

# 臺灣省議會對臺灣民主 憲政發展的啓發與策進

## Taiwan Province Council toward Enlightenment and Promotion for Taiwan Democratic Constitutionalism

紀俊臣 Chi, Chun-Chen

銘傳大學觀光事業學系與公共事務學系教授

Professor, Department of Tourism management & Department of Public Affairs,  
Ming Chuan University

E-mail: profchi@gmail.com



### 摘要

本文旨在介紹臺灣省議會近半世紀的民主憲政發展貢獻；涵蓋臺灣省議會在中華民國國會長期不改選的動員戡亂時期，係真正能代表臺灣最新民意的民意機關。儘管臺灣省議會僅係半自治下地方民意機關，但其議員無論在朝在野，皆以最高志願參與議會政治，並且皆能在本著落實臺灣地方自治以及促動民主國家憲政發展的最高目標，進行問政。彼等所提出之政治主張，諸如：民主化議事規則、開放言論自由，乃至核准集會遊行，認可組黨、開放報禁等，在當時皆屬政治禁忌，卻無視當權者之政治威脅，全力策進，建構臺灣政治人權，足可供後來者參考，當然長達半世紀的政治發展，將是中華民國一百年非常重要與關鍵的民主發展經驗。

### Abstract

This paper analyzed the political achievement of Taiwan Province Council during 50 years ago. Taiwan Province Council was a local legislature and represented the democratic constitutionalism of Taiwan in the past. Taiwan Province Council not only had played the role of Taiwan's public opinion, because of term election, but also become Taiwan political elites to participate prime political mechanism. If we have studied Taiwan Province Council history, we can see many positive political activities as for:

1. Taiwan Province Council was very important benchmark of political democratization.
2. Taiwan Province Council had promoted local democratic development in the past.
3. Taiwan Province Council and its predecessor (province Quasi-council and Ad hoc-council) had many historic achievement for Taiwan Constitutionalism.

關鍵字：地方自治、臺灣省議會、臺灣省參議會、臺灣省臨時省議會、民主憲政

Keywords: local self-government, Taiwan Province Council, Taiwan Province Quasi-council, Taiwan Province Ad hoc-council



## 前言

臺灣省議會雖已在西元（以下同）1998年12月20日，依憲法增修條文第9條相關規定改制為臺灣省諮議會，而正式走入歷史，但其在過去39年或是更早的52年<sup>（註1）</sup>，對臺灣民主憲政發展的貢獻，則是可以肯認的史實。中央政府雖自1949年12月9日，即在臺北辦公，但中央民意代表機關長久未改選，此在威權統治下的「萬年國會」，其因民意基礎薄弱，真正能代表多數臺灣民意的民意機關，當推臺灣省議會，尤其省議會行使職權所呈現的民意作用，多已成為當前民主憲政的發展標的。

此種位居民主憲政發動者（prime mover）的角色與功能，係檢視臺灣民主憲政發展的前提。蓋臺灣在1945年10月，自日本統治回歸中華民國統治以來，雖有回歸祖國的政治文化認同，但民主憲政的運作，卻因政府公布動員戡亂時期臨時條款，無法有效施行，甚至說祇是聊備一格而已。當時代表臺灣多數民意的臺灣省議會，不論在野的省籍精英或是在朝的政治人物，皆以前仆後繼的民主鬥士勇氣，向政治實權者衝撞，促其打開民主憲政的門窗，逐步落實中華民國憲法所建構的「民主憲政主義」（constitutionalism）。

臺灣省議會在不斷的政治發展中，促動中央政府之落實民主政治的憲政精神，諸如：確立民主議事程序、設計民主選舉機制、放寬言論自由、地方政府機制法制化；尤其建構地方自治制度，皆是有目共睹的事實。臺灣省議會挾其代表臺灣多數民意的光環，不但呈現民主發展的政治社會化效應，而且積極孕育民主政治精英，塑造臺灣民主發展的政治奇蹟，以為全世界華人的政治社區之治理典範。



## 臺灣省議會對地方自治的積極貢獻

由於臺灣省議會係臺灣由威權走向民主的立法機制，而且是最具有民主正當性（political legitimacy）的地方立法機關；其在民主憲政的最顯著貢獻，自然是在實施地方自治（local self-government）的政治效果。此可由省議會對臺灣地方自治的機制形塑，所展現的政治設計，以驗證完整的歷史發展軌跡。

### 一、臺灣省議會係地方自治的縮影

由於政府在1947年12月25日施行憲政不久，旋因大陸國共內戰加劇，中國大陸東北、華北、華中陷入戰爭中，爰以1947年7月，即依動員戡亂時期臨時條款宣布動員戡亂，先前且在1948年12月，大陸主要地區頒布戒嚴令（martial law）；而臺灣，則在1949年5月20日，亦經宣布戒嚴，以致臺灣成為實際上係實施威權統治的地區。其施行合憲化的地方自治，自有其歷史性的困境；唯因1947年「二二八事件」，人民對國民黨政府的政治衝突，似有提前還政以民的政治需要<sup>（註2）</sup>；政府遂毅然絕然，不經憲政程序辦理地方自治，即逕行以行政命令方式實行地方自治。

依憲法第108條第1項第1款規定，實施地方自治須先制定「省縣自治通則」，但該法制截至1950年12月，僅有2條未完成二讀下，卻由行政院函請立法院暫緩完成立法，且在該年4月22日，由臺灣省政府發布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要<sup>(註3)</sup>」；即自縣（市）以下實施地方自治。質言之，臺灣省本身並不同步實施地方自治。但臺灣省實際上已自1946年5月1日，依「省參議會組織條例」規定，在臺北市南海路成立第1屆臺灣省參議會，由縣（市）參議會間接選舉產生任期2年，實際長達5年半的第1屆參議員。該參議會主要職責，依該條例第3條規定，包括：

- （一）建議省政興革事項。
- （二）建議省內中央機構有關省地方利害之興革事項。
- （三）議決有關人民權利、義務之省單行規章事項。
- （四）省總預算之初步審議及省決算之初步審核事項。
- （五）議決省政府交議事項。
- （六）聽取省政府施政報告及向省政府提出詢問事項。
- （七）聽取省內中央機關施政報告並提出詢問事項。
- （八）接受人民請願事項。
- （九）其他法律賦與之職權事項。

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。

此說明就法制上，其職權可分為省規章審議權、省政建議權、省預（決）算案初審（核）權、省政詢問權及受理人民請願權等五項，並有聽取省境內中央派駐機關報告權，似較省議會之具有省自治法規議決權及省預（決）算決議權限縮許多，難怪時任省參議會議長黃朝琴，即謂：「目前的省參議會不過是政府的諮詢機構」<sup>(註4)</sup>。隨之，省參議會改制為臨時省議會，乃至省議會正式成立，直至1994年7月29日，「省縣自治法」公布前，皆未能完成建構並體現省自治體（autonomous body）的「省立法機關」應有模式。



地方自治的構成要件有二：住民自治與團體自治，前者指住民有組織自主權；即住民自己決定自治體行政和立法二機關的設立；後者則指自治機關享有立法自主權和財政自主權；即自治機關可以制定自治法制，兼有財政立法和財政支配的自治權<sup>(註5)</sup>。此固須至第10屆省議會因省長和省議員之同步民選，始享有完整自治權。但地方自治本是漸進式的發展，1946年5月1日，所成立之省參議會議員係間接選舉，臨時省議會議員則係先間接再直接選舉，皆已具有組織自主權，可謂已逐步成就住民自治權，但省行政首長不論是省行政長官或是省主席皆由行政院院長提請總統任命，甚至在省議會時期亦至最後1屆，始舉辦省長選舉。其實地方自治實有不健全之處，但經由省議員之積極爭取，甚至黨外議員不惜以辭職抗爭地方自治法制化後<sup>(註6)</sup>，終能策進地方自治的逐漸健全與合憲運作。

臺灣省議會興盛時期，其議員多係省籍政治精英，不但多數任期屆滿即如期改選<sup>(註7)</sup>，而扮演臺灣最新民意的最高地方民意機關的角色，尚且是臺灣地區最具有民主正當性的議事機關；此即使是立法院亦因長期不改選或增補選名額所占比例偏低，而有其民主正當性欠缺，竟致不可相比之處。省議會所以扮演臺灣地方自治之縮影，主要依據係臺灣省本含臺北市與高雄市，在北、高二市改制直轄市前，北、高二省轄市均選出省議員出席省議會；即在北、高二市改制直轄市後，始不再選出省議員。此外，尤因省占居臺灣島的土地面積達98.85%，人口亦達81.70%以上，此種政治代表性，自非北、高二市所及。其次，臺灣民主憲政發展，殆多以省議會所呈現的政治主張，諸如：省議會要求解除戒嚴，保障人權及反對黨的諸多主張，其他地方自治權限的擴張，落實民主憲政的政治參與效應，以策進省議會的走向為依據。此由政府（內政部、行政院研究發展考核委員會、中央選舉委員會、臺灣省諮議會）2011年～2012年，先後在北、中、南舉辦建一國百年民主檔案展，多所援用省議會議政史料，可得知一、二。因之，如以臺灣省議會所經歷的地方自治歷程，視為臺灣地方自治的縮影，應非過甚之詞<sup>(註8)</sup>。

## 二、臺灣省議會係地方自治的寫真

臺灣實施地方自治60年來，學者所指之「過去、現在、未來」係以臺灣省議會所扮演的自治議事機關，逐屆逐年落實地方自治的要件為準據，從而推論臺灣的地方自治發展。蓋省諮議會依憲法增修條文第9條規定，該機關諮議員係由行政院院長提請總統任命，當不具有地方民意機關的組織屬性，應僅係具有諮詢性質的中央派駐地方之憲政行政機關地位，自不屬自治機關，已可定論；反之，其在臨時省議會至省議會的1951年12月至1998年12月間，長達47年則是臺灣地方自治由半自治走向全自治的發展過程。此所以如此推論，係因臺灣地方自治的發展，乃臺灣人民政治參與的擴大與法制化過程；亦係臺灣人民之政治權力分配，由少而多的政治發展過程。

學理上省與縣（市）的權力大小不可同日而語，學界論述臺灣人民實施地方自治的經驗，常以省議會與縣（市）議會做比照，係因在省議會可以看到自治權之逐漸擴大；至謂縣（市）議會自治權力，即使在省縣自治法施行後，縣市議會的自治權力受到憲政抵制及法律的保障，以及省議會當時受到上級單位侵奪狀況不同，尚不能相提並論。省議會職權的不斷擴張，由命令式的規範至法律式的規制，其聚焦即在於如何落實自治立法（autonomous legislation）。蓋臺灣省議會組織法制雖經多次修改，但修正重點，則在於省議會職權之如何擴張；其中最關鍵的權力分配，可分為三個階段：

第一階段：省議會握有預算審議權，但省法規立法權僅限於非組織法制部分。此係1985年12月，第8屆省議會以前的自治權力。

第二階段：省議會握有省主席人事任命同意權，乃省議會爭取與省政府平行定位的關鍵，落實省政府向省議會負責的權力分立自治機制。此係地方自治法制化前，即第9屆省議會於任期即將屆滿前，在1990年6月、1993年3月，先後為連戰、宋楚瑜出任省主席時所爭得之重要組織自主權。

第三階段：省議會與省政府係平行而對等的自治機關，分別行使合憲性的自治立法權和行政權；尤其自治立法權更具完整性。其自治法規僅不得抵觸憲法或法律；有爭議時，由司法院解釋之，藉以落實憲法第116條及第117條規定。

上揭三階段之組織法制之變更，固然皆由中央所賦予，但中央所以逐步下放自治權，實乃各屆省議會經由議事程序，持續積極爭取的政治成果。朝野議員皆有其自治發展上的貢獻，但黨外勢力的逐屆擴充，乃至黨外組織民主進步黨及由國民黨分裂出新黨，多有其建設性之促動作用。

### 三、臺灣省議會係地方自治的倒影

臺灣的地方自治在國民黨一黨獨大時期，其因在野政黨的監督機制失靈，所依賴形成行政與立法部門間之相互制衡政治作用，就依賴國民黨的派系政治（faction politics）之積極性、建設性運作。此種在政治作為多屬於負面功能（dysfunction）的政治群體互動，卻在臺灣的地方自治實行過程中，有著特殊的貢獻。臺灣省議會早在省參議會時期，即因競選議長和副議長的政治衝突，而有派系的雛形，其後在國民黨統治下，並無跨縣市的存在空間，因之，往後的臨時省議會、省議會二階段，仍以國民黨為地方議會內部最大的團體競爭政治力量。

臺灣省議會係以縣（市）為一選舉區的省級地方立法機關，除少數人數特別少的縣（市），如澎湖、臺東二縣，嘉義市之外，均有2人以上之議員名額，其婦女保障名額並以全省為計算基礎；山地及平地原住民族議員，亦以全省為一選舉區。此種選舉區的大小，不僅影響議員的政治視野，而且對於問政的議題，多能著眼於全省政治發展，此對國家民主發展應有其貢獻（註9）。

地方自治應重視住民自治的意願，而在自治體的形塑構成中，如能尊重族群的代表性，性別平權的主體性，自較容易建構和諧的公民社會。臺灣省議會在行使地方自主權的過程中，早有上揭的政治人權觀念，並且體現在地方政治制度上，確係國家政治發展過程中很重要的政治文化資產；亦是臺灣地方自治最具成就的所在。就因有此地方自治的倒影，奠定臺灣未來的地方民主政治模式，應係永續的、民主的。



## 臺灣省議會在民主憲政的具體貢獻

臺灣省議會對中華民國民主憲政的貢獻，除在地方自治呈現永續發展外，在政黨政治和公民參與方面亦多扮演導引和促進的作用。此外，臺灣省議會對住民實際參與政治選舉的影響、國家民主政治的發展和邁向公民化的政治生活，皆有其無可替代的貢獻。

### 一、政治精英的首要政治參與團體

固然臺灣的政治精英，現以如何爭取參與國會政治為最高目標，但在立法院、監察院及國民大會形式上是中華民國國會時期<sup>(註10)</sup>，因上開國會長期不改選，即使有改選，在名額有限的情況下，住民亦不易參與中央政府和國會政治。因之，臺灣省民乃以參與臺灣省議會之政治活動，視為個人政治參與的首要目標。

就因國會長期末改選，按臺灣自1949年中華民國政府遷臺以後，國會長期末改選，人民參與政治的正常管道，就是在實施地方自治的過程中之積極參與，而政治參與的最大期望，就是參選省議員，而因省議員係以縣（市）為選舉區，縣（市）政治精英如能參與省議員的競選，即可大幅提昇縣（市）之知名度，一旦當選不但擴大政治影響力，可為各該縣（市）爭取資源，充實地方建設；尤其在政治公共關係上的擴張，消極方面可為將來卸任後取得棲身之地；積極方面可為未來參選原籍地縣（市）長布局，勝出充為縣（市）行政首長，服務桑梓。歷屆縣（市）長中，曾由省議員出身者至少23人以上；而在國會全面改選後，省議員又成為晉身立法院、監察院等中央機關捷徑。不論朝野議員多以此種方式培育政治人才；尤其黨外議員或民進黨議員在政治參與管道本就不多之情勢下，省議會實係養成政治精英最多的政治機制。

就因省議會係省籍政治精英的養成所，縣（市）政治精英一旦當選省議員，即成為各該縣（市）主要政治勢力的發展動力基地，甚至是各該縣（市）政治派系（political faction）的領導階層；縣（市）派系政治亦於焉形成。派系政治固然多在一黨獨大的國民黨內部運作，但其在制衡行政體系的功能，亦有如政黨政治。問題是派系政治（faction politics）容易形成分贓政治（spoils politics），追求不正利益，並且與在朝縣（市）長形成對峙之政治勢力，則是很受詬病之所在。唯限於省議會的機制，使得省議員成為縣市派系政治重要的一環。

### 二、政治發展的主要政治實驗基地

雖然國民大會、立法院和監察院等中央民意機關，在中央政府遷臺後，即在臺灣復會，但因係威權統治下之國會，其國會政治氣候（political climate）並不能如同一般民主國家的「政黨政治」活絡，以致當時的民主政治多以臺灣省議會為發展標竿。民主政治的特色，就是行政部門向立法部門負責，兩個部門或一個部門定期改選<sup>(註11)</sup>，而臺灣省議會每3或4年改選1次，臺灣省政府則由行政院院長提請總統任命省主席和省府委員組成，此固然不符合權力分立機制（separation of power）的政治設計，但省議會挾其定期改選所展現的最新民意，對於省政之政治監督作用，則是臺灣政治民主化的珍貴試煉經驗。

省議會除訂定議事規則外，尚有50年以上的不成文規範或稱潛規則，諸如：施政總質詢可分組質詢、分組考察地方施政、過半數出席之法定人數規定，乃至議會會館設立，皆由省議會先行設置。行之有年之



後，始為當今之立法院所採用；而立法院的問政生態變化，主要亦因省議員逐屆轉進立法院所產生的政治效應。

由於省議會議員來自地方人民之直接選舉，其平時自須多與民衆接觸；不論婚喪喜慶，省議員皆是當地民衆爭邀的最重要政治人物之一。在此種政治文化下，固然造成省議員議場、家鄉兩頭跑渾身乏術的困境。因此，設置立法助理或其他服務人員乃勢在必行，該議會立法助理乃成為符合需要的法定人員編制。而立法院在長期末改選期間並無此制度，直至省議員轉進立法院，為體諒立法委員南北奔馳的辛勞，而有此設置。此外，給與搭機、車之經費補助，另有許多「優惠」規定，皆係參酌省議會經驗所設置者。

目前的立法院係唯一國會，雖有殊多潛規則，但能持續者多屬過去省議會時期即行採用者；否則，殆多已不合時宜廢棄，如立法院各委員會之議事行政人員，向由各該委員會召集委員聯名推薦院長任命，但在省議員轉進立法院後，已無此潛規則，各委員會人事皆由院長依其充要條件任命。質言之，立法院潛規則如有不合時宜，即須廢棄，而改採較合時代需要之機制，此判準即在省議會的行使經驗。

### 三、政治生活的重要對話論壇

由於臺灣省議會係臺灣省最貼近民意的地方立法機關，各縣（市）任何政治需求皆由各該縣（市）籍省議員在議場上表達出來；甚至可以說省民的政治生活，可由省議員在議場中對話顯示出來。不論原住民族山地保留地，南投縣國有地放領，拜耳在臺中縣設廠爭議；尤其事關耕者有其田之土地改革問題，更成為省議會與省政府經常對話的議題之一。

省議員在議場與省府官員之政治對話，固然有傾向民生議題的情況，但在省議會代表最新民意的光環下，彼等對於若干政治禁忌，如放寬言論自由，允許集會遊行，乃至核准組黨、開放報禁，省議會的五龍一鳳，固然曾以「黨外」之立場呼籲當局即行改善；即使國民黨籍議員亦多有此問政主張。此等政治對話，雖說主管部門當時並未即時採納和改善，但逐年民主化卻是臺灣的政治成就；至今觀之，多屬民主政治生活最重要內涵，實很難想像當時政治精英努力不懈之辛酸苦辣。



臺灣省議會代表臺灣民意，自臺灣新生報於1945年10月創刊以來，本即以報導臺灣省消息為其主軸；尤其在省議會開議期間，甚至休會期間駐會議員之政治活動、點滴，祇有新生報有較為詳盡的報導。省民的政治生活，經由新生報反應至省議會，省議會再由新生報傳布至省民。此種省議會經由新生報再至省民之政治溝通管道，係省議會時期非常重要的政治對話另一論壇模式；亦使當時中臺灣的政治訊息，終能在最短時間為在臺北的執政當局所了解。



## 臺灣省議會策進民主憲政的主要途徑與作為

總體而言，臺灣省議會發展前後，將近半世紀的歷史，係臺灣邁向民主政治的里程，其在國家建國一百年的「民主、平等、法治、人權」的政治主題中，亦至少有將近50年的歷史成就，榮耀回向國家。

### 一、建構間接民主的模式

臺灣的民主政治基本上係採取由議會主政的模式，此乃間接民主（indirect democracy）的政治生活模式。臺灣省議會乃帶動臺灣各級自治體「議會政治中心化」的間接民主立法機關，其促使各級行政機關重視民意、尊重民意、服從民意，了解間接民主的基本意含，形成臺灣現代民主的主調。此不但可減少直接民主的社會成本，亦可因政治民主化的趨以健全與完整，而累積厚實的政治資本，面臨任何政治動盪中可安然度過重重危機，如1971年，中華民國退出聯合國，國家所以能安穩度過沉重的國際政治危機，即是因民眾已有良好的政治認知和經驗所致。此外，各屆省議會議員任職期間，議員自各縣（市）所獲致的政治訊息，經由省議員在省議會問政所形塑的政治效果，即成為時下民主政治對話的議題所在。

臺灣在2003年公民投票法制定以前，唯一的政治民主化途徑，就是經由立法機關的問政途徑，以參與公共政策制定過程，貢獻公共議題的處理方案。臺灣省議會在間接民主的貢獻，愈早期愈明顯，此即以實行已達60年的臺灣省行政區劃，即係行政院採納臨時省議會的方案，而不用省政府方案的重要案例<sup>（註12）</sup>。此種省議會決議成為中央政府的重要決策，足以說明間接民主的民主正當性在決策上之重要。

### 二、實行議會政治的制度

由於國會長期不改選，其議會政治之趨於行政或非民主化至為明顯，行政院首長長期擔任執政黨中央常務委員，國會議員僅形式上代表民意，以實行民主政治，實質上國會議員僅係行政部門之橡皮圖章而已；反之，在臺灣省議會，則以定期改選獲取最新民意，省政府依民意行使公權力，自可避免專制思維之反仆，而逐漸養成民主的政治作為。議會政治基本上係內閣掌權，但須經由議會多數決認可，此種減少社會成本，卻兼具活絡民主模式的政治生活，乃是一般常態的民主法治生活。臺灣省議會的政治參與，乃最新民意的表徵，省議員可代表弱勢群體發聲，不論婦女、老人、殘障、兒童等議題，乃至社會救助皆為省議會所關切，省議員多由建議與監督二途徑，達致問政的政治效果。不但是臺灣省議會之政治特色，亦且是當前國會政治生活的翻版。臺灣省議會之草根式民主，固是早期議會政治有別於國會政治之所在，但在省議員紛紛走入立法院後，立法院雖為國會，亦已逐漸感受草根民主的政治價值。



### 三、塑造全民政治的文化

由於臺灣省議會議員之選舉，依法係採全民參與的模式，由年滿23歲的省籍同胞行使被選舉權，年滿20歲為其選舉人。其積極條件祇有年齡與戶籍登記地之限制二項，其他條件諸如學經歷規定則已逐年刪除，以建構全民政治的雛形。全民政治係民主國家中的常態，臺灣省議會的長久民主參與經驗，給予中央執政者制定地方制度法的思維，不致偏差，而可建立可長可久的政治參與制度。經比較臺灣省議會黨團與其問政次級團體之政治關係，多如同政黨政治與全民政治最初結合的機制。此因政黨政治係黨團的運作核心，而全民政治係直接民主的表徵。因之，有此50年經驗，臺灣實行民主政治，始可經此「寧靜革命」的方式，直接過渡到全民投票之直接政治新階段。臺灣已自4年一次的地方選舉中，養成政治參與的生活習慣，儘管政治熱季所費不貲，但此種政治成本卻是實行民主政治的必要代價，期能經由選賢與能，看到地方發展希望之所繫；亦即已因政治資本之累積，而可期待政治民主的永續發展。

### 四、發展二元民主的機制

直接民主與間接民主是民主二元的機制設計，究竟如何達成，始符民主理性，固然尚有爭議，但直接民主為輔，間接民主為主，則是當今實行民主政治的常態。臺灣省議會50年來的間接民主經驗值得肯定，已如前述。但政治議題如涉及人民生死存亡或是間接民主關係人之政經利益分配，則間接民主或有失靈之處；至少可能因有所顧忌而缺乏公義和理性。此時直接民主即宜適時運用，以實現全民政治的理性政治抉擇。臺灣省議會對於拜耳在臺中縣設廠的反對意見，固然有其「環境保護」（environmental protection）之考量，但欠缺環境影響評估的認知，而逕作決定不無盲點。因之，類似環保問題不論是核電廠核廢料之儲藏，甚至核電廠之持續興建與運轉；統獨議題的最後決定，乃至瘦肉精美牛的進口，都可能涉及政治決策者的特殊利益，即不宜由間接民主的議會機制決定，此時如依公民投票法規定，由公民投票定奪，應係較妥適的理性政策作成模式。。

臺灣省議會後期的政治效應逐漸式微，而省政人士對精省的看法又趨於兩極；此時如能經由類似公民投票方式決定精省與否，則不平之鳴當可相對減少。事實上，省議會機制的存在與否變革，即應由全體省民直接決定，學理上應屬當為且可為之政治決定途徑，祇因公民投票機制尚未建立，以致錯失直接民主弭補間接民主窘境的一次驗證機會。



### 結語：臺灣省議會對民主憲政具永續發展的貢獻

回顧臺灣實施地方自治60年來的歷史，在臺灣省議會有效行使自治職權的將近50年歲月中，該議會已建構多項臺灣推動民主發展的堅固經驗。此經驗可分為：

- 一、臺灣的民主經驗係由下而上，由少而多，其關鍵就在臺灣省議會的運作。該議會使臺灣的間接民主逐漸成熟，而且成為臺灣各級議會發展民主憲政的試金石。
- 二、臺灣推動民主憲政，係以地方自治、政黨政治和公民參與為主軸；其所展現的成就，就是培養政治精英，以為國家服務。不論謝東閔、李登輝、連戰、宋楚瑜等，皆是省籍人士，彼等對於省政多所作為，在多年經驗後成為國家民主化的成就所在；臺灣省議會即係當時重要的民主監督機制，其多

年的政治資產的累積經驗勢需儘速整理，以為國家發展新政治里程之示範。

三、臺灣的派系政治係縣（市）長與省議員參與選舉的政治負面效應。蓋臺灣省議會的派系政治固尚不形成氣候，其甚至對省政府的影響力亦頗為有限；祇是其在各自的選舉區，會成為派系政治的核心之一，乃至是對話的關係人。派系政治的負面影響，早為人所共知，卻因缺乏二元民主機制，以致派系政治仍然持續操作。當今日公民投票已成為法定機制，正是積極推動二元民主的良好時機，地方政治如能適時運用，當有助於政治資本的累積，更可呈現永續化的政治參與機制。

## 註釋

- 註1：臺灣省議會係於1959年6月29日，由臺灣省臨時省議會第3屆臨時省議會逕行改制，至省議會至1998年12月20日止，即達39年有餘；如溯至臨時省議會前身，1946年5月1日臺灣省參議會第1屆開議，則有52年之久。詳見臺灣省議會會史所載大事記（2011：294-327）。
- 註2：究竟臺灣實施地方自治有無受到「二二八事件」的政治刺激，如依白崇禧、陳儀之回憶錄或相關文獻，則可肯認該二二八事件的發生，對提前實施地方自治有其催化作用，藉以撫平省籍同胞反對國民黨執政的情緒。
- 註3：臺灣省政府以39.4.22府綜法字第27506號令發布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，俾以行政命令，實施縣（市）以下，包含鄉（鎮、市）之地方自治。
- 註4：吳文星主編，《臺灣省議會會史》（霧峰：臺灣省諮議會，2011），頁17-18。
- 註5：紀俊臣，〈臺灣地方自治的過去、現在、未來〉，《慶祝臺灣實施地方自治60周年學術研討會》（臺北：內政部，2010），頁9-10。
- 註6：1985年5月16日，由第7屆省議員游錫堃所領銜的14名黨外省議員，在議場宣讀「向全國1500萬同胞辭職書」，並至議會收發室投遞，達致辭職之生效，以抗爭省政府組織之長久違法組成，迫使政府逐步推動地方自治法制化。同註4，頁167-168。
- 註7：省議會依其議會組織規程規定，第1至2屆任期3年，第3屆改為任期4年，但除第6、7、8、10等4屆4年任期如期改選外，皆有延長半年至1年的情形。同註4，頁300-327。
- 註8：截至本文完稿為止，尚未見有以北、高二市的市議會議政史料，去作研究臺灣地方自治發展的著作，原因應在其政治代表性恐有所不足。
- 註9：由於臺灣省係中華民國現狀下的主要幅員所在，臺灣省議員因早有全省性的「政治競爭」經驗，在政治視野與問政議題上皆已有「國家」的看法，並非僅是地方議會的「地方」議題，其應有具長遠性的國家政治發展貢獻。
- 註10：我國司法院大法官釋字第76號解釋：  
「我國憲法係依據 孫中山先生之遺教而制定，於國民大會外並建立五院，與三權分立制度本難比擬。國民大會代表全國國民行使政權，立法院為國家最高立法機關，監察院為國家最高監察機關，均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成。其所分別行使之職權亦為民主國家國會重要之職權。雖其職權行使之方式，如每年定期集會、多數開議、多數決議等，不盡與各民主國家國會相同，但就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。」此係指1947年12月25日起，至2003年2月前之國會機制；嗣後，監察院改制為準司法機關，2005年6月，廢止國民大會後，國會僅指立法院。
- 註11：歐美地方自治如為權力合一機制者（fusion of powers）；（此在歐洲各國係普遍的地方自治模式），該模式下行政部門應依立法部門之決策行事，立法部門之議員須定期改選，議長兼任市長。因之，如祇有立法部門定期改選，即可視為地方自治之常態模式。
- 註12：1950年9月8日，臺灣省政府以綜法第70578號令，發布「臺灣省各縣市政府行政區域調整方案」，即係經行政院核定後發布，而行政院係採納臨時省議會之方案，發布之。

## 參考文獻

- 吳文星主編，《臺灣省議會會史》（霧峰：臺灣省諮議會，2011）。
- 余如季、鄭梓，《議壇風雲五十二年：見證臺灣省議會半世紀》（臺中：如季出版社，1998）。
- 紀俊臣，〈臺灣地方自治的過去、現在、未來〉，《慶祝臺灣實施地方自治60周年學術研討會》（臺北：內政部，2010）。
- 陳進陽主編，《議壇風雲一甲子：臺灣地方自治發展史料特展專輯》（霧峰：臺灣省諮議會，2006）。