



# 上海地方菁英 與議會 1927-1949

李鎧光  
著

史學叢書  
013



科技部人文社會科學研究中心

Research Institute for the Humanities and Social Sciences, Academia Sinica

本著作獲科技部人文社會科學研究中心補助出版

# 上海地方菁英 與議會 1927-1949

李鎧光 著

文社會科學研究中心

主席台

司儀  
席錄記

記錄席

發言台

市府列席人員席

區民代表  
主席席

7 楊生	8 潘公展	9 徐翔	10 顧文光	11 王聖	12 謝維	13 陶	14 羅	15 江	16 陶
23 李	24 李	25 委	26 黃	27 陸	28 陸	29 顧	30 季	31 顧	32 馮
38 倪	39 全	40 顧	41 顧	42 潘	43 文	44 吳	45 田	46 徐	
53 傅	54 後	55 辛	56 高	57 孫	58 王	59 袁	60 方	61 陳	62 顧
69 傅	70 遠	71 辛	72 高	73 孫	74 王	75 袁	76 方	77 陳	78 顧

# 目次

圖表目次 .....	vi
<b>第一章 緒論</b> .....	1
<b>第二章 中日戰爭結束前地方菁英的集會組織（1927-1945）</b> .....	33
<b>第一節 參事會</b> .....	33
一、參事會的成員與職權 .....	33
二、議案分析：購置警械案與總捐案 .....	41
三、議案分析：公用事業保證金案與其他 .....	52
<b>第二節 建設討論委員會與臨時參議會</b> .....	61
一、曇花一現的建設討論委員會 .....	61
二、吳鐵城與臨時參議會 .....	74
<b>第三節 市政諮詢委員會</b> .....	86
一、成立背景與成員分析 .....	86
二、對食米統制措施的建議 .....	97
<b>第四節 小結</b> .....	114
<b>第三章 中日戰爭後成立的臨時參議會（1946年3-4月）</b> .....	117
<b>第一節 臨時參議會的成立</b> .....	117
一、戰時「大後方」設立臨時參議會的背景 .....	117

二、上海市臨時參議會的成立 .....	121
三、成員分析 .....	129
第二節 臨時參議會施政報告與質詢案分析 .....	140
一、臨時參議會職權與各方對臨時參議會的期許 .....	140
二、錢大鈞施政報告的討論 .....	147
三、質詢案的分析 .....	151
第三節 臨時參議會決議案分析 .....	162
一、提案辦法與連署次數統計 .....	162
二、與勞工相關之決議案 .....	165
三、女性參議員參與的決議案 .....	176
四、普及教育及保障最低生活水準相關之決議案 .....	180
第四節 小結 .....	188
<b>第四章 參議員競選活動與選舉糾紛（1946年4月）</b> .....	<b>191</b>
第一節 選舉前的準備工作 .....	192
一、人口調查與發放身分證問題 .....	192
二、候選人登記及其問題 .....	196
第二節 候選人的競選活動 .....	204
一、電臺廣播 .....	204
二、公開演說與接受採訪 .....	207
三、購買報紙廣告與推薦 .....	210
四、候選人的主要政見 .....	212
第三節 選舉過程中的問題、舞弊與糾紛 .....	214
一、投票所設置過少與人員配置不足 .....	215
二、投票當日發生暴力流血衝突 .....	221
三、選舉報告書所反映的選票遺失問題 .....	225
四、勸退當選者 .....	230

五、職業候選人資格問題 .....	233
第四節 小結 .....	238
<b>第五章 國共內戰下的上海市參議會（1946-1949）</b> .....	<b>243</b>
第一節 參議員的組成與職權 .....	244
一、成員分析 .....	244
二、參議員所組成的內外部網絡 .....	254
三、參議會的職權 .....	274
第二節 議長選舉與施政報告分析 .....	276
一、成立大會與正副議長選舉 .....	276
二、吳國楨施政報告分析：以1947年徵兵案為例 .....	286
第三節 議案的統計與個別議案分析 .....	310
一、質詢案與連署案的整體統計 .....	310
二、議案分析：收回跑馬廳案 .....	322
三、議案分析：拆遷天目路房屋案 .....	332
第四節 小結 .....	347
<b>第六章 結論</b> .....	<b>373</b>
後記 .....	411
徵引書目 .....	415
人名索引 .....	439

## 圖表目次

### 圖

圖1-1 本書分析框架示意圖 .....	23
圖2-1 參事會成員合影 .....	38
圖2-2 臨時參議會的集會地——楓林橋市政府 .....	81
圖2-3 汪偽時代的《申報》社長陳彬龢 .....	94
圖3-1 錢大鈞抵滬就職時車隊遊行之盛況（1945年9月9日） .....	122
圖3-2 上海市臨時參議會開幕典禮留影（1946年3月28日） .....	143
圖3-3 徐永祚起立質詢時一瞥 .....	151
圖3-4 女性參議員朱素萼（左圖）與陸惠民（右圖） .....	177
圖4-1 上海市轄區圖 .....	201
圖4-2 上海市參議員選舉票樣張 .....	230
圖5-1 上海市參議員年齡分布圖 .....	249
圖5-2 上海市參議員籍貫分布圖 .....	251
圖5-3 上海市參議員學歷分布圖 .....	252
圖5-4 上海市參議員經歷分析圖 .....	259
圖5-5 參議員集體宣示就職 .....	277
圖5-6 杜月笙當選議長後致詞懇辭 .....	283
圖5-7 正副議長宣誓就職 .....	283
圖5-8 上海市參議會會址 .....	290
圖5-9 參議員質詢參與度分布圖 .....	313
圖5-10 參議會第三次大會剪影 .....	314
圖5-11 參議員提案與連署參與度分布圖 .....	318
圖5-12 天目路拆遷示意圖 .....	339

圖5-13 天目路擴寬工程預定路面設計示意圖 .....	341
圖6-1 上海地方菁英集會組織職權變遷示意圖 .....	385

## 表

表2-1 上海市參事會成員名單 .....	35
表2-2 建設討論委員會成員名單 .....	67
表2-3 上海市臨時參議會議員名單（1932年7月） .....	77
表2-4 上海市臨時參議會審查及通過市政府概算之會議 .....	84
表2-5 上海市政諮詢委員會成員名單（1944-1945） .....	92
表3-1 上海市臨時參議員屬於國民黨系統者 .....	139
表3-2 臨時參議會議員質詢次數與問題數 .....	153
表3-3 臨時參議會議員向各局質詢次數與問題數 .....	161
表3-4 上海市臨時參議會議員參與議案連署次數 .....	165
表4-1 上海市政府「公布」的人口數與選民數 .....	195
表4-2 《省縣公職候選人考試法》甲種公職候選人考試 參加資格 .....	197
表4-3 上海市參議員各區及職業團體登記參選人數與應選 名額 .....	199
表4-4 上海市參議員選舉各區公民數與投票所數 .....	217
表4-5 第十五區公所各投票所職員配置表 .....	219
表4-6 上海市參議員選舉各區發票數、投票數與已領 未投票數 .....	231
表5-1 上海市參議會各分組審查委員會委員之教育程度 與特色 .....	256
表5-2 上海市第一屆參議會成員出身於國民黨系統者 .....	260
表5-3 上海市參議會歷次大會起迄時間與日數 .....	288
表5-4 上海市兵役協會委員名單（1947年6月） .....	297
表5-5 上海市緩徵召壯丁繳納優待金標準表（1947年9月） .....	302

表5-6	1947年上海市徵集志願兵各區統計表	305
表5-7	質詢與提案較多的參議員名單	320
表5-8	第一次大會關於跑馬廳之提案	325
表5-9	上海市參議會關於天目路拆屋之提案	335
表5-10	參議員遞補一覽表	350
表5-11	民選參議會議員名單（1946年9月至1948年12月）	352
表5-12	青年黨與民社黨推薦參議員名單（1947年12月）	370
表6-1	市政府各局處追加三十六年度歲出預算金額表	394
表6-2	預決算委員會審核上海市財政局追加預算統計表	397
表6-3	市政會議中提及參議會互動之紀錄（節錄）	399

科技部人文社會科學研究中心



# 第一章 緒論

## 一、研究動機與目的

議會主要的功能是選出特定的代表，負責制定或修改法律，並且監督政府施政。因此，政府與議會之間的「府會關係」是否良好，是現代化國家建設中的重要關鍵。府會關係不佳時，議會成為零和遊戲的「羅馬競技場」，反之，則成為笙磬同音的「雪梨歌劇院」。<sup>1</sup> 上海是近代中國最重要的城市，從1927年到1949年，歷任的上海市政府，究竟建立過哪些議會組織？這個問題不僅僅是政治制度上的「府會關係」，更包含了上海的地方人士如何參與政治，地方政府如何回應議會成員的要求，更可以從中瞭解近代上海在人口急速成長、工商業不斷進步之下，究竟面臨哪些社會問題的重要關鍵。

議會制度思想於清末傳入中國，歷經了超過半世紀以上的傳播，才完成了近代中國史上施行議會政治的首次嘗試。<sup>2</sup> 辛亥革命

---

1 行政部門與立法部門屬於同一政黨時，稱為一致政府；若分屬不同政黨，則稱為分立政府。一致政府與分立政府的府會關係，對審查議案與通過預算等所造成的影響，請見吳重禮、黃紀、張壹智，〈臺灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以1986年至2001年地方府會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》，卷15期1（臺北，2003年3月），頁170。

2 張朋園，〈議會思想之進入中國〉，《華東師範大學學報》（哲學社會科學版），卷36期6（上海，2004年11月），頁1-19。文中指出議會思想傳入中國經歷四個階段：（1）1840-1870年間，屬於知識性的介紹。（2）1871-1895

爆發後，先後成立各省都督代表聯合會，其主要的成就在於制定《中華民國臨時政府組織大綱》，條文規定，國家元首的更迭，取決於國會議員的票選，國家大政的興革也必須基於多數議員的同意。<sup>3</sup> 話雖如此，1913年首屆國會議員選出後，卻遭到袁世凱及黎元洪兩度解散，<sup>4</sup> 其後又有存續二年的「安福國會」。<sup>5</sup> 黎元洪解散國會後，舊有國會議員南下廣州，響應孫中山「護法」，卻先後發

---

年，以王韜為首的知識分子，認為議會代表「君民一體」，可以對內團結人心，對外抗拒強權。(3) 1895-1905年，民權說取代了君民一體說，強調議會代表人民權力，並且引用不出代議士不納稅的名言。(4) 到了1905年以後，議會思想已經深植中國，人民起而要求付諸實踐，所以才有五大臣出洋考察憲政，不僅深入理論，同時考察施行的技術。至此中國進入緊鑼密鼓的實行時期。至於晚清資政院的運作，代表的決定權在皇帝及地方督撫手中，大部分法律案「奉旨依議」，才具有完全之效力，而資政院議決的重要議案，則無一具有完全之效力。見邱寧，〈清末預備立憲中的資政院〉（重慶：西南政法大學憲法與行政法學專業博士論文，2015），頁139-141。

- 3 謝振民（編著）、張知本（校訂），《中華民國立法史》（北京：中國政法大學出版社，2000），頁67。
- 4 從1916-1924年，以《臨時約法》為基礎的國會政治史，由於當時中國並不具有支持多元民主政治的社會、文化與經濟條件，再加上北洋軍閥彼此傾軋，造成國會無法持續運作，即便是《臨時約法》本身，也存在行政權與立法權失衡的問題，總統、內閣、國會、軍閥之間的四角衝突仍然無法妥善解決，造成民國初年政黨政治與議會政治持續陷於混亂的原因。見王雷，〈誤讀的共和：1916-1924年的北京國會〉（上海：上海師範大學中國近代史專業博士論文，2008），頁132-133。
- 5 安福國會是段祺瑞操縱下成立的國會，近來的研究已跳出過去全面否定的看法，例如在巴黎和會中的簽字問題上，皖系軍閥的意志與民意發生分歧，安福國會選擇了順應民意而支持拒絕和約簽字。此外，議員中也有不受皖系軍閥控制者，如研究系、交通系、已未系等，在許多問題上，未必對皖系的指示照單全收，如恢復中行則例案及通過「西北籌邊使官制案」時，安福議員更是被迫採取了多種措施，最終才獲得了議案的通過。見賈德威，〈安福國會研究〉（吉林：吉林大學中國近現代史專業博士論文，2014）。

生「陳炯明事件」<sup>6</sup>與議員資格爭議。<sup>7</sup>1923年10月，曹錕如願坐上總統寶座，隨後通過一部13章、140條的憲法。<sup>8</sup>但隔年即遭到推翻，段祺瑞重新上臺，宣布撤銷曹錕所頒布之憲法，宣告《臨時約法》失效，至此，民初國會的運作完全宣告停止。

1925年7月國民政府成立於廣州，1926年7月為尋求國家統一，進行北伐，<sup>9</sup>1928年6月國民革命軍進入北京，各地紛紛舉行慶祝活動。<sup>10</sup>在軍事行動取得階段成果後，國民黨始能全力建立政府組織。同年8月21日，國民黨第二屆中央執行委員會第五次會議中討論，「訓政開始應否設立五院案」，並決議：「訓政時期

---

6 指陳炯明所屬部隊於1922年6月16日，炮擊廣州總統府一事。近來研究多從陳炯明與孫中山兩人理念差異出發，說明此次「事件」發生之原因及兩人從合作走向決裂之過程。見段雲章、倪俊明，〈陳炯明的理想和道路——以民主聯邦制為考察中心〉，《中山大學學報》（社會科學版），2008年期5（廣州，2008年10月），頁64-79。

7 即民六與民八議員之爭議，民六議員為1916-1917年在北京召開的第一屆第二次常會的議員，民八議員為1919年在廣州召開護法國會，因法定人數不足，而遞補當選的議員。當時多數的報章，認為恢復舊國會，應該以民六議員為主，但民八議員也據理力爭自身合法性，這個問題直到1924年仍未妥善解決。見王雷，〈誤讀的共和：1916-1924年的北京國會〉，頁104-107。

8 曹錕是否以賄選方式取得總統之位，尚存在爭論。持正面看法者，如方惠芳，〈曹錕賄選之研究〉（臺北：國立臺灣大學出版委員會，1983），頁88；持反面看法者，如楊天宏，〈曹錕「賄選」控告的法律證據研究〉，《歷史研究》，2012年期6（北京，2016年12月），頁132-152。至於曹錕掌政下所通過的《中華民國憲法》之分析與評價，見侯強，〈曹錕「賄選憲法」及其價值評價〉，《重慶教育學院學報》，卷18期1（重慶，2005年1月），頁50-53。

9 〈中國國民黨為出師北伐宣言〉，《中國國民黨革命軍第七軍特別黨部半月刊》，期5（出版地不詳，1926年9月15日），頁27-30。

10 一般而言，國民政府北伐多以1928年12月29日，張學良宣布易幟為結束之日。惟同年6月8日，北伐軍進入北京後，各地即出現慶祝活動，認為北伐已經成功。見〈各校煥然一新〉，《申報》，1928年6月19日，版11；〈各地慶祝北伐勝利〉，《申報》，1928年6月23日，版4；〈太原慶祝北平勝利大會〉，《申報》，1928年6月24日，頁7。

之立法、行政、司法、考試、監察五院，應逐漸實施。」<sup>11</sup> 同年10月通過訓政時期之根本大法《訓政綱領》，當中規定：「訓政」期間，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會，領導國民施行政權；國民黨全國代表大會閉會時，以政權託付國民黨中央執行委員會執行之；治權之行政、立法、司法、考試、監察五項託付於國民政府總攬而執行之。<sup>12</sup> 根據《國民政府組織法》，立法委員由立法院院長提請國民政府任命之。<sup>13</sup>

議會制度在中國的發展，就中央層級來說，歷經資政院、各省都督代表聯合會、臨時參議院，再到民國初年首次國會的成立，變動頻繁，真可說是命運多舛。主要原因在於不論是清廷或是以袁世凱為首的北洋軍人，皆將議會制度視為爭取政權合法性的護身符，而議會作為民意機構或代議機構的功能被忽視，議會制度最重要的功能沒有得到發揮。誠如王世杰所說：在一般人的觀念中，所謂議會係指一種代表國民的團體，其全部或大部分的分子，則出於人民的選舉。不論是直接選舉或間接選舉，議會制

---

11 榮孟源（主編），《中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料》（北京：光明日報出版社，1985），上冊，頁543。

12 〈訓政綱領〉，《東方雜誌》，卷25期19（上海，1928年10月10日），頁117。

13 〈國民政府組織法〉，《中央黨務月刊》，期3（南京，1928年），典章，頁2-7。這個時期立法院擁有的權利包括：立法權、議決憲法草案的權利、預算權、質詢權、重大事項（宣戰、媾和）同意權，當時立法委員雖非民選之民意代表，但均屬「飽學且深孚眾望之士」。1928-1937年，立法院共召開會議401次，通過846件法律案、205件預算案、55件其他類法案。見聶鑫，〈國民政府時期立法院的地位與權限〉，《歷史研究》，2014年6期6（北京，20014年12月），頁147-164；徐家貴，〈國民政府會議效率研究（1928-1937）——以行政院會議與立法院會議為中心〉（南京：南京大學中國近現代史專業碩士論文，2012），頁60-70。

度所代表的是人民透過選舉，選出自己的代表，用來爭取自身權益。<sup>14</sup> 如果這一項功能不能夠得到合理的重視，議會制度的發展自然也隨著政局的不安，無法「落地生根」。國民政府於1925年成立後，對於早前國會運作失敗的前車之鑑，更是小心翼翼地推行議會制度，從立法院到國民參政會，其代表產生的方式，皆為遴選或間接選舉，而非普遍選舉。<sup>15</sup>

就地方層級來說，因為中央政局動盪不安，根本無暇顧及於各地成立地方議會。因此在中日戰爭之前，只有在少數地區試辦，真正大規模的推行，則要等到中日戰爭爆發，國民政府為了凝聚全國人民共識，共同抵禦外侮，開始普遍推行地方議會制度。若以1949年為下限，推展地方議會制度的時間不超過二十年，如果說中央議會制度在中國的發展，是命運多舛的話，那麼地方議會制度，更可以說是一波三折，直到二十世紀上半葉的最

14 王世杰、錢瑞升，《比較憲法》（北京：中國政法大學出版社，2004），頁201。

15 此點主要與國民黨主張軍政、訓政到憲政的三階段建國程序論有關，此三階段論為孫文所提出，在1906年《中國同盟會革命方略》中，就提出軍法之治、約法之治到憲法之治三階段論。最能體現孫氏對民初國會不滿及訓政重要性的講話，應屬1920年11月9日，他在上海中國國民黨本部會議席上演講，中國奴制已經行了數千年之久，所以民國雖然有了九年，一般人民還不曉得自己去站那主人的地位。我們現在沒有別法，只好用些強迫的手段，迫著他來做主人，教他練習練習，這就是我用訓政的意思。見《訓政之解釋》，國父全集編輯委員會（編），《國父全集》（臺北：近代中國出版社，1989），第三冊，頁219。事實上孫文十分重視地方自治，如1912年5月，他就倡言：「國家之治，原因於地方，……地方自治之制既日發達，則一省之政治遂於此進步，推之國家亦然。」可知他認為實施地方自治必須由小至大，且是由下而上，形成縣→省→國家進步的基礎。見〈地方自治〉（1912年5月5日），收於國父全集編輯委員會（編），《國父全集》，第三冊，頁48。

後幾年，才有比較顯著的發展。以上海而言，從1843年開埠以來，僅用十年時間就已經超越廣州，成為中國最大的對外貿易港。<sup>16</sup> 1936年上海總共有機器、手工廠及各式作坊近58,000家。工業產值約占整體50%。<sup>17</sup> 即便在中日戰爭期間，上海對外貿易及工商業占全國的比重，曾經一度下滑，但是戰爭結束後，又迅速地恢復，1948年上海紡織業占全國比重超過50%，麵粉業占比甚至高達80%，整體對外貿易的比重也超過全國的一半以上。<sup>18</sup> 至於人口數的變化，1865年總人口約為70萬人，1937年約為385萬人，1948年約為540萬人。八十餘年間，人口成長約7.7倍，<sup>19</sup> 毫無疑問，上海是近代中國人口成長最快、工商業占全國比例最高的一個城市。

本書的目的，即在於以上海為例，探討從1927至1949年，歷任上海市政府所成立被視為具有反映民意功用的地方菁英集會組

- 
- 16 朱弘，〈近代上海的興起（1843-1962）〉，《二十一世紀》，期23（香港，1994年6月），頁17-23。
- 17 張忠民，〈上海經濟的歷史成長：機制、功能與經濟中心地位之消長（1843-1956）〉，《社會科學》，2009年期11（上海，2009年11月），頁126-136。
- 18 國民政府在1927-1937年間，推行地方自治成效不佳的原因，主要在於政權內部與外部不斷出現各種挑戰。內部的挑戰來自於經歷過北伐之後，雖然號稱全國統一，但實際上只取得表面和諧，蔣介石的最高領導地位不斷地受到挑戰，主要的事件包括寧漢分裂（1927）與中原大戰（1930）。外部的挑戰最主要來自日本，重要的事件包括「九一八事變」（1931）與「一二八事變」（1932）。上述重要事件，代表著作如下：金以林，《國民黨高層的派系政治：蔣介石「最高領袖」地位是如何確立的》（北京：社會科學文獻出版社，2009）。陳進金，《地方實力派與中原大戰》（臺北：國史館，2002）。加藤陽子，《滿州事変から日中戦争へ》（東京：岩波書店，2007）。
- 19 鄒依仁，《舊上海人口變遷的研究》（上海：上海人民出版社，1980），頁90。



織，探討其組織如何由臨時性走上常態性，組織成員如何由官方遴選變為選民普選；各個組織之間，成員與職權的相同點與相異點。除了成員身分與職權變遷外，更透過個別議案的分析，瞭解政府與地方菁英之間，如何討論公共議題。一方面藉此瞭解個別成員在組織中的表現，更可探討兩者在哪些議題上達成共識，最終能夠付諸實行。在哪些議題上，兩者無法獲得一致的意見，造成問題的延宕，甚至於不了了之。不論如何，在這二十餘年間，上海地方菁英在各個具有反映民意的組織當中，究竟有什麼樣的表現，不僅有助於瞭解地方政治制度，補充過去相關研究「重中央、輕地方」的失衡，也可以讓我們更進一步深入地方社會，瞭解上海在那個時代所面臨的種種問題。

## 二、先行研究的綜合討論

本節以中日戰爭為分界點，分為戰前、戰時、戰後三個段落，將討論的重心設定在上海市政權力如何與地方菁英進行互動，以及關於地方議會對已有的研究成果作綜合討論，以便更進一步闡明本書欲探討的核心問題。

晚清以來，由上海地方領導階層所組成的各式社團（會館、公所及堂、局），雖然取得許多重要的成就，<sup>20</sup>但是無法代替國家和政府對市民進行統合而顯得十分脆弱。要建設近代化國家，就

---

20 上海地區的會館公所研究，請見潘君祥、段煉、陳漢鴻，《上海會館公所史話》（上海：上海人民出版社，2012）；局與堂的研究，見夫馬進，《中国善公善堂史研究》（京都：同朋舍，1997）。梁元生對晚清各式局與堂性質的演變有所討論，見梁元生，〈體制內的變革：清末上海的局〉、〈慈惠與市政：清末上海的「堂」〉，皆收於氏著，《晚清上海：一個城市的歷史記憶》（香港：香港中文大學出版社，2009），頁207-227、229-257。

必須由國家或政府重組社團網絡，國民政府成立後重組了商會、公會等各式人民團體，並且以此為媒介，渴望獲得更大的群眾基礎。<sup>21</sup> 以往上海商人常被視為國民政府穩定的支持者，<sup>22</sup> 確實這群人曾提供蔣介石鉅額資助，以表示支持國民政府的北伐；但是，因為蔣對資金的需求，超過銀行家所樂意提供的限度，讓蔣用強迫的手段，用對付共產黨的恐怖手段來對付資本家。在上海的有錢人眼中，確確實實是一種恐怖統治。<sup>23</sup> 上海市政府所成立的各種諮詢組織（包含臨時參議會），不少研究者將這個組織單純視為青幫領袖杜月笙，被接納成為上流社會的象徵。<sup>24</sup> 或者將其視為由清末延續下來的地方自治傳統，認為一定程度上滿足了工商界「市民自治」的需求，但也承認這些組織不在政府架構之內，中央政府和地方政府又對其進行了種種限制，因此造成地方菁英與市政決策權力極其有限。<sup>25</sup> 另一方面，探討國民黨政權及其與社會關係時，必須注意市政府、市黨部存在彼此競爭的關係，而地方菁英往往利用社會團體，成為自身和上述兩者談判的籌碼，

21 小濱正子（著），葛濤（譯），《近代上海的公共性與國家》（上海：上海古籍出版社，2003），頁42-43、288-289。

22 此點應與近代中國資產階級的形成有密不可分的关系，相關論題包括：(1)中國是否存在官僚資本階級與民族資產階級；(2)從晚清、北洋政權及南京國民政府與資產階級的關係；(3)應該將資產階級視為一個整體，或者內部亦有大中小之分；(4)資產階級的歷史定位和作用。相關討論請見沈祖棹，〈近幾年國內近代中國資產階級研究述評〉，《歷史研究》，1989年期2（北京，1989年4月），頁87-102。

23 帕克斯·柯布爾（Parks M. Coble）（著），蔡靜儀（譯），《上海資本家與國民政府（1927-1937）》（北京：世界圖書出版公司，2015），頁21-24。

24 布萊恩·馬丁（著），周育民（等譯），《上海青幫》（上海：三聯書店，2002），頁173-175；魏斐德（著），章紅、陳雁（等譯），《上海警察1927-1937》（上海：上海古籍出版社，2004），頁170-171、307。

25 白華山，《上海政商互動研究（1927-1937）》（上海：上海辭書出版社，2009），頁241。



對官方（市政府或市黨部）所推動的社會整合，以不同的方式加以應對，並不一定會言聽計從，<sup>26</sup> 顯而易見地，地方菁英的角色不是全然被動的。

中日戰爭時期，在日本政府的扶持之下，成立了市政組織，並且由日本人擔任顧問。戰爭期間市政府組織不斷擴大，警察人數也不斷增多，日人顧問甚至可以插手區級行政，由此可見其實為「魁儡政權」。<sup>27</sup> 但也有另外一種聲音呼籲，希望跳脫出民族主義與人道主義的框架，並且放棄政治性與道德性的先入觀念，才有可能真正瞭解在日軍統治下的上海，地方菁英以及一般的普羅大眾如何維持生活。如此我們便會發現，此時的上海市政府領導者，仍然利用同鄉關係與地緣關係，甚至是宗教社團的力量，企圖將市政府的影響力持續深入到地方社會的基層。<sup>28</sup> 因此，這些與日本合作的地方菁英，是在支配者與被支配者、抵抗與協力、抗日與親日，多重夾縫中生存的人，在這種情形下，存在著

---

26 安克強（著），張培德、辛文鋒（等譯），《1927-1937年的上海——市政權、地方性及現代化》（上海：上海古籍出版社，2004），頁178-179。

27 中日戰爭時期上海市政府職權擴大的情形請見：俞慰剛，〈抗日戰爭時期日本殖民統治下的上海城市管理體制與管理〉，《華東理工大學學報》（社會科學版），2002年期4（上海，2002年11月），頁74-83。汪偽時期的上海市政府研究請見以下三篇學位論文：謝月恒，〈傳筱庵時期日偽上海特別市政府（1938.10-1940.10）〉（上海：上海師範大學黨史與黨建專業碩士論文，2007），頁49-50；鄭智鑫，〈陳公博時期偽上海特別市政府研究（1940.11-1944.11）〉（上海：上海師範大學黨史與黨建專業碩士論文，2010），頁10-11；王文，〈周佛海時期偽上海特別市政府研究（1945.1-1945.8）〉（上海：上海師範大學黨史與黨建專業碩士論文，2011），頁6-8。警察局的建置與職權，請見余子道（等），《汪偽政權全史》（上海：上海人民出版社，2006），上卷，頁557-563。

28 卜正民（著），林添貴（譯），《通敵：二戰中國的日本特務與地方菁英》（臺北：時報文化出版公司，2015），頁209-212、301-305。

許多敵我二元對立的框架無法解釋的灰色地帶。<sup>29</sup> 與此同時，遷都至重慶的國民政府，為了凝聚民意以便對日作戰，於「大後方」各省市成立臨時參議會（詳見本書第三章）。對此已經有若干個案研究，認為黨政軍及商人的代表占大多數，代表性不足，除了國民黨外，沒有其他黨派，顯然離議會政治的基本規則尚遠。而且由於參議會屬於臨時性質，所以是一個諮詢機關而不是立法機關。<sup>30</sup> 此外，臨時參議會的決議案在多大程度上發揮作用，全然依靠省市政府對這些議案的認可和接受程度，如果省市政府不認可臨時參議會的決議案，就沒有任何強制執行力。<sup>31</sup>

國共內戰時期，是中國現代史上的「變局」，學者從中央政府的角度，指出在接收、軍事、經濟、和談、派系發生的種種問題；<sup>32</sup> 或從地方政府的角度，探討市政府底下的「局」，在處理社會問題上究竟面臨哪些困難。<sup>33</sup> 主要是從行政權的角度切入，對地方菁英的角色，著墨較少。至於中央政府持續在各地區推動成立省市臨時參議會，或者將臨時參議會轉變為民選的參議會，在既有的地方參議會研究成果中，其論點大抵分為兩類：一是認為參議會至少反映部分民意，而且議會決議案也獲得地方政府的尊

---

29 堀井弘一郎，〈「抵抗」と「協力」が溶けあう街〉，收於《戰時上海グレーゾーン：溶融する「抵抗」と「協力」》（東京：勉誠出版，2017），頁4-5。

30 向中銀，《重慶市臨時參議會研究（1939-1946）》（北京：中華書局，2013），頁310、317-318。

31 瞿巍，《「名」「實」之間：四川省臨時參議會研究》（成都：西南交通大學出版社，2012），頁245-251。

32 林桶法，《戰後中國的變局：以國民黨為中心的探討》（臺北：臺灣商務印書館，2003），頁26-32、212、268、392。

33 李鎧光，《內戰下的上海市社會局研究（1945-1949）》（臺北：臺灣學生書局，2012），頁442-450。

重，臺灣省參議會及江西省于都縣兩個個案屬於此類。<sup>34</sup> 另外一種論點，則傾向參議員皆出身上層階級，不能代表一般大眾，且上級政府對參議會決議有最終裁判權，所以參議會功能有限，主要是配合同級政府之運作，而得出較保留甚至負面的評價。<sup>35</sup>

綜合上述，首先就中日戰爭結束前的發展而言，臨時參議會不應該只被當作杜月笙「晉升之階」，更應該注意上海市政府成立這個組織的背後動機，與其真正發揮的作用。在臨時參議會之前，市政府已經成立參事會、建設討論委員會，這些團體是由上海市長特別召集地方菁英所成立的會議組織，被期待發揮民意機關的功能，這兩個組織的定位應該被重新確認。同時須有更多的案例，才能夠證明地方菁英在其中所發揮的作用。其次，在中日戰爭時期，現有的研究強調行政權（特別是警察）對日常生活的介入，以及各種統制政策所帶來的災難，但是此時的上海市政府，是否也仿造之前的慣例，由市長召集地方菁英成立市政諮詢組織，一方面安撫上海地方人士，另一方面也將其視為民意機關成立之前的過渡措施，需要進一步討論。與此同時，國民政府在戰時成立臨時參議會的政策，為什麼戰後又在上海設立臨時參議會，關於這個具有過渡性質的議會組織，至今沒有相關的研究。

---

34 鄭梓，《戰後臺灣議會運動史之研究：本土菁英與議會政治（1946-1951）》（臺中：著者自刊，1993），頁70-71、168-169；羅開林、孫冬梅，〈地方參議會議案的社會學分析——以江西省于都縣為個案〉，《內蒙古師範大學學報》（社會科學版），2008年期1（呼和浩特，2008年2月），頁241-243。

35 張博，〈抗戰勝利後綏西各縣參議會〉，《內蒙古師範大學學報》（哲學社會科學版），卷36期6（呼和浩特，2007年11月），頁145-148；梁華璋、王連浩、關娜，〈試析20世紀40年代地方社會中的「新權紳」：以縣參議員群體為中心〉，《運城學院學報》，卷26期6（運城，2008年12月），頁57-59；張印舉，〈昆明市參議會研究（1945-1949）〉（昆明：雲南大學中國史專業碩士論文，2015），頁103。

這一批獲得官方遴選的地方菁英，和中日戰爭結束前數個被視代表民意的組織，在人選上是否有重疊，在職權上是否有增減，從這一群人的眼中，戰後初期上海地方社會究竟面臨了哪些社會問題？目前對戰後地方議會的研究中，並不包括上海、<sup>36</sup>天津、南京等大城市，基於反映施政與民意的落差，一方面可以扭轉過去討論單一市府組織的視角，直轄市層級的參議會研究應有其必要性。另一方面，除了臺灣省參議會以外，其他地方議會的研究中，均將議會視為一個整體，沒有探討個別議員的問政表現，無法凸顯地方菁英在具體議題上是如何進行合縱連橫，針對不同議題，參議會與市政府之間，即便是參議會內部也會出現不同的意見。

針對上海地方菁英如何透過「集會組織」與市政府互動，究竟對市政建設發揮了怎樣的影響力，迄今為止，還沒有一部橫跨戰前、戰時到戰後的研究作品。就人員的組成來說，各個組織之間，人員是否有所重疊，職權是否有所消長，都需要進一步加以討論，以明白其中的共通點與差異點。值得注意的是：在探討各個組織時，必須深入至具體議案，方能在人員與職權的分析上更進一步，不僅限於人員的背景分析，甚或拘泥於法律條文的字義探討。如此才能突破過去「能」或「不能」代表民意，此種全有

---

36 彭巖巖從新聞媒體（第四權）的角度，對戰後民選參議會進行過初步的考察。指出參議員利用報刊和電臺等手段，匯集民意形成輿論，透過參議會傳達給市政府。而市政府也要借重新聞媒體的力量，來解決工潮，宣傳政府的理念，所以第四權對社會大眾及國民黨來說都是不可缺少的緩衝體。該文主要史料來源為《申報》，參議會檔案僅利用《上海市第一屆參議會第一次大會會刊》，以致統計與分析上有所局限。而且該文焦點主要為新聞媒體如何在戰後複雜的社會中，扮演訊息傳遞者的角色。對於議會成員之背景與職權之演進，以及當時所面臨的各種社會問題，仍然可有進一步分析的空間。彭巖巖，〈「第四種權利」與上海參議會制度變遷研究〉（上海：上海華東師範大學政治學理論專業碩士論文，2013），頁60。

或全無式的回答，可以進一步深入地刻畫出，在什麼議題上，議會與市政府是有共識的，能夠順利推行市政建設，而在什麼樣的情形之下，議會本身就已經無法取得共識，導致未能完成既定的目標，因此筆者選定從 1927-1949 年先後在上海成立的六個地方菁英集會組織，作為本書討論的焦點，藉以回答上述問題。

### 三、研究方法與史料

本書使用歷史文獻研究法。當研究者對歷史資料進行蒐集、檢驗與分析後，便可以從瞭解、重建過去，解釋當時社會現象。具體作法是透過第一手檔案的閱讀，再加上和參議會出版品互相對照，以確實瞭解參議會運作的具體情況，包括人員的構成、職權的演變，以及個別參議員在議會當中的表現，比如參議員提出質詢與參與連署的類別與次數，這些都是可以從參議會的會議紀錄及相關出版品中找到相關材料並加以分析。但必須更進一步追問的是：各項提案及決議在形成過程中，是否因為提案人自己或外在環境的影響而發生變化。可能的外在環境影響包括：輿論的影響、政府單位的施壓、人情的請託等。要回答這些問題，則必須擴展史料的範圍，透過多種報紙雜誌，以及議會與其他部門往來的文書，才能將各種地方菁英的集會組織，放回其原有的脈絡當中，瞭解當中的參與者如何針對特定議題發聲，並且與其他的政府及社會部門互動，如此才有可能在最大程度上發揮歷史文獻研究法的特色。

本書所使用的第一手史料為戰後臨時參議會與民選參議會之檔案，現存於上海市檔案館。該館檔案號碼分為三層，例如：Q109-1-123，由左至右分別稱為全宗號、目錄號、檔號。上海市參議會的全宗號為 Q109，目錄號只有一個，所以該號碼皆為 1，

卷宗計1,996個，總長度約17.2公尺。<sup>37</sup> 根據實際前往上海檔案館查閱後得知，該卷宗已全部完成數位化。這些史料分為幾大部分：(1)大會的開會與休會詞；(2)市政府及各局的施政報告；(3)參議員對市政府及各局的質詢；(4)大會召開期間，歷次委員會及全體會議紀錄；(5)委員提案一覽表；(6)代表參議會集體意志展現的大會決議案。這六大部分通常會由議會秘書處整理成《大會會刊》。以上海市參議會第六次大會為例，原始檔案文件為Q109-1-1051至1056，前後次序不一，且大多字跡潦草，經過整理後，以鉛印形式呈現，較為容易閱讀。目前已知戰後臨時參議會與民選參議會的第一次大會到第七次大會，都有出版《大會會刊》，<sup>38</sup> 是本書最主要的第一手史料來源。第八次大會由於沒有出版《大會會刊》，則透過原始會議紀錄加以補充，如此便可在最大程度上，掌握參議會召開期間運作之過程。另外，參議會出版品至少還有：

---

37 上海市檔案館(編)，《上海市檔案館指南》(北京：中國檔案出版社，1999)，頁58。

38 不可諱言，經過參議會秘書處整理過的《大會會刊》與原始會議紀錄，確實存在若干差異性。以第六次大會為例，在《大會會刊》中，共有六名參議員對衛生局提出質詢，其中五名參議員所填具的質詢用紙，被保留下來。而且與《大會會刊》所刊載之內容，完全一致，可以證明《大會會刊》作為一手史料的有效性。但是參議員嚴諤聲的質詢用紙已經不存在，可能已經遺失，只能根據《大會會刊》所記載的內容為準。此外，參議員姜豪對市政府提出政府部門拒繳公用事業費用、食米配售價格過高、缺乏汽油影響海陸空交通等三個問題，但不知何故，《大會會刊》中並未收入最後一個問題的詢答。類似這樣的問題，可以視為參議會秘書處，在整理相關資料時，仍然不免發生若干疏漏。這些疏漏，確實對本書第三章及第五章的若干統計造成影響。故在此聲明：本書第三章及第五章對於參議員質詢與連署次數字統計，皆以出版之《大會會刊》為主。見「質詢紀錄」，《上海市第一屆參議會第六次大會會刊》，質詢之部，頁1、17。原始質詢紀錄用紙，見《上海市第一屆參議會第六次大會各參議員向市府各局質詢和文告》，上海檔案館館藏號：Q109-1-1052。



委員會工作報告與大會決議案辦理情形摘錄。前者是由參議員組成各種委員會，負責研究或審查相關之提案、接受市民請願案以及查考參議會決議案實施之情況；<sup>39</sup> 後者則是由市政府向參議會彙報決議案實施之概況，同樣有助於瞭解議會運作之內涵及府會互動之概況。上述檔案、會刊、委員會工作報告、決議案辦理情形摘要，主要典藏於上海檔案館與上海圖書館，透過複印方式取得。

除了檔案，本書也大量使用報紙與雜誌，作為史料的來源，包括：《申報》、《新聞報》、《立報》、《大公報》；雜誌則有《觀察》、《社會月刊》、《上海工務》等等。由於本書所討論的地方菁英集會組織，在中日戰爭結束以前沒有留下屬於各該組織的一手史料，報紙與雜誌即為瞭解各該組織如何運作最重要之資料來源，不論是人員組成、職權分配與市府關係等等，均有賴於報章之報導，方才能夠瞭解各該組織運作之概況。另外，對這些組織，報章雜誌上往往會出現許多期待甚至批判的文字，成為我們瞭解當時輿論的重要關鍵。至於中日戰爭結束後，如前所述，已有歷次《大會會刊》作為最重要的史料，但是仍應注意各類報章雜誌上，對於特別議題或是會議進行期間的各項報導。一方面有助於我們瞭解參議員是否關心特殊議題的進展，另一方面也可以發掘，若干在會刊之外沒有紀錄的細節，可以更瞭解個別參議員的表現。

---

39 《上海市參議會各種委員會組織通則》、《上海市第一屆參議會第二次大會會刊》，頁312。

#### 四、名詞解釋

##### (一) 地方菁英

周錫瑞 (Joseph W. Esherick) 認為，所謂地方菁英 (local elite)，指的是在特定場域內，個人或群體在其中能夠具有一種支配權，從擁有動產與不動產所帶來的財富，還有領導由血緣關係所形成的宗族，或是率領不同行業所形成的公會或工會，甚至於組織各式依照興趣所組成的人民團體。有時個人的領導能力及專業能力，包含自行宣稱所具有的某種神祕力量，所帶來的地位、名譽和特殊的生活方式，都可以為其帶來某種支配權。依據其性質，分為物質性、社會性、個人性及象徵性的。<sup>40</sup> 梁元生則指出：仕紳是一個意義含糊的名詞，某些歷史學家將它定義為：科舉功名的持有者、地方上的名流或是社會上的名門望族。前者的定義是基於身分，後者的定義則來自於聲望。基於社會作用和社會職責的定義，社會菁英階層是官僚之外的領導群體，他們的作用主要表現在三方面：農村控制、公共福利（含慈善事業）、地方教育。<sup>41</sup>

不論是地方菁英或社會菁英，兩位學者皆同意，應該突破過去以是否擁有高級科舉功名（舉人以上）為劃分的標準，更重視那些只具有低級功名（秀才和監生），甚至是完全沒有功名的人，在各種地方社會事務中所扮演的角色。而對於究竟應該將這一群

---

40 Joseph W. Esherick and Mary B. Rankin, eds., *Chinese Local Elites and Patterns of Dominance* (Los Angeles and Berkeley: University of California Press, 1990), pp. 10-11.

41 梁元生，〈權力的分配與平衡：清末上海城市政治和社會菁英〉，《晚清上海：一個城市的歷史記憶》（香港：香港中文大學出版社，2009），頁115。



人劃分為幾類，則有不同的標準。張信甚至以為，不論採取任何途徑，只要能夠在爭奪地方政治權力獲勝的人，都能夠被稱為地方菁英，因為在民國時期這一個階層已經極大地擴展到，包括具有相當廣泛背景和能力的人。<sup>42</sup>

對菁英群體的研究，經過了從仕紳到地方菁英的過程，而研究的重心則從探討仕紳階層的身分特徵與政治地位，逐漸轉向地方菁英對區域社會的支配與控制。<sup>43</sup> 然而，個人或群體獲得不同支配權的先後次序往往是不一致的，有時甚至不一定能夠同時具有上述各個類別，甚至於要明確區分出究竟屬於何種類別都是件不容易的事。而且「支配」一詞，容易讓人聯想成只有「上對下」的縱向垂直控制力，而忽略了「下對上」同樣具有縱向的回饋力，抑或不同個人與各類團體之間，具有橫向的交互影響。以致有學者不使用「支配權」這個詞，而更寬泛的指稱其具有「影響力」。<sup>44</sup> 本書將所有由官方遴選和選民普選的代表，都稱為地

42 張信，《二十世紀初期中國社會之演變：國家與河南地方精英（1900-1937）》（北京：中華書局，2004），頁5。

43 袁海燕，〈士紳、鄉紳與地方精英——關於精英群體研究的回顧〉，《華南農業大學學報》（社會科學版），2005年期2（廣州，2005年4月），頁126-130。

44 日本學界則較常使用「有力者」（ゆうりょくしゃ）一詞，泛指在特定地域或行業中具有影響力的人。例如湯地幸平的《南支那視察報告書》中，第四章即為〈南支那ニ於ケル支那民間ノ有力者並其利用策〉，列舉出上海、福州、廈門、汕頭等地之知名人士之姓名與職業並有若干附註。湯地幸平，《南支那視察報告書》（臺北：臺灣總督府，1919），頁33-40。至於現代日本學界使用此詞彙者亦在所多有，如松重充浩，〈国民革命期における東北在地有力者層のナショナリズム：奉天總商会の動向を中心に〉，《史学研究》，期261（東京，1997年7月），頁40-51。佐藤仁史，〈清末・民國初期における一在地方有力者と地方政治——上海県の《郷土史料》に即して〉，《東洋學報》，卷80期2（東京，1998年2月），頁84-121。

方菁英。並且盡可能地蒐集這群菁英分子的學經歷資料，藉此探討在各個不同集會組織當中，地方菁英的組成與功能是否有所變化，並且也將盡可能探討地方菁英是否因為學經歷之差異，而在議會活動上有不同的表現，比如說：加入與學經歷相關的委員會，或者是彼此援引形成許多小團體，並且對個別議員所參與的連署案與質詢案，進行量化的統計與質化的分析。如此則地方菁英的範圍不至於過於寬泛，又能兼顧地方菁英間因為學歷、經歷的差異，可能在議會中有不同的功能與角色。

## （二）現代國家形成的四大要素六大挑戰

國家是四種「組織化暴力」的執行者，包括發動戰爭、國家政權建設、提供保護與徵集資源。為了發動戰爭，所以建立了海軍與陸軍，還有為其提供服務的種種組織。國家政權建設，則必須成立許多常設的控制與監管組織。提供保護取決於為了發動戰爭與政權建設所成立的組織，必須加上一種機制，就是透過司法及議會制度，讓被保護者，能夠提出他們應該受到保護的要求。徵集資源則是為獲得與執行上述三者，所進行的一切手段，通常會為國家帶來財政與會計制度。<sup>45</sup>

在國家發展的過程中，會面臨六大挑戰，包括：滲透、整合、參與、認同、合法性與分配。這六項挑戰，滲透意味著建立一套合理行政組織，用來動員各種資源，維護社會秩序和協調集體的運作目標。整合的目的在於：公平且合理地分配職位與資源，讓國家形成一個整體。參與的目標在於將選舉權擴大至原先

---

45 Charles Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime," in Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol eds., *Bringing the State Back* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 181-183.

沒有選舉權的人，並且保護反對者的權利。而正當性是對於既有的政治組織，帶來自信心與忠誠度，並且使得組織內部的成員能夠服從法令或規則。認同則是藉由媒體社群的發展，對於人民實施社會化，使其能夠成為國家共同體的一員。分配則是建立社會服務和社會安全的種種措施，公平的分配所得，或透過租稅等種種措施，藉以縮小貧富差距。<sup>46</sup>

國家政權建設著重於設立許多常設的組織，用來控制與監管，是國家對於社會權力強化的過程。但與此同時，國家也必須提供保護，而保護的對象當然就是自己的國民，透過司法與議會制度，能夠讓人民「發聲」，提出應該受到保護的內涵。也就是說，國家政權建設並不是漫無目的而且毫無節制，而是必須受到議會制度與司法制度的規範，從而才能夠更有效率地徵集資源且對外作出一致舉動（無論是發動戰爭或抵禦侵略）。至於國家所面臨的六大挑戰，事實上皆與議會有關。首先議會的設立與否與擁有哪些職權，代表著國家向社會滲透與整合的程度，議會代表的產生方式，是由官方遴選還是選民普選，則涉及選舉權的開放，也就是上文所說的「參與」。此外，國家機構的作為，如果能夠得到議會的支持，往往被視為較具有正當性，而且議會也時常扮演官民「橋梁」的角色，必須承擔實施社會化的作用。最後，社會資源分配方面，議會也被期待能夠發揮承上啟下的作用，不僅能夠監督政府合理施政，更被期待能夠替弱勢者爭取到基本的社會資源。筆者認為：上述四個因素與六個挑戰，有助於瞭解現代化國家建立的過程中，必須將統治權深入社會各個層面，必須建立合

---

46 Charles Tilly, "Western State-Making and Theories of Political Transformation," in Charles Tilly ed, *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975), pp. 608-609.

理的組織與制度，在這個過程中，也必須適度地分享統治權力，並透過議會制度反應來自各階層的聲音，故政權建設與提供保護是一體兩面。而六大挑戰，則有助於分析地方菁英參與議會活動及其他社會服務時，究竟對這六個類別造成了正面或是負面的效果。<sup>47</sup>

另外，學界對於「國家與社會」與「公共領域」的概念，有助於本研究論點解釋，誠如黃宗智認為隨著福利國家、大眾社會、廣告業的出現，公共領域經歷了一場結構性的變化，國家與社會相互滲透。這種結構性的變化包括：一方面個人聚合讓位於大眾社會的利益團體，另一方面自由主義憲政國家讓位於福利國家，前者是國家的社會化，後者是社會的國家化。<sup>48</sup> 黃宗智強調國家與社會不是互相排斥的，也不是國家與社會誰被誰吸收而消失，而是國家與社會在不同的領域中不斷地相互作用、彼此影響，至於如何作用、如何影響，則應該考慮不同的時間、事件、人物，不能一概而論。

就參議會而言，它是一個帶有某種義務性質的團體，因為議員有開會的義務，而且按照議事規則，須有半數以上議員出席才能召開會議，出席議員三分之二以上同意才能作出決議案。但議員出席與否，則需要靠議員自己的意願，因此強制力不高。此

47 在現代國家形成的研究中，常出現兩種不同研究途徑，由Max Weber所形成的聚焦於宏觀的制度與能力途徑，或者是Antonio Gramsci所塑造，聚焦於微觀的文化與實踐途徑，這兩種研究途徑是相互補充而非相互排斥。見John Brook, Julia Strauss, and Greg Anderson eds., *State Formations: Global Histories and Cultures of Statehood* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 1-12.

48 黃宗智，〈中國的「公共領域」與「市民社會」？——國家與社會間的第三領域〉，收錄於黃宗智（編），《實踐與理論：中國社會、經濟與法律的歷史與現實研究》（北京：法律出版社，2015），頁114-135。

外，若將參議員分成許多次團體，是否容易讓特定的議員較關注某一類特定的議題（例如：教育程度高的議員是否較關心教育問題，或工會選出的議員是否真的比較關心工人工資調整的提案），而這些議員間的次團體所形成的網絡彼此如何協調，又如何與其他人民團體互動，是否形成許多「利益團體」(interest group)，在種種正式或非正式的互動中，參議員與人民團體相互影響，試圖主導政府的施政。

參議會正是國家與社會相互滲透最具體的場所，根據《市參議會組織條例》，市參議會職權有市長交議事項，也有平民請願事項，市參議員也可以制定單獨適用於上海市的單行法規。<sup>49</sup> 既然議案可由上級政府交議，也可以由議員提出，因此藉由議案的討論，可以視為國家與社會（政府與民間）彼此爭取發言權與表達的空間。國家與社會的互動在既有研究中，多就法律層次認為上級政府根據法律有權力否定參議會的決議，所以得出參議會持負面評價；卻忽略了即使參議員的提案被否決，參議員至少也部分表達平民的心聲，又何況市長交議提案遠遠少於議員提議案。<sup>50</sup> 二十世紀上半葉，中國大陸多處於政治動盪的狀態中，福利國家的種種構想能實現者甚少，社會的國家化可能大多停留於計畫的階段，但至少透過具體的議案討論，才有可能進一步討論當時議員與利益團體的互動，盡可能具體地描述國家社會化的程度。<sup>51</sup>

49 《市參議會組織條例》第二條各款，見《上海市政府公報》，卷2期29（上海，1946年3月），頁600。

50 以第一次大會為例，市政府交議的提案只有10件，而參議員提案則多達379件，見上海市參議會秘書處（編），《上海市第一屆參議會第一次大會會刊》（上海：上海市參議會，1946），頁309-337。

51 Julia Strauss指出：當一個政府試圖執行各式措施，穩固其政權，建立新

## 五、分析架構

在本書中，將區分使用議會（parliament）與會議（council），分別定義如下：「議會」指的是由一群被選出來的代表，這一群代表組織成為一個具有立法、預決算、質詢權之一的功能群體，並且定期集會，負責制定法律及其他被賦予的職權；至於「會議」則指由官方成立的組織，同樣透過定期集會的方式，用來執行某個任務，或是對某人提供建議。<sup>52</sup>

另外，以「地方菁英集會組織」來統稱兩者。不論是「議會」或「會議」，以參與者的產生方式（官方遴選或經由選民投票），以及是否具有立法權、預決算權及質詢權三項權力，所構成的四個象限，作為本書的分析框架，參見圖 1-1。

參與者的產生方式關乎獲選代表的性質問題，而經由普遍選舉所產生的代表，通常被視為較具有民意基礎。關於民意的定義，學者將其歸納為五類：(1)民意是個人意見的集合；(2)民意是多數人信仰的反應；(3)民意是建立在團體利益的衝突上；(4)

---

制度來增強對社會秩序的控制，並且建立新的政治參與規則，透過理想來建立新的正當性，那麼他就必須透過形成各種不同文化與各種不同的實踐，來擴大建立各種制度與培養多重運作能力。見 Julia Strauss, *State Formation in China and Taiwan: Bureaucracy, Campaign, and Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), pp. 4-5. 成立各種由地方菁英組成的集會組織，就是一種建立新的政治參與，而地方菁英在其中所扮演的角色，特別是由不同菁英分子所提出的各式議案，更是彰顯其背後所代表的不同文化如何被實踐。也就是說，研究國家與社會如何透過「議會」進行互動，不僅要注意職權變化與人員組成屬於宏觀的制度與能力途徑，更應該深入具議案的討論，才能深入微觀的文化與實踐途徑，達成兩者兼顧。

52 P. H. Collin ed., *Dictionary of Politics and Government*, 3rd ed. (London: Bloomsbury Publishing, 2004), p. 58, 173.

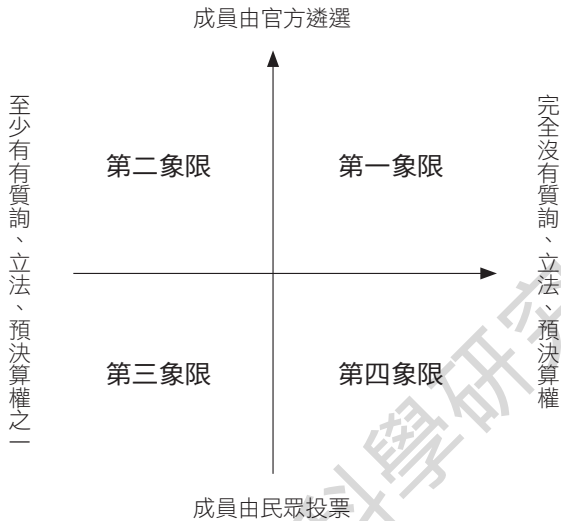


圖 1-1 本書分析框架示意圖

民意是媒體與菁英的意見；(5) 民意是一種虛構。<sup>53</sup> 這五類之中，前兩者對於代議政治比較肯定，認為獲選的代表至少反映部分到多數人的想法；後三者則對於代議政治的作用表示懷疑，認為所謂民意必須建立在各個利益團體衝突上，甚至否定獲選者能夠代表多數，認為其僅能夠代表自己。這五類看法分別從不同角度切入，讓我們能夠在討論個別議案時，有更廣闊的反思角度。其次，就立法、預決算與質詢權的有無為切入點，原因出自權力制衡的觀點。將權力按其性質和作用分為相對獨立的部分，分別由不同機關掌握，並使各種機關之間能夠相互制約、達到權力平衡。<sup>54</sup> 就政府與議會的角度出發，政府掌握行政權，倘若議會沒

53 Carroll J. Glynn, et al., *Public Opinion*, 3rd ed. (New York: Routledge, 2015), pp. 11-20.

54 M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Oxford: Oxford



有相對地掌握立法、預決算與質詢權，又怎能達到權力制衡的目的？所以在本書中，以成員的組成方式與制衡權力之有無，提出前述分析框架。現將官方遴選與選民投票之優缺點和立法、預決算與質詢權之定義，分別敘述如下：

先就官方遴選<sup>55</sup>與選民投票來說，官方遴選的長處在於：(1)時間與金錢花費較少，特別是由官方的角度而言，權責單位擬定名單，提交首長或委員會決定代表人選，程序較為簡單，在時間與金錢上花費較少。(2)比較容易延攬到專門人才，可以針對特別議題，直接延攬專門人士參與會議，在某種意義上較具有針對性，可能較容易解決問題。至於官方遴選的缺點：(1)選舉過程不透明，容易有黑箱作業的批評，由於只有少數人擁有最終決定權，導致最終獲得遴選者究竟如何產生，不容易讓一般人瞭解，所以時常招致批評。(2)容易流於近親繁殖，此與前一點相關，正是由於決策過程的不透明，或者說決策者權力過大，當決策者任用親人朋友時，若無相關配套方法，便容易產生此種流弊。

選民投票的優點：(1)選舉過程較為公開透明，要舉行普遍選舉，通常需經過人口普查，並且在指定的時間地點，以投票方式決定獲選者，得到較多票數者即當選。有一定的事前準備工作，而且經由投票，票多者勝出，不論是選舉人或被選舉人，較容易接受這樣的代表產生方式。(2)被選出者被認為較具有普遍的民意

---

University, 1967), p. 18.

55 「遴選」二字解釋如下：「遴」有謹慎選擇之意，「選」意謂挑選或選擇；遴選與選任、選拔、任用三個詞彙意思相近，均有選出人才加以任用的意思。但「遴選」感情色彩強烈，突出了任用的謹慎之義，選任、選拔、任命，帶有較多中性色彩，均不能表達任用的謹慎之義。見米勇，〈法官遴選制度研究〉（長春：吉林大學法學理論專業博士論文，2009），頁6。



基礎。透過投票制度，被選舉人得到具有相對多數選民的支持，對於其支持者來說，很自然地相信獲選者應該代表其發聲。而選民投票的缺點則有：(1)需花費時間與金錢，從選舉前的人口普查、候選人資格審查、安排投開票所與開票計票人員、印製選票等等，都需要大量的時間與金錢方能完成。(2)未必能夠選出真正適任者，既然普選是以票數高低論輸贏，自然容易誘使有心人以不法方式，如賄選和暴力脅迫，讓選民投票給自己，以達到當選的目的。如此一來，即便是透過投票並且得票較多者勝出，確定了最後的當選者，仍然無法真正避免舞弊的產生。<sup>56</sup>

議會的監督權有許多種，其中又以立法權、質詢權與預決算權最為重要。<sup>57</sup> 這裡所說的立法權，指的是地方立法權，意謂在中央政府的授權下，遵守法律優位原則及法律保留原則，制定適用於特定地區的法律。可區分為：自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者；或是自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者。<sup>58</sup> 質詢權一般說來，是指立法機關的議員

---

56 普遍選舉的特徵，請見彭懷恩，《政治學精進Q & A》（臺北：風雲論壇有限公司，2010），第十七章。各國選舉制度之比較，請見胡祖慶，《比較政府與政治》（臺北：五南出版社，2018）第八版，第八章。至於民主憲政理論中的代議理論與馬克思主義理論中的先鋒隊理論，兩種代表制之比較，請見袁兆霆，〈兩種代表理論間張力的消解與人大變革〉，《人大研究》，期219（北京，2010年3月），頁4-8。

57 王書君，《論西方議會監督制度》（北京：中國社會科學出版社，2010），第三章西方議會監督機制，頁69-98。該章分析英國、日本、法國、美國四國之國會監督權，對前述三種權力在不同國會中如何運用也有涉及，但重要性及次序則不一致，惟此乃見仁見智，難有定論。

58 地方立法權的研究請見陳清秀、許澤天，《論地方立法權》，《法令月刊》，卷67期8（臺北，2016年8月），頁67-107；黃錦堂，〈地方立法權的主要問題與制度建立〉，《法令月刊》，卷63期5（臺北，2012年5月），頁63-80。

對行政部門的作為，以書面或口頭的方式，向行政部門提出詢問，要求行政部門必須以書面或口頭答覆的權力。換句話說，議員在議會中，針對關於應屬政府負責的事項，為明顯其責任，對於政府當局要求其答覆的設計。<sup>59</sup> 至於預決算權屬於財政控制權，是議會控制政府最有效的工具。預算指在未來一定時間內，政府為了特定目的，所作的收支計畫書，必須要經過立法部門的審核通過，成為法定預算之後，才得以執行。決算則是經法定程序審查的預算，依據年度將實際收支情況造冊，並送交權責機關審查。<sup>60</sup>

本書中，根據上述定義，按照時間先後，將參事會（1927年11月至1928年8月）、建設討論委員會（1929年7-10月）、戰前臨時參議會（1932年10月至1936年10月）、市政諮詢委員會（1944年5月至1945年8月）、戰後臨時參議會（1946年3-4月）以及參議會（1946年9月至1949年1月），依據其代表來自官方遴選或選民投票，又是否擁有立法、預決算與質詢權，把這六個地方菁英所構成的集會組織，納入上述框架中，指出其位於四個象限中的哪一個位置。換句話說，如果該集會組織，成員由官方遴選產生，而且又沒有立法、預決算與質詢權，即劃入第一象限；成員雖由官方遴選產生，但是有立法、預決算與質詢權其中之一，則歸入第二象限。與此相對，成員由民眾投票選出，而且具有立法、預決算與質詢權其中之一，則屬於第三象限，成員雖由民眾

59 行政院研究發展考核委員會（編），《各國國會質詢制度之比較》（臺北：行政院研究發展考核委員會，1991），頁19。

60 游獻庭，〈國會預算權之形成與發展〉，《政治學報》（國立臺灣師範大學），期3（臺北，2004年8月），頁121-153。各國預算制度發展請見張獻勇，《預算權研究》（北京：中國民主法制出版社，2008）。

投票選出，但是沒有立法、預決算與質詢權，則歸入第四象限。按照一般常理而言，如果該集會組織，屬於第一象限，由於成員由官方遴選產生，而且又沒有立法、預決算與質詢權，應該是權力最小的，但是該組織究竟發揮什麼功能，參與者扮演何種角色，仍然必須依據個案進行分析，才能夠得知。另一方面，如果該集會組織，成員由選民投票產生，並且擁有立法、預決算與質詢權等權力，似乎符合民主程序且擁有完整權力，是不是意味著真正能夠發揮制衡作用呢？同樣也必須依據史料，根據各個組織的運作實情，甚至從具體議案細節討論，才能夠進一步判定。

## 六、章節安排

本書以1927-1949年間，上海市政府所成立的六個地方菁英集會組織，為討論的主題。按照成員產生的方式為遴選或民選，與立法、預決算、質詢三權之有無，為一貫劃分之標準，藉此評斷上海地方菁英構成的定期集會組織，究竟屬於「會議」或「議會」。無論何者，其作用皆在於由地方菁英監督或建議市政建設，而且成員彼此有繼承性與重疊性，所以應該加以研究。全書各章依時代先後為順序，首先討論各個組織成立的時空背景與職權，其次分析參與者的性別、年齡、學歷、經歷。上述各點，是針對集會組織本身所作的分析與研究，屬於政治制度史的範疇（宏觀的制度與能力途徑）。各章最後則討論參與各該組織的地方菁英，究竟對市政府作出了哪些建議或是決議，是否受到其他人民團體甚至個人的影響，而市政府又是如何處理這些建議或決議。個別議案的討論則較偏向社會生活史的內容（微觀的文化與實踐途徑），涉及市政府將哪些議題視為重要的施政目標，而對此參議員們又作出怎樣的反應。此外，參議員們又如何透過彼此的合縱

連橫，連署提出議案並且透過參議會作成決議，要求市政府必須加以執行。透過上述政治制度史加上社會生活史的結合，可以讓我們更進一步地瞭解當時上海，作為中國第一大城，面臨哪些社會問題。

以下簡介各章要點如下：

第一章〈緒論〉，介紹研究動機與目的、對先行研究作出綜合討論，簡述研究方法與史料，提出分析框架，並簡介全書要旨。

第二章〈中日戰爭結束前地方菁英的集會組織（1927-1945）〉，在此期間，國民政府統治下的上海市政府，先後有黃郛、張定璠、張羣、吳鐵城、俞鴻鈞五任市長。其中張定璠成立參事會，張羣特設建設討論委員會，吳鐵城則組織臨時參議會，作為地方菁英集會組織。本章將從最先成立的參事會開始分析，指出其成立的時空背景以及該組織所被賦予的職權，就其參與者而言，將討論其與清末民初上海地方自治運動參與者是否有所重疊。並透過分析購置警用槍械案、總捐案、公用事業保證金案，具體討論參事會成員，如何發揮自身影響力，使得這些議案，有了不同的結果。張羣時代的建設討論委員會存在時間甚短，文中除了詳細分析參與者的身分背景之外，也將說明為何該組織無法發揮預期作用。吳鐵城時代的臨時參議會，是在一二八事變之後，為了爭取民意支持而設立的，過去的研究多將焦點集中於青幫領袖杜月笙獲聘為成員之一，以此證明國民黨與青幫之間的合作關係，但是臨時參議會本身，究竟發揮了什麼樣的作用，值得進一步討論。至於中日戰爭末期，陳公博與周佛海時代設立市政諮詢委員會，該委員會成立之背景為何，與本章所討論的三個地

方菁英集會組織，成員是否有彼此重疊之處，該委員會究竟在戰時的狀態下扮演何種角色，成員在戰後的際遇為何，同樣是值得關注的焦點。

第三章〈中日戰爭後成立的臨時參議會（1946年3-4月）〉。中日戰爭結束之後，上海重回國民政府統治，恢復成立由中央政府遴選的議會組織。依循國民政府戰時在大後方普遍成立臨時參議會之政策，戰後的上海市臨時參議會亦因此得以成立。本章首先討論戰後臨時參議會成立的時空背景，再分析50名臨時參議員的性別、年齡、學歷、經歷，特別著重於區分參議員是否為國民黨系統出身者。其次則具體統計在會議進行期間，個別參議員質詢的次數，並分析其內容。是否出現參議員依據個人學經歷的不同，而有顯著的差異性。最後針對臨時參議會所通過的各項決議，例舉討論什麼樣的議案，容易被市政府接受而獲得執行，而何種議案又容易遭到擱置。從質詢案到決議案，是否國民黨系統出身的參議員，在數量統計上或質詢內容上，都明顯地高於非國民黨系統出身者？是否出現由國民黨系統出身之參議員，主導議事的情形？

第四章〈參議員競選活動與選舉糾紛（1946年4月）〉。戰後在中國各地所進行的參議員選舉，是中國歷史上第一次進行地方議會的普遍直接選舉，本章將討論選舉前的準備工作，包含人口普查、發放身分證、候選人資格檢核、投票所的設立，是否存在明顯缺失。其次則以《申報》為主要資料來源，討論候選人透過何種方式加以自我宣傳，以及候選人如何理解這場選舉，候選人所提出的政見以何種市政議題占多數。投票當日與後續所發生的選舉糾紛，是本章討論的另外一個焦點，包括代書人未依照選民

意願，任意書寫被選舉人姓名、空白選票外流，利用暴徒到投票所威脅選民等情事，即便是開票作業已經完成，也發生區長勸退當選者，甚至假造當選者辭職信，企圖使候補者得以順利遞補的風波。透過對這場首次地方普遍選舉的詳盡討論，相信吾人對整個中國議會制度的發展歷程，會有更進一步的瞭解。

第五章〈國共內戰下的上海市參議會（1946-1949）〉。經由普遍直選所產生的正式參議會，從1946年9月至1949年1月，共召開過八次大會。本章仿照第三章的順序，具體分析181名參議員的性別、年齡、學歷、經歷，同樣透過大量的報刊資料，盡可能判別181名參議員是否為國民黨系統出身者。並且指出正式參議會與臨時參議會，其人員是否有所重疊，在職權上是否有所異同。同時將上述兩者與戰前的集會組織，一併作職權與人員的比較，藉此說明上海地方菁英有參與市政建設的一貫傳統，而在職權上卻又屢屢受到法令掣肘。其次，亦將歷次大會的質詢案與決議案，進行數量上的統計，用以說明哪些參議員較具有主動性，在不支薪的情形下，依然認真出席歷次大會，對各項市政議題進行質詢與連署。此外，利用收回跑馬廳案為例，說明此案遭到參議員們的群起反對，迫使市政府必須以換地的方式設法將跑馬廳收回，雖然最終無功而返，卻顯示出參議會沒有對市政府的要求照單全收。另一個議案為拓寬天目路案，工務局在臨時參議會時期，就已經想要拓寬此路以紓解交通壅塞，但民選的參議會成立之後，由於該區居民代表會多次陳情，該區所選出的參議員，在歷次大會中數次提案要求市政府暫緩執行該項計畫，以免造成該地居民流離失所。從此案也可以看出，區域選舉所產生的參議員，一定程度上背負著選民的期待，因而必須有所作為。上述兩個議案，都有助於瞭解，參議會儘管處於戰爭陰影下，而且在行

政權獨大的府會關係中，仍然發揮了若干作用，並不是市政府的橡皮圖章。

第六章〈結論〉，總結全書各章要點，並對1927-1949年間，由上海地方菁英所組成的六個集會組織，是否有一致關注的議題，而其與市政府的關係，在上述的各個時段，出現了怎樣的變化，又如何看待地方菁英與市政權之間的互動，並指出其優缺點。除此之外，也將對未來可能進一步研究的方向，提供評估與建議。

科技部人文社會科學研究中心