

台
灣

一黨獨裁

體制的建立

松田康博
著

黃偉修
譯

作者 **松田康博**

日本東京大學東洋文化研究所教授。1965年生於北海道，2003年取得慶應義塾大學法學博士學位，專長為亞洲政治外交史、東亞國際政治、兩岸關係、日本外交安全政策，曾任日本防衛廳（省）防衛研究所主任研究官、日本內閣總理大臣「新時代的安全保障與防衛能力懇談會」委員，2011年獲得第7屆「中曾根康弘賞優秀賞」。

譯者 **黃偉修**

日本東京大學東洋文化研究所助理教授。1977年生於台北，2010年取得早稻田大學學術博士學位，專長為外交安全政策決策過程、兩岸·日中·日台關係，曾任日本早稻田大學台灣研究所兼任副研究員，2011年獲得第6屆「日本台灣學會賞」。

台灣一黨獨裁體制的建立 / 松田康博作；黃偉修譯。--
初版。--臺北市：政大出版社出版：政大發行，2019.11
面：公分
ISBN 978-986-98304-3-0 (平裝)

1.中國國民黨 2.歷史 3.臺灣政治

005.29

108017968

台灣一黨獨裁體制的建立

作 者 | 松田康博
譯 者 | 黃偉修

發行人 郭明政
發行所 國立政治大學
出版者 政大出版社
執行編輯 林淑禎
地 址 11605臺北市文山區指南路二段64號
電 話 886-2-29393091#80625
傳 真 886-2-29387546
網 址 <http://nccupress.nccu.edu.tw>

經 銷 元照出版公司
地 址 10047臺北市中正區館前路18號5樓
網 址 <http://www.angle.com.tw>
電 話 886-2-23756688
傳 真 886-2-23318496
郵撥帳號 19246890
戶 名 元照出版有限公司

法律顧問 黃旭田律師
電 話 886-2-23913808

初版一刷 2019年11月
定 價 480元
I S B N 9789869830430
G P N 1010801857

政府出版品展售處

- 國家書店松江門市：104臺北市松江路209號1樓
電話：886-2-25180207
- 五南文化廣場臺中總店：400臺中市中山路6號
電話：886-4-22260330

尊重著作權·請合法使用

本書如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換

TAIWAN NI OKERU ITTO DOKUSAI TAISEI NO SEIRITSU
by Yasuhiro Matsuda
Copyright © 2006 Yasuhiro Matsuda
All rights reserved.
First published in Japan by Keio University Press Inc., Tokyo

together with the following acknowledgement:
This Complex Chinese edition is published by arrangement with
Keio University Press Inc., Tokyo in care of Tuttle-Mori Agency,
Inc., Tokyo.

目次

序一.....	薛化元	i
序二.....	呂芳上	v
自序.....	松田康博	ix
緒論：以跨越時空界線的角度進行分析		001
1 中國國民黨的「改造」		025
第一節 問題之所在		025
第二節 概觀國民黨的「黨治」類型		028
第三節 「改造」的實施背景		041
第四節 「改造」的實施		058
第五節 小結		101
2 中央的黨政關係		105
第一節 問題之所在		105
第二節 從「以黨治國」到「以黨領政」		107
第三節 黨與正副總統、總統府		115
第四節 黨與中央民意代表機關		122
第五節 黨與行政院		156
第六節 黨與司法院、考試院		167
第七節 小結		174

3	黨的地方控制	177
	第一節 問題之所在	177
	第二節 國民黨與國府在大陸時期的地方控制	179
	第三節 外省人支配與「省籍矛盾」	185
	第四節 台灣的「中央化」與省長民選的凍結	200
	第五節 對省政府、議會的控制	215
	第六節 對縣市政府、議會的控制	224
	第七節 小結	252
4	黨與軍隊	255
	第一節 問題之所在	255
	第二節 大陸時期的國軍	257
	第三節 撤往台灣與國軍的中央化	265
	第四節 在台灣進行的國軍改編	271
	第五節 黨對國軍的控制	287
	第六節 小結	314
5	黨與特務組織	319
	第一節 問題之所在	319
	第二節 大陸時期的特務組織	322
	第三節 從國共內戰到撤退台灣	330
	第四節 蔣經國推動的特務組織改組	337
	第五節 對「白色恐怖」的影響	351
	第六節 小結	364
6	土地改革政策的決策過程	367
	第一節 問題之所在	367
	第二節 國府的地政、農業技術官僚	369
	第三節 前期土地改革	377
	第四節 後期土地改革	382
	第五節 小結	405

結論.....	409
後記.....	425
譯者後記	433
史料、文獻目錄	437

序一

《台灣一黨獨裁體制的建立》中文版序

薛化元

前些日子收到日本東京大學東洋文化研究所松田康博教授的訊息，告知他成名的論著《台湾における一党独裁体制の成立》（東京慶應義塾大學出版會，2006年）已經翻譯為中文（《台灣一黨獨裁體制的建立》），即將由政大出版社出版。還記得松田教授沒到東京大學專任之前，我就聽當時還在東京大學任教的若林正丈教授提過，松田教授是他認識戰後台灣史領域，程度非常好的年輕學者。2006年這本書的日本版問世，和我的研究領域又很相近，就趕緊找了一本拜讀。雖然書中有些見解和我的認識有些出入，但是，不僅全面性地掌握主要的先行研究成果，並且利用大量檔案與深入訪談建構自己的論述，實在令人驚豔。我所認識的幾位長期留日前輩也一再提及，要注意松田教授的研究，可知他的研究深受矚目。

後來，在相關學會和研究小組成果的討論會，有機會和松田教授進一步的交流，他提到的一些國民黨內部曾經出現的改革主張，以及後來不再推動的問題，直到現在還是我常思考的研究課題。過去我擔任政治大學台灣史研究所長時，曾經希望邀請他來客座，因為時間的因素，一開始並沒有成功。後來，由於歷史系找我共同邀請松田教授來台客座，並由台灣史研究所向科技部提出申請，負責聘任，也是一種學術緣分。

松田康博的這本專著，是以他的博士論文為基礎改寫而成。根據了解，他在博士論文撰寫時間，由於必須蒐集相關史料，並且進行口述歷史採訪，花了不少時間。博士學位取得之後，他又經過三年的修改才正式出版，整個準備的時間相當的長。這本專著，一方面強調新史料的

研究，並從黨、政、軍、特不同的層面進行全面的分析。在架構上，從關鍵的〈中國國民黨的「改造」〉切入，進而依序探討〈中央政府之中的黨政關係〉、〈黨的地方控制〉、〈黨與軍〉、〈黨與特務組織〉，最後再以〈土地改革政策的政策決定過程〉做個案探討。如此，試圖整體性地解析國民黨政府統治的體制及其意義。不過，透過他的結論，除了呈現「一黨獨裁體制」的意涵外，更進一步凸顯了由蔣介石主導的「領袖獨裁型黨治」，並以蔣介石的政治抉擇切入，試圖為其後台灣的政治、經濟發展，提出結構性的解釋。

本書另外有一個研究視角值得注意，那就是在討論戰後台灣史時，不單單將眼光集中在「戰後」（特別是 1949 年後）與「台灣」。由於戰後台灣史的展開有兩個重要的脈絡，一個是從日治時期以降的「縱的繼承」，另一則是來自中國的「橫的移植」。本書雖聚焦在 1950 年代蔣介石領導的國民黨當局在台灣統治體制的建立，但將目光擴及國民黨當局在中國大陸的權力結構，以及國家體制的運作，成為分析來台後一黨獨裁體制的重要背景，換言之，本書重視「橫的移植」在戰後台灣的作用。

如前所述，本書除了應用既有研究成果之外，大量的檔案等一手史料的引用，也是一大特色。這跟這一個世代日本學者在檔案開放之後，往往在國內外各個有台灣相關史料的檔案館持續調查、閱覽、蒐集的風氣互相呼應。而且，不僅是根據既有的檔案史料，松田教授在撰寫這本書的準備期間，還特別針對論文相關的主題，直接訪談相關關鍵的人物，而這也是他獨自開發取得的新資料。這本書在 2006 年出版，得到不少獎項的肯定，先後獲得慶應法學會平成 16 年度出版助成金與慶應義塾學術出版基金平成 16 年度後期出版補助、日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア經濟研究所 2007 年度「發展途上國研究獎勵賞」及檜山獎學財團第 2 回「檜山純三賞」。

由於松田教授外語能力相當好，不僅英文能力佳，中文的使用也不是問題，這樣的學者，掌握了如此多的檔案跟相關的資料，加上研究的

廣度與深度，他的研究對國內戰後台灣史研究，造成強力的衝擊。國內的台灣史研究者，在戰後的這一塊領域，雖然注意到國內相關檔案、史料，甚至延伸到國外的檔案資料的應用，但比起松田教授的這本書，除了少數傑出者之外，往往遜色不少。同時，台灣的部分博士論文，習慣於小題大作，不僅相對忽略關鍵的跨時序主題的歷史研究，甚至對於根據其研究成果試圖進行較長期歷史發展解釋時，也往往卻步，這是相當遺憾的。當然，也許有一些學者透過史料或是細部的分析，可以對松田教授的這本著作進行修正或者是檢討，但是，最重要的是，台灣新進的研究者，是否也能完成這樣具有歷史關鍵意義，而且在某種程度上較具全面性分析的論文？這才是未來台灣史學界的一大挑戰。

在講究發表數量，人文社會科學界也越來越講求單篇（期刊）論文，相對忽視專書出版的時代，十年磨一劍，完成一本重要的學術專著，越來越少見。而松田教授的這本書，剛好是長期研究，以專書出版展現學術力道的重要印證。不過，我們也不能忽略，松田教授也和其他學者合編了不少專書，撰寫了許多（國際性）的研究論文，並且根據他的研究，在大眾傳播媒體發表不少時論，是具有社會影響力的專業學者，在學術專書、學術活動與社會實踐上取得相當好的平衡。總之，很高興有機會先拜讀這本書的中文版，更高興有機會為這本中文書寫序，向國內讀者推薦。最後，除了恭喜松田教授這本書的出版之外，也期待台灣的新銳學者繼續投入此一領域的研究，進一步可以完成和松田教授對話的專著。

薛化元
於政治大學文學院

序二

台灣戰後初期歷史的省思

呂芳上

—

出生在二戰末期的我，家就座落在新竹老湖口的客家庄。據家母說，我在院子裡聽到盟軍飛機轟炸湖口軍事基地砲彈聲，嚇哭了。戰後又二年舉家搬遷到離中壢有段路的閩南村，上學用國語（中文），於是我從小就具備了「三聲帶」。二戰結束時，大哥公學校甫畢業，能講日語，光復初我依稀記得他為了補習國語，每個月揹著米當束脩，作學費。這或可說是「中國化」的開端。再過幾年，聽到鄰人竊議上村的邱某涉二二八事件遭槍決，這是大人忌談、小孩封耳又封口的事，現在想起來，這可能是我第一次碰到「政治」。

1950年，省主席陳誠在台推動三七五減租，又二年推行「耕者有其田」政策，我們家由繳「鐵租」的佃農，翻身成了小地主。幾年後，最大的改變是由寄人籬下、家徒四壁的土墘厝茅草房遷到紅磚砌成的獨棟田寮，由貧農到小康，農村的變遷印象深刻，這跟我一生安於現狀又趨近保守性格養成，大有關係。抗日戰爭勝利，住在台灣鄉下的農民似乎沒有什麼「擁抱勝利」的心情，接著來的是氣氛肅剝的反共抗俄年代。1958-1960年間，我學生的二哥、三哥同時應召入伍當兵，入營那天鄉公所兵役課人員仍依日治遺風，為他們分別佩上「光榮入伍」、「為國爭光」的綵帶。我們腳穿中國強球鞋，口唱反攻大陸去的小學生，則列隊歡送他們浩浩蕩蕩開赴訓練基地，幾個月後他們就調往金（門）馬（祖）前線「打共匪」，時值八二三砲戰前後，時局緊張，老媽在家只

能以淚洗面。這些和 1950 年代政治沾上一點邊的大時代小故事，有些生澀但絕對真實，往事並不如煙。松田教授的專書鉤起我的童年記憶，內容似乎正好若合乎節。

二

松田康博教授是日本慶應義塾大學法學博士，現任東京大學東洋文化研究所教授。和他交往首先會訝異他中文之流暢和閩南語之「溜」，因他是現代日本的中國通、是台灣女婿。松田教授這本台灣戰後初期政治發展的專書：《台灣一黨獨裁體制的建立》，是他博士論文改寫而成，2006 年先有日文版，如今逐譯為中文面世，很值得學界重視。

從政治史的角度看，說 1949 年是台灣海峽兩岸劇變的開端，應無疑義。此後中國大陸與台灣執政者各擁各的調、各吹各的號，雙方有時不免砲火相加，更多的時候是冷嘲熱罵、冷眼相向。這時期蔣介石帶著國民黨一批人，他們是抗日戰爭的勝利者，卻是國共內戰的失敗者，卻矢志要在莞爾小島重起爐灶。作為「復仇者」，他們要達成的目標是「反共抗俄」、「反攻復國」。這本書就是討論 1950 年代他們在台灣所思、所做、所為。

作為歷史學者的我，推薦一本由政治學者寫的專著，說這本書值得一讀，是有幾個理由：第一、這本專著明顯的拋開黨派（國共）史觀、國家正統（民國、人民共和國）史觀、台灣中心（主體）史觀，探究以國民黨、國府在台統治方式：「一黨獨裁體制」的形成過程和實證研究的史書。由於松田教授是外國學者，他疏理近代台灣史和兩岸關係史時，較能擺脫政治意識形態的牢籠，也較有放開被現實政治綁架的可能。政治史的問題，以學術方式得出的研究成果，教人信服。我相信作者寫這本書的初衷是要說明稍後台灣的民主化過程崎嶇，得來不易。第二、運用社會科學理論研究歷史，常能看見獨到的分析和成果，這本書是一個例子。松田教授有政治學的專業素養，尤其見長於權力重分配與

派系分析。他以「派系型黨治」作主軸，貫串 1950 年代戰後台灣政治發展史，書中提到「中央派系型」與「地方派系型」的分野，向上溯及國民黨大陸時期派系淵源，向下延伸到 7、80 年代後統獨、藍綠之爭，政治生態的變遷，娓娓道來，說法尤見別開生面。第三、這本專書把戰後台灣黨、政、軍、特（務）與土地改革治為一爐，將中央、地方錯綜複雜關係剝絲抽繭般的釐清。論人之所未深論，談人之所不敢談，拿出數據、說出真話，作者實深得史學研究與史學致用的要覈。特別值得一提的是松田教授精心製作的 55 個圖表，一方面表現他過人的用心和功力，一方面在討論黨的本質、領導者（蔣介石）的謀略中，在政治制度化出檯前，所謂「因人設事」、「政隨人轉」、「派由人生」、「權因人異」局面，精彩的圖表淋漓盡致地表現了台灣的這些政治生態，相信這是其他同類型的著作無法企及的。

歷史研究多半很依賴史料進行，史家多半苦於資料不足，松田教授為此探尋各史料機構，又走訪身歷其事的耆老，收獲至多。遺憾的是這本專書未直接使用蔣介石日記，當係因本書成書過早、日記開放過遲之故。而作者有勇氣為史料遠遠不足，可能示弱的「特務、情報」立專章，大略繪出時代印記，仍宜加喝彩。這方面要進一步揭開神祕面紗全盤托出，史學界可能仍得等待士林芝山岩軍情局的佛心與智慧。

三

1945 年二戰結束，1949 年兩岸對峙，迄今已近 70 年，人們對 1950 年代的評價，不免各說各話。對歷史學者而言，二戰後是一漫長的冷戰時期，50 年代算是冷戰時代的前沿；冷戰也讓人處處看到美俄對立，兩岸關係正是縮影。而一個弱小國家一旦納入冷戰體系，不免成為大國的棋子，這本書也透露這時期台灣的政治發展中，吳國楨案、孫立人案、國軍政工、軍事情報與改制、土地改革的歷史，處處有美國指手畫腳、說三道四的痕跡，這是政治外交的現實，至今仍然。歷史也常

有可資反省的一面，例如本書用許多精緻表格揭示國民黨來台黨、政、軍人事背景，從陳儀行政長官公署到後來中央遷台部會到地方一級主管，甚至地方黨部主委等，無不顯示本土人事上的弱勢。這種政治生態下，只要施政稍有差池，政局略見不安，執政者便不免被貼上標籤。後來所謂「外省黨」、「外來政權」之說，不脛而走，其來有自。

歷史在細微處不能沒有偶然，但在大方向的趨勢，有因、有果、有其必然。這本書同時透露這樣的訊息：檢視 1950 年代台灣的政治如何走向單元時，顯然也得思考如何走出單元。50 年代台灣由一黨獨裁體制走到 80 年代，民主化多黨體制穩然建立，過程雖然有點曲折，但這是大勢所趨，誰也阻擋不了。

這是一本瞭解台灣近代史、認識台灣現狀、掌握兩岸問題根源，值得細讀的好書。

自序

松田康博

本書日文版是在 2006 年由日本的慶應義塾大學出版會出版，中文版在日文版出版經過 11 年後得以在台灣問世，應該可以代表本書的價值並沒有因為經過了 11 年左右的時間而大幅降低，我對此也感到非常榮幸。我也在此向同意翻譯出版的慶應義塾大學出版會，以及同意出版本書中文版的國立政治大學政大出版社表示謝意。國立政治大學歷史學系周惠民教授給予本書很高的評價，並且協助本書中文版的出版，筆者在此特別要向周老師表達感謝。

任育德博士（現為輔仁大學兼任助理教授）曾在本書日文版原著出版後撰寫了書評，該書評也可以在線上閱讀（任育德，〈評松田康博，《台湾における一党独裁体制の成立》〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第 58 期〔2007 年 12 月〕，http://www.mh.sinica.edu.tw/MHDocument/PublicationDetail/PublicationDetail_432.pdf），讀者在閱讀本書時如果可以同時參照任博士的書評，應該可以更加了解本書的定位。

我是以現代台灣政治史角度撰寫本書，但是日本學界的正統歷史學者在書評中都是將本書視為政治學的專書。我在緒論提出「黨治的類型」，並在所有的章節以這個概念進行分析的寫作方式，確實會讓本書被認為是屬於政治學的專書。但是我一直以撰寫「擁有一個明確主張且又重視細節的作品」為目標，並且在做學問時貫徹要做到「歷史學與社會科學之間的對話」，這樣的寫作方式，應該可以說是我的獨特風格。

本書中文版是由東京大學東洋文化研究所的黃偉修助理教授翻譯。

黃老師出身於台灣，是目前在日本相當活躍的新一代的國際政治學者，黃老師在日本生活了 10 多年，對於難以直接翻譯成其他外語的日文字遣詞，他都能正確的加以理解並翻譯成中文，非常高興在準備將本書翻譯成中文時，能夠遇到最好的譯者，在此向黃老師表達誠摯的謝意。

不過在確認翻譯原稿的過程之中，發現日文版原著有許多單純屬於誤植或遺漏註釋等錯誤，本書中文版因為是譯書，所以沒有更改日文版原著的架構與內容、論點，但盡可能修正這些單純的遺漏，有關修正的部分，我未來將其公開在自己的官方網站（<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~ymatsuda/>），如果希望了解中譯本與日文版原著之間的差異，可以到我的官網查詢，加以參照。

另外我曾經在國立政治大學的邀請下，於國立政治大學歷史研究所、台灣史研究所擔任客座教授，並在研究所與大學部授課，當時曾經將本書中文版初稿作為授課教材，並且利用政治大學的圖書館等資源，對中文版初稿的譯文、專有名詞的原文等進行確認，在授課過程之中與研究生們進行的討論，對我而言可以說是寶貴的經驗。另外政治大學保存的豐富資料，也對確認本書日文版原著與中文版譯書的內容有很大的幫助。在此特別感謝國立政治大學歷史系教授劉祥光老師的邀請，也感謝在政治大學以及參加我的課堂討論的各位台灣的同學，本書中文版的完成，可以說是因為各位青年學子的參與。

本書日文版出版後，有許多新的史料獲得公開。本書日文版的出版趕不上《蔣介石日記》的史料公開，因此我在撰寫本書時引用的日記內容，是以《總統 蔣公大事長編初稿》收錄的內容為主。本書日文版出版後，我於 2008 年轉至東京大學服務，曾數次前往史丹福大學胡佛研究所實際去閱讀日記原文，認為並不需要對本書的撰述進行任何修改。

但是直接完整閱讀蔣介石日記的原文後，我強烈感受到，蔣介石在即將進行重大決斷前的「猶豫」。進行政治決斷時，本來就會伴隨著「猶豫」，但是進行了「決斷」之後，這些「猶豫」往往會在事後被當成從來沒有出現過。本書引用的蔣介石日記，乃是第三者編輯的二手史

料，無法否定這些二手史料相較於蔣介石的「猶豫」，可能過度重視了「結果」與「決斷」，我從這個過程再次認識到，歷史研究不可缺少的重要關鍵，就是直接閱讀第一手的史料。

另外本書日文版出版後至今將近 10 年之間，有許多研究問世，特別是有關國民黨與國府撤退到台灣的過程、中國國民黨的「改造」、引用美國的史料的冷戰時期的台灣史研究（林桶法，《1949 大撤退》〔台北：聯經出版，2009 年〕；劉維開，《蔣中正的一九四九：從下野到復行視事》〔台北：時英出版社，2009 年〕；王良卿，《改造的誕生》〔台北：國立政治大學歷史學系，2010 年〕；黃克武主編，《遷臺初期的蔣中正》〔台北：國立中正紀念堂管理處，2011 年〕；馮琳，《中國國民黨在台改造研究（1950-1952）》〔南京：鳳凰出版社，2013 年〕；林孝庭，《台海・冷戰・蔣介石：解密檔案中消失的台灣史 1948-1988》〔台北：聯經出版，2015 年〕；Hsiao-Ting Lin, *Accidental State: Chiang Kai-shek, the United States, and the Making of Taiwan*, Cambridge: Harvard University Press, 2016〔林孝庭著，黃中憲譯，《意外的國度：蔣介石、美國、與近代台灣的形塑》（台北：遠足文化，2017 年）〕等），都是非常具有高水準的研究成果，我也要在此向各位作者表達敬意。在閱讀本書的同時，如果能夠同時一起閱讀這些優秀的研究成果，不但可以彌補單單閱讀本書的不足，未來也能夠依此進行更豐富的歷史討論。

中文版出版時，曾經獲得兩位匿名審查者的寶貴意見，在此也要向兩位老師表示謝意，兩位老師基本對本書給予了正面的肯定，但也指出了一些不足之處。

其中一位老師指出，除了「黨、政、軍、特」以外，也有必要討論「教」。「教」乃是「教育、教化」，屬於獨立於上述組織的不同體系，知識青年黨部在大學內扮演的角色，以及年輕人在高中、大學時期的入黨過程等，都是探討國民如何走向黨化的重要課題，可是本書的分析架構卻遺漏了這個重要的部分，我也虛心、坦率接受這個建議。

另外一位老師對於「省籍」與「派系」的部分提出了不同的見解，

例如陳儀擔任台灣省行政長官時期安排公署人事時，並非單純只起用自己在福建省工作時期的派系、曾經在大陸服務過的「半山」，不能忽視陳儀當時非常實際的起用了許多通曉台語或日語的非本省籍人士、通曉普通話的本省人。同時也指出本書的部分論證有過度推論之嫌，例如有關蔣經國的政工系統讓蔣緯國的在蔣介石心中地位下滑的部分，以及有關保安司令部統計的檢肅共諜人數，筆者認為「可以推測『匪諜』的取締可能是配合本省人與外省人的人口比例所進行」的部分，老師則認為「任何專制政府關切『叛亂』問題時，絕無配合省籍或出身之可能」，我也同意這些見解。

如果由筆者自己對本書進行審查，除了兩位審查老師提出的意見以外，應該還會再指出四點：第一，有關第五章的「白色恐怖」，相較於當時的實際情況，應該要將重點放在台灣的特務組織變遷的歷史過程；第二，將重點放在「動員戡亂時期臨時條款」體制，卻又忽視了「戒嚴令」體制；第三，第二章之中有關黨對司法部門的控制的實證過於薄弱；第四，欠缺了從原住民與女權的角度進行探討。如果時間許可，我希望未來能對包括兩位審查老師指出的上述問題進行增補與修正。

最後要感謝百忙之中為幫本書中文版撰寫推薦序的前國史館館長、中國文化大學史學系特約講座教授的呂芳上老師，以及國立政治大學台灣史研究所教授、財團法人二二八事件紀念基金會董事長的薛化元老師，筆者一直對兩位老師在工作的熱情抱持著強烈的敬意。這次在推薦序中獲得了兩位老師的誇獎，實在是非常感謝，筆者在中文版序之中，希望對於不足之處加以反省。

最後筆者希望本書中文版的出版，能夠對現代台灣政治史研究有一些小小的貢獻，同時也深深感受到，台灣人是如何艱辛的打倒一黨獨裁體制，爭取到可貴的自由與民主。

松田 康博

2017年9月

序於日本國千葉縣寓所

緒論

以跨越時空界線的角度進行分析

1 歷史的延續性與非延續性

本書是採取實證研究方法的政治史研究，探討中國國民黨（以下簡稱為國民黨）如何於 1950 年代前半在台灣建構一黨獨裁體制的過程，並分析其在台灣的統治體制的制度面與實務面。¹ 第二次世界大戰以後

¹ 本書所指的台灣，扣除特別說明之處，乃是指清朝在 1895 年割讓給日本，並且在 1945 年以後由中華民國政府所接收的台灣地區，以及中華民國政府在 1949 年撤退到台灣以後所實效支配的所有地區。另外本書所指的中國大陸或大陸，乃是不包括台灣的中國，所謂的中國乃是一個廣義的概念，包括中華人民共和國、中華民國、中華民國建國之前的歷史上的中國。本書所定義的中華民國政府，是中華民國國民政府（1925 年於南京成立、1928 年起被國際廣泛承認的南京政府）及之後的中華民國政府，無論其實效支配的領域範圍的大小與獲得的外交承認的多寡，本書都以國府稱呼，略稱為華。另外「國府」多被當作是「中華民國國民政府」的簡稱，中華民國於 1948 年舉行總統選舉，設立總統府，因此中華民國政府成為代表政府的正式名稱，可是日本過去稱呼日中戰爭的對手蔣介石政權為國府，蔣介石政權撤退到台灣後，日本卻仍誤用了「國民政府」這個名詞來繼續稱呼蔣介石政權，甚至台灣內部也有相同的誤用。中華人民共和國因為不承認中華民國實施的憲政，仍然稱呼 1948 年到 1949 年的中華民國政府為國民政府（1949 年 12 月以後則使用包括「台灣當局」等方式稱呼）。同時「國民政府」的英語稱呼為「the Nationalist Government」，但這個稱呼也包括有「國民黨政權」的意涵，造成了英語稱呼上的混亂，國民政府雖然曾在 1928 年將其英語稱呼正式變更為「The National Government of the Republic of China」，但兩者之間的混淆仍然延續至今。筆者對於有關組織與團體的名稱所採取的基本態度，乃是盡可能尊重其自身所定的名稱，因此有關本書的研究對象的政府的名稱，以 1948 年為界，使用「中華民國國民政府」與「中華民國政府」的名稱。另一方面，本書的重要特色，就是探討國民黨政權在大陸時期與台灣時期的延續性與非延續性，所以為了方便起見，也使用「國府」這個別稱。

的台灣統治體制到底是如何形成的？這個問題至今依然有許多疑問尚未釐清。基本上這個時期的實證研究只有幾篇論文，而且這幾篇論文是以國民黨與中華民國政府（以下簡稱為國府）的統治架構為中心，並採取了將國民黨視為正統的歷史觀。特別是當時以黨領政（黨治）的內涵等相關問題仍然有許多不明之處，但是這些研究往往抱持著一個先入為主的觀念：當時的統治架構是強勢的黨國體制，因此可以說幾乎沒有任何探討有關「黨治」的內涵的相關研究。所以 1950 年代的台灣政治史研究可以說仍然是屬於未開拓的領域。

而且正如本書後面會提到的，無論是中國近現代史的研究或是台灣近現代史的研究，絕大多數都是以 1945 年或 1949 年做為時間的分界線。1945 年最重要的意義，就是日本戰敗結束在台灣的殖民地統治、國府接收台灣；1949 年這一年，則是國民黨與國府在國共內戰敗北並撤退到台灣，以及中華人民共和國成立。因此如果要研究 1950 年代的台灣政治史，必須要將從中國大陸撤往台灣的國民黨、國民政府，從日本殖民時期延續至當時的台灣社會兩者視為研究對象進行分析。

然而跨越 1945 年與 1949 年的時間的界線，以及所謂中國大陸與台灣的地理的界線的研究，目前還是非常少。可是實際上與台灣人交談的話就可以了解，不管是所謂的本省人或外省人，² 他們的人生或國家、社會的歷史並非中斷在 1945 年與 1949 年，也不是將過去完全忘記重新再出發。這些人的一生以及中國大陸與台灣的歷史，是沒有任何中斷地延續、發展。如果刻意劃出人為的界線，而對之前或之後的時代不抱持著學術上的關心，或是在研究時刻意排除海峽兩岸任一方的發展，以歷史研究途徑而言是非常不自然的。也就是說，以人為的方式斷絕與過去的

2 所謂的本省人，指的是國府在 1945 年接收台灣以前就居住在台灣的台灣人，當中以福建省南部的閩南人佔多數，然後有少數的客家人，然後有幾個百分點是屬於日治時代被稱為高砂族的原住民。所謂的外省人，是指 1945 年以後從台灣以外的省分移往台灣的台灣人，其中很高的比例是跟隨國民黨與國府大規模撤退到台灣的軍人、公務員、教師等。

聯繫是不可能的事情。所以筆者不僅希望考察 1950 年代的台灣政治，也希望能跨越時間、空間的觀點探討歷史的延續性與非延續性。為了確定本書的方向與定位，接著將進行文獻分析並指出相關的問題點。

2 日本與美國學界的相關文獻與其研究方向

這裡筆者將探討日本與美國學界所進行的相關研究，並指出其問題點。不過筆者將日美學界之中由台灣人（包括所謂外省人）或台灣出身人士所進行的研究，歸類為之後的「台灣學界的研究」。不包含台灣人或台灣出身人士的日美學界的研究的最大共通點，就是對研究者而言，台灣是與他們本身沒有直接關係的研究對象。

如果根據本書的研究目的進行更進一步的篩選，相關的文獻幾乎都是以 1949 年作為分界線。有許多日本與美國學界的民國史研究者非常重視 1949 年以前的國府，因此他們的研究關心往往是限定於 1949 年以前的中國大陸，而鮮少擴大至台灣。³ 跨越 1949 年進行研究的民國史研究者依然是延續關注中國大陸，因此其研究對象基本上都是中華人民共和國，鮮少關注到台灣。⁴

3 相關的研究成果可列舉如下。Lloyd E. Eastman, *The Abortive Revolution: China under Nationalist Rule, 1927-1937*, Cambridge, Harvard University Press, 1974. Lloyd E. Eastman, *Seeds of Destruction: Nationalist China in War and Revolution, 1937-1949*, Stanford, Stanford University Press, 1984. 中国現代史研究会編，《中国国民政府史の研究》（東京：汲古書院，1986 年）。横山宏章，《中華民國史——專制と民主の相剋》（東京：三一書房，1996 年）。姫田光義編，《中華民國国民政府史の総合的研究：第二次世界大戦から中華人民共和国の成立まで》（平成九年度～平成一一年度科学研究費補助金基礎研究（B）（一）研究成果報告書）（東京：中央大学出版部，2000 年）。姫田光義編著，《戦後中国国民政府史の研究：1945-1949 年》（東京：中央大学出版部，2001 年）。另外有關日本的中華民國史研究，請參照野沢豊編，《日本の中華民國史研究》（東京：汲古書院，1995 年）。

4 相關的研究成果可列舉如下。西村成雄，《中国ナショナリズムと民主主義》（東京：研文出版，1991 年）。横山宏章，《中国の政治危機と伝統的支配：帝国の瓦解と再興》（東京：研文出版，1996 年）。Tatsuo Yamada, “On the Continuity of Chinese Politics in the Twentieth Century,” 國父建黨革命一百周年學術討論集編輯委

台灣近代史研究者也鮮少跨越 1945 年或 1949 年這個時間的分界線。在日本學界，唯一的例外就是若林正丈。若林正丈是日本最具代表性的現代台灣政治研究者，不過他的研究領域的範圍是從日本殖民時期的抗日活動史開始延伸至現代台灣政治研究，⁵ 雖然近年來有許多研究探討了台灣從日本殖民時期到 1949 年為止的政治活動，⁶ 但是像若林正丈一樣將研究領域跨越 1949 年，甚至延伸到現代台灣政治的研究成果依然非常少見。美國學界則有韋艾德 (Edwin A. Winckler) 採取了橫跨 1949 年的研究途徑進行分析。⁷ 但正如後面將會提到的理由，無論是在日美或之後將提到的台灣學界，抱持這樣的問題關心進行研究的學者都非常少見。

無論是日本與美國的學界，都有以中共與中華人民共和國為研究對象的學者也同時對台灣政治感到興趣，不過他們都是關注台灣和中共、中華人民共和國的關係。再者，也幾乎沒有學者會去關注到 1950 年代台灣的統治體制。但是有關中台的政治體制比較研究方面，則存在著一些重要文獻，例如美國有馬若孟 (Ramon H. Myers) 從歷史學的研究途

員會編，《國父建黨革命一百周年學術討論集 第四冊：臺灣光復與建設史》(台北：近代中國出版社，1995 年)。

- 5 若林正丈，《台灣抗日運動史研究 (增補版)》(東京：研文出版，2001 年)(若林正丈著，台灣史日文史料典籍研讀會譯，《台灣抗日運動史研究》[台北：播種者文化，2007 年])。若林正丈，《台灣—分裂國家と民主化—》(東京：東京大学出版会，1992 年)(若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《台灣：分裂國家與民主化》[台北：月旦出版社，1994 年])。
- 6 近藤正己，《総力戦と台湾：日本植民地崩壊の研究》(東京：刀水書房，1996 年)(近藤正己著，林詩庭譯，《總力戰與臺灣：日本殖民地的崩潰》[台北：國立臺灣大學出版中心，2014 年])。
- 7 韋艾德分析了西元 1500 年起到 2000 年為止台灣住民的政治參與，並且針對 1945 年到 1985 年之間的菁英間的政治鬥爭進行了研究。Edwin A. Winckler, "Mass Political Incorporation, 1500-2000," Edwin A. Winckler and Susan Greenhalgh eds., *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan*, New York, M. E. Sharpe, Inc., 1988. Edwin A. Winckler, "Elite Political Struggle, 1945-1985," *ibid.*

徑嘗試進行中台的政治體制的比較研究；⁸ 狄忠蒲（Bruce J. Dickson）採取了比較政治學的研究途徑，將中共與國民黨歸類為「列寧式政黨」，嘗試比較兩黨的社會適應能力；⁹ 日本學界方面，渡邊剛透過比較中華人民共和國與台灣的方式，進行政治體制論的研究；¹⁰ 此外近年來土屋光芳透過政治學的民主化理論，進行民國時期民主化的失敗、台灣民主化的成功、中華人民共和國的政治改革停滯不前的比較研究。¹¹ 可是這些都是極為少數的研究成果。

也有像馬若孟站在中華民國史的延長線上的角度，希望能跨越以1949年為時間的分界、台灣海峽為空間的界線的研究途徑，對國民黨的「改造」進行分析，但其研究成果雖然可以稱為是這方面的先驅，研究水準只有達到整理相關事實的程度。

最後則是狄忠蒲與胡德（Steven J. Hood）的研究，他們不僅關心台灣的民主化，也重視1950年代成立的國民黨一黨獨裁體制的特徵。¹² 也有學者透過比較政治學的研究途徑分析戰後台灣的政治體制論與體制變動論。但是其焦點是放在民主化，因此有關本書所關心的1950年代的相關研究，可以說是完全不存在。

從以上的討論可以發現，日本與美國學界的戰後台灣政治研究的出發點，主要是以反映國際社會需求的現實主義的角度，探討民主化後的

⁸ Ramon H. Myers, *Two Societies in Opposition, The Republic of China and The People's Republic of China*, Stanford, Hoover Institution Press, Stanford, 1991.

⁹ Bruce J. Dickson, *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

¹⁰ 渡邊剛，〈レーニスト体制と疑似レーニスト体制の比較政治：中国本土と台湾における党政関係を中心として（その2）〉，《筑波法政》，第18号（1995年3月）。

¹¹ 土屋光芳，《中国と台湾の「民主化の試み」》（東京：人間の科学新社，2005年）。

¹² Bruce J. Dickson, *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties*. Steven J. Hood, *The Kuomintang and the Democratization of Taiwan*, Boulder, Westview Press, 1997.

台灣如何穩定的跨越過渡期，或是因為被稱為「第三波民主化」¹³的全球化政治變動而從學術的角度關心台灣民主化的研究，對國民黨一黨獨裁體制的成立過程與其結果所導致的統治體制進行綜合、整體分析的文獻可以說是完全不存在。

3 中華人民共和國的相關文獻與其研究方向

接著是大陸學界的研究。大陸的政治學研究領域的分類，因為受到了政治體制、意識形態、政策的強力制約，所以簡單的說，中華人民共和國學界的相關研究，是以被稱為「中共史觀」或「革命中心史觀」的「正統中華人民共和國史觀」進行分類。同時大陸的研究成果常常會以如「實現祖國的統一是中華民族的共同心願，是一個歷史潮流。隨著時間的推移，大陸和台灣的統一必將實現，這個歷史潮流是任何人也擋不住的」¹⁴等等帶有明確的價值判斷、規範性的內容做為結論。這個史觀是以「中華民國已經在 1949 年滅亡」¹⁵做為前提，因此以「中華民國」為研究主題的書籍都是以 1949 年以前的國府為研究對象。¹⁶同時過去以「國民黨」為書名的研究書也多是以 1949 年以前的國民黨為研究對象。¹⁷可是在 1980 年代以後，因為推動對台統一戰線工作的需求，過

13 這是杭亭頓 (Samuel P. Huntington) 所提倡的主張，杭亭頓認為，20 世紀末期在世界各地發生的民主化並非各自獨立的政治變動，而是存在一定的共同要素與存在著相互影響的作用，可以被稱為「浪潮」。Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, University of Oklahoma press, 1991 (坪鄉實訊,《第三の波: 20 世紀後半の民主化》(東京: 三嶺書房, 1995 年)。一般也認為台灣的民主化屬於「第三波民主化」的範疇，例如田弘茂主編,《台灣民主化第三波》(台北: 業強出版社, 1995 年)。

14 郭傳璽主編,《中國國民黨台灣四十年史綱》(北京: 中國文史出版社, 1993 年), 頁 427。

15 例如丁永隆、孫宅巍,《南京政府的覆亡》(鄭州: 河南人民出版社, 1988 年)。

16 例如張憲文主編,《中華民國史綱》(鄭州: 河南人民出版社, 1985 年)。

17 例如李友仁、郭傳璽主編,《中國國民黨簡史 (1894-1949)》(北京: 檔案出版社, 1988 年)。

去大陸雖然完全否定國民黨與蔣介石在歷史上有關「建設者」、「愛國者」、「於抗日戰爭的正面戰場的貢獻」等方面的正面評價，但現在對於一部分的歷史也給予肯定。¹⁸ 此外，台灣研究也成為了獨立的研究領域，各地紛紛成立台灣研究所或台灣研究協會等研究單位，這些台灣政治研究也已經跨越了「敵國研究」的壁壘。¹⁹

如果把焦點放在本書的研究主題「1950年代」的話，就必須要尋找所謂「國民黨研究」，然而如果把研究主題定為「國民黨研究」的話，研究的範圍將會擴大至第二次世界大戰後的台灣，所以也有民國史研究者採取了在著作的最後一章討論台灣時期的「國民黨」（實際上就是所謂的台灣當局）的方式。只是這類著作有關論述台灣時期的內容通常都非常有限，水準也不見得很高。²⁰ 反而在以「在台灣的國民黨」為主題進行研究的領域之中，雖然研究台灣的學者受到資料品質與政治意識形態等因素的制約，卻有許多作品達到一定的學術水準。例如黃嘉樹的《國民黨在台灣》不僅在台灣被出版，也被許多研究者引用，獲得了很高的評價。²¹ 其他也有因為政治意識形態等因素，必須以否定台灣的政治體制為「中華民國體制」為前提，但又必須以其為研究對象的研究書，則是以「國民黨史」的通史的形式論述國民黨的大陸時期與台灣時期的方式而得以發表。²² 當中包括了中華人民共和國以統戰為目的而動員民國史與台灣研究者所完成的研究成果，例如《中國國民黨百年風雲

18 例如張憲文等編，《民國檔案與民國史學術討論會論文集》（北京：檔案出版社，1988年）之中所收錄的各論文。

19 有關中華人民共和國的台灣研究概況，可參閱郭瑞華，《中共對台工作組織體系概論（修訂一版）》（台北：法務部調查局共黨問題研究中心，1996年）。

20 例如郭緒印主編，《國民黨派系鬥爭史》（上海：上海人民出版社，1992年）。

21 黃嘉樹，《國民黨在台灣》（海口：南海出版公司，1991年）。

22 例如宋春主編，《中國國民黨史》（長春：吉林文史出版社，1990年）與宋春、于文藻主編，《中國國民黨台灣四十年史》（長春：吉林文史出版社，1990年）；劉健清等主編，《中國國民黨史》（南京：江蘇古籍出版社，1992年）；郭傳璽主編，《中國國民黨台灣四十年史綱》。《中國國民黨台灣四十年史綱》可以說是李友仁、郭傳璽主編的《中國國民黨簡史（1894-1949）》一書的後半部。

錄》等，而這類由國家動員不同領域學者所完成的研究成果，在日本與美國學界就非常少見。²³

只是因為兩岸之間的敵對狀態尚未終結，加上中華人民共和國的台灣研究受到來自政府的過度制約，導致有辦法長期待在台灣收集資料的大陸學者不僅人數有限，他們也難以查閱台灣的國史館等公家機關的圖書館所收藏的史料，只能侷限於中國大陸可以取得的史料，使得多數的「研究書」與通史能使用的史料受到非常大的限制，所以其研究水準只能說停留在概論的程度。²⁴ 同時這些研究幾乎沒有使用政治學理論，可以說都是屬於編年體的歷史研究，造成這樣的狀況的因素可以推測為：了解並能運用現代政治學理論進行研究的中華人民共和國的學者仍屬少數；截至目前為止，中華人民共和國政府並沒有動員了解政治理論的學者進行相關研究；希望避免出現如肯定台灣民主化的研究成果等。此外，也因為史料方面的制約，中華人民共和國有關台灣時期的國民黨研究與台灣研究的文字之中，有許多單純屬於記錄錯誤或錯字等問題，使用這些資料時必須小心謹慎。

另外香港方面，包括本書所關注的 1950 年代在內，可以說完全沒有學者進行有關兩岸關係與港台關係以外的台灣政治研究。

4 「從台灣出發」的相關研究文獻的動向

台灣當地與台灣出身的研究者在進行有關台灣的研究時，都無法避免可能會融入其面對的政治狀況、其個人對相關事物的認知、與歷史觀

23 程思遠主編，《中國國民黨百年風雲錄 上·中·下》（延吉：延邊大學出版社，1998年）。另外味岡徹曾經對有關這類國民黨研究的時期區分進行了詳細的研究。味岡徹，〈中国国民党史の時期区分について〉，《聖心女子大學論叢》，第83集（1994年9月），頁75-105。

24 扣除部分的例外，能夠在台灣長期滯留，並且閱覽各種公文資料而發表相關研究成果的大部分學者，屬於受到的政治性制約較少的民國史學者，這類學者以中國社會科學院近代史研究所研究員楊天石為代表。

結合等主觀因素，而影響到所謂的客觀性。過去在台灣進行台灣政治的學術研究時，也與中華人民共和國的學術研究相同，會受到來自政治方面的壓力，而大幅侷限了政治研究發展的主因有三點，第一是不容許反對派存在的獨裁體制；第二是強調法統體制，也就是將所謂台灣並非獨立的政治實體，而是奉行三民主義的中華民國的一部分的主張正當化；第三是省籍情結，也就是外省人與本省人之間的緊張與對立。所以近現代中國研究的領域之中，強調批判精神的研究自由往往不被政府承認，必須在政治立場上尊重中華民國的「國史」與國民黨的「黨史」，研究的觀點也必須強調當時的政府擁有「中國 5000 年歷史」的正統政權。而且這種政治與學術的狀況和傳統中國知識分子所保有的「正統史觀」之間的關係可以說是非常契合。

換言之，台灣與對岸的中國大陸雖然在意識形態、政治理念等方面處於對立關係，但國民黨也為了確保其統治體制正當性，長期以國民黨為核心的「正統中華民國史觀」在台灣進行宣傳與教化。這樣的做法也導致戰後台灣政治研究基本上是被視為「國史」與「黨史」的一部分，以 1945 年以前的台灣為對象的研究不是被漠視，就是只有抗日活動的部分受到重視；以 1949 年以後的台灣為對象的研究則多是強調中華民國「復興基地」的角色。只是進入 1990 年代，由於台灣走向民主化，除了這些強調意識形態的研究以外，以台灣為焦點的研究也成為了推動「國史」研究與「黨史」研究的一環。²⁵ 這些都是採取歷史學的研究途徑，並且輔以公文書等第一手史料所完成的研究，在資料方面擁有非常高的學術價值。

另一方面，台灣或台灣本土、台灣出身的學者所進行的台灣研究，與美國和日本的歷史研究有很大的不同。由於台灣強調「正統中華民國

²⁵ 例如：李雲漢，《中國國民黨史述 第四編 保衛臺灣與建設臺灣》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1994 年）。張玉法，《中華民國史稿》（台北：聯經出版，1998 年）。張玉法，《中國現代史》（台北：東華書局，2001 年）。

史觀」，因此找不到從事中共或中華人民共和國歷史的研究的學者進行有關台灣政治研究的案例，因為台灣不承認中共與中華人民共和國的正當性，這類研究被歸類成所謂的「匪情研究」（大陸地區是被「共產匪徒」不法占領的地區，延伸為中國問題），而且過去也只有軍隊或特務組織的研究人員才能進行，因此直到 1980 年代後半，在一般大學的研究所受過學術訓練，且為一般平民的學者才開始正式踏入中共研究或中華人民共和國研究的領域。這導致了扣除有留學經驗的學者，多數的台灣的學者是在沒有接觸過中共研究與中華人民共和國研究的狀況下，開始從事台灣政治的研究，²⁶ 而日本與美國的台灣政治研究者則是多數都曾在大學部與研究所的課程受過中國政治研究相關的學術訓練，並以此為基礎進行台灣政治研究，從這樣的差異後可以發現，這點可以說是「從台灣出發」的研究文獻擁有著與美日不同特色之處。

由於存在著「正統中華民國史觀」，台灣的現代台灣政治研究被歸類在「國史」與「黨史」之下的範疇，使得台灣的特殊性受到忽視，台灣屬於一個擁有自我的政治實體的概念也成為一種禁忌。同時不只是在研究領域，台灣研究在包括資料、經費、出版等研究支援方面也被認為是負面的存在。加上本省人與外省人之間的社會分歧與省籍情結，也使得台灣研究與其他領域的代溝越來越深。而且在學界的有力領導人士多是由研究「國史」與「黨史」的外省籍研究者擔任，對於在中央沒有足夠政治社經地位的本省人而言，政治研究是屬於非常難以接觸、缺乏魅力的研究領域。

所以實際上扣除極少數的特例，現代台灣政治研究過去在台灣可以說並沒有成為一個專門的領域，反而是在日本與美國等海外地區為中心受到注目與發展。以日本為例，包括有從唯物史觀的角度進行研究的史

26 本書第五章將會介紹鄭曉時有關解放軍與國府軍的政治委員制度的比較研究，由於鄭曉時曾經留學美國，因此可以說是一個例外的案例。另外美國也有大學開設中國政治的講座，負責授課的教師又是台灣出身人士，這些教師也有可能進行有關台灣政治研究，後面會提到的田弘茂就是一個很好的案例。

明、主張台灣獨立的王育德與張德水、反對台灣獨立的戴國輝、台灣出身的伊藤潔等人發表了相關的通史與概論等著作，對日本學界有關台灣問題的啟蒙有非常大的貢獻。但這些研究都沒有跨越台灣海峽這個空間的界線。特別是扣除非常了解國民黨統治集團的戴國輝的研究，幾乎不存在任何範圍涵蓋本書所關心的年代與問題的文獻，這應該是扣除戴國輝，多數學者都是採取了與「正統中華人民共和國」、「正統中華民國史觀」對立的「台灣中心史觀」的研究途徑所導致的。²⁷ 另一方面，留學美國的田弘茂跨越了時間的分界線，累積了許多分析大陸時期與台灣時期的國民黨政治的成果，特別是其有關台灣時期的國民黨政治的研究屬於非常全面性的台灣政治論，被認為擁有非常高的研究水準。²⁸

進入 1980 年代，隨著台灣社會的變化，台灣的政治研究也出現了重大變化。由於政治自由化與民主化的發展，台灣研究在學界也漸漸不再是禁忌，國民黨也是從這個時期開始公開黨的文書等史料。同時因為政治社會的「台灣化」，台灣研究的地位開始上升。過去外省人在社會科學領域佔有優勢，但也有許多受了國民教育而可以流暢使用標準的國語（北京話）的年輕台灣學者開始進入這個領域，加上許多留學或流亡海外的學者因為台灣的民主化、自由化的發展而返台，使得台灣研究開始邁向新的時代，新一代的學者也開始站上台灣研究的舞台。現代台灣

27 史明，《台湾人四百年史—秘められた植民地解放の一断面（増補改訂版）》（東京：新泉社，1974 年）。王育德、宗像隆幸，《新しい台湾—独立への歴史と未来図—》（東京：弘文堂，1990 年）。張德水，《激動！台湾の歴史は語りつづける—ある台湾人の自国の認識—》（東京：雄山閣，1992 年）。戴國輝，《台湾—人間・歴史・心性—》（東京：岩波書店，1988 年）。伊藤潔，《台湾—四百年の歴史と展望—》（東京：中央公論社，1993 年）。

28 Hung-Mao Tien, *Government and Politics in Kuomintang, China, 1927-1937*, Stanford, Stanford University Press, 1972. Hung-Mao Tien, *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China*, Stanford, Hoover Institution, Stanford University, 1989（田弘茂著，中川昌郎訳，《台湾の政治—民主改革と経済発展—》〔東京：サイマル出版会，1994 年〕）。

政治研究領域將這些新世代的學者稱之為「新生代」。²⁹

「中華民國史觀」是由國府為了推動中國統一而主導的史觀，可以說與中國民族主義有所關連。「台灣史觀」則是追求與中國分離，也就是與追求台灣獨立的台灣民族主義有所關連。雖然歷史觀與民族主義並不一定會一致，但民族主義需要創造神話，神話的創造需要歷史觀的輔助，但神話卻經常無法幫助我們理解「這裡發生什麼事情？到底有甚麼意義？」。換句話說，兩種歷史觀可以說是眼高手低，並不足以幫助我們探討什麼才是真正的台灣政治。

不過進入 1990 年代，「新生代」之中終於有人發表了「中華民國在台灣史觀」的研究成果。這些學者並非從「國史」或「黨史」等無視台灣主體性的研究角度，也沒有因為「國民黨不是本土」而將此研究角度予以排除，反而認為「發生在台灣的事情都是台灣歷史」，並善於運用在美國留學時習得的政治學理論分析台灣政治。這些學者多數不僅會國語，也會台語等台灣當地的方言，也能夠閱讀英文文獻，而且這個世代的學者多數也都會運用統計學與電腦等資訊處理的技術，進行研究調查時也會進行訪談或利用民意調查的資料。

這樣的「新生代」與「中華民國在台灣史觀」的出現與發展，可以說是戰後台灣的經濟、社會發展、自由化、民主化，以及美國學界的研究觀點開始向全世界擴展等因素所造成的必然結果。越來越多的人抱持著一個想法：在台灣發生的事情就是要誠實的面對與研究，才能算是台灣研究，而且開始向這個領域挑戰，使得我們海外學者終於在台灣找到了能夠以學術這個共通語言進行對話的窗口，台灣政治研究在台灣也因此成為了主要的研究領域。而這些新生代的研究成果可以分類成幾種。

首先必須提及的著作，是以本省人政治菁英為分析對象的研究成

²⁹ 也有將第三世代的學者歸類為「新生代」的說法。有關現代台灣政治研究學者的第一世代到第三世代為止的狀況，請參閱〈民主化と政治学—政治学者吳乃徳と語る〉，若林正文，《東洋民主主義》（東京：田畑書店，1994年），頁227-240。

果，這方面的先驅與最具代表性的學者是鄭梓（鄭牧心）與李筱峰。兩個人的代表著作都是透過政治史的研究途徑，實證分析了 1945 年國府接收台灣後本省人政治菁英內部出現的重組過程，是非常優秀的研究成果，³⁰ 鄭梓甚至在之後將研究範圍延伸到 1980 年代。³¹ 而運用美國學界的菁英理論、選舉理論、派系理論進行的研究之中，最具代表性的就是吳乃德與陳明通等分析地方派系與選舉、中央、地方關係的實證研究成果。³² 進入 1990 年代後，台灣學界運用美國學界的理論分析的政治史研究的著作越來越多，特別是地方派系的研究，主修政治學與社會學在台灣研究生以地方派系為案例進行的研究，無論是量或速度都以非常快的速度成長。當中雖然也有企圖跨越 1949 年的時間分界線，希望探討日治時代起的延續性與非延續性的研究，但由於其關注的對象是從大陸遷台後的國民黨，所以並沒有跨越台灣海峽這個空間的分界線。其中陳翠蓮將焦點放在 1947 年的「二二八事件」，透過派系理論跨越了台灣與大陸的空間界線，這項研究可以稱為是劃時代的政治史研究。³³ 何義麟直接以「二二八事件」為案例進行分析，並且延伸探討了「二二八事件」發生前至 1950 年代初期台籍政治菁英的政治勢力重組過程，是非常優秀的研究成果。³⁴

30 請參照下列著作。鄭梓（鄭牧心），《本土精英與議會政治——台灣省參議會史研究（1946-1951）》（台中：鄭梓，1985 年）。鄭梓（鄭牧心），《戰後台灣的接收與重建》（台北：新化圖書有限公司，1994 年）。李筱峰，《台灣戰後初期的民意代表》（台北：自立晚報，1986 年）。

31 鄭牧心，《台灣議會政治 40 年》（台北：自立晚報，1987 年）。

32 請參考下列的著作。Nai-Teh Wu, "The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime," A Dissertation Submitted to the Department of Political Science at the University of Chicago, 1987. 陳明通，《威權政體下臺灣地方政治菁英的流動（1945-1986）：省參議員及省議員流動的分析》（台北：國立臺灣大學政治學研究所博士論文，1990 年）。

33 陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》（台北：時報文化，1995 年）。

34 何義麟，《二・二八事件：「台灣人」形成のエスノポリティクス》（東京：東京大學出版會，2003 年）。

其次的研究領域是民主化研究。郭正亮、鄭敦仁、陳明通、林佳龍等是這個領域具有代表性的學者，他們以民主化以前的政治體制為出發點，著眼於體制變動，運用了「國史」研究與「黨史」研究的史料，以及美國的政治學理論進行研究，以包括中央、地方相互關係在內的政治體制論或體制變動論為主要的角度，成功檢證了1945年或1949年起民主化前的國民黨與國府的政治體制內如何發生變動。³⁵ 只是這些研究主要關心的焦點是民主化，基本上並沒有跨越中國大陸與台灣這個地理界線。

其他還有以國民黨為研究對象，卻並未採取以傳統的「國史」、「黨史」的角度的研究，例如彭懷恩以中央層級的政治菁英為焦點進行分析；齊光裕透過1949年以後的政治發展，探討國民黨如何與台灣社會融合的整體過程；龔宜君利用國民黨的公開史料，進行了國民黨如何融入社會的過程的實證研究；³⁶ 彭懷恩在之後運用了後近代化理論與從屬論的綜合性研究途徑，分析了戰後台灣的政治變動；³⁷ 龐建國以「國家與社會關係的研究途徑」，實證分析1950到1960年代國民黨與國府的經濟政策的決策過程，可以說屬於劃時代的研究成果³⁸。可是這些研究的共同點，就是都沒有跨越1949年這個時間點。

35 請參考下列的著作。郭正亮，《國民黨政權在台灣的轉化（1945-1988）》（台北：國立臺灣大學社會研究所碩士論文，1988年）。Tun-jen Cheng, "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan," *World Politics*, XLI-4, 1989. 陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》（台北：月旦出版社，1995年）（若林正丈監訳，《台灣現代政治と派閥主義》〔東京：東洋經濟新報社，1998年〕）。Chia-lung Lin, "Paths to Democracy: Taiwan in Comparative Perspective," A Dissertation Submitted to the Department of Political Science at Yale University, 1998.

36 彭懷恩，《朝向高層之路：中華民國的內閣精英》（台北：洞察出版社，1986年）。齊光裕，《中華民國的政治發展：民國三十八年以來的變遷》（台北：揚智文化，1996年）。龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》（台北：稻鄉出版社，1998年）。

37 彭懷恩，《台灣政治變遷40年》（台北：自立晚報，1987年）。

38 Chien-Kuo Pang, *The State and Economic Transformation: The Taiwan's Case*, New York and London, Grand Publishing, Inc., 1992.

近年來還有王良卿運用公開的官方文件，縝密的探討了國民黨與三民主義青年團（以下簡稱為三青团、團）之間的對立關係，以及其到國民黨進行「改造」為止的政治過程。這可以說是跨越傳統「黨史」研究的嶄新研究。³⁹到「改造」為止的政治史研究之中，王良卿的研究可以說是水準最高的著作。

5 相關文獻的問題點

透過文獻探討，我們可以發現，有關 1950 年代的台灣政治史研究可以說是非常貧乏。而綜合上面的檢討，筆者認為這些文獻的共同特徵與必須更進一步檢討的問題，大致歸納為六點。

第一點，截至目前為止，台灣政治論的相關研究仍然缺乏探討蔣介石的政治戰略的成果。過去的研究多是從當時的制度與權力鬥爭來還原蔣介石的言論與行動。而台灣學界目前仍未對蔣介石的歷史評價有所定論，從「黨史」與「國史」的角度將蔣介石神格化的「英雄人物傳記」或是批判性的著作也同時存在。也就是相較於已經成為學術研究對象的國民黨，蔣介石研究仍然尚未達到足夠的學術水準。

第二點，所有的研究鮮少探討黨扮演的角色。針對本書的問題關心與研究年代進行探討的相關研究，包括有鄭敦仁、田弘茂、若林正丈、渡邊剛、林佳龍、狄忠蒲等人的著作，但是他們都是使用所謂「疑似列寧主義體制論」的研究途徑，這種研究途徑主要著眼於：獨裁政黨國民黨學習了蘇聯的委員會制、民主集中制、使用所謂「支部」這種非黨組織內的黨組織建設等組織理論，也就是擁有所謂「列寧主義的特徵」。⁴⁰這種所謂「列寧主義政府典範」是緣起於 Chalmers A. Johnson

39 王良卿，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（1938-1949）》（台北：近代中國出版社，1998年）。王良卿，《動盪中的改革：中國國民黨從「革新」到「改造」，1945-1950》（台北：國立政治大學歷史研究所博士論文，2003年）。

40 也有學者稱呼這個研究途徑為疑似列寧主義體制、疑似列寧主義者體制、疑似列

進行的中國研究，⁴¹ 因此採取這個途徑的研究者會很自然地對中共與國民黨的比較研究產生興趣，許多採用這個途徑的研究者關注的研究目的，基本上包括比較國民黨中央與中共中央對國家機關的統治強弱、如何區分兩者的不同、兩者內部哪裡不夠健全等。⁴² 所以這個研究途徑雖然可以透過比較國共兩黨而成功描繪出國民黨的特徵，可是這最多也只能指出其與列寧主義政府相似與不同之處，並沒有辦法分析國民黨的統治體制是什麼樣的體制。這也就是採取「疑似列寧主義論」的研究，在有「疑似」的部分所無可避面的侷限。

第三點，前述的大多數重要研究在探討戰後台灣的政治體制時，都是採取威權主義體制論的角度進行分析。所謂威權主義是 Juan J. Linz 提出有別於極權主義與民主主義的第三種體制，Linz 認為威權主義體制擁有四種特徵：限定式的政治多元主義、相較於指導型的意識形態，更重視思想建設、欠缺了高度的政治動員、指導者的權力運作是可預測的。⁴³ 可是從結論來看，如若林正丈就認為，台灣的威權主義有下列特徵：國民黨是以強力的黨國體制統治台灣，並且排除了多數民眾參與政治，政治菁英存在著雙重構造等，但這幾個特徵並不符合威權主義體制論的論點，因此若林正丈進一步深入分析後，提出了所謂「台灣式威權主義體制」論。除了若林正丈的批評，台灣的威權主義還有幾點與威權主義體制論並不相符的特徵，包括：國家強制國民接受國民教育，存在著很難以公開反對的指導型意識形態「三民主義」，因此威權主義

寧主義的黨國體制。

- 41 井尻秀憲，《現代アメリカ知識人と中国》（京都：ミネルヴァ書房，1992年），頁71-76。
- 42 若林正丈，《台湾—分裂国家と民主化》，頁6。
- 43 Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain," Erik Allardt and Yrjö Littunen, *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki: The Westermarck Society, 1964, p. 255 (ジュアン・J・リンツ, 〈權威主義的政治体制—スペイン—〉, E・アラルト、J・リッツネン編, 宮沢健訳, 《現代政党論》〔東京：而立書房, 1973年〕, 頁177-179)。

體制論似乎難以適用於台灣政治研究。此外，使用威權主義體制論進行研究，卻又修改其理論核心的論點的做法，也遭到了以民國史的角度進行研究的學者的批判。⁴⁴ 威權主義體制論與「準列寧主義政府典範」相同，採取「既非極權主義也非民主主義的體制」的論述，會比將其刻意限定為某種體制的方式要更容易進行分析。⁴⁵ 所以利用分析他國政治體制的理論架構來分析台灣的政治體制的優點，究是比較容易幫助我們更明確的理解分析對象的特徵，但也可以說存在著許多缺點。

第四點，是陳明通與吳乃德所提出的「雙重恩庇侍從主義」研究途徑存在的問題點。⁴⁶ 這個研究途徑是探討中央的統治菁英與地方菁英之間的利益交換構造、地方派系的角色，並且可以探討非制度性的問題，所以擁有相當的說服力。可是這些著作主要的研究目的、關心，是探討中央政府的國民黨政權如何控制政治社會的實際情況，同時這種將分析地方政治的派系理論運用、延伸解釋中央政治的研究途徑，早已在學界遭到批判。⁴⁷ 特別是在 1950 年代，台灣的中央與地方的政治、社會之間有非常深的代溝，用同樣的方法將當時的派系政治進行類比，可能會出現問題。

第五點，過去完全沒有任何有關國民黨與國府在台統治體制成立過程的實證研究。這是因為台灣學界鮮少使用政治史研究途徑研究台灣政治所導致的結果，而即使是中華人民共和國有關國民黨的通史，或者是有關「國史」、「黨史」的研究，都沒有任何實證研究探討蔣介石使用什麼戰略撤往台灣、撤退後面對了什麼樣的困難、如何面對這些困難建立了當時的統治體制。

44 久保亨，《戰間期中国「自立への模索」関税通貨政策と経済発展》（東京：東京大学出版会，1999年），頁14。

45 Chia-lung Lin, "Paths to Democracy: Taiwan in Comparative Perspective," p. 20.

46 請參照第三章第一節。

47 拙稿，〈解說〉，收入於陳明通著，若林正文監訳，《台灣現代政治と派閥主義》。家近亮子，〈書評 陳明通著・若林正文監訳，《台灣現代政治と派閥主義》（東洋經濟新報社，1998年）〉，《アジア研究》，第45卷第2号（1999年8月）。

第六點，幾乎沒有研究將「黨、政、軍、特」⁴⁸與中央、地方關係視為研究對象，進行整體性的探討。田弘茂的研究缺少了有關軍與特務組織的分析，狄忠蒲的研究沒有討論到中央民意機關與特務組織，只有若林正丈討論了「黨、政、軍、特」與中央、地方關係。不過這三位學者的研究都是史料開始大量、快速公開的 1990 年代以前的成果，因此本書是第一本運用 1990 年代公開的新史料進行整體性分析的研究。此外，除了本章提及的文獻，筆者也會在各章的序論介紹相關的文獻，並說明其研究方向與指出其問題點，以進行更詳細的分析。

6 本書所使用的資料

本書所引用的絕大部分資料都是在 1990 年代取得，也就是台灣研究開始急速發展的時代，主因是這段時期包括有許多官方資料在內的史料持續獲得解密、公開，同時有許多與敏感政治問題相關的當事人也開始願意接受深度訪談。其中本書所引用的史料主要是來自下列官方檔案館、圖書館。

- ①國民黨中央委員會黨史委員會（通稱為黨史會，2000 年改名為文化傳播委員會黨史館，現在通稱為黨史館）
- ②國防部史政編譯局
- ③國史館
- ④中央研究院近代史研究所
- ⑤財團法人吳三連基金會台灣史史料中心（通稱為吳三連基金會）
- ⑥法務部調查局第四處資料室（通稱為調查局）
- ⑦國家圖書館（舊名為國立中央圖書館）
- ⑧美國國家文書暨檔案總署二館（The National Archives at College

⁴⁸ 「特」指的是特務組織，「政」指的是不包括軍隊與特務組織的政府機關。

Park, Archives II, 8601 Adelphi Road, College Park)

黨史館過去將史料分散保存於位於陽明山的陽明書屋與國父紀念館孫逸仙博士紀念圖書館，⁴⁹ 由於國民黨中央黨部先遷至位於總統府對面的中央黨部新大樓，之後又遷往八德大樓，陽明書屋的資料目前也轉移至八德大樓的黨史館保存。而中央改造委員會與中央委員會常務委員會（以下簡稱為中常會）的會議記錄、各種內部資料原則上會在 35 年後依序公開，特別是會議記錄與附件幾乎沒有遺失，是擁有相當高的價值的資料。⁵⁰ 國防部史政編譯局（現已改組為史政編譯處）近年來也不斷公開所保存的公文與史料，特別是 2000 年春天公開了國府遷台以後的部隊改編等相關史料，對於本書第四章的寫作有相當大的幫助。史政編譯處公開的史料也可以在網路上進行檢索。⁵¹ 國史館是台灣專門保存官方文書與史料的機關之中規模最大的單位，其保存的史料又以蔣中正總統檔案（通稱為大溪檔案）的資料價值最高，「蔣中正總統檔案目錄」也以書籍與光碟的形式出版。⁵² 陳誠的回憶錄也已經在網路公開，當中的重要部分也以書籍的形式出版。⁵³ 其他還有本書第六章所引用的農復

49 所以即使是相同的史料、書籍，在陽明書屋與國父紀念館孫逸仙博士紀念圖書館的檔案編號或索書號也不一樣。同編號也會隨著時期變化而遭到變更，筆者在撰寫本書時花了很多年的時間收集史料，但有一部分黨史館的史料因為筆者的不小心，在整理時沒有完整紀錄其檔案編號。

50 當時的會議記錄有手抄版與油印版，本研究並未使用手抄版，而是使用會議後發給出席者的油印版。

51 可以從國防部官網 <http://www.mnd.gov.tw/> 進行史料檢索。（譯者註：這項服務在本書中譯版出版前已經停止。）

52 朱文原主編，《蔣中正總統檔案目錄》，第 1、2 冊（台北：國史館，1998 年）。朱文原主編，「蔣中正總統檔案目錄」，檔案目錄光碟系列 AC001（台北：國史館，1999 年）。國史館的官網 <http://www.dmh.gov.tw> 也可以檢索部分史料。

53 請參閱薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）（下）》（台北：國史館，2005 年）。另外陳誠的回憶錄、資料集被稱為石叟叢書，已經在網路公開（<http://210.241.75.208/%A5%DB%AD%EE%C2%AE%D1/>）。（譯者註：這項服務在本書中譯版出版前已經停止，相關資料已經由國史館公開或出版。）

會史料也是由國史館保存，中央研究院近代史研究所也可以閱覽大陸時期的農林部、經濟部的史料。⁵⁴財團法人吳三連基金會台灣史史料中心收藏了許多有關台灣史的貴重善本與研究書，非常適合在收集基礎資料時利用。⁵⁵法務部調查局第四處資料室可以閱覽、複印一部分關於國民黨的史料。國家圖書館保存了台灣各大學的大部分學位論文，不僅可以在網路上進行檢索與閱覽摘要，部分論文也可以全文下載閱覽，對於了解台灣的研究動態有非常大的幫助。⁵⁶美國國家文書暨檔案總署位於馬里蘭大學學院公園的二館大量保存、公開了美國國務院、國防部、中央情報局的史料，本書主要是使用當中保存的 1950 年代有關台灣內政的史料。⁵⁷除了上述圖書館以外，本書也使用其他圖書館所保存的書籍與史料。此外，① - ④ 出版了各種史料集、論文集，⑥ 出版了國家審定的戰史叢書，這些經過編輯、整理的資料也具有非常大的參考價值。另外也有許多不知道是如何流出市面的貴重資料流通於台灣的二手書店，或是由個人與部分圖書館所保存，本書也引用了當中的部分資料。

本書也使用了包括中央研究院近代史研究所、國史館、黨史館（黨史會）、美國哥倫比亞大學等單位所進行的口述歷史與各種回憶錄、自傳。這些口述歷史主要是從近代史的角度進行，因此有許多受訪者並不願意，或不太願意多答有關國民黨撤往台灣後的問題。可是近年來台灣時期的研究開始受到重視，口述歷史的訪談也開始收錄許多與台灣時期的內容。不過回憶錄與口述歷史的部分內容可能會受到當事人的記憶錯

54 中央研究院近代史研究所的官網 (<http://www.mh.sinica.edu.tw/>) 可以檢索相關檔案與藏書。

55 該中心的館藏也可以在官網 (<http://www.twcenter.org.tw/>) 進行檢索。

56 國家圖書館的官網 (<http://www.ncl.edu.tw/>) 可以檢索館內的藏書，另外國家圖書館已經將《立法院公報》等政府各部門的官報電子化，目前可以在限定館內使用的網路進行閱覽與複印。(譯者註：國家圖書館已經將立法院公報開放使用外部網路查閱的服務。)

57 美國國家文書暨檔案總署的官網 (<http://www.nara.gov/research/>) 也可以閱覽部分資料。

誤、自我辯護、誇飾、個人的政治目的等因素的影響，許多訪談者也往往沒有再度確認就直接將其發表，導致其可信度受到限制。所以筆者盡可能與其他訪談與史料進行多方面的對照，以提高引用內容的可信度。

此外，為了彌補許多欠缺史料的部分，筆者也訪談了部分相關人士。本書所使用的訪談資料基本上都取得了受訪者的許可進行錄音，⁵⁸筆者也將訪談內容盡可能與相關史料進行對照，以提高其可信度。

由於台灣在 1990 年代走向民主化，學術自由與言論自由因此獲得了保障，筆者才能夠取得這些公開史料、口述歷史、回憶錄、自傳，並且進行訪談。從這個角度來說，本書也可以算是台灣民主化成果的一部分。

7 本書的研究目的與架構

本書基於上述史料的狀況，將橫跨國民黨的大陸時期到台灣時期、1949 年之前與之後，探討國民黨在撤往台灣後如何建構其統治體制。本書將以下列主題為中心進行分析。

第一，透過以國民黨的「改造」為中心的各種改革，來解讀蔣介石的政治戰略到底存在什麼樣的意義。特別是 1950 年代是蔣介石在台灣的影響力最強勢的時期，各種政策都強烈反映了蔣介石的意志。以「改造」為中心的各種改革都是基於蔣介石的意志所推動，如果不解讀蔣介石個人當時推動政治戰略時的理念，就無法明確解讀國民黨與國府在當時的統治體制有什麼樣的特色與意義。

第二，透過政治史的研究途徑分析國民黨在台灣如何形成其統治體制。特別是國民黨、國府如何將其在大陸時期失敗的教訓在台灣予以實踐？此外，本書也特別關注所謂「大陸到海島」的環境因素的變化，如何影響了國民黨改變其統治體制的運作模式。

⁵⁸ 訪談蔣經國的親信潘振球時，無法獲得錄音的許可。另外訪談余茂暉時，因為錄音的效果不好，引用時以現場進行的筆記為主。

第三，解讀「黨治」的制度及實際運作的情況。國府與國民黨的統治體制是基於「改造」時期制定的各種規章、「中華民國憲法」（以下簡稱為憲法）與各種法律所構成，目前並沒有任何研究探討這套制度在當時是如何運作。另一方面，這套統治體系實際上透過了各種參與其中的行為者的權力關係、利害關係、價值觀、人事、派系、交友關係、各種歷史事件等肉眼看不見的因素進行運作。本書希望透過政治過程論的研究途徑，同時探討這個統治體制的制度層面與其實際運作。

第四，採取綜合性、整體性的研究途徑，盡可能分析以蔣介石為核心的國民黨黨中央如何成為「黨、政、軍、特」這個機制的運作主軸。一般多認為國民黨政權的運作是「黨、政、軍、特」（實際上還包括「救國團」）的四頭馬車體制，但相關研究只停留在個別組織的討論，沒有分析整體的統治體制是如何運作，如此將無法了解其全貌，所以本書將考察這些組織之間的相互關係。

第五，探討被稱為所謂「外來政權」⁵⁹的國民黨與國府在這方面的特徵。台灣在大日本帝國戰敗、解體後由南京政府接收，之後因為國民黨政權在國共內戰敗北而撤往台灣，使得台灣住民受到了雙重的「壓迫」。第一個壓迫，是來自於前面提到的「動員戡亂時期臨時條款」與戒嚴令的制度性的獨裁。第二個壓迫，是國民黨政權將中央政府體制完全移植到台灣，導致了本省人的政治地位遭到屬於「外來者」的外省人的人為壓制、貶抑，也就是所謂外省人的外來人士所進行壓迫。但另一方面，不只是台灣時期，過去也有國民黨逃往特定地區後，以「外來政權」的姿態進行統治的案例。那麼經常遭到外來政權統治的台灣社會，以及慣以「外來政權」進行統治的國民黨在台灣「相遇」而導致的「外

⁵⁹ 台灣也被視為「遷佔者國家 (settler state)」的案例，也就是外地來的勢力進入某國的某個地區，成立政權並採取將其視為殖民地的方式進行統治。可參閱若林正文，〈戰後台灣遷佔者國家における《外省人》：党国体制下の多重族群社会再編試論（その1）〉，学習院大学東洋文化研究所，《東洋文化研究》，第5号（2003年3月）。

來政權」壓迫，是一個什麼樣的架構？這個觀點可以說是一個非常重要的研究問題。

第六，是觀察國民黨的統治體制是否成為了後來台灣快速的經濟發展、民主化與台灣化，或是促使經濟發展與民主化、台灣化的過程得以順利進行的契機。歷史事實經常是許多與當事人原本的意圖完全相反的結果，例如為了強化獨裁體制的措施，有時候反而成為了孕育民主化的搖籃。如果歷史真的如同 E. H. Carr 所謂的「歷史是今人與古人心靈永不休止的對話」，⁶⁰ 那麼本書所探討的國民黨一黨獨裁體制之中，到底是哪一個環節與台灣的經濟發展、民主化有所關聯？筆者提出這樣的觀點，也有希望避免被認為是事後諸葛的想法。

本書基於上述的研究目的，將以下列的章節構成進行分析。

第一章**中國國民黨的「改造」**，將討論撤往台灣的蔣介石為了在台灣再起所推動被稱為「改造」的大規模黨務改革，如何使國民黨重新改頭換面。

第二章**中央的黨政關係**，將討論「改造」如何建立了中央政府內部的黨政關係。本書將考察黨與正副總統、總統府、中央民意機關、行政院、司法院、考試院等機關的相互關係。

第三章**黨的地方控制**，將討論黨控制省政府與省議會、縣市政府與縣市議會的制度與其實務。

第四章**黨與軍隊**，將從國軍的「中央化」與「黨化」的角度，來討論於國共內戰敗北後撤往台灣的國軍在重建過程中形成了什麼樣的政軍關係。

第五章**黨與特務組織**，將討論黨與特務組織的關係、特務組織的活動對台灣政治造成了什麼樣的影響。

⁶⁰ E. H. Carr, *What Is History?: The George Macaulay Trevelyan Lectures Delivered in the University of Cambridge*, Macmillan, London, 1961, p. 24 (E · H · カ一著，清水幾太郎訳，《歴史とは何か》〔東京：岩波書店，1962年〕，頁40)。

第六章**土地改革政策的決策過程**，將以土地改革的決策過程為案例，分析國民黨、國府的社會、經濟政策決策過程的特徵。

本書雖然可以說只是開拓 1950 年代台灣政治史研究的一個初步作業，但是透過本書的分析，將可以使讀者從綜合與整體的角度來理解國民黨、國府在撤往台灣後如何建構其統治體制。

第一章

中國國民黨的「改造」

第一節 問題之所在

國民黨在中國大陸遭遇了國共內戰的慘敗後，於1949年底撤退至台灣，之後開始進行被稱為「改造」的大規模黨務改革（1950年8月-1952年10月），才得以重新站穩腳步，並透過不斷宣揚「反攻大陸」，成為了以美國為中心的反共陣營的一員，因而確保了在國際的生存與發展的空間。

易勞逸（Lloyd E. Eastman）、王良卿、林能士、呂芳上曾經針對實施「改造」的前史進行了非常高水準的實證研究。¹台灣內部也認為，「改造」是國民黨撤退到台灣後得以起死回生的起點，因此有不少透過「黨史」與「國史」的角度分析「改造」的研究。當中的許福明的著作被認為是這方面研究最具代表性的文獻，但其主要內容僅是透過引用大量的史料強調「改造」獲得了「成功」，幾乎不存在任何文獻是以進

¹ 請參考下列著作。Lloyd E. Eastman, *Seeds of Destruction: Nationalist China in War and Revolution: 1937-1949*, Stanford, Stanford University Press, 1984. 王良卿,《三民主義青年團與中國國民黨關係研究(1938-1949)》。呂芳上,〈痛定思痛：戰後中國國民黨改造的醞釀(一九四七—一九五〇)〉,一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會編輯委員會編,《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》(台北：國史館,2000年)。林能士、王良卿,〈戰後國民黨人爭取黨內民主化的背景考察〉,一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會編輯委員會編,《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》。

行政治分析做為研究目的。² 例如這些文獻的論述都是強調「改造」消弭了黨內的派系，可是卻幾乎都沒有說明過去國民黨內的派系是如何運作；或者是強調「改造」獲得成功，卻又迴避了描述當時國民黨內部的分裂狀態。這樣的情況，顯然可以看作是從「黨史」與「國史」的角度進行分析的一個侷限。

使用「黨史」與「國史」以外的研究途徑進行的研究的文獻之中，馬孟若與蔡玲合著的論文可以說先驅，³ 只是這篇論文並沒有使用 1990 年代新公開的第一手文獻，同時有關國民黨與三青團的關係、派系政治的分析只有停留在敘述資料的最基礎程度；陳明通⁴ 與狄忠蒲⁵ 在著作中使用的史料也存在相同的問題；林佳龍在其研究台灣民主化的論文之中使用了新的史料，透過探討國民黨的組織再造、國家與社會的浸透、

-
- 2 請參閱下列著作。葉賡勛、周道濟，〈第玖章 復興基地的政治建設〉，秦孝儀主編，《中華民國政治發展史 第四冊》（台北：近代中國出版社，1985 年）。陳三井，〈中國國民黨三十九年之改造與台灣新政〉，蔣中正先生與現代中國學術討論集編輯委員會編，《蔣中正先生與現代中國學術討論集 第五冊：蔣中正先生與復興基地建設》（台北：蔣中正先生與現代中國學術討論集編輯委員會，1986 年）。許福明，〈中國國民黨的改造（1950-1952）：兼論其對中華民國政治發展的影響〉（台北：正中書店，1986 年）。秦孝儀，〈革命民主政黨的本質與時義初詮〉，李雲漢主編，《中國國民黨黨史論文選集 第五冊》（台北：近代中國出版社，1994 年）。李守孔，〈中國國民黨改造之意義與價值：旋乾轉坤開創契機〉李雲漢主編，《中國國民黨黨史論文選集 第五冊》。李雲漢，〈中國國民黨遷台前後的改造與創新（1949-1952）〉李雲漢主編，《中國國民黨黨史論文選集 第五冊》（本文與〈第二章 黨的改造〉李雲漢，《中國國民黨史述 第四編 保衛臺灣與建設臺灣》為同樣內容的論文）。
- 3 Ramon H. Myers and Ts'ai Ling, "Out of the Ashes of Defeat: Revitalizing the Kuomintang in Taiwan, 1950-1952," 中華民國建國八十年學術討論集編輯委員會編，《中華民國建國八十年學術討論集 第一冊：政治軍事史》（台北：近代中國出版社，1991 年）。
- 4 陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，若林正文監訊，《台灣現代政治と派閥主義》。
- 5 Bruce J. Dickson, *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties*. Steven J. Hood, *The Kuomintang and the Democratization of Taiwan*, chap. 2. 其於的相關文獻還有拙稿，〈中国国民党の「改造」—領袖・党・政府—〉，《法学政治学論究》，第 21 号（1994 年 6 月），這篇論文相當於本章的初稿。

幹部訓練政策等案例，分析了國民黨的「改造」的特徵為何，但當中缺乏了有關派系政治的討論。⁶ 透過最新的史料分析有關改造的歷史背景、過程、成果的研究之中，陳曉慧的論文可以說是學術水準最高的作品，⁷ 這本論文的結論，認為「改造」雖然在有關權力高度集中於執政黨、威權主義式的政策決定過程、黨軍一元化、由技術官僚所推動的穩健經濟措施、社會欠缺了分權制衡，但卻也是造成台灣政治腐敗程度並不高的原因，而這是台灣政治的一項重要特徵。⁸ 王良卿縝密的分析了國民黨與三青團的對立，並延伸探討、釐清了如何從對立到走向「改造」的政治過程，這項實證研究對於本章的寫作也提供了相當多的參考。⁹

本章的主要目的是參考上述內容豐富的文獻，分析「改造」這個大規模的黨務改革是在什麼樣的歷史脈絡下實施，並且促使國民黨產生了什麼樣的變革。本章主要考察的重點大致有五點：第一，對蔣介石撤退到台灣時採取的戰略進行更進一步的分析，而非單純列舉蔣介石的政治聲明；第二，在中國大陸的敗北對國民黨的「黨治」造成了什麼樣的影響；第三，國民黨中央的派系如何因為「改造」而重組；第四，分析蔣介石「領袖獨裁」的特徵為何；第五，黨的「組織獨裁」能夠貫徹到什麼樣的程度。

筆者認為，透過探討這幾個問題，可以幫助我們了解國民黨的一黨獨裁體制的部分特徵，至於黨如何透過「改造」得以控制政府、軍隊、特務組織、地方的問題點，則將分別在第二章到第五章進行討論。

6 Chia-lung Lin, "Paths to Democracy: Taiwan in Comparative Perspective," Chap. 3.

7 陳曉慧，《由上而下的革命：中國國民黨改造之研究（1950-1952）》（台北：國立政治大學歷史研究所博士論文，2000年）。

8 同前注，頁163。

9 王良卿，〈派系政治與國民黨第六次全國代表大會〉，《國史館館刊》，復刊第21期（1996年12月）。

第二節 概觀國民黨的「黨治」類型

所謂的「黨治」，是國民黨不分時期或統治領域所採取、推動的一黨獨裁統治型態。但是訪查中國各地後可以發現，每個地方對國民黨的印象是截然不同，例如在東北地方提到國民黨的領導人的時候，讓人印象最深刻的是張學良；山西是閻錫山；雲南是龍雲；廣西是李宗仁與白崇禧；而中國以外的國家，則是蔣介石給人的印象最深刻。同時提到國民黨的時候，有人會聯想到國民革命軍，有人會聯想到特務組織與白色恐怖，有人會聯想到國民黨籍的立法委員，有人會聯想到孫文的三民主義。國民黨雖然曾經短暫統一、統治了全中國，但國民黨的「黨治」存在著多種層次與方式。而國民黨在大陸時期與台灣時期的黨治也有許多不同之處，孫文過去曾經告誡黨員：「所謂以黨治國，並不是要黨員都做官，然後中國才可以治；是要本黨的主義實行，全國人都遵守本黨的主義，中國然後才可以治。簡而言之，以黨治國並不是用本黨的黨員治國，是用本黨的主義治國」。這段話代表著一個現實，那就是如果現實上是黨員治國，那就是國民黨進行「黨治」，而「黨治」也確實可能存在著許多不同的內涵。

為了探討大陸時期到台灣時期的「黨治」存在的延續性與非延續性，本章將以理念與實際作為分析的基準，分類國民黨在中央政府成立後採取的「黨治」的類型，並以此為操作型定義，進一步分析國民黨透過「改造」在台灣建構的統治體制的特徵。

1 依照與黨中央的距離來分類的派系型黨治

國民黨政權是一個成立以來就從未實效支配其主張的領土範圍的政權，所謂的「中央政府」因為經常發生分裂，導致國內曾經存在著複雜數個自稱代表中央政府的政府；即使是曾經維持統一的時期，也因為政權勢力的強弱與外敵的入侵，而導致其實效支配的範圍有大有小。換言之，國民黨所建立的中央政府之正統性雖然被普遍承認，但國內也經常

存在著國民黨的勢力無法深入的地區。甚至中共也是「擁有完全單獨支配的領域與自己的軍隊」，¹⁰也就是一個擁有團結的組織與堅強的意識形態、得以和國民黨對抗的武裝勢力，而且實效支配了中國領土之中的廣泛區域，並長期生存。台灣當時也因為是大日本帝國的殖民地，扣除部分的知識分子，國民黨在台灣當地幾乎沒有任何的影響力。

由此可知，國民黨的統治並沒有完全深入中國各地，而是隨地區而有所不同，可以說其統治能力並不完全。而且即使是國民黨勢力較強的地區，也存在著如接下來筆者將進行整理的一些與黨中央保持距離，運作型態等與中央完全不同的勢力。筆者認為，如果以黨中央為中心，重新整理勢力範圍與黨中央存在距離的各派系的統治型態，可以把國民黨內的勢力重新進行分類，筆者將以此基準分類的國民黨內部處於分裂的統治狀況稱為「派系型黨治」。王奇生曾經將國民黨派閥運作依時期分為三個階段：第一階段是 1925 年到 1931 年，他認為這個階段的派系是孫文死後的產物，主要是國民黨因為如何處理與中共的關係、蔣介石的權力變化而發生分裂；第二階段是 1932 年到 1937 年，主要是反蔣派的挑戰、擁蔣派內部不斷出現的鬥爭；第三階段是 1938 年到 1949 年，主要是擁蔣派內部的鬥爭。本書因為是探討台灣時期的國民黨，所以將以第三階段的部分為分析的重點。¹¹

i 「地方派系型黨治」

所謂的「地方派系型黨治」，是指割據地方、不接受黨中央指揮的國民黨派系的統治型態，依領導者的出生地而形成的各種排他性地方軍閥、派系也屬於這個範疇。

¹⁰ 山田辰雄，〈中国政党史論〉，野村浩一編，《現代中国の政治世界》（東京：岩波書店，1989年），頁156。

¹¹ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》（上海：上海書店，2003年），頁214-217。王奇生並未像筆者採取以和黨中央的距離是為基準分類國民黨的派系，而是將派系區分為的擁有軍隊與地盤的地方實力派系、沒有軍隊與地盤的政治派系，但如果依照這個分類方式，將無法明確指出擁有軍隊但沒有地盤的黃埔系的定位。

1928年以後，中國雖然存在著國民黨所成立的大一統中央政權，但這是在國民黨打倒北洋政府的過程中，既有的地方派系漸次歸順國民黨中央的一種聯合政權，政權的維繫其實仰賴各種勢力之間的巧妙平衡關係。吳振漢將大陸時期的國民黨主要地方勢力區分為四大勢力。¹²

第一個是閻錫山的山西派。山西派雖然在北伐的過程中歸順黨中央，但在1930年的中原大戰時率先成為反蔣勢力的先鋒。之後因為山西省受到日本與中共勢力威脅，而改善了與黨中央的關係，不過山西省的行政運作基本上極端的保守且具有排他性，長期以來不允許中央政府干涉，這樣的態度甚至被稱為「山西門羅主義」。

第二個是廣東派。廣東派無論是人脈與理論思想都與孫文接近，因此存在著本身在黨內屬於正統的強烈意識，也經常因為反彈蔣介石的做法而另組「中央政府」。廣東派在參與蔣介石主導的中央政府時，孫科、汪精衛等廣東派內具有代表性的領導者曾經擔任過行政院長，也曾經促成汪精衛擔任國民黨副總裁，可以說是在黨內能夠對抗蔣介石的勢力。

第三個是廣西派，也就是所謂的「桂系」。桂系因為是促成北伐成功的重要勢力，所以其影響力在北伐後急速擴大，但也因此引起了黨中央的疑慮而造成了蔣桂戰爭，更導致了中原大戰的爆發，但最後桂系在中日戰爭時恢復了與黨中央的聯盟關係（譯者註：譯者與原作者進行確認後，在中譯本使用較為中性的「中日戰爭」一詞，而非使用「抗日戰爭」），在1948年的正副總統選舉時，桂系所推舉的李宗仁擊敗了蔣介石推薦的孫科當選副總統，李宗仁也在蔣介石於1949年「下野」後代理總統一職。由此可知，桂系屬於國民黨內具有實力與代表性的地方勢力。

第四個是東北派。由於張學良在1928年12月宣布「東北易幟」，

12 請參閱吳振漢，《國民政府時期的地方派系意識》（台北：文史哲出版社，1992年）。

效忠中央政府，促使了南京政府主導的「北伐」成功，完成了全國統一。但是在 918 事變發生後，東北派因為失去了根據地，出現了非常強烈的抗日意識，也對中央政府的「攘外必先安內」，也就是先消滅「內憂」的中共、再對抗來自「外患」日本侵略的政策強烈反彈，以張學良為中心的東北派主流勢力最後為了向蔣介石要求抗日，在 1936 年發動了監禁蔣介石的「西安事變」。

此外，吳振漢雖然也列舉了包括以馮玉祥為中心、勢力橫跨多個省分的西北派，以及某些各省內分散的小集團、與黨中央的相互關係淡薄的雲南省和貴州省等派系，但他認為，大陸時期最主要的地方勢力還是山西、廣東、廣西、東北四大勢力。這些地方派系的絕大多數都是國民黨黨員所組成的集團，是構成國民黨的主要勢力，所以他們在思想、組織、政策等統治方式可能與蔣介石主導的黨中央有所歧異，但基本上仍然可以歸類為國民黨的「黨治」。

ii 「中央派系型黨治」

所謂的「中央派系型黨治」，是指違背領袖意志而進行權力鬥爭的黨中央派系實施的統治型態，這些派系的分類並非根據其出生地進行，而當中主要包括了兩大派系與多個小派系。

第一個大派系是在黨務系統擁有強大勢力的 CC 派，核心人物是陳果夫與陳立夫兄弟，他們是蔣介石過去的盟友陳其美的侄兒，兩兄弟以國民黨中央組織部、中央政治學校（簡稱為政校，國立政治大學的前身）等機關為根據地，掌握了中央與各省市黨部，其勢力之龐大，在當時甚至被稱為「蔣家天下陳家黨」。同時由於陳果夫曾經擔任過教育部長，因此各省的教育廳長多是由 CC 派的人士擔任。CC 派後來也取得了中國農民銀行、交通銀行、中央合作金庫等財政、金融機關內的主要職務，在第一屆中央民意代表選舉時也獲得了許多席次。¹³ CC 派也掌

¹³ 王維禮主編，《蔣介石的文臣武將》（台北：巴比倫出版社，1992 年），頁 74。陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》，頁 212-213。The China

握了中國國民黨中央執行委員會調查統計局（中統）與「特工總部」等具代表性的特務組織（請參閱第六章）。此外，據說 CC 派內部也存在著中央俱樂部、CC 團、青白團、中國國民黨忠實黨員同盟會等祕密組織，但是相關資訊還不明確。¹⁴

第二個大派系是黃埔系，主要成員是蔣介石擔任陸軍軍官學校（黃埔軍校）校長時的教官與畢業生。¹⁵ 這個派系不僅是蔣介石以師生關係為架構所建立的個人班底，也可以說是蔣介石得以在戰亂中生存的最大、也是必須的政治資產之一。黃埔系在陸軍內部不斷地擴大勢力，最後成為國軍的主流勢力（請參見第四章），他們絕對服從黨與國家的領袖蔣介石的命令，蔣介石也肯定其忠誠而給予優渥的報酬。黃埔系以何應欽派與陳誠派兩大集團最具代表性，兩人不僅擁有強大的政治實力，也將對方視為對手而相互競爭。¹⁶ 此外，黃埔系不僅在憲政實施後的第一次中央民意代表選舉中獲得了許多席次（請參閱第二章），也是三民主義力行社、¹⁷ 軍事委員會調查統計局（軍統）等許多具有代表性的特務組織的主體（請參閱第六章），軍統據說也掌握了全國的警察機關。¹⁸

除了上述兩大派系以外，還有許多具有代表性的小派系。

第一個是政學系。北伐成功後，蔣介石為了政權的運作，向前北洋政府的國會議員、官僚、政治人物招募擁有豐富經驗的人才，包括楊永泰、熊式輝等人就因此參與了蔣介石政權，也形成了政學系，主要成員又以終身追隨蔣介石的張群與蔣介石的關係最為密切。政學系的成員多是擔任經濟、產業政策的閣員、省政府主席等職務，其勢力到中日戰爭

White Paper: August 1949, vol. 1, Stanford, Stanford University Press, 1970, pp. 268-269.

- 14 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁223-242。
- 15 中文的軍官翻譯成日文是士官，而中文的士官翻譯成日文是下士官。
- 16 請參閱郭緒印主編，《國民黨派系鬥爭史》的第15章。
- 17 三民主義力行社的簡稱為力行社，對外名稱為復興社，也被中共與日本人稱為藍衣社。
- 18 陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》，頁214。

末期時逐漸擴大，也與其他派系進行了激烈的政治鬥爭。不過政學系內並不存在特定的「領袖」，也沒有明確的組織，被認為是一個沒有特定追隨哪位政治人物的鬆散派系。¹⁹

第二個是孔宋集團（或被稱為歐美系），代表人物是與蔣介石有姻親關係的孔祥熙、宋子文。孔宋集團的多數成員曾經留學歐美，並掌握中央銀行、中國銀行、上海的工商財經界，也長期深入參與中央的財經、經濟、金融政策的決策，甚至在過程之中因為追求所謂的「私利」，而在中國大陸被稱為「官僚資本」。²⁰可是宋子文與孔祥熙雖然先後擔任了財政部長，但相較於陳果夫、陳立夫兩兄弟，孔宋兩人的關係並不密切，反而彼此之間幾乎沒有接觸，兩人的關係可以說是相當的疏遠。外界可能是因為孔宋兩人之間擁有親戚關係，並且擁有共同的部下，才會將孔宋的親戚與部下合稱為孔宋集團，而這樣的觀點可能是比較接近實際情況。

第三個是朱家驊派，從 CC 派延伸、發展的朱家驊派是由前中央組織部部長朱家驊為中心的小派系，朱家驊派從 1940 年左右開始逐漸擴大其勢力，據說朱家驊企圖取代陳果夫、陳立夫兄弟在黨中央的地位。²¹

第四個是官邸派與夫人派。以蔣介石的秘書、隨從、侍衛等為主的親信被外界稱為官邸派，與蔣宋美齡親近的人士被稱為夫人派，兩者的成員雖然不完全侷限於蔣介石的隨從、侍衛，卻是高度的重疊。²²官邸派與夫人派可以說是直屬於蔣介石夫妻的「家臣團」，所以沒有所謂的派系的「領袖」領導他們。

19 同前注，頁 216-217。

20 同前注，頁 217-218。

21 郭緒印主編，《國民黨派系鬥爭史》，頁 598-604。

22 筆者訪談陳在俊，2000 年 12 月 24 日，以下略稱為：陳在俊訪談，○年○月○日。陳在俊於 1950 年代在中央黨部擔任唐縱的機要秘書，唐縱（黃埔六期）是軍統（特務組織）的前領導人，1950 年代歷任內政部政務次長、中央黨部第六組主任、第一組主任、秘書長，是蔣介石直系的大幹部。

第五個是以蔣經國為中心的蔣經國派或太子派，主要成員是由下列幾類人士構成，第一是蔣經國最初擔任的行政職務的贛南時期的部下；第二是三青團江西支團幹部訓練班（青幹班）；第三是 1943 年設立於重慶，並由蔣經國擔任教育長的中央幹部學校（中央幹校）；第四是青年遠征軍政治作戰系統，他們被認為是蔣經國的「班底」。

這些小派系與兩大派系之間不斷進行著各種複雜的合縱連橫、權力鬥爭、路線鬥爭，蔣經國派以外的小派系因為沒有像 CC 派與黃埔系一樣掌握學校與青年組織，所以缺乏向下扎根以擴大勢力的機制。而換句話說，國民黨遷台以後，派系能否掌握學校與青年組織，可以說是決定其是否能發展成為主流派系的關鍵之一。

黨中央的派系鬥爭之中，以黃埔系為中心的三青團與 CC 派的鬥爭，也就是所謂的「黨團之爭」，被認為是導致國民黨在國共內戰敗北的關鍵因素之一。²³ 三青團是國民黨在中日戰爭時為了動員青年，而在 1938 年設立的外圍組織，除了陳誠、康澤、張治中等黃埔系幹部以外，主要幹部也包括了蔣經國派的成員。²⁴ 由於「黨團之爭」太過激烈，蔣介石為了化解這個鬥爭，在 1947 年宣布將三青團併入國民黨，但這個做法卻被認為反而導致派系鬥爭更加激烈。²⁵

與不惜和蔣介石進行軍事對抗的「地方派系型黨治」不同之處，在於「中央派系型黨治」的各派系都絕對服從黨國的「領袖」蔣介石。但即使如此，他們也鮮少團結於蔣介石的領導之下，所謂「領袖」經常只能擔任中央各派系之間的平衡者。

²³ Lloyd E. Eastman, *Seeds of Destruction: Nationalist China in War and Revolution: 1937-1949*, Chap. 4.

²⁴ 而且陳誠雖然擔任過三青團的書記長，但因為兼任的職務太多，幾乎沒有參與過團務，只是就人脈關係來看，可以將其歸類為三青團派。薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）》，頁 440-441。

²⁵ 〈總裁關於實施本黨改造之說明〉，《改造》，第 1 期（1950 年 9 月 1 日），頁 7。

以上是國民黨撤往台灣前夕的黨內各派系的狀況。國民黨最早的派系，就是黨內在孫文過世之初先反對汪精衛，之後又反對蔣介石的西山會議派，以及汪精衛為核心的改組派，過去也有研究將這兩個派系歸類為右派、左派，²⁶ 西山會議派與改組派在之後有部分成員被 CC 派吸收。國民黨內的各派系就是在各個時期不斷地發生分裂、重組，許多舊有的派系因為世代交替而衰退；各派系內部有人選擇接近蔣介石，也有人選擇與蔣介石保持距離；也有某些人士與蔣介石的關係隨著時期的不同而有所變化，這當然是很理所當然的事情；也有某些人士不僅被視為同時參與複數個派系，也會因為時期的不同而被歸類在不同的派系；也有某些人士自己否認參與特定派系，但卻被外界公認為是某派系的成員。可是最重要的地方，就是台灣所謂的派系與日本的自由民主黨的派系完全不同，台灣的派系並非是成員自稱，而是被外界的觀察家與其他派系所稱呼、定位，因此經常會出現甲派系的某成員被外界公認是乙派系成員之類的誤解。相較於地方派系，在探討中央派系時經常會遇到這類的困難。所以只以派系屬性分析所屬成員的政治行動時，會有其侷限性，這點必須要特別謹慎。²⁷

2 依照獨裁的性質分類的「獨裁型黨治」

「黨的獨裁」是透過控制組織而予以貫徹的嗎？能夠徹底排除黨決

26 孫文死後到國府初期的國民黨派系的相關研究，請參閱郭緒印主編，《國民黨派系鬥爭史》。有關國民黨左派的研究，請參閱山田辰雄，《中国国民党左派の研究》（東京：慶應通信，1980年）。

27 本書雖然盡可能的從過去的研究、口述歷史、回憶錄、自傳、訪談等資料確認擁有公職的相關人士的派系背景，但透過訪談進行背景確認時，何時屬於哪個派系等方面的資訊仍有許多地方並不明確，這個部分也需要特別注意。例如本書第二章提到了1950年代後半出現的新興派系「CC新中央」，但筆者在剛開始進行研究時，曾差點不小心將時間紀錄為1950年代前半。另外蔣經國派是在國民黨撤往台灣後開始擴張勢力的新興派系，但幾乎無法掌握個別成員是在哪個時間點成為蔣經國的人馬。即使透過訪談取得資訊，但這些資訊都是距今相隔很長一段時間的過去所發生的歷史，由此可以看出透過訪談進行的其中一項制約。

定的正統思想、意識型態以外的思想、意識形態嗎？能否強化黨員對擁有個人魅力的黨的最高領袖的絕對服從嗎？這些問題其實並沒有標準答案，而是依照問題的性質、情勢等因素而有所不同。即使是同一個黨進行的獨裁，其內涵也有所不同。筆者依黨治的性質，將獨裁型黨治分類為組織性與領袖中心兩種獨裁型黨治。

i 「組織性的獨裁型黨治」

所謂「組織性的獨裁型黨治」，乃是指現代化的黨組織遍布在社會的各個階層，運用其組織的力量進行排他式的統治型態。孫文領悟了傳統中國的祕密結社式的組織型態有其侷限，因此在1924年進行黨的「改組」時，引進了蘇聯共產黨式的組織型態、紀律、運作等組織運作的模式。²⁸ 首先，國民黨採取了委員會制度，並以全國、各省、各縣、各區、各區分部等行政區劃分為依據，分別於各級設置黨員大會，作為黨在各級區域的最高權力機關，也在各級設置了執行委員會與監察委員會（區以下的單位未設置）。其次是在國軍內部設置黨的政治委員，以及國民黨的黨組織細胞（party cell），包括在非黨團體內設置黨團、區分部下設置若干的小組。²⁹ 而且分層設置的黨組織的決策模式，採取了嚴格的民主集中制。³⁰ 可是實務上，這樣的組織架構在運作上並沒有完全發揮功能，基層組織的活動也被認為幾乎處於停滯。³¹

28 請參閱秦孝儀主編，《中華民國政治發展史 第二冊》，頁669-671、693-695；蔣永敬，〈鮑羅廷與中國國民黨之改組〉，中華民國史料研究中心編，《中國國民黨第一次全國代表大會史料專輯》（台北：國史館，1984年）。

29 所謂的黨團，是指設置於非黨的團體內的少人數黨組織，中共後來也發展了同樣的組織，相關過程可參閱唐亮，《現代中國的党政關係》（東京：慶應義塾大學出版會，1997年），第1章。小組首先是在軍隊內部獲得實踐，但嚴格說來，軍隊內組織化的小組相當於地方黨部的區分部等級，基層組織的區分部是在1939年前後才開始積極組織小組，請參閱李雲漢、林養志編，《中國國民黨黨務發展史料：組織工作（下）》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1993年），頁18-20。

30 中華民國史料研究中心編，《中國國民黨第一次全國代表大會史料專輯》，頁109。

31 例如所有的黨員都必須加入基層組織（區分部），定期參與小組會議，進行有關黨

特別是從中日戰爭到國共內戰期間，國民黨的組織工作不斷的遭遇失敗，家近亮子將當時國民黨的黨員規則分類成三類，第一類是溫和派的「孟什維克型」；第二類是須負擔龐大財政並強調自我犧牲的「孫文型」；第三類是不須負擔龐大財政，但必須義務參與黨工作的「列寧型」。國民黨在中日戰爭末期恢復了「孫文型」的黨規，要求黨員自我犧牲到極限，結果卻反而造成黨員大量脫黨，導致了基層組織崩潰。³²「黨團合併」後，黨員人數曾經一度超過 1000 萬人，但是到了 1948 年 11 月，也就是為了調整黨組織而進行黨籍重新登錄的時候，黨員人數竟然大幅減少到 132 萬人。³³國民黨雖然因為擁有所謂「黨營企業」的營利機構而知名，但這是因為實施憲政後，黨政在財務等方面有必要進行切割、分離，加上許多黨員未繳納黨費而陷入了組織運作廢弛的慘狀，才不得不採取的措施。³⁴

國民黨在大陸時期的設定的組織目標，也就是促使黨員履行義務、透過遍布在社會各階層的綿密黨組織以貫徹黨的思想與政策、確立排他統治等目標都沒有成功，由此可知，「組織性的獨裁型黨治」的控制方式雖然是國民黨的終極理想，但卻沒有完全成功的實現。

ii 「領袖獨裁型黨治」

相較於擁有統一的思想與強有力的組織，「領袖獨裁型黨治」乃是透過由最高領導人由上而下的獨裁，以貫徹其領導，整合黨組織的黨治型態。

義研究、政治討論、自我批判、相互批判等活動，但實際上基層甚至並未舉行過小組會議。李雲漢、林養志編，《中國國民黨黨務發展史料：組織工作（下）》，頁 327、380、473。

³² 家近亮子，《蔣介石と南京国民政府》（東京：慶應義塾大学出版会，2002年），頁 197-199、211-215（家近亮子著，王士花譯，《蔣介石與南京國民政府》〔北京，社會科學文獻出版社，2005年〕，頁 164-166、179-184）。

³³ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁 362。

³⁴ 松本充豊，《中国国民党「党营事業」の研究》（東京：財団法人アジア政経学会，2002年），頁 32-39。

國民黨的領袖獨裁是從孫文開始。孫文在國民黨內擁有壓倒性的權威，國民黨甚至可以說是孫文個人的「私黨」，這點從「改組」就可以了解，原本是希望「國民黨」能夠邁向現代化政黨而進行「改組」，但總理一職甚至在「改組」後仍然擁有非常大的權限，孫文擔任的總理不僅是終身職，他也任命自己擔任全國代表大會、中央執行委員會的主席，對於全國代表大會的決議也有提案權與否決權，也擁有對中央執行委員會的決議做出最後決定權的權限，而且黨內並沒有任何有關總理選舉與罷免的相關規則，黨章甚至明文規定「本黨以創行三民主義、五權憲法之孫先生為總理」，黨員也「須服從總理之指導，以努力於主義之推行」。³⁵ 包括中共在內的列寧式政黨之中，只有國民黨在黨章明確規定了有關「領袖獨裁」的內容，這可以說是國民黨不同於其他社會主義政黨的特徵。而這些規定可以實際執行且沒有空洞化的最大原因，就是孫文個人的領導特質與魅力，國民黨可以說是強烈仰賴孫文個人權威的政黨。

國民黨在孫文死後採取了集體領導體制，但因為喪失了向心力而不斷發生內鬨與分裂。蔣介石因為沒有如孫文在黨內擁有壓倒性的威信，因此在擊敗來自地方與中央的各種挑戰後，以軍事力量為後盾，開始強化自己的權力基礎。蔣介石掌握權力的最大特徵，就是他擔任黨政軍的任一機關最高首長時，該機關就是中華民國實質的最高權力機關，例如國府在訓政時期的最高權力機關應該是國民黨中央政治會議，但蔣介石透過大幅強化國民政府主席權限的方式，將其功能弱化，進而將制度轉換為「國府主席集權制」後，自己就任了國府主席。³⁶ 中日戰爭期間，蔣介石以此為契機，設置了與總理幾乎擁有同樣權限的總裁一職，趁機

35 蕭繼宗主編，《革命文獻 第七十輯：中國國民黨黨章政綱集（增訂本）》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1976年），頁46-47。

36 林桂國，〈訓政時期的黨政關係及其與蘇聯一黨專政的比較〉，《銘傳學報》，第16期（1979年3月），頁202。

恢復了黨的「領袖制度」，自己則擔任總裁，企圖掌握黨機器。³⁷ 身為總裁的蔣介石擁有很大的權力，甚至大過包括中常會在內的各種黨的正式權力機制。隨著中日戰爭的戰事擴大，重要決策被認為幾乎都是蔣介石在中央黨部的幕僚的輔佐下進行實質決策，中常會只有進行形式上的承認。³⁸ 不過蔣介石仍認為權力不夠集中，不僅剝奪了黨的權力機關之一的中央政治會議的表決權，接著以動員所有的國家資源抗日為由，設置了國防最高委員會，規定黨政軍各機關都必須服從國防最高委員會的指揮，蔣介石本人則擔任委員長。³⁹ 只是雖然所有的權力集中於蔣介石一身，但現實上蔣介石一個人不可能完全行使這些權力。所以也有人認為，權力集中於蔣介石的體制，反而成為當時國民黨與國民政府無法建構現代化、效率化的體制以因應戰爭的象徵。⁴⁰

進入憲政時期後，國民黨失去了因為法律而享有的特權，蔣介石則出馬競選總統。根據憲法規定，中華民國的最高行政首長是行政院長，總統的權限反而不如行政院長，但蔣介石推動了憲法的附屬條款〈動員戡亂時期臨時條款〉的制定，強化了總統的權限後就任總統。⁴¹

對黨的「領袖」而言，黨應該是其最大的權力基礎，但是黨卻不一定是符合其行使權力時的理想工具。蔣介石一直努力建構可以讓其隨心

37 總裁擁有的權限雖然與擁有強大權限的總理相同，但不同於總理之處，就是根據規定，總裁必須經由全國代表大會選出。蕭繼宗主編，《革命文獻 第七十輯：中國國民黨黨章政綱集（增訂本）》，頁121。

38 土田哲夫，〈抗戰期の国民党中央党部〉，中央大学人文科学研究所，《民国後期中国国民党政権の研究》（東京：中央大学出版社，2005年），頁123-125。

39 國防最高委員會的委員是由黨、政府、軍的最高層擔任，委員長（由總裁兼任）可以從委員之中指定常務委員。秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》（台北：中央文物供應社，1979年），頁482-484。

40 石島紀之，〈總論 重慶国民政府論〉，石島紀之、久保亨編，《重慶国民政府史の研究》（東京：東京大学出版会，2004年），頁12。

41 相關內容請參閱程敏道，《我國總統職權及其實際之運作》（東京：中華少年雜誌社，1988年），第四章。

所欲運作的黨機制，如王奇生就認為，因為黨的力量無法控制政治和社會局面，運用特務機關、設置三青團等黨外組織等方式，象徵了蔣介石對黨機器的惱怒與絕望。⁴² 家近亮子則認為，其實對大陸時期的國府而言，向南京國民政府挑戰權力的無疑是蔣介石本人。⁴³

郭正亮整理了三點所謂「領袖獨裁」的權力運用特徵：第一是個人高於一切法令，不受任何正式規則所限制；第二是個人高於黨內所有派系，高於所有政治機構；第三是個人擁有直屬的親信武力，不受既有軍令系統束縛。⁴⁴ 樹中毅則認為，蔣介石的「領袖獨裁」是其個人對法西斯主義的解釋所延伸出來的思想，例如將領袖意志視為其統治正當性的基礎，因此需要限制個人的自由與權力，而個人也必須對黨與國家付出貢獻等主張，完全是模仿納粹德國的「領導人原則」。⁴⁵ 總而言之，國民黨的「領袖獨裁型黨治」是源起於孫文，也是蔣介石為了有效繼承孫文的權威而企圖建立的個人崇拜，也是黨員無條件服從擁有其權威凌駕制度的「領袖」的模式。

而這兩種「獨裁型黨治」在現實上是交互存在，而且在大陸時期都不見得非常強而有力。所以國民黨無論是透過黨組織或由領袖的蔣介石個人實施獨裁統治，都無法貫徹其目標，可以說是一個不完整的獨裁政黨。

42 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁358-359。

43 家近亮子，《蔣介石と南京国民政府》，頁138（家近亮子著，王士花譯，《蔣介石與南京國民政府》，頁164-166）。

44 郭正亮，《國民黨政權在台灣的轉化（1945-1988）》，頁68。

45 但是樹中毅也認為，蔣介石的獨裁雖然有著整體主義的傾向（列寧主義式的原則與法西斯主義式的行動模式），但實際上只是與列寧主義或法西斯主義似是而非，其真面目是依賴軍事部門跟恐怖組織的威權主義式的統治。樹中毅，〈レーニン主義からファシズムへ—蔣介石と独裁モデル—〉，《アジア研究》，第51卷第1号（2005年冬季号），頁10-12、16。

第三節 「改造」的實施背景

1 三青團的成立

探討國民黨失去大陸的時候，主因之一被認為是黨的腐敗導致失去民心。不過蔣介石並非撤退到台灣才開始嘗試匡正黨的腐敗與綱紀、壓制派系間的鬥爭，從北伐到南京政府成立後，由於統治區域急速擴大，國民黨必須大量吸收沒有參與過革命、沒有政黨經歷的技術人才入黨，以順利推動國家建設。⁴⁶而國民黨因為從革命黨轉換成為執政黨的角色，使得其成員的數量急速增加、成員的背景越來越複雜。可是國民黨原本就欠缺強固的組織系統，如此反而導致了國民黨內部徹底腐敗而逐漸失去民心。⁴⁷中日戰爭開始時，國民黨被迫撤往內陸地區，而導致經濟基礎縮小，加速了黨內的腐化與失去民心的支持，國民黨成為了腐敗且遲緩的無能組織的代名詞。在國家面臨生死存亡關頭之際，黨內派系卻如此腐敗，且只顧爭取職位、不斷出現內鬨，使得蔣介石對國民黨越來越失望。

國民黨臨時全國代表大會（以下簡稱為臨全大會）於1938年3月29日到4月1日在漢口召開，蔣介石當選了與孫文的總理一職擁有相同獨裁權限的「總裁」，才當選總裁的蔣介石立刻於同年6月1日表示「必須首先施行革命黨的嚴格的訓練」、「如有必要，寧使目前將黨部停閉，從新改造」，首次表示其對國民黨推動「改造」的看法。⁴⁸不過

⁴⁶ 家近亮子，《蔣介石と南京国民政府》，頁206-211（家近亮子著，王士花譯，《蔣介石與南京國民政府》，頁173-178）。本書第六章。

⁴⁷ 請參閱Lloyd E. Eastman, *The Abortive Revolution: China under Nationalist Rule, 1927-1937*, Chap. 1. 如果依發表的時間順序閱讀蔣介石的演講，可以發現南京政府成立前後開始，有關批判「黨的腐敗」與主張強化紀律的內容較過去有增加的趨勢。請參閱張其昀主編，《先總統蔣公全集》，第1、2冊（台北：中國文化大學，1984年）的〈演說類〉部分。

⁴⁸ 蔣中正，〈救國必須救黨〉，中國國民黨中央委員會黨史委員會編，《總統蔣公思想言論總集》，第15卷（中國國民黨中央委員會黨史委員會，出版地與出版年不詳），頁292。

實際上蔣介石並沒有採取如此激進的手段，而是希望透過外部的刺激代替「改造」，寄望於同年7月成立的三青團能促使國民黨重生。由於當時國民黨因為腐敗導致形象惡化，無法吸收到年輕的新進黨員，蔣介石希望三青團能夠組織、訓練全國的青年才俊，以「培養本黨的新的生命」。⁴⁹ 所以國民黨的黨章裡雖然形式上明文規定三青團是黨內組織，但實際上三青團的運作型態等同於接近個別獨立政黨的自主性，也就是說，黨與團可以說是兩個屬於不同系統，但雙方並存的組織。⁵⁰

2 「革新運動」與六全大會

可是在中日戰爭期間，蔣介石必須指揮作戰與處理戰時外交等問題，沒有時間與精力著手推動黨的「改造」。同時因為必須面對日本這個共同的敵人，使得黨內派系之間表面上難以繼續進行彼此間的鬥爭。反而在中日戰爭期間，有部分黨員幹部自發性的提出建議，希望推動黨的「改造」運動，這也就是所謂的「革新運動」。不過令人諷刺之處，就是推動「革新運動」主要成員，竟然是過去以來長期對立的CC派與三青團的部分幹部，而令人感到印象深刻的地方，在於其背景因素是因為日本於1944年為了打通大陸交通線而發動「一號作戰」（譯者注：又稱為「大陸打通作戰」，中文為「豫湘桂會戰」），導致了中國國內的社會經濟遭到嚴重打擊，他們因而達成共識，認為如果要重整陷入疲憊的農村與糧食政策的失敗，就必須推動黨與政府的全面改革，包括促使掌握行政院孔宋集團與政學系引咎辭職、實施土地改革等。⁵¹

49 蔣中正，〈青年團的組織精神和根本任務〉，《總統 蔣公思想言論總集》，第15卷，頁364。三青團是國民黨黨員主要的人才招聘所。家近亮子，《蔣介石と南京国民政府》，頁206-211（家近亮子著，王士花譯，《蔣介石與南京国民政府》，頁173-178）。

50 王良卿，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（1938-1949）》，頁90-94。

51 蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》（台北：中國地政研究所，1980年），頁252-255。王良卿，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（1938-1949）》，頁235-236。

1945年5月，在中日戰爭即將獲得勝利的前夕，國民黨召開了第六次全國代表大會（以下簡稱為六全大會），這次大會也是歷年來建議推動「革新」與「改造」的提案數最多的一次大會。CC派提出了〈改進黨務案〉與〈擬請轉函國民政府遵照五屆七中全會《嚴防官僚資本主義之發展以免影響民生主義之推行案》中一、八兩項辦法嚴厲執行並提供補充辦法以挽救經濟危機案〉，朱家驊派提出了〈黨的改造綱領案〉，三青團派提出了〈對本黨政策之建議案〉，這些提案都是批判孔宋集團的「官僚資本主義」與本位主義，主張推行孫文的民生主義。⁵² CC派與朱家驊派更使用了與中共相同的說詞批判當時的政權，主張必須推動國民黨內的「革新」以突破現狀，這點是一個值得更深入探討的問題。

為了推動「革新運動」，以CC派為主的革新分子在六全大會前夕組成了「革新俱樂部」。由於扣除臨全大會，六全大會是9年半以來第一次舉行的全國代表大會，中央執行委員與中央監察委員也將舉行相隔9年半的改選，為了在戰後的國家重建過程之中獲得利權，並成為重建國家秩序的中心，中日戰爭期間「停戰」的黨內各派系在六全大會展開了大規模的派系鬥爭以爭取這些職位。由於黨內主流派的CC派掌握黨機器，三青團、政學系、廣西派組成了聯合戰線展開動員固票，他們甚至要求蔣介石增加中央執行委員會與中央監察委員會的規劃名單的人數，由此可以看出黨內的派系鬥爭激烈的程度。⁵³

結果蔣介石將中執會與中監會委員與候補委員的名額分別增加了200人，才壓制了各派系的「獵官」，但這也導致黨與團之間的矛盾越來越深刻。而且蔣介石竟然只能用妥協的方式處理黨內派系鬥爭，結果

52 王良卿，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（1938-1949）》，頁234-240。

53 所謂的「規劃名單」，是黨中央為了確保其指定的候選人能夠確實當選而製作的候選人名簿，特別是在採取全額連記制的投票方式時，因為透過指示一定規模的選民投票給特定候選人，可以操控當選人的投票結果，因此常會採取「規劃名單」的制度。

就是導致其身為「領袖」的聲望失墜。⁵⁴ 六全大會選出中央執行委員的當晚，蔣介石以總裁的身分舉行了晚宴招待所有黨代表，但據說有過半數的黨代表沒有出席。⁵⁵

1924年的一全大會共選出了24名中央執行委員、17名候補中央執行委員、5名中央監察委員、5名候補中央監察委員。可是21年後的六全大會卻選出了222名中央執行委員、90名候補中央執行委員、104名中央監察委員、44名候補中央監察委員，⁵⁶ 黨的要職可以說膨脹了接近9倍之多，擔任黨職的人數大幅增加。特別是六全大會成為了蔣介石的領導力弱化、黨因為派系鬥爭而陷入不團結的象徵。加上花費了龐大的費用舉行大會，中央執行委員的產生方式卻是由蔣介石指定人選，導致外界對國民黨的評價、黨員對黨的印象更加惡化。⁵⁷

革新分子在1945年8月中日戰爭勝利後仍然繼續推動「革新運動」，每周定期舉行「革新座談會」以討論黨與政府的革新，同時發行機關報《革新月刊》，甚至在1946年3月召開的第六屆二中全會發表了由主導「革新運動」的蕭錚所起草的〈六屆代表大會政治報告審查意見（草案）〉，建議提前推動憲政以實施民主化。⁵⁸ 可是中央政治學校（CC派佔優勢）與中央幹部學校（三青團佔優勢）在同一年合併成為國立政治大學，蔣介石任命蔣經國擔任該校的教育長，卻因為學生的反對運動，導致蔣經國被迫辭退這項任命。⁵⁹ 由於名義上雖然是合併，但等於是CC派影響力較大的中央政治學校被併入了規模較小、歷史與傳統也

54 王良卿，〈派系政治與國民黨第六次全國代表大會〉，頁138-150。

55 王良卿，《動盪中的改革：中國國民黨從「革新」到「改造」，1945-1950》，頁4-5。

56 劉維開編，《中國國民黨職名錄》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1994年），頁29-30、179-183。

57 唐縱著，公安部檔案館編注，《在蔣介石身邊八年：侍從室高級幕僚唐縱日記》（北京：群眾出版社，1991年），頁512-516。

58 蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁252-255。王良卿，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（1938-1949）》，頁269。

59 江南，《蔣經國傳》（美國論壇社，出版地、出版年不詳），第九章。

較短的中央幹部學校，所以可以判斷，這場學生運動是 CC 派擔心蔣經國得以深入自己的地盤擴大影響力，而在幕後策動。如此一來，蔣介石等於是被自己培養的「門生」，也就是被 CC 派以學生運動的形式反咬了一口，可以推測蔣介石應該就是在此時決心肅清 CC 派。⁶⁰

只是蔣介石與「革新運動」之間雖然有著必須解決黨員腐敗與派系政治的共識，但相較於「革新運動」派主張以推動民主化的方式解決這些問題，蔣介石卻認為，解決這些問題只有透過強化其個人的獨裁權力，並要求黨員必須犧牲小我，因此蔣介石並不支持「革新運動」主張有關徹底實施民生主義、限制總裁權限以促成黨重生等提案。蔣介石過去經常面對黨內外批判其獨裁與推動民主化的要求，⁶¹但如今卻遭到 CC 派與三青團幹部等自己培植的「門生」要求推動民主化的挑戰。主要原因是隨著實施憲政，蔣介石的權限必須受到中央民意機關的監督，而 CC 派掌握了相當席次的中央民意代表，總裁的權限因而受到 CC 派的牽制。蔣介石可能因為權限遭到限縮而感受到危機，所以決定維持、強化總裁在黨內的權限，並透過壓制派系鬥爭，以面對憲政實施、與中共鬥爭等挑戰。

3 「黨團之爭」

蔣介石為了消弭黨內的腐敗與派系鬥爭，特別是希望終結六大大會開始日益激烈「黨團之爭」，在 1947 年 9 月舉行的第六次四中全會時，強行決定將三青團併入國民黨。不過這個被稱為「黨團合併」的合併也只是妥協下的產物。三青團已經於 1946 年 9 月舉行的第二次全國代表大會選出了第二屆中央幹事 72 名、候補中央幹事 25 名、中央監察 49

60 陳立夫向 CC 派幹部透露，這個政治大學教育長任命案所導致的一連串事件，是導致 CC 派日後遭到整肅的直接原因。劉鳳翰等訪問，梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》（台北：國史館，1995 年），頁 70。陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1992 年），頁 72。

61 請參閱橫山宏章，《中華民國史——專制と民主の相剋》，第四、五章。

名、候補監察 19 名。「黨團合併」只不過是把三青團的中央幹事併入國民黨的中央執行委員（合計 285 名）、候補中央幹事併入候補中央執行委員（合計 105 名）、中央監察併入中央監察委員（合計 147 名）、候補監察併入候補中央監察委員（合計 53 名），等於國民黨將又黨職大幅增加。

而且這只不過是名義上的合併，實際上就是將國民黨與三青團之間的鬥爭轉化成國民黨內的分裂狀態，並沒有根本解決問題。1947 年 11 月到 48 年 1 月期間舉行了國民大會代表、立法委員的直接選舉，監察委員的間接選舉，由於三青團在黨內的幹部人數居於劣勢，因此這些選舉對新興集團的三青團來說，是一個「前所未有的機會」，其最大競爭對手就是 CC 派。⁶²「革新運動」也因為激化了中央民意代表提名的競爭，因此在 1946 年 8 月 9 日宣布結束，⁶³ 等於是選舉為契機而日漸激烈的派系鬥爭阻隔了跨派系推動黨改革運動的空間。「黨團合併」又導致了黨內因為討論黨務改革而陷入分裂，其中掌握地方黨部的三青團人士主張從黨的高層開始進行改革，掌握黨高層的 CC 派卻主張從黨的基層組織開始進行改革。⁶⁴ 可以推測蔣介石因為企圖強化由上而下的獨裁體制而考慮排除 CC 派，其立場應該是較為傾支持向三青團的主張。

而且「黨團合併」更進一步導致國民黨陷入了分裂的危機。1948 年 7 月，由於國共內戰的戰況完全無法如國民黨的預期，蔣介石在國民黨中央執行委員會指示：「黨務應徹底改進，並配合戡亂軍事，完成總體戰制」。中常會則在同年 8 月 3 日依照這個指示，召集了中央執行委員與中央監察委員、黨籍立法委員與監察委員共 497 人，舉行了大型的黨務座談會「全國代表座談會」以聽取意見。並組織了 15 人的黨務

⁶² Lloyd E. Eastman, *Seeds of Destruction: Nationalist China in War and Revolution: 1937-1949*, p. 103.

⁶³ 蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁 261-262。

⁶⁴ Lloyd E. Eastman, *Seeds of Destruction: Nationalist China in War and Revolution: 1937-1949*, pp. 106-107.

改革案研擬小組，負責研究、起草黨務改革計畫。⁶⁵ 蔣介石也在會中表示：「不願做國民黨黨員的人，可以脫離，也可以另外去組黨，我絕對願意支持」。三青團派則分裂成兩派，一派主張脫黨，一派主張推動黨的改造。⁶⁶ 當時 CC 派的「領袖」陳立夫已經辭去黨中央組織部長與中央政治委員會秘書長，蔣介石派遣他前往美國考察英美的兩大政黨制。美國駐華大使司徒雷登（John Leighton Stuart）也建議蔣介石推動「黨政分離」與「解散 CC 派」。⁶⁷ 當時美國也在「對華白皮書」嚴厲批判 CC 派，使得國民黨在推動「改造」時，必須考量到美國的想法。

國民黨在蔣介石「下野」前夕的 1948 年 12 月 30 日提出名為〈本黨當前組織作戰綱領草案〉的黨務改革案，這代表雖然即將「下野」，但蔣介石在分裂黨與「改造」之間選擇了「改造」。⁶⁸ 雖然該草案規定在中央執行委員會常務委員會的授權下，於黨中央設置「中央革命戰鬥委員會」，但是這個委員會在黨內的權限與位階並不明確。⁶⁹ 對已經「下野」的蔣介石而言，由於失去政府的資源，如果再將黨分裂，無疑是摧毀自己的權力基礎。換言之，蔣介石的「下野」避免了國民黨走向分裂。因為「下野」而無法行使總統職權的蔣介石縱使對 CC 派不滿，為了維持其身為黨總裁的地位與權限，此時也只能繼續依賴 CC 派的勢力。

4 中央非常委員會與總裁辦公室

隨著國共內戰的戰況對國府與國民黨越來越不利，蔣介石受到來

65 李雲漢，〈中國國民黨遷台前後的改造與創新（1949-1952）〉李雲漢主編，《中國國民黨黨史論文選集 第五冊》，頁 597。

66 王良卿，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（1938-1949）》，頁 388-389。

67 同前注，頁 387-389。

68 同前注，頁 392-393。

69 〈本黨當前組織作戰綱領草案〉，中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》（台北：中央委員會秘書處，1954 年，黨史館藏），頁 754-757。

自副總統李宗仁等「和平派」要求「下野」的壓力也越來越強，蔣介石只好在 1949 年 1 月 21 日宣布「引退」，由李宗仁以「代總統」的身分行使總統職權。據說蔣介石在「下野」後立刻前往台灣，當時擔任台灣省主席的陳誠則向蔣介石請示：「關於今後的施政重點，在行政抑或革命」，蔣介石明確表示：「我們當然要繼續革命」。⁷⁰顯示蔣介石是為了與黨內反對派與中共對抗，才決定「下野」。

雖然目前還不知道蔣介石實際上是在什麼時候決定在必要時撤往台灣，並開始進行相關的準備工作，不過本書將會在第四章提及，空軍在 1948 年 5 月已經開始規劃撤往台灣的計畫，總統府也在 1948 年 9 月左右開始將部分重要公文運往台灣。⁷¹ 1932 年的第一次上海事變（譯者注：中文為一二八事變）爆發後，蔣介石判斷將無法避免與日本一戰，因此開始調查西安、蘭州等地，以盡早決定與日本進行持久戰時的根據地，最後選擇了四川省。⁷² 所以從過去的歷史來看，有很大的可能是在 1948 年的某個時間點，蔣介石就做好最壞的打算，開始思考相關的危機處理。

蔣介石也決定在實施「改造」前的過渡期於黨中央設置非常委員會，以表明自己推動改革的決心。不過國共會談在 1949 年 4 月 20 日決裂，中國人民解放軍（以下簡稱為解放軍）開始渡江（長江）南下。李宗仁在幾個月前才逼迫蔣介石下野，但此時也只能向蔣介石讓步，接受在中常會下設置中央非常委員會的要求，撤往廣州的國民黨便在中常會下設置了「代理中央政治委員會職權」的中央非常委員會。⁷³ 從這個過程來看，可以推測中央非常委員會的功能與位階，應該是相當於前面提

70 薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）》，頁 18。

71 俞濟時，《八十虛度追憶》（台北：國防部史政編譯局，1983 年），頁 105。

72 笠原十九司，〈國民政府軍の構造と作戰：上海・南京戰を事例に〉，中央大学人文科学研究所，《民国後期中国国民党政權の研究》，頁 241-244。

73 中央非常委員會運作到 1950 年 8 月 7 日為止，但幾乎沒有發揮作用。李雲漢，〈中國國民黨遷台前後的改造與創新（1949-1952）〉，李雲漢主編，《中國國民黨黨史論文選集 第五冊》，頁 600-604。

及的〈本黨當前組織作戰綱領草案〉所提到的「中央革命戰鬥委員會」。

表 1-1：中央非常委員會成員

姓名	籍貫	出生年	主要政治經歷與背景
蔣介石 ⁽¹⁾	浙江奉化	1887	國民黨總裁，國民黨的領袖。
李宗仁 ⁽²⁾	廣西臨桂	1891	代總統，廣西派的領袖。
孫科 ⁽³⁾	廣東香山	1891	行政院長，廣東派。
居正 ⁽⁴⁾	湖北廣濟	1876	第1屆總統選舉候選人，西山會議派。
于右任 ⁽⁵⁾	陝西三原	1879	監察院長，西北派（擁蔣）。
何應欽 ⁽⁶⁾	貴州興義	1890	參謀總長，行政院長，黃埔系（總教官），與李宗仁關係良好。
閻錫山 ⁽⁷⁾	山西五台	1883	行政院長，山西派領袖。
吳忠信 ⁽⁸⁾	安徽合肥	1984	安徽省主席，國民大會代表，總統府秘書長，蔣介石的親信。
張群 ⁽⁹⁾	四川華陽	1889	西南軍政長官，政學系。
吳鐵成 ⁽¹⁰⁾	廣東香山	1888	行政院副院長兼外交部長，政學系。
朱家驊 ⁽¹¹⁾	浙江吳興	1893	政務委員，朱家驊派的領袖。
陳立夫 ⁽¹²⁾	浙江吳興	1900	立法院副院長，政務委員，CC派的領袖。

出處：秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷七（下冊）》，頁330。(1)①頁330；(2)①頁441；(3)①頁746；(4)①頁361；(5)①頁1,070、③；(6)①頁266、⑤；(7)①頁991；(8)②頁92、③、④頁370；(9)①頁1,136；(10)①頁895；(11)①頁1,219；(12)①頁77。

文獻：①山田辰雄編，《近代中国人名辭典》（東京：霞山會，1995年）。

②中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》（台北：中國科學公司，1953年〔吳三連基金會藏 782.18/8959〕）。

③陳在俊訪談，2000年12月24日。

④馬齊彬等編，《中國國民黨歷史事件人物資料輯錄》（北京：解放軍出版社，1988年）。

⑤陳在俊訪談，2002年12月15日。

中央非常委員會的主席由蔣介石擔任，加上副主席的李宗仁在內共12人（表1-1）。從成員背景與本章前面提及的各派系勢力來看，中央非常委員會的委員人選可以說是考量到各派系之間平衡。由於這些人選是中常會基於總裁的提案所決定，因此從規定來看，在黨中央保有影響力的舊有派系仍然有能力在中央非常委員會牽制蔣介石的「領袖獨

裁」。⁷⁴ 同時委員會之中有四名委員比蔣介石年長，被視為蔣介石班底的委員也不多。但縱使委員會的構成考量到了派系平衡，其最大的特徵就是李宗仁的支持者極端的少。吳忠信是蔣介石的親信，張群、吳鐵城、朱家驊、陳立夫是忠於蔣介石的派系領袖與黨的幹部，和李宗仁處於對立關係。孫科在副總統選舉因為李宗仁參選而落選，于右任雖然是西北派，但是也是擁蔣派的一員。

閻錫山與何應欽雖然過去曾與蔣介石對立，何應欽與李宗仁的關係原本也非常親近，但此時何應欽是主張與中共徹底抗戰的主戰派，和李宗仁的立場完全相反。只有居正因為參選總統時敗給蔣介石，在立場上可能比較接近李宗仁。換句話說，可以推測中央非常委員會並非為了黨的「改造」，而是為了牽制李宗仁而設置的機制也毫不為過（請參閱第二章）。

所以蔣介石應該不可能考慮以中央非常委員會作為黨改造的原動力。蔣介石在「下野」後，再度決心要徹底整頓「黨、政、軍、特」與推動黨的「改造」，因此在故鄉的奉化縣繼續進行黨務改革的相關研究。⁷⁵ 在中央非常委員會成立前夕的1949年7月1日，台北已經另外設置了下轄九個組、一個委員會的總裁辦公室，蔣介石當時已經計畫將台北的總裁辦公室作為推動黨「改造」的原動力。總裁辦公室和過去的軍事委員會委員長侍從室、總統府相同，都是蔣介石股肱的活動根據地

74 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷七（下冊）》（出版項不詳，1978年，黨史館藏），頁291。

75 蔣經國，《風雨中的寧靜（第17版）》（台北：黎明文化事業公司，1988年），頁125。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷七（下冊）》，頁259。蔣介石在奉化舉行私人座談會，決定進行黨務改革的檢討。曹聖芬，〈從漢口到成都：狂風暴雨狂一年中的蔣總統〉，《改造》，第6期（1950年11月16日），頁8-9。蔣介石在1949年剛抵達台灣時，就指定陳立夫（代理秘書長）、鄭彥棻、谷正剛、唐縱、黃少谷、陶希聖、張其昀、袁守謙（後三者也可能是張道藩、陳雪屏、徐復觀）等八人研究黨的「改造」，蔣經國雖然並非正式成員，但據說也曾參加過相關會議。研究改造的成員名單是鄭彥棻生前告訴陳在俊，但因為年代久遠，沒有辦法完全確定名單是哪八個人。陳在俊訪談，2000年12月8日、2002年12月15日。

(請參閱第五章)。從表 1-2 即可了解，擔任總裁辦公室組長、副組長的幹部，都是比中央非常委員會要小一個世代的年輕幹部。總裁辦公室在人事方面的最大特徵，就是 19 個幹部之中，屬於 CC 派的只有兩人，屬於陳誠直系的只有 1 人，但是黃埔系有 4 人，蔣經國派包含蔣經國在內也有 4 人。其他各有職掌的專家都是曾擔任過蔣介石的秘書、隨從、侍衛的官邸派與夫人派等蔣介石的親信，總裁辦公室的人事可以說是以蔣介石個人「班底」所構成的。

表 1-2：總裁辦公室的一級主管、副主管

職位	姓名	籍貫	出生年	主要政治經歷與背景	
第 1 組	組長	谷正綱 ⁽¹⁾	貴州安順	1902	國民黨，國府社會部長，CC 派。
	副組長	蔣經國 ⁽²⁾	浙江奉化	1910	三青團中央幹校教育長，青年軍總政治部主任，蔣經國派領袖。
第 2 組	組長	吳國楨 ⁽³⁾	湖北建始	1903	重慶市長，國民黨宣傳部部長，上海市長，夫人派（或政學系）。
		嚴家淦 ⁽⁴⁾	江蘇吳縣	1905	福建省財政廳長，台灣省財政廳長，台灣銀行董事長，財政技術官僚。
第 3 組	組長	王東原 ⁽⁵⁾	安徽全椒	1899	保定軍校第 8 期，陸軍第 15 師長、73 軍長，湖北省政府主席兼第 6 戰區副司令長官，陳誠系。
	副組長	唐君鉞 ⁽⁶⁾	廣東中山	1910	英國皇家砲兵軍官學校留學，聯總總部兵工署副署長，黃埔系（第 9 期）。
第 4 組	組長	董顯光 ⁽⁷⁾	浙江鄞縣	1887	蔣介石的英文老師，國府宣傳處處長，行政院新聞局長，蔣介石的親信。
	副組長	沈昌煥 ⁽⁸⁾	江蘇吳縣	1913	中山大學教授，國府秘書，外交部禮賓司長，行政院新聞局長，夫人派。
第 5 組	組長	陶希聖 ⁽⁹⁾	湖北黃岡	1899	北京大學教授，中央日報總主筆，立法委員，官邸派（前改組派）。
	副組長	蔣君章 ⁽¹⁰⁾	江蘇崇明	1905	中央政治委員會秘書，中央日報主筆，行政院新聞局主任秘書，陳布雷的秘書，蔣介石的親信。
第 6 組	組長	張其昀 ⁽¹¹⁾	浙江鄞縣	1901	浙江大學史地系主任，中央政治學校教授，考試院考試委員，地理學者。
	副組長	周宏濤 ⁽¹²⁾	浙江奉化	1916	軍事委員會委員長侍從室秘書，國府秘書，總統府秘書，蔣介石的親信。
		曹聖芬 ⁽¹³⁾	湖南益陽	1914	中央政治學校畢業，軍事委員會委員長侍從室秘書，總統府秘書，CC 派。

第7組	組長	唐縱 ⁽¹⁴⁾	湖南酃縣	1905	駐德陸軍武官，軍事委員委員長侍從室組長，內政部政務次長，警察總署署長，國防部保安局局長，軍統，黃埔系（第6期）。
	副組長	張師 ⁽¹⁵⁾	浙江○○	不明	蔣經國留學蘇聯時的同學，上海市警察司法處處長，蔣經國派。
第8組	組長	施覺民 ⁽¹⁶⁾	浙江武義	1904	軍事委員會委員長侍從室侍衛組組長，蔣介石的親信俞濟時的關係者，黃埔系（第2期）。
	副組長	樓秉國 ⁽¹⁷⁾	浙江諸暨	1905	中央訓練團第31期，副侍衛長，黃埔系（第3期）。
第9組	組長	陳舜咍 ⁽¹⁸⁾	浙江奉化	1900*	留學美、法、德，航空委員會。人事處處長，交通部總務司司長。
	副組長	黃寄慈	○○○○	不明	蔣經國的秘書，蔣經國派。

出處：唐振楚編，《總裁辦公室工作紀要》（台北：中央文物供應社，1952年），頁18；（1）①頁236；（2）①頁340；（3）②頁95、⑩頁41；（4）②頁455、⑦頁1；（5）②頁23、⑨頁23、⑤；（6）⑥頁255；（7）①頁165、⑤；（8）②頁78、頁48；（9）②頁235、⑧頁462；（10）②頁389、⑤、⑰頁378；（11）②頁256、⑩頁140、⑤；（12）②頁140、⑨頁273、⑤；（13）②頁243、⑧頁463；（14）④頁118；（15）⑤；（16）⑤、⑦頁193；（17）②頁381、頁409；（18）③頁233。由於從年齡反推的出生年會有誤差1年的誤差，因此標記「*」號。另外第2組副組長一職為空缺。

文獻：①山田辰雄編，《近代中國人名辭典》。②中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。③中華民國工商協進會主辦工商徵信所編，《自由中國工商人物誌》（台北：中華民國工商協進會，1955年）。④民族文化出版社編輯委員會編，《中華民國名人實錄》（台北：民族文化出版社，1953年）。⑤陳在俊訪談，2000年12月18日。⑥國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第20輯（台北：國史館，2000年）。⑦國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第12輯（台北：國史館，1994年）。⑧馬齊彬等編，《中國國民黨歷史事件人物資料輯錄》。⑨劉繼增、張葆華主編，《中國國民黨名人錄》（湖北：湖北人民出版社，1991年）。⑩民族文化出版社編輯委員會編，《自由中國名人實錄》（台北：民族文化出版社，1953年）。中華民國當代名人錄編輯委員會編，《中華民國當代名人錄》，第1冊（台北：中華書局，1978年）。國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第3輯（台北：國史館，1990年）。劉紹唐主編，《民國人物小傳》，第19冊（台北：傳記文學出版社，1999年）。

不過總裁辦公室不單純只是扮演蔣介石股肱的幕僚組織，也擁有政策規劃的能力，因為總裁辦公室也設置了由 15 個人構成的研究設計委員會，由黃少谷兼任秘書，負責檢討「改造」與其他相關的改革方案。從表 1-3 可以看出，設計委員的構成是 CC 派 7 人，陳誠系 3 人，政學系、孔宋集團與其他派系合計 4 人，CC 派與陳誠系在當中擁有壓倒性多數的勢力。

表 1-3：總裁辦公室設計委員會成員

姓名	籍貫	出生年	主要政治經歷與背景
黃少谷 ⁽¹⁾	湖南南縣	1898	和平日報社長，軍事委員會第 3 廳廳長，政治部副部長（注：部長為陳誠），國民黨中央宣傳部部長，陳誠系（原馮玉祥派）。
王世杰 ⁽²⁾	湖北崇陽	1891	北京大學教授，國民參政會秘書長，三青團第 1 屆中央監察會監察，外交部長，國共談判代表，政學系。
俞大維 ⁽³⁾	浙江山陰	1897	美國哈佛大學博士，軍政部兵工署署長，資源委員會委員，交通部長，國防科學委員會委員，非國民黨員，文民，陳誠系。
張道藩 ⁽⁴⁾	貴州盤縣	1897	南京市政府秘書長，中央組織部副部長，中央政治學校教育長，立法委員，CC 派。
俞鴻鈞 ⁽⁵⁾	廣東新會	1899	上海市長，財政部長，國民黨中央財政委員會主任委員，台灣省政府委員兼主席，政學系（或孔宋集團）。
吳國楨 ⁽⁶⁾	湖北建始	1903	重慶市長，國民黨宣傳部部長，上海市長，夫人派（或政學系）。
胡健中 ⁽⁷⁾	浙江杭縣	1903	重慶中央日報社社長，國民參政會參政員，復旦大學教授，立法委員，CC 派。
方治 ⁽⁸⁾	安徽桐城	1896	國軍獨立第 4 師政治部主任，中央宣傳部代理部長，福建省政府秘書長兼代理省主席，CC 派。
余井塘 ⁽⁹⁾	江蘇興化	1898	中央政治大學教授，江蘇省政府民政廳廳長，中央組織部副部長，教育部次長，CC 派（核心幹部）。
雷震 ⁽¹⁰⁾	浙江長興	1897	國民參政會主任秘書，政治協商會議秘書長，國民大會代表，CC 派。
端木愷 ⁽¹¹⁾	安徽當塗	1923	國民革命軍軍官團政治教官，中央政治學校教授，中央政治會議特務秘書，安徽省民政廳廳長，國家總動員會議代理秘書長，制憲國民大會代表，立法委員，行政院秘書長，行政院院長，政治立場為中立。
任卓宣 ⁽¹²⁾	四川南充	1896	原中共黨員，三青團中央常務幹事，政治大學教授，制憲國民大會代表，CC 派。

葉公超 ⁽¹³⁾	廣東番禺 1904	北京大學教授，中央宣傳部駐英國代表，外交部政務次長，職業外交官。
徐柏園 ⁽¹⁴⁾	浙江蘭谿 1914	浙江省黨部書記長，第1屆國民參政會參政員，中央銀行秘書長，財政部政務次長，孔宋集團。
羅時實 ⁽¹⁵⁾	江西南昌 1903	中央政治會議特務秘書，江蘇省政府秘書長，軍事委員會委員長侍從室第3處（注：處長為陳果夫）主任秘書，中央政治學校教授，CC派。

出處：唐振楚編，《總裁辦公室工作紀要》，頁17。(1)④頁174、⑦；(2)①頁841、⑥頁88；(3)③頁324；(4)②頁268、⑩頁403；(5)②頁168、⑨頁85、⑦；(6)②頁95、⑨頁41、⑥；(7)②頁179、⑫頁204；(8)②頁11、⑨頁21、⑦；(9)④頁52；(10)②頁348、⑧頁420、⑦；(11)⑤頁198、⑦；(12)②頁55、⑨頁34、⑦；(13)②頁353、⑧頁57、⑦；(14)②頁221、⑦；(15)②頁460、⑦、頁557。另外還有兩個有關成員數字的說法，其中一個是沒有黃少谷，共14人的說法；另外一個是沒有黃少谷、俞鴻鈞、葉公超、徐柏園，但加上張國燾共12人的說法。本書採用《總裁辦公室工作紀要》的15人的說法，秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷七（下冊）》，頁315-317。曹聖芬，〈從溪口到成都：狂風暴雨一年中的蔣總統〉，《改造》第6期（1950年11月16日），頁13。

文獻：①山田辰雄編，《近代中國人名辭典》。

②中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。

③姜廷玉等編著，《台灣三百軍事人物》（北京：中國國際廣播出版社，1993年）。

④民族文化出版社編輯委員會編，《中華民國名人實錄》。

⑤黃逸民主編，《中華民國名人傳之四（再版）》（台北：世界文化服務社，1959年）。

⑥何廉，〈何廉回憶錄之七：簡述國民黨的派系〉，《傳記文學》，第62卷第6期，總號第373期（1993年6月）。

⑦陳在俊訪談，2000年12月18日。

⑧劉繼增、張葆華主編，《中國國民黨名人錄》。

⑨民族文化出版社編輯委員會編，《自由中國名人實錄》。

⑩馬齊彬等編，《中國國民黨歷史事件人物資料輯錄》。

⑪國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第16輯（台北：國史館，1998年）。

⑫國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第11輯（台北：國史館，1994年）。

註釋：陳在俊表示，徐復觀應該也是設計委員之一，但這點從無法在文獻中確認。陳在俊訪談，2002年12月15日。

擔任總裁辦公室第一組組長的谷正綱與首席設計委員黃少谷分別是直屬於陳立夫與陳誠的幹部，國民黨在1949年到1950年初左右設置了負責檢討黨軍改革的新部門，兩人也都參加了這個部門的活動（請參閱第四章），由此可知，蔣介石在這個時間點仍然非常依賴陳立夫與陳誠的勢力進行黨的運作。不過我們也不能忽略，其實蔣經國在這個時間點已經崛起，成為了蔣介石真正的親信。同時也可以發現，蔣介石在台北

另立了不同於廣州的黨中央的中樞部門，並且將過去在奉化成立的總裁個人的諮詢會議成員逐漸引入黨的正式權力核心。

5 「改造」方案的起草與徵求修正意見

蔣介石於 1949 年 7 月 8 日召開黨務會議，檢討〈本黨改造方案〉的具體內容，廣州舉行的中常會於同月 18 日也通過了這個方案，蔣介石終於取得了合法根據，得以準備開始長年以來希望推動的黨的「改造」。⁷⁶不過〈本黨改造案〉的內容與 1950 年實際進行的「改造」有幾點非常大的差異。

第一點是總裁的獨裁權限受到了限制。根據中國國民黨黨章第 24、25、26 條，總裁的權限原本相當於總理，擁有可以對全國代表大會的決議進行提案與退回的權限，並對中央執行委員會的決議擁有最終決定權。但 1949 年的〈本黨改造案〉增加了「經出席者三分之二維持原決議時，即照決議實施」的規定。⁷⁷也就是說，如果可以集中出席者三分之二的力量，就可以推翻總裁的否決權，讓原決議獲得通過。

第二點是關於改造籌備委員會成員的部分。〈本黨改造方案〉規定改造籌備委員會設置於中常會之下，同時根據〈(四)本黨改造籌備委員會組織規程第二條〉的規定，31 名改造籌備委員的產生必須經過中常會的表決；當中有 3 名常務委員負責處理會務，但常務委員的產生也必須經過中央執行委員會常務委員的表決⁷⁸。也就是說，負責推動「改造」的改造籌備委員的成員，實際上只是反映了既有的第六屆中央常務委員會的權力結構，因此總裁干涉委員遴選的空間被大幅度的限縮。

第三點是中常會必須經過全國代表大會的決議，才能實施〈本黨改造方案〉。也就是說，「改造」必須經過黨內的審查程序，才能成為正式的改革方案並獲得實施。

⁷⁶ 同前注，頁 324-331。

⁷⁷ 唐振楚編，《總裁辦公室工作紀要》，頁 36。

⁷⁸ 同前注，頁 46。

從這幾點可以了解，1949年的〈本黨改造方案〉其實是相當民主的黨務改革方案，許多基層黨員也對該案提出了建議，⁷⁹可是這些建議之中並沒有支持強化蔣介石總裁權限的聲音，甚至還有黨員批評黨的「威權主義式領導」。⁸⁰

同年8月5日，美國發表了《對華白皮書》，表明對國府的失望，並且暗示承認中共政權的可能性。國府內部也因此出現不穩，因為國府如果沒有美國的支援，不僅無法繼續進行國共內戰，也將陷入無法防衛台灣的困境，所以連日來透過黨營的《中央日報》批判美國對華政策的轉變。蔣介石於同年9月20日發表了《告全黨同志書》，表明推動黨的「改造」的決心，但是東南沿海地區的主要都市陸續遭到「解放」，同年10月1日，中華人民共和國中央人民政府在北京成立，國府與國民黨確定在國共內戰敗北。

由於軍事情勢對國民黨與國府越來越不利，使得國民黨完全失去了重新檢討〈本黨改造方案〉的時間與空間。因此當蔣介石隨政府撤台後，於同年12月10日決定重新檢討與「改造」相關的所有計畫與方案，並於1950年元旦下令由張群、王世杰、吳忠信、張其昀、黃少谷、谷正綱、蔣經國、洪蘭友、鄭彥棻負責這項工作。這個檢討小組雖然討論了包括更改黨名等各種方案，卻沒有提出任何有關必須強化總裁的獨裁權限的建議。之後蔣介石又成立了兩個小組，由34名黨幹部負責，其核心是黃少谷與谷正綱，其任務是以〈本黨改造方案〉為基礎，向中央委員與地方黨部徵求意見，但也沒有任何人提出有關強化總裁權限的提案。⁸¹蔣介石在同年2月3日的日記中寫著：「本黨改造方針之不能實施，以人事關係各幹部成見太深，無法使之犧牲小我，完成大我也，只有另組核心，遴選積極有為之青年，受直接領導，祕密進行，樹

79 中央改造委員會設計委員會編，《本黨改造意見反映總結》（台北：中央改造委員會設計委員會，1952年，黨史館藏），頁1-4。

80 同前注，頁31。

81 唐振楚編，《總裁辦公室工作紀要》，頁59-66。

立革命新生之基礎也」。⁸²

CC 派領導人陳立夫曾回憶，1950 年代前半左右，蔣介石與 CC 派委員在某次與中央執行委員進行的談話會議中有過以下對話：⁸³

有幾位老同志如陳肇英、李宗黃等表示：「我們的意思是認為本黨之改造，至為必須的，最好由幹部作建議，請由總裁決定執行，免得總裁為難，而且亦合乎民主。」此話一出，竟使總裁勃然大怒，深恐改造之事，一經討論將會節外生枝。當即憤然斥道：「你們如果不要我來改造黨，即祇有下面幾種辦法：第一，就讓本黨無聲無臭的如此下去；第二你們要給我權，大家要相信我，用民主方式改造是不對的，如你們不相信我來改造，我就不管了，由你們辦好了！」此番震怒，大家都很詫異，直令在座者目瞪口呆，復聽總裁說：「如果你們不相信我來改造，你們跟陳立夫去好了！」

從這段對話可以了解，蔣介石對於掌握黨務系統的 CC 派主導規劃的民主主義式的「改造」方案非常不滿。但是蔣介石為何會不斷命令由陳立夫、谷正綱等 CC 派領導人、幹部檢討「改造」呢？

⁸² 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》（台北：中正文教基金會，2002 年），頁 36。

⁸³ 陳立夫，《成敗之鑑：陳立夫回憶錄》（台北：正中書局，1994 年），頁 380。目前仍無法判斷蔣介石是什麼時候進行這個批判，但實施「改造」前的 7 月 21 日也發生過類似的狀況，蔣介石直接點名陳立夫，並批判 CC 派的幹部。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁 202。

第四節 「改造」的實施

(一) 撤往台灣

1 國府、國民黨撤台與「地方派系」的沒落

蔣介石可能是因為暫時還需要借重 CC 派的力量，而在撤往台灣的過程中仍然繼續重用 CC 派的領導人與幹部，但對蔣介石而言，國民黨與國府撤往台灣其實也是一個很大的賭注。首先如果要以台灣作為「反攻大陸」的「復興基地」，必須要維持法統，也就是國府是基於《中華民國憲法》，代表了全中國的正統政權。不過同時如果不處置國民黨內沒有完全服從蔣介石意志與領導的各個派系，就不可能在台灣重新站穩腳步與再出發。因此蔣介石既要維持「法統」，又要終結黨內派系鬥爭的政治目標，其實是彼此相互矛盾。不過如果要終結派系鬥爭，就必須進行大量的切割或整肅。為了達成這個相互矛盾的政治目標，蔣介石在撤往台灣的過程中採取了暫時依賴 CC 派的作法，可以說是其整體戰略的一環。

黨內派系的勢力在撤往台灣的過程之中也出現了激烈的變化。首先是地方派系因為中共「解放」大陸各地而失去了原有的地盤，勢力因而瓦解。⁸⁴山西派的勢力因為太原失守而瓦解，縱使閻錫山在最後擔任了行政院長，但國府遷台後立刻被解任，改由陳誠擔任行政院長；廣東派的孫科在汪精衛死後成為派系的唯一領導人，但其先在副總統選舉落敗，之後雖然擔任行政院長，可是不到四個月就遭到更迭；桂系在國民黨於國共內戰敗北後分崩離析，主要領導人的代總統李宗仁逃往美國，親共勢力則投靠中共政權，中間派逃往香港，白崇禧前往台灣後雖然擔

⁸⁴ 吳振漢，《國民政府時期的地方派系意識》，頁 55、179、244。廣西派雖然在撤往台灣後仍然在立法院擁有「一四座談會」這個派系，但對於大局已經沒有任何影響力。陳浩，〈國民黨派系風波六十年（上）〉，《時報雜誌》，第 228 期（1984 年 4 月 11 日），頁 20。

任了國民黨中央評議委員等榮譽職，但之後未能擔任 1952 年的第七屆中央評議委員，等於失去了所有的職務；東北派的親共勢力投靠了中共政權，其餘則多數隨國府遷台，東北籍的中央民意代表因為在國會擁有許多席次，本身也非常團結，因此常常在立法院與監察院與黨中央起衝突，但與過去相比，已經漸漸無法形成能和黨中央對抗的強大勢力（請參閱第二章）。

其次，蔣介石也利用遷台的過程肅清、整頓了地方派系。蔣介石雖然在 1949 年 1 月 21 日宣布「引退」，但是他當時已經下定決心，如果國共內戰的戰局陷入最壞的情況，就以台灣做為反攻的根據地，⁸⁵因此在下野前夕採取了各種相關處置。首先於 1948 年 12 月 29 日任命親信的陳誠擔任台灣省主席，陳誠雖然因為事先未參與任何協調，也未受到諮詢，而辭退了這項人事，但是據說蔣介石回電陳誠：「如何不速就職，若再延滯，則夜長夢多，全盤計畫，完全破敗也」，迫使陳誠赴任。⁸⁶

蔣介石又在 12 月 30 日任命蔣經國擔任國民黨台灣省黨部主任委員（1949 年 4 月 9 日由陳誠接替），企圖由自己的兒子與親信掌握未來復出的根據地。同時蔣介石也下令將國庫的金塊等多數資金運往台灣與廈門，並將包括美援在內的多數物資集中到台灣。⁸⁷特別是金塊的運送，可以說是蔣介石政權得以維繫的重要關鍵，「從歷史上的觀點看，防止『資匪』。政治的意義上，未嘗不是拖李宗仁的後台，從經濟上，採釜底抽薪的手段」。⁸⁸由此可知，蔣介石的「下野」應該是一種具有戰略性的行動，也就是透過暫時退出政府的方式，在背後牽制李宗仁等和平

85 武見敬三，〈台灣をめぐる危機の原型〉，小此木政夫、赤木完爾共編，《冷戦期の国際政治》（東京：慶應通信，1987 年），頁 174-180。

86 薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）》，頁 6-7。

87 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷七（下冊）》，頁 250-251。武見敬三，〈台灣をめぐる危機の原型〉，頁 176-177。

88 江南，《蔣經國傳》，頁 152。

派人士，讓其政策走向失敗，並讓和平派背負失敗責任，最後自己再復出。⁸⁹

國軍撤往台灣時，陳誠與孫立人的部隊負責將各地方派系的部隊解除武裝，並予以裁減、縮編（「整編」），地方派系的部隊因此遭到縮編或完全解體。國軍中央化是國府長年以來的重要課題，卻是在國府於國共內戰的敗北，以及蔣介石勢力獨佔了海上運輸通路的優勢下而得以實現（請參閱第四章）。蔣介石也密令蔣經國於上海附近趕建定海機場，而且據說在機場竣工前是三天一催、兩天一催的方式催促蔣經國趕工。後來上海的湯恩伯系部隊就是因為獲得了來自定海機場起飛的空軍掩護，才得以安全地撤退到台灣。⁹⁰從這些措施就可以了解，蔣介石早已預知大陸的陷落，藉此徹底整頓、肅清黨內的地方派系，以利於在台灣立足並重新出發。對蔣介石而言，可以說是一大障礙的「地方派系型黨治」，就在國民黨與國府撤往大陸的過程之中遭到終結。

2 「法統」的確保

對希望能在台灣重新出發的蔣介石而言，最重要的課題無疑是實施黨的「改造」。撤到台灣後，蔣介石應該是希望盡早推動台灣省黨部的「改造」以重建黨組織，可是這並不是一件容易進行的工程，正如前面所述，蔣介石當時最重要的工作，就是確保其在台灣的「法統」，因為如果要合法進行政府與黨的體制改革，必須在台灣確保可以進行表決的國民大會代表、立法委員、監察委員、黨中央執行委員的法定人數。

不過從1949年到1950年初這段時間，美國發表了《對華白皮書》，加上相關官員也作出類似發言，代表著美國對國府作出「絕望」的宣言。現實上解放軍也隨時可能實施「解放台灣」。例如根據國府

⁸⁹ 蔣介石雖然在1948年12月開始考慮「下野」，但據說也考慮繼續留任總統，並曾與少數親信討論與「下野」相關的法律問題。王良卿，《動盪中的改革：中國國民黨從「革新」到「改造」，1945-1950》，頁249-251。

⁹⁰ 江南，《蔣經國傳》，頁152-153。

在 1949 年底獲得的情報指出，當時解放軍在東南沿海地區集結，其主要目標就是台灣，不過該作戰計畫據說原本預定在 1949 年底實施，卻因故延期到 1950 年 2-3 月實施。⁹¹ 另外美國的中央情報局（Central Intelligence Agency, CIA）也研判，解放軍會在避開 1950 年的颱風季，也就是 6 月到 9 月這段期間的之前或之後實施對台作戰，如果能夠獲得蘇聯的支援，可能還會提前實施。⁹² 縱使沒有這些情報，在美國已經放棄國府的情況下，一般都認為「解放台灣」只不過是時間的問題，被認為可能的時間點應該是 1950 年夏天。⁹³ 總而言之，國民黨的幹部如果在 1949 到 1950 年期間隨蔣介石遷台，可能會成為一種「自殺行為」。

即使如此，國民黨與國府為了維持「法統」，必須呼籲滯留在香港或第三國觀望局勢的中央民意代表、黨的中央執行委員等等前往台灣。因此蔣介石必須避免在此時進行類似削弱 CC 派等黨內派系的大規模人事異動，縱然蔣介石有類似的打算，也沒有必要在此時表露自己的意圖。所以可以推論，即使蔣介石之後準備排除陳立夫為首的 CC 派幹部，藉由重用他們規劃初期的「改造」計畫，可以讓 CC 派追隨自己前往台灣，蔣介石也多次讓陳立夫擔任研究「改造」的相關會議的主席。⁹⁴ 而蔣介石到撤台為止的期間重用 CC 派，也使得尊陳立夫為「領

91 陽明山莊編，《（敵情研究參考資料）共匪攻合作戰計劃》（台北：陽明山莊，1950，政治大學國際關係研究中心藏 S 592.407/7655），頁 1。

92 Central Intelligence Agency, "Probable Developments in Taiwan," Estimates of the Office of Research Evaluation, 1946-1950, Records of the Central Intelligence Agency, ORE 7-50, box 4, Entry 22, RG 263, National Archives and Records Administration, College Park, Maryland, USA, 20 March 1950, p. 8.

93 淺野亮，〈未完の台湾戦役—戦略轉換の過程と背景—〉，《中国研究月報》，第 46 卷第 1 号（1992 年 1 月），頁 2。根據最新的研究，中共因為記取了進攻登步島與金門島的失敗的教訓，據說在 1950 年 3 月左右決定以強化海軍的力量為優先，並將「解放台灣」的作戰實施延期至 1951 年。青山瑠妙，〈中国の対台湾政策—一九五〇年代前半まで—〉，《日本台湾学会報》，第 4 号（2002 年 7 月），頁 23-26。

94 陳在俊訪談，2002 年 12 月 15 日。

袖」的 CC 派中央民意代表與黨中央委員決心追隨陳立夫前往台灣，這些人大多數應該都認為「蔣介石還需要我們的力量」。

表 1-4：撤退到台灣的國民大會代表人數

	遞補	缺額	總人數	百分比
法定人數			3,045 人	
當選人數 (1947.11.21-23)			2,961 人	100.00%
第 1 次會議出席人數 (1948.3.29-5.1)			2,841 人	95.95%
1950.3.1 以前死亡者		- 8 人		
1950.3.1 以前估計留在大陸或逃命他處者		- 1,856 人		
1950.3.1 以前遞補人數	+ 11 人			
1950.3.1 時的總人數 (估計)	+ 11 人	- 1,864 人	988 人	33.37%
1950.3.1-1954.1 期間死亡者		- 19 人		
1954.1 為止的遞補人數	+ 489 人			
第 2 次會議出席人數 (1954.2.19-3.25)	+ 489 人	- 19 人	1,578 人	53.29%

出處：國史館徵校處時政科編，《中華民國行憲政府職名錄（一）自行憲至民國六十七年五月》（台北：國史館，1988 年），頁 67-116。鄭牧心，《台灣議會政治 40 年》，頁 118-119。有 3 名死亡者無法確認是 1950 年的何時死亡，為方便估算而將其列為 1950 年 3 月 1 日以後。第 2 次會議期間有 1 人死亡，但筆者並未將其列入計算。另外計算百分比時將小數點第三位四捨五入。

從表 1-4 可以了解，1950 年代初期，國民大會代表有半數以上沒有撤往台灣，如果以法定的 2961 席為基準計算，蔣介石在台灣復行總統職務時，撤往台灣的國大代表僅僅只有全部的 33.37%（988 名）。⁹⁵ 根據中華民國憲法第 25 條規定，「國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權」，國民大會可以說是重要的國家機關，但國府失去了這個重要國家機關的三分之二左右的議員，如果當時毛澤東召集留在中國大陸或滯留第三國、第三地的國大代表，而且可以召集到過半數席次的國大代表，那麼他就可以召開國民大會罷免蔣介石的總統職位，甚至可

⁹⁵ 朱天順指出，撤往台灣的國大代表有 1080 人（當選人數的 36%）、立法委員有 545 人（當選人數的 72%）、監察委員有 104 人（當選人數的 44%），但並沒有說明其資料來源。朱天順，〈台灣當局的《法統》困擾〉，朱天順主編，《當代台灣政治研究》（廈門：廈門大學出版社，廈門，1990 年），9 頁。

以參選總統，如果毛澤東真的當選總統，國府將會完全失去「法統」，可以預期蔣介石將會陷入更大的困境。⁹⁶ 所以可以說國府的「法統」在當時面對了非常嚴峻的挑戰。不過毛澤東已經在 1949 年 10 月 1 日宣布否定中華民國、成立中華人民共和國中央政府，這反而給了蔣介石一個修補「法統」的微小機會。

隨著戰況越來越不利，國府內部反而開始出現希望蔣介石復行總統職務的聲音。⁹⁷ 蔣介石經常採用一種策略，就是利用「下野」放棄職務，再透過支持者的聲音提高黨與政府對自己的向心力，當代理總統的李宗仁在 1949 年 12 月 5 日放棄總統職務，以「治病」、「爭取美援」為由赴美時，⁹⁸ 蔣介石其實並沒有能力影響李宗仁前往第三國或撤往台灣，而蔣介石雖然在掌握到可以將中國大陸淪陷的責任全部推給李宗仁的時機後，就立刻命令行政院長閻錫山將中央政府與國民黨中央黨部全部遷往台北。但如果李宗仁受到美國的支持而以代總統的身分前往台灣，蔣介石並沒有任何合法的根據可以對抗李宗仁的法定權限。⁹⁹ 不過李宗仁並無法獲得美國的支持，只能長期滯美，這樣的狀況，從結果論來看，可以說給了蔣介石重新執行總統職務的機會。

1950 年 2 月 24 日，中央非常委員會發出了全體委員的聯名電報，

⁹⁶ 這頂多是「歷史的假設」、「事後諸葛」，中共既然是尊崇馬克斯列寧主義的階級政黨，又在軍事上獲得了完全勝利，不可能不建立自己的政權，而繼承表面上穿上孫文學說外衣的國府的衣鉢、延續中華民國的國號，我們可以斷定不可能存在這種可能性。實際上中華人民共和國內有一個說法，據說毛澤東在晚年曾經表示：「如果不要改國號為中華人民共和國，就不會造成與台灣的分裂狀態」，但會有這種傳言出現，正代表著中共打算繼承中華民國國號的說法不過就是單純的事後諸葛。

⁹⁷ 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷七（下冊）》，頁 385、403、484、488、492、509。

⁹⁸ 蔣介石在同年 5 月建議李宗仁：「最好早日出國」。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷七（下冊）》，頁 293。

⁹⁹ 但是過去也曾發生過監禁胡漢民的湯山事件，因此也不能說沒有遭到監禁的可能性。可以判斷李宗仁正是擔心這樣的狀況才沒有到台灣。

催促李宗仁回國，但是被李宗仁以「身體尚未完全復原，不能於此時遽作長途旅行」為由拒絕。同時李宗仁通電台北，主張應該由行政院長基於憲法規定暫代總統，並召開國民大會重新舉行總統選舉。¹⁰⁰ 這應該是李宗仁了解在台灣的國大代表未達開會的法定人數而做出的反擊，不過總統府收到該電報的第二天，國民黨中常會就做出要求蔣介石復出的決議；同時行政院長閻錫山與副院長朱家驊也表明辭職之意，有意製造一種「危機的局勢」，也就是如果再這樣下去，中華民國將沒有元首，國家將會被消滅。¹⁰¹ 蔣介石復出的舞台既然已經準備就緒，那麼也代表李宗仁在這場政爭中完全敗北。

蔣介石雖然在 1950 年 3 月 1 日復職，但是最重要的地方，就是蔣介石的復職並不是「復位」，而是含有「重返職務」意思的「復行視事」。因為 1949 年的「下野」並沒有經過國民大會的正式同意，李宗仁也並非繼任總統一職，只是「代總統」，所以這就是蔣介石不需要經過國民大會的承認，可以在 1950 年 3 月復職的根據與邏輯。司法院長王寵惠也發表談話，認為蔣介石的「引退」是「退身一旁，看看將來怎樣」，既然與共產黨的和平談判失敗了，那麼「不能視事之原因亦已不復存在」，所以總統可以自行宣布重返職務，副總統也因此被解除了代總統的職務權限。¹⁰² 蔣介石沒有「辭職」，而是採取「引退」讓李宗仁「代總統」的作法，在此時可以看出是一種深謀遠慮，蔣介石在這場與李宗仁爭奪合法總統地位的心理戰艱辛的獲得了最後的勝利。

不過相較於國民大會，對蔣介石而言，不可缺少的就是必須掌握立法院的過半數席次，因為蔣介石可以透過立法院的立法權修補「法統」的破綻。從表 1-5 可以得知，已有 72.37% 的立法委員在 1949 年 12 月左右撤退到台灣，立法院已經擁有足夠的席次可以行使立法權。1950

100 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁 42-51。

101 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁 50-52。

102 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁 57-58。

年1月31日，蔣介石作出指示，要求留在香港及外國的公務員、中央執行委員、立法委員、監察委員限期回台（留各國者兩個月內、留香港者兩星期內），否則將開除其職務，同時撤銷其護照，取消薪俸等所有待遇，並成立審查與懲戒委員會予以處分。¹⁰³ 可以說在這個時間點，蔣介石已經確定自己的復職在程序上沒有任何問題，才會決定對這些尚在觀望的人士下達最後通牒。而且蔣介石從沒有將未達法定人數的國大代表列入名單，可以看出蔣介石對國大代表的態度，就是暫不限期，隨時歡迎滯留第三國或第三地的國大代表前往台灣。¹⁰⁴

表 1-5：撤退到台灣的立法委員人數

	遞補	缺額	總人數	百分比
法定人數			773 名	
當選人數（1947.11.21-23）			760 名	100.00%
1949 年辭職者		- 53 名		
1949 年時被認為辭職者		- 132 名		
1949 年於大陸死亡者		- 34 名		
1949 年被撤銷立法委員職務者		- 42 名		
1949 年 況不明者		- 26 名		
1949 年的遞補者	+ 92 名			
1949 年遞補後又失去資格者		- 15 名		
中央政府轉移台灣時（1949.12）的人（估計）	+ 92 名	- 302 名	550 名	72.37%
蔣介石復職總統（1950.3.1）時的動員人數			331 名	43.55%

出處：筆者根據下列文獻製表。國史館徵校處時政科編，《中華民國行憲政府職名錄（一）自行憲至民國六十七年五月》，頁 221-229。鄭牧心，《台灣議會政治 40 年》，頁 119。荊知仁，〈第七章 制憲與行憲〉，秦孝儀主編，《中華民國政治發展史 第三冊》，頁 1454。另外計算百分比時將小數點第三位四捨五入。

根據憲法第 34 條規定：「國民大會之組織，國民大會代表之選舉罷免，及國民大會行使職權之程序，以法律定之」。1948 年 4 月 2 日修正的「國民大會組織法」雖然規定「國民大會非有代表過半數之出席，不

103 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁 34-35。

104 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁 322-323。

得開議」，但蔣介石決定減少法定集會人數，¹⁰⁵因此在1953年12月將條文修正為「國民大會非有代表三分之一以上人數之出席，不得開議」。此外，立法院在1953年9月制定了「第一屆國民大會代表出缺遞補補充條例」，以符合「國民大會代表選舉罷免法」第29條的規定。¹⁰⁶正如表1-4的內容所示，在第二次會議召開之前，將選舉時票數居次者直接遞補缺席的席次，以人為的方式補充了489席國民大會代表，確保國民大會得以達到過半數的席次。可是「補充」的國民大會代表的名單、得票數等資料並沒有對外公開¹⁰⁷立法委員雖然原本已經確保了達到過半數席次，但根據憲法規定，立法委員的任期為三年，就任滿前三個月必須進行改選，也就是1948年5月7日就任的立法委員，必須在1951年5月6日任期屆滿的三個月前改選。黨內在針對這個問題進行討論時，曾經提出過三種方案：第一是延長任期；第二是反對延長任期；第三是在憲法架構下應對，也就是由國民大會修改〈動員戡亂時期臨時條款〉，僅在台灣、澎湖、金門、馬祖等地區進行改選，大陸地區則在反攻大陸後的六個月內改選，¹⁰⁸不過最終國民黨決定採取最保守的方式，也就是延長任期，因此由立法院立法將任期延長。¹⁰⁹

國府的「法統」正是在這樣的措施下勉強完備，為了達到這個目的，蔣介石必須與CC派合作。為了要綁住CC派，就不能讓他們知道「改造」的真正目的是要肅清CC派，而必須讓陳立夫等人負責研究相關措施，讓CC派一起撤往台灣。國民黨在1949年11月公布了預定負

¹⁰⁵ 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》（台北：中正文教基金會，2004年），頁11。

¹⁰⁶ 大法官在1960年2月作出了「代表人數」就是「依法選出而能應召集之代表人數」的解釋。鄭牧心，《台灣議會政治40年》，頁119。

¹⁰⁷ 大風，〈論國民黨的法統與代表性〉，司馬既明，《蔣介石國大現形記》，下（台北：李敖出版社，1995年），頁638。

¹⁰⁸ 〈對各方討論立法委員任期屆滿問題之分析〉，中國國民黨中央改造委員會第59次紀錄（以下以中政會59次紀錄的方式略記。中央委員會常務委員會的紀錄則以〈第○屆中常會第○○次紀錄〉略記），1950年12月7日（黨史館藏，6.4-2/7.9）。

¹⁰⁹ 鄭牧心，《台灣議會政治40年》，頁118。

責推動「改造」的「中央改造籌備委員」的 57 人名單，當中 CC 派佔了 21 席，是擁有最多席次的派系。

對蔣介石而言，撤往台灣並不是單純的逃亡，而是一種等待地方派系崩解、等待中共建國、等待 CC 派幹部撤往台灣的心理戰。而且李宗仁如果不去美國而是直接前往台灣，或是前往美國後又轉往台灣，蔣介石將無法「復行視事」，黨中央與總統府可能將會繼續陷入分裂。如此一來，台灣無論是處於絕望或安全的狀態，蔣介石都不可能復出。蔣介石在這場心理戰死裡求生找到了活路，獲得了艱苦的勝利。

（二）「改造」的黨人事戰略

1 全權委託蔣介石

蔣介石雖然重返總統崗位，但是國府面對的現實並沒有出現任何的改善。蔣介石在「引退」的期間推動了與菲律賓、南韓的「反共同盟外交」，但這與蔣介石企圖將「內戰國際化」的想法有很大的關聯。¹¹⁰ 蔣介石在台灣主持政務時，是將一切的賭注放在將美國捲入反共戰爭，讓美國恢復支援國府，國府也不斷的舉發可能是解放軍的間諜部隊、中共、台灣共產黨（以下簡稱為台共）的地下組織。同時也強化了台灣與香港、中國大陸之間入出境管理（請參閱第五章），¹¹¹ 由於國民黨高級幹部的入出境需要黨部許可，一旦前往台灣，無論 CC 派或地方派系，除了選擇留在台灣服從黨中央的指揮，沒有其他的選項。也就是說，包括外省人在內，所有的台灣住民都在蔣介石領導體制的掌握之中。台灣也從 1950 年 5 月起進入備戰狀態，已經被迫與蔣介石、國民黨、國府成為命運共同體。但即使如此，立法院到了 5 月底還是沒有承認屬於和平派的立法院長童冠賢的請辭案，使得副院長劉健群無法正式就任院長

110 武見敬三，〈台湾をめぐる危機の原型〉，頁 180-188。

111 〈整飭紀綱肅清貪汙杜絕官民出國逃避嚴格限制發給出國護照：閻院長下令各部會署嚴加整肅政府官吏絕對不准逗留港九澳〉，《中央日報》，1950 年 2 月 10 日。

一職，主因就是 CC 派的立法委員不願意支持。蔣介石也因此日記寫下了「立夫陽奉陰違」的文字表現其憤怒，同時也強調了推動「肅清內部」的決心。¹¹²

1950 年 6 月 16 日，謠傳蔣介石拒絕批示中央黨部的公文並直接退回，而且蔣介石之後連續兩次缺席中常會。同月 18 日，蔣介石在日記記載：「討論人選，最難解決，（中略）其改造理由非用革命方法，不能有黨章正當法律可以依據也」。¹¹³ 中常會終於也提案，建議中常會總辭並將「改造」委託給總裁。¹¹⁴ 韓戰在同月 25 日爆發後，台灣海峽兩岸急速成為了東西冷戰架構的一部分，也因為美軍介入台灣海峽，解放軍的「解放台灣」實際上已經不可能實現。蔣介石在這場最後的賭注獲得了勝利，聲望因而急速上升，反對總裁以「革命方法」推動「改造」的反對聲音也急速減少。

1950 年 7 月 12 日，撤往台灣的 111 名中央執行委員、65 名中央監察委員、25 名候補中央執行委員、14 名候補中央監察委員，合計 214 名黨的幹部聯名上書蔣介石，請求徹底實施黨的「改造」。蔣介石第二天致函臥病在床的陳果夫：「立夫度量狹窄，器識不大，難望其擔當大任（中略）今後如繼續革命，絕不能令其參加黨務」，直接批判陳立夫，¹¹⁵ 整肅陳立夫的行動開始浮上檯面。同月 22 日舉行的中常會臨時會議也修正、表決通過了總裁提案的「本黨改造案」。¹¹⁶ 蔣介石同時花了長時間進行演講，強烈批判過去國民黨的派系政治，表明推動國民黨的「改造」的決心。¹¹⁷

112 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁 166-169。

113 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁 177。

114 王良卿，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（1938-1949）》，頁 395。

115 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁 198-199。

116 委員之中有 52 人沒有參與聯名上書。王良卿，《動盪中的改革：中國國民黨從「革新」到「改造」，1945-1950》，頁 389。

117 〈關於實施本黨改造之說明〉，中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁 930-933。

(前略)中正追隨中央諸同志之後，秉承 總理的遺志，接受革命的志業，對於黨的組織，從不敢輕視更張。(中略)如果本黨不能趁此實行改造，絕不能擔當如此繁重的工作，完成兩重艱鉅的使命。因此中正於三十六年六月至九月之間，統一黨和團的組織，並屢次明白告訴中央諸同志說道：「黨團合併統一工作，應視為政治革命性的，而非技術的事務工作。」(中略)在實際上，不能達成政治革命性的改造目的；並且自中央至省縣，黨內派系排擠傾軋，更變本加厲，漫無止境。(中略)我們不能容許過去招致大陸淪亡的一切觀念行為和作風，用到台灣來，瓦解我中華民國最後的堡壘，使其重踏大陸各省的覆轍。(中略)而唯一可循的途徑，就是擺脫派系傾軋的漩渦，滌除人事糾紛的積習，以從新做起的決心，改造本黨。(中略)當此國家存亡革命絕續之交，中正惟有師法民三和民十三兩次改造的精神，負起黨章所賦予的重任，遴選中央改造委員十五人至二十五人，協助中正進行本黨改造的工作。

對蔣介石而言，這次演講等於是一個「全權委託要求宣言」，要求黨將人事改組與實際改革的內容全部委託自己。我們也可以從這次演講了解，蔣介石長期以來一直有一個強烈的欲望，就是希望完全壓制黨內的派系鬥爭、獨佔黨內的人事權。原本國民黨在 1948 年的第六屆四中全會時，就已經決定在 1949 年 5 月舉行第七屆全國代表大會（以下簡稱為七全），雖然因為國共內戰的擴大而無法按時舉行，不過一般認為，國民黨是一個正在邁向制度化的政黨，如果要實施大規模的黨務改革，一定要經過黨的決定機關進行正式的決定。可是蔣介石這次宣布推動黨的「改造」，不僅黨內有關是否需要召開全國代表大會進行討論的意見，甚至連是否需要召開第六屆五中全會進行討論的意見，都被蔣介

石完全壓制。¹¹⁸ 當時中央黨部正全力說服黨的高層幹部前往台灣，卻有越來越多人放棄了國民黨。到 1950 年 1 月 20 日的時間點，能夠確認的國民黨中央執行委員與候補委員、中央監察委員暨候補委員的人數合計有 538 名，但只有 44% 的 239 人撤往台灣，¹¹⁹ 52 名中央執行委員會常務委員只有 35 人撤往台灣，18 名中央監察委員常務委員之中只有 12 名撤往台灣。¹²⁰ 換言之，當時的國民黨已經無法召開中央執行委員會，不可能採取合法的方式進行有關重要問題的決策，只能透過中常會進行重要決定。所以國民黨也只能接受以「法外」的方式，也就是由 214 名委員聯名上書，要求賦予蔣介石強大的獨裁權限

〈本黨改造案〉也在 7 月 22 日通過，當中的〈本黨改造之措施及程序〉規定了實施「改造」的程序。¹²¹ 根據這項規定，在進行「改造」的期間，原本是黨中樞機關的中央執行委員會與中央監察委員會將有兩年以上的時間停止運作，而且中央改造委員會與中央評議委員會的人事也完全由總裁決定。中央改造委員會的運作也與前面提及的改造籌備委員會不同，乃是直接對總裁負責。甚至地方的改造委員會也是由中央根據層級逐級設立，等所有層級的「改造」結束後，才召開七全大會。這個作法是 1948 年蔣經國為了整頓黨務與黨團而向蔣介石建議的方案。這也是孫文以來第一次有黨的「領袖」被賦予如此強大的獨裁權限，黨也必須對「領袖」絕對的服從。大約一年前才由 CC 派主導了〈本黨改造案〉，也徵求了黨員意見，卻突然出現這個由總裁提出的「改造」

118 其實黨內在 1950 年 1 月 2 號已經提出了兩種推動「改造」的程序的方案，不管甲案或乙案都是建議召開五中全會正式決定「改造」案，但可以推測蔣介石打算無視所有的方案。王良卿，《動盪中的改革：中國國民黨從「革新」到「改造」，1945-1950》，頁 304。

119 王良卿，《動盪中的改革：中國國民黨從「革新」到「改造」，1945-1950》，頁 322、344-351。

120 王良卿，《動盪中的改革：中國國民黨從「革新」到「改造」，1945-1950》，頁 344。

121 以下內容請參閱〈本黨改造案〉，《改造》，第 1 期（1950 年 9 月 1 日）。

案，當中有關「領袖獨裁」的規定不僅與之前的方案完全不同，黨的權力機關也通過由總裁提出的方案。

「改造」期間，各級委員會的委員宣誓就任時的誓詞內容是「余誓以至誠奉行 總理遺教，服從 總裁領導，尊重黨的組織，堅持黨的政策，嚴守黨的紀律，大公無私，竭智盡忠，團結本黨同志，為實現三民主義而奮鬥。如有違背誓言，願受本黨嚴厲之處分，謹誓。」¹²²

從誓詞的內容來看，整個順序是紀律之上為政策、政策之上為組織、組織之上為總裁。這個誓詞可以說是象徵著總裁的「領袖獨裁」體制已經透過「改造」的推動而正式確立。

第六屆中央執行委員原本應有 222 名當選，中央監察委員則為 104 名，在「黨團合併」後分別增加至 285 名與 147 名，合計 432 名，¹²³不過扣除死亡與遭到撤銷黨籍者，最終隨國民黨撤往台灣並重新登記黨籍的委員據說只剩下 296 名。¹²⁴因為兩個委員會的職權由中央改造委員會取代，這些委員的職務也被停止，使得黨中央的權力走向一元化。中央監察委員會傳統上擁有牽制中央執行委員會的權限，而新設置的中央評議委員會雖然還是擁有「對黨的改造負督導與監察之責」，可是黨內並沒有任何有關該委員會的法源依據，因此中央評議委員會的設置並非以組織形式的運作為前提，只是沒有實權的榮譽職。而且過去中央監察委員是由黨代表在全國代表大會投票產生，但中央評議委員的產生方式，卻是由總裁提名經全國代表大會承認。蔣介石所指定的 25 名中央評議委員可參閱表 1-6（之後又追加了何成濬、錢公來、時子周、蕭同茲 4 人，所以總共為 29 名）。從這些委員的主要經歷與政治背景就可以了解，他們都是本章一開始提到的中央、地方各派系的代表性人物或擁有很長黨齡的大老，也就是所謂代表「過去的國民黨」的人物都成為

122 〈各級委員會委員就職先生規程〉，中改會 207 次紀錄，1951 年 9 月 17 日（黨史館藏，6.4-2/22.7）。

123 劉維開編，《中國國民黨職名錄》，頁 175-266。

124 劉健清等主編，《中國國民黨史》，頁 673。

了中央評議委員。當中有 7 人是第一世代的老革命黨，3 人是政學系，但 CC 派只有陳果夫與張厲生 2 人，黃埔系只有何應欽，可以判斷 CC 派與黃埔系只有少數席次的理由完全不同。但誠如本書之後會進行的分析，CC 派幾乎失去了中央改造委員以外的黨中央重要職務，中評會也毫不意外。CC 派在第六屆中央執行委員會擁有 25.7% 的席次，是黨內最大的派系；包括黃埔系在內的中央軍系擁有 20% 的席次，僅次於 CC 派。從這個數字來看中評會的席次分配，會讓人有隔世之感。¹²⁵

表 1-6：中央評議委員的背景

姓名	籍貫	出生年	主要政治經歷與背景	黨 6 屆	團 2 屆	黨 7 屆
吳敬恆 ⁽¹⁾	江蘇陽湖	1865	中央監察委員，國防最高委員會常務委員，制憲國民大會臨時主席，老革命黨（擁蔣派）。	中監委	中幹指	中評委
居 正 ⁽²⁾	湖北廣濟	1876	第 1 屆總統選舉候選人，老革命黨，西山會議派。	中執委 (常)	中幹指	死 亡
于右任 ⁽³⁾	陝西三原	1879	監察院長，西北派（擁蔣派）。	中執委 (常)	中幹指	中評委
鈕永建 ⁽⁴⁾	江蘇上海	1870	江蘇省政府主席，內政部代理部長，考試院副院長、代理院長，老革命黨（擁蔣派）。	中監委		中評委
丁惟汾 ⁽⁵⁾	山東日照	1874	國民黨中央黨務學校訓導長，國民黨中央執行委員會秘書長，監察院副院長，老革命黨（擁蔣派）。	中執委 (常)	中幹指	中評委
鄒 魯 ⁽⁶⁾	廣東大埔	1885	國府委員，國民黨國防最高委員會常務委員，國民大會代表，西山會議派。	中執委 (常)	中幹指	中評委
王寵惠 ⁽⁷⁾	廣東東莞	1881	司法院長，代理行政院長，國民大會代表，司法院長，老革命黨。	中監委	中幹指	中評委
閻錫山 ⁽⁸⁾	山西五台	1883	行政院長，山西派領袖。	中執委		中評委
吳忠信 ⁽⁹⁾	安徽合肥	1900	安徽省主席，國民大會代表，總統府秘書長，蔣介石的親信。	中執委 (合併常)		中評委

125 土田哲夫，〈抗戰期の国民党中央党部〉，頁 132-134。

張 群 ⁽¹⁰⁾	四川華陽	1889	西南軍政長官，政學系。	中執委 (常)		中評委
李文範 ⁽¹¹⁾	廣東南海	1884	廣東省同盟會會長，立法院秘書長，司法院副院長，老革命黨，廣東派。	中執委 (常)	中幹指	中評委
吳鐵城 ⁽¹²⁾	廣東香山	1888	行政院副院長兼外交部長，政學系。	中執委 (常) 秘書長	中幹指	中評委
何應欽 ⁽¹³⁾	貴州興義	1890	參謀總長，行政院長，黃埔系（總教官）。	中執委 (常)	中幹指	中評委
白崇禧 ⁽¹⁴⁾	廣西臨桂	1893	軍事委員會副總參謀長，國防部長，廣西派。	中執委 (常)	中幹指	×
陳濟棠 ⁽¹⁵⁾	廣東防城	1890	國防最高委員會委員，行政院農業部長，瓊崖行政長官，廣東派（擁蔣派）。	中執委 (常)		中評委
馬超俊 ⁽¹⁶⁾	廣東台山	1886	中央組織部長，南京市長，農工部長，廣東派（擁蔣派）。	中執委 (常)		中評委
陳果夫 ⁽¹⁷⁾	浙江吳興	1892	江蘇省主席，中央政治學校教育長，國民黨中央組織部長，CC派（領袖）。	中執委 (常)	中幹指	死 亡
朱家驊 ⁽¹⁸⁾	浙江吳興	1893	三青團中央團部常務幹事兼秘書長，中央組織部長，政務委員，朱家驊派（領袖）。	中執委 (常)	中幹指	中評委
張厲生 ⁽¹⁹⁾	湖北樂亭	1901	國民黨中央組織部長，內政部長，行政院副院長，台灣地方自治研究會主任，CC派（與陳誠關係接近）。	中執委 (常)	中幹評	中評委
劉健群 ⁽²⁰⁾	江西吉安	1902	三民主義力行社書記長，三青團中央常務監察，立法院副院長、代理院長，三青團派（與何應欽關係接近）。	中執委 (常)	中監 (常)	×
王世杰 ⁽²¹⁾	湖北崇陽	1891	北京大學教授，國民參政會秘書長，三青團第1期中央監察會監察，外交部長，國共談判代表，政學系。	中監委	中幹指	中評委
董顯光 ⁽²²⁾	浙江鄞縣	1887	蔣介石的英文老師，國府宣傳處處長，行政院新聞局長，蔣介石的親信。	中執委		×
吳國楨 ⁽²³⁾	湖北建始	1903	重慶市長，國民黨宣傳部部長，上海市長，台灣省主席，夫人派。	候補 中執委		中 委

章嘉 ⁽²⁴⁾	青海大通	1890	西藏活佛，蒙旗宣化使，國民黨中央監察委員，國民大會代表。	中監委	中評委
張默君 ⁽²⁵⁾	湖南湘鄉	1884	江蘇省立第一女師校長（女），考試院考試委員，制憲國民大會代表，老革命黨。	中監委	中評委

出處：劉維開編，《中國國民黨職名錄》，頁175-266、273-280。(1) ①頁905；(2) ①頁361；(3) ①頁1070；(4) ①頁617；(5) ①頁159；(6) ①頁1232；(7) ②頁41，⑦頁313；(8) ①頁991；(9) ②頁92，⑦頁370；(10) ①頁1136；(11) ⑥頁228；(12) ①頁895；(13) ①頁266；(14) ①頁7；(15) ①頁71；(16) ①頁581；(17) ①頁62；(18) ①頁1219；(19) ①頁1131；(20) ①頁506；(21) ①頁814；(22) ①頁165；(23) ②頁95；(24) ②237頁，⑧頁383；(25) ②頁272，⑧頁214。這些人物的政治背景等，筆者透過陳在俊的訪談加以確認，陳在俊訪談，2000年12月18日。

文獻：①山田辰雄編，《近代中國人名辭典》。

②中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。

③民族文化出版社編輯委員會編，《自由中國名人實錄》。

④黃逸民主編，《中華民國名人傳之四（再版）》。

⑤民族文化出版社編輯委員會編，《中華民國名人實錄》。

⑥陳旭麓、李華興主編，《中華民國史辭典》（上海：上海人民出版社，1991年）。

⑦馬齊彬等編，《中國國民黨歷史事件人物資料輯錄》。

⑧劉繼增、張葆華主編，《中國國民黨名人錄》。

附記：第6屆中執委（222名）、候補中執委（90名）、中監委（104名）、候補中監委（44名）都是於1945年5月第六屆全國代表大會當選。三青團第二屆中央幹事（略稱為中幹）72名、候補幹事25名、中央監察（略稱為中監）49名、候補監察19名都是於1946年9月的第2次全國代表大會當選。中幹與中監之中還有常務幹事、常務監察，因此附加（常）為標示。中央幹事會也邀請以黨的幹部為主的指導員（25名）與評議員（49名）分別略稱為中幹指、中幹評。而國民黨與三青團在1947年9月國民黨第六屆4中全會時合併，三青團的中央幹事全部轉為國民黨的中執委（285名）、候補幹事全部轉為候補中執委（105名）、中央監察全部轉為中監委（147名）、候補監察（53名）全部轉為候補監委。當時將成為中執委的三青團幹部稱為合併中執委、成為中執委常務委者稱為合併常，另外中執委常務委也有於第六屆1中全會、2中全會，3中全會當選常務委員者，在第6屆4中全會時轉為合併常（1947年9月13日由總裁提案通過）。7全大會於1952年10月召開時，蔣介石總裁提名的47名中評委的人事案獲得通過，選出了中委32名、候補中委16名，中常委的任期為7全大會的第七屆1中全會到8中全會（1957年3月）為止（譯者註：譯者與原作者進行確認後，將最後的段落進行了調整）。

特別是CC派的「領袖」陳果夫，其政治生命實際上因為重病已經宣告結束；第二章會詳細討論的張厲生在立場上其實是接近陳誠，也在陳誠內閣擔任行政院副院長。黃埔系在國民黨撤往台灣後成為了主流派，可是何應欽雖然是當中最有資歷的元老，但過去卻曾經與蔣介石對立，也就是說，黃埔系雖然成為了黨內的主流派，但唯一需要透過中評

委一職架空其權力的黃埔系實力派高級幹部，就只有何應欽一人。

同時 25 個中央評議委員之中，六全大會選出的中央執行委員有 19 人（含中常委 15 人）、中央監察委員 6 人，這可以說是過去黨內的實力派都遭到架空的證明。而且六全大會當選為候補中央執行委員的吳國楨被選為中央評議委員，雖然看似青雲直上，但他並未被選為中央改造委員，等於是沒有進入新的權力核心。我們可以從這點判斷，蔣介石原本就沒有把吳國楨當成值得信賴的部屬，才未將其納入中央改造委員會。

2 中央改造委員會的成立

中央監察委員遭到廢除，中央評議委員的權限僅止於榮譽職，中央改造委員會成為了權力一元化後的黨權力核心，也就是擁有所謂「新的國民黨」的代表性。不過第六屆四中全會¹²⁶以後的中央執行委員共有 285 人，中央執行委員會常務委員也有 55 人，但中央改造委員如表 1-7 所示，只有 16 人，可以說是相當精簡的人事。站在蔣介石的角度來看，在六全大會與六全四中全會時為了暫時逃避問題，而在人事方面進行了妥協，大幅增加了委員人數，所以在推動「改造」時進行了反省，才會決定了這個數字，但實施這項人事調整，等於是拔除了大多數國民黨實力派人士的黨職。中央改造委員以 40 到 49 歲左右的年輕世代為中心，當中多數是曾經擔任過蔣介石的秘書、隨從等與蔣介石個人關係密切的人士，也只有 6 人曾經在六全大會當選中央執行委員（其中有 3 人是中央常務委員）。反而前三青團的中央幹事有 6 名（其中 5 名是中央常務幹事）擔任中央改造委員，當中還包括了「黨團合併」前的三青團書記長陳誠與鄭彥棻、袁守謙兩位副書記長。從這個人事架構來看，我們應該要將中央改造委員會視為一個與三青團有很強的延續性的組織。

¹²⁶ 這是「第六屆中央執行委員會第四次全體會議」的略稱，之後以同樣方式略稱該委員會全體會議，另外第七屆以後就改為中央委員會。

表 1-7：中央改造委員會成員背景表

姓名	籍貫	出生年	主要政治經 與背景	黨 6 期	團 2 期	黨 7 期
陳 誠	浙江青田	1898	軍事委員會軍政部長，參謀總長，台灣省主席，行政院長，黃埔系領袖（教官）。	中執委 （常）	中幹 （常） 書記長	中委 （常）
張其昀	浙江鄞縣	1901	中央政治學校教授，國民參政會參政員，制憲國民大會代表，考試委員，中央黨部秘書長，地理學者。	合併中執委 （合併常）	中幹 （常）	中委 （常）
張道藩	貴州盤縣	1897	國民黨中央組織部副部長，中央宣傳部長，中央政治學校教育長，立法委員，CC 派。	中執委 （常）	中幹評	中委 （常）
谷正綱	貴州安順	1902	中央組織部副部長，浙江省黨部主任委員，國民黨中央社會部部長，行政院社會部部長，CC 派。	中執委 （常）	中幹評	中委 （常）
鄭彥棻	廣東順德	1912	中山大學法學院院長，三青團中央宣傳處處長，國民黨中央常任委員兼秘書長，立法委員，三青團，蔣經國派。	合併中執委 （合併常） 副秘書長 代理秘書長	中幹 （常） 副書記長	中委
陳雪屏	江蘇宜興	1901	教育部政務次長，國民黨中央青年部長，台灣省教育廳廳長，自由主義者。	中執委	中幹	中委 （常）
胡健中	浙江杭州	1903	復旦大學教授，浙江省時教育文化事業委員會主任委員，杭州民國日報社長，重慶中央日報社長兼總主筆，立法委員，CC 派（旁系）。	中執委		×
袁守謙	湖南長沙	1903	軍事委員會特別黨部書記長，三青團副書記長，國防部政務次長，三青團、黃埔系（第 1 期）。	中執委 （合併常）	中幹 （常） 副書記長	中委 （常）
崔書琴	河北故城	1906	北京大學教授，西南聯合大學教授，立法委員，三民主義理論家。			×
谷鳳翔	察哈爾龍關	1907	察哈爾省警官學校政治教官，監察委員，于右任派。			候補 中委

曾虛白	江蘇武進	1895	國民黨國際宣傳處副處長，新聞局副局長，中國廣播公司副總經理，夫人派（官邸派）。				×
蔣經國	浙江奉化	1910	三青團中央幹校教育長，青年軍總政治部主任，國防部總政治部主任，蔣經國派領袖。	合併中執委	中幹 (常)	中委 (常)	
蕭自誠	湖南邵陽	1907	蔣介石的侍從秘書，中央政治學校畢業，三青團中央監察，中央日報副社長，官邸派（CC派）。		中幹評		×
沈昌煥	江蘇吳縣	1913	中山大學教授，國府秘書，外交部禮賓司長，行政院新聞局長，總裁辦公室第四組副組長，夫人派、蔣經國派。			中委	
郭澄	山西陽曲	1907	三青團山西支團部幹事長，山西省黨部主任委員，閻錫山系（山西派）。	合併中執委	中幹		×
連震東	台灣台南	1904	台灣省參議會秘書長，台灣省黨部執行委員，國民大會代表，半山。				×

出處：〈中央改造委員略歷〉，《改造》，第1期（1950年9月1日），頁19-25。許福明，《中國國民黨的改造（1950-1952）：兼論其對中華民國政治發展的影響》，頁59-62。馬齊彬等編，《中國國民黨歷史事件人物資料輯錄》，頁390、403、406、422、432、451、485。劉繼增、張葆華主編，《中國國民黨名人錄》，頁242、344。劉紹唐主編，《民國人物小傳》，第1、2冊（台北：傳記文學出版社，1991年），頁203。民族文化出版社編輯委員會編，《自由中國名人實錄》，頁140。李松林主編，《中國國民黨史大辭典》（合肥：安徽省人民出版社，1993年），頁458、535、552。相關人士主要的政治經歷與背景，筆者透過與陳在俊先生的訪談進行了確認，陳在俊訪談，2000年12月24日。有關第六屆與第七屆的黨中央職務的處理與表1-6相同。

而擔任中央改造委員會的委員之中，CC派的核心人物有張道藩與谷正綱、記者胡健中；陳誠與袁守謙同時也是黃埔系；太子派有屬於三青團系統的蔣經國與鄭彥棻；官邸派有曾任蔣介石秘書的蕭自誠與沈昌煥、記者曾虛白等。其他還有與大老于右任關係密切的谷鳳翔、自由主義者陳雪屏、三民主義理論家的崔書琴、與蔣介石同鄉的地理學家張其

昀、台灣出身的連震東。地方派系出身者只有郭澄，他是屬於李宗仁代總統期間擔任行政院長卻支持蔣介石的閻錫山的直系，但地方派系只有閻錫山的山西派系統留在權力中樞，其餘的地方派系人士不是被選為閒職的中央評議委員，就是被迫引退。

當中的胡健中、崔書琴、曾虛白、蕭自誠、郭澄、連震東、谷鳳翔原本在黨內沒有任何勢力，甚至在「改造」時期也沒有辦法建立自己的權力基礎，甚至除了當選候補中央委員的谷鳳翔，其餘人士在七全大會時都沒有當選中央委員、候補中央委員、中央評議委員、候補中央評議委員，其他9位改造委員在七全大會都當選了中央委員。因此可以判斷這些記者、學者、親信等人在改造委員會應該是扮演智囊、顧問的角色。

如果從國民黨與國府體制內的各個組織的代表性來看，可以發現一件值得觀察的問題點，那就是中央改造委員會的成員，幾乎侷限於蔣介石個人的親信或少數實力派人士。當時擔任行政院長的陳誠雖然名列改造委員，但是當時代理立法院長，之後也正式就任立法院長的劉健群並未獲選（不過張道藩在1952年當選立法院長），台灣省主席吳國楨則是獲選中央評議委員，但前面已經提及，中央評議委員幾乎都是過去黨的重量級幹部，僅擔任過第六屆候補中央執行委員的吳國楨在當中只能算是輕量級人士。省參議會議長黃朝琴沒有入列，而是擔任秘書長連震東獲選。而且當時黨員有接近半數是軍警人員，但他們沒有任何代表被選為中央改造委員（請參閱第五章）。雖然可以我們由此解讀為蔣介石尊重陳誠與吳國楨，但如果從體制內的各個組織的代表性與重要性來看，我們也可以發現蔣介石並沒有考慮這點，而是選擇了極少數的實力派與親信擔任改造委員。同時因為中央改造委員幾乎都是蔣介石個人的追隨者，我們可以判斷，蔣介石可能是意圖緩和黨內的不滿，才會先公布中央評議委員。

特別是從國民黨與台灣社會之間的關係來考量的話，可以發現這份名單有一個嚴重的問題，那就是輕視台灣出身的人士。正如前面所述，

蔣介石決定推動「改造」時，宣布將提名 15 到 25 名中央改造委員，但實際上只提名了 16 人，當中只有連震東一人是台灣人。實際上如果多提名幾位台灣出身人士，不但不會影響國民黨在台灣的地位，反而有可能讓國民黨較為容易統治台灣。可是包括前面提到的台灣省臨時省議會議長黃朝琴、立法院副院長黃國書、前三青團台灣區主任李友邦等台灣人菁英不僅沒有人被提名為中央改造委員，也沒有人被提名為中央評議委員。中華人民共和國建國時，中共大量提名了包括前國民黨黨員在內的非中共黨員人士進入全國政治協商會議等機構，讓其擔任各種委員會的「副手」。反觀蔣介石在內戰敗北，卻選擇了與中共完全相反的方式進行「改造」。「改造」時期的黨中央人事也被稱是為了革命的前衛黨組織，而這種對「領袖」絕對服從的少數菁英主義，正是過去孫文成立中華革命黨時採取的作法。

不只是中央改造委員會，中央黨部被視為是總裁的左右手，但蔣介石也大幅調整了中央黨部各組、各委員會的組織架構。例如幕僚機構過去使用了「組織部」、「社會部」等名稱，這些都是依照其任務分配所冠以的名稱，如圖 1-1 所示，「改造」以後，這些部門都改成如「第一組」等數字編號方式的稱呼，由於軍隊內部的幕僚組織經常使用數字編號的方式稱呼，這種稱呼方式顯然是參考了以軍人為主的三青團的建制。¹²⁷ 也有研究認為，蔣介石打算在臨時全國代表大會後將中央黨部以軍隊的幕僚建制方式運作，¹²⁸ 蔣介石認為：「對於軍事組織與運用方法及精神，實為一切政治法則之基礎」，而公開宣示「黨應該是一支軍隊」。¹²⁹ 黨的幕僚部門進行名稱的調整，可以視為國民黨在「改造」期間徹底貫徹了蔣介石有關組織架構人事的觀點的證明。

從表 1-8 也可以看出黨的人事在「改造」前後，實際上出現了什麼

127 三青團第二屆（1946 年以後）的中央團部組織開使用類似「第一處」的數字與名稱。劉維開編，《中國國民黨職名錄》，頁 258-259。

128 土田哲夫，〈抗戰期の国民党中央党部〉，頁 116-117。

129 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》，頁 27、83。

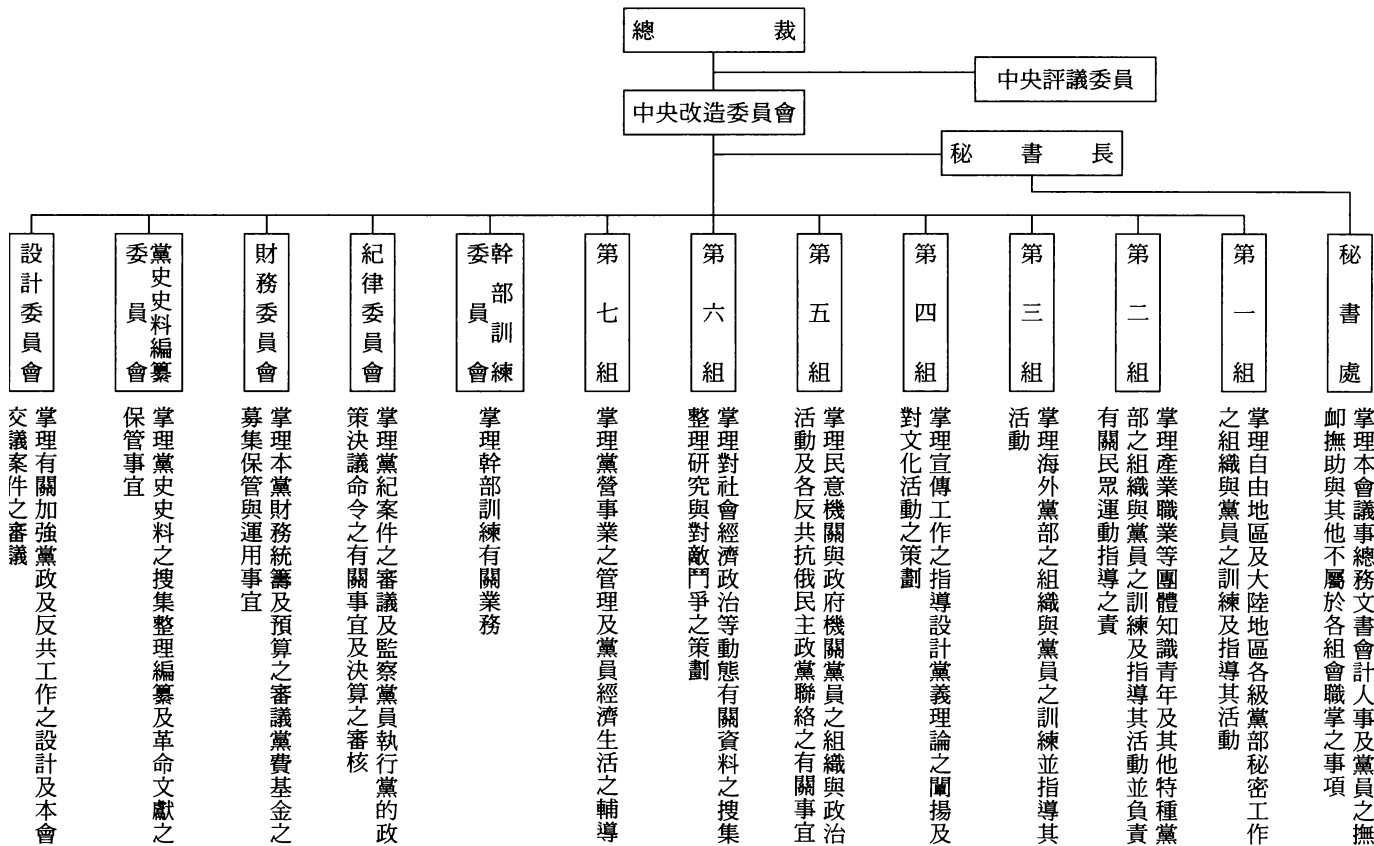


圖 1-1：中央改造委員會組織系統圖

出處：〈中央改造委員會組織系統表〉，中改會第 2 次紀錄，1950 年 8 月 8 日（黨史館藏，6.42/2.2）。

樣的變化。在「改造」之前，中央黨部絕大多數的一級正副主管是屬於CC派的人士，但是CC派在「改造」後只有極少數人留在中央黨部。「改造」時期的一級正副主管之中，扣除不明的人士，人數大約有41人，但當中CC派只有6人，而且扣除兼任中央改造委員的第二組主任谷正綱，其他5人都是副主管。雖然之中的王星舟擔任了主管組織與訓練的第一組的第一任副主任，但王星舟同時也是與三青團的有關人士，王星舟以外的其他4人都沒有被賦予重要職務。由此可知，過去在中央黨部擁有極大的影響力的CC派，在「改造」時其影響力可以說幾乎被徹底弱化。其他的正副黨務主管之中，黃埔系掌握了2個主管職、4個副主管職，部分同時參與CC派的三青團相關人士也掌握了5個一級主管職、6個副主管職，而這11名三青團相關人士之中，個人關係與陳誠接近的人士有2名，蔣經國派扣除蔣經國本人則有3名。黃埔系與三青團成員可以說一口氣躍升為黨內最大勢力。另外在1950年12月的時間點，扣除黨幹部，中央黨部各部門的黨工共有282人，¹³⁰由於資料上的限制，難以完全確認這些黨工所屬的派系，但因為確認了黨高層與一級正副主管的派系屬性，已經足以了解這些部門的運作方向，所以應該不需要再對這些黨工進行更細部的確認。¹³¹此外，中央黨部的職員人數在1945年12月底的時間點達到了2002人，282人的數字代表了國

130 〈中央改造委員會各處組會工作人員任用名冊〉，中改會第68次紀錄，1950年12月27日（黨史館藏，6.42/8.8）。

131 除了這些與派系體系相關的人士變化，觀察中央黨部全部一級主管的經歷，可以發現只有1人曾經擔任過副組長、5人曾經擔任過次長級官員。由於中央黨部一級主管在「改造」以前的位階等同於副組長、省主席級，甚至也有過副組長經驗人士被任命為組的幹事層級幹部，所以從這個比較可以斷言黨的人事系統出現了很大的變化。會出現這樣的變化，就是因為三青團系統掌握黨務系統後推動了人事的年輕化，加上政府在憲政實施後的地為提高，成為公務員必須經過更嚴格的手續，黨工的地位被認為因為憲政與「改造」的實施而大幅衰退。筆者訪談鄭聖樑（1997年9月6日）。鄭聖樑曾經在1950年代擔任國民黨澎湖縣黨部主任委員、中央設計考核委員會總幹事等黨職，今後表記為：鄭聖樑訪談，1997年9月6日。

民黨的黨工在 5 年內減少了約 86%，¹³² 因此我們可以判斷，CC 派黨工幾乎全部離職，中央黨部則因為包括人際關係在內的各種因素而重新改組，擁有三青團背景的職員成為了核心。

表 1-8：「改造」時期中央黨部一級主管、副主管

職務	姓名	籍貫	出生年	主要政治經歷與背景
秘書長	張其昀 ⁽¹⁾	浙江鄞縣	1901	浙江大學史地系主任、中央政治學校教授、考試院考試委員、中央改造委員。地理學者。
	周宏濤 ⁽²⁾	浙江奉化	1916	軍事委員會委員長侍從室秘書、國府秘書、總統府秘書、總裁辦公室第 6 組副組長。蔣介石的親信。
副秘書長	谷鳳翔 ⁽³⁾	察哈爾龍關	1907	察哈爾省警官學校政治教官、監察委員、中央改造委員。于右任派。
	陳雪屏 ⁽⁴⁾	江蘇宜興	1901	教育部政務次長、國民黨中央青年部長、台灣省教育廳廳長、中央改造委員。自由主義者。
第一組 主任	王星舟 ⁽⁵⁾	遼寧海城	1902	國民黨中央組織部主任秘書、三青團中央監察會監察、國民大會代表。CC 派。
	胡軌 ⁽⁶⁾	江西萍鄉	1903	中央軍校特別黨部書記長、三青團江西支團幹事、中央幹部學校副教育長。黃埔系（第 4 期）、蔣經國派。
	鄧傳楷 ⁽⁷⁾	江蘇江陰	1912	上海法學院教授、江蘇省黨部委員、中央青年部委員、台灣省教育廳廳長。蔣經國派。
第二組 主任	谷正綱 ⁽⁸⁾	貴州安順	1902	中央組織部副部長、浙江省黨部主任委員、國民黨中央社會部部長、行政院社會部長、中央改造委員。CC 派。
	張明 ⁽⁹⁾	○○○○	不明	政治工作幹部。黃埔系（期別不詳）。
	梁永章 ⁽¹⁰⁾	山東東平	1911	上海市電話工會理事長、上海市六大公用事業聯誼會主席。
	羅才榮 ⁽¹¹⁾	四川瀘縣	1910*	三青團陪都支團書記、重慶市參議員、青年服務團副團長、國軍黨部防守區政治部主任。三青團。黃埔系（第 10 期）。

¹³² 土田哲夫，〈抗戰期の国民党中央党部〉，頁 134。

第三組	主任	鄭彥棻 ⁽¹²⁾	廣東順德	1902	中山大學法學院院長、三青團中央宣傳處處長、國民黨中央秘書長、立法委員、中央改造委員。三青團、蔣經國派。
	副主任	李樸生 ⁽¹³⁾	廣東廣州	1896	廣東省黨部書記長、中央海外部主任秘書、廣州市地政局局長、僑務委員會副委員長。
		吳春晴 ⁽¹⁴⁾	福建南安	1908*	國民黨6期中央執行委員、福建省黨部副書記長、立法委員。與鄭彥棻關係接近。
第四組	主任	曾虛白 ⁽¹⁵⁾	江蘇武進	1895	國民黨國際宣傳處副處長、新聞局副局長、中國廣播公司副總經理、中央改造委員。夫人派（官邸派）。
		陶希聖 ⁽¹⁶⁾	湖北黃岡	1899	北京大學教授、中央日報總主筆、立法委員、總裁辦公室第5組組長。官邸派（元改組派）。
		蕭自誠 ⁽¹⁷⁾	湖南邵陽	1907	蔣介石的侍從秘書、三青團中央監察、中央日報副社長、中央改造委員。夫人派（官邸派）。
	副主任	沈昌煥 ⁽¹⁸⁾	江蘇吳縣	1913	中山大學教授、外交部禮賓司長、行政院新聞局長、總裁辦公室第四組副組長、中央改造委員。夫人派（官邸派）。
		蔣君章 ⁽¹⁹⁾	江蘇崇明	1905	中央政治委員會秘書、中央日報主筆、行政院新聞局主任秘書、總裁辦公室第5組副組長、陳布雷的秘書、蔣介石的親信。
		李士英 ⁽²⁰⁾	河南尉氏	1912	中央軍校長特訓班畢、總裁辦公室秘書、國防部總政治部組長、黃少谷的親信。
許聞淵 ⁽²¹⁾	浙江海寧	1911	浙江省政府秘書、國防部少將秘書、中國力余社常務理事。		
第五組	主任	袁守謙 ⁽²²⁾	湖南長沙	1903	軍事委員會特別黨部書記長、三青團副書記長、國防部政務次長、中央改造委員。黃埔系（第1期）。
	副主任	張壽賢 ⁽²³⁾	江蘇武進	1905	國民大會秘書處長、內政部次長。老黨工、
		郭驥 ⁽²⁴⁾	浙江龍泉	1911	三青團中央團部人事組長、湖北省政府人事處長、國民大會代表、台灣省警備總司令部辦公室主任、東南軍政長官辦公室主任。陳誠派。
第六組	主任	唐縱 ⁽²⁵⁾	湖南酃縣	1905	駐德陸軍武官、軍事委員會軍事委員長侍從室組長、內政部政務次長、警察總署署長、國防部保安局局長、總裁辦公室第5組副組長。軍統、黃埔系（第6期）。
	副主任	徐晴嵐 ⁽²⁶⁾	四川萬縣	1906*	中山大學（蘇聯）畢業、中央設計局秘書處長、省政府委員、台灣水產公司經理。政學系（前中共黨員）。

第七組	主任	郭澄 ⁽²⁷⁾	山西陽曲	1907	三青團山西支團部幹事長、山西省黨部主任委員、中央改造委員、閻錫山派（山西派）。
	副主任	朱國材	○○○○	不詳	不詳。
		陳漢平 ⁽²⁸⁾	湖南長沙	1906	湖北省政府主任秘書、中央銀行桂林分行總經理、財政廳長。與俞鴻鈞關係接近。
紀律委員會	主委	李文範 ⁽²⁹⁾	廣東南海	1884	廣東省同盟會會長、立法院秘書長、司法院副院長、中央評議委員。老革命黨、廣東派。
	副主委	狄膺 ⁽³⁰⁾	江蘇太倉	1895	國民黨中央黨部秘書長、中央監察委員會秘書長、立法委員。老黨工（CC派）。
幹部訓練委員會	主委	蔣經國 ⁽³¹⁾	浙江奉化	1910	三青團中央幹校教育長、青年軍總政治部主任、國防部總政治部主任、中央改造委員。蔣經國派領袖。
		萬耀煌 ⁽³²⁾	湖北黃岡	1891	國軍第25軍軍長、陸軍軍官學校教育長、湖北省政府主席、中央訓練團教育長、革命實踐研究院主任。陳誠派（保定軍校畢業）。
	副主委	沈祖懋 ⁽³³⁾	浙江桐鄉	1905*	東吳大學訓育主任、國民黨6期中央執行委員、國民大會代表。三青團。
		任覺五 ⁽³⁴⁾	四川灌縣	1900	中國日報社社長、三青團中央幹事、四川省教育廳廳長、國民大會代表。老政工、黃埔系（第4期）。
財務委員會	主委	俞鴻鈞 ⁽³⁵⁾	廣東新會	1899	上海市長、財政部長、國民黨中央財政委員會主任委員、台灣省政府委員兼主席。政學系（孔宋集團）。
	副主委	趙棣華 ⁽³⁶⁾	江蘇鎮江	1904*	江蘇省政府財政廳長、交通銀行副總經理。CC派。
		徐柏園 ⁽³⁷⁾	浙江蘭谿	1904	浙江省黨部書記長、第1期國民參政會參政員、中央銀行秘書長、財政部政務次長。孔宋集團。
設計委員會	主委	陶希聖			前述。
		蕭自誠			前述。
		崔書琴 ⁽³⁸⁾	河北故城	1906	北京大學教授、西南聯合大學教授、立法委員、中央改造委員。三民主義理論家。
	副主委	蕭自誠			前述。
		李士英			前述。
馬星野 ⁽³⁹⁾	浙江平陽	1909	南京中央日報社社長、國民大會代表、政治大學新聞系主任。CC派（新聞界大老）。		

黨史會	主委	羅家倫 ⁽⁴⁰⁾	浙江紹興	1897	清華大學校長、中央政治學校代理教育長、中央大學校長、駐印度大使、總統府國策顧問、蔣介石的親信。
	副主委	洪蘭友 ⁽⁴¹⁾	江蘇江都	1900	重慶市黨部主任委員、中央社會部副部長、內政部長、國民大會秘書長。CC派。

出處：劉維開編，《中國國民黨職名錄》，頁266-272；(1) ①頁256、⑨頁140；(2) ①頁140、⑩頁496；(3) ③、⑩頁458；(4) ③、⑧頁242；(5) ①頁25、⑱頁23；(6) ①頁179、⑪頁516；(7) ①頁385、⑩頁403；(8) ③、⑦頁422；(9) ⑥；(10) ①頁228、⑮頁117；(11) ①頁457；(12) ③、⑦頁432；(13) ①頁123、⑬頁77；(14) ①92頁、⑥；(15) ③、⑥、⑩552頁；(16) ①235頁、⑦462頁、⑥；(17) ③、⑥、⑩535頁；(18) ③、②頁78、⑦頁390、⑥；(19) ①頁389、⑥、頁378；(20) ①頁101、⑥、⑮頁1275；(21) ①頁248、⑮頁1332；(22) ③、⑦頁451；(23) ②頁183、⑥、⑳頁323；(24) ①頁206、⑥、⑩頁522；(25) ④頁118；(26) ②頁154、⑥；(27) ③、⑥、⑧頁344；(28) 頁299、⑥、⑯頁330；(29) ⑤頁228、⑥；(30) ①頁69、⑥、⑧頁173；(31) ③、⑦頁485；(32) ①頁347、⑧頁7、⑯頁48；(33) ①頁79；(34) ①頁56、⑯頁245；(35) ①頁168、⑨頁85；(36) ⑥、⑫頁121；(37) ①頁221、⑧頁334、⑥、⑮頁1521；(38) ③、⑥、⑨頁158；(39) ①頁199、⑨頁109、⑥；(40) ①頁459、⑦頁428、⑥；(41) ①頁177、⑭頁23、⑥。由於從年齡反推的出生年會有誤差1年的誤差，因此標記「*」號。

3 蔣介石獨佔人事權與規則制定權

從上述黨中央的人事改組可以綜合判斷，這是國民黨的地方派系幾乎完全被排除、中央派系勢力重組的過程。特別是過去CC派的核心人士陳果夫臥病在床，也僅擔任閒職的中央評議委員；陳立夫在中央改造委員會成立前夕實質遭到「放逐」美國，之後定居於新澤西州從事養雞業。¹³³ 美國因為韓戰爆發而重啟對國府的援助，麥克阿瑟元帥（Douglas MacArthur）也前來台灣訪問，陳立夫在美援恢復與麥克阿瑟訪台之後的時間點遭到「放逐」，也被認為是「狡兔死、走狗烹」，過去擁有龐大勢力，甚至被稱為「蔣家天下陳家黨」的CC派已經完全遭

¹³³ 陳立夫在中央改造委員會成立後的1950年8月4日離開台灣，而且是在「沒有確定何時回國」的狀況下出國。〈陳立夫昨飛菲 夫人公子隨行〉，《中央日報》，1950年8月5日。陳立夫出發前夕，蔣介石並未與陳立夫見面，但陳立夫有前往官邸與宋美齡報告出國一事。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁221。

到肅清，失去了所有的重要黨職。¹³⁴ 取而代之發展成黨內主要派系的就是蔣經國派（太子派），以及以立法院「座談會派」（請參閱第二章）為核心的陳誠系，派系勢力重組也反映在中央黨部的正副一級主管人事。由此可知，蔣介石表面上呼籲消弭黨內派系，實際上卻容許蔣經國與陳誠兩名直系親信建立、發展屬於自己的新的中央派系，並且準備把黨交給蔣經國與陳誠運作。也就是說，「改造」雖然確立了「領袖獨裁型黨治」，但另一個非常重要的面向，就是同時促成了「中央派系型黨治」在「領袖獨裁型黨治」的保護傘下開始萌芽。

蔣介石在「改造」結束之後舉行的七全大會（1952年10月）連任總裁。在七全第十二次會議上，蔣介石根據修改後的黨章第44條，與「改造」時期一樣提名了48名中央評議委員，並獲得無異議通過。接著在第十五次會議時，黨代表投票選出了32名中央委員與16名候補中央委員，這個數字也遵循著「改造」時期採取的少數精銳原則。相較於派系施壓蔣介石，要求將當選人數與規畫名單增加200人的六全大會，七全大會完全沒有出現類似情況，不過據說因為候選人的要求等因素，中央委員的規劃名單在票選前夕曾經進行了數次更動。¹³⁵

蔣介石提名的中央委員與候補中央委員候選人共有數十名（推測應該是當選名單的兩倍左右），黨代表甚至沒有資格成為候選人，候選人名單也是由總裁事先決定，這樣的前例只有在1923年出現過，當時孫文直接指定了所有的臨時中央執行委員。¹³⁶ 而且這次選舉採取了記名連記式的投票方式，¹³⁷ 也就是黨代表在投票時，只能基於事先決定的候選

134 但不同於中央評議委員，由於考量到立法院的議事運作，有必要將CC派納入中央改造委員會，這點將會在第二章進行分析。

135 據說蔣經國在中央委員選舉前夕隨身攜帶這份「規劃名單」，當時擔任第六組主任的唐縱自己沒有信心能夠當選中央委員，但傳言蔣經國在投票前一天告訴唐縱「你會當選」。陳在俊訪談，2001年8月20日。

136 〈歷屆中央委員選舉情形一覽表〉，第七次全大會籌備委員會會議第14次會議紀錄，1952年9月23日（黨史館藏，7.1/26）。

137 中央委員秘書處編，《中國國民黨第七次全國代表大會紀錄》，1952年（黨史館

人名單與規畫候選人名單票進行投票，在選票上記名投票。¹³⁸ 這種投票方式與無記名投票不同，可以完全掌握投票者投給了誰。換句話說，黨中央的選舉秘書處幾乎可以完全掌握哪些人不遵從蔣介石的意志，又投給了哪些候選人。但即使有「規劃名單」，所以黨中央還是沒有辦法完全控制中央委員與候補中央委員的選舉結果，因為不可能所有的黨代表都可以記住所有規劃名單候選人的名字，¹³⁹ 加上國民黨也在當天晚上公正的徹夜進行開票作業，如果候選人為了當選而進行「選舉活動」，就有可能出現「意外當選」的情況。

這次中央委員選舉之中最令人訝異的事情，就是當選了中央委員的陶一珊自願與當選候補中央委員的俞鴻鈞交換職務；同時當選候補中央委員的俞濟時也辭退，將機會讓給了落選第一名，也是當時率領雲南反共救國軍在緬甸一帶作戰的李彌將軍。¹⁴⁰ 陶一珊當時只不過是台灣省政府警務處長；黃埔軍校第一期畢業生的俞濟時雖然是蔣介石的親信，但已長期遠離軍方核心。相形之下，俞鴻鈞是將金塊等國府的資金運到台

藏，S 036.1 7: 0 c.3），頁121。

138 黨代表是從區黨部起經由縣、省、中央各級的順序進行投票，投票人數最多、最難以操控選舉結果的是區黨部的層級，因此區黨部擁有自己的「規劃名單」，而且有些黨部的幹部也會在投票所監視投票狀況。王思誠，《曠世風雷一夢痕：九十年人生經歷見證》（台北：立華出版有限公司，1995年），頁559。可以推測各層級都擁有「規劃名單」。

139 中央委員選舉採取了無記名限制連記式的投票方式，如果有「規劃名單」，幾乎可以操控選舉結果，讓全部得人當選，但實際上投票者沒有辦法填寫自己完全不認識的人，所以據說有很多人填寫時將填寫處空白。因為七大大會時，擁有投票權的黨代表分成「自由地區」（以台灣為主）、「軍隊」、「海外」、「敵後（在中國大陸的祕密組織）」四組，每個組的代表對於自己的組非常了解，但對於其他組的候選人並不了解，這應該是出現了許多令人意外的當選人、落選人的原因。陳在俊訪談，2001年8月20日。

140 中央委員會秘書處編，《中國國民黨第七次全國代表大會紀錄》，1952年（黨史館藏，S 036.1 7: 0 c.3），頁185-188。中央委員與候補中央委員的當選名單原本沒有對外發表，後來公布的名單是進行過「更動」當選人與落選人的調整後的名單。「更動」的內容也沒有對外發表。〈本黨七大大會圓滿閉幕〉，《中央日報》，1952年10月21日。劉維開編，《中國國民黨職名錄》，頁277-278。

灣的「功臣」，七全大會後的1953年被提拔為台灣省主席的大幹部；李彌是在最前線賣命領兵與中共交戰的將領，兩人在當時對國民黨的貢獻度遠比陶一珊與俞濟時要高，中央委員與候補中央委員的「自願讓渡」，背後無疑是蔣介石的意志在主導。¹⁴¹ 選舉過程之中，無論到投票之前的狀況公正與否，開票作業本身是公正的狀況下進行，蔣介石也沒有採取如交換投票箱等小動作干預投票結果，可是經過公正的選舉而發表的當選者卻有兩人辭退當選，這個動作代表著他們「被命令讓位給預定的當選人」。

七全大會閉會後召開的第七屆一全大會上，蔣介石總裁提名了陳誠等10人擔任中央委員會常務委員，並且獲得無異議通過，¹⁴² 也就是中央委員會常務委員的人事甚至沒有經過選舉的手續，直接由蔣介石提案並無異議獲得通過。48名中央評議委員也是採取同樣的方式，由蔣介石直接提名並且獲得全會無異議通過。¹⁴³ 蔣介石甚至在日記中直接點名桂系、CC派、孔宋集團與其他派系，並使用了「七全大會最大之成就」、「乃為本黨六十年自有組織以來，空前未有之功效也」等文字，滿意自己能夠將這些派系完全排除，並且成功大幅刪減了中央評議委員與中央委員的人數。¹⁴⁴ 過去在六全大會受到派系壓力，被迫增加了200人的當選名額，但到了七全大會的時候，蔣介石不僅完全掌握中央委員會常務委員、中央評議委員的人事，也能夠改變七全大會的選舉結果，一躍成

141 根據俞濟時的回憶錄，蔣介石訓示俞濟時將席次讓給李彌。因為七全大會後的10月26日，俞濟時受到了當初自己立案的「假退役」的處分，被解除總統府戰略顧問一職，所以可以推斷蔣介石甚至有可能對俞濟時的當選非常不高興。俞濟時，《八十虛度追憶》（台北：國防部史政編譯局，1983），頁147。陶一珊的狀況則不明，但可以推測陶一珊的辭退可能也是因為同樣受到了蔣介石或者蔣介石授意者的訓示。

142 〈總裁提出：中央常務委員案〉，林養志編，《中國國民黨七至九屆歷次中全會重要決議案彙編（上）》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1991年），頁5。

143 中央委員會秘書處編，《中國國民黨第七次全國代表大會紀錄》，1952年（黨史館藏，S 036.1 7: 0 c.3），頁129。

144 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》，頁259、268-269、309。

為了具有權威的「最高領袖」。

蔣介石不僅透過「改造」掌握了黨的人事，筆者整理了中央改造委員會第400次會議之前的決議案，當中共有241項幹部政策案件、166項組織案件、105項總動員運動案件、90項調查研究案件、87項政綱及政策案件、47項黨的理論／宣傳案件、45項黨政關係案件、38項財物案件、29項紀律案件，可以發現其主要工作並非一般的政策決定，而是制定黨的幹部政策與組織等「黨治」的規則。¹⁴⁵而且這段時間，中央改造委員會可以說完全如「不分晝夜」這個成語，經常不分晝夜地進行各種規則制定的相關作業，甚至也經常在同一天內召開兩次會議。

可是令人感到訝異之處，就是蔣介石、蔣經國、陳誠等政權最核心的人士幾乎沒有出席過中央改造委員會的會議，中央改造委員會也沒有針對軍事、外交、特務、行政院的具體行政事務等政策面的議題進行過實質討論。¹⁴⁶由此可知，中央改造委員會的性質與角色與之後的中央常務委員會完全不同，與其說是黨的新權力核心機制，不如說是依蔣介石之意負責制訂黨內的制度而臨時成立的幕僚機構。¹⁴⁷蔣介石在「改造」

¹⁴⁵ 《中國國民黨改造期間工作概況圖片集》（出版社等不詳，1952年〔黨史館藏〕），頁36。中常會於中日戰爭前可以管轄「黨政」的整體政策，但中日戰爭時期開始後，相較於整體的國政，反而逐漸轉為以審議黨本身相關的問題為主，而有關行政方面由國防最高委員會決定。但國防最高委員會雖然名義上為統一領導黨、政、軍的最高機關，實質上有關軍事的決策仍然由軍事委員會負責。由此可以看出黨務、政務、軍務仍然明顯處於分工狀態，同時中常會的權限逐漸遭到弱化。土田哲夫，〈抗戰期の国民党中央党部〉，頁120。劉維開著，加島潤訳，〈國防最高委員會の組織と活動〉，石島紀之、久保亨編，《重慶国民政府史の研究》，頁32-33。

¹⁴⁶ 蔣介石鮮少出席中央改造委員會的會議，通常是由張其昀秘書長等人代理會議主席；蔣經國與陳誠的缺席率則達到八成之多。請參照：黨史館所藏的中國國民黨中央改造委員會歷次會議紀錄的出缺席部分，陳曉慧，《由上而下的革命：中國國民黨改造之研究（1950-1952）》，頁163。

¹⁴⁷ 蔣介石幾乎不出席中常會是中日戰爭時開始的慣例，根據確認到的資料，從臨全大會到六全大會為止的七年之間，蔣介石在212次的中常會之中只出席了10次，而且蔣介石多是為了讓黨幹部了解議案的重要性才出席中常會。土田哲夫，〈抗戰期の国民党中央党部〉頁122-123。

期間獨佔了黨的人事權與遊戲規則的制定權後，才召開了七全大會。換言之，蔣介石成功地透過修改黨總章（黨章）、掌握「改造」後成為一元化權力核心中樞的中央委員會人事，企圖將「改造」這個臨時性的措施所制定的規則固定化，而且獲得了成功。

（三）「改造」期間對黨的再造的嘗試

「改造」時期除了完成蔣介石的「領袖獨裁」體制之外，黨的組織「再造」到底達到了什麼樣的程度？筆者也將在本書其他章節釐清相關的問題。一般多認為，國民黨「改造」達到的成果主要有：黨組織的再造與發展、黨的組織紀律的強化、黨政黨軍關係的重組、黨幹部制度的建立、總動員運動的推動等，但其實大多數只不過是重複了國民黨在中國大陸推動過黨務改革措施。¹⁴⁸ 實際上也有人認為，CC 派與三青團出身人士在黨務運作方式的部分，其實並沒有任何明顯的差異。¹⁴⁹ 但還是有一些值得重視的變化，那麼這些措施是如何被實施？為了探討這些變化與國民黨的重生有多少關聯性，本節將從基層組織的活動內容進行分析。

1 黨員人數與黨基層組織的擴大

「改造」時期實施的黨務改革之中屬於大規模的項目，就是黨籍重新登錄與新黨員招募。所謂黨籍重新登錄，就是先將全體黨員的黨籍全部抹消，再重新進行登錄的改革，利用這個方式確定黨員所屬的系統，並且淘汰腐敗分子，讓黨組織能夠重新出發。根據〈黨員歸隊實施辦法〉第 11 條的規定，重新登錄黨籍的黨員必須要依出身地或職業加入小組，黨員參與黨的活動的前提，就是必須以小組為單位，而不能以個

¹⁴⁸ 詳細請參閱下列文獻。許福明，《中國國民黨的改造（1950-1952）：兼論其對中華民國政治發展的影響》。Bruce J. Dickson, *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties*, chap. 2.

¹⁴⁹ 鄭聖樑訪談，1997 年 9 月 6 日。

人的名義參與。¹⁵⁰

其次，新黨員的募集主要以台灣本省人與青年為對象。根據〈徵求新黨員辦法〉第3條規定：「為了符合〈本黨改造綱要（修正案）〉第4條『新黨員的招募對象主要是青年、知識分子、農民、勞工、生產者』」。¹⁵¹ 六全大會以前的黨章並沒有具體提及黨的社會基礎等內容，但國民黨過去因為失政與中共的滲透，導致許多社會各階層的人士成為反國民黨勢力，所以可以推斷，國民黨應該是基於大陸時期的經驗，決定爭取社會各階層的人士參與黨務。

組織可以依其目標分類成兩種形態。如果是追求如革命這類激進目標的組織，適合採取擁有相同信仰與意識形態的少數成員形態，以強化其成員的同質性，參與成員也會願意犧牲小我以完成目標；另一方面，如果是為了強調其在社會上扮演的角色，那麼最好是能爭取到更多的參與者，而且參與者最好是能夠來自社會各階層，才能對外強調其多元性，並且擴大其社會代表性。可是這類組織在擴大其成員的社會代表性時，必然會走向世俗化而失去了組織原有的純淨，過去國民黨也曾為了推動國家的現代化建設，降低入黨條件以大量吸收沒有參與過革命的技術人才，並增加黨員的數量，但黨組織並沒有因此而獲得強化。¹⁵²

撤退到台灣後，黨內有關追求組織的純淨性或多元性的矛盾，也體現在「革命」與「民主」這兩個原本就相互矛盾的目標。〈本黨改造綱要（修正案）〉第1條明文規定：「本黨為革命民主政黨」，蔣介石推動「改造」時，採取了孫文在1914年成立中華革命黨的模式，恢復孫文式的「領袖獨裁」，希望促使黨員對黨與領袖絕對服從，並讓黨員建

¹⁵⁰ 〈黨員歸隊實施辦法〉，中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》（台北：中央委員會秘書處，1952年〔黨史館藏，6.42/1〕），頁29-30。

¹⁵¹ 〈徵求新黨員辦法〉，中改會第39次紀錄，1950年10月18日（黨史館藏，6.42/5.9）。

¹⁵² 家近亮子，《蔣介石と南京国民政府》，頁206-211、216（家近亮子著，王士花譯，《蔣介石與南京國民政府》，頁173-178、184-185）。

立為革命事業犧牲小我的精神。¹⁵³ 換言之「反攻大陸」與過去的北伐一樣，都是革命的目標，應該採取革命政黨的組織原理，也就是紀律嚴明、少數菁英，並由黨的最高領導者與幹部完全掌握實權，屬於幹部政黨性質的組織形態。可是如果是執政黨的話，政黨發展方向應該是朝成員能涵蓋各個社會階層的多元政黨形態，如果組織發展是以因應選舉為前提的民主政黨，其屬性應該是大眾組織政黨。然後理論上「革命」能否透過「民主」來推動，本身就是一個疑問，因為民主不一定會選擇革命為達成目的的方式。所以可以判斷，「改造」所確立的「革命民主政黨」的屬性，與「反攻大陸」、實施憲政等目標存在著矛盾。¹⁵⁴

撤退到台灣的國民黨還存在著一個更深刻的問題，那就是國民黨被認為是「外來政黨」。特別是 1950 年代初期，國民黨普遍被認知為從中國大陸移居到台灣的外來（外省人）集團，沒有辦法深入台灣民間，也被本省人所厭惡。從表 1-9 可以看出，1950 年到 1960 年代時，全體國民黨黨員約有 60-74% 是外省籍人士；從表 1-10 可以了解，即使只看台灣省黨部（地方黨部），而且不包括軍隊黨部等特殊黨部，在台灣全人口屬於少數派的外省人也佔了台灣省黨部黨員的 44%-48%；從表 1-11 可以看出，如果是軍隊黨部等特殊性質的黨部，則約 9 成左右的黨員是外省人；從表 1-12 可以看出，1952 年到 1963 年之間，本省人大約 1-2% 是國民黨黨員，可是外省人大約有 30-38% 左右是國民黨黨員。也就是說，外省人有三分之一是國民黨地方黨部的黨員，但是 100 個本省人之中大概只有 1、2 人是黨員。從這個統計可以了解，國民黨被認為是外來政黨的問題是非常深刻的。有關這一點，筆者會在第二章與第

¹⁵³ 蔣介石在「改造」開始時曾經表示：「中正惟有師法民三和民十三兩次改造的精神」，因此很明顯可以看出，蔣介石是意識到過去孫文推動的國民黨改組與中華革命黨，才會推動「改造」。〈關於實施本黨改造之說明〉，中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁 930-933。

¹⁵⁴ 有關政黨屬性的部分，請參閱豬口孝等著，《政治學事典》（東京：弘文堂，2000 年），頁 211、615、683。

三章進行更詳細的分析。

表 1-9：中國國民黨黨員的省籍比率（1950-1960 年代）

年	黨員數	本省籍	外省籍
1952	282,959 (100%)	73,852 (26.1%)	209,107 (73.9%)
1954	403,260 (100%)	106,459 (26.4%)	296,801 (73.6%)
1957	509,864 (100%)	152,464 (29.9%)	357,291 (70.1%)
1958	564,784 (100%)	166,046 (29.4%)	398,738 (70.6%)
1963	667,235 (100%)	205,000 (30.7%)	462,235 (69.3%)
1969	950,993 (100%)	374,666 (39.4%)	576,327 (60.6%)

出處：龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》，頁 66。

表 1-10：中國國民黨台灣省黨部所屬黨員的省級比例（1950 年代）

年	黨員	本省籍	外省籍
1952	115,865 (100%)	64,854 (56.0%)	51,011 (44.0%)
1957	194,496 (100%)	113,058 (58.1%)	81,438 (41.9%)
1960	267,367 (100%)	138,489 (51.8%)	128,878 (48.2%)

出處：同上，頁 65。

表 1-11：中國國民黨特別黨部所屬黨員的外省／本省籍黨員比例

年	外省籍	本省籍
1952	94.4%	5.6%
1957	87.4%	12.6%

出處：同上，頁 69。

表 1-12：中國國民黨黨員的社會背景的比例

年	人口總數	本省籍人口	外省籍人口	本省籍黨員／ 本省籍人口	外省籍黨員／ 外省籍人口
1952	8,128,374	7,478,544	649,830	1.0%	32.2%
1954	8,749,151	7,983,087	766,064	1.3%	38.7%
1957	9,690,250	8,676,022	1,014,228	1.8%	35.2%
1958	10,039,435	8,943,399	1,096,036	1.9%	36.4%
1963	11,883,523	10,349,254	1,534,269	2.0%	30.1%

出處：同上，頁 68。表中的人口是根據戶口所計算出的數字，而當時的人口統計原本未納入軍人，因此這個數字不包含軍人。另外這個表的黨員數只計算了加入地方黨部的黨員，也沒有包括軍人在內。而原文原本有單純的百分比的計算錯誤，筆者將其進行修正。

2 小組活動與社會調查

國民黨並非單純利用「改造」來增加黨員的數量，也希望能夠強化基層組織。「改造」的目的，正是一口氣解決長期以來侵蝕黨的各種問題，進行黨的重整，並將黨建構成為實現「反攻大陸」的戰鬥體。在這樣的體制之中，黨的高級幹部相當於軍隊的軍官，黨幹部（黨工）相當於士官，小組的成員相當於士兵。如果沒有充分整備基層組織，無論黨的高層如何要求、命令下級，其指示與目標也無法向下深入到社會扎根，「反攻大陸」自然也無法實現。

所謂的小組，原本是區分部為了訓練黨員而將其分組成立的小團體，國民黨在大陸時期就已經建立了許多小組進行活動，但是幾乎都沒有持續發揮功能。「改造」時，修改後的黨章第 15 條明文規定黨員必須加入基層組織的小組，因此重新登錄或新加入的黨員必須加入小組接受相關的訓練。而且在「改造」開始初期的 1950 年 10 月，國民黨就制定了小組的相關規定，這顯示了黨中央對小組的重視。

小組由 5-11 人構成（之後變更為 3-11 人），都會區是以職業為主、區域為輔進行分組，鄉村則是以區域為主、職業為輔進行分組。地區性的小組依據黨員住處的地址設置，產業、職業、知識青年與相關機

關的小組則是設置於黨員服務的機關。¹⁵⁵ 小組的類型可分為六種，包括有：鄉村、城鎮、勞工、知識青年、機關、山地。根據規定，小組的活動原則是將黨的活動擴展至黨的外部，與社會、民眾的日常生活相結合，並與農會、工會、水利會、鄉鎮公所合作以擴大活動效果，同時黨員因為參與小組活動，可以在社會福利方面獲得優遇。¹⁵⁶ 設置這類規定的原因，是因為加入小組的基層黨員只是一般的農民、勞工、學生、企業主，如果黨員單方面犧牲小我卻沒有辦法獲得現實上的利益，那麼他們參與、推動小組的活動的意願可能就會降低；小組如果沒有辦法給予社會回饋，那麼黨的組織就無法向各個社會階層擴大。

與大陸時期相比，小組的訓練方式其實並沒有太大的變化，但是新增加了「當地社會動態之調查與研究」。¹⁵⁷ 原本「社會調查」是由特務機關負責，但是小組在改造時期也開始負責相關工作。小組是與社會最接近的黨組織，黨高層不僅利用小組這項工具將主義、主張、政策、紀律等黨的方針由上而下傳達，也透過小組進行社會調查，「以發現問題為著眼，以有裨於問題之解決為目的」，並且「由下而上求反映」，使長期與社會脫節的國民黨與社會接軌，可以說是一項新的嘗試。¹⁵⁸ 社會調查對國民黨而言可以說是鞏固黨的社會基礎的必要手段。¹⁵⁹ 同時社會調

155 〈小組組織規程〉，中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，頁43-44。第一組編〈政治通報第七號 小組為本黨改造的基層組織與訓練單位〉，《改造》，第6期（1950年11月16日），頁38。〈小組組織規程〉，中改會第298次紀錄，1952年2月20日（黨史館藏，6.42/31.8）。

156 中國國民黨中央改造委員會第一組編，《加強小組活動提示》（台北：中國國民黨中央改造委員會第一組，1951年〔調查局藏〕），頁1-2。

157 〈小組訓練工作綱要〉，中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，頁42-43。

158 〈黨的社會調查工作實施綱要〉，中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，頁78-79。台灣社會因為在1947年的「二二八事件」與之後的「白色恐怖」出現大量的犧牲者，對國民黨與國府有非常強烈的恐懼與反感。

159 中國國民黨中央改造委員會第六組編，《黨的社會調查工作淺釋》（台北：中國國民黨中央改造委員會第六組，1951年5月〔調查局藏，166.7 804 26939〕），頁8-9。

查也被形容成是一種促使「掌握群眾心理與主觀客觀合一」的「群眾路線」的工具。¹⁶⁰這很明顯是國民黨受到了在大陸時期的教訓，因為國民黨當時與社會脫節，最後敗給了能夠掌握、了解民眾利害關係的中共，所以對此進行了反省，為了瞭解社會到底需要什麼，而開始推動黨的社會調查工作。

小組進行的社會調查所牽涉的領域非常複雜，所以筆者想簡單介紹幾個案例。¹⁶¹例如有關政府施政方面，進行了土地改革的實施狀況，以及其對社會造成不好影響的調查；有關對黨務的要求方面，包括強烈希望盡快實現「反攻大陸」的意見、批判紀律廢弛與官僚主義、針對外省人與本省人之間的誤解以及本省人對黨和政府不信任的訴求；經濟方面的調查包括修改肥料換穀、三七五減租是否徹底實施、要求改善外省人、農民、漁民的生活；民生方面包括整修衛生設施與道路、禁止使用日文與批判本省人的風俗習慣等；治安方面，包括要求強化取締竊盜、賭博、買春與賣春，要求保釋沒有證據卻被逮捕的嫌疑犯；有關嚴正綱紀方面，包括有檢舉國軍將領與軍官濫用公務車與人際關係等等。

社會調查的結果回報的流程是：小組→區分部→區黨部→縣市黨部→省黨部→中央黨部，再由中央黨部向下指示解決方案與回覆。哪個層

160 中國國民黨中央改造委員會第六組編，《黨的社會調查》（台北：中國國民黨中央改造委員會第六組，1950年〔黨史館藏，034.62 01〕），頁3。

161 有關「改造」期間「社會調查」的資料並不完整，本書參考了下列資料：中央黨部的機關報《改造》、省市黨部的機關報《台灣黨務》、縣市黨部的機關報《北縣黨務》（台北縣）、《桃園黨務》、《澎湖黨訊》、《雲林黨務》、《南投黨訊》、《新竹黨務》、《工作通報》（彰化縣）。黨本書也參考了中央撰寫的報告書，包括：中國國民黨中央改造委員會第六組編，《黨的社會調查》，專案報告合訂本第一集（台北：中國國民黨中央改造委員會第六組，1954年〔調查局藏，166.7 804 24590 v.1 c.1〕）。中國國民黨中央改造委員會第六組編，《黨的社會調查》，問題之發現與解決 第三集（台北：中國國民黨中央改造委員會第六組，1954年〔調查局藏，166.7026 7406 24595 v.3 c.1〕）。中國國民黨中央改造委員會第六組編，《黨的社會調查》，問題之發現與解決 第四集（台北：中國國民黨中央改造委員會，1955年〔調查局藏，166.7026 7406 26468 v.4 c.1〕）。

級能夠處理的問題，就由該層級的黨組織向同級的行政部門進行溝通以解決問題，回覆的內容也包括「目前已經逐漸有所改善」、「由於財政狀況不佳，目前無法解決」等具體的內容。¹⁶² 另外許多讓當局非常難堪的現實狀況，例如軍隊的機密遭到容易外洩；在台灣推動義務役徵兵制度時，本省籍的一般民眾感嘆，國軍無論是軍人待遇、軍人家屬可以享受的福利、社會地位、紀律，都無法與日治時期相比等等，甚至也會被提報到中央改造委員會。¹⁶³

這些調查都採取了「黨內公開，黨外祕密」的原則，即使是地方黨部的機關報也屬於不對外公開的機密。而且因為是由黨員進行調查，不僅幾乎不會出現類似否定黨的領導等反體制的意見，多數要求一看就知道是來自於外省籍黨員，本省人在社會上佔多數，表達他們的心聲的內容卻相對較少。但即使如此，從前面提到的調查結果與黨的應對就可以發現，雖然程度非常有限，「社會調查」還是逐漸成一種黨用來了解、反映社會利害關係的工具。第五章會詳細分析「白色恐怖」的問題，不過即使是「白色恐怖」最嚴厲的時期，黨內還是被保證擁有一定程度的自由。

國民黨在「改造」期間頻繁的進行了「社會調查」，黨的刊物也用了很大的篇幅報導相關內容，但「改造」結束後沒多久，國民黨幾乎就沒有再實施「社會調查」的跡象。有分析認為，其中一個原因就是社會調查又重新回歸由特務組織實施。¹⁶⁴ 小組一旦失去了反映社會利害關係

¹⁶² 所有的意見不見得都是基層的小組會議所提出，但中央層級在「改造」時期針對社會調查的結果所作出的決議案超過70件。中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，索引，頁22-25。社會調查的流程圖請參閱《中國國民黨改造期間工作概況圖片集》，頁48。

¹⁶³ 〈軍政機關保密不嚴軍機外洩（黨員社會調查報告）〉、〈一般民眾對兵役問題之反映（黨員社會調查報告）〉，中改會第220次紀錄，1951年10月12日（黨史館藏，6.4-2/23.10）。

¹⁶⁴ 七全大會以後，原本屬於黃埔系掌握的第六組被蔣經國派掌握，據說這是受到政治行動委員會（請參閱第四章）強烈的影響。孫家麒，《蔣經國竊國內幕》（香港：自力出版社，1961年），頁33-34。

的功能，又變回只是一個湊人數又沒有吸引力的組織，定期的小組會議就類似中共的政治學習，只有單純接受上級的指示，缺席者也越來越多。蔣介石在「改造」後也對小組的功能進行批評：「我認為現在黨祇是把小組變成了一種形式的集會……始終還沒有能夠形成為黨的戰鬥單位」。¹⁶⁵ 包括黨的刊物也刊登了如「除去上級例行指示外，大家覺得無事可談」等批判。¹⁶⁶ 1957年的第八次全國代表大會之後，國民黨不得不面對現實而修改規定，將小組會議的舉行從每周一次改為每個月一次。黨員沒有辦法透過小組會議獲得實質利益，也沒有機會在會議中陳述自己的意見，小組會議成為了只能單純接受上級指示的會議，這也代表國民黨沒有透過小組會議每周動員黨員一次的能力。

第六組主任唐縱在「改造」期間主張由黨進行「社會調查」，並將其活性化，他曾經表示：「黨在改造以前，很多黨員都感到沒有說話的機會，對於政府的措施，看到有應興應革的事無從通過正當的方式來發表意見」，¹⁶⁷ 正是代表著其希望透過「社會調查」改善這些問題。但因為「社會調查」的中止，黨的基層組織也再度淪為與大陸時期相同的形式化、空洞化的狀態，黨的基層組織在大陸時期處於封閉、與社會脫節的狀況又再度在台灣發生。結果國民黨撤退到台灣後，還是無法克服這些過去基層組織的缺陷。

3 救國團的成立

造成黨的基層組織形式化、空洞化的另外一個因素，就是中國青年反共救國團（以下略稱為救國團）的設立與發展。「改造」時期，國民黨希望擴大在以青年知識分子為主的社會基礎，並將這點寫入黨章。國民黨將青年知識分子吸納入黨內視為是扎根台灣的另外一個方法。而

¹⁶⁵ 張其昀主編，《先總統蔣公全集》，第2冊，頁2401。

¹⁶⁶ 周化鵬，〈怎樣開好小組會議〉，《台灣黨務》，第180期（1958年7月1日），頁8-9、15。

¹⁶⁷ 中國國民黨中央改造委員會第六組編，《黨的社會調查工作淺釋》，頁15。

且青少年容易受到公共機關的教化、宣傳的影響，也非常容易透過學校組織進行動員，如果能夠掌握住青年，將可以進一步拓大組織未來的展望；反過來看，如果組織擁有未來，青年也願意加入。國共內戰期間，全國的學生運動多遭到中共系統的組織掌握，國民黨與三青團完全陷入劣勢。由此可知，國民黨應該是反省了大陸時期的失敗，才會開始推動青年工作。

救國團是在七全大會結束之後的1952年10月31日成立，一般認為，國民黨希望透過救國團完全掌控各級學校的軍訓教育、康樂性、政治性、服務性社團的活動，以深入青年層。¹⁶⁸ 青年工作原本是由中央改造委員會第二組下轄的知識青年黨部負責，但因為救國團的成立，青年工作的執行轉由救國團負責。救國團與三青團不同，不是一個明確屬於國民黨的組織，但救國團卻與黨一樣在全台灣各地的各階層擁有組織。而且各級學校的軍事訓練等活動本來應該是屬於政府主管的業務，救國團卻在沒有經過正式的立法過程下被賦予這項任務，從這方面來看，救國團是一個存在很多問題的組織。¹⁶⁹ 而最大的焦點，就是救國團根據中央改造委員會的正式決定，以「隸屬於國防部總政治部」的方式成立，¹⁷⁰ 而且國防部總政治部主任蔣經國同時兼任救國團主任，¹⁷¹ 過去三青團依附在黃埔系將領們的影響力之下，但從救國團的運作架構可以了解，象徵著台灣的未來的年輕人將活在蔣經國的影響之下。

我們甚至不需要回顧「黨團之爭」的歷史就可以了解，對黨而言，

168 龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》，頁128。

169 徐復觀，〈青年反共救國團的健全發展的商榷〉，《自由中國》，第7卷第8期（1952年10月16日）。

170 〈籌組青年反共救國團團案審查意見〉，中改會第338次紀錄，1952年5月8日（黨史館藏，6.42/35.8）。

171 蔣經國學習了蘇聯的制度重建了在台灣的政治工作制度，這點將在第四章進行詳細的討論。例如蘇聯的蘇聯列寧共產主義青年團由國防部總政治部管理，台灣的救國團由國防部總政治部管理的制度，應該就是學習蘇聯。洪陸訓，《軍事政治學——文武關係理論》（台北：五南出版社，2002年），頁316。

救國團一定會成為一個新的威脅，自由主義者也批判救國團是直屬蔣經國的「黑機關」。日後救國團出身的蔣經國追隨者，當中又以李煥為代表，在政壇不斷嶄露頭角，成為了台灣政壇的一大勢力。¹⁷² 而且救國團的多數團員雖然是知青黨部的黨員，但因為知青黨部與各地方黨部之間存在著聯繫上的斷層，與其他的黨員集團幾乎沒有任何接觸，¹⁷³ 這代表著救國團成為了單純是蔣經國個人培養自己「班底」的獨特晉升管道。由於救國團的成立，原本小組是黨的晉升管道，但這個通往中央的管道遭到大幅縮小，因此正式的黨務系統失去了對一般黨員的吸引力。

換言之，救國團的成立，相對的讓國民黨更難以給予黨員實質的利益。對年輕世代來說，反而參加救國團會比較容易獲得實質的利益。也就是說，蔣介石為了重建國民黨而推動了「改造」，但以結果論來說，可以說蔣介石等於成立了一個架空黨的新組織。相形之下，中華人民共和國的中國共產主義青年團不可能成為比中共要更有吸引力的組織。據說行政院長陳誠反對成立救國團，因為陳誠過去就是以三青團領導者的身分了擴大的自己權力基礎，如果陳誠真的反對救國團的成立，應該也是理所當然的事。¹⁷⁴ 蔣介石所推動的「改造」，只有達成了強化自身的「領袖獨裁」，造成了由「小領袖」的「小獨裁」所領導的新中央派系。對國民黨而言，即使到了台灣時期，「組織獨裁型黨治」仍然成為了一個永遠無法達到的目標。¹⁷⁵

172 李達編著，《李煥與台灣》（台北：風雲論壇出版社，1989年），頁176-182。李煥在之後歷任台灣省黨部主任委員、中央黨部秘書長等要職，最後在李登輝政權期間擔任行政院長。

173 龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》，頁131。

174 沈雲龍訪問，賈廷詩等紀錄，郭廷以校閱，《萬耀煌先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1993年），頁477-478。

175 蔣介石在「改造」結束後曾經有下面的談話。「今天一般黨員只知道省市有省市黨部，縣市有縣市黨部，鄉鎮有區黨部，各種職業有職業黨部，而各級黨部都經常開會，也都傳遞一些公文，就算是具備了黨的組織，就算黨有了他的形體，也算是一個黨是存在著」。「改造」只是建立了黨的形態，但「改造」的目標是將黨

第五節 小結

透過在本章探討國民黨在「改造」時期「黨治」的型態，我們有下列五點發現。

第一點，撤退到台灣時，蔣介石達成了其所設定的戰略目標，為了達成目標所作的布局幾乎都順利達成。蔣介石雖然在 1949 年初就已經決心撤往台灣，但並不單純是物資的撤退，而是一邊保護「法統」，也就是確保自己可以代表中國的正統政權，一邊又為了能夠實現「反攻大陸」，而計畫推動黨的重建，可以說是一個高難度的戰略行動。對蔣介石而言，1950 年 3 月 1 日恢復行使總統職務與同年 8 月開始進行「改造」，可以說是最重要的轉機。為了能夠主導自己能夠恢復行使總統職務，蔣介石必須要讓包括 CC 派在內的多數公職、黨職人員撤往台灣；為了主導「改造」，必須肅清 CC 派在內的多數公職、黨職人員，蔣介石利用韓戰爆發的危機情勢，推動了這個目標完全矛盾的戰略行動，而且獲得成功。

第二點，由於國民黨在中國大陸敗北，又撤往台灣，能夠與蔣介石的「領袖獨裁」對抗的地方派系幾乎都被消滅。國民黨的地方派系因為國民黨在國共內戰敗北，失去了自己的地盤，如果要撤往台灣，就必須面對台灣海峽這個物理、地理的阻隔，但運輸工具又由中央壟斷，來到台灣等於是被封鎖在台灣島內。地方派系的「領袖」與幹部又因為「改造」而失去黨職，或者只能擔任沒有實權的閒職。「改造」雖然是透過蔣介石強大的領導能力而得以強力推動，但地方派系在撤往台灣的過程中遭到消滅，也正是讓「改造」得以實現的外部正面條件。

第三點，「改造」造成了中央派系的勢力重組。過去中央黨部遭到 CC 派壟斷，但 CC 派的最高領導人遭到肅清，黨中央因為考量到立法

建立成為反攻大陸的思想堅定的「戰鬥體」，最後這個目標並沒有達成。張其昀主編，《先總統蔣公全集》，第 2 冊，頁 2342。

院的議事運作，CC 派才能在中央改造委員會維持住一部分的影響力。中央黨部在黃埔系與蔣經國派為主的三青團出身人士、官邸派掌控下重新出發。中央改造委員會因為只有 16 個席次，屬於少數精銳的機制，因此任命政學系與孔宋集團等其他中央派系成員擔任沒有實權的中央評議委員將其架空，使其在黨內的地位大幅滑落。黨內的派系結構因此單純化，已經不可能發生類似過去「黨團之爭」的大規模派系鬥爭。

第四點，蔣介石的權威在「改造」之後極端的上升，完成了「最高領袖」的「領袖獨裁型黨治」的領導體制。大陸時期的蔣介石不過就是一個維持各個派系平衡的相對的強人，雖然中日戰爭以後的黨章賦予其總裁獨裁的權力，但蔣介石並沒有辦法完全發揮這些權力。蔣介石在「改造」期間尋求能夠完全發揮總裁的權力，他採取的主要作法就是主導人事。蔣介石採取的人事戰略，就是一方面停止中央執行委員會等黨內既有的權力機關的權限，一方面透過自己指定的人士推舉自己為領導人，並讓自己任命符合自己需求的幹部。採取這種「領袖獨裁」的方式，使得黨幹部的選舉幾乎完全形式化、空洞化，黨內的派系鬥爭也完全消失。蔣介石進行中央改造委員會的人事規劃時，並沒有考量到各個勢力的代表性，而是採取了類似軍事組織的司令官選擇幕僚的作業方式。

第五點，即使是進行了「改造」，也無法確立「組織獨裁型黨治」體制，反而造成了「領袖獨裁」的強化、新的中央派系出現與成長，使得這個國民黨長期以來面臨的重大課題的推動陷入停滯。換言之，國民黨在「改造」之後的人事，只是從多元化的裙帶關係轉換成單純化的裙帶關係。雖然暫時因為推動組織再造、小組活動與社會調查，原本與社會脫節的黨看似有推動改善與社會各階層的關係的動向，但這些改革的本質只有停留在改變組織名稱而已，基層組織的活動也逐漸陷入停滯，而且救國團的設立與發展也導致了黨務的官方系統完全失去吸引力。

從本章的探討，我們可以了解蔣介石從「下野」開始到復職、推動「改造」為止，始終企圖推動「領袖獨裁型黨治」，最後透過「改造」

達成了這個目的。由於國民黨在國共內戰敗北後撤退到台灣，蔣介石又認可了直屬派系的「中央派系型黨治」，其「領袖獨裁」才得以確立。此外，即使進行了「改造」，黨中央與民眾脫節的問題卻依然存在，而且反而越來越深刻，對中央的派系來說，強化基層組織與擴大社會基礎代表著本省籍黨員的崛起，對於希望在台灣重新出發的他們來說，推動這類改革並不符合他們的希望，因此希望成為新的「領袖」的人物，必須利用以黨之名的「領袖獨裁」與青少年的動員，來達到其目的。

過去黨內外的「民主勢力」不僅批判蔣介石獨裁，彼此間也不斷進行了激烈的權力鬥爭，蔣介石利用了包括 CC 派在內的特務機構與這些反對自己的勢力進行政治鬥爭。可是中央派系因為中日戰爭而擴大了勢力，這次換成 CC 派因為追求民主化而開始挑戰蔣介石的獨裁權力。「民主化」的潛在受益者往往會強烈主張「民主化」，這可以說是人之常情，從「革新運動」到「改造」的政治變動，可以說是位於國民黨內有關民主與獨裁的路線之爭的延長線上。換言之，被「領袖型獨裁型黨治」涵蓋的反國民黨中央的勢力，不管其本質是什麼樣獨裁的政治勢力，都可以被視為「民主勢力」。而且是利用抗戰爆發、大陸失陷與撤往台灣的危機，採取了強化「領袖獨裁」路線的蔣介石一方獲得了勝利，不管是否真心想要推動民主化，如果要與強固的「領袖獨裁型黨治」進行民主化鬥爭並獲得成功，所謂的「和平與民主」這個外部環境是必要條件，而 1950 年代卻是一個與「和平與民主」距離遙遠的一個危機的時代。

第二章

中央的黨政關係¹

第一節 問題之所在

大家幾乎可以說是將國民黨在台灣的體制視為一黨獨裁體制，可是國民黨是如何控制政府、議會等國家機關？或者黨與國家機關之間存在著什麼樣的相互作用？有關這個問題的實證研究非常少，不明確的部分也非常多，因為探討黨政關係在各領域、各層級如何發揮影響力，以貫徹黨的人士與政策的代表性實證研究非常少。²

如果要整理有關探討國民黨與國府的黨政關係的文獻，可以從下列兩種研究途徑進行分類。第一種是「憲政理論研究途徑」，³孫文主張，

-
- 1 本書使用的「黨政關係」一詞，乃是指統治政黨與部包含軍隊與特務組織的主要國家機關之間的權力關係，主要國家機關一般是指行政院、各級政府、各級民意代表（國民大會、立法院、監察院、地方議會），但如果從廣義來看，也包括司法院與考試院。
 - 2 若林正文，《台灣—分裂國家と民主化》，頁81。
 - 3 屬於「憲政理論研究途徑」的黨政關係研究，請參照下列文獻。林桂圃，〈中國黨政關係剖析〉，中山學術文化基金董事會編，《中山學術文化集刊》，第5集（台北：中山學術文化基金董事會，1970年）。曾濟群，〈中國國民黨黨政協調制度的演變：一九四八～一九七六〉，《人文學報》，第2期（1976年7月）。許福明，〈中國國民黨的改造（1950-1952）：兼論其對中華民國政治發展的影響〉。馬起華，〈中國國民黨在黨政關係中的角色與功能〉，《近代中國雙月刊》，第52期（1986年4月）。李雲漢，〈中國國民黨遷台後黨政關係制度的演變〉，國父建黨革命一百周年學術討論集編輯委員會編，《國父建黨革命一百周年學術討論集 第四冊：臺灣光復與建設史》。沈建中，《中國國民黨黨政關係之研究》（台北：商鼎文化出版社，1996年）。

為了建設民主憲政的新國家，必須將革命建國的階段分為「軍政、訓政、憲政」三階段。這個研究途徑的前提，是主張 1948 年的憲政實施後，國民黨與國府的關係是「黨政關係是基於憲法所建立的」，採取這個研究途徑的學者，主要是從事「國史」與「黨史」研究的體制內知識分子，他們運用了一般人難以取得的資料發表了不少具有資料性價值的研究成果，例如林桂圍的論文就擁有很高的價值。

第二種是所謂「疑似列寧主義體制論」的研究途徑。「改造」後的國民黨彷彿用網將政府、議會等非黨組織包住似的，在這些機構中建布了黨組織，這種研究途徑就是透過現代政治學的方法論，希望能釐清黨組織是用什麼方式控制政府、議會的體制的研究角度。⁴

採取第一種研究途徑的研究的特徵，就是往往會強調憲政時期的黨政關係遠比訓政時期「進步」，而且認為國民黨對政府、議會進行政治指導是「理所當然」，也強調黨的指導獲得了「成功」。但這方面的研究都是將焦點放在黨與中央民意機構的關係，當中又特別重視立法院的部分，幾乎沒有談到黨與總統、行政院、考試院、司法院的關係。⁵ 同時

4 屬於「疑似列寧主義的黨國體制研究途徑」的黨政關係研究，請參閱下列文獻。Hung-Mao Tien, *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China*, chap. 4 (田弘茂著、中川昌郎訳，《台湾の政治—民主改革と經濟發展—》，第三章)。若林正文，《台湾—分裂国家と民主化—》，第二章。渡辺剛，〈レーニスト体制と疑似レーニスト体制の比較政治：中国本土と台湾における党政關係を中心として〉。Bruce J. Dickson, *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties*, chap. 2。渡辺剛，〈戦後台湾の官吏制度と党政關係—政府の「党化」と現代公務員制度—〉，《日本台湾学会報》，第2号（2000年4月）。重視中央常務委員會角色的研究，請參閱徐邦男，〈誰が決めるのか—国民党政権の政策決定機構と人事配置—〉，若林正文編，《台湾——転換期の政治と経済》（東京：田畑書店，1987年）。

5 筆者能夠查詢的範圍內，研究黨與總統的關係的文獻幾乎不存在。黨與考試院、司法院的關係的文獻，則有林桂圍在研究中央政策委員會的角色時曾經提及，但也只有一小部分。另外渡邊剛曾經進行了黨政關係與公務員制度之間的關係的研究。林桂圍，〈中國黨政關係剖析〉，頁86-96。渡辺剛，〈戦後台湾の官吏制度と党政關係—政府の「党化」と現代公務員制度—〉。

扣除黨與立法院的關係的研究，相關文獻多只有進行制度的說明，並沒有進行實證的分析。

而且正如本書序章所提到的，採取第二種研究途徑的研究主要源起於美國的學會，他們認為台灣是一黨獨裁體制，但關注的焦點是台灣的體制與列寧主義體制有何不同，主要偏向探討列寧主義體制的「不完整」，而且這些研究因為沒有使用 1990 年代的新史料，往往缺乏足夠的實證性。

筆者意識到過去的研究存在的問題點，在本章以正副總統、總統府、國民大會、五院為分析對象，盡可能嘗試描繪台灣的中央層級黨政關係的整體特徵。筆者將從以下六種角度探討「改造」所完成的中央層級黨政關係：第一，國民黨與國府的黨政關係隨著蔣介石的地位出現了什麼變化；第二，黨是如何確保對總統府與行政院進行的控制；第三，憲政實施後，國民黨與國府的黨政關係發生了什麼變化；第四，國民黨的政黨屬性是「革命民主政黨」，這個屬性的特徵如何影響了黨與中央民意機關之間的關係；第五，中央民意代表處於「不改選」的狀態，這對於黨中央、行政院、立法院之間的關係造成了什麼影響；第六，過去幾乎沒有研究探討黨與考試院、司法院之間的關係，本章將透過進行相關分析，探討國民黨、國府體制的傳統特徵。

筆者認為，透過上述的角度進行探討，將可以理解整體的 1950 年代的台灣中央層級黨政關係。

第二節 從「以黨治國」到「以黨領政」

1 「憲政時期」以前的黨政關係

正如前面所述，孫文提出了三階段的政治發展論，無論實際狀況如何，國民黨至少在形式上依據孫文的理論推動政治建設。根據林桂圃的

研究，「軍政時期」的黨政關係比較單純，黨、政、軍的大權集中在孫文一人，完全服從於孫文的領導與指揮。⁶ 如果黨與政府之間出現了需要解決的問題時，孫文在國民黨內的絕對權威扮演了非常大的角色。孫文死後，在國民政府（1925-1928年）成立初期，國民黨在中央執行委員會設置了政治委員會，負責指揮、監督國民政府，國民政府根據政治委員會的決議執行政策。

可是因為孫文去世與北伐成功，中國全國統一，國民黨開始推動「訓政」，也導致黨政關係開始出現變化。根據《訓政時期約法》第30條，「訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之」，規定了訓政時期的黨政關係是「以黨治國」。⁷ 訓政初期，國民黨在中央執行委員會設置了中央政治會議，負責指導國民政府與五院，⁸ 但根據樹中毅近年來的研究成果，實際的決策中心是在蔣介石的國民政府軍事委員會委員長南昌行營。⁹

中日戰爭在1937年爆發後，黨內的集權化進展得更快，1938年召開的國民黨臨時全國代表大會決定採取總裁制，並設置國防最高會議（後來的國防最高委員會）、三青團、國民參政會等。這是為了達成軍事目標而強化中央集權、黨的控制、民眾動員的措施，而且黨、政府、軍、三青團的最高領導人由蔣介石一人兼任，國防最高委員會則成為了進行所有黨務、政治、軍事等重要決策的一元化領導機關，加上委員也涵蓋了其他政黨的代表，所以也是一個綜合、全面的組織，但這不過只

6 林桂園，〈中國黨政關係剖析〉，頁161-162。

7 但是孫文對「以黨治國」論的想法是隨著時期而有所變化，並不是一個想法完全固定的論述，孫文的「以黨治國」論的變遷請參閱池田誠，《孫文と中国革命—孫文とその革命運動の史的研究—》（東京：法律文化社，1983年），頁395-418。

8 林桂園，〈中國黨政關係剖析〉，頁182-185。

9 請參照樹中毅，〈強い権威主義支配と弱いレーニン主義党—軍事委員会委員長南昌行營と南京国民政府の地方への権力浸透—〉，《法学政治学論究》（慶應義塾大学大学院法学研究科），第51号（2001年12月）。

是戰時的臨時領導體制。¹⁰ 正如後述，中日戰爭期間，蔣介石是以國民政府軍事委員會侍從室為中心進行決策。王奇生曾經下了定論：「名義上是以黨治政，以黨治軍，實際上是以軍統政，以軍控黨」，認為當時的情況是軍權上升、黨權下降。¹¹

2 「憲政時期」的黨政關係

訓政期間，黨與國家機關密切融合，本章探討的憲政時期，正是黨與國家機關在名義上必須明確進行區別的時期。《訓政時期約法》甚至可看到赤裸裸的規定有關國民黨的優越性的內容，除了《訓政時期約法》之外，只有在蘇聯、中華人民共和國才看得到類似規定，不過《中華民國憲法》完全不存在這類規定。所以國民黨在從訓政邁入憲政的過程之中應該放棄特權，成為一個「普通政黨」，而實際上確實因為憲政的實施，有一部分設置於政府行政部門的黨組織遭到了廢止、改組。¹²

可是要求長期享受了特權的國民黨自己放棄這些特權，現實上是很困難的，而黨政之間也自然會發生對立的狀況，最具代表性的就是蔣介石「下野」前後時期的黨政關係。例如 1948 年 12 月底，「黨務改革案研擬小組」提出了〈本黨當前組織作戰綱領草案〉，當中有關黨政關係的規定含有「以黨治國」的性質，完全不符合憲政時期的精神，相關規定內容如下。¹³

丁、黨政關係

一、參加民意機構及各級任政務官之黨員，其進退應經過黨的

10 同前注，頁 191-194。有關中日戰爭時期的黨政軍統一指揮機構的部分，劉維開的研究最為詳盡。劉維開，〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，中華民國史題第三屆討論會秘書處編，《中華民國史專題論文集》，第三屆討論會（台北：國史館，1996 年）。

11 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949 年中國國民黨的組織形態》，頁 359。

12 李雲漢、林養志編，《中國國民黨黨務發展史料：組織工作（下）》，頁 551。

13 〈本黨當前組織作戰綱領草案〉，中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁 754-757。

決定。

- 二、充實各級黨部政治委員會，遴選參加民意機構及從政黨員之學能優越者，為該會或所屬專門委員會之委員。
- 三、參加民意機構之黨員，應遵守黨的決策，使本黨政綱政策能透過民意機構，而成為民眾一致之要求。如有違反黨團規則時，由黨予以處分，情節重大者，開除黨籍，並發動黨員予以罷免。
- 四、各級從政黨員應切實執行本黨政綱政策及決議案，其任職久無成績表現者，令其辭職，由黨予以處分；經開除黨籍之黨員，本黨同志主持之機關得拒絕予以錄用。

這個草案雖然部分獲得通過表決，但並沒有成為黨改革的最終決定方案，¹⁴ 甚至還無法確定是否實際建立了這樣的黨政關係的情況下，黨內的政治議程已經轉為中央非常委員會的設置問題。¹⁵ 設置中央非常委員會的目的是：「協助李宗仁；凡政府重大政策，先在黨中獲致協議，再由政府依法定程序實施，以建立黨政關係之常軌」，¹⁶ 根據當時的政治現實來觀察，設置中央非常委員會的真正目的，毫無疑問就是黨總裁兼中央非常委員會主席的蔣介石要牽制、指導該委員會的副主席李宗仁。可是在中央非常委員會設置的前一階段，也就是蔣介石主席在政策面得以「合法」指示副主席李宗仁之前的階段，蔣介石總裁就已經拒絕了代總統李宗仁提出的人事權、軍權、財政等相關要求。¹⁷「下野」期間，

14 這份綱領草案有一部分關於黨政關係的內容並未獲得中央執行委員會常務委員會通過，而是進入重新審議的程序，但從資料並無法確認實際上是否進行了重新審議。〈二、繼續討論馬委員超俊等報告研議黨務改革方案〉，中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁759。

15 李雲漢，〈中國國民黨遷台前後的改造與創新（1949-1952）〉，李雲漢主編，《中國國民黨黨史論文選集 第五冊》，頁599-600。

16 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷七（下冊）》，頁279。

17 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷七（下冊）》，頁293。武見敬三，〈台灣をめぐる危機の原型〉，頁174-180。

蔣介石也透過親信的俞濟時發出暗號電報，繼續指揮軍隊。¹⁸

李宗仁回憶，他在擔任代總統期間，包括參謀總長顧祝同在內的國軍，完全聽從應該已經「引退」的蔣介石的指揮，根本不服從自己的命令。¹⁹ 無論法律如何規定，現實情況就是沒有「領袖」的政府，必然受到擁護「領袖」的黨的強烈牽制。²⁰

可是代總統李宗仁並非就此拱手讓步，李宗仁在何應欽辭去行政院長後，任命反蔣介石派的居正擔任行政院長，希望藉此獲得實權。根據中華民國憲法第 37 條規定，「總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署」。李宗仁就任代總統時的行政院長，是當年在副總統選舉時與李宗仁競爭並且敗選的孫科，孫科不見得服從李宗仁的指揮。只是孫科不到四個月就辭職，繼任的何應欽也不到兩個月的時間就辭職，李宗仁因此獲得了機會。根據憲法第 55 條規定，「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」，李宗仁提名高齡且會成為李宗仁傀儡的居正擔任行政院長時，立法院正好從南京轉移至廣州，桂系的「領袖」李宗仁也因此掌握了容易推動這個人事的地利之便，因為所有立法委員在 1949 年 6 月的時間點並非都在廣州，而是分散在杭州、台灣等地。不過當李宗仁決定提名居正後，「反李擁蔣」的立法委員突然在廣州集結，企圖阻止居正的人事，居正的行政院長任命案在立法院僅以一票之差被否決。結果李宗仁因為遭到「反李擁蔣」佔多數的立法院的牽制，只好被迫提名支持蔣介石，又否定與中共的「和平」的主戰派閻錫山擔任行政院長。²¹ 從這樣的案例就

18 王良卿，《動盪中的改革：中國國民黨從「革新」到「改造」，1945-1950》，頁 255-256。

19 李宗仁口述，唐德剛撰，《李宗仁回憶錄》（台北：台光印刷圖書出版事業，出版年不詳），頁 623-624。

20 蔣介石在「引退」後，仍然維持著指揮體系，理所當然的向各地的部隊進行指示。俞濟時，《八十虛度追憶》，頁 110-133。

21 劉鳳翰等訪問，梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》（台北：國史館，1995 年），頁 70。陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》，頁 293-301。

可以了解，總統如果沒有兼任黨總裁，根本無法控制行政院長與立法院，其權力也因此受到很大的限制。蔣介石就是利用了黨總裁的權威與權限，才能透過立法院與行政院架空了李宗仁身為代總統的權力。

3 「改造」後的黨政關係

那麼蔣介石恢復總統職務，推動了「改造」的時期，黨政關係又發生了什麼變化呢？首先從 1950 年 8 月〈本黨改造綱要（修正案）〉進行觀察，其詳細內容如下。²²

十一、黨政關係

二九、實行政黨政治，依主義制定政策、以政策決定人事，以組織管理黨員。

三〇、本黨各級代表大會或各級委員會為黨的政策決定機關，黨之決策，應責成從政黨員及本黨民意代表力求貫徹。

三一、黨的政策應透過民意機關及在政府服務之黨員，依法定程序構成法令及政令。黨推選黨員為政府官吏時，應以政策決定人事。黨對於政府及民意機關中服務之黨員，應從政策上領導，而不得對其法定職權予以干涉。

三二、各級政務官及各級民意機關代表本黨候選人，應依本黨法定程序產生之，由各級委員會支持其競選，並指導監督其工作。

也就是說，我們由此可以了解，相較於蔣介石復職之前，「改造」時期對於黨政關係的規定大幅降低了黨對國家機關的優越性，內容也較尊重國家機關的自律性，從蔣介石「下野」後的過程來看，採取這樣的規定的理由，可能是蔣介石判斷總裁重新兼任總統後，黨控制國家機關的必要性降低，有足夠的空間在形式上尊重憲政。

²² 〈本黨改造案〉，《改造》，第 1 期（1950 年 9 月 1 日），頁 16。

接著將透過〈中國國民黨黨政關係大綱〉，探討黨是透過什麼樣的具體方式建立了控制國家機關的形式，其重要內容如下。²³

- 二、本黨對民意機關及政府之關係，係採組織指揮黨員之原則，分別建立民意機關及政府中之黨部黨團或政治小組，使其遵從黨的決議，執行黨的命令，貫徹黨的主張。
- 三、服務民意機關及政府中之黨員，在其職務範圍內有關政策之決定及執行，應透過民意機關之黨部或黨團及行政機關之政治小組向上級黨部經常報告請求指示或提出建議。
- 四、民意機關與政府在工作進行中需要取得相互間之同意與諒解或支持與協助時，應由同級黨部透過有關之黨團黨部或政治小組溝通其意見，解決其問題。

另外當中還規定中央層級的黨政關係，「五院院長及各部會處長之為黨員者，在必要時得列席」「本黨中央政治決策之最高機構」的中央改造委員會的會議，在形成政策的過程中，「必要時得先徵詢民意代表及從政黨員之意見」。²⁴ 從這些規定可以了解，「改造」時期有關建立黨政關係的目標，並非黨直接指揮政府，而是希望建立一種相互關係，也就是由黨透過國家機關內的黨組織發揮影響力，並聽取國家機關內的重要黨員的意見。

²³ 〈中國國民黨黨政關係大綱〉，中政會第92次紀錄，1951年2月28日（黨史館藏，6.42/11.2）。

²⁴ 同前注。

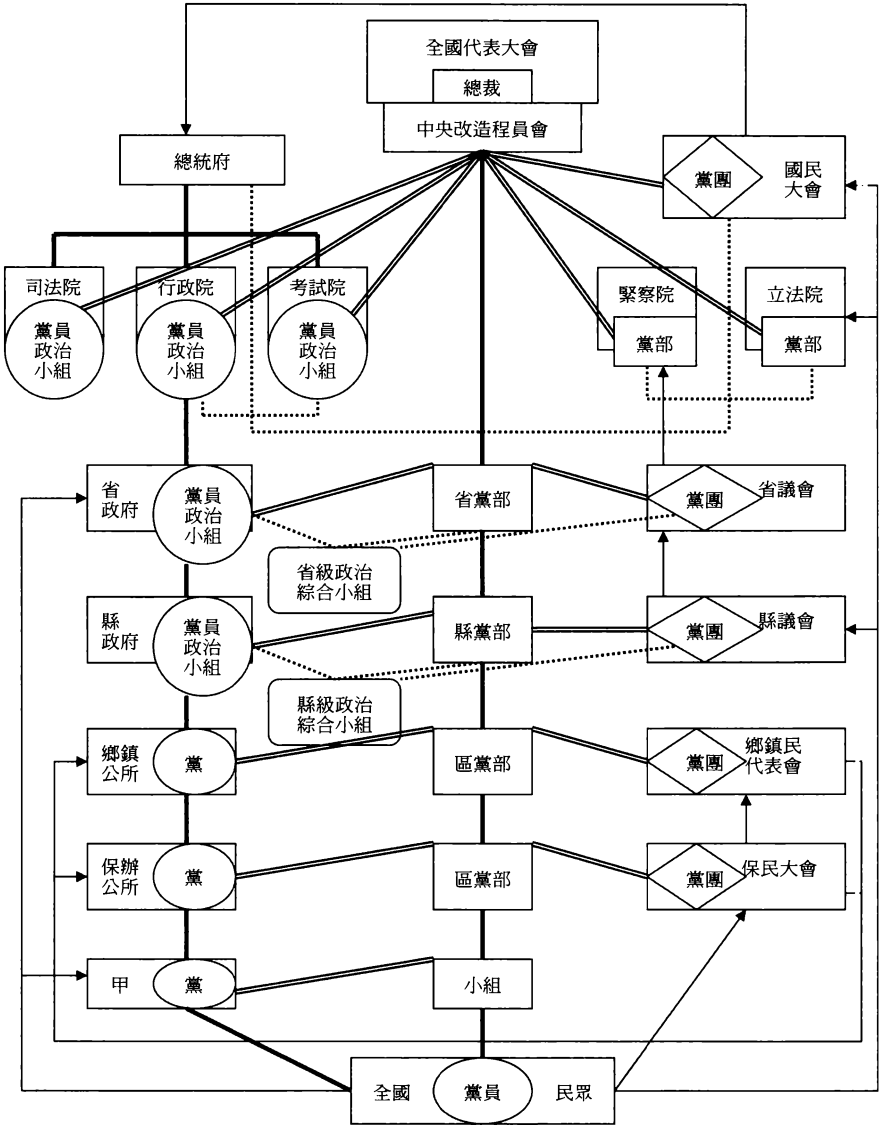


圖 2-1：各級黨部與政府、民意機關關係圖（「改造」時期）

說明：①雙重線代表各級黨部的組織管理與同層級的政府與民意機關內部的黨員之間的關係。②點線有兩種意思，第一種代表總統府與國民大會、各院之間的相互關係，第二種是代表省、縣政治綜合小組與黨、政府、民間進行聯絡的機構。③細的實線代表提名各級民意代表與各級政務官的過程。④粗的實線代表黨政組織體系。⑤院轄市與省轄市的黨政民關係以相當於省縣為基準的方式進行歸類。

出處：〈各級黨部與政府及民意機關關係圖〉，中改會第 408 次紀錄，1952 年 8 月 8 日（黨史館藏，6.42/42.8）。

從圖 2-1 可以了解，黨根據各級行政區域的劃分，建立了階層式的組織，與此並行的各級機關也設置了黨的組織，這些組織接受更上一級的組織的指揮。但這裡出現的問題，就是各級機關與相關黨組織的相互關係。單從前面提到的規定來看，黨政關係必須要尊重憲法，不能夠像訓政時期一樣直接代替政府行使政府的權限，也就是黨政之間不能是「以黨治國」的關係。²⁵「不能以黨直接指揮民意機關與政府」、「黨不能直接管理機關與政府」等文字散見於運用說明細則，就可以證明當時國民黨對黨政關係的想法。²⁶進入「憲政時期」，國民黨必須建立一個形式上的黨政關係，也就是黨組織最多就是指導從事政務的黨員（以下略稱為「從政黨員」），透過他們實現黨的政策。為了與黨直接控制國家機關的「以黨治國」進行區別，這樣的黨政關係被稱為「以黨領政」。以下將探討黨與中央層級個別國家機關之間的關係。

第三節 黨與正副總統、總統府

1 正副總統

相較於黨與其他國家機關的關係，有關黨與正副總統、總統府之間的關係在規定上較為曖昧。

第一，1951年6月發行的《中國國民黨黨政關係法規彙編》收錄了「改造」時期制定的所有關於黨政關係的法規，涵蓋了國民大會與五院、中央、省、縣市層級等相關機關，但當中並沒有關於總統府的規

25 不過現實的執行狀況，存在著包括以黨組織的名義發出公文等行為所造成的混亂，中央為了禁止這些行為而作出決議。「關於黨與從政同志間關係不正常之現象問題提請 核議案」，中改會第271次紀錄，1952年1月4日（黨史館藏，6.42/29.1）。此外，地方的「黨治」的實際情況之中也有些太過分之處遭到公開批。社論〈「地方黨治」必須立即停止〉，《自由中國》，第20卷第9期（1959年5月1日）。

26 〈中國國民黨黨政關係大綱說明〉，中改會第92次紀錄，1951年2月28日（黨史館藏，6.42/11.2）。

定。²⁷唯一提到正副總統的規定是〈中國國民黨從政黨員管理辦法〉，但也只有正副總統必須登錄為從政黨員的規定。²⁸

第二，從圖 2-1 可以了解，以總裁為中心的黨中央控制了國家機關與地方黨部，這些機關彼此之間的關係也用線來表現，但黨中央能夠直接控制的機關只有國民大會、立法院、監察院、考試院、行政院、司法院、省黨部，總統府雖然被置於次於黨中央一級的位置，但並沒有明示兩者之間的關係，從這樣的繪製可以了解，兩者的關係並不明確。

第三，與其他國家機關的黨政關係相異之處，就是國民黨顯然並沒有預設正副總統為非黨員的問題。從〈中國國民黨黨政關係大綱〉當中有關「五院院長及各部會處長之為本黨黨員者」的條文就可以了解，國民黨預設了包括五院院長與閣員等中央級官員為非黨員的問題。此外，第三章將提到有關地方的黨政關係的問題，相關的規定都以非黨員當選縣市長或擔任一級主管為前提進行規劃。但有關正副總統的部分並沒有類似的內容。這代表「改造」之後，國民黨進行制度規劃的先決條件，就是正副總統「理所當然」為國民黨員。實施憲政後的第一屆總統選舉前夕，國民黨中央曾經提出了一個構想，就是由非黨員的胡適擔任總統，蔣介石則擔任行政院長，以最高行政首長的身分掌握實權，從改造後的規定可以看出蔣介石彷彿已經忘掉了這個構想。但在〈動員戡亂時期臨時條款〉制定後，總統的權力已經獲得強化，完全凌駕了行政院長，黨的領導人如果不兼任總統，將會導致權力體系出現二元結構，所以可以說根本不需要去預想總統為非黨員的問題。

第四，雖然曾經有過同樣是國民黨員的蔣介石總裁與李宗仁代總統並立的狀況（「總裁、總統分立模式」），但相關問題顯然並沒有被列入考量。而且這是在「改造」開始前幾個月還實際存在的案例，可是非

27 中央改造委員會第五組編，《中國國民黨黨政關係法規彙編》（台北：中央改造委員會第五組，1951年〔黨史館藏，S/036.261/01（4）〕）。

28 〈中國國民黨從政黨員管理辦法〉，中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁153-155。

常委員會成立時，有關黨與代總統之間的關係為「協助之」的想法，也就是實際上「改造」時期已經沒有黨總裁「牽制和指導」正副總統的思考。

反而可能一開始就沒有預想「總統因為身為黨員，必須服從黨的意志」的問題，換句話說，總裁兼總統的蔣介石的意志，就是黨的意志，「領袖」不可能被黨組織所駕馭。這代表蔣介石已經成為了凌駕組織與制度的「最高領袖」，黨「改造」的制度規劃當然是以此為前提。由此可知，「最高領袖」蔣介石既是總裁，也是總統，也是黨的意志，並非制度決定蔣介石的權威，反而是因為蔣介石同時兼任了總裁與總統，在進行制度規劃時，只好將黨與總統的關係曖昧化，這樣的思考邏輯可能較為合理。

2 總統府

從以上的觀點可以說明，總統府只是一個服從於擔任總統的蔣介石的組織，因此黨與總統之間不需要存在任何領導與被領導的關係，是一個很自然的結論。

首先，總統府最重要的官員是秘書長與副秘書長，通常這兩項職務都是由重量級黨員擔任，秘書長與副秘書長負責篩選與總統面會的賓客，統整總統府的業務，收集與政策相關的資料提交總統，秘書長也是總統的人事與政策事務的左右手，在國府的政策決定過程扮演了重要的角色。²⁹ 新任的總統府秘書長王世杰屬於政學系，是一個擁有豐富政治經驗的官僚，他在蔣介石「下野」期間仍然追隨著蔣介石，擔任總統府秘書長之前曾任總裁辦公室設計委員（請參閱第一章），由此可知他是

²⁹ Hung-Mao Tien, *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China*, p. 115（田弘茂著、中川昌郎譯，《台灣的政治—民主改革と經濟發展—》，頁149）。陳明通以蔣介石渡台後架空政學系為前提，甚至將王世杰的後任者，也就是擔任了18年總統府秘書長的張群的人事，視為「虛懸政學系」，但這個分析有稍微過度輕視了總統府秘書長的職位。陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，頁131（若林正文監譯，《台灣現代政治と派閥主義》，頁139）。

獲得了蔣介石深厚信賴的政治人物。

其次，俞鴻鈞與徐柏園分別擔任中央銀行總裁與副總裁，中央銀行在制度上是非常重要的職務，俞與徐兩人也都擔任了總裁辦公室設計委員（請參閱第一章），但實際上中央銀行從重慶撤退時，整個組織已經陷入崩壞狀態，因此委託台灣銀行扮演國庫的角色。³⁰ 台灣銀行負責保存國府撤往台灣時運到台灣的大量金塊，同時也是台灣的貨幣發行銀行，等於是「實際的中央銀行」，所以中央銀行總裁、副總裁在中央銀行於1961年「復業」以前，只是一個空殼的榮譽職，但這並不代表俞鴻鈞與徐柏園沒有實權，因為兩人在「改造」時期兼任中央黨部財務委員會主任委員、副主任委員（請參閱第一章），之後俞鴻鈞更是擔任了行政院長，徐柏園也擔任了財政部長。

從表 2-1 可以了解，其他的總統府主要幹部絕大多數都是李宗仁代總統期間留任的幹部，這與當時的政治現實有很大的關係。正如前面所述，李宗仁如果前往台灣，蔣介石不可能復職擔任總統，台灣的政治可能會演變成李宗仁的桂系與蔣介石對立的雙頭馬車局勢。可是李宗仁滯留美國，總統府內以白崇禧為首的桂系勢力不但空等，之後還不得不參與批判李宗仁。也就是說，我們可以判斷，蔣介石留任過去的總統府幹部，是為了分裂桂系的「領袖」李宗仁和桂系、與李宗仁合作的其他勢力之間的策略。桂系過去違背黨中央的意志，支持李宗仁當選副總統，由這點就可以了解，桂系在中央民意代表機構擁有無法忽視的影響力，如果大幅調整總統府的人事並肅清白崇禧，可能會導致整個桂系動搖，特別是白崇禧選擇與蔣介石一起前往台灣，對蔣介石而言，白崇禧是分裂桂系的重要道具。

朱家驊派也在立法院擁有不能忽視的席次（請參照表 2-2），朱家

30 劉士毅口述，沈雲龍訪問，〈劉士毅先生訪問紀錄〉，中央研究院近代史研究所編，《口述歷史》，第8期（台北：中央研究院近代史研究所，1996年），頁104。國史館徵校處時政科編，《中華民國行憲政府職名錄（一）自行憲至民國六十七年五月》，頁236。

驊與蔣介石的關係雖然不見得良好，但蔣介石並沒有調整朱家驊的人事，而是將其留任。反過來說，擔任參軍長、戰略顧問委員會主任與副主任、中央研究院院長等職務的人士雖然都獲得留任，但這些職務擁有很高的社會地位，卻都是沒有實權的榮譽職。其他還包括總統府資政與國策顧問等也是屬於沒有實權的顧問職，多是由離任的前政府高官擔任。³¹

除了這些主要幹部以外，總統府的職員也扮演著重要角色。

蔣介石主持政務的總統府的前身，是國民政府軍事委員會委員長侍從室，蔣介石「下野」的後半時期，總裁辦公室等於扮演了相當於總統府的角色，第五章還會進行相關問題的詳細分析。也因此配屬在總統府的六局二室的大多數職員，都是原本在總裁辦公室的部分相關單位的人員。³²而總統府的六局二室之中，根據《總統府組織法》第13、14、16、18條規定，第三、四、六局與侍衛室的主管是由現役中將或位階與現役中將相當的行政官員，當中政治地位最重要的單位是侍衛室，特別是擔任侍衛長的軍官都是受到重視的軍人。蔣介石的侍衛、侍從們被稱為「官邸派」，當中與宋美齡關係密切者又被稱為「夫人派」。但總統府最重要的軍事幕僚是第三局局長，屬於是中將缺，一般多用國民政府時期的名稱「軍務局長」稱呼第三局局長，主要任務是負責傳達總統發出的軍事命令、處理相關文件與其他的軍務事項，與榮譽職的參軍長、參軍、戰略顧問委員會主任與副主任、戰略顧問不同，軍務局長是代表著未來能夠更上一層樓的職務。

31 Hung-Mao Tien, *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China*, p. 115 (田弘茂著、中川昌郎訳，《台湾の政治—民主改革と經濟發展—》，頁149)。

32 唐振楚編，《總裁辦公室工作紀要》，頁237-238。

表 2-1：蔣介石恢復行使總統職務後的總統府主要幹部

職務	姓名	籍貫	主要政治經歷與背景
秘書長	王世杰 ⁽¹⁾	湖北崇陽	(新任)北京大學教授，國民參政會秘書長，三青团第1期中央監察會監察，外交部長，國共談判代表。政學系。
參軍長	劉士毅 ⁽²⁾	江西都昌	(留任)保定軍官學校畢業。國府軍事委員會教育處長，國防部次長，國民大會代表。廣西派。
副秘書長	許靜芝 ⁽³⁾	浙江嘉興	(留任)國防最高委員會特務秘書。國民大會代表，總統府第1局長兼典璽官。政學系。
戰略顧問委員會主任	何應欽 ⁽⁴⁾	貴州興義	(留任)軍政部長，陸軍總司令，參謀總長，行政院長。黃埔系領袖(總教官)。
戰略顧問委員會副主任	白崇禧 ⁽⁵⁾	廣西臨桂	(留任)保定軍官學校畢業。軍事委員會副總參謀長，國防部長。廣西派重量級人士。
中央研究院院長(代理)	顧祝同 ⁽⁶⁾	江蘇漣水	(新任)保定軍官學校畢業。陸軍總司令，參謀總長，黃埔系(教官)。
國史館館長	朱家驊 ⁽⁷⁾	浙江吳興	(留任)國民黨中央執行委員會秘書長，國民黨中央組織部長，政務委員。朱家驊派領袖。
中央銀行總裁	從缺		
中央銀行副總裁	俞鴻鈞 ⁽⁸⁾	廣東新會	(新任)上海市長，財政部長，國民黨中央財政委員會主任委員，台省政府委員兼主席。政學系(或孔宋集團)。
中央銀行副總裁	徐柏園 ⁽⁹⁾	浙江蘭谿	(留任)浙江省黨部書記長，第1屆國民參政會參政員，中央銀行秘書長，財政部政務次長。孔宋集團。

出所：國史館徵校處時政科編，《中華民國行憲政府職名錄(一) 自行憲至民國六十七年五月》，頁235-236。(1) ① 841頁，③ 88頁；(2) ② 398頁，⑤ 59-116頁；(3) ② 248頁；(4) ① 266頁，④ 565頁，④ 322頁；(5) ① 7頁，④ 322頁；(6) ① 240頁；(7) ① 1219頁，④ 598頁；(8) ② 168頁，④ 596頁；(9) ② 221頁。

文獻：①山田辰雄編，《近代中國人名辭典》。

②中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。

③何廉，〈何廉回憶錄之七：簡述國民黨的派系〉，《傳記文學》，第62卷第6期，總號第373期(1993年6月)。

④郭緒印主編，《國民黨派系鬥爭史》。

⑤劉士毅口述，沈雲龍訪問，〈劉士毅先生訪問紀錄〉。

⑥陳翠蓮，〈派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相〉。

由上述內容可知，總統府當然是為了服務總統而設立的機構，總統府的職員只是被登錄為「從政黨員」，並沒有被列入後述的政治小組等黨組織細胞，因此總統府可以說實務上並沒有被列入本章探討的黨政關係架構。但唯一的例外，就是總統府秘書長也以總統府的代表參與之後成立的「中央政策委員會」（後述），被納入了黨政關係的架構。³³也因為多數的職員、幹部都是黨員，只要蔣介石總裁兼任總統，對他們來說，服從蔣介石就是服從黨，兩者之間可以說並不相互矛盾。

在探討黨與總統府的關係時不可欠缺的其他單位，就是1952年設置於總統府的非公開單位國防會議（請參閱第五章），1955年也在國防會議下設置了幾個部門，包括為了整合台灣所有情報與治安單位，而參考美國中央情報局設置的國家安全局、擔任前線的離島地區與預定在「反攻大陸」後負責佔領地行政事務的戰地政務委員會、動員委員會等。細節隨時期而有所不同，但基本上國防會議由總統擔任主席，成員包括重要閣員與國軍最高幹部，主要任務是負責審議國防政策。³⁴根據可以確認的資料，國防會議在1952年到1955年之間召開了六次會議，審議與最重要的國防政策相關的各項政策，³⁵國防會議雖然是沒有憲法依據的「黑機關」，但卻明白象徵著有關國防的重大決策中心既不是黨中央，也不是行政院，而是總統府。

33 〈中央政策委員會組織辦法〉，第八屆中常會第145次紀錄，1959年6月29日（黨史館藏，8.3/145）。

34 尤正才，《我國國家安全會議憲政定位之研究》（台北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2002年），頁69-77。

35 尤正才，《我國國家安全會議憲政定位之研究》，頁73-80。

第四節 黨與中央民意代表機關

(一) 黨與國民大會、監察院的關係

1 中央民意代表機關的「萬年國會」化

接著將討論黨政關係之中最重要的部分：黨與中央民意代表機關的關係。台灣的國府體制內相當於國會的機關有三個，都被稱為中央民意代表機關。首先是國民大會，主要的權限是選舉與罷免正副總統、修改憲法等，是國家最高政權機關；監察院擁有彈劾權與會計監察權，是國家最高的監察機關；立法院擁有議決法律案、預算案、條約案的權限，是國家最高的立法機關。

立法委員與監察委員在訓政時期是透過官選制產生，由國民政府任命。只有國民大會代表是因為以盡早進入憲政時期為前提，在 1936 到 1937 年之間經由直接選舉選出了大部分的國民大會代表。但因為中日戰爭爆發，國民大會的召開遭到中止，最後一次都沒有召開。經過許多波折後，終於在 1947 年 11 月重新舉行了國民大會代表選舉，立法委員的直接選舉也於 1948 年 1 月舉行，監察委員在 1947 年 12 月透過各省市議會、蒙古地方議會、西藏地方議會、華僑團體的間接選舉產生。但因為國共內戰爆發，中共與一部分第三勢力遭到排除，無法參加各項選舉。

1949 到 1950 年之間，中央民意代表隨中央政府撤往台灣後，其地位出現了根本的變化，那就是選區不是在台灣的中央民意代表，因為撤到台灣而失去了自己的選區，這代表著如果「反攻大陸」沒有成功，中央民意代表的將不可能定期進行全面改選。特別是當中以立法委員的任期最短，只有三年的時間，立法院在撤往台灣後立刻延長了一次任期，之後又多次延長。

如果國府只在以台灣為中心的實效支配地區舉行中央民意代表的全面改選，不僅中央民意代表機關，國府也失去在中國大陸的代表性。特

別是國府標榜「民主憲政」，堅持擁有包括外蒙古（國府在承認獨立後又取消承認，因此稱為「外蒙古」）在內的「全中國」的主權，如果失去在中國大陸的代表性，這個虛構的原則可能會因此崩解。而且最重要的一點，就是為了勝選以維持政權，國民黨勢必要提名大量的台灣本省籍候選人，也必須變更其代表全「中國」的屬性。或者是如果推動這樣的改革卻遭遇失敗，外來者性質較強的國民黨將可能會失去政權。

因此在「反攻大陸」實現以前，決定不進行中央民意代表的改選，中央民意代表實際上成為了「萬年議員」，中央民意機關成為了「萬年國會」。由於中央民意代表擁有一個特權，就是除非是現行犯，否則不能逮捕或拘禁，即使是擁有強大權力的總裁兼總統，也很難對這些中央民意代表的地位採取作為。³⁶ 而且不進行定期改選，代表著政治過程甚至不存在黨中央提名候選人的程序，所以黨中央控制國民黨籍中央民意代表的手段變得非常有限，加上國府為了維持其代表全「中國」的主張，不能缺少這些在中國大陸當選的中央民意代表。接下來筆者將就此背景因素，從制度與實際兩面分析黨與民意機關在台灣的关系。

2 黨與國民大會

國民大會原本並非常設機構，除了在總統任滿（六年）的90天前召集開會以外，就只能召開臨時會，其性質與其說是合議機關，不如說比較接近正副總統選舉人團。由於憲法第28條只規定「現任官吏不得於其任所所在地之選舉區當選為國民大會代表」，因此中央與地方政府的官員、民意代表可以兼任國大代表。但是實際上很少有人為了當選國大代表而變更選區，也幾乎找不到其他的民意代表兼任國大代表的案例。又因為國大代表是無給職，據說國民大會撤到台灣後，有許多沒有

³⁶ 會期中未經國民大會的許可，不得逮捕或拘禁國大代表，立法委員與監察委員如果未經立法院、監察院許可，不得逮捕與拘禁（《中華民國憲法》，第33條、第74條、第102條）。獨立且無名的中央民意代表較為容易獲得「許可」，但如果要逮捕、拘禁有力代表或委員，可能會導致其所屬派系的反彈，因此程序上極為困難。

其他有給職的國大代表甚至沒有像樣的住家，暫時過著像難民般的生活。³⁷

國民黨在「改造」期間於國民大會設置了直屬黨中央的黨團，但性質屬於不公開的黨組織。³⁸ 相當於國會的中央民意機關內存在政黨內部的組織是很自然的事情，因此將這個黨團的存在視為祕密，讓人感覺到很奇特，因為這就類似國會議員企圖隱瞞其所屬的黨團與參與黨團的活動。更何況大家都知道大多數的中央民意代表是國民黨員，不公開黨組織的存在是一件非常不自然的事情。可以想到的理由，可能是為了與中共鬥爭，而規定盡可能將黨組織祕密化，才會導致這樣的結果。黨團的架構如下：國大代表的人數非常多，因此首先依照省籍成立 3 到 20 人的小組，小組的組長擔任黨團的幹事會的成員；幹事會設置 11 到 15 名常任幹事，由幹事輪流擔任；黨團負責傳達、執行中央的命令，但如果發生重大問題時，由中央改造委員會（後來改組為中央委員會）召集全黨團舉行會議，或黨團直接接受總裁指示。

根據規定，包括國民大會在內所有中央民意代表機關，最終必須聽從總裁的指示。根據憲法第 44 條規定，「總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之」，但由於國民大會是選舉總統的機關，憲法並沒有賦予總統指導國民大會、協調國民大會與其他院之間的爭執的權限。由此可知，有關國民黨籍的國大代表必須接受總裁兼總統指示的規定，其實不見得符合憲法的理念，因為這成為總統以總裁的身分，對選舉自己擔任總統的機關所屬成員發揮絕對、最後的領導權。從相關規定可以明確了解，黨與國民大會的關係是黨在國民大會之上，而仰賴總裁權威的「領袖獨裁」則是「黨治」的最後保證。而且從人數來看，相較於在大陸選舉時當選的人數，撤往台灣後的

37 趙自齊口述，遲景德、吳淑鳳訪問紀錄整理，《趙自齊先生訪談錄》（台北：國史館，2000 年），頁 107。

38 〈中國國民黨國民大會黨團組織綱要〉，中改會第 70 次紀錄，1951 年 1 月 3 日（黨史館藏，6.42/8.10）。

成員人數雖然有所增減，但中央民意機構各派系仍得以存續下來，因此中央民意機構內經常發生後面會提到的小規模的反抗與派系鬥爭。

那麼國民大會的情況又是如何呢？蔣介石與黨中央原本計畫讓孫科擔任副總統，國民大會卻歷經了四輪投票，選出了桂系的「領袖」李宗仁擔任副總統。除了副總統選舉的前歷，撤到台灣後的國民大會也曾經出現過企圖修改憲法的動作，有國大代表推動透過憲法修正權（「創制複決權」）的行使，希望促使憲政體制回歸「五五憲草」的狀態。³⁹ 為什麼會有這樣的動作，因為對國民黨籍的國大代表來說，《中華民國憲法》是在制憲國民大會時透過國民黨的友黨（中國青年黨與民社黨）的合作下制定的，《中華民國憲法》的體系與最接近孫文的憲法構想的《五五憲草》完全不同。⁴⁰ 可是蔣介石拒絕在達成「反攻大陸」以前修改《中華民國憲法》的本文，⁴¹ 可能因為蔣介石的目標是希望在維持憲法所賦予統治正當性（「法統」）的完整下返回中國大陸，才會有這樣的想法。也因為不管什麼樣的名義或形式，只要能夠開會，國大代表們的發言權就會提高，也可以領到薪資。所以黨為了懷柔這些自主行動的國大代表，採取了包括於1966年設立國民大會憲政研討委員會，以及甚至可以說是「實際上將國民大會常設化」等各種妥協與利益分配。⁴²

可是國民大會基本上職權不多，召集、開會次數也很少，所以對黨中央來說不見得是一個燙手的山芋。另外國民大會第二次大會原本預定在1954年召開，因此三個中央民意代表機關內黨組織的相關規定之中，〈中國國民黨國民大會黨團組織綱要〉被列為最後一個處理，而且討論時只有少數意見提出，結果通過的內容與名稱還是與〈中國國民黨

39 雷震，〈國民大會要走到那裡去？〉，上、下，《自由中國》，第8卷第10期（1953年5月16日）、第11期（1953年6月1日）。

40 橫山宏章，《中華民國史——專制と民主の相剋》，頁186-196。

41 林桂圃，〈中國黨政關係剖析〉，頁229。

42 Hung-mao Tien, *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China*, pp. 155-156（田弘茂著、中川昌郎訳，《台湾の政治—民主改革と經濟發展—》，頁198）。

國民大會黨團幹事會組織綱要草案〉時幾乎完全相同。⁴³ 由此可知，當初黨中央對於國民大會的控制比較沒有迫切感。總統雖然是國民大會選出，但國民大會與蔣介石總統之間沒有任何對立，黨政關係也鮮少存在深刻的對立。此外，從下列案例也能了解國民大會與蔣介石的關係：國民大會 1954 年第二次大會時，國民大會決議擴大總統職權的〈動員戡亂時期臨時條款〉繼續實施；1960 年的第三次大會時，由於憲法禁止總統連任兩次，國民大會又為了蔣介石修改臨時條款，讓蔣介石得以連任。也就是說，國民大會代表與蔣介石總統的任期一致，一起成為了終身職，因此可以說國民大會代表與蔣介石總統必須維持這個共同利益，自然發展成為了一種共生關係。

3 監察院

監察院則與國民大會完全不同，屬於監察公務人員的常設機關，監察委員也不能兼任其他公職（憲法第 103 條），《中華民國憲法》沒有明文規定監察委員必須「超越黨派」，也就是沒有規定監察委員不得受特定黨派的影響，反而因為監察委員是透過地方議會の間接選舉產生，可以將其視為一定擁有濃厚的黨派色彩。換言之，多數的監察委員理所當然是國民黨員，他們又負責監察政府公務員，這樣的規定，正是《中華民國憲法》體制不可能保有行政中立的一個明顯特徵。

監察院與國民大會相同，也設置有直屬中央的黨部，也一樣不對外公開。⁴⁴ 監察委員因為只有 90 多人，人數並不多，⁴⁵ 所以由 10 到 15 人

⁴³ 〈中國國民黨國民大會黨團幹事會組織綱要草案〉，中改會第 35 次紀錄，1950 年 10 月 9 日（黨史館藏，6.4-2/5.5）。〈擬具中國國民黨國民大會代表黨部組織綱要草案及中國國民黨國民大會黨團幹事會組織綱要草案提請核議案〉，中改會第 50 次紀錄，1950 年 11 月 18 日（黨史館藏，6.4-2/6.10）。〈中國國民黨國民大會黨團組織綱要〉，中改會第 70 次紀錄，1951 年 1 月 3 日（黨史館藏，6.4-2/8.10）。

⁴⁴ 〈中國國民黨直屬監察院黨團組織綱要〉，中改會第 36 次紀錄，1950 年 10 月 12 日（黨史館藏，6.42/5.6）。

⁴⁵ 監察委員的法定人數是 223 名，當選人數為 180 名，但據推測 1950 年撤往台灣的監察委員只有 93 人。國史館徵校處時政科編，《中華民國行憲政府職名錄（一）

構成的幾個小組之上就是全體黨員大會，也就是黨部的權力中樞，組織構造算是非常單純。為了反映黨的政策，由中央改造委員會派遣委員進行協調，但總裁在必要時會直接下達指示，經過中央改造委員會決議後，監察院的黨部必須予以支持，這點與國民大會完全相同。

可是從黨的角度來看，因為監察院擁有監察公務員的權限，又是常設機關，所以遠比國民大會要更為棘手。根據黨的內部研究報告，監察院在「改造」之後還是出現了下列的小規模「造反」，讓黨感到困擾。

第一個案例是「孫立人事件」調查報告的處理問題。「孫立人事件」是總統府參軍長孫立人（前陸軍總司令、陸軍二級上將）過去的部下不但計畫發動叛亂，而且還被檢舉為匪諜，因此相關人士都遭到逮捕下獄，孫立人的後半生也幾乎處於軟禁狀態，第五章將會詳細進行討論。⁴⁶而國府成立了由陳誠擔任調查委員會主任委員的「九人委員會」進行事件的調查，並於1955年10月公布了調查報告，可是監察院國防委員會的調查小組在11月也完成了一份調查報告，而且內容與「九人委員會」的報告內容不同。根據〈黨政關係大綱〉，「在其職務範圍內有關政策之決定及執行，應透過民意機關之黨部及行政機關之政治小組向上級黨部經常報告請求指示或提出建議」，但監察院沒有向黨報告，就自己進行調查。如果公布兩份不同內容的報告書，可能導致政府失去威信，因此黨企圖阻止監察院公布調查報告。結果監察院雖然聽從了黨中央的勸告、指導，宣布延期報告書的公布，但這樣的動作反而造成了各種各樣的忖測，傷害了政府的威信。⁴⁷

自行憲至民國六十七年五月》，頁254-255。鄭牧心，《台灣議會政治40年》，頁119-120。

46 孫立人事件長期以來始終真相不明，直到2001年才確定是冤案。何國明，〈監院通過蒐證報告孫立人，郭廷亮獲平反〉，《聯合報》，2001年1月10日。

47 陳紹賢，〈改進中央黨政關係之研究〉（專題研究報告），中央委員會設計考核委員會，1957年（黨史館藏），頁5。結果監察院完成的報告經過了38年，才在1988年公開。

第二個是「國會聯合會中國小組」的成員問題。⁴⁸ 國會聯合會是由世界各國的國會的代​​表構成的國際組織。監察院主張，應該由立法委員與監察委員共同組成代表團參加這個組織，但立法院主張，應該請求大法官會議釋憲，以確定到底是監察院還是立法院才是代表國府的國會。黨中央因此出面調解，最後中常會作出決議表示：「惟我國立法院行使一般民主國家國會（議會）之基本職權，（中略）關於我國與世界各國間之國會（議會）活動，應由立法院代表參加」。可是監察院不滿中常會的決議，決定自己派出「國會聯合會中國小組」的代表團成員，監察院黨部的黨委員也為了表示抗議而辭職，這些行動導致了監察院的業務長期遭到延宕。造成糾紛的原因，可以說就是中央民意代表機關在台灣剛開始重新出發時，由哪個單位負責國會外交的部分出現了分工混亂的狀況，但基本上這也是監察院無視於黨中央的權威，提出組織本身的主張，導致黨中央與監察院的關係陷入對立，最後是大法官會議在釋憲時駁回了監察院的主張，問題才得以告一段落。

第三個是行政院長俞鴻鈞彈劾案事件。由於監察院不滿行政院長俞鴻鈞在軍公教待遇改善問題的應對，因此在 1957 年 12 月提出了對行政院長的彈劾案。⁴⁹ 所謂的彈劾，在民事上相當於起訴，彈劾案只需要 10 名監察委員就可以提出，如果彈劾成立，遭到彈劾的對象將會被移送到司法院的公務員懲戒委員會進行審議，決定是否進行懲戒處分（國民大會才能進行正副總統的罷免）。也就是說，雖然彈劾案當時還不確定是否會成立，但俞鴻鈞的威信已經受創，而被迫在彈劾案成立前辭職，事態在陳誠重新接任行政院長後才得以收拾。由於提出彈劾案的 11 名監察委員拒絕黨中央的調停，堅持提案，所以這等於是部分監察委員推動「倒閣」且獲得成功的案例。⁵⁰

48 陳紹賢，〈改進中央黨政關係之研究〉，頁 6-7。

49 陳浩，〈國民黨派系風波六十年（上）〉，頁 21-22。

50 同前注，頁 21-22。

從這些案例可以了解，由於監察院擁有監督政府的功能，而且並不見得會盲目聽從黨的指揮，證明了台灣的國府統治體制存在著限定的多元性。但相較於立法院，也有說法認為監察院對黨政關係的「惡化」所造成的影響比較少，⁵¹ 這樣的說法有三點根據，第一是權責關係，由於實施戒嚴令，國家機關的行政權擴大，當中最重要的是對立法院負責，即使監察院「造反」，影響也相對較小；第二是人數，監察委員的人數只有立法委員的六分之一，可以推測黨中央也比較容易對其進行控制；第三是產生方式，由於監察委員是透過間接選舉產生，立場可能比立法委員要較為弱勢，實際上 1973 年舉行了中央民代增額選舉時，修正了監察委員的選舉規則的部分內容，使得監察委員也面臨了隨時可能改選的風險，對監察委員來說，避免跟黨中央發生決裂才會對自己比較有利。

（二）黨與立法院關係的制度

1 「革命民主政黨」內在的矛盾性

反過來說，從上述的歸納可以了解，黨對立法院的控制才是黨政關係之中最困難的問題。蔣介石甚至曾經用「此乃數年來黨務最大之阻礙」的方式來形容立法委員黨部。⁵² 三個中央民意代表機關之中，黨中央最重視對立法院的控制，在應對上也非常有迫切感。決定中央改造委員會與中央黨部各組的組織與執掌之後，黨中央第一個著手規劃的決議案，就是規範黨與立法院之間的關係的規定，當時甚至完全沒有規劃黨與國民大會、監察院的關係的任何規定。中央改造委員會也早在 1950 年 8 月 22 日召開的第九次會議制訂了〈中國國民黨立法委員臨時黨部

51 陳紹賢，〈改進中央黨政關係之研究〉，頁 5。

52 秦孝儀編，〈總統蔣公大事長編初稿 卷十〉（台北：中正文教基金會，2003 年），頁 290。

組織綱要》，⁵³ 該綱要又經過更進一步的檢討、修正，於同年 9 月 20 日正式制訂了〈中國國民黨直屬立法委員黨部組織綱要〉。⁵⁴ 這個規定的制定時期，遠比規範黨政關係的根本架構〈中國國民黨黨政關係大綱〉、黨與國軍關係的規定都還要早，這代表著國民黨將黨與立法院的關係視為黨政關係之中最重要的一環。

立法院的自主權非常高，其他的中央民意代表機關完全無法跟立法院相比。黨中央在制定前述的立法委員黨部組織綱要的補充規定時，甚至還納入了立法委員黨部的意見傳達給總裁與中央改造委員會的內容，其他黨組織的相關規定完全看不到這種由下而上表達意見的規定。⁵⁵ 立法委員也在黨部的會議對黨中央提出下列要求：①請中央注意「民主集權」制度之運用程序樹立法治精神。②中央對立法有關之各項重大決策請尊重專家意見並多聽取本黨部同志意見政府各部會首長同志尤應與本黨部同志經常接觸交換意見。③本黨重要政策須透過立法委員同志完成立法程序者請中央運用本黨部組織綱要第八條之規定處理。④立法院討論之重要法案如中央對立委同志有所指示請先交本黨部黨員大會或小組會議研討溝通意見請勿臨時決定通知。⑤中央今後對立委同志如有所指示請顧及立法院立法之立場憲法的精神與立委之職責切忌硬性規定支持某某議案。⁵⁶

而且也有立法委員對黨部「直屬」黨中央的規程提出異議，⁵⁷ 結果

53 〈中國國民黨立法委員臨時黨部組織綱要〉，中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，頁 8-9。

54 〈中國國民黨直屬立法委員黨部組織綱要〉，中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，頁 211-212。

55 〈直屬立法委員黨部組織綱要補充事項〉，中改會第 46 次紀錄，1950 年 11 月 8 日（黨史館藏，6.4-2/6.6）。

56 〈中國國民黨直屬立法委員黨部第三次小組會議有關建議案〉，中改會第 122 次紀錄，1951 年 4 月 25 日（黨史館藏，6.4-2/14.2）。

57 〈中央直屬立法委員黨部工作績效檢討報告一件，提請 核議案〉，中改會第 157 次紀錄，1951 年 6 月 20 日（黨史館藏，6.42/17.7）。

黨中央以「強調派系門戶觀念者」為由退回提案，⁵⁸ 黨中央於 1951 年 8 月 13 日正式制訂了〈中國國民黨立法委員黨部組織規程〉。⁵⁹ 之後又花了一年左右的時間，非常仔細的向黨籍立法委員徵求意見，並且將這些意見反映在該「規程」的修正作業，⁶⁰ 反彈強烈的立法委員之中甚至有人串聯，企圖採取集體辭職的手段，⁶¹ 最後黨中央採取的折衷方案，就是〈規程〉的名稱拿掉「直屬」兩字，但在第一條留下「直屬於中央」的文字。同時原本執行黨中央交付的政策文字是以「任務」的方式表現，黨中央也將此修改為「職權」。有一部分立法委員主張立法委員黨部不應該只是黨中央的傀儡，這些文字的修正代表立法委員的意見顯然稍微受到了反映。⁶² 而相較之下，國民大會與監察院始終沒有被黨中央如此重視。

為何黨中央與黨籍立法委員會為了有沒有「直屬」兩個字而爭論？前述的監察委員黨部也有「直屬」兩字，但並沒有出現很大的爭論。這樣的爭論正突顯了國民黨身為「革命政黨」與「民主政黨」之間的根本矛盾。立法院正是國府體制之中擁有代表「議會」的地位與形式的機構，可是國府的黨政關係和西方民主主義國家的政黨與議會關係之間最大的不同，就是「議會外政黨」的組織與「議會內政黨」的組織之間的

58 〈總裁指示〉，中改會第 162 次紀錄，1951 年 6 月 28 日（黨史館藏，6.42/18.2）。

59 〈中國國民黨立法委員黨部組織規程〉，中改會第 189 次紀錄，1951 年 8 月 13 日（黨史館藏，6.4-2/20.9）。

60 崔書琴，〈論立法與黨政關係〉，中國國民黨中央設計考核委員會編，《專題研究報告彙編》，黨務類（三）（台北：中國國民黨中央設計考核委員會，1971 年〔流出資料〕），頁 97。這份史料是重新收錄了 1954 到 1955 年之間撰寫的報告書的資料集。

61 〈直屬立法委員黨部有關問題提請 核議案〉，中改會第 137 次紀錄，1951 年 5 月 23 日（黨史館藏，6.4-2/15.7）。

62 請自行相互比較〈規程〉和〈草案〉的內容。〈中國國民黨直屬立法委員黨部委員會組織規程草案〉，中改會第 120 次紀錄，1951 年 4 月 23 日（黨史館藏，6.4-2/13.10）。

架構是領導、被領導關係，⁶³黨內的研究報告也以下列文字說明了黨組織為何一直無法提升效率的原因。⁶⁴

一（前略）平日已養成其創造法律及決定政策之責任與觀念較之一般黨員有所不同，實引起其對黨之最高決策權發生興趣，因實行政黨政治之民主國家，黨的最高幹部即國會之議員，而行政之首長亦即國會之領袖，國家立法權與之決策權，集于一身亦易於運行，而吾國在行憲以後，又未便以黨統治之陳例，施於今日只能以黨的組織管理各個黨員因之立法委員本身感覺本黨過去之訓政制度，現需再予更張，而本黨改造時期亦無法另創新制，因之在黨員大會中、表達立委黨員應參預黨之最高決策，而立委黨部亦即中央之決策機構無須由中央決定政策交各委員立法遵行，因此種主張，不合於本黨之傳統精神，亦與黨章抵觸、故極易使人誤認其將黨員與立委之身分混為一談，而在事實上，事勢所趨影響所及，立委同志不以同志立場，支持黨的決議而以立委立場批評黨的政策，此實為目前即須解決之問題。

二 基於對黨的決策權認識不同而發生對中央領導之懷疑與漠視立委同志既自認為應有對黨的最高決策權，因之對中央之決策，有所非議，甚至少數對中央領導，亦加以漠視此種輕忽心理，欲求解說，唯一之理由，即立委地位較高，人數亦眾，黨政經驗豐富者有之，擅長專門學術者有之，領導一方素符人望

63 同前注，頁96。中文原文為「領導」，而筆者在日文版使用了「指導」一詞，筆者認為這裡使用的日文的指導比較接近中文原文想表達的意思，因為日文的指導含有指示與命令的意涵，民主集中制的領導與被領導關係不只包括組織內的上下關係，還包括了指導關係，也就是上級進行教導、下屬則學習上級的教導。立花隆，《日本共產黨の研究》，第一卷（東京：講談社，1983年），頁332-333。

64 〈中央直屬立法委員黨部工作績效檢討報告一件，提請 核議案〉，中改會第157次紀錄，1951年6月20日（黨史館藏，6.42/17.7）。

者亦有之、每以為集數百同志之共同討論，殊較上級黨部十數人之思慮為週詳，因此對於上級之決策，由輕忽心理而持有反對態度，此種解說，雖不無理由，然亦僅其一端，而非全部癥結之所在。

三 基於立委各員代表之利益不同與習于朝野兩黨激蕩之說遂亦有紛歧之意見，本黨自改造後，中央向本恢宏氣度，民主作風，以政策決定人事，以是非解決紛爭，個絲毫不容派系觀念之存在、但立委同志則認為代表選民之利益不同，而難趨于劃一，更以歐美政黨政治之真諦，即在于兩黨之政見競爭與政見更迭，今日立院中，雖有友黨但議席不多尚未形成在野黨的正真力量，因而感覺在一個大黨執政之時，無妨本身見仁見智之若干意見以為切磋攻錯之資，任人以意氣目之也可，以利害議之也可，甚至以派系議之也亦無不可，其不惜人言之精神如此。

四 基於小組長選舉之尚有問題，因之組內同志亦不能一致，一般小組以組長為全組核心，或因學識較高資望較隆或因能力較優經驗較富，因之組長遂同志多少能發生影響及領導作用，而立委同志之小組則不然；第一，因選舉以得票過半數當選，如卅人中，得十六票，即可膺組長之任，而其投反對票之十四人因只少一二票，至未如願，則殊未愜于懷，因之有甚大之不合作的因素與力量存在，第二，卅人編為一組，人數過多，集合匪易，除組長以敘餐方式邀約外，殊難到齊，而意見之交換，時間有限，不能容人暢所欲言，久之，遂亦出之以敷衍，即令能周諮採而意見龐雜，亦殊難集中，其弊頗大。第三，小組開會時，同志無機會發言，或不表示意見，而一到黨員大會時，則侃侃而談，甚或慷慨激昂，危言驚座，此固不僅立委黨部為然，而實以立委為尤甚。

綜上各點言之，本黨組織精神之所寄，在求其合，而立院議會辯論之所尚，則在求其分：此二者固不容混為一談，且分者終久必合，而問題則生于其「未合」之前與「求分」之始，欲求立委「在黨」與「在院」之二重人格的充分表現與截然劃分，似宜尋求一解決的辦法。

國民黨的政黨形成的過程與在議會外的多數社會主義政黨相同，都是起源於革命運動，到實施憲政後才轉型為「議會內政黨」。⁶⁵ 可是實施憲政之後，國民黨在很短的時間內失去了中國大陸，只好提出「反攻大陸」的「革命目標」進行黨的「改造」，在台灣重新出發，而這樣的結果，重新確定了國民黨的政黨屬性是「革命民主政黨」，組織原則是民主集中制。

所以黨籍立法委員既然屬於立法委員黨部，規定上就應該要服從中央改造委員會（後來改組為中央委員會）與總裁的領導，也就導致了出現所謂「黨意」與「民意」脫節的狀況，但根據後述的規定，代表總裁的「黨意」高於立法委員代表的「民意」，總裁指名的中央改造委員之中，立法院的代表只有 CC 派的重量級立委張道藩（後來擔任立法院長）。之後的中央委員會常務委員雖然建立了立法院長擔任中央常務委員的慣例，但立法院在中常會的代表也只有立法院長一人。也就是說，國民黨中央的權力結構絕對不是議會中心制。

2 立法委員黨部

根據〈中國國民黨立法委員黨部組織規程〉，立法院內設有直屬黨中央的立法委員黨部，也與其他中央民意代表機構的黨團一樣屬於不對外公開的組織。⁶⁶ 立法委員黨部的架構為：黨員大會（全體黨籍立法

⁶⁵ 有關「議會內政黨」與「議會外政黨」的說明，請參閱豬口孝等著，《政治学事典》，頁 616。

⁶⁶ 〈中國國民黨立法委員黨部組織規程〉，中政會第 189 次紀錄，1951 年 8 月 13 日（黨史館藏，6.4-2/20.9）。

委員) — 委員會 (常務委員 3 名、委員 11 到 15 名、後補委員 3 到 5 名、秘書 1 名、若干名的總幹事、幹事、助理幹事) — 各小組 (7 到 11 名)。由於立法院的工作就是負責審議許多利害關係錯綜複雜的各種法案與預算案，重要性遠比其他中央民意代表機關要高。而且立法院可以對總統提名的行政院長人事案行使同意權 (憲法第 55 條)。所以如果對行政院長的人事不滿，立法委員可以透過減少同意票數牽制行政院長，甚至可以投反對票拒絕行政院長人事案的通過，前面提及的居正的人事案就是一個案例。

正副院長候選人、委員會的常務委員、委員、候補委員由黨員互選產生，從本書第一章的分析即可了解，黨的「改造」程序是由上而下、由中央提名地方的改造委員，但立法委員黨部與監察委員黨部的改造委員是由黨籍委員互選的小組長兼任的方式產生，相較於其他黨組織可以說是例外。即使是蔣介石透過「領袖獨裁」推動了「改造」，過程中也迴避了由黨中央提名中央民意代表機構的黨務委員的方式，由此可知，「改造」雖然是由上而下的獨裁式改革，但立法院卻是一個能維持了一定民主程序的特別的機關。

換句話說，立法院隨時有可能變成違背黨中央意志的「獨立王國」，因此黨中央必須擁有能夠控制立法院的機制。根據〈中國國民黨立法委員黨部組織規程〉，如果大多數的黨員與黨中央的決定不一致，黨中央必須派遣委員前往立法委員黨部進行說明，必要時請總裁直接指示。這點與監察院、國民大會的黨團的規定完全相同，立法委員因為是國會議員，無論國會議員與所屬政黨之間的關係怎麼規定，也不會抵觸憲法的規定，但是國民黨竟然將憲法上賦予的職權不同、組織運作或性質等實態也不同的三個中央民意代表機關與黨的關係，用同樣的規定予以規範，這種形式主義的思考是一個值得注目之處。

（三）黨與立法院的實務關係：派系政治

1 立法院內的派系結構

黨雖然希望透過民主集中制的機制來控制立法院，但這個機制在實務上卻因為立法院的派系政治而無法有效運作。由於第一屆立法委員是在 1948 年 1 月透過直接選舉產生，因此當時立法院的席次等於是反映了當時的民意，也直接反映了當時「黨團之爭」的派系鬥爭結構與動向。

1948 年就職的第一屆立法委員的黨派組成大致如下。雖然有若干的民社黨、中國青年黨、無黨籍的社會人士，但國民黨掌握了絕對多數的席次。接著是當時國民黨內的派系，最大的兩個派系是 CC 派的「革新俱樂部」，以及由中央陸軍軍官學校（黃埔軍官學校）早期的畢業生、復興社、三青團出身者所構成的「新政俱樂部」（也依成員出身團體的第一個字而被略稱「黃復青」），兩個大派系彼此對立；其他的小派系包括由政學系官僚與桂系為中心的民主自由社（成員與後來的一四座談會重疊），以及人數更少的朱家驊派、民主憲政社（別名為「中社」），朱家驊派與中社是從 CC 派分裂出來的小派系，中社後來還吸納了中國青年黨等友黨籍委員。因為沒有任何一個派系達到過半數，因此各派在正副院長人事、行政院長同意權行使等問題不斷進行合縱連橫，特別是第二任立法院長童冠賢的當選，完全出乎黨中央意料，而且童冠賢支持李宗仁，也主張與中共的和平，與蔣介石的路線完全相反。立法院在大陸時期的派系政治就是如此不穩定。⁶⁷

67 立法院內的派系消長非常複雜，不同人士的回憶之間存在著若干的出入，筆者整理的過程中參考了下列回憶錄與研究文獻。蔣京訪問紀錄，《蕭贊育先生訪問紀錄》（台北：近代中國出版社，1992 年），頁 95-98。陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》，頁 272-276。沈雲龍訪問，陳三井等紀錄，《周雍能先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1984 年），頁 167-170。劉鳳翰等訪問，梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》，頁 61-90。沈雲龍等訪問，林忠勝紀錄，《齊世英先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1990 年），頁 282-

表 2-2：立法院內的黨派表（1950-54 年）

座談會派	三青團 (黃復青) (座談會)	王雋英，王廣慶，王德箴，王洽民，王竹咸，王宜馨，王子野，牛踐初，周南，張興周，劉建群，倪文亞，徐君佩，王耀漳，王汝泮，王長慧，王學超，白如初，白大誠，白建民，包華國，史宗周，石九齡，田亞丹，田誼民，田鎮南，石堅，朱點，朱紀章，朱如松，艾時，伍根華，任國榮，伍智梅，李定，李荷，李天民，李曼瑰，李漢三，李漢鳴，李郁廷，李雅仙，李慧民，李曜林，李樹滋，李清，李雨田，李繼武，沈友梅，沈之敬，沈家杰，余文傑，余富庠，余拯，宋梅村，宋憲亭，何景寮，杜均衡，成蓬一，汪秀瑞，束雲章，汪新民，邢淑嬾，延國符，林棟，林慎，林作民，吳越潮，周兆棠，吳春晴，姜佐周，房殿華，幸華鐵，范苑聲，胡淳，胡長怡，胡維藩，胡廣年，段永慶，段克武，段劍岷，封中平，姚廷芳，侯紹文，郎維漢，徐中嶽，徐銓，徐中齊，孫秉權，馬耐園，秦祖培，秦傑，高廷梓，孫金柱，師連舫，唐國楨，凌英貞，涂公遂，韋永成，郭天乙，莊靜，陳介生，陳正修，陳顧遠，陳蒼正，陳訓恣，張廣仁，張希之，張季春，梅恕曾，曹俊，張曉古，張其彭，崔學禮，崔書琴，崔唯吾，崔璞珍，梁棟，許紹棣，陶銘，陸宗騏，莫淡雲，費希平，馮正忠，黃俊，黃佩蘭，黃節文，黃煥如，黃龍先，黃通，黃建中，黃振華，程烈，程毅志，湯如炎，傅晉媛，富靜岩，雷鳴龍，賈維架，楊寶琳，楊粹，楊一如，楊覺天，楊迺儒，楊大乾，楊幼炯，董微，詹純鑑，葉叶榮，鄒志奮，趙炳琪，趙振洲，趙惠謨，趙石溪，趙家焯，趙公魯，趙自齊，漆中權，齊廉，裴存藩，滿擊雲，臧元駿，劉真，劉實，劉平，劉漢，劉崇齡，劉兆勳，劉全忠，劉明侯，劉振東，劉效義，劉博崑，劉階平，劉湘女，劉廣瑛，劉贊周，劉友琛，劉景健，蔣光亮，蔣肇周，鄭品聰，魯蕩平，滕昆田，潘廉方，潘維芳，鄧激濤，盧崇善，閻孟華，閻實甫，錢英，謝哲聲，謝星曲，謝仁釗，儲家昌，魏惜言，韓同，蕭洒，蕭贊育，關大成，羅衡，龔舜衡，達穆林旺楚克（以上 203 名）。
	朱家驊派	王孝華，王任遠，王常裕，王啟江，包一民，汪漁洋，李文齋，李公權，周慕文，張鴻學，項潤崑，楊公達，劉郁中，羅大愚（以上 14 名）。
	中社 (含友黨)	于汝洲，王子蘭，余凌雲，杜光墀，李鈺，周厚均，張明經，張金鑑，莫萱元，黃雲煥，楊一峯，楊家麟，董正之，戰慶輝，嚴廷颺（以上 15 名）。

283. 徐瑞希，《遷臺後立法院國民黨派系之研究（第五至第八十三會期）》（台北：國立政治大學政治研究所碩士論文，1989 年），第 3-4 章。趙自齊口述，遲景德、吳淑鳳訪問紀錄整理，《趙自齊先生訪談錄》，頁 86-90。

CC派	<p>王寒生，王大任，王秉鈞，丑輝瑛，方冀達，丘漢平，曲直生，吉佑民，周紹成，邱有珍，武誓彭，段焯，高語和，陳鐵夫，張希哲，陳桂清，楊一如，黃強，黃玉明，解文超，葉湖中，潘士浩，潘衍興，謝承炳，謝建華，阿不都拉（以上 26 名之後成為 CC 新中央）。</p>
CC派	<p>于心澄，于錫來，于紀夢，王述先，王羈芬，王純碧，王新衡，王鴻韶，王漢生，王冬珍，王兆民，王仲裕，王南復，王夢雲，王德溥，毛飛，牛進祿，尹述賢，石宏規，皮以書，仝道雲，牟尚齋，朱有為，朱文德，朱貫三，伍家有，江一平，安輔廷，安則法，仲肇湘，李永新，李煥之，李宏基，李秀芬，李繼淵，李琢仁，李永懋，李毓華，李郁才，李錫恩，谷正鼎，成舍我，宋述樵，杜希夷，杜荀若，狄膺，何人豪，何適，何蓋民，汪寶瑄，宋漱石，林鳴九，林炳康，林競忠，吳望伋，吳延環，吳鑄人，吳幹，吳雲鵬，吳竹銘，吳祥麟，周敏，周傑人，金養浩，邵華，祁志厚，胡鈍俞，胡健中，侯庭督，姜伯彰，相菊潭，苗啟平，洪聲，郎冰俠，姜紹謨，徐源泉，馬煥文，倪玉潔，夏景如，馬曉軍，馬俊德，馬樹禮，姬奠川，袁良驊，陳康和，陳紀滢，陳紹賢，陳紫楓，陳海澄，陳博生，陳成，陳洪，陳素，陳鐵，張貞，張一清，張大田，張九如，張寶樹，張雨生，張子揚，張道藩，張志智，張清源，張廷鏞，張鴻烈，莫寒竹，梁肅戎，陸京士，畢圍仙，商文立，許占魁，許孝炎，許紹勤，許大川，郭紫峻，郭登敖，陶堯階，郭中興，習文德，覃勤，程滄波，程福剛，彭爾康，彭善承，彭鎮寰，溫士源，黃哲真，黃國書，曾養甫，傅岩，喬鵬書，喬一凡，馮大轟，楊雲，楊致煥，楊管北，楊俊生，葉湖中，解子清，賈和甫，董其政，齊世英，趙珮，趙巨旭，趙憲文，趙祖貽，趙文藝，趙淑嘉，趙炳琪，廖維藩，劉杰，劉暨，劉誌軒，劉啓瑞，劉錫五，劉文島，劉秋芳，劉譜人，劉蘅靜，鄧玄玄，鄧青陽，鄧勵豪，德古來，桐孫，樊德潤，鄭震宇，廣祿，賴璉，穆超，霍戰一，駱啟蓮，錢劍秋，錢雲階，薛興儒，謝澄宇，謝剛傑，營爾斌，藍文徵，薩孟武，魏壽永，魏佩蘭，韓中石，韓振聲，蕭錚，譚學融，譚惠泉，羅貢華，羅霞天，寶子進，龐壽峯（以上 191 名為堅持 CC 派立場者）。</p>
一四座談會 (含友黨)	<p>王澤民，王俊，汪少倫，周雍能，袁其焜，陸福廷，陳茹玄，郭德權，張慶楨，彭醇士，孫桂籍，鄧翔宇（以上 12 名）。</p>
民社黨	<p>王世憲，金紹賢，馬書城，孫繼緒，解子清，周樹聲，蘇汝涇（以上 7 名）。</p>
中國青年黨	<p>左舜生，李璜，李公權，余家菊，冷彭，林可璣，徐漢豪，陳祖貽，曾琦，劉子鵬（以上 10 名）。</p>
不明、無黨籍、其他	<p>文群，王孝英，王孟鄰，王開化，王漢倬，王升庭，王健海，王化民，史敏濟，白瑜，冉寅谷，朱啓明，朱世龍，朱延豐，宋宜山，宋垣忠，何佐治，任培道，李炳瑞，李東園，李薊蘅，李應生，李祖謙，李慶慶，呂雲章，沈沅，何正卓，周天賢（桂系），周庭和，邵鏡人（桂系），孟廣厚，杭嘉驥，林樹藝，胡秋原，俞松筠，唐嗣堯，馬木齋，馬乘風，馬潤庠，馬濟霖，夏馥棠，徐宏玉，徐百川，柴春霖，夏濤聲，孫慧西（前中共），梁朝威，陶希聖，陳翰華，陳衡，陳逸雲，陳際唐，陳錫珖，陳壽民（廣西派），張超良，張光濤，張翰書，湯汝梅，曾彥，曾華英，程琇，喻孝權，黃仲倫，費俠（前中共），楊一如，楊中華，楊崇瑞，楊適生，解子清，愛美娜，雷殷（桂系），趙連芳，趙允義，榮照，廖競存（桂系），潘朝英，蔡自聲，劉志平，劉明朝，劉楚材，劉聖斌，劉我英，劉仲平，劉百閔，錢納水，盧宗濂，韓玉符，蕭文鐸，羅萬偉（以上 89 名）。</p>

出處：立法院立法委員名鑑編輯委員會編，《第一屆立法委員名鑑》（台北：立法院立法委員名鑑編輯委員會，1953年）。國史館徵校處時政科編，《中華民國行憲政府職名錄—自行憲至民國六十七年五月一》（台北：國史館，1988年），245-250頁。沈雲龍訪問，陳三井等紀錄，《周雍能先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1984年），頁167-170。劉鳳翰等訪問，梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》（台北：國史館，1995年），70頁。陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1992年），頁61-90、272-284、293-320。趙自齊口述，遲景德、吳淑鳳訪問紀錄整理，《趙自齊先生訪談錄》（台北：國史館，2000年），頁86-124。徐瑞希，《遷台後立法院國民黨派系之研究（第五至第八十三會期）》（台北：國立政治大學政治研究所碩士論文，1989年），頁81-82。有關個別委員所屬的派系，筆者乃透過訪談於1952到1990年於立法院中國國民黨黨部、黨團工作的裘作聖進行確認（裘作聖訪談，2000年12月28日、2001年8月13日、2004年12月28日、2005年5月1日）。之後筆者於2001年8月15日訪談了曾任CC派秘書的前立法院長梁肅戎進行確認，完成了這份1950年代前半567名立法委員的派系分類表（解子清與李公權實際上同時參加了兩個黨派，因此實際數字為565名），但扣除了沒有前往台灣、死亡、轉任行政職務的立法委員，實際上的委員人數應該要比本表統計的數字要多一些。另外由於時期的不同、院會出席的實際數字等等差異，座談會派與CC派的人數比訪談相關人士時獲得的數字要多。同時受訪者有很高的可能性將朱家驊派與中社的人士都歸類為座談會派，因此座談會派的實際人數可能會比真實數字要少。

國民黨與國府渡台之後，包括童冠賢院長在內的多數「和平派」都留在香港，沒有前往台灣，形成了所謂的「第三勢力」。而過半數的立法委員雖然前往台灣，但CC派在過程中淪為非主流。1950年代前半立法院的派系勢力分布大致如表2-2的整理。

成為最大派系的座談會派是追隨行政院長陳誠的主流派，也佔了過半數的席次，由於陳誠與陳誠身邊的人士都了解到過去國民黨與三青團之間的派系鬥爭（「黨團之爭」）造成的深刻問題，因此渡台後積極在立法院招兵買馬，座談會派也成為了立法院的主流派系。

座談會派的核心勢力是新政俱樂部，由於座談會派日後也發行了名為《建設》的雜誌，因此也被稱為建設座談會或座談會（派），正如前面所述，其主要成員是黃埔系、復興社、三青團出身人士，不過由於三青團出身人士佔了多數，因此表2-2單純使用了「三青團」進行分類。座談會派也對後述的小派系與一部分的CC派進行分裂與吸收工作，因此成為了在立法院內擁有了約160到170人左右的勢力。座談會派的領導人是行政院長陳誠，目前還無法確定陳誠是否直接與成員會談並進行

組織性的指導，但他們對於服從黨中央的決定、支持行政院長陳誠則有所自覺。⁶⁸

朱家驊派是大陸時期從 CC 派分裂出來的派系，因為與 CC 派對立，而與三青團建立了良好的關係，渡台後開始完全服從黨中央的命令。⁶⁹ 中社是在立法院遷往廣州時，在陳立夫的諒解下從 CC 派分裂的派系，⁷⁰ 因為成立了憲政出版社，發行名為《民主憲政》的月刊，因此也被稱為「民主憲政雜誌社」。其他還有名為 CC 新中央的派系，這是因為黨中央進行的分裂工作，而在 1950 年後半從 CC 派分裂出來的派系。⁷¹ 從表 2-3 的「立法委員黨部第一屆委員會委員名簿」就可以了解，有 7 名 CC 派的重量級立法委員在立法委員黨部第一屆委員會擔任委員，但之後有 6 名成為了 CC 新中央的成員，由此可知黨中央非常積極的推動分裂 CC 派的工作。CC 新中央因為成立智仁勇出版社，發行名為《新出路》的月刊，因此也被稱為「智仁勇社」。⁷² 這些原本屬於 CC 派分支的小派系，卻加入了座談會派的一方成為主流派，支持行政院的政策。

68 蔣京訪問紀錄，《蕭贊育先生訪問紀錄》，頁 95-98。陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》，頁 272-276。趙自齊口述，遷景德、吳淑鳳訪問紀錄整理，《趙自齊先生訪談錄》，頁 96-97。

69 筆者於 2001 年 8 月 15 日訪談台灣時期擔任 CC 派秘書的前立法院長梁肅戎（以下略稱為：梁肅戎訪談，2001 年 8 月 15 日）。

70 梁肅戎訪談，2001 年 8 月 15 日。

71 黨中央對 CC 派進行的分裂工作，主要是透過收買，據說特別是周宏濤擔任中央黨部副秘書長期間非常頻繁的進行相關工作。不過梁肅戎接受筆者訪談時表示，CC 新中央在 1960 年代因為遭到收買而脫離 CC 派獨立，但從周宏濤擔任中央黨部副秘書長的任期（1957-1959 年）來判斷，梁肅戎可能記錯時間。也因為 CC 新中央的成員多是 CC 派的幹部，因此這次分裂對 CC 派造成了重大打擊。梁肅戎訪談，2001 年 8 月 15 日。

72 蔣京訪問紀錄，《蕭贊育先生訪問紀錄》，頁 95。陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》，頁 272-276。

表 2-3：立法委員黨部第 1 期委員會委員名冊（1951 年 9 月 19 日當選）

氏名	籍貫	得票數	院內派系	主要政治經歷與背景
牛踐初 ⁽¹⁾	江蘇淮安	192	座談會	三青團江蘇支團部幹事、江蘇省參議員。
徐中齊 ⁽²⁾	四川敘永	171	座談會	三青團中央監察、四川省黨部執行委員。黃埔系（第 5 期）。
李曜林 ⁽³⁾	河北興隆	143	座談會	國民革命軍第 5 軍秘書長、天津師範學校校長。
秦傑 ⁽⁴⁾	南京市	143	座談會	三青團上海支團監察、南京市參議員。
劉效義 ⁽⁵⁾	山東安邱	143	座談會	三青團山東支團幹事兼書記。黃埔系（第 6 期）。
石九齡 ⁽⁶⁾	遼寧錦州	129	座談會	東北黨務辦事處常務委員、軍事委員會委員長侍從室調查員。
潘衍興 ⁽⁷⁾	廣東河源	122	CC 派	惠州國民報社長、廣東省政府顧問。後來加入 CC 新中央。
江一平 ⁽⁸⁾	浙江杭縣	120	CC 派	上海公共租界工部局民選華董、國民參政會參議員。
王大任 ⁽⁹⁾	遼寧遼陽	120	CC 派	遼寧省參事、省黨部委員、中訓團東北分團講師。後來加入 CC 新中央。
吉佑民 ⁽¹⁰⁾	河北深澤	117	CC 派	河北省黨部委員、中央黨部專員、社會部顧問。後來加入 CC 新中央。
丘漢平 ⁽¹¹⁾	福建海澄	110	CC 派	福建大學校長、福建省黨部執行委員。後來加入 CC 新中央。
段焯 ⁽¹²⁾	甘肅武威	101	CC 派	甘肅省黨部執行委員、中央組織部視察。後來加入 CC 新中央。
武誓彭 ⁽¹³⁾	山西武鄉	100	CC 派	山西省黨部執行委員、國民參政會參政員。後來成為 CC 新中央的秘書長。
陳逸雲 ⁽¹⁴⁾	廣東東莞	92	無派系	女性。南京市黨部委員、婦女部長、中央候補執行委員。

出所：中國國民黨中央設計考核委員會編，《專題研究報告彙編》，黨務類（三），頁 129。劉鳳翰等訪問，梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》，頁 80。徐瑞希，《遷臺後立法院國民黨派系之研究（第五至第八十三會期）》，頁 81-82、87-88。裘作聖訪談，2000 年 12 月 28 日、2001 年 8 月 13 日。(1) ① 7 頁；(2) ① 217 頁；(3) ① 125 頁；(4) ① 190 頁；(5) ① 407 頁；(6) ① 50 頁；(7) ① 387 頁；(8) ① 56 頁；(9) ① 12 頁；(10) ① 53 頁；(11) ① 44 頁；(12) ① 164 頁；(13) ① 131 頁；(14) ① 297 頁。

文獻：①中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。

非 CC 派的非主流派系，就是一四座談會，因為成員是利用立法院院會（相當於日本國會的本會議）召開的前一天（星期一、星期四）集會，因此被稱為一四座談會，成員以桂系為中心，但如吳鐵城（政學系

官僚但非立法委員)等人也擁有一定的影響力。⁷³

最大的非主流派就是革新俱樂部(CC派),⁷⁴成員是以沒有離開CC派的立法委員為主,由於陳果夫已經於1951年8月病逝,因此尊陳立夫(前立法委員、立法院副院長)為精神領袖,他們雖然因為黨中央的分裂工作而淪為少數派,但沒有完全遭到封殺,所以通常可以維持約160個議席左右。另外因為CC派通常都在台北市許昌街26號開會,因此被稱為「許昌街」,許昌街26號後來也成為財團法人革新俱樂部的所在地,這代表立法院內的派系甚至可以合法設立財團法人,議會的反對派也並沒有完全遭到肅清。

其他還有一些完全不屬於任何派系或屬於無黨籍的立法委員。上述的立法院派系基本上屬性明確,大家都知道哪位立法委員屬於哪個派系。立法院遷往台灣後,CC派雖然因為中央的分裂工作而淪為少數派,但立法院內的派系結構基本上維持著穩定。

2 立法院內的公職選舉

所謂議會的派系政治,就是靠人數、票數多寡決定勝負,因為各派系為了對資源作出分配,必須不斷進行合縱連橫,只有取得多數派的勢力才能獲得最後的勝利。剛撤退到台灣的立法院內的派系政治,大致是各擁有大約200人左右的座談會派與CC派為了擴大勢力,爭取屬於中間派的其他派系、無黨籍立法委員的狀況。⁷⁵立法院的派系政治主要是從立法院與立法委員黨部的公職候選人選舉開始。首先是立法院正副院長選舉,立法院撤退到台灣後,獲得民主自由社與新政俱樂部支持而當選立法院長的童冠賢沒有一起撤往台灣,因此由副院長劉建群(座談會派)代理院長一職,之後劉健群在1950年12月正式當選院長,CC派

73 沈雲龍訪問,陳三井等紀錄,《周雍能先生訪問紀錄》,頁167-169。

74 劉鳳翰等訪問,梁肅戎口述,《梁肅戎先生訪談錄》,頁61-90。

75 梁肅戎訪談,2001年8月15日。

的黃國書（「半山」、⁷⁶ 客家）參選並當選了副院長。此時才剛開始推動排除 CC 派的「改造」，因此這個人事並沒有遭到 CC 派的抵抗，順利的在立法院通過。不過劉健群因為盜領公款的問題而被要求負起政治責任，因而辭去院長職務，於是蔣介石在 1952 年 3 月推動了由 CC 派的重量級人士張道藩擔任立法院長的人事案，黃國書則留任副院長。⁷⁷ 張道藩在 CC 派政治人物之中以胸襟寬闊聞名，是連座談會派也可以接受的實力派立法委員，⁷⁸ 同時張道藩也是唯一被任命擔任中央改造委員的立法委員，與黨中央的關係也很好。蔣介石提名在「改造」時被肅清而淪為非主流 CC 派人士參選立法院長的目的，應該是希望因為醜聞而引咎辭職的劉健群所屬的座談會派反省，並安撫經常反對政府立場的 CC 派。1952 年 3 月 6 日舉行的立法委員黨部黨員大會通過了張道藩的提名案，而且蔣介石特例親自出席這場會議，⁷⁹ 黨中央可能是期待透過蔣介石的出席，來抑止座談會派可能會有的反彈。

其次是立法院秘書長、副秘書長。這幾個職務是由立法院長提名，在院會報告後，由政府任命的事務官（「立法院組織法」第 23 條）。張道藩院長在任內（1952-1961 年）首先提名了 CC 派的李中襄與袁雍擔任正副秘書長。袁雍在 1953 年辭職後，提名了座談會派的陳開泗擔任副秘書長。李中襄於 1954 年辭職時，提名陳開泗升任秘書長，並提名袁雍回任副秘書長，陳開泗與袁雍這對座談會派與 CC 派的正副秘書長搭檔了七年，一直到張道藩辭職為止。⁸⁰ 之後的立法院長也在正副秘書

76 這是對曾經在大陸有過政治經驗的台灣本省人的總稱，國府接收台灣後也長期擔任黨政的要職。

77 徐瑞希，《遷臺後立法院國民黨派系之研究（第五至第八十三會期）》，頁 36-37。梁肅戎訪談，2001 年 8 月 15 日。

78 陸實千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》，頁 314。

79 崔書琴，〈論立法與黨政關係〉，頁 133。

80 國史館徵校處時政科編，《中華民國行憲政府職名錄（一）自行憲至民國六十七年五月》，頁 287、305、325、454。

長的人事採取了維持兩大派系平衡的做法。⁸¹ 也就是說，根據立法院組織法，立法院正副秘書長是由立法院長提名，屬於立法院長的專權事項，但歷任立法院長還是會考慮到派系間的平衡，採 CC 派與座談會派各一人來擔任正副秘書長。⁸²

重要性次於立法院正副秘書長的人事，就是立法院內設置的各委員會召集委員選舉。立法院採取委員會制，總共設置了 12 個常設委員會（大陸時期為 21 個），每個委員會的參加委員不得超過 90 人，每個立法委員都必須至少參加一個委員會（《立法院組織法》第 19 條）。第 11 會期（1953 年春天的會期）後，各委員會召集委員的人數限制變更為未滿 20 人 1 名、21 到 40 人 2 名、41 以上 3 名。原本每個委員會的參加人數並沒有任何限制，召集委員則是由抽籤決定，但之後召集委員的部分變更為必須先通過黨內的初選，接著進行院內的投票的方式選出。⁸³

表 2-4 是第 11 會期各委員會召集委員的選舉結果。

從整個選舉結果可以了解，當選的 29 名召集委員之中，屬於主流派的三青團有 13 名，非主流派的 CC 派有 11 名，一四座談會有 2 名，派系背景不明或不屬於任何派系的人士有 3 名，各委員會並非由特定派系壟斷全部的召集委員，而是屬於多元化的狀態。特別是 12 個常設委員會之中的經濟、財政、預算委員會牽涉到「利益色彩」，各派系與立法委員個人為了爭取這幾個委員會的召集委員，據說彼此相互競爭或進行各種合縱連橫。⁸⁴ 除了派系以外，出身地、過去的來往、借貸與恩義等複雜的人際關係也影響到各委員會的投票狀況，因此立法委員實際上

81 徐瑞希，《遷臺後立法院國民黨派系之研究（第五至第八十三會期）》，頁 38-39。

82 徐瑞希訪談相關立法委員。同前注。

83 崔書琴，〈論立法與黨政關係〉，頁 150。

84 徐瑞希，《遷臺後立法院國民黨派系之研究（第五至第八十三會期）》，頁 39。但根據梁肅戎的說法，1970 年代以後，才有爭奪牽涉利益的委員會召集委員的現象。梁肅戎訪談，2001 年 8 月 15 日。

是超越派系進行投票。⁸⁵於是各派系、各立法委員利用召集委員選舉採取的有限投票制，在投票期間進行組織性的「配票」與候選人之間的「換票」。各派系會在內部先決定召集委員的人選，與其他派系進行協調後，向立法委員黨部進行運作以決定候選人，並且在實際投票時掌控投票狀況。立法院內也因為長期透過這種運作進行召集委員選舉，形成了哪些派系會在哪些委員會確保幾名召集委員的慣例。⁸⁶

表 2-4：立法院第 11 會期各委員會召集委員當選人

委員會	姓名	籍貫	得票	院內派系	主要政治經歷與背景
內 政	嚴廷勳 ⁽¹⁾	山西河津	12	座談會	第 6 區行政督察專員兼保安司令、山西省民政廳長。
	周慕文 ⁽²⁾	遼寧遼陽	13	座談會	中央組織部總幹事、瀋陽參議會參議員。
	梁 棟 ⁽³⁾	湖南衡陽	11	座談會	美國密西根大學政治學碩士。第 9 軍政治部主任、江西省黨部主任委員、制憲國民大會代表。
外 交	覃 勤 ⁽⁴⁾	湖南常德	19	CC 派	華容縣黨部主任委員、組織部設計委員、全國中醫師公會常務理事。
	謝仁釗 ⁽⁵⁾	安徽祁門	18	座談會	美國美利堅大學碩士。第 18 軍秘書、第 5 戰區司令長官部秘書、上海市黨部書記長。
	劉聖斌 ⁽⁶⁾	遼寧綏中	16	不 明	與潮社總編輯、副社長。東北大學教授。
國 防	臧元駿 ⁽⁷⁾	山東濟寧	12	座談會	黃埔 4 期。三青團中央幹事。
	蕭贊育 ⁽⁸⁾	湖南邵陽	16	座談會	黃埔 1 期。三青團中央幹事。
	王寒生 ⁽⁹⁾	松江穆稜	7	CC 派	中訓團高級班 2 期畢。國民參政會參政員、制憲國民大會代表。之後加入 CC 新中央。

85 陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》，頁 315-318。筆者透過訪談於 1952 到 1990 年於立法院中國國民黨黨部、黨團工作的裘作聖確認了這個資訊（之後略稱為：裘作聖訪談，○年○月○日）。

86 徐瑞希，《遷臺後立法院國民黨派系之研究（第五至第八十三會期）》，頁 38-39。

經 濟	胡 淳 ⁽¹⁰⁾	湖北孝感	14	座談會	黃埔系（期別不明）。三青團中央團部組長秘書、總裁官邸連絡秘書。
	汪漁洋 ⁽¹¹⁾	大連市	13	座談會	北海道帝國大學畢。制憲國民大會代表。
	彭爾康 ⁽¹²⁾	湖南攸縣	13	CC 派	南京市黨部書記長、中央社會部處長。
財 政	朱文德 ⁽¹³⁾	上海市	21	CC 派	上海市律師公會常務理事、上海市第 5 區區長、上海市參議會參議員。
	閻孟華 ⁽¹⁴⁾	吉林永吉	13	座談會	曾在東北參與抗日活動，終戰後從事接收工作。
	王治民 ⁽¹⁵⁾	大連市	12	座談會	省政府委員、省政府廳長、國民大會代表、國民參政會參政員。
預 算	劉啟瑞 ⁽¹⁶⁾	安徽貴池	15	CC 派	安徽省黨部主任委員、軍事委員會設計委員、國民參政會參政員。
教 育	林 棟 ⁽¹⁷⁾	江蘇江寧	14	座談會	美國密西根大學政治學碩士。中央組織部編纂、江蘇省黨部執行委員、江蘇省政府委員。
	王大任 ⁽¹⁸⁾	遼寧遼陽	16	CC 派	遼寧省參事、省黨部委員。中訓團東北分團講師。之後加入 CC 新中央。
	黃龍先 ⁽¹⁹⁾	湖南淑浦	10	座談會	教育部秘書、國立政治大學教授兼主任秘書。
交 通	徐君佩 ⁽²⁰⁾	安徽廬江	22	座談會	三青團中央幹事會組織處訓練處副處長、安徽省黨部執行委員。
	溫士源 ⁽²¹⁾	天津市	22	CC 派	中央政治學校訓導班第 2 期。天津特別市黨部委員、制憲國民大會代表。
	袁其燭 ⁽²²⁾	江蘇淮陰	16	一 四	中央組織部科長、全國總工會副秘書長。
邊 政	薛興儒 ⁽²³⁾	蒙古 卓索圖盟	9	CC 派	熱河省義通軍團長、熱蒙黨部主任委員、蒙藏委員會委員。
僑 政	何 適 ⁽²⁴⁾	廣東恩平	14	CC 派	經濟學博士、中央青年部專門委員、制憲國民大會代表。
	李炳瑞 ⁽²⁵⁾	廣東台山	10	不 明	駐美大使館一等書記官、新聞處駐華盛頓辦事處主任。黨中央監察委員。
民 刑 商 法	張慶楨 ⁽²⁶⁾	安徽滁縣	11	一 四	美國西北大學法學博士、監察委員。
	武誓彭 ⁽²⁷⁾	山西武鄉	9	CC 派	山西省黨部執行委員、國民參政會參政員。之後成為 CC 新中央秘書長。
法 制	張翰書 ⁽²⁸⁾	河北豐潤	13	不 明	甘肅省黨部執行委員、天津市政府簡任秘書。
	張子揚 ⁽²⁹⁾	山西五台	11	CC 派	中央黨務學校畢。中央政治學校教授、山西省黨部主任委員、制憲國民大會代表。

出處：中國國民黨中央設計考核委員會編，《專題研究報告彙編》，黨務類（三），頁 155-156。徐瑞希，《遷臺後立法院國民黨派系之研究（第五至第八十三會期）》，頁 81-82、87-88。裘作聖訪談，2000 年 12 月 28 日、2001 年 8 月 13 日。(1) ① 455 頁；(2) ① 146 頁；(3) ① 228 頁；(4) ① 340 頁；(5) ① 443 頁；(6) ① 411 頁；(7) ① 382 頁；(8) ① 442 頁；(9) ① 33 頁；(10) ① 179 頁；(11) ① 84 頁；(12) ① 317 頁；(13) ① 58 頁；(14) ① 432 頁；(15) ① 26 頁；(16) ① 409 頁；(17) ① 156 頁；(18) ① 12、13 頁；(19) ① 338 頁；(20) ① 219 頁；(21) ① 312 頁；(22) ① 194 頁；(23) ① 436 頁；(24) ① 87 頁；(25) ① 109 頁；(26) ① 271 頁；(27) 131 頁；(28) ① 274 頁；(29) ① 250 頁。

文獻：①中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。

3 立法院黨幹部選舉

正如前面所述，「改造」時在立法委員黨部設置了數名常務委員，但沒有設置單獨的主任委員，如果要說立法院內單獨擁有領導權力的個人，就是國民黨籍的立法院長，其次為副院長。正副院長由黨中央提名適合的人選後，經立法委員黨部大會表決，在經過院會正式選舉產生。可是從表 2-3 就可以了解，正副院長甚至不是黨部委員，在黨部沒有任何職務。

所以立法院的派系結構會影響的黨幹部選舉，只有立法院黨部委員選舉。從表 2-3 可以明顯看出，立法委員黨部第一屆委員有 14 名，當中座談會派 7 名、CC 派 6 名、無派系者 1 名，呈現了主流派與非主流派的抗衡狀態。而第一屆立法委員黨部委員的選舉採取記名限制連記法的方式，⁸⁷ 記名限制連記式是最容易操縱選舉結果的投票方式，只要能夠掌握過半數的投票者的投票，就可以透過連記確實掌握數名當選者，而且因為是記名投票，可以監視「背叛行為」。所以國民黨籍的立法委員對此強烈反彈，他們一致反對記名投票，要求必須立刻將選出第一屆委員的選票銷毀、下一次投票起採取無記名投票。黨中央也接受立法委員黨部的要求，將第一屆委員選舉使用過選票全部銷毀，第二屆開始採

87 崔書琴，〈論立法與黨政關係〉，頁 129。「改造」時期最早的立法委員黨部委員直接由小組長擔任，但第一期的投票方式是以黨籍立法委員全體為對象的限制連記法，第二期以後採取無記名單記法。

取無記名單記法的投票方式。⁸⁸ 第二屆以後，因為黨中央較不容易操控投票結果，從 CC 派的角度來說，算是屬於公正的選舉。⁸⁹ 黨部幹部選舉之後在實務上，也逐漸成為事先由派系間的協調產生人選。⁹⁰

可是立法委員黨部也逐漸形式化、空洞化，無法發揮指導機構的功能。雖然規定三名常務委員負責處理一般性業務，但實際上是由立法委員輪流處理；召開會議的次數也很少，包括黨員大會雖然被規定為是立法委員黨部的「權力機關」，但實際上並沒有規定任何具體的職權，因此也完全形式化、空洞化，原本預定在院會前先透過黨員大會討論重要法案，但這個作法等於重複一次審查程序，所以除了一些例外，實務上法案都是直接在立法院各委員會與院會進行審議⁹¹。而且相較於透過立法院委員黨部的制度與組織指揮立法委員，黨中央反而多是直接跳過立法委員黨部向個別委員進行指示，更加速了立法委員黨部喪失組織指導的功能。⁹²

加上這樣的架構還存在著立法院的常設委員會召集委員與前述的黨部各小組組長、黨部委員成員沒有重疊的問題。⁹³ 從一般的議事來看，每個委員會在會期間每周固定舉行兩次會議，黨部的小組與議事完全沒關係，黨籍立法委員也理所當然與小組這個黨組織細胞的活動越來越疏遠。雖然規定上小組兩周開一次小組會議，單純計算的話一年約召開 26 次。⁹⁴ 可是從實務來看，以 1952 年度為例，立法委員黨部的 47 個小組實際上總共召開了 399 次小組會議，也就是每個小組一年平均只開

88 同前注，頁 99-100、128。

89 梁肅戎訪談，2001 年 8 月 15 日。

90 徐瑞希，《遷臺後立法院國民黨派系之研究（第五至第八十三會期）》，頁 41-42。

91 崔書琴，〈論立法與黨政關係〉，頁 100。

92 陳紹賢，〈改進中央黨政關係之研究〉，頁 9。

93 第 11 會期各委員會召集委員與同時期的立法委員黨部第二期委員會委員（1952 年 11 月 29 日選出）沒有一個人重複，因此黨內曾經檢討是否要將小組組長兼任召集委員、立法委員黨部委員。崔書琴，〈論立法與黨政關係〉，頁 130、151。

94 〈中國國民黨立法委員黨部組織規程〉，中改會第 189 次紀錄，1951 年 8 月 13 日（黨史館藏，6.4-2/20.9）。

了約 8.5 次會議。⁹⁵也等於立法委員黨部的小組活動只達到了預期的三分之一，「不過『形式』」而已。⁹⁶小組也是依照院會的席次座號分配產生，這種形式主義所安排的小組在實務上完全沒有任何意義。

其他如國民黨的內部研究也作出結論，認為立法委員黨部的權威弱化的主因，就是因為投票方式改為無記名單記法後，只要得到大約 20 票左右就可以當選立法委員黨部委員，其代表性因此弱化，而且立法委員黨部委員也沒有被賦予任何權力。⁹⁷立法委員黨部的幹部無法透過組織的權威指揮立法委員的原因，可能是因為第一屆立法委員可以說全部都是「同期」，既然是同期，立法院內包括黨部委員、委員會召集委員、正副院長選舉也不存在著必須要有一定當選次數才能參選的限制，也就是參選資格不包括委員的資歷（seniority），⁹⁸因為沒有進行改選，所以全體立法委員一直都是「同期」，立法院所有的公職、黨幹部職就一定變成大家輪流擔任的輪流制。換言之，對立法委員來說，連立法院長甚至都是大家的「同期」，對其他立法委員沒有任何的權威。這代表著「不進行改選」與「萬年國會」是形成立法院內的秩序以及黨政關係規則的重大負面因素。對國民黨立委來說，黨部沒有什麼重要的意義，立法院內的常設委員會才是日常的政治舞台，有能力將自己送入常設委員會，也就是擁有票數的派系，才是對立法委員個人有意義的組織。

4 中央政策委員會的設置

從前面的討論可以了解，即使是經過「改造」，立法院內仍無法建立由黨進行有效領導的制度，卻存在著類似「體制內在野黨」的大量 CC 派立法委員，反而立法院因為發生了下列的「小反亂」，導致與黨中

95 崔書琴，〈論立法與黨政關係〉，頁 125。

96 同前注，頁 98-99。

97 同前注，頁 99-100。

98 同前注，頁 148。

央的關係陷入僵局。

第一個案例是《出版法》修正案事件。⁹⁹ 這個案例發生在 1952 年，黨為了限制有關出版品的登記事項而推動〈出版法〉的修法，但媒體代表的 CC 派立法委員陳博生主張媒體擁有新聞自由，始終堅持反對修法，結果國民黨對陳博生作出了開除黨籍的最嚴厲「處分」。當時遭到被開除黨籍，不僅代表著失去政治前途，今後可能也會被貼上「異議分子」與「匪諜」的標籤，可以說是非常嚴厲的懲罰。¹⁰⁰

第二個案例是「電力加價案」事件。¹⁰¹ 這個事件發生在 1952 年，行政院提出了調漲電費的議案，但遭到立法委員齊世英（CC 派）的強硬反對，蔣介石因此動怒，齊世英也被黨作出開除黨籍的處分，蔣介石也在日記很直白的寫下了對 CC 派的憤怒。¹⁰² 在陳果夫過世，陳立夫離開台灣後，齊世英成為了立法院內領導 CC 派的重量級立法委員。而且齊世英出身東北，立法院當時大約有 70 多名東北出身的立法委員，他們因為在「滿州事變」後過著長年的「流亡生活」，所以非常團結，齊世英在他們之中擁有很高的聲望，可以說是擁有大老的地位。齊世英遭開除黨籍的問題導致了黨中央與屬於 CC 派的立法委員之間陷入了非常緊張的對立。

99 陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》，頁 319-320。趙自齊口述，遲景德、吳淑鳳訪問紀錄整理，《趙自齊先生訪談錄》，頁 134-136。CC 派與之後成為座談會派（黃埔、復興社、三青團系統）之間曾經因為〈出版法〉的制定而發生爭論，一派主張由於 1945 年以後實施憲政，必須確保言論、著作、出版自由，一派主張因應戰時、戰亂與其他特殊的必要性，必須對憲法賦予的自由加以限制等，雙方在審議過程中不斷發生對立。而 CC 派的立法委員陳博生一貫主張必須保障言論、著作、出版的自由。中村元哉，《戰後中國の憲政実施と言論の自由 1945-49》（東京：東京大学出版会，2004 年），頁 88-94。

100 劉鳳翰等訪問，梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》，頁 79。

101 陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》，頁 319-320。劉鳳翰等訪問，梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》，頁 81-82。趙自齊口述，遲景德、吳淑鳳訪問紀錄整理，《趙自齊先生訪談錄》，頁 137-138。袁固，〈國民黨立委齊世英被開除了黨籍嗎？〉，《自由中國》，第 12 卷第 1 期（1955 年 1 月 5 日），頁 55。

102 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》，頁 305-306。

第三個案例是「雷震事件」。這是發生在 1960 年，與 CC 派關係接近的《自由中國》雜誌社的社長雷震因為強烈反對蔣介石透過修改〈動員戡亂時期臨時條款〉企圖進行違反憲法本文的三連任，而與經過地方公職選舉而逐漸獲得政治影響力的本省人菁英準備組成「中國民主黨」，可是雷震在組黨前夕被以「包庇叛徒」的罪名遭到逮捕。¹⁰³

從這些案例可以了解，以強力推動「掃紅」的中統（黨的特務組織）為中心，過去與中共、民主黨派對立，甚至被認為是最強硬的反共派的 CC 派，在撤退到台灣後明確提出「自由、民主、人權、法治」等主張，等於是轉換成為一種「體制內在野黨」。這是因為過去 CC 派為主要勢力的黨機器與中統走向沒落（請參閱第一、第五章），立法院又成為主要的政治舞台。CC 派在撤往台灣後，甚至在與黨中央討價還價的過程中表明不惜集體拒絕黨員總登記、成立新黨的態度。¹⁰⁴ 特別是因為「電力加價案」而遭到黨中央開除黨籍的齊世英，後來採取了「民主路線」，與雷震、高玉樹、李萬居、夏濤聲、許世賢、郭雨新等人合作，準備組成新政黨。¹⁰⁵ 雷震遭到逮捕後，齊世英、端木愷、梁肅戎等 CC 派幹部為了替雷震辯護，也與黨中央進行了多次的談判。¹⁰⁶ 結果齊世英雖然沒有被連坐，但之後仍繼續與本省人的黨外勢力聯繫，在反國民黨勢力保持著潛在的影響力。¹⁰⁷

CC 派立法委員在院內外就是如此與黨中央不斷發生摩擦，黨中央採取的對策，除了前面提到的分裂 CC 派、將極端的反對派以開除黨籍

103 有關雷震事件，請參閱馬之驢，《雷震與蔣介石》（台北：自立晚報，1993 年），第四、五章。

104 劉鳳翰等訪問，梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》，頁 79-81。

105 同前注，頁 82-84。

106 同前注，頁 83-85。

107 黨外勢力的領導人康寧祥曾表示，他在 1972 年當選立法委員以來，黨外勢力獲得了齊世英非常大的支援。〈附錄一 紀念民主的播種者齊世英先生：康寧祥先生訪問紀錄〉，《齊世英先生訪問紀錄》，頁 347-367。擁有律師資格的梁肅戎後來也為台灣獨立運動的領導人彭明敏辯護，並扮演國民黨與黨外勢力溝通的角色。同前注，頁 189-212。梁肅戎訪談，2001 年 8 月 15 日。

的方式加以孤立外，也同時強化制度層面的應對。首先在「改造」時期，黨中央透過召開中央黨政聯繫座談會、立法委員黨部座談會、全體黨員立法委員談話會等方式，希望進行與立法委員黨部的溝通。但據說這些會議都沒有發揮作用。¹⁰⁸

接著於 1952 年 10 月召開七全大會時，國民黨參考了〈本黨改造綱要（修正案）〉，將黨章第六條修改成為下列內容。

第六條 本黨黨政關係為：以主義制定政策，以政策決定人事，以組織管理從政黨員，黨之決策，責成從政黨員貫徹實施。

修改黨章等於是黨中央強烈表明將加強、推動黨政關係。於七全大會後的 1952 年 11 月召開的中常會上，國民黨決定廢除負責黨政關係的中央黨部第五組，黨政關係的協調改由新設置於中央委員會秘書處的中央黨政會議負責。中央黨政會議由黨秘書長擔任主席，這代表著黨中央規劃將負責處理黨政關係的部門的位階提升到第五組之上，當中屬於立法院的成員除了正副院長、秘書長，也依照立法委員的職責與法案的性質等指定相關委員會的召集委員參與。¹⁰⁹

表 2-5 是筆者整理透過中央黨政關係會議的協調後，在立法過程經過審查、通過的重要法案。從這個表可以了解，「中央的領導應該說是很成功的」，¹¹⁰ 因為黨中央指示通過的案件都獲得通過，指示否決的案件都以「不予審議」的方式遭到否決。但有不少案件是在黨內進行了許多溝通與勸導工作才獲得通過，也有通過的法案與原案內容頗有出入。法案經過黨內的協調而進行草案修正並獲得通過，在民主國家是理所當然的程序，但是我們可以判斷，威權主義式的黨中央應該不存在將立法院

108 曾濟群，〈中國國民黨黨政協調制度的演變：一九四八～一九七六〉，頁 47-50。

109 林桂圃，〈中國黨政關係剖析〉，頁 218-219。

110 崔書琴，〈論立法與黨政關係〉，頁 113。

的自主權視為理所當然的風氣。

表 2-5：黨政關係會議成立以來透過組織完成立法程序之重要法案
(1954 年 7 月 10 日為止)

案 件	會期 會次	通過日	出席	表決	贊成	經 過	備 註
1953 年度中央 政府總預算案	10 期秘 7 次	52.12.10	331				照審查報告，無異議通過。
電費加價案	10 期 27 次	52.12.31	397	272	243		照審查報告將電價計算公式修正通過，自 1953 年 1 月起實施，勉強照中央最後決定增加百分之 32.2。
實施耕者有其田 條例案	10 期 31 次	53.1.20	443	253	222		實施耕者有其田草案，修正通過。
修正立法院議事 規則之表決方式	10 期 30 次	53.1.19	453	278	156		修正條文照案通過。
廢止中蘇友好同盟 條約案	11 期 3 次	53.2.24	447	193	193		通過。
修正立法院組織 法、立法院各委 員會組織法	11 期 4 次	53.2.27	448				修正條文經魏委員惜言 80 人附議，無異議通過。
打消高廷梓等提 案	11 期 10 次	53.4.10	396				本案為報告事項，法制委員會報告經審查結果報請院會不予審議。
立法委員職再延 長一年案	11 期 11 次	53.4.24	370				無異議贊同。
宣誓條例案	11 期 11 次	53.5.29	457				第 8 條修正為「陸海空軍部隊人員之宣誓另定之」餘均照二讀條文通過。
警察法案	11 期 25 次	53.6.2	411				第 10 次會議決議遵照中央指示決議重付審查，第 25 次會議完成立法程序。
萬國郵政公約及 協定案	11 期 27 次	53.6.12	415				通過。
中央政府特別預 算案	11 期秘 14 次	53.6.25	452				照審查意見通過。
提高食鹽稅價案	11 期秘 14 次	53.6.25	452				口頭表決通過。
處理文群等提請 立委出缺准予遞 補案	12 期 2 次	53.9.11	443				口頭表決，不予審議。

公務人員任用俸給法	12 期 3 次	53.9.15	374			第 4 條第 2 款略有修正。
公務人員考績法	12 期 8 次	53.10.30	410			修正通過。
國大代表出缺遞補補充條例	12 期 4 次	53.9.25	410	158	149	全案條文修正通過。
1954 年度中央政府總預算案	12 期秘 15 次	53.12.17	354			二讀完成後，因無異議省略三讀完成。三讀通過。
劉全忠等提議修正中央銀行法案	12 期					1953 年 10 月 14 日中常會第 63 次會議決定暫緩審查，當已通知有關同志。
處理嚴廷颺等提議關於實施耕者有其田案之意見	12 期秘 18 次	53.12.29	487			照審查意見通過。
奄美群島歸屬問題案	12 期 13 次	53.11.27	409	164	110	通過。
總統副總統選舉罷免法第 4 條 3 款 2 項修正條文草案	13 期 8 次	54.3.12	461	200	189	第 4 條條文修正通過。
總統副總統宣誓條例草案	13 期 18 次	54.5.7	404	161	87	贊成以大法官主席為監誓人，舉手者 87 人在場為 161 人多數通過，全案三讀無異議通過。
財務罰鍰處理條例	13 期秘 4 次	54.4.9	389			標題修正為「財務罰鍰處理暫行條例」，經逐條討論將條文修正，三讀通過。
引渡法草案	13 期 13 次	54.4.11	397			草案修正通過。
外國人投資條例草案	13 期 30 次	54.7.6	411			逐條討論並通過。彭爾康等 8 點意見三讀通過。

出所：崔書琴，〈論立法與黨政關係〉，頁 110-113。「秘」字代表秘密會議。

而且即使中央常務委員、秘書長與立法院黨部委員全體參加了中央黨政會議，他們的代表性也有限度，因為他們在黨中央與立法院內並沒有決定權，會議成員之中，只有行政院長才有實權與列席會議的有關部門負責人商討後，作出可以代表行政院的決定，但立法院的出席者卻沒有人能夠代表立法院作出決定。在這種情況下，無論行政院在中央黨政關係會議如何與立法院進行溝通，出席者將議案帶回立法院後，還是可能會出現反彈聲浪，結果中央黨政會議的角色就是「除交換意見外，自

然不能發生決定性的作用」。¹¹¹

國民黨為了強化協調功能，於 1955 年將中央黨政會議改組為中央政策委員會（正式名稱為「中央委員會政策委員會」）。過去的中央黨政關係會議是由中央黨部秘書長負責與中央民意代表機關進行協調，但黨秘書長（當時為唐縱）並非中央民意代表，由其負責黨政協調有其限度。而新設置的中央政策委員會設置了四名副秘書長，分別由國民大會代表、立法委員、監察委員、負責與各黨派溝通的黨幹部擔任，任務就是負責與中央民意機關進行協調。這種賦予重量級立法委員黨職，讓其負責與立法院進行協調的方式，可以說是「術業有專攻」的做法。¹¹²

而且蔣介石也非常例外的親自出席中央政策委員會的第一次會議，並擔任主席。當時會場的座位分配是由蔣介石坐在中間，右邊坐著中央黨部秘書長唐縱，左邊是中央政策委員會秘書長谷鳳翔，企圖透過座位分配的方式，給予外界中央政策委員會「升格」的印象，也暗示中央政策委員會秘書長的地位僅次於中央黨部秘書長，實際上谷鳳翔確實在之後接替唐縱擔任中央黨部秘書長。擔任中央政策委員會副秘書長的國大代表在之後也得以擔任位階更高的國民大會秘書長一職。換句話說，蔣介石不只對小型的「造反」進行處罰，為了讓中央民意代表能夠為了黨中央盡心盡力，也透過建立新的制度給予升遷的機會。由於這樣的制度與人事改革，中央政策委員會的權威上升，中央的黨政關係也被認為開始逐漸順暢。結果黨與立法院的關係得以建立的原因，並非以形式主義的方式明記黨的指導權的相關條文規定，而是配合立法院的實際情況所建立的利益交換制度。

¹¹¹ 同前注，頁 114-115。

¹¹² 陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》，頁 330-331。

第五節 黨與行政院

1 黨員政治小組與中央黨政關係會議

相較於黨與中央民意代表機關的關係，黨與行政院的關係就非常單純。根據〈中國國民黨從政黨員政治小組組織規程〉，¹¹³ 首先行政院設置直屬中央改造委員會的政治小組，成員為有資格出席或列席行政院院會（相當於日本的內閣會議，通稱為「院會」）的黨員。所謂的政治小組，是相當於中華人民共和國的政府機關內設置的中共黨組織（「黨組」），¹¹⁴ 行政院的從政黨員政治小組成員由能夠出席或列席院會的黨員組成，每個月召開一次會議（第九條），規定「職位資望最高者」擔任召集人（第七條），所謂的「職位資望最高者」，一般都是指行政院長。如果某部會的閣員為非黨員，就由該部會為黨員的次長參加。也就是說，行政院從政黨員政治小組等於是沒有非國民黨員參加的院會，可以算是行政院的影子機構。¹¹⁵ 行政院院會通常一星期召開一次，因此每個月通常會召開四次院會，再加上一次等於是沒有非黨員參與的「院會」。

改造期間，實質代表行政院的行政院政治小組與中央改造委員會第五組相互維持聯繫，進行政策面的協調。但從人事來看，第五組主任袁守謙是行政院政治小組召集人兼行政院長陳誠在黃埔軍官學校的學生；從兩者的權力關係來看，第五組只有大約 20 名幕僚，¹¹⁶ 行政院卻掌握了

113 〈中國國民黨從政黨員政治小組組織規程〉，中改會第 119 次紀錄，1951 年 4 月 19 日（黨史館藏，6.42/13.9）。

114 有關中共的黨組，請參閱唐亮，《現代中国的党政關係》，第 1 章。

115 除此之外，實際上參謀總長、中央銀行總裁、總統府第一局局長、擔任政府發言人的行政院新聞局局長、行政院副秘書長也是行政院政治小組的成員，他們也可以列席正式的院會，因此可以將行政院政治小組視為扣除非國民黨員的影子院會。〈附件 行政院參加政治小組名單〉，中改會第 151 次紀錄，1950 年 12 月 27 日（黨史館藏，6.4-2/17.1）。

116 中央黨部在 1950 年 12 月的時間點，第一組到第六組的黨工人數只有 19 到 30 名左右。〈中央改造委員會各處組會工作人員任用名冊〉，中改會第 68 次紀錄，1951 年 4 月 19 日（黨史館藏，6.42/8.8）。

由官僚與專家構成的龐大行政體系，很難想像第五組有能力控制行政院。甚至從後來設置的中央黨政關係會議的參與黨員的權威來看，中央黨部秘書長張其昀都不如行政院長陳誠。

接著從政策面進行分析。中央改造委員會雖然設置了由 10 名幕僚構成的設計委員會，負責制定政策綱領，並審議各院提出的政策案件，但並沒有設置對個別政策專門進行指導的單位。而中華人民共和國的國務院設置了與各部會並行的黨機關「對口部」，負責進行橫向聯繫與管理。由此可知，台灣與中華人民共和國的「代理主義」式的架構有很大的不同。¹¹⁷ 也就是說，各院、各部會定期向中央改造委員會報告其制定的一般性質的政策案件，重要的案件則接受同委員會的核定，通過後經院會決議，再送往立法院進行立法程序。¹¹⁸ 另外由第六組進行的社會調查的結果，以及從各職業黨部、地方黨部收集的要求等有時也會送到行政院，由行政院將其反映在政策之中。¹¹⁹

遇到重要政策與有爭議的政策時，會成立由中央改造委員、行政院各主管（黨員）、地方政府的首長與相關部會首長所組成的專門的小組與委員會，或是召開中央黨政聯繫座談會，邀請中央改造委員行政院各部會首長、立法院的各委員會召集委員、立法委員黨部委員與各小組

117 請參閱唐亮，《現代中国の党政關係》，第 2 章。本書所使用的「代理主義」，指的是黨的機構代替行政機構直接行使其職權，也就是黨的「分口機構」行使權力的方式。這是經過中日戰爭與國共內戰所形成的制度，毛澤東時代的中國屬於常態，請參照毛里和子，〈毛澤東時期之中国政治〉，《毛澤東時代の中国》（東京：日本國際問題研究所，1990 年）。設計委員會討論的案件有過半數是與黨務有關，行政院的政策案所佔的比例很低。《中國國民黨改造期間工作概況圖片集》，頁 49。

118 〈加強黨政聯繫注意事項〉，中政會第 189 次紀錄，1951 年 8 月 13 日（黨史館藏，6.4-2/20.9）。

119 為了進行農會（相當於日本的農協）的改組所設置的「九人委員會」就是其中一個案例。〈安德生氏基於上述觀點有下列之重要建議〉，中政會第 228 次紀錄，1951 年 10 月 22 日（黨史館藏，6.42/24.8）。有關中央黨政聯繫座談會的部分請參照〈加強黨政聯繫注意事項〉，中政會第 189 次紀錄，1951 年 8 月 13 日（黨史館藏，6.4-2/20.9）。

組長參加。¹²⁰ 由於仍然無法找到中央黨政聯繫座談會等會議紀錄收藏在何處，所以我們很難確認有哪些政策在黨內經過了什麼樣的審查、做了什麼樣的修正，但是至少行政院長陳誠在「改造」時期提出的施政計畫案、預算案、相關政策的決議案都是不需要修正，或只有追加附帶意見、進行簡單的文字修改就順利通過。¹²¹ 而且陳誠甚至還有過在提出如〈三七五減租條例草案〉這樣的重要法案時，缺席了中央改造委員會的會議。¹²² 與其說中央改造委員會對行政院提出的議案進行審查，不如說只是為了賦予議案權威，讓其獲得表決通過的一種橡皮圖章。

正如前面所述，「改造」以後設置的中央黨政會議與其說是黨控制行政院的機制，不如說其主要目的實際上是行政院為了控制中央民意代表機關而與黨中央合作，這裡的中央民意代表機關當然又特別是以立法院為主。中央黨政關係會議的成員只有行政院長擁有足夠的代表性，可以負起責任進行發言，因為黨的代表必須將案件帶回請示中常會與總裁，立法院的代表同樣也必須將案件帶回立法院與包括 CC 派在內的全體立法委員進行討論。

120 曾濟群，〈中國國民黨黨政協調制度的演變：一九四八～一九七六〉，頁47。這個會議之後改組為中央黨政關係會議，但會議的實質決定權掌握在行政院長手上。同前注，頁50。

121 〈委員兼行政院院長陳誠同志提，茲擬訂中華民國四十年度中央政府總預算案及中華民國四十年度中央政府特別預算案、提請核議案〉，中改會第26次紀錄，1950年9月26日（黨史館藏，6.42/4.6）。〈委員兼行政院院長陳誠同志提，茲擬訂行政院四十年度施政計劃綱要，提請核議案〉，中改會第32次紀錄，1950年10月1日（黨史館藏，6.42/5.2）。〈行政院院長陳誠同志函送耕地「三七五」減租條例草案，提請核議案〉，中改會第57次紀錄，1950年12月4日（黨史館藏，6.42/7.7）。〈行政院院長陳誠同志函送反共抗俄戰士授田條例草案，提請核議案〉，中改會第89次紀錄，1951年2月22日（黨史館藏，6.42/10.9）。〈委員兼行政院院長陳誠同志提，擬任命譚葆端同志為駐古巴特命全權公使，謹提請核議案〉，中改會第116次紀錄，1951年4月16日（黨史館藏，6.42/12.6）。〈准委員兼行政院院長陳誠同志函送行政院四十一年度施政計劃綱要一份，提請核議案〉，中改會第241次紀錄，1951年11月15日（黨史館藏，6.42/26.1）。

122 陳誠在同條例草案在中央改造委員會第57次會議被提出時缺席。中改會第57五七次紀錄，1950年12月4日（黨史館藏，6.42/7.7）。

由此可知，從制度與實務兩方面來看，可以了解黨在政策面對行政院的影響力受到大幅的限制，黨中央在審議行政院制定的政策時，由於陳誠在黨內擁有強大影響力，行政院又擁有龐大的行政專業官僚，黨本身又沒有審查政策的充分專業能力，只能檢討政策有沒有大幅脫離黨的政策方針，可以推測黨對政策的影響力，只有進行事後承認、批准的程度。而黨內重量級人士陳誠擔任行政院長，也確保了行政院對黨的指導，這樣的說法應該毫不為過。

除了軍事與特務工作相關領域，行政院長在國民黨與國府統治體制的權力可以說是非常強勢，而且根據憲法第 37 條「總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署」的規定，即使是總統想更換行政院長，這項人事命令也需要行政院長副署。加上根據憲法 57 條「行政院依左列規定，對立法院負責……下略」的規定，由於立法院處於未改選狀態，因此甚至也沒有建立行政院長在立法院改選後提出內閣總辭的慣例。除非總統給其更高的官職來進行說服，或是其因為過失遭到監察院彈劾，否則幾乎可以說沒有其他辦法讓行政院長主動請辭。前者的案例就是陳誠第一次辭去行政院長後就任副總統，後者就是俞鴻鈞因為彈劾案的提出而辭職的案例。所以當黨內重量級人士擔任行政院長時，黨實際上不可能控制行政院長，只能靠擁有高權威的總裁監督行政院長。

但是這不代表黨完全無法干涉行政。例如 1954 年，陳誠辭去行政院長，由俞鴻鈞接任後，黨從橫向侵犯行政院的權限，特別是干涉行政事務的枝微末節，因而遭到了以下的批判。¹²³

- 甲、黨政權混淆，黨背荷行政的笨重包袱，且被糾纏於行政圈套中，減少了政策性領導功能；
- 乙、黨干預行政，不啻侵及從政同志的法定職權，致使有擔當

¹²³ 陳紹賢，〈改進中央黨政關係之研究〉，頁 7。

的同志不願任職，有職掌的同志不願負責。於是助長官僚作風，而行政亦形無能；

丙、在立法與行政關係中，有時由於黨之干預行政，替負責任，每引起立委同志誤會黨為行政的「護航」，以致黨於各該關係中減低了仲裁的權威；

丁、黨直接干預行政，抵觸憲政體制，徒受黨外攻奸的口實，對民眾信念與國際觀感，都有不良影響。

從這樣的狀況可以判斷，既非三青團，也非 CC 派，而是屬於政學系的俞鴻鈞因為領導能力不足，導致了黨得以對行政院進行干涉，結果俞鴻鈞因為監察委員提出彈劾案而辭職，只好由陳誠再次擔任行政院長。因此綜合來看，行政院對黨的指導，是因為重量級黨員的行政院長陳誠的「領袖獨裁」而獲得確保，這個說法應該是沒有任何問題。

2 黨、總統、立法院與行政院人事

其次將探討行政院的主要人事。根據〈中國國民黨從政黨員管理辦法〉，¹²⁴ 行政院長候選人由總裁提名，並經中央改造委員會審議決定。另一方面，根據憲法第 55 條「行政院院長由總統提名」的規定，加上現實上中央改造委員會反對總裁決定的人事的可能性接近零，在總裁兼任總統的前提下，黨的規定等於是為了配合憲法而制定。根據同〈辦法〉，行政院長提名各部會首長、政務次長、大使、公使，相關人事經中央改造委員會審議、表決。但根據憲法，第 56 條規定「行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之」，第 41 條規定「總統依法任免文武官員」，第 37 條又規定「總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署」，等於是重要的行政院人事完全是由總統與行政院長

¹²⁴ 〈中國國民黨從政黨員管理辦法〉，中改會第 109 次紀錄，1951 年 4 月 5 日（黨史館藏，6.42/12.9）。

進行協調決定，所以中央改造委員會反對或退回經過蔣介石與陳誠兩人協調決定的人事案，是完全不可能想像的狀況，事實上也找不到實際的案例。

這個制度代表總裁兼任總統時，只要總裁的「領袖獨裁」沒有發生任何不穩定，行政院的人事布局完全不會有任何問題而得以順利實施，行政院也完全不可能對黨「造反」。反過來說，如果同時出現了弱勢的總裁兼總統與強勢的行政院長，總統與行政院長之間可能發生權力鬥爭，此時如果沒辦法確認任何赤裸裸的反黨行為，對於反對其意志的行政院長、追隨行政院長的「從政黨員」，黨在規定上完全沒辦法對其直接進行任何懲罰。正如前述，行政院對於黨的控制力，如果不是建立在重量級黨員擔任行政院長的「領袖獨裁」的基礎之上，就無法徹底發揮；反過來看，行政院長如果默認，黨就會難以壓制行政院內的「反黨行為」。我們透過考察人事制度後，可以做出結論，那就是行政院長的「領袖獨裁」遠比黨組織的控制力要更依賴人為因素，而這個「領袖獨裁」的強弱又牽涉到了「黨治」能否獲得確保。國府的內閣人事可以說都是經過「黨訓練」與「領袖遴選」而產生。¹²⁵

可是實際上只從這些制度來看，並無法了解行政院人事的運作機制，因為當中還牽涉到立法院的存在。憲法第 55 條規定「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」，同時為了要讓預算案與法案的通過立法院的審查，如果行政院長在立法委員之間的聲望不夠高，審議可能有出現難度，也就是行政院長與行政院的主要人事，必須要是立法院可以接受的人選，如果同意票不夠高的話，會導致行政院內部的向心力下滑。

¹²⁵ 李功勤，《蔣介石台灣時代的政治菁英（一九五〇年～一九七五年）——以中國國民黨中常委及內閣成員為例》（嘉義：國立中正大學歷史學研究所博士論文，2001年），頁107。

表 2-6：第 1 期陳誠內閣成員（成立時）

職位	姓名	籍貫	主要政治經歷與背景	
行政院長	陳 誠 ⁽¹⁾	浙江青田	軍事委員會軍政部長、參謀總長、台灣省主席、行政院長。黃埔系領袖（教官）。	
副院長	張厲生 ⁽²⁾	湖北樂亭	國民黨中央組織部長、內政部長、行政院副院長、台灣地方自治研究會主任。CC 派（接近陳誠）。	
政務委員	吳國楨 ⁽³⁾	湖北建始	重慶市長、國民黨宣傳部部長、上海市長、台灣省主席。夫人派。	
	王師曾 ⁽⁴⁾	四川涪陵	中國青年黨中央執行委員會常務委員、立法委員、總統府國策顧問。青年黨員。	
	楊毓滋 ⁽⁵⁾	江蘇興化	國民參政會參政員、制憲國民大會代表、總統府國策顧問、民社黨中央執行委員。	
	田炯錦 ⁽⁶⁾	甘肅慶陽	中央政治學校教授、代理甘肅省主席、國民大會代表、考試院考選部部長。	
	蔡培火 ⁽⁷⁾	台灣雲林（阿海）	文化協會專務理事、台灣民眾黨顧問、台灣地方自治聯盟顧問。	
	黃季陸 ⁽⁸⁾	四川敘永	廣州民國日報社長、四川大學校長、四川省黨部主任委員、三青團中央團部幹事、內政部次長、國民大會代表。老革命黨。	
	董文琦 ⁽⁹⁾	吉林雙城	吉林大學教授、揚子江水利委員會技正、水利部東北區水利特派員、瀋陽市市長、東北水利總局局長。政學系。	
	蔣勻田 ⁽¹⁰⁾	安徽蚌埠	中國民主社會黨中央常務委員、制憲國民大會代表、立法委員、東南軍政長官公署政務委員。民社黨員。	
秘書長	黃少谷 ⁽¹¹⁾	湖南南縣	和平日報社長、軍事委員會第 3 廳廳長、政治部副部長、國民黨中央宣傳部部長、總裁辦公室設計委員。陳誠派（元馮玉祥派）。	
副秘書長	倪炯聲 ⁽¹²⁾	貴州貴陽	三青團宣傳處副處長、國民政府軍事委員會政治部秘書處長、制憲國民大會代表。三青團、立法委員（座談會派）。	
內政部	部長	余井塘 ⁽¹³⁾	江蘇興化	中央政治大學教授、江蘇省政府民政廳廳長、中央組織部副部長、總裁辦公室設計委員。CC 派。
	政務次長	唐 縱 ⁽¹⁴⁾	湖南酃縣	駐德國陸軍武官、軍事委員會軍事委員長侍從室組長、內政部政務次長、警察總署署長、國防部保密局局長、總裁辦公室第 7 組組長。軍統、黃埔系（第 3 期）。
	常務次長	蔣渭川 ⁽¹⁵⁾	台灣宜蘭（阿海）	台灣民眾黨幹部、台灣省參議員、台灣省政廳廳長。CC 派。

外交部	部長	葉公超 ⁽¹⁶⁾	廣東番禺	北京大學教授、中央宣傳部駐英國代表、外交部政務次長。職業外交官。
	政務次長	胡慶育 ⁽¹⁷⁾	廣東三水	外交部國際司科長、駐澳洲公使館一等書記官、外交部條約司司長。職業外交官。
	常務次長	時昭瀛 ⁽¹⁸⁾	湖北枝江	駐蘇聯大使館一等書記官、駐渥太華總領事、外交部情報司司長。職業外交官。
國防部	部長	俞大維 ⁽¹⁹⁾	浙江山陰	美國哈佛大學博士。軍政部兵工署署長、資源委員會委員、交通部長、國防科學委員會委員。軍事工業專家、非國民黨員、文民、陳誠派。
	政務次長	袁守謙 ⁽²⁰⁾	湖南長沙	陸軍。軍事委員會特別黨部書記長、三青團副書記長、國防部政務次長。三青團、黃埔系(第1期)。
	常務次長	楊繼曾 ⁽²¹⁾	安徽懷寧	文民。兵工署長、經濟部政務次長。軍事工業專家。
		何世禮 ⁽²²⁾	廣東寶安	陸軍。美國參謀大學畢。聯勤總部副總司令、陸軍總部後勤副司令、基隆港口司令。親美派。
		朱世明 ⁽²³⁾	湖南湘鄉	陸軍。美國維吉尼亞軍校。軍事委員會交通技術學校教育長、駐美武官、參軍處參軍。駐日、駐米軍事代表團團長。親美派。
財政部	部長	嚴家淦 ⁽²⁴⁾	江蘇吳縣	福建省財政廳長。台灣省財政廳長。台灣銀行董事長。財政專家。陳儀派。
	政務次長	張茲闓 ⁽²⁵⁾	廣東樂昌	經濟部工礦調整處副處長、中國石油公司總經理。技術官僚。
	常務次長	陳慶瑜 ⁽²⁶⁾	江蘇常熟	經濟部物資局總務處長、陝西省政府財政廳廳長、財政部國庫署長。與俞鴻鈞關係接近。
教育部	部長	程天放 ⁽²⁷⁾	江西新建	安徽大學校長、首任駐德國大使、中央政治學校教育長、國民黨中央監察委員會常務委員、立法委員。CC派。
	政務次長	鄭通和 ⁽²⁸⁾	安徽廬江	復旦大學教授、甘肅省教育廳廳長、國民黨青年部副部長。學者。
	常務次長	張伯謹 ⁽²⁹⁾	河北行唐	燕京大學教授、國民參政會參政員、湖北省教育廳廳長、北平市副市長、國民大會代表。CC派(與張厲生關係接近)。
司法行政部	部長	林 彬 ⁽³⁰⁾	浙江樂清	國民黨中央監察委員、臺灣大學教授、司法院大法官。司法專家。
	政務次長	查良鑑 ⁽³¹⁾	浙江海寧	美國密西根大學法理學博士。重慶實驗地方法院院長、上海地方法院院長。司法專家。
	常務次長	曹鳳簫 ⁽³²⁾	○○○○	司法專家。

經濟部	部長	鄭道儒 ⁽³³⁾	天津市	留學日本。高級職業學校畢。政學系。
	政務次長	張靜愚 ⁽³⁴⁾	山東高唐	黃埔軍官學校英文秘書、北伐軍空軍司令、軍政部航空署長、河南省建設廳廳長、立法委員。蔣介石的親信。
	常務次長	錢昌祚 ⁽³⁵⁾	江蘇常熟	中央航空學校教育處處長、國防部第6廳廳長。制憲國民大會代表、航空工程師、技術官僚。
交通部	部長	賀衷寒 ⁽³⁶⁾	湖南岳陽	三民主義力行社幹部、三青團中央臨時幹事會幹事。三青團、黃埔系（第1期）。
	政務次長	尹靜夫 ⁽³⁷⁾	四川仁壽	四川大學教授、糧食部司長、立法委員（座談會派）、經濟部政務次長。
	常務次長	錢其琛 ⁽³⁸⁾	江蘇南通	交通部技正、交通部電信總局局長、國民大會代表。電信技術官僚。
蒙藏會	委員長 副委員長	余井塘兼任 喜饒嘉措 ⁽³⁹⁾	青海循化	藏族、佛教學者。前往大陸。
僑委會	委員長	葉公超兼任		
	副委員長	黃天爵 ⁽⁴⁰⁾ 李樸生 ⁽⁴¹⁾	福建海澄 廣東廣州	國民黨駐菲律賓總支部常務委員、廈門市市長、國民大會代表、僑務委員會常務委員。僑務工作專家。 廣東省黨部書記長、中央海外部主任秘書、廣州市地政局局長、中央黨部第3組副主任。僑務工作專家。
主計長		陳良 ⁽⁴²⁾	浙江臨海	黃埔軍官學校經理部科長、軍政部會計長、上海市市長、國防部參謀次長、交通部長。
美援運用委員會主委由陳誠、副主委由嚴家淦兼任				

出處：國史館徵校處時政科編，《中華民國行憲政府職名錄（一）自行憲至民國六十七年五月》，頁236-245。(1) ③；(2) ② 1131頁，⑮；(3) ① 95頁，⑮；(4) ① 27頁；(5) ⑬ 426頁；(6) ① 49頁；(7) ② 22頁；(8) ① 330頁；(9) ① 351頁，⑮；(10) ① 388頁；(11) ④ 174頁，⑮；(12) ⑫ 39頁，⑭ 267頁；(13) ④ 52頁；(14) ④ 118頁；(15) ④ 390頁，⑨ 248頁；(16) ① 353頁，⑮；(17) ① 181頁，⑮；(18) ① 226頁，⑮；(19) ⑤ 324頁，⑮；(20) ③；(21) ① 368頁，⑮；(22) ① 85頁，⑤ 88頁；(23) ⑤ 328頁；(24) ① 455頁；(25) ① 261頁，⑮；(26) ① 301頁，⑮；(27) ① 321頁；(28) ① 395頁；(29) ① 254頁，⑮；(30) ① 155頁；(31) ⑪ 504頁；(32) ⑮；(33) ⑩ 277頁，⑰ 180頁；(34) ① 270頁，⑮；(35) ① 423頁，⑮；(36) ② 268頁；(37) ① 9頁，⑫ 39頁；(38) ① 423頁，⑮；(39) ⑯ 460頁；(40) ① 327頁，⑮；(41) ① 123頁，⑮；(42) ① 281頁。各部長與主任委員兼任政務委員。

文獻：①中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。②山田辰雄編，《近代中國人名辭典》。③〈中央改造委員略歷〉，《改造》，第1期（1950年9月1日），頁19-25。④民族文化出版社編輯委員會編，《中華民國名人實錄》。⑤姜廷玉等編著，《台

灣三百軍事人物》。⑥何廉，〈何廉回憶錄之七：簡述國民黨的派系〉。⑦郭緒印主編，《國民黨派系鬥爭史》。⑧劉士毅口述，沈雲龍訪問，〈劉士毅先生訪問紀錄〉。⑨陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》。⑩陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，〈黃通先生訪問紀錄〉。⑪李松林主編，《中國國民黨史大辭典》。⑫徐瑞希，〈遷臺後立法院國民黨派系之研究（第五至第八十三會期）〉。⑬中華民國當代名人錄編輯委員會編，《中華民國當代名人錄》，第1冊。⑭國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第2輯。⑮陳在俊訪談，2000年12月24日。⑯陳旭麓、李華興主編，《中華民國史辭典》。⑰彭懷恩，《朝向高層之路：中華民國的內閣精英》。

陳誠在1950年3月獲得蔣介石提名為行政院長後，為了爭取立法院的同意，透過袁守謙的牽線。希望獲得CC派的「領袖」陳立夫的合作，結果獲得了高達82%的同意票。根據陳立夫的回憶錄，陳誠在之後宴請立法委員，雖然蔣經國與陳立夫都在座，但陳誠高興之餘脫口說出：「從前CC是指陳果夫先生與陳立夫先生，今後則是陳立夫與陳誠了」。¹²⁶但陳誠的回憶錄則記載，陳立夫當時回答：「過去有人指我和果夫是CC，如果CC這個名詞仍然存在，那末就是我和辭修（陳誠）兩個人」。¹²⁷我們無法判斷誰的發言是正確的，但因為兩個人同時在回憶錄記載是對方的發言，這個發言可能會讓蔣經國的心理有所不安，等於是暗示強調陳立夫與陳誠的合作關係是「政治不正確的發言」。

從另外一個案例也可以理解這樣的狀況，由於在組閣時，相較於三青團出身人士，陳誠採取的態度是「重視CC派的組閣」，因此也有分析將陳誠內閣視為比較接近是三青團與CC派的聯合內閣。¹²⁸從表2-6也確實可以看出，CC派有擔任副院長的張厲生、內政部長的余井塘、擔任教育部長的程天放入閣，次長之中也有擔任內政部常務次長的蔣渭川、擔任教育部常務次長的張伯謹屬於CC派，陳誠的組閣採取了可以說是CC派比較容易接受的人事。根據本書第一章的分析，CC派雖然從中央黨部完全遭到排除，但不只是中央民意代表機關與中央改造委員

¹²⁶ 陳立夫，《成敗之鑑：陳立夫回憶錄》，頁381。

¹²⁷ 薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）》，頁106。

¹²⁸ 陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，頁131-132（若林正丈監訊，《台灣現代政治と派閥主義》，頁139-140）。

會，在行政院也依然維持其影響力。

可是如果只有從派系政治的角度來看 CC 派於陳誠內閣的存在，其實並不全然正確。首先是副院長的張厲生，陳誠過去剛就任國民革命軍總司令部警衛司令時，張厲生擔任了陳誠的秘書，之後擔任第十軍政治部主任，在北伐期間與陳誠同甘共苦，可以說是陳誠個人的「盟友」，關係十分親密；張厲生後來加入西山會議派，之後才加入 CC 派，可以算是 CC 派的外圍；另外陳誠是南方人，如果由北方人的張厲生擔任副院長，可以判斷對陳誠來說，這樣的人事可以象徵正副院長在出身地方方面取得平衡。¹²⁹ 第二點，從表 2-6 可以了解，陳誠內閣的人事幾乎都是專家、技術官僚，¹³⁰ 例如 CC 派在教育行政領域投注了相當的心力，教育部長程天放、教育部常務次長張伯謹都擁有豐富的教育行政經驗，所以陳誠的組閣人事可以說採取了人盡其才的原則。第三，陳誠內閣同時安排了一些台灣本省人與非國民黨員入閣，內政部常務次長蔣渭川與其說是 CC 派，不如說是因為二二八事件而被當局刻意加以象徵性提拔的「阿海」，也就是沒有在中國大陸從政經驗的台灣本省人，特別是常務次長是部會的最高階事務官，相較於其他的常務次長都是相關領域的專家，由完全沒有行政經驗的蔣渭川擔任常務次長，反而顯示蔣渭川的人事有很強的政治任命的色彩。也就是說，蔣渭川與政務委員蔡培火的入閣，都是以懷柔為目的而設置的「台灣本省人名額」。¹³¹

¹²⁹ CC 派幹部也認為「張厲生就變成陳誠派了」。梁肅戎訪談，2001 年 8 月 15 日。

¹³⁰ 國府的內閣一般都會重用技術官僚，而第一次陳誠內閣（1951-1954 年）、俞鴻鈞內閣（1954-1958 年）、第二次陳誠內閣（1958-1963 年）的主要人事之中，技術官僚所佔的比例分別約 63%、91%、80%。李功勤，《蔣介石台灣時代的政治菁英（一九五〇年～一九七五年）——以中國國民黨中常委及內閣成員為例》，頁 116、126、143。

¹³¹ 蔣渭川雖然由省主席吳國楨任命為台灣省政府民政廳長，但因為受到省參議員的反彈，僅做了 40 天就被迫下台，所以蔣介石為了彌補整體人事之中有關台灣本省人的空缺，而任命蔣渭川擔任內政部常務次長，李筱峰，《台灣戰後初期的民意代表》，頁 258-268。之後蔣渭川由唐縱擔任介紹人而加入國民黨。陳在俊訪談，2002 年 8 月 31 日。

如果這樣思考的話，考慮到 CC 派或能稱為對 CC 派進行妥協，就只有 CC 派大幹部余井塘擔任內政部長的人事。日後當陳誠準備裁撤被認為是 CC 派據點的內政部調查局（中統）時，余井塘為了阻止陳誠而有所動作，可以說是最能代表 CC 派利益的閣員（請參閱第五章）。陳誠並沒有採用 CC 派的政策，也沒有直接與 CC 派討論人事布局，這些 CC 派人事的入閣只能算個案。¹³² 實際上陳誠內閣很快就因為與 CC 派的關係惡化，而難以控制立法院的局勢。¹³³

所以行政院的主要人事雖然基本上是總統與行政院長的直屬關係決定，但相較於黨，立法院反而更能夠從橫向進行影響人事的決定。

第六節 黨與司法院、考試院

本章之前已經提及，過去研究有關國民黨、國府體制黨政關係的焦點，都是放在黨與中央民意代表機關，特別是黨與立法院之間的協調關係，幾乎沒有任何研究具體討論了考試院與司法院，而且黨在「改造」時期的公文、官方文件內也找不到考試院與司法院的從政黨員向中央改造委員會進行的報告。不過史料不足不代表沒有辦法進行全面的分析，因此本節將透過探討為何黨與考試院、監察院的關係無法成為黨政關係的焦點，以對有關國民黨、國府體制之中有關中央級黨政關係的特徵的相關討論，嘗試進行補充。

1 司法院、考試院在憲法與黨規的定位

根據憲法第 77 條，司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。而根據憲法第 83 條，考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項，從職權來看，類似日本的人事院

¹³² 梁肅戎訪談，2001 年 8 月 15 日。

¹³³ 同前注。陳立夫，《成敗之鑑：陳立夫回憶錄》，頁 382。

的政府機關，考試院的設置是源起於孫文基於中國傳統的科舉而提出的構想，可以說是國府體制內非常特殊的機關。

根據憲法第 80、88、138 條，法官、考試委員、全國陸海空軍（國軍）三類官員「須超出黨派以外」，法官與考試委員「依據法律獨立行使職權」，法官也必須「依據法律獨立審判，不受任何干涉」。但是實際上黨透過政工系統赤裸裸的將國軍「黨軍化」，筆者將在第四章詳細分析黨與國軍的關係。不過黨規有關黨與司法院法官，以及黨與考試院考試委員，和黨與國軍的關係的內容，在定位上又有相當大的歧異。

首先，黨中央對於在司法院與考試院設置黨組織一事，原本似乎有所遲疑。如圖 2-1「各級黨部和政府以及民意機關關係圖（「改造」時期），黨在規劃相關方案時，一開始並沒有把司法院與考試院也繪入關係圖。¹³⁴

其次，根據〈中國國民黨黨政關係大綱〉第 5 條，¹³⁵ 國民黨黨員的五院院長必要時可以列席（沒有表決權的出席者）中常會。通常司法院長與考試院長並非中央委員會常務委員，依照從改造到第一屆中央常務委員會（1981 年以前）為止的慣例，司法院長與考試院長都是被任命為中央評議委員。同時根據同大綱第 6 條，政府各院設置政治小組，但也明文規定「法官與考試委員除外」，也就是為了尊重憲法的規定，考試院與司法院兩個政府單位內屬於國民黨組織的政治小組禁止法官與考試委員參加。

再來是根據〈中國國民黨從政黨員管理辦法〉第三條，¹³⁶ 被登錄為「從政黨員」的資格之一為「府、院、部、會之薦任以上之人員」，由

134 〈附件 各級黨部與政府及民意機關關係圖〉，中改會第 80 次紀錄，1951 年 2 月 1 日（黨史館藏，6.4-2/9.10）。

135 〈中國國民黨黨政關係大綱〉，中改會第 92 次紀錄，1951 年 2 月 28 日（黨史館藏，6.42/11.2）。

136 〈中國國民黨從政黨員管理辦法〉，中改會第 109 次紀錄，1951 年 4 月 5 日（黨史館藏，6.42/12.9）。

於憲法並未明文禁止法官與考試委員參加政黨，所以法官與考試委員之中應該也有國民黨員，他們也有很大的可能被登記為「從政黨員」，只不過是不應該參加各院內設置的政治小組所舉行的組織性活動。

那麼大法官與考試委員有沒有參加前面提到的中央黨政關係會議？根據中常會在 1955 年 9 月通過的〈中央黨政關係改進辦法〉，¹³⁷ 政府方面的主要出席者被預設為國民大會、立法院、監察院、行政院의 成員，而「討論有關其他各院問題時之參加人員：中央委員會有關組會主管，有關院政治小組召集人（筆者注：指擔任院長的黨員），及有關院副院長，秘書長，各部會從政主管同志」。大法官與考試委員因為資格上不符合「各部會從政主管同志」，所以黨還是迴避大法官與考試委員參與黨的活動。實際上一開始設置的「司法院政治小組」的成員包括了院長、副院長、秘書長、主任秘書、主任參事、人事室主任、最高法院院長、公務員懲戒委員會委員長、行政法院院長，「考試院政治小組」包括了院長、秘書長、首席參事、主任秘書、考選部長與常務次長、司長、銓敘部長與常務次長、司長。¹³⁸

不過國民黨在 1955 年將中央黨政關係會議改組為中央政策委員會時，也擴大了出席者參與資格，¹³⁹ 由於總統府於 1955 年 4 月正式設置國防會議，五院院長也被指定為成員，因此擴大中央政策委員會的參與人員可能是為了因應國防會議的措施。根據中常會於 1963 年 7 月 31 日通過的〈中央政策委員會組織辦法〉之中有關考試委員的部分，規定了「考試院考試委員、秘書長、部長、及政務次長之為本黨黨員者」，因此考試委員正式被明文規定可以參與黨的活動，不過司法院的部分，雖

137 〈中央黨政關係改進辦法〉，第七屆中常會第 219 次紀錄，1955 年 9 月 14 日（黨史館藏，7.3/245.1）。

138 〈附件 司法院參加政治小組名單〉，〈附件 考試院參加政治小組名單〉，中改會第 151 次紀錄，1951 年 6 月 11 日（黨史館藏，6.4-2/17.1）。

139 〈中央政策委員會組織辦法〉，第八屆中常會第 460 次紀錄，1963 年 7 月 31 日（黨史館藏，8.3/451）。

然明文規定「司法院政治小組全體同志及秘書之為本黨黨員者」，但大法官並不包括在內，也就是擔任大法官的黨員在參與黨的活動的部分還是受到限制。所以應該可以判斷，有關大法官「超出黨派」的憲法規定至少形式上獲得了遵守。

接著來看任用規定的部分。根據憲法第 79 條與第 84 條，司法院正副院長與大法官、考試院正副院長與考試委員由總統提名，經監察院同意任命，但〈中國國民黨從政黨員管理辦法〉則規定「行政、司法、考試三院院長，由總裁提名，經本會（作者注：中央改造委員會）審議決定」，由於行政、司法、考試院長都由黨員擔任，他們的職務當然必須經過總裁兼總統的提名，這樣的規定從實務來看也是理所當然，也就是屬於政府機關的司法院與考試院，在國府體制下當然必須接受國民黨的指導。同時我們很難想像總裁兼總統會提名反對國民黨的法官與官員為大法官與考試委員。就制度運作來看，非常可能是在過程中優先提名過半數的國民黨員，並排除反對國民黨的法官與官員，再象徵性提名若干名社會聲望高且願意與國民黨合作的非黨員。

此外，考試院沒有地方組織，但司法院管轄地方法院，而〈中國國民黨從政黨員管理辦法〉雖然有地方政府與議會內黨組織的相關規定，但沒有地方法院的相關規定。圖 2-1 的內容是有關中央與地方的黨政關係，但地方法院也並未包括在內，由此可以判斷，我們雖然不能排除地方法院的法官可能是地方黨部的成員，但可以推測可能是國民黨希望迴避在法院內設置進行組織性活動的黨組織。

2 黨與考試院、司法院的實務關係

那麼在實務面，考試院與司法院、司法院管轄的法院所負責的主要業務，包括公務人員考試與法院的審理的結果，會不會受到國民黨的意志所影響？

國府採用了一般資本主義國家常見的現代公務員制度，從第一章的內容可以了解，中央黨部第一組（大陸時期為中央組織部，之後又改

組為組織工作會)的任務,就是負責黨的幹部人事,但不包括政府的公務員人事。中華人民共和國的話,國家機關的重要人事由黨的組織部負責,幹部人事甚至由黨的「對口部」負責管理,而國民黨並沒有類似的機制,¹⁴⁰雖然中央黨部第一組為了管理黨幹部人事,收集、整理了大量的個人資訊記錄,但這不一定存在著社會主義國家的職官名錄制度的功能。¹⁴¹同樣是一黨獨裁體制,國府體制在這點與許多社會主義國完全不同。

研究台灣公務員制度與黨政關係的學者渡邊剛曾指出,台灣的公務員制度受到來自黨的影響的問題,是因為「現代公務員制度的不完善所導致的黨化」。¹⁴²這些缺陷被認為共有四點:第一,缺乏政治中立的組織文化;第二,事務官的政務官化;第三,身分的不完備與政治恐嚇;第四,公務員考試的後門。特別是公務員考試的部分,國民黨透過「選考任用制度」與「特種考試」,不僅可以讓黨官轉任公務員,也可以讓黨官先被聘為臨時職員(這樣的官員被外界稱為「黑官」),之後讓其接受選考轉聘為正式的公務員,甚至這些黑官也可以轉任主管職。軍人的轉任文官考試的合格率也非常高,因為退伍者急速增加(請參閱第五章),許多軍人透過考試轉任文官(這樣的官員被外界稱為「綠官」¹⁴³)。

台灣的公務員考試制度雖然並非完全服膺於黨的組織控制,但隨著時間的流逝,政府行政機關內的利益體系也因此受到強化。¹⁴⁴相較於透

140 中村樓蘭,〈中国の幹部管理体制(一九四九~一九五三)〉,《アジア研究》,第38卷第2号(1991年12月)。中村樓蘭,〈中国の幹部管理体制(一九五三~一九六〇)〉,《法学政治学論究》,第15号(1992年12月)。

141 渡邊剛,〈戰後台湾の官吏制度と党政關係—政府の「党化」と現代公務員制度—〉,頁84-85。Chia-lung Lin, "Paths to Democracy: Taiwan in Comparative Perspective," pp. 88-90.

142 渡邊剛,〈戰後台湾の官吏制度と党政關係—政府の「党化」と現代公務員制度—〉,頁92-94。

143 退役軍人轉為文人身分的相關分析,請參照〈槍桿子的陰影:軍系人馬在行政、產業與文化界的實力調查報導〉,《新新聞週刊》,1990年5月21-27日。

144 渡邊剛,〈戰後台湾の官吏制度と党政關係—政府の「党化」と現代公務員制

過前面提及的黨員政治小組進行橫向的控制，真正的問題反而是國民黨利用這種制度的缺陷，固化了黨員在政府官僚體系內佔有優勢的局面。

黨與司法院的關係的部分，由於司法院政治小組與中央政策委員會的會議紀錄等史料所在不明，因此無法找到具體的案例，筆者這裡只透過人事與可以做為旁證的黨內文獻為根據，嘗試進行一些推論。首先是有關大法官的獨立性，正如前面所述，由於擔任總統的黨員擁有任命權，因此可以推論非黨員或立場與國民黨保持距離的人士被提名的可能性很低，但只有大法官一職，制度上國民黨不可能對其進行控制，這是因為大法官比考試委員與其他的公務員還要擁有更高的獨立性，根據憲法第 81 條「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸」的規定，大法官的身分保障可以說是全體公務員裡最完備的，因此姑且不論能否當上大法官，成為大法官後，制度上可以不受到黨的影響而採取超然的立場。

那麼國民黨有經常對法院的審理實際進行施壓嗎？根據筆者使用的國民黨黨政關係的內部報告，當中找不到任何國民黨曾經進行有關黨與司法院、考試院的關係的調查的內容，但有關前面提及的「國會聯合會中國小組」成員問題的處理方式，可以找到「如果即時循法定程序，以求解決，即使未獲解決，或已避免事態之惡化」¹⁴⁵的記載，由此可以判斷，司法在 1950 年代與黨保持一定程度的距離，黨內對此也有所認知，大法官會議進行的釋憲如果沒有辦法維持一定程度的獨立性權威，黨內不可能做出這樣的文書紀錄，這也可以說是國府體制內維持了一定程度的司法獨立的旁證。

如果要談民主化以前的台灣的司法問題，相較於黨與司法獨立性，反而存在著一個問題，就是根據〈動員戡亂時期臨時條款〉體制所制定的各種法令之中，含有將獨裁與人權侵害「合法化、正當化」的內容

度一〉，頁 86。

145 陳紹賢，〈改進中央黨政關係之研究〉，頁 16。

（請參閱第五章）。所以修改〈集會遊行法〉、〈台灣省新聞雜誌資本限制辦法（限制報紙的發行＝「報禁」的依據）〉、逮捕與拘禁一般判斷分子的根據的〈懲治叛亂條例〉與〈刑法〉100條在民主化期間成為重要的目標。¹⁴⁶

相形之下，國民黨因為透過政治作戰系統將國軍「黨軍化」而遭到批判，使得「軍隊國家化」成為了國軍在民主化時期的最重要的改革，但司法又與國軍的部分有所歧異，¹⁴⁷雖然司法院在1988年下達了指示，要求「本院所屬各法官不得於任職期間參加政黨活動」，¹⁴⁸但從這點正可以強烈推論，法官過去確實參與了政黨活動，也就是國民黨的活動，因此法官是否維持著政治中立的問題存在著很大的疑問。不過從以上的旁證來看，台灣司法院雖然也設置有黨組織，但最大的問題並非是黨組織在中央黨部的指導下，將組織性控制司法體系的行為正當化，而是與考試院相同，就是容許黨以非常事態為由，透過法律的缺陷深入司法體系並推動獨裁。

而且與其說是黨組織，領袖蔣介石個人干涉具體的重要判決的案例較為明確。例如「雷震事件」時，蔣介石於1960年10月8日早上召集了包括立法院長與國防部軍法覆判局局長在內的主要幹部，做出四點指示：①題目（案檔判決主文而言）要平淡，須注意及一般人之心理；②雷之刑期不得少於十年；③「自由中國」半月刊一定要能撤銷其登記；④覆判不能變更初審判決，當天下午雷震就在軍事法庭被判處10年的

146 若林正文，《台灣—分裂国家と民主化》，頁236、265-267、276。天兒慧ほか編，《岩波現代中国事典》（東京：岩波書店，1999年），頁481、933、1136。除此之外，從中國大陸撤往台灣的地方法院法官們欠缺身為法律人的自覺，普遍會拖延案件的處理與收賄。〈（一）擬具革除司法界惡習限期清理積壓之意見提請〉，中改會第230次紀錄，1951年10月26日（黨史館藏，6.4-2/24.101）。

147 洪陸訓，《武裝力量與社會》（台北：麥田出版社，1999年），頁515-517。

148 轉引自渡辺剛，〈戦後台湾の官吏制度と党政關係—政府の「党化」と現代公務員制度—〉，頁100。

有期徒刑。¹⁴⁹

第七節 小結

透過本章的分析，我們有下列五點發現。

第一點，即使同樣是憲政時期，黨政關係會因為蔣介石總裁是否兼任總統而有很大的變化。蔣介石「引退」時，所有的人事、政策都必須通過「黨的決定」，可以說是黨主導型的黨政關係。但蔣介石總裁再度兼任總統，並在進行「改造」時採取了「以黨領政」的方式，屬於國家機關尊重型的黨政關係。「最高領袖」如果不在政府內而是在黨內，黨政關係將極度的不穩定，換言之，真正的實權者如果不同時兼任黨與政府的領導人，就不可能建立穩定的黨政關係。

第二點，黨對總統府與行政院的控制，是因為蔣介石總裁兼任總統，以及重量級黨員的中央改造委員陳誠兼任行政院長才得以建立。「改造」後，鮮少看到黨組織從橫向控制總統府與行政院的案例，這是因為撤退到台灣後的黨政關係，是以蔣介石兼任總裁與總統、黨的重鎮擔任行政院長為理所當然的前提下所建構的。

第三點，由於憲政的實施，國民黨與國府的黨政關係從「以黨治國」轉換為「以黨領政」的方式。國民黨在中央民意代表機關設置黨部、黨團，在其他各院設置政治綜合小組，希望藉此確保黨對國家機關的控制，可是這個做法並不是訓政時期採取的直接指導方式，而是透過各機關內的黨員進行的間接指導。而且行政院屬於特例，因為黨內重量級人士擔任行政院長，黨無法從橫向對行政院進行控制。「以黨領政」的黨政關係，可以說是相當尊重各國家機關的自主性。

¹⁴⁹ 〈雷震案判決 照蔣中正指示〉，《聯合報》2002年9月4日。〈蔣中正總統主持會議商討雷案（民國四十九年十月八日）〉，陳世宏、張世瑛、許瑞浩、薛月順編，《雷震案史料彙編：國防部檔案選輯》（台北：國史館，2002年），頁331-332。

第四點，國民黨「革命民主政黨」的政黨屬性，也就是議會外政黨的特徵，導致了黨與中央民意機關之間，特別是黨與立法院之間的關係陷入緊張。國民黨並非採取議會中心主義的政黨，權力體系的基礎就是輕視議會。而立法委員黨部卻必須遵守一項義務，那就是必須被迫聽從不一定能代表民意的黨中央，特別是指總裁的指導。

第五點，由於中央民意代表處於實際上的「非改選」狀態，特別是在政權運作扮演重要角色的立法委員成為了「萬年議員」，使得黨中央與行政院難以控制立法院。蔣介石為了確保「法統」，沒有伸手介入憲法與中央民意代表機關，因此立法院等於是遭到凍結，維持著 1948 年的民意與派系的狀態。國民黨透過「改造」與「白色恐怖」肅清了黨內派系，建立了一黨獨裁體制的時候，中央級機關只有立法院的派系政治仍然維持了正常的運作，由派系所運作的立法院內進行了各種公職選舉與投票，過程中形成了許多類似一般議會的規則與慣例，也促使了國民黨中央推動黨政關係協調的制度化。

第六點，從制度與實務兩面來看，黨對於考試院與司法院的控制僅停留在行政制度面與政策面，透過組織控制考試委員與法官行使職權的部分則遭到了限制。法官與考試委員是必須「超越黨派」的官職，至少形式上必須與黨的活動保持距離。尊重考試權與司法權，可以說是繼承了包括科舉在內的中國傳統文化的國民黨政權的一大特徵，而且顯示了國民黨在「改造」後仍然維持了孫文構思的五權分立思想。而兩院主要的問題是考試與司法制度的缺陷，黨的組織性控制是否發揮效果則並非重點。

整體了觀察 1950 年代台灣的整體黨政關係後，我們可以了解，黨政關係能夠穩定的最大關鍵因素，就是蔣介石兼任總裁與總統，蔣介石的心腹，也是黨內重鎮的陳誠擔任行政院長。屬於「外來政權」的國民黨將自豪的統治工具「黨、政、軍、特」全部帶來台灣，如果主要的外來者大部分都是黨員，各機關的主管也都是蔣介石任命的重量級黨員的話，國民黨不見得需要在中央建立黨的強力統治體制，以建立「代理主

義」式的「黨治」。也就是對撤退到台灣的國民黨而言，國家機關已經完全是屬於自己的機關，大部分的機關也都是由黨員負責運作，這是過去透過黨控制、利用既有的國家機關的革命政權，和轉移到台灣的國府之間最大的差別。

另一方面，對黨來說的最重要目標，就是確保對中央民意代表機關的統治，當中又特別以立法院最為重要。大陸時期，立法委員在自己的選區擁有自己的地盤，甚至也有立法委員擁有軍事武力的支持，可是撤退到台灣以後，立法委員為了保護自己，只能依賴議會的遊戲規則。所謂議會的遊戲規則，就是多數決，議員為了爭取形成相對多數，就需要依靠派系，因此議會的發展方向很自然的會以派系政治為主軸。黨與中央民意代表之間關係，在制度上是由議會外政黨所採取的民主集中制，但我們也可以從本章了解，實際上只要進行一次反映民意的競爭性選舉，即使是不完整的選舉，黨將完全無法進行控制議會。而且令人諷刺的地方，就是因為停止改選，中央民意代表在獨裁政權下的地位才得以獲得確保。但反過來說，中央民意代表完全沒有考慮透過改選來進行民意的洗禮，以強化自己的立場，這也成為了中央民意代表最大的弱點，因為隨著中央民意機構「萬年國會化」，中央民意代表們的選項也越來越窄，必須與黨中央進行妥協，以獲得實質的利益。

而且更令人諷刺之處，就是中央民意代表機關是國民黨、國府體制之中唯一的「民主的國家機關」，但對台灣本省人而言，中央民意機關甚至也不過是以蔣介石、蔣經國父子為首的外來者支配、國民黨一黨獨裁體制的一種象徵。不過縱使如此，維持國會形式的中央民意代表機構在日後成為了民主化的最大舞台。為了維持法統體制而勉強維持的「萬年國會」在1991、1992年瓦解，中央民意代表機構只在台灣地區進行了全面改選，國民黨很早就開始磨練操縱國會的技巧，即使面對國會的全面改選，新國會的誕生等，也迅速適應了相關發展，國民黨政權之後延續了10年的壽命。而另一方面，透過選舉而產生的國會，也讓國民黨從「革命政黨」慢慢的朝「（擁有革命精神的）民主政黨」脫皮邁進。

第三章

黨的地方控制

第一節 問題之所在

本章將討論黨如何控制地方政府與議會。過去有關國民黨與國府在台灣的地方控制的研究途徑，大致可以分為兩類。首先是採取屬於制度論研究途徑的「地方自治論」的研究，¹ 這個研究途徑是從法律與制度分析中央政府與地方政府的關係，探討政府體系內的垂直控制。但是這個研究途徑是以國民黨遵守憲法，不直接對政府進行控制為前提，因而忽略了地方的黨組織，以及地方黨組織從橫向對地方政府、議會進行控制的觀點；同時制度論的研究途徑也沒有辦法掌握統治菁英如何控制包括黨外人士² 在內的縣市政府、議會的本省人菁英。所以採取這個研究途徑的分析結果，與統治的實際情況有非常大的落差。

¹ 採取這個研究途徑的文獻非常多，筆者大致整理如下。郎裕憲，〈台省民治基礎與地方選舉〉《國立政治大學學報》，第5期（1962年5月）。黃哲真，〈地方自治概論〉（台北：正中書局，1980年）。薄慶攻，〈光復後台灣省縣市地方自治之演進〉，中華民國歷史與文化討論集編輯委員會編，《中華民國歷史與文化討論集》，第四冊（台北：中華民國歷史與文化討論集編輯委員會，1984年）。另外下列文獻是分析台灣的地方自治如何在各種障礙下以畸形的方式建立。鄭梓，《本土精英與議會政治：台灣省參議會史研究（1946-1951）》。李筱峰，〈台灣戰後初期的民意代表〉。鄭牧心，〈台灣議會政治40年〉。黃錦堂，〈地方自治法治化問題之研究〉（台北：月旦出版社，1995年）。

² 所謂的「黨外人士」，是指除了實施一黨獨裁的政黨，以及在該獨裁體制得以參政、議政的政黨以外的政治人物，如果是禁止組成在野黨（「黨禁」）的情況，「黨外人士」就代表實際的在野黨人士。「黨外人士」的勢力在1970年代開始增強，被稱為「黨外勢力」。

近年最具代表性的研究途徑，就是「雙重恩庇侍從主義論」或「限制性的同盟關係論」。³ 這個研究途徑是透過現代政治學的理論，利用黨組織活動的片斷資料、與政府和民意代表相關的公開資料為依據，希望釐清黨對地方進行的控制的實際情況。這個研究途徑與地方自治論不同之處，在於其不僅釐清了中央的「統治菁英」與「地方菁英」之間的利益交換結構、地方派系扮演的角色，也可以從非制度性的角度進行分析，所以擁有相當的說服力。可是這個研究途徑並沒有把握中央與縣市層級之間存在著雙層結構，導致在分析的過程之中，有關中央與縣市之間的省級黨組織、政府、議會之間的相互關係不僅容易變得不夠明確，同時也沒有釐清有關地方黨組織如何扮演選出地方公職人員的候選人與助選以外的角色；⁴ 另外就是有關地方的黨政關係的部分也並不明確。

這兩種研究途徑也存在共同的問題點。首先是史料的部分，這是因為過去有關國民黨地方黨組織與非黨組織的黨細胞組織的史料，不是尚未整理，就是尚未公開，因此導致存在著相關史料不足的問題。再者，就是完全沒有從歷史的脈絡，去探討大陸時期的國民黨與國府如何控制地方。

為了釐清過去的研究存在的疑問點，並進一步分析 1950 年代初期

3 採取這個研究途徑進行研究的先驅是陳陽德，他以此分析了地方政治菁英的背景。吳乃德、陳明通、若林正丈則透過此研究途徑進一步擴大分析。陳陽德，《台灣民選地方領導人物變動之分析》（台北：國立政治大學政治研究所博士論文，1978年）。陳陽德，《轉變中的台灣地方政治》（台北：洞察出版社，1987年）。Nai-Teh Wu, "The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime," A Dissertation Submitted to the Department of Political Science at the University of Chicago, 1987. 陳明通，《威權政體下臺灣地方政治菁英的流動（1945-1986）：省參議員及省議員流動的分析》。陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》。若林正丈，《台灣—分裂國家と民主化》。

4 有關個別黨組織在地方公職人員選舉候選人的提名與相關輔選工作等扮演的個別角色，請參閱下列文獻。郝玉梅，《中國國民黨提名制度之研究》（台北：正中書局，1981年）。林吉郎，《中國國民黨輔選政策之研究》（台北：正中書局，1987年）。

國民黨與國府如何控制台灣的地方，本章將運用近年來公開的史料（特別是與人事相關的史料）、國民黨的內部文獻、口述歷史、回憶錄、訪談等資料，探討 1950 年代初期國民黨與國府對地方的控制形態是如何形成？以及形成後的制度與實務為何？筆者將從下列五個角度探討這個問題：第一，國民黨與國府在大陸時期對地方的控制，如何影響了其在台灣的地方控制；第二，外省人所進行的本省人支配，如何影響了其對台灣的地方控制；第三，台灣的「中央化」與省長民選的凍結，對國民黨與國府的地方控制造成了什麼影響；第四，縣市級黨幹部扮演了什麼樣的角色；第五，黨組織從橫向控制地方政府、議會時扮演的角色。筆者認為透過這些角度進行分析，可以釐清國民黨與國府進行的地方控制的實際情況。

第二節 國民黨與國府在大陸時期的地方控制

1 「地方派系型黨治」與「中央派系型黨治」

國民黨進行國家統治的意識形態與制度並非以小規模的台灣為範圍，而是以中國全國領土的大範圍為前提，而且國民黨實際上也統一過中國，對廣大的領土進行過統治，但這是因為國民革命軍的北伐勝利，加上割據地方的軍事政權（「軍閥」）歸順國府中央並集體加入國民黨，才得以急速達成的統一形態，所以中央的力量無法延伸到的各省，主要還是由歸順國民黨的地方派系繼續進行統治，國民黨、國府中央也不得不讓這些地方派系的「領袖」擔任省主席，從國府成立之後的省主席人事，就可以清楚了解，例如東北政務委員會主席由張學良接任，其管轄的東北三省的省主席都是他的部下；另外熱河省的湯玉麟、河南省的馮玉祥、山東省的孫良誠、山西省的閻錫山、陝西省的楊虎城、四川省的劉文輝、雲南省的龍雲等人也是相同的情況。筆者在第一章將這種國民黨的地方派系進行的統治稱為「地方派系型黨治」，也就是在中央的影

響力比較弱的地區實施的典型的「黨治」型態。⁵

國府統一中國後，歷經了數次反蔣戰爭與叛亂，中央與地方關係一直處於不穩定的狀態，但是中央化的程度相對較高，或是叛亂遭到鎮壓而實施中央化的省，多由中央派出中央派系的政學系高官擔任省長，這些省與中央之間的關係，也相對比較不會陷入惡化，⁶例如安徽省的劉鎮華、江西省的熊式輝、福建省的陳儀、湖北省的張群、廣東省的吳鐵城就是代表性的案例，筆者將這個型態稱為「中央派系型黨治」。

黨雖然也在屬於「地方派系型黨治」的各省內發展黨組織，但通常沒有太大的進展，也因此與地方政府之間經常陷入對立。⁷例如黨在四川省設立省黨部時，遭到地方派系的阻撓；山東省則是省主席下令部隊包圍省黨部，黨的幹部也遭到逮捕、殺害。⁸這個時期的省黨部（黨部是指該層級的執行委員會與附屬的黨行政機關）有3到5名常務委員，屬於集體領導體制，⁹根據黨章，這些人事由各級委員會選出，但實際的決定權由中央掌握。¹⁰也鮮少有省主席兼任省委員會常務委員的案例，

5 之後引用的省主席等主要地方人事乃是參考下列文獻，將不再另外引注。另外相關人士所屬的派系等背景資料，乃是以紀錄的時期為準，基本上以過去的文獻為主，再由其經歷判斷。張朋園、沈懷玉編，《國民政府職官年表（1925-1949）》，第一冊（台北：中央研究院近代史研究所，1987年）。劉壽林等編，《民國職官年表》（北京：中華書局，1995年）。

6 郭緒印主編，《國民黨派系鬥爭史》，頁595-596。

7 除了這些情況，黨員數量的多寡也會受到黨政關係的影響。訓政初期，黨員比較少的黃河以北的省分幾乎沒有發生糾紛，反而是黨員較多，也成立了黨部的長江以南各省，被認為黨部與政府的衝突較多。岩谷將，〈中国国民党訓政初期的理念と実態—地方自治政策における地方党部を中心として—〉，《アジア研究》，第47卷第1号（2006年1月），頁44-45。

8 郭緒印主編，《國民黨派系鬥爭史》，頁423-424、507-509。

9 這是根據1929年第三次全國代表大會修正的黨綱的規定。〈第三次全國代表大會修正中國國民黨總章〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1976年），頁86。

10 主要的省黨部人事由地方提出複數方案（通常為三個）後，「由中央圈定」。請參照林泉編，《中國國民黨臨時全國代表大會史料輯（上）》（台北：近代中國出版

這顯示黨的省級單位與政府的人事屬於不同的體系。¹¹

實務上屬於「中央派系型黨治」的各省黨部人事，有相當程度由CC派獨佔，所以會存在著不同系統的中央派系的勢力在同一個省內並存的狀況，這也導致了黨政關係（黨與國家機關的關係）不一定會處於相互協調的關係。例如浙江省曾經發生黨與政府為了土地改革的實施而發生對立，最後由黨中央介入仲裁。福建省也發生過屬於政學系的省主席陳儀與掌握黨務系統的CC派一方面懷柔其他派系，一方面彼此之間又不斷進行派系鬥爭的案例。¹²

也就是說，無論是屬於「地方派系型黨治」的省，或是屬於「中央派系型黨治」的省，黨都沒有辦法貫徹從橫向進行對議會與政府的控制，大陸時期的國民黨採取的「以黨治國」只有在中央政府實現。地方的情況，不過就是當地一群擁有各種各樣利害關係與理念的權力人士一起加入國民黨而已，筆者這樣的說法應該並不為過。

2 危機的來到與集權化

1937年，中日戰爭爆發，由於面臨了國家存亡的危機，國民黨與國府開始推動集權化，於1938年召開的國民黨臨時全國代表大會決定採取總裁制，設置國防最高會議（後來改組為國防最高委員會）、三青團、國民參政會，強化中央集權、黨的控制、大眾動員，並且由蔣介石一個人兼任黨、政府、軍、三青團的最高領導人職務，為了推動中央集權，也推動了地方制度的相關調整。

省級方面，首先強化了省主席的權限。¹³ 過去省政府的運作是採取

社，1991年），頁178-194。

11 例如根據中央組織部的工作報告，省主席兼任省黨部或黨務指導委員會常務委員的案例只有四個。同前注，1991年，頁261-265。

12 蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁18-20。錢履周，〈陳儀主閩事略〉，李敖編著，《二二八研究》（台北：李敖出版社，1989年），頁54-55。余鐘民，〈陳儀槍殺張超的前前後後〉，同前書，頁60。

13 以下請參照馬起華，《抗戰時期的政治建設》（台北：近代中國出版社，1986

合議制，由包括各廳處長兼任的省政府委員進行決策，省主席只不過是省政府行政會議的主席，權力極為有限，但這樣的體制無法因應戰時的緊急狀態，所以國民黨與國府修改了相關法規，使得省主席擁有單獨進行決策的權力。同時也將省黨部的運作從集體領導體制轉為主任委員制，權責也因此更加明確。¹⁴ 加上省黨部主任委員也是由中央執行委員會從中央執行委員之中選出，這也強化了黨中央對省黨部的控制，省級的黨政關係也因為大部分的省是由省主席兼任省黨部主委，一般可以說是屬於良好的狀態。¹⁵ 再來就是修改了過去禁止現役軍人擔任省主席的法令，希望由當地的戰區司令長官兼任省主席的方式，強化集權與動員體制，¹⁶ 戰區司令長官兼任省主席的案例包括有：河南省的衛立煌、山西省的閻錫山、江蘇省的顧祝同、廣東省的李漢魂、綏遠省的傅作義、湖北省的陳誠、湖南省的薛岳、安徽省的李品仙、山東省的沈鴻烈、河北省的龐炳勳等。也就是中日戰爭時期，各省也倣效中央實施集權化，在省級建立了黨、政府、軍隊最高領導人由同一人兼任的制度。

縣級則推動了被稱為「新縣制」的制度，明確了縣政府的權限，並且強化了縣長的權限。¹⁷ 過去縣政府的上級單位在命令體系從來沒有統一過，這樣的調整使得省政府成為縣政府的唯一上級單位。縣長本身

年)，頁354-357。

- 14 〈附：改進黨務並調整黨政關係案（提案第五十七號）〉，林泉編，《中國國民黨臨時全國代表大會史料專輯（上）》，頁261-266。〈附：一、改進黨務並調整黨政關係之原則〉，同前書，頁339-341。〈改進黨務與黨政關係案：民國二十七年四月八日通過〉，秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁449-451。
- 15 〈六中全會中央組織部工作報告〉，李雲漢、林養志編，《中國國民黨黨務發展史料：組織工作（下）》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1993年），頁317。
- 16 馬起華，《抗戰時期的政治建設》，頁357。王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁286。
- 17 以下請參照張俊顯，《新縣制之研究》（台北：正中書局，1988年），第2、4、5章。

的指揮監督權也獲得了強化，縣政府的財政獨立也有了法源依據。據說新縣制維持與強化了保甲制，扮演強化大眾動員體制的角色，可是雖然宣傳將實施「地方自治」，卻只實施了實驗性的選舉，實際上各省是從公務員考試的合格者之中挑選縣長，因此由省政府的控制縣的狀況並沒有任何改變。縣黨部也採取了類似首長制的書記長制，由省黨部從全縣代表大會選出的縣執行委員之中選出書記長，省黨部對縣黨部的影響力也因此獲得強化。¹⁸ 縣黨部對縣政府的控制也透過包括在縣政府設置由縣黨部書記長兼任的地方自治指導員，以及為了強化黨與政府的聯繫的「縣特別小組會議」等機制而制度化。但實際上省政府因為掌握了縣政府的人事權，得以強勢由上而下進行控制，縣黨部從橫向進行的控制則依然處於弱勢，¹⁹ 當時縣長的學歷比縣黨部書記長高，薪資待遇也是政府比黨部高，²⁰ 國民黨的人才集中的狀況也是中央多於地方，然後不分中央或地方，都是政府多於黨。

扣除遭日軍佔領的地區，中央的控制仍然無法擴及到「地方派系型黨治」的地區，不過在「中央派系型黨治」的地區則獲得了強化，也促成了黃埔系軍人的崛起。總而言之，無論實際狀況為何，中日戰爭時期的體制是以高度的獨裁與集權為目標，所以隨著中日戰爭這個危機狀態的結束，這個目標也失去了正當性。

3 統治的崩壞

中日戰爭的結束，反而帶給了國民黨與國府各種各樣的難題，包括有日軍的受降與解除武裝、接收佔領地、接收東北地方（原滿洲國

18 林泉編，《中國國民黨臨時全國代表大會史料專輯（上）》，頁266-267。秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》，頁450。

19 筆者訪談劉象山（有錄音紀錄，以下略稱為劉象山訪談，1997年3月23日），劉象山在國民黨大陸時期曾擔任湖北省黨部執行委員、北平市參議會秘書長，國民黨撤退到台灣後，於「改造」時期擔任高雄縣改造委員會主任委員。

20 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁289-292。

屬地)與台灣,並且實施憲政。國民黨與國府必須與中共進行競爭、鬥爭,同時又必須回應國內外對於「和平與民主」的要求,還必須推動前述的相關工作。但因為快速進行接收而導致了物資的不足,加上財政與金融政策的失敗,使得物價在1946年開始上漲,國內處於厭戰氣氛,美國也為了避免中國爆發內戰,介入國共之間進行調停。

國民黨一方面加速進行接收佔領地等工作,一方面希望透過實施憲政以強化統治的正當性,而急躁的制定了憲法、強行實施各種中央民意代表選舉,可是在這個過程之中,國民黨卻因為「黨團之爭」而陷入了四分五裂的狀態。過去支撐蔣介石的CC派與三青團雖然彼此對立,但為了對抗共同的敵人日本,在中日戰爭時處於一種「休戰狀態」,不過雙方在戰勝前夕舉行的六全大會上爭奪各種人事職務,又在實施憲政後舉行的各種選舉彼此競爭,導致雙方的對立深刻化、表面化(請參閱第一章)。

而且國民黨、國府的統治領域雖然因為戰勝而擴大,卻導致了中央與地方的各個派系為了爭奪資源而彼此競爭,各地都肆意橫行著違法的資產「接收」與腐敗、派系競爭。²¹而憲法草案的修正作業、中央民意代表候選人的提名、選舉活動,與選後的席次調整等問題,又導致了國民黨各個派系之間的對立升高到極點,²²蔣介石本人也曾經表示,中央民意代表選舉是導致人民對國民黨失去信心的最大原因。²³

國民黨出現內鬨的期間,中共開始在國共內戰轉守為攻,和平推動派最後也終於實現了蔣介石總統的「引退」,但結果也導致了國民黨總裁蔣介石與代總統李宗仁之間的對立越來越深刻,中央的黨政關係陷入了極度的混亂,無法貫徹控制的國民黨內則有越來越多人的叛離到中共,國府為了與中共對抗,雖然在南方各省再度採取了中日戰爭時期實

21 陳翠蓮,《派系鬥爭與權謀政治:二二八悲劇的另一面相》,頁28-34。

22 請參照橫山宏章,《中華民國史——專制と民主の相剋》,第五章。

23 秦孝儀編,《總統蔣公大事長編初稿 卷九》,頁28。

施的省級的集權化與黨、政府、軍隊的統合體制，²⁴但已經無法挽回劣勢，各個防線都遭到擊破，包括過去國民黨、國府中央於中日戰爭時期固守的四川在內的西南各省，都因為國民黨、國府的劣勢而紛紛倒向中共。

推動「和平」與「民主」的願望，反而導致了國民黨與國府的中央地方關係與黨政關係分裂寸斷，結局就是國民黨、國府敗給了來自中共的挑戰，失去了中國大陸，最後撤往台灣。

第三節 外省人支配與「省籍矛盾」

1 接收台灣

1945年以前，台灣沒有經歷過本書在前一節分析的國民黨與國府的統治，因為1895年被清朝割讓給日本以來，台灣就成為日本的殖民地，與中國大陸的關係遭到切斷。而國民黨與國府的對台灣的政策方針，是從1938年起才開始明確轉為台灣的「光復」。²⁵在日本的嚴格統治下，除了台共等例外的案例，台灣的「抗日運動」只有合法、體制內的漸進式改革運動。國民黨、國府和台灣之間，是依賴在大陸擁有政治經歷，被稱為「半山」的少數「祖國派台灣人」所推動的台灣光復運動，才勉強有所聯繫。²⁶1938年，以解放殖民地為目標的抗日台灣義勇隊與台灣民族革命總同盟（1940年改組為台灣革命團體聯合會，

²⁴ 例如湖北省的朱鼎卿、湖南省的黃杰、安徽省的張義純、江蘇省的丁治磐、廣東省的薛岳、福建省的胡璉、江西省的方天、台灣省的陳誠等。

²⁵ 有關國民黨與國府推動得台灣光復運動，請參閱近藤正己，《總力戰と台湾：日本植民地崩壊の研究》，第7、8、10章（近藤正己著，林詩庭譯，《總力戰與臺灣：日本殖民地的崩潰》，第7、8、10章）。

²⁶ 根據若林正文的分類，日治時代的台灣存在的抗日民族主義思潮，可以透過其對於解放台灣的想法區分為：期待回歸祖國的「待機派」、同樣希望回歸祖國，但更希望出現革命式的變化的「祖國派」、台灣共產黨的「台灣革命派」。若林正文，《台灣抗日運動史研究（增補版）》，頁167-177（若林正文著，台灣史日文史料典籍研讀會譯，《台灣抗日運動史研究》，頁170-181）。

41年改組為台灣革命同盟會)於重慶成立，國民黨於1941年設立了直屬中央的台灣黨部籌備處，1943年3月設立台灣黨部。台灣黨部受到中央組織部的CC派的強烈影響，台灣革命同盟會也接受了國民黨的指導。另一方面，黃埔系也設立了三青團台灣義勇隊分團部，參與了台灣光復運動。受到國民黨各中央派系影響的「半山」，此時就是這些運動的核心成員。

1943年11月的開羅會議以後，國民黨與國府以日本戰敗和台灣光復為前提，開始規劃具體的台灣接收策略，也就是這個時期開始排除「半山」參與「光復」運動的核心。另一方面，政學系在接收政策扮演的角色開始擴大，擔任台灣省黨部主任委員的翁俊明（「半山」）於1943年11月遭到暗殺後，該職務開始由華僑或外省人擔任。²⁷ 1944年4月，中央設計局設立了台灣調查委員會，由前福建省主席，也被認為是日本通、台灣通的陳儀（福建省出身、政學系）擔任主任委員，但委員只有30%是「半山」，委員會的討論內容也幾乎都是由陳儀的人馬主導。²⁸ 另外也有重量級的「半山」提出了有關台灣光復的意見書，建議採取「台人治台」，但當時國民黨中央執行委員會秘書長吳鐵城（廣東省出身、政學系）認為：「在尋求恢復失地時，官員人選如落入東北舊官僚軍閥或『台灣浪人』手中，則萬事休矣」，主張由非本地人士進行東北與台灣的接收。²⁹ 中央訓練團也設置了台灣行政幹部訓練班，由陳

27 台灣（省）黨部排除本省人的過程，請參照若林，同前書，頁514-518。

28 同前注，頁646。何義麟，《二・二八事件：「台灣人」形成のエスノポリティクス》，頁70-73。

29 近藤正己，《總力戰と台湾：日本植民地崩壊の研究》，頁643（近藤正己著，林詩庭譯，《總力戰與臺灣：日本殖民地的崩潰》，頁650）。國民黨中央執行委員會秘書處的汪公紀（政學系）也以清朝採取不得在出身地任官的「迴避制度」為例，反對「台人治台」。黎中光，《國民政府與台灣終戰初期的政治經濟（1945-1952）》（台北：東吳大學社會學研究所碩士論文，1992年），頁45。台灣黨部代理主任林忠也認為，「絕不容有『台人治台』之觀念產生，以造成封建勢力」，批判重視當地人的政策。由於林忠是「半山」，可以看出台灣出身人士當時對於「光復」後的統治方針並沒有一致的看法。何義麟，《二・二八事件：「台灣人」形成

儀擔任主任，追隨陳儀的周一鶚（第三黨）擔任副主任，但相較於本省人，訓練班結業生之中有多數是福建省出身的人士。³⁰

1945年9月，陳儀被任命為台灣省行政長官後，由非本地人士統治的政策也開始越來越明顯。之前雖然由台灣義勇隊與台灣革命同盟會負責「解放台灣」工作，但他們都被禁止在台灣進行活動，並被命令解散。³¹後面也會提到的台灣省行政長官公署的高級官員之中，大部分都是外省人的陳儀的人馬。

國民黨、國府在接收台灣時採取了排除當地人士的作法，比接收東北地方時要更為徹底，軍事委員會委員長東北行營主任兼政治委員會主任委員的熊式輝（江西省出身，政學系）擔任接收東北地方的負責人，東北保安司令由杜聿明（陝西省出身，黃埔系）擔任，但省級以下的接收幾乎都是由東北出身的人士負責。³²接收台灣的方式與東北不同的理由，可能是由於台灣在清朝末期割讓給日本，不僅沒有國民黨的有力地方派系，加上日本進行殖民地統治時並沒有培養島內的政治菁英，即使存在著政治菁英，他們也被視為是與日本合作的「漢奸」，國民黨與國府在「光復」後很難給與他們高官職務。台灣的本島人不被允許在戰爭時期保持中立的態度，總督府透過皇民化運動企圖消滅台灣人的認同，當時台灣人菁英向日本表明忠誠的同時，也陷入了被要求協助推動戰爭的困境，但協助推動戰爭又成為了導致台灣人在戰後參加政治活動的障礙。³³

結果「接收」時期的台灣不僅沒有地方派系，有力人士也都是過去日本的合作對象，因此成為了中央的決定最容易貫徹的地區。從前一節

のエスノポリティクス》，頁54-55。

30 近藤正己，《総力戦と台湾：日本植民地崩壊の研究》，頁652-653（近藤正己著，林詩庭譯，《總力戰與臺灣：日本殖民地的崩潰》，頁662）。

31 同前注，頁668（同前注，頁670-671）。

32 吳振漢，《國民政府時期的地方派系意識》，頁232-235。

33 何義麟，《二・二八事件：「台湾人」形成のエスノポリティクス》，頁37。

的分析就可以了解，蔣介石很自然地採取和中日戰爭前的相同作法，就是將這類地區的地方行政交給自己信賴的政學系有力行政官僚處理，中央也認為台灣住民很容易服從指揮，只派出了不算精銳且少數的部隊駐守。³⁴ 台灣就這樣在短時間內以「中央派系型黨治」的型態，被重新編入中華民國，成為中華民國的一個地區。

2 陳儀對政府與民意代表機關的人事安排

國民黨在台灣採取了與在中國大陸完全不同的特殊統治體制。³⁵ 首先是陳儀兼任了台灣省行政長官與台灣省警備總司令，成為台灣的行政與軍事最高首長。行政長官的權限範圍之廣泛，也是中國大陸的省主席無法比較的，不僅總攬了全台灣的政務，也擁有立法權，可以制定限定於台灣省適用的法規；也可以設置專門的管理機構或委員會；也可以指揮、監督所有進駐台灣的中央機關。因為行政長官的獨裁體制非常類似過去日治時期的台灣總督，台灣住民對此非常失望。³⁶

陳儀從 1934 年 1 月到 1941 年 8 月為止擔任了七年半的福建省主席，在福建省建立了自己的「班底」，台灣省行政長官公署的各廳處長與其他重要職務，主要也是由陳儀在福建省主席任內的部下等自己的人馬擔任。³⁷ 表 3-1 是有關陳儀最早在台灣安排的人事，即使只看表 3-1 也可以了解，20 個主要的一級主管之中，有 11 名確定是陳儀的人馬，其他 9 人之中也有 2 人是從福建省轉任，合計有 13 名一級主管屬於陳

34 二二八事件的時候，台灣只有一個獨立團、一個工兵營、三個要塞守備大隊（編制上總兵力為 5251 人），不能算是屬於紀律嚴明的部隊。二二八事件小組，《二二八事件研究報告》（台北：時報文化出版社，1994 年），頁 201。

35 以下請參閱鄧鄭梓，〈戰後台灣行政體系的接收與重建：以行政長官公署為中心之分析〉，《思與言》，第 29 卷第 4 期（1991 年 12 月），頁 235-244。

36 對陳儀的台灣統治政策影響最大的，是他的三大顧問李澤一（福建出身，曾留學日本）、沈仲九（浙江出身，曾留學日德，共產黨）、徐學禹（浙江出身，曾留學德國，統制經濟派）。何義麟，《二·二八事件：「台灣人」形成のエスノポリティクス》，頁 66-68。

37 陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，頁 63-69。

儀系。可以確定屬於其他派系的主管，就只有 CC 派的社會處處長李翼中，無法確認所屬派系的有 4 人，另外有 2 人的經歷無法確認。但最令人訝異的地方，莫過於陳儀完全沒有安排台灣本省人擔任一級主管，即使扣除首次任官者，之後也只有徐慶鐘、王民寧、李連春三名台灣省籍人士擔任一級主管。所以可以明白確認陳儀的行政長官公署採取了非常徹底排除本省人的作法。

表 3-1：台灣省行政長官公署主要一級主管

(1945-1946 年之間的首任者)

職位	姓名	籍貫	主要政治經歷與背景
行政長官	陳儀 ⁽¹⁾	浙江紹興	日本振武學校畢，日本士官學校第 5 期砲科畢，日本陸軍大學第 1 期畢。軍政部常務次長，福建省政府主席，行政院經濟會議秘書長，台灣調查委員會主任委員。政學系。
秘書長	葛敬恩 ⁽²⁾	浙江嘉興	日本陸軍大學畢。陳儀系。
秘書處處長	夏濤聲 ⁽³⁾	安徽懷寧	國立北京大學政治系畢。福建省莆田縣長，行政院參事轉任，轉任行政長官公署宣傳委員會主任委員。中國青年黨員。陳儀系（國家主義派）。
民政處處長	周一鶚	福建建陽	生物學碩士。福建省政府委員，糧食局長，中央設計局台灣調查委員會委員。陳儀系。第三黨。
教育處處長	趙迺博	浙江〇〇	不明。
財政處處長	張延哲	福建平和	美國哈佛大學畢。中央訓練團高級班畢。
農林處處長	趙連芳 ⁽⁴⁾	河南羅山	美國威斯康辛大學遺傳學博士。兼任農林部台灣特派員。
工礦處處長	包可永 ⁽⁵⁾	江蘇吳縣	德國柏林大學電工系畢業。福建省建設廳廳長。陳儀系。
交通處處長	徐學禹 ⁽⁶⁾	浙江紹興	德國柏林工業大學電工科畢業。福建省政府顧問。尚未就任就遭到免職。陳儀系。
警務處處長	胡福相 ⁽⁷⁾	浙江寧海	浙江省警官學校正科第 1 期畢。陳儀系。
社會處處長	李翼中 ⁽⁸⁾	廣東梅縣	國立中山大學政治經濟系畢。中央訓練團黨政班畢。台灣省黨部主任委員轉任。CC 派。
會計處處長	王肇嘉	江蘇寶應	國立北京大學經濟系畢。35 年高等考試會計、審計人員考試合格。
統計室主任	李植泉	北平市	國立清華大學經濟系畢。中央統計局專門委員轉任。

法制委員會主任委員	方學李 ⁽⁹⁾	廣東惠來	波昂大學法學博士。福建省政府法制室主任，中央訓練團台灣行政訓練班導師。中國青年黨員。陳儀系。
宣傳委員會主任委員	夏濤聲 ⁽¹⁰⁾	安徽懷寧	國立北京大學政治系畢。福建省莆田縣長，行政長官公署秘書處處長。中國青年黨員。陳儀系。
機要室主任	樓文釗	浙江杭州	不明。
人事室主任	張國鍵 ⁽¹¹⁾	安徽宿松	國立北京大學法學院畢。福建省連江縣、南安縣長。陳儀系。
糧食局局長	周亞青	浙江嵊縣	國立北京農業大學畜牧系畢。農林部參事轉任，轉任行政長官公署代理參事。
專賣局局長	任維鈞 ⁽¹²⁾	湖南湘陰	國立政治大學畢，美國愛荷華大學碩士。美國密西根大學研究員。陳儀系。
貿易局局長	于百溪 ⁽¹³⁾	雲南宜良	日本京都帝國大學畢。全國經濟委員會經濟研究調查設計專員，雲南省昆明營業公司總經理。陳儀系。
氣象局局長	石延漢 ⁽¹⁴⁾	安徽績溪	日本京都帝國大學理科畢。福建省政府氣象局局長。

出處：鄭嘉夫編，《重修臺灣省通誌》，卷八：職官志·文職表篇·武職表篇，第二冊（南投：台灣省文獻委員會，1993年），頁463-473；(1) ④ 101頁；(2) ① 252頁；(3) ① 253頁；(4) ① 252頁；(5) ① 252頁；(6) ① 251頁；(7) ① 252頁；(8) ① 247頁；(9) ① 251頁，③ 3頁；(10) ① 253頁；(11) ① 253頁；(12) ① 251頁，② 28頁；(13) ① 252頁，③ 193頁；(14) ③ 14頁。另外第一任秘書處處長錢宗起被任命後，還尚未就任就在兩個月內遭到免職，因此沒有列入。其他還包括有未列入本表，但擁有影響力，且是知名的陳儀跟隨者的高級顧問沈仲九，不過沈仲九在之後被確認為是中共黨員。

文獻：①陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》。

②中華民國工商協進會主辦工商徵信所編，《自由中國工商人物誌》。

③章子惠編，《臺灣時人誌》，第一集（台北：國光出版社，1947年）。

④山田辰雄編，《近代中國人名辭典》。

接著來看縣市長的人事布局。縣市長在實施地方自治以前是透過官選制產生，也就是由行政長官提名。縣市政府對省行政長官公署的自主性很低，從表 3-2 就可以了解，縣市長也大多是陳儀的人馬，17 名首次擔任縣市長的人士之中，可以確定有 6 名是政學系、屬於陳儀的人馬、曾經在陳儀底下工作，或是訓練班時期是陳儀的學生（當中有 1 名與三青團重疊）；其餘 10 名縣市長則分別屬於其他派系，包括三青團 3 名、黃埔系 3 名、軍統 2 名、CC 派 2 名、派系背景不明者 2 名。如果從出身地來看，屬於本省人的縣市長有 4 名是「半山」、2 名被認為是

「阿海」，他們擁有自己的派系背景。另外據說謝東閔與劉啓光兩人雖然分屬於 CC 派與軍統，但受到陳儀的心腹周一鶚推薦才得以擔任縣長一職。³⁸ 外省人則是福建省 5 名、遼寧省 2 名、安徽省 2 名、河南省 1 名、無法確定省籍者 1 名。

表 3-2：台灣省官選縣市長（僅限於首任者）

縣市	姓名	籍貫	主要政治經歷與背景
台北縣	連震東 ⁽¹⁾	台灣台南 (半山)	中央訓練團黨政班、台灣行政幹部人員訓練班結業。台北州接管委員會主任委員代理。CC 派。
新竹縣	劉啟光 ⁽²⁾	台灣嘉義 (半山)	原名為侯朝宗。軍事委員會台灣工作團主任，台灣省行政長官公署參事。軍統。
台中縣	劉存忠 ⁽³⁾	遼寧鐵嶺	黃埔系（第 4 期）。
台南縣	袁國欽 ⁽⁴⁾	福建上杭	福建省政府民政廳廳長、福建省政府邵武縣縣長、福建省參議員。陳儀系。
高雄縣	謝東閔 ⁽⁵⁾	台灣彰化 (半山)	中山大學講師。台灣黨部執行委員、高雄州接管委員會主任委員。CC 派。
台東縣	謝 真 ⁽⁶⁾	福建龍岩	福建省羅源縣長，福建省連江縣縣長，福建省政府民政廳科長三青團台東分團主任，台東廳接管委員會主任委員。三青團。
澎湖縣	傅緯武 ⁽⁷⁾	福建上杭	上海大學畢。國民革命軍第 17 軍書記，林森的秘書，中央訓練團第 25 期黨政班畢，中央地方自治計畫委員會專門委員，台中州接管委員。
花蓮縣	張文成 ⁽⁸⁾	福建龍岩	第 4 集團軍總司令部秘書，福建省大田縣縣長，花蓮港廳接管委員會主任委員。
台北市	黃朝琴 ⁽⁹⁾	台灣台南 (半山)	美國伊利諾大學政治學碩士。中央訓練團高級班畢。駐舊金山總領事，外交部駐台灣特派員。政學系。
基隆市	石延漢 ⁽¹⁰⁾	安徽績溪	京都帝國大學畢。福建省政府氣象局局長，台灣省行政長官公署氣象局局長。
新竹市	郭紹宗 ⁽¹¹⁾	河南〇〇	日本東京高等工業學校畢。北平平民大學總務長，軍事委員會兵工署技正，三青團新竹分壇主任，新竹州接管委員會主任委員。三青團。
嘉義市	陸公任 ⁽¹²⁾	〇〇〇〇	兼任嘉義市警察局局長。
台中市	劉存忠 ⁽¹³⁾	遼寧鐵嶺	台中縣縣長。黃埔系（第 4 期）。
台南市	韓聯和 ⁽¹⁴⁾	安徽和縣	中央訓練團高級班結業。福建省永春縣縣長。陳儀系。
高雄市	連 謀 ⁽¹⁵⁾	福建惠安	軍統。

38 同前注，頁 68。

屏東市	孔德興 ⁽¹⁶⁾	台灣屏東	東京帝國大學法學部畢。日本高等試驗司法科與律師合格。
彰化市	石錫勳 ⁽¹⁷⁾	台灣彰化	台北醫學校畢。文化協會，三青團台中分團，彰化市參議員。三青團。

出所：(1) ①642 頁，⑤248 頁；(2) ①664 頁，③409 頁，⑤246 頁；(3) ①651 頁；(4) ①657 頁，②70 頁；(5) ①673 頁，③445 頁；(6) ①679 頁，②175 頁，⑤250 頁；(7) ①690 頁，③316 頁；(8) ①684 頁，②82 頁；(9) ①694 頁，④272 頁，⑤251 頁；(10) ①697 頁，②14 頁；(11) ①711 頁，②113 頁，⑤249 頁；(12) ①715 頁；(13) ①701 頁；(14) ①704 頁，⑤253 頁；(15) ①708 頁，⑤246 頁；(16) ①721 頁；(17) ⑤249 頁，⑥143 頁。扣除就任期間非常短的首任縣市長而將第二任列入本表。

文獻：①鄭嘉夫編，《重修臺灣省通誌》，卷八：職官志 文職表篇 武職表篇，第二冊。
 ②章子惠編，《臺灣時人誌》，第一集。
 ③中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。
 ④中華民國工商協進會主辦工商徵信所編，《自由中國工商人物誌》。
 ⑤陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》。
 ⑥李筱峰，《台灣戰後初期的民意代表》。

從這樣的人事布局可以了解，雖然是地方政權，但陳儀並沒有辦法將所有的縣市長都安排為屬於自己人馬的外省人，人事的安排必須重視各個人選所屬中央派系之間的平衡，同時也必須考慮到本省人，因此安排了「半山」，也就是屬於外省人與在中國大陸沒有政治經歷的本省人政治菁英（「阿海」）之間的政治菁英，擔任台北與高雄等重要的縣市長。

憲政實施前夕，台灣舉行了各級民意代表的選舉。³⁹ 省參議會採取間接選舉的方式，先舉行縣市參議員選舉，再由縣市參議員選出省參議員。中央級民意代表的國民參政員與制憲國民大會代表也是透過省參議員的間接選舉產生，省參議會議員選舉的競爭也非常激烈。⁴⁰

如果觀察這些民意代表的出身背景，可以發現當選人之中勢力最大的，就是日治時期與日本合作的人士，⁴¹ 從表 3-3 就可以了解，這個傾向在縣市層級特別明顯，17 個縣市的民意代表合計有 740 名，在日治時期

39 各級民意代表的選舉過程請參閱李筱峰，《台灣戰後初期的民意代表》，頁 14-38。

40 鄭牧心，《台灣議會政治 40 年》，頁 57-60。

41 李筱峰，《台灣戰後初期的民意代表》，頁 131-134、149-152。

曾經擔任公職者佔了 292 名，等於是全體的 39.46%；另一方面，縣市層級依靠國民黨權威的「半山」，只有屏東市參議員曾慶福與基隆市副參議長楊元町兩人。

表 3-3：戰後初期台灣民意代表的出身背景

民意代表	阿海（曾有日本公職經歷）	半山	阿海（其他）
中央級民意代表（56 名）	15 名（26.79%）	14 名（25.00%）	27 名
省參議員（47 名）	22 名（46.81%）	5 名（10.64%）	20 名
縣市參議員（740 名）	292 名（39.46%）	2 名（0.003%）	446 名

出所：李筱峰，《台灣戰後初期的民意代表》，頁 131-134、151-152。

省參議會的 47 名省參議員之中，在日治時期曾擔任公職的「阿海」實際上達到了 46.81%，而且當中有 4 名曾經擔任台灣總督府評議會員，「半山」只佔了 10.64%。

屬於中央級民意代表的國民參政員與制憲國民大會的當選人之中，在日治時期曾擔任公職者佔了 26.79%，「半山」佔了 25%。從結論來看，擁有長期的國民黨黨齡，屬於外省人與本省人之間的「中間」位置的「半山」在中央層級、省層級獲得的職位較多。為何從中國大陸回台的台灣出身者的當選率，是從地方到中央層級的方式逐步上升呢？主因被認為是選舉制度採取無記名連記法的間接選舉方式，容易透過換票操縱選舉結果；同時「半山」也扮演了陳儀政府與台灣社會之間的溝通橋樑。⁴²

3 台灣省黨部與縣市黨部

台灣「光復」後的地方黨組織是由 CC 派主導建置。台灣黨部於 1945 年 9 月改組為台灣省黨部，主任委員由 CC 派有力人士李翼中（廣東省出身的客家人）擔任，從表 3-4 可以了解，省黨部在 1947 年 7 月的時間點有 11 名省執行委員，但 CC 派或與 CC 派接近的人士（張兆煥）合計有 6 名，比其他派系擁有了壓倒性的優勢；從出身來看，「半

⁴² 何義麟，《二・二八事件：「台灣人」形成のエスノポリティクス》，頁 161-165。

山」有 5 名、「阿海」有 1 名，福建省與廣東省出身者各 2 名，江蘇省出身者 1 名。

表 3-4：台灣省執行委員會的成員（1947 年 7 月為止）

氏名	籍貫	主要政治經歷與背景
李翼中 ⁽¹⁾	廣東梅縣	青島特別市黨部常務委員，交通部簡任秘書，中央組織部秘書，第 6 期中央執行委員，台灣省政府社會處處長，台灣省黨部主任委員。CC 派。
張兆煥	福建仙遊	福建省仙遊縣縣長，海陸空軍戰隊第 2 旅政治部主任，海疆學校校長，台灣省黨部執行委員兼書記長。
徐白光	廣東蕉嶺	別名徐舒。調查統計局交通處副處長，軍事委員會策動委員會秘書，台灣省黨部執行委員兼組訓處處長。軍統。
林紫貴 ⁽²⁾	福建福清	國家總動員會議專門委員，四川省黨務督導專員，重慶市黨部宣傳處長，中央宣傳部專門委員，台灣省黨部執行委員兼宣傳處處長。CC 派。
劉兼善 ⁽³⁾	台灣屏東 (半山)	中央大學教授，廣東省蕉嶺縣縣長，廣東省黨務指導委員會主任，黃埔軍官學校教官，陸軍大學教官，台灣省政府委員。半山，黃埔系（教官）。
郭天乙 ⁽⁴⁾	台灣新竹 (半山)	外交部委員，中央特種研究處總幹事，中國農民銀行漳州辦事處副主任，台灣革命同盟會執行委員兼總務部長，台灣黨部執行委員。CC 派。
丘念台 ⁽⁵⁾	台灣台中 (半山)	遼寧省西安煤礦主任，東三省兵工廠技士，廣東省立工業專門學校校長，中央大學教授，第 4 戰區參議，台灣黨部執行委員，監察委員。CC 派。
謝東閔 ⁽⁶⁾	台灣台中 (半山)	中山大學講師，香港政府戰時郵檢日文部主任，廣西日報社總編輯，台灣黨部執行委員，高雄州接管委員會主任委員，高雄縣縣長，CC 派。
蔡繼琨 ⁽⁷⁾	台灣台中 (半山)	福建省音專校長，中央大學教授，陸軍軍樂學校顧問，三青團台灣區團部籌備處幹事，台灣省警備總司令部警備處幹事。三青團，軍統。
蔡培火 ⁽⁸⁾	台灣台南 (阿海)	台灣議會設置期同盟會常務理事，台灣文化協會專務理事，台灣民眾黨顧問，台灣地方自治聯盟顧問。台灣新民報董事。非國民黨員。
嚴家淦 ⁽⁹⁾	江蘇吳縣	福建省財政廳廳長，建設廳廳長，台灣省行政長官公署財政處處長，台灣省政府委員兼財政廳廳長。財政技術官僚，陳儀系。

出所：中央調查統計局台灣省室編，《台灣省黨部委員及各縣市指導員名冊》（1947 年 7 月，調查局藏，165.33702 7451 69178）；(1) ① 37 頁，⑥ 247 頁；(2) ① 56 頁；(3) ④ 311 頁，⑦ 150 頁，⑧ 457 頁；(4) ① 112 頁，⑥ 247 頁；(5) ① 10 頁，⑤ 22 頁，⑥ 247 頁；(6) ③ 445 頁，⑥ 247 頁；(7) ② 168 頁，⑥ 247 頁；(8) ② 166 頁；(9) ⑥ 250 頁。委員會於 1945 年 9 月 17 日成立，到 1947 年 7 月的時間點，已經有林炳康、李伯鳴、王蘊玉辭職，之後加入了嚴家淦、蔡繼琨、蔡培

火。成立之初的成員名單請參閱中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁 58。另外根據調查局的資料，劉兼善的出身被列為廣東梅縣，但廣東梅縣應該是劉兼善的祖籍，因此筆者將其籍貫列為台灣。

文獻：①章子惠編，《臺灣時人誌》，第一集。

②自立晚報新竹區分社編，《新竹桃園苗栗三縣人士誌》（新竹：自立晚報新竹區分社，1952 年）。

③中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。

④中華民國工商協進會主辦工商徵信所編，《自由中國工商人物誌》。

⑤山田辰雄編，《近代中国人名辞典》。

⑥陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》。

⑦李筱峰，《台灣戰後初期的民意代表》。

⑧中華民國當代名人錄編輯委員會編，《中華民國當代名人錄》，第 1 冊。

接著來看縣市級黨組織。省黨部先將台灣分成三區，分別派出督導專員進行組織建置的預備工作，之後在 17 個縣市派遣了黨務指導員。⁴³ 督導專員之中有 2 名「半山」（郭天乙、劉兼善），1 名福建省出身（林炳康，但並未兼任台灣省執行委員），從經歷來看，他們全部應該都是屬於 CC 派。⁴⁴ 從表 3-5 也可以了解，1947 年 7 月的時間點擔任黨務指導員的 17 人大多擁有 CC 派的經歷背景，其中可以確定是 CC 派人士的有 5 名，可能屬於 CC 派的人士有 2 名，與張兆煥有政治關係者有 2 名，其他還有 2 名是與軍統的徐白光有關的人士，1 名是三青團出身者、海軍出身並且兼任縣長的人士 1 名，無法確定背景者有 4 名；從這 17 人的出身地來看，4 名本省人之中「半山」與「阿海」各 2 名，外省人則有 7 名福建省出身、5 名廣東省出身、1 名青島市出身。

43 台灣省文獻委員會編，《臺灣省通誌》，卷十（台中：台灣省文獻委員會，1970 年），頁 58-59。

44 中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》，頁 153、202、408。陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》，頁 247。

表 3-5：1947 年 7 月為止台灣省各縣市黨部黨務指導員表

縣 市	氏名	籍貫	主要政治經歷與背景
基隆市	連燕暉	福建仙遊	福州高中師範畢。科長，教師，書記。政治關係上與張兆煥接近。
台北市	楊鑫茲 ⁽¹⁾	福建福清	廈門大學畢。軍事委員會軍訓部入伍生團化學教官，中央軍校上校化學兵器教官，中央訓練團黨政班 22 期生。政治關係上與林紫貴接近，CC 派。
新竹市	朱 炎 ⁽²⁾	台灣台中 (半山)	廈門中華醫專畢。台灣義勇隊區隊附，台灣幹部訓練班畢，台灣黨部主幹，台灣省第 2 區黨務督導專員辦事處指導員。CC 派。
台中市	林金藻 ⁽³⁾	福建莆田	上海大夏大學畢。福建省平和縣立中學校長，台灣省立農學院講師。政治關係上與張兆煥接近。
嘉義市	張百豐	福建連城	廣州大學法學士。福建省黨部幹事，代書記長，福建省黨部監委張福濱的外甥。
彰化市	符公望	廣東文昌	不明。
台南市	韓石泉 ⁽⁴⁾	台灣台南 (阿海)	熊本醫科大學醫學博士。台灣民眾黨台南支部主任幹事，台灣民眾黨中央委員，台灣省參議員。CC 派。
高雄市	陳 桐	福建龍溪	政治上與楊虎關係接近。
屏東市	古貴訓	廣東梅縣	廣東梅縣梅州中學畢。編輯，站長。
台北縣	李友三 ⁽⁵⁾	台灣台北 (阿海)	宜蘭祖漢學堂畢。台灣文化協會，台灣民眾黨中央委員，工友總聯盟書記長，台灣省參議員。CC 派。
新竹縣	徐德勛 ⁽⁶⁾	廣東蕉嶺	中央政治學校地政班畢，廣東省地政處督導員，技士，江西省贛州專員公署視察。政治關係上與徐白光接近，蔣經國派。
台中縣	徐鳳鳴 ⁽⁷⁾	廣東蕉嶺	中山大學畢。中央軍官學校政治教官，第 4 戰區長官部組長，台灣省黨部編審。政治關係上與徐白光接近。
台南縣	彭 德 ⁽⁸⁾	台灣新竹 (半山)	日本大學、東京商科大學。東南訓練班教官，台灣黨部。CC 派。
高雄縣	吳崇雄 ⁽⁹⁾	福建林森	也有說法是福建省福清市出身。福建法專畢。國軍第 85 師軍法官，山西省黨部科長，中央訓練團黨政班畢，山西省第 19 區黨務督導員，軍政部軍官總隊督導處附員，青年軍政治教官，台灣省黨部編審。
花蓮縣	李蔚而 ⁽¹⁰⁾	福建龍溪	福建同文書院高中部畢。漳州第 2 崇正小學校長，福建公教週刊主編，台灣新日報編輯，台灣黨部殘留者。
台東縣	劉鳳儀 ⁽¹¹⁾	廣東梅縣	劉永福的後裔。廣東國民大學畢，東京商科大學研究所畢。陸軍第一預備師政治部，三青團中央團部，中央訓練團台幹班畢。三青團。
澎湖縣	徐昇平 ⁽¹²⁾	青島市	青島海軍學校畢，美國邁阿密驅潛學校畢業。海軍馬公巡防處處長，澎湖縣縣長。海軍青島派。

出所：中央調查統計局台灣省室編，《台灣省黨部委員及各縣市指導員名冊》（1947 年 7 月，調查局藏，165.33702 7451 69178）；(1) ① 145 頁，③ 247 頁；(2) ① 15

頁；(3) ① 53 頁；(4) ① 179 頁，③ 248 頁；(5) ① 30 頁，③ 248 頁；(6) ① 75 頁；(7) ① 75 頁；(8) ② 317 頁，③ 248 頁；(9) ① 197 頁；(10) ② 122 頁；(11) ① 161 頁；(12) ④ 690 頁

文獻：①章子惠編，《臺灣時人誌》，第一集。

②中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。

③陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》。

④鄭嘉夫編，《重修臺灣省通誌》，卷八：職官志·文職表篇·武職表篇，第二冊。

從上述派系出身者的背景來看，可以判斷 CC 派並不像「政學系」那樣反對「台人治台」，反而比較傾向「重用當地人的原則」，CC 派主導的省黨部派往各地的黨務指導員，也是以包括「阿海」的本省人佔多數，外省人則是語言、風俗習慣與台灣接近的廣東與福建省出身者佔多數，澎湖縣則因為屬於軍事要地，才例外由海軍出身的軍人出任黨務指導員。

除此之外，三青團為了擴大勢力，積極吸收未被行政長官公署與省黨部錄用的本省人，與黃埔系接近的軍統為了擴充警察組織而將觸角伸入台灣，也與省黨部逐漸陷入了對立。⁴⁵ 各中央派系為了爭取台灣當地人士而逐漸對立的情況，促使了「中央派系型黨治」開始在台灣急速發展。

4 二二八事件與善後

中央派系之間的鬥爭是在 1947 年 2 月 27 日達到極點，也就是因為取締私菸而導致衝突擴大的「二二八事件」。導致事件發生的各種因素被認為有：重建經濟失敗、治安惡化、霍亂等傳染病爆發造成了衛生狀態的惡化、過度急於推動禁止日語等「祖國化」政策，而打擊了台籍菁英、輕視與歧視本省人等等，這些因素造成了民眾的不滿而爆發衝突。⁴⁶ 除了上述的因素之外，最近的研究也從國民黨內的派系鬥爭導致

⁴⁵ 近藤正己，《總力戰と台湾：日本植民地崩壊の研究》，頁 668（近藤正己著，林詩庭譯，《總力戰與臺灣：日本殖民地的崩潰》，頁 670-671）。陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》，頁 237。

⁴⁶ 有關二二八事件的原因，下列文獻的分析最為詳盡。何義麟，《二·二八事件：

二二八事件擴大的角度進行觀察，⁴⁷ 根據這些新的研究，當時為了善後二二八事件，成立了「二二八事件處理委員會」進行相關協調，但政學系、CC 派、三青團、軍統的相關人士在委員會進行了激烈的派系鬥爭，導致事態更加惡化，最後造成中央以軍事手段進行鎮壓。中央派系過去在中國大陸不斷進行政治鬥爭，台灣不僅成為了派系鬥爭的新舞台，也以最極端的狀況在台灣重現，最後中央派出部隊前往台灣進行武力鎮壓，製造了大量的犧牲者之後，才恢復了秩序。

隨著 1990 年代的民主化，行政院也進行了相關調查，二二八事件的死亡人數有各種說法，也沒有辦法確定實際情況，但可以確定的一點，就是有許多台灣菁英成為了犧牲者。⁴⁸ 在二二八事件死亡的民意代表有 18 名，遭到逮捕與通緝的民意代表也有 30 名，而且「二二八事件處理委員會」的主要參與者不是死亡，就是遭到通緝、逮捕，其中台北市參議會死亡與遭到逮捕、通緝的議員比例高達 42.31%，事件之後召開的省參議會的出席者也只有原本的三分之二。遭遇這種狀況的本省人開始強烈懷疑，認為這是國民黨、國府有計畫的企圖消滅本省人菁英

「台灣人」形成のエスノポリティクス》，第四章。

47 有關二二八事件期間的派系鬥爭，請參閱下列文獻。李筱峰，《台灣戰後初期的民意代表》，頁 194-209。陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，第二章。陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》，第四章。

48 李筱峰，《台灣戰後初期的民意代表》，頁 216-224。有關二二八事件的死亡人數，官方統計與民間統計有很大的差距，最低的數字是台灣警備司令部在記者會表示的 388 人，最高的數字是歷史學家史明估計的 10 多萬名，而行政院的二二八事件調查小組的報告書則以人口學為基礎，估計死亡人數約在 18000 到 28000 人左右。陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》，頁 372-374。陳政，〈附件五 二二八事件死亡人數的人口學推計〉，行政院二二八事件小組編，《二二八事件研究報告》（台北：行政院，1992 年）。筆者於 2004 年 12 月 26 日前往位於台北市的二二八事件紀念館進行確認，二二八事件的死者之中，有 196 名留下遺照，有 562 名沒有遺照，與估計的差距達到兩位數，當然可以推論這個數字只是實際死亡人數的一部分而已，但由此可知，目前非常難以掌握當時的實際死亡人數。

的作為，而且這幾乎可以說是正確的推論。⁴⁹本省人因此強烈深植了對外省人的恐怖與怨恨，雙方的社會隔閡與對立（「省籍矛盾」）也越來越深。

為了善後二二八事件，蔣介石向台灣住民約定盡快實現縣市長民選等改革。⁵⁰ 1947年4月22日，行政院將行政長官公署改組為一般的省政府，省主席不再擁有過去行政長官的強大權限，同時陳儀也被解除行政長官一職，轉任浙江省主席，台灣省政府主席改由前駐美大使魏道明（江蘇省出身，孔宋集團）擔任。⁵¹ 魏道明進行台灣省政府委員的改組時，任命了7名包括「阿海」在內的本省人擔任委員，這個數字達到了委員的半數，希望藉此收攬人心。省黨部也採取相同作法，主任委員李翼中於同年7月請辭（降級擔任省政府社會處長），由「半山」的省黨部執行委員丘念台接任主任委員。省黨部的人事雖然沒有大幅的異動，但國民黨於同年10月增加了省執行委員的員額，加入了「半山」的羅萬俸。三青團因為有許多新加入的成員屬於左派勢力，同時在二二八事件時有不少成員要求以武力鎮壓，而被懷疑遭到中共組織的滲透，之後黨中央推動了三青團的組織再造，又在1947年10月到48年3月期間主導了「黨團合併」，使得左派分子退出國民黨。⁵² 中央也解除了台灣的戒嚴令，中央民意代表選舉於1947年12月到48年1月之間舉行，台灣菁英層也出現了勢力的重組，並且開始參加國政。

國民大會也在同年4月通過了將台灣建設為「自治模範省」的決議案，台灣省地方自治協會於7月成立，開始推動過去陳儀否定的「台人治台」政策。過去與黨不斷進行派系鬥爭的三青團也因為47年的第六

49 何義麟，《二·二八事件：「台灣人」形成のエスノポリティクス》，頁254。

50 〈蔣介石關於台灣事件報告詞〉，陳興唐主編，《南京第二歷史檔案館藏台灣「二二八」事件檔案史料》，下卷（台北：人間出版社，1992年），頁675。

51 陳儀建議蔣介石，最好避免選擇與自己同為福州人的人士擔任後任的省政府主席，以及省政府委員最好是本省人與外省人各半。臺灣省文獻委員會編，《二二八事件文獻續錄》（南投：臺灣省文獻委員會，1992年），頁10、12。

52 何義麟，《二·二八事件：「台灣人」形成のエスノポリティクス》，頁265-266。

屆四中全會併入國民黨，台灣因此在表面上漸漸恢復了平靜，成為了中華民國的一個地區，開始實施憲政，邁向民主化，台灣省的黨與政府各機關也逐漸走向本土化，台灣住民的政治地位看起來似乎逐漸被提高。可是隨著國民黨在國共內戰的敗北，台灣遭到「中央化」，開始走向不同的命運。

第四節 台灣的「中央化」⁵³ 與省長民選的凍結

1 台灣的「中央化」

由於在國共內戰遭到了軍事上的慘痛敗北，蔣介石於 1949 年 1 月 21 日宣布從總統職務「引退」，決定「下野」，此時蔣介石已經決定，如果真的陷入了最壞的情況，將以台灣作為根據地（之後改稱為復興基地），開始進行相關的準備工作。如果跟中日戰爭時期四川省的「中央化」比較，就可以了解台灣的「中央化」的特徵。蔣介石在九一八事變後，認為無法避免與日本的全面戰爭，開始構思將四川省作為「民族復興的根據地」。⁵⁴ 可是四川也存在著強大的地方派系。

於是國府決定強勢推動四川省的中央化。⁵⁵ 首先利用追討長征的紅

53 中華民國史所謂的中央化，一般是指中央政府排除軍閥在地方的影響力、強化本身的影響力，以及過去因為地方派系導致陷入分裂狀態的軍隊，無論是軍政或軍令都完全服從國軍中央的狀態。但本章所謂的「中央化」，指的是中央政府撤退、轉進，導致中央層級的組織、機能等集中於地方的狀態。本書將兩者以有無括號的方式加以區別。從這點來看，國府曾經將廣東與四川「中央化」。塩出浩和，〈武漢・南京政權成立後の広州〉，中央大学人文科学研究所，《民国後期中国国民党政權の研究》，頁405。另外費世文（Steven E. Phillips）曾經以「民國期中國的台灣省（“Taiwan Province in Republican China”）」轉為「代表中華民國的台灣省（“Taiwan Province as the Republic of China”）」的方式進行說明。Steven E. Phillips, *Between Assimilation and Independence: The Taiwanese Encounter Nationalist China, 1945-1950*, Stanford, Stanford University Press, 2003, pp. 8-14.

54 陳在俊，〈蔣中正先生抗日戰爭的持久戰略（1933-1938）〉，《近代中國雙月刊》，第111期（1996年2月），頁10-12。

55 相關內容請參閱何智霖，〈張群入主川政經緯（1938-1940）〉，中華民國史 題第二

軍的機會，實現了中央軍直系部隊進駐四川的目標；接著又下令川軍主流派的劉湘率領四川主力軍前往中日戰爭的最前線進行作戰，使其離開四川；國府又在中日戰爭爆發後，宣布將四川省的一部分與西藏的一部分合併為西康省，為了分裂川軍的勢力，任命了敗給劉湘而處於引退狀態的川軍非主流派劉文輝擔任西康省委員會委員長（之後為省主席）；蔣介石又利用劉湘突然死去的機會，任命心腹的張群（四川省出身，政學系）為四川省省主席，企圖一口氣掌握四川，雖然因為受到當地的強烈反彈而撤回了張群的人事，但蔣介石卻決定由自己兼任四川省主席，兼任軍事委員會委員長、川康經濟建設委員會委員長、四川省主席的蔣介石又任命張群擔任軍事委員會委員長重慶行營主任、川康經濟建設委員會常務委員，由張群負責四川省的實際軍務、政務，張群在掌握了四川省的軍務、政務後，於1940年到1947年之間擔任四川省主席，成功將四川建設成為「抗日根據地」。

中日戰爭期間，國民黨、國府中央採取了可以說是「鎮坐」在四川省之上的方式治理四川省，不過扣除主任委員等主管人事，各地的省級以下地方黨部人事基本上由當地人士擔任，並沒有成為非本地人支配的情況，⁵⁶即使是「中央化」的四川省也一樣，大部分的縣市長都是由四川省出身者擔任。⁵⁷

可是台灣與四川省的案例不同。台灣完全不存在任何政治勢力可以抵抗中央主導的人事異動；而且台灣也沒有一個像張群一樣可以獲得蔣介石深厚信賴的「半山」。二二八事件後，存活的本省人菁英也只能選擇完全服從中央，國民黨與國府在只重視中央派系之間的平衡下開始推動台灣省的人事。「下野」前夕的1948年12月，蔣介石任命心腹的陳

屈討論會秘書處編，《中華民國史專題論文集》，第二屆討論會（台北：國史館，1993年）。

⁵⁶ 劉象山訪談，1997年3月23日。

⁵⁷ 今井駿，〈日中戦争期の四川省における地方行政の実態についての覚え書き—民政庁档案史料を中心に—〉，《近きに在りて》，第34号（1998年11月），頁47。

誠（浙江省出身，黃埔系）擔任台灣省主席，翌日又任命長子蔣經國擔任台灣省黨部主任委員，之後陳誠兼任台灣省警備總司令與台灣省黨部主任委員，成為名副其實的台灣最高權力者，但陳誠並沒有更動省政府與省黨部的主要人事。

1949年是國民黨、國府在各地節節敗退的一年，為了捲土重來，蔣介石開始將各種資源集中在台灣，中央政府也帶著官方宣稱的200萬軍民於12月轉移至台灣，台灣一口氣被「中央化」，扣除離島地區，中央政府統治的有效範圍實際上只有台灣省，統治型態等於是中央政府一口氣「乘坐」在台灣省之上。如果國民黨沒有敗給中共，或是中央政府位於中國大陸的南京或其他地方，台灣最高領導人應該會是依照原定時期舉行的選舉所產生的本省人省長，不過因為中央政府轉移到台灣，本省人菁英如果沒有辦法獲得中央政府的最高領導權，就不可能站在台灣的政治權力頂點。

二二八事件之後，「阿海」自行迴避參與政治活動，「半山」卻成功獲得了當地資產階級的合作，在直接選舉的國民大會代表選舉與立法委員選舉、透過省參議員間接選舉的監察委員選舉等中央級國政選舉獲得了壓倒性勝利，「半山」的活動範圍與政治影響力也理所當然的跨越了縣市的範疇。根據陳誠的回憶，當時統治階層所了解的一般台灣地方勢力包括有：①以日治時期的地方自治聯盟為中心的「自治聯盟派」、②台灣當地仕紳為中心的「阿海派」、③長期待在中國大陸，並擁有政治經驗的本省人為中心的「半山派」。⁵⁸ 陳誠以「這三派都是擁護政府的，但也都是反對政府的」的用字遣詞，毫不隱瞞對本省人逐漸形成的地方派系保持戒心的態度。⁵⁹

內政部調查局在1952年對台灣的地方派系進行了調查，其內部資

58 薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）》，頁241-242。

59 同前注。

料〈台灣地方派系調查專報〉在外流資料裡屬於非常著名的文件，⁶⁰這份專報針對了派系主要領導人、派系實力的變遷狀況、影響力等進行調查，並將 1945 年以後的本省人派系分類為 3 類，第一類是半山派，包括有游彌堅派、劉啓光派、黃朝琴派、李萬居派、王民寧派、連震東派、李友邦派、客家派等 8 個派系；第二類是台灣當地地主階層的「台中派」，以林獻堂為中心；第三類是蔣渭川與許丙系統的「阿海派」。之後筆者會提及這份資料的信賴度，但以這種名稱分類派系的方式，其實容易招人誤解，因為即使存在著「半山派」或「阿海派」的說法，也是從外省人的角度來看，實際情況正如何義麟的分析，兩者都不能算是一個團結的政治集團，「半山派」只不過是在大陸擁有政治經驗的政治菁英的總稱，「阿海派」則是與「半山派」對抗的當地政治團體的總稱。⁶¹

但「半山」也好，「阿海」也好，當這些台灣政治菁英透過省級選舉與國政選舉，開始成為了跨越縣市領域的政治勢力時，不是逐漸遭到排除，就是被攏絡。⁶²正如本書第二章所述，前抗日運動幹部的蔡培火與蔣渭川在陳誠擔任行政院長期間入閣，屬於左翼的新文化協會幹部的鄭明祿、台灣共產黨幹部的蔡孝乾也參與了蔣介石政權。「半山」之中，李友邦被槍殺，謝南光投奔中華人民共和國。隨著台灣的「中央化」，本省人政治菁英跨越省市層級進行政治活動的空間越來越狹窄，只能在省與縣市層級的地方自治尋求活路、出路。

2 遭到凍結的省長民選

甚至包括憲法規定的地方自治，在台灣都是以畸形的方式發展而得以實現。根據《中華民國憲法》第 112 條規定，「省得召集省民代表大

⁶⁰ 司法行政部調查局，〈台灣地方派系調查專報〉，1952 年（吳三連基金會藏，576.29/8653）。

⁶¹ 何義麟，《二・二八事件：「台灣人」形成のエスノポリティクス》，頁 276、280。

⁶² 同前注，頁 298-300。

會，依據省縣自治通則，制定省自治法，但不得與憲法牴觸」，另外第113條也規定「一、省設省議會，省議會議員由省民選舉之；二、省設省政府，置省長一人。省長由省民選舉之」，行政院也根據憲法規定，於1948年6月向立法院提出了〈省縣自治通則草案〉，同年12月向立法院院會提出修正案，由此可知國民黨與國府在這個時候應該是打算推動省縣層級的地方自治，可是隨著國共內戰的戰局對國民黨、國府越來越不利，這個草案的審議也隨之中斷。⁶³

根據曾經擔任台灣省省主席的陳誠回憶，由於二二八事件導致地方的人民與中央政府之間的關係惡化，中央（=蔣介石）的意志，就是希望以此為借鏡，因此雖然白崇禧代表中央向陳誠表示，允許「台人治台」與縣長民選，但是陳誠認為「不免有示惠之嫌，使實際負責的人感到困難」，因此「我為了維持政府信用起見，還是決定分期去做」。⁶⁴可以推斷陳誠為了避免混亂、維持穩定，已經開始構思如何以國民黨可以勝選為前提實施地方自治。

1949年7月，台灣省主席陳誠不等陷入混亂的中央完成立法程序，就為了提早推動台灣省的地方自治，在省參議員為主的「台灣省地方自治研究會」的會議提出了推動包括省長民選在內的8項提案，可是同年12月由省政府向省議會提出的「台灣各縣市地方自治綱要草案」之中，卻刪除了省長民選的條文，可能是省政府考量到當時中央政府即將轉移至台灣，所以在省長民選的部分採取了自制的作法。之後行政院通過了由台灣省送交的綱要草案，台灣省開始實施省長民選以外的地方自治。⁶⁵立法院從1950年5月到9月再度進行〈省縣自治通則草案〉的審查，草案內容也包括省長民選，可是二讀通過後，行政院突然主張這項法律的通過應該「揆適當時機」，導致法案的審議突然中止。⁶⁶

63 許新枝，《台灣省的地方自治組織》（東京：東豐書店，1988年），頁26。

64 薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）》，頁9。

65 鄭牧心，《台灣議會政治40年》，頁144-152。

66 許新枝，《台灣省的地方自治組織》，頁26-27。

為何省長民選遭到凍結？過去的通說認為，「如果總統不由台灣住民公選，而台灣省主席由住民公選的話，則台灣省主席仍可能會因有民意基礎而具較優越的權威」，所以國府內部「不能允許以民意為基礎之『台灣規模』的政治權威出現」。⁶⁷ 如果觀察日後台灣政治的發展狀況，就可以了解這是一個正確的分析，但如果要從這個時間點的狀況來觀察，理由就有些不夠充分，因為省主席陳誠在 1949 年 7 月提出將推動省長民選，之後轉任行政院長的陳誠卻在 1950 年 11 月凍結了省長民選。正如前面所述，陳誠是因為蔣介石希望將台灣作為「復興基地」而被派到台灣，之後國軍也如蔣介石所料的節節敗退，陳誠應該在 1949 年 7 月就能夠預測到中央政府轉移至台灣的可能性，如果無法容忍「台灣規模」的權威，就沒有必要在敗象濃厚的 1949 年 7 月提出省長民選的必要，那為什麼陳誠當時會做出這樣的提案？

3 擔憂親美派省主席推動「民主化」與「台灣化」

陳誠對省長民選的態度有所變化，關鍵應該是美國的干涉。美國從二二八事件以後，就對台灣的信託統治與分離獨立表達了強烈的關切。⁶⁸ 杜魯門（Harry S. Truman）總統的幕僚在 1949 年 2 月開始關切台灣的自治運動，建議美國政府鼓勵在台灣進行政治改革，以避免蔣介石政權完全遭到共產黨的顛覆。⁶⁹ 美國在同年 8 月發表了《對華白皮書》，表明對國民黨與國府的腐敗的獨裁政權感到絕望，此時正是國民黨、國府中央為了作最後的一搏而準備撤往台灣的時期，美國的支援的重要

⁶⁷ 若林正文，《台灣—分裂國家と民主化》，頁 88（若林正文著，洪金珠、許佩賢譯，《台灣：分裂國家與民主化》，頁 102）。另外引用文的「省主席」是代表「省長」的意思。

⁶⁸ 戴天昭，《台灣戰後國際政治史》（東京：行人社，2001 年），頁 47-54（戴天昭著，李明峻譯，《台灣國際政治史（完整版）》〔台北：前衛出版社，2002 年〕，頁 311-320）。陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》，頁 408-414。

⁶⁹ Denny Roy, *Taiwan: A Political History*, Ithaca, Cornell University Press, 2003, pp. 109-110.

性，對當時的國府而言可以說是攸關生死，因為軍隊的主要裝備幾乎都是美製，國府的財政也瀕臨破產邊緣，為了獲得美國的支援，必須先剷除腐敗，在預定的撤退地點台灣推動民主化。可是在危機時為了維持政權，就必須採取獨裁與集權的手段，當時的國民黨因此陷入了非常深刻的困境。

1950年1月，美國國務卿艾奇遜（Dean Acheson）發表演說，強調將防衛從阿留申群島、日本、琉球群島到菲律賓的防線，也就是朝鮮半島與台灣並不包括在內，這條防線之後也被稱為「艾奇遜防線」。⁷⁰ 蔣介石隨後在日記中寫下「如果革命失敗，台灣淪亡時，必以身殉國，則不必再另有遺囑矣」⁷¹ 這段話，顯示蔣介石已經有犧牲生命、決一死戰的打算。可是美國國內也有相當龐大的勢力反對台灣陷入「共產化」，當中以參謀首長聯席會與國防部等肯定台灣的戰略地位的部門為主。據說國務院甚至計畫利用台灣軍方的親美派將領孫立人進行反蔣政變。⁷² 美國內部等於出現爭論，到底是默認中共顛覆蔣介石政權，然後與中華人民共和國攜手，或是在台灣建立「非蔣介石」的親美政權並加以防衛。前者的代表就是國務卿艾奇遜，後者的代表是國防部長強森（Louis Johnson）、駐華大使司徒雷登、曾任美國海軍第七艦隊司令的國務院顧問白吉爾（Oscar C. Badger）。⁷³ 但不管如何，當時的美國並沒有打算支持準備維持內部現狀的蔣介石政權。

後者的意見在之後逐漸稍佔優勢，中央政府轉移至台灣前夕的1949年11月17日，白吉爾對訪美的鄭介民表示，美國希望國府能任

70 小此木政夫，《朝鮮戰爭—米国の介入過程—》（東京：中央公論社，1986年），頁55-61。

71 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁15。

72 Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War vol. II: The Roaring of the Cataract, 1947-1950*, Princeton, Princeton University Press, 1990, pp. 531-543.

73 裴斐（Nathaniel Peffer）、韋慕庭（Martin Wilbur）訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」（1946-1953年）：吳國楨口述回憶》（上海：上海人民出版社，1999年），頁96-97。

命吳國楨擔任台灣省省主席，如果國府可以接受這個人事，美國就會提供援助。⁷⁴ 陳誠的回憶錄轉載了當時白吉爾告知鄭介民的談話原文（中文），內容如下。⁷⁵

一、關於防禦台灣——我人（白氏自稱，一下同）有以下之擬議：

（一）希望中國做到者，為改革台灣政治，必須台灣人民擁護政府，對政府有信心，方能鼓舞民心士氣，增加反共意志。希望台灣政府能代表各階層各黨派之利益，而非國民黨一黨專政，該政府務必為全體台民謀福利。吾人認為陳誠將軍之行政尚未成功，吳國楨先生在渝市及滬市之成就甚佳，美方認為彼為主持台政之理想人選。（中略）

（二）以上建議若能獲得委員長之批准及支持，則美政府可以進行以下各事：

甲、派遣經濟顧問團來台（中略）

乙、派遣非現役之軍官（中略）

丙、物資方面

（A）陸軍 供給台灣孫立人部防衛軍六個師之裝備。

（B）海軍 供給海軍巡邏艦十六艘。

（C）空軍 供給必要之零件材料及修理設備。

（D）供給少數之雷達站及軍用通訊器材。

（後略）

這種直接點名親美的吳國楨與孫立人，表明如果提拔他們就立刻恢

74 同前注。吳國楨手稿，黃卓群口述，劉永昌整理，《吳國楨傳》，下冊（台北：自由時報，1995年），頁428-430。

75 薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）》，頁84-85。

復美援的內容，很明顯是屬於「干涉內政」的要求。⁷⁶ 如果局勢真的如此發展，陳誠就必須將省主席一職交給吳國楨，因此陳誠直接與吳國楨談判，希望吳國楨能接受省政府秘書長的職務，如果吳國楨接受這個人事，陳誠等於接受了美國的意圖，將吳國楨納為己用，不需要辭去省主席就可以解決問題。但吳國楨很偶然的拒絕了這個要求，據說之後他才被告知美國希望自己擔任省主席。⁷⁷ 根據陳誠的回憶錄，當初蔣介石懷疑白吉爾的要求的真實性，也懷疑這是否為代表美國政府所作的發言，因此決定提出省政府秘書長的折衷人事案，但最後還是不得不任命吳國楨擔任省主席。⁷⁸ 可是陳誠隨即被任命為行政院長，他在組閣時也任命擔任地方自治團體首長的台灣省省主席吳國楨為政務委員，確保了中央政府對吳國楨的控制。據說吳國楨當初拒絕擔任政務委員，甚至揚言辭去省主席，但最後還是接受了這個人事。⁷⁹ 而在陳誠與吳國楨之間扮演仲裁的就是蔣介石。⁸⁰

吳國楨曾經擔任上海市長，也曾經留學美國，在美國獲得了極高的評價，蔣介石任命吳國楨取代陳誠擔任台灣省主席，並向吳國楨表明不介入台灣省的事務，給予其很大的裁量權，就是因為蔣介石期待透過這個人事來重新獲得美國的支援。⁸¹ 特別是國府撤退到台灣的初期，中

76 美國在之後也繼續干涉國府的軍隊人事，例如1952年4月海軍總司令桂永清於轉任總統府參軍長、陸軍總司令孫立人的留任等人事案，而且美國也施壓國府，要求在進行軍方高層人事的異動時必須先與美國討論。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》，頁90-95。

77 裴斐 (Nathaniel Peffer)、韋慕庭 (Martin Wilbur) 訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」(1946-1953年)：吳國楨口述回憶》，頁95。

78 薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣(上)》，頁87。

79 同前注，頁109。

80 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁60、62。

81 吳國楨手稿，黃卓群口述，劉永昌整理，《吳國楨傳》，下冊，頁446。孫立人、俞大維兩位與吳國楨同樣有留學美國經歷的親美派人士分別被任命為陸軍總司令與國防部長。

央政府還在進行改組，沒有任何實權。台灣省是國府僅存的最後一個省分，所有的資源幾乎都在台灣省的控制之下，貨幣也是由台灣省政府主管的台灣銀行發行。⁸²

由於親美的省主席誕生，省政府的地位開始急速上升，本省人的政治空間也相當程度的獲得擴大。吳國楨首先就判斷了美國的想法，很快的更迭了多數的省政府委員，起用了多數的台灣本省人。⁸³ 從表 3-6 就可以了解，省政府 5 個廳長之中有 3 個是本省人，23 名省政委員有 17 名是本省人，當中大部分是「阿海」，吳國楨也任命了「阿海」的吳三連擔任台北市長。

表 3-6：第三屆省主席吳國楨時期的人事（僅限首任者）

職位	姓名	籍貫	主要政治經歷與背景
省政府主席	吳國楨 ⁽¹⁾	湖北建始	(新) 普林斯頓大學政治學博士。重慶市長，國民黨宣傳部部長，上海市長，總裁辦公室第 2 組組長。夫人派（政學系）。
省政府委員	劉兼善 ⁽²⁾	台灣高雄 (半山)	(留) 中央大學教授。蕉嶺縣縣長，廣東省黨務指導委員會主任，黃埔軍官學校教官，陸軍大學教官，台灣省政府委員，國民黨台灣省執行委員。半山，黃埔系（教官）。
	朱文伯 ⁽³⁾	江蘇泰興	(留) 日本陸軍士官學校砲兵科畢。軍事委員會，台灣省警備總司令部高參，新竹縣縣長。
	陳啟清 ⁽⁴⁾	台灣高雄 (阿海)	(留) 日本明治大學法學部畢。國民大會代表，台灣省商會聯合會理事長，中華民國商會全國聯合會常務理事。高雄陳派。
	李連春 ⁽⁵⁾	台灣台南 (阿海)	(留) 日本神戶商業學校畢。總督府米穀局納入組合事業部長，台灣省糧食局副局長。
	陳雪屏 ⁽⁶⁾	江蘇宜興	(留) 教育部政務次長，國民黨中央青年部部長，台灣省教育廳廳長，中改會委員。自由主義者。

⁸² 裴斐 (Nathaniel Peffer)、韋慕庭 (Martin Wilbur) 訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」(1946-1953 年)：吳國楨口述回憶》，頁 103。

⁸³ 吳國楨因為受到美國發表的《對華白皮書》的影響，準備起用蔣渭川與彭德等二二八事件的相關人士，但反而受到以省參議員為主的其他台灣本省人菁英的反彈，不得不撤回這個人事案。同前注，頁 113-114。吳國楨手稿，黃卓群口述，劉永昌整理，《吳國楨傳》，下冊，頁 434。

- 楊肇嘉⁽⁷⁾ 台灣台中 (新) 日本早稻田大學政治經濟系畢。台灣文化協會幹事，台灣地方自治聯盟盟首。非國民黨員。
(阿海)
- 任顯群⁽⁸⁾ 江蘇宜興 (新) 持志大學畢。後方勤務總司令部通信運輸處處長，台灣省行政長官公署交通處處長。
- 陳尚文⁽⁹⁾ 台灣嘉義 (新) 日本東京工業大學電氣化學學科畢。中央工業試驗所顧問工程師，台灣省政府建設廳副廳長。
(半山)
- 徐慶鐘⁽¹⁰⁾ 台灣台北 (新) 日本東京帝國大學農學博士。台灣省行政長官公署參議，台灣省農林廳廳長。
(阿海)
- 李翼中⁽¹¹⁾ 廣東梅縣 (再) 國立中山大學政治經濟系畢。中央訓練團黨政班畢，台灣省黨部主任委員，台灣省政府社會處處長。CC 派。
- 杜聰明⁽¹²⁾ 台灣台北 (再) 京都帝國大學醫學博士。台灣大學醫學院院長。
(阿海)
- 彭孟緝⁽¹³⁾ 湖北武昌 (新) 日本野戰砲兵學校畢。台灣省高雄要塞司令，台灣省警備司令。黃埔系(第5期)。
- 李友邦⁽¹⁴⁾ 台灣台北 (新) 三青團台灣區主任，台灣省黨部副主任委員。三青團，黃埔系(第2期)。
(半山)
- 鄒清之⁽¹⁵⁾ 台灣新竹 (新) 國立中央大學財政系畢。廣東省政府參議，台灣省行政長官公署參議，新竹縣縣長，台灣省改造委員會委員。陳誠系，客家系。
(半山)
- 華清吉⁽¹⁶⁾ 台灣屏東 (新) 台南師範學校畢。領導原住民(譯者注：原為山胞)進行抗日運動。台灣省參議會參議員。
(山地)
- 林日高 台灣台北 (新) 台灣商工學校畢。
- 陳天順⁽¹⁷⁾ 台灣台南 (新) 曾參加文化協會。曾留學日本法政大學。台灣省總工會理事長，國民大會代表。
(阿海)
- 陳清汾⁽¹⁸⁾ 台灣台北 (新) 日本東京美術學校。台灣茶商同業公會理事長。
(阿海)
- 顏欽賢⁽¹⁹⁾ 台灣基隆 (新) 日本立命館大學經濟科畢。國民大會代表，第1期台灣省參議會參議員。
(阿海)
- 吳三連⁽²⁰⁾ 台灣台南 (新) 日本東京商科大學畢。新民報東京分社社長，國民大會代表，台北市長。非國民黨員，台南幫。
- 劉振聲⁽²¹⁾ 台灣花蓮 (新) 台灣總督府國語學校農業專科畢。花蓮縣參議會議長，國民黨花蓮縣黨部書記長，國民大會代表。
(阿海)
- 吳鴻森⁽²²⁾ 台灣桃園 (新) 台北醫學專門學校畢。國民參政會參政員，國民大會代表，台灣省醫師公會理事。
(阿海)
- 浦薛鳳⁽²³⁾ 江蘇常熟 (留) 美國哈佛大學大學碩士。國防最高委員會參事，行政院副秘書長。

民政廳廳長	蔣渭川 ⁽²⁴⁾	台灣宜蘭 (阿海)	(新)台灣民眾黨幹部,台灣省參議會議員。
財政廳廳長	任顯群	江蘇宜興	(新)兼任省政府委員。
教育廳廳長	陳雪屏	江蘇宜興	(留)兼任省政府委員。
建設廳廳長	彭德 ⁽²⁵⁾	台灣苗栗 (阿海)	(新)日本日本大學、日本東京商科大學貿易系肄業。國防研究院結業,台灣省黨部執行委員。CC派。
農林廳廳長	徐慶鐘	台灣台北	(留)兼任省政府委員。
社會處處長	李翼中	廣東梅縣	(留)兼任省政府委員。
警務處處長	王成章 ⁽²⁶⁾	福建廈門	(留)旅長,陸軍總司令部台灣區戰俘管理處處長。台灣省警務處處長,台灣省體育會理事長。黃埔系(第6期)。
交通處處長	陳清文 ⁽²⁷⁾	福建廈門	(留)交通部業務司司長,西南聯運處馬尼拉分處主任,軍事委員會運輸局參事,台灣鐵路管理委員會主任委員。
衛生處處長	顏春輝 ⁽²⁸⁾	台灣台南 (半山)	(留)燕京大學理學士,北平協和學院醫學博士。
新聞處處長	吳錫澤 ⁽²⁹⁾	浙江慶元	(留)行政院參事兼第2組組長、台灣省新聞處處長、國民大會代表。陳誠系。
糧食局局長	李連春	台灣台南	(留)兼任省政府委員。
主計處處長	紀萬得 ⁽³⁰⁾	河北新城	(留)中央軍校武漢分校畢。國防部預算局副局長,台灣省公產整理會主任委員。
人事處處長	萬斯年	安徽宿松	(留)不明。

出處：鄭嘉夫編，《重修臺灣省通誌》，卷八：職官志·文職表篇·武職表篇，第二冊，頁487-525；(1)①95頁；(2)②311頁；(3)①58頁；(4)①291頁；(5)②68頁；(6)①290頁；(7)①365頁；(8)③15頁；(9)①282頁；(10)①225頁；(11)③37頁；(12)①73頁；(13)④186頁；(14)⑥248頁；(15)①350頁，⑦；(16)①307頁；(17)①277頁；(18)①292頁；(19)①449頁；(20)⑤137頁，⑦；(21)①408頁；(22)①100頁；(23)①185頁；(24)①390頁；(25)①317頁；(26)①19頁；(27)⑧262頁；(28)①449頁；(29)①100頁，⑦；(30)①161頁。括弧內表示新任或留任，另外本表將1945到1950年之間前往大陸的本省人也視為「半山」。

- 文獻：①中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。
 ②中華民國工商協進會主辦工商徵信所編，《自由中國工商人物誌》。
 ③章子惠編，《臺灣時人誌》，第一集。
 ④民族文化出版社編輯委員會編，《自由中國名人實錄》。
 ⑤莊永明、李筱峰、張炎憲編，《台灣近代名人錄》，第1-5冊(台北：自立晚報，1987年)。
 ⑥陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》
 ⑦陳在俊訪談，2000年12月24日。
 ⑧華僑協會總會，《華僑名人傳》(台北：黎明文化，1984年)。

接著在 1953 年 3 月，吳國楨諮詢黨中央有關起草台灣的地方自治相關法規的問題。原本〈台灣省各縣市地方自治綱要草案〉是由陳誠推動的地方自治法案的草案，但吳國楨在中央政府撤退到台灣後準備推動相關政策時，蔣介石身邊的幕僚卻以「如果進行選舉，由於人口中的大多數是台灣人，所以大多數職位將歸他們」、「如果大多數的市長、縣長讓台灣人當了，我們怎麼指望他們的忠誠呢？」等理由表示反對，吳國楨則表示：「主要是由我這個省主席負責同他們打交道」，獲得了蔣介石的默許，⁸⁴ 吳國楨因此推動了包括〈台灣省縣市實施地方自治綱要〉等相關法規的通過，在 21 個縣市實施了縣市長、縣市議員、臨時省議員等各種選舉，也在台灣省推動了兵役制度。據說蔣經國與陳誠對這類「民主化」與「台灣化」的政策表示憂慮與反對之意，⁸⁵ 因為蔣經國與陳誠都已在台灣成為新的「領袖」為目標，自然不歡迎這類以美國的支援為後盾的「政治改革」。

另一方面，由於吳國楨的妻子是福建省南部的廈門出身，所以吳國楨也能聽得懂福佬話（台灣話），雖然講得不好，但還是可以使用不包括客家人與原住民的多數台灣本省人的母語，與他們進行溝通。⁸⁶ 吳國楨也經常到全島各地巡視、視察以掌握民情。由於他與過去的省主席的作風完全不同，不僅重視本省人，行政手腕也高，更獲得了美國的高度評價，所以由此可以判斷，如果真的實施了省長民選，高人氣的現任省主席吳國楨一定是最被看好候選人。

讓蔣經國與陳誠反對的理由，可以說是重複之前的說明。對國民黨、國府而言，不存在任何「軍閥」的本省人不一定會在政治上成為可

⁸⁴ 裴斐 (Nathaniel Peffer)、韋慕庭 (Martin Wilbur) 訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」(1946-1953 年)：吳國楨口述回憶》，頁 122。

⁸⁵ 吳國楨手稿，黃卓群口述，劉永昌整理，《吳國楨傳》，下冊，頁 446。

⁸⁶ 裴斐 (Nathaniel Peffer)、韋慕庭 (Martin Wilbur) 訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」(1946-1953 年)：吳國楨口述回憶》，頁 111-112。

怕的對手，最明確的根據，可以說是國民黨與國府在美國尚未對國府表明絕望的1949年7月，就提出在預定撤退地點的台灣舉行省長民選，特別是提出這項建議的是當時擔任省主席的陳誠，顯然陳誠認為自己有身為現任省主席的優勢，如果此時舉行省長民選，一定可以獲得勝利，才會提出這樣的構想。當時台灣並沒有任何台灣本省人政治菁英擁有全島性的知名度，因此即使是外省人的現任省主席，也是最有可能當選的人選。在二二八事件後，因為恐懼而退出政治的本省人菁英，也很難在下達戒嚴令的情況下與陳誠競爭省長一職。

而且如果就任民選省長，身分就與官派省主席不同，總統與行政院長在其任期內將無法調整其職務。根據吳國楨的說法，陳誠在推動實施省長民選的1949年7月，蔣介石曾經打算由吳國楨取代陳誠擔任省主席，但陳誠拒絕了這個人事。⁸⁷這可能是蔣介石擔心預定撤退地點的台灣出現了自己無法控制的權力者，為了以防萬一而企圖採取的措施，而陳誠能夠拒絕這個要求，應該也是因為當時蔣介石已經離開總統職務。從第二章的分析就可以了解，只要總統（當時是李宗仁代總統）與行政院長之間無法達成共識，就無法更動省主席的人事。

不過如果本省人在民主的政治制度下與美國結合，省長民選的意義就完全不同。假如美國建立了以本省人為中心的親美政權，國民黨與國府的統治將可能會徹底崩壞。1949年11月，美國在抱持著顛覆蔣介石政權的意圖下干涉台灣省省主席的人事，等於就是讓國民黨與國府警覺省長民選在將來可能會造成危機，同年12月提出的〈台灣省各縣市地方自治綱要草案〉刪除了省長民選的內容，顯然就是有相關考量。1950年1月，蔣介石也向前外交部長王世杰（之後接任總統府秘書長）透

⁸⁷ 同前注，頁95。可是根據座談會派的趙自齊回憶，1949年5月調整行政院長人事時，蔣介石支持閻錫山的其中一個理由，就是希望阻止更換包括陳誠在內的四個省的省主席。也就是當時蔣介石支持陳誠續任省主席，吳國楨的說法可能有誤，相關的說法有必要繼續進行調查，以確認其真實性。趙自齊口述，遲景德、吳淑鳳訪問紀錄整理，《趙自齊先生訪談錄》，頁101。

露：「部分台籍人士勾結美國」，並也在日記記載著「研究美國對台灣政治陰謀，多方煽動台人之脫離中央而獨立或自治，尤其代辦與領事外交官之態度更為可惡」。⁸⁸

但國府還是需要尋求美國重啟援助，所以有必要繼續擺出「民主化的姿態」，1950年5月開始重新審議包括省長民選在內的〈省縣自治通則〉，目的應該就是在此。可是同年6月25日韓戰爆發，台灣海峽兩岸也急速成為了東西冷戰架構的一部分，美國也於同年8月恢復對國府的援助。同年11月中華人民共和國參加韓戰後，國府就沒有必要再繼續推動省長民選這種危險的「民主化的姿態」，可能也是因為這個原因，國府之後停止了該通則的審議。

省主席陳誠提出的省長民選案被行政院長陳誠刪除，背景因素就是美國的壓力，主要的目的是牽制獲得台灣民眾歡迎的吳國楨。陳誠在辭去台灣省省主席並接任行政院長後，除了前面提及的任命吳國楨為不管部的政務委員，讓其成為自己的部下以外，接著由中央政府接管省政府的警察權與一部分公營企業，企圖限縮省政府的權限，⁸⁹這些動作可以說含有陳誠企圖牽制權威越來越大的吳國楨的意圖。根據吳國楨本人的分析，這些陳誠與吳國楨之間互相牽制的動作，應該是蔣介石的想法，因為蔣介石不願意出現權力特別突出的人士。⁹⁰這個解釋雖然擁有相當的可信度，但實際上由於雙方陷入極端的對立，也都幾次表明辭意，蔣介石相當煩惱兩人的不合，甚至多次為此失眠。⁹¹

88 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁20。

89 趙自齊口述，遲景德、吳淑鳳訪問紀錄整理，《趙自齊先生訪談錄》，頁100-102、144。

90 同前注，頁131-132。

91 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁324-325。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十》，頁49、55、76、392-393、398。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》，頁12、308。陳誠與吳國楨以無法與對方共識為由，幾乎同時提出辭呈，而這個動作等於逼蔣介石表態作出「支持我或支持對方？」的選擇。

只要美援復活，蔣介石就不需要吳國楨，就算需要利用吳國楨牽制陳誠，當陳誠為了接任行政院長而放手軍權時，吳國楨也失去了這個利用價值。掌握特務組織的蔣經國不斷利用其權力妨害吳國楨的施政，吳國楨與蔣經國也為此不斷發生衝突，根據吳國楨的說法，他甚至遭遇過偽裝成交通事故的暗殺。⁹²而吳國楨與蔣介石的關係也陷入惡化，不得不在 1953 年亡命美國。⁹³〈中美共同防禦條約〉於 1954 年締結，台灣的安全也獲得確保。總統府參軍長孫立人在 1955 年因為部下的匪諜案而遭到肅清，後半生幾乎都處於軟禁狀態（孫立人事件）。接替吳國楨擔任省主席的人士，包括有政學系的俞鴻鈞、嚴家淦，甚至也有黃埔系的軍人擔任，但都沒有人獲得像吳國楨一樣強大的權限。省長民選遭到凍結，省政府許多權限都轉移給中央政府，省主席的地位只有「重要閣員」（可以列席行政院院會）的程度。那麼國民黨是如何控制重用本省人的省政府、透過民主方式選出，幾乎都是本省人的省議會、縣市長與縣市議會？

第五節 對省政府、議會的控制

1 省黨部的「改造」

在陳誠擔任省黨部主任委員期間，省黨部可以說是維持現狀，人事布局也以 CC 派為中心，但陳誠因為兼任工作繁重的台灣省省主席，沒有時間過問黨務，台灣省黨部的活動也因此正如後面所述，處於低迷的狀態。但隨著台灣省的「中央化」與之後國民黨推動的「改造」，台灣省黨部內的狀況也出現了激烈變化。蔣介石於 1950 年 3 月 1 日復職總

⁹² 這個「暗殺未遂」是不是事實還未真相大白，但即使為真，到底是不是蔣經國的指示，或是如第五章將會提及特務機構的獨斷，目前也還沒有定論，可是如果暗殺了吳國楨，很明確的將會導致國府對美關係陷入極端惡化的狀況。

⁹³ 吳國楨手稿，黃卓群口述，劉永昌整理，《吳國楨傳》，下冊，頁 456-459、464-467。

統後，首先提名省主席陳誠擔任行政院長，同時也下令由黃埔系但接近蔣經國的鄧文儀接任省黨部主任委員。⁹⁴同年4月20日進行了省黨部的人事改組，將沒有到任或沒有實際參與活動的5名執行委員免職，重新任命了5名執行委員，希望強化省黨部的陣容，⁹⁵新上任的人員之中，兼任書記長的張泰祥與袁守謙（黃埔系）關係接近，郭壽華屬於軍統、「半山」的陳嵐峯屬於黃埔系，上官業佑（蔣經國派，但之後脫離）是三青團出身者，明顯屬於CC派的只有中統的幹部郭乾輝。⁹⁶

根據鄧文儀的回憶，他就任省黨部主任委員之前，台灣省黨部的組織是處於非常鬆散的狀態，⁹⁷台灣省各級黨部的組織可以說是有名無實，從中國大陸到台灣的黨員沒有加入黨組織，縣市層級以下的基層組織沒有專任的工作人員；當時台灣省黨部的黨員只有數千人，但即使如此，省黨部的黨員名冊也不夠完整；全省的「黨工」只有30多人。鄧文儀只有向自己過去擔任主任，之後由蔣經國接任的國防部政治部借調了約200名的政工幹部，由他們負責推動地方黨部的工作與活動，並成立黨務訓練班訓練各基層的「黨工」，希望讓黨組織得以重生，以進行「改造」的事前準備。換言之，我們從這樣的情況可以了解，早在改造開始以前，CC派在台灣省黨部就已經幾乎沒有影響力，而蔣經國的影響力則開始增強。

1950年7月，〈本黨改造案〉終於獲得修正通過，國民黨開始進行「改造」。從第一章的分析就可以了解，「改造」的內涵其實就是盡一切

94 〈各級黨部人員任免案〉，中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁897。

95 中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁905。由張泰祥、郭壽華、陳嵐峯、上官業佑、郭乾輝取代謝南光、李邦助、蔡繼琨、柯台山、謝娥。

96 中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》，頁3、204、205、262、294。有關張泰祥的派系背景資料是來自於陳在俊的回憶，陳在俊訪談，2002年12月15日。

97 鄧文儀，《老兵與教授》，下（台北：龍文出版社，1994年），頁365-367。

可能將蔣介石的「領袖獨裁」推動至極致，同時肅清中國大陸的地方派系與屬於中央派系的CC派，透過陳誠與蔣經國兩個系統重建國民黨。同年10月，開始進行省黨部的「改造」，CC派為主的省黨部的職權正式被停止，由新設立台灣省改造委員會接管省黨部的職權。⁹⁸

表 3-7：台灣省改造委員會成員

(1950年10月12日成立時的名單)

姓名	籍貫	主要政治經歷與背景
倪文亞 ⁽¹⁾	浙江樂清	三青團中央黨部幹事，第6期中執委常務委，三青團浙江支團部幹事長，中央青年部部長，立法委員，台灣省改造委員會主任委員。三青團，蔣經國派。
李友邦 ⁽²⁾	台灣台北 (半山)	三青團台灣區主任，台灣省黨部副主任委員。三青團，黃埔系(第2期)。
鄒清之 ⁽³⁾	台灣新竹 (半山)	廣東省政府參議，台灣省行政長官公署參議，新竹縣縣長，現台灣省政府委員。陳誠系，客家系。
王成章 ⁽⁴⁾	福建廈門	旅長，陸軍總司令部台灣區戰俘管理處長，台灣省警務處處長，台灣省體育會理事長。黃埔系(第6期)。
馬有岳 ⁽⁵⁾	台灣苗栗 (阿海)	庄長，縣農會理事長，台灣省參議員，三青團幹事，省黨部執行委員，台灣省農會理事長。三青團。
項昌權 ⁽⁶⁾	浙江樂清	國民黨駐法總支部黨務指導委員，內政部秘書，安徽省績溪縣縣長，軍事委員會委員長侍從室專員，上海市參議會秘書長，浙江省政府委員，台北市市長，台灣省民政廳副廳長。
謝東閔 ⁽⁷⁾	台灣台中 (半山)	中山大學講師，台灣黨部執行委員，高雄州接管委員會主任委員，高雄縣縣長，台灣省教育廳副廳長。CC派。
林慎 ⁽⁸⁾	台灣台北 (阿海)	女性。台灣省婦女協進會理事長，台灣省婦女運動委員會主任委員，台灣省社會事業協進會理事長，立法委員。
張吉甫 ⁽⁹⁾	台灣屏東 (阿海)	台灣旅行教會主事，屏東市中區區長，台灣省黨部執行委員，屏東市參議會議長，革命實踐研究院第6期。
周世光 ⁽¹⁰⁾	嫩江東興	松花江中學校長，三青團黑龍江支團幹事長，興安省黨部主任委員，中央候補執行委員，嫩江省黨部主任委員，台灣省黨部執行委員兼組訓處處長。三青團。
林挺生 ⁽¹¹⁾	台灣台北 (阿海)	大同製鋼機械公司董事長，大同工業職業學校，台灣省工業會理事長，立法委員。
藍萼洲 ⁽¹²⁾	廣東大埔	政治部主任，處長，澄海縣縣長，廣東省政府主任秘書，台灣省黨部執行委員。

出所：〈(附)本黨台灣省改造委員簡歷表〉，《改造》，第5期(1950年11月1日)，頁

⁹⁸ 〈本黨台灣省改造委員會成立〉，《改造》，第5期(1950年11月1日)，頁36-38。

38；(1)① 188 頁；(2)③ 248 頁；(3)① 350 頁，④；(4)① 19 頁；(5)① 198 頁，③ 248 頁，④；(6)① 309 頁；(7)① 445 頁，③ 247 頁；(8)① 157 頁，④；(9)① 253 頁；(10)① 139 頁；(11)① 155 頁，④；(12)② 359 頁。

文獻：①中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。

②中華民國工商協進會主辦工商徵信所編，《自由中國工商人物誌》。

③陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》。

④陳在俊訪談，2000 年 12 月 24 日。

省黨部主任委員由三青團出身，且與蔣經國接近的倪文亞擔任，同為三青團出身但與陳誠接近的李友邦（「半山」）則留任副主任委員（李友邦在 1952 年被懷疑是共產黨員而遭到處決）。從表 3-7 就可以了解，省改造委員之中，黃埔系與三青團出身者明顯佔了相對多數，總共有 5 名，CC 派的省改造委員只有謝東閔 1 人。從第一章的分析就可以了解，進行中央黨部的「改造」時，雖然還是有許多 CC 派的有力人士進入中央改造委員會，但省改造委員會內幾乎沒有 CC 派的有力人士，可以說是更為徹底的將 CC 派予以排除。這是因為 CC 派在中央層級的立法院內還是一個擁有強大實力的反對派的集團，但另一方面省議會就不存在這樣的勢力，省改造委員會的人事應該就是反映了 CC 派的勢力分佈。

從出身地來看的話，可以發現包括副主任委員在內的 12 名省改造委員之中，本省人佔了多數的 7 名；5 名外省人分別出身於浙江、江西、嫩江、廣東等地，由此可知，過去省執行委員的外省人多是廣東與福建出身，而「改造」時的委員的出身也擴大到其他省分的人士。而且可能因為陳儀擔任行政長官期間，福建省出身人士造成了重大衝突，最後導致了二二八事件的發生，所以「改造」時並沒有任命福建省出身者擔任省改造委員。

2 控制省政府、省議會的制度

從第二章的分析可以了解，「改造」時，國民黨將憲政時期的黨政關係從訓政時期由黨直接控制國家機關的「以黨治國」轉換為「以黨領政」。所謂的「以黨領政」，就是表面上是黨組織對從事政務的黨員進

行指導，並透過黨員實現黨的政策。因此「改造」時期以後的黨政關係，被認為是表面上為了遵守憲政，「不能以黨直接指揮民意機關與政府」。⁹⁹

新設置的省改造委員會是省級的黨組織（請參照圖 2-1 的黨政關係）。¹⁰⁰「改造」時期，省改造委員會（9 到 15 名委員）與省黨部主任委員的人選全部由中央決定，省改造委員會主要的任務是執行中央黨部的命令、指導下級黨部，其他任務還包括宣傳黨的政治主張、擴展黨的勢力、強化黨政關係等。

省政府內設置不對外公開的黨員政治小組，¹⁰¹由擔任省主席的國民黨員擔任召集人，小組成員為國民黨籍的省政府委員，確保了省主席對省政府內部的控制。省政府委員又兼任一級主管的各廳處長，所以省政府委員會與黨員政治小組的成員幾乎沒有差異，這種成員幾乎相同的架構，也與中央層級的行政院院會與行政院的黨員政治小組的關係類似。但實際上為了維持表面的多黨政治，還是會安排 2、3 個省政府委員的名額給民主社會黨與中國青年黨等體制內的在野黨、無黨籍有力人士擔任（請參照表 3-6），如果遇到這樣的情況，由國民黨籍的副廳處長等「一級副主管」（但「一級主管」沒有決定「一級副主管」的人事權）擔任政治小組的成員。省政府主管的重要事項都是在每個月召開一次的

99 〈中國國民黨黨政關係大綱說明〉，中改會第 92 次紀錄，1951 年 2 月 28 日（黨史館藏，6.42/11.2）。

100 〈省級暨所屬黨部改造之措施及其程序〉，中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，頁 19-20。〈中國國民黨省改造委員會組織規程〉，中改會第 31 次紀錄，1950 年 10 月 1 日（黨史館藏，6.42/5.1）。

101 相關資料來自〈中國國民黨從政黨員政治小組組織規程〉，中改會第 119 次紀錄，1951 年 4 月 19 日（黨史館藏，6.42/13.9），以及筆者對張炳楠的訪談。張炳楠在「改造」時期擔任台灣省民政廳的科員，之後歷任了南投縣黨部主任委員、台南省政府主任委員兼黨部委員、嘉義縣代理縣長、中國反共青年救國團台中市主任委員等地方的黨、政、救國團的重要職務。筆者於 1995 年 12 月 5 日、96 年 3 月 21 日、97 年 3 月 18 日與張炳楠進行了三次訪談，之後略稱為：張炳楠訪談，○年○月○日。

黨員政治小組的會議決定，因此非國民黨籍的省政府委員實際上沒有任何決策權。

省（臨時）議會（或者參議會、以下統稱為省議會）內也設置不對外公開的黨團，¹⁰² 黨團的書記由中央黨部從議長以外的幹事指定，被稱為「黨鞭」，黨團內設 7 到 9 人的幹事組成的幹事會，幹事由黨員互選產生，省議會的各委員會內也設置小組，可以推測這些都是為了貫徹黨的決議與政策的機制。

省黨部之下也設置對外不公開的黨員政治綜合小組，¹⁰³ 成員共計 9 人，由省黨部主任委員與省黨部推薦 2 名委員、省主席與省政府政治小組推薦 2 名委員、省議會議長與省議會黨團推薦 2 名議員，由中央黨部從 9 人之中指定召集人（一般都是省黨部主任委員），秘書由省黨部書記長兼任，每月召開一次定例會議，主要任務為推動重要政策、支援各級民意代表選舉、推薦縣市長與縣市議會議長候選人、協調與整合省黨部、省政府、省議會之間的任務與意見等。¹⁰⁴ 政策與議案經過政治綜合小組審議、決定後，還要經過省改造委員會的核備，省政治綜合小組將無法解決的問題向中央報告請示。這個部分與中央的黨政關係有一些不同，中央民意代表機關的黨團與黨部如果與黨中央有不同意見，最後的結論是由黨總裁指示（請參閱第二章），而省級的對立在規定上只要由中央黨部做出裁示即可。

3 省政府、省議會控制的實務

從前一章的分析可以了解，省黨部主任委員由外省人擔任，但也有本省人被選為改造委員，不過實際上省改造委員幾乎沒有任何權力。¹⁰⁵

¹⁰² 以下引用自〈中國國民黨省（市）縣（市）議會（參議會）黨團組織綱要〉，中政會第 79 次紀錄，1951 年 1 月 31 日（黨史館藏，6.42/9.9）。

¹⁰³ 以下引用自〈中國國民黨省級政治綜合小組組織規程〉，中政會第 151 次紀錄，1951 年 6 月 11 日（黨史館藏，6.42/17.1）。

¹⁰⁴ 張炳楠訪談，1996 年 3 月 21 日。

¹⁰⁵ 以下引用自張炳楠訪談，1997 年 3 月 18 日。

國民黨的組織在「改造」後，權力集中於首長，政策影響力也集中在部分的專任黨工幹部，省黨部內重要的決策者就是主任委員、負責一般黨務的書記長與「黨工幹部」，從表 3-8 就可以了解，雖然我們只能找到非常不完整的黨部一級主管名冊，當中也僅能判別 12 名在 1950 年代擔任一級主管的人士，但一級主管大部分是外省人，然後三青團出身者又佔了多數，只是目前仍然無法釐清整體的狀況。

表 3-8：1950 年代的省黨部一級主管

姓名	職稱(就任時)	籍貫	主要政治經歷與背景
符伯良 ⁽¹⁾	第 1 組總幹事 (1950.10)	海南文昌	日本早稻田大學畢。廣東省黨部委員兼書記長。倪文亞的親信。
張銘傳	第 2 組總幹事	四川南溪	德國柏林大學畢。中央改造委員會第 5 組總幹事。
周正祥 ⁽²⁾	第 3 組總幹事 (1950.10)	浙江奉化	浙江省立民眾教育實驗學校畢。中央幹部學校青幹班第 1 期，三青團第 2 次全國代表大會代表，浙江省政府視察，浙江省黨部委員，台灣省黨部設計委員。三青團，蔣經國派。
羅時暘 ⁽³⁾	第 4 組總幹事	江西宜黃	中山大學文學士。中央改造委員會秘書處專門委員。蔣經國派。
藍萼洲 ⁽⁴⁾	委員兼第 5 組 總幹事	廣東大埔	廣州大學。台灣省執行委員會執行委員。三青團。
胡 瀚 ⁽⁵⁾	秘書(1952.5- 54.1)(1959.7- 61-11)	湖南○○	上官業佑的親信。
張雲漢 ⁽⁶⁾	第 1 組總幹事 (1952.5)	湖南醴陵	日本明治大學畢。革命實踐研究院第 16 期，三青團湖南省支團部幹部、書記，湖南省黨部委員，書記長，省參議員，國民大會代表。三青團。
李 彬 ⁽⁷⁾	第 1 組總幹事 (1953.3)	江西玉山	革命實踐研究院第 21 期。軍事委員會戰幹第 4 團政治委員，軍事委員會洛陽陣中日報社長，台灣省黨部科長、幹事。老黨工。
許素玉 ⁽⁸⁾	第 5 組總幹事 (1953-60.7)	安徽歙縣	女性。中央訓練團黨政班第 25 期，青幹班第 4 期，革命實踐研究院第 21 期。中學校長，三青團中央團部幹事，台灣省黨部執行委員，中央黨部婦女運動委員會委員，國民大會代表。三青團，蔣經國派。
婁劍如 ⁽⁹⁾	第 6 組總幹事 (1956.2-60.7)	○○○○	黃埔系。

張國魂 ⁽¹⁰⁾	第3組總幹事 江西新喻 (1957.3-63.6)	中央組織部戰時黨務工作人員訓練班教務組長，教育部青年輔導委員會主任秘書，革命實踐研究院畢業。三青團。
李仲平	總務室總幹事 ○○○○ (1958.7-61.6)	不明。

出處：〈台灣省改造委員會各組總幹事名單〉，中國國民黨中央改造委員會第89次會議紀錄，1951年2月22日（黨史會藏，6.4-2/10.9）。中國國民黨台灣省黨部一甲子年史編輯小組編，《中國國民黨台灣省黨部一甲子年史—民國二十九年至民國八十九年一》（台北：中國國民黨台灣省黨部，2000年），頁404-405、409。根據該書之中有關台灣省黨部的一級主管人事資料並不完整，1950年代的人事只能確定上列12人。(1) ① 264頁，②；(2) ① 139頁，②；(3) ③；(4) ③；(5) ②；(6) ① 265頁；(7) ① 115頁，②；(8) ① 246頁，②；(9) ③；(10) ① 264頁。另外根據陳在俊回憶，符伯良並非早稻田大學畢業，張銘傳也並非柏林大學畢業，有很大的可能是謊稱學歷，但目前沒有辦法進行確認。陳在俊訪談，2003年3月22日。

文獻：①中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。

②陳在俊訪談，2001年8月20日。

③陳在俊訪談，2003年3月22日。

從本章第五節第二項列舉的各種規定來看，黨員政治綜合小組在制度上是省級的最高權力機關，召集人的省黨部主委是省級的最高權力者，但省主席是中央評議委員（第七屆全國代表大會後為中央常務委員），省黨部主任委員只是中央委員，也就是省主席並非省（改造）委員會的委員，因此嚴格說來並不受省黨部主任委員的指導，如果省主席與省黨部之間出現意見不合，中央基本上在兩者之間會選擇支持省主席的看法，¹⁰⁶因此省級的黨政關係並不見得是黨佔優勢，反而省主席與省黨部主任委員之間的關係類似中央，也就是類似同為外省籍有力黨員的行政院長與中央改造委員會第五組主任之間的關係（請參閱第二章），可以說省級的黨政關係成為了中央的黨政關係的一部分。

不過黨與省議會的關係又有所不同。扣除特定時期，省議會議員的任期一般都是三年，得連選連任，但是黨掌握了議員候選人的提名權，提名方式大致是：由各縣市黨部向省黨部提出省議會議員候選人名冊，

¹⁰⁶ 省主席與省黨部主任委員的權力關係發生逆轉的時期，只有被稱為蔣經國左右手的強人李煥在1960年代末期擔任省黨部主任委員的時期，據說李煥甚至強迫當時的省主席陳大慶讓其列席省委員會的例會。張炳楠訪談，1996年3月21日。

省黨部決定後，向負責組織工作的中央黨部第一組口頭報備。省議會議員如果被國民黨宣布開除黨籍，下次選舉就沒有辦法代表國民黨參選，因此不是失去議席，就是只能用在野黨或無黨籍的身分出馬參選，但即使當選，也是受到了淪為議會少數派的制裁，或是因此喪失了利益。從表 3-9 可以了解，國民黨籍省議會議員的當選率非常高，幾乎佔了壓倒性多數，所以希望爭取省議會議員一職的有力黨員，為了避免遭到不利，很難違背黨的意志。

表 3-9：台灣省臨時省議會議員的黨籍分布

屆別	名額	國民黨	民社黨	青年黨	社會人士	國民黨候選人的當選比例
第 1 屆	55	41		3	11	74.5%
第 2 屆	57	52	2	2	1	91.2%
第 3 屆	66	53	2	4	7	80.3%

出處：〈附表 37 輔導黨員競選成果（卅九年七月至四十六年四月）〉，中央委員會第一組編，《從改造到重建黨的組織概況》，中央委員會第一組，1957 年（黨史會藏）。

也因為省議會定期舉行改選，改選時能否被提名將會成為焦點。中央的立法院在轉移到台灣後成為了終身議會，所以省議會與立法院的狀況有很大的不同。從第二章的分析就可以了解，黨中央能夠對國民黨籍的立法委員作出的最大處分就只有開除黨籍，但即使黨籍立法委員反抗黨的方針，也不會失去立法委員的職務。所以黨對省議會的控制比較能夠獲得貫徹，例如省議會正副議長候選人都是由中央黨部決定，中央黨部決定的候選人在每次選舉都能順利當選，幾乎沒有脫離中央的預期。¹⁰⁷

省議會議員在黨內的地位也不高。¹⁰⁸ 立法院長張道藩在 16 名中央改造委員擁有重要的地位，也當選了第七屆中央委員會常務委員，之後

¹⁰⁷ 〈附表 37 輔導黨員競選成果（卅九年七月至四十六年四月）〉，中央委員會第一組編，《從改造到重建黨的組織概況》，中央委員會第一組，1957 年（黨史館藏）。但也有如林頂立於 1951 年當選副議長的少數出人意料之外的例外。

¹⁰⁸ 張炳楠訪談，1995 年 12 月 5 日、1997 年 3 月 18 日。劉維開編，《中國國民黨職名錄》，頁 277、278、296。

立法院長當選中央常務委員會委員也成為慣例，但省參議會議長黃朝琴（「半山」）沒有獲選中央改造委員，省參議會秘書長連震東卻是唯一擔任中央改造委員的本省人（「半山」），這代表黨中央因為輕視省級議會而故意提名了連震東，卻不提名省參議會議長的黃朝琴。黃朝琴 17 年來歷任了省參議會、臨時省議會、省議會議長，是具有政治實力的本省籍政治人物，¹⁰⁹ 雖然當選了第七屆中央委員，但直到 1959 年以後才當選中央常務委員會常務委員。從歷屆省主席與省議會議長在離職後的政治經歷來看，兩者也有很大的差別，擔任省主席後接任部長、閣員，甚至擔任行政院長、副總統等要職的案例非常多（陳誠、俞鴻鈞、黃杰等）；省議會議長只有謝東閔（「半山」）例外在之後當上副總統，其餘都沒有在中央擔任要職。也就是說，在國民黨內，與其以民意為後盾，透過選舉爬上能夠到達的最高位，不如遵從中央的指示，擔任中央給予的職位並依照指示順利完成職務，反而在之後比較有可能被賦予更高的職位。

第六節 對縣市政府、議會的控制

1 縣市黨部的「改造」

推動了省黨部的「改造」之後，再來就是縣市黨部的「改造」。國民黨於 1950 年後半到 1951 年期間在各縣市陸續成立縣市黨部，由於目前公開的人事史料還不夠完整，因此無法確認 1947 年以後縣市黨部的人事（表 3-5 以後的人事）如何變遷，但「改造」後的縣市黨部改造委員等的名冊非常完整，從表 3-10 就可以了解，台灣省 21 個縣市黨部的主任委員（「改造」後，採取了比過去的書記長要更為權力集中的首長制）之中，可以確定是外省籍的有 15 名，本省籍的有 6 名，當中 5 名是「半山」，但也是「祖國派」的台灣華僑；另外三青團出身者有 3

¹⁰⁹ 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》，頁 261-262。

名。外省人的主任委員與省委員會一樣，出身地遍及中國大陸各地，當中三青團出身者、黃埔系、陳誠的追隨者合計有 8 名，曾在中央組織部任職而被視為 CC 派者有 1 名，陳儀的追隨者 1 名，不明者有 5 名，整體還是三青團出身者佔多數。

表 3-10：改造時期台灣省各縣市主任委員名冊

縣市	姓名	籍貫	主要政治經歷與背景
台北縣	戴德發 ⁽¹⁾	台灣台北 (阿海)	台灣醫學專科畢。台北縣參議會參議員，瑞芳鎮農會理事長，台北縣醫師公會理事長，第 1 屆台北縣議會議長，台北縣軍民合作站總站長，台北縣長。
桃園縣	周 祥 ⁽²⁾	江西都昌	上海大夏大學畢。中央幹校畢（第 1 期）。中央訓練團黨政訓練班 25 期畢，三青團江西支團組長、分團主任，江西省黨部執行委員。江西南豐縣長，革命實踐研究院第 10 期結業。三青團，蔣經國派。
新竹縣	孫午南 ⁽³⁾	陝西富平	國立武漢大學畢。青年社總編輯，三青團研究員，中央黨部專員，國防部政工局新聞科長，東南長官公署副處長，國防部總政治部副組長、書記長。政治上與上官業佑接近，三青團。
苗栗縣	安鳳鳴 ⁽⁴⁾	遼寧〇〇	日本東京獸醫大學畢。秘書，科長，主任，處長，副書記長兼苗栗縣黨務籌備員。
台中縣	何金生 ⁽⁵⁾	台灣台中 (半山)	瀋陽市台灣同鄉會總幹事，三青團瀋陽分團台灣同鄉會分隊長，台中縣政府督學，革命實踐研究院第 6 期受訓，台中縣黨部書記長。三青團。
南投縣	宋化純 ⁽⁶⁾	江蘇碭山	中央幹部學校第 1 期，三青團蘇北團支團幹事，省黨部執行委員，國民大會代表。三青團。
彰化縣	張國魂 ⁽⁷⁾	江西新喻	中央組織部戰時黨務工作人員訓練班教務組長，教育部青年輔導委員會主任秘書，革命實踐研究院畢。
雲林縣	魏軍養	福建〇〇	福建師範，革命實踐研究院，科長，主任，籌備員。
嘉義縣	李仲平	河北〇〇	參謀部附，嘉義書記長。
台南縣	沈奠國 ⁽⁸⁾	福建詔安	中訓團黨政班，講師，科長，視察，書記長。
高雄縣	劉象山 ⁽⁹⁾	山西孟縣	上海大學畢。中央訓練團第 6 期，湖北省黨部代理主任委員，湖北省政府建設設計畫委員，中央黨部專門委員，北平市參議會秘書長，北平時報社社長，海南特區行政長官公署專門委員，北平市黨部監察委員，政治上與陳誠關係接近。
屏東縣	王維樑 ⁽¹⁰⁾	福建晉江	暨南大學畢。福建永泰縣、明溪縣縣長，福建中央日報社總經理，省政府參議，台南州接管委員會委員，台南市政府主任秘書，革命實踐研究院第 9 期畢業。陳儀系。

宜蘭縣	王鶴標 ⁽¹¹⁾	河北安新	師範大學畢。河北省黨部執行委員，三青團河北支團幹事，河北省安次縣縣長，台灣省台北縣淡水區署區長。三青團。黃埔系（第11期）。
花蓮縣	羅鐵青 ⁽¹²⁾	江西贛縣	中央訓練團黨政班31期。四川省第11區壯幹班大隊長，別動總隊特務大隊指導員，第62軍特別黨部書記長，廣西省軍隊特別黨部執行委員，廣西省保安司令部政治部主任，屏東縣副書記長。黃埔系（第4期）。
台東縣	吳若萍 ⁽¹³⁾	廣東○○	國民大學，日本專修大學。上校秘書、少將政工處長，副書記長。
澎湖縣	王承彬 ⁽¹⁴⁾	江蘇清浦	中央幹部學校畢。三青團江蘇支團幹事會幹事，江蘇省執行委員會委員，革命實踐研究院畢，江蘇省黨部執行委員。三青團。
基隆市	李明法 ⁽¹⁵⁾	台灣嘉義 (半山)	上海中國醫學院畢。台灣革命同盟會北方支部執行委員，三青團基隆分團主任委員，基隆市黨部書記長。三青團。
台中市	黃通 ⁽¹⁶⁾	江蘇海門	師以下各部隊長，三青團南京支團幹事書記，中央候補監察，南京市參議員，立法委員。三青團。黃埔系（第7期）。
台南市	江國琛	台灣台南 (半山)	上海群治大學教育系畢。縣黨部書記長，屏東縣書記長。
台北市	鄭品聰 ⁽¹⁷⁾	台灣台東 (華僑)	日本皇溪醫學院畢業。三青團花蓮支團幹事長，台灣省參議員，制憲國民大會代表，立法委員，台灣省中醫師公會理事長，台北市執行委員會書記長。三青團。
高雄市	黃聯登 ⁽¹⁸⁾	台灣高雄 (半山)	北京大學畢。屏東市參議員，書記長。

出處：台灣省各縣市改造委員名單，「附件」，中國國民黨中央改造委員會第78次會議紀錄，1951年1月29日（黨史會藏，6.42/9.8）；(1) ①437頁；(2) ①144頁；(3) ①211頁，⑥；(4) ⑥；(5) ①86頁；(6) ①65頁；(7) ①264頁；(8) ③832頁；(9) ①411頁；(10) ①35頁；(11) ①41頁；(12) ①462頁；(13) ⑤；(14) ②229頁；(15) ①109頁；(16) ①334頁；(17) ①394頁，⑦164頁；(18) ④212頁。

文獻：①中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。

②中華民國當代名人錄編輯委員會編，《中華民國當代名人錄》，第1冊。

③鄭嘉夫編，《重修臺灣省通誌》，卷八：職官志·文職表篇·武職表篇，第二冊。

④李筱峰，《台灣戰後初期的民意代表》。

⑤潘振球訪談，1997年3月24日。

⑥陳在俊訪談，2000年12月24日。

⑦何義麟，《二·二八事件：「台灣人」形成のエスノポリティクス》。

附注：中央改造委員會會議紀錄的附錄的地方黨部委員名冊記載的台北縣與台中市主任委員是陳建文（台灣台北、半山）與馬存坤（安徽），但他們可能在短期內就被調動職務，因此筆者選擇了之後實際公布的名冊。

所以可以說縣市黨部也完全脫離了CC派的影響力，在陳誠為首的黃埔系、三青團出身者與蔣經國派之下重新完成改組。而縣市黨部主任委員多為現任的立法委員、國民大會代表、中央執行委員，或是過去曾經在中國大陸時期有擔任過省黨部執行委員的人士。我們可以將此視為是因為撤往台灣與統治規模縮小，導致了公職、官職減少，過去的高官只好接受「降級人事」的結果，但也由於黨與政府高官兼任縣市黨部主任委員，縣市黨部的權威也有效獲得提升。¹¹⁰

其次將詳細分析主任委員以外的改造委員的背景（表3-11）。21個縣市共有155名改造委員，從出身來看，本省人有86名，約佔了55%，當中大部分又是「阿海」，在日治時期擔任協議員、州會議員¹¹¹與戰後的民意代表，多有留學日本的經驗。他們也就是黨所吸收的戰前台灣人菁英層，有不少是農會、水利會、醫師公會、工商業團體、公會、校長等社會團體領導人，是進行大眾動員時不可欠缺的重要人士。外省人的主任委員同樣是出身於全國各地，雖然許多都無法確定其派系背景，但多曾在黨、政府、三青團擁有實務經驗。由此可以判斷，地方黨部的改造委員的比例是本省人菁英與外省人菁英各半，應該屬於人為的規劃，如果與中央黨部職員為主的陽明山改造委員會、台灣省工礦黨部改造委員會等進行比較，就可以更加了解，因為這些改造委員會分別

¹¹⁰ 陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》，頁430-431。

¹¹¹ 1920年代以後，台灣總督府提名以富裕的地方有力人士與具有聲望人士，組成名為協議會的官選「議會」。之後因為台灣議會設置請願運動，台灣總督府於1935年首次於台灣舉行地方選舉，採取納稅金額達到一定數字的男性才擁有選舉權的有限選舉，選出市會議員與街庄協議會會員的半數席次；第二年的1936年，透過市會議員與街庄協議會會員的間接選舉選出半數席次的州會議員；1939、40年也舉行了相同的選舉。雖然選舉的方式有相當的限制，但台灣一部分菁英人事已經在日本統治時代的末期經驗過選舉。另外日治時代不只有地方選舉，抗日團體的幹部與各種行會、工會的理監事都是透過選舉產生，當時採取的選舉對戰後台灣社會已經造成影響。何義麟，《二·二八事件：「台灣人」形成のエスノポリティクス》，頁30-32。

只有 1 名、3 名本省人，其餘都是外省人委員。¹¹² 可以判斷國民黨期望透過這些本省籍改造委員發揮對台灣社會的影響力，透過外省籍改造委員發揮對外省人主導的社會團體的影響力與實務能力，才會這樣進行人事的安排。

表 3-11：21 縣市黨部的改造委員的背景

	氏名	籍貫	主要政治經歷與背景
台北縣	林世南 ⁽¹⁾	台灣台北 (阿海)	台灣商工學校畢。台北州會議員，台北縣參議會副議長，台灣省參議員，台灣省自治研究委員會委員，台灣省合作金庫總經理，台灣省農會理事，台北縣黨部執行委員。
	王以文 ⁽²⁾	台灣台北 (阿海)	台北州立宜蘭農林學校畢。板橋街助役，板橋鎮農會理事長，板橋中學家長會會長，台北縣參議員，台北縣議會副議長，復源行總經理。
	林宗賢 ⁽³⁾	台灣台北 (阿海)	日本京都帝國大學法學部政治學科畢。國民參政會國民參政員，板橋鎮鎮長，大同公司董事長。
	張鵬 ⁽⁴⁾	福建林森	第 31 集團軍總司令部參謀，考試院考選委員會考選部科長，福建省政府秘書，革命實踐研究院第 9 期。原陳儀系、蔣經國派。
	傅國棟 ⁽⁵⁾	河北博野	中央政治學校畢。浙江武義縣地政處主任，師政治部主任，台北縣宜蘭區長，台北縣民政局長。蔣經國派。
	王裕生 ⁽⁶⁾	安徽〇〇	安徽大學畢。黨務督導員，戰教主任，督導，國民大會代表。蔣經國派。
	劉堅烈 ⁽⁷⁾	湖北〇〇	科長，秘書，局長，台北縣警察局長。黃埔系（第 8 期）。
	林石義	台灣台北 (阿海)	基隆商業專修學校畢。基隆市農會秘書，市黨部文化服務站主任，地方自治協會基隆分會秘書。
苗栗縣	劉潤才 ⁽⁸⁾	台灣苗栗 (阿海)	日本京都帝國大學畢。新竹縣建設局長，台灣省參議員，台灣省物資調節委員會監察人。大劉派創始人。
	林為恭 ⁽⁹⁾	台灣苗栗 (阿海)	中學畢。新竹縣農會理事長，台灣省農會理事，台灣省煤礦業同業公會理事，台灣省參議員，竹南水利委員會主任委員。
	蔡拱南 ⁽¹⁰⁾	台灣苗栗 (阿海)	日本早稻田大學畢。書記，助役，曾參與新竹州接管工作，竹南區署民政課長，竹南初中校長。

112 〈附件 陽明山改造委員會委員名單〉，中政會第 78 次紀錄，1951 年 1 月 29 日（黨史館藏，6.42/9.8）。〈附件 台灣省工礦黨部改造委員會委員名單〉，中政會第 82 次紀錄，1951 年 2 月 8 日（黨史館藏，6.4-2/10.2）。

	高廉九 ⁽¹¹⁾	河北趙縣	北平師大畢。革命實踐研究院，三青團河北支團長，河北省黨部執行委員，河北省曲陽縣縣長，國民大會代表，區黨部常務委員。三青團。
	邱斤古	台灣苗栗 (阿海)	小學校（或公學校）畢。鎮民代表主席，區黨部常務委員。
	張任寰 ⁽¹²⁾	廣東五華	廣東法科專校本科畢業。廣東省黨部幹事，廣西省政府秘書，第9師政治部主任，湖南省政府秘書，廣東省政府民政廳主任視察，廣東省平遠縣縣長，苗栗縣政府主任秘書。
南投縣	蔡鐵龍 ⁽¹³⁾	台灣南投 (阿海)	台中一中、台中商業職業學校畢。台中縣參議員，革命實踐研究院第9期結業，南投縣議會議員。
	楊昭璧 ⁽¹⁴⁾	台灣南投 (阿海)	日本醫科專門學校、台北醫學專門學校畢。竹山鎮民代表會主席，竹山鎮農會理事長，三青團員林分團幹事，台中縣黨部執行委員，革命實踐研究院第10期結業。
	李國楨 ⁽¹⁵⁾	台灣南投 (阿海)	日本早稻田大學畢。台灣興南新聞社、台灣新報社記者，台中州接管委員會專員，革命實踐研究院結業，台中縣政府科長，大屯區區長，南投縣政府民政局長。
	許以仁	福建○○	廈門嘉禾大學，革命實踐研究院。書記長，督導，監察委員，福建省黨部監察委員。
	張慶章 ⁽¹⁶⁾	台灣南投 (阿海)	台灣省醫學專門學校畢。南投鎮長，南投縣醫師公會會長，區黨部常務委員，南投縣縣議會議員。
	張為平	江蘇○○	大夏大學畢。省府視察，中學校長，訓導主任。
彰化縣	王國華 ⁽¹⁷⁾	山西崞縣	山西大學。青年軍205師副團長，行政院總體戰幹訓談副總隊長，台灣省彰化縣黨部委員兼副書記長。黃埔系（第14期）。
	翁 慨 ⁽¹⁸⁾	浙江鎮海	鍾南中學教員，國家總動員會議科員，最高法院書記官，僑務委員會科員，上海市政府薦任科員，台灣省政府教育廳秘書。
	吳衡秋 ⁽¹⁹⁾	台灣彰化 (阿海)	日本早稻田大學畢。彰化市政研究會會長，彰化市參議會議長，彰化中學校校長，彰化縣黨部執行委員。
	古 鼎 ⁽²⁰⁾	廣東梅縣	上海法學院。廣東省保安司令部政治處區隊長，陸軍暫6師政治部指導員，廣東省政府諮議，革命實踐研究院第11期，彰化商業學校校長。黃埔系（黨政班）。
	呂世明 ⁽²¹⁾	台灣彰化 (阿海)	彰化市商工會議所副會頭，台中州會議員，彰化市商會理事長，彰化市參議會參議員，國民大會代表，台灣省臨時省議會議員。彰化紅派創始人。
	呂英明 ⁽²²⁾	台灣彰化 (阿海)	日本東京農業大學畢。汽車客運公司董事，省立員林農校校長，革命實踐研究院受訓。彰化紅派（但根據中改會會議紀錄，其出身為「台中」）。
	邱肇德	台灣彰化 (阿海)	台中一中畢、台灣省訓練團畢業。農運會委員，戰時生活促進會書記，自治指導員，員林區代表。

高雄縣	黃占昕 ⁽²³⁾	台灣高雄 (阿海)	台灣省訓練團，革命實踐研究院，縣參議員，副書記長，議員（根據中改會會議紀錄，其姓名為黃占岸）。
	林添丁 ⁽²⁴⁾	台灣高雄 (阿海)	國語學校。旗山信用利用組合理事，三青團旗山郡組織員，旗山鎮農會理事，高雄縣參議員，高雄縣商會常務理事，台灣省商會連合理事，縣執行委員，議員。三青團。
	陳清文 ⁽²⁵⁾	台灣高雄 (阿海)	鳳山信用組合理事，高雄州農會議員，高雄州畜產會特別議員，高雄水利委員會副主任委員，高雄縣第一屆議會議長，高雄縣黨部執行委員。
	宋子岑 ⁽²⁶⁾	福建晉江	黎明高中畢，福建省警察訓練所第1期警官班畢。永春蒲田等縣警察局長，三青團泉州分團幹事股長，革命實踐研究院第15期。三青團。
	蔡人龍 ⁽²⁷⁾	台灣高雄 (阿海)	中央訓練團台灣幹部訓練班，革命實踐研究院，義勇隊上校，區隊長，台南市執行委員，華南銀行經理。
	吳熙祖 ⁽²⁸⁾	重慶市	暨南大學。革命實踐研究院，重慶市黨部科長、秘書，重慶市黨部執行委員兼宣傳處長，中央調查統計局專員，中央黨部獨立出版社經理，中央日報主筆，重慶世界日報社長。CC派，中統。
花蓮縣	林永樑 ⁽²⁹⁾	台灣花蓮 (阿海)	台北工業學校畢。農場等經營，花蓮縣參議員，花蓮縣人民自由保障委員會常務委員，議長。
	林茂盛 ⁽³⁰⁾	台灣花蓮 (阿海)	台北第2師範畢。瑞穗鄉鄉長，鳳林鎮長，花蓮縣縣議會副議長，革命實踐研究院受訓，副議長。
	鄭財旺	台灣花蓮	日本東京農業大學。革命實踐研究院，黨執行委員，議員，執行委員。
	陳國鈞 ⁽³¹⁾	浙江諸暨	大夏大學。中央訓練團黨政訓練班第22期，中華大學教授，軍事委員會委員長侍從室處員、處長，慶元縣縣長，省立花蓮中學校長，革命實踐研究院第9期畢業。
	謝膺毅	福建○○	廈門大學。社長，理事長，監察委員，委員，台東日報社長。
	許叔彪	江蘇○○	上海持志大學。省縣執行委員，中學教師，秘書。
	陳修福 ⁽³²⁾	台灣花蓮 (阿海)	台北師範學校、台灣大學農學院畢。教師，花蓮縣觀山國校校長，縣議員，革命實踐研究院10期研究員，台灣省臨時省議會議員。
台北市	黃啟瑞 ⁽³³⁾	台灣台北 (阿海)	日本京都帝國大學畢。高等文官考試合格，台北市政府參事兼民政局長，台北市議會議長，台北市黨部執行委員，革命實踐研究院13期。
	潘振球 ⁽³⁴⁾	浙江嘉定	國立師範學院畢。中央幹部學校研究部，青年軍第207師政工人員，國防部預備幹部局特設杭州青年中學校長，省立台北成功中學校長。蔣經國派。
	鄭水源 ⁽³⁵⁾	台灣台北 (阿海)	台灣省立台北工業專科學校畢。台北市松山區區長，台北市松山區合作社監事主席，台北市松山區理事長，台灣省農會理事，台北市議會議員。

	李德洋 ⁽³⁶⁾	四川萬縣	日本明治大學畢。中央警校高研班畢，中央訓練團畢業，革命實踐研究院結業，重慶警訓所長，首都警廳局長，台灣省警務處副處長，台北市警察局長，台北市黨部執行委員。
	曾濟民 ⁽³⁷⁾	台灣台北 (半山)	也有台南出身的說法。日本早稻田大學夜間部結業。遼寧省黨部第2督導區督導委員，大連特別市農工運動委員會委員，台灣省黨部黨務督導委員，台北市黨部執行委員。
	侯崇修 ⁽³⁸⁾	浙江永嘉	上海郵政管理局，後勤部軍郵督察處局長，台灣郵政管理局，台灣省市郵務工會理事長，台北市黨部執行委員，革命實踐研究院畢業。黃埔系（期別不詳）。
	陳茂林 ⁽³⁹⁾	福建漳浦	巴達維亞華僑。福建學院政治經濟系畢。福建漳浦縣政府民政科長，福建省政府諮議，台灣台中縣政府財政科長，局長。
	林惠南 ⁽⁴⁰⁾	台灣台南	（女）日本奈良女子高等師範畢。婦總，台北高女，教育界知名人士。
高雄市	陳啟川 ⁽⁴¹⁾	台灣高雄 (阿海)	日本慶應義塾大學畢。主任委員，副站長，執行委員，台灣新興糖業公司董事，南和興產公司常務董事長，彰化銀行常務董事，高雄市在地派創始人。
	湯增歆 ⁽⁴²⁾	浙江吳興	復旦大學。東南軍政長官公署舟山指揮部政經處副處長，浙江省黨部執行委員，革命實踐研究院第13期，高雄市政府主任秘書。
	李丕演 ⁽⁴³⁾	福建同安	福建晉江師範畢。中央訓練團，同安縣英村國小校長，三青團台灣支團部主任，台灣省黨部視察，革命實踐研究院第6期，台北市黨部執行委員，台北市黨部副書記長。
	許竹心	福建○○	上海文化學院。縣書記長，副議長，社長，科長。
	林仁和 ⁽⁴⁴⁾	台灣高雄 (阿海)	高雄市參議員，高雄市議會議長，省政府參議。
	林東淦 ⁽⁴⁵⁾	台灣高雄 (阿海)	日本早稻田大學畢。教員，董事長，參事，台灣省立高雄商業職業學校校長，高雄市教育會理事長，台灣省教育界理事。革命實踐研究院第9期。
	謝承燾 ⁽⁴⁶⁾	江蘇靖江	復旦大學。中央軍校政治教官，三青團中央團部組長，江蘇省參議會參議員，江蘇省高淳縣縣長，高雄市政府秘書，革命實踐研究院結業。三青團。
	王人豪 ⁽⁴⁷⁾	浙江○○	中國新聞學校。革命實踐研究院第9期，社長，民族報專員。
基隆市	謝阿發	台灣基隆 (阿海)	革命實踐研究院。區農會理事長，台北市議會議員。
	許國忠	江蘇○○	科長秘書，基隆市地政科長，區黨部常務委員。
	徐志剛	台灣基隆 (半山)	上海法學院畢。基隆市黨部書記長，基隆市政府顧問。
	蔡炳煌	台灣基隆 (阿海)	日本日本大學醫學部畢。醫師公會理事長，基隆市議會議員，地方自治協會理事長，基隆市黨部執行委員。

宜蘭縣	汪瑞年 ⁽⁴⁸⁾	安徽繁昌	大夏大學畢。中學校長，中央訓練團，圖書館長，江淮礦務特別黨部委員，基隆市中學校長，國民大會代表。
	李耀亭 ⁽⁴⁹⁾	山東萊陽	民國大學畢。萊陽縣黨部執行委員，山東省平度縣縣長，三青團山東支團平度分團主任，山東省保安第7旅22團上校團長，11區黨部常務委員。三青團。
	張華水	福建○○	中央訓練團社工班畢。省總工會常務理事，碼頭工會常務理事。
	簡林朝波 ⁽⁵⁰⁾	台灣基隆 (阿海)	台灣省訓練團第3期畢業，革命實踐研究院第9期結業，基隆市郵局人壽保險課長，基隆市議會議員，基隆市總工會理事長。
	盧祖澤 ⁽⁵¹⁾	福建平和	福建學院畢。福建省黨務訓練班，革命實踐研究院，福建省平和縣黨部書記長，三青團南靖縣分團幹事長，國民大會代表。三青團。
	趙仰雄 ⁽⁵²⁾	浙江諸暨	四川大學畢。革命實踐研究院，上海市參議員，上海市黨部執行委員，三青團上海支團幹事兼組長，上海電台台長，宜蘭中學校長。三青團。
	陳喬岳	台灣宜蘭 (阿海)	日本日本大學齒科畢。革命實踐研究院，縣政促進會委員，區黨部執行委員。警民協會理事長。
桃園縣	藍溫祺	台灣宜蘭 (阿海)	台灣省立師範學校畢。小學教師，小學校長，民政科科长，羅東區民政課長。
	陳璞	浙江○○	中央政治學校畢。上海民政局局長，宜蘭縣民政局長。
	劉傳旺	台灣宜蘭 (阿海)	初級中學畢。農會理事長，縣參議員，蘇澳農會理事長。
	黃士清	福建○○	私立嘉義大學畢。革命實踐研究院，副書記長，執行委員，科長，秘書，台北縣黨部副書記長兼宜蘭縣黨務籌備員。
	詹尊泮	廣東○○	中山大學畢。中央訓練團，革命實踐研究院，中學校長秘書，科長，處長，基隆市黨部副書記長。
	彭家瑞 ⁽⁵³⁾	安徽潛山	北平大學農學院畢業、四川大學農學院畢。主任，組員，幹事，科長，委員，南京市立職業學校校長，中央青年部專門委員，省立桃園農業職業學校校長。
	賴心晴 ⁽⁵⁴⁾	福建永定	江西省私立法政專門學校黨訓班畢。福建省黨黨務工作人員訓練班第1期，軍訓部西南游擊幹部訓練班第3期，革命實踐研究院第9期，福建省武平、永安等縣黨務指導員，龍岩、寧化等縣黨部書記長，福建省黨部民運工作隊隊長，福建省閩侯縣民運指導員，廣東省政府建設廳視察，福建省緊急救僑委員會專員，台灣省黨部編審兼基隆市黨務指導員，高雄縣黨務指導員，台灣省交通處通運公司嘉義分公司經理，桃園憲改造委員會委員兼財務委員會常務委員，桃園縣參議員。
吳鴻麟 ⁽⁵⁵⁾	台灣桃園 (阿海)	台北醫學專門學校畢。中壢醫院院長，新竹縣參議會參議員，新竹縣農會常務理事，桃園縣改造委員。	

	鍾番	台灣○○ (阿海)	高級中學畢。理事長，縣黨部常務監察委員，商會理事長，監察委員。
	陳昌瑞	台灣桃園 (阿海)	台北師範學校畢。中學校教務主任，縣政府督學。
	葉寒青	台灣桃園 (阿海)	北平朝陽大學畢。區長，縣議會議員。
	林清龍 ⁽⁵⁶⁾	台灣桃園 (阿海)	台北師範學校畢。國民學校教導主任，副鄉長，大源鄉長。
新竹縣	李超傑	海南○○	廣東勤勤大學畢。革命實踐研究院，視察，科長，副書記長。
	何阿財 ⁽⁵⁷⁾	台灣新竹 (阿海)	日本東京農業大學畢。革命實踐研究院，東京農業大學副手，東京都立化學工業專門學校講師，台灣省立桃園農業職業學校教員，新竹縣立關西農業職業學校校長。
	詹安	台灣新竹 (阿海)	國語學校師範部畢。公司經理，縣黨部執行委員。
	何乾欽 ⁽⁵⁸⁾	台灣新竹 (阿海)	台灣醫學專門學校畢。醫師公會會長，新竹市參議會副議長，新竹縣議會副議長，監察委員。
	許振乾 ⁽⁵⁹⁾	台灣新竹 (阿海)	新竹師範畢。新竹市東區區長，新竹富國食品公司董事長，新竹汽車客運公司總經理，工商會議所，新竹縣黨部執行委員。
	楊輝	廣東○○	廣西大學法律系畢。書記，上校主任教官，少將大隊長。
	陳添登 ⁽⁶⁰⁾	台灣新竹 (阿海)	國語學校師範部畢。新高銀行新竹支店長，新竹市會議員，新竹市參議員，新竹縣農會理事長，新竹縣合會儲蓄公司經理。
	魏傳旺	台灣新竹 (阿海)	日本立命館大學肄業。縣政府科長，縣議員。
台中縣	葉子楓 ⁽⁶¹⁾	台灣台中 (阿海)	台中商業專修學校畢。省訓練團黨訓班，革命實踐研究院第6期，信用合作書記，台中縣黨部執行委員。
	張振輝 ⁽⁶²⁾	台灣台中 (阿海)	台中師範學校畢。國民學校教導主任，內埔鄉民代表會主席，內埔鄉農會理事長，台中縣議會副議長，縣農會常務理事兼總幹事，執行委員。
	蕭伯勤 ⁽⁶³⁾	湖北松澤	武昌中華大學。革命實踐研究院，中央幹部學校第1期，三青團湖北支團部幹事，湖北省枝江縣縣長，湖北省黨部執行委員。黃埔系，三青團。
	郭榮鈞	南京	南京文化學院。革命實踐研究院，社會局專員，秘書，副處長，南京市黨部執行委員。
	張士德 ⁽⁶⁴⁾	台灣台中 (半山)	別名馬士德、張克敏。黃埔軍校第4期。連長，營長，團長，分團書記，專員，台灣義勇隊的中心人物(副隊長)，台灣革命同盟會監察委員，三青團台灣青年部創設者。黃埔系，三青團。

	林孟元 ⁽⁶⁵⁾	台灣台中 (阿海)	日本日本大學商科畢。革命實踐研究院第11期，日本帝國纖維株式會社購買課長，台灣工礦業公司管理師、技師。縣總工會理事，執行委員。
	楊定國	台灣彰化 (半山)	集美學校畢。教師，區長，鎮長，組長。縣政府人事室主任。
	胡育才	河北○○	北平師範大學。革命實踐研究院，縣長省黨部執行委員，縣政府民政局長。
	張煥珪	台灣台中 (阿海)	日本早稻田大學畢。中央書局董事長，台中市黨部執行委員。
	羅人杰 ⁽⁶⁶⁾	湖南衡山	中央軍官學校畢，西南聯合大學畢。中央幹部學校研究部，革命實踐研究院，湖南省立第3師範教師，三青團中央團部組員，中央青年部科長，教育部專員，台灣省教育廳視察，台中省立二中校長。三青團。
	邱欽洲 ⁽⁶⁷⁾	台灣台中 (阿海)	台中一中畢。革命實踐研究院，台中市參議員，副議長。
台中市	賴萬	台灣台中 (阿海)	台北師範畢。革命實踐研究院，交通處監理，工礦公司推廣主任。
	蘇錦雀	台灣○○ (阿海)	(女)日本東京駒込女學院畢業。台中婦女理事會理事長，台中議員。
	朱正宗	山東青島	中央警校畢。宜蘭市長，台中市公賣局長，台中市黨部執行委員。
	徐世良	浙江松陽	中央大學畢。新生報台南版經理。震華文學院教授。台中菸草加工廠副廠長。
	任寶慧 ⁽⁶⁸⁾	福建○○	福建學院畢。財政部江西區專賣事業局贛州分局課長，管理局股長，區局督察，江西省管理局股長，三青團台中縣分團主任。三青團。
	林文樹 ⁽⁶⁹⁾	台灣嘉義 (阿海)	日本東京明教中學畢。革命實踐研究院，嘉義市役所議員，南內區區長，台南州接管委員會西區區長，嘉義市黨部執行委員，嘉義縣黨部執行委員，嘉義縣參議會副議長。
	盧伯炎	浙江○○	中央政治學校畢。縣長，省執行委員，縣政府主任秘書。
嘉義縣	徐鳴亞 ⁽⁷⁰⁾	安徽太和	中國公學大學部政治經濟系畢。上海中國公學研究院第9期，中央訓練團第15期，革命實踐研究院第9期，重慶市黨部執行委員，上海市黨部執行委員，中央組織部工運黨團委員。
	楊松山 ⁽⁷¹⁾	台灣嘉義 (阿海)	日本廣島山陽高級中學畢。台灣省訓練團社工班結業，郵政局勤務，縣議會議員，嘉義總工會理事長。
	馮治安	安徽○○	上海法政學院畢。革命實踐研究院畢業，書記，上校主任教官，少將大隊長。
	歐陽楨	江西○○	武漢大學。革命實踐研究院畢業，江西省監察委員。
	朱榮貴 ⁽⁷²⁾	台灣嘉義 (阿海)	中學畢。嘉義市商會理事長，嘉義市參議會議長，警民協會理事長。

雲林縣	林逸	江西○○	武昌中華藝專學校畢。少將，科長，組長，台中市副書記長。
	紀聯東	台灣雲林 (阿海)	日本東京帝國大學。革命實踐研究院，教授，講師，北港中學校長。
	邱再添	台灣雲林 (阿海)	高校畢。工會理事，省總工會理事。
	魏景嶷	遼寧○○	吉林高等師範。革命實踐研究院，科長，助教，斗六中學校長。
	歐陽兆	台灣雲林 (阿海)	日本日本醫專畢。執行委員，工會理事，執行委員，醫師。
	張印川	河北○○	國立西北大學。革命實踐研究院，中央組織部幹事，鐵路黨部書記長，津浦鐵路書記長。
	葉仲琨 ⁽⁷³⁾	台灣雲林 (阿海)	日本東京醫專畢。革命實踐研究院第21期，省立嘉義醫院醫師，台南州公醫，台南縣參議員，區黨部委員，台南縣醫師公會理事長，台南縣嘉義市調整區域籌備委員。
楊文彬	台灣雲林 (阿海)	嘉義工商學校畢。北港區署民政課長，縣政府指導員。	
台南市	楊請	台灣○○ (阿海)	台南師範畢。市農會理事長，參議員。
	顏文過	台灣○○ (阿海)	日本海軍工專(可能是技手養成所)畢。電器商業工會理事，總工會理事長。
	蘇惠鏗 ⁽⁷⁴⁾	廣東惠陽	廣東省立勤勤大學畢。中學教師，廣東省訓練團教官，南洋研究所教育組研究員，台南一中校長，文運會主任委員。
	劉景星 ⁽⁷⁵⁾	江西南康	暨南大學畢。革命實踐研究院，縣政府主任秘書，省黨部視察，三青團幹事長，省保安司令部督導，台南市政府秘書，台南市政府指導員。三青團。
	謝新周 ⁽⁷⁶⁾	福建安溪	廈門大學畢。中學校長，台南市政府科長，國防部經理學校政治教官，中國董軍台南市理事會常務理事，三青團福建支團幹事，文運會委員，福建省黨部執行委員。三青團。
	葉禾田	台灣台南 (半山)	廈門英華書院畢。市農會理事長，參議長，市議長，執行委員。
俞棘	浙江○○	國立勞動大學畢。省政府專員，中華日報總編輯。	
黃建斌	南京市	中華大學畢。南京市執行委員。	
台南縣	李耀乾	台灣台南 (阿海)	醫專畢。革命實踐研究院，區黨部常務委員。
	李義成	台灣台南 (阿海)	日本中央大學。革命實踐研究院，教師，書記，新豐區長，執行委員。
	王兆百 ⁽⁷⁷⁾	福建永春	福州師範學校畢。福建省南安縣第4區長，省政府自治視導員，台南縣政府民政科長，常務監察委員。

	周盈津	台灣台南 (半山)	集美中學畢。科長，主任，監察委員。
	胡龍寶 ⁽⁷⁸⁾	台灣台南 (阿海)	嘉義農林職業學校畢。安定鄉長，台南縣參議員，省農會理事，台南縣議會議員，革命實踐研究院第11期，國民黨台南縣農人運動委員會主任委員。
	黃潤嘴	台灣海南 (阿海)	小學校(或公學校)畢。台灣省人民團體幹部訓練班，台南市自來水廠工程師，新營、鹽水兩鎮聯合自來水廠總幹事，台南縣黨部執行委員。
	謝仲立	福建○○	上海江南學院。縣黨部幹事委員。
	郭子洵	安徽○○	江蘇學院商學士。中校，秘書，科長，總教官，南京市黨部委員。
屏東縣	陳文石 ⁽⁷⁹⁾	台灣屏東 (阿海)	也有說法是澎湖出身。國文專攻。國小教員，企業經營，屏東市中區區長，國民大會代表，省參議員。
	林 葱	浙江○○	國立杭州藝專。革命實踐研究院，縣黨部執行委員，屏中教師。
	蕭秀利 ⁽⁸⁰⁾	台灣屏東 (阿海)	日本醫科大學畢。高雄縣黨部執行委員，醫師公會理事長，省議員，醫師，縣執行委員。
	羅博平 ⁽⁸¹⁾	廣東大埔	集美高師畢。中央訓練團黨政班第7期，革命實際研究院第11期，大埔縣長，虎山中學校長，第19集團軍總司令部秘書，國民政府主席東北行轅參議，東南行政長官公署國防部參議。陳誠系。
	林 恒	台灣屏東 (半山)	區長，秘書，山地行政指導室主任。黃埔系(第8期)。
	葉阿生	台安屏東 (阿海)	小學校(或公學校)高等科畢。里長，財政委員會委員，總工會理事長。
	洪石柱 ⁽⁸²⁾	台灣屏東 (半山)	台北師範畢。國民學校教員，台灣文化協會中央常務委員，軍事委員會政治部台灣義勇隊指導訓練組長，三青團台灣區團分團主任，屏東縣執行委員。台灣革命同盟會，三青團台灣義勇台分團部。三青團。
台東縣	吳金玉 ⁽⁸³⁾	台灣台東 (阿海)	台東公學。革命實踐研究院第12期，台灣廳書記，台東街協議會員，台東街農業會理事，台東鎮長，台東縣農會理事長，台東縣黨部執行委員兼書記長，台東縣議會議長。
	劉水金	台灣台東 (阿海)	台東公學。革命實踐研究院，區長，鄉民代表主席，縣議員。
	高尚武 ⁽⁸⁴⁾	台灣台東 (阿海)	嘉義農林職業學校、台北師範學校畢。革命實踐研究院，國民學校校長，縣議會議員。
	蔣 信	台灣台東 (阿海)	台中師範。革命實踐研究院，教師，國校長，議員。
	戴明福 ⁽⁸⁵⁾	台灣台東 (阿海)	日本高等師範畢。台灣省訓練團教育人員訓練班，革命實踐研究院，中學教師，台東中學校長。

	陳鶴齡	福建○○	福建縣政人員訓練班，縣政府主任秘書，科長，區長，工礦黨部督導員，縣政府主任秘書。
	鄭經生	浙江○○	師範畢。書記，書記長。
澎湖縣	高順賢 ⁽⁸⁶⁾	台灣澎湖 (阿海)	商業專修學校畢。革命實踐研究院第20期，馬公鎮長，縣黨部執行委員兼書記長，澎湖縣農會理事長，縣合作社聯合社理事，省立救濟院長，省參議員。
	郭石頭	台灣澎湖 (阿海)	小學校(或公學校)畢。鄉民代表主席，副鄉長，縣執行委員。
	鄭暉文	台灣澎湖 (阿海)	高等商業。革命實踐研究院，縣政府科長，議員。
	洪文周	台灣澎湖 (阿海)	台南師範。革命實踐研究院，小學校長，議員。
	張開嶽 ⁽⁸⁷⁾	江蘇沛縣	江蘇省立教育學院畢。革命實踐研究院第9期，沛縣實驗小學校校長，沛縣縣長，津浦鐵路局特別黨部執行委員，馬公中學校長。
	吳劍成	安徽○○	政訓班1期，中訓團，科長，秘書。
	陳惠五	山東○○	北平中國大學。革命實踐研究院，視察，區團科長，山東省執行委員。

出處：台灣省各縣市改造委員名單，〈附件〉，中改會第78次紀錄，1951年1月29日（黨史館藏，6.42/9.8）；〈中國國民黨台灣省各縣市改造委員名單〉，《台灣黨務》，第4期（1951年3月1日），頁42-43；(1)①149頁；(2)①18頁；(3)④128頁；(4)①275頁，⑦；(5)①315頁，⑦；(6)⑦；(7)⑦；(8)①416頁，⑤283頁；(9)①153頁；(10)①429頁；(11)①209頁；(12)①254頁；(13)①431頁；(14)①362頁；(15)①114頁；(16)①271頁；(17)①30頁；(18)①191頁；(19)①101頁；(20)①43頁；(21)①76頁，285頁；(22)①76頁；(23)⑧；(24)②205頁；(25)①293頁；(26)①65頁；(27)⑧；(28)①98頁；(29)②51頁；(30)①153頁；(31)①290頁；(32)①286頁；(33)①334頁；(34)①387頁；(35)①392頁；(36)①122頁；(37)①326頁；(38)①169頁；(39)①286頁；(40)⑥；(41)①293頁，⑤294頁；(42)①314頁；(43)①104頁；(44)①148頁；(45)①152頁；(46)①444頁；(47)⑥；(48)①84頁；(49)①126頁；(50)①433頁；(51)①426頁；(52)①375頁；(53)①317頁；(54)①421頁；(55)①100頁；(56)①155頁；(57)①86頁；(58)⑨9頁；(59)⑨33頁；(60)⑨27頁；(61)①353頁；(62)①262頁；(63)①440頁；(64)⑩463, 470, 471, 483, 539, 542頁；(65)①152頁；(66)①457頁；(67)①134頁；(68)①56頁；(69)①148頁；(70)①224頁；(71)①361頁；(72)①18頁；(73)①354頁；(74)①465頁；(75)①411頁；(76)①446頁；(77)①19頁；(78)①182頁；(79)①277頁；(80)①441頁；(81)①460-461頁；(82)①174頁；(83)①92頁；(84)①208頁；(85)①437頁；(86)①209頁；(87)①267頁。

文獻：①中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。②章子惠編，《臺灣時人誌》，第一集。③陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》。④國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第16輯。⑤陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》。⑥潘振球訪談，1997年3月24日。⑦陳在俊訪談，2000年12月24

日。⑧劉象山訪談，1997年3月23日。⑨自立晚報新竹區分社編，《新竹桃園苗栗三縣人士誌》。⑩近藤正己，《總力戰と台湾：日本植民地崩壊の研究》。
備註：文獻中有多數案例使用台灣光復後的名稱稱呼日本殖民時代的學校名稱等，筆者選擇尊重原文。至於半山或阿海的根據，則是只能以其有無大陸的經歷為基準進行判斷。

將中央級幹部降為縣市級，而且將全國各省出身者各半平均布署，剩下半數則安排台灣本省人的人事布局，可能也有別的涵意。因為蔣介石原本不管成功與否，都打算在幾年內推動「反攻大陸」，如果「反攻大陸」成功，為了統治剛收復的中國大陸各地，就必須培養足夠的幹部，而且必須安排他們在適合的地位進行培養，並實地進行訓練。而縣市黨部的外省人幹部的出身地遍及全國各地的理由，就是因為如果反攻大陸成功，期待他們擔任在「收復」的各省的黨部、政府機關內發揮作用的幹部。

也因為大部分的縣市黨部改造委員都曾在黨的最高研修機關「革命實踐研究院」研修、結業，我們可以以此為判斷的根據，因為革命實踐研究院的研修、研究內容的重點並非「如何統治台灣」，而是「反攻大陸後，如何統治收復地區」。¹¹³到了1951年，美援已經恢復，中央改造委員會對於有關「反攻大陸」後的政策綱領的討論也有所增加，¹¹⁴中日戰爭勝利後，腐敗的幹部造成了戰後的「劫收」，¹¹⁵導致國民黨失去了中

¹¹³ 革命實踐研究院的教學當初是以軍事教育為主，但第12屆以後，研修、研究的重點轉為有關「反攻大陸」之後的行政。萬耀煌，〈辯言〉，《專題研究彙編（上）——內政一》（台北：革命實踐研究院，1952年，調查局藏，163.408 869 18945 n.52），頁1-4。

¹¹⁴ 〈大陸收復後城市土地政策綱要草案初稿〉、〈大陸收復後農地政策綱要草案初稿〉，中改會第110次紀錄，1951年4月6日（黨史館藏，6.4-2/12.10）。〈反攻大陸發行貨幣緊急措施要點〉、〈反攻初期金融機構措施要點〉、〈貨幣金融措施要點研擬經過〉，中改會第113次紀錄，1951年4月12日（黨史館藏，6.4-2/13.3）。〈大陸收復後農地政策綱要草稿初稿〉，中改會第121次紀錄，1951年4月24日（黨史館藏，6.4-2/14.1）。

¹¹⁵ 「劫收」與「接收」的中文發音相同，但「劫」含有搶劫、竊盜的意思，「劫收」是嘲諷國府進行的官方「接收」的實際情況不過就等於是私下進行竊盜、搶劫的行為。

國大陸的結局，在台灣也造成了二二八事件，使得國府與民眾的關係陷入了緊張，為了預防這樣的事態，蔣介石非常重視革命實踐研究院的研修、研究，也就是說，革命實踐研究院與為了台灣的「光復」而設置的「台灣行政幹部訓練班」類似，是為了「光復」中國大陸而設置的研修機關。從與「反攻大陸」相關的角度來分析縣市黨部改造委員的背景，就可以發現外省人委員未來將會與主任委員一起返回中國大陸，可是「反攻大陸」時，國民黨不能讓台灣成為空殼，因為如此將可能導致中共從後方進行破壞工作而造成台灣失陷，黨為了防止這樣的事態，就必須安置「留守部隊」，國民黨也為此必須急速培養本省人幹部，所以任命許多「阿海」擔任縣市黨部委員，應該就是期待他們在未來能夠扮演「留守部隊」的角色。¹¹⁶

本省人委員的比例會達到大約五成，可能是有計畫性的作法，這樣思考的話就會比較自然，因為戰後台灣的本省人人口基本上佔了全人口的70%，可是1952年的時間點，扣除軍隊黨部而只算區域黨部的話，雖然11萬5865名黨員有56%是本省人，但28萬2959名國民黨黨員之中只有26.1%是本省人。¹¹⁷也就是說，當時的國民黨可以說就是「外省黨」，而且屬於「阿海」的本省人黨員因為黨齡不長、黨的資歷較淺，如果不刻意提拔本省人黨員，很難想像地方黨部改造委員會有五成以上是台灣籍。

116 從當時國府對台灣統治的重點來思考，「半山」應該是被期待為扮演「外來政權的代理人」。何義麟，《二·二八事件：「台灣人」形成のエスノポリティクス》，頁121-124。

117 龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》，頁65、222。

表 3-12：台灣省各縣市政府主要一級主管的省籍（1950-1960 年期間的在職、就任者）

縣市	主任秘書	民政科局長	財政科局長	教育科局長	建設科局長	工務科局長	地政科科長	軍事科科長	兵役科科長	主計室主任	人事室主任	警察局長	稅捐稽徵處處長	衛生院院長	合計
台北縣	4/0	2/1	5/0	1/0	1/2	2/0	3/1	2/0	3/0	3/0	3/0	5/0	0/2	31/6	
桃園縣	4/0	5/0	2/0	1/1	0/1	3/0	1/1	2/0	3/0	5/0	3/0	1/0	30/3		
新竹縣	4/0	0/1	5/0	1/1	2/1	2/0	2/0	2/0	2/0	3/0	7/0	1/2	31/5		
苗栗縣	4/0	2/2	3/1	4/0	2/0	1/1	1/0	4/0	2/0	1/1	5/1	0/3	29/9		
台中縣	4/1	1/0	4/0	2/0	0/1	2/0	2/0	3/0	1/0	5/0	4/0	0/1	28/3		
南投縣	4/0	1/2	3/0	6/0	0/2	1/1	2/0	4/1	2/0	3/0	6/0	0/2	32/8		
彰化縣	5/0	1/1	5/0	1/0	0/1	0/1	1/0	3/0	0/1	3/1	4/0	0/2	23/7		
雲林縣	4/1	1/1	4/1	3/1	1/2	1/0	3/0	3/1	3/0	4/0	4/0	1/0	32/7		
嘉義縣	5/1	4/1	4/0	2/0	5/0	1/1	2/0	3/0	1/2	3/0	5/0	0/2	35/7		
台南縣	3/0	1/0	2/1	1/2	1/2	1/0	1/0	3/1	1/2	3/0	3/1	0/4	20/13		
高雄縣	7/0	2/1	4/0	3/0	0/3	3/0	1/0	5/0	1/1	6/0	5/0	0/3	37/8		
屏東縣	2/1	2/0	4/0	2/0	2/0	1/0	1/0	2/1	1/0	4/0	6/0	0/2	27/4		
宜蘭縣	5/0	1/0	6/0	3/0	0/2	1/1	3/0	5/0	2/0	3/0	5/1	0/1	34/5		
花蓮縣	6/0	4/0	4/0	3/0	6/0	1/2	2/0	5/0	4/0	5/0	7/0	1/2	48/4		
台東縣	5/0	2/0	5/1	5/2	1/2	4/0	1/0	1/1	0/1	5/0	5/1	0/2	34/10		
澎湖縣	2/0	2/0	6/0	4/0	0/1	1/0	2/0	1/1	3/0	4/0	2/1	27/3			
基隆市	1/0	2/0	2/0	2/0	3/0	1/0	1/0	1/0	2/0	4/0	7/1	2/2	28/3		
台中市	4/0	1/0	4/0	4/0	2/1	3/0	1/0	3/0	2/0	4/0	5/0	0/2	33/3		
台南市	3/0	2/0	5/0	3/1	1/2	1/0	3/0	2/1	1/0	6/0	8/0	0/3	35/7		
台北市	2/2	1/6	3/0	0/3	0/5	0/2	2/0	2/0	2/0	3/0	6/0	1/1	22/19		
高雄市	3/2	4/0	4/0	2/0	0/2	1/0	2/1	3/0	2/0	3/0	4/0	0/2	28/7		
計	81/8	41/16	84/4	53/11	27/30	31/9	37/3	59/7	38/7	80/2	104/5	9/39	644/141		

出處：鄭嘉夫編，《重修臺灣省通誌》，卷八：職官志·文職表篇·武職表篇，第二冊（南投：台灣省文獻委員會，1993年），頁727-995。斜線的左邊代表外省人，右邊代表本省人，續任者也列入計算，省籍不詳者的14人未列入計算，地方自治實施以前就擔任一級主管且續任的部分，則加上網底標示。

從表 3-12 的縣市政府一級主管的省級比例進行觀察，就更容易了解這點。1950 年代的縣市政府一級主官有 80% 是外省人，與人口比

例完全相反，¹¹⁸ 扣除建設科科長與衛生院院長，幾乎所有的一級主管多數都是外省人。因為憲法第 85 條規定，「公務人員之選拔……（中略）……非經考試及格者，不得任用」，因此縣市政府的一級主管，必須要擁有公務人員資格才能擔任，但台籍菁英即使在日治時代受過高等教育，如果沒有接受中國式的教育與參加公務員考試，不可能完全了解中華民國的法律，並用手寫將困難的中文公文完全正確的記載，因此外省人在公務員考試擁有壓倒性的優勢，反而在日治時代受過越高等教育的人，應該會越能感受到社會地位遭到相對剝奪。即使縣長透過民選產生，由於公務員主管受到組織法的保障，民選縣長也很難任意將主管更換為本省人。在 1950 年的時間點，通過高等考試而擁有主管資格者之中，本省人的比例只有 19.13%，甚至負責一般事務的普通考試合格者之中，本省人的比例也只有 34.42%，這個數字到 1955 年時分別急速增加為 39.59% 與 56.54%，¹¹⁹ 可是剛成為公務員的本省人之上，還有過去在中國大陸通過各種公務員考試，並已經累積了多年經驗，又大量來到台灣的資深外省籍公務員。

相對而言，縣市黨部改造委員人事不需要考慮公務員資格，完全屬於政治任命，因此能夠明確的看出當時黨的意志。黨員的資格也因為表面上在「改造」時期進行重新登錄時，全體黨員的資歷等於從零開始，也就是刻意增加了國民黨各縣市黨部改造委員之中本省人的比例，其構成才會與黨員的省籍比例完全相反。從這個意涵來看，地方黨部可以說比地方政府更「熱心」於培養本省人政治菁英。

¹¹⁸ 另外只有台北市的外省人與本省人的比率非常接近，屬於例外，可以推論的理由，是因為台北市屬於大都會，又是臨時首都，擁有公務員任用資格的本省人較多，同時也希望藉此加強重視本省人的宣傳效果。

¹¹⁹ 渡辺剛，〈戰後台湾の官吏制度と党政關係—政府の「党化」と現代公務員制度—〉，頁 88。

2 縣市政府、議會控制的制度與實務

省黨部與縣市黨部之間的關係、縣市級的黨政關係，和中央黨部與省黨部之間的關係、省級的黨政關係在型態上非常類似（請參照圖 2-1）。各縣市設置了縣市改造委員會，這是屬於縣市層級的黨組織。¹²⁰「改造」時期的縣市改造委員（5 到 9 名）與縣市黨部主任委員的人選由省黨部提名，中央黨部決定，前面已經提及，主任委員幾乎都是外省人或「半山」，而改造委員則是本省人與外省人各半的比例構成。另外據說縣市黨部主任委員的人選是以「蔣介石能夠信任的人」為原則。¹²¹

權限也集中於縣市黨部主任委員、書記、「黨工幹部」。¹²²擔任縣市黨部的「黨工」都是「改造」以前的幹部留任。與省黨部不同之處，在於縣市黨部的權力人士、有力人士幾乎全部都是外省人與「半山」，但他們的工作對象，也就是政府首長與議會卻是以「阿海」為主體的政治社會。也就是說，很明顯縣市層級的政治結構就是外省人的黨控制本省人的政府與議會，與中日戰爭時期的四川省的案例相比，當然是可以更明顯看出差異，不過縣市層級會形成如此極端的外省人支配的政治結構，也是台灣時期才有的一個非常具有特色的現象。主因被認為是台灣省的黨組織比其他省要極端弱勢、CC 派主導的黨組織才成立不久，CC 派就因為「改造」而被一掃而空，以及台灣的統治規模與四川省相對較小。¹²³四川省比日本大，也毗鄰其他省分，但台灣的大小只與日本的九州島差不多，有明確的天然界線，規模與四川完全不同，因此統治的代價也有很大的差異。

縣市政府內設置不對外公開的黨員政治小組，由擔任縣市長的黨

¹²⁰ 以下資料引用自：〈中國國民黨縣（市）改造委員會組織規程〉，中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，頁 32-33；劉象山訪談，1997 年 3 月 23 日。

¹²¹ 張炳楠訪談，1996 年 3 月 21 日。

¹²² 黃士清，〈怎樣做縣市委員會書記〉，《改造》，第 31 期（1951 年 12 月 1 日），頁 21。劉象山訪談，1997 年 3 月 23 日。

¹²³ 劉象山訪談，1997 年 3 月 23 日。

員擔任召集人。¹²⁴ 除了貴州省出身的梅達夫在選戰中以些微差距獲勝而當選第一任台北縣縣長，以及短期代理的縣長以外，所有的縣市長幾乎都是本省人。從表 3-10 就可以了解，黨員政治小組的成員之中，包括國民黨籍的各局科長，大約有 80% 是外省籍的黨員。重要政策雖然與省級單位相同，由每月召開一次的政治小組會議決定，但據說縣市政府政治小組的會議往往接近縣市政府一級主管的各局科長進行業務報告的會議，¹²⁵ 也就是縣市政府政治小組不過等於是縣市政府一級主管成員的「縮影」。

如果縣長由民社黨、青年黨或所謂的「黨外人士」（國民黨與其他既存政黨以外的人士）擔任，那麼就由擔任縣主任秘書的黨員擔任組長，即使是國民黨籍人士擔任縣長，主任秘書的人選也必須要經過縣黨部的審查，無法自己決定；¹²⁶ 如果黨籍候選人落選，而是友黨候選人或黨外候選人當選，對地方黨部而言是重大事態，必須依狀況隨機應變、採取對策。

例如受到國際注目的台北市就出現了特殊的情況，導致了主任秘書人事陷入了複雜的狀況，那就是民社黨員的高玉樹在 1954 年的台北市長選舉擊敗了國民黨提名的王民寧（「半山」），當選了第二屆台北市長的時候。根據當時負責組織工作的中央黨部第一組主任唐縱的機要秘書陳在俊的說法，高玉樹在當選的第二天變裝祕訪唐縱，表明希望與蔣介石見面，並希望唐縱擔任入黨推薦人以辦理入黨。唐縱則表示：「此刻並非是加入國民黨的適當時期，因為高才在台北市長選舉中選勝了國民

¹²⁴ 〈中國國民黨黨政關係大綱〉，中改會第 92 次紀錄，1951 年 2 月 28 日（黨史館藏，6.42/11.2）。〈中國國民黨黨政關係大綱說明〉，中改會第 92 次紀錄，1951 年 2 月 28 日（黨史館藏，6.42/11.2）。〈中國國民黨從政黨員政治小組組織規程〉，中改會第 119 次紀錄，1951 年 4 月 19 日（黨史館藏，6.42/13.9）。張炳楠訪談，1996 年 3 月 21 日。

¹²⁵ 鄭聖樑，《縣黨務的研究》（台北：中央委員會設計考核委員會，1956 年，黨史館藏），頁 17-18。

¹²⁶ 同前注，頁 18。

黨的提名人，如果馬上就加入國民黨，那麼中外人士豈不都要批判我們才起步的民主選舉是假的？豈不顯示中華民國政府不能容許國民黨外的一位人士存在，這樣對國民黨乃至對高個人都不太好」，拒絕了高玉樹的要求，同時也向高玉樹保證，不會對高玉樹行使市長權限時進行掣肘或打壓。高玉樹並沒有完全放棄，而是表明本身的行政經驗欠缺，希望唐縱能推薦主任秘書的人選，但唐縱也婉拒了這項請託。¹²⁷

可是有關主任秘書的人事，也出現了完全相反的資料。根據柯台山（「半山」）的回憶，當時並非台北市黨部，而是中央黨部第一組主任唐縱與副主任郭驥提出了7個人的名單，要求高玉樹從中選擇主任秘書，高玉樹卻堅持由自己的知己柯台山擔任，最後因為高玉樹獲得蔣介石的支持，才順利任命柯台山擔任主任秘書。¹²⁸

這應該是高玉樹本人告知柯台山的軼事，不管內容真偽，這樣的說法代表著對柯台山的「三顧之禮」，柯台山以高玉樹加入國民黨為條件，願意擔任三個月的主任秘書，可是因為高玉樹是民社黨員，無法加入國民黨，柯台山知道後立刻表明辭意，卻沒有獲得蔣介石的許可，最後柯台山擔任了一年四個月的主任秘書。¹²⁹ 柯台山很明顯的是被高玉樹給耍了。之後高玉樹選擇了台北市警察局長楊濟華擔任主任秘書，楊濟華是唐縱在南京時代的部下，事先也請示唐縱就任與否的問題，唐縱則指示由楊自己決定，因此楊濟華接受了主任秘書的人事案。由於當時楊濟華也與蔣經國關係良好，就任主任秘書的人事案，被認為應該事先獲得了蔣經國的許可。¹³⁰

127 陳在俊，〈高玉樹四十年前差點加入國民黨 選舉次日、新科台北市長悄然拜訪當時的國民黨第一組〉《聯合報》，1993年10月1日。陳在俊訪談，2002年12月15日。

128 許雪姬訪問，曾金蘭紀錄，《柯台山先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1997年），頁100-101。陳在俊在訪談時對筆者表示，柯台山有關「七名主任秘書候補」的回憶不是事實。陳在俊訪談，2006年8月7日。

129 許雪姬訪問，曾金蘭紀錄，《柯台山先生訪問紀錄》，頁101。

130 陳在俊訪談，2006年8月7日。

從這些過程可以了解，高玉樹應該是不希望推動市政時遭到國民黨的干擾，因而「深入敵營」，希望爭取重量級國民黨員擔任主任秘書，以維護自身的安全與市政的順利推動。這代表國民黨必須要在國際的關注下，維持表面上的多黨制體制，我們也可以了解，對擔任首都首長的他黨籍人士而言，必須在考量到市黨部、中央黨部、特務機構、蔣介石、來自國際的關注等各種狀況之下，採取錯綜的政治行動進行因應。

所以一般地方自治團體的主任秘書都是由精通黨務、政務的外省人或「半山」的國民黨員擔任，由他們來輔佐在省政府、省黨部與中央政府、中央黨部都沒有相關人脈的本省籍縣市長，但這也同時代表著本省籍縣市長隨時受到外省人或「半山」擔任的主任秘書的監視。從這樣的控制的實務就可以了解，即使市長是「黨外人士」，縣市黨部還是能夠對市政府進行相當程度的控制。

提名縣市長候選人被認為是非常重要的黨務，中央黨部才擁有最後的決定權，而縣市長部主任委員在提名縣市長候選人時，不會向縣市改造委員，而是多會向黃朝琴、謝東閔、羅萬俔等中央的重量級「半山」諮詢，如果意見分歧，最後就根據蔣介石的考量決定。¹³¹ 據說本省人菁英如果不與中央對抗而擔任縣市長，然後行政手腕也獲得高評價，並能夠與中央的有力人士建立關係，未來可以在省政府與中央黨部等擔任更高位的官職。¹³²

這代表民選縣市長的政治地位比過去的官派縣市長要來得高，因為過去的官派縣市長在離職後多是擔任省政府民政廳的顧問等閒差。¹³³ 即使是進行獨裁統治，為了維持社會的安定，就必須給予這些以民意為後盾而當選的菁英一定程度的禮遇，因此縣市長一職逐漸成為了本省人進入中央統治階層的「跳板」。這對黨外人士來說也具有同樣的意義，

131 張炳楠訪談，1996年3月21日、1997年3月18日。

132 以下張炳楠訪談，1996年3月21日、1997年3月18日。反而李茂松雖然脫黨參選，並擊敗黨提名的候選人當選嘉義縣長，但後來因為爆發「醜聞」而遭到停職。

133 張炳楠訪談，1996年3月21日、1997年3月18日。

因為中央政府也必須維持表面的「多黨制」，需要無黨籍或友黨黨員擔任閣員，高玉樹就是在台北市長任滿後，被提拔擔任交通部長、政務委員。

縣市議會內也設置了不對外公開的黨團。¹³⁴ 黨團內設置 3 到 7 名幹事組成的幹事會，幹事會下設置小組，幹事由黨團的議員全體互選產生，小組組長由小組的議員互選產生。黨團的書記由議長以外的幹事中選出，也與省議會一樣被稱為「黨鞭」。黨團的書記、縣市議長候選人由縣市黨部提名，省黨部決定。一般的縣市議員候選人提名由縣市黨部決定。

縣市黨部之下設置不對外公開的政治綜合小組。¹³⁵ 由縣市黨部主任委員擔任召集人，成員包括黨員政治小組組長（縣市長）、縣市議會黨團召集人。另外縣市黨部將（臨時）省議會議員候選人、縣市長與縣市議會議員候選人的名單提報省黨部，再由中央黨部做出最後的決定。

黨對縣市政府與議會的控制和省級不同之處，在於縣市黨部對縣市長與縣市議會的控制，遠比省級的控制更為強勢。如果縣市黨部與縣市政府意見不合，按規定是尋求上級黨部（這裡指省黨部）的指示，這點與省級的狀況相同，但實際上當時的縣市長絕對不可能違背縣市黨部主任委員的控制，¹³⁶ 因為縣市長在黨內的地位不過就是與縣市委員會委員同等級，在縣市黨部必須接受主任委員的指導。縣市議會議員在黨內的地位又更低，不可能違背掌握提名權的主任委員。很諷刺的地方，就是省政府提名縣市長的權限遭到廢止，地方公職人員選舉開始舉行以來，縣市委員由於掌握了候選人的提名權，權力反而獲得強化。也就是說，

134 〈中國國民黨省（市）議會（參議會）黨團組織綱要〉，中改會第 79 次紀錄，1951 年 1 月 31 日（黨史館藏，6.42/9.9）。張炳楠訪談，1996 年 3 月 21 日。劉象山訪談，1997 年 3 月 23 日。鄭聖樑，《縣黨務的研究》，頁 18。

135 〈中國國民黨縣級政治綜合小組組織規程〉，中改會第 151 次紀錄，1951 年 6 月 11 日（黨史館藏，6.42/17.1）。另外有時候也會由縣市長擔任小組召集人。鄭聖樑，《縣黨務的研究》，頁 16。

136 張炳楠訪談，1996 年 3 月 21 日。劉象山訪談，1997 年 3 月 23 日。

只有地方層級的「民主化」強化了黨從橫向對政府、議會進行控制的效果。除此之外，縣市層級與大陸時期不同之處，就是中央跳過省級直接指示縣市黨部的狀況有所增加。¹³⁷

由於台灣的「中央化」與黨的「改造」，縣市黨部的控制力與中央對縣市層級的控制力獲得了加強。

3 本省人政治菁英的政治空間獲得確保

從以上的分析來看，可以說國民黨在地方實現了「組織獨裁型黨治」，但實際上縣市黨部的控制並不能說完全獲得貫徹。正如前面所述，縣市層級除了政府的幹部以外，幾乎完全屬於本省人的政治社會，也就是少數派的外省人控制多數派的本省人。一般來說，國民黨因為二二八事件與「白色恐怖」而在地方不受歡迎，從中國大陸各地來到台灣的外省人主任委員也不了解風俗習慣、語言完全不同的台灣的政治情況，尤其是不了解地方派系的生態。¹³⁸ 換句話說，縣市黨部不見得有很高的能力可以找到能夠在縣長選舉獲勝的候選人，當時既沒有民意調查，也沒有電視媒體，提名「可以獲勝的候選人」是一個很困難的課題。

例如第一屆台北市長吳三連是國民黨支持的黨外候選人，但第二屆台北市長選舉以後，台北市出現了能夠跟國民黨提名的候選人競爭並當選的黨外人士。另外如第二屆嘉義縣長選舉時，縣黨部堅持提名現任的林金生參選，無法獲得提名的李茂松脫黨參選卻勝選，縣黨部也因此出

¹³⁷ 劉象山訪談，1997年3月23日。

¹³⁸ 張炳楠訪談，1996年3月21日。政治綜合小組的會議舉行時，由精通標準國語和台灣話（閩南語）的改造委員擔任不會講標準國語的縣長、不會講台灣話的縣黨部主任委員的通譯，協助進行溝通（劉象山訪談，1997年3月23日）。但根據過去曾經擔任澎湖縣黨部主任委員，並且曾經負責整合有關縣黨務調查研究的鄭聖樑表示，語言不通並不會造成任何障礙。（鄭聖樑訪談，1997年9月6日）。鄭聖樑出身於福建省北部，其立場實際上比其他地區出身人士要更了解台灣民情，因此地方黨部的狀況是依各縣市而有相當的不同。另外這裡指的地方派系並非中國大陸時期的派系，而是指戰後在台灣各縣市形成的派系。

了很大的醜。同樣在第二屆台北市長選舉，黨堅持要提名不受歡迎的王民寧，結果當選的是民社黨黨員高玉樹。特別是黨外候選人在選舉期間可以有限度批判政府，可以藉此提高民意的支持，許多沒有被黨提名的實力人士會選擇脫黨參選，並在選舉期間批判政府。¹³⁹ 因此國民黨只好每次選舉期間都採取不同的候選人提名的作業方式，不斷尋求有效的方法，¹⁴⁰ 可是國民黨還是沒有辦法贏得所有的縣市長席次，從表 3-13 就可以了解，每次選舉一定會有縣市由非國民黨的候選人當選，而且後來黨外的當選人的數字也慢慢增加。

表 3-13：縣市長的黨籍表（1950 年代）

屆次	應選人數	國民黨	民社黨	青年黨	社會人士	國民黨候補の當選率
第 1 屆	21	19	1		1	90.4%
第 2 屆	21	19	1		1	90.4%
第 3 屆	21	20			1	95.2%

出處：〈附表 37 輔導黨員競選成果（卅九年七月至四十六年四月）〉，中央委員會第一組編，《從改造到重建黨的組織概況》，中央委員會第一組，1957 年（黨史館藏）。

省議會與縣市議會議員候選人如果脫黨參選並當選，在議會也會淪為少數派，但如果能在縣市長選舉獲勝，就能夠成為地方的首長，對於在地方擁有實力的人士而言，縣市長是非常有吸引力的官職。但根據法律，縣市長禁止連選連任，最多只能連任一次，因此即使脫黨參選並當選縣市長，任期也有受到限制，因此採取反對黨的立場參選，也有很大的可能會斷送之後的政治前途。

另一方面，從國民黨的角度來看，國民黨是絕對不能在縣市長選舉敗選。如果國民黨提名的候選人落選，縣市黨部主任委員多會被要求辭職以負起敗選責任。但 1950 到 1951 年的地方選舉期間，國民黨並沒有很明顯得對黨外人士進行妨礙的動作，因為非國民黨籍的候選人當選的

¹³⁹ 〈第五組對 總裁指示節錄中有關業務計劃辦理情形報告〉，中改會第 78 次紀錄，1951 年 1 月 29 日（黨史館藏，6.4-2/9.8）。

¹⁴⁰ 郝玉梅，《中國國民黨提名制度之研究》，頁 36-48。

話，反而可以建立國民黨接受多黨制的印象，所以並非壞事。而且反而有擔心國民黨因為軍人、公務員、教師組織性的為特定的國民黨候選人助選，可能會導致黨的形象受損的動作。但是對「台灣流氓勢力」（之後被稱為地方派系）的戒心卻慢慢的加深。¹⁴¹

另外根據吳國楨的回憶，1952年的地方選舉（可能是指縣市議會議員選舉）時，蔣經國統率的特務機構以「圍捕流氓」為由，逮捕了998名擁有社會地位的本省人。雖然當中有18名被起訴，但其餘人士都因為證據不足而被釋放。吳國楨此時將這種逮捕行動視為一種對於即將舉行的地方選舉而採取的「威脅」，他也表示，實際上存在著一份大約3000人左右的逮捕預定名單。¹⁴²而且吳國楨也表示，1952年地方選舉時，特務機構介入選舉的狀況非常深刻，如果黨外的候選人明顯佔有優勢，會施壓迫使其退出選舉；如果是劣勢，因為表面上可以維持自由選舉的形式，所以會讓其繼續參選。¹⁴³這可能是1950年代沒有黨外的縣市長可以連任的原因，也就是黨外的候選人在1950年代能夠當選的案例，應該可以說只不過是「意外的結果」。

同時國民黨不只是利用特務機構的暴力，也開始依靠地方派系。國民黨為了在下一一次選舉雪恥，捷徑就是在敗選的縣市加深與反對派的地方派系之間的依賴關係。也就是地方的黨組織一定會爭取不管意識形態，只在乎地方利益關係而採取行動的地方派系成員，地方派系成員也會因此進入縣市議會黨團與縣市層級的政治綜合小組，地方派系深入黨

141 〈附件 輔導台灣省地方自治選舉概況 丁 檢討部分〉，中政會第148次紀錄，1951年6月6日（黨史館藏，6.4-2/16.8）。這份資料也指出了許多選舉風氣敗壞的問題，例如有人在縣市長選舉使用了70到80萬元；有人在正副議長選舉以一票幾千元的方式買票；選舉經費規定為2萬元以內，但有人花費到20到30萬，甚至有人花費到50到60萬；也有人為了選舉而借貸，甚至因此破產。

142 裴斐（Nathaniel Peffer）、韋慕庭（Martin Wilbur）訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」（1946-1953年）：吳國楨口述回憶》，頁162-165。

143 同前注，頁225。

組織的狀況非常深刻。¹⁴⁴

表 3-14：各黨候選人當選縣市議會議員者（1951 年 1 月）

屆次	年月日	縣市	應選人數	國民黨員當選者數	社會人士當選者數	民社黨員當選者數	青年黨員當選者數	國民黨員當選者／應選人數
1	50.7.2	花蓮縣	34	25	6	3		73.5%
	50.3.16	台東縣	25	14	11			56.0%
2	50.9.24	台中市	21	13	7	1		61.9%
	50.9.24	台南市	23	8	15			34.8%
	50.10.1	基隆市	15	15				100.0%
	50.10.1	台北市	50	28	14	6	2	56.0%
3	50.10.8	澎湖縣	15	15				100.0%
	50.12.17	高雄市	28	23	5			82.1%
	50.12.17	高雄縣	47	25	19	3		53.2%
	50.12.17	台北縣	60	42	18			70.0%
	50.12.17	屏東縣	51	20	31			39.2%
4	51.1.7	桃園縣	35	29	5		1	82.9%
	51.1.7	新竹縣	37	25	12			67.6%
	51.1.7	苗栗縣	35	23	12			65.7%
5	51.1.27	宜蘭縣	27	17	10			63.0%
	51.1.27	南投縣	30	23	7			76.7%
	51.1.27	台中縣	47	29	17		1	61.7%
	51.1.27	彰化縣	69	48	21			70.0%
6	51.1.28	嘉義縣	53	29	23		1	54.7%
	51.1.28	台南縣	61	40	21			65.6%
	51.1.28	雲林縣	51	33	18			64.7%
計			814	524	272	13	5	64.4%

出處：〈附件 台灣省各縣市議員選舉本黨黨員當選比率統計表 40.1.31 調製〉中國國民黨中央改造委員會第八二次會議紀錄，1951 年 2 月 8 日（黨史館藏，6.4-2/10.2）。1950 到 51 年的地方自治選舉分為 6 次實施，但由於黨史館的資料有許多數據錯誤，因此筆者參考了魏永竹主編《抗戰與台灣光復史料輯要》（南投：台灣省文獻委員會，1995 年），頁 456 頁，進行了修正。

144 鄭聖樑，《縣黨務的研究》，頁 11、16、18。

表 3-15：縣市議會議員的黨籍表（1950 年代）

屆次	應選人數	國民黨	民社黨	青年黨	社會人士	國民黨候選人的當選比率
第 1 屆	814	524	9	7	274	64.4%
第 2 屆	860	622	11	6	221	72.3%
第 3 屆	928	711	10	5	202	76.6%

出處：〈附表 37 輔導黨員競選成果（卅九年七月至四十六年四月）〉，中央委員會第一組編，《從改造到重建黨的組織概況》，中央委員會第一組，1957 年（黨史館藏）。

表 3-16：縣市議會正副議長的黨籍表（1950 年代）

屆次	應選人數	國民黨	民社黨	青年黨	社會人士	國民黨候選人的當選比率
第 1 屆	42	41			1	97.6%
第 2 屆	42	42				100.0%
第 3 屆	42	37		1	4	88.0%

出處：〈附表 37 輔導黨員競選成果（卅九年七月至四十六年四月）〉，中央委員會第一組編，《從改造到重建黨的組織概況》，中央委員會第一組，1957 年（黨史館藏）。

與省議會不同，國民黨沒有辦法控制縣市議會正副議長的選舉結果，選舉結果經常是不到開完票不知道當選者是誰。¹⁴⁵ 從表 3-14、表 3-15、表 3-16 就可以了解，國民黨雖然在大部分的縣市議會議員選舉可以長期贏得穩定多數的席次，但沒有辦法確保所有縣市的正副議長都是上級黨部提名的候選人當選。特別是 1950 年代，有人是雖然加入國民黨，但其實與民社黨與青年黨的關係比較近，也有人是隱瞞在野黨的身分以無黨籍參選縣市議會議員選舉。¹⁴⁶ 甚至正副議長選舉也是同樣的狀況。1951 年的時候，有報導說台北市議會副議長是青年黨籍、台南縣議會議長是民社黨籍，也有報導說宜蘭縣議會議長與青年黨有深厚關係。¹⁴⁷

由於縣市議員選舉採取中選區制，「黨外」的候選人也有很多機會可以當選，因此能否控制縣市議會議員的行動，必須要看地方情勢，而且這會隨著地方情勢而有所難度。也就是現實是黨必須依賴地方派系，

¹⁴⁵ 張炳楠訪談，1996 年 3 月 21 日。

¹⁴⁶ 〈附件 輔導台灣省地方自治選舉概況 乙 縣（市）議員選舉部分〉，中政會第 148 次紀錄，1951 年 6 月 6 日（黨史館藏，6.4-2/16.8）。

¹⁴⁷ 同前注。

向其妥協，才能在縣市議會維持多數派。

縣市黨部為了控制本省人佔壓倒性多數的縣市政府與議會，花費了很多苦心，但並沒有笨到犯下完全束縛本省人政治菁英的錯誤，¹⁴⁸ 畢竟國民黨只要掌握縣市的首長，並且在議會取得過半數，就完全不會影響到中央政權的維持。而且因為縣市政府與議會代表國民黨與國府和台灣社會的結點，如果企圖貫徹黨的控制，黨與社會之間的脫節將會以國民黨在地方公職選舉敗北的形式表面化。所以縣市黨部雖然在制度上有可能近乎完整的控制地方，但還是必須承認實務上沒有完全進行控制的現實，所以本省人菁英在受到限制的情況下，還是可以確保一定的政治空間。

第七節 小結

透過本章的分析，我們有下列五點發現。

第一點，國民黨與國府統治中國大陸時，地方派系強大的各省形成了「地方派系型黨治」，在中央擁有強大影響力的各省形成了「中央派系型黨治」。但無論是哪一省，黨從橫向對政府進行的控制都處如弱勢，這個傾向在縣層級特別明顯。也就是在地方層級，如果將國民黨在大陸時期的「以黨治國」歸納為：本質就是掌握實際權力的有力人士為國民黨員，也毫不為過。

第二點，台灣的接收是採取排除本省人的「中央派系型黨治」的型態進行，同時國民黨與國府轉移台灣造成台灣的「中央化」，這兩者加深了「省籍矛盾」，並且妨礙了本省人菁英獲得更高的政治地位，所以本省人為了成為台灣當地最高領導人，就只能透過革命與獨立等手段推

¹⁴⁸ 例如為了讓縣市議會內的討論不要太單調，縣市議會黨團甚至曾向黨提出建議，有關政策性議案以外的問題，應該要國民黨籍的議員可以自由進行發言。鄭聖樑，《縣黨務的研究》，頁18。

翻國民黨與國府的體制，或是等待外省人菁英的弱化，以民主方式取而代之。

第三點，美國的干涉與冷戰擴大到東亞地區，對國民黨與國府的地方控制造成了影響。日本的敗戰使得美國不再無條件對國府提供支援，開始要求和平、民主、防止腐敗等條件，而國府也因此一邊與中共進行內戰，一邊強行推動憲政的實施，結果卻導致在中國大陸的統治崩潰。但國府撤退到台灣後，以恢復美援為目標，不斷採取推動地方公職人員選舉等措施，以表明推動「民主化的姿態」，同時也啟用了親美的官僚與將領擔任重要職務。可是韓戰爆發與中國人民志願軍參戰，國民黨與國府受到來自美國的壓力獲得減輕，而省長民選可能會導致親美派的現任省主席吳國楨的權力擴大，因此正式予以凍結。結果就是本省人政治菁英能夠透過選舉擔任的公職，只剩下省議會議員、縣市長、縣市議會議員。

第四點，省級與縣市級改造委員的「台灣化」獲得了進展。特別是縣市級改造委員的半數被刻意安排為許多的「阿海」，其餘半數則安排由各省出身的外省人擔任，這些外省幹部被期待為「反攻大陸」成功之際，能夠在中國大陸的黨政各機關發揮作用。這種幹部培養方式，也類似軍隊因應緊急事態時擴大組織的方式，詳細內容將在第四章進行分析，也就是承平時預先大量培養能夠成為組織中心的地方黨幹部（相當於軍士官），不必要的下級黨工（相當於士兵）則控制在最低限度的人數，但在必要時期，一口氣晉升地方黨工幹部，大量召集下級黨工，如此就有可能在短時間內建立統治中國大陸的大型組織（相當於大部隊）。而「阿海」則是被提拔為「反攻大陸」時的「留守部隊」，在社會各階層成為國民黨深入社會的橋樑。

第五點，雖然同樣是基於「以黨領政」原則而建立的地方政府與議會的控制型態，但省與縣市層級的狀況完全不同。由於提名重量級外省籍黨員擔任省主席，省政府實際上等於成為中央政府的一部分，實務面上省黨部對於省政府的控制並不能算強勢，這點與中華人民共和國由

省委員會書記為省的最高職務、省長兼任省委員會副書記的制度完全不同。而省黨部對省議會的控制則相對比較獲得貫徹。縣市層級在制度上，縣市黨部幾乎可以完全控制縣市政府與縣市議會，但是縣市黨部因為與台灣社會脫節，無法完全控制縣市政府與縣市議會，本省人政治菁英也因此有在縣市層級維持了雖然有限但擁有一定程度的政治空間，而有機會以縣市長的經驗為跳板以爭取更高的職位，進一步提升本身的政治經歷。

1950年代，剛撤退到台灣的國民黨對地方的控制，是以非常強勢的型態重新建立，而這個型態存在著三種面向，一個是中央由上往下的中央集權化，一個是黨從橫向進行控制的「以黨領政」，一個是所謂外來者進行控制的外省人支配，在縣市層級可以明顯看到這些面向。這樣的控制型態得以形成的條件包括有：與中共鬥爭而造成的危機、當地不存在有力的政治勢力、中央政府的轉移造成了台灣的「中央化」、統治規模的縮小、冷戰的擴大造成美國採取了默認、國民黨的「改造」等。這些重要因素使得國民黨與國府實現了強化對地方的控制，而這個過去在中國大陸無法實現的課題，可以說正如前面所述，是以從歷史來看也可以算是屬於畸形的型態，得以在台灣實現。

另一方面，國民黨透過特務機構對有力的黨外候選人進行恐嚇、加以排除，吸收願意服從的本省人政治菁英進入體制，又依賴地方派系而得以在選舉中贏得大部分的縣市長與地方議會的過半數席次，這點有助於減輕日後國民黨對民主化的恐怖，但也造成國民黨在縣市無法貫徹其對地方的控制。也就是說，國民黨採取的高度制度化、壓制型的地方控制型態所造成的無法意料的結果，可以說就是包含了民主化的先決條件與導致縣市級的「地方派系型黨治」出現的關鍵。

第四章

黨與軍隊

第一節 問題之所在

本章的研究目的，是探討在國共內戰敗北而撤退到台灣的國軍，在重建的過程中建立了什麼樣的政軍關係。

過去有關台灣的政軍關係研究的主流，是採取將其視為「黨軍關係」的研究途徑，這是因為國軍在建軍初期引進了蘇聯式的政治工作將官體系，而擁有了類似社會主義國家的軍隊的特徵，也就是類似「黨的軍隊」。¹ 軍隊的黨組織被稱為特種黨部，有關特種黨部在 1950 年代的組織發展與動員工作，以龔宜君的研究最為詳盡，² 可是過去有關黨軍關係的研究，主要的重點並非特種黨部，而是放在政工體系。

所謂政工體系，是國軍的政治工作體系的簡稱，1963 年以後改稱為政治作戰體系或政戰體系，是負責對國軍、台灣社會與中國進行政治工作、政治作戰的部門，國軍的政戰將官被稱為政治工作幹部，簡稱為政工幹部（之後改稱為政治作戰幹部、政戰幹部）。政工系統在大陸時期原本擁有作戰命令的副署權，但這個黨代表制度於 1928 年遭到廢止，之後政工體系一直以各級軍令系統的部隊長的部屬的位階，擔任軍隊內外的政治工作，特別是中日戰爭時期擴增了政工系統的機制與人

1 有關台灣的政軍關係的研究動向，請參照松田康博，〈台灣の政軍關係—先行研究と課題—〉，《アジア經濟》，第 42 卷第 9 号（2001 年 9 月）。

2 龔宜君，〈「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）〉，第三章。

員，連級單位也設置了政工幹部，政治訓練也擴大到了基層，但政工幹部的培養機制與職務的輪調並未制度化，因此希望成為政工幹部的軍人並不多。³換句話說，當時的政工體系就實際意義來看，完全沒有監視、牽制軍令體系的能力，各級軍令體系的主官管「獨斷專行」才是國軍的常態。

可是軍隊在大陸時期最大的問題，除了黨無法完全控制軍隊，更嚴重的就是國軍因為地方派系與中央軍內的各派系的鬥爭，而一直陷入分裂狀態，國軍由於地方派系而陷入分裂狀態，因此完全沒有辦法貫徹國民黨的「以黨治軍」的理念，可是幾乎沒有任何研究探討了撤退到台灣的部隊的中央化⁴進展到什麼樣的程度，⁵也就是完全沒有任何實證研究，對部隊脫離地方派系的影響力的程度進行分析，或是換個角度分析中央軍的影響力貫徹的程度。本章將透過近年來國防部史政編譯局公開的官方資料、黨史館史料、各種回憶錄與部分外流的資料，⁶充分考量過

3 洪陸訓，《武裝力量與社會》，頁441-442。

4 這裡指的中央化，是指過去因為地方派系而處於分裂狀態的軍隊，無論是軍政或軍令都完全服從國軍中央的意思。

5 鄭為元的研究是近年來唯一的例外。鄭為元，〈權力、實力與情感：1950-56 撤台陸軍整編的分析〉，台灣社會學會年會，新竹，國立清華大學，2004年12月4-5日。

6 台灣的文武關係研究是一個與民主化過程有深厚關係的研究領域，政戰系統因為過去推動國軍的「黨軍化」，因此在民主化的過程中，遭到了在野黨與民意的強烈批判，對於資訊公開的態度保守，導致台灣的文武關係研究在資料收集有所困難。而台灣沒有明確的官方資料的公開原則，有時候會發生過去公開的資料突然無法閱覽，或者有時候過去理由不明而無法閱覽的資料突然可以閱覽等狀況。另外一些外流原因不明而在舊書店等通路流通的資料也由個人或圖書館等所收藏，本書也有部分論述依據這些資料，例如薄岳 (Monte R. Bullard)、吳昭平使用的《國軍政工史稿》，龔宜君使用的《七年來的特種黨務》等資料，都屬於出處不明的官方資料。Monte R. Bullard, *The Soldier and the Citizen: The Role of the Military in Taiwan's Development*, New York, M. E. Sharpe, 1997, p. 211. 吳昭平《中華民國國軍與政治發展：一個分析架構之探討》(台北：政治作戰學校碩士論文，1995年)，頁183。龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成(1950-1969)》，第三章。譯者注：台灣於2002年起實施《檔案法》，於2005年起實施《政府資訊公開法》，但有關國防部與情治單位的檔案，無論是開放程度或

去的文獻所缺少的討論，從軍隊的中央化與「黨化」兩種觀點進行分析。

筆者將從下列六種觀點進行探討

第一點，撤退到台灣而導致所謂的環境變化，對處於分裂狀態的國軍造成了什麼影響？第二點，蔣介石如何透過部隊的「整編」⁷與人事的制度化消滅了軍中的派系？第三點，政工體系在「政工改制」後，其被賦予的角色與功能出現了什麼變化？第四點，特種黨部的「改造」與其他的黨組織的「改造」有什麼不同的特色？第五點，對政工體系的牽制與批判，促使了台灣的政軍關係的發展走向什麼樣的結果？第六點，國府如何接受美國的影響力並加以利用？本章討論的對象主要是分裂狀態非常嚴重的陸軍，另外也會提及海軍的狀況，筆者認為透過這樣的分析，可以了解台灣的政軍關係的一部分。

第二節 大陸時期的國軍

1 早期階段中央化的空軍

因為地方派系的緣故，國府的陸海軍實際上陷入了的長期分裂的狀態，但空軍⁸當初是由中央主導建軍，因此中央化的程度很高。飛機是從第一次世界大戰以後才開始活躍於戰場，所以空軍的建軍與實戰運用遠比陸海軍要晚，而且空軍屬於現代化軍種，必須要透過現代化的科學技術與高度的訓練、持續性的補給、整備，才能在戰場進行最低限度的部隊運用。早在1929年，國府的空軍在蔣介石的主導下，統一於陸軍

提供查閱的質量仍受到相當的限制，民主進步黨於2016年起開始推動《政治檔案法》的立法，目的是促使相關單位將包括二二八事件等國民黨一黨獨裁期間的政治案件相關檔案完全公開，提供學界與外界查詢。

7 所謂的「整編」，是指進行部隊的整頓、縮編、編制調整，也有人稱之為「整軍」，本書將其統一稱為「整編」。

8 過去中國的「空軍」不屬於獨立軍種，反而多是將一般的航空兵力稱為「空軍」，所以本書將1947年以前海軍與陸軍的航空隊全部稱為「空軍」。

軍官學校航空班、1932年將航空班改制的中央航空學校進行訓練，⁹正如後面會提到的海軍的案例，軍隊內部派系形成的主要原因之一，就是出身學校的不同，而空軍因為統一在同一間學校受訓，很早就避免了派系的形成。中央航空學校在1938年改制為中央空軍軍官學校，中日戰爭時期曾暫時遷移至印度的拉合爾，戰後遷移至杭州，一直到大陸時期的最後一刻都維持著統一的運作。¹⁰中央的空軍在質量上也比其他部隊壓倒性的高。¹¹

東北與廣東的軍事政權曾建立了中規模的空軍，廣西、湖南、雲南、山西、四川、新疆等各地地方政權也曾建立了小規模的空軍，但扣除較晚服從中央指揮的新疆的部隊，各地的空軍幾乎都在1930年代被中央空軍吸收或遭到解散。¹²所以中日戰爭時期，國府中央因為獨佔了美援，而不需要仰賴地方軍事政權，就得以統一進行空軍的整備。

2 「四支海軍」

海軍內部則存在著四個派系，包括以福建省出身者為中心，被稱為「馬尾系」的中央海軍；以黃埔海軍學校出身者為中心，被稱為「黃埔系」的廣東海軍，海軍的黃埔系與蔣介石直系的陸軍的黃埔系不同，屬於廣東軍閥系統；以葫蘆島航警學校（後來改制為葫蘆島海軍學校、青島海軍學校）出身者為中心的東海海軍；以國府中央設立的軍政部電雷學校出身者為中心的「電雷系」。這「四支海軍」之間彼此仇視、互相排擠。¹³相較於出身地，出身學校才是海軍派系形成的主因，而且每個

9 黃嘉謨、陳存恭訪問紀錄，《勞聲寰先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1988年），頁11-14。

10 郭卿友主編，《中華民國時期軍政職官職志》，上卷（蘭州：甘肅人民出版社，1990年），頁159-161。

11 曹劍浪，《國民黨軍簡史》，下冊（北京：中國人民解放軍出版社，2004年），頁1540-1545。

12 同前注，頁1545-1555。

13 張力，〈從「四海」到「一家」：國民政府統一海軍的再嘗試，1937-1948〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第26期（1996年12月），頁267-269。

海軍都有自己的船隻與艦隊。而這四支海軍之中，又以身為中央海軍的「馬尾系」擁有最大的勢力，海軍派系長期以來則維持著「一大三小」的局面。

但是隨著中日戰爭的爆發，也出現了統一海軍的機會，首先國府的海軍因為敗給了擁有優勢戰力的日本海軍，四個派系都受到了嚴重打擊，艦隊的規模弱化到成為了只能保衛長江上游、中游的小艦隊，而各海軍軍校也因為遭到日軍的攻擊與佔領而失去了根據地，只能被迫閉校。¹⁴也就是說，海軍軍官學校與艦隊等各派系的根據地，都因為中日戰爭而幾乎遭到消滅。

1938年，國府將海軍部改組為軍事委員會海軍總司令部，並將馬尾系為中心的中央海軍移至陸軍中心的軍事委員會管轄，其他三個派系則由軍事委員會軍政部管轄，由軍事委員會主導海軍的「整編」。其次，國府為了重建遭到日軍攻擊而幾乎處於毀滅狀態的海軍，在軍事委員會的主導下，由軍事委員會指定人員前往英國海軍研修，海軍司令部雖然是在軍事委員會之下，但完全失去了主導權。¹⁵接著國府在1944年決定向英美租借軍艦，因此派遣海軍士官前往接受訓練與接艦，而決定派遣人員的選考委員會，則是由陸軍的副參謀總長白崇禧擔任主任委員，海軍總司令陳紹寬（馬尾系）擔任副主任委員，從各派系之中分別任命一人擔任委員，陳紹寬因為不滿這種由陸軍主導的四派系平衡政策，缺席了第二次會議之後的所有會議。¹⁶

1942年11月到45年10月為止，國府派遣了五批，共273名海軍軍士官前往英美，當中包括馬尾系80名、黃埔系29名、青島系125名、電雷系25名與其他人員。由於電雷學校第三期、第四期的學生有

14 陳孝悫，〈國共戰爭期間海軍整建之研究（一九四五—一九五〇）〉，國共戰爭史學術研討會，於台北市立圖書館，1999年6月24日，頁271-288。

15 張力，〈從「四海」到「一家」：國民政府統一海軍的再嘗試，1937-1948〉，頁293-294。

16 同前注，頁295。

多數轉入青島海軍學校第五期，因此以比例來看，馬尾系明顯遭到壓制，與蔣介石接近的電雷系與相關的軍士官佔了多數。另外派往接艦的士兵之中，又以後述的青年軍與剛從學校畢業的青年等非海軍出身者佔了多數，他們與過去的「四支海軍」之間在人事方面可以說完全沒有關連，蔣介石就是透過這樣的措施斷絕他們與海軍舊有派系之間的關係。¹⁷ 第二次世界大戰後的國府海軍艦隊的主流，從過去馬尾系的獨大，邁向了世代交替的四個派系之間維持平衡的時代。

3 由陸軍控制海軍

不只是第一線的中堅軍士官的世代交替，海軍的領導部門也被捲入了改革的浪潮。國府於 1946 年 12 月廢除海軍總司令部，將其業管移交軍政部海軍處，而 16 年來長期擔任中央海軍領導人的陳紹寬也被解除海軍總司令的職務。軍政部海軍處也對前海軍總司令部的幕僚進行整頓，把部分將官調往參議等閒職。接著在軍事委員會改組為行政院國防部的 1946 年 6 月，軍政部海軍處也改組為海軍總司令部，由陸軍一級上將的參謀總長陳誠兼任海軍總司令，陸軍出身的桂永清（黃埔一期）擔任海軍副總司令兼代理總司令，黃埔系陸軍幹部就此完全掌握了海軍。¹⁸

其次，造成海軍派系的根源就是海軍軍官學校，1945 年在軍政部的主導下將所有的海軍軍官學校予以合併，由蔣介石兼任校長、參謀總長陳誠兼任副校長、海軍副總司令桂永清兼任教育長，錄取的學生來自全國各地，採取盡可能不偏重特定地區的入學方式。而且要求過去四間學校畢業的海軍人士在登錄人事資料時，一律統一填寫「海軍官校某年某月畢業」，透過人事行政消除學校之間的差別。¹⁹ 陳紹寬擔任總司令期

17 同前注，頁 297-298。

18 同前注，頁 303-306。

19 同前注，頁 310-312。對外公開的海軍人事相關資料之中，不僅有記載原本的畢業學校的資料，也有全部記載「海軍官校」的資料，由於兩種資料同時存在，在調

間，海軍總司令部有高達 80% 的幕僚是屬於福建省籍，但到了 1947 年 5 月的時間點，已經快速下滑到只佔了 18%。²⁰ 過去由馬尾系壟斷的國府海軍中央領導部門，在經歷中日戰爭的過程中，逐漸轉為四個派系之間維持平衡的狀態。雖然有一些波折，但國府海軍在國共內戰末期時還是在維持著統一的狀態下撤往台灣。

4 中日戰爭促使陸軍邁向中央化

消除陸軍內的派系，遠比消除海軍內部的派系要更為困難。因為即使屬於不同派系，海軍的制服、禮節、操縱艦艇的技術等都是源起於英美，所以各派系仍擁有相當的共通性；而且海軍是以艦艇與艦隊為單位進行活動，比較容易維持整體性；另外海軍與陸軍一個很大的不同點，就是相較於陸軍的軍士官經常與部下接觸，海軍是屬於人員登艦後，每個人幾乎都是在自己的崗位工作與操作機械的軍種，而且就算屬於不同派系，人員登艦後就是命運共同體，基本上沒有時間與空間進行任何對立。但是陸軍則完全不同，地方軍閥是源起於清末的新軍，從清末以來，各地的部隊以軍或師為單位，分成各種派系，很難維持陸軍的整體統一性。陸軍的部隊也不會像海軍的艦艇一樣「沉沒」，即使一個人或各種大小部隊，都可以隨時逃跑、怠忽職守、叛亂。特別是大陸國家的陸軍與海空軍的不同之處，就是其扮演的角色容易隨著地理、人文條件而有所變動，也容易被賦予政治意義。

對大陸時期的國府而言，有關國軍最大的課題，就是如何消除國軍的地方派系性質，讓其服從中央統帥的指揮，也就是國軍的中央化。蔣介石擔任國民革命軍總司令時雖然完成北伐，完成了形式上的統一，但中國實質上仍處於分裂狀態，而導致分裂狀態的主因，就是軍事上未

查海軍將官的派系背景時，必須要非常謹慎。另外對海軍內部的人士來說，都很清楚哪一個將官屬於哪一個派系，因此海軍將官的派系背景必須依靠訪談或依據訪談所進行的研究。本節很多資料引用自張力的研究。

20 同前注，頁 314。

完成統一，所以國府召開了「編遣會議」，希望推動實質的國家和平統一，可是因為無法處理各個軍事政權的利害關係，結果發生了數次的反蔣戰爭，蔣介石花了很長的時間才掌握了全國最高軍事領導權。²¹

蔣介石的軍事領導權是在進入中日戰爭時期才獲得強化，由於日本的侵略，中國各地方勢力面臨了陷入民族滅亡的深淵，不管實際狀況如何，他們全部集中於蔣介石的領導之下參與中日戰爭。有分析指出，國民黨系的國軍內部原本還有舊東北軍、舊西北軍、山西與綏遠的晉綏軍、廣西的桂系軍等舊軍閥系統的地方軍系，但各地方軍系因為日軍的侵攻而失去了經濟基礎，只能被迫依賴中央政府，而中央政府因為獨佔了軍事資源的分配權力，所以中央化得以有所進展。²²

另一方面，中央軍在中日戰爭時成為了國軍之中最強的勢力，可是從表 4-1 可以了解，黃埔系，也就是黃埔軍官學校的有力教官與畢業生為中心的中央軍內部，又分成了陳誠系（「土木系」或「土木工程系」²³）、胡宗南、湯恩伯系三大派系，他們彼此間互相競爭、對抗。²⁴另外於 1944 年底到 1945 年初新編成的「青年遠征軍」（略稱為青年軍）也屬於中央軍，²⁵青年軍是蔣介石為了強化因應中日戰爭的戰力，動員了高學歷知識分子所編成的精銳部隊，也為了仿效在緬甸建立戰功的 200 師，將其編為 201 到 209 師共八個師，青年軍是以三青團為中心

21 劉維開，《編遣會議的實施與影響》（台北：臺灣商務印書館，1989 年），頁 201-204。

22 張瑞德，《抗戰時期的國軍人事》（台北：中央研究院近代史研究所，1993 年），頁 111-117。

23 陳誠直系的主幹部隊是第 11 師與之後擴大改編的第 18 軍，第 11 師的 11 用國字直寫合起來就是「土」字，第 18 軍的 18 用國字直寫合起來就是「木」字，而軍中負責「土木」的軍種是工兵，「土木系」是軍中對陳誠直系部隊的暱稱。

24 劉鳳翰，〈抗戰後的剿共與整軍〉，頁 614-615。劉鳳翰，〈抗戰对中国軍事的衝擊〉，日中關係軍事史國際シンポジウム提出論文，慶應義塾大学，1999 年 1 月 30-31 日，頁 16-20。

25 陳存恭，〈青年軍的徵集與編組〉，國立政治大學歷史研究所主辦青年軍史研討會論文，1986 年 6 月 1 日，頁 24-29。

進行編成，師長主要是黃埔系出身者，曾任三青團書記長的陳誠被認為在青年軍有很強的影響力，青年軍政治部主任的蔣經國則被認為在青年軍的政工系統擁有很強的影響力。²⁶

表 4-1：日中戰爭後的中央軍派系分類表

派系名稱	基礎部隊	日中戰爭後的規模	領導、集團的特徵
陳誠系 (土木系)	第 18 軍	50 萬人	浙江出身。保定軍校(第 8 期)。黃埔系(教官)。在海軍也有影響力。以三青團為據點發展勢力，擁有很強的政治影響力。部隊在東北幾乎完全被殲滅，主幹部隊撤退到金門，之後又撤退到台灣，成為國軍之中的最大勢力。
胡宗南系	第 1 軍	25 個軍	浙江出身。黃埔系(第 1 期)。部隊在西北幾乎完全被殲滅，胡宗南前往台灣後遭到彈劾。
湯恩伯系	第 13 軍	40 萬人	浙江出身。日本陸軍士官學校畢，黃埔系。部隊在華北、上海幾乎完全被殲滅，只有高層撤退到台灣。另外石覺的部隊也撤退到台灣。
關麟徵系	第 52 軍	1 個軍	陝西出身。黃埔系(第 1 期)。滯留香港。
杜聿明系	第 5 軍	1 個軍	陝西出身。黃埔系(第 1 期)。部隊在徐蚌會戰被殲滅，成為中共的俘虜。國軍中央後來重建了第 5 軍。
孫立人系	新 1 軍	1 個軍	安徽出身。美國維吉尼亞軍校。最早撤退到台灣。
宋希濂 (陳明仁) 系	第 71 軍	1 個軍	湖南出身。黃埔系(第 1 期)。部隊在西康被殲滅，成為中共的俘虜。
廖耀湘系	新 6 軍	1 個軍	湖南出身。黃埔系(第 6 期)。部隊在東北被殲滅，成為中共的俘虜。

出處：筆者根據下列資料製表。劉鳳翰，〈抗戰後的剿共與整軍〉，國父建黨革命一百周年學術討論集編輯委員會編，《國父建黨革命一百周年學術討論集 第三冊：抗戰建國史》，頁 614-615 頁。劉鳳翰，〈抗戰對中國軍事的衝擊〉，日中關係軍事史國際シンポジウム提出論文，慶應義塾大學，1999 年 1 月 30-31 日，頁 20。黃嘉謨、陳存恭訪問紀錄，《勞聲寰先生訪問紀錄》，頁 81。王禹廷，《胡璉評傳》(台北：傳記文學出版社，1987 年)，頁 3-5。

²⁶ 據說青年軍師長以上的幹部人事必須要經過蔣經國首肯才能通過。胡國台，〈蔣經國先生與青年軍〉，《近代中國雙月刊》，第 125 期(1998 年 6 月)，頁 4-56。

歷經中日戰爭的階段，中國國內的軍事勢力大致分成了三大系統，第一是國民黨系統的國軍，第二是中共系統，第三是被稱為「偽軍」的日本傀儡政權的部隊，包括有滿洲國軍、內蒙古軍、華北治安軍、汪精衛的南京政府國軍等，中國大陸等於存在了三大系統合計超過了 600 萬的軍隊。戰爭結束後，當然應該要回復平時的體制，但中共系統的部隊與「偽軍」並不願意服從國民黨的指揮。

中日戰爭結束後，編遣會議以來的課題又再度浮現，也就是如何將這些數量龐大的軍隊改組為「國家的軍隊」，並且將軍隊與軍備裁撤至平時體制的規模。蔣介石為此在 1945 年 5 月的國民黨六全大會提案，主張將由黨代理的行政工作全部移交回政府。蔣介石提出這個建議的目的，是為了統一全國的軍政與行政，否定中共解放區的獨立，並希望在國民黨主導下推動憲政的實施²⁷而中共則對此回應：「軍隊國家化的意義，就是一定要在實質將與人民對立的軍隊，轉化為與人民結合的軍隊」，批判國軍仍在國民黨的指導之下的現實，主張保留自己的軍隊，與國民黨的主張完全對立。²⁸而且中共反而要求國民黨裁撤國軍內的黨組織，主張非國民黨化的國軍才是「軍隊國家化」。²⁹結果雙方在完全互不讓步的狀況下爆發了國共內戰。

27 山田辰雄，〈平和と民主主義の段階における中国国民党の戦後政権構想〉，石川忠雄教授還曆記念論文集編集委員会編，《現代中国と世界—その政治的展開—》（東京：慶應通信，1982年），頁76-77。

28 張世瑛，〈抗戰勝利後國民政府「軍隊國家化」的努力〉，中華軍史學會，《國共戰爭史學術研討會》，於台北市立圖書館，1999年6月24日，頁16-18。井上久士〈国共交渉と国民政府〉，姬田光義編著，《戦後中国国民政府史の研究：1945-1949年》，頁42。

29 這個結果也導致撤退到台灣的蔣介石將「軍隊國家化」幾乎當作「共產匪諜的陰謀」的代名詞，只要主張軍隊國家化的人都會遭到肅清。例如雷震當初是受到蔣介石信賴的黨幹部，但他因為接近了香港的第三勢力，主張國民黨應該要採取更自由主義的立場、廢除軍中的特種黨部，結果激怒了蔣介石，這也成為了日後雷震採取反國民黨的路線，嘗試組織新政黨而被逮捕的遠因（即「雷震事件」）。薛化元，《「自由中國」與民主憲政：1950年代台灣思想史的一個考察》（台北：稻鄉出版社，1996年），頁81-85。

國府在國軍內部陷入分裂的狀況下，在撤退到台灣之前，曾經由軍政部長陳誠（之後就任參謀總長）主導推動了兩次的「整編」。陳誠認為當時國軍的缺點，就是「一在高級指揮機構太多，致部隊不能主動應戰，一在實力空虛，徒擁部隊番號，致軍費虛耗，士兵待遇無法提高」，因此將「整編」的目標設定為「統一部隊編制，減少指揮機構，以便靈活運用，制敵機先」。³⁰

可是站在軍中其他勢力的角度來看，狀況又完全不同。陳誠、胡宗南、湯恩伯的中央軍三大系統在「整編」的過程之中獲得了優待，其勢力擴大到了國軍整體約 40% 的程度，這三大派系也被暱稱為「陳胡湯」，彷彿是一種中藥的名稱，但其實陳胡湯三人都是浙江人，也就是蔣介石的同鄉，因此「整編」也被嘲諷為是將中央軍改制為「浙江軍」。³¹ 被強制解體、裁軍的部隊則成為了中共滲透、拉攏的最佳對象，而且國軍中央主導的「整編」也在國軍內部造成了很大的反彈與對立，甚至也被認為是導致國軍在國共內戰敗北的一個重要因素。³²

第三節 撤往台灣與國軍的中央化

1 成功保存主力的海空軍

國軍在國共內戰初期處於優勢，但 1948 年開始逐漸陷入劣勢，蔣介石在 1949 年 1 月被逼迫「下野」，開始考慮如果真的到了最壞的情況，就要撤退到台灣（請參照第一章）。國府的三軍在這個時期分別扮演了屬於自己的角色，也以不同的方式撤往台灣。所謂的國共內戰就是「爭奪土地」，因而擔任首要決戰重責的是陸軍；也因為主戰場是陸

30 薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）》，頁 95。

31 劉鳳翰，〈抗戰後的剿共與整軍〉，頁 614-615。

32 同前注，頁 584-585。副總統李宗仁後來將陳誠主導的「整編」稱為「混編」，認為其目的是「排除異己，培植私人勢力」，強烈的加以批判。李宗仁口述，唐德剛撰，《李宗仁回憶錄》（台北：台光印刷圖書出版事業，出版年不詳），頁 555-557。

地，因此除了長江的江防部隊以外，海軍始終只扮演著輔助的角色；與海軍不同，空軍雖然參與了陸戰的掩護，但不可能成為「爭奪土地」的決定性戰力。³³

前一節提及國軍的分裂狀況得以統合的最大契機，就是國共內戰的敗北與撤往台灣。而當中最早、最完整撤退到台灣的就是空軍，空軍總司令周至柔早在1948年5月就開始規劃把一部分的機關撤往台灣，稍後又將航空工業、製造、研究機關等撤往台灣，1948年11月起至1949年前半也陸續將空軍總司令部、軍區司令部、訓練司令部、供應司令部、航空工業局、軍事學校與大多數的各作戰部隊撤往台灣，因此約35,000人的大部分航空戰力得以在完整保存下撤往台灣。³⁴空軍軍機投奔中共的案例也非常少，國府因此得以掌握了台灣海峽的制空權與航空運輸航路。

接著是海軍的撤退。接收台灣後，海軍就在左營軍港建設了擁有相當水準的設施，並派駐了相當數量的部隊。海軍總司令部也在1949年5月撤往台北市，各艦隊司令部、陸戰隊、學校、訓練機構、造船與維修廠、補給機構等也分別先後撤往以左營、蘇澳兩個軍港為中心的台灣各地。³⁵海軍最主力的艦艇又必須常時在海上負責運輸政府機關與其他的三軍部隊撤退，並擔任護衛的任務，而海軍艦艇主要運輸了包括故宮博物院的文物、政府的檔案、黃金、軍隊、一部分的民人撤往台灣。³⁶

海軍各機關與主要艦艇雖然約24000人成功撤往台灣，³⁷但不斷有

33 朱浚源，〈光復初期高雄的軍事重建〉，黃俊傑編，《高雄歷史與文化論集》，第三輯（高雄：陳中和基金會，1996年），頁271-272。

34 卓文義，〈光復後中國空軍在台灣整軍：1945-1950中國空軍在台受降接收與轉進台灣〉，《第一屆三軍官校基礎暨中山學術研討會—人文社會類論文集—》，1994年6月3日，頁58。朱浚源，〈光復初期高雄的軍事重建〉，頁286-291。曹劍浪，《國民黨軍簡史》，下冊，頁1469。

35 朱浚源，〈光復初期高雄的軍事重建〉，頁293-297。

36 張力訪問紀錄，《黎玉璽先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1991年），頁164-165。

37 曹劍浪，《國民黨軍簡史》，下冊，頁1469。

艦艇叛逃中共，單是 1949 年就有 81 艘以小型艦艇為主的艦艇叛逃，³⁸當中最深刻的事件，就是海軍最主力的艦艇「重慶號」投奔中共的案例。而包括「重慶號」事件在內，大部分投奔中共的海軍幹部都屬於馬尾系，主要原因被認為是馬尾系的海軍幹部對海軍總司令桂永清（黃埔一期、海軍二級上將）為首的陸軍所主導的海軍改組不滿，才會反彈並投奔中共。³⁹

2 大混亂下展開撤退的陸軍

三軍中最晚開始撤退的是陸軍，而且陸軍是邊戰鬥邊撤退，因此陷入了很大的混亂。國共內戰期間，屯駐在台灣部隊是由陸軍訓練司令兼第四軍官訓練班主任的孫立人中將率領，孫立人於 1947 年 8 月抵達台灣，在高雄縣鳳山設立「台灣軍官訓練班」，實施美式訓練以培養「新軍」。從表 4-2 就可以了解，陸軍從 1948 年開始撤往台灣，特別是國府於 1949 年 5 月失去上海以後，陸軍撤往台灣、金門、馬祖的人數大幅增加，同時合併表 4-3 來看的話就可以了解，單是陸軍就有 44 萬人撤往台灣。⁴⁰

38 高曉星、時平，《民國海軍的興衰》（北京：中國文史出版社，1989 年），頁 262-263。

39 張力，〈從「四海」到「一家」：國民政府統一海軍的再嘗試，1937-1948〉，頁 316。特別是林遵在投靠中共後，甚至擔任到人民解放軍東海艦隊副司令員。

40 1950 年 6 月的時間點，陸軍最後撤退到台灣的人數，含非正規部隊估計為 52 萬 1000 人。曹劍浪，《國民黨軍簡史》，下冊，頁 1469。第二次世界大戰結束時，駐留在台灣的日本陸軍約 30 萬人，海軍約 3 萬 7000 人，從這個數字來進行評估的話，撤退到台灣的國軍含其家屬的數字，明顯超過台灣社會可以容納的範圍。何義麟，《二・二八事件：「台湾人」形成のエスノポリティクス》，頁 79。

表 4-2：陸軍撤退到台灣的情況（1948 年 -1950 年 3 月）

撤退時期	撤退到台灣的 部隊總人數	備註
1948	25,510	國府失去東北。
1949.1	28,279	國府失去華北、蔣介石下野。
1949.6	68,804	中共軍渡過長江、國府失去上海、第 52、54 軍撤退。
1949.9	158,826	國府失去西北、華中、華南。
1949.12	173,393	國府失去西南、中央政府撤退台灣
1950.3	192,168	中共在各地進行掃蕩作戰。

出處：筆者參考下列文獻自行製表。朱法源，〈臺灣新軍的搖籃：鳳山第四軍官訓練班〉，賴澤涵主編，〈臺灣光復初期歷史〉，頁 458。

表 4-3：陸軍撤退到台灣的情況（1950 年 5 月以後）

撤出地點	時期	撤退人數	部隊番號	番號是否保留	備註
舟山群島	50.5.2	135,751	第 19，52，67， 75，87 軍	○	中央軍（湯恩伯、陳誠系）。
海南島	50.5.16	73,311	第 4，32，62，63， 64 軍	×	第 32 軍為山東軍，其餘都是粵軍（廣東）。
越南	53.7.2	16,289	第 6，18，45，50， 52，75，80，87 軍	○	中央軍（黃杰系）。

出處：筆者參考下列文獻自行製表。國軍政工史編纂委員會編，〈國軍政工史稿〉，下（台北：國防部總政治部，1960 年〔吳三連基金會藏，591 8567〕），頁 145-1451。朱法源，〈臺灣新軍的搖籃：鳳山第四軍官訓練班〉，賴澤涵主編，〈臺灣光復初期歷史〉（台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，1993 年），頁 458、468 頁。劉鳳翰，〈抗戰後的剿共與整軍〉，頁 588-595、603-612。筆者於 2000 年 12 月 27 日訪談中央研究院近代史研究所研究員劉鳳翰（以下表記為，劉鳳翰訪談，2000 年 12 月 27 日）。與表 4-2 的人數合計，僅陸軍就有約 44 萬的將兵撤退到台灣。從越南撤退到台灣的主要部隊為第 1 兵團的第 6，45，87 軍，其他的部隊為少數。另外劉鳳翰本人是從海南島撤退。

一種關於陸軍撤往台灣的過程的說法是：「優先撤離中央軍的精銳部隊」，⁴¹ 但這其實並不能算完全正確的說法。前面提及的黃埔系三大派系之中，陳誠的部隊在東北受到了重創，在上海防衛戰敗北後撤往附近的浙江省，之後為了金門島的防衛作戰又撤往金門，金門島在 1949 年發生了「古寧頭戰役」，原本就是一個被預期是解放軍將會進攻的地

41 武見敬三，〈台湾をめぐる危機の原型〉，頁 176-177。

區，因此陳誠系的部隊絕非「保存實力」，反而是因為金門可能將爆發與解放軍進行台灣防衛的激烈前哨戰，才被派駐在金門。湯恩伯的部隊在上海防衛戰幾乎完全遭到殲滅，只有少數人馬撤往舟山群島。胡宗南的部隊在西北完全被殲滅，只有胡宗南與少數幕僚一起撤往台灣。

陸軍從舟山群島與海南島撤退時，因為解放軍正在準備台灣解放作戰，所以在戰略上為了避免被各個擊破，刻意採取縮小南北延伸的戰線，以確實進行台灣防衛的作戰，⁴²並非刻意保存特定部隊的實力。所以有關陸軍撤退台灣的正確解釋，應該是說駐守在沿海地區的部隊之中，能夠收到撤往台灣的命令、也有意願、並獲得機會的部隊，才能將能夠撤退的部隊盡量撤往台灣。實際上不只中央軍的精銳部隊，也有許多地方軍的部隊撤退到台灣。

3 撤退時實施的「整編」

應該要重視的地方，並非哪些部隊撤退到台灣，反而是與部隊撤退的同時進行的部隊「整編」。從表 4-3 就可以了解，從舟山群島與越南撤退到台灣的中央軍保留了部隊番號，但從海南島撤退的山東軍與廣東軍被解除了編制、也被撤銷了番號。

國軍的派系多是以軍或師為單位，由一群追隨某位特定軍事領導人的將官團所構成，對軍人而言，所屬的軍、師、團、營、連等部隊番號與連隊旗經常代表著重要的意義，因為表明自己是某軍某師的軍人，等於是表明自己的「光榮的經歷」與所屬的派系。他們身為軍人的大部分經歷都是在其出身的軍與師逐步累積，所以軍人非常重視代表過去「光榮」的部隊番號。特別是對地方軍來說，可以透過番號區別對方出身於哪個地方、隸屬於哪位將軍之下的部隊，中央軍的不同派系之間雖然經常進行軍、師、團等單位的整編、改組，也會進行將官之間的人事異動，但還是可以用部隊番號來區別對方的所屬。如果被敵人知道了部隊

42 李雲漢，《中國國民黨史述 第四編 保衛臺灣與建設臺灣》，頁 48-50。

番號，自己部隊的特徵將會完全曝光，因此作戰中的部隊將番號對外列為機密。

從表 4-3 可以了解，地方軍的番號不問理由全部遭到撤銷，只有中央軍部隊的番號被保留。被撤銷番號的軍通常被降級為師，改編到其他中央軍的旗下。例如第 4 軍被降級為第 81 師，軍長被降級為師長、師長被降級為團長，團長被降級為營長，所有的將官的職位與官階都被降級。第 4 軍號稱為「百分之百的廣東部隊」，由廣東省出身的薛岳與其家族、親戚長期擔任幹部，但被降級為師以後，師長改由黃埔系田樹樟與汪敬煦等非廣東省出身將官擔任。⁴³

其次，對中央而言屬於障礙的部隊就不只是撤銷番號與降級改編，而是徹底將其解體。部隊完全遭到解體的著名案例，就是舊西北軍的劉汝明部隊，劉汝明的部隊在中日戰爭與國共內戰期間因為只想保留本身的戰力，完全不與敵人交戰的態度而非常出名。以下內容是引用了劉汝明的回憶，劉汝明的部隊從福建省撤退到高雄時，在船上被「解除武裝」，司令、軍士官、士兵在改編到其他部隊時被完全打散。⁴⁴

船上既無飯吃，也沒有飲水供應；一直停住不准進港，外邊還有一隻兵艦「保護」著。……（中略）……我帶著理副軍長跟他上岸，到了這個司令部的樓上，這個司令就給了我一件孫立人的命令說：劉兵團到達高雄，必須把槍砲公務繳出，留在船上，才准徒手上岸。士兵撥給各師，官長妥為招待……。我要

43 劉鳳翰等訪問，《汪敬煦先生訪談錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1994年），頁47-53。根據前師長汪敬煦回憶，第81師的幹部因為降編而斷絕了升遷之路，精神狀態陷入不穩，甚至作出了自暴自棄的行為，導致了一些有關軍紀方面的重大問題。

44 劉汝明，《劉汝明回憶錄》（台北：傳記文學出版社，1979年），頁173-174。屬於中央軍的黃埔系的劉安祺與劉玉章的部隊甚至也被命令在近海待機，忍耐了幾天的飢渴，上岸時也受到了徹底的檢查。張玉法、陳存恭訪問，《劉安祺先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1991年），頁144、394。劉玉章，《戎馬五十年：劉玉章回憶錄》（台北：劉玉章，1975年），頁172。

給領袖打電話報告，這個司令說：電話不同不能打。

於是我手令官兵，把武器繳出留在船上，徒手下船喝水吃飯。接著他們派憲兵保護著我到台灣銀行送到台灣銀行。(中略)在高雄港的士兵下了船，在碼頭上喝了水吃點飯，馬上叫上車，分批撥走；官長一律集中在尚未建築好，裡面空無一物的第一銀行大樓上；(中略)不久就分撥給鳳山的儲訓班，山崎的政幹班，宜蘭的生產班，和聯勤的聯幹班（亦在山崎）。

由此可知，將劉汝明部隊解體的作法，與其說是對國軍同志，不如說更像是針對投降的敵人部隊進行解除武裝的方式，部隊被解體後的士官兵被孫立人送往各地，在重新進行訓練後，打散分配到其他國軍部隊，劉汝明本人也在1952年退伍。⁴⁵從這些措施也可以做出下列解釋，那就是蔣介石將撤退到台灣作為推動國軍部隊中央化的契機，徹底排除了地方派系。由此可知，國軍的中央化雖然在中國大陸期間無法徹底實施，但在台灣卻得以完全實現。

第四節 在台灣進行的國軍改編

1 軍隊中樞人事的中央化

我們也可以發現，中央層級的政軍關係在撤退到台灣後出現了很大的變化。從表4-4就可以了解，蔣介石雖然安排自己的親信負責政工體系，但過去安排軍隊中樞的人事時，會考慮到中央軍與地方軍的平衡，從1938年到1950年的人事就可以了解，軍令體系或軍政體系的最高職務一定會有一個是由何應欽、白崇禧、徐永昌、閻錫山等過去與蔣介石

⁴⁵ 劉汝明接受了1952年七全大會後舉行的「中央委員黨籍總檢查」後被開除黨籍，由於黨籍總檢查的實施與結果並未對外公開，因此劉汝明被開除黨籍的事情幾乎不被外界知情。陳在俊訪談，2006年8月6日。

敵對的有力將領擔任，另外一個職務則由陳誠與顧祝同等蔣介石直系將領擔任，以維持彼此的平衡。而 1948 年參考了美國的國防制度，於行政院設置了國防部，也任命白崇禧擔任第一任國防部長，但國防部長的權限被認為完全不如參謀總長。⁴⁶

可是從表 4-4 也可以了解，撤退到台灣以後，蔣介石完全不需要再考慮派系平衡來安排人事，從 1950 年 3 月恢復行使總統職務後，部隊所有的職務都是由蔣介石直系的將領擔任，我們可以判斷，因為撤退到台灣必須依賴海空軍的運輸，海空軍又完全被中央軍掌控；撤退地點的台灣也已經被中央軍控制；地方軍與中日戰爭時期一樣，因為失去了自己的地盤而連帶失去了勢力；台灣只是一個小島，撤退到台灣的軍人容易受到管理等等各種複雜交錯的因素所導致的結果，當中又特別是因為他們不可能逃出台灣。而撤退到台灣以後，雖然是黃埔系，但與蔣介石處於對立關係的何應欽被任命為戰略顧問委員會主任，桂系的「領袖」白崇禧被任命為戰略顧問委員會副主任，何應欽、白崇禧、閻錫山也都被提名為國民黨中央評議委員，完全遠離權力核心（請參閱第一、二章）。

2 加速陸軍部隊的「整編」

正如前面所述，撤退到台灣的部隊分別屬於不同的系統，但全部在蔣介石直系的中央軍之下進行淘汰、重新改編。1950 年 4 月，孫立人被任命為陸軍總司令，孫立人從清華大學畢業後前往美國留學，畢業於西點軍校，在中日戰爭時於上海、緬甸建立戰功，是國際知名的親美派將領。當時的「陳胡湯」之中，擔任東南軍政長官的陳誠轉任行政院長，湯恩伯與胡宗南都排除在軍令系統之外。

⁴⁶ 陳水扁、柯承亨，《國防黑盒子與白皮書》（台北：福爾摩沙基金會，1992 年），頁 151。

表 4-4：1945-1954 年的主要政軍關係人事

軍隊最高統帥	黨最高領導人	軍令系統負責人	軍政系統負責人	軍中黨部的負責人	政工負責人	
蔣介石（國民政府軍事委員會委員長，320318-460530）	蔣介石（總裁，380401-750405 死去）	徐永昌（軍令部長，380110-460530）	陳誠（軍政部長，441120-460531） • 宋子文內閣	軍隊黨部依序撤除 (450916-460131)	張治中（軍事委員會政治部長，400901-460530）	
蔣介石（國民政府主席 430913-480520）		陳誠（參謀總長，460531-480513）	白崇禧（國防部長，460531-480603） • 宋子文內閣・張群內閣		鄧文儀（國防部新聞局長，460605-4802）	
蔣介石（總統，480520-490121）		顧祝同（參謀總長，480513-500317）	何應欽（國防部長，480603-481221） • 翁文灝內閣		鄧文儀（國防部政工局長，4802-5003）	
			徐永昌（國防部長，481222-490421） • 孫科內閣			
			何應欽（兼任國防部長，490421-490611） • 何應欽內閣			
			閻錫山（兼任國防部長，490421-500126） • 閻錫山內閣			
李宗仁（代總統，490121-500301）	顧祝同（代理國防部長，500126-500310） • 閻錫山內閣	谷正綱（中央軍隊黨務改造指導委員會總幹事，491117-5008）				
		蔣介石（總統，500301-750405 死去）	周至柔（參謀總長 500317-540621）	俞大維（國防部長，500312-510220） • 陳誠行政院長	谷正綱（中央改造委員會第2組主任，500925-510416）	蔣經國（國防部（總）政治部主任，500321-540701）
				郭寄嶠（國防部長，510220-540524） • 陳誠行政院長	周至柔（特種黨務改造委員會主任委員，510416-）	
桂永清（參謀總長 540621-540812 死去）	俞鴻鈞（兼任國防部長，540601-540920） • 俞鴻鈞行政院長	桂永清（特種黨部委員會主任委員）	張彝鼎（國防部總政治部主任，540701-560701）			
彭孟緝（參謀總長 540818-550620）	俞大維（國防部長，540921-650115） • 俞鴻鈞行政院長 • 陳誠行政院長	彭孟緝（特種黨部委員會主任委員）				

出處：筆者根據下列文獻自行製表。秦郁彥編，《世界諸國の制度・組織・人事 1840-1987》（東京：東京大学出版会，1988年），頁 57-62，75-76。國軍政工史編纂委員

會編，《國軍政工史稿》，上、下，頁 1045-1053，1193-1204，1411-1415。郭卿友主編，《中華民國時期軍政職官職志》，上卷，頁 625-626、646。〈特種黨務改造委員會委員名單〉，中國國民黨中央改造委員會第 108 次會議紀錄，1951 年 4 月 4 日（黨史會藏，6.42/12.8）。中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁 51、173。周國光編，《七年來的特種黨務》（台北：周國光，1957 年〔流出資料〕），頁 8-9。以斜體字標記者乃是過去曾經與蔣介石敵對的人士，括弧中的數字是西曆的年月日（320318-460530 = 1932 年 3 月 18 日 -1946 年 5 月 30 日），但當中徐永昌是唯一的例外，受到了蔣介石的重用。

從表 4-5 就可以了解，孫立人屬下的各防衛司令人事是黃埔系三大派系與孫立人派四大派系的平衡人事。唐守治（黃埔五期）雖然被認為是孫立人派，但原本屬於黃埔系，扣除行伍出身的李振清，其餘人事都是黃埔系將領，可以發現黃埔系將領完全掌握了陸軍的主流派。黃埔系將領屬於蔣介石擔任黃埔軍校校長初期的學生，在撤退到台灣的時候大部分都晉升到中將，還有一部分晉升到上將，等於是晉升到能夠掌握陸軍中樞的階級。從這點來看，陸軍的中央化可以說就是「黃埔化」。⁴⁷

表 4-5：陸軍台灣防衛總司令部直屬司令部人事（1950 年後半）

名稱	所在地	司令官の氏名	台灣撤退時の派閥系統
台灣北部防守區司令部	台北	石 覺中將（黃埔 3 期）	湯恩伯系
台灣中部防守區司令部	台中	劉安祺中將（黃埔 3 期）	胡宗南系
台灣南部防守區司令部	台南	唐守治中將（黃埔 5 期）	孫立人系
台灣東部防守區司令部	台東	闕漢騫中將（黃埔 4 期）	陳 誠系
澎湖防衛部	馬公	李振清中將 （廬山軍官訓練班 2 期）	舊西北軍系 （于右任、龐炳勳系）
金門防衛司令部	金門	胡 璉二級上將（黃埔 4 期）	陳 誠系

出所：筆者根據下列文獻自行製表。國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，上、下，頁 1478-1481。陳存恭、張力訪問記錄，《石覺先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1986 年），頁 403-404。王禹廷，《胡璉評傳》，頁 3-5。劉鳳翰訪談，2000 年 12 月 27 日。

47 張世瑛，〈抗戰勝利後國民政府「軍隊國家化」的努力〉，頁 18。蔣介石在日記寫下了「黃埔將領中投降與叛變者，除被俘屈辱不計外，（中略）一人而已」的內容，這段文字可以看出他對黃埔系的深厚信賴。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十》，頁 140-141。

表 4-6：陸軍各軍人事（1950 年後半）

部隊番號	軍長姓名	撤退到台灣時所屬的派系
第 5 軍	高吉人中將（黃埔 6 期）	中央軍杜聿明系。杜聿明被解放軍俘虜。
第 6 軍	蘇 時少將（黃埔 4 期）	中央軍陳誠系青年軍。第 207 師在東北遭到殲滅後重建再編成。
第 18 軍	高魁元中將（黃埔 4 期）	中央軍陳誠直系、陳誠系的發祥部隊。
第 19 軍	劉雲瀚少將（黃埔 7 期）	中央軍陳誠直系。
第 50 軍	鄭挺鋒中將（黃埔 4 期）	中央軍陳誠系，原整編第 35 師，1947 年 2 月於青島設立。
第 52 軍	劉玉章中將（黃埔 4 期）	中央軍關麟徵系，關麟徵滯留香港。也有一說屬於何應欽系。
第 54 軍	胡翼烜中將（黃埔 6 期）	中央軍陳誠直系。
第 67 軍	劉廉一中將（黃埔 6 期）	中央軍陳誠系，也有一說屬於何應欽系。
第 75 軍	吳仲直少將（黃埔 6 期）	中央軍陳誠直系。
第 80 軍	鄭 果少將（黃埔 6 期）	中央軍孫立人系，當中的主幹部隊是青年軍第 201 師。206 師曾經在洛陽遭到殲滅，重建後改編至第 80 軍。
第 87 軍	朱致一少將（黃埔 6 期）	中央軍青年軍（無派系）。前青年軍第 208 師擴編
第 96 軍	于兆龍中將（陸大 7 期， 革命實踐研究院 2 期）	舊東北軍何柱國系，受陳誠的影響。原第 45 軍。

出處：筆者參考下列文獻自行製表。國防部史政編譯局編，《國軍軍師簡史（第 1-3、8-10 軍）》（台北：國防部史政編譯局，1961 年〔國防部史政編譯局藏，596.8/8874/A4-3〕），「概述」、「組織遞嬗」的部分。朱淞源，〈光復初期高雄的軍事重建〉，頁 282-285。國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，上、下，頁 1456-1474。劉鳳翰，〈抗戰後的剿共與整軍〉，頁 588-613。劉鳳翰訪談，2000 年 12 月 27 日。有關青年軍的部分，請參閱劉鳳翰，〈青年遠征軍與戡亂作戰〉，蔣中正先生與現代中國學術討論集編輯委員會編，《蔣中正先生與現代中國學術討論集 第二冊：蔣中正與國民革命》，頁 541-555。其他有關軍中派系的部分，也參考了姜克夫編著，《中華民國史資料叢稿：民國軍事史略稿》，第四卷下冊（北京：中華書局，1995 年），頁 421-428、675-683。

從各軍的軍長人事更可以明確看出黃埔化的狀況。根據表 4-6 的整理，除了第 96 軍以外，保留番號的軍全部都是屬於中央軍體系的部隊，全部的軍長都是黃埔系的將領。從各軍的派系來看，可以發現陳誠系佔了優勢，因為當時陳誠擔任台灣省主席兼東南軍政長官，擁有指揮國軍撤退到台灣的權限，同時可能也是因為屬於陳誠直系主力部隊的第 18、19 軍守住了金門島，並沒有像其他部隊一樣完全被殲滅而得以殘存。另一方面，湯恩伯系雖然有一部分撤往台灣，但胡宗南的部隊在中

國大陸西北部與中共交戰時幾乎遭到殲滅，可以說沒有任何軍層級的部隊殘存下來。

美國的軍事顧問團（Military Assistance Advisory Group，MAAG）在1951年5月以後抵達台灣，國府在他們的指導下，頻繁的進行部隊的「整編」。1951年7月，美國軍事顧問團陸軍組基於「汰弱留強」的原則，建議以師為單位進行「整編」，⁴⁸ 蔣介石對於美國軍事顧問團的意圖感到很深的疑慮，也有很強烈的反彈，但國軍卻不得不接受這樣的要求。⁴⁹ 從圖4-7可以了解，從1951年到1952年之間，將三個師併為兩個師，同時大部分的師的番號都被改為兩位數，國府陸軍從原本的12個軍、33個師裁撤至12個軍、28個師。⁵⁰ 扣除負責防衛最前線的金門的第5軍與第19軍，每個軍以成績為基準各裁撤一個師。⁵¹ 此時為了避免混亂，不讓新部隊的番號與舊部隊重疊，這也是因為即使變更部隊番號，部隊內部仍習慣以舊的編制的番號彼此稱呼，如果誤認番號，將會導致作戰方面發生重大失敗，為了避免這樣的問題，軍隊必須要考慮到相關的應對。而這個部隊番號變更的措施，據說是陸軍總司令孫立人的想法。從空軍的大隊、中隊仍延續使用大陸時期的番號的狀況來看，變更番號可以說是陸軍部隊的「去大陸化」。⁵² 前面也提及陸軍的中央化實際意義是「黃埔化」，但是非黃埔系的孫立人希望透過進行「整編」與變更番號，將原本派系色彩很強的陸軍各部隊統合為一。

48 陸軍總司令部編，《美軍在華工作紀實（陸軍顧問組）》（桃園：陸軍總司令部，1981年〔國史館藏，592.1 7321 V.3〕），頁148。

49 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十》，頁173。

50 〈陸軍建軍史（三）〉，國軍檔案，1966年12月（國防部史政編譯局，153.3 7421.2），頁6。

51 成績的評判項目包括了①官兵素質、②射擊比賽、③總統校閱戰鬥射擊比賽、④戰歷排名、⑤無形戰力排名等，其中「無形戰力」完全屬於主觀的認定，也成為陸軍中央能夠任意決定裁撤部隊的重要因素。鄭為元，〈權力、實力與情感：1950-65撤台陸軍整編的分析〉，頁23-24。

52 鄭為元，〈權力、實力與情感：1950-56撤台陸軍整編的分析〉，頁26-27。

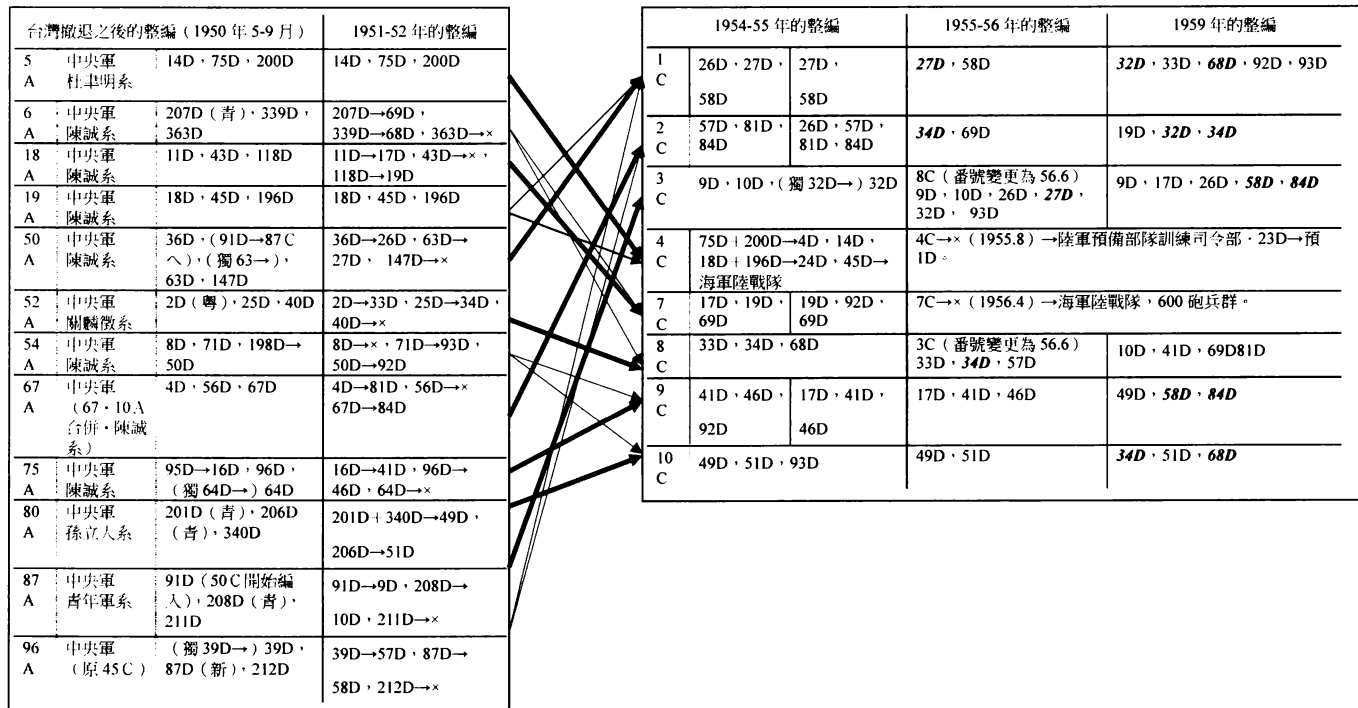


圖 4-1：陸軍部隊的「整編」過程概況 (1950-1959年)

出處：〈附錄（一）三十九年至四十三年國軍軍師部隊整編概況表〉，參謀總長陸軍一級上將周至柔，〈國防部參謀總長職期調任主要政績（事業）交代報告〉，1954年6月（國史館藏，591.45/7711）。國防部史政編譯局編，《國軍軍師簡史（第1-3、8-10軍，第9、10、17、19、26、27、32-34、41、46、49、51、57、58、68、69、81、84、92、93師，裝1、2師，陸陸1師1旅，預1-9師）》（台北：國防部史政編譯局，1961年〔國防部史政編譯局藏，596.8/8874/A4-3〕），〈概述〉，〈組織遞嬗〉部分。國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，上、下，頁1451-1452。國防部軍務局史政處編，《國民革命軍陸軍第十八軍軍史》（台北：國防部軍務局史政處，1998年），頁12-17。〈陸軍軍沿革史（四十五軍）（一）〉，國軍檔案，1953年〔國防部史政編譯局藏，153.43 7421 R3-01〕。〈陸軍軍沿革史（五十四軍）（一）〉，國軍檔案，1954年1月（國防部史政編譯局藏，153.43 7421 R3-07）。〈陸軍建軍史（三）〉，國軍檔案，1966年12月（國防部史政編譯局，153.3 7421.2）。〈陸軍部隊沿革史（二）〉，國軍檔案，1950年6月（國防部史政編譯局藏，1864.2 7421 T'36-18）。

注：本表的粗箭頭代表全軍、師調動，細箭頭表示部分調動；C代表軍，但大陸時期撤退到台灣初期使用的英譯是Army，因此使用A；D代表師，獨代表獨立師，預代表預備師，×代表裁撤。資料中未列入直屬司令部與獨立師的下級單位，因此予以省略。另外受到資料的限制，1955-56年以後的整編的部分併不完整，特別是1955-1956年以後的調動非常頻繁，筆者進行整理時，有某師在同一個時期重複屬於不同的軍或所屬的軍不明的狀況，因此以斜體字表記。所以本圖僅為參考，並不代表當時的實際情況。

1954年到1955年進行的「整編」，則是以美軍的陸軍編制將國府的陸軍改編為兩個軍團，各軍團分別設置四個軍，同時將師裁撤至25個，屬於大規模的改編。⁵³ 過去軍的番號是兩位數，經過這次「整編」後，成為了1到10為止，此時也同樣考慮到新舊部隊的番號盡可能不重疊的問題。而新軍編制沒有包括第5軍與第6軍，是因為舊編制原本就有這兩個番號。這次的「整編」裁撤了第6軍、第19軍、第54軍、第96軍，軍士官兵被分配其他部隊，之後於19年裁撤了第4軍（舊第5軍），1956年裁撤第7軍（舊第18軍），最後裁撤成為兩個軍團、六個軍、二十一個師。這些「整編」的實施都是與美國軍事顧問團進行了綿密的協調。⁵⁴

特別是1954年到1955年的整編，美國軍事顧問團認為應該要採取

⁵³ 〈陸軍建軍史（三）〉，國軍檔案，1966年12月（國防部史政編譯局，153.3 7421.2），頁7。

⁵⁴ 陸軍總司令部編，《美軍在華工作紀實（陸軍顧問組）》，頁141-144。

精兵政策，「建議」裁撤到 21 個師，對於這個大幅度的裁軍案，國府則希望可以維持在 36 個師，⁵⁵ 因為國府希望能夠維持準備「反攻大陸」的兵力，同時裁撤師團必定會導致大量的軍士官兵退伍，但國府又難以處理相關的問題。結果到了 1956 年，國府雖然在此次的裁軍案得以保留了 9 個預備師，但還是接受了將正規師裁撤至 21 個。也就是軍與師的解體是美國軍事顧問團施加的一種「外壓」，而個別的軍與師無法與其對抗。換言之，國軍領導部門在 1950 年代如果可以利用美國這個「外壓」，甚至可以任意裁撤特定的軍與師，這也類似中日戰爭期間獨佔美援的中央軍擴大勢力的做法。

1954 年以後，各個軍底下的師不斷進行調整，幾乎已經失去了原有的傳統與特色；加上正如前面所述，各師的內部也不斷進行了人事調整，也不再保有其傳統與特色。根據吳國楨的回憶，就是因為蔣介石、蔣經國父子從 1951 年起完全掌握了國軍旅級以上的人事權，才能夠進行如此頻繁的人事異動。過去蔣介石雖然能夠自己決定師長以上的重要人事，但多是根據各部隊所推薦的人選做出決定，⁵⁶ 也就是蔣介石原本只擁有到軍長為止的人事權，師長以下的人事依慣例是由各軍長自己決定，但撤退到台灣以後，蔣介石可以直接掌握由蔣經國提案的人選。⁵⁷ 蔣介石在撤退到台灣後，由於強化了對軍隊的人事權，國軍因此成為了蔣介石可以直接統帥的軍隊。

3 軍政改革促進人事的新陳代謝

為了實施部隊的「整編」，也必須推動一連串隨之而來的軍政改

⁵⁵ William C. Chase, *Front Line General: The Commands of William C. Chase*, Houston, Pacesetter Press, 1975, pp. 194-195.

⁵⁶ 朱浚源、張瑞德訪問，蔡說麗、潘光哲紀錄，《羅友倫先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1994 年），頁 277。

⁵⁷ 裴斐（Nathaniel Peffer）、韋慕庭（Martin Wilbur）訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」（1946-1953 年）：吳國楨口述回憶》，頁 172-173。

革。第一就是建立國軍的假退除役制度，正如前面所述，國府陸軍因為「整編」而裁撤了部隊，但這不代表國府為了貫徹防衛台灣而放棄「反攻大陸」，而是國軍採取了平時維持最低限度的兵力，但非常時期可以快速擴大部隊的措施。例如承平時期的將沒有機會發揮的高級指揮官安置於類似兵學研究所的單位，讓其暫時維持現役。⁵⁸ 另外也將平時沒有機會發揮的大量軍官編為「軍官戰鬥團」（只有軍官的部隊），在每個軍都配置一個軍官戰鬥團，將來進行「反攻大陸」時，就可以將動員的大量士兵編入該團，並直接將其編制提升為師。⁵⁹ 但即使採取這樣的措施，又裁撤了大量的軍士官職位，為了因應多餘的軍士官，還是必須要推動將官的退除役。

如果要推動軍官的退除役，就必須要有財政上的支持，才能因應軍人年金的支付等措施，否則退除役的官兵可能會導致社會不安，也會影響到現役軍士官的士氣而導致無法進行「反攻大陸」。可是國府本身財政面臨困難，沒有能力推動大量的軍士官正式退除役，所以在財政恢復以前，採取了發放一定金額的年金與提供在國營企業、公營企業的再就業機會等方式，來因應這個問題。行政院也在 1952 年制定了〈陸海軍軍官在台期間假退役假除役實施辦法〉以推動假退除役，⁶⁰ 國防部於 1952 年設置了假退除役審核委員會，共推動了 131 名將級、623 名校級、5306 名尉級軍官假退除役，離開了部隊。這個委員會的業務於 1955 年移交給 1954 年 11 月設置於行政院的國軍退除役官兵就業輔導委員會，蔣經國先後擔任了首席副主任委員、主任委員，處理軍中幹部的退除役、再就業問題。

58 「白團」の記録を保存する会編述，〈「白團」物語⑦—〔第三話〕系賀教官、戰略戰術を講ず〉《偕行》，1993 年 4 月，頁 28。

59 李邦芬，《血汗保台灣》（高雄：天才出版社，1979 年），頁 160-162。

60 中華民國史公職志編纂委員會編，《中華民國史公職志（初稿）》（台北：國史館，1990 年），頁 547-550。〈陸海空軍軍官在台期間實施假退除役〉，《中央日報》，1952 年 10 月 23 日。

第二是建立「主官管任期制度」，這是將參謀總長、陸、海、空各總司令以及師長、艦長、空軍大隊長等重要主官管職務的任期定為兩年，經總統許可則可延任一次的制度。⁶¹如前面所述，除了中央軍以外，過去國軍大部分的軍人的軍歷都是在特定部隊從一而終，透過這個任期制度，不僅可以加快職務的輪調速度，也可以避免特定將官長期領導特定部隊。這雖然可以說是人事制度的現代化政策，但實際上也有特例，例如與蔣經國個人維持良好關係的彭孟緝擔任了九年的參謀總長，由此可知，這個制度是蔣介石、蔣經國父子排除潛在的政敵，透過本身的追隨者掌握軍隊的手段。軍隊內部因此不可能有任何派系得以維持，也不可能再形成新的派系，軍政的制度化成為了蔣介石、蔣經國父子掌握軍隊的證據。

4 對陳誠系的壓制

正如前面所述，由於美國軍事顧問團的指導，陸軍的部隊在 1950 年代遭到大幅裁撤，國軍領導部門也因此實施了「整編」，透過部隊之間的相互調動與人事異動、建立假退除役制度與軍事主官管任期制度等措施，促進了國軍幹部的新陳代謝，國軍內部的派系也幾乎完全消失，也確立了由蔣介石、蔣經國父子對軍隊的完全掌控。

在這個過程之中，最令人感到興趣之處，莫過於可以看出相關措施有壓制陳誠系統的意圖。首先是 1950 年 3 月到 4 月的人事異動，原本陳誠是以東南軍政長官兼台灣省主席的身分，指揮國軍撤退到台灣，以及主導台灣的內政，但這個人事異動廢除了東南軍政長官公署，並任命吳國楨擔任台灣省主席，陳誠則「榮昇」行政院長。而陸軍總司令部也幾乎在同一個時間點重新設立，由孫立人擔任陸軍總司令。行政院長雖然可以透過國防部長在軍政方面發揮影響力，但這只不過是形式上的影響力，因為行政院長沒有權力去干涉蔣介石總統的軍權，而且國防部長

61 〈主管官任期制度總統已核准實施〉，《中央日報》，1952 年 3 月 13 日。

俞大維雖然與陳誠的關係很近，但卻是國民黨員的親美派行政官僚，沒有掌握國軍的慾望。

可以說蔣介石希望透過提拔三名親美派的官員，來換取美國重啟支援，但也可以判斷，蔣介石同時也希望牽制權力過大的陳誠，因為蔣介石與陳誠的關係雖然多被描述為是絕對的主從關係，但據說兩人在這個時期陷入了過去從來沒有過的複雜關係。根據吳國楨的回憶，推測在1949年5月，當蔣介石搭船從上海前往台灣之際，省主席陳誠在接到電報後，過了24小時才回電表示歡迎，讓蔣介石在海上枯等；其次省主席陳誠也拒絕了蔣介石總裁要求的300萬元新台幣的資金援助；當國軍從上海撤退到台灣時，台灣的國軍有很高的比例是屬於陳誠系統的中央軍，所以蔣介石等於是身處於陳誠的強大影響力之下，可以說是一個「危險」的狀態，而且想改由吳國楨擔任省主席的人事案又被陳誠拒絕（請參閱第三章），直到許多非陳誠系的中央軍撤退到台灣後，蔣介石才感到安心。而且據說在蔣介石恢復行使總統職權的前夕，陳誠曾經告訴吳國楨：「嗯，大陸時的問題是蔣管的太多，我想現在我們應盡量使他少管些事」。⁶²

蔣介石與陳誠之間的複雜關係也延續到了之後。陳誠甚至在1950年9月的某個會議以「專制」來形容蔣介石，並表明「決心辭職」。⁶³根據曾任革命實踐研究院主任的萬耀煌的回憶，陳誠對蔣介石推動的革命實踐研究院的研修制度、掌握中央銀行與軍權、建立兵役動員制度、蔣經國掌握的政工系統等相關措施，抱持著非常強烈的不滿。萬耀煌曾經偶然聽到蔣介石與陳誠討論有關政工制度的一段對話，內容如下。⁶⁴

62 裴斐（Nathaniel Peffer）、韋幕庭（Martin Wilbur）訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」（1946-1953年）：吳國楨口述回憶》，頁169-171。

63 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁245-246。

64 沈雲龍訪問，賈廷詩等紀錄，郭廷以校閱，《萬耀煌先生訪問紀錄》，頁477-478。

蔣：我不妨礙你台灣的事。

陳：不是我的台灣。

蔣：我是建立制度，總理從前對我說：「滿清之能有三百年天下是順治康熙建立了好的政治制度」。我忽略了總理的話，所以失敗了，現在我們回大陸，一樣要建立制度，與台灣不相干。我們也是寄人籬下。

從這段對話可以了解，蔣介石雖然以台灣的事務完全交給陳誠負責為前提，但實際上因為沒有完全放手，使得陳誠感到不滿，蔣介石則是在找藉口掩飾。而且從這段對話可以了解，蔣介石是將牽制陳誠的手段「制度化」，以及蔣介石只打算在台灣「暫住」。1950年1月12日，蔣介石與陳誠在革命實踐研究院討論政工制度問題時，陳誠甚至在蔣介石面前直接表明不滿，而蔣介石對此在日記寫下：「幾視余之所為與言行皆為迂談，認為干涉其事，使諸事拖延」的文字。⁶⁵另外有關1950年5月從舟山群島撤退的問題，蔣介石主張撤退，但陳誠反對，雙方意見不合，蔣介石也在日記中以「其心理病態不可救藥而已」、「失去將領之品格矣」等辱罵的文字以表達憤怒。⁶⁶陳誠在國軍從舟山群島撤退後表明辭意，而且辭職理由是因為蔣介石總統的越權，使得應該集中於行政院長的權限無法行使。⁶⁷蔣介石雖然對陳誠不滿，但還是必須依賴陳誠；而陳誠雖然把蔣介石當作後盾，但也感覺到受到蔣介石的阻撓，雙方經常進行情緒化的激烈爭論，可以說是一種複雜的上下關係。

蔣介石為了壓制陳誠系，不僅利用美國軍事顧問團，也利用了日本軍事顧問團「白團」。所謂的「白團」，是為了報答蔣介石在中日戰爭後對日本寬大處置的恩義，在前支那派遣軍總司令官岡村寧次的號召下，由舊日本軍的將官自發性組成的軍事顧問團，團長是前第23軍參謀長

65 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁14。

66 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁135-137。

67 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁144-145。

富田直亮，由於富田使用的中文假名是「白鴻亮」，因此該顧問團被稱為「白團」，「白團」從1950年春天到1964年期間，對國府軍的指揮官進行再培訓，規劃各兵科的典範教案等，確立了國軍的部隊訓練基礎。⁶⁸

「白團」主要是在革命實踐研究院圓山軍官訓練班、實踐學社與陸軍指揮參謀學院等單位負責中堅幹部的教育訓練。⁶⁹ 以上校、少將為對象的「高級班」也在1951年4月起開課，這個高級班的課程是以陸軍的主幹部隊、機關的主要幹部為授課對象，而且中將、上將等資深將領從第二期開始也以「旁聽」的形式參加，扣除政工系統，合計約將近800名陸軍精銳幹部，等於是以前總動員的方式參加高級班的教育課程。⁷⁰

蔣介石也利用這個高級班教育課程來壓制陳誠系。例如屬於陳誠直系的金門防衛司令、陸軍二級上將胡璉在接受完一個月的訓練後，被蔣介石宣告「不合格」，必須接受一個月的追加訓練，蔣介石利用這兩個月期間，將胡璉麾下的師長全部調整為彼此之間完全屬於不同派系的將領。⁷¹ 由於國軍規定，相關人員在接受教育訓練時，必須暫時離開自己的崗位，此時將無法行使自己的職權，主管管也無法對自己的部隊內部的人事異動表示意見，蔣介石可能就是利用這點推動了壓制陳誠系統的人事案。

前面提及陸軍的「整編」，也明顯是針對陳誠系的部隊。1954到55

68 小笠原清，〈蔣介石をすくった日本将校団〉，《文芸春秋》，第49卷第10号（1971年8月），頁158-162。

69 「白團」の記録を保存する会編述，〈「白團」物語②—（第一話）白團の誕生〉，《偕行》，1992年11月，頁13-14。

70 「白團」の記録を保存する会編述，〈「白團」物語⑤—（第二話）白團教育始まる＝蔣總統の熱意〉，《偕行》，1993年2月，頁26-27。

71 裴斐（Nathaniel Peffer）、韋慕庭（Martin Wilbur）訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」（1946-1953年）：吳國楨口述回憶》，頁172-173。

年的「整編」裁撤了四個軍，其中有三個軍（第六、一九、五四軍）是屬於陳誠的直系與旁系的部隊，陳誠系的部隊剩下第1軍（原第50軍）、第2軍（原第67軍，也有為胡宗南系的說法）、第7軍（原第18軍）、第9軍（原第75軍），但屬於陳誠直系的第7、9軍被配置於湯恩伯系的第2軍團司令石覺（黃埔三期）之下，兩個軍在之後也遭到裁撤；1955年裁撤的第4軍有一半原本是屬於陳誠直系的第19軍；1956年裁撤的第7軍（原第18軍），是延續國民革命軍第11師傳統的部隊，陳誠又是第11師第二任師長，可以說是陳誠直系部隊中的直系部隊。經過多次的「整編」後，陳誠系的部隊只剩下第1、2、9軍，但傳統上屬於陳誠直系的只有第9軍，軍以下的部隊又很頻繁的遭到調動、調整，陳誠系的傳統完全遭到消滅，特別是第7軍的主幹部隊第17師（原第11師）被調整為隸屬於第三軍。陳誠直系部隊的改編，與過去1949到50年之間地方軍所遭遇到的狀況，幾乎屬於同樣的命運。過去陳誠系在12個軍之中佔了6或7個軍（當中有四個軍是直系），可以說是軍容壯大，但這6個軍在6年內被裁撤到只剩下2或3個軍（當中有一個軍是陳誠的直系部隊），主幹部隊完全煙消雲散，可以說到1950年代中期為止，陳誠在軍隊的影響力基本上已經完全消失。

前面已經提及，1950年代的國軍領導部門只要能利用美國的「外壓」，甚至可以任意裁撤特定的軍與師，國防部史政編譯局公開的官方公文資料之中，唯一指定裁撤特定的軍的公文資料，就是「第7軍裁撤案」。根據這份資料，美國軍事顧問團點名第7軍，「建議」將其裁撤，結果國府決定接受建議實施裁撤。⁷²美國軍事顧問團與國軍高層之間在有關第7軍（原第18軍）的裁撤方面是否有任何政治默契的問題，目前仍然尚未明朗，但從結果論來說，陳誠於1956年離開行政院長一職後，陳誠直系的第7軍卻被點名為應該要淘汰的「弱」部隊，陳誠在

⁷² 〈第七軍撤銷案（一）〉，國軍檔案，（國防部史政編譯局藏，583.27），1957年7月。

回憶錄表示，撤退到台灣後，在行政院長任內實施的「整編」，是配合美國要求的痛苦決定，但相關內容完全沒有提到陳誠離任行政院長，成為完全無法介入軍事事務的陽春副總統後進行的第7軍的裁撤。⁷³ 陳誠在第一次擔任行政院長的任內（1950-1954年），定期參與在總統府舉行的「軍事會談」（可以推測是由總統主持），回憶錄也可以看出陳誠在有關「整編」的問題上抱持著自己是當事人的想法。可是當就任副總統後，陳誠就沒有再參加「軍事會談」，⁷⁴ 第7軍的裁撤彷彿是默默的實施，相關人士也沒有對此進行太多發言。

陳誠系在包括升遷在內等其他方面也受到壓制。國府陸軍在撤退到台灣時，各防衛司令幾乎都是中將，只有陳誠直系的胡璉晉升到二級上將（請參閱表4-5），也就是當時的現役陸軍將官之中，胡璉毫無疑問的是晉升最快的將領，而且胡璉曾經兩度擔任各個防衛司令之中屬於最前線的金門防衛司令，也擁有在古寧頭戰役⁷⁵獲得勝利的光榮軍歷。但是在1970年，屬於胡宗南系的劉安祺與關麟徵系的劉玉章卻比胡璉要更早晉升一級上將，也就是軍人的最高官階，反觀胡璉是在1972年才晉升一級上將，而且擔任了大約六年的陸軍副總司令後，不但沒有擔任如陸軍總司令等更高的軍職，反而被任命為駐南越大使，完全脫離國軍。應該是陸軍晉升最快的胡璉在人事上遭到冷凍，可以說是陳誠系遭到壓制的象徵。另外同屬於陳誠系的澎湖防衛司令闕漢騫也沒有獲得晉升的機會，以陸軍中將的軍階退役。⁷⁶

73 薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）》，頁252-255。

74 有關陳誠就任副總統前後的行動出現了什麼變化，可以比較下記資料在1954年5月20日前後的記述。〈第三部 陳辭修先生言行紀要〉，薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（下）》。

75 1949年10月的古寧頭戰役與之後的登步島戰役，是國共內戰末期國府方面獲得大勝的少數戰役之一，提高了國軍的士氣，屬於具有象徵性意義的戰役。

76 這些將官的升遷時期請參照下列著作。姜廷玉等編著，《台灣三百軍事人物》，頁20、37、299。張玉法、陳存恭訪問，《劉安祺先生訪問紀錄》，頁427。但也有原本屬於陳誠直系的將領，卻因為後來接近蔣經國而獲得升遷的機會，例如陸軍一級上將高魁元（黃埔四期），高魁元在胡璉離任五年後擔任了第18軍軍長，據

第五節 黨對國軍的控制

(一) 政治工作制度的重建與特種黨部的「改造」

1 「政工改制」

蔣介石認為，只有達成國軍的「中央化」仍不足以控制國軍，因此決定推動國軍的「黨化」。可是當初國民黨為了推動憲政的實施，被迫放棄原本在軍中擁有的特權。1946年1月，國民黨邀集了包括中共在內的各黨派舉行政治協商會議時，就在會中被要求實施「軍隊國家化」，而國民黨更是早在1945年5月5日的六全大會，就通過了「促進憲政實現各種必要措施應如何實施案」，根據這個方案，「本黨在軍隊原設之黨部，一律於三個月內取銷」。中常會在同年6月11日到7月9日之間的第一次與第三次會議決定撤銷軍中特別黨部的程序，軍隊黨部於同年8月1日以前一律撤銷；1947年參考美國的國防組織進行了組織再造，軍隊各級政治部一律改組為新聞（訓導）機構。⁷⁷ 透過這些組織的再造，至少黨與軍隊的關係在形式上遭到了切斷。⁷⁸

《中華民國憲法》於1947年12月實施，中華民國正式邁入憲政體制之後，軍隊必須遵守憲法第138條「須超出個人、地域及黨派關係以外」的規定，國民黨在軍隊的特權已經無法符合憲法的規定，可是隨著國共內戰的戰況發展對國民黨、國府越來越不利，國民黨明知會違反憲

說高魁元在蔣經國擔任國防部長期間擔任陸軍總司令，而急速與蔣經國的關係接近，之後高魁元歷任了參謀總長、總統府參軍長、國防部長，也擔任過國民黨中央常務委員。松田康博，〈台湾の政軍關係：政戰系統の役割を中心に（1950-83年）〉，《アジア經濟》，第43卷2号（2002年2月），頁13。

77 周國光編，《七年來的特種黨務》，頁6-7。

78 但實際上很難想像黨組織會退出軍隊，因為進行特種黨部的「改造」時，〈特種黨務改造實施綱要〉的規定有「原有各級黨團幹事會等黨務組織，應即停止行使職權」的文字，所以可以判斷黨組織可能是以某種形式存續了下來。〈特種黨務改造實施綱要〉，中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，頁47-49。

法，也還是宣布恢復「黨代表制」，完全不在乎外界任何批判，開始強化對軍隊的控制。⁷⁹即使如此，這樣的手段也沒有發揮效果，國府軍完全敗北，大量的將士投降或投奔中共，蔣介石認為這是因為軍隊內部的政治工作失敗所造成的結果，所以在實施整體的黨的「改造」之前，為了重建政工體系，先著手進行軍隊內的黨組織的「改造」。

蔣介石認為，為了重建已經陷入自滅的國軍，就不能欠缺政工系統的重建與強化，僅推動國軍的中央化也不足以實現「反攻大陸」，因為敗給中共的正是中央化程度最高的「陳胡湯」的部隊。蔣介石的構想，就是透過政工系統對中央化的國軍進行的政治控制，促使國軍蛻變成擁有革命精神的堅強武力集團。

代表國軍政工系統的職務，就是軍隊內部的政治委員制度，政治委員原本是一個屬於革命軍特色的職務，革命軍雖然有時會成為國防軍與外國軍隊交戰，但其性質很明確是屬於內戰時的軍隊，也就是革命軍的目的明確並非為了「捍衛祖國」與「民族獨立」而賭上性命在戰場作戰，其面對的敵人是自己的同胞，而且發動革命的一方有時候也會利用舊體制的軍隊來打倒舊體制，所以為了保持部隊的士氣，同時又要防止敵人的間諜滲透，必須在軍隊內部維持高度的政治意識與政治監視。換句話說，所謂的政治委員制度，主要目的是監視部隊的指揮官，在部隊內實施政治教育，以維持將士的士氣、確保革命軍維持一定程度的戰鬥意志的制度。

蔣介石於 1923 年前往蘇聯視察後，將這個制度引入國軍，而且蔣介石非常堅持建立政治工作制度，因為過去蔣介石在北伐與中日戰爭等戰役獲得的軍事勝利，被認為與政治工作的成功有密切的關連。反之，國共內戰敗北時，正是推動前面提到的撤銷軍隊黨部與將政治部改編為新聞局等組織改編的時期，國軍的敗北雖然絕非單一要素所造成，但

⁷⁹ 〈擬將軍隊黨部立予恢復請核議案〉，中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁 822。

蔣介石非常堅持國軍敗北的原因是「軍隊的去國民黨化」。蔣介石下野後，於即將撤往台灣前夕的1949年10月2日，表明了重建政治工作系統的強烈決心，重點大致如下。⁸⁰

- 一、國軍的高級將領已經失卻了主義的信仰，國軍已經成了沒有靈魂的軍隊。
- 二、現在共匪的軍隊，是師法蘇俄，以「黨」統「軍」，以「黨員」為「軍隊」的骨幹，能層層節制，凝固為一。
- 三、國軍自從黨代表的制度改為政工制度以後，政工人員為部隊長的幕僚，因此部隊裡面的人事經歷大權，完全落在部隊主官一人手裡，而沒有一個機構可以監察他，沒有一種制度可以範圍他。
- 四、今後軍隊的政工人員應由黨部遴選，透過政府予以委任，絕不能聽由部隊主官擅自任用。
- 五、由政工人員負責主持以不公開的方式恢復軍隊黨部。

也就是說，蔣介石的打算，就是希望將政工人員的人事獨立於軍令系統之外，透過將政工體制轉為正式編制的方式，將不對外公開組織的軍隊黨部由政工系統為中心進行運作，賦予政工系統監督部隊的強大權限。在蔣介石的指示下，成立了由黃少谷、谷正綱擔任召集人的專案小組，進行有關政工系統改革的「政工改制」的相關檢討。⁸¹與陳誠關係接近的黃少谷代表東南軍政長官，谷正綱則是代表CC派領袖陳立夫的人選，這也代表「下野」期間的蔣介石在推動政工改制的時候，仍然需要陳誠系與CC派的合作。

1949年11月17日，國民黨於第六屆中常會第221次會議通過了

⁸⁰ 蔣介石，〈軍事改革之基本精神與要點（上）〉，編輯委員會編，《蔣總統思想言論集（演講）》，卷十九（台北：蔣總統思想言論集編輯委員會，1966年），頁338-343。

⁸¹ 國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，頁1410-1411。

蔣介石總裁提出的〈軍隊黨務改造暫行實施辦法案〉，設置了中央軍隊黨務改造指導委員會，由 CC 派的谷正綱擔任總幹事，這點與第一章提到蔣介石在恢復行使總統職務之前，透過陳立夫等 CC 派主導黨整體的「改造」的過程幾乎相同。接著於 1950 年 2 月的中常會第 226 次會議，又追加了蔣經國等 4 人進入中央軍隊黨務改造指導委員會。⁸² 但是現實卻是國軍各部隊不斷撤退到台灣，軍隊黨務的「改造」工作也因此完全停頓。⁸³

軍隊黨務的「改造」根據蔣介石的指示，「透過政府予以委任」，也就是透過國防部政治部進行，而「政工改制」的推動又先於軍隊黨部的「改造」。1950 年 2 月 24 日召開了東南政工會會議，對「政工改制案」進行了廣泛的意見交換。接著在同年 3 月 19 日，在革命實踐研究院接受研修的 20 多名政工人員參與的一場座談會之中，指出了「政工改制」的三大特徵，就是同時具備：①提高政工人員地位及權責、②恢復黨的組織與運用、③政工應有的三項必不可缺的機能——教育、監察、鬥爭。

蔣介石於 1950 年 3 月 1 日復職行使總統職務後，立刻於同月 21 日任命自己的長子蔣經國為國防部政治部主任，由其擔任重建政工體系的負責人。蔣經國曾經留學莫斯科的中山大學與列寧格勒托爾馬喬夫軍政學院，可以推測蔣介石打算交由自己最能夠信賴的血親，也熟知共產黨式的黨軍關係的長子，來負責軍隊的政治控制。這個人事也代表蔣經國個人透過掌握政工系統而掌握了軍隊，本身的權力也獲得了強化。當時陳誠因為轉任行政院長而失去了軍權，所以提拔蔣經國與黃少谷、谷正綱的退出，也代表著無論是特種黨部的「改造」，或是「政工改制」，陳誠系與 CC 派的影響力都在急速下降。

82 「總裁交議：軍隊黨務改造暫行實施辦法草案」中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁 868。中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁 883。

83 周國光編，《七年來的特種黨務》，頁 9。

國防部於 1950 年 4 月 1 日發布了「改制令」，於同一天正式實施「政工改制」。⁸⁴ 當時發布的 5 項文書之中，「政工改制」的主要根據就是〈國軍政治工作綱領〉。

2 〈國軍政治工作綱領〉

〈國軍政治工作綱領〉分成六個部分，包括總綱，組織體系，基本任務，各級軍政幹部的權限、責任區分與其相互關係，政治工作的範圍與內容，人事、經理與文書，是一份指示重建政工系統整體方針的行政文件，主要內容大致如下。⁸⁵

- 一、國防部設政治部（作者註：1951 年 5 月改稱為總政治部）。為國防部之幕僚單位，承 參謀總長之命，主辦軍隊政治業務。各軍事機關學校及部隊師以上之單位設政治部，團（包括特種兵團及獨立團）獨立營及醫院設政治處，營設政治指導員，連設政治指導員及政治幹事，獨立排設政治指導員，各級政治部得依業務之繁簡，酌設組織、政訓、監察、保防、通訊、及各種工作隊，軍報社等單位。海空軍比照陸軍政工機構之編制設置。各級政治單位，為各該部隊機關學校醫院之幕僚機構。政治部主任，為各該單位主官之政治幕僚長，團以下政工主官，為各該單位之副主官（作者註：組織體系的部分，請參閱圖 4-2 與圖 4-3）。
- 二、政治部主持軍隊政治教育思想領導，防制逃亡反動，激發士氣，監察所屬單位之人事經理，推行保密防諜教育。
- 三、政治部主任直屬參謀總長，國防部對所屬各級政工單位之命令文告，政治部主任副署。

⁸⁴ 國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，下，頁 1414。

⁸⁵ 同前註，1416-1420。

四、政治工作之範圍包括組織工作、政訓工作、監察工作、國防工作、民運工作等。

五、各級政治部主任及將級政治工作人員、校級正副主官由國防部政治部甄選核簽，校級人員依管轄系統，分別由陸海空軍聯勤司令部防衛司令部政治部主任甄選核簽，尉級幕僚級基層人員，由軍或相等單位政治部主任甄選核簽，決定後，由人事掌理單位發佈之。政工需要之特殊器材，由國防部政治部統籌辦理（作者注：所謂特殊，代表與一般用途不同，可以猜測是監視、竊聽用的器材）。

由此可知，政工系統形式上直屬於參謀總長，但參謀總長對政工系統的命令、公告都需要政治部主任的副署，其對政工體系的指揮權等於是名不虛傳。最重要的一點，就是政工系統從將官到士官的人事都與軍令系統完全分離，全部集中於國防部政治部之下。〈國軍政治工作綱領〉的制定，使得國軍各級單位主官處於被其無法決定人事權的政治幕僚以「特殊器材」進行監視、監聽，不知道何時會被密告的環境之下。而且政工系統甚至也擁有獨立的通信系統，⁸⁶ 這是為了傳達被稱為「政工情報」的部隊內部的狀況報告等資訊，而設置的獨立無線系統，所以即使發生部隊叛亂這個最壞的情況，總政治部仍然可以維持獨立的指揮命令系統。

⁸⁶ 國防部總政治作戰部編，《國軍政戰史稿》，下（台北：國防部總政治作戰部，1983年〔流出資料〕），頁974-975。

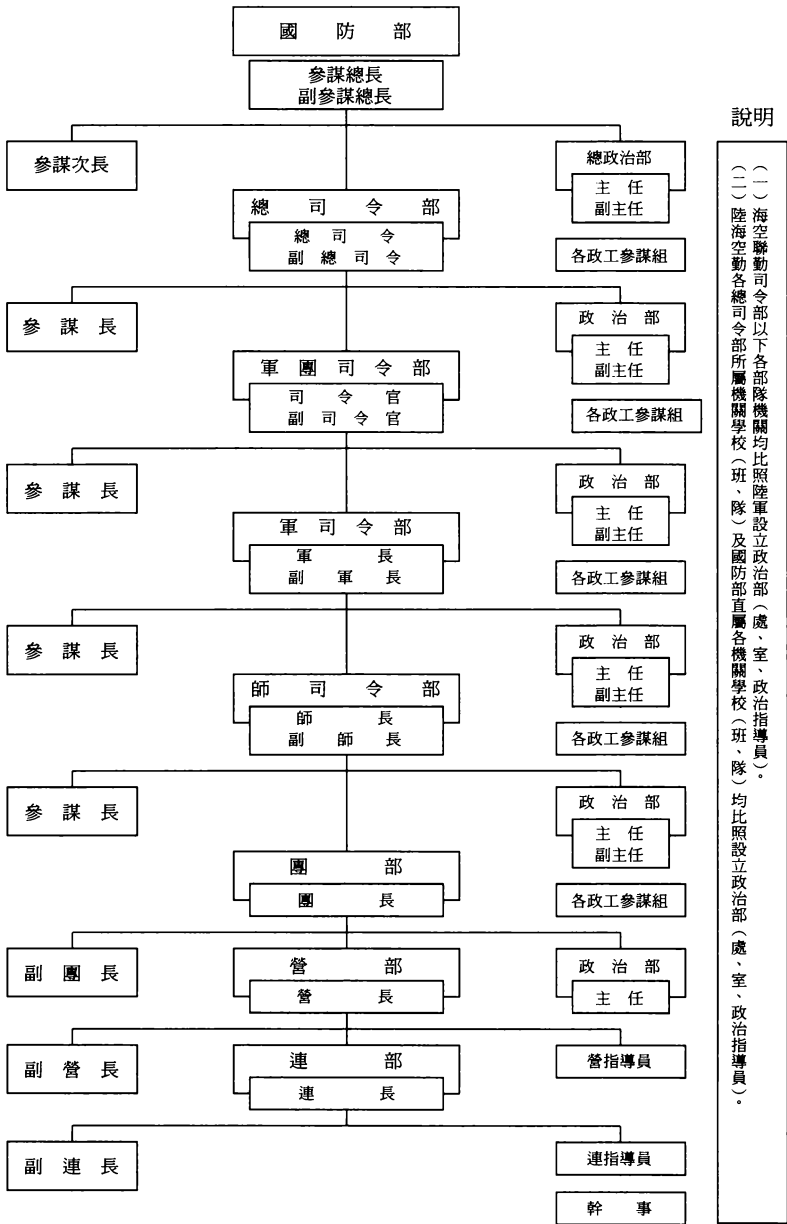


圖 4-2：國軍政工參謀

出處：〈附表 1：國軍政工參謀組織系統表〉國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，下。

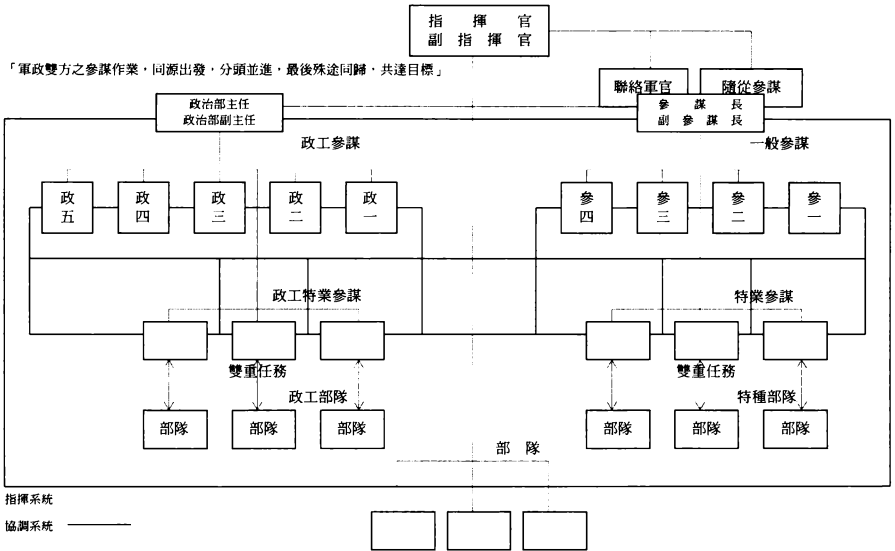


圖 4-3：國軍參謀組織系統表

說明：一、基於反共作戰以來之經驗及國軍實際環境之需要，特於國軍參謀組織中設立政工參謀組織，即於指揮官之下設軍事政治幕僚長各一，由參謀長協調參一、二、三、四及特業參謀，由政治部主任協調政一、二、三、四、五及政工特業參謀。二、在指揮系統上，政工參謀業務之推行與一般參謀之推行，同為指揮官之職責。三、本表係以師（含與師相同之部隊）之參謀組織為例。

出所：〈附表 2：國軍政工參謀組織系統表〉國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，下。

正如鄭曉時的分析，相較於司令員與政治委員處於對等地位的解放軍，國軍的軍令系統之中，主官與政工幹部是屬於上司與下屬的關係；而解放軍的政治委員擁有軍中的司法權，也在人事權有很強的影響力，但國軍政工幹部的職權是屬於監察，僅屬於準軍法部門，也沒有強大的人事權。也就是政工幹部因為是部隊主官的部下，基本上並不會妨礙軍令的一元化。可是除了政治教育、保密防諜活動、宣傳與慰問活動以外，政工幹部依規定還負責了掌握將士的經歷、介入人事等任務，即使是部隊主官也被認為無法完全無視他們的存在。⁸⁷ 政工幹部因為「政工

⁸⁷ Hsiao-shih Cheng, *Party-Military Relations in the PRC and Taiwan: Paradoxes of Control*, Boulder, Westview Press, 1990, pp. 62-63.

改制」，而不需要在乎上司的部隊指揮官的態度，反而只需要根據總政治部的意志來進行對部隊的監視。

這樣的政治工作制度的設計，可以推測並非是參考解放軍，而是幾乎完全仿照蘇聯軍的「一長制」進行的規劃。⁸⁸ 軍令一元化、接受國防部總政治部交代的政治工作、政治工作部門做為部隊長的幕僚組織、擔任軍隊內的黨務相關政治輔佐而被賦予的副署權、部隊長沒有政治輔佐部門的人事權等特徵，與蘇聯軍的架構完全相同。蘇聯軍在伏龍芝（Mikhail Frunze）於 1925 年推動了大改革以後，除了特定時期以外，幾乎一貫採用了「一長制」。蔣經國於 1928 到 1930 年期間在托爾馬喬夫軍政學院留學，正是蘇聯軍已經實施了「一長制」的時期，在蔣經國的主導下，以蘇聯式的制度進行政工改革，也可以說是很自然的發展。

政工系統不只是人事系統，也建立了培養政工幹部的獨立教育體系。1951 年 11 月設立了政工幹部學校，由蔣經國擔任校長。蔣經國的目的，是讓該校畢業生進入政府、黨、軍各界，⁸⁹ 政工幹部從 1960 年代以後不斷的深入台灣社會各階層，進行因應政治作戰的社會動員，⁹⁰ 政工幹部學校的設立，正代表著蔣介石為此培養預備部隊，蔣經國擔任該校校長，等於是蔣經國獨佔了這些人力資源。

3 特種黨部的「改造」

另一方面，相較於「政工改制」，特種黨部的「改造」則是進度大幅落後。中央改造委員會於 1950 年 8 月成立時，撤除了中央軍隊黨務改造指導委員會，其業務改由中央改造委員會第二組負責。可是中央改造委員會於同年 9 月的第 25 次會議時做出決議，「關於特種黨務之

88 有關蘇聯軍的「一長制」，請參閱下列著作。ハリエット・F・スコット、ウィリアム・F・スコット著，乾一字訳，《ソ連軍—思想・機構・実力—（改訂）》（東京：時事通信社，1986 年），頁 240-243。洪陸訓，《軍事政治學——文武關係理論》，頁 314-316。

89 江南，《蔣經國傳》，頁 201。

90 松田康博，〈台湾の政軍関係：政戦システムの役割を中心に（1950-83 年）〉，頁 9-13。

策劃監督，由中央改造委員會第二組負責，其業務由國防部政治部負責」，⁹¹ 因此軍隊黨部的「改造」實質由國防部政治部，也就是蔣經國的指導下進行。

國防部政治部於 1950 年 10 月成立了「特種黨務指導小組」，就是此時開始加速推動特種黨部的「改造」。⁹² 1950 年 10 月 24 日，中央改造委員會在第 40 會議通過了〈特種黨務改造實施綱要〉⁹³，國防部政治部也依此決定了下列特種黨部「改造」的三個階段。⁹⁴ 這個方式基本上與〈本黨改造之措施及其程序〉所規定的步驟（第一章）相同。

第一、自上而下逐級指定人選，成立改造委員會，負責各該單位改造工作之推動。

第二、凡成立改造委員會之單位，即開始全面清理黨籍，同時進行改造的教育工作。

第三、黨籍清理完畢，黨員小組編成後，再自下而上逐級召開黨員（代表）大會，選舉委員，成立正式黨部。

接著中央改造委員會於 1950 年 11 月 13 日的第 47 次會議通過了〈中國國民黨各級特種黨部委員會組織通則〉，確立了特種黨部的組織架構，⁹⁵ 就是與其他黨組織相同，在相當於省級的特種黨務改造委員會之下設置六個層級的架構的組織（請參照圖 4-4），包括特種黨部委員會（國防部、陸軍司令部、海軍司令部、空軍司令部等司令部級）、支黨部委員會（師級）、區黨部委員會（團級）、區分部委員會（營級）、小組（連級），其任務是負責軍中的思想指導、發展黨組織、實施黨的政

91 周國光編，《七年來的特種黨務》，頁 9-10。

92 同前注，頁 10。

93 〈特種黨務改造實施綱要〉，中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，頁 47-49。

94 周國光編，《七年來的特種黨務》，頁 10。

95 〈中國國民黨各級特種黨部委員會組織通則〉，中改會第 47 次紀錄，1950 年 11 月 13 日（黨史館藏，6.42/6.7）。

策、貫徹統帥部門的軍令與政令、政治工作的監督與審查，聽取重要軍政措施的相關報告、執行黨紀等。黨組織的存在對外完全保密，與軍令相關的各級委員會的決議，由軍事主管同志、政治工作相關決議由政工主管同志依法定程序實施。

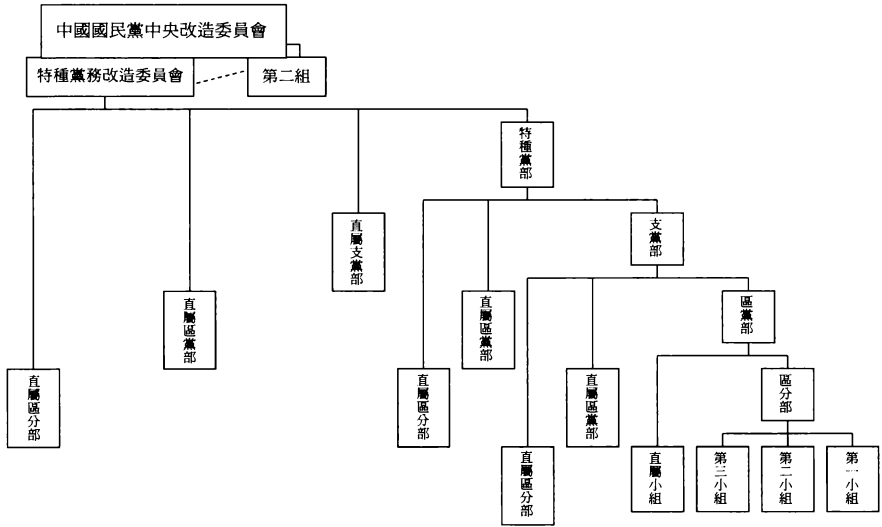


圖 44：中國國民黨特種黨務各級黨部組織系統

出所：中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，頁 123。

也就是說，部隊的政工幹部擔任特種黨部的「黨工」，負責特種黨務的實務工作。⁹⁶ 各級特種黨部的負責人原則是各級軍令系統的負責人兼任，因此特種黨部實際上不過就是完全由各部隊機關的幹部所構成的「影子機關」。⁹⁷ 雖然根據第二章與第三章的分析，一般來說，行政院的黨員政治小組、省黨部與縣市黨部負責人是該黨部權力最大的負責人，可是特種黨部卻是例外，反而是幕僚的政工幹部擁有強大的權力，

⁹⁶ 實際上由於黨務量增加的緣故。專職的「黨工」以政工幹部的身分派駐在各部隊、機關等，這些「黨工」在人事編制表內加註「黃」字以和其他職員加以識別。周國光編，《七年來的特種黨務》，頁 56。

⁹⁷ Hsiao-shih Cheng, *Party-Military Relations in the PRC and Taiwan: Paradoxes of Control*, pp. 57-60.

這是因為〈國軍政治工作綱領〉規定政工系統的人事與軍令系統分離，因此特種黨部的「改造」的特徵，就是政工幹部雖然擔任特種黨部負責人的幕僚，但實際上其立場卻是壟斷了特種黨部的黨務運作。

表 4-7：特種黨務改造委員會委員名簿

姓名	籍貫	年齡	出身背景	現職
周至柔	浙江	53	保定軍校（第 8 期）。	參謀總長兼空軍總司令
萬耀煌	湖北	60	保定軍校（第 1 期）。	革命實踐研究院主任
桂永清	江西	51	黃埔系（第 1 期）。	海軍總司令
孫立人	安徽	51	清華大學畢、美國普林斯頓大學畢、美國維吉尼亞軍校畢。	陸軍總司令
黃鎮球	廣東	54	保定軍校（第 6 期）。	聯勤總司令
胡偉克	江西	42	黃埔系（第 6 期）。英國皇家空軍研究院。	國防部政治部副主任
徐康良	浙江	43	黃埔系（第 6 期）、空軍軍官學校（第 1 期）。	空軍訓練司令部司令
趙龍文	浙江	50	中山大學。中訓團黨政班。	海軍總部政治部主任
蔣堅忍	浙江	51	黃埔系（第 4 期）。中央航空學校（第 6 期）。	陸軍總部政治部主任
徐煥昇	江蘇	46	空軍軍官學校（第 6 期）。德國航校、意大利航校。	空軍總部政治部主任
祝樞壽	江蘇	46	中央大學政治系畢。中央訓練團新聞高級班畢。	聯勤總部政治部主任

出處：〈特種黨務改造委員會委員名單〉，中國國民黨中央改造委員會第 108 次會議紀錄，1951 年 4 月 4 日（黨史館藏，6.42/12.8）。另外雖然新任國防部長俞大維是蔣介石非常信賴的人物，但並非國民黨員，因此沒有被列入改造委員名單。

正如前面提到，特種黨部的「改造」是由國防部政治部負責，但由於「黨的體制上究多未便，尤非長久之計」，⁹⁸ 黨中央於 1950 年春天決定設立特種黨務改造委員會，提名了 11 名改造委員（請參照表 4-7），可是改造委員們雖然於 1951 年 4 月 16 日正式宣誓就任，但此時「改造的基本工作，已由國防部政治部依據上述三個步驟，大致完成」，⁹⁹ 該委員會第一次會議甚至選出了非改造委員的蔣經國擔任委員會的書記長，

⁹⁸ 周國光編，《七年來的特種黨務》，頁 11。

⁹⁹ 同前注，頁 11。

特種黨務委員會實際上就是在蔣經國的運作下，設置了分別負責組織、訓練、宣傳等各個組處理一般黨務。¹⁰⁰ 不僅如此，特種黨務委員會的各組副組長都是由國防部總政治部負責相關業務各組的正副組長或政工人員兼任。¹⁰¹

本章已經提及，蔣介石、蔣經國父子到 1951 年為止已經完全掌握了團級以上的人事，擔任國防部政治部主任的蔣經國在軍中黨組織的「改造」接近完成後，又被選為新成立的特種黨務改造委員會的書記長，也就是特種黨務改造委員會完全是一個名義上的機制，實際上是蔣經國代表黨與「領袖」掌握國軍。由此可知，軍隊的黨組織的「改造」與其他黨組織完全不同，乃是採取了非常特殊的形式進行。「改造」進入尾聲之際，特種黨部進行了參加七全大會的黨代表選舉，但第一次與第二次選舉是採取單記無記名的間接選舉方式，而最高層級的特種黨務委員會的選舉則是採取無記名限制連記式的方式（投票者從名冊圈選應選名額半數以下的候選人）¹⁰² 間接選舉是屬於一種層級越往上級，就越容易操控選舉結果的制度，而且如果採取限制連記式的投票方式，只要把「規劃名單」交給多數的代表，選舉結果幾乎可以完全符合上級的規劃。特種黨部的選舉實際上就是採取這種制度運作，委員會的成員也可以說應該都是蔣介石、蔣經國父子所規劃的人選。

中央改造委員雖然沒有提名代表軍方的現役軍人，但七全大會起，黨代表之中也有軍隊的代表，黨代表又擁有中央委員的選舉權，因此 1955 年 3 月召開的第七屆五中全會起，曾任參謀總長的人士被選為國民黨中央委員會常務委員成為了慣例。¹⁰³ 中共的慣例是如果擔任中央軍

¹⁰⁰ 同前注，頁 11。

¹⁰¹ 〈附件 特種黨務改造委員會編制表〉，中改會第 193 次紀錄，1951 年 8 月 20 日（黨史館藏，6.4-2/21.3）。

¹⁰² 〈擬具特種黨部第一次代表大會組織規程、特種黨部第一次代表大會代表選舉辦法、特種黨部委員會組織規程、特種黨部委員會委員選舉辦法草案四種，提請核議案〉，中改會第 193 次紀錄，1951 年 8 月 20 日（黨史館藏，6.4-2/21.3）。

¹⁰³ 劉維開編，《中國國民黨職名錄》，頁 278-280、296-297、311-312、333-335、360-

事委員會的黨職，之後一定會擔任國家中央軍事委員會的公職，但國民黨的慣例完全相反，必須先就任參謀總長，之後才會在中央委員會全體會議被選為中央委員會常務委員。擔任參謀總長或曾任參謀總長人士擔任中央委員會常務委員並不一定代表黨控制軍隊，將其定位為中常會的代表性因為軍方高層的參與而走向多元化，反而會比較恰當。實際上從第一章的分析就可以了解，地方軍閥出身人士與黃埔系的重量級人士即使在黨內擔任高職，都已經不可能再發揮能夠讓蔣介石無法忽視的影響力。

鄭曉時在其比較中華人民共和國與台灣的黨軍關係的代表著作之中，使用了「雙重角色菁英」(Dual-role elites)的研究途徑，也就是擁有黨籍的全體將官扮演著代表黨與軍的「雙重角色」，鄭曉時根據這個研究途徑做出結論，認為如果扣除建軍之後的短暫時期，身為黨員的軍人成為代表黨與軍的「雙重角色菁英」，他也認為過去外界認為政治將官制度是黨控制軍的工具的說法，是一種「容易導致誤解的討論」而予以否定。也就是軍隊的菁英就是黨的菁英，雙方之間完全不存在任何隔閡。¹⁰⁴可是如果分析特種黨部的「改造」過程，就可以發現鄭曉時提出的這個結論不一定完全正確。從本節的分析可以了解，透過特種黨部的「改造」，整個軍隊完全被蔣介石、蔣經國父子所控制，黨內已經不可能再像大陸時期一樣，能夠出現同時擁有現役軍人與黨的菁英身分的人士發揮影響力。

4 推動軍隊的「黨化」

特種黨部也在軍中推動了軍人的入黨與政治動員。例如本章在前面採取了特種黨部實際上是各部隊、機關的高層的影子機關的方式進行說明，上不過依照規定，區黨部以下的黨組織委員一定要有三分之一以上

362、380-381、402-403。

¹⁰⁴ Hsiao-shih Cheng, *Party-Military Relations in the PRC and Taiwan: Paradoxes of Control*, pp. 146-150.

是士官與士兵。¹⁰⁵ 另外在「士官、士兵比軍官多」的口號下確立目標，希望將軍隊的黨員人數結構從「倒金字塔形」轉為「金字塔形」。1954年國軍內的黨員人數約佔全體黨員的35%，而且當中有50.3%是士官兵，軍官約佔49.7%，士官兵的人數有增加的趨勢，特別是加入國民黨可以說事實上就是軍官升遷的必要條件，因此經過1950年代在軍隊內部推動吸收黨員的活動，軍隊內有超過50%的人是黨員（請參閱表4-8），而全體黨員之中，軍人所佔的黨員的比例也有所增加，1957年的時間點達到了43.6%。我們可以從這些數字指出，1950年代的國民黨可以說是由佔了全體黨員半數比例的國軍將士所支撐的政黨組織，國軍可以說是由佔了全體將士半數比例的國民黨員所構成的軍事組織。實際上根據已經確定的黨員人數統計資料，國民黨的軍人黨員在北伐初期的1926年10月只有佔了約4%，但到了1929年以後，軍人黨員的人數超過了文民黨員，到中日戰爭爆發前夕已經佔了黨員人數的61%。¹⁰⁶

過去蔣介石在擴大自身權力的過程中，就是透過軍人進行對黨的控制，而蔣介石在撤退到台灣後，也採取了同樣的方式。國民黨也透過了軍隊內部的黨組織進行了各種動員工作。¹⁰⁷ 特別應該要強調的地方，就是特種黨部在各種公職人員選舉時替國民黨籍候選人進行助選工作。蔣介石在1954年底的第3屆縣市議會議員選舉時，下達了「每縣市議員至少須有一個以上假退役軍事同志參加」的指示，結果特種黨部提名的20名縣市議員候選人之中有17名當選（當選率85%）。¹⁰⁸ 根據某位曾經參與1954年基隆市議會議員助選工作的海軍軍人回憶，政治部進行組織動員的結果，使得軍用造船廠的職員與其家族的投票率達到了

¹⁰⁵ 〈特種黨務改造實施綱要〉，中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，頁47-49。

¹⁰⁶ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁247-249。

¹⁰⁷ 龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》，第三章。

¹⁰⁸ 周國光編，《七年來的特種黨務》，頁156-158。

95%，而且他們全部都投給國民黨籍的候選人，而獲得配票的國民黨候選人只以 32 票的些微差距當選。¹⁰⁹ 對不受本省人歡迎的國民黨而言，國軍成為了各種公職選舉時最值得信賴的「鐵票部隊」，多數軍人又居住在軍營或外省人居住的「眷村」，因此國民黨也較為容易對其進行選舉動員。軍隊內的特種黨部的存在屬於機密，但國民黨運用特種黨部進行助選，等於是在社會上半公開的進行赤裸裸的違憲行為。國軍撤退到台灣後，雖然表面成為了「國家的軍隊」，但相較於大陸的時期，反而變成了更純粹的「國民黨的軍隊」。

表 4-8：改造後中國國民黨黨員的社會社會成分之比例：以職業分

年	總數	農民	勞動者	工商業者	學生	軍、警察	公務員、 教師	自由業	其他
1952	282,081 100%	18,335 6.5%	26,798 9.5%	27,080 9.6%	4,231 1.5%	158,811 56.3%	33,568 11.9%	13,258 4.7%	
1954	403,260 100%	25,002 6.2%	38,713 9.6%	21,373 5.3%	5,242 1.3%	232,681 57.7%	60,892 15.1%	19,357 4.8%	
1957	509,864 100%	40,282 7.9%	44,312 8.7%	42,784 8.4%	5,211 1.0%	261,932 51.4%	89,256 17.5%	3,769 0.7%	22,320 4.4%

出所：龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》，頁 62。另外原文在百分比方面有一些計算錯誤，筆者也將其進行了修正。

表 4-9：中國國民黨黨員佔從業人口比率

年	農民黨員／農民人口	公務員黨員／公務員人口	軍人黨員／軍人人口
1952	1.0%	27.1%	24.3%
1954	1.4%	54.1%	35.0%
1957	2.4%	74.2%	43.6%

出所：龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》，頁 63。

¹⁰⁹ 曾尚智著，張力校閱，《曾尚智回憶錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1998年），頁 86-88。

(二) 對政工系統的反彈

1 來自美國軍事顧問團的牽制

〈國軍政治工作綱領〉的內容只在 1951 年 11 月 3 日與 1954 年 7 月 29 日因為國防部政治部的編制調整，進行了兩次實務性的修正，¹¹⁰但是在 1957 年 6 月進行第三次修正時，放寬了前面提到有關政工系統特權的相關規定。當中的第一點，總政治部主任副署國防部發給各級政工單位的命令公告的權限遭到刪除；第二點，原本從軍令系統分離的政工系統的人事也變更為「由各級政工單位主官簽請本單位主官依權責核定」。¹¹¹但是有關人事權的變更，正如日後總政戰部自己進行的說明，仍然延續「可說全由政工機構自行掌理」¹¹²的狀態，實際上沒有進行任何重大的變更。所以很理所當然會開始出現針對政工系統的牽制動作與反彈。

首先是美國軍事顧問團對政工系統提出強烈的異議。美國在韓戰爆發後轉換了對中國的政策，開始防衛台灣，於 1951 年 5 月派遣了軍事顧問團前往台灣，並且賦予了顧問團有關防衛台灣的實權。美國軍事顧問團雖然擁有絕大的權限，也指導了包括陸軍的「整編」在內的國軍改革，但可能完全無法對政工體系有任何的作為。

美國軍事顧問團將國軍的政工體系視為與蘇聯與中華人民共和國的政治委員制度相同的機制，也就是進行「黨向軍中滲透活動」的組織。從前面提及有關蔣介石的構想與「政工改制」的動向來看，美國的理解是完全正確的。但國府對美國的說明，乃是把總政治部解釋為是將過去配合美國國防部的編制設置的新聞局、民事局、監察局、特勤署等單

¹¹⁰ 國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，下，頁 1536。

¹¹¹ 同前注，頁 1538-1542。根據陳誠的回憶錄，政治部主任的副署權是在 1951 年廢止，但這可能是陳誠的記憶有誤。薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）》，頁 271。

¹¹² 國防部總政治作戰部編，《國軍政戰史稿》，上（台北：國防部總政治作戰部，1983 年〔流出資料〕），頁 173-174。

位，以「為節省經費，增進工作效率計」為由而整併而成的單位。¹¹³

1951年4月到55年6月擔任美國軍事顧問團團長的蔡斯（William C. Chase）少將在國防部總政治部派駐一名聯絡顧問，希望能夠把握政工系統的實情。¹¹⁴ 接著蔡斯不希望政工系統被稱為「二元指揮系統」、「設置在各級部隊的間諜」，強烈向蔣介石要求廢止政工制度，可是蔣介石對蔡斯的說法強勢進行了反駁，最後政工體制也沒有被廢止。¹¹⁵ 蔣介石將這些要求視為是美國為了「攻擊我父子毀蔣賣華」與「動搖我中央軍事經濟之控置權」採取的行動。¹¹⁶ 說服蔣介石廢除政工制度失敗後，蔡斯在離任前夕以「為支持政治部之目標」為由，從陸海空軍與聯勤顧問團各派1名聯絡顧問（兼任）前往各總司令部的政治部，希望能推動與政工體系之間的協調、指導，並將美國軍事顧問團的影響力深入於整體國軍。¹¹⁷

蔡斯的繼任者是陸軍少將史邁斯（George W. Smythe），他也向各顧問團下令：「顧問團之政策並非反對中華民國政工參謀制度，而實係研究並瞭解此制度，以使其有效的與美國三軍參謀制度順利併行」。¹¹⁸ 史邁斯的後任是陸軍少將鮑恩（Frank S. Bowan），他於1956年9月到58年7月擔任美國軍事顧問團長，鮑恩對政工制度的態度非常謹慎，認為「吾人於未能明瞭此一制度之背景，任務及職掌以前，切不可遽作定見，草率而根據不足之結論，極易對名稱之誤解而造成」。¹¹⁹

也就是說，美國軍事顧問團在台灣花了超過5年的時間，卻沒有

¹¹³ 國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，下，頁1499。

¹¹⁴ 同前注，頁1500。

¹¹⁵ William C. Chase, *Front Line General: The Commands of William C. Chase*, pp. 180-181.

¹¹⁶ 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十》，頁136、397。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》，頁34。

¹¹⁷ 國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，下，頁1500-1501。

¹¹⁸ 國防部史政編譯局編，《美軍在華工作紀實（顧問團之部）》（台北：國防部史政編譯局，1981年〔國史館藏，592.1 7321 V.6〕），頁19。

¹¹⁹ 國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，下，頁1506。

辦法掌握政治部的功能。1957年4月，總政治部發給美國軍事顧問團附了英譯版的《國軍政工概況》，希望讓其能夠理解政工制度，強調政工系統與美國的參謀任務「相似之處甚多」。¹²⁰可是國軍方面的努力並沒有發生效果，美國中央情報局（CIA）在1957年7月完成的報告指出，「與美國的幕僚軍士官制度相比，我們無法判斷政治部主任與司令的關係，以及政治部主任扮演的角色」。¹²¹

雖然美國軍事顧問團對政工系統存在著負面看法，但還是正式建議推動軍令系統與政工系統的人事統合改革，而1957年7月進行有關政工系統人事權變更的改革是否與此有關，目前還沒有定論，因為我們無法找到當時美國軍事顧問團對國軍提出的「重大建議事項」之中，有沒有包括政工系統與國軍人事統合的意見。¹²²所以我們從以上的史料可以確定美軍對政工系統抱持反感，但還無法斷定是不是因為美軍對國軍施壓發揮效果，而促使了1957年6月進行了政工人事與國軍人事的統合。

由於美軍的編制之中沒有相當於政工系統的部門，因此軍事顧問團沒有在各總司令部的政治部派駐專職的軍事顧問，也完全不給予任何軍事援助，所以政工系統有關裝備調度的必要支出不是從美援，而是完全由國庫支付。¹²³結果美國完全無法理解政工系統的重要性，促使其廢止的行動也遭遇失敗，早期的美國軍事顧問團能夠做到的階段，就只有無視、不給予政工系統任何援助。

不過美國軍事顧問團的態度漸漸有所改變，開始接受政工系統。1958年7月到1960年8月擔任軍事顧問團團長的陸軍少將杜安（Leander L. Doan）認為政工系統「與美軍參謀任務相似之處甚

¹²⁰ 同前注，頁1503-1506。

¹²¹ Central Intelligence Agency, "National Intelligence Survey: Nationalist China, Section 81, Ground Forces," sec. 81, chap. 8, NIS 39B, vol. 26, box 202, RG 263, National Archives, College Park, Maryland, USA, 1957, p. 4.

¹²² 國防部史政編譯局編，《美軍在華工作紀實（顧問團之部）》，頁21-22。

¹²³ 陸軍總司令部編，《美軍在華工作紀實（陸軍顧問組）》，頁255。

多」，¹²⁴ 表現出一定程度的理解。接著總政治部主任蔣堅忍於 1960 年受到了美國陸軍民事署署長的表揚。這顯示了美國方面也不得不接受蔣介石強烈維持政工系統存續的意志。筆者從以上的過程做出的結論，就是 1957 年 6 月的政工人事改革，很可能只是希望逃避美國軍事顧問團追究的一種偽裝。

2 國軍將官的反彈

國軍將官也出現了對政工系統的反彈。從表 4-10 與表 4-11 就可以了解，政工系統從 1950 年到 1958 年之間，以取締軍中的洩密為由，每年平均檢舉了 200 人以上的「匪諜」，政工系統發揮的功能等於是一種「軍中特務」。

表 4-10：洩密事件統計

年度	合計	遺失文件	通信洩漏	言行洩漏	刊登洩密	撰文洩密	保管不當	疏忽	其他
1950	41	15	18	8					
1951	51	26	13	7	1				4
1952	84	28	34	17	2	3			
1953	124	39	38	17			22		8
1954	107	52	10	30	2	2			11
1955	88	65	1	8			7		7
1956	52	37	1	3			5		6
1957	247	160	9	15				50	13
1958	156	102					12	40	2

出處：國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，下，頁 1893-1894。

¹²⁴ 國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，下，頁 1507-1508。

表 4-11：偵破軍中匪（間）諜（嫌）案件人犯統計

年度	偵破案件數	偵破的軍中匪諜人數
1950	74	379
1951	92	252
1952	70	201
1953	77	199
1954	113	257
1955	105	185
1956	98	181
1957	110	212
1958	128	181

出處：國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，下，頁 1896。

國軍將官對政工系統的反彈非常強烈的主要原因有兩點。第一，這些將軍都已經習慣於「司令官的專斷獨行」的國軍傳統；第二，他們的忠誠是對自己在黃埔軍官學校的老師、「民族救星」、「最高領袖」的蔣介石，但不見得願意對蔣介石的兒子蔣經國保持忠誠。軍隊組織本來就是靠階級與職務背書的一元化秩序形成，且非常重視有無實戰經驗的集團，特別是對國軍中樞的大部分將官來說，蔣經國不僅沒有接受過正式的軍事教育，年紀比自己小，階級也比自己低，又沒有實戰經驗，國軍幹部卻必須受到蔣經國領導的政工系統監視，就等於是過去軍中的一元化秩序遭到破壞。前面已經提及了陳誠對政工系統的不滿，而孫立人又被認為對政工系統進入部隊感到極端的厭惡，並且與美國一起反對政工系統。¹²⁵

某位海軍將官曾經表示：「國軍的政工人員享有誣告的豁免權，有這個道理嗎？但也沒人追究，因為他們認為，案子沒成立，他也沒吃虧，沒損失」，對政工系統給予嚴厲的批判。¹²⁶

實際上被認為遭到政工系統「誣告」而成為犧牲者的重要將領，就

¹²⁵ 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁 139。

¹²⁶ 張力、吳守成、曾金蘭訪問，張力、曾金蘭紀錄，〈李連輝先生訪問紀錄〉，《海軍人物訪問紀錄》，第一輯（台北：中央研究院近代史研究所，1998 年），頁 57。

是陸軍二級上將孫立人。孫立人畢業於清華大學，之後留學美國，蔣介石於1950年3月復職行事總統職務後，提拔孫立人擔任陸軍總司令，孫立人也在美國的軍事援助下推動了陸軍的現代化。可是孫立人在美國的聲望太高，甚至美國在韓戰爆發前計畫推動反蔣介石的政變時，也希望由孫立人擔任「主謀」。¹²⁷孫立人雖然是非常有能力的軍人，但以美國的支援為後盾，經常以辭職要脅蔣介石，向蔣介石提出各種要求，另外也未經許可就向艾森豪（Dwight David Eisenhower）總統發出電文，邀請艾森豪訪台。對蔣介石來說，孫立人已經成為了政治上一個非常麻煩的障礙。¹²⁸

後來孫立人於1954年6月被調任為無實權的總統府參軍長，並受到政工系統的牽制，1955年6月又因為過去的部下郭廷亮疑似涉嫌將發動「兵諫」，而且孫立人也被指涉嫌明知郭廷亮是匪諜卻知情不報而被要求負起責任，遭到軟禁長達約33年的時間，¹²⁹這就是孫立人事件。孫立人事件長期以來長年真相始終不明，但近年來已經確定是冤案。¹³⁰

蔣緯國是蔣介石的養子（譯者注：目前已經確定蔣緯國是蔣介石的養子，作者原文為蔣緯國是蔣經國的異母弟，因此譯者根據新資料改譯成為本段譯文），但他也被認為是遭到政工系統「誣告」的犧牲者，這就是1964年發生的「湖口事件」。屯駐於新竹縣湖口鄉第一裝甲師（「裝一師」）在進行訓練時，裝甲兵副司令以精神異常為由被部隊的政戰官當場收押，可是不知道為何政戰幹部在向上級部隊通報時，將其「誤報」為「裝一師叛變了」，導致其他陸軍部隊封鎖了湖口地區的事態爆發。陸軍總司令劉安祺認為這是精神異常者引發的單純事件，希望

¹²⁷ Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War vol. II: The Roaring of the Cataract, 1947-1950*, pp. 531-543.

¹²⁸ 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十》，頁23。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》，頁271、277、303。

¹²⁹ 姜廷玉等編著，《台灣三百軍事人物》，頁83-84。

¹³⁰ 何國明，〈監院通過蒐證報告孫立人 郭廷亮獲平反〉，《聯合報》，2001年1月10日。

能降溫處理，不要讓事態擴大，可是總政戰部決定將這個事件視為叛亂進行處置，結果裝甲兵司令部與裝一師高層幹部都遭到處分，反而多數政戰人員獲得了升遷。也因為導致「湖口事件」的裝甲兵副司令是前裝甲兵司令蔣緯國的舊部，蔣緯國的聲望因而下滑，「湖口事件」也被認為是造成蔣緯國遲遲無法獲得升遷的原因。¹³¹

據說蔣經國平時就對蔣緯國的個性表示不滿。¹³² 蔣經國在「湖口事件」之後，邀宴了負責處置的陸軍第一軍團司令羅友倫（黃埔7期），私下進行「慰勞」。¹³³ 蔣緯國小時候受蔣介石的寵愛於一身，之後前往德國學習軍事，成為了菁英將官，但等於是同父異母的哥哥蔣經國所率領的政工系統，讓其在蔣介石心中的地位下滑。自古以來，最高權力者的第二代如果是兄弟，由於彼此都很容易與父親親近，會將彼此視為競爭對手，蔣經國、蔣緯國兄弟可以說也毫不例外。

透過「政工改制」，政工系統得以監視國軍，實際上透過「誣告」將有力的軍人進行政治排除。可是與美國太過接近的孫立人雖然後半生幾乎在自家遭到監禁，卻沒有被處以極刑；蔣緯國在「湖口事件」後到晉升上將前雖然長期沒有獲得晉升的機會，但也沒有完全垮台。也就是說，雖然有這幾個重要的案例，但實際上並沒有發生國軍主流派的黃埔系高級將官遭到政工系統大量肅清的狀況。我們可以判斷，正如前面提及最難以控制的地方派系的軍隊，在之前就已經實際上遭到瓦解；而早期的黃埔系將官又直接受到「領袖」的蔣介石校長的教誨，彼此之間擁有非常強固的師生關係；蔣介石也因為透過大規模的「整編」與軍政改革而完全掌握軍隊，擁有了與大陸時期完全不同的實際感受與自信。

¹³¹ 汪士淳，《千山獨行：蔣緯國的人生之旅》（台北：天下文化，1996年），頁161-171。

¹³² 張玉法、陳存恭訪問，《劉安祺先生訪問紀錄》，頁192。

¹³³ 朱宏源、張瑞德訪問，蔡說麗、潘光哲紀錄，《羅友倫先生訪問紀錄》，頁199。
羅友倫在這個事件之後與蔣經國的關係發展良好，日後歷任了陸軍總司令、國防部總政治作戰部主任、聯合勤務總司令。

甚至對蔣經國主導的政工系統感到厭惡的陳誠，過去因為擔任軍政部長期間負責政治工作，也體認到國軍遭到中共的間諜潛伏的現實，而強調政工的必要性，但他一方面曾寫下了「大致說起來，對於當前的政工制度，我是相當滿意的」的文字，一方面卻也曾提出下列四點看法：①部隊長與政工人員應水乳交融，精誠合作，②希望部隊長開明公正，自然不會歧視政工人員，③希望政工人員本身健全，自會引起部隊的敬重，④既無取於部隊長之上，更有太上部隊長，使部隊長成為傀儡；也不贊成過分壓低政工人員的職權與地位，使政工人員形同贅旒。¹³⁴

（三）海軍的中央化：從「四海」到「一家」

接著是海軍。正如前面所述，海軍的艦隊撤退到台灣的時候，中央化已經因為四派系平衡策略而有了一定的進展，不需要推動如陸軍的大規模「整編」。1949年5月，海軍總司令部於台北設立，海軍整頓了從英美租借的艦艇與從日本接收的艦艇，又接受了美援，而編成了第1、2、3、4艦隊、登陸艦隊、後勤艦隊、第1、2、3巡防艦隊、登陸艇隊等。¹³⁵過去在海軍，屬於不同派系的將士甚至很少會被分派在同一艘艦艇勤務，¹³⁶促成四個派系融合以達成實質的海軍統一，可以說是撤退到台灣後才開始著手進行。

有關海軍的情況，焦點與其放在部隊的「整編」，不如放在由陸軍主導的四個派系平衡的人事。海軍總司令桂永清因為不熟悉海軍的實務，一開始遭到了馬尾系海軍將官的反彈與不滿。¹³⁷另一方面，馬尾系以外的派系卻歡迎由陸軍主導海軍的運作。某青島系海軍將官曾經

¹³⁴ 薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）》，頁268、274。

¹³⁵ 中華民國史公職志編纂委員會編，《中華民國史公職志（初稿）》，頁407-408。

¹³⁶ 張力訪問紀錄，《黎玉璽先生訪問紀錄》，頁25。

¹³⁷ 陸寶千訪問，官曼莉紀錄，《鄭天杰先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1990年），頁222。

回憶：「青島的同學批評他的沒聽說過，都贊成他。因為只有他當總司令，我們非中央系的人才不吃虧……（中略）……要是沒他整頓一下的話，海軍不知道要分裂到什麼程度」。¹³⁸ 屬於電雷系，日後歷任海軍總司令、參謀總長的海軍一級上將黎玉璽也曾表示，如果馬尾系的高級將官沒有離開海軍，「我們大概只能一輩子作個低級軍官」。¹³⁹ 某黃埔系海軍將官也肯定，由陸軍為中心統一了海軍的指揮機構與人才培養機制，「不能說沒有成效」。¹⁴⁰

桂永清利用了海軍的分裂狀態，主要依靠青島系與電雷系進行了海軍的運作。桂永清在中日戰爭時期長期在英國等外國擔任駐外武官，而且早在 1945 年，就在倫敦對劉廣凱等非馬尾系的海軍留學生談及由陸軍主導的海軍改革構想。¹⁴¹ 青島系原本就有很多人被分發到軍政部工作，不但與陸軍的關係良好，也與桂永清個人有良好的關係。¹⁴² 而且電雷學校創立時，桂永清在陸軍軍官學校教導過第一、二屆的學生，與電雷系維持良好的關係。¹⁴³ 也因此桂永清很自然重用了青島系的馬紀壯與電雷系的黎玉璽，在馬尾系不願意與桂永清合作的狀況下，馬紀壯與黎玉璽兩人全面配合桂永清，甚至有說法認為「桂之所以能把海軍總司令的位子坐下去，完全是靠他們二人」。¹⁴⁴

¹³⁸ 張力、吳守成、曾金蘭訪問，張力、曾金蘭紀錄，〈李連墀先生訪問紀錄〉，《海軍人物訪問紀錄》，第一輯，頁 56。

¹³⁹ 張力訪問紀錄，《黎玉璽先生訪問紀錄》，頁 163。

¹⁴⁰ 張力、吳守成、曾金蘭訪問，張力、曾金蘭紀錄，〈劉定邦先生訪問紀錄〉，《海軍人物訪問紀錄》，第一輯，頁 159。

¹⁴¹ 劉廣凱，《劉廣凱將軍報國憶往》（台北：中央研究院近代史研究所，1994 年），頁 28-30。

¹⁴² 張力、曾金蘭訪問紀錄，《池孟彬先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1998 年），頁 307。張力、吳守成、曾金蘭訪問，張力、曾金蘭紀錄，〈李連墀先生訪問紀錄〉，《海軍人物訪問紀錄》，第一輯，頁 57。

¹⁴³ 〈壹、海軍案件〉，李宣鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（五）—附錄—》（南投：台灣省文獻委員會，1998 年），頁 12-13。

¹⁴⁴ 張力、吳守成、曾金蘭訪問，張力、曾金蘭紀錄，〈王業鈞先生訪問紀錄〉，《海軍人物訪問紀錄》，第一輯，頁 253-254。

表 4-12：國府海軍總司令人事（1952-83 年）

姓名(任期)	出身校/派系	出身地/階級
馬紀壯(1952-54)	青島海軍軍官學校(第1期)/青島系。	河北/海軍2級上將
梁序昭(1954-59)	馬尾海軍德文製造班、煙台海軍學校航海班/ 馬尾系。	福建/海軍2級上將
黎玉璽(1959-65)	電雷學校(第1期)/電雷系。	四川/海軍1級上將
劉廣凱(1965-65)	青島海軍軍官學校(第4期)/青島系。	遼寧/海軍2級上將
馮聰(1965-70)	黃埔海軍學校(第19期)航海科/黃埔系。	廣東/海軍2級上將
宋長志(1970-76)	青島海軍軍官學校(第4期)/青島系。	遼寧/海軍1級上將
鄒堅(1976-83)	馬尾海校(第2期)輪機科、青島海軍軍官學 校(第5期)航海班/青島系(馬尾系)。	福建/海軍2級上將

出處：中國人民解放軍總政治部聯絡部編，《台灣軍隊基本政治情況》（北京：華藝出版社，1997年〔內部發行〕），頁27。姜廷玉等編著，《台灣三百軍事人物》，頁27、55、67、75、80、90、127。劉廣凱，《劉廣凱將軍報國憶往》，頁6。張力訪問紀錄，《黎玉璽先生訪問紀錄》，頁14。鄒堅因為曾經轉學，因此難以分別屬於馬尾系或青島系，但似乎一般都將其視為青島系。

從表 4-12 就可以了解，台灣的國府海軍的人事是一種四個派系「相互交替的人事」，歷屆海軍人事的負責人當然盡可能在中下層的人事也維持四個派系的平衡。¹⁴⁵ 海軍就以小小的台灣為舞台，進行了學校、人事的統一，各派系的將士在同一艘艦艇跟同一個軍港勤務，透過前面提及的主官管任期制度建立了職務的定期輪調，派系的色彩也漸漸淡薄。¹⁴⁶ 1983 年就任海軍總司令的劉和謙雖然屬於馬尾系，但他在第二次世界大戰後重新進入了統一的海軍軍官學校就讀，幾乎沒有任何派系色彩。¹⁴⁷ 也就是海軍的實質統一是直到 1980 年代初期才完成，比陸軍約晚了 30 年。

這段期間海軍的各部隊與其他機關的「政工改制」與「改造」都是以陸軍為基準進行，但海軍的特色，就是台灣第一任海軍總司令部政

¹⁴⁵ 張力、曾金蘭訪問紀錄，《池孟彬先生訪問紀錄》，頁307-308。

¹⁴⁶ 張力訪問紀錄，《黎玉璽先生訪問紀錄》，頁216。張力、吳守成、曾金蘭訪問，張力、曾金蘭紀錄，〈李連堃先生訪問紀錄〉，《海軍人物訪問紀錄》，第一輯，頁57。張力、曾金蘭訪問紀錄，《池孟彬先生訪問紀錄》，頁305。

¹⁴⁷ 張力，〈從「四海」到「一家」：國民政府統一海軍的再嘗試，1937-1948〉，頁316。

治部主任是陸軍出身，¹⁴⁸ 早期還是由陸軍控制海軍。此外，相較於政治部，反而桂永清才被外界視為應該要為 1950 年代海軍的「白色恐怖」負責。¹⁴⁹ 海軍主要「白色恐怖」的事件大致如下，時期大約在撤退到台灣前夕與撤退到台灣之初的時期。¹⁵⁰

- ①林祥光事件
- ②魏濟民事件
- ③海軍官校各年班學生案
- ④原中央海軍軍官案
- ⑤閩籍士兵案

這些事件的共通點，就是被告全部屬於馬尾系，或者被認為是馬尾系的成員，之後大部分也被確定屬於冤案，名譽獲得了恢復。①是桂永清向蔣介石密告海軍的狀況所導致的事件；②是屬於馬尾系的海軍軍官學校校長魏濟民被懷疑企圖「叛亂」而被逮捕的事件；③是發動叛亂的學生的同學年的同期生遭到無差別逮捕的事件；④與⑤都是當事人被懷疑與中共有關聯，但沒有確定的證據就遭到處分的事件。

除了馬尾系以外，也有很多被懷疑與中共有關聯，但當事人在證據不充分的狀況下仍然遭到處分的案例，這些也認為是「桂永清當年引進至海軍的親信」以「寧願錯殺百人千人而不願一人漏網」的方式取締「匪諜」所導致的狀況。¹⁵¹ 其他也有說法指出，海軍出身者開始擔任海軍總司令部政治部主任後，如電雷系的楊維智為了牽制青島系而造成了一些事件，可是整體的狀況仍然不明確。¹⁵² 但無論如何，有評論認為政

148 國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，下，頁1481。

149 張力、吳守成、曾金蘭訪問，張力、曾金蘭紀錄，〈李恆彰先生訪問紀錄〉，《海軍人物訪問紀錄》，第一輯，頁349-351。

150 〈壹、海軍案件〉，李宣鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（五）—附錄一》，頁23-60。

151 同前注，頁63。

152 張力、吳守成、曾金蘭訪問，張力、曾金蘭紀錄，〈李連堃先生訪問紀錄〉，《海軍

治部「對陸軍的監視特別嚴厲」，但海軍除了馬尾系的案例以外，鮮少遭到政治部的牽制，也鮮少有重量級將官因為政治部的牽制而垮台的案例。¹⁵³

第六節 小結

透過本章的分析，我們有下列六點發現。

第一點，過去國軍的分裂狀態在國府撤退到台灣以後畫下了休止符。陸海軍因為地方派系造成了非常嚴重的分裂狀態，雖然中央化的推動因為中日戰爭而有一定的進展，但陸軍仍然維持著龐大的地方軍與中央軍內部各派系的對立構造，而大陸時期又因為各派系分散於廣大的中國大陸各地，中央的控制很難發揮作用。可是因為中央獨佔了海空軍，而海空軍又是撤退到台灣的唯一運輸方式；撤退地點的台灣又已經被中央軍所控制；地方派系又與中日戰爭時期一樣，因為失去了地盤而失去自身的勢力範圍；台灣又是小島，中央不僅容易對撤退到台灣的部隊進行管理，從地理來看，地方派系也不可能逃得出台灣，這些重要因素的相互作用，使得蔣介石得以利用撤退到台灣的機會，排除陸軍的地方派系，加速推動中央化。

第二點，由於撤退到台灣之後進行的「整編」與人事制度化，中央軍內部的派系完全消失，特別是陳誠系中央軍的勢力大幅衰退。國軍剛

人物訪問紀錄》，第一輯，頁51、56。

¹⁵³ 同前注，頁56。海軍發生的最重大的案件，據說是政治部趙龍文密告海軍的走私事件，導致了海軍總司令桂永清引咎辭職，只是這在當年雖然是非常普遍的謠言，但仍有必要繼續進行探討。陳在俊訪談，2006年8月6日。《總統蔣公大事長編初稿》雖然也記載了蔣介石斥責部隊進行走私、桂永清與趙龍文的對立、桂永清的更迭等內容，但這些內容彼此之間是否有所關連，目前仍然無法確定。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》，頁319-320。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十》，頁171。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》，頁90-91。

撤退到台灣的時候一共有 12 個軍，但因為美國軍事顧問團的壓力，於 1950 年代進行了頻繁的「整編」，失去了過去的特色而完全中央化。支撐著整個過程的關鍵因素，就是蔣介石總統與國防部總政治部主任蔣經國掌握到團級的人事權，以及透過了推動與徹底實施假退除役制度與主官任期制度等人事制度化。而且陳誠系部隊在撤退到台灣時，還擁有超過國軍三分之一勢力，卻因為「整編」與人事制度化將完全被壓制為少數派。

第三點，國軍的政工系統因為「政工改制」而開始被強烈扮演了「軍內特務」的角色。蔣介石敗給解放軍的記憶猶新，完成國軍的中央化還無法讓他滿足，所以也強勢推動了政工制度的重建。將政工系統的人事從軍令系統獨立的作法，等於賦予了政工幹部事實上的「誣告無罪權」，可以判斷政工幹部的「誣告無罪權」不只適用於取締「匪諜」，也被蔣經國利用來排除潛在的政敵。換言之，控制國軍的「制度化」，反而被蔣經國利用來獲得個人的權力，也就是被利用在非制度性的目的。我們可以從這些動作了解，蔣介石為了將國軍完全控制於手中，執著於建立相關制度的強烈意志。

第四點，特種黨部與其他的黨組織的黨部完全不同，只完成了形式上的「改造」。通常的黨組織不可能存在書記長比黨部主任委員強勢、書記長的主要任務為負責監視主任委員的狀況。可是特種黨部的「改造」的特徵，就是強化監視黨部負責人的政工幹部的權限。特種黨部就是各部隊、機關的縮影，如果強化了特種黨部，就等於只強化了司令官的「專斷獨行」。而特種黨部的「改造」是在「政工改制」之後進行，而且是由國防部總政治部主導實施。黨透過「改造」擴大了在軍隊的影響力，但形式上擔任黨部要職的國軍將官的組織性影響力並沒有擴大，而是擴大了國防部總政治部與蔣經國個人的影響力。

第五點，政工體系雖然獲得了強化，但遭到了美國軍事顧問團與國軍司令官們的牽制與反彈，這個牽制與反彈沒有預期到的結果，就是抑制了政工系統可能出現的失控。例如孫立人被認為因為屬於親美派，

遭到蔣經國的鬥爭而垮台，但可以判斷孫立人也因為屬於親美派而沒有被處以極刑。因為如果採取過度極端的手段肅清親美派將領，國府將可能將難以繼續獲得美國的支援，而美國的支援對國府來說卻可以說是生死相關的問題。¹⁵⁴ 其他的黃埔系將領又與蔣介石個人有師生關係，也很少因為被處極刑而垮台；海軍雖然出現了陸軍對海軍的控制、壓制馬尾系等情況，但並沒有發生為了壓制全體海軍的全面性「白色恐怖」。可以說台灣的國軍在美國的監視下，處於難以出現如過去蘇聯的史達林（Joseph Stalin）發動的極端式肅清的環境。

第六點，蔣介石巧妙且選擇性利用了美國的影響力。1951年以後的「整編」都是根據美國軍事顧問團的建議所實施，美國軍事顧問團基於有關台灣防衛的軍事的合理性而要求裁軍，蔣介石卻希望維持一定程度的預備部隊以實施「反攻大陸」，雙方之間存在著非常深的矛盾，但蔣介石也才得以利用美國的壓力任意裁撤特定的軍與師。美國軍事顧問團也擔心從中國大陸撤退到台灣的將士所構成的部隊「老化」，¹⁵⁵ 假退除役制度、主官任期制度，以及在台灣推動的徵兵制度，都符合了美國軍事顧問團希望推動現代化的要求。另一方面，蔣介石卻不顧美國的反對，堅持維持政工制度，這是因為在美國的影響力不斷增強之下，只有透過政工制度才能保證國軍完全處於自己的控制之下。

國軍從大陸撤退到台灣以後，才第一次完全達成了「中央化」，這也是從夾雜著眾多派系的「大陸的軍隊」純化為「島國的軍隊」的一種變化，透過撤退到台灣時進行的「整編」與軍政現代化，軍隊內部的派系完全被消滅。而國軍雖然服從黨的領導，但政戰將官不過是司令官的

¹⁵⁴ 國府在軟禁孫立人的過程時，曾經評估過美國的反應。可以推測原因是孫立人事件的發生，正好是態度上願意積極對國府進行軍事援助的艾森豪政權成立之後，而且也是與孫立人關係深厚的美國軍事顧問團團長蔡斯卸任返美之前的時間點。王景弘，〈孫立人案與美國的牽連〉，狄訓揚編，《名將孫立人「案外案」》（台北：群倫出版社，1988年），頁226-227。

¹⁵⁵ William C. Chase, *Front Line General: The Commands of William C. Chase*, p. 196.

部下，也確保了軍令的一元化。當時台灣的憲政體制維持著政府領導軍隊的表象，黨也配合制度不浮上檯面，蔣經國在蔣介石的支持與「以黨領軍」這個違憲的「大義名分」之下，在國防部總政治部建立了比正式的黨務系統還要更強勢的系統。

大陸時期的「以黨治軍」僅止於形式，但 1950 年代的台灣形成了遠比「以黨治軍」要更能夠進行強力指導的「以黨領軍」的黨軍關係。而且更貼切的說法，就是「以黨領軍」的黨並非中央黨部，更貼切的說法就是「黨的領袖進行對軍隊的指導」。也就是說，黨與軍的關係也明確貫徹了「領袖獨裁型黨治」。透過本章檢討台灣的政軍關係的變遷，可以看出蔣介石對於掌握軍隊的強烈執著，我們也可以判斷，對蔣介石而言，軍隊就是其最大的權力來源。

第五章

黨與特務組織

第一節 問題之所在

本章將分析黨與特務組織的關係，以及特務組織的活動對台灣政治造成了什麼樣的影響。

國民黨與國府在台灣進行的統治，目前仍然有許多不明之處尚未釐清，例如外界都認為國民黨政權是由「黨、政、軍、特」所構成（實際上還有「團（救國團）」的存在），但當中有關特務組織的研究，長期以來都沒有任何進展，這是因為雖然隨著民主化的發展，官方公開了一定程度的資料，但是有關特務組織的官方資料，獲得公開的數量卻極為有限。屬於已公開的特務組織相關史料，都是特務組織以外的單位所公開的史料，因此目前還是很難以取得完整、有系統的史料。¹ 近年來國史館公開了「大溪檔案」，已經確定當中包括了許多與特務組織相關的史料，如後面所述，學者已經可以開始閱覽、引用相關的史料。也有一部分史料從各種各樣的管道流出外部，但因為特務組織象徵著國民黨政權的歷史「黑暗面」，很多人是以好奇心，或是帶著感情，甚至是政治

¹ 有關特務組織且比較有系統的史料或概論有以下。國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編》，上、中、下冊（台北：國防部情報局，1962年〔國史館藏，599.732/9547/V.1-3〕）。胡文彬，《我國現代情報工作簡史》（台北：胡天，1995年〔國史館藏，599.71/4704〕）。檔案史料則有蔣中正總統檔案（國史館藏，特交檔案，軍事·中央情報機關，第0101012卷），但當中只有片段的史料。另外國防部史政編譯局公開的多數檔案史料收錄在李宣鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（一）～（五）》（南投：台灣省文獻委員會，1998年）。

性的態度來看這些資料。

隨著民主化的發展，也有許多前特務人員的回憶錄得以出版，但當中存在著一些記憶有誤、誇大、政治目的，卻未經過考證就發表，且可信度不高的內容。有關國民黨特務組織的文獻之中，很多是非國民黨或中共系統不分時期對其進行的批判與宣傳，以及沈醉、張國棟等具代表性的前特務人員揭露國民黨特務組織內幕的書籍。有關國民黨在台灣時期的特務組織方面，則有曾經擔任特務人員的孫家麒在香港發表了系統性介紹特務組織的著作；² 之後也有前政工幹部的作家江南發表了《蔣經國傳》。³ 在 1990 年代也有許多有關台灣時期的特務組織的回憶錄出版，例如高明輝、谷正文、萬亞剛、李世傑、唐柱國的人的回憶錄。⁴

特務組織的主要任務，就是檢舉中共與台灣共產黨（台共）的地下工作人員，而實行這項任務又導致了「白色恐怖」，⁵ 但有關「白色恐

-
- 2 孫家麒，《蔣經國竊國內幕》（香港：自力出版社，1961年）。孫家麒，《蔣經國台灣特務系統秘辛》（香港：孫家麒，1988年）。
 - 3 江南（或丁依）的本名是劉宜良。江南，《蔣經國傳》（川上奈穗譯，《蔣経国伝》〔東京：同成社，1911年〕）。江南的《蔣經國傳》是描寫蔣經國掌握權力的過程的佳作，但江南也因為撰寫了這本書的關係，於1984年在美國遭到了在國防部軍事情報局影響力之下的黑道組織「竹聯幫」暗殺。
 - 4 筆者將會依狀況在本章引用這些文獻。學術研究方面，若林正文曾經介紹蔣經國推動的特務組織改組過程，並分析了「白色恐怖」的擴大過程。陳明通將中統與軍統視為個別獨立的派系，透過派系政治的觀點解釋了台灣時期軍統如何遭到整頓、中統如何受到壓制的過程。若林正文，《台灣—分裂国家と民主化》，頁105-109。陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，頁123-130（若林正文監譯，《台灣現代政治と派閥主義》，頁131-137）。
 - 5 所謂恐怖主義，是企圖透過殺戮以壓制、弱化、消滅政敵的做法。恐怖主義就是企圖透過暗殺政府領導人個人，會促使整個體制發生不穩，進而崩解的做法，但如果國家以殺人的方式除去可能顛覆政府的反對勢力，則稱為國家恐怖主義。猪口孝等著，《政治学事典》，頁774。「白色恐怖」是針對共產主義勢力的國家恐怖主義，國民黨、國府從大陸時期就開始對中共實施，但是在台灣時期，「白色恐怖」有時也會被用於「不當審判」與「政治案件」。劉熙明，〈蔣中正與蔣經國在戒嚴時期「不當審判」中的角色〉，《台灣史研究》，第6卷第2期（1999年12月）。李宣鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（一）～（五）》。

怖」的研究目前還沒有太大的進展。台灣有關蔣介石、蔣經國父子在「白色恐怖」扮演的角色的實證研究之中，只有劉熙明的論文達到了學術水準，劉熙明詳細的分析了「大溪檔案」與各種回憶錄等史料，指出蔣介石、蔣經國父子「放任」特務人員，才是造成「白色恐怖」的主因。⁶此外，1990年代後半開始，終於也有專家開始編纂有關「白色恐怖」的資料集與口述歷史。⁷由此可知，雖然還是存在著非常困難的問題，但我們可以判斷，現在已經到了能夠將特務組織作為學術對象的時期，即使資料還不夠完整，但透過比較上述的資料，應該可以進行到某種程度的檢證，以分析特務組織在蔣介石、蔣經國強化其權力的過程，以及國民黨與國府的統治體制之中扮演了什麼樣的角色。

本章將從下列的觀點來分析蔣經國於1950年代在台灣進行的特務組織的改組過程。第一，蔣介石在台灣強化其權力的過程之中，推動特務組織的改組存在著什麼樣的意義；第二，在蔣經國掌握權力的過程之中，特務組織的改組代表著什麼樣的意義；第三，國民黨在台灣的「黨治」的特徵，怎麼樣表現在特務組織改組的過程之中；第四，在台灣進行的特務組織的改組過程，造成了特務組織內部的權力結構出現了什麼樣的變化；第五，台灣的特務組織推動的大陸工作，以及在台灣內部推動的情報、治安工作之間的相互作用，如何導致了「白色恐怖」的發生。

筆者認為，在同時重視與大陸時期的延續性之下，透過這些觀點釐

6 劉熙明，〈蔣中正與蔣經國在戒嚴時期「不當審判」中的角色〉，頁181-182。

7 官方研究機構編纂的資料集或口述歷史如下。李宣鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（一）～（五）》。藍博洲，《五〇年代白色恐怖台北地區案件調查與研究》（台北：台北市文獻委員會，1998年）。藍博洲，《高雄縣二二八暨五〇年代白色恐怖民眾史》（高雄：高雄縣政府，1997年）。呂芳上等訪問，丘慧君等紀錄，《戒嚴時期台北地區政治案件口述歷史》，第一～三輯（台北：中央研究院近代史研究所，1999年）。內部流出的資料被出版的案例，則有李敖編，《安全局機密文件：歷年辦理匪案彙編—》，上、下（台北：李敖出版社，1991年〔國家安全局，《歷年辦理匪案彙編》，第一、二輯，1959年4月〕）。

清蔣經國推動的特務組織改組過程，有助於了解國民黨與國府在台灣進行統治的某種程度的實際狀況。另外本章以台灣時期的特務組織的改組為研究對象，主要的單位包括「黨、政、軍」的正式編制之中以情報、治安為主要任務的特殊組織，而 CC 團、三民主義力行社等一般認為國民黨在大陸時期的特務組織屬於非正式的機制，因此不屬於本章的分析對象。同時「特務」一詞原本是日文，後來但中文後來也出現了「特務」一詞，而且是外部的人以負面的態度來看待相關工作時所使用的說法，特務人員一般將自己的工作稱為「革命工作」、「情報工作」、「調查統計工作」，⁸ 台灣時期則多將特務組織稱為情報、治安系統（「情治系統」），本章為了方便起見，將其全部統一稱為特務組織。

第二節 大陸時期的特務組織

1 中統與軍統

國民黨政權的特務系統大致可以分類為兩種不同的體系，一種是屬於黨系統的中統，另一種是軍隊系統的軍統。

中統原本是中國國民黨調查統計局的簡稱，也是受到 CC 派的影響力最強的黨組織，中統、中統的前身組織、延續中統的組織與這些組織出身的特務人員都被統稱為中統。根據 CC 派的「領袖」陳立夫的說法，國民黨政權創設特務組織的契機，是因為蔣介石在前往蘇聯考查時，認識到了特務組織的重要性，於是在 1927 年 4 月的「清黨」後，國民黨為了鎮壓中共的活動，由陳立夫在中央組織部設立調查科，調查科之後改組並更名為國民黨調查統計局。中統的主要任務就是對中共進行黨派調查，主要的領導人包括陳立夫、張道藩、朱家驊、徐恩曾、葉

⁸ Frederic, Wakeman Jr., *Spymaster: Dai Li and the Chinese Secret Service*, University of California Press, Berkeley, 2003, p. 551.

秀峰、季源溥等人。⁹

軍統原本是國府軍事委員會調查統計局的簡稱，軍統的核心人物主要是國軍新興主流派系的黃埔系軍人（特別是黃埔軍官學校 1 到 6 期生），軍統、軍統的前身組織、延續軍統的特務組織與這些組織的特務人員都被統稱為軍統。軍統成立的背景與過程仍有許多不明之處，也有各種說法，但軍統本身整理的資料大致如下面的敘述。¹⁰ 軍統的源起，是戴笠（黃埔六期）為了蔣介石個人進行的情報收集活動，據說戴笠在 1927 年開始監視黃埔軍官學校內的中共勢力，同年 4 月的「清黨」後促成了「清黨委員會」的成立，盡力肅清中共黨員與同情中共人士。¹¹ 國民革命軍總司令部於 1928 年設置了「密查組」，先改組為「特務處」，之後於 1932 年 9 月改組為調查統計局，軍統的主要任務是針對日本侵略中國的地下工作、中共組織的活動、國內外「反革命勢力」進行調查，主要領導人包括戴笠、賀耀組、鄭介民、唐縱、毛人鳳等人。¹²

對蔣介石而言，無論是在國民黨內部強化自己的權力，或是中共和日本進行鬥爭的過程，這兩個特務系統扮演著極為重要的角色。家近亮

9 王右禹，〈中國調統機構之創始及其經過：「細說中統軍統」代序〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》（台北，傳記文學出版社，1992），頁 8-10。張國棟，〈中統局始末記〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》，頁 44-51。

10 國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編》，上冊，頁 2-5。

11 在台灣出版的戴笠的相關傳記類書籍，幾乎都是強調戴笠早期成功監視、肅清中共的「功績」，可是這些基本上都是虛構的故事，實際上也有說法指出，戴笠本人因為被懷疑是「左派」而被迫離開黃埔軍官學校。這個說法來自戴笠的友人王孔安，王孔安與戴笠一起通過了騎兵科的第二輪考試，王孔安的女婿就是曾任唐縱的機要秘書的陳在俊，王孔安曾經與陳在俊聊過這段往事。如果這個說法是事實，無法否定國防部情報局可能為了配合反共的國是，而竄改了戴笠的經歷。陳在俊訪談，2006 年 8 月 31 日。

12 國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編》，上冊，頁 1-3。另外毛人鳳是軍統台灣時期的領導者，賀耀祖也被列為軍統的指導者，但實際上並不能算是事實。因為軍統初期，由於戴笠的軍歷尚淺，所以由賀耀祖形式上擔任軍統局長，實際是由擔任副局長的戴笠領導軍統局。居亦僑著，江元舟整理，《跟隨蔣介石十二年》（長沙：湖南人民出版社，1988 年），頁 24-25。

子指出，蔣介石在訓政時期嘗試將自己的權力制度化，卻遭遇了失敗，因此「蔣不斷設立祕密的私人組織，以對抗中央權力」。¹³ 但是如後面所述，由於中日戰爭的爆發，使得蔣介石得以建立其獨裁權力，蔣介石也因此將這些特務組織視為正式的組織加以擴充，提高其影響力。由於這些特務組織擁有能力，可以不分平時或戰時、國民黨或中共的勢力範圍，收集敵對勢力的情報，必要時也透過武力打擊對方，因此可以推測對蔣介石而言，他們的存在價值極為有益。

2 軍統的崛起

也有分析認為，蔣介石為了強化政權以及與中共進行鬥爭，才會成立了特務組織，但他並不是依靠單一組織，而是同時利用了兩個系統，並且讓其相互競爭，因為蔣介石的目的，就是防止任何一方的勢力過度龐大而無法控制。¹⁴ 可是隨著中日戰爭的發展，軍統逐漸佔有優勢，可以推測理由應該有下列幾點。

第一，由於和日本進行戰爭，使得軍事情報的重要性升高。徐恩曾是歷來中統任期最長的負責人，但他的專長是電機工學，由此可知中統不見得算是由軍事專家所構成的部門。¹⁵ 可以推測平時對中共的情報工作與取締，不一定需要高度的軍事知識、技術，但是與日本進行的戰爭時，增加了收集與作戰直接相關的軍事情報的重要性，所以屬於軍人集團的軍統毫無疑問的得以擴大其活躍的舞台。同時因為戰爭使得資源集中於軍隊，軍統的組織比戰前膨脹了大約 10 倍（扣除直屬武裝部隊也

13 家近亮子，《蔣介石と南京国民政府》，頁157（家近亮子著，王士花譯，《蔣介石與南京國民政府》，頁134）。

14 唐柱國，《最高機密：高階諜報員首度公開國民黨情報秘史》（台北：新新聞文化出版，1997年），頁2-3。李世傑，《調查局研究》（台北：李敖出版社，1995年），頁21。

15 王右禹，〈中國調統機構之創始及其經過：「細說中統軍統」代序〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》，頁8。

有約 5 萬人)，可以說戰爭讓軍統擴大了勢力。¹⁶

第二，軍統在國府的對美關係之中的重要性增加。軍統從很早以前就開始重點收集與日本相關的軍事情報，而美國又重視日本的軍事情報，使得美國也重新認識到與國府強化合作關係的重要性。有一個目前還無法確定真偽的案例，就是據說日軍偷襲珍珠港前夕，軍統事前已經透過竊聽得知相關情報，並且告知美國國防部，但美國並沒有採信這個情報，導致了日軍的偷襲成功。¹⁷ 前美國陸軍情報通信部課長亞德利（Herbert O. Yardley）於 1938 到 40 年期間在戴笠底下工作，由於他過去在華盛頓會議時曾經成功破解了日本外交暗號，因此這可能是他培養的專門破解日本軍事暗號的部門的成果。¹⁸ 同時美國因為受到了珍珠港事件的衝擊，加速推動了情報組織的改組與統合、與中國的情報合作，¹⁹ 之後美國海軍情報部也與軍統加強了合作關係，中美於 1943 年 7 月在重慶設立了「中美特種技術合作所（Sino-American Special Technical Cooperative Organization, SACO）」，²⁰ 中美特種技術合作所推

16 章微寒，〈戴笠與龐大的軍統局組織〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》，頁 298-299。

17 同前注，頁 311-315。

18 Maochun Yu, *OSS in China: Prelude to Cold War*, New Haven and London, Yale University, 1996, pp. 37-39. 亞德利參與暗號破解的經歷，以及在重慶培養暗號破解的中國人特務工作人員的部分，請參閱下列著作。Herbert O. Yardley, *The Chinese Black Chamber: An Adventure in Espionage*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1983. 另外根據戴笠的部下，退役少將姜毅英表示，珍珠港事件的情報是由魏大銘所率領，負責收集電波情報的軍統局電訊監察部門將截收到的電訊破解分析，由戴笠透過外交管道傳達給美國。〈戴笠舊屬姜毅英：沒有長江一號〉，《聯合報》，2002 年 9 月 10 日。

19 余茂春的著作對中日戰爭時期的美華情報合作有詳盡分析。Maochun Yu, *OSS in China: Prelude to Cold War*.

20 賴淑卿，〈抗戰時期「中美特種技術合作所」成立的經過〉，中華民國史專題第三屆討論會秘書處編，《中華民國史專題論文集》，第三屆討論會（台北：國史館，1996 年），頁 912-918。中共將中美特種技術合作所視為國府與美國海軍情報單位共謀鎮壓中共的據點。潘嘉釗等編，《戴笠梅樂斯與中美合作所》（北京：群眾出版社，1993 年），頁 1-5。

動了對日本與中共的情報工作、游擊戰。²¹

第三，相較於中統，軍統積極的進行包括暗殺著名社會人士等非法暴力行為。從各種回憶錄的內容來看，蔣介石幾乎沒有明確下達「暗殺某人」的指示，反而是軍統的高級幹部依照當時的政治情勢與蔣介石的說法揣摩了蔣介石的意思，進行了暗殺，也看得出來這點獲得了蔣介石的高度肯定。²² 例如軍統據說暗殺了東南大學教授楊杏佛，以及上海具有代表性的報社「申報」的負責人與名記者的史量才等人，²³ 他們被認為反政府且同情中共，才會遭到軍統暗殺。²⁴ 不過軍統既然存在著「體念領袖苦心」進行暗殺的慣例，這其實也代表著軍統隨時可能暴露在

21 請參照國防部情報局編，《中美合作所誌》，第2-6章（出版地不詳：國防部情報局，1970年〔國史館藏〕）。

22 萬亞剛，《國共鬥爭的見聞》（台北：李敖出版社，1995年），頁154-156。前軍統的特務人員谷正文的回憶錄之中，甚至描寫著蔣介石不過批判白崇禧為「千古罪人」，特務人員就將蔣介石的發言視為一種「暗殺指令」，組成了企圖暗殺白崇禧的小組默默準備執行的狀況。谷正文口述，許俊榮等整理，《白色恐怖祕密檔案》（台北：東西文化事業公司，1995年），頁231-240。

23 章微寒也指出，其他包括吉鴻昌、宣俠父、羅世文、車耀先、費鞏、張敬堯、王亞樵等「社會人士」也是遭到軍統的「暗殺」，但這個說法其實有誤。中共黨員的吉鴻昌是遭到死刑；宣俠父雖然是被暗殺，但其並非社會人士，而是中共黨員；羅世文與車耀先原本是中共黨員，之後被長期囚禁於重慶的中美合作所（後述），最後被殺，慘死於獄中；費鞏雖然是復旦大學教授，也擁有很高的社會影響力，但其死因目前仍然不明，不確定是否為遭到暗殺；張敬堯與王亞樵本身就是職業殺手，將其抹殺就是軍統的工作。章微寒，〈戴笠與龐大的軍統局組織〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》，頁347-358。吉瑞芝等，〈吉鴻昌〉，中共黨史人物研究會編，《中共黨史人物傳》，第26卷（西安：陝西人民出版社，1985年），頁64-103。金戈等，〈宣俠父〉，中共黨史人物研究會編，《中共黨史人物傳》，第15卷（西安：陝西人民出版社，1984年），頁1-57。郭久麟，〈羅世文〉，中共黨史人物研究會編，《中共黨史人物傳》，第16卷（西安：陝西人民出版社，1984年），頁260-291。沈寄踪，〈車耀先〉，中共黨史人物研究會編，《中共黨史人物傳》，第29卷（西安：陝西人民出版社，1986年），頁197-222。〈費鞏（1905-1945）〉，劉紹唐主編，《民國人物小傳》，第6冊（台北：傳記文學出版社，1984年），頁357-360。〈張敬堯（1881-1933）〉，劉紹唐主編，《民國人物小傳》，第4冊（台北：傳記文學出版社，1981年），頁263-266。張霽芝，〈戴笠與抗戰〉（台北：國史館，1999年），頁102-105。

24 沈醉，《軍統內幕》（北京：文史資料出版社，1984年），頁146-152。

「違背領袖之意」而失控的危險之下，例如 1946 年發生了西南聯合大學李公樸與聞一多兩位同為中國民主同盟中央執行委員的教授遭到暗殺的事件，這兩起案殺事件導致了反政府運動的發生，但實際上不僅蔣介石，甚至連軍統局長毛人鳳事前對暗殺都不知情，而且這兩人的暗殺據說是屬於一般軍人的雲南省警備總司令霍揆彰（黃埔一期）為了討好蔣介石，急於立功而擅自行動導致的結果。²⁵ 可是不管事實為何，這些暗殺事件對社會造成的影響完全沒有改變，因為軍統暗殺社會知名人士的事情早被廣泛相信，並且在社會上造成了非常惡劣的影響，結果就是反而被中共拿來進行政治利用。²⁶

另一方面，中統最為人知的活動，主要是與中共的特務人員進行鬥爭，反而較少進行社會人士的暗殺。中共於 1927 年 4 月的 412 事件後，將黨的活動轉為非公開的地下活動，周恩來於中共軍事委員會設置了特務工作處（「中共中央特科」），所屬的特務科（也被稱為「紅隊」或「打狗隊」，之後的「三科」）與國民黨特務組織在上海進行了激烈的暗殺戰，²⁷ 對手的國民黨特務組織就是以中統為主。中統殺害的多是中共的地下工作人員，因此與軍統相比，對社會造成的影響比較小。

從前面的分析已經了解，由於蔣介石在中日戰爭時期已經對黨感到失望，開始重視三青團，CC 派又是黨組織的主流，因此相較於 CC 派系統的中統，蔣介石可能更信賴屬於對自己擁有強烈忠誠心的軍人集團軍統（請參閱第一章）。特別是一部分中統的勢力採取了跟隨汪精衛的行動，顯示中統不見得完全忠誠於蔣介石，這點可能也影響到蔣介石對中統的信任。²⁸ 此外，蔣介石歷經了長期的艱困才掌握了黨的指導權，而且有時候仍然會出現影響力下滑的情況，反觀中央軍長期、一貫的將

25 同前注，頁 341-345。

26 陳在俊訪談，2000 年 12 月 28 日。

27 蓋軍主編，《中國共產黨白區鬥爭史》（北京：人民出版社，1996 年），頁 110-114。

28 張國棟，〈中統局始末記〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》，頁 84-86。

蔣介石視為最高領導人，這也可能是導致蔣介石更為依賴軍統的遠因。其他原因則大致包括：例如後面也會詳細提及，有人認為蔣介石相較於中統，會更相信軍統的情報，理由是因為回溯到相當早期的時期，當時中共的地下工作人員長期潛伏於中統，而且擔任了徐恩曾的機要秘書好幾年，使得中統的重要情報全部被中共掌握。²⁹ 不管如何，從許多回憶錄的紀錄都可以很明白的了解，蔣介石在中日戰爭時期肯定、重視軍統，從結果論來看，軍統的幹部不斷受到重用。另一方面，中統局長徐恩曾不僅失去了蔣介石的信任，蔣介石還在 1945 年下達了內容可以說是非常罕見的「永不錄用」的手令，將徐恩曾免職。³⁰

3 特務工作統合機構的雛形：軍事委員會委員長侍從室第六組

除了中統、軍統，憲兵司令部、警備司令部與各軍種情報處等單位的負責人有時候也會個別向蔣介石直接報告收集到的情報，不過原則上一般是由國府軍事委員會委員長侍從室第 6 組（1938 年設立）進行情報統合的業務。蔣介石的侍從團是經過以下的過程獲得了強化。

首先，蔣介石的侍從團原本是由幾名隨扈組成，1929 年時設立了陸海軍總司令部侍衛班，多數的侍衛官都是黃埔軍官學校的畢業生。³¹ 蔣介石於 1932 年就任軍事委員會委員長時，正式設立了侍從室，並任

29 這是指 1931 年發生的顧順章事件。在上海擔任與國民黨鬥爭的負責人顧順章在武漢遭到逮捕後，負責收發國民黨秘密電報的錢壯飛擔心自己的潛伏遭到曝光而逃亡，並且向周恩來報告顧順章遭到逮捕的情報，結果周恩來不僅成功保護了整個組織，也因為顧順章投降國民黨，因此將顧順章的家族全部殺害，這個慘殺事件也震撼了全國，也成為了一個象徵周恩來的冷酷的逸事。上述內容是根據逮捕顧順章的蔡孟堅，以及中統局負責偵訊顧順章的王思誠的回憶。蔡孟堅，《蔡孟堅傳真集》（台北：傳記文學出版社，1981 年），頁 1-6。王思誠，《曠世風雷一夢痕：九十年人生經歷見證》，頁 89-100。

30 張國棟，〈中統局始末記〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》，頁 88-93。

31 蔣公侍從人員史編纂小組，《蔣公侍從見聞錄：蔣公侍從人員史》（台北：國防部史政編譯局，1997 年），頁 83。其他有關蔣介石的幕僚組織的研究，請參閱以下著作。楊躍進，《蔣介石的幕僚》（北京：中國社會科學出版社，1997 年）。

命一部分的人員擔任政策幕僚，從事政策研究、規劃、調查等工作。³²不過這些侍衛官之中有相當多的人在 1936 年 12 月的西安事變傷亡，這個經驗給了蔣介石與蔣介石身邊的人非常大的教訓，蔣介石因此決定更加強化護衛的功能。³³

由於中日戰爭爆發，軍事委員長侍從室的護衛與幕僚功能都被提高到過去未有的水準，而且人數增加到大約一個團（約 2400 名），成為了一個強大的集團。³⁴這個時期的侍從室比起行政院在內的各機關部門，在關係上要更親近「領袖」，體質上則成為了「太上政府」。³⁵當中統合情報工作的負責人，就是軍事委員會委員長侍從室第六組組長唐縱，唐縱與戴笠同樣是黃埔軍官學校的六期生，是軍統排名前三的領導人，由於特務組織存在很多流弊，從蔣介石下令由唐縱負責起草設立特務組織的監察機構的方案就可以了解，³⁶蔣介石在軍統之中又特別信賴唐縱，在中日戰爭的八年之間（1938 到 1945 年）一直讓唐縱擔任侍從室第六組組長。唐縱則不偏不倚的將軍統與中統的情報根據其重要性加以篩選後向蔣介石進行報告，輔佐蔣介石進行了戰爭指導。³⁷

32 蔣公侍從人員史編纂小組，《蔣公侍從見聞錄：蔣公侍從人員史》，頁 99-108。

33 同前注，頁 110-126。

34 同前注，頁 137-141。

35 例如從歷任國民黨中央組織部部長、江蘇省主席等重要職務的陳果夫「榮昇」侍從室第三處處長的例子來看，也可以了解侍從室的地位高到什麼程度。

36 唐縱著，公安部檔案館編注，《在蔣介石身邊八年：侍從室高級幕僚唐縱日記》，頁 402-406。

37 張令澳，《我在蔣介石侍從室的日子》（香港：明報出版社，1995 年），頁 266-273。王思誠，〈平凡中不平凡的革命楷模：追念唐乃建先生〉，《唐乃建先生紀念集》（治喪委員會，1982 年），頁 276。但是也有人對唐縱「不偏不倚」將軍統與中統的情報傳達給蔣介石的說法有異議，例如蔣介石在撤退到台灣後，曾經在公開場合對徐恩曾傳達的情報發言表示：「他專用假情報來騙我」，有人認為這是唐縱以軍統的情報為優先，以拖延中統的情報或將其動手腳等方式所導致的結果。但無論如何，毫無疑問蔣介石在中日戰爭時期持續信賴軍統，而且越來越不信任中統。李世傑，《調查局研究》，頁 22-23。唐柱國，《最高機密：高階諜報員首度公開國民黨情報秘史》，頁 5。但是唐柱國是前共產黨員，之後才逃亡到台灣，從其經歷可以了解他並非當事人。

中日戰爭時期的蔣介石，身邊經常都是追隨者集團的黃埔系軍人，他每天根據唐縱所篩選的軍事、政經情報處理軍務、政務。這個由黃埔系軍人暫時組成的特殊集團，對「最高領袖」蔣介石保持著絕對的忠誠，在重慶這個內陸城市的一個角落工作，而且相信中國一定會在中日戰爭獲得最後的勝利。

第三節 從國共內戰到撤退台灣

1 從戰時體制轉為平時體制

到了1945年，中華民國在與日本的戰爭獲得勝利只是時間的問題，國民黨在此時舉行了第六次全國代表大會，進行了9年半未改選的中央執行委員、中央監察委員的選舉，開始著手權力結構的改組。中日戰爭勝利後，國府接收了相當程度的日本佔領地，接著在1946年5、6月期間，國府廢除了因應非常時期而設置的軍事委員會，開始採取美式的軍政制度，於行政院設置國防部，然後在1947到1948年舉行了中央民意代表選舉與總統選舉，蔣介石就任總統。

從戰時體制轉為平時體制代表著統治領域的擴大與公職、官職的增加，同時也伴隨著利權的擴大。由於對個人或對派系而言，在這個時期能獲得什麼樣的公職、官職，對今後的權力遊戲的走向有著決定性的影響，國民黨也因此陷入了激烈的派系鬥爭（請參閱第一章）。長期在蔣介石身邊累積了許多功勞、苦勞的侍從、幕僚自然也被期待能取得這些公職、官職，進而有了新的發展，唐縱就是最好的例子，唐縱在1945年的六全大會當選了候補中央執行委員，1946年出任了內政部政務次長、警察總署第一任署長等公職職。³⁸另一方面，軍事委員長侍從室於1945年10月遭到裁撤，侍衛們被分別配屬到國府的參軍處警衛室、警

³⁸ 唐縱的部下張令澳回憶唐縱當選了中央執行委員，但這應該是張令澳記錯。張令澳，《我在蔣介石侍從室的日子》，頁266、273。

務總隊、軍務局、文官處等機構，1948年5月於南京的總統府設立的侍衛室則完全取代了軍事委員長侍從室，可是從編制就可以了解其幕僚功能已經低落，完全恢復為單純的護衛組織。³⁹中日戰爭時期輔佐蔣介石進行戰爭指導的幕僚們到了國共內戰時期，都早已經離開蔣介石的身邊。

2 特務組織的動搖與分裂

中日戰爭的結束與憲政的實施不只影響了蔣介石的身邊人事，也大大的動搖了整個的特務組織。由於國府實施憲政，國民黨無法再獲得與訓政時期相同的特別待遇，必須蛻變成為「正常的政黨」，⁴⁰「正常的政黨」如果收集一般國民的情報或進行逮捕、取締等行為，就是違背憲政的理念，因此黨在1947年廢除了中統局，將其業務分散、移交給行政院主計處第6與第7科、內政部人口局第4處、經濟部特種經濟調查處等政府各部門，⁴¹這也成為了中統走向沒落的第一步。隨著國共內戰的戰局對國民黨、國府越來越不利，行政院轉移至廣州後的1949年5月，國府於行政院內政部設立了調查局，將分散於各個單位的中統勢力集中於此，以持續與中共進行鬥爭，但調查局只在廣州活動了4個月，同年秋天就分散撤往台灣與廣西（之後又撤到貴州、重慶）。⁴²

軍統則因為並非黨的組織，即使實施憲政，其組織的存續與運作方式並未遭到質疑，但是1946年3月，負責整合所有重要情報的軍統負責人戴笠死於空難，導致了軍統的特務工作出現了障礙。軍統與中統

39 蔣公侍從人員史編纂小組，《蔣公侍從見聞錄：蔣公侍從人員史》，頁169-170、187-197。

40 中共中央調查部在改革開放後於1983年基於黨政分離而改組為國務院的國家安全部，也與這點類似。

41 國民黨實際上在廢除中統局的同時，設置了與中統人員進行聯絡的機構「黨員通訊局」，其架構與過去的中統局幾乎為完全相同。即使將中統分散於各個行政組織，黨為了能夠統一指導中統，在組織改組時設置了這樣的機制。張國棟，〈中統局始末記〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》，頁110。

42 張國棟，〈中統局始末記〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》，頁109-114。

不同的地方，在於軍統由戴笠一人完全整握所有的情報網，而軍統的情報網的各個據點、工作人員之間的關係屬於「單線布局」，甚至也沒有留下任何與情報網相關的正式紀錄。至於組織方面，由於軍事委員會於1946年6月撤銷，改於行政院內設置國防部，軍統局也改組為國防部保密局，保密局主要的任務是針對中共的軍事、國際情報、暗號解讀、電信監察等，在國內的重要性並未改變，可是因為美國在戰後對戴笠所指導的特務組織有所排斥，也有主張應該要中止與軍統繼續合作的聲音，⁴³美國也因為不再需要日本的軍事情報，而在1946年7月關閉了中美特種技術合作所。⁴⁴也就是說，軍統的情報收集能力與政治上的重要性，可以說是在1946年開始大幅弱化。

中共在軍統的情報收集能力弱化的時期，將滲透工作發揮到極致的效果。根據葛麟（Donald G. Gillin）的研究，中共在中日戰爭時期以「志願」的形式，派遣了大量的間諜滲透到國軍內部，他們在軍校等單位表現出強烈的愛國主義，從事組織、情報、宣傳工作，透過中日戰爭隱瞞自己的身分，鞏固自己在國軍的地位，等到國共內戰時，再推動策反國軍部隊的工作，⁴⁵也將關鍵的重要軍事情報洩漏給中共。解放軍在「三大戰役」獲得了勝利，但勝利的背後也被認為都有中共間諜的「功勞」。⁴⁶可是軍統對中共這類滲透工作卻完全沒有辦法採取任何有效的對

43 國防部情報局編，《中美合作所誌》，頁158-159。

44 國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編》，上冊，頁3-4。

45 最著名的案例，就是徐蚌會戰期間，擔任第12兵團第110師長廖運周，廖運周是潛伏於國軍的中共黨員，在戰爭最重要的局面時率領整個師投降中共，決定了國軍的敗北。請參照廖運周，〈第110師中的共黨組織〉，杜聿明等，《國共內戰秘錄：原國民黨將領的回憶》（台北：巴比倫出版社，1991年）。

46 葛麟，〈間諜與叛徒：大陸戡亂失敗原因之一項探討（一九四五～一九四九）〉，蔣中正先生與現代中國學術討論集編輯委員會編，《蔣中正先生與現代中國學術討論集 第二冊：蔣中正先生與國民革命》（台北：蔣中正先生與現代中國學術討論集編輯委員會，1986年），頁573-580。作戰次長劉斐與作戰廳長郭汝瑰是當時潛伏在國軍內部最高階的中共間諜，兩人都是軍政部長陳誠的部下。劉鳳翰，〈抗戰後的剿共與整軍〉，頁616。郭汝瑰幾乎完全掌握了國軍內部的作戰決策狀況。請參

策，國軍各部隊陸續遭到殲滅，也不斷有部隊被解放軍策反。原本國共雙方的部隊高層都是黃埔軍官學校的同學、學長學弟，也可能是中共容易進行這類組織性的策反的原因。

蔣介石於 1949 年 1 月「下野」並前往台灣之際，相較於中統，軍統採取的組織行動更為明確。蔣介石「下野」的時間點，包括國防部保密局在內的所有行政機關、軍事機關依法（行政機關乃是透過行政院長）應該是接受代總統李宗仁的指導，可是國防部將保密局的公開編制人員從 6021 人裁撤到 75 人，副局長徐志道以負責人的身分追隨政府撤往廣州、重慶等地。另一方面，相當於軍統整體的八到九成的其他人員，則被命令採取秘密活動，不被列入公開編制，這個非公開的部門在局長毛人鳳與上海辦事處主任葉翔之的領導下，以上海為據點繼續進行特務活動。⁴⁷

軍統劃分為如上述的公開與非公開部門的理由，被認為是因為李宗仁與中共談判時答應停止特務活動，為了配合李宗仁才會採取這個組織性的應對。⁴⁸可是軍統在這樣的局面下採取這樣的組織行動，理解為是軍統決定追隨國民黨的「領袖」蔣介石總裁，而不是追隨憲法上的最高統帥李宗仁代總統，應該會比較恰當。保密局的非公開部門在上海失陷前後的時期，逃往了蔣介石總裁設定為最後根據地的台灣，以台北市士林的芝山岩為據點重新開始活動，在撤退到台灣之前，保密局已經在中國大陸秘密設置了情報、游擊、通信組織與大量的工作人員，這些被認為是日後推動特務工作的基礎。⁴⁹

照郭汝瑰，〈國民黨統帥部的決策過程〉，杜聿明等，《國共內戰秘錄：原國民黨將領的回憶》。

47 國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編》，上冊，頁 4、83。

48 同前注，頁 4。

49 同前注，頁 4。

3 總裁辦公室與政治行動委員會的設立：回歸戰時體制

蔣介石在 1949 年 1 月「下野」後，先返回故鄉的浙江省奉化縣，進行有關黨的「改造」的研究，1949 年 7 月設立了轄下九組一委員會的總裁辦公室，這些機制的成員是盡忠於「最高領袖」蔣介石的年輕世代的幹部所構成（請參閱第一章）。這個時期的蔣介石應該是參考了過去的軍事委員長侍從室來規劃總裁辦公室的架構，希望能夠重建在中日戰爭時期協助自己獲得成功的戰爭指導體制。

蔣介石也在這個時期於高雄市西子灣的行館召集了極少數的親信，規劃如何重建特務組織。參加這場會議的人士包括蔣介石、蔣經國、俞濟時、唐縱四人，⁵⁰ 會議可能是在蔣介石於 1949 年 5 月底到 6 月中停留在高雄期間舉行。⁵¹ 這場會議完全沒有任何法源或制度上的根據，但會議內容卻是討論之後重建特務組織的原則。俞濟時雖然是蔣介石的侍從出身，但他是奉化人，血緣上相當於蔣家的遠親，因此扣除唐縱，可以說等於是一場「家族會議」。蔣介石之後又於高雄召集了保密局局長毛人鳳、內政部調查局局長葉秀峰、保安副司令彭孟緝、國防部次長鄭介民、國防部第二廳廳長侯騰、憲兵司令張鎮等特務組織的領導人，召開了主題為有關重建特務組織的會議，⁵² 這場會議被稱為「高雄會議」，日後也經常被提及，但實際上找不到任何會議紀錄，我們只能從之後的動向來推測這場會議的內容。

據說蔣介石根據「高雄會議」決定的方針，於 1949 年 8 月在圓山設置了名為「政治行動委員會」的祕密機構，負責整合、充實、強化特務工作，蔣介石指定的委員包括了蔣經國、唐縱、鄭介民、毛人鳳、葉秀峰、張鎮、毛森、陶一珊、彭孟緝、魏大銘等人，成立之初由唐縱擔

50 這場會議的參加成員與會議紀錄尚未被找到，但唐縱在生前曾經向陳在俊提過此事。陳在俊訪談，2000 年 12 月 28 日。

51 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷七（下冊）》，頁 302-311。

52 陳在俊訪談，2002 年 12 月 11 日。

任秘書長。⁵³ 根據 1949 年度該委員會的報告，⁵⁴ 首先在同年 8 月 15 日設立辦公室、訓練處、訓練班，由唐縱擔任辦公室主任、李葉（浙江省出身、青島大學畢）擔任副主任，兩人在內政部警察總署時代是上司與下屬的關係；9 月 1 日將聯絡總組電台改組為電訊總台；10 月到 12 月之間派遣了 350 名工作人員潛伏於上海、杭州、南京、福州、寧波、武漢、青島、天津、北平、西安、香港、首爾等處，從事情報與行動工作，同時以定海與香港為前進基地，以沿海的大都市為中心派遣了 89 名工作員，並設置了 10 部無線電台。

從這個佈局可以了解，政治行動委員會不只是單純整合、篩選中統與軍統報告的情報，而是本身也擁有訓練與執行部門，而且直屬於「領袖」的特務組織。該報告也指出，過去的特務組織的缺點，就是無論中央或地方，「彼此分立，各不相謀，其上級應自成系統，缺乏一強有力之統一指揮機構」，以及「人事經費不能集中或佈置重複，浪費人力或權責不清」。可以推測這點應該就是「高雄會議」的討論重點。⁵⁵

可是我們無法找到官方的史料來確認政治行動委員會到底是屬於哪個單位、是什麼性質的組織。首先因為蔣介石已經「下野」，該委員會屬於政府機關的可能性很低；其次，黨的中常會會議紀錄也找不到有關該委員會的內容。因此政治行動委員會的設置應該是沒有經過黨的正式決定，完全屬於非公開性質的委員會。而且政治行動委員會的經費來源也完全不明。⁵⁶

53 孫家麒，《蔣經國竊國內幕》，頁 20。另外相關回憶錄對於政治行動委員會的負責人的稱呼有主任委員、主任、召集人等各種各樣說法，正式的稱呼仍然不明，本書則採用曾任唐縱的機要秘書陳在俊的說法。陳在俊訪談，2000 年 12 月 28 日。

54 唐縱，「政治行動委員會工作報告（三十八年八月十五日至十二月底止）」、蔣中正總統檔案、1950 年 1 月 23 日（國史館藏，特交檔案，軍事·中央情報機關，第 010 卷 4 號）。

55 同前注。

56 當時蔣介石能夠運用的主要資金，是中央銀行運到台灣的金塊。根據吳國楨的回憶，蔣介石在 1949 到 1950 年期間努力籌措資金，也曾經向省政府請求支付款項。可以推測政治行動委員會的經費可能就是從這些資金源支出。裴斐

總裁辦公室第七組組長、副組長分別由唐縱、張師擔任，任務是「掌理關於各項情報及資料之徵集與處理事項」。⁵⁷ 唐縱在政治行動委員會設立之初也擔任秘書長，該委員會的任務就是特務組織的統合與改組，⁵⁸ 除此之外，唐縱也兼任了政治行動委員會辦公室主任與石碑訓練班主任，⁵⁹ 所以可以很明確的看得出來當時蔣介石的意志，就是由參加了「高雄會議」，且非常了解蔣介石的想法的唐縱來負責特務組織的統合、改組，並且改組將情報傳達給蔣介石本人的機制。另外從唐縱同時兼任政治行動委員會秘書長與總裁辦公室第七組組長的人事來看，可以推測這是為了將總裁辦公室的資源能夠轉用至政治行動委員會的安排。

蔣介石復職行使總統職務後，於1950年3月1日解散了總裁辦公室，以此為基礎進行了總統府各部門的改組，同時政治行動委員會也開始對外使用「總統府機要室資料組」的名稱，正式被編為總統府下轄的正式組織。這代表著特務組織收集到的重要情報表面上不是黨中央，而是總統府負責整合，⁶⁰ 象徵著總統才是權力的核心。⁶¹ 此外「總統府機要室資料組」的層級僅是組級，但由於公文書的署名、印鑑是由蔣經國代表，所以沒有人敢不買資料組的帳。⁶² 從以上的過程可以了解，政治行

(Nathaniel Peffer)、韋慕庭(Martin Wilbur)訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」(1946-1953年)：吳國楨口述回憶》，頁169、172。

57 唐振楚編，《總裁辦公室工作紀要》，頁14、18。

58 陳在俊訪談，2002年12月11日。也有說法指出，張師也同時兼任了政治行動委員會的秘書。高明輝口述，范立達整理，《情治檔案：一個老調查員的自述》(台北：商周文化，1995年)，頁133-135。

59 唐縱，〈政治行動委員會工作報告(三十八年八月十五日至十二月底止)〉，蔣中正總統檔案，1950年1月23日(國史館藏，特交檔案，軍事·中央情報機關，第010卷4號)。

60 總統府機要室資料組設立之初，單位地點並非在重慶南路的總統府，而是位於現在的劍潭青年活動中心之處，但過去蔣介石經常在士林的總統官邸辦公，由此可知相較於所在地，隸屬什麼單位才更為重要。

61 唐柱國，《最高機密：高階諜報員首度公開國民黨情報秘史》，頁7。

62 高明輝口述，范立達整理，《情治檔案：一個老調查員的自述》，頁134。

動委員會在蔣介石「下野」的時期並非正式政府組織或黨的組織，筆者認為最為恰當的說法，應該是屬於超越制度的「領袖的組織」。

第四節 蔣經國推動的特務組織改組

（一）特務組織的一元化

1 蔣經國就任政治行動委員會秘書長

蔣介石將長子蔣經國納入政治行動委員會，並任命其擔任國防部政治部主任，可以看出蔣介石應該是準備由蔣經國負責統整特務組織，也就是要把對中共鬥爭的重要職務交給自己的兒子，因為政治行動委員會其他委員都是特務組織的現職首長，只有蔣經國例外。⁶³我們看不出蔣經國有沒有考慮過，成為特務組織的領導人是否有利於自己的政治生涯的問題，反而是蔣經國的親信之中，有人認為如果考慮到將來的發展，蔣經國應該要跟帶有「黑暗」形象的特務組織保持距離，蔣經國本人也對身邊的人表示他並非自願，而是以一種「無奈」的方式來強調，自己是因為沒有辦法違背「總統的命令」才從事特務工作。⁶⁴蔣介石也在日記寫下了經國為了保護軍隊與將官的生命而「犧牲」了自己的文字，⁶⁵也就是說，我們很難客觀的判斷，蔣介石有沒有考慮過將特務組織交給蔣經國，是否有利於未來將政權交給蔣經國的問題，但我們可以對此作出一項解釋，就是縱使對蔣經國的政治前途可能造成不好的影響，為了「反攻大陸」，蔣介石還是選擇將特務組織交給最能夠信賴的

63 蔣經國於1950年3月就任國防部政治部主任，成為了軍中的特務組織負責人。如果國軍的政工系統負責人必須參加政治行動委員會，那麼就無法說明為何政治行動委員會成立之初，國防部政工局長鄧文儀沒有被列為成員的理由，所以比較合理的推論，就是蔣經國應該是制度以外的因素而被指定為政治行動委員會的成員。

64 漆高儒，《蔣經國評傳》（台北：正中書局，1998年），頁157-158。唐柱國，《最高機密：高階諜報員首度公開國民黨情報秘史》，頁4。

65 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十》，頁239。

長子。不過特務組織在當時的台灣是能夠運用最多資源的單位，對蔣經國而言，掌握特務組織應該是非常具有吸引力。可以說蔣經國在此時走上了一條命運之路：如果「成功」推動了特務工作，但卻無法抹拭隨之而來的負面印象，未來就無法獲得政治上的成功。

1950年3月，由於唐縱轉任陳誠內閣的內政部政務次長，蔣介石復職總統職務後設立的總統府機要室資料組（代表非正式機制的政治行動委員會成為了正式組織）的業務，就移交給蔣經國負責。⁶⁶ 政治行動委員會在早期曾經由參謀總長周至柔名義上兼任了一段時間的主任委員，但周至柔出席會議的程度大約只有一年一次，⁶⁷ 因此毫無疑問的蔣經國是以秘書長的身分，實質擔任政治行動委員會的指導者。

由於蔣經國這種可以說是幾乎沒有特務工作經驗的素人，卻要負責指導中統與軍統，我們目前無法確定當時特務組織是否對此有所反彈，但蔣經國並非直接成為軍統與中統的領導人，而是擔任在兩者之上的間接的領導人，可以推測特務組織對此並無太大的反彈。此外，蔣經國的前任唐縱不太願意繼續擔任遭到許多人厭惡、容易製造敵人的特務工作，一直希望能轉任行政工作，⁶⁸ 但蔣介石還是任命唐縱負責特務組織的改組，所以可以判斷當蔣經國接替唐縱擔任政治行動委員會秘書長的人事案決定時，唐縱並沒有任何積極的理由拒絕這項人事案。

蔣經國就任政治行動委員會秘書長之後，立刻否定了過去唐縱所推動的工作。唐縱在石牌訓練班已經培養了3期的訓練生，並派遣他們

⁶⁶ 陳在俊訪談，2002年8月31日。有說法指出唐縱擔任總統府機要室資料組的「主任」，以及唐縱在就任中央改造委員會第六組主任前擔任總統府機要室資料組的主任。也有說法指出，如果上述的說法是正確的，應該可以判斷蔣經國是在國民黨開始進行「改造」，蔣介石的個人獨裁開始強化的1950年8月左右，接任了總統府機要室資料組主任。徐復觀，〈悼念唐乃建兄〉，《唐乃建先生紀念集》，頁240。孫家麒，〈蔣經國竊國內幕〉，頁21。

⁶⁷ 孫家麒，〈蔣經國竊國內幕〉，頁23。

⁶⁸ 沈醉，〈軍統特務頭子唐縱〉，唐縱著，公安部檔案館編注，〈在蔣介石身邊八年：侍從室高級幕僚唐縱日記〉，頁665、670。徐復觀，〈悼念唐乃建兄〉，《唐乃建先生紀念集》，頁240。

從事對大陸的特務工作，但蔣經國就任秘書長後，不承認唐縱的學生為石牌訓練班的結訓生，而是將自己第一批培養的訓練生，也就是原本應該是第4期的訓練生重新計算為第1期的結訓生。⁶⁹從這件事情可以讓人感受到蔣經國的強烈意志，也就是蔣經國不願意由其他人管轄特務工作，而是希望將特務工作全部由其個人管轄。

2 中統的凋零

中統因為撤退到台灣時的混亂而急速凋零。調查局局長季源溥雖然已經先撤退到台灣，但是在準備買下辦公室，正式開始活動之前就因病倒下，而且因為季源溥沒有把調查局的印鑑帶到台灣，所以沒有辦法正式行使職權。留在中國大陸的中統集團追隨中央黨部與行政院一起撤退到重慶，但重慶到香港的班機本來就非常少，甚至總裁辦公室都只能透過國防部確保機位，因此從重慶撤退到台北非常困難。目前還無法確定到底有多少的中統幹部撤退到台灣，但可以確定撤退的狀況非常混亂，據說陸續撤退到台灣的中統人員甚至缺乏食衣住的資源，完全就是「一群難民」的模樣，最後總算買下了環河南路的某棟大樓作為辦公室，得以重新開始活動。⁷⁰

可是中統首先又受到了來自蔣經國的牽制。1946年曾經發生蔣經國就任政治大學教育長，卻受到CC派在背後利用學生進行反對運動的事件，蔣經國與CC派的關係就是從這個時候開始惡化。撤退到台灣之初，也就是已經於內政部設置調查局的時期，中統「自主恢復」業務運作，據說也可以直接將收集到的重要情報向總統、行政院長、相關的閣員報告，不過蔣經國就任總統府機要室資料組主任之後，只有向總統傳達的情報一定要經過總統府機要室資料組的審核，使得中統與總統之間

⁶⁹ 陳在俊訪談，2000年12月28日。高明輝的回憶之中，也有第一期到第三期屬於非正式，第四期才開始進行正式的訓練的說法。高明輝口述，范立達整理，《情治檔案：一個老調查員的自述》，頁267。

⁷⁰ 李世傑，《調查局研究》，頁1-10。

的距離越來越遠，中統因為與最高領導人直接接觸的管道遭到切斷，影響力也急速下滑，而且不只是情報的傳達，之後包括人事與經費也開始受到總統府機要室資料組的統制與監督。⁷¹

而且中統也受到了來自行政院長陳誠的壓力。黃埔系的「領袖」陳誠於 1950 年 3 月就任行政院長後，據說打算撤除內政部調查局。當時 CC 派領導人陳果夫臥病在床，陳立夫因為與蔣介石的關係惡化而遠走美國，CC 派面對的情勢非常惡劣，中統的幹部也非常緊張。中統為了宣傳自己的存在價值，必須提出「工作成績」，而在短時間內檢舉了不少的中共地下組織，同時也是 CC 派的重要幹部的內政部長余井塘也向蔣介石報告調查局的這些「業績」，內政部調查局才因此逃過了遭到撤除的命運，但據說陳誠還是利用行政院長的權限，一直阻止調查局提高預算。⁷²

3 軍統確定佔有優勢

相較於中統，軍統有足夠的能力進行組織性的撤退，但是公開部門從重慶撤退之際，完全沒有獲得來自台北的非公開部門的協助，甚至有人指出，自力逃到台灣的軍統人士後來也被打入冷宮。⁷³ 即使如此，保密局於 1950 年 6 月正式將公開部門與非公開部門合併、恢復正式編制時，軍士官達 2699 人，士兵達 657 人，由於保密局在 1946 年 8 月的編制人數為 6021 人，單純從數字來計算，大陸時期的保密局幹部約有半數成功撤退到台灣。⁷⁴ 從中統缺乏從重慶與成都撤退到台灣的交通手段的狀況來看，可以判斷軍統的主要勢力得以保留的重要因素，應該就是軍統很早以前就將非公開部門的活動集中於上海，並且觀察時機撤退

71 同前注，頁 15-16。劉照明徹底查閱「大溪檔案」後做出結論，認為蔣經國是在 1950 年掌握了情治人員的人事權。劉照明，〈蔣中正與蔣經國在戒嚴時期「不當審判」中的角色〉，頁 149。

72 李世傑，《調查局研究》，頁 18-19。

73 孫家麒，《蔣經國竊國內幕》，頁 27。

74 國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編》，上冊，頁 4。

到台灣。也因為特務組織撤退到台灣的過程之中，軍統確保了容易獲得中央軍（特別是海空軍）支援的地理、政治要地，因此確立了在台灣重新展開特務活動的有利條件。

表 5-1：政治行動委員會的成員

姓名	委員會內的職稱、現職	背景
周至柔 ⁽¹⁾	主任委員、國軍參謀總長	保定軍校（第 8 期）
蔣經國 ⁽²⁾	秘書長、國防部政治部主任	蔣經國派的領袖
葉秀峰 ⁽³⁾	委員、內政部調查局局長	CC 派、中統
毛人鳳 ⁽⁴⁾	委員、國防部保密局局長	黃埔系（第 4 期）、軍統
鄭介民 ⁽⁵⁾	委員、國防部大陸工作處處長	黃埔系（第 2 期）、軍統
侯騰 ⁽⁶⁾	委員、國防部第二廳廳長	黃埔系（第 6 期）
彭孟緝 ⁽⁷⁾	委員、台灣省保安司令部副司令	黃埔系（第 5 期）

出所：筆者根據高明輝口述，范立達整理，《情治檔案：一個老調查員的自述》，頁 134、陳在俊訪談，2000 年 12 月 28 日自行製表。筆者將周至柔列為主任委員，蔣經國列為秘書長，是根據陳在俊的說法。另外陳在俊也表示，高明輝的記憶有誤，因為高明輝列舉的賴名湯與侯騰是同一個單位的正副主管，另外由於高明輝推舉的黃鎮球也代表國防部的情報部門，筆者判斷他可能是之後擔任委員，因此將其刪除。接著扣除之後擔任委員的季源溥與賴名湯，列入了代表調查局的葉秀峰。另外也可以推測有代表憲兵司令部的委員，委員的正式公職乃是參考下列文獻，但雖然可以判斷這是 1950 年代初期的成員，由於正確的時間點仍然不明，無法確保其完整性。(1) ① 34 頁；(2) ① 132 頁；(3) ⑤；(4) ① 136 頁；(5) ① 108 頁；(6) ④ 574 頁；(7) ① 53 頁。

文獻：①姜廷玉等編著，《台灣三百軍事人物》。

②中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》。

③劉紹唐主編，《民國人物小傳》，第 4 冊（台北：傳記文學出版社，1981 年）。

④劉國銘主編，《中國國民黨九千將領》（北京：中華工商聯合出版社，1993 年）。

⑤陳在俊訪談，2000 年 12 月 28 日。

從人事來看，也可明顯發現軍統佔有優勢。根據表 5-1 就可以了解，政治行動委員會的多數派是黃埔系軍人，中統出身者只有調查局長葉秀峰一人。政治行動委員會的書記是蔣經國留學蘇聯時期的同學張師，1953 年從香港前往台灣的陳大慶（黃埔一期）被任命為副主任委員，兩人都是蔣經國的親信，同時總統府機要室資料組的幕僚據說多是青年軍出身者，這也與蔣經國在大陸時期擔任過青年軍訓練總監部政治

部主任有關。⁷⁵ 也就是蔣經國啟用了自己的人馬，鞏固了整合特務組織的總統府機要室資料組，採取了優待軍統、壓制中統的方式，在台灣推動了特務組織的改組。

軍統得以成為撤退到台灣的特務組織之中最強大的勢力，並維持其功能的另外一個原因，就是軍統與美國的情報合作。國府與美國的情報合作關係雖然在 1946 年結束，但是在 1951 年 4 月，美國中央情報局（CIA）駐台機構為了支援國防部保密局西南游擊隊，重新恢復了與國府的情報合作關係，⁷⁶ 這應該也是美國為了因應韓戰，在收集中國大陸情報的部分需要國府的合作。正如前面所述，美國與軍統在中日戰爭期間長期合作，特別是美國海軍情報部高度肯定軍統的軍事情報收集能力。

同時前面也已經提到，軍統在從中國大陸撤退的時候，已經事先在各地佈建了許多特務人員，政治行動委員會又派遣了新的特務人員潛伏中國大陸，根據這些特務人員收集的情報與竊聽等獲得的資訊，可以推測國府將許多貴重的中國大陸情報提供給美國。根據國防部第二廳廳長賴名湯撰寫的內部文件，賴名湯不滿國府在美華之間的情報合作提供給美國壓倒性的數量的情報，但美國提供給國府的情報卻不多。⁷⁷ 可以判斷這些間諜活動（humint）所取得的情報，應該是美國無法取得而且是非常有價值的情報，同時當時國府空軍的偵察機的空拍的照片，對美國來說也是重要的情報。⁷⁸

進行了西南游擊隊的支援後，國府與美國進行了情報合作的制度化，於台北的雙城街設立了「中美聯合辦公室」。1952 年，軍統派遣人

75 高明輝口述，范立達整理，《情治檔案：一個老調查員的自述》，頁 135-136。

76 國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編》，上冊，頁 4-5。

77 賴名湯，「為呈美太平洋總部情報處長五月二十三日所提備忘錄關於中美雙方情報交換要項乞 鈞查」，蔣中正總統檔案，1953 年 6 月 12 日（國史館藏，特交檔案，軍事·中央情報機關，第 013 卷 9 號）。

78 同前注。

員前往日本接受美國的情報訓練，並且以內湖的情報幹部訓練班的學生為主體，於連雲街設置了「中美聯合辦公室」，之後將辦公室遷移至芝山岩，雙城街的組織則改組為「中美聯合辦公室」第二處，1954年又將兩處機關合併。⁷⁹ 1952年7月，名義上為貿易公司，實質上是直屬於CIA的祕密機構「西方公司（Western Enterprises）」提出了「粉碎計畫」，國府根據這個計畫派出了傘兵部隊進行了東山島的突擊登陸作戰。⁸⁰ 過去軍統與美國海軍情報部所建立的中美特種技術合作所的歷史因此又再度重現，只不過敵人從日本換成了中華人民共和國、蘇聯、朝鮮民主主義人民共和國等。⁸¹

（二）特務組織的制度化

1 政治行動委員會、總統府機要室資料組扮演的角色

正如前面所述，由政治行動委員會、總統府機要室資料組負責整合特務組織，象徵著總統處於權力的中心，從圖 5-1 標示的「指導協調線」就可以了解，總統府機要室資料組的立場，就是在總統之下指導、協調政府機關推動的所有情報、特務工作。

圖 5-2 是前特務人員孫家麒⁸²所整理的圖，這張圖顯示，實際情況就是由政治行動委員會、總統府機要室資料組（也就是圖中的國家安全局的前身）負責管理「黨、政、軍」所屬的所有情報、特務工作機關的

79 國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編》，上冊，頁4-5。

80 國防部史政處編，《國防部年鑑 中華民國四十二年》（台北：國防部史政處，1953年〔國史館藏，592.22058 7235 1144 42〕），頁83。

81 有關針對中國的美華情報合作與共同游擊作戰的部分，請參閱松田康博，〈台灣的大陸政策（1950-58年）—「大陸反攻」の態勢と作戰—〉，《日本台灣學會報》，第4号（2002年7月）。

82 孫家麒是前政治行動委員會第一科科长。唐縱〈政治行動委員會工作報告（三十八年八月十五日至十二月底止）〉，蔣中正總統檔案，1950年1月23日（國史館藏，特交檔案，軍事·中央情報機關，第010卷4號）。孫家麒後來脫離了特務組織逃往香港，並出版了一系列的回憶錄。

工作。

由於負責指導、協調的組織非常複雜、廣泛，政治行動委員會、總統府機要室資料組甚至被稱為「小型的行政院」。⁸³的確根據〈大溪檔案〉，連行政院新聞局在實務上都是接受政治行動委員會、國家安全局的指導（請參照圖 5-1），可是實際上行政院不可能指揮黨所屬的特務組織，也就是從圖 5-2 可以了解，如果僅限於特務工作的領域，政治行動委員會擁有比行政院更為廣泛的權限，不僅能指揮政府與軍的特務組織，也能夠指揮黨的特務組織，可以說是一個權力一元化的整合機制。

如果要提到黨與特務組織的關聯性，就是國防部大陸工作處處長鄭介民於 1950 年代前半兼任了中央黨部第二組主任，得以同時指揮國防部保密局與中央黨部的大陸工作，派遣特務人員潛伏大陸，但黨與國防部之間的分工體制的實務至今仍然不明，我們反而可以推測，黨、政府、軍在大陸工作的領域可以說是合而為一，因此我們可以推測，黨的特務部門可能透過接受政府「委託」的形式，從國庫支領活動經費。黨於 1951 年 4 月曾經確認了「大陸工作應在黨政軍合一原則下，加強統一領導」的前提，也針對了「惟此一領導機構，究以設置於政府，抑設置於黨部為宜」進行檢討，⁸⁴可是完全找不到是否做出結論的相關資料。

不過黨內於中央委員會秘書長張其昀之下設置了由黨、政府、軍共同參與的「大陸地區工作指導委員會」，成員包括第一組到第六組主任、訓練委員會主任委員、設計委員會主任委員、內政部長、國防部政治部主任、國防部大陸工作處處長，委員會定期召開會議，但是我們目前沒有辦法從可以確認的資料之中，找到其針對大陸工作的指導方面進行了什麼樣的重要決定。而且該委員會的秘書，是由中央改造委

⁸³ 孫家麒，《蔣經國竊國內幕》，頁 23-26。

⁸⁴ 〈大陸工作有關問題、提請核議案〉，中改會第 114 次紀錄，1951 年 4 月 12 日（黨史館藏，6.42/13.4）。當時蔣介石才剛剛表示過：「要統一情報機構的指揮權」，應該對此還沒有具體的構想。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》，頁 50。

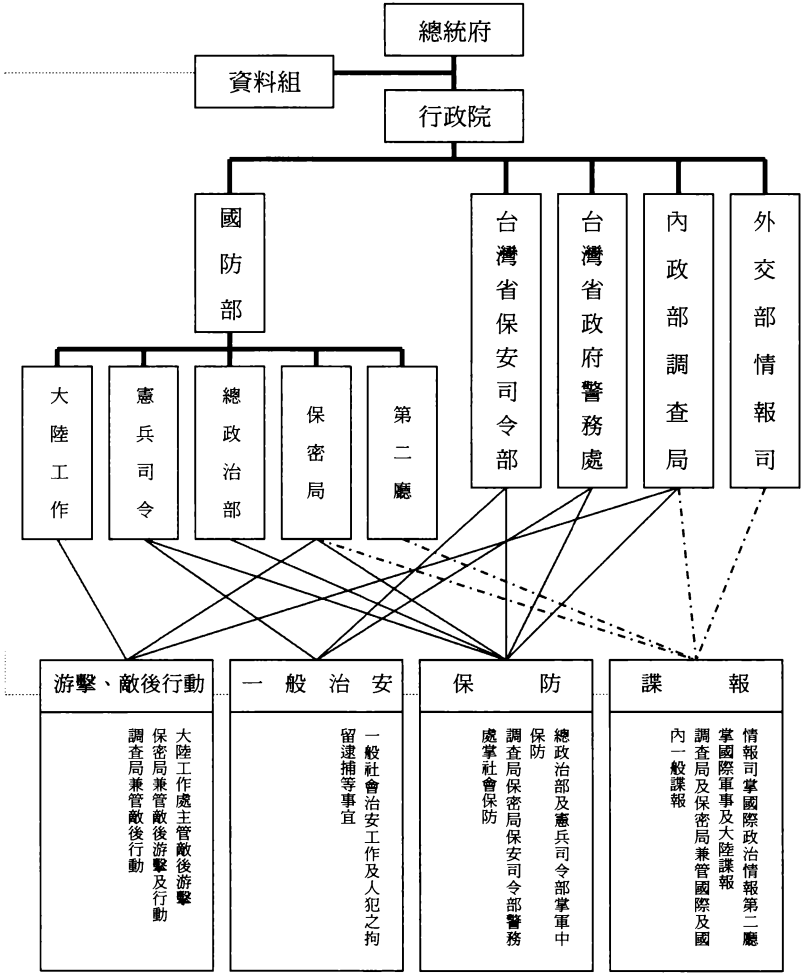


圖 5-1：現行各情報治安機關隸屬及關係表（1953 年）

注：對外工作線 - - - - 對內工作線 —— 隸屬線 ——— 指導協調線 ·····

附記：一、各保防治安機關，對匪諜（含叛亂分子）之偵訊，逮捕行動，係以「戡亂時期檢肅匪諜條例」為依據。

二、對於匪諜之逮捕，在目前規定原則上由保安司令部統一執行，並分別會同憲警辦理。

三、各情報治安機關除外交部情報司及內政部調查局之組織已完成立法程序外，餘皆係依行政命令之所定。

四、本表所列各情報治安機關之工作，係就大體上區分，與其實際業務，容有出入之處。合併陳明。

出處：〈現行各情報治安機關隸屬及關係表〉，蔣中正總統檔案，1953 年（國史館藏，特交檔案，軍事，中央情報機關，第 013 卷 10 號）。

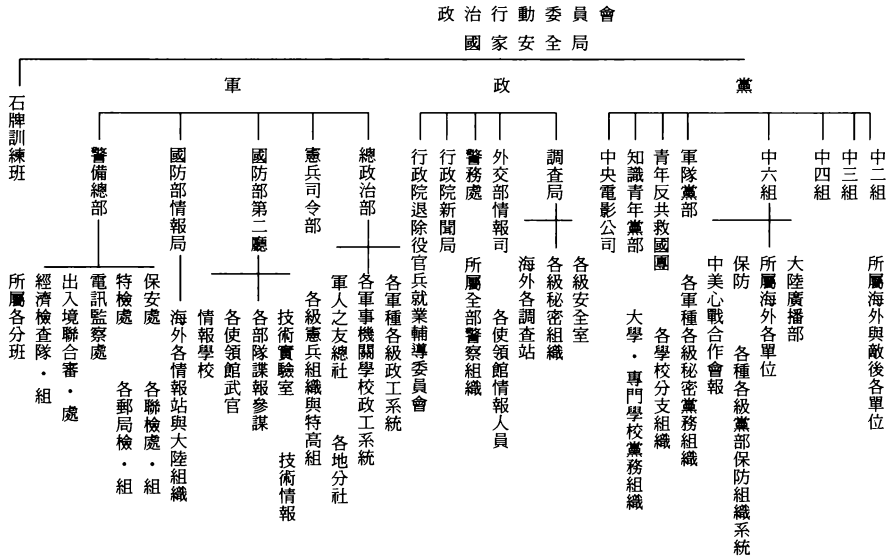


圖 5-2：政治行動委員會的管轄範圍（孫家麒整理）

出處：孫家麒，《蔣經國竊國內幕》，頁 24-25。

員會第一組（1952 年的七全大會以前，中央黨部由第一組負責大陸工作）、⁸⁵ 國防部政治部、國防部大陸工作處各派一名工作人員組成，由此可知該委員會由國防部政治部主導的色彩很深。⁸⁶

何況這個委員會是在政治行動委員會設立超過一年半以後才設立的組織，被認為完全沒有實質上的影響力，其性質反而比較接近向中央黨部報告大陸工作的聯絡會議。⁸⁷

⁸⁵ 第一組雖然給予從大陸逃到台灣的黨員資金，讓其返回大陸從事敵後工作，但實際上並沒有進行任何具體規劃，也沒有對這些人員實施任何訓練，只是給錢讓他們回去大陸而已。據說獲得資金的黨員實際上並沒有去大陸，而是留在香港，把錢花光以後又回到台灣。也就是說，批評第一組負責的大陸工作完全沒有任何效果，也毫不為過。陳在俊訪談，2002 年 9 月 8 日。

⁸⁶ 〈大陸地區工作指導委員會組織大綱〉，中央委員會秘書處，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，頁 23。

⁸⁷ 目前還無法找到該委員會的會議紀錄，但有非常少數的會議紀錄是以中央改造委員會會議紀錄的附錄存在。〈大陸地區工作指導委員會第十三次會議討論事項第十一案〉，第中改會第 171 次紀錄，1951 年 7 月 16 日（黨史館藏，6.4-2/19.1）。另

筆者在本章將重慶時代的軍事委員會委員長侍從室第六組定義為「特務工作統合機構的雛形」，但其只是單純將中統與軍統等自主活動的特務組織報告的情報進行篩選，相較之下，在台灣設置的政治行動委員會、總統府機要室資料組可以指揮各個特務組織的工作，對身為「領袖」的總統負責，指揮所有的黨、政、軍的特務組織。也就是說，即使中央黨部在七全大會後設置了負責大陸工作的中央黨部第二組（中二組），特務相關業務並非由總裁透過中央委員會秘書長指揮，而是總統透過總統府機要室資料組指揮，總統府機要室資料組改組為國家安全局之後，也延續了這樣的統合方式。而且另外一個與過去的軍事委員會侍從室第六組不同之處，就是總統府機要室資料組不僅在中國大陸，在海外也擁有獨立的情報網，⁸⁸ 本身就是一個擁有強大勢力的特務組織。

2 國防會議、國家安全局的設置

1955年4月1日，總統府正式設置了國防會議，同時廢止了總統府機要室資料室，於國防會議下設置了國家安全局，⁸⁹ 這些都是沒有法源依據的體制外組織。國防會議是由總統主持召開的會議，由前參謀總長周至柔擔任第一任秘書長，蔣經國擔任副秘書長，同時據說特務工作相關的重要公文都是國家安全局的名義。⁹⁰ 國家安全局第一任局長是前國防部大陸工作處處長鄭介民，副局長是前總統府機要室資料組副主任陳大慶，兩人都是軍統的最高幹部，中統出身者沒有人在國家安全局

外陳在俊對該委員會完全沒有任何印象。陳在俊訪談，2000年12月28日。

⁸⁸ 在國家安全局的時代，國家安全局的派遣國外的外國駐在代表是隱匿身分的上校級軍官，但薪資只有大使館駐外武官的三分之一。劉鳳翰等訪問，《汪敬熙先生訪談錄》，頁71-75。

⁸⁹ 由於「動員戡亂時期臨時條款」的修正，這些組織在改組、設立國家安全會議與國家安全局的1967年2月之前，國防會議與國家安全局與過去的政治行動委員會一樣，完全沒有任何法源依據，另外國防會議下還設置了動員委員會，但之後遭到撤除。

⁹⁰ 李世傑，《調查局研究》，頁16。高明輝口述，范立達整理，《情治檔案：一個老調查員的自述》，頁136-137。

擔任重要職務，蔣經國則以國防會議副秘書長的身分直接指導國家安全局，例如國家安全局的正副科長、處長的人事必須要經過國防會議副秘書長蔣經國的批准。⁹¹也就是說，國防會議的權限比政治行動委員會、總統府機要室資料組要更加獲得了強化，也實際上掌握了整體特務組織的人事權。而國防會議、國家安全局的設置，也可以說是台灣的特務組織首次建立了一元化的指導體制。

其他包括情報教育也是在台灣才首次統一進行，過去是由警官學校、情報學校、憲兵學校等各情報治安相關機關的學校進行養成教育，但1949年8月起，各情治機關的中級以上的幹部必須統一在石牌訓練班接受情報訓練，正如前面所述，石牌訓練班的主任原本由唐縱擔任，之後由蔣經國接任，石牌訓練班後來陸續遷移至台北市的劍潭、台北縣的淡水、花蓮，也在國防部情報局、司法行政部調查局、國防部第二廳、國防部技術研究室、憲兵司令部、台灣省保安司令部、台灣省警務處等機關個別設置分班，總班主任當然就是由國防會議副秘書長蔣經國兼任，而石牌訓練班總共舉行了57期的研修，結業生多達到5900名。⁹²從蔣介石與黃埔軍官學校、陳果夫和陳立夫兄弟與中央政治學校的例子就可以了解，掌握幹部教育課程，就是形成派系與「班底」的近路。蔣經國除了掌握石牌訓練班，又加上政工幹部學校（請參閱第四章），使得其對特務組織的掌握越來越穩固。

3 特務組織分工體制的確立

透過蔣經國領導的國家安全局所進行的強勢指導，特務組織的運作方式終於得以整頓。1950年代前半的階段，特務組織的運作非常的混亂，並沒有任何的分工，例如所屬於「黨、政、軍」的各個特務機構

91 李世傑，《調查局研究》，頁16。另外，國家安全局內的工作據說實際上都是由副局長陳大慶負責。

92 胡文彬，《我國現代情報工作簡史》，頁82-83。高明輝口述，范立達整理，《情治檔案：一個老調查員的自述》，頁267-271。

無論是在台灣內部或是大陸工作，完全沒有任何合作關係，都是各自推動各自的工作，台灣內部的政治偵防是由中統系統的調查局、軍統系統的憲兵司令部與台灣省保安司令部負責，敵後工作是調查局與國防部情報局（前身為保密局）同時負責，其他還有中央黨部的第二組（軍統）負責建立敵後黨部與敵後工作、第六組（軍統）負責台灣內部的社會調查。⁹³

大陸時期，由於國民黨與中共統治的地區之間，無論是社會、地理的差異都不大，加上中國大陸領土範圍廣泛，某種程度上可以理解中統與軍統兩者之間有進行競爭的必要。問題是撤退到台灣之後，雙方仍然延續了這樣的競爭關係。台灣時期，中國大陸與台灣之間存在著台灣海峽這個很明確的地理屏障，雙方在軍事上又處於對峙，兩個地區之間的交通處於困難的狀態。而且台灣本省人與中共之間關係淡薄，到台灣的外省人是在國民黨最危險的時候沒有拋棄國民黨，反而繼續追隨政府與黨，擁有著強烈的忠誠心，隨著中國大陸與台灣的分斷狀態逐漸固定化，將在台灣地區實施的特務工作與在中華人民共和國實施的特務工作劃上等號的做法，可以說是越來越不符合現實。特別是在中國大陸難取得顯著的「業績」，在這樣的情況下，各個特務組織把精力放在台灣內部的「掃紅」，即使有重要的情報，也不告知「友軍」，如果有案子，大家都搶著辦。⁹⁴

在 1955 年設立的國家安全局所推動的一元化領導下，這樣的狀況開始有所改善，調查局負責大陸工作的部門與人員全部改編至保密局，保密局負責國內工作的部門與人員也一樣全部改編至調查局，從此之後，大陸工作由國防部保密局（之後又改組為情報局、軍事情報局）、台灣內部的工作由調查局負責，特務組織在國家安全局之下的分工體

93 同前注，頁 138。孫家麒，《蔣經國竊國內幕》，頁 26。

94 高明輝口述，范立達整理，《情治檔案：一個老調查員的自述》，頁 138。

制就此確立。⁹⁵ 調查局又於 1956 年改編至司法行政部管轄，主要任務也改為國內的腐敗調查。這樣的分工體制可能是仿倣美國的制度，美國是在國家安全會議（NSC）之下設置中央情報長官（DCI）兼 CIA 長官，負責統合所有情報機關，CIA 負責國外的情報工作與反情報工作（intelligence / counterespionage），聯邦調查局（FBI）負責國內的防諜工作（counterintelligence）。

不過黨的大陸工作則是例外，並沒有被列入國家安全局的分工指導體制之下，在「改造」之後仍然繼續由中央黨部第二組負責推動大陸工作。這是因為中央黨部第二組副主任葉翔之撰寫的《敵後建黨問題》等大陸工作理論的著作獲得了蔣介石讚賞，因此黨得以在蔣介石的支持下根據這些理論推動大陸工作。葉翔之提出的理論的主要內容包括：國民黨依一定要在大陸佈建、強化、發展黨的祕密組織，以推動情報、宣傳、大眾運動、分化、防諜、暴力、游擊等工作，將「大陸革命」視為最後的目標。⁹⁶ 葉翔之的敵後工作理論，與當年中共尚未取得政權時對國民黨進行的「白區鬥爭」，幾乎是屬於相同的方法論，也就是說，實現這個理論，代表國民黨在中共統治的大陸地區推動了過去中共在國民黨的統治區域與戰後的台灣推動的鬥爭。

1949 年 12 月，蔣介石針對有關組織與情報工作表示：「積極方面更要採取共匪的辦法」，⁹⁷ 葉翔之提出的理論應該就是相當於「共匪的方法」。根據葉翔之的理論，國民黨在香港等地建立了「前進基地」，積極、持續的派遣特務人員進入中國大陸潛伏。⁹⁸ 另外正如前面所述，鄭

95 同前注，頁 138-139。國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編》，上冊，頁 5。

96 葉翔之，《從敵後建黨到大陸革命》（台北：中國國民黨中央委員會第二組，1961 年〔流出資料〕），頁 1-2。這本書是 1950 年代印刷的五本小冊子的合訂本。

97 蔣介石，〈組織的重要及組織與情報的關係：中華民國三十八年十二月二十日在革命實踐研究院講〉，秦孝儀主編，《總統 蔣公思想言論總集演講》，第 23 卷，演講（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984 年），頁 88。

98 根據部分前特務人員的回憶，派往大陸的特務人員雖然有一些成功的案例，但大多數的人都遭遇了悲慘的結局，即使有生存者，也都遭到下獄，到 1980 年代才被

介民於 1950 年代前半兼任國防部大陸工作處處長與中央黨部第二組主任，得以同時指揮國防部保密局與中央黨部的大陸工作，派遣特務人員潛伏中國大陸，由此可知，黨的立場並非指導政府與軍的大陸工作，反而應該是一個接受「領袖」的指導的執行機關，根據「領袖」的指示推動大陸工作。

第五節 對「白色恐怖」的影響

1 「戡亂時期檢肅匪諜條例」與冤案

正如前面所述，國民黨與國府在國共內戰敗北後撤往台灣之際，派遣了許多特務人員潛伏中國大陸，也和 CIA 合作，在中國大陸推動游擊與沿岸突擊作戰，根據中華人民共和國方面的文獻，中共於 1950 年到 53 年的「清剿鬥爭」殲滅了約 240 萬人的國民黨武裝特務。⁹⁹ 中國方面根據了對主犯給予嚴懲、對認罪的共犯給予「勞動改造」的機會、對在「清剿鬥爭」獲得功勞者給予表揚的原則，持續進行取締，於 1953 年秋天獲得了全面勝利。¹⁰⁰

中共方面也同樣在國民黨與國府撤退地點的台灣、撤退到台灣的人之中派遣了特務人員潛伏，正如前面所述，蔣介石最重用 CC 派的時期，中統局局長的機要秘書竟然是中共的間諜，最信任的將領陳誠的部下之中也有中共的間諜，從第一章的分析就可以了解，解放軍原本計畫

釋放。唐柱國，《最高機密：高階諜報員首度公開國民黨情報秘史》，頁 74-136。高明輝口述，范立達整理，《情治檔案：一個老調查員的自述》，頁 212-218。松田康博，〈中国の対台湾政策——一九七九～一九八七年——〉，《國際政治》，第 112 号（1996 年 5 月），頁 129。

⁹⁹ 國府方面公布的最高數字是 160 萬人，由此看來，中國發表的 240 萬人會讓外界感覺有人數太多的印象，實際上游擊隊的總人數是否真的比國府公布的 160 萬人多，而且多到 80 萬人，或者可以推測中國鎮壓的游擊隊之中有相當數量是冤案，但不管如何，目前還無法確定實際狀況為何。

¹⁰⁰ 王功安、毛磊主編，《國共兩黨關係通史》（五卷合訂本）（武昌：武漢大學出版社，1991 年），頁 945-948。

在 1950 年夏天發動「解放台灣」，如果不盡快找出、殲滅中共的特務人員，面對中共隨時可能會發動「解放台灣」作戰的時刻，這些工作人員的裡應外合，甚至可能會導致台灣面臨了從內部崩壞的危險。為了因應來自中國大陸的巨大壓力，國府於 1950 年 6 月 13 日公布了〈戡亂時期檢肅匪諜條例〉，¹⁰¹ 主要條文大致如下。

第四條 發現匪諜或有匪諜嫌疑者，無論何人均應向當地政府或治安機關告密檢舉。主管機關對於告密檢舉人應保守其祕密。

第五條 人民居住處所有無匪諜潛伏，該管保甲長或里鄰長應隨時嚴密清查。各機關、部隊、學校、工廠或其他團體所有人員，應取具二人以上之連保切結，如有發現匪諜潛伏，連保人與該管直屬主管人員應受處分；其處分辦法另定之。

第六條 治安機關對於匪諜或有匪諜嫌疑者，應嚴密注意偵查，必要時得予逮捕並實施左列處分。

一、搜索其身體住宅或其他有關處所。

二、檢查扣押其郵件電報、印刷品、宣傳品或其他文書圖書。

三、攜帶或收藏武器、彈藥、爆炸物、無線電機或其他供犯罪所用物品者，不問曾否允許，得扣押之。

第九條 明知為匪諜而不告密檢舉或縱容之者，處一年以上七年以下有期徒刑。

第十條 故意陷害誣告他人為匪諜者，處以其所誣告各罪之刑。

101 〈二、戡亂時期檢肅匪諜條例〉，李宣鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（五）—附錄—》，頁 221-222。

證人、鑑定人意圖陷害匪諜嫌疑之被告，而為虛偽之陳述或報告亦同。

犯前二項之罪，於所誣告或所虛偽陳述報告之案件裁判確定前自白者，得減輕其刑。

第十四條 沒收匪諜之財產，得提百分之三十作告密檢舉人之獎金，百分之三十五作承辦出力人員之獎金及破案費用，其餘解繳國庫。無財產沒收之匪諜案件，得由該管治安機關報請行政院給獎金，或其他方法獎勵之。

這個〈條例〉最大的特徵，就是「告密、檢舉」可以獲得獎金的制度，首先，第4條規定了台灣住民有「告密、檢舉」的義務；第9條也規定「明知為匪諜而不告密、檢舉或縱容之者，處一年以上、七年以下有期徒刑」的嚴厲處罰；而最重要的就是鼓勵「告密、檢舉」的第14條，當中規定「沒收匪諜之財產，得提百分之三十作告檢舉人之獎金」，以及「百分之三十五作承辦出力人員之獎金及破案費用」。

前面也有提到，許多外省人在撤退到台灣以後的生活窮困，包括中統在內的特務組織都是在面臨著組織裁撤、改編的壓力下，拚命提高業績、與其他單位競爭。而台灣社會因為二二八事件受到了很大的傷害，特別是菁英之間形成了對彼此的相互不信任。就是在這樣的社會背景之下，只要鼓勵「告密、檢舉就可以賺錢」，因為誣告而導致大量冤案的可能性因此提高。

而且如果告密的對象屬於富裕階層，賞金就會提高。在白色恐怖的時代，國民黨被懷疑企圖「消滅台灣的菁英」，但即使沒有這樣的政策意圖，只要實施這樣的條例，應該還是不會改變將富裕的菁英階層連根拔起、加以消滅的結果。即使是意圖誣告，裁判確定前自白的話就可以獲得減刑（第10條）。也就是說，即使誣告他人，只要不要被發現就沒有事情；萬一被發現是意圖誣告，只要自首就可以獲得減刑。而且保

甲如果不認真進行告密與檢舉匪諜，將會因為連帶責任而被問罪（第 5 條）。

同時國府不只是制定法律，還在台灣整體佈建了綿密的特務組織監視網，根據 1950 年的〈台灣省保安司令部情報蒐集計畫〉，整備了下列的措施。¹⁰²

- 一、本部直屬碟報組，適應地方情形，並配合作戰需要，配置於重要市鎮，另在台北、基隆、新竹、桃園、台中、台南、高雄、台東等重要市鎮，施行郵電秘密檢查以控制要點。
- 二、憲兵團以加強原有情報機構，注意鐵路公路等重要交通線之部署，嚴密蒐集情報。
- 三、警務處運用各縣市警察局及刑警總隊之機構，成立全面性之警察情報網。
- 四、利用沿海警察派出所，以警察配合，加強沿海口岸緝私防諜情報之搜集。
- 五、指導並運用全省各軍公機關、工廠、礦區及人民團體，組織全面情報網開展全面情報工作。

各個特務組織也在社會各階層配置了民間合作人士（「通信員」，俗稱為「線民」），根據前調查局副局長高明輝的回憶，合作人士分為「一般佈建」、「重點佈建」、「偵破佈建」等三種類型。¹⁰³「一般配置」的線民並沒有固定的報酬，但是調查局每年會贈送三次左右的小禮物，讓他們知道「調查局並沒有忘了他們」，如果提供了重要情報，調查局就會給予報酬；「重點配置」就是在特種團體或政治組織、大眾傳播媒體配

¹⁰² 〈台灣省保安司令部情報蒐集計畫〉，李宣鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（一）—中外檔案—》，頁 16。譯者注：原書誤刪了這個注釋，因此在中譯本予以增補。

¹⁰³ 高明輝口述，范立達整理，《情治檔案：一個老調查員的自述》，頁 171-173。

置的線民，他們從調查局支領月薪提供情報；「搜查配置」的線民是調查局為了檢舉重大犯罪組織等的時候，需要給予這些合作人士高額的報酬以獲得情報。高明輝的回憶雖然與本章探討的年代有若干差異，但可以判斷基本的制度設計之中有關線民配置方式的部分，應該沒有太大的改變。

在這樣的制度下，據說冤案的產生有下列幾種方式：¹⁰⁴ ①被嚴刑拷打供出的「真正的共產分子」（很多都只是參加外圍的「讀書會」，並未加入黨組織）；②「真正的共產分子」逃走了，特務為向上面交代而檢舉「共產分子」的親戚、朋友作為代替；③陷害日本統治時期的御用紳士（日本時代有正義感的人，可以說思想多半有偏左的傾向）；④在完全不知情的情況之下，讓「共產分子」借宿或借錢給他們的親戚朋友；⑤對政治發牢騷或討論國共內戰，卻被潛伏在各機關、學校、團體的特務聽到而被檢舉者；⑥國民黨內部的派系抗爭之中被對手陷害的人。特務都不相信「被檢舉者」的供詞，會進行更嚴厲的拷問以取得更多的供詞，包括逼其說出相關人士的姓名等，冤案的「無限連鎖」就是如此出現。

而且這些案件都不是由一般的司法機關，而是由軍事法庭審理，國府的軍事法庭從逮捕、拘留、審訊、處決都是秘密執行，不但不准上訴，包括死刑在內都是判決後立刻執行。¹⁰⁵ 這種取締「匪諜」的制度，正是基於如果能確實達成取締，即使造成許多冤案，甚至造成許多死刑犯也無所謂的無情、冷酷思想，前國防部保密局偵防組組長谷正文曾經表示：「情治各單位在台灣抓到的真正的匪諜約有二千人，其餘大多是錯案、假案、冤案」，也就是說，在台灣被檢舉為「匪諜」而被逮

¹⁰⁴ 若林正文，《台灣—分裂國家と民主化》，頁107-108（若林正文著，洪金珠、許佩賢譯，《台灣：分裂國家與民主化》，頁117-118）。

¹⁰⁵ 〈社論（一）從包啓黃案件論軍法〉，《自由中國》，第11卷第5期（1954年9月5日），頁2。1960年代以後，才逐步放鬆這種秘密主義，開始採取固定的手續進行審理。若林正文，《台灣—分裂國家と民主化》，頁108。

捕者，有 95% 以上是冤案，而且造成冤案的主因，就是給予告密者獎金的〈戡亂時期檢肅匪諜條例〉第 14 條。¹⁰⁶ 此外，如果逮捕了富裕人士，有可能獲得來自該人士家族的高額賄賂，這也被認為是冤案大量發生的原因之一，可是這點尚無有力的證據可以證明。

2 「白色恐怖」的規模

檢舉、取締「匪諜」的案件由於告密、誣告而無止境的增加，可是目前並沒有任何紀錄正確記載著「白色恐怖」的規模到底有多廣泛，國家安全局編輯的《歷年辦理匪案彙編》第一輯、第二輯¹⁰⁷ 是最早外流的內部資料，也出版了複印版，但該書只有收錄了 1949 到 1958 年之間的 162 個案件，資料非常不完整。正如取得該史料並出版了複印版的作家李敖的批評，「平均一年則不過只有十六件，每月只有一件多，其誰能信！」。¹⁰⁸ 導致資料不完整的原因，就是這份史料的〈編輯概要〉提及的理由，因為相關資料是由各機關個別保管，這種分散保管的方式導致了資料出現不備。¹⁰⁹ 實際上，「翻開五〇年前半的『中央日報』，『匪諜 × × 等數犯，昨日槍決伏法』的標題一天出現好幾次」¹¹⁰ 的狀態是持續不斷。表 5-2 是可能為前特務人員的胡文彬整理的資料，根據這份資料，1950 年春天到 1955 年 4 月為止被檢舉的中共間諜事件共 145 件、1975 人，但可以看出這個數字也與《歷年辦理匪案彙編》同樣存在著數字太少的問題。

106 〈一、谷正文先生訪談紀錄〉，李宣鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（五）—附錄—》，頁 220。

107 李敖編，《安全局機密文件：歷年辦理匪案彙編》，上、下（國家安全局，《歷年辦理匪案彙編》，第一、二輯）。

108 李敖，〈安全局機密文件：「歷年辦理匪案彙編」序〉，《安全局機密文件：歷年辦理匪案彙編》，上，頁 4-5。

109 李敖編，〈編輯概要〉，《安全局機密文件：歷年辦理匪案彙編》，上，頁 1。

110 江南，《蔣經國傳》，頁 183。

表 5-2：被檢舉的中共間諜人數（1950 年春 -1955 年 4 月）

負責單位	件數	逮捕	死刑	無期徒刑	有期徒刑	感化處分	自首
國防部保密局	35	670	180	2	420	54	12
內政部調查局	22	154	56	1	71	23	10
國防部總政治部	3	8	2		4	2	
憲兵司令部	18	119	30	2	61	17	8
台灣省保安司令部	18	203	66	1	97	19	
台灣省警務處	29	281	78	11	171	19	2
調查局、保安司令部合作案件	8	456	10	1	18	8	419
人民檢舉案件	12	85	15	1	39	6	24
合計	145	1975					

出所：胡文彬，《我國現代情報工作簡史》，頁 88-89。另外本表的數據是筆者根據同書的紀錄做成，但計算的結果，被逮捕者的合計人數為 1976 人，因此原本的數字可能在某個環節有發生錯誤。

雖然數字只能做為參考，但根據台灣省保安司令部的報告，依據審結、肅奸、審理終結進行分類，1949 年到 1953 年的 4 年之間因為被懷疑是中共間諜而遭到逮捕者大致如下。¹¹¹

台灣省保安司令部（之後的警備總司令部）是負責國內保防的六大特務系統之中，被認為牽涉「白色恐怖」最多的單位，也因為這份報告涵蓋了六大特務系統的資料，因此可以判斷報告書記載的數字是屬於綜合性的資料。

一九四九年（判結）	274 名
一九五〇年（審結）	1506 名
一九五一年（肅奸）	1180 名
一九五二年（肅奸）	1283 名
一九五三年（審理終結）	1234 名

但即使如此，還是可以判斷這個數字比實際要少很多，例如在台灣

¹¹¹ 李宣鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（一）—中外檔案一》，頁 13、35、44、58、121。

省主席的任內也兼任台灣省保安司令的吳國楨逃亡美國後曾經推估，台灣的政治犯的人數大約有 12000 人左右。¹¹² 另外根據前面提及的谷正文的說法推估，應該總共約 40000 人遭到逮捕，且當中有 95% 是冤案。也因為有很多數據差異很大的推估數字，可以判斷情況與二二八事件相同，也就目前還不是對白色恐怖的犧牲者人數下定論的時期。

綜合性統計本省人與外省人的比率的資料也不多，但台灣省保安司令部的報告之中，有一份資料明確統計了 1952 年遭到逮捕者的省籍，¹¹³ 根據這個數字，被逮捕者的 1283 人之中，本省人為 870 人，外省人為 413 人；又因為福建省與廣東省與台灣的語言、文化接近，這兩個地方的出身者被認為在台灣進行特務工作時較容易進行偽裝，他們在被逮捕的外省人當中分別佔了 113 人、64 人。雖然因為史料本身所統計的數字也只是一小部分，但即使有所侷限，也可以推測「匪諜」的取締可能是配合本省人與外省人的人口比例所進行。

特務組織當然也在取締「匪諜」的過程中破獲了真正的台共組織。中共台灣省工作委員會書記蔡孝乾為核心的台共各組織系統，就是軍統為首的各特務系統的最大目標，而 1948 年開始的台共取締活動在 1950 年開始取得「成果」，潛伏在台灣的國防部參謀次長吳石與蔡孝乾本人遭到逮捕，之後包括「鹿窟武裝基地」（1953 年）在內的台共據點與組織也紛紛被破獲。¹¹⁴ 由於包括蔡孝乾為首的許多被捕者變節投降並且招供，導致了台共組織陷入了遭到徹底殲滅的狀態。

112 胡適認為台灣有 10 萬人以上的政治犯。裴斐 (Nathaniel Peffer)、韋慕庭 (Martin Wilbur) 訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」(1946-1953 年)：吳國楨口述回憶》，頁 222-223。

113 李宜鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（一）——中外檔案一》，頁 59。

114 國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編》，上冊，頁 287-294。根據後來的研究，鹿窟在 1953 年時與其說是武裝基地，形式上不如說比較屬於共產黨員的避難所，許多村民也因為被捲入成為了冤案的犧牲者。張炎憲、高淑媛，《鹿窟事件調查研究》(台北：台北縣立文化中心，1998 年)，頁 39-41。

1954年12月2日，〈中美共同防禦條約〉締結，國府的安全獲得了確保，國府的軍事能力也因為美援的抵達與美國軍事顧問團的指導、訓練，遠比1954年左右的時期完全不同，要更加獲得了強化。¹¹⁵也就是在1954年底，可以說國府幾乎不用再擔心有關解放軍進攻台灣，以及中共從內部進行的體制顛覆，於是在1954年12月28日將明顯是因應緊急狀態而制定的〈戡亂時期檢肅匪諜條例〉進行了下列的修正。¹¹⁶

第十四條 沒收匪諜之財產，一律解繳國庫。

破獲之匪諜案件，其告密檢舉人及直接承辦出力人員應給獎金，由國庫支付，其給獎辦法，由行政院定之。

前兩項所定收支，應編列預算。

這次的修法使得告密、檢舉與取締沒有辦法像以前一樣「賺錢」，也被認為是1955年以後遭到取締的「匪諜」的數字減少的原因。此外，前面提到有關祕密逮捕、祕密審判，也就是家族沒有被告知逮捕、沒有起訴書、不能聘請律師、不准旁聽、沒有判決書、沒有上訴的權利等狀況，也在1950年代中旬以後「稍有改善，有公設或私聘律師，有上訴權、有起訴狀、有判決書」。¹¹⁷但即使如此，據說除了擁有律師資格的國民黨籍立法委員以外（請參閱第二章），很少有律師願意接受與「匪諜」相關的辯護案件。¹¹⁸

從這樣的背景來看，包括前面提到了有關國家安全局於1955年成立後，在蔣經國的一元化指導下進行了特務組織的改組，都可以解釋為

¹¹⁵ William C. Chase, *Front Line General: The Commands of William C. Chase*, pp. 195-196.

¹¹⁶ 〈三、戡亂時期檢肅匪諜條例〉，李宣鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（五）—附錄—》，頁226。

¹¹⁷ 林書揚，《從二·二八到五〇年代白色恐怖》（台北：時報文化，1992年），頁133。

¹¹⁸ 同前注。

特務組織過去刻意被「放任」，為了取締「匪諜」陷入了「過度競爭狀態」。如果台共組織瓦解，這種「過度競爭狀態」只是對台灣社會施加無謂的壓力。也就是說，推動〈戡亂時期檢肅匪諜條例〉的修正與蔣經國進行的特務組織改組，可以視為是蔣介石、蔣經國因為成功排除中共勢力與對台灣社會的統治走向穩定，而展現的自信

3 以「國家恐怖主義」排除政敵

「白色恐怖」的問題點，並非單純只是因為取締中共而製造的大量冤案，而是沒有任何證據就可以任意進行逮捕的體制，這是一個對統治者來講是非常方便的體制。在這種情況下，無論是黨組織或是政府機關，都不可能和特務組織對抗。特務組織不只是殲滅台共與對台灣住民進行恐怖統治，也對黨、政府、軍隊的內部造成了干擾的作用。前面已經提到，為了防止共產黨的滲透，竊聽電話、竊聽與錄音談話內容、檢查郵件等各種措施都獲得正當化，這些行為都是由總統府、中央黨部、國防相關部門、政府相關部門等負責國家機密的單位所進行。也就是說，「白色恐怖」對蔣介石、蔣經國父子而言，除了取締中共，也成為了排除政敵的強力手段，反而應該要稱之為「國家暴力」。¹¹⁹ 我們可以整理出發生在兩種層級的「國家暴力」。

第一是對中央層級的外省人集團進行牽制。由於蔣介石在中國大陸時期遭遇過自己領導的統治集團崩壞，甚至有人倒向中共的經驗，因此撤退到台灣後對統治集團保持著高度的戒心，持續對其進行監視。蔣介石深信「共匪」廣泛滲透了國軍與各級學校，因此下屬在定期召開的「情報會議」報告的各種案件都毫不懷疑的接受，也強烈的期待並依賴蔣經國負責的特務活動。¹²⁰ 據說蔣經國命令台灣省保安司令部郵檢所所

119 若林正文，《台灣—分裂國家と民主化》，頁108（若林正文著，洪金珠·許佩賢譯，《台灣：分裂國家與民主化》，頁118）。

120 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十》，頁24。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》，頁14、310。

長劉兆祥，必須將少將或師長以上的軍人、次長以上的文官的所有信件全部照相攝影，並且這些照片全部上交蔣經國本人。¹²¹ 其他如蔣介石的官邸的客廳也安裝了竊聽與錄音設備，以了解客人在蔣介石前來會面時的談話內容，因此甚至連蔣介石的夫人宋美齡都無法在官邸與客人自由進行談話。¹²² 根據曾任台灣省主席的吳國楨回憶，不只是他的僱人，行政院長陳誠最信賴的僱人也被蔣經國收買。¹²³ 蔣介石也幾乎完全掌握了孫立人與美國的重要人士會談的內容。¹²⁴ 中央黨部所有的電話都遭到竊聽，甚至「黨工」也經常有人遭到逮捕，被處以不得緩刑的徒刑，甚至曾經擔任政治行動委員會秘書長的第六組主任唐縱有兩名直屬部下因為中央黨部的電話遭到竊聽，在沒有任何證據的情況下遭到逮捕、拘留，並被處以徒刑，唐縱卻完全無法協助他們保釋。¹²⁵

各級行政機關與學校也設置被稱為「保防室」（之後改稱「安全室」、「人事室第二辦公室」或「人二」）的特務單位，負責機關內的保密防諜工作（「機關保防」），但實際上與隸屬於國防部總政治部的政工系統所推動的軍中保防類似，「保防室」的人事獨立於一般的行政體系，服從內政部調查局（之後改隸屬司法行政部、法務部）的指揮。¹²⁶ 也就是各級行政機關與學校的主管受到了其無法行使人事權，類似軍中

121 劉兆祥於1952到53年左右告知內政部時代的同事，也是友人的陳在俊這件事情，據說劉兆祥感嘆：「哎呀，我這個責任不得了了！」。陳在俊訪談，2002年9月8日。

122 這件事情是宋美齡告訴吳國楨，為了避免被竊聽、錄音，他們在沒有錄音監聽設備的走廊下進行密談。裴斐（Nathaniel Peffer）、韋慕庭（Martin Wilbur）訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」（1946-1953年）：吳國楨口述回憶》，頁181。

123 裴斐（Nathaniel Peffer）、韋慕庭（Martin Wilbur）訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」（1946-1953年）：吳國楨口述回憶》，頁175。

124 秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十》，頁27、59、125。

125 陳在俊訪談，2002年9月8日。據說是由台灣省保安司令部李葆初指揮逮捕行動。

126 高明輝口述，范立達整理，《情治檔案：一個老調查員的自述》，頁160-164。

的政工系統的「保防室」的特務人員監視。

特務組織不只是進行監視，前面也提及了吳國楨在與蔣經國的關係惡化後，曾經差點遭到偽裝成交通事故的暗殺。¹²⁷ 從第四章的分析就可以了解，蔣經國在軍中的政敵，如孫立人就遭到政工系統的逮捕，終生遭到軟禁；而台灣防衛總司令部副總司令段澧遭到處決的案件，與其說是與中共有關的匪諜案，不如說是為了排除孫立人系統的將官的政治案件。¹²⁸ 過去在大陸時期沒有這種黨的高級幹部都會受到如此嚴密監視，甚至可能受到生命受到威脅的狀況，因為大陸時期雖然存在著中統與軍統之間的競爭關係，其矛頭都是指向對方，彼此相互牽制。但是在台灣，中統被切割出黨組織，黨必須透過黨的外部的特務組織防護，也失去了牽制與反擊特務組織的手段，已經完全不可能控制特務組織。蔣經國採取權力一元化的方式運作特務組織，開始監視統治集團，所以黨已經完全受到特務組織單方面的監視。

第二是對地方的本省人菁英進行牽制。根據 1950 年的〈台灣省保安司令部情報蒐集計畫〉，中共與台灣獨立派等都是遭到收集情報的對象，另外也有「有關黨派社團之調查」，以「省籍野心分子所組織非法團體之活動情形」為對象。¹²⁹ 根據內政部調查局（中統）的《調查工作手冊》，將「組織小團體，利用同鄉，同學等關係製造派系，佈置爪牙，增加紛擾者」視為調查、檢舉的對象，黨派活動的調查內容則規定為「各種黨派之名稱負責人姓名，詳細經歷，構成分子或幹部名單，組織活動概況及各種宣傳品或祕密文件之搜集」。¹³⁰ 從這個規定來看，包

¹²⁷ 裴斐（Nathaniel Peffer）、韋慕庭（Martin Wilbur）訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」（1946-1953 年）：吳國楨口述回憶》，頁 184-188。

¹²⁸ 劉照明，〈蔣中正與蔣經國在戒嚴時期「不當審判」中的角色〉，頁 161-162。

¹²⁹ 〈台灣警備總部工作報告（三十九年）〉，李宣鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（一）——中外檔案——》，頁 19。

¹³⁰ 內政部調查局編，《調查工作手冊》（內政部調查局，1951 年〔流出資料〕），頁 9、12。

括一般的競選活動與競選活動的準備工作，全部都屬於調查對象。

內政部調查局於 1952 年進行了台灣地方派系的調查，這份調查結果之後從內部流出，在外界非常著名的《台灣地方派系調查專報》¹³¹，可能就是這份調查結果的一部分。該《專報》將 1945 年以後的本省人派系分為「半山派」、「台中派」與「阿海派」，又將「阿海派」又分為蔣渭川與許丙兩個系統，並針對派系主要人物、變遷狀況與影響力等進行了調查，過去也有著作根據這類特務組織的調查資料建構了台灣的地方派系論。這種政治背景調查是中統在國民黨撤退到台灣之前所進行，本章也使用了相關資料，不過將此類調查解讀成是特務組織為了進行逮捕行動，「必須」根據這個調查結果，可能會比較符合現實。

正如前面所述，蔣經國率領的特務組織在 1952 年的地方選舉之際，以「取締流氓」的名義整理了預定逮捕 3000 名有社會地位的本省人的名單，當中有 998 人遭到逮捕，這些行動應該都是根據相關的調查資料進行。特務組織之後也跨縣市針對本省人菁英與台灣地方派系的有力人士持續進行監視與迫害。¹³²

131 司法行政部調查局「台灣地方派系調查專報」，1952 年〔吳三連基金會藏，576.29/8653〕。這份史料的信賴度存在著若干的疑問，這份專報沒有封面與封底，只有手寫的目錄與本文，第一頁有著手寫的「司法行政部調查局 民四一」的標題，這應該是取得者（1984 年 4 月 27 日取得）的筆跡，但調查局在 1956 年才改隸司法行政部，因此這可能是取得者的誤解，但也有可能這份「專報」本身是捏造的文件，所以這份「專報」是不是 1952 年（民國 41 年）完成的報告仍然不明。過去使用這份「專報」的研究都引用了「司法行政部調查局 民四一」的文字，因此可以判斷應該都是使用這個版本的文獻。李筱峰，《台灣戰後初期的民意代表》，頁 269。陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，頁 297（若林正文監訊，《台灣現代政治與派閥主義》，頁 307）。

132 陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，頁 135-137（若林正文監訊，《台灣現代政治與派閥主義》，頁 144-146）。

第六節 小結

透過分析蔣經國主導的特務組織改組過程，我們有下列六點發現。

第一點，撤退到台灣後，蔣介石進行了特務組織的改組，並重新恢復、強化其統合機制的功能，是因為認識到這些措施是能徹底與中共進行鬥爭的必要條件。接著蔣介石又將特務組織交給最信賴的長子蔣經國負責，充分授權蔣經國推動特務組織的改組，這也成功的讓過去自主性高且不見得能自由控制的特務組織得以完全由自己掌控。

第二點，與已經登上頂點，君臨「黨、政、軍、特」，並建立了壓倒性權威的「最高領袖」的父親不同，在新天地的台灣展開政治生涯，對蔣經國而言是一個巨大的挑戰。特別是撤退到台灣以後，國共之間越來越不可能容易發生全面性的軍事衝突，特務組織才是對中共進行鬥爭時在最前線的重要部隊。也就是說，蔣經國在台灣時期推動大陸工作，類似當年蔣介石在北伐期間掌握權力的過程，有其政治上的重要性，被期待能達成「顯著的成果」。可是即使能獲得成功，由於特務組織特有的黑暗形象，對蔣經國的政治經歷不見得能夠加分，兩者之間存在著明顯的矛盾。因此可以判斷將政治行動委員會提升至總統主持的國防會議的層級，將總統府機要室資料組升格為國家安全局，乃是蔣經國希望同時提高形象與強化權限所採取的措施。蔣經國利用父親的權威，將「黑暗」的特務組織光明正大的蓋上了使用美式名稱，且與國家安全問題相關的情報統合機構的外殼，而且可以說獲得了成功。

第三點，特別是中日戰爭以後，相較於「黨、政、軍」，不如說國民黨、國府的特務組織是隸屬於「最高領袖」蔣介石個人。這個特徵在蔣介石「下野」期間又特別明顯。特務組織的統合部門是由直屬於「領袖」的政治行動委員會負責，各個特務組織基本上服從蔣介石總裁的指揮，而非代總統李宗仁。反而當蔣介石恢復行使總統職務後，在總統府設置了特務工作的統合機構，中央黨部下轄的特務組織甚至也必須接受總統府機要室資料組的指導。從特務的領域觀察到台灣戰後的「黨治」

的特徵，就是黨組織不一定站在指導的立場，黨總裁也沒有指揮黨組織的特務工作，反而可以解釋為是兼任黨總裁的總統，透過政府的體系指揮身為黨員的「黨、政、軍」的特務幹部。這種特務組織並非服從黨，而是服從「領袖」個人的模式，確立了戰後台灣的政治過程之中，國家安全的情報集中於總統府的特徵。

第四點，中統在台灣凋零，而軍統則佔有壓倒性的優勢。軍統因為軍事情報的重要性增加，以及與美國進行的情報交流而提高了其地位，而這些徵兆其實在中日戰爭時期就已經存在。而且軍統某種程度上成功的完成了組織性的撤退，另一方面，中統在撤往台灣的過程中處於不利的立場，國民黨的「改造」又等於是在派系政治之中了肅清 CC 派，因此中統在台灣的復興變得越來越困難。可以推斷之後中統的職權被限於台灣內部的調查，導致了其在政府內的資源分配處於不利的地位。到了 1964 年以後，調查局長由軍統出身的沈之岳擔任，中統完全凋零、沒落。

第五點，蔣介石、蔣經國父子利用了特務組織取締「匪諜」的權限排除政敵，結果造成了在台灣幾乎不可能有人會公然反對蔣介石、蔣經國父子的狀況。在〈戡亂時期檢肅匪諜條例〉與其他相關法令規定之下，根據需要達成「顯著成果」，但在特務領域屬於素人，又兼任了各種職務而非常繁忙的蔣經國的指導，相較於難以提出成果的大陸工作，並沒有任何分工措施的各特務組織反而將全部的精神力爭相投入了台灣內部的「掃紅」，導致了「白色恐怖」的擴大。本章並非以造成最多「白色恐怖」案件的台灣省保安司令部為主，而是以統合情報、治安機關的機制為探討對象，只能了解造成「白色恐怖」發生與擴大的機制的一部分，但造成冤案大量發生的機制全力運作，結果導致無論是外省人統治集團或本省人，在無處可逃的台灣被特務組織的恐怖所壓制。

特務組織撤退到台灣後，已經不再是大陸時期那種自主性高的特務組織，而是以蔣經國為首、以軍統為主要勢力的一元化統治工具。特務組織滲透了「黨、政、軍」與台灣社會的各個角落，對其進行監視，

讓其陷入了恐怖。由於蔣介石最信賴 CC 派的時期，徐恩曾的秘書卻是中共間諜；最信賴陳誠，將國軍交給陳誠運作的時期，陳誠的部下卻是中共間諜。由此可知，只要同一個民族的內戰持續進行，一定會有人持續主張特務組織對國民進行監視的必要性，問題在於，包括司法機關在內，不存在任何擁有監察特務組織功能的機關。可是唯一擁有監察特務組織權力的蔣介石、蔣經國卻是為了達成目的而不擇手段的現實主義者，對統治者而言，恐怖是短期內最能夠達成效果的統治工具，特別是面對強大的外敵威脅時，只要美國這種的外部支援勢力都予以默認的話，就能夠延續這樣的做法。換言之，如果中華人民共和國放棄「武力解放」，美國以「改善人權」等做為支援台灣的條件，恐怖的效果就會急速消失。可是大約等待了將近 30 年的歲月，才出現了這樣的狀況，透過蔣經國與特務組織建立了個人獨裁的蔣介石體制，也才能在內含著這樣的限制下，在台灣重新出發。

第六章

土地改革政策的決策過程

第一節 問題之所在

本章將以土地改革為案例，嘗試分析國民黨、國府的社會、經濟政策的決策過程。土地改革¹是國府撤退到台灣後所推動，且具有代表性的一項社會、經濟政策。當時希望透過農地的重新分配，來提高略為陷入衰退的農業生產率，同時也期待透過這項政策，將地主的資本轉換為工業資本，以促進工業的發展。此外，對台灣而言，國府等於是「外來政權」，在政治上需要盡快穩定在台灣當地的支持，有許多研究與評論從政治、經濟等各種不同領域的觀點，分析了土地改革的政策目的與成果，例如土地改革長期以來被認為是國府推動的「仁政」，不過這是因為土地改革是源起於孫文的思想，又由忠實繼承了孫文的蔣介石推動，才獲得了「成功」的肯定。另一方面，也有學者批判土地改革「完全是國民政府在存亡利害狀況所採行的改革」，「為了因應生死存亡的利害關係，而由上而下所推動的改革」。²也有分析認為，國民黨領導部門在台灣推動土地改革的目的，是記取了在中國大陸失敗的教訓，為了避免農村在未來遭到中國共產黨的滲透。³

1 台灣所謂的土地改革，乃是指農地到都市等所有的範圍的改革都包括在內的用語，本書探討的土地改革的範圍，限定於1940年代後半到50年代前半所進行的農地改革。

2 請參閱賴明豪，《國父遺教與台灣土地改革》（台北：正中書局，1988年）。

3 劉進慶，《戰後台灣經濟分析——一九四五年から一九六五年まで——》（東京：東京

筆者則採取與上述的研究不同的觀點，也就是並非對土地改革政策的目的與結果進行評價，而是把焦點放在技術官僚於土地改革政策的決策過程之中扮演的角色。由於土地改革不僅是一個必須從技術觀點推動的合理的政策，也因為嚴重影響到農民的利害關係、菁英與一般民眾之間的權力關係，是一項非常難以推動的改革，所以筆者認為，透過探討土地改革的決策過程而得到的結論，可以反映當時國府的社會、經濟政策決策的特徵。此外，筆者也判斷，以技術官僚為探討的焦點進行分析，也可以更深入探討前面提及有關土地改革政策的目的與結果。

本章的目的，就是以中央政治學校地政學院（以下略稱為地政學院）的出身者，以及中國農村復興聯合會（Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction, JCRR, 以下略稱為農復會）為主的技術官僚為案例，探討技術官僚在國府決定社會、經濟政策時扮演的角色。筆者將以下列五項觀點為中心進行探討：第一點，地政與農業技術官僚在國府撤退到台灣後所體驗到的環境因素的變化；第二點，就任台灣省主席以前的陳誠曾經於中國大陸和台灣推動了土地改革，這些土地改革對於之後台灣的土地改革造成了什麼影響；第三點，在土地改革政策的決策過程之中，地政與農業技術官僚的政策理念有多少程度獲得了貫徹；第四點，美國在土地改革政策的決策過程之中扮演了什麼樣的角色；第五點，土地改革政策的決策過程對國府的派系政治存在著什麼樣的意義。

過去分析土地改革過程並探討了技術官僚角色的文獻，就是葉格（Joseph A. Yager）進行的農復會的研究，⁴但完全沒有任何研究從筆者提到的觀點進行分析。筆者認為從上述觀點進行分析，將可以了解戰後台灣的統治體制的部分特徵，另外正是透過探討技術官僚扮演的角色，

大學出版會，1975年），頁74-75（劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明峻譯，林書揚校訂，《台灣戰後經濟分析》〔台北：人間出版社，1992年，頁72〕）。

4 Hung-Chao Tai, *Land Reform and Politics: A Comparative Analysis*, Berkeley, University of California Press, 1974, p. 87.

才能夠更明確的了解社會、經濟政策的決策過程之中，國民黨與其最高領導人扮演的角色，以及美華關係複雜的一面。

第二節 國府的地政、農業技術官僚

根據石川禎浩的探討，近代中國的技術者的養成過程，正是「青年時期經歷的五四運動思潮、留學時期的經驗、國民政府成立、來自日本的威脅擴大等因素，在中國的技術者的養成過程以及技術者形成其思想的過程，扮演了觸媒的角色」，⁵也因此他們對政治並非毫不關心，應該是普遍擁有著「科學救國或技術救國」的思想，認為「要改變中國，就必須要將歐美先進國家擁有的科學式思考、科學教育引入中國」。⁶也就是在這樣的背景之下，如技術者團體的中國工程師學會不只是進行純粹的學術研究與交換技術方面的資訊，在中日戰爭爆發後也積極向政府提出有關國防工業政策的政策建議。

從地政、農業技術官僚也可以看到同樣的現象，這些留學德國的地政專家，受到了德國的地政理論與土地改革運動的強烈影響，在國民黨的協助下組成了中國地政學會（之後的中國土地改革協會），設立了中國地政研究所，推動了土地改革運動。⁷他們也同時對國民黨與國府提出各種政策建議，當中包括了積極遊說設置之後會提到的地政專家培養機關與地政機關。

類似的情況也在出現在農業技術專家，農業技術專家們召開了農政技術會議，建議設置國家級的農業改良機構，行政院因此於實業部

⁵ Joseph A. Yager, *Transforming Agriculture in Taiwan: the Experience of the Joint Commission on Rural Reconstruction*, Ithaca, Cornell University Press, 1988, Chap. 7.

⁶ 石川禎浩，〈南京政府時期之技術官僚の形成と發展—近代中国技術者の系譜—〉，《史林》，第74卷第2号（1991年3月），頁18-19。

⁷ 同前注，頁20-24。

（之後的經濟部）設置了中央農業實驗所（以下略稱為中農所）。⁸ 中農所是中國農業史上第一個確立了農業科學化與良種推廣制度基礎的政府機關，從美國留學歸國的農業技術專家為主的技術人員都被集中安排在此工作。⁹ 這些擁有著「技術救國」思想的技術專家有許多在 1930 年代進入國府成為技術官僚，深入參與了國家建設。另外正如本書第一章所述，國民黨從革命黨蛻變成為政權黨的過程之中，吸收了大量沒有革命經歷的技術官僚入黨。

這些技術官僚裡面，有許多人和其他的經濟技術官僚一起追隨著國民黨、國府撤退到台灣，他們和在日治時代接受教育的本省人技術官僚一起成功推動了許多在大陸時期無法成功的社會、經濟政策，也因此被稱為「超級技術官僚」。¹⁰ 技術官僚被認為可以不受到來自社會的影響，自主進行政策的形成與實施，但這個自主性應該是來自下列四個因素：第一是身為最高領導階層的一員，或受到最高領導階層的保護，而被賦予的非制度性的自主性；第二是獨佔了專門知識與技術的專家所擁有的自主性；第三是爭取人才與升遷的制度化所產生的制度的自主性；第四是對政權擁有強烈影響力的國外權威人士，以及技術官僚運用來自該外國的援助所獲得的自主性。接著筆者將根據上述四點，以地政學院出身的地政專家，以及農復會的農業專家等在土地改革政策的決策過程扮演主要角色的技術官僚為中心，探討國府的地政、農業技術官僚如何獲得政策決定的自主性。

1 地政學院

為了培養黨務幹部，國民黨於 1927 年設置了中央黨務學校，這是

⁸ 請參照蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》。

⁹ 飯塚靖，〈南京國民政府の農業政策と農業技術専門家〉，《近きに在りて》，第 22 号（1992 年 11 月），頁 6。

¹⁰ 王聿均，〈抗戰時期中農所的發展和貢獻〉，中央研究院近代史研究所編，《近代中國農業經濟史論文集》（台北：中央研究院近代史研究所，1989 年），頁 106-116。

國民黨黨內部的訓練機關，¹¹ 該校又於 1929 年改名為中央政治學校，1947 年又與和黨處於對立關係的三青團系統的中央幹部學校合併，也就是國立政治大學，政大之後遷移到台灣至今。1932 年中央政治學校設置了地政研究班，該班又於第二年 5 月改名為地政學院（相當於研究所碩士班），由於蔣介石認為必須優先推動江蘇、浙江、安徽三個省分的地政，因此下令派遣第一屆到第三屆畢業生到江蘇、浙江兩省，第四屆畢業生到安徽省。1933 年的「福建人民政府事件」後，第五屆的畢業生被派遣到福建與廣東兩省。中日戰爭爆發後，第六屆畢業生被派遣到貴州省，第七、第八屆畢業生分別被派往四川、雲南、陝西、甘肅等「大後方」地區的各省，從事包括土地改革在內的地政工作。地政學院的教授群以蕭錚為核心，包括湯惠蓀、黃通、鮑德澂等人，之後都在台灣的土地改革扮演了領導者的角色。當中曾經留學德國的蕭錚與湯惠蓀參與了地政學院的創立，之後也在地政領域長期扮演了領導者的角色，他們受到德國的土地改革運動的強烈影響，也嘗試在中國大陸推動相同的土地改革運動。¹²

國府的地政機關採取了中央、省、縣市的三級制。¹³ 中央層級從設立行政院內政部土地司（1928 年）起，到行政院地政署（1942 年）、行政院地政部（1947 年），逐步擴大規模，成員則以地政學院出身者為主流，但是在國共內戰期間的 1949 年縮編為內政部地政署（之後又縮編為地政司至今），人員也從 30 多人裁撤到約半數的 10 多人。省層級方面，原本各省各別設置自己的地政機關，但在 1936 年時將層級與名稱等統一改為省政府地政局；到了中日戰爭期間，在各省的地政局擔任

11 Ezra F. Vogel, *The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1991, pp. 24-29.

12 同前注，頁 73。蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁 63-67。

13 請參閱蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁 34-37；蕭錚，〈敬悼惠蓀兄〉，湯惠蓀先生紀念集編印委員會編，《湯惠蓀先生紀念集》（台北：湯惠蓀先生紀念集編印委員會，1967 年）。

實驗縣的土地改革的負責人，幾乎都是地政學院出身的人士；台灣省則在 1945 年以後設置了土地委員會（之後改組為行政長官公署地政局），省政府於 1947 年成立時，又將其改組為民政廳地政局（之後改組為省政府地政處）。縣市層級方面，如果不將是否為省直轄市等差異考量在內，縣市政府內都設置了土地局、地政局、地政處或地政科等單位，其之下又設置地政事務所。台灣省的地政機關扣除一開始的短暫時期，主要成員幾乎都是以地政學院出身的沈時可為主的全國各大專出身的人士；縣市層級的地政學院的負責人也都是由地政學院或地政系出身者擔任。戰後台灣省的地政有相當長的時間是由地政學院出身者負責。

過去正是因為中央政治學校的教育長（實際上就是代理校長蔣介石處理校務的最高負責人）是由陳立夫、陳果夫、張道藩等人擔任，該校也成為了 CC 派的據點，¹⁴ 包括地政技術官僚在內的中央政治學校的校友，也因此都無條件被視為 CC 派。¹⁵ CC 派也掌握了中央組織部，在國民黨大陸時期屬於黨中央的主流勢力，¹⁶ 所以國府的各級政府在設置地政機關時，地政學院出身者被認為不僅是因為其獨佔了地政的專門知識、技術，也因為相關人事與 CC 派擴大派系勢力有所關連，他們才得以獨佔了相關的主要職務。如果某個派系能夠吸收技術官僚，就可以獲得更多的政府公職，更不用說這將有利於擴大本身的勢力。從以上的狀況可以判斷，地政技術官僚一定程度是因為與政治領導人之間的師生關

14 筆者乃是參照下列文獻整理、撰寫這個段落。內政部編，《中華民國地政史》（台北：內政部，1993 年），頁 147-212。蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁 231-251。〈台灣省政府民政廳地政局職員錄〉（國史館藏，台灣省政府地政處檔案，453-085-1，1952 年）。筆者於 1994 年 10 月 11 日訪談中央政治學校地政系畢業，曾任台灣省政府地政處處長余茂阱（之後略稱為：余茂阱訪談，1994 年 10 月 11 日）。

15 〈歷任教育長〉，國立政治大學校史編纂委員會編，《國立政治大學史稿》（台北：國立政治大學，1989 年）。

16 山本真，〈元中国地政研究所所長兼中国土地改革協會理事長李鴻毅氏訪問紀錄（1996 年 2 月 9 日、2000 年 1 月 4 日）〉，姬田光義編，《中華民國國民政府史の総合的研究：第二次世界大戰から中華人民共和国の成立まで》，頁 51。

係，而獲得了非制度性的自主性，又因為人事面而獲得了制度性的自主性。

2 農復會

另一方面，美華交流長期以來是以留學、講師派遣，以及技術援助為主，因此雙方於國家間權力政治以外的不同層面，形成了純粹以技術的觀點處理中國的社會、經濟問題的專家團體，特別是農業領域方面，建立了以大學等的民間研究機關為主的密切合作關係。¹⁷前面提及的中農所雖然屬於政府機關，但實際上接受了美國的洛克菲勒基金會（Rockefeller Foundation）的資助。¹⁸

第二次世界大戰結束後，「中美農業技術團合作調查團」為了中國的農村復興進行了調查，並且提出了報告書，這份報告書成為了參考資料，美國因此決定將包括了土地改革的農業援助列為對華援助的主要項目，而著名的平民教育運動家晏陽初在美國進行的遊說也出現效果，美國決定與國府合作設立農復會，以及將美國對華援助（以下略稱為米援）的 10 分之 1 撥給農復會。¹⁹也因此農復會並非根據中國的國內法，而是根據兩國間的協議，以美華共同機關的方式於 1948 年 10 月 1 日設立，由 5 名委員負責運作，其中由兩名委員由美國總統提名，主任委員與另外兩名委員由國府總統提名，農復會之下又依職能設置各種組織，成員為中農所等機關出身的專門技術人員。²⁰美國籍委員與中國籍委員原本就彼此熟識，因此農復會可以說是過去以來兩國之間長期推動的農業交流的結晶。²¹

17 王維禮主編，《蔣介石的文臣武將》，頁 72-78。

18 沈宗瀚，〈中美農業技術合作〉，沈宗瀚，《沈宗瀚晚年文錄》（台北：傳記文學，1979 年），頁 155-173。

19 王聿均，〈抗戰時期中農所的發展和貢獻〉，頁 103-104。

20 Joseph A. Yager, *Transforming Agriculture in Taiwan: the Experience of the Joint Commission on Rural Reconstruction*, pp. 7-15.

21 有關農復會的組織變遷，請參閱黃俊傑，《農復會與臺灣經驗（1949-1979）》（台

農復會是一個極為特別的組織，預算基本上是從美援支出，內部使用的官方語言是英文，預算、專案等審查與會計監察是由行政院美援運用委員會（主任委員由行政院長兼任。以下略稱為美援會）、美援機構駐華分署與華盛頓的美援機構本部進行，²² 也因此立法院、考試院、監察院無法介入與監督農復會的政策與人事，扣除掌握了人事權的總統，只有行政院長能夠透過美援會發揮極小的影響力。當然農復會委員可以列席行政院院會，有時也會列席國民黨中央改造委員會說明重要政策，必要時也會前往立法院報告農業政策，²³ 可是農復會內沒有設置任何國民黨的組織，也幾乎沒有任何人以黨員身分在農復會內進行黨的活動。²⁴

農復會並非政府機關，所以形式上無法決定或實施任何政策，例如農業改良專案的主管部門是經濟部農林司，土地改革的主管部門是內政部地政司，農復會只是合作單位。²⁵ 可是經濟部農林司只負責農政的一般性行政事務，農復會在中央層級的決策影響力「幾乎超過農林部」。²⁶ 換言之，就是由農復會取代了農林部，成為決策的「大腦」，台灣省政府農林廳則是執行政策的「四肢」。²⁷ 而且農復會因為在制度上

北：三民書局，1991年），頁409-417。

22 Joseph A. Yager, *Transforming Agriculture in Taiwan: the Experience of the Joint Commission on Rural Reconstruction*, p. 12.

23 趙既昌，《美援的運用》（台北：聯經出版社，1972年），頁65-85。

24 Rong Yung King, "How Does Foreign Economic Assistance Influence the Domestic Politics of a Developing Country: the Political Implications of the Joint Commission on Rural Reconstruction (JCRR) in Taiwan," Ph.D. Dissertation Submitted to State University of South Carolina, 1990, p. 118.〈對於本黨在農村實施民生主義之管見〉，中政會第332次紀錄，1952年4月24日（黨史館藏，6.42/35.2）。〈農復會最近重要工作—蔣夢麟在立法院報告—上、下〉，《中央日報》，1955年4月25、26日。

25 筆者於1994年10月7日訪談前農復會秘書長王友釗（以下略稱為王友釗訪談，1994年10月7日）。

26 黃俊傑，《農復會與臺灣經驗（1949-1979）》，頁152-157。王友釗訪談，1994年10月7日。

27 〈李崇道先生訪問紀錄（一）〉，黃俊傑訪問紀錄，《中國農村復興聯合委員會口述

不屬於政府單位，專家不需要透過一般的公務單位業務流程，就可以直接與中央、省、縣市、鄉鎮市等各級相關組織、團體直接進行接觸、發送公文、完成解決問題的計畫。²⁸一般來說，公家機關非常忌諱越級報告、聯繫、協調，但是我們可以做出一個推論，正是因為農復會掌握了分配美援的權限，才能擁有強勢的權威，得以不按公家機關的常理推動業務。這樣的特權也讓農復會負責的業務推動得以保證擁有高效率，提高了以理性解決問題為目標的技術官僚的工作慾望。農復會就是因此才被稱為「特種部隊」。²⁹

農復會的美國籍專家在兩年的任期結束後卸任返美。此外，農復會也引進了美國式的文官人事制度，也因為優先採用高學歷的中國職員，被認為排除了「空降人事」；而且雖然隨時期而有所變動，但農復會職員的薪資也比同職等的政府公務人員要高兩到三倍。加上美援的運用，這些特權當然會遭到忌妒與批判，立法院實際上也將此視為問題，但農復會並沒有受到任何來自立法院擁有實效的控制。³⁰由於來自行政院與立法府的影響力完全遭到壓縮，因此可以將農復會這樣的美援機關的設立，視為美國強化了對台灣的干涉，³¹但正如曾任農復會委員的沈宗瀚回憶，「本會是中美聯合的委員會，常可避免外面政治壓力³²」，反而也存在著技術官僚為了提高本身的自主性而利用了美國權威的一面。

從以上的分析，可以判斷農復會的農業技術官僚有非常高的自主

歷史訪問紀錄》(台北：中央研究院近代史研究所，1992年)，頁7。

28 黃俊傑，《農復會與臺灣經驗(1949-1979)》，頁153。

29 黃俊傑編，《中國農村復興聯合委員會史料彙編》(台北：三民書局，1991年)，頁122、130-136。

30 〈李崇道先生訪問紀錄(一)〉，黃俊傑訪問紀錄，《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄》，頁15。

31 沈宗瀚，《農復會與我國農業建設》(台北：臺灣商務印書館，1972年)，頁19-22。〈李崇道先生訪問紀錄(二)〉，黃俊傑訪問紀錄，《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄》，頁17、20。

32 文馨瑩，《經濟奇蹟的背後：臺灣美援經驗的政經分析(1951-1965)》(台北：自立晚報社，1990年)，頁226-231。

性。首先，擔任主任委員蔣夢麟是蔣介石與陳誠的同鄉，據說與蔣介石和陳誠之間擁有良好的個人關係，³³ 等於是來自非制度因素的自主性得以獲得確保。而且因為農復會的屬性是美華共同機關，也賦予了農復會的農業技術官僚在人事層面的制度上的自主性與利用美國權威的自主性。賦予這些專家制度與非制度的自主性，其背後可以說就是蔣介石企圖在立法院等無法介入的層次獨佔多數的農業技術官僚與一部分的美援。

其實蔣介石並不是這個時候才開始吸收技術官僚。例如在 1931 年，蔣介石為了在對日關係有所突破而發表「下野」的聲明時，將包括行政院長在內的許多閣員職務交給廣東派的人士，但蔣介石其實是在自己擔任主任委員的全國經濟委員會設置後，才將負責管理主要產業的實業部的功能移交給廣東派，此時實業部已經因為全國經濟委員會而遭到弱化。1935 年以後，全國經濟委員會下轄的組織逐步併入實業部下轄的各機關，蔣介石又在同年 5 月在自己得以隨心所欲的軍事委員會之下設置了屬於非正式組織的資源委員會（以下略稱為資源會），並將產業政策的實權集中於資源會，等到廣東派於 1937 年底脫離國府後，又將資源會改組為行政院經濟部所屬的正式部門。³⁴ 資源會也與農復會一樣，被賦予了高度的自主性，這也可以視為國府的最高領導人了解技術官僚與美援的重要性，企圖將其吸收的一種方法。³⁵

農復會的技術官僚有多數是從經濟部中農所與中國土地改革協會拔

33 沈宗瀚，《農復會與我國農業建設》，頁 55-56。

34 〈歐世璜先生訪問紀錄〉，黃俊傑訪問紀錄，《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄》，頁 176。

35 張朋園、沈懷玉編，《國民政府職官年表（1925-1949）》，第一冊（台北：中央研究院近代史研究所，1987 年），頁 226-230、473-486。飯塚靖，〈南京国民政府の農業政策と農業技術専門家〉，頁 2-3。石川禎浩，〈南京政府時期の技術官僚の形成と發展—近代中国技術者の系譜—〉，頁 16-17。Parks M. Coble, Jr., *The Shanghai Capitalists and the Nationalist Government, 1927-1937*, Cambridge, Massachusetts and London, Council on East Asian Studies, Harvard University, 1986, pp. 240-250.

擢。³⁶ 經濟部過去在政學系的影響之下，而蔣夢麟原本並非農業技術官僚，而是獲得了來自政學系的翁文灝的強力推薦才被提名為第一任主任委員，³⁷ 而且過去也曾在三青團系統的中央幹部學校擔任過教育長，但另外如蕭錚等中國土地改革協會的領導人與 CC 派關係接近，在「革新運動」又與翁文灝處於對立關係，³⁸ 因此可以了解蔣夢麟和過去曾與政學系對抗的 CC 派之間的關係並不好。³⁹ 可是政學系只是少數的高級公務員所構成的集團，屬於沒有特定的組織與幹部的鬆散派系，而且相較於擁有強大影響力的派系之間的對立，地政、農業技術官僚之間被認為存在著一種技術人員之間特有的集體意識，因此看不到農復會內發生過激烈的派系對立。⁴⁰

第三節 前期土地改革

國民黨與國府在中國大陸與台灣嘗試推動過各種各樣的土地改革。山本真曾經將國府從中日戰爭起到國共內戰期間所嘗試的土地改革進行整理，詳細內容大致如下。⁴¹ 首先在中日戰爭期間，集結了充分的

36 也有其他看法認為，包括當時台灣幾乎沒有任何美國企業，也是賦予了美華兩國的技術官僚自律性的原因。Rong Yung King, "How Does Foreign Economic Assistance Influence the Domestic Politics of a Developing Country: the Political Implications of the Joint Commission on Rural Reconstruction (JCRR) in Taiwan," p. 141.

37 有關農復會的人事與組織的部分，請參閱山本真，〈中国農村復興聯合委員會の成立とその大陸での活動（一九四八—四九）〉，《中国二一》，第2号（1997年7月），頁142-143。

38 〈蔣彥士先生訪問紀錄（一）〉，黃俊傑訪問紀錄，《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄》，頁161-162。

39 笹川裕史，《中華民國期農村土地行政史の研究—国家=農村社会關係の構造と容—》（東京：汲古書院，2002年），頁68-70。

40 郭緒印主編，《國民黨派系鬥爭史》，第17章。

41 中國土地改革協會（當時是地政學會）的成員盡可能與政治鬥爭保持距離。笹川裕史，〈第六章 蕭錚と中国地政学会—もう一つの中国土地改革の軌跡—〉，田

人數與達到足夠水準的地政專家，也提升了地政機構的功能；1941年制定了〈戰時扶植自耕農實施辦法〉，在實驗區實施土地改革，到撤往台灣前夕為止，於全國13個省、75個縣市開發了115萬1346市畝的農地、培養了4萬5528戶的自耕農；國共內戰期間，因為和中共的內戰，加上農地的地籍整理不夠完整，只能用簡單的方式推動全國性的土地改革，但是1948年9月向立法院提出的〈農地改革法草案〉，卻因為支持私有財產權等理由而未獲得通過，根據某位地政技術官僚的觀察，這是因為大部分的立法委員都是地主，由地主推動土地改革存在著一定的限度。⁴²

筆者在本章為了更容易探討台灣的土地改革，將積極推動土地改革的陳誠於台灣推動相關政策的時期做為界線，將之前國民黨與國府推動的土地改革區分為前期，之後區分為後期，為了探討本章的核心焦點「後期」，筆者從「前期」之中選擇了與「後期」相關的四個土地改革的案例進行分析。

1 浙江省的「二五減租」

國民黨於1926年發表了土地改革政策的工作綱領以來，最有延續性的土地改革的嘗試之一，就是1927年在浙江省推動調降佃農繳納給地主的佃租的政策，這項政策被稱為「二五減租」。⁴³浙江省屬於國民黨影響力較強的省分，也遭遇到與其他省分一樣的問題，就是土地改革遭到了來自地主的強烈抵抗，可是浙江省最大的問題，就是對「二五減租」政策態度消極的省政府與態度積極的省黨部之間的對立。當時的省主席張靜江出身於浙江的財閥，希望維持現狀與穩定，相對之下，省政

三郎編，《中国近代化過程の指導者たち》（東京：東方書店，1997年），頁180。

42 山本真，〈一九四〇年代、国民政府統治下の福建省における土地改革の実験—元福建省龍岩土地改革實驗鼎鼎長・林詩旦氏訪問紀—〉，《中国研究月報》，第637号（2001年3月），頁26。

43 同前注，頁33-34。山本真，〈原中国地政研究所所長兼中国土地改革協會理事長李鴻毅氏訪問紀錄（1996年2月9日、2000年1月4日）〉，頁51。

府民政廳與省黨部的主要負責人是蕭錚、朱家驊、何應欽等在地方上的權益較少的 CC 派與黃埔系，也就是對浙江省而言，這些重要職務等於是被外來者性質強烈的中央派系佔據，而中央派系又堅持實施黨的理念、綱領。雙方的對立日漸深刻，甚至發展到黨部方面的領導人遭到省政府方面逮捕、黨彈劾政府的程度，最後黨中央介入進行仲裁，浙江省的土地改革在雙方妥協下達成折衷方案而告終。雖然浙江省推動的「二五減租」最後在折衷方案下結束改革的原因，包括有技術不成熟與資金不足等等因素，但最主要的關鍵，可以說是因為政治領導階層的分裂、不穩定。⁴⁴

2 湖北省的「二五減租」

陳誠在擔任湖北省省主席期間（1938-1944 年），積極嘗試推動「二五減租」。⁴⁵ 湖北省當時是中日戰爭的最前線，但佃租高昂，又遭遇旱災，等於是遭遇到所有惡劣的環境條件，民力陷入非常疲憊的狀態，存在著必須調降佃租的社會背景。陳誠在蕭錚的介紹下，任命地政學院出身的董中生擔任宣恩縣縣長，負責嘗試推動「二五減租」。接著省政府委員會於 1941 年 4 月通過了〈湖北省減租實施辦法〉⁴⁶，建立

44 所謂「減租」是指降低佃租之意，而「二五減租」是國民黨根據 1926 年制定的工作綱領所推動的政策，首先繳納給地主的佃租的租額減免 25% 給佃農，剩下的 75% 由佃農與地主之間均分的「減租」，此時繳納的佃租為全部的 37.5%。所謂的「三七五減租」，就是根據 1930 年的土地法所執行的政策，一開始就將佃租的上限設定為全部收穫量的 37.5%。「二五減租」則不是以收穫量，而是以「租額」為基準，地主如果調升「租額」，將會導致政策的空洞化。可是「三七五減租」是以總收穫量為基準，因此可以徹底執行「減租」，另外這兩項政策也經常被混淆。相關論述請參照下列文獻。〈近代中國土地改革的意義〉，朱匯森主編，《土地改革史料（民國十六年至四十九年）》（台北：國史館，1988 年），頁 1-8；蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁 18-21。

45 笹川裕史認為，浙江省的「二五減租」會遭遇失敗的主因，就是政府與地主階層的利害關係並非一致，但政府的權力不夠成熟、強勢到足以控制地主階層。笹川裕史，《中華民國期農村土地行政史の研究—國家＝農村社會關係の構造と容一》，頁 103。

46 陳誠，《如何實現耕者有其田》（台北：正中書局，1954 年），第二章。蕭錚，《土

了法律依據後，陳誠於實效支配的湖北省北部與西部的 14 個縣擴大實施「二五減租」，並提拔董中森擔任省政府地政局局長，負責政策的實施。陳誠推動的「二五減租」雖然只有實施了三年，但提前實施這樣政策的一部分的縣的佃農所得提高，據說也有 40% 的佃農得以轉為自耕農，達成了初步的成果。

從湖北省調降佃租的案例，我們可以發現一個很重要的見解，就是推動土地改革絕對不可缺少的，就是確保強大的政治領導力，這點可以從湖北省之後的發展獲得佐證，因為湖北省政府面對的環境因素並沒有任何特別的變化，但是在陳誠卸任省主席後，「二五減租」的政策卻完全陷入空洞化。陳誠是浙江省出身的軍人，在湖北省是一個於地方上完全沒有任何特權、屬於外來者的中央派系人士（黃埔系），但他也擁有強烈的意志堅持黨的理念、綱領，同時又以第六戰區司令長官的身分掌握了湖北省的軍權，擁有武力的支持，這個因素應該也是陳誠順利推動「二五減租」的重要關鍵。

3 福建省西部的土地改革

福建省西部（「閩西」）的土地改革，是起源於在福建省北部的將樂縣，當時地政學院出身的林詩旦受到省主席陳儀的邀請，於 1942 年就任將樂縣的代理縣長，推動了實驗性的土地改革，在當地獲得了成果之後，相關的措施先在福建省西部的龍巖縣，到國共內戰期間又在其他六個縣擴大實施。⁴⁷ 林詩旦獲得了農復會的資金與技術支援，得以不需要採取可能伴隨流血的階級鬥爭的手段，而是採取了給與地主地價補償（土地債券與現金）的溫和方式，進行土地的重新分配，改革實施地區

地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁 231、238-240。

47 所謂的「辦法」，與「規則」、「細則」都是屬於中央、地方（省市級）政府的行政命令，但必須經過省議會（省參議會與臨時省議會也比照辦理）或立法院審議、通過後，經行政院審查後，由地方政府或行政院公布。而「條例」是屬於一種特別法（效力高於普通法），經立法院審議、表決通過後，由總統公布實施。

的農民也幾乎都轉型成為自耕農。而且採取了徹底實施重新分配的措施，完全不允許地主擁有任何「保留地」。

福建省西部的土地改革之中最需要注意的地方，就是地主們因為國共內戰而出現的危機感，大幅減少了土地改革的障礙。有分析認為，由於當地的地主曾歷經過 1929 年以後由中共與 19 路軍推動的激進土地改革，因此對於溫和的土地改革的反對聲音會比較小，特別是 1949 年的時間點，正是國府的部隊在國共內戰陷入劣勢的時期，知道這件事情的地主們可能也認為，與其保有土地，還不如爭取可以帶著逃跑的補償金。

4 台灣省的「公地放租」

「接收」台灣以後，國府在台灣推動土地改革的三項原則是：先改革農地再改革市地；先改革公地再改革私地；先保障佃權再扶植自耕農民。⁴⁸ 根據這三項原則，最早實施的就是降低公有農地的佃租（「公地放租」）。當時台灣大多數的公有地是以合法或非合法的方式，從日本政府與所屬機關、學校、企業等「接收」的財產的一部分，當中有關公有農地的部分，大約佔了台灣所有可耕地面積 22%。⁴⁹ 「公地放租」雖然不是永久性措施，但將佃租的上限調降到總收穫量的 25%，使得佃農在每單位面積的所得增加了約 30%，這點毫無疑問的有助於之後推動的「公地放領」，也改善了佃農的所得。可是擁有所有公有地約三分之二的台灣糖業公司（以下略稱為台糖公司）卻以資源會的要求為後盾，要求自

48 請參照下列文獻。陳淑銖，〈福建龍巖扶植自耕農的土地改革（一九四二—一九四七）〉，《中國歷史學會史學集刊》，第 25 期（1993 年 9 月）。陳淑銖，〈戰後中國農村復興聯合委員會與閩西的土地改革（一九四八—一九四九）〉，中華民國史專題第二屆討論會秘書處編，《中華民國史專題論文集》，第二屆討論會（台北：國史館，1993 年）。林詩旦，〈巖邑回憶〉，台北市龍巖同鄉會編，《台北市龍巖同鄉會成立廿周年紀念特刊》（台北：台北市龍巖同鄉會，1990 年）。山本真，〈一九四〇年代、國民政府統治下の福建省における土地改革の実験—元福建省龍巖土地改革実験県長・林詩旦氏訪問紀—〉。

49 內政部編，《中華民國地政史》，頁 318。

已管理的半數以上公有農地保留「放租」的實施，這代表著實際上實施「公地放租」的公有地只有全部公有地的 58.9%，政策的實施很明顯的不夠徹底。⁵⁰

透過檢討截至目前為止幾乎沒有被提過的「公地放租」，可以了解台灣的土地改革政策並非一部分人士認為國府當初對於「台灣的土地問題亦漠不關心」，也不是在中國革命的緊張局面與國內外情勢的壓力下，而被迫在 1949 年起急速推動。⁵¹「公地放租」雖然是一項非常不完整的政策，但一開始就被定位為是「後期」將實施的「公地放領」的預備階段。而且陳儀、魏道明、陳誠等台灣省最高領導人的更迭，也與「公地放租」的實施沒有關係，土地改革政策已經被證明是由台灣省的地政機關決定的政策。

第四節 後期土地改革

（一）「三七五減租」

1 最高領導人的政策決定

台灣省雖然已經實施過「公地放租」，但有關私有地的部分，縱使行政院已經於 1947 年訓令實施「三七五減租」，也只有屏東縣、新竹縣

50 張維一，〈公有耕地放租：台灣土地改革的第一大步〉，台灣光復後土地改革研討會提出論文，台北，1994 年 6 月 28 日，頁 1-5。

51 翁文灝，〈函復關於台糖公司土地確保自營農場之必要、請查照轉陳〉，朱匯森主編，《土地改革史料（民國十六年至四十九年）》，頁 473-474。毛育剛，〈台灣公地放租與放領在土地改革中重要性之研究〉，台灣光復後土地改革研討會提出論文，台北，1994 年 6 月 28 日，頁 7-8。大部分保留實施「公地放租」的公有農地，多屬於台糖公司所擁有的「自營農場」，台糖公司的邏輯是因為其「自營農場」只有雇農，而沒有任何佃農。後面也會提到，有許多案例都可以看到公營企業在實施「公地放租」的農地甚至使用各種方法進行阻撓。〈公地放領〉，吳生賢，《台灣光復初期土地改革實錄專集》（台北：內政部，1982 年），頁 551-555。

等地實施了小規模的實驗性措施，⁵² 原因可能是擔心二二八事件所象徵的社會不安更加惡化。可是陳誠在 1949 年 1 月就任省主席後，立刻著手準備推動台灣全島規模的土地改革。首先為了在地主佔了大多數的台灣省參議會通過〈台灣省私有耕地租用辦法草案〉，陳誠採取擴大宣傳的方式以爭取輿論支持，並頻繁與參議員聚餐進行遊說，對於反對勢力則暗示將採取強行推動而予以牽制，最後該草案僅進行了若干修正就順利獲得通過，⁵³ 陳誠的態度被視為「先禮後兵」。⁵⁴ 1949 年 5 月 20 日，⁵⁵ 兼任台灣省警備總司令的陳誠宣布在台灣全省實施戒嚴令，因此更沒有任何勢力可以反對「三七五減租」的推動，陳誠也與在湖北省時期一樣，準備延續推動土地改革的相關政策。由於美國於同年 8 月發表了《對華白皮書》，等於是美國默認了國府在國共內戰敗北的時期，因此看不到美國促使國府實施土地改革的任何動向。⁵⁶

反而如第三章的分析，由於當時陳誠準備率先實施全國第一次的省長民選，能夠獲得大多數的農民支持的「三七五減租」，是一項對陳

-
- 52 劉進慶，《戰後台灣經濟分析——一九四五年から一九六五年まで》，頁 74-75（劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明峻譯，林書揚校訂，《台灣戰後經濟分析》，頁 71）。
- 53 董中生，〈台灣推行「三七五」地租的檢討與展望〉，吳生賢，《台灣光復初期土地改革實錄專集》，頁 469-470。另外台灣不僅私有農地的佃租超過收穫量的 50%，也還保有各種不利於佃農的制度。陳誠，《如何實現耕者有其田》，頁 16-19。
- 54 鄭牧心，《台灣議會政治 40 年》，頁 128-139。當時台灣省參議會內具有代表性的本省人菁英因為經歷過二二八事件與之後國軍的武力鎮壓，因此省議會內的狀況是處於一種蔓延著無力感的狀況。黃俊傑，《農復會與臺灣經驗（1949-1979）》，頁 89-90。
- 55 蔣夢麟，《新潮》（台北：致良出版社，1990 年），頁 19。
- 56 農復會於大陸時期檢討土地改革與平民教育的優先順序時，兩名美籍委員表示：「這兩個問題你們去研究，你們決定好了」，看不出來有特別為了土地改革而施加壓力的狀況。蔣夢麟在與兩位美籍委員談話的過程，看出他們認為應該要推動土地改革，但這也只是從土地改革是否對振興農村有所幫助這一個技術觀點進行的討論，並非美國方面為了促使國府推動土地改革而施加的政治壓力。〈蔣彥士先生訪問紀錄（一）〉，黃俊傑訪問紀錄，《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄》，頁 161。蔣夢麟，《新潮》，頁 17。

誠與國民黨都有利的政策。而且從這樣的發展也可以了解，「三七五減租」純粹是國內政治的架構下推動的決策，可以說幾乎不可能受到任何來自美國的壓力。

2 農復會與中央政府撤往台

那麼地政技術官僚在台灣的「三七五減租」扮演了什麼樣的角色？農復會原本也存在著如晏陽初等對土地改革提出消極看法的人士，但晏陽初離開農復會後，農復會開始全力推動土地改革與農業改良。⁵⁷ 由於進行「三七五減租」的決策時，農復會的本部還在中國大陸，因此應該是由省政府地政局局長沈時可為中心進行決策。1949年3月，農復會的蔣夢麟等人前往台灣，在受到陳誠的請託時，承諾會全力協助台灣的土地改革。湯惠孫於4月前往台灣視察時也與陳誠、沈時可會談，完成了「三七五減租」的具體輔助計畫。農復會也逐漸開始積極參與台灣的土地改革的決策。⁵⁸

接著從組織與人事來看技術官僚的分工狀況。1948年11月，擔任地政部政務次長與常務次長的湯惠孫、鮑德濼判斷中央政府可能轉移至廣州，因此在孫科（廣東派）內閣成立後進行行政院人事改組時，一起辭職轉任農復會。這次的內閣改組是以推動「大同團結」為目標，在這個大義名分下，CC派與政學派的核心人士陳立夫與張群等人都被任命為政務委員，兩個派系在立法院的勢力也因此弱化。⁵⁹ 湯、鮑兩人的辭

57 張憲秋，《農復會回憶》（台北：行政院農業委員會，1990年），頁30-33。可是晏陽初本身也運用農復會的資金在其出身地四川省推動了「二五減租」，因此晏陽初被認為只是主張順序上應該要優先推動平民教育。湯惠孫，〈土地改革二三事：為五十三年地政節作〉，《土地改革》，第14卷第11期（1964年11月）。晏陽初後來沒有到台灣，而是前往美國，1952年以後在東南亞與西亞從事鄉村改造活動。

58 沈宗瀚，〈晚年自述〉，《沈宗瀚自述（再版）》（台北：傳記文學出版社，1984年），頁34頁。蔣夢麟，《新潮》，頁13-14。張憲秋，《農復會回憶》，頁26。

59 由於不能同時兼任行政職務與立法委員，因此就任行政職務時，必須辭去立法委員，陳立夫因為這個人事而不得不放棄爭取立法院院長一職。陳立夫，《成敗之鑑：陳立夫回憶錄》，頁371-372（松田州二記，《成敗之鑑：陳立夫回憶錄》，下

職可能並非是因為這次行政院進行人事改組時所推動的人事精簡，而是不滿地政部長改由過去沒有地政經驗的廣東派吳尚鷹擔任的結果。⁶⁰

農復會因此吸收了國府中央的地政技術官僚，於1949年6月新設置了土地制度改革組（之後的土地組）。同年8月，農復會總部又比中央政府更早遷移至台灣，此時任命了湯惠蓀擔任土地組組長，屬下包括陳人龍、林詩旦兩位技正（之後又加入副組長黃通）。湯惠蓀與陳人龍、林詩旦兩人在地政學院屬於師生關係，特別是林詩旦應該是因為在福建省西部推動土地改革的經驗，才會被挖角到農復會。⁶¹大致來說，農復會是整個組織完整的撤退到台灣，以林詩旦為主，在福建省西部推動土地改革的地政技術官僚也全部成功撤退到台灣，其他地區的地政官僚據說全部留在中國大陸。⁶²也就是說，擁有在福建省西部推動土地改革經驗的地政技術官僚與原本在台灣的地政技術官僚在台灣匯流。隨著中央政府轉移至台灣，內政部地政司成為了國府在台灣的最高地政機關，但地政司大部分的職員都與湯惠蓀有師生關係，或者是湯惠蓀在地政部時期的屬下，因此農復會雖然在制度上屬於非政府的機關，但卻站在整合、指導國府的地政技術官僚的立場。

從國府的派系政治來分析的話，可以將上述的人事變動視為原本被認為屬於CC派的親德派地政技術官僚，與多數為親美派、被認為在派系政治上受政學系影響的農業技術官僚匯流，並且在陳誠之下重新進行了整合。可以判斷CC派的核心人物也毫不隱藏對陳誠的敵意，對蔣夢麟與農復會也沒有好感。⁶³即使如此，讓湯惠蓀得以進入農復會的有力

[東京：原書房，1997年]，頁193)。

60 蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁330。

61 余茂暉訪談，1994年10月11日。山本真，〈一九四〇年代、國民政府統治下の福建省における土地改革の実験—元福建省龍岩土地改革実験鼎長・林詩旦氏訪問紀—〉，頁25、32。

62 同前注，頁32-33。

63 陳立夫，《成敗之鑑：陳立夫回憶錄》，頁381-383（松田州二記，《成敗之鑑：陳立夫回想錄》，下，頁201-203）。蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁

因素，應該是他在中農所的工作經驗，以及和沈宗瀚之間的朋友關係，但可以判斷湯惠蓀身為專家學者的形象遠勝過其在黨內的派系色彩，與技術官僚之間共有的重視政策的價值觀也是關鍵因素。

3 「三七五減租」的成果與法制化

一般認為「三七五減租」達成了下列四項成果。⁶⁴第一點是改善了佃農的生活，有報告指出，佃農因為這項政策的實施，得以改建自家與增購耕作用的牛、穿著與飲食水準提高、結婚率提高、死亡率下降等；第二點是農業增產，13種主要農作物的總生產量平均指數為例，如果將1940到43年的平均設定為100，1947到1949年的平均指數則為94.8，但是1950到52年則為124，而且單位面積的生產量指數也有同樣的傾向；第三點是壓低耕地地價，農業用地的地價在「減租」後下跌了大約三分之一到二分之一；第四點是鼓勵佃農購地，由於法律保障佃農得以優先購買自耕用的農地，佃農收入因而增加，地價也下滑，這導致了地主將農地賣給佃農的現象發生，購買農地的佃農戶數與購買的農地面積在1950年以後急速增加。

雖然達成了前述所提到的成果，但該〈辦法〉只是省政府發布的行政命令，如果省主席從陳誠更迭為對土地改革消極的省主席，這項政策可能會遭到撤回或陷入空洞化，實際上這樣的疑慮在1950年3月由於陳誠接任行政院長，吳國楨接任省主席而逐漸成為現實，因為據說吳國楨與其顧問們尊重代表地主階層的本省籍紳士的意見，因而對土地改革採取了消極的態度。⁶⁵所以陳誠把在中央推動「三七五減租」政策的法

330、338、400-401、514-515。正如前面所述，由於蔣夢麟曾經擔任三青團系的中央幹部學校教育長，可以判斷他不可能與CC派維持著良好的關係。

⁶⁴ 湯惠蓀編，《台灣之土地改革》（台北：中國農村復興聯合委員會，1954年），頁34-38。

⁶⁵ 蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁342、376。余茂阱訪談，1994年10月11日。

制化視為目標，農復會也第一次積極參與這項法律的草案規劃。⁶⁶

1950年12月4日，中央改造委員會第57次會議上，陳誠提出了〈三七五減租條例草案〉並獲得通過，⁶⁷該條例草案在第二年的5月25日只經過若干的修正，就順利在立法院通過。「三七五減租」政策就是在外省人為多數派的立法院，也就是無法代表台灣本省人地主的利害關係的國會獲得了繼續實施的保證。我們可以發現陳誠的政治領導能力在「三七五減租」的政策決定過程之中扮演了非常重要的角色，但我們也必須注意另外一個焦點，就是地政技術官僚集結於陳誠之下，為了邁向土地改革的下一個階段而進行準備。

（二）「公地放領」

1 實驗性推動、中止、恢復

推動「公地放租」之後，行政院於1948年1月30日通過了〈台灣省放領公地開墾荒地救濟失業辦法〉，實驗性推動「公地放領」政策。⁶⁸這項政策的目的是，公開讓農民申請承領大約1萬甲（1甲約相當於1公頃）的公有耕地，同時開墾荒地，希望創造約7000戶的自耕農，並救濟農村的失業者，但因為「放領」的土地的品質不高，範圍又小，而且政府決定優先實施「三七五減租」，「放領」的實施遭到了中止，沒有達到預期的效果。「三七五減租」實施後，重新恢復了「公地放領」的實施，到1976年為止一共實施了9期，當中又以1951到1953年實施初期的「放領」規模最大，而且象徵著政府決心促成所有公有農地的佃農轉型為自耕農的模範，因此探討初期的「公地放領」是

⁶⁶ 〈陳人龍先生訪問紀錄〉，黃俊傑訪問紀錄，《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄》，頁61。

⁶⁷ 〈行政院長陳誠同志函送耕地「三七五」減租條例草案、提請核議案〉，中政會第57次紀錄，1950年12月4日（黨史館藏，6.42/7.7）。

⁶⁸ 請參閱毛育剛，〈台灣公地放租與放領在土地改革中重要性之研究〉，頁10-19。

一個重要的課題。

2 與工業利益的衝突

由於政府本身就是大地主，因此「公地放領」在政府內部遭到了很大的反彈，管轄台糖公司的資源會（之後的經濟部）早在 1946 年的階段，就以會「影響公司之生存」為由，向行政院長申請不要將台糖公司下轄的約 12 萬甲的農地列入放領的範圍。⁶⁹ 實際上台糖在「實驗性」的階段，就只放領了一些分散的小規模農地，⁷⁰ 由於「公地放領」可能會因此遭到窄化，地政局局長沈時可為了讓政策接近政策本身的原則，主張應該要不分例外，凡是政府「放租」的公有土地一律「放領」，以避免對私有地的扶植自耕農政策產生負面影響。⁷¹ 而且據說農復會邀請的美籍地政顧問雷正琪（Wolf Ladejinsky）因為主張台糖公司應該要將所有的公有農地全部放領，而與主管公營企業的省政府生產事業管理委員會（經濟部系統）副主任委員尹仲容有過激烈爭辯。可是陳誠也認為，台糖必須要保有自營農場，才能夠穩定提供糖的原料甘蔗，因此否決了雷正琪的意見，也早在 1951 年 5 月就把湯惠蓀與沈時可找去官邸，指示他們必須保留台糖的自營農場。⁷²

雷正琪過去在農復會工作時，曾經前往接受農復會援助的四川省調查「二五減租」的成果，當時他稱讚四川省的成果為「小型的奇蹟（minor miracle）」，由此可知雷正琪在減租的階段與國府之間意見並未相左。可是進入「公地放領」的階段，政府本身為大地主，國府又為了

69 資源委員會主任委員錢昌照，〈台糖公司所有土地一二萬甲，擬請特許保留，並轉飭台省長官公署免于分配農民以利糖產〉，朱匯森主編，《土地改革史料（民國十六年至四十九年）》，頁 498-499。

70 台灣省政府民政廳地政局，〈奉上「公地放領在台灣」特稿乙份〉，朱匯森主編，《土地改革史料（民國十六年至四十九年）》，頁 513。

71 地政局局長沈時可，〈為土地改革原則案、再行益請核示〉，朱匯森主編，《土地改革史料（民國十六年至四十九年）》，頁 521。

72 上述的過程，請參閱〈陳故副總統與台灣土地改革的實施：為悼念陳故副總統逝世〉，《土地改革》，第 15 卷第 3、4 期合刊（1965 年 4 月）。

保護其獲取外幣的貴重手段，也就是製糖業，雷正琪應該就是在此時開始與國府進行激烈的爭辯。台灣經濟的特徵與中國大陸不同，是以擁有大規模公有地的公營企業為主體，而這點導致了雷正琪與國府雙方之間出現了代溝。

1951年6月29日，台灣省政府公布了〈台灣省放領公有土地扶植自耕農實施辦法〉，⁷³於同年12月開始實施第一期的「公地放領」。根據該辦法第6條，①承租公地之現耕農、②雇農、③承租耕地不足之佃農、④耕地不足之半自耕農、⑤無土地耕作之原土地關係人而需要土地耕作者、⑥轉業為農者才有資格辦理公地承領，也就是根據此條文，保留「公地放租」的自營農場的雇農原則上也有資格辦理，這代表該辦法是遵循了地政技術官僚的理念。而地政技術官僚要如何面對公營企業不斷增加所謂的「例外」，就是接下來的重要課題。

原本在「公地放租」的階段時，台糖公司同意放領實施降低佃租的農地面積，也就是有雇用佃農的農地面積，比全部農地還要少的29,000多甲，不過陳誠雖然在第一期時同意依照台糖公司的主張進行公地放領，但第二期以後，就命令經濟部將實施降低佃租的其餘農地也全部進行放領，實施公地放領的基準則與地政局的主張接近。⁷⁴因此第一期以台糖公司最早同意的土地為中心進行「公地放領」，但當然是優先釋出品質差的農地。

因為行政院不接受自己的意見，雷正琪於1952年9月終於寄了建議函件給蔣介石，表示由於台糖在第一期的「公地放領」釋出的大部分農地都是屬於地質甚劣的農地，因此農民對「公地放領」計畫失望，主張擴大「公地放領」的範圍，將台糖公司保留的農地面積控制在最低限

73 〈附錄1 台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法〉，吳生賢，《台灣光復初期土地改革實錄專集》，頁571-574。

74 陳誠，〈據呈轉台糖公司關於公地放領請示事項、核飭遵照〉，朱匯森主編，《土地改革史料（民國十六年至四十九年）》，頁526-528。

度。⁷⁵ 這也促使了政府內部重新開始進行相關的討論，可是經濟部以開放農地放領將導致米價上升，原料將難以確保等「技術性的理由」，反駁了雷正琪的主張。⁷⁶ 因為這是在台灣有強大影響力的美國派遣至農復會的顧問的「陳情」，政府內部對此雖然持續進行了非正式的討論，但農復會通告行政院，將不針對這個問題提出農復會本身的看法。⁷⁷ 這點可以視為是屬於非政府機關的農復會因為「只是扮演中介協調的角色，並沒有裁決判斷的功能」⁷⁸ 而導致的結果，但也可以視為美國在土地改革的影響力有限。也就是農復會的地政技術官僚雖然本身積極參與政策決定，不過也可以利用非政府機關的屬性，將美籍顧問的影響力從國府內部的政策決定過程進行選擇性排除。加上「公地放領」屬於低成本的政策，幾乎不需要仰賴美援就可以進行，⁷⁹ 可以推測這也是導致美籍顧問的發言權遭到弱化的因素。

主管機關間在之後也不斷進行討論與協調。⁸⁰ 首先，針對有關放領台糖公司管轄的公有農地的面積問題，經濟部於 1952 年 10 月決定了基本方案並提交行政院，根據該方案，台糖公司不釋出自營農場等土地

75 行政院秘書處，〈雷正琪博士函為公地放領事〉，朱匯森主編，《土地改革史料（民國十六年至四十九年）》，頁 543-545。

76 〈台糖土地節略〉，朱匯森主編，《土地改革史料（民國十六年至四十九年）》，頁 548。

77 中國農村復興聯合委員會，〈台糖公司土地放領，須俟行政院通盤考慮後決定〉，朱匯森主編，《土地改革史料（民國十六年至四十九年）》，頁 550-552。

78 黃俊傑，《農復會與臺灣經驗（1949-1979）》，頁 102。

79 趙既昌，《美援的運用》，頁 120。

80 相關過程請參閱〈經濟部呈報會商台糖公司土地問題經過、並檢呈會議紀錄〉，朱匯森主編，《土地改革史料（民國十六年至四十九年）》，頁 552-554、556、559。原文有一部分出現了「台糖地政局」的文字，可以判斷應該是「台灣省地政局」的誤字。另外所謂的米糖相剋，是指蓬萊米與甘蔗耕作面積的競爭。特別是台灣的中南部可以在同一個農地選擇耕種蓬萊米或甘蔗，農民在考量到經濟因素，多選擇耕種價格上漲的蓬萊米，因此台灣的製糖公司一直為了確保甘蔗的耕種面積而費盡心力，相關內容請參閱涂照彥，《日本帝國主義下の台湾》（東京：東京大学出版社，1975 年），頁 94-118。

進行放領，釋出放領的土地也由地方政府負責保證繼續甘蔗的栽培，另外也根據蔣介石的指示，將大約 6000 甲的土地釋出給退伍軍人辦理放領。之後召開的「處理台灣糖業公司土地問題會議」也是依照經濟部的方案進行討論，地政局最後也完全接受了經濟部的要求。雖然將土地的重新分配視為重點，但地政技術官僚也不得不接受台糖公司的要求，因為當時台糖公司是台灣省最大的工業廠商之一，而且佔了台灣公營事業在 1951 年度的輸出總額約 67%。其實台灣的糖業公司並非是戰後才開始特別重視確保甘蔗栽培的面積，台糖公司自營農場的「保留地」面積是直接抵觸了延續日治時代以來的國家資本主義的問題，屬於結構性的問題。⁸¹

3 在限制之下追求理想

初期的「公地放領」原本應該由政府自己成為土地改革模範的政策，卻是在這樣的狀況下告終，對許多地政技術官僚來說，是一項非常不情願的結果。可是資源會原本要求保留約 12 萬甲土地的「放領」的主張遭到退回，至少也成功的將已經實施「公地放租」的自耕農地以外的土地，也就是雇用佃農的土地全部「放領」；而且到 1976 年為止，台糖公司也釋出了包括一部分的自營農場在內的約 6 萬甲的公有農地「放領」，雖然這些措施並無法將所有從事農業的勞動者轉為自耕農，但成功的將所有的佃農轉為自耕農。與台糖公司於「公地放租」的階段在約 42000 甲的農地降低佃租，也就是實施「委託放租」伴隨而來的弊端，而導致該政策相當程度遭到空洞化的結果相比，⁸² 可以說達成了相當大的成果，只從這點來看，應該可以說地政技術官僚的理念獲得了貫徹。

⁸¹ 黃俊傑，《農復會與臺灣經驗（1949-1979）》，頁 101。

⁸² 所謂的「委託放租」，是因為政府無法直接負責「放租」的業務，因此由受到政府委託管理公有地的各機關（包括台糖公司等公營企業）進行「放租」，但這樣的運作方式存在著如欺瞞政府等許多弊端。〈第五目 台灣省公地放租之工作之檢討〉，吳生賢，《台灣光復初期土地改革實錄專集》，頁 552。

「公地放領」政策雖然也在陳誠的指示下重新推動，但與屬於私有土地改革的「三七五減租」與「耕者有其田」的決策過程不同，陳誠為了推動「放領」而發揮的政治領導力極為有限。蔣介石總統並沒有進行干涉；也找不到黨中央與中央民意代表機構曾經對該政策的內容進行討論，或做出決議的任何紀錄；被認為是地政技術官僚的論壇：《土地改革》雜誌，也沒有針對「公地放領」批判台糖公司與經濟部；《中央日報》也沒有公開報導相關討論。而陳誠在很早的階段就決定將台糖公司的自營農場排除在政策實施的範圍，「公地放領」政策的決策過程基本上在行政院內部完成，地政技術官僚不得不在這樣的限制下推動增加自耕農的理念。

（三）「耕者有其田」

1 台灣省政府階段

創造自耕農的政策（包括「扶植自耕農」與「耕者有其田」）因為牽涉到私有地所有權的強制變更，屬於土地改革之中最困難的政策，而且政策目的並非單純的土地重新分配，也希望促使地主將獲得的地價補償進行工業投資，讓他們轉型為企業家、資本家。1951年4月19日召開的中央改造委員會第119次會議提出的「台灣省實施本黨土地政策之檢討」當中，就明白提出了這樣的觀點。⁸³

美國在1951年10月10日制定了〈共同安全法〉（Mutual Security Act of 1951, MSA），這是一項整合以往對友邦進行的對外援助的法律，有關台灣的部分，明文規定將土地改革與改善教育衛生等同列入

⁸³ 〈台灣省實施本黨土地政策之檢討〉，中改會第119次紀錄，1951年4月19日（黨史館藏，6.42/13.9）。「促進工業投資」的意思，就是以所謂「四大公營公司」的股票與實務債券進行地價補償，透過其分配促進民營化，以培養本地資本企業。劉進慶，《戰後台灣經濟分析——一九四五年から一九六五年まで——》，頁84-89（劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明峻譯，林書揚校訂，《台灣戰後經濟分析》，頁80-85）。

技術合作部門，同樣屬於農復會的業務範圍。⁸⁴ 由於美國表明將提供支援，1951 年到 52 年前半進行的公地放領告一段落、1952 年 1 月到 4 月間進行的地籍整理⁸⁵ 完成後，開始準備推動增加自耕農相關政策的法制化。

1952 年 5 月 25 日，地政局向台灣省政府提出〈台灣省扶植自耕農條例草案〉，這個草案有許多部分被認為是參考了日本的農地改革，例如與日本一樣僅承認地主可以擁有 1 甲的「標準保留地」；⁸⁶ 有關地價補償的部分，設定為全年收穫量的 2.5 倍；為了避免如日本因此而發生的通貨膨脹，補償金主要以土地債券與公營事業的股票的方式支付，盡量減少直接支付現金。⁸⁷ 雷正琪也建議採取自己在日本所推動的農地改革的相同方式，就是以現金進行補償，結果不被地政局接受。⁸⁸ 但據說農復會委員穆懿爾 (Raymond T. Moyer) 反對現金補償，以避免通貨膨脹，因此即使是美籍專家，彼此之間也並不見得對補償金的部分擁有共同的想法。⁸⁹

農復會的地政技術官僚也與過去制訂相關法案時相同，參與了扶植自耕農的法案制定相關會議，也積極參與草案的規劃，因此地政局草案被部分立法委員稱為「農復會的草案」。⁹⁰ 台灣省政府於同年 6 月 3 日起

⁸⁴ 趙既昌，《美援的運用》，頁 116。

⁸⁵ 被稱為「台灣省地籍總歸戶」，透過由於農復會的支援，得以將日治時代的地籍資料整理得更加完整的措施。湯惠蓀，〈地籍總歸戶的意義方法及其效用〉，《土地改革》，中國土地改革協會年會特刊（1951 年 7 月）。

⁸⁶ 實際上不僅「保留地」的面積會因為水田的等級而不同，不同的草案設定的等級劃分方式也不同。另外旱田的「保留地」面積是水田的兩倍。可是本書為了更易於比較各草案的「保留地」面積，不採取繁雜的換算，而是採取最一般的方式，將水田（「中田」）的「保留地」面積一律稱為「標準保留地」，以將討論單純化。

⁸⁷ 湯惠蓀編，《台灣之土地改革》，頁 70-71。

⁸⁸ 洪瑞堅，〈美國雷正琪所作台灣農村經濟調查報告述評〉，《土地改革》，復刊第 2 期（1951 年 10 月），頁 14。余茂暉訪談，1994 年 10 月 11 日。

⁸⁹ Joseph A. Yager, *Transforming Agriculture in Taiwan: the Experience of the Joint Commission on Rural Reconstruction*, p. 115.

⁹⁰ 〈立法院立法委員質詢重要內容摘錄後〉，吳生賢，《台灣光復初期土地改革實錄專

邀請專門機構與專家參加，也開始進行省政府委員的審議，決定了省政府方面的草案，其中「標準保留地」的面積部分幾乎沒有被更動，只有在地價補償的方法上進行了若干技術層面的修正。⁹¹ 台灣省臨時議會開始進行審議的前夕，地政的專家團體所組成的中國土地改革協會於同年7月8、9兩日召開了第二屆年會，通過了〈台灣農地改革綱領〉，該綱領與中央改造委員會第119次會議提出的〈土地政策之檢討〉以及地政局草案的內容基本上幾乎完全一致。⁹² 地政局的草案最能反映出地政技術官僚的政策理念，那麼這份草案將經過什麼樣的修正而成為正式的政策，成為了之後進行決策時的焦點？

2 台灣省臨時議會階段

不同於僅透過行政命令與行政院的內部程序就完成實施的「公地放領」，促進自耕農的政策必須要採取全國層級（包含中國大陸在內）的立法措施，立法院與剛上任沒多久的台灣省臨時議會同時都將「耕者有其田」政策的法制化問題視為重要課題而有所動作，這樣的狀況也是台灣後期土地改革的決策過程的最大特徵，也象徵著問題的複雜程度。

台灣省政府於1952年7月10日向台灣省臨時議會提出了〈台灣省扶植自耕農條例草案〉，但臨時省議會為了使其實際上成為空殼法案，於審議過程提出了5項修正案，⁹³ 內容包括（一）俟反攻大陸成功之後再實施或暫緩實施或分期實施，（二）業主應予保留之土地，限田制度實施同時撤銷三七五租約，（三）當時三七五租約所定收穫量不合實際，應予重新調查修正，（四）地主保留地標準，勿以戶為單位，應

集》，頁168。

91 湯惠蓀編，《台灣之土地改革》，頁71-72。蕭錚甚至對該省政府階段的修正案做出了「與我們當初的理想，已有很遠的距離」的嚴厲批判。蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁376。

92 湯惠蓀，〈台灣農地改革綱領釋義〉，《土地改革》，第2卷第1期（1951年9月）。

93 廖立宇，〈台灣實行「耕者有其田」的背景分析〉，台灣光復土地改革研討會提出論文，1994年6月28日，頁6-7。

以人口數計算，（五）徵收耕地地價之補償，現金部分其成數應予提高等。省政府雖然拒絕了大多數的提案，但為了使法案獲得通過，也做出了讓步，接受將「保留地」面積設定為原案的兩倍的妥協方案。湯惠孫則代表政府機關內的地政技術官僚發言，認為省臨時議會不僅故意拖延法案的審議，批判修正案有關「保留地」面積的設定過大、以現金支付地價補償的比例太大等。⁹⁴ 省政府的妥協，被認為是吳國楨與其顧問們因為採取了接近本省人仕紳的政治立場而做出的決定，⁹⁵ 實際上吳國楨也在晚年表示，台灣的地主「從來沒有像許多大陸上的地主那樣虐待佃農」，因此「如果最後要在台灣實施農業機械化，我想恐怕要放棄這個體制（筆者注：指後述的「限田政策」）」。⁹⁶ 之後立法委員在立法院進行〈耕者有其田條例草案〉時提出的反對意見，與吳國楨的觀點極為相近（請參照表 6-1），也代表了吳國楨對土地改革政策的消極態度。

表 6-1：立法委員對〈耕者有其田條例草案〉的質詢

姓名	政治背景	態度	主要疑慮
周樹聲	一四座談會 (民社黨)	×	原則上並不反對，但限制土地移轉之規定殊為不妥。
冷彭 苗啟平	中國青年黨 CC 派	△ ×	要求行政院補送對法案各項有關資料，以便審議。 將土地零碎分割，不便利用機器，將妨礙農業工業化途徑；何以平均地權不先行於都市，而後及於農村？
趙孝文	CC 派	△	土地分配標準何在；何以使自耕共有土地者亦列入征收範圍？
劉振東	三青團	△	原則表示贊同，但台灣的大地主確屬不多，而中小地主則仍為今日社會中堅，如果消滅中小地主，對國家文化、經濟發展，將有影響。

94 湯惠孫，〈台灣省扶植自耕農條例草案上幾個重大的問題〉，《土地改革》，第 2 卷第 11 期（1952 年 7 月）。

95 Joseph A. Yager, *Transforming Agriculture in Taiwan: the Experience of the Joint Commission on Rural Reconstruction*, p. 113.

96 裴斐 (Nathaniel Peffer)、韋慕庭 (Martin Wilbur) 訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，〈從上海市長到「台灣省主席」(1946-1953 年)：吳國楨口述回憶〉，頁 217-219。

白瑜	不明或無派系	△	100%擁護本案，但是自耕農面積要有限制，另外價值17億土地證券流入市場，是否將發生不良後果，應該注意。
韓同	三青團	△	原則上贊同本案，但是如果將行之於大陸，則內容值得檢討。
王夢雲	CC派	×	本案應緩予舉辦；土地改革名稱實屬不當；三甲之地不敷一家數口之生活必需。
夏濤聲	不明或無派系	×	表示反對。國父遺教是平均地權並無限田分田辦法；把土地分割不能以機器耕種，違背農業工業化之原則。
張九如	CC派	△	根本上不反對本案，但公營事業出售後如發生不良後果，將如何補救？
楊覺天	三青團	△	憲法只規定扶植自耕農，而未訂明耕者有其田；國父遺教中對於土地改革途徑，也與本條例規定不同。
曲直生	CC派	△	既稱扶植自耕農，何以在放領土地後，監證費及契稅，仍由農民負擔？
崔唯吾	三青團	△	預定收購地主耕地全部需若干？發行土地債券及公營企業股票各若干？
潘廉方 ⁽¹⁾	三青團 土地改革協會會員	△	原則上支持；自耕農應嚴禁其私相買賣土地，必須透過政府進行；土地分配面積的標準要如何設定才會達到最合理的狀況。
楊大乾	三青團	△	原則上贊成；在都市的土地改革方面有否計畫和準備；將公營事業賣給人民的是否與節制資本有所違背？
魏惜言	三青團	△	本條例完全未顧到雇農，雇農如果失業的話，必影響社會安定。
吳望伋	CC派	○	原則上支持；對都市土地改革是否廢續實施；本條例決定後，應以農貸救濟辦法，使農人能保持減租利益。
陳紫楓	CC派	×	本條例與國父遺教、憲法及法律似有抵觸；妨礙農業工業化。
何景寮 ⁽²⁾	三青團 阿海	×	在三七五減租後台灣佃農生活改善尤多，而本條例實施後可能佃農反需增加田賦等負擔，應該要暫緩實施。
范苑聲	三青團	△	標題與內容似有未盡吻合之處。
魯蕩平	三青團	△	名稱不妥。應該改為「土地調整條例」或「土地調整辦法」；立法應多方顧慮，慎重處理，規定條文應具彈性。
姜伯彰	CC派	×	不反對，但應慎重將事。如果未同時制定節制資本辦法與解決都市的土地問題，地主資本流入都市後，都市地價高漲，形成地主壟斷都市資本。
鄧青陽	CC派	△	必須修正若干文字。
文群	不明或無派系	○	集體化與機械化是世界趨勢；似可提倡由自耕農組織特種合作社。

張一清	CC 派	△ 將國營事業出賣，將落入少數私人之手似不如全部發行土地債券；反對立刻將收購土地發給佃農；應該要先考慮和調查合作農場等方法，再發放較為妥善。
鄭震宇 ⁽³⁾	CC 派 前地政部 政務次長	○ 100% 贊同本案精神，但農復會草案的保留水田為 1 甲，而台灣省政府改為 2 甲，行政院又改為 3 甲，這樣的做法並不好。
廖維藩	CC 派	○ 支持，但是要佃農立刻負擔過去由地主負擔的稅捐存在難度，可否改為採取分期征收的方式。
羅万俤	阿海 開明派地主	○ 原則上贊同；1952 年 4 月 1 日以後的土地移轉視為無效，似欠合理；希望能慎重考慮公營事業的股票之估價，否則地主會吃虧。
吳 幹	CC 派	△ 土地補償太少，對地主似嫌太苛薄。
黃煥如	三青團	△ 條例名稱應改為「扶植自耕農」，如果必需要用「耕者有其田」名稱，則宜在第一條說明實施步驟和範圍。

出處：〈立委質詢〉，《中央日報》，1952 年 12 月 12 日；〈附錄 22 立法院立法委員質詢重要內容摘錄後〉，吳生賢，《台灣光復初期土地改革實錄專集》，頁 167-178。(1) 引用自：山本真，〈元中国地政研究所所長兼中国土地改革協理理事長李鴻毅氏訪問紀錄（1996 年 2 月 9 日、2000 年 1 月 4 日）〉，姬田光義編，《中華民國國民政府史の総合的研究：第二次世界大戰から中華人民共和国の成立まで》；(2) 與 (3) 引用自：中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》，頁 87、397。立法委員的派系背景是根據表 2-2；對法案的態度是根據余茂阱訪談，1994 年 10 月 11 日，○代表贊成，△代表消極，×代表反對。另外最後 5 名立法委員的名字並未被刊登在 1952 年 12 月 12 日發行的《中央日報》。

為了因應省臨時議會的抵抗與省政府的妥協，以及地政技術官僚對省臨時議會、省政府的反彈，1952 年 7 月 24 日的中央改造委員會第 371 次會議討論了「限田政策」（將地主所有農地的面積設定上限的政策，與促進自耕農屬於相同意義的政策）的實施時期與實施前的準備工作。⁹⁷ 這場會議由蔣介石總裁親自擔任主席，除了中央改造委員以外，包括吳國楨、蔣夢麟、立法委員蕭錚、內政部長黃季陸、省臨時議會議長黃朝琴、省政府民政廳長任顯群、沈時可、湯惠蓀等參與地政的主要人士也列席會議，因此這場會議毫無疑問是為了推動促進自耕農政策的形成、實施的最高決策會議。為了於明年 1 月起實施該政策，會議通過

97 〈關於限田政策之實施日期及實施前之準備工作、應如何確定、提請核議案〉，中改會第 371 次紀錄，1952 年 7 月 24 日（黨史館藏，6.42/39.1）。《中央日報》報導了這場會議的狀況，也對外表明了蔣介石為中心的黨中央有關限田政策的決心。

將推動包括〈扶植自耕農條例〉的立法在內的所有相關準備，蔣介石也指示行政院，盡快與立法院完成立法程序。這樣的快動作很明顯的是表明對省政府的不滿，也是對正在審議〈台灣省扶植自耕農條例草案〉的省臨時議會進行牽制。國民黨機關報《中央日報》於會後的翌日與第三天在頭版與二版刊登了蔣夢麟、黃季陸、蕭錚、黃朝琴、吳國楨、中央改造委員會第二組主任谷正綱、台灣省糧食局局長李連春、湯惠蓀等人的談話，開始宣傳該政策。⁹⁸ 吳國楨接受的政策妥協，就在蔣介石、陳誠與地政技術官僚的聯合陣線之下，以非常快的速度遭到了逆轉。

省臨時議會於1952年8月14日修正、通過了〈台灣省扶植自耕農條例草案〉，也如外界預測，「標準保留地」的部分增加了2甲，有關地價補償的設定提高到平均收穫量的3倍，也包含了增加現金補償等政策妥協，內容與地政技術官僚的理念有相當大的差距。⁹⁹ 蕭錚認定這個結果完全是立場與本省人士紳接近的省主席吳國楨的責任，開始推動中央層級的法制化，透過制定與政策理念更為接近的法律，將該草案實質修正成一個徒具虛名的法案；¹⁰⁰ 林詩旦也以自己在福建省西部推動土地改革時沒有給予地主任何「保留地」的經驗為例，批判這項草案。¹⁰¹ 甚至連外界也出現了嚴厲的批判，認為這項草案並非促進自耕農，而是「製造地主」，完全站在地主的立場。地政技術官僚對於〈台灣省扶植自耕農條例〉的反彈非常強烈，¹⁰²《中央日報》也只將草案通過的消息與條文內容刊登在三版的角落，不但沒有任何宣傳，也沒有做出任何評

98 〈蔣夢麟讚揚限田政策喻為劃時代決定〉，《中央日報》，1951年7月25日。〈實現國父理想和平改革土地〉，《中央日報》，1951年7月26日。

99 〈台灣省扶植自耕農條例兩種草案之對照〉，《土地改革》，第2卷第12期（1952年8月）。

100 蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁376-377。

101 林詩旦，〈從閩西的土地改革看台灣扶植自耕農〉，《土地改革》，第2卷第12期（1952年8月）。

102 金石，〈台灣省臨時省議會：扶植自耕農條例修正案述評〉，《土地改革》，第2卷第12期（1952年8月）。

論。¹⁰³ 黨中央對省政府的不滿非常的明確。

3 行政院、立法院階段

省臨時議會通過法案前夕的 1952 年 8 月 9 日，行政院根據中央改造委員會第 371 次會議的決定，開始進行〈草案〉的審議，並且預測在立法院可能遭遇的反彈，進行了下列的修正。¹⁰⁴ 首先不分在鄉地主與不在鄉地主，將其「標準保留地」增加到 3 甲，共有地的「保留地」也承認若干的例外；但如果地主欲賣出「保留地」，在該「保留地」耕種的佃農將擁有購買的優先權；另外也將地價補償的基準降低到平均收穫率的 2.5 倍，減少現金補償的部分等等，盡可能接近地政局的原始方案。另外法案名稱也更改為孫文在《三民主義》中使用的「耕者有其田」，希望能達到政治宣傳的效果。

國民黨於 1952 年 10 月 10 日起召開為期 11 天的七全大會，對陳誠進行的施政報告所做出的決議明文記載「排除一切困難，實現耕者有其田之目標」。¹⁰⁵ 因此在立法院佔絕對多數的國民黨籍立法委員難以採取將該〈草案〉廢案的作為，接下來的焦點將是對〈草案〉進行什麼樣的修正。11 月 12 日，行政院完成了〈實施耕者有其田條例草案〉的審查。同月 13 日，蔣介石總裁在國民黨第七屆中常會第 4 次會議做出指示，要求盡快完成該草案的立法程序與明年 1 月 1 日起開始實施相關政策。¹⁰⁶

¹⁰³ 〈扶植自耕農條例省議會審議完畢〉，《中央日報》，1952 年 8 月 15 日。

¹⁰⁴ 湯惠蓀編，《台灣之土地改革》，頁 73-74。廖立宇〈台灣實行「耕者有其田」的背景分析〉，台灣光復土地改革研討會提出論文，1994 年 6 月 28 日，頁 7-8。〈附錄九、行政院咨送「實施耕者有其田條例草案」至立法院之全文〉，吳生賢，《台灣光復初期土地改革實錄專集》，頁 68-76。

¹⁰⁵ 秦孝儀主編，《中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編 下》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1978 年），頁 60-61。

¹⁰⁶ 〈檢呈實施耕者有其田原則四項及條例草案一份提請 核議案〉、〈附錄：陳誠「抄簽 總統原文」〉第七屆中常會第 4 次紀錄，1952 年 11 月 13 日（黨史館藏，7.3/77）。

該〈草案〉於10月28日送往立法院，《中央日報》在頭版報導了相關內容，並且連續數日以大幅版面宣傳這項政策的重要性。¹⁰⁷立法院於11月2日開始進行審議，許多分析都認為，戰後台灣的土地改革得以成功的原因，是因為「政策制定者與土地所有者分而為二」，¹⁰⁸筆者雖然大致同意，但是如果從「耕者有其田」政策的決策過程來看，這個說明就不夠充分，理由是相較於本省人地主佔多數的臨時省議會，反而在台灣沒有土地的外省人為主的立法院出現了更強大的反彈聲浪，¹⁰⁹這是因為行政院在〈草案〉將原始方案的「台灣省」的文字刪除，強調法律將適用於包涵中國大陸在內的全國，使得幾乎都是不在地主的立法委員擔心，一旦「反攻大陸成功」，自己將可能因此「再度失去」屬於自己的土地，對立法委員而言，這與通過「調降目前不在自己手上的農地的佃租」的〈三七五減租條例〉相比，意義大為不同。強制限制私有地所

¹⁰⁷ 〈扶植自耕農條例政院送立院審議〉，《中央日報》，1952年11月30日。〈台省地政會議今起在新竹舉行〉、〈社論 解決土地問題的正確途徑〉、〈「耕者有其田」政策之實施〉《中央日報》1952年12月1日。〈台省地政會議今起在新竹舉行〉、〈地政會議揭幕〉《中央日報》1952年12月2日。〈耕者有其田政策立院列入議程〉、〈實施耕者有其田條例草案全文〉、〈地政會議第二天討論實施限田技術〉《中央日報》1952年12月3日。可惜國立國家圖書館收藏的《立法院公報》之中，有關審查「實施耕者有其田條例」時期的部分幾乎完全紛失，所以為了探討進入立法院階段的政策決定過程時，只能夠根據《中央日報》、與土地改革相關的資料集、相關人士的回憶錄等資料。

¹⁰⁸ 黃俊傑，《農復會與臺灣經驗（1949-1979）》，頁88。傅高義、金榮勇、陳淑銖也有相同的觀點，現階段這個觀點應該可以算是定論。可是將在大陸推動的土地改革的失敗原因，視為國府依賴的社會基礎是地主階層的批評，也正如笹川裕史的指責，應該是不正確的。相關論述請參閱下列著作。Ezra F. Vogel, *The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*, pp. 18-19（渡辺利夫訳《アジア四小龍—いかにして今日を築いたか—》，頁29）。Rong Yung King, "How Does Foreign Economic Assistance Influence the Domestic Politics of a Developing Country: the Political Implications of the Joint Commission on Rural Reconstruction (JCRR) in Taiwan," p. 103. 陳淑銖，《浙江省土地問題與二五減租：一九二七—一九三七》（台北：國史館，1996年），頁3。笹川裕史，《中華民國期農村土地行政史の研究—国家＝農村社会関係の構造と変容—》，頁103。

¹⁰⁹ 余茂畊訪談，1994年10月11日。

有權的政策，就是如此具有強大衝擊的政策，立法院彷彿正要重蹈過去於 1948 年導致〈農地改革法草案〉廢案的覆轍。¹¹⁰ 而且如果談到 1952 年之際的黨政關係，從第三章的分析就可以了解，當時黨並沒有建立有效控制立法院的制度。

分析立法院內的質疑，可以發現即使行政院預測到了立法院內的反彈，而將「標準保留地」增加到三甲，但扣除部分支持推動法案的委員，大部分的立法委員不是態度消極，就是要求放寬規定，甚至表示反對，特別是 1952 年 12 月 11 日的審議之中，有非常多數的發言是來自反對派。¹¹¹ 陳誠也針對有關在中國大陸實施的部分表示：「至於實施地區，目前自然是以台灣為主」，另一方面在有關「保留地」面積的部分，也因為迫於無奈而做出「各位如果有更好辦法，行政院一定會接受」的回應。¹¹² 《中央日報》也非常特例的將反對政府法案的立法委員的意見在頭版列出，由於《中央日報》刻意在報導中刪除主要的贊成意見，這個動作的目的可以推測為是為了向反對派立法委員施加壓力。¹¹³

《中央日報》也針對立法院內的反彈，在社論嚴厲批評「少數」的反對派立法委員拖延審議；¹¹⁴ 農復會主任委員蔣夢麟也為了聲援行政院而舉行演講，希望立法院能通過行政院的草案。¹¹⁵ 可是立法院內仍然不

110 請參閱山本真，〈全國的土地改革の試みとその挫折——一九四八年の「農地改革法草案」をめぐる一考察——〉，姬田光義編，《中華民國國民政府史の総合的研究：第二次世界大戰から中華人民共和国の成立まで》，頁 194-203。

111 〈立委質詢〉，《中央日報》，1952 年 12 月 12 日。〈附錄二十二 立法院立法委員質詢重要內容摘錄後〉，吳生賢，《台灣光復初期土地改革實錄專集》，頁 167-178。蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁 377。

112 〈本案實施地區當以台灣為主〉，《中央日報》，1952 年 12 月 12 日。

113 令人感到印象深刻之處，就是與陳紫楓共同表示「全面的反對」的立法委員是陳誠（字辭修）的弟弟陳正修，但《中央日報》並沒有報導陳正修的名字，這有可能是擔心如果報導了行政院長陳誠與自己的弟弟直接對立的場面，可能會傷害政府的權威。薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）》，頁 174-175。

114 〈社論 立院審議實施耕者有其田條例〉，《中央日報》1952 年 12 月 14 日。

115 〈蔣夢麟博士昨演說耕者有其田實施問題〉，《中央日報》1952 年 12 月 18 日。

斷出現嚴厲的質疑，內政部長黃季陸、財政部長嚴家淦、經濟部長張茲闓也受到立法委員的質詢。¹¹⁶ 結果蔣介石有關 1953 年 1 月實施「限田政策」的指示最後沒有被遵守，可以說「最高領袖」的蔣介石的權威完全遭到忽視，質詢的立法委員也不滿意行政院的答案，最後立法院不得不延長會期。¹¹⁷ 據說因為蕭錚等人在檯面下邀宴反對派進行說服，因此從同月 27 日起氣氛略有變化，但最重要的動力，正是因為審議遭到拖延，蔣介石為此被激怒的而責備立法院。¹¹⁸ 對蔣介石來說，國民黨、國府因為敗給中共而幾乎失去了全部的國土，但卻有立法委員只想緊抓住「已經不在手上的既得利益」，蔣介石對此一定無法忍受。立法院內因此陷入了動盪，甚至連立法院長張道藩都表明辭意，土地改革推動派的蕭錚雖然是 CC 派的幹部，但從表 6-1 就可以了解，反對派有多數卻是 CC 派的委員，立法院長張道藩又是 CC 派在立法院內擔任職務最高的幹部，他應該也明確感受到院內協調所遭遇的重大困難。

1953 年 1 月起重啟審議，曾經一度表決將法案名稱變更為〈扶植自耕農條例〉，之後再度延長會期，在 4 個委員會的表決下又將法案名稱變更回原始名稱，審議始終處於曲折反覆的狀態。¹¹⁹ 終於在 1953 年 1 月 20 日，該條例草案在 253 名立法委員之中獲得了 222 名的贊成多數，而在立法院三讀通過。¹²⁰ 〈台灣省實物土地債權條例〉與〈公營事業移轉民營條例〉等相關法案也在同一天表決通過。

最後通過的〈條例〉維持了行政院的原始方案，將地主的「標準保留地」設定為 3 甲，¹²¹ 因此如果在分析這個決策過程時，只將地主的

116 〈耕者有其田草案立院繼續審查〉，《中央日報》1952 年 12 月 21 日。

117 〈立法院要案待決十會期將延長〉，《中央日報》1952 年 12 月 28 日。

118 蕭錚，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》，頁 377-388。

119 〈決議將本案改稱扶植自耕農條例〉，《中央日報》，1953 年 1 月 6 日。〈立法院昨日會表決會期再延一週〉，《中央日報》，1953 年 1 月 14 日。〈耕者有其田條例今可審查完竣〉《中央日報》1953 年 1 月 17 日。

120 〈實施耕者有其田條例立院昨完成立法程序〉，《中央日報》，1953 年 1 月 21 日。

121 〈實施耕者有其田條例〉，《中央日報》，1953 年 1 月 21 日。

「保留地」面積多寡視為焦點，應該也可以同意，國府本身的「階級矛盾」導致了這個修正被批評為「對孫文主義最大的冒瀆」。¹²² 但如果先不看部分技術性的修正，地價設定為平均收穫率的 2.5 倍，以及地價補償以土地債券為主的部分都維持了行政院的原案，也接近省政府地政局的草案。而且通過的〈條例〉也有台灣省臨時議會版〈台灣省扶植自耕農條例〉有關徵收預定地的例外規定。地主如果於 1952 年 4 月 1 日（土地的計算基準點）以後將土地贈與自己的成人子女，將「視為未移轉」，這是一種防止地主將土地贈與親人以「逃避徵收」的措施。

其實以地政技術官僚的技術觀點來看的話，擴大「保留地」甚至可以說是最容易妥協的部分，原因在於台灣當時還是農業社會，如果是土地「被搶走」的地主，其心理上應該會認為「保留地」的擴大才是最大的爭議，不過由於「三七五減租」仍持續實施，使得地主從「保留地」徵收的佃租比過去要少很多，所以為了從 3 甲的土地獲得更多的收益，地主只能自己親自耕種，可是這些地主多數都沒有耕作的經驗。另一方面，佃農又因為「三七五減租」而獲得了得以購買土地的能力，站在地主的角度來說，選擇將「保留地」賣掉後取得的地價補償做為資金，轉型為資本家、企業家，會是一條比較有利的路，只是地主在法案審議的時候並沒有能力判斷未來的趨勢。¹²³ 也就是說，擴大「保留地」不僅可能削弱地主的心理反抗，也是壓制通貨膨脹與將土地重新分配所造成的實際損失降到最低的方式。實際上將「保留地」設定為 3 甲的措施，只讓徵收的農地面積比預定減少了 6%，佃農減少而自耕農增加的趨勢並沒有任何變化，也是一個事實。¹²⁴

於是在台灣推動的土地改革，不僅招致了一部分本省人地主認為

122 劉進慶，《戰後台灣經濟分析——一九四五年から一九六五年まで》，頁 80（劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明峻譯，林書揚校訂，《台灣戰後經濟分析》，頁 76）。

123 余茂暉訪談，1994 年 10 月 11 日。

124 《中華民國年鑑》，1953 年，頁 170-171。陳誠《台灣土地改革紀要》（台北：台灣中華書局，1961 年），頁 79-80。

是「土地與在農村的影響力同時被奪走」的怨恨，也有批判認為是「賣羊頭掛狗肉」。¹²⁵ 從土地改革以後的實際情況來看，特別是小地主的生活越來越困難，過去擔任地方文化推手的地主有多數正如前述文字所形容的走向沒落。¹²⁶ 可是該政策既沒有引起通貨膨脹，又成功的創造了自耕農，並促進了一部分地主資本轉換為產業資本。蕭錚對這項〈條例〉給予了「不免有尚未厭足之感；然大原則與大方針則已使人滿意」的評價，¹²⁷ 這樣的評價並不能算是體制內菁英經常做出承認現狀的特有發言，地政技術官僚的主要政策理念，可以說在「耕者有其田」政策的決策過程之中大致獲得了貫徹。農復會將會計年度 1953 年的土地改革預算提高了約 2.8 倍，將此經費做為「耕者有其田」政策的行政支援，協助該政策得以順利推動，「耕者有其田」政策基本上於 1953 年 6 月告一段落。¹²⁸

國民黨各級黨部也配合了「耕者有其田」政策的執行。¹²⁹ 國民黨於 1952 年 12 月 18 日的中常會第 8 次會議制定了〈各級黨部推行實施耕者有其田工作綱要〉，台灣省黨部也在 1953 年 2 月 23 日的台灣省黨部第 51 次委員會制定了〈台灣省黨部推行「耕者有其田條例」實施辦

125 其中一個案例，就是出現了「國民黨……（中略）……以削弱地主階層＝台灣人菁英在地方農村的控制力為目的，堅決實施了農地改革」的看法。張德水，《激動！台灣の歴史は語りつづける—ある台湾人の自国の認識—》，頁 170；王育德、宗像隆幸，《新しい台湾—独立への歴史と未来—》，頁 177。

126 黃大洲，〈農地改革對農村地主之影響〉，李登輝編著，《台灣農地改革對鄉村社會之貢獻—三民主義在台灣之見證—》（台中：李登輝，1985 年），頁 112-113。

127 〈蕭錚談話 土地改革光輝將為世界矩範〉，《中央日報》，1953 年 1 月 21 日。另一方面，仍然有專家在日後持續對有關「保留地」的妥協進行嚴厲的批判，對地政專家而言，具有代表性的論壇的《土地改革》雜誌刊登了這些意見，正代表著有非常多的專家對這項妥協感到不滿。徐一峰，〈「尾巴的「保留地」何時割掉？〉，《土地改革》，第 4 卷第 6 期（1954 年 6 月）。

128 《中國農村復興聯合委員會工作報告（中華民國四十一年七月一日至四十二年六月三十日）》，第 4 期，頁 92-101。

129 相關內容請參閱中央委員會第五組編，《中國國民黨土地政策與台灣省實現耕者有其田》（台北：中央委員會第五組，1954 年〔黨史館藏〕），頁 37-52、102-110。

法)。根據這些規定，由中央黨部第一、四、五組、設計考核委員會、中央黨政關係會議、內政部、經濟部、財政部、農復會、台灣省黨部、省政府民政廳、財政廳、地政局、土地銀行、省農會等 15 個單位的主管黨員組成了中央、省級黨部的連絡會議「實施耕者有其田工作會報」，負責討論、處理相關的決策、工作進度狀況、相關問題等。縣市與鄉鎮市級黨部也同樣分別成立了由黨、政府、議會、租佃委員會、農會等單位的主管黨員所構成的 22 個指導小組、229 個執行小組，負責聯繫、監督、指導等任務。省黨部的研修機關也舉行了「耕者有其田」政策的相關研修，黨的宣傳部門也積極宣傳「耕者有其田」政策。基層的「民眾服務站」（提供公文的代書等服務的國民黨基層組織）也提供因為「耕者有其田」的實施而需要的法令解釋、爭端解決、公文代書等服務，協助政策得以順利執行。社會調查部門則進行社會對「耕者有其田」政策的反應的相關社會調查，並盡可能將結果反應給政策部門。

第五節 小結

本章以地政技術官僚扮演的角色為中心，探討了台灣推動的土地改革政策決策過程後，得出了下列 5 點發現

第一點，中央政府轉移台灣前後的時期，地政官僚已經透過技術的觀點，將形成、執行社會、經濟政策的環境加以整備完成。這主要是來自於最高領導人做出決斷，並且給予政策執行者的技術官僚充分保護，以及農復會這個機關的特殊性質給予了技術官僚在人事、預算、政策執行面的制度性的自主。當然也還有其他的外部環境因素，包括了國府的外來者性質、國共內戰的持續等背景因素而導致戒嚴令的實施與感受到的危機感、與中華人民共和國的對抗意識、美國對土地改革的支持，以及台灣已經受到現代統治的洗禮，社會與各種制度本來就擁有高水準等等因素。

第二點，從結果論來看，「前期土地改革」在並非刻意的情況下，

成為了「後期土地改革」獲得成功的準備階段。從浙江省與湖北省的案例可以看出，政權的外來性與可以從陳誠看到的物理性的強制力為後盾的領導力，對於政策的順利推動扮演著如何重要的角色；福建省的案例顯示了擴散到社會整體的危機感有什麼重要性，也顯示了農復會支援的有效程度；台灣省的案例則顯示「後期土地改革」等於是處於「前期」的延長線上，基本上延續了過去的方針，特別是執行面方面，等於是直接套用了福建省西部的經驗。¹³⁰「後期土地改革」的政策決定、執行基本上貫徹了政策理念，雖然也導致了一部分本省人菁英的勢力遭到削弱的結果，但土地改革的並非以此為目的而推動的政策。

第三點，地政技術官僚的理念基本上在「後期土地改革」政策的決策過程獲得了貫徹。「三七五減租」在陳誠的領導下，沒有遭遇太大的障礙就達成了預定的目標；地政技術官僚雖然在推動「公地放領」的過程中沒有辦法獲得陳誠的支持，但成功的將台糖的自營農場以外的所有農地進行放領，而且相較於「公地放租」因為台糖公司的反彈而幾乎無法達到預期成果，地政技術官僚在「公地放領」過程之中成功的依循理念進行決策；「耕者有其田」則是獲得了最高領導人蔣介石的支持，為了避免來自中央民意代表機構的反彈，採取了被認為最有效果的讓步，解決了技術性的問題。整體來看，可以肯定技術官僚成功的達成了其政策理念。

第四點，美國在土地改革政策的決策過程扮演的角色並非完全一致。美國在決定對華援助政策時，重視土地改革的必要性，農復會的美籍委員也傾向推動土地改革，有分析主張美國會有這樣的態度，是認為有必要透過推動土地改革。來防堵共產主義的蔓延。¹³¹可是在討論「耕

130 山本真，〈元中国地政研究所所長兼中国土地改革協会理事長李鴻毅氏訪問紀（1996年2月9日、2000年1月4日）〉，頁51。山本真，〈一九四〇年代、国民政府統治下の福建省における土地改革の実験—元福建省龍岩土地改革実験県長・林詩旦氏訪問紀—〉，頁31-32。

131 趙既昌，《美援的運用》，頁115。

者有其田」的實施方式時，農復會委員穆懿爾與農復會顧問雷正琪對此有不同的見解，另一方面，獲得美國支持而就任省主席的吳國楨又因為考慮到本省人仕紳，選擇了妥協性的土地改革。所以我們可以提出一個解釋：正因為美國對土地改革的立場多元化，所以國府的領導人與地政、農業技術官僚可以選擇性的利用、排除美國的影響力。

第五點，土地改革決策過程之中，可以看到政治領導者與大陸時期一樣，採取了吸收技術官僚的動作，而且整個過程與國民黨、國府的派系政治的發展完全一致。地方派系崩潰、中央派系重組的時候，國民黨與國府推動了土地改革，地政、農業技術官僚過去依賴的 CC 派與政學系逐漸走向沒落，為了實現自己的政策理念，必須加入陳誠為首，且勢力逐漸擴大的集團。不久之後，立法院與行政院內形成了陳誠系，CC 派的影響力大幅遭到削弱，地政技術官僚的勢力也因此衰退。¹³²

國府在大陸時期培養了經驗豐富且擁有相當程度的自主性的技術官僚群，這些技術官僚隨政府撤到台灣後，與過去一樣嘗試以理性、技術來解決國府所面對的社會、經濟問題。如果僅看本章所進行的檢證，可以發現 1950 年左右在台灣所推動的土地改革政策的決策過程之中，並沒有任何刻意考量到特定省籍集團或階層的利益的狀況，從〈實施耕者有其田條例〉的立法過程可以更明顯看到這點。「耕者有其田」的立法過程，等於是將台灣省議會通過的地方法規，透過制定全國性法規的方式在立法院進行修正的特例，整個過程等於是本省人地主集團的台灣省臨時議會、受到美國支持且對本省人仕紳的利害關係特別敏感的吳

¹³² 陳誠到 1963 年辭職為止，擔任兩任行政院長，且任期超過 9 年，在行政院內建立了穩定的權力。立法院內也在土地改革後於陳誠的影響力下形成了「座談會派」，過去在立法院屬於主流勢力的 CC 派則成為少數派系與其對抗（請參閱第二章）。此外，農復會在完成金門縣的土地改革後，負責地政的部門土地組遭到裁撤，地政技術官僚因此離開農復會，農復會回歸到偏重農業技術改良的方向。也因為國府在之後逐漸不重視地政，甚至也有人批判「第二階段農地改革」頗有些掛羊頭賣狗肉似的味道。〈李崇道先生訪問紀錄（一）〉，黃俊傑訪問紀錄，《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄》，頁 12-14。

國楨、不在地主集團的立法院，與希望貫徹政策理念的蔣介石、陳誠、地政技術官僚之間為主軸而展開，最後受到蔣介石庇護的地政技術官僚所推動的土地改革政策獲得立法院接受，而且這項政策也成功的促使了一部分本省人地主轉型為產業資本家。也就是說，這個過程無法單純以「本省人對外省人」、「地主對佃農」的單純的對立構造來進行說明，可以看得出來是一個很複雜的決策過程，反而從技術官僚採取的技術性觀點來看，貫徹社會改良才是土地改革的主旨。

透過本章的分析，可以確定土地改革政策的決定，基本上是從技術性的觀點進行資源分配規則的變更，而且是透過選擇性利用、排除美國的援助與影響力的內發型的推動方式。黨的最高領導人不僅強力支持技術官僚做出的土地改革政策的決定，也成為了促使各級黨組織執行土地改革政策的後盾。

農復會內部雖然完全不存在任何黨組織，但土地改革政策的決策過程中，這點並非促進因素，也並非阻礙因素，只是蔣夢麟與沈宗瀚等人與身為有力黨員的蔣介石和陳誠是同鄉，雙方容易直接進行接觸，如此一來，就沒有必要透過黨組織掌握農復會。

技術官僚在黨內的權力位階絕對不能算高，¹³³ 技術官僚也鮮少被懷疑有政治野心。這些技術官僚的目的並非掌握政治權力，而是利用政治權力以實現自己的政策理念，這點可以說是掌權者與技術官僚之間存在著相互利用的關係。戰後在台灣沒有發生中華人民共和國出現的「紅」與「專」的矛盾，也就是沒有發生重視意識形態的資深黨員與重視技術的專家之間的矛盾與對立。從這樣的分析可以了解，至少當時的國府是一個技術官僚因為最高領導人的決定與庇護，而得以主導採取比較理性的社會、經濟政策決策過程的政治體制。

¹³³ 立下功績，又屬於國民黨籍的農復會技術官僚也被選為中央評議委員，例如蔣夢麟被提名為第7屆中央評議委員，蔣彥士被提名為第9屆中央評議委員，沈宗瀚被提名為第10屆中央評議委員。劉維開編，《中國國民黨職名錄》，頁277、309、331。

終章

結論

綜合本書第一章到第六章的分析結果後，可以得到下列結論。

1 蔣介石的政治戰略

在中國大陸期間的蔣介石，是一個於北伐和對日本的戰爭獲得了勝利，卻在國共內戰敗北的領導者；在台灣時期的蔣介石，是一個受人畏懼、受到詛咒的領導者。要解讀一位政治經歷如此起伏激烈、褒貶不一、毀譽參半的政治人物的政治戰略，當然是一項非常困難的作業，而本書選擇做為研究時期的年代，又正好是蔣介石個人的權力邁向極大化過程的時期，解讀有關蔣介石在這個時期的政治戰略，是非常有必要進行的作業。從本書的各項討論推導出的蔣介石的言論與行動，可以將其政治戰略歸納、整理如下。

第一點，蔣介石以撤退到台灣為契機，達成了其基本的政治目標。蔣介石的政治戰略目標，就是透過行使其身為黨的總裁的權限，將台灣設定為撤退地點，並將所有的資源集中於台灣，在撤退後重新恢復行使總統職務；由陳誠與蔣經國主導下重建了「黨、政、軍、特」；加上美援復活確保了台灣的安全，並維持了完整的「法統」體制，準備「反攻大陸」。可是在1949到1950年期間，客觀來說，蔣介石應該是非常難以達成其政治戰略的目標，因為當時國民黨從大陸敗走台灣，解放軍的「解放台灣」也被認為是遲早的事情，不過正如本書的分析，即使蔣介石因為所謂韓戰爆發的「僥倖」而得救，他還是達成了「反攻大陸」以外的所有基本政治戰略目標。這兩年浮沉於政壇的政治人物之中，不知

道有多少人能夠成功解讀與理解蔣介石的政治戰略的意義。由蔣介石的政治行動可以了解，蔣介石採取了與重慶國民政府時期相同的行動，我們可以看出其身為軍事領導人的資質，也就是在面臨危機的時候，先確保撤退的據點，將資源集中後重整態勢以因應接下來的戰爭。蔣介石將原本是因為遭遇敗局而進行台灣撤退作戰，扭轉成為屬於自己的優勢，所以我們可以說，蔣介石是一個在逆境時更能徹底發揮本領的指導者。

第二點，蔣介石在人事戰略發揮了非常巧妙的平衡感。蔣介石在「改造」之前就已經決定要肅清 CC 派，但如果要促使過半數的立法委員撤退到台灣，就必須要有 CC 派的合作，蔣介石因此讓 CC 派的核心分子負責「改造」與「政工改制」等等的政策研究，在 1950 年 3 月 1 日恢復行使總統職務後，才開始肅清 CC 派與拔擢蔣經國。也有看法認為，蔣介石對 CC 派的處置正是「狡兔死，走狗烹」。另外也將軍權逐漸擴大的東南軍政長官兼台灣省主席的陳誠轉任行政院長，以切斷其與國軍之間的關係；為了討美國歡心，由吳國楨與孫立人分別擔任省主席與陸軍總司令，但又讓蔣經國負責特務組織以牽制吳孫兩人。蔣介石被描繪成一個「以敵制敵」¹ 與「好使不下力量對立」² 的領導人，透過這樣的人事佈局，以及完成黨的「改造」，並設立了與黨並存的救國團等方式，正是蔣介石徹底發揮其本領的案例。

第三點，蔣介石在修補對美關係的過程之中，選擇性的利用了美國的資源與影響力。撤退到台灣之前與之後的時期，蔣介石一定非常渴望獲得美國的支援，可是蔣介石努力防止國軍與國府失去主體性，選擇性的利用了美國的影響力以推動政策，例如國軍雖然接受了美援，並接受美國軍事顧問團的指導，但為了避免朝美國一邊倒，也維持了政工體系

1 裴斐 (Nathaniel Peffer)、韋慕庭 (Martin Wilbur) 訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」(1946-1953 年)：吳國楨口述回憶》，頁 262。

2 陳立夫，《成敗之鑑：陳立夫回憶錄》，頁 456-457 (松田州二訊，《成敗之鑑：陳立夫回想錄》，下，頁 273)。

與利用了日本的「白團」。³不過在進行軍隊的「整編」時，蔣介石利用了美國軍事顧問團的「提案」與「白團」的教育訓練課程，壓制了如陳誠系等特別突出的中央軍的軍內派系；仿效美國式的組織於總統府設置了特務組織的統合機關；在土地改革的決策過程之中，一方面利用了美援與美籍顧問，一方面在「公地放領」與「耕者有其田」政策無法讓步的部分，卻選擇完全無視美籍顧問的意見。可是這些行為並沒有讓美國對台灣感到失望，國府撤退到台灣後，確實深刻依賴美國，但可以判斷蔣介石也看穿了一點，就是美國因為冷戰的發展，也需要台灣的協助。

2 從中國大陸到台灣

國民黨與國府雖然因為在國共內戰敗北而撤退到小小的台灣，但這卻成為了新的統治體制形成過程的決定性關鍵。⁴在本書各章節的分析可以發現，從撤退到四川的中日戰爭時期，就能夠可以看出蔣介石構思的「黨、政、軍、特」的運作方式的原型。國民黨與國府並非是到了台灣以後，才因為面臨危機而整合各個派系以推動集權化，並著手土地改革。可是國民黨在中日戰爭時期的四川，雖然也是一個屬於擁有強烈外來性質的革命政權，不過撤往台灣時卻遭遇了根本上的環境的變化，是一個與過去的撤退完全不同的案例，這樣的環境變化也對國民黨與國府造成了影響。

第一點，隨著國府撤退到台灣這個距離中國大陸相當遙遠的島，大陸時期的地方派系幾乎完全遭到消滅。中日戰爭時期，由於地方派系的部隊可以自力轉進至西南各省，因而得以維持獨自的軍事力量，但撤

3 蔣介石如何在美軍顧問團的影響力擴大之際，努力掌握了國軍的主導權，請參閱下列文獻。松田康博，〈台湾の政軍關係：政戰系統の役割を中心に（1950-83年）〉。松田康博，〈台湾の大陸政策（一九五〇—五八年）—「大陸反攻」の態勢と作—〉，《日本台湾学会報》，第4号（2002年7月）。

4 蔣介石在七全大會結束後，於日記寫下：「亦以退集台灣，範圍較小，關係較簡，所以有此好整以暇之良機，此乃塞翁失馬未始非福之一證耳」的文字。秦孝儀編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》，頁262。

退到台灣的管道又只有仰賴由中央控制的海空軍所控制的海運與空運，地方派系的部隊就因為撤退到台灣而遭到解除武裝，之後又經過「整編」，幾乎完全遭到消滅，加上國軍的「中央化」、「黃埔化」，以及假退除役制度等軍政措施的制度化，地方派系重回舞台的道路完全遭到封鎖。也因為中央完全壟斷了軍隊與特務組織等正當武力，地方派系的領導人們即使遭到剝奪黨職或擔任閒差等命運，也只能保持沉默。由於中國大陸的「淪陷」，地方派系不僅失去了軍隊，也失去了經濟與社會的地盤，又沒有辦法在台灣佔領特定地區建立新的地盤，長期讓國民黨、國府中央苦惱的「地方派系型黨治」隨之終結；加上島的地理環境與大陸不同，如果出入境都遭到法律、物理性的嚴格管理，完全不可能反叛中央後逃往島外並捲土重來；更何況因為失去了中國大陸，地方派系也失去了逃亡的目的地；而且台灣與大陸的語言與風俗習慣不同，也嚴格制定了包括戶籍等行政制度，如果在狹小的台灣島內與中央對立而逃亡，就會像台共一樣，立刻被發現而遭到逮捕。台灣因為保留著日本統治時代的現代化基礎建設，對實施獨裁統治的領導人而言，是一個非常適合的地方。

第二點，國民黨與國府在大陸時期曾經嘗試許多改革，但是都無法獲得成功，可是隨著撤退到台灣而實現了「中央化」，改革成功的條件也因此成熟。例如土地改革是實施孫文提倡的民生主義，大陸時期的蔣介石與其部下在各地嘗試推動這項政策，卻不斷遭遇失敗，可是台灣卻具備了大陸時期所沒有的成熟條件，除了最高領導人的決斷與政策執行者的技術官僚擁有自律性以外，國民黨與國府的外來性、國共內戰的持續而實施的戒嚴令以及相關的危機意識、加上中華人民共和國的對抗意識、美國對土地改革的支持、已經接受現代化統治洗禮的台灣社會與各種制度的高水準等等重要因素，成為了推動土地改革的有力條件。換言之，如果觀察台灣時期的國民黨與國府，可以發現大陸時期的國民黨政權絕非不打算推動中國大陸的社會、經濟改革，而是沒有能力，相關條件也不成熟，這絕非後見之明，而是擁有說服力的解釋。

第三點，國民黨的統治集團因為撤退到台灣而第一次團結一致。由於撤退到台灣，大陸時期完全是同床異夢的國民黨高級幹部們不得不服從「反共復國」與「反攻大陸」的政策主張。國民黨在國共內戰末期分裂為「和平派」與「主戰派」，「主戰派」的代表蔣介石被迫「下野」，而「和平派」以李宗仁等南方人居多，「主戰派」以閻錫山與東北地方出身者居多。這樣的結構，代表著國民黨與中共之間如果維持和平，將使得南北分裂的狀態固定化，失去地盤的北方人因此與希望維持現狀的南方人之間出現了不同的利害關係；但「和平派」的基礎就是中共的「誠意」，如果解放軍南下而失去了中國大陸，這個基礎就會崩壞。撤退到台灣，代表著所有外省人失去了故鄉，被迫處於「背水一戰」的局面，從這點來看的話，前往台灣的外省人在蔣介石主張的「反攻大陸」的旗幟下團結一致，幾乎全部成為了「主戰派」。也因為蔣介石一貫主張與中共徹底進行抗戰，才得以在撤退到台灣後成功的擴大了對自己的向心力。

第四點，由於統治範圍的縮小，蔣介石、蔣經國父子得以將權力深入到比大陸時期要更為基層的領域。中央的人事權在大陸時期只能夠到達省級，陸軍只能到軍長級，可是撤退到台灣以後，除了省黨部，中央黨部也能夠召集縣市黨部主任委員，對其直接下達指示。此外，縣市黨部主任委員人事、縣市長候選人、旅長人事的決定都是屬於蔣介石的權限。國府實際上只統治了台灣省一個省，如果授權省黨部與省政府處理下部的政策與人事，將會導致其權限擴大，使得中央黨部與中央政府失去實權；蔣介石也企圖打破以軍為單位而形成的軍內派系，由於國軍的規模大幅裁減，如果只能掌握到軍長層級的人事，蔣介石將會失去對國軍的控制。因此深入掌握縣市層級、旅長層級的人事，是蔣介石為了統治台灣、掌握國軍所必須採取的措施。

3 統治制度及其實際

蔣介石是一個重視制度與手續的政治領導人，但同時也是一個絕對

不會放棄實權的冷酷現實主義者，撤退到台灣後形成的各種制度，表面上看起來是依循憲政的理念，實際上卻是一黨獨裁體制，是貫徹了蔣介石個人的「領袖獨裁型黨治」。大陸時期的國民黨被形容為「弱勢獨裁政黨」、「獨裁之力不足」，⁵但國民黨在台灣的獨裁是以領袖為中心的強固體制。筆者將蔣介石構思且具體實施的台灣統治的制度與其實際加以整理，其內容大致如下。

第一點，蔣介石堅持表面上維持「憲政」的形式。國民黨傳統上被認為是「一個非常重視制度手續的組織」，「蔣介石也不例外」，⁶確實蔣介石在選擇制度時有一定且明確的傾向。首先蔣介石完全沒有修改憲法本文，而是屈就於透過制定〈動員戡亂時期臨時條款〉的方式，「將總統的權力暫時予以強化」，相對於多數國民黨籍的國大代表企圖推動修憲以回歸〈五五憲草〉，蔣介石可以說並非忠於孫文的意識形態，而是選擇了重視維護既有的「法統」體制。如果是選擇優先維護孫文的意識形態，那麼就應該要同意部分國大代表的主張，推動修改《中華民國憲法》，使其符合〈五五憲草〉的精神，但蔣介石並沒有選擇這個方式，而是僅止於「暫時強化權限」，打算將基於現行憲法而當選的中央民意代表機構為核心的「法統」體制直接帶回中國大陸。其次，在黨政關係方面，蔣介石將黨直接控制國家機關的「以黨治國」，轉換為間接控制的「以黨領政」，而且黨也尊重考試委員與法官的獨立性，將其除外於黨的組織控制。至於黨與軍的「切割」，則採取由黨透過屬於政府部門的國防部進行控制的方式，建立了表面上由政府對軍隊進行監察的間接控制（「以黨領軍」）。特務組織也獨立於黨之外，改編成為政府與軍隊的一部分。另外也採取與中華人民共和國的黨政關係不同的方式，政府機關內部的黨組織雖然只是該機關的領導部門的影子機關，但同一層級

5 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》，頁361。

6 家近亮子，《蔣介石と南京国民政府》，頁205（家近亮子著，王士花譯，《蔣介石與南京国民政府》，頁172）。

的黨部在與政府不同的辦公地點工作；中華人民共和國則是黨的書記與政府的首長在同一個辦公室工作，雖然會一起掛上黨機關與政府機關的招牌，但標記採取了明白顯示黨為上位的方式，而在台灣是不可能出現這樣的做法。

第二點，蔣介石雖然重視制度與手續，但也絕不容許自己的權力受到憲政體制制度化的威脅，反而尋求透過制度化的方式以強化自己與蔣經國的權力。首先，雖然尊重憲法，但透過〈動員戡亂時期臨時條款〉的制定，使得總統的權限毫無限制的擴大；又在「下野」期間透過設置中央非常委員會等措施，強化了總裁對總統、黨對政府的指導。其次，在黨政關係方面，國民黨採取了「以黨領政」，也就是尊重國家機關形式的間接方法，但「政、軍、特」的重要幹部幾乎都是黨員，以服從黨為前提；而且因為受到特務組織的監視，除了中央民意機構的非主流派以外，鮮少有人會反對黨的主張。透過「改造」，國民黨的領導乃是透過最高領導人所指定的代表選出，選舉只是一個形式，國民黨完全變身成一個完整的獨裁政黨。考試委員、法官，與部分省議會議員、縣市長、縣市議員能夠在制度與實務上不完全服從黨的領導，可以說是因為他們沒有能力威脅蔣介石、蔣經國父子與國民黨、國府。

第三點，黨為了控制國家機關與社會的採取的組織和制度與現實有很大的脫節。大張旗鼓設置，也應該是最被重視的小組與小組活動，無論是在中央民意代表機構或地方黨部，在「改造」後幾乎完全淪為形式，特別是在救國團成立後，黨的基層活動逐漸停滯，這是因為小組的活動與小組成員的實際生活與利害關係沒有密切聯結；另外無論是設置在立法委員黨部或是在縣市議會黨團的小組，都沒有進行重要議案的討論，因為民意代表的主要戰場是在議場；行政院政治小組的會議也比行政院院會的次數少，縣市政府黨員政治小組的會議實際情況，就是縣市政府「一級主管」的業務報告。其次，在黨政關係方面，黨因為難以控制立法院，而設置了中央黨政會議等機制，但這些機制並沒有完全發揮其組織性的功能，因而兼任黨總裁與國府總統的「最高領袖」蔣介石，

透過協調下級的利害關係與政策決定，彌補了這些制度與實務上的隔閡。蔣介石到底是以黨的最高領導人，或是以國家元首的身分進行指導，仍然有各種各樣的疑問，但蔣介石的權威是毫無疑問的。可是蔣介石利用個人的權威出面協調各種利害關係，也導致了蔣介石本人打算建立以黨組織進行運作的協調體系失去了權威的矛盾。

4 「領袖獨裁型黨治」的確立

本書將「黨治」區分為數種類型並進行分析後指出，在台灣確立的黨治，就是「黨、政、軍、特」全部都在「最高領袖」蔣介石指導下的「領袖獨裁型黨治」，而所謂黨，與其說是指「黨的組織」，不如說是指「黨的領袖」的時候，黨才能夠代表強大的權力。所以根據本書的分析，我們可以將「領袖」與「黨、政、軍、特」之間的互動整理成下列幾點。

第一點，國民黨與國府在台灣統治體制，是以擁有壓倒性的威信的蔣介石兼任黨的總裁與國府的總統為前提所設計的制度。蔣介石離開總統職務時，代總統李宗仁完全無法指揮軍隊與特務組織，蔣介石也在明知違憲的情況下，以黨總裁的身分指揮軍隊與特務組織，並透過擔任行政院長的黨員繼續影響政務。可是當蔣介石在撤退到台灣並復職總統時，這樣「不健全」的黨政關係就被消除。總統與總裁職務是屬於互補關係，依法是由總統指揮國軍與特務組織，總統也可以透過各院院長對行政、監察、考試各院發揮一定程度的影響力，但除了若干的例外，總統對國民大會、監察院、地方首長與地方議會沒有任何指導的權限。不過蔣介石可以運用身為黨總裁的權限，透過國家機關內部設置的黨組織貫徹指導。⁷ 蔣介石是一個軍事領導人，對他來說，黨與政府組織是提

7 政治學者胡佛認為台灣的威權主義體制，乃是一個以由統治者掌握最高權力，層層節制下控制統治社會、政治社會、民間社會三個階層立體的「傘狀的威權體制」。胡佛，〈台灣威權政治的傘狀結構〉，《二十一世紀雙月刊》，1991年6月號（1991年6月），頁36-37。

供「指揮官＝決策者」，也就是提供自己建言的必要的幕僚機構，並非進行民主決策的合議體。所謂的「領袖獨裁」，雖然是「個人高於一切法令，不受任何正式規則所限制」，但是這兩個合法職務所賦予的權力非常穩定，對掌權者來說是非常有魅力的。蔣介石緊抓著制度化的權力機制：總裁兼任總統，到死為止都沒有放手，⁸也將所有的幹部彷彿視為軍事幕僚的方式加以運用。

第二點，黨雖然是構成「領袖獨裁型黨治」運作的一部分組織，但是在制度與實務上扮演的角色都有極為有限。國民黨的人事制度並不存在如蘇聯共產黨的職官名錄制度的功能，只有在非正式且例外的情況下，黨的組織、人事工作才會影響到政府，中央改造委員會或中央常務委員會只有對總統、國民大會與五院等根據憲法提名的主要人事案進行承認；事務官的人事則依據公務員制度決定。但有關黨的研修機關「革命實踐研究院」方面，由於「黨、政、軍、特」容易遭到混淆，因此之後採取了由政府委託黨進行公務員研修的方式。黨務之中與行政院重疊的業務，只有大陸工作（中二組與國防部保密局）與海外工作（中三組與僑務委員外），這反映了蔣介石的強烈意志，也就是黨絕對不能對屬於「革命的對象」的大陸工作、對「革命之母」的華僑工作放手。行政院方面，有力黨員的行政院長雖然發揮了縱向的控制，但是黨對中央民意代表機構卻無法貫徹橫向的控制；地方的黨政關係方面，縣市黨部主任委員的權力雖然比大陸時期要更為強勢，但黨無法完全在地方政治社會關係取得壓倒性的優勢，為了在選舉中獲勝，黨與地方派系之間產生了相互滲透與共生關係。軍隊則因為主要幹部幾乎都是黨員，由各級軍令系統的負責人兼任特種黨部的負責人，但實際上是由屬於部隊與機關首長幕僚的政工系統整握了有關黨務的實權。以台灣內部為工作對象的特務組織與黨分離，由負責運作總統府機要室資料組、政治行動委員會

⁸ 兼任總統與總裁也被稱為「強人領導」。若林正文，《台灣—分裂國家と民主化》，頁244（若林正文著，洪金珠、許佩賢譯，《台灣：分裂國家與民主化》，頁229）。

的蔣經國整合；黨的最高幹部與中央黨部的所屬「黨工」甚至無法避免被特務組織監視的命運；蔣介石、蔣經國父子的政敵常常因為「誣告」而遭到排除；政府機關、學校等單位內設置的「安全室」也與政工系統擁有同樣功能，負責監視比自己地位要高的黨員。土地政策的決策過程之中的主要行為者是地政、農業技術官僚與省主席、省議會、行政院長、立法院、總統，黨的中常會甚至無法促使省議會層級改變其政策決定，行政院與立法院才是土地政策的主要決策舞台；另外蔣介石偶然間遭到激怒與進行強力的指導，也是促使立法院改變態度的原因，黨組織在土地改革的過程只扮演了輔佐政策執行的角色。

第三點，蔣介石推動了「黨、政、軍、特」內的派系結構的重組。CC派因為「改造」而失去了黨的重要職務，遭到肅清，中統因此遭到壓制。其他如政學系與孔宋集團雖然也排除在黨的重要職務之外，但與CC派相同，其所屬的專家繼續擔任政府內各機關的職務。另一方面，三青團、黃埔系、軍統在黨內的排名上升，可是這些新興的中央派系並不見得積極地推動派系的活動，因為國民黨、國府撤退到台灣以後所採取的統治體制，乃是「黨、政、軍、特」全部服從蔣介石，反對者遭到特務組織的鎮壓、受到救國團牽制的架構。特別是蔣經國參與了「高雄會議」、軍隊的「政工改制」、黨的「改造」以後的特務組織改組，代替蔣介石負責了監視「黨、政、軍、特」的工作，這成為了牽制三青團、黃埔系、軍統的重大因素，真正得以擴張的派系，可以說就只有蔣經國派。換句話說，即使可以了解1950年代各個政治人物所屬的派系，任何派系的活動都處於停滯。唯一例外的就是立法院所代表的中央民意代表機構與地方政界，立法院內出現了座談會派為了與CC派對抗，而進行了爭取多數派的派系政治；台灣內的地方派系則因為深化了與國民黨的合作關係，得以確保政治資源。

5 身為「外來政權」的特權

本省人雖然受到了來自外來「遷佔者」的「統治」，也就是所謂

「由他者進行的統治」(譯者注：原文翻譯成中文時，與許多詞彙的含意多有重複，在原作者同意下，譯者將本段文字以此方式進行翻譯)，但因為屬於台灣社會的多數派，只要台灣民主化，外省人佔優勢的權力結構就會遭到逆轉，外省人為中心的國民黨擔心出現這樣的情況，所以必須維持獨裁體制，可是「本省人政治菁英的國民黨化」與「國民黨的台灣化」也持續在固定的架構下發展。

這裡必須指出的第一點，就是對大陸時期的國民黨、國府而言，「地方派系型黨治」與「中央派系型黨治」同時並存、參雜，是一個重大的矛盾，但由於撤退到台灣，反而主要是「外省人」與「本省人」之間的「省籍矛盾」成為了重大問題。「光復」之初，國民黨是在完全沒有任何組織基礎之下開始進行對台灣的統治，而陳儀是將統治集團直接移植到台灣，台灣本省人，特別是「阿海」甚至都沒有辦法進入地方政府。而且台灣的「半山」之中沒有如四川省有張群這類在中央政府內的重量級人士，使得本省人在中央政府內的影響力可以說是小到令人絕望。此外，因為台灣長期屬於日本的一部分，即使同樣是受到「外來政權」統治的土地，廣東與四川始終是中國的一部分，擁有近代史上在革命與戰亂的共同記憶，但台灣在這點與廣東、四川完全不同，台灣社會也因此無法適應國民黨與國府的統治，而二二八事件的發生又導致了「省籍矛盾」這個二元對立構造的深化。與擁有壓倒性政治權力的外省人比較時，可以從本省人之間看出身為本省人的整體性；另一方面，過去地區之間存在對立、緊張關係的外省人也因為「暫住」台灣，不但集體居住在軍營或日本人撤走的房舍等地，也透過選舉時替國民黨候選人助選等活動而團結一致，與本省人比較時，也可以看到外省人因為被統稱為外省人而產生的主體性。所以黨雖然也擁有以外省人為主體的「政、軍、特」為靠山，但卻不得不在先天就欠缺群眾基礎的狀況下開始進行對台灣的統治。

第二點，本省人在台灣雖然屬於多數派，但政治舞台卻極為有限。對長期受到來自外來者統治的本省人而言，自己成為台灣的主人是一件

長年以來的熱烈希望，可是國府接收台灣以後，政治社會的「台灣化」卻遲遲沒有進展，特別是中央政府撤退到台灣的前後時期，台灣湧入了將近 200 萬的外省人，為了善後二二八事件而推動與「台灣化」相關的政策也因此完全落空。省長民選的相關法案審議，也因為中華人民共和國以志願軍的形式參加韓戰後而中止。可是台灣因為地方自治的實施，地方政治社會以民意代表選舉為原點開始走向「台灣化」，自相矛盾的現實，就是相較於縣市政府的一級主管，縣市改造委員「台灣化」的比例較高，也就是「本省人政治菁英的國民黨化」與「國民黨的台灣化」在 1950 年代初期就已經悄悄的開始了。另一方面，蔣介石、蔣經國父子徹底執著於掌握國軍與特務組織，而「黨、政、軍、特」在日後都成為了民主化的巨大障礙，但中央民意代表機構與正副總統如果在台灣地區透過民主選舉產生，黨的重要職務與官僚機構的政治任命職務也會走向「台灣化」，所以黨與政在比較短的期間內受到民主化的衝擊，卻可以加以應對。此外，國軍與特務組織是與國家安全相關的排他性專門官僚組織，外省人所佔的比例較高，可以說是維持國民黨的黨性純度最高的實力組織，所以國軍與特務組織是蔣介石、蔣經國父子最能依賴的後盾，但同時也成為了對日後的民主化過程的最大負面資產。

6 經濟發展與民主化的契機

1950 年代是國民黨於台灣重建、強化一黨獨裁體制的時期，但強化獨裁與為了「反攻大陸」而構思的政策、形成的制度、習慣，卻無意間成為了日後經濟發展與民主化的原始條件，也存在著建構了民主化的發展進程的一面。

第一點，國府的統治體制，是建立在最高指導者的強大的領導力之下，技術官僚也因此可以主導社會、經濟政策的決策的體制。蔣介石積極介入「黨、政、軍、特」的改組過程，包括執著於人事，對各種事務都進行非常細部的指示，可是在土地改革的決策過程卻感受不到蔣介石有如此的熱心，土地改革的決策特徵反而是蔣介石對技術官僚主導的政

策進行包裹背書，以賦予其權威，而促成了政策的推動；同為軍人出身的陳誠也採取了相同的指導形式；而蔣經國的話，雖然他並沒有擔任有關社會、經濟政策的職務，加上當時必須專心處理特務活動，並無法兼顧經濟。另一方面，技術官僚雖然擁有政策規劃的自主性，可是在黨內的位階不高，也沒有爭奪權力的野心，只是一個單純的專家集團，不會讓蔣介石、蔣經國父子感到危險，所以可以與美國互動的技術官僚才得以在行政院與美援機構形成政策，並能爭取到黨中央的支持，進而壓制立法院反對勢力而進行決策的模式，才有可能實現。台灣並沒有出現中華人民共和國發生的「紅」與「專」的矛盾，以及類似黨的指導者明明是對經濟不了解的素人，卻干涉經濟政策的細節問題、推翻專家決定的政策的狀況。可以推測日後經濟發展得以加速的原始條件之一，就是形成了這樣的決策模式。

第二點，蔣介石自認為自己的政權屬於「自由主義陣營」的一員，而為了維護「憲政」的形式，卻使得國民黨的一黨獨裁失去了正當性，沒有辦法實施無限期的獨裁。孫文為了建設民主憲政的新國家，將革命建國分為軍政、訓政、憲政三階段。《中華民國憲法》設定的統治體制，原則上並未否定國民透過如競爭式的選舉等方式的政治參與、權力的監督與控制、多數決原則、權力分立的相互制衡、地方自治、存在並非形式的在野黨、透過選舉的競爭產生政黨輪替等等機制，反而包含了上述這些西方民主主義社會不可缺少的要素。可是第一屆中央民意代表的任期有限，遲早必須面對國會的全面改選，這也代表著國民黨在台灣的一黨獨裁，不過就是面對危機而採取的應急手段，如果能夠重返「和平與民主」的時代，就不得不放寬這些措施。也就是蔣介石選擇了「依據憲法的臨時獨裁」，造成了日後國民黨無法拒絕「依據憲法的民主化」的效果。

第三點，國民黨與國府為了維持所謂代表全中國的形式，並沒有廢除台灣省這個行政區域。正如前面所述，蔣介石不希望修改憲法本文，而是選擇了暫時擴大權力的方式，因此省市層級的自治並沒有被撤銷，

也保留了未來將實施省長民選的政策目標，可是省長如果是透過民選產生，將會出現「台灣規模的政治權威」，當選人不只是在台灣內部，也會在美國受到注目，所以陳誠才會在台灣省省主席的任內透過地方立法的方式尋求省長民選的可能性，而陳誠與吳國楨交接的前後時期，省長民選也兩度遭到凍結。另一方面，不管第一任民選省長是陳誠還是吳國楨，或是其他的本省人，對蔣介石而言都無法接受，因為民選省長與官派省主席不同，是一個必須對選民負責的職務，至少對蔣介石與黨中央而言，有很大的可能會成為一個無法控制的存在。而且省長透過民選產生的話，蔣介石總統將會面對自己並非是在台灣透過民主方式選出的領導人的事實，如此一來，要求總統民選的聲音在省長民選後自然會更加擴大。但如果總統透過民選產生，台灣會出現一個不合理的狀況，那就是存在兩個選區的規模幾乎相同的民選首長，這樣的矛盾也在 1990 年代的民主化過程再度以制度選擇問題的方式浮上檯面，也伴隨著權力的鬥爭。⁹

第四點，立法委員、地方議會議員、縣市長等透過直接民選產生的民選議員的存在，成為了推動民主化的原始條件。蔣介石企圖將「法統」制度完整的帶回中國大陸，因此沒有進行立法院的改革，即使受到立法院運作造成的困擾，也沒有採取可能會破壞立法院本身制度的手段，國民黨為了控制立法院，反而是運用了負責黨政關係的組織，或是透過收買等不合法的手段以爭取多數。CC 派雖然衰退成為體制內的反對派，但主張「自由、民主、人權、法治」，將其反映於立法工作，CC 派的立法委員之中也有法律專家（律師等），一部分的立法委員甚至利用了身為立法委員的身分保障為反體制派人士辯護，這點在之後國民黨與黨外進行「溝通」時發揮了效果。縱然是「萬年國會」，但中央還

⁹ 由於民主化的推動，1994 年舉行了第一次的省長民選，1996 年也實現了總統直接民選的直接選舉，總統不再是透過國民大會代表進行的間接選舉產生。可是由於 1997 年的修憲，省長民選遭到凍結，省主席再度改為官派。

是擁有在制度上不夠完整的議會，在推動民主化的過程之中，國民黨就不需要和難以建立關係的政黨和議會之間從頭開始建構關係。扣除省長以外的大多數公職是透過民選產生、運作的地方議會，這個特徵更是明顯，外來性強的國民黨在地方選舉與地方派系妥協，才得以持續在選舉維持過半數的席次。可是只要某項公職透過民選產生一次，其權威就會急速上升。立法院從官派改為民選之後，立刻讓黨難以對其進行控制。這樣的情況也出現在地方上，官派縣市長在離任後僅能轉任地方政府的閒差，但民選縣市長則因為民選而得以在未來踏上進入中央政界的道路；參與地方政界也成為了黨外人士被中央政府錄用的道路，因為奉行「民主憲政」的「自由中國」必須維持多黨制的形式，所以必須任命在地方上有政治實力的非黨員政治人物擔任中央政府的職務。對撤退到台灣後的國民黨而言，準競爭式的選舉成為了日常活動，因此獨佔規則決定權且成功的長期在選舉中維持多數派與議會的運作，也成為了國民黨日後放下對民主化的恐懼的最大因素。

如果要簡單的說明 1950 年代國民黨與國府在台灣成立的統治體制的特徵，大致可以歸納如下。第一是皇帝型、軍事領導者型的「領袖獨裁」、將權力轉移給長子、宮廷政治似的親信重視、正統思想與異端思想的存在、缺乏官僚制的政治中立、維持考試委員的準獨立性等傳統中國式的特徵；第二是形式上尊重憲政體制、維持司法的準獨立性、限定實施地方自治、引進經濟、社會政策的技術等現代化國家的特徵；第三是雖然受到來自中華人民共和國的強大軍事威脅，但也準備「反攻大陸」，極端的依賴軍事、特務等要塞國家式的特徵；第四是革命思想的絕對性、革命目標的優越性、革命政黨的一黨獨裁、議會內政黨高於議會外政黨的革命國家式的特徵；第五是政府、議會、軍隊等非黨組織內存在著排他式的黨組織網絡的列寧主義國家式的特徵；第六是中央政府擁有「法統」與「中央化」的型態，政治社會排除本省人，存在著以外省人為主體的國家機關等遷佔國家式的特徵；第七，雖然宣傳幾乎不可能實現的「反攻大陸」，但又將完全實施憲政做為統治的正當性，因此

無法避免「法統」早晚會陷入劣化的過渡國家式的特徵。而 1950 年代在台灣重生的國民黨與國府的一黨獨裁體制，就是蔣介石根據孫文的遺產，在台灣建立的折衷主義式、外來、暫定、極端依賴領袖權威的一黨獨裁體制。蔣介石為了中國統一而賭上自己的後半生，而他在日本留下的基礎之上建設了從中國大陸帶到台灣的國家體制，至今仍然束縛著台灣。

後記

本書是筆者將於 2001 年 11 月向慶應義塾大學法學部博士班提出的博士論文《台灣的一黨獨裁體制的成立：國民黨、國府的台灣撤退與重生（台湾における一党独裁体制の成立—国民党・国府の台湾撤退とその再生—）》加以修改、修正的成果。筆者於 1990 年 4 月進入慶應大學法學部博士班就讀，本書等於是從筆者進入博士班後經過 16 年多的時間，才得以出版。

筆者會開始歸納、整理本研究的契機，是來自於大學時期，筆者於 1984 年剛進入大學，在那年夏天第一次訪問中國，大二夏天第一次訪問台灣，當時對兩岸之間的經濟發展水準落差之大感到驚訝，腦中也不斷地浮出了疑問：為何台灣的現代化得以成功，而中國卻沒有辦法順利推動現代化、為何國民黨在中國大陸失敗，卻在台灣得以成功、這些結果是偶然，還是必然、日本在台灣的殖民統治在台灣的現代化扮演了什麼角色……。進入碩士班以後，筆者開始探討這些問題，撰寫了題目為《中華民國技術官僚的研究：以沈宗瀚為案例（中華民国技術官僚の研究—沈宗瀚の事例—）》的碩士論文，以研究的水準來說，這份論文並不能算是成熟的研究，但本書的第六章就是延續了這份論文的問題意識而撰寫的。

進入博士班以後，因為開始學習中國近現代史與比較政治學，也開始思考，不只是探討技術官僚為中心的政策決定，應該要以整體的統治體制為研究對象，而開始思考研究國民黨與國府如何在台灣「重新開始」。一開始就思考以國民黨的「改造」為中心進行研究，但隨著研究

的進展，也越來越貪心，而開始以被稱為「黨、政、軍、特」的整體統治體制為研究對象。資料的收集成為了一場長期戰，筆者的心情，就是在不知道什麼時候可以看到出口的隧道全力衝刺，即使是提出博士論文以後，也繼續收集資料，花了三年多的時間繼續修正原稿，好幾次出現了「不管到何時都要繼續修正」的心情，但還是在此暫時先擱下筆，決定在此做出完結，這其實是一件痛苦的事情，但也是一種解脫。

本書的執筆會花費 16 年多的時間，是因為筆者沒有獲得以撰寫博士論文為目的而前往台灣留學等的機會，只能透過不斷進行的短期訪問收集資料。另外一個原因，就是這個時期又正好是台灣因為民主化，與國際社會的關係出現了很大的變化的時期，也就是現在的台灣的發展實在是令人太感興趣，光是撰寫博士論文已經沒辦法滿足筆者身為研究者的慾望。每當想起 1990 年以後台灣發生的各種各樣的變化，心裡就會湧起「諸行無常」的想法。在這裡放下筆來回顧過去時，也真實的感受到在變動的漩渦之中分析現狀，對筆者培養歷史研究的感覺有很大的幫助；而歷史研究需要不斷閱讀文獻，而這些作業的結果成為了現狀分析的肥料。

筆者撰寫本書的時期，多與筆者在防衛廳防衛研究所（譯者注：防衛廳於本書日文版出版後的 2007 年升格為防衛省）在職期間重疊，但如果稍微瀏覽一下本書就可以了解，本書的執筆多與所屬單位的工作沒有關聯性，例如筆者過去訪問台灣 40 次，當中約有 30 次是為了收集必要的資料與進行訪談，而請有薪假與使用自己私人的財產進行「自費出差」，透過了多次前往台灣進行短期訪問，才能收集到撰寫本書的資料，而能夠這樣做的理由，包括除了周末以外，筆者一年有 20 天左右的有薪假、IT 技術的發達、台灣因為位於日本的近鄰，往返交通便利等等。不需要擔心生活而得以進行研究，也是因為獲得了包括獎學金、薪資、研究費等各種形式的正式資金，想起這些事情，真的是只有覺得感激。

下列是本書各章原始獲得刊登的雜誌與書籍，在此也要感謝同意筆者轉載的各出版社與學會。

第一章 〈中国国民党の「改造」—領袖・党・政府—〉，《法学政治学論究》，第 21 号（1994 年 6 月）。

第二章 〈台湾における中国国民党と中央民意代表機構の關係に関する一考察—一九五〇年代を中心に—〉，《法学研究》，第 75 卷第 1 号（2002 年 1 月）。

第三章 〈中国国民党の地方統制試論—一九五〇年代初頭の台湾を中心に—〉，小島朋之・家近亮子編，《歴史の中の中国政治—近代と現代—》（東京：勁草書房，1999 年）。

第四章 〈一九五〇年代の台湾政治における軍隊—国府軍の「整編」に見る国民統一—〉，《歴史評論》，第 652 号（2004 年 8 月）。

〈台湾の政軍關係—政戦系統の役割を中心に（一九五〇—八三年）—〉，《アジア経済》，第 43 卷第 2 号（2002 年 2 月）。

第五章 〈蔣経国による特務組織の再編—特務工作統括機構の役割を中心に—〉，《日本台湾学会報》，第 2 号（2000 年 4 月）。

第六章 〈台湾における土地改革政策の形成過程—テクノクラートの役割を中心に—〉，《法学政治学論究》，第 25 号（1995 年 6 月）。

上述各篇論文有部分內容存在著錯誤，自己也覺得非常慚愧，筆者也盡可能在本書將發現到的錯誤進行修正，如果各論文與本書之間在記述上有所差異，希望大家以本書的記述為準。可是包括本書在內，任何歷史研究應該都不可能達到完美的境界，正如筆者在「緒論」所述，現代台灣政治史這個研究領域才剛開始發展，筆者也打從心裡希望，隨著未來的研究有所進展，能夠將本書中隱藏的錯誤進行修正。

筆者至今託了很多人的福，才能夠完成本書的出版，因為篇幅有

限，這裡謹向部分人士表達誠摯的謝意。

筆者於 2003 年 1 月於慶應義塾大學法學部取得博士學位，首先要向博士論文口試的主任審查委員的山田辰雄老師、審查委員的小此木政夫老師、添谷芳秀老師表達謝意。

筆者畢業於麗澤大學外國語學部中文系、東京外國語大學區域研究所碩士班、慶應義塾大學法學部博士班，也曾前往台灣留學，除了三位指導老師以外，在求學期間也獲得了許多恩師的指導。

大學時代的指導教授，麗澤大學名譽教授真野義人老師指導了我廣泛的視野與前往當地觀察事物的重要性，真野老師帶有慈祥與幽默的指導是教育者的模範。大學時期也非常受到味岡徹老師（聖心女子大學教授）、北村甫老師的照顧。武信彰老師（獨協大學教授）、千島英一老師、塚本慶一老師（神田外語大學教授）、戶張佳勝老師與戶張早佳子老師夫妻、松田和夫老師（已故）、三瀨正道在中文給予筆者嚴厲的指導，麗澤的中文教育屬於頂尖等級，對筆者的研究的幫助是大大到無法計算。

碩士班時期的指導教授是東京外國語大學名譽教授（國際教養大學校長）中嶋嶺雄老師，因為中嶋老師給了筆者機會，筆者才能透過「亞洲展望論壇」得到了開始台灣研究的契機；中嶋老師經常指導筆者，區域研究的精神就是「做出來的區域研究要能夠感受到當地的氣息」，這句話也成為了筆者身為研究者的血與肉。佐藤公彥老師的指導幫助筆者建立了對中國研究的骨架，佐藤老師對筆者進行的一對一個人指導，仍然是筆者至今無法忘記的回憶。

博士班時期的指導教授是慶應義塾大學名譽教授（放送大學教授）山田辰雄老師，山田老師指導了筆者有關中華民國史的基礎，修改筆者的論文原稿時仔細到彷彿紙都變成紅色，筆者至今也依然在包括研究等各方面受到山田老師的指導，今後也將努力在研究上更為精進努力，以報答山田老師的師恩。進入博士班以來，也經常受到小島朋之老師與國分良成老師溫暖的鼓勵，也給予了非常多的機會與挑戰，筆者總是將兩

位老師對於研究的熱情視為最高的目標。

筆者在大學二年級時曾經在淡江大學文學院日文系短期留學了四個半月，當時在各方面都受到了林丕雄老師（淡江大學榮譽教授）的照顧，林老師不僅是讓得到了我對台灣開始感到關切的契機，也是成為筆者的媒人的恩人。

筆者也要向台灣研究與中華民國史研究的相關學者們表達謝意。若林正丈老師（東京大學教授）是日本有關現代台灣政治研究的先驅，筆者也深感若林老師的師恩。也是中嶋研究室的學長的井尻秀憲老師（東京外國語大學教授）熱心的給了筆者許多建議。三田裕次老師（台灣史研究者）也多次邀請我參加在老師家舉行的台灣史研究會。筆者也在久保亨（信州大學教授）、佐藤幸人（日本貿易振興機構亞細亞經濟研究所主任研究員）、笹川裕史（埼玉大學教授）、中村元哉（日本學術振興會特別研究員）、松本充豐（長崎外國語大學助教授）、山本真（筑波大學助教授）、渡邊剛（杏林大學專任講師）等學友的研究中獲得了許多啟發。

筆者在山田研究室期間認識了許多前輩，至今也受到了這些前輩們的照顧。特別受到了大學長的嵯峨隆老師（靜岡縣立大學教授）與大學姐的家近亮子老師（敬愛大學教授）的非常多的照顧。也在研究生涯的各方面受到了來自望月敏弘（東洋英和女學院大學教授）、鹽出浩和（城西國際大學講師）、高橋伸夫（慶應義塾大學教授）、唐亮（法政大學教授）、安田淳（慶應義塾大學教授）、江崎隆哉（中央大學講師）、段瑞聰（慶應義塾大學助教授）等前輩、學友們的激勵、指教。

我在職場的防衛研究所也前第二研究部長高木誠一郎老師（青山學院大學教授）非常大的照顧，也受到了來自同為研究者的優秀同事們在學問上的啟發，在這裡要向各位非常優秀的同事們表達謝意。另外筆者於「在香港日本國總領事館」擔任專門調查員時，也受到了小原雅博先生（在洛杉磯日本國總領事館首席領事）非常大的照顧。

為了撰寫本書，筆者收集了許多資料與進行了許多研究訪談，這

些都是得到台灣許多人士的協助，許多人士不但自己熱心的談了許多歷史，也持續介紹其他人士給筆者，也毫不吝嗇的提供筆者了許多貴重資料，筆者在「緒論」寫下「本書也可以算是台灣民主化成果的一部分」，但其實也是台灣社會居於世界之冠的「好客」與「熱情」的成果，在「美麗之島＝台灣」的各位給筆者的熱情指教，筆者終生難忘。

最感謝的是陳在俊老師，沒有陳在俊老師的協助，筆者不可能撰寫本書。陳老師於 1940 年代末期到整個 1950 年代跟隨著唐縱工作，不僅是政權的內部人士，因為出生於傳統讀書人的家庭，所以也是在黨史會從事研究的歷史學家。10 幾年前第一次訪談陳老師時，陳老師一開始就對筆者說：「其實國民黨的『改造』結果是失敗了」，從這句話開始的一系列與陳老師的訪談，形成了本書的骨架。另外也必須特別感謝長谷川太郎先生（已故），因為長谷川先生的介紹，筆者才能夠跟陳老師相會。

這裡也要深深感謝高玉樹先生（已故）、梁肅戎先生（已故）、劉鳳翰先生、劉象山先生、潘振球先生、裘作聖先生、王友釗先生、余茂珩先生、張炳楠先生、鄭聖樑先生願意接受筆者訪談。

胡海敏（黨史館職員）、林鈺祥（國民黨中央政策委員會副主任）、楊志恆（國家安全會議研究員）多年來一直協助筆者收集資料，筆者才得以收集到龐大的史料，得到貴重的訪談內容，想對三位表達深深的謝意，但怎麼說都不足以形容筆者的感謝之意。

筆者也獲得了陳明通（臺灣大學教授）、陳鵬仁（中國文化大學教授）、黃俊傑（臺灣大學教授）、洪陸訓（國防大學政治作戰學院政治研究所主任）、蔣彥士（前總統府秘書長，已故）、劉維開（政治大學教授）、林佳龍（民主進步黨中央黨部秘書長）、李登輝（前總統）、林碧炤（政治大學教授）、呂芳上（〔台灣〕東海大學教授）、羅吉煊（台灣綜合研究院董事長）、蘇雲峰（中央研究院近代史研究所兼任研究員）、吳乃德（中央研究院社會學研究所研究員）、謝聰敏（前立法委員）、楊合義（平成國際大學名譽教授）、楊明珠（中央通訊社東京特派員）、楊

泰順（中國文化大學教授）、張京育（淡江大學教授）、張榮豐（中華經濟研究院副院長）、朱浚源（中央研究院近代史研究所研究員）、曾永賢（中華歐亞教育基金會副董事長）等人的協助，在此也向他們表達謝意。

之前已經提到許多造成本書的出版的延宕的藉口，這裡要特別感謝慶應義塾大學出版會的乘綠（乘みどり）小姐，託了乘小姐非常仔細且耐心的編輯作業，本書才能夠順利出版。此外本書的出版獲得了慶應法學會與慶應義塾學術出版基金的出版補助金的支援，在此也表達謝意。

最後要向家人表達最誠摯的感謝。筆者的母親一直在各方面擔心筆者；妻子從婚前就一直在背後支持著筆者；筆者的休假時間不多，但幾乎都用在研究，因此沒有辦法陪伴兩個孩子，在這裡要向我的家人們表達感謝。另外在取得學位前夕，筆者的父親松田清突然因病過世，本書也要獻給父親，筆者的父親生長於北海道的大地，非常的重視大自然與自己的家人，非常疼愛自己小孩的父親，現在應該是在彼岸找自己的友人，滿臉笑容的拿著本書誇讚自己的兒子吧。

松田康博

記於美國・華盛頓特區

2006年9月

譯者後記

本人從在台灣就讀碩士班至今，研究東亞國際關係已經超過 10 年，最關心的議題，當然是對台灣的重要性不可言喻的兩岸關係，但是如果更加深入探討，就可以發現，中國國民黨（以下簡稱為國民黨）對於包括兩岸關係在內的東亞國際關係有非常深遠的影響。從國民黨與中國共產黨進行政治鬥爭，到在國共內戰敗北逃到台灣後建立一黨獨裁體制，之後李登輝總統推動民主化、開始與中國大陸進行談判，到了 2000 年以後又出現三次政黨輪替，這些重大的政治事件可以說影響了過去的兩岸關係與整個東亞國際關係，而國民黨在當中又扮演著最核心、最主要的角色，我們甚至可以說，國民黨是影響 1949 年以後的東亞國際關係的最重要的政黨之一。這幾年雖然陸續有許多新的研究發表，可是本人在台灣就讀大學、研究所的 1990 年代，台灣學界鮮少有運用史料分析 1949 年到 1990 年代的台灣政治史的專書，特別是有關國民黨如何在 1950 年代建立一黨獨裁體制的研究，可以說是完全空白，而本人接觸到第一本有關分析國民黨一黨獨裁時期的專書，就是來日本留學以後，由松田康博教授撰寫的本書日文版原著。

松田教授在本書緒論表示：「由於台灣在 1990 年代走向民主化，學術自由與言論自由因此獲得了保障，筆者才能夠取得這些公開史料、口述歷史、回憶錄、自傳，並且進行訪談。從這個角度來說，本書也可以算是台灣民主化成果的一部分」，但本人翻譯完本書的第一個感想，就是本書不只台灣民主化成果的一部分，更是台灣未來進一步推動政治改革以走向民主鞏固時的重要指南。轉型正義是目前台灣政治的最主要課

題之一，如果閱讀本書後再來探討目前的台灣政治，可以發現不僅是有關轉型正義的許多問題的根源，甚至包括目前中央政府、地方政府、政黨政治等許多領域發生的政治失靈的原因，正是國民黨在 1950 年代建立的一黨獨裁體制。也就是說，蔣介石為了鞏固本身的權力而在台灣建立的一黨獨裁體制，至今仍然全面、深入的影響著台灣的發展。

也因為本書日文版出版至今已經超過 10 年，本人徵得了松田教授的同意與指示，在翻譯的過程中進行了部分修正，例如本書引用的部分史料因為出版為紙本而停止在網路公開，部分日文專書也已經有了中譯本，中文版譯作刪除已經無效的網路連結，補上已出版的新史料與日文專書中譯本的資訊；對日文版原作的部分誤字與注釋的疏漏進行修正。

本人從進入博士班後，有幸由松田教授擔任博士論文指導委員，接受松田教授的指導至今。松田教授是在 2011 年 6 月將中文版的翻譯作業交給本人，2011 年對本人來說，是取得博士學位後流浪的 6 年之中最困難的時期之一，本人在沒有任何獲得研究經費的期間所完成的研究成果，也是源自於松田教授提供翻譯本書的經費，在此向松田教授與師母表達謝意。

中文版譯作得以順利完成，也要感謝譯者在擔任日本早稻田大學台灣研究所兼任副研究員期間的上司，早稻田大學政治經濟學術院教授若林正丈所長。正如前面所述，本人在台灣求學階段幾乎沒有接觸到研究 1950 年代台灣政治的專書，因此剛開始著手翻譯的時候，對於部分背景的了解不足，翻譯作業一直不順利，直到有機會協助若林老師主持的研究計畫，在工作的過程之中重新學習了台灣政治史，整個翻譯作業在之後才順利走上軌道，在此感謝若林老師給予本人重新學習、了解台灣政治史的機會。

松田教授於 2015 年在國立政治大學客座期間開設了「現代台灣政治史研究」，課程也使用了中文版譯作的初稿為教材，由於修習本課程的各位同學對於譯文的批評指教，使得內容得以更加正確、流暢，在此向修習松田教授課程的各位同學表示謝意。

本人在日本「流浪」期間，主要是以打工與兼任講師的薪資維生，其中在翻譯領域曾遭遇到許多令人匪夷所思的狀況，特別是目前市面上或網路上雖然可以找得到由本人掛名譯者的簡體中文譯作，但本人完成這些譯作的初稿後，卻無法參與校對、修正等作業，所以本書才是本人第一本與原作者進行充分溝通，並且參與所有校對、修正等作業的譯書。在此要感謝國立政治大學政大出版社林淑禎助教專業的編輯作業。

感謝公益財團法人三得利文化財團，三得利文化財團在翻譯作業起步的2011年9月到2012年8月期間給予的獎助，讓本人得以同時兼顧研究、工作、翻譯；翻譯進入最後階段時，本人有幸在法政大學擔任兼任講師，又在2016年進入日本最高學府東京大學的東洋文化研究所擔任助理教授，感謝所長梶屋友子教授、副所長中島隆博教授、前所長高見澤磨教授、大木康教授以及所上的各位老師、東京大學法學部的高原明生教授、法政大學的塚本元教授、福田圓教授、亞洲經濟研究院的佐藤幸人教授，各位師長在工作與研究上給予的協助與支持，才能讓本人順利完成翻譯；感謝中國國民黨黨史會主任王文隆博士、杏林大學渡邊剛教授、早稻田大學現代中國研究所客座研究員張碧惠博士、東京醫科齒科大學副教授家永真幸、國立陽明大學人文與社會教育中心副教授洪紹洋、南台科技大學助理教授楊子震、中國文化大學政治學系博士候選人林奕蒼、淡江大學日文系兼任講師李政宏分別在背景或用字遣詞方面給予的建議；感謝博士論文指導教授天兒慧教授、碩士論文的指導教授楊志恆教授與指導委員施正權教授在這段期間給予的鼓勵。最後感謝我的母親、外公、外婆、三位舅舅，從本人留學日本以來至今給予的支持。

本人得以完成本書中文版翻譯，是獲得了許多師長的支持與鼓勵，謝詞中可能有所遺漏，還請見諒。另外中文版有如有任何瑕疵，應由譯者獨負責任。

黃偉修

2017年9月

謹誌於東京大學東洋文化研究所

史料、文獻目錄

* 中文文獻以拼音，日文文獻以 50 音順排序。

I 史料

未公刊史料

〈黨史館藏會議紀錄、會議紀錄彙編〉

七次全代會籌備委員會會議紀錄

中央委員會秘書處《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》(台北：中央委員會秘書處，1952年〔黨史館藏，6.42/1])。

中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》(台北：中央委員會秘書處，1954年)。

中國國民黨中央改造委員會會議紀錄

中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會會議紀錄

〈黨史館藏報告、紀錄類〉

《中國國民黨改造期間工作概況圖片集》(出版社等不詳，1952年，黨史館藏)。

中央改造委員會設計委員會編，《本黨改造意見反映總結》(台北：中央改造委員會設計委員會，1952年，黨史館藏)，頁1-4。

中央委員會第一組編《從改造到重建黨的組織概況》(中央委員會第一組，1957年〔黨史館藏])。

中央委員會第五組編《中國國民黨土地政策與台灣省實現耕者有其田》(台北：中央委員會第五組，1954年)。

中國國民黨中央改造委員會第六組編，《黨的社會調查》(台北：中國國民黨中央改造委員會第六組，1950年〔黨史館藏 034.62 01])。

唐振楚編，《總裁辦公室工作紀要》(台北：中央文物供應社，1952年)。

陳紹賢，〈改進中央黨政關係之研究〉(專題研究報告)，中央委員會設計考核委員會，1957年(黨史館藏)。

鄭聖樑，〈縣黨務的研究〉(台北：中央委員會設計考核委員會，1956年)。

〈法務部調查局藏〉

《專題研究彙編(上)－內政一》(台北：革命實踐研究院，1952年〔調查局藏，163.408 869 18945 n.52])。

- 中央調查統計局台灣省室編，《台灣省黨部委員及各縣市指導員名冊》，1947年7月（調查局藏，165.33702 7451 69178）。
- 中國國民黨中央改造委員會第一組編，《加強小組活動提示》（台北：中國國民黨中央改造委員會第一組，1951年〔調查局藏〕）。
- 中國國民黨中央改造委員會第六組編，《黨的社會調查》，問題之發現與解決第三集（台北：中國國民黨中央改造委員會第六組，1954年，〔調查局藏，166.7026 7406 24595 v.3 c.1〕）。
- 中國國民黨中央改造委員會第六組編，《黨的社會調查》，問題之發現與解決第四集（台北：中國國民黨中央改造委員會第六組，1955年，〔調查局藏，166.7026 7406 26468 v.4 c.1〕）。
- 中國國民黨中央改造委員會第六組編，《黨的社會調查》，專案報告合訂本第一集（台北：中國國民黨中央改造委員會第六組，1954年，〔調查局藏，166.7 804 24590 v.1 c.1〕）。
- 中國國民黨中央改造委員會第六組編，《黨的社會調查工作淺釋》（台北：中國國民黨中央改造委員會第六組，1951年5月〔調查局藏，166.7 804 26939〕）。

〈國史館藏〉

- 〈台灣省政府民政廳地政局職員錄〉（國史館藏，台灣省政府地政處檔案，453-085-1），1952年。
- 〈現行各情報機關隸屬及關係表〉，蔣中正總統檔案，1953年（國史館藏，特交檔案，軍事·中央情報機關，第013卷10號）。
- 胡文彬，《我國現代情報工作簡史》（台北：胡天，1995年〔國史館藏，599.71/4704〕）。
- 唐縱，〈政治行動委員會工作報告（三十八年八月十五日至上月底止）〉，蔣中正總統檔案，1950年1月23日（國史館藏，特交檔案，軍事·中央情報機關，第010卷4號）。
- 參謀總長陸軍一級上將周至柔，〈國防部參謀總長職期調任主要政績（事業）交代報告〉，1954年6月（國史館藏，591.45/7711）。
- 國防部史政處編，《國防部年鑑 中華民國四十二年》（台北：國防部史政處，1953年，國史館藏，592.22058 7235 1144 42））。
- 國防部史政編譯局編，《美軍在華工作紀實（顧問團之部）》（台北：國防部史政編譯局，1981年〔國史館藏，592.1 7321 V.6〕）。
- 國防部情報局編，《中美合作所誌》（出版地不詳：國防部情報局，1970年〔國史館藏〕）。
- 國防部情報局編，《國防部情報局史要彙編》，上、中、下冊（台北：國防部情報局，1962年〔國史館藏，599.732/9547/V.1-3〕）。
- 陸軍總司令部編，《美軍在華工作紀實（陸軍顧問組）》（桃園：陸軍總司令部，1981年〔國史館藏，592.1 7321 V.3〕）。
- 賴名湯，〈為呈美太平洋總部情報處長五月二十三日所提備忘錄關於中美雙方情報交換要項乞 鈞查〉，蔣中正總統檔案，（國史館藏，特交檔案，軍事·中央情報機關，第013卷9號），1953年6月12日。

〈國防部史政編譯局藏〉

- 〈第七軍撤銷案（一）〉，國軍檔案，1957年7月（國防部史政編譯局藏，583.27）。
- 〈陸軍建軍史（三）〉，國軍檔案，1966年12月（國防部史政編譯局藏，153.3 7421.2）。
- 〈陸軍軍沿革史（五十四軍）（一）〉，國軍檔案，1954年1月（國防部史政編譯局藏，153.43 7421 R3-07）。
- 〈陸軍軍沿革史（四十五軍）（一）〉，國軍檔案，1953年（國防部史政編譯局藏，153.43 7421 R3-01）。
- 〈陸軍部隊沿革史（二）〉，國軍檔案，1950年6月（國防部史政編譯局藏，1864.2 7421 T*36-18）。
- 國防部史政編譯局編，《國軍軍師簡史（第1-3、8-10軍）》（台北：國防部史政編譯局，1961年〔國防部史政編譯局藏，596.8/8874/A4-3〕）。
- 國防部史政編譯局編，《國軍軍師簡史（第1-3、8-10軍，第9、10、17、19、26、27、32-34、41、46、49、51、57、58、68、69、81、84、92、93師，裝1、2師，陸戰1師、1旅，預1-9師）》（台北，國防部史政編譯局，1961年〔國防部史政編譯局藏，596.8/8874/A4-3〕）。

〈吳三連基金會藏〉

- 司法行政部調查局，〈台灣地方派系調查專報〉，1952年（吳三連基金會藏，576.29/8653）。
- 國軍政工史編纂委員會編，《國軍政工史稿》，上、下（台北：國防部總政治部，1960年〔吳三連基金會藏，591 8567〕）。

〈National Archives and Records Administration 藏〉

- Central Intelligence Agency, "National Intelligence Survey: Nationalist China, Section 81, Ground Forces," sec. 81, chap. 8, NIS 39B, Vol. 26, box 202, RG 263, National Archives, College Park, Maryland, USA, 1957.
- Central Intelligence Agency, "Probable Developments in Taiwan," Estimates of the Office of Research Evaluation, 1946-1950, Records of the Central Intelligence Agency, ORE 7-50, box 4, Entry 22, RG 263, National Archives and Records Administration, College Park, Maryland, USA, 20 March 1950.

〈政治大學國際關係研究中心藏〉

- 陽明山莊編，《〈敵情研究參考資料〉共匪攻台作戰計劃》（台北：陽明山莊，1950，政治大學國際關係研究中心藏 S 592.407/7655）。

〈流出資料〉

- 《中國農村復興聯合委員會工作報告》，第4期（流出資料）。
- 中國國民黨中央設計考核委員會編，《專題研究報告彙編》，黨務類（三）（台北：中國國民黨中央設計考核委員會，1971年〔流出資料〕）。
- 內政部調查局編，《調查工作手冊》（內政部調查局，1951年〔流出資料〕）。

- 周國光編，《七年來的特種黨務》（台北：周國光，1957年〔流出資料〕）。
- 國防部總政治作戰部編，《國軍政戰史稿》，上（台北：國防部總政治作戰部，1983年〔流出資料〕）。
- 國防部總政治作戰部編，《國軍政戰史稿》，下（台北：國防部總政治作戰部，1983年〔流出資料〕）。
- 葉翔之，《從敵後建黨到大陸革命》（出版地、出版社不詳，1961年〔流出資料〕）。

公刊史料、議事錄

〈中文文獻〉

- 《蔣總統經國先生言論著述彙編 第二集》（台北：黎明文化事業公司，1982年）。
- 二二八事件小組，《二二八事件研究報告》（台北：時報文化出版社，1994年）。
- 中國國民黨中央委員會黨史委員會編，《總統 蔣公思想言論總集 卷十五》（中國國民黨中央委員會黨史委員會，出版地、出版社不詳）。
- 內政部編，《中華民國地政史》（台北：內政部，1993年）。
- 朱匯森主編，《土地改革史料（民國十六年至四十九年）》（台北：國史館，1988年）。
- 行政院二二八事件小組編，《二二八事件研究報告》（台北：行政院，1992年）。
- 吳生賢，《台灣光復初期土地改革實錄專集》（台北：內政部，1992年）。
- 李宜鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（一）～（五）》（南投：台灣省文獻委員會，1998年）。
- 李敖編，《安全局機密文件：歷年辦理匪案彙編》，上、下（台北：李敖出版社，1991年〔國家安全局，《歷年辦理匪案彙編》，第一、二輯，1959年4月〕）。
- 李雲漢、林養志編，《中國國民黨黨務發展史料：組織工作（下）》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1993年）。
- 林養志編，《中國國民黨七至九屆歷次中全會重要決議案彙編（上）》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1991年）。
- 秦孝儀主編，《革命文獻 第七十九輯：中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》（台北：中央文物供應社，1979年）。
- 主編，《中國國民黨歷次全國代表大會重要決議案彙編 下》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1978年）。
- 主編，《總統 蔣公思想言論總集 卷二十三 演講》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年）。
- 主編，《總統 蔣公思想言論總集 卷十五 演講》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年）。
- 主編，《革命文獻 第七十九輯 中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（一）》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1979年）。
- 編，《總統蔣公大事長編初稿 卷七（下冊）》（出版項不詳，1978年，黨史館藏）。
- 編，《總統蔣公大事長編初稿 卷九》（台北：中正文教基金會，2002年）。
- 編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十》（台北：中正文教基金會，2003年）。
- 編，《總統蔣公大事長編初稿 卷十一》（台北：中正文教基金會，2004年）。
- 國立政治大學校史編纂委員會編，《國立政治大學史稿》（台北：國立政治大學，

1989年)。

國防部軍務局史政處編，《國民革命軍陸軍第十八軍軍史》(台北：國防部軍務局史政處，1998年)。

張其昀主編，《先總統蔣公全集》，第1、2冊(台北：中國文化大學，1984年)。

湯惠蓀編，《台灣之土地改革》(台北：中國農村復興聯合委員會，1954年)。

黃俊傑編，《中國農村復興聯合委員會史料彙編》(台北：三民書局，1991年)。

蔣總統思想言論集編輯委員會編，《蔣總統思想言論集(演講)》，卷十九(台北：蔣總統思想言論集編輯委員會，1966年)。

蕭繼宗主編，《革命文獻 第七十輯：中國國民黨黨章政綱集(增訂本)》(台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1976年)。

魏永竹主編，《抗戰與台灣光復史料輯要》(南投：台灣省文獻委員會，1995年)。

〈英文文獻〉

The China White Paper: August 1949, Vol. 1, Stanford, Stanford University Press, 1970.

二次史料

新聞、雜誌

〈黨內發行〉

《改造》、《台灣黨務》、《北縣黨務》(台北縣)、《桃園黨務》、《澎湖黨訊》、《雲林黨務》、《南投黨訊》、《新竹黨務》、《工作通報》(彰化縣)。

〈公開發行〉

《中央日報》、《聯合報》、《自由中國》、《土地改革》、《新新聞周刊》。

日記、文集、年譜、回想錄、傳記、訪問紀錄

〈中文文獻〉

王右禹，〈中國調統機構之創始及其經過：《細說中統軍統》代序〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》(台北：傳記文學出版社，1992年)。

王思誠，〈平凡中不平凡的革命楷模：追念唐乃建先生〉，《唐乃建先生紀念集》(治喪委員會，1982年)。

——，〈曠世風雷一夢痕：九十年人生經歷見證〉(台北：立華出版有限公司，1995年)。

王禹廷，《胡璉評傳》(台北：傳記文學出版社，1987年)。

朱浚源、張瑞德訪問，蔡說麗、潘光哲紀錄，《羅友倫先生訪問紀錄》(台北：中央研究院近代史研究所，1994年)。

何廉，〈何廉回憶錄之七：簡述國民黨的派系〉，《傳記文學》，第62卷第6期，總號第373期(1993年6月)。

余鐘民，〈陳儀槍殺張超的前前後後〉，李敖編著，《二二八研究》(台北：李敖出版社，1989年)。

吳國楨手稿，黃卓群口述，劉永昌整理，《吳國楨傳》，下冊(台北：自由時報，

1995年)。

呂芳上等訪問，丘慧君等紀錄，《戒嚴時期臺北地區政治案件口述歷史》，第一～三輯（台北：中央研究院近代史研究所，1999年）。

李世傑，《調查局研究》（台北：李敖出版社，1995年）。

李邦芬，《血汗保台灣》（高雄：天才出版社，1979年）。

李宗仁口述，唐德剛撰，《李宗仁回憶錄》（台北：台光印刷圖書出版事業，出版年不詳）。

汪士淳，《千山獨行：蔣緯國的人生之旅》（台北：天下文化，1996年）。

沈宗瀚，《沈宗瀚自述（再版）》（台北：傳記文學出版社，1984年）。

——，《沈宗瀚晚年文錄》（台北：傳記文學出版社，1979年）。

沈雲龍訪問，陳三井等紀錄，《周雍能先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1984年）。

沈雲龍訪問，賈廷詩等紀錄，郭廷以校閱，《萬耀煌先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1993年）。

沈雲龍等訪問，林忠勝紀錄，《齊世英先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1990年）。

沈醉，〈軍統特務頭子唐縱〉，唐縱著，公安部檔案館編注，《在蔣介石身邊八年：侍從室高級幕僚唐縱日記》（北京：群眾出版社，1991年）。

——，《軍統內幕》（北京：文史資料出版社，1984年）。

谷正文口述，許俊榮等整理，《白色恐怖祕密檔案》（台北：東西文化事業公司，1995年）。

居亦僑著，江元舟整理，《跟隨蔣介石十二年》（長沙：湖南人民出版社，1988年）。

林泉編，《中國國民黨臨時全國代表大會史料專輯（上）》（台北：近代中國出版社，1991年）。

林詩旦，〈巖邑回憶〉，台北市龍巖同鄉會編，《台北市龍巖同鄉會成立廿周年紀念特刊》（台北：台北市龍巖同鄉會，1990年）。

俞濟時，《八十虛度追憶》（台北：國防部史政編譯局，1983年）。

唐柱國，《最高機密：高階諜報員首度公開國民黨情報秘史》（台北：新新聞文化出版，1997年）。

唐縱著，公安部檔案館編注，《在蔣介石身邊八年：侍從室高級幕僚唐縱日記》（北京：群眾出版社，1991年）。

孫中山，〈國民黨黨員不可存心做官發財〉，《孫中山選集》，第1卷（北京：人民出版社，1956年）。

孫家麒，《蔣經國台灣特務系統秘辛》（出版地、出版社、出版年不明）。

——，《蔣經國竊國內幕》（香港：自力出版社，1961年）。

徐復觀，〈悼念唐乃建兄〉，《唐乃建先生紀念集》（治喪委員會，1982年）。

高明輝口述，范立達整理，《情治檔案：一個老調查員的自述》（台北：商周文化，1995年）。

張力、吳守成、曾金蘭訪問，張力、曾金蘭紀錄，《海軍人物訪問紀錄》，第一輯（台北：中央研究院近代史研究所，1998年）。

張力、曾金蘭訪問紀錄，《池孟彬先生訪問紀錄》（台北，中央研究院近代史研究

所，1998年）。

張力訪問紀錄，《黎玉璽先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1991年）。

張令澳，《我在蔣介石侍從室的日子》（香港：明報出版社，1995年）。

張玉法、陳存恭訪問，《劉安祺先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1991年）。

張國棟，〈中統局始末記〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》（台北，傳記文學出版社，1992年）。

張霈芝，《戴笠與抗戰》（台北：國史館，1999年）。

張憲秋，《農復會回憶》（台北：行政院農業委員會，1990年）。

章微寒，〈戴笠與龐大的軍統局組織〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》（台北：傳記文學出版社，1992年）。

許雪姬訪問，曾金蘭紀錄，《柯台山先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1997年）。

郭汝瑰，〈國民黨統帥部的決策過程〉，杜聿明等，《國共內戰秘錄：原國民黨將領的回憶》（台北：巴比倫出版社，1991年）。

陳世宏、張世瑛、許瑞浩、薛月順編，《雷震案史料彙編：國防部檔案選輯》（台北：國史館，2002年）。

陳立夫，《成敗之鑑—陳立夫回憶錄一》（台北：正中書局，1994年〔松田州二訳，《成敗之鑑—陳立夫回想錄一》（東京：原書房，1997年）〕）。

陳存恭、張力訪問紀錄，《石覺先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1986年）。

陸寶千訪問，官曼莉紀錄，《鄭天杰先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1990年）。

陸寶千訪問，鄭麗榕紀錄，《黃通先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1992年）。

曾尚智著，張力校閱，《曾尚智回憶錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1998年）。

湯惠蓀，〈土地改革二三事：為五十三年地政節作〉，《土地改革》，第14卷第11期（1964年11月）。

黃俊傑訪問紀錄，《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1992年）。

黃嘉謨、陳存恭訪問紀錄，《勞聲寰先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1988年）。

萬亞剛，《國共鬥爭的見聞》（台北：李敖出版社，1995年）。

廖運周，〈第110師中的共黨組織〉，杜聿明等，《國共內戰秘錄：原國民黨將領的回憶》（台北：巴比倫出版社，1991年）。

漆高儒，《蔣經國評傳》（台北：正中書局，1998年）。

裴斐（Nathaniel Peffer）、韋慕庭（Martin Wilbur）訪問整理，吳修垣譯，高雲鵬譯審，馬軍校注，《從上海市長到「台灣省主席」（1946-1953年）：吳國楨口述回憶》（上海：上海人民出版社，1999年）。

- 趙自齊口述，遲景德、吳淑鳳訪問紀錄整理，《趙自齊先生訪談錄》（台北：國史館，2000年）。
- 劉士毅口述，沈雲龍訪問，〈劉士毅先生訪問紀錄〉，中央研究院近代史研究所編，《口述歷史》，第8期（台北：中央研究院近代史研究所，1996年）。
- 劉玉章，《戎馬五十年：劉玉章回憶錄》（台北：劉玉章，1975年）。
- 劉先雲口述，遲景德、陳進步訪問，《劉先雲先生訪談錄》（台北：國史館，1995年）。
- 劉汝明，《劉汝明回憶錄》（台北：傳記文學出版社，1979年）。
- 劉鳳翰等訪問，《汪敬煦先生訪談錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1994年）。
- 劉鳳翰等訪問，梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》（台北：國史館，1995年）。
- 劉廣凱，《劉廣凱將軍報國憶往》（台北：中央研究院近代史研究所，1994年）。
- 潘嘉釗等編，《戴笠梅樂斯與中美合作所》（北京：群眾出版社，1993年）。
- 蔡孟堅，《蔡孟堅傳真集》（台北：傳記文學出版社，1981年）。
- 蔣公侍從人員史編纂小組，《蔣公侍從見聞錄：蔣公侍從人員史》（台北：國防部史政編譯局，1997年）。
- 蔣京訪問紀錄，《蕭贊育先生訪問紀錄》（台北：近代中國出版社，1992年）。
- 蔣經國，《風雨中的寧靜（第17版）》（台北：黎明文化事業公司，1988年）。
- 蔣夢麟，《新潮》（台北：致良出版社，1990年）。
- 鄧文儀，《老兵與教授》，下（台北：龍文出版社，1994年）。
- 蕭錚，〈敬悼惠蓀兄〉，湯惠蓀先生紀念集編印委員會編，《湯惠蓀先生紀念集》（台北：湯惠蓀先生紀念集編印委員會，1967年）。
- ，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》（台北：中國地政研究所，1980年）。
- 錢履周，〈陳儀主閩事略〉，李敖編著，《二二八研究》（台北：李敖出版社，1989年）。
- 薛月順編，《陳誠先生回憶錄：建設台灣（上）（下）》（台北：國史館，2005年）。

〈日本語文獻〉

- 「白団」の記録を保存する会編述，〈「白団」物語②—（第一話）白団の誕生—〉，《偕行》，1992年11月。
- 「白団」の記録を保存する会編述，〈「白団」物語⑤—（第二話）白団教育始まる＝蔣総統の熱意〉，《偕行》，1993年2月。
- 「白団」の記録を保存する会編述，〈「白団」物語⑦—（第三話）糸賀教官，戦略戦術を講ず〉，《偕行》，1993年4月。
- 山本真，〈一九四〇年代，国民政府統治下の福建省における土地改革の実験—元福建省龍岩土地改革実験県長・林詩旦氏訪問記—〉，《中国研究月報》，637号（2001年3月）。
- 山本真，〈元中国地政研究所所長兼中国土地改革協会理事長李鴻毅氏訪問紀（一九九六年二月九日，二〇〇〇年一月四日）〉，姬田光義編，《中華民國国民政府史の総合的研究：第二次世界大戦から中華人民共和国の成立まで》（平成九年度～平成一一年度科学研究費補助金基礎研究（B）（一）研究成果報告書）（東京，中央大学出版部，2000年）。

小笠原清，〈蔣介石をすくった日本将校団〉《芸春秋》，第49卷第10号（1971年8月）。

〈英語文獻〉

Yardley, Herbert O., *The Chinese Black Chamber: An Adventure in Espionage*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1983. (赫伯特·雅德禮〔Herbert O. Yardley〕著，鞏予炎、羅荔丹譯，《民國密碼戰：美國破譯之父在華歷險記》〔桂林：廣西師範大學出版社，2009年〕)。

Yardley, Herbert O., *The American Black Chamber*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1931 (H·O·ヤードレー著，平塚柁緒訳，《ブラック・チェンバー—米国はいかにして外交暗号を盗んだか—》（東京：荒地出版社，1999年）)。

筆者訪談相關人士的訪談紀錄

- 筆者訪談陳在俊，陳在俊曾於整個1950年代在中央黨部擔任唐縱的機要秘書，2000年12月8日、2000年12月28日、2001年8月20日、2002年8月31日、2002年9月8日、2002年12月11日、2002年12月15日、2003年3月22日、2003年9月21日、2004年12月28日、2005年5月1日、2006年8月6日。
- 筆者訪談前立法院長梁肅戎，梁肅戎於台灣時期曾經擔任CC派秘書，2001年8月15日。
- 筆者訪談軍事專家中央研究院近代史研究所研究員劉鳳翰，2000年12月27日。
- 筆者訪談劉象山，劉象山在國民黨大陸時期曾擔任湖北省黨部執行委員、北平市參議會秘書長，國民黨撤退到台灣後，於「改造」時期擔任高雄縣改造委員會主任委員，1997年3月23日。
- 筆者訪談前蔣經國的親信潘振球，1997年3月24日。
- 筆者訪談前農復會秘書長王友釗，1994年10月7日。
- 筆者訪談裘作聖，裘作聖曾於1952到1990年於立法院中國國民黨黨部、黨團工作，2000年12月28日、2001年8月13日。
- 筆者訪談張炳楠，張炳楠在「改造」時期擔任台灣省民政廳的科員，之後歷任了南投縣黨部主任委員、台南省政府主任委員兼黨部委員、嘉義縣代理縣長、中國反共青年救國團台中市主任委員等地方的黨、政、救國團的重要職務，1995年12月5日、1996年3月21日、1997年3月18日。
- 筆者訪談余茂阱，余茂阱於1994年10月11日訪談中央政治學校地政系畢業，曾任台灣省政府地政處處長，1994年10月11日。
- 筆者訪談鄭聖樑，鄭聖樑曾經在1950年代擔任國民黨澎湖縣黨部主任委員、中央設計考核委員會總幹事等黨職，1997年9月6日。

II 字典、事典、年表、目錄、人物紀錄等

〈中文文獻〉

中央通訊社，《中華民國年鑑》（台北：中華民國年鑑社，1953年）。

中共黨史人物研究會編，《中共黨史人物傳》，第15卷（西安：陝西人民出版社，

1984年)。

- 中共黨史人物研究會編，《中共黨史人物傳》，第16卷（西安：陝西人民出版社，1984年）。
- 中共黨史人物研究會編，《中共黨史人物傳》，第26卷（西安：陝西人民出版社，1985年）。
- 中共黨史人物研究會編《中共黨史人物傳》，第29卷（西安：陝西人民出版社，1986年）。
- 中國人民解放軍總政治部聯絡部編，《台灣軍隊基本政治情況》（北京：華藝出版社，1997年〔內部發行〕）。
- 中國國民黨中央委員會黨史編纂委員會，《革命人物誌》，第6集（台北：中央文物供應社，1971年）。
- 中國國民黨中央委員會黨史編纂委員會，《革命人物誌》，第7集（台北：中央文物供應社，1971年）。
- 中華民國人事錄編纂委員會，《中華民國人事錄》（台北：中國科學公司，1953年〔吳三連基金會藏，782.18/8959〕）。
- 中華民國工商協進會主辦工商徵信所編，《自由中國工商人物誌》（台北：中華民國工商協進會，1955年）。
- 中華民國史公職志編纂委員會編，《中華民國史公職志（初稿）》（台北：國史館，1990年）。
- 中華民國當代名人錄編輯委員會編，《中華民國當代名人錄》，第1、2冊（台北：中華書局，1978年）。
- 王永均編著，《黃埔軍校三百名將傳》（南寧：廣西人民出版社，1989年）。
- 本書編寫組編，《中共黨史事件人物錄》（上海：上海人民出版社，1983年）。
- 民族文化出版社編輯委員會編，《中華民國名人實錄》（台北：民族文化出版社，1953年）。
- 立法院立法委員名鑑編輯委員會編，《第一屆立法委員名鑑》（台北：立法院立法委員名鑑編輯委員會，1953年）。
- 朱文原主編，《蔣中正總統檔案目錄》，第1、2冊（台北：國史館，1998年）。
- 朱文原主編，「蔣中正總統檔案目錄」，檔案目錄光碟系列AC001（台北：國史館，1999年）。
- 自立晚報新竹區分社編，《新竹桃園苗栗三縣人士誌》（新竹：自立晚報新竹區分社，1952年）。
- 行政院二二八研究小組編，《二二八事件研究報告》（台北：行政院，1992年）。
- 李松林主編，《中國國民黨史大辭典》（合肥：安徽省人民出版社，1993年）。
- 姜廷玉等編著，《台灣三百軍事人物》（北京：中國國際廣播出版社，1993年）。
- 馬齊彬等編，《中國國民黨歷史事件人物資料輯錄》（北京：解放軍出版社，1988年）。
- 國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第11輯（台北：國史館，1994年）。
- 國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第12輯（台北：國史館，1994年）。
- 國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第16輯（台北：國史館，1998年）。

- 年)。
- 國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第20輯（台北：國史館，2000年）。
- 國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第2輯（台北：國史館，1989年）。
- 國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第3輯（台北：國史館，1990年）。
- 國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第5輯（台北：國史館，1991年）。
- 國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》，第9輯（台北：國史館，1993年）。
- 張朋園、沈懷玉編，《國民政府職官年表（1925-1949）》，第一冊（台北：中央研究院近代史研究所，1987年）。
- 章子惠編，《臺灣時人誌》，第一集（台北：國光出版社，1947年）。
- 莊永明、李筱峯、張炎憲編，《台灣近代名人錄》，第1-5冊（台北：自立晚報，1987年）。
- 郭卿友主編，《中華民國時期軍政職官職志》，上卷（蘭州：甘肅人民出版社，1990年）。
- 郭瑞華，《中共對台工作組織體系概論（修訂一版）》（台北：法務部調查局共黨問題研究中心，1999年）。
- 陳旭麓、李華興主編，《中華民國史辭典》（上海：上海人民出版社，1991年）。
- 復旦大學歷史系資料室編，《辛亥以來人物傳記資料索引》（上海：上海辭書出版社，1990年）。
- 華僑協會總會，《華僑名人傳》（台北：黎明文化，1984年）。
- 黃逸民主編，《中華民國名人傳之四（再版）》（台北：世界文化服務社，1959年）。
- 劉國銘主編，《中國國民黨九千將領》（北京：中華工商聯合出版社，1993年）。
- 劉紹唐主編，《民國人物小傳》，第12冊（台北：傳記文學出版社，1991年）。
- 劉紹唐主編，《民國人物小傳》，第19冊（台北：傳記文學出版社，1999年）。
- 劉紹唐主編，《民國人物小傳》，第1冊（台北：傳記文學出版社，1975年）。
- 劉紹唐主編，《民國人物小傳》，第3冊（台北：傳記文學出版社，1980年）。
- 劉紹唐主編，《民國人物小傳》，第4冊（台北：傳記文學出版社，1981年）。
- 劉紹唐主編，《民國人物小傳》，第5冊（台北：傳記文學出版社，1982年）。
- 劉紹唐主編，《民國人物小傳》，第6冊（台北：傳記文學出版社，1984年）。
- 劉壽林等編，《民國職官年表》（北京：中華書局，1995年）。
- 劉維開編，《中國國民黨職名錄》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1994年）。
- 劉繼增、張葆華主編，《中國國民黨名人錄》（湖北：湖北人民出版社，1991年）。
- 鄭嘉夫編，《重修臺灣省通誌》，卷八：職官志·文職表篇·武職表篇，第二冊（南投：台灣省文獻委員會，1993年）。

〈日本文獻〉

- 伊原吉之助，〈台湾の政治改革年表・覚書（1943-1987）〉，《帝塚山大学教養学部紀要》，第31号（1992年）。
- 山田辰雄編，《近代中国人名辞典》（東京：財団法人霞山会，1995年）。
- 秦郁彦編，《世界諸国の制度・組織・人事1840-1987》（東京：東京大学出版会，1988年）。
- 猪口孝等著，《政治学事典》（東京：弘文堂，2000年）。
- 天兒慧ほか編，《岩波現代中国事典》（東京：岩波書店，1999年）。

III 研究書、論文

〈中文文獻〉

- 大風，〈論國民黨的法統與代表性〉，司馬既明，《蔣介石國大現形記》，下（台北：李敖出版社，1995年）。
- 中國國民黨中央文化工作會主編，《中國國民黨與政治建設》（台北：正中書局，1984年）。
- 尤正才，〈我國國家安全會議憲政定位之研究〉（台北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2002年）。
- 文馨瑩，《經濟奇跡的背後：台灣美援經驗的政經分析（1951-1965）》（台北：自立晚報，1990年）。
- 毛育剛，〈台灣公地放租與放領在土地改革中重要性之研究〉，台灣光復後土地改革研討會提出論文，台北，1994年6月28日。
- 王聿均，〈抗戰時期中農所的發展和貢獻〉，中央研究院近代史研究所編，《近代中國農村經濟史研討會文集》（台北：中央研究院近代史研究所，1989年）。
- 王良卿，〈派系政治與國民黨第六次全國代表大會〉，《國史館館刊》，復刊第21期（1996年12月）。
- ，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（1938-1949）》（台北：近代中國出版社，1998年）。
- ，《動盪中的改革：中國國民黨從「革新」到「改造」，1945-1950》（台北：國立政治大學歷史研究所博士論文，2003年）。
- 王奇生，《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》（上海：上海書店，2003年）。
- 王景弘，〈孫立人案與美國的牽連〉，狄訓揚編，《名將孫立人〈案外案〉》（台北：群倫出版社，1988年）。
- 王維禮主編，《蔣介石的文臣武將》（台北：巴比倫出版社，1992年）。
- 台灣省文獻委員會編，《臺灣省通誌》，卷十（台中：台灣省文獻委員會，1970年）。
- 朱天順，〈台灣當局的「法統」困擾〉，朱天順主編，《當代台灣政治研究》（廈門：廈門大學出版社，1990年）。
- 朱宏源，〈光復初期高雄的軍事重建〉，《高雄歷史與文化 第三輯》（高雄：陳中和基金會，1996年）。
- ，〈臺灣新軍的搖籃：鳳山第四軍官訓練班〉，澤涵主編，《臺灣光復初期歷程

- 史》(台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，1993年)。
- 江南，《蔣經國傳》(美國論壇社，出版地、出版年不詳)(江南著，川上奈穗訳，《蔣經國傳》〔東京：同成社，1989年〕)。
- 何智霖，〈張群入主川政經緯(一九三八—一九四〇)〉，中華民國史專題第二屆討論會秘書處編，《中華民國史專題論文集》，第二屆討論會(台北：國史館，1993年)。
- 吳昭平，《中華民國國軍與政治發展：一個分析架構之探討》(台北：政治作戰學校碩士論文，1995年)。
- 吳振漢，《國民政府時期的地方派系意識》(台北：文史哲出版社，1992年)。
- 呂芳上，〈痛定思痛：戰後中國國民黨改造的醞釀(一九四七—一九五〇)〉，一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會編輯委員會編，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》(台北：國史館，2000年)。
- 宋春、于文藻主編，《中國國民黨台灣四十年史》(長春：吉林文史出版社，1990年)。
- 宋春主編，《中國國民黨史》(長春：吉林文史出版社，1990年)。
- 李友仁、郭傳璽主編，《中國國民黨簡史(1894-1949)》(北京：檔案出版社，1988年)。
- 李功勤，《蔣介石台灣時代的政治菁英(一九五〇年～一九七五年)——以中國國民黨中常委及內閣成員為例》(嘉義：中正大學歷史學研究所博士論文，2001年)。
- 李守孔，〈中國國民黨改造之意義與價值：旋乾轉坤開創契機〉，李雲漢主編，《中國國民黨黨史論文選集 第五冊》(台北：近代中國出版社，1994年)。
- 李雲漢，〈中國國民黨遷台後黨政關係制度的演變〉，國父建黨革命一百周年學術討論會編輯委員會編，《國父建黨革命一百周年學術討論集 第四冊：臺灣光復與建設史》(台北：近代中國出版社，1995年)。
- ，《中國國民黨史述 第四編 保衛臺灣與建設臺灣》(台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1994年)。(與〈中國國民黨遷台前後的改造與創新(1949-1952)〉，收於李雲漢主編，《中國國民黨黨史論文選集 第五冊》〔台北：近代中國出版社，1994年〕為同一篇論文)。
- 李筱峰，《台灣戰後初期的民意代表》(台北：自立晚報，1986年)。
- 李達編著，《李煥與台灣》(台北：風雲論壇出版社，1989年)。
- 沈宗瀚，《農復會與我國農業建設》(台北：臺灣商務印書館，1972年)。
- 沈建中，《中國國民黨黨政關係之研究》(台北：商鼎文化出版社，1996年)。
- 卓文義，〈光復後中國空軍在台灣整軍(1945-1950)：中國空軍在台受降接收與轉進台灣〉，《第一屆三軍官校基礎暨中山學術研討會：人文社會類論文集》，1994年6月3日。
- 林吉郎，《中國國民黨輔選政策之研究》(台北：正中書局，1987年)。
- 林書揚，《從二·二八到五〇年代白色恐怖》(台北：時報文化出版，1992年)。
- 林桂圃，〈中國黨政關係剖析〉，中山學術文化基金董事會編，《中山學術文化集刊》，第5集(台北：中山學術文化基金董事會，1970年)。
- ，〈訓政時期的黨政關係及其與蘇聯一黨專政的比較〉，《銘傳學報》，第16期(1979年3月)。

- 林能士、王良卿，〈戰後國民黨人爭取黨內民主化的背景考察〉，一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會編輯委員會編，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》（台北：國史館，2000年）。
- 姜克夫編著，《中華民國史資料叢稿：民國軍事史略稿》，第四卷下冊（北京：中華書局，1995年）。
- 洪陸訓，《武裝力量與社會》（台北：麥田出版社，1999年）。
- 洪陸訓，《軍事政治學——文武關係理論》（台北：五南出版社，2002年）。
- 洪瑞堅，〈美國雷正琪所作台灣農村經濟調查報告述評〉，《土地改革》，復刊第2期（1951年10月）。
- 胡佛，〈台灣威權政治的傘狀結構〉，《二十一世紀雙月刊》，1991年第6期（1991年6月）。
- 胡國台，〈蔣經國先生與青年軍〉，《近代中國雙月刊》，第125期（1998年6月）。
- 郎裕憲，〈臺省民治基礎與地方選舉〉，《國立政治大學學報》，第5期（1962年5月）。
- 孫家麒，《蔣經國竊國內幕》（香港：自力出版社，1961年）。
- 徐復觀，〈青年反共救國團的健全發展的商榷〉，《自由中國》，第7卷第8期（1952年10月16日）。
- 徐瑞希，《遷臺後立法院國民黨派系之研究（第五至第八十三會期）》（台北：國立政治大學政治研究所碩士論文，1989年）。
- 秦孝儀，〈革命民主政黨的本質與時義初詮〉，李雲漢主編，《中國國民黨黨史論文選集 第五冊》（台北：近代中國出版社，1994年）。
- 主編，《中華民國政治發展史》（台北：近代中國出版社，1985年）。
- 郝玉梅，《中國國民黨提名制度之研究》（台北：正中書局，1981年）。
- 馬之驩，《雷震與蔣介石》（台北：自立晚報，1993年）。
- 馬起華，〈中國國民黨在黨政關係中的角色與功能〉，《近代中國雙月刊》，第52期（1986年4月）。
- ，《抗戰時期的政治建設》（台北：近代中國出版社，1986年）。
- 高曉星、時平，《民國海軍的興衰》（北京：中國文史出版社，1989年）。
- 張力，〈從「四海」到「一家」：國民政府統一海軍的再嘗試，1937-1948〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第26期（1996年12月）。
- 張世瑛，〈抗戰勝利後國民政府《軍隊國家化》的努力〉，中華軍史學會主催國共戰爭史學術研討會提出論文，於台北市立圖書館，1999年6月24日。
- 張玉法，《中國現代史》（台北：東華書局，2001年）。
- ，《中華民國史稿》（台北：聯經出版社，1998年）。
- 張炎憲、高淑媛，《鹿窟事件調查研究》（台北：台北縣立文化中心出版，1998年）。
- 張俊顯，《新縣制之研究》（台北：正中書局，1988年）。
- 張國棟，〈中統局始末記〉，徐恩曾等，《細說中統軍統》（台北：傳記文學出版社，1992年）。
- 張瑞德，《抗戰時期的國軍人事》（台北：中央研究院近代史研究所，1993年）。
- 張維一，〈公有耕地放租：台灣土地改革的第一大步〉，台灣光復後土地改革研討會提出論文，台北，1994年6月28日。

- 張憲文主編，《中華民國史綱》（鄭州：河南人民出版社，1985年）。
- 等編，《民國檔案與民國史學術討論會論文集》（北京：檔案出版社，1988年）。
- 曹劍浪，《國民黨軍簡史》，下冊（北京：中國人民解放軍出版社，2004年）。
- 許福明，《中國國民黨的改造（1950-1952）：兼論其對中華民國政治發展的影響》（台北：正中書局，1986年）。
- 郭正亮，《國民黨政權在台灣的轉化（1945-1988）》（台北：國立臺灣大學社會研究所碩士論文，1988年）。
- 郭傳璽主編，《中國國民黨台灣四十年史綱》（北京：中國文史出版社，1993年）。
- 郭緒印主編，《國民黨派系鬥爭史》（上海：上海人民出版社，1992年）。
- 陳三井，〈中國國民黨三十九年之改造與台灣新政〉，蔣中正先生與現代中國學術討論集編輯委員會編，《蔣中正先生與現代中國學術討論集 第五冊：蔣中正先生與復興基地建設》（台北：蔣中正先生與現代中國學術討論集編輯委員會，1986年）。
- 陳水扁、柯承亨，《國防黑盒子與白皮書》（台北：福爾摩沙基金會，1992年）。
- 陳在俊，〈蔣中正先生抗日戰爭的持久戰略（一九三三—一九三八）〉，《近代中國雙月刊》，第111期（1996年2月）。
- 陳存恭，〈青年軍的徵集與編組〉，國立政治大學歷史研究所主辦青年軍史研討會提出論文，1986年6月1日。
- 陳孝悫，〈國共戰爭期間海軍整建之研究（一九四五—一九五〇）〉，國共戰爭史學術研討會，中華軍史學會提出論文，於台北市立圖書館，1999年6月24日。
- 陳明通，《威權政體下臺灣地方政治菁英的流動（1945-1986）：省參議員及省議員流動的分析》（台北：國立臺灣大學政治學研究所博士論文，1990年）。
- ，《派系政治與臺灣政治變遷》（台北：月旦出版社，1995年）（若林正丈監訳，《台灣現代政治と派閥主義》〔東京：東洋經濟新報社，1998年〕）。
- 陳浩，〈國民黨派系風波六十年（上）〉，《時報雜誌》，第228期（1984年4月11日）。
- 陳淑銖，〈福建龍巖扶植自耕農的土地改革（一九四二—一九四七）〉，《中國歷史學會史學集刊》，第25期，1993年9月。
- ，〈戰後中國農村復興聯合委員會與閩西的土地改革（一九四八—一九四九）〉，中華民國史專題第二屆討論會秘書處編，《中華民國史專題論文集》，第二屆討論會（台北：國史館，1993年）。
- ，《浙江省土地問題與二五減租——一九二七—一九三七》（台北：國史館，1996年）。
- 陳陽德，《台灣選地方領導人物變動之分析》（台北：國立政治大學政治研究所博士論文，1978年）。
- ，《轉變中的台灣地方政治》（台北：洞察出版社，1987年）。
- 陳誠，《台灣土地改革紀要》（台北：台灣中華書局，1961年）。
- ，《如何實現耕者有其田》（台北：正中書局，1954年）。
- 陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》（台北：時報文化，1995年）。
- 陳曉慧，《由上而下的革命：中國國民黨改造之研究（1950-1952）》（台北：國立政治

- 大學歷史研究所博士論文，2000年）。
- 彭懷恩，《台灣政治變遷40年》（台北：自立晚報，1987年）。
- ，《朝向高層之路：中華民國的內閣精英》（台北：洞察出版社，1986年）。
- 曾濟群，〈中國國民黨黨政協調制度的演變：1948-1976〉，《人文學報》，第2期（1976年7月）。
- 湯惠蓀，〈台灣省扶植自耕農條例草案上幾個重大的問題〉，《土地改革》，第2卷第11期（1952年7月）。
- ，〈地籍總歸戶的意義方法及其效用〉，《土地改革》，中國土地改革協會年會特刊（1951年7月）。
- 程思遠主編，《中國國民黨百年風雲錄 上、中、下》（延吉：延邊大學出版社，1998年）。
- 程敏道，《我國總統職權及其實際之運作》（台北：中華少年雜誌社，1988年）。
- 黃大洲，〈農地改革對農村地主之影響〉，李登輝編著，《台灣農地改革對鄉村社會之貢獻：三民主義在台灣之見證》（台中：李登輝，1985年）。
- 黃俊傑，《農復會與臺灣經驗（1949-1979）》（台北：三民書局，1991年）。
- 黃哲真，《地方自治概論》（台北：正中書局，1980年）。
- 黃嘉樹，《國民黨在台灣》（海口：南海出版公司，1991年）。
- 黃錦堂，《地方自治法治化問題之研究》（台北：月旦出版社，1995年）。
- 楊躍進，《蔣介石的幕僚》（北京：中國社會科學出版社，1997年）。
- 葉賡勛、周道濟，〈第玖章 復興基地的政治建設〉，秦孝儀主編，《中華民國政治發展史 第四冊》（台北：近代中國出版社，1985年）。
- 葛麟，〈間諜與叛徒：大陸戡亂失敗原因之一項探討（一九四五～一九四九）〉，蔣中正先生與現代中國學術討論集編輯委員會編，《蔣中正先生與現代中國學術討論集 第二冊：蔣中正先生與國民革命》（台北：蔣中正先生與現代中國學術討論集編輯委員會，1986年）。
- 蓋軍主編，《中國共產黨白區鬥爭史》（北京：人民出版社，1996年）。
- 趙既昌，《美援的運用》（台北：聯經出版社，1972年）。
- 齊光裕，《中華民國的政治發展：民國三十八年以來的變遷》（台北：揚智文化，1996年）。
- 劉健清等主編，《中國國民黨史》（南京：江蘇古籍出版社，1992年）。
- 劉熙明，〈蔣中正與蔣經國在戒嚴時期《不當審判》中的角色〉，《台灣史研究》，第6卷第2期（1999年12月）。
- 劉維開，〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，中華民國史專題第三屆討論會秘書處編，《中華民國史專題論文集》，第三屆討論會（台北：國史館，1996年）。
- ，《編遣會議的實施與影響》（台北：臺灣商務印書館，1989年）。
- 編，《中國國民黨職名錄》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1994年）。
- 劉鳳翰，〈抗戰後的剿共與整軍〉，國父建黨革命一百周年學術討論集編輯委員會編，《國父建黨革命一百周年學術討論集 第三冊：抗戰建國史》（台北：近代中國出版社，1995年）。

- ，〈抗戰對中國軍事的衝擊〉，日中關係軍事史國際シンポジウム提出論文，慶應義塾大学，1999年1月30-31日。
- ，〈青年遠征軍與勘亂作戰〉，蔣中正先生與現代中國學術討論集編輯委員會編，《蔣中正先生與現代中國學術討論集 第二冊：蔣中正與國民革命》（台北：蔣中正先生與現代中國學術討論集編輯委員會，1986年）。
- 蔣永敬，〈鮑羅廷與中國國民黨之改組〉，中華民國史料研究中心編，《中國國民黨第一次全國代表大會史料專輯》（台北：國史館，1984年）。
- 鄭牧心，《台灣議會政治40年》（台北：自立晚報，1987年）。
- 鄭為元，〈權力、實力與情感：1950-56 撤台陸軍整編的分析〉，台灣社會學會年會，新竹，國立清華大學，2004年12月4-5日。
- 鄭梓（鄭牧心），〈戰後台灣行政體系的接收與重建：以行政長官公署為中心之分析〉，《思與言》，第29卷第4期（1991年12月）。
- ，〈本土精英與議會政治——台灣省參議會史研究（1946-1951）〉（台中：鄭梓，1985年）。
- ，〈戰後台灣的接收與重建〉（台北：新化圖書有限公司，1994年）。
- 鄭曉時，〈政體與軍隊：台灣文武關係（1950-1987）的一個分析架構〉，《人文及社會科學集刊》，第5卷第1期（1992年）。
- 黎中光，《國民政府與台灣終戰初期的政治經濟（1945-1952）》（台北：東吳大學社會學研究所碩士論文，1992年）。
- 賴淑卿，〈抗戰時期「中美特種技術合作所」成立的經過〉，中華民國史專題第三屆討論會秘書處編，《中華民國史專題論文集》，第三屆討論會（台北：國史館，1996年）。
- 薄慶玖，〈光復後台灣省縣市地方自治之演進〉，中華民國歷史與文化討論集編輯委員會編，《中華民國歷史與文化討論集》，第四冊（台北：中華民國歷史與文化討論集編輯委員會，1984年）。
- 薛化元，《「自由中國」與民主憲政：1950年代台灣思想史的一個考察》（台北：稻鄉出版社，1996年）。
- 藍博洲，《五〇年代白色恐怖台北地區案件調查與研究》（台北：台北市文獻委員會，1998年）。
- ，〈高雄縣二二八暨五〇年代白色恐怖民眾史〉（高雄：高雄縣政府，1997年）。
- 龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》（台北：稻鄉出版社，1998年）。

〈日本文獻〉

- 涂照彥，《日本帝國主義下の台湾》（東京：東京大学出版会，1975年〔涂照彥著，李明俊譯，《日本帝國主義下の台灣（台北：人間出版，1993年）〕）。
- スコット，ハリエット・F、ウィリアム・F・スコット著，乾一字訳，《ソ連軍—思想・機構・実力—（改訂）》（東京：時事通信社，1986年）。
- 伊藤潔，《台湾—四百年の歴史と展望—》（東京：中央公論社，1993年）。（伊藤潔著，江萬哲譯，《台灣：四百年的歷史與展望》〔台北：新遠東，1994年〕。）

- 井上久士，〈国共交渉と国民政府〉，姫田光義編著，《戦後中国国民政府史の研究：1945-1949年》（東京：中央大学出版部，2001年）。
- 井尻秀憲，《現代アメリカ知識人と中国》（京都：ミネルヴァ書房，1992年）。
- 塩出浩和，〈武漢・南京政 成立後の広州〉，中央大学人文科学研究所，《民国後期中国国民党政権の研究》（東京：中央大学出版部，2005年）。
- 横山宏章，《中華民國史—専制と民主の相克—》（東京：三一書房，1996年）。
- ，《中国の政治危機と伝統的支配：帝国の瓦解と再興》（東京：研文出版，1996年）。
- 王育徳、宗像隆幸，《新しい台湾—独立への歴史と未来図—》（東京：弘文堂，1990年）。
- 何義麟，《二・二八事件：「台湾人」形成のエスノポリティクス》（東京：東京大学出版会，2003年）。
- 家近亮子，〈書評 陳明通著，若林正丈監訳，《台湾現代政治と派閥主義》（東洋経済新報社，1998年）〉，《アジア研究》，第45巻第2号（1999年8月）。
- ，《蒋介石と南京国民政府》（東京：慶應義塾大学出版会，2002年）（家近亮子著，王士花譯，《蒋介石與南京國民政府》〔北京：社會科學文獻出版社，2005年〕）。
- 笠原十九司，〈国民政府軍の構造と作戦：上海・南京戦を事例に〉，中央大学人文科学研究所，《民国後期中国国民党政権の研究》（東京：中央大学出版部，2005年）。
- 岩谷將，〈中国国民党訓政初期の理念と実態—地方自治政策における地方党部を中心として—〉，《アジア経済》，第47巻第1号（2006年1月）。
- 久保亨，《戦間期中国「自立への模索」関税通貨政策と経済発展》（東京：東京大学出版会，1999年）。
- 許新枝，《台湾省の地方自治組織》（東京：東豊書店，1988年）。
- 近藤正己，《総力戦と台湾：日本植民地崩壊の研究》（東京：刀水書房，1996年〔近藤正己著，林詩庭譯，《總力戦與臺灣：日本殖民地的崩潰》（台北：國立臺灣大學出版中心，2014年）〕）。
- 今井駿，〈日中戦争期の四川省における地方行政の実態についての覚え書き—民政案史料を中心に—〉，《近きに在りて》，第34号（1998年11月）。
- 笹川裕史，〈第六章 蕭铮と中国地政学会—もう一つの中国土地改革の軌跡—〉，田三郎編，《中国近代化過程の指導者たち》（東京：東方書店，1997年）。
- 笹川裕史，《中華民國期農村土地行政史の研究—国家＝農村社会関係の構造と容—》（東京：汲古書院，2002年）。
- 山田辰雄，〈中国政党史論〉，野村浩一編，《現代中国の政治世界》（東京：岩波書店，1989年）。
- ，〈平和と民主主義の段階における中国国民党の戦後政権構想〉，石川忠雄教授還暦記念論文集編集委員会編，《現代中国と世界—その政治的展開—》（東京：慶應通信，1982年）。
- ，《中国国民党左派の研究》（東京：慶應通信，1980年）。
- 山本真，〈国共内戦期国民政府の「二五減租政策」—中国農村復興連合委員会の援

- 助による一九四九年四川省の例を中心にして一〉、《中国研究月報》、第556号（1996年12月）。
- 山本真、〈全国的土改の試みとその挫折—1948年の「農地改革法草案」をめぐる一考察—〉、姫田光義編著、《戦後中国国民政府史の研究：1945-1949 年》（東京：中央大学出版部、2001年）。
- 、〈中国農村復興連合委員会の成立とその大陸での活動（一九四七、一九四九）〉、《中国二一（愛知大学現代中国学部）》、第2号（1997年7月）。
- 史明、《台湾人四百年史（増補改訂版）》（東京：新泉社、1974年）。史明、《台湾人四百年史》（台北：南天書局、2014年）。
- 若林正丈、〈戦後台湾遷占者国家における《外省人》：党国体制下の多重族群社会再編試論（その1）〉、学習院大学東洋文化研究所、《東洋文化研究》、第5号（2003年3月）。
- 、《台湾—分裂国家と民主化—》（東京：東京大学出版会、1992年）。〔若林正丈著、洪金珠、許佩賢譯、《台湾：分裂國家與民主化》（台北：新自然主義出版社、2004年）〕
- 、《台湾抗日運動史研究（増補版）》（東京：研文出版、2001年〔若林正丈著、台灣史日文史料典籍研讀會譯、《台湾抗日運動史研究》（台北：播種者文化、2007年）〕）。
- 、《東洋民主主義》（東京：田畑書店、1994年）。
- 樹中毅、〈レーニン主義からファシズムへ—蒋介石と独裁モデル—〉、《アジア研究》、第51巻第1号（2005年1月）。
- 樹中毅、〈強い権威主義支配と弱いレーニン主義党—軍事委員会委員長南昌行營と南京国民政府の地方への権力浸透—〉、《法学政治学論究》、第51号（2001年12月）。
- 徐邦男、〈誰が決めるのか—国民党政権の政策決定機構と人事配置—〉、若林正丈編、《台湾—転換期の政治と経済》（東京：田畑書店、1987年）。
- 小此木政夫、《朝鮮戦争—米国の介入過程—》（東京：中央公論社、1986年）。
- 松田康博、〈解説〉陳明通著、若林正丈監訳、《台湾現代政治と派閥主義》（東京：東洋経済新報社、1998年）。
- 、〈台湾の政軍関係：政戦系統の役割を中心に（1950-83年）—〉、《アジア経済》、第43巻第2号（2002年2月）。
- 、〈台湾の政軍関係—先行研究と課題—〉、《アジア経済》、第42巻第9号（2001年9月）。
- 、〈台湾の大陸政策（1950-58年）—《大陸反攻》の態勢と作戦—〉、《日本台湾学会報》、第4号（2002年7月）。
- 、〈中国の台湾政策—一九七九～一九八七年—〉、《国際政治》、第112号（1996年5月）。
- 、〈中国国民党の「改造」—領袖・党・政府—〉、《法学政治学論究》、第21号（1994年6月）。
- 松本充豊、《中国国民党「党営事業」の研究》（東京：財団法人アジア政経学会、2002年）。

- 西村成雄，《中国ナショナリズムと民主主義》（東京：研文出版，1991年）。
- 青山瑠妙，〈中国の台湾政策——一九五〇年代前半まで〉，《日本台湾学会報》，第4号（2002年7月）。
- 石川誠人，〈《ダレス・蔣共同コミュニケ》再考〉，《日本台湾学会報》，第3号（2001年5月）。
- 石川禎浩，〈南京政府時期の技術官僚の形成と発展——近代中国技術者の系譜——〉，《史林》，第74卷第2号（1991年3月）。
- 石島紀之，〈総論 重慶国民政府論〉，石島紀之、久保亨編，《重慶国民政府史の研究》（東京：東京大学出版会，2004年）。
- 浅野亮，〈未完の台湾戦役—戦略転換の過程と背景—〉，《中国研究月報》，第46巻第1号（1992年1月）。
- 戴天昭，《台湾戦後国際政治史》（東京：行人社，2001年）（戴天昭著，李明峻譯，《台灣國際政治史（完整版）》〔台北：前衛出版社，2002年〕）。
- 戴國輝，《台湾—人間・歴史・心性—》（東京：岩波書店，1988年）。（戴國輝著，魏廷朝譯，《台灣總體相：住民・歴史・心性》〔台北：遠流，1989年〕。）
- 大嶽秀夫，〈テクノクラシー論の再構成—比較政治学の一枠組として—〉，《レヴアイアサン》，第4号（1989年）。
- 鐸木昌之，〈朝鮮人民軍の建軍から対南侵攻へ〉，赤木完爾編著，《朝鮮戦争—休戦50周年の検証・半島の内と外から—》（東京：慶應義塾大学出版会，2003年）。
- 池田誠，《孫文と中国革命—孫文とその革命運動の史的研究—》（東京：法律文化社，1983年）。
- 中国現代史研究会編，《中国国民政府史の研究》（東京：汲古書院，1986年）。
- 中村元哉，《戦後中国の憲政実施と言論の自由1945-49》（東京：東京大学出版会，2004年）。
- 中村倭蘭，〈中国の幹部管理体制（一九五三～一九六〇）〉，《法学政治学論究》，第15号（1992年12月）。
- ，〈中国の幹部管理体制（一九四九～一九五三）〉，《アジア研究》，第38巻第2号（1991年12月）。
- 張徳水，《激動！台湾の歴史は語りつづける—ある台湾人の自国の認識—》（東京：雄山閣，1992年〔張徳水，《激動！台灣的歴史》（台北：前衛出版社，1992年）〕）。
- 渡辺剛，〈レーニスト体制と疑似レーニスト体制の比較政治：中国本土と台湾における党政関係を中心として（その2）〉《筑波法政》，第18号（1995年3月）。
- ，〈戦後台湾の官吏制度と党政関係—政府の「党化」と現代公務員制度—〉，《日本台湾学会報》，第2号（2000年4月）。
- 土屋光芳，《中国と台湾の「民主化の試み」》（東京：人間の科学新社，2005年）。
- 土田哲夫，〈抗戦期の国民党中央党部〉，中央大学人文科学研究所，《民国後期中国国民党政権の研究》（東京：中央大学出版部，2005年）。
- 唐亮，《現代中国の党政関係》（東京：慶應義塾大学出版会，1997年）。

- 飯塚靖，〈南京国民政府の農業政策と農業技術専門家〉，《近きに在りて》，第22号（1992年11月）。
- 姪田光義編著，《戦後中国国民政府史の研究：1945-1949年》（東京：中央大学出版部，2001年）。
- 武見敬三，〈台湾をめぐる危機の原型〉，小此木政夫、赤木完爾共編，《冷戦期の国際政治》（東京：慶應通信，1987年）。
- 味岡徹，〈中国国民党史の時期区分について〉，《聖心女子大学論叢》，第83集（1994年9月），頁75-105。
- 毛里和子，〈毛沢東時代の中国政治〉，毛里和子編，《毛沢東時代の中国》（東京：日本国際問題研究所，1990年）。
- 野沢豊編，《日本の中華民国史研究》（東京：汲古書院，1995年）。
- 立花隆，《日本共産党の研究》，第一卷（東京：講談社，1983年）。
- 劉維開，〈国防最高委員会の組織と活動〉，石島紀之、久保亨編，《重慶国民政府史の研究》（東京：東京大学出版会，2004年）。
- 劉進慶，《戦後台湾經濟分析——一九四五年から一九六五年まで一》（東京：東京大学出版会，1975年〔劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明俊譯，林書楊校訂，《台灣戰後經濟分析》（台北：人間出版，2001年）〕）。

〈英文文獻〉

- Bullard, Monte R., *The Soldier and the Citizen: The Role of the Military in Taiwan's Development*, M. E. Sharpe, New York, 1997.
- Carr, E. H., *What Is History?: The George Macaulay Trevelyan Lectures delivered in the University of Cambridge*, Macmillan, London, 1961 (E・H・カ一著，清水幾太郎訳，《歴史とは何か》（東京：岩波書店，1962年））。
- Chase, William C., *Front Line General: The Commands of William C. Chase*, Houston, Pacesetter Press, 1975.
- Cheng, Hsiao-shih, *Party-Military Relations in the PRC and Taiwan: Paradoxes of Control*, Boulder, Westview Press, 1990.
- Cheng, Tun-jen, "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan," *World Politics*, XLI-4, 1989.
- Coble, Parks M. Jr., *The Shanghai Capitalists and the Nationalist Government, 1927-1937*, Council on East Asian Studies, Harvard University, Cambridge, Massachusetts and London, 1986.
- Cummings, Bruce, *The Origins of the Korean War vol. II: The Roaring of the Cataract, 1947-1950*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Dickson, Bruce J., *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties*, Oxford, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- Eastman, Lloyd E., *Seeds of Destruction: Nationalist China in War and Revolution, 1937-1949*, Stanford, Stanford University Press, 1984.
- Eastman, Lloyd E., *The Abortive Revolution: China under Nationalist Rule, 1927-1937*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.

- Gold, Thomas B., *State and society in the Taiwan miracle*, M.E. Sharpe, Inc., New York, 1986.
- Hood, Steven J., *The Kuomintang and the Democratization of Taiwan*, Boulder, Westview Press, 1997.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991 (サミュエル・P・ハンチントン著・坪郷実訳,《第三の波：20世紀後半の民主化》〔東京：三嶺書房, 1995年〕; 塞繆爾・杭廷頓〔Samuel P. Huntington〕著, 劉軍寧譯,《第三波：20世紀末的民主化浪潮》〔台北：五南出版社, 2014年〕。)
- King, Rong Yung, “How Does Foreign Economic Assistance Influence the Domestic Politics of a Developing Country: the Political Implications of the Joint Commission on Rural Reconstruction (JCRR) in Taiwan,” Ph.D. Dissertation Submitted to State University of South Carolina, 1990.
- Lin, Chia-lung, “Paths to Democracy: Taiwan in Comparative Perspective,” A Dissertation Submitted to the Department of Political Science at Yale University, 1998.
- Linz, Juan J., “An Authoritarian Regime: Spain,” Erik Allardt and Yrjö Littunen, *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, The Westermarck Society, Helsinki, 1964 (ジュアン・J・リンツ著, 宮沢健訳, 〈権威主義的政治体制—スペイン—〉E・アラルト, J・リツネン編, 宮沢健訳,《現代政党論》〔東京：而立書房, 1973年〕。)
- Myers, Ramon H. and Ts’ai, Ling, “Out of the Ashes of Defeat: Revitalizing the Kuomintang in Taiwan, 1950-1952,” 中華民國建國八十年學術討論集編輯委員會編,《中華民國建國八十年學術討論集 第一冊：政治軍事史》(台北：近代中國出版社, 1991年)。
- Myers, Ramon H., *Two Societies in Opposition, The Republic of China and The People’s Republic of China*, Stanford, Hoover Institution Press, Stanford, 1991.
- Pang, Chien-Kuo, *The State and Economic Transformation: The Taiwan’s Case*, New York and London, Grand Publishing, Inc., 1992.
- Philips, Steven E., *Between Assimilation and Independence: The Taiwanese Encounter Nationalist China, 1945-1950*, Stanford, Stanford University Press, 2003.
- Roy, Denny, *Taiwan: A Political History*, Ithaca, Cornell University Press, 2003 (丹尼・羅伊〔Denny Roy〕著, 何振盛、杜嘉芬譯,《台灣政治史》〔台北：臺灣商務印書館, 2004年〕。)
- Tai, Hung-Chao, *Land Reform and Politics: A Comparative Analysis*, Berkeley, University of California Press, 1974.
- Tien, Hung-Mao, *Government and Politics in Kuomintang China, 1927-1937*, Stanford, Stanford University Press, 1972.
- Tien, Hung-Mao, *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China*, Stanford, Hoover Institution, Stanford University, 1989 (田弘茂著, 中川昌郎訳,《台湾の政治—民主改革と経済発展—》〔東京：サイマル出版会, 1994年〕; 田弘茂著, 李晴暉、丁連財譯,《大轉型：中華民國的政治和社會變遷》

〔台北：時報文化，1992年〕。）

- Vogel, Ezra F., *The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1991 (エズラ・ボーゲル著，渡辺利夫訳，《アジア四小龍—いかにして今日を築いたか—》〔東京：中央公論社，1993年〕；傅高義〔Ezra F. Vogel〕著，賈士衡譯，《躍昇中的四小龍》〔台北：天下文化，1992年〕。)
- Wakeman Jr., Frederic, *Spymaster: Dai Li and the Chinese Secret Service*, University of California Press, Berkeley, 2003.
- Winckler, Edwin A., “Elite Political Struggle, 1945-1985,” Edwin A. Winckler and Susan Greenhalgh eds., *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan*, New York, M. E. Sharpe, Inc., 1988.
- Winckler, Edwin A., “Mass Political Incorporation, 1500-2000,” Edwin A. Winckler and Susan Greenhalgh eds., *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan*, New York, M. E. Sharpe, Inc., 1988.
- Wu, Nai-Teh, “The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime,” A Dissertation Submitted to the Department of Political Science at the University of Chicago, 1987.
- Yager, Joseph A., *Transforming Agriculture in Taiwan: the Experience of the Joint Commission on Rural Reconstruction*, Ithaca, Cornell University Press, 1988.
- Yamada, Tatsuo, “On the Continuity of Chinese Politics in the Twentieth Century,” 國父建黨革命一百周年學術討論集編輯委員會編，《國父建黨革命一百周年學術討論集 第四冊：臺灣光復與建設史》（台北：近代中國出版社，1995年）。
- Yu, Maochun, *OSS in China: Prelude to Cold War*, New Haven and London, Yale University, 1996.

本書探討中國國民黨如何於1950年代前半在台灣建立一黨獨裁體制的過程，指出這項體制存在著：類似皇帝制的「領袖獨裁」、將權力移交給長子等傳統中國政治的特色；形式上尊重憲政體制、限定實施地方自治等現代國家的特色；準備反攻大陸，並極端重視特務的軍事國家化的特色；由革命政黨進行的一黨獨裁等革命國家的特徵；在政府、議會等存在著排他性黨組織等列寧主義國家的特徵；中央將本省人排除於政治社會等外來政權的特徵；一方面提倡「反攻大陸」，一方面為了強調統治的正當性而實施憲政，但憲政的實施卻會導致統治正當性弱化等過渡國家的特徵，可以說是一個折衷主義式、外來式、極端依靠「最高領袖」蔣介石的個人權威的政治體制。

ISBN 978-986-98304-3-0



9 789869 830430

00480

GPN 1010801857