

# 日治後期到戰後初期的接收變革

文／黃仁姿（國立政治大學歷史學系助理教授） 圖片提供／國立臺灣圖書館

## 地方行政區劃的基本架構

1920年，首任臺灣文官總督田健治郎依據「三一法」賦予的權限，同時以律令第3、4、5、6號頒布「臺灣州制」、「臺灣廳地方費令」、「臺灣市制」、「臺灣街庄制」等，藉由「臺灣廳地方費令」使得花蓮港廳、臺東廳準用「臺灣州制」相關規定，開設地方費，奠定臺灣日後以「州廳一郡一街庄」為基本架構的三級制地方行政區劃。

1935年，臺灣總督中川健藏再以律令公布「臺灣州制」、「臺灣市制」、「臺灣街庄制」改正，明確規定州、市、街庄作為法人，州會與市會具備議決能力，名稱亦從僅作為諮詢的州「協議會」、市「協議會」變更為「州會」、「市會」，而最基層的街庄協議會，其諮詢定位、名稱維持不變。

1937年，中日戰爭爆發後，小林躋造總督頒布「臺灣廳制」，花蓮港廳、臺東廳亦實施郡、街庄制（藍奕青，2020）。相較於州，廳並沒有被賦予法人地位，廳協議會則為諮詢性質，



▲「臺灣廳制」公布。（資料來源：〈臺灣總督府府報第3077號〉，1937年9月9日）

廳協議會議員由臺灣總督任命，任期兩年，而其他各級議員任期定為四年。1940年「臺灣廳制」改正，廳除原本轄下的街庄外，亦得設市，因此原「街庄」事務規定，變更為「市街庄」。在此可見「廳」（花蓮港、臺東、澎湖）在地方制度中的明顯差異。

戰後初期接收的臺灣地方行政區劃，共為五州三廳、十一市五十一郡二支廳、二六四街庄（六七街、一九七庄）。

## 地方自治的初體驗

從地方自治的角度而言，1935年地方制度改正，最重要的變化與意義，為州會、市會、街庄協議會之議員得透過間接、直接選舉方式產生，孕育臺灣史上的第一次選舉投票經驗，儘管擁有選舉權者在性別、年紀、賦稅等方面皆受到一定限制，選舉名額亦非全數開放。值得注意的是，如以地方自治權限的兩項重要指標：財政權、人事權為例，無論是1920年或1935年的「臺灣街庄制」，上級行政長官州知事、廳長、郡守對於街庄的監督，諸如年度預算的提

出、追加及人事權的任免，都有相當的權力，街庄助役、會計役的設置或增加、有給職吏員的名額、聘雇等，須經廳長、郡守任免或認可，反觀州知事、廳長、市尹在人事權部分則相對自主。至於財政權方面，州知事、市尹對於年度預算的變更，經議會議決即可，由於廳協議會、街庄協議會不具備議決能力，廳長、街庄長對於會計年度預算的變更，必須向上級長官臺灣總督、廳長或郡守提出並被認可。

## 國民政府的新劃分構想

依據1945年3月國民政府軍事委員會委員長蔣介石核定之「臺灣接管計畫綱要」，地方政制部分以臺灣為省，接管時成立省政府，下設縣（市）政府，就原有州廳、支廳、郡、市改組之，臺灣原有之三廳改稱為「縣」，不變更其區域。原有之州（市），以人口、面積、交通，及原有市、郡、支廳疆界（以合二、三郡或市或支廳，不變更原有疆界為原則）為標準，劃分為若干縣（市），縣可分為三等。街庄改組為鄉鎮，其原有區域亦暫不變更，保甲暫仍其舊。二戰未結束以前，中央設計局臺灣調查委員會（臺調會）針對接收後的臺灣行政區劃，其實有過不少討論與劃分，但從接管綱要而言，新政權對



▲1935年《臺灣地方行政》創刊號。

於臺灣的地方行政劃分，在此時明確以「省—縣（市）—鄉鎮」作為思考基礎。

國民政府預計將日治時期的州廳改置為「縣」、街庄改置為「鄉鎮」的規劃，使得戰後初期臺灣的地方行政區劃初具雛形。國民政府對於地方行政劃分以「縣」、「鄉鎮」為基本單位的構想，可追溯自1939年頒布的「縣各級組織綱要」，該綱要1973

年才由總統令宣布廢止，成為戰後初期地方行政區劃之基本規範。戰後初期臺灣省行政長官公署頒布的「臺灣省縣政府組織規程」，便是依此綱要而訂定。其次，按照1943年修正後的「市組織法」，省會所在地、一定人口數、在政治經濟文化上地位重要的地方，得設「市」，受省府指揮監督，臺灣便依據「市組織法」設置省轄市。

「縣各級組織綱要」規定，縣為地方自治單位，縣以下為鄉（鎮），同時規定縣、鄉（鎮）為法人。鄉（鎮）內之編制為保甲，鄉（鎮）之劃分以十保為原則，保之編制以十甲為原則。縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設置。區之劃分以十五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）為原則，區署為縣政府輔助機關，督導鄉鎮辦理各項行政及自治事務，區署設區長一人。

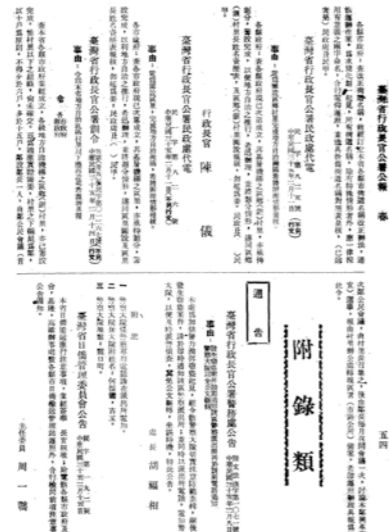


▲ 1939年公布「縣各級組織綱要」。(資料來源：《國民政府公報》，1939年9月20日)

換言之，日治時期的州廳、街庄，可對應國民政府地方制度之縣、鄉鎮，原有的「廳」於戰後變更為「縣」後，同樣被視為法人，而日治時期地方行政區劃中的「郡」與國民政府的「區」，從體制而言，兩者皆為地方制度中的特殊存在。

### 戰後初期的接收

1945年9月，軍事委員會通知行政長官陳儀兼任臺灣省警備總司令，並頒布「臺灣省收復計畫大綱」。根據該大綱的方針、實施要領，占領接收臺灣，接收時州廳轄下的郡、支廳、市酌併為縣市，以下暫不予變更。11月，臺灣行政長官公署為處理臺灣各級地方行政工作及籌組縣市政府，公布「臺灣省州廳接管委員會組織通則」，組織州廳接管委員會接收「五州三廳」，而臺北市的接管工作則由臺北市政府直接辦



▲ 臺灣省行政長官公署訓令村里之下編組為鄰。(資料來源：《臺灣省行政長官公署公報》，1946年4月20日)

州廳接管委員會的接收工作大體於1946年1月完成，縣市政府亦陸續成立。按照「臺灣省縣政府組織規程」、「臺灣省省轄市組織暫行規程」、「臺灣省省轄市區公所組織規程」、「臺灣省縣轄市組織規程」、「臺灣省各縣政府區署組織規程」、「臺灣省鄉鎮組織規程」等，原本「五州三廳」劃分為八縣、原十一市劃分為九省轄市（基隆、臺北、臺中、臺南、高雄、新竹、嘉義、彰化、屏東）、兩縣轄市（宜蘭、花蓮港）。原有的郡或支廳，改設區署，其名稱沿用原有郡或支廳之名稱為原則，因此原有的五十一郡、兩支廳，更改為五十三區署。

鄉鎮區域之劃分暫時依照原街庄範圍，街為鎮、鄉為庄。鄉鎮內之編制，鄉以下為村、鎮以下為里，村里以兩百戶為原則。省轄市劃分為區、里，里以一百五十戶為原則，三十至四十里為

理。同時，訓令廢除州廳，頒布「縣市行政區域劃分綱要草案」，擬將臺灣設為二十四縣、七省轄市（基隆、臺北、新竹、臺中、嘉義、臺南、高雄）、四縣轄市（宜蘭、彰化、屏東、花蓮港）。然而，此草案的劃分並沒有實施。

區，區里冠以當地地名。縣轄市之下劃分里，亦以一百五十戶為原則。1946年2月，臺灣省行政長官公署再頒訓令，村里以下編組為鄰，以十戶為原則，設鄰長一人。

據統計，1946年3月時，地方行政區劃為八縣、九省轄市、兩縣轄市、五十三區署、六十四區、兩百六十五鄉鎮，其後隨著行政區域的調整，裁撤區署而鄉鎮數逐漸增加。二二八事件發生後，陳儀發表「為實施清鄉告民眾書」，向各縣的鄉鎮長、村里長、鄰長，以及各市的區長、里長、鄰長等地方基層代表呼籲，希望他們協助政府完成清鄉，從陳儀的文告便能反映當時地方基層的行政組織。

比較有趣的是，若根據1939年的「縣各級組織綱要」、1941年的「鄉鎮暫行條例」、1943年的「市組織法」，鄉鎮內之編制應為保甲，市以下為區，區內編制亦為保甲，然而臺灣並沒有採用，這可能與臺調會舉行行政區域研究會時，會議及研究報告書都主張廢除保甲制度有關。

至於山地行政部分，戰後初期，公署民政處曾會同相關單位組織「高山族施政研究委員會」、「高山族施政考



▲ 戰後初期臺灣的地方行政區劃 (1946)。  
▶ 1946年頒布「臺灣省山地鄉村組織規程」。(資料來源：《臺灣省行政長官公署公報》，1946年8月12日)

察團」，研究討論原住民的施政問題。接收時編組山地自治組織，並於全臺六縣（臺北、新竹、臺中、高雄、花蓮、臺東）設置山地行政指導室，主管山地業務，1946年5月編組完成時，全臺約有三十山地鄉；8月為適應山地實際需要，頒布「臺灣省山地鄉村組織規程」，比較特殊的，是該規程中特別明定山地鄉「國民學校」、「衛生所」、「瘧疾防治所」的設置與隸屬，此為一般鄉鎮組織規程所無，同時山地鄉編制山地指導員，由民政處遴派，輔導山地鄉村工作人員辦理業務。1947年山地行政指導室裁撤，改於縣府民政局（科）內設置山地行政課（股）。

此外，戰後初期的地方行政區劃中，縣、鄉鎮、縣轄市、區（省轄市轄下）等可見相關規定為法人，唯獨省轄市未見其地位之定義，直到1975年最高法院根據「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，認定省轄市為法人。1950年行政院核准「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，作為推動地方自治的基本規範，同時進一步調整地方行政區。

