

政府機關遷臺的問題*

林桶法**

壹、前言

對於蔣介石及中華民國政府來到臺灣，有認為是一種有計畫的政治撤退，有認為是倉促逃亡，是大崩潰；¹兩極化的說法並不完全正確，當時政府機關的遷移既非完全沒有計畫，也不是計畫周詳，是根據時局的轉變做策劃，進行調整。在蔣下野前，深切體會到時局漸不能掌握，隔海的臺灣應是一個安全的根據地，因此安排陳誠接任臺灣省主席，蔣經國接任國民黨臺灣省黨部主委，將中央銀行所存的黃金及故宮博物院等單位的重要文物遷移至臺灣；其後行政院決定將機關遷至廣州，後因國共最後北平和談無結果，中共渡江之際，總統府也跟進，並決定以廣州為行都；南京、

上海相繼失守，再遷至重慶、臺灣。這中間有許多錯綜複雜的因素，不能完全用結果論去下結論，從機關遷移的相關計畫言，當時行政院確實在國共內戰局勢不利之際進行規劃。

政府機關的遷臺過程大致可分為三階段：其一是由南京到廣州（包括上海），大約從1948年底至1949年5月；其二是由廣州到重慶、臺灣的分地辦公，大約從1949年5月至8月；其三由重慶等地遷至臺灣，大約自1949年11月至12月底。這三個階段都有若干問題，但如果從計畫的制訂而言，較完整的是由廣州至重慶、臺灣的分地辦公方面，最為紊亂的則是第三階段。最後遷移至臺灣的部分，交通安排不易，加以戰局緊迫，許多單位未及因應，無法將文卷、資料運至臺灣。

政府機關的遷移，大體包含三大部分：行政機關組織（印信、首長）、機關內的公職人員、檔案與文卷資料等，從行政機關的組織結構言，在1949年年底後大抵都在臺灣行使其職權，但許多公職人員及檔案資料則留置在大陸（如國史館的檔案）。且在遷移過程中出現

1 大陸學者金沖及、劉統、日本學者松田康博等人都提出這種說法，筆者分別於2006年在浙江奉化、2007年在北京、2008年在臺中東海大學參加學術研討會個別的意見交換。金沖及，《轉折的年代——中國的1947年》（北京：三聯書店，2002年）、劉統，《中國的1948年——兩種命運的決戰》（北京：三聯書店，2006年）、松田康博，《臺灣における 黨獨裁體制の成立》（東京：慶應義塾大學出版社株式會社，2006年）等著作中並未明顯提及此觀點。臺灣學者陳錦昌，《蔣中正遷臺記》（臺北：向陽文化，2005年），頁50，則用全盤計畫來形容蔣遷臺的部署。大陸一些野史的作者如謝雪華，《大逃亡》（南寧：廣西人民出版社，2003年）即用大逃亡做標題。

* 本文於民國98年12月8日在本館舉辦之「政府遷臺六十週年學術討論會」宣讀。

** 輔仁大學歷史系教授

許多問題；本文將從決策、計畫、執行及大環境的角度探討其問題。

貳、決策問題

一、蔣未果決遷臺

按體制而言，總統與行政院長是行政機關遷移的決策者，當蔣擔任總統期間，由其規劃遷移事宜自無問題，1949年1月21日蔣下野，行政上已不具遷移決策權，但由於蔣仍具國民黨總裁的身分，加以後來非常委員會的設置，由黨來輔佐政（李宗仁）的不足，蔣在政府機關遷移的過程中仍具有絕對的影響力，因此蔣在遷移決策上仍具關鍵性角色，在行政機關遷移的過程中由於戰局與形勢不斷變化，蔣一開始並未明顯表示遷臺，造成一遷再遷的情形，推其原因應與個性不果斷及心存觀望有關。本文先從其性格、家電與遷都問題上的意見作說明。

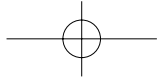
首先從性格而言：有關蔣的性格，許多學者的解讀不同，獨裁、固執、衝動、有膽識、剛毅（孫中山認為：「其性剛而嫉俗過甚」）等都是對其性格的形容。蔣自掌黃埔軍校以來，為民國史上的重要領導人物，有許多明智的決斷，如北伐與堅持抗戰等，但有時在決斷上不夠果決，猶豫不決，甚至前後矛

盾。蔣到臺灣前後，從黨政軍的領導及制度、人事等方面，檢討失去大陸的原因，²以1950年1月1日的日記為例，在雪恥欄內記道：「從前種種譬如昨日死，自後種種譬如今日生，對於黨務、軍事、政治與政策、組織、教育，及作風與領導方式，皆須徹底改革，重新來過，而以復蘇實踐四字自矢，不失為基督信徒，以期完成上帝所賦予之使命，不負總理之厚望也。」³也常自認為自己「領導無方，督率不嚴」，但對於其個人領導性格的缺失，甚少在公開場合上檢討，蔣有時固執己見，三大戰役中遼瀋戰役時，堅持守錦州的戰略；有時不夠果決，如青島的撤退時因美國的態度而模稜兩可，甚至有前後矛盾者事後後悔，這些在蔣日記中時常出現，尤其用人方面多所反省，1949年3月2日日記：

據經兒接叔銘電話稱海軍旗艦重慶號已被共匪運動逃泊煙臺港內預定本日派機轟炸，此為我空軍之奇恥大辱誠無顏以對世人，更無顏以對英國贈此船。預料敗事者必桂永清今果驗矣，此責固在辭修識人不明，而余既知其不行又不

2 劉維開，蔣中正對1949年失敗的檢討以演講為中心的探討，《政治大學歷史學報》，29期（2008年5月）。

3 《蔣中正日記》，1950年1月1日，史丹佛大學胡佛研究所藏。



早自決心撤換，今已悔莫及矣。⁴

其後談到有些部屬一再叛變，蔣都予以原諒並還繼續任用，最後投共時才猛然覺醒，認為凡叛反一次者一定會再犯等語。決斷不足，令評論者以「獨裁無膽」論之。遷臺之事，蔣雖意識到臺灣地位的重要，也作一些安排，任陳誠為臺灣省主席，蔣經國為國民黨臺灣省黨部主委等，並將黃金與故宮博物院重要文物遷臺，但由於性格上謀求各方部署，且心存觀望，致延誤遷臺時機。蔣日記在1952年8月13日有一段反省說明其遷延不決之誤，其內容：「審閱舊日記，失敗之原因在軍事不求諸己，不能劍及履及，即發即行，一惟以空洞之國際形勢與美國覺醒為期待，更以普通之人心與一般之推測皆以主觀為基點，而對客觀之研究不能求深求實，此為料事決策之最大錯誤也，應即切戒之，而今日此病仍未祛除，能不自愧乎。」⁵這樣的弊病也出現在遷都及當時對局勢的判斷上。

其次從蔣宋對時局與來臺的意見作觀察：1948年年底，國共內戰國軍節節

敗退，宋美齡感憂心，蔣在11月22日日記中提到：「決定令黃伯韜突圍，並指示其方向與道路，惜空軍不能投遞通信袋為匪所阻也。晚與妻遊陵園，見其心神煩鬱異甚。」⁶11月23日的日記中又提到：「近日妻以操心過度，忙碌異甚，又受環境刺激非常，故身心疲憊，幾乎不能自制，昨夜精神反常，時加婉勸。幸漸靜安，後終夜未覺，其沉睡為苦，近來環境惡劣已極，此中刺激實為任何時期所未有。余亦萌生不如死之感，惟一念及革命責任與國家人民之前途，對萬惡共匪若非由我領導奮鬥，再無復興之望。」⁷宋美齡有感於戰局漸不利，擬往美國尋求美方的外交援助。蔣依戀不捨，11月24日及27日分別提到：「與妻商談對美交涉事項，夫妻依戀不捨之情是乃非任何時期所能有也。」、「昨夜與妻聚談，依依不捨，夫妻愛情老而彌篤，屢想中止其飛美也，但為國家外交計，不能不令其行。午夜妻又悲泣不置，彼稱為何國家陷入今日之悲境，又稱彼對經兒之愛護雖其親母亦決無如此真摯，但恐經兒未能了解深知耳。」⁸最

4 《蔣中正日記》，1949年3月2日，史丹佛大學胡佛研究所藏。

5 《蔣中正日記》，1949年8月13日，史丹佛大學胡佛研究所藏。

6 《蔣中正日記》，1948年11月22日，史丹佛大學胡佛研究所藏。

7 《蔣中正日記》，1948年11月23日，史丹佛大學胡佛研究所藏。

8 《蔣中正日記》，1948年11月24日及27日，史

後勉強同意宋至美國，宋於12月1日啟程，12月2日抵達華府。12月12日：「接妻電，彼以為杜、馬（杜魯門、馬歇爾）對其誠懇，甚有希望也。」（日記）宋雖一再強調尋求美方協助確有必要，並言國內黨政要員反應極為冷淡。

這段期間各方逼迫蔣下野之聲不斷，宋美齡在美國尋求協助成效不如預期，蔣一方面親電宋美齡，一方面透過蔣經國要其早日回國，經國於1948年12月27日電在美國的蔣夫人：「某方面企圖聯絡各方面，擬迫父親下野，局勢之發展甚為嚴重，望大人能速返國，共商決策。」⁹宋回覆：「汝父親努力黨國多年，艱苦決不輕言辭職不負責任，再者奉化絕非安全居住之所，免得受人暗算，廣東、臺灣似較相宜，請轉告。」其後蔣又透過經國詢問宋何時回國，宋於12月29日回覆：「杜總統借星期四記者招待會機會表示對父好感，故此數日內務須忍耐，一切勿因不忠實份子而棄未竟之功，並盼注意，余經數星期之努力方有今日美當局好轉之現象。」¹⁰顯

丹佛大學胡佛研究所藏。

9 周美華、蕭李居合編，《蔣經國書信集 與宋美齡往來函電》，上冊（臺北：國史館，2009年9月），典藏號：002040700004036。

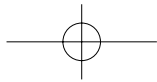
10 周美華、蕭李居合編，《蔣經國書信集 與宋美齡往來函電》，上冊，典藏號：002080200627006。

然宋仍執著於開展美國外交，不急於回國。

1949年年初，由於蔣已決定下野，深怕提早宣布會破壞原有的計畫，蔣數度要求宋美齡回國。1949年1月10日致蔣夫人：務望於兩星期內回國切勿延誤，近日哲生態度惡化殊為預料所不及也，可痛。1月14日再度致蔣夫人：事不可用電商覆，若一經洩露則關係甚大，應安慎出之，極望吾愛速回面商一切再遲恐不及也，何日來盼復。¹¹但一方面因宋美齡不知蔣的真正用意，一再詢問其是否決心下野或作其他打算，未得到確實的答案；一方面對美的交涉仍繼續進行，因此並未即刻回國。宋在蔣下野之前不主張蔣下野，亦不贊成其回奉化，主張其到廣東或臺灣。

1949年1月21日蔣宣布下野後，22日宋致電經國：「余等仍可繼續為國努力奮鬥，因此間並非無希望，且與多方人士已有聯絡，正在極力推動中，希汝即日赴鄉婉勸父親務必同來加拿大暫住，余當與汝等在加拿大晤面會商一切。」（家書）蔣未回應宋之要求，宋關心蔣的安全，2月7日電經國：「父安

11 《蔣中正總統文物 領袖家書》（1948年12月22日、12月23日、1949年1月10日、1月14日），《蔣中正總統檔案》，國史館藏。



全問題確須顧慮，余曾屢電提及倘能出國一行，親自考察軍事科學，以備將來改進軍隊之張本最好。現在中國情勢雖有政治力量而無軍事實力，仍難指揮。否則亦以遷往臺灣為宜，總之，家鄉實非安全之地，希將此轉告汝父。」¹²宋主張蔣應出國到加拿大，有作流亡總統之打算，蔣不同意，要其往臺灣或廣東，蔣亦不同意，仍按原計畫留居奉化。期間蔣與宋美齡之間往返來電不斷，經國也隨時向宋匯報蔣及國內局勢情況，中共渡江之後宋關心蔣的安危，要求早作打算，蔣離開溪口後亦向宋報告往上海及普陀的情形，宋則再度表示：「余意上海恐難久守，為父之安全起見，不如早赴臺灣。」¹³由此可見，其實宋一直以來都覺得臺灣是最安全的地方，蔣如不到加拿大，臺灣是最好的去處。然而蔣在此方面反而多所考慮，未果決決定來臺。

其三從遷都與觀望的角度言：南京是國府成立以來的首都，抗戰期間因戰事將國府行政中心遷至重慶，抗戰結束後，雖有人建議重新建都北平，最後

國府還是決定還都南京。國共戰事緊急之際，有人再提遷都之事，蔣經國也於1948年6月26日向蔣介石建議南遷：

我政府確已面臨空前之危機，且有崩潰之可能，除設法挽回危局之外，似不可不做後退之準備，兒絕非因消極或悲觀而出此言，即所謂退者亦即以退為進之意也，有廣東方有北伐之成功，有四川才有抗日之勝利，而今後萬一遭受失敗則非臺灣似不得以立足，望大人能在無形中從速密籌有關南遷之計畫與準備。¹⁴

蔣對此建議不予回應，1948年11月19日，約見邵力子等中常委，談及政府遷徙之事，認為遷都將使人心渙散，不啻分崩離析，其將何以再建立重心。蔣表示：

所謂重心也者，不在乎首都之在何地，而繫於我一人之所在也，如我在世一日，即反共一日，以底於成而後已，故我在何地即其重心所在，不必以遷都與否為慮，更不必以南京之得失為意也，若懷遷都即崩潰之心理，而不能排除之，此適中共匪之陰謀毒計；萬一南京將來不守，我亦必於其他地區繼續剿

12 周美華、蕭李居合編，《蔣經國書信集與宋美齡往來函電》，上冊，典藏號：002080200627008。

13 周美華、蕭李居合編，《蔣經國書信集與宋美齡往來函電》，上冊，典藏號：002080200627018。

14 《蔣中正總統文物 領袖家書》（1948年6月26日），《蔣中正總統檔案》，國史館藏。

共，須知今日共匪所欲謀者非南京也，而為我一人也。¹⁵

蔣認為遷都不是問題，即使南京為中共所佔據，也還有反共的希望。11月28日，蔣以徐蚌戰爭日趨緊急，首都近在咫尺，不得不預做準備，各國使節之安全問題，尤須事前安排妥當，致電廣東省宋子文主席，促其迅速自香港返粵，從事準備工作，其電文：「時局緊張，望兄即刻回粵準備一切，對各國公使之住宅，尤應積極籌備，並令外交部明日派員來粵洽商矣。」¹⁶11月30日，蔣再度約集張群及府院秘書長，指示其政府人員疏散及遷地辦公之方針。¹⁷

蔣已有遷都的準備，但為安定民心，仍於12月1日再度表示：「雖然蚌埠戰役吃緊，關於遷都與政府裁員問題，謠言紛紜，人心動盪，致公務員與社會皆呈紊亂不安之狀，因由行政院院會決議，表明絕不遷都以關謠言。」¹⁸宣傳會

報幹部亦懷疑蔣欲放棄首都，認為因此喪失革命精神，蔣乃再度說明率領陸海空軍駐在首都指揮作戰之腹案。可知遷都之議可能在1948年中就已有許多人提及，蔣當時認為遷都沒有必要，到年底再度重申固守南京的決心。但蔣也認為國共局勢確實已不如預期，因此已作重慶、廣州、臺灣等地的撤退安排，多方面籌謀似無問題，但未作全盤的打算，亦未能預料到最壞的結果，只能隨著時局做因應，未果決遷臺。

未果決遷臺導致下列結果：其一，大批的檔案、史料、文物未及遷臺留置大陸：雖然黃金及故宮博物院的重要文物得以遷臺，但許多部會檔案及文物則未能遷臺，以司法行政部為例，各法院在撤退時由於準備不及或行囊太多，無法搬運，流失嚴重，常常由地方臨時會議議長出具證明，山東省及江西省地方法院，都曾由臨時參議會議長證明文卷流失確屬非行政之疏忽所致，¹⁹浙江高等法院長孫鴻霖1949年4月22日報告壽昌縣地方法院被攻陷情形：

在城各機關均認為可以平安度過，詎知25日（3月）晨6時土共四面包圍，

1日），《蔣中正總統檔案》，國史館藏。

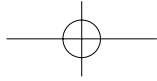
19 各法院撤退損失公物，《司法行政部檔》，國史館藏，檔號：151/4436。

15 《蔣中正日記》，1948年11月20日，史丹佛大學胡佛研究所藏。《事略稿本》（1948年11月19日），《蔣中正總統檔案》，國史館藏，檔號：060100，光碟片：第245卷，編號：10-01144。

16 《事略稿本》（1949年11月28日），《蔣中正總統檔案》，國史館藏。

17 《蔣中正日記》，1948年11月30日，史丹佛大學胡佛研究所藏。

18 《蔣中正日記》，1948年12月1日，史丹佛大學胡佛研究所藏。《事略稿本》（1949年12月



職等突聞槍聲知難倖免，當將文卷移出一部分，惟斯時城中毫無抵抗，不數分鐘即衝入看守所，人犯首被開放，房屋及前撥經費悉數購買柴米，連所有職工行李全部均遭焚毀無遺。浙江高等法院報告。²⁰

甚至在運臺途中因包裝或其他因素致資料散佚，如經濟部水利署及農林署交鐵橋輪由穗運基公物，因木箱破碎損失甚重，請招商局查明情形及追究責任一案，後經飭理貨部張美成詳查，報告稱：「查該批公物因包裝不固，在穗時經已破碎凌亂，故裝貨單上批明原裝破損字樣；本公司難負責任。」²¹國立中央圖書館的典藏在館長蔣復璁的計畫下，雖有部分藏書遷移來臺，但仍有許多珍貴書籍未能遷臺。

《蔣中正總統檔案》算是較完整的移來臺灣，1949年1月21日，蔣下野後，隨即指示將此一全宗檔案連同中央銀行黃金同艦運臺。檔案運臺之後，原暫存高雄壽山，1949年移轉至桃園縣大溪鎮，並於1950年成立「大溪檔案室」整理存藏。「大溪檔案」之名，始成於此。

20 各法院撤退損失公物，《司法行政部檔》，國史館藏，檔號：151/4436。

21 承運經濟部物資，《招商局檔》，國史館藏，檔號：233/045。

對臺灣民國史史料的典藏與研究最為可惜的是國史館的資料未能遷臺。

1949年2月12日，戴傳賢館長逝世，由但燾副館長率領遷徙至廣州，暫借文廟為館址；4月12日，李代總統宗仁任居正為館長，居正奔走於滬、穗、渝、蓉、臺之間，未至國史館任事，館務委由但燾負責，但燾副館長於7月間請辭，館務由劉成禹負責，時局危急之際，中國國民黨史料遷往臺灣，李代總統則批示國史館遷往桂林，嗣又轉重慶，及川局變化，共軍踵至，國史館不及遷出，史料及人員均淪入中共佔領區。²²

其二造成機關遷移一遷再遷，抗戰時期國府以空間換取時間的戰略明確，遷移地點政策較為確定，重慶就是後方的中心，國共內戰則不同，政府要遷至何處，廣州、重慶或臺灣，並無確定，遷移過程缺乏全盤的規劃，各單位各自為政的情形較前嚴重，問題層出不窮。有關機關學校是否遷臺，有不同的意見，史家郭廷以表示：

中大及其他大學不能遷臺實在是很大的損失，陳辭修基於安全的考慮，不贊成國內大學遷臺，臺大傅斯年校長（1949年1月接任）所關心的是北大，惟

22 國史館編，《復館以來的國史館》（臺北：國史館，1997年），頁2-3。

恐中大及其他大學教授退來臺灣，臺大請不了那麼多，也沒支持其他大學的遷校，後來他也後悔。²³

由於領導渙散，機關首長不盡責，致延伸許多問題，時任行政院副院長的朱家驊於1950年元月檢討時即指出：

自徐蚌會戰失利以後，行政院崩潰開始表面化，嗣經數度搬遷，各部會機構逐趨散漫，工作效率減低，甚至首長離開本機關，尤其國營事業機構人員，率皆逃避香港，掌握外匯，持有出國護照，隨時作出國打算，即如中航公司事，我們事先知道，但只望著他變，去年6、7月底間行政院曾決定組織清查國有資產委員會，著手清查工作，但迄無報告，此次滬港丟失物資財產究有若干數字，很難確悉。本人深感歉疚，當南京疏遷時，本人主張限令所有在香港機構一律遷至廣州，無如事實未能辦到，由重慶至成都階段情形更慘，公務員即有二百餘人不及出來，即機關鈐印帳目等亦竟未能攜出，公款公物損失當亦可觀。²⁴

雖然抗戰期間部會並非全部遷至重慶，但至少西南為抗戰的根據地是毫

無疑問，國共內戰期間則舉棋不定。行政院及相關機關從南京、廣州遷至重慶，再遷至臺灣。政府遷移過程猶豫不決、一般幹部對政府缺乏信心是遷移紊亂的要因之一。5月16日，行政院鄭彥棻秘書長電蔣報告時提到：「行政院對疏散事迄未做決定，有人主張必要時遷貴陽再遷四川，但未正式討論，未做任何決定；中央同志認為廣東為革命策源地，必須堅守，惟一般幹部對此尚缺信心。」²⁵

二、府院不同調、立院意見紛歧

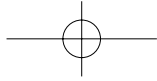
當孫科院長積極準備遷移時，李宗仁代總統並不同意機關遷至廣州，2月3日，行政院院長孫科、副院長吳鐵城搭專機飛抵廣州，5日，行政院及所屬在廣州辦公。6日，孫科對中外記者宣稱行政院遷移至廣州辦公，是為了貫徹和平主張，絕不是放棄和平。²⁶李動用各種關係要求行政院閣員回南京辦公，為此行政院政務委員陳立夫、朱家驊抵廣州與孫科院長密談後，勸阻其閣員回南京。孫科派副院長吳鐵城由廣州飛南京與李代總統商討

23 張朋園等，《郭廷以先生訪問紀錄》（臺北：中研院近代史研究所，1987年），頁222。

24 六屆中常會二二三會議，〈會議〉，黨史館藏，檔號：6.3/228。

25 《事略稿本》（1949年5月16日），《蔣中正總統檔案》，國史館藏。

26 蔣經國，〈危急存亡之秋〉，蔣經國先生全集編輯委員會，《蔣經國先生全集》（臺北：行政院新聞局，民國80年），頁397。



南京、廣州的問題，並無交集。

由於府院不同調，一方面造成外交部的困擾，曾建議政府遷穗應由總統頒布命令，只根據行政院的照片，引起外交使節團的疑惑；另一方面造成行政院離京，總統府仍在南京，立法院、監察院等在南京集會，司法院及考試院也還在南京行使職權的情形。當時立法院內部同仁對於遷移問題亦有不同的意見，2月8日有一部分立法委員在廣州舉行談話會，商討在廣州復會問題，推童冠賢院長北返向當時還留京、滬等地的立法委員，轉達歡迎彼等來穗之意。廣東派立法委員反對在南京開會，與李關係良好的立法院長童冠賢則於2月24日電請旅居廣州的立法委員回南京開會。李趁機利用立法委員與孫科的不合，給予行政院壓力，美國駐華大使司徒雷登向美國國務院報告李宗仁與孫科間的爭執時提到：

在李宗仁與孫科領導的廣東派爭取政權中，李處於根本軟弱的地位，但最近彼確曾做準備，動員人民，支持彼之和平計畫，其中最主要之一點即為立法院決定在南京而不在廣州召開會議，此事自與行政院院長所公開表示的意旨正相背馳，在立法院大會中，孫科所主張政府南遷，與據云彼會從事投機事項，無疑將招致嚴厲之抨擊。若干立法

委員之情緒，報章雖有重要之顯示，據云居住在上海的立委通過一案，指孫科背棄代總統，並要求立法院遷返南京。²⁷

有些學者如廣東中山大學教授羅鴻詔認為反對孫科或有道理，但立法院在南京復會則沒有必要，雷震也認為立法院、監察院為坐而論道或執行監督的機關，應在安全而沒有戰火的地方開會，不應在火線或第一線上開會，今政府已經遷居廣州，自應在穗（廣州）開會。但也有人反對在廣州開會，如樓桐孫在2月14日中央委員會談話會時即表示反對。²⁸

蔣介石在下野後對於遷都之事，表示贊同。2月2日，得報知道立法院童冠賢院長、監察院于右任院長於1日由南京致電在上海之孫科院長，要求其不要到上海，早日回京，共策大計，當時孫科院長已由京到滬，擬隨行政院遷往廣州，而李宗仁等即欲其仍留駐南京，利於對中共的和談進行。²⁹ 蔣同意孫科至廣州。對於立法院遷至廣州之事，蔣亦贊同，2月9日，得知一部分在滬的立法委員集會決議，主張在南京復會，與在

27 中華民國外交部譯印，《美國與中國之關係》，頁175。

28 雷震，《雷震日記 第一個十年》（臺北：桂冠圖書出版社，1990年），頁131。

29 《事略稿本》（1949年2月2日），《蔣中正總統檔案》，國史館藏。

穗之立法委員為復會地點問題發生爭議後，特別囑咐陳立夫委員回滬調解，勸以至粵開會為宜。並電廣州中央黨部鄭彥棻秘書長請轉吳鐵城副院長，告以立法院宜早日在穗復會，以免主張紛紜，致政局動盪不安。³⁰ 2月9日蔣的日記亦記到：「立法委員昨在滬集會決議仍在南京復會，其間多不知死日之將至，仍如往日之放肆，毫不覺悟，思之煩悶。乃囑立夫回滬調解，應主在粵開會。」³¹ 主張立法院應與行政院一起遷至廣州。

有關行政院及各機關遷移至廣州或留在南京的紛擾，隨著政局的變遷，各方的態度漸趨一致，李宗仁推動北平和談失敗後，4月21日，中共陸續突破江防，行政、立法、監察三院院長及秘書長不得不開會討論緊急疏散事宜，李宗仁也下達中央各機關南遷廣州的命令，令文：「前據行政院議決自本年2月5日起以廣州為政府所在地，茲因時局之需要中央各院部會除有關治安及防衛者外，其尚未遷往者應迅即遷移。」³² 外交部也隨即通知各國駐華使館，促請儘速

全部移廣州辦公，一切必要的交通工具均由外交部負責洽辦。當時除國防部遷往上海外，總統府、行政院各部會及立法、監察兩院遷往廣州。遷移問題迫在眉間，行政院發表聲明表示：

共產黨此次乘政府爭取和平要求停戰做最後呼籲之際，發動總攻，大舉渡江南犯，致荻港、江陰、揚中等地相繼棄守，首都陷入鉗形攻勢之中，我駐首都大軍一時乃完全處於被動地位，無法發揮高度之戰鬥力量，我統帥部估計軍事形勢，當前尚非適宜之決戰階段，不能不自動從首都做戰略之撤退，且政府原早遷廣州，部署停當，政府各機關留京辦事處，自應一律結束，重回我革命軍陣地，為國家之獨立，人民之自由，繼續奮鬥。³³

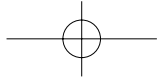
4月29日，行政院院會正式發布廣州為中央政府所在地，5月初立法院在廣州復會，監察院由南京遷廣州辦公（廣東省審計處原址）。京滬杭警備總部政治委員會規定：中央留滬機關，一律於兩週內撤離。李宗仁亦隨之到廣州，但李到廣州並沒有事前布置，連廣州警備司令也不派人擔任，桂系重要幹部黃旭初告訴程思遠：「這是很大的疏忽，不久

30 《事略稿本》（1949年2月9日），《蔣中正總統檔案》，國史館藏。

31 《蔣中正日記》，1949年2月9日，史丹佛大學胡佛研究所藏。

32 《行政院召開疏運會議紀錄》，南京第二歷史檔案館藏，檔號：二/9881。

33 《外交部週報》，第115期，版1。



廣州就要陷入過去南京的局面。」³⁴桂系內部對李宗仁的消極作法已出現不同的雜音。

此外出現雙領導的問題，抗戰時期國府內部派系嚴重，但蔣的領導地位無人能替，戰後蔣漸失其絕對的權威，引退後政府的領導表面上以李宗仁為主，但蔣具國民黨總裁的身分，常藉由黨務體系進行對行政的杯葛，形成府院黨不同調的情形，一些官員在重大問題上，需請示蔣的意見，又需表面上尊重李，常形成虛應故事、虛與委蛇，行政效力不佳。李宗仁的態度最先反對行政院遷

至廣州，北平和談未如其預期的結果，李已無心也無力扭轉戰局，遂消極迴避，中樞陷於無人領導之勢，影響搬遷的決定。

貳、計畫與執行問題

政府機關疏遷過程，按一般行政機關的運作模式進行，也就是先擬具計畫及具體實施辦法，再經院會通過，組織疏運委員會，最後實際執行，此次的疏運過程大抵如此。行政院為因應從南京遷往廣州再至重慶、臺灣等地的過程，召開許多會議、頒訂辦法及規章，簡單列表如下：

表1：行政院因應疏散措施相關辦法表

| 會議、辦法、規章 | 制訂時間 | 備註 |
|---------------------------|-------------|-----------------|
| 行政院令各部會擬具首都公務員疏散辦法 | 1948年12月29日 | |
| 疏散中央公務員辦法 | 1949年1月12日 | |
| 行政院疏運會議通過疏散要點，訂定疏散原則。 | 1949年1月15日 | 疏散要點十條，疏散原則共三項。 |
| 改善在京中央各機關疏散人員辦法 | 1949年1月24日 | 四條 |
| 京穗間公文傳遞辦法 | 1949年2月7日 | 共四條 |
| 在京中央各機關疏散公物緊縮人員辦法實施細則 | 1949年3月1日 | 共九條 |
| 中央機關分地辦公疏運辦法 | 1949年5月30日 | 共七條，6月初成立疏散委員會。 |
| 中央府院部會及其直屬機關資遣或自動請辭員工資遣辦法 | 1949年5月30日 | 共九條 |

³⁴ 程思遠，《政海秘辛》（哈爾濱：北方文藝出版社，1991年），頁215。

| | | |
|--------------------|------------|-------------------|
| 中央各機關分地辦公疏運臨時費請領辦法 | 1949年5月底 | 共七條 |
| 上海撤出物資點收辦法 | 1949年6月 | 共九條 ³⁵ |
| 經濟部各附屬機關疏散進退實施辦法 | 1949年6月7日 | 共五條 |
| 中央機關在重慶設置辦事處佈置辦法 | | 共七條 |
| 交通部護航總隊護航實施辦法 | 1949年7月20日 | 共十條 ³⁶ |
| 公物空運辦法 | 1949年8月15日 | 共五條 |
| 中央各院部會申請空運須知 | 1949年8月22日 | 共九條 |

資料來源：本表根據國史館、中國國民黨黨史館、南京第二歷史檔案館之檔案及報紙資料彙編而成。

這些辦法成為府院遷移的重要依據，簡單分述各項辦法的制訂經過，較重要的辦法於文中敘述，其餘則如附錄。為因應戰局，行政院在1948年11月左右開始作部署。11月底，要求各單位調查遣送眷屬回籍人數；12月1日，行政院院會決議：（1）中央在京各機關職員為遣送眷屬離京者，准照11月份標準借支薪津2個月；（2）中央在京各機關應積極整飭行政紀律，非有重病不得請假，通飭所屬機關職員嚴守規定。³⁷

12月29日，行政院通令所屬各部會擬具首都公務員疏散辦法，1949年1月7日，行政院會議決議將各機關核心移

至廣州，將大部分人員疏散於各地或南京以外各附屬機關，³⁸1月12日，行政院會議通過「疏散中央公務員辦法」，各機關除必要留京人員外，其餘應分別疏散到後方工作，願辭職者，准予保留資歷，除給薪3個月外，並斟酌補助旅費若干，以供疏散之用。³⁹15日，行政院召開疏運會議，會議開始首先由主席李溥霖（行政院秘書長）進行報告：「希望本次會議主要討論疏運各機關職員和眷屬兩項工作，而這兩項疏運工作奉命必須做到有計畫、有規律、迅速、確實、秘密，各單位絕不准有絲毫紊亂現象或秩序不良之情形發生。」⁴⁰這是行政院在遷

35 招商局輪船股份有限公司承運上海青島撤退物資，《招商局檔》，國史館藏，檔號：233/032-1。

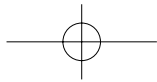
36 交通部護航實施辦法，《交通部檔》，國史館藏，檔號：063/158。

37 三十八年應變疏運，《行政院主計處檔》，國史館藏，檔號：03900000209A。

38 姚崧齡，《張公權先生年譜初稿》，下冊（臺北：傳記文學，1982年），頁1021。

39 《大公報》（天津），1949年1月13日，版1。

40 行政院召開疏運會議紀錄，《行政院檔》，南京第二歷史檔案館藏，檔號：二/9881。



移前最完整的一次會議，雖然多是原則性的指示，但已為行政院遷移的重要藍本。也是使機關、公物、文卷能順利疏運到廣州、桂林等地的最重要決定。

會後，行政院下令所有工作人員做緊急疏散，希望在1月底以前完成疏散，同時訂定疏散原則：（1）按照各機關原有人數，由各主管指定保留百分之十至百分之五之人員在原機關工作；（2）年老力衰或情願退職者，照元月份薪津發給3個月之遣散費及3千元旅費；（3）年輕力壯願留原機關服務，而至必要時參加戰時工作者，先發給3個月生活費。⁴¹同時江南各站聯合辦事處於1月15日成立，為遷移做準備。

隨著時局的變化，中央機關又不得不做疏散與再遷移的規劃，然由於一開始府院態度不一，遷移沒有全盤計畫，許多機關猶疑不定，等時機緊迫再匆促遷移，文卷、器物多散佚或未能即時遷移至臺灣，甚為可惜。

李宗仁自推動和談失敗之後，態度消極，甚至飛往桂林未到廣州任事，為使中樞廣續，國民黨中央除函請李宗仁蒞臨廣州領導政府外，並由居正、閻錫山等代表中央由廣州前往桂林，敦促李

代總統蒞廣州主持中樞。李宗仁重申請蔣復職，蔣此時已離開奉化溪口故里，乘輪視察上海，乃由滬馳函行政院何應欽院長，囑其轉請李代總統，其本人無意復職，請李即到廣州主持軍政大計，5月8日，李宗仁由桂飛穗。但時局漸不利於中華民國政府，行政院已有再遷移的準備。但又怕影響戰局的發展，不敢貿然遷移，只好用分地辦公的方式進行。

行政院於5月30日提「中央機關分地辦公疏運辦法」（6月4日公布），6月5日成立「中央各機關分地辦公疏運委員會」，由行政院長擔任主任委員，實際由秘書長負責協調。其工作包括：辦公地點、機關員工及其眷屬宿舍的安排，疏運交通工具及經費問題等，甚至可以直接行文各部會，要求其配合辦理。

各部會為因應疏散事宜，又制訂疏散辦法。以經濟部言，即制訂「經濟部各附屬機關疏散進退實施辦法」，其中較重要者為：第二條，奉命疏散者應與當地軍政機關密切聯繫，必要時隨軍前進或撤退；第三條，奉令疏散或緊急撤退，其機關首長及技術員工應全部遷至指定地點，並將印信、公款、帳冊、檔卷及重要物資器材連同各項清冊悉數運

⁴¹ 《大公報》（上海），1949年1月16日，版1。

出，妥為保管。⁴²

分地辦公地點主要以重慶及臺灣為主，特別是重慶，為使各機關能順利進駐重慶，訂定「中央機關在重慶設置辦事處佈置辦法」，由於當時制訂的只是分地辦公，而非機關遷移，使機關人力更為分散，遷建項目亦不明確，致使許多檔案資料分散二至三處。

為避免物資為中共所用，何應欽院長對於疏散物資頗為重視，有鑑於各中央機關存滬物資為數甚多，或因缺乏交通工具，或因當地環境關係，以致遲未運出，為迅速疏運起見致電上海湯恩伯總司令提到幾項辦法：

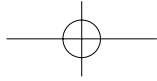
1.疏運物資種類：中紡公司及該公司所交國防部尚未運出之紗布；中信局之敵偽珠寶及中央銀行所寄存該局之日本賠償銅元；中央銀行業務局之德孚顏料；中央造幣廠之銅塊及日本賠償銅元；交通部之通訊器材及鐵道材料；資委會之化學原料、金屬器材及礦屬油料；物資供應局之紫銅鈴及其他貴重物資；美援花紗布、聯營處之紗布；衛生部藥品200噸及吉普車；社會部國際兒童急救會救濟物資五百餘噸、布十六萬匹

及卡車二十輛；善後事業保管會之重要物資。

2.疏運辦法：由本院轉知國防部指派傅署長仲方、港口司令楊政民、交通部指派招商局胡總經理時淵、中央銀行指派夏局長吾熊分別負責辦理與當地軍政首長切取聯繫，調度船隻及籌撥運費等事宜；疏運物資除盡量利用招商局美國借款案內必須撤退之船隻裝載外，另應由物資供應局籌撥船隻協助裝運；所需運費由各機關洽請中央銀行核實墊撥，事後補辦追加預算手續；由財政部訓令海關對於疏運物資一律放行；運達地點規定以臺灣為原則，必要時得改運廣州，惟外館物資可逕運香港；由湯總司令、陳市長召集中紡公司顧總經理毓線、中信局陳副理冠球、中央銀行業務局林局長崇墉、中央造幣廠韋廠長憲章、物資局江局長杓、花紗布聯營處劉主任秘書建華、衛生部藥品供應處施秘書及交通部儲運總處、資委會全國合作社物品供銷處等機構之負責人員，隨時指示監督，並責成該機構負責人員與國防部、交通部及中央銀行所派代表切取聯繫。

3.本案為謀進行順利起見，應由各機關保持絕對機密，並應爭取時機，限於本（5）月底以前分別負責全部疏運完

42 經濟部各附屬機關疏散進退實施辦法，〈資源委員會檔〉，國史館藏，檔號：299/0087，光碟片號：003000027308A。



竣，在裝運過程中如有阻運等事發生，應由湯總司令採取必要之措施，強制執行，以免貽誤。⁴³

人員資遣與疏遷方面，由於有些公務人員因各種因素不願隨政府遷移，5月30日行政院第六十四次會議通過「中央府院部會及其直屬機關資遣或自動請辭員工資遣辦法」，共五條，同時並訓令內閣：

查廣州為政府所在地，但為加強戰時體制發揮作戰精神起見，中央各機關應即切實緊縮，分地辦公，保留原編制員額四分之一至三分之一，其餘員工悉予資遣，其自請辭職者亦准予資遣，以便疏運。⁴⁴

辦法公布後，含自願請辭者，經決定按各單位原編制遣散三分之二，被遣散人員及眷屬的返鄉交通工具由政府設法，留用人員十分之七赴重慶，十分之三隨同首長在穗辦公。⁴⁵這項辦法及訓令成為往後處理資遣或自動請辭的標準，以資源委員會遣散的實例來看，當時資

遣者中專門委員徐厚孚到職十年以上，原單位薪餉138元，應發給154元，交通補助60元，合計214銀元；同為服務十年以上的服務員丁孝烈，薪餉64元，發給資遣費48元，交通補助60元，合計108元；技士麥樹，薪餉60元，發給資遣費27元，交通補助費40元，合計67元。⁴⁶

可見在資遣費上確實有落實遣散辦法的規定；但資遣的過程，交通工具困乏、經費短缺，因此要求所運公物儘量減少之外，所有技工及眷屬不代為疏運。⁴⁷這種只重視上層，只重視關係的現象，在疏運及資遣的過程中到處可見。

一、計畫不縝密

綜合以上各計畫，最重要者為「疏散中央公務員辦法」、「中央機關分地辦公疏運辦法」，這兩條辦法大都為原則性，並不完整，而且疏遷計畫不夠縝密，從疏散計畫的提出，到會議的決議，可以說相當草率，這也是長期以來國民黨的一大問題，國民黨自抗戰以來面對問題不乏計畫，但往往不夠縝密，變通性不足，計畫實施的過程發現問

43 三十八年度應變疏遷，《行政院主計處案》，國史館藏，檔號：03900000209A。

44 資源委員會因應遷臺處理所屬機關裁撤調整及物資疏運密件，《資源委員會檔》，國史館藏，檔號：294/011。

45 《臺灣新生報》（臺北），1949年6月7日，版2。

46 資源委員會因應遷臺處理所屬機關裁撤調整及物資疏運密件，《資源委員會檔》，國史館藏，檔號：294/011。

47 資源委員會員眷疏運案，《資源委員會檔》，國史館藏，檔號：297/0519，典藏號003000025138A。

題，不能馬上做修正。此次疏遷問題亦復如此，由於疏遷毫無縝密的計畫，引起雷震及左舜生等人的不滿，⁴⁸左舜生認為遷都並未經內閣決議，並明白告訴雷震不去廣東，不參加孫科的內閣。政府南遷也引爆李宗仁與孫科間的正面嫌隙，李不願當一個有名無實的總統，反對行政院搬遷，2月1日，李在上海召開行政會議，行政院長孫科及副院長吳鐵城等均與會，李主張行政院應遷回南京，孫科堅持共軍已到浦鎮，南京在共軍遠程大砲的射程之內，為使政治重心不受軍事上的威嚇，必須遷往廣州。⁴⁹

各機關亦僅做原則性指示，如空軍總司令部為輸運人員及物資，於4月11日訂定「空軍總司令部各機關調遷運輸規則」，將調遷的所有人員造冊，物資列表，由主管負責鑑定「急要」、「次要」、「普通」三類，彈藥、軍械、油料、通航器材、醫藥、車輛列為優先運品，人員以官士兵及其直系親屬為限，非直系者，不得搭乘空軍及所徵雇的車船。⁵⁰又如學校遷移面臨的問題：如何維

護原有校產、如何迅速處理被捕學生、救濟費發放標準等都未考慮。⁵¹搬遷經費從裝箱到開箱都是一筆不小的開支，特別是在通貨膨脹之際，編列之預算常不敷使用，這些都不是一個原則性遷移所能解決者。

二、執行落差大

有些法令只是大原則，執行落差大，以分地辦公為例，部會間並無密切聯繫，亦無全盤計畫，如人員的安排方面，那些人應該留穗？那些人到重慶？那些人到臺灣？疏運多少人也漫無計畫，行政院副院長朱家驊曾向閻錫山院長談到：

第二批之經常業務於27日起三天再運二百人，但事前未通知準備，而臨時排日催行，此情形對於最後一批撤遷之任務殊令人質疑，無似所謂於六小時前疏運一千五百人之把握何在？而今則排日僅留四百人之依據為何？不問業務究留穗、赴港，而僅以催運如數起飛，工作之不配合可嘆！⁵²

48 《雷震全集》，第30集，《雷震秘藏書信選》（臺北：桂冠圖書，1990年），頁21。

48 程思遠，《李宗仁先生晚年》（北京：文史資料出版社，1980年），頁45-46。

50 國防部，《國防法規彙編》（臺北：國防部，1952年），頁15-53。

51 上海許多校長如章益、歐元懷、王之卓等都提到這些問題，雷震，《雷震日記 第一個十年》，頁197。

52 戰局演變與人員撤離，《朱家驊檔案》，中央研究院近代史研究所藏，檔號：301-01-10-004。

朱家驊又指出當時疏運的問題：第一是各機關人員觀望遲疑，屬於業務者各機關對於疏遷次序未就本身業務做一規劃，絕大部分之經常行政業務部分遷渝係留極精少之配合，軍事之行政業務在穗市僅以業務較簡之單位或中下級工作人員暨員工眷屬遷渝，因是各機關內各部門均須留人在穗，但事實上留少數人不能應付全盤任務，而遷往人員無人統率督責，亦不能照事工作，致不能如期依限完成任務，第二是秋天華南多

颱風，而秋冬之季川渝為霧季，交通環境及社會秩序不佳；第三，職工留穗眷屬運渝生活困難。⁵³

三、機關各自為政

計畫擬訂後一些機關仍在觀望，一直到蔣下野後行政院對於疏遷之事更為積極，2月初的院會經討論後，決議行政院於2月5日正式遷至廣州。其他部會亦陸續移到廣州辦公，歸納行政院各機關的遷移情形如下表：

表2：行政院所屬機關在廣州的辦公地點表

| 單位 | 廣州辦公地點 | 遷移時間 | 備註 |
|----------|-------------------------------------|-------|----|
| 地政部 | 廣州市政府地政局 | 2月3日 | |
| 工商部（經濟部） | 廣州市萬福路178號 | 2月10日 | |
| 新聞局 | 廣州市吉祥路底廣東省政府新聞處 | 2月5日 | |
| 內政部 | 廣州市文明路廣東文獻館 | 2月25日 | |
| 外交部 | 廣州市沙面復興路 | 2月5日 | |
| 糧食部 | 廣州市漢民北路漢民公園內 | 2月5日 | |
| 水利部 | 廣州市白雲路116號 | 3月1日 | |
| 主計部 | 廣州市長堤路15號廣東銀行 | 2月5日 | |
| 財政部 | 廣州市政府財政局內 | 2月15日 | |
| 教育部 | 廣州市政府教育局 | 2月15日 | |
| 衛生部 | 廣州市惠福西路276號中央醫院設臨時辦事處，後遷南石頭廣州海港檢疫所。 | 2月20日 | |
| 行政院賠償委員會 | 廣州市五仙門廣州電廠 | 2月7日 | |
| 蒙藏委員會 | 廣州市德宣路添新巷18號（福利大廈） | 3月1日 | |
| 資源委員會 | 廣州市越華路87號 | 2月12日 | |

資料來源：資源委員會員眷疏運案，《資源委員會檔》，國史館藏，檔號003000025138A。

53 戰局演變與人員撤離，《朱家驊檔案》，中央研究院近代史研究所藏，檔號：301-01-10-004。

從上表得知各部會遷移時間不一，當時各單位並無統一遷移計畫，有些早在1948年底即已遷移，有些則隨局勢轉變而遷移，2月3日，地政部遷廣州市政府地政局內辦公。2月6日，財政部遷移廣州，並在福州成立辦事處。2月15日，主計部遷廣州長堤廣東銀行內辦公，⁵⁴ 工商部於2月16日遷廣州市萬福路178號辦公。考選部於3月11日遷廣西梧州辦公。5月24日，中央造幣廠遷臺北。6月1日，監察院閩臺區監察委員行署遷臺北市辦公，國立編譯館於6月23日由廣州遷至臺北。

此外由於並無統一，造成同一單位分散各地的情形，財政部鹽政總局自1948年底開始疏遷，部分調往兩廣、川康、福建、臺灣等區，部分留守南京，其餘再分批往上海、廣州，重要文卷公物先運廣州，餘則運存臺灣。⁵⁵ 蒙藏委員會方面，10月，會務由高柱委員負責，一方面資遣員工，一方面疏散員工，11月，周昆田接任委員長，積極辦理遷臺事宜，由行政院核發該會乘機證32張，除部分輾轉來臺外，部分飛至昆明，尚有部分因飛機過少未及搭乘，即以戰局

逆轉滯留成都，致所有財物檔案及簿冊帳據等亦未及攜出，迄1949年12月9日，該會隨政府撤退來臺的人數，委員、職員及協助專員等不過30人。⁵⁶

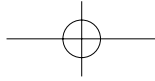
以考試院為例，1948年底，考試院及所屬的考選部及銓敘部已開始進行資遣與遷移，有些遷至廣州，有些遷至上海，甚至到臺灣掛牌用印，各單位重要幹部亦紛紛往各地進行部署。1949年1月21日，銓敘部常務次長馬洪煥離京赴廣州；1月28日，考試院秘書長及銓敘部長沈鴻烈，自南京抵上海，次日考選部長田炯錦、常務次長馬國琳、銓敘部政務次長皮作瓊等亦至上海；1月31日，考試院賈景德副院長率最後一批重要幹部離京赴上海，2月初，這批重要幹部又由上海至廣州，考試院中的考選部、銓敘部分駐廣東、廣西，考試院本部則在梧州辦公。此次遷移及復部運務，馬國琳次長貢獻最多，田炯錦及皮作瓊亦有貢獻。

3月26日，考試院副院長賈景德升行政院副院長，遺缺由鈕永建擔任，鈕於4月30日至臺灣考察，考試委員盧毓駿、張默君及參事陳天錫陪同。5月底，政府有遷重慶及疏散人員的計畫，考試院重要首長集中於考試院本部上班以為

54 《臺灣省政府公報》，1949年春字第39期，頁537；1949年春字第45期，頁632。

55 財政部，《財政部史實紀要》，第1冊（臺北：財政部，1992年），頁253。

56 《蒙藏委員會會史初稿》（臺北：蒙藏委員會，1966年），頁21-23。



因應，此次的遷移工作由馬國琳次長負責，根據「中央機關在重慶設置辦事處佈置辦法」，考試院任命馬為布置委員會負責人，由雷秘書長負責遣散人員事宜，分別於6月5日及6月15日辦理兩次資遣人員，其中有一些高級幹部如參事劉光華、秘書陳念中，法規會專門委員潘崇衍等自動請辭。

6月23日，根據中樞疏運委員會的規定，考試院及考選部、銓敘部提出赴渝員眷、空運、陸運人數及考試院運渝公物數量清冊於疏運委員會，其數字如下：院本部赴渝員眷空運158人，陸運78人，水運12人；考選部赴渝員眷，空運119人，陸運48人，水運55人，銓敘部赴渝員眷，空運286人，陸運120人，水運57人，考試院運渝公物265件，18,000公斤，68尺碼噸；赴臺公物134箱，5,000公斤，21尺碼噸。⁵⁷6月24日，原在廣東、廣西的考銓兩部，隨同廣東省政府移駐海南，並派秘書張天德赴臺接洽房屋事宜；8月初，安排公物運臺，將部分文卷、公物運往海南；8月25日，銓敘部沈部長已洽定臺北大龍峒孔廟為辦事處，員眷居住臺北市仁愛路東和禪寺及酒泉街文昌廟等地；但同時在廣州的考

試院也由德宣東路金福巷搬至東山農林上二橫路。11月28日，隨政府撤離重慶移成都；12月8日，遷移來臺。

各機關間遷移未有共同的會報，因此雖然制訂「中央各院部會申請空運須知」，要求各部會需要申請航空疏運者須造具總名冊，疏運名冊以在職之職員及直系血親為限，由疏運委員會分配組進行審核，飛機有限，分配組根據各部會的申請案進行分配，以柳州至重慶的空運為例，由中央航空公司負責，每日起飛以三架為限（108人），自8月8日起以機關為單位疏運至重慶。⁵⁸然由於僧多粥少，各機關如何安排搭乘飛機煞費苦心，各機關爭相要求，疏運委員會即使制訂一些規範，仍不能避免循私舞弊之事發生，分配以單位為對象，看似公平，但各部會人員及文物多寡不一，也引發各單位的反彈。

遷移過程機關各自為政，公職人員亦各有盤算，面對一再遷移，有些人選擇配合，有些人申請資遣，有些人則申請護照準備隨時逃亡。朱家驊曾經建議：「迅速調查請領出國護照現當在有效期內者之執有人，考查其是否為現職之公教人員及金融業務機關高級負責人

57 考試院編印，《考試院施政編年錄》（臺北：考試院，1991年），頁47。

58 桂林辦事處員眷疏運案，《資源委員會檔》，國史館藏，典藏號：00300002514A。

員或其眷屬，其出國理由是否為對爭取軍事勝利所必需者，是以對於考察訪問或醫病等護照，似應重加覆核，認為無確實必要者概予吊銷。」⁵⁹

叁、時局變化與民心向背

一、時局變化與政府因應

1949年初雖然三大戰役已經結束，國軍慘敗，中共控制東北、華北大部分地區，但政府仍控制大部分江南地區，蔣在下野前以守江為第一要務，守江不成再以上海為決戰地點，並同時以西南的重慶及東南的廣州為重要據點，且一廂情願的認為美國應會出面干涉，中國局勢仍大有可為，下野之後返回奉化老家，希望能像前二次下野一樣，可以東山再起，對於李宗仁推動的國共和談，雖不完全贊同，亦未堅決反對，只作原則的意見表達，內心深知國共和談不可能有結果，蔣悠遊於山林間等待機會，李談判未果，美國亦未積極出面協助，使局勢直轉急下，政府機關不得不積極遷移至廣州。

中共4月21日渡江之後，蔣仍認為上海可守，本並未打算離開奉化，戰局

59 戰局演變與人員撤離，《朱家驊檔案》，中央研究院近代史研究所藏，檔號：301-01-10-004。

愈來愈不利於政府之際，蔣只得離開奉化，但並未馬上到臺灣，而是在沿海一帶觀望，並積極籌謀守廣州之道，政府機關自1949年3月底之後已陸續在廣州行使職權，然而戰局變化萬千，6月上海與青島相繼撤守，行政院此時面臨內外交逼情勢，內部，財政金融問題嚴重、中共積極進逼，外交方面，美國於8月發表對華政策白皮書，政府雖然擬訂許多應變措施，⁶⁰然成效不彰，無論是財政或時局不僅沒有改善，且日益惡化。7月19日，中央機關分地辦公疏運委員會在行政院會議廳召開中央機關疏運聯席會議，討論如何遷移，會中僅做出原則性的結論，即希望在8月中以前將機關遷至重慶，重要文卷及重要物資運至臺灣。

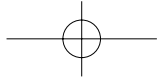
這次的遷移重慶，原定於8月17日運畢，但直至26日方告一段落。⁶¹有些機關整頓正式辦公已是10月份，國史館即是如此，自8月由穗遷至重慶市沙坪壩，直至10月才正式在此辦公。⁶²

隨著戰局的發展，重慶的地位愈來愈

60 《行政院戰時施政方針稿》，南京第二歷史檔案館藏，檔號：二/2086。

61 戰局演變與人員撤離，《朱家驊檔案》，中央研究院近代史研究所藏，檔號：301-01-10-004。

62 國史館遷渝辦公案，《資源委員會檔》，國史館藏，檔號：294/77。



愈重要，蔣介石在8月24日由廣州到重慶時發表書面談話強調：「抗戰時期，重慶為戰時首都，今日再度成為反侵略、反共產主義之中心，期望全川同胞重新負起支持艱苦作戰之使命。」⁶³8月下旬，解放軍對舟山群島實施攻擊，先後攻下多座島嶼，9月底廈門戰役開始，湯恩伯部損失慘重。9月7日，政府宣布遷都重慶，9月底，許多機關被迫遷至重慶、海南各地，有些物資為保障安全則運送至臺灣。10月10日，廣州各機關加緊疏散，非常委員會亦由政府預定機位遷渝。10月12日，總統頒布中央政府遷往陪都重慶辦公令：「中央政府定於本月15日起在陪都重慶開始辦公，所有保衛廣州之軍政事宜著華南軍政長官余漢謀負責統一指揮。」⁶⁴15日，行政院正式遷移，在重慶辦公。

重慶危急之際，蔣介石於11月14日由廣州至重慶，坐鎮指揮，加緊部署西南剿共軍事。22日，政府為加強重慶軍事部署，俾使成為西南反共軍事中心，決定將行政機關遷蓉辦公，29日，政府正式遷至成都辦公。蔣在西南長官公署召開擴大會議，川、康、黔各省主席和

各部隊將領都參與，計有劉文輝、王陵基、楊森、谷正倫、賀國光、王纘緒、鄧錫侯、胡宗南、宋希濂、羅廣文、李彌及張群等三十餘人，決定堅守四川的戰略部署。⁶⁵為保衛重慶，行政院通過決議，特派楊森兼重慶衛戍總司令，畫重慶周圍十七縣一市一局為衛戍區，將原來在重慶附近待命的二十軍及警察隊、憲兵隊作為衛戍的基本部隊，並編一師的反共保民軍作為常備師，從外圍加強重慶的防務。

為了怕公務員無法安頓，蔣特別加發銀圓以安頓公務員，在11月22日日記中提到：

政府公務員之善後安頓成為最難解決之問題，行政院只發其每人七十銀圓，自然太少，又將釀成請願罷工之風潮，各機關人員之精神喪失，工作雖未停止而實已無形停頓，情緒惡劣可想而知。特告行政院對此必須增加其貲費，每人以二百元至三百元為準，以安其心。⁶⁶

11月21日，政府決定遷至成都（實

63 《事略稿本》（1949年8月24日），《蔣中正總統檔案》，國史館藏。

64 8月18日，國民政府即已宣布重慶為新行都。

65 四川省文史研究館，《解放戰爭時期四川大事記》（成都：四川人民出版社，1990年），頁263。

66 《蔣中正日記》，1949年11月22日，史丹佛大學胡佛研究所藏。

際28日才遷)，同時行政院通過「保衛西南中心的四川部分方案」，其要點是將四川省畫為四區備戰，以實行軍政一元化，作為實施總體戰的樞紐。四個作戰區分別為：川北作戰區由胡宗南負責，川東作戰區由孫震負責，川中作戰區由楊森負責，川西作戰區由王陵基負責。⁶⁷ 25日，南川等地為中共攻佔，羅廣文的十五兵團被殲滅，共軍進入重慶外圍，對重慶形成包圍。28日，閻錫山將行政院移至成都；30日，蔣由白市驛機場搭機離開重慶，前往成都；12月1日，重慶失守。同日，蔣與閻錫山院長討論政府駐地及疏散事宜，12月3日，立法委員對國都的意見：

國都為全國神經中樞，因軍事挫敗一再播遷自非得已，但以國都置於第一線軍事區域，不僅影響軍事效率，且足以增加外交及軍事上之困難，今值陪都淪陷，新都尚未命令建立之時，應即統盤籌畫，以免蹈過去之覆轍。⁶⁸

建議：明令成都為政治中心，並加強西南與華中東南各地作戰力量。

蔣在抵達成都勘察後發現，成都的

形勢比重慶複雜，也認為不宜將行政中心遷此，並未馬上依照立法委員的意見處理。

12月4日，蔣與張群、閻錫山研究遷都西昌或其他地區及軍事費用等問題。政府有鑑於時局漸不利，宣布除必要人員留蓉（成都）外，一部抵瓊（海南）待時機轉往臺灣，8日，中央政府決定遷臺北辦公，並於西昌設置大本營，於成都設置防衛司令部，蔣於當晚接見閻錫山，指示盡力準備政府遷臺事宜，同時致電陳誠，告知政府決定遷臺，希望臺省各民意機關多有精誠擁護之表示。陳誠隨即回電：「頃將政府遷臺消息向39年度行政會議大會報告，當即由黃議長朝琴同志表示臺省民眾一向擁護中央，自當一致歡迎中央政府來臺，全體會員四百餘熱烈鼓掌表示擁護歡迎。」⁶⁹ 臺灣省政府表達歡迎中央政府遷至臺灣。

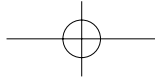
12月8日，行政院召集緊急會議，決議遷都臺北，在西昌設大本營統率陸海空軍在大陸指揮，繼續與中共作戰。⁷⁰ 當天，閻錫山院長對記者宣布行政院自9日起正式在臺北辦公。9日，臺灣省參議會

67 四川省文史研究館，《解放戰爭時期四川大事記》，頁3。

68 《事略稿本》（1949年12月3日），《蔣中正總統檔案》，國史館藏。

69 《事略稿本》（1949年12月7日），《蔣中正總統檔案》，國史館藏。

70 《臺灣新生報》（臺北），1949年12月8日，版2。



電呈代表全省歡迎政府遷臺。中華民國政府行政中心正式遷至臺北。

12月9日，行政院舉行來臺第一次政務會議，會中決議：總統府及行政院址設於介壽館辦公，並派機至蓉接運留蓉人員。空總隨即派十七架飛機飛蓉接運。⁷¹至此行政院正式遷臺。五院十二部人員於十二月初陸續來臺。

二、公職人員心態問題與人員的縮編

抗日戰爭是一場民族戰爭，不論是國共雙方都扛著民族主義的旗幟，向心力較強；國共內戰，許多人有不知為何而戰的無力感，中共利用輿論製造和平的假象，也利用其地下黨員鼓惑中華民國政府的公職人員，加以國府也無整體的安置計畫，許多公職人員在個人及家庭因素的考慮下不願隨政府一遷再遷，此與抗戰時期大異其趣。

由於遷移困難，有些人因個人的因素不願隨政府遷移，大部分都編遣，立法院6月2日開始遷重慶，緊縮組織，裁撤內部職員達百分之三十，被裁人員九十餘人（原三百餘人），被裁員者可

領六個大頭。⁷²此外，如前面提到資源委員會第一批遷移時共405人，資遣者達101人，外交部人員469人，資遣163人，其後第二次遷移又資遣一些人，到臺灣者通常不及原機關的十分之一。

面對這一串的變化，輿論轉向中共，對國軍多所指責，一般民眾對政府也失去信心，不願跟隨，潘啟元在《戰火聲中話廣州》一文中談到：

廣州四個月以前，是京滬人們嚮往的安樂土，今日生活在安樂土的人，又打算背起包袱喬遷了，在廣州，能夠有包袱背而喬遷的人，究竟是少數中的少數，大多數人是在用以不變應萬變的戰時生活哲學，靜觀局勢演變。由於戰火迫近，使人對臺灣、香港寄予無限嚮往。各機關公物、人員，一批批的運到白雲機場、粵漢車站，分運重慶、臺灣。據說這與戰局無關，是為了實行分地辦公。⁷³

此外機關遷移過程中還面臨交通安排不易與經費不足的問題。遷移需要交通，從南京到廣州的交通較無問題，而且當時戰局並未擴及東南地區，因此

72 《臺灣新生報》（臺北），1949年6月2日，版2。

73 潘啟元，《戰火聲中話廣州》，《中央日報》（臺北），1949年8月30日，版7。

71 《中央日報》（臺北），1949年12月13日，版1。

交通的安排較易，但分地辦公到重慶則大有問題，人員及文卷的安排都大費周章，來臺方面交通更成為問題，抗戰時期遷至重慶大後方搭火車、汽車、輪船、飛機等，來臺一定要搭輪船與飛機，飛機載客量有限，票價又貴，加上1949年底一些航空公司的飛機降共，因此較抗戰時期更為困難。雖然政府重要部會、主要官員及重要資料安全遷至臺灣，但仍有遺珠之憾，家眷未能隨行者比比皆是。

經費方面，疏運工作包括：文物、檔案、職員及眷屬等，疏運費及開辦費包括幾個項目：（1）疏散費，含員工、職員、工役等疏散費；（2）遷運費，含調遷人員旅費、遷地辦公人員旅費、外調人員旅費、公物疏運費（包裝與搬運）；（3）開辦費，含購置、修繕、設備費等；每項的費用甚多，各部門預算有限，常不敷使用，行政院主計處3月7日向行政院要求墊撥疏運費，文中談到：

本部奉令辦理疏運事務，計全部員工及眷屬共七、八百人，連同重要文卷、器材，經分批疏運至廣州、長沙、桂林等處，所有各項費用均屬急切需要之款，除奉撥款項盡數支用外，計尚不敷八百六十五萬元，前由本部在滬商得財政部向中央銀行借墊三百萬元，餘

五百六十五萬元暫在預領薪餉項下移墊，茲以疏運作業已完成，擬懇鈞院准予先行飭庫墊撥八百六十五萬元，以便分別歸還墊款。⁷⁴

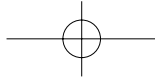
這種情形各部會都是如此，往返京穗所需旅費甚鉅，各原有機關經常費常無法勻支，只好要求行政院編特別費支應，但行政院也無法滿足各部會的要求，因此經常可見經費東挪西借的情形。

另由於機關分散、人員分散，經費的發放與稽核都是問題，遷廣州時科長級以上的負責人先到遷移地點，遷重慶時由於財政部國庫署及央行國庫局仍在廣州，一切經費簽發均留穗審理，於是各機關總務會計部分不得不留穗洽領，而遷渝之人員不能不顧慮萬一匯兌阻礙影響生活。南京最後撤守時，南京庫行帳簿冊籍即未能遷出，尤為前車之鑑，因是遷臺者經費固困難重重，遷渝者亦有經費中斷之虞，另有許多人質疑政府遷渝的計畫與決心，有辦法者另有打算，沒有辦法者只得領取「優退」離開公職。

肆、機關遷臺的意義

機關遷臺雖有以上的問題，但機關

⁷⁴ 三十八年應變疏運，〈《行政院主計處》〉，國史館藏，檔號：039000000209A。



遷臺仍有許多意義：

其一，隨著機關遷臺，有許多軍公教人員及其眷屬陸續來臺，建構臺灣四大族群（閩南、客家、外省、原住民），雖也延伸許多的衝突，但其所帶來的融合與再生，使臺灣文化更加的多元。

其二，由於機關遷臺，許多技術官僚加入臺灣建設，是臺灣往後經濟發展的重要動力。

其三，大陸時期的高等學校在臺復校，在政府撤退時期由於受限於交通工具，許多高等學校無法順利遷臺，然隨著政府機關遷臺，許多原大陸地區的大學紛紛在臺復校，如清華大學、輔仁大學、東吳大學、中央大學、交通大學等，不論是公立或者私立，其教學理念與立校的精神，對臺灣地區而言，不僅是傳承，也是再生，使臺灣的高等教育更加的多元；國立政治大學復校之初有濃濃的黨政味，輔仁大學、東吳大學等都是教會創辦的學校，來臺復校之初的重要籌劃者，都具有宗教背景。

其四，機關遷臺帶動學術的傳承性，臧振華教授就提到：「民國34年臺灣光復以後，日本考古學者逐漸離開了臺灣考古的舞臺，而在大陸以發掘安陽殷代都城遺址聞名的一批考古學者，包

括李濟、董作賓、石璋如和高去尋等，隨著中央研究院歷史語言研究所遷至臺灣。他們的到來，使得因為撤離而瀕臨中斷的臺灣考古重新獲得了生機，對爾後這門學問的存在和成長，發揮關鍵性的作用。」使大陸的學術得以在臺灣延續，1952年胡適在臺大演講時提到：「現在臺大文史的部門，就是從前在大陸沒有淪陷的時候也沒有看過有這樣集中的人才，在歷史、語言考古方面，傅先生把歷史語言研究所的人才都帶到這裡來，同臺大原有的人才，和這幾年來陸續從大陸來的人才連在一起，可以說是中國幾十年來辦大學空前的文史學風。」1950年代進入臺大就讀的李亦園及許倬雲等，都受到這批大陸學者的薰陶，許倬雲教授多次提到臺大和史語所不少師長（李宗侗、李濟、董作賓等）對他的栽培和影響。

其五，許多機關雖經歷許多的波折，但重要的主管、機關印信及一些重要的機關文獻資料得以運臺，各機關得以順利在臺運作。來臺後的中央機關雖然完備，由於中華民國政府只轄於臺、澎、金、馬地區，因此中央與臺灣省政府機關的功能有許多的重疊，也就是吳國楨提到的「一島兩府」的問題，為往後省虛級化的重要原因。

伍、結論

「成王敗寇」好像成為歷史中最好的詮釋，雖然一些學者希望不要以此衡量時局的發展，梁漱溟提到：「我倒不主張由共產黨把一些國民黨人捉來審判治罪。事實上亦捉不到，而且，這樣好像一切是非皆隨勝敗而定。」但當時確有許多人基於現實來評述國共的戰局，將戰爭的責任推給國民黨的腐敗。許多原本與共產黨劃清界線的人，中共建國後卻證實他們是中共的地下工作人員，或是同情中共的革命分子，在國共內戰中堅持與中共決戰者戰敗後成為俘虜罪犯，與中共妥協談判者成為英雄，國軍將領陳長捷談到傅作義時說：「他自己在進行和平談判，卻叫我堅守，結果他成了起義將領，我成了戰犯。」這樣的思維不僅見於當時輿論的轉向，甚至是後來政局的檢討上，不僅是國內如此，美國亦是如此，1949年底到1950年美國掀起失去中國的檢討，到了1960年代則開始檢討失去機會——即為何失去與中共交往的機會，隨著中共逐漸強大，「成王敗寇」成為評論者的主流思想，歷史的解釋權永遠都屬於勝利者，但歷史的解釋並不一定是歷史的真相。

確實在這場國共內戰的戰局中，中華民國政府是失敗者，機關的遷移是政

府失敗的結果，但在遷移過程中也看到失敗的影子，如決策的問題，公職人員各自為政的問題，遠見不足與民心向背的問題，這些問題導致遷移的過程中，政府機關流失許多有形的文卷資料，也流失許多人才，經過六十年，如何看待1949年左右蔣介石暨中華民國政府與人民遷臺，是一個相當值得討論的課題。對臺灣而言，1949年可以說是接續民國以來歷史發展與臺灣歷史發展的開端，外省人來臺給臺灣帶來了正負面的影響，在不斷的衝擊與融合中，給臺灣增加了許多歷史的材料，所建立的多元文化價值應該值得肯定。本文只是一個引言，希望能看到歷史的更多真相。

本館出版新書簡介

《蔣中正總統檔案 事略稿本》
第40冊（民國26年1月至6月），王正華編註，2010年12月出版。本書收錄對張學良和西北問題的處置、解決共黨問題辦法，中國國民黨召開五屆三中全會，中國經濟建設方案，日本經濟考察團來訪，中日國交調整，孔祥熙率慶賀英皇加冕特使團訪問歐洲等資料。