

戰後北臺灣地方政制之變革 ——以「臺北州」到「臺北縣」為例*

鄭 梓**

摘 要

衡諸近代臺灣歷史發展的軌跡，大體而言，每經歷一次重大的政權移轉或外力入侵，總得進行一番相對應的政制變革。

就舉近世臺澎地區為例，第一度公元一九四五年的二次大戰前後，係日治殖民統治五十餘年間的行政建制撤離，當年中國大陸在兵荒馬亂中所蘊育的那套法制搬遷來臺，亦即從日本殖民統治轉換為民國政制之變革；第二度公元一九四九年伊始，則是國府全面遷臺，與臺省地方行政重疊，中央政權與地方勢力如何結盟、如何合理分工、如何交替重整的政制劇變。

尤以北臺灣自日治以迄戰後半世紀，就一直係全臺的政經中心暨重鎮，本文即以第二次大戰前後（從日治以迄民國），「臺北州」如何轉化為「臺北縣」為主軸，來察考半世紀前北臺灣地方政制的以上兩度重大變革（1945-1951），以為現今臺灣迎向公元兩千年的所謂第三波政制大變革（包括：國土改造、政府層級以及行政區劃的多重調整等）提供些許歷史的探源、經驗與線索。

關鍵詞：戰後時期、接收與重建、臺灣省行政長官公署、臺灣省參議會、臺北州、臺北縣

* 謹向諸位匿名審查人敬申衷心謝誠，由於您們悉心審查及肯切意見，已使本文之誤失減至最低。

** 成功大學歷史學系教授。

一、序言：變局下的生存、發展與改制

從公元一九九五至一九九七，此兩、三年期間，對於臺澎島嶼上的全體子民而言，真可謂波濤洶湧，歷盡內政及外交上的重重關卡。諸如：島外由於李登輝總統的訪美，引來對岸中共連番的文攻武嚇，甚至導彈還打到基隆、高雄兩大國際港的大門口；⁽¹⁾ 島內則從「國發會」的召開，一路政爭不斷，直到一九九七年七月十八日國代四度修憲，三讀通過了共計十一條的憲法增修條款，其中改造中央政府體制、精凍省級的兩大修憲主軸，終告塵埃落定。⁽²⁾ 同時期，中共一方面傾舉國之力，隆重舉辦香港九七回歸盛典；另一方面則加緊向臺灣展開所謂：港澳回歸祖國將「垂範」臺灣的統戰喊話及攻勢。⁽³⁾

當年序一跨進一九九八，繼年前第一度柯江華京會談以來，美國參眾兩院議員以及前後任國防部長、國家安全顧問、助理等重量級人物，不下百數十人，便密集穿梭於臺海兩岸，或傳話，或加壓，無非是要中臺雙方早日坐上談判桌。⁽⁴⁾ 甚至連早已將「臺獨」白紙黑字寫入黨綱的民進黨，亦在危機感的催逼下，進行中國政策的路線大辯論，最後雖獲致相當吊詭而辯証的結論——所謂「強本西進」（此乃民進黨內對中政策的兩條主要路線：「強本漸進」與「大膽西進」之折

-
- (1) 參見 1995 年 5 月-1997 年 3 月，臺島內外各新聞媒體之報導，譬如民國 85 年 3 月 8 日島內各大報皆以頭版大幅刊載了中共凌晨發射兩枚飛彈，並以圖示導彈試射區域，離基隆及高雄兩港分別僅 35.19 公里與 51.86 公里。
 - (2) 參見民國 86 年 7 月 19 日之《中國時報》第 1 版、《聯合報》第 17 版等，有關「修憲完成三讀」的新聞報導以及「中華民國憲法增修條文」等資料。
 - (3) 參見陳競新，〈香港模式「垂範」臺灣？〉，《聯合報》，民國 85 年 7 月 1 日，6 版；以及王叔文，〈香港基本法的特點和意義〉，《人民日報》，1996 年 8 月 16 日（華東版），15 版。
 - (4) 有關美國參眾兩院議員等重量級人士穿梭於海峽兩岸，或傳話、或做調人的訊息，此二、三年來從未間斷。譬如：1996 年 11 月 19 日李登輝總統就曾接見剛從北京訪問轉來臺北的美參議員龍恩等一行四人，並告訴他們：「假如本人有機會和中共領導人江澤民晤談，我會很誠懇的希望江先生在了了解中國歷史的同時，也應深入了解臺灣的歷史，了解此間人民對民主、對自由的熱切期許，與生活的真實情形。」參見《自由時報》，民國 85 年 11 月 20 日第 4 頁之報導。又如：1998 年 3 月 26 日，美國裁軍署署長，並代理國務院負責武器制管與國際安全事務的次卿約翰·侯倫，在北京表示：他此次與中共高層官員會面時曾討論美國對臺灣的軍售問題，並指出對臺軍售議題是美國與中共持續「定期對話」的部分，也將依據 1982 年美「中」八一七公報的限制執行……；參見《聯合報》，民國 87 年 3 月 30 日，1 版。

衷)；⁽⁵⁾ 然而一般社會大眾在媒體接連大幅報導的催化之下，最為普遍、最為切膚的感受或許卻是：處此兩岸關係日趨緊迫的僵持中，朝野莫不認定唯有經由加速接觸與談判，始有可能稍解燃眉之危；又唯有以頻繁接觸、不斷談判、拖延攤牌時間，始可換取生存空間乎？⁽⁶⁾

當然外在的國際生存空間，一切還繫乎堅實的內政基礎，亦因此執政當局對內正加緊了凍結省級自治選舉，以及精簡省府組織架構的各項改制變革之佈署。⁽⁷⁾ 此舉不但加劇省府與中央持續對抗，同時也引發各縣市暨地方派系對臺省資源的多方爭奪。⁽⁸⁾ 然而影響至為深遠的還在於：臺灣即將面臨一場自二次世界大戰迄今，最大規模的地方改制之變革以及政治資源之重新分配。尤以北臺灣自日治以迄戰後半世紀，就一直為全臺的政經中心暨重鎮，本文即以第二次大戰前後（從日治以迄民國），「臺北州」如何轉化為「臺北縣」為主軸，來察考半世紀前北臺灣地方改制的兩度重大變革（1945-1951），以為此番臺灣迎向公元兩千年的第三度改制大變革（包括政府層級與行政區劃的雙重調整）提供些許歷史的探源、經驗與線索。

二、戰時的籌劃與設計

溯及二次大戰前後北臺灣地方改制之變革，不過係日治結束、民國政權搬遷來臺的劇變中的一個環結。若探究日治五十年臺灣地方行政之建制，略可分為：設縣、設廳、設州三個時期，計經九次修訂與變遷。⁽⁹⁾ 延至日本投降前夕，臺灣全島大致仍維持自一九二六年（日大正十五年）地方官制改正以來的五州三廳（下轄 11 州廳轄市、51 郡、2 支廳、67 街、197 庄）的規模。（參見圖一、「日本投降

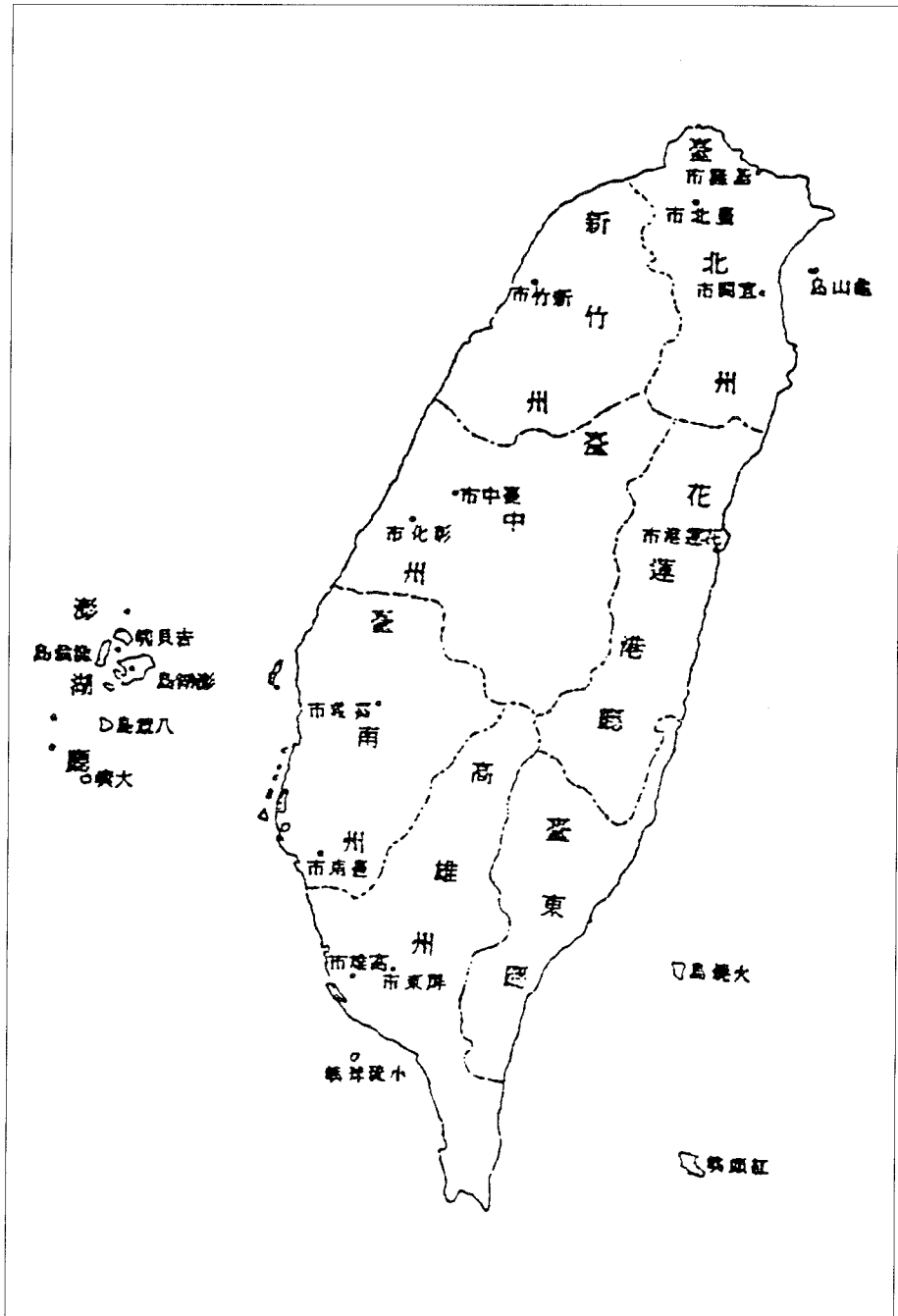
(5) 參見《中時晚報》民國 87 年 2 月 13 日第 2 版報導：「世紀辯論、媒體發問：臺灣危機如何化解？」；以及《中國時報》、《聯合報》、《自由時報》等各大媒體，於民國 87 年 2 月 16 日對於民進黨大陸政策大辯論之「結辯」部分報導，諸如：「強本西進，中國政策，最後之辯」與「強本西進作兩岸互動基調」等。

(6) 同上註。

(7) 參見《中國時報》等媒體，民國 87 年 4 月 15 日第 4 版、5 月 3 日第 4 版等有關精省凍省所引發的諸多抗爭、紛擾、歧見等之報導。

(8) 同上註。

(9) 王世慶，《重修臺灣省通志》卷七〈政治志·建置沿革篇〉（全一冊）（臺中：臺灣省文獻委員會，民國 80 年 6 月 30 日出版），第四章「日據時期之建置」，頁 155。



圖一 復臺前夕(1945)臺灣五州三廳

資料來源：轉引自王世慶，《重修臺灣省通志》卷七〈政治志·建置沿革篇〉，頁323。

前夕（1945）臺灣五州三廳圖」)¹⁰ 其中臺北州所轄共計三（州轄）市、九郡、十二街、二十五庄、「三蕃地」，分列如次：

(一)三市——臺北市、基隆市、宜蘭市。

(二)九郡（下轄十二街、二十五庄、「三蕃地」）

1. 七星郡——汐止街、士林街、北投街、內湖庄。
2. 淡水郡——淡水街、八里庄、三芝庄、石門庄。
3. 基隆郡——瑞芳街、萬里庄、金山庄、七堵庄、貢寮庄、雙溪庄、平溪庄。
4. 宜蘭郡——礁溪庄、頭圍庄、壯圍庄、員山庄。
5. 羅東郡——羅東街、五結庄、三星庄、冬山庄、「蕃地」。
6. 蘇澳郡——蘇澳街、「蕃地」。
7. 文山郡——新店街、深坑庄、石碇庄、坪林庄、「蕃地」。
8. 海山郡——板橋街、鶯歌街、三峽街、中和庄、土城庄。
9. 新庄郡——新莊街、鶯洲庄、五股庄、林口庄。⁽¹¹⁾

自從一九四三年十二月中英美三國領袖的開羅會議暨宣言後，不僅決定了戰後臺灣重返中國版圖的命運，同時國府也開始著手籌劃戰後如何接收臺灣、如何重建政權，以及如何變革地方政制的各項研議工作。⁽¹²⁾

這許多接收及重建戰後臺省政制的籌劃及設計工作，大都匯集到一九四四年四月十七日（蔣委員長出席開羅會議返回後）於中央設計局內設立的「臺灣調查委員會」，又經該委員會將近年餘的徵求人才、廣集資料、加緊研議，終於次年（1944）三至五月間草擬或修訂完成了「臺灣接管計劃綱要」分項（包括教育、警政、金融、地政等）接管計劃草案，以及行政區劃、土地問題報告書等。⁽¹³⁾ 其中與戰後臺灣地方政制之變革有直接關聯者，如〈臺灣接管計劃綱要〉中的「通則」與「內政」部分，還有〈臺灣行政區劃（域）研究報告書〉以及〈臺灣省各縣市行政區域劃分綱要草案〉等等，茲分述如次：

(10) 王世慶，《重修臺灣省通志》卷七〈政治志·建置沿革篇〉，頁322-323。

(11) 同上註，頁323-324。

(12) 鄭梓，《戰後臺灣的接收與重建——臺灣現代史研究論集》（臺北：新化圖書公司，民國83年3月），第二章〈國民政府對於「收復臺灣」之設計〉，頁47-57。

(13) 同上註，第四章〈戰後臺灣行政體系的接收與重建〉，頁139-148。

(一)依據〈臺灣接管計劃綱要〉(民國三十四年三月十四日修正核定)，有關戰後臺灣如何重建行政體制的條文：

第一通則

1. 臺灣接管後一切設施，以實施國父遺教、秉承總裁訓示，力謀臺民福利，剷除敵人勢力為目的。
2. 接管後之政治設施：消極方面，當注意掃除敵國勢力，肅清反叛，革除舊染（如壓制、腐敗、貪污、苛稅、酷刑等惡政及吸鴉片等惡習），安定秩序；積極方面，當注重強化行政機關，增強工作效率，預備實施憲政，建立民權基礎。
5. 民國一切法令，均通用於臺灣，必要時得制頒暫行法規。日本佔領時代之法令，除壓榨、箝制臺民，牴觸三民主義及民國法令者應序廢止外，其餘暫行有效，視事實之需要，逐漸修訂之。
8. 地方政制：以臺灣為省，接管時正式成立省政府。下設縣（市），就原有州、廳、支廳、郡、市改組之，街、庄改組為鄉鎮，保甲暫仍其舊。

第二內政

12. 接管後之省政府，應由中央政府以委託行使之方式，賦以較大之權力。
13. 臺灣原有之三廳，改稱為縣，不變更其區域。原有之州（市），以人口（以十五萬左右為原則）、面積、交通及原有市、郡、支廳疆界（以合二、三郡或市或支廳不變更原有疆界為原則）為標準，劃分為若干縣（市），縣可分為三等。街庄改組鄉鎮，其原有區域，亦暫不變更。地方山川之名稱，除紀念敵人或含有尊崇敵人之意義者，應予改變外，餘可照舊。
14. 縣（市）政府在接管後，省政府應賦以較大之權力。在穩定社會秩序，維持地方治安之範圍內，得作緊急措施。但應呈報省政府備案，並於地方秩序恢復後解除之。
15. 接管後，應積極推行地方自治。
16. 警察機關改組後，應注重警保組織，並加強其力量。對於敵國人民及臺民戶口之分布，須迅速調查登記。警察分配區域及戶政，在不牴觸法令範圍

內，得暫時維持原狀。⁽¹⁴⁾

(二)依據〈臺灣省行政區域研究會報告書〉(1945)，針對重建戰後臺省行政體系，該研究會經四次會議研議後，亦獲致如下結論：

其一，係有關地方行政區劃部分——主要針對四項問題予以研討：

1. 行政督察專員制度，臺灣是否需要？
2. 鄉鎮區域依現行街庄區域抑重新劃分？
3. 臺灣現行保甲制度是否保留？抑照國內的保甲制度加以改組？
4. 縣市區域如何劃分？

關於第一項問題，該研究會一致認為臺灣無設置行政督察專員必要。至於第二項，該研究會均主張就現有街庄區域改為鄉鎮，即街改為鎮、庄改為鄉，不必重新劃分。

關於第三項，該研究會一致主張廢除保甲制度。理由是臺灣保甲制度與我國現行保甲制度，名稱雖同，實際則異。因我國現行保甲制度，為鄉鎮內之組織；而臺灣保甲制度，與街庄毫無關係，完全為警察之統制機構，其目的在鎮壓人民反側，臺灣同胞對此制度久感痛苦，唯在敵人高壓之下，莫可如何，故將來收復臺灣後，此種制度，自無保留之必要。

第四項縣市區域如何劃分？該研究會先確立兩點劃分原則：第一點，在可能範圍內不變更原有之郡界，使將來無劃界之麻煩與紛擾；第二點，在可能範圍內維持每縣以十五萬人左右人口為原則之規定，不使縣與縣之間人口相差太大。依此原則將戰後臺灣劃分為三十縣，其中一等縣九個，二等縣十八個，三等縣三個(如附表一)。⁽¹⁵⁾ 至於市的部分，該研究會主張原有日治臺灣的十一個州廳轄市全部保留，作為直隸於省的單位(亦即劃分為十二個省轄市，僅增設一梧棲市)(如附表二)，其理由有二：第一，市組織法現還在實驗中，市之增多，為地方進步之結果，同時市之設立，亦為促進地方進步之工具。故希望將來市之標準能夠降低，俾其數目可以增多，此事雖尚在研究中，但希望臺灣能先作一試驗。第二，市為自治單位，在臺灣某一地方設市，人民即獲得若干自治權，雖設市以後，人民負

(14) 參見〈臺灣接管計劃綱要〉，收於張瑞成編輯，《光復臺灣之籌劃與受降接收》，《中國現代史史料叢編》第四集(臺北：國民黨黨史會出版，民國79年6月30日)，頁109-111。

(15) 參見〈臺灣行政區域研究會報告書〉，收於同上註，頁160-163。

表一 臺灣調查委員會擬訂戰後臺灣三十縣一覽

擬訂縣名	原郡(廳)區	擬定新縣 域所在地	擬定縣級 (一、二、 三等)	1945年 估計人口	面積程度 (大、中、 小)	文化程度 (甲、乙、 丙)	經濟程度 (甲、乙、 丙)	交通程度 (甲、乙、 丙)	備 考
省 三	基隆	瑞 芳	二	14萬	小	甲	甲	甲	省三爲劉銘傳之別號
羅 東	宜蘭	羅 東	一	21萬	大	乙	甲	乙	
七 星	文七	山 星	一	21萬	中	乙	甲	乙	
淡 水	淡新	水 莊	一	15萬	小	甲	甲	甲	
桃 園	海桃	山 園	一	24萬	小	甲	甲	甲	
中 瀝	大中	溪 瀝	二	21萬	小	乙	甲	乙	
滄 海	新 竹	新 埔	二	14萬	小	甲	甲	甲	滄海爲丘逢甲之別號
竹 南	竹竹	南 東	二	21萬	中	乙	乙	乙	
福 星	苗大	栗 湖	二	18萬	中	乙	甲	乙	羅福星於1913年 在苗栗發動革命
大 甲	大 甲	大 甲	二	14萬	小	甲	甲	甲	
豐 原	豐東	原 勢	二	17萬	中	乙	乙	乙	
霧 峰	大 屯	霧 峰	二	12萬	小	甲	甲	甲	
鹿 港	彰 化	鹿 港	二	18萬	小	甲	甲	甲	
員 林	員 林	員 林	一	21萬	小	甲	甲	甲	
北 斗	北 斗	北 斗	二	16萬	小	甲	甲	甲	
南 投	南能	投 高	二	16萬	中	乙	乙	乙	
斗 六	竹山	新 高	二	22萬	大	乙	甲	乙	
清 芳	嘉 義	民 雄	二	10萬	中	甲	甲	甲	余清芳於1915年 在臺南起革命
北 港	虎北	尾 港	一	29萬	中	甲	甲	甲	
東 石	東 石	東 石	二	19萬	小	甲	甲	乙	
北 門	北 門	佳 里	二	15萬	小	甲	甲	乙	
曾 文	新曾	營 文	一	22萬	小	甲	甲	甲	
延 平	新新	化 豐	一	24萬	小	甲	甲	甲	延平爲鄭成功之別號
淵 亭	岡 山	岡 山	二	16萬	小	甲	甲	甲	淵亭爲劉永福之別號
鳳 山	旗 山	鳳 山	一	21萬	中	甲	甲	乙	
東 港	東屏	港 東	二	21萬	大	乙	乙	乙	
恆 春	潮恆	州 春	三	13萬	中	乙	乙	乙	
澎 湖	澎 湖	廳 馬	三	7萬	小	乙	丙	乙	
臺 東	臺 東	廳 臺	三	10萬	大	丙	丙	丙	
鳳 林	花 蓮	港 廳	二	12萬	大	乙	乙	乙	

資料來源：張瑞成編，《光復臺灣之籌備與受降接收》（臺北：國民黨黨史會，民國79年6月），頁167-170。

擔不免加重，但因自治之可貴，故仍樂為之，足見臺胞重視自治之心理；此種心理，自宜善予培養，以求地方自治之徹底實現。基於上述兩種理由，故吾人主張臺灣現有各市，均暫予保留，並一律受省政府之指揮監督，以期地方自治之示範。(16)

表二 臺灣調查委員會擬定戰後臺灣十二省轄市一覽

擬定市名	原市名	1941年人口	1945年估計人口	備考
臺北	臺北	396,213	400,000	
基隆	基隆	106,523	110,000	
宜蘭	宜蘭	24,038 (1932)	40,000	
新竹	新竹	90,800	95,000	
臺中	臺中	97,590	105,000	
彰化	彰化	61,632	65,000	
臺南	臺南	153,879	165,000	
爽文	嘉義	98,298	105,000	
高雄	高雄	83,185	200,000	
屏東	屏東	59,917	65,000	
花蓮港	花蓮港	11,670 (1932)	40,000	
梧棲	新高	12,684 (1932)	40,000	
合計			1,430,000	

資料來源：張瑞成編，《光復臺灣之籌備與受降接收》。

其二，係有關各級地方行政組織部分，主要針對以下四項問題加以研議。

1. 省政府組織應如何？
2. 縣市政府組織應如何？
3. 鄉鎮保甲組織應如何？
4. 各級民意機關應如何設立？

第一項關於戰後臺灣省政府組織問題，該研究會主張除了按現行省政府組織

(16) 〈臺灣行政區域研究會報告書〉，收於張瑞成編輯，《光復臺灣之籌劃與受降接收》，頁 160-163。

法之規定設立秘書處、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳外，再增設會計、人事、警務、農林四處及地政局。又因日治臺灣各種事業相當發達，如交通局、專賣局等機構均甚龐大，收復後仍需設局管理，但應視其性質分隸以上各廳處；例如交通局隸屬建設廳、專賣局隸屬財政廳，其他可以類推。另外主張戰後臺灣省政府應常設以下三種委員會：(一)設計考核委員會；(二)法制委員會；(三)訓練委員會，分別負綜合、企劃與訓練之責。

第二項關於縣市政府組織問題，現在各省之縣政府雖依照行政院公布縣政府裁局改科暫行規程，早經實行裁局改科，機構較前簡單靈活，但縣政府內之單位仍逐漸增多，有至十餘科室者，實嫌散漫。故主張將來臺灣縣政府只設民、財、教、建、警五科，秘書、會計二室，不再增加單位。市照市組織法辦理，但除臺北一市外，其餘設科不設局，以期機構簡化。

第三項關於保甲組織之存廢，該研究會主張廢除保甲，鄉鎮則就街庄役場改組為鄉鎮公所，一面依據鄉鎮組織暫行條例加以變通，一面則需顧及當地之實際情形，使鄉鎮逐漸成為人民之真正自治團體。

第四項關於戰後臺灣各級民意機關應如何組織，該研究會覺得儘早實行憲政已成為中央決策，故於檢討臺灣及大陸現況後，一致認為臺灣於收復後，各級民意機關應及早成立，無施行臨時過渡辦法之必要。有關縣市一級，縣參議會組織法、縣參議員選舉法、市參議會組織法、市參議員選舉法，均早經公布，將來自有軌道可循。鄉鎮民代表會，只須就鄉鎮組織暫行條例稍加變通即可成立。惟省級民意機關之根本法規，尚望中央能早日制定，俾有遵循。臺灣同胞受教育者，已占總人口百分之九十三以上，對於選舉，亦有相當經驗（州會、市會議員及街庄協議會會員之選舉，皆已實行多次），將來實行選舉，成立各級民意機關自無困難也。(17)

依據〈臺灣省各縣市行政區域劃分綱要草案〉(1945)，該草案係臺調會有關部門參照當年大陸其他各省之縣制情形，擬將戰後臺灣劃分為二十四縣、七省轄市及四縣轄市。

其中二十四縣為：

(17) 〈臺灣行政區域研究會報告書〉，收於張瑞成編輯，《光復臺灣之籌劃與受降接收》，頁163-166。

1. 臺北州劃分為淡水縣（縣治設於淡水，以原有之淡水郡、七星郡為區域）、基隆縣（縣治設於基隆市，或其他適當地點，以原有之基隆郡為區域）、宜蘭縣（縣治設於宜蘭市，以原有宜蘭市、宜蘭郡、東郡、蘇澳郡為區域）、板橋縣（縣治設於板橋，以原有新莊郡、海山郡、文山郡為區域）等四縣。
2. 新竹州劃分為桃園縣（縣治設於桃園，以原有之桃園郡、中壢郡為區域）、新竹縣（縣治設於新竹，或其他適當地點，以原有之新竹郡、大溪郡為區域）、竹南縣（縣治設於竹南，以原有之竹南郡、竹東郡為區域）、苗栗縣（縣治設於苗栗，以原有之苗栗郡、大湖郡為區域）等四縣。
3. 臺中州劃分為豐原縣（縣治設於豐原，以原有之大甲郡、豐原郡為區域）、大屯縣（縣治設於臺中，或其他適當地點，以原有之大屯郡、東勢郡為區域）、彰化縣（縣治設於彰化，以原有之彰化市、彰化郡、員林郡為區域）、北斗縣（縣治設於北斗，以原有之北斗郡、竹山郡為區域）、南投縣（縣治設於南投，以原有之南投郡、能高郡、新高郡為區域）等五縣。
4. 臺南州劃分為斗六縣（縣治設於斗六，以原有之斗六郡、虎尾郡為區域）、嘉義縣（縣治設於嘉義，或其他適當地點，以原有之嘉義郡、北港郡為區域）、新營縣（縣治設於新營，以原有之新營郡、東石郡為區域）、麻豆縣（縣治設於麻豆，以原有之曾文郡、北門郡為區域）、豐化縣（縣治設於新化，以原有之新化郡、新豐郡為區域）等五縣。
5. 高雄州劃分為岡山縣（縣治設於岡山，以原有之岡山郡、旗山郡為區域）、鳳山縣（縣治設於鳳山，以原有之鳳山郡、屏東郡、屏東市為區域）、恆春縣（縣治設於恆春，以原有之恆春郡、潮州郡、東港郡為區域）等三縣。
6. 臺東廳設一縣（縣治設於臺東，以原有之臺東郡、關山郡、新港郡為區域）。
7. 花蓮港廳設一縣（縣治設於花蓮港，以原有之花蓮郡、鳳林郡、玉里郡、花蓮港市為區域）。
8. 澎湖廳設一縣（縣治設於馬公，以原有之澎湖廳為區域）。

其中七省轄市為：臺北市、臺南市、高雄市、臺中市、新竹市、基隆市、嘉義市。

其中四縣轄市爲：宜蘭市、彰化市、屏東市、花蓮港市。(18)

綜合上述重慶時期臺灣調查委員會所研議的各項戰後臺灣行政體系的接收及重建方案，若以北臺灣爲例，戰前日治的「臺北州」按當年的民國政制，擬將重劃爲四個縣（其中「行政區域研究報告」擬訂之縣名爲：省三、羅東、七星、淡水四縣；而「行政區劃綱要草案」擬訂之縣名則爲：淡水、基隆、宜蘭、板橋四縣）；至於臺北州所轄的三個州轄市——臺北市、基隆市及宜蘭市，戰後亦皆將改制爲三省轄市（或改制爲二省轄市：臺北市、基隆市；以及一縣轄市：宜蘭市）；縣市以下則統轄日治之二、三郡市，且以不變更原有疆界爲原則；日治之街莊一律改組爲鄉鎮，但基本上維持原有之區域，亦暫不重劃；至於街莊以下之日治時期保甲制度澈底廢除，且不主張將當年大陸各地現行保甲移植於臺灣，亦即以鄉鎮（原日治之街莊）爲健全戰後臺省地方自治的最基層單位。

若進一步評估，二戰前夕臺調會對於戰後臺灣地方政制變革方案的籌劃與設計，在權衡日治後期的統治經驗與成效之餘，亦做了相當程度的因地制宜之調適，如在臺灣省政府組織中，預爲綢繆主張增設會計、人事、農林、地政等單位，以因應日治遺留下的龐大產業，同時主張不設大陸各省通行且帶有軍事色彩的保安處，而改設軍政分離的警務處；又如主張保留日治時期的十一個州廳轄市一律改置爲省轄市，提早賦予市民若干自治權，爲實踐民主憲政而鋪路；再如主張接管臺灣後應及早投票選舉各級民意代表、儘速成立各級民意機關，無須施行任何臨時或過渡性的措施等。總之，細察臺調會這套經過長期研議，多方折衝的戰後臺灣行政體系的改制藍圖，即以北臺灣（臺北州爲中心）的地方政制之接收與重建爲例，可謂兼顧理論與現實，而且還頗具些許理想成份，猶待國府當局的決策及採擇了。(19)

三、戰後的一度變革(1945-1946)

然而日本投降後，國民政府隨即設立「臺灣省行政長官公署」，蔣主席特任陳

(18) 王世慶，《重修臺灣省通志》卷七〈政治志·建置沿革篇〉，頁330-331。

(19) 參見鄭梓，〈戰後臺灣行政體系的接收與重建〉，頁147-148。

儀為臺灣行政長官，代表中國政府全權接收臺灣，重建政權。從此戰後臺灣即進入特殊化的統治時期，其一切大政方針與臺調會所研具的方案，可說是南轅北轍、大相逕庭。

所謂戰後臺灣特殊化統治乃是相對於中國大陸各地區而言，一開始在全中國復員計劃中，臺灣即被劃為兩個特殊的光復區之一（另一光復區是東北，其餘大陸各地皆為收復區或後方區），因而採取單獨派遣大員統一接收（有別於其他地區係按黨、政、軍、財政金融、交通通信、經濟工礦等多頭並進的接收方式），接收之後的復員與重建亦延續了特殊化的模式。⁽²⁰⁾

此種特殊化的地方政制重建模式，猶如年前（1997）中共之接收香港，採取特別行政區方式，派任首任的香港特區行政長官——董建華（簡稱「特首」），戰後臺灣名義上雖復省，實質上卻亦採特區，並未設立全國一體之省政府，而是特設「臺灣省行政長官公署」，因此派遣首任臺省行政長官——陳儀（簡稱「長官」）。

若探戰後全權統一接收臺灣的行政長官——陳儀，其權力基礎源自軍、政兩部門，除了一九四五年八月二十九日國民政府令「特任陳儀為臺灣省行政長官」外，九月三日中國戰區中國陸軍總司令何應欽致岡村寧次十八號備忘錄中轉頒「奉中國戰區最高統帥蔣委員長命令派陳儀將軍為臺灣及澎湖列島受降主官」，⁽²¹⁾ 九月七日國民政府又令「特派陳儀兼臺灣省警備總司令」，⁽²²⁾ 九月十日軍事委員會中微令一亨簽字第三九七號代電頒發「臺灣省警備總司令部組織規程及編制表」，以及九月二十日國民政府經立法程序正式公布「臺灣省行政長官公署組織條例」，以及取代八月三十一日所頒發的「臺灣省行政長官公署組織大綱」，⁽²³⁾ 至此臺灣省行政長官兼警備總司令，則其軍、政二元之法源具備，於是十月五日充當先頭部隊的臺省行政長官公署暨警備總司令部「前進指揮所」共計四十七名，正式開拔飛往臺灣，接著展開的即是各項軍政接管以及行政重建工作。⁽²⁴⁾

(20) 參見秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第七編〈戰後中國〉（臺北：國民黨黨史會，民國70年9月），第四冊〈復員計劃綱要〉，頁351-381。

(21) 《國民政府公報》（臺北：成文出版社，影印發行），民國34年8月29日、9月3日。

(22) 《國民政府公報》，民國34年9月7日。

(23) 臺灣警備總司令部編印，《臺灣警備總司令部軍事接收總報告書》（臺北，民國35年出版），頁1；以及《國民政府公報》，民國34年9月21日（補登）。

(24) 參見陳漢光，〈臺灣光復前夕的史事日誌〉，《臺灣文獻》24: 2（民國62年6月），頁58。

準此，行政長官公署在重建戰後臺灣行政體制的過程中，「軍政一元化」可說是其權力運作上的首要特質。相對的當年大陸各省之制度，卻早已結束了北洋政府普設軍政合一的督軍時期，自一九二五年廣東時期國民政府首度訂頒「省政府組織法」以降，經歷次修正，至一九四四年四月重新修訂公布，大陸各地省政府其實已從省長獨裁制逐步改制為軍政分離、專管民政的委員合議制。⁽²⁵⁾

然而對照於日治前期（1895-1919）武官總督時代，行政長官與武官總督的權力運作卻有許多隔代相似之處，譬如臺灣總督既手操軍政二柄，又身兼行政、立法、司法三權，宛若邊陲小國之專制君王，以致被日治殖民統治下的臺灣人稱為「土皇帝」（亦即地方皇帝之意）。⁽²⁶⁾ 因此戰後國民政府一旦特任陳儀為臺灣行政長官兼警備總司令，同樣手操軍政二柄，接著頒發「臺灣省行政長官公署條例」，行政長官又同樣集行政、立法、司法三權於一身，使得當年留居大陸的臺籍人士首先敏感到殖民統治的延續，其中連震東且著文告誡：這將使臺灣人民產生「總督制復活」的錯覺。另有署名「臬紹」者，在重慶出版的《臺灣民聲報》上，系統提出戰後臺灣人民的十大合理要求，第一條即要求：「臺灣總督霸權及類似霸權退出臺灣社會。」⁽²⁷⁾ 然而陳儀仍挾其全權特派、封疆大吏之勢，君臨臺灣，並隨即展開各項重建地方政權之佈署工作。

戰後臺省行政組織的接管與重建，係分兩個層級進行，其一是省屬各機關，其二則是省以下地方各機關。

省屬機關之接管由省署當局組織「接管委員會」總主其事，該委員會由民政處長周一鶚兼任主任委員，以該處主任秘書、地政局長、衛生局長及各科室主管為委員。該委員會同時秉持陳長官所謂「工商不停頓、行政不中斷、學校不停課」之方針進行。全部接管時間，從一九四五年十一月一日開始，同月三十日完畢，其中除衛生部分，因被接收機關散處各地，致有少數日期展延外，實際上前後僅三個星期。⁽²⁸⁾

(25) 參見程幸超，《中國地方政府》（香港：中華書局香港分局，1987年2月），頁220-221；以及錢端升等著，《民國政制史》下冊（長沙：商務印書館，民國28年4月），頁378、417-418。

(26) 參見黃昭堂著，《臺灣總督府》（東京：教育社，1983年10月15日），頁234-235。

(27) 參見連震東，〈臺灣人的政治理想和做官的觀念〉；以及臬紹，〈公理勝利聲中提論臺灣人民合理要求〉；《臺灣民聲報》9/10（重慶，民國34年10月7日出刊），頁1-2、5-6。

(28) 參見《臺灣民政第一輯》（臺北：行政長官公署民政處，民國35年5月），頁45-49；以及《民國三十六年臺灣年鑑》（臺北：臺灣新生報，民國36年6月），第七章，頁39-41。

至於省以下各地方機關之接管，亦由民政處長主持，為使臺灣全省各級地方行政持續運作，並隨即籌設縣市政府，因此分就原有之五州三廳組成八個州廳接管委員會，受長官公署及臺灣省接收委員會之指揮監督（此外唯有臺北市的接管工作由臺北市政府直接辦理）。各州廳接管委員會得照原有組織分科辦事，每星期開會一次，必要時得開臨時會，並依接管進度表於三個月內完成，直到接收工作完畢，縣市政府成立時，始予撤銷。⁽²⁹⁾

八個州廳接管委員會經分別派定人選，於當年（1945）十一月八日出發，分赴各地，於十二月三十日全部接管完畢，比預定時間則提早一個月。茲將各州廳接管委員會首長及其員額列表如次：（參見表三）⁽³⁰⁾

表三 戰後臺灣各州廳接管委員會首長暨員額編制

州廳別	主任委員姓名	委員數	專員數	幹事數
臺北州	連震東	5	12	9
新竹州	郭紹宗	6	10	8
臺南州	韓聯和	5	16	8
臺中州	劉存宗	6	13	3
高雄州	謝東閔	4	11	9
臺東廳	謝 真	1	3	7
花蓮廳	張文成	2	6	10
澎湖廳	陳松堅	1	2	3
合計	8	30	73	57

資料來源：《臺灣民政第一輯》（臺灣省行政長官公署民政處，民國 35 年 5 月），頁 46。

有關戰後臺灣省署以下的各級地方行政組織如何重建、行政區域如何劃分？依據省署當局的說法：「係根據過去歷史關係及日本統治時之業務狀況而定」。⁽³¹⁾

(29) 《臺灣民政第一輯》，頁 45-49；《民國三十六年臺灣年鑑》，第七章，頁 39-41。

(30) 《臺灣民政第一輯》，頁 46。

(31) 《國民政府年鑑——臺灣省行政部分（民國三十五年度）》（臺北：行政長官公署秘書處，民國 35 年），頁 1-2。

由於日本統治臺灣五十一年，行政區域曾經九次變更，而最後之五州三廳，實已成為政治、經濟、文化單位，並且日本在臺灣之行政業務、產業區劃、戶口稅收，又多以州廳為重點，為求繼續過去業務，便於政令推行，故按照原有州廳區域，設置八縣，並就原有十一市，設置九省轄市、二縣轄市。⁽³²⁾

具體而言，即將原有臺北、新竹、臺中、臺南、高雄五州及花蓮港、臺東、澎湖三廳，改為臺北、新竹、臺中、臺南、高雄、臺東、花蓮、澎湖八縣。並將原有臺北、臺中、臺南、基隆、高雄、新竹、嘉義、彰化、屏東、宜蘭、花蓮港等十一州廳轄市，改為臺北、基隆、新竹、臺中、彰化、嘉義、臺南、高雄、屏東等九省轄市及宜蘭、花蓮二縣轄市。省轄市分為四等，其中臺北市為一等市，高雄、臺中、臺南、基隆為二等市，新竹、嘉義三等市，彰化、屏東為四等市。

縣以下則依據臺灣省縣政府組織規程，依照臺灣原有郡或支廳之區域設置區署，為縣政府之補助機關，區署名稱以沿用臺灣原有郡或支廳之名稱為原則。並頒行臺灣省縣轄市組織規程，依據其第一條之規定，將原有宜蘭、花蓮港二市改為縣轄市，其區域依其現有之區域。省轄市之下，亦依據臺灣省省轄市暫行規程第二條及第三十六條之規定設區，區設區公所，全部皆為新設。

縣之轄區下，則於民國三十五年一月十九日，頒行臺灣省鄉鎮組織規程，設鄉鎮，鄉鎮區域之劃分暫依原有庄街範圍為區域（即庄為鄉，街為鎮）。如有必須變更時，由縣政府視自然形勢及人口、經濟、文化、交通等狀況酌予擬訂，繪具圖說，呈請行政長官公署核准施行。山地之鄉則均為新設。

省轄市之轄區下，縣轄市及鎮之下設里，鄉之下設村，村里之下設鄰，係由保甲易名而來。在日治時期保甲純為日本利用統治人民之工具，日人雖於民國三十四年（日昭和二十年）六月十七日廢止保甲制度，但臺人痛惡保甲名稱，乃於鄉鎮之下，依自然形勢、社會關係，將原部落會改設村里，在鄉為村，在市鎮為里。省縣轄市之里，以一百五十戶為原則，不得少於一百戶，多以二百戶，三十里至四十里為區。鄉鎮之村里以二百戶為原則，不得少於一百戶，多於三百戶。村里之下編組為鄰，以十戶為原則，不得多於十五戶，少於六戶。至於區署及鄉鎮公所之編制，又各分為三等，區署轄六鄉鎮以上者為一等，轄四及五鄉鎮者為

(32) 《國民政府年鑑——臺灣省行政部分（民國三十五年度）》，頁2。

二等，轄三鄉鎮以下者為三等。鄉鎮人口三萬以上或為區署所在地者為一等，人口一萬五千以上及三萬者為二等，不及一萬五千者為三等。⁽³³⁾

茲將戰後臺省縣市以下地方各級行政組織及區域之劃分，列表如次：（參見表四）⁽³⁴⁾

表四 戰後臺省地方各級行政區域暨組織劃分

類別	名稱	備考
省轄市政府	臺北、臺中、臺南、新竹、高雄、嘉義、彰化、屏東、基隆等 9 省轄市政府	
縣政府	臺北、臺中、臺南、新竹、高雄、臺東、花蓮港、澎湖等 8 縣縣政府	
縣轄市公所	宜蘭、花蓮港等 2 市公所	
區署	七星區署等 52 區署	
鄉公所	瑞芳等 67 鄉公所	
鎮公所	八里等 197 鎮公所	

資料來源：《國民政府年鑑臺灣省行政部分（三十五年度）》，頁 2。

一九四六年一月，各縣市政府分別成立，其中原日治「臺北州」所轄大部分行政版圖，也於一月十六日正式改制設立「臺北縣」。縣治初設於臺北市城中區華山，嗣因民國三十五年十二月十一日，縣政府失火燒燬，於三十六年一月十六日，遷治於海山區板橋鎮，以原海山郡役所充為縣政府。管轄縣轄市——宜蘭市及七星、淡水、基隆、宜蘭、羅東、蘇澳、文山、海山、新莊等九區，下轄四十鄉鎮（十二鎮、二十八鄉）。（參見圖二、戰後初期 1946 年八縣九省轄市圖）⁽³⁵⁾

進而計算戰後甫成立之「臺北縣」的實際管轄區域，其臺灣本島內之管區，極東為基隆區貢寮鄉卯澳（三貂角），位於東經一百二十二度零分十三秒；極西為新莊區林口鄉小南灣，位於東經一百二十一度十六分四十四秒；極南為蘇澳區南澳鄉大濁水溪河口，位於北緯二十四度十八分四十九秒；極北為淡水區石門鄉頭

(33) 王世慶，《重修臺灣省通志》卷七〈政治志·建置沿革篇〉，頁 333-334。

(34) 《國民政府年鑑——臺灣省行政部分（民國三十五年度）》，頁 2。

(35) 王世慶，《重修臺灣省通志》卷七〈政治志·建置沿革篇〉，頁 334-336。

圍（富貴角），位於北緯二十五度七十分四十九秒。東西北三面臨海，南與新竹、臺中、花蓮三縣毗鄰，縣界自林口臺地之南入山地，經插天山、棲蘭山、桃山、南湖大山，以大濁水溪與花蓮縣為界，內涵臺北、基隆兩省轄市。面積滿潮時為四千四百八十點四八七五平方公里，人口八十三萬二千二百六十九人（面積為民國三十五年六月三十日之統計，人口為民國三十五年三月二十八日之統計）。管轄之附屬島嶼有龜山島、龜卵島及釣魚臺列嶼之釣魚臺、黃尾嶼、赤尾嶼、沖北岩、沖南岩、北小島、南小島、飛瀨小嶼等十島嶼。⁽³⁶⁾

茲詳列戰後第一度地方政制變革後，由「臺北州」改制而設置之「臺北縣」所轄市、區、鄉鎮等一覽表如次：（參見表五）⁽³⁷⁾

對於以上戰後北臺灣各級地方行政組織與制度的變革，省署當局又幾乎全盤承襲了日治末期之遺規，除僅將每一行政層級名稱予以變更外，其中唯有最基層之保甲制度，由於總督府於大戰結束的當年六月已廢止在先，因此省署當局亦隨之不再恢復，而將之改組為「村里鄰」編制。

然而，行之不及年餘，由於一九四七年春的一場二二八事變，省署當局於當年的四月五日急頒「臺灣省各縣市臨時清查戶口實施辦法」，為配合清鄉計劃，強制規定：依鄰之編組單位，每鄰（每六至十五戶）各戶必須共同出具切結聯保，而各鄉鎮區、村里、鄰長亦應層層相屬切結聯保，以連坐方式共同擔負糾舉及肅清奸匪暴徒之責，如經上級機關檢舉，其次級以下之主管機關各級人員及共同具結之戶長，均以「窩藏奸宄」論罪，且依法從重處分。同時此項深入鄰里的戶口清查辦法乃是受綏靖區司令之指揮，會同當地軍憲警辦理。這無異使得原已單純化的基層村里鄰組織形式，又注入了甫逝去不久的警察政治操控下的日治保甲之內涵，而延至一九六八年七月，軍人主政時期的臺灣省政府更進而將戶政交由警察機構掌管，終於成就了戶警合一的基層行政體制，以迄八〇年代後，始再度予以變革。⁽³⁸⁾

總括戰後臺灣特殊化的統治，抑或各級地方政制之首度變革，依據研究已得

(36) 王世慶，《重修臺灣省通志》卷七〈政治志·建置沿革篇〉，頁334-336。

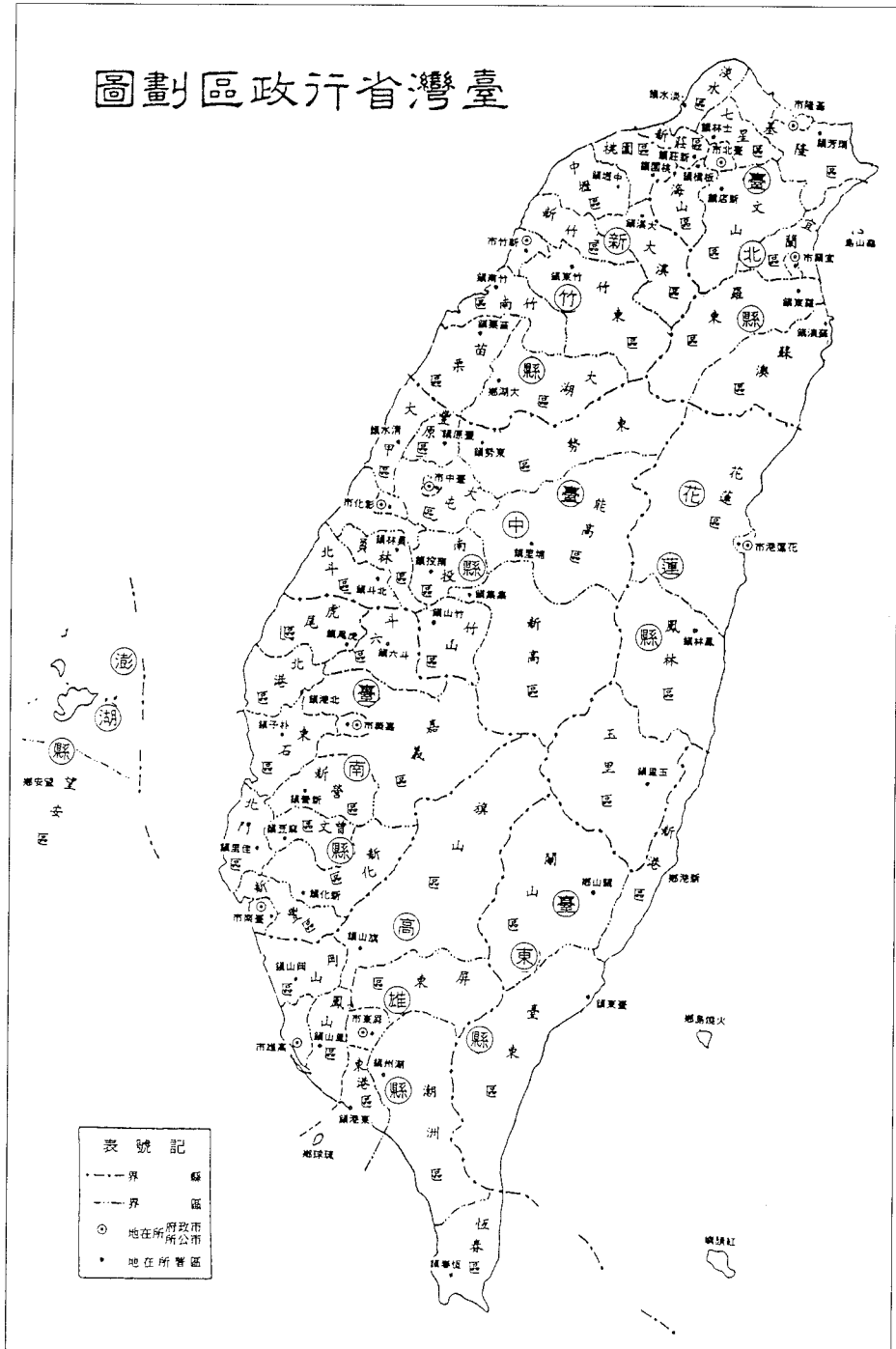
(37) 同上註，頁345-347。

(38) 《臺灣光復四十年專輯——民主憲政的理想與實踐》（臺中：臺灣省新聞處編印，民國74年10月25日），〈政治建設篇〉，頁232。

表五 戰後初期臺北縣所轄市區鄉鎮名稱、等級、所在地一覽
(1946年6月)

縣名	所在地	市區署名稱	等級	所在地	鄉鎮名稱	等級	所在地	備 考
臺北縣	臺北市 民國36 年1月 16日遷 治於海 山區板 橋鎮	宜蘭市	縣轄市	宜蘭				
		七星區	二	士林	汐止鎮 士林鎮 北投鎮 內湖鎮	二 一 二 三	汐 止 士 林 北 投 內 湖	1. 七星區署於民國36年2月4日裁撤，所轄鄉鎮併入淡水區。2. 內湖鄉於民國35年7月1日，分為內湖鄉及南港鎮。
		淡水區	二	淡水	淡水鎮 八里鄉 三芝鄉 石門鄉	一 三 三 三	淡 水 小八里坌 舊小基隆 下 角	
		基隆區	一	瑞芳	瑞芳鎮 萬里鄉 金山鄉 七堵鄉 貢寮鄉 雙溪鄉 平溪鄉	一 三 三 二 三 三 三	瑞 芳 龍 潭 中 萬 加 里 下 中 七 股 貢 寮 雙 溪 石 底	七堵鄉於民國36年1月31日，劃歸基隆市管轄，並分割為七堵、暖暖二區。
		宜蘭區	二	宜蘭	礁溪鄉 頭圍鄉 壯圍鄉 員山鄉	二 二 三 二	六 結 頭 圍 壯 五 外 員 山	頭圍鄉於民國35年9月9日改稱頭城鄉，民國37年1月1日改為頭城鎮。
		羅東區	二	羅東	羅東鎮 五結鄉 三星鄉 冬山鄉 濁水鄉	一 二 二 二	山 地 羅 東 頂 五 三 星 濁 水 村	濁水鄉於民國36年1月改為太平鄉。
		蘇澳區	三	蘇澳	蘇澳鎮 南澳鄉	一 山地	蘇 澳 南 澳 村	蘇澳區署於民國36年2月4日裁撤，所轄鄉鎮併入羅東區。民國38年3月復設北峰區署，管轄南澳、太平二鄉及文山區之烏來鄉。
		文山區	二	新店	新店鎮 深坑鄉 石碇鄉 坪林鄉 烏來鄉	一 二 三 三 山地	大 坪 林 內 石 湖 石 碇 碇 坪 林 林 烏 來 村	深坑鄉於民國39年3月1日分為深坑、木柵二鄉及景美鎮。
		海山區	二	板橋	板橋鎮 鶯歌鎮 三峽鎮 中和鄉 土城鄉	一 一 一 二 二	板 橋 樹 林 公 館 漳 後 埤 和 塘	1. 海山區署於民國36年2月4日裁撤，所轄鄉鎮由縣政府直轄。 2. 鶯歌鎮於民國35年8月1日，分為鶯、樹林二鎮。
		新莊區	二	新莊	新莊鎮 鶯洲鄉 五股鄉 林口鄉	一 一 三 三	新 莊 和 尚 溪 洲 五 墘 菁 坑 埔	1. 民國36年4月1日，由鶯洲鄉劃分增設三重鎮，鶯洲鄉同時改稱蘆洲鄉。 2. 民國39年3月1日，劃分新莊鎮之一部創設泰山鄉。

資料來源：轉引自王世慶，《重修臺灣省通志》卷七〈政治志·建置沿革篇〉，頁345-347。



圖二 戰後初期 (1946) 八縣九省轄市圖

資料來源：轉引自王世慶·《重修臺灣省通志》卷七〈政治志·建置沿革篇〉，頁335。

成果不論係從權力運作、組織型態、制度調適等多角度、多面向的比較剖析，可探知既與當年大陸各地的省制迥異，且棄臺調會費時費力折衝研議的各項計劃及方案於不顧；不啻直接承繼了日治五十年殖民統治之成果，行政長官公署也無異就是臺灣總督府行政體系之翻版。尤以北臺灣戰後地方政制（從「臺北州」到「臺北縣」）的變革為例，亦間接印證了日治後期之地方政制設計、規劃，具備一定程度的穩定性與合理性了。⁽³⁹⁾

四、戰後的二度變革（1945-1951）

戰後臺灣首度地方政制變革後未及年餘，即爆發了擴及全島的二二八悲劇事件（1947.2.28），在這場「官逼民反、民反官壓」的大規模武裝抗爭事件中，當年臺島各階層、各團體曾組成「二二八事變處理委員會」，並共同提出四十二條的處理大綱，可說是最為綜合且典型地反映了長年以來、尤以新舊政權交替之際、臺人被壓抑已久的民權自治的願望與要求，其中政治方面的前六條更屬關鍵性的有關地方政制變革的主張：

- (一)制定省自治法為本省政治最高規範，以便實現國父建國大綱之理想。
- (二)縣市長於本年六月以前實施民選，縣市參議會同時改選。
- (三)省各處長人選應經省參議會（改選後為省議會）之同意，省參議會應於本年六月以前改選，目前其人選由長官提出交由省處理委員會審議。
- (四)省各處長三分之二以上須由在本省居住十年以上者擔任之（最好秘書長、民政、財政、工礦、農林、教育、警務等處長應該如是）。
- (五)警務處長及各縣市警察局長應由本省人擔任，省警察大隊及鐵道工礦等警察即刻廢止。
- (六)法制委員會委員須半數以上由本省人充任，主任委員由委員互選。⁽⁴⁰⁾

此番戰後臺人首度如此具體而明確地表達出「臺人治臺」、臺人自治自主的態

(39) 鄭梓，《戰後臺灣的接收與重建》，第四章〈戰後臺灣行政體系的接收與重建——以行政長官公署為中心之分析〉，頁155-166。

(40) 參見《臺灣新生報》民國36年3月8日之報導，轉引自《衝越驚濤的年代》（臺北：臺灣新生報，民國79年10月25日），頁80-82。

度，不僅招致國府軍隊跨海而來的酷烈鎮壓，甚至的事變期間國府特遣來臺大員的部分承諾，譬如：各縣市長提前民選、省署各廳處局人事儘先選用本省人士等等，於二二八浩劫之後皆遲遲未予兌現；⁽⁴¹⁾以致斯土斯民所付出的深創鉅痛的代價，僅僅換得一個聊勝於無的訓政時期臺灣省政府（1947年5月16日改制設立），至於省以下的地方政制則一切仍照舊章、延續日治、翻版殖民統治如故。⁽⁴²⁾

然而二二八事變後僅及兩年，不料國府卻全面從大陸敗退來臺，遷臺之初接掌臺灣省政府主席的陳誠，針對當年臺人的渴望地方自治、期待地方政制之變革，曾有以下相當切中時弊之省察：⁽⁴³⁾

當時我認爲第一，臺灣光復雖已三年，但一切基礎還沒有樹立，地方對中央每多疑懼，人民視政府無非剝削。自二二八事變迄今，此種隔閡始終未除，尤白健生（崇禧）先生前次來臺時（係指民國三十六年三月一二二八事變爆發後，以國防部長身份被遣來臺宣慰臺胞暨處理善後），曾代表中央所允許臺人的條件，如臺人治臺及縣長民選等，不免有市惠之嫌，使實際負責的人感到困難，但我爲了維持政府信用起見，還是決定分期去做。因爲我深切感到，以當時的風氣，如要改變人民的觀感，政府必須先力求事實的表現，而樹立信用，實在是最重要的一項。⁽⁴⁴⁾

因此，陳誠於民國三十八年元月五日就職臺灣省政府主席的當天，即以「人民至上、民生第一」的八字簡明口號，揭櫫了今後治臺的指導原則與方針。接著爲了實現「民生第一」的原則，而有一連串土地改革措施（包括三七五減租、公地放領、耕者有其田等三個階段）的宣布與推行；又爲了達到「人民至上」的目標，於是展開各項地方自治方案（包括成立臺灣省地方自治研究會、擬訂各縣市實施地方自治綱要、重新劃分全省行政區域以及縣市長、縣市議員民選等步驟）

(41) 參見薛化元主編，《臺灣歷史年表·終戰篇(一)1945-1965》（臺北：國家政策研究資料中心，1990年11月），頁38。

(42) 鄭梓，《戰後臺灣的接收與重建》，第六章〈省政府戰後臺灣省制之變革——從行政長官公署到臺灣省政府（1945-1947）〉，頁246-254。

(43) 陳誠口述，吳錫澤筆記，〈陳誠主臺政一年的回憶(一)〉，《傳記文學》63:5（民國82年11月），頁15-17。

(44) 同上註，頁15-17。

的研究與實施。(45)

綜上所述可見：不論是民國三十八年二月四日臺政當局於農民節大會上宣布著手推行「三七五減租」，或是六月十五日實施幣制改革，開始發行新臺幣，抑或八月十五日「臺灣省地方自治研究會」的正式成立等重大省政變革，皆是國府當局為配合國民黨的改造，寄望透過一系列制度性的安排與設計，以便在臺島上重建政權、易地生根。(46)

進而探究陳氏之所以於一九四九年初毅然決然宣布：開始推行土地改革以及籌備實施地方自治兩大政策，其最為根本的動機對外固然在於對抗中共以農村包圍都市，從社會底層往上動員改造的凌厲攻勢；對內還要重建垂危的政權，亦即為確保臺島此一大陸變色下的最後據點，為中華民國的法統與國民黨的政統保一線生機，此情此景唯一的出路也只有向本土扎根了。(47)

於是臺政當局，一方面透過土地改革進一步解組二二八事變中已受重創的本土固有領導階層（主要係指地主與士紳的結合體），同時運用即將大量湧現的自耕農來厚植新政權的經濟基礎；另一方面則經由試行地方自治收攬潛在的，或新興的地方勢力，廣徵社會資源，培育深入各階層的社會力；如此兩大策略相互為用，以期達成大陸政權與臺灣本土的初步結盟。(48)

如果說土地改革第一階段的三七五減租是半世紀前國民黨易地生根首要推行的經濟政策，那麼地方自治及地方政制之變革更是國府當局在大陸全面失敗之際，痛定思痛所進行的一項起死回生的政治工程。

就在執政當局破釜沈舟的決心裡，「臺灣省地方自治研究會」終告組成，且於正式宣布成立的前一個月（民國三十八年七月二十日中午），陳主席邀約全體研究委員在省府餐會，並由省府各廳處長作陪。陳誠當場頒布「臺灣省地方自治研究

(45) 參見鄭梓，《戰後臺灣議會運動史之研究——本土精英與議會政治（1946-1951）》（臺北：著者兼發行人，民國82年5月），頁135。

(46) 參考黃仁宇，《從大歷史的角度讀蔣介石日記》（臺北：時報文化出版公司，1994年1月31日），頁438-445；費正清（J. K. Fairbank），《中國新史——論中國》（*China: A New History*）（臺北：正中書局，民國83年8月），第14章〈國民革命與南京政府〉，頁329-334；第十七章〈內戰與國民黨在臺灣〉，頁380-391；以及許倬雲，《從歷史看領導》（臺北：書評書目出版社，民國81年4月），頁169-176。

(47) 同上註。

(48) 參見鄭牧心，《臺灣議會政治四十年》（臺北：自立晚報，民國77年），第二章、第三章，頁127-155。

會組織規程」(共計九條)，並規定該研究會的主要任務有三：(一)搜集有關地方自治資料；(二)調查有關地方自治實際問題；(三)研討有關地方自治規章辦法。同時提出「臺灣省地方自治步驟」乙份，列舉八項研究計劃如次：

- (一)調整行政區域。
- (二)整理自治財政。
- (三)充實自治教育。
- (四)釐定自治法規。
- (五)訓練自治人才。
- (六)改選各級民意機關。
- (七)選舉縣市長。
- (八)選舉省長。

陳氏且要求該研究會以三個月為期擬定方案，從三十九年起分項實施，兩年完成。(49)

或許人在苦難中常發誓願，政局在存亡也往往會激起當權者的悲懷，若按上列陳氏原先所開，即將在臺灣推行地方自治的八項清單，那真是本土精英從日治以迄光復數十年來犧牲奮鬥，夢寐以求者。其中尤以「選舉省長」一項最可顯示執政當局為了化解迫在眼前的覆亡危機，不惜向斯土斯民許下如此重誓大願，然而臺灣人民長久以來要求完整充份的地方自治夢想，果然能夠成真嗎？那還得看歷史的際會如何！

接著，省民政廳隨即展開草擬「臺灣省地方自治研究會組織章程草案」，呈報省府第八十三次委員會議修正通過，決定由省府聘請二十九位研究委員（包括主任委員在內），委員人選之產生將遍及全省每一縣市，並配合部分專家學者，最後陳誠聘請中央遷臺之前曾任內政部長、行政院副院長之張厲生為主任委員。

分析以上二十九位臺灣省地方自治研究會成員，其中外省籍七名、本省籍二十二名，除主任委員外，屬學者專家有薩孟武、林彬、方揚、阮毅成等，具軍方經驗的代表有王開化，黨部代表有李友邦，立法委員有楊大乾，臺省參議員有黃聯登、韓石泉、劉闊才、林世南，以及省參議會秘書長連震東，其餘則為各縣市

(49) 參見阮毅成，《地方自治與新縣制》（臺北：聯經出版公司，民國 67 年 11 月），頁 251-252。

之地方人士代表，就其組成結構可謂既重專業的學識與經驗又具本土的地方代表性。(50)

該研究會經過四個多月的研議（從民國三十八年八月十五日至十二月十九日），共舉行十次會議，在十個會期中，開大會廿五次、審查會八次、座談會二次，最後擬成三項方案及法規：(一)本省調整行政區域案；(二)臺灣省縣市實施地方自治綱要草案；(三)臺灣省縣市議員選舉罷免章程草案（唯此項草案尚未經該研究會之會議議決通過）等；皆送請省府當局參考。(51)

就在這段期間，法院從南京遷廣州、重慶到臺北的途中，正二讀審查「省縣自治通則」（按照憲法第 108、112、121 條等之規定，中央應先立法頒布「省縣自治通則」以作為各省縣實施地方自治之母法依據）。再深入探究一方面或係為避免和中央立法權產生衝突，另一方面此時在中央實際負責自治方案審議工作之高層官員更多所瞻顧及疑懼。(52)

因此，臺省當局決定僅以省單行法規方式（包括「臺灣省各縣市實施地方自治綱要草案」及「臺灣省縣市行政區域調整方案」兩項），送請省參議會審議，一時間從原先預定要實施全省性的地方自治（甚至還包括省長民選）大幅縮減為縣市級的有限選舉，這真是又一場的歷史誤導，使得本省民眾渴望數十年的完全自治之夢，再一次的落空。(53) 歷史則繼續延誤了四十餘年，直到民國八十三年七月立法院才三讀通過了「省縣自治法」以及「直轄市自治法」等自治法案，以取代擱置了整整四十五年的「省縣自治通則」二讀草案，而全臺實施完整的地方自治才有了法制的基礎，有了復甦的契機。(54)

對應以上臺省當局在兵荒馬亂中，為搶救政權全面覆亡危機所推出的地方自治及地方政制變革之方案，本土精英自然是期待已久，多方催促，勉力予以配合與支持。

(50) 張厲生，《臺灣省地方自治研究專刊》（臺北，民國 38 年 11 月），頁 23、169-172。

(51) 同上註，頁 1。

(52) 參見高應篤，《內政春秋》（臺北：華欣文化事業中心，民國 73 年 11 月），頁 245-247。

(53) 參見臺灣省民政廳編印，《臺灣省實施地方自治紀要》（臺北：臺灣省民政廳，民國 40 年 12 月），頁 8-9。

(54) 參見民國 83 年 7 月 7、8、9、15、16 日之《中國時報》、《聯合報》、《自由時報》，以及《中時晚報》、《聯合晚報》、《自立晚報》等有關版面的報導。

當年臺灣本土精英薈萃的省參議會，既認定所謂時機稍縱即逝，縣市議員與縣市長若能開放直選，畢竟是在通往實現完全自治夢想的道路上邁進一步。因此當年臺省參議會十分慎重其事，將省府送達的有關實施縣市地方自治兩案，視為參議會成立以來最為重大的議案加以處理，於第八次大會之後特別加開一次臨時會（這也是省參議會五年七個月期間唯一的臨時會），從民國三十九年一月二十一日至二十四日，共四天的會期，遍邀全省十七個縣市參議會議長以及臺籍立委蔡培火等人共同座談研議，經過三天的熱烈討論，發言盈庭，第四天省參議會終於修正通過了：「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」及「臺灣省縣市行政區域調整方案」。(55)

細探民國三十九年初，臺灣省政府雖是將「臺灣省各縣市實施地方自治綱要草案」與「臺灣省縣市行政區域調整方案」兩案併送臺省參議會審議，但省府當局及軍方皆持暫緩實施縣市行政區域重劃之明確立場。譬如當年甫上任省政府主席吳國禎（臺省已於三十八年底改組原任省主席陳誠升任行政院長）於臨時會開議的第一天（三十九年元月二十一日）即向全體省參議員及各縣市參議會議長等表示：「因要實施地方自治，連帶發生行政區域劃分問題，……原則確實要，惟其有種種事實困難，……不過困難雖多雖大，如在平時自可逐一解決，但現值非常時期，解決不無困難，所以（全體省府委員）一致認為調整行政區域方案，原則極為妥善，惟適應時機應暫緩實施為宜。」(56) 此外代表軍方立場的臺省防衛司令部副司令亦陳述看法：「本人代表防衛司令部孫司令官（立人）向各位報告，貴會審議行政區域劃分，本人以軍事立場貢獻一點意見。防衛臺灣一切自應配合軍事，以前軍事佈置完全依照目下區域為準，如區域重劃則一切就不能配合了：(一) 民眾組訓，如目下變更區域，民眾組訓須重新做起；(二) 兵役問題，兵額分配完全以現有區域為準，設使區域變更，雖免發生阻礙；(三) 前方打仗需要後方安定，如此重劃分區域，一動百動影響軍事；本人站在軍事立場，認為暫緩劃分為宜」。(57)

實際上，如上所述戰後臺灣省行政長官公署接收之初，對於臺省行政區域，

(55) 《臺灣省參議會第一屆第八次大特輯》，以下簡稱《第八次大會特輯》（臺北：臺灣省參議會秘書處編印，民國38年12月），頁61。

(56) 《第八次大會特輯》，頁62。

(57) 《第八次大會特輯》。

一切仍沿襲日治後期的州廳制，將原本的五州三廳改置八縣，另將原有的十一市設置為九省轄市及二縣轄市，此即戰後初期十七縣市的行政區劃。(參見表四)⁽⁵⁸⁾

省署當局在戰後第一度地方政制變革後，亦曾加以評估：「光復後初期之地方行政區域，係沿襲日據時期舊制，僅將名稱予以更易而已，實際上並未作縣市轄境之改劃，就行政管理與推進地方自治而言，原有八縣九省轄市之區劃未合理想」，同時列舉以下四大缺點：

(一)各縣市面積過大

考諸各國政區分劃，凡肥沃平原之區，人口稠密，分劃較小；山區貧瘠，人口稀少，則面積較大。根據此項原則以觀，本省政區分劃多欠合理，如東部臺東縣面積三千五百餘平方公里，花蓮縣面積四千六百餘平方公里，但西部較為富庶之臺中縣，竟達七千平方公里以上，臺南縣亦達五千平方公里以上。此在本省各縣市相互比較，已違反行政區域劃分原則。

(二)各縣人口不平均

當時各縣人口以澎湖七萬四千人為最少，東部花蓮、臺東兩縣亦僅為十餘萬人，惟西部之臺北、新竹、高雄等縣均擁有七、八十萬人，至於臺中、臺南兩縣，則超過一百萬人，此種過分不平均之劃分，足以妨礙各地之平衡發展。

(三)省轄各市經濟差距大

原有九省轄市中除一部分較大者外，其餘如屏東、嘉義、彰化、新竹等市經濟力薄弱，人口稀少，財政不能獨立，均多將附近鄉鎮編入市區，以求調劑，市民徒增負擔。

(四)地方自治實施不便

由於各縣面積過大，人口過多，非但政令推行困難，而自治事項之辦理亦多不便，且各自治區人口不均，更使代表人數之分配上感覺困難。本省既決定實施

(58) 參見鄭梓，〈戰後臺灣的接收與重建〉，頁 164-166。

地方自治，因此無論就政令之推行或自治之實施，以及各縣市財政之獨立及建設之均衡發展，均有重新調整行政區域之必要。(59)

然而，歲月蹉跎，延至中央政府遷臺，接收改制四、五年間，各界對臺省縣市行政區域的重劃，提案共達二十七件之多，可見此間地方期盼的殷切。(60) 因而「縣市區域調整案」在省參議會審議期間，曾列席會議的十五個縣市參議會議長或其代表（此次唯有臺中市、澎湖縣參議會未派代表），其中九個縣市參議會議長皆強烈表達：行政區重劃與地方自治不可分，劃分行政區域和實施地方自治應同時進行；只有臺中、臺南、新竹三縣議長（或其代表）及立法委員蔡培火主張暫緩或無庸重劃；另外臺北、高雄、臺東三縣議長則無意見，率由省參議會來議決。至於三十餘位臺省參議員聽畢各縣市參議會代表的綜合意見，最後決議將戰後接收之初沿襲日治舊制的十七個大縣市，重劃如次：(61)

1. 原臺北縣分爲臺北、宜蘭二縣；
2. 原新竹縣合新竹市，分爲桃園、新竹、苗栗三縣；
3. 原臺中縣合彰化市，分爲彰化、臺中、南投三縣；
4. 原臺南縣合嘉義市，分爲臺南、嘉義、雲林三縣；
5. 原高雄縣合屏東市，分爲高雄、屏東二縣；
6. 澎湖、花蓮、臺東三縣及臺北、基隆、臺中、臺南、高雄五省轄市，其名稱及行政區域照舊。
7. 各縣市之區域調整後，以原有縣之轄區以及市之界線爲界線。
8. 各省轄市改併爲縣後，其原設之區，在市街地段者合併爲縣轄市，在市郊地段者依照社會情形改爲鄉鎮，其區域照舊。

（參見表六、重劃後臺灣省各縣市名稱及縣市治所在地一覽表）(62)

至於省府所交議的另一議案，有關「臺灣省各縣市實施地方自治綱要草案」（共計六章三十八條），與會的各縣市參議會議長及省參議員們則頗有共識，除對

(59) 王世慶，《重修臺灣省通志》卷七〈政治志·建置沿革篇〉，頁369-370。

(60) 參見《臺灣省地方自治研究專刊》，頁3-4。

(61) 參見《第八次大會特輯》，頁71-72；以及金葆光，《臺灣的地方自治》（臺北：正中書局，民國39年11月），頁401。

(62) 《第八次大會特輯》，頁77。

表六 重劃後臺灣省各縣市名稱及縣市治所在地一覽
(1950年省參議會臨時會通過案)

改定縣市名稱	縣市治所在地	備註
臺北縣	臺北市	中央核定改設縣治於板橋
宜蘭縣	宜蘭	
桃園縣	桃園	
新竹縣	新竹市	
苗栗縣	苗栗	
彰化縣	彰化市	
臺中縣	臺中市	中央核定改設縣治於豐原
南投縣	南投	
臺南縣	新營	
嘉義縣	嘉義市	
雲林縣	斗六	
高雄縣	高雄市	中央核定改設縣治於鳳山
屏東縣	屏東市	
臺東縣	臺東	
花蓮縣	花蓮	
澎湖縣	馬公	
臺北市	臺北市	
基隆市	基隆市	
高雄市	高雄市	
臺南市	臺南市	
臺中市	臺中市	

資料來源：《臺灣省參議會第一屆第八次大會特輯》（臺北：臺灣省參議會秘書處編印，民38年12月），頁77；以及其他相關資料加以補充。

部分條文做小幅度的文字修正外，僅就該綱要草案第三章「自治事項」中的第十一條關於縣市自治事項，省參議會議決：增加一款，即「縣市有關文化之古籍古物及古蹟之保存事項」；其餘條款皆照原案通過。⁽⁶³⁾

茲將臺省參議會三讀審議通過之省單行法規「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，其中至為關鍵的部分，攸關各縣市往後行使自治權的範圍，亦即第十一條「左列各款為縣市自治事項」列舉如次：

- (一) 縣市自治之規劃。
- (二) 鄉鎮（區）辦理自治事項之指導與監督。
- (三) 基本教育、初級職業教育、社會教育及經省政府核准之中等教育。
- (四) 縣市衛生行政、衛生事業及衛生工程。
- (五) 縣市境交通、水利、農林、漁牧事業。
- (六) 縣市公營事業。
- (七) 縣市工礦事業。
- (八) 縣市合作事業。
- (九) 縣市工商管理。
- (十) 縣市財政縣市稅及縣市債。
- (十一) 縣市銀行。
- (十二) 縣市財產之經營及處分。
- (十三) 縣市警察及地方自衛。
- (十四) 縣市慈善及公益事業。
- (十五) 與鄰縣市合辦之事業。
- (十六) 縣市有關文化之古籍古物及古蹟之保存事項。
- (十七) 縣市原有之其他自治事項。
- (十八) 依法律賦予之事項。⁽⁶⁴⁾

以上臺省參議會在四天加開的臨時會中，除了廣徵縣市參議會之代表意見、擴大審議的民意基礎、審慎修正三讀通過「調整行政區域方案」及「縣市實施地

(63) 《第八次大會特輯》，頁 72-73。

(64) 同上註，頁 73-74。

方自治綱要」兩項法案外，同時還做成以下四點決議：

- (一)本省調整各縣市行政區與實施地方自治應同時實施。
- (二)地方自治綱要有關條文所規定之各種法規，省政府應於本年二月十日以前送省參議會審議。
- (三)本年（三十九年）四月一日省政府應公布上條所列之各種法規，並同時公布開始辦理調整各縣市行政區域及開始選舉，至六月六日開始投票，於本年十月二十五日全省各縣市調整區域及選舉完成。
- (四)全省各縣市議員選舉完成後，應於一個月內改選省參議員。⁽⁶⁵⁾

歸納此四點決議，不外強力催促主政當局，儘早儘速、儘其周延地將自治方案付諸實現，諸如要求調整行政區域應與縣市地方自治同時施行，主張縣市長、縣市議員以至省議員皆應於定期內全面選舉或改選完成，還有所有實施地方自治的相關法規都要剋期送交省參議會審議後儘早頒行等等。總體而論，省參議會做爲當年臺省最高民意機關，對於中央政府遷臺之際籌謀試行有限地方自治以及催促地方政制的合理變革等方案，確已盡其最大限度的把關與催化之功。

相應於本土精英如此盡其所能地多方催促，以及臺灣民間在漫長歲月中所積累的殷切期待，甫遷來臺的中央政府對於建構地方自治規模的規章部分，步驟算是頗爲緊湊。從民國三十九年四月起，半年內即陸續通過或核准了：「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」（四月十四日行政院電准）、「臺灣省各縣市議會議員選舉罷免規程」、「臺灣省各縣市縣市長選舉罷免規程」、「臺灣省各縣市議會組織規程」（以上三項規程皆於四月二十五日由臺灣省政府令頒），「臺灣省鄉鎮民代表會組織規程」、「臺灣省鄉鎮民代表選舉罷免規程」、「臺灣省鄉鎮區長選舉罷免規程」、「臺灣省各縣市村里長選舉罷免規程」（以上四種規程皆於七月十二日由臺灣省政府令頒），以及「臺灣省各縣市行政區域調整方案」等（八月十六日行政院第145次院務會議通過）。⁽⁶⁶⁾至此各級選舉及自治組織的規章，已是大體完備，就只等待正式付諸施行時機的選擇與宣告了。

有關臺灣地方行政區域的重整，行政院院會照省呈報原案通過後，並飭由臺

(65) 《第八次大會特輯》，頁73。

(66) 金蔭光，《臺灣的地方自治》，頁343-393。

灣省政府於同年（民國三十九年）九月八日正式將「臺灣省各縣市行政區域調整方案」公布施行。其中北臺灣部分的最大變動，係將原臺北縣（成立於民國三十五年一月十六日）重劃為臺北與宜蘭兩縣，正式分治（亦即宜蘭縣成立）日期為一九五〇年十月十日，從此兩縣各自分轄之區域調整如次：

（一）臺北縣（原設）

縣治暫設於板橋，管轄原七星、海山、新莊、文山、淡水、基隆六區，計轄板橋、樹林、鶯歌、三峽、新莊、三重、新店、景美、淡水、汐止、南港、瑞芳等十二鎮，以及中和（民國四十七年四月一日，分劃為中和鄉及永和鎮）、土城、蘆洲、五股、泰山、林口、木柵、深坑、石碇、坪林、三芝、石門、八里、內湖、平溪、雙溪、貢寮、金山、萬里、烏來、等二十鄉，暨陽明山管理局轄區之士林、北投二鎮，合計三十四鄉鎮，五十四萬八千四百二十六人，面積二千二百五十七點四八七三方公里（內含陽明山管理局之面積一百十九點零一零六方公里）。

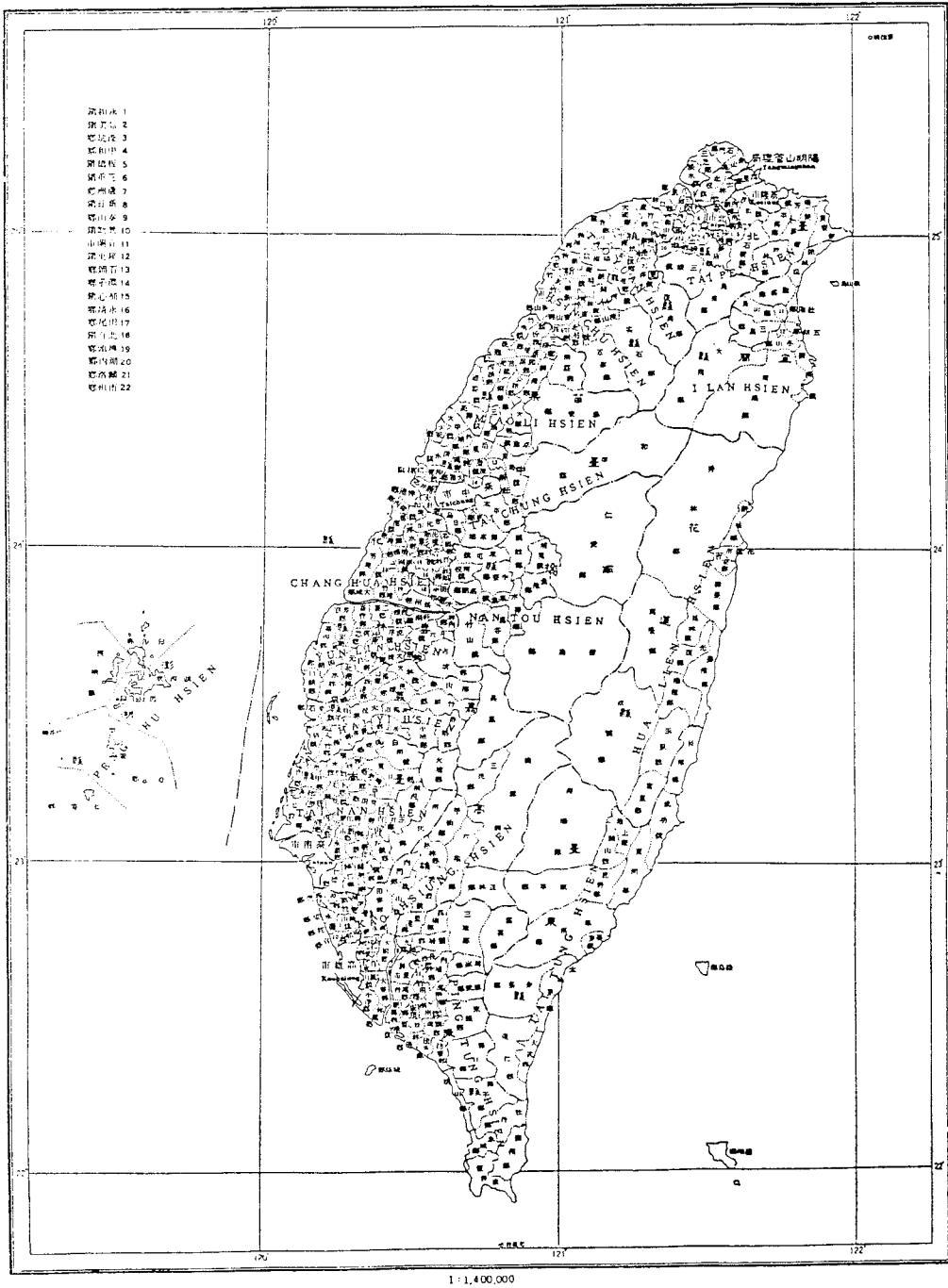
（二）宜蘭縣（新設）

縣治設於宜蘭，管轄宜蘭、羅東、蘇澳三區及宜蘭市，計轄宜蘭市、羅東、蘇澳、頭城三鎮，以及礁溪、壯圍、員山、冬山、五結、三星、太平（因與臺中縣太平鄉同名，於民國四十七年七月十五日改名大同鄉）、南澳等八鄉，合計一市十一鄉鎮，二十四萬六千九百四十一人，面積二千一百三十七點四六一五方公里。⁽⁶⁷⁾

於是，到了民國三十九年底，其他各縣市的行政區域調整方案皆按序完成，全臺計有十六縣、五省轄市、一局、六縣轄市、四十二區、八十鎮、二百三十二鄉。此即戰後臺省第二度地方政制重大變革後的行政區劃暨版圖（參見圖三、戰後臺灣 1950 年十六縣五省轄市圖）。⁽⁶⁸⁾ 從此以往四十多年間，除了南北兩大都會——臺北市（1967.7.1）、高雄市（1979.7.1）分別升格為行政院直轄市，以及原新竹與嘉義二縣轄市也接連升格為省轄市外，則國府遷臺迄今的臺省地方行政區

(67) 參見王世慶，《重修臺灣省志》卷七〈政治志·建置沿革篇〉，頁 371。

(68) 同上註，頁 375-378。



圖三 戰後臺灣 (1950) 十六縣五省轄市圖

資料來源：轉引自王世慶，《重修臺灣省通志》卷七〈政治志·建置沿革篇〉，頁323。

劃，基本上仍維持此十六縣五省轄市的架構，未再大幅變更了。(69)

此外，有關中央政府遷臺之初，如何開辦縣市以下各級地方自治工作，衡諸當年主政當局卻格外謹慎，首先確立縣市長與縣市議員各自獨立舉辦的隔離原則，接著每項選舉皆採分期分區辦理方式，分區係爲了縮小衝擊面，分期則可減緩壓力，以利逐期防範與改進。準此，決策當局終於宣布自民國三十九年七月起開辦臺省縣市地方自治之選舉，其中縣市議員分爲六期、縣市長則分爲八期舉行。(70)

其中臺北縣暨宜蘭縣（原臺北縣分治）的第一屆縣議員選舉，臺北縣列於第三期（民國三十九年十二月十七日投票），宜蘭縣則列在第五期（民國四十年一月七日投票）；而第一屆縣長選舉，臺北縣列入第四期（民國四十年一月二十八日至四月八日投票），宜蘭縣列爲第五期（民國四十年二月三日至四月二十二日投票）。(71)

綜計，縣市議員部分從民國三十九年七月第一期至四十年一月第六期，全省二十一縣市均按既定程序辦理完竣，而縣市長部分亦自民國三十九年八月第一期開始，到四十年七月底第八期爲止，也分別按進度，在各縣市普選完成。概觀此次臺省首屆民選的二十一位縣市長以及八百一十四名縣市議員，經過一年整、數十場的競選、投票等繁複作業程序，終告順利誕生。當年實際掌控全省選務工作的臺省民政廳長楊肇嘉，對於此番中央政府遷臺初期即開辦的縣市地方自治之實施過程，有段甚高的評價曰：「值得我人慶幸的是此次人民對選舉的踴躍，秩序的嚴守，投票率之高，選民對法令的明瞭，候選人對公約的遵守，在全國未嘗實驗過的政績上，實可以說是成功！」(72)

然而，對於其親身所參與草創的這套臺省縣市以下地方自治之規制（規模與制度），楊肇嘉晚年卻稱此未及於省的有限自治爲「半自治制」。(73) 若溯究楊氏的此一評斷及定位，相對於日治後期他對日治當局舉辦的選舉（一九三五年代）批

(69) 王世慶，《重修臺灣省志》，卷七〈政治志·建置沿革篇〉，頁482-486、522-525。

(70) 參見高應篤，《內政春秋》，頁247；以及《臺灣省實施地方自治紀要》，頁13、26。

(71) 《臺灣省實施地方自治紀要》，頁13、26。

(72) 同上註。

(73) 參見楊肇嘉，《楊肇嘉回憶錄》第二冊（臺北：三民書局，民國59年），頁384。

判曰：「此不過係有名無實的虛器」，是偽自治、是假自治；⁽⁷⁴⁾ 自然到了一九五〇年代的選舉，確有進步，然則從「偽假自治」進到「半自治制」，卻已讓兩代本土精英付出了多少青春、歲月、生命及血淚。

五、結語：「邁向第三度變革」的省思

概括戰後臺省（1945-1951）地方政制的兩度重大變革，衡諸近代臺灣歷史發展的軌跡，大體而言，每經歷一次重大的政權移轉或外力入侵，總得進行一番相對應的政制變革。

再舉最近半世紀為例，第一度公元一九四五年的二次大戰前後，係日治殖民統治數十年間的行政建制撤離，中國大陸在兵荒馬亂中所蘊育的那套法制搬遷來臺，亦即從日本殖民統治轉換為民國政制之變遷。⁽⁷⁵⁾ 第二度公元一九四九年伊始，則是國府全面遷臺與臺省地方行政重疊，中央政權與地方勢力如何結盟、如何合理分工、如何交替重整的政制劇變。⁽⁷⁶⁾ 又過五十餘年後的現今階段，則是在內外交相煎逼之下，兩岸情勢劇烈震盪中，主政當局正主動進展中之第三度「省廢國現」（亦即通過大幅度修憲，藉廢除省級行政，以重建或重現中華民國就在臺灣的現代國家規模）的政治體制大變革。⁽⁷⁷⁾

若論二次大戰迄今，臺灣地方政制的三度重大變革，前兩度不論係第一度的日本投降、國府接收，所從事的日治與民國體制的交替，還是第二度國共內戰、國府遷臺而推行的中央與臺省的行政重整，皆可謂是因應變局、順勢利導，應政權變天變色下的被動變法；而近年來此番經由召開朝野共與的「國發會」（國家發展會議），獲致共識後再交付國大（國民代表大會）修憲的精省增修條款，雖說亦是在上述內外情勢交相煎迫下的產物，但畢竟係在主政當局治國理念一路主導下

(74) 參見《臺灣省通志稿》，〈政事志、行政篇〉（臺北：臺灣省文獻會，民國46年6月），頁357-387；以及葉榮鐘等編著，《臺灣民族運動史》（臺北：自立晚報，民國60年9月），頁451-491。

(75) 參見鄭梓，〈戰後臺灣的接收與重建〉之有關章節。

(76) 參見鄭梓，〈中央政府遷臺初期試行地方自治之歷史探源（1949-1950）〉，臺北，國父建黨革命一百週年學術討論會論文，民國83年11月19-23日發表。

(77) 參見鄭梓，〈如何定位及評價「國發會」——李氏「一代建國」藍圖的浮光倒影〉，《臺灣日報》，民國85年12月26日。

的一場制著機先、防患於未然的主動變法或維新。

「省廢國現」既是一場制著機先、防範對岸中共併吞的主動變法，因此截至目前，主動之權尚操之海峽這邊的臺灣朝野，接著是否還有多少餘暇（時間與空間），一方面得加緊爬梳與吸納戰後臺灣前兩次的地方政制重大變革之經驗，另一方面則需更謹慎地審時度勢、按步就班，順利完成精省、凍省以至廢省之浩大工程。

先就經驗的爬梳與吸納方面，若將戰後初期兩度重大的地方政制變革歷程、放在臺政百年史上觀察，或許尤可獲得更為寬廣、更為深層的視野。

概觀百年來的臺政，從清末建省、甲午陷落、戰後復省、二二八改制，國府遷臺後的架空、虛省，這一路走來，幾度浮沉？再論戰後本土反對運動，自初期力爭地方分權、主張地方自治法制化，最後卻突破體制，由修憲到主張制憲、從護省到廢省。反觀國府執政當局自大陸遷臺以來，即一貫實施集權集錢中央，不斷架空省府、虛化省級，但民選省長之後，代表中央集權保守勢力的核心骨幹卻成爲護省衛省的急先鋒，此間正反兩相對照，到底是歷史的倒轉、反撲，還是嘲弄？無論如何，以斯土斯民（臺澎金馬）爲版圖的憲改大潮已然洶湧澎湃而至，一切保守勢力的負隅頑抗皆將席捲而去，因此近代臺灣建省、復省雖然多艱，但從虛省到廢省或許卻是有理且合理之歷史必然乎？！⁽⁷⁸⁾

(78) 參見張勝彥等編著，《臺灣開發史》（臺北：國立空中大學，民國85年1月）；以及陳孔立主編，《臺灣歷史綱要》（北京：九洲圖書出版社，1996年4月）等。

引用書目

王世慶

1991 〈政治志、建置沿革篇〉(全一冊)，《重修臺灣省通志》卷七。臺中：臺灣省文獻委員會。

行政長官公署民政處

1946 《臺灣民政第一輯》。臺北：行政長官公署民政處印行。

行政長官公署秘書處

1946 《國民政府年鑑——臺灣省行政部分(民國三十五年度)》。臺北：行政長官公署秘書處出版。

阮毅成

1978 《地方自治與新縣制》。臺北：聯經出版公司初版。

金葆光

1950 《臺灣的地方自治》。臺北：正中書局臺1版。

秦孝儀(主編)

1981 《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》第七編〈戰後中國〉。臺北：中國國民黨黨史委員會。

臬紹

1945 〈公理勝利聲中提論臺灣人民合理要求〉，《臺灣民聲報》9/10: 1-2。重慶：臺灣民聲報社。

高應篤

1984 《內政春秋》。臺北：華欣文化事業中心。

國民政府

1945 《國民政府公報》。臺北：成文出版社影印發行。

許倬雲

1992 《從歷史看領導》。臺北：書評書目出版社第1版第1刷。

連震東

1945 〈臺灣人的政治理想和做官的觀念〉，《臺灣民聲報》9/10: 5-6。重慶：臺灣民聲報社。

陳誠(口述)、吳錫澤(筆記)

1993 〈陳誠主臺政一年的回憶(-)〉，《傳記文學》63(5): 15-20。

陳漢光

1973 〈臺灣光復前夕的史事日誌〉，《臺灣文獻》24(2): 58-62。

張勝彥等(編著)

1996 《臺灣開發史》。臺北：國立空中大學初版。

張瑞成(編輯)

1990 《光復臺灣之籌劃與受降接收》，中國現代史史料叢編第四集。臺北：中國國民黨黨史會初版。

張厲生

1949 《臺灣省地方自治研究專刊》。臺北：臺灣省地方自治研究會印。

黃仁宇

1994 《從大歷史的角度讀蔣介石日記》。臺北：時報文化出版公司初版一刷。

黃昭堂

1983 《臺灣總督府》。東京：教育社第3刷。

費正清(J. K. Fairbank)

1994 《中國新史——論中國》(*China: A New History*)。臺北：正中書局初版第2次印行。

程幸超

1987 《中國地方政府》。香港：中華書局香港分局初版。

葉榮鐘等（編著）

1971 《臺灣民族運動史》。臺北：自立晚報初版。

楊肇嘉

1970 《楊肇嘉回憶錄》第二冊。臺北：三民書局第3版。

臺灣省文獻會

1957 〈政事志、行政篇〉《臺灣省通志稿》。臺北：臺灣省文獻委員會出版。

臺灣省民政廳（編）

1951 《臺灣省實施地方自治紀要》。臺北：臺灣省民政廳初版。

臺灣省參議會秘書處（編）

1949 《臺灣省參議會第一屆第八次大特輯》。臺北：臺灣省參議會秘書處印。

臺灣省新聞處

1985 《臺灣光復四十年專輯——民主憲政的理想與實踐》。臺中：臺灣省新聞處出版。

臺灣省警備總司令部（編）

1946 《臺灣警備總司令部軍事接收總報告書》。臺北：臺灣省警備總司令部印行。

臺灣新生報

1947 《民國三十六年臺灣年鑑》。臺北：臺灣新生報出版。

臺灣新生報

1990 《衝越驚濤的年代》。臺北：臺灣新生報初版。

錢端升

1939 《民國政制史》下冊。長沙：商務印書館初版。

薛化元（主編）

1990 〈終戰篇(一)1945-1965〉《臺灣歷史年表》。臺北：國家政策研究資料中心初版。

鄭 梓

1993 《戰後臺灣議會運動史之研究——本土精英與議會政治（1946-1951）》。臺北：著者兼發行人，增訂2版。

1994 《戰後臺灣的接收與重建——臺灣現代史研究論集》。臺北：新化圖書公司初版。

1994 〈中央政府遷臺初期試行地方自治之歷史探源（1949-1950）〉，中國國民黨中央黨史委員會等主辦，「國父建黨革命一百週年學術討論會」會議論文。

1996 〈如何定位及評價「國發會」——李氏「一代建國」藍圖的浮光倒影〉，《臺灣日報》，民國85年12月26日。

鄭牧心

1988 《臺灣議會政治四十年》。臺北：自立晚報第2版。

參見1994-1998年間《中國時報》、《聯合報》、《自由時報》、《中時晚報》、《聯合晚報》、《自立晚報》以及《人民日報》（華東版）等相關報導。

The Transformation of Local Administration in Post-War Northern Taiwan: From “Taipei Chow” to “Taipei County”

Woody Cheng*

ABSTRACT

As far as the development of modern Taiwanese history is concerned, with each major political reshuffle or foreign invasion, there was always a counterpointing political transformation. In the case of modern Taiwan, the first political change happened around 1945, when the fifty-year-old Japanese colonial rule was replaced by the rather chaotic administration of mainland China. Such was the transformation in which colonial Taiwan adopted a republic government. The second change took place during the post-1949 period when the KMT retreated to Taiwan. This period saw a drastic political reshuffle which engendered difficult issues such as how to distinguish, combine, or re-constitute local administrations with the central government.

Focusing on Northern Taiwan, the political center of Taiwan since the Japanese era, this paper will explore how “Taipei Chow” transformed into “Taipei County.” It will also investigate the two major political changes in modern Taiwanese history. Moreover, this paper seeks to provide present political development the so-called “Third-wave Change” in the new millennium with historical hindsight.

Keywords: Postwar period, Takeover and Reconstruction, Taiwan Provincial High Commissioner Office, Taiwan Provincial People’s Political Council, Taipei Chow 臺北州, Taipei County 臺北縣

* Professor, Department of History, National Cheng Kung University.