

# 第一章 緒論

## 壹、研究動機

從小就對歷史與政治抱持濃厚興趣，國中時正好是臺灣第一次舉辦省長選舉(1994)，接連的選舉活動使我開始對省政體制有所認識，選後又因凍省問題，新聞終日圍繞著「省」議題打轉，「臺灣省」三個字自此深刻烙印在我腦海中。但在求學期間所接觸到的資訊卻告訴我，臺灣民主運動起於日治時期議會設置請願運動<sup>1</sup>；臺灣民主化起於中央民意機構增補選或解嚴以後。民主議題似乎與「省議會」扯不上任何關係。再加上「請願運動」至「中央增補選」之間存有 35 年的空窗期(1934~1969)，不禁讓我產生疑惑，難道這段期間內臺灣民主就徹底消失了嗎？況且其間臺灣經歷日治時街庄議員半數民選、光復後的省級以下各項選舉，數十場的選舉活動難道無法增生任何民主意識嗎？

準備研究所考試期間閱讀到關於這段「民主消失時期」的書籍，涉獵到「五龍一鳳」詞彙，開始對省議會產生興趣，因此決定日後論文將從「民主」、「省議會」方面著手，其後參與兩次「省諮議會」所舉辦的論文研討會，與省諮議會職員及與會學者會談，確定方向可行性後，決定以「從臺灣省議會運作看臺灣民主化發展(1946-1968)」為題進行研究，試圖解開自己內心深處的謎團。

## 貳、研究目的

自臺灣光復以來，學界普遍認為中華民國的民主化過程中重要推手在於立法院以及國民大會<sup>2</sup>，往往忽略臺灣省議會。但民國 57 年以前中央雖有國民大會與立法院，但一則缺乏普選基礎，一則當時中央政府目標為反攻大陸，中央民意機構議事運作方向並不在於建設臺灣，且開放相當程度的權限交與省級議會。因此以「臺灣角度」來看當時三個機構運作內容，臺灣省級議會對於推動臺灣民主化的付出，實在應該較國民大會與立法院為大。

另外臺灣省議會雖只是地方層級的民意機構，並不屬於中央民意機構，但 38 年以後，中華民國實際統轄地區也只有臺灣島群與金馬地區，而金馬地區直

<sup>1</sup> 亦有表示起源於清末臺灣民主國時期。

<sup>2</sup> 說法有二：一為 1969 年以後的中央民代增補選，一為以民進黨前身的黨外活動到第二屆中央民代選舉開始。

到 81 年才正式脫離軍管體制，實行地方自治。而臺灣直到 56 年以及 68 年，臺北市與高雄市才雙雙脫離臺灣省的統轄，升格為院轄市。

由上述兩個方向來看，從 35 年成立以迄於 56 年臺北市另行成立市議會，臺灣省議會確實可視為是中華民國最完整、最有力的民主運作機構，具有這樣地位的臺灣省議會，其運作對中華民國的民主化推動究竟進行過哪些努力？這就是本研究的基本目的。

此外今日普世價值的「民主」定義，大抵為人民享有憲法賦予的各項自由、高度人權國家、經由選舉方式產生代表人物，選舉過程乾淨而和平，甚至擁有 2 個以上實力相當的政黨。因此本研究將試圖了解省級議員對於上述民主定義的努力方向為何。

## 參、立論基礎

民主發展並非一夕可成，期間需經歷多次的挫折與失敗方可逐漸達成，這點可從世界各國民主發展史中看出，如 19 世紀英美以民主國家自居時，仍有婦女與黑人無投票權等不合「民主」定義情形。若以臺灣來看，日治時期民主發展亦從撤法運動開始，其後的議會設置請願運動則經歷 14 年 15 回合的請願下，方才換得街庄議員半數民選，且選舉資格尚有財產限制，如要以今日「民主」定義來看，根本不合格，但學界仍以民主運動發軔稱之。由此可知每個時代都有其侷限，不可以今日標準去要求。

歷史研究最避諱以今日立場看過去，本研究考量時代背景為二二八事件與白色恐怖下戒嚴時期，若以今日民主定義去要求也過於嚴苛，因此本文基於「不以成敗論英雄」態度，僅關注於省議員在當時時空背景下對民主做了哪些努力，而不以具體成效來評價其貢獻。

## 肆、研究方法與史料運用

### 一、研究方法

本文雖屬於史學類論文，但研究方向偏重政治史，又涉及法條解讀等問題，因此在引用資料方面擴及政治所、行政所、城鄉所、法律所、三民主義所等社科、法學類論文著作。研究方法如下：

(一)、配合計量史學與統計方法，計算各級民意機構的議事成效及省議員們

的統計資料。

(二)、運用口述歷史技術，比對出刊的省議員相關書籍，藉以避免主觀意識。

(三)、配合史實證據，找出足以證明省級議員對臺灣民主發展的具體作為。

(四)、史料方面將以「數位化查詢系統」與「省諮議會議員史料彙編電子檔」為主，以電腦化方式彙整各項資料，減少翻閱書面史料的繁瑣性。數位資料使用如下：

1、 司法院大法官解釋：

<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03.asp>

2、 省諮議會史料典藏數位化計畫(公報、檔案類)：

<http://www.tpa.gov.tw/ndap/search.htm>

3、 省諮議會議員資料介紹：

<http://www.tpa.gov.tw/big5/Councilor/Councilor.asp?cid=2&urlID=20>

4、 省諮議會議員口述歷史電子檔：

<http://www.tpa.gov.tw/big5/Content/Content.asp?cid=126&urlID=126>

5、 省諮議會議員史料彙編電子檔：

<http://www.tpa.gov.tw/big5/Content/Content.asp?cid=651&urlID=651>

6、 省諮議會歷屆研討會論文集：

<http://www.tpa.gov.tw/big5/Content/Content.asp?cid=127&urlID=127>

7、 立法院國會圖書館立法統計：

<http://npl.ly.gov.tw/do/www/lawStatistics?first=y>

8、 國家圖書館全國報紙資訊系統

[http://readopac.ncl.edu.tw/cgi/ncl9/m\\_ncl9\\_news](http://readopac.ncl.edu.tw/cgi/ncl9/m_ncl9_news)

9、 全國法規資料庫

<http://law.moj.gov.tw/>

## 二、史料運用

本文主要參考資料，大致可分為 10 類：法律、史料、時人著作及口述歷史、方志、地方志、學術專書、學位論文與期刊論文、報章雜誌。

(一)、法律，如《憲法》、《監察法》、《請願法》、《戒嚴法》、《動員戡亂臨時條款》、省級議會各式法規等，本研究都已尋找該年度版本，或參考修法沿革，避免以今日法規解讀當年事務等張冠李戴發生。

(二)、史料，荷蘭文書資料、清朝檔案、石碑文字與日治時期文書資料對於第二章敘述光復前臺灣民主雛形有其重要性。而第四章以後則以省議會的議事紀錄為主、佐以當時的報章雜誌《自由中國》、《公論報》等及政府公報與官方檔案。值得一提的是臺灣省諮議會先出版傳記類的省議員史料彙編<sup>3</sup>，使研究者可針對單一議員議事發言進行了解(取材於大會專輯)。後又與「中研院臺史所」於民國 93 年共同提出「臺灣省諮議會及中研院臺史所史料典藏數位化計畫」<sup>4</sup>，提供數位搜尋協助，可在繁多的省議會公報中提供更便利的史料整理。這對本論文提供莫大的協助。此外國史館出版的《戰後臺灣民主運動史料彙編》系列、稻鄉出版的《自由中國選集》系列，亦提供第一手的史料彙整。

(三)、時人著作(口述歷史)，則不同於報章雜誌，可提供如「紀事本末體」般的重大事件回顧，雖涉及主觀意識，但只要能夠細心斟酌，仍有助於論文寫作。特別是省諮議會接連出版省議員口述歷史訪談計畫<sup>5</sup>，更具有怒海燈塔的效果，使研究者對於資料覓尋有初步方向。

(四)、方志，臺灣的方志為清朝統治時期所寫，由於本文從原住民時期談起，在荷西時期至清朝統治這段期間的歷史發展，藉由方志得以了解社會背景與歷史脈絡。

(五)、地方志，則為民國後各地方政府所編纂的地方史書，其中於人物志中提供省議員生平資料，對於了解省議員個人政治發展有其必要性，本文第四章省議員的政治出身與高就，就是憑藉著各鄉鎮地方志所整理而成。

(六)、學術專書、學位論文與期刊論文，這方面使用資料極多，使用方式上依章節可分為兩類。在第二章主要為提供參考資料依據。在第三至五章則依著作時間再分為兩類，大抵 70 年代以前出版者文字較為保守，立論雖然偏重於官方立場，但資料蒐集充足。70 年代以後則百家爭鳴，各式立場皆有。兩者

<sup>3</sup> 除出版書面專書外，並提供電子版線上下載。本研究所引用的《大會專輯》多半從此書中轉引。參見 [http://www.tpa.gov.tw/big5/Content/Content.asp?cid=651&urlID=651\(97/12/20\)](http://www.tpa.gov.tw/big5/Content/Content.asp?cid=651&urlID=651(97/12/20))

<sup>4</sup> 參見 [http://www.tpa.gov.tw/ndap/search.htm\(97/12/20\)](http://www.tpa.gov.tw/ndap/search.htm(97/12/20))

<sup>5</sup> 亦同省議員史料彙編，除書面資料外並有電子檔。參見 [http://www.tpa.gov.tw/big5/Content/Content.asp?cid=126&urlID=126\(97/12/20\)](http://www.tpa.gov.tw/big5/Content/Content.asp?cid=126&urlID=126(97/12/20))

交互運用下，可避免過於主觀的看法，斟酌出較為客觀的見解。

(七)、報章雜誌，如《聯合報》、《中國時報》、《徵信新聞報》、《自由中國》雜誌等，提供第一手時事記載，有助於研究者穿梭時空進入當時，特別是文章中用文遣字的避諱與謹慎，更可了解當時所受的壓力。

## 伍、前人研究成果

由於第二章僅交代光復前臺灣民主的雛形，並非本論文重心，故前人研究成果此處僅回顧探討光復後的研究成果。

關於臺灣省議會的研究可以民國 53 年薄慶玖的《臺灣省議會》與丁項托的《臺灣省議會研究》為開端，薄氏的研究偏重於闡述省議會典章制度，較無實例說明，結論亦只提出對議會行政體制變革的建議；丁氏雖亦同為無實例的典章制度介紹，但在省議會對外關係中已有評論性字眼使用，如「省政府的牽制」、「中央對省議會之監督」、「政黨的牽制」等，不單只是引法條說明府會關係，並在結論針對省議會的困境提出建設性的批評。此兩研究成果時間正好為本論文研究的尾聲，可算是時人著作，正好可反應出當時大眾對於省議會的評價。

至於其他屬於通論性質研究，以鄭牧心(鄭梓)的著作為最豐富，如：《臺灣議會政治 40 年》、《臺灣省參議會史研究》、《戰後臺灣議會運動之史研究—本土精英與議會政治(1946~1951)》、《臺灣省議會議政風雲 50 年》、此外李筱峰《臺灣戰後初期的民意代表》、陳文達〈臺灣省參議會成立過程記詳〉、謝欣如〈從民族自決運動到省自治體制之破棄—臺灣省級議事機關演變之歷史分析〉等亦可為代表。多半為敘述省議會成立過程與其後沿革變化，除有相當多的實例說明當時的議事形態，並佐以重大時事，以研究省議員們的動態。而屬於文獻整理則以省議會出版《臺灣省議會三十五年》與林栢顯編《臺灣省議會組織沿革及省諮議會之成立》為代表，其完整收錄省級議會各項法規與歷屆各式數據統計。

之後關於省議會研究開始走向細緻化，依課題而言可大致分為「職權行使」、「階級流動」、「議員個人」、「單一課題」等。如汪良峰〈第四屆臺灣省議會議員對質詢權應用之研究〉、柯景昇〈臺灣省議會議員質詢權之研究〉、陳麗卿〈我國報紙報導省議會新聞形態之研究—以第六屆省議會第三次大會省政總質詢為例〉、

陳俊哲〈臺灣省議會委員會之組織與功能—第六屆省議會各種委員會之研究〉、蔡明坤〈臺灣省議會教育決議案之研究(民國三十五年至七十年)〉、陳瑞平〈黨外省議員政治議題質詢對臺灣民主化之影響(1973~1991)〉、許禎庭〈戰後初期臺灣省行政長官公署與省參議會的關係(1945~1947)〉、蔡明坤〈臺灣省教育決議案之研究(民國 35 年至 70 年)〉等，多以碩博士論文探討單一性質的職權行使概況。

至於「階級流動」雖以研究全體政治人物的發展為主，但可能基於「省議會為當時最高層級民意機構」，故重心仍偏重於省議員身上，如陳陽德《臺灣地方民選領導人物的變動》、陳明通〈威權政體下臺灣地方政治菁英的流動(1945~1986)—省參議員流動的分析〉、李筱峰《臺灣戰後初期的民意代表》、及鄭梓《戰後臺灣議會運動之史研究—本土精英與議會政治(1946~1951)》、吳乃德、陳明通〈臺灣地方政治菁英的歷史形成〉、鄭博文〈臺灣民主化過程中地方政治菁英的變動分析—以臺灣省議員為例(1959~1998)〉等，立論關注於領導人物出身與日後生涯規劃，並以各種角度去研究足以影響領導人物地位的各種因素。在上述研究中多半認同二二八事件對於臺灣領導人物是一次「大洗牌」、領導人物幾乎出身最基層政治職務、且參與政治職務者從上層階級發展為以中產階級為主、並都同意是否能順利延續政治生命，與執政黨態度有相當關係。

關於「議員個人」研究則擴及議員生涯研究，省議員任期表現多半只佔其論文一章份量，如高淑媛〈吳三連與臺灣光復初期政治發展(1945~1954)〉、蔡蒸美〈黃朝琴研究--以外交與問政為中心〉、謝欣純〈郭國基與戰後臺灣地方自治〉、莊雅茹〈戰後臺灣女性參政之先驅：許世賢(1908~1983)的政治生涯〉、盧文婷〈戰後臺灣婦女參政的個案研究—以許世賢為例〉等。

至於「單一課題」中以省議會(議員)為中心的探討以臺灣省諮議會近五年來所舉辦的學術研討會為大宗，已有近 20 篇相關議題的研究成果，與本研究有相關性者有：黃人傑〈臺灣省參議會的議政對當時經濟發展之背景與影響分析〉、彭瑞金〈戰後臺灣地方自治實施初階段，原生民主勢力的勃興〉、薛化元〈臺灣省(臨時)省議會對地方自治改革的主張—以五龍一鳳為中心的討論〉、蘇瑞鏘〈臺灣(臨時)省議會「五龍一鳳」對結社權的態度—以「中國地方自治研究會」為

中心)、陳延輝〈臺灣省參議會受理人民請願案析要〉、薛化元、楊秀菁〈一九五〇年代臺灣新聞管制問題—民意機關與輿論向度的一個考察〉黃人傑、施裕勝〈臺灣省參議會對行政區劃議政探微〉、蘇瑤崇〈戰後臺灣「民主政治」之濫觴—從「終戰」到「光復」臺灣政治與社會變化考〉、黃人傑、施裕勝〈臺灣省議會(1951~1998)在政治民主化角色轉變之研究計劃〉等。

此外亦有許多其他議題研究，如「中國民主黨籌組」、「司法改革」、「人權發展」、「表現自由」、「地方選舉發展」、「地方制度變革」、「地方自治發展」、「中央民代改選」等皆有提及省議員的貢獻，因研究數量相當豐碩，且並非以省議員為中心討論，故不再一一羅列。

而本論文中引用與省級議會比較的中央民意機構研究成果大致如下，在民國57年以前其運作情況可由《行憲廿十年》、《行憲三十年》中看到較正面的評價，至於對其職權行使優劣則可由翁秀華〈監察院彈劾權行使之研究〉、林振詮〈我國監察院彈劾權之研究〉、陳世耀〈監察院彈劾政務官問題之研究〉、劉惠仁〈五權憲法中的監察院〉、仇桂美《監察院在憲政體系中的防腐功能》、趙光宏《監察院監察務實》、馬空群《中國監察制度史》、馬空群《悶局與新機》與陶百川《陶百川全集》、吳典蓉〈歷年來立法院監督權行使之探討〉、吳萬德《立法院人民請願案之研究》、廖達琪〈「橡皮圖章」如何轉變為「河東獅吼」—立法院在臺灣民主化過程中的腳色轉變之探討，1950~2000〉、彭琳淞〈威權體制的官方論述—以立法院公報之戒嚴、黨禁與報禁為中心，1950~1987〉、王孟倫〈國民大會定會變革之研究(1916~2001)〉、林裕智〈我國中央民意機構功能之研究〉等發現，幾乎都認為其權限不彰，即使不給予負面評價亦無讚揚之處。

## 陸、研究限制

因本論文重心在於探討省級議會對於臺灣民主化的貢獻，因此在第二章光復前臺灣民主雛形處沒有進行深入的研究，引用資料方面則因研究臺灣應以臺灣的史料為主，故沒有引用西方文獻。

此外省級議員共有 230 位，議事資料堆積如山，無法一一翻閱，因此本研究史料來源以省諮議會出版的省議員史料彙編(大會專輯)及數位典藏系統(大會

公報)爲主。省級議員則以省議會「五龍一鳳」爲代表，佐以部分省議員進行研究。其間可能在時事議題事件上取樣有所疏忽，遺漏更具代表性的議題；或是相關言論彙整有所遺漏<sup>6</sup>，此爲研究上的限制，並非刻意忽視。

在時間界定上，民國 56 年台北市升格爲直轄市，民國 59 年臺灣進行中央民意代表增補選。在這兩個因素下，一則臺灣省議會的民意代表性已經無法遍及全國，二則中央民意機構開始有推動民主議題。因此本研究僅只能討論到民國 58 年第三屆臺灣省議會爲止。事實上第四屆以後的臺灣省議會對於民主化的努力增無減，省議員對於民主的努力亦不曾終止。但本研究目的僅討論「中央民代增補選前」的省議會，故時間只討論到民國 58 年爲止，對於無法研究四屆以後的省議會運作、省議員表現，實爲遺憾。

又因數位典藏計畫中僅收藏「臨時省議會」與「臺灣省議會」的公報<sup>7</sup>。故省參議會時期資料僅能以書面的歷次大會專輯爲主，此爲較遺憾之處。

另外議員質詢可分爲「口頭質詢」與「書面質詢」。口頭質詢常因時間限制，省議員說完後時間已到，乃要求省府以書面答覆，但回覆率卻不高，因此除非「問答式」質詢可知政府回應內容，否則多半難以得知政府回覆情況。此外數位典藏檔案並無完整收錄官方回覆部分<sup>8</sup>，故本研究中許多質詢內容僅有議員發言，而無官方回應。此外研究期間亦發現數位典藏系統中，部分數位檔有連結失效情況，亦造成研究上的困擾。

此外關於法條解讀方面因非專業學系所學，研究期間已盡量避免臆度或自我解讀並佐以其他著作參考。如仍有錯誤解讀法規之處，煩請指正。

---

<sup>6</sup> 由於數位典藏在關鍵字搜尋上有進行文字語氣轉換，導致搜尋介面與呈現的原始檔案部分無法完全契合，造成搜尋上的困難。此外部分在史料彙編中出現的質詢紀錄卻無法在數位典藏中找到，此可能爲典藏時的遺漏，亦或研究者自己疏忽所造成。此外根據省諮議會資訊科長許錫賓表示：典藏資料中如涉及個人問題或隱私者將會扣除。因此數位典藏仍無法「全面性」的代表紙本公報，實屬遺憾。參見《「臺灣民主的請與變遷」研討會論文集》(臺北：臺灣省諮議會，2006 年 12 月)，頁 252。

<sup>7</sup> 爲臺灣省臨時省議會、省議會時期發行之定期刊物，內容包括歷屆歷次定期、臨時大會各次會議之紀錄、議員質詢、臺灣省政府及各單位答詢記錄、大會議決案辦理情形。參見 [http://db1n.sinica.edu.tw/textdb/tpcc/planaccount.htm\(97/12/20\)](http://db1n.sinica.edu.tw/textdb/tpcc/planaccount.htm(97/12/20))

<sup>8</sup> 在實際查詢電子檔中時常發現，建檔頁碼只有議員發言的頁碼，關於省府回應部分則並無收錄。亦或是研究者拙劣，無法藉由關鍵字查詢出府方回應數位檔。

## 柒、研究架構

本文除序論與結論外，主要分為四章。第二章「**議會政治產生的背景與民主雛型**」，基於民主並非一日可成，為前人經驗傳遞累積而成，如光復初期的民意代表多半為日治時期的民運人士；日治初期的士紳階級則為清領時的地方領導人物。因此本章節試圖探究光復以前臺灣已有的各式具有「民主」樣貌，從原住民的「公廨政治」談起直至日治時期的請願運動。

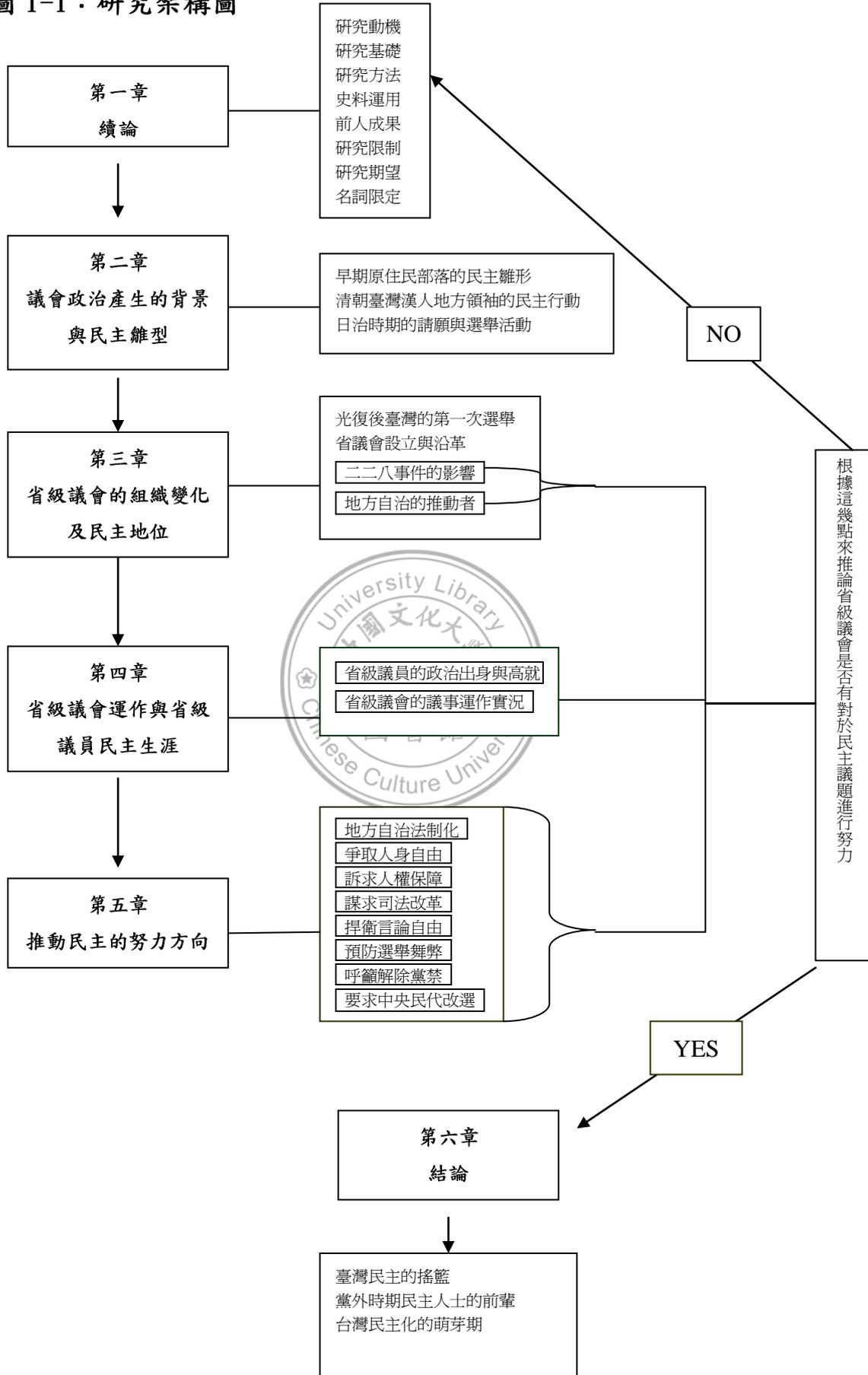
第三章「**省級議會的組織變化與民主地位**」，主要是研究光復後臺灣省政體制的建立，說明省議會多年來的變化，並將省議會議事運作與中央三大民意機構比較，試圖藉由統計方式了解何者運作較有助於臺灣民主發展。

第四章「**省級議會議事運作與省級議員民主生涯**」，此章為本文重心章節，分析省議員的政治出身類別，及日後政治高就情況，並分析省級議會職權變化，研究省級議會的議事運作實況，府會衝突爭議等，藉以了解省議會所受到侷限及省議員如何突破困境。

第五章「**推動民主的努力方向**」，亦為本文重心章節，分別從「要求地方自治法制化」、「爭取人身自由」、「謀求司法改革」、「訴求人權保障」、「捍衛表現自由」、「預防選舉舞弊」、「呼籲組黨」、「要求中央民代改選」等角度，了解省議員對於促進臺灣民主化的努力為何？

以下將附上本文的研究架構圖以供參考。

圖 1-1：研究架構圖



## 捌、名詞界定

本文所使用的「數位典藏查詢系統」，內容分為「公報暨議員質詢錄影帶類」與「檔案類」。其中本研究使用最多的「公報暨議員質詢錄影帶類」編碼方式：參議會時期為「001」；臨時省議會時期為「002」；省議會時期為「003」，而「屆別」與「大會別」則以「00-00」表示，如「03-06」表示第三屆第六次大會。此外「OA」代表大會；「EA」代表臨時會。因此「003-03-06OA-14-6-8-00-00639」代表第三屆第六次大會的《臺灣省議會公報》。本研究在注釋處將以「典藏號」開頭，並註明原始卷期與頁碼，方便日後除使用數位典藏外，並可直接對照紙本刊物。

此外臺灣省級議會經歷三次變化，從「臺灣省參議會」改為「臺灣省臨時省議會」之後又改「臺灣省議會」，最後則是今日的「臺灣省諮議會」。本研究只到涉及前三階段，但有時需統稱三個階段時，為求敘述方便將以「省級議會」或「省級議員」稱之。此外在敘述屆別，如臨時省議會第二屆則簡稱「臨二屆」；臺灣省議會第三屆則簡稱「省三屆」。關於歷屆各會期集會時間則統整於附錄一省級議會會期表，可提供研究者時間比對用。

此外本論文研究時間範圍甚長，為求敘述方便，明清時期則以年號紀年，民國建立後採用民國紀年，其餘一概以西元為主。