

第三章 台灣省參議會功能運作模式之分析

如果把台灣省參議會視為一個政治系統，就理論而言，從事系統研究，須從整體的觀點來分析社會或文化上的功能；從方法論而言，則須先將各種社會因素融合於系統之中，然後再分析統觀各種社會因素之關係。(Kast and Rosenzweig, 1974: 112~113) 換言之，以此觀點來研究台灣省參議會，須建立整合各種內在、外在因素為一體的架構，再以宏觀分析系統與環境在整體運作過程中所具有的互動功能。蓋組織結構直接影響組織功能之運作，但政治環境或稱政治文化(political culture)之多元化，卻是組織結構未能依法制發揮功能之障礙。(紀俊臣, 2002b: 5) 因此，系統環境也是影響台灣省參議會運作功能重要的變數。根據伊斯頓(David Easton)之政治系統分析架構：(參圖 3-1)

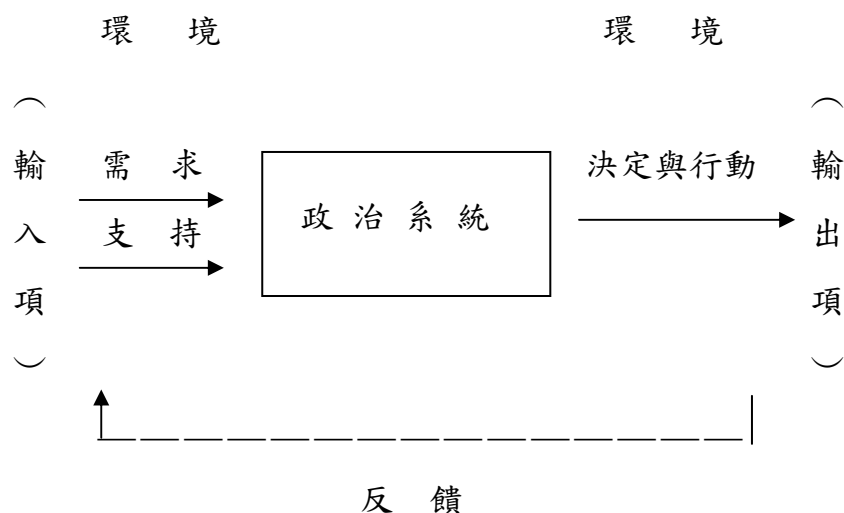


圖 3-1 伊斯頓 (David Easton) 政治系統分析架構

資料來源：David Easton, 1965: 112。

伊斯頓 (David Easton) 認為，輸入 (input) 包括需求 (demand) 及支持 (support)，需求乃指社會中成員對某一事項向權威當局 (authority) 表示其應否採取何種行動之意。支持則指社會中給予維持政治體系之行動及態度。輸出 (output) 則為政治體系為滿足輸入之需求而做的有關決定或行動。依循政治系統分析架構，本章將先敘明戰後初期台灣政治情勢與政治文化乃影響台灣省參議會功能運作之環境因素，其次再以台灣省參議會與省署當局 (行政長官公署、省政府) 及一般民眾之互動歸納此一政治系統之輸入項，最後以台灣省參議會決議案的作成、考察團的成立以及宣言、電文、告同胞書的發表，分析其決定與行動。

第一節 台灣省參議會之組織環境

壹、戰後初期台灣政治情勢

一、日本投降：台灣政權移轉

1895年甲午戰後，日本取得台灣，設立台灣總督府，展開長達五十一年之殖民統治。日治末期，爆發第二次世界大戰⁴²，交戰雙方是以美國、蘇聯、中國、英國、法國等國組成的反法西斯同盟與以德國、日本、義大利等法西斯國家組成的軸心國集團。在第二次世界大戰期間，隨著局勢的演變，於1943年底，中、美、英三國領袖發表開羅宣言，宣示戰後日本應將中國東北、台灣、澎湖等地歸還中華民國。翌年，蔣主席在中央設計局內成立「台灣調查委員會」，統籌一切「收復台灣」之事宜（鄭梓，1994：47）。1945年8月15日，日本無條件投降。國民政府隨及成立台灣省行政長官公署，任命陳儀為行政長官，負責接管台灣。台灣民眾熱烈歡迎前來接管的軍政人員。10月25日，在台北舉行受降典禮，台灣正式脫離日本的殖民統治，成為中華民國的一省。

二、二二八事件：台灣省署變革改組

台灣省行政長官公署的組織異於大陸各省的省政府，行政長官公署集行政、立法、司法、軍事大權於一身，權力遠大於省主席，與日本殖民統治時期的台灣總督府大致相同。因此，成立之初即備受台人批評。接管台灣之後，行政人員的任用與台人自治的期望相違背，長官公署重要的職位幾乎由大陸來台人士擔任，台人大多位居下級職位，而且與大陸人士即使職位相同但待遇較低，這種不公平措施深為台人所不滿。由於行政長官公署措施失當，使台灣民眾深感失望，加上經濟方面，物價飛漲、百業蕭條、失業嚴重、民眾生計困難。社會方面，語言隔閡、治安惡化，以致台灣民眾由滿懷期望而轉為失望，遂引起一場全島性的反政府行動——「二二八事件」。

事變之後，中央順應台灣民眾之期望，終於在當年（1947年）4月24日下令將台灣省行政長官公署改組為「台灣省政府」，同日任命魏道明為省主席，接

⁴² 儘管在1939年9月以前，中國的抗日戰爭，衣索比亞的抗意戰爭等反法西斯的抵抗已經開始，但一般認為戰爭從1939年9月1日德國入侵波蘭開始，到1945年9月2日，日本向盟國投降而告結束。

著在 4 月 30 日又發表任命台灣省政府委員暨各廳長名單，首度網羅多位台籍人士，其中被發表為省府委員的林獻堂與劉兼善兩位，原本皆是最初當選的第一屆台灣省參議員。

台灣省政府於 1947 年 5 月 16 日宣告成立，魏道明就任第一位省主席，而原任行政長官的陳儀則調回中央（次年 6 月又被任命為浙江省主席），至此結束一年七個月的行政長官公署特殊化的統治時期，邁入與大陸相同的省政府體制。

三、國共爭權：國民政府播遷來台

同時期在大陸，國、共爭權日熾，國民黨逐漸趨於劣勢，國民政府遷台之計，於 1949 年初即已徵顯。例如：1949 年 1 月 1 日，蔣總統任命陳誠為台灣省政府主席，接著國防部於當月 18 日又任命陳誠兼台灣省警備總司令，以佈署台灣做為軍政撤退的最後據點，同年元月 10 日，蔣中正總統也派蔣經國先生赴上海訪俞鴻鈞（時任中央銀行總裁），希其將中央銀行現存黃金移存台灣，以策安全等。元月 21 日，蔣中正總統發表文告，宣布暫行引退下野，由副總統李宗仁代行其職權。不久，大陸易主。12 月，國民政府播遷來台。翌年，蔣中正復行總統職務，鞏固台、澎、金、馬為反共基地。

四、韓戰爆發：海峽兩岸局勢趨穩

1950 年 6 月 25 日，北韓共軍進攻南韓，美國總統杜魯門命令駐日本的美國遠東空軍協助南韓作戰，27 日再度命令美國第七艦隊駛入基隆、高雄兩個港口，在台灣海峽巡邏，阻止中國人民解放軍渡海攻佔台灣。美國駐聯合國代表還向安理會提交動議案獲得通過，聯合國軍隊組成。美軍也參加對北韓的戰役。對當時退守台灣的中華民國政府而言，韓戰的爆發及中國的參戰使得美國認識到台灣戰略地位的重要性，將台灣重新納入防禦體系，杜魯門（Truman）總統派遣第七艦隊巡弋台灣海峽，宣佈台海中立化，阻止中國共產黨渡海攻台及蔣介石反攻大陸的企圖。韓戰的爆發，挽救國民黨的危機，也使台海危急局勢趨於穩定。

貳、戰後初期台灣政治文化

白魯洵（Lucian Pye）指出，政治文化乃是政治體系集體的歷史與體系中成

員的生命史之產物，其根基為公共事務與個人經驗（轉引自呂亞力，2002：402）。探索戰後初期台灣的政治文化，可分成兩個層面做歷史的溯源與分析，一為傳統臣屬政治文化的遺緒，另一為台灣民權自治運動的影響。

一、傳統臣民政治文化的遺緒

古代中國是一個典型以農業為基礎的儒家文化社會。隨著漢人移民與台灣被中國把納入統治，台灣這樣一個以漢民族為主體的文化，繼承了中國儒家文化薰陶下的臣民政治文化（subject political culture）傳統⁴³。鄭成功占領台灣後，以中國傳統政治模式建立王朝，為台灣進行集權式的政治管理。1683年清朝統治台灣後，在台灣設立地方政府進行管轄。此後兩百多年中，在封建專制統治下，臣民意識與臣民政治文化更形強化。1895年，清朝割讓台灣，日本在台灣進行五十一年殖民統治，其中總督專制統治與皇民化運動，進一步強化了台灣社會的臣屬政治文化取向。整體而言，臣民政治文化取向一直是台灣社會的主流政治文化，也是近代台灣社會政治文化的主要淵源（黃煌智，2005：221~222）。

二、台灣民權自治運動的影響

1895年，日本取得台灣，面對這個變局，台灣官民先成立「台灣民主國」，抗拒日本接收，接著進行長達二十年的武裝抗日。自1915年大規模武裝抗暴「西來庵事件」結束後，台中中學校創設，至此台灣民眾的武力對抗轉成以各種政治社會運動的手段，進行制度與思想層面的長期抗爭。同時期由於受到中國革命成功的激勵，第一次世界大戰結束後民族自覺主義抬頭所引發的各殖民地民族運動勃興的刺激，台灣菁英便如火如荼地展開長達十餘年的政治社會運動⁴⁴。其中「力爭民權與自治、實現充分的代議政治乃是日據以迄光復，斯土斯民最低限度的政

⁴³ 依阿蒙（Gabriel A. Almond）和波巴（Sidney Verba）的分類，政治文化可以簡略分成原始政治文化（parochial political culture）、臣民政治文化（subject political culture）和參與政治文化（participatory political culture）三種模型，此代表政治發展的三個階段。大抵而言，原始政治文化有一專制的政治系統，政府的決策，一以執政的獨裁者之好惡為度，官僚氣息極重，形成政治、經濟與宗教三位一體的統治結構，此為最落後國家的政治形態；臣民政治文化，則有一專家化的政府組織，使官僚結構不致腐化，注意人民的利益，此為開發中國家走向現代化的普遍統治結構。至於參與政治文化，統治階層允許人民發表意見，反應需求或支持的態度，然後作為決策的參考，形成投入、產出與反饋之動態政治系統，此為現代化民主國家的政治形態謂之。（Almond and Verba, 1963：12-21，轉引自紀俊臣，1996：71）

⁴⁴ 台灣在日治末期的政治社會運動，海外留學生可說扮演舉足輕重的地位。在台灣前往日本留學的學生中，葉榮宗是其中之一。他指出，刺激東京留學生的民族自覺，有下列幾項客觀事實：一、辛亥革命的影響；二、民族自覺主義的影響；三、日本民本主義運動的影響；四、受朝鮮獨立運動的刺激（葉榮宗，2000：98-103）。

治要求」(鄭梓, 1988: 1)。

在政治社會運動過程中, 台灣民眾本諸言論思想自由及請願、結社權等基本權利, 公開且持久地對殖民政權展開批判與建議, 並組織運動團體, 標舉鮮明而具體的訴求。在一連串政治社會運動中, 對戰後台灣議會民主與政治文化產生深遠影響者有六三法撤廢運動、台灣議會設置請願運動、政治結社組織運動以及地方自治改革運動等。舉例而言, 「台灣議會設置請願運動」雖受制於殖民體制而未能成功, 惟其影響實不容忽視(張勝彥等, 2002: 278)。其一、該運動喚起台人的政治、社會乃至文化意識; 尤其是三權分立、議會政治、國民的權利義務等近代民主政治觀念, 獲得廣為傳佈。其二、該運動揭棄自治主義, 並肯定台灣的特殊性, 有助於台人拒斥同化主義政策, 亦為政治運動奠定以台灣為本位之立場⁴⁵。在台灣爭取民權自治運動的壓力下, 「日本殖民者終於作出有限的讓步。1935年4月1日公布《台灣地方自治制度改正案》, 宣布開放議會一半的議員名額給台灣人民選舉。在台灣的州、市設置具有議決能力的州會和市會。在新的制度下台灣住民終於有了參與政治的管道, 1936年的初次選舉中, 投票率達到了96%左右。」(薛化元, 2004: 128)。

台灣民眾經由不同階段政治團體的主導、透過各種社會運動的手段, 持續地推動自治運動, 儘管這些組織和運動的目標並未完全實現, 但卻在台灣社會埋下民主意識與政治參與的火種, 對民間產生廣泛而深入的動員作用。「尤其到了後期台民經過長年與殖民統治者的抗爭, 日據當局不得已對選舉權做了局部的開放, 就在戮力抗爭與有限開放的激蕩中, 一般民眾的民權意識益加覺醒, 而自治訓練也更趨成熟了。」(鄭牧心, 1987: 50)。

三、戰後初期台灣政治文化

二次大戰後, 雖然臣民政治文化仍是台灣社會主流的政治文化, 但經過日治時代民權自治運動的鼓吹以及實際參與選舉的經驗, 台灣民眾政治參與 (political participation) 的管道增加, 對於政治效力感 (sense of political efficacy) 也逐漸提

⁴⁵ 葉榮宗則認為, 台灣議會設置請願運動對於台人的影響有: 一、啓發台人的政治意識; 二、促進台胞團結、提高民族意識。其產生的政治效果則有: 一、打破總督府的白色鐵幕; 二、喚起中央政界的注意與同情; 三、改變日人對台人的觀感(葉榮宗, 2000: 199-220)。

升。1946年的公民宣誓登記以及各級民意代表選舉的盛況便是最佳例證。二二八事件之前，台灣的政治菁英對於參與台灣政治建設充滿殷切的期望。以1946年4月15日舉行第一屆台灣省參議員選舉為例，這場全省最高民意機關的間接選舉，選舉人是甫當選不久的各縣市參議會議員，17個縣市選舉人總計523人，有1180位候選人角逐30個名額，平均當選率只有2.54%，台灣菁英政治參與之熱烈可見一斑。

1947年，二二八事件被當局強烈鎮壓，沉重打擊台灣政治菁英與人民政治參與取向。「二二八事件雖然落幕了，可是卻是以悲劇收場。而這場悲劇，卻為台灣的住民烙下了一個深刻的印記。台灣人的性格中，顯現出比過去更加卑屈的奴性；而在另一方面，卻又產生對政治的恐懼感」（李筱峯，2004：75-76）。這種對政治的恐懼感，必然使政治精英參政的熱潮大大減退。舉省議員的參選情形，事件前的省參議員選舉（1946年4月），應選名額僅30名，候選人多達1180人；事件發生後，1951年11月，接續台灣省參議會的台灣省臨時省議會舉辦第一屆臨時省議員選舉，應選名額增加為55人，但參選的候選人卻只有140人，參選熱潮在事件後急劇下降。由此可見二二八事件對台灣民眾政治參與產生很大的打擊。

二二八事件後形成的恐怖氛圍，使「台灣的知識份子與社會菁英在幾十年中不願與聞政治」（Rigger，1999：58，轉引自黃煌智，2005：238）。這種「政治冷漠」（political apathy）有助於國民黨一黨獨大與專制，影響台灣民主憲政的發展。二二八事件對於台灣政治文化最直接的影響就是，降低了本土政治菁英與一般民眾的政治效力感，影響其政治參與動機，使臣民政治文化益形鞏固。

叁、台灣省參議會組織文化

影響台灣省參議會功能運作的環境因素除上述政治情勢與政治文化外，議會組織文化對運作績效的影響也必需加以考量。所謂組織文化是指，組織團體發明或發展出來的一種行為基本假定價值，以及由這套價值衍生出來的行為規範和行為期望；這些理念，被組織成員視為理所當然，並具有指導成員行為的作用；並

藉著故事、傳說、儀式、及典禮等象徵性的手段，組織將其價值傳給成員（Edgar Schein，1985：6~9；張德銳，1990：185）。由上述的定義中，可歸納三項要點：組織具有一套成員所共享的價值、組織的價值被成員視為理所當然、以及組織運用象徵性的手段，將組織的價值傳輸給成員。針對此三點，以下將以台灣省參議會歷次大會宣言與議長、副議長之講詞，分析台灣省參議會之組織文化：

一、台灣省參議員具有的一套共享的價值

每一個稍具歷史的組織，都會發展出一套價值，這些價值說明了組織的基本哲學和任務（王美鴻，1997：55）。在台灣省參議會第一屆第一次大會宣言中，即明白揭示省參議員對省參議會存在的價值與期望：（台灣省參議會秘書處，1946a：4）

省參議會以監督政府，協助政府為其職責，並非與政府對立。同仁等今後當不斷注意政府對本會各項議案的設施，協助政府各種政令的推行，同時努力促進人民對政府的信賴及政府對本省民情的了解，使官民之間，泯除或有的成見和隔閡，精誠合作從事建設，以達成模範省建設的目的。

上述基本假定與期望，在台灣省參議會歷次大會宣言中，雖以不同的語句表達，但都流露同樣的價值認定。例如第一屆第三次大會宣言一開始即表示：「本會第三次大會開會於國內外憂患未已，省內劇變初定，及政府改組方告完成之際，如何凝聚人心，舒解祖國之困，妥籌善後，躋社會於久安，改進過渡措施，納省政於正軌，均為大會所當研求。」（台灣省參議會秘書處，1947a：22）。

二、台灣省參議會的價值被成員視為理所當然

組織的價值，大都與組織成員的基本態度有關，因此，成員對這些價值很少質疑或挑戰。這些價值的影響，就如信仰一樣，組織成員並不自知（王美鴻，1997：

56)。以副議長李萬居在第一屆第十次大會開幕典禮之致詞為例，即可說明此一現象：（台灣省參議會秘書處，1950b：3）

就本會自身而言我們可以自信沒有很大愧對我們同胞的地方。這是因為我們能夠認清民意機關與政府的關係是相輔相成，而以謀求地方之發展、進步為共同基礎的。...目前政治、經濟、社會的進步穩定的局面，多少是本會與政府合作的結果。在座各位一定了解，我這樣說祇是著重於指出我們此種一貫的態度。

三、透過象徵性的手段將組織的價值傳輸給新進成員

傳達組織價值最佳的工具，是透過故事、傳說、儀式、及典禮等非正式的文化脈絡。組織所採用的儀式與慶典，是一種表現組織文化的人造物。儀式是一種精鍊的活動，頗具戲劇效果，在保持與傳承文化方面，扮演著相當重要的角色。透過儀式，可以幫助新的成員社會化、加強成員的忠誠感、及強調組織的價值，以確保組織凝聚的力量（王美鴻，1997：59）。台灣省參議會歷次大會開（閉）幕典禮的舉辦，中央機關官員、行政長官、省主席、中國國民黨省黨部主任乃至黃朝琴議長的致詞，均呈現此種透過象徵性的儀式，傳遞省參議會存在的價值理念⁴⁶。

歸納上述對於歷次大會宣言與開幕典禮議長、副議長致詞的分析，可知台灣省參議會成立的首要目標乃協助政府各種政令的推行，同時努力促進人民對政府的信賴與政府對民意的了解。台灣省參議會不論在故事、儀式和典禮等文化表達形式方面，皆共同指向這樣的組織文化特性，而省參議員作為這個意義體系的共

⁴⁶ 以第一屆第二次大會為例，開幕典禮的舉辦、行政長官陳儀、黃朝琴議長與中國國民黨省黨部李主任委員的致詞乃至全體省參議員的合照，均行禮如儀。其中黃朝琴議長致開幕詞，同樣呈現對省參議會的期望：「參議會的權限是很有限的，而我們親愛的台灣同胞所期待於本會者，又比國內任何一省特別殷切，而且宏大，本會同仁深願竭盡棉薄，不辭勞怨，不斷地為民請命」（台灣省參議會秘書處，1946b：31）。

享者和傳承者，尤其能善用議會宣言講詞、開閉幕典禮儀式等方式，來發揮省參議會被賦予的精神與文化，使台灣省參議會充滿功能性民意機關的氣氛，顯現出台灣省參議會作為協助政府統治人民的工具性格。

第二節 台灣省參議會與政府互動模式

台灣省參議會屬省級民意機關，就整個國家政府體制而言，中央政府應對其進行監督，又台灣省參議會具省政府（長官公署）諮詢機關之性質，與省署的互動為其主要工作。因此，分析台灣省參議會與政府互動模式，將探討台灣省參議會與中央政府以及省政府之互動關係。以下將以靜態之法制規範機制設計與動態之議事運作互動模式，分析台灣省參議會與政府間的互動。

壹、法制規範機制設計

就法制規範之機制設計而言，可分兩個層面加以分析，一為省參議會與中央政府關係，另一為省參議會與省政府（行政長官公署）關係，分述如下。

一、省參議會與中央政府關係

（一）中央政府之監督

中央政府依據省參議會組織條例及有關法規之規定，對省參議會進行下列監督：

1. 法規制定及解釋

省議會組織條例及其關係法規固由中央政府制定，由中央政府解釋，即省參議會內部之議事規則及秘書處組織規則亦莫不由中央政府制定與解釋。中央政府可就制定與解釋之際，行使其監督權。

2. 認可

所謂認可，乃省參議會之某種行為經上級機關認可後始生效力之謂。如省參議會組織條例第三條規定：「……省參議會議決前項第二款單行規章，應報由中央主管部會核轉行政院備案，並報告立法院」。由此可知行政院、立法院對省參議會皆有認可權。

3. 爭議仲裁

即裁奪省參議會與其他機關爭議之權。如省參議會組織條例第十九條規定：「省參議會決議案，咨送省政府執行，如省政府延不執行或執行不當，得請說明理由，如仍認為不滿意時，得報請行政院核辦」。第二十條：「省政府對於省參議會之決議，如認為不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果，如仍認為不當時，得呈請省行政院核辦」。是以行政院對於省參議會所為之覆議結果，掌握最後仲裁之權。

4. 決議案之監督

「省參議會組織條例」第二十一條規定：「行政院院長對於省參議會之決議案，認為有違反三民主義或國策情事，得提經行政院會議通過，呈請國民政府予以解散依法重選」。一般國家對於地方議會通過的決議案，多規定在某種情況下，必須報經中央或上級行政機關核准後，始能生效，這一程序，稱為「決議案」的審查（The Review of Local Decisions）。審查的目的有二，一為察看決議案的內容有無違法越權情事，稱為法律審查（Legal Review），一為察看決議案的內容是否合於公共利益，稱為價值審查（Merit Review）。在行中央集權制的國家，幾乎所有地方議會議決案，都要經過上級政府的嚴密審查，某些性質的決議案還要等待批准後，始能執行。在行地方分權制的國家，上級政府對於一般議會的決議案，一般注重法律性的審查，其屬於政策性的議決案，除有特別規定者外，無須批准後執行（姚榮齡，1963：286）。對於省參議會之決議案，何者為「違反三民主義或國策」之情事，法並無明文規定，乃視行政院長或行政院會議進行價值審查（Merit Review）。是以即使上述各種監督權無效，行政院對省參議會仍有最後控制之道。

此外，依「省參議會選舉條例」之規定，省參議會候選人須經甲種公職候選人試驗或檢覈及格（選舉條例第一條），法院有判決省參議會選舉無效及當選無效之權（選舉條例第二十四條、第二十五條），是以考試機關及司法機關對省參議會亦有監督權。

（二）省參議會之職權行使

1. 建議事項與聽取報告

「省參議會組織條例」第三條第二款規定：省參議會有「建議省內中央機構有關地方利害之興革事項」之權，第七款有「聽取省內中央機關施政報告並提出詢問事項」之權。

2. 其他法律賦予之職權

「省參議會組織條例」第三條第七款規定：省參議會有「其他法律賦予之職權」。台灣省參議會是戰時中國訓政時期體制下的民意機關，因此乃依據國民參政會組織條例第四條規定，台灣省參議會得補選國民參政員八名，參加第四屆國民參政會。此外，1945年1月在重慶召開的政治協商會議通過八項協議，其中一項是「台灣、東北等地新增各該區域及職業代表共一百五十名」。在這一百五十名中，台灣分配十七名，而後國防最高委員會指示：由省參議員選舉產生。另依憲法規定行憲後的監察委員，由各省市議會選舉。在各省市議會未正式成立以前，首屆監察委員依憲法實施之準備程序規定，由各省市現有之參議會選舉之（李筱峯，1987：28-42）。因此，省參議會即依據上述法令，選舉產生國民參政員、制憲國大代表與第一屆監察委員。

二、省參議會與省政府（長官公署）關係

省參議會為省政府的議事兼諮詢機關，其議決案並由交省政府執行，二者關係密切，舉其要者分述於後：

（一）省參議會第一次會議由省政府主席（行政長官）召集

按省參議會開會皆由議長召集，但第一次會議召集前，新選省參議員尚未組成參議會，議長需待組成議會後方能由參議員互選產生，是以在第一次會議召開前尚無議長，無人負召集之責，因此乃有由省政府主席召集之規定。台灣省參議會成立之初，台灣尚在省行政長官公署階段，是以省參議會第一次會議乃由省行政長官召集。省參議會在臨時省議會成立前一直奉命延長，未曾改選，是以實際上省行政長官只召集過一次會議，乃改為省政府後，省政府主席未行使過召集省參議會之權。

（二）省參議會有聽取省政府施政報告及向省政府提出詢問之權

省參議會代表全省人民，負諮詢及監督之責，為瞭解省政府之施政情況，知道其決議案執行之情形，自應有聽取省政府施政報告之權。如省參議會在開會時對省政府施政有疑問，當然可以向列席之省政府官員提出詢問，省府官員除非依法有保密必要外，更有答覆的義務。

（三）省參議會與省政府發生爭執時，由行政院核辦

「省參議會組織條例」第十九條規定：「省參議會決議案諮送省政府執行，如省政府延不執行或執行不當，得請說明理由，如仍認為不滿意時得報請行政院核辦」。第二十條規定：「省政府於省參議會之決議，如認不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果，如仍認為不當時，得呈請行政院核辦」。行政院因係省政府及省參議會之上級機關，自有解決爭執之法：或命省政府執行，或解除省主席職務另行任命，或解散省參議會依法重選皆無不可。

此外，如省政府有向省參議會提案權（組織條例第三條一項三款），省參議會對省總預算有初步審議及對省決算有初步審核權（修正組織條例三條一項四款）等，無不表明省參議會與省政府間之密切關係。

三、法制規範分析

就行政院之爭議仲裁權而言，「省參議會決議案，咨送省政府執行，如省政府延不執行或執行不當，得請說明理由，如仍認為不滿意時，得報請行政院核辦」（組織條例第十九條），就地方自治而言，此類爭議應屬「政治問題」（political question），其解決之道，除省參議會得請省政府說明理由外，必要時得報請行政院、內政部、省政府邀集各有關機關協商解決，此才符合地方自治之道，而非報請中央之行政院核辦。

其次就行政院對決議案之監督而言，「行政院院長對於省參議會之決議案，認為有違反三民主義或國策情事，得提經行政院會議通過，呈請國民政府予以解散依法重選」（組織條例第二十一條）。一般國家對於地方議會通過的決議案，多規定在某種情況下，必須報經中央或上級行政機關核准後，始能生效，這一程序，稱為「決議案」的審查（The Review of Local Decisions）。審查的目的有二，一為察看決議案的內容有無違法越權情事，稱為法律審查（Legal Review），一為察看

決議案的內容是否合於公共利益，稱為價值審查 (Merit Review)。在行中央集權制的國家，幾乎所有地方議會議決案，都要經過上級政府的嚴密審查，某些性質的決議案還要等待批准後，始能執行。在行地方分權制的國家，上級政府對於一般議會的決議案，一般注重法律性的審查，其屬於政策性的議決案，除有特別規定者外，無須批准後執行 (姚榮齡，1963：286)。對於省參議會之決議案，何者為「違反三民主義或國策」之情事，法並無明文規定，行政院長或行政院會議即逕自以價值審查 (Merit Review) 來進行省參議會決議案之控制。

貳、議事運作互動模式

一、大會議程之設計

行政院於 1945 年 11 月 27 日，發布「省參議會議事規則」，而台灣省參議會則另依「省參議會組織條例」於 1946 年 5 月，也自行訂定「第一屆省參議會駐會委員會辦事規則」，於是此二規則即成為維繫台灣省參議會時代各項議程運作之主要法規依據。台灣省參議會的任何議程，得經由以下機構進行運作：

一是大會，二是各種審查委員會 (第一審查委員會、第二審查委員會、第三審查委員會、特種審查委員會)，三是駐會委員會。

(一) 大會

1. 會期

大會是省參議會的最高權力機構，一切議案須經此議決始具法定效力。每次大會的會期，按「省參議會組織條例」第八條之規定為十天至十五天，必要時得延長之。在五年七個月的台灣省參議會時代裏，總共召開了十一次的大會，從 1946 年 5 月的第一次大會以降，平時每半年舉行一次，至 1951 年 6 月舉行最後一次 (第十一次大會) 為止。在召開的十一次大會中，有八次的會期平均皆約十餘天，唯有第七次、第八次、第九次正當國內形勢鼎沸，大陸撤守，中央政府甫遷來台，所以儘量縮短會期，第七次大會為七天，第八次大會為六天，第九次大會為八天⁴⁷ (鄭梓，1988：106)。(見表 3-1)

⁴⁷ 由上述規定與統計，台灣省參議會大會一年僅兩次，會期不過一個月左右。以一正常議會而言，會期

表 3-1 台灣省參議會歷次大會日期一覽表

大會別	日期	備註
第一次大會	1946. 5. 1 ~ 1946. 5.15	1951. 5. 1 台灣省參議會成立
第二次大會	1946.12.12 ~ 1946.12.24	
第三次大會	1947. 6.20 ~ 1947. 6.30	1947. 2.28 二二八事件 1947. 5.16 台灣省政府成立
第四次大會	1947.12. 1 ~ 1947.12.13	
第五次大會	1948. 7. 1 ~ 1948.7 .12	
第六次大會	1948.12.16 ~ 1948.12.28	
第七次大會	1949. 6.15 ~ 1949. 6.21	
第八次大會	1949.12.19 ~ 1949.12.24	1949.12 國民政府遷台
第九次大會	1950. 6. 8 ~ 1950. 6.15	
第十次大會	1950.12.16 ~ 1950.12.25	
第十一次大會	1951. 6.11 ~ 1951. 6.23	1951.12 .11 台灣省臨時省議會成立

資料來源：作者整理自台灣省參議會秘書處編印（1946-1951），台灣省參議會第一屆歷次大會特輯。

2. 議程編排

大會議程編排的方式，依「省參議會議事規則」第八條之規定：「議事日程之編定順序如左：

甲、報告事項：

乙、討論事項：

實在太短。

- 一、省政府交議事項，
 - 二、省參議會提議事項，
 - 三、人民建議或請願事項，
- 丙、臨時動議。」

(二) 臨時會議

第八次大會期間，省政府曾交議兩項關係全省政制的重大法案，即是「台灣省各縣市實施地方自治綱要草案」以及「台灣省行政區域調整方案」，由於函送省參議會時未經省府委員會議之正式審議通過，所以省參議會大會決議：「兩案應先由省政府會議通過後，並檢附地方自治實施程序表及行政區域調整進度表，於一個月內送會，再召集臨時會議審議。」。因而，在第八次大會閉幕後的一個月，召開台灣省參議會成立期間唯一的一次臨時會議(1950年1月21日至24日)，專門審議以上開辦台灣省地方自治的兩項方案。

分析省參議會大會議程之運作，除了按一般法定日程在會場上公開進行報告、討論、議決之外，還善於運用特殊的「秘密會議」進行重大議案審查。

(三) 秘密會議

在省參議會的會議中，較特別的是秘密會議的召開。台灣省參議會時代曾經舉行過兩次的秘密會議⁴⁸：一次是第八次大會的第三次會議(1949年12月23日上午)，為了省府交議的「行政區域調整方案」其中重新劃分各縣市之界域關係地方權益重大，避免事前滋生紛擾，所以採取禁止旁聽的方式，進行方案內容的瞭解。第二次是於1950年6月14日上午(第九次大會第八次會議)舉行「財經秘密會議」，據推測時機正當中央政府初遷來台，勵行財經的穩定政策，政策內容攸關民生大計，故採保密方式進行府會雙方的研討會商。

二、各種委員會之運作

大會之外，其餘三委員會的組成，皆屬參議會大會底下的幕僚作業機構，乃是視實際狀況的需要，由大會授權進行各類議案的小組審查，再提交大會議決。以下列舉各項委員會設立的背景、運作方式及其權限。

⁴⁸第一次召開秘密會是因第八次大會的第二次預備會議中，黃朝琴議長提出臨時動議：關於本省行政區域劃分，關係重大，應如何詳密審議？此案經決議舉行秘密會討論(台灣省參議會秘書處，1949：5)。

(一) 審查委員會

審查委員會是大會開議期間定期常設的機構，按議事規則第十六條之規定，分立三個審查小組，對於各類相關議案，協助大會進行分工審查。

1. 第一審查委員會

負責審查關於民政、自治、保安等事項之議案。

2. 第二審查委員會

負責審查關於財政、經濟、建設等事項之議案。

3. 第三審查委員會

負責審查關於教育文化等事項之議案。

至於每一審查委員會之人數、人選以及召集人，則由議長就省參議員中擬定後，提交大會通過。在五年七個月的省參議會時代裏，由於參議員的總席次從三十席陸續增至三十七席，因此每一審查小組的人數亦歷次大會變動不定，通常少至數人，多至十多人，其中又以第二審查小組有關財政經建的議案特多，範圍又廣，所以配置參議員的人數也較多，甚至到 1949 年召開第八次大會期間，為了因應穩定財經的特殊時局，還將第二審查委員會再劃分為甲、乙兩組，以利作業。

「省參議會議事規則」同時規定：若議案內容涉及一個以上審查會之審查範圍，得交各審查委員會會同審查。(第十七條) 按此，台灣省參議會為著慎重審議台灣省預算案，曾於 1947 年 12 月第四次大會期間，成立「預算綜合審查小組」由副議長李萬居主持，對於三組分別審查的三十七年度台灣歲入歲出有關部門預算，進行再一次的綜合審議，求其劃一審查的標準、統籌合理的分配。

4. 特種審查委員會

依議事規則之規定：省參議會於特殊事項得依主席決定或議會之決議，而設置「特種審查委員會」。(第十六條) 通觀台灣省參議會時代所設置的特種委員會，絕大多數乃是針對省府交議的關係重大議案，或者是議長交議的特別須要加以深入調查，慎密研討的法案規章等等。

茲統計台灣省參議會歷次大會，所設立的特種審查委員會或審查小組，列舉說明如下：(表 3-2)

表 3-2 歷次大會設立之特種委員會與審查小組

大會別	特種委員會(審查小組)名稱	備註
一	「糧食問題審查委員會」	專門研究本省當前最嚴重的糧荒問題，並兼審查有關糧食問題之提案，大會指定林獻堂等七人為委員。
二	「選舉取締規則」起草小組	議長交議，大會決議成立制定「選舉取締規則」起草小組，指定王添灯等七人為委員，負責起草，並限期於次年二月底完成草案，提會公決。
三	「糧食小組」	大會決議，成立「糧食小組」，公推殷占魁等六人為小組委員，負責審查省府交議的「三十六年第一期稻穀收購價格案」以及「台灣省三十六年度收購糧食辦法」暨施行細則草案。
	特種審查小組	大會決議，成立特種審查小組，公推劉傳來等三人為小組委員，負責審查省府交議的「台灣省水泥調節費征收辦法」草案。
	特種審查小組	大會決議，成立特種審查小組，公推殷占魁等六人為小組委員，負責審查省府交議的「台灣省開墾荒地救濟失業辦法」草案及其「實施計劃要點」。
	「台灣省縣市長提前民選辦法」起草小組	議長交議，大會決議，設立「台灣省縣市長提前民選辦法」的起草小組，公推韓石泉等三人為起草委員，負責彙集各方意見，提報大會公決。
四	特種審查小組	大會決議，設立特種審查小組，公推李萬居等七人為委員，負責審查省府交議的「台灣省三十六年第二期收購糧食價格案」。
五	「台灣糖業糖價」調查小組	議長交議，大會決議，成立「台灣糖業糖價」調查小組，公推黃純青等三人為調查委員，負責前往各糖業公司調查。
六	「公營小組委員會」	大會決議通過「台灣省參議會公營事業小組委員會組織規程」，設置「公營小組委員會」，除了七名駐會委員，另外再票選二名，共九名為公營事業小組委員，并互推李友三為主任委員，負責監督台灣省公營事業之經營。
七	「公營事業小組」	大會選舉「公營事業小組」委員九名(其中七名為駐會委員)。
八	「公營事業小組」	大會選舉「公營事業小組」委員九名(其中七名為駐會委員)。
九	「公營事業小組」	大會選舉「公營事業小組」委員九名(其中七名為駐會委員)。
十	特種審查委員會	大會決議，設立特種審查委員會，公推劉闊才等九人為審查委員，負責審查省府交議的「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」草案。
	「公營事業小組」	大會選舉「公營事業小組」委員九名(其中七名為駐會委員)。

十一	「擬訂省議會組織大綱及其權限」研究小組。	大會決議，組織「擬訂省議會組織大綱及其權限」研究小組。
	「公營事業小組」	大會選舉「公營事業小組」委員九名(其中七名為駐會委員)。

資料來源：作者整理自鄭梓，1988：109-111。

綜合以上台灣省參議會時代所召開的十一次大會，幾乎每一次大會皆設立一個以上的特種委員會，共計設立十六次的特種委員會，而其中「公營事業小組委員會」自第六次大會開始設置以來，已經成為往後省參議會的定制，每次大會閉幕之前，必然要推舉公營事業小組的委員，以便在休會期間與駐會委員共同行使職權，此機制且一直延續到臨時省議會以及省參議會時代。

(二) 駐會委員會

駐會委員會是經省參議會大會的授權，在大會休會期間，繼續行使參議會的部分職權。不論是依據國民政府頒布的「省參議會組織條例」，或是台灣省參議會自訂的「第一屆省參議會駐會委員辦事規則」，駐會委員會所能行使的職權都僅止於聽取行政長官公署（或省政府）直屬各單位之工作報告以及省參議會決議案之實施經過報告。然而在台灣省參議會成立的時代，由於大會的授權，駐會委員會卻無論在職權的行使或審議的範圍等各方面，皆做了多項的擴充。例如對於年度總預算，省參議會第一次大會即推選五位參議員協同駐會委員會負責審查，第四次大會也將省政府的追加預算案以及公營企業預算書交付駐會委員會審議，第六次大會則將兩個個別單元的預算案皆授權駐會委員會加以複議。

此外，省參議員提案或臨時動議，亦有不少經由大會議決交付駐會委員會執行者，例如第五次大會即將參議員謝漢儒所提的臨時動議：「組織航業公司調查委員會，徹查其業務真象」乙案，經議決交由駐會委員會進行調查；又如第六次大會參議員林壁輝的臨時動議：「組織公營事業機關調查團」，大會議決也交由駐會委員擬定調查辦法；再如第七次大會亦曾將多件的參議會提案和臨時動議案，交付駐會委員會研究、討論與辦理。

還有省政府交議的需要時間深入研討的重大議案，也曾授權駐會委員先行審

議，例如第五次大會將省府送審「台灣三年經濟建設計劃」，先交駐會委員彙集個別參議員之意見，再進行審議，以及緊接著第八次大會而召開的臨時會亦決議：「台灣省各縣市實施地方自治綱要」頒行後，附帶必要擬訂的各種自治法規，則交由駐會委員會和附近縣市的參議員，一起負責審議。

從實例之列舉，可知台灣省參議會時代之駐會委員會，在參議會議案運作的過程中不只是擔負著休會期間聽取省政府施政報告或且追查決議案執行成效的任務，同時扮演許多重大議案之研討、審議與起草的角色，並且還發展出後期省參議會、臨時省議會以至省議會時代，大會休會期間議員即組團深入民間、追查省政各環節的考察制度。

由台灣省參議會時代各項議程之法規基礎，以及各級議事組合之權責與作業，可探知省參議會時代決議過程之實況。其中除逕付大會討論、審查與議決的案件外，絕大多數的議案乃先經委員會或小組研討、審議，然後提交大會再審查、再決議，而不論是在小組研討，或是在大會審議，均可邀集省府有關單位到場針對議案進行說明與報告⁴⁹。從以上對於省參議會最高權力機構—大會的議程分析，以及各種委員會實際運作的探討，呈現台灣省參議會如何在極其受限的職權範圍內做出最大的突破，且為後繼之台灣省議壇開啟復強化多項的議事功能。

⁴⁹ 因此，台灣省參議會議長黃朝琴在第二次大會閉幕典禮的致詞中曾評價：本次大會的第一特點即是各項議案前後經過「雙審查」、「雙報告」以及「雙決議」。此話則最足以傳達當年省參議會各種議程運作之實況。

第三節 台灣省參議會與人民互動模式

壹、受理人民請願案

接受人民請願為省參議會的職權之一，台灣省參議會作為戰後台灣省民與政府溝通意見之橋樑，省民對政府有所陳情或是建議，可透過省參議會之管道，讓執政當局了解民眾之心聲。關於人民請願案，在省參議會休會期間多由駐會委員接受審理，即使在大會期間或因作業不及也時常交付駐會委員會全權加以審查。

一、運作程序

（一）大會授權

「第一屆省參議會駐會委員會辦事規則」是台灣省參議會於 1946 年 5 月成立之初，即訂定的一項內規。不論依據「省參議會組織條例」或是本項內規，台灣省參議會駐會委員會其職權皆僅限於追蹤大會決議案實施經過，以及聽取省署有關單位之工作報告。但台灣省參議會時代之委員會實際運作時，由於得到大會之授權，將其職權的行使範圍做了大幅的擴充，例如接受審理人民請願案，使得接受人民請願事項之職權，即使不在大會期間亦能繼續行使，以發揮最大之議事效能。

（二）書面申請

人民請願應備具請願書，載明下列事項，由請願人或請願團體及其負責人簽章：一、請願人之姓名、性別、年齡、籍貫、職業、住址；請願人為團體時，其團體之名稱、地址及負責人。二、請願所基之事實、理由及其願望。三、受理請願之機關。四、中華民國年、月、日⁵⁰。

（三）省參議會秘書處之準備程序⁵¹

請願案尚未進入實質審查前，從請願當事人的接洽，到書面受理，以及準備

⁵⁰ 上述文字乃 1954 年 12 月 18 日才制定公布的「請願法」第五條條文，在台灣省參議會存續期間（1946.5.1~1951.12.10），尚無書面申請之法律規定。

⁵¹ 省參議會秘書處的幕僚作業對請願案的審理有很大的影響。不但協助請願事項的事實調查，並且協同省署行政機關提供相關的資料，以方便省參議會審查委員會的審理討論和大會決議。事實上，許多請願案不予成立的結果都直接在秘書處擋下，諸如提供信息、交付資料以及不適宜交由地方各級議會處理的案子，均由秘書處做出建議，在議長和大會的授權下，秘書長可以作出接受與否的決定（吳玉鳳，2005：108）。

程序中請願事實調查，要求省署相關行政單位提供資料，彙整到秘書處安排議程。進入審查程序前，這一段都是秘書處的作業程序（吳玉鳳，2005：108）。

（四）省署行政機關之協同作業

請願案的事務處理在省參議會秘書處的協調下，省署相關行政單位已針對請願事項的準備程序提供資料，即使在省參議會的審查過程中，省署也常配合給予必要的協助。

（五）駐會委員會審查

駐會委員會議以駐會委員過半數之出席行之，會議時以議長為主席，議長因事缺席時，則由副議長代理。此外，省參議員得列席駐會委員會議。駐會委員會每兩周舉行一次，必要時由議長召集臨時會議。駐會委員如因故不能出席會議時，得以書面申明理由請假。每屆月終應將駐會辦理事件及會議紀錄通報參議員⁵²。

（六）處理情況

所有請願案件之處理情況可分成以下六大類：（吳玉鳳，2005：129）

- 1.轉請行政機關處理：主要呈送省屬行政機關，也包括相關省級人民團體，及省內中央機構有關業務單位。
- 2.省參議員協調解決：以地方公共事務為主。
- 3.轉為議員提案或詢問處理。
- 4.派員調查再議：主要以日產產權有關請願案為主。
- 5.不予成立：包括各別問題、非屬議會職權範圍、資料不全、已有提案、併案及不適合議會處置等
- 6.其他：以司法訴訟或政治保安事項尚待偵訊審判事項居多。

⁵² 上述文字乃「第一屆參議會駐會委員會辦事規則」之規定。

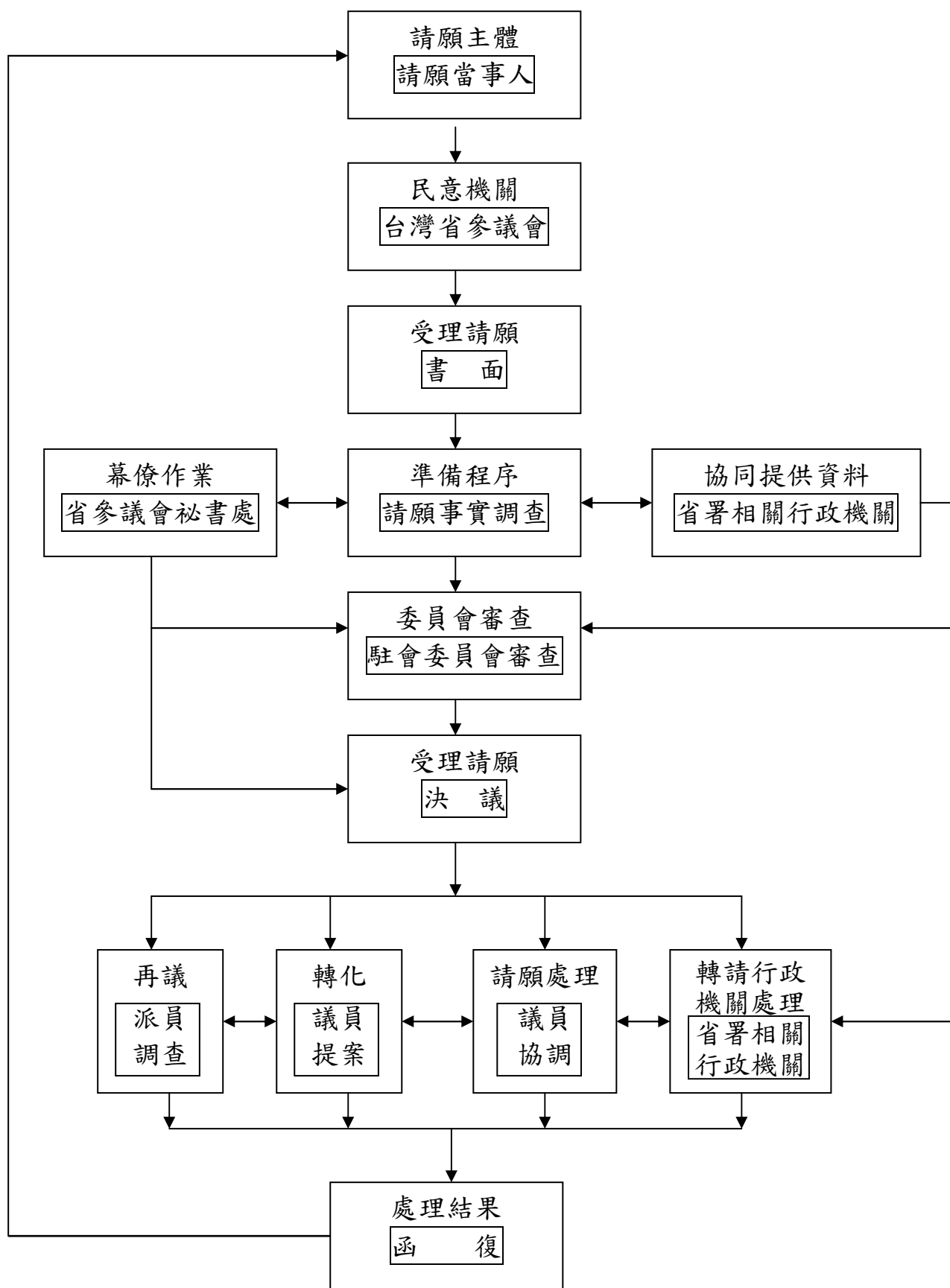


圖 3-2 台灣省參議會受理人民請願案流程
資料來源：轉引自吳玉鳳，2005：110。

貳、舉辦座談會

座談會的舉辦，可謂台灣省參議會時代的一項創制，依據省參議會歷次大會特輯顯示，省參議會總共辦過三場的座談會，一場是在第八次大會之後的臨時會議中舉行，另兩場則在第十一次大會中連續舉辦。

1950年1月21日至24日，共計四天的臨時會議，省參議會乃專門審查「地方自治綱要」以及「縣市行政區域調整」兩草案，前兩天排定的議程即是以座談會的方式，邀集行政官員、軍事首長，以及各縣市參議會的議長，和省參議員共聚一堂，發表意見，折衝辯駁，以提供後兩天省參議會臨時會議審查、決議之依據。

還有兩場座談會，一場是在1951年6月20日上午舉行，座談主要針對兩大議題：其一是關於專賣制度與特別預算的問題，當時立法院已經由財政收支劃分法的審議訂定，欲將公賣事業收歸中央辦理，於是省參議會及時召開座談會，同時邀請了全省各縣市的正副議長都來與會，發言盈庭，並作成以下立場堅定的結論：「各縣市議會正副議長一致支持省參議會建議，仍准本省繼續辦理公賣事業及維持特別預算制度，並由省參議會會同台籍立委建議立法院修改中央地方財政收支劃分法」。(台灣省參議會秘書處，1951：18) 其二是有關台灣省參議會改組的問題⁵³，經過各縣市正副議長與省參議員發表意見之後，「縣市議會正副議長一致主張迅及成立省議會，並直接選舉省議員，由省參議會建議政府實施」(台灣省參議會秘書處，1951：18)。另外一場的座談會即在兩天之後的6月22日下午舉辦，中心議題是關於統一發貨票辦法開始實施的諸項問題。

以上兩場座談會、三大議題，皆是針對當年最為迫切、急待改善的難題。尤以公賣事業與預算歸屬問題，攸關台灣省財政收入甚鉅，省參議會此種廣邀各方人士彙集意見，且發動民意參與決策的作風，雖名為座談會，實質上已具有現代議會舉辦公開聽證會（public hearings）的性質。

⁵³ 省參議員任期原為二年，1951年台灣省參議會第一屆第十一次大會座談會舉行時，此屆議會已達五年之久，但省參議會仍奉令在省自治未實施前繼續執行會務。台灣省參議會多次向政府請求改選，皆未能如願。1950年行政區域調整後，造成許多縣市並無省參議員的情形，因此省參議會強力主張必須改始能普遍代表全省民意；此外，對於省參議員選舉，究係維持間接選舉，抑或改為直接普選也是此次座談會探討的主題（台灣省參議會秘書處，1951：19）。

第四節 台灣省參議會之決定與行動

以省參議會的組織環境、政府及人民互動模式來分析政治系統需求與支持的輸入要項，經由省參議會的議事運作，其輸出的功能成效（function effectiveness）如何，端視省參議會之決定與行動而定。以下將依省參議案作成的決議案、中央級民代的選舉、考察團的組成以及宣言、電文、告同胞書的發布，分析台灣省參議會功能運作的輸出。

壹、省參議會決議案

一、省參議員提案

省參議員的主動提議案件，此類案件最為繁多，亦是參議會議決權行使之主體，任何一位參議員不論是要表達普遍深入的民意，還是即時有效地監督政府，以及強烈催促省政之應興應革，皆由此主要管道，個別提案、集體合議，再送請省府研究、調查、參考或辦理；這類省參議員主動提議案件，按其提出之方式又可分為兩種，第一種是採提案人連署方式的書面提案，另一種則是採臨時動議方式的口頭提案，無論書面提案或是口頭動議，一經大會審查，即一體納入省參議會的決議範圍，無分軒輊。表 3-3 是對參議會時代的參議員所有提案，做分類、分級的統計分析。由於省參議會的職權有限，參議員主動的提案，最足以呈現那個時代議政的趨向，以及對省內省外時局的反應。

整體觀察，從 1946 年 5 月至 1951 年 12 月，台灣省三十七席（共有五十多名）的省參議員，總共提出了一千二百六十五個議案，其中經建類的提案佔了半數，政治保安類幾佔四分之一，教育文化與臨時動議各佔八分之一。（參見表 3-3）

分析經建類提案為何數量特別多？鄭梓（1988：128）研究指出，其原因之一，是由於省政所涵蓋的財經建設面最廣；原因之二，是因為當年的台省參議員中有其大的比例皆為地主與產業世家，本身即代表財經階層的利益，同時還要爭取地方與民眾的經建設施，所以有關農林、漁牧、工礦、交通的經建類提案，歷次大會皆高居首位了；原因之三，緣於台灣光復以來，財經建設問題接連不斷，光復初期是失業與工商復原的問題，接著受到大陸局勢的衝擊，發生糧荒、通貨

膨脹、台幣貶值等危機，等到大陸易守之際，政府在台灣勵行幣制改革、工商救濟以及一連串的二七五減租、公地放領、扶植自耕農等土地改革措施，台省參議員力圖反應意願、參與決策，則提案、研討、議決，送達省府、催促採納，是其法定的主要參與管道，故而反應在統計分析表上，亦就歷次大會皆數量最多且均衡分布，起落不大。

表 3-3 台灣省參議會「省參議員提案」議決情形分析

	政治保安類					經濟建設類					教育文化類					臨時動議					合計
	辦理	研究辦理	參考	其他	小計	辦理	研究辦理	參考	其他	小計	辦理	研究辦理	參考	其他	小計	辦理	研究辦理	參考	其他	小計	
一	7	3	20		30	44	5	4		63	13		10		23	11			14	25	141
二	22	4	5	1	32	38		8		46	4		9		13	15	1	3	13	32	123
三	6	1	9		16	30	9	8		47	8		1		9	10		2		12	84
四	5		1		6	31	3	8		42	2		5		7	32	3	6		41	96
五	29		6	1	36	61	3	8		82	12	1	5		18	27	1		2	30	166
六	24	2	5		31	77	7	3	2	99	20	1	8		29	7	2			9	168
七	14	2	3	1	20	35	6	3		44	15	2	4	1	22	5		1		6	92
八	26	2	3		31	38	5	5		48	8	3	1		12	5			2	7	98
九	18	3	2	1	24	28	1		3	32	3	5			8	4				4	68
十	23	3	3	1	30	42	5			47	10	8	2		20	2				2	99
十一	19	8	6		33	64	12	2	3	81	8		3		11	5				5	130
合計	193	28	63	5		488	56	79	8		103	20	48	1		123	7	12	3		1265
	289					631					172					173					
%	23%					50%					14%					14%					100%

說明：

- 1.本表是針對第一屆台灣省參會時代共計召開的十一次大會所議決通過的「參議員提案」（包括臨時動議），進行總分析。
- 2.本表將參議員提案的議決情形（議決別），按其議決之強度，分四級加以處理：
 - 第一級「辦理」，包括要求政府辦理、緊急辦理、迅速辦理、切實辦理、調查辦理、轉請辦理、採擇辦理、加速辦理、斟酌辦理等等案件。
 - 第二級「研究辦理」，是要求政府進一步進行規劃，研究其可行方案而加以執行的案件。
 - 第三級「參考」，僅供政府施政時參照採納之案件。
 - 第四級「其他」，此類提案大都對省府以外其他相關機構之建議案，或且由省參議會本身自行處理之案件等等。
- 3.本表對於參議員之提案歸類（議案別），是依照參議會提案審查小組之分類，每類包括的提案範圍如次：
 - (1)政治保安類—包括民政、警務、保安、法制、衛生、社會、人事等有關提案。

- (2)經濟建設—包括財政、糧食、農林、工礦、經建、交通等相關提案。
- (3)教育文化—有關教育與文化方面提案。
- (4)臨時動議—乃是大會議程進行中，臨時或口頭提出之提案，至於其提案性質則未加以區分。

資料來源：台灣省參議會歷次大會特輯；鄭梓，1988：125；台灣省議會秘書處，1981：肆—113。

二、省府交議案

此類省府交議案件又可區分為三項，第一項是定期交付省參議會審查的年度預算案或且特別預算案，第二項是有關人民權利義務之省單行法令與規章（參表 3-4），第三項是省府就特別事項徵求省參議會之意見，對於此項特定案件，省參議會議決之效力僅及於該特定事項，不若省單行法規之概括性，亦不似年度預算案之定期性。表 3-4 是統計省府送審的單行法規，在五年七個月的期間，省府總共僅交議四十五件，其中二十九件還是已然頒行、事後要求追認者。雖然依據「省參議會組織條例」第三條之規定「議決有關人民權利義務的省單行規章事項」乃是省參議會的主要職權之一，但是省規章事項是否關係人民之權利義務，其認定權卻非操之在參議會，參議會只能被動地接受議案，加以審議罷。台灣省參議員也曾多次主動提案，並經大會正式決議：要求省府將所有已公佈或未公佈的有關人民權利義務的省單行規章，送會審議；然而此類議決送達省府，效力似乎不彰，省府仍然按其認定標準，選擇性地交議送審（鄭梓，1988：127）。

表 3-4 台灣省參議會審議「省府交議案」（單行法規）分析

大會	議案	審查方式	大會決議	小計
一	無			
二	政治保安類法規 16 件(已頒行)	逕付大會審議	追認 6 件修正 追認 10 件	29
	經濟建設類法規 13 件(已頒行)	逕付大會審議	追認 7 件修正 追認 6 件	
三	台灣省 36 年度收購糧食辦法暨施行細則	成立特種審查委員會	修正通過	4
	台灣省開墾荒地救濟失業辦法	成立特種審查委員會	修正通過	
	台灣省水泥調節費征收辦法	成立特種審查委員會	照原案通過	
	台灣省石炭運售管制辦法	逕付大會	修正通過	
四	無			0
五	台灣省收購糧食辦法暨施行細則	逕付大會	照案通過	1
六	台灣糖業規則暨施行細則	交付駐會委員會討論	修正通過	1
七	無			0

表 3-4 台灣省參議會審議「省府交議案」(單行法規)分析(續 1)

大會	議案	審查方式	大會決議	小計
八	台灣省各縣市實施地方自治綱要草案	秘密會議	另行召開臨時大會	3
	台灣省積極推行征稅辦法 3 種	交付委員會審查	修正通過	
臨時會議	台灣省各縣市實施地方自治綱要草案	座談會(聽證方式)	修正通過, 附帶決議	1
九	台灣省各縣市政府組織通則草案	交付委員會審查	修正通過	2
	台灣省鄉鎮區公所組織通則草案	交付委員會審查	照原案通過	
十	台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法草案	成立特種審查委員會	修正通過	4
	戡亂期間台灣省稅捐稽征暫行條款	逕付大會	修正通過	
	台灣省營利事業統一發貨票辦法	逕付大會	照原案通過	
	修正台灣省防禦捐征收辦法第二條	逕付大會	照原案通過, 附帶決議	
十一	無			0
合計	照案通過 17			45
	修正通過 26			
	附帶決議及其他 2			

說明：

1. 省參議會第一次大會期間，省署尚未交議案件予參議會審議，僅送 35 年度台省歲出概算案而已。
2. 第二次大會期間，省署送交 29 件已經頒行的有關人民權利義務之省單行法規，要求省參議會追認，要求省參議會追認，而非事前審查。
3. 第八次大會期間，省參議會要求省府送來「實施地方自治綱要」以及「行政區域調整」兩方案，僅開秘密會議進行瞭解，並未加以審議，延至召開臨時大會期間始行開議，因此該兩方案在第八次大會的審議件次，亦以 0 計算。

資料來源：台灣省參議會歷次大會特輯；鄭梓，1988：123；台灣省議會秘書處，1981：肆—38-39。

三、人民請願案

接受人民請願為省參議會的職權之一，一般民眾向參議會提出的「人民請願案」，此類案件多屬零星個案，或且地方性的單一事務，經省參議會審查，或保留，或議決通過、簽注意見送請政府參照辦理，參議會不過是善盡其轉達與催促辦理之責。(吳玉鳳 2005：102-103) 根據台灣省參議會秘書處編印的歷次大會特

輯，統計十一次大會議決的人民請願案合計 277 件，另外運用台灣省諮議會公文檔案查詢系統，統計在休會期間授權駐會委員會處理人民請願事項，處理件數統計有 1,272 件，處分不予成立件數有 194 件，總計台灣省參議會受理人民請願案 1,743 件。其中經過大會議決案約占 15.89%，駐會委員會處理案占 72.98%，而不予成立的請願案占 11.13%。(參表 3-5)

表 3-5 台灣省參議會受理人民請願案統計分析

議事別 大會次數	請願案	大會議決		駐會委員會處理		請願案處分不成立	
	合計 件數	件數	百分比%	件數	百分比%	件數	百分比%
一	75	63	84	8	10.67	4	5.33
二	59	9	15.25	30	50.85	20	33.90
三	53	11	20.75	31	58.50	11	20.75
四	145	17	11.72	116	80	12	8.28
五	120	54	45	43	35.83	23	19.17
六	108	56	51.85	32	29.63	20	18.52
七	107	1	0.93	95	88.79	11	10.28
八	236	11	4.66	191	80.93	34	14.41
九	379	8	2.11	333	87.86	38	10.03
十	230	3	1.30	213	92.61	14	6.09
十一	231	44	19.05	180	77.92	7	3.03
合計	1743	277	15.89	1272	72.98	194	11.13

資料來源：轉引自吳玉鳳，2005：102。

貳、選舉國民參政員、制憲國大代表與監察委員

省參議會組織條例第三條第七款規定：省參議會有「其他法律賦予之職權」。台灣省參議會是戰時中國訓政時期體制下的民意機關，因此乃依據國民

參政會組織條例第四條規定，台灣省參議會得補選國民參政員，以參加第四屆國民參政會。1946年台灣省行政長官公署接奉行政院令，辦理台灣省國民參政員選舉。1946年8月15日，由台灣省參議員完成投票，選舉產生八名國民參政員⁵⁴。

此外，1945年1月在重慶召開的政治協商會議通過八項協議，其中一項是「台灣、東北等地新增各該區域及職業代表共一百五十名」。在這一百五十名中，台灣分配十七名。而後國防最高委員會指示：由省參議員選舉產生。1946年10月31日，台灣省參議會廿九名省參議員（一名缺席）在行政長官陳儀的監選下，順利選出十七名制憲國民大會代表，以趕上參加制憲國民大會。（李筱峯，1987：33-37）當時由台灣省參議員選出的17位國大代表，在總共2050位制憲代表中，僅佔0.8%。

台灣省參議會第三次參與選舉中央級民意代表乃第一屆監察委員。依憲法規定行憲後的監察委員，由各省市議會選舉，每省五人。在各省市議會未正式成立以前，首屆監察委員依憲法實施之準備程序規定，由各省市現有之參議會選舉之。省參議會即依據上述法令，於1948年1月10日，由台灣省議會三十名省參議員投票產生五名監察委員⁵⁵（李筱峯，1987：42）。

參、組織考察團

每次大會閉幕後，駐會委員會即取代大會，執行省參議會的職權。它必須負責大會議決案的執行，並隨時予以追蹤。而人民的請願案特多，必要時還要派員實地調查，以瞭解真相，予以解決（謝漢儒，1998：205）。若人民請願事項與多數人民權益相關時，省參議會更會組織考察團，深入民間，實際瞭解其癥結所在，以提出解決方案。例如山地考察、林業考察、鹽業考察等，都是針對當地多數人民的權益、生活極待改善的事件而採取的行動。

肆、發表宣言、電文、告同胞書

⁵⁴ 國民參政員當選人為林忠、林宗賢、羅萬俤、林獻堂、林茂生、杜聰明、吳鴻森、陳逸松等八人名。（李筱峯，1987：30-31）

⁵⁵ 第一屆監察委員由陳慶華、陳嵐峯、丘念台、陳江山、李緞等五人當選。（李筱峯，1987：42）

為鄭重表達對國內外局勢、對中央決策以及對省府施政的立場與看法，省參議會的政治溝通（political communication）常以發表宣言、電文、告同胞書的方式來進行。總計第一屆台灣省參議會時代，共發表過七次宣言（第一次至第七次大會），一次告全省同胞書（第十次大會），以及每次大會皆發出多封電文。這許多的宣言、告同胞書和電文，每次皆經大會公推的起草小組初擬，再經大會議決通過始能對外發表。

