁孫氏學說，對後來篤行三民主義，在桂省大力推動「三自政策」，使廣西建設成為三民主義的「模範省」起了無可忽視的重要作用。^{⑨9}

^{⑨4}靈川縣志，民國18年，卷10，頁6-10。

^{⑨5}同正縣志，民國22年，卷9，頁11上-12上。

^{⑨6}同上，卷2，頁23上。

^{⑨7}思恩縣志，第三編「政治」，頁23上-23下。

^{⑨8}平樂縣志，民國29年，卷3，頁161。

^{⑨9}朱泓源，「一九三〇年代廣西的動員與重建」，同前，頁332-335。

孫中山在桂策劃北伐，自民國十年十月十五日起，至十一月四日，爲期約半年之久^⑩。做了以下的演講：

十月間在南寧講「廣西善後方針」，提出實業計劃，指出如何善用外國資本、人才及不失國家主權^⑪。並強調志在北伐。

十一月在梧州對國民黨黨員講「黨員須宣傳革命主義」。^⑫

十一月二十一日在昭平講「廣西應開闢道路」，指出振興實業，發展交通、普及教育及消除盜賊的重要性。^⑬

十一月二十九日在陽朔講「實行三民主義及開發陽朔富源方法」。^⑭

十二月七日在桂林軍政學界歡迎會講「三民主義爲造成新世界之工具」^⑮。尤其重現世界性，並強調革命思想，指出破壞之後才有建設。^⑯

十二月九日在桂林學界歡迎會上講「知難行易」。^⑰

十二月十日在桂林對滇、贛、粵軍講「軍人精神教育」^⑱。指出現代中國之革命爲人民革命，革命的主義即三民主義；精神與物質二者，兩相比較，精神能力實居其九。^⑲

十二月二十三日在桂林接見共產國際代表馬林，鄧家彥等人均在座。^⑳

^⑩ 鄧璞磊，孫中山先生革命思想之研究，台北，名山，民國73年，頁268。

^⑪ 中國國民黨黨史委員會編，國父全集（以上簡稱：「國父全集」），台北，中央文物，民國70，再版，冊2，頁450—451。

^⑫ 同上，頁451—455。當時梧州國民黨方成立，約有黨員一、二百人。

^⑬ 同上，頁455—456。

^⑭ 同上，頁457—459。

^⑮ 同上，頁459—466。

^⑯ 本次演講相當之長，由於演講對象是桂林的軍、政、學界領導人，孫民特別下了一番功夫。

^⑰ 國父全集，冊2，頁466—477。本篇又較前篇爲長。

^⑱ 同上，頁477—506。

^⑲ 本篇演講爲孫在桂最長之演講。全篇共分五課：一精神教育；二智；三仁；四勇；五決心。全篇以精神重於物質之意，並強調不成功便成仁的決心。比較本篇（專對軍人演講）與其他各篇，顯見孫對軍人的期待最殷。

^⑳ 鄧璞磊，同註^⑩，頁272。鄧的說法與吳相湘不同。鄧稱馬林在桂僅三日，吳相湘（孫逸仙先生傳，台北，遠東，民國71年，頁1508—1509）稱，馬林在桂林居留九日，並曾對桂林大本營的官佐演講俄國革命，同時建議孫：一、改組黨；二、設立軍官學校。茲依吳相湘。但鄧、吳均指出馬林此行並不甚成功。另請參閱：鄧家彥先生訪問紀錄，台北，中研院近史所，口述歷史專刊（20），民國78年，出版中。

翌年一月四日，在桂林講「欲改造新國家當實行三民主義」。^⑪

同年四月在梧州行營對美國華盛頓郵報記者，發表「推翻帝國主義實現中國民治政府」之談話，同時再次指出以武力討伐北洋政府的必要性。

^⑫

就在孫中山統帥粵軍入桂計劃北伐的同時，全國各地正受「聯省自治」風潮所波及。地方自治、省自治、聯省自治，成為時尚口號。湖南是聯省自治的急先鋒，但自治終成為各地軍人擁兵自立的最佳藉口^⑬。從民國十年鄂人驅逐湖北督軍直系的王占元開始，「自治軍」一名四處可見。廣西也不例外。從孫中山離桂的一年開始，也出現大量的自治軍，美其名為「自治」，其實是擁兵的「自立」，單是廣西一省，就滋生許多小軍系。所以，這個自治軍林立的時代，正是廣西民國以來最紛亂的時代。「一切剛好和自治相反，祇是個羣雄割據的局面。」^⑭真正的自治，則深為當朝軍人所懼。如民國十年六月中旬，廣西省議會在南寧通電宣布自治^⑮，大為陸榮廷、譚浩明所惡。不出十天，即由譚浩明派軍隊至議會，逮捕議員，解散議會^⑯。軍權的高漲，使真正的議會政治不可能生根。

孫中山離開廣西不久，其所任命的文人省長馬君武，也因毫無實權而跟着去職。十一年五月間，桂省議會決計貫徹桂人治桂的主張，實行選舉省長，舉岑春煊為省長，同時又舉林俊廷為總司令^⑰。六月二十三日，發出制憲兩電，一致廣州之桂省同鄉，一致各省省議會、省長、總司令等，指陳「聯省自治之說，遂成今日全國共認之國是。……今既將制憲規程議決，咨請政府公佈，……依據制憲規程，力促省憲成立，直接鞏固本省之地位，間接解決國是之糾紛。」^⑱五月二十五日發出有電，二十六日發出

^⑪國父全集，冊 2，頁 507–509。

^⑫羅家倫主編，國父年譜，台北，國民黨黨史會，民國 58 年，增訂版，冊 2，頁 850–851。

^⑬李劍農，中國近百年政治史，台北，商務，民國 74 年，台 17 版，頁 548、553。

^⑭黃旭初，憶廣西自治軍與羣雄割據之局，春秋，期 244，民國 56 年 9 月 1 日，頁 17。

^⑮順天時報，民國 10 年 6 月 19 日，2 版。（六月十三日宣布）。

^⑯順天時報，民國 10 年 6 月 24 日，2 版。但該議會旋於同年 7 月間，以及隔年 4 月 5 月間召開臨時會，繼續省憲的籌備工作。參見申報，民國 11 年 6 月 24 日，10 版。

^⑰申報，民國 11 年 6 月 11 日，3 版。岑春煊被舉為省長之日期，疑應在六月十一日之前。黃嘉謨指出係五月二十五日。（詳見：黃嘉謨，「岑春煊與廣西自治問題」，廣西文獻，期 32，民國 75 年 4 月，頁 16。）茲從黃說。

^⑱申報，民國 11 年 6 月 24 日，10 版。

宥電，請岑氏迅即回省就職^⑩。二十九日，邕寧縣自治議參會，南寧總商會、省城自治會、廣西省農會等團體，也聯銜電致岑氏，懇其即速回省就職。而岑氏則於六月十五日電復省議會懇辭，電文中明言「地方之秩序未安，人民之生命罔託，空言自治，何以救亡？」^⑪果然，九月間林俊廷、蒙仁潛即率兵進據南寧，自稱省長、總司令，省議會被迫遷往梧州^⑫。軍人主政的時代，空有文人的議論，的確於事無補。在動亂的時代，文人與武人的重要性，與和平時代不同。而議會政治所依賴的，基本上是一種和平的狀況。

李宗仁與黃紹竑據有八桂之後，局勢又是一變。民主政治的推行，又因廣西軍人的加入國民革命軍，以及國民黨的力量在桂迅速擴大而屈折。民國十五年二月，國民黨廣西第一次代表大會，決議遵循三民主義、建國大綱，從事：一、努力宣傳三民主義，二、反帝國主義，三、扶助各地工農商青年婦女組織團體，四、訓練黨軍，五、促成全國統一，六、廢除不平等條約，七、剷除貪官污吏土豪劣紳，八、普及教育，九、整理財政，十、振興農工，十一、開闢馬路，十二、男女平等，女子有參政權^⑬。這十二大主張之中，祇有第十二項與民主憲政直接有關。在民國初肇，民主素養尚極薄弱，民主政黨功能不彰的時節國民黨實為桂省所向無匹的超級巨黨，黨員有十萬以上，黨部已有七十餘所^⑭。若在平時，黨部的成立，黨員的招收，不啻施行民主的最佳途徑，但在亂時，軍事獨霸成定局，情況就不同。同年三月四日，汪精衛以黨代表身分，在歡迎軍事強人白崇禧抵粵的聚會上演說，指出「現在我們正着手預備將廣西軍隊改為革命軍」，而且「希望青年軍人聯合會採民主集權制，聽政治訓練部指導。對於政治訓練部，沒有決議的，可以討論建議；若已決議的，只能照着實行。」^⑮同日，白氏公開演說，接受國民政府領導^⑯。三月二十六日，蔣中正接受訪問，指出努力國民革命，聯俄政策不變。他說：「蘇俄已成為世界革命之中心，中國國民革命又為世界革命之一部分，吾人既盡力於國民革命，

^⑩ 黃嘉謨，同註^⑪。

^⑪ 同上，頁 18。

^⑫ 順天時報，民國 11 年 9 月 15 日，2 版。

^⑬ 「政治報告決議案」，廣州民國日報，民國 15 年 2 月 24 日，11 版。

^⑭ 「黨務報告決議案」，同上。

^⑮ 「青年聯會歡迎白崇禧情形」，同上，民國 15 年 3 月 8 日，6 版。

^⑯ 同上。

自當努力促成世界革命」^⑯。在仿蘇、聯蘇的政策之下，廣西的新軍人既接受中國國民黨領導，將廣西軍隊改組成為黨軍，接受廣州國民政府的領導，一方面擴充黨組織，吸收黨員，二方面更展開各種社會運動。

五月，李宗仁出席國民黨中央執行委員會第二次全體會議，提議修正農民運動的方法^⑰。桂軍以及廣西省政府接受國民黨政府統一領導，從事類似俄國布爾希維克式的革命。國民黨賡續孫中山的遺教，正將包括廣西軍隊在內的國民政府革命軍，導向以意識形態集中領導的路線。果然，於同年六月一日，廣西民政長發出通電，取消各級的地方自治：^⑱

本省隸屬國民政府，一切政務，須按照國民政府建國大綱，依次辦理。現值軍事甫定，尚屬訓政時期。代議機關，無庸設置。前准中國國民黨廣西第一次全省代表大會，議決撤銷省議會，以及各級自治會一案，業經省黨部轉咨前來，當經國民政府察核示遵。現奉批復內開，各級自治會停辦後，地方安寧秩序，應責成軍警及人民自衛團體，負責維持等因，自應遵辦。除省議會早經停止外，所有各縣各級自治會，均着手于本年六月一日，一律停辦。

黨化了的廣西，其政策的議訂工作，轉由加上黨色彩的新式軍人來擔任。實際的需要，文人於亂世中的無力感，再加上時代思潮的洶湧，簇擁這羣新式軍官，成為桂省未來二十年的新貴。自此廣西地方議會的運作，至少在表面上看，已劃上了休止符。

3. 緩進訓政期（1931-1937）

李、黃、白第一度主政時期，沒有治省經驗，其間又遭遇多重軍政變革，如參與北伐、中原大戰、俞作柏政變、粵桂戰爭等。但在屢遭頓挫均能安然渡過之後，李、白等人有了相當的歷練。俟第二度掌權，其作法就更趨穩健。不過，即便是黃紹竑主政的第一段時期，雖無地方自治之名，雖係以黨領政，並且撤銷各地各層級的議事機關，但在黨員代表大會中，仍能看到民主的另一種運作。而且，建國大綱、建國方略的目的不在訓政，訓政只是手段，憲政才是目的。訓政所要求的清戶口、立機關、辦學校，整頓治安、開發交通等，莫不為當政者努力的目標^⑲。整個而言，在前述

^⑯同上，民國 15 年 3 月 27 日，3 版。

^⑰同上，民國 15 年 5 月 24 日，2 版。

^⑱同上，民國 15 年 6 月 2 日，6 版。

迭更式微期的最後幾個年頭，也就是到了十五年以後，在黃氏主持之下的地方行政，依然與憲政的推行有關。雖然並非直接的關連，但的確在為民主憲政的實施，做紮基的工作。

廣西於十九年底再歸統一，其議會政治的運作，就進入另外一個時期。二十年夏天，廣西完全恢復安定。七月一日，省政府重組成立。政治方面，由黃旭初任主席，取代黃紹竑。黨方面，由旭初擔任黨代表。軍事方面由李宗仁、白崇禧負責。黨——政——軍之間合作無間，掌政者為軍人，但政策則緊跟着三民主義路線。為了適應廣西本身的環境，改稱「三自政策」^⑫。三自政策的第二策，其為「自治」，用來篤行三民主義的第二個主義——「民權」主義^⑬，以地方基層的自治為目標。

地方基層的自治，由省府發動，從村（街）甲做起。而其着手處，應與民團幹部有關。這些從事基層建設的民團幹部，主要的來源有二，首先是具有中學程度的青年，在經過訓練之後，即依程度派充鄉（鎮）長或村（街）長。胡政之說：^⑭

初辦民團時，即側重訓練中學生充當幹部。其後查戶口，編村甲，亦注意於教育程度之高低。村長街長必以本村本街衆望素孚而年在二十五以上四十五以下之人應選。如本人年齡過高，即推選其子侄，或者拔選受過中學教育者出任。若再無適當人選，即選鄰村鄰街之人。要之嚴禁舊日土劣混入，抑因訓練甚苦，事務甚繁，舊日土劣，實亦無此能力。

藉着這種以教育程度為主要甄選標準的原則，再參以對地方原有土紳之尊重，使村級的地方領袖，在和平的氣氛中，從事權力的移轉。移轉的對象，係受過新式教育，且為年邁鄉紳所接受的青年。移轉的合法性來自極具魄力的軍政當局。而移轉的後果，則為整個村（街）的更富朝氣與更多建設。在這樣的條件下，地方基層的新權力結構就建立了起來。

廣西有兩萬四千個村（街），所有這些幹部均逐期選送。自民國二十二年起，施以依照「政治、軍事」並重原則；自民國二十四年起，施以依照「三分軍事、七分政治」原則所安排各種課程的訓練。這些年紀較輕，又經過相當時期嚴格訓練的地方精英，在開始擔任村（街）長職務，又手

^⑫ 李振英，「廣西過去的地方自治」，廣西文獻，期 19，民國 72 年 1 月，頁 6。

^⑬ 黃旭初，「廣西建設的理論、政策、計劃和成果」，春秋，期 190，民國 54 年 6 月 1 日。

^⑭ 黃旭初，中國建設與廣西建設，桂林，民團週刊社，民國 28 年，頁 234—245。

^⑮ 冷觀，「粵桂寫影」，天津，大公報，民國 24 年 2 月 19 日。

握地方武力指揮權（民團隊長）以及地方教育權（國民基礎學校校長或教員）之後，自然容易約集村民，從事最基礎也是最重要的清戶口、量土地、立機關、設學校等建國大綱內訓政時期的四大工作。如此下來，不但土匪共患肅清，以往一盤散沙、懶惰、吸煙、賭博等惡習也容易革除，文盲得以銳減，而且更做到「村治可風」的地步^⑬。每一個兼任校長（或教員）、隊長和村長的幹部，管理八十到一百五十戶的人家，不但不會因為職務多而做不好，反而幹得井井有條，成績斐然，事實上，他們當年的職務十分繁重，包括：^⑭

1. 認真從事兒童教育、成年教育、社會教育；
2. 為各種講演以增進人民智識；
3. 在全村周圍或隙地種樹；
4. 講求街市清潔，注重公共衛生；
5. 修築村與村之間的道路；
6. 調查戶口、丈量土地；
7. 開礦產、興水利、通溝渠。

根據這樣的基礎，省政府先後制頒地方自治有關的法令，以逐步推行。二十二年時，各縣組織村街公所和鄉鎮公所；二十三年時，設立村街務會議和鄉鎮務會議；二十五年冬天，召開村街民大會；俟抗戰軍興，廣西除立即響應，派遣桂軍投入淞滬之戰外，在省內仍繼續以往，積極從事紮基的工作。例如：二十七年冬天，召開村鎮民代表大會；二十八年時，各縣的臨時參議會成立；而到了三十一年，更推動幹部的民選活動：三十一年，村街長開始民選，三十四年鄉鎮長也開始民選^⑮。從這些作法，可以看出桂省實行三民主義的誠意，以及貫徹孫中山革命三段論——軍政→訓政→憲政——的決心。

由於上面各項措施展開的時間，可知雖然政治的訓練是由上而下，用命令的方式，透過政與軍的聯合系統，從上級訓練下級開始的。但是，政治建設的基礎則在基層；在村（街）而不是在省府。因此，從推動的方式上看，廣西的自治活動，其選舉地方行政首長的程序，是由下向上發展的。

^⑬伏波，「介紹廣西的民團」，天津，大道半月刊，期 23，民國 23 年 11 月，轉載自廣西建設集評，頁 241—242。

^⑭同上，頁 243。

^⑮黃旭初，「記廣西的地方自治」，「八桂憶往錄」(53)，春秋，期 204，民國 55 年 1 月 1 日，頁 14。

故而村街長的民選，先於鄉鎮長的民選^⑬。特別在民國三十年，桂軍與民團於桂柳會戰，掃除日軍在桂勢力之後，即展開民治的活動，可以證明桂省當局確實有意遵守當年國民政府內政部所規劃的「新縣制」^⑭，希望早日結束訓政，邁向憲政之路。三十一年十一月九日選舉規則通過，全省各縣即依照實行，選舉村街長和副村街長^⑮。這是就鄉鎮、村街的層次言。

就縣的層次來看，如何甄選優秀人才並且淘汰拙劣的現任縣長，是廣西省方在一九三〇年初期先要做到的。他們在除舊方面，必須剔除不良的縣長。例如，在民國二十三年的八月，一個月內免了二十餘縣縣長職，打破全國各省的紀錄^⑯。免職的原因，都是不稱職或貪污。另外，以記過、降級加以處分的也不少。在佈新方面，首先，縣長的人選必須經過考試合格而後委用。就職之後，月薪僅一百二十元，責任極重，業務極繁，但不准貪污^⑰。當時能夠通過考試，而且首以低薪擔重任的，也都是年輕受過高等教育的人選。民國二十年時署理邕寧縣長的陳壽民就是個例子^⑱。他回憶當時甫行訓政，在廣西實驗的情景：^⑲

（民國二十年八月）省府委員會決議，選擇桂林……等十縣為訓政實驗縣，並由省府設立訓政工作人員研究班，由黃主席兼任班主任。……研究班學員為各單位選派大學畢業且曾經擔任縣長職務者。

訓政工作人員研究班研究時間為兩月，由各學員作成論文與實施方案。經省府委員會評定成績，分發各縣為訓政實驗縣長。人選之外，更注意制度的建立。縣級的地方自治並非一蹴而幾的。在到達真正自治之前，也要經過所謂訓政的階段。因此，雖然根據遺教，中國國民黨廣西省第一次全省代表大會，在民國十五年決議：撤銷省議會和

^⑬同上，頁 16。

^⑭有關「新縣制」的內容，請參閱：申慶壁，「李宗黃先生與縣政計劃」，五權憲法學會等合編，台北，中國地方自治學會，民國 58 年，頁 127—139。

^⑮黃旭初，「記廣西的地方自治」，頁 16。

^⑯紅葉，「廣西現實政治的概況」，上海，汗血月刊，卷 4，期 4，民國 24 年 1 月，轉載於廣西建設集評，頁 36。

^⑰同上。

^⑱陳壽民，八十年浮生夢，頁 100。

^⑲同上，頁 100—101。

縣議會，以省黨部和縣黨部代行其職權^⑩，但是廣西省政府早在二十七年，即決定草擬地方自治實施方案，並於同年八月二十七日通過公布。接著，在八月三十一日議決縣地方自治籌備委員會組織規程，並予公布。三週之後，縣地方自治籌備委員會即開始運作。十月三十一日公布縣臨時參議會章程，同時廢止縣行政會議。十一月二日公布縣臨時參議會參議員選舉章程；十一月十六日縣地方自治籌備委員會各委員，由省會分赴各行政督察區，指導各縣成立縣臨時參議會。以上所述，是民國二十七年，也就是抗戰開始的隔年，廣西大力推動基層議會制度之建設的經過。其進度之猛可稱前所未有的。到了二十八年二月一日以前，各縣都依限一律成立縣臨時參議會。及三十四年抗戰勝利後，更將各縣的臨時參議會，改為正式縣參議會^⑪，準備走上真正的民主議會制。

國民政府中央，在自治籌備委員會規程公佈之後不久（27年9月26日），也公佈「省臨時議會組織條例」。二十八年三月十三日，簡派區文雄為省臨時參議會秘書長。四月中旬，選定李任仁為議長，陳樹勳為副議長，白鵬飛、雷震、張一氣等三十三人為參議員^⑫。這個參議會，雖屬臨時性質，但仍對民權主義的施行，自治政策的推動，有其相當重要的貢獻^⑬。不過，由於仍在訓政階段，且外有強敵，不時侵擾，內部則文化的性質不可能迅速轉型，因此，雖有黃旭初的政府，挾民團之力，用三位一體的強有力制度來執行命令，桂省一九三〇年代的政治建設的重點，仍在鄉、鎮的基層上面，多數無法提昇到縣，甚至省的層次^⑭。茲以四個縣來舉例：

^⑩ 黃旭初，「廣西的省級民意機關」，「八桂憶往錄」（52），春秋，期203，民國54年、12月、16日，頁13。參考註^⑮。

^⑪ 黃旭初，「記廣西的地方自治」，頁14。

^⑫ 黃旭初，「廣西的省級民意機關」，頁13。

^⑯ 其中派系的爭鬥亦十分激烈。請參考：陳壽民，八十年浮生夢，頁165—170；以及千家駒，七十年的經歷，頁105—125。

^⑰ 「三位一體」的制度，將軍事、教育、與政治三項工作結合一起，同時由一個人來擔任。此種設計，好處在事權集中，命令容易貫徹。但壞處亦極明顯，那就是工作太繁重，備多力分。地方議會政治原極無經驗。負責推動的村（街）長本身也沒太多經驗，學歷也不太高，其能力事實上極為有限。這些人在三位一體的制度下，既做村長，又是民團隊長，又是國民學校的校長，有的甚至還要擔任國民學校的老師。從這個角度來看這套制度，就可以了解議會民主的推行，實質上必然仍多障礙。

全縣於民國十四年廢止議參會、議董會之後，在民國二十年將縣屬十五個區分設區長，區以下的村、鎮、街設村鎮街長。村以下為甲，設甲長，作為自治的機關與人員。二十二年，在區與村之間增設鄉一級。使區以下有鄉鎮，鄉鎮以下分別有村與街。二十四年廢區，並將其西延區改為資源縣^⑭。從這一系列措置，可知當時的重點在行政制度與結構的完整性，雖然也為自治紮基，却非自治本身，與一般人民的關係並不密切。

同正縣於民國十五年撤銷自治會。二十一年十月再奉令設立自治籌備委員會。於是召集各法團及地方人士到府，會議籌款方法。並推舉委員，由省府民政廳委任。於十一月一日組織成立會，會址附於圖書館內^⑮。其後的演變，在縣志中不及登載。惟至少可以看出，自治仍無規模。本質上，仍屬國民黨的黨治時期。^⑯

宜北縣於民國二十二年奉省令籌設委員會，重新調查戶口。其原設三區，因戶數僅存六千左右，祇好撤廢，改分全縣為六鄉五十八村街，但無有形自治組織，祇分設正、副鄉長、村街長、甲長等。以幹部學校畢業生充任鄉村長職，並實行三位一體：「鄉長兼中心（學校）校長、民團後備隊大隊長；村長兼國基校長、民團後備隊長。推行三自三寓政策。」^⑰

平樂縣於民國十九年組織民團司令部至二十六年，遣送青年接受幹訓隊、常備隊、後備隊訓練，並將幹訓隊畢業生派充鄉、鎮、村、街長，實行三位一體政策^⑱。其自治組織於民國十三年裁撤，至二十七年十一月才奉令籌設臨時參議會，於是在十一月三十日成立縣選舉委員會，並通飭各鄉鎮，轉飭各村街，辦理鄉鎮民代表選舉，成立鄉鎮民代表會。再由鄉鎮民代表選出縣臨時參議員。民國二十八年一月三十日，各參議員在縣城開成立會。其人員如下：（表五）

從平樂縣的例子，可知一九三〇年代訓政的內容，從長遠進化的觀點看，確是邁向民主憲政所必經的過程。沒有紮實的地方基層建設，而奢言縣，甚至省的自治，其基礎未固，其結構不實，運作起來自然弊端叢生，遺害甚大。因此，桂省在國民黨建國大綱的指引下，為了建國，更為了禦侮，以及對抗共產黨的運動，不得不於民國二十一年，在黨代表第四次大

^⑭全縣志，政治，頁32—33。

^⑮同正縣志，卷2，頁23上。

^⑯同上頁23上—23下。

^⑰宜北縣志，頁36—40。

^⑱平樂縣志，卷3，頁159—160。

表五 平樂縣縣參議員資歷一覽表（1939）

姓 名	性 別	年 齡	學 歷	經 歷	備 註
瑩培鑫	男	65	舉人，北京法政學堂	平樂縣長，最高法院西南分院推事	由縣推選，省府圈定，互選為議長
羅玉槐	男	48	廣西法政專校	平樂縣教育局長、鍾山、平樂、陽朔、蒙山承審員、省長秘書、平樂初中校長	由縣推選，省府圈定，互選為副議長
伍正衡	男	40	上海法政大學	教育局長、縣府秘書、承審員、科長	公推為常駐議員
蔣鳴高	男	47	平樂中學及教育行政人員養成所	平樂縣教育局局長	公推為常駐議員
何石齊	男	53	廣西法政專門學校	富川柳城縣長、民政廳視察員	由縣推選全奉省府圈定
蔣瓊洲	男	34	廣西第三中學校	廣東梅縣縣長、賀縣檢運局長	由縣推選全奉省府圈定
徐茂林	男	48	平樂舊制中學	長灘團局局長	
李純一	男	41	平樂九縣合立中學	懷集、白色縣長、全縣政府秘書	
袁叔平	男	34	平樂舊制中學	富川助理員、柳城平樂恭城縣府	
盧振權	男	46	平樂縣立師範	振東學校校長	
張炳樞	男	42	平樂中學	二塘區區長	
古震勳	男	49	平樂中學	二塘區區長、平樂團務總局局長	
陶兆皋	男	26	平樂中學	張家鄉中心校教員	
張榮芝	男	51	平樂中學	平樂第八區區長	
曾錦文	男	45	平樂中學	大扒團局局長	
何鵬翔	男	46	平樂中學	高小校長	
潘蘭亭	男	55	廣西公立法政學校	遷龍崗長	
劉石軒	男	60	前清附生	平樂縣參議員、陽朔縣知事	
尹承紀	男	45	平樂中學	二塘區區長	
賓冠廷	男	58	平樂中學	平樂縣督學	
李瑞呈	男	45	平樂中學	古營鄉鄉長	
王銘三	男	33	桂林師範	第五區助理員、第三小學校長	
莫剛正	男	54	前清庠生	源頭團防局局長	
蔣志澄	男	59	廣西優級師範	橋亭區區長	
石砥柱	男	32	廣西法政肄業、幹訓畢	縣財監委會	
張裕發	男	38	舊制高小	竹山村長	
廖永開	男	45	舊制高小	沙江團局局長	

資料來源：張智林，平樂縣志，民國 29 年；台北，成文，民國 56 年景印，頁 162—164。

會上，宣言「團結禦侮準備實力抗日，修明內政振興民族精神」^⑯；當年時代之背景及桂民的切身需要，顯然不在議會民主上面。在內憂外患交相侵襲的時節，最重要的自在安內與攘外。不過，抗敵與剿共縱使最為急迫，國民黨在孫中山思想指引下，走向三民主義理想的意願仍舊存在，因此，廣西領導當局，曾於一九三〇年代初期，制訂廣西建設的理論、政策與計劃，從「廣西建設綱領」^⑰著手，一方面擴軍備戰，一方面推動憲政。

當然，廣西省方面，雖有民國二十七年開始的選舉國民參政員，以及二十八年五月省臨時參議會的成立^⑯，整個來說，桂省一九三〇年代的政治建設，是以縣自治作為最高目標。不過，即使祇是縣的層次，他們也仍舊無法達到。一九三〇年代的重點，主要仍在鄉鎮、村街、甲的基礎層次。也因此，民團幹部的水準，就與基層政治建設的成敗休戚相關。無論如何，在「廣西建設綱領」中，揭櫧政治建設的八條條文^⑰，到了一九三〇年代末期，似乎都已實踐了相當的程度。經由軍事動員一途，所發展的全面的基層政治建設，在一九三〇年代的廣西，可說已經有了初步的基礎^⑱，雖然根基尚未牢固。

^⑯「桂省代表大會宣述外交內政方針」，大公報，民國 21 年 12 月 22 日，4 版。

^⑰黃旭初，「八桂憶往錄」（38），春秋，期 190，民國 54 年 6 月 1 日，頁 10-11。

^⑱李振英，「國民參政會與廣西參政員」，廣西文獻，期 20，民國 72 年 4 月，頁 18-19。

^⑲參見註^⑰。這八條是：

△政治建設

- 第一條 整飭行政組織，制定本省需要法規，以收因地制宜之效。
- 第二條 健全政治基層組織，推進建設事業。
- 第三條 以現行民團制度，組織民衆，訓練民衆，養成人民自衛自治自給能力，以樹立真正民主政治之基礎。
- 第四條 發揚公正廉潔之政治風尚，肅清貪官命吏，制裁土豪劣紳，以保障人民生命財產及自由。
- 第五條 推行衛生行政，發展人民保健事業。
- 第六條 樹立文官制度之基礎，提高行政效能。
- 第七條 實施公務人員訓練，以增進其能力。
- 第八條 廣行預算、會計、審計制度。

^⑲參考：李振英，「廣西過去的地方自治」，廣西文獻，期 19，民國 72 年 1 月，頁 4-10。

結語

推動形式的民主，應以人民「實質上有能力做主」為基礎。清末在廣西省所推動的議會政治，是在無實質民主之上所建立的形式民主。由於僅具形式，雖因清廷的強力領導催促與支援，而有些許成績，但是一旦清室變乍，民國初建，中央力量無法及於地方的時候，形式的民主就百弊叢生。在廣西，陸榮廷出身行伍，對議會並不重視，因此民國三年以後的十餘年，廣西政治參與的命運，與整個中國憲政相同，均是坎坷不平的。較諸清末民初的力行議會政治，則民三以後十餘年顯然是個式微時期。俟孫中山以粵軍入桂，同時宣揚國民黨治以及三民主義等精神，並逐漸吸收新式軍官李宗仁、黃紹竑、白崇禧、黃旭初等入黨，黨軍賴以建立。訓政從而開始，才進入另外一個時期。訓政以一黨獨大之意，倡言黨治，收回人民自治的權利，必欲人民實質上達到民主的程度之後，才還政予民。為使人民達到自治水準，建國三程序中第二程序（訓政）的精神，就成為一九三〇年代治理廣西的要領。在黨治訓政前提下，以地方基層著手，清戶口、立機關、辦學校等措施，均係針對地方制度的建立、地方民情的了解、地方人民教育水準（知識程度）的提高而設，頗為具體而紮實。

綜合以上所言，可知廣西自一九〇七年至一九三〇年代末期，確可分為燥進力行、迭更式微，以及緩進訓政三階段。它們各有特色：第一個時期進度最速最猛，短時間看來，具有表面上的功效。而且重點並非政黨的組成，而祇在議會制度的建立。在這個階段，中央政府具有絕對的影響力。等袁世凱清除國民黨的勢力之後，整個國家的議會政治都遭遇挫折，政黨更受壓抑。廣西的情形也不例外。俟陸榮廷反袁成功，陸氏成了兩廣第一軍事強人，無視於民主的重要性，議會政治祇贍下一個軀殼，受到北洋政府以及南方政局迭更的雙重牽制，起不了作用。

民國二十年，廣西內亂已定，李宗仁、白崇禧重返廣西，而南京政府亦於同年宣佈進入約法訓政時期。廣西實行訓政，其政策、方法與進程雖因自處於半獨立的狀態，而與國民政府不同，但仍十分具體，而且進度相當穩健；在內憂外患交相侵襲的時節，廣西軍政當局能夠一面抵禦外侮，一面修明內政，推行議會制度，確實十分難能可貴。

吾人若從抗戰軍興五十年以後的今天看這三個時期，更容易分辨其意義。就整個三十年來說，它是中國初行民主，但事前毫無準備的階段。由於毫無準備，又想立刻實施，不免產生許多捉襟見肘的窘態。從政治文化的觀點看，當時根本沒有具備民主的條件。不過話說回來，在清末的那一

段，廣西省局已經盡了最大的力量。民國三年以後，可以說是傳統君主專制文化的反動，使得推行議會制度的情況較清末猶劣，甚至大開倒車。民國二十年開始，由於不論是中央的國民政府，或各地省政府，都有了些許行民主的經驗，因此做起來比較穩健、踏實，而且具體。這些經驗告訴他們，梁啟超早於清末即已指出的「人民程度不及格」的問題必須先行克服。沒有足夠的程度實無條件行民主。於是不論在中央，或者在地方，均有許多人呼籲，要繼續孫中山的理論，在軍政之後重新回到訓政上，而不敢遽爾進入憲政。不過，困難依舊重重，因為他們雖然已對中國人行民主有了相當大的保留，但還是過於樂觀，因此在抗戰軍興之後不久，竟然就想要短暫數年之內進入憲政階段。却萬萬沒有想到，不但立憲民主政治在當時行不得，而且施行之後國家更加動盪，結果導致整個大陸的淪陷，其中，自然包括了廣西省。

文化的進程是緩慢的，要變化某個社會的氣質，所需的時間往往在百年以上。我國從清末開始，原打算以九年的時間預備立憲，當時被國人批評為太慢，以為清廷是在拖延，沒有誠意。俟民國成立，依照孫中山的建國三程序，軍政之後行訓政，訓政於若干年內即應結束，俾迅速進入憲政體制，從歷史的長遠角度看來，仍嫌過於急躁。本文藉著廣西的個案，使讀者一方面了解西省於清末以及民國二十年以後，確有誠意試行議會民主制，另一方面更清楚看到一個民主根荄未具的地區，想在三十年內從傳統帝王君主制改變為議會民主制是根本不可能的事情，因為民主的形式的深處，尚有民主的實質更加重要。而要達成實質的民主，除了法制要健全、行政機構要有為、司法要公允、治安要穩定之外，又須在政治之外的經濟、教育、財政等方面，具備相當的條件。從這個了解來看當年的廣西，就更容易明白其學步民主難有所成的根本原因了。

The Immature Democracy in Modern China, Kwangsi as a Case

● 1907–1937 ●

Hong-Yuan CHU

Abstract

The Ching Court, at the end of its rule, planned to set up local autonomy system within a very short span of 9 years. It pushed the local governments so hard in order to complete the project of constitutional monarchy. It was unlikely to be successful as civic culture could not be formed within such a short time. But we discover that the regime did try its best. The dynasty itself, however, had been overturned before it completed the project.

The progress for democracy slowed down in the early republican era, unfortunately, owing to the continuous political instabilities. The effort was reinforced only after the Northern Expedition. From 1928 Chiang Kai-shek followed Sun Yat-sen's design via entering China a period of tutelage strengthening the temporary necessity of one-party autocracy in order to discipline people the way for democracy. He was not successful, either, due to both domestic and international pressures.

Kwangsi province in this article serves as a mirror of the immature democracy at the beginning of this century. From which the slow nature of the development of political culture can be witnessed.

