

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

一九五〇、六〇年代官方政治改革主張的研究

—以「總統府臨時行政改革委員會」為中心

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 89-2411-H-004-035

執行期間：89年8月1日～90年7月31日

計畫主持人：薛化元

本成果報告包括以下應繳之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告或發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立政治大學歷史學系

中華民國90年11月

## 摘要

自從行憲以後，由於政府面對動員戡亂的問題，影響原本訓政體制往憲政體制的調整，政府組織與憲法規範之間，存在相當落差。而中央政府遷台以後，仍然長期處於非常狀態，憲政體制理論與實際的歧異，也難以改善。而在強人威權體制之下，在野派輿論或政治人物對政治(憲政)體制的主張，成為自由民主思想的重要代表。但是，欲在整體戰後台灣史發展脈絡中，了解當時自由民主理念發展的限度與時代意義，來自官方內部的改革主張，亦是值得研究的對象。

在一九五〇、六〇年代官方內部有關政治(憲政)體制改革的主張，與王雲五於一九五五年提出行政改革的主張有密切關係。由黃季陸擔任主任委員的「研討中央行政機關權責業務工作計劃」，及王雲五主導的「總統府臨時行政改革委員會」、「行政改革建議案研議小組」、「行政變革建議案檢討小組委員會」，即對相關體制及權職問題提出系列具體主張，其建議的內容，亦有相當部份直接觸及政治(憲政)體制的改革。

以「總統府臨時行政改革委員會」所提出的改革建議案為例，便有相當部份是攸關國家政治制度的改革，其中包括台灣地方自治體制、行政院各部會組織、職權、保障司法獨立及人權保障的改革。特別是地方自治、人權保障及司法改革方面，往往不是牽涉到原有體制欠缺法律依據，就是與憲法的相關規定牴觸，因此，改革建議的提出，也是當年官方內部針對國家體制問題提出的改革方案，內容甚至達到憲政的層次，並非行政改革的字面意義所能涵蓋。

相對於同一時期在野派輿論或政治人物——《自由中國》、《公論報》、《民主潮》「五龍一鳳」——自黃季陸到王雲五主持的行政革新相關委員會所提出的改革建議，是當時體制內改革的重要代表。因此，本研究計劃除了一方面透過比較分析，呈現官方與在野雙方在體制改革方面的異同之外，另一方面透過建議與實際改革的比較，也有助於掌握執政者改革的真正意向。

當然，由於釐清政府遷台初期官方提出體制改革的內涵，配合過去筆者對在野派體制改革主張的掌握，整體研究成果，有助於對一九五〇、六〇年代我國政治體制改革主張的主要面貌。這對戰後台灣史的發展脈絡的理解而言，有相當的意義。

## Abstract

There was a considerable gap between the status of government organizations and the stipulations of the Constitution of R.O.C. after the implementation of the Constitution, because the government was facing the problem of civil war(動員戡亂) which affected the change from the 'Xun-Zheng' system (訓政體制) to the Constitutional system. Even after the central government moved to Taiwan, the situation did not be improved due to the unusual status (非常時期). Although the claim of the politicians who were not in office represented the thoughts of liberty and democracy, the propositions of political reform deriving from inner government was invaluable for understanding the meaning and limitation of the development of the liberty and democracy in the post-war Taiwanese history.

The propositions of political(constitutional) reform from inner government were related to the administration reform proposed by Wang, Yun-Wu (王雲五) in 1955. "The Project of Deliberating Authority, Responsibility and Business of the Central Administrative Organizations" (「研討中央行政機關權責業務工作計劃」) chaired by Huang, Ji-Lu (黃季陸), and "President Office Provisional Committee of Administrative Reform" (「總統府臨時行政改革委員會」), "Deliberation Team of Administrative Reform Proposals" (「行政改革建議案研議小組」), "Examining Committee of Administrative Transformation Proposals" (「行政變革建議案檢討小組委員會」) headed by Wang, Yun-Wu, proposed series concrete suggestions on the system and function problems. Many suggestions directly got to the political (constitutional) reform.

For instance, the reform proposal put forward by "President Office Provisional Committee of Administrative Reform" contains the suggestions on the state and political institute reform, such as the system of self-government in Taiwan, the organization and authority of departments under the Executive Yuan, the guarantee of the independence of judicature, and the reform of human rights protection, etc.. These suggestions are not only about the administration reform, but also up to the level of constitutional system.

Differing from the opinion released by "Free China"(《自由中國》), "Gonglunpao"(《公論報》), "Mingju-chau"(《民主潮》), 'five dragons and one phoenix' (meaning five men and a woman politicians)(「五龍一鳳」) at that time, the reform suggestions proposed by the committees chaired by Huang, Ji-Lu and Wang, Yun-Wu represented the inner reformer of the government. Therefore, this research presents the similarities and differences between the claim of the official and it of the politicians who are not in office on political system reform, through comparing and analyzing the content. This study also compares the proposals of reform and the

reform enforced in reality to grasp the real intention of the ruling party in political reform.

To clarify the connotation of system reform proposed by the government at the beginning of moving to Taiwan, together with the previous researches conducted by the author, helps to get the picture of the political system reform during the 50's and the 60's. It also helps to understand the development of Taiwanese history after World War II.

# 目 錄

中文摘要.....	i
Abstract.....	ii
壹、前言.....	1
貳、官方政治改革的推動.....	4
參、「行政改革建議案」中的政治（憲政）制度改革主張...	7
（一）地方自治範疇的改革建議.....	9
（二）其他政治（憲政）範疇的改革建議.....	16
小結.....	23
附錄.....	25
參考書目.....	56

## 壹、前言：

中華民國自一九四七年十二月底宣布行憲，次年五月完成行憲後政府的組織，旋即因為在中國大陸戡亂失利，政府於一九四九年十二月遷到台灣。此舉使得中華民國的政府體制在憲政體制根基尚未穩固之際，就再次遭到重大的外在衝擊。本來在二次大戰結束後，中華民國在相當短的時間內即發生重大的變遷。首先是自一九四六年開始，歷經政治協商會議、制憲國民大會到正式行憲，國家體制由訓政體制往憲政體制發展的面向<sup>1</sup>。問題是由訓政體制往憲政體制發展，並不只是單就根本大法進行變更或大規模變動政府組織架構即可，整個官僚組織內部及相關法規也都亟待調整。但自一九四七年七月為了因應中共叛亂，所進行的動員戡亂以及其後長期的戒嚴，均屬不利於國家憲政體制的正常發展的影響因子，加上中華民國政府遷到台灣，更使得國家實際統治領域（Staatsgebiet）與憲法領域（Verfassungsgebiet）之間出現重大的落差<sup>2</sup>，進而也影響憲政體制的現實運作。在這些不同面向的因素互動下，台灣從進入憲政時期開始，一路走來並非順境。長達五十年的發展經驗，更留下相當多的歷史問題。舉例來說，在一九五〇年代強人威權體制下，大法官會議便曾解釋當時法院隸屬狀態違憲。其後，政府陸續推動各項改革外，大法官會議同樣地也針對政府體制及政府施政作出若干違憲解釋。換言之，從憲法作為最高位階實定法，法律、命令與憲法抵觸者無效的角度切入，以上這些違憲的施政、政策及政府體制現狀，自屬政治（憲政）制度改革的「應然」內容。

不過，在一九五〇年代執政者針對攸關憲政體制的政治改革內容，幾乎乏善可陳。原因是對當時的執政者而言，固然認知到改革的重要性，但此種改革基本上被認定屬於行政改革的範疇；而更高層次的政治改革或憲政改革，則並非必要<sup>3</sup>。以當時政府體制及其施政，與中華民國憲法或民主憲政的基本精神有所抵觸的情況下，執政者不認為在當時推動政治（憲政）體制改革有其必要性，要又如何宣稱其實施民主憲政。從法制史的角度而言，此一現象自非空前，在日本也曾有相類的問題<sup>4</sup>。日本學者渡邊洋三便嘗試從法社會學的角度切入，試圖釐清違憲爭議不同立場之間的複雜關係。其中經過國家權力認證，具有強制力，也是現實憲法秩序的「制度上之憲法」的概念，便是執政者的立場，理解憲政體制的「突然」狀態<sup>5</sup>。整體而言，行憲以後，憲法體制的有效運作是憲政體制的「應然」狀態，但是就「制度上之憲法」的層次來看<sup>6</sup>，現實情境中有效運作的動員戡亂戒嚴體制不僅是歷史的「實然」，加上縱然與憲法原本規範的「應然」層面出現明顯

<sup>1</sup> 薛化元，〈中華民國憲政藍圖的歷史演變——以行政權為中心〉，《現代學術研究專刊 8：制憲與修憲專題》（台北：現代學術，1997），頁 84-85。

<sup>2</sup> 陳必照等著，〈當前憲政改革方案〉（台北：業強出版社，1992），頁 172。

<sup>3</sup> 此論點主要係根據王壽南老師在評論〈王雲五的行政改革〉一文的意見修改。

<sup>4</sup> 如日本憲法第九條和平主義規定之爭論即為一例。

<sup>5</sup> 渡邊洋三，〈憲法と現代法學〉（東京：岩波書店，1977年），頁 16 以下。轉引自許志雄，〈憲法之基礎理論〉（台北：稻禾出版社，民國 81 年），頁 16。

<sup>6</sup> 此一說法源自前述渡邊洋三從法社會學的角度，在說明「法」的不同意涵，特別是面對所謂「合憲」爭議，或是憲法修改問題時，更有釐清的作用。杉原泰雄編《憲法學の基礎概念 1》（東京：勁草書房，1983 年），頁 30。轉引自許志雄，〈憲法之基礎理論〉頁 17。

的落差，未經有權機關判定違憲之前，仍屬有效的法規範<sup>7</sup>。然而違憲體制與法規縱使其備合法性的基礎，長期下來，政治體制的「應然」與「實然」層面出現強烈的落差，加上「制度上之憲法」若不受憲法制訂時條文的內容及含義所拘束，或違背「立憲主義」之根本精神，便與民主憲政的常軌不合。因此，強調自由、民主憲政的在野政治人物與輿論，往往根據民主憲政的根本原理或是中華民國憲法的規範，批評現實的政治狀態，甚至進而提出具體的改革構想。這些主張與構想，不僅是研究當時在野政治人物以及民間輿論的重要素材，同時，由於前述的改革主張後來往往成為政治改革的訴求或方向，所以相關的研究除了對釐清當時改革主張的內涵大有助益，也有助於研究者掌握自由民主思想發展的梗概。如作為在野政治人物或輿論代表的《自由中國》、《公論報》及臺灣省(臨時)省議會「五龍一鳳」主張，皆屬此一範疇。只是單從此一面向切入，難以掌握執政者對當時憲政問題的認知，對於其作為的歷史評價，不免有所缺憾。

基於前述的認知，本文乃嘗試從執政者的角度切入，希望能釐清當時執政者對改革的認知，以及其所推動的改革之實質意涵，基本上，對執政者而言，類似「制度上之憲法」的概念，固然有助於強化其統治的合法性，但是，政治體制的「應然」與「實然」出現嚴重的落差，終究也是其必須面對的重要問題。特別是中華民國政府遷台後，訴求的統治正當性基礎之一，便在於以中華民國憲法作為依據，強調其代表中國為一合法政府。其次，站在執政者的立場，強調國內實施自由民主，標舉中華民國憲法，不僅凸顯中華民國政府和中共政權之間本質上的差異，更將自己定位在自由民主陣營，藉此希望得到美國為首之民主國家的支持。於是執政者有必要一方面透過自己所能掌握的國家機關，盡力彌補前述政治(憲政)體制「應然」面與「實然」面的嚴重落差，因此無論是制訂(修改)動員戡亂時期臨時條款，或是大法官會議的釋憲皆在此部份扮演重要的角色。然而以臨時條款和中華民國憲法規定的內容來看，中華民國憲法的本然設計，雖然受到動員戡亂臨時條款的「階段性」修憲的牽制，無法完全落實。不過，臨時條款所凍結的，並非整體中華民國憲政體制的規定。如此，縱使以臨時條款或是大法官會議的解釋補強政府體制的正當性與合法性基礎，中華民國政府體制及其運作，在現實層面上仍有相當多的部分是透過動員戡亂(國家總動員)體制、戒嚴體制，乃至以執政者的行政裁量或意志來建構。其中，最明顯的是，有關推動地方自治的問題。即使是根據動員戡亂時期臨時條款，中華民國憲法中有關地方自治的規定在一九五〇年代並未遭到凍結。而直到一九九〇年代地方自治完成法制化之前，台灣地方自治體制主要是以執政者的意志作為建構的基礎<sup>8</sup>。由於憲法規定的「省縣自治通則」內容中，包括省長民選，執政者既不欲省長民選，則「省縣自治通則」便不能立法實施，因此行政部門首先希望延緩立法院的立法工作，並思考對策。而立法院對於行政院方面的要求，也採取配合的態度。1950年十月十三日立法院就先因行政院的要求，而決議暫緩審查「省縣自治通則」一個月<sup>9</sup>。但是，行政院的最終目的是希望凍結此一立法流程，所以，同年十一月底，行政院

<sup>7</sup> 就中華民國憲法體制而言，「有權機關」係指司法院大法官會議。許志雄，《憲法之基礎理論》，頁17-18。

<sup>8</sup> 中央研究院台灣研究推動委員會，〈台灣地方自治的歷史考察〉《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》(台北：中央研究院，2001年)，頁201。

<sup>9</sup> 《中央日報》，民國39年10月14日。

便進一步向立法院提出「對於省縣自治通則草案補充意見」，明白指出此時並非制定「省縣自治通則」之時機，主張立法院應慎重考慮，最後立法院遂停止審議程序，正式排除了台灣依憲法實施地方自治的可能性<sup>10</sup>。

由於國家實然運作的制度受到執政者(國家權力)的支持，也是執政者意志的展現。在當時歷史時空環境之下，執政者自不認為必須進行全面性的改革，而且改革的重心也是在行政改革層次。然而，針對此一層次違反憲法規定，不符合民主憲政的基本原則，或是欠缺法律依據的狀態，中華民國政府內部究竟有何種認知，執政者又希望如何處理其認知與現實政治體制(運作)的落差，便是掌握當時政治脈動的重要課題。而政府高層針對前述問題所提出的改革方案，究竟落實了多少，不能落實的部份又是哪些，不能落實的原因又是如何，也都有助於釐清當政者政治意向，以及了解其後政府進行調整相關制度的方向，這對戰後臺灣歷史發展的研究而言，是一個頗值得再深入發掘的面向。透過瞭解官方內部的改革主張也更容易釐清當時自由民主理念發展的限度與時代意義。

一九五〇、六〇年代官方內部有關行政改革的主張，與王雲五於一九五五年開始提出的行政改革主張有密切關係。包括由黃季陸擔任主任委員的「研討中央行政機關權責業務工作計劃」，及王雲五主導的「總統府臨時行政改革委員會」、「行政改革建議案研議小組」、「行政改革建議案檢討小組委員會」，皆對相關體制及權職問題提出系列具體主張<sup>11</sup>。雖然改革主要是在行政改革的層次，但其建議的內容，亦有部份觸及政治(憲政)體制的改革。根據既有研究成果，在歷次政府內部研議的改革建議中，由王雲五主導所提出的「行政改革建議案」，是當時政府內部針對體制問題提出正式改革主張中，規模最大也最具有代表性的。基於前述的認知，本文乃以王雲五主導的總統府行政改革委員會為中心，試圖探討一九五〇年代官方內部行政改革中有關政治(憲政)體制改革的內涵及其意義。由於當時蔣中正總統會支持推動行政內部體制問題的研究，並試圖根據研究結果進行相關的改革，主要是考量行政改革、行政效率的需求，目前與本主題相關的研究，包括江大樹、蔡金火等人撰寫的博、碩士學位論文，也多是探討行政改革(革新)的課題<sup>12</sup>。或許這正呈現了當時官方相對地不重視政府施政與憲政體制規定抵觸的問題外，在某種程度上也反應了當時朝野對改革重點所在態度的不同。而由於既有研究成

<sup>10</sup> 原文為「查省縣自治通則草案業經貴院慎密審議，行將完成二讀程序，並另訂省縣自治通則實施程序草案以為實施之依據。惟自治通則原草案為內政部三十六年所提出，數年之間一切均有變遷，尤其大陸淪陷，原有制度被共匪推毀殆盡，將來反攻光復時移勢易，面目已非，舊有方案自難完全適用。而台灣省各縣市地方自治又已提前實施，其實施情形及利弊得失亦可供審訂之參考。爰就本院實際行政經驗及根據事實需要，為彙為補充意見提供採擇」，見「對於省縣自治通則草案之補充意見」，「行政院咨」附件一，臺三十九內字第六四四七號，民國 39 年 11 月 25 日，收錄於立法院內政委員會(編印)，《省縣自治通則草案及關係文書》(臺北：立法院內政委員會，出版年不詳)，頁 118-119。該咨另有附件列出三項實施自治通則所達成的影響，諸如浪費人力物力、影響反攻基地之安定、成敗影響台灣權益等，故「似宜鄭重考慮」。見「省縣自治通則草案與台灣省各縣市實施地方自治綱要之比較及對台灣自治之影響」，「行政院咨」附件二，臺三十九內字第六四四七號，收錄於《省縣自治通則草案及關係文書》，頁 123-125。

<sup>11</sup> 江大樹，《我國文官政策之形成與變遷(1949-1996)：一個歷史/結構的分析途徑》(臺北：臺灣大學政治學研究所博士論文，民國 86 年)，頁 132-133。本篇文章對王雲五與行政改革的初步認識，多得力於江大樹先生此篇論文，特此說明，並致謝忱。

<sup>12</sup> 如一九六〇年初實施的加速經濟發展計劃大綱十九點，對政府後續經濟政策的推動頗具關鍵性，而其主要內容大部份皆可見於王雲五主導的「行政改革建議案」。蔡金火便在其論文中詳加比對。參見蔡金火，《總統府臨時行政改革委員會之研究》(臺北：政大公共行政研究所碩士論文，民國 86 年)，頁 79-84。

果，對其建議案中涉及政治（憲政）制度或人權部份的討論相對較少，因此，進一步處理王雲五主導的自「總統府臨時行政改革委員會」以降有關政治（憲政）體制改革主張，將有助於瞭解一九五〇年代官方「政治改革」主張的內涵<sup>13</sup>。

## 貳、官方改革的推動

中華民國政府遷台以前，國家體制形式上已經正式由「訓政」過渡到「憲政」，但是行憲以後不僅原有訓政時期的法規，制度尚未完全修正，而在憲政體制亟待推動之時，又須面對動員戡亂時期與實施戒嚴的非常法制。因此，政府遷台後，施政內容之間便存在著一定程度內部的緊張與矛盾。對此，王雲五便曾經指出：政府的使命則具有雙重性，一方面須繁榮經濟，建設台灣；他方面又須動員經濟，籌備反攻，一方面繼續處於戡亂時期；他方面則全島社會外貌如處平時。一方面實施民主法治，推行地方自治；他方面又必須經常準備動員，應付非常局勢<sup>14</sup>。此一矛盾現象的形成，並非只是因為中華民國政府處於兩種基本理念不同體制的結果，也與為了爭取國際的支持有相當的關係。因此，國家如何在動員戡亂時期的非常體制下，又儘可能在可行的範圍內，朝向保障人權、依法行政、落實民主的方向發展，強化「自由中國」的形象，便有其現實的意義。總統府臨時行政改革委員會，在提出「行政改革」的建議時，對此亦有所著墨。不過從政府內部推動行政改革的歷程來看，其肇端與政治民主改革似乎並沒有太大的關聯，與委員會的名稱亦無直接相關，而只能從其具體的改革建議中看出端倪。而總統府臨時行政改革委員會既不是當時官方研議行政改革的第一個機構，其所提出的改革內容也未必是「原創」，之前政府相關組織所提出的改革意見，對其具體主張內容，也有相當的影響。因此，欲掌握官方改革主張的發展，必須從行政改革的歷程入手。

政府遷台後不久，即以所謂「行政三聯制」為依據，開始推動行政改革。一般認為臺灣省政府為遵照蔣中正總統指示的行政三聯制與實施步驟，以加強政治建設，擬定了「推行行政三聯制要點」，是行政改革的肇端。行政改革與王雲五正式發生關係，則是始於一九五五年。當時王雲五擔任革命實踐研究院研究委員會科學管理專題研究召集人，與張金鑑、王撫洲、華壽嵩、陳樹曦等五人共同組成所謂的科學管理組，奉蔣中正院長之命，研究科學管理的實施，希望能夠做到配合黨、政、軍聯合作戰的目的<sup>15</sup>。作為小組召集人的王雲五，曾以主席的身份，針對科學管理組進行研究的背景有所說明：

16

本組奉 院長（蔣中正）之命成立研究科學管理，以謀達到配合黨政軍聯合作戰之目的，目前軍隊方面進步甚多，而行政方面，雖有進步，仍瞠乎其後，效率也

<sup>13</sup> 本文討論的內容乃是針對行政改革範疇中，涉及（憲政）體制的部分而已，王雲五政治（憲政）改革主張作為研究主題的論文則必須針對王雲五在國民大會的言論，或其他在此一層面的主張與論述，進一步探討，由於與本文主題不同，故先擱置留待他日。

<sup>14</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁 27。

<sup>15</sup> 王壽南編，《王雲五先生年譜初稿（第二冊）》（臺北：臺灣商務，民國 76 年），頁 857；蔡金火，《總統府臨時行政改革委員會之研究》，頁 39。

<sup>16</sup> 王壽南編，《王雲五先生年譜初稿（第二冊）》，頁 838。

不相稱也。自不能配合，為謀將來配合作戰，首須增進行政效率，行政效率之低落，除其他種種原因外，手續之重複，權責之不清，實有重大關係，為謀效率之增進，似不宜空談原則，應就各機關處理公務，由於手續重複或權責不清，而致推延時日者，盡量揭出，然後研究如何對症下藥救治。

針對當時政府行政部門的權責、行政手續及行政效率等問題，王雲五與該組同仁研究之後，認為當時行政部門的「病況已深」，制度的改革「不容再緩」。因而，主張學習美國政府設立「胡佛委員會」的方式進行改革，在原有的五院之外，另行成立「行政效率調查委員會」，直接對蔣中正總統負責，以提供改革的方案，由總統採擇、推動<sup>17</sup>。不過，蔣中正總統並沒有明確表示採納王雲五的建議。然而，蔣中正總統對行政改革的必要性，也有強烈的認知，因此，或許受到王雲五主張的影響，就在同年十月就指示行政院及所屬各級機關組織與職權進行研討，而行政院則成立「行政院暨所屬機關組織權責研討委員會」。由於此一委員會所欲推動的改革內容，比較偏重枝節性、行政業務的革新，此點與當局原本所要推動行政改革的初衷並不能完全配合。因此，一九五七年一月，蔣中正總統正式接受了王雲五的建議，再次對行政院長俞鴻鈞下達指示，要求針對中央與地方對內對外機構的權責、人事、經費、法令、組織等徹底研究調整。因而「行政院暨所屬機關組織權責研討委員會」遂擬定「研討中央行政組織權責業務工作計劃」，由當時的行政院政務委員黃季陸擔任主任委員，而委員會的其他成員則主要聘請各部會政務次長及學者專家出任。但是，此一委員會雖然研議提出四十七件建議案，似乎仍與蔣中正總統期待改革的原始構想有相當的落差，因此，並沒有立即付諸實施<sup>18</sup>。至於官方正式推動大規模的行政改革，則必須等到王雲五主導的總統府臨時行政改革委員會。

為了推動其心目中的行政改革，蔣中正總統亦認為有參考國外改革的經驗的必要。一九五七年，王雲五奉派出席聯合國第十二屆大會，蔣中正總統便在行前當面指示其赴美期間，針對美國「胡佛委員會」報告建議以及執行情形進行研究<sup>19</sup>。王雲五回國後，蔣中正總統再指示根據「美國胡佛委員會」成效，成立相類的組織，以加強我國的行政改革工作，並將此一機構設在總統府內，工作範圍則涵蓋行政、司法、考試三部門，以求進行全盤改革。一九五八年由王雲五擔任主任委員的「總統府臨時行政改革委員會」正式成立，其他的委員則包括謝冠生、黃季陸、嚴家淦、周至柔、雷法章、馬紀壯、周宏濤、阮毅成等人<sup>20</sup>，並由阮毅成兼任秘書主任，另聘有顧問三十四人，其下並再分為十個研究小組，行政、國防、財政金融、經濟、文教、預算、總務、公營企業、司法、考銓等<sup>21</sup>。王雲五所主導的總統府臨時行政改革委員會，除了總結過去黃季陸時代所提出的四十七件建議案之外<sup>22</sup>，並進行相關議案的研討，總計提出八十八案。就其內容的

<sup>17</sup> 王壽南編，《王雲五先生年譜初稿(第二冊)》，頁862。

<sup>18</sup> 江大樹，《我國文官政策之形成與變遷(1949-1996)：一個歷史/結構的分析途徑》，頁133。

<sup>19</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》(臺北：委員會自印，民國52年)，頁1。

<sup>20</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁2。

<sup>21</sup> 江大樹，《我國文官政策之形成與變遷(1949-1996)：一個歷史/結構的分析途徑》，頁134。

<sup>22</sup> 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》(臺北：委員會自印，民國47年)，頁13。而王雲五領導的總統府臨時行政改革委員會所提出的八十八個建議案中，包括將黃季陸時代提出四十七案，修併而成的二十四個具體建議案。蔡金火，《總統府臨時行政改革委員會之研究》，頁71。

性質而言，可分為十四類，包括<sup>23</sup>：

- 1.各級政府權責關係：如憲法第一零八條研究報告案，共五案。
- 2.行政院及其所屬機關：如調整行政院各部會組織職掌案，共六案。
- 3.地方民意機關：如改進台灣省各種地方選舉案，共四案。
- 4.行政效率：如改進行政院會議案案，共六案。
- 5.事務管理：如改進文書處理案，共七案。
- 6.國防：如國防預算之編制執行及審核問題案，共六案。
- 7.財政：如改進台灣省地方財政案，共六案。
- 8.金融：如改進中央金融機構案，共六案。
- 9.經濟：如改進公營事業管理案，共七案。
- 10.預算：如改革預算制度案，共五案。
- 11.文教：如修定中小學課程標準案，共十案。
- 12.司法：如確實保障人權案，共八案。
- 13.考銓：如改進公務人員考績制度案，共七案。
- 14.其他：如防止貪污案，共五案。

總統府臨時行政改革委員會分階段完成改革建議案，將八十八個建議案提交總統府之後，蔣中正總統曾逐案加以批示，再交各相關部會辦理，其中有八十四案繼交行政院辦理。同年，行政院長俞鴻鈞因遭監察院彈劾，並被公務員懲戒委員會決議申誡，因而請辭，行政院改組。當時副總統陳誠被提名兼任行政院長，他在邀請王雲五入閣時，曾告知蔣中正總統希望由王氏出任行政院副院長，以方便推動總統府臨時行政改革委員會所研擬的各項行政改革建議方案<sup>24</sup>。一九五九年一月，行政院正式成立由王雲五擔任召集人的「行政改革建議案研議小組」，負責執行各項議案。在各項改革建議案陸續推動之後，由於蔣中正總統倡議「行政三聯制」，強調設計、執行、考核必須連貫，因此，一九六二年，行政院再成立由王雲五擔任召集人的「行政改革建議案檢討小組委員會」，全盤檢討各建議案實施情況，並研討改進的辦法<sup>25</sup>。從總統府臨時行政改革委員會成立開始，官方推動的行政改革至「行政改革建議案檢討小組委員會」工作告一段落後，也正式結束。

在整個行政改革的過程中，如前所述，蔣中正總統曾對「總統府臨時行政改革委員會」所提出的八十八項建議案，批示如何進一步處理。而其後組成的小組及委員會更以執行建議案落實工作，檢討其實行成果，作為工作的重點。換言之，透過這一系列政府內部各個小組及委員會的官方報告，可以呈現蔣中正總統領導的政府當局當時對政治制度改革的看法，並釐清其改革主張與實踐之間的落差，再透過政府內部檢討的資料，說明政府對於未能落實部份所提出的官方說法。特別勢將有關政治（憲政）制度改革的建議案，與其他僅限於行政改革層次建議案實施的狀況進行比較，更能凸顯主政者意欲改革的重點所在。

<sup>23</sup> 蔡金火，《總統府臨時行政改革委員會之研究》，頁50。

<sup>24</sup> 王壽南主編，《王雲五先生年譜初稿(第二冊)》，頁963-965。

<sup>25</sup> 江大樹，《我國文官政策之形成與變遷(1949-1996)：一個歷史/結構的分析途徑》，頁135-136。

## 參、「行政改革建議案」中的政治（憲政）制度改革主張

總統府臨時行政改革委員會，可以發現委員會的名稱與所提出的改革建議案的具體內容，雖以行政改革為基調，但部分建議案的內容已經不限於行政改革的層次，而與政治（憲政）體制的改革有所關連。與此相關的建議案包括第二案調整台灣省政府案、第五案改進台灣省縣市權責劃分及指揮系統案、第七案改進行政院與各部會關係案、第十案調整警察權責案、第十二案改進行政院對台灣省臨時省議會決議案核定權行使辦法案、第十三案改進台灣省各種地方選舉案、第二十九案國防預算之編制執行及審核問題案、第六十案改進中小學教科書供應辦法案、第六十九案切實保障人權案、第七十案調整司法監督案、及第七十一案實施法官保障案。以上建議案所提出的具體改革主張，基本上皆牽涉到現實運作的政府組織、相關政策與一般民主憲政原則或是中華民國憲法的相關規定有所抵觸之處。而總統府臨時行政改革委員會針對這些問題提出了具體改進的方案，而這些建議案經過蔣中正總統批示後，再透過行政改革建議案研議小組及行政改革建議案檢討小組委員會進行設計、執行、考核的過程，其中部份大部付諸實施，部份實施部分而更有部分的條文完全沒有實施，而沒有任何一案是完全落實的。以下擬先根據官方內部評估的實施績效，整理這些建議案的內容。

### 第二案、調整臺灣省政府組織案

為使臺灣省政府組織適應當前需要，本案建議制定單行之臺灣省政府組織條例。仍採委員制，委員人數應較現有者減少。其應由委員會決議之事項及各廳處之職掌，均由該條例予以明確規定。現設之直屬機關，應儘量歸併於有關廳處。現設之三級機關，應力求精簡，以期事權統一<sup>26</sup>。實施績效：全案均未實施<sup>27</sup>。

### 第五案、改進臺灣省縣市權責劃分及指揮系統案

本案針對臺灣省及其所屬縣市間權責劃分現狀，首先建議省級施政準則，除對委辦事項可作較詳細規定外，對地方自治事項僅應作原則性指示，不可過分詳細規定。次建議省對縣市之指揮，應明定系統，不宜越級；對縣市用人，應由縣市長就合格人員密保三倍人數，由省就其中遴派。此外並建議由行政院指定主管人員及專家，依據憲法第一〇九條與一一〇條之規定，及當前實際情勢，對省縣市間之立法與執行權責，研究劃清<sup>28</sup>。實施績效：全案部分實施<sup>29</sup>。

### 第七案、改進行政院與各部會關係案

本案為期使各部會善盡其法定之職責，建議改進行政院與各部會近年來之關係狀況。其辦法括有下列各主要項目：(一)各部會報院請示案件原則，(二)行政院秘書處主計處處理各部會報院案件原則，(三)各部會應儘量自行核定之事項，(四)非建制機關代行各部

<sup>26</sup> 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁16。

<sup>27</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁34-35。

<sup>28</sup> 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁17。

<sup>29</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁38-39。

會職權者，應予儘速裁併，以職權歸還各主管部會。本案每要項之下，括有若干子目<sup>30</sup>。實施績效：全案大部實施<sup>31</sup>。

### 第十案、調整警察權責案

本案立案主旨在尊重警察職權，確定指揮系統。建議省縣市警察機關應分別隸屬於省縣市政府，並分別兼受內政部及省警務處之指揮監督。凡省縣市政府以外而依法有權指揮警察之機關，必須透過省縣市政府。如遇緊急事件，得逕通知警察機關，仍應以副本送達該管政府。又建議警察與憲兵權責應劃分清楚，並規定其主從業務<sup>32</sup>。實施績效：全案半數實施<sup>33</sup>。

### 第十二案、改進行政院對臺灣省臨時省議會決議案核定權行使辦法案

本案鑑於臺灣省臨時省議會因行政院對其立法案往往未予核定，頗感不滿，特建議辦法兩項：(一)省立法草案由省政府提出者，應先與有關中央部會商洽，將中央意見儘量容納，然後提出。其由省議會提出者，如決議案與中央政策不符時，可提請覆議。如出入甚小，當曲予容納；如所關甚大，或與中央法律抵觸，始由行政院改正，詳舉理由以告。(二)中央立法而願徵詢地方民意代表意見，當由省政府邀集省議會議長及關係組召集人徵詢，不宜提交省議會討論<sup>34</sup>。實施績效：全案大部實施<sup>35</sup>。

### 第十三案、改進台灣省各種地方選舉案

本案的主要建議包括事項：一、針對候選人一人候選或同額候選的地方選舉問題，主張若登記參選人數不足時，或同額競選需考慮延長登記期間至於候選人同額競選時，則建議選民所投之票，應改為贊成、反對兩個選項，必須贊成多於反對始能當選。二、而在候選人方面則主張邀集各政黨，商請在提名黨籍候選人時提高候選人的資格。(三)規定上級機關遴聘省選舉監察委員及縣市監察小組，成員中成為同一黨籍者不得超過半數，並將候選人資格的撤銷權歸屬於選舉監督的範疇。(四)取消縣市議員候選人的圈選制度，改用申請制<sup>36</sup>。實施績效：全案大部實施<sup>37</sup>。

### 第二十九案、國防預算之編製執行及審核問題案

本案對國防預算之編制，建議行政院提早核定軍費預算限額，以便國防部據以編製詳細用途別及機關別科目之附表，從早提供審議。對於預算執行，建議明定流用限制。對於內部稽核，建議應改隸國防部本部，並儘可能任用文職人員。對於審計，建議將現行駐

<sup>30</sup> 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁17-18。

<sup>31</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁40。

<sup>32</sup> 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁18。

<sup>33</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁42。

<sup>34</sup> 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁18-19。

<sup>35</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁44。

<sup>36</sup> 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁124。

<sup>37</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁45。

審人員改組為審計處，成為獨立組織<sup>38</sup>。實施績效：全案大部實施<sup>39</sup>。

### 第六十案、改進中小學教學教科書供應辦法案

本案主要建議有二：(一)教育部現編中學校國文、公民、歷史、地理四科標準本，應改為部編本，與各書局所編同科審定本並行，俾有比較，可資改進；(二)部編本不宜由教育部自行印售，以免有違法獨佔教科書經營之嫌<sup>40</sup>。實施績效：全案大部實施<sup>41</sup>。

### 第六十九案、切實保障人權案

本案建議辦法分為五主要項目：(一)政府依國家總動員法頒佈命令之限制；(二)司法機關與軍法機關審判之劃分；(三)人身自由之保障；(四)違法行政處分之救濟；(五)國家對於公務人員違法侵害人民自由權利負賠償責任，應予逐步實施。蓋皆為憲法及法律所賦予人權之保障。惟目前事實多有與法定不符，為尊重法治，並資政治號召，特針對具體事實，建議政府切實執行保障<sup>42</sup>。實施績效：全案大部實施<sup>43</sup>。

### 第七十案、調整司法監督案

本案認為依憲法第七十七條規定，各級法院應一律隸屬於司法院。故建議將高等法院以下各級法院改隸司法院；司法行政部仍隸行政院，檢察官仍受該部監督，但應維持現行檢察官配置於法院之制度，不宜獨立機構<sup>44</sup>。實施績效：全案均未實施<sup>45</sup>。

### 第七十一案、實施法官保障案

憲法規定法官為終身職，非依法不得免職、停職、轉任或減俸。惟此類保障，尚無具體之規定以資實施。本案就免職停職轉任及減俸四者分別列舉其適用條件，對於法官保障及政府用人，期能兼顧<sup>46</sup>。實施績效：全案均未實施<sup>47</sup>。

這些改革建議案由於性質不同，以下擬分為地方自治範疇及非地方自治範疇兩個部分進行討論。

#### (一) 地方自治範疇的改革建議

在總統府臨時行政改革委員會提出的其中第二案、第五案、第十案、第十二案、第十三案等五案，基本上都與地方自治的問題有密切的關係，問題的癥結在於政府遷台以後，未依照中華民國憲法的規定推動地方自治，而當時的地方自治體制採取行政命令作

<sup>38</sup> 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁 22。

<sup>39</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁 66-67。

<sup>40</sup> 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁 29。

<sup>41</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁 108-109。

<sup>42</sup> 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁 30-31。

<sup>43</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁 119-123。

<sup>44</sup> 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁 31。

<sup>45</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁 123-124。

<sup>46</sup> 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁 31。

<sup>47</sup> 行政改革建議案檢討小組委員會，《行政改革建議案檢討報告》，頁 125。