

國立政治大學歷史學系

碩士學位論文

指導教授：劉維開



軍事委員會調查統計局改制之研究
(1945-1949)

研究生：范育誠

中華民國一〇六年七月

國立政治大學
歷史系 范育誠 碩士論文

軍事委員會調查統計局改制之研究
(1945-1949)

經學位考試合格特此證明

口試委員：

劉水同

李忠山

林楠法

指導教授：

劉水同

主任：

楊瑞如

中華民國一百零六年七月十二日

謝 辭

按理謝辭是撰寫學位論文時最好寫的部份，既不需要史料引證，也不用考慮學術規範，寫起來應該是帶著完成論文的愜意，與即將畢業的愉快，輕鬆以一個下午配著咖啡完成。不過當自己真走到這步，回想過往歷程時，才發現要謝的人太多，通通列上並不斷「感謝」的結果，讓整篇謝辭最後太像唱名，只能刪去重寫。如此來回數次之後，在最後期限逼近的情況下，只能放棄掙扎，期望閱讀者能接受我讓「感謝」一再出現。

論文的完成，首先感謝指導教授劉維開老師的授業與指導，尤其對我所交稿件總是迅速地閱讀並給予詳細建議與修改，老師的用心可見。接著感謝學位口試與大綱口試委員，林桶法、李君山與姚祖德諸位老師的親切與寶貴建議，為我的論文乃至未來研究提供更多方向。再者，要特別感謝國史館吳淑鳳老師，除給我一份與研究主題契合的工作外，更給我許多研究方向乃至生涯規劃的建議與鼓勵。

就讀碩士班期間，除老師所給幫助之外，還要感謝張真榮助教的協助與親切關心，並在我遭遇困難時給予鼓勵與建議。楊善堯、黃宇暘兩位學長的提攜、陳詩瑋同學時常提供的文字語句建議，以及呂鴻祺同學與曾譯緒學妹在最後的校閱，都給予我莫大的幫助，非常感謝。

接著感謝一路上相伴與支持的朋友。謝謝大學學長江紹裕，學長的時常鼓勵、關心，甚至在口試前閱讀與校對稿件，都給我莫大的幫助。心慧老師長期對英文的教導、指點，乃至生活上的關懷，無法以三言兩語道盡，在此亦須特別致謝。此外，還要對林琪、楊芳甄、鍾媛茹、湯宗岳以及其他無法一一列舉的諸位好友致上謝意，沒有各位平日的陪伴，難以想像能有今日。

最後，除表達感謝，要在此將本論文獻給我的母親陳宜媛。沒有她，這一切都不存在。

摘要

學界對抗戰時期軍事體制的看法，認為軍事委員會基於戰爭需求，不斷增設機構，造成其組織龐大、事權割裂，且軍政軍令分立，海空軍無法協同，問題叢生。加上軍事委員會又獨立於五院之外，與憲政精神不合，遂使抗戰勝利後有裁撤軍事委員會之決定，於行政院下設立國防部，以掌理軍政軍令，重新整理軍事體制。在這樣的觀點與脈絡下，自然將軍事委員會調查統計局（簡稱軍統局）改制，視為軍事委員會改組為國防部下的一環，但若從軍統局目前研究成果來看，似乎又並非如此。對此本文藉由爬梳與整理國史館與檔案管理局所藏《戴笠史料》、《國防部軍事情報局》等檔案，重新檢視軍統局戰後改制的過程，並從機構發展脈絡檢視軍統局演變，以突破現有的研究成果。文中先就戴笠於戰後所參與工作、試圖為軍統局尋找的出路與最後的組織改組計畫等進行探討，為戴笠死後的軍統局發展找出線索。接著轉向機關發展的脈絡，分別探討保密局、國防部第二廳、交通警察總局、內政部警察總署，以理解各機關分割後的發展。最後說明與探討各機構的組織、制度與運作，釐清保密局、國防部第二廳、交通警察總局、內政部警察總署四機構成立後的方向、轉變與相互間之關係。

關鍵詞 戴笠、軍事委員會調查統計局、保密局、戰後組織改制

目錄

第一章 緒論	1
一、 軍統的沿革與架構	1
二、 研究動機	3
三、 研究回顧	6
(1) 戴笠研究	6
(2) 軍統局研究	7
(3) 相關機構研究	9
第二章 軍統改制的發動與規劃	11
一、 戴笠與戰後接收	11
(1) 芷江受降	11
(2) 東南淪陷區接收	13
(3) 漢奸逮捕	18
二、 軍統與中美海軍合作	20
(1) 中美合作所對戰後海軍合作的推動	20
(2) 重新推動到具體協商	24
(3) 租借法案至美國海軍援華法案	27
三、 組織改組計畫	31

(1)	組織改組計畫的提出	31
(2)	中國的 FBI	38
	第三章 改制計畫的確定與執行	45
一、	戴笠之死與改制計畫的確定	45
(1)	軍統「FBI」化的挫敗	45
(2)	「一分三」	49
二、	改制計畫的執行	53
(1)	業務劃分與新機構的誕生	53
(2)	軍統「撤銷」與「公私劃分」	56
三、	改制的陣痛	59
(1)	機構轉換的困境	59
(2)	倉促上路的「保密局」	63
	第四章 改制後的「軍統」	67
一、	國防部保密局與第二廳	67
(1)	難以分割的關係	67
(2)	「國防部」保密局	69
(3)	國防部第二廳	73
二、	內政部警察總署與交通部交通警察總局	76

軍事委員會調查統計局改制之研究 (1945-1949)	III
(1) 不同的道路	76
(2) 內政部警察總署	78
(3) 交通部交通警察總局	82
第五章 結論	87
參考書目	94



圖次

圖 1 警察總監部案組織圖	33
圖 2 警政署案組織圖	35
圖 3 國防警察局案組織圖	41
圖 4 仿聯邦調查局組織圖	46
圖 5 國境警察局案組織圖	52
圖 6 「一分三」最初規劃組織圖	54
圖 7 「公開化」後的「一分三」組織圖	71



第一章 緒論

一、軍統的沿革與架構

軍事委員會調查統計局的前身，為國民黨內秘密組織三民主義力行社所轄特務處，成立於1932年4月1日，由戴笠掌管。¹1932年9月，軍事委員會成立調查統計局，下設三處，分別是徐恩曾所掌理的第一處，主管黨務調查；戴笠掌理的第二處，主管軍情調查；丁默村掌理的第三處，主管郵電檢查。²此時軍統局為三個情報系統的組合，並非一般所指的軍統局。1938年8月情報組織改組，第一處改隸國民黨中央黨部，設立中央執行委員會秘書處調查統計局（簡稱中統局）；第三處遷出，改設為軍事委員會特檢處。³第二處擴編，仍用軍事委員會調查統計局名稱，即日後外界習稱的「軍統」，局長由侍從室主任賀耀組兼任，戴笠任副局長，實際負責一切業務。⁴

軍統局成立後，隨著外在情勢變化，組織經歷多次改組，快速擴張，加上戴笠的兼任與人員介派，使軍統局實際影響力難以估計，僅能就組織與人員大致釐清其勢力與架構。軍統局成立初期可分為內外兩部，內勤為局長和副局長，下設秘書主任，設有秘書室、會計室、督察室、設計委員會、中央警校特訓班與第一到第四處，分掌人事、情報、行動、電訊等業務。⁵至抗戰勝利時，軍統局長已由戴笠直接擔任，毛人鳳代主任秘書，內勤擴編為六個處，分掌情報、警務、人事、電訊、經理、總務等業務；另有督察、偵訊、總稽核、經濟研究、化學研究等五室，以及設計委員會、考銓委員會兩會。另有附屬單位如特種技術研究室、看守所與監獄、學校、醫務室、汽車隊、電話隊、警犬室等零散大小單位。⁶

軍統局除本身組織外，還掌控指揮中美特種技術合作所（Sino-American Cooperative Organization, SACO，簡稱「中美合作所」）、忠義救國軍、別動軍、交通巡察處、內政部警察總隊、軍事委員會特檢處、財政部貨運管理局、各地稽查處、調查室等。⁷其中1943年成立的中美合作所，為軍統局與美國海軍部

¹ 蕭李居，〈戴笠與特務處情報工作組織的開展〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》（臺北：國史館，2012），1-2；國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊（臺北：國防部情報局，1962），1-2。

² 蕭李居，〈戴笠與特務處情報工作組織的開展〉，1-2。

³ 蕭李居，〈戴笠與特務處情報工作組織的開展〉，1-2。

⁴ 蕭李居，〈戴笠與特務處情報工作組織的開展〉，1-2。

⁵ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，27。

⁶ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，27-30。

⁷ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，56-82。

與戰略情報局(The Office of Strategic Services, OSS)合作設立的聯合機構，主任為戴笠、副主任由美方代表海軍中校梅樂斯(Milton E. Miles)擔任，下設參謀長、主任秘書及人事、情報、作戰、氣象、偵譯、特警、通訊、秘密行動、研究分析、心理戰爭、供應、醫務、會計、總務、編譯等組。⁸中美合作所設立後，雖經歷海軍部與戰略局內鬩而有些許變動，但對軍統局來說，調整幅度不大，其中情報、研究分析、心理作戰和秘密行動四組由美國戰略情報局開辦，其餘則是美國海軍部。⁹至抗戰勝利時，主要職位如主任秘書為潘其武，參謀長為李崇詩，美方參謀長則為美國海軍上校貝樂利(Irwin Forest Beyerly)。¹⁰

由於敵後佈建與作戰需要，中美合作所設有教導營編訓忠義救國軍、別動軍與新招募人力，這使忠義救國軍、別動軍與中美合作所教導營三者在日本投降時，往往混合調派，界線變得非常模糊。¹¹忠義救國軍前身，為1937年因淞滬會戰成立的「蘇浙行動委員會別動隊」，於1938年經整訓改編而成，由戴笠擔任總指揮，進行敵後游擊作戰。¹²1942年軍統局為與英國合作從事敵後破壞工作，因此在軍事委員會下設立別動軍司令部組建別動隊，並將忠義救國軍納入一併指揮。¹³軍統局與英國的合作，不久破局，因此當中美合作所需要成立部隊時，就接手編訓別動軍與忠義救國軍。別動軍司令與忠義救國軍總指揮曾多次更換，至抗戰勝利時，由徐志道擔任別動軍總司令，馬志超擔任忠義救國軍總指揮。¹⁴此外由於別動軍、忠義救國軍主要作戰區域在東南沿海淪陷地區，因此當日本投降時，成為可最快挺進杭州、南京、上海等大城市與交通線的部隊。

1945年5月成立的交通巡察處，為水陸交通統一檢查處、交通警備司令部及緝私署稅警團三單位合併改編而成，由吉章簡擔任處長，李崇詩任副處長，涂壽眉為主任秘書，負責全國水路交通治安維護、軍事運輸檢查及交通線緝私工作。¹⁵軍統局掌控機構中，與交通巡察處一樣負責檢察業務的是軍事委員會

⁸ 國防部軍事情報局，《中美合作所誌》(臺北：國防部軍事情報局，2011)，27-30。

⁹ 吳淑鳳，〈軍統局對美國戰略局的認識與合作開展〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》(臺北：國史館，2012)，199-201。

¹⁰ 有書稱鄭介民亦是參謀長，但中美雙方人數似應對等，且《國防部情報局史要彙編》中對鄭介民的經歷無此記載，故不採信。國防部軍事情報局，《中美合作所誌》，145、160；國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》下冊(臺北：國防部情報局，1962)，9-11；黃康永等口述、朱文楚採訪，《軍統興衰實錄：國民黨將領的親歷回憶》(杭州：浙江大學，2014)，142。

¹¹ 國防部軍事情報局，《中美合作所誌》，37-50。

¹² 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，20；李君山，〈戴笠與忠義救國軍〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》(臺北：國史館，2012)，153。

¹³ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，80-81。

¹⁴ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，81；國防部情報局，《交通警察總局誌》(臺北：國防部情報局，1973)，6-15。

¹⁵ 國防部情報局，《交通警察總局誌》，1；戴子翔，〈戴笠與抗戰時期交警制度之研究(1937-1946)〉(桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文，2014)，113-114；國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，78-79。

特檢處。1940年軍事委員會特檢處擴編，劉璠任處長，由軍統局考核，使特種檢查工作從中統與軍統共同負責，改完全由軍統局接手，並將職權從郵電檢查擴張到航空檢查及軍政機關秘密監察等。¹⁶因此日本投降前，軍統局實際負責水陸空運輸、郵電傳遞與軍政機關人員檢查工作，權限幾乎涵蓋所有面向。不過由於警察權並未統一，因此中央警政機構無法完全控管各地警察單位，導致內政部警政司雖由戴笠舉薦鄧裕坤擔任司長，軍統局卻未能完全控制警察系統，成為軍統局檢查權的少數缺口。¹⁷

除上述機構，戴笠還透過人員介派與私人交誼，將影響力延伸至軍令部與侍從室，其中以軍令部第二廳廳長鄭介民與侍從室第二處第六組組長唐縱最為重要。¹⁸鄭介民與唐縱在特務處時期分別擔任偵查科長與書記，可說是軍統局元老，不過兩人同時在其他單位另有職務，以致兩人雖然多少參與局內重大決策，但工作重心並不在軍統局，而這個情況剛好提供戴笠滲透其他機構的管道。¹⁹以鄭介民為例，在未進入特務處前，已在參謀本部任職，特務處任職後，先升任參謀本部第二廳處長，接著擔任軍事委員會第六部三組組長兼第一部二組組長。1938年軍統局成立時，兼任軍統局秘書主任，直到1939年2月年升任軍令部第二廳副廳長時，才卸除軍統局秘書主任職務。²⁰這層關係加上鄭介民並不刻意脫離軍統局，使得戴笠對第二廳具有一定控制力。同樣是軍統元老的唐縱，狀況則與鄭介民不同。唐縱在1936年轉任駐德武官，後於1938年任職於侍從室，隔年晉升第二處第六組少將組長，負責各情報機構所呈情報審核與綜合整理。²¹此時唐縱雖仍與戴笠、軍統局保持聯繫，一度擔任軍統局幫辦，但從日記來看唐縱頗不樂意，所以戴笠雖仍能藉唐縱得到一些「方便」，但實際影響力不如第二廳。²²

鄭介民、唐縱與軍統局主任秘書毛人鳳在軍統局的地位，一直居於戴笠之下，其他人之上，因而形成戴笠逝世後，軍統局後續發展的三股力量領導人。

二、研究動機

學界對抗戰時期軍事體制的看法，認為軍事委員會基於戰爭需求，不斷增設機構，造成其組織龐大、事權割裂，且軍政軍令分立，海空軍無法協同，問

¹⁶ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，67-71。

¹⁷ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，60-61。

¹⁸ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》下冊，9-11；張瑞德，〈侍從室與國民政府情報工作〉，《民國研究》27(2015.5):1-4。

¹⁹ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，13、27。

²⁰ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，27；國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》下冊，9-11。

²¹ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》（臺北：傳記文學，1998），36-40、59-60、74。

²² 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，241。

題叢生。加上軍事委員會又獨立於五院之外，與憲政精神不合，遂使抗戰勝利後有裁撤軍事委員會之決定，於行政院下設立國防部，以掌理軍政軍令，重新整理軍事體制。²³在這樣的觀點與脈絡下，自然將軍事委員會調查統計局（簡稱軍統局）改制，視為軍事委員會改組為國防部下的一環，但若從軍統局目前研究成果來看，似乎又並非如此。

過去認識中，認為由戴笠所主導的軍統局在抗戰結束後，分割為交通警察總局、國防部保密局、國防部第二廳與內政部警察總署等四機構，其中因交通警察總局仍直接由保密局控制，所以便有「一分三」或「一分四」兩種說法。但這些說法中，不論是採「一分三」或「一分四」，其實多僅就機構名稱或主要首長，如鄭介民、唐縱及毛人鳳等人職位變化做空泛說明，幾乎沒有深入研究，更沒有將軍統局改制與國防部成立一起討論。這固然是受限於以往欠缺相關檔案史料，因此僅有的材料多為當事人回憶與少數官方說法。

2011年，國防部軍事情報局將該局前身軍統局局長戴笠的相關檔案移交至國史館，加上《檔案法》規定，軍事情報局亦將大陸時期，主要為軍統局檔案移轉至國家發展委員會檔案管理局，成為國家檔案，使以往視為神秘機構的軍統局之相關檔案大量出現，惟至今為止，使用這批檔案進行相關研究的研究者並不多。以國史館所藏相關檔案而言，分為《戴笠史料》與《軍情局》兩個全宗，其中以前者較為重要。《戴笠史料》為國防部軍事情報局所移交《戴公遺墨》，分為政治、經濟、軍事、情報、組織、行動、訓練、司法、電訊、人事、經理、總務、一般指示、西安事變、其他等卷。此種分類是源自過去國防部情報局人員缺乏對檔案管理的認識，因此將局內所藏檔案中戴笠親批文件、手令、電函等，從各檔案原件中抽出彙編而致。這造成《戴笠史料》中文件雖含大量訊息，但研究者往往因無法理解或確定文件脈絡，造成使用困難，以致少有研究或引用。

檔案管理局所藏《國防部軍事情報局》檔案，係根據《檔案法》規定移交，與國史館所藏《軍情局》檔案相比，內容更為豐富。以交通警察總局改制相關檔案為例，《軍情局》檔案中僅有〈交警機構歷次調整改組案〉，但《國防部軍事情報局》中則還有〈交警總局建立案〉兩卷以及大量交警相關檔案如〈交警部隊整訓備戰案〉等。可惜學界對檔案管理局所藏檔案較不熟悉，使用者少，因此《國防部軍事情報局》檔案較不為外界所知。

抗戰時期軍統局為因應戰爭需求不斷擴張，至日本投降時，直接控制或間接參與的機構橫跨軍警，甚至擁有由美國培訓的部隊，但這樣龐大的組織在戰爭結束後，立刻面臨一系列挑戰。首先是隨戰爭需求消失而帶來的組織縮編與

²³ 張瑞德，〈軍事體制〉，收入張瑞德、齊春風、劉維開、楊維真著，《中華民國專題史》，抗日戰爭與戰時體制（南京：南京大學，2005），204-205。

人員裁減，緊接著為配合國家進入憲政體制，面臨的組織改制。1946年3月17日，戴笠於南京近郊空難逝世，讓正處於轉型關鍵時刻的軍統局頓失舵手，改由鄭介民、唐縱與毛人鳳共同領導，並在軍統局改組後各掌理一個機關，成為「三分天下」說法的由來，但實際狀況恐怕不如過去認定簡單。早在1945年，軍統局已對所屬機關如忠義救國軍等進行整併，相應而生者是多為一般人忽略的交通警察總局。這次改組表面由戴笠推動進行，但從最初提議、規劃到推行，其實皆為毛人鳳與吉章簡主導。改組設立交通警察總局雖受各方角力而拖延許久，不過組織規劃在1946年1月便已由蔣中正核定，時間點緊接於戴笠全力推動軍統局組織改造之前，這讓研究軍統局改制時，有必要將交通警察總局設立的規劃與過程一併納入，以便釐清此後方案的由來與整體考量。

雖然交通警察總局的成立對研究軍統局後續改制有其必要性，但遺憾的是過去並不為人所注意，致使過去對戴笠所提規劃的理解並不全面，也顯得有些跳躍。加上目前軍統局相關研究成果，多以戴笠為中心，這固然受軍統局為戴笠一手打造的影響所致，但結果造成戴笠研究就是軍統局研究的現象。不過人物研究與機關研究終究不同，尤其是戴笠過世時間較早，因此僅憑戴笠研究理解軍統局，不只讓軍統局的發展脈絡為人物行為所掩蓋，也讓現在對軍統局的認識，停留在戴笠過世的1946年。因此在戴笠逝世後才開始的軍統局改制，除少數當事人回憶外，多無研究成果提及。這些都導致現在對戰後軍統局的發展認識有限：既不清楚戴笠所提規劃的脈絡，亦不明白繼任者的看法從何而來，少有的成果，其立論基礎又多根據少數當事人說法，突顯出現有軍統局研究的困境。

對軍統局的認識不清，除導致對軍事情報體系發展的不了解外，亦影響對於戰後軍事體制改革的認知。以軍統局的角度來看，從附屬機構的改組到軍統局改制，雖有提到軍事委員會即將撤銷，但幾乎看不見國防部設立的討論，顯見箇中發展應遠比過去認知的更為複雜。加上由於過去的研究，幾乎都建立在各種回憶材料之上，使得現有研究可信度存疑。這些都使筆者希望能藉由相關檔案的爬梳與整理，更深入的理解軍統局戰後改制的進行，以機構發展脈絡檢視軍統局演變。

以機構發展脈絡的角度檢視軍統局，固然是研究所需採行的途徑，但戴笠對軍統局發展的特殊性仍須兼顧，因此回顧戴笠於戰後的計畫與行動仍屬必要。是以本文將先就戴笠於戰後所參與工作、試圖為軍統局尋找的出路與最後的組織改組計畫等進行探討，為戴笠死後的軍統局發展找出線索。最後轉向機關發展的脈絡，分別探討保密局、國防部第二廳、交通警察總局、內政部警察總署。為理解各機關分割後的發展，則勢必需要就機構組織、制度與運作稍加說明，以便釐清各機關在分割後的方向。其中保密局與國防部第二廳的情況特

殊，兩者間的關係糾結，因此須特別加以分析。而警察總署則與同為警察的交通警察總局分裂，所以會特別注意兩者與軍統的關係以及轉變。

三、研究回顧

目前軍統局相關的研究成果，基本上與戴笠密不可分，甚至可說戴笠研究就是軍統局研究。此現象固然肇因於軍統局和戴笠間的特殊關係，但是也與現有研究成果幾乎都針對戴笠其人又多以傳記為主有關。此現象造成現有對軍統局的研究多停在戴笠生前，對軍統局的說明於其空難逝世後，幾乎皆以「一分三」或「一分四」，寥寥數語帶過，或作為結尾附帶說明而已，這使戰後相關的研究成果非常罕見。

(一) 戴笠研究

關於戴笠的研究基本上皆以傳記呈現，且作者大多曾為軍統局成員，其中差異主要是受到政治立場的影響，使得這些傳記大致可按臺海兩岸分成兩派。唯一的例外是美國學者魏斐德(Frederic Wakeman, Jr.)所著 *Spymaster: Dai Li and the Chinese Secret Service* (《特工教父：戴笠和他的祕勤組織》)。²⁴魏斐德為美國重要中國史學者，最初主要研究領域為清史，後來將研究重心轉至 20 世紀中國政治史與上海，本書為其生前最後一本學術專書。全書 650 頁，其中 152 頁為註釋，參考書目達過 164 種，數量驚人，堪稱當時戴笠資料大成。除資料完整外，或許是受到其國學素養的影響，²⁵書中常觀察《三國演義》、《水滸傳》等文學角色可能對戴笠的影響，或藉此來理解戴笠，甚至在最後以《三國演義》中孔明逝世的場景與戴笠呼應，這種取徑和其他作品截然不同。²⁶可惜由於成書時間較早，戴笠與軍統局相關檔案都尚未開放，因此書中除了與美國相關的內容有較多檔案與美方資料作為依據外，大部分是根據各種傳記回憶錄比對而出。此外由於該書是以戴笠為中心的研究，因此針對軍統局戰後改制的部分極少，僅用 4 頁交代，且大致以「傳統」觀點來描述戴笠生前最後對軍統局的活動。

其餘的傳記，臺灣方面以張霽芝所著《戴笠與抗戰》、國防部情報局出版的《戴雨農先生全集》以及唐良雄的《戴笠傳》最為重要。²⁷《戴笠與抗戰》的

²⁴ 魏斐德(Frederic Wakeman Jr.)，《特工教父：戴笠和他的祕勤組織》(臺北：時英，2004)。按：中國大陸的譯本為：《間諜王：戴笠與中國特工》(南京：江蘇人民出版社，2007)。

²⁵ 魏斐德曾受學於國學大師毓鋆，並曾編有 *Nothing Concealed: Essays in Honor of Liu Yu-yiin*(無隱錄－劉毓鋆榮譽紀念論文集)一書，1970 年由成文出版社出版。

²⁶ 魏斐德(Frederic Wakeman Jr.)，《特工教父：戴笠和他的祕勤組織》，791。

²⁷ 唐良雄又名唐新，原不欲人知其身份，因此作者名僅「良雄」二字。張霽芝，《戴笠與抗戰》(臺北：國史館，1999)；國防部情報局，《戴雨農先生全集》(臺北：國防部情報局，1979)；良雄，《戴笠傳》(臺北：傳記文學，1981)。

作者張霽芝又名張宜生，曾進入特警班和中美班，兩度為戴笠學生，並主持暗殺中國大陸國家主席劉少奇和柬埔寨元首施亞努的湘江計劃，可說是標準的軍統人。在各種傳記幾乎都由軍統人撰寫的情況下，作者身份並不突出，特殊之處是該書原為香港珠海大學博士論文，性質並非一般傳記。在學術標準要求下，書中內容與其他傳記相比，多出許多檔案作為依據，加上論文在國史館出版前曾重新修訂，使得其可信度遠高於其他作品。不過由於其成書時間較早，許多檔案雖因作者身份特殊得以知曉，但卻難以核實，部分甚至在戴笠與軍統局檔案開放的今日，亦難以找到出處。此外由於研究的時間範圍為抗戰時期，對軍統局於戰後的改制事實上著墨不多。《戴雨農先生全集》出版者為國防部情報局，可說是官方認證的戴笠傳記，擁有許多檔案作為依據，但也因官方性質，視戴笠為英雄，文過飾非在所難免，因此僅能大略參看，並不適合當作主要根據。唐良雄所著《戴笠傳》是較早關於戴笠的傳記。唐良雄歷任軍統外勤副區長、調查室主任、中美合作所行動總隊隊長，為標準軍統人，成書較早且發行廣泛，使之後的研究多有採用。但由於該書是標準傳記，因此沒有任何引用資料，較難再為學術研究所使用。

沈醉及文強的《戴笠其人》與江紹貞所著《戴笠與軍統》是中國大陸方面相關傳記作品的代表。²⁸沈醉及文強皆是受中共逮捕的軍統局人員，後來皆擔任中國大陸全國政協文史資料委員會文史專員的職務，因此兩人按各自經歷撰寫文史資料，最後編輯成《戴笠其人》一書。兩人的背景，使所述內容多帶有臆測與自白性質，加上政治因素自然對戴笠妖魔化，造成書中內容可信度頗令人質疑。相比之下，《戴笠與軍統》則是另一種情況。江紹貞為中國社會科學院近代史研究所編審，並非軍統局人員出身，使該書更似學術著作，而非具回憶性質的作品。不過由於成書時間甚早，使內容僅能依賴中國大陸地區各種對戴笠與軍統的回憶。稍微特別之處，在使用唐縱遺落在中國大陸的日記與部分臺灣方面的傳記作品，但缺點仍是可信度問題與缺乏對軍統局改制部分的說明。

（二）軍統局研究

與軍統局相關研究，臺灣方面的最新成果，當屬國史館所出版《不可忽視的戰場——抗戰時期的軍統局》。²⁹書中包含三位國史館修纂人員與七位學者根據國史館新開放檔案所得之研究成果，是目前最具參考價值的作品，但是該書性質更接近論文集而非全面性研究專書。書中羅久蓉之〈從軍統局到保密局〉一文，是目前唯一針對軍統局改制的研究。³⁰該文大致說明軍統局改編經過與

²⁸ 沈醉、文強，《戴笠其人》（北京：文史資料，1980）；江紹貞，《戴笠與軍統》（鄭州：河南人民出版社，1994）。

²⁹ 吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編輯，《不可忽視的戰場——抗戰時期的軍統局》（臺北：國史館，2012）。

³⁰ 羅久蓉，〈從軍統局到保密局〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場——抗戰時期的軍統局》。

主導人物的互動，為後進對此段過程提供一個大致輪廓。但或許受篇幅限制，對於交通警察總局、國防部第二廳與內政部警察總署的著墨較少，且該文內容偏重於主導人物在過程中的規劃與行動，機關制度的狀況與變化則相對居次要地位。致使讀者難以得知軍統局到保密局間，除改革過程的混亂外，整個軍統局系統改編後的制度，各個遭分割而出的機關的運作，以及各機關間互動的情況，皆無從得知。

此外，《國防部情報局史要彙編》亦為重要的參考材料。³¹該書為國防部情報局於1962年出版，以紀念戴笠創立情報局前身軍統局三十週年，緬懷過去犧牲先烈，並供內部人員瞭解國防部情報局歷史的內部刊物。全書三冊分別介紹組織沿革部署、工作成果、訓練班狀況與人員的忠烈光榮事蹟，涉及範圍廣而內容豐富，可視為軍統局系統的官史。這種官方性質固然使內容具有一定可信度，但也由於其出版目的與內部刊物性質，導致內容多為簡單介紹，且特別需要注意是否有美化成分，尤其成書時，相關檔案並未開放，也要注意是否有不實的情形。

中國大陸方面的研究，以現任中國第二歷史檔案館館長馬振犢的作品為代表。馬振犢為大陸地區研究情報機構的著名學者，出版一系列關於國民政府時期秘密機構的專著，如《國民黨特務活動史》、《戴笠傳》、《軍統特務活動史》、《中統特務活動史》。³²由於《軍統特務活動史》、《中統特務活動史》與《戴笠傳》中大量內容與《國民黨特務活動史》一致，因此《國民黨特務活動史》可算其主要代表作。書中詳細說明中統局與軍統局的起源、發展到遷臺活動，涉及主題包含罕見的中英特種技術合作、軍統局改制，以及保密局成立後的狀況等。內容雖特別使用英國特別作戰執行部(Special Operations Executive, SOE)檔案、史丹佛大學胡佛研究所藏宋子文檔案、蔣中正日記等，並盡可能地使用臺灣所藏檔案，但由於成書時主要檔案尚未開放，因此引用資料仍多為回憶性質，殊為可惜。

除馬振犢的研究成果外，《軍統興衰實錄：國民黨將領的親歷回憶》是中國大陸方面最為重要，同時也最難使用的著作。³³原因除這是少有專章說明軍統局至保密局階段的專書外，更重要的是內容部分屬於口述歷史，部分是當事人遺稿，且受訪者身份特別，但也由於內容來源特殊，又無檔案或其他研究佐證，致使性質難定。書中主要受訪者為黃康永，原軍統局人事科長，按其職務

(臺北：國史館，2012)，259-309。

³¹ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》(臺北：國防部情報局，1962)。

³² 馬振犢，《國民黨特務活動史》(北京：九州，2012)；馬振犢、邢燁，《戴笠傳》(杭州：浙江大學，2013)；馬振犢、邢燁，《軍統特務活動史》(北京：金城，2016)；馬振犢、林建英，《中統特務活動史》(北京：金城，2016)。

³³ 黃康永等口述，朱文楚編，《軍統興衰實錄：國民黨將領的親歷回憶》(杭州：杭州大學出版社，2014)。

與身份，確實能提供珍貴資料，加上受訪原因和時間與沈醉、文強等人不同，所以不具文史資料式的自白性質，這讓口述採訪的成果理論上較為可信。但也由於口述時間較晚，甚至訪問尚未完成，黃康永便已過世，導致編整者需靠黃康永生前所留筆記資料完成。此外，編者朱文楚在內文中，並未區分口述、筆記資料與編者撰寫部分的不同，因此無法確定文中所提內容出處，讓全書可信度存疑，難以徵引使用或作為主要依據。

(三) 相關機構研究

以相關機構改組為主題的研究比軍統局本身更為稀少，且成果與參考文獻集中在交通警察或特警兩種機構上，其中碩士學位論文〈戴笠與抗戰時期交警制度之研究(1937-1946)〉與期刊論文〈戴笠與中央警校之「特警班」(1937-1947)〉是最新的研究成果。³⁴〈戴笠與抗戰時期交警制度之研究(1937-1946)〉主要在討論戴笠與交警系統的關係，同時一併述及忠義救國軍以及1946年成立的交通警察總局，為現有唯一完整針對抗戰時期交警系統的研究。但由於論文題目的時間斷限在抗戰時期，因此交通警察總局的內容不多，僅在結論前用一節的篇幅交代。除相關內文有限外，作者未發現檔案管理局所藏交通警察總局檔案，亦造成其論文有史料方面的缺陷。檔案管理局所藏《國防部軍事情報局》檔案中，有大量與交通警察總局相關的案卷，其中檔案管理局2008年所徵集〈交警總局建立案〉兩卷的遺漏可謂影響最大，使相關內容有進一步補充的空間。³⁵

〈戴笠與中央警校之「特警班」(1937-1947)〉是屬於過去較為研究所提及的警察。由於戴笠在1932年開始實際控制浙江警官學校，並在1936年浙江警校併入中央警官學校後，長期與李士珍競逐警察系統主導權，因此既有的戴笠研究多少已有涉及。不過這些一如過去的其他研究成果，大多缺乏堅實的檔案基礎，直到此論文透過檔案重新檢視戴笠與特警班的關係，才打破研究成果受材料可信度影響而存疑的狀況。但受限於論文主題為戴笠與特警班的關係，所以討論重點圍繞在中央警官學校中的特警班發展，其餘部分則為戴笠與李士珍間的競爭，未深入探討戴笠或軍統局與警察系統的關係，尤其是戰後發展的部分，文中篇幅不多。

除上述的研究成果外，針對交通警察總局這個由保密局直接掌控的組織，國防部情報局也於1973年出版《交通警察總局誌》，為研究交通警察總局最重

³⁴ 戴子翔〈戴笠與抗戰時期交警制度之研究(1937-1946)〉，桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文，2014)；劉惠璇〈戴笠與中央警校之「特警班」(1937-1947)〉，《臺灣警察專科學校警專學報》5.5(臺北，2013.04)：1-36。

³⁵ 〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040；〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

要的文獻之一。³⁶《交通警察總局誌》的編審委員不乏交通警察總局主要負責人，包含策畫交通警察總局者，如吉章簡、徐志道等。該書作為內部刊物的性質，內容主要為交通警察總局於各地的業績及成果，尤其是在國共戰爭中參與的各場戰役，針對制度方面的說明有限。且受到官方內部出版物性質，與編印時檔案未開放的影響，加上編審委員又不少為當年主事者，因此或多或少會有美化、偏頗或避而不談之處，使用上尤需審慎。不過該書關於交通警察總局沿革的部分，在多數研究僅一筆帶過的狀況下，對釐清交通警察總局的發展幫助甚大。

同樣是由官方出版的《中美合作所誌》，狀況則略為不同。³⁷《中美合作所誌》於1970年出版，但發行不廣，現在市面流通者，為張力協助校編、增補附錄與說明研究現況的2011年版。透過書中所述的出版緣起與再版說明，可以得知該書編訂過程嚴謹，除當事人回憶外，多是以檔案作為編撰依據，使張力認為具有極高史料價值。因此新修訂版並未改動或增補內文，僅對部分時間有誤者做考訂改正。不過受到主題的影響，內容侷限在中美合作所，唯一與戰後軍統局發展相關者，僅中美合作所的結束。



³⁶ 國防部情報局編，《交通警察總局誌》（臺北：國防部情報局，1973）。

³⁷ 國防部軍事情報局編，《中美合作所誌》（臺北：國防部軍事情報局，2011）。

第二章 軍統改制的發動與規劃

軍統的改制，在抗戰甫一結束，就已經展開。本章將從戴笠在戰後的活動開始談起，接著說明軍統與中美海軍合作，藉以重建軍統改制的背景，最後將討論組織改組的發起與規劃，以釐清過去對軍統局到保密局之間發展的誤解。

一、戴笠與戰後接收

戴笠作為軍事委員會調查統計局的締造者與負責人，在軍事情報系統有特殊的地位，所以探討軍統局的組織變革，勢必由戴笠開始。但若從戴笠於抗戰結束後發布的命令與批示來看，可以發現軍統局對組織改組的因應與方案，最初多出自如毛人鳳、潘其武、吉章簡等人之手，這讓重新追蹤戴笠在戰後初期的行動與工作重心變得必要，如此才能釐清為何產生這種狀況與可能的影響。

（一）芷江受降

1945年8月10日晚上，日本投降的消息透過重慶美軍總部傳開，如何處理日本投降，頓時成為國民政府的當務之急。¹而在安徽歙縣一帶視察忠義救國軍的戴笠，雖至8月12日才收到由重慶拍來的日本投降電報，但也立刻發電通令「就當前情勢之演進，隨時協商、隨時檢討、隨時策進以竟全功」。²不過這時戴笠首先注意的不是如何安排日本投降，而是在華日軍的反應以及防止共軍進入淪陷區。因此在8月12日的電報中，戴笠稱此刻是「奸匪企圖奪取敵人武裝與侵入各重要地區之時」，³接著在8月13日的電文中對毛人鳳等部屬表示：

……此次敵寇之失敗，其對吾國悔恨之心理交集，而奸匪又圖于此敵寇接受投降之時，奪取其裝備，在積極方面則圖與中央抗，在消極方面將以為向中央討價還價之準備。本局職司情報之搜集與研究，並負鎮壓反動之責，故對敵寇投降後其國民心理之向背，與奸匪在日本投降後之打算，本局內外各單位諸同志，均應密切注意觀察與調查……⁴

¹ 王正華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第62冊（臺北：國史館，2012），66-67。

² 「竟」為原文用字。「戴笠電蔣中正」（1945年8月12日），〈戴公遺墨—政治類（第1卷）〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0001-072；「戴笠電毛人鳳等」（1945年8月12日），〈戴公遺墨—一般指示類（第1卷）〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010113-0001-014。

³ 「戴笠電毛人鳳等」（1945年8月12日），〈戴公遺墨—一般指示類（第1卷）〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010113-0001-014。

⁴ 「戴笠電毛人鳳等」（1945年8月13日），〈戴公遺墨—情報類（第4卷）〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010104-0004-001。

是以此時戴笠上呈給蔣中正的電文，特意集中在共軍與各地日軍的反應。直到8月17日，戴笠收到擔任南京偽國民政府浙江省長丁默村電文後，才漸漸成為受降安排的重要傳話管道之一。⁵

8月15日上午，日本正式宣佈無條件投降，蔣中正於正午致電駐華日軍最高指揮官岡村寧次，指示「應即通令所屬日軍，停止一切軍事行動，並派代表至玉山接受中國陸軍總司令何應欽之命令」。⁶8月17日，岡村寧次電覆表示將派今井武夫總參謀副長等，先至浙江杭州候命，再飛江西玉山。⁷同時丁默村在8月17日接連發兩封電文給戴笠，一是關於日軍撤出寧波、金華等地問題，另一則是為轉達岡村寧次已同意派出代表，可以隨時搭機起飛，但不確定究竟是要飛至江西玉山還是福建建甌。⁸8月18日上午，戴笠先回覆將請示戰區指揮官顧祝同，並於下午告知：「已改定芷江與岡村總司令之代表今井晤商」。⁹不過會面地點並未就此確定。下午5點15分戴笠又接到丁默村電報，稱今井武夫已經由南京飛往杭州，準備於8月19日上午在南城與何應欽會面，讓戴笠緊急發電給丁默村，告知何應欽恐無法趕到南城，因此先請今井武夫暫留杭州靜待消息。¹⁰近一個小時後，戴笠再度拍電告知丁默村：「何總長已于今日自重慶飛往昆明轉芷江矣，請兄即告知今井少將，明（十九）晨可直飛芷江與何總長晤談」。¹¹稍晚，戴笠收到丁默村的回電，稱今井武夫8月19日將先由杭州飛至漢口，8月20日上午再飛湖南芷江。自此看似一切都安排妥當，不過今井武夫真正出發的時間較電報中所稱晚一日，當中緣由無法透過戴笠方面的檔案得知，但若藉由蔣中正與今井武夫方面的資料，似乎比較能完整釐清芷江受降的狀況。

今井武夫對這段時間的回憶指出，當時在華日軍總部所接到的消息相當混亂，除有要求派代表至玉山的訊息以外，還曾接到要求代表飛往建甌、長沙等地的指示，這讓日方感到相當困惑，因此擔任代表的今井武夫8月18日先飛至杭州請浙江省主席丁默村幫忙，期望透過特殊管道向顧祝同查明情況，這才讓戴笠接到了丁默村的電報，並成為另一個溝通的途徑。當日晚間今井武夫由丁默

⁵ 「戴笠電丁默村」(1945年8月18日)，〈戴公遺墨—軍事類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0003-042。

⁶ 王正華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第62冊，181-191。

⁷ 王正華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第62冊，216。

⁸ 「戴笠電蔣中正」(1945年8月18日)，〈戴公遺墨—軍事類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0003-040。

⁹ 「戴笠電丁默村」(1945年8月18日)，〈戴公遺墨—軍事類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0003-042；「戴笠電丁默村」(1945年8月18日)，〈戴公遺墨—軍事類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：1144-010103-0003-043。

¹⁰ 「戴笠電蔣中正」(1945年8月18日)，〈戴公遺墨—情報類(第2卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：1144-010104-0002-059；「戴笠電丁默村」(1945年8月18日)，〈戴公遺墨—軍事類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：1144-010103-0003-045。

¹¹ 「戴笠電丁默村」(1945年8月18日)，〈戴公遺墨—軍事類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：1144-010103-0003-041。

村處得知玉山機場無法使用，會面地點改在芷江機場後，就放棄飛往玉山，而於第二天早晨經上海飛回南京。8月19日，在華日軍方面又透過其他管道，確認芷江機場為蔣中正所指定地點後，今井武夫才又於8月20日先飛至漢口過夜，並於8月21日早上10時飛往芷江。¹²將戴笠電文與《今井武夫回憶錄》中的時間點相互對照，會發現兩者有所出入，不過若以回憶錄為事後所記的性質來看，今井武夫至杭州企圖透過丁默村與顧祝同聯絡一事的時間點，似乎可以判定為今井武夫所記時間有誤，但要解釋戴笠呈報電文中所記載時間為何有誤，就需重新檢視蔣中正與岡村寧次間的通信。

8月17日，蔣中正接到岡村寧次將派今井武夫等人於8月18日飛至杭州待命的覆電後，即發電告知岡村寧次，玉山機場無法使用，需改至芷江機場，¹³接著又於8月18日電令岡村寧次派今井武夫等人於8月21日至芷江洽降。¹⁴至8月19日岡村寧次覆電，告知將依蔣中正前電規定時間飛往芷江，並將代表團成員與所乘飛機詳細說明。¹⁵這裡除顯示今井武夫等人8月21日飛往芷江確實是按照蔣中正的指示外，還突顯出各方溝通確有相當問題。透過戴笠發給丁默村的電文內容與過程來看，其實可以很明顯發現此時資訊的傳遞相當倉促，不管是地點還是時間，戴笠都是以電話與戰區指揮官顧祝同聯絡，再將顧祝同的指示傳給丁默村，最後才回報蔣中正聯絡的狀況。

這種訊息先經過何應欽再到顧祝同，接著由戴笠傳給丁默村，最後到今井武夫手上的結構，一來經手的人過多，戴笠與顧祝同間的電話聯繫又不如電報清楚，¹⁶產生錯誤似乎在所難免，加上戴笠並非取得蔣中正的指示後才發電給丁默村，而是事後才呈報蔣中正，造成錯誤產生之後無從預先糾正，而這種日期的矛盾，似乎就是造成今井武夫接到訊息後，仍然半信半疑的原因。不過就結果來看，戴笠所傳遞的電文中雖有日期上的錯誤，但地點方面仍是與日軍南京總部可能接到的電令一致，這應該就是讓今井決定先飛回南京的原因，顯示第二溝通管道對芷江受降的安排有相當影響。只不過在這個過程中，戴笠所扮演的角色過去並不為人所知，從而忽略戴笠在戰爭結束之初真正的工作重心。

（二）東南淪陷區接收

在日本透過瑞士向盟國表示願意接受無條件投降的同時，戴笠與梅樂斯兩人的位置，不僅讓戴笠意外成為安排芷江受降的溝通管道，也使得軍統局有機

¹² 今井武夫著，《今井武夫回憶錄》翻譯組譯，《今井武夫回憶錄》（上海：上海譯文出版社，1978），222。

¹³ 王正華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第62冊，216-217。

¹⁴ 王正華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第62冊，234-235。

¹⁵ 王正華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第62冊，257-258。

¹⁶ 戴笠與顧祝同的聯繫大部分以電話為主，因此相對電報而言，較容易產生因收訊不佳、口語溝通不良所造成的錯誤。

會搶先與「偽軍」合作，並在第一時間指揮忠義救國軍等進入東南淪陷區，如杭州、上海與南京等指標性城市，阻止共產黨勢力的侵入。¹⁷因此在戴笠接獲日本投降消息後，第一時間即向蔣中正請求同意，讓位於杭州天目山的忠義救國軍往京滬、滬杭兩線挺進，希望立刻搶占交通線。¹⁸除此之外，戴笠還電令福建與浙江海門一帶的中美合作教導營，立刻乘坐帆船往上海近郊與浦東地區集中待命，同行的梅樂斯也通令各地中美合作所美方人員，隨時準備與中方一同搶進淪陷區。¹⁹第二日，戴笠又下令從中美合作所已訓練完成的學員中，挑出 500 人編成一個教導營，會同忠義救國軍第三縱隊與美方人員於 8 月 15 日向上海與杭州推進。²⁰由於當時在華日軍並未正式收到停戰訓令，所以 8 月 13 日仍有零星日軍部隊攻擊忠義救國軍，戴笠當日晚間的電文就提到：

.....昨日前方證實敵寇宣佈無條件投降，後續李總司令覺于昨下午 2 時派員，決與敵接洽，集經河橋五華里以北地區，準備于今天上午飭其繳械，我駐河橋市街之忠救軍第四團第二營，以敵已與李總司令商言投降，雙方業已停戰，故疏於戒備，該敵于今日辰三時半竟又與一槍以刺刀、大刀衝進河橋街上忠救軍第四團第二營之駐地，致營長當場陣亡，士兵死傷亦多，敵即向分水方向退去²¹

這讓戴笠只能「通飭各有關部屬記取此役教訓，提高警覺嚴密戒備」。²²

在與漢奸、偽軍合作方面，8 月 16 日戴笠呈蔣中正報告的電文中提到：「當前對淪陷地區治安之維持與奸匪活動之制止，生局對漢奸與偽軍均作積極之爭取與運用」。²³至於實施的具體細節，則可在戴笠 8 月 17 日致忠義救國軍總指揮馬志超的電文中看到一部分：

.....2.劉方雄同志可以忠救軍高級參謀或本局上海特派員名義，利用與敵方已有之種種關係，迅行化裝赴滬並攜帶能與局本部及弟通之密本，並率領少數幹員攜帶電台兼程赴滬，與敵今井山丸等暗中聯絡，告以必須服從委員長八月十一日之

¹⁷ 「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 12 日)，〈戴公遺墨—政治類(第 1 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0001-072。

¹⁸ 「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 12 日)，〈戴公遺墨—政治類(第 1 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0001-072。

¹⁹ 「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 12 日)，〈戴公遺墨—情報類(第 3 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010104-0003-030。

²⁰ 「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 13 日)，〈戴公遺墨—政治類(第 1 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0001-071。

²¹ 「覺」為原文用字。「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 13 日)，〈戴公遺墨—軍事類(第 4 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0004-044。

²² 「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 13 日)，〈戴公遺墨—軍事類(第 4 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0004-044。

²³ 「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 16 日)，〈戴公遺墨—政治類(第 1 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0001-067。

廣播之意旨，敵軍暫在現地協同中央業已委任之前偽方軍警並聯合當地民眾，極力維持地方治安以嚴防奸匪之擾亂，俟中央軍到後，則將其武器交給委座所指定接收之部隊，以免地方糜亂，能如是則委座依據東亞和平與世界民主國家共存共榮之旨趣，必能予以種種之維護也 3. 敵人陰險狹隘成性，且八年抗戰對吾人恨之刺骨，故方雄同志此去只能以其個人，充其量只能說代表弟向其致意，不能說代表整個中央也，並須處處留心，免為敵寇所挾制 4. 昨接渝電，中央已決定由空運運送兩軍兵力先到京滬，究竟何軍先往，弟意何總長抵鉛山時當可決定，本軍應即委派得力之參謀人員速往京滬、滬杭及蘇嘉沿線與業已接受本局委任之偽軍聯絡，以便協助本軍向京滬杭近郊迅行挺進，是項人員可由政治部與調查室及本軍之額外官佐中選派，並攜帶密本，利用自有與偽軍之電台與總部電台通報，並酬派優良之報務人員同往，以便策劃通訊，各派人之參謀人員等並須優給其費用，不准向偽軍與敵軍有任何之需索致敗壞吾人之信譽 5. 方雄同志此去對尚未接受本局委任之偽軍，均可查明其實力，予以先遣軍司令或先遣縱隊等名義，此事本局已奉委座諭准辦理也 6. 即由兄處先發方雄同志國幣壹百萬圓攜往應用，並須擔任本局之情報工作，希迅行出發星夜前進，沿途須有電告呈總部，發餉不敷之款，弟明日當有送上也.....²⁴

當中可以看出戴笠對於東南各省接收的處理，大致是先派出特務團隊到上海等重要區域與日方、偽軍聯絡，接著一方面針對日方人員在投降後期望不受懲罰的心理，以可有「種種之維護」為利誘；另一方面讓特務先探清偽軍將領實力如何，若有足夠實力則給予「先遣軍」或「先遣縱隊」的名義，讓國軍接收前不致有任何空窗期。不過有兩點特別值得注意：首先，戴笠特別囑咐特務只能用個人，最多是戴笠的名義拉攏日方人員，這似乎是擔心未來對日方人員的處理，可能因這時的接觸而綁手綁腳。其次，戴笠特別注意派出人員的紀律與操守，除要求「不准向偽軍與敵軍有任何之需索」，還配合「優給其費用」與保證隨時補足薪餉的方式，從根本著手防止接收紀律敗壞的狀況產生。²⁵

至 8 月 18 日，戴笠已經與丁默村密切聯繫，忠義救國軍也到達隨時可進入杭州的位置，但這時戴笠擔心忠義救國軍外圍部隊軍紀不佳，可能滋擾淪陷區民眾，因此明確要求忠義救國軍不得自行進入杭州，除非是日軍撤防，才可透過丁默村取得日方諒解後，開到杭州附近，但依舊不得進入杭州。²⁶就 8 月 19

²⁴ 「戴笠電馬志超」(1945 年 8 月 17 日)，〈戴公遺墨—軍事類 (第 3 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0003-051。

²⁵ 「戴笠電馬志超」(1945 年 8 月 17 日)，〈戴公遺墨—軍事類 (第 3 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0003-051。

²⁶ 「戴笠電馬志超」(1945 年 8 月 18 日)，〈戴公遺墨—軍事類 (第 4 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0002-034。

日的狀況來看，戴笠似乎都已安排妥當，各淪陷地區的偽軍多被戴笠掌握，上海與杭州也各有周佛海與丁默村坐鎮維護治安，不過接下來的發展卻不順利。²⁷先是治安事件頻頻傳出，之後軍紀不佳使得滋擾事件不斷發生，接著由於各方人員搶進造成淪陷區的情況混亂，加上共產黨不斷製造各種軍事衝突，這些都讓京、滬、杭的接收顯得危機重重。

治安事件方面，丁默村 8 月 19 日深夜所發的電報，指滬杭路火車近日已被炸三次，這讓戴笠只能將於潛待命的忠義救國軍 2500 人調往杭州，接著再將中美合作所學生 600 人，交由交通巡察處副處長兼中美合作所參謀長李崇詩率領開往杭州，並不斷發電督促丁默村維持當地治安。²⁸8 月 22 日起共產黨問題開始浮現，戴笠先是接到丁默村的來電，指稱：「因中央軍正規部隊尚未到達，杭州敵軍又準備撤退與繳械，奸匪復在近郊大肆活動，致杭州情形日來漸形混亂」，使戴笠只能先派人接洽。²⁹之後又接到消息指出：

……〈一〉匪主力已抵江浦六合約十餘萬人，有渡江窺京模樣，現江陰、揚州、鎮江、六合、漂陽、金壇、高淳均被匪圍攻〈二〉浙東地區之匪兩萬餘人，由餘姚竄犯南匯、川沙，現滬郊已有匪六千餘人，並在滬市鼓動罷工罷學，京滬路車亦因匪擾被阻〈三〉犯杭郊匪二百餘皓已被偽軍張華夫部擊退，現紹興形勢危急，庵東偽稅警團被匪色圍……³⁰

促使戴笠認為應該資助偽軍以打擊共軍，不過第三戰區指揮官顧祝同似乎有不同看法，讓戴笠多所抱怨。³¹軍紀方面，雖然在部隊出發前，已「要求部隊紀律必須嚴行整飭，服裝亦須力求其整齊」，甚至命令配戴臂章作為識別。³²但從 8 月 24 日起就不斷有忠義救國軍違紀事件的通報，戴笠只能不斷拍電調動當地特工人員火速前往處理，並電令嚴懲不法，³³甚至在電文中痛斥「倒行逆施禍

²⁷ 「戴笠電丁默村」(1945 年 8 月 19 日)，〈戴公遺墨—政治類(第 2 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0002-034；「戴笠電宋子文」(1945 年 8 月 19 日)，〈戴公遺墨—軍事類(第 2 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0002-010。

²⁸ 「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 20 日)，〈戴公遺墨—軍事類(第 3 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0003-036；「戴笠電趙冰谷」(1945 年 8 月 20 日)，〈戴公遺墨—行動類(第 2 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010106-0002-033；「戴笠電丁默村」(1945 年 8 月 20 日)，〈戴公遺墨—政治類(第 2 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0002-035；「戴笠電丁默村」(1945 年 8 月 25 日)，〈戴公遺墨—政治類(第 2 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0002-036。

²⁹ 「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 25 日)，〈戴公遺墨—軍事類(第 3 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0003-037。

³⁰ 「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 25 日)，〈戴公遺墨—軍事類(第 3 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0003-012。

³¹ 「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 25 日)，〈戴公遺墨—軍事類(第 3 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0003-012。

³² 吳淑鳳等編輯，《戴笠先生與抗戰史料彙編：中美合作所的業務》(臺北：國史館，2011)，115-121。

³³ 「戴笠電金家讓」(1945 年 8 月 24 日)，〈戴公遺墨—軍事類(第 2 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0002-040；「戴笠電黃和吟」(1945 年 8 月 24 日)，〈戴公遺墨—司法類(第 1 卷)〉，《戴

國害民」，威嚇部隊指揮官「必有辦法嚴懲不貸」。³⁴

最後，「上海情形因奸黨之活動，與中央各部份有關人員幼稚狂妄之舉動，已相當混亂」，所以日本與南京偽國民政府都希望戴笠與杜月笙可以至上海處理，加上覺得在淳安的中美合作所辦事處遠距指揮，似乎已不足以壓制日益混亂的局勢，戴笠乃決定 8 月 28 日於南城面見何應欽之後，與杜月笙飛往上海處理。³⁵不過就之後的檔案來看，無法確定戴笠是否真有到上海，僅知道戴笠 8 月 31 日仍在上饒，9 月 3 日則因「各方所派特工人員互相爭權」而生的「情形紊亂」在淳安被派往南京整飭。³⁶待南京與上海的工作結束後，對戴笠與軍統局而言，接收工作便已告一段落，戴笠的工作重心才開始轉移到其他方面，如全國漢奸逮捕以及與美國的軍事合作。³⁷

綜合種種命令與行動來看，顯示戴笠在戰後初期接收中所扮演的角色，可能遠比過去所知更為重要且正面：戴笠確實與周佛海、丁默村以及日方人員合作以維持治安，而忠義救國軍與中美合作所也確實在戴笠的指揮下，迅速搶進杭州、上海和南京等城市。不過這些部隊很長的一段時間內，只在城市外圍或交通線上，並未真正進入杭州、上海和南京等城市內，而這可從戴笠幾度明令忠義救國軍不得進入杭州市得知。此外戴笠對於軍紀相當重視，任何劫掠人民的部隊官兵皆下令即刻逮捕，甚至立刻槍決。最後藉由目前所見的檔案，也看不到戴笠有下達接收財產與產業的命令，相反的戴笠曾明令「敵偽財產此時不能由部隊逕行接收」，³⁸與過去的看法有相當差異。

笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010108-0001-039；「戴笠電馬志超」(1945年8月24日)，〈戴公遺墨—行動類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010106-0003-009；「戴笠手令轉飭鮑步超」(1945年8月26日)，〈戴公遺墨—行動類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010106-0003-010；「戴笠電丁默村」(1945年8月26日)，〈戴公遺墨—行動類(第2卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010106-0002-032。

³⁴ 「戴笠電金家讓」(1945年8月24日)，〈戴公遺墨—軍事類(第2卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0002-040。

³⁵ 「戴笠電蔣中正」(1945年8月27日)，〈戴公遺墨—情報類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010104-0003-023。

³⁶ 8月31日至9月3日間，沒有檔案資料可以顯示出戴笠的所在位置，不過馬振犢《國民黨特務活動史》稱戴笠於9月1日於上海設立辦事處並舉辦大型酒會。但若9月1日戴笠真的在上海，僅能停留兩日處理上海的協調事宜，似顯短促，且若已在上海設立辦事處，似乎無趕回淳安辦公的需求。筆者推測因上饒至上海會經過淳安，所以戴笠經過淳安時，因故逗留淳安辦公，在此接到蔣中正的電令，之後就先至南城待梅樂斯來接飛往南京，至11日戴笠手書文件才顯示在上海，不過這僅是可能的推測。「戴笠電蔣中正」(1945年8月31日)，〈戴公遺墨—軍事類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0003-014；「戴笠電蔣中正」(1945年9月3日)，〈戴公遺墨—政治類(第2卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0002-002；「戴笠電蔣中正」(1945年9月6日)，〈戴公遺墨—其他類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010199-0003-049；「戴笠電蔣中正」(1945年9月11日)，〈戴公遺墨—其他類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010199-0003-050；馬振犢，《國民黨特務活動史》(北京：九州出版社，2012)，606。

³⁷ 羅久蓉，〈軍統特工組織與戰後「漢奸」審判〉，收入國史館編，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》(臺北：國史館，2000)，515-546。

³⁸ 「戴笠電令毛人鳳」(1945年8月25日)，〈戴公遺墨—軍事類(第4卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010103-0004-013。

（三）漢奸逮捕

在處理日本投降與接收淪陷區的同時，如何處理漢奸也成棘手問題，特別是在國軍尚未進入淪陷區的期間，中央亟需偽軍和南京偽國民政府官員的配合以維持局勢穩定，因此當戴笠得知蔣中正指示由中央黨部、軍令部、國民參政會、司法行政部辦理對漢奸的懲處時，就發電向蔣氏建議：

……抗戰八年餘來，生局工作對敵偽漢奸係主要之部門，對漢奸之罪行，生局較有詳細之記載，且過去為打擊敵寇與奸匪。當前對淪陷地區治安之維持與奸匪活動之制止，生局對漢奸與偽軍均作積極之爭取與運用，同時生鑒于過去兩個月中，因福州、溫州之克復，閩、浙兩省府與參議會，頗有以生局係包庇漢奸者目之，實則運用漢奸與偽軍以對付敵寇與奸匪係特種工作應取之手段，亦係中央之決策，……³⁹

雖然無法由檔案得知蔣氏對於此電的意見，但從蔣中正在 10 月 1 日手令由軍統局負責主持全國各地逮捕漢奸來看，⁴¹應該是同意戴笠的這項建議，只不過當時的局勢，雖已有「懲治漢奸條例」等法規，但各方似乎都沒有餘力思考如何完整處理漢奸問題，直到淪陷區的接收大致底定後，才開始以全國的角度思考。⁴²

此時各方都沒有仔細思慮如何全國性的處理漢奸問題，但戴笠對指標性人物仍有予以特別處理，其中對陳公博、丁默村與周佛海是最重要的例子，惟這三者可分為兩種不同狀況。首先，時任南京國民政府代理主席陳公博，可能由於未在日本投降前「反正」，因此蔣中正對陳公博 8 月 18 日的電文批示「此輩漢奸毫無人格不予置理」，⁴³8 月 19 日又對另電批示「此等漢奸無恥，何必再理」。⁴⁴蔣中正這種態度自然也影響戴笠的處理方式，只不過這時接收是第一要務，因此並未對陳公博採取嚴密的監控措施。8 月 23 日戴笠呈報截聽到的日本電訊，內容顯示陳公博確實未得任何重慶方面的訊息，但陳公博仍相信在公領域上能重新取得蔣中正的信任，雖然與抗戰時期在重慶的人物或蔣中正沒太多

³⁹ 按：戴笠以政府尚有運用漢奸與偽軍以對付奸匪之必要，以及策反運用工作多由軍統負責的情況下，請求成為懲處漢奸負責機關之一。原件僅稱參政會，推測應為國民參政會。「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 16 日)，〈戴公遺墨—政治類（第 1 卷）〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0001-067。

⁴¹ 「戴笠呈蔣中正及蔣中正電何應欽」(1945 年 12 月 10 日-1945 年 12 月 16 日)，〈一般資料—民國三十四年（三）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00303-090。

⁴² 此時雖有「危害民國緊急治罪法」、「懲治漢奸條例」等法規，但在戰後處理時依舊混亂，為此國民政府先於 1945 年 11 月 23 日頒布「處理漢奸案件條例」試圖解決，接著又多次修正「懲治漢奸條例」。呂芳上主編，《中國抗日戰爭史新編》，戰後中國（臺北：國史館，2015），162-168。

⁴³ 王正華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第 62 冊，244-245。

⁴⁴ 王正華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第 62 冊，268-269。

私誼，⁴⁵而這似乎讓戴笠更沒有太多的戒心。直到 8 月 25 日戴笠接獲偽軍將領任援道的電報，指稱：「自陳公博以下均飛離京，諸軍警官長亦均逃亡」，顯然讓他感到顏面無光。8 月 28 日，戴笠上呈關於陳公博逃亡的報告：

……據截獲敵南京大使館本(八月)二十六日十四時五十五分、十五時，及十五時四十分，先後發致東京敵外務省密電三份，其原文如下：

「關於保護前中國代理主席陳公博……前已由本人與岡村司令官商議，並由陳公博毫無忌諱之說明我方之希望。至二十三日早，陳公博曾派周隆庠來稱……決定打算於適當時期離開南京，並經過種種考慮之結果，擬前往日本，關於此務希予以援助……」⁴⁶

這顯示陳公博等人已在日本官方護送下逃往日本，因此戴笠只能下令對陳公博、褚民誼等人的家屬進行監控，並建議由中央責令日方交出這些逃至日本的漢奸。⁴⁸

相對於陳公博，丁默村與周佛海在日本投降前，已經與國民政府合作，因此在日本投降後的待遇就有所不同。戴笠似乎沒有特別監控兩人，待 9 月中旬接收底定後，才由軍統局派人派機，將周佛海、羅君強、丁默村等人集中上海，並計畫於 9 月 24 日從上海送至重慶，再派旅行車、卡車等車輛，把人從機場接送至養佳山或白公館等地安置。⁴⁹不過最後至 9 月 28 日，在蔣中正命令下，⁵⁰於 9 月 30 日周佛海辭去上海行動總司令的同時，才將周等人送到重慶「待罪」。⁵¹

透過觀察戴笠對陳公博、周佛海和丁默村的處理過程，可以發現戴笠此時對漢奸問題的態度並不積極，角色相當模糊，算是被動的執行者。造成戴笠對漢奸問題消極以對的原因，由檔案難以得知，但就檔案內容與涉及事件的數量

⁴⁵ 「戴笠呈蔣中正」(1945 年 8 月 24 日)，〈一般資料—民國三十四年(二)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00302-013；「戴笠呈蔣中正」(1945 年 8 月 24 日)，〈一般資料—民國三十四年(二)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00302-014；「戴笠呈蔣中正」(1945 年 8 月 24 日)，〈一般資料—民國三十四年(二)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00302-015。

⁴⁶ 按：三電詳述陳公博等人在日方協助下赴日之過程。「戴笠呈蔣中正」(1945 年 8 月 28 日)，〈一般資料—民國三十四年(二)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00302-023。

⁴⁸ 「戴笠呈蔣中正」(1945 年 8 月 28 日)，〈一般資料—民國三十四年(二)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00302-023。

⁴⁹ 「戴笠電令毛人鳳」(1945 年 9 月 21 日)，〈戴公遺墨—總務類(第 6 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010112-0006-064。

⁵⁰ 「蔣中正電令毛人鳳」(1945 年 9 月 28 日)，〈汪偽組織(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090200-00022-346。

⁵¹ 「周佛海呈蔣中正」(1945 年 10 月 1 日)，〈革命文獻—偽組織動態〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020300-00003-069；周佛海著，蔡德金編注，《周佛海日記全編》(北京：中國文聯出版社，2003)，1026。

分布來看，除此時仍需仰賴部分偽政府官員以外，更主要的原因或許是接收淪陷區、維持各地治安以及防堵共產黨等工作，已經佔去戴笠大半的注意力，這也才讓陳公博有機會逃到日本。這點就陳公博搭機出逃後，戴笠馬上就接到通報，且隔日就藉由截聽並破譯日本駐南京大使館傳回外務省的密電，得知陳公博的逃亡時間、行經路線與隨行人員來看，可得知戴笠與軍統局應有足夠能力對陳公博等人做嚴密的監控。因此陳公博的逃亡成功，與其說是戴笠或蔣中正縱放，⁵²不如說是輕忽所致，否則在陳公博逃亡成功後，戴笠甚至蔣中正也不會特別努力將人抓回。⁵³而對周佛海與丁默村等人，或許是因雙方的合作，讓戴笠對之也較為優待，此外根據周佛海日記的回憶，戴笠於9月中旬時曾告周佛海，蔣中正對其「必力保全」，雖不知是否純屬安撫言論，但應該可從這樣的對話中，看出戴笠心態為何。

二、軍統與中美海軍合作

戴笠在日本投降後除忙於受降、接收與漢奸逮捕等工作外，在戰後中美海軍合作的推動上亦投入不少心力。這時中、美表面看來皆為延續戰時中美特種技術合作所累積的情誼，但雙方動機與盤算都不止於此。對戴笠與軍統局而言，中美特種技術合作即將終止，由美方主動提出海軍合作延續關係，自然沒反對的理由，因此大力推動並成為戰後接收與漢奸逮捕外，戴笠最初主要的工作重點，無形中創造出忠義救國軍、別動軍與中美合作所教導營等部隊第二條可能出路。這段歷程過去並不受人重視，但它卻曾經是軍統局相關組織的改組方向之一，因此仔細釐清軍統局在戰後與美國海軍的互動，有其必要性。

（一）中美合作所對戰後海軍合作的推動

戰時軍統局與美國海軍的合作，展現在中美合作所上，雙方透過協議規定合作關係到同盟國對日戰爭結束為止。不過一個聯合機構的結束並不是這麼簡單，對此，張霽芝所著《戴笠與抗戰》「中美合作所的演變與結束」一章內寫到：

中美合作所結束後，新的合作業務和合作機構問題，美海軍高級將領與梅樂斯將

⁵² 馬振牘，《國民黨特務活動史》，611。

⁵³ 「周至柔等呈蔣中正」（1945年9月1日），〈革命文獻—偽組織動態〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020300-00003-068；「商震致斯特拉邁函與備忘錄」（1945年10月1日），〈革命文獻—偽組織動態〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020300-00003-070；「何應欽電蔣中正」（1945年10月4日），〈革命文獻—偽組織動態〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020300-00003-071；王正華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第62冊，494；蔡盛琦編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第63冊（臺北：國史館，2012），4。

軍均希望能根據中美合作的經驗基礎和珍貴友誼，協助我國建立新的海軍。早在民國三十四年六月九日，勝利在望之時，全美艦隊司令金氏上將即曾向我政府提出此項建議，並命令梅樂斯積極進行。⁵⁴

相關內容未見諸檔案，不過引文所述 6 月 9 日的前一天，1945 年 6 月 8 日梅樂斯與毛人鳳密談時，確曾明白表達美國海軍的立場：「戰後，美海軍及本人個人之目的，乃在為中國建立一實力相當強厚之海軍」，⁵⁵接著梅樂斯於 6 月 13 日面見蔣中正時，顯然又提到戰後建設海軍一事，且這似乎不只是梅樂斯個人提議，美國海軍部亦有相關電文透過梅樂斯轉交給蔣中正。此時雖無法完全看出美方主動援華的動機，但從人的角度來看，梅樂斯等推動中美海軍合作，其理由與這些人的職涯發展顯有一定關係，尤其是中美合作所結束後，梅樂斯等美方代表自然須返國的情況下。

戴笠於 8 月 1 日與中國駐美大使館副武官蕭勃論及此事時，似乎還不太在意。⁵⁶直到日本宣布無條件投降後的隔天 8 月 16 日，毛人鳳與潘其武又拍電給不在重慶的戴笠，報告兩人與貝樂利會商中美合作所在戰爭結束後合作的經過，美國海軍援華才再度被提起。會中貝樂利催促軍統局儘速推動合作建設海軍一事，並提到「此次在華盛頓與麥茲爾(Jeffrey C. Metzler)等談話，結果麥表示已向最高當局商及，極為歡迎，並云金總司令似亦曾與羅前總統談及代我建設海軍問題事，均同意，祇待我方面之正式官方向美政府提出必可接受。」而另外一位與會的鮑民(George M. Bowman)上校則提到美國在日本投降後，海軍船艦將有剩餘，會比平時更容易取得這些船艦。⁵⁷

貝樂利一席話似乎與蕭勃給戴笠的資訊相符，因此在戴笠 8 月 17 日拍給蔣中正的電文中，首先寫到蕭勃在 8 月曾有電報表示：

據在美海軍總司令金氏左右，主管太平洋美海軍作戰供應之參謀麥茲爾上校談話，得悉麥已向其最高當局商及美國應于此時幫助中國建設海軍，其最高當局表示極為興奮，並悉美海軍總司令金氏當羅斯福總統在世時，金曾向羅斯福總統提及幫助中國建設海軍事，當時羅總統已同意，祇待我方向美政府正式提出，美方必可接受云。⁵⁸

⁵⁴ 文中的金氏上將乃指金恩上將(Ernest Joseph King)，文中此後引文中所稱金氏上將亦皆指此人。張霽芝，《戴笠與抗戰》，423。

⁵⁵ 吳淑鳳等編，《戴笠先生與抗戰史料彙編：中美合作所的業務》(臺北：國史館，2011)，254-260。

⁵⁶ 「戴笠電蕭勃」(1945年8月1日)，〈戴公遺墨—政治類(第2卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0002-020。

⁵⁷ 吳淑鳳等編，《戴笠先生與抗戰史料彙編：中美合作所的業務》，279-282。

⁵⁸ 本段內容由於檔案中未看到蕭勃給戴笠的電文，且其內容與毛人鳳和潘其武兩人前一日電文頗為相近，加上本文第二點與前日電文有出入，因此不能排除此處是戴笠假報資訊給蔣中正的可能性，但由於同電第二點仍有提到潘其武與貝樂利所談美國已同意協助建設海軍一事，似乎無必要假造，且無其他其他證

接著又提到潘其武於 8 月 16 日轉述貝樂利看法：「美國方面對幫助中國建設海軍事，刻不容緩，同時希望我方早日向美國政府提出，則可得到大批之美國戰後過剩艦隻」。⁵⁹值得注意的是，毛人鳳與潘其武拍給戴笠的電文中，除報告會商內容外，對美方人員亦有特別的觀察，稱貝樂利等「日來態度因受敵軍投降，戰事告終，恐本所如按協定結束後，其事業即告終止，以致極形沮喪」，顯示毛人鳳等認為美方人員主動推動海軍合作，可能出於個人自身利益。⁶⁰而這樣的看法，在 9 月 6 日戴笠給蕭勃的電文中也出現。戴笠提醒蕭勃「須注意梅今日挾吾人以自重」，顯示戴笠亦認為梅樂斯等人推動海軍合作的動機，可能出於自身利益。⁶¹

在美方與戴笠等不斷催促下，蔣中正終於 8 月 22 日發文，命令在華盛頓的宋子文與美國洽商建設海軍事宜，不過這時蔣中正仍抱相當謹慎的態度，因而指示宋子文：「最好要求美國先派海軍考察團來華考察研究後再定具體建議」。⁶²8 月 25 日，蔣中正因接到蕭勃的報告稱：「美海軍部長所呈杜魯門(Harry Truman)總統之備忘錄已獲批准，并稱在日本投降簽字前，仍屬戰爭期內，不必國會通過而將美國艦隻一部份贈送中國」，因此電令宋子文即刻向美國海軍部提議並協商以趕上杜魯門 9 月 4 日對國會的報告。⁶³8 月 27 日，宋子文對海軍考察團與日本投降前撥艦兩事回電：美國海軍部長非常贊成派遣海軍考察團來華，且絕對支持戰後中美軍事合作；但稱美方所指撥艦一事，即指戰前已商定依租借法案撥給中國的「八艦」。⁶⁴這個說法顯然與之前不管是梅樂斯、貝樂利還是鮑民等不同，特別是梅樂斯還在與戴笠視察忠義救國軍的途中，「推銷」使用美國剩餘船艦重建海軍的好處，是「將來訓練作戰、修理補充均有整個之計劃，與聯繫之技術均易于進行」，相較日本降艦「費燃料多、航行速度不夠，且將來修理補充均有困難」，因此中國若採日本降艦來建設海軍「實不適宜」。⁶⁵

據，因此以戴笠電文上的內容作為本文看法。「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 17 日)，〈戴公遺墨—組織類 (第 4 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010105-0004-025。

⁵⁹ 「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 17 日)，〈戴公遺墨—組織類 (第 4 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010105-0004-025。

⁶⁰ 吳淑鳳等編，《戴笠先生與抗戰史料彙編：中美合作所的業務》，279-282。

⁶¹ 「戴笠電蕭勃」(1945 年 9 月 6 日)，〈戴公遺墨—政治類 (第 2 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010101-0002-016。

⁶² 「蔣中正電宋子文」(1945 年 8 月 22 日)，〈革命文獻—對美外交：軍事援助〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020300-00032。

⁶³ 「蔣中正電宋子文」(1945 年 8 月 25 日)，〈革命文獻—對美外交：軍事援助〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020300-00032-107。

⁶⁴ 「蔣中正電宋子文」(1945 年 8 月 27 日)，〈對美關係 (四)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00005-200；張力，〈1940 年代英美海軍援華之再探〉，收入李金強、麥勁生、劉義章編《中國近代海防史國際學術研討會論文集》(香港：香港中國近代史學會，1999)，279-285、287-289。

⁶⁵ 「戴笠電蔣中正」(1945 年 8 月 17 日)，〈戴公遺墨—組織類 (第 4 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010105-0004-025。

由於宋子文的電報內容並未提及是與何單位洽商此事，所以無法追查得到這個回應的原因。據《戴笠與抗戰》中所述，國務院拖延海軍部所擬助華草案，才導致美國總統沒能在國會報告提到撥艦。⁶⁶雖然無法確知作者何以得知此事，惟就往後國務院對贈艦的態度來看，似乎不無可能由國務院從中作梗。不過接下來除蕭勃曾於9月7日發電回報美國海軍部所擬助華海軍草案外，⁶⁷各方當事人往後皆因戰後接踵而來的變故而一時無暇顧及外，海軍亦曾在8月27日發生八艦船員拒絕接艦的事件，⁶⁸同時梅樂斯又與時任駐華美軍司令魏德邁(Albert Coady Wedemeyer)就軍事顧問團的組成發生重大衝突，造成蔣中正、戴笠與其他中美合作所的美方人員等，在海軍合作上都忙於解決此事，無力繼續推動以海軍考察團為第一步的一系列中美海軍合作。

在美國軍事顧問團衝突中，魏德邁與梅樂斯主要爭執點為顧問團的組成，應由陸海空三軍聯合籌組，還是三軍各自派出，而這當中就參雜著兩人乃至美國陸、海兩軍種的競爭。⁶⁹透過中美合作所與戴笠合作的美方人員主要出自海軍，並在機構成立之初曾與美國戰略局發生衝突。⁷⁰根據梅樂斯的回憶，魏德邁在接下史迪威(Joseph Warren Stilwell)美國駐華司令的職位後，曾為控制中美合作所而試圖更動中美合作所協定，這讓主導中美合作所的海軍、梅樂斯甚至戴笠都有些不快。⁷¹最後魏德邁沒有達到目的，但顯然並未放棄統一駐華美軍控制權，因此當戰後在討論軍事顧問團的組成時，魏德邁就力主由陸海空三軍合組，以便統一管理與指揮，對此代表海軍的梅樂斯則力主分別派遣。這個立場即使在梅樂斯離職後，仍由美國海軍部持續下去，而這讓中方感到非常棘手，特別是對蔣中正而言。美國軍事顧問團的組織，蔣中正支持的是聯合組成方案，認為這樣「工作合理，效用亦大」，⁷²但又不願為此事讓梅樂斯難堪，因此只能頻頻要戴笠「勸」梅樂斯「配合」、「忍耐」，甚至希望戴笠以透露蔣中正正在魏德邁面前對其讚譽有加的方式，安撫梅樂斯，⁷³但不久梅樂斯便因精神疾病被送返美國。⁷⁴

在美國軍事顧問團與海軍顧問團方案爭執之際，中美合作所的結束商談也

⁶⁶ 張霽芝，《戴笠與抗戰》，423-425。

⁶⁷ 「戴笠呈蔣中正報告」(1945年12月31日)，〈革命文獻—對美外交：軍事部分〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-039。

⁶⁸ 宋子文稱部分赴美接收軍艦人員，於27日藉口軍事委員會前後所訂旅費標準不同，要求駐美武官劉田甫按較高標準發給旅費，否則將拒絕接收美艦。經劉田甫與相關官員勸阻無效，宋子文緊急下令中國銀行撥款美元十萬安撫，同時要求回國後嚴辦為首人員。「宋子文電蔣中正」(1945年8月28日)，〈革命文獻—對美外交：軍事援助〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020300-00111。

⁶⁹ 在美國軍事顧問團組成一事上，空軍並非主要角色。

⁷⁰ 吳淑鳳，〈軍統局對美國戰略局的認識與合作開展〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》(臺北：國史館，2012)，173-201。

⁷¹ 梅樂斯著，台灣新生報編輯部譯，《神龍·飛虎·間諜戰：戴笠和看不見的中美合作戰爭》，697-739。

⁷² 王正華編，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第62冊，559-560。

⁷³ 王正華編，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第62冊，559-560、581-582。

⁷⁴ 梅樂斯著，台灣新生報編輯部譯，《神龍·飛虎·間諜戰：戴笠和看不見的中美合作戰爭》，904-915。

在同時進行中，其中最重要的當屬美國海軍顧問團派駐中國後，將洽商改編忠義救國軍與別動軍為海軍陸戰隊或海岸巡防隊，⁷⁵這為忠義救國軍與別動軍等軍統局相關組織的改組提供新方向。不過此方案出來不久，就因為美軍顧問團的問題未獲解決，直到11月9日美國海軍部仍力主分別派遣，陸軍與海軍不斷爭執之下，讓海軍考察團的商談無形停止而胎死腹中。⁷⁶11月24日在蔣中正的指示下，宋子文發文指示蕭勃以非正式探詢的方式，向美國海軍部洽談撥讓美國剩餘船艦給中國的可能性，才讓全案發生轉折，只不過此時中國方面所在意的部分，已集中於剩餘船艦撥贈，軍統局在戰後海軍合作的角色漸漸減少，最後僅剩幫忙談判協商。⁷⁷

（二）重新推動到具體協商

藉宋子文12月4日的簽呈，可以知道蔣中正曾於11月24日下達指示，⁷⁸但由於無法找到發出的文件，因此無從得知蔣中正突然下達此令的原因，只能推測或許是先前梅樂斯等人所提供的消息，始終懸在蔣中正心中，又或者是海軍總司令陳紹寬9月2日發給宋子文，表達海軍希望向美爭取剩餘船艦的電文，⁷⁹最後呈到蔣中正手上，並使其一直靜待向美提出交涉的時機。不過可以確定蕭勃此次向美方探詢的結果相當正面，促使中方繼續推動剩餘軍艦撥讓。蔣中正下令以「巡緝沿海盜匪」為名，向美尋求撥讓護航驅逐艦4艘及PC砲艦6艘，共得到蕭勃六點回覆：

- （一）海軍部擬撥讓巡邏砲艦，但護航驅逐艦較為困難。
- （二）美國現行法律，禁止出售或租借任何戰艦。
- （三）前擬海軍撥艦助華法案，因陸海兩部爭持合組國防部問題，該案尚在考慮中。
- （四）海軍總部設法改進撥艦，以我方無勝任員兵駕駛，建議由中國聘請現在遠東退伍之美國員兵。
- （五）此事海軍部允為事先準備撥讓手續，但必須總統向國會請求臨時緊急撥讓法案。
- （六）美外交部及陸軍部阻力甚大，最好由委員長正式逕請美總統向國會請求為

⁷⁵ 國防部軍事情報局編，《中美合作所誌》（臺北：國防部軍事情報局，2011），162。

⁷⁶ 「戴笠呈蔣中正報告」（1945年11月12日），〈對美國外交（四）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080106-00026-007。

⁷⁷ 「宋子文呈蔣中正」（1945年12月4日），〈革命文獻—對美外交：軍事部分〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-034。

⁷⁸ 「宋子文呈蔣中正」（1945年12月4日），〈革命文獻—對美外交：軍事部分〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-034。

⁷⁹ 「陳紹寬電宋子文」（1945年9月2日），〈向美國租借艦艇案〉，檔號：771/2722，轉引自張力，〈1940年代英美海軍援華之再探〉，290。

妥。⁸⁰

從此六點中可以發現，美國海軍部其實仍試圖推動撥贈剩餘軍艦給中國，但受制於國務院與國內軍種間的競爭，加上缺少法律上的授權而使贈艦一事受挫。得知美國海軍似乎仍願意撥贈中國部分船隻的態度及其困難後，蔣中正立刻讓宋子文以其名義與美國交涉。⁸¹

據〈1940年代英美海軍援華之再探〉的研究顯示，1945年12月5日，美國海軍部長向眾議院建議，協助中國發展海軍，其中包含贈與艦艇，之後魏德邁就此事通知中國，蔣中正也於12月17日發文讓駐美使館向美提出具體需求，但國務院卻於12月22日稱無任何贈艦計畫。雖然無法藉由文中得知蔣中正對此的反應，⁸²不過12月31日戴笠的呈文則稱：蕭勃曾於9月7日通報的美國海軍援華草案，已於12月9日得到杜魯門總統的核准並送交眾議院議長。同時美國海軍部與蕭勃接洽時也稱：「現總統向國會提出助華法案，海軍部長佛雷斯特爾(James Vincent Forrestal)必須出席國會答復問題，申述中國海軍需要及助華之重要性，方能獲得國會之同情，現國會向海軍部詢問中國要求艦艇之數量及實際需要，限於一月五日以書面答復。」⁸³如此矛盾的狀況，顯示海軍部仍在私下推動贈艦，國務院對外聲稱並無此事似乎是因為不樂見此案所致。

此時中美間的溝通問題再度浮現，蕭勃報告美國海軍部稱：

美國第七艦隊司令巴比(Daniel E. Barbey)少將電呈海軍部，謂委座已與面商海軍助華事，委座並曾與魏德邁將軍面商要求(甲)登陸艦三十六艘。(乙)二千噸戰艦二十艘。(丙)巡洋艦四艘。(丁)驅逐艦六艘。(戊)海岸巡邏艦二十四艘。但巴比面詢魏德邁將軍時，魏德邁將軍否認此事，謂委座並未與其商談海軍助華事。⁸⁴

對此美國海軍部認為若非翻譯有疏失，蔣中正必然已和魏德邁談過海軍助華一事，但仍希望中方就此提供確切的答案和計畫。就批示來看，蔣中正不曾和魏德邁或巴比提及此事，但認為可按巴比所提的數量作為協商依據，並要駐美軍

⁸⁰ 「宋子文呈蔣中正」(1945年12月4日)，〈革命文獻—對美外交：軍事部分〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-034。

⁸¹ 葉健青編，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第64冊（臺北：國史館，2012），025-027。

⁸² 張力，〈1940年代英美海軍援華之再探〉，290。

⁸³ 「戴笠呈蔣中正報告」(1945年12月31日)，〈革命文獻—對美外交：軍事〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-039。

⁸⁴ Daniel E. Barbey 或翻作巴貝，但由於本文使用的材料中多稱巴比，因此本文以巴比為翻譯名。「戴笠呈蔣中正報告」(1945年12月31日)，〈革命文獻—對美外交：軍事部分〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-039。

事代表團團長商震先就此事與馬歇爾(George Catlett Marshall, Jr.)協商。⁸⁵這件事雖由戴笠所呈但卻沒交給戴笠或蕭勃答覆美國海軍部，而另派商震與馬歇爾就船艦的需求協商，使得最初推動與美國合作建設海軍的中美合作所中方相關人員，在開始進入具體協商階段後，漸漸不在此事佔重要角色。最後戴笠於3月17日空難逝世，更使得中美合作所中方相關人員幾乎沒有能再參與此事，除原先擔任中美合作所中國在華盛頓聯絡人的蕭勃以外。⁸⁶

中美對海軍援華的討論進入具體協商階段，可說是由1946年開始，但這時美方內部的爭論仍未停止，國務院與海軍部態度的分歧依舊，這也影響中美雙方後續談判，不過雙方海軍仍以暗中進行的方式，迅速推動具體談判進度。其中雙方對海軍建設的技術談判，從1月下旬開始由海軍處副處長周憲章與負責籌組美國海軍顧問團的莫雷(Stuart Shadrick Murray)少將磋商，內容涉及重建後中國海軍的任務、守衛區劃分，以及最重要的艦艇撥贈數量及期程。兩人於會中認為海軍的任務為保衛中國領海、綏靖內河水道與執行海關任務，而撥贈的部分，則具體列出中國所需船隻數，海軍為各型船隻共85艘、海關24艘，另外以三年為期配備完畢，之後每兩年增加1艘巡洋艦、4艘驅逐艦。⁸⁷2月3日蔣中正與訪華的海軍上將柯克(Charles Maynard Cooke, Jr.)於會談中，討論新建中國海軍的原則與大方向，當中值得注意的是，蔣中正與柯克兩人對海軍任務的看法，與周憲章和莫雷於1月下旬所討論的不同。柯克對中國海軍的任務主張為：「巡防中國沿海及內河水道」、「協助運輸及掩護中國陸軍登陸」，以及「國際間一旦有變，中國海軍可參加國際間協同動作」等三項，並主張「現在中國所需海軍應重質不重量，十隻素質優良之船隻，較二十隻素質低劣者其效力大而所費少」，因而認為「現在中國海軍所需只限護航、佈雷、登陸艦艘，不需要巡洋艦以上之艦隻」。蔣中正對此則似無反對，僅提醒柯克等人，中國海軍「現在必須重新做起」，因而不可依現今基礎來討論，接著於會談中把海關業務從海軍任務中分出。蔣中正雖然似乎不反對柯克的中國海軍規劃原則，但非常在意中國是否能取得潛艦，於談話中一再追問，只不過柯克以操縱潛艦難度過

⁸⁵ 「戴笠呈蔣中正報告」(1945年12月31日)，〈革命文獻—對美外交：軍事部分〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-039。

⁸⁶ 蕭勃雖為中國駐美大使館武官，但實際上應屬軍統局由戴笠指揮。這點可從蕭勃駐美後，曾多次由戴笠呈報蔣中正，希望蕭勃持續留駐美國，並曾批示由軍統局呈報蔣中正美國金氏上將獎譽蕭勃函件來看，另外該函是由駐美大使魏道明交給軍統局，顯見駐美大使亦認定蕭勃隸屬軍統局。「戴笠電蔣中正」(?年10月24日)，〈戴公遺墨—人事類(第2卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010110-0002-008；「戴笠手令」(1939年5月24日)，〈戴公遺墨—人事類(第2卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010110-0002-022；「戴笠批示」(1945年11月7日)，〈戴公遺墨—人事類(第3卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010110-0003-056。

⁸⁷ 戰後為重建海軍，於軍政部下成立海軍處，專掌海軍行政、教育、訓練與建造等軍政事項。「周憲章呈蔣中正報告」(1946年4月30日)，〈海軍計劃(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080102-00084-008；包遵彭，《中國海軍史》，頁1037。

高等理由婉拒。⁸⁸

2月3日會談的結果，也許並不完全符合蔣中正的期待，但中美雙方協商卻進展迅速，周憲章與莫雷很快就開始進行海軍十年建設計畫的磋商，只不過結果再度讓中國海軍方面感到失望，這可從周憲章於4月30日呈蔣中正的報告中，對十年建設計劃對於艦艇所提意見的部份看見：

竊以〔甲〕（按：此處甲係指周憲章與莫雷1月下旬的會談紀錄）所述之艦型，僅為附屬艦艇，現復經美方縮減後，更形微弱矣。據職管見，美國對於協助中國建設海軍，僅求綏靖領海內河，以便其通商，一旦國際有事，則置我艦隊於輔助地位。查此次大戰經驗，海軍仍以艦隊為主。艦隊之組成，恆依敵情而異。以戰艦、航母為骨幹，以巡、驅、潛、空為輔。美方目前所允撥，僅能依附艦隊作戰，倘無艦隊，欲求獨立作戰，則完全失效，且各艦年費，為數甚鉅，所得代價，不過航警，重建海軍之初衷，想不在是。職意最近十年內，我國必須備有相當艦船，建立攻勢之防守海軍，而達成不可勝之目的。⁸⁹

如此結果顯然是不符中方原有期待，但在當時中美雙方的各項談判中，海軍建設並非最急迫或最重大的項目，因此沒有向美國表示不滿，只不過這讓蔣中正到5月中旬以前都對此顯得不太積極，直到美國催促且撥艦一事有具體進展之後才又如火如荼展開。

（三）租借法案至美國海軍援華法案

資中筠在《追根溯源：戰後美國對華政策的緣起與發展，1945-1950》

「“美援”及其作用」一節中，指出：美國對中國一再延長租借法案，從戰爭結束後先是延到1946年3月初截止，後又將有效期限一再延長至10月21日。⁹⁰而根據FRUS 1946年U.S AID TO CHINA，則顯示從1946年1月初開始，國務院針對中國的討論，主要項目中很大一部份是租借法案的效期問題。⁹¹調停事務與租借法案的相關討論，似乎讓此時在華主導美國外交作為的馬歇爾，幾乎無暇顧及美國海軍部的動作，這就給海軍部相當的空間，直接與中方進行具體協商，同時透過各種管道的運作，以兩路並進的方式，達成將船艦撥讓給中國的目標。海軍部於2月5日將海軍援華法案送國會，開始在立法系統中推動

⁸⁸ 「周憲章、皮宗敢呈蔣中正會談紀錄」(1946年2月6日)，〈革命文獻—對美外交：軍事部分〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-043。

⁸⁹ 「周憲章呈蔣中正報告」(1946年4月30日)，〈海軍計劃(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080102-00084-008。

⁹⁰ 資中筠，《追根溯源：戰後美國對華政策的緣起與發展，1945-1950》，95-96。

⁹¹ United States Department of State, *Foreign relations of the United States (FRUS)*, The Far East: China(1946), U.S. aid to China, 724-756.

撥贈中國軍艦。法案在 3 月 5 日以眾議院 5356 號法案(H.R.5356)為名進入眾議院的審議程序，並於 3 月 12 日通過眾議院審議。3 月 14 日 5356 號法案進參議院海軍事務委員會討論，於 4 月 12 日進行議案討論並修正。⁹²法案審理的期間，海軍部便與中方進行海軍合作計劃協商，不過在周憲章與莫雷討論海軍計劃後，中方一直遲遲未給美國具體計劃，這或許是出於蔣中正與海軍處等人不滿意協商結果所致，但這似乎不只讓海軍部感到著急，也讓蕭勃開始主動催促，最後於 5 月 8 日蔣中正才電令駐美大使魏道明與蕭勃討論清楚後，正式向美國提出贈艦申請。⁹³

蔣中正於 5 月 8 日給魏道明的指示中提到蕭勃報告稱：

(一)美海軍對助華辦法望能早有具體實施方案，勃曾密訪雷姆塞上將，將現在遠東之各式登陸艦共六艘，立即由租借法案撥交我國……(二)梅樂斯少將謂美海軍助華案但待貴國之正式申請，請即報請委座正式擬出申請……⁹⁴

這段文字透露出兩個訊息，一方面是美國海軍部的著急，除透過蕭勃傳達希望能早有具體實施方案外，連已經不負責此事的老朋友梅樂斯也出面希望中國盡快正式申請，另一方面則是海軍部在美國海軍援華法案尚未通過前的變通方式，即以租借法案先將部分船艦撥給中國。撥贈登陸艦一事，其實在 1945 年 11 月已由陳紹寬與巴比中將洽商，計劃先將 36 艘登陸艦撥給中國，⁹⁵只不過到 12 月 15 日巴比中將又稱美國政府仍未批准此事，並且在與陳紹寬協商時，「談話迭露恐不能如數撥贈，但由此項六、七種登陸艇中，每種抽贈一艘較有希望」。⁹⁶之後先撥贈中國 36 艘登陸艦的計劃就一直沒能談妥，直到 5 月 8 日才又由蕭勃提起，只不過此時是按巴比的暗示提 6 艘，⁹⁷接著又由軍政部長陳誠與柯克上將商議，柯克同意「可即日在美國辦理贈送手續」，⁹⁸而這些想先撥贈給中國的船艦，美國海軍部就是以租借法案為其法律依據。

根據中美聯合參謀部中國代表俞大維呈蔣中正美軍總部所給備忘錄的內

⁹² 「顧維鈞電外交部有關軍事援華法案附件」(1946 年 7 月 25 日)，〈美國海軍援華法案；向美申請艦艇、增加海軍保費〉，《外交部》，檔案管理局藏，檔號：A30300000B/0035/472.3/0005。

⁹³ 「蔣中正電魏道明」(1946 年 5 月 8 日)，〈對美關係(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00002-172。

⁹⁴ 「蔣中正電魏道明」(1946 年 5 月 8 日)，〈對美關係(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00002-172。

⁹⁵ 「蔣中正電魏道明」(1946 年 5 月 14 日)，〈對美關係(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00002-171。

⁹⁶ 「趙桂森電商震」(1945 年 12 月 15 日)，〈對美關係(四)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00005-130。

⁹⁷ 「蔣中正電魏道明」(1946 年 5 月 8 日)，〈對美關係(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00002-172。

⁹⁸ 「蔣中正電魏道明」(1946 年 5 月 14 日)，〈對美關係(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00002-171。

容，美國政府將租借法案的終止期限延到 6 月 30 日，同時法案只適用於下列情況：

- (甲) 運輸接收東北之部隊，以及有限度的後方勤務之協助。
- (乙) 由中國本土，(包括東北、台灣、海南島，以及北緯線十六度以北之越南) 以美國海軍船隻，運送日本戰俘僑民返國。
- (丙) 所有勤務，及保養用品，(包括彈藥在內) 應與初次發給之物品有別，蓋前者應付現款，將來由中美兩國政府間清算之等由。⁹⁹

這顯示撥艦給中國至少在表面上並不包含在租借法案的權限內，但海軍部似乎看到登陸艦可稱作運輸所用的空隙，因此大膽引用租借法案，希望先將部分船艦交到中國手中，待美國海軍援華法案過之後，再直接讓中國接收這些船隻，而這個想法充分顯現在蕭勃與海軍傳統友人梅樂斯和麥茲爾於 5 月討論的結果上。三人商議後認為，美國海軍援華法案或許無法趕在 6 月 30 日租借法案終止前通過，因此「建議在租借法案未終止前，先行撥讓一部，俟將來國會通過後即可併案作為贈送」。¹⁰⁰在這樣的建議之下，蔣中正立刻加速推動此事，只不過此時中方與美國海軍部又再度發生溝通失誤的問題，使得美方依據租借法案撥交船艦又拖延一段時間，但這卻讓中國一口氣取得更多船隻。

由於蕭勃在 5 月撥贈登陸艦一事上，最初通報撥交 6 艘，¹⁰¹陳誠與柯克討論的則是 36 艘，¹⁰²到 5 月 16 日魏道明電報中則稱蕭勃接洽的結果為 8 艘，¹⁰³加上早先軍政部提報的海軍助華法案可申請數目為 131 艘，與魏道明和蕭勃電報中所稱 271 艘有相當差距，因此 18 日蔣中正又發電給魏道明，希望可以釐清具體數量，若有可能則追加申請。¹⁰⁴這個溝通上的混亂到 5 月 25 日都尚未釐清，其中蕭勃稱之前所提的 8 艘登陸艦，已經和美國海軍部商談完畢，且由海軍部電令柯克上將移交，不過此 8 艘登陸艦「似乎」屬於軍政部所提 36 艘之內，且這 8 艘中已有 4 艘由青島海訓團使用，因此需要通知主管單位，直接在

⁹⁹ 「俞大維呈蔣中正簽呈」(1946 年 4 月 24 日)，〈革命文獻—對美外交：軍事部分〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-057。

¹⁰⁰ 「蔣中正電魏道明」(1946 年 5 月 18 日)，〈對美關係(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00002-174。

¹⁰¹ 「蔣中正電魏道明」(1946 年 5 月 8 日)，〈對美關係(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00002-172。

¹⁰² 「蔣中正電魏道明」(1946 年 5 月 14 日)，〈對美關係(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00002-171。

¹⁰³ 「魏道明電蔣中正」(1946 年 5 月 16 日)，〈對美關係(四)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00005-258。

¹⁰⁴ 「蔣中正電魏道明」(1946 年 5 月 18 日)，〈對美關係(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00002-174。

青島辦理接收。¹⁰⁵5月到28日蔣中正才由軍政部處得知，美方對援華船艦其實是分為海軍131艘和海關140艘，因此蕭勃所稱271似乎是指兩者的總合，¹⁰⁶但36艘登陸艦的問題仍未解決，魏道明覆電稱美海軍部也不知情，只能再電柯克詢問。¹⁰⁷就檔案來看無法得知柯克的回覆，但美國海軍顧問團於6月告知陳紹寬，有一批53艘各型船艦可以給中國，甚至希望中國可以讓駐美大使趕在6月30日租借法案到期前，完成申請與簽訂手續。¹⁰⁸這筆由50艘登陸艇、汽油供應船、輔助船及水泥浮塢各1艘共53艘船艦所構成的撥贈，顯然是讓蔣中正大喜過望，立刻要駐美使館完成手續，甚至在22日因擔心駐美使館於大使魏道明返國下有所疏忽，還拍電要求在華盛頓的商震讓駐美大使館務必在30日前完成，最後在6月24日商震告知蔣中正，使館已於21日與美國海軍部簽署協定完成申請手續。¹⁰⁹

在海軍部完成先以租借法案將部份船艦撥交中國，待海軍援華法案通過後，再轉為贈與此一路線的同時，眾議院5356號法案在6月14日於參議院通過¹¹⁰，原先海軍部預估的悲觀結果並沒有發生。接著總統於7月16日批准眾議院5356號法案，後經美國檔案保管員編碼發佈，成為美國第72屆國會512號法案(PL72-512)。¹¹¹自此美國海軍部取得將船艦撥贈給中國的法律依據，國會授權總統得直接發佈命令，贈與中國除護航艦以外的剩餘非主力艦271艘，並得以派遣軍官與士兵協助訓練中國海軍。¹¹²惟此後，贈艦給中國的發展其實並不如想像中順利，杜魯門總統一直到1947年4月25日才發佈9843號總統命令，授權海軍部長將船艦、浮塢及相關物資贈與給中國，並授與國務卿對贈艦

¹⁰⁵「蔣中正電俞濟時」(1946年5月25日)，〈對美關係(四)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00005-295。

¹⁰⁶「蔣中正電魏道明」(1946年5月28日)，〈對美關係(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00002-173。

¹⁰⁷「魏道明電蔣中正」(1946年5月28日)，〈對美關係(四)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-090103-00005-260。

¹⁰⁸「鄭介民呈蔣中正報告」(1946年6月25日)，〈革命文獻—對美外交：軍事部分〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-064。

¹⁰⁹「蔣中正電商震」(1946年6月22日)，〈對美關係(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-064。「商震電蔣中正」(1946年6月24日)，〈革命文獻—對美外交：軍事部分〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-064。「鄭介民呈蔣中正報告」(1946年6月25日)，〈革命文獻—對美外交：軍事部分〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00044-064。

¹¹⁰「顧維鈞電外交部有關軍事援華法案附件」(1946年7月25日)，〈美國海軍援華法案；向美申請艦艇、增加海軍保修費〉，《外交部》，檔案管理局藏，檔號：A303000000B/0035/472.3/0005。

¹¹¹法案雖於6月14日由參議院通過，惟按美國國會制度，若兩院通過法案不一致，應提交兩院協商委員會解決，因此方有總統於7月16日才批准簽署之可能。關於美國國會立法程序請參考美國在臺協會infoUSA網站所發佈《美國政體的結構與運作》一書。「512號法案譯本」，〈美國轉讓海軍船艦案；中美合約草案〉，《外交部》，檔案管理局藏，檔號：A303000000B/0036/472.3/0006；美國在臺協會infoUSA，「美國政體的結構與運作」(<http://www.ait.org.tw/infousa/zhtw/PUBS/AmGov/index.htm>) (閱覽時間 2015年1月24日)。

¹¹²「512號法案譯本」，〈美國轉讓海軍船艦案；中美合約草案〉，《外交部》，檔案管理局藏，檔號：A303000000B/0036/472.3/0006

或物資贈送之同意權，¹¹³而這無疑是國務院與海軍部競爭中一重大勝利，不過此時海軍部早已藉由租借法案將 95 艘艦艇撥交給中國。¹¹⁴接著由於國務院一度擔心船艦所配備彈藥會被用於內戰而有所遲疑，讓贈艦案再生波折。為此中方一度因美國不願配備彈藥，而揚言不接受這批美國船艦。最後在國務院評估海軍大規模涉入內戰的可能性較低，才讓海軍部以艦、彈無法保證同時到達的方式解決。¹¹⁵1947 年 12 月 8 日，外交部長王世杰與美國駐中國大使司徒雷登在中華民國外交部正式簽署船艦轉讓協定，美國海軍協助中國建設海軍的贈艦項目至此告一段落，¹¹⁶1948 年 12 月 31 日海軍完成最後 4 艘護航驅逐艦的接收工作，美國海軍援華法案下授權贈與的 131 艘船艦全部移轉完畢。¹¹⁷

三、組織改組計畫

戴笠與軍統局在面對戰後新局的挑戰下，針對組織改組提出過數個改革方案，由於影響因素眾多，導致各個版本間的差距不小，因此本節將從最初的計畫開始談起，釐清各個軍統局與相關機構改組計畫的提出與原因，以便完整掌握軍統局在戰後的走向。

（一）組織改組計畫的提出

面對戰後裁軍縮編局勢下，率先針對軍統局組織改組提出建議與計畫者，其實並非過去一般多認定對組織勢力汲汲營營的戴笠，而是交通巡查處處長吉章簡。在日本投降後不久的 8 月 22 日，吉章簡就獨自上簽，建議戴笠簽呈蔣中正建立警察總監部統一警察事權。¹¹⁸這項建議的完整與規模令人訝異，除同時附上詳細計畫與組織表外，連呈蔣中正的簽文皆已代為草擬，戴笠同意就可直

¹¹³「美國總統命令九八四三號譯本」，〈美國轉讓海軍船艦案；中美合約草案〉，《外交部》，檔案管理局藏，檔號：A303000000B/0036/472.3/0006

¹¹⁴「莫雷致陳誠備忘錄第八號」（1947 年 7 月廿四），〈美國轉讓海軍船艦案；中美合約草案〉，《外交部》，檔案管理局藏，檔號：A303000000B/0036/472.3/0006

¹¹⁵ *430.2002 Exchange Of Vessels (Naval) (1946)*, 1946, Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection, U.S. National Archives. Archives Unbound; <http://go.galegroup.com/gdsc/i.do?id=GALE%7CSC5101263731&v=2.1&u=twncsl183&it=r&p=GDSC&sw=w&viewtype=Manuscript> (Accessed 26 December 2014).

¹¹⁶「中美關於轉讓海軍船艦及裝備協定中文副本」，〈中美關於轉讓海軍船艦及裝備協定案〉，《外交部》，檔案管理局藏，檔號：A303000000B/0036/472.3/0001。

¹¹⁷詳細日期可參酌網頁附表，另中訓艦於 1946 取得後似有先供招商局使用，1955 年才改供海軍使用，因此附表註為 1955 年。中國軍艦博物館，「美國會 512 公法案援贈艦艇」(<http://60-250-180-26.hinet-ip.hinet.net/war/3401.html>) (閱覽時間 2015 年 1 月 11 日)。

¹¹⁸該文由毛人鳳所呈但文中註明「此係吉處長之主張呈供參考」，而所指吉處長應為交通巡查處處長吉章簡。此外本件檔案曾為另文引用，但引注出處與對檔案性質的理解皆誤，該件所附「戰後改進警察方案」，透過內文得知應是擬稿，報告書上亦未押日期，該文緊接著引用的報告亦有類似問題。「毛人鳳呈戴笠」（1945 年 8 月 22 日），〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750；羅久蓉，〈從軍統局到保密局〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》（臺北：國史館，2012），272。

接發出。不過正如前文所述，戴笠此時都在「前線」忙於各種戰後接收漢奸逮捕業務，稍有餘力則處理中美海軍合作，根本無暇顧及軍統局本身的改組問題，因此未對此事有所批示。在交通巡查處對戰後交通線接收人力的迫切需求下，8月26日吉章簡除請求軍統局調派別働軍協助交通巡查處外，又建議應趁機將忠義救國軍與別働軍改編為交警保留。¹¹⁹於此同時掌管人事的龔仙舫同樣也呈文對忠義救國軍與別働軍的未來提出三種建議，¹²⁰但兩者都未獲得戴笠的注意，直到9月10日在軍事委員會會報上因軍紀太差，往往與忠義救國軍並舉的別働軍遭到軍事委員會辦公廳主任賀國光強烈抨擊，使得忠義救國軍與別働軍面臨裁撤解散問題，促使毛人鳳與潘其武等人聯名報告狀況並提出所研擬的可行方案。¹²¹

吉章簡這時所提「戰後改進警察方案」就內容來說可稱為「警察總監部案」，大方向是將戰時與警察性質相關的機構統整合併回警察系統中。¹²²透過該方案中所提步驟與組織簡表（見圖1），可以看到其具體作法是在行政院下成立警察總監部，將軍統局、交通巡查處、郵航檢查處、各地稽查處以及各種中央地方警察和保安團通通收歸整併，重新劃分為政治警察局、交通警察總署、專業警察總署、中央保安警察總隊與各省市警察等單位。¹²³該方案值得注意的部分除其整併規模龐大外，還提到由國民政府主席或行政院長兼任警察總監部總監，方案中稱「俾能主持全盤復員建警工作」，但不管是國民政府主席還是行政院長都政務繁忙，應該無暇實際參與或過問太多政務運作，加上透過組織表可發現設有副監一職，因此應該是要藉此複製原本軍統局由副局長實際掌管一切的模式。¹²⁴如此的設計與安排似乎相當符合戴笠的喜好，讓警察總監部案往後成為戴笠與軍統局第一種試圖推動發展的方案。

¹¹⁹電文中毛人鳳稱吉章簡曾有此建議，但完整內容與精確的時間點無從得知，不過推測時間點應該與請求派遣別働軍協助相同或接近。「毛人鳳呈戴笠」(1945年8月26日)·〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

¹²⁰三種方案分別為改編為直屬軍團、就近撥歸交通巡查處改編為鐵路警察以及改編為海軍陸戰隊，若三種方向皆有困難，則讓忠義救國軍與別働軍暫時擔任收復區路警的任務以避免裁撤。「龔仙舫等呈戴笠」(1945年8月26日)·〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

¹²¹「毛人鳳呈戴笠」(1945年9月18日)·〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

¹²²「毛人鳳呈戴笠」(1945年8月22日)·〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹²³「毛人鳳呈戴笠」(1945年8月22日)·〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹²⁴「毛人鳳呈戴笠」(1945年8月22日)·〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

紀律嚴明，陸軍復員部隊，改編十個交通巡察總隊」，並未直接建議由忠義救國軍改編。¹²⁸

軍統局在組織改組的提案上，在 10 月初之前可說處於挨打的局面。一方面毛人鳳接到通報，指交通部長「對交通巡察處呈送委座之交通警察計劃感覺太大」，且曾表示「交部不必設立交通警察總機構，各路路警事宜即由路政司辦理即可。」同時又接獲軍政部長陳誠也就交通隊警另呈方案的情資，顯示軍統局所提交通警察規劃，推動上並不順利。¹²⁹另一方面，軍統局本身改組的規劃，也受到警察系統中競爭對手李士珍所提方案的夾擊。就毛人鳳與潘其武聯名上呈的報告來看，曾有「某人」先軍統局一步私下面見蔣中正，提議實施憲政後將兩調查統計局裁併成立警政署，並將身份已曝光的特務人員排除，而就兩人研判，這似乎是中央警官學校教育長李士珍的提案。¹³⁰事實上早在 1944 年 10 月，李士珍就已對戰後警察制度提出一套完整規劃，預計以十年的時間重建整個警察系統，稱為「建警綱領」呈送審核。¹³¹由於草案中首先規劃在內政部下成立警政署（見圖 2），因此該案與軍統局構想的警察總監部相比可稱為「警政署案」，為毛人鳳與潘其武認定面見提議者乃李士珍的原因。¹³²

¹²⁸ 「建立全國交通警察統一機構及擴編交警計劃」（1945 年 9 月 26 日），〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

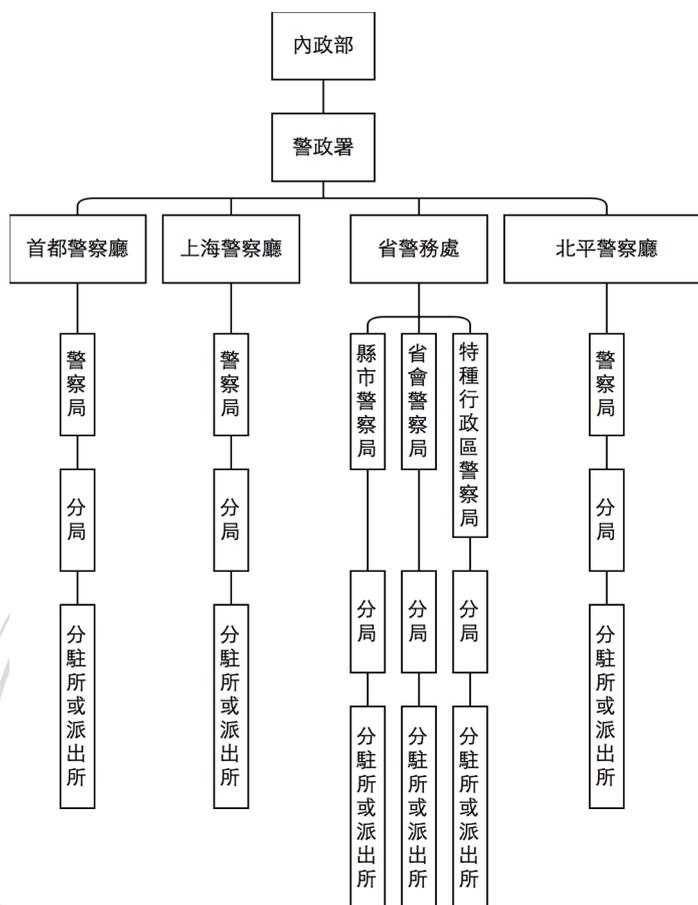
¹²⁹ 「涂壽眉呈毛人鳳」（1945 年 10 月 10 日），〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

¹³⁰ 「毛人鳳、潘其武呈戴笠」（1945 年 10 月 10 日），〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹³¹ 「李士珍呈蔣中正」（1944 年 10 月 16 日），〈警政建設計畫（二）〉，《國民政府》，典藏號：001-058003-0002-074~001-058003-0002-096。

¹³² 「李士珍呈蔣中正」（1944 年 10 月 16 日），〈警政建設計畫（二）〉，《國民政府》，典藏號：001-058003-0002-074~001-058003-0002-096。

圖 2 警政署案組織圖



資料來源：整理自「建警綱領草案」(1944年10月16日)，〈警政建設計畫(二)〉，《國民政府》，典藏號：001-058003-0002-090~001-058003-0002-091。

在李士珍推動警政署案的初期，似受限當時仍處戰爭時期，建警並非急務，因此蔣中正的態度並不積極，對各項目所需預算多批示為「緩辦」，加上經手的陳布雷認為「綱領之內容與形式均不合法規體制」、「牽涉現行法令之處太多」，且該案仍在中央設計局審核，結果尚未出爐，致使該案最後被退回，並要求李士珍待中央設計局審核完畢後再議，提案無形遭到擱置。¹³³中央設計局直至1945年2月16日才完成建警綱領的審核，結果是中央設計局也認為「牽涉現行法令之處頗多」，且「與將來建軍及內政政策關係尤大」，因此建議「併入戰後建設總計劃之政治建設部門研議」。¹³⁴這項建議讓李士珍在戰爭結束前預先推動建警的企圖落空，直到日本投降之後才又有機會重新提出他的方案，但這

¹³³ 「李士珍呈蔣中正」(1944年11月26日)，〈警政建設計畫(二)〉，《國民政府》，典藏號：001-058003-0002-102~001-058003-0002-104；「蔣中正電李士珍」(1944年12月3日)，〈警政建設計畫(二)〉，《國民政府》，典藏號：001-058003-0002-105~001-058003-0002-106。

¹³⁴ 「熊式輝呈蔣中正」(1945年2月16日)，〈警政建設計畫(二)〉，《國民政府》，典藏號：001-058003-0002-136。

次卻正好遇上軍統局改組問題，使狀況更加複雜。

在面對李士珍「建警綱領」草案突擊與戴笠分身乏術的情況下，經手李士珍提案的唐縱，先自行草擬兩種方案供蔣中正參考，分別是保安部案與警察總監部案。¹³⁵兩案上呈後，蔣中正批示以警察總監部案為妥，但名稱仍需斟酌，待陳布雷與唐縱草擬覆電後，先指示不必以代電處理，但不久又改批「不准」。¹³⁶對此毛人鳳與潘其武在給戴笠的報告中研判：

- 一、憲政實施後，兩調查統計局必然取消，已成定案。
- 二、代替調查統計局工作之機構，委座在原則上已決定以警察為掩護，亦成定案。
- 三、委座不採用保安部，或係鑒於過去保安團隊與保安處之印象不佳，並已前令限期撤消，不欲再用此保安名義，引人評議。
- 四、委座採用警察總監部，自係決心確立警察之基礎與新制度，已不可奪，但對名稱仍批須斟酌者，似係不用「部」之名義，恐組織過於龐大，又引起一般人之評議，且不能完全託付鈞座，或須另以一人為部長，而致掌握不能切實也，又如成立「部」之機關，必須提經立法院之審核通過。
- 五、委座對此案第一次批不必用代電方式，第二次批不准(即不准用手令者)係不願此案出於委座交辦之意，而欲順水推舟不露痕跡，在合法合理之原則下，設立新機構，顯然易見。
- 六、以宋院長對鈞座表示內政部長人選，與鈞座將來之關係甚大一點，職等以為此案必委座批不准用手令之後，已面與宋院長商量，宋院長意警察總監部必須屬於內政部，故有此對鈞座之表示也。
- 七、本局改變組織之動向，係起因於憲政實施之後，使工作得以依據法理而推進行者，故不能不參照憲政之法制問題，而依憲政草案，政府設五院，而行政院下設內政、外交、軍政、財政、農礦、工商、教育、交通八部，警察總監部恐不能獨立設部，宋院長所謂內政部長人選有關鈞座工作一語，其意亦至顯明，且不單獨設部，可由鈞座自任，不必冠以他人，故所最重視者，為直轄之主管機關—內政部—之關係也。
- 八、在世界民主國家觀點，普通行政警察，屬於民政部份，恐不能脫離內政部之隸屬，美國之聯邦調查統計局，亦係屬內政部，宋院長似即以此為依據也。
- 九、我國在北洋政府時代，(民十三年段祺瑞任執政時)曾在內政部設警察總監，以內政部長自兼，故不稱為警察總監部，蓋以統馭警察之權，然此僅普通警

¹³⁵「毛人鳳、潘其武呈戴笠」(1945年10月10日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A 305050000C/0035/1721.17/3750。

¹³⁶「毛人鳳、潘其武呈戴笠」(1945年10月10日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A 305050000C/0035/1721.17/3750。

察之範圍，而未能包括各特種警察，且此名稱，委座亦視有斟酌之必要……¹³⁷

接著兩人進一步提出建議：

- 一、委座已決定將警察權交付吾人，但有名稱上之考慮。
- 二、委座對警察已決定成立統一機構，但有產生之方式上之考慮。
- 三、普通行政警察，固應屬於內政部，而各特種警察，可不屬於內政部。
- 四、戰後復原之最重要工作，為拱衛全國治安問題，必須將普通行政警察併各特種警察統一指揮，聯合運用，俾可將事權集中，切實掌握，在總理遺教建國方略及憲法草案中，治安權屬於中央，故該機關擬直接隸屬行政院，……。
- 五、機構名稱，以不設部為宜，而用總局，但必須冠以「全國」兩字，使含義較廣，而統馭各特種警察……。
- 六、此種機構，可以戰後復員防範敵偽潛伏，拱護公共安全為理由，由行政院提出，將所有警察機構合併為一，先行籌備成立，而兩調查統計局，則於憲政實施後，公佈撤銷之，既不著以此代彼之痕跡，而工作亦可相互啣接也。¹³⁸

藉由這段過程來看，可知軍統局此時在組織改組的議題上相當被動，在李士珍先出手之後才由唐縱緊急提出對案，顯示戴笠並未將此事擺在首要項目。接著就分析的內容來看，可以注意到毛人鳳等主要幹部，其實已經意識到戰後國家將走向憲政，這使得軍統局不得不作相應的改變以符合法制，而警察就是軍統局未來的合法掩護。此外由於未來行政院部會框架已定，加上警察屬於民政系統，因此警察應該會隸屬於內政部之下，不會獨立成「部」。最後就兩人的建議來看，顯示軍統局內部對局勢似乎有點過度樂觀且自相矛盾，一方面認為蔣中正已決定將警察權交給軍統且決定設立統一機構，另一方面又覺得行政警察與特種警察可分開隸屬於不同部會，最後又覺得應該讓新統一單位直接隸屬行政院。這些都顯示此時軍統局對局勢的掌握不佳，且欠缺組織規劃的具體目標。

這份報告中尚有兩點值得注意，一是忠義救國軍與別動軍的處理，第二則是與美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation，簡稱 FBI）有關。在該報告中最後有一段推測為毛人鳳的加註，提到「請賜予提前核令，因陳部長對別

¹³⁷「毛人鳳、潘其武呈戴笠」(1945年10月10日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A 305050000C/0035/1721.17/3750。

¹³⁸「毛人鳳、潘其武呈戴笠」(1945年10月10日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A 305050000C/0035/1721.17/3750。

勳軍已提出『目前照普通軍整理（即裁去三分之一）將來俟局勢穩定後取銷』簽呈向委座建議，此項簽現尚在第六組，不能久攔也。」這顯示在忠義救國軍與別勳軍方面的改組，情勢遠比軍統局急迫，當下僅先靠唐縱將陳誠簽呈攔下的方式拖延，但能爭取的時間有限，亟待裁示以便推出對案。關於美國聯邦調查局的部分，則可從毛人鳳、潘其武兩人提到「美國之聯邦調查統計局」此段來看。「聯邦調查統計局」明顯應該是指聯邦調查局，不過報告中的翻譯錯誤，該單位的正式名稱不含「統計」(Statistics)。而除翻譯問題外，報告中對其組織隸屬的說明亦不正確，聯邦調查局隸屬司法部而非內政部。這顯示軍統局高層對美國制度所知有限且多有錯誤，但這個「聯邦調查統計局」似乎給戴笠一些啟發。不過這時戴笠還未將此作為主要訴求，主要仍是採用吉章簡的警察總監部案，企圖將軍統轉變為「國防警察」。

（二）中國的 FBI

戴笠給蔣中正的文件中，首次明確提到以美國聯邦調查局作為改組仿照對象，出自 11 月 7 日的報告中，稱「擬仿美國聯邦警察之組織，暫於行政院之下，設立中央警察局或國防警察局」。¹³⁹事實上美國並無聯邦警察這種機構，對跨州重大犯罪的偵辦與調查，主要是由司法部聯邦調查局負責，因此報告中顯然是將聯邦調查局誤認為聯邦警察，透露出戴笠對美國制度理解的缺乏。而就在這種對美國制度一知半解的情況下，戴笠開始推動將軍統局改造為中國的「FBI」，直到他因空難逝世後，軍統局的三巨頭毛人鳳、鄭介民和唐縱才改推一般所熟知的「一分三」方案。

戴笠以美國聯邦調查局為改組藍圖的靈感，除可能與毛人鳳和潘其武 10 月 10 日報告有關外，應該也與戰後中美合作所的協商脫不了關係。在軍統局與美國海軍討論未來的合作關係時，除海軍項目的合作外，特警是被軍統局提出的項目之一，不過由於特警的建立和訓練，與美國海軍的業務較不相關，因此較早就被美國海軍提議「轉介」給其他相關部門協助，而這個單位就是美國聯邦調查局。10 月 3 日潘其武與貝樂利等人商談中美合作所未來走向時，美方就對特警訓練的部分有所遲疑，一方面顧慮美國陸軍反對，另一方面特警業務「性質與海軍無大關係」，不過美方人員仍建議可採美國另派警察代表團，或者由中方聘請美國教官訓練的方式進行。¹⁴⁰對此戴笠於 10 月 15 日拍電命令蕭勃，「不論由美國任何部份派遣」都要積極推動警察建設方面的合作，¹⁴¹這使得聯邦調

¹³⁹「戴笠呈蔣中正」(1945 年 11 月 7 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁴⁰「潘其武呈戴笠報告」(1945 年 10 月 3 日)，〈中美合作所建撤案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0031/0425.3/5000。

¹⁴¹「戴笠電蕭勃」(1945 年 10 月 15 日)，〈戴公遺墨—組織類(第 5 卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：

查局這個單位在 10 月 26 日蕭勃的覆電中正式出現。¹⁴²該電文中稱「特警工作繼續進行各節已一再商談，據麥茲爾告，此事必須正式經由美外交部函請司法部轉飭聯邦偵查局辦理，麥茲爾允從旁催促協助。」「此事美國聯邦偵查局亦願意與中國合作，生已有非正式接洽。」對此幕僚特別在旁擬議「關於警察合作部份，似可先行專案呈請委座電令魏大使函美國外交部」，不過這時的局勢讓戴笠只能擱置此事。¹⁴³

在交通警察、忠義救國軍與別動軍方面，10 月 10 日後對軍統局而言可說更為艱難，各種不利消息透過報告傳入。¹⁴⁴這讓毛人鳳 17 日發文給戴笠，希望作為最初向蔣中正建議設立交通巡察處者，可以對此案發文表達意見，認為如此提案被核准的可能性較大，且其他方面的阻力也會比較小。¹⁴⁵但就 10 月 31 日吉章簡所呈報告顯示，交警巡察處在各地鐵路接收的過程中，仍碰上交通部的排斥，既不允許交通巡察處過問警務與偽警的接收，又有「揚言該部對路警，擬自行組織機構，即或爾等目前能接收，將來仍需交還本部」等充滿敵意的行為。¹⁴⁶而在交通巡察處擴編計畫推進受阻的同時，忠義救國軍也面臨重挫。10 月 30 日軍統局接獲別動軍軍與忠義救國軍 11 月底前裁軍一半的命令，毛人鳳 31 日發文希望戴笠儘快對別動軍與忠義救國軍併入交通警察總局的報告作出裁示，期望可以將交通巡察處擴編與忠義救國軍編入交通警察總局併案處理，或先專案將部隊改編為路警以免最後只能眼看全面裁撤。¹⁴⁷這場對軍統局近乎突襲的裁軍令，雖是根據先前曾被唐縱拖延但之後被核准的裁軍建議，但能如此快速的發布執行，主要是由於軍政部成功避開戴笠眼線唐縱所在的六組，又將 10 月 24 日所發裁軍公文¹⁴⁸一邊先發往各方面軍，另一邊則拖到 30 日才送到軍統局，讓毛人鳳認為軍務署有意遲緩，意圖使軍統局因應不及無法有其他動作。¹⁴⁹

144-010105-0005-016。

¹⁴²這時電文中稱聯邦調查局為聯邦偵查局，這可從同伴公文的上頁便簽確認。便簽中最初寫聯邦調查局，後才將調查兩字塗銷改寫偵查，後標註機關英文 Federal Bureau of Investigation，至於此時為何翻譯成偵查而非調查則理由不明。「蕭勃電戴笠」(1945 年 10 月 26 日)，〈中美合作所建撤案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0031/0425.3/5000。

¹⁴³「蕭勃電戴笠」(1945 年 10 月 26 日)，〈中美合作所建撤案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0031/0425.3/5000。

¹⁴⁴「涂壽眉呈毛人鳳」(1945 年 10 月 10 日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

¹⁴⁵此件內文有受到部分損害，但大體仍能理解其意。「毛人鳳呈戴笠報告」(1945 年 10 月 17 日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

¹⁴⁶「吉章簡呈戴笠報告」(1945 年 10 月 31 日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

¹⁴⁷「毛人鳳呈戴笠」(1945 年 10 月 31 日)，〈交警機構歷次調整改組案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0031/1723.7/0040。

¹⁴⁸「蔣中正令軍事委員會調查統計局」(1945 年 10 月 24 日)，〈交警機構歷次調整改組案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0031/1723.7/0040。

¹⁴⁹「毛人鳳呈戴笠」(1945 年 10 月 31 日)，〈交警機構歷次調整改組案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0031/1723.7/0040。

11月4日毛人鳳與潘其武再度上簽請求戴笠就組織改組指示，並於簽呈進一步分析未來可行方案。¹⁵⁰內容首先研判，若各特種警察統一機構成立則組織龐大，再保持軍統局恐引起蔣中正顧慮。接著說明與鄧裕坤會商分析的結果，認為警察權無不屬於內政部，但特種警察則是例外，此時由於內政部與各地方政府都在爭取警察權，因此建議放棄行政警察，僅對各特種警察予以統一掌握，如此可直接隸屬於行政院，成立「中央警察局」、「國防警察局」或「專業警察局」。值得注意的是毛人鳳與潘其武認為機構稱「國防警察局」較佳，理由在鐵路、水路、航路、外事與國境業務，均跨省甚至超越國界，因此應屬中央國防範疇，而非地方權限。¹⁵¹這種跨越各省的性質，確實與聯邦調查局掌理跨州犯罪追查的性質頗為類似，可能亦是往後參照的理由之一。

11月7日的報告中除首先提到美國聯邦調查局之外，還具體呈現出戴笠對10月10日毛人鳳潘其武報告的指示，以及兩人11月4日簽呈的影響，對蔣中正提出改制規劃（見圖3）：

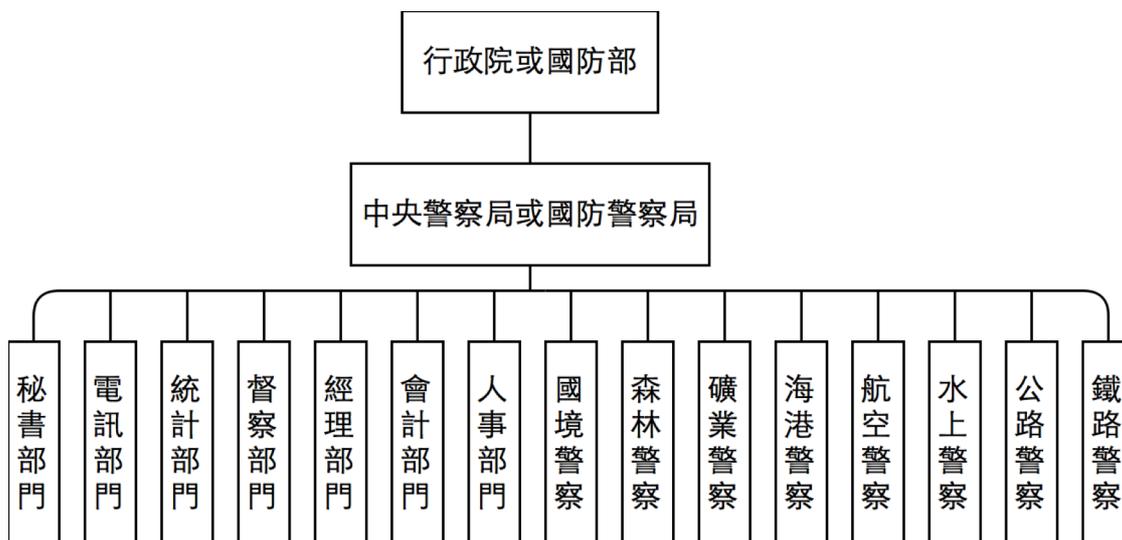
- 一、機關名稱及隸屬：中央警察局或國防警察局，暫隸行政院，如將來有類似之國防部成立時，亦可改隸國防部。
- 二、歸併機關：本會調查統計局，及本會交通巡察處、內政部警政司之國境科，及外事警察、本會郵航檢查處之航檢科，一律歸併中央警察局或國防警察局。
- 三、歸併部隊：交通巡察處所屬之交通巡察總隊，及別動軍、忠義救國軍，以及中美合作所各教導營，及各鐵路警察、國營礦業與森林警察，一律改隸中央警察局或國防警察局，統盤調配使用。
- 四、員兵經費：所有各歸併機關及各歸併部隊之原有經費，一律移充中央警察局或國防警察局甄別汰留，按當前之情勢，與實際之需要，擬定編制與人數。
- 五、機構與主管業務：中央警察局或國防警察局，主管鐵路警察、公路警察、水上警察、航空警察、海港警察、礦業警察、森林警察、國境警察等九項業務，按業務之輕重緩急，酌量設置主管機構，並於局中設人事、經理、會計、督察、統計（各項業務統計並處理情報）、電訊、秘書等部門，務使組織簡化，運用靈活事權集中，以提高工作效能。¹⁵²

¹⁵⁰「毛人鳳、潘其武呈戴笠」(1945年11月4日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁵¹「毛人鳳、潘其武呈戴笠」(1945年11月4日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁵²別「動」軍為原件誤字。「戴笠呈蔣中正」(1945年11月7日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

圖 3 國防警察局案組織圖



資料來源：「戴笠呈蔣中正」(1945年11月7日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

從這五點建議中，可以發現戴笠似乎不打算掌控一般警察，因此在毛人鳳與潘其武建議後就直接放棄，歸併的機關當中完全沒提到一般或行政警察，所欲主管的九項業務中，舉凡鐵路、公路、水上、航空、海港、礦業、森林甚至是國境警察，都屬特種警察業務。不過值得注意的一點，報告中所提九項業務，幾乎可說都與交通巡察處有關。交通巡察處前身為水陸統一檢查處、緝私處、交通警備司令部三機構，幾乎掌控戴笠大部分想保存的業務，而交通巡察處本就受軍統局指揮，因此到這時為止，戴笠所有的計畫看起來都是以保存現有勢力為其主要考量，將業務擴張到一般警察系統並非他的主要目標。

長期以來各界就戴笠對警察系統的掌握程度與企圖有所爭論，但大多認定戴笠的目標是最終能全面掌握警察。如魏斐德認為戴笠遠從 1932 年浙江警官學校時期，就透過警校特訓班政治特派員的權力，逐漸滲透與控制警校。¹⁵³1936 年浙江警官學校併入中央警官學校，這讓戴笠進一步擴張控制範圍，並透過鄧裕坤，將自己的人馬安插在各警察單位中。¹⁵⁴羅久蓉則認為戴笠生前對掌握警察權念茲在茲，因此才有警察總監部案。¹⁵⁵兩者的看法皆有一定道理，軍統局確實曾經期望以鄧裕坤掌握警察，但在實際運作方面，軍統局內部都自認成效

¹⁵³ 魏斐德(Frederic Wakeman)，《特工教父：戴笠和他的祕勤組織》，423-426。

¹⁵⁴ 魏斐德書中標示為 1935 年，但按中央警察大學校史為 1936 年。魏斐德(Frederic Wakeman)，《特工教父：戴笠和他的祕勤組織》，423-426；中華民國中央警察大學，「校史及沿革」(<http://www.cpu.edu.tw/files/11-1000-119.php>) (閱覽時間 2017 年 2 月 26 日)。

¹⁵⁵ 羅久蓉，〈從軍統局到保密局〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》，270-273。

不大。¹⁵⁶在這種經驗上，戴笠確有可能選擇放棄掌握一般警察，轉而將日變設定在保持已經擁有的職權。雖然戴笠與軍統局放棄掌握一般警察，但仍舊需要統合各特種警察，加上軍統局認為「『專業警察』較為平淡，嫌不響亮」，¹⁵⁷因而各種統一專業警察的方案中，皆不採「專業警察局」之名。這在過去未能細究軍統局內部討論的情況下，造成學界有戴笠與軍統局在戰後企圖全面掌握警察的認知。

就在戴笠轉換改制方向的同時，毛人鳳的併案處理策略似乎奏效，使得軍統局短時間內，都將注意力集中在交通警察方面。11月7日唐縱通報交通總局成立一事，已經批准並交由軍政部擬定辦法，同時行政院長宋子文要求調用別働軍護路也傳獲准，正交由軍政軍令兩部速辦。¹⁵⁸接著11月9日國民政府批准忠義救國軍、別働軍、中美合作所等部隊與交通巡察處合併成立交通警察總局的公文發出，¹⁵⁹這對戴笠與軍統局而言，終於達到階段性的勝利。由於接下來的交通警察總局整編辦法將交軍政部研擬，因此戴笠指示鄭介民與吉章簡等人迅速研擬具體辦法，並打聽出軍政部所擬辦法為何，以避免10月被軍政部突襲的事件重演。¹⁶⁰11月21日吉章簡等人所擬的辦法完成並送出，方案大致延續交通巡察處的精神，先針對各整併部隊汰弱，編為21個總隊及1個游動巡察隊，最終目標在將部隊擴編至20到30個總隊及1到3個游動巡察隊。¹⁶¹軍政部方案在吉章簡與徐志道11月27日拜會時得知，¹⁶²發現軍政部並不打算依照交通警察統一原則規劃，企圖改依交通部長俞飛鵬的意見，¹⁶³將交通巡察處部隊改為鐵道警察歸交通部管轄，而忠義救國軍等則改編為交通警備部隊由軍政部管理。¹⁶⁴這讓11月25日便已將交通警察總局組織條例等上呈的軍統局大為緊張，所以再度呈送一份報告給蔣中正以防堵軍政部的計畫。

該報告除重申交通警察總局的成立，是為了符合蔣中正戰前便已決定的交

¹⁵⁶ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，60-61。

¹⁵⁷ 「毛人鳳、潘其武呈戴笠」(1945年11月4日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁵⁸ 「唐縱呈戴笠」(1945年11月7日)，〈交警機構歷次調整改組案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0031/1723.7/0040。

¹⁵⁹ 「蔣中正令戴笠」(1945年11月9日)，〈交警機構歷次調整改組案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0031/1723.7/0040。

¹⁶⁰ 此件由毛人鳳所擬，戴笠批示「速照辦」。「毛人鳳呈戴笠」(1945年11月10日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局檔案》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

¹⁶¹ 「戴笠呈蔣中正報告」(1945年10月21日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局檔案》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

¹⁶² 「毛人鳳等電戴笠」(1945年11月28日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

¹⁶³ 據涂壽眉11月17日情報顯示，交通部長俞飛鵬曾與其侍衛長密商，由侍衛長將分割方案上呈。「毛人鳳電戴笠」(1945年11月17日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

¹⁶⁴ 「毛人鳳等電戴笠」(1945年11月28日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

通警察統一指揮管理以外，也表示就目的來看，交通警察總局若僅憑路警或各地警力，而無法直接指揮交通警察部隊，則將無力面對抗戰結束後，共產黨對鐵路的破壞甚至平時需要。就組織來看，在戰爭結束後國家武力僅分為軍隊與警察，本於指揮統一原則便應將交通警察都由交通警察總局管理，照若按軍政部規劃，由後勤總部所屬各區鐵道軍運指揮部管轄交通警備隊，一則軍運指揮部的設立屬臨時性質，二則軍運部著重軍事運輸而非警察業務。最後該報告還用了相當篇幅，在說明交通警察力量對壓制共產黨可能的貢獻，認為統一的交通警察力量有助維護平津、平綏、北寧、津浦等交通線，可抑制共產黨坐大。¹⁶⁵以此觀點為精神，徐志道也研擬了一份意見書，主張在東北統一警察權，並寓國防於路警等，雖然無法確定此意見書是否被上呈，但在12月5日戴笠批示盡快將交通警察總局案的詳細報告，上呈陸軍參謀總長何應欽時，相似的觀點應該也有出現，希望藉此維持軍統局的交通警察總局方案。¹⁶⁶

1946年1月10日政治協商會議開幕，政治民主化、軍隊國家化、黨派平等化為會議主要議題之一，使得軍統局改制問題重新成為焦點。¹⁶⁷1月16日戴笠電令蕭勃調查美國聯邦調查局、地方以及保護交通的警察相關制度。這個時間點正好在戴笠1月13日面見完蔣中正後，頗為巧合應有一定關聯，尤其此次面見是由蔣中正電令急召，顯示其重要性。¹⁶⁸另外值得注意的是蔣中正於1月8日對交通警察總局有新命令，內容與原先軍統局的方案差異頗大，如名稱被改為保安隊警總局、任務被侷限在華北鐵路礦區交通點的維護、山東與遼東半島沿海的巡弋等。¹⁶⁹因此即使蔣中正的原意不在談軍統改制與交警總局規劃，戴笠也勢必會在面見時主動提起。

¹⁶⁵「戴笠呈蔣中正報告」(1945年11月29日)〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0034/0130/0040。

¹⁶⁶「徐志道呈戴笠統一建立東北九省交通警權寓國防於路警並以別動部隊改編為路警意見書」(1945年12月5日)〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

¹⁶⁷戴笠呈蔣中正的簽呈中提到：「今後應遵照鈞座本月十日在政治協商會議開幕時『今後非警察及司法機關無逮捕審訊之權』之訓示」，顯示政治協商會議對軍統局改制有一定影響。本件經過塗改，但依舊可以透過內容顯示當時狀況。「戴笠呈蔣中正」(1946年1月30日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750；蔣永敬、劉維開，《蔣介石與國共和戰(一九四五～一九四九)》(臺北：臺灣商務，2011)，90-93。

¹⁶⁸為回重慶面見蔣中正，戴笠1月8日先從天津搭乘航委會的飛機至青島，並在臨行前電李崇詩，希望能商請中美所派於1月10日派機飛青島接他至上海，1月11日則另外再從上海回重慶。「戴笠電蕭勃」(1946年1月16日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750；「戴笠電毛人鳳」(1946年1月8日)〈戴公遺墨—其他類(第2卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010199-0002-131；「戴笠電李崇詩」(1946年1月9日)〈戴公遺墨—一般指示類(第4卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010113-0004-091。「戴笠電毛人鳳」(1946年1月10日)〈戴公遺墨—其他類(第1卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010199-0001-108；「戴笠電王叔銘」(1946年1月10日)〈戴公遺墨—其他類(第1卷)〉，《戴笠史料》，國史館藏，典藏號：144-010199-0001-107；葉健青編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第64冊(臺北：國史館，2012)，380。

¹⁶⁹「蔣中正令戴笠」(1946年1月8日)〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

1月18日蔣中正再度接見戴笠，談交通警察總局組織規劃與軍統局改制問題。¹⁷⁰隔日戴笠約趙龍文、毛人鳳、潘其武等人於家中商議此事，按唐縱日記的紀錄：「大家商量在內政部成立警察署，他（指戴笠）任內政部次長，由他保一署長，或在行政院成立警察總監部，他任副監。」¹⁷¹或許是由於蕭勃尚未覆電，因此戴笠僅能再急電催促蕭勃，並暫時接受警察總監部案。1月20日戴笠收到最高情報會議將於1月28日召開的通知，¹⁷²在時間倉促的情況下，1月21日呈送的報告就改建議成立警察總監部或內政部警察總署，不過文中戴笠是希望能擔任副總監或是署長，與1月19日的內政部次長有些出入。¹⁷³此外值得注意的一點，是戴笠建議將軍統局更名為軍事委員會情報局或情報處，改由唐縱主持。¹⁷⁴這除與唐縱日記中記載有出入外，最重要是顯示戴笠真正的興趣，並不在軍事情報，而是對抗中共。¹⁷⁵1月21日蔣中正發佈新令，按軍統局的規劃核定交通警察總局，忠義救國軍、別動軍等單位的改制大致底定。¹⁷⁶接著1月24日蕭勃針對聯邦調查局的資料一事覆電，內容詳細且符合戴笠期望，因此軍統局改制方案立刻翻轉，希望能參照美國聯邦調查局的制度，企圖打造屬於中國的FBI。¹⁷⁷

綜合而言，戴笠在戰後初期的活動重心，主要在戰後接收、漢奸逮捕與中美海軍合作等方面，軍統局改制的實際規劃，主要由毛人鳳、潘其武、吉章簡等人負責，直到1946年1月，才由戴笠親自主導，企圖將軍統轉型為中國的「FBI」，但是這項規劃在戴笠墜機身亡後，發生重大的變化。

¹⁷⁰ 葉健青編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第64冊，404。

¹⁷¹ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，538。

¹⁷² 「國民政府參軍處軍務局函」(1946年1月20日)，〈三十五年度本局工作計劃案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1711.2/35。

¹⁷³ 「戴笠呈蔣中正」(1946年1月21日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁷⁴ 「戴笠呈蔣中正」(1946年1月21日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁷⁵ 學長張瑞德的研究成果顯示，軍統局於抗戰時期所呈送情報，多為政治和奸偽類情報，與主管業務軍事、經濟、防諜頗不相符，認為軍統局「不務本業」。此看法或許可就奸偽與軍事或防諜有關而再商榷，但也顯示出戴笠長期對「奸」的興趣。張瑞德，〈侍從室與國民政府情報工作〉：6。

¹⁷⁶ 「蔣中正令戴笠」(1946年1月21日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局檔案》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

¹⁷⁷ 「戴笠呈蔣中正」(1946年1月30日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

第三章 改制計畫的確定與執行

軍統局「FBI化」尚未確定前，戴笠因空難逝世，使最後的改制計畫，從確定到執行，都由鄭介民、唐縱、毛人鳳等主導。本章將從戴笠生前最後對改制的推動談起，接著說明軍統改制計畫在戴笠死後的規劃、確定以及執行，最後討論軍統改制後的兩大機構國防部保密局與第二廳。

一、戴笠之死與改制計畫的確定

與李士珍相爭是過去研究中戴笠生前的最後樣貌，但這往往掩蓋軍統局其他人物的活動，進一步導致對戴笠死後軍統局分割的描述，多因缺乏脈絡性理解，而僅能採用派系鬥爭視角切入，以說明「一分三」的橫空出世。為改變這種狀況，本節將回顧戴笠空難前最後活動，並詳細說明與分析「一分三」的源頭、成因。

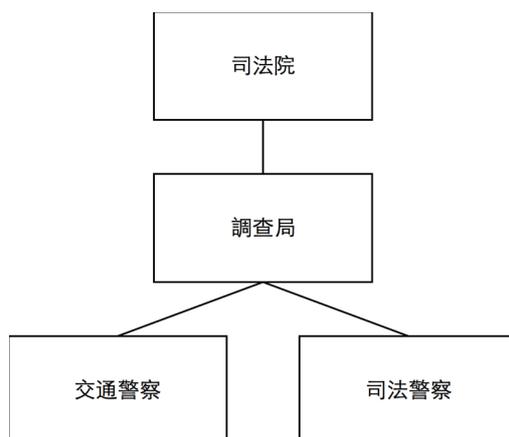
（一）軍統「FBI」化的挫敗

1946年1月30日，戴笠正式上呈蔣中正，建議「以生局現有工作之基礎，分掌司法警察與交通行政警察之任務，以合法之組織與合法之行動」，仿照美國司法部聯邦調查局制度，於司法院下設立調查局（見圖4）。¹可惜這個提議從此石沉大海，直到3月5日蔣中正命令戴笠、李士珍、葉秀峯、鄭介民、陳焯、張鎮、宣鐵吾、唐縱、韓文煥等人就「軍統、中統兩局今後應就其業務內容與性質，分別併入正規機構之內」一事秘密研訂具體方案，軍統改制才再被提起。²這空檔一個月當中，戴笠與軍統局對組織改組業務的重心，都放在交警總局建置以及人事安排上。其中唐縱無法順利任內政部次長，被戴笠認定為李士珍從中作梗所致，加上此時李士珍大力介入兩調查統計局改制問題，使戴笠不滿逐漸升高。

¹ 提議中建議於司法院，而非與美制司法部性質更相近的司法行政部下成立調查局，何以致此理由未明，但可能仍與戴笠等人對美國制度的不瞭解有關。「戴笠呈蔣中正」(1946年1月30日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

² 葉秀峯為中統局代局長。「蔣中正電令戴笠、李士珍、葉秀峯」(1946年3月5日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

圖 4 仿聯邦調查局組織圖



資料來源：整理自「戴笠呈蔣中正」(1946年1月30日)·〈軍統局改組保密局案〉·《國防部軍事情報局》檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

2月4日交通部正式發函，奉蔣中正命令任命吉章簡為交通警察總局局長，馬志超與徐志道為副局長，交通巡察總隊、別働軍、忠義救國軍及中美合作所各訓練班教導營開始整編。³吉章簡於2月5日召集相關人員開會，準備進行部隊整併。⁴2月10日，軍統局下令派出督導人員至各駐地，部隊整編開始。⁵由於各地護路需求不斷出現，使部隊整編時間相當緊迫，部分單位被迫在2月12日前完成，然後緊急於徐、蚌一帶執行護路勤務。⁶或許是護路需求迫切，因此在立法程序尚未完成的情況下，交通警察總局於3月1日在重慶先行成立，軍統局附屬單位整併工作初步完成，⁷亦使交通警察總局在之後軍統局改制討論中，幾乎不受到注意。不過這不表示交通警察總局在往後沒有變動，但是相較於其他單位而言，交通警察總局的變化不大，且可謂非常順利。

在交通警察總局順利設立的同時，唐縱被派任為內政部次長。⁸此事於2月13日行政院會議通過，但唐縱卻遲遲未能就任。⁹最初唐縱曾因一次拜訪未成，而戴笠認為對此事「有誤會乎？」¹⁰不過實情是戴笠不但不反對唐縱轉任內政

³ 「交通部函軍事委員會調查統計局」(1946年2月4日)·〈交警總局建立案〉·《國防部軍事情報局檔案》檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

⁴ 「吉章簡函毛人鳳」(1946年2月5日)·〈交警總局建立案〉·《國防部軍事情報局檔案》檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040；「軍統局秘書室函吉章簡」(1946年2月10日)·〈交警總局建立案〉·《國防部軍事情報局檔案》檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

⁵ 「軍統局秘書室函吉章簡」(1946年2月10日)·〈交警總局建立案〉·《國防部軍事情報局檔案》檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

⁶ 「吉章簡簽呈」(1946年2月7日)·〈交警總局建立案〉·《國防部軍事情報局檔案》檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040；「毛人鳳呈戴笠」(1946年2月8日)·〈交警總局建立案〉·《國防部軍事情報局檔案》檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

⁷ 國防部情報局編·《交通警察總局誌》2；立法院國會圖書館總統府公報影像系統，「國民政府公報第2551號」(<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/tspage2?21@2040549546@1@2551:1>) (閱覽時間2017年6月11日)。

⁸ 唐縱於2月8日得知被蔣中正圈選為內政部次長。唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，545。

⁹ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，546、557。

¹⁰ 唐縱2月10日因記錯戴笠邀宴時間提前拜訪，但為門丁稱戴笠因病已睡所拒，使唐縱懷疑內政部次長

部政務次長，甚至可說支持唐縱擔任此項職務，這可以從戴笠3月8日的電文來看。¹¹是時戴笠尚未收到蔣中正3月5日命令，因此電文內容多與唐縱無法順利擔任內政部次長有關，認為張厲生對唐縱資歷有疑慮是遲遲未能就任的主因，並認定此必李士珍從中作梗所致。¹²由於唐縱與軍統局關係密切，使他出任內政部次長一事，被外界認為是戴笠暗中策劃推動。這種推論其實相當合理，但從該電內容來看，唐縱獲選應該不是出於戴笠之手，因此才可能基於拉攏，又或者真為「達成領袖之意旨」，而讓毛人鳳向唐縱說明受阻的可能因素，並特別指示如何因應。¹³

在戴笠心思仍放在唐縱任內政部次長受阻的情況下，對蔣中正命令的反應，似乎頗為冷靜，並未立即大動作拍電上呈蔣中正，攻擊李士珍從中破壞。相反戴笠僅先電令查清過去各報告上呈日期，以作為覆電參考，並指示毛人鳳會見中統局局長葉秀峯，探查中統局對此案的意見與態度。¹⁴而這些都顯示戴笠的反應似乎頗為慎重，並非過去研究成果所呈現或暗示的「火冒三丈」立刻反擊形象。不過這並不表示戴笠未將此事歸咎於李士珍，比較合理的看法，或許是戴笠準備拉攏同樣具有特務性質的中統局作為抗衡。此時，或許是受到戴笠「熱情相助」的影響，唐縱改變過去不太介入軍統局事務的習慣，開始參與軍統局與李士珍的相爭，甚至進而在戴笠死後主動研擬新的改制方案。

3月10日，毛人鳳針對戴笠的命令連發兩電，分別報告3月6日出席中國國民黨六屆二中全會後與李士珍、葉秀峯的談話內容，以及唐縱對此事的建議。¹⁵在二中全會休息時間，李士珍約毛人鳳與葉秀峯商談蔣中正的命令，表明希望能將蔣中正所提及八人都電邀回重慶開會商討。¹⁶對此，毛人鳳表示「彼等均有職務，能否即來，恐有問題，請夢周兄（李士珍）預擬一辦法會商。」¹⁷葉秀峯亦表同意，不過李士珍並不死心，希望到場三人可以具名發電邀請，但被兩人婉拒。¹⁸最後李士珍逕自聯名，發電召相關人士返回重慶商

一事或有誤會。唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，545。

¹¹ 「戴笠電毛人鳳」(1946年3月8日)·〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750

¹² 「戴笠電毛人鳳」(1946年3月8日)·〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹³ 「戴笠電毛人鳳」(1946年3月8日)·〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁴ 「戴笠電毛人鳳」(1946年3月9日)·〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁵ 「毛人鳳電戴笠」(1946年3月10日)·〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750；「毛人鳳電戴笠」(1946年3月10日)·〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁶ 「毛人鳳電戴笠」(1946年3月10日)·〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁷ 「毛人鳳電戴笠」(1946年3月10日)·〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁸ 「毛人鳳電戴笠」(1946年3月10日)·〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，

議。¹⁹同時，或許是認定升官受挫為李士珍作梗所致，唐縱這時一反常態的主動獻策，認為如戴笠、鄭介民、陳焯、韓文煥、宣鐵吾皆返回重慶參與會商，即使未達共識，李士珍亦能單獨上簽，並於召見時說明個人意見。如此對軍統局甚為不利，建議設法讓陳焯、韓文煥兩人「因公」無法赴重慶。²⁰

戴笠顯然是接受唐縱的建議，所以僅從北平發長電，令毛人鳳轉呈，並於文中指控李士珍企圖「使生局工作解體」、將「中國警察為其私產，而終屬為警察總監或警察署長」、「不顧大義唯一己之權位是圖」等，而未急返重慶。²¹毛人鳳接到電報後，與潘其武商議，認為「措辭火氣太重」，深覺不妥，決定由潘其武另擬稿件，攜至上海與戴笠再商。²²潘其武所擬稿件，語氣較為婉轉，雖然仍指李士珍「謀使生局工作解體，以遂其十年來，隨時隨地大聲疾呼打倒特務之目的」，且「指摘特務之口號較諸任何黨派為之先導也」，²³但將「中國警察為其私產，而終屬為警察總監或警察署長」以及部分指控刪去。²⁴取而代之的內容，多以美國的狀況證明軍統局改組方向的正當性，如文中提到：「目前在國際間，蘇聯在美特務之活動，美國亦以特務手段揭破蘇聯之特務，而國內則各黨派與反動勢力亦均有特務之活動，故特務之工作，似已演進及於表面化」以及「當此目前局勢，特務表面化劇轉之時，取消特務，無異削弱鈞座之耳目而增強他人之羽翼也」等。²⁵

潘其武修改的部分，值得特別注意，尤其是關於特務工作「表面化」的部分。當中提到「美國亦以特務手段揭破蘇聯之特務」，²⁶顯示此時軍統高層認定美國聯邦調查局是一個特務組織，而且這種方式與過去的特務組織與運作方式不同，採取一種「表面化」的方式，與過去特務組織強調的隱密大相徑庭。這種認識，除顯示軍統局對美國聯邦調查局的認識，可能比過去研究者所認定的更深之外，亦顯示戴笠與軍統局企圖採行「FBI」模式，應該並非僅將美國制度作為空泛的依據，而是對美國實際的狀況有相當認識才採用。更重要的是突顯

檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁹ 「毛人鳳電戴笠」(1946年3月10日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

²⁰ 此時鄭介民正於北京擔任軍事調處執行部的國民政府代表而無法離開。「毛人鳳電戴笠」(1946年3月10日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

²¹ 此件為戴笠電令毛人鳳面呈蔣中正。「戴笠電毛人鳳」(1946年3月14日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

²² 「毛人鳳電戴笠」(1946年3月16日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

²³ 「潘其武擬稿」(1946年3月16日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

²⁴ 「戴笠電毛人鳳」(1946年3月14日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

²⁵ 「潘其武擬稿」(1946年3月16日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

²⁶ 「潘其武擬稿」(1946年3月16日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

出戴笠與軍統局此時所採取的改制路線，與過去學界的看法不同，惟此部分將在後面再進行分析。

3月17日上午，戴笠在青島搭乘航委會運輸機飛上海，由於遲遲未於上海與青島兩地降落，又失聯過久，因此馬志超與軍統局在上海的幹部下令，派遣劉方雄、飛機兩架以及飛行沿途幹員偵查。²⁷此時蔣中正與馬志超皆認定戴笠凶多吉少，因此呈文寫到：「黨國多難，國運如斯，生實悲痛」。蔣中正則批覆「應抑制悲思，團結同志共同奮鬥」，並指示此事暫為機密。²⁸3月21日上午九點，軍統局尋獲飛機殘骸，確認戴笠發生空難，次日再由馬志超至失事地辨識遺體。²⁹軍統局在此關鍵時刻頓失領導人，「FBI」化方案也隨著戴笠過世而被「一分三」方案取代。

（二）「一分三」

戴笠逝世的消息直到3月24日才見報對大眾公布，此前未曝光的三天，可稱軍統局的緊急應變期。³⁰3月21日戴笠空難的消息由毛人鳳親自面見報告後，蔣中正即指示召鄭介民回重慶處理，唐縱則指示毛人鳳以戴笠名義通令軍統局督飭工作，並開始自行研擬新的軍統改制方案。³¹唐縱這時的構想，可稱為往後「一分三」的根源。不過或許因事涉重大，加上當下正忙於戴笠過世帶來的衝擊，所以當唐縱向侍衛長俞濟時提出自己的建議時，俞面有難色未正面回應；³²唐縱亦認為「此種關係重大，不宜輕於建議」，決定擱置。³³但是情勢演變，接下來幾天他卻在軍統局改制的關鍵時刻，扮演重大角色。

戴笠過世後初期，關於軍統局規劃的檔案付之闕如，因此只能參考唐縱的日記來觀察，透過日記內容可以得知3月23日至26日是「一分三」形成的關鍵期。³⁴23日，蔣中正召見唐縱，詢問軍統局在戴笠去世後的狀況，諸如是否召各地負責人回總部、張學良與楊虎城的狀況、中美合作所與對美國海軍的聯絡，以及戴笠的喪事等。³⁵唐縱逐一報告回覆，並請求指派軍統局新負責人。對此，蔣中正指示由鄭介民負責，唐縱擔任副手。³⁶唐縱當場婉拒，希望蔣中

²⁷ 推測為已至上海的潘其武。「馬志超電蔣中正」(1946年3月21日)，〈革命文獻—軍調期間中共擴大叛亂情形(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00008-015。

²⁸ 「馬志超電蔣中正」(1946年3月21日)，〈革命文獻—軍調期間中共擴大叛亂情形(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00008-015。

²⁹ 「馬志超呈蔣中正」(1946年3月21日)，〈特種情報—軍統(五)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080102-00038-010。

³⁰ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559。

³¹ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，558。

³² 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，558。

³³ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，558。

³⁴ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，558-560。

³⁵ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，558。

³⁶ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，558。

正能從馬志超或周偉龍中間擇一人擔任。³⁷由此這段過程可以得知，這時軍統局受限於鄭介民尚未返回重慶，使唐縱成為實際負責人，否則蔣中正不會召見唐縱詢問相關問題，而唐縱也勢必無法回覆，尤其當中涉及張學良、楊虎城的警衛以及與美方聯繫等，這些業務在過去非由唐縱經手或處理。此外藉由這段紀錄，還可以得知沈醉的回憶有需要商榷之處。

沈醉在回憶錄記載，毛人鳳跟軍統局其他幹部在戴笠死訊確定後，曾密商率先建請蔣中正任命鄭介民接手軍統局，沈醉本人則在密商的第二天一早向唐縱密告，並於返回重慶後再度密訪。³⁸回憶錄中並未紀錄第二度密訪的時間，但就唐縱已知鄭介民將任局長一事來看，至少已經是3月23日晚間之後，與唐縱日記有所出入的地方，在唐縱提到蔣中正要求他與毛人鳳擔任副局長，這點並未出現在唐縱的日記當中。³⁹此外回憶錄中關於唐縱對戴笠之死與接任軍統局副局長態度的描述，都呈現頗為冷淡且較置身事外的狀況，但就日記內容來看，頗令人懷疑真實性。確實唐縱在日記中長期表示出不願再管軍統事務的態度，甚至亦曾出現對戴笠不滿的內容，但在這段期間，或許受到內政部次長一事的影響，並未對戴笠有何不滿。從3月20日傳出戴笠失蹤，唐縱的紀錄是「至為可慮」，到21日確定戴笠死訊後，日記中對戴笠的評價亦是褒多於貶，再加上22日唐縱就開始思考軍統改制方向，這些都與沈醉回憶錄的紀錄頗有出入。⁴⁰鑒於沈醉所述為事後追憶，與唐縱日記當天的紀錄相比，可靠度自然有所不同，也使過去學者引用沈醉此段記錄的研究成果，似有商榷的必要。⁴¹

3月25日中午，蔣中正接見回到重慶的鄭介民，指示軍統局業務依照性質歸併給有關機構。⁴²是日晚間，軍統三巨頭鄭介民、唐縱、毛人鳳於戴笠死後第一次會商軍統局的未來。⁴³唐縱日記中寫道：

委座命介民負責、人鳳副之，介民因北平調處工作，不便公開，囑秘密通知，在介民離渝期間，飭我代理。我以內政部關係，與新近建立警察署工作關係，亦不便公開，乃決意將軍事部分可以公開者歸併於軍令部第二廳，其他方面可以公開者歸併於內政部警察署，其中秘密部分縮小為一精幹之秘密組織，軍統局撤銷。⁴⁴

³⁷ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，558。

³⁸ 沈醉，《軍統內幕》（北京：文史資料出版社，1984），391-392。

³⁹ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，558。

⁴⁰ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，557-558。

⁴¹ 羅久蓉，〈從軍統局到保密局〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》，288。

⁴² 葉健青編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第65冊（臺北：國史館，2012），160。

⁴³ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559。

⁴⁴ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559。

這個設計就是一分三的原型，當中部分與唐縱在 22 日的設想一致，但也有不同之處。唐縱最初的規劃為一分二，將軍統局分割歸併給軍令部第二廳與內政部警察總署，再以一個「情報指導委員會」作為統合機構，協調全國所有情報機構。⁴⁵比對兩者可以明顯發現，新設計多出一個「精幹之秘密組織」，而且這個秘密機構的出現，與鄭介民、唐縱兩人職務皆不適合公開接掌包含有某些「秘密部分」的機構有關，因此才將可以公開與需要保持秘密的部分完全切割，讓兩人在檯面上所掌理機構都是可公開。會後三人依據商議的初步共識，研擬改制「原則十項」，並在 3 月 26 日蔣中正約見三人時面呈。⁴⁶

三人針對軍統局改制研擬的「原則十項」，可謂軍統局一分三的具體化，呈現出 3 月 25 日三人研商出的規劃結果，主要內容如下（見圖 5）：

- 二、軍統局撤銷後，其業務可公開執行者，分別歸併於內政部警察總署、軍令部第二廳，及交通部交通警察總局辦理，其不能公開者，在內政部增設國境警察局，秘密主持。
- 三、設置情報指導委員會，直隸於國民政府主席，統一指揮內政部國境警察局、警察總署、交通部交通警察總局、軍令部第二廳、憲兵司令部等機關所兼負之秘密工作。情報指導委員會，對外不公開。
- 四、國境警察局，除擔任國境警察之公開業務外，以擔負對各黨派鬥爭之工作為中心業務。
- 五、國境警察局秘密工作之佈置，側重於東北、華北、西北，及邊疆省區。所有各地之佈置及工作人員，均絕對秘密，但應提高其待遇。……
- 七、情報指導委員會本身，不設辦事人員，而以國境警察局為其核心機構，承辦第三項所列各機關兼負秘密工作之策劃指導，及其成績之考核等事項。……
- 十、軍統局撤銷後，其工作人員之處置原則如下：
 - （一）凡有能力、有熱情、工作有成績、體力強健者，及所有技術人員，與辦案確有成績之行動人員，均予留用。
 - （二）留用人員其中凡有鬥爭精神，而身份未暴露者，均得由國境警察局儘先選調擔任秘密工作，餘均分交警察總署、交通警察總局、軍令部第二廳，考核其資能予以適當工作。……⁴⁷

⁴⁵ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，558。

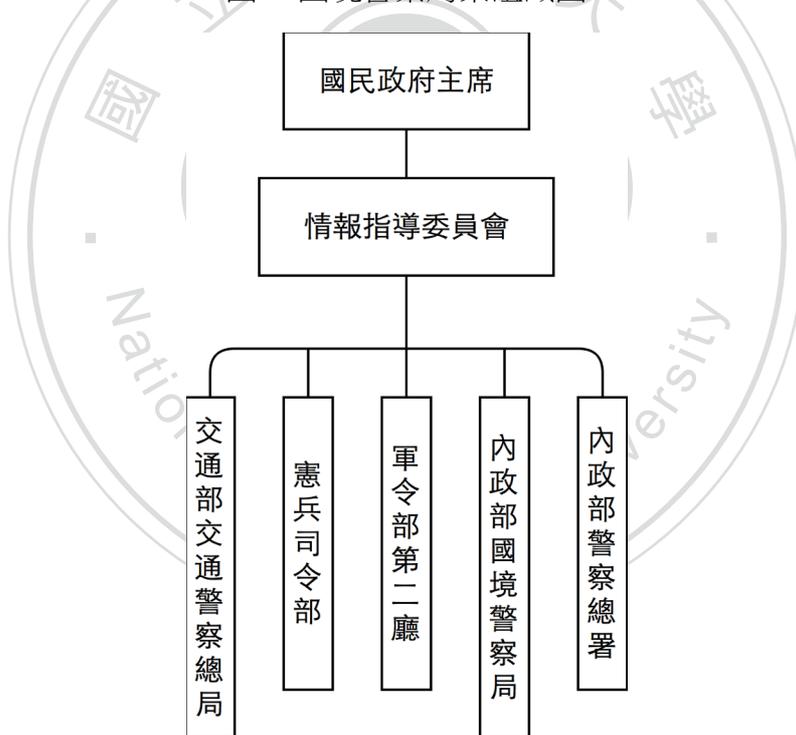
⁴⁶ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559。

⁴⁷ 此件未標日期，但按照前面幾頁 5 月 17 日的報告內容，推知此件為 3 月 27 日，不過依照唐縱的紀錄，三人面呈報告的日期為 3 月 26 日，考量到日記當天紀錄的特性，且報告 5 月書寫時可能有日期誤差，因此註釋雖標注 3 月 27 日，文中仍將視為 3 月 26 日。「原則十項」(1946 年 3 月 27 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750；唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559。

觀察內容，可以馬上注意到第三項的情報指導委員會，應該是受唐縱影響才有的設計，而各項提到的「國境警察局」，則明顯來自戴笠的「FBI化」方案。

「國境警察局」的名稱，早在1945年11月3日就已經出現在一份由鄭介民呈戴笠的建議中，只不過這時的设计為警政署下成立「政治警察局」與「國境警察局」。⁴⁸鄭介民當時的提案沒有後續行動，因此這時的「國境警察局」，實際上與戴笠於1945年11月17日所呈報告中所提的「國防警察局」，在名稱上雖有出入，但參酌其任務來看，兩者具有一致性。⁴⁹所以合理判斷，十項原則中的國境警察局設計，基本上為戴笠軍統局「FBI化」方案的變形。兩者差異應該只在名稱改成「國境警察局」，由隸屬司法院改到內政部，並將需要切割出去的部分，由軍事委員會情報局改分為軍令部第二廳和內政部警察總署。⁵⁰這顯示軍統局仍試圖維持戴笠所遺留的計畫，只不過分割出現去的部分改編併入軍令部第二廳與預計成立的內政部警察總署。

圖5 國境警察局案組織圖



資料來源：整理自「原則十項」(1946年3月27日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750

雖然蔣中正對「原則十項」僅批示：「除國境警察局名義與系統應斟酌外，

⁴⁸ 「鄭介民函戴笠」(1945年11月3日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁴⁹ 「戴笠呈蔣中正」(1945年11月7日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁵⁰ 在1月30日所呈方案中，未具體研擬出機關名稱，僅以「調查局」稱欲成立機構。「戴笠呈蔣中正」(1946年1月30日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

餘可照辦」，但在三月的反省錄上仍寫下「軍統局改組亦已處理妥善」的字句。⁵¹顯示蔣中正除同意採用「一分三」處理軍統局外，也認為軍統局改制將順利進行。不過往後的狀況並非如此，軍統局對未來的組織制度與規劃，一直無法定案，甚至到五月「保密局」之名才正式出現在上呈的報告中。分割時期的混亂與職權不明的狀況，一直是過去研究關注的部分。

二、改制計畫的執行

在「一分三」的大方向確定之後，軍統局開始具體規劃未來的組織制度，當中涉及單位的分割與編併、新組織的名稱與系統、新舊組織的轉換步驟等。過去研究多關注在新舊組織的轉換上，對於新組織設計與具體的分割細節著墨較少。本節將先討論軍統局業務分割與新組織的規劃，接著再分析過去研究成果較多的軍統局撤銷與公私劃分原則，作為討論新舊轉換的基礎。

（一）業務劃分與新機構的誕生

「一分三」方針確定之後，軍統局花了相當長時間在研商具體方案，遲至5月，具體報告與方案才出現。在此之前最早的相關文件，是4月27日傳給唐縱與毛人鳳的電文。⁵²內容中提到蔣中正核准的國防部組織法內，有一個「保安事務局」的設計，負責對內治安的指揮，建議未來新組織或許可採用此名義。⁵³雖然無法得知唐縱與毛人鳳對該電的回應，但從後來所見的各種內部草案中，「保安事務局」取代「國境警察局」成為軍統局所推「秘密核心機構」的新外觀。雖然「保安事務局」的設計隸屬國防部，可以合理推斷，「保安事務局」就是「保密局」前身，不過實情並非如此。在此需要特別指出一點，軍統局直到4月27日的這封電文，才開始注意到未來國防部的組織規劃，此前各種軍統局內部討論，可說完全忽略國防部的設計，所以確實可視為「保密局」的源頭。

5月中旬，軍統局內部開始研擬各種提案，而「保安事務局」的出現，雖成為軍統局的建議方向，但並未立即成為唯一方案，這才使「保密局」出現在提案內，只不過這時「保密局」只算是替代方案。5月16日以毛人鳳為首的軍統高階幹部，正式研商出第一版的組織改組綱要供鄭介民與唐縱審核，其中正式揚棄「國境警察局」的設計，改提將分割後的軍統局，轉型為國防部「保安

⁵¹ 「原則十項」(1946年3月27日)·〈軍統局改組保密局案〉·《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750；葉健青編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第65冊，214。

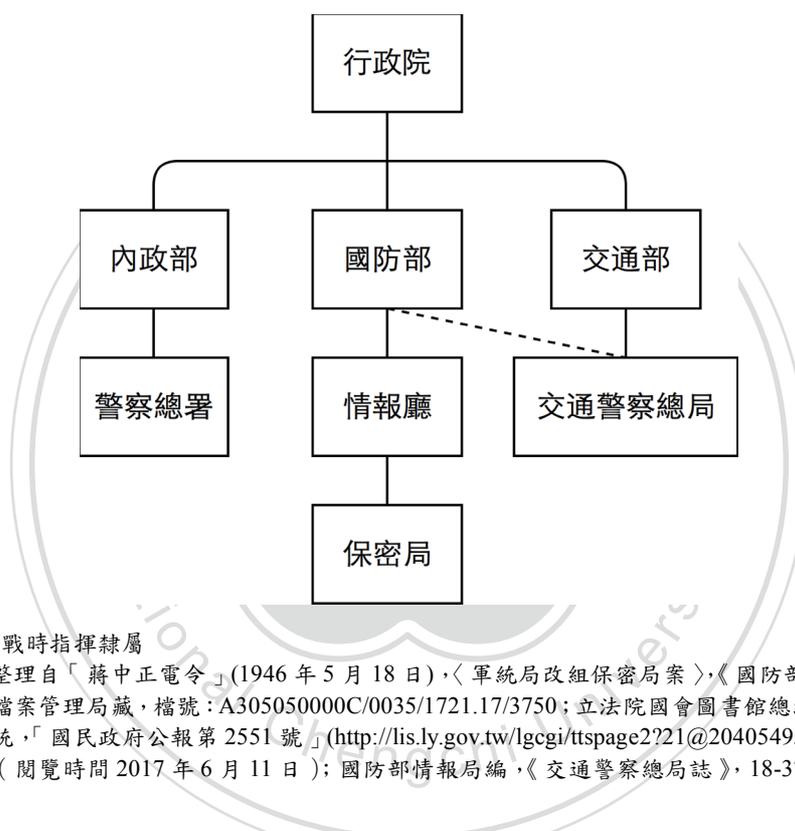
⁵² 「華國興電唐縱、毛人鳳」(1946年4月27日)·〈軍統局改組保密局案〉·《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

⁵³ 「華國興電唐縱、毛人鳳」(1946年4月27日)·〈軍統局改組保密局案〉·《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

事務局」，並在最後將國防部情報廳所屬「保密局」列為備案。⁵⁴此舉看起來雖微不足道卻影響深遠，不僅顛覆戴笠對軍統局的設想，更直接形塑軍統局轉型後的樣貌。該案經過小幅修改與審核後，於5月17日呈送蔣中正，並於18日獲得批示，以國防部情報廳保密局為名，組織秘密核心機構。⁵⁵軍統局「一分三」的格局正式形成（見圖6），不過受到國防部組織設計的影響，相關組織名稱與隸屬並未就此固定。

軍統局於5月17日所呈的改組草案中，除針對新秘密核心機構的名稱與隸

圖6 「一分三」最初規劃組織圖



說明：虛線為戰時指揮隸屬

資料來源：整理自「蔣中正電令」(1946年5月18日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750；立法院國會圖書館總統府公報影像系統，「國民政府公報第2551號」(<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage2?21@2040549546@1@2551:1>) (閱覽時間2017年6月11日)；國防部情報局編，《交通警察總局誌》，18-37。

屬外，還首次羅列所有軍統局業務並進行劃分。透過報告的清點，可以得知軍統局共有19項業務，包含：軍事情報、政治情報、經濟情報、黨派情報、社團情報、國際情報、外事工作、貪污不法檢舉、防奸防諜、交通郵電檢查、對奸偽鬥爭工作、警衛工作、密碼偵譯、電訊監察、無線電訊、警務工作、氣象工作、特種化學研究以及行動工作。⁵⁶其中軍事情報、國際情報、密碼偵譯、電

⁵⁴ 5月16日的報告為內部規劃，成蔣中正的報告為5月17日，過往研究成果在說明上有些許瑕疵。羅久蓉，〈從軍統局到保密局〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》，297；「鄭修元呈鄭介民、唐縱」(1946年5月16日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁵⁵ 「蔣中正電令」(1946年5月18日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁵⁶ 「鄭介民呈蔣中正」(1946年5月17日)〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

訊監察、氣象工作預計劃歸給國防部情報廳，外事工作與警務工作劃歸內政部警察總署，交通郵電檢查劃給交通部交通警察總局，其餘則都由「秘密核心機構」掌理。⁵⁷從外觀上看，可以直接看出大部分的工作其實仍歸秘密機構辦理，若再更進一步研究各項說明的話，會發現狀況更為複雜。

藉由業務劃分表的說明，若干業務在計畫中，名義上歸給公開機構，但實際仍是由秘密機構控制。如軍事情報與外事工作雖然分別歸給情報廳與警察總署，但秘密通訊與對外僑的秘密偵查仍由秘密機構負責。秘密機構對交通郵電檢查的掌控更為全面，雖分別歸給交通警察總局與郵電司負責，但由秘密機構直接指揮。密碼偵譯與電訊監察的狀況較為複雜，最初規劃由公開機構情報廳所轄保密局掌管，但在蔣中正批示以保密局為秘密機構為名的情況下，這兩項業務也就由秘密機構負責。⁵⁸這些顯示絕大多數的業務與職權，其實仍都掌握在秘密機構的手中，且若仔細比對的話，可以發現整個體制的規劃，相當程度不脫原軍統局的格局，差別只在將原有系統制度化。

過去軍統局對其他單位的控制，基本是倚賴「人」的力量。如軍統局對軍令部第二廳、警政司、交通巡查處等單位的控制，皆是軍統局透過安插「自己人」的方式處理，並非制度上就由軍統局負責或指揮。在改組計畫中，軍統局則將這些控制制度化，如劃定交通警察總局直接由新的秘密機構指揮、秘密通訊與對外秘密偵查也由秘密機構負責。過程中軍統局所掌握的業務與職權雖然確實有減少，但與戴笠所擬方案相比較，可以發現減少的部分，大多是戴笠原本就無心或非重心所在的項目。如軍事情報的部分，1月21日的報告已建議改由唐縱主持，顯示軍事情報本非戴笠重心所在，而1945年11月7日以降的各種方案，也都能發現戴笠的目標並不在一般警察。⁵⁹因此這個改組方案，雖放棄軍統局的FBI化，但實際卻如樹木移植一般，先進行部分修剪，刪除戴笠無心無興趣的部分後，接著將軍統局從軍事委員會搬進國防部內，換上新名字繼續運作。

透過此分割計畫，同時還可以解答「一分三」或「一分四」的爭議。過去對軍統局改制後的組織，有「一分三」與「一分四」兩種看法，對此羅久蓉認為兩種說法都無法準確掌握新組織制度的精髓，而跳出這兩種觀點，指出兩種

⁵⁷ 「鄭介民呈蔣中正」(1946年5月17日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁵⁸ 「鄭介民呈蔣中正」(1946年5月17日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750；「蔣中正電令」(1946年5月18日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁵⁹ 「戴笠呈蔣中正」(1945年11月7日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750；「戴笠呈蔣中正」(1946年1月21日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

規劃都不符戴笠生前的想法。⁶⁰羅久蓉再以「三十五年度工作計畫綱要」為證，認為戴笠計畫的主要關鍵在「公開」「秘密」之分，所以保密局與國防部第二廳、警察總署、交通警察總局間的關係，應該為「上對下」，自然就沒「一分三」或「一分四」可言。⁶¹這種論點不無道理，但卻有待商榷。首先就「一分三」與「一分四」來說，當中差異在有無將交通警察總局計入。透過這份計畫來看，因涉及單位包含交通警察總局，或許可以稱為「一分四」，但若考慮到交通警察總局成立早於軍統局本身改制，以及兩者間的直接控制關係，「一分三」或許是較為合理說法。再者，若以「三十五年度工作計畫綱要」為主要論述依據相當危險，因為此文件一來沒押日期，二來擬稿人不是戴笠、毛人鳳等軍統領導人物，而這些人也沒在上面批示，讓整份文件的性質難定、效力可疑。

在排除「三十五年度工作計畫綱要」後，加上前述對各方案的分析，「一分三」應該是較為恰當的描述。「一分三」表面上背離戴笠生前所規劃方案，但內在有部分卻不脫各版本的目標或精神，並非完全不符戴笠的計畫。戴笠生前並不排斥分割軍統局，也不追求絕對的保密，戴笠真正關注的部分是如何符合未來政府法制要求，且在此情況下持續握有廣泛的檢查權以對抗共產黨。為取得對抗的優勢與不受輿論攻擊，戴笠確實仍然是企圖以秘密的方式對抗共產黨，但這種秘密的重點不在機構或體制隱藏，而是以公開職權達成秘密任務與目標。從最初的警察總監部案到「FBI」化都是如此，路線與抗戰時期以來的公開掩護秘密並無二致，差別只在面對政治協商會議後「民主化」的要求下，讓蔣中正對戴笠有了「他不負責，而他能實際控制」的要求。⁶²在這個指示對新方案造成影響前，戴笠就剛好空難逝世。之後在鄭介民、唐縱等人都「不方便」主持有秘密任務的機構下，才有將此機構隱藏的想法出現，不過具體實踐的方法，遲遲難以正式形成，導致往後的混亂局面。

（二）軍統「撤銷」與「公私劃分」

撤銷軍統局是戰後一直出現的議題，但此「撤銷」對蔣中正與戴笠等人而言，是指軍統局之「名」，而非整個情報機構，因此軍統局「撤銷」，實際所代表的是「改制」。是以1946年9月20日起，接連三日登報發佈軍統局撤銷的告示，可視為改制計畫的執行，新舊機構正式轉換。即使經過詳細的研擬，過程中仍混亂不斷，而這也是現有研究成果強調的部份。⁶³對於這種狀況的產生，

⁶⁰ 羅久蓉，〈從軍統局到保密局〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》，284-285。

⁶¹ 羅久蓉，〈從軍統局到保密局〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》，285。

⁶² 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，538。

⁶³ 「軍統局撤銷啟事剪報」(1946年9月21-23日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

過去歸咎在「公私劃分」「絕對潛伏」等改制原則，認為指導方針的窒礙難行，導致各階層無所適從，成員士氣低迷。⁶⁴但這其實是低估問題的複雜性，甚至是過度簡化或忽略軍統局原有狀況，因此接下來將重新釐清轉換程序的制定、過程、困難以及箇中原因。

在說明機構轉換的過程之前，必須先釐清軍統局在改制前的狀況。軍統局在擴張過程中，雖試圖保持秘密機構的態樣，將所有單位隱藏，但由於戰爭的需要，軍統局時常直接控制公開單位，或為取得公開名義，而寄生在其他機構中，導致實際狀況是軍統局無法達成完全保密，整個系統同時存在著公開與秘密單位。鄭介民、唐縱、毛人鳳等人力推的公私劃分，目標即在將公開與秘密單位分離，讓秘密單位以完全隱藏的方式存在，也就是絕對潛伏。就規劃來說很好理解，但問題就出在如何執行。這時的軍統局，組織極為龐大不說，如何在沒有公開機構的情況下執行業務，才是軍統局各階層幹部與人員最苦惱的問題，成為軍統撤銷後組織運作混亂的根源之一。

公私劃分的源頭按過去研究成果來看出自戴笠，但實則不然。⁶⁵此原則最早確實出現在「三十五年度工作計畫綱要」中，不過本文前述已對引用此文件作為依據，提出不同看法，加上重新回顧戴笠戰後一系列方案的情況下，可以發現戴笠對軍統局的規劃，基本路線可歸納為「取得公開合法的身份以執行秘密任務」，也就是潘其武稿件中所稱的「表面化」。從警察總監部案到國防警察以及最後中國的「FBI」，過去學者多視為戴笠企圖將權力擴張警察體系，但按照前述分析，戴笠其實對一般警察興趣不大，甚至願意割出軍事情報體系，以握有全國性廣泛檢查權。倘若這時戴笠真抱著擴張勢力的心態，應不至於選擇自行放棄軍事情報體系。雖然戴笠生前各種方案，都缺乏具體細節，因此無法完整審視戴笠的想法，但合理推測此時其真正的目標，應該是將軍統局轉型，以美國「表面化」的方式推展工作，而非繼續保持秘密機構的樣貌。所以真正開始推行公私劃分，使軍統局在改制後採取秘密機構態樣的人，就目前可見的文件來看，應該是鄭介民與唐縱，當中唐縱可能最為關鍵。

公私劃分原則的起源，來自改制計畫中秘密核心機構的設計，而最早明確提出此方案的時間點，是1946年3月25日的三巨頭會議，原因在於鄭介民、唐縱都「不便公開」擔任新軍統局領導人。⁶⁶會有這種態度與想法，除可能擔心受共黨鼓動輿論攻擊外，應該也與蔣中正的態度有關。早在1946年1月中旬，蔣中正就曾因政府即將改組，接受各黨派的參與，而指示戴笠研擬出一辦

⁶⁴ 羅久蓉，〈從軍統局到保密局〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》，296-307。

⁶⁵ 羅久蓉，〈從軍統局到保密局〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》，296。

⁶⁶ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559。

法，使戴笠能在不負責的情況下，實際控制新的機構。⁶⁷推測由於此時戴笠的目標在將軍統局轉型，因此研商後的方案，主要是淡化自己與新機構外觀上控制力，仍採「表面化」的方式設計而非將機構隱藏起來。但不久後戴笠的過世，使人事佈局產生變化。在鄭介民與唐縱都各另有職務而需隱藏與秘密機構關聯的情況下，將機構隱藏的想法應運而生，「表面化」的路線被拋棄，公私劃分因此形成。

隱藏機構的想法最初相當模糊，因此第一時間仍套用在戴笠生前曾有的方案中，以國境警察局作為掩護，意外保留軍統局轉型「表面化」的精神。⁶⁸不過蔣中正對此設計有所保留並未核准，⁶⁹這促使軍統局尋找新的出路。在此情況下，就不難理解何以鄭介民等人，很快就轉向採用國防部「保安事務局」規劃來隱藏新機構。⁷⁰軍統局在轉向後所提出的保安事務局與保密局兩個方案，規劃基本上大同小異，差距只在位階不同。保安事務局在國防部之下，而保密局則在國防部第二廳之下，位階更低一階。此時鄭介民、唐縱選擇將新機構放在國防部底下，應可視為將機構隱藏具體化。一方面軍統局性質上是軍事機構，維持在國防部內的變動較小，國防部的性質也較容易隱藏特殊單位，另一方面軍統局新任領導人鄭介民，將持續在國防部任職，指揮似乎更為合理與方便。

為解決公私劃分產生的問題，軍統局在 1946 年 6 月 9 日於總部召開會議討論劃分原則與補救辦法。⁷¹這次會議除由毛人鳳親自主持外，開會時間之長、參與人數與涉及的單位之多，都為軍統內部少見。會議出席的外勤人員有 33 位，內勤主管也都出席會議，因此會中所提問題與建議應該相當具有代表性。⁷²各外勤代表意見頗多，對此原則的看法基本上可以歸納為：指揮混亂、執行困難與徒增花費。在參酌會議外勤代表的建議後，會議研擬出十三條劃分原則。⁷³接著軍統局再根據此原則研擬出改組實施方案，於 6 月下旬上呈蔣中正，原則獲得核可，讓軍統局改制進到更詳細的人員編制規劃、經費整理等層面。⁷⁴這

⁶⁷ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，538。

⁶⁸ 「原則十項」(1946 年 3 月 27 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750；唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559。

⁶⁹ 葉健青編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第 65 冊，214。

⁷⁰ 「鄭修元呈鄭介民、唐縱」(1946 年 5 月 16 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁷¹ 「李肖白呈鄭介民、毛人鳳」(1946 年 6 月 13 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁷² 「李肖白呈鄭介民、毛人鳳」(1946 年 6 月 13 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁷³ 「李肖白呈鄭介民、毛人鳳」(1946 年 6 月 13 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁷⁴ 文件中顯示最初由毛人鳳於 6 月 23 日上呈華先生，華先生應為化名，接著於 6 月 28 日由黃漢簽批，黃漢應該也是化名。透過批示內容可以推測此文有上呈蔣中正，但無法確定日期，因此註釋選擇標註最初日期 6 月 23 日。另透過內容可推測華先生與黃漢應是同一人，黃漢在其他文件中有時似稱黃汗、黃思

樣的進展，並不代表公私劃分的問題已經解決，而是隨著改制時限逼近，軍統局不得不先進行更詳細的規劃與整理，使得更多問題浮上檯面。

至此重新檢視整個發展過程，公私劃分的產生，反映著鄭介民、唐縱力推的「隱藏機構」，取代戴笠所採的「走向公開」。因此公私劃分在軍統局改制規劃發展的脈絡中，代表軍統局改制路線的轉向，與過去研究的成果不同。由於未有機會提出詳細的組織系統設計，所以無法得知戴笠將如何實踐「公開合法身份執行秘密任務」，但就戴笠過去行事作風、軍統局的人員素質與國情來看，新機構恐怕很難真如「FBI」運作。不過若從另一個角度來看，在有 FBI 作為範例的情況下，戴笠的路線或許較可能獲得美國或輿論認同，並為情治系統法制化、民主化、國家化奠定基礎，最終洗去特務的惡名。可惜此路線在戴笠死後被鄭介民、唐縱的隱藏機構取代，使原本即將走向公開、法制的軍統，在國家即將行憲的時刻，轉而更隱密化、軍事化，錯過成為調查局的機會，並將此拱手讓給中統局。而為隱藏新機構，就不難理解鄭介民等人為何大張旗鼓地「撤銷」軍統局。採用這種方式，當然也可能是為同時通知散落各地的軍統局成員，但透過內部文件顯示，這時局內其實更在意大眾對軍統局撤銷的反應，因此較為合理的解釋，此舉應該仍是為隱藏機構，只不過一般民眾似多不相信或根本不關心。⁷⁵此舉對民眾的影響不大，卻出乎意料造成部分軍統局成員的混亂，顯示當時信心士氣的低落。⁷⁶

三、改制的陣痛

軍統局的改制其實並不順利，不管是新舊機關的轉換，還是正式成立的保密局，執行與運作都並未如計畫一般。這些狀況的產生，表面上與公私劃分有關，但藉由整個改制計畫發展的脈絡來看，主要仍是因方案路線的改變所致。新路線除理論與實踐的落差外，軍統局既有問題與倉促上路亦是造成混亂的原因之一。本節將先說明機構轉換的困境，接著討論保密局成立時的狀況與問題。

(一) 機構轉換的困境

齊或僅書黃先生，其身份可參酌註 78。「毛人鳳報告本局改組實施方案」(1946 年 6 月 23 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁷⁵ 關於黃先生的身份請參看註 78。「許克利函報黃先生」(1946 年 9 月 30 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750；「葉定華電呈黃先生」(1946 年 10 月 3 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750；「馬浩存電呈黃先生」(1946 年 9 月 30 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁷⁶ 「文強電」(1946 年 9 月 30 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

在改制最後關頭時，保密局編制與軍統局財務問題使軍統局遲遲難以撤銷，新舊機構無法完全轉換。軍統局在發展的過程中，雖然財務狀況長期吃緊，但具體情形難以得知，使過去不乏各種對軍統局財源與花費的「猜測」。事實上軍統局財務狀況之複雜，不只讓現在的學者困窘，對當時執行整理的軍統局官員亦然，加上改制期間人事的變動，使財務整理的進行雪上加霜。早在1946年4月，毛人鳳就已命徐人驥與張嚴佛儘速完成經費報銷與財務整理，這時主掌會計的徐人驥原訂6月底可以完成，但結果是至8月呈報的數字仍不斷變動。⁷⁷箇中原因藉毛人鳳的報告，可以大致得知與人事變動以及複雜的經費審核報銷有關，如徐人驥自5月轉任中行後，就將業務無形推給其他人。⁷⁸類似的狀況也發生在中美合作所，在報銷業務尚未完成的情況下，經理組長劉君實被唐縱調為警察總署會計室主任，這讓毛人鳳只能不斷催促盡快完成，並請求鄭介民命令劉君實未將業務完成前不准就任新職。⁷⁹

此外，同份報告中顯示，軍統局在戰後有相當巨額的虧空，而且數字在整理過程中還不斷增加。1946年5月底，徐人驥呈報毛人鳳的虧空數字為25億，至8月，葉震呈報的數字更為驚人，1946年4月以前的金額就達27億。⁸⁰如此驚人的數字，除暗示軍統局平日開支可能有多大之外，同時顯示出軍統局戰後大量裁減人員的可能因素，應該不只是受當時輿論與裁軍的影響，本身應該也無力繼續負擔如此龐大的經費開支，而戴笠願意分割軍統的原因，或許多少也與此有關。這種因素在討論人員裁汰時更為明顯，並可藉由1946年6月的簽呈看出端倪。⁸¹報告中毛人鳳指軍統局1946年3月人員統計約達兩萬人，在中美合作所與重慶、南京兩地尚未完成調整的情況下，預計裁汰7280人，5050人轉往國防部第二廳、內政部警察總署等公開機構，留下的內外勤人員僅4942人。這樣的規劃，意味軍統局將裁汰近一半的人員，剩下四分之一的人將改由公開機構承擔，而新成立的保密局，人力則萎縮到僅原先的四分之一。⁸²如此劇烈的人力縮減，雖然應該主要仍與戰後復員的政府大規模裁員有關，尤其在

⁷⁷ 此件簽呈的收件者不詳應為化名，但從收件地點為北平、毛人鳳書寫的語氣以及公文內容為請示等，考量此時毛人鳳副局長的身份，在局內地位僅次於鄭介民、唐縱，而文中又已提到「唐先生」的情況下，綜合推測收件者實為鄭介民。本文對於呈報黃先生的電文將視為呈報鄭介民，惟為方便檔案查詢，註釋仍標註黃先生。「毛人鳳呈黃先生」(1946年8月4日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

⁷⁸ 「毛人鳳呈黃先生」(1946年8月4日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

⁷⁹ 「毛人鳳呈黃先生」(1946年8月4日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

⁸⁰ 「毛人鳳呈黃先生」(1946年8月4日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

⁸¹ 「毛人鳳報告本局改組實施方案」(1946年6月23日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

⁸² 「毛人鳳報告本局改組實施方案」(1946年6月23日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

軍統局於戰後每月預算已高達 17 億的情況下，⁸³政府勢必要求縮減開支，但同時亦暗示著軍統局財務的困難，而這種狀況戴笠不可能毫無認識或作為。

針對預計裁汰的七千至八千人，軍統局規劃將其中一半的人改送軍官總隊輔導轉業，當中原因其實與仍錢有關：裁汰人員需發遣散費，而送軍官總隊受訓則不用。此規劃出自毛人鳳 6 月 23 日的簽呈，當中稱：

...因鈞座(鄭介民)曾有指示，所有擬裁汰人員多係戰時參加工作者，如能送入軍官總隊受訓，則以少裁汰為原則，藉以遣散費之支出，故在擬裁汰之七八千人員中，保留半數，轉送受訓。裁汰一半，至軍官總隊，則根據本月二十日局務會議之決定，呈請領袖設立軍官總隊，以便獲得轉業之訓練機會。...

(鄭介民批示)如軍(疑漏字)不奉准成立，即應化整為零，分別就地送進已成立之軍官總隊，可指定圈定之五同志負責辦理此事.....⁸⁴

顯示送往軍官總隊訓練，確實是出於財務因素，且主要的目標，仍是自行成立軍官總隊輔導裁汰人員，而非化整為零安插在各地軍官總隊，與過去一般學界認知不同。現有研究成果認為送軍官總隊訓練，是一種透過轉業人員滲透並控制公開機關的方式，與過去軍統局手法一致。⁸⁵不過就報告來看，雖然不能完全排除滲透的可能性，但省錢應該才是初衷，也是主要目標。

比財務整理與裁汰人員棘手的問題，是此時仍未確定保密局的編制與組織隸屬，造成這種狀況的原因未明，但或許可分成兩個層次來討論癥結點。較簡單明瞭的原因應該仍與錢有關。改制路線雖然將保密局定位為隱藏機構，但其實仍同時受到法制化的影響，因此人員的編制、待遇等，都開始與組織層級、隸屬連動，使三者設計上環環相扣。由於軍統局已因財務狀況大量裁汰人力，而有嚴重的士氣低落問題，加上秘密機構的特殊性，使得人員待遇的設計更為棘手，甚至到改制為保密局後都仍未解決，一再調整。不過若將討論推向更深一層時，就會發現問題仍是出在指導方針：「隱藏機構」。為以保密局來包裝隱藏新核心機構在國防部第二廳之下，使新機構編制受國防部對此層級機構的限制，編制中規定的軍階連帶影響薪俸待遇。由於與原先的預期有所落差，造成保密局又回過頭爭論自己的層級、編制、待遇，惡性循環於焉而生。這場拉鋸的出現，從軍統局在規劃保密局編制時就已有跡象，但因蔣中正批准軍統

⁸³ 「鄭修元呈鄭介民」(1946年10月22日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁸⁴ 「毛人鳳報告本局改組實施方案」(1946年6月23日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁸⁵ 羅久蓉，〈從軍統局到保密局〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》，302-303。

局在改制期間留用原有經費，使問題在 1946 年到 8 月開始編列保密局預算之前，都還未爆發。⁸⁶

軍統局對保密局人力的具體設計，最早來自 6 月 23 日報告中的附件「全國秘密單位佈置計劃書」。⁸⁷當中雖然未包含局本部的編制，但對情報單位內外勤的設計可謂詳盡，總共將情報單位依重要性分甲乙兩種站與甲乙兩種組，配置電台支台 22 座、分台 253 座，內外勤官兵編制為官佐 4481 至 6107 人而士兵 466 人。⁸⁸佈置上分為東北、華北、西北、東南與西南五區，主要著重在東北、華北與西北，尤其華北就預計佈置百分之三十一的人力，若再加上東北佔比更將高達百分之五十二。⁸⁹由於計劃的佈置是以最高數額設計，且未含局本部以及電台人員，因此可能出於總量控管，鄭介民最後對計劃的裁示是總額不能超過五千人。⁹⁰

保密局的編制與預算一直到 7 月 26 日才上呈蔣中正，這時問題開始浮現。⁹¹編制部分，此時呈報的是官佐 6022 人、士兵 1633 人，共計 7655 人，雖與最初設計相比略為膨脹，但獲得蔣中正的批准。⁹²在薪俸與官階的部分，蔣中正命令依國防部一般標準編列以符體制，如官階由於保密局隸屬國防部情報廳，因此官階應仿照國防部其他局處編制；薪俸則僅實際從事秘密工作與部分電訊技術官員可提高一倍支給，其餘仍須按國防部通例辦理。⁹³這個批示應該是與軍統局的期待有略差，因此 8 月 16 日再度上呈的保密局預算，依舊有相同的問題，又被蔣中正批示退回。⁹⁴由於蔣中正批文時已是 9 月 3 日，是時保密局已經成立，但組織編制、預算都尚未通過審核，因此指示先將組織執掌及人員編制送審，待完成後再處理預算。⁹⁵尚未完成審核前經費先按留用人數，以國防部薪俸標準通案處理，使得針對編制、預算的拉鋸繼續延長，至軍統局撤銷後

⁸⁶ 「毛人鳳報告本局改組實施方案」(1946 年 6 月 23 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁸⁷ 「全國秘密單位佈置計劃書」(1946 年 6 月 23 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁸⁸ 「全國秘密單位佈置計劃書」(1946 年 6 月 23 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁸⁹ 「全國秘密單位佈置計劃書」(1946 年 6 月 23 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁹⁰ 「全國秘密單位佈置計劃書」(1946 年 6 月 23 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁹¹ 「蔣中正電鄭介民」(1946 年 7 月 29 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁹² 「蔣中正電鄭介民」(1946 年 7 月 29 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁹³ 「蔣中正電鄭介民」(1946 年 7 月 29 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁹⁴ 「蔣中正電鄭介民」(1946 年 9 月 8 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁹⁵ 「蔣中正電鄭介民」(1946 年 9 月 8 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

依舊未能解決。⁹⁶

（二）倉促上路的「保密局」

1946年8月，保密局成立，⁹⁷不過由於倉促上路致使狀況混亂，軍統局之名尚未撤銷、保密局的人員編制、預算，甚至是組織系統隸屬都仍未確定。這種離奇的現象，除根本路線造成的影響之外，行政運作層面的計畫呈送與審核延遲，應該也有一定程度的關聯性。如毛人鳳研擬的改組實施辦法於6月23日呈送鄭介民，至6月28日才有批示，這種處理速度在戴笠主持軍統局的時期雖不是沒有，但倘若涉及項目為戴笠所關切，絕無以這種速度處理的情形。⁹⁸更令人意外的是該報告竟疑似遲至7月7日才發出，待蔣中正電覆時已是7月21日，等到毛人鳳交付各單位辦理時則是7月23日，距離命令中所提改組期限8月1日僅餘數日。⁹⁹類似的事件還不只這件，蔣中正在7月29日電令要求修正的編制與預算，軍統局在8月16日才再度上呈，於9月8日又蔣中正被退回。這種公文往返的拖延，致使保密局都已上路仍未完成審核。¹⁰⁰

在保密局仍持續深陷在人員編制、官階與預算拉鋸的同時，組織的分割與移轉倒是出奇地順利。軍統局所主管的軍事情報、國際情報、防奸防諜、密碼偵譯、電訊監察等業務，以及各地督察處、視察室、調查室、調查組、防諜參謀、國外秘密工作單位、各單位配屬電台等，皆在7月26日前完成移轉準備，並於8月1日順利正式由國防部第二廳接管，最後8月9日呈文蔣中正備查。¹⁰¹由於內政部警察總署辦理的進度更快，早在4月19日行政院院會就已經通過警察總署條例，¹⁰²並在7月2日由唐縱正式擔任署長，¹⁰³因此軍統的分割可稱在8月1日完成。在分割剩餘部分都屬於保密局的情況下，軍統局的改制工作，實際上僅剩新舊組織轉換尚未完成，直到9月底的登報公告裁撤，軍統局才在編制尚未確定的情況下轉為保密局。¹⁰⁴

在編制被退回後，軍統局9月21日按蔣中正批示，將編制改送國防部新任

⁹⁶ 「蔣中正電鄭介民」(1946年9月8日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁹⁷ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，83。

⁹⁸ 「毛人鳳報告本局改組實施方案」(1946年6月23日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁹⁹ 「蔣中正電鄭介民」(1946年7月21日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁰⁰ 「蔣中正電鄭介民」(1946年9月8日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁰¹ 「鄭修元呈鄭介民」(1946年11月25日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁰² 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，563。

¹⁰³ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，584。

¹⁰⁴ 「軍統局撤銷啟事剪報」(1946年9月21-23日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

參謀總長陳誠審核。¹⁰⁵這次國防部直接指明修正方式，而不再單純退回要求斟酌修正，但卻依舊未解決組織隸屬的問題。¹⁰⁶國防部 10 月 25 日的批示，除指示隸屬系統另案處理外，對編制共有 26 處修正，分別為局本部 14 處、附屬單位 2 處、外勤 6 處與電訊 4 處，修正多屬官階調降，如局長由中將改為中將或少將，外勤甲種站長由少將或上校改為上校等。¹⁰⁷值得注意的是編制原訂有代局長，推測是為唐縱量身訂做的職位，不過被國防部刪除，改訂副局長兩位。¹⁰⁸對於國防部的批示，保密局其實仍有不滿，繼續上呈請求修正，並一路持續為編制設計問題與國防部拉鋸。

保密局方面，11 月 2 日再度上簽力圖爭取以下五點：

- 一、局長之階級，職局原擬編制為中將，修正編制列少將或（中將），以職局內外勤工作同志人數之多，以及業務之繁重，局長階級擬請准仍列為中將級。
- 二、副局長原奉主席令派一人，擬請仍減列為一人，至其階級職局原擬編制為少將（中將），修正編制中改列為上校（少將）。查國防部即各廳副廳長之階級，亦無上校級，此擬請准仍按原擬編制列為少將（中將），並減列副局長一人，並擬請准予另增局長辦公室專員一人，階級上校（少校），以符額定人數。
- 三、各處處長之階級，職局原擬為少將（上校），修正編制中，處長副處長之階級一律改列為上校（少將）。謹查職局處長及副處長之人選，均係職局資深及學能較優之同志，且國防部各廳之編制，其處長階級亦鮮上校級，此擬請仍將處長之階級改列為少將，副處長之階級改列為少將（上校）。
- 四、甲種站站長之階級，職局原擬編制為少將（上校），修正編制中改列為上校。查各地甲種站原派之現任站長，均以少將級人員充任，而各該站所負責之工作地區，往往不僅限於一省，且係秘密性質，各有其特殊之社會關係。若改列為上校，則現有各少將級之站長勢須更換，而工作亦將蒙受影響，擬請准仍改列為少將（上校）。
- 五、依照實際需要，職局副處長以上之少將級正副主官，每人配設小轎車或小吉普車一輛，局本部另配設交通車五輛及工作之需要應設之運輸車十輛，共增設上士司機及上等兵司機助手七十三名。¹⁰⁹

¹⁰⁵「鄭修元呈鄭介民」(1946 年 10 月 22 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁰⁶「鄭修元呈鄭介民」(1946 年 10 月 22 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁰⁷「鄭修元呈鄭介民」(1946 年 10 月 22 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁰⁸「鄭修元呈鄭介民」(1946 年 10 月 22 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁰⁹「保密局呈陳誠」(1946 年 11 月 2 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，

透過以上五點，可以得知保密局主要在意的項目。除第五點司機的部分為增列人員，較不重要以外，其餘四點皆涉及官階，且是高階主管的官階。箇中原因雖不無爭取自己官階的意味，但主要原因藉由第二、三的文字，應該可以發現問題所在，即保密局的自我定位和認知與國防部不同。自蔣中正命令軍統局核心機構以國防部情報廳（即二廳）保密局為掩護後，¹¹⁰蔣中正與國防部都將新機構視為廳之下的單位，編制自然也是如此設定，但保密局卻不這麼想。

軍統局改制的「一分三」規劃，在外觀上是將軍統分割為三個平行單位，因此最初採用位階與情報廳相同的「保安事務局」呈報蔣中正。可能基於隱藏需要或者主事者分身乏術無暇顧及，因此在蔣中正批示採用「保密局」時，似乎無人意識到此舉將軍統局未來編制，限縮在廳之下的機構框架中，並持續以與廳平行的標準處理保密局編制。這種心態在「即各廳副廳長之階級，亦無上校級」、「國防部各廳之編制，其處長階級亦鮮上校級」兩句話中，可說表露無遺。¹¹¹這種認知的不一致，其實長期隱藏在各種軍統局、保密局所呈關於編制、預算以及隸屬的簽呈文字中，另外較明顯的案例是出現在組織系統簽呈中。鄭介民在10月30日就組織隸屬問題上呈陳誠，認為「過去組織系統上，係屬於軍事委員會，而工作則直接接受委座指揮」，因此希望未來也能「隸屬國防部，工作仍直接受主席之指揮」。¹¹²此處鄭介民的用詞僅提國防部而未提第二廳，一般來看可能會認為僅簡略用詞不足為奇，但若配合爭取編制時所述的理由，可以合理推斷其內心真意，應不是單純簡略稱之，而是認定保密局的階級與各廳平行，直轄於國防部之下。

鄭介民終究不是戴笠，不管是在蔣中正內心的地位、政府當中的人脈，抑或是整體聲望都遠不如戴笠，難與陳誠抗衡，使保密局在與國防部爭取編制時，幾乎無力回天。11月17日陳誠對保密局11月2日報告電示：「除副局長階級改為少將外，餘均免議。」¹¹³由於情況不利，因此保密局最後只退守爭取甲種站站長官階，派員親至主管編制的第五廳說明疏通，以求甲種站仍能維持少將級。¹¹⁴甲種站問題主要在現任站長不少已為少將或軍簡二階級，如北平、

檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

¹¹⁰「蔣中正電令」(1946年5月18日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

¹¹¹「保密局呈陳誠」(1946年11月2日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

¹¹²「鄭介民呈陳誠」(1946年10月30日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

¹¹³「陳誠電保密局」(1946年11月17日)，〈保密局編制〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/2629。

¹¹⁴「苑鴻鈞簽呈」(1946年11月27日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A30505000C/0035/1721.17/3750。

長春、天津、湖南等站都皆是。¹¹⁵此外甲種站的設置，多為加強反共工作的特殊地區，因此站長多派任資深且過往成績優異者，¹¹⁶若改上校級則一方面勢必更換人選，另一方面上校級人員恐無原站長優秀，對保密局影響巨大。對此保密局 12 月 7 日又再度上簽申復，希望甲種站長仍准列為上校（少將級），而這次陳誠方面終於有所退讓，指示「如原任留用經本部核准有案之少將級人員，准予超級任用編制」，不過對編制的態度依舊是「毋庸修改」。¹¹⁷至此保密局內部才覺得「似已較前活動」，而「擬即照此編列不再呈復」。¹¹⁸倉促上路的保密局，終於在 1947 年 1 月完成編制設計，此時保密局成立已近半年。

對軍統局的改制，戴笠生前企圖仿照美國聯邦調查局，取得公開合法的身份以執行秘密任務，將軍統轉型為中國的「FBI」。但此「表面化」的改制路線，在戴笠空難後人亡政息，取而代之的改制路線，為鄭介民、唐縱所推的隱藏機構，但伴隨而來的公私劃分原則，卻為軍統局的改制帶來無數挑戰。軍統局改制雖經歷「一分三」的分割，但真正困境仍在保密局的成立，從編制、預算到隸屬，無不公文不斷來回往返拉鋸。各項問題雖各有原因，但歸根究柢，所有問題其實都環環相扣，與改制路線有關。1947 年 1 月保密局編制在延宕多時的情況下完成，至此改制計畫的執行似乎可稱告一段落，最終分割而出的四個機關接著各自發展，成為命運不同的個體。

¹¹⁵「苑鴻鈞簽呈」(1946 年 11 月 27 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹¹⁶「苑鴻鈞簽呈」(1946 年 11 月 27 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹¹⁷「苑鴻鈞簽呈」(1946 年 12 月 4 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750；「陳誠電保密局」(1946 年 12 月 21 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹¹⁸「毛人鳳呈報黃先生」(1947 年 1 月 9 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

第四章 改制後的「軍統」

軍統局及其附屬組織的改制，在軍統經歷兩波改組後，先是將附屬組織統合成立交通部交通警察總局、接著被一分三成為國防部保密局、第二廳與內政部警察總署。本章將就四個機構的狀況分別說明。

一、國防部保密局與第二廳

國防部保密局與第二廳的關係與狀況，是最讓人霧裡看花的部分，形成原因複雜。因此本節將先探討兩個機構間的關係，試圖釐清兩者分界，以及關係混亂的原因。接著再分別說明國防部保密局與第二廳的狀況與發展。

(一) 難以分割的關係

保密局與國防部第二廳之間關係，非常混亂而複雜，原因主要仍是出在「一分三」後的業務分配。分割後的保密局，雖規模大幅縮小，目標設定為「對共產黨之情報與鬥爭」，但在業務劃分上，最初卻負責大部分軍統原有業務。加上共產黨問題，在國共內戰的此刻，其實也涉及軍事，使得保密局與第二廳兩者很快就陷入業務重疊的狀況。這種情況讓新上路不久的情治系統，在1947年1月馬上就被迫重新釐清業務範圍。根據最高情報檢討會議的情報機關中心工作分配來看，保密局負責「對奸偽之情報與鬥爭及策反」、「各黨派社團調查」、「邊疆情報」、「貪污不法之調查檢舉」，而第二廳的工作則為「國內外軍事情報及國際共黨與中共聯繫情況之調查」、「密碼偵譯電信監察」、「策反及防諜保密」。¹新分割方案狀似縮小保密局的業務範圍，釐清兩者工作邊界，但這並未成功提升兩者運作的效率。

情報的來源，大體可分為「技術情報」與「人員情報」，實際運作上往往需交互驗證與協作，因此在軍統局時代，除代表「人員情報」的情報站外，軍統局一直大力發展電信監察與密碼偵譯等「技術情報」，代表即軍統局的特種技術研究室。經歷一分三業務劃分與最高情報檢討會議再劃分後，密碼偵譯電信監察換歸第二廳，特種技術研究室因此改隸，保密局除配合外勤單位而有的電訊網外，制度上不再負責電訊與密碼業務，基本喪失技術情報能力。此劃分方式，雖然在第二廳特種技術研究室仍是「軍統人」魏大銘擔任主任的情況下，²起初或許影響不大，但卻讓保密局在實務運作上，無法與第二廳切割乾淨，且

¹ 「最高情報檢討會議議案」(1947年1月?日)，〈特種情報—軍統(六)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080102-00039-027。

² 魏大銘、黃惟峰著，《魏大銘自傳》(臺北：文史哲出版社，2015)，113。

為兩個組織種下禍根，嚴重影響當時反情報與保密能力。

除電信監察與密碼偵譯業務外，保密局與第二廳在「邊疆情報」與「國內外軍事情報及國際共黨與中共聯繫情況之調查」業務上，往往也無法分清，箇中原因，仍源自軍統局時期。過去藉由鄭介民任廳長的職權，部份駐外武官即由軍統局人員擔任，其中最著名案例為駐美武官蕭勃。此外抗戰時期的對外情報合作與海外情報系統發展，也因鄭介民的關係，已是軍統局與二廳略有混雜，如東南亞的情報系統雖然由軍統局設點主導，但實際呈報情資者多以鄭介民為名。又與英國、蘇聯的合作，雖是以鄭介民出面交涉、成立特種技術研究室，但實際指揮運作者仍為戴笠與軍統局。³在這種淵源，與「國際共黨」又時常在「邊疆」或與國境接壤的鄰國活動下，兩者業務根本難以區分，不時呈現出兩者「競爭」或無法「分辨」的樣貌。

雖說保密局與第二廳兩者關係混亂而複雜的原因，主要與一分三業務分割不清有關，但更深層因素其實還是出在人員。軍統局基於本身組織需要，自抗戰時期就不斷設置各種訓練班，獨立培養所需人才，如中央警校特警班即為一例，只不過特警班學生之後發展多轉為外事警察、刑事警察或所謂的「特務」，⁴與第二廳有關者主要為諜報參謀訓練班、電訊人員訓練班、重慶特別訓練班。⁵其中諜報參謀訓練班從教官即有大量軍令部第二廳成分，⁶而這些訓練完成的學員，即以軍令部名義，派為隨軍諜報參謀。這些部署的諜報人員，在1945年8月後經過裁減後，⁷與各地調查室人員一併移轉給第二廳，⁸讓第二廳充斥著大量軍統局人員。一般而言，機構中充斥著一群具有相同其他機構背景人員，並不必然構成問題，但由於軍統的訓練與運用方式，卻讓人員即使離開仍多聽令指揮，因而往往被指為軍統「勢力滲透」或「勢力擴張」。這種論調雖有時過分突顯軍統的影響力，但卻也具有一定真實性，特別在軍統局改制為保密局之後。

公私劃分後的保密局，因處於絕對保密而不像軍統局有公開可運用單位，造成保密局外勤單位必須倚賴移轉第二廳的調查室。早在軍統局針對公開秘密單位如何劃分與聯繫問題而召集會議時，李肖白就提議仿照湖北省總站與武漢行營視察室內勤仍合處辦公，保密局方面另設聯絡處，以秘密方式與公開的第二廳保持聯繫。⁹此項提議在報告上雖被硃筆勾選，但無法確定是否真為核可，

³ 戴子翔，〈戴笠與抗戰時期交警制度之研究(1937-1946)〉，80-90。

⁴ 劉惠璇，〈戴笠與中央警校之「特警班」(1937-1947)〉：13-23。

⁵ 張霽芝，〈戴笠與抗戰〉，293-312。

⁶ 有十位教官來自第二廳，最高官階為處長，佔總數近三分之一。張霽芝，〈戴笠與抗戰〉，296-298

⁷ 國防部情報局，〈國防部情報局史要彙編〉上冊，35-37。

⁸ 「毛人鳳報告」(1946年6月23日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

⁹ 「李肖白呈鄭介民、毛人鳳」(1946年6月13日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案

不過在 6 月 23 日的報告中，提到「外勤秘密單位之最高負責人，可與當地與本局有關之公開機關負責人，秘密聯繫，以求發揮工作上配合運用之實效」，而各地與保密局有關的公開機構，往往就是各地調查室。¹⁰因此，即使保密局與第二廳分割，但在保密局制度中卻仍有保持聯繫的設計，雖然這種關係可能較為隱秘，也許第二廳亦不願這種情況存在，不過要斬斷這種連結，實際運作恐怕近乎不可能。保密局與第二廳在這種職務範圍劃分不明、業務運作無法分割、領導人與人員來源交雜，以及保密局制度上倚賴第二廳的部分公開單位，使得兩者間關係，似乎註定無法分割乾淨，而這個狀況在中央政府播遷來臺前，都沒有解決的跡象。

（二）「國防部」保密局

保密局成立之初為隱藏機構，隸屬於國防部第二廳，正副局長由鄭介民與毛人鳳擔任，下設局長辦公室、第一至七處領、文書科、譯電科、設計委員會及醫務所、電話隊、看守所、特務隊、特別警務組與直屬通訊員等附屬單位。¹¹第一至第七處分別掌理情報、偵防、人事、電訊、經理、督察偵訊以及總務工作。這個組織設計，最初的問題出在指揮權限。在軍事委員會時期，由於蔣中正擔任委員長一職，組織上調查統計局直接由委員長指揮，但到國防部時期，狀況產生變化，蔣中正到保密局之間，一口氣多出行政院、國防部與第二廳等機構，而具有指揮權者，也從委員長改為參謀總長。最初鄭介民認為「主席一貫由其直接指揮，其編制隸屬於何處不關重要」，¹²但仍在 10 月 30 日就此事呈報陳誠，認為「過去組織系統上，係屬於軍事委員會，而工作則直接接受委座指揮」，希望未來在組織系統上，「隸屬國防部，工作仍直接受主席之指揮」。¹³

針對組織隸屬問題，蔣中正於 11 月 26 日下令指示：「該局名義上仍隸屬國防部，與各廳局平行，其有關政治性情報部分，得受主席之指導。」¹⁴此令基本上解決指揮隸屬的問題，但同時卻讓另一個問題更為複雜，即保密局究竟是「國防部保密局」還是「國防部第二廳保密局」？保密局方面，長期自認是「國防部保密局」已如前章所述，但在蔣中正選擇改制方案時，核准的是「國防部第二廳保密局」，因此審核人員編制與預算時，國防部以此作為標準，導致

管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁰ 「毛人鳳報告本局改組實施方案」(1946 年 6 月 23 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹¹ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，83。

¹² 「鄭修元呈鄭介民」(1946 年 10 月 22 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹³ 「鄭介民呈陳誠」(1946 年 10 月 30 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

¹⁴ 「蔣中正電鄭介民」(1946 年 11 月 26 日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

兩方對官階編制的拉鋸。而此時蔣中正的用詞，影響國防部原先依據，才允選甲種站長可超級任用。不過保密局的位階問題其實仍未解決，此問題一直拖延到 1948 年保密局「公開化」才獲得處理。

1948 年 5 月 20 日，蔣中正就任總統，政府按憲法重組運作，這時作為隱藏機構的保密局，馬上就遇到問題。根據憲政運作的機制，政府機構需按編制將預算送至立法院審議，因此過去未列國防部編制的保密局，在立法院開議審查國防部組織法後，就面對到預算編列的問題。對此，立法委員劉啟瑞告知毛人鳳的內容，或可看作立法系統對此事的看法，當中提到：

立法院將來審查明年度各院部預算，須審查每一單位（如國防部之各廳局）之經費用途，故今年保密局可以漏列，明年即無法漏列。且如國防部組織法漏列保密局，對保密局明年度預算，勢將發生問題，因國防部組織法上既無保密局，即不應列保密局之預算也。¹⁵

這段話既可說是提醒，也可視為一種警告。雖然劉啟瑞善意的以「漏列」來描述保密局未在預算中的狀態，並婉轉的提醒「將發生問題」，但其實已頗為明顯的暗示，保密局在行憲後，不能繼續維持隱藏的狀態。對此，已升任局長的毛人鳳，立刻向蔣中正請示，保密局迅速走向公開。

在毛人鳳報告的幾天內，蔣中正即下令國防部將保密局列入組織法，開啟保密局的「公開化」。¹⁶對此，國防部史政局長吳石立刻為參謀總長顧祝同草擬簽呈，以「現值戡亂作戰時期，奸匪間諜到處活動，所需防護工作信非尋常可比」的名義，擬請將保密局列入國防部編制，負責「防諜保密之執行」。¹⁷值得注意的是簽呈中指明「其業務歸第二廳指導」，顯示國防部仍將保密局的位階視為廳之下。¹⁸不過蔣中正卻批示：「將保密局編入國防部編制內一案悉，准予照辦，其業務應歸何部長及該總長等直接指導」。¹⁹此舉讓保密局的位階，抬升至與各廳同階，「國防部第二廳保密局」與「國防部保密局」間的混亂終於解決定案（見圖 7）。不過保密局依舊命運多舛，公開成為正式機構後數月，就因蔣中

¹⁵ 「蔣中正電何應欽」(1948 年 9 月 1 日)，〈國防部及所屬單位組織職掌編制案〉，《國防部史政編譯局》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9。

¹⁶ 「蔣中正電何應欽」(1948 年 9 月 1 日)，〈國防部及所屬單位組織職掌編制案〉，《國防部史政編譯局》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9。

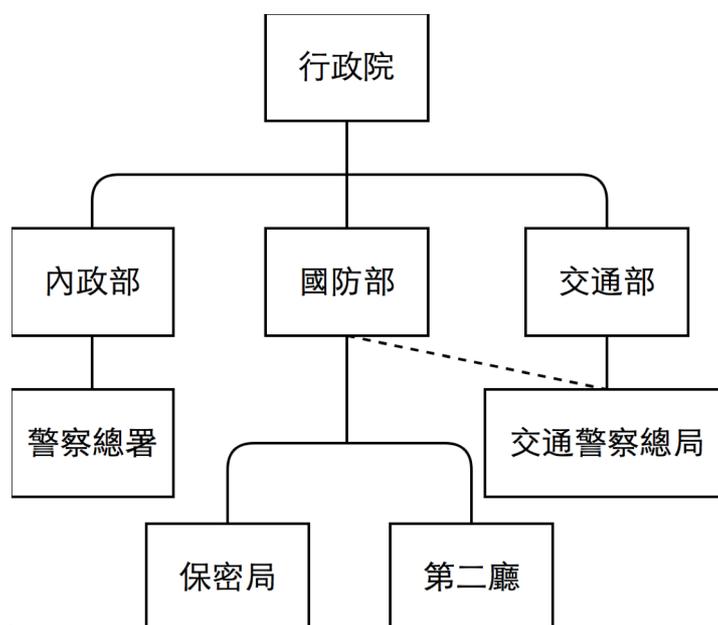
¹⁷ 「顧祝同呈蔣中正」(1948 年 9 月 4 日)，〈國防部及所屬單位組織職掌編制案〉，《國防部史政編譯局》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9。

¹⁸ 「顧祝同呈蔣中正」(1948 年 9 月 4 日)，〈國防部及所屬單位組織職掌編制案〉，《國防部史政編譯局》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9。

¹⁹ 「蔣中正電顧祝同」(1948 年 9 月 8 日)，〈國防部及所屬單位組織職掌編制案〉，《國防部史政編譯局》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9。

正下野而分裂，進入一段有兩個保密局的特殊時期。

圖 7 「公開化」後的「一分三」組織圖



說明：虛線為戰時指揮隸屬

資料來源：整理自圖 6 與「蔣中正電顧祝同」(1948 年 9 月 8 日)，〈國防部及所屬單位組織職掌編制案〉，《國防部史政編譯局》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9。

在此值得一提的是保密局人事。1947 年 12 月鄭介民升任國防部次長，保密局正副局長與辦公室主任，分別由毛人鳳、徐志道以及潘其武接任，²⁰這對保密局公開化有一定程度的影響。在過去的研究成果中，多將毛人鳳視為真正繼承戴笠特務作風的傳人，²¹但若重新回顧軍統局改制的過程，很容易就能注意這種看法的問題。早在軍統局改制由交通巡查處處長吉章簡提出時，毛人鳳就開始與吉章簡主導四機構合併改組為交通警察總局一事，此時由於戴笠仍無心於改制，因此軍統局本身的改制計畫，草案亦幾乎皆出自毛人鳳與潘其武之手。不管是「警察總監部」、「國防警察」、「中央警察局」，甚至最後的「FBI」化方案，都有毛人鳳與潘其武的身影，可說是戴笠「取得公開合法的身份以執行秘密任務」此一路線真正規劃者。在兩個過去即主張仿「FBI」採「表面化」方式轉型軍統的主持下，即不難想像何以毛人鳳在劉啟瑞告知問題後，完全不抵抗，不試圖繼續維持機構隱藏，反立刻推動保密局公開化。若以此角度來看，將毛人鳳、潘其武兩人視為軍統局轉型邁向公開的推手，似乎比現行描述所暗示的「特務」作風形象更為公允。

1949 年 1 月蔣中正下野，保密局隨即進入一個分裂的特殊時期。根據《國

²⁰ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，83。

²¹ 羅久蓉，〈從軍統局到保密局〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》，295-296。

防部情報局史要彙編》的紀錄，此時保密局在國防部公開編制縮編為 75 人，由副局長徐志道率領，隨著中央政府南遷廣州，其餘人員則轉入秘密活動，不列編制，由毛人鳳在上海所設的指揮中心領導。²²此狀態直到 1950 年蔣中正復行視事，保密局才又奉令將公開與秘密兩部合併，重回國防部編制。²³黃康永稱此段時期為「真假保密局」，並認為徐志道曾試圖與毛人鳳爭奪保密局的權力。²⁴雖然內容無法確認其真實性，但這時有「兩個」保密局且主要仍由毛人鳳指揮似屬無疑。而會將保密局如此分割的原因，目前無法藉由檔案得知，但合理推測與工作轉型有關。

為效忠領袖，繼續奉蔣中正指揮，因此將保密局分割，僅留一小部分裝點門面，是過去主要的解釋方式。此論點確有一定的道理，但有過度簡化可能的原因，尤其當時官員不聽中央政府，私奉蔣中正指揮的案例屢見不鮮，毛人鳳根本沒有為此分裂保密局的必要，因此主要的原因，恐怕還是與工作方針有關。對此羅久蓉以「擴大編制以及特務人員陸續歸隊」、「一切彷彿又回到從前」與毛人鳳長期形象呼應，暗示保密局的分裂不過是走回軍統局老路，但狀況可能更為複雜。²⁵藉由《國防部情報局史要彙編》中保密局的外勤部署原則或可一窺端倪：

本局秘密工作之佈置，由於共匪軍事進展之迅速，必須把握現實，積極作應變之準備，每一地區，均力求於共匪未到之先，加強工作，協助軍事當局，維持至最後階段，另預建潛伏組織，以便於該地區陷匪後，接替工作，是以各地之工作佈置，均應分潛伏與不潛伏兩部分，絕對隔離。²⁶

由於蔣中正下野時，已有大量地區為共軍攻陷，因此應有大量外勤單位屬於潛伏組織，與不潛伏組織絕對隔離。而大量外勤單位的轉化，勢必衝擊內勤系統。龐大內勤組織服務，僅剩少量的外勤單位，在資源有限的情況下並不經濟；與此同時，大量隔離潛伏的外勤單位，亦需要指揮與內勤供應，在維持絕對隔離的考量下，分割一獨立、隔離、潛伏的指揮單位，應該是頗為合理的決定。這種安排雖合理，但確實與過去軍統局特務路線有相似之處，不過這並不代表毛人鳳等人認同或有意長期維持這種狀況。因此待中央政府播遷來臺，蔣中正復行視事後，保密局再度回到國防部正式編制中，恢復其公開運作的樣

²² 此時徐志道是公開名義上的局長。國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，83。

²³ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，83。

²⁴ 黃康永等口述，朱文楚編，《軍統興衰實錄：國民黨將領的親歷回憶》，203-204。

²⁵ 羅久蓉〈從軍統局到保密局〉，收入吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編《不可忽視的戰場—抗戰時期的軍統局》，307。

²⁶ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，85。

貌。

(三) 國防部第二廳

國防部第二廳的前身為軍令部第二廳，在抗戰時期就已經由鄭介民執掌，業務主管國內外軍事情報，使第二廳帶有濃厚的軍統色彩。此外在軍令部第二廳時期，掌通訊情報的第四處，即由軍統局電訊系統開山者魏大銘任處長，第二廳的通訊、密電技術可說是由軍統一手建立與掌握，這個情況到一分三後依舊，使得第二廳與保密局在實務運作上難以分割。按蔣中正最初批准的業務規劃來看，無線電訊、密碼偵譯與電訊監察都歸保密局，²⁷但在之後，除應配合外勤單位的無線電訊外，密碼偵譯與電訊監察等業務都被放在第二廳，只不過由「軍統人」運作，因此所謂「技術情報」的部分是分割給第二廳，保密局僅留有「人員情報」，這當中最具體的指標即特種技術實驗室。

根據魏大銘的回憶，分割至第二廳的特種技術研究室，起初「根本一無情報，竟有技術室將要關門的悲嘆」，直到1947年2月3日魏大銘接管並調集過去軍統人員才開始有所進展。²⁸相關內容在1947年4月8日呈給蔣中正的報告亦有提到：「奸匪普通密碼經常能破譯一部份」，但「對匪高級密碼之破譯則甚艱難，其原因為匪所使用之密碼，迭有改進」，只能「召集原已離職之優秀人員回室，並抽調現有優秀人員十餘人單獨研究。」²⁹這些一方面呈現出第二廳與保密局無法分割的連結，另一方面也突顯軍統人在密碼偵譯與電訊監察的重要性與影響力。類似的狀況，其實也發生在郵電檢查業務上。根據業務劃分辦法，交通郵電檢查劃歸交通警察總局，不過真正移交的部分僅路檢與航檢，郵電檢查部分則是縮小放入第二廳。不過第二廳在這方面的運作，似乎成效不彰，最後在1949年2月又在第二廳建議下，由保密局接管相關業務。³⁰

另一個與保密局相關的業務，是反情報反間諜。在一分三業務劃分時，「防奸防諜」原由保密局負責，但至最高情報檢討會議時，則改由第二廳負責「策反及防諜保密」，但這卻成為第二廳最失敗的一項業務。關於當時國軍乃至政府共諜充斥的回憶，可說比比皆是，每每檢討國共內戰失敗的原因時，都會提到防諜的失敗，而當時在軍事系統中反諜報的主管機關就是第二廳。事實上第二廳一直努力針對保密防諜加強佈置，各種郵電防護、通訊保密監察計劃、檢討、改進辦法不斷，但都難以達到成效。如1946年12月有「國防部對情報保

²⁷ 「蔣中正電令」(1946年5月18日)，〈軍統局改組保密局案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/1721.17/3750。

²⁸ 魏大銘、黃惟峰著，《魏大銘自傳》(臺北：文史哲出版社，2015)，113-114。

²⁹ 「俞濟時呈蔣中正」(1947年4月8日)，〈一般資料—呈表彙集(一一四)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00541-082。

³⁰ 國防部情報局，《國防部情報局史要彙編》上冊，155-158。

密通信各方面改進辦法」，但顯然成效不彰，³¹對此，魏大銘回憶：

……一個月內破譯了山東沂蒙山區粟裕電台的密電，乃是一千組的亂數加碼，委員長看到此項密電情報，曾令空軍去山區轟炸過，但其電台照舊出現，可是兩星期後該電台不再出現了，當時方坦懷同志就對我提醒，恐有共諜，要小心警防，他們幾位研究人員亦小心觀察，處處提防，可惜技術室在第二廳下，只是一個軍事機構，早已不是一個組織嚴密的保密機構，(機要室的人員，文人氣息甚重，自由空氣濃。不如軍統局人員的軍事嚴格，自由亦多限制)……直到三十七年底，技術室奉命自南京撤走時，辦公室主任金戈兄才說有一位收發室人員，不見失蹤，諒為共諜云云。……³²

這段除顯示出軍統人對密電的破譯能力，也呈現出保密能力不彰的原因。在軍統局時代，雖不能說沒有間諜或洩密問題，但戴笠對於相關問題可說非常重視，除極度強調紀律外，制度上設有監察電台機制，防止情報以電訊的方式外洩。³³由於共諜洩密問題嚴重，密電破譯成效不彰，遲遲未能有所斬獲，因此第二廳開始大力發展電訊測向，據魏大銘的回憶表示：

我們失了中共的密電情報，逼得我傾全力開創偵測情報，亦即是通訊分析 Traffic Analysis，好在當時軍統局中美合作所倉庫中就有十二架未開箱的 DAB-3 短波測向機，這是美國海軍研究發展的精品，正是做偵測情報的利器，由鄭介民將軍……批文給我……另外將日本軍所留下的殘破測向機整修後……可測較近距離，與 DAB-3 互相配合，對整個中共軍作有效的偵測，除南京總台情報供第二廳外，……供各地剿總第二處參用……³⁴

相關過程在 4 月 8 日呈蔣中正的報告亦有提到，DAB 遠距離測向機原在重慶、昆明建立，南京、北平亦已開始建立，另外又於臺灣運送中型測向機至上海檢修，準備送各地架設。而這些從臺灣運送至上海的測向機，推測就是魏大銘所提日本軍所遺留裝備。³⁵魏大銘亦提到兩段關於共諜的回憶：

³¹ 「俞濟時呈蔣中正」(1946 年 12 月 21 日)，〈一般資料—呈表彙集(一〇六)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00533-295。

³² 魏大銘、黃惟峰著，《魏大銘自傳》(臺北：文史哲出版社，2015)，114。

³³ 范育誠〈抗戰時期的秘密通訊系統：以國防部軍事情報局檔案為中心〉，《政大史粹》28(臺北，2015.06)87-88。

³⁴ 魏大銘、黃惟峰著，《魏大銘自傳》(臺北：文史哲出版社，2015)，116-117。

³⁵ 「俞濟時呈蔣中正」(1947 年 4 月 8 日)，〈一般資料—呈表彙集(一一四)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00541-082。

我們西安 DAB-3 測向機....建成不久，某夜曾遭暴徒幾人，持槍於黑暗中突然襲來，我時在南京，憑該測向台報台說聽到匪徒已接近測向機房屋，喊叫活捉台長，幸被衛兵擊退.....西安綏靖公署參謀長盛文將軍及機要室主任王微將軍均絕口不談此事，只是加強警衛而已。以我想來，此事非尋常，(A)必然探悉此 DAB 之重要性，且要活捉台長(B)事先必探明此測向台之警衛力量及其位置.....同年秋季，胡長官(指胡宗南)的高見與決心，特派裝甲小部隊護送測向機建立 DF 測向台.....豈知工作了二，三星期之後，突然某日上午清澗失守，.....當天下午我援軍前去，亦就輕鬆的收復了，僅失守八個小時而已。不久被俘的官兵有釋回，有逃回者。就是我們測向台人機沒有下落.....自此之後，中共使用無線電通訊的保密變化，日趨繁複，.....³⁶

這些除再度驗證過去已知的共諜問題嚴重性，其實還突顯軍統局分割後的問題，即組織分割後造成的保密與安全性問題。抗戰時期軍統局的電台並非沒有被破獲的紀錄，但被破獲的原因，多是內部人員叛變直接投敵導致，並非間諜滲入或情報洩漏。³⁷而軍統局之所以可以達到這種保密效果，原因應該就在所有環節都自行處理，從佈置、警衛防護到搜捕偵獲敵方電台等，相應的單位與人員，全部受軍統局指揮，且有外勤情報單位可以相互支援。這使軍統局的電訊、情報單位的位置就不為各地軍隊將領得知，保密性已略高一籌，接著情報透過人與技術相互印證下更為準確，最後在所謂「軍統特務」的護衛與秘密行動下，既保護自身單位安全，也可在不洩密的情況下，迅速行動逮補偵獲電台。因此不管在基本的保密、防護、甚至反情報能力，軍統局都遠勝此時僅有技術能力的第二廳。不過需要特別強調的是，作為軍統局正統繼承單位的保密局，能力其實也大受打擊，當中關鍵就在缺乏技術情報能力。由於人員情報在佈建上往往曠日費時，且礙於人員素質與社會階層，無法完全滲透這種團體、單位，因此時常需要倚賴技術情報相互協作，軍統局才自行發展密電偵查與破譯技術以取得情報。業務分割後單一組織內的合作遭到破壞，使負責人員情報系統的保密局成效不彰，也讓負責技術情報的第二廳特種技術實驗室不斷遭受洩密與共諜滲透之苦。

兩個單位分割後，在私人交誼、人員淵源以及業務劃分模糊、重疊的情況下難以分割，另一方面理想上應在同一機構內協作的兩種情報，遭到割裂成兩個機構，又由於保密局企圖隱藏自己而無法與第二廳全面合作，使得運作上兩方都承受嚴重的後果。對此，作為第二廳廳長與保密局長的鄭介民，理論上應該可以發揮調和的角色，但因為身兼數職且業務繁忙，使得鄭介民往往難以兼

³⁶ 魏大銘、黃惟峰著，《魏大銘自傳》(臺北：文史哲出版社，2015)，119-120。

³⁷ 范育誠，〈抗戰時期的秘密通訊系統：以國防部軍事情報局檔案為中心〉：90。

顧，第二廳的業務時常交由副廳長負責，如國防部參謀會報不是龔愚就是侯騰代為出席。³⁸而被非軍統局出身的侯騰，在 1947 年 12 月接任廳長，使調和者的角色隨鄭介民升任國防部次長後一同消失。兩者關係的負責與困境，直到中央政府撤退來臺前都未能解決。

二、內政部警察總署與交通部交通警察總局

交通部交通警察總局與內政部警察總署，兩者都是警察機關卻隸屬不同部會，兩個機構在軍統改制後至國府撤退來臺前期間不同的發展路線，造就現今體制。本節將先討論交通警察總局與警察總署發展路線的不同，接著再分別說明兩者的發展。

（一）不同的道路

同樣都是警察，內政部警察總署與交通部交通警察總局可說走上完全不同的道路。由於軍統局在戴笠執掌的最後一段時期，放棄轉型為一般警察，使得警察總署在最初的設計上，基本由張厲生與李士珍主導，直到軍統局「一分三」路線確立後，警察總署才改由唐縱接手。交通部交通警察總局則相反，從整併前四機關本就由軍統局控制，到改制過程中皆由戴笠、吉章簡強勢主導，成立後也由軍統局指揮，且基本可視為往後保密局的附屬機構。除此之外，兩個機構的性質也略有不同。警察總署由於不直接指揮各地警察，因此性質類似幕僚機構；交通警察總局則下設警察總隊與直屬警察大隊，直接指揮交通警察，使得交通警察總局的性質屬於執行機構，而非單純的幕僚機構。此外由於交通警察總隊的前身，大多數來自別動軍、忠義救國軍、中美合作所教導營等作戰部隊，因此當內戰爆發後，交通警察總隊為保護交通線，逐漸因其職責與部隊性質而被捲入其中。

對照交通警察總局，警察總署則在唐縱的主導下，走向一條不同的道路。唐縱對於警察的計畫，可以由其日記中留有的一份建警工作方針來看，內容如下：

署務會議，討論設置法制委員會，僉主為審訂警察。余以草擬警察法規及人事法規為主，審查法規，可交指定人辦理，不必設會，余以為警察署最重要之事莫於制定制度，奠定百年大計，若此不圖，徒在人事紛擾更張，於國家毫無裨益，於個人亦不過一時之雄而已。故余認為目前最重要之工作：

³⁸ 「國防部參謀會報紀錄(三十五年)」(1946年)，〈國防部參謀會報案(三十五年)〉，《國防部史政編譯局》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0035/003.9/6015.4。

- 一、制定警察法；
- 二、制訂人事法規；
- 三、審定服裝制式；
- 四、成立警保處推進見警工作
 - 1. 整編保安警；
 - 2. 整理行政警與交通警；
 - 3. 建立刑事警與外事警；
 - 4. 調整教育計畫。

附錄：

……

二、無論何項建設必須有和平統一條件

和平解決紛爭用警察而不用武力；……因軍隊決於力，警察本於法。

三、故警察為法治之標幟，和平門徑

……欲使和平有希望必須法治；欲使法治能貫徹，必須有優良之警察。

四、故建警乃為建國基礎

過去警察無統一之認識，確定之觀念；今後警察必須有統一之制度、現代設備。

五、現代警察之理想

強烈之國家觀念；安寧秩序之和平思想；不逾繩墨之法治精神……故警察本身必須能瞭解國家之需要，尤須嚴守法治立場。

六、如何建設現代警察

警察與中央行政地方行政之關係；警察與戶籍之關係；警察與科學設備之關係；警察與國民道德之關係；警察為國民道德之象徵。³⁹

這則 1946 年 10 月 4 日的紀錄，可說具體說明唐縱對警察的想像，當中不斷重複對法治的要求，可說幾乎沒有執行秘密工作的想法與企圖，甚至連與保密局合作的空間都不大。這個方針並非僅存心中，而是確實影響唐縱的行動，如 1946 年 11 月 19 日在與蔣經國討論特務工作統合問題時，就告以「警察總署只能從公開行動以維持社會治安，秘密工作仍須保密局擔任」。⁴⁰ 這段話代表警察總署的基本路線與方針，且幾乎可作為往後警察總署與保密局關係的寫照，而這也完全吻合公私劃分原則。

一般對公私劃分原則的討論，多集中關注在隱藏保密局，但在掩蓋機構的同時，將公開機構切出並保持完全公開亦是此原則的一環，而這點幾乎為過去

³⁹ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，600-603。

⁴⁰ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，609。

所忽略。箇中原因除研究一般多從保密局的視角出發之外，或許也和這個原則在保密局與第二廳及交通警察總局的關係中並不明顯有關。但作為公秘劃分最初發想者的唐縱，卻相當認真地執行此原則，因此在與保密局的聯繫上，似乎只藉由部分個人進行，所執行的政策基本以法制化、法治化為主。這讓警察總署最後的走向，並未如李士珍等人所想的「用奇不用正」，⁴¹意外在唐縱的帶領下，「用正不用奇」，從一個沾染濃厚軍統色彩的情況下，的走向國家化、法制化、法治化的道路。

在警察總署走向國家化、法制化、法治化的同時，交通警察總局則陷入內戰而不可自拔。交通警察總隊從 1946 年 5 月起，就因防守鐵路車站遭共軍攻擊而參與戰事，並隨內戰趨烈而越陷越深，其他局務相形緩慢停滯，如各地警務處組室的建立就非常緩慢。就此而言，交通警察總局的運作，應可說大幅背離戴笠的原意。交通警察總局之於軍統，並不僅是安置或保留軍統局在抗戰時期取得的武力與附屬機構，更重要的一點，其實是交通巡查處所握有的檢查權。交通警察與普通警察一樣遍佈全國且一樣具有檢查權，因此在戴笠的各種改制規劃中，都將交通警察或稱專業警察列為直接指揮的單位，顯示其重要性。基於此理由，在各地執行檢查業務的警務處組室，理應是交通警察總局建設的第一要務。但實際運作上，交通警察總局的工作重心，卻集中在護路與作戰，使得交通警察總局不斷軍事化，交通警察總隊不斷國軍化，最後終讓總隊併入國軍，總局遭到裁撤。

(二) 內政部警察總署

由於戴笠生前選擇將軍統「FBI」化，放棄爭取對普通警察的控制，讓內政部警察總署組織條例由內政部主導。因此早在 1946 年 2 月 6 日，張厲生為回覆 1946 年 1 月 23 日蔣中正將警政司改為警察總署的指示，呈送第一版內政部警察總署組織條例草案。⁴²張厲生所呈內容非常詳細，除組織條例外，編制表草案亦一併附上，顯是有備而來。由於草案出現「政治警察」、「國際情報」、「情報」、「取締」結社等，可能引起政治協商會議後輿論非議的敏感詞句，加上放寬副署長人數至兩人，以便有一副署長可專責政治警察業務，因此被退回內政部修正。⁴³值得注意一點，此份由張厲生主導的草案中，包含政治警察、外事警察以及交通警察，企圖將軍統局業務與附屬單位併入，與戴笠此時力推的方

⁴¹ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，581-582。

⁴² 「張厲生呈蔣中正」(1946 年 2 月 6 日)，〈中央與地方行政機構調整(七)〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-042000-0013-015~001-042000-0013-033。

⁴³ 「張厲生呈蔣中正」(1946 年 2 月 6 日)，〈中央與地方行政機構調整(七)〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-042000-0013-015；「蔣中正電張厲生」(1946 年 3 月 5 日)，〈中央與地方行政機構調整(七)〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-042000-0013-034~001-042000-0013-035。

案有所出入，加上蔣中正對條例的審駁直到三月初才發出。在唐縱被外界視為軍統人的情況下，或許是擔憂草案遭提前外洩或內部阻攔，似乎不難理解何以張厲生遲遲不願唐縱就任內政部次長。同一期間，在不知道張厲生已呈送計畫之情形下，李士珍於2月20日呈文希望成立警政署以收全國警察業務。⁴⁴由於簽呈中一併「特工」提出建議，因此蔣中正同意由李士珍召集戴笠、鄭介民、唐縱、張鎮、葉秀峯、陳焯、韓文煥、宣鐵吾等人秘密研究辦法，此即二中全会李士珍找毛人鳳、葉秀峯商洽的依據。⁴⁵

此時針對軍統局，張厲生、李士珍各有動作，不過由於戴笠仍在，因此討論誰勝出為時尚早，但當戴笠於3月22日過世之後，局勢就不同以往。不知是真如文中所述「聞警察總署將成立一獨立機構」，還是聽聞到戴笠座機失蹤的消息，3月21日何應欽率先為人說項，推薦李士珍擔任警政總署署長。⁴⁶對此蔣中正僅批閱，並未多作回覆，⁴⁷不過李士珍欲任署長的消息，卻於3月24日傳到唐縱耳裡。⁴⁸這對當時頗不滿李士珍的唐縱，可能造成一定的影響，尤其第二天軍統三巨頭即為軍統的未來而聚首。⁴⁹3月26日鄭介民、唐縱、毛人鳳三人接受蔣中正召見，「一分三」方案獲准，使軍統局重新參與警察總署的設計。⁵⁰隔日，宋子文約見，唐縱主動提起警察總署組織條例問題，表示為免以後各黨派加入政府後意見紛雜，希望能將組織法即早送出行政院。⁵¹宋子文予以同意，並承諾於臨時院會時通過。⁵²接著3月29日張厲生飛往新疆前，唐縱被告知出任署長，情勢看來一片大好。⁵³但是也許是納入政治警察的部分引人遲疑，加上唐縱的軍統色彩，組織條例在4月8日被行政院發回重審。⁵⁴

重新送審的組織條例在4月19日行政院臨時會通過，此次無異議的具體原因不明，也許因宋子文支持預先疏通，但主要原因就最後國民政府發佈的組織條例來看，或可略窺一二。⁵⁵內政部警察總署組織條例於6月20日與交通部交通警察總局組織條例一同公告，除編列格式的差異外，最主要的是與「政治警

⁴⁴ 「李士珍呈蔣中正」(1946年2月20日)·〈中央與地方行政機構調整(七)〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-042000-0013-036。

⁴⁵ 「蔣中正電李士珍」(1946年3月5日)·〈中央與地方行政機構調整(七)〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-042000-0013-037~001-042000-0013-038。

⁴⁶ 「何應欽函蔣中正」(1946年3月21日)·〈中央與地方行政機構調整(七)〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-042000-0013-039~001-042000-0013-040。

⁴⁷ 「何應欽函蔣中正」(1946年3月21日)·〈中央與地方行政機構調整(七)〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-042000-0013-039~001-042000-0013-040。

⁴⁸ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559。

⁴⁹ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559。

⁵⁰ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559。

⁵¹ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559-560。

⁵² 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559-560。

⁵³ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，559-560。

⁵⁴ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，562。

⁵⁵ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，563。

察」、「交通警察」以及「情報」相關部分幾乎都遭刪除，主要的條文如下：

第一條 警察總署隸屬內政部，掌理全國警察事務。……

第三條 第一處掌左列事項。

- 一、關於警察制度之釐定改進事項。
- 二、關於警察機關之設置裁併事項。
- 三、關於警察勤務之規劃改進事項。
- 四、關於警察職權之調整事項。
- 五、關於駐衛警察制度之規劃監督事項。
- 六、關於水上警察制度之編組配備事項。
- 七、關於航空警察制度之編組配備事項。
- 八、關於消防衛生建築風俗禁烟等警察業務之督導事項。
- 九、關於鐵路公路航業森林漁業工礦稅務鹽務及其他事業之統籌規劃及督導考核事項。
- 十、關於警察機關工作競賽督導考核事項。

前項第九款之專業警察，各主管機關因事實需要得設置之，有指揮派遣之權，並與警察總署取得聯繫。

第四條 第二處掌左列事項。……

- 四、關於專業警察教育訓練之規劃督導事項。……
- 六、關於刑事警察教育調整之規劃督導事項。
- 七、關於外事警察、國境警察教育訓練之規劃督導事項。……

第六條 第四處掌左列事項。

- 一、關於刑事警察之設置及督導事項。
- 二、關於刑事警察應用之科學設備事項。
- 三、關於刑事鑑識之審核事項。
- 四、關於違警處理之考核事項。
- 五、關於出版品之登記及著作權之註冊事項。
- 六、關於集會結社之保護事項。

第七條 第五處掌左列事項。

- 一、關於外僑出入國境之簽證事項。
- 二、關於外國使領館人員之保護事項。
- 三、關於外僑之調查登記及保護事項。
- 四、關於外事警察之設備及督導考核事項。
- 五、關於國境警察之設置及督導考核事項。
- 六、關於國際間警察工作之聯繫事項。……

第九條 警察總署置署長一人，副署長一人或二人……⁵⁶

從條文中，幾乎找不到任何政治警察的跡象，交通警察的部分亦藉由但書來分割，雖然可能為符合「掌理全國警察事務」的設計，仍舊維持「統籌規劃及督導考核」的文字。而這樣調整的結果，讓反對者難以有可著力之處，或許才是無人阻擋的主因。值得注意的是條文中仍維持國境警察設計，這點雖一般來看並無特別之處，但考量到國境警察曾經是軍統局改制方向之一的情況下，不免讓人懷疑此有留後門的意味，尤其是副署長的編制，確實按蔣中正先前指示設計可以配置兩人。⁵⁷不過在立法院通過組織法時，軍統局已經確定採保密局方案，因此國境警察就並未成為掩護。需要特別指出的一點，在組織條例通過後，警察總署雖未能成功將交通警察重新納入，但在軍統不採用國境警察的情況下，反而在制度上與軍統較為疏離，讓警察總署在人事更迭後，機構與系統中的軍統成分不斷被稀釋，逐漸成為真正獨立於軍統的新機關。

在組織條例於行政院會議通過後，唐縱並未馬上被指派為負責人，他似乎也無意擔任署長。根據日記內容來看，自組織條例通過後，唐縱將近一個月未關注警察業務，直到5月14日張厲生約集部分同仁討論警政問題，才又有相關紀錄。⁵⁸隔日，蔣中正約集唐縱、鄭介民、毛人鳳、張鎮、葉秀峯、毛慶祥等人商討情報機構協調一事，會中談及警察總署署長人選問題，蔣中正指示由唐縱擔任，不過工作繁重不宜兼任，唐縱當即希望能改覓人選，推辭署長一職。⁵⁹會後，鄭介民對此私下分析，認為似應李士珍無法與軍統合作，才會要唐縱讓出次長改任署長，次長改由李士珍接任。⁶⁰6月4日唐縱單獨奉召，報告軍統局與警察總署人選問題，這次蔣中正似心意已決，唐縱眼見無法推辭只能接受。⁶¹6月22日派任署長的指示到達內政部後，唐縱才開始接手警察系統的建立，行政院於7月2日通過任命案。⁶²

唐縱擔任署長不久即爆發李公樸、聞一多被刺案，因而不得不親至雲南處理，軍統局業務只能暫放一旁，專心於警察總署的工作。⁶³迨8月中事件告一段落後，緊接著中央警官學校又爆發軍官轉警學籍、階級問題，不滿轉業後僅

⁵⁶ 立法院國會圖書館總統府公報影像系統，「國民政府公報第2551號」(<http://lis.ly.gov.tw/lcggi/ttspace2?21@2040549546@1@2551:1>) (閱覽時間2017年6月11日)。

⁵⁷ 「張厲生呈蔣中正」(1946年2月6日)·〈中央與地方行政機構調整(七)〉·《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-042000-0013-015；「蔣中正電張厲生」(1946年3月5日)·〈中央與地方行政機構調整(七)〉·《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-042000-0013-034~001-042000-0013-035。

⁵⁸ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，573。

⁵⁹ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，573。

⁶⁰ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，573。

⁶¹ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，578-579。

⁶² 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，581、584。

⁶³ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，584-594。

能擔任警員的受訓軍官數次請願，加上其他各種警察制度建立業務，使唐縱疲於奔命，淡出保密局的運作，僅被動參與活動。⁶⁴由於保密局與警察總署在制度上沒有直接的連結，兩者的聯繫主要倚賴人員私下交誼與個別人員的聯絡，如唐縱在日記中就提到，由警政總署署長辦公室主任曹恢先「主持業務與保密局及私人之聯繫」。⁶⁵加上唐縱對警察總署的規劃，以建立制度、法規為主，建警基本路線與秘密工作性質差異過大，因此當唐縱將重心放在警察總署而脫離保密局後，兩個機構間的發展也就漸行漸遠。

(三) 交通部交通警察總局

交通警察總局成立之後，不管是預算、編整方面都頗為順利。立法上雖有些許拖延，具體原因不明，但似乎並不是出在交通警察總局身上，僅能推測或許是為與內政部警察總署一起公布。交通警察總局條例總共 17 條，前兩條具體規範職權範圍：

第一條 交通部為管理全國交通警察，設交通警察總局。交通警察總局，於軍事上必要時，並受國防部之指揮。

第二條 交通警察總局掌理左列事項

- 一、關於全國交通警察之管理整訓指揮事項。
- 二、關於維護車船運輸及交通沿線礦區安全，及鞏固交通路線治安事項。
- 三、關於路產廠房庫所之保護，及全國交通機關之警衛事項。
- 四、關於維持交通秩序事項。
- 五、關於協助接近各交通線之軍警維持地方治安事項。
- 六、關於協緝交通路線之走私漏稅事項。⁶⁶

第三條至第十六條規定組織，以下為按條例規定整理而出的組織架構：

(一) 總局：總局長一人、副總局長二人。

1. 秘書室：掌理機要文件及長官交辦事項。
2. 第一處：掌警察部隊之調整部署及警務行政事項。
3. 第二處：掌警察部隊之督察整訓事項。
4. 第三處：掌違章違法案件之偵訊處理事項。

⁶⁴ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，595-601；「張厲生電蔣中正」(1946年10月4日)，〈軍官轉業警官訓練與分發任用〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-058001-0001-012-001-058001-0001-013。

⁶⁵ 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，612。

⁶⁶ 立法院國會圖書館總統府公報影像系統，「國民政府公報第 2551 號」(<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspace2?21@2040549546@1@2551:1>) (閱覽時間 2017 年 6 月 11 日)。

5. 第四處：掌經費及糧秣被服械彈裝具器材事項
 6. 第五處：掌事務衛生醫藥及不屬於其他各處事項。
 7. 人事室：依人事條例之規定辦理人事業務
 8. 會計室：依國民政府主計處組織法之規定辦理歲計會計統計事項。
 9. 督察室：承長官之命，分任各項事務。
 10. 員警訓練班：訓練交通警察幹部人才
 11. 電訊總台：掌理無線電通訊
 12. 修械所：修理槍械及巡察車船
 13. 倉庫：保管被服裝具械彈器材
 14. 交通警察總局直屬大隊
- (二) 各鐵路警務處
- (三) 公路警務組
- (四) 水運警務組
- (五) 航空警務室
- (六) 交通警察總隊：第一至第十八總隊⁶⁷

至此交通警察總局可謂正式確立。

編整過程，除在 1946 年 4 月間，有部分交警總隊發生軍紀不良問題外，⁶⁸ 未有其他狀況出現，整編完成的 18 個交警總隊，不久即投入國共內戰之中。⁶⁹ 從 1946 年 5 月 17 日隴海區民權車站開始，作戰區域不斷擴大。⁷⁰ 6 月戰事蔓延至津浦區張店車站、晉冀區程家隴底車站，⁷¹ 交通警察總隊大規模調往東北、青島、徐州，並由東北鐵路警察總局局長馮聖法接手指揮增援的四個總隊，交警總局副局長馬志超設立交通警察總局山東辦事處坐鎮指揮青島三個總隊、徐州四個總隊。⁷² 交警總隊職責為維護交通線安全，負責防守鐵路、車站等共軍主要攻擊目標，時常遭受攻擊而有傷亡。加上交警總隊主體為別動隊與中美合作所教導營，多配美式裝備極具戰力，因此 7 月後也被投入各種克復、救援作

⁶⁷ 按組織條例與書中所附編制整理而成。國防部情報局編，《交通警察總局誌》，18-37。

⁶⁸ 「陳誠呈蔣中正」(1946 年 4 月 22 日)，〈一般資料—呈表彙集(一〇六)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00533-253。

⁶⁹ 「交通部交通警察總局各部隊編併成後對照表」(1946 年 4 月？日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局檔案》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040；國防部情報局編，《交通警察總局誌》，2-3

⁷⁰ 國防部情報局編，《交通警察總局誌》，47-63。

⁷¹ 國防部情報局編，《交通警察總局誌》，47-63。

⁷² 「吉章簡呈蔣中正」(1946 年 6 月 13 日)，〈一般資料—呈表彙集(一〇六)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00533-261。

戰中，⁷³使交警總隊 9 月中旬後，即有整補需求。⁷⁴此時交通警察總局原欲成立三個交警補訓總隊與兩個交警補訓大隊，分駐漢口、京滬、青島與東北。⁷⁵但為確保迅速補充戰力，因此先從兵員不足或訓練較差的交警總隊編併補充，空出的番號則由國防部按國軍辦法從新補訓。⁷⁶此舉雖是實務考量，卻在未來削弱交通警察總隊，並使交通警察總局原已非常濃厚的軍隊性質更為加劇。

與此同時由於戰事蔓延，加上東北的特殊狀況，國防部與交通部遂有擴張東北鐵路警察的想法。⁷⁷為此鄭介民特地上呈蔣中正表達意見，當中提到：

.....交通部於長春鐵路警察局之上，復成立東北鐵路警察總局，將東北其他各鐵路警察，均劃歸管理，生認為應考慮左列各點：

- 一、中蘇友好條約，祇限於長春鐵路警察專設機構管理，今因長春一路之特殊情形，而攏統將東北各省鐵路警察建立一機構管理，似足淆惑國際觀聽。
- 二、中央不將東北各省鐵路警察，依法劃歸交通部交通警察總局管轄，另成立一東北鐵路警察總局，在交通部命令系統之下，形成分割狀態，似不合統一原則，實有改正必要。
- 三、交通警察總局，係包括鐵路、公路、航路警察在內。今東北鐵路警察總局，專管鐵路警察，則東北公路及航路警察，又將誰屬，此實須加改正。.....⁷⁸

具體顯示出交通警察總局對保密局的重要性，以及交通警察總局再度改組的原因。

過去雖然已知交通警察總局受保密局指揮，但在各種簽呈與報告仍多是吉章簡直接呈送，且保密局似乎很少參與交警總隊指揮的狀況下，多忽略交通警察總局對保密局的重要性。不過藉由此件內容，可以看出保密局實際上相當在意交通警察總局對於全國交通專業警察的控制，因此打破慣例，由身為保密局長的鄭介民力爭將東北各省鐵路警察一併納入。由於鄭介民有交通警察總局組織條例作為依據，使幕僚亦認為東北交通警察總局的成立與此「確有衝突之處」，建議「似可將東北鐵路警察總局，改為『交通部交通警察第二總局』，原

⁷³ 「交通部交通警察總局所屬交通警察總隊三十五年度各清剿戰役戰鬥詳報」(1946年?月?日)〈交通警察總隊各清剿戰役戰鬥詳報〉國防部史政編譯局檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0035/543.61/0040。

⁷⁴ 「吉章簡呈蔣中正」(1946年9月19日)〈一般資料—手令登錄(三)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00554-078。

⁷⁵ 「吉章簡呈蔣中正」(1946年10月7日)〈一般資料—呈表彙集(一〇六)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00533-281。

⁷⁶ 「吉章簡呈蔣中正」(1946年10月7日)〈一般資料—呈表彙集(一〇六)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00533-281。

⁷⁷ 「陳誠、俞大維呈蔣中正」(1946年10月7日)〈一般資料—呈表彙集(一〇七)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00534-099。

⁷⁸ 「鄭介民呈蔣中正」(1946年10月20日)〈革命文獻—接收東北與對蘇交涉(二)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00002-085。

交警總局改為第一總局」，⁷⁹促成交通警察總局的再次改組。

改制為第一總局的交通警察總局，馬上就面臨編制檢討。陳誠在 1947 年 2 月的簽呈中，希望修正第一第十七總隊的編制，將每個總隊四大隊裁減為三大隊，官兵編制由六萬五千餘人裁減為五萬六千餘人，如有編餘官兵則交第二警察總局。⁸⁰5 月為便於軍事指揮統一，在東北作戰的第十三、十四總隊合併編成國軍一六九師。⁸¹這些除削弱交通警察總局外，讓已經全面參與戰事的交警與國軍界線更為模糊，保密局對交警總局的控制逐漸喪失。6 月上旬，第十三、十四總隊集結開原改編為國軍之際，四平遭共軍包圍攻擊，兩總隊緊急前往救援，成功清掃四平東南方共軍據點，此役使各地國軍指揮官亦開始希望改編戰區內交警總隊為國軍。如在徐州作戰的第二、五、八總隊即曾在 7 月被要求擴編為國軍。⁸²

希望交警總隊改編為國軍的現象不斷發展，最後逼得鄭介民於 11 月呈報蔣中正，希望阻止越演越烈的趨勢。當中提到「迄今離開交通線作戰者，計四個總隊」，⁸³顯示此時交警總隊涉入內戰的程度之深，已非一般警察可以比擬，而為阻止行政院將交警總隊都轉為國軍，鄭介民特別以「建立警察，乃國家百年大計，而興師剿匪，乃國家不得已一時之措施；國家轉瞬行憲，政治設施，自應完全民主化」、「今如將交警統改編為國軍，不但目前須仍以國軍護路，即使不久將來，能將共匪主力擊潰，而其在各交通線零星竄擾，亦有可能，勢必又以國軍護路」、「若謂補給困難，多半由於主管部門下相推諉所致」等理由，⁸⁴企圖說服蔣中正打消此議。鄭介民雖成功說服蔣中正，⁸⁵但此次交通警察總隊改組為國軍之議，幾乎已經預示交通警察總局的未來。

在交通警察總隊不斷「國軍」化的同時，交通警察總局的另一個系統，各警務處組室的狀況，相對交通警察總隊編組、投入作戰的快速就顯得非常緩慢。除與護路相關的鐵路警務處外，公路、水運、航空到礦區警務機關的設立，到 1946 年底都未能完成。⁸⁶表面來看主要為預算問題，以公路警務組為

⁷⁹ 「鄭介民呈蔣中正」(1946 年 10 月 20 日)，〈革命文獻—接收東北與對蘇交涉(二)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00002-085。

⁸⁰ 「陳誠呈蔣中正」(1947 年 2 月 25 日)，〈一般資料—呈表彙集(一一五)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00542-014。

⁸¹ 「陳誠呈蔣中正」(1947 年 5 月 18 日)，〈一般資料—呈表彙集(一一一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00538-134；國防部情報局編，《交通警察總局誌》，47-63。

⁸² 「李育文簽呈」(1947 年 7 月 30 日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局檔案》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

⁸³ 「鄭介民呈蔣中正」(1947 年 11 月 16 日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局檔案》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

⁸⁴ 「鄭介民呈蔣中正」(1947 年 11 月 16 日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局檔案》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

⁸⁵ 「蔣中正電鄭介民」(1947 年 12 月 9 日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局檔案》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

⁸⁶ 「鄭介民函宋子文」(1946 年 11 月 30 日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，

例，鄭介民在呈宋子文的報告內就提到：「各區公路工程管理局以目前不辦運輸，警務經費無從負擔，故各公路警務機構不能建立」。⁸⁷而類似經費不足的情況，其實也發生在航空警務組的設立上，些微的差距是經費無著乃行政院遲遲未核頒編制。⁸⁸這些都顯示交通警察總局任務重心，主要放在鐵路的護路任務與作戰上，相比之下連公路都屬次要。此外，《交通警察總局誌》亦是一個值得注意的旁證。《交通警察總局誌》的內容，絕大部分是關於交警總隊在各地的作戰過程，其他的業務如路警、航警的建置等，內容少之又少，甚至幾乎可說沒有，顯見交通警察總局的任務集中在護路，實際角色恐怕是軍隊，而非各種交通線與機關的警察勤務，也無怪乎改交警總隊為國軍的提議聲不斷。

1948年1月，局長由抗戰時期擔任別動軍總司令的周偉龍接任，基本上說明此時交通警察總局的任務已經轉變，作戰任務越來越多。⁸⁹為補充戰爭長期的消耗，周偉龍建立四個新教導總隊，企圖重振交警總隊的戰力。⁹⁰不過由於國共戰爭的情勢已逐漸翻轉，使交警總隊的作戰任務，從攻擊清剿、維護交通線暢通與緊急救援，到成為掩護國軍順交通線南退，甚至斷後為主。⁹¹1949年1月，副局長馬志超繼任局長，此時交警總隊的力量幾乎多往上海集中，上海戰事結束後，重新編組的部隊只能重新撿回別動軍、忠義救國軍的游擊隊作戰方式，顯示交警總隊的力量幾乎已經瓦解，交警總局幾乎也走到盡頭。⁹²1950年3月交通警察總局奉命結束，在金門殘餘的交警總隊編入陸軍，如同1947年就已預示的一般。⁹³

檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

⁸⁷ 「鄭介民函宋子文」(1946年11月30日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

⁸⁸ 「鄭介民函宋子文」(1946年11月30日)，〈交警總局建立案〉，《國防部軍事情報局》，檔案管理局藏，檔號：A305050000C/0035/0130/0040。

⁸⁹ 國防部情報局編，《交通警察總局誌》，3。

⁹⁰ 國防部情報局編，《交通警察總局誌》，3。

⁹¹ 國防部情報局編，《交通警察總局誌》，3。

⁹² 國防部情報局編，《交通警察總局誌》，4。

⁹³ 國防部情報局編，《交通警察總局誌》，5。

第五章 結論

綜合而言，軍統局的改制，自有其發展的過程，不在軍事委員會改組國防部的脈絡之下。本文首先針對戴笠戰後的活動，說明軍統與中美海軍合作的關係，以重建軍統改制的背景，接著梳理組織改組的發起與規劃，釐清過去對軍統局到保密局之間發展的誤解。戴笠在戰後初期，因正與梅樂斯在安徽歙縣一帶視察忠義救國軍，使活動重心集中在戰後接收、漢奸逮捕與中美海軍合作等方面。從 1945 年 8 月 17 日戴笠收到擔任南京偽國民政府浙江省長丁默村電文後，漸漸成為受降安排的重要傳話管道之一。到搶得機會先與「偽軍」合作，在第一時間指揮忠義救國軍等進入東南淪陷區，如杭州、上海與南京等指標性城市，阻止共產黨勢力的侵入，並於接收後以被動執行者的角色，執行漢奸逮捕，處理陳公博、周佛海和丁默村。

於此同時，在中美特種技術合作即將終止的情況下，梅樂斯主動提出海軍合作延續關係，戴笠因沒有反對的理由而大力推動，無形中創造出忠義救國軍、別動軍與中美合作所教導營等部隊可能的第二條出路。不過在蔣中正於 8 月 22 日命令在華盛頓的宋子文與美國洽商建設海軍事宜後，卻得到與梅樂斯、貝樂利或鮑民等不同的答案。接著由於梅樂斯與魏德邁就軍事顧問團的組成發生重大衝突，造成蔣中正、戴笠與中美合作所的美方人員等，無力進一步繼續推動海軍合作事宜。梅樂斯因病被送返美國後，蔣中正於 11 月 24 日指示蕭勃以非正式方式，探詢美國海軍部洽談撥讓美國剩餘船艦給中國的可能性，使全案發生轉折。不過此時中國方面所在意的部分，集中於剩餘船艦撥贈，軍統局在戰後海軍合作的角色漸漸減少，最後僅剩幫忙談判協商。1946 年開始中美對海軍援華的討論進入具體協商階段，但這時美方內部的爭論仍未停止，國務院與海軍部態度的分歧依舊，這也影響中美雙方後續談判，不過雙方海軍仍以暗中進行的方式，推動具體談判進度。戴笠空難逝世後，中美合作所中方相關人員幾乎沒有再參與此事，除原先擔任中美合作所中國在華盛頓聯絡人的蕭勃以外，一度為戴笠重點工作項目的中美合作，在軍統局內無疾而終。

在戴笠忙於戰後接收、漢奸逮捕與中美海軍合作時，軍統局改制的實際規劃，主要由毛人鳳、潘其武、吉章簡等人負責，直到 1946 年 1 月，才由戴笠親自主導，企圖將軍統轉型為中國的「FBI」。最初在面對戰後裁軍縮編局勢下，率先針對軍統局組織改組提出建議與計畫者，其實是交通巡查處處長吉章簡。在日本投降後不久的 8 月 22 日，吉章簡就獨自上簽，建議戴笠簽呈蔣中正建立警察總監部統一警察事權。但由於戴笠一直無心處理，使軍統局於 10 月初之前，在軍事組織改組的提案上處於挨打局面。軍統局所提的交通警察規劃，因

陳誠有其他方案而不順利，而軍統局本身改組的規劃，也受到李士珍所提方案的夾擊。在面對「建警綱領」草案突擊與戴笠分身乏術的情況下，經手李士珍提案的唐縱，先自行草擬兩種方案反制，但未獲核准。對此毛人鳳與潘其武在給戴笠的報告中，顯示出軍統局此刻對態勢的掌握不佳，且欠缺組織規劃的具體目標，但當中提到的「聯邦調查統計局」卻似乎給戴笠一些啟發。不過戴笠這時還未將此作為主要訴求，主要仍是採用吉章簡的警察總監部案，企圖將軍統轉變為「國防警察」。

戴笠首次在文件中明確提到以美國聯邦調查局作為改組仿照對象，是 1945 年 11 月 7 日的報告，但當中仍透露出對美國制度理解的缺乏。這種以美國聯邦調查局為改組藍圖的靈感，除可能與毛人鳳和潘其武報告有關外，應該也與戰後中美合作所的協商脫不了關係。在軍統局與美國海軍討論未來的合作時，軍統局曾希望美方協助建立和訓練特警，但由於業務與海軍較不相關，而被轉介給美國聯邦調查局。雖然此案最後並無結果，但毛人鳳與潘其武似已獲得啟示，建議放棄行政警察，以「國防警察局」為名，對各跨省甚至超越國界應屬中央國防範疇的特種警察予以統一掌握。在毛人鳳與潘其武的建議下，戴笠直接放棄行政警察，轉而將目標設定在保持已經擁有的職權。在戴笠轉換改制方向的同時，軍統局對交通警察的處理策略逐漸奏效。中間雖再度發現軍政部與交通部聯手，但這次軍統局提前動作，向蔣中正說明交通警察力量對壓制共產黨的幫助，認為統一的交通警察力量有助維護交通線，達到抑制共產黨坐大的效果。1946 年 1 月 10 日政治協商會議開幕，政治民主化、軍隊國家化、黨派平等化為會議主要議題之一，使得軍統局改制問題重新成為焦點。戴笠為此電令蕭勃調查美國聯邦調查局、地方以及保護交通的警察相關制度。1 月 24 日蕭勃電覆所搜集的聯邦調查局資料，軍統局改制方案因此立刻翻轉，戴笠的目標從此為參照美國聯邦調查局，打造屬於中國的 FBI。

1946 年 1 月 30 日，戴笠正式上呈蔣中正，建議仿照美國司法部聯邦調查局制度，於司法院下設立調查局，但此議遭到擱置，直到 3 月 5 日蔣中正命令秘密研訂軍統、中統改制辦法才再度被提起。這一個月中間，戴笠的工作重心，都放在交警總局的建置以及人事安排上。2 月 4 日吉章簡被任命為交通警察總局局長，交通巡察總隊、別動軍、忠義救國軍及中美合作所各訓練班教導營開始整編。3 月 1 日交通警察總局於重慶成立，軍統局附屬單位的整併可謂初步完成。同段時間，唐縱被選為內政部次長，卻遲遲未能就任。對此戴笠認定必李士珍從中作梗所致，因而命毛人鳳向唐縱說明受阻的可能因素，並特別指示因應方式。相較唐縱就任受阻，戴笠對接到蔣中正研議改制命令的反應，似乎頗為冷靜，僅先電令查清過去各報告上呈日期，以作為覆電參考，並指示毛人鳳會見葉秀峯，探查中統局對此案的意見與態度。或許是受到戴笠相助的

影響，這時唐縱改變過去不太介入軍統局事務的習慣，開始提供建議參與軍統局與李士珍的爭鬥。戴笠在接受唐縱建議後，僅從北平發長電指責李士珍。由於電文內容被毛人鳳與潘其武認為措辭火氣過重，為此兩人重新商議，決定由潘其武另擬稿件攜至上海與戴笠再商。不料3月17日上午，戴笠在青島搭乘航委會運輸機飛上海途中失蹤，3月21日上午九點，軍統局尋獲飛機殘骸確認戴笠發生空難，軍統頓失領導人，「FBI」化方案也隨之人亡政息。

戴笠逝世的消息直到3月24日才見報對大眾公布，此前未曝光的三天，可稱軍統局的緊急應變期。唐縱開始自行研擬新改制方案，成為往後「一分三」的根源，並在接下來軍統局改制的關鍵時刻，扮演重要角色。透過唐縱日記內容，可以得知3月23日至3月26日是「一分三」形成的關鍵期，這時軍統局受限於鄭介民尚未返回重慶，使唐縱成為實際負責人。3月25日鄭介民返抵重慶受蔣中正召見，並奉指示將軍統局業務依照性質歸併給有關機構。同日晚間，軍統三巨頭鄭介民、唐縱、毛人鳳於戴笠死後首次會商軍統局的未來。由於鄭介民與唐縱的職務，皆不適合公開接掌含有某些「秘密部分」的機構，因此會中提出將可公開部分歸併第二廳、警察署，不可公開部分設秘密核心機構，而此設計就是「一分三」的原型。軍統局一分三的具體化改制「原則十項」，於3月26日蔣中正約見三巨頭時面呈。當中除「一分三」設計外，仍含有戴笠的「FBI化」方案，不過這時是以「國境警察局」之名呈現。蔣中正對國境警察局的名稱與系統保留，其餘則批准照辦，同意採用「一分三」處理軍統局。

在「一分三」的大方向確定之後，軍統局花了相當一段時間在研商，具體方案遲至5月才出現。4月底在軍統局注意到國防部組織法內，有一個「保安事務局」的情況下，「國境警察局」逐漸被取代，成為軍統局所推「秘密核心機構」的新外觀。這顯示軍統局此時才開始注意到未來國防部的組織規劃，確實不屬於軍事委員會改組為國防部的發展脈絡中。「保安事務局」的出現，雖成為軍統局的建議方向，但並未馬上成為唯一方案，「保密局」亦出現在提案內，只不過這時「保密局」只算是替代方案。5月16日以毛人鳳為首的軍統高階幹部，正式研商出第一版的組織改組綱要，當中正式揚棄「國境警察局」的設計，改提將分割後的軍統局，轉型為國防部「保安事務局」，並在最後將國防部情報廳所屬「保密局」列為備案。此舉看起來雖微不足道卻影響深遠，不僅顛覆戴笠對軍統局的設想，更直接形塑軍統局轉型後的樣貌。5月18日蔣中正批示以國防部情報廳保密局為名，組織秘密核心機構，軍統局「一分三」的格局正式形成。

軍統局所呈的改組草案中，首次羅列所有軍統局業務並進行劃分。透過報告的清點，可以得知軍統局共有19項業務，分割後大部分其實仍歸秘密機構辦

理。其中部分業務按計畫名義上歸給公開機構，但實際仍是由秘密機構控制，使整個體制的規劃，相當程度不脫原軍統局的格局，差別只在將原有系統制度化。過去軍統局對其他單位的控制，基本是倚賴「人」的力量。如軍統局對軍令部第二廳、警政司、交通巡查處等單位的控制，皆是軍統局透過安插「自己人」的方式處理，並非制度上就由軍統局負責或指揮，而改組計畫則將這些控制制度化。因此改組方案雖放棄軍統局的 FBI 化，但實際卻如樹木移植一般，先進行部分修剪，刪除戴笠無心無興趣的部分後，接著將軍統局從軍事委員會搬進國防部內，換上新名字繼續運作。

此分割計畫，同時還解答「一分三」或「一分四」的爭議。過去對軍統局改制後的組織，有「一分三」與「一分四」兩種看法，對此有學者引用「三十五年度工作計畫綱要」為例證，指兩種觀點都無法準確掌握新組織制度的精髓。對此，本文基於「三十五年度工作計畫綱要」沒押日期，且擬稿人不是戴笠、毛人鳳等軍統領導人物，加上文件又無批示，性質難定效力可疑，因而排除。在「三十五年度工作計畫綱要」的排除，與對軍統局改制脈絡的分析下，本文認為「一分三」是較為恰當的描述。「一分三」表面上背離戴笠生前所規劃方案，但內在有部分卻不脫各版本的目標或精神，並非完全不符戴笠的計畫。

戴笠生前並不排斥分割軍統局，也不追求絕對的保密，真正關注的部分是如何符合未來政府法制要求，且在此情況下持續握有廣泛的檢查權以對抗共產黨。為取得對抗的優勢與不受輿論攻擊，戴笠確實仍然是企圖以秘密的方式對抗共產黨，但這種秘密的重點不在機構或體制隱藏，而是以公開職權達成秘密任務與目標。從最初的警察總監部案到「FBI」化都是如此，路線與抗戰時期以來的公開掩護秘密並無二致。戴笠空難逝世，在鄭介民、唐縱等人都「不方便」主持有秘密任務的機構下，才出現將此機構隱藏的想法。

針對軍統局改制，過去多會討論到公私劃分，並認為源頭出自戴笠，但實則不然。戴笠戰後對軍統局的規劃，基本路線可歸納為「取得公開合法的身份以執行秘密任務」，也就是潘其武稿件中所稱的「表面化」。此時其真正的目標，應該是將軍統局轉型，以美國「表面化」的方式推展工作，而非繼續保持秘密機構的樣貌。所以真正開始推行公私劃分，使軍統局在改制後採取秘密機構態樣的人，應該是鄭介民與唐縱，當中唐縱最為關鍵。公私劃分原則的起源，來自改制計畫中的秘密核心機構而此設計是在鄭介民與唐縱都各另有職務，需隱藏與秘密機構關聯的情況下產生，將新機構隱藏的想法隨之出現，「表面化」的路線被拋棄，由公私劃分原則所取代。由於隱藏機構的想法，最初相當模糊，因此第一時間仍套用在戴笠生前曾有的方案中，以國境警察局作為掩護，意外保留軍統局轉型「表面化」的精神。但此案在蔣中正有所保留並未核准下，隨即被放棄，促使軍統局尋找新的出路，最後採用國防部下的「保安事

務局」或「第二廳保密局」。

軍統局尋找新出路的過程，反映著鄭介民、唐縱力推的「隱藏機構」，取代戴笠所採的「走向公開」。因此公私劃分在軍統局改制規劃發展的脈絡中，實際代表軍統局改制路線的轉向。雖然無法得知戴笠將如何實踐「公開合法身份執行秘密任務」，但就戴笠過去行事作風、軍統局的人遠素質與國情來看，新機構恐怕很難真如「FBI」運作。不過若從另一個角度來看，在有 FBI 作為範例的情況下，戴笠的路線或許較可能獲得美國或輿論認同，並為情治系統法制化、民主化、國家化奠定基礎，最終洗去特務的惡名。可惜此路線在戴笠死後被鄭介民、唐縱的隱藏機構取代，使原本即將走向公開、法制的軍統，在國家即將行憲的時刻，轉而更隱密化、軍事化，錯過成為調查局的機會，並將此拱手讓給中統局。

受改制路線方案變動的影響，軍統局改制其實並不順利，不管是新舊機關的轉換，還是正式成立的保密局，執行與運作都並未如計畫一般。從最初保密局編制與軍統局財務問題使軍統局難以立即裁撤，新舊機構無法完全轉換。人事變動以及複雜的經費審核報銷，使財務一直難以結算完成。財政上的困難，亦影響軍統局對裁汰人員數量與方式的規劃，甚至保密局的編制、人員待遇與組織隸屬亦在短時間內難以完成。另一方面，指導方針「隱藏機構」，將保密局隱藏在國防部第二廳之下，使新機構編制受到國防部對此一層級機構的限制，編制內規定的軍階連帶影響薪俸待遇。由於與原先的預期有所落差，造成保密局又回過頭爭論自己的層級、編制、待遇，惡性循環於焉而生。

1946年8月保密局成立，由於倉促上路致使狀況混亂，軍統局之名尚未撤銷、保密局的人員編制、預算，甚至是組織系統隸屬都仍未確定。與人員編制、官階與預算的拉鋸不同，組織的分割與移轉出奇地順利，皆在7月26日前完成移轉準備，並於8月1日正式由國防部第二廳接管，8月9日呈蔣中正備查。內政部警察總署辦理的進度更快，因此軍統的分割可稱在8月1日完成。

保密局與國防部在編制上的拉鋸，反映出保密局的自我定位與國防部不同。蔣中正命令軍統局核心機構以國防部情報廳（即二廳）保密局為掩護後，蔣中正與國防部都將新機構視為廳之下的單位，編制自然也是如此設定，但保密局卻不這麼想。在軍統局的規劃中，分割後的軍統是切割為三個平行單位，因此保密局的地位應與第二廳平行，但在蔣中正批示採用「保密局」時，似乎無人意識到此舉將軍統局未來編制，限縮在廳之下的機構框架中，造成雙方認知的差異。由於鄭介民終究不是戴笠，不管是在蔣中正內心的地位、政府當中的人脈，抑或是整體聲望都難與陳誠抗衡，使保密局在與國防部爭取編制時，僅爭到甲種站長可以超級任用。1947年1月保密局編制在延宕多時的情況下完成，至此改制計畫的執行似乎可稱告一段落，最終分割而出的四個機關接著各

自發展，成為命運不同的個體。

改制後的「軍統」，在最主要的保密局與第二廳兩者關係上，非常混亂而複雜，原因仍是出在「一分三」後的業務分配。分割後保密局的任務目標設定為「對共產黨之情報與鬥爭」，但在業務劃分上，最初卻負責的大部分軍統原有業務。加上共產黨問題，也涉及軍事，使得保密局與第二廳很快就陷入業務重疊的狀況。雖然在1947年1月曾就兩者業務再劃分，但並未能提升兩者運作狀況。由於技術情報移轉給第二廳，使保密局的實務運作，無法與第二廳切割乾淨。再加上第二廳大量人員系出軍統，以及保密局外勤單位必須倚賴移轉至第二廳的調查室之情況下，使兩者的關係註定無法分割乾淨，並在中央政府播遷來台前，都沒有解決的跡象。

在保密局與第二廳糾纏於剪不斷理還亂的關係時，同樣都是警察的內政部警察總署與交通部交通警察總局兩者可說走上完全不同的道路。唐縱就任警察總署署長後，作為公私劃分最初發想者，相當認真地執行此原則，因此在與保密局的聯繫上，似乎只藉由部分個人進行，所執行的政策也基本以法制化、法治化為主。這讓警察總署最後的走向，在唐縱的帶領下，「用正不用奇」，從一個沾染濃厚軍統色彩的情況下，走向國家化、法制化、法治化的道路。而在警察總署走向國家化、法制化、法治化的同時，交通警察總局則陷入內戰而不可自拔。各種局務緩慢停滯，工作重心集中在護路與作戰，使得交通警察總局不斷軍事化，交通警察總隊不斷國軍化，最後終讓總隊併入國軍，總局遭到裁撤。

本文藉由國史館《蔣中正總統文物》、《戴笠史料》，檔案管理局《國防部軍事情報局》檔案，整理、比對與分析，重新理解軍統局於戰後改制過程，並以機構發展的脈絡檢視軍統局演變。對軍統在戰後的改制，建立一個根植於檔案史料的新認識，並為此神秘的機構，提供一個有別以往的新角度與看法。不過受限於篇幅與材料的情況下，本文部分內容仍無法脫離回憶性材料，且對分割後的四機構無法有更深入的描述與探討。此部分只能期待未來能有更多材料或機會再做補充。

同樣受史料的限制，文中未能更深入探討人物間關係，亦無法提出具體的個案來突顯軍統局內部可能的問題與困境。不過透過一些細微的線索，或許仍能大致揣摩蔣中正與戴笠在組織改組上的關係。不可否認的，戴笠生前在軍統局組織改組方面，時常處於挨打、被動的情況，但不斷發起攻擊的李士珍也無法被認定佔有優勢，尤其是在「建警綱領」長期遭拖延、擱置的狀況下。因此兩者關係，或許仍僅能從蔣中正在對戴笠喪禮、墓葬等事項的留心，判斷似乎依舊超過一般長官與下屬間情誼。

至於對軍統改制成果的評價，以後見之明來看可說徹底失敗。雖然軍統局

分割的過程可說是相當順利，但在核心機構的轉換與運作則問題與混亂不斷，因此即使以當下情況來看都難有高度評價。倘若再進一步衡量組織改組後的狀況與成效，從共諜不斷滲透到國共內戰的情報失利等，皆更難視為改制成功。

最後需要指出一點，本文雖多以脈絡或制度設計的角度，來分析或解釋軍統改制過程各種問題之成因，但筆者同時認為戴笠過世是造成改制失敗的重要因素。此觀點或許有過度誇大「英雄人物」影響性之嫌，不過若從鄭介民、唐縱、毛人鳳三巨頭的資歷、地位、聲望、經驗甚至個人心態與人脈等各方面來看，三者顯然皆都無法與戴笠相比，而這些人事因素在組織改制規劃過程中，又往往至關重大，成為計畫能否獲青睞的關鍵。由於久掌情報機構的名聲與特殊性，使戴笠不必然有助於軍統改制。但若從交通警察總局建立的過程來看，戴笠依舊可憑個人交誼與特殊地位，影響蔣中正與宋子文的決定，顯示在關鍵時刻，戴笠個人影響力仍不容小覷。而對軍統局而言，這股力量隨著戴笠空難逝世而消失，成為軍統改制失敗主要的原因之一。



參考書目

檔案

國史館藏

《蔣中正總統文物》

《國民政府》

《戴笠史料》

檔案管理局藏

《國防部史政編譯局》

《國防部軍事情報局》

《外交部》

外國檔案

430.2002 Exchange Of Vessels (Naval) (1946), 1946, Records of the Office of Chinese Affairs, 1945-1955 Collection, U.S. National Archives. Archives Unbound;

<http://go.galegroup.com/gdsc/i.do?&id=GALE%7CSC5101263731&v=2.1&u=twnsc183&it=r&p=GDSC&sw=w&viewtype=Manuscript> (Accessed 26 December 2014).

United States Department of State, Foreign relations of the United States(FRUS), The Far East: China(1946), U.S. aid to China, 724-756.

專書

今井武夫著，《今井武夫回憶錄》翻譯組譯，《今井武夫回憶錄》，上海：上海譯文出版社，1978。

王正華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第 62 冊，臺北：國史館，2012。

包遵彭，《中國海軍史》，臺北：中華叢書編審委員會，1960。

江紹貞，《戴笠與軍統》，鄭州：河南人民出版社，1994。

吳淑鳳、張世瑛、蕭李居編輯，《不可忽視的戰場－抗戰時期的軍統局》，臺北：國史館，2012。

- 呂芳上主編，《中國抗日戰爭史新編》，戰後中國，臺北：國史館，2015。
- 沈醉、文強，《戴笠其人》，北京：文史資料，1980。
- 周佛海著，蔡德金編注，《周佛海日記全編》，北京：中國文聯出版社，2003。
- 唐縱，《唐縱失落在大陸的日記》，臺北：傳記文學，1998。
- 馬振犢，《國民黨特務活動史》（北京：九州，2012）；馬振犢、邢燁，《戴笠傳》，杭州：浙江大學，2013。
- 馬振犢、邢燁，《軍統特務活動史》，北京：金城，2016。
- 馬振犢、林建英，《中統特務活動史》，北京：金城，2016。
- 國防部軍事情報局編，《中美合作所誌》，臺北：國防部軍事情報局，2011。
- 國防部情報局編，《交通警察總局誌》，臺北：國防部情報局，1973。
- 國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編》，臺北：國防部情報局，1962。
- 國防部情報局編，《戴雨農先生全集》，臺北：國防部情報局，1979。
- 張瑞德、齊春風、劉維開、楊維真著，《中華民國專題史》，抗日戰爭與戰時體制，南京：南京大學，2005。
- 張霈芝，《戴笠與抗戰》，臺北：國史館，1999。
- 梅樂斯(Milton E. Miles)，《神龍、飛虎、間諜戰：戴笠和看不見的中美合作戰爭》，臺北：台灣新生報社出版部，1969。
- 黃康永等口述，朱文楚編，《軍統興衰實錄：國民黨將領的親歷回憶》，杭州：杭州大學出版社，2014。
- 葉健青編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第 64 冊，臺北：國史館，2012。
- 葉健青編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第 65 冊，臺北：國史館，2012。
- 資中筠，《追根溯源：戰後美國對華政策的緣起與發展，1945-1950》，上海：上海人民出版社，2000。
- 蔣永敬、劉維開，《蔣介石與國共和戰（一九四五～一九四九）》，臺北：臺灣商務，2011。
- 魏大銘、黃惟峰，《魏大銘自傳：中國無線情報創建與發展的傳奇人物》，臺北：文史哲出版社，2015。
- 魏斐德(Frederic Wakeman)，《特工教父：戴笠和他的祕勤組織》，臺北：時英，2004。

外文專書

William H. Mott IV, *Military Assistance: An Operational Perspective*. U.S.A: Greenwood, 1999.

學位論文

戴子翔，〈戴笠與抗戰時期交警制度之研究(1937-1946)〉，桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文，2014。

論文

范育誠，〈抗戰時期的秘密通訊系統：以國防部軍事情報局檔案為中心〉，《政大史粹》28（臺北，2015.06）：69-103。

張力，〈1940年代英美海軍援華之再探〉，收入李金強、麥勁生、劉義章編《中國近代海防史國際學術研討會論文集》（香港：香港中國近代史學會，1999），289-314。

張瑞德，〈侍從室與國民政府情報工作〉，《民國研究》27(2015.5):1-53。

劉惠璇，〈戴笠與中央警校之「特警班」(1937-1947)〉，《臺灣警察專科學校警專學報》5.5（臺北，2013.4）：1-36。

羅久蓉，〈軍統特工組織與戰後「漢奸」審判〉，收入國史館編，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》（臺北：國史館，2000），515-546。