

**台灣（臨時）省議會「五龍一鳳」**

**對結社權的態度——**

**以「中國地方自治研究會」為中心**

**蘇瑞鏘**

**臺灣省諮議會編印**

**中華民國九十三年十一月二十五日**

# 臺灣(臨時)省議會「五龍一鳳」對結社權的態度 以「中國地方自治研究會」為中心\*

蘇瑞鏘\*\*

- 一、前 言
- 二、「五龍一鳳」捍衛結社權的歷史背景
- 三、「五龍一鳳」在「中國地方自治研究會」發起過程中的角色
- 四、「五龍一鳳」對「中國地方自治研究會」未獲准成立的反應
- 五、結 語

## 一、前 言

所謂結社權（結社自由），是指人們為了共同主張或目的而組成持續性團體的權利，它被歸類於基本人權當中「集體表現的精神活動自由」之一。與其它自由權一樣，結社權亦屬不可被剝奪、也不可讓渡的永久權利，應該受到憲法的保障。而保障結社權有其積極與消極的意義，就積極意義而言，是指個人有結成社團並且加入及自主運作的自由，同時任何社團都有繼續存在及從事活動的自由。就消極意義而言，是指個人有不加入或脫離社團的自由。然不論如何，公權力皆不得予以侵害<sup>1</sup>。

在戰後臺灣，結社權雖然受到「中華民國憲法」的保障<sup>2</sup>，但長期以來中國國民黨當局卻以各種手段加以侵犯<sup>3</sup>。在這種情勢下，多年來一直有許多追求民主自由的人士，透過各種途徑來捍衛結社權。

在 1950 年代，對於民主自由的追求，除了《自由中國》、《公論報》、《民主潮》及《民主中國》等在野刊物的鼓吹，就屬「五龍一鳳」<sup>4</sup>在臺灣（臨時）省議會的表現較具代表性<sup>5</sup>。本文即選擇「五龍一鳳」對結社權的態度作為研究的主題，其中，特別要針對「五龍一鳳」在「中國地方自治研究會」申請籌設過程當中所扮演的角色，來探討「五龍一鳳」對結社權的態度。

\* 本文的寫作，承薛化元老師提供許多寶貴的意見，謹致謝忱。

\*\* 國立政治大學歷史系博士班研究生，國立彰化高中歷史科教師。

<sup>1</sup> 許慶雄，《憲法入門》（臺北：元照出版公司，2000年9月初版第1刷），頁70、73、115。

<sup>2</sup> 「中華民國憲法」第14條：「人民有集會及結社之自由」。

<sup>3</sup> 薛化元、陳翠蓮、吳鯤魯、李福鐘、楊秀菁，《戰後臺灣人權史》（臺北：國家人權紀念館籌備處，2003年12月初版1刷），頁32~34、70~71、151~156。

<sup>4</sup> 1957年4月21日，臺灣舉行第三屆臨時省議會議員及縣市長的選舉，結果臺北市郭國基、臺南縣吳三連、高雄市李源棧、宜蘭縣郭雨新、雲林縣李萬居以及嘉義縣許世賢等無黨籍人士都當選省議員，這便是後來「五龍一鳳」稱號的由來。參見李筱峰，《臺灣民主運動四十年》（臺北：自立晚報社，1987年10月初版），頁70~71。

<sup>5</sup> 因為在這一階段當中，中央民意代表並沒有進行定期改選，使得人民無法透過選舉來參與中央的政治，因此，作為當時定期舉辦改選的民意機構當中，層級最高的（臨時）省議會裡的主要在野勢力，「五龍一鳳」的政治態度自然具有相當的代表性。參見薛化元（計劃主持人），一九五、六年代臺灣（臨時）省議會在野勢力政治主張之研究——以五龍一鳳為中心，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果摘要報告，編號：NSC88-2411-H-004（1998年8月1日至1999年7月31日），頁1~2。

「中國地方自治研究會」的結社申請，乃是 1957 年地方選舉之後，多位在野人士於「檢討座談會」當中的主要決議<sup>6</sup>。特別是「五龍一鳳」等本土議壇菁英，即欲將該會作為結合各地在野勢力的據點<sup>7</sup>。在這些在野民主派人士眼中，該會即是未來反對黨的先聲<sup>8</sup>。然該會在 1958 年兩度提出申請設立，卻都被政府駁回，當時引起許多在野民主派人士的抨擊，特別是李萬居、許世賢、郭國基等人在（臨時）省議會當中的強烈質詢（詳第四節）。不過，該會雖無法設立，但這股力量並未就此消散，1960 年地方選舉之後，以臺籍政治菁英為主體的在野民主勢力正式決議要籌組反對黨（中國民主黨）。因此，探討「五龍一鳳」在「中國地方自治研究會」申請籌設過程當中所扮演的角色，不但可以看出「五龍一鳳」積極捍衛結社權的具體表現，也可藉此了解「中國地方自治研究會」在 1950 年代後期組黨運動（政治結社）過程當中的歷史角色。

## 二、「五龍一鳳」捍衛結社權的歷史背景

早在 1957 年地方選舉之前，「五龍一鳳」當中已有多位擔任臺灣臨時省議會議員，他們在議會當中已頗關心政治結社（特別是組黨）的問題，可以看出他們對民主憲政的重視。例如：李萬居在 1952 年 1 月「臨時省議會第一屆第一次大會」當中就質詢過省主席吳國楨：「依照中華民國憲法第十四條之規定：人民有集會及結社之自由。如果要實行政黨政治，執政黨就應容許人民，有集會和結社的自由」<sup>9</sup>。到了 1956 年 8 月「臨時省議會第二屆第五次大會」，李萬居在會中提案：「請政府轉請中央依照憲法規定准許人民有組黨自由」。在該會當中，郭雨新表示：「問題是在能否准人民組黨，如有人提出申請，能否得到許可？憲法雖有規定，但卻沒有照此實行」。吳三連則認為：「照憲法規定，是沒有限制的」<sup>10</sup>。此外，吳三連在 1957 年 3 月「臨時省議會第二屆第六次大會」當中也發言指出：「憲法第十四條規定：人民有集會、結社之自由。此為國家對人民之保障，如樣樣均須呈報核准，是有違背憲法精神。我看報備就行」<sup>11</sup>。

然而，到了 1957 年 4 月地方選舉之後，不少在野民主人士認為選舉不公的情形一次比一次嚴重<sup>12</sup>。特別是這次選舉，被若干在野派參選人指控整個過程當中發生「種種不公平

<sup>6</sup> 在野黨及無黨無派第三屆縣市長暨省議員競選人共同聲明，《民主潮》，卷 7 期 12（1957 年 6 月 16 日），頁 19。

<sup>7</sup> 鄭牧心，《臺灣議會政治四十年》（臺北：自立晚報社，1991 年 11 月第 1 版 2 刷），頁 181。

<sup>8</sup> 例如：郭雨新對雷震說：「自治研究會將來就是反對黨」，見「雷震日記」（1958 年 8 月 16 日），傅正（主編），《雷震全集（39）》（臺北：桂冠圖書公司，1990 年 7 月 25 日初版 1 刷），頁 352。王地也說：「中國地方自治研究會不是反對黨，將來可能發展為反對黨」，見「雷震日記」（1959 年 2 月 24 日），傅正（主編），《雷震全集（40）》（臺北：桂冠圖書公司，1990 年 8 月 25 日初版 1 刷），頁 34。

<sup>9</sup> 李萬居，臺灣省臨時省議會第一屆第一次大會質詢省主席吳國楨，收入臺灣省臨時省議會秘書處編印，《臺灣省臨時省議會第一屆第一次大會專輯》（1952 年），頁 596。另外，李萬居也質詢過省主席嚴家淦：「臺灣民眾常常問起政府是否有准許人民有組織政黨的自自由？在目前的環境下，人民組織政黨是否有可能？」見李萬居，臺灣省臨時省議會第二屆第四次大會質詢省主席嚴家淦，收入臺灣省臨時省議會秘書處編印，《臺灣省臨時省議會第二屆第四次大會專輯》（1956 年），頁 2710。

<sup>10</sup> 李萬居提案，「請政府轉請中央依照憲法規定准許人民有組黨自由案」，收入臺灣省臨時省議會秘書處編印，《臺灣省臨時省議會第二屆第五次大會專輯》（1956 年），頁 790。

<sup>11</sup> 吳三連發言，「關於集會結社自由」，收入臺灣省臨時省議會秘書處編印，《臺灣省臨時省議會第二屆第六次大會專輯》（1957 年），頁 620。

<sup>12</sup> 例如，1950 年，朱文伯在《民主潮》表示對當時的選舉頗為滿意，認為「地方自治的前途光明在望」。朱文伯，〈政黨組織與地方自治〉，《民主潮》，卷 1 期 5（1950 年 12 月 10 日），頁 5。然而，到了 1954 年，朱氏主辦的《民主潮》卻以社論表達對當局選舉不公的反感，指出青年黨員在參選時，「其所受到的打擊與壓迫，實非一般人所能想像得到的」。社論，〈政黨合作之道〉，《民主潮》，卷 4 期 1（1954 年 3 月 16 日），頁 2。到了 1957 年的地方選舉，許多在野民主人士更感受到選舉不公的嚴重性。參見，在野黨及無黨無派人士召開本屆地方選舉檢討會紀錄摘要，《自由中國》，卷 22 期 11（1960 年 6 月 1 日），頁 20~24；選舉改進座談會的聲明，《民主潮》，卷 10 期 12（1960 年 6 月 16 日），頁 19。

不合理現象」，其中，「無可諱飾之主要弊端」包括：公教及治安人員公開助選、選務機構違法、監察人員不公以及政府機關利用公款以協助執政黨提名之候選人競選等等。因此，他們決定「成立一研究會，以研究選舉法規應有之修正」，來消弭這些選舉弊端<sup>13</sup>。就「五龍一鳳」而言，除了在言論層次持續以提案、質詢或發言等途徑要求結社自由<sup>14</sup>，還進一步倡設「中國地方自治研究會」（詳第三節），將捍衛結社權拉到行動層次。

其實，「五龍一鳳」之所以積極爭取結社的空間，除了對民主憲政的重視以及對選舉不公的反彈，多少還可從臺灣當時「政治菁英的『族群二重結構』與『二重侍從主義』」的政治結構加以思考<sup>15</sup>。所謂「族群二重結構」，是指戰後臺灣的政治體制，在國政層次上的政治菁英，即統治菁英（national ruling elite），幾乎都由大陸人（即「外省人」）所壟斷。至於地方公職的政治菁英（local elite）則幾乎全是臺灣人（即「本省人」），雙方相互間很少流動。在 1970 年代以前，後者極少上昇為前者<sup>16</sup>。至於所謂「二重侍從主義」，是指統治菁英透過黨國體制的規制力、一定的獲票力以及選擇性的提供或剝奪「租金」來控制地方菁英。而地方菁英則以這些資源為背景，利用各式各樣的傳統社會關係，築起恩顧庇護關係的網絡。並且透過選舉，將動員起來的侍從主義支持，轉換為大眾對國民黨政權的支持，形成統治菁英—地方菁英—地方住民之間的「二重侍從主義」機制<sup>17</sup>。

由此觀之，在 1950 年代，由於「族群二重結構」的影響，大致上已排除臺籍菁英參與中央政治的可能，臺籍菁英大體上只剩地方政治舞臺可供揮灑。再加上國民黨當局「侍從政治」的操作，使得地方選舉雖仍持續進行，但地方政治舞臺卻逐漸被這些與國民黨當局存在侍從關係的臺籍菁英所掌控。凡此皆使得與國民黨處在對立面、同時也是比較具有民主意識的在野派臺籍菁英（如「五龍一鳳」），所能立足的政治舞臺愈來愈狹小。而當此一愈來愈小的政治舞臺又有可能因為選舉不公而進一步萎縮、乃至消失之際，這些在野民主派的臺籍地方菁英自然必需積極捍衛結社權，透過政治結社來團結在野民主勢力，以保有僅存的民主實踐場域。就政治結構面而言，「五龍一鳳」等臺籍政治菁英之所以會在 1957 年地方選舉之後積極籌設「中國地方自治研究會」，實有其迫切性與必要性。

### 三、「五龍一鳳」在「中國地方自治研究會」發起過程中的角色

<sup>13</sup> 在野黨及無黨無派第三屆縣市長暨省議員競選人共同聲明，〈《民主潮》〉，卷 7 期 12（1957 年 6 月 16 日），頁 19。

<sup>14</sup> 例如，李萬居於 1959 年 1 月質詢省主席周至柔：「世界上任何國家戒嚴之長，沒有可以與我們自由中國相比擬的。政府是不是藉此來剝奪人民集會結社的自由」？見李萬居，臨時省議會第三屆第四次大會質詢省主席周至柔，收入臺灣省臨時省議會秘書處編印，〈《臺灣省臨時省議會第三屆第四次大會專輯》〉（1959 年），頁 1820。又如，李萬居於 1959 年 12 月再度質詢省主席周至柔：「我們這個國家如果要做到名實相符的民主國家，應該准許人民自由組黨，尤其應該准許政治性的人民團體成立」。見李萬居，省議會第一屆第二次大會質詢省主席周至柔，收入臺灣省省議會秘書處編印，〈《臺灣省省議會第一屆第二次大會專輯》〉（1960 年），頁 2206；等等。

<sup>15</sup> 參見若林正文（著），洪金珠、許佩賢（譯），〈《臺灣—分裂國家與民主化》〉（臺北：月旦出版社，1994 年 7 月 1 版），頁 37、108、125~146。

<sup>16</sup> Nai-teh Wu, *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control Within an Authoritarian Regime* (Ph.D. Thesis, University of Chicago, 1987), pp.2~3. 轉引自若林正文（著），洪金珠、許佩賢（譯），〈《臺灣—分裂國家與民主化》〉，頁 37、108。

<sup>17</sup> 若林正文（著），洪金珠、許佩賢（譯），〈《臺灣—分裂國家與民主化》〉，頁 108。關於「侍從主義政治」的討論，另可參考郭正亮，〈國民黨政權在臺灣的轉化（一九四五~八八）〉（臺北：國立臺灣大學社會研究所碩士論文，1988 年 6 月），頁 50、73~78；林佳龍，〈威權侍從政體下的臺灣反對運動—民進黨社會基礎的政治解釋〉，〈《臺灣社會研究季刊》〉，卷 2 期 1（1989 年春季號），頁 136~139；等等。

1957年4月21日舉行第三屆臨時省議會議員暨縣市長選舉，同年5月18日多位在野黨以及無黨籍人士召開選後檢討座談會，會中多人對此次選舉當中所發生種種的不公平與不合理現象提出批評，並接納李萬居的建議，決議籌組「臺灣地方自治選舉法規研究會」，推舉李萬居、郭雨新、楊金虎、諸寶恆、李茂松、楊基振、余登發諸先生為籌備委員，並決定「本會正式成立後為永久性之組織」<sup>18</sup>，之後並由郭雨新、李萬居、郭國基、李源棧等26人共同發表正式聲明<sup>19</sup>。隔年，籌備委員們決定將該研究會改名為「中國地方自治研究會」<sup>20</sup>，並以此名向政府主管機關提出申請設立<sup>21</sup>。

該會申請書上載明此一「人民團體」的發起宗旨與緣由，乃「為響應政府建立並鞏固民主政治以闡揚民主理論研究自治制度以期促進完美之地方自治為宗旨」<sup>22</sup>。

該會發起人共計80人<sup>23</sup>，就民選類型而言，計有國大代表（6人）、省議員（13人）、前省參議員（3人）、縣市議員（24人）、前縣市議員（4人）、鄉鎮區長（2人）、前鄉鎮區長（1人）、前臺北市長（1人）、縣市長競選人（10人）、省議員競選人（8人）、其他（7人）。就所屬政黨而言，計有中國國民黨、中國青年黨、中國民主社會黨與無黨籍人士。就「省別」而言，計有江蘇省（3人）、浙江省（1人）、江西省（2人）、福建省（2人）、臺灣省（72人）<sup>24</sup>。在這80位發起人當中設有常務理事7人，其基本資料如下<sup>25</sup>：

姓名	年齡	籍貫	略歷	住址
吳三連	58	臺南縣	省議會議員	臺北市臨沂街27巷10號
李萬居	56	雲林縣	公論報社社長、省議會議員	臺北市康定路46號
郭雨新	51	宜蘭市	省議會議員	臺北市長安東路1段44號
高玉樹	50	臺北市	前臺北市長	臺北市武昌街9號
許世賢	49	臺灣 <sup>26</sup>	醫師、省議會議員	嘉義市共和路97號
王地	41	臺中縣	縣議會議長	臺中縣豐原鎮中正路72號
李源棧	46	高雄市	省議會議員	高雄市公園2路86號

<sup>18</sup> 在野黨以及無黨派第三屆縣市長暨省議員競選人選舉檢討座談會紀錄，見謝漢儒，《早期臺灣民主運動與雷震紀事——為歷史留見證》（臺北：桂冠圖書公司，2002年9月初版1刷），頁118~125。

<sup>19</sup> 聲明當中指出：「（該次選舉）整個過程中所發生之種種不公平，不合理現象，部分原因在於選舉法規有漏洞。關於此點，吾人已決定成立一研究會，以研究選舉法規應有之修正」。見在野黨及無黨無派第三屆縣市長暨省議員競選人共同聲明，《民主潮》，卷7期12（1957年6月16日），頁19。

<sup>20</sup> 參與者之一的王燈岸指出：該研究會改名的原因，主要是「考慮到將來有一天，果真的中央民意代表舉辦選舉時，『臺灣地方自治研究會』此種名稱未免偏於地方性，乃改為『中國地方自治研究會』」。王燈岸，《磺溪一老人》（彰化：作者自印，1980年11月初版），頁150。

<sup>21</sup> 謝漢儒，《早期臺灣民主運動與雷震紀事——為歷史留見證》，頁127。

<sup>22</sup> 參見「臺灣省人民團體聯誼組合發起組織申請表（中國地方自治研究會）」，收入「雷震·傅正檔案（F02-48-001-3）」（臺北：中央研究院近代史研究所檔案館個人檔案室）。

<sup>23</sup> 關於該會發起人之人數，申請書上記載是77人（見「臺灣省人民團體聯誼組合發起組織申請表（中國地方自治研究會）」），然其後所附之「中國地方自治研究會發起人略歷冊」卻是記載80人（參見「雷震·傅正檔案（F02-47-003~005）」），計有：李萬居、郭國基、李源棧、郭雨新、高玉樹、朱文伯、王地、謝漢儒、李福春、宋霖康、李賜卿、謝世輝、楊玉成、楊基振、林虛中、吳拜、石錫勳、何春木、曹成金、林丕讓、黃玉嬌、王燈岸、洪錐、王新順、楊金虎、余登發、林啟三、陸雲皆、黃振三、李順德、歐雲明、洪寶昆、蔡瑞水、林文正、邱長成、王熙宗、陳天來、李連麗卿、李秋遠、高金五、蘇東啟、陳彩龍、王錫麟、何榮明、黃秀足、蕭華銘、許國雄、戴耀閻、魏東安、郭發、楊老居、胡能晃、翁道源、萬壽康、劉建章、戴桂生、趙德賢、賴淵平、劉堂坤、萬良心、陳嘉雄、張永清、許世賢、蔡老柯、湯樹根、吳莊月娥、洪紅毛、林章、郭秋煌、王培基、林大亨、楊秋澤、陳守枝、陳福星、林朝堂、陳新淵、孫秋源、吳三連等人。

<sup>24</sup> 「（中國地方自治研究會）發起人一覽表」，收入「雷震·傅正檔案（F02-47-006）」。

<sup>25</sup> 「中國地方自治研究會發起人略歷冊」。

<sup>26</sup> 該資料只註明「臺灣」。

由此可以看出，籌組該會的成員多為臺籍地方民選政治菁英，而「五龍一鳳」更是其中的核心人物。

1958年7月初，李萬居等人向臺北市政府提出申請登記成立「中國地方自治研究會」，該月底被退回，理由是全國性團體，市政府無權辦理。同年8月初，再送臺灣省政府社會處申請登記，12月底又被退回，理由是與「非常時期人民團體組織法」之規定不合<sup>27</sup>。因此，在1959年2月21日，李萬居和李秋遠聯名邀請該會的籌備委員聚會，商討因應對策。席間籌備委員們推舉吳三連、李萬居、朱文伯、郭發以及謝漢儒等五人，於同年3月25日前往內政部拜訪田炯錦部長，溝通組會事宜<sup>28</sup>。田部長的回應是：「容交主管人員研究後再行奉告」，結果仍然不准組織<sup>29</sup>。

由此可見，從建議成立該會、到積極申請、乃至於與內政部長斡旋，「五龍一鳳」（特別是李萬居）都是該會發起過程當中的靈魂人物。

另外，從該會發起人來看，臺籍民選地方政治菁英乃其主體，特別是該會7位常務理事當中，「五龍一鳳」即佔了5位，其中郭國基雖然未被列名該會的「常務理事」，但也是該會的主要發起人之一（列在名單首位的李萬居之後）<sup>30</sup>。由此也可看出「五龍一鳳」在該會當中所扮演的主導角色。

直到該會申請未准成立，李萬居、郭國基、許世賢等人更是利用身為省議員的機會，對政府提出批評。

#### 四、「五龍一鳳」對「中國地方自治研究會」未獲准成立的反應

在兩度申請成立「中國地方自治研究會」皆被政府駁回之後，1959年1月15日，李萬居就利用「臺灣省臨時省議會第三屆第四次大會」進行省政總質詢的機會<sup>31</sup>，向省主席周至柔提出質問：「中國地方自治研究會是陰謀造反的集團嗎」？首先，他指出：由於「歷屆選舉使人覺得不公平不滿意的地方實在太多了，尤其是第三屆省議員及縣市長的選舉」，因此執政黨以外的候選人在選後發起成立該會。其次，他說明該會「去年7月初旬向臺北市政府申請登記，同月底被退回，理由是全國性的團體，市府無權辦理」。同年8月初旬再送臺灣省政府社會處申請登記，到12月底又被退回，理由是：「依照非常時期人民團體組織法第八條規定：『人民團體在同一地區域內，除法令另有規定外，其同一性質同級者以一個為限』」。他對政府退回該會的理由不但無法接受，而且還提出種種質疑：「（一）在抗戰期間，同在重慶，有個中國警政學會，又有一個中國警察學術研究會；（二）在今天的臺灣，有所謂中國憲法學會，中國憲政學會和中國憲法研究會三個人民團體並存。這些都是同性質同級的人民團體，為什麼又可以准許他們組織呢？此外，各姓宗親會也都可以組織，並沒有聽說被批駁的」<sup>32</sup>。

<sup>27</sup> 李萬居，臨時省議會第三屆第四次大會質詢省主席周至柔，收入臺灣省臨時省議會秘書處編印，《臺灣省臨時省議會第三屆第四次大會專輯》（1959年），頁1822；另見朱文伯，為中國地方自治研究會再說幾句話，《自由中國》，卷20期2（1959年1月16日），頁9。

<sup>28</sup> 參見謝漢儒，《早期臺灣民主運動與雷震紀事——為歷史留見證》，頁127~133。

<sup>29</sup> 參見朱文伯，《朱文伯回憶錄》（臺北：民主潮社，1985年2月初版），頁189。

<sup>30</sup> 「（中國地方自治研究會）發起人一覽表」。

<sup>31</sup> 高隱，李萬居的二十二問，《民主潮》，卷9期3（1959年2月1日），頁17。

<sup>32</sup> 李萬居，臨時省議會第三屆第四次大會質詢省主席周至柔，收入臺灣省臨時省議會秘書處編印，《臺灣省

其實，不只是李萬居有此質疑，同樣在「臨時省議會第三屆第四次大會」上，許世賢也質詢省府社會處長：「最近的中國地方自治研究會，為什麼不准成立」？得到的答覆也是：「非常時期人民團體組織法的規定，該法第八條規定人民團體在同一個地區性質相同者，只准有一個團體，地方自治研究會是以臺灣省為範圍，本省現已有臺灣省地方自治協會，性質相同，組織區域相同，內政部認為受該法第八條之限制，已經批為應該參加臺灣地方自治協會之內」。而許世賢同樣也是舉中國憲政學會、中國憲法協會、中國憲法研究會，以及中國警政研究會、警政學會等例子加以反駁。並且要求社會處長：「你說奉內政部的命令，我希望你要駁回那個命令，因為已經違背實際，如果要貫徹命令，要把剛才我說的幾個團體要歸併成一個團體，否則為什麼不讓地方自治研究會存在」<sup>33</sup>？

值得注意的是，在上述李萬居與許世賢的質詢當中，都討論到該會未獲准成立的關鍵，在於統治當局祭出「非常時期人民團體組織法」。然而，必須指出，該法曾被質疑與憲法保障人民集會結社的自由相牴觸<sup>34</sup>。另外，也須指出，該法並非一般人最常以為中國國民黨當局用來限制人民結社自由的「戒嚴相關法令」，而是屬於「訓政（黨治）時期的殘餘法制」之一。這是由於1945年11月3日，臺灣省行長官公署頒布命令：「民國一切法令，均適用於臺灣」<sup>35</sup>，使得國民政府當年在中國大陸對日作戰以及國共內戰期間所頒行的法令，就隨這紙命令全盤移入臺灣實行，有些甚至被修改得更為嚴苛，「非常時期人民團體組織法」即是其中之一<sup>36</sup>。

另外，在同一場質詢當中，李萬居也解釋該會絕非「如黨政當局一部份人士根據一些虛構不實的情報，誤認某些人有陰謀，要造反，配合匪的政策來跟政府搗亂」的陰謀造反集團<sup>37</sup>。李萬居此說並非空穴來風，當時陸續發生的一些事件，的確可以感受到來自統治當局不友善的態度。例如，就在這些在野民主人士積極申請設立「中國地方自治研究會」之時，1958年9月24日，許世賢被國民黨開除黨籍，理由之一是「簽名為反對本黨之『中國地方自治研究會』發行人」<sup>38</sup>。同年10月27日，該研究會發起人之孫秋源突然被

---

臨時省議會第三屆第四次大會專輯》（1959年），頁1821~1822。然而，針對李萬居的質詢，省主席周至柔當時並沒有正面答覆。到了1959年12月「臺灣省省議會第一屆第一次大會」進行省政總質詢時，李萬居再向省主席周至柔質詢，其中有一點提到反對黨的必要性，當中有一段話指出：「連本省人籌組一個政治性的人民團體都不能得到准許，那還配稱為施行民主政治的國家嗎？」省政府針對這一點的答覆卻是：「李議員所談的政治理論，是非曲直各有主張，本人站在省政府立場，未便作答」。見李萬居，省議會第一屆第二次大會質詢省主席周至柔，收入臺灣省省議會秘書處編印，《臺灣省省議會第一屆第二次大會專輯》（1959年），頁2206。

<sup>33</sup> 許世賢，就人民團體核准問題質詢省府社會處，收入臺灣省臨時省議會秘書處編印，《臺灣省臨時省議會三屆四次大會專輯》（1959年），頁1124~1127。

<sup>34</sup> 如朱文伯曾指出：「內政部引用的非常時期人民團體組織法，是行憲以前國民政府頒布的，三十六年元旦國民政府公布『憲政實施之準備程序』，其中第一項就規定：『自憲法公布之日起，現行法令之與憲法相牴觸者，國民政府應迅速予以修改或廢止，並應於依照本憲法所產生之國民大會集會以前，完成此項工作』。因此，所謂非常時期人民團體組織法，顯然與憲法第十四條人民有集會結社之自由的規定相牴觸」。朱文伯，為中國地方自治研究會再說幾句話，頁9。

<sup>35</sup> 該命令為「署法字第36號」。見《臺灣省行政長官公署公報》，卷1期6（1945年12月19日），頁1。

<sup>36</sup> 薛化元、陳翠蓮、吳鯤魯、李福鐘、楊秀菁，《戰後臺灣人權史》，頁95。

<sup>37</sup> 李萬居，臨時省議會第三屆第四次大會質詢省主席周至柔，收入臺灣省臨時省議會秘書處編印，《臺灣省臨時省議會第三屆第四次大會專輯》（1959年），頁1822。

<sup>38</sup> 1956年，許世賢便因質詢「青年黨籍嘉義縣長李茂松遭停職案」主動聲明退出國民黨，然國民黨直至1958年9月24日才宣佈開除許氏的黨籍。參見莊雅茹，戰後臺灣女性參政之先驅：許世賢（1908-1983）的政治生涯（臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所碩士論文，2003年），頁115。國民黨開除許世賢黨籍的「決定書」全文，可參見李超群，何必「逼上梁山」啊！國民黨為何開除省議員許世賢等黨籍，《自由中國》，卷20期3（1959年2月1日），頁29。

抓走，一個月後警總才發布消息，說孫是惡性重大的甲級流氓<sup>39</sup>。另外，就在這前後，統治當局連續發表了一些言論，被同是該研究會發起人之一的朱文伯解讀為「可能是對自治研究會的一種嚇阻政策」<sup>40</sup>。這年年底，《自由中國》甚至登出一篇短評，刊出國民黨臺北縣第33區黨部油印散發的一份文件，內容指出：「民青兩黨議員，以中國地方自治研究會名義為號召，羅致失意政客，參加配合匪的政策，用合法擁護非法與香港『第三勢力』勾結，其目的在反黨、反政府」<sup>41</sup>。這些訊息雖不一定完全真實，這些動作也不見得一定是衝著該研究會而來，然對李萬居等人而言，難免會有不友善的感受。

此外，也是在同一場質詢當中，李萬居還比較當年日本臺灣總督府與國民黨政府對待臺灣人民組織團體的態度，他語帶抱怨地說：「彷彿在日據時代，臺灣總督府還准許臺灣人組織五個政治性的團體活動，即：臺灣文化協會、臺灣農民組合、臺灣民眾黨、臺灣自治聯盟和臺灣議會期成同盟會」，然而，此時「臺灣已經重歸祖國懷抱，難道這一點點的自由都沒有」<sup>42</sup>？不獨李萬居，郭國基也曾拿日本政府與國民黨政府做比較，針對「中國地方自治研究會」未獲准成立一事，質詢省主席周至柔：

日本人看臺灣人根本無人格，不是人類，尚且准許臺灣人成立五個政黨，為臺灣民眾黨，臺灣文化協會，臺灣農民組合，臺灣自治聯盟，臺灣議會請願同盟。還有許可其他的政治黨。今天我們自己的國家，自己的兄弟，應該要使自己能夠富強，為什麼要成立一個不是政黨，都受阻礙，主席，我們非常客氣，不敢提出要組織政黨，僅希望組織一個自治研究會，都不能許可。這樣怎能進步呢<sup>43</sup>？

其實，郭氏認為「日本人看臺灣人根本無人格，不是人類」的觀點，雖然有些誇張，但卻也可以看出，在郭氏心中，國民黨當局較之日本當局更加輕視臺灣人民的結社要求。

然而，不論李萬居、郭國基、許世賢等人的質詢如何動之以情、論之以理、訴之以法，當局終究不准「中國地方自治研究會」成立。不過，該會的申請雖受阻礙，卻未澆熄民主人士的熱情，甚至反而激發了民主人士更進一步組織反對黨的動力。1959年初，就在一場民主人士的聚會裡，李萬居報告了「中國地方自治研究會」不被批准之事，最後大家認為：「反對黨是幹的問題，不是政府批准的問題」<sup>44</sup>。此後，民主人士們為了保持此種近乎成熟的在野力量，便出現了沒有固定時間和場所的聯誼會，如接近選舉時，便改為「選舉改進座談會」<sup>45</sup>。1960年「中國民主黨」的籌組，即是循著這個脈絡發展而成<sup>46</sup>。

## 五、結 語

<sup>39</sup> 社論，從憲法保障人身自由說到取締流氓辦法，《自由中國》，卷19期12（1958年12月16日），頁3~6。

<sup>40</sup> 朱文伯，理論與事實——漫談人權保障問題，《自由中國》，卷19期11（1958年12月1日），頁18~19。

<sup>41</sup> 短評，國民黨眼中的共產黨同路人，《自由中國》，卷19期12（1958年12月16日），頁31。

<sup>42</sup> 李萬居，臨時省議會第三屆第四次大會質詢省主席周至柔，收入臺灣省臨時省議會秘書處編印，《臺灣省臨時省議會第三屆第四次大會專輯》（1959年），頁1822。

<sup>43</sup> 郭國基，省議會第一屆第一次大會質詢省主席周至柔，收入臺灣省省議會秘書處編印，《臺灣省議會第一屆第一次大會專輯》（1959年），頁1967。

<sup>44</sup> 「雷震日記」（1959年2月5日），收入傅正主編，《雷震全集（40）》，頁21~22。

<sup>45</sup> 王燈岸，《磺溪一老人》，頁151。

<sup>46</sup> 蘇瑞鏘，「中國民主黨」組黨運動之研究（臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所碩士論文，1995年6月），頁92~95。



表達（現）是人的本性。大凡人心中有某種想法，自然會想透過外在的言語、行為表現出來，讓他人知曉，並希望引起共鳴。人內心的思想若無法表達出來並與他人互動，則不能帶給社會太大的貢獻。「中華民國憲法」規定人民有言論、講學、著作、出版以及秘密通訊、集會、結社等自由，皆在肯定表現自由之珍貴<sup>47</sup>。因此，戰後在號稱實施民主政治的臺灣，作為表現自由之一的結社權，自然必須被捍衛。

然而，宣稱站在民主陣營的中國國民黨當局，卻是長期利用「戒嚴相關法令」與「國家總動員法」乃至「非常時期人民團體組織法」對結社權進行嚴密的控制，縱使能組成團體者，還得受統治當局的「輔導」，使得結社權長期受到侵犯<sup>48</sup>。處在這種政治環境下，「五龍一鳳」積極捍衛結社權的作為，實有其重要的歷史意義。

特別是1950年代臺灣，若用「政治菁英的『族群二重結構』與『二重侍從主義』」的角度來思考，更可看出當時「五龍一鳳」等本土政治菁英極力捍衛結社權的迫切必要性。因為對「五龍一鳳」而言，受到此一政治結構的影響而僅存的政治小舞臺，正因為選舉的不公而更形萎縮，若不透過政治結社的手段匯集政治反對勢力，這些反對勢力的「民主之聲」遲早恐有「失聲」的一天。因此，在1950年代，「五龍一鳳」除了在省議會發表許多捍衛結社權的言論，1957年地方選舉之後還申請設立「中國地方自治研究會」，以更具體的行動展現捍衛結社權的決心。不僅如此，他們還想將該會作為結合各地在野勢力的據點，以此作為未來籌組反對黨的先聲。

然而，當時不但統治當局或明或暗地打壓該會的籌組，就是民主陣營當中也有人並不看好，例如，當時雷震就認為：「此組織地方色彩太重，將來可能流血」<sup>49</sup>。就在這種情勢下，「中國地方自治研究會」的籌組並未成功。雖然如此，卻也因此而蓄積一定的政治能量，終於在1960年，幾乎原班人馬展開了另一波的政治結社運動：「中國民主黨」的籌組。

因此，置於1950、60年代臺灣民主政治發展的脈絡來觀察，「五龍一鳳」積極捍衛政治結社權的作為，實有其不可抹滅的歷史價值。吾人甚至有必要重估，在1950、60年代臺灣民主發展過程當中，「五龍一鳳」等臺籍在野民主菁英過去可能相對被低估的歷史地位<sup>50</sup>。

<sup>47</sup> 許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍，《現代憲法論》（臺北：元照出版公司，2002年10月3版1刷），頁127。

<sup>48</sup> 參見薛化元、陳翠蓮、吳鯤魯、李福鐘、楊秀菁，《戰後臺灣人權史》，頁151~155；朱文伯，談談人民的集會結社自由，《自由中國》，卷21期10（1959年11月16日），頁6、10；許世賢提案，「請政府尊重人民團體之民主精神並求自立發展迅予廢止輔導」，收入臺灣省省議會秘書處編印，《臺灣省省議會第三屆第四次大會專輯》（1965年），頁176。

<sup>49</sup> 「雷震日記」（1958年8月2日），收入傅正主編，《雷震全集（39）》，頁346。

<sup>50</sup> 例如：謝漢儒曾在其所著《早期臺灣民主運動與雷震紀事——為歷史留見證》一書中指出：中國民主黨組黨運動乃由1950年代臺灣民主運動的三股主流匯聚而成。若按照其重要性排列，它們依序分別是：《自由中國》半月刊（第一股主流）、民社黨與青年黨（第二股主流）、本土民主人士對選舉的批判（第三股主流）。陳君愷對此評價並不以為然，他認為：吾人如果從臺灣的歷史脈絡來看，真正的「第一股主流」，應當是自日治時期以降、就從未間斷的「本土民主人士」在地方自治選舉中的持續奮鬥，以及組黨的企圖。見陳君愷，《臺灣「民主文化」發展史研究》（臺北：記憶工程股份有限公司，2004年3月初版1刷），頁56~57。