

台湾省行政区划的研议及光复初期的实施

褚静涛

提要：1885年台湾建省。1895年，清政府被迫签订《马关条约》，日本侵占台湾，直至第二次世界大战结束。1943年12月1日，《开罗宣言》发表。根据抗日战争时期的省政府制度，台湾调查委员会致力于规划收复台湾，设计台湾省行政区划为省、县市、乡镇制。基于人口和面积，台籍志士林忠建议，将1920年以来台湾总督府管辖下的5州3厅改为30县。这个方案又被改为24县。1945年10月25日，台湾光复，国民政府恢复对台湾省行使主权。为维持社会稳定和接收顺利，台湾省行政长官陈仪改5州3厅为8县。考虑到5县的人口较多，新增区一级，形成省、县市、区、乡镇体制。这是中国政府恢复对台湾行使主权和实施治权的重要标志。

关键词：台湾省 行政区划 台湾光复

行政区划是现代国家运作的关键举措，具有长期性、稳定性、制度性、继承性、强制性、深远性的特征。关于台湾的行政区划，海峡两岸的学术界一直持续关注，相关论文较多，集中于清朝时期。^①清政府对台湾的行政区划进行了多次调整，于光绪十一年（1885）进入省治阶段。对此，陈支平主编的《台湾通史》在第3卷析出一节，专论清代台湾的行政区划沿革。^②其是关于清代台湾行政区划的最新研究成果，具有较高的学术价值。相较而言，关于光复初期台湾行政区划的重新设置，仍然是一个薄弱环节。^③为此，笔者不揣浅陋，对台湾省行政区划的研议及光复初期的实施展开探讨。不当之处，尚祈海内外方家批评指正。

一 确定台湾省、县市、乡镇制度

台湾是中国领土不可分割的一部分。清朝时期，随着土地不断开发及人口增加，其行政建制及区划亦有所调整，由1府3县逐渐扩大。至1885年后，清政府建立台湾行省，设台北府、台湾府、台南府、台东直隶州。

因甲午战争失败，1895年4月17日，清政府被迫割让台湾岛及其所有附属岛屿、澎湖列岛给日本。在日本50年殖民统治时期，台湾的行政区划几经变更。根据集权主义实行地方分权，1919年，台湾第一任文官总督田健治郎改革台湾地方制度，于1920年公布州制、市制、街庄制，将之前的12厅划分为5州2厅制，即台北州、新竹州、台中州、台南州、高雄州、台东厅、花蓮港厅。5州辖47郡、3市，2厅之下分辖8支厅。1926年，将澎湖郡改为澎湖厅。至1943年，台湾共有5州、3厅、51郡、11市、56街、213庄。其中，台北州有台北

① 参见吴卫生：《中国台湾地区地方行政区划研究》，《江汉论坛》2004年第9期；古琳晖：《清代台湾行政区划变迁考略》，《台湾研究》2005年第2期；于亚娟、刘锡涛：《台湾历史时期行政区划沿革谈》，《闽台文化交流》2006年第4期；安京：《清朝消极治台政策与台湾行政区划的设置》，《中国边疆史地研究》2008年第3期。

② 参见陈支平主编：《台湾通史》（第3卷），福建人民出版社，2020年，第61—82页；中国台湾地区也有相关研究，参见张胜彦：《清代台湾厅县制度之研究》，华世出版社（台北），1993年。

③ 参见朱庆葆、曹大臣：《抗战胜利后影响台湾建省诸因素分析》，《江海学刊》2000年第2期；郑梓：《战后台湾省制之变革：从行政长官公署到台湾省政府（1945—1947）》，《思与言》（台北）第26卷第1期。

市、基隆市、宜兰市，新竹州有新竹市，台中州有台中市、彰化市，台南州有台南市、嘉义市，高雄州有高雄市、屏东市，台东厅内无市，花莲港厅有花莲港市，澎湖厅无市，共计有11市。

州之组织，设知事官房、内务部、警务部。台北及高雄两州，另有港务部，1937年后增设经济部。厅组织比较简单，设庶务课、税务课、警务课，又增设产业课。

州为地方团体机关，州知事代表州依法律、敕命、律令，承台湾总督之监督，处理属于州的事务。州设州会，为议决机关的法人，州知事任议长。厅长承台湾总督的指挥，处理业务。厅与州不同之处在于，州有州会的设立、厅无之；厅地方归台湾总督管理，厅长无支配权。

市街庄依法令处理属于市街庄的事务。市尹及街庄长管理市及街庄的事务，代表市街庄。市的事务则受厅长及台湾总督的监督。街庄的事务受郡守、州知事及台湾总督的监督。设厅地方的街庄事务则受厅长及台湾总督的监督。

《开罗宣言》发表后，国民政府开始筹划台湾的收复工作。1944年春，蒋介石在中央设计局辖下成立台湾调查委员会（下简称“台调会”），作为研究收复台湾的职能机构，任命陈仪为主任委员。^①10月，台调会编《日本统治下的台湾行政制度》刊印，作为中央训练团台湾行政干部训练班参考资料。其分5章，包括沦陷前之行政制度、台湾总督府、地方行政区域及地方行政机构、地方团体、官兵，约15000字。最新材料用至1943年，列出图表，对总督府及州厅制度、文官制度与人事政策作了简明扼要的叙述。

关于台湾总督的权限，主要有：“一、总理台湾一切政务。台湾之政务，原则上均委任于总督，然在组织法规定须受内阁总理大臣之监督，荐任以上官员之进退奖惩，亦须经由内阁总理大臣之上奏后决定。二、发布律令及总督府令。一八九六年公布之第六十三号法律（简称六三法）第一条规定台湾总督在其管辖区域内，得发布与法律同效力之命令称为律令，根据本条法律，总督已成为台湾之无上权威，颇遭议会反对，经过数次之争论，乃于一九二一年（大正十年）缩小其范围，限于‘台湾特殊事件而有必要之时’，得以台湾总督之命令规定之，又根据组织法第五条总督依其职权或特别之委任，得发布总督府令附处一年以下之徒刑、监禁或拘留及二百元以下罚金之罚则。三、总督维持安宁秩序认有必要时，得向管辖区内之陆海军司令请求兵力之使用。四、指挥总督所辖之官厅及总督部下之官吏。”^②

关于台湾的行政地位，应以割让日本前为依据。1944年3月，蒋介石在对国民党中央训练团毕业学员训话时公开表示，“在台湾光复后将建立省政府”，确立了台湾未来的行省建制。

澎湖列岛与台湾岛相邻，却是两个不同的岛屿。台湾省是否包括澎湖列岛这一问题，6月12日，陈仪致函中央设计局主委熊式辉：“澎湖列岛划分接收一节，查台湾从前隶我版图，时澎湖即属于台湾省。日人统治时，亦隶属于台湾总督府，设澎湖厅为台湾三厅之一，历史上向不划分，只《马关条约》将台澎列岛割让，惟接管计划系国内之施政方针，似不必分别计划。鄙见外部来文，只请本局‘参酌办理’，可否函后‘自当参酌办理’，不再请其拟订计划，请卓裁为荷。”^③熊式辉支持澎湖归台湾省管辖。

① 《台调会工作大事记》，陈鸣钟、陈兴唐主编：《台湾光复和光复后五年省情》（上），南京出版社，1989年，第4页。

② 中央设计局台湾调查委员会编：《日本统治下的台湾行政制度》，中央训练团，1944年，第11—12页。

③ 《陈仪致熊式辉函》，中国第二历史档案馆、海峡两岸出版交流中心编：《馆藏民国台湾档案汇编》，九州出版社，2007年，第24册，第245—248页。

林忠，字海涛，1914年生于台中草屯，草屯公学校高等科毕业后赴日本留学，取得华侨身份，以中国籍进入第一高等学校、京都帝国大学医学院就读。抗战爆发后，他在同学的帮助下，奔赴南京，就职于中央广播电台，负责对日宣传工作。

台籍志士谢南光、李友邦、宋斐如、林忠、谢东闵等人陆续来到重庆，成立台湾革命同盟会。1940年，国民党中央筹划成立直属台湾党部。重庆联络站由林忠负责，桂林站由谢东闵负责。1944年6月，中央设计局专任专员林忠派到台调会服务，李友邦、李万居、谢南光为台调会兼任专门委员。台调会的人员主要是两部分，一是陈仪的亲朋故交，一是台籍志士。台籍志士毕竟对台湾情况比较熟悉，谈论收复台湾的具体事项是他们的专长，国民党大陆籍公务人员并不具备这种知识储备，只能隔海观台。

台调会就收复台湾后施行何种行省制度展开讨论。7月13日，台调会召开座谈会，朱代杰建议，“台湾既不似朝鲜，亦不类新疆、蒙古等。但如完全视同行省，在条件上亦有不同”，故“台湾收复以后，不能与各省采取同一办法，但应逐渐与各省趋于一致”。沈仲九认为，“台湾应当作内地一省看待。所不同者，台湾被日人统治四十九年，初收复时，一切设施，不能与各省完全一样，但希望其与内地不同之时间，尽量缩短”。林忠持类似看法，“台湾完全与闽省（即闽南）相同，而且在日人占领之下，其民族思想特别浓厚，所以台湾不宜视同蒙、疆等地，应视为内地的一省。但情形容有特殊，有些设施可暂与各省不同”。^①

7月21日下午，陈仪召集台籍志士黄朝琴、谢南光、李纯青、谢挣强、连震东等人座谈。黄朝琴认为，“将来台湾省的制度，必须以单行法制定，不必与各省相同”。谢南光支持黄朝琴的台湾特殊省制。^② 未来台湾的行省制度，从中央设计局主委熊式辉、台调会主委陈仪至台籍志士黄朝琴等人都认为台湾情形特殊，应设置高度集权的省政府，付以较大权力，制订不同于内地省份的单行法规。

台湾总督府权力之大、机构之多、人员之众、事务之广，非中国大陆的省政府可比。1945年1月，陈仪在中训团台干班对学员讲《日本统治台湾的经过》，指出“台湾总督府的组织，与中国的省政府不同”。它的“各局、各部，不同于现在各厅处，略等于省长制的各厅处。不过总督权限之大，绝非中国的省主席所能比拟”。把台湾总督府内部组织的划分和中国各省一比较，有4点可以注意。“第一，中国建设厅主管交通、农、工、而台湾则分为交通、农商、工矿。可见它对于经济特别注重。第二，警察无论名为警察本署、警务部、警务局，但始终有一单独机构。第三，专卖单独设局，可见专卖事业的重要。第四，土木、国土、粮食三者，都曾单独设过局。特别是土木局，占领台湾后即设立，可见其重视土木”。台湾的地方制度，完全是官治制度，州、厅、市不必说，街庄也是官治，因为街庄长由政府任命，而中国的县与乡镇完全是自治体。这是两者完全不同的地方。纵观台湾总督府的行政架构，其“是十足的专制型，离宪政的组织太远”，“第一，高级人员由日本人担任”；“第二，对于在台湾服务的日本人，待遇比较特别”。^③

台湾已经初步工业化，而中国大陆基本是一个农业社会。一个管理现代工商业、现代农业的台湾总督府与一个管理传统农业、传统工商业的省政府，在架构、责权、事务上有相当大的区别。根据抗战时期的省政府制度，陈仪有意形式上照搬，但要扩大各厅处的职能，以照顾到

① 《1944年7月13日会议记录》，陈鸣钟、陈兴唐主编：《台湾光复和光复后五年省情》（上），第12—15页。

② 《1944年7月21日会议记录》，陈鸣钟、陈兴唐主编：《台湾光复和光复后五年省情》（上），第20—22页。

③ 参见陈仪：《日本统治台湾的经过》，台湾行政干部训练班，1945年，第33—36页。

台湾行政事务、经济建设、社会过渡。省、县市参议会不必冠以临时，直接与大陆各省、县市参议会一致。

根据讨论的共识，台调会起草《台湾接管计划纲要》，反复修改，共16项82条。1945年3月经蒋介石核准定案，正式公布。第一“通则”，“（1）台湾接管后一切设施，以实行国父遗教、秉承总裁训示、力谋台民福利、铲除敌人势力为目的。”“（8）地方政制，以台湾为省，接管时正式成立省政府。”“（9）每接管一地，应尽先办理左列各事：（甲）接收当地官立公立各机关（包括行政、军事、司法、教育、财政、金融、交通、工商、农林、渔牧、矿冶、卫生、水利、警察、救济各部门），依照民国法令分别停办改组或维持之。”“（乙）成立县（市）政府，改组街庄为乡镇。”第二“内政”，“（12）接管后之省政府，应由中央政府以委托行使之方式赋以较大之权力。”“（13）台湾原有之三厅，改称为县，不变更其区域，原有之州（市），以人口（以十五万左右为原则）、面积、交通及原有市、郡、支厅、疆界（以合二、三郡或市或支厅不变更原有疆界为原则）为标准，划分为若干县（市），县可分为三等。街庄改组乡镇，其原有区域暂不变更。地方山川之名称除纪念敌人或含有尊崇敌人者应予改变外，余可照旧。”^①台调会建议在台湾施行特殊省制，未来台湾省的行政层级为省、县市、乡镇，与中国大陆的省、县市、乡镇保持一致。

二 讨论台湾省县、市行政区划

《台湾接管计划纲要》是粗线条的，具有宏观指导作用，相关细则必须跟进。确定台湾行省地位后，规划台湾的县市区划提上议事日程。1945年2月，台调会成立“行政区域研究会”，“会员七至十三人”，会员由中央设计局主管组专员以上人员、主管部署会荐任以上人员、本会专员以上人员、台湾人士、对本问题素有研究人士担任，每星期开会1次，任务是“提出并讨论有关行政区域之各项问题”“拟订行政区域之具体方案”。^②关于未来台湾省政府的机构设置，台调会行政区划研究会先后召开4次会议，展开研讨。

2月27日上午九点，台湾行政区域研究会第一次会议召开，参加者有李万居、孙克宽、周廷儒、黄国璋、林忠、康瑄。主席夏涛声提出议题：“甲、关于行政区划者。（一）专员制度是否需要？（二）县市区域如何划分？（三）乡镇区域是否依现行街庄区域或重新划分？（四）台湾现行保甲制度是否保留，抑照国内的保甲加以改组？”“乙、关于行政组织者。（一）省组织应如何？（二）县市组织应如何？（三）各级民意机关应如何？（四）乡镇保甲组织应如何？”^③

林忠设计台湾省县市区划，理由是“台湾人受教育的已在百分之九十五以上，而且民族意识甚强。城市人口在三万五千以上，即可成市。前年增加新高市，现在共有十二个市。设市的目的，就在以市民自身来管理市的事”。夏涛声指出，“林同志拟定的县区域，是合作数郡而划分的，并未将郡的原界变更”。而“我们是答应将原郡界完全变更，抑照林同志的办法，值得研究。其次是蕃界的问题”。他“以为蕃地的名称不应存在，如有必要可在县以下设区治理”。李

^① 《台湾接管计划纲要》，陈鸣钟、陈兴唐主编：《台湾光复和光复后五年省情》（上），第49—51页。

^② 《台湾调查委员会行政区域研究会简则》，陈鸣钟、陈兴唐主编：《台湾光复和光复后五年省情》（上），第40页。

^③ 《台湾行政区域研究会第一次会议纪录》，中国第二历史档案馆、海峡两岸出版交流中心编：《馆藏民国台湾档案汇编》，第30册，第101—102页。

万居支持林忠的意见，“根据人口地理，台湾划分三十县甚表赞同”，因为“县区域过大，不见得能够办得好”。夏涛声“亦以为三十县是理想的，台湾人口现在约有六百五十万，除台北市约五六十万外，如划为三十县，每县平均人口为二十万左右，将来我看最小的不会小于十万，最多的也不会多于三十万”。“澎湖人口虽少，但在地理上须划成一县”。^①林忠划分县市方案基本得到与会人员的认可。

围绕第一次会议的议题和林忠的县市方案，3月15日，台湾行政区域研究会第二次会议召开，参加者有李万居、孙克宽、林忠、谢南光、何孝怡、康瑄，主席夏涛声主持。谢南光也支持林忠的方案，认为“日人统治下台湾行政区划的大概情形，在人口标准上，街庄平均四万人，郡平均十万二千人，实际以一郡二十万人居多，仅苏澳一郡只有两万人，市平均人口为十二万人，也有三十五万人的地方划城市的”。以前“自二十厅改为五州三厅时，主旨在划分台湾为八个自治单位。二十厅时代一厅人口约三十万人，改为五州三厅后，一个自治单位平均约六十多万人口，计划扩充到一百万人，现在台北、台南的人口已达一百四十万人”。^②

经过讨论，参会人员决议“台湾不设行政督察专员制度”。关于县市区域如何划分，决议“台湾现有十二市一律暂行保留，直辖于省政府。县数决定二十至三十，由谢南光、林忠两同志详拟划分，提下次会议讨论”。关于乡镇区域是否依现行街庄区域或重新划分，决议“乡镇区划照现行街庄区域，庄改为乡、街改为镇”。关于台湾现行保甲制度是否保留抑照国内的保甲制度加以改组，决议“台湾保甲制度应予废止”。^③

3月30日上午9时，台湾行政区域研究会第三次会议召开，参加者有李万居、林忠、何孝怡、康瑄、钱宗起，主席夏涛声主持。根据国民政府现行《修正省政府组织法》《市组织法》《县各级组织纲要》《县参议会组织暂行条例》《乡镇组织暂行条例》，参会人员决议“台湾县市划分，照谢、林同志所拟修正通过，交林同志另制图表”。

关于省政府厅处的机构设置等，参照陈仪的意见，决定：“子、省政府设民、财、建、教四厅，秘书、会计、人事、警务、农林五处及地政局，照中央现制施行合署办公，分层负责。丑、秘书处不必要，惟需设主任秘书。寅、关于各重要行政事务之隶属，决定如下：a. 卫生设局，隶属于民政厅。b. 合作事业设管理局，隶属于建设厅。c. 社会行政归民政厅掌管。d. 粮食行政归农林处掌管。e. 商务行政归建设厅掌管。”卯、各委员会照陈主任委员意见决定。辰、各省营事业机关，照陈主任委员意见决定，其隶属处如左：a. 交通局隶属建设厅。b. 专卖局隶属财政厅。c. 电气事业、糖业、矿业，三管理局，隶属建设厅。d. 贸易公司、省银行隶属财政厅。巳、各教育研究机关照陈主任意见决定，直辖省政府。”关于县市组织，决议“县设民、财、建、教、警五科，秘书、会计二室。台北市设局，其余各市设科”。关于各级民意机关，决议“省设省参议会，市设市参议会，县设县参议会不冠‘临时’二字，各级参议会为议决机关实行民选”。关于乡镇保甲组织，决议“保甲取消。乡镇照现

① 《台湾行政区域研究会第一次会议纪录》，中国第二历史档案馆、海峡两岸出版交流中心编：《馆藏民国台湾档案汇编》，第30册，第103页。

② 《台湾行政区域研究会第二次会议纪录》，中国第二历史档案馆、海峡两岸出版交流中心编：《馆藏民国台湾档案汇编》，第30册，第106页。

③ 《台湾行政区域研究会第二次会议纪录》，中国第二历史档案馆、海峡两岸出版交流中心编：《馆藏民国台湾档案汇编》，第30册，第106—107页。

行组织条例实施”。^①

4月20日上午九点，台湾行政区域研究会第四次会议召开，钱宗起、何孝怡、孙克宽、林忠、康瑄到会，主席夏涛声主持。他指出，“本会有关问题，业经研讨完毕，自应作成书面报告请台湾调查委员会核办”。这项报告已由他草就，“提出讨论当否，请公决案”。决议“修正通过”。^② 该会完成任务。

根据讨论结果，夏涛声草拟《台湾行政区划研究会报告书》：“依省政府组织法（二十年三月二十三日修正公布）之规定，省政府设下列各厅处：（一）秘书处，（二）民政厅，（三）财政厅，（四）教育厅，（五）建设厅，并规定必要时，得增设实业厅及其他专管机关。而行政院公布之省政府合署办法暂行规程，省政府内之机构，除上列厅处外，则多一保安处。”“依照陈主任委员之指示，并几经研讨，主张除依省政府组织法规定之厅处外，应增设会计、人事、警务、农林四处及地政局。并主张依照现制，实行合署办公分层负责。”“主张台湾省政府，将来应经常设立下列委员会：（一）设计考核委员会，（二）法制委员会，（三）训练委员会，分别负综合企划之责。”^③

因中国幅员辽阔、人口众多、民情各异、交通不便、经济落后，要想改变贫穷落后的面貌，必须实现国家的工业化，应加强省政府的权力，建立强政府体制。抗战时期国民政府的行政机关，在中央有行政院各部、会、署及其附属机关，在地方有省政府、专员公署、县政府、区署、乡镇公所等。对台湾总督府的行政架构，台湾行政区域研究会的意见是相当程度上照搬，建立省政府，适度调整以适应台湾现状。其设计的台湾特殊省制，组织架构、编制、职能都超过了当时中国大陆省政府权限、职能，既有继承，又有创新。

三 设计台湾省县、市区划方案

关于未来台湾省行政区划，林忠一直致力于搜集资料，提出可具操作性的方案。行政区划受限于多方面的因素，如历史沿革、山川地貌、风土人情、经济联系等。对行政区划重新调整，一般以微调为妥，避免带来新的混乱。林忠提议将台湾划为30个县、11个市。

对于林忠的县市划分方案，台湾行政区域研究会经过讨论，予以基本肯定，主张“即就现有街庄区域改为乡镇，街改为镇，庄改为乡，不必重新划分”，“盖现时台湾街庄之构成条件，与我国乡镇大体相若，自以不必分更为便”。^④ 关于县市区域如何划分？注意两项原则，“1. 在可能范围内，不变更原有之郡界，使将来无划界之麻烦与纷扰。2. 在可能范围内，维持每县以十五万左右人口为原则之规定，不使县与县之间人口相差太大”。^⑤

至1943年，台北州内有台北市、基隆市、宜兰市，新竹州有新竹市，台中州有台中市、彰化市，台南州有台南市、嘉义市，高雄州有高雄市、屏东市，花莲港厅有花莲港市，台湾共有11市。另有新设的新高市。林忠建议所有市区划不动，维持原状，拟定市名为：台北市（原台

① 《台湾行政区域研究会第三次会议纪录》，中国第二历史档案馆、海峡两岸出版交流中心编：《馆藏民国台湾档案汇编》，第30册，第109—111页。

② 《台湾行政区域研究会第四次会议纪录》，中国第二历史档案馆、海峡两岸出版交流中心编：《馆藏民国台湾档案汇编》，第30册，第112—113页。

③ 《台湾行政区域研究会报告书》，陈鸣钟、陈兴唐主编：《台湾光复和光复后五年省情》（上），第118—120页。

④ 《台湾行政区域研究会报告书》，陈鸣钟、陈兴唐主编：《台湾光复和光复后五年省情》（上），第116页。

⑤ 《台湾行政区域研究会报告书》，陈鸣钟、陈兴唐主编：《台湾光复和光复后五年省情》（上），第117页。

北市)、基隆市(原基隆市)、宜兰市(原宜兰市)、新竹市(原新竹市)、台中市(原台中市)、彰化市(原彰化市)、台南市(原台南市)、爽文市(原嘉义市)、高雄市(原高雄市)、屏东市(原屏东市)、花莲港市(原花莲港市)、梧栖市(原新高市)。

至1943年底,全台湾总人口约660万。3厅中,台东厅人口约10万。花莲港厅约17万,其中花莲港市约4万。澎湖厅约7万人。5州中,台北州约130万,其中台北市约40万,基隆市约11万,宜兰市约4万。新竹州约88万,其中新竹市约10万。台中州约144万,其中台中市约10万,彰化市约7万。台南州约162万,其中台南市约16万,嘉义市约11万。高雄州约100万,其中高雄市约22万,屏东市约6万。^①

林忠建议,3厅不必变动,可直接划为县。即使将这些州中的市人口去掉,人口数仍然颇为庞大,若将1州划成1县,区域较大、人口偏多,故林忠有意将5州拆分成27个县。拟定县名为:省三县(原基隆郡)、罗东县(原宜兰郡、罗东郡、苏澳郡)、七星县(原文山郡、七星郡)、淡水县(原淡水郡、新庄郡)、桃园县(原海山郡、桃园郡)、中坜县(原大溪郡、中坜郡)、沧海县(原新竹郡)、竹南县(原竹南郡、竹东郡)、福星县(原苗栗郡、大湖郡)、大甲县(原大甲郡)、丰原县(原丰原郡、东势郡)、雾峰县(原大屯郡)、鹿港县(原彰化郡)、员林县(原员林郡)、北斗县(原北斗郡)、南投县(原南投郡、能高郡)、斗六县(原竹山郡、新高郡、斗六郡)、清芳县(原嘉义郡)、北港县(原虎尾郡、北港郡)、东石县(原东石郡)、北门县(原北门郡)、曾文县(原新营郡、曾文郡)、延平县(原新化郡、新丰郡)、渊亭县(原冈山郡)、凤山县(原旗山郡、凤山郡)、东港县(原东港郡、屏东郡)、恒春县(原潮州郡、恒春郡)、澎湖县(原澎湖厅)、台东县(原台东厅)、凤林县(原花莲港厅)。共30县,其中一等县9个、二等县18个、三等县3个,平均每县人口约175000人。^②

林忠的县市区划方案将国统区的市县划分方法照搬到台湾,在大多数县的区划上打破日据时期的行政区划,用刘铭传、余清芳、林爽文、罗福星等人的名字来作县名,可以弘扬爱国主义、乡土理念,一新台人耳目。这样的想法固然有其合理性,但近半数地区行政区划突然变动较大,并不利于光复初期台湾的接收与重建。

林忠年富力强,根据人地相宜的原则,1945年9月受命赴台接收台湾广播电台,未参与台湾省行政长官公署的民政处事务。对于他的县市划分方案,台湾行政区域研究会最初基本同意。经过一番考虑,在林忠方案的基础上又有新的调整,报送中央设计局审核。9月,中央设计局检送《台湾县市一览表》,报内政部备案,拟定县名:基隆县(原基隆郡)、宜兰县(原宜兰郡、罗东郡、苏澳郡)、板桥县(原新庄郡、文山郡、海山郡)、淡水县(原淡水郡、七星郡)、桃园县(原中坜郡、桃园郡)、新竹县(原新竹郡、大溪郡)、竹南县(原竹南郡、竹东郡)、苗栗县(原苗栗郡、大湖郡)、丰原县(原丰原郡、大甲郡、东势郡)、台中县(原大屯郡)、彰化县(原彰化郡、员林郡)、北斗县(原北斗郡、竹山郡)、南投县(原南投郡、新高郡、能高郡)、斗六县(原虎尾郡、斗六郡)、嘉义县(嘉义郡、北港郡)、麻豆县(原北门郡、曾文郡)、新港县(原新营郡、东石郡)、丰化县(原新化郡、新丰郡)、冈山县(原冈山郡、旗山郡)、凤山县(原凤山郡、屏东郡)、恒春县(原潮州郡、东港郡、恒春郡)、澎湖县(原澎湖

① 台湾省行政长官公署统计室编:《台湾省五十一年来统计提要》,台湾省行政长官公署统计室,1946年,第82—85页。

② 《拟定台湾市县名一览表》,陈鸣钟、陈兴唐主编:《台湾光复和光复后五年省情》(上),第121—123页。

厅)、台东县(原台东厅)、花莲县(原花莲港厅)。拟定新市名:台北市(原台北市)、基隆市(原基隆市)、宜兰市(原宜兰市)、新竹市(原新竹市)、台中市(原台中市)、彰化市(原彰化市)、台南市(原台南市)、嘉义市(原嘉义市)、高雄市(原高雄市)、屏东市(原屏东市)、花莲港市(原花莲港市)、梧栖市(原新高市)。^①这个方案12市维持不变,24县小于30县,调整幅度小于林忠的方案。

在新旧转换阶段,遽然改制虽有利于创新,亦会带来新的混乱,使民众难以适从。林忠等人设计划分台湾县市方案,在求稳的基础上有相当幅度的创新。3厅变为3县,不管是27县还是21县,都是要打破5州内部的基本区划。这可能引发一系列难以预测的新问题。

四 台湾省行政区划的延续与调整

1945年10月25日,台湾光复,回到祖国怀抱。陈仪任台湾省行政长官公署行政长官兼警备总司令,将原有的台湾总督府改为台湾省行政长官公署(下简称“长官公署”),其他基本上沿袭旧有的行政架构。遵照“工商不停顿,行政不中断,学校不停课”的要求,长官公署确定接管三原则:(1)原有机构或业务,在不需变更或不急于变更,或尚无决定性之变更以前,一切暂维现状,使行政不致中断。(2)过去分散或不健全的机构或业务,接管后,逐渐集中整顿,以提高行政效能。(3)违反人民意向及不合国情的制度,立即加以彻底改革。

台湾情况特殊,行政机构有别于大陆各省,为了使这个行政机构发生更大的效率,陈仪反对遽然改制,以免台湾社会混乱。其时,大陆沦陷区的日军纷纷投降,各地陆续展开接收工作,军政分离,事权不统一,运用欠灵活,造成诸多困难,招致舆论指责。

根据台湾总督府的机构设置,长官公署与之相对应,设有秘书、民政、教育、财政、工矿、农林、交通、警务、会计9处,法制、宣传、设计考核3委员会,粮食、专卖、贸易、气象4局等机构,以保证接收与重建工作的顺利展开。同时,又有所调整、创新。日据时期,会计事务由台湾总督府财务局主计、会计两课经办。光复后,按照我国制度,长官公署设立会计处,主持全省会计行政,将原主计、会计两课经办会计各事项,划归会计处接收。

国民政府各部会派驻台湾的机构主要有闽台监察使署驻台办事处、台湾盐务管理局、交通部台湾邮电管理局、善后救济总署台湾分署、经济部台湾区特派员办公处、外交部驻台湾特派员办公处、交通部台湾区特派员办公处、财政部台北关、财政部台南关、中央广播事业管理处台湾广播电台、中央通讯社台北分社、国立台湾大学、后方勤务总司令部台湾供应局、陆军70军司令部、陆军62军司令部。这些驻台机构受台湾行政长官的节制。^②

台湾的5州3厅实已成为政治、经济、文化单位,行政业务、产业区划、户口税收,多以州厅为重点。地方政制第一级机构为州厅,第二级为郡市,第三级为庄街。台湾回归祖国,当然要用我国传统的省县乡镇制度。在行政层级上,台调会原先规划为省、县、乡镇三级制,收复后则为省、县、区、乡镇四级制。在县市区域方面,原先规划省下设30县、12市。长官公署接管台北、新竹、台中、台南、高雄5州,台东、花莲港、澎湖3厅,台北、新竹、台中、彰化、嘉

^① 《中央设计局关于检送台湾县市一览表之公函(附表)》,中国第二历史档案馆、海峡两岸出版交流中心编:《馆藏民国台湾档案汇编》,第34册,第349—354页。

^② 台湾省行政长官公署人事室编:《台湾省各机关职员录》,台湾省行政长官公署人事室,1946年,第1—356页。

义、台南、高雄、屏东、宜兰、基隆、花莲11市，澎湖、花莲2支厅。为保持稳定，便于政令推行，仍按照原有州厅区域设置8县，就原有11市，设置9省辖市、2县辖市。这样的行政区划安排，照顾到台湾的实际情况，有利于社会稳定。

长官公署设置台北、高雄、台中、台南、基隆、新竹、嘉义、彰化、屏东为省辖市，分为四等。台北市为一等市；高雄、台中、台南、基隆为二等市，新竹、嘉义、屏东为三等市，彰化为四等市。一等市设秘书室及民政、财政、教育、工务、警察5局，总务、建设2科。二等市以下，工务不设局，业务归建设局办理。二等市、三等市设警察建设2局，余设科室。四等市仅设警察局，余一律设科室。1946年2月，县政府建设局下增设耕地课。^①

台北、新竹、台南、台中、高雄5州为较大之县，台东、花莲、澎湖为较小之县。5大县的民政、建设、警察均设局，局以下设科。3小县仅设秘书室及民政、财政、教育、建设、警务5科；科以下设股。小县不设总务科，业务并入秘书室，设文书、事务、人事、统计、政令宣导5股。小县的营建、水利等业务并入建设科土木股办理。县以下机构，将过去市属的区会改为区公所，原有州厅下的郡改为区署，郡以下的街庄改为乡镇公所。区乡镇的编制，因过去保甲纯为日本警察统治人民的工具，弊害甚大，为尊重民意，顾全事实，在乡镇下依自然形势、社会关系，将部落会改设村里（在乡为村，庄市为里）。^②因事前经过研讨，又照顾到实际情形，1945年11月1日起，长官公署开始各项接收工作，仅1个多月，主要的行政和事业机构各部门，都按照预定计划全部掌握。3个月后，省、县市、区、乡镇各项机构接收工作大致完成。

长官公署民政处根据台湾各地自然环境、经济状况、户口疏密，改郡为区，县下设若干区。台北县下设七星等9个区，新竹县下设中坜等8个区，台中县下设大屯等11个区，台南县下设新丰等10区，高雄县下设冈山等7个区，台东县下设新港等3区，花莲县下设玉里等3区，澎湖县下有望安区。全省共计52区、67镇、197乡。

这种暂维现状的做法有利于接收和过渡，亦滋生新的问题，特别是地名。例如，台湾最高峰海拔近4000米，日本政府视其为帝国境内最高峰，改名为“新高山”，具有殖民色彩。1945年11月，军令部致电内政部：“查台湾地图，经本部先后搜到各梯尺地形图三种，各城市图二十二种，拟予翻印利用，惟各该图内地名，有被日本更易者，如次高山原名秀拔山、高雄原名打狗等之例，此类地名，应如何取舍，抑用原名或另订新名，与仍袭用日名之处，相应函请规定见复。”^③内政部将此电转台湾省行政长官公署。如果立即更改地名，可能引发诸多不便，故长官公署仍是以暂维现状为基调，逐渐调整。后来，“新高山”改名为“玉山”，“高雄”则未变动。

对于如何划分新的县市，11月28日，陈仪致电内政部：“本省设七市二十四县，经电报行政院，减县辖区域尚在划分，俟划分完竣，再将详情报请核转。”^④在台湾省县市行政区划基本确定后，1946年3月中，长官公署致电内政部：“本省政区系将原有台北、基隆、新竹、台中、

① 台湾省行政长官公署宣传委员会编：《台湾现况参考资料》，台湾省行政长官公署宣传委员会，1946年，第49—50页。

② 台湾省行政长官公署宣传委员会编：《台湾现况参考资料》，第49—50页。

③ 《军令部为请将台湾境内被日本更易之地名重予确定等事与内政部等来往文件（1945年11月—1946年2月）》，中国第二历史档案馆、海峡两岸出版交流中心编：《馆藏民国台湾档案汇编》，第40册，第2—3页。

④ 《陈仪致内政部电》，中国第二历史档案馆、海峡两岸出版交流中心编：《馆藏民国台湾档案汇编》，第42册，第149页。

彰化、嘉义、台南、高雄、屏东九市划为省辖市。原有台北、新竹、台中、台南、高雄五州，及澎湖、台东、花莲港三厅，分设八县，各该市州厅所在地均为本省文化，经原有名称，亦并令为适应环境行政起见，本省市县均暂沿用旧有地名组织法规，报院各在案立即派主管人员携带公务员、有关资料飞台洽议，尤为紧急。”^①内政部复电长官公署，“至贵省政区已划分，请先将各市县界域拟划安定，绘送详细区域图纸各三份，速同各该市县面积人口数字，一并报部，以凭核办”。^②

在台湾光复初期的过渡期，特别是前几个月，暂维现状有利于接收，避免引起不必要的混乱，制造新的纷争。5州变为5县，简单易行。台干班学员薛人仰回忆：“我们在重庆时原本计划将台湾省六百万人口，依行政区域、交通路线等分为二十四县，但行政长官公署规定二个月之内须接收清楚，真不知如何下手，只好先将日治时期的五州三县改为五大县三小县，其他一概暂行照旧，先使人民安定为要。日本人在内政、文官制度方面都相当有一套，清清楚楚，较之当时的大陆地区可说是有过之而无不及。还好我们当初所研拟的接收计划未予即刻实行，否则人不归户，户不归地，后果不堪设想，所以悬空的研究还是不行的。”^③

台湾光复初期是新旧社会剧烈转换的阶段，也是利益重新分配阶段。陈仪的种种举措，如行政长官公署制度、公营经济、专卖制度、台币制度、语言政策等，具有较大的争议性，群起而攻。但事关台湾社会长远发展的省、县市、区、乡镇行政区划，因其不具有明显利益性，官民基本上相安无事，故很难出现反对声音，平稳过渡。

台湾省的台北县、新竹县、台中县、台南县、高雄县毕竟人口偏多、面积较大，在管理上会产生诸多问题，故重新划分势在必行。经过几年的磨合和实践，1950年，台湾省政府重新调整行政区划，析台北县部分地区及宜兰县辖市，合设宜兰县。撤新竹市并入新竹县。析新竹县部分地区，设桃园县、苗栗县。析台中县部分地区设南投县。撤彰化市，划台中县部分地区设彰化县。撤嘉义市，划台南县部分地区，设嘉义县。析台南县部分地区设云林县。撤屏东市，划高雄县部分地区，设屏东县。

结 论

台湾省的行政区划不仅仅是一个行政层次及辖区问题，更是涉及中央政府恢复行使主权和治权的关键问题。

第一，光复初期台湾省行政区划的实施是一个大胆试验。如何治理新回归的领土，涉及中央政府与地方政府的权责，有多种模式，如“一国一制”模式、“一国两制”模式。“一国一制”模式就是国家收复被侵占的领土，采取与各省一致的行省制度，政治、经济、文化、教育、社会等政策与各省一致。这是一种中央集权的单一制模式。行省是国家的下属行政区域，没有独立的法律地位，一切权力集中于中央政府。省政府是中央政府的下属组织，省政府负责人由中央政府任命，必须严格执行中央的政策和指令，省政府的权力来自中央政府的授权，省政府的组成、职权、活动范围及方式，一般要由中央政府通过法律、法规来规定，省的自治权力较小，甚至没

^① 《台湾省行政长官公署致内政部电》，中国第二历史档案馆、海峡两岸出版交流中心编：《馆藏民国台湾档案汇编》，第42册，第155页。

^② 《内政部致台湾省行政长官公署电》，中国第二历史档案馆、海峡两岸出版交流中心编：《馆藏民国台湾档案汇编》，第69册，第10页。

^③ 欧素瑛纪录整理：《薛人仰先生访谈录》，“国史馆”（台北），1996年，第31页。

有。“一国两制”模式是国家收复被侵占的领土，考虑到新回归领土在政治制度、经济体制、文化教育等方面与内地各省相差太大，异质异体，如果立即施行内地的政治、经济、文化教育等制度，因难以模仿，不但会破坏新回归领土的政治稳定、经济繁荣，而且会导致民众无所适从。为了照顾新回归领土的根本利益，中央政府从眼前利益与长远利益出发，维持新回归领土的政治、经济、文化教育等制度基本不变，逐渐调整，逐渐过渡。

陈仪建立台湾省行政长官公署，任台湾省行政长官兼警备总司令。陈仪接收庞大的日产，收归国有、省有，建立起庞大的公营经济体系。发行台币，维持台湾金融自成系统。组建专卖局、贸易局，推行统制经济。台湾省行政长官公署制度不同于大陆的省政府制度，是省政府制度的一种改进，行政长官的权力超过了大陆各省的省主席。尽管全中国四分五裂，中华民国仍属单一制国家，而非联邦制国家。陈仪在台湾推行的行政长官公署制度并非是“一国两制”，也不是“一国一制”，介于“一国两制”和“一国一制”之间。台湾省政府与南京国民政府的关系是地方政府对中央政府的关系。从台湾省在中华民国的地位来看，它是中国的一行省，与福建省、浙江省地位一样，而非一特别行政区域。南京国民政府至少在形式上是中央集权政府，派驻地方官员管理各地，台湾省行政长官由中央政府任命，而非台湾省民众选举产生。但长官公署制度又与内地各省不太一样，具有较大的自主权，是中央集权体制下的一种权力下放，是对“一国一制”模式的改进与提升。

第二，光复初期台湾省行政区划的实施是继承中有创新。清朝台湾的行政区划，在福建省辖下，经历了一府三县、一府四县、二府八县的府治之后，于1885年升格为行省，形成三府一直隶州十一县三厅的行政区划格局。在恢复台湾行省地位的前提下，并非要退回到1885年的台湾省行政区划。为了收复台湾，台调会搜集资料，召开几次会议，集思广益，研究日据下台湾总督府的行政架构和台湾5州3厅11市行政区划，对台湾省行政区划展开认真研究。从国民党高官至台籍志士，都认为台湾有别于大陆各省，应建立高度集权的台湾省政府制度。台籍志士林忠设计了台湾30县、11市方案。台调会对此加以改进，初步定案为24县、11市。

国民政府将中国的行省制度施用于台湾，恢复台湾在1895年割让前的行省地位。考虑到经过50年的殖民统治，台湾已经是初步工业化的地区，情况较为特殊，故根据抗战时期通行的省政府制度，拟在台湾推行特殊省制。为了提高行政效率，避免多头接收的混乱局面，陈仪等人在台湾建立行政长官公署制度，基本延续了台湾总督府的行政架构。在县市、乡镇制度上，长官公署放弃了24县、11市方案，对台湾5州3厅11市的行政区划基本不变，设8县11市。考虑到一些县较大，变郡为区，在县与乡镇之间设立了区，形成省、县市、区、乡镇4级体制，照顾到台湾现实，有所改进和创新。台湾成为中国一行省，其行政区划相当程度上参照了中国大陆省政府、县市政府。县、市均为自治单位，隶属省政府。这充分证明，国民政府恢复对台湾行使主权和治权。台湾省人民作为中国的合法公民，享受平等地位和合法权利，参选“制宪国大代表”“国民参政员”和“行宪国大代表”。

第三，光复初期台湾省行政区划的实施经受考验。中国是一个传统的中央集权体制国家，通过战争，当政者建立政权，确立中央政府的权威，向地方派驻官吏，自上而下实行有效管治。南京国民政府制定了《中华民国宪法》，表示要还政于民，但绝非类似西方的联邦制国家。中央政府通过派驻地方官员，实行有效管治；派驻军队，来维护地方治安；颁布法令，使中央政府的意志得以贯彻。

民国时期，中国大陆的基本国情是农耕社会、人口大国、民穷国弱、内忧外患，西方成熟的民主政治制度与自由经济发展模式并不适合中国。台湾省行政长官公署制度军政合一，陈仪既是

行政长官，又是台湾省警备总司令，相当程度上延续了台湾总督府的行政体制。这种高度集权的行政体制固然有利于事权合一、垂直指挥，提高行政效率，亦为台湾人民所诟病，指责其有复活台湾总督府之嫌。光复初期，台籍精英要求“台人治台”，达成在单一制或联邦制下的一种地方分权。这与长官公署制度有很大的差异，冲突不可避免。“二·二八事件”爆发后，南京国民政府被迫调整治台政策，改台湾省行政长官公署为台湾省政府，军政分治，以回应民众的诉求。而台湾省的8县11市区划虽直接继承了5州3厅制，因几乎不涉及利益冲突，有利于接收，故没有引来非议。

第四，光复初期台湾省行政区划的实施必须做出新的调整。清朝时期，台湾的经济中心由台南逐渐向台北递进，政治中心同样由台南逐渐转移至台北。日据时期，台湾总督府在强化台北市主导地位的前提下，大力提升高雄港的战略地位，呈台北、高雄双城模式。光复初期，台湾省会确立在台北的基础上，相当程度上继承了台北、高雄的这种双城模式。台湾省的行政区划对清朝台湾行省地位、日据台湾行政区划，在中华民国行政体制下，有所继承，有所创新，有破有立，有守有为，为之后台湾政治、经济、社会的发展打下了一个较为稳定的基础。这在当时具有重要的创建意义，标志着台湾归入中国政府管辖。然而，这种行政区划毕竟只是草创，存在一定程度缺陷，无法满足治理台湾的新需要，特别是对人口大县的管理。5大县面积较大，故1950年重新调整，将大县拆分以适应新的形势，从而奠定了之后近半个世纪台湾省行政区划的基本格局。

台湾是中国领土的一部分，但经过日本50年的殖民统治后有其特殊性。“一国一制”显然不适合台湾社会现状，“一国两制”在当时相当程度上又于法无据，甚至被视为“地方主义”，特别是对于加强中央集权的国民党政权。显然，光复初期台湾省行政区划是回归祖国的产物，在“一国”的前提下，就已经开始呈现“两制”的一些特征。尽管这种探索充满着艰辛，毕竟迈出了重要的一步，其经验教训值得认真总结。以史为鉴，“一国两制”的台湾方案道阻且长，需要迎难而上、久久为功。

（作者单位：中国社会科学院近代史研究所）

本文责编：周全 宿万涛