

論臺灣省行政長官公署「軍事佔領體制」與其問題*

蘇瑤崇

靜宜大學通識中心副教授

* 本文承蒙二二八事件紀念基金會計畫與交流協會訪問研究計畫贊助，以及三田裕次先生惠借珍藏資料，謹此致上最深之謝意。

摘要

本文從比較行政長官公署制度與國民政府「省制」及總督府體制中權力之差異，探討臺灣省行政長官公署權力的特殊性。這種特殊性可說是一種「軍事佔領接收體制」，最初目的是為佔領與接收時的權宜措施，最終使命應是結束「殖民統治」，使臺灣享有正常的「憲政體制」。長官公署利用其權力特殊性進行殖民統治改革，然而改革卻有「虛」與「實」之問題，也因此政府運作與歷史使命間產生很大差距。其中具體的問題與影響，為本文所欲探討的重點。

實際上，陳儀政府施政的目的，「財產的接收」遠甚於「統治事務的延續」，實際的做法急於建立以國民黨外省官員為主的「直接統治」，不僅日本官員被取代，甚至於下級的台籍公務員亦大量失業。並在最短時間內遣送日本人，沒收日人龐大的公產與私產，以國民黨與外省人取代日本人在臺灣經濟上的優勢地位。但另一方面對於戰後臺灣工商業的重建復興，卻放任不顧，甚至於出售聯合國重建與救濟物資謀取暴利。

這種利用權力特殊性，只為一黨政府與官員汲汲營利，無顧於為民除弊興利，使長官公署成為實質的「奸商政府」。而此特殊性更保障與強化外省官吏的權力以肆行其私慾，使臺灣成為貪污者的天堂。其結果，在戰後不僅使長官公署淪為惡質「殖民統治」之濫觴，也使臺灣依舊停留於「佔領狀態」。本文分別從接收、制度變革與實際行政三個角度，探討上述問題。

關鍵字：長官公署、臺灣總督府、省政府、訓政時期、憲政、殖民統治、接收、殖民統治、佔領狀態。

一、前言

二次大戰結束後，臺灣人對和平最深摯的期盼是脫離「殖民統治」，享有正常的國民待遇。而接收臺灣的國民黨政府，為強調接收的合法性，並爭取臺灣人民的支持，其政治宣傳也著重於自殖民統治中解放臺灣。具體做法是設立臺灣省行政長官公署（1945.10—1947.5）以執行相關政策。

長官公署雖只存在短短兩年不到時間，但在臺灣現代史上卻扮演相當重要角色。它的特殊性，不只與總督府有很多相似處，也與後來遷至臺灣之中華民國政府有類似處，扮演著過渡政府的角色。它的制度比舊殖民統治者更集權，而其剝削的施政本質，更遠過之，最終因二二八事件的爆發而結束。

過去論陳儀治台制度時，多集中於其國家社會主義體制，因而導致二二八事件的發生。但若就體制改革而論，其中仍有許多解除日本殖民統治之意。但顯然其制度與措施並未令臺灣人受惠，反而形成另一種不平不滿的根源。長官公署究竟作了那些改革，結果為何「口惠而不實」，無法使臺灣人受益。本文從長官公署權力的特殊性，與所進行體制上改革「實」與「虛」之問題，探討長官公署為人詬病之新「殖民統治」。

關於行政長官公署之研究有：簡筌簧之〈臺灣省行政長官公署行政組織之探討〉；鄭梓之《戰後臺灣的接收與重建》及〈戰後臺灣省制之變革：從行政長官公署到臺灣省政府（1945~1947）〉（1988）；丁果著、陳俐甫與夏榮和合譯〈臺灣「二·二八」事件之一考察……以陳儀與臺灣省行政長官公署為中心〉（1991）、鄭梓〈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〉（1991）、朱高影〈行政長官公署時期臺灣經濟之探討（一九四五至一九四七）〉（1992）；薛月順〈陳儀與臺灣省行政長官公署的興廢〉（1998）；王泰升〈臺灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（一九四五至一九四九）〉（1999）；陳純瑩之《光復初期臺灣警政的接收與重建

——以行政長官公署時期為中心的探討》（1995）等等。這些精闢的研究，對了解長官公署提供莫大的幫助。

前述大著，著重於長官公署與總督府制度上相近之處，或剝削之本質。但本文則異其趣，從兩者相異處探討長官公署權力特殊性之意義，以及論其利用於體制改革產生之問題及其影響。本文利用過去所未使用之資料，包括《最後的臺灣總督府資料集》¹，以及《臺灣終戰事務處理資料集》²，並對照國史館臺灣文獻館所藏《前進指揮所有關日軍投降接收文卷》³之資料，這些資料特別與戰後接收之歷史有關。

二、「軍事佔領接收體制」—行政長官公署制、省政府制及總督府制之比較

早在開羅會議結束後，1944年4月17日國民政府即在中央設計局內成立「臺灣調查委員會」，統籌規劃臺灣的相關事宜。⁴主要工作即是收集、調查、研究及編輯有關臺灣的資料與刊物。根據學者鄭梓研究，從台調會成立，至1945年10月底該會結束為止，一年六個月期間具體完成之工作有：一、編輯選譯及出版數十種，達兩、三百萬字有關臺灣概況、法令及專題研究等資料與書刊。二、培訓一千多名接收臺灣的各類幹部，其中一百多名是行政人員，九百多名是警官及中下階級的警幹。三、擬成各項接管計畫、草案及專題研究報告，包括「臺灣接管計畫綱要」、「復原計畫綱要」、「臺灣接管計畫草案」、「臺灣金融接

1 筆者主編，《最後的臺灣總督府—1944-1946年終戰資料集》（台中，晨星出版社，2004）（底下簡稱《最後總督府資料集》）。本書是根據《臺灣處分》作者鈴木茂夫先生捐贈資料編輯而成。鈴木茂夫（1931-）先生，日本愛知縣人，幼年隨任職船運公司的父親，住過臺灣與日本，曾就讀基隆雙葉小學、台北錦小學、高雄堀江小學（現之鹽埕國小）、高雄中學、台北四中（已廢止）。1954年早稻田大學第一文學部俄文文學科畢業，後進入TBS（東京放送）公司，擔任電視新聞主導（chief director），著有《30代からの自転車旅行のすすめ》、《東京自転車旅行ノート》等書。為尋究青少年時代臺灣當時之歷史，於是著手收集資料與訪察當時代重要人物，撰述《臺灣處分》（東京，同時代社，2002）一書。（譯本為陳千武先生翻譯（台中，晨星出版社，2003））。

2 筆者主編，《臺灣終戰事務處理資料集》（台北，臺灣古籍出版社，2007）。

3 國史館臺灣文獻館所藏長官公署資料，分別掃描收錄於CD中。為便於說明出處，底下引用簡稱為，臺灣文獻館，CD（編號），年代，卷宗名稱。

4 見張瑞成編《光復臺灣之籌劃與受降接收》（收於《中國現代史史料叢編第四集》（台北，國民黨黨史會出版，1990）），頁20。

管計畫草案」、「臺灣地政接管計劃草案」、「臺灣行政區域研究會報告書」、「臺灣土地問題研究會報告書」。⁵

上述「臺灣調查委員會」的工作，不禁令人聯想到珍珠港事變後，美國國防部的攻佔臺灣計畫。1943年末，美國海軍為切斷日本本土與南洋日軍的聯繫，並取得攻擊日本本土的基地，計畫攻佔臺灣，代號為「鋪道」（Operation Causeway）。當時海軍考慮佔領臺灣後可能發生的問題，於是建立一套相當完備的軍官訓練計畫，準備控制和指揮民間體制，包括警力、公共衛生、醫藥服務、交通、教育、商業和影響民生補給的工業等。1944年，這個計畫主要負責人為葛超智（George H. Kerr），並包括有25個海軍士官、12個通譯官、11個軍屬、8個事務下士官參與。包含有名大學教授，有專門學位的社會學者、歷史學者、法律專家、經濟學者、政治學者等。其中最少十人，曾住過日本、中國或太平洋島嶼。⁶由於日文資料多交由日裔美國人譯成英文教材，為防日裔美國人洩密，凡提到臺灣處，均改稱為X島。⁷

上述中美兩國分別研究臺灣，其目的卻有異曲同工之妙，都是要在戰後佔領接收臺灣，但兩者最大不同是美方採「間接統治」，中方重於「直接統治」，而如何結束佔領狀態也有所不同。另外，因為對日和約尚未締結，中美雙方在台代表—長官公署與美國領事館，對臺灣問題的認知也有很大不同，最主要差異為美方認為長官公署是「中國擁有台灣主權，是尚未充分完成的事實。」⁸就國際法而言，中華民國是根據聯合國太平洋戰區統帥第一號命令接收臺灣，但在對日合約未簽訂之前，「擁有臺灣主權」之事實，仍未完成。⁹這種差異也導致中美雙方

5 見鄭梓，〈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〉（《思與言》第二十九卷第四期，台北，1991），頁223-224。

6 筆者，〈葛超智先生（George H. Kerr）託管臺灣論之思想與影響〉（《歷史、地理與變遷學術研討會論文集》，嘉義，嘉義大學，2004），頁533-573。

7 George H. Kerr, "Formosa Betrayed" (by Eyre & Spottiswoode, London, 1966) chapter II "Island X" pp.29-30。

8 美國機密檔案，檔案號894A.00/8-3046 CS/A, No.13，標題「Political and Financial and Economic Development During August 1946」，p.3。原文為：「...de jure sovereignty over Taiwan by China is not yet a fully accomplished fact.」。

9 根據聯合國太平洋戰區統帥第一號命令，除東北以外，印度之那以北與中國戰區，包含臺灣在內，由中華民國政府接受日軍投降（筆者編，《最後總督府資料集》，頁106），國民政府根據此令而接收臺灣。

在台代表，對於解決統治上的問題，看法上有很大不同，因而產生「摩擦」。這使得在二二八事件時，長官公署懷疑臺灣人與美國人暗通款曲意圖叛國，更加深事件的悲劇性。¹⁰

長官公署來台最主要的工作是接收總督府各級組織與行政。然而其特殊體制之設計，「接收」卻發展成「實質的直接統治」，接收重點從行政轉而為「財產」，這些無論就「法理」乃至於實質上，都大有問題。底下先比較其權力特殊性設計，再論述其問題。

比較行政長官的權力與大陸省制的不同，學者們一致指出這是一種特殊「省」制，是將「省主席」權力擴展到最大，並比擬總督，形容這是變相的總督制，¹¹甚至於認為這是陳儀為遂行統治上方便，而堅決採行總督制。¹²不過筆者以為行政長官制，不單在權力或任務性質上均非「省政府」可以比擬，也與總督府制也有根本之不同。若就這三者相比較，可以看出臺灣行政長官公署是一種有更強烈「軍政府」色彩的體制。

國民政府成立以來，歷經北伐、剿共之故，「省政府」組織也歷經許多變革，簡而言之是採委員合議制，設省主席綜理全省政務，下設民政、財政、教育、建設、秘書與會計等六廳處。而省主席與廳長之任命，基本上由行政院會議議決，再提請國民政府任命。是以主席與廳處長屬同一位階，保持一種制衡關係，主席之命令須廳處長副署，若廳處長認為有違法或不當，得提請省府委員會議決修正、停止或撤銷，同樣省府主席對於廳處的命令亦然。¹³

不過在長官公署的條例或綱要，卻擴大職權，改為直接指揮制，並非省府委員合議制。在1945年3月14日的「臺灣接管計劃綱要」中即明載「5、必要時得制頒暫行法規」，「12、接管後之省政府，應由中

10 筆者，〈葛超智先生（George H. Kerr）、託管臺灣論與二二八事件之關係〉（《國史館集刊》4，2004）。

11 如鄭梓，〈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237 - 246；丁果，〈臺灣「二、二八」事件之一考察－以陳儀與臺灣省行政長官公署為中心〉（《臺灣風物》41 - 1）；黃昭堂，〈臺灣總督府〉（東京，教育社出版，1985），p271；王泰升〈臺灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（一九四五至一九四九）〉（《台大法學論叢》29 - 1），頁36等等。

12 薛月順〈陳儀與臺灣省行政長官公署的興廢〉（《國史館集刊》復刊第二十四期），頁49。

13 參考施養成，〈中國省行政制度〉第二章「省政府」（上海，商務印書館，1946），頁124。

中央政府以委託行使之方式，賦以較大權力」。¹⁴在實際長官公署組織條例中，雖無建設廳，卻多了工礦處、農林處、警務處、交通處，等共九廳處，以及其他專管機關局室會等。¹⁵更重要是，長官公署組織條例第七條規定「…各處設處長一人，…承行政長官之命，掌理各該處事務」¹⁶，行政長官是各廳處長的直接上級長官，可以直接指揮命令各廳處長，這點與臺灣總督相同。

在組織方面，省府組織條例第十二條規定有秘書處職掌，但僅負責機要事務等，與其他廳處是平行單位。¹⁷但在長官公署體制下，它卻是高於各廳處。1945年8月31日最初公佈的長官公署組織條例第六條規定「置秘書長一人，輔佐行政長官處理政務，並監督各處及其他專設機關事務」。¹⁸不過同年9月20日公佈的組織條例第六條中，卻將「並監督各處及其他專設機關事務」等字刪除。¹⁹在臺灣新生報1947年刊行的《臺灣年鑑》所載組織條例第六條，雖無相關字眼。²⁰但1948年刊行的《今日的臺灣》所載組織條例第六條，則有「並監督各處及其他專設機關事務」等。²¹

這些差異反映出，可能當初設計長官公署制度時，仿效總督府總務長官，²²而設秘書長，以輔佐統帥各廳處。不過組織條例送審時，可能過度凸顯行政長官權限與權威而遭刪除。但實際運作上，秘書長仍保有領導各處處長之權威，例如長官公署前進指揮所即由秘書長葛敬恩領導，由此可知公署秘書長相當於總督府的總務長官。事實上，總督府日

14 長官公署法制委員會編《臺灣省單行法令彙編》（台北，長官公署法制委員會，1946），頁2，3。

15 《臺灣省單行法令彙編》，頁17-18。

16 《臺灣省單行法令彙編》，頁18。各所屬機關的組織法中均規定「…處長，簡任，承行政長官之命，綜理處務」（參考「臺灣省行政長官公署及其所屬機關組織法」）。

17 《中國省行政制度》，頁534。

18 《中國省行政制度》長官公署組織條例（民國三十四年八月三十一日公佈）第六條，頁126。

19 《臺灣省單行法令彙編》，頁18。

20 《臺灣年鑑—民國三十六年》（台北，臺灣新生報，1947），頁F-58。本書資料由三田裕次先生提供。

21 徐子為，潘公昭，《今日的臺灣》上冊（上海，中正出版社，1948。），頁174。本書資料由三田裕次先生提供。

22 總督府官制第二十條規定「總務長官輔佐總督，總理部務，監督官房及各局部事宜」。（《臺灣年鑑—民國三十六年》，頁F-15。）總督府時代早期此官職又稱為民政長官。

方官員對祕書長的認識，即相當於總務長官一職。²³與他省省府委員或處長間平等的合議制不同，「長官」為權力階層的最頂端，且在各廳處與長官之間尚設有祕書長領導，行政長官對各廳處之權威，是他省主席無法相比。

在廳處長的人事任命權上，省政府組織法第十四條規定「各廳置廳長一人，由行政院會議議決，就省政府委員中提請國民政府任命」。²⁴省主席對廳處長無人事任命權。但長官公署組織條例中並無「行政院會議議決，提請國民政府任命」此一規定。雖無相關廳處長任命的規定，但從長官公署各廳處長均與陳儀有密切關係來看，顯然行政長官對廳處長之人事任命，具有相當的影響力或決定權。

此外，廳處以下主管（薦任級）的任用，在省府組織法第五條規定「薦任以上公務員或所屬機關主管人員之任免，由省政府委員會中議決」。²⁵一般省主席對薦任以上之主管人員無直接任免權。事實上，臺灣總督對奏任級人員（相當於薦任級）也無直接任免權。總督府官制第十一條「總督統帥部內之官吏，奏任文官之進退，應經內務大臣由內閣總理大臣，奏請任命，其判任官以下得自行委派」，第十三條「…敕任官及奏任官之罷免應經內務大臣，由內閣總理大臣奏請執行，其他得自行罷免」。²⁶但是在長官公署各廳處組織法中規定「薦任（主任級）以上人員，由行政長官遴請依法任用」。²⁷行政長官不僅對廳處長有直接指揮權，更對薦任以上或所屬機關主管有直接任免權，這點比省主席及總督的權力更大。

在中央與省之行政關係上，依據中央與省政府行政關係原則第三條規定，「凡依法應由國民政府辦理，或須呈經中央核准各省方得辦理之事項，各省政府不得自行辦理」。第四條為「中央政府各機關設在各省

23 見日本防衛研究所圖書館所藏，西浦節三大佐與安藤正少佐記述《第十方面軍復員史資料》（收於筆者主編，《臺灣終戰事務處理資料集》），頁82）。原文為「臺灣省行政政府祕書長葛敬恩氏（原陸軍中將。尚祕書長は旧總督府の總務長官に當る）」。

24 《中國省行政制度》，頁534。

25 《中國省行政制度》，頁531。

26 日本外務省條約局法治課編《日本統治下五十年の臺灣—「外地法制誌」三の三》（東京，外務省條約局法治課，1964），頁174。總督府官制歷經多次變化，此為昭和二十年（1945）四月最新修訂制度之文本。

27 參考《臺灣省單行法令彙編》「臺灣省行政長官公署及其所屬機關組織法」。

政府內之機關，由各主管機關直接指揮，但其屬於行政範圍者同時由省政府主管與指導」。²⁸長官公署組織條例第三條則直接規定「受中央之委任得辦理中央行政。臺灣省行政長官，對於在臺灣之中央機關有指揮監督之權」。

在兼掌軍權方面，一般國民政府之省主席多由軍人兼任，文人亦可兼保安軍司令。²⁹在總督府官制第四條規定「總督為陸軍武官時得兼任臺灣軍司令」。³⁰而如前述，行政長官可以監督在台之軍委會與台省警備司令部。而陳儀更於9月7日兼任臺灣省警備司令³¹，而握有實際的軍權。就此點而言，三者似乎差異不大。但1946年4月5日發布的「駐臺中央機關受臺灣省行政長官之指揮監督令」，則使得包括軍事委員會與臺灣省警備司令部在內，亦須接受指揮監督。³²公署之軍事權遠超過其他兩者。

就省的立法權而言，省政府組織法第二條規定「於不牴觸中央法令範圍內，得依法發佈命令」。³³不過長官公署則有更大的自由，在1946年5月23日發布「臺灣省行政體制可因地制宜令」，則允許「臺灣一切政制，行政長官可因地制宜，訂立規章，…縣市行政人員之級職，及縣市政府之機構，可不必與內地全同，…惟仍應逐漸改進，以期將來與內地制度一制」。³⁴而在長官公署組織條例第二條更明確規定「於其職權範圍內，得發布署令，並得制臺灣省單行規章」，這點應該是仿效總督府之委任立法制度，³⁵但權力範圍更大。

其次，在省政府組織的修訂上，長官公署也比他省擁有更多的權力。省政府組織法第七條規定，「省政府於必要時得由行政院提經立法

28 《中國省行政制度》，頁535。

29 《中國省行政制度》第二章「省政府」，頁77。

30 《日本統治下五十年之臺灣—「外地法制」三之三》，頁174。

31 見《臺灣新報》1946年九月十九日報導（收於《臺灣日日新報》附冊（台北，五南出版社再版，1995））。

32 《臺灣省單行法令彙編》，頁13。

33 《中國省行政制度》，頁530。

34 《臺灣省單行法令彙編》，頁15。

35 關於委任立法制度，有黃昭堂先生討論過（參考《臺灣總督府》（東京，教育社出版，1985），頁221-230），而詳細情形則可參考日本外務省條約局法治課編《臺灣の委任立法制度—「外地法制誌」三の一》（東京，外務省條約局法治課，1959）。

院之議決，設置專管機關」。³⁶而總督府的機關設置，往往以官制改訂方式規定。³⁷但長官公署組織條例第五條卻是，「必要時得設置專管機關或委員會，其組織規程由行政院定之」，³⁸無須經過立法院議決。在《今日的臺灣》所載公署組織條例第五條，更記載「…必要時得設置專管機關或委員會，視其性質，隸屬於行政長官，至各處之組織，由行政長官決定之」。³⁹由此可見，公署制度設計之初，是賦予行政長官制定制度的權力。

就與中央關係而論，「省」接受行政院相關部會的指揮監督與立法院約束，屬於中央之下級單位。但長官公署並無上述層層節制與約束，具有因地制宜、便宜行事的行政特色。毋寧說長官公署是中央政府在台的全權代理，在臺灣的另一個中央政府，統括一切軍政與民政，長官直接對中央負成敗責任。行政長官比省主席乃至於臺灣總督，擁有更多權力與行政自由度。為說明方便，將上述結果整理成如下表一。

36 《中國省行政制度》，頁531。

37 在明治三十一年六月二十日改正官制第十七條規定「民政部中之局課及其事務分掌由總督定之」，但之後歷次官制改正第十七條只有明確規定所設置的局課，已無前述「總督定之」之字眼。由此可知，之後的局課設置，均以法律明文化。（參考《日本統治下五十年の臺灣—「外地法制誌」三の三》，頁155 - 175。）。

38 《臺灣省單行法令彙編》，頁18。

39 《今日的臺灣》上，頁174。

表一：行政長官、省主席及臺灣總督權力地位比較表

	與各廳處局關係	輔佐職位	廳處局長任命權	主管(薦任或奏任)任用權	單行法定權	指揮中央機構權	機關設置權	兼領地方軍隊領導權	中央管轄單位	位階
行政長官	直接指揮	秘書長	無規定，※1	有	有	有(含軍委會)	有(直接設立)	有	行政院	中央在台代表
省主席	委員合議	無	無	無	不可抵觸中央法令	無	須經行政院立法同意	可	行政院會議	地方最高代表
臺灣總督	直接指揮	總務長官	無	無	有	無規定，※2	無	軍人可	內務省	地方最高代表

※1：行政長官應有建議權。

※2：歷來的總督府官制中並無相關規定，應該是在日本政府中，只有官員出張（臨時奉派）至臺灣，而無另外設置內閣在台機關。

若就名稱而論，國民政府的「署」制，本身即含有強烈的軍事綏靖意味。早在抗戰時期，因為日軍入侵，省往往被割裂數分，為求行政貫通，是以在未被佔領地方設置省政府行署，繼續省政。其中規定「省政府行署置主任一人，……，綜理行署事務，並指揮、監督所屬職員及機關」。⁴⁰而在行政督察專員公署組織暫行條例（1936年3月公佈10月修正）第一條開宗明義即規定，「行政院為整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率起見，得令各省劃定行政督察區，設置行政督察專員公署，為省政府輔助機關。」⁴¹行署是代行省政府職權的組織，因為是戰時，並非採委員和議制，而是直接指揮制，使其權限具有便宜行事的靈活自由。而在戰後，為便於遂行國共內戰，也設立類似「署」的體制，以軍政統

40 施養成，《中國省行政制度》第二章「省政府」，頁115-7。

41 程方，《中國憲政概論》附錄（長沙，商務印書館，1939），頁562。

領更大區域的民政，如「東南軍政長官公署」，亦是其中一例。

長官公署與行署等之共同特徵，都是強調「直接指揮」與「因地制宜」之特性，都是一種戰時的軍政體制，比一般「省」政府更具軍事色彩。特別關於接收投降的日軍，戰後國共間早展開激烈的「接收淪陷區」之鬥爭。⁴²賦予行政長官集行政、立法、軍事與人事等大權之特殊性設計，主要是延續戰時的考量，目的是希望在最短時間內，完成軍事性接收，並掌控臺灣總督府龐大的機構與財產。如前述美方認為它是「軍事佔領政權」。日本方面也認為，無論國際法上適當與否，長官公署實是一種特殊軍事佔領下的「直接統治」。⁴³基於上述理由，這是本文稱長官公署為「軍事佔領接收體制」之故。

是以論長官公署制的成敗，重點並不在於與省政府的差異，或與總督府的類似，而是在此特殊權力制度下，它所應扮演的角色與結果。筆者認為，既然它是過渡性的軍事佔領體制，是以其「歷史任務」即在於利用特殊性，在完成「接收工作」後，進而在佔領期間調整臺灣體制與政策，最終使臺灣納入並適用於中華民國「憲政」上的省政府體制⁴⁴。換句話說權力的大小並非問題重點，而是實際的措施與結果，才是評論長官公署的焦點。然而不幸的是，陳儀及其政府本身並不了解此點，反而更利用制度的特殊性肆行私慾，這才是最大問題。

三、長官公署接收工作「真實」的一面

權宜與方便本是為遂行「任務」而設，但在臺灣省長官公署成立之初，即濫用權力的特殊性，這點從接收過程中最能反映出來。

雖然1945年9月3日日本才正式向盟軍投降，9月9日向中國投降，

42 郭廷以《中國近代史綱》（香港，中文大學，1980），頁742 - 749。

43 見「臺灣統治終末報告書」（《最後總督府資料集》，頁264 - 266，269）。相較於美國佔領日本，只給予政策指令，並不擔任行政工作，實行間接統治，長官公署則是直接派任自己人為官吏，直接統治。

44 《臺灣年鑑－民國三十六年》長官公署行政組織之說明為：「係屬一種暫時性組織，並非永久性制度，目的在接管之初，求得事權統一，接收完整。一俟接管工作全部完成，地方機構，悉數建立，及一般客觀條件成熟，自應仍與各省同樣組織，成立正式省政府。」（頁F58）。

但早在大戰剛結束時，即有美軍戰鬥機飛抵台北，⁴⁵然後8月底有美軍數名及中國軍人來台，進行偵查。⁴⁶10月5日長官公署在台成立前進指揮所準備接收，並進行間接統治。10月6日日本第十方面軍參謀長諫山春樹率團拜訪前進指揮所，由副主任范誦堯少將接見，並由上校參謀朱嘉賓交給諫山「長官公署備忘錄」台政字第一號、第二號，臺灣省警備司令部台軍字第一號、第二號，準備接收。⁴⁷

依照台政字第一號，接收「一切法定領土、人民、治權、政治、經濟等設施及資產」，具體作法是相關機構將業務內容、財產鉅細、財務收支、損壞情形等詳列清冊，等待接收。第二號則規定不使用中國法幣，在新幣制出現前，暫時使用現有幣制，並要求三千萬元交前進指揮所使用。⁴⁸

台軍字第一號要求第十方面軍準備投降事宜，包括禁止駐軍移動，就地等候投降，並將一切武器彈藥設施及相關軍事資料等，詳列清冊，等候接收。第二號則是要求提供米糧，以供接收部隊使用。⁴⁹另外再於10月13日交付台軍字第三號，要求北部所有日軍撤往新竹以南，並完成米糧與交通供給之準備，以利國軍進駐。⁵⁰

在前述備忘錄要求下，總督府動員所屬機關，緊急做成大量的調查報告與清冊，作為接收點交之用。⁵¹接收大體情況，可見於《抗戰與台灣光復史料輯要》中。⁵²這些龐大書類中，個別接收清冊中有部分為私人收藏，並曾在臺灣文獻館中展出，其中內容誠如台政字與台軍字備忘錄所要求般，對於相關單位之財產物件與資料事項，有鉅細靡遺的記載。⁵³在三田裕次先生所有的總督官邸編冊No.6「交替書」中，不僅對許多國寶級藝術品財產有詳細的點交紀錄，連其中的椅子、垃圾桶等細

45 《第十方面軍復原史料》（收於《臺灣終戰資料集》，頁84）。

46 《最後總督府資料集》，頁174。中國方面包括台籍的張士德，與前福州市長，後為福建省顧問的黃澄淵。

47 臺灣文獻館，CD14，1945，《前進指揮所有關日軍投降接收文卷》，頁113-115。

48 臺灣文獻館，CD14，1945，《前進指揮所有關日軍投降接收文卷》，頁93-100。

49 臺灣文獻館，CD14，1945，《前進指揮所有關日軍投降接收文卷》，頁101-108。

50 臺灣文獻館，CD14，1945，《前進指揮所有關日軍投降接收文卷》，頁109-111。

51 《最後總督府資料集》，頁266。

52 見魏永竹主編，《抗戰與台灣光復史料輯要》（南投，臺灣省文獻會，1995），頁428-470。

53 參考《烽火歲月—戰時體制下的臺灣史料特展圖錄》（南投，臺灣文獻館，2004），頁61-64。

微之物，都有詳細的點交紀錄。⁵⁴

10月25日受降典禮，長官公署暨警備總司令部隨即發出署部字第一號，下令臺灣總督「所有臺灣總督及第十方面軍司令官等職銜一律取消，即改稱臺灣地區日本官兵善後聯絡部長，受長官之指揮」，除傳達長官公署命令外，不得發佈任何命令。⁵⁵也就是第十方面軍改為臺灣地區日本官兵善後聯絡部，取消總督府，而日方另設殘務整理事務所，所有一切統治臺灣職權完全喪失。以上是軍事接收過程，至此為止是前進指揮所藉由總督府「間接統治」臺灣。

接著10月27日長官公署發布訓令署接字第一號，展開政府的接收。在日本外務省所編之公署各處局室會接收總督府各單位的對照圖表，說明了接收的過程。⁵⁶

54 總督府官邸編「交替書」No.6，1945年十一月二十八日。本資料由三田裕次先生提供。

55 臺灣文獻館，CD14，1945，《前進指揮所有關日軍投降接收文卷》，頁122。

56 見昭和二十一年（1946）二月十日，齋藤編之「臺灣ノ現況」（《最後總督府資料集》，頁183 - 184）。

表二：臺灣省行政長官公署接收總督府各機關單位對照表⁵⁷

臺灣總督府		臺灣省行政長官公署	
原來的局部(舊日本方面)		新機關(中國方面)	備考
局部名	課名		
官房	秘書官室 人事課 文書課(審議係除外)		未接收
官房 法務部	文書課審議係	法制委員會	
官房	情報課	宣傳委員會	
官房 文教局 警務局	地方監察課 援護課 衛生課	民政處	
文教局	教學課	教育處	
財務局		會計處、財政處	
農商局	商政課	財政處	
礦工局		工礦處	
農商局(商政課除外) 同局食糧部		農林處	
警務局(衛生課除外)		警務處	
交通局		交通處	
專賣局		臺灣省專賣局	
高等法院		臺灣省法院	

11月1日開始接收總督府以下各單位及地方機關，而表中所列未接收之總督官房、秘書官室、人事課、文書課及外事部，也於11月8日接收。⁵⁸遲緩接收的原因，應是長官公署準備不及所致。基本上在總督府全力配合下，12月中旬左右，包括地方單位、學校以及其他各機關，都完成了接收工作。⁵⁹此時，臺灣行政已完全納入長官公署的「直接統治」下。

57 另外，在接收完成後，行政長官公署亦編列一份詳細的「前臺灣總督府各機關單位與臺灣省行政長官公署接收各機關單位之對照表」，可供對照比較。（收於魏永竹編《抗戰與臺灣光復史料輯要》，頁463。）。

58 見齋藤編「臺灣ノ現況」（《最後總督府資料集》，頁185。）。

59 「臺灣統治終末報告書」（《最後總督府資料集》，頁270。）。

上述對照表中，長官公署將總督府各單位，併入了主要八個處中。看似簡化了機構，但比起其他省政府只能設置六個廳處，除了建設廳外，長官公署卻多了工礦處、農林處、警務處、交通處等四處。此外，尚有專賣局、糧食局、貿易局、氣象局等，這些都是他省所無之局室。

日本統治臺灣五十多年，臺灣在各方面都有長足的進步，均非中國其他省所能比擬。是以，臺灣調查委員會在歷次會議討論如何接收時，即一再強調「日本在臺灣的制度良好，原有的總督府，只須名稱取消，改為省政府」，「臺灣各種制度設施中，優良者予以保存運用，不合國情者予以剷除」。⁶⁰長官公署多出來的處局室會等，實是為了接收臺灣總督府留下來的龐大產業而設。

例如，交通處除接管總督府交通局業務外，更接管了日本人公私營的航運、鐵路、客運、運輸、郵電等公司與財產。⁶¹工礦處除了接收礦工局業務外，更接收了日本人公私營的金屬與非金屬礦產、石油與煉油、鋼鐵機械、以及為數甚多的製造業等企業與財產。⁶²農林處接管農商局及農業團體、會社等，同時也包括日本人公私營的農林漁牧等企業與財產。貿易局接管臺灣重要物資營團，糧食局接收臺灣食糧營團與食糧部所屬單位，特別在戰時，這些都是總督府管理物資運用的重要機構，保存有許多備戰糧食與物資。另外如氣象局、專賣局、法制委員會等，這也是他省所無，專門為接收而設的對應機構。⁶³

除了上述日本人公營私營機構與財產的接收外，五十年來日本人在台為數甚多小型純私人的工商產業，與政府無任何關係，但這些私有日產也一律被當作戰爭賠償而接收。由於為數非常多與繁細，這些產業的接收與處理，甚至於延伸至臺灣省政府時代，才告一段落。⁶⁴

然而接收最主要的問題，並不在於財產的龐大，而是在於政府官員

60 見陳興唐編《南京、中國第二歷史檔案館藏—臺灣「二、二八」事件檔案史料》（台北，人間出版社，1992），頁11-12。（底下簡稱《二檔史料》）。

61 薛月順編《臺灣省政府檔案史料彙編—臺灣省行政長官公署時期》（台北，國史館印行，1998）第一章第三節「接管交通事業」，頁45-71。（底下簡稱《公署時期檔案史料彙編》）。

62 同前註，第一章第三節「接管工礦事業」，頁72-122。

63 參考鄭梓《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》，文中之接收對照表，頁253。（見附錄）。

64 在《公署時期檔案史料彙編》（一）「第二章日產處理」。

的態度。在日方的資料指出：

中國官員只重視「物」的接收，而與行政本位的日方所準備之「事務繼續與接收」大異其趣。中國官員對於日方所提的「懸案事項」，「緊急要務」等重要行政事務，幾乎不感興趣，只是重視設施、物品、金錢等方面的接收。…有關之會計制度亦大不相同，日本採取綜合性會計制度，而中國則是承包式會計制度，以至於產生種種的誤會。⁶⁵

上述文字透露的是，中國官員接收工作重點並不在統治問題上，而是放在「物」與「財產」上。這種重於「物」遠甚於「事」的態度，另外的研究中也可看出。如學者陳三井指出的，接收系統混亂，常有不歸本單位接收而自行接收之情形，尤以各倉庫為然，或常以收查軍用品為藉口，入民間任意取物騷擾百姓。⁶⁶

如前述，長官公署特殊權力的設計，應該用於「統治事務」繼承與過渡上的方便，但實際上一開始「統治事務」繼承即被忽略，卻濫用或誤用於「財產接收」，以及對所接收臺灣公私財產之「掌控」與「處分」上。這種態度與取向，如後述一直誤導著長官公署的行政，並埋下了日後失敗的種子。

四、「虛」而不「實」的制度變革

如前述，制度的興革才是長官公署工作的重點，這是權力特殊性設計最主要之目的。為了與總督府殖民統治相區別，在建立臺灣地方自治制度上，長官公署的確有進步之處。然而，另一方面陳儀政府卻又濫用權力的特殊性，使得改革虛有其表，這是前人較少論及處，底下補充說明。

長官公署與總督府組織最大不同處在於設立民政處。《省政府組織

65 「臺灣統治終末報告書」（《最後總督府資料集》，頁270-3）。

66 陳三井，〈臺灣光復的序曲：復台準備與接收〉（魏永竹編《抗戰與臺灣光復史料輯要》）頁99。

法》（1944年公佈）中，各省政府設民政廳專管民政相關事務。但在總督府體制中，相關民政業務卻是分散於官房與各局部中，地方的行政業務也大抵如此，其中尤以警察所涉及之業務最為重要。關於此點，先從總督府治台的歷史過程中簡單說明。

日本治台初期，首任總督樺山資紀，雖欲將日本的地方行政制度實行於臺灣，但卻面臨台人反抗的浪潮，是以1895年暫停地方官假官制，改行軍政，以掃蕩抗日活動。直至1896年雖復歸民政，但卻改行以警察統治的地方制度。所謂的警察統治制度，即是由警察擔任地方長官，而且地方行政事務亦由警察負責。之後雖有變革，但以警察為主體的地方行政制度基本上並無改變。⁶⁷

直至大正九年（1920）首位文官總督田健治郎蒞任，地方制度改正，採取所謂「準地方自治制度」的州廳制。地方長官改由文人擔任，各州及街庄實施自治同時，設立郡役所，在郡守底下分設庶務與警察兩課，使一般行政事務從警察業務中獨立出來。⁶⁸所謂的「準地方自治制度」，是在州、廳，以及其下屬的市、街、庄、社等行政區域內，成立地方自治團體，各設有長官以及協議會，以負責地方自治事項。⁶⁹但此時的州廳知事與市街庄長，協議會議員等均是任命制。⁷⁰到了昭和十年（1935）年才更進一步將議員改為一半官選，一半民選，⁷¹使地方自治更向前邁進一步。

然而，在所謂「地方自治」名義下，一般行政雖自警察業務中分出，郡守等地方長官對警察雖有指揮權，但警察在「助長業務」的名義下，仍然參與多數的地方行政。這種警察統治的地方制度，或說警察兼民政的特殊制度，並不見於日本本土或是其他殖民地如朝鮮、樺太等地，可說是臺灣總督府的特殊地方制度。之後，雖有種種改革聲音，但

67 臺灣總督府警務局編，《臺灣總督府警察沿革志（一）》（台北，南天書局再版，1995）「第六章附記所謂郡警分離的問題」，頁685 - 686。

68 川村竹治《臺灣の一年》（東京，時事研究會，1930），頁47。

69 見原幹洲，《臺灣地方自治法制自製要求運動》（台北，成文出版社再版，1999）「第二章地方團體の機關」，頁16 - 40。

70 見臺灣日日新報社發行《新舊對照 管轄便覽》（台北，成文出版社再版，1999）「臺灣州制第十四條」，頁239；「臺灣市制第十三條」，頁242；「臺灣街庄制第十五條」，頁245。

71 見佐伯迪《臺灣地方自治》（台北，成文出版社再版，1999）「臺灣州制第七條」，頁1；「臺灣市制第九條」，頁16；「臺灣街庄制第九條」，頁33。

直至日本殖民統治結束，仍未竟改革之功。⁷²

此種「地方自治」制度，是總督府監督指揮州廳，而州廳監督指揮市街庄。⁷³在此關係下，總督府並未特別設立專門部局，以指揮監督地方之文書審議與自治團體，而是將相關業務的督導管理，分散於相關部局中。例如，人事、地方自治監察是由總督官房負責，總務局負責地方勞政等，而衛生工作則由警務局負責。⁷⁴

行政長官公署與之最大不同處，是將總督府各部局與地方自治有關的一般行政業務等所轄三十三單位集中於民政處。⁷⁵例如，在一般行政業務中包括總督府官房地方課、臺灣地方自治協會、總督府評議會之業務；戶政上包括過去警察局戶口係之業務；社會行政則包括文教局援護課、北投援護會館、成德學院；地政上包括財務局稅務課之地方部份；衛生業務方面則將警察局課，以及屏東至基隆等十二所醫院及花蓮港玉里分院，加上台北保健館、癩病預防協會、台北樂生院、台北養神院、博愛本部台北支部與四角亭雙葉診療所，等醫療院所併入；營建方面則併入台北住宅營團業務。⁷⁶

新的民政處最主要特色，是把過去總督府時代警察的戶政與衛生工作分離出來，使警察只專管治安，普通行政改由一般公務員負責。這種改變也普及到縣市鄉等地方行政制度上，由民政處直接督導各地方一般行政業務，在地方政府設立民政局，負責一般業務。另外，又將日治時代作為警察統治輔助的舊保甲制度，⁷⁷改為村里制度，作為統治的輔助。⁷⁸自此終於修正日治時代為強化對台統治而產生警察干預地方行政之弊。臺灣民眾所詬病之處得以改革，警察權限明顯的限縮，民眾的自由度相對提升，地方自治體的權限增加，實可謂地方自治的一大進步。

此外，民政處另一個任務，是將臺灣從日本殖民地變成中華民國

72 《臺灣總督府警察沿革志（一）》「第六章附記所謂郡警分離の問題」，頁686 - 97。

73 佐伯迪《臺灣地方自治》，頁53 - 5。

74 參考臺灣省行政長官公署民政處編《臺灣民政第一輯》（台北，長官公署民政處，1946）「臺灣總督府組織系統表」。

75 見臺灣省行政長官公署民政處編《臺灣一年來之民政》（台北，長官公署民政處，1946），頁2。

76 見《臺灣一年來之民政》附表二「臺灣省民政處接管名別名稱表」，頁21。

77 原保甲制度廢止於1945年六月十七日。（參考安藤正編《ああ臺灣軍》（福島縣，渡邊膳寫堂，1983），頁134。）。

78 參考《臺灣民政第一輯》，頁108，114。

的一個省。這個過程則包括：一、縣市區域的劃定及其機構的建立，二、民意機關的設置與公民訓練的實施，三、戶籍行政，四、社會行政，五、合作事業，六、山地行政，七、都市營建，八、日僑管理，等項。⁷⁹這些工作的重點，並非延續舊總督府的行政，而是改造舊有制度，以呈現出新的「中華民國政府特色」。

首先在縣市的區域上，雖是延續日治時代的劃定，但總督府的州廳街庄名稱則改為中國式的「縣市鄉鎮」，把都市「署」區之名改為「區」，將原有街道「町」及「丁目」名稱，改為街路巷，並把重要道路改為有國民政府特色之名稱，如中山、中華、三民等。⁸⁰同時實施村里鄰制度，並由公民直接選舉村里長。⁸¹不過新的鄰里制度，實際上是仿效他省的保甲制度，在鄉為村，在市為里，以一百五十戶為原則，村里下之鄰，則以十戶為原則。⁸²

其次，在戶籍行政方面進行「正名」，將過去日本式稱呼改為中國式稱呼。一方面將警察所管的戶政業務，改由戶政課辦理，實施戶口清查與重新戶籍登記，改臺灣人國籍為中國籍，並恢復過去舊名字與重新編定門牌號碼。⁸³而此正名行動，也是都市營建與重建中的主要任務之一。⁸⁴在社會行政方面，除承續過去業務，主要是停止過去協助總督府的民間團體之活動，將之重新調查登記與整理，重新組成為對長官公署協力之團體，⁸⁵總數計有省級三十九單位，縣市級一五五單位。⁸⁶不過在對台胞遣返與救濟上，初期長官公署並不甚積極，一直到相關問題引

79 《臺灣一年來之民政》，頁3 - 18。以及臺灣省行政長官公署編印，《臺灣省行政長官公署施政報告（臺灣省參議會第一屆第二次大會）》三「民政處工作報告」（民國三十五年十二月，無出版地），頁13 - 41。本書由三田裕次先生提供。）。

80 《臺灣一年來之民政》，頁3 - 4；16；《臺灣民政第一輯》，頁113 - 114；《公署時期檔案史料彙編》，頁3 - 4。

81 《臺灣一年來之民政》，頁4；16；《臺灣民政第一輯》，頁114；《公署時期檔案史料彙編》，頁11。

82 《臺灣年鑑－民國三十六年》，頁F - 51。

83 《臺灣一年來之民政》，頁7 - 9；16；《臺灣民政第一輯》，頁158 - 165。

84 《臺灣一年來之民政》，頁16。

85 《公署時期檔案史料彙編》，頁98；167 - 172。

86 《臺灣一年來之民政》，頁9 - 11；27 - 29；《臺灣民政第一輯》，頁167 - 171；《公署時期檔案史料彙編》，頁166。

起各界關注後，公署才出面協調，接回台胞。⁸⁷

其次，在山地行政方面也與日治時代不相同。主要是將警務局理藩課負責的山地行政，改由民政處下設的山地行政股，以及各地方縣政府民政局設專人負責，並將山地原有頭目制番社改為自治性質的鄉村。⁸⁸除一般行政人員外，警察亦採用高山族人員。並組成山地醫療隊，改善山地衛生。取消山地交易所，並改教育所為一般的國民學校等。⁸⁹

上述山地行政的改變，就制度精神而言，基本上是原住民與平地台民一視同仁之政策，並以原住民治理原住民為原則。就好的方面而言，是取消日治時代防範原住民叛亂之差別歧視待遇，使與平地台民享有制度上平等待遇。然而另一方面，這也將原住民納入以漢族文化為中心之體制，加速其漢化過程，造成原住民文化快速流失，此則為日後問題之濫觴。

除上述行政變化外，地方自治更重要的進步，是設立各級民意機關。如前述，日本時代雖設有各級地方協議會制度，然而大正九年（1920）的制度中，無論何種層級協議會，議長由地方長官擔當，副議長是助役等行政官員擔當。而議員是上級的地方長官派任，並無選舉，至昭和十年（1935）才改成一半選舉一半派任。臺灣在日治時代雖有以市町村為基礎的地方自治，但其內容充滿集權與官治的性格。⁹⁰但長官公署在1946年1月15日公佈國民政府省縣參議會選舉條例與議事規則，隨即辦理臺灣省公民人數統計，逐步完成鄉鎮級及縣級議會代表的選舉，成立議會，最後於同年5月1日成立省參議會。⁹¹辦理由下而上的各級民意機關選舉，短短八十天內即完成各級參議會的成立，⁹²效率

87 參考張建休，〈田園將蕪胡不歸？－戰後廣州地區台胞處境及返籍問題之研究〉（《臺灣史研究》6-1）。

88 《臺灣一年來之民政》，頁13-15。

89 《臺灣民政第一輯》，頁151。

90 參考王泰升，〈日治時期臺灣特別法域之形成與內涵－台、日的「一國兩制」〉（收於《臺灣法制一百年論文集》（台北，臺灣法學會編印，1996）），頁156-157。

91 《臺灣民政第一輯》，頁138-149。

92 參考臺灣省行政長官公署民政處編印，《臺灣省民意機關之建立》（台北，臺灣省行政長官公署民政處編，1946年11月）。

之快為全國之冠。⁹³

與總督府的協議會相比，新的民意機關有很多進步的地方。首先，議長由過去的行政首長兼任，改為由議員互選。議員的選出，從過去有性別與納稅額度的限制，改為公民普選。議員罷免規定，則從過去「權」在行政首長，改為由原選出者依法罷免。過去協議會職權限於諮詢、或議決財政收支方面，必要時可不經議會，但新的參議會職權更為廣泛，注意地方興革及自治推行。而過去總督對議會有權可以任免解散，但新的參議會則是一切依法辦理，不能隨便解散。⁹⁴從這些差異可知，新政府在地方自治方面比舊總督府更向前邁進一步。

雖然如此，長官公署的參議會等各級議會，只是「參議」或「諮議」性質，與現代「議會」具有之「議政」權力仍有很大距離，是以常被批判為權力架空不具實質機能的民意機關。⁹⁵但另一方面，短時間內成立的各級民意機關，對當時臺灣人民而言，卻是提供了一個政治願景，產生了相當大的政治號召作用。因為它規定有議決地方自治法規、縣市單行規章、審核縣市預算、建議市政興革事項、聽取市政報告及提出質詢等權力，⁹⁶而且民眾也透過參議會不斷要求縣市長民選。⁹⁷它不僅提供臺灣人對政府直接表達建議⁹⁸與不滿的管道，其中可能的縣市長民選，更讓臺灣人相信並期待政府會實行理想中的「地方自治」，達成民主議會政治之目的。特別國民政府在臺灣成立各級民意機關的效率，冠於他省，曾使臺灣人對此抱有很大的期待。

此外，公佈的中華民國憲法也帶給臺灣人民很大的期待。1946年11月15日南京召開制憲國民代表大會，以政治協商會議的「五五憲草

93 見《臺灣省民意機關之建立》，頁7。論文部分請參考陳明通，〈日據背景與大陸經驗—論影響省議會菁英形成與變遷的兩項歷史因素〉，（載於臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會成立五十週年紀念專刊》（南投，臺灣省議會，1996）），頁311。

94 參考臺灣省行政長官公署編《臺灣省行政概覽》（台北，長官公署，1946）附表「現行民意機關與日本統治時代議事機關之比較表」，頁7。

95 見前揭王泰升，〈臺灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接1945至1949〉第5-3節「臺灣各地方民意機關」。及鄭梓，〈臺灣省參議會史研究〉（台北，華世出版社，1985）。

96 見《臺灣省民意機關之建立》附錄三，頁349。

97 見美國機密檔案，檔案號894A.50/1-447, No.34,CSBM。標題「Political and economic review for December, 1946, in Taiwan」，p.3。

98 在1946年五月臺灣省參議會第一次大會召開後，代表們即提出了涵蓋各部門共158件建議案，這些建議案雖不見得全被採行，但也反映出民意的表達比起日本時代各為暢達。（見《臺灣省行政長官公署施政報告（臺灣省參議會第一屆第二次大會）》附錄，頁1-35）。

修正草案訂正稿」為藍本，12月25日完成三讀會程序，1947年1月1日國民政府公佈中華民國憲法，預計是年10月25日年正式行憲。⁹⁹一旦行憲，臺灣省自然也應納入行憲之範圍。對當時臺灣人民而言，中華民國憲法之意義主要有：一是得參與中央民意代表的選舉，臺灣人可有國民大會與立法院之代表，實際上也選出了代表。但更最重要的是憲法第十一章「地方制度」規定中的「省縣自治」。

憲法第一百十二條規定「省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法」，第一百十三條規定「…1、省設省議會，省議會議員由省民選舉之。2、省設省政府，置省長一人，省長由省民選舉之。…第二款屬於省之立法權，由省議會行之」。¹⁰⁰憲法之規定，實又比長官公署的省參議會之自治精神，更向前一步，明訂有屬於省之立法權，且省長由省民直選。

其次在縣級方面，憲法也有同樣規定。第一百二十一條規定「縣實行縣自治」，第一百二十二條「縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，置定縣自治法…」，第一百二十三條「縣民關於縣自治事項，依法律行使創制複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉罷免之權」，第一百二十四條「縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之」，第二款「屬於縣之立法權，由縣議會行之」。¹⁰¹相較於長官公署的地方制度，在憲法的規定上，人民有權選舉縣長，議會有更大的立法權，人民同時擁有罷免與創制、複決等權，地方自治精神又更向前邁進一大步。

從地方自治發展角度而論，臺灣從日治時代早期警察統治的制度，進化到文人治理，以及雖有部分議會代表，但仍缺乏實質權力之「協議」式議會，可說是一種「準準地方自治」。到了長官公署時期則是進一步到有完全議會代表，但限定於「參議」的議會，發展成「準地方自治」。

99 林山田，〈五十年來的臺灣法制〉（收於《臺灣法制一百年論文集》（台北，臺灣法學會編印，1996）），頁92。

100 《簡明基本六法》（台北，傳鐘出版社，1978），頁7。

101 同前註。

就發展趨勢而言，接下來應該是臺灣進入新的中華民國「憲政體制」，結束長官公署的「軍事佔領接收任務」與特殊制度，而達成完全的「地方自治」。問題是憲政中的地方自治精神，是人民充分自治，自由選舉各級政府長官與議會代表。這點卻與前述長官公署特殊體制相抵觸、相衝突，且對於前述企圖掌握龐大公私日產與物資的長官公署而言，更是障礙。這不只是陳儀所不願，也是國民黨政府不願意之處。是以在1946年底憲法完成三讀後，臺灣成立各級民意機關效率雖冠於中國各省，但陳儀仍以「台人受日本統治」為由，突然宣佈最快在1949年後才能實施憲政，企圖以「拖」待「變」。這又是陳儀權力的濫用，但中央政府又默認其說，不予糾正。結果臺灣輿論譁然，大失民心。

五、行政中的「虛」與「實」

除了前述接收工作與制度變革有「虛」與「實」兩面外，在實際行政中也有「虛」與「實」的兩面性，反映出長官公署誤用與濫用特殊性權力，而形成嚴重的問題。

前進指揮所發出台政字第一號，在其備忘錄三—2條中指出：「現在臺灣之警察，應仍就駐地維持地方良好秩序，日籍官員各維原職，繼續維持行政不中輟，工商不停業，學校不停課」。¹⁰²此項指令之用意，應是要暫時維持原總督府之運作，以維持社會經濟之安定，再圖「緩步」改變。不過在行政長官公署接管計劃中，第一條「力謀台民福利，剷除敵人勢力為目的」，第三條「接管後經濟設施，是以根絕敵人對台民經濟榨取，維持原有生產力，勿使停頓衰退為原則…」，第五條「民國一切法令，均適用於臺灣，必要時得頒暫行法規。日本佔領時代之法令，除壓榨，箝制台民，抵觸三民主義，及民國法令者，應悉予廢止外，其餘暫行有效，視事實之需要，逐漸修訂之」。第十條「各機關

102 臺灣文獻館，CD14，1945，《前進指揮所有關日軍投降接收文卷》，頁95，及參考台進字第一號（頁5）。

舊有人員，除敵國人民及有違法行為者外，暫予留用…」。¹⁰³這些條例雖有保留舊制、舊令與行政人員之意，但又隱含最短時間內排除日本人在臺影響力之「速變」原則。實際上接管不久，政治運作「速變」之事實，早已取代台政字備忘錄與接管計劃「緩變」之原則，也因此對戰後臺灣的社會與經濟帶來立即性的衝擊。

日本初投降時，總督府開會研議對策，決定「承諾必謹」與「維持島民生活與經濟秩序」為最高原則。¹⁰⁴當時在金融方面，並沒有發生擠兌情形，物資流通反因戰爭結束而更增加，糧食不安狀況消除，物價因而有些許下跌，但房地產價格卻有暴騰情形。治安雖有隱憂，但大抵上仍相當安定。¹⁰⁵然而到了九月，不待和平條約的簽訂，中國方面即決定全面進駐接收。總督府雖願意全面配合中方要求，努力於接收準備與治安維持。實際上卻是統治威信全失而無力治理，社會、經濟與治安的混亂逐漸表面化。¹⁰⁶

這些如搶奪軍需用品，砂糖貨物，盜伐森林，報復攻擊警察¹⁰⁷，乃至報復毆打公司工廠日本人經營者、官吏與學生等事件。¹⁰⁸或搶劫財物，破壞秩序，聚眾賭博等也層出不窮。¹⁰⁹台民甚至拒絕繳稅，戰時總督府稅收達成率百分之九十九，但台人拒繳稅的結果，10月稅收達成率嚴重減退至百分之二十至二十二。結果不得不增印台銀 因應，物價上漲因而不可抑止。¹¹⁰

接收後，這些社會經濟問題更加惡化，¹¹¹根本原因即在於長官公署的直接統治，這點可從長官公署的人事政策中看出。最初在接管計畫

103 《臺灣省單行法令彙編》，頁1-3。

104 《臺灣新報》1946年8月17日頭版。

105 見「大詔渙發後に於ける島内治安状況並び警察措置（第二報）」（《最後總督府資料集》，頁140-142；155-156）。

106 參考「臺灣統治終末報告書」（《最後總督府資料集》，頁267）。

107 「大詔渙發後に於ける島内治安状況並び警察措置（第三報）」（《最後總督府資料集》，頁163，164）。

108 參考「臺灣ノ現況」（《最後總督府資料集》，頁191-192）。

109 見「前進指揮所通告台進字第二號」（臺灣文獻館，CD14，1945，《前進指揮所所有關日軍投降接收文卷》，頁10）。

110 見「前進指揮所十月十七日通告」（臺灣文獻館，CD14，1945，《前進指揮所所有關日軍投降接收文卷》，頁20）。

111 筆者，〈從「終戰」到「光復」期間臺灣政治與社會變化〉（《國史館學術集刊》13，2007年9月），頁64-70。

中本來有「各機關舊有人員，除敵國人民及有違法行為者外，暫予留用」，似乎希望維持現狀。9月投降前，總督府方面也抱著希望，透過外交與軍事方面管道向中方說項，請求考慮日本統治臺灣的特殊狀況，在和平條約簽訂前，採行由中國佔領，但由總督府行政的間接統治方式，以維持臺灣現狀。¹¹²但如前述接收開始後，不只總督府機能完全停止，且在1945年底，長官公署已完全接收所有機構直接統治。在「剷除敵人勢力」目的下，長官公署快速進行包括解除日本人職務、凍結日人公私財產，並在最短時間內以大陸人士取代。

11月1日接收當時，長官公署留用總督府的礦工局長、鐵道部長、遞信部長與專賣局長，餘各局部長則一律罷免，課長級則除警務局與外事局外，全員留用，事務官幾乎全員留用，而判任官約六成留用。地方州廳方面，含州廳長在內等課長以上人員多改聘為顧問，職員約有半數留用。¹¹³但不久後，實際上一般日本人職員陸續遭到罷黜。¹¹⁴

另外，為徹底消滅日本殖民統治基礎，防範死灰復燃，長官公署並未依國際慣例，給予在台日本人國籍選擇權，而是除必要留用人員外，其餘全數遣返。¹¹⁵實際遣返日人作業自1945年12月下旬開始先遣送軍人，1946年2月21日開始遣送一般日本平民，至4月29日結束，動員船舶共計二百十二艘，總計遣返陸海軍人約二十三萬人，一般日本人四十萬人。¹¹⁶最初日本人因為對資產等難以割捨之故，有超過三分之二以上希望能繼續留在臺灣。¹¹⁷然而隨著長官公署的排日與煽動台人仇日的情況下，¹¹⁸治安與經濟問題嚴重惡化，在1946年初留用的日人紛紛不惜放棄一切財產，申請解除留用，希望早日遣返日本。¹¹⁹經過不斷交涉，剩餘留用人員，包括家屬等也陸續遣返，1947年4月時未遣送的日本人不

112 見「臺灣統治終末報告書」（《最後總督府資料集》，頁264 - 266，269）。《臺灣終戰事務處理資料集》，頁188 - 191。

113 參考「臺灣關係」（《最後總督府資料集》頁119 - 220）。

114 參考「臺灣ノ現況」（《最後總督府資料集》，頁186 - 188）。

115 《臺灣民政第一輯》，頁197。

116 見「臺灣ノ現況」與「臺灣統治終末報告書」（《最後總督府資料集》，頁196 - 7，277，頁19）。

117 見美國機密檔案，檔案號894A.00/1-2846。標題「Report on Current Public Opinion in Formosa」p.6。

118 筆者前揭論文，〈從「終戰」到「光復」期間臺灣政治與社會變化〉，頁70 - 82。

119 見「臺灣統治終末報告書」（《最後總督府資料集》，頁272 - 276）。

過三千八百四十三人。¹²⁰

上述人口結構快速轉變的結果，無論在政府機構中，或是經濟結構中，造成嚴重的空洞化。理論上這些流失應該由中國人與臺灣人遞補才是，但事實上這些流失的空缺卻是多由外來的中國人佔據著，臺灣人反而被排除在外。這可從附錄一「臺灣省行政長官公署前臺灣總督府及其所屬機關職員籍貫與官職比較」表中看出，它透露出股長以上，特別是越高階的領導階層，多由中國人擔任，然而下級一般職員才由臺灣人擔任。

外省籍人士多位居要職，但更多台籍公務員反而失業。表面上是陳儀政府認為「台胞任用資歷，與中央法令規定，每多未能吻合」，已經給予台胞相當破格任用的機會。¹²¹但實際上陳儀的心態，是視臺灣為新征服地，把臺灣人當作戰敗國國民看待，透過排斥臺灣人在政府與經濟上的參與，達到控制臺灣的目的，¹²²這在政府公務員人數上也可看出。

比較附錄三「臺灣總督府及其所屬機關職員關係之內台人別統計表」與前述附錄一甲表中，台籍公務員人數差有（75216－28234＝）46982人，若附錄一甲乙兩表的台籍公務員人數差也有（46955－28234＝）18721人。這是長官公署時代台籍公務員減少的數字，換句話說也就是台籍公務員「失業」的數字，為46982人或是18721人。實際上長官公署在接收後，將政府員額減縮為二分之一到三分之一，¹²³在1946年9月又再一次緊縮各級縣市政府人事。¹²⁴不用說，這些都是縮減台籍公務員，而外省籍卻是由最初的數十人，快速增加到的如附錄一所示9951人。¹²⁵

更甚的是，眾多外省公務員不僅無法拉近臺灣與中國之距離，反而

120 《大溪檔案》第七九號，第二五七頁。

121 《臺灣年鑑－民國三十六年》，頁F72。

122 見美國機密檔案，檔案號894A.00/1-2846 CS/LE。標題「Report on Current Public Opinion in Formosa」。

123 見《臺灣年鑑－民國三十六年》，頁F61,65。

124 見《臺灣年鑑－民國三十六年》，頁K75。

125 根據臺灣省民國三十五年（1946）年底人口統計，當時臺灣本省籍人口為六百零五萬九千一百三十九人，而外省籍為三萬一千七百二十一人。（見李汝和等修《臺灣省通志》卷二人民志人口篇（台中，省文獻會出版，1972），頁208-209。）長官公署治台一年，其間來自中國移民三萬一千多人（含軍人）佔臺灣總人口0.516%，但卻高達近22.39%以上比率的公務員（不含軍人），平均每三個外省人中即有一人為公務員，且多為上級官僚。

產生更多的歧視與排斥。日本厚生省引揚援護局《第十方面軍復員史資料》中指出：

來到臺灣的中國人，對本島人並無任何親近感，甚至於視台人為漢奸或準敵國人，其思想能力文化雖處於低位，但卻自誇自己的優位而強行指導，只更因而招致本島人的輕侮與反感，兩者間的疏離，甚為明顯。¹²⁶

這段文字反映出外省人視臺灣為新征服地之心態。陳儀更認為臺灣人受日本五十年奴化教育，得經二十年訓政才能任用，會說國語與否，是人才晉用的標準。¹²⁷是以，實際上臺灣人並無法感受到新政府帶來地位提升或改善，反而感受到更深的歧視與排擠。

在留用日人政策上，接收初期雖留用日人，但在重要業務上，日人無法參與策畫。在行政運作上，公署採中國式由各廳處承包，預算編成也是如此，這與總督府採綜合式行政，預算統一編成有很大不同。這種行政不連續，也使得日籍職員對下年度預算如何作成也不知所措，造成臺灣人對新政府行政能力之懷疑。¹²⁸

此外，快速遣送日人，可能對臺灣經濟帶來衝擊，長官公署最初應有考慮到。然而，據美國方面的觀察，為了取代日本人在台的經濟地位，除來自中國內部要求外，臺灣人也希望盡速遣送日人回國，¹²⁹加上日人亦紛紛申請遣返，在這些情況之下，使長官公署日人遣返作業在短短半年不到時間完成。名義上這是「力謀台民福利，剷除敵人勢力」，但實際上這是為掌握日人公私財產的行政作為。這點很快的產生了實際問題。

特別是在產業上，無視於日本人居於臺灣生產事業核心位置，所有日人產業一概接收，並以大陸人士取代在經營、領導幹部以及技術勞力者等日人的位置，並由長官公署的專門管理委員會領導。這導致產業的

126 《臺灣終戰事務處理資料集》，頁109。

127 見賴澤涵，〈二二八事件省思〉（收於馬起華編《二二八研究》（台北，中華民國公共秩序事務委員會，1988），頁259。

128 「臺灣ノ現況」（《最後總督府資料集》，頁201，188）。

129 美國機密檔案，檔案號894A.00/3-1546。標題「Condition in Formosa」p.7。

復工相當緩慢，僅止於臺灣拓殖、臺灣電力、製糖工廠、石英水泥等部分而已。¹³⁰美軍在台將校即批評，中國當局無計畫性極緩慢的施策，將使經濟陷入新的混亂。¹³¹

性急的沒收日本人產業，急速在經濟領域上排除日人影響力，造成1947年前臺灣經濟嚴重的空轉。眾所皆知，日治時代，特別是殖民統治末期，臺灣經濟仰賴日本，形成上下游依存關係。臺灣作為日本農工業原料與產品的來源，而生產設備與技術，則從日本進口。¹³²貿易七、八成以上，以日本人的會社為主體，大部分資本與技術控制在日人手中。¹³³其中以三井物產株式會社、三菱商事株式會社、南興公司、菊元商行、臺灣纖維製品統制株式會社、臺灣貿易振興會等最為著名。然而日本投降後，這些公私會社因為被接收，日本人被遣返，而成歇業狀態。長官公署直接沒收這些產業與資本，成立貿易局。但貿易局所關心的問題卻是如何防止財產的轉移，卻不是恢復正常進出口貿易。¹³⁴

更甚的是，接收後臺灣立即被割離日本經濟圈，而劃入中國經濟圈。貿易局所經營的進出口業務，主要貿易對象從日本改為中國。¹³⁵但重於「物」與「殖民」的行政心態，卻使得貿易局成為專與民爭利的政府機構。臺灣大量的設備與米糖出口到中國，但中國卻無法提供進口工廠重建的設備。就連聯合國善後救濟總署協助臺灣農工業重建龐大的援助物資，卻因長官公署汲汲營利之故，援助物資成為政府的「商品」。民間無力取得重建物資的情況下，導致工商業停頓，失業暴昇，經濟急速惡化。¹³⁶因為重於「物」的心態，長官公署的特殊性反而成為「奸商政府」最佳之工具。

130 「臺灣ノ現況」（《最後總督府資料集》，頁189-190）。

131 「臺灣ノ現況」（《最後總督府資料集》，頁187）。

132 「臺灣關係」（《最後總督府資料集》，頁242-247）。

133 《臺灣年鑑—民國三十六年》，頁Z-1,6。

134 《臺灣年鑑—民國三十六年》，頁Z-4,5。

135 見《臺灣省行政長官公署施政報告（臺灣省參議會第一屆第二次大會）》六「臺灣省貿易局工作報告」，頁61-70）。

136 聯合國善後救濟總署（UNRRA）曾經協助臺灣戰後復興，提供物資總數超過二十萬噸，總價值估計達數千萬美金，折合當時台幣數十億之多，遠比1946年長官公署近二十七億元的歲入還要多很多，然而其中大部分物資卻被用來出售獲利。相關問題討論，請參考筆者論文〈脫殖民地乎—UNRRA資料所建的臺灣戰後善後重建問題〉（收於筆者主編，《聯合國善後救濟總署在台活動資料集Collected Documents of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration in Taiwan》（台北，台北二二八紀念館，2006），pp.9-33。（底下簡稱《UNRRA資料集》）。

戰後臺灣經濟的重建，並非缺乏資金、技術、物資或專業建議，而是缺乏一個用心於人民福祉、正確的政策以及廉潔有效能的政府。聯合國善後救濟總署（United Nations Relief and Rehabilitation Administration；簡稱UNRRA）官員彭德華（Edward Paine）批評說：「就算給中國當局任何想要的援助，但如果沒有幫他們換個腦子，依然無法使臺灣工業復興（give them everything except brain and they still could not operate）」。¹³⁷這是何以陳儀政府統治台灣一年多，依舊一事無成的主要原因。

長官公署的特殊性，使臺灣成為外省官員貪污的天堂。一位在政府工作的台籍蕭（Siau）先生，告訴UNRRA官員彭德華他所見到外省官員剝削臺灣之例。他舉出外省官員匯款一兩百萬元至上海，盜為己用。或是因為他們掌握經濟大權，曾經從銀行借出三千萬元作為己用或匯回家鄉。或是虛報出差費，把工廠變為外省人的避難所，而工廠卻一家家倒閉等等。¹³⁸在這種情況下，要臺灣「行政不中輟，工商不停業，學校不停課」，繼續維持現狀，幾乎不可能。

陳儀政府官吏的無能與貪汙腐敗，導致臺灣社會與經濟嚴重的惡化，已有許多不同角度的論著。¹³⁹在此再以1946年3月28日，威廉紐頓（William H. Newton）的報導說明，其標題指出：

中國的腐化統治，使富裕的島國流血，
 中國人剝削臺灣比日本人有過之而無不及，
 在中國統治下，臺灣的工廠生鏽失修。
 臺灣的災難，美國該負一部份的責任。¹⁴⁰

137 《UNRRA資料集》，p.341。

138 《UNRRA資料集》，p.370。

139 相關論述實多至不勝枚舉，如翁嘉禧，〈二二八事件與戰後臺灣的經濟政策〉（『思與言』36-4，1998），陳木杉撰《二二八真相探討》（1990），李筱峰著《二二八消失的臺灣菁英》（1991），陳俐甫、夏榮和、林偉盛合譯《臺灣、中國、二二八》（1992），賴澤涵等撰《二二八事件研究報告》（台北，時報，1994），賴澤涵，馬若孟（Ramon H. Myers），魏萼等撰《A Tragic Beginning-The Taiwan Uprising of February 28, 1947》（Stanford University, 1991），陳翠蓮著《二二八事件研究》（1994），何義麟《二二八事件：「臺灣人」形成のエスノポリティクス》（東大出版社，2003），若林正丈《臺灣－轉換期の政治と經濟》（田畑書房，1987）等。

140 相關新聞剪報，可參考筆者主編《被出賣的臺灣－葛超智文物展綜覽》（台北，台北二二八紀念館，1999）之照片，頁50-53。

中國政府的腐敗，官吏的無能與竭盡剝削，為接收後臺灣的情況。連國民黨系的《東南日報》，在1947年3月4日與8日也分別在3版中刊出社論，以「第二殖民制度」形容陳儀的統治。¹⁴¹民眾對陳儀政府的不滿與日俱增，零星暴動已多處可見，¹⁴²最後導致二二八事件的爆發。

六、結論

二次大戰後，「脫殖民統治」為臺灣人民最大期望。從「佔領接收政權」的角度論長官公署制度特殊性之設計，這是可以理解之考量。問題不在於制度本身，而是制度運用的統治者。不幸的是，接收臺灣的陳儀政府與其官僚，忽略了本身的歷史使命，也漠視了臺灣人對「脫殖民統治」深切的盼望，反而心態上視臺灣為新征服地，一開始即覬覦接收日本人的公、私財產，一切施政汲汲於謀取黨派與個人私利，置人民福利不顧。制度的特殊性，反而成為「奸商政府」的工具，反而使貪污者用於排斥異己與榨取財物。陳儀政府與官吏的無能，助長了長官公署制度之「惡」，而此「惡」又加深了貪污腐敗。惡性循環的結果，只是使戰後臺灣淪於更惡質的「殖民統治」，遂使二二八悲劇無可避免。

二二八事件爆發前，台人政治改革的要求是「高度自治」。¹⁴³因為

141 1947年3月4日《東南日報》3版，3月8日《東南日報》3版。

142 如有謠言說長官即將撤換，更有說陳儀隨時可能被暗殺（美國機密檔案，編號894A.00/10-246 CS/A, CSBM, No.19，標題「Political, Financial and Economic Development During September 1946」，p.2）；治安越來越壞，犯罪以驚人速度增加，而偷竊則發展成幫派式的集團搶劫（美國機密檔案，1946.10.31，編號894A.00/10-3146 CS/JEC, CSBM, No.24，標題「Political Development During October, 1946」，p.4）；人民對政府沒有信心，不滿持續升高，從原住民到海邊，到處均有小型零星散亂暴動傳聞（美國機密檔案，1946.11.3，編號894A.00/12-346 CS/R, CSBM, No.30，標題「Political and Economic Review for Taiwan, November 1946」，pp.2-4）。

143 二二八事件後積極從事臺灣獨立運動的廖文奎、廖文毅兄弟，在事件前其主張仍不出所謂「聯省自治」的範圍，仍不否定臺灣歸屬中國「臺灣自治」（參考張炎憲，〈戰後初期台獨主張產生的探討〉一文，收於《二二八學術研討會論文集（1991）》（台北，自立晚報文化出版部，1992））。台籍菁英如林獻堂、許丙、羅萬俛、林茂生、廖文毅、陳炳等多人，都表示臺灣人樂於復歸中國，成為中國的一個行省，但強調希望由台人治台，而非中國大陸官員殖民統治（見陳翠蓮著，〈派系鬥爭與權謀政治—二二八悲劇的另一面相〉（台北，時報文化，1995），頁396）。同時也是當時左翼人士的重要主張。（參考前揭何義麟，〈《政經報》與《臺灣評論》解題—從兩份刊物看戰後臺灣左翼勢力之言論活動〉（收於『臺灣評論』覆刻本（台北，傳文文化）），及劉勝驥之〈共黨分子在二二八事件前後的活動〉（節錄於臺灣省文獻會編印之《二二八事件文獻輯錄》（南投，臺灣省文獻會，1991），頁224—230）。

制度的特殊性保障了官吏貪污腐敗的特權，唯有根本性的制度改革，才有可能解決無能與腐敗的問題。具體而言即是「省、縣、市長民選」¹⁴⁴，也是希望結束長官公署的佔領體制，使臺灣進入新的「憲政體制」。但二二八事件爆發後，長官公署改為國民政府訓政時期省府委員的合議制。此改革雖降低了長官公署「軍事佔領」的色彩，但不過是倒退到「訓政時期」而已，1947年12月25日中華民國「憲法」公佈實施後，其中地方自治的規定，依舊未適用於台灣。

此後，「臺灣」不僅在國際法上的問題未解決，連在國內法的地位問題也擱置不行，更以「戒嚴」為藉口，遂行統治之便。「省政府」的運作，根據的既非「憲法」，亦非立法院的立法，而是根據行政院命令「臺灣省政府合署辦公細則」。¹⁴⁵如前述，「省政府組織法」本是委員合議制，廳處長與省主席為平等地位。但在「合署辦公細則」下，雖無明文規定，但實際運作中，廳處等同省府下的二級機構，¹⁴⁶省府委員也都由省主席所羅致，宛如行政院內閣，由合議制走向首長制，¹⁴⁷類似長官公署。從陳誠至陳大慶省主席期間（1949.1 - 1973.6），省主席更兼任警備總司令或台灣省保安司令等軍職，恢復軍政統治之色彩。刻意忽略「適法性」的問題，一味維持便宜行事的特殊性。這使得國民政府「佔領臺灣的狀態」未變，「殖民統治」的本質依舊。

從長官公署制度與改革的結果可知，無論制度設計為何，只要是以人治為導向，制度之惡與剝削本質永遠不會改變。這是二二八事件鎮壓後，雖然島內部分菁英，在戒嚴壓制中摸索民主法治之路。但流亡海外台籍菁英卻致力於臺灣獨立運動之故吧。

144 見《二二八官方機密史料》頁62，66。

145 1947年5月長官公署改制省政府後，雖是根據1944年4月制定的「省政府組織法」運作，但1948年行政院頒發「臺灣省政府合署辦公細則」，同時作為省府運作根據。一直至1994年7月29日立法院通過「省縣自治法」為止，這兩項法令才被取代。（林金田，〈臺灣省政府原有組織業務與功能〉，收於臺灣省文獻會編印之《臺灣省政府功能業務與組織調整文獻輯錄》（南投，臺灣省文獻會，2000），頁51-54）。

146 見前註，林金田文章，p.54。

147 見楊正寬，〈從巡撫到省主席－臺灣省政府組織調適之研究〉，（台中，臺灣省政府新聞處，1990），頁169-170。

附錄一：臺灣省行政長官公署與臺灣總督府及所屬機關職員籍貫與官職人數比較

甲、臺灣省行政長官公署及其所屬機關

項別	總計		特任		簡任		簡任待遇		薦任		薦任待遇		聘任		委任		僱用		徵用		未詳
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	
總計	44451	100	1	100	192	100	193	100	1907	100	1083	100	2772	100	17569	100	12981	100	6266	100	1487
本省人	28232	63.52	-	-	17	8.85	10	5.18	488	25.59	329	30.38	1558	56.2	12575	71.57	12167	93.73	-	-	1090
外省人	9951	22.39	1	100	175	91.5	183	94.82	1419	74.41	754	69.62	1214	23.8	4994	28.43	814	6.27	-	-	397
日本人	6266	14.09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6266	100	-

乙、前臺灣總督府及其所屬機關

項別	總計		親任		敕任		任		奏任		奏任待遇		判任		判任待遇		囑託		僱及事務庸	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
總計	84559	100	1	100	192	100	2070	100	156	100	20909	100	17069	100	2459	100	41786	100		
本省人	46955	55.53	-	-	1	0.92	27	1.29	24	15.38	3681	17.61	10395	60.9	1101	44.73	31726	93.73		
日本人	37604	44.47	1	100	108	99.08	2043	98.71	132	84.62	17228	82.39	6674	39.1	1358	55.27	10060	24.08		

(資料出處：行政長官公署人事室編《臺灣一年來之人事行政》，1945)。

附錄二：「臺灣關係」中之臺灣總督府及所屬機關職員之內台人別統計表

官別	敕任		奏任		奏任待遇		判任		判任待遇		吏員		囑託		僱		事務備		其他ノ備		總計	
	內	台	內	台	內	台	內	台	內	台	內	台	內	台	內	台	內	台	內	台	內	台
內台人別總數	109	1	2043	27	137	24	17236	5673	5709	5177	965	5218	1541	918	11888	27441	178	2279	2214	30458	42015	75216
總督府	11	1	238	2	6	—	1179	81	47	5	—	—	210	13	1460	744	33	241	61	1068	3425	2154
所屬及署	91	—	737	17	8	2	3859	313	475	467	—	—	516	77	7110	7715	62	184	1575	22081	14433	30857
州	7	—	552	4	1	—	3687	409	3815	2485	2	—	325	88	620	1690	28	336	31	551	9068	5563
廳	—	—	47	—	—	—	417	19	860	370	1	—	69	10	282	745	6	45	53	113	1725	1302
州費	—	—	419	4	3	—	7487	2706	415	1763	93	94	239	109	1430	6842	20	272	103	1200	10206	13090
廳費	—	—	27	—	—	—	555	123	13	45	6	19	34	14	149	370	8	22	45	156	837	749
市費	—	—	23	—	—	—	52	22	—	—	638	408	73	20	748	1530	8	75	255	2257	1757	4312
街庄役場	—	—	—	—	—	114	22	—	184	42	225	4697	78	587	129	7805	13	1004	91	3032	734	17189

(資料出處：《最後的臺灣總督府—1944 - 1946年終戰資料集》之「臺灣關係」)。

參考書目

史料部分

1950 《戡亂時期重要文件分案輯編－第三八冊政治：臺灣二二八事件》

臺灣省文獻會藏

《前進指揮所有關日軍投降接收文卷》（長官公署檔案CD14）。

薛月順編

1998 《臺灣省政府檔案史料彙編－臺灣省行政長官公署時期》。台北：國史館。

侯坤宏編

1996 《國史館藏二二八檔案史料》。台北：國史館。

陳興唐編

1992 《南京、中國第二歷史檔案館藏－臺灣「二、二八」事件檔案史料》。台北：人間出版社。

長官公署編印

《臺灣省民意機關之建立》。台北，行政長官公署。

《臺灣省行政概覽》。台北，行政長官公署。

《臺灣省單行法令彙編》。台北，長官公署法制委員會。

《臺灣民政第一輯》。台北，長官公署民政處。

《臺灣一年來之民政》。台北，長官公署民政處。

《臺灣省行政長官公署施政報告（臺灣省參議會第一屆第二次大會）》台北，長官公署民政處。

《臺灣省民意機關之建立》。台北，長官公署民政處。

內政部編印

1974 《地方自治》。台北，內政部。

鄧孔昭編

1991 《二二八事件資料選集》。台北：稻香出版社。

臺灣總督府編

《臺灣統治概要》。台北：臺灣總督府出版。

《交替書》No.6。（未出版）

臺灣總督府警務局編

1995 《臺灣總督府警察沿革志（一）》。台北，南天書局再版。

拓務大臣官房文書課編

《拓務要覽（昭和五年）》。東京：拓務大臣官房文書課。

日本外務省條約局法治課編

1959 《臺灣の委任立法制度－「外地法制誌」三の一》。東京，外務省條約局法治課。

1964 《日本統治下五十年の臺灣－「外地法制誌」三の三》。東京，外務省條約局法治課。

臺灣通信社編

1943 《臺灣年鑑》。台北：臺灣通信社。

臺灣新生報編

《臺灣年鑑－民國三十六年》。台北，臺灣新生報。

徐子為，潘公昭稿

《今日的臺灣》。上海，中正出版社。

川村竹治

1930 《臺灣の一年》。東京，時事研究會。

原幹洲

1999 《臺灣地方自治法制自制要求運動》。台北，成文出版社再版。

臺灣日日新報社發行

1999 《新舊對照 管轄便覽》。台北，成文出版社再版。

佐伯迪

1999 《臺灣地方自治》。台北，成文出版社再版。

蘇瑤崇編

2000 《葛超智先生文集（Collected Papers by George H. Kerr）》。台北：台北二二八紀念館。

《葛超智先生相關書信集（上）（下）（Correspondence by and about George H. Kerr I II）》。台北：台北二二八紀念館。

2004 《最後的臺灣總督府－1944 - 1945終戰資料集》。台中：晨星出版社。

2006 《聯合國善後救濟總署在台活動資料集 Collected Documents of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration in Taiwan》。台北：台北二二八紀念館。

2007 《臺灣終戰事務處理資料集》。台北：臺灣古籍出版社。

United States Government Printing office

《Confidential U.S. State Department Central Files – China: Internal Affairs 1945–1949》（微縮卷）

《Confidential U.S. State Department Central Files – Formosa: Internal Affairs 1945–1949》（微縮卷）

1972 《Foreign Relations of the United States 1947》
Volume VII. Washington, United States Government
Printing office。

報紙史料

《臺灣新報》（台北，五南出版社再版，1995）

專著

黃昭堂

1985 《臺灣總督府》。東京：教育社。

何義麟

《二・二八事件－「臺灣人」形成のエスノポリティクス》。東京；東京大學。

鈴木茂夫

2002 《臺灣處分 一九四五年》。東京；同時代社。

李筱峰

1993 《臺灣戰後初期的民意代表》。台北：自立晚報。

施養成

《中國省行政制度》。上海，商務印書館。

程方

《中國憲政概論》。長沙，商務印書館。

郭廷以

《中國近代史綱》。香港，中文大學。

安藤正編

1983 《ああ臺灣軍》。福島縣，渡邊騰寫堂。

鄭梓

《臺灣省參議會史研究》。台北，華世出版社。

李汝和等修

1972 《臺灣省通志》。台中，省文獻會出版。

若林正文

1987 《臺灣－轉換期の政治と經濟》。東京，田畑書房。

賴澤涵，馬若孟（Ramon H. Myers），魏萼等撰

1991 《A Tragic Beginning—The Taiwan Uprising of February 28, 1947》。Stanford, Stanford University。

楊正寬

1990 《從巡撫到省主席－臺灣省政府組織調適之研究》。台中，臺灣省政府新聞處。

論文著作

張炎憲

- 1991 〈戰後初期台獨主張產生的探討〉，《二二八學術研討會論文集（1991）》（台北，自立晚報文化出版部，1992）

劉勝驥

- 1991 〈共黨分子在二二八事件前後的活動〉，《二二八事件文獻輯錄》（南投，臺灣省文獻會，1991）。

陳明通

- 1996 〈日據背景與大陸經驗－論影響省議會菁英形成與變遷的兩項歷史因素〉，『臺灣省議會成立五十週年紀念專刊』（南投，臺灣省議會，1996）。

王泰升

- 1996 〈日治時期臺灣特別法域之形成與內涵－台、日的「一國兩制」〉，《臺灣法制一百年論文集》（台北，臺灣法學會編印）。
- 1999 〈臺灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接1945至1949〉，《台大法學論叢》29-1（台北，1999）。

張瑞成編

- 〈光復臺灣之籌劃與受降接收〉，《中國現代史史料叢編第四集》（台北，國民黨黨史會出版，1990）。

鄭梓

- 〈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〉（《思與言》第二十九卷第四期，台北）。

丁果

〈臺灣「二、二八」事件之一考察－以陳儀與臺灣省行政長官公署為中心〉（《臺灣風物》41 - 1）

薛月順

〈陳儀與臺灣省行政長官公署的興廢〉（《國史館集刊》復刊第二十四期）。

張建偉

〈田園將蕪胡不歸？－戰後廣州地區台胞處境及返籍問題之研究〉（《臺灣史研究》6 - 1）。

林山田

1996 〈五十年來的臺灣法制〉，《臺灣法制一百年論文集》（台北，臺灣法學會編印，1996）。

林金田

2000 〈臺灣省政府原有組織業務與功能〉，《臺灣省政府功能業務與組織調整文獻輯錄》（南投，臺灣省文獻會，2000）。

賴澤涵

1988 〈二二八事件省思〉，《二二八研究》（台北，中華民國公共秩序事務委員會，1988）。

翁嘉禧

1998 〈二二八事件與戰後臺灣的經濟政策〉，《思與言36 - 4》，台北）。

何義麟

〈《政經報》與《臺灣評論》解題－從兩份刊物看戰後臺灣左翼勢力之言論活動〉，《臺灣評論》覆刻本（台北，傳文文化）。

蘇瑤崇

- 2003 〈葛超智先生（George H. Kerr）託管臺灣論之思想與影響〉，收於嘉義大學編，《歷史、地理與變遷學術研討會論文集》，頁521 - 560。嘉義，嘉義大學。
- 2004 〈葛超智（George H. Kerr）、託管論與二二八事件之關係〉，《國史館學術集刊4》，頁135 - 188。
- 2006 〈脫殖民地乎—UNRRA資料所見的臺灣戰後善後重建問題〉，收於蘇瑤崇主編《聯合國善後救濟總署在台活動資料集Collected Documents of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration in Taiwan》，頁9 - 33。台北，台北二二八紀念館。
- 2007 〈從「終戰」到「光復」期間臺灣政治與社會變化〉，《國史館學術集刊13》，頁64 - 70。

(The Research of the Military Occupation Administration of the Office of Governor-General of Taiwan and Its Problems)

Su, Yao-Tsung

Abstract

This paper investigates and compares the power situations of the Office of Governor-General of Taiwan, the Governor General Administration in Taiwan under Japanese colony, and the Province Governor of China. As a result, the power situation of the Office of Governor-General of Taiwan proved to be a kind of military occupation administration. The mission of the Office of Governor-General of Taiwan was to end the colony system and led Taiwan into constitutional system of the Republic of China. However, the Office of Governor-General of Taiwan abused its power to satisfy its personal purpose; thus, leading to corruption and unemployment. The postwar relief and rehabilitation for Taiwan was seriously delayed, which sparked off the 228 incident. The purpose of this paper regards the Office of Governor-General of Taiwan as a kind of military occupation administration; furthermore, the paper intends to describe the problems and the issues the administration brought about.

Keywords: the Office of Governor-General of Taiwan, the Governor General Administration in Taiwan of Japan, constitution system, the 228 Incident, colony.

臺灣文獻

第六十卷第二期

論臺灣省行政長官公署「軍事佔領體制」與其問題