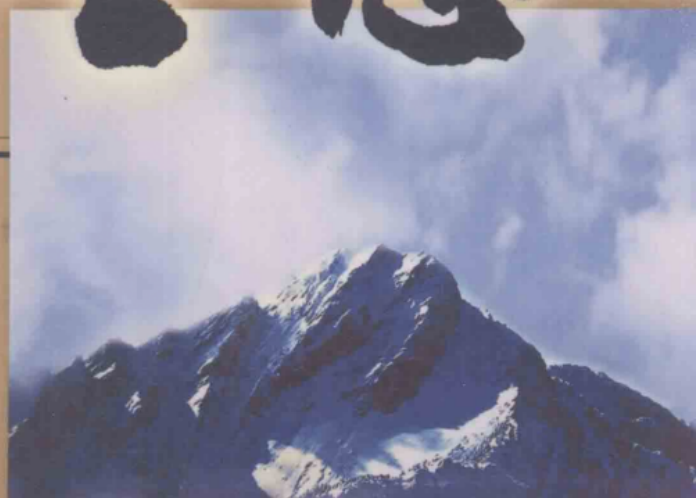


太平洋洋流運行圖

沈澱
阿留申群島

臺灣全志



◎卷四 政治志法制篇



國史館臺灣文獻館
TAIWAN HISTORICA

臺灣全志

卷四 政治志·法制篇

著者 王泰升

中華民國九十六年十月



國史館臺灣文獻館
TAIWAN HISTORICA

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣全志·卷四,政治志,法制篇 / 王泰升著

-- 初版 -- 南投市：臺灣文獻館, 2007.10

面 ; 公分

參考書目：面

ISBN 978-986-01-0290-1 (平裝)

1.方志 2.臺灣

733.1

96012630

臺灣全志

卷四 政治志·法制篇

發行人：謝嘉梁

計畫主持人：張勝彥

協同計畫主持人：戴寶村

計畫專案助理：鄭梅淑

著者：王泰升

助理：劉恆紋

編輯：陳聰民、石瑞彬

校對：趙麗腳、葉芳均

黃文筆

封面設計：張菁萍

出版者：國史館臺灣文獻館

出版地址：540-43 南投市中興新村

光明一路 252 號

電話：049-2316881

傳真：049-2317783

郵撥帳號：21271761

戶名：國史館臺灣文獻館

電子信箱：<http://www.th.gov.tw>

印刷者：洪記印刷有限公司

定價：240 元

版次：初版

出版年月：2007 年 10 月

展售處：

國家書坊臺視總店

臺北市八德路三段 10 號 B1

02-25781515 轉 284

<http://www.govbooks.com.tw>

五南文化廣場臺中總店

臺中市中山路 6 號 (火車站旁)

02-22260330

<http://www.wunanbooks.com.tw>

GPN：1009601766

ISBN：978-986-01-0290-1 (平裝)

政治志法制篇目錄

綜說	1
第一章 序論	2
第一節 臺灣戰後初期之法制承接	2
壹、大日本帝國憲法下的臺灣法律體系	2
貳、臺灣行政長官公署之接收與新舊法令之銜接 ..	4
第二節 中華民國憲法下之現行法律體系	13
壹、憲法	14
貳、法律	15
參、條約及協定	15
肆、命令	16
伍、地方自治規章	17
第三節 幾個核心概念的說明	17
第二章 憲政體制及運作	21
第一節 中華民國憲法之制定	21
第二節 中央政府體制及運作	24

壹、威權體制之建立及形成時期	
(民國 37 年至 41 年)	24
貳、威權體制之鞏固及發展時期	
(民國 42 年至 60 年)	27
參、威權體制之轉向、衰退與轉型時期	
(民國 61 年至 75 年)	31
肆、自由民主法制時期 (民國 76 年迄今)	33
第三節 人民之基本權利	35
第四節 憲法解釋制度	36
壹、司法院大法官會議規則時期	
(民國 38 年 7 月至 47 年 7 月)	37
貳、司法院大法官會議法時期	
(民國 47 年 7 月至 82 年 2 月)	38
參、司法院大法官審理案件法時期	
(民國 82 年 2 月起)	39
肆、歷屆司法院大法官釋憲成果之分析	40
第三章 行政組織、一般行政作用及行政救濟法制	45
第一節 行政組織及公務員法制	45

壹、行政組織法制	46
貳、地方行政組織及自治法制	49
第二節 行政作用法制	54
壹、行政作用法之總則--行政程序法	54
貳、行政執行法	56
參、行政制裁法	57
第三節 行政救濟法制	58
壹、行政爭訟法制（訴願及行政訴訟）	58
貳、國家賠償責任法制	60
第四章 內政法制	62
第一節 言論、出版自由管制法制	63
壹、民國 34 年至 36 年間的行政長官公署時期	63
貳、民國 36 年至解嚴前	65
參、民國 76 年解嚴迄今	68
第二節 社會秩序法制	69
壹、違警罰法及社會秩序維護法制	69
貳、檢肅流氓法制	72
第三節 原住民事務法制	76

壹、原住民族事務的行政組織法— 從「理蕃課」到「原住民委員會」	76
貳、原住民族事務相關行政法	78
第四節 環境保護法制	79
壹、民國 60 年之前	79
貳、民國 60 年代	80
參、民國 70 年代	81
肆、民國 80 年之後	83
第五章 經濟法制	86
第一節 進口替代政策時期（民國 34 年至 49 年）	86
壹、總動員法制下貿易管制法體系的建立	86
貳、外匯管制法制的建立	87
參、進出口管制政策與高關稅政策的確立	90
肆、選擇性的開放管制：外銷沖退稅制度	90
伍、公營事業體制的建立	91
第二節 出口擴張政策時期（民國 50 年至 60 年）	93
壹、總動員法制的檢討修正	93
貳、行政補助法制的建立	95

參、公營事業轉投資	96
肆、美援機制對經貿法制的影響	97
第三節 經濟轉型政策時期（民國 60 年至 76 年）	100
壹、民國 60 年代來自中小企業的壓力	100
貳、民國 70 年代國內外經濟情勢的衝擊	101
第四節 經濟自由化政策時期（民國 76 年之後）	103
壹、總動員法制之終結	103
貳、金融管制之鬆綁	104
參、公營事業之民營化	104
肆、行政補助法制的修正	105
伍、新興行政補助立法	106
陸、新興交易法制（公平交易法、消費者 保護法與智慧財產權法制）	106
第六章 教育、社會及勞動法制	113
第一節 教育法制	113
壹、威權體制建立期（民國 34~42 年）	113
貳、威權體制發展期（民國 43~82 年）	116
參、自由民主法制期（民國 83 年迄今）	119

第二節 社會法制	123
壹、第一階段（民國 34～53 年）	123
貳、第二階段（民國 54～67 年）	125
參、第三階段（民國 68～78 年）	126
肆、第四階段（民國 79～90 年）	127
第三節 勞動法制	129
壹、威權體制時期（民國 34～60 年代）	131
貳、威權體制轉向及衰退時期（民國 70 年代）	133
參、自由民主法制時期（民國 80 年代迄今）	134
第七章 司法制度及法律專業人員	137
第一節 普通法院審判制度	137
第二節 軍事機關的審判權	140
第三節 法律專業人員	145
壹、司法官	145
貳、律師	150
參、其他司法人員	152
第八章 刑事法規與犯罪矯治法制	155

第一節 刑事實體法規	155
壹、普通刑法	155
貳、特別刑法	159
第二節 刑事訴訟程序	160
壹、刑事訴訟法	160
第三節 犯罪矯治與保護法制	164
壹、犯罪處理程序與矯治機構發展	164
貳、少年事件處理法	166
參、兼顧感化目的的刑事處置	168
第九章 民商事實體法規	170
第一節 民法	170
壹、總則	173
貳、債	174
參、物權	176
肆、親屬與繼承	178
第二節 商事法	182
壹、公司法與相關金融法制	182
貳、票據法	194

參、海商法	204
肆、保險法	208
第十章 民事紛爭處理程序法制	215
第一節 民事訴訟程序	215
第二節 強制執行、破產與非訟事件程序	220
壹、強制執行法	220
貳、破產法	221
參、非訟事件法	222
第三節 裁判外之紛爭處理程序	223
參考及引用書目	227
撰稿人簡歷表	247

政治志法制篇

綜說

本篇主要針對民國 34 年至 90 年（1945-2001 年）間，戰後臺灣的法制淵源與變革之敘述，內容涵蓋諸多法制課題¹。在簡述「法律淵源」的形式之後，即以各項主題分述現行法制的核心內容。包括了作為國家法制根本的「憲政體制及運作」，尤重作為解釋法律之最高權威的司法院大法官會議。在「行政組織、一般行政作用及行政救濟」，則併陳中央及地方政府組織，並關注對於各種行政作用所得進行的司法救濟程序。「內政法制」方面，涵蓋有關思想管制、社會秩序之維護、原住民事務及環境保護等重要議題的法制內容。「經濟法制」則從非常時期的經濟管制談起，一直論述至經濟自由化時代的智慧財產、公平交易、消費者保護等法制。另外，也論及與現代社會生活相關甚深的「教育、社會及勞動法制」。在「司法制度及法律專業人員」，除一般皆會談到的司法組織和司法審判法制外，還介紹操作這套法制的司法官、律師、公證人、代書等專業人員。以具有上述認知為基礎，讀者將較易於了解包括刑事實體和程序法規、監獄等司法矯治機構在內的「刑事法規及犯罪矯治法制」，以及了解各種「民商事實體法」，和以民事訴訟程序為主的「民事紛爭處理程序法制」。

¹本篇在寫作上有賴於劉恆效博士及其他數位學生的鼎力相助，特此誌謝。

第一章 序論

第一節 臺灣戰後初期之法制承接¹

壹、大日本帝國憲法下的臺灣法律體系

臺灣在二次大戰結束以前，是由日本天皇依明治憲法而統治。依照大日本帝國憲法（通常稱爲「明治憲法」，以下即以之稱呼大日本帝國憲法）之規定，天皇在憲法施行地域內須依憲法行使其統治權。就行政權之行使，天皇需經國務大臣（合組爲「內閣」）的副署，以「勅令」爲之；立法權之行使，則須經帝國議會的協贊，以「法律」（以下除特別說明外，均指由立法機關所制定的法規範），來規範「須以法律規定之事項」（或稱「立法事項」，例如憲法第二章關於臣民之權利義務，相反的，不必經議會協贊者稱爲「大權事項」）；司法權須由裁判所，以天皇之名，依法律行之；至於統帥權，則經參謀本部或戰時的「大本營」，以「軍令」（統帥命令）行之²。統治權雖在名義上均集中於天皇一人之手，但卻是由前揭各個國家機關擔當實際上行使的責任。臺灣雖屬於殖民地，但仍爲明治憲法之施行地域，故有關臺灣統治權的行使，亦應依上述規定爲之³；臺灣總督在行政、立法、司法、軍事等各方面的權力，即是本於這樣的憲政體制而產生，並因此受明治憲法之限制。

當時臺灣的立法制度，乃建構在明治憲法的基礎上。日本治臺之初，鑒於臺灣具有異於日本內地的風土人情，擬使統轄臺灣地域的最高行政首長—臺灣總督—可採取各種因地制宜的法律措施。然而依明治憲法，臺灣的立法事項，唯有帝國議會的法律始可規範之，亦即存在著所謂的「法律保留」原則，而總督僅能發布行政命令爾。於是明治 29 年（1896）帝國議會制定了「六三法」，概括地

¹本節主要參照王泰升，〈臺灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945—1949）〉，收於氏著，《臺灣法的斷裂與連續》（臺北：元照出版社，2002 年），頁 9 以下。

²參見井ヶ田良治、山中永之佑、石川一三夫，《日本近代法史》（京都：法律文化社，1982 年），頁 79-81。

³此涉及明治憲法是否施行於臺灣之爭議，官方最終的見解認爲完全施行於臺灣。是以，依當時的「有權解釋」，明治憲法在臺灣的法規範體制內確屬「有效」（valid），但就法規範是否現實上會發生作用的「實效性」（effectiveness）問題而言，則當然有其侷限。參見王泰升，《臺灣法律史的建立》（臺北：作者自版，1997 年），頁 209、211。

授權臺灣總督在臺灣地域「得制定具有法律之效力的命令」，稱之為「律令」（第一條）。換言之，總督的行政命令有兩種，一種是具有法律之效力，足以規範立法事項的律令，另一種則單純是基於行政權所為之命令，稱為「府令」。另一方面，帝國議會所制定的法律，原則上並不當然施行於臺灣，六三法規定：「如其全部或一部有施行於臺灣之必要者，以勅令定之。」（第五條）；據此被指定的帝國議會法律，才能在臺灣生效。明治 39 年的「三一法」及大正 10 年（1921）的「法三號」均沿襲上述規定。法三號甚至允許依勅令，為臺灣特殊情事設置特例，以排除被施行於臺灣之帝國議會法律中在臺灣為不適當者（第一條）。其結果，臺灣的立法事項，皆由不屬於民意機關的臺灣總督府或日本內地的內閣，依律令或依勅令決定之⁴。故形式上雖符合明治憲法的法規範秩序，實質上卻無異於否定近代立憲主義中「民意政治」的要求。

日治臺灣的國家法體制內，除上述的法律、勅令、律令之外，尚有其他種類的法規範形式。若內閣總理大臣及各省國務大臣的權限直接延伸至臺灣（並不多見），則其基於行政權所發布的「閣令」或「省令」即在臺灣生效。再者，依日治後期臺灣地方制度，為地方行政首長的州知事或廳長，就「地方自治」權限範圍內之事項，得發布性質上屬地方法規的「州令」或「廳令」。此外，各級行政機關對下級機關執行職務的方法，得發布屬於機關內部指示的命令，此稱為「訓令」，這跟行政機關頒行勅令、律令、府令、閣令、省令、州令、廳令以直接對人民發生效力，有所不同。例如內閣總理大臣對臺灣總督的訓令、臺灣總督對所屬單位的訓令⁵。

⁴總督所發布之律令，須事前或事後獲得天皇的「勅裁」。此項勅裁權亦經內閣行之。參見王泰升，《臺灣法律史的建立》，頁 106-109、114。關於臺灣地域內之法律、勅令、律令、府令的詳細介紹，則可參見同書，頁 116-129。

⁵參見王泰升，《臺灣法律史的建立》，頁 129、136-137。

貳、臺灣行政長官公署之接收與新舊法令之銜接

民國 34 年（昭和 20、1945）8 月 15 日日本向同盟國投降，由於臺灣被劃入「中國戰區」，故臺灣省行政長官兼警備總司令陳儀於 10 月 25 日以署部第一號命令致函臺灣總督兼第十方面軍司令官安藤利吉，進行軍事接受，是日統治權正式移轉，臺灣省行政長官公署原則上本於民國 34 年 3 月間由中國國民黨國防最高委員會所制訂的「臺灣接管計劃綱要」，逐步進行接收。在法制上，由日本的明治憲法體制換軌至中華民國的訓政時期約法體制。依該訓政體制，係由中國國民黨「訓導」人民並代行「政權」，而將「治權」付託予國民政府行使，且因處於戰時，黨政權力均已集中至該黨內部的國防最高委員會。

國民政府在接收臺灣之後，在某程度上延續日治時期設置總督府之殖民地統治模式，不設置與中國內地相同的省政府，而以行政長官公署在臺灣設置特別的統治模式，不過這三者間有下述的差異。就立法權而言，行政長官未如總督享有委任立法權，僅有制定省單行規章之權力；民國 35 年時雖然設置了臺灣省參議會，惟其對行政長官並無多大的制衡力量。就行政權而言，行政長官「依據法令綜理臺灣全省政務」，與省政府採委員合議制不同，但仍須直接受南京中央政府各部會的指揮監督。就軍事權而言，行政長官本身並無軍權，但行政長官可兼任警備總司令而掌握軍權（陳儀即兼有之）。就司法權而言，在臺司法機關係由臺灣高等法院接收，而直屬於行政院司法行政部，故行政長官並無司法行政監督權。

一、新舊法令銜接原則之確立

由於對日戰爭的結束，並非完全由中國所完成，因此對國民政府來說，直到二次大戰的後期，才開始為接管臺灣預做準備。中國統治當局對臺灣的政策，直到民國 31 年方由原先的聲援臺灣人之民族解放運動，轉變為「收復失土」；這項新政策隨即表現於民國 32 年的「開羅宣言」，要求日本「歸還」臺灣。民國 33 年 4 月，國防最高委員會所屬的中央設計局設立了「臺灣調查委員會」，由陳

儀爲主任委員，展開收復臺灣的準備工作⁶。當時該會已注意到兩國法令銜接的問題，故曾將日治時代臺灣的法規擇要譯爲中文，共得 150 萬字；其開辦的臺灣行政幹部訓練班，分成 6 組（其中包括司法組），且各組於訓練時，「先使明白臺灣法令的特點；然後與本國法令做初步比較，比較長短，再定採用或廢除」⁷。

第一份關於法制銜接的正式法律文件，是民國 34 年 3 月間制定完成的「臺灣接管計劃綱要」。該接管計劃綱要中，關於新舊法制銜接的重要條文計有以下數條⁸：

第五條 民國一切法令，均通用於臺灣，必要時得制頒暫行法規。日本佔領時代之法令，除壓榨箝制臺民、抵觸三民主義及民國法令者應悉予廢止外，其餘暫行有效，視事實之需要，逐漸修訂之。

第九條 每接管一地，應儘先辦理下列各事：（甲）接管當地官立公立各機關（包括行政、軍事、司法……各部門），依照民國法令分別停辦改組或維持之，但法令無規定而事實有需要之機關，得暫仍其舊。

第七一條 接管後，除首先迅速釋放政治犯、清理獄囚外，並應將未終結之民刑案件，分別審結。

第七二條 接管後，須成立司法事項之臨時研究機關，研究下列問題：（甲）各種法律適用問題。（乙）因舊法廢止而發生之民刑案件糾紛處理問題。（丙）其他有關司法問題。

第七三條 接管後，應培養司法人員，並改善監獄及監犯待遇。

這項綱要，嗣後成爲臺灣省行政長官公署（以下簡稱「長官公署」，除非有使用全名之必要）辦理接管事宜時之主要根據。長官公署依民國 34 年 11 月 3 日署法字第三六號布告（署令），宣稱臺灣自同年 10 月 25 日起，業經歸入中華民國版圖，並表示「遵照」臺灣接管計劃綱要，故該布告先完整引述上揭綱要中「五、」的全文，再補充曰：「自接收日起，凡舊日施行於臺灣之法令，在上述應予廢止

⁶鄭梓，《戰後臺灣的接收與重建》（臺北：新化圖書，1994 年），頁 2-5、48。

⁷參見張瑞成編，《光復臺灣之籌劃與受降接收》，中國現代史史料叢編第四集（臺北：近代中國出版社，1990 年），頁 138、146。

⁸綱要全文，見張瑞成編，《光復臺灣之籌劃與受降接收》，頁 109-119。

原則內者，均予即日廢止，除分飭各主管機關查明名稱補令公布外，其餘各項單行法令，本署現正從事整理修訂，在整理期內，凡未經明令廢止之法令，其作用在保護社會一般安寧秩序，確保民眾權益及純屬事務性質者，暫仍有效，以避免驟然全部更張，妨及社會秩序，合行布告周知。」⁹並且於長官公署向行政院提出的「接管工作報告表」中，各個項目的「備考」欄皆註明：「根據原計劃（按，即臺灣接管計劃）第某某項」¹⁰。顯然這一計劃綱要，乃長官公署執行接管職務時的最高方針。然而，吾人亦可發現此綱要有部分內容，並未為政府部門所遵從，例如綱要第八項規定：「……接管時正式成立省政府。……保甲暫仍其舊」，但事實上接管後係設置行政長官公署且未施行保甲。

臺灣接管計劃綱要的法律性質為何，並不明確。按這項綱要先由屬於國民黨內部幕僚單位的臺灣調查委員會擬定草案，簽報黨的總裁，經國防最高委員會秘書長修改後，由總裁蔣中正核定，再抄送國防最高委員會中央設計局遵照辦理¹¹。

依民國 32 年公布之「現行法規整理原則」第八點（其公布機關不詳），「綱要」一詞「宜為中央執行委員會即國防最高委員會核定之條文所專用之名稱，用以行知政府機關遵照此種條文，以頒布法令者。」¹²據此，本項綱要係訓政體制下，國民黨藉以指導國民政府行使行政、立法等國家統治權之位階最高的法規範。且其似乎未經過國防最高委員會的決議，而屬於由委員長（由總裁擔任之）逕行頒布之具有「緊急處分」性質的命令。惟前述長官公署署法字第三六號布告又載明：「前奉軍事委員會委員長蔣……，抄發臺灣接管計劃綱要……」，則蔣中正似乎是以「國民政府軍事委員會委員長」身分，循軍令系統頒行此項綱要。至於綱要內設置省政府等之規定未被執行，則可解釋為是因國防最高委員會委員長嗣後准予改採行政長官公署制，故「後令優於前令」¹³。

⁹此號署令全文，見何鳳嬌編，《政府接收臺灣史料彙編》（新店：國史館，1990 年），上冊，頁 1-2。

¹⁰參見薛月順編，《臺灣省政府檔案史料彙編：臺灣省行政長官公署時期（一）》（新店：國史館，1996 年），頁 138-166。

¹¹參見張瑞成編，《光復臺灣之籌劃與受降接收》，頁 45、48、86、107。該綱要經民國 34 年 3 月 14 日侍奏字一五四九三號總裁（卅四）寅元侍代電修正核定。

¹²錢端升等，《民國政制史》（臺北：商務印書館，1946 年），上冊，頁 243。

¹³民國 34 年 8 月 29 日國防最高委員會秘書廳致行政院請迅核臺灣省行政長官公署組織綱要函，