

1950-1960年代臺灣省議會與臺北市改制院轄市

林韋聿*

1945年到1949年臺北市人口持續成長，在1949年以後，隨著中央政府遷臺，臺北市不僅是中央政府所在地，也是中華民國治下規模最大的城市。因此，陸續有臺北市議會、國民大會等民意機關提出法案希望能夠將臺北市改制為院轄市。

雖然有臺北市議會和國民大會的贊成，但是臺北市改制一事也面臨著臺灣省議會的反對。相較於沒有改選的國民大會，臺灣省議會不僅有定期改選的民意基礎，臺灣省還占了中華民國實際統治區域的九成以上，在當時的政壇也能夠發揮一定影響力。臺灣省議會反對臺北市改制的理由包括影響臺灣省財政、影響反攻大陸國策、增加人事費用等。隨著1962年，臺北市人口即將突破百萬，達成了院轄市的其中一個條件，相關討論更是沸沸揚揚。最後，這起論爭在1966年12月30號畫下句點，第1000次行政院會議通過臺北市的改制案，正式將臺北市改制為院轄市。

關鍵詞：臺北市、院轄市、臺灣省、臺灣省議會

* 國立政治大學歷史學系碩士班研究生。

一、前言

1928年，國民政府北伐完成，頒布《市組織法》和《特別市組織法》。在1930年，國民政府廢除前面的兩個法案，又重新制定新版的《市組織法》，其中將市分成隸屬於行政院院轄市和隸屬於省政府的省轄市。兩者有著各自的設立條件。其中直轄市設立的條件為：首都、人口在百萬以上者、在政治經濟文化上有特殊情形者。¹在1949年以後，臺灣省轄下的臺北市是否應該改制為直轄市陸續的相關討論陸續被提出，不同單位各自有著相異的立場。最後，1966年12月30日，第1000次行政院會議中通過將臺北市改為院轄市並呈請總統任命現任臺北市長高玉樹(1913-2005)為改制後的臺北市長。²翌日，蔣介石即准予實施。³

關於臺北市改制的研究，以曾文銘的碩士論文〈臺北市改制政策之研究(1949-1967)〉和陳殿權的碩士論文〈臺北市改制過程之研究〉最為重要。

根據陳殿權的研究，在中華民國在中國大陸所設的12個直轄市，南京、上海、北平、天津、漢口、青島、廣州、重慶、大連、哈爾濱、瀋陽、西安，其中只有上海、北平、天津、廣州及瀋陽在設置時人口達百萬以上，其他都是有政治、經濟、文化的特殊情形而得已設立；這項條件也是三項條件當中，最具有彈性的。陳殿權提到，直轄市的設置核准權在中央，設置市的請求須由臺北市議會作成決議，臺北市政府再轉請臺灣省政府呈報，再予核准。如何促使各級政府採取行動就仰賴各級民意機構作成決議敦促政府實踐。中央民意機構當中，僅有國民大會曾經提案，立法委員有過建議的質詢，監察院則沒有動靜。在地方議會的部分，臺北市議會不斷通過類似的議案，臺灣省議會則是長期採取反對的立場。陳殿權認為如果沒有臺灣省議會的堅決反對，這個問題將不會拖延長達十多年而難以解決。⁴他贊同臺

¹ 〈市組織法〉，收錄於「全國法規資料庫」：
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020014>，
檢索日期：2019.07.04。

² 〈臺北市改為院轄市行政院昨通過〉，《聯合報》(臺北)，1966年12月31日，第1版。

³ 〈北市改為院轄市 總統核准實施〉，《聯合報》(臺北)，1967年1月1日，第2版。

⁴ 陳殿權，〈臺北市改制過程之研究〉(臺北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，

灣省議員陳火土的見解：我們省議員固然全省問題都可以主張，但是對於臺北市的改制，是中央與臺北市民比較有權主張。中央所應重視的民意應該是臺北市的民意。

再據曾文銘的研究，國民黨高層早在 1956 年便已決定將臺北市改制，不過一直拖到 1967 年才進行。在軍事政治上的考量是因為台北市改制是長遠的政策，和即將反攻復國的政策不一致。一旦將臺北市改制，勢必造成民眾認為中華民國政府將長期偏安臺北。除此以外，行政區過於零碎、財政稅收爭議、美援的分配、省市行政分工協調等都是延遲臺北市改制有關的因素。⁵

陳殿權的研究給予臺灣省議會反對臺北市改制具有一定影響力的評價，曾文銘的研究則聚焦於其他面向的討論，對於臺灣省議會的意見較為零散，其將國民黨同意改制的時間點推至 1956 年也是筆者有疑義的，本文試圖結合兩者以及國史館檔案、中華民國地方議會議事錄總庫、報紙、回憶錄、日記等材料，試圖了解具有定期改選民意基礎的臺灣省議會如何參與臺北市改制的討論以及其所面臨的困境。

二、臺北市改制的相關討論

1949 年，隨著國共內戰戰局持續惡化，中央政府數度遷移，歷經廣州、重慶、成都等地，最後在 12 月時跨越臺灣海峽，落腳在臺北。除了政府機構渡海來臺以外，許多政治人物、軍事將領、國民黨高層、民意代表、公職人員、教職人員、學生也都跟著政府一起遷移到臺灣。這些隨著政府遷臺來到臺灣的外省族群，也因為其職業的關係，大量湧入收容許多政府機關的臺北市，突如其來的大量人口並非臺北市曾經預期或是規劃的，許多公共設施立刻面臨不敷使用的情況。不僅市內秩序受到影響，也冒出許多違章建築，超乎想像的外來人口嚴重影響臺北市的機能並讓市民的生活條件

1977)，42-44、55、62。

⁵ 曾文銘，〈臺北市改制政策之研究(1949-1967)〉(桃園：國立中央大學歷史研究所碩士學位論文，2011)，53、115。

惡化。⁶

1945 年到 1948 年之間，自中國來到臺灣的民眾大概有 17 萬人，1949 年大約有 30 萬人，而 1950 年到 1953 年又陸續有約 10 萬人抵達臺灣，如果加上軍隊的 60 萬人，在 1945 年到 1953 年之間，大約有 120 萬的外省人來到臺灣，當時臺灣人口大約有 800 萬人，等於是臺灣人口自 1945 年，經歷 1949 年前後的大遷徙，足足成長了 16%。⁷

以 1956 年來說，外省人在臺灣的分布以臺北市最多，占總人數的一半以上，其次是臺北縣(今新北市)。臺北市也是外省人口比例相對較高的行政區。⁸由此可知，臺北市在戰後湧入 30 萬左右的外省人。

(一)臺灣省參議會

在政府正式遷臺之前的 1949 年 6 月，當時的臺灣省參議員郭國基(1900-1970)就注意到臺北市人口持續成長的現象，並在臺灣省參議會詢問臺灣省政府官員：「依目前臺北市人口似可改為院轄市，並以基隆市及宜蘭市、淡水、板橋等地劃歸管轄，省府則遷移至高雄市」。郭國基說完將臺北市改制的構想以後，當時在議場的臺灣省民政廳長朱佛定(1889-1981)則回應：「這項建議因為關係重大，恐怕不能逕自給予解答，當報請省府核定」。⁹

到了 1949 年 12 月，政府正式遷臺以後，郭國基再次提案：「將臺北市併合基隆市淡水板橋升格為院轄市，並高雄市併合鳳山橋子頭為省政所在地」。他認為臺北市人口已經超過五十萬，加上基隆板橋淡水等地人口，就約莫有百萬人口，而且臺北市現在為中華民國國都，自然應該升格為院轄市。此外，臺灣地區存在兩個省級行政區也能夠促進雙方交流刺激帶來進步發達。最後，這個意見決議等專案討論地方自治時，再一起併案討論。¹⁰

⁶ 陳胤宏，〈從中央到地方：臺灣省政府之疏遷〉，《暨南史學》14(2011.07): 121-154。

⁷ 林桶法，〈一九四九大撤退〉(臺北：聯經出版公司，2009)，324-336。

⁸ 臺灣省戶口普查處 編輯，〈中華民國戶口普查報告書〉2.1(臺中：臺灣省政府，1959)，610-614。

⁹ 〈臺灣省參議會第一屆第七次定期大會〉(1949年6月15-21日)，收錄於「中華民國地方議會會議事錄總庫」，典藏序號：001-01-070A-00-6-2-0-00052。

¹⁰ 〈臺灣省參議會第一屆第八次定期大會〉(1949年12月19-24日)，收錄於「中華民國

1950年1月22日的審查地方自治綱要草案及縣市行政區域劃分案會議，第二日會議曾提到之前第八次大會時要將這個案子納入討論，根據會議紀錄記載，雖然在開會時有提到在審查會時一併審查將臺北市併合基隆市淡水板橋升格為院轄市的提案。但是關於臺北市升格一事並沒有太多的討論。可能是因為當時，臺灣省參議員主要在討論地方自治與區域劃分在執行上的細節，以及其他縣市區域如何調整、縣市名稱以及縣治地點，因而忽略了臺北市升格為院轄市的選項，就連原先的提案人郭國基在會議紀錄上也沒有留下關於院轄市的發言紀錄。¹¹

(二)臺北市議會

除了1949年時來自臺灣省參議會的聲音，在政府遷臺以後的1951年，臺北市議會也通過李務本(1915-1981)議員所提的臨時動議，指出當年抗戰時曾經明令重慶為陪都，現在是反共抗俄時期，政府退守臺北市，以臺北市為戰時首都，自然可以援例明令臺北市為陪都；雖然臺北市現階段尚未達到院轄市的標準，但只要將相鄰臺北縣的文山區、新莊區及陽明山區劃歸管轄，便能夠符合院轄市的條件。¹²這個議案在臺北市議會通過以後，臺北市議會更聯絡其他縣市議會，希望可以得到其他議會的響應。後來，臺北市的決議案得到了雲林縣議會、¹³臺南縣議會、¹⁴基隆市議會、苗栗縣議會、桃園縣議會、彰化縣議會的響應。¹⁵臺灣省各地方政府希望中央政府可以透

地方議會議事錄總庫」，典藏序號：001-01-080A-00-5-3-0-00059。

¹¹ 〈臺灣省參議會第一屆第八次定期大會〉(1950年1月22日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：001-01-080A-00-1-1-0-00172。

¹² 〈臺北市改制為院轄市案(一)〉(1951-1962年)，《行政院檔案》，國史館藏，數位典藏號：014-010401-0322。

¹³ 〈雲林縣議會第一屆第二次大會議事錄〉(1951年7月9日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：019z-01-02-050600-0327。

¹⁴ 〈臺南縣議會第一屆第二次定期大會議事錄〉(1951年7月3日)，中華民國地方議會議事錄總庫，典藏序號：009c-01-02-050611-0280。

¹⁵ 〈臺北市改制為院轄市案(一)〉(1951-1962年)，《行政院檔案》，國史館藏，數位典藏號：014-010401-0322；〈基市議會昨舉行第二次臨時會議 通過重要議案十餘件 並響應北市為陪都及院轄市〉，《中央日報》(臺北)，1951年5月10日，第5版。

過將原先隸屬於省轄市的臺北市改為院轄市來確定臺北市的政治地位以及安定民心。¹⁶不過，中央政府並未即刻採納臺北市議會的決議案。

1954年，臺北市議會在黃盧小珠(1917-1984)議員的提案下，通過再次敦促政府採納國民大會的建議，¹⁷將臺北市改為院轄市。除此以外，在張祥傳(1903-1985)議員的提案下，臺北市議會也通過基於臺北市既是反共抗俄的臨時首都，中央政府所在地，全國政經樞紐，超過六十萬的人口，地位殊為重要，因此建議將臺北市提升為陪都以提高國際信譽而改善市政的提案。最後，這兩件案子合併以後送臺北市政府轉請上峯採納。¹⁸

雖然臺北市議會的建議案最後得到的結果是暫緩處理，但是臺北市議會並沒有輕言放棄，在往後的日子仍然持續提出概念相仿的建議案，持續建議政府將臺北市改隸為院轄市。¹⁹當時政府的國策仍然包含反攻大陸，或許貿然將臺北市改制為院轄市將會影響到民眾對於政府的觀感，因此在此時期，臺北市議會的聲音並沒有得到太多的重視。不過，臺北市議會還是持續透過提案向政府表達他們的心聲，同時也展現臺北市議會推動臺北市改制強烈的決心。

(三)國民大會

1954年11月，第一屆國民大會第二次會議在陽明山召開。國民大會代表李世平等五十人連署提案〈請確定臺北市為中華民國陪都案〉，國民大會代表黃天鵬(1909-1982)等54人也提案「請建議政府將臺北市改為院轄市并錫名為行都以弘市政建設規模而激勵軍民意志反攻大陸，還有南京重光河山

¹⁶ 曾文銘，〈臺北市改制政策之研究(1949-1967)〉，34。

¹⁷ 黃盧小珠與國民大代表黃天鵬是夫妻關係。黃天鵬即「請建議政府將臺北市改為院轄市并錫名為行都以弘市政建設規模而激勵軍民意志反攻大陸，還有南京重光河山案」的提案人。

¹⁸ 〈臺北市改制為院轄市案(一)〉(1951-1962年)，《行政院檔案》，國史館藏，數位典藏號：014-010401-0322。

¹⁹ 曾文銘，〈臺北市改制政策之研究(1949-1967)〉，136-140。

臺北市議會在第三屆第四次大會，第四屆第二、第七、第九次大會，第五屆第八次大會，第六屆第六次大會都有相仿的決議。薄慶玖，〈地方政府與自治〉(臺北：五南文化，2001)，51。

山案」，這些案子在國民大會通過以後，送請政府參酌辦理。²⁰國民大會在1954年通過這些案子，也讓臺北市升格為院轄市的相關討論的從原先省轄市的地方層級進入中央層級，並得到了中央民意機關的背書。

1960年，國民大會第三次會議再次通過黃天鵬等國民大會代表「申請政府將臺北市改為院轄市並錫名為陪都，以弘市政建設規模，而激勵軍民意志，反攻大陸，早日還都南京案」，不過政府仍然遲遲沒有動作。²¹1960年再次通過促請提案，除了表現出提案者的決心以外，也反映臺北市人口持續增長，已經逼近百萬的邊緣了。

(四)行政院與總統

1954年12月10日，行政院秘書處將臺灣省政府上呈的臺北市政府上呈將臺北市錫名為陪都或行都交付內政部。內政部長王德溥(1897-1991)的回應是陪都的部分沒有明確法令，會再請總統府惠示意見。²²在上呈總統府時，行政院也歸納出臺北市改制可能會導致的幾個問題：失去省治以後的臺灣省人口面積和其他省份的差距會更為懸殊、臺北市長由中央任命，地位和省主席相等，臺北市府組織需要調整、臺北市議員須重行改選、臺灣省與臺北市之間的財稅劃分等。²³而後，1955年2月12日，總統府回覆：「等到相當時期再來考慮」。²⁴相對於地方民意代表希望能夠透過改制改善市政，中央民意代表希望透過改制來穩定民心，行政院及總統府都抱持著相對保

²⁰ 〈臺北市改制為院轄市案(一)〉(1951-1962年)，《行政院檔案》，國史館藏，數位典藏號：014-010401-0322。

²¹ 侯暢，《臺北市改制概論》(臺北：中國文化學院自治研究所，1967)，19；國民大會秘書處編，《第一屆國民大會實錄》(第三編)(臺北：國民大會秘書處，1961)，461，收錄於「立法院國會圖書館」：
https://lis.ly.gov.tw/nacgi/ttsbookg?2:1285568697:5:/sys1/nabook/ttscgi/ttsweb.ini:005:0330-0524:_self，檢索日期：2019.07.04。

²² 〈臺北市改制為院轄市案(一)〉(1951-1962年)，《行政院檔案》，國史館藏，數位典藏號：014-010401-0322。

²³ 〈臺北市改制為院轄市案(一)〉(1951-1962年)，《行政院檔案》，國史館藏，數位典藏號：014-010401-0322。

²⁴ 〈臺北市改制為院轄市案(一)〉(1951-1962年)，《行政院檔案》，國史館藏，數位典藏號：014-010401-0322。

守的態度，點出需要顧及的癥結點，希望能夠暫緩處理臺北市改制。

(五) 國民黨

1956年11月26日，國民黨中央常務委員會第317次會議中決議為加強臺北市政建設，增進市民福利；適應反共抗俄戰爭之需要，臺北市可改制為院轄市。²⁵對於這項決議，總裁蔣介石的批示和中常會決議臺北市改制一事，可予改制。²⁶

在後續討論中，國民黨中央委員會提出〈關於臺北市改制為院轄市案之研擬意見〉，其中有幾個問題都還有待處理：包含名稱(直轄市？院轄市？市議會改制後的名稱？)、市長派任方式、行政區域、財政劃分等。²⁷

1956年，國民黨內部對於臺北市改制的討論中，國民黨內看法林立，不過原則上是同意的，只是對於市長的遴選方式尚未有定見。而從他們的討論之中，也能夠觀察到國民黨的確很在意在中央政府所在地的連續兩次敗選，分別選輸無黨籍的吳三連(1899-1988)和高玉樹(1913-2005)。

曾文銘認為國民黨在1956年即同意臺北市改制，筆者認為不盡然如此。雖然檔案中國民黨提到「可予改制」²⁸不過，「可予改制」這個詞只有展現接受考慮改制的可能性，實際是否要實施改制還待進一步的研究後再行討論。因此筆者認為國民黨同意臺北市改制院轄市的時間點要再向後延，不能夠逕自斷定認為1956年即「同意」臺北市改制。在筆者看來，「可予」和「同意」這兩個詞彙仍有程度上的落差。

²⁵ 〈臺北市改制為院轄市案(一)〉(1951-1962年)，《行政院檔案》，國史館藏，數位典藏號：014-010401-0322。

²⁶ 〈臺北市改制為院轄市案(一)〉(1951-1962年)，《行政院檔案》，國史館藏，數位典藏號：014-010401-0322。

²⁷ 〈臺北市改制為院轄市案(一)〉(1951-1962年)，《行政院檔案》，國史館藏，數位典藏號：014-010401-0322。

²⁸ 曾文銘，〈臺北市改制政策之研究(1949-1967)〉，42-43。

(六)民間聲音

除了民意代表對臺北市改制發表意見以外，對於臺北市改制一事，也有部分一般民眾發聲。早在 1949 年 12 月底，當時臺灣省政府的行政區域重劃規劃仍然持續醞釀中，《中央日報》上的〈地圖周刊〉在討論行政區域重劃時也刊載了部分民間人士的想法：將臺北改設院轄市。在該文中指出，臺灣對東南沿海有一定重要性，綜觀來說，臺北市設置院轄市的條件甚至比當時 12 個院轄市中的西安還要好，中華民國除了首都南京以外，尚有北方的北平為陪都，西南的重慶為陪都，在東南再增設臺北為陪都也不為多。²⁹

1960 年 5 月，臺北市城中區福壽里里民大會也通過建議案，並一路送到臺北市政府、臺灣省政府以及行政院。³⁰

1961 年，國立政治大學地政系教授李先良(1904-1993)也在報紙上投書，他主張當初臺北市是以五十萬人口來做都市規劃，當時臺北市人口已經接近一百萬。他認為臺北市既然是首都，因此應該改制為院轄市。³¹1963 年，民間自發性組成的臺北市升格院轄市促進委員會在國軍英雄館成立，希望能夠盡快促成臺北市的升格。³²

綜觀上面各界討論，可以知道，希望臺北市改制的聲音最早在 1949 年始於臺灣省參議會內部，而後在 1950 年代逐漸擴散至臺北市議會、國民大會以及民間。整體來說，各界的聲量也是逐漸加強，在 1950 年代初期，臺北市改制的聲音相對較小，隨著臺北市人口數不斷接近院轄市條件之一的一百萬以後，明確符合法律上的條件以後，相關討論聲音也隨之逐漸擴大。

²⁹ 〈行政區重劃 參照各方意見修改原訂計劃 臺北設院轄市全省分十六縣四省轄市 臺北高雄分兩縣臺中臺南新竹分三縣〉，《中央日報》(臺北)，1949年12月31日，第7版。

³⁰ 〈臺北市改制為院轄市案(一)〉(1951-1962年)，《行政院檔案》，國史館藏，數位典藏號：014-010401-0322。

³¹ 〈臺北市都市計劃 李先良主張修正 並建議改為院轄市〉，《中央日報》(臺北)，1961年4月5日，第4版。

³² 〈臺北市升格院轄市 促進會昨成立 張祥傳等三十五人當選常委 保留十名將由各區自行推選〉，《中央日報》(臺北)，1963年10月18日，第3版。

三、不完全地方自治的臺灣省議會

1947年12月25日，中華民國憲法實施，理應推行地方自治，但是國共內戰的爆發，推遲了地方自治的推行。1949年兩岸分治以後，中華民國政府撤退至臺灣，僅能控制臺灣、澎湖、金門、馬祖等地。為了避免國民大會間接選舉出來的總統正當性受到由臺灣省民普選出的省長挑戰，立法院也在行政院授意下，立法怠惰長期擱置〈省縣自治通則〉。³³為了維持自由中國的形象，加上實踐在二二八事件當中對於臺灣人的承諾，臺灣省政府在1950年以行政命令的方式，頒布〈臺灣省各縣市實施地方自治綱要〉，開始在臺灣的縣市進行地方自治。這樣的地方自治也僅停留在縣市層級，省層級的地方自治則還需要等待〈省縣自治通則〉法案通過才能確實實行。³⁴

在中央政府較為強勢的狀況之下，臺灣省政府的自主性相對的被大幅限制。雖然中央政府不願賦予臺灣省政府太多自主性，但是對中央政府來說，還是得讓臺灣省政府持續存在，以維持中華民國體制，避免淪為事實上的「臺獨」。在這種複雜的情況之下，中央政府和臺灣省政府保持著相互依賴，又夾帶著些許矛盾的複雜關係。³⁵

(七)臺灣省議會沿革

第二次世界大戰結束以後，國民政府在1945年12月26日公布〈臺灣省各級機關成立方案〉，在全臺各地成立村里民大會、鄉鎮市民代表會和縣市參議會；再根據國民政府公布的《省參議員選舉條例》及《省參議會組織條例》，透過全臺灣各縣市參議會間接選舉三十名臺灣省參議員，在臺北市南海路成立臺灣省參議會，選出議長黃朝琴。原來臺灣省參議會參議員任期為兩年，但受到國共內戰所累，透過中央政府命令延長任期，在1950到1951年間，臺灣省內部進行行政區域調整，將原來的8縣、9市重劃為16

³³ 薛化元，〈一九五〇、六〇年代官方改革主張的探討：以總統府臨時行政改革委員會的地方自治建議為中心〉，《國立政治大學歷史學報》21(2004.05): 235-258。

³⁴ 薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》(臺北：五南圖書出版公司，2015)，84-85。

³⁵ 陳胤宏，〈從中央到地方：臺灣省政府之疏遷〉，121-154。

縣和 5 省轄市。臺灣省參議員因為原來選舉區的變更而失去代表性，遂在 1951 年 12 月正式劃下句點。³⁶

在臺灣省參議會無法確切反映民意，〈省縣自治通則〉遲遲未能公布的情況下，中央政府決定成立臺灣省臨時省議會，並頒布《臺灣省臨時省議會組織規程》和《臺灣省臨時省議會議員選舉罷免規程》，在 1951 年 12 月成立臺灣省臨時省議會。第一屆仍然採取縣市議員間接選舉，不過在 1953 年行政院修正組織規程以後，第二屆省議員改採直接選舉。臨時省議會雖然仍然只是諮詢機關，但在職權上較當初的省參議會多。³⁷

1959 年 6 月，中央政府為了順應民意，將第三屆臨時省議會改為第一屆臺灣省議會，其法源也修正為《臺灣省議會暫行組織規程》。³⁸

(八)被削弱的臺灣省議會

臺灣省政府被排除在地方自治，因此沿用既有的訓政時期省政府體制。訓政體制下的臺灣省政府，原本職權就相當有限，在中央與地方行政區大面積重疊之下，受到掣肘的情況益發嚴重。因為臺灣省政府只擁有行政權，立法權屬於中央層級，臺灣省政府又是行政院的直屬機構，臺灣省主席由中央政府派任，所以在中央政府強勢主導之下，臺灣實施地方自治後，省級地方機關權力日益縮減，中央政府的權力則日漸擴張。許多原屬於臺灣省政府的職權都被中央政府以立法或是行政命令侵奪。臺灣省議員郭兩新就曾批評「省政府主席對中央負責者多，對省議會負責者少，甚至可以視省議會為虛設，最多亦不過看成一個諮詢機關」。³⁹

除了《臺灣省議會組織規程》以外，行政院還訂有《臺灣省議會秘書處組織規程》。無論是臺灣省議會本身或是其內部組織——秘書處，都會受到中央政府的規範。從擁有組織規程的法規修正權這件事也能看出中央政府

³⁶ 林栢顯，《臺灣省議會組織嚴格及省諮議會之成立》(南投：臺灣省文獻委員會，2000)，3-4、11-12。

³⁷ 林栢顯，《臺灣省議會組織嚴格及省諮議會之成立》，58-60。

³⁸ 林栢顯，《臺灣省議會組織嚴格及省諮議會之成立》，113。

³⁹ 薛化元，〈一九五〇、六〇年代官方改革主張的探討〉：235-258。

對於臺灣省議會以及臺灣省議會秘書處的影響力。雖然臺灣省議會可以議決有關人民權利義務之省單行規章，但是議決通過以後還是要上報行政院。而且根據《臺灣省議會組織規程》第 38 條，「省議會議決之事項與憲法或中央牴觸者，無效」。不過，對照《憲法》，《憲法》當中則是只有提到「省法規與國家法律牴觸者無效」和「省法規與國家法律有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之」。從上述省議會議案的法律效果和《憲法》中提到的法律效果，即可知道中央政府掌握對省議會的認可權。⁴⁰當臺灣省議會將議決案送請臺灣省政府執行，臺灣省政府如延不執行或執行不當，得請臺灣省政府說明理由，如果還是覺得不滿意，得報請行政院核辦。這也凸顯出，臺灣省議會對於臺灣省政府的制衡有限，必須透過臺灣省政府的上級，行政院來協助其展現的監督權。⁴¹從 1959 年 6 月，僅透過一紙行政命令即讓原臨時省議會第三屆第五次大會改稱為臺灣省議會第一屆第一次大會，也能夠再次證實中央政府位階居於臺灣省議會之上。⁴²

(九)代議士的最高殿堂

雖然臺灣省議會許多職權上受到相當的限制，不過，畢竟臺灣省議員是當時中華民國當時層級最高的選舉。而且，中央政府遷臺後，中央民意代表一直無法改選，臺灣省議會已經是最能代表臺灣多數的民意。⁴³因為臺灣省議會或是臺灣省議員討論而影響政府決策的案例，諸如放寬港口城市宵禁時間、廢除剝削農民的「肥料換穀」政策、提議興建北迴鐵路、促進公營事業民營化、建議實施統一發票、反對出版法等。⁴⁴在臺灣省議會時期，人稱「五龍一鳳」的李萬居(1901-1966)、郭雨新(1908-1985)、郭國基、吳三連、李源棧(1910-1969)、許世賢(1908-1983)等臺灣省議員，他們對於自由民

⁴⁰ 林柄顯，《臺灣省議會組織嚴格及省諮議會之成立》，113。

⁴¹ 薄慶玖，《臺灣省議會》(臺北：政大公共行政企業管理中心，1964)，108-109。

⁴² 〈臺省臨時議會正名 改稱臺灣省議會〉，《聯合報》(臺北)，1959年6月25日，第1版。

⁴³ 〈草根民主：臺灣省議會檔案史料展覽〉，《國史館臺灣文獻館電子報》97(2012.04): <https://www.th.gov.tw/epaper/site/page/97/1327>，檢索日期：2019.06.30。

⁴⁴ 歐素瑛，《走過70見證民主：臺灣省議會70週年專刊》(臺中：臺灣省諮議會，2016)，64、76、94、95、99、107。

主的想法類似，他們曾主張要求組織反對黨、反對出版法修正案、要求國會全面改選、制定《省縣自治通則》、開放民選省長等，雖然沒辦法直接挑戰中央政府權威，但是也適度反應民眾心聲，影響政府政策的實施。⁴⁵

四、臺灣省議會⁴⁶討論改制

1951年臨時臺灣省議會成立以後也有若干次討論到臺北市改制。

(一)1950年代

1955年5月4日，行政院召開第398次行政院院會，並做出臺灣省政府疏遷的決定，會議記錄中僅有提到：「以目前局勢變化，未能預測匪共隨時有空襲臺灣之可能，關於臺灣省政府疏遷事宜，亟應積極進行。」除了對於空襲的防範以外，臺灣省政府自臺北疏遷的原因還包括臺北市內堪用的辦公廳舍逐漸飽和、讓中央政府與地方政府分在不同地區，避免權責劃分不清。⁴⁷

臺灣省政府的疏遷讓臺北市升格院轄市的消息再次傳出。不過，政府部門始終沒有鬆口。⁴⁸1956年3月時，臺灣省議員周百鍊(1909-1991)因為臺灣省政府即將遷往臺中，臺北市升格為院轄市的說法廣為流傳泛傳播，而詢問臺灣省主席嚴家淦(1905-1993)。嚴家淦的答覆他只有在報紙上看過相關說法，政府方面從來沒討論過這件事。⁴⁹

⁴⁵ 〈展覽·常設展室·蔣中正總統文物展視室·五展間〉，收錄於「國立中正紀念堂管理處」：https://www.cksmh.gov.tw/information2_115.html，檢索日期：2019.06.30；紀俊臣，《大道之行：中華民國建國一百年民主檔案專題選輯》(臺北：檔案管理局，2011)，51。

⁴⁶ 這邊的臺灣省議會泛指1951年12月成立的臺灣省臨時省議會以及1959年6月以後的臺灣省議會。

⁴⁷ 陳胤宏，〈從中央到地方：臺灣省政府之疏遷〉，121-154。

⁴⁸ 〈省府遷往中部後 臺北將改院轄市〉，《聯合報》(臺北)，1955年8月21日，第5版；〈北市改制 未作考慮〉，《聯合報》(臺北)，1955年9月17日，第3版。

⁴⁹ 〈臺灣省臨時省議會第二屆第四次大會(下)〉(1955年12月21日-1956年3月21日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：002-02-040A-02-6-8-0-00258。

周百鍊在詢問時，提出臺北市改制應該考慮的兩點想法：首先，如果臺北市改為院轄市，如果能夠民選首長當然是好的，但如果是由官派，將會影響人民對地方自治的信念；第二點是臺北市是臺灣省的首善之區，一旦臺灣省失去臺北市，臺灣省將在行政上和財政上有很多不便。⁵⁰這也是在1949年以後，臺灣省議會內再次討論到臺北市改制，並點出臺灣省議員對於臺北市的在意與顧慮。

1956年中，《中央日報》在4月初時，曾經以半個版面，四篇新聞的規模來討論臺北市設立院轄市的條件。總結如下：臺北當前是戰時首都，有政治上的特殊情形，雖然臺北市面積相當小，但人口已經達70萬，再兼併相鄰行政區即可破百萬，也滿足設立院轄市的人口條件。⁵¹

1956年12月17日，臺灣省臨時省議會第二屆第六次大會的預備會議當中，朱萬成(1901-1980)議員因為聽說臺北是要改制為院轄市，而且感覺這樣的氛圍相當濃厚，因而請民政部門說明。議長黃朝琴(1897-1972)則回應，臺北市改制院轄市尚無此事。⁵²黃朝琴之所以特地宣布，也是呼應了塵囂甚上的改制傳聞。⁵³

同個會期中，臺灣省議員陳和錦(1907-2003)再次詢問臺灣省政府官員：盛傳臺北市將要改制一事。民政廳長連震東(1904-1986)回應說，關於臺北市改制一事，未有所聞。他也引述俞國華(1914-2000)院長回應立委與記者時的回答「無此事實」。⁵⁴

1957年6月，臺灣省議員陳和錦在質詢時再次提出臺北市改制的想法，

⁵⁰ 〈臺灣省臨時省議會第二屆第四次大會(下)〉(1955年12月21日-1956年3月21日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：002-02-04OA-02-6-8-0-00258。

⁵¹ 〈院轄市 從我國院轄市設立情形 看臺北可否改為院轄市〉、〈十二院轄市 設立之經過〉、〈市政組織法規定 設院轄市三條件 首都人口滿面萬有特殊情形〉、〈已設十二院轄市 設立時所具條件 只有四市人口過百萬 其餘均因有特殊情形〉、〈臺北為戰時首都 政治上有特殊性 可建為陪都設院轄市〉《中央日報》(臺北)，1956年4月2日，第6版。

⁵² 〈臺灣省臨時省議會第二屆第六次大會〉(1956年12月17日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：002-02-06OA-00-2-2-0-00022。

⁵³ 〈北市升格院轄市 目前絕不可能〉，《中央日報》(臺北)，1956年12月18日，第3版。

⁵⁴ 〈臺灣省臨時省議會第二屆第六次大會〉(1956年12月17日-1957年3月16日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：002-02-06OA-09-6-2-01-00150。

並點出：在臺灣省政府遷移中部以後，臺北市已經成為中央以及駐臺外國機關之地，臺北為自由中國政治經濟中心，人口也將近百萬，資格及條件都符合了。升格以後也不會影響省的財政，改制以後能夠促進將臺北市建設為名符其實的首都。臺北市及各界都期盼早日實現臺北市的改制。面對陳和錦的質詢，臺灣省主席嚴家淦四兩撥千金的回答臺灣省政府並不知情，而且升格一事屬於中央的權限，直接將責任甩給中央政府。⁵⁵

(二) 1960年代

1959、1960年之交，臺灣省議員李丙心(1913-1989)提案請政府擴大臺北市行政區域並升格為院轄市，在其提出的方案中，將陽明山、士林、北投、三重、南港、中和、景美、新店等鄉鎮併入自由中國的首都臺北市，並進行建設以成為國際上的大都市，尤其各國外賓使節常駐於臺北，也不時有外國首長參訪，臺北市的建設將影響國際觀瞻。不過，議案在審查因為臺灣為一海島地形相當完整，不宜再另設院轄市產生分歧。大會最後決議照審查意見，予以保留。⁵⁶

1961年7月，臺灣省議員葉寒青(1906-1989)基於傳聞，再次質詢臺北市改制一事，並建議中央從長計議，並且不可操之過急。臺灣省政府則回應，之前臺北市民建議將臺北市提升為直轄市一案，已經經由臺灣省政府呈請行政院存備參考。之後會再建議中央的。⁵⁷

1961年11月，臺灣省議員陳愷(1913-2002)在質詢時詢問院轄市的條件，並點出目前臺北市人口幾乎要破百萬的，目前的市政規劃是以三十萬、五十萬的編制和預算來處理的，因而造成市政的問題。臺灣省政府民政廳長陳錫卿(1907-1985)在回應時則提到，院轄市的設置有《市設置法》。在修正

⁵⁵ 〈臺灣省臨時省議會第三屆第一次定期大會〉(1957年6月2日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：002-03-010A-10-6-8-00-00398。

⁵⁶ 〈臺灣省議會第一屆第二次定期大會〉(1959年11月9日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：003-01-020A-02-5-3-01-00109。

⁵⁷ 〈臺灣省議會第二屆第三次定期大會〉(1961年5月8日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：003-02-030A-05-6-8-00-00170。

臺北市政府組織規程時，臺灣省政府已經彈性的酌予特別擴大市府的編制人員，並配合實際需要增加人員。⁵⁸

同樣在 1962 年 1 月，李萬居、林牛港(1900-?)、蕭添財(1905-?)、李源棧、黃運金(1898-1996)共五位省議員的提案下，臺灣省議會決議通過了「為臺灣省各縣市行政區域自十年前調整以還，省民安堵如恆，省政運營順遂，無須擬議改制臺北市成為院轄市徒增省民負擔，損害省政之完整，臺灣省議會基於國策與省民利益堅決反對將臺北市升為院轄市案」。其中舉列的理由主要為臺北市為全省首善之區，一旦臺北市不屬於臺灣省，將影響臺灣省財政；院轄市地位與省平行，一旦升格，勢必將臺北市機關組織將隨之膨脹，經費增加將造成人民負擔；臺北市之所以有今天跟是戡亂時期的戰時首都有關，如果反攻大陸成功，全國政治中心不會留在臺灣，因此不宜改制為直轄市；近代國家都市系統都是避免人口過度集中，主張建設星帶都市系統，平均各縣市人口。值得一提的是，在該次討論當中，是以一致贊成通過的。雖然該案以一致贊成通過，然而議長黃朝琴先說現在全體一致贊成，然後才問有沒有人反對，這樣的程序可能會造成反對者的噤聲，不過仍然可以觀察出普遍偏向支持決議的現象。⁵⁹在質詢時，臺灣省議員徐灶生(1901-1984)提出在報紙上看到臺北市議會主張將臺北市升格為院轄市，他認為在反攻前夕應該集中力量來準備反攻，並詢問臺灣省主席周至柔(1899-1986)的意見。周至柔以書面答覆改制牽扯的事情很多，應該多考慮。⁶⁰周至柔也提到，臺灣省議會已經提過臨時動議反對臺北市改制，並經臺灣省政府以(51)216 府民一字第六五九一號呈行政院察核參考在案。⁶¹

⁵⁸ 〈臺灣省議會第二屆第四次定期大會〉(1961年11月20日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：003-02-04OA-06-6-2-00-00142。

⁵⁹ 〈臺灣省議會第二屆第四次定期大會〉(1962年1月26日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：003-02-04OA-01-5-3-0-00033；〈省議會四次會開幕 通過省府施政審查意見書 期望發揮更大的建設效果 對北市升格為院轄市表示反對〉，《中央日報》(臺北)，1962年1月27日，第3版。

⁶⁰ 〈臺灣省議會第二屆第四次定期大會〉(1961年11月20日-1962年1月26日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：003-02-04OA-02-6-8-0-00223。

⁶¹ 〈臺灣省議會第二屆第四次定期大會〉(1961年11月20日-1962年1月26日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：003-02-04OA-06-5-4-01-00332。

1963年12月臺灣省議員許新枝(1928-)再次提案，建議政府暫緩升格臺北市為院轄市。在理由的部分，提到目前外交上遇到諸多困難，政府與民間應全力對外，不宜在內政另生枝節。除此以外，又列出其他理由，包括時機不適合，違反民主精神，影響臺灣省的財政，如果為了升格擴大市區將影響其他縣市的縣政。這個議案在決議時，原先的「暫緩」一詞換作「不予」，並送請政府轉請中央採納。⁶²臺灣省政府以(53)430府民一字第二七五三五號轉呈行政院察核示遵在案。⁶³

從臨時臺灣省議會成立以來到後來的臺灣省議會，臺灣省議會對於臺北市改制一事的態度也是經過轉變的。從最初是個別議員用討論的形式詢問官員相關意見，或是提出討論，然後得到反對的結論；1962年以後，臺灣省議會就是直接通過反對改制的議案來表達反對。

(三)臺灣省議會與臺北市改制院轄市

臺灣省議會在臺北市改制過程當中，其實處在一個兩難的角色。根據《市組織法》，市的設置僅需要中央政府，也就是行政院的同意。負責監督行政院的則是中央層級的民意機關。不過，這些中央級的民意機關，卻受限於政治現實無法辦理選舉，因此無法進行改選，仍由1948年所選出的第一屆中央民意代表繼續行使職權。

這些中央民意代表不僅長期未經改選，其代表性也來自於1948年的全中國，並不符合當前中華民國實際統治區域。相較來說，持續定期改選，又是從中華民國實際控制領土中占比最高的臺灣省選出的省議員，或許比較能夠反應當前的民意。當時臺灣省議會面臨的情況是臺灣省轄下的臺北市議會希望能夠升格，中央級的民意機關國民大會也支持改制，然而夾在中間的臺灣省議會則是反對臺北市改制。

臺北市畢竟是臺灣省的省治，讓臺灣省經濟龍頭的臺北市自臺灣省脫

⁶² 〈臺灣省議會第三屆第二次定期大會〉(1963年12月2日)，中華民國地方議會議事錄總庫，頁108-109，典藏序號：003-03-020A-01-5-3-01-05010。

⁶³ 〈臺灣省議會第三屆第二次定期大會〉(1964年5月19日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：003-03-020A-10-5-4-01-01682。

離自然會對臺灣省造成重大影響。雖然臺灣省議會的決議案效力有限，但是臺灣省議會還是持續通過決議，轉請臺灣省政府轉知中央臺灣省議會反對將臺北市升格。

在臺北市人口即將破百萬時，臺灣省議員李丙心提案請臺灣省政府擴大臺北市區域範圍並升格院轄市，該提案的審查意見或許反應出臺灣省議會主要的立場，也就是反對臺灣省轄臺北市改制為院轄市。1962年，臺灣省議員李萬居等人的提案，更是確立臺灣省議會對於臺北市改制的立場，其所提出的理由分別市影響臺灣省財政、造成組織膨脹以及影響反攻。1964年，臺灣省議員許新枝提案時又再加上官派市長違反民主精神、擴大市區將影響其他縣市縣政。

臺灣省議員根據社會輿論或是風聲傳聞來詢問臺灣省政府相關的事情，這也呈現臺灣省議會有定期更新民意基礎的現象，可以看出臺灣省議會與臺灣社會脈動的連結。

(四)臺北市改制

《市組織法》當中規範院轄市的三個條件中，首都以及特殊政治經濟地位比較具有曖昧性，如臺北市是否為首都？什麼是特殊政治經濟地位？這些問題都有待討論。人口數則是最沒有疑義的。這也是為什麼1960年代，臺北市人口即將突破百萬時，大家會再度關注臺北市改制院轄市的案子。不僅國民大會有提案，臺灣省議會中也有議員詢問相關事宜。

1966年3月，國民大會代表劉家樹(1906-?)、馮放民(1919-1988)等人提案請政府升臺北市為院轄市；在提案中指出臺北市不僅人口超過百萬，在政治、經濟、文化都有特殊地位，符合成為院轄市的條件。⁶⁴

1966年4月，臺灣省議員張富(1909-1996)議員等人提出臨時動議「建議政府毋將臺北市改制升格為院轄市徒求虛名為海上陪都而增加行政費龐大支出困擾全省財政均衡與海島自治行政完整性之虧缺衍繁人事糾紛庶安反

⁶⁴ 〈升臺北市為院轄市 改善實物配給制度 國大昨通過提案百餘件〉，《中央日報》(臺北)，1966年3月25日，第3版。

共基地而利勘亂案」。在討論時，雖有臺北市所選出的議員反對此案，但其他省議員以全省做考量，不希望影響臺灣省的財政，並認為臺灣已經不大了，實在沒有必要再繼續分割。最後，僅有議員黃光平(1920-2002)和蔣淦生反對，其他一致贊成通過。⁶⁵臺灣省議會達成決議以後，也送臺灣省政府以府民一字第三〇〇七九號呈院為轉送行政院。⁶⁶

時隔一個月左右，國民大會與臺灣省議會各自通過建議與反對臺北市改制院轄市的提案，再次展現中央民意與地方民意不同調的現象。

10月，有立法委員再次針對臺北市環境實際的問題質詢行政院長，並點出有些問題是臺北市人力財力及職權所限，並表示希望能夠依照《市組織法》將臺北市改為直轄市。行政院長嚴家淦回覆改制問題，稱行政院已在研究，還沒得到結論，無法作進一步說明。⁶⁷

1966年11月中，國民黨中央常務委員會通過臺北市的改制案，⁶⁸這個消息很快便傳了出去，翌日聯合報記者就直接在報紙上寫到獲悉臺北市改為院轄市一事已經獲得中央原則上的同意。⁶⁹次日，臺北市第六屆大會第六次大會通過建議案「建議中央政府明令定臺北市為陪都，改設直轄市」。⁷⁰

得知國民黨以及臺北市的動作，臺灣省議會也不甘示弱，在1966年12月12日，葉炳煌(1915-?)、郭雨新、吳一衛(1907-)三位省議員提出臨時動議「臺灣為一海島地理適為一省行政區域二十年來在我政府積極建設之下已具模範省基礎建議中央順洽與情暫緩畫出臺北為院轄市俾省治完整而利建設免滋無謂煩擾案」，⁷¹試圖通過反對臺北市改制的決議案，但是提出以後得到復會後再行討論的回應。

⁶⁵ 〈臺灣省議會第三屆第七次臨時大會〉(1966年3月14日-1966年4月8日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：003-03-07EA-00-5-3-0-00009。

⁶⁶ 〈臺灣省議會第三屆第七次臨時大會〉(1966年5月23日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：003-03-07OA-15-5-4-01-00208。

⁶⁷ 陳殿權，〈臺北市改制過程之研究〉，62。

⁶⁸ 陳殿權，〈臺北市改制過程之研究〉，62、78。

⁶⁹ 〈臺北升格為院轄市 中央已作原則決定〉，《聯合報》(臺北)，1966年11月24日，第1版。

⁷⁰ 曾文銘，〈臺北市改制政策之研究(1949-1967)〉，136-140。

⁷¹ 〈臺灣省議會第三屆第八次臨時大會〉(1966年11月14日-1967年3月3日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：003-03-08OA-01-5-3-0-00022。

12月26日，國民大會代表再次請政府迅將臺北市改為院轄市，並明定為陪都，以弘建設而利反攻復國。⁷²1966年12月30日，行政院在第1,000次院會臨時提出討論事項：查臺北市地位重要，似應改為直轄市，經通過依照《市組織法》第5條之規定，由院呈請總統核准實施。⁷³此外，擬請任命高玉樹為改制後之臺北市市長。所有臺北市改制有關各事宜，另行籌劃辦理。臺北市改制的提案經過行政院院會決議通過，並在12月31日由總統核准實施。⁷⁴事情發展至此，不僅確認臺北市的政治地位，也確定臺北市改制的命運。

(五)改制的原因

關於改制的原因，可以從相關記述當中稍作了解。當時的總統蔣介石曾經指示臺北市改制的在於建設現代化都市以及因應戰時需要而規劃軍事疏散。⁷⁵當時的市長高玉樹也提到過中央決定要將臺北市升格是基於兩點原因：一是為了防空疏散，建立戰時體制，擴大行政區域；二是臺北市是人口眾多的國際都市，改制可以提高建設效率。⁷⁶除此以外，時任臺灣省主席的黃杰(1902-1995)也在其日記中提到臺北市改制完全是基於軍事上的要求。一旦中國發動攻擊，只需一顆原子彈即可讓全部居民毀滅。在改制以後，可以發展新行政區的建設，讓人口得以疏散。⁷⁷

對應當時中國軍事科技的發展，似乎也能夠連結起蔣介石、高玉樹和黃杰所在意，尤其是黃杰提到的原子彈。在10月27日時，中國宣布試射裝有原子彈頭的飛彈成功，射程約500英哩。⁷⁸這意味著臺灣進入中國原子

⁷² 〈迅將臺北市改為院轄市〉，《聯合報》(臺北)，1966年12月26日，第2版。

⁷³ 侯暢，《臺北市改制概論》，頁13

⁷⁴ 〈行政院昨通過〉，《聯合報》(臺北)，1966年12月31日，第1版；〈總統核准實施〉，《聯合報》(臺北)，1967年1月1日，第2版

⁷⁵ 陳殿權，〈臺北市改制過程之研究〉，85；臺北市政府新聞處編，《臺北市改制十年》(臺北：臺北市政府新聞處，1977)，3。

⁷⁶ 陳殿權，〈臺北市改制過程之研究〉，85。

⁷⁷ 黃杰，《中興日記》(臺北：國防部史政編譯局，1990)，4653。

⁷⁸ 〈論當前反毛軍事大勢〉《聯合報》(臺北)，1966年11月3日，第2版。

彈頭飛彈的射程內。中國試射飛彈成功或許加速國民黨或是行政院將臺北市改制的進程，這也能夠在時間點上連結起改制一事突然的通過，上至總統、中至臺灣省主席、下至省轄市市長的說法也呼應了改制是基於軍事上的需要。

關於建設的部分，黃杰也曾對於臺北市的市容發表過感嘆，他覺得全省最困難的地方就是臺北市，包括社會秩序和環境衛生問題。就連黨國元老吳稚暉也曾跟黃杰抱怨過臺北市的交通問題。⁷⁹這部分也再次反應臺北市編制以及市政規劃的不足。

整體來說，臺北市改制涉及了軍事和市政規畫上的考量。

除此以外，也有說法指出因為臺北市是當時中華民國最具代表性的城市，國民黨數次無法在選戰中獲勝，因而將臺北市改制為院轄市，之後即可以直接由行政院派任市長，無須再經過民選。⁸⁰這個說法，也能夠從國民黨在討論臺北市改制時，也有提到兩度在選戰中敗北有關。

(六)臺灣省議會的回應

臺灣省議會原訂在1967年1月5日討論之前沒有討論的動議時，再次因出席議員人數未達法定人數而擱置，並訂定在1月10日討論。

不過，在1月10日及11日的討論當中，仍然有臺灣省議員認為臺灣省議會才是真正的民意代表。葉炳煌就提到：

所以現在臺灣省議會，是自由中國人民的意見表現機構，這是不可否認的，以過去選出的國大代表，立監委員委員而言，他們也是從全國選民選出來的民意代表，可是他們現在的選民是在什麼地方呢？他們是代表誰呢？因此我認為唯一代表民意，就是臺灣省議會。⁸¹

⁷⁹ 黃杰，《中興日記》，3662。

⁸⁰ 黃富三，〈高玉樹先生訪問記錄〉，《臺北市歷屆市長議長口述歷史》（臺北：臺北市文獻會，2001），25。高玉樹，《高玉樹回憶錄：玉樹臨風步步高》（臺北：前衛出版社，2007），151-152。

⁸¹ 中華民國地方議會議事錄總庫，臺灣省議會第三屆第八次大會，頁2526，典藏序號：003-03-08OA-02-2-2-0-00289，1967-01-05～1967-01-11。

李源棧更是直說行政院不尊重民意：

所謂尊重民意，完全騙人的，雖然提經臺北市議會通過，但是臺灣省有二十一縣市，省議會才是代表全省的民意，因此行政院所謂尊重民意，這是假的⁸²

許世賢也認為有關改制院轄市的問題，應提經本會(臺灣省議會)同意。⁸³歷經 1 月 10 日和 11 日的討論，臺灣省議會明確知道既然總統已經核准明令頒布在案，臺北市升格勢在必行。因此，臺灣省議會最後做出決議，因為臺北市改制一事茲事體大，務必等充分籌備完成再行實施，並組織專案研究小組將臺灣省議會研究討論的意見傳達給中央。⁸⁴

因為劃設院轄市是行政院職權，嚴格來說其實沒有權限的臺灣省議會還是積極籌組「臺北市改制院轄市專案研究小組」，並研討出兩個基本原則：「保持臺灣安定」、「省在其原轄區仍可保留部分權力」，及七大項意見交給改制小組。⁸⁵臺灣省議會積極爭取臺北市改制中的影響力，這部分可以在七大項意見中的末項「籌備程序」中提到：希望籌備過程務臻周密妥善，其有依法應經本會(臺灣省議會)通過方可變更者，請先交本會審議。⁸⁶由此可以看出，雖然從法律層級看來，明文上臺灣省議會沒有被賦予任何權限，但是臺灣省議會還是努力在臺北市改制中軋上一角，維持臺灣省議會想像的法治及程序上的正義。這也呼應部分臺灣省議員認為臺灣省議會才是當前真正的民意代表，而不是法定上中央層級的民意機關。

⁸² 中華民國地方議會議事錄總庫，臺灣省議會第三屆第八次大會，頁2527，典藏序號：003-03-08OA-02-2-2-0-00289，1967-01-05～1967-01-11。

⁸³ 中華民國地方議會議事錄總庫，臺灣省議會第三屆第八次大會，頁2531，典藏序號：003-03-08OA-02-2-2-0-00289，1967-01-05～1967-01-11。

⁸⁴ 中華民國地方議會議事錄總庫，臺灣省議會第三屆第八次大會，頁1908-1909，1929，1951，典藏序號：003-03-08OA-02-5-3-0-00142，1966-11-14～1967-03-03。

⁸⁵ 〈臺灣省議會第三屆第八次大會〉(1966年11月14日-1967年3月3日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：003-03-08OA-01-5-3-0-00103。

⁸⁶ 〈臺灣省議會第三屆第八次大會〉(1966年11月14日-1967年3月3日)，收錄於「中華民國地方議會議事錄總庫」，典藏序號：003-03-08OA-01-5-3-0-00103。

五、結論

在不健全的憲政環境下，職權受到緊縮的臺灣省議會還是試圖透過本身具有的民意基礎來影響政府施政，成效或許有限，但在過去中也不乏成功的個案。

關於臺北市改制一事從最早 1949 年時地方上的討論，慢慢得到眾人的支持，相關討論逐漸擴大，臺北市議會、國民大會陸續通過議案支持，不過，同時臺北市改制一事也持續遭到臺灣省議會的反對。雖然具有一定輿論影響力的臺灣省議會提出各種理由反對將臺北市改制為院轄市。

臺灣省議會反對臺北市改制的原因主要是臺灣是完整的海島地形、影響臺灣省財政、影響反攻的國策、組織膨脹增加經費。

不過，因為法律位階的差異，即便臺灣省議會極力反對，當行政院基於軍事與市政規劃考量，決心推動改制時，即便號稱有定期改選民意基礎的臺灣省議會還是無法阻止。

雖然如此，臺灣省議員們並沒有在當下直接放棄，仍然在木已成舟的情況下持續試圖參與，組織專案小組，參與臺北市改制的過程，並試圖發揮自身省級「立法機關⁸⁷」，保障全省民眾的權益。

隨著臺灣省的省會臺北市自臺灣省轄下升格為院轄市，臺灣省政府以及臺灣省議會實質能夠掌握的資源又再次減少。一直要等到日後 1994 年《省縣自治法》通過，臺灣省政府才真正實踐正常憲政中的地方自治，而不是以行政命令來實施地方自治的詭異情況。

⁸⁷ 畢竟《省縣自治通則》尚未實施，是否為省級立法機關有所爭議。但在形式上，臺灣省議會仍具有這樣的名分。

徵引書目

(一) 檔案

1. 《行政院檔案》，臺北：國史館藏。
 - (1) 數位典藏號：014-010401-0322。
2. 「中華民國地方議會議事錄總庫」，臺北：國立臺灣大學數位人文研究中心。
 - (1) 典藏序號：001-01-070A-00-6-2-0-00052。
 - (2) 典藏序號：001-01-080A-00-1-1-0-00172。
 - (3) 典藏序號：001-01-080A-00-5-3-0-00059。
 - (4) 典藏序號：002-02-040A-02-6-8-0-00258。
 - (5) 典藏序號：002-02-060A-00-2-2-0-00022。
 - (6) 典藏序號：002-02-060A-09-6-2-01-00150。
 - (7) 典藏序號：002-03-010A-10-6-8-00-00398。
 - (8) 典藏序號：003-01-020A-02-5-3-01-00109。
 - (9) 典藏序號：003-02-030A-05-6-8-00-00170。
 - (10) 典藏序號：003-02-040A-01-5-3-0-00033。
 - (11) 典藏序號：003-02-040A-02-6-8-0-00223。
 - (12) 典藏序號：003-02-040A-06-5-4-01-00332。
 - (13) 典藏序號：003-02-040A-06-6-2-00-00142。
 - (14) 典藏序號：003-03-020A-01-5-3-01-05010。
 - (15) 典藏序號：003-03-020A-10-5-4-01-01682。
 - (16) 典藏序號：003-03-07EA-00-5-3-0-00009。
 - (17) 典藏序號：003-03-070A-15-5-4-01-00208。
 - (18) 典藏序號：003-03-080A-01-5-3-0-00022。
 - (19) 典藏序號：003-03-080A-01-5-3-0-00103。
 - (20) 典藏序號：003-03-080A-01-5-3-0-00103。
 - (21) 典藏序號：003-03-080A-02-2-2-0-00289。
 - (22) 典藏序號：003-03-080A-02-5-3-0-00142。
 - (23) 典藏序號：009c-01-02-050611-0280。
 - (24) 典藏序號：019z-01-02-050600-0327。

(二)論文

1. 陳胤宏，〈從中央到地方：臺灣省政府之疏遷〉，《暨南史學》14 (2012.07): 121-154。
2. 陳殿權，〈臺北市改制過程之研究〉，臺北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
3. 曾文銘，〈臺北市改制政策之研究(1949-1967)〉，桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文。
4. 薛化元，〈一九五〇、六〇年代官方改革主張的探討：以總統府臨時行政改革委員會的地方自治建議為中心〉，《國立政治大學歷史學報》21 (2004.05): 235-258。

(三)專書

1. 林柄顯，《臺灣省議會組織嚴格及省諮議會之成立》，南投：臺灣省文獻委員會，2000。
2. 林桶法，《一九四九大撤退》，臺北：聯經出版事業有限公司，2009。
3. 侯暢，《臺北市改制概論》，臺北：中國文化學院自治研究所，1967。
4. 紀俊臣，《大道之行：中華民國建國一百年民主檔案專題選輯》，臺北：檔案管理局，2011。
5. 高玉樹，《高玉樹回憶錄：玉樹臨風步步高》，臺北：前衛出版社，2007。
6. 黃杰，《中興日記》，臺北：國防部史政編譯局，1990。
7. 黃富三，〈高玉樹先生訪問記錄〉，《臺北市歷屆市長議長口述歷史》，臺北：臺北市文獻會，2001。
8. 臺北市政府新聞處 編，《臺北市改制十年》，臺北：臺北市政府新聞處，1977。
9. 臺灣省戶口普查處 編輯，《中華民國戶口普查報告書》2:1，臺中：臺灣省政府，1959。
10. 歐素瑛，《走過70見證民主：臺灣省議會70週年專刊》，臺中：臺灣省諮議會，2016。
11. 薄慶玖，《地方政府與自治》，臺北：五南文化，2001。
12. 薄慶玖，《臺灣省議會》，臺北：政大公共行政企業管理中心，1964。
13. 薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》，臺北：五南圖書出版股份有限公司，2015。

(四)報紙

1. 〈十二院轄市 設立之經過〉，〈市政組織法規定 設院轄市三條件 首都人口滿面萬有特殊情形〉，《中央日報》(臺北)，1956年4月2日，6版。
2. 〈已設十二院轄市 設立時所具條件 只有四市人口過百萬 其餘均因有特殊情形〉，《中央日報》(臺北)，1956年4月2日，6版。
3. 〈北市升格院轄市 目前絕不可能〉，《中央日報》(臺北)，1956年12月18日，3版。
4. 〈北市改制 未作考慮〉，《聯合報》(臺北)，1955年9月17日，3版。
5. 〈北市改為院轄市 總統核准實施〉，《聯合報》(臺北)，1967年1月1日，2版。
6. 〈行政院昨通過〉，《聯合報》(臺北)，1966年12月31日，1版。
7. 〈行政區重劃 參照各方意見修改原訂計劃 臺北設院轄市全省分十六縣四省轄市 臺北高雄分兩縣臺中臺南新竹分三縣〉，《中央日報》(臺北)，1949年12月31日，7版。
8. 〈省府遷往中部後 臺北將改院轄市〉，《聯合報》(臺北)，1955年8月21日，5版。
9. 〈省議會四次會閉幕 通過省府施政審查意見書 期望發揮更大的建設效果 對北市升格為院轄市表示反對〉，《中央日報》(臺北)，1962年1月27日，3版。
10. 〈院轄市 從我國院轄市設立情形 看臺北可否改為院轄市〉，《中央日報》(臺北)，1956年4月2日，6版。
11. 〈基市議會昨舉行 二次臨時會議 通過重要議案十餘件 並響應北市為陪都及院轄市〉，《中央日報》(臺北)，1951年5月10日，5版。
12. 〈臺北升格為院轄市 中央已作原則決定〉，《聯合報》(臺北)，1966年11月24日，1版。
13. 〈臺北市升格院轄市 促進會昨成立 張祥傳等三十五人當選常委 保留十名將由各區自行推選〉，《中央日報》(臺北)，1963年10月18日，3版。
14. 〈臺北市改為院轄市 行政院昨通過〉，《聯合報》(臺北)，1966年12月31日，1版。
15. 〈臺北市都市計劃 李先良主張修正 並建議改為院轄市〉，《中央日報》(臺北)，1961年4月5日，4版。
16. 〈臺北為戰時首都 政治上有特殊性 可建為陪都設院轄市〉，《中央日報》(臺北)，1956年4月2日，6版。
17. 〈臺省臨時議會正名 改稱臺灣省議會〉，《聯合報》(臺北)，1959年6月25日，1版。
18. 〈論當前反毛軍事大勢〉，《聯合報》(臺北)，1966年11月3日，2版。
19. 〈總統核准實施〉，《聯合報》(臺北)，1967年1月1日，2版。

(五)網路資料

1. 〈市組織法〉，收錄於「全國法規資料庫」：
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020014>。
2. 〈展覽·常設展室·蔣中正總統文物展視室·五展間〉，收錄於「國立中正紀念堂管理處」：https://www.cksmh.gov.tw/information2_115.html。
3. 〈草根民主：臺灣省議會檔案史料展覽〉，《國史館臺灣文獻館電子報》97 (2012.04): <https://www.th.gov.tw/epaper/site/page/97/1327>。
4. 國民大會秘書處編，《第一屆國民大會實錄》(第三編)(臺北：國民大會秘書處，1961)，461，收錄於「立法院國會圖書館」：
https://lis.ly.gov.tw/nacgi/ttsbookg?2:1285568697:5:/sys1/nabook/ttscgi/ttsweb.ini:005:0330-0524:_self。

Taiwan Provincial Council in 1950s and 1960s and the Upgrade of Taipei

Lin, Wei-Yu

Graduate Student, Department of History, National Chengchi University

The population of Taipei kept growing during 1945 to 1949. After 1949, the government of Republic of China moved to Taipei. Taipei is not only the capital but also the biggest city under Republic of China's administration.

Although Taipei City Council and National Assembly proposed to upgrade Taipei to special municipality, Taiwan Provincial Council opposed the idea. Compared to the National Assembly, which haven't re-elected for a long time, Taiwan Provincial Council, which re-elected regularly was seem to be represent the opinion of people.

Population over a million was one of the conditions to upgrade to special municipality. Taipei fulfilled the condition in 1962. Thus, people discussed it again. In the end, the discussing ended in December 30th, 1966. The Executive Yuan adopted the solution to upgrade Taipei to a special municipality. This essay tried to discuss the progress and the role of Taiwan Provincial Council in this incident.

Keywords: Taipei, Special Municipalit, Taiwan Provincial Council, Taiwan Province