從總督府到行政長官公署

文／何鳳嬌（國史館纂修）

1894年的清日甲午戰爭雖因朝鮮而起，卻以締結臺灣割讓的《馬關條約》結束這場戰爭。

如君主專政的總督府制

1895年5月8日，日、清兩國交換講和條約批准書後，臺灣正式成為日本領土。5月10日，日本內閣總理伊藤博文任命海軍中將樺山資紀為臺灣總督兼臺灣陸軍軍務司令官暨臺灣接收全權委員。隨著日軍的登陸、接收，樺山總督進入臺北城後，在舊布政使衙門設置臺灣總督府，開始在臺長達50年的殖民統治，直到1945年第二次世界大戰結束。

臺灣總督府為日治時期臺灣最高統治機構，臺灣總督則是總督府的最高長官。依據1896年日本敕令公布之「臺灣總督府條例」或1897年再以敕令改定的「臺灣總督府官制」，臺灣總督擁有「管轄臺灣」、「統領諸般政務」的最高行政權力；加上總督原由武官（日本帝國陸軍、海軍中將或大將軍階）出任，享有在臺軍隊的指揮、調度權力；又依據1896年的「六三法」或1906的「三一法」，臺灣總督得發佈具有法律效力的命令，而在日本本土立法通過的法律要跨海來臺實施，亦須透過委任臺灣總督以律令方式行之。

此外，依據1896年公佈的「臺灣總督府法院條例」，亦明文賦予總督對司法之人事與管轄等權。即臺灣總督不僅掌握軍、政二柄，又身兼立法、司法等權，宛如邊陲小國的專制君主，遂有「土皇帝」之稱。

▲ 1919 年落成的臺灣總督府廳舍。（圖片來源／開放博物館，典藏／國立臺灣歷史博物館）

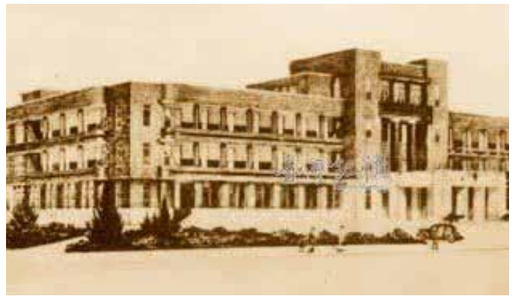
國府收復臺灣與行政規劃

二戰末期，在亞洲戰場長期獨力對抗日本的國民政府，隨著1941年12月8日珍珠港事變的爆發，翌日（9日）正式對日宣戰，宣戰文中聲明：所有一切條約、協定、合同，凡涉及中日間之關係者，一律廢除。雖未言及收復臺灣，但已有收復企圖。1943年11月，中、英、美三國領袖在開羅召開會議，12月1日發表聲明，主張「日本在中國竊取的一切領土，諸如滿洲、臺灣

與澎湖群島，都應歸還中華民國」，獲盟國允諾戰後收復臺灣的協議。

對中國而言，1895年割讓臺灣後，與臺隔閡已數十年，戰後若回歸中國，有重行規劃之必要。1944年4月17日，國民政府在國防最高委員會的中央設計局成立專職機構──臺灣調查委員會（簡稱臺調會），研究臺灣光復後即將面臨的各種問題，由陳儀出任主任委員，沈仲九、王芸生、錢宗起、夏濤聲、周一鶚、丘念台、謝南光等為委員，從臺灣內政、外交、軍事、財政、金融、工礦、教育、文化、交通、糧食、衛生、水利、土地等方面進行調查，草擬接管計劃，編譯相關法令、制度，成立研究會研究具體問題。中央訓練團並於同年12月在重慶開設臺灣行政幹部訓練班，分設金融、工商、交通、教育、司法等組，展開為期四個月的訓練，培訓戰後接收臺灣的幹部人才，結訓後準備派至臺灣擔任接收工作。

戰後臺灣該採何種行政規劃，戰前各方人士即有討論，居留中國的臺籍人士尤其關切，意見大致分三種：一、主張暫維特別組織，以便指揮，以曾任國民政府駐臺總領事的郭彝民為代表。二、成立省政府，制定省憲，組織與中國各省相同的省府組織，作為各省實施憲政表率，此為謝南光、謝掙強等人所提。三、採折衷態度，主張過渡時期暫維現狀五、六年不變，原有日治的組織機構不予變動，只取消其名稱，並賦予臺灣首長較大的權限；至於臺灣省的制



▲臺北市役所，戰後由國民黨政府接收，成為行政長官公署辦公廳舍。（圖片出處／《臺北市政二十年史》，1940年）

度，則以單行法來制定，不必與中國各省相同，此為黃朝琴所主張。

中央方面，行政院希望收復臺灣後設立行省，在此之前在行政院下成立過渡性質的「臺灣設省籌備委員會」，但7月即奉諭不另成立，僅就臺調會加以充實即可。至於戰後臺灣是否設省，經討論後，各委員傾向接收後因條件、設施不一，不能與國內各省採同一辦法，但應逐漸趨於相近，即不反對臨時性特殊制度，惟對適用時間長短有不同看法。其中，臺調會主任委員陳儀扮演關鍵角色。

接管組織與長官公署建置

陳儀認為臺灣經過日人的長期統治與經營，與中國各省形成截然不同的特殊環境，加上當時各省實行省制的弊病滋生，更推崇臺灣之日本總督府行政之高效率，主張應建立特殊的行政組織，成立異於各省的公署，賦予較大的權力，制定不同於其他各省的單行法規，做為過渡時期的臨時措施。於是，在其主導下，1944年10月臺調會擬呈蔣介石委員長的「臺灣接管計劃綱要計劃草案」，因未知戰爭何時結束，擱置近半年後，才於1945年3月14日由蔣介石修正核定「臺灣接管計劃綱要」，但這僅是未收復臺灣前初步設想的規畫，並未針對臺灣的需要設計，惟在綱要第十二條已埋下「賦予較大權力」之伏筆。

正當國民政府對於臺灣接收問題爭論不休，美國在日本本土長崎、廣島投下原子彈，昭和天皇在1945年8月15日宣告接受《波茨坦宣言》無條件投降。國民政府未來得及提出完善計畫，盟軍8月17日發布的「一般命令第一號」，第一條明定中國是唯一接受日本投降之盟軍代表，取得中國軍事占領、接收臺灣的可能。在局勢急遽變化下，各項接收計畫與方案倉促定案。8月份陳儀呈蔣委員長「臺灣行政公署組織綱要」，27日交付國民政府審核，29日國民政府主席蔣介石特任陳儀為臺灣省行政長官，要求迅核組織綱要。

國民政府雖覺內容與現行省制不合，經陳儀說明是為避免人民因法制劇烈變動引起混亂或痛苦，加上收復之初政治與軍事常相伴而行，他又奉命兼任臺灣警備總司令，故須有一權力較大的臨時機構，俾得統一事權妥為應用，所以接收時期成立類似總督府的公署，乃「權宜之計」，日後待接收竣事，秩序平復後當照常軌，依省制改組。

蔣介石鑑於日本統治臺灣達50年，總督府機構至為龐大，一旦以中國現行省政府組織加以接收，因體制繁簡不同及內部歸屬系統之差異，恐多扞格不入，工作不易銜接；且地處海外，遠居邊陲，淪陷既久，性質特殊。在陳儀說明下，遂同意臺灣的特殊建制──長官公署，採用首長制；僅在臺灣下加一「省」字，31日在時間急迫下，未按立法程序，即由國民政府訓令頒發「臺灣省行政長官公署組織大綱」。

9月1日臺灣省警備總司令部在重慶成立，7日再發布陳儀兼任臺灣省警備總司令，確立其為臺灣最高軍政首長地位，擁有軍、政二柄大權。9月2日公布實施「臺灣省行政長官公署組織條例」，成為收復後臺灣政制的法律依據。行政長官可發布署令，制定臺灣單行條例及規程；又得受中央委託辦理中央行政，對於在臺之中央各機關有指揮監督之權，賦予行政長官極大權限。

延續殖民統治與權力運作

戰後的臺灣省行政公署與戰前的臺灣總督府都是統治臺灣的行政機關，其象徵地位或實質的權力運作，亦極相似，不論是臺灣總督或臺灣省行政長官，都集行政、立法、司法三權於一身，且手握軍事大權君臨臺灣。為便於接收，長官公署的組織架構更完全沿襲臺灣總督府。如此雖將舊日的總督換成行政長官，總督府改稱行政長官公署，僅換湯不換藥，甚至更勝一籌，讓臺灣人不滿，感覺是殖民統治的延續，有「總督制復活」錯覺，一再要求改革，惟直到1947年228事件後才為國民黨政府接受，5月16日新成立的臺灣省政府，正式取代臺灣省行政長官公署。