

第一章 緒論

論及近代台灣政治體制的建立與交替，台灣省參議會對於我國現代議會政治的確立具有承先啟後之地位。溯自甲午戰爭後，中、日雙方簽下馬關條約，清政府將台、澎列島割讓給日本，從此台灣由清朝邊陲之地進入長達五十一年（1895~1945）的日本帝國殖民統治。在台灣民眾經由不同階段政治團體的領導與社會運動，台灣議會的設置與台灣自治的主張對於殖民統治者產生不小的壓力，日本當局不得已，終於在 1935 年 4 月發布改革地方制度的新法令，明定州、市、街庄為法人；改州、市會為議決機關；廳、街庄仍設協議會，為諮詢機關，並對選舉權做局部的開放，並在同年 11 月 22 日舉行台灣第一次選舉（陳君愷，2004：15）。

1945 年 8 月 15 日，日本無條件投降，二次大戰結束，台灣重回中國懷抱，國民政府接管台灣，行政長官公署成為台灣的統治機構。行政長官陳儀宣示施行地方自治，陸續成立各級民意機關自 1946 年 1 月 15 日起舉辦公民宣誓與訓練，同時配合選舉，又舉辦公職候選人檢覈。1946 年 4 月 15 日舉行的第一屆台灣省參議員選舉，經過激烈的選戰¹，順利選出黃朝琴等 30 位省參議員。5 月 1 日，台灣省參議會成立，敲響戰後台灣「民主政治的第一聲」²。

台灣經過行政長官公署將近兩年的特殊統治後，1947 年爆發 228 事件不久，5 月即改制設立台灣省政府；再經兩年，由於中國大陸局勢逆轉，1949 年國民政府中央黨、政、軍各部門遷抵台灣，從此台、澎、金、馬成為反共基地。台灣省參議會所存續的年代，恰巧整個貫穿了上述台灣現代史最關鍵的時期。戰後初期台灣政治體制在轉化過程中，由全台各地方政治菁英組成的台灣省參議會，可說是當局以行政權為中心集權統治下的一個民意機關。因此，也是探索當時人民與統治者之間如何互動的最佳線索。雖然職權有限，成員流動大，但省參議員能反

¹ 這場全台最高民意機關的間接選舉，選舉人是各縣市參議員，17 個縣市選舉人總計 523 人，候選人共 1180 位角逐 30 個名額，平均當選率只有 2.54%。

² 台灣新生報於 1945 年 10 月 25 日創刊，隸屬於台灣省行政長官公署宣傳委員會，初期每日印行一大張四版；1946 年 4 月 15 日選舉省參議員，次日，台灣新生報以「民主政治的第一聲」為標題（陳文達，1991：119）。

映民意，勉力問政，維繫議政達五年七個月（1945.5.1~1951.12.10）之久，戰後台灣議會政治也從此開展，往後成立的台灣省臨時省議會、台灣省議會與精省後的台灣省諮議會皆從其延續而來，成為台灣人民政治參與最重要的舞台。

第一節 研究動機與研究目的

基於對台灣議會政治之研究興趣，追本溯源探討台灣省議會之前身——台灣省參議會，遂成為可進行的研究議題，茲說明如下：

壹、研究動機

台灣省參議會本質上是一個具有雙重過渡性質的代議機構。就其法令依據而言，是從戰時中國大陸過渡到戰後的台灣；再從憲政發展而論，則正由訓政時期邁向憲政途中³，因此台灣省參議會可以說是戰後國民政府接管台灣初期，非憲政體制下成立的地方議會。探索戰後台灣的政治變遷，從 1945 年國民政府接管，直到 1991 年終止動員戡亂時期，四十多年間中央民意代表因故未能全面改選⁴，因此，地方自治選舉是台灣唯一定期舉行，並能依民意決定執政者的政治場域，地方議會亦然。早在省署與縣市首長仍是官派時期⁵，台灣省參議員已經是由各地民選縣市參議員選舉產生，深具民意基礎。作為戰後台灣實施地方自治的先驅，其成立的基礎、議事運作與發揮何種功能，均值得研究。換言之，探討台灣民主政治與地方自治的發展，台灣省參議會佔有舉足輕重的地位。

概括台灣省參議會五年七個月期間（1946.5.1~1951.12.10），影響台灣地方自治發展的最大施政，當屬 1950 年地方自治的實施與行政區域的重劃。本論文以 1950 年政府所實施的行政區劃為例，耙梳整理此政策如何在政府蘊釀、形成、擬定以及實施的過程。此項與地方發展密切相關的公共政策，相對於統治者——政府，作為全省最高民意機關——台灣省參議會，如何利用有限的職權，發揮民意機關的功能？在行政區劃政策形成過程中，扮演何種角色？省參議會的議政對此政策發揮什麼影響？本文將加以探索。

³ 台灣省參議會的主要法令依據是頒布於二次大戰末期—1944 年 12 月的《省參議會組織條例》；台灣省參議會成立於 1946 年 5 月 1 日，距離憲法公佈施行尚有一年七個多月。

⁴ 1949 年，國民政府遷移來台，於 5 月 20 日宣布戒嚴，依據司法院大法官釋字第三十一號（1954 年 6 月 23 日）解釋，因「國家發生重大變故，事實上不能依法辦理」，故應仍由第一屆立法委員繼續行使其職權（三民書局，2005：8）。1969 年修改「動員戡亂時期臨時條款」後，國會得以增補選，提供在野人士體制內參與中央政治的機會，而後在野人士和社會輿論不斷的要求，迫使政府終於在 1991 年全面改選國大代表，1992 年全面改選立法委員。

⁵ 從 1945 年行政長官陳儀，一直到 1994 年民選省長宋處瑜為止，歷任台灣省主席均為官派；縣市長戰後初期也是官派，1950 年實施地方自治後始開放民選。

貳、研究目的

民主政治即是民意政治，而代議民主更是現代社會最重要的政治制度。現今民意除透過民選政治人物反應外，也可經由政黨、利益團體、民意調查與大眾傳播媒體等多元管道來表達，而戰後初期的台灣人民可就沒有這麼幸運了，在政府實行高壓統治的政治氛圍下，政黨、利益團體、民意調查與大眾傳播媒體受到諸多管制而不能發揮反應民意的功能。因此，透過民選的代議士來表達意見就成為最重要的管道。來自民間的本土政治菁英——台灣省參議員如何善用議會職權，反映民意，力促行政區域重劃與地方自治早日同時實行，發揮影響決策的效果，爭取人民自治的權利。此外，一個良好的公共政策，政策合法化是相當重要的過程，其中代議機關即扮演關鍵性的角色。英國哲學家 Burke 認為，民主代議士在為公共政策做抉擇時，應當考慮人民利益之所在，至於制定出來的公共政策，是否符合人民的意志（will），則另當別論（朱志宏，1995：84-88）。觀察我國近年議會政治之發展，不難發現，政治系絡中的各類利害關係人，不管是執政者抑或民意代表，不僅將政治互動當作一項私人利益分配，甚且昇高為一種意識型態之爭，而根本忽略其更重要之謀求人民福祉的任務。戰後初期台灣行政區劃政策制定過程中，台灣省級最高民意機關——台灣省參議會發揮何種功能，台灣省參議員能否在反映民意之外，考量台灣地方自治的發展需要提出建設性的主張。

綜合上述，本論文研究目的有三：

- 一、探索戰後初期的台灣議會政治生態。
- 二、分析台灣省參議會的組織與功能。
- 三、希望本研究結果可作為民意與公共政策的關聯探討。

第二節 研究方法與研究架構

組織研究中，結構功能學派（structural functionalism）大師帕森斯（Talcott Parsons）曾提出 AGIL 組織功能論，認為組織具有適應（adaptation）、目標達成（goalattainment）、整合（integration）以及永續（latency）等四大功能。若診斷政府組織，如能由此入手，或有較為深入的了解。（紀俊臣，2004：28）唯對政府組織之診斷，因涉及政治敏感性以及政黨利益分贓，致有學者提出衝突論（conflict theory），重視組織團體間的衝突，而強調穩定（stability）與秩序（order）；形象互動論（symbolic interactionism）由微觀論及個人在組織中的互動，說明對政府組織應尋求人民對政府組織功能的感受（紀俊臣 2004：28）。而 David Easton 的政治系統分析架構（a framework for political analysis）所運用的名詞與概念頗能與結構功能分析（structural-function analysis）相呼應。因之，本研究將以綜合研究（comprehensive approach）診斷地方民意機關，唯基本上係在了解台灣省參議會的結構與功能。至於本文的研究方法（method），說明如下⁶：

壹、研究方法

一、個案法（case method）

所謂個案，狹義而言是指個人。廣義來說，個案可以是一個家庭、機構、族群等。而個案研究是指對特別的個人或團體，蒐集完整的資料之後，再對其問題的前因後果做深入的剖析。個案研究是為決定導致個人、團體，或機構之狀態或行為的因素，或諸因素之間的關係，而對此研究對象，做深入研究（王文科，1998：389）。本論文以行政區劃為例，分析台灣省參議會議政效力，即著眼於此一政策可說是戰後的台灣地方政制變革中相當重要的里程碑，對於台灣地方政治的發展產生深遠的影響。台灣省參議會為此還特別加開一次臨時會討論。此外，與行政區劃相關的第一手議政檔案充足，並有內政部與國民黨相關檔案，再加以報章雜

⁶ 依照方法論（methodology）上的界說，研究途徑（approach）與研究方法（method）是兩種相關但不同之事。一般所謂「研究途徑」，是指選擇問題與相關資料的標準這是屬於在某種研究基本理論下，對某一學科、某一問題的題材抉擇標準的問題；一般所謂「研究方法」，是指蒐集與處理資料的手段與程序，這是指採用實地觀察、測驗、抽樣調查、比較研究、模擬等方法（朱宏源，2002：160-161）。

誌的記載，綜合整理，可相互印證，以避免有所偏頗。

二、文件分析法 (document analytic method)

使用文件分析法的學者，試圖用各種既存的史料、官書、報紙、回憶錄、日記等資料，來印證他們對於一件事物的看法，或找出一件事實的真相（魏鏞，2002：122）。本文的文件分析內容包括：

（一）台灣省諮議會典藏之「台灣省參議會公文檔案」

將戰後初期行政區劃過程中，全省各地一般民眾、團體以及基層民意機構、民意代表等向省參議會提出的建議、陳情之文件予以歸納、分析，瞭解民意之趨向；再從省參議會與中央機關、省政府往來之文件中，剖析省參議會在行政區劃中的角色與功能。

（二）官方出版品

參引台灣省政府公報、台灣省參議會大會特輯、台灣省議會出版的公報、紀念專輯與台灣省文獻委員會、國史館的相關出版品等，佐證當時的政經環境與省參議會的議政情形。

（三）其它重要文件

內政部檔案史料、中國國民黨黨史會典藏之二次大戰前後與行政區劃相關之法規與政策文件，以及報紙刊登的相關資料等。

貳、研究架構

基於上揭研究方法，設計研究架構，如圖 1-1 所示，略加說明如下：

- 一、本文之研究對象為台灣省參議會，從其成立的法制基礎、組成、職權規範乃至議事運作，均顯示其為非正常憲政體制下的地方民意機關。
- 二、探討台灣省參議會如何利用有限的職權，彈性的議程設計，與政府及民間進行互動，以發揮組織效能。
- 三、整理台灣省參議會參與行政區劃政策制定之過程。
- 五、評析台灣省參議會對行政區劃的議政功能，並探討其在行政區劃政策所具有之政治參與角色與決策功能。

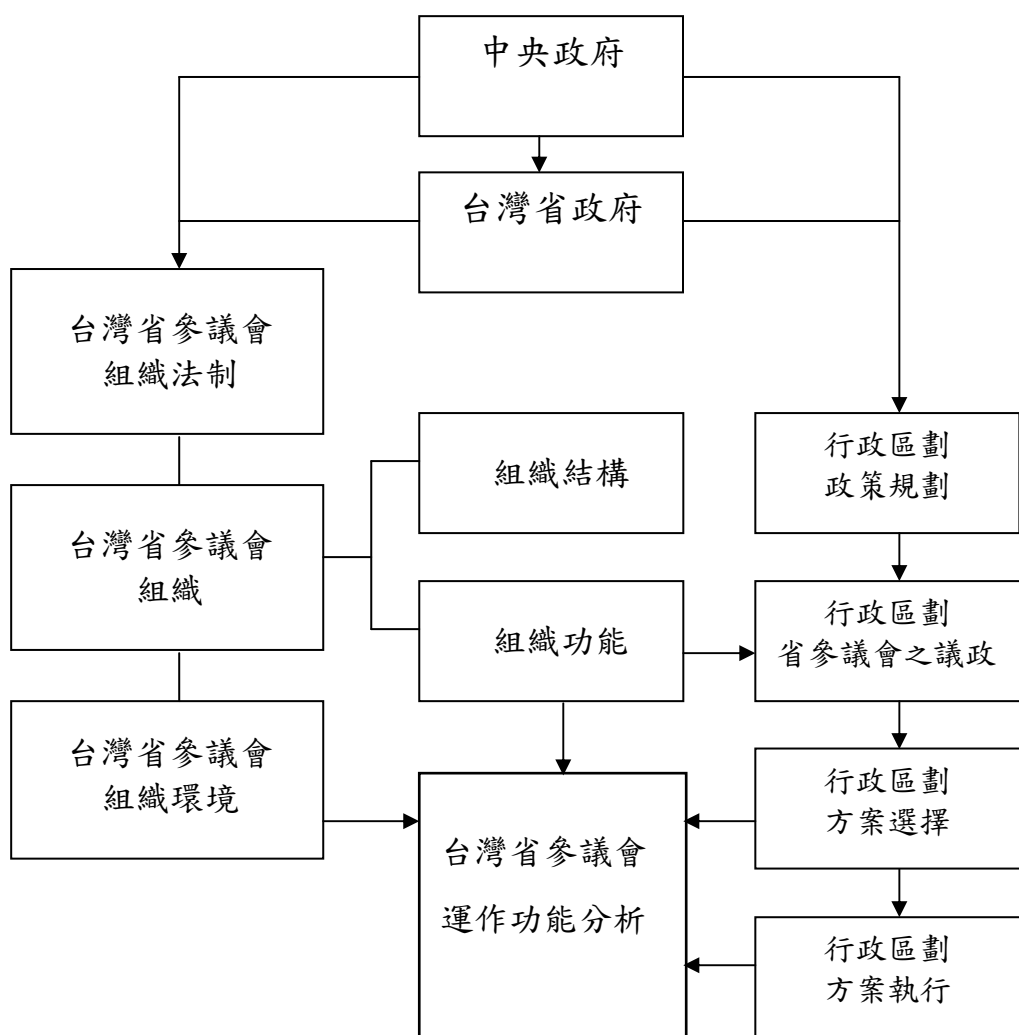


圖 1-1 研究架構

資料來源：本研究。

第三節 研究範圍與研究限制

壹、研究範圍

本論文研究範圍可以從時間、空間與對象三方面來說明。研究的時間範圍主要界定在戰後初期台灣省參議會存續期間⁷。換言之，台灣省參議會從 1946 年 5 月 1 日成立到 1951 年 12 月 10 日為止，有五年七個月之久⁸。就空間範圍而言，包含台灣本島以及澎湖地區。至於研究對象，則是台灣省參議會。

貳、研究限制

本文主要以結構功能途徑研究台灣省參議會，探討的焦點集中於組織結構的目標與功能，容易陷入社會科學研究目的論思維的危險，有為戰後台灣以行政權為中心集權統治合理化的保守傾向。

⁷ 本文是研究第二次大戰後成立的台灣省參議會，為使行文順暢並回應歷史脈絡，「戰後初期」在本文中界定為自日本投降後與台灣省參議會存續期間（1945.8.15~1951.12.10）。

⁸ 1951 年 12 月 11 日，延續台灣省參議會的第一屆台灣省臨時省議會正式成立，並召開第一次大會，台灣省參議會從此走入歷史。

第四節 理論基礎與文獻探討

壹、理論基礎

一、代議政治理論

代議民主 (representative democracy) 是指由全體公民透過選舉方式選出他們的代表，由這些代表集會行使統治權，公民只保留定期改選代表或（官吏）的權利，平時不太介入政策制定的過程（江宜樺，2003：150）。就統治方式而言，由於現代民族國家面積廣大、人口眾多、公共事務繁雜，代議民主制度乃自然而然成為可行的方式。

（一）代議民主

一般認為，代議制度的出現與中世紀末期教會議會運動的發展有關。教會之中主張議會運動的人認為教皇的權力必須受到節制，而各教區推舉出來的代表所組成的議會則具有更多的正當性。這個觀念後來進入世俗統治的範圍，成為地方貴族或中產階級向國王發動鬥爭的重要理據。英國光榮革命確立「議會的權力至高無上」的原則，美國的獨立運動是在「無代表、不納稅」的口號下引爆，而法國大革命更是第三階級（人民代表）力量的展現。歷經這些民主革命之後，代議政治就牢不可破地成為現代統治政權正當性的認可機制，只有獲得人民代表同意其統治威權的政府，才是具有合法性、正當性的政府。

代議民主的理論背景十分複雜，因為不同的思想家根據不同的理論都可以推演出支持代議民主的理論。譬如英國憲政史上戴西（A. V. Dicey）所稱之「議會主權」（sovereignty of parliament）、以及法治主義（Rule of Law）思想。霍布斯（Thomas Hobbes，1588-1679）從個人主義社會契約論的角度出發，完成一個既可支持專制君主；也可適用於議會主權的政治體系。洛克（John Locke，1632-1704）援引同一套自然法、自然權利的論述，寫成的卻是典型自由主義的立憲制度。孟德斯鳩（Baron de Montesquieu，1689-1755）在論述法和政體以及自由的關係時，提出並論證了自己關於君主立憲和行政、立法和司法三權分立的著名學說。他還根據當時英國的制度，主張立法權由貴族和平民共同擁有，而麥迪遜（James

Madison, 1751-1836) 的大共和主張，則是以代議制度作為化解黨派鬥爭以及支撐聯邦制度的策略。江宜樺（2003：153）指出，代議民主並不特別跟那一種政治理論接軌，也不特別呼應那一種意識型態，雖然一般說來自由主義似乎是主張代議民主的主流，但是保守主義、社會主義也都贊同代議制度。

在民主國家，議會被稱為立法機關，議會除立法外，尚有監督、檢查、保證立法執行之職能。議會之法律地位，因各國政治體制不同而在各憲政國家中有差異。內閣制國家中，議會在中央及政府都是國家的最高權力機關，行政權屬於總理與閣員構成的內閣，行政部門與立法部門既結合又對抗，重視權力融合。換言之，內閣是由國會內多數黨的領導核心所組成。因此，內閣成員可出席國會報告施政、討論政策。另一方面國會可經由議員的質詢、立法、不信任投票來監督或制衡內閣。例如英國、德國、義大利、日本等國均是內閣制國家。而典型的總統制國家，議會和行政、司法機關在法律上是分立的。總統身兼國家元首與行政首長，獨攬行政權，行政部門（總統）與立法部門（國會）分離且互相制衡，重視權力分立，例如美國。實行代議制度的民主國家，議會能否獨立行使權力，是一個國家是否為憲政體制的指標之一，而地方議會是否擁有獨立之立法權，則是判斷該地方是否已完全實施地方自治的指標。

代議政治制度所以能在所有民主政治制度中居於核心地位，是因為此制度將主權在民的原則實際體現。就法律上而言，主權在民原則是每個公民都有權直接管理國家事務，但在現代民族國家並不可能，而只有將分散的權力集中起來，才能有效地管理國家事務。因此，凡實行憲政之國，無不建立代議制度，以選民直接選舉產生代議士之方式集中權力，足見代議制度於今仍是憲政的根本制度。當今各憲政國家，無論是實行三權分立體制，還是實行權力混合體制，其政府的組成，都必然有一民選的立法機構：議會存在（黃建銘等譯，B.Guy Peter 著，2000：37-52）。目前在西方民主國家中常常有人批評代議制度不夠民主，而主張採用更多可以促進民眾參與的制度設計（例如公聽會、公民投票、地方分權等），但是我們必須承認這些主張至多只是彌補代議民主的不足，而不是根本廢棄代議制度。

(二) 人民與代議士之關係

上述適用於現代國家的代議民主制度，亦即由人民選舉代議士，再由代議士為人民行使政權。值得探討的是人民如何維繫其與代議士之間的關係？學說上有三種見解：一為委任代表說，二為法定代表說，三為國家機關說（李惠宗，2002：508）。

1. 委任代表說

此說認為議會的各個議員係原選區選民的受託人，議會議員與原選舉人的關係，是一種命令的委任（imperatives mandat）。換言之，議員職權之取得係基於選民之委託，故議員執行職務須受選民之拘束。否則原選舉人得罷免議員。

2. 法定代表說

此說認為議員乃全國人民之受託人，而議員與原選舉人之關係，是一種自由的委任（freies mandat）。選區的選民只是選舉行政上的便宜措施而已。議員職權的取得，係基於法律規定，而非選民之付託。故議員行使職權不受原選舉人訓令之拘束，而議員在議會內所作之言論及表決，無須對選舉人負責。此種學說，最初發生於十八世紀之英國，經法國大革命後，遂為歐洲各國所採納。

3. 國家機關說

此說認為國民與議會同為國家之一種機關，各有其職務，前者之職務為選舉，後者之職務為行使立法權，兩者職權均各來自憲法，彼此之間，並無任何委託關係或代表關係。

一般民主國家，不論採總統制或內閣制，議員之地位均以「法定代表說」為基礎。我國民意代表機關之職權取得亦應認為係採「法定代表說」⁹（李惠宗，2002：508）。

(三) 地方議會組織型態

就自治學理上分析，地方自治團體在憲法及法律保障的範圍內，享有自主與獨立的地位。此即承認地方自治團體如同自然人，具有法律上人格，有為它配置

⁹ 雖然釋字第 435 號解釋有「（言論免責權）旨在保障立法委員受人民付託之職務地位」之字眼，但此種「付託」僅表明國民主權之意，並非此之「委任」之意（李惠宗，2002：509）。

決定意思和執行意思兩種機能之必要，因此實行地方自治的地方自治團體，應有
意思機關的地方議會，執行機關的地方政府之設置。地方自治團體的意思機關和
執行機關，其組織形態各國不同，有兩種不同的主義，一為機關單一主義，一為
機關對立主義，分述如下：(鍾泰德，1966：286)

1.機關單一主義

所謂機關單一主義，就是意思機關與執行機關混而不分，而由議會掌握決定
地方自治團體的意思和執行其意思的全權，但是為執行便利起見，通常在議會之
下，設置各種不同的委員會。

2.機關對立主義

機關對立主義適與機關單一主義相反，其意思機關與執行機關係互相對立，
不相統屬，即議會只能決定地方自治團體的意思，而不負責執行，另外捨設立一
個獨任制或合議制的執行機關與意思機關對立，專負其執行意思的責任。

紀俊臣(2004：2)進一步分析地方政府組織模式的形成，乃受制於國家體
制的類型。單一國(unitary state)的地方政府，係由一般法律或行政命令授權成
立，其組織模式比較傾向權力合一模式，行政、立法二權合為一體，而以議會名
之，如英國；而在聯邦國(federal state)，則以憲法或法律授權，普遍採用權力分
立模式(separation of powers)，行政與立法二權分開，自立門戶，有行政機關與
立法機關之設，聯邦國地方政府甚至有司法權(judicial powers)的行使，致有州
法院的實施，如美國。

(四) 民意機關基本功能

懷勒(Herman Finer)在「現代政府的理論和運行」(The Theory and Practince
of Modern Government)中，認為國會的功能有三：法律制定的功能、監督行政
機關的功能和司法的功能(如調查權的行使)(Herman Finer, 1949；轉引自 朱
志宏, 1977：170)。慧爾(K.C.Wheare)在「各國立法機關」(Legislatures)中，
認為制定法律或決定政策的功能，並非所有國家的議會均佔重要的地位；在法律
制定過程中佔據舉足輕重的地位的，只有美國國會和第三、第四共和時代的法國
國會。慧爾發現，國會最重要的功能乃是批評行政機關，申張民意(K.C.Wheare，

1963；轉引自 朱志宏，1977：170）。

在當代政治學者中，大衛森(Roger H. Davidson)以及裘爾和派特遜(Malcolm E. Jewll and Samuel C. Patterson)的議會功能論最值得我們注意。大衛森將議會功能分為主要功能和次要功能兩種。主要功能又可細分為三種：制定法律、合法和建立一致意見(Consensus-building)的功能。次要的功能又可分為三種：行政監督、民意表達和擔任人民差僮(errand boy)的功能。裘爾和派特遜則認為，衝突的處理(management of conflict)和整合(integration)是民意機關兩項重要的功能，民意機關若能妥善地發揮衝突的處理和整合的功能，則對於整個政治系統的維繫有莫大的幫助(朱志宏，1978：151)。海伍德(Andrew Heywood)則提出，國會的主要功能是：立法(legislation)、代表(representation)、調查(scrutiny)、政治甄補(political recruitment)和正當性(legitimacy)(楊日青、李培元等譯，2002：495)。華力進認為，立法機關主要有下列幾項功能：1.批評 2.監督 3.控制 4.使政策合法化 5.象徵 6.政治人才訓練、政治社會化、公開政情、解決衝突等功能(華力進，1980：356)。朱志宏則認為，民意機關至少應具備法律制定(即決策)、監督行政機關和代表民意三項功能(朱志宏，1978：152)。

上述對於民意機關的功能問題，學者們見解各不相同。台灣省參議會屬地方民意機關，其性質與國會(立法機關)又有不同。在政治體制、法令規範以及組織環境等因素的制約下，台灣省參議會之功能運作是本文探討的重點。

二、地方自治理論

地方自治(local self-government)，如就單一國家是指「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度」(薄慶玖，1994：8)。更進一步言，地方自治是基於住民自治與垂直分權所合法化分享國家統治權行使的一種政治制度。紀俊臣指出，地方自治是一種「權力分配」的政治生活或政治制度，由國家權力決定國家資源的分配模式並且決定人民生活方式的規範乃法治國家的行為法則。地方自治基本上是國家權力分配的模式之一，地方自治團體經由法定程序(due process of law)取得國家權力的分配機會，從而獲致國家部份

資源的自主使用或處分權利（紀俊臣，1999：3）。

地方自治是我國憲法所保障的制度，在憲法所容許的地方自治權限範圍內，地方自治團體與國家，是對等的權利義務關係，並不是上下的主從關係。因此，國家不得恣意將地方自治事項轉變為國家行政事項，而以命令之方式要求地方服從或遵守。為確保地方自治之制度設計，憲法及法律均容許地方自治團體就自治事項享有一定之自主權限，此為地方自治之「核心領域」，如組織高權、人事高權、計畫高權、財政高權、立法高權，執行高權等權能乃是地方自治高權所不可缺少之部分¹⁰。直言之，地方自治團體在憲法及法律保障的範圍內，享有自主與獨立的地位，國家機關應予以尊重。

三、行政區劃概念

地方自治學理上向有「團體自治」與「住民自治」的區分，我國司法院大法官釋字第四六七號解釋，即持此種見解，乃謂須具有憲法規定之自治事項以及具備自主組織權，始為具有地方自治團體性質的公法人，蓋前者為團體自治之內容；後者為人民自治的前提。惟地方自治尚須有地方活動的範圍，即地方自治要素中區域自治權之「區域」(region)。該自治活動範圍的大小，直接涉及國家的分配，蓋區域大資源可能比較多；反之，區域小，資源可能比較少，所以區域大小的劃分或簡稱區劃 (division)，向為各國政治改革的重要課題之一（紀俊臣，2002：111）。

行政區劃需考量的因素牽涉很廣，特別是與地方自治、原住民族自治、外島定位、府際關係、中央與地方關係等議題均密切相關。為有利區域合作或整合機制，有必要針對人口數、生活圈、地理環境、縣市政府規模、地方民眾意見等不同面向進行思考，而這背後其實是以地方自治概念作為發展基礎。至於行政區劃的劃分原則為何？紀俊臣將行政區劃的劃分條件和劃分考量因素加以整合後，設計出比較符合民主化、人性化的區劃原則，如（紀俊臣，2002：118）：

（一）依政府層級設定每一行政區之最小面積數和最少人口數。

¹⁰ 上述見解，引用王和雄大法官之釋字第五五〇號部份不同意見書。取自 http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01_printpage.asp?expno=550 下載日期：2006年4月28日。

- 1.人口聚居地區，同一行政層級，提高其最少人口數；相對降低其最小面積數。
- 2.人口分散地區，則將採基本數劃分之。

(二) 依政府層級設定生活習慣特殊地區之每一行政區域，最少人口數或最小面積數。

(三) 依政府層級設定歷史淵源、水文地理族群聚落，經濟條件相同或相似之行政區域符合人口最少、面積最小等基本條件，經上級機關核准，辦理調整有關作業之事宜。

貳、文獻探討

一、台灣省參議會相關研究

(一) 紀俊臣 (2001)，《台灣地方自治人物誌——省議員篇》，台中：台灣省諮議會。

該書訪談於人物記錄、史實撰寫與政治事件夙有專精之學者專家，調查省參議會、臨時省議會、一至十屆省議會時期議員，共 490 位，以及一至十三屆縣(市)長(含改制直轄市前之台北市、高雄市)人數，計 180 位，另代理縣(市)長 19 位。並查閱省諮議會、縣(市)政府典藏文獻、民政相關單位蒐集資料，紀錄台灣省議會歷屆議員於議會任職時期之貢獻、行誼、問政風格與其理念，加上台灣省各縣市行政首長之從政回顧，為一具有重要歷史價值之文獻，適合索引台灣地方自治人物。

(二) 何鳳嬌 (2001)，《台灣省參議會資料彙編——行政區域規劃》，台北：國史館。

該書以台灣省諮會與國史館典藏之「台灣省參議會檔案為主」，間以台灣省參議會出版之《台灣省參議會歷次大會特輯》、《台灣省政府公報》及已出版之相關文件，採彙編方式，將台灣省參議會有關行政區劃之相關會議資料，依國民政府戰前之規劃、戰後各地對行政區劃之意見、縣市設置之爭議、民意代表對行政區劃之意見以及政府處理各縣市行政區域規劃之經過與區劃後財產之劃分等，詳細列舉。本書彙集之史料豐富，足資參考。

(三) 李筱峰 (1993),《台灣戰後初期的民意代表》。台北：自立晚報社。

全書分三大部份，第一部份敘述戰後各級民意代表的產生。除了追述背景、交待產生過程之外，並在選舉過程之紛爭及民意代表的流動中，瞭解當時社會、政治的糾葛與癥結。第二部份是對各級民意代表的成分分析，包括性別、年齡、教育背景、社會經歷、政治角色等，這些基本資料的建立，有助於後學者相關領域之研究。第三部份探討民意代表與戰後初期政局的關係。戰後台灣在政治、經濟、文化、社會等方面，都處於一種新、舊交替的過渡時期。在這過渡時段中，就環境與新體制之間產生一連串迎拒與調適的過程，再加以中國大陸局勢的劇變，更帶給台灣地區新的衝擊。做為民間領袖的民意代表，發揮什麼功能？擔任何種角色？產生怎樣的影響？本文均有深入探討。對戰後初期的民意代表作靜之分析，在戰後台灣新、舊交替的過渡時期中做為民間領袖之民意代表如何反應民意？發揮何等功能？產生何種影響？均有深入的剖析。

(四) 林栢顯 (2000),《台灣省議會組織沿革及省諮議會之成立》，南投：台灣省文獻委員會編印。

該書有系統的將台灣省議會之相關法規作一整理，有關省參議會方面，如「省參議會組織條例」、「省參議會參議員選舉條例」、「省參議會秘書處組織條例」、「省參議會秘書處」；此外，所有歷任參議員之略歷，也蒐集完整，一一臚列，附錄中之「台灣省議會大事記」，依時序將所有議會大事摘要性的列出，有助於瞭解省議會議政之全貌。本書不是第一手資料，文中亦缺少註解交待資料來源是其不足之處。

(五) 黃朝琴 (2001),《朝琴回憶錄：台灣政界耆宿黃朝琴》，台北：龍文出版社。

該書根據 1981 年作者自印之《我的回憶》重新改版印行。以自傳之形式，敘述台灣政商耆宿黃朝琴的生平事績。從黃朝琴家世、童年至赴日求學的過程，中國大陸經驗與到從事外交及擔任台北市第一屆市長；當選台灣省參議會議長之過程及辛酸。文中敘及台灣省參議會成立之情形。黃朝琴以議長立場，對於議事規範之建立，臨時省議會疏遷霧峰等，作者均出力甚多。黃朝琴擔任十七年的議

會議長。從本傳記中，可以見諸當時的時代背景，政治環境，以及省參議會為民服務、建立議事規範之過程。

(六) 鄭牧心 (1991)，《台灣議會政治四十年》，台北：自立晚報出版。

該書將台灣議會政治分源流、草創、過渡、建制、變局、風暴等六個階段，以新聞工作者之角度，深入幕前幕後，探其根源，求其真象，呈現台灣議會風雲四十年之風貌。在《草創》篇中，途述台灣首度面臨地方自治活動之熱烈景象，從鄉鎮區民袋之初選，至第二階段縣市參議員之選舉，最後是省參議員之競選，參選人士眾多，競爭激烈。省參議會開議初期，來自全省各第三十位省參議員，針對時弊，提出銳利之質詢，議決各種政、經、文、教各方面之提案，催促省署予以實行。不料，1947年春天，二二八事件爆發，省參議員被此事件牽連而失蹤喪命者兩人（王添灯、林連宗），被補入獄兩名（林日高、洪約白），其餘尚有若干被通緝、避風頭者，共有十三席位流失，本土菁英受此重創，此後長期籠罩難消之陰影。經過遴派及增選後，省參議會結構發生變化，島山激烈派菁英消，相對大陸返台及傾向產國派人士增強，原本勃興之議政浪潮，退縮到僅對地方自治最低限度之要求。

(七) 張炎憲、高淑媛 (1996)，《混亂年代的台北縣參議會 1946-1950》，台北：縣立文化中心。

以戰後初期縣市參議會之研究專書較為少見，該書以台北縣參議會議事錄和縣參議員及其後代的口述記錄為主，論述台北縣參議會的歷史變革。文中將台北縣參議會之成立、組成、功能等，以及二二八事件對議會之影響等背景因素，敘述詳盡。該文透過議事錄與口述歷史的相互補助，敘述台北縣參議會的運作、地方政治人物的脈絡，和政府官員的作風，反映戰後初期台灣地方議會之實況。書中仍以歷史性概括敘述為主，對於議政深入探究則稍嫌不足。

(八) 吳兆鵬 (1989)，《台灣省參議會之研究》，台大三民主義研究所碩士論文。

該論文將台灣省參議會的成立過程加以論述。探討省參議會的緣起及設置、組織型態與職權，並對省參議會的職權及其議事運作作敘述性的介紹。並以省參

議員的地域淵源、社會階層化情形、政治角色三方面對省參議員的成分加以分析。對於省參議會的實際運作情形，該文以省參議會與政府的關係，政黨與地方派系、二二八事件與三七五減租運動的影響，三方面來論述。研究結果為台灣省參議會是台灣有史以來第一個省級議事機關，帶有濃厚訓政時期過渡性的色彩。其法定職權及實際運作均受到行政院及省政府強大牽制，可以說是訓政時期過渡期的代議機構。雖然面對二二八事件與三七五減租衝擊，省參議員仍然支持政府土地改革的決策，並推動台灣地方自治的實施可說是台灣省參議會時代的一大貢獻。該文可說概括性介紹台灣省參議會，缺少深入的分析與探究。

(九) 許禎庭 (1994),《戰後初期台灣省行政長官公署與省參議會的關係 (1945-1947)》, 東吳大學歷史研究所碩士論文。

該論文以歷史敘述的手法，描述戰後初期台灣省行政長官公署與省參議會的關係。除分別敘述此兩機關成立的歷史背景外，此論文認為兩者之間的關係不僅牽涉到政治組織的權力分配與制衡的問題，也是中國政府和台灣人民對彼此的政治觀念與統治方式適應情形的考驗。此外，文中述及二二八事件對台灣的歷史發展有深遠的影響，台籍政治精英的大量流失，造成人民對政治冷漠疏離的態度。對於兩機關的歷史陳述多，互動情形反而較著墨。此外，論證彼此關係之政治制度設計與互動關係的相關法令基礎也甚少觸及。

(十) 鄭梓 (1988),《戰後台灣議會運動史之研究—本土菁英與議會政治 (1946~1951)》, 台北：華世出版社。

本書可說是研究台灣省參議會最有系統之專著。作者從日治時代台灣議會運動之源流，敘述力爭民權與自治、實現充份代議政治乃是日治以迄戰後，斯土斯民最低限度的政治要求。台灣省參議會的成立開啟戰後台灣議會政治與自治之序幕。對於省參議會的誕生與省參議員之生平背景，本書均作詳細之敘述。其後對於省參議會的職權與議程有深入之探討。本書最後兩章以決議案統計與土地改革為個案，分析省參議會參與決策情形。全書寫法洗鍊，以記載歷史之敘述方式，呈現台灣省參議會議政情形。對於戰後初期本土政治菁英與議會政治之貢獻多所肯定。

(十一) 謝漢儒 (1998), 《關鍵年代的歷史見證——台灣省參議會與我》, 台北: 唐山出版社。

該書是由曾任台灣省參議員的謝漢儒先生寫成, 敘述作者在擔任省參議員時期之所見所聞。全書共分上、中、下三篇: 上篇的「風與飄搖中的中國」, 敘述抗戰前後, 大陸動亂, 國府東渡台灣、韓戰爆發後之台海局勢, 以及台灣轉危為安之歷史大事。中篇主要內容為敘述台灣省參議會推動台灣地方自治選舉, 及劃分行政區域的艱辛過程; 特別是最後力爭成立正式省議會的功拜垂成。整個過程, 突顯省參議會為民主與自治而奮鬥。本篇且收錄作者在省參議會向省主席吳國禎三次大會不同時間的詢問與回答。下篇多為省參議會重要的改革建議與作者在省參議員任內, 進行調查研究擬出解決方案之記錄。本書以生動之筆觸, 寫實的敘述風格, 娓娓道出。作者現身說法, 其他省參議員在議會問政情形亦多所著墨。閱讀此書, 再與省參議會相關原始史料相互印證, 對於瞭解戰後初期台灣省參議會實際情形, 有很大的幫助。

二、行政區劃相關研究

(一) 理論部分

紀俊臣 (2001), 《行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究》, 台北: 行政院研考會。

該書係經行政院研考會委託進行之專題研究, 著眼於當前鄉(鎮市)自治體之缺失, 以及新政府成立後, 為落實國家發展會議共識, 擬將鄉(鎮市)由自治法人改制為非自治法人, 鄉(鎮市)長由民選改為官派之政策取向, 所為必要且適時之研究課題。研究重點包括以下四個部分: 現行行政區劃與鄉鎮市自治問題之檢視、行政區劃調整與地方政府層級變動之規劃、行政區劃法(草案)暨地方制度法之評析、行政區劃法(草案)暨地方制度法之修正建議。

研究結果: 對於鄉(鎮市)區域調整考量人口、面積、行政資源、政治因素、歷史文化、地理環境、生活圈或其綜合性因素(如通勤區、消費活動、休閒生活)對台閩地區十八縣 319 鄉(鎮市)之區域調整, 做出具體之規劃草案, 極具參考

價值。

(二) 有關戰後初期行政區劃調整論述

1.江大樹(2000),〈台灣行政區劃調整的回顧與前瞻〉,《暨大學報》,卷4期2,頁51-70。

本文對於省市、縣市、鄉鎮市三級地方政府行政區劃體制的缺失提出檢討並認為依據當前當政治生態與時代潮流,精省後的「三都十五縣」應是最佳規劃方案,都會區內縣市應予合併,國發會共識的廢除鄉鎮市自治也要趕快落實並同時對於改革推動方式提出完整、整體的政策建議。

2.李淑惠(1993),《台灣地區行政區域調整發展過程與策略之研究》,台灣大學政治學研究所碩士論文。

本論文從都會發展與公共政策觀點,分析台灣地區的行政區域調整政策,希望藉由分析台灣地區行政區域調整的發展過程,研擬出行政區域調整策略,並對當前政府的行政區域調整政策提供建設性建議。本論文的基本主張是台灣當前的行政區劃必須進行一次總檢,因為都會區發展已逐漸突破行政區域界限,帶來諸多公共政策問題,卻非都會區內任何一個地方政府所能獨力解決,台北都會區的發展即為顯著的一例。再者,現行行政區劃已歷經四十餘年,僅1950年時政府配合地方自治實施曾進行一次較大規模的調整,其與現實環境是否有所脫節,頗值得檢討。以台灣當前都會區發展的方興未艾,恰可先對當前的行政區劃作一番調整,然後再研議都會區發展的最適模式。本論文即探究我國在找尋最適都會區發展模式前先進行行政區域調整之相關問題。

3.許玉芬(2001),《戰後初期台灣行政區域調整之研究》,東吳大學政治學系碩士論文。

該論文從歷史研究途徑敘述1950年行政區域調整案的制定過程,探討國府遷台後所頒布的「行政區域調整案」,意欲藉由歷史真相的還原、制定過程的再現,探究「行政區域調整案」在戰後初期(1945-1951)的影響,與其所具有的時代意義。作者研究發現,行政區域調整案的制定過程,似應可稱為戰後初期眾多政治事件中,台籍地方士紳自主性彰顯最高的一次。然「行政區域調整案」一

制定完成公布後，國民黨政權隨即運用相關配套措施的設計，限縮與控制地方勢力的消長，強國家弱社會於焉成形。

4.廖麗玉(2001),《台灣地區的行政區劃與鄉鎮自治》，暨南大學公共行政與政策研究所碩士論文。

本論文以為地方制度改革與行政區劃重整，近年來是我國政府再造的改革要項之一。精省的啟動，更產生地方制度的根本變革，以及行政區劃重建之新契機。而鄉鎮市雖亦為我國地方自治團體之一，然而地方自治實行五十多年的結果，卻造成鄉鎮市行政效率、效能低落，與派系、黑金、暴力充斥的惡質政經生態，因而時有廢除鄉鎮市自治選舉，及去自治化之論。作者認為行政區劃的不合理，則是造成鄉鎮市自治困境的主要原因之一。因此，本文首先介紹，同為單一國家之英國與日本地方自治發展和地方行政區劃調整經驗，繼而，分三個階段，對台灣行政區劃的演變與影響加以說明闡述，並對當前行政區劃問題進行檢討。此外，進一步嘗試將 303 鄉鎮市加以類型化，進行個案研究，歸結出四大類型鄉鎮市之自治與區劃問題，最後，並針對不同類型鄉鎮市做出適當之行政區劃調整建議。

上述有關台灣省參議會之研究，均採歷史研究途徑，利用文獻分析來探討戰後初期台灣之議會政治。使研究充滿人物言行的蒐集與歷史脈絡的陳述，對於當時台灣以行政權為中心的集權統治之下，議會組織與結構功能之探討則付之闕如。本論文之研究即從憲政觀點探討當時「省」與省參議會之性質與地位，並以國民政府訓政時期發布之法令為基礎，論述台灣省參議會之組織結構與功能運作；再以行政區劃政策為例，探討省參議會所發揮之功能。對於戰後初期行政區劃之探討則著重於政治學者研究的特定範疇，即是在針對政治過程及其運作的方式。因此，研究主題聚焦於政策如何作成，政策參與者扮演之角色，尤其是台灣省參議會參與行政區劃政策制定之角色與功能。

