

遷臺初期蔣中正 建構政軍體制的 起點——設置國 防會議訓令解析

蕭李居 國史館助修

1967年2月1日，蔣中正總統發布總統令：「茲依照動員戡亂時期臨時條款第四項規定，設置動員戡亂時期國家安全會議，並命令「國防會議自動員戡亂時期國家安全會議成立之日起撤銷，原隸國防會議之國家安全局，及戰地政務委員會改隸於國家安全會議，國防計劃局分別併入國家安全會議國家建設計劃委員會及國家總動員委員會」。(註1)

經由前述的總統令可知，國防會議是現行國家安全會議的前身。關於這個國防會議，社會上一般多認為是成立於1954年9月，(註2)同時也有將其名稱誤認為「國防最高會議」的情況發生。(註3)事實上，國防會議成立於1952年9月，1954年9月曾進行過一次改組，一般人多將此次唯一的改組時間誤認為成立日期。

有關國防會議的組織架構、成員以及法源依據，筆者曾撰〈國防會議的設置與法源初探(1952-1967)〉一文，詳述該會議得以成立的原因係蔣中正於1952年1月30日子陷秘登字第333號代電指示行政院，將設置國防會議的「國防組織法草案」提出院會通過後，呈總統府核定，先行實施的成立過程、會議改組前後的組織架構與出席人員名單，並分析行政院曾經多次將法案咨送立法院審議，但最終仍然未能完成立法程序的經過與原因。最後在該會議沒有完成立法程序的情形之下，由於蔣中正指示「先予試行」，結果在歷史上被抨擊為「無法源依

據」的黑機關。(註4)

前述拙作的主旨在於論述國防會議的組織架構與法源問題，本文擬藉由一件總統府於1950年4月22日草擬致行政院之訓令稿，略述國防會議的由來與組織性質。該件檔案的內容為：

訓令

令行政院

查國防機構組織系統表及國防職務之相互關係對照表，前經核發明令公布施行，並飭由本府秘書長以(卅九)台統(一)字第一八四號檢附原表送請查照有案。關於國防機構組織系統表，現增列「國防會議」一項，其出席人定為「行政院院長、國防部部長、外交部部長、財政部部長、參謀總長、副總長，總統于必要時得指定戰略顧問委員會主任、副主任、總統府秘書長、參軍長、行政院秘書長，或行政院其他有關部會長官出席」。國防職務之相互關係對照表「相互關係」欄文字茲修正為「指揮軍隊，係憲法賦予總統之統率權，其性質為軍令範圍，不必經由行政院行使。但遇戰略與攻略配合有關問題，行政院院長得隨時呈請總統召集國防會議定之。國防會議開會時由總統主席，行政院院長、國防部部長、外交部部長、財政部部長、參謀總長、副總長均出席，必要時總統並得指定戰略

顧問委員會主任、副主任、總統府秘書長、參軍長、行政院秘書長，或行政院其他有關部會長官出席」。合行令仰遵照，並轉飭遵照。此令。(註5)

檔案內容一開始所述及總統府秘書長以臺統(一)字第184號送請行政院查照的「國防組織系統表」與「國防職務之相互關係對照表」，係1950年3月1日蔣中正在臺復行視事後，面臨國軍部隊在中國大陸的失敗與中華民國政府撤守臺灣，臺海情勢險峻，為了重建國防及重整國軍部隊，於3月15日以總統令核定公布。(註6)當天蔣中正並在日記表示：「今後革命工作從頭做起，所謂重起爐灶者：甲、軍事制定之建立，先從各兵種業務人事之組訓著手，再加以統一集中，因此通信情報與參謀系統之建立為急務。」(註7)

有關蔣中正自國共內戰後期，國軍戰事屢遭挫敗，國內外逼其下野，至在臺灣復行視事期間思考如何「重起爐灶」的問題，近年來已有不少研究成果與精辟的論點。(註8)這些研究觀點基本上都著重於軍隊的整編、防衛的部署、政工制度的改革、將領的更替、人事輪調制度化、外國軍事顧問的聘用、美國軍援的爭取等方面進行論述，而忽略了政府遷臺之後有關如何在行憲體制下建立國防體系的現代化制度問題。1949年10月16日，蔣中正在革命實踐研究院開學演講指出：「我們今天失敗的原因很多，而



總統府致行政院訓令稿（典藏 / 國史館）

主要的原因是由於我們軍事的崩潰。軍事之所以崩潰，是由於我們軍事上的制度。」（註9）在而半年前的3月底，蔣中正自記反省錄表示：「此次失敗重要之原因，應徹底檢討，擬成條目，以便反省與改革也」。蔣中正所擬的條目均極簡略，其中並沒有涉及國防體系或軍事戰略與指揮的議題，不過曾提及「民主憲政之時期與制度，以及國民大會代表等之選舉，以動搖剿匪之基本，此實與剿匪反共政策背道而馳也。」（註10）可知蔣中正認為國共內戰的失敗在於軍事的崩潰，而民主憲政制度又會影響到剿共的根本，因此如何在民主憲政體制下建立以政領軍，且符合剿共需求的現代化國防新制度

自然成為蔣中正在臺復職後亟思籌畫的首要工作。事實上，戰後國防最高委員會曾於1946年頒布「國防部組織綱要」，嘗試建立以政領軍的國防體系制度，但因意見紛雜，加以不久國共內戰爆發而暫時中止。因此蔣中正在臺復行視事兩週之後即頒行前述的系統表與對照表，試圖在民主憲政的體制下再次籌建國防體系的新制度。

有關蔣中正復職後籌畫的國防體系構想，依前述所提的3月15日總統令指示以及系統表與對照表的內容可知，總統的任務在統率陸海空軍，國防部長的任務是充實國防力量與保衛國家安全，參謀總長則是「策劃保衛國家安全之力量的建立、訓練，及保

育、諸計劃」，以及「秉承最高統帥執行軍隊指揮」與「秉承國防部長執行對軍隊之行政命令」。在方法上，有關統率職務方面，總統「直接經由參謀總長執行指揮全國陸海空軍之作戰」，國防部長則是「交由參謀總長執行」；有關行政職務方面，總統「依法定手續，頒發有關軍事之政令」、或「經由行政院長，層轉國防部長、參謀總長，下達於軍隊」，以及「召集院部商決關於國防上之爭執」，而國防部長則是「依據總統核定之有關國防方案，向行政院各部會獲致所要之預算、物資、人力等」，以及「協助行政院長，確使其他政府機關及社團，使與組織作戰力量相配合」，並「制定軍政之廣泛政策，令由參謀總長執行之」。因此在相互關係上，參謀總長「在統帥系統上為總統之幕僚長，在行政系統上為國防部長之執行官」。這些規範的法源根據分別為憲法第 36 條、第 37 條與第 44 條，以及「國防部組織法」，因此總統令也針對行憲以來遲未完成立法院審議的「國防部組織法」，要求行政院「著即修正，完成立法程序」。(註 11) 簡言之，主要在明令規範總統、國防部長與參謀總長之間有關軍政與軍令職務的原則，以便著手架構國防組織體系。

不過一個多月後，蔣中正修改「國防組織系統表」與「國防職務之相互關係對照表」，因此總統府方面於 4 月 22 日草擬此件致行政院的訓令稿，並於 6 月 1 日正式咨送行政院遵照修正，修改的重點即在於成立

國防會議。目前已知檔案之中雖未見得 6 月 1 日訓令的正式公文，但對照行政院於 1950 年 6 月 14 日第 136 次院會與 1952 年 5 月 14 日第 240 次院會之內容，與訓令稿在文字和主旨上並無太大的更動。(註 12) 因此藉由此件訓令稿以及其他相關史料，當可理解當初設置國防會議的構想、目的與性質。

訓令稿指示在系統表增列「國防會議」一項，對照表則修改總統在統率職務方面的「相互關係」欄文字。該欄內容原文為「指揮軍隊，係憲法上賦予總統之獨立職權，並不對國會（立法院）負責，故可不經行政院及國防部而獨立行使。」訓令修改為「指揮軍隊，係憲法賦予總統之統帥權，其性質為軍令範圍，不必經由行政院行使。但遇戰略與政略配合有關問題，行政院院長得隨時呈請總統召集國防會議定之。」後續文字則明定出席國防會議的成員。

之所以會有這樣的修改，應當是憲法上規範的總統與行政院長職權與現代戰爭形態的問題。依憲法第 36 條：「總統統率全國陸海空軍。」總統擁有三軍統帥權，因此蔣中正在 3 月 15 日核定對照表時明定總統直接獨立行使統帥權，無需經由行政院與國防部。然而一方面，現代戰爭性質已非是一種純然的部隊調動與軍隊戰鬥，特別是自第一次世界大戰以後，戰爭形態已經形成一種國家總體戰，戰略與政略必須互相搭配，才能真正動員全國之力，以取得最後的勝利。另一方面，中華民國政府自 1948 年 5 月開

始實施憲政後，形式上基本為內閣制，憲法第 53 條規定：「行政院為國家最高行政機關。」國家行政事務由行政院長負責，如何建立既符合以政領軍的民主憲政原理，又能發揮國家總體戰力的國防體系，自然為蔣中正正在臺灣重整國軍戰力急需解決的問題。因此增設國防會議，讓行政部門在國防事務上相關的行政措施得透過行政院長呈請總統召集國防會議協調，不失為一種統合戰略與政略以及發揮總體戰力量的方式。可知蔣中正設置國防會議的構想源自於政府遷臺初期重整國防組織系統的需要，目的在於因應憲政體制之下如何協調戰略與政略的關係。因此設置國防會議的最初構想，在性質上應該僅是作為總統於執行軍令業務時與行政院相關部會就軍政業務進行溝通的平台，在國防體系中扮演一種協調的角色，藉以整合國力。

行政院在收到訓令後於 1950 年 6 月 14 日召開第 136 次院會討論，決議令飭國防部遵照辦理。(註 13) 國防部研議多時，於 1951 年 4 月 30 日擬具「國防組織法草案」，呈送行政院審查。關於該草案，三年後的 1954 年 5 月 12 日國防會議改組前夕，參謀總長周至柔曾致函蔣中正申述該組織法草案的特色，認為「我國政治體制，根據現行憲法為內閣制，總統為國家元首，且為三軍最高統帥。但國家行政則交由行政院長負責執行，行政院長一方面須向總統負責，同時須對立法院負責，而國防部長為閣員之

一，直接向行政院長負責，故國防業務有隨時受政潮影響之可能。因此屬於總統而應獨立行政之統帥權，似宜使之超然於政潮之外，直接經由參謀總長以達於軍隊，以免遭受阻滯與困難。」同時指出考量行憲後的體制，該草案的立案精神有：

(1) 符合現行憲法精神，既能保障統帥權之獨立行使，復能達成以軍屬政，以行政首長控制軍事政策之目的。

(2) 適應內閣制之政治體制。將國防業務中之軍事行政，於總統之下分別經行政系統行使，但其關係於軍隊本身者，則由國防部長決定政策，仍由參謀總長負責執行，符合軍政、軍令一元化原則。

(3) 關於軍隊統帥與軍事行政二者間之協調配合(即戰略與政略之配合)與戰爭指導，則由國防會議負責，最後由總統決定之。

(4) 參謀總長秉承總統之命，直接指揮軍隊作戰，能適應現代戰爭之突發性，與目前大敵當前之緊急性。

(5) 參謀總長對軍需人力、物力所提之方案，必須由國防部長轉呈行政院長呈報總統依法獲得，故政府可以有效控制軍隊，軍人無干政之危險。

(6) 建軍之責任在國防部長，用兵之責任在參謀總長，而由總統統一領導之。

(註 14)

依國防部所擬「國防組織法草案」第 4 條：「有關政府軍事行政事宜，由行政系統

行之，有關軍令事宜，由統帥執行之。」第 10 條：「於行政院設國防部，為統一執行國防政策之總機構。國防部部長對行政院長負責。」第 15 條：「參謀總長根據作戰之要求，秉承總統，策定軍隊之建立、編組、訓練、保育、使用諸方案。」以及第 16 條：「參謀總長關於軍事行政事項，對軍隊，應依國防部長之行政命令及政策，使軍隊適時確切實施；對政府，應經由國防部長層經行政院決定，不得逕呈總統核定。」就這些相關規定而言，確如周至柔所云合乎憲法的體制以及以政領軍的原則。此外，依第 7 條規定：「總統之下設國防會議」，其任務為：

(1) 基於國策，對於軍事行政與內政、外交、財政、經濟、教育、綜合性事項之建議。

(2) 基於軍事目標、敵情、國際狀況，建議必須具有及培養潛在之軍事力量。

(3) 建議有關武裝部幅廣泛策略事宜。

(4) 建議充實國防力量及獲得人力、資財事宜。

(5) 建議陸海空軍平衡發展事宜。

(註 15)

可知，國防部所擬草案規定的國防會議任務均屬於建議權限，可以說明確地將會議的性質規範為一種協調與幕僚的角色。

「國防組織法草案」經行政院全體政務委員、總統府秘書長王世杰、參謀總長周至

柔、總統府戰略顧問委員會兩位副主任白崇禧與顧祝同，以及委員林蔚等人共同審議修改後，在蔣中正要求「先行實施」的指示下，行政院於 1952 年 6 月 5 日頒發試行，同年 9 月國防會議正式成立。

依行政院頒發試行的「國防組織法草案」的內容，有關軍令系統與軍政系統權限的相關規範並沒有太大更動，仍然符合以政領軍的原則，然而卻修改了有關國防會議的相關規定。就會議的召集，訓令稿原指「遇戰略與政略配合有關問題，行政院院長得隨時呈請總統召集國防會議定之」，國防部所擬的草案並沒有召集會議的規定，但試行的草案已規定每月固定開會一次，將國防會議的開會時間固定，即意指該會議組織的常態化。不過最重要的差異在於任務內容，試行的草案規定的內容為：

(1) 審議國防政策。

(2) 審議各行政機關與軍事政策之協調事宜。

(3) 審議動員方案。

(4) 審議國防軍事力量之建立事項。

(5) 審議陸海空事適度發展事項。

(註 16)

就第 (2) 點而言，可以說仍然保有國防會議協調行政機關與軍事政策的任務，但應當注意的是，在職權方面已全部成為「審議」事項，與前一年國防部所擬草案的「建議」不同。此外，1952 年 9 月 16 日於總統府召開的第一次國防會議，主席蔣中正正在致

詞時即先說明該會議的性質「在審定國防最高政策」，以及「使得政治、軍事得以協調」。對於總統府戰略顧問委員會主任委員何應欽在會議中表示希望先明確認定會議的性質，蔣中正也指示國防會議為最高審定機關，「行政院總預算，及有關國防案，均可提出本會議審議」。(註17)同時此次會議所通過的「國防會議議案進行綱要」亦指出「本會議之目的，在審定國防政策，協調軍政」，並規定「國防部一般軍事計劃之與行政院其他各部有關者(如人力、物力、財力等)，亦須提出會議審議決定」，以及要求「出席人員得適時提出有關議題，經會議決議或主席裁決後，交主管部門擬定計劃，再行提出會議審議」。(註18)

也就是說，試行的「國防組織法草案」沒有變動軍令系統與軍政系統的權限，確實符合以政領軍的原則，但卻更改了國防會議的任務，擴充其職權。前述相關法案的規定與蔣中正於第一次會議上的指示，使得在國防業務分屬的統帥職務(軍令)與行政職務(軍政)，原本應該歸屬於行政院權責的軍政業務，其決策權全為國防會議所侵奪，使得「國防組織法」第15條：「參謀總長關於軍事行政事宜，應經由國防部部長層經行政院決定之。對軍事應依國防部部長之行政命令及政策，使軍隊適時確切實施」的規定形同具文。因為即使參謀總長透過國防部長轉呈行政院的軍事行政提案，行政院方面按規定仍需提交國防會議審議，行政院對於軍

事行政已不再具有決定權。因此雖然該組織法第4條規定：「國防軍事之體系，凡有關軍事行政事宜，由行政系統行之。」但是所謂行政系統的決定權已由行政院改移至國防會議。此問題在同年4月4日經蔣中正核准的「國家總動員計劃綱領」的規定更為明顯，該綱領的「動員機構及動員實施程序」第2條規定：「行政院依國防會議之最高決策，綜理國家總動員業務，發布依國家總動員法所為之命令。」(註19)有關國家總動員業務應當屬於軍政業務，該綱領的規定使得行政院在軍政職務上成為僅能依國防會議的決策而推動業務的「執行單位」，完全喪失了軍政職務上的決策權。

綜上所述，經由1950年4月22日總統府的訓令稿內容以及其相關的淵源，可知國防會議的設置源自於蔣中正在臺復職後，為了因應行憲體制以籌建國防體系新制度的一種構想，其性質原來僅是作為與行政部會協調軍令與軍政的溝通平台，1951年5月國防部擬具「國防組織法草案」所規定籌設的國防會議即為這種協調與建議的角色。不過最後該草案經行政院修改後頒布試行，依此設置的國防會議性質卻有所不同。其任務擴大為具有審議國防政策與軍政業務的權限，會議的召開亦予以定期化，成為一種形似委員會的機構，而且直接侵奪行政院這方面職務的決策權，使得行政院淪為僅是負責執行的單位。至於國防會議成立後實際的運作情形和成效，以及與行政院的互動情況

等，則有待日後另外行文論述。

【註釋】

1. 〈總統令〉（1967年2月1日），《總統府公報》，第1824號，頁1-2。
2. 認為國防會議成立於1954年9月者有史明，《臺灣人四百年史（漢文版）》（加州：蓬島文化，1980年），頁876；李松林，《蔣介石的臺灣時代》（臺北：風雲時代，1993年），頁150；呂謙宜，〈中、美國家安全會議組織與功能之比較研究〉（臺北：文化大學政治學研究所碩士論文，1996年），頁13；薛化元撰，〈國家安全會議〉，許雪姬策畫，《臺灣歷史辭典》（臺北：遠流，2004年），頁713。
3. 誤植名稱的例子包括史明，《臺灣人四百年史（漢文版）》，頁876；張德水，《激動！臺灣的歷史》（臺北：前衛出版社，1992年），頁183；李筱峰，《臺灣史100件大事》（下）（臺北：玉山社，1999年），頁76。
4. 詳細內容請參閱拙作，〈國防會議的設置與法源初探（1952-1967）〉，《第九屆中華民國史專題論文集：戰後檔案與歷史研究》（臺北：國史館，2008年）。
5. 「總統府致行政院訓令稿」（1950年4月22日），〈特交檔案：分類資料〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080102-00002-001。
6. 〈總統令〉（1950年3月15日），《總統府公報》，第248號。
7. 秦孝儀總編纂，《總統蔣公大事長編初稿》，卷九（臺北：中正文教基金會，2002年），頁77。
8. 最新的研究成果有林桶法，〈重起爐灶的落實：1950年代蔣中正上臺的軍事整頓〉，黃克武主編，《重起爐灶：蔣中正與1950年代的臺灣》（臺北：國立中正紀念堂管理處，2013年）；楊維真，〈蔣中正與來臺初期的軍事整備（1949-1952）〉，黃克武主編，《遷臺初期的蔣中正》（臺北：國立中正紀念堂管理處，2011年）；鹿錫俊，〈1949年蔣介石「運用日本」政策的籌劃與實施——關於「聯合參謀團」與「中日義勇軍」的一個考察〉，呂芳上主編，《蔣中正日記與民國史研究》，上冊（臺北：世界大同，2011年）等。
9. 「革命·實踐·研究三個名詞的意義和我們革命失敗的原因」（1949年10月16日），秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷23（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年），頁26。
10. 周美華編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第79冊（臺北：國史館，2013年），頁350。《事略稿本》所載的蔣中正反省改革條目為甲至己，計6條，楊天石引自《蔣介石日記》指出條目自甲至寅，共13條之多。其中缺少部分包括「本身的驕矜、憤懣、自恃、忙迫，不能澹敬虛心，全憑主觀行事」，以及「幹部制度不立，幹部腐化自私」。請參見楊天石，〈國民黨遷台與蔣介石的反省〉，《找尋真實的蔣介石——蔣介石日記解讀》（二）（香港：三聯書店，2010年），頁464-470。
11. 〈總統令〉（1950年3月15日），《總統府公報》，第248號；〈行政院第121次會議〉（1950年3月17日），《行政院會議議事錄》，國史館藏，入藏登錄號：014000013517A。
12. 〈行政院第136次會議〉（1950年6月14日）與〈行政院第240次會議〉，《行政院會議議事錄》，入藏登錄號：014000013521A、014000013544A。
13. 〈行政院第136次會議〉（1950年6月14日），《行政院會議議事錄》，入藏登錄號：014000013521A。
14. 「周至柔致蔣中正函」（1954年5月12日），〈特交檔案：分類資料〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080102-00002-003。

15. 「國防組織法草案」，〈行政院第 185 次會議〉（1951 年 5 月 9 日），《行政院會議議事錄》，入藏登錄號：014000013531A。
16. 行政院同時於 1952 年 5 月擬具「國防會議規程草案」，同月 26 日經蔣中正核准實施。該規程第 3 條規定國防會議的任務與「國防組織法草案」大致相同，差異之處在於第（3）項「審議動員方案」後面，多出「主持國家總動員之最高決策，並監督其執行」等文字，表示除了審議之外，也增加主持決策與監督執行的任務。以上參見「國防組織法草案」與「國防會議規程草案」，〈行政院第 240 次會議〉（1952 年 5 月 14 日），《行政院會議議事錄》，入藏登錄號：014000013544A。
17. 「國防會議第一次會議紀錄」（1952 年 9 月 16 日），〈國防會議簡史附件〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010100-00044。
18. 「國防會議議案進行綱要」，〈國防會議簡史附件〉，《蔣經國總統文物》，典藏號：005-010100-00044。
19. 「國家總動員計劃綱領」，〈行政院第 234 次會議〉（1952 年 4 月 9 日），《行政院會議議事錄》，入藏登錄號：014000013544A。