

台灣議會發展與政治民主化

薛 化 元

- ◆ 1959 年生
- ◆ 國立台灣大學歷史研究所博士
- ◆ 現任政大歷史系教授



代表著作：

◎『自由中國』與民主憲政



授課大綱：

- 一、日治時期議會設置請願運動的歷史意義。
- 二、台灣省參議會與全島性民意機關的雛型。
- 三、台灣省議會與「地方自治」的展開。
- 四、台灣省議會對自由、民主的訴求。
- 五、台灣省議會在台灣歷史的角色與意義。



參考書目：

1. 周婉窈，《日據時代台灣議會設置請願運動》，台北：自立報系文化出版部，1989。
2. 鄭牧心，《台灣議會政治四十年》，台北：自立報社，1987。
薛化元，《『自由中國』與民主憲政》，台北：稻鄉

台灣省議會簡史*

薛化元

一、省參議會時期

第二次世界大戰結束以後，日本在台灣殖民主義統治也隨之告終，台灣在國民政府接收之後，一夕間成為中華民國的一個省。依照當時中央政府有關地方成立各級民意代表機構的法令，當時台灣的最高行政機關——台灣行政長官公署於民國三十四年十二月二十六日公布「台灣省各級民意機關成立方案」，規定省內各級民意機關成立的時限：

- (一) 各縣政府應於民國三十五年二月底以前成立村里民大會，並選舉村里長及鄉鎮民代表。
- (二) 各市政府應於民國三十五年二月底以前選舉區民代表，三月十五日以前成立區民代表會，選舉市參議員。
- (三) 各縣政府應於民國三十五年三月十五日以前，一律成立鄉鎮民代表會，並選舉縣參議員。
- (四) 各縣市政府應於民國三十五年四月十五日以前成立縣市參議會，並選舉省參議員。
- (五) 台灣省行政長官公署定於民國三十五年五月一日召開省參議會。¹

在行政長官公署的一紙行政命令下，戰後台灣人民頭一次各級民意代表選舉於焉展開。首先是民國三十五年二月十六日到二十八日，全省每一選區的公民直接投票選出七千零七十八名最基層的區、鄉、鎮民代表；接著三月十五日至四月七日，由這七千多位區、鄉、鎮民

*

本文初稿部份內容由江大樹先生提供。

¹ 鄭牧心《台灣議會政治四十年》（台北：自立晚報社，一九八七年十月），頁 53-54。

代表分別選出各縣市參議員共五百二十三名，其中區域名額四百六十人，職業名額六十三人；最後是四月十五日全省十七縣市的參議會分別投票選舉省參議員。當時全省參與角逐三十席次省議員的候選人高達一千一百八十人，競爭異常激烈，而投票的選舉人（即各縣市新選出的參議員）不過五百二十三名，亦即這場省參議員的間接選舉候選人數竟是選舉人數的兩倍有餘²。

四月十五日選舉結果揭曉，台南縣的李萬居以四十八票在該縣拔得頭籌，台中霧峰望族、台籍耆宿林獻堂則以三十九票當選台中縣省參議員，至於辭台北市長一職，投入選舉的黃朝琴亦順利當選台北市省參議員。同年五月一日省參議會於台北市南海路原日據時代台灣教育會館（今美國文化中心³）正式成立，由黃朝琴、李萬居分別當選正、副議長。

關於省參議會議長選舉，事實上還另有一段波折，而且影響日後台籍本土菁英的心理甚鉅，這就是林獻堂退出議長競逐，而由中國大陸返台的黃朝琴當選一事。早在四月十五日省參議員選舉結果揭曉後，自日治時期數十年來在台灣望重士林的林獻堂先生即公開表示要爭取議長寶座，然而當時的最高行政長官陳儀卻屬意由在重慶抗戰時期便已相熟的黃朝琴來出任，在長官公署的強力介入下，五月一日省參議會成立大會當天下午推舉議長時，林獻堂臨時起立發言，表已年老體邁，不堪重任，希望大家不要選他。在這樣的表態下，三十位省參議員互相投票結果，黃朝琴以二十二票過半數當選議長。⁴

這一場省參議會議長選舉的戲劇性發展，呈現出行政長官陳儀在用人行政上對台灣本土人士的排拒心理，其實也為日後發生在民國三十六年的族群流血衝突預埋了伏筆。

事實上在光復之初，台灣的本土菁英們由於甫脫離日本殖民統治，普遍抱持積極的當家作主心態，對地方自治機關權限以及自身參與管道均抱持較日據時期更高的期待⁵。因此省參議會在成立之後的第一次大會議程期間內（民國三十五年五月一日至十五日），三十位

² 同前，頁 57-59。

³ 〈歷屆議會概況一覽表〉，（台北）《台灣新生報》一九九五年二月五日。

⁴ 同前，頁 67-68。

⁵ 薛化元〈台灣地方自治體制的歷史考察——以動員戡亂時期為中心的探討〉，收入中央研究院台灣研究推動委員會主編《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》（台北：中央研究院台灣史研究所籌備處，二〇〇一年一月），頁 172。

省參議員們確曾竭盡心力發揮代議職責，例如：退回行政長官公署歲出概算案，俟歲入預算及說明資料送達後再行審議；要求行政長官公署各單位有關人民權利義務之省單行法規，應一律送參議會審議；針對省政運作缺失如行政專制、軍紀不良、官吏貪污、省籍歧視、治安日壞、糧荒嚴重等敏感問題，提出銳利質詢；熱烈討論並議決通過一百四十一件有關政治保安、經濟建設以及教育文化等各類提案，催促行政長官公署予以實行。借用議長黃朝琴對第一次大會的描述：「省參議會第一次大會議事日程，自五月一日至十五日，逐日編列，其間有兩個星期天均照常開會，每天開會六小時以上，晚間還有座談會，真是不眠不休，公而忘私。」⁶

不幸的是，民國三十六年春天爆發「二二八事變」，全台各級民意代表多人喪生、被捕、或遭通緝，台灣省參議員部分由台北市選出的王添燈，以及台中市選出的林連宗兩人不幸殞命，另外台北縣林日高、高雄縣洪約白則被捕入獄。在政治的高壓下，省參議會前兩個會期所展現的那種積極、熱情再不復見，整個議政風氣急遽地轉向消沈、退縮。加上國民政府不斷藉由遴補制度來改變成員結構，省參議會原有的省籍代表性與民選本質，因而受到相當影響。此時議政方向漸從光復初期所謂「心向祖國、建設台灣」，轉而退回到謹守在爭取地方自治而已。⁷

民國三十七年年底，隨著中國大陸國共內戰情勢急轉直下，蔣中正先生開始布置以台灣作為中華民國政府退守的據點。三十七年十二月二十九日，蔣中正任命陳誠為台灣省政府主席，旋即又兼任台灣省警備總司令，同時蔣中正還派其子蔣經國赴上海晤時任中央銀行總裁的俞鴻鈞，指示將央行庫存的黃金移運台灣。民國三十八年五月十九日，陳誠以台灣省政府暨台灣省警備總司令部的名義發布戒嚴令，宣布自五月二十日零時起全省實施戒嚴，從此台灣地區進入長達三十八年的戒嚴時期。

⁶ 鄭牧心，前引書，頁80。

⁷ 鄭牧心，前引書，頁102。

二、從臨時省議會過渡到省議會

民國三十八年年底中央政府播遷來台，隨著中央政府抵台的還包括中央層級的民意機構——立法院與國民大會，此時中央政府對於在台灣施實民主體制的首要課題已遠不是如何落實地方自治，而是源自於中國大陸的憲政法統如何在台灣延續下去的問題。也因此原本台灣省主席陳誠於三十八年七月邀集多位學者與各級民代所組成的「台灣省地方自治研究會」，提出的包括選舉省長、縣市長、釐定自治法規等多項地方自治方案，其中除省長民選遭擱置外，其餘七項構想在日後均一一實施。⁸

中央政府當時係以「省縣自治通則」在立法院尚未完成三讀程序為由，反對台灣省先依憲法規定施行地方自治，實則當時政府當局意欲使政治體制朝向強人威權的方向發展，故不願見台灣率先施行省長民選。⁹然而在當時省府主席吳國楨力爭下，遂改以制定單行法規的辦法，草擬「台灣省各縣市實施地方自治綱要草案」及「台灣省縣市行政區域調整方案」，試圖以制定省地方法的方式，避開由立法院定的全國性法律，率先在台灣地區實施地方自治相關事項，不過範圍則大幅縮減，僅限於縣市級選舉。省府於民國三十九年一月將此草案送請省參議會審議，省參議會為此特地加開臨時會（民國三十九年一月二十一日至二十四日）審議，並遍邀全省十七個縣市參議會議長共同討論，會議最後做成四點決議：

- 一、 本省調整各縣、市行政區域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

⁸ 曾參與「台灣省地方自治研究會」的學者與民代包括薩孟武、阮毅成、連震東、韓石泉、劉闊才等。民國三十八年七月二十日成立大會上省主席陳誠特別提出「台灣省實施地方自治的步驟」乙件，列舉八項研究計劃：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。陳誠並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。參考阮毅成《地方自治與新縣制》（台北：聯經出版社，一九七八年十一月），頁245-246；薛化元，前引文，頁176-177。

⁹ 薛化元，前引文，頁178。

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。¹⁰

省參議會通過的這項雖僅限於局部、但卻具開創性意義的台灣省地方自治法規，經報請行政院核准，終於自民國三十九年四月起陸續公布，而省以下的各級公職人員選舉亦開始分區分梯次進行。自民國三十九年下半年至四十年上半年，全省重新區劃後的二十一縣市首長及民意代表終於產生。另一方面，省參議會因縣市議員改採直接民選，以及台灣行政區域重新劃分，而失去原有的民意代表性，亦到功成身退的時候。民國四十年八月二十九日，行政院二〇二次會議通過了「台灣省臨時省議會組織規程」，並於同年九月頒布，該規程第一條載明：「台灣省在省縣自治通則及省自治法未公布前，依本規程之規定，設立臨時省議會」。「規程」中同時規定臨時省議會議員仍由各縣市議會議員以間接選舉方式產生。民國四十年十月十八日，全省二十一個縣市議會具投票權的七百九十二位議員，同時分別在各該縣市議會內投票選出五十五名臨時省議會議員，接著在十一月公告當選名單。該年十二月十一日第一屆臨時省議會開幕成立，取代第一屆台灣省參議會。¹¹

依「省參議會組織條例」規定，台灣省第一屆省參議員法定任期原為二年，然而期間因經歷省署改制（由行政長官公署轉變為省政府）、大陸淪陷、中央政府遷台等內外巨變，所以任期一延再延。總計從民國三十五年五月一日省參議會成立，到民國四十年十二月被臨時省議會取代，第一屆（也是唯一的一屆）省參議員任期實際達到五年又七個月。至於實際擔任過省參議員的總人數，雖然民國三十五年四月十五日選舉時只有三十人當選，但由於當時採取遞補制度，及政

¹⁰ 《台灣省參議會第一屆第八次大會特輯》，頁76-77。

¹¹ 曾以增補方式進入省參議會，並在以後連任過多屆省議員的謝漢儒先生認為，陳誠在河山變色、美國態度曖昧之時，仍以省主席身分大力推動地方自治，等到美國開始協防台灣，局勢轉危為安之後，陳誠已任行政院長，卻罔顧民意，以行政命令將省參議會改為臨時台灣省議會，這一來表示推行地方自治以爭取美國支持的方式，從陳誠至繼任的吳國楨為政府對台灣地方自治的一貫政策，二來則顯示在吳國楨任省主席、陳誠任行政院長之時，即使推動自治，亦為以行政命令推動的有限自治。見謝漢儒《關鍵年代的歷史見證——台灣省參議會與我》（台北：唐山出版社，一九九八年），頁240。

府在民國三十六年十二月十八日又遴派民社黨、青年黨各三名省參議員，以及三十七年三月三十日由全省各縣山地鄉所產生的縣參議員聯合投票選出一名山地籍參議員，合計省參議會共有三十七席名額，期間因病、因案，以致出缺遞補、再遞補，前後共計有五十八人擔任過斯職。¹²

第一屆臨時省議會議員最初仍由各縣市議會議員間接選舉產生，未具備普選的直接民意基礎，任期為兩年，故應在民國四十二年十二月十一日屆滿。但由於行政院在民國四十二年八月二十二日公布修正臨時省議會組織規程，將省議員選舉由通過縣市議會間接選舉改為由各縣市公民直接選舉，且將議員任期改為三年，故而第一屆臨時省議會議員的任期往後延任半年，直到第二屆臨時省議會選舉完成為止。民國四十三年三月十七日，省政府公告第二屆臨時省議會應選名額五十七席，其中包括婦女保障名額六席、山地山胞議員二席、平地山胞議員一席，並決定分兩期辦理選舉。第一期辦理選舉的縣市包括彰化縣、雲林縣、台南縣、基隆市、台中市、台南市，在四十三年四月十八日投票；其餘十五縣市隨後在五月二日辦理第二期選舉。

或許是因為從本屆省議會開始改採直接選舉，再加上政治環境與社會變遷，第二屆臨時省議會與之前的臨一、省參議會相比，擁有地方派系勢力支持的議員人數顯著增加，而異於執政黨的另類聲音則逐漸減少，這明顯表現在台灣光復初期曾領一時風騷的傳統地方搢紳逐漸退出地方政壇，起而代之的則是地派系人物。¹³

概觀歷時七年半（至民國四十八年六月二十四日止）的三屆臨時省議會，除了由第二屆起改採直接民選外，其餘各項法定職權與議事功能，大致仍延襲自省參議會時期，鮮有進展。其中，僅將省府預、決算之初步審查，強化為完全審查，將詢問權改為質詢權而已。同時，還撤銷了對於省內中央機關聽取報告與提出詢問的權利，避免開啟省議會和立法院兩民意機關間之權限爭端；並以增加對省產處分之議決權，作為彌補。¹⁴更有甚者，「臨時省議會組織規程」第二十三條還規

¹² 陳啟明〈走過歷史看省議會〉，（台北）《台灣新生報》一九九七年一月三日。

¹³ 黃森松〈台灣省議壇風雲錄——臨時第二屆省議會〉，（台北）《自立晚報》一九八二年三月十一日。

¹⁴ 依民國三十八年一月修正公告的「省參議會組織條例」第三條，當時台灣省參議會的職權，包括：(1)建議省政興革事項；(2)建議省內中央機構有關省地方利害之興革事項；(3)議決有關人民權利義務之省單行規章事項；(4)省總預算之初步審議及省決算之初步審核事項；(5)

定：省政府對於臨時省議會的議決案如認為不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果如仍認為不當時，得呈請行政院核辦；第二十四條：臨時省議會之議決案，如有違反國策情事，經行政院之糾正仍不撤銷時，得經行政院會議議決予以解散，依法重選。對於政府所加諸臨時省議會的這種種限制，使得臨時省議會當時雖名為民意代表機關，實則為政府之參諮機構。這可以說是當時中華民國政府一方面既要動員戡亂，一方面又不得不推行地方自治，所產生的權宜之計。¹⁵

首度以普選方式產生的第二屆臨時省議員，任期到民國四十六年六月一日屆滿。同年四月二十一日，全省二十一縣市的第三屆縣市長與第三屆臨時省議員選舉同時舉行投票，選出了六十六位第三屆臨時省議員，他們在同年六月二日於台北宣示就職，並隨即舉行第一次大會，黃朝琴依舊蟬連議長，副議長則由初次當選的新人謝東閩出任。

第三屆臨時省議會具有一項特色，即六十六位議員中竟有十三位非執政黨籍議員當選¹⁶，這個比例一直要到民國六十六年十一月第六屆省議會議員選舉結果揭曉，有二十一位黨外人士當選才被打破。¹⁷這一屆臨時省議會中由嘉義縣選出的許世賢議員當時雖仍是國民黨籍議員，但在問政風格上，卻發揮了為民喉舌的角色，而與李萬居、郭國基、吳三連、郭雨新、李源棧有「五龍一鳳」之稱。在民國四、五十年代的省政議壇上發揮了強烈的質詢功能，成為「第二種聲音」。

第三屆臨時省議會還有兩件值得載入史冊的事件，一為配合省議會議事堂暨議員會館落成，於民國四十七年五月一日由台北市舊址遷入台中縣霧峰鄉新址，從此省議會即在台中霧峰落腳；二為民國四十八年六月二十四日，省主席周至柔突然親至議會議場，向正在開綜合

議決省政府交議事項；(6)聽取省政府施政報告及向省政府提出詢問事項；(7)聽取省內中央機關施政報告並提出詢問事項；(8)接受人民請願事項；(9)其他法律賦予之職權。其中，省參議會議決前項第三款單行規章，應報由中央主管部會核轉行政院備案，並報告立法院。

至於民國四十二年八月二十二日行政院所公告的「臨時省議會組織規程」第三條，則規定臨時省議會職權如下：(1)議決有關人民權利義務之省單行規章；(2)審議省預算及審核省決算；(3)議決省財產之處分；(4)議決省政府提議事項；(5)聽取省政府主席施政報告；(6)質詢有關省政事項；(7)建議省政興革事項；(8)接受人民請願；(9)其他法律賦予之職權。

¹⁵ 鄭牧心，前引書，頁164。

¹⁶ 他們是：郭雨新、李萬居、吳三連、李源棧、郭國基、王新順、歐雲明、陳彩龍、郭秋煌、林清景、江文清、何甘棠、張彩鳳（女）。

¹⁷ 黃森松〈台灣省議壇風雲錄——臨時第三屆省議會〉，（台北）《自立晚報》一九八二年三月十二日。

審查會議的臨時省議員們宣布，奉行政院令，從今之後將臨時省議會的「臨時」二字取消，正式改制為台灣省議會。因此第三屆臨時省議會也就成了第一屆台灣省議會。¹⁸耐人尋味的是，過去中央以「省縣自治通則」未完成立法為由，反對成立正式省議會，只設立臨時省議會，如今在前提未變的情況下，僅直接以行政命令方式將臨時省議會改制為省議會，證明原來反對省議會成立的理由不夠充份。

從第一屆臨時省議會到第一屆省議會，經過多年議事經驗的摸索累積，一方面既繼承了參議會時代的某些舊制，同時也逐步確立了真正來自草根的本土議壇的新制度。在七年半的臨時省議會期間，有關議會運作規範的建立，大致有以下五項成果：

- 一、從第一屆臨時省議會第一次大會開始，就已著手訂定適用於本身的「台灣省臨時省議會議事規則」，並依歷次會議實際運作所產生的問題，逐次修訂。舉凡議事程序、提案限制、議案審查、會場秩序，以及開會、討論、表決、複議、聽取報告與質詢等，均有詳細規定。從省參議會起連任了五屆議長的黃朝琴，在評論這套議事規則時，不無驕傲的稱：「堪稱經驗的結晶，洵為本會的議事準則」。
- 二、為了便利各類議案之審理，臨一屆一次大會在民國四十年十二月通過了「台灣省臨時省議會議案審查委員會組織辦法」，在大會之下分設民政、財政、建設、農林、教育、交通六個委員會，之後又於臨三屆第四次大會期間議決設立「預算綜合審查委員會」。
- 三、臨三屆第四次大會還通過了設立「程序委員會」與「紀律委員會」，前者目的在於審定議員提案內容是否合乎議會權責，以及關於省府交議案件、聽取報告、質詢與討論時間的分配等；後者則負責有關議員行為自律的問題。另外臨二屆在民國四十三年八月還設置了「法規研究委員會」，主要在幫議員們能夠更清楚了解制定法規時所需涉及的各项知識。
- 四、臨一屆第一次大會決議設置公營事業小組，以促進公營事業之健全發展，隨後於民國四十一年一月正式成立公營事業小組委員會。此外為受理人民請願事宜，民國四十一年二月制定了「人民請願案件處理辦法」。

¹⁸ (台北)《中央日報》一九五九年六月二十五日。

五、為維護議會尊嚴，留下忠實歷史紀錄，臨時省議會曾建立兩項內部作業制度，一為採用錄音，二為發行公報，前者用意在於維護議員發言權之尊嚴，後者則是為了讓社會大眾廣泛了解議政實況，以發揮代議政治的功能與影響力。民國四十七年六月二日臨三屆第三次大會並且通過「台灣省臨時省議會旁聽規則」，為民意直接監督議政闢一豁徑。¹⁹

三、民主化的努力與挫折

臨時省議會既然已正式改制為省議會，原有「臨時省議會組織規程」中的不合理規定，尤其是第二十四條關於省議會議決事項若有違行政院政策時，「得經行政院會議議決予以解散，依法重選」一條，經多年抗議爭取，終於在民國四十八年八月二十六日行政院所新修定公告的「台灣省議會組織規程」中予以刪除。然而另一條（第二十三條）所謂「省政府對於臨時省議會的議決案如認為不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果如仍認為不當時，得呈請行政院核辦」，則未能獲得那麼明快的處置。過去的「臨時省議會組織規程」就是由於有這樣的規定，所以才不時發生行政院逕自修改省議會已議決通過之決議案，致使出現省政府事實上無須對省議會負責，只需聽行政院號令行事的怪現象，因而有省議員吳三連、許世賢、李萬居等人不斷在議事殿堂上呼籲中央政府應該尊重省議會的情事。²⁰新修訂的「省議會組織規程」雖就這項缺失作了若干彌補，但顯然政院並不打算放棄對省議會議事權的控制，所以新規程一方面允許「行政院對於呈請備案之決議認為內容有修正之必要者，得於備案前令由省政府移付省議會覆議」（第三款第二項），另方面仍硬性規定「省政府對省議會議決第

¹⁹ 鄭牧心，前引書，頁169-172。

²⁰ 薛化元《一九五〇、六〇年代台灣（臨時）省議會在野勢力政治主張之研究——以「五龍一鳳」為中心》（台北：行政院國科會，一九九九年），頁18-22。事實上歷屆省議會均曾以詢問或提案方式屢次要求省政府嚴格遵守覆議程序，並請求中央尊重該會職權，儘量避免更改其決議案，以重民意。對於省議會的不斷爭取，當總統府及行政院均認為有君以改革的必要，但最終改革結果似乎仍未符合省議會原來的期待。參考行政院改革建議案檢討小組委員會編《行政改革建議案檢討報告》（台北：行政院，一九六三年），頁234-235。

三條第一項第一款至第四款²¹議決案，如認為不當，應附理由送請覆議，對於覆議結果如仍認為不當時，得呈請行政院核辦。」（第二十二條）²²畢竟中央政府仍企圖將原屬省地方自治事項的最後決定權操之於行政院手裡。

第一屆省議會（亦即改制前的第三屆臨時省議會）任期至民國四十九年六月一日屆滿，當年四月二十四日舉行第二屆省議會議員選舉，同時進行的還有第四屆縣市長的選舉。選舉結果共七十三人當選省議員，比第三屆臨時省議會的六十六席有所增加，其中包括婦女保障名額九席，山地山胞議員二席，平地山胞議員一席。²³

第二屆省議員剛選出來，就遇上了台灣知識份子一九六〇年（民國四十九年）串連籌組反對黨的風潮，使得第二屆省議會還未開議就已呈現強烈的政治改革訴求。或許一方面是省議會改制後的第一次全臺普選，刺激了本土政治菁英們反思地方自治腳步停滯不前的問題；另方面自大陸遷台的知識人物，在歷經超過十年軍事戒嚴之後，也抱著追求民主化的期待。這兩方面力量的匯聚，促成了這一年《自由中國》雷震案的發生與「中國民主黨」的胎死腹中。

就在第四屆縣市長與省議員選舉結束後不久，民國四十九年五月十八日一群在野黨及無黨派人士，包括雷震、傅正、齊世英、蔣勻田、夏濤聲、朱文伯、楊毓滋等外省籍的知識菁英，與台灣本土政治人物李萬居、高玉樹、吳三連、郭雨新、郭國基、許世賢、楊金虎、蘇東啟等數十人，在台北市和平東路二段中國民主社會黨總部集會討論，會議名稱是「第四屆地方選舉檢討會」。與會者在經過一個小時有關選務、秘密投票、選舉舞弊等問題的熱烈檢討後，楊金虎首先發難說：「將來台灣的選舉能夠辦好，我們把希望寄託在執政黨，那是永遠沒有希望的，除非各位先生，大家能聯合團結起來，組織一個強有力在野黨，來對抗國民黨，否則是沒有辦法的。」隨後眾人紛紛發言附議，經過六個小時的討論，達成即日起組織「地方選舉改進座談會」的決

²¹ 「省議會組織規程」第三條第一項第一款至第四款指的分別是：（一）議決有關人民權利義務之省單行法規；（二）議決省預算及審議省決算之審核報告；（三）議決省財產之處分；（四）議決省政府提議事項。

²² 此處所引有關「台灣省議會組織規程」之相關條文內容，見《台灣省政府公報》，民國四十八年秋字第六十二期（1959年9月15日），頁762。

²³ 黃森松〈台灣省議壇風雲錄——第二屆省議會〉，（台北）《自立晚報》一九八二年三月十三日。

議，由當天出席者為當然會員，為進一步邁向籌組新而強大的反對黨做準備。²⁴

雖然此時這群在野人士仍以「地方選舉改進座談會」的名目進行串連，但事實上組織的實質即等於「新黨籌備委員會」，並設了一個常務委員會，由李萬居任主席，高玉樹、楊金虎、齊世英、楊毓滋等人任常務委員，雷震則內定為新黨的秘書長，負責實際組黨工作之進行。當時連黨名都已想好了，就叫「中國民主黨」。²⁵

由於雷震本人是《自由中國》半月刊的負責人，因此該雜誌同時也成了正在籌組中的中國民主黨的對外喉舌。民國四十九年九月《自由中國》二十三卷第五期刊出一篇由雷震、李萬居、高玉樹聯署的〈緊急聲明〉，宣示：「……組織新黨的運動已經是海內外民主反共人士一致的願望，而在國內是由下起來的潮流。我們現在對於新黨的政綱、政策、黨名及黨章等都已有了初步的定案，預定在九月底以前即可宣告成立，我們敢斷定這不是任何干擾所能阻止的。」這一期的《自由中國》社論並題為〈大江東流擋不住〉，以如下的文字向當時實行一黨專政的國民黨當局提出挑戰：「大江總是向東奔流，我們深信，凡屬大多數人合理的共同願望遲早總有實現的一天，自由、民主、人權保障這些要求，決不是霸佔國家權力的少數私人所能永久阻遏的。」

話雖然這麼說，但是組黨運動還是被情治機關以暴力阻止。九月四日上午，雷震與傅正等人以「涉嫌叛亂」、「知匪不報」、「言論違法」等罪名遭警備總部逮捕，所有組黨文件，包括中國民主黨黨綱等，全被沒收，雷震被判十年徒刑，《自由中國》半月刊勒令停刊。一場由省議會無黨派台籍人士與大陸來台知識份子結盟的組黨運動，就在這樣的壓制下無聲無息了。雖然李萬居、郭國基、郭雨新等人因省議員的保護傘而被放過，但已造成台灣政治界、知識界噤若寒蟬、人人自危，台灣的民主運動從此沈寂下來，一直要到民國六十年代蔣中正總統病逝，蔣經國準備接班之際，新世代才又再掀起新一波的民主風潮。

總之，在戒嚴體制之下，當時的台灣領導階層一方面既不允許持異見者以結社組黨的手段匯集在野力量，另方面又對代表著基層民意的議會權力加諸重重限制，其中對省議會的限制尤為突顯，以至於儘管一樣是直接民選所產生的議會，省級議會的自治權限有時還不如縣市議會。以台北市議會為例，民國五十六年台北市升格為院轄市，按

²⁴ 鄭牧心，前引書，頁182-183。

²⁵ 雷震《雷震回憶錄》（香港：《七十年代》雜誌社，一九七八年），頁279。

理台北市議會亦將由縣級議會升格為省級議會，然而竟發生權力必須相對萎縮的情況，原因是在縣議會這一層級，縣市政府對於議會的決議案有意見，得於十日內檢附理由送回縣市議會覆議，但覆議時若有出席議員三分之二以上堅持維持原案，則縣市政府便不得不接受議會之決議案。然而一旦台北市升格為直轄市（省級地方政府），依照民國五十六年六月二十二日內政部所公布的「台北市各級組織及實施地自治綱要」第三十條規定，市政府對於市議會之議案「如認為窒礙難行時，應附理由送請覆議，對於覆議結果，如仍認為窒礙難行時，得報請內政部轉呈行政院核定」。以之對照前文所引「台灣省議會組織規程」第二十二條的內容，可說如出一轍。因此才會發生台北市政府升格，而台北市議會實質權限卻「降級」的怪現象。²⁶

像這種對省級議會職權明顯侵奪的規定，一直要到省議會正式改制十八年後，也就是第五屆省議員任期即將屆滿之前的民國六十六年六月，才由行政院在「省議會組織規程」第六次修訂時，予以修改。新修訂完成的「規程」第三十條規定：「省政府對省議會議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達省政府三十日內附具理由，送請省議會覆議，覆議時如有出席議員三分之二維持原決議案，省政府應即接受。」²⁷

回顧民國六十年代以前台灣省這一層級的政治生態，台灣省政府主席係由行政院長任命，並未依據憲法規定實施省長民選，而且囿於執政黨實施威權統治，省議會作為台灣地方自治最高民意機關，當時所能發揮之民主憲政影響，自然相當有限，這與期間《自由中國》的組黨運動失敗，或許亦不無關係。直到民國六十年代開始，隨著新任行政院長蔣經國推行本土化政策，六十一年六月省議會議長謝東閔被任命為省主席，他與陸續接任的林洋港、李登輝、邱創煥等人，皆為台籍政治菁英，截然有別於先前的周至柔、黃杰、陳大慶等大陸籍職業軍人。自此之後，省議會逐漸變成台灣民主勢力的發展重鎮，包括民國六十六年十一月原任第五屆省議員的許信良決定脫離國民黨競選桃園縣長，所引發之「中壢事件」，以及兩年後（民國六十八年十二月十日）的高雄「美麗島事件」，包括林義雄、張俊宏等多位第六屆省議員積極主導、鋌而不捨地爭取民主自由與人權保障，藉由地方

²⁶ 薛化元〈台灣地方自治體制的歷史考察——以動員戡亂時期為中心的探討〉，頁189。

²⁷ Chiang, Ta-shu, "From the Taiwan Provincial Assembly to the Taiwan Provincial Consultative Council", *Issues & Studies*, 35(2):9; 鄭牧心，前引書，頁229。

自治的力量才逐步推開台灣威權轉型的民主之門。

關於民國六十六年十一月第五屆省議會向第六屆省議會的過渡，確實有值得一提的地方。原本第五屆省議員任期應該到六十六年一月屆滿，並於六十五年年底改選，但因行政院下令將即將到來的院轄市議員、縣市長、省議員、縣市議員及鄉鎮長等五項公職人員選舉合併舉行，並訂六十六年十一月十九日為投票日，因此第五屆省議員的任期被延長了近一年。民國六十年代中期確實是台灣政治轉型的一個關鍵時代，一來以軍事強人姿態統治台灣二十五年餘的蔣中正去世（民國六十四年），二來握有實權的行政院長蔣經國所推動的本土化政策也已逐漸看出成果，台灣新一代的本土政治菁英群已經隱然浮上檯面，像是六十七年出任省主席的林洋港，上述脫黨競選桃園縣長的第五屆省議員許信良，第六屆新當選省議員的林義雄、張俊宏，再加上六十八年高雄「美麗島事件」所牽涉到的施明德、呂秀蓮等人，可以說未來二十年間影響台灣政壇的主力菁英們，紛紛選在民國六十年代中期這段時間走上政治舞台。六十六年十一月十九日第六屆省議員選舉結果揭曉，非國民黨籍當選人創了歷史新高紀錄，達二十一位；相對的，國民黨提名人落選數字也是空前的，有十五位之多。因此包含第六屆台灣省議員在內的這次「五合一」選舉，無疑可作為台灣政治生態轉型的一個分水嶺指標。

四、見證台灣政治社會轉型

第六屆省議員衝決網羅的強烈企圖，在當選一個月後的就職典禮（十二月二十日）上就顯露無疑。當天省議會的作業單位不小心把誓詞拿錯了，誤將官員誓詞拿給省議員們宣誓，結果七十七位省議員中只有雲林縣選出來的張賢東感覺誓詞內容不合理，因此拒絕舉手宣誓，並將不合理的部份刪掉，然後改上「崇法務實」四字，再簽名繳出存檔。第二天經媒體揭露，才知道二十日省議員們宣誓用的誓詞是錯的，結果引起議場上有關宣誓是否有效的爭議。包括執政黨籍議員在內的多數議員都認為馬馬虎虎算了，但「黨外」議員們則認為茲事體大，要求要補宣誓。最後在中央政府及國民黨省黨部的壓力下，大部份議員們皆以補簽一份正確誓詞做了結，只有張俊宏、林義雄、張賢東與黃玉嬌四人又重新舉行了一次宣誓典禮。除了誓詞風波，在十二月二十日當天宣誓就職完畢後還進行了正副議長選舉，林義雄當場

提出質疑，指正副議長選舉是議會內部的事，因此要求議場內的「來賓」退席。所謂「來賓」，其實指的是當時在場主持選舉的省主席謝東閔，最後謝東閔只好宣布：「依法就是秘密投票，我們都退席好了，本席也退席。」²⁸非執政黨籍議員的這些抗議動作，自第四屆省議會「第二種聲音」逐漸凋零之後，可說已有十年時間未在省議會出現。

除了誓詞風波，第六屆省議會議場上還出現了挑燈夜戰審查總預算、爭取方言的法定地位、抨擊特權與棒喝官僚的質詢、十三位黨外省議員發動長達三百六十分鐘的馬拉松式聯合總質詢等一連串掀起社會輿論話題的事件。²⁹

雖然第六屆省議會展現了這種種亟於突破政治禁忌的企圖，然而民國六十八年十二月「美麗島事件」的發生，終於使得省議會內表現最強勢的兩位新生代議員林義雄與張俊雄被捕，分別被判處十二年有期徒刑。至於其他同樣有志於追求政治改革的省議會議員，像邱連輝、陳金德、蔡介雄等人，雖因當局顧慮國際形象與國內反彈壓力而未逕行逮捕，但也足以造成殺雞儆猴的威嚇效果，一時間以省議會議場為重要舞台的台灣民主改革運動，被迫緩下腳步來。但或許正如十九年前《自由中國》最後一期社論的標題所指出的：「大江東流擋不住」，台灣社會變遷的腳步，還是在在要求台灣必須更進一步走向民主開放的道路上。

民國七十年十一月十六日第七屆省議員選舉，新當選的議員中，多位與美麗島事件有關，像蘇貞昌即是美麗島的辯護律師，而游錫堃之前則曾是林義雄、方素敏的競選總幹事，至於謝三升亦曾是美麗島雜誌的社務委員。在美麗島事件的陰影下他們選擇省議會做為再出發的起點，其議政方向大致退回到力爭地方自治法制化這一基本環節，一方面爭取自身代議職權與功能的充分發揮，另一方面則強烈質疑省府組織的違憲與違法。³⁰其中最具代表性的事件，無疑是民國七十四年五月發生的省議員集體請辭風波。事件導因是依省政府組織法省府委員最多只有十一位，而當時省府委員人數竟多達二十三位，民國七十三年審查省府預算時已有非執政黨籍省議員要求刪除多出來的十二名省府委員的預算，然而行政院的答案則是：「現行台灣省政府組

²⁸ 鄭牧心，前引書，頁205-207。

²⁹ 同前，頁209-224。黃松森〈台灣省議會風雲錄——第六屆省議會〉，（台北）《自立晚報》，一九八二年三月二十三日。

³⁰ 鄭牧心，前引書，頁235。

織，以維持現狀為宜」。最後七十三年省府預算勉強過關，然省議會已對該筆預算做出附帶決議：「請省政府轉請中央，儘速依據憲法，參酌實際，將省政府組織為適法之調整」。³¹

沒想到隔年五月省府送達議會的新年度（七十五年）台灣省政府預算，其中省府委員部份依然未作調整，還是編了二十三位委員的預算。非執政黨籍議員為此和當時的省議會議長高育仁、執政黨團書記施金協等積極進行了三天協商，毫無成果，最後執政黨將預算案強行付諸表決，以四十四票贊成、十二票反對、一票棄權通過，十四位非執政黨省議員於是在會場上公開宣讀早已擬妥之辭職宣言，同時將辭職聲明送交省議會秘書處。³²

平心而論，對於省府公然違反「省府組織法」，超編省府委員預算，執政黨一開始就沒有與非執政黨籍議員妥協的打算。當時國民黨省黨部主委關中對此的評論是：對十四位省議員的集體辭職表示遺憾，並認為他們的辭職是不負責任的做法。他說：「衡量目前國家的處境，台灣省政府的組織結構，應以維持現況為宜。少數省議員在審查省府委員會的預算時，首先要求把委員由二十三人刪減至十一人，後來經過協調，仍然堅持作象徵性的刪減二、三位委員，而且他們的態度，非常強硬，已經無法進一步溝通了。改變現有省府體制，也是否定了國家的基本結構，茲事體大，絕不能妥協。如果政府妥協了，今年刪減二、三位委員，明年又刪減二、三位委員，以後他們得寸進尺，妥協的後果是很可怕的。」³³

辭職風波喧騰了半個多月，雖然十四人中最後多人打了退堂鼓，以致真正辭職生效的只有蘇貞昌、游錫[方方土]、謝三升三人，然而仍對當時台灣的社會輿情造成極大震撼。民國七十四年十一月第八屆省議員選舉，「黨外」版圖一舉擴增至十七席，蘇貞昌、游錫[方方土]捲土重來，皆分別在個自選區以最高票當選。³⁴

民國七十五年九月二十八日，台灣非執政黨的所謂「黨外」人士齊聚台北圓山大飯店，宣布組成「民主進步黨」，台灣政黨政治走入一個新的紀元。隔年七月二十日，蔣經國總統宣布解除民國三十八年五月二十日由陳誠所頒布的戒嚴令，新的局勢發展在在要求台灣政治

³¹ 同前，頁237。

³² （台北）《中央日報》，一九八五年五月十七日。

³³ 同前。

³⁴ 李文邦〈下屆黨外省議員能否整合？〉，（台北）《自立晚報》一九八五年十二月十一日。

社會必須加快腳步，以進行更全面、更徹底的轉型。

隨著國內各級民意代表機構「朝／野」均勢的日漸成形，省議會的議事形態也發生了徹底的改變。一方面是為了不致因議事杯葛而導致決議案難產，國民、民進兩黨黨團協商的重要性與日俱增，因而黨團的重要性也非昔日所可比擬，執政黨團書記長寶座就成了每次改選時各方派系角逐的重點。民國六十年代以前，國民黨省議會雖也有黨團組織，同時也有黨團書記一職的設置，然而真正主導黨團運作的，其實還是執政黨台灣省黨部。然而民國七十年（第七屆省議會）以後，正因為省議會中在野勢力愈來愈不容忽視，議場上的攻守態勢瞬息萬變，使得負責議場調度的「黨鞭」（黨團書記長）的角色日重要起來。

另外一個重要的變化，則是執政黨籍議員內部，亦因派系結盟而出現了所謂的「次級團體」。在第八屆省議會任期內（民國七十四年十二月至七十八年十二月），首先是以台北縣籍省議員劉炳偉為首，號召了另十二名議員合組成「日新會」，成員包括陳明文、余慎、周細滿、張朝權、童福來等。隨後苗栗縣籍議員林火順亦不干示弱，夥同十一名議員組成「草根會」（後改名「親政會」），成員包括陳照郎、黃木添、李雅景、方醫良、黃永欽、呂進芳等。接著在第九屆省議會即將開議之際，民國七十八年十二月十七日國民黨籍十八位省議員在台中宣布合組「實踐會」，推舉黃正義為首任會長，成員包括王慶豐、江上清、陳榮盛、劉銓忠、邱創良、楊瓊瓔、劉文雄等。³⁵執政黨黨團內部出現次級團體，顯示隨著政治解嚴與社會的日漸多元化，即使是同一政黨內部亦必須依賴各種形式的攻守同盟，以爭取團隊成員的議事籌碼和利益分配。比如說往後每屆議長、副議長的提名與選舉，便不難見到次級團體積極介入的蛛絲馬跡。此外諸如法案的審議、預算的通過，這些過去只能由執政黨省黨部一手主導的事情，現在即使在省議會執政黨團內部，都必須煞費苦心才能協調各方。

五、地方自治法制化

民國七十六年解除戒嚴之後，許多過去靠著行政命令權宜行事的

³⁵（台北）《台灣時報》一九八九年十二月十八日；（台北）《中央日報》一九八九年十二月十九日。

辦法，愈來愈遭到社會大眾輿論的質疑挑戰。在省政方面，最被詬病的無疑是懸宕四十餘年未能解決的省縣地方自治法制化的問題，這主要還在於「省縣自治通則」於立法院遲遲未能完成三讀。對此在蔣經國總統去世後，執政黨當局開始積極規畫想方設法予以解套。當時行政院原本準備另外草擬「動員戡亂時期台灣省政府組織條例」和「動員戡亂時期台灣省議會組織條例」，想繞過動員戡亂體制與「全國性」立法，讓台灣省可以先進行地方自治的相關事宜。然而民國七十八年蘇貞昌議員在省議會第八屆臨時大會第一次會議中提出質疑，懷疑行政院此舉有違憲之虞，於是通過省議會聲請釋憲。民國七十九年四月十九日司法院大法官會議正式作成釋字第二六〇號解釋，指「依中華民國憲法有關地方制度之規定，中央尚無得逕就特定之省議會及省政府之組織單獨制定法律之依據，現時設置之省級民意機關亦無逕行立法之權限。」³⁶

在此僵局下，地方自治的法制化便只有循憲法體制的規範來進行，也就是必須先進行修憲，結束「動員戡亂時期臨時條款」，並以憲法增修條文來完成地方自治的法制化。民國八十三年在憲法增修條文之下，「省縣自治法」及「直轄市自治法」在立法院完成了立法程序，台灣的地方自治正式進入了法律規範的時代。特別重要的是，隨著地方自治法源的完成，省長與直轄市長終於開放民選，使得原本地方自治層級的自治機關無法由人民選出首長的難題，終於得到根本解決。而伴隨著體制改變，地方自治機關原有權限亦獲得相當的擴張。

³⁷

但是，台灣省與中央政府轄區嚴重重疊的問題，仍未得到解決，反而隨著省長民選之後，省府與中央政府出現了民意基礎旗鼓相當的窘境。對於過去長期一黨獨大、實施威權統治之中央執政當局來說，維持四級政府與「一省二市」（台灣省、台北市、高雄市）三個一級地方自治團體組織架構，固然並不符合行政學上所謂「控制幅度」的管理效率原則。但因強調憲政法統象徵意義所需，台灣省與中央政府之管轄區域與人口即使高度重疊，卻仍各有分別存在的正當性。何況當時省主席與直轄市長皆採官派制，故中央與省市間的垂直府際互動關係尚稱穩定。這種「兩元並立」的統治形態，維持到戒嚴解除以後，

³⁶ 大法官會議釋字第二六〇號解釋，《司法院公報》32:6，頁20-21。

³⁷ 薛化元〈台灣地方自治體制的歷史考察——以動員戡亂時期為中心的探討〉，頁199。

已因國會全面改選與落實地方自治這二大民主憲政改革訴求，漸漸增強其內在的結構性緊張關係。

民國七十九年李總統召開國是會議，邀集海內、外政治菁英與學者專家共商國家大政方針，會中亦將「地方制度問題」列入五大討論議題。歸納國是會議出席者對此項議題的發言，主要改革方向包括：(1)地方制度應予合憲化與法制化；(2)行政區域必須重新劃分，避免產生民選省長與總統間的民意基礎爭議問題；(3)開放省市長民選；(4)賦予地方政府更多的人事權、財政權、警察權及教育權；(5)廢除鄉鎮自治選舉，鄉鎮長改為官派。³⁸但是，相對於憲法的修訂方式、國會改革、中央政府體制的定位，以及大陸政策與兩岸關係等其他議題，在台灣憲政改革初期，地方自治此項課題似乎較少受到朝野政治菁英的積極重視。嗣後，若干改革方案雖被納入憲法增修條文當中，立法院並於八十三年七月三讀通過「省縣自治法」與「直轄市自治法」，同年十二月首次舉行省、市長民選。不過，由於實質規範內容的「換湯不換藥」，形式上之地方自治「法治化」，並未能切實改善以往各項運作缺失，因而繼續留下中央與地方權限劃分的諸多困擾，其中尤以「一省二市」不當運作架構為然。³⁹

早在民國八十三年五月國大修憲確立實施總統民選之際，以及隨後地方自治法制化研議過程當中，不少學界與政界人士即預言並倡議現行省制確有變革必要。朝野各界陸續提出許多有關省之定位與組織調整的不同建議方案，內容包括：精省、一省多市、多省、凍省、虛省、廢省等。⁴⁰然而，或許基於李登輝總統一再強調「主權在民」施政理念，民國八十三年號稱「四百年來第一戰」之省長民選與兩年後

³⁸ 國是會議實錄編輯小組《國是會議實錄（上）》（台北：國是會議秘書處，一九九〇年），頁1331-1335。

³⁹ 黃錦堂《地方自治法治化問題之研究》（台北：月旦出版公司，一九九五年），頁19-33。

⁴⁰ 有關調整省級行政架構的各方探討，參考台灣省政府《因應省縣自治法實施後地方行政機關組織與權責調適之研究》（南投縣：台灣省政府人事處，一九九四年）；台灣省政府《台灣省政府行政精簡報告書摘要》（南投縣：台灣省政府，一九九七年）；薄慶玖〈政府層級的調整與多省制的思考〉，（台北）《考銓季刊》第九期，一九九七年；趙永清《功能性、諮詢性、協調性、服務性的新省府架構》（台北：趙永清國會辦公室，一九九六年）；黃錦堂，前引書，頁293-313；江大樹〈國家發展、政府層級與行政區劃〉，（台北）《國家政策》雙周刊第149期（一九九六年），頁2-4；蔡吉源《台灣經綸——台灣政治經濟評論選（二）》（台北：唐山出版社，一九九七年），頁131-139；林濁水《台灣可以不要省》（台北：林濁水國會辦公室，一九九六年）。

「五千年來頭一回」的總統直選，仍被執政當局按照既定政治議程相繼舉行。結果則為：從民國八十三年民選省市長選舉產生後，無論是省府基於地方自治所需，經常要求中央下放更多權限與財源；或者是行政院為求回應基層民意，不願省方繼續越俎代庖，台灣省與中央政府兩者互動關係益趨高度緊張，經常直接影響國家重大政策之順利推行。所謂「葉爾欽效應」之說甚囂塵上，這種垂直性府際關係的變化與衝突，即使同屬國民黨籍執政，亦難完全有效避免⁴¹；而且，「省府砲轟中央」事件屢見不鮮，雙方對於許多政策之推行，時生意見相左、步調不一、權限爭議等現象。⁴²

六、國家發展與政府再造

民國八十五年三月，在中共武力恫嚇及美國艦隊巡護下，台灣地區順利舉行首度總統民選，本土化的憲政發展可謂徹底落實。同年底，由李登輝總統召集、舉行的國家發展會議，朝野政治菁英基於強化整體經濟發展、提升國家競爭力之考量，特別建議「在總統府下成立跨黨派的『新政府委員會』，落實國發會主張，推動政府再造與組織重整，建立精簡而有效率的二級政府制度」；會中達成「調整精簡省府之功能業務與組織，並成立委員會完成規劃及執行，同時自下屆起凍結省自治選舉」此項憲政改革共識。⁴³雖然，對於國家發展會議的制度定位、召開過程與總結報告，各界評價不一⁴⁴；不過，經由委託國內法政學者進行深入的研究、評估⁴⁵，有關凍結省級自治與精簡

⁴¹ 江大樹〈台灣省政府的組織定位與精簡方向〉，（台北）《理論與政策》第43期（一九九七年），頁3-17。

⁴² 趙永茂、黃錦堂《中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究——省（市）與縣（市）政府案例分析》（台北：行政院研究發展考核委員會，一九九八年）。

⁴³ 國家發展會議實錄編輯委員會《國家發展會議實錄（上）》（台北：國家發展會議秘書處，一九九六年），頁744-776。

⁴⁴ 蕭全政〈國家發展會議的定位與意義〉，（台北）《理論與政策》第42期（一九九七年），頁3-14；林水波〈以理論導向研究途徑評估國家發展會議〉，（台北）《淡江大學法政學報》第7期，（一九九七年），頁1-17。

⁴⁵ 黃德福〈地方自治與制度變革之研究〉，收入國民大會秘書處編《國民大會憲政改革委員會常務委員會委託專題研究報告（第三輯）》（台北：國民大會，一九九七年），頁1-14；黃錦

台灣省政府組織之修憲提案，最後仍在民國八十六年七月第三屆國民大會第二次臨時會中三讀通過。

根據現行中華民國憲法增修條文第九條規定，未來我國省、縣地方制度，應包括下列各款，以法律定之，不受憲法相關條文規定之限制：

- (一) 省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院長提請總統任命之。
- (二) 省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院長提請總統任命之。
- (三) 縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。
- (四) 屬於縣之立法權，由縣議會行之。
- (五) 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。
- (六) 中央與省、縣之關係。
- (七) 省承行政院之命，監督縣自治事項。

該憲法增修條文的第二、三兩項同時明文規定：第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長之任期至中華民國八十七年十二月二十日止，台灣省議會議員及台灣省省長之選舉自第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長任期之屆滿日起停止辦理；台灣省議會議員及台灣省省長之選舉停止辦理後，台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。

嗣後，行政院隨即籌設「台灣省政府功能業務與組織調整委員會」，惟因期間閣揆易人、縣市長選舉、內閣改組等諸多政治變數介入，加上中央與省方對於精簡方向與調整幅度見解差異頗大，這個委員會並未依照原定每月召開一次的運作原則，積極進行各項具體方案之整合。所以，修憲後的一年間，延續國發會的立場紛爭，朝野各黨及中央與省方對於省制變革方向始終僵持不下；其中，省府員工更組織「自救會」積極尋求權益保障。直到憲法所規定的期限（民國八十七年十二月二十日）逐漸逼進，執政當局方才透過黨政運作與政黨協商，在第三屆立委改選前完成精省條例的立法程序。

依精省條例第二條規定，台灣省政府為行政院派出機關，台灣省為非地方自治團體，省政府受行政院監督，辦理下列事項：(1)監督縣市自治事項，(2)執行省政府行政事務，(3)其他法令授權或行政院交辦事項。顯然，台灣省未來定位已不再是原先的地方自治團體，台

堂〈當前地方自治有關憲政改革議題之研究〉，收入同上書，頁43-81。

灣省政府組織地位已改為行政院派出機關，故作為台灣省之立法機關的省議會，當然必須配合凍結省級自治與精簡省府組織，調整原有之組織地位、功能與結構。因此，精省條例第二十條明文規定：「台灣省議會自中華民國八十七年十二月二十一日裁撤，其組織規程由行政院廢止之；其所屬公務人員之權益保障，準用本條例之規定。台灣省諮議會，置諮議會議員二十一人至二十九人，由行政院長提請總統任命之，並指定一人為諮議長，任期三年，為無給職，對省政府業務提供諮詢意見；其預算之編列及執行等，準用第十條之規定。台灣省諮議會組織規程，由行政院訂之。」依此改革方向，地方自治主管機關隨後草擬完成「台灣省議會改制為省諮議會業務調整原則建議書」⁴⁶，針對省諮議會之組織地位、功能、法源依據、業務範圍，以及機關組織調整等事項進行細部規劃。

依據行政院於民國八十八年十月二十七日修訂完成的「台灣省諮議會組織規程」第二條規定，省諮議會職掌有四，分別為：一、關於省政府業務之諮詢及建議事項；二、關於縣（市）自治監督及建設規劃之諮詢事項；三、關於地方自治事務之調查、分析及研究發展事項；四、其他依法律或中央法規賦予之職權。另依「規程」第十二條，省諮議會下設議事、研究、行政三組，分別掌理下列事項：

議事組：有關省諮議會會議之議事行政事項。

研究組：有關省政府業務與地方自治事務之調查、分析、研究及地方自治人員之培訓服務事項。

行政組：省諮議會一般行政管理、涉外事務之協調、聯絡及其他不屬各組之事項。

目前議事組下設有議事科、法制科與史料科；研究組下設研究科、資訊科；行政組下設事務科與公關科。

⁴⁶ 內政部《台灣省議會改制為省諮議會業務調整原則建議書》（台北：內政部民政司，一九九八年）。

筆記欄

