

第五章 台灣省參議會在行政區劃政策之功能評析

台灣省參議會是戰後初期台灣省級最高民意機關，其組成份子是以間接選舉的方式，由各縣市參議員選舉產生，代表人民行使的職權。依本文第二章之探討，省參議會有提案、議決、審查、聽取報告、詢問、接受人民請願及其他法律賦予之權。雖其僅是省政府參議機關之性質，職權也受到諸多限制，但台灣省參議會不僅善用有限的職權，並能掌握議會政治折衝協調之特性，其議事運作已具備現代民主議會的雛型。

第一節 台灣省參議會在行政區劃之政治參與角色

台灣省參議會成立之時，「省」的地位是屬於國家的行政組織，而非地方自治團體，所以「省」沒有地方自治團體所應具備的意思機關（即議事機關），即使當時有所謂臨時省參議會或省參議會的組織，然從其職權加以分析，僅係屬於諮詢性質的省政府參議機關，而非省之意思機關（即議事機關）。

壹、協助政府決策

戰後初期，「省」仍未實行自治，何以有省參議會等類似議事機關的組織，這是鑑於民主政治的潮流所趨，且一省的事務非常繁雜，單由省政府決策而兼執行，不能獲致施政效果，故應有一個足以反映或表達大眾意思的機關，以資集思廣益，促進省政的興革。在中國大陸，所有歷來諮詢性質的省政參議機關的組織，其性質雖與正式的議事機關有別，然也有反映民意，促進省政興革的效用，可算略具正式議事機關的雛形，為正式議事機關設立前的過渡組織。

除上述法理分析之外，衡諸戰後初期台灣的統治權力，1945年來台接收的行政長官陳儀，在中國訓政體制之下，承中央之命總攬台灣的行政權，且因兼任台灣省警備總司令而擁有軍事權。1947年5月間繼任的魏道明，雖脫離行政長官公署特殊化的統治就任台灣省主席，但仍是訓政體制。1949年1月間就任省主席的陳誠，既兼警備總司令，又任國民黨台灣省黨部主委，可說是集黨、政、軍權於一身。戰後初期的台灣，在政府以行政權為中心集權統治之下，台灣省參議會是一個具備民意基礎，屬於諮詢性質的省政府參議機關。

貳、行政區劃政策決定及諮詢體系

國民政府來台後，積極準備推行地方自治，在台灣省政府三十八（1949）年度施政計劃綱要列有「調整行政區域」一項，並根據此項規定，省政府民政廳於是採擇各方意見，並參酌地方實情，擬具「台灣省各縣市行政區域調整方案」草

案⁷²，將全省行政區域劃分為十六縣五省轄市（民政廳所擬草案可參閱附錄一），此案一經公開，各方迴響甚大，社會人士對本省縣市行政區域調整一案，頗為重視，學者專家紛紛著文立論（王世慶，1991：374）。此草案並由省政府交台灣省地方自治研究會研討⁷³。後該會將研討結果報省府審查，省府審查結果：「以目前為戡亂時期，應安定地方集中力量，消滅共匪，而調整縣市行政區域牽動甚大，如爭取設縣治及劃分縣市財產等等，均極易引起地方糾紛」等語，仍未作最後決定。後再經省府委員會議決：「提交行政會議討論」，復經民國 38 年（1949 年）12 月 1 日舉行的行政會議的決議：「由省政府與省參議會共同商定」。及於同年 12 月 23 日再提省府一百二十九次委員會議決交付審查後，送請省參議會審議。全省行政會議作成行政區域調整案交付省參議會審議的決議，此時具備民意基礎的台灣省參議會發揮協助政府決策的功能。省參議會召開臨時會議，專案審議「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」。審議結果以調整行政區域應與地方自治同時實施，復請台灣省政府照辦，經省府呈行政院核示。惟中央與本省當局均認為調整行政區域已無顧慮，故由省政府與省參議會合組各縣市地方自治實施督導委員會，以籌劃地方自治及行政區域調整事宜。後經省政府民政廳根據以前各項調整方案，擬定台灣省各縣市行政區域調整方案，報經省政府轉送台灣省地方自治研究委員會研討修正後，復交由省政府委員會審查，再送省參議會審議。省參議會審議後，省政府將全案呈送中央核定。內政部以台灣省參議會的修正案，係根據台灣省政府民政廳草案及台灣省地方自治研究委員會修正案審議修正而成，實為集台灣省政府實際行政經驗及多數學者專家意見與台灣省最高民意之結晶，較為合理可行，除關於台北、台中、高雄三縣縣治設於台北市、台中市、高雄市一節，應仍照台灣省政府民政廳意見改設於各該縣轄區內（台北縣設於板橋，台中縣設於豐原，高雄縣設於鳳山）外，擬請遵

⁷² 民政廳依據本省各地人口、面積、經濟狀況、教育情形等並參考各方的意見，擬定調整方案。在草案擬定之前，並派人員分赴各地作實地調查（楊肇嘉，2004：383）。

⁷³ 1948 年 12 月，省參議會第六次大會劉闊才參議員提議：「省參議會與民政廳共同組織委員會，編製鄉鎮自治暫行辦法條章」（台灣省參議會秘書處，1948b：155）。在陳誠入主台灣省政府，高舉「人民至上」的施政原則下，民政廳遂草擬「台灣省地方自治研究會組織規程草案」，1949 年 8 月 15 日，台灣省地方自治研究會成立，負責研擬地方自治相關施行方案，8 月 24 日，該會舉行的第二次會議主要議題即是「調整本省行政區域案」，即依據省政府民政廳的草案加以研討規劃（薛月順，2005：70）。

照省參議會修正案實施，藉以尊重民意，而免再生糾紛（何鳳嬌，2001：382）。1950年8月16日，行政院會議第一四五次會議決議，核定全省劃分為十六縣五省轄市⁷⁴，並令台灣省政府於同年9月8日將台灣省各縣市行政區域調整方案公布實行。整理行政區劃政策制定過程中，決策單位與各相關機關團體互動體系，以圖5-1表示行政區劃政策決定及諮詢體系。

⁷⁴ 行政院第一四五次會議通過的台灣省各縣市行政區域調整方案，詳請參閱附錄十。

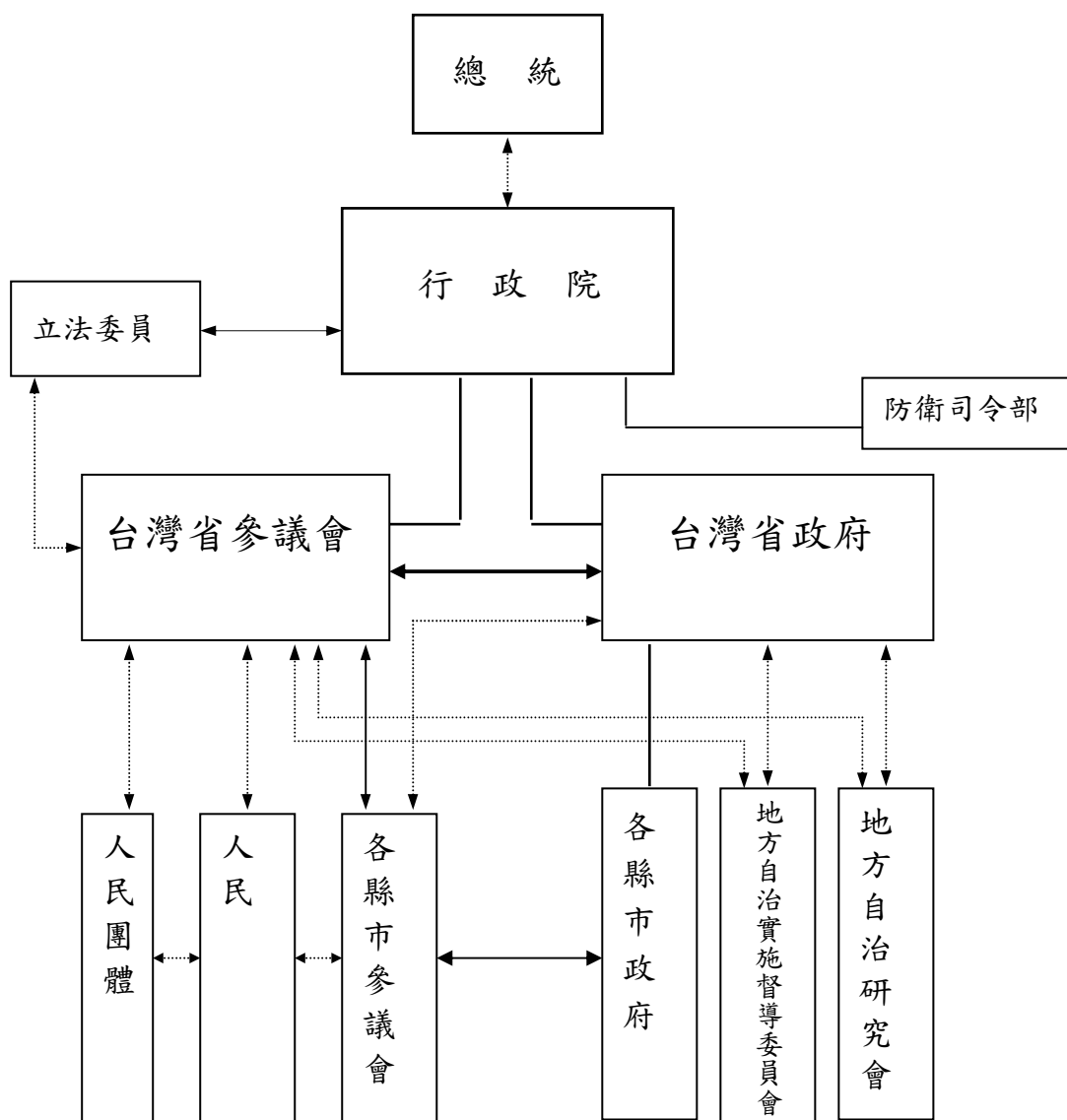


圖 5-1 戰後初期行政區劃政策決策及諮詢體系

說明：—— 體制內關係；····· 體制外關係

有箭頭為動態關係；無箭頭為隸屬關係

資料來源：本研究。

第二節 台灣省參議會在行政區劃之民意表達功能

壹、受理人民建議與請願案

戰後初期各地民眾殷切期盼地方自治的實施與行政區域的調整。省參議員來自民間，瞭解民意所在，他們利用省參議會大會的召開，在省府官員施政報告後提出詢問事項，以反應民意。更透過建議權的行使，提案建請政府儘速實施地方自治與行政區劃。最能表達民眾意見者，當屬人民請願案。

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。在行政區劃政策形成的過程中，各地民眾或鄉鎮級地方機關、民意代表紛紛以陳情、請願的方式，向省府或省參議會表達意見，省參議會受理人民請願案，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，省參議會善盡其轉達與催促辦理之責。

人民請願案有時亦成為省參議員提案的基礎，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。關於台灣省參議會在此一行政區域劃分中，發揮民意表達之功能，可從人民請願案的受理情形來觀察。行政長官公署治台之初的行政區域，為了接收與統治之方便，沿襲日治時期的區劃，只是將組織名稱予以更易而已，實際上並未作縣市轄境的改制。如此對於期盼能實施完全地方自治的台灣省民而言，對於中央未能依憲法之規定，即時通過省縣自治通則，所以只能先就縣市地方自治進行積極準備工作，而行政區域的調整，更關係地方發展甚鉅，更是地方自治能否健全之基礎，所以戰後各地陸續出現行政區域調整的聲音。

台灣省參議會是省級最高民意機關，省參議會作為戰後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，都可透過省參議會之管道，讓執政當局了解民眾之心聲。在行政區劃政策形成的過程中，各地民眾或鄉鎮級地方機關、民意代表紛紛以陳情、請願的方式，向省府或省參議會表達意見，下文以整理台灣省參議會受理人民（團體）對於行政區劃之建議與請願案，探尋當時台灣民意之趨向。（參見附錄十一）

由附錄十一所列民眾（團體）對於行政區劃之建議與請願案內容，可以發現，在政府規劃各縣市行政區域調整後，蘭陽與苗栗地區民眾最關切的是能否分別自台北縣與新竹縣劃出，單獨設立為宜蘭縣與苗栗縣；台北縣與基隆市內鄉、鎮的劃分爭議以及原屬新竹縣的湖口、紅毛兩鄉仍期望依舊劃入新竹縣治。台灣省參議會在受理人民請願案後，皆能迅速處理並回覆。此外，以 1950 年 8 月 9 日國大代表余登發等十三人⁷⁵向省參議會陳情為例，陳情書詳列八大理由，認為美濃、六龜兩鄉鎮不能自旗山區割離，仍應歸鳳山縣（高雄縣）管轄。此案經省參議會第九次大會駐會委員會第五次會議議決，送請地方自治督導委員會參考。最後如陳情人所願，美濃等鄉仍歸高雄縣管轄。

由此可知，台灣省參議會扮演民眾與政府溝通者的角色，包括省參議會經由人民請願案接收輿情，並向政府表達早日實施地方自治與行政區劃的民意，以及省參議會大會與臨時會議的召開，介入政府政策的討論，向執政當局表達支持行政區劃政策的訊息，台灣省參議會充分發揮民意表達的功能。

貳、轉呈各地民意機關意見

全省各地民意機關（鄉鎮民代表會、縣市參議會等）作成的決議，亦會送至省參議會察核。如經議決通過，就經由台灣省參議會的管道，轉呈行政院或省府等相關機關研議辦理。以台北縣參議會電送促進蘭陽設縣及區域劃分予以提早實施案為例，經台灣省參議會電請行政院及省政府迅及辦理⁷⁶。1950 年 8 月 15 日，台北縣參議會亦電送該會議決金山、萬里、北投、士林四鄉鎮仍歸台北縣管轄，

⁷⁵ 此案詳細內容，可查閱台灣省諮議會公文檔案查詢系統，典藏號 001120037065 檔案。

⁷⁶ 此案詳細內容，可查閱台灣省諮議會公文檔案查詢系統，典藏號 0011120037039 檔案。

懇請察核賜予採納施行的請願案，經台灣省參議會提第九次大會駐會委員會議決送地方自治督導委員會參考⁷⁷。(參見附錄十一)

叁、舉辦座談會

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「台灣省各縣市實施地方自治綱要」以及「台灣省行政區域調整方案」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。此次會議的與會人士，其中各縣市參議長與省參議員均是具有民意基礎的代表，儘管省主席吳國禎與軍事首長反覆申述實施行政區劃之困難，並籲請各民意代表於表決時多加考慮。但民眾大多主張能重劃行政區域。來自基層的省參議員反映民意，在座談會侃侃而談，絕大多數主張劃分行政區域與實施地方自治應同時進行。省參議員們認為劃分行政區域，與軍事無關，並不影響台灣的安全。而且劃分行政區域，早經政府宣布，如中途藉口劃分困難，或以影響軍事安全為由緩辦，將因而失去民心，政府應審慎考量。省參議員經由此次會議的舉行，充份反映基層心聲，不僅發揮代表民意的功能，且具有衝突處理的效果。

⁷⁷ 此案詳細內容，可查閱台灣省諮議會公文檔案查詢系統，典藏號 0011120037067 檔案。

第三節 台灣省參議會在行政區劃之行政監督功能

壹、聽取施政報告

省參議員省級民意代表，負有諮詢及監督之責，為瞭解省政府之施政情況，明瞭其決議案執行情形，自應有聽取省政府施政報告之必要。依照「省參議會組織條例」之規定，省參議會有聽取省政府施政報告及省內中央機關施政報告之權。歷次大會的召開，無論是行政長官公署或省政府時期，省署方面均由主席率同相關部門到省參議會會作施政報告，同時，也會以書面報告補充之⁷⁸。在省參議會第八次大會結束後加開的臨時會議中，省主席吳國禎發表對於行政區域劃分問題之看法。雖然當時民意趨向於儘早實施行政區劃，然省主席吳國禎卻以下列三項理由，主張暫緩實施：

- 一、新竹縣市劃分爭議已久，迄今尚未得到結論。
- 二、草山管理局設立其戶口、土地、財產等劃分問題。
- 三、行政區域劃分後水利、農林、財政等問題。

臨時會進行第二天議程，吳國禎主席的報告又再次重申暫緩實施行政區劃的主張，且認為行政區域未調整，對於實施地方自治並無妨礙。（台灣省參議會秘書處，1949b：68-69）吳國禎主席的報告並未能獲得出席省參議員之認同。本次會議省參議會作成本省調整各縣市行政區域與地方自治應同時實施的決議。

貳、提出詢問事項

依「省參議會組織條例」之規定，省參議會有聽取省政府及省內中央機關施政報告及提出詢問之權。另依據「省參議會議事規則」第十一條規定，省參議員對於省政府施政報告，如認為有疑問，得當場發問。第十二條規定，省參議員對省政府之書面詢問，應詳敘事由，向主席提出，由主席送請省政府答覆。因此省參議員詢問權力提出兼採口頭和書面方式，被詢問人對於所詢問事項，可以書面答覆，亦可以口頭答覆。由上述看來，省參議員僅得藉詢問權的行使，來達成其監督的效果。在歷次大會中，省參議員對於行政區域調整的問題，無論是省主席

⁷⁸ 以第一屆第六次大會為例，省主席魏道明即以書面補充施政總報告，省政府民政、教育、財政、建設等部門也提出書面補充報告（台灣省參議會秘書處，1948b：43-58）。

或主管的省民政廳長，提出詢問，侃侃而談。唯從省府的答覆中，未能如省參議員所願。

表 5-1 台灣省參議員對於行政區劃提出詢問

大會別	日期	詢問人	詢問內容（摘錄）	答覆人	答覆內容（摘錄）
四	1947.12	林為恭	採大縣制如何？省府有無調整行政區域計劃？	省主席 魏道明	暫維現狀，再加研究。
四	1947.12	黃純青	現行五大縣三小縣是因地制宜，本員主張維持現狀	民政廳長 朱佛定	貴見甚好，可作改正行政區域案之參考。
五	1948.7	李友三	縣市區域調整，聞已將實現，但一般省民都希望能地方自治以前。	民政廳長 朱佛定	調整各縣市區域，關係地方自治，至為重大，本廳已詳加研究。
八	1949.12	韓石泉	區域重新劃分，主席意見如何？需時若干？財產、縣地如何處理？	省主席 吳國楨	行政會議對兩草案已有決議，省府尚需提府會討論後送貴會研討。
九	1950.6	韓石泉	縣、市地方自治，分區、分期辦理內容？區域重劃及本會參議員改選，行政院有何指示？	省主席 吳國楨	西部、中部實施時期當陸續發表。區域重劃及省參議員改，已分別呈請行政院核示中？
九	1950.6	劉闊才	調整縣市區域應慎重，不可輕信一地方人士主張	民政廳 代廳長 朱佛定	劃分區域自應慎重，考察各種因素，省府會議提出討論。
十	1950.12	劉闊才	行政區劃後，新設縣市財政困難，如何補救？	省主席 吳國楨	新成立各縣均經台灣銀行暫借款項。
十	1950.12	林瑞昌	可否體念南庄鄉困難，將該鄉各山地村另設一地鄉或劃歸鄰近山地鄉	省主席 吳國楨	南庄鄉所屬之山地同胞村落現已編在平地行政區域甚，不宜改為山地鄉。
十	1950.12	林壁輝	省府對林邊鄉分鄉問題，政策反覆，是否涉及違法或越權？	民政廳長 楊肇嘉	關於林邊與溪州分鄉一案，依據本省各縣市行政區域調整方案辦理，既不違法亦不越權。

資料來源：作者整理自台灣省諮議會公文檔案查詢系統，典藏號 0011120037587 檔案；台灣省參議會秘書處，1948a：227；何鳳嬌，2001：287~350。

叁、決議案

依據「省參議會組織條例」第三條第一款規定，省參議會有建議省政興革事項；第二款規定有建議省內中央機關有關省地方利害之興革事項之權。而省政興

革事項的範圍相當廣泛，舉凡政治、經濟建設、保安、教育、文化等之興革事項皆包括在內。建議省政興革事項與省內中央機關有關省地方利害之興革事項，其在議政上之意義乃賦予議員提案權。

對於地方自治發展有深遠影響的行政區域調整，台灣省參議員提出那些建議案？大會決議情形如何？表 5-2 即整理台灣省參議會歷次大會對於行政區劃之決議案。

表 5-2 台灣省參議會對於行政區劃之決議案

大會別	日期	提案人	案由	決議
一	1946.5	郭國基	鳳山鎮及三奶壩編入高雄市	送請政府參考
一	1946.5	林連宗	北至大甲溪南至大肚溪為界包含台中港一帶區域編入為台中市	送請政府參考
二	1946.12	李崇禮	彰化市行政區域擴大公決	送請政府參考
三	1947.6	韓石泉 楊天賦	擬請將縣市行政區域重新劃分，以便推行政令	送請政府參考
八	1949.12	李崇禮	擬請設立彰化縣	合併地方自治大會討論
八	1949.12	郭國基	請將台北市併合基隆市、淡水、板橋，升格為院轄市，高雄市併合鳳山、橋子頭，為省政所在地、我國南進基地	俟專案討論地方自治案時併案討論
八	1949.12	蘇惟梁	如何劃分縣市一案當斟酌民意	合併地方自治大會討論
九	1950.6	劉闊才 等六位	省參議員劉闊才等臨時動議呈請行政院准許本省實施縣市地方自治時，同時公布行政區域劃分，以副民望	呈請行政院核辦
九	1950.6	林瑞昌	請政府重新調整山地鄉村行政區域	送請政府研究
十	1950.12	劉闊才	請將苗栗縣南庄鄉內鳳美、東河、蓬萊三村劃入山地區域俾令獨立	送請政府切實辦理
十一	1951.6	林瑞昌	請政府依實際情形調整各山地鄉區域	送請政府研究辦理

資料來源：作者整理自台灣省諮議會公文檔案查詢系統，典藏號 0011120037035 檔案；台灣省參議會秘書處歷次大會特輯；何鳳嬌，2001：287~348。

第四節 台灣省參議會在行政區劃之政策參與功能

要完整評估台灣省參議會功能表現的困難性在於：在有限的職權下，台灣省參議會卻能發揮非常廣泛的功能。除了上述的賦予政權合法性、民意表達、行政監督之外，政治社會化、政治甄補等功能也能顯現。對於台灣省參議會與行政區劃之政策過程而言，最大的政治關懷應從台灣省參議會的政策影響（policy impact）切入。直言之，亦即能塑造或至少影響政府實際行為的能力。海伍德（Andrew Heywood）指出，國會是否有權力影響公共政策的內涵，或只能侃侃而談，將注意力從政府實際作為中轉移出來而已？此處的關鍵問題在於立法與行政部門關係的本質，以及兩大政府部門間的權力分配問題。在此基礎上，全世界的國會可分為三大類型：（楊日青、李培元等譯，2002：507）

- （一）制定政策的國會，具有顯著自主性與積極的政策影響力。
- （二）影響政策的國會，可改變政策，但只能對行政部門提案加以反應。
- （三）行政部門支配的國會，只具備邊錘的影響力，或僅是行政部門決策的橡皮圖章。

台灣省參議會雖不具中央層級—立法院之地位，但對即將實施於台灣之行政區劃政策而言，此措施與地方自治密切相關。台灣省參議會具有台灣省級最高民意機關之地位，就地方自治而言，從此次行政區劃政策的方案選擇觀察，具有海伍德（Andrew Heywood）所歸納出的第二類國會的特質，也就是能影響政策，改變政策，但只能對行政部門提案加以反應。以下說明台灣參議會在省政府交議的行政區域調整方案中，如何能影響政策，改變政策，發揮政策參與與政策順服的功能。

壹、省參議會審議行政區域調整方案

台灣省參議會對於省政府同時交議的「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」，兩項草案，特召開臨時會議作成行政區域調整方案之修正案。

比較省參議會審議後的修正案與省政府民政廳原擬草案，其中縣治與縣名不

同之處有：

1. 縣治

(1) 台北縣

省政府民政廳原擬設士林，暫設板橋。

省參議會主張設台北市。

(2) 台中縣

省政府民政廳原擬設豐原。

省參議會主張設台中市。

(3) 高雄縣

省政府民政廳原擬設鳳山。

省參議會主張設高雄市。

2. 縣名

(1) 省政府民政廳原擬新竹縣合新竹市，分為新竹、長風、竹南三縣。

省參議會主張新竹縣合新竹市，分為桃園、新竹、苗栗三縣。

(2) 省政府民政廳原擬台中縣合彰化市，分為台中、豐原、大觀三縣。

省參議會主張台中縣合彰化市，分為彰化、台中、南投三縣。

(3) 省政府民政廳原擬台南縣合嘉義市，分為台南、嘉義、長溪三縣。

省參議會主張台南縣合嘉義市，分為台南、嘉義、雲林三縣。

對於各縣市行政區域調整及地方自治實施，省參議會除提出「縣市實施地方自治綱要」以及「行政區域調整方案」兩項草案的修正案外，並作成四點決議：

(台灣省行政長官公署祕書處，1949：73)

一、本省調整各縣市行政區域與地方自治應同時實施。

二、地方自治綱要內第十、二十五、十九、二十九、三十二各條所規定之各種法規，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，於本年十月廿五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。

歸納此四點決議，不外強力要求政府，儘速且周延的實施地方自治，諸如要求調整各縣市行政區域應與地方自治應同時施行，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在期限內送交省參議會審議後儘早頒行等等。總體而論，省參議會做為當年台灣省最高民意機關，對於中央政府遷台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促之功（鄭梓，2000：123）。

貳、政府擇採省參議會修正案

行政院認為現有台灣省縣市行政區域調整方案草案四種，意見已覺紛歧，如再產生新案，橫生枝節，勢必更增解決之困難，為求此案迅速解決，以期減少紛擾，而免影響該省縣市地方自治之推行，就四案中選定一案實施為宜（參表 5-3）。而選定之案，必須較為合理，且能獲較多數人之滿意，蓋以本案關係之複雜，牽涉之廣泛，如欲求絕對圓滿，人人洽意，事實上殆不可能也。行政院作成下列決定：

（一）認為督導委員會所改劃之處，不無理由，但以打破縣界，易滋紛擾。

（二）該會開會時，原為竹山一區改劃至雲林縣問題，表決通過後，因而引起同樣事實與理由者，約有九處均不得一同表決通過，致牽一髮而動全身，為減少糾紛，及推行順利計，似亦不可以一區問題，而影響全省，且亦不可以劃區問題，而阻礙地方自治之推行。

（三）選定省參議會修正案的予修正實施，其理由有三：

1. 本案係根據台灣省民政廳原草案，及地方自治研究會修正案，經省參會第一屆第八次大會全體省參議員審議，並有全省各縣市參議會議長列席，決議修正通過，就法理觀點，較有根據。

2. 本案自三十六年起，即著手研究，係綜合全省各級民意機關，多數學者專家，及富有實際行政經驗人士之研究意見，草擬修正而成，就自然形勢，歷史關係，面積人口經濟，文化，交通建設，與行政管理各方面，均較可取。

3.在現階段，就事實與情理上觀察，比較易行。

表 5-3 行政區域調整方案各種版本差異比較

版本 差異項目	民政廳草案	省參議會修正案	地方自治督導 委員會修正案	地方自治研究 會修正案
縣區劃分	十六縣五省轄市	十六縣五省轄市	十六縣五省轄市	十五縣五省轄市
省轄五市	保留	保留	保留	保留
縣市同名	主張另改名稱	贊同	贊同	主張縣市不同名
其它異動 縣名對照	新竹 長風 竹南 台中 豐原 大觀 長溪	桃園 新竹 苗栗 彰化 台中 南投 雲林	除高雄縣主張 命名鳳山縣 外，其餘縣名皆 與省參議會案 相同	除主張原新竹 縣市合併，劃為 新竹、人和二縣 外，其餘新設縣 名，僅建議應再 加詳慎考慮未 提出具體名稱
縣治設置*	台北縣：士林（或 暫設板橋） 台中縣：豐原 高雄縣：鳳山	台北縣：台北市 台中縣：台中市 高雄縣：高雄市	台北縣：板橋 台中縣：清水 高雄縣：鳳山	台北縣：士林 （或暫設板橋） 台中縣：豐原 高雄縣：鳳山
區署	裁撤	裁撤	裁撤	裁撤
縣轄市	無此設置	保留	無此設置	保留

說明：為便於進行各方案縣址擇取之比較，縣名統一採用省參議會案。

資料來源：本研究。

行政院以台灣省參議會的修正案，係根據台灣省政府民政廳草案及台灣省地方自治研究委員會修正案審議修正而成，實為集台灣省政府實際行政經驗及多數學者專家意見與台灣省最高民意之結晶，應較為合理可行，除關於台北、台中、高雄三縣縣治設於台北市、台中市、高雄市一節，應仍照台灣省政府民政廳意見改設於各該縣轄區內（台北縣設於板橋，台中縣設於豐原，高雄縣設於鳳山）外，遵照省參議會修正案實施，藉以尊重民意，而免再生糾紛。

事實上，審視此次行政區域調整，縣（市）行政區域係由合併→重組→新設；鄉（鎮、市）行政區域，則由重組→新設等調整方案政治作為作成。其政治因素考量高於其他（諸如經濟、文化或社會等）因素之考量；更遑論對自然生態和區域發展平衡，

以呈現地方自主性的完整配備所為之思惟與設計。(紀俊臣，2006：10)(參圖 5-4)

表 5-4 台灣省各縣市行政區域調整面積、人口及經濟統計

縣 市 別	面積(方公里)	人 口	經 濟	
			戶稅生產額	賦 稅
台 北 縣	2,257.4873	548,426	60,108,003	3,804,909
宜 蘭 縣	2,137.4615	246,941	24,466,797	1,853,378
桃 園 縣	1,267.2340	334,081	30,514,555	1,827,964
新 竹 縣	1,482.4654	326,060	33,424,320	2,442,438
苗 栗 縣	1,820.3149	327,448	26,230,115	2,189,878
彰 化 縣	1,061.4649	435,495	46,755,182	3,306,299
台 中 縣	2,051.6164	664,887	60,100,752	4,735,571
南 投 縣	4,106.4360	280,571	25,942,263	1,786,968
雲 林 縣	1,290.8351	491,403	46,405,895	3,543,504
嘉 義 縣	1,951.3945	494,123	51,620,718	3,178,844
台 南 縣	2,003.5876	588,642	38,712,029	4,643,378
高 雄 縣	2,832.5175	428,124	25,003,612	2,579,595
屏 東 縣	1,775.6003	433,553	45,047,365	2,967,687
台 東 縣	3,515.2526	107,929	12,394,649	333,582
花 蓮 縣	4,628.5714	163,428	20,372,349	1,328,014
澎 湖 縣	126.8641	74,126	4,390,613	324,782
總 計	35,309.1035	5,945,237	551,489,217	40,846,791
基 隆 市	132.3010	125,518	24,365,374	1,740,827
台 北 市	66.9872	435,133	112,604,750	5,474,335
台 中 市	163.4256	177,795	26,473,341	1,895,779
台 南 市	175.6456	201,691	26,138,529	1,653,826
高 雄 市	113.7496	212,328	38,790,144	2,412,454
總 計	652.1090	1,172,465	228,272,148	13,177,221

資料來源：內政部，1950：台灣省各縣市行政區域調整方案檔案

叁、省參議會審議通過產生政策順服

現代民主政治的公共政策，一般常以「階段論」的架構來分析。大抵包括政策問題與議程建立、政策規劃、政策合法化、政策執行與政策評估等階段。在一個民主法治的國家，「合法化」是政策過程必經的階段，經過立法機關合法化過程的政策，才能產生政策順服，也較具拘束力。若以此思考模式來分析戰後初期台灣行政區劃的制定與執行，當時政府雖是以行政權為中心的集權統治，但面對具有民意基礎的台灣省參議會，如何能使此項政策能順利施行？通過全台實質最高民意機關——台灣省參議會的審議，就成為實施行政區劃能否產生政策順服的關鍵。

