

國防委員會的成立與運作 （1933-1937）

王正華

摘要

國防委員會是抗戰前結合黨政軍的統一指揮機構，對中央政治會議負責，成立於1933年，由於是屬於中國國民黨黨務系統之內的組織，成立伊始即強調其秘密性，不對外公開。為何當時在中央政治會議之下，要另設一國防委員會？國防委員會成立的背景為何？其和中央政治會議的關係如何？將是本文主要探討的問題。

本文主要從中國國民黨中央政治會議速記錄中爬梳有關國防委員會的資料，以及運用《國防委員會條例及委員名單案》，勾勒國防委員會的組織與運作。分以下三個重點分析(1)國防委員會的成立；(2)國防委員會的運作；(3)國防委員會的改組。

關鍵詞：蔣中正、汪兆銘、中央政治會議、國防委員會、葉楚傖

The Establishment and the Operation of National Defense Council (1933-1937)

Cheng-hua Wang*

Abstract

National Defense Council (NDC), established in 1933 and responsible for Central Political Council (CPC) of the nationalist Kuomintang (KMT), was a military command unifying the party, the government, and the military powers against Japan before the Anti-Japan war. Because NDC was organized under KMT, it emphasized its secrecy from the beginning of its establishment. Why was there a need to set up such a council beyond CPC? How was it established? How was it related to CPC? These are the questions this paper intends to address.

This research mainly utilizes the data from the stenographic records of CPC's meetings related to NDC and the archives on “The Regulations for the Establishment of National Defense Council and the Nominations for its Members” to depict the organization and operation of NDC. This paper is organized in three sections: (1) the establishment of NDC, (2) the operation of NDC, (3) the reorganization of the NDC.

Key words: Chiang Kai-shek, Wang Chao-ming, National Defense Council, Central Political Council, Yeh Chu-chang

* Researcher, Academia Historica

國防委員會的成立與運作 （1933-1937）*

王正華**

壹、前言

國防委員會是抗戰前結合黨政軍的統一指揮機構，對中央政治會議負責，成立於1933年，由於是屬於中國國民黨黨務系統之內的組織，成立伊始即強調其秘密性，不對外公開，所以外界對國防委員會的瞭解是相當有限的。

訓政時期，國民政府在中國國民黨指導下綜理全國政務，中央政治會議為全國實行訓政之最高指導機關，對於中央執行委員會負其全責。故政治會議是政治最高指導機關，也可謂是政治發動的樞紐，地位崇高。¹ 為何在中央政治會議之下，要另設一國防委員會？國防委員會成立的背景為何？其和中央政治會議的關係如何？是值得探討的問題。關於國防委員會的研究，早期陳之邁的《中國政府》有初步的論及外，長期以來並未受到注意。近期許育銘在其大著《汪兆銘與國民政府—1931至1936年對日問題下的政治變動》，零星的提到國防委員會；劉維開論文〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，是有一節比較完整的討論到國防委員會的

* 本文係國科會補助專題研究計畫「戰前中國國民黨中央政治會議的組織和運作」，計畫編號：NSC 93-2411-H-292-002 研究成果之部分，並於「一九三〇年代的中國國際學術討論會」（成都：中國社會科學院近代史研究所民國史研究室、《歷史研究》編輯部、四川師範大學歷史文化學院主辦，2004年8月）宣讀。本文承蒙兩位匿名審查人惠賜諸多寶貴意見，特此致謝。

收稿日期：2005年9月23日，通過刊登日期：2005年11月8日。

** 國史館協修

¹ 陳之邁：《中國政府》，第1冊（上海：商務印書館，民國36年2月，3版），頁95。

成立，該文雖依據中國國民黨黨史館典藏的《國防委員會條例及委員名單案》，但對國防委員會成立的時間，組織法的修改過程，人事的遞嬗，實際運作的情形，都還有進一步探究的空間。

在進行對中國國民黨中央政治會議專題研究之餘，從中央政治會議速記錄中，發現關於國防委員會的討論，引起對國防委員會的關注，而黨史館《國防委員會條例及委員名單案》是目前僅見最直接的原始檔案，對「國防委員會條例」訂定和修正的過程有原件的保留，輔以國史館《蔣中正總統檔案》之〈事略稿本〉，即《民國二十二年的蔣介石先生》，可清楚查考蔣中正和汪兆銘所扮演的角色。同時，從中央政治會議速記錄中，也可對國防委員會和中央政治會議的關係作進一步的理解。

本文主要從中國國民黨中央政治會議速記錄中爬梳有關國防委員會的資料，以及運用《國防委員會條例及委員名單案》，勾勒國防委員會的組織與運作，並解析中央政治會議和國防委員會的關係。

貳、國防委員會的成立

當九一八事變發生後，中央政治會議為因應外交危機，曾於1931年9月30日決定成立特種外交委員會，在新任外交部長施肇基無法立即到任前，政務次長李錦綸代理部務又有實際上的困難，特別成立的特種組織。至11月28日國民政府任命顧維鈞署理外交部長，外交部負責有人，特種外交委員會即在1932年1月2日結束。²

中國國民黨第四屆中央執行委員會第一次全體會議，曾決議中央政治會議設常務委員三人，推定蔣中正、汪兆銘、胡漢民三委員為中央政治會議常務委員。但至1932年1月，日軍侵占錦州，復於淞滬尋衅，蔣中正尚以下野之身，胡漢民負氣南方，汪兆銘滯留滬上，三人都無法實際負

² 李雲漢主編：《國民政府處理九一八事變之重要文獻》（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國81年6月），導言頁1-4。

責，行政院長孫科束手無力應付危局。1月14日孫科等九委員提議：於中央政治會議常務委員未實行負責以前，為應付國難，迅速處理緊急政務起見，於中央政治會議設特務委員會，專負其責，關於重要方針，仍由中央政治會議決定之。特務委員會組織要點如下：

一、中央執行委員會於中央政治會議常務委員未實行負責以前，為應付國難，迅速處理緊急政務起見，於中央政治會議設特務委員會，專負其責，關於重要方針，仍由中央政治會議決定之。

二、特務委員會由中央執行委員會推定中央委員九人至十五人組織之。

三、特務委員會依中央政治會議所決定方針之事項，交由政府各主管機關依法定程序迅速執行之。³

特務委員會是中央政治會議應付緊急危難的特設組織，當時推于右任、張人傑、張繼、居正、孫科、陳銘樞、葉楚傖、朱培德、何應欽、馮玉祥、李濟深、李宗仁、陳友仁、顧孟餘十四委員為中央政治會議特務委員。⁴其後由汪兆銘出任行政院長，蔣中正同意出任軍事委員會委員長，特務委員會即於2月29日撤銷。⁵

中央政治會議主其事的常務委員蔣中正或汪兆銘經常離開南京，不能在中樞主持大計，其他委員對關鍵大事無法決定，有其結構性的問題。九一八事變後，國民黨第四屆中央執行委員會，改革中央政制，國民政府主席不負實際政治責任，而由行政院長負實際行政責任；行政、立法、司

³ 「中國國民黨第四屆中央執行委員會第3次常務會議速記錄」（民國21年1月14日），《第四屆中央常會速記錄》，中國國民黨中央文化傳播委員會黨史館（以下簡稱黨史館）藏，檔號：4.3/1。

⁴ 「中國國民黨第四屆中央執行委員會第3次常務會議速記錄」（民國21年1月14日），《第四屆中央常會速記錄》，檔號：4.3/1。

⁵ 劉維開編輯：《中國國民黨職名錄》（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國83年11月），頁111。

法、監察、考試各院各自對中央執行委員會負其責任。⁶又為達到團結寧粵雙方的目的，將中央執行委員和中央監察委員都列入中央政治委員；另候補中央執行委員和候補中央監察委員，為政治會議列席委員。依據四屆三中全會於1932年12月21日通過的名單，政治委員九十六人，列席委員七十六人。⁷政治委員人數的過多與龐雜，即便出席議事的委員，由於不一定負實際行政責任，常只淪為空言。中央政治會議組織的大而無當，運用太不靈活，成為主要被詬病的問題。⁸所以當國家有緊急狀況時，中央政治會議負全國最高政治責任，確有實質上的困難。至1932年底，中央政治會議常務委員蔣中正、汪兆銘、胡漢民三人，胡漢民迄未視事，汪兆銘於1932年8月因張學良不抵抗而憤辭行政院長並於10月赴德就醫，蔣中正又將赴江西督師剿赤，中央最高政治指導機關實無人負責。是年12月第三次全體會議，由主席團提議以中央執行委員會常務委員為中央政治會議常務委員。⁹雖將政治會議常務委員增為九人，然胡漢民不過問中央事外，增加的是于右任、葉楚傖、顧孟餘、居正、孫科和陳果夫六人，面臨國家真正大事，他們是無力作主的。

1933年1月榆關失守，日本向熱河進逼，汪兆銘和蔣中正均不在南京，中央政治會議開會群龍無首，束手無計。由於軍情緊急，最初提成立國防委員會之議，是軍事委員會辦公廳主任朱培德和第一廳主任唐生智於2月1日聯名上呈軍事委員會委員長蔣中正，建議：

外患日迫，黨國纍卵，度支之困，亦其一端，設因此影響軍事進展，責任豈容旁貸。職等再四思維，僉以設一國防委員會，邀集黨政軍當局對軍事外交財政共決應敵方案，救亡圖存之道，

⁶ 秦孝儀主編：《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（1）》，《革命文獻》，第79輯（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國68年6月），頁361。

⁷ 劉維開編輯：《中國國民黨職名錄》，頁108-110。

⁸ 陳之邁：《中國政府》，第1冊，頁104-105。

⁹ 《中央黨務月刊》，第53期（民國21年12月），頁891，國史館藏，微卷檔號：2022.14-08。

庶幾有濟。¹⁰

最初的構想就是要建立一個能結合黨政軍對軍事外交財政有共同一致的應敵機制。蔣中正批復表示同意，但主張名稱改爲「國防委員會議」，其委員名額應加入軍事委員會各委員。¹¹當時擬具「國防委員會條例」，可惜以附件上呈，未能保留於檔案中，詳細內容不可查考。根據翌日朱培德和唐生智再電蔣呈核內容的討論，名稱已採納爲「國防委員會議條例」，其第二條第一項規定之委員五人，原擬推定者爲孫科、吳敬恆、戴傳賢、張繼、于右任。並建議如應加入胡漢民，則請於五人中核減一人，或增一名額。並詢軍委會委員閻錫山、李烈鈞、馮玉祥、張學良、李宗仁、陳濟棠、陳銘樞等七人，是否一律爲本會議委員。¹²蔣中正批示，胡漢民如列入名單內，則張繼可不加入亦可，或多加一、二人亦不妨也。¹³

但是從這個名單上看國防委員會議的成員，五人中除吳敬恆、張繼外，三人雖列位五院院長，但大都是不能負實際責任的，李烈鈞影響力已不復當年，李宗仁、陳濟棠正和中央對立，邀胡漢民加入，也無實質意義。這時西南也醞釀成立國防委員會，籌組「西南國防委員會」或以「國防會議」名目，意圖分化。¹⁴

成立一個統一指揮的機關，這個構想即由朱培德、戴傳賢、于右任

¹⁰ 「朱培德唐生智電蔣中正外患日迫設國防委員會共決應敵方案擬具條例呈核」（民國22年2月1日），〈革命文獻—40國防設施（上）〉，《蔣中正總統檔案（以下簡稱《蔣檔》）》，國史館藏，檔號：2020.20/4450.01-023/7。

¹¹ 「先戎行機電」（民國22年2月1日發），〈革命文獻—40國防設施（上）〉，《蔣檔》，檔號：2020.20/4450.01-023/7。

¹² 「朱培德等電蔣中正擬推定孫科吳敬恆等為國防委員會議委員名單」（民國22年2月2日），〈革命文獻—40國防設施（上）〉，《蔣檔》，檔號：2020.20/4450.01-023/8。

¹³ 「江午行機電」（民國22年2月3日發），〈革命文獻—40國防設施（上）〉，《蔣檔》，檔號：2020.20/4450.01-023/8。

¹⁴ 民國22年2月4日、8日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本18—民國22年1月至2月》（臺北：國史館，2005年10月），頁292、312-313。

等人於2月8日第343次中央政治會議上正式提出討論。由于右任擔任主席，戴傳賢首先在會上提議，當前政府組織散漫，在非常時期仍依日常方法，實無法勝任。戴氏強調：「故目前之所著重，實為國防問題，務使外交、財政、鐵道、教育、實業等均為國防之用，則各主要行政機關理應在統一指揮之機關之下，然後國力將得集中，國家將得捍衛也。」朱培德繼起呼應需要嚴密制度，指揮統一，軍事計畫始能實現。外交部長羅文榘也感嘆：「一年以來，外交部所感困難，完全是因為沒有一個很嚴密組織」，並言：「外交上沒有內政，沒有軍事為後盾，是不成其為外交的。」陳肇英即提出：「從前提過的所設國防委員會，似可重行提出討論。把各機關主管人員集中在國防委員會裡，這個機關所發的命令沒有一個機關會違背的，中央的組織既然很有系統，地方看見中央有辦法，也自然會統一起來的。國防委員會成立後，的確要負責去做，一定可以得到很大的效果的。」所指「從前提過的」，不確定是否即是2月初軍事委員會所提出的「國防委員會」，還是有更早的。最後陳公博表示戴傳賢的提議是必要的，建議請常務委員擬定相關組織。是日會議決定為應付國難起見，應組織一統一指揮之機關，由常務委員召集各關係機關長官草擬方案。¹⁵中央常務委員推定于右任、孫科、居正、葉楚傖、陳果夫、張繼、戴傳賢、朱培德、陳公博、唐生智、賀耀組、朱家驊、黃慕松十三位委員審查「國防委員會條例」。¹⁶

2月9日中央常務會議臨時會上，孫科提臨時動議，擬於翌日舉行中央政治會議臨時會上將「國防委員會條例」草案九條提出正式通過。據朱培德向蔣中正的報告，同時並推伍朝樞為特種外交委員會委員長，推程潛、吳敬恆、許崇智為軍事委員會委員，俾一致參加國防會議。¹⁷

¹⁵ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第343次會議速記錄」（民國22年2月8日），《中央政治會議速記錄》（23），黨史館藏，檔號：00.1/132。

¹⁶ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第30次臨時會議速記錄」（民國22年2月10日），《中央政治會議速記錄》（23），檔號：00.1/132。

¹⁷ 民國22年2月10日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明

2月10日政治會議特別召開第30次臨時會議討論國防委員會的設立，爭論重點是關於國防委員會的性質，又關係到成員，究竟那些人應該加入國防委員會。因國防委員會是運用軍事之秘密機關，若是軍事最高機關，則三至五人即可；如為統一各機關辦公，便於指揮起見，則各部會首長亦應加入，則組織不免又龐大了。朱培德代表軍事立場發言：軍委會辦公廳主任，因係現時軍事機關之總樞紐，而軍事機關之次長、副監等，因平時對於軍事頗為熟悉，可備會議之諮詢，及決議後之執理事務，故亦需要加入。石瑛主張：以中央常委、政會常委、監會常委、五院院長、行政各部部長、軍事委員會委員為限。朱培德又主張加入軍委會總辦公廳副主任，以其所關於軍事者最大；又及其他軍事機關之次長、副監等，以其平時之工作大部屬於國防部分，且國防委員會之決議事項，大部又須彼等執行。國民政府主席林森則認為中央監察委員會常務委員、僑務委員會委員長，都和國防關係不大，可以不必加入。張繼也持此看法。但于右任表示，此問題審查會也討論過，以為須請中央監察委員會各常務委員參加，並加指示。另一項修正要點，原案是對國防費用之「決定」改為「編製」，避免破壞財政制度。最後決議二點：一、設立國防委員會。二、國防委員會條例修正通過（詳見附錄一）。¹⁸同時推定葉楚傖為國防委員會秘書長。¹⁹

國防委員會是採主席制，以軍事委員會委員長為主席。秘書長則由中央執行委員會秘書長葉楚傖兼任，他同時也是中央執行委員會和中央政治會議的常務委員，當然為國防委員。同時決定國防委員會委員名單，包括中央執行委員會、中央監察委員會、中央政治會議三會的常務委員，外

芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本18》，頁322-323。

¹⁸ 「于右任等提請在中央政治會議下設立國防委員會附具條例請核議」（民國22年2月10日），第30次臨時會議密字91號，原件，《國防委員會條例及委員名單案》，黨史館藏，檔號：政7/28。

¹⁹ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第30次臨時會議速記錄」（民國22年2月10日），《中央政治會議速記錄》（23），黨史館藏，檔號：00.1/132。「葉楚傖為國防委員會秘書長案」（民國22年2月10日），中政會，南京，原件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.2。

交委員會委員長，五院院長，行政院部會首長，軍事委員會委員長，軍事參議院院長。（詳見附錄二）²⁰共有五十五人，扣除重複者，實為四十六人。會後政治會議即將設立國防委員會的決議函送中央常務委員會，並註明中央常務委員均為國防委員。²¹

「國防委員會條例」擬具之初原為九條，朱培德和唐生智9日中常會臨時會之後曾聯名電詢蔣中正對於條例與人事的意見，如有改正之點，即請電示，以便有所遵循。蔣在10日晨會前電復朱、唐二主任：「此事既公決，中無意見。但中之本意，非如此擴大也。」²²10日中政會討論當日，中央政治會議秘書長唐有壬亦電詢蔣中正意見，蔣復電表示國防委員會的組織由公決方式決定，自己並無意見。²³透露蔣中正對國防委員會的組織和人事的擴大是有不同的看法，但他並沒有在會前或會上立時提出意見。但蔣中正針對9日中常會審議的條文，事後認為第五條有刪訂之必要，11日即電復朱、唐二主任表示意見。蔣認為：「如果此會為責任會議，則第五條之規定，如主席不能出席時，應以行政院院長為主席，似不必要。否則此項會議即無異政治會議，既有政治會議，不必再設此駢指機關。」²⁴國防委員會和中央政治會議的權責是否會重疊，這是國防委員會組織設立之初即存在的問題。實背後更透露的是軍事委會委員長的軍事權

²⁰ 「國防委員會名單」（民國22年2月10日），中政會，南京，毛筆件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.1。

²¹ 「中國國民黨第四屆中央執行委員會第58次常務會議速記錄」（民國22年2月16日），《第四屆中央常會速記錄》，檔號：4.3/6。「中央執行委員會致中央政治會議第秘2689號函」（民國22年2月11日），中政會，南京，原件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.1。

²² 民國22年2月10日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本18》，頁323。

²³ 「蔣中正電中央政治會議唐有壬國防會議組織請本會同志公決其無意見」（民國22年2月10日），〈籌筆一統一時期〉，《蔣檔》，檔號：2010.20/4450.01-077-19。「蔣中正致中央政治會議灰電」（民國22年2月10日），中政會，南京，原電，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.1。

²⁴ 民國22年2月11日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本18》，頁333-334。

和行政院長行政權的衝突。

因蔣中正對第五條有意見，既經朱培德、唐生智二主任的呈報，孫科2月14日召集國防委員會談話會，中央常務委員「爲求國防委員會組織緊密執行敏活起見」，也爲了採納蔣的意見，提案修正條例，修正的重點：

一、刪除原第五條，組織執行部，由主席制改爲設執行委員長。軍事委員會委員長爲國防委員會執行委員長。五院院長，參謀總長，訓練總監，軍事參議院院長，外交、財政、軍政、海軍四部部長爲執行委員。

二、國防委員成員增加僑務委員會委員長，刪去軍事委員會辦公廳副主任，各部次長、副監等員。

三、增加第三條：「軍事委員會辦公廳副主任、參謀本部次長、軍政部次長、海軍部次長、訓練總監部副監、外交部次長、財政部次長、衛生署長、航空署長應出席於國防委員會之會議及會報。」即副主任、次長、副監，雖非國防委員，但要出席會議及會報。²⁵

2月15日第344次中央政治會議討論「國防委員會條例」的修正。有人提出國民政府方面無人參加，似乎不好。國民政府主席林森表示：「本人已經參加，可以代表政府方面，人數過多是不大好。」于右任主張執行委員須加軍事參議院院長及訓練總監；朱培德反對訓練總監加入而贊成軍事參議院院長加入；戴傳賢認爲軍事參議院是最高軍事幕僚機關，而訓練總監部是關於軍事行動的機關，都有加入之必要。最後決定第六條加上「軍事參議院院長、訓練總監」。²⁶在同日的會議，常務委員提議加推伍朝樞爲外交委員會委員並兼外交委員會委員長。²⁷伍朝樞同時成爲國防會

²⁵ 「中央政治會議常務委員提議」（民國22年2月15日），中政會，南京，原件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28。

²⁶ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第344次會議速記錄」（民國22年2月15日），《中央政治會議速記錄》（23），檔號：00.1/132。

²⁷ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第344次會議紀錄」（民國22年2月15日），《中國國民黨中央執行委員會政治會議紀錄》，黨史館藏，檔號：00.1/161。

議委員。

「國防委員會條例」條文從九條增加一條為十條（詳見附錄三）。²⁸最重要的改變，是原先以軍事委員會委員長為主席的主席制，改為設執行部，設執行委員長。

按照「國防委員會條例」的規定，執行委員長和委員每日要到會辦公，並舉行會報。第一次會報是在2月17日下午2時舉行，決定24日正式成立。²⁹國防委員會推舉蔣中正擔任執行委員長，但蔣正在江西主持剿共事宜，無法分身，親自處理會務。蔣中正身膺重任，「無日不以會事為念」，2月20日特電朱培德和唐生智：「國防委員會組織，中甚贊成，亦不敢推諉卸責，請轉告諸同志，在中未能回京以前，尙期先行就任，籌辦一切。此間剿匪重要時期，最多不過一月為度，中待告一段落後回京，乃可專心負國防之責。否則剿匪未成，不惟心不能安，且既到贛，亦不能失贛民之望，即事實上，亦非中在此督剿不可也。請以此意代達。」³⁰在蔣中正的立場，希望完成剿共後，再回京主持國防委員會，全力應付日本，故希望先行成立，不必等自己親自出席。依外交部2月28日發出的一則電

²⁸ 民國22年2月17日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本18》，頁391-394。「中央政治會議常務委員提議」（民國22年2月15日），中政會，南京，原件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28。

²⁹ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議秘書處致國防委員會各委員函」（民國22年2月15日下午4時），中政會，南京，原件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28。開會通知由政治會議秘書處發出，開會地點是中央黨部第二會議廳，名單如下：于右任、葉楚傖、顧孟餘、居正、孫科、陳果夫、林森、蔡元培、張人傑、張繼、邵力子、宋子文、戴傳賢、黃紹竑、朱家驊、陳公博、石青陽、何應欽、朱培德、唐生智、黃慕松、賀耀組、陳樹人、伍朝樞、羅文幹、林蔚、陳儀、陳紹寬、陳季良、李世甲、周亞衡、李調生、鄒琳、劉瑞恆、葛敬恩、徐謨、劉崇傑。但據《國防委員會條例及委員名單案》卷，其內保留一張便條紙，上記：「本星期五下午二時在軍事委員會舉行會報，假定下星期五（2月24日）成立本會，電請蔣委員長確定日期，俟覆到，再分別函電通知各委員。」

³⁰ 民國22年2月20日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本18》，頁418-419。

文透露，國防委員會已經成立。³¹但3月3日熱河省會承德失陷，日軍逼進長城，實不能再待剿共完成，蔣中正只有親自北上保定坐鎮。

在國防委員會成立時，原先在參謀本部下設有國防設計委員會，³²已著手進行對戰時財政與經濟的設計，蔣中正2月27日指示軍事委員會辦公廳副主任林蔚和兼國防設計委員會副秘書長錢昌照，急應規定各地各自為戰之辦法，特提出應籌備全國產業統制機關，交全國經濟委員會執行。³³蔣中正對日本長期抗戰的準備已在默默進行。³⁴

國防委員會執行委員長的職權，統一指揮黨政軍，是否會凌駕行政院長的職權？根據1931年12月第四屆中央執行委員會第一次全體會議通過的中央政制改革案，行政院長負實際行政責任，是相當於責任內閣制。汪兆銘在1932年10月出國後，雖三中全會決議以中央執行委員會常務委

³¹ 國防委員會成立的時間，並非22年2月11日。據許育銘：《汪兆銘與國民政府—1931至1936年對日問題下的政治變動》（臺北：國史館，民國88年6月），頁192，註34。外交部電文透露：國防委員會初由中央執行委員會、中央政治會議、外交委員會委員長（伍朝樞）、五院院長、軍事委員會委員長及其他重要軍事機關長官組成，決定對外政策及一切國防事宜，直隸於中央政治會議，一切議決，均守秘密。「外交部致華盛頓我使館電」（民國22年2月28日），該電內容中將「中央政治會議」誤作「中央政治委員會」。又從該電內容伍朝樞已為外交委員會委員長，應在2月15日中央政治會議之後。中華民國外交問題研究會編纂：《日本製造偽組織與國聯的制裁侵略》，見《中日外交史料叢編（5）》（臺北：中華民國外交問題研究會，民國55年6月），頁282。

³² 國防設計委員會是根據黃郛提出的一套以國防為中心的建設計畫而成立的機構，負責調查管理全國礦產資源，以從事國防建設，直屬國民政府參謀本部，由蔣中正任委員長，翁文灝任秘書長，以教育部常務次長錢昌照兼任副秘書長，成立於1932年11月1日。程玉鳳：〈錢昌照〉，見《民國人物小傳》，第2輯第17冊（臺北：傳記文學出版社，民國85年10月），頁417-418。郭卿友主編：《中華民國時期軍政職官誌（上）》（蘭州：甘肅人民出版社，1990年12月），頁532。

³³ 「蔣中正電林蔚等戰時財政經濟設計要點已進並分門調查測定執行」（民國22年2月27日），〈革命文獻—40國防設施（上）〉，《蔣檔》，檔號：2020.20/4450.01-023/9。

³⁴ 秦孝儀總編纂：《總統蔣公大事長編初稿》（臺北：未刊稿，民國67年10月），卷2，頁274-275。

員為中央政治會議常務委員，然實削弱汪在中央政治會議的地位。³⁵國防委員會執行委員長由蔣中正擔任，更有侵奪汪行政院長的職權之慮。所以汪兆銘1933年3月返國後，仍辭行政院長職，推宋子文繼任，表示只願在中央黨部負責。汪不願復職，是不願擔任有名無實的行政院長，因為內閣最重要的軍事、外交、財政過去都無法過問。³⁶遑論現在國防委員會執行委員長的職務在軍事委員會委員長蔣中正的手上。3月23日，汪兆銘透過張群向蔣表白不能復職的原因如下：

一、非個人健康問題，如有做法，縱死不辭。二、非為有職無權，不願與鈞座共同負責，如有做法，亦願盡力襄助。三、弟以目前局勢論，言戰，喪師失地，罪無可逭；言和，則喪權辱國，責無可逃。如其負實際行政責任，為國家之利害打算，或和或戰，終須確定方針，不顧一切犧牲，努力邁進，方有做法。然就目前中央制度之紊亂，內容之複雜論，既不能精誠團結，共定國策，又不能集中力量同負責任，故欲求對外有辦法，必對內先有辦法，否則因循敷衍，縱令犧牲，何裨時艱，開罪同志，重負國人，無可自解。³⁷

汪所提出的原因，蔣瞭解問題的關鍵實在汪顧慮的是國防委員會，3月26日蔣兼程從保定趕回南京與汪兆銘詳談，蔣表示：「當以責任內閣制為主。」³⁸並表達對外交內政的看法，「外交舍侵略之日本外，均主親善；國內則力以安輯為事」，³⁹蔣中正隨後於27日到國防委員會報告。

³⁵ 許育銘：《汪兆銘與國民政府—1931至1936年對日問題下的政治變動》，頁184。

³⁶ 汪瑞炯、李鐸、趙令揚編註：《苦笑錄—陳公博回憶1925-1936》（香港：香港大學亞洲研究中心，1980年），頁293。

³⁷ 「張群呈蔣中正敬辰電」（上海，民國22年3月24日），〈特交檔案分類資料—政治：中央政府人事〉，《蔣檔》，第8卷第2件。

³⁸ 民國22年3月29日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本19—民國22年3月至4月》（臺北：國史館，2005年11月），頁233。

³⁹ 民國22年3月26日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本19》，頁229。

⁴⁰29日第350次中央政治會議上，蔣中正和汪兆銘出席會議，常務委員會提案修正「國防委員會條例」。原第六條內關於執行委員長者，原文「以軍事委員會委員長為執行委員長」，改為「就中央政治會議常務委員中推定一人為國防委員會執行委員長」。又同條執行委員中加「軍事委員會委員長」；第七條則刪去。同時，常務委員提請推汪兆銘為國防委員會執行委員長。⁴¹最具關鍵的轉變，就是國防委員會委員長的職位由蔣中正換成汪兆銘。

30日的中央常務會議否決汪兆銘辭行政院長兼職，即日銷假視事。⁴²汪兆銘即復行政院長職，並兼國防委員會執行委員長，他同時又是中央常務委員會和政治會議的常務委員，可謂掌握「黨政軍三大權」，以求「職權專一」。⁴³蔣也認為汪兆銘出長所慮之國防委員會，「以其必能負責，中心稍慰」。⁴⁴

國防委員會在3月31日第17次會議，決定行政院秘書長褚民誼列席該會會議。為便利行政院和國防委員會兩會文件往來，5月3日中央政治會議355次會議，汪兆銘提請政治會議秘書長唐有壬列席國防會議。⁴⁵即行政院秘書長和中央政治會議秘書長同列席國防委員會。

⁴⁰ 民國22年3月27日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本19》，頁230。是日可能是蔣中正任國防委員會執行委員長職以來唯一一次出席國防委員會的紀錄。

⁴¹ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第350次會議速記錄」（民國22年3月29日），《中央政治會議速記錄》（23），檔號：00.1/132。「中央政治會議密函國民政府推汪兆銘為國防委員會執行委員長案」（民國22年3月29日），中政會，南京，原件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.3。

⁴² 「中央第64次常務會議」，《中央週報》，第254期（民國22年4月17日），專載頁1。國史館微捲檔號：2011.01-09。

⁴³ 許育銘：《汪兆銘與國民政府—1931至1936年對日問題下的政治變動》，頁192。

⁴⁴ 民國22年3月29日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本19》，頁233。

⁴⁵ 「國防委員會密函中央政治會議決定行政院秘書長列席該會會議」（民國22年3月31日），國防會，南京，原件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.3；「中央政治會議秘書長唐有壬列席國防委員會會議案」（民國22年5月4日），中政

其後因增加國防委員而修正組織條例，重要者為22年6月增加中央銀行總裁；11月增列全國經濟委員會常務委員。⁴⁶當時中央總裁為孔祥熙，全國經濟委員會常務委員為汪兆銘、孫科、宋子文、蔣中正、孔祥熙，實僅增加孔祥熙一人。同月，孫科、顧孟餘、葉楚傖、汪兆銘在第385次中央政治會議上提案將中國國民黨中央黨部的中央組織委員會、中央宣傳委員會、民衆運動指導委員會、海外黨務委員會四委員會的主任委員加入國防委員會為委員。⁴⁷四位主任委員依次為陳立夫、邵元冲、陳公博和周啓剛。

國防委員會的內部組織，是設秘書處，承執行委員長之命辦理會務。由秘書長承執行委員長之命，綜理秘書處事務；其下有常務秘書二人，秉承秘書長辦理核擬紀錄及一切機要事宜；專務秘書三人，分責辦理軍事、外交和財政會報之編輯，決議之交付及其他相關聯絡事項。⁴⁸5月17日，蔣中正、汪兆銘提議在國防委員會內設一專門委員會，專任指導關於國防之言論消息，以中央黨部秘書長葉楚傖、政治會議秘書長唐有壬、軍事委員會朱培德、行政院駐平整理政務委員會委員黃郛、上海市長吳鐵城組成。汪兆銘說明：國防委員會所決定之軍事、外交方針，擬使人民明瞭，不至生出許多與中央所言者不同或相反之消息，以求全國輿論之一致，故擬予國防委員會設一專門委員會專司其事。再全國輿論以北平、

會，南京，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.4。「中國國民黨中央執行委員會政治會議第355會議速記錄」（民國22年5月3日），《中央政治會議速記錄》（24），檔號：00.1/133。

⁴⁶ 「中央銀行總裁孔祥熙加入國防委員會案」（民國22年6月12日），中政會，南京，原件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.5；「全國經濟委員會常務委員參加國防委員會案」（民國22年11月15日），中政會，南京，原件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.6。

⁴⁷ 「常務委員孫科等提案」（民國22年11月21日），秘字第2009號，中政會，南京，原件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.6。

⁴⁸ 「國防委員會秘書處組織規程」（民國22年），國防會，南京，油印件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.7；「國防委員會秘書處辦事規程」（民國22年），國防會，南京，油印件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.8。

南京、上海等處爲重心，北平請黃郛，上海請吳鐵城指導。⁴⁹

國防委員會爲中央政治會議下的特設機關，對中央政治會議負責，成立的主要目的在「統籌防衛之長策，決定戰守之大計」。⁵⁰蔣中正認爲是中國「設立國防會議之始」。⁵¹組成成員包括了黨政軍三方面的負責人，亦爲日後黨政軍統一指揮機構的濫觴。⁵²

參、國防委員會的運作

1933年2月熱河失守，3月長城戰起，華北危在旦夕。國防委員會成立伊始，即面臨嚴峻的考驗。2月22日，軍政部長何應欽向中央政治會議請增加臨時軍費問題，他陳述自上年全體會議通過由中央軍事機關設法籌款增加臨時軍費，本年初向政治會議提議請補充本年度六個月臨時軍費一萬萬三千餘萬案，經決定由常務委員與行政院商議籌集，但迄今仍無辦法。經再與財政部商量，以爲如不能籌出最需要者五千餘萬，則其中之一千餘萬，用以購置兵工材料火藥及糧食等項之一部分，以爲最低限度之準備，實爲急切之需要。何應欽最後表示：「請各位委員注意設法籌款，否則長期抵抗，實爲不可能之事。」說明了政治會議和行政院一直無法解決軍費的問題，現在則決定交國防委員會研究。⁵³然日軍翌日即以三路進攻熱河。

⁴⁹ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第357次會議速記錄」（民國22年5月17日），《中央政治會議速記錄》（24），黨史館藏，檔號：00.1/133。

⁵⁰ 「中央政治會議工作報告節錄」（民國23年1月23日四屆四中全會），李雲漢編：《抗戰前華北政局史料》（臺北：正中書局，民國71年2月），頁230-231。

⁵¹ 民國22年2月10日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本18》，頁323。

⁵² 劉維開：〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，見中華民國史專題第三屆討論會秘書處編：《中華民國史專題第三屆討論會論文集》（臺北：國史館，1996年3月），頁343。

⁵³ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第345次會議速記錄」（民國22年2月22日），《中央政治會議速記錄》（23），檔號：00.1/132。

3月4日熱河首都承德失守，主席湯玉麟不戰而退，負華北軍事重責的張學良受到輿論一片撻伐，8日第347次的中央政治會議上更是痛責張學良身為北平軍事委員會分會代委員長，統帥無方，失地喪師，要求中央嚴懲。同時，也有委員注意到國防委員會對於華北的軍事計畫，谷正綱表示：「查熱戰未及旬日，全省即失，國防委員會對於此種失地經過，似應向本會議提出報告。同時對於今後軍事方針，亦有使政治會議明瞭之必要，否則倘華北各省不幸再陷，而本會同人，猶茫然不知底蘊，誠無以對國人負統治中國之責也。」兼國防委員會秘書長的葉楚傖向大家說明：「國防委員會對於懲治張學良問題及華北軍隊統率問題，曾於第五次常會提出討論，並將討論結果電徵蔣委員長意見，當日得覆，謂俟到達北平後即覆。現蔣委員長猶未到平，故尚未得覆電。」此點顯示國防委員會對張的處置有待蔣的拍板定案。其他委員也認為政治會議擅作決議懲治張學良，「恐打草驚蛇，於事反不利」。朱培德強調：「現關外義勇軍一二十萬人正向關內退卻，而日軍則已向長城進逼，平津已入危險時期，若對張氏有所懲治，內亂必起，是使日寇坐收漁人之利也。」原決定要拿辦張學良的會議，最後是俟得蔣覆電再行討論。⁵⁴中央政治會議上不敢對軍事問題擅自作主。

事實上張學良去職將涉及整個華北軍隊調度與軍心的維護，外界並不一定明白。在各方壓力下，3月8日蔣中正在石家莊和軍政部長何應欽商定，准張學良辭職。再於9日在保定先和代行政院長宋子文商議，宋子文即以「軍隊處置甚難為慮」，但蔣決然勸張去職。⁵⁵並在10日將確定意見電陳中央處理，蔣同意即發明令准張學良辭職，為防張部反側，對

⁵⁴ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第347次會議速記錄」（民國22年3月8日），《中央政治會議速記錄》（23），檔號：00.1/132。

⁵⁵ 民國22年3月8日、9日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本19》，頁55-57。蔣中正當時對決定張學良去職一事自謂：「此時情形固使余心難堪，而此後之事又不能直說，更覺難過。然處此公私得失成敗關頭，非斷然決策不可，利益相權，惟有重公輕私，無愧於心而已。」

張不願過分難堪，⁵⁶希望令文中略述「翊贊中央維護統一之前功，稍加溫慰，存其體面，安其軍心」。⁵⁷但中央對張學良必欲嚴懲，蔣認為「不明事實，令人處置難」。蔣只有再電葉楚傖申言：「對張僅免職而未加查辦者，有顧全當前事實之苦衷」，眾意若不同意有「慰勉」之詞，也不可再加「查辦」字樣，並囑葉楚傖報告政治會議委員體察其中的苦衷。⁵⁸最後由國防委員會決定，張學良辭去北平政務委員會常務委員及軍事委員會北平分會代理委員長等職，以軍政部長何應欽任軍事委員會北平分會代理委員長，以統一指揮華北軍事，並積極整理各部隊。⁵⁹

鑑於華北戰事日趨劇烈，3月16日第62次中央常務會議，于右任、孫科、戴傳賢、居正等委員提議：中央現在當務之急：(1)應向國際及國民宣示誓死抗日義無反顧之堅決態度；(2)應集中全國軍力並統一指揮之；(3)應集中全國財力，作長期戰爭之準備。身兼國防委員會秘書長葉楚傖在會上表示意見：「中央政治會議現正徵集軍事外交財政三種報告，俟三種報告送到後，將決定有效辦法。所以本案與中央政治會議的案是同樣的性質，可以原則通過，交國防委員會審議。」⁶⁰葉將此提案示蔣，蔣表示：「提案甚好，惟恐發表太早，以弱國應戰，須重在實行，而不在聲言。非其時而言，則言不能行；非其時而行，則行不能成，徒招其損害，實於黨國無益。中意此案既經決議，則可交國防會議，以軍事準備程度為標準，予以全權，令其隨時相機實施，不加限制，則可責其成效。」⁶¹

⁵⁶ 民國22年3月10日條，王仰清、許映湖標注：《邵元冲日記（1924-1936年）》（上海：上海人民出版社，1990年10月），頁968。

⁵⁷ 民國22年3月10日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本19》，頁61。

⁵⁸ 民國22年3月11日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本19》，頁67-68。

⁵⁹ 「中央政治會議工作報告節錄」（民國23年1月23日四屆四中全會），李雲漢編：《抗戰前華北政局史料》，頁231。

⁶⁰ 「中國國民黨第四屆中央執行委員會第62次常務會議速記錄」（民國22年3月16日），《第四屆中央常會速記錄》，檔號：4.3/6。

⁶¹ 民國22年3月18日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見高明芳編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本19》，頁126-127。

外交方面，當時中蘇剛復交，蘇聯大使即將來華，外交部擬對蘇聯簽訂互不侵犯條約，外交部長羅文幹向中央政治會議提出原則草案，陳果夫詢及「所有對外締約是否均須經國防會之審議？」汪兆銘認為：「互不侵犯條約與普通條約不同，故主張交國防委員會。」後經國防委員會審議，對締結不侵犯條約原則，認為妥善，即照原案通過。再呈中央政治會議交行政院辦理。⁶²從3月29日提案到4月5日定案，雖只隔一個星期，原來外交原則在中央政治會議就可決定的事，現在變成由國防委員會來決定，中央政治會議成爲一個轉承機關。似乎兩會的性質有疊床架屋的問題。其後的中蘇交涉主要係在國防委員會討論。

蔣中正4月4日離京赴贛，繼續主持剿共。12日，日軍對長城發動攻勢；同日，盛世才發動政變，新疆局勢益趨嚴重。而西南粵方仍負隅和中央相抗。在這樣的局面下，面對強敵侵凌，政府當局是欲振乏力。

國防委員會第24次會議，決定將軍事委員會抄送北平軍事分會代委員長何應欽寒（14）日陳報關於抗日意見電一件，送中央政治會議討論。⁶³4月19日第351次的中央政治會議，丁超五、鄧家彥等也提案請公布抗日各方針，汪兆銘在會上慷慨陳詞，痛陳國家不能真正統一，行政、財政、軍事都不能統一，任何建議都是理論而實際無法做到，他爲蔣仗言：「有謂蔣委員長指揮全國軍隊具有無上權威者，詎知蔣委員長處境之困難，允非一般人所能深悉，其調動軍隊，亦非如參謀設計之易也。」最後汪語重心長的表示：「故各省倘仍如此不統一，不聽命令，如此分裂，

⁶² 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第350次會議速記錄」（民國22年3月29日），《中央政治會議速記錄》（23），檔號：00.1/132。「中國國民黨中央執行委員會政治會議第351次會議速記錄」（民國22年4月5日），《中央政治會議速記錄》（24），檔號：00.1/133。「中國國民黨中央執行委員會政治會議第350次會議速記錄」（民國22年3月29日），《中國國民黨中央執行委員會政治會議紀錄》，檔號：00.1/161。

⁶³ 何應欽根據之《大公報》社評：〈如何應付嚴重的新局面〉，天津，民國22年4月14日，第1張版2。該文提出三點：一、制度上還政國民；二、大舉向各省調兵；三、自中央政府起，以至各省市政府，俱改為簡單之組織，以應非常而節政費。

吾人確無法以救國難。雖何委員所送方案，吾人知其有裨國家，然特患其無法實行耳。各省之分裂運動不停止，則良好之方案不能實行。」⁶⁴

當時的中國，誠如汪兆銘所言：「戰既不能，和亦不能，不戰不和又不能之局面。」⁶⁵面對這樣的困局，汪4月28日提出：「因為不能戰，所以抵抗；因為不能和，所以交涉，政府應付國難的態度，不是『不和不戰』，而是『抵抗與交涉並行』。」⁶⁶長城戰役展開，北平政務委員會裁撤，成立行政院駐平政務整理委員會，黃郛受命於危難之際，出任委員長，負責保全平津。針對華北停戰交涉，5月25日國防委員會訂定原則：對於停戰協定：(1)不要有承認偽組織及放棄東四省的規定；(2)需限于軍事，不涉政治；(3)協定須經中央核准。經蔣中正和汪兆銘、孫科會商同意，並一再電囑黃郛、何應欽注意，尤不要逾越淞滬停戰協定的範圍。⁶⁷但在日本的壓迫下，5月31日黃郛簽下塘沽停戰協定，不及請中央核准即行簽字。汪兆銘以國防委員會執行委員長和行政院長的身分在中央政治會議上報告經過，並說明國防委員會討論，感到字句上有不妥的地方，固然未涉政治，但未經國防委員會核准。查國防委員會之職權，係政治會議所賦予，經討論後，以為已成事實，無法更正。同時接委員長蔣中正來電，一謂協定內容，當時根據國防委員會所定之原則，且與淞滬協定大致相同，可發表以安人心；二謂協定之字有不甚冠冕之處，但以何、黃兩人彼時處境之困難，為保存華北計，亦非得已。然終不能見諒於各省，本人負

⁶⁴ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第353次會議速記錄」（民國22年4月19日），《中央政治會議速記錄》（24），檔號：00.1/133。

⁶⁵ 王養沖：〈論臨時全代表大會與國民大會〉，《三民主義月刊》，第1卷第6期（民國22年6月15日），頁68。國史館微捲檔號：2022.03-01。

⁶⁶ 汪兆銘：〈老話〉，《中央週報》，第256期（民國22年5月1日），選錄頁1。國史館微捲檔號：2011.01-09。

⁶⁷ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第32次臨時會議速記錄」（民國22年6月3日），《中央政治會議速記錄》（24），檔號：00.1/133。民國22年5月28日、29日、30日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見王正華編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本20—民國22年5月至6月》（臺北：國史館，2005年10月），頁306、331、340。

軍事最高責任，應請中央加以處分。國防委員會討論後，決定行政院以院長名義通電各省市各綏靖公署，申述此次協定簽訂之經過，並說明此為不得已的一個辦法。至於協定未經中央核准，即已簽字。汪兆銘以身為國防委員會委員長，也應和蔣委員長同負責任。⁶⁸國防委員會秘書長葉楚傖在會上表示：「停戰協定既係全屬軍事，似可交國防委員會辦理。」為避免觸及敏感的政治層級，張繼主張：「政治會議以不表示意思為宜。」陳肇英則認為：「對外協定，未經中央核准即行簽字，此事流弊甚大。此次已成事實，中央似應加以追認，以杜將來之流弊。」更特別提到會議的紀錄，應該讓政治會議委員明悉。汪兆銘表示：「這次簽訂協定，並無紀錄，因此次會商情形，與去年淞滬停戰協定簽訂時有外交官參加者不同，直至現在為止，國防委員會並未接到其他文件。」⁶⁹

塘沽協定未經國防委員會，乃至中央政治會議的事前核准，已造成部分政治委員的不滿，其後的善後問題更是餘波盪漾。是年11月華北通車、通郵、設關的交涉，部分政治委員因不明真相而強烈不滿。11月8日的382次政治會議，汪兆銘赴南昌未及趕回出席會議，會上委員們即對華北通車、通郵、設關的問題，提出強烈質疑，他們痛心對於外交問題政治會議似已無置喙餘地，外交情形只能從報紙上去瞭解，對於秘書長唐有壬的說明都無法信任。石瑛沈痛表示「政治會議數月以來，奄奄無生氣」，部分委員認為國防委員會之職權，以軍事為主；華北外交問題則純屬政治，政治會議對國家負政治之責，外交事件必須經中央決定原則，自應有所討論。委員們以堅決的立場，通過居正和石瑛提案：「華北當局與日本關東軍代表關於塘沽協定未了事件之談判，不得談及軍事以外之通郵、設關、通車問題。」⁷⁰

⁶⁸ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第32次臨時會議速記錄」（民國22年6月3日），《中央政治會議速記錄》（24），檔號：00.1/133。

⁶⁹ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第32次臨時會議速記錄」（民國22年6月3日），《中央政治會議速記錄》（24），檔號：00.1/133。

⁷⁰ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第382次會議速記錄」（民國22年11月8日），《中央政治會議速記錄》（27），檔號：00.1/136。

更因對此案的討論，擦槍走火，波及國防委員會的存廢。石瑛在會上激憤地提議：「當時設立國防委員會，原為國防上預備總動員起見，今則多少罪惡，假國防委員會來做，把政治會議弄得沒有辦法，故本席提議，國防委員會應即停止開會。」王祺也呼應：「國防委員會之成立，原為做總動員之預備工作，現可將軍事部分交軍事機關辦理，外交由外交部辦理，政治方面，由政治會議決定，那末，國防委員會也可以不要。」還是朱培德出面解釋：「國防委員會，其主要任務，為聯絡軍事與政治。往昔軍事與政治，各不相謀，缺乏聯絡，辦理邊疆與國防問題，亟感困難。自國防委員會成立以後，凡國防情報、軍事邊疆問題，切能集中討論，得到很大的進步。據本席之所知，其所處理者，並未超越政治會議所賦予之職權。凡所討論，均請政治會議決定。」石瑛才表示撤回停止國防委員會的提議。⁷¹

這次會議，強烈透露政治會議和國防委員會權責的衝突，政治委員要拿回外交主導權，表現他們的決心。另一方面，也是對汪不滿的委員利用汪不在的機會，將不滿之意一吐為快，故汪派諸人「皆默不置辭」。⁷²汪兆銘從南昌回南京時，中央政治會議已經散會，他在第二天中央常務會議後，隨即召開中央政治會議談話會，陳肇英、石瑛、焦易堂、王祺等提出的質問，由汪兆銘親自答覆。⁷³汪說明華北談判的原委，將不同意中央政治會議「絕對的拒絕談判」之決議，先期提出自己的異議和委員作意見的交換。汪從九一八以來的經驗，認為對日拒絕談判，有發生軍事衝突的可能，他詳細解釋中央政治會議對華北不能不委曲求全的苦心：「華北停戰乃是我們軍隊在長城各口激戰累月，全線瀕退之際。那時敵軍已逼北

⁷¹ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第382次會議速記錄」（民國22年11月8日），《中央政治會議速記錄》（27），檔號：00.1/136。

⁷² 民國22年11月8日條，王仰清、許映湖標注：《邵元冲日記（1924-1936年）》，頁1049。

⁷³ 民國22年11月9日條，王仰清、許映湖標注：《邵元冲日記（1924-1936年）》，頁1049。

平，華北當局除了放棄北平及簽字塘沽協定之外，更無第三條路可走。經一番量度，以為兩害相權取其輕，故迫而出此。」同時，他也為塘沽協定辯護，一二八淞滬停戰協定、遷都洛陽、棉麥借款等例，都是先處分後再請中央追認，他強調：「緊急處置雖有時由前方將領或駐外使節體察情形不能不做，而追認之權完全在於中央。」所以他建議中央政治會議的決議文之前加上「未經中央指示方針以前」一句，留有相機談判的餘裕。⁷⁴

最後，汪兆銘就國防委員會的性質和功能，作一詳細的解說。他直接指出：「有些同志以為自從國防會議成立之後，一切重大事件都是決定處理之後，方才報告於中央政治會議。於是中央政治會議遂感覺無足重輕，因此不免有些同志心灰意懶，這是極大的誤會。」⁷⁵汪說明國防會議之設立原因及其組織條例之決定施行是在自己出國療病期間，他未知詳細。國防委員會的運作是：「國防會議所討論的是國防外交、國防軍事、國防財政。集合中央執行常委、中央監察常委、中央政治常委、五院、軍事委員會及行政院所屬部會長，以共同討論，共同決定的。」其重要性是「將中央黨部及各政治軍事機關都集中一起，不但使黨政機關有溝通的機會，且使軍事和政治機關有聯席會議的作用，其重要性不言可喻。」⁷⁶但國防委員會和中央政治會議之間的權責是有區隔的：

國防會議所能決定的，只是處理事件，這些處理事件若沒有國防會議，則由行政院或軍事委員會單獨決定或會商決定，與中央政治會議無關。至於其他一切如法律、條約、預算及重大政策，則屬於中央政治會議之權限。國防會議雖加以詳細討論，亦只能貢獻意見於中央會議待其決定，絕對沒有侵奪中央政治會議之權限之可能。⁷⁷

⁷⁴ 汪兆銘：〈中政會談話會之報告〉（民國22年11月9日，南京），鋼筆件，頁3-5，黨史館藏，檔號：240/1235。

⁷⁵ 汪兆銘：〈中政會談話會之報告〉（民國22年11月9日，南京），頁10。

⁷⁶ 汪兆銘：〈中政會談話會之報告〉（民國22年11月9日，南京），頁11。

⁷⁷ 汪兆銘：〈中政會談話會之報告〉（民國22年11月9日，南京），頁11。

至於國防會議對於塘沽協定、棉麥借款這兩件事，均是簽定之後才得報告，一得報告即提請中央政治會議決定的，並沒有侵奪過中央政治會議之權限。汪進而指出：

如今若將國防會議取消，其結果不過使黨政機關失了聯絡，軍政機關無聯席會議之機會。中央政治會議之權限絕不會因而擴張。因為國防會議所討論決定的，只是處理事件。這些處理事件在性質上是不適宜於中央政治會議來討論決定的。換句話說，行政處理，軍事處理，若取決於中央政治會議，將不勝其煩了。⁷⁸

汪兆銘的談話，把國防委員會數月來的運作及和中央政治會議的權責，作了一清楚的釐清。也在同一日（11月9日），蔣中正對汪兆銘表達最大的支持。⁷⁹

蔣中正在南昌聽聞南京中央政治會議上對國防會議有主張取消之議，也不能苟同其見，11月18日特電詢汪兆銘對委員提出撤銷原因，並分析國防委員會應存在的必要。蔣認為：「國防委員會負責較專，各方主要分子之網羅亦較普遍，自成立以來辦事敏捷，呼應靈敏，足以稍為矯正已往不負責任，人龐言雜之宿弊，不失為中心之組織。」蔣進而指出：「蓋中樞應付當前之時局，非有中心組織不可，縱撤銷國防委員會，亦非另組替代之機關不可，然內容擴大則徒蹈已往各種會議覆轍，縮小則更非各方之所樂從，故不如以維持現狀為愈也。」⁸⁰

汪兆銘覆以「中委同人中有恐國防委員會越逾職權者，故擬撤銷。」⁸¹11月20日蔣再電請汪和于右任、居正等詳細討論。蔣對中政會委

⁷⁸ 汪兆銘：〈中政會談話會之報告〉（民國22年11月9日，南京），頁11。

⁷⁹ 許育銘：《汪兆銘與國民政府—1931至1936年對日問題下的政治變動》，頁329。

⁸⁰ 民國22年11月18日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見周美華編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本23—民國22年10月至11月》（臺北：國史館，2005年12月），頁473-474。

⁸¹ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第385次會議速記錄」（民國22年11月22日），《中央政治會議速記錄》（27），檔號：00.1/136。

員陳述國防委員會不能撤廢的理由：

現制中委人多，遇事未能慎密，已與往日之國會無大異。故制定政策之原則及最終之核定權，當然屬諸中政會議。而根據原則以定推進運用之步驟，自不能不有中心組織，負責行之。既非侵權，尤非對於任何方面有所排除，實為應付當前嚴重之時局，使處理國務圓活起見，理應如此，固亦現代各國之通例也。自前年國府組織法改訂以來，行政院所負國務之責任特重。今由行政院主持之國防委員會，實與擴大之內閣無異。性質既明，權責攸關，不獲參列閣議者，固不能以向隅而立異；即主持閣議者，亦何嫌何疑？尤不必以積疑成毀為例也。事關政制之存廢，似不宜輕於主張，尚期諸同志平心商榷為幸。⁸²

汪兆銘將蔣兩電文在11月22日第385次政治會議上宣讀，戴傳賢語重心長發言：

國防委員會問題，因需聯絡軍事政治于一機關，以應付嚴重之國難，始有此項組織。現行政府組織，五院各對政治會議負責，國府毫無實權，此為空前之變制，欲以此制而謀立國之道，殊為難能。吾人在黨內言之，負立法者可不知行政，若本席擔任考試如為老師者，更不知政治之實況，然對外則不能以此言為言。蓋人民決不能視政府請人因其所負之責任不同，而可恕其不識政情也。政府各當局，欲使均知國防情形，並為一致之行動，故有國防委員會之組織。既有組織，自有其所事。政治會議為權的機關，而國防委員會可立為能的機關，能的機關所行之事，自應由權的機關負之。盼各位同志勿以負責之重，而遂倡撤銷之議。⁸³

⁸² 民國22年11月20日條，孫詒編：〈民國二十二年之蔣介石先生〉，《蔣檔》，見周美華編註：《蔣中正總統檔案：事略稿本23》，頁484-485。

⁸³ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第385次會議速記錄」（民國22年11月22日），《中央政治會議速記錄》（27），檔號：00.1/136。

中央政治會議上議論國防委員會的存廢，引起汪、蔣二人的關注，張道藩隨即在會上亦應和戴之發言：「關於國防委員會的問題，政治會議前因外交問題而聯帶提及，並無正式提案，且係憤激而發。凡因憤激致發言有誤，雖老同志亦所不免。希望負責同志，不必追問。若主席以為今日不再討論，則此問題可不再講。」最初倡議撤銷國防委員會的石瑛，亦主動撤案：「此問題因討論華北外交問題而附帶言及，因其實外報紛載通車通郵等事，而政治會議毫無所聞，同志間以為政治會議應起而負責，若僅由國防委員會決議執行，似非所宜，故謂國防委員會可停止開會。但本席旋即撤銷此項請求，現可勿必再提。」⁸⁴

中央政治會議對於國防委員會的爭議，至此本可告一段落。1934年5月30日第410次政治會議，為日軍在津浦線野操問題，當局隱而不張，張繼痛陳：「國難日深，我人應如何臥薪嚐膽，另謀挽救？……國之無日，我同志均應起而負責，萬勿為非洲之駝鳥，至死不悟也。」說到激憤處，張繼批評到國防委員會：「本席國防委員會也講過，兄弟知道關於國防委員會重要的事是不議的，只是討論些美國的債務問題，英國劃界問題。對於日本，我們要怎樣，我們一些不知道。日本在我國的橫暴行為，我們的黨報也不披露，這樣我們真成了駝鳥，被人捕殺了，自己還不覺得。」⁸⁵此話一出，引起汪兆銘的不滿，他強力反駁：

溥泉先生認國防委員會不議重要的事，這是不正確的。每次開會，總有很厚的書面報告，大家看過後才開始討論。張先生說國防委員會不討論關於日本的事，這是很奇怪的，上星期五就報告二件事，一為對偽滿洲國的態度，並說明溥儀稱帝，已由外交部通告各國，勿予承認；一為關於察東事件，何得謂不討論對日案件？美國要求中國組織中美債務整理委員會，現正在商量中。

⁸⁴ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第385次會議速記錄」（民國22年11月22日），《中央政治會議速記錄》（27），檔號：00.1/136。

⁸⁵ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第398次會議速記錄」（民國23年3月7日），《中央政治會議速記錄》（28），檔號：00.1/137。

日本亦要求整理債務，謂中國積欠七萬萬，亦經向國防委員會報告。又關於接收古北口事亦已報告。張先生之云不能為國防委員會之罪狀，英國與我雲南劃界垂三十年，自不能不加討論。國防委員會不是那個可以把持的，去年三月間成立，其時兄弟尚未回國，近來所議案件，有加無已，此則參加會議者，均甚明悉。⁸⁶

張繼雖然承認自己「一半是失言」，從汪兆銘的話中，可以瞭解國防委員會的確是處理國家眾多的問題。但在對日政策上，不要說一般百姓不能理解，即便如張繼之黨國大老，也不能諒解。汪兆銘當時主持中樞，謀國苦心，的確有不足為外人道的難言苦處。對國防委員會的不滿，部分的原因實亦來自對汪兆銘的不滿。

至1935年2月，政治會議討論軍事委員會組織大綱修正草案時，原列有國防會議（國防委員會），汪兆銘表示系統表中之國防會議，似可不必列入，因國防委員會為黨的機關，並徵得朱培德的同意。財政部長孔祥熙認為軍事與財政關係密切，建議財政部長也可出席軍委會會議。朱培德說明：「關於軍事大計，是在軍事最高機關之國防委員會中去討論的，而各部部長又都是國防委員會的委員，所以不出席軍委會會議也可以。」這個問題最後交由國防委員會去討論。⁸⁷再次說明國防委員會是軍事最高機關，各部部長都是國防委員會委員。

國防委員會成立以來，由於國防委員，尤其是執行委員，是實際負政治及軍事責任的要員，人數較政治會議為少，以行政院長兼執行委員長，一切重要軍事、外交問題，實際是以國防委員會為指導中心。其所決定大都逕交各機關執行，僅於事後由行政院長汪兆銘在中央政治會議上提出報告。⁸⁸國防委員會處理的重要事件，從汪兆銘每次在中央政治會議上提出的個案處理情形可以看出來，重要者如華北軍事撤退的處理、馮玉祥

⁸⁶ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第398次會議速記錄」（民國23年3月7日），《中央政治會議速記錄》（28），檔號：00.1/137。

⁸⁷ 「中國國民黨中央執行委員會政治會議第446次會議速記錄」（民國24年2月27日），《中央政治會議速記錄》（33），檔號：00.1/142。

⁸⁸ 陳之邁：《中國政府》，第1冊，頁102。

察哈爾件、孫殿英軍調赴青海屯墾事、新疆事變、四川問題、西南問題、宋子文出席倫敦經濟會議、棉麥借款、東北艦隊事變、內蒙古自治運動、福建事件、中英雲南劃界問題、中蘇交涉，尤其是中日之間外交問題，都是由國防委員會主持。

肆、國防委員會的改組

1935年12月中央政治會議改組為中央政治委員會，成立國防專門委員會，國防委員會隨之取消。⁸⁹國防專門委員會為設計及審議機構，並不具決策的權力。⁹⁰

國防委員會復設之前，有一個國防會議，係1936年7月五屆中央執行委員會第二次全體會議通過設立，以討論國防方針及國防各重要問題為目的。由軍事委員會委員長為議長，行政院長為副議長，當時軍事委員會委員長蔣中正兼行政院長，故只有議長。會員由中央軍事機關長官，行政院各關係各部部長和中央特別指定之軍政長官擔任。軍事長官包括：軍事委員會兩副委員長、參謀總長、軍事參議院院長、訓練總監、航空委員會委員長。行政院各部長包括軍政、海軍、財政、外交、交通、鐵道等部部長。中央特別指定之軍政長官為李宗仁、白崇禧、陳濟棠、劉峙、張學良、宋哲元、韓復榘、何成濬、顧祝同、劉湘、龍雲、何鍵、蔣鼎文、楊虎城、朱紹良、徐永昌、傅作義、余漢謀等。⁹¹由於國防會議的成立目的是要和平解決兩廣事變，有團結地方和中央的作用，但每年開會一次，遇必要時得召集臨時會議，會議決議事項由議長呈國民政府令主管院部執行，⁹²並非常設性機構。

⁸⁹ 據國防委員會秘書長的一份報告，指出：中央政治委員會國防專門委員會業已成立，前經中央政治會議組織之國防會議，似應即予取消。所有國防會議秘書處保管之文卷，交由中央政治委員會秘書處存查。

⁹⁰ 劉維開：〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，頁343。

⁹¹ 劉維開：〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，頁343-344、358。

⁹² 劉維開：〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，頁344。

西安事變之後，1937年2月第五屆中央執行委員會第三次全體會議主席團有重設國防委員會的決議，即以中央政治委員會正副主席為該會正副主席，3月3日中央政治委員會第37次會議決議通過。⁹³當時中央政治委員會主席是汪兆銘，副主席是蔣中正。擬定的「國防委員會條例草案」，就原案上加以修正，汪兆銘、蔣中正署名其上。主要變動的地方如下：

一、國防委員會新設正副主席各一人，以中央政治委員會正副主席兼任之。

二、國防委員會成員新增中央執行委員會常務委員會秘書長，中央政治委員會秘書長和行政院秘書長，軍事委員會副委員長和辦公廳主任。刪除司法行政部部長、蒙藏委員會委員長、僑務委員會委員長、軍事委員會委員和各廳主任、軍事參議院院長。

三、刪除原第三條之「軍事委員會辦公廳副主任、參謀本部次長、軍政部次長、海軍部次長、訓練總監部副監、外交部次長、財政部次長、衛生署長、航空署長應出席於國防委員會之會議及會報。」

四、新增第四條：「其他各機關人員遇有必要時，由主席通知列席。」

五、刪除原第六條：「國防委員會組織執行部，執行第四條、第五條之任務。就中央政治會議常務委員中推定一人為國防委員會執行委員長。軍事委員會委員長，五院院長，參謀總長，外交、財政、軍政、海軍四部部長為執行委員。」

六、國防委員會設秘書處，處理會議一切事務，秘書長由中央政治委員會秘書長兼任之。⁹⁴

⁹³ 「中國國民黨中央執行委員會政治委員會第37次會議紀錄」（民國26年3月3日），《中央政治委員會速記錄》（4），毛筆件，檔號：00.1/236。「中央執行會致中央政治委員會密函宥第126號」（民國26年2月23日），原件，〈國防委員會條例〉（民國26年），國防會，南京，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.9。

⁹⁴ 「國防委員會條例」（民國26年），國防會，南京，油印件上鉛筆修改之原件，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.9。

修正後國防委員會的組織條例，全文成爲九條（詳見附錄四）。⁹⁵國防委員會取消執行部，改設正副主席，由中央政治委員會正副主席兼任，實則兩會負責人是合而爲一，即汪兆銘爲主席，蔣中正爲副主席。行政院和中央常務委員會秘書長原是列席會議，現在和中央政治委員會秘書長同列爲委員，亦顯示地位的重要。⁹⁶國防委員的人數刪去司法行政部部長、蒙藏委員會委員長、僑務委員會委員長三長。軍方人士方面，新增軍事委員會副委員長馮玉祥、閻錫山、辦公廳主任徐永昌。刪去軍事委員會委員、各廳主任、軍事參議院院長等人。至於各部長次長和軍事委員辦公廳副主任、參謀本部次及各軍事機關次長出席會議和會報，也都取消。因此改組後之國防委員會人數較前減少。

國防委員會和國防會議的不同處，國防會議偏重軍事層級，廣納地方實力軍人爲主，中央機關的成員和國防委員會的成員有部分重疊的地方，但國防會議會員軍事參議院院長和航空委員會委員長不是國防委員會成員；國防委員會屬文職系統的內政部長、教育部長也不列入國防會議會員。國防會議在中央政治會議系統之外，⁹⁷成員也排除黨務系統。

1937年7月抗戰爆發，8月11日第51次政治委員會通過設立國防最高會議，原先國防會議和國防委員會均請中央執行委員會撤銷。⁹⁸國防最高會議主要係沿襲國防委員會，是抗戰之初結合黨政軍權的全國國防最高統一指揮機構。⁹⁹至1939年1月五屆五中全會，國防最高會議再改組爲國防最高委員會。

⁹⁵ 「國防委員會條例」（民國26年），國防會，南京，《國防委員會條例及委員名單案》，檔號：政7/28.9。

⁹⁶ 劉維開：〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，頁343。

⁹⁷ 陳之邁：《中國政府》，第1冊，頁115。

⁹⁸ 「中國國民黨中央執行委員會政治委員會第51次會議紀錄」（民國26年8月11日），《中央政治委員會速記錄》，檔號：00.1/234。

⁹⁹ 陳之邁：《中國政府》，第1冊，頁117。劉維開：〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，頁347。

伍、結 語

國防委員會成立於國家面臨空前危難之際，由於政府組織結構性的缺失，無法擔負起責任，在黨治的前提下，具有全國最高政治權責的中央政治會議，組織大而無當，人多言雜，無法發揮力量。當日本繼侵占東北之後，又進逼熱河之際，中央政治會議為解決這個問題，希望成立一個能統一指揮，結合黨政軍力量的機構，軍事備戰始克進行，提升國力戰力。1933年2月間國防委員會的成立，即為達到統籌國防，決定戰守大計的初步實現。

國防委員會最初的設計，是以軍事委員會委員長為主席，結合黨政軍三方面，組成成員：黨務系統包括中央執行委員會、中央監察委員會、中央政治會議等三會的常務委員；行政系統包括五院院長、外交委員會委員長及行政院下九個部會首長；軍事系統包括軍事委員會委員、各廳主任和辦公廳副主任，軍事參議院院長，參謀總長、次長，軍政部、海軍部的部次長，訓練總監、副監。扣除身分重複者，總計達四十六人。所以按軍事委員會委員長蔣中正之意，認為組織規模仍嫌大。其後因蔣對原案第五條有意見，組織條例即行修正，並改主席制為執行委員長制。蔣中正雖未直接參與國防委員會組織條例的草擬，但他的意見極被尊重採納。修正後的國防委員會，以軍事委員會委員長為執行委員長，並以五院院長、參謀總長、訓練總監、軍事參議院院長和外交、財政、軍政、海軍四部部長，以十二人為執行委員；國防委員增加僑務委員會委員長；至於其他副首長雖非國防委員，但要出席會議及會報。修正後的組織規模有所緊縮，應更為嚴密而利執行。但國防委員會的成員，內部討論之初即對中央監察委員會常務委員有意見，事實上國民政府主席林森雖以中央監察委員會常務委員的身分代表，但他象徵性大於實質作用。其他如蔡元培、張人傑，這段時期也不太過問中央政事。至於中央常務委員胡漢民和軍事委員陳濟棠、李宗仁卻以西南為據點和中央相抗，馮玉祥在察東事件，陳銘樞和李濟深

參加閩變，均反成爲國防委員會中棘手的難題。張學良因熱河失守而去職，閻錫山則留在山西。因此軍事委員會委員名義上爲國防委員，實際上是沒有發揮作用的。國防委員會重點工作在軍事、外交與財政，因此十二位執行委員應該是國防委員會的核心。

國防委員會從草擬到成立，行政院長汪兆銘適正在國外，未預聞其事。1933年3月行政院長汪兆銘將返國復職，則國防委員會執行委員長的職位，便造成了行政院長和軍事委員會委員長兩個職位之間的衝突。換言之，依照原有體制，中央政制是行政院長負責的責任內閣制，如今軍事委員會委員長既擔任國防委員會執行委員長，是否軍事權會凌駕行政權呢？爲落實責任內閣制，汪兆銘在接任國防委員會執行委員長職位後，方復行政院長職。事實上，其時蔣中正把重心放在江西剿共事務，自國防委員會成立以來，就不能照規定每日到會辦公。國防委員會由汪兆銘主持其事後，重大問題基本上還是要得到蔣中正的首肯。至於國防委員後來增加的成員，主要爲中央銀行總裁孔祥熙和全國經濟委員會常務委員。

國防委員會可說是軍事委員會和行政院的聯席會議，將軍事與行政作必要的聯結，並爲黨政機關溝通的管道，自有其重要的地位。國防委員會的運作，對國家政策方針，有中央政治會議決定，交付國防委員會研究辦理；也有國防委員會決定辦法後，再交中央政治會議追認或核備。基本上，中央政治會議是決定原則方針，國防委員會是研究執行辦法，各有所司。中央政治會議與會的委員多非國防委員，參與國防委員會的也未必是政治委員，然國防委員會的執行委員一定是政治委員。國防委員是負實際政治責任的，政治委員則未必，因此決策重心有偏向國防委員會的趨勢。軍事委員會委員長蔣中正的影響力是不言可喻，當時爲了熱河失守，中央政治會議上對張學良的懲處不敢擅作主張，要待國防委員會的處置，而國防委員會最後是待蔣中正定奪。

至於塘沽協定與日方協商的原則，先前是由國防委員會決定，但塘沽協定未經國防委員會，甚至中央政治會議的事前核准即行簽字，造成部

分政治委員的不滿。其後的通郵、通車和設關問題，更引爆中央政治會議對國防委員會的激烈批評，甚至提議撤廢國防委員會，引發汪兆銘和蔣中正的關切，他們一致肯定國防委員會發揮的作用，也強調不會取代中央政治會議的權責。雖然中央政治會議有最後的決定權，但往往無法決定，也無力負責。國防委員會逐步成為實際決策核心，政治委員只有從汪兆銘在中央政治會議上的報告，瞭解國防委員會的工作情形。

國防委員會最初成立的目的以軍事為重，外交也是重要的一環，在當時汪兆銘對日「一面抵抗，一面交涉」的方針下，軍事和外交是並重的。然軍事問題除了對抗日本，國內的軍事問題也是十分複雜，如察東事件，四川的內戰，新疆事變；外交問題除對日交涉外，中蘇復交後的外交交涉，中英雲南劃界問題，都是由國防委員會主持。

國防委員會的成立，希望藉此能捍衛國家，抵禦外侮，然非一朝一夕可見其功，無法立竿見影，立即看到實效。熱河依然失守，華北危在旦夕，能維持到戰前的局面，實已是國防委員會最大的效能。

1935年12月隨中央政治會議改組為中央政治委員會，國防委員會一度取消，改設國防專門委員會，為設計審議機構，不具決策權力。1937年3月復設國防委員會，以中央政治委員會正副主席為正副主席，還是由汪兆銘和蔣中正負責。抗戰爆發後，軍事至上，承襲國防委員會的既有基礎，成立戰時統一黨政軍的最高機構國防最高會議，最終取代中央政治委員會的職權。戰前國防委員會樹立的模式，到戰時國防最高會議及後來改組的國防最高委員會，是有一定的傳承關係。

附錄一：國防委員會條例（民國22年2月10日）

第一條 國防委員會為全國國防最高決定機關，對於中央執行委員會政治會議負其責任。

國防委員會之決議及其行動，應絕對秘密，凡參與會議及

工作人員，不得將任何決定事項向外發表。

第二條 國防委員會以下列各員組織之：

- 一、中央執行委員會常務委員、中央監察委員會常務委員、政治會議常務委員、外交委員會委員長。
- 二、五院院長。
- 三、內政部、外交部、財政部、交通部、鐵道部、實業部、教育部、司法行政部各部部長，蒙藏委員會委員長。
- 四、軍事委員會委員長、委員，各廳主任及辦公廳副主任，軍事參議院院長，參謀本部總長次長，軍政部、海軍部部長次長，訓練總監部總監副監。

第三條 國防委員會之職權如下：

- 一、國防外交政策之決定。
- 二、國防作戰方針之決定。
- 三、國防費用之編製與籌備。
- 四、國家總動員事項之決定。
- 五、國防緊急事變之審議。
- 六、其他與國防有關重要問題之決定。

第四條 國防委員會為便利決議之執行，得直接秘密指導國民政府之軍事及行政各高級機關，並督促其完成。

第五條 國防委員會以軍事委員會委員長為主席，如主席因事不能出席時，由行政院院長主席。如行政院院長因事不能出席時，由政治會議常務委員就五院院長中指定一人為臨時主席。

第六條 國防委員會會議於每星期一上午十時舉行之，各委員非因特別大故，不得缺席。

每星期三、星期五中午舉行會報一次，有必要時，得於會

報後開臨時會議。

第七條 國防委員會設秘書處，處理會議一切事務，秘書長由委員中推定之。

第八條 國防委員會秘書處之組織及辦事規程另訂之。

第九條 本條例由中央政治會議通過施行。

附錄二：國防委員會委員名單

一、中央執行委員會常務委員

胡漢民、汪兆銘、蔣中正、于右任、葉楚傖、顧孟餘、陳果夫、居正、孫科

二、中央監察委員會常務委員

林森、蔡元培、張人傑、張繼、邵力子

三、中央政治會議常務委員

即中央執行委員會各常務委員

四、外交委員會委員長

五、五院院長

行政院長汪兆銘、代院長宋子文

立法院長孫科

司法院長居正

監察院長于右任

六、內政部長黃紹竑、外交部長羅文幹、財政部長宋子文、交通部長朱家驊、鐵道部長顧孟餘、實業部長陳公博、教育部長翁文灝、司法行政部長羅文幹，蒙藏委員會委員長石青陽。

七、軍事委員會委員長蔣中正

委員馮玉祥、閻錫山、張學良、李宗仁、陳銘樞、李烈鈞、陳濟棠

各廳主任李濟深、何應欽

辦公廳副主任朱培德、林蔚文

八、軍事參議院院長唐生智

參謀總長蔣中正，次長黃慕松、賀耀組

軍政部長何應欽，次長陳儀、曹浩森

海軍部長陳紹寬，次長陳季良、李世甲

訓練總監李濟深，副監周亞衛、徐景唐

附錄三：國防委員會條例（民國22年2月15日）

第一條 國防委員會為全國國防最高決定機關，對於中央執行委員會政治會議負其責任。

國防委員會之決議及其行動，應絕對秘密，凡參與會議及工作人員，不得將任何決定事項向外發表。

第二條 國防委員會以下列各員組織之：

一、中央執行委員會常務委員、中央監察委員會常務委員、政治會議常務委員、外交委員會委員長。

二、五院院長。

三、內政部、外交部、財政部、交通部、鐵道部、實業部、教育部、司法行政部各部部長，蒙藏委員會委員長，僑務委員會委員長。

四、軍事委員會委員長、委員，各廳主任，軍事參議院院長，參謀本部總長，軍政部、海軍部部長，訓練總監部總監。

第三條 軍事委員會辦公廳副主任、參謀本部次長、軍政部次長、海軍部次長、訓練總監部副監、外交部次長、財政部次長、衛生署長、航空署長應出席於國防委員會之會議及會

報。

第四條 國防委員會之職權如下：

- 一、國防外交政策之決定。
- 二、國防作戰方針之決定。
- 三、國防費用之編製與籌備。
- 四、國家總動員事項之決定。
- 五、國防緊急事變之審議。
- 六、其他與國防有關重要問題之決定。

第五條 國防委員會為便利決議之執行，得直接秘密指導國民政府之軍事及行政各高級機關，並督促其完成。

第六條 國防委員會組織執行部，執行第四條、第五條之任務。軍事委員會委員長為國防委員會執行委員長。五院院長，參謀總長，外交、財政、軍政、海軍四部部長為執行委員。

第七條 執行委員長、委員每日到會辦公，並舉行會報，於必要時得立時舉行會議。

第八條 國防委員會設秘書處，處理會議一切事務，秘書長由委員中推定之。

第九條 國防委員會秘書處之組織及辦事規程另訂之。

第十條 本條例由中央政治會議通過施行。

附錄四：國防委員會條例（民國26年）

第一條 國防委員會為全國國防最高決定機關，對於中央執行委員會政治委員會負其責任。

國防委員會之決議及其行動，應絕對秘密，凡參與會議及工作人員，不得將任何決定事項向外發表。

第二條 國防委員會設正副主席各一人，以中央政治委員會正副主

席兼任之。

第三條 國防委員會以下列各員組織之：

- 一、中央執行委員會常務委員，中央監察委員會常務委員，中央執行委員會常務委員會秘書長，中央政治委員會秘書長。
- 二、五院院長。
- 三、行政院秘書長，內政部、外交部、財政部、交通部、鐵道部、實業部、教育部各部部長。
- 四、軍事委員會委員長、副委員長、辦公廳主任，參謀本部總長，軍政部、海軍部部長，訓練總監部總監。
- 五、全國經濟委員會常務委員。

第四條 其他各機關人員遇有必要時，由主席通知列席。

第五條 國防委員會之職權如下：

- 一、國防外交政策之決定。
- 二、國防作戰方針之決定。
- 三、國防費用之編製與籌備。
- 四、國家總動員事項之決定。
- 五、國防緊急事變之審議。
- 六、其他與國防有關重要問題之決定。

第六條 國防委員會為便利決議之執行，得直接秘密指導國民政府之軍事及行政各高級機關，並督促其完成。

第七條 國防委員會設秘書處，處理會議一切事務，秘書長由中央政治委員會秘書長兼任之。

第八條 國防委員會秘書處之組織及辦事規程另訂之。

第九條 本條例由中央政治委員會通過施行。

徵引書目

(一)檔案史料

《中國國民黨會議紀錄檔案》（臺北中國國民黨黨史館藏）

- 4.3/1，〈第四屆中央常會速記錄〉。
- 4.3/6，〈第四屆中央常會速記錄〉。
- 00.1/132，〈中央政治會議速記錄〉（23）。
- 00.1/133，〈中央政治會議速記錄〉（24）。
- 00.1/136，〈中央政治會議速記錄〉（27）。
- 00.1/137，〈中央政治會議速記錄〉（28）。
- 00.1/142，〈中央政治會議速記錄〉（33）。
- 00.1/161，〈中國國民黨中央政治會議紀錄〉。
- 00.1/234，〈中央政治委員會速記錄〉。
- 00.1/236，〈中央政治委員會速記錄〉（4）。

《一般史料》（臺北中國國民黨黨史館藏）

- 政7/28，〈國防委員會條例及委員名單案〉。
- 240/1235，汪兆銘，〈中政會談話會之報告〉，民國22年11月9日，南京，鋼筆件。

《蔣中正總統檔案》（臺北國史館藏）

- 2010.20/4450.01-077，〈籌筆一統一時期〉。
- 2020.20/4450.01-023，〈革命文獻—40國防設施（上）〉。
- 〈特交檔案分類資料—政治：中央政府人事〉。
- 孫詒編，〈民國二十二年的蔣介石先生〉。

中華民國外交問題研究會編纂，〈日本製造偽組織與國聯的制裁侵略〉，
《中日外交史料叢編（5）》。臺北：中華民國外交問題研究會，民國55年6月。

王正華編註，〈蔣中正總統檔案：事略稿本20—民國22年5月至6月〉。臺

- 北：國史館，2005年10月。
- 周美華編註，《蔣中正總統檔案：事略稿本23—民國22年10月至11月》。
- 臺北：國史館，2005年12月。
- 高明芳編註，《蔣中正總統檔案：事略稿本18—民國22年1月至2月》。臺北：國史館，2005年10月。
- 高明芳編註，《蔣中正總統檔案：事略稿本19—民國22年3月至4月》。臺北：國史館，2005年11月。
- 李雲漢編，《抗戰前華北政局史料》。臺北：正中書局，民國71年2月。
- 李雲漢主編，《國民政府處理九一八事變之重要文獻》。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國81年6月。
- 秦孝儀主編，《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（1）》，《革命文獻》，第79輯。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國68年6月。

(二)文集、日記、回憶錄

- 王仰清、許映湖標註，《邵元冲日記（1924-1936年）》。上海：上海人民出版社，1990年10月。
- 汪瑞炯、李鐸、趙令揚編註，《苦笑錄—陳公博回憶1925-1936》。香港：香港大學亞洲研究中心，1980年。
- 秦孝儀總編纂，《總統蔣公大事長編初稿》。臺北，未刊稿，民國67年10月。

(三)報紙、期刊

- 《大公報》，天津，民國22年4月。
- 《中央週報》，第254期（民國22年4月17日）。
- 《中央黨務月刊》，第53期（民國21年12月）。

(四)工具書

郭卿友主編，《中華民國時期軍政職官誌（上）》。蘭州：甘肅人民出版社，1990年12月。

劉維開編輯，《中國國民黨職名錄》。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國83年11月。

(五)專書

許育銘，《汪兆銘與國民政府—1931至1936年對日問題下的政治變動》。臺北：國史館，民國88年6月。

陳之邁，《中國政府》，第1冊。上海：商務印書館，民國36年2月。

(六)論文

王養沖，〈論臨時全代表大會與國民大會〉，《三民主義月刊》，第1卷第6期（民國22年6月15日）。

汪兆銘，〈老話〉，《中央週報》，第256期（民國22年5月1日）。

程玉凰，〈錢昌照〉，《民國人物小傳》，第2輯第17冊。臺北：傳記文學出版社，民國85年10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，《中華民國史專題第三屆討論會論文集》。臺北：國史館，1996年3月。