

紀念臺灣省實施地方自治三十週年

臺灣省地方自治研究會的貢獻

阮毅成

臺灣省於民國三十九年四月二十四日，公佈各縣市實施地方自治綱要，到今天已屆三十年。三十年來，因為地方自治的實施，使得臺灣地區民意發揚，民心團結，教育普及，文化發達，經濟繁榮，社會進步。更培植了不少的才俊之士，起而服務地方，并發掘了不少的棟樑之才，進入中央，為國致力。凡此成就，皆得來不易，彌可珍貴。假如自中華民國成立以來，沒有軍閥割據，強鄰侵略，共匪叛亂，也能如臺灣一樣，有三十年的時間，遵奉 國父遺教，從事三民主義的建設，則國家也早可以富強，人民也早可以康樂了。今天，在臺灣地區住居的同胞，成長的青年，出生的兒童，皆因為大陸同胞在對日本抗戰時期，犧牲了幾千萬人的生命，才獲得臺灣的光復，重歸祖國。又因為民國三十七年八月，政府在大陸改革幣制，集中了全國人民手中的黃金外匯。於三十八年春初，攜來臺灣，作為幣制改革的基金，才繁榮了臺灣的經濟，人人因而豐衣足食，且可任意出國觀光。這不但在共匪統治下的十億同胞，所不能想像。即使在大陸撤守前的全國人民，也從不敢有此夢想。

臺灣地區地方自治的實施，雖始於民國三十九年，而其奠基工作，則在民國三十八年。那是

中華民國最苦難的一年，在國際上，美國發表了白皮書，要完全捨棄我們。不久英國承認共匪偽組織，為各國的始作俑者，在國內，則先總統蔣公引退，由蓄意與共匪謀和的副總統李宗仁，代理總統職務。從四月到十月，首都南京，及杭州、上海、福州、廈門、廣州，皆宣告棄守，由共匪佔領。這些名城大邑，均在我國的東南沿海，與臺灣最為接近。因而臺灣局勢岌岌，人心浮動。而政治、經濟、文化、社會，均感到嚴重的窒息。也就在共匪叫囂要「血洗臺灣」的情況中，當時擔任東南軍政長官兼臺灣省政府主席陳辭修（誠）先生，却要籌備在臺灣實施地方自治。

陳先生的為人，誠如大家所了解的，是一向擇善固執的。三十八年八月某日，他約我面談。他先向我說明了他的構想，而後問我：「在這個時候，要實施地方自治，會不會有人說我不切實際，好高騖遠？」

我說：「誠如主席剛才所說，自然有人認為現在大陸情況逆轉，中央政府甫由南京遷到廣州，一切尚未安定，又傳說要西遷重慶。就全國說，臺灣現在是唯一比較安定的地方。如果要實施地方自治，必定要舉辦各級選舉。而選舉却最容

易給地方帶來了擾攘與不安。此次大陸淪亡得這樣快，也曾有人說是因為行憲以後舉辦國大代表及立監委員選舉，以致造成地方派系恩怨，人民離德離心之故。」

陳主席說：「這不是選舉之過。只要我們大公無私，選賢與能，就不會造成派系，更不會引起地方恩怨。」

我說：「本來在非常時期，最能完成正常的工作。譬如改革縣政充實基層這一件事，我們說了多年，也曾經列為訓政時期的主要工作。但自國民政府於民國十六年在南京建都，一直到民國二十六年全面抗戰，我們只零零星星的設過幾個實驗縣。而實驗的成績，也因限於條件，並不合於理想。而抗戰期中，總統公布了縣各級組織綱要，簡稱新縣制，全國反而可以一致奉行，普遍實施，因而奠立了抗戰必勝建國必成的基礎。這因為在非常時期，人民對於政府的信賴加強，政府的信譽提高，所以新政反而容易推行，政令也容易貫徹。新縣制公布之時，我適在浙江省政府服務，其時浙西早已陷敵，浙東也面臨前線。但我們實施 總統的新政，竟能在戰時戰地，深入敵後，遠及邊區。如在平時，可能反而不能有如此順利。」

陳主席對我的話，頗表首肯。他說：「這更可以加強我現在在臺灣實施地方自治的信心與決心。」

依照中華民國憲法的規定，地方自治的法律系統，是由上而下的。就是先要由立法院制定省縣自治通則，而後再由各省各縣的省縣民代表會制定省縣的自治規程。陳主席與我談話的時候，我會向他陳明了這一點。他說：「現在立法院正在播遷之中，我們不能等待立法院先通過省縣自治通則。而在今日臺灣的環境，也不宜就召集省縣民代表會。」於是，他乃聘請了二十九位委員，組成了臺灣省地方自治研究會，着手策劃。委員的名單，是：張厲生（兼主任委員）、薩孟武、萬仲文、張國燾、王開化、方揚、阮毅成、李友邦、連震東、黃聯登、韓石泉、劉關才、林世南、吳鴻森、林忠、陳油、林端巖、戴明福、林利生、黃見享、陳春金、顏滄海、鄭昌英、鍾家成、杜錫圭、劉端婉、王開運、何景察、張吉甫。

其後因萬仲文、張國燾、林端巖、鍾家成等四人未會到會，乃改聘林彬、楊大乾、林金鐘、李茂松為委員。總共委員二十九人，內臺灣籍者十二人，外省籍者七人，只佔總數的四分之一。在臺灣籍者中，遍及當時的各縣市，均有人網羅在內。委員皆為無給職，只於開會時，每日致送車費新台幣八十元。居住臺北以外委員，另按實致送來回旅費。

民國三十八年八月十二日，臺灣省政府約集研究會各委員，舉行座談會。因預定擔任主任

委員之張厲生先生，尚在廣州，由民政廳朱廳長佛定兄與翁副廳長瑞棠（鈐）兄主持。朱謂在立法院未通過省縣自治通則前，臺省府先研究實施地方自治，是否違憲，請先討論。我謂：「憲法並未有不許各省研究地方自治之規定。昔年內政部曾擬有省縣自治通則草案兩種，發交各省市省政府研究。我曾批評其內容過於瑣碎，乃細則而非通則。臺省地方基礎較佳，局面又安定，自可研究實施，並以實施成果，供日後立法院制定通則時參考，決無違憲可言。」

八月十五日上午九時，研究會在臺灣省政府四樓，舉行第一次會議。張厲生先生已到臺，由其任主席。陳主席辭修到會致詞，題為地方自治與民主政治。

他說到：「任何一件重大的政策，在開始進行的時候，總不免有人懷疑，有人反對。例如當我們決定推行『三七五』減租政策的時候，許多有學問有經驗的人士來看我，勸我慎重考慮。他們的意見不外兩點：（一）此時軍事第一，戡亂第一，不宜實行土地改革，以免造成社會不安。（二）萬一地主給減租政策弄垮，政府也便失去了信用。但是我以為『三七五』減租，可以提高農民生產的興趣與能力，同時因為糧食的增產，地主的收入，不但不會減少，並且可望增加，而農民的生計得以改善，正是解決民生問題以安定社會的有效辦法，對於戡亂軍事更可加強。所以實行以後，地主及農民均一致擁護，結果非常之好。今天我們推行地方自治，或者也有人表贊同，然而地方自治更是有利於國家與人民的事，只要我們

真心誠意來推行，本『天下為公』的精神，以國家與人民的利益為前提，當可得到預期的效果。我們要有擇善固執的精神，在本年內完成一切準備工作，明年開始逐步推行。」

陳主席的這一堅定的宣示，使得全體委員倍感責任重大，且事屬創舉，並無先例，故必須忠誠謀國，悉心任事。因委員散居各地，不能常在臺北，故在第一次會議中，就決定每一週開會一次，每次二天。每日自上午八時至十二時，下午三時至六時，接連不斷。開會地點在當時臺灣省政府（現在的行政院）四樓，其時正值八、九月間，為臺灣夏季時最熱的時間。當時尚無冷氣設備，而四樓又為最高一層，陽光直射，鬱悶異常。直至十二月十九日，共歷四個月又四天，方才結束。每天會議多則連續三天；至少也是一整天。其中共舉行過大會二十五次，審查會八次，座談會二次。所有委員均按時出席，聚精會神，討論不厭其詳，態度則力求公正。陳主席在這四個月，隨時注意工作進展情形，他常抽暇在會議時，到會有所指示。或舉行座談會，親自主持。他對委員們的意見，只要持論正大，並對地方有利，無不虛心接受。

我現在可以舉一個例證。就是臺灣省民政廳原擬的調整本省行政區域案，是將全省當時原有的八縣九市，改劃為臺北、基隆、臺中、臺南、高雄等五個省轄市；及臺北、宜蘭、新竹、長風、竹南、豐原、臺中、大觀、長溪、嘉義、臺南、高雄、屏東、臺東、花蓮、澎湖等十六個縣。據三十八年七月統計，其時全省人口只為七百十

八萬二千人，以與現在的一千七百餘萬人相較，相差甚多。

本案在第一次會議中，首先提出討論。本省籍的委員，幾每人均有意見發表，且爭論甚烈。我說：「臺灣省實施縣市地方自治，能先將行政區域調整，這是在大陸任何一省所做不到的。大陸各省的行政區域，經過了千百年的歷史，都已定型。不但要重劃十分困難，就是要將許多的插花地或飛地的懸案解決，也極不容易。我在浙江省政府的時候，於抗戰期中，新劃了磐安三門兩縣，一在山區，一在沿海。都是經過了無數的爭論，方才做到。其後，我又新劃文成與四明兩縣，也都因為意見紛歧，程序繁雜，直至抗戰勝利以後，方始實現。國父謂縣為地方自治單位。既曰單位，則其條件雖不能完全一致，也不能相差過多，故劃分行政區域之時，必須注意到人口、面積、交通情形、地理形勢、地方歷史與民間風俗習慣等因素。臺灣省政府先調整區域，再實施縣市地方自治，本末先後，完全正確，實屬最明智之舉。」討論結果，多數通過採用中縣制。

按照臺灣省民政廳的原案，是將原有新竹縣合新竹市，分為新竹、長風、竹南三縣。並將原有新竹縣的縣治，改設於桃園，轄桃園、中壢、大溪三鄉鎮。長風縣縣治設於新竹市，轄新竹市、及新竹、竹東二區。竹南縣設於苗栗，轄竹南、苗栗、大湖三區。而在研究會的決定案中，則改為新竹縣合新竹市，應改劃為二縣。換言之，就是將竹南縣取消了。

我因為在會議期中，了解了閩南與客家人民

的分佈情形，及苗栗地區人民希望能有獨立縣治的心理。所以在散會之後，就去單獨謁見陳主席。我說：「在會議時，雖則對本案會經過詳細的討論，甚至經過激烈的辯論，但我看這一決定是違背了當地人民的意旨。日後決定案送到省府後，還要請重加斟酌。」我又說：「察情度理，該地有另行設縣的必要。民政廳原案既規定縣治設於苗栗，縣名則又命名為竹南，也不妥當，應即以苗栗為縣名為宜。」

陳氏聽了我的話，立即取出臺省地圖及有關資料，加以研究。他說：「兄之言頗有見地。會中閩南籍委員人數較多，對客家情形，未能兼顧。我必仍照民政廳原案修改。」

其後，陳氏果仍將新竹地區劃分為三縣，並將縣名改為桃園、新竹與苗栗。劉委員聞才原籍苗栗，後來他才知道是我去單獨謁見陳氏，為他們爭取回來。他常說：「兄乃苗栗設縣的功臣。」

民國三十九年九月八日，劉又曾致我一函，謂：「兄協助研究，草成方案。我苗栗縣民，對兄台更為銘感。」

九月十九日下午三時，地方自治研究會舉行第四次會議。張厲生先生謂應草擬臺灣省實施地方自治通則初稿。我謂憲法規定省縣自治通則，應由中央立法。今由一省先訂通則，易滋誤會。又照目前情形看，只能實施縣市地方自治，省自治應尚有待，故應正名為臺灣省各縣市實施地方自治綱要，且既稱為綱要，即不可過於細密，衆皆贊成我言，遂推我執筆起草，並另寫一篇總說

明。這是臺灣省實施地方自治三十年來最早的母法。後來，臺北市與高雄市先後改制為院轄市，行政院各頒布了兩市的實施地方自治綱要，內容要點也仍是本諸當年的綱要原案。我當時在執筆的時候，內容乃完全根據自治研究會送來會議所商得的結論。而這結論，則出於由臺籍人士佔四分之三的委員反復討論、或經過表決才決定的。這真正能代表臺灣同胞的意見與需要，也完全合於地方自治的本意與原理。我只是一个執筆人，不但我沒有參入己見。即使陳辭修主席、朱佛定與翁瑞霖兩兄，及張厲生先生，也皆沒有影響或改變大家所商得的結論。我們如有意見，也必定在研究會會議中提出，有為大家接受的，也有未被採納的。至於我所寫的臺灣省各縣市實施地方自治綱要總說明，則是十一月六日下午，在仁愛路二段八十八號家中寫的，至午夜二時寫成，共四千字。七日上午，面致張厲生先生，張頗表讚佩。十五日下午三時，提出地方自治研究委員會全體會議，經宣讀後，一致鼓掌通過，未改一字。民國四十三年二月八日，我應臺灣省博物館館長陳達夫（兼善）先生之請，將親筆原稿贈送該館保存。陳先生是民國十一年，我在吳淞中國公學中學部求學時的老師，他說，這是近代臺灣的重要文獻之一，故特加裝裱，置於臺北市該館入門處玻璃櫃中，公開展覽。陳先生退休之後，近年我仍常到該館參觀，却久已未見此件，不知放到何處去了！最近，我致函臺灣省政府主席林洋港兄，請其查明原件所在，移置於中興新村省政資料館，公開陳列。我接到他的回信，允予照辦。

在地方自治研究會工作進行期中，我得常有機會與本省籍的委員們，交換意見。無論在正式的會議中，或是在私人的談話中，他們對總統領導抗戰光復臺灣的勳績，與對政府實施三七五減租以及又在準備實施地方自治的德政，均衷心感佩。這是我第一次能認識這麼多本省籍的碩彥之士，也是我第一次能聽到臺省同胞的真心正聲。我也常去拜訪陳辭修主席，陳述我個人的意見。如九月十九日下午六時，我去看他。我很率直的問他：「外傳省府對縣市長民選事，擬置於二年之後，方始實施；又有分期實施，或由地方選舉三人，呈報省府圈定一人之說，此皆斷然不可。今日臺省同胞所渴望者，即為縣市長民選。今如使其失望，則地方自治之研究，皆屬空談。」陳謂確有人如此建議，但已予拒絕。我又建議他，「研究會委員來自各縣市，所見所聞民間情形，至屬真切，省府能多予接見，聽取陳述，對省政進行，至為有益。」陳謂當於次晚以便餐招待全體委員，並約各廳處長同席。屆時，臺籍委員就地方情形，報告甚詳，陳亦解答頗多，並歷述其治臺方針，分析各項問題，直至十時半始散。我相信這一晚的餐敘，對政府與民間的意見溝通，收效很大。

時間已過了三十年，英明睿智的蔣總統，堅忍弘毅的陳主席辭修先生，綜攬主持的張厲生先生，均已不在人間。他們都是臺灣地方自治的倡議者與領導者，應為臺省全體同胞所感念。歲月不居，我們仍未光復大陸，臺灣仍為戰時戰地，地方自治仍尚只限於選舉罷免。本來，只要連

舉辦好，罷免權自可備而不用。民選的議會或代表會能善盡其責，則創制、複決兩權，也就沒有必要。如果選舉辦不好，所選非人，時時要賴罷免、創制、複決三權去救濟，則民間固不勝其煩，而地方自治也就徒成爲一個空殼了。

我現在敘述三十年前臺灣省地方自治研究會的貢獻，旨在使現在生活在自由樂土的中華民國全體國民，珍視三十年來自己努力的成就，並堅守民主陣容，光復大陸國土，使大陸上十億同胞，也能實施地方自治，同建民主國家。不只是如白頭宮女，說天寶遺事而已。

民國六十九年四月廿四日，於臺北。

(附記)：是日接臺灣省政府主席林洋港及省議會議長蔡鴻文兩君來函，謂：

毅成先生台鑒：
台端清才俊望，學有專精。宏揚本省地方自治大業，襄贊省政建設，貢獻殊多。夙憲政之良規，樹地治之模楷。謀猷匡濟，卓著勳勞。值茲實施地方自治三十週年紀念之期，特代表全省民衆，致送禮品，藉表敬意，尙祈啓納。 肅此奉達，並頌時祺。

林洋港 同敬啓
蔡鴻文
六十九年四月廿四日

所送禮品，乃係臺灣省菸酒公賣局產品紹興酒兩瓶，及長壽菸兩條，當即復函致謝。

✦ ✦ ✦

雲五社會科學大辭典

每部十二冊

名譽總編輯：王雲五
出版委員會主任委員：劉季洪

精裝本特價五、七六〇元
普及本定價三、二四〇元

精裝本每冊售價：

社會學	龍冠海主編	五四〇元
統計學	張果爲主編	五四〇元
政治學	羅志淵主編	六三〇元
國際關係	張彝鼎主編	九〇〇元
經濟學	施建生主編	六三〇元
法律學	何孝元主編	七二〇元
行政學	張金鑑主編	五四〇元
教育學	楊亮功主編	五四〇元
心理學	陳雪屏主編	五四〇元
人類學	芮逸夫主編	五四〇元
地理學	沙學浚主編	五四〇元
歷史學	方豪主編	九〇〇元

臺灣商務印書館
