

臺灣建省演繹

楊正寬

目次

前言

壹、建省前的臺灣建制

- 一、荷據東印度公司（公元一六二四至一六六一年）
- 二、明鄭承天府（公元一六六二年至一六八三年）
- 三、台廈道（公元一六八三至一八八五年）

貳、建省後的臺灣建制

- 一、臺灣巡撫衙門（公元一八八五至一八九五年）
- 二、日據臺灣總督府（公元一八九五至一九四五年）
- 三、臺灣省行政長官公署（公元一九四五至一九四七年）
- 四、合署辦公的臺灣省政府（公元一九四七至一九九四年）

參、自治法人的臺灣省（公元一九九四至一九九八年）

- 一、臺灣省政府
- 二、臺灣省議會

結語

前言

我國之省，原為中央機關之稱謂，尚書、中書、門下三省，秦漢以後日漸演進為中樞機構，且亦兼領事務性質的行

政組織，日本政府沿用迄今。省為地方機關則始於元，即「行中書省」，簡稱「行省」，凡錢糧兵甲屯種漕運軍國重事，無不領之以代表中央「中書省」執行各種事務；明、清相沿，使省在我國遂改為地方正式組織。

臺灣建省於光緒十一年（公元一八八五年），一百十餘年來慘澹經營，業已奠下宏基，而且造就了舉世聞名的臺灣經驗或臺灣奇蹟。但是臺灣今日之繁榮現象即是前代之所綿延，而當前的行政組織實脫胎於過往之組織，一脈相承。因此研究、演繹臺灣建省，自不宜略古而詳今，何況連橫曾於臺灣通史言：「臺灣固無史也，荷人啓之，鄭氏作之，清代營之，開物成務以立我不基，至於今三百有餘年矣。」（註一）職是之故，本文之探討宜追溯自荷據時期的東印度公司開始，較顯得完整。

巧的是，事事如棋局局「迷」。十餘年前曾完成拙作「從巡撫到省主席」，藉以探討臺灣省政府組織調適的相關問題，正期待省縣自治法公布，省長民選之後，著手撰寫「從省主席到省長」，探討有關省自治制度，不期然竟傳「精省」之議，對此變幻莫測的地方制度變革，與關心省自治人士一樣，同感錯愕！

然而，生米成粥，精省的事實，在政府組織再造，提升行政效率的大前提下，不但已經國民大會通過，總統於民國八十六年七月二十一日公布中華民國憲法增修條文第九條：

「省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。」及「省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之」等之規定，將省長又改回省主席，省議會改為省諮議會；而且並經立法院於民國八十七年十月九日三讀通過，總統公布「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，規定臺灣省政府為派出機關，臺灣省為非地方自治團體。因此，原想撰寫「從省主席到省長」的主題，看來必須改為「從省主席到省主席」，似弔詭但卻貼切些！

從此，精省案已成定局，精省作業亦將陸續展開，依據臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例之規定必須於民國八十九年十二月底，亦即民國八十七年十二月二十日凍結省長及省議員選舉之後的兩年內完成。這中間還包括地方制度法、臺灣省政府組織規程及臺灣省議會組織規程等的法制化。所以精省後的臺灣省政府組織，充滿著不確定性，因此本文撰寫將止於省縣自治法公布後，實施省長民選的臺灣省制。而前述的「從省主席到省主席」或與本文呼應的「臺灣精省演繹」等撰稿計畫，只好心餘力絀地暫擱下來。

值茲臺灣文獻建省回顧專刊彙整之際，爰特就平日手輯史料及粗淺研究心得，敷衍成篇，目的即冀盼在一片精省聲中，唯恐臺灣先賢四百餘年的開發心血，百有餘年的建省史實，或因效率，或以統獨，致以訛傳訛，湮沒史冊。不揣謬陋，率爾操觚，還望先進有以教正！

壹、建省前的臺灣建制

一、荷據東印度公司（公元一六二四至一六六一年）

十六世紀葡萄牙人達伽瑪（Vasco da Gama）發現由歐洲經好望角直達東方航路後，歐洲人紛紛東來，最早到中國廣東海面的是明嘉靖三十六（公元一五五七）年的葡萄牙人。為了到日本貿易，經常航經臺灣海峽，遙望臺灣山明水秀，樹木青葱，因而以「美麗之島」（Ylhas Formosa）譽之，從此誘啓了歐人覬覦臺灣的野心（註1）。而西班牙於明萬曆二十六（公元一五九八）年派船犯臺，因風期不合，未能得逞。荷蘭人繼葡西之後，於萬曆三十（公元一六〇二）年在爪哇萬丹（Bantam）成立荷屬聯合東印度公司（Vereenigde Neder Landsche Oostindische Company），由荷蘭政府授以設置軍隊、宣戰、媾和、任免官吏及統治殖民地的特權，完全是一個殖民地政府型態的組織。

明天啓四（公元一六二四）年七月十七日，荷蘭人自澎湖進據臺灣，並以船醫桑克（Marten Sonck）為荷屬東印度公司第一任提督，於一鯤身竹堑舊址設政務廳，初以澎湖舊城材料築成奧倫治城（Orange），至天啓七（公元一六二七）年並以磚石改建更名為熱蘭遮城（Zeelandia），至崇禎五（公元一六三二）年完工。

未久華人移入益增，商業發達，原有熱蘭遮城政務廳無法因應繁忙業務，因而與新港社土人以布匹換得臺灣內部的赤嵌（Sakam）地方，建普洛文蒂亞城（Provintia），與安平熱蘭遮城對峙，即今赤嵌樓。荷人據臺三十七年，其行政權所及範圍以現在臺南市為中心的南部地方而已，即今臺南縣下半部，約佳里鄉蕭壠、麻豆、善化鄉灣裡、楠西鄉、

新化鎮及新市鄉等地。

荷人據臺機構全稱為「荷屬東印度公司臺灣分館」，其行政首長稱為「提督」(Governors)，是由總公司設於爪

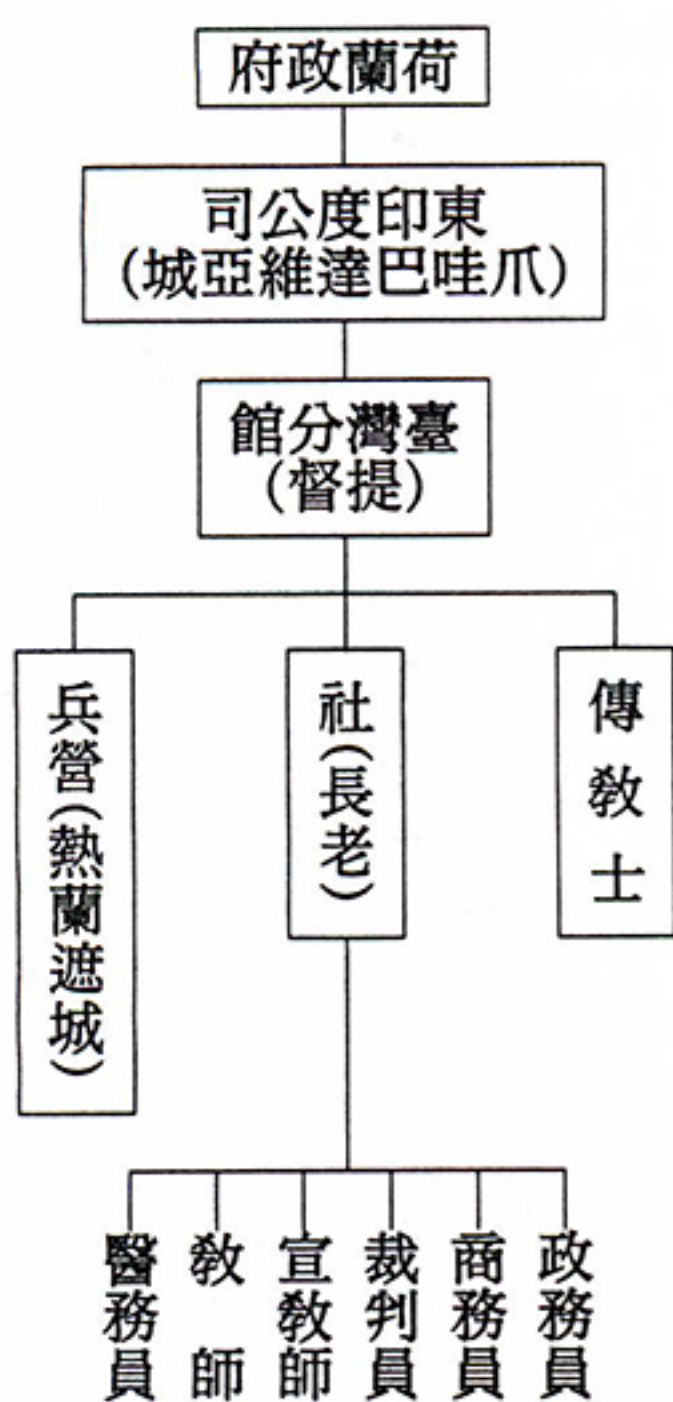
哇巴達維亞(Batavia)的東印度公司所委派的，荷據三十七年間共計十二任，列如表一(註三)。

表一 荷據東印度公司駐臺提督一覽表

任別	提督姓名	任期
1	Marten Sonk	天啓四(一六二四)年六月二十四日抵澎湖；翌年八月在安平港溺斃。
2	Gerard F. de With	天啓五(一六二五)年八月以商務員代理；天啓七(一六二七)年卸任。
3	Pieter Nuyts	天啓七(一六二七)年由印度參事會會員調任；崇禎二(一六二九)年因日人濱田彌兵衛拒荷人徵出口貨十一之稅事件被革職。
4	Hans Putmans	崇禎二(一六二九)年五月一日到任；崇禎八(一六三五)年九月卸任。
5	Johan Van der Burg	崇禎九(一六三六)年到任；崇禎十三(一六四〇)年以疾卒於任內。
6	Paulus Traudenius	崇禎十四(一六四一)年到任；崇禎十六(一六四三)年卸任。
7	Maximilian le Maire	崇禎十六(一六四三)年至崇禎十七(清順治元，公元一六四四)年。
8	Francois Carom	崇禎十七(一六四四)年至隆武二(清順治三，公元一六四六)年。
9	Pieter A. Ouertwater	隆武二(一六四六)年至永曆四(清順治七，公元一六五〇)年。
10	Nicolas Verburg	永曆四(一六五〇)年至永曆七(清順治十，公元一六五三)年。
11	Cornelis Caesar	永曆七(一六五三)年至永曆十(清順治十三，公元一六五六)年。
12	Frederick Coyet	永曆十(一六五六)年到任，永曆十五(清順治十八，公元一六六一)年被解職，十二月十三日投降明鄭。

東印度公司原於永曆十五年五月任命 Herman Klenke Van Odessen 接 Frederick Coyet 提督，後因 Coyet 已準備降鄭而未就任。

東印度公司為商業機構，後得荷蘭政府授權可兼理行政。地方不設行政官吏，仍沿舊慣，選本地各社頭目為長老，受荷人命令支配其社務。每年由提督定期集合各社長老於赤嵌樓，召開評議會。另為控制土著番社，特於各地指派政務員、商務員、裁判員、宣教師、醫師、醫務人員等人做為行政輔助人員，以地方不設官吏，故行政組織結構簡單，繪如下圖（註四）。



圖一、荷據東印度公司組織系統

二、明鄭承天府（公元一六六二至一六八三年）

明永曆十五（公元一六六一）年十二月，鄭成功驅逐荷人後，仿其父芝龍據閩南安平鎮之制，將熱蘭遮城改稱安平鎮，號曰王城，並以荷蘭原政務廳為王府。稱臺灣為東都，奉明正朔，以赤嵌樓為承天府，置府尹。設兩縣，天興縣治北路，轄現今嘉義以北地方；萬年縣治南路，轄現今高雄以南，各設知縣一人，澎湖則設安撫司。

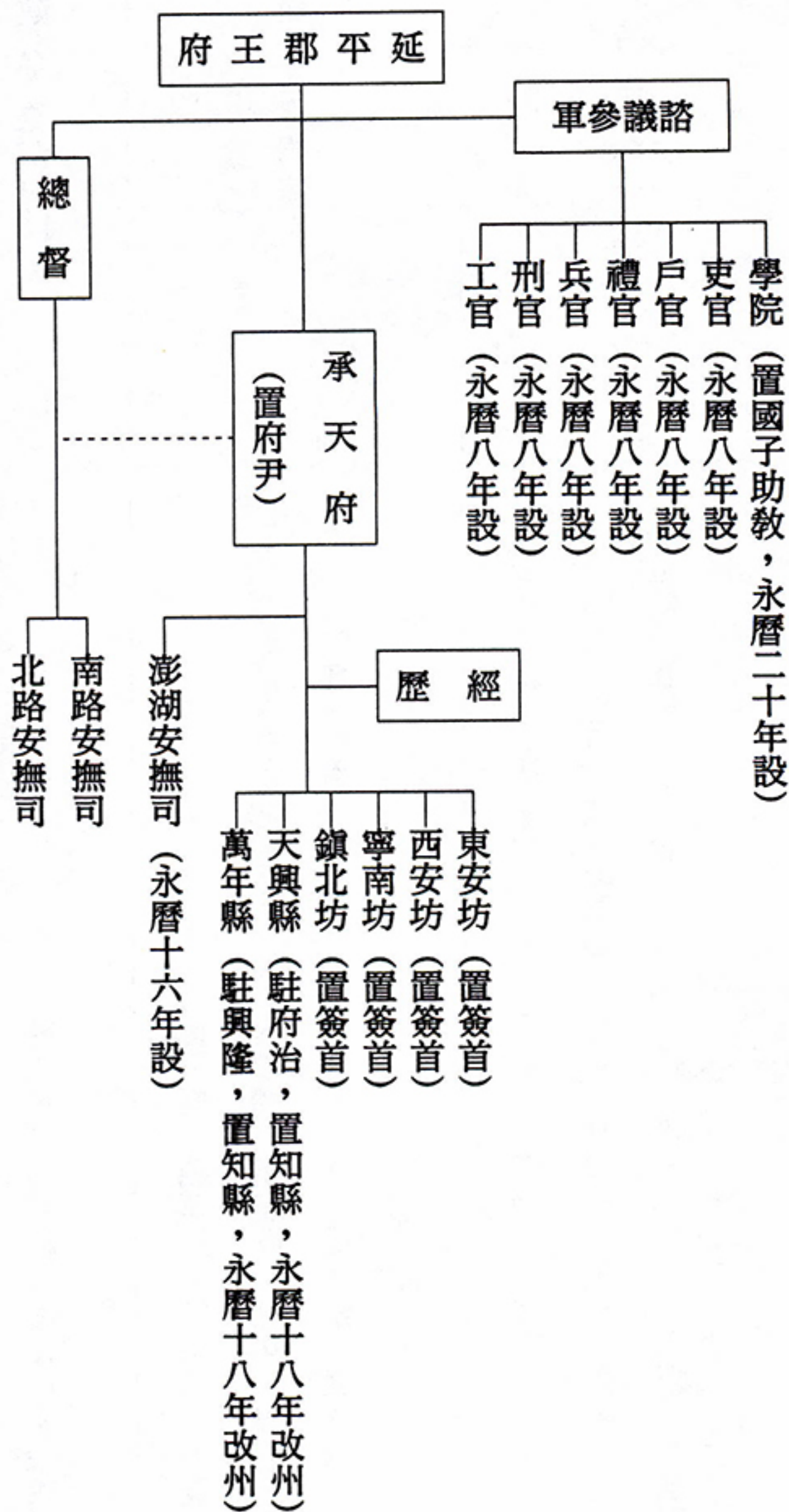
鄭經繼位後，改東都為東寧，改天興與萬年二縣為州。王府依明朝舊制，設吏官、戶官、禮官、兵官、刑官、工官六部門，為中央行政機關。下設南、北兩路安撫司、置總督一人，督理南北兩路屯田；劃分府治為東安、西定、寧南、鎮北等四坊，坊置簽首，以理民事；制鄙為二十四里，置鄉長，施行鄉治，為地方行政機關。其組織系統如下圖（註五）。

三、臺廈道（公元一六八三至一八八五年）

滿清入主中國，初對臺灣並不瞭解，以明鄭據臺抗清，誤認臺灣只是海上藏匿匪奸之淵藪。同時中國幅員廣大，對遠海小島，可有可無，加以西方帝國尚未東來挑釁，因此對臺並不重視。康熙二十二（永曆三十七，公元一六八三）年，施琅平定臺灣，清廷派侍郎蘇拜至福建，與巡撫金鉉及施琅等人商討臺灣之善後事宜，會中竟有以臺灣險遠，主張「遷其人，棄其地」者，施琅力排眾議，並於同年十二月二十二日上「恭陳臺灣棄留疏」，懇切披陳：「臺灣一地，雖屬

外島，實關四省之要害，……斷斷乎其不可棄。……棄之必釀成大禍，留之誠永固邊圉。」（註六）清廷遂詔曰：「可」。於是歸清版圖後，建制為臺灣府，隸福建省，歸閩浙總督及福建巡撫管轄。設府治於赤嵌，下設臺灣、鳳山、諸羅三縣，澎湖則歸屬臺灣縣轄。

清朝地方行政組織採三級制，省之下為府（或直隸州、直隸廳），府之下為州、縣。由於臺灣孤懸海上，無論防務詞訟均甚繁難，故將原駐廈門之巡道移置臺灣府，就近節制。「巡道」在臺灣酷似為一級地方行政機構，考其組織則隨臺灣開發之演進而做了五次調適，列如表二（註七）。



圖二 明鄭時期承天府組織系統圖

表二 臺廈道組織調適及道員一覽表

組 織 全 銜	調 適 過 程	履 任 道 員 姓 名
福建分巡臺灣廈門兵備道	康熙二十二年（一六八三）年設，駐府治，訖康熙六十（一七二一）年，計三十八年。	周昌、王效宗、高拱乾、常光裕、王之麟、王敏政、周元文、陳瓚、梁文科、王珍、梁文煊、陶範等十二任。
福建分巡臺灣廈門道	康熙六十年去兵備銜，訖雍正六（一七二八）年，計七年。	陳大輦、吳昌祚、俞存仁、朱鴻緒等四任。
福建分巡臺灣道	雍正六年改設，訖乾隆三十二（一七六七）年，計三十九年。	孫國璽、劉藩長、倪象愷、張嗣昌、沈起元、尹士儂、鄂善、劉良璧、莊年、書成、方邦基、金溶、柁穆齊圖、德文、楊景素、覺羅四明、余文儀、張珽等十二任。
福建分巡臺灣兵備道	乾隆三十二（一七六七）年三月二十一日奉旨加兵備銜並頒給關防，至乾隆五十二（一七八七）年，計二十年。	張珽、孫孝瑜、余文儀、蔣允焄、奇寵格、碩善、馮廷丞、蔣元樞、張棟、俞成、蘇泰、穆和蘭、楊廷樞、孫景燧、李俊源、永福、楊廷理、王右弼等十八任。

按察使銜福建分巡臺灣兵備道

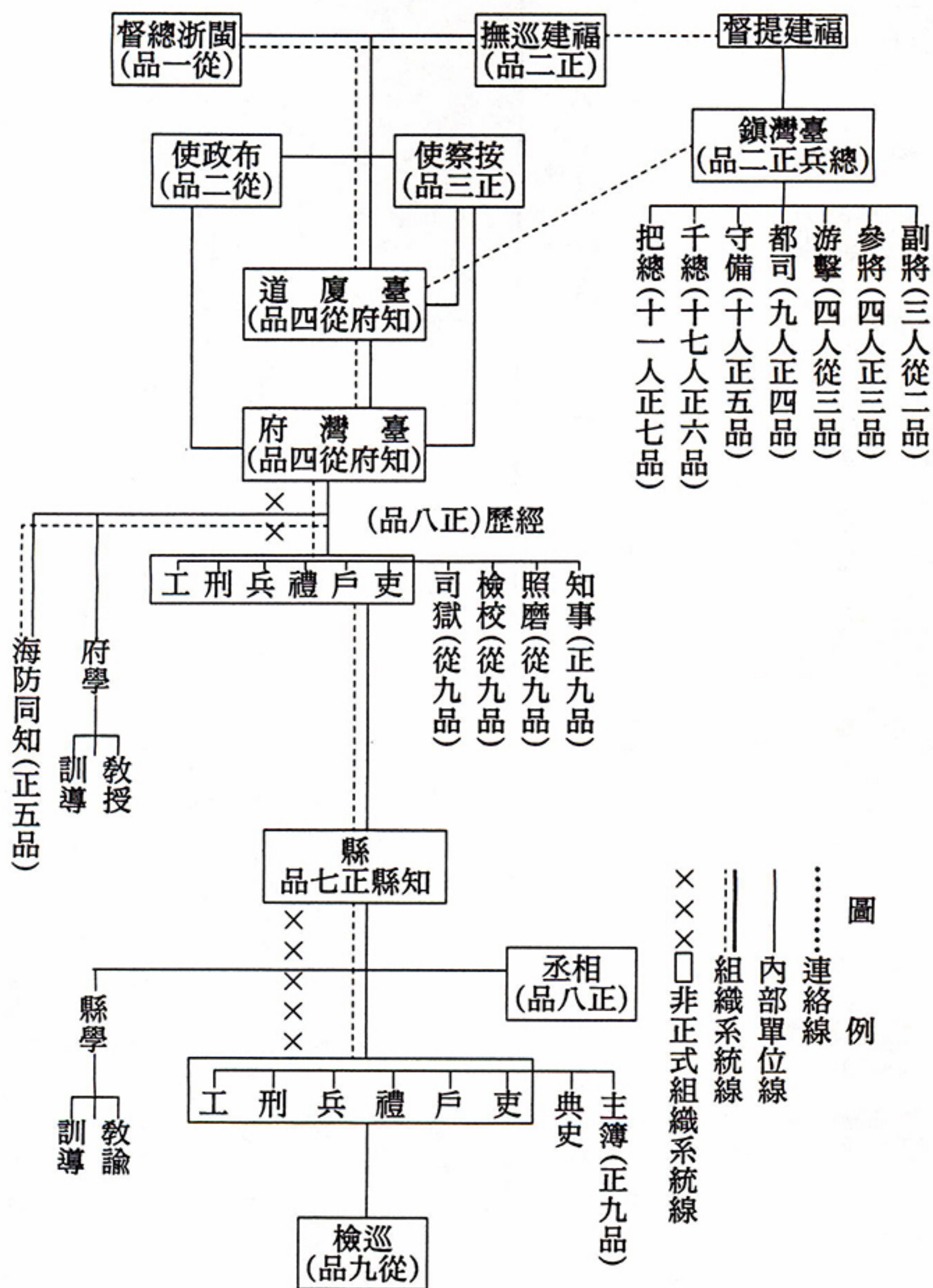
乾隆五十二（一七八七）年加按察使銜，訖光緒十一（一八八五）年建省止，計九十八年。

萬鍾傑、王慶長、楊廷理、劉大懿、季學錦、遇昌、慶保、遇昌、慶保、清華、張志緒、糜奇瑜、汪楠、蓋方泌、汪楠、蓋方泌、葉世倬、毛鼎亨、史譜、周漪、陳中孚、胡承珙、方傳燧、孔昭虔、陳鑾、劉重麟、鄧傳安、平慶、周凱、劉鴻韜、周凱、熊一本、沈汝翰、姚瑩、熊一本、全卜年、熊一本、徐宗幹、瑞璜、裕鐸、孔昭慈、洪毓琛、陳懋烈、丁曰健、吳大廷、梁元桂、黎兆棠、定保、周懋琦、潘駿章、夏獻綸、周懋琦、張夢元、劉璈、陳鳴志等五十五任。

「道」制源於明代布、按兩司，蓋「布政司」與「按察司」為推行其政令而有分道之制，其種類很多，以分守道、分巡道及兵備道較為重要。清沿明制，全國分為八十二道，均由省統一派遣，職稱「道員」，而人民慣尊稱為「道台」。依據表二顯示，臺灣道組織自康熙二十二（一六八三）年至光緒十一（一八八五）年建省止，凡二百零二年，歷五次調適，經一百一十一任道台。

臺灣道除加按察使銜，於道署內置司獄一人外，至其節

制在臺之官僚系統，由「知府」統轄文治機關；「總兵」管轄武備機關。府下轄一海防同知及臺灣、鳳山、諸羅三縣。軍區計分由水師副將及南北兩參將負責警備。地方鄉治計區分為市、莊、社；軍管區分為汛塘。又鄉治組織分別以總理、地保、番頭人等為主體，實施自治警察。此外，教育機關有府學、縣學，分別歸屬府、縣管轄，其組織系統如圖三所示（註八）。



圖三 臺廈道組織系統圖

康熙二十二年至六十年設道之初，下設臺灣府，府治臺南，轄臺灣、諸羅、鳳山等三縣，以及佳里興、澎湖、新港與淡水等巡檢司。康熙六十年六月朱一貴亂平，組織又再調整，至雍正六年至乾隆五十二年福建分巡臺灣兵備道時，臺灣府已轄有四縣（臺灣、鳳山、嘉義、彰化）及四廳（鹿港、淡水、澎湖、噶瑪蘭）。而光緒元年至建省時的按察使銜福建分巡臺灣兵備道除臺灣府轄臺灣、鳳山、彰化、嘉義、恆春四縣及澎湖、埔里社、卑南、鹿港四廳之外，另增臺北府，下轄淡水、新竹、宜蘭三縣及基隆廳。可見臺灣行政組織之變遷與發展，全係為因應移民拓墾、理番治安及平亂等需要而調適；其統轄範圍亦呈顯由南而北，自西而東的態勢。

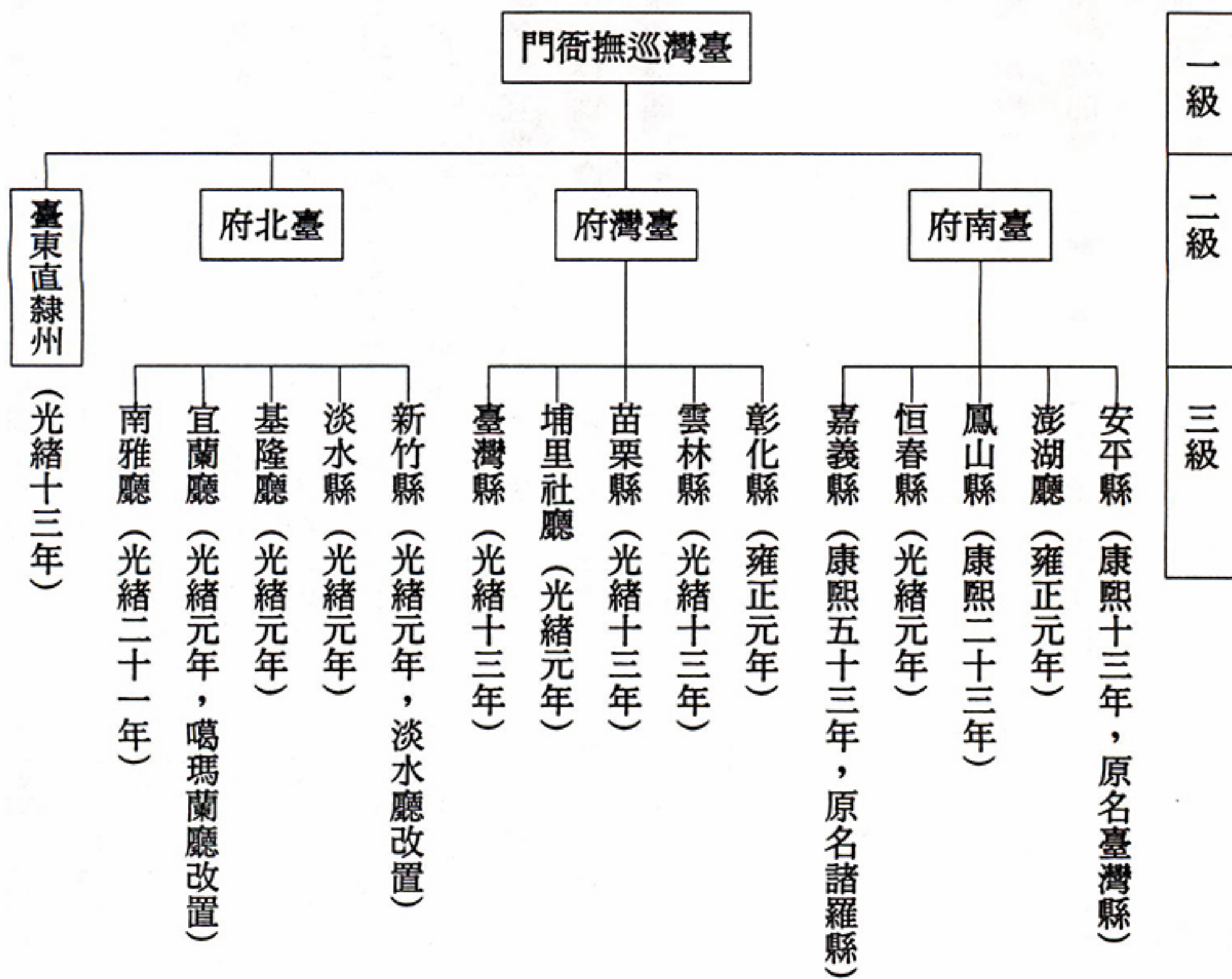
貳、建省後的臺灣建制

一、臺灣巡撫衙門（公元一八八五至一八九五年）

臺灣建省之議早在乾隆二（一七三七）年四月十一日，即有內閣學士兼禮部侍郎吳金上奏，惟未受清廷重視。光緒

二（一八七六）年十二月侍郎袁保恒亦奏請福建巡撫改為臺灣巡撫，其福建全省事宜專歸總督辦理，所持理由是（一）治臺必須有專駐大臣；（二）福建巡撫半年駐臺有去住無常之缺點；（三）閩浙總督可兼辦福建巡撫事。但李鴻章認為「為一時之計，固非妥策，為百年之計，更非常局。」（註九）結果經吏部奏覆，毋庸改設。

光緒七（一八八一）年，福建巡撫岑毓英，銳意更張，擇地東大墩，籌造省垣，但未果。光緒十一（一八八五）年，中法戰敗，朝野對新式海防大為重視，是年六月欽差大臣左宗棠上奏，力贊袁保恒建省前議，清廷詔可，終於光緒十一年九月五日（公元一八八五年十月十二日）發布臺灣建省命令。諭曰：「臺灣為南洋門戶，關係緊要，自應因時變通，以資控制。著將福建巡撫改為臺灣巡撫，常川駐紮；福建巡撫事務，即著閩浙總督兼管，所有一切改設事宜，該督、撫詳細籌議，奏明辦理。」（註十）旋由劉銘傳、楊昌濬於光緒十二年六月十三日會奏「臺灣建省事宜摺」十六款，丕基始定，其行政區層級如圖四（註十一）。



圖四 臺灣巡撫衙門行政區層級圖

臺灣建省，經劉銘傳的戮力建設，已使臺灣建設得富強而現代化，惜劉銘傳去職後，代理臺灣巡撫的沈應奎，任期不及一年，乏善可陳；繼沈應奎之後的邵友濂以節省經費，與民休息為由，一反劉銘傳積極作為，將原有建設全部終止，最富意義的西學堂及番學堂亦加撤廢。尤可痛者，鐵路建設亦以工程太難而奏請停修。邵友濂任臺灣巡撫三年後由福

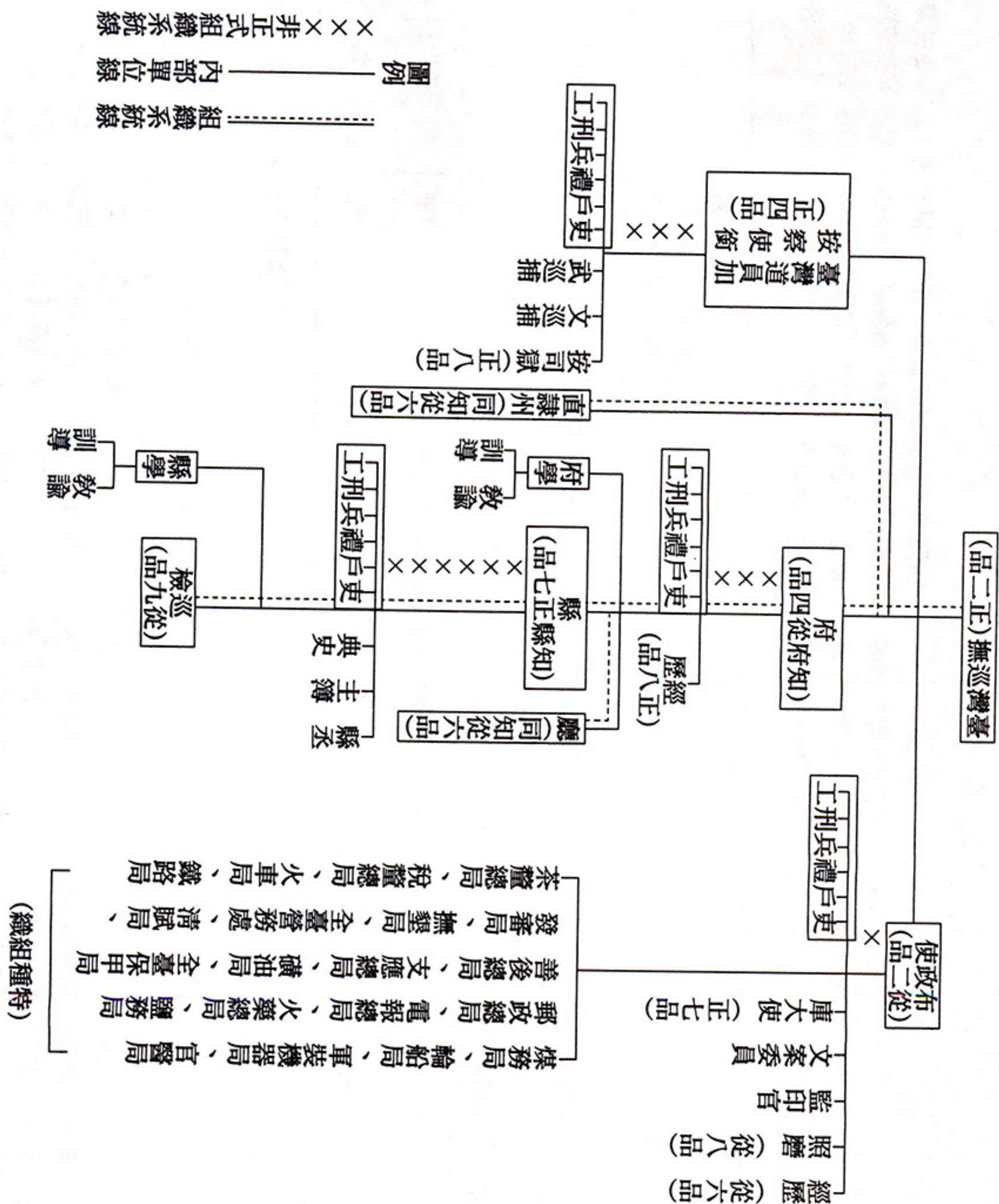
建臺灣布政使唐景崧繼之，唐氏雅好文學，遊宦寓公，「簪纓畢至」，有人奏其難以勝人，閩浙總督譚鍾麟認為：「朝廷一時既難得人，不若責成唐景崧認真辦理，情形較為熟悉也。」清廷人才之缺，可見一斑。茲就建省期間四位巡撫任期資料列如表三（註十二）。

表三 臺灣巡撫一覽表

任別	姓名	職稱	任期	備註
1	劉銘傳	福建臺灣巡撫	光緒十一年九月五日至十七年三月二十七日	常川駐紮
2	沈應奎	代理臺灣巡撫	光緒十七年四月二十八日至十月二十四日	以臺灣布政使代理
3	邵友濂	福建臺灣巡撫	光緒十七年十月二十五日至二十年九月十五日	常川駐紮，卸任調湖南巡撫。
4	唐景崧	署福建臺灣巡撫 (本職為福建臺灣布政使)	光緒二十年九月十五日至二十一年三月二十三日	光緒二十一年三月二十三日訂中日馬關條約

巡撫衙門為臺灣建省後之省級行政組織，設巡撫一人，正二品。首任巡撫劉銘傳籌設巡撫衙門期間在臺北行臺辦公，及至巡撫邵友濂時，始決定以臺北為「省會」，而巡撫衙門並統轄布政使司、按察使司及府、縣等地方機關。府設知

府一人，從四品；縣設知縣一人，正七品，當時地方計設三府，一州、五廳、十縣，已如圖四所示。茲就臺灣巡撫衙門組織系統，繪如圖五（註十三）。



圖五、臺灣巡撫衙門組織系統圖

二、日據臺灣總督府（公元一八九五至一九四五年）

日本自明治維新以來，國力日強，在南北並進政策下，臺灣早已成爲其攫取目標。光緒二十（一八九四）年朝鮮東學黨作亂，日本藉護僑逕入漢城，亂平又拒不退兵，且據王宮，劫韓王，干涉內政。清廷忍無可忍，仍於是年八月一日正式宣戰。但開戰後節節敗退，北洋艦隊也全軍覆沒。日軍貪得無厭，遣艦南下，攻下澎湖，進逼臺灣，清廷求和。光緒二十（一八九五）年三月二十五日，即明治二十八年四月十七日李鴻章遂與內閣總理大臣伊藤博文在日本馬關春帆樓酒家，簽訂馬關條約二十一條，使割讓臺灣終成定局。同年六月二日上午十時，日本派首任總督樺山資紀與臺灣交接全權委員李鴻章之子李經方，於基隆港橫濱輪上辦理交接，遂使臺灣省淪入殖民制度。

日本據臺之初，即光緒二十（明治二十八，公元一八九六）年五月馬關條約訂定後，在中央政府設臺灣事務局，管理臺灣政務。同年八月，以陸軍省令訂臺灣總督府條例，施行軍政。翌年三月敕令公布臺灣總督府條例，並於四月

一日施行民政，撤廢臺灣事務局，改設拓殖局。明治三十年八月又廢止拓殖局，而恢復臺灣事務局。同年十月，制定臺灣總督府組織規程，廢止臺灣總督府條例。翌年二月，臺灣事務局移歸內務省。同年十月，修正內務省組織規程，撤廢臺灣事務局，所有臺灣政務，歸內務省掌管。明治四十三（公元一九一〇）年六月設拓殖局，臺灣政務改歸拓殖局掌管。大正二（公元一九一三）年六月，撤廢拓殖局，改歸內務省掌管。大正六（公元一九一七）年七月又設拓殖局，改歸內閣總理大臣管轄。大正八年八月，修正總督府組織規程，解除總督資格：「總督爲親任（約等於特任），由陸軍大將或中將充之」，並刪除其軍事上權，改爲「總督爲親任」。惟同月十九日則設臺灣軍司令部，置軍司令官，與總督並立。大正十一年十一月，設拓墾事務局，撤廢拓殖局。大正十三年十二月復改拓殖事務局爲拓殖局，爲內閣所屬之一局。昭和四（公元一九二九）年設拓殖省，臺灣總督府歸拓務大臣監督。而迄臺灣光復，臺灣總督共歷十九任，其歷任總督姓名、出身、任職期間及卸任後職務，詳如表四（註十四）。

表四 臺灣總督府歷任總督一覽表

任別	姓名	出身	任職期間（公元）	卸任後職務
1	樺山資紀	海軍大將子爵	一八九五年五月至一八九六年六月	樞密院顧問
2	桂太郎	陸軍中將子爵	一八九六年六月至一八九六年十月	陸軍大臣

19	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3
安藤利吉	長谷川清	小林躋造	中川健藏	南弘	太田政弘	石塚英藏	川村竹治	上山滿之助	伊澤多喜男	內田嘉吉	田健治郎	明石元二郎	安東貞美	佐久間左馬 太	兒玉源太郎	乃木希典
陸軍大將	海軍大將	退伍海軍大將	文部省次官	貴族院議員	關東廳長官	貴族院議員	貴族院議員	文人	貴族院議員	貴族院議員	寺內內閣閣員男 爵	陸軍中將男爵	陸軍大將男爵	陸軍大將子爵	陸軍中將男爵	陸軍中將男爵
一九四四年十二月至一九四五年十月	一九四〇年十一月至一九四四年十二月	一九三六年九月至一九四〇年十一月	一九三二年六月至一九三六年九月	一九三二年三月至一九三二年五月	一九三一年一月至一九三二年三月	一九二九年八月至一九三一年一月	一九二八年七月至一九二九年七月	一九二六年七月至一九二八年六月	一九二四年九月至一九二六年七月	一九二三年十月至一九二四年九月	一九一七年十一月至一九二三年九月	一九一六年六月至一九一七年十一月	一九一五年五月至一九一六年六月	一九〇六年四月至一九一五年五月	一八九八年二月至一九〇六年四月	一八九六年十月至一八九八年一月
投降	軍事參事官	辭職	(不詳)	遞信省大臣	濱口內閣解體去職	霧社事件引咎辭職	(不詳)	引咎辭職	東京市市長	辭職	農商省大臣	任中病逝	辭職	辭職	參謀總長	辭職(伊藤內閣重組)

總督職權，依據臺灣總督府條例規定可歸納為：

(一)臺灣總督為統治臺灣之中樞主腦，以現任海、陸軍大將或中將任之，隸屬於內務大臣，執行普通行政，並得統率當地海陸軍。

(二)臺灣總督得經敕准或於緊急必要時，不經敕准，公布命令即律令以代替法律，並有權頒發總督府令。

(三)臺灣總督掌握軍政及其統率權，經海陸軍大臣、參謀總長、軍令部長、教育總監之授權，得指導並操縱軍政及其他軍事行為。

(四)臺灣總督除擔任該管一切普通行政事務外，得處理關稅、鐵路、通信、專賣、監獄及國家財政等之特殊行政事務，且賦有決定各部局、各地方官廳之事務分掌之權力，以指揮監督所屬之官吏，並受民政長官之輔佐，以監督各部局之事務（註十五）。

可見總督權威顯赫，其後樺山資紀總督以日本國法律不適合臺灣社會環境，遂於明治二十九年向日本國會提出法律案第六十三號並獲通過施行，建立了委任臺灣總督能夠因應殖民地環境需要而單獨立法的獨裁制度，稱之為「六三法案」（註十六）。此一法案雖為三年一期，然每屆滿期，總督總要求延續，致迄臺灣光復前夕仍然有效。而總督府的組織系統，依據其官制第十四條至第十七條之規定，可繪如圖六（註十七）。

組織編制，依據臺灣總督府條例及其組織規程之規定為

：
(一)總督官房：設副官二人，陸海軍佐尉官任之；專任秘書官二人，奏任。

(二)民政部：設民政長官一人，敕任；局長四人；敕任；警視總長一人，敕任；參事官，專任三人，奏任；事務官，專任十四人，奏任；警視，專任三人，奏任；警務警視，專任二人，奏任；視學官，專任一人，奏任；編修官，專任一人，奏任；稅務官，專任二人，奏任；技師，專任二十九人，奏任；海事官，專任二人，奏任；翻譯官，專任三人，奏任；其他警部、視學、編修、書記、技師、通譯等，專任三百九十六人，判任。總計約四百六十六人。

(三)附屬機關：主要有交通局、法院、專賣局、稅關、中央研究所、糖業試驗所、刑務所、醫院、臺北帝國大學等。其中交通局以所管事務廣泛，又分鐵路、郵政、公路、港灣等部門，除各置總長（敕任）外，另各置理事一人（敕任或奏任），參事、技師等三十四人（奏任）、書記、技術員等九百四十八人（判任）。

(四)地方機關：日本在明治二十九（公元一八九六）年三月，制定臺灣總督府地方機關組織規程，設置三縣一廳。臺北縣包括基隆、宜蘭、淡水支廳；臺灣縣包括彰化、雲林、苗栗、埔里支廳；臺南縣包括嘉義、安平、鳳山、恒春、臺東支廳，以及新竹廳。翌年五月，修正組織規程，改為六縣三廳，縣廳之下置辦務署。明治三十一（一八九八）年修改為三縣三廳，明治三十三年廢止廳辦務署之組織，翌年設恒春廳，並於十月修正組織規程，廢縣以下之辦務署，改置二十廳。明治四十一（一九〇八）年十月，刪去組織規程中之九廳，設花蓮港廳，將各廳所轄區域予以整合，成為十二廳。



嗣於大正九（一九二〇）年九月，基於時勢推進之需，地方機關組織規程再予以根本修正，廢止十二廳，分爲五州二廳，五州更分爲三市（臺北、臺中、臺南）、四十七郡，郡之下設置二百六十街莊；二廳之下置三街莊十區，一改原來行政區域。大正十一（一九二二）年三月，增加一區。大正十三（一九二四）年，地方機關組織規程與總督府組織規程同時修正，改原來三市、四十七郡爲五市（增加基隆、高雄）、四十六郡，廢止港務所，於臺北、高雄兩州置港務部。大正十五（民國十五）年設澎湖廳，成爲五州三廳。昭和五年一月，增設新竹及嘉義二市。民國二十二年又設彰化及屏東二市，迄光復前十年（民國二十四年），臺灣總督府所屬地方機關數爲：

- (一) 臺北州——分爲九郡、二市、七街、三十二莊；
- (二) 新竹州——分爲八郡、一市、五街、三十七莊；
- (三) 臺中州——分爲十一郡、二市、十街、四十七莊；
- (四) 臺南州——分爲十郡、二市、十街、五十六莊；
- (五) 高雄州——分爲七郡、二市、三街、四十莊；
- (六) 臺東廳——分爲四支廳、一街、十區；
- (七) 花蓮港廳——分爲四支廳、一街、一莊、八區；
- (八) 澎湖廳——分爲二支廳、一街、四莊。

以上總計五州、三廳、四十五郡、十支廳、九市、三十八街、二一七莊、十八區。組織編制爲州設知事一人，敕任；廳置廳長一人，各州廳置專任事務官十人，地方理事官二

十六人，地方警視二十人，地方技師十七人，以上爲奏任；置視學、巡官、技術員、通譯、巡長、稅務員、森林主事等一千三百二十九人，均爲判任（註十八）。

三、臺灣省行政長官公署（公元一九四五至一九四七年）

民國三十二年十一月，國民政府主席蔣中正與美國羅斯福總統、英國邱吉爾首相於埃及開羅共同發表宣言，聲明要使日本所竊取之東北、臺灣與澎湖群島等歸還中國。民國三十四年七月，中美英三國領袖又聯合發表波茨坦宣言，重申開羅宣言之條件必要實施。同年八月十五日，日皇正式聲請接受無條件投降，淪陷五十一年之臺灣，宣告光復，也同時結束了臺灣總督府的組織。

爲了因應臺灣光復，國民政府先於民國三十三年四月十七日在中央設計局內設臺灣調查委員會，作細密規劃和準備。民國三十四年九月一日，臺灣省行政長官公署在重慶成立，同年十月五日該公署秘書長葛敬恩奉派到臺成立前進指揮所。同月二十五日舉行受降典禮，全省接管工作正式於十一月一日開始，至同月三十日全部完成。

依據臺灣省行政長官公署在重慶成立後所擬訂並奉國防最高委員會核定「臺灣接管計劃綱要」之規定，省政府地位被認定爲：應由中央政府以委託行使之方式，賦予較大之權力，積極推行地方自治。並爲因應接收及當時環境需要而設計一套和中國大陸各省不同的過渡制度，依照國民政府民國

三十四年九月二十日頒佈的「臺灣省行政長官公署組織條例」第一條規定：臺灣省暫設行政長官公署，隸屬行政院，同年十月二十五日臺灣省行政長官公署正式在臺灣成立。「行政長官」為中央派任，依據法令綜理臺灣全省政務；又依該條例第二條：「於其職權範圍內，得發佈署令，並得制定臺灣省單行規章」、第三條：「受中央之委託得辦理中央行政」、「對於在臺灣之中央機關，有指揮監督之權」等職權，置秘書長一人輔佐之。另設秘書處、民政處、教育處、財政處、農林處、工礦處、交通處、警務處及會計處，掌理全省各項事務。

依該條例第五條所稱必要時得設置專管機關或委員會，按當時專管機關計有糧食局、專賣局、貿易局、氣象局、編譯館、圖書館、博物館、海洋研究所、農業試驗所、林業試驗所、水產試驗所、糖業試驗所、地質調查所、救濟院、省立醫院、療養院、衛生試驗所、檢疫總所、地方行政幹部訓練團及交響樂團等；委員會有法制、宣傳、設計考核、土地、都市計畫、借用人員資格審查、聲請檢覆公職候選人資格審查、日僑管理、學產管理及標準度量衡推行等。其組織系統如圖七所示（註十九）。

臺灣省行政長官公署的組織生命雖短，但因肩負復舊與奠基之時代任務，因此從民國三十四年九月一日在重慶成立以後，雖僅短短一年多，但由於有「臺灣接管計劃綱要」指導，使得接管順利，然因為省籍問題，加上急劇的政情變遷

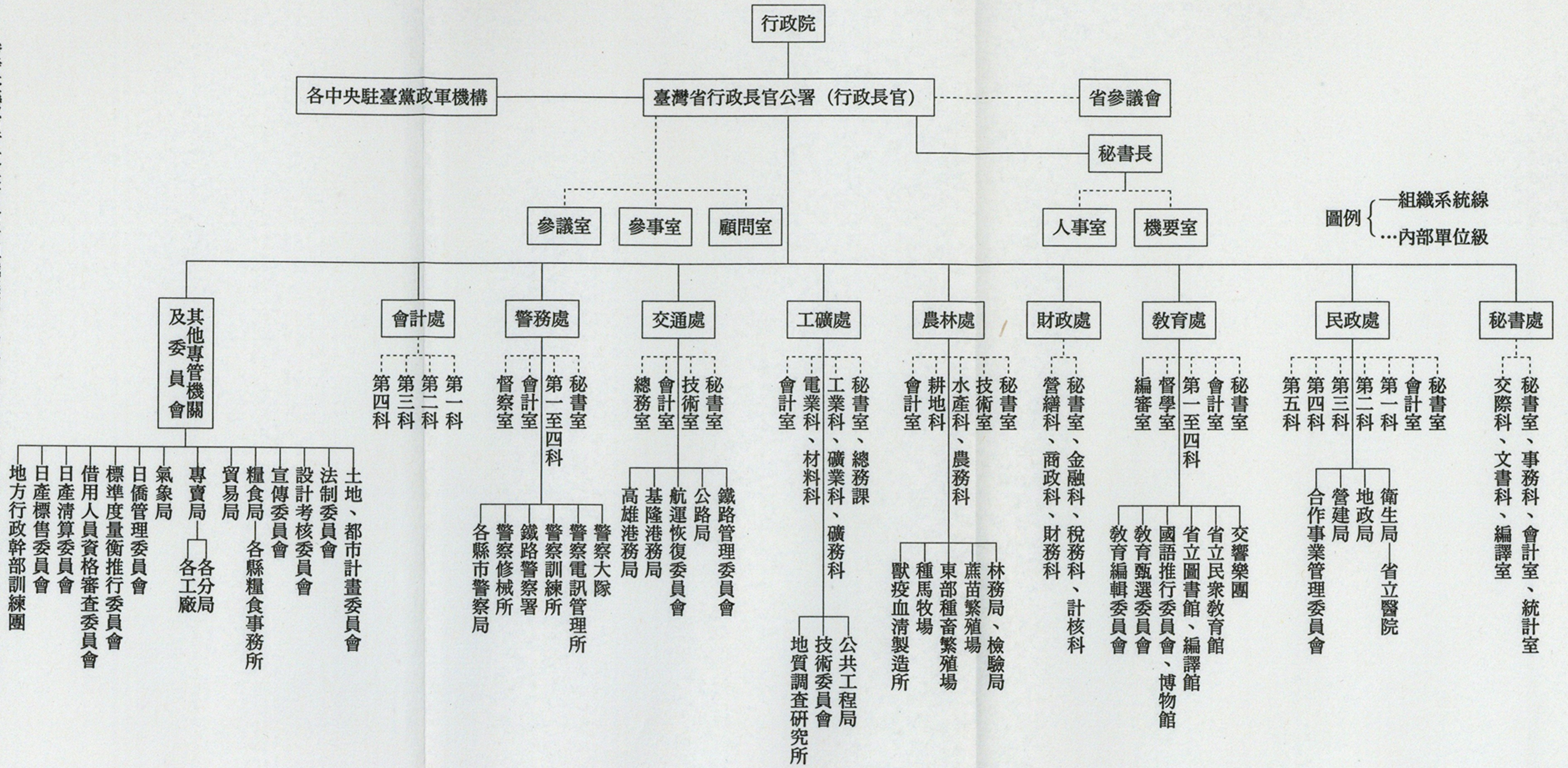
，臺灣省民或因一時難於適應，致釀成了所謂「二二八事件」。

民國三十三年四月十七日中央設計局設立臺灣調查委員會，指派陳儀為主任委員；王芸生、沈仲九、夏濤聲、周一鶚、錢宗起、丘念台、謝南光等人為委員，從事調查淪日五十年後的實際狀況，並積極從事收復臺灣之設計研究。民國三十四年十月二十五日上午十時中國戰區臺灣省受降典禮在臺北市公會堂（現今臺北市中山堂）舉行，由陳儀長官代表中國戰區最高統帥接受投降，隨即成立臺灣省行政長官公署，至臺灣省政府成立，僅一位行政長官。陳儀長官清廉耿介，早歲又留日，時人以「穿中國衣服的日本人」稱之，因此當局以臺灣甫脫胎日本統治，派其主臺，或較易進入狀況，結果因剛愎自用，且用人不善，致適得其反，個中因素極多，茲就當時輿論分析之有：

- (一) 忽略從被統治到民主自由的兩種不同制度環境；
- (二) 雖勤政但不知親民，求治心切，操之過急；
- (三) 過度信任沈仲九，陷入紅色泥沼，為自己種下殺身禍根；
- (四) 對外溝通管道淤塞，一意孤行，缺乏恢宏豁達，有容乃大的政治家風範。（註二〇）

臺灣省行政長官公署就在這種由帝國殖民統治到民主自由兩種制度的不同環境下，由於轉換過渡期不很理想，終於在民國三十六年四月改組為臺灣省政府。

圖七 臺灣省行政長官公署組織系統圖

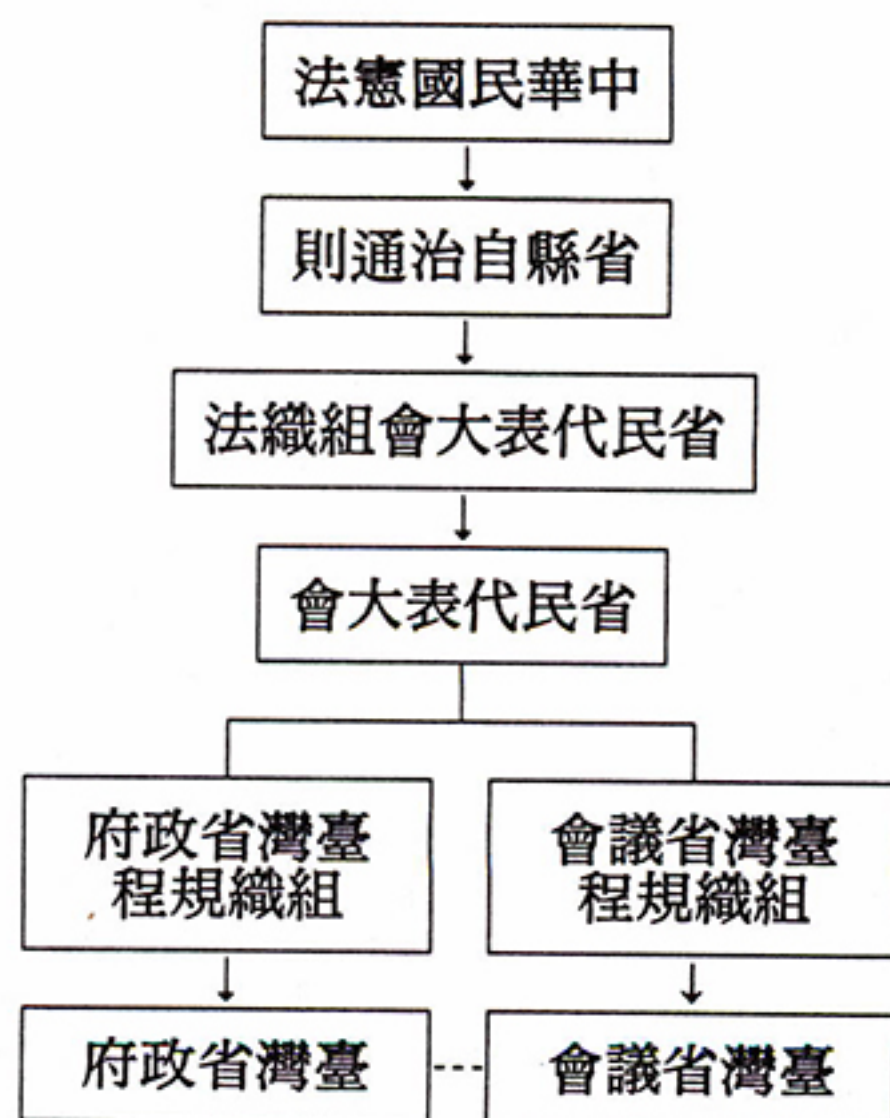


參考臺灣省行政長官公署組織條例，如附錄二及臺灣省法令彙編，第一輯（臺灣省行政長官公署法制委員會，民國三十五年十月）附錄一繪製。

四、合署辦公的臺灣省政府（公元一九四七至一九九四年）

民國三十六年四月二十四日國民政府令：「臺灣省行政長官公署，著改制為臺灣省政府，此令。」（註二）可見由行政長官公署改組為省政府時，我國憲法尚未施行。如果依照同年十二月二十五日行憲後之憲法第一百十二條第一項「省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法，但不得與憲法牴觸。」第二項「省民代表大會之組織及選舉，以法律定之」及第一百十三條第一項「省自治法應包含左列各款：一、省設省議會。省議會議員由省民選舉之。二、省設省政府，置省長一人。省長由省民選舉之。三、省與縣之關係。」及第二項「屬於省之立法權，由省議會行之」等條文加以分析，實施省自治或改組成省政府，勢必依循圖八所示之憲法模式進行。

可見依據憲法實施省自治的省政府，雖然憲法早於民國三十五年十二月二十五日國民大會通過，翌年一月一日國民政府公布，但是程序相當迂迴，緩不濟急，尤其省縣自治通則原應依憲法第一百零八條第一款規定由中央立法並執行之，或交由省縣執行之，但因格於當時中共叛亂，政治環境丕變，而未能制定，然臺灣省政府的組織又不可一日失其憑藉，因此沿用既有且未經廢止的法規，包括民國十六年七月八日國民政府制定公布，三十三年四月二十八日修正的「省政府組織法」及民國二十五年十月二十四日行政院發布的「省政府合署辦公暫行規程」，並依該規程第十一條之規定訂定「臺灣省政府合署辦公施行細則」。



圖八 憲法規定的省政府組成模式圖

（參考中華民國憲法第十一章第一節繪製）

依據省政府組織法第四條第一項「省政府置委員七人至十一人，簡任，由行政院會議議決，提請國民政府任命，組織省政府委員會，行使職權。」第二項「省政府置主席一人，由行政院會議議決，就省政府委員中提請國民政府任命之。」第七條第一項「省政府設左列各廳處：一、民政廳。二、財政廳。三、教育廳。四、建設廳。五、秘書處。六、會計處。」第二項「省政府於必要時，得由行政院提經立法院之議決，設置專管機關，隸屬於主管廳。」另依省政府合署辦公暫行規程第二條「省政府左列各廳處，應一律併入省政府公署內，合署辦公：一、秘書處。二、民政廳。三、財政廳。四、教育廳。五、建設廳。六、保安廳。」然而根據臺灣省政府合署辦公施行細則，迄實施省自治止；不但修正頻

繁，自民國三十七年八月三十一日行政院核定至省長民選止，修正高一百三十餘次，而且省府委員及廳處局會團亦多所

變遷，茲將其演變整理如表五：

表五 合署辦公的臺灣省政府組織變遷情形

時 間	設 置 組 織	備 註
36 · 5 · 20	「臺灣省行政長官公署」改組成立「臺灣省政府」，設省府委員共一五人，其中委員兼主席一人，委員兼廳長四人。省府設秘書處、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳、社會處、警務處、農林處、衛生處、會計處等共四廳、五處，合計九個。	(1)三十八年四月行政院第七八四次院會決議，國民政府於三十八年五月四日行政院第七八五次院會決議，並奉國民政府三十八年五月十六日處字第八〇一號指令准予備案，設省府委員一五人。
37 · 8 · 31	省府設秘書處、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳、社會處、警務處、農林處、衛生處、會計處、統計處、人事處等四廳、九處，合計一三處。委員仍為一五人，其中委員兼主席一人，委員兼廳長四人。	行政院依據「省政府合署辦公暫行規程」第十一條規定，以三十七年八月三十一日（三十七）四內字三八四九號令核定「臺灣省政府合署辦公施行細則」，增設警務處、交通處、統計處、人事處。
38 · 12 · 2	省府委員二三人，其中委員兼主席一人，委員兼廳長一人。省府設秘書處、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳、社會處、警務處、農林處、衛生處、會計處、統計處、人事處等五廳、八處，合計一三處。	三十八年十二月二日行政院臨時會議決議，經行政院三十八年十二月二日亥歌蓉人電令准省府委員增設為三十八人，農林處改為農林廳。
41 · 3 · 1	省府委員二三人，其中委員兼主席一人，委員兼廳長一人。省府設秘書處、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳、社會處、警務處、農林處、衛生處、會計處、統計處、人事處、物資局等五廳、八處、一處，合計一四處。	省府四十年一月二十七日肆壹丑感府基丙字第一八五四八〇號令核定「物資局組織規程」，將三十六年六月成立的「臺灣省物資調節委員會」改組為「物資局」。
43 · 4 · 24	省府委員二三人，其中委員兼主席一人，委員兼廳長一人。省府設秘書處、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳、社會處、警務處、農林處、衛生處、會計處、統計處、人事處、物資局、糧食局等五廳、八處、二處，合計一五處。	四十二年四月二十四日行政院臺四十三內字第二四七一號令第一次修正省府合署辦公施行細則，將會計處、統計處、農林廳合併為主計處，原隸屬農林廳之田賦糧食管理處升格為糧食局。原隸屬農林廳之田賦糧食管理處升格為糧食局。

— 臺灣建省演繹 —

72 · 4 · 2	68 · 6 · 27	68 · 2 · 9	63 · 4 · 1	59 · 11 · 19	59 · 1 · 1	52 · 2 · 1	45 · 7 · 1
(同上)及地政處、兵役處、住都局、經動會、研考會、訴願會、法規會等五廳、一〇處、三局、一團、四委員會，合計二三個。	(同上)及地政處、住都局、經動會、研考會、訴願會、法規會等五廳、九處、三局、一團、四委員會，合計二二個。	(同上)及住都局、經動會、研考會、訴願會、法規會等五廳、八處、三局、一團、四委員會，合計二一個。	(同上)及經動會、研考會、訴願會、法規會等五廳、八處、二局、一團、三委員會，合計一九個。	(同上)及經動會、研考會等五廳、八處、二局、一團、二委員會，合計一八個。	(同上)及經動會等五廳、八處、二局、一團、一委員會，合計一七個。	省府委員三人，其中委員兼主席一人，委員兼廳長五人。省府設秘書處、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳、農林廳、社會處、警務處、交通處、衛生處、主計處、人事處、新聞處、物資局、糧食局、省訓團等五廳、八處、二局、一團，合計一六個。	省府四十五年十二月二十六日府人丙字第一三三八八號令核定省訓團組織規程。
行政院七十二年四月二日臺七十二年防字第六二四五號函核定成立兵役處（由原隸民政廳之兵役處升格）。	行政院六十八年六月二十七日六十八內字第六二八二號函核定成立地政處（由隸屬民政廳之地政處升格）。	行政院六十八年二月九日臺六十八內字第一一五七號函核定成立住宅及都市發展局（由國宅會與建設廳公共工程局合併組成，簡稱住都局）。	省府六十二年三月二十七日府人丙字第二七六八五號令核定成立法規委員會（簡稱法規會）。	五十九年十一月十九日行政院以臺（五十九）院人政貳字第二〇九一二號令核定成立訴願審議委員會（簡稱訴願會）組織編制員額。	行政院五十九年一月九日（五十九）研展字第一〇二一號函核備成立「臺灣省政府研究發展考核委員會」（簡稱研考會），奉省府五十九年二月十七日府人丙字第三五五六號令核定該會組織規程。	經濟建設及經濟動員計劃審議委員會（簡稱經動會）五十二年二月六日經動字第一〇〇二號函知各單位，該會已奉准成立；省府五十二年二月八日府人丙字第七九三八號令核定該會組織規程。	

76 · 11 · 6	(同上) 及地政處、兵役處、環境保護處、住都局、經動會、研考會、訴願會、法規會等五廳、一一處、三局、一團、四委員會，合計二四個。	行政院七十六年十一月六日臺七十六衛字第二五五七號函核定成立環境保護處（由原隸衛生處之環境保護局升格）。
76 · 11 · 7	(同上) 及地政處、兵役處、環境保護處、勞工處、住都局、經動會、研考會、訴願會、法規會等五廳、一二處、三局、一團、四委員會，合計二五個。	行政院七十六年十一月七日臺七十六勞字第二五六八號函核定成立勞工處（由勞工檢查委員會及社會處第六科、第一科及第五科部分人力合併成立）。
80 · 12 · 16	(同上) 及地政處、兵役處、環境保護處、勞工處、住都局、經建會、研考會、訴願會、法規會等五廳、一二處、三局、一團、四委員會，合計二五個。	省府八十年十二月十六日府人一字第一三五九三四號令，將「經濟建設及經濟動員計劃審議委員會」修正為「經濟建設委員會」。
81 · 9 · 16	省府委員三十三人，其中委員兼主席一人，委員兼廳長五人。省府設秘書處、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳、農林廳、社會處、警務處、交通處、衛生處、新聞處、地政處、兵役處、勞工處、環境保護處、糧食局、住宅及都市發展局、主計處、人事處、政風處、經建會、研考會、訴願會、法規會、物資局、政風處、團等五廳、一三處、三局、一團、四委員會，合計二六個。	依據「政風機構人員設置條例」，省府八十二年一月二十七日府人一字第一七〇二號函核定成立政風處（由人事處（二）改制），並溯自八十一年九月十六日生效。

資料來源：參考整理自連宏華（一九九六）組織重組理論與應用之研究——地方自治法制化後之臺灣省政府重組個案分析，頁一三六—一三八。

依據省政府組織法規定，省政府置委員七人至十一人，但在民國三十六年五月臺灣省行政長官公署甫改組成臺灣省政府不久，即經行政院第七八五次院會決議設省府委員十五人，其中一人兼主席，四人分別兼任民政、財政、教育、建設等廳廳長，其後行政院又於民國三十八年十二月二日以亥歌蓉人電令臺灣省政府委員增為二十三人。至省政府委員會的職權，省政府組織法第五條雖有規定，但大都為訓政時期之環境背景，因此行政院遂於民國六十九年一月三十日以臺六十九內字第一二〇一號令發布「臺灣省政府委員會議事

規則」第四條，規定下列事項應提出委員會會議決之：（一）關於省政策性行政措施事項。（二）關於省單行法規之訂定、修正及廢止事項。（三）關於省預、決算事項。（四）關於省有財產處分事項。（五）關於省屬機關（構）組織編制重大事項。（六）關於縣、市、鄉、鎮、區（縣轄市）行政區域之確定或變更事項。（七）關於地方自治監督及縣市長獎懲事項。（八）依法令須提出省議會審議事項。（九）省政府主席或委員提議事項。（十）其他應提委員會會議或臨時重大事項（註三）。

至省主席依省政府組織法之規定：「省政府置主席一人

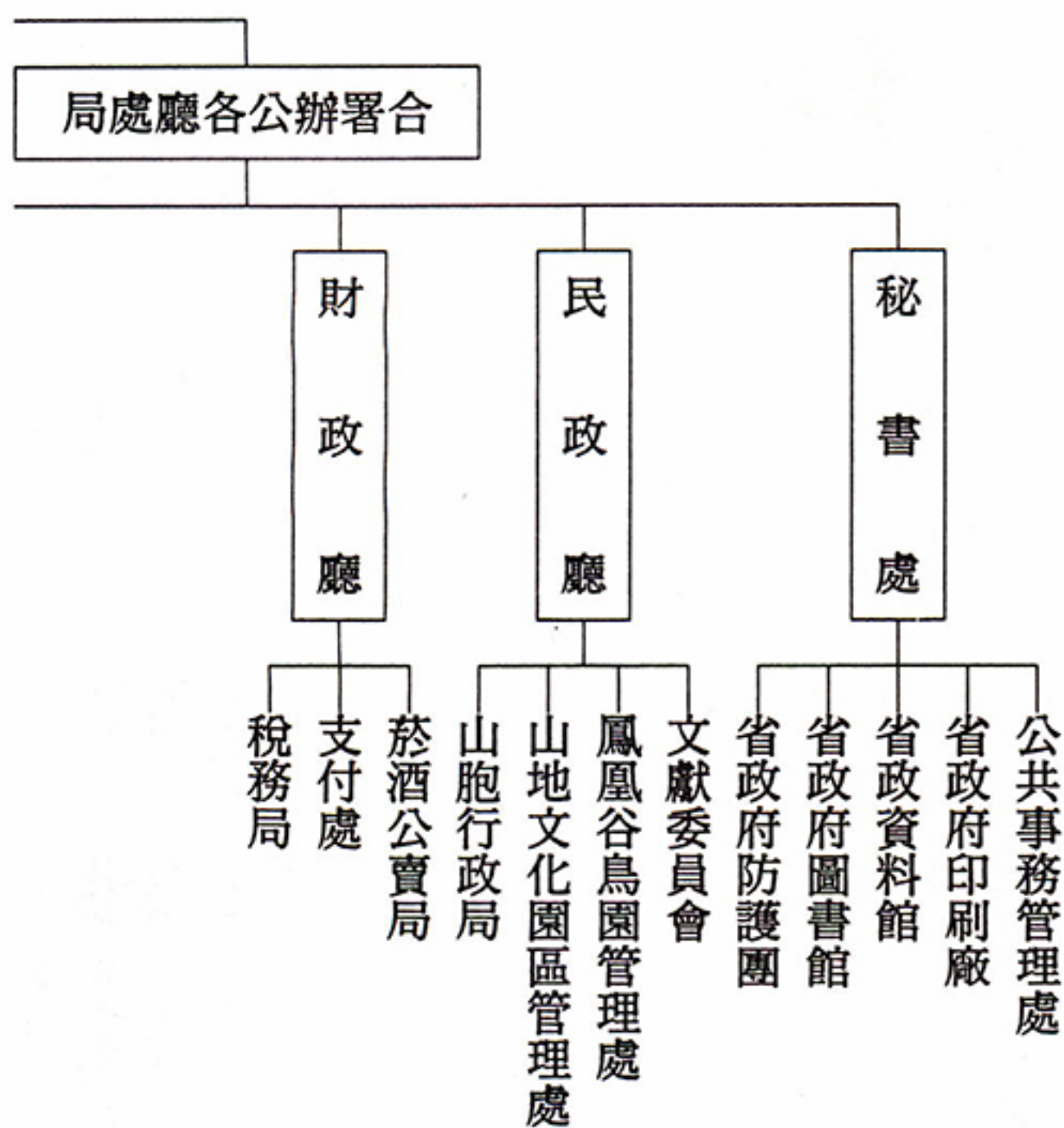
，由行政院會議議決，就省政府委員中提請國民政府任命之。其職權依該法第六條規定有：(一)召集省政府委員會，於會議時為主席。(二)執行省政府委員會之議決案。(三)監督所屬行政機關職務之執行。(四)處理省政府日常及緊急事務。事實上，省主席雖然是中央官派，但是歷任主席都是勤政愛民的長官，六十年代以後，省主席人選還考慮由臺灣省籍人士出

任。為了表現較具民意基礎，連戰及宋楚瑜兩位在中央任命後還送請臺灣省議會同意，在體制上一度引起極大爭議，但也為日後實施省長民選的省自治奠下基礎。迄民國八十三年十二月二十日第一任民選省長就職止，臺灣省共歷十四位省主席如表五所示（註三）。

表五 臺灣省政府歷任主席一覽表

任別	姓名	到任年月	籍貫	到任前職務	任期	卸任後職務	省議會議長
1	魏道明	36年5月	江西	立法院副院長	1年6月	國民政府顧問	黃朝琴
2	陳誠	38年1月	浙江	東南行政長官	1年	行政院長	黃朝琴
3	吳國楨	38年12月	湖北	上海市長	3年4月	政務委員	黃朝琴
4	俞鴻鈞	42年4月	廣東	財政部長	1年2月	行政院長	黃朝琴
5	嚴家淦	43年6月	江蘇	財政部長	3年2月	行政院長	黃朝琴
6	周至柔	46年8月	浙江	參謀總長	5年4月	總統府參軍長	黃朝琴
7	黃杰	51年12月	湖南	警備總司令	6年7月	國防部長	黃朝琴
8	陳大慶	58年7月	江西	警備總司令	3年	國防部長	謝東閔
9	謝東閔	61年6月	臺灣	省議會議長	6年	第六任副總統	蔡鴻文
10	林洋港	67年6月	臺灣	臺北市長	3年6月	內政部長	蔡鴻文
11	李登輝	70年12月	臺灣	臺北市長	2年5月	第七任副總統	高育仁
12	邱創煥	73年6月	臺灣	行政院副院長	6年	總統府資政	高育仁
							簡明景

會議省灣臺



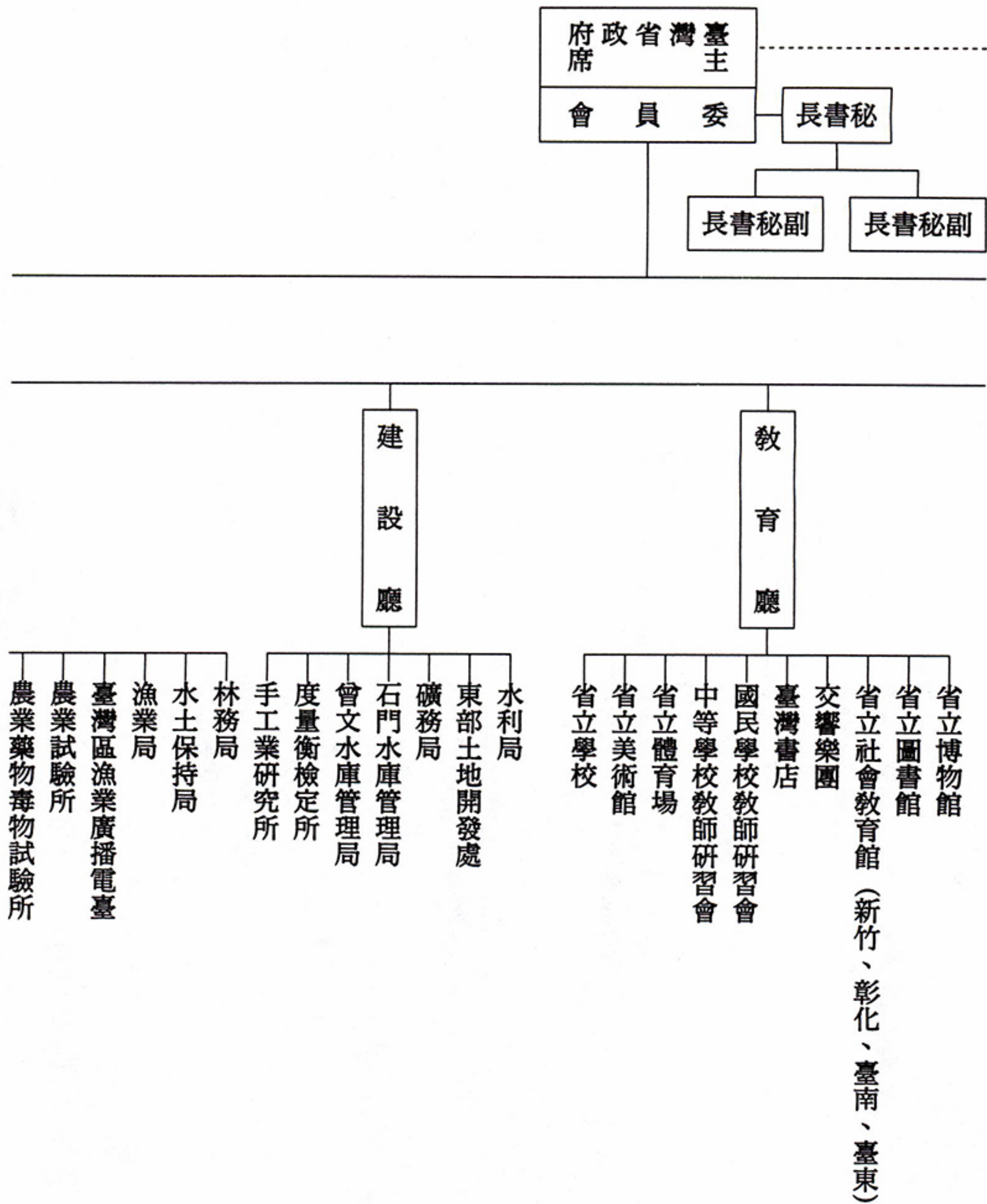
圖九 合署辦公的臺灣省政府組織系統圖

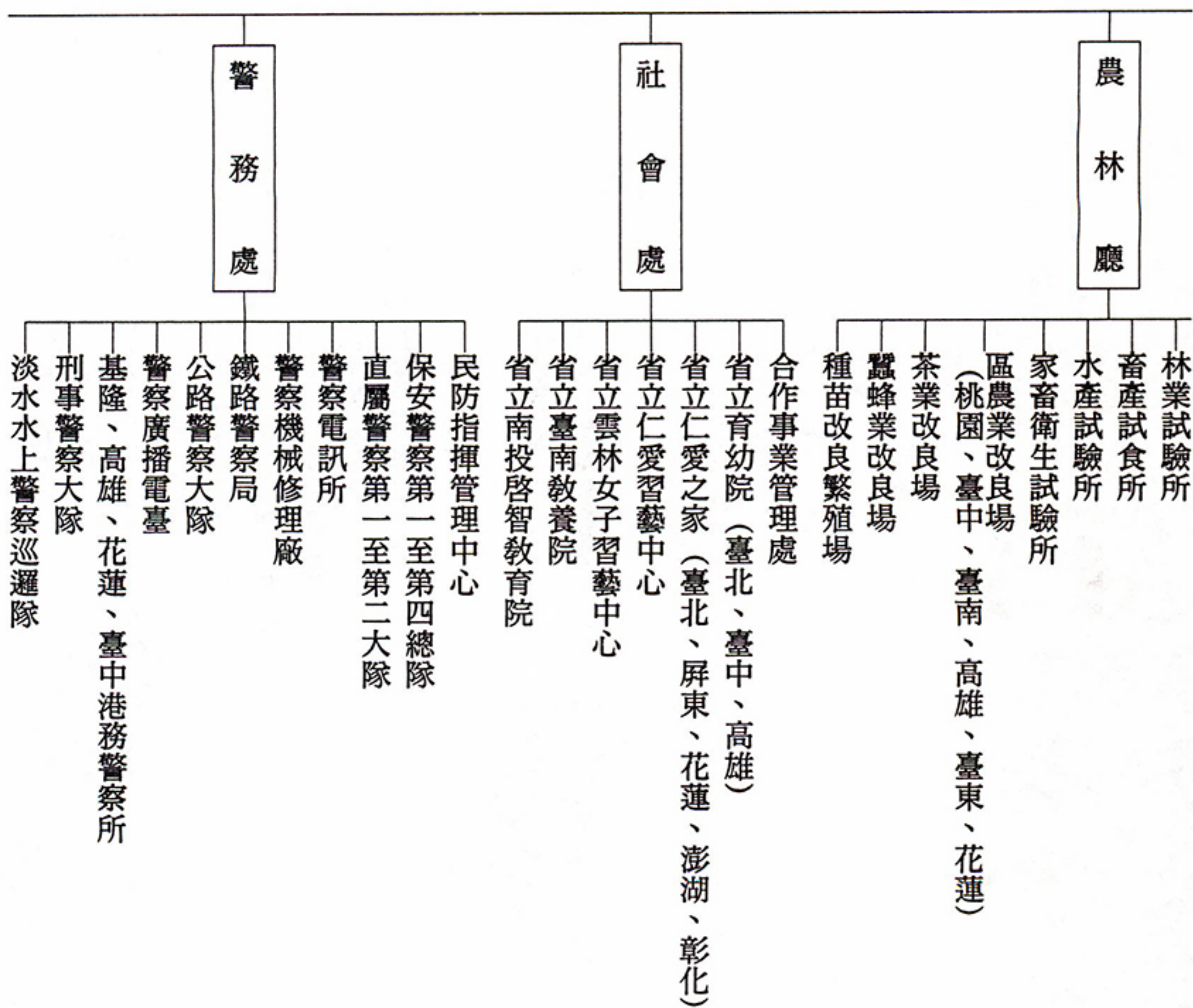
至合署辦公之臺灣省政府組織，除了省政府委員會外，其組織系統繪如圖九（註二四）。

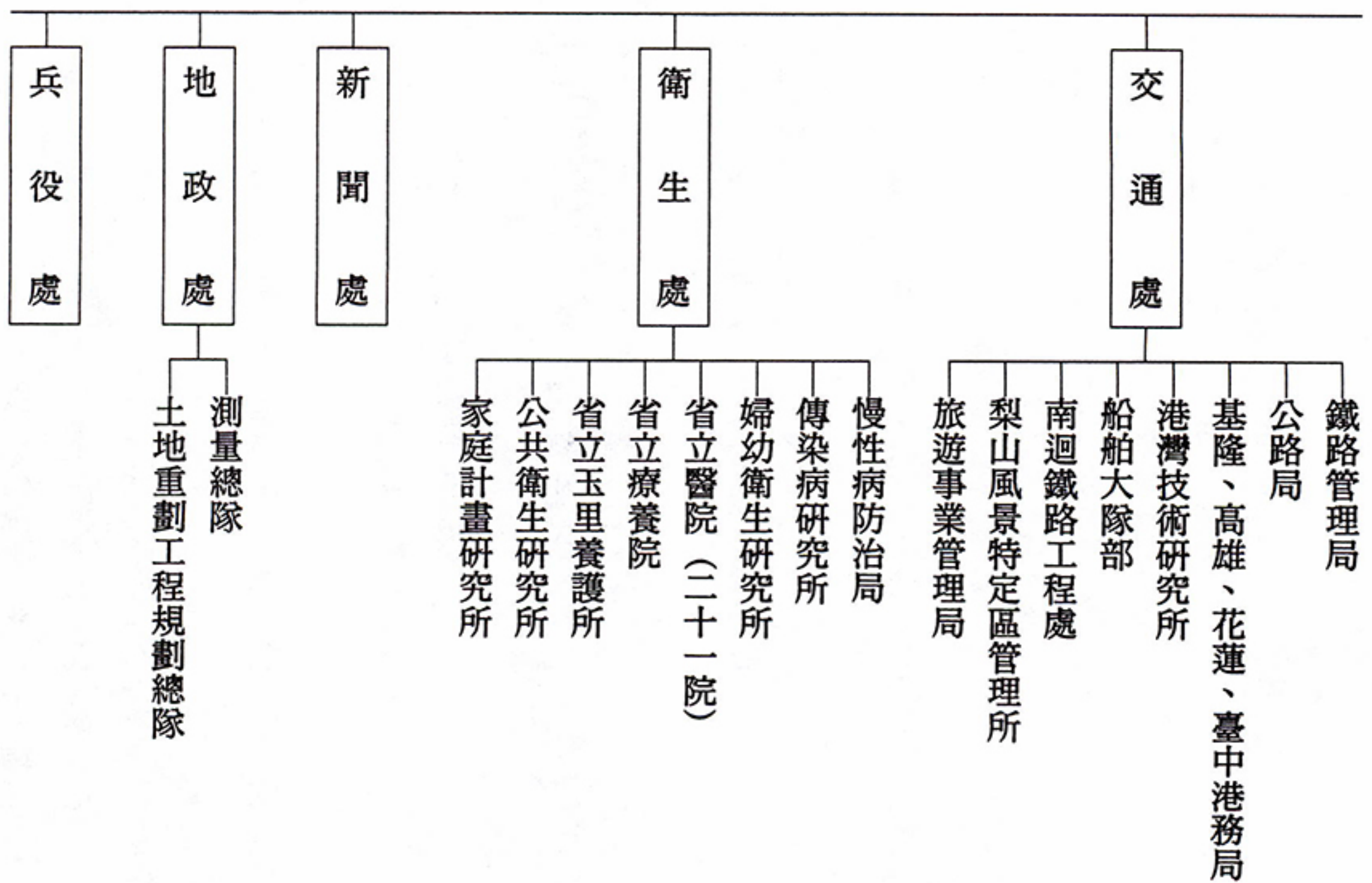
資料來源：參考並整理自楊正寬：〈從巡撫到省主席——臺灣省政府組織調適之研究〉（臺中：臺灣省政府新聞處，民國七十九年五月），頁一七二至一七三。

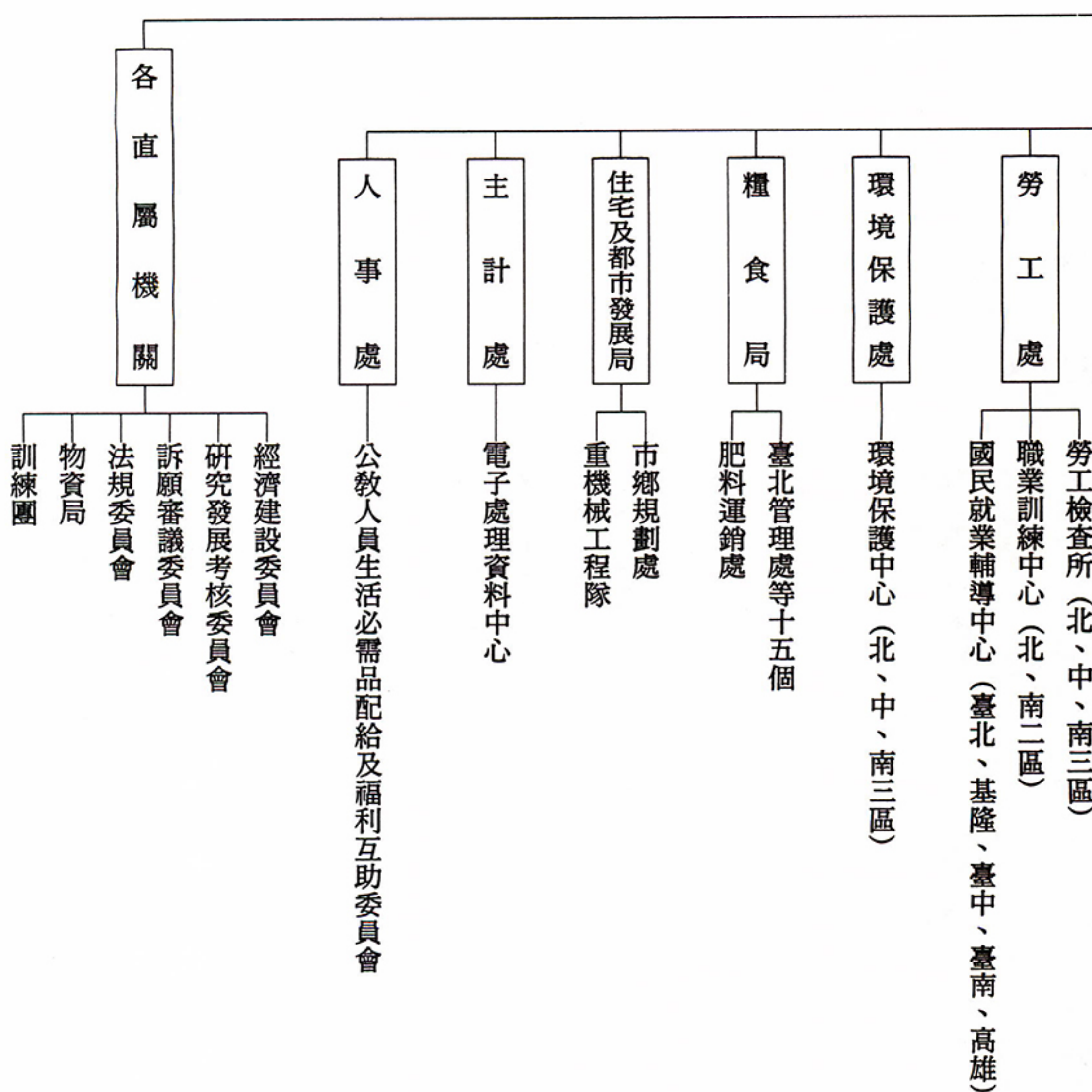
14	13
宋楚瑜	連戰
82年3月	79年6月
湖南	臺灣
中國國民黨秘書長	交通部長
1年9月	2年9月
第一任臺灣省省長	行政院長
劉炳偉	簡明景

— 臺灣建省演繹 —









叁、自治法人的臺灣省（公元一九九四

至一九九八年）

民國八十一年五月二十七日第二屆國民大會第一次臨時會第二十七次大會三讀通過中華民國憲法增修條文第十一條至第十八條，同年五月二十八日奉總統（八一）華總（一）義字第二六五一號令公布，其中第十七條將憲法第十章「中央與地方權限」及第十一章「地方制度」的省自治法及縣自治法之制定，修改為另循立法途徑，以左列各款，訂定省縣自治法，以為國家統一前自由地區省縣地方制度實施之準據，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：

- （一）省設省議會，縣設縣議會，省議會議員，縣議會議員分別由省民、縣民選舉之。
- （二）屬於省縣之立法權，由省議會、縣議會分別行使之。
- （三）省設省政府，置省長一人，縣設縣政府，置縣長一人，省長、縣長分別由省民、縣民選舉之。
- （四）省與縣之關係。
- （五）省自治之監督機關為行政院，縣自治之監督機關為省政府。

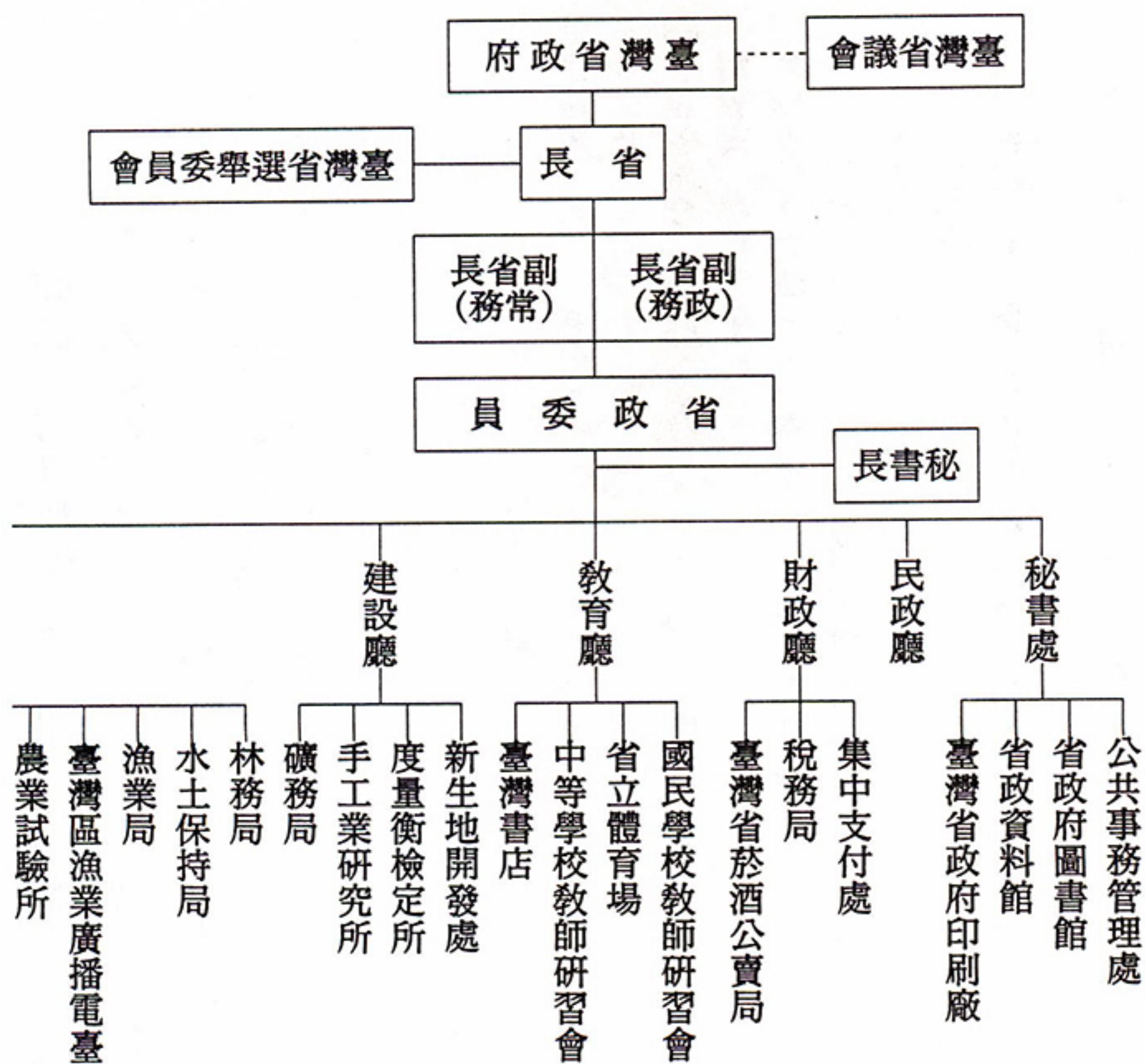
憲法增修條文公布後，行政院隨即草擬「省縣自治法」，送請立法院審議，閱時兩年，終於民國八十三年七月七日三讀通過咨請總統於同年七月二十九日華總（一）義字第四三九五號令公布施行，結束了行憲後長達半世紀，一直以行政命令為背景，沒有法制化的地方自治時代。依據省縣自治法第二條：「省為法人，省以下設縣、市……各依本法辦理自治

事項，並執行上級政府委辦事項。……」同法第五條「省設省議會、省政府；分別為省之立法機關及行政機關。」茲就自治法人的臺灣省政府及臺灣省議會分別析述如下：

一、臺灣省政府

省縣自治法公布後，原來合署辦公的臺灣省政府即依據該法之規定，擬訂「臺灣省政府組織規程」，並於民國八十三年十月十一日送經省議會審議通過，嗣報奉行政院民國八十三年臺八十三內字第四五八八號函准予備查。該府並以民國八十三年十二月十七日八三府人一字第一六八七一三號令發布，同時廢止原適用之「臺灣省政府合署辦公施行細則」，依新訂臺灣省政府組織規程規定，該府所屬一級機關除原有二十個合署辦公廳、處、局外，原列為該府直屬機關之經濟建設委員會、研究發展考核委員會、訴願審議委員會、法規委員會、物資局、訓練團等六機關亦一併納入，共五廳、十三處、三局、四會、一團，共計二十六個一級機關。

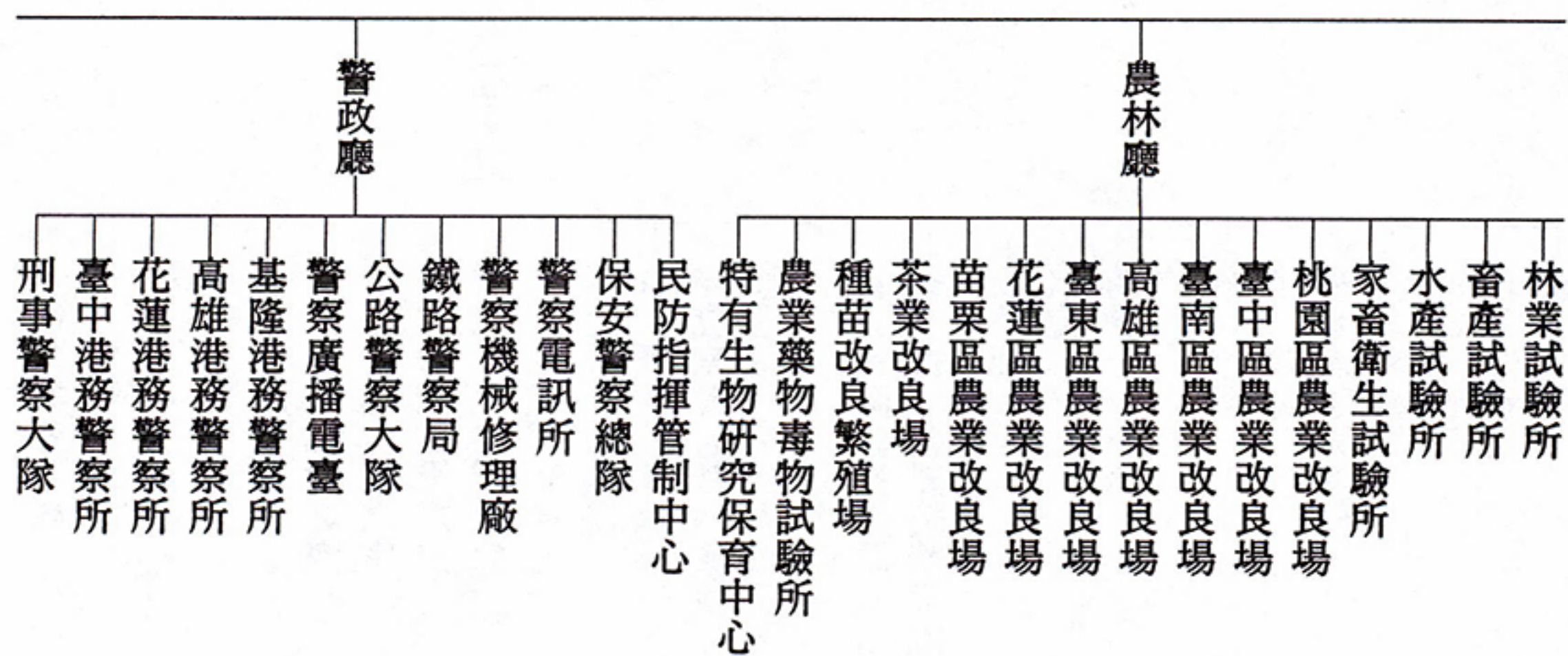
民國八十五年六月二十九日，臺灣省政府以府人一字第五三五五六號令修正該府組織規程第一條至第三十一條、第三十五條及第四十二條，將警務處、住宅及都市發展局、糧食局、物資局、訓練團分別更名為警政廳、住宅及都市發展處、糧食處、物資處、公務人力培訓處；並將經濟建設委員會與研究發展考核委員會整併為經濟建設及研究考核委員會；另新設文化處（部分業務及人力分由教育廳與新聞處等機關移撥）、水利處（業務及人力分由水利局與建設廳第六科移撥）、消防處（業務及部分人力由警務處消防科移撥）及原住民事務委員會（由原原住民行政局升格成立），共設六

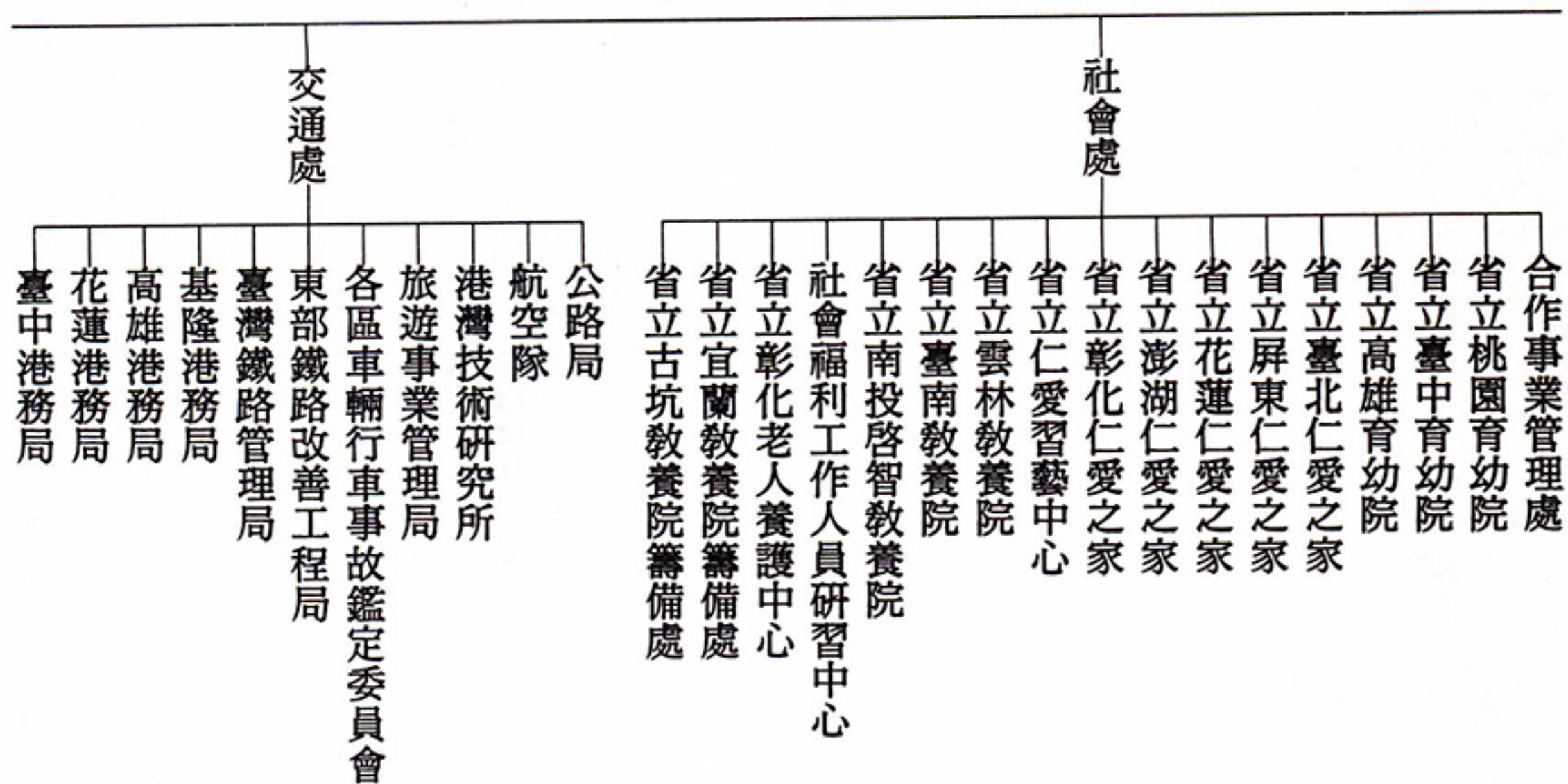


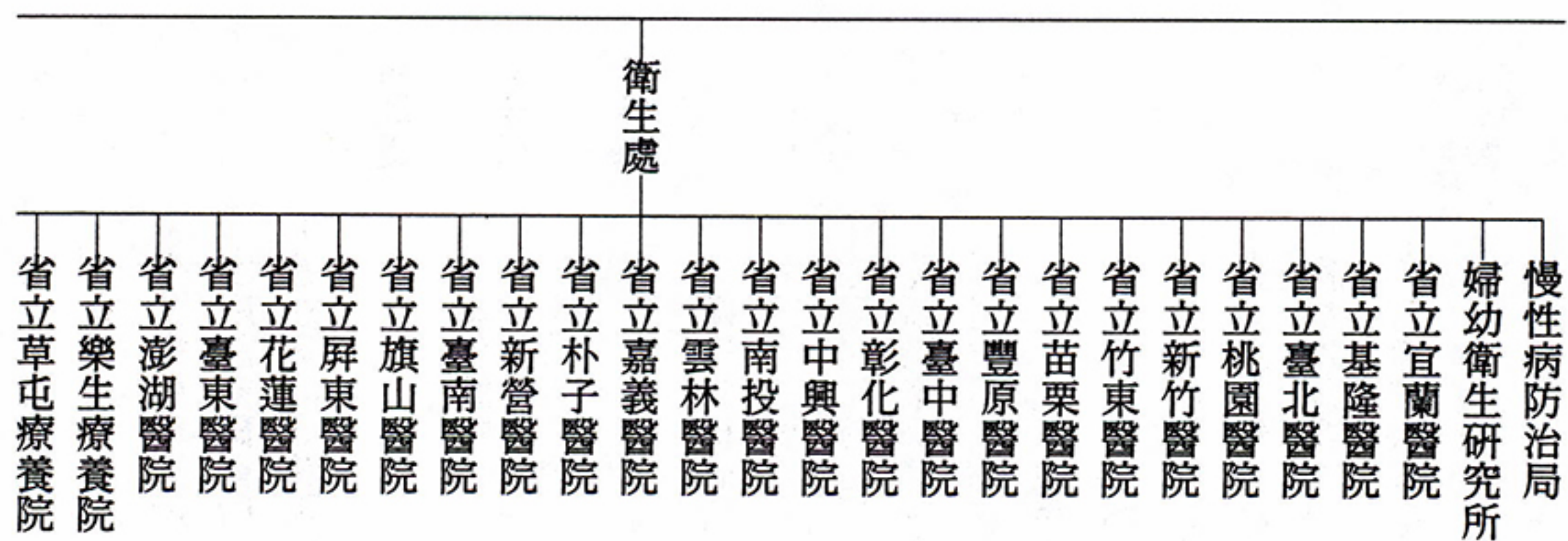
圖十 省自治法人之臺灣省政府組織系統圖

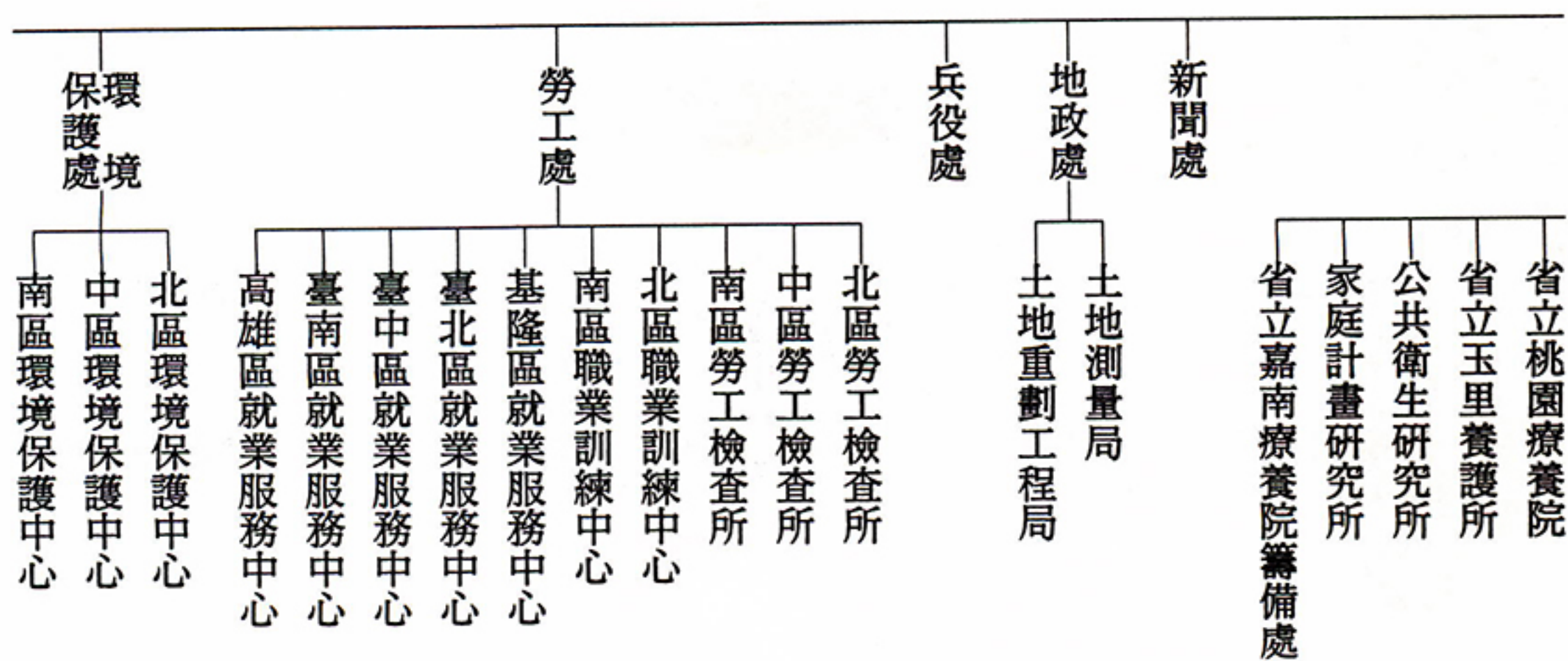
廳、十九處、四委員會，計二十九個一級機關，並經考試院
民國八十六年三月八日八五考臺組貳一字第〇八一八〇號函

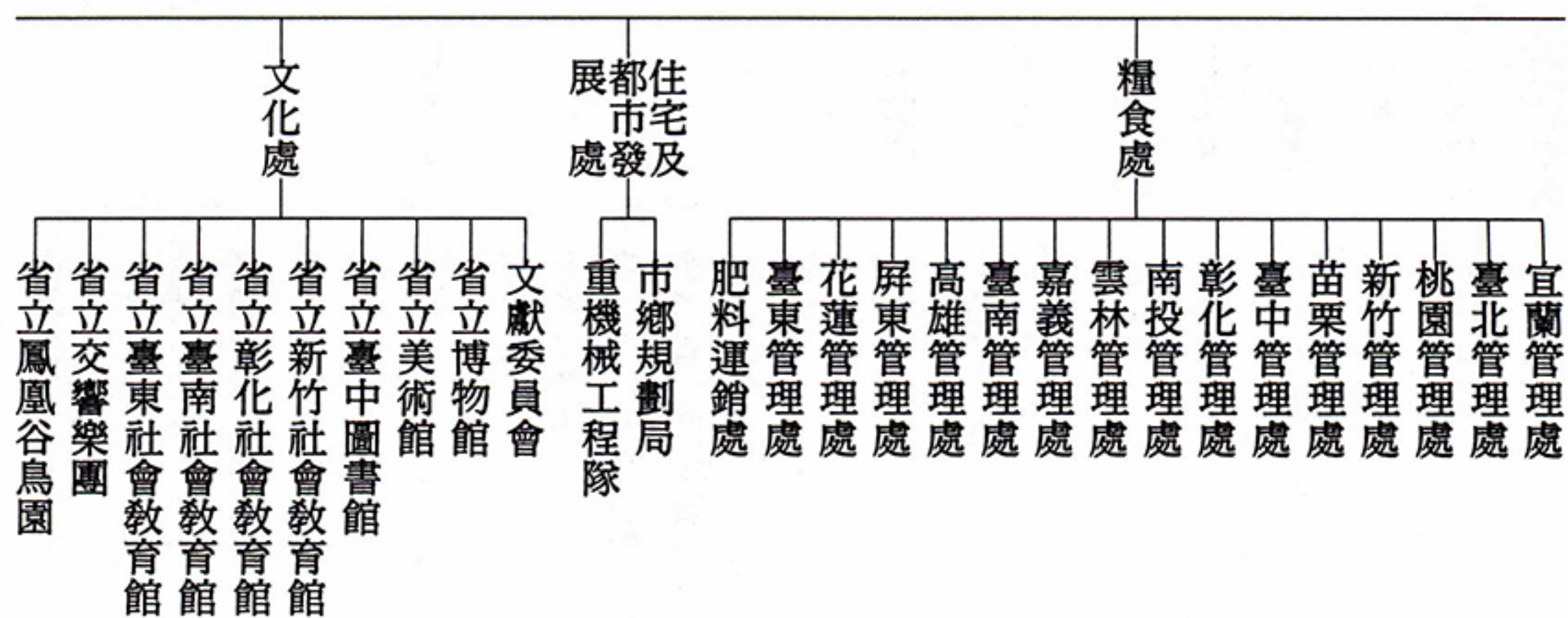
完成備查程序。管轄行政區域，設五市、十六縣之地方行政
組織。茲就省自治法人的臺灣省政府組織系統繪如圖十。

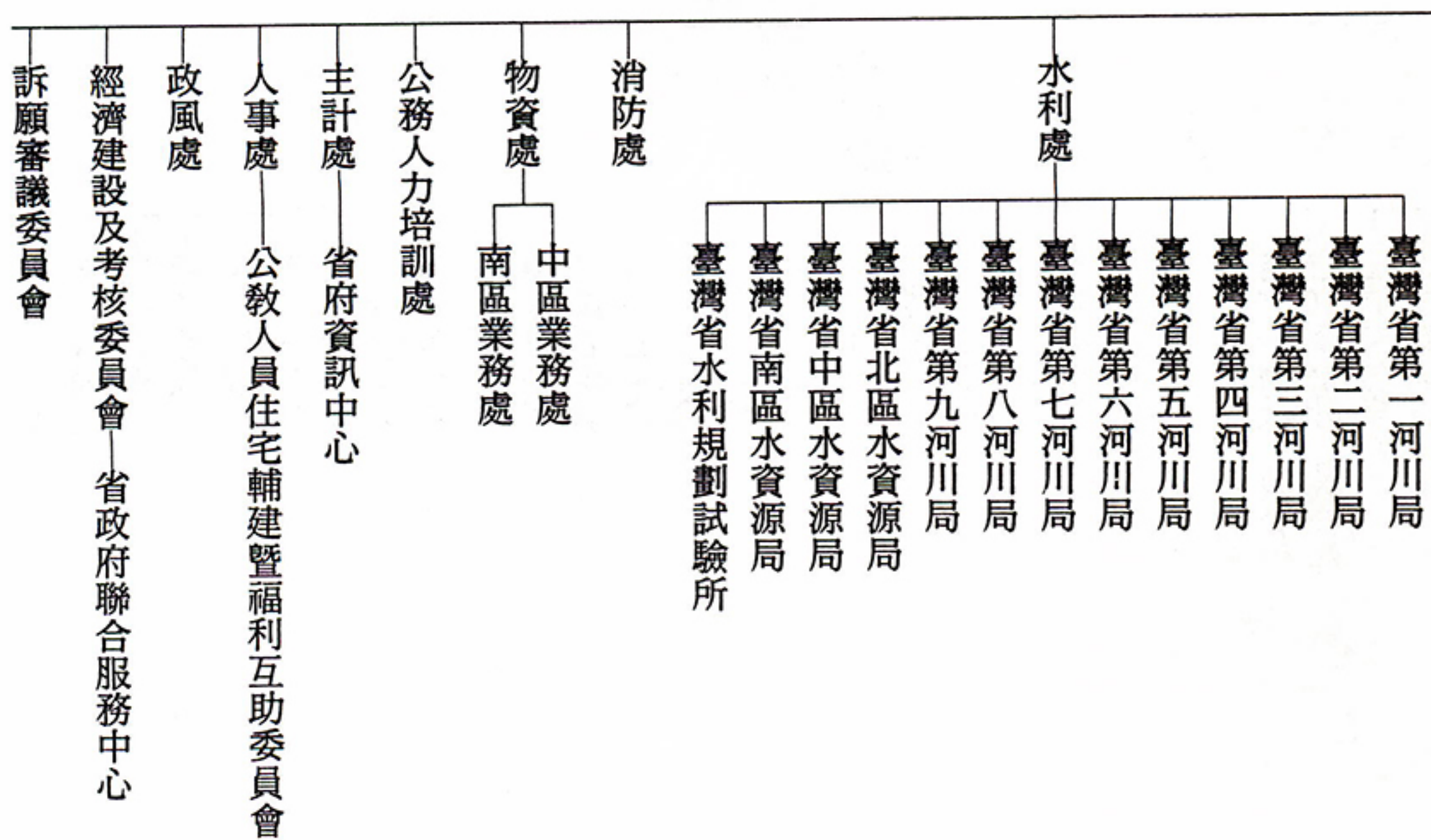




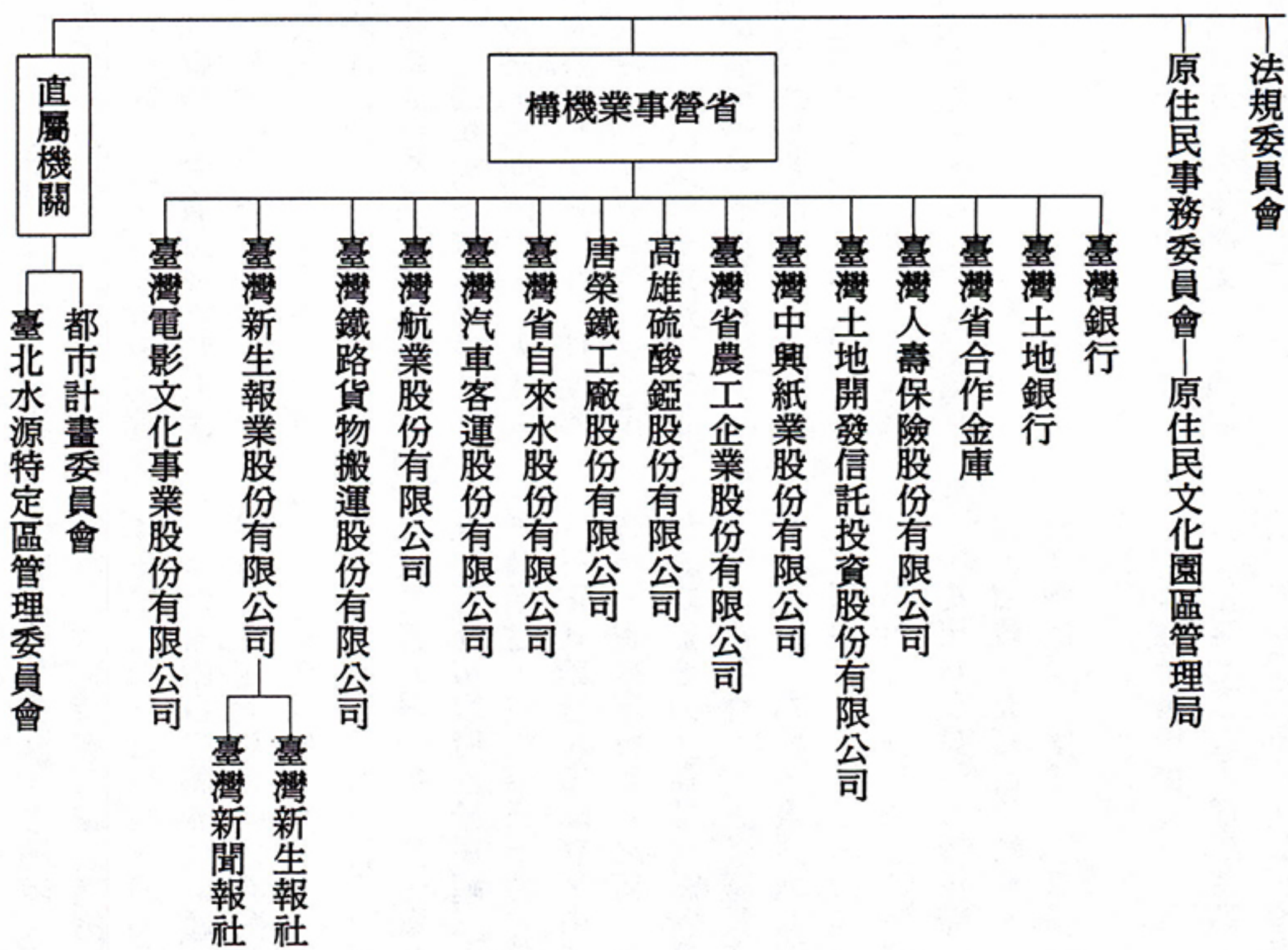








資料來源：參考整理自臺灣省各機關職員通訊錄、目錄，中興新村：臺灣省政府人事處，民國八十七年五月出版。



依據省縣自治法規定，臺灣省省長暨省議員選舉於民國八十三年十二月三日順利完成投票，候選人有陳定南、吳梓、蔡正治及宋楚瑜先生等四位，最後由當時任省主席，代表國民黨參選的省長候選人宋楚瑜先生以四百七十二萬六千零十二票當選第一屆臺灣省省長，並於同月二十日在行政院院長連戰頒發臺灣省政府印信後正式就職。宋省長在就職演說中向省民強調：「省政建設必須不分黨派、不分族群、不分地域，公公平平的去照顧每一位省民。省民的小事情就是政府的大事情，我們要誠心誠意的加以解決。並要向貪污、毒品、落後、貧窮、不公平及無效率的行政挑戰，以開創臺灣為另一個更光明燦爛的新紀元。」四年來，宋省長秉持其「勤政、廉能、愛斯土」及「一張票，一世情」。「人在做，天在看」等特有的政治領袖特質及理念，終於在其任期內，不但走遍全省三〇九鄉鎮，而且走過的所有省道、縣、市、鄉、鎮道路，可以繞地球六圈的二十四萬公里道路。宋省長在民國八十七年十一月二日臺灣省議會精省前最後一次省政總質詢的總結報告說：「對照當初的競選承諾，省府工作的達成率雖然只有百分之八九點七差強人意的成績，但省府團隊的服務誠意和心意絕對是百分之百。」（註二五）或許這種組織績效，更可為省自治及省長民選的制度，對照精省，做另類的思考。

二、臺灣省議會

早在臺灣光復之初，即於民國三十五年五月一日成立「省參議會」，故省議會發展至今已五十多年歷史，期間經過民國四十年九月改制為「臨時省議會」及民國四十八年六

月改制成為「省議會」。但均不屬省自治法人的意思機關，及至民國八十三年七月省縣自治法公布後，才算是真正自治法人的意思機關。惟隨著民國八十六年七月，第三屆國民大會第二次臨時會三讀通過第四次修憲案，決定自民國八十七年十二月二十日以後，凍結臺灣省之自治選舉，與省長一樣，全體省議員亦將於任期屆滿後停辦選舉，並改制為「省諮議會」。茲就其發展各期概述如下：

（一）省參議會

第二次世界大戰結束，臺灣光復，民國三十四年十二月行政長官公署公布「臺灣省各級民意機關成立方案」，其中規定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，並選舉三十名省參議員；省參議會則於同年五月一日正式於臺北市成立，由黃朝琴、李萬居分別當選正、副議長。省參議會成立之初，選自臺灣本土菁英的省參議員，曾經竭盡心力，發揮代議職責。不幸民國三十六年春天爆發「二二八事變」，省參議員多人涉案被捕或失蹤。民國三十八年五月十九日，臺灣地區進入戒嚴時期；同年稍後，中央政府播遷來臺，憲政法統與民主體制如何延續成為一大課題。同年七月，臺灣省主席陳誠組成「臺灣省地方自治研究會」，提出八項具體實施步驟，依序為：調整行政區域、整理自治財政、充實自治教育、釐定自治法規、訓練自治人才、改選各級民意機關、選舉縣市長、選舉省長，預計兩年之內完成。

（二）臨時省議會

臺灣地區進入戒嚴時期，中央政府以「省縣自治通則」尚未制定公布為由，反對臺灣先依憲法實施地方自治。因此

，省政府改以單行法規方式，草擬「臺灣省各縣市實施地方自治綱要草案」，送請省參議會審議，嗣經修正通過並報請行政院核准於民國三十九年四月公布，同年七月開始實行縣市基層地方自治。但省參議會也因縣市議員直接民選，以及臺灣行政區域重新劃分而失去原有的民意代表性。

民國四十年九月，行政院令頒「臺灣省臨時省議會組織規程」及「臺灣省臨時省議會議員選舉罷免規程」，十一月由各縣市議員推舉臨時省議員，十二月成立第一屆臨時省議會，共選出議員五十五位，任期二年，由黃朝琴、林頂立分別當選議長及副議長，取代第一屆臺灣省參議會。依據該規程第一條規定：「臺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。」顯然其係未依憲政常軌所設之過渡型「半自治」代議機構，或為政府諮詢機構。（註二六）

臨時省議員最初仍由各縣市議會選舉產生，僅具間接代表性，直到民國四十三年第二屆臨時省議會才改直接民選，惟各項法定職權與議事功能，仍沿襲省參議會。

（三）省議會

由於臨時省議會欠缺制衡省政府的完整權力，類似省府諮詢機構，故議政困頓。民國四十八年六月行政院下令將「臨時」兩字取消，改制成為臺灣省議會。依據民國七十四年五月十日行政院臺七十四內字第八四〇八號令修正之臺灣省議會組織規程第十四條規定：「省議會置議長、副議長各一人，由省議員以無記名投票分別互選之。」自省參議會至省自治實施前，共歷黃朝琴、謝東閔、蔡鴻文、高育仁、簡明景及劉炳偉等六位議長，其任期及在任時之省主席，請參考表五。至其各時期之議長、副議長與議員名額則彙整如表六。

表六 省參議會、臨時省議會及省議會歷任議長、副議長及其任期一覽表

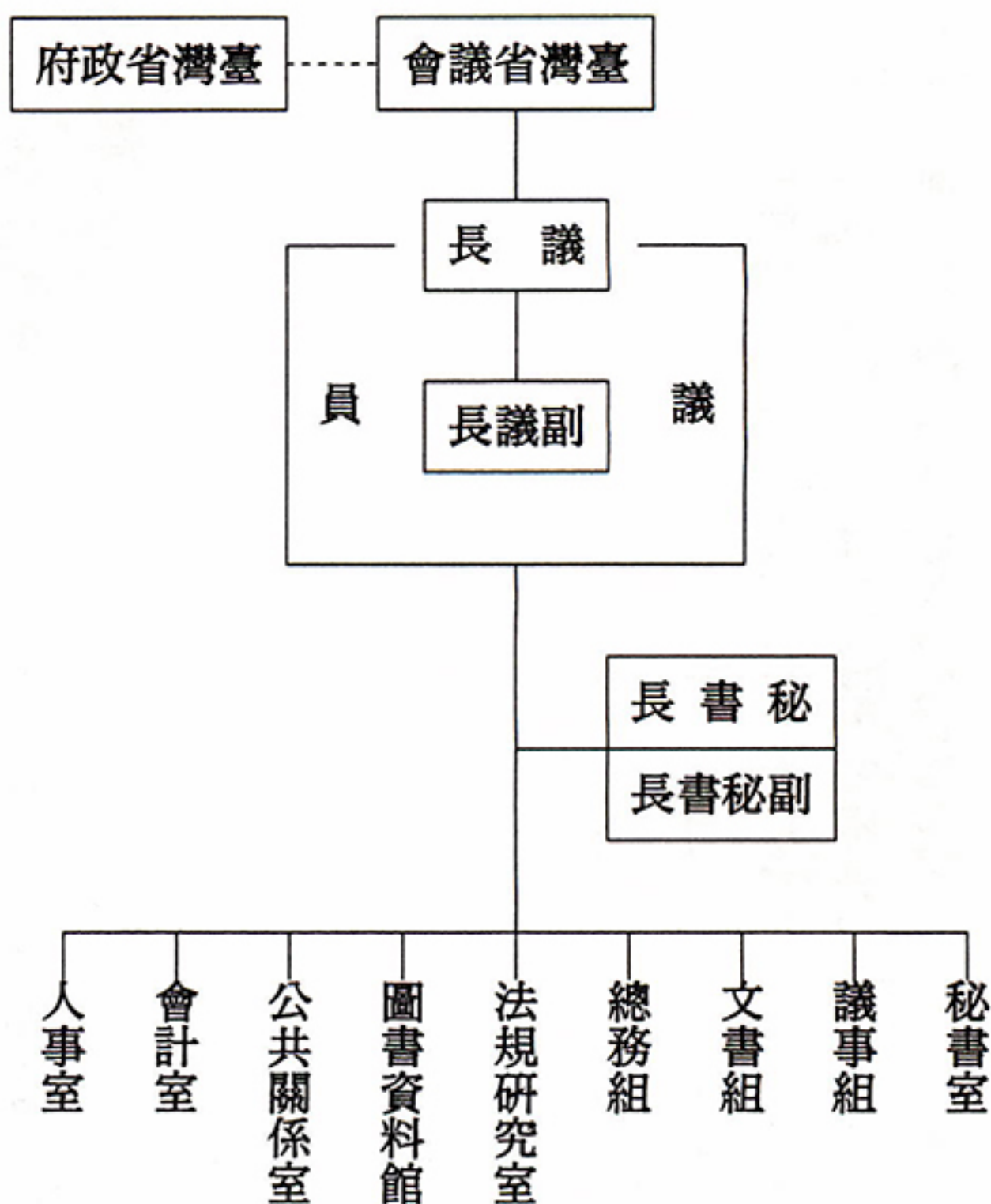
名稱	屆別	任期	議長	副議長	議員名額	備註
省參議會	一	民國35年4月15日由全省各縣市參議會間接選出	黃朝琴	李萬居	四十一席 (35年三十席，36年增一席，37年又選六席，39年又選四席)	出缺採遞補制
臨時省議會	一	二年（40年12月至43年6月）	黃朝琴	林頂立	四十一席	由省參議會延任

臺灣省議會						
五	四	三	二	一	三	二
四年半(62年6月至66年12月)	四年(58年6月至62年6月)	四年(54年6月至58年6月)	四年(50年6月至54年6月)	一年(49年6月至50年6月)	三年(46年6月至49年6月)	三年(43年6月至46年6月)
蔡鴻文	謝東閔	謝東閔	黃朝琴	黃朝琴	黃朝琴	黃朝琴
魏綸洲	蔡鴻文	許金德	謝東閔	謝東閔	謝東閔	林頂立
七十三席	七十一席	七十四席	七十三席	六十六席	六十六席	五十七席
因配合中央民 代選舉延長半 年	61年6月謝東 閔膺任省主席 ，由蔡鴻文代 理議長。		本屆改採補選 制，規定議員 出缺達全省總 名額五分之一 或該選區缺額 達二分之一時 均應補選。	由臨時省議員 延任	各縣市公民直 選	各縣市公民直 選

十	九	八	七	六
四年（83年12月至87年12月）	五年（78年12月至83年12月）	四年（74年12月至78年12月）	四年（70年12月至74年12月）	四年（66年12月至70年12月）
劉炳偉	簡明景	高育仁	高育仁	蔡鴻文
楊文欣	黃鎮岳	黃鎮岳	黃鎮岳	魏綸洲
七十九席	七十七席	七十七席	七十七席	七十七席
實施省自治之自治法人意思機關。	一、配合省長民選延長一年任期。 二、黃鎮岳出任監察委員，由劉炳偉遞補。			

實施省自治後的臺灣省議會第十屆第八次定期大會於民國八十七年十一月二日結束最後一次省政總質詢，而代表自治法人意思機關的首屆也是最後一屆省議會，也就在宋楚瑜省長及劉炳偉議長分別完成總結報告，並在劉議長舉起議事

槌，敲下他的最後一槌之後，從此臺灣省議會，五十二年的傳承，就正式走入歷史，取而代之的正是精省後的臺灣省諮議會了。茲就省自治法人的臺灣省議會組織系統繪如圖十一。



圖十一、省自治法人之臺灣省議會組織系統圖

資料來源：參考繪製自臺灣省議會第十屆第八次大會手冊，頁四一至四七「本會職員通訊錄」（臺中縣霧峰：臺灣省議會秘書處，民國八十七年八月出版。）

結語

值此精省前夕，緬懷先聖先賢開發臺灣之艱辛，建省之坎坷，倍覺唏噓！不管是以政府再造，或組織重組，甚或是在行政效率提升的理由；亦或是在凍省、虛省、精省或廢省的形式下，臺灣省制發展到今年十二月二十日，已經算是面臨到極大的蛻變，精省的效應是好？是壞？仍待觀察，實

在無法輕率給予定論。但是，臺灣自公元一六二四年荷蘭東印度公司臺灣分館建置以來的各時期組織都有其對臺灣開發建設的貢獻，應是不可抹滅的史實。

如從組織調適的觀點，兼顧組織環境、組織結構及調適力量，可將本研究彙整如表七的臺灣省組織建制調適綜合分析表。

— 臺灣建省演繹 —

表七 臺灣省組織建制調適綜合分析表

臺灣巡撫衙門	臺灣府一道	延平郡王府 (承天府)	東印度公司 (臺灣分館)	組織名稱	
公元一八九五年 (光緒二十一年)	公元一八八五年 (光緒十一年)	公元一六八三年 (康熙二十二年)	公元一六六二年 (永曆十六年)	公元一六二四年 (天啓四年)	時間序列
1 外患日趨嚴重。 2 人口急速增加。 3 加速富強建設。 4 人才缺乏，割臺喪權辱國。	1 清初治臺，政策消極。 2 國際環境，列強虎視。 3 國內環境，海防空虛。 4 臺灣環境，積弊叢生。	1 反清復明，奉明正朔。 2 典章制度，悉循明制。 3 實施屯墾，寓兵於農。 4 後繼無力，明鄭降清。	1 美麗之島，外人覬覦。 2 荷人據臺，設治殖民。 3 行政範圍，南部為主。 4 政府措施，強取暴斂。	組織環境	
十年	二〇二年	二十一年	三十八年	組織年齡	
巡撫	道員(臺)	延平郡王	提督	職稱	主官
四人 (任)	112任	三人 (任)	十二人 (任)	人數	
二個 (布政使二十個特種組織，十個部門。按察使九個部門)	以「府」級言有六部、知事、照磨、檢校、司獄、府學等十個	六個 (吏、戶、禮、兵、刑、工)	六個 (傳教士、兵營)	(管理幅度)分部化	
四級 (省、府、縣、巡檢)	四級 (道、府、縣、巡檢)	三級 (王府、府、縣)	二級 (分館、社)	層級化	
無 (中央旨意)	無 (中央旨意)	無	無	民意基礎	
中 (按察使一七六人，全臺營務處五三人，餘不詳)	小 (約二百人)	小 (不詳)	小 (不詳)	內部規模大小	
建省↓戰敗割讓	武力佔領↓建省	武力佔領↓投降	武力佔領↓投降	調適力量	
				備註	

西諺嘗言：「制度是成長起來的。」明瞭了臺灣建省脈絡一貫的演進，我們更可以印證一個事實，那就是不同的時空因素，型塑不同的組織環境，成長不同的組織結構，也造

就出適存於當時的組織制度。先總統蔣公早在民國三十八年遷臺之初，即對「省」的層級存廢考慮過，他在「行政革新」的要旨」一文即曾分析指出（註二七）：

省自治的 臺灣省政府	合署辦公的 臺灣省政府	臺灣省行政長官公署	臺灣總督府
← 公元一九九八年 (民國八十七年)	← 公元一九九四年 (民國八十三年)	← 公元一九四七年 (民國三十六年)	← 公元一九四五年 (民國三十四年)
1 海峽兩岸互動 2 統獨爭議 3 政黨競爭 4 外交困境 5 政府再造	1 政府遷臺 2 中共孤我 3 經濟奇蹟 4 民主政黨	1 開羅宣言與臺灣光復。 2 接管計畫與經過。 3 省籍問題與二二八事件。	1 甲午戰爭與割臺。 2 「六三法案」之意圖。 3 殖民地政策目標。 4 軍國主義的決策者。
四年	四十七年	二年	五十年
省長	省主席	行政長官	總督
一位	十四位	一人(任)	十九人(任)
六廳、十九處、四委員會	五廳、十三處、三局、一團、四委員會	九個(處)	五個(總督、官房、陸軍、海軍、參事、民政部)
三級(省、縣(市)、鄉(鎮、市))	三級(省、縣(市)、鄉(鎮、市))	五級(省、縣(市)、鄉鎮(市)、村(里)、鄰)	四級(總督府、州(廳)、市(郡)、街(庄))
有(省議會)	有(臨時省議會及省議會)	有(公署之外另置省參議會)	無(評議會)在總督府之下)
大	大	大(約二、〇一〇↓二、五四六人)	大(四、六三六↓四一、四九四人)
精簡層級↓ 省自治	省自治	光復↓民意需求	武力佔領↓ 戰敗投降

遷臺之初，我就覺得，既然政府暫時只轄有臺灣一省和澎湖、金門、馬祖及東沙、南沙群島幾百個島嶼，雖說在制度上要有中央和地方的區別，但是在工作業務上，實可以化繁為簡。我當時的意思，行政院長就可以兼任臺灣省政府的主席，內政、財政、教育、經濟各部部长，也就可以兼任臺灣省政府的民政、財政、教育、建設各廳廳長，如此中央和地方業務，統一集中，其指揮運用，或將更為靈活有效，這是在當時對於行政組織改革的構想。

可見此一見解，如能採行，無待今日之重提。惟當時蔣中正先生雖認為形勢不宜，仍明確指出：

現在由於形勢改變，對外關係發展以後，自不能這樣來做，無論對外，即使對敵也不能這樣來做，但是中央與臺灣省政府，相互之間的業務關係和組織功能，仍當根據此一精神，切實檢討改進，使行政上一些不甚合理，不切實際，形同浪費的組織，以及一些既不免重複，又相互抵觸，反而使力量分散的工作，能逐一予以調整精簡。

可見「精省」在政府遷臺之初即有構想，半世紀前，蔣中正先生顧慮形勢不宜；半世紀後的今天，大環境的問題似乎仍在。儘管有人強調：精省不是在推動臺獨，也一再說明是爲了政府再造，更釐清不是因爲所謂的葉爾欽效應（註二八）。但是「形勢不宜」的顧慮，不知是否已經排除？

檢討過去，策勵未來。精省的列車既已啓動，精省的效應卻仍曖昧，今後如何在過去建省的基礎下，吸取經驗，將未來的精省任務圓滿推動，正是一項嚴酷的歷史考驗！

註 釋

註一：連橫：臺灣通史（臺北：幼獅文化事業公司，民國七十四年三月，六版），頁一三。

註二：程大：臺灣開發史（臺中：臺灣省政府新聞處，民國七十五年十月再版），頁三七。

註三：楊正寬：從巡撫到省主席——臺灣省政府組織調適之研究（臺中：臺灣省政府新聞處，民國七十九年五月出版），頁二一至二二。

註四：同上，頁二四。

註五：同上，頁二九。

註六：施琅：「恭陳臺灣棄留疏」，靖海紀事，卷下（引自杜玉祥：臺灣建省考，臺中師專學報，期十四，民國七十四年八月），頁一七八。

註七：同註三，頁三六至三七。

註八：同上，頁三九。

註九：張世賢：晚清治臺政策（臺北：私立東吳大學，民國六十七年六月），頁一九三至一九四。

註十：清德宗實錄選輯，光緒十一年九月庚子（初五）條，（臺灣文獻叢刊第一九三種），冊二，頁二〇七。

註十一：同註三，頁六十。

註十二：同上，頁六十四。

註十三：同上，頁六十六至六十七。

註十四：同上，頁八十至八十二。

註十五：東鄉實，佐藤四郎：臺灣殖民發達史，臺灣總督府官制第一至十三條（臺北：晁文館，大正五年四月），頁三六至三七。

註十六：六三法案條文如下（引自：王詩琅：日本殖民地體制下的臺

灣，臺北：臺灣風物雜誌社，民國六十七年一月，頁三七至三八）：

第一條 臺灣總督於管轄區域內，得公佈有法律效力之命令

第二條 前條之命令，由臺灣總督府評議會議決，經拓務大臣奏請敕裁。

臺灣總督府評議會之組織，以敕令定之。

第三條 臨時緊急事故，臺灣總督得不經前條之手續，而公佈第一條之命令。

第四條 依前條公佈之命令，公佈後仍應立刻奏請敕裁，並報告臺灣總督府評議會。

第五條 不經敕裁時，總督應即公佈該命令向後不生效力。現行法律或將來發佈之法律，其全部或一部施行於臺灣者，以敕令定之。

第六條 本法律自施行之日起經時三年，失其效力。

註十七：同註三，頁八五至八七。

註十八：同上，頁八八至九〇。

註十九：同上，頁九四至一〇三。

註二〇：葉明勳：後世忠奸自有評——從陳公治談到二二八事件，民國七十七年五月七日至八日，中國時報。

註二一：臺灣省政府公報，民國三十六年五月十六日夏字，頁一。

註二二：同註三，頁一六七至一六八。

註二三：同上，頁一七一至一七二。

註二四：同上，頁三五二至三五七。

註二五：臺灣新生報，民國八十七年十一月三日，版一。

註二六：江大樹：「省諮議會之組織設計與人事管理」，省議會改制學術研討會，東海大學政治學系地方自治研究中心，民國八十七年七月三日，頁三。

註二七：蔣中正：「行政革新的要旨」，蔣總統言論選集——政治與經濟（臺北：中央文物供應社，民國六十六年十月），頁一

九九至二〇〇。

註二八：聯合報，民國八十七年十月十九日，版十一。

作者簡介

姓名：楊正寬

籍貫：臺灣省臺中縣

年齡：民國三十五年生

學歷：東海大學公共行政研究所碩士

經歷：省府秘書、省旅遊局副局長、省訓團主任秘書、省府參議兼第一組組長、東海大學講師

著作：從巡撫到省主席、觀光政策行政與法規之互動與調適、重修省通志政事志考銓篇、應用文東釋