

國立臺灣大學社會科學院政治學系

博士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Doctoral Dissertation



憲法與威權統治—

總統職權的擴張與國民黨威權政體體制化的路徑

Constitution and Authoritarian Rule:

The Expansion of the Presidential Power and the
Institutionalization of the Kuomintang Authoritarian Regime

蘇慶軒

Ching-Hsuan Su

指導教授：黃長玲博士

Advisor: Chang-Ling Huang, Professor

中華民國 107 年 6 月

June 2018





謝辭

修業漫長，但畢業匆匆。

能夠完成這本論文，首先謝謝我的指導老師——黃長玲老師。長玲老師對我非常信任，放任我探索研究的議題、蒐集研究所需的素材，以及研讀自己感興趣的文獻，同時在我困惑與猶豫的時候給予建議與指引，讓我在修業與撰寫論文期間，能夠充分享受探索與發展知識的樂趣（而且還能畢業！）。謝謝我的口試委員——吳乃德老師、黃丞儀老師、陳翠蓮老師與周嘉辰老師，老師們的作品與評論，對我產生許多啟發，如何往來理論與史料之間，將是未來需要繼續努力的課題。謝謝吳叡人老師在知識上的引領，使我從碩班以來的思路發展更為寬廣。謝謝林俊宏老師、黃旻華老師與王宏文老師，身為一個埋頭在研究室瞎忙的學生，還能得到三位老師的關心，讓我備感溫暖。謝謝王信賢老師在我剛念博班時的鼓勵與照顧，讓我穩當地踏（誤）入學術這條路。

憲法與威權統治——

總統職權的擴張與國民黨威權政體體制化的路徑



摘要

既有憲政研究甚少關注憲法與威權統治的關係。本文以中華民國總統職權擴張的過程，說明威權政治菁英維持與運用《中華民國憲法》水平權力分立的原則，進行權力互動與運作政府，同時懸置《中華民國憲法》對人民權利義務的保障，一方面排除台灣地方政治菁英參與國家層級的政治運作，另一方面排除一般公民由下而上的課責與政治參與。此一按照憲政框架建立、運作與修正的權力互動模式，驅動國民黨威權政體體制化。

本文按章節依序指出：首先，《中華民國憲法》因為國共內戰與「敵我對立」的外生因素而確立其政治地位。其次，黨政菁英依循憲政規範進行權力互動，此一於法有據的互動模式成為鞏固《中華民國憲法》的內生因素。最後，由於蔣介石為了統治上的需要而不斷擴張總統職權，促使黨政菁英修正權力互動的模式，而使體制化的路徑向《動員戡亂時期臨時條款》傾斜。不過，由於權力互動模式將台灣地方菁英隔離在外，而失去政治甄補功能，因此在國際環境改變與黨政菁英老化後，權力互動模式即無法維持其封閉性，最終只能走向開放政治體制的途徑。

關鍵字：中華民國憲法、國民黨、蔣介石、威權主義、權力分享



Constitution and Authoritarian Rule: The Expansion of the Presidential Power and the Institutionalization of the Kuomintang Authoritarian Regime

Abstract

The existing research on constitutional politics rarely touches upon the relationship between constitution and authoritarian rule. By examining the expansion of the power of the President of the Republic of China, this study aims to illustrate how political elites in the authoritarian regime maintained and made use of the principle of horizontal separation of powers stipulated in the ROC Constitution to interact with other powers and operate the government, but at the same time suspended the part of the ROC Constitution that guarantees the protection of people's rights. The political elites of the authoritarian regime thus were able to exclude Taiwanese local political elites from the national-level political operations on the one hand, and bar the political participation of citizens and political accountability from the political arena on the other hand. This model of power interaction that was established, operated, and modified according to the ROC constitutional framework had led to the institutionalization of the KMT authoritarian regime.

In chapter order, this study first points out that the political status of the ROC Constitution had been consolidated due to the exogenous factor of the Chinese Civil War and the political antithesis; secondly, the political elites of the regime and the party establishment undertook power interactions in compliance with the

constitutional regulations, which became the endogenous factor of the consolidation of the ROC Constitution. Lastly, while Chiang Kai-shek had to expand his presidential power for his rule, the expansion made the political elites of the regime revisit the model of power interaction and tilted the path of institutionalization toward the Temporary Provisions Effective During the Period of National Mobilization for Suppression of the Communist Rebellion. However, as the model of power interaction excluded the Taiwanese local elites and thereby lacked the function of political recruitment, this model of power interaction could not retain its closed nature and the regime had no choice but to open up after the geopolitical environment changed and the political elites of the regime and the party establishment aged.

Keywords: Constitution of the Republic of China, Kuomintang, Chiang Kai-shek, Authoritarianism, Power-sharing



章節目錄



第一章 緒論	1
第一節 前言	1
第二節 文獻回顧	7
第三節 本文論點與研究架構	24
第四節 章節安排	33
第二章 制憲與內戰中弱勢總統體制的發軔	40
第一節 軍事優勢時的制憲	41
第二節 軍事劣勢時的行憲	66
第三節 結論—《憲法》政治地位的外生因素	80
第三章 總統職權第一次擴張—總統軍事權力的建制	83
第一節 民主化初期憲政爭議的意義	85
第二節 對《憲法》規範政府體制的理解與爭辯	88
第三節 總統軍事權力的建制——國防會議的成立與改組	96
第四節 立法院對總統職權與國防體制的疑慮	108
第五節 規劃總統的軍事權力——戰地政務	121
第六節 結論	137
第四章 總統職權第二次擴張—總統連任限制的解除	141
第一節 蔣介石三連任總統的意義	143
第二節 蔣介石連任/續任總統的策略形成與選擇	146
第三節 總統選舉的餘波與立法院的反彈	175
第四節 結論	181
第五章 總統職權第三次擴張—對權力繼承的影響	189
第一節 向《臨時條款》的傾斜與體制化	192
第二節 威權政體體制化對蔣經國繼任權力的選擇與限制	201
第三節 結論	211
第六章 結論	216
參考書目	230
附錄 1960 年國民大會總統選舉賽局	250



第一章 緒論



“Between a tyrant and a prince there is this single or chief difference, that the latter obeys the law and rules the people by its dictates, accounting himself as but their servant.”

— John of Salisbury, A.D.1159.

第一節 前言

法律之前，人人平等，但只要條件允許，政治行為者會想方設法讓自己成為例外。

在現實政治世界中，威權政體的統治者常被認為是例外：他們的政治地位與權力既不受法律約束，又能將法律做成統治工具，用以獲取被統治者的順服。¹若觀察威權政體的政治運作，會發現威權統治者常試圖為其政治地位與權力建立法律基礎。譬如 1937 年的希特勒，當時他的聲望如日中天，是德國理所當然的統治者。但希特勒並未因此忽視《授權法》將在那年 4 月失效，該法以憲法的高度，賦予總理及內閣不必受議會約束即可自行頒訂法律的權力，是希特勒得以獨裁專斷的法律基礎。因此，希特勒發動議會，在 1 月 30 日延長《授權法》的時限，此後又兩度延長《授權法》的施行。希特勒與《授權法》的關係，是威權統治者權力與法律看似相互矛盾的例子：為何在事實上已然取得統治地位的威權統治者，仍試圖為其權力建立法律基礎？地位與權力合法化後，威權統治者還享有位在法律之上而不受法律拘管的例外狀態嗎？威權統治者又是如何追求權力的合法化？

¹ 政體是指國家權力的配置、使用甚至濫用（abuse）的模式（Chehabi & Linz, 1998: 10）。



不少威權政體試圖建立以法統治（rule by law）的形式，甚至宣稱其統治方式滿足法治（rule of law）的要求，而非統治者的專斷自為。對於此一現象，研究者多以追求統治正當性解釋之。如 1999 年中共在修憲時，明訂「**中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家**」。中共為此致力於立法與建制司法體制，如成立行政法庭、刑事與民事法庭等，訓練司法官員與法律從業人員，並向人民進行法律教育與政治宣傳，力圖建立人民的「法律意識」（legal consciousness），讓人民瞭解守法的重要性，以及瞭解政府提供了司法途徑，可以協助人民解決紛爭或獲取幫助（Whiting, 2017: 14）。雖然中國司法體制無法獨立於中共的政治控制之外，但 Whiting（2017）經由研究證實，在經過建構人民的「法律意識」後，即便違逆了法治原則，中共以法統治（rule by law）的形式，仍有助於提升人民肯認中共威權統治正當性的程度。

然而，威權政體倚重法制，甚至宣稱遵守憲法的某些規範時，法制有時反成為異議者挑戰威權統治的施力點，使威權統治反遭法律與憲法的束縛。如埃及從 1970 年代起，為了挽救前獨裁者納瑟（Gamal Abdel Nasser）遺留的經濟與政治困境，而決定發動法制改革。埃及經濟之所以低迷，乃因納瑟曾施行國有化政策，而導致躲避國有化的資金大量外流；在政治上，納瑟以削弱司法體制的方式解除行政權受到的限制，卻導致政府官員嚴重貪汙腐敗。經濟與政治兩方面的困局，迫使繼任者沙達特（Anwar Sadat）決定成立憲法法庭保障私人財產權，以及重建行政法庭對政府官員課責與反貪腐（Moustafa, 2007）。雖然憲法法庭與行政法庭成立後，確實達到沙達特預期的功能，但公民社會中的法律專業協會、人權團體與反對黨亦在與司法體制互動中，逐漸發展出獨立於國家之外的網絡，彼此相互串聯並轉而利用憲法法庭與行政法庭挑戰威權統治，甚至促使憲法法庭對政府的人權紀錄進行課責（Moustafa, 2007: 6）。同時，司法部門在備受依賴的情況下，亦逐漸擴展出更多的獨立性，使厲行威權統治的

行政部門感到威脅 (Moustafa, 2007: 8)。以憲法法庭為首的司法部門在運作 20 年後，埃及威權政府在 1990 年代開始裁撤司法官員，以減員的方式削弱司法獨立性，以及減弱司法部門與公民社會獨立網絡之間的聯繫 (Moustafa, 2007: 8-9)。

不只埃及，中共亦遇有類似的矛盾。Wang (2015) 以中國為例指出，跨國企業為了在中國市場與國營企業爭利，避免國營企業利用政治連結而獲得庇護，因此要求中共提供相對公平的仲裁制度，降低國營企業的在地優勢，增加自己獲利的可能性。中共為了吸引跨國企業的投資，獲取這些握有資金與資產的利益團體合作，以便提高財政收入與增進經濟發展，故亦有意為商業與經濟事務提供仲裁制度，以便吸引投資 (Wang, 2015:3-4)。因此，中共改革法制可說是跨國利益團體與中共議價的結果 (Wang, 2015:5)。不過，Wang 亦指出，在中共中央發動改革與倚重法制的同時，地方政府卻不盡欣然接受中國法院功能的強化，因為法院不只能提供仲裁制度給利益團體解決商業紛爭，一般人民與社會團體也能因此依循司法途徑，挑戰地方政府政策 (2015:7)。換言之，從埃及與中共的案例來看，當威權統治者為了追求政體的政治或經濟利益，而試圖為其威權統治建立法律基礎時，倚重法制有可能反過來對威權統治產生束縛，被統治者可以依循司法途徑挑戰威權政府，亦可依據法律規範檢視威權統治的合法程度。

在威權政體以法統治所能採用的眾多法律中，規範政府體制以及保障人權的憲法，與威權統治的矛盾最為明顯。然而，憲法作為國家的根本大法，若威權統治者能從憲法層次獲取專斷獨裁的權柄，則憲法以降的法規範將無從限制統治者的權力。因此，威權統治者無法全然忽視憲法層次對權力的規範，如希特勒與《授權法》的關係。不過，政治運作不受憲法拘束的威權政體不在少

數，如現行的《中華人民共和國憲法》中，並未規範掌握中國統治實權的「中國共產黨中央政治局」該如何組成與運作。因此，憲法在法位階上的最高地位，無法解釋威權統治與憲法的關係，而是應有其政治層面上的角色與作用，才能獲取威權統治者的重視。

Ginsburg & Simper (2014) 認為，憲法具有多種政治上的功能，而有助於威權統治。首先，明文撰寫的憲法界定制度在威權政體中扮演的角色與功能，成為協作的基礎，使政治菁英了解該如何運作制度，相互合作，並增進政治菁英之間的團結程度 (Ginsburg & Simper, 2014: 3)。菁英之間的團結程度，將影響這些政治菁英組成的聯盟能否穩定執政。如 Albertus & Menaldo 以 1950 年至 2002 年間拉美國家資料指出，採用憲政之所以有助於統治聯盟與威權政體的存續，乃因憲法在政體創建初期成為獨裁者與政治菁英之間的契約，一方面讓政治菁英據以牽制獨裁者掌握的行政權力，避免獨裁者獨大，另一方面當權力分配、個人的權利與義務有著明確的規範時，獨裁者與政治菁英才得以形成聯盟、相互合作 (2012: 279-280)。除了用於維繫菁英團結外，憲法亦有助於威權政體建立控制制度，對部屬與基層官僚進行課責，解決依賴部屬與基層官僚而產生的委託代理問題，避免部屬與官僚在執行政策的過程中獲取私利，中飽私囊 (Ginsburg & Simper, 2014: 4)。如 Adam Przeworski (2014) 以共產波蘭的案例指出，憲法在威權政體具有「政治操作手冊」(political manual) 的功能，使威權政府在統治時有著可以依循的法規範，且可依此規範對黨政菁英進行約束與課責。

其次，除了增進政治菁英之間的合作以及上對下的制度性控制外，憲法還能作為威權政體施政的藍圖，宣告政府在政治、經濟或社會上設定的進程與計畫 (Ginsburg & Simper, 2014: 6)，如上述中共在 1999 年修憲時宣告將「建設社

会主义法治国家」。由於此一宣告形成政治承諾，因此違反承諾將傷害威權統治正當性，憲法由此得以約束威權政治菁英凝聚執政共識，落實施政的藍圖（Ginsburg & Simper, 2014: 3-4）。又或者如軍事獨裁者利用憲法規範，聲稱在滿足特定政經社條件或解除既有危機後，將結束軍事獨裁並返還權力給文官體制，但其實軍事獨裁者是以條件尚未滿足或危機尚未解除為由，證成其施行威權統治的必要與正當性（Ginsburg & Simper, 2014: 3-4）。換言之，軍事獨裁者美其名是在設定回復正常憲政的政治進程，但其實是將威權統治合理化為追求正常憲政的必要過程。

如 20 世紀的拉丁美洲軍事獨裁者，常常力圖以制憲的方式改變政治、經濟與社會秩序，為其威權統治創建法律基礎（Negretto, 2014: 83）。有些軍事獨裁者甚至希望透過制憲，保障他們下臺後仍能享有私人利益，或者確保他們對國家與社會進行變革的成果，在政體轉型後仍能存續（Negretto, 2014: 83）。不過 Negretto 指出，由於拉丁美洲軍事政體難以長期動員群眾支持威權統治，因此軍事獨裁者原先希望透過制憲而達到的政治企圖，在政體轉型後也難以成為制度遺緒而長期留存（2014: 83）。然而，這不表示憲法對於威權政治菁英沒有幫助。拉丁美洲威權政體創建初期，置憲法於不顧的統治聯盟，其存續能力較弱，反之，願採用憲法的統治聯盟存續時間較長，採用憲法亦有助於增長威權政體的存續時間（Albertus & Menaldo, 2012）。

最後，憲法也能為威權統治進行窗飾（window dressing），憲法內容雖然載明國內外期待的基本人權保障以及對政府體制的規範，但威權政體卻僅相應施行徒具形式而無實質內涵的制度或政策（Ginsburg & Simper, 2014: 8）。如第三波民主化後，部分新興民主國家出現民主倒退與威權復辟，「不自由民主」（illiberal democracy）政體繼之興起，其徒有民主形式而無實質自由權利保障

的統治形態，可說見證了窗飾功能的實踐（Zakaria, 1997）。至今，比較政治學者對於威權政體採用徒具民主形式之制度的研究方興未艾，關注議會（legislatures）、選舉與政黨如何有助於維繫菁英團結與利益分配，造就威權統治的長期存續（Slater & Fenner, 2011）。



換言之，威權政體中的憲法可以作為威權政治菁英之間的契約，建立與維護彼此相互協作的制度，進而保障政治菁英與威權統治者的利益與權力。因此，憲法在威權政體中的意義迥異於民主政體，後者常將憲法視為是國家與人民之間簽訂的契約，既用於限制政府的權力，也用於保障人民的權利義務。但在威權政體中，憲法對於人民權利義務的保障可說形同具文，故本文將此一用於分配威權政治菁英權力的憲法，稱之為「威權憲法」。

然而，即便法制具有穩定威權統治的功能，但功能論仍不足之處，難以解釋威權政體為何採用憲法規範中的某些制度分配權力與利益，也不足以說明為何不同的威權政體側重不同的制度進行窗飾，而使個案之間產生統治形態上的差異。

本文認為，威權政體之所以倚重法制，採用一部載明保障各項權利的憲法，可歸因於威權政體創建時歷史性的關鍵機遇（critical juncture），導致憲法成為政治菁英之間協作的政治契約，彼此同意按契約分配權力與運作政府。歷史性的關鍵機遇，發生在特定的變革時期。身處於變革時期的行動者，將在不確定的情境中，依當下的限制、誘因與自身的偏好進行制度創建，但制度創建的結果並非單一行動者所可以決定，而是不同行動者策略互動的結果（Capoccia, 2015: 148）。此一相對較短時間內產生的變革即是歷史性的關鍵機遇，因變革而產生的制度創建將產生路經依賴（path-dependent）的效果，對個

人、群體，甚至是整個社會造成較長時間的影響（Capoccia, 2015:147）。

制定憲法是創建制度的政治過程，若結合特定的歷史條件，制憲過程的參與者將因歷史機遇而得以確立憲法的政治地位。當憲法的政治地位確立後，憲法可能對威權統治者造成束縛，且亦可能成為國內異議者與國際社會挑戰威權統治的施力點，使威權統治者與政治菁英感到困擾，但他們仍難擺脫政治地位已然確立的憲法規範影響，威權政體將因政治菁英依憲法分享權力與協作制度而體制化。憲法為何與如何成為權力分配與政治互動的依據，並導致威權政體依據憲法體制化，即是本文所要研究與解釋的歷史現象。

本文將以國民黨威權政體作為研究對象，探詢其依據《中華民國憲法》（簡稱《憲法》）體制化的原因與過程，其中，總統職權的變化是政體體制化的具體展現。過往研究指出，國民黨威權政體採納部分《憲法》規範進行統治，為此建制與運作中央與地方議會，定期舉辦地方選舉，國民黨甚至為了競選而強化政黨的服務功能。然而，這些關於議會、選舉與政黨的研究，並未解釋為何《憲法》能夠獲取崇高的政治地位，使國民黨威權政體採納《憲法》體制化，菁英協作的制度與權力互動的模式亦由此而產生。

以下將回顧比較威權主義與國民黨威權政體的研究文獻，檢視議會、選舉與政黨的作用，並指出既有研究在解釋威權政體為何與如何制度化時的不足之處。透過既有研究不足之處的呈現，本文認為可從威權政體依據憲法體制化的角度進行解釋說明。

第二節 文獻回顧

回顧希特勒崛起的過程，他在 1933 年之所以能夠以總理身分，透過《授權

法》掌握實權，即是納粹黨操弄選舉擴佔國會議席的結果。²此後，納粹繼續舉行備受操縱的選舉控制議會，也經由公民投票確立希特勒的元首地位。換言之，在德國案例中，威權統治者需要政黨的支持，再經由選舉而控制議會的組成，始能合法化威權統治。因此，議會、選舉與政黨，構成了威權統治者追求法律基礎時所需的要素。

比較威權主義研究認為，議會、選舉與政黨的作用有助於穩定威權統治，過往關於國民黨威權政體的研究，亦有相應議會、選舉與政黨的討論，但這些作品並未說明制度的起源，而無法解釋威權政體為何採用《憲法》進行窗飾。透過文獻回顧，本文將指出威權憲法對威權政體體制化的重要性。

壹、威權政體的權力分享——議會、選舉與政黨

由於第三波民主化出現民主回潮與威權復辟的現象，因此研究者轉向探詢威權政體何以長期存續的原因，希望從中找出民主化的可能性。比較政治學者 Geddes (1999) 指出，政治菁英分裂是威權政體崩解的內生因素。因此，若要避免威權政體因為菁英分裂而瓦解，威權政體中理應具有政治菁英可以相互協商的制度場域，以便獲取共識或是控制政治衝突，同時也可避免政治菁英訴諸體制外的手段相互對抗。此一提供政治菁英協商議價與折衝妥協的場域，成為威權政體權力分享 (power-sharing) 的制度性機制，政治菁英藉此進行權力互動與利益分配，避免分裂。

² 1933 年初希特勒因納粹與右翼盟黨掌握國會多數議席，而被任命為總理，但這些議席數仍無法超過總議席數的三分之二，而無法通過《授權法》。因此，希特勒任總理後即要求總統解散國會重新選舉，並將選舉日期定於 3 月 5 日。就在改選之日將至之前，2 月 27 日發生「國會縱火案」，希特勒與納粹黨指控德國共產黨試圖發動暴動，藉此事件排除社會民主黨（國會第二大黨）與共產黨（國會第三大黨）參選的權利。然而，納粹黨及其盟黨在 3 月 5 日大選仍未拿到超過三分之二的議席數，因此改以宣佈共產黨當選議員的當選資格無效，降低總議席數的計算，強行通過《授權法》。下文的公民投票也是納粹黨操縱的結果：1934 年 8 月興登堡總統去世後，希特勒內閣決議中止總統職權，並將總統職權移轉給總理，隨後發動公民投票，獲取近九成贊成票而通過內閣終止總統職權與強化總理權力的決議。

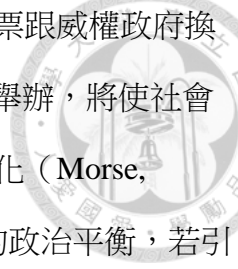


隨著研究成果的積累，既有比較威權主義文獻指出，議會、選舉與政黨是威權政治菁英分享權力的主要機制。

Gandhi & Przeworski (2006) 指出，議會是威權統治者吸納政治反對勢力的重要機制。威權統治者讓反對勢力獲取議席進入議會，一方面給予影響政策的能力，另一方面也讓反對勢力在影響政策的過程中顯現他們的需求，使統治者與反對者得以在議會進行協商，取得共識而互利，且彼此協議的結果能經過立法而獲取保障 (Gandhi & Przeworski, 2006: 14)。換言之，威權統治者透過議會獲取政治反對勢力的合作，避免反對者因為無法表達訴求而訴諸體制外的暴動 (Gandhi & Przeworski, 2006: 14-15)。伴隨著議會的建制，威權政體將容許反對黨的存在 (Gandhi & Przeworski, 2006: 15)。

然而，Magaloni (2008) 認為 Gandhi & Przeworski 的研究，無法解釋為何政治菁英具有足夠的議價能力影響政策制定，並確保威權統治者願意遵守協議。權力分享若欠缺可信的承諾，威權統治者即可濫用權力，欺壓他在議會中的合作對象，政治菁英卻難有其他策略在議會中進行反制 (Magaloni, 2008: 5-8)。因此 Magaloni (2008:14) 認為，威權政體僅建制議會是不足的，還須搭配選舉的舉辦，給予政治菁英「出走」的選項，使政治菁英可以選擇競選，在選舉中威脅威權統治者與其所屬的政黨。由此，政治菁英才有足夠的議價能力與威權統治者在議會中協商，確保雙方的協議不會遭到威權統治者單方面的破壞 (Magaloni, 2008:13-16)。


然而，選舉究竟是穩固了政治聯盟的威權統治，還是觸發民主化的機制，引發研究者們的爭辯。就前者而言，墨西哥與中東地區的研究發現，選舉有助



於鞏固恩庇侍從的利益分配網絡，讓選民與政治菁英可以用選票跟威權政府換取利益 (Magaloni, 2006; Lust-Okar, 2009)。然而，選舉的定期舉辦，將使社會逐漸接受與習於民主制度的政治實踐，而有助於民主價值社會化 (Morse, 2012)；此外，選舉帶來的政治競爭可能會破壞政治菁英內部的政治平衡，若引發菁英分裂，將觸發威權統治的崩解與民主化 (Schedler, 2009；Lindberg, 2009)。因此，選舉究竟是鞏固還是弱化威權統治，仍需加入其他因素進行討論 (Gandhi & Lust-Okar, 2008: 415-416)。此外，議會的功能亦可能因不同的威權政體而異，如非洲威權政體立法機構影響政策制定與分配利益的能力有限，行政官員才具有政策影響力與利益分配的能力，因此非洲威權統治者是以內閣或部會首長等職位吸納政治反對勢力 (Arriola, 2009)。

換言之，除了議會與選舉兩因素外，解釋威權政體的存續還需納入其他機制進行討論。因此，Magaloni & Kricheli (2010) 進一步指出政黨在威權政體中的重要性。首先，就權力分享而言，政黨本身就是威權統治者與政治菁英分享權力才得以產生的政治組織，政黨由此成為決定權力層峰政治繼承、分配政治職務與升遷的重要管道 (Magaloni & Kricheli, 2010: 127)。由於威權統治者必須與黨內政治菁英協商才得以統治，因此黨內政治菁英的權力足以威脅威權統治者的地位 (Magaloni & Kricheli, 2010: 127)。由此可以發現，政黨與議會具有相似的功能，是獨裁者與政治菁英折衝妥協的場域。Gandhi (2008) 比較研究摩洛哥、科威特與厄瓜多等三個案例，指出議會與政黨皆是獨裁者與政治反對勢力溝通與協商的管道，且擴大案例數量並以統計分析後發現，存有溝通管道的威權政體將提供更多的公共財與較好的經濟表現。


其次，政黨也有助於選舉的經營與運作。Magaloni & Kricheli 認為，為了獲取更多黨內外政治菁英是否威脅威權統治的資訊，威權統治者允許舉辦選



舉，從有限的政治競爭過程中，蒐集與揭露黨內菁英的忠誠度與既有反對勢力享有的支持度（2010: 128）。此外，由於群眾的政治支持與選票動員能力，影響了威權政體存續與獨裁者的權力強弱，更加凸顯了政黨經營社會基礎的重要性。對社會群眾而言，若選舉結果皆是統治政黨大勝，而顯現統治權力難以動搖時，社會群眾亦難投向政治反對陣營（Magaloni & Kricheli, 2010: 129）。另一方面，對政治菁英而言，當政治動員有效且強大時，他們會理解到政黨、權力與政體的存續是無法分割，叛離政黨是無利可圖，因此將專注參與黨內對於政治職務的分配，競爭侍從主義下的利益分配（Magaloni & Kricheli, 2010: 128-129）。政黨甚至可以吸納黨外的政治菁英成為黨員，使政治菁英的利益與政體存續一致，降低政治菁英挑戰政體的威脅（Magaloni & Kricheli, 2010: 127）。

最後，當政黨的發展與功能越強，威權統治者越無須擔心來自政黨以外的政治威脅。由於威權統治無可避免地必須使用強制力，因此軍方一直是挑戰統治權力與發動政變的潛在威脅。然而，若威權統治者透過政黨經營的社會基礎有成，使社會大眾對政黨的政治支持度夠強，則群眾對政黨的政治支持一方面成為威權統治者對抗與壓制軍方的權力基礎，另一方面也會降低軍方發動政變的誘因（Magaloni & Kricheli, 2010: 129）。

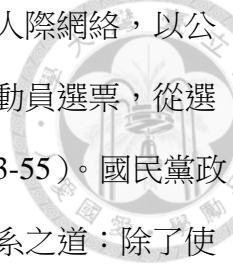
上述可供政治菁英權力分享的議會、選舉與政黨，不只能夠維繫政治菁英的團結，也能用於鞏固威權統治者的權力與地位。威權統治者無法在欠缺政治支持的情況下保有統治權力，因此威權統治者可以透過權力分享機制，將政治菁英吸納進入體制，獲取政治菁英的支持，同時避免政治菁英的採用體制外的手段進行反抗（Boix & Svobik, 2013）。但權力分享後，威權統治者有時會受制於政治菁英的偏好與利益，而在特定決策或政策制定上，對這些政治菁英讓步，避免觸發衝突而危及自身的統治地位（Frantz, 2008）。



從既有研究的成果來看，雖然議會、選舉與政黨在理論上可以相輔相成，成為威權政體吸納政治菁英與獲取群眾政治支持的重要制度，但這些制度是如何相互搭配與交互作用，可能會因案例而異。然而，即使這些制度具有支撐威權政體存續的功能，功能也不能作為解釋制度形成的原因。舉例而言，一黨專政（single-party）或一黨獨大（dominant-party）威權政體的存續時間較其他類型的威權政體長，但 Magaloni & Kricheli 認為，這不表示依靠政黨統治的獨裁者，是比較各種統治機制並發現政黨的功能後，才設計並採用一黨專政或一黨獨大的統治方式（2010: 130）。關於國民黨威權政體的研究，亦有指出議會、選舉與政黨的重要性，但同樣也面對功能論無法解釋制度形成與發展的困境。

曾經受過威權統治的社會，會有其質問威權統治何以形成與維繫的傳統。吳乃德（Wu, 1987）以侍從主義（clientelism）的統治形態，解釋國民黨政權如何因應結構性困境而生存下來，奠下了臺灣威權鞏固研究的基礎。吳乃德指出，基於族群界線與中華民國遷臺的歷史背景，政治菁英可以分為佔有中央政府重要職務的國家菁英（national elites）與臺籍的地方政治菁英（local politicians），兩者形成二元化的區隔，構成了臺灣政治的樣貌（Wu, 1987: 177-181）。為了因應移入者欠缺臺灣本地社會支持與少數統治的困境，國民黨政權透過政黨與選舉的運作，吸納地方菁英與服務群眾，獲取本地社會的政治支持與選票動員，化解了國民黨政權作為外來者的少數統治困境（Wu, 1987: Ch.4）。

就選舉而言，「選舉侍從主義」（electoral clientelism）透過地方選舉的定期舉行，在省以降的行政機構與議會中運作：國民黨政權以特許利益，攏絡從縣市長與議員選舉中勝出的地方派系領袖，如特許他們經營地方金融機構或可任用私人為公職等方式，得到地方派系的政治忠誠（Wu, 1987: 221-234）。地方派



系領袖則利用地方首長或議員的政治職務之便，功利性地經營人際網絡，以公共財餵養追隨者與中飽私囊，鞏固個人的政治地位，以便有效動員選票，從選舉中持續勝出（Wu, 1987:257-281；陳明通、林繼文，1998：53-55）。國民黨政權雖然依賴派系動員選票提供政治支持，但亦有其控制地方派系之道：除了使用司法與強制力手段威脅或鎮壓地方政治菁英之外，國民黨政權在各縣市培植兩個以上的派系，使他們相互競爭有限的地方政治職務，避免單一派系壯大或派系間形成聯盟，而威脅到國民黨政權（Wu, 1987: 303-305）。

就政黨而言，國民黨層級節制地建立省以降的黨服務機構，協助解決民眾的經濟或社會需求，一方面化解族群間的緊張關係，另一方面換取民眾對國民黨的政治支持，形成以黨服務機構為中心的「官僚化侍從主義」（bureaucratic clientelism）（Wu, 1987: Ch. 2）。黨官僚侍從主義的出現，顯現國民黨試圖繞過地方菁英，直接經營黨的社會基礎，黨官僚甚至被要求能夠嫻熟臺語對話以便展開服務工作，然而族群界線分明，以及欠缺激勵機制鼓勵黨官僚持續經營地方，使黨官僚侍從主義的成效有限（Wu, 1987: Ch.2）。龔宜君（1998）進一步證明，在 1969 年之前，僅有建制在眷村與榮民之家等封閉外省社群中的國民黨特種黨部，才具有選票動員的能力，其他建制在農村或城鎮的一般黨部，其選票動員的效果不如預期。換言之，選舉侍從主義對於國民黨政權威權韌性的助益，顯然是優於政黨侍從主義。

與民粹主義、多元主義與統合主義相比較後，吳乃德認為選舉侍從主義既能利用地方派系提供的選票動員與政治支持，還能分化與控制政治菁英，且又免除黨國菁英面對來自社會壓力，顯見其功能確實穩固了國民黨政權的少數統治（Wu, 1987: 23-44）。然而，吳乃德認為，即使黨國菁英在統治過程中逐步了解到選舉侍從主義帶來的好處，功能論不能解釋制度為何形成（Wu, 1987:

24)。吳乃德與 Magaloni & Kricheli 的看法一致，皆對功能論能否解釋制度的形成存疑。有些研究者甚至提出更進一步的挑戰，認為制度本身也不一定能夠解釋既有研究重視的特定政治後果（political outcomes）。



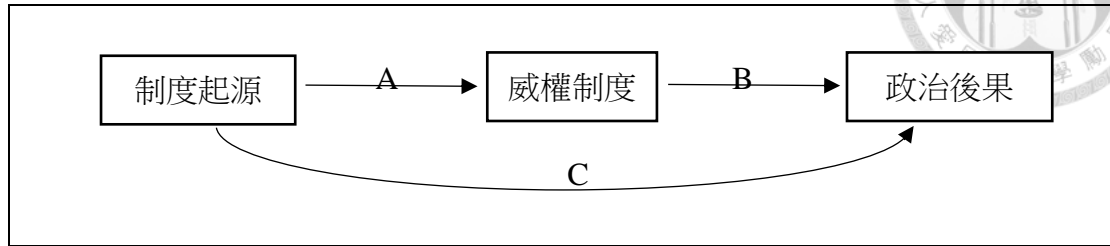
源自理性選擇制度論的「Riker 異議」（the Riker objection）認為，制度可能是在反映某些行為者偏好或策略互動時的附帶現象（epiphenomena），而非約束行為的因素，因為在某些現實的政治情境中，權力強大或關鍵的行為者若不願接受制度約束，制度即失去限制行為的作用，也就無法以制度解釋政治後果的產生（Pepinsky, 2014: 634）。Pepinsky（2014）以 Riker 異議檢視比較威權主義文獻，他認為研究者應該在分析過程中辨明制度的角色，指出制度究竟是制約了行為並限制行為者後續選擇的解釋性因素，還是行為者之間策略互動並達到均衡後的附帶現象。

舉例而言，研究者往往以政黨或議會作為威權制度解釋政治後果，也就是威權韌性（圖 1-1 路徑 B）。Pepinsky 指出，研究者若認為威權統治者透過制度而得以吸納政治菁英，而政治菁英亦透過制度與統治者訂定可信承諾進行權力分享，則此一解釋方式的前提，是這個制度應為任何行為者皆難以任意操縱與改變的外生因素，制度才能約束行為（2014: 634）。然而，若制度是無法操控，研究者就不應宣稱統治者能操縱制度，用以控制政治競爭與利益分配，也不能將制度視為穩定各方政治行為者之間關係的「原因」，且另有制度起源

（Pepinsky, 2014: 634-635）。反之，若威權統治者可以操縱制度，則制度應僅在反映不同行為者之間策略互動與權力分配的均衡樣態（Pepinsky, 2014: 634-635）。因此 Pepinsky 認為，既有研究雖然重視威權政體採用的制度（如議會與政黨）與政治後果（如政體存續長短）之間的關係，但此一關係有可能是相關而非因果（圖 1-1 路徑 A 加上 C），若無法解決 Riker 異議，增加個案數目進行

分析，也僅能增強研究結果的外在效度（Pepinsky, 2014: 649-650）。

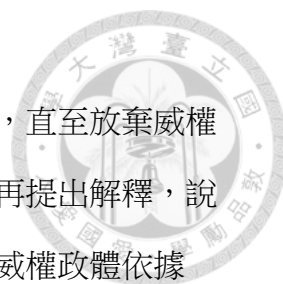
圖 1-1 制度起源與政治後果



資料來源：Pepinsky（2014: 632, Fig.1）。

Pepinsky（2014: 649）無意否認正式制度的重要性，但他建議應該增強對個別威權政體的了解程度，包括非正式制度的作用，才能在檢視個別威權政體的過程中，以經驗資料進行邏輯性的推論，建立更具內在效度的論證。

檢視吳乃德以降關於國民黨威權政體的研究，可以發現既有的研究文獻，多聚焦在威權制度與政治後果之間的關係（圖 1-1 路徑 B）。後續的研究者沿用吳乃德的看法，將選舉侍從主義看成是一種（非正式）制度，而有助於國民黨政權的存續。然而，既有研究卻依然較少說明國民黨政權威權制度的起源。Levitsky & Way（2015）指出，威權政體的「政體起源」（regime origins）與「肇建遺產」（founding legacies）將影響政體的存續時間（Levitsky & Way, 2015: 101）。亦即，政體創建時期的過程或某些歷史事件，將使政體採用特定的制度或是形成保護特定利益的菁英聯盟，當此一制度性或聯盟性的形構（configurations）開始自我強化，或是成為決定後續路徑依賴的關鍵因素時，威權政體的「肇建遺產」將決定政體的存續能力（Levitsky & Way, 2015: 101）。因此，欠缺對制度起源的討論，將無法了解威權政體如何制度化。此外，從Pepinsky的檢討可以推知，威權統治者即是威權政體中權力強大而關鍵的行為者，威權制度不只可能無法約束統治者，甚至可能因其偏好與利益而產生變革，那麼制度與威權統治者行為之間的關係為何？威權制度又何以維繫？



以下本文將先指出國民黨威權政體如何持續運作威權制度，直至放棄威權統治，以此呈現威權制度的穩定性與威權政體體制化的成果，再提出解釋，說明為何威權統治者與政治菁英持續而穩定地運作威權制度，使威權政體依據《憲法》而體制化。

貳、國民黨威權政體中的政黨、選舉與議會

國民黨政權的恩庇侍從雖然鞏固了威權統治，但恩庇侍從長期在地方運作後，是否有助於國民黨擴展與吸納地方的政治支持，顯然是有疑義的。原因在於，地方派系種種貪污腐化的作為，使國民黨備受批評。此外，地方選舉中高度依賴地方派系的社會網絡動員選票，一直是國民黨希望可以解除的困境。國民黨在 1980 年代初期對歷次選舉的選票來源進行分析，發現選票總數中僅有約四分之一來自黨員，其他四分之三來自地方派系的動員（陳明通、林繼文，1998：58）。因此，國民黨一方面希望改變地方恩庇侍從的政治生態，另一方面試圖將地方派系選票動員的對象，轉化成黨的政治支持者。然而這個利益分配模式制度化的程度之高，已然難以逆轉，進而阻礙地方政治生態的改變。

1972 年蔣經國引入「青年才俊」，提名青年黨工幹部取代地方派系候選人，即是因為無法忍受地方派系長期以公共財餵養自己的追隨者。國民黨提拔「青年才俊」的政策在 1972 年地方選舉中大有斬獲，提名的 12 名國民黨黨工幹部全部當選縣市長（若林正文，1994：142-142、183；林佳龍，1998：225-226）。然而，此一削弱地方派系的政策不只引發反抗，國民黨與地方派系在 1977 年選舉相爭的結果，還讓挑戰威權統治的黨外勢力順勢成長。³作為威權統

³ 國民黨組織工作會主任李煥主導 1977 年地方選舉的提名，他多以救國團長期培養出來的青壯世代作為候選人，增強黨對地方的經營控制以及降低地方派系的重要性，但此一提名策略引發反彈，部分地方派系甚至對黨外勢力提供間接協助，使黨外人士在 1977 年獲取 2 位市長、2 位縣長、21 名省議員與 8 名台北市議員（若林正文，1994：188）。

治下主要的異議勢力，黨外人士在 1977 年從國民黨手中奪得 4 個縣市的執政權與 21 席省議員，且還因選舉爭議引發中壢事件（陳明通、林繼文，1998：56-58）。為了因應黨外勢力的成長與威脅，國民黨被迫在 1980 年代暫緩對地方派系的打壓（陳明通，2001：185）。

換言之，恩庇侍從主義最遲也已於 1970 年代制度化，約束了國民黨與地方派系在地方政治上的運作：對國民黨而言，地方選舉候選人的提名作業，要向地方派系利益妥協（林佳龍，1998：226）；對地方派系而言，爭奪政治職務已然成為延續政治生命與鞏固派系利益的必要路徑（陳明通，2001：187-189）。即使是非派系執政，也不表示恩庇侍從主義失效：周素卿、陳東升（1998）指出，非地方派系出身的縣市首長也會與派系結盟，使土地開發的政策符合派系需求，彼此共享開發帶來的利益。

1977 年地方派系的反彈與 1980 年代國民黨放緩打壓地方派系，說明了國民黨欠缺可依自身利益進行動員的群眾基礎，突顯國民黨在地方上被迫與派系共存，而必須背負金權政治形象的窘境。⁴不過，即使國民黨遭致批評與不滿，也不代表恩庇侍從主義或地方派系動搖了威權統治，因為地方派系並無批判與挑戰威權統治的意圖，且可與威權統治利益與共（陳明通，2001：188）。因此，恩庇侍從主義的長期運作，雖然違反了國民黨政黨利益，但無礙於威權存續，如何重塑黨與地方派系的關係，是 1977 年選舉後至關重要的政治議題。國民黨為了處理這個不一致性，選擇開放黨中央委員會，逐步打破國家與地方菁英二元化的結構，將地方派系菁英納入他們過往難以進入的黨高層權力決策機

⁴ 地方派系的貪腐，傷害了國民黨威權統治的正當性。因此從解決貪腐的角度而言，黨與地方派系的利益是相互矛盾的。然而，國民黨長期倚重地方派系作為代理人經營群眾的後果，即是難以將群眾的支持對象從地方派系轉向國民黨本身。因此，當國民黨與地方派系出現矛盾時，黨無法動員群眾支持黨認為較為理想的人選，只能轉而支持另一個地方派系，用以取代與之矛盾的派系。以地方派系相互取代，終究無法改變導致貪腐的結構，而使國民黨在地方上的困境難以改變。

構（陳明通、林繼文，1998：58）。國民黨此一本土化與在地化的政策，亦可說是地方政治菁英向上追求權力的結果。



打破地方與國家菁英二元化區隔的結構，雖然有助於強化國民黨與地方派系的合作關係，避免黨外勢力從兩者相爭的過程中得利，但從後見之明來看，開放地方派系參與黨中央的決策，成為民主化期間國民黨內部菁英分裂的主要原因。此一政治後果，突顯「政黨」做為吸納制度是有得有失：開放地方派系參與黨內決策，雖然吸納了地方派系及其所掌握的政治支持，卻導致國民黨在面對民主化壓力時產生菁英分裂，促成 1996 年的總統直選與民主化。⁵不過國民黨還是主導了民主化的過程，不只維持政治權力，還在民主化後由李登輝與馬英九兩度執政而存續至今。

臺灣的經驗說明，當威權政體採用政黨作為吸納制度，開放更多政治菁英參與黨的決策與運作，雖然可能會弱化了黨內政治菁英的團結程度，但卻能強化政黨面對民主化壓力的調適能力。如 Slater & Wong（2013）的比較研究指出，臺灣、南韓與馬來西亞等統治東亞威權政體的政黨，若能有效擴展黨的政治基礎，且又曾推動經濟發展而獲取顯著的經濟成就，則這些威權政黨在面對民主化壓力時可以選擇讓步，轉而利用推動民主化的聲譽，使威權政黨在轉型後的選舉中持續勝出，一方面維持執政權力，另一方面也延長政黨的存續。國民黨在擴展政治基礎而對地方派系開放的同時，削弱了黨中央的團結程度，進而弱化了威權政體的韌性。

⁵ 蔣經國去世後，國民黨內部逐漸分裂成以本省政治菁英為主的「主流派」，與外省政治菁英為主的「非主流派」，兩派在民主化初期相互衝突。1992 年 3 月國民黨三中全會討論 1996 年總統選舉是否直選時，兩派針鋒相對，支持「公民直選」的主流派在投票中獲勝，支持「委任直選」的非主流派落敗（陳明通，2001：211-212）。1993 年立法院長選舉，主流派支持劉松藩與王金平為正副院長，而擊敗非主流派支持的高育仁與關中，此後非主流派聲勢每況愈下，最終在十四全大會前離開國民黨，自創「新黨」（陳明通，2001：214-216）。

在國民黨開放地方派系菁英進入黨高層權力決策機構前，佔有黨中央與中央政府職務的國家菁英，其團結程度亦是解釋威權政體威權韌性的因素之一（陳明通，2001：139-150）。這引導出一個問題：威權統治時期黨政菁英何以能夠團結？團結的制度基礎為何？

陳明通經由派系研究，指出來臺初期蔣介石有意識地提升與鞏固蔣經國及其部屬的黨政地位，削弱其他如 CC 系、政學系、財經系與團派在立法院、行政院與黨內的勢力，同時整頓軍事與情報體系，確立蔣氏父子的權力地位（陳明通，2001：118-132）。削弱非蔣派系勢力的方法，一方面是利用派系分歧進行合縱連橫，使之相互鬥爭，如拉攏行政院長陳誠及其團派對抗立法院的 CC 系，另一方面蔣介石利用欲從內戰失敗中重新振作的意識形態，讓各派系無力反抗各種削弱勢力的人事調動與政治改革（陳明通，2001：118-132）。顯然，政黨除了吸納地方派系外，亦成為吸納國家菁英與鞏固菁英團結的主要制度。然而，此一倚重政黨的分析方式，忽視了其他正式制度的重要性，亦低估了正式制度中，握有特定政府職務的政治菁英行使職權的能動性。

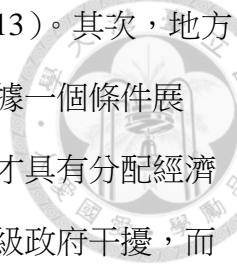
從既有的文獻來看，1950 年起的「黨改造」一直被視為是鞏固蔣氏父子領導地位，以及確立政黨可以拘束與維持黨政菁英團結的重要政治工程（若林正文，1994：92-95；龔宜君，1998：44-45；陳明通，2001：176；吳乃德，2013：40）。不過，本文將從權力分享的角度進一步指出，「黨改造」不表示蔣介石建立了一個黨紀嚴明的政黨，他仍要與黨政菁英持續折衝妥協，彼此議價的過程仍將在黨內與中央政府各機關之間出現。既有研究並未探究此一持續出現的議價過程與影響，本文將從蔣介石與立法院、國民大會的互動與衝突，以及總統職權的擴張，指出議價過程如何驅動政體體制化。

此外，如前述陳明通（2001）為代表的臺灣派系政治研究，多以蔣氏父子利用派系分歧進行合縱連橫，使之相互牽制，再予以削弱。這樣的論證方式顯示，派系所佔據的政治職務，是具有相當的權限，才有權力彼此相互制衡。換言之，蔣氏父子是面對某種政治上的限制與約束，使他們必須尊重、保證並容忍這些政治職務具有相當的權限與自主性，佔有政治職位的派系彼此才有對抗與相互牽制的可能。蔣氏父子是面對哪些政治限制而受到約束，願意尊重各種政治職務的職權？他們又是如何在約束下，既能使派系相爭，又能將相爭的結果控制在可以忍受甚至是自己預期的範圍之內？

派系若非依據職權相互對抗與制衡，就有可能訴諸體制外的非法暴力，如暗殺、恐嚇或綁架等激烈的手段。然而，派系以體制外暴力相殘的現象，在已知且可信的臺灣戰後政治發展過程中幾乎不曾有過。因此，單靠同屬同一政黨並不足以維繫黨政菁英的團結，還需政黨之外的其他正式制度支持。然而，這些正式制度何以能夠成為黨國菁英協作的基礎，並對他們產生約束力，仍欠缺解釋。

此一正式制度欠缺解釋的問題，可能要回到威權政體中憲政規範進行討論，因為憲政規範明訂權力分立架構下，行政、司法與立法的權責與彼此的制衡關係，也規範了中央與地方的府際關係（*intergovernmental relations*）。首先，在中央政府部分，雖然威權政體與權力制衡似乎是相斥而無法相提並論的關係，然而，若排除權力制衡中垂直課責的發生，政府部門之間的水平課責是有可能在威權政體中出現，而成為政治菁英競逐與行使權力時的依據。⁶因此行憲後的權力分立，衝擊國民黨內政治權力的分配，蔣介石以降的政治菁英很快就

⁶ 本文並不是在否認，國民黨由上而下進行威權統治時，其所展現出來的專制權力（*despotic power*），已有研究者指出國民黨威權政體如何運作鎮壓異己的司法體制（蘇瑞鏘，2014），以及其司法鎮壓手段是如何違逆民主憲政保障人權的基本規範（黃丞儀，2015）。



發現憲政時期的黨政關係迥異於過去的訓政時期（劉維開，2013）。其次，地方權限的規範對於恩庇侍從主義文獻至關重要，因為這些研究依據一個條件展開：國民黨威權政體中，地方政治職務權限受到相當的保障，才具有分配經濟利益的權限。若地方政治職務的權限與獨立性弱，甚至常受上級政府干擾，而無法有效分配與壟斷地方經濟利益，就無法吸引地方派系投入選舉競逐職務，因為投入政治競爭將顯得頗具風險，從中勝出的成本也顯得相對高昂。換言之，地方政治職務必須保有一定程度的獨立性與分配經濟利益的權力，才能吸引地方派系投入政治競爭。

然而，相較於地方選舉與地方政治的研究，關於國民黨威權政體中央政府層級權力分立之間的互動，顯得較少受到研究者關注。首先，除了史學者外，既有社會科學研究較少關注中央政府層級的議會——如立法院與國民大會。但從前述比較威權主義文獻關注的制度來看，立法過程、國會選舉，以及政黨針對國會選舉而提名候選人的政治運作等，一直是威權政體的重要政治活動。缺少討論國民黨威權政體中央議會與選舉的原因，不難想見：中華民國政府來臺後，從未也無法定期舉辦「全國性」選舉。然而，這不表示中央民意機構完全失去功能。如立法委員不用接受選舉的考驗，卻能「理所當然」地持續保有政治職務，使他們握有與統治者進行政治協商與議價的籌碼。

就功能而言，國民黨的威權統治有其立法需要。從建置「立法院法律系統」立法統計資料的 1970 年 1 月 1 日起，至第一屆立委退職的 1991 年 12 月 31 日之間，立法院共通過了 863 個法律案。⁷立法、修法與廢止法律是立法院的「產出」，此一法律案的數量，正說明威權統治需要立法院的協助與運作。由於威權時期的立法院多被視為是行政部門的橡皮圖章，因此法案數量可能是為了

⁷ 請見立法院法律系統 <http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm?@1934966203>。於 2017/10/12 查詢。

滿足行政部門的需求。然而，細究立法院的運作與部分立法委員的行為，可以發現立法院並非完全順從行政部門的要求。如就個別委員的行動而言，即使是 1950-1972 年的「硬性威權期」，統計發現仍有立法委員依其職權質詢戒嚴與組黨等政治禁忌（廖達琪，2005：357-360）。部分立委甚至以行動與輿論支持 1960 年被捕的雷震，質疑國民黨政府不許組黨的核心政策（林婉萍，2010：127-133）。

此外，在行政立法關係方面，史學者亦指出，立法院反對行政部門提案雖非常態，但也不能全然視為黨政機關的橡皮圖章，如反對 1958 年修正〈出版法〉箝制言論自由（王良卿，2013a；2013b），以及在 1954 年與 1960 年兩度力抗行政院提出的電價上漲案（林婉萍，2010：71-83；徐瑞希，1989：35-36）。立法院對這兩提案的反對程度之烈，令蔣介石在日記中數次痛斥立法院掣肘其統治政策（呂芳上編，2015d：53-54、416）。立法委員可以依恃《憲法》規範的職權而發展議價能力，且又不須擔心定期改選的壓力，排除蔣介石操縱選舉而從中替換立委的可能性。行政立法相抗的過程，突顯立法院是需要吸納而獲取合作的對象。

歷史研究者已然注意到，立法委員能與國民黨黨中央相抗，是依恃著代表中華民國法統，使蔣介石難以透過選舉予以替換，更無法任意鎮壓（林婉萍，2010：71）。甚至偵辦一般立委涉入的刑事案件，也可能引發立委反彈。例如 1966 年臺北地檢處檢察官偵辦「黃豆案」，牽引出監察與立法委員涉嫌收賄的案情，司法行政部為了調查而要求調閱立法院秘密會議的會議紀錄，引發立法院強烈抗議，認為此舉違憲，危害立法院的表決權與言論保障（徐瑞希，1989：36）。立法院法制委員會為此作出審查報告，抨擊司法行政部部長鄭彥棻與檢察官的調查行動，黨政高層擔憂立院報告作出「違憲」結論，而被迫介入

斡旋，才使立院報告以譴責司法行政部「藐視憲法」作結（徐瑞希，1989：36）。最後，被起訴的立委獲得不起訴處分，但立法院仍因此事而不斷杯葛司法行政部的預算，鄭彥棻只得被迫辭職下臺（徐瑞希，1989：36）。



在民主政體中，民意代表的權力基礎與議價能力，源自選區得票的多寡以及從選戰中勝出。此外，民意代表追求公共財與追求私利可以是一致的，因為追求公共財的同時也可以獲取受益的選民支持，進而鞏固自己的選民支持度與政治基礎。台灣威權統治時期的立法委員不須經過選舉考驗，即能長期保障他們掌握立委職位，但欠缺選區的政治支持，是否影響了立委的議價能力？為何毋須面對選舉與民意壓力的立委，會在特定議題（如調漲電價與修改《出版法》）與蔣介石對抗？在欠缺選舉定期更替民意，甚至遷臺後失去選區與選民的情況下，立委究竟是為了「誰」與為了「什麼」而行使憲法賦予的職權？此外，監察院、國民大會與立法院在威權時期被視為為「三個國會」，⁸尤其國大代表享有與立委相似的法統地位，那麼這些政治菁英依據《憲法》運作政府時，對彼此或對行政部門產生的異議與權力制衡，又是否有助於威權統治的鞏固與存續？

本文並非意指威權統治時期的立委，是體認了《憲法》對於自由民主憲政秩序的保障，而在特定議題上力抗行政部門的壓力。前述「黃豆案」除了顯現立法院有權與行政部門相抗外，立法院舉行的秘密會議也說明威權政體不透明而不受輿論監督課責的特質。從本文後面的篇章中可以看到，立法院對於建制國防組織的相關法案同樣以秘密會議進行審議，即使這些法案涉及總統職權擴張與人民權利義務保障，且事關蔣介石力圖獲取合法管道介入軍事國防的核心

⁸ 1957年大法官釋字第76號解釋：「雖其職權行使之方式，如每年定期集會、多數開議、多數決議等，不盡與各民主國家國會相同，但就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」。

利益，但立法院的審議過程仍不受輿論監督課責。雖然立法院最終採用長期擱置法案的方式而不願合法化這些法案，但也未積極反對，故立法院其實是默許總統職權的擴張。或許，這一方面反映了欠缺民意支持的立委在抗拒統治者時的極限，另一方面也說明無需面對選舉考驗的民意代表，有可能配合統治者的利益，而採用諸如秘密會議的方式，迴避自下而上的監督課責。⁹

本文從行政立法相抗的現象指出，過往對於國民黨內派系與恩庇侍從主義的研究，難以說明國民黨威權政體體化的過程。威權政治菁英為何與如何採用威權憲法規範與分配權力，才是威權政體體制化的關鍵。

第三節 本文論點與研究架構

「我們國民大會代表要做國民的模範，每一件事，每一句話，都要遵照我們憲法所規定的，不能作超越憲法範圍以外的事情。關於這一點，我自己個人也很願意同各位同仁一致的來奉行這部憲法，擁護這部憲法」。

——蔣介石於國民大會代表年會致詞

1953年12月25日

（國民大會秘書處，1972：21）

「總統以為本黨是革命政黨，不能完全拘泥於法」。

——陳誠請示蔣介石如何解除《憲法》總統連選得連任一次之限制

1959年11月7日

⁹ 現行的《立法院組織法》第五條亦有關於秘密會議的規定，但民主化至今，任何事涉政府組織與職權變革的法案，並無採用秘密會議審議的案例。我們也殊難想像在定期舉行立委選舉的情況下，立法院會同意部會首長召開秘密會議審議涉及人民權利義務的法案。



憲法具有政治與法律兩種地位。憲法的法律地位較無異議，因為憲法作為國家根本大法，法律與命令牴觸憲法者無效。但憲法的政治地位並無明文規範，且將影響政治菁英如何理解與實踐憲法。因此，在本文研究與分析過程中，憲法的政治地位較法律地位重要。憲法政治地位的高低，將影響威權統治者與政治菁英受到憲法規範約束的程度。

《憲法》在國民黨威權政體中的政治地位，反映在其本文不可修正的特質上。對國民黨而言，《憲法》本文之所以不可修正，乃因《憲法》為「法統」的重要組成。若林正丈（1994）指出，依《憲法》打造的法統體制具有兩種因有名無實而導致的「畸形性」：「中國國家」與「民主憲政」。前者具有政治性質，意指國民黨政權宣稱自己代表整個中國，而壓制臺灣社會與臺籍政治菁英的政治參與，避免「臺灣規模」的政治權威出現（若林正丈，1994：101-102）；後者具有法律性質，是指透過《臨時條款》、大法官釋憲、立法過程與頒布行政命令等方式，建立於法有據的威權政治體制（若林正丈，1994：102-105）。換言之，《憲法》提供了法統體制所需的政治基礎（中國國家）與法律基礎（威權政體的憲政運作）。

然而，不修憲並不表示《憲法》切合政治現實需要而無須修正，亦不表示法律面向上的憲政體制、政府職權、國家與人民間權利義務關係等規範未受更動。《憲法》在 1947 年才剛施行，國民大會隨即因內戰頹勢而在 1948 年 5 月以《動員戡亂時期臨時條款》（簡稱《臨時條款》）凍結部分條文，使總統可以因應危機而做緊急處分。因此制定《臨時條款》時，國大代表已然知道，「此乃變相的，避名就實的，修改憲法也」（雷震，2009：296）。來臺後蔣介石又因其軍

事與政治需求，而擴張解釋《憲法》規範，為弱勢總統增強權力。



換言之，無論是為了化解領土大幅縮減而難以行憲的政治困局，還是因為蔣介石與黨政菁英追求政治權力的維繫與擴張，行憲後的政治現實顯然俱備修改《憲法》的需求與利益。然而，《憲法》本文在國民黨威權統治時期始終未被修正。國民黨為了壟斷政治權力，數度修正《臨時條款》，使「凍結」《憲法》部份條文的《臨時條款》反倒「保護」了《憲法》本文。以不修改《憲法》本文的方式而獲得修憲的法律效果，突顯出《憲法》本文在政治上有著不可更動的特質，因此修憲呼聲在威權統治時期未曾獲得政治菁英一致的支持。

不修憲若是威權統治時期政治菁英之間的共識，則此一共識在民主化時期恐怕會受到挑戰而難以維繫。然而，民主化時期即使終止《臨時條款》，使《憲法》不再受到「保護」，並開啟了 7 次修憲的政治機會，這 7 次修憲也以增修憲法條文而告終，《憲法》本文依然沒有任何更動。因為國民黨仰仗《憲法》本文，證明自己的反臺獨立場（林繼文，2014：244）。就如《憲法增修條文》在其前言中的宣示，台灣既有的憲政秩序有著「國家統一前」的過渡性，只有在「國家統一後」，《憲法》本文才有修正的可能性。顯然，《憲法》本文不可修正的特質，貫穿了威權統治時期與民主化時期，亦呈現《憲法》獲得各方政治菁英尊重、保護或不得不妥協的政治地位。

然而，憲法的政治地位該如何在威權政體中創造與形成？威權統治者的權力大於其他的治政菁英，且又有著追求權力與利益極大化的傾向，政治菁英該如何確保威權統治者依據憲法持續分享權力？本文認為，威權憲法的政治地位可能無法單憑政治菁英的努力而決定，而是需要外生於各方行為者互動的因素進行作用，才能迫使統治者遵守威權憲法規約的框架。因此，研究者要回到制

憲或修憲的歷史過程中進行探詢，才能發現外生因素的形成與作用。



不過，統治者違逆規約而擴張權力的誘因不會消失，因此只有外生因素將無法確保統治者願意長期接受威權憲法的約束。如本節開頭的引言，蔣介石一方面對外宣示將遵守憲政規範，但另一方面，當《憲法》規範與其利益相衝突時，仍有意圖違逆規範。因此，當威權憲法的政治地位因外生因素而形成後，政治菁英還必須利用憲政框架，與統治者進行制度性的政治互動，使雙方在政治互動的過程中，進一步鞏固制度的約束能力。換言之，統治者與政治菁英依循制度規範進行政治互動、權力分享與利益交換，是鞏固威權憲法政治地位的內生因素。由於蔣介石與黨政菁英依據憲政規範的職權進行互動，在體制內進行折衝妥協，符合前述回顧比較威權主義文獻中探討的「權力分享」概念，因此本文將使用「權力互動」或「權力分享」，指涉蔣介石與黨政菁英共同統治的模式。

本文認為，只有經過外生與內生因素的作用，威權憲法才能在威權政體中產生框限政治運作的能力。

《憲法》的政治地位肇因於歷史性的關鍵機遇，因為國共內戰的敵我對立情勢而獲得國民黨內外各方政治菁英的肯認。《憲法》政治地位確立後，即決定了國民黨威權政體依據《憲法》體制化的起點，繼之產生路徑依賴的效果，限縮黨政菁英擺脫《憲法》限制的可能性。除了外生因素外，蔣介石以降的政治菁英在憲政框架中進行權力分享，使其權力互動的模式成為內生性因素，從制度內部鞏固《憲法》的政治地位。不過，國民黨威權政體除了《憲法》外，還另有《臨時條款》作為憲政運作的依據。本文將以總統職權的變化指出，從1960年蔣介石三連任總統後，蔣介石與黨政菁英轉而以《臨時條款》修正《憲

法》框限的權力互動模式，使國民黨威權政體體制化的路徑出現轉折，改以《臨時條款》作為體制化的依據。



本文採用歷史制度論研究途徑，以總統府國家安全會議檔案、政府出版品、中國出版文獻、回憶錄與報章媒體的報導等進行研究。其中，國家安全會議檔案是觀察總統職權擴張的重要素材，目前未有學者採用國家安全會議檔案，研究總統職權的變遷。國家安全會議的沿革，起自 1952 年成立的「國防會議」以及 1967 年的「動員戡亂時期國家安全會議」，既是提供總統針對國防外交事務徵詢意見的議事機構，也是為總統規畫政策與法案的幕僚機構。因此，研究國安會檔案能夠了解總統職權的運作，說明蔣介石如何在憲政框架中擴張總統權力，修正權力互動模式，使國民黨威權政體體制化的路徑發生改變。

以下將依序說明創建《憲法》政治地位的內外生因素，並在生因素的部分說明，為何國民黨政體體制化的路徑會轉向依據《臨時條款》。

壹、創建《憲法》地位的外生因素

本文認為，促使《憲法》政治地位形成的歷史性關鍵機遇，是二戰後中華民國制定憲法與國共內戰交織的過程，此一過程並非任何政治菁英或政治勢力可以單方面控制。在內戰中制憲與行憲的後果，是國民黨與部分第三勢力的政治菁英依據《憲法》規範的政治框架進行政治互動，並依據《憲法》運作行憲後的中華民國政府。然而，由於《憲法》是在國民黨佔有軍政優勢時制定，卻在逐漸失去軍政優勢時施行，終使《憲法》成為內戰落敗的國民黨證成其統治正當性的依據，也成為獲勝的共產黨所要攻擊的對象。此一歷史機遇產生國共「敵我對立」的外生因素，「敵我對立」迫使國民黨以及參與制憲、行憲的第三勢力黨派必須捍衛《憲法》。

本文對於此一外生因素的界定，與既有研究相異。既有研究以冷戰時影響臺灣政局的美國作為國際因素，解釋說明國民黨威權政體為何採用民主制度進行窗飾。如若林正文指出，美國的壓力迫使國民黨採用「民主憲政」：

國民黨...為了得到美國支持，承認自己屬於「自由陣營」，不得不讓「黨退到背後」，留下「民主憲政」的口號和架構。經過這樣的「改造」後，臺灣型疑似的（或不完全的）政黨國家=黨國體制誕生了（若林正文，1994：91）。

雖然美國確實是影響蔣介石領導地位與國民黨政權穩定與否的關鍵，但本文不認為來自美國的壓力，會是國民黨政權依據《憲法》體制化，而長期為其威權統治進行窗飾的解釋性因素。本文所言的外生因素是國共的「敵我對立」狀態，起自中國內戰與制憲交織的過程，本文甚至要以這個外生因素，與倚重國際因素的研究競逐解釋國民黨威權統治形態的起源。

倚重國際因素的研究，忽視了美國國際現實利益的考量。即便美國曾要求蔣介石與國民黨維持民主自由的外在形式，也不表示違逆美國要求，臺灣就會全然失去美國的支持與援助。冷戰期間，美國扶植不少親美反蘇的威權統治者，蔣介石只是其中之一，用以協助美國在東亞施行圍堵政策。美國在冷戰結構中有其國際現實利益的考量，那麼與其他親美威權政體相比，美國何必對臺灣社會另眼相待，特別要求國民黨施行「民主憲政」？即使蔣介石與國民黨違逆美國的要求，美國有可能全然放棄蔣介石與國民黨所統治的臺灣嗎？

雖然美國從中國內戰末期至 1950 年代中期，未曾排除另立中華民國領導人，阻止蔣介石繼續掌權，但美國的考量與壓力恐怕跟臺灣威權統治者是否施

行「民主憲政」的關係不大。如林孝庭（2017：104-110、229-236）指出，美國政府從中國內戰情勢逆轉後，就持續接觸蔣以外的政治菁英或軍事將領，作為取代蔣介石的政治選項，且這個選項至中華民國遷臺後，仍未排除在美國對臺政策之外。蔣介石為了穩固他的政治地位，只能一方面向美國妥協，同意美國介入分配政府財政與決定美援的使用方式，甚至任命美國偏好但對蔣有威脅的人選如孫立人擔任重要的軍職，但另一方面蔣也利用美援讓國民黨政權在臺灣穩定下來，「中華民國在臺灣」就在蔣介石與美國折衝妥協的過程中的出現（林孝庭，2017）。

林孝庭（2017）從軍事與外交面向討論「中華民國在臺灣」的發生，因此他的研究並未論及蔣介石如何利用憲政體制進行權力鞏固。若細究蔣介石鞏固權力的過程，會發現依據《憲法》體制化的過程是在抗拒「中華民國在臺灣」的發生，並產生一股和美國冷戰圍堵政策相矛盾的政治動能。林孝庭（2015：140）早先的研究就已指出，蔣美矛盾的最高點，發生在1962年的臺海危機，顯見1958年蔣美簽署宣示「非憑藉武力」進行反攻的公報，並未完全拘束蔣介石發展軍事力量。蔣介石在1962年4月開徵〈國防臨時特別捐〉，計畫在14個月內籌措6,000萬美元，用於軍事反攻的支出，且相應的軍政動員與外交活動頻繁，一方面讓美國警覺蔣介石的反攻軍事行動可能為真，另一方面也刺激中共集結40萬解放軍進入福州軍區，使臺海情勢進入一觸即發的狀態（林孝庭，2015：150-161）。為此，美國先後接觸中蘇外交官員，確認共軍意圖並非侵攻臺灣（林孝庭，2015：162-163）。同時，美國又以軟硬兼施的手法，先是在外交與經濟援助上向蔣介石施壓，其後又向蔣介石提出不同的軍事援助，讓蔣介石得以用滲透中國東南沿海的方式取代軍事反攻，才抑制了蔣介石的軍事行動（林孝庭，2015：158-167）。

換言之，韓戰結束後美國對蔣介石的牽制，確實讓中華民國政府無法將其統治範圍再次擴及中國，促使「中華民國在臺灣」成為事實。然而，這不表示蔣介石、國民黨與中華民國政府承認這樣的事實，因為承認「中華民國在臺灣」將削弱這些政治菁英的權力基礎。



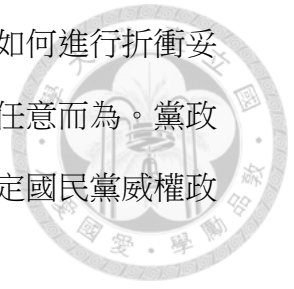
對黨政菁英而言，中華民國政府與《憲法》始終且必須是整個中國的代表，蔣介石以降的政治菁英必須不斷展現出代表全中國的軍政行為與政治宣傳。因此，當林孝庭從蔣介石與美國的互動過程中指出限制「中華民國在臺灣」的外部動力時，本文也將指出，蔣介石藉由鞏固《憲法》政治地位進而鞏固其權力與領導地位的過程，形成一股來自內部而抵抗「中華民國在臺灣」的動力。因此，研究國民黨威權體依據《憲法》體制化，而形成抵抗「中華民國在臺灣」的動力與過程，亦將有助於理解現今臺灣的《憲法》與政治。

貳、鞏固《憲法》政治地位的內生因素

一個封閉的政治體制所能供給的法定權力是有限的，若欲擴張某一職位或機構的職權，勢必要以削弱其他職位或機構的權力為代價。因此，當部分政治菁英試圖修正權力互動的模式時，勢必刺激其他政治菁英捍衛既有的政治框架。威權統治者與政治菁英依據威權憲法規範的互動，將鞏固或修正權力互動模式，進而決定威權政體該如何體制化。國民黨威權政體體制化的路徑，從依據《憲法》轉向依據《臨時條款》，即是黨政菁英修正權力互動模式的結果。

蔣介石雖然在行憲後常強調施政要合法合憲，然而《憲法》對弱勢總統的規範並不合其利益，且《憲法》規範的政府體制也不盡然符合國民黨秉持的政治主張與意識形態。蔣介石與部分黨政菁英有其挑戰行憲後權力互動模式的誘因，行憲後才獲取參政機會的政治菁英，則是力圖捍衛憲政框架與權力互動模

式。在已然組成行憲政府的前提下，蔣介石與各方黨政菁英該如何進行折衝妥協，捍衛或修正權力互動模式，將受路徑依賴的影響，而無法任意而為。黨政菁英的互動將為《憲法》規範填入具體而實質的內涵，亦將決定國民黨威權政體體制化的過程與方向。



以政治菁英的互動作為內生因素，用以解釋《憲法》政治地位得以鞏固以及國民黨威權政體體制化，是本文與既有研究相異之處。如前述若林正文所言的法統體制，在過往研究中可以是國民黨鞏固權力的結果，也可以用來解釋國民黨在政治上的作為，然而，這些研究忽視政治菁英制度性互動的重要性。

就前者而言，國民黨政權之所以要建構法統，與其「外來政權」或「遷佔者國家」(settler state)的本質有關：外部移入的政治族群為了鞏固自身優越於本地人民的政治地位，而相應建立了各種統治機制，如強大的軍警體制，以及強加在本地人民身上的政治規範與國家目標（龔宜君，1998；Wu, 2004；若林正文，2014：101-102）。因此，建構法統用以壓制臺灣規模的政治權威出現，使法統成為國民黨政權來臺後鞏固權力的結果。然而，政治菁英需要制度基礎才能長期而穩定地維持集體行動、交換利益，並對施政目標進行折衝妥協。因此，外來政權或遷佔者國家的研究，並未說明法統體制是提供何種制度給國家菁英協作與互動，而得以凝聚與鞏固少數統治內部的團結程度。

另一方面，法統也可以作為解釋因素，解釋國民黨威權政體的政治變革。中華民國政府遷臺後，隨著數十年時間的推移，無法改選的中央民意代表人數自然下降，權力層峰也要面臨統治者父死子繼的權力交接過程。當政治菁英會隨著時間而衰老與死亡，但《憲法》卻以超乎人類的生命長度而持續存在時，威權統治的法統將隨著這群菁英的凋零而削弱（胡佛，1987：26-27）。只不過

這個法統損耗的代價，是由後來的蔣經國與李登輝所承受，因此法統並非政治運作中恆定不變的常數，而是逐漸損耗的變數。為了彌補法統損耗的部分，國民黨在 1970 年代發動一波政治改革，以修訂《臨時條款》的方式，一方面補充中央民代與穩固蔣經國接掌政權的政治正當性，但另一方面也開啟反對運動挑戰國民黨威權統治的機會（湯志傑，2006；2007）。然而，這些注意到憲政制度欠缺人員代表與運作而使法統損耗的研究，並未說明《憲法》與《臨時條款》對國民黨威權政體的影響究竟有何差異，也並未說明憲政制度是如何產生，又何以維繫，以及如何制度化成為法統體制。

法統先是國民黨政權鞏固權力的結果，其後又成為影響日後國民黨走向自由化與民主化的變數，顯見《憲法》對國民黨威權統治的影響程度。本文將觀察政治菁英如何依據與利用《憲法》規範行使其法定職權，或是透過交換與妥協而擴張職權。由此，一方面證明法規能夠框限政治菁英的行為，使他們在法規給定的框架內分配利益與分享權力，另一方面指出菁英互動如何促成威權政體的體制化。

第四節 章節安排

本文將以戰後中華民國總統職權擴張過程作為論證軸線，從中觀察黨政菁英如何建立與修正權力互動模式，而國民黨威權政體將因權力互動模式的建立與修正而體制化。總統職權的擴張說明，《憲法》在制定之初即不符合總統蔣介石的利益。在不修正《憲法》本文的前提下，蔣介石及其黨政幕僚為總統進行了三次擴權，促使國民黨威權政體從 1966 年起走向依據《臨時條款》體制化的路徑。因此，《臨時條款》並非在行憲後即主導與形塑黨政菁英的權力互動模式。本文將在第二章解釋為何蔣介石與國民黨要制定一部不合其利益的《憲法》，接著在第三、四與五章說明總統職權的三次擴張與影響，最後在第六章結

論部分，對論點進行延伸討論（如圖 1-2）。

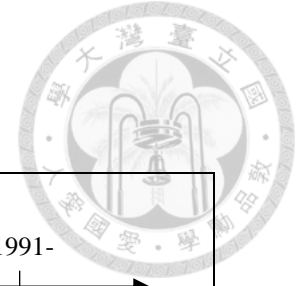


圖 1-2 章節安排


1947-1949	1950-1957	1960	1966-1976	1991-
第二章	第三章	第四章	第五章	結論
確立《憲法》 政治地位	總統獲取 軍事權力	解除總統 連任限制	擴張總統職權 對權力繼承的影響	《憲法》與總統 職權的相關爭議

資料來源：作者製圖。

按《憲法》本文規範，中華民國總統雖然享有調解院際紛爭、提名行政考試司法三院院長等權力，但其實屬於弱勢總統，依法國家應由最高行政機關首長行政院長領導。不過，中華民國總統職權在行憲之際便獲得擴張，國民大會制定《臨時條款》授權總統，可以因應重大事故發布緊急命令。《臨時條款》的施行說明國家進入緊急狀態，其實質影響是國民黨威權政體得以依法限制《憲法》保障的人民權利義務，限縮由下而上的課責與政治參與。因此，憲政框架僅在規範按權力分立原則運作的機關該如何互動，而成為黨政菁英權力分享、彼此協商與合作的依據。

即便行憲時總統因《臨時條款》而擴權，但若《憲法》在制定時即可確知無法滿足總統蔣介石的利益，為何他會同意制定並通過此一不合其利益的《憲法》？

在第二章中可以見到，制憲與軍事鎮壓是蔣介石戰後處理中共問題的兩種策略，他試圖以軍事鎮壓逼迫中共加入制憲過程，將中共從體制外的叛軍轉化為體制內的政黨。隨著國共軍事衝突日益激烈，中共在制憲過程中選擇退出，卻也迫使蔣介石必須向第三勢力妥協，才能維持第三勢力參與制憲，避免




國民黨遭致一黨制憲的批評。但卻也由於蔣介石亟需第三勢力的合作與參與，而使第三勢力的偏好在制憲過程中佔有優勢，終使《憲法》最終脫離〈五五憲草〉的架構。此外，由於中共在內戰中逐漸壯大而逆轉戰局，並在內戰末期啟動自己的制憲過程，抨擊《憲法》是偽憲，導致國民黨與參加制憲的第三勢力必須捍衛《憲法》。因此，《憲法》的政治地位是因內戰的「敵我對立」而確立，只要國民黨威權政體不因中共的侵攻而覆滅，此一外生因素將持續作用。

國府遷台後，蔣介石試圖在《憲法》規範的弱勢總統與內閣制精神等限制中，試圖尋找合法的路徑擴張總統職權，並重建破敗的國防體制。因此，第三章將說明總統職權的第一次擴張。

由於蔣介石本人的政治權威與政治權力遠大於《憲法》賦予總統的權限，因此 1950 年起，蔣介石與黨政軍高層藉由擴張解釋《憲法》對總統統帥權的規範，使總統獲得介入軍事國防的權力，進而得以涉入行政院의運作。1952 年起黨政高層為總統建制與改組國防會議的過程，說明《臨時條款》雖然賦予總統以命令處理緊急事故的權限，但若要制度性地實現蔣介石的權力，總統命令始終不如建立體制性機構有效。

此外，第三章將以國防會議最繁重的業務：「戰地政務」的規劃與擬定法案的過程，呈現蔣介石與黨政軍高層是如何思考總統權限在軍事反攻時的規模與型態，從中可以發現蔣及其幕僚希望其所規劃的戰時體制，既要與行憲後的中華民國體制並存，但又要避免受到行憲後的政府體制約束。其中的兩難，一方面突顯了威權憲法的約束作用，一方面呈現蔣介石面對憲法限制而作的反應與努力。



不過，按行憲後政府體制的設計，無論蔣介石與黨政高層如何為總統擴權，擴張的權限仍有通過立法院立法程序的必要。然而，總統是以侵奪行政院職權為代價進行擴權，行政院職權的縮減將導致立法院所能監督的範圍縮小，進而削弱立法院的職權與地位。因此立法院不樂見通過總統擴權的相關法案，故而拖延相關法案的立法進度。為此，蔣介石仍以命令施行相關法案，運作黨政高層規劃的總統權力。

然而，當蔣介石為總統擴權後，1960年舉行的第三屆總統選舉就成為一道考驗，迫使已經連任總統一次的蔣介石，必須突破《憲法》對於總統連選得連任一次的規定，繼續保有總統職位，否則蔣介石將無法以擔任他職的方式保有黨政軍的領導權。換言之，蔣介石利用《憲法》為總統擴權，但擴權產生了路徑依賴的效果，限制了蔣介石面對1960年總統選舉的選擇與動向。

第四章以蔣介石三連任總統的過程，說明蔣介石及其黨政幕僚如何解除《憲法》規範連選得連任一次的限制，使總統職權得以進行第二次擴張。蔣介石為了保有總統職位而與國民大會進行折衝妥協，雙方先獲取不修憲的共識而鞏固《憲法》的治政地位，再以修訂《臨時條款》的方式，一方面讓蔣介石三連任總統，持續保有其黨政軍領導權，另一方面讓國民大會獲取有給職的待遇，並得以研究如何規避《憲法》對國大行使創制複決權的限制，開啟國大獲取創制複決權的可能性。除此之外，國民大會亦在蔣介石布局總統選舉的過程中重獲修憲的能力。

1947年選出的國大代表，由於國共內戰戰敗、政府遷臺與來臺後不改選的限制，使其人數在1960年下降到失去修憲的可能性，中華民國政府因此出現無法自我調適的危機。然而，透過蔣介石三連任總統的過程，國民大會修憲門檻

因此得以下降，而保有日後透過修改《臨時條款》讓中華民國政府自我調適的可能性。不過，1960年蔣介石與國民大會以《臨時條款》進行交換的方式，導致國民黨威權政體體制化路徑的出現轉折，修正過去依據《憲法》分配權力的模式，改以《臨時條款》作為分配權力的依據。此一改變既可確保了《憲法》本文不被修正，也容許蔣介石與國民大會發展出合作模式，為彼此擴權。

第五章將分成兩個部分。第一部分將以總統職權的第三次擴張，說明國民黨威權政體轉向依據《臨時條款》進行權力互動，且其成果顯現在1966年兩度修訂《臨時條款》的內容中。國民大會依據1960年蔣介石給定的承諾，研究行使創制複決權的可能性，並在1966年的臨時會中，將其研究辦法以修訂《臨時條款》的方式實現，但同時賦予總統評估國民大會行使兩權的必要性，使總統職權再次擴張。蔣介石的得益不僅止於此，國民大會在臨時會結束後再舉行例會，二度修訂《臨時條款》賦予總統得以因應動員戡亂之需，而調整中央政府機構、人事以及有權處理戰地政務等權限。總統從此不再是《憲法》規範的弱勢總統，而是藉由《臨時條款》成為中華民國最強而有力的政治職位。

此外，當國民大會排除《憲法》限制而獲有創制複決權後，原先應該由公民自己行使的權利，改由國大代表代替行使之，使國民大會依法可以創制立法原則，再交付立法院按其原則進行立法，亦可複決立法院通過的法案，否決立法院的立法成果。國民大會的職權因此擴張，而得以牽制與威脅立法院的職權與地位。回顧行憲後的治政發展，總統先以國防會議侵奪行政院職權進行擴權，使立法院能夠監督的範圍減少，再以國民大會獲有創制複決權的方式，牽制立法院的立法權，從此立法院將不再能有效牽制總統設定的施政目標。換言之，在動員戡亂時期封閉的憲政體制中，總統與國民大會交換與擴權的代價，是由行政院與立法院所償付。因此可見權力互動模式的修正，造成了憲法機關


之間權力的轉移。



蔣介石與國民大會交換的結果，為中華民國憲政體制設立了一個強勢的總統。因此，在第五章的第二部分，將指出國民黨威權政體轉向依據《臨時條款》體制化的影響。蔣介石致力於擴張總統職權，使繼任者蔣經國必須握有總統職位，才能領導國民黨威權政體。1975年蔣介石去世後，繼位總統的嚴家淦以自我約束與懸置總統職權的方式，將國家領導權讓給最高行政機關首長蔣經國行使。不過，即便行政院長蔣經國實質領導國家，但其領導權並非依據制度權限，而是依靠軍政高層對其繼任者地位的尊重與合作。因此，蔣經國若無法繼承蔣介石與國民大會交換的成果，將無法行使《臨時條款》給定的法定權限，進而無法依這些權限因應軍事外交的變局。為此，蔣經國只能在1978年選擇就任總統。

從上述總統職權擴張的過程與影響，可見黨政菁英皆明白自己的偏好與決策，在當時的《憲法》規範下是遊走於合法與非法的界線，甚至心知肚明有可能違法違憲，但仍企圖在既有《憲法》規範的框架下，尋求其他菁英的合作，經由彼此授權，合法化彼此的偏好與決策。由於這些政治菁英是力圖在既有的憲政框架內，經由彼此折衝妥協而相互合作，為合法性有瑕疵的決策與偏好尋出轉圜的空間。

第六章結論部分，除了對比俄羅斯的經驗再次闡明本文的論點外，也要針對民主化後關於總統職權的爭議進行討論。民主化雖然解決了封閉政治體制欠缺由下而上課責以及政治參與的問題，但按《憲法》本文的規範，總統職權如何運作卻仍常引起爭議。既有研究多從民主化以降走向半總統制的過程，說明總統權力因為修憲而增強，導致現今常常出現總統職權如何行使相關的爭議。



然而，本文從總統職權在威權統治時期的實踐指出，《憲法》本文並未明確規範總統負責的對象與程序，才是在民主化前與民主化後引發爭議的主要原因。在經過七次修憲而增強總統權力後，更加突顯欠缺對總統課責的缺失，相關的政治爭議也隨之發生。此外，本文也將嘗試說明《憲法》在民主化後不被修正的原因：首先，由於台灣民主轉型是由國民黨主導，而使國民黨可以在第一次修憲時，一方面繼續承認《憲法》具有代表全中國的政治意義，另一方面宣告民主化後的憲政秩序具有「國家統一前」的過渡性。其次，國際壓力與東亞的地緣政治是無法修正《憲法》的原因，美國與中國以《憲法》規範的國家定位，作為衡量台灣民選政府是否破壞兩岸現狀的指標。只要兩岸現狀是美中兩國共同可以接受的利益，台灣就難以修正《憲法》本文，也難以挑戰《憲法》代表中國的政治意義。

第二章 制憲與內戰中弱勢總統體制的發軔



《憲法》的制定過程，是蔣介石二戰後統一中國的政治策略之一，但他恐怕從未想過這個策略將確立《憲法》的政治地位，成為國民黨威權政體體制化的依據，進而約束蔣介石的政治權力。¹⁰

回顧制憲過程，《憲法》規範與蔣介石與國民黨的利益相左，因為不屬於國民黨的張君勱，才是影響戰後制憲與《憲法》主要內容的關鍵人物。張君勱主導擬定的〈政協憲草〉成為日後《憲法》的藍本，使得《憲法》與國民黨遵奉的〈五五憲草〉具有相當大的差距（薛化元，1993）。對國民黨而言，1936年公布的〈五五憲草〉是依據國父遺教而制定的，其所規範的憲政架構又有利於國民黨壟斷政治權力，因此脫離〈五五憲草〉規範的政治主張，等同違抗了國民黨遵從的意識形態與政治利益，必然會引起國民黨的反彈。然而，張君勱不只在撰寫〈政協憲草〉的階段，成功抵抗國民黨的反彈，且在張君勱本人不參加1946年制憲國民大會的情況下，依然使《中華民國憲法》保有〈政協憲草〉的主要精神（薛化元，1993；雷震，2009：142-150）。這不經令人好奇，為何張君勱的〈政協憲草〉能夠如此關鍵地影響《憲法》？在張君勱缺席的制憲國民大會中，黨籍代表人數佔有絕對優勢的國民黨，又為何無法讓《憲法》回到〈五五憲草〉的規範框架？

制憲過程之所以逸脫國民黨的控制，與戰後中國軍政局勢的發展有關。蔣介石以軍政並進的方式處理戰後共黨問題，但他不斷在偏重軍事還是偏重政治

¹⁰ 戰後的《中華民國憲法》並非國民黨建國建黨後唯一的制憲工作。1928年國民黨在形式上統一中國後成立國民政府，宣告結束軍政時期而進入訓政時期，即頒布〈訓政綱領〉，1931年進一步制定〈中華民國訓政時期約法〉，1936年制定〈五五憲草〉（謝政道，2007：12-17）。因為軍閥內戰與對日抗戰陸續發生，國民政府受限於情勢而無法進入憲政時期。直到二戰結束後，才出現各方政治勢力推動中華民國進入憲政時期的政治機會結構。

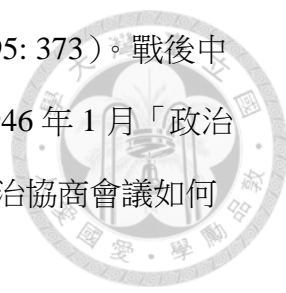
之間搖擺。其後，因為國軍在東北與華北佔有優勢，而逐步發展成以軍事行動逼迫中國共產黨參與制憲，好以制憲過程吸納中共與國共之外的第三勢力，開啟重建與統一戰後中國的政治工程。然而，中共卻拒絕參與制憲，並從軍事劣勢中負隅頑抗，逆轉為全面軍事勝利。在中共拒絕參與制憲後，第三勢力由此成為國民黨爭取參與制憲的對象，故對其要求多予妥協，張君勱才得以主導〈政協憲草〉的內容。

然而，《憲法》是國民黨利用軍事優勢而誕生的，卻在國民黨的軍事優勢逐漸消失時施行，並成為中共宣傳攻勢中「偽憲」。由此，《憲法》成為國共內戰中標定敵我的政治產物，也是國民黨與反共第三勢力組成的政治聯盟所必須鞏固與保衛的對象。以國民黨為首的政治菁英按《憲法》運作政府，依此建立權力互動模式，但隨著國共內戰失利與中華民國政府搬遷來台，而只能將權力互動模式帶往台灣。

第一節 軍事優勢時的制憲

一般而言，各國政府是將制定新憲法的工作交給制憲議會負責，由各方政治勢力的代表在議會中折衝妥協，草擬憲法內容。因此，制憲議會是決定憲法內容的主要因素之一。不過，制憲議會不全然握有決定憲法草案內容的權力（Ginsburg, Elkins & Blount, 2009: 204）。如 Elster（1995）認為，制定憲法的過程除了擬定憲草上游（upstream）階段外，也應包括讓憲草生效的下游（downstream）階段，他認為上游階段的制憲參與者必須考量下游階段參與者的偏好，才能使憲草生效，因此制憲議會無法單獨決定憲草的內容。

就制憲上游而言，由於在制憲議會中獲得越多席次的政治勢力，越有能力決定制憲的走向與內容，因此各方政治勢力將爭奪制憲議會如何組成，此一爭




奪制憲議會如何組成的過程，即是制憲的上游階段（Elster, 1995: 373）。戰後中華民國制憲的上游階段，是指 1945 年 10 月「重慶會談」至 1946 年 1 月「政治協商會議」之間的政治過程，國共在此期間決定擬定憲草的政治協商會議如何組成與召開。

制憲的下游階段為憲草的生效程序。由於憲法草案出爐後，還需經過生效程序的認可與通過，才能頒訂施行，因此制憲議會擬定的憲草內容亦須考量與包含下游生效程序參與者的偏好（Elster, 1995: 374）。換言之，制憲議會雖然握有草擬憲法的權力，但其所擬定的憲草內容，不等同在反映會議中各政治勢力的強弱，若預期制憲下游階段生效程序無法接受制憲議會擬定的內容，則制憲議會擬定的憲草內容勢必會受到生效程序參與者的修正或否決。中華民國制憲的下游階段是指 1946 年 10 月負責使憲草生效的「制憲國民大會」，制憲國大將爭論、修改與通過憲法草案，而使之成為《中華民國憲法》。

從制憲上下游的區別來看，戰後蔣介石推動制定《中華民國憲法》的議會有二，分別為政治協商會議與制憲國民大會（如表 2-1）。這兩階段的制憲並非連續進行，而是受到國共內戰情勢起伏的牽引而決定是否召開，且往往是在國共雙方軍事停滯時，雙方的領導人才在美國的斡旋下推進制憲的進度。

表 2-1 中華民國制憲的上游與下游階段時間表

制憲過程	政治	時間	軍事
制憲上游階段： 決定制憲議會組成	重慶會談	1945.8	上黨戰役
	雙十協定	1945.10	國共華北東北衝突
	馬歇爾特使來華調停	1945.12	
	政治協商會議召開	1946.1	國共關內停火

制定憲草	張君勸草擬〈政協憲草〉	1946.2	
		1946.6	
	宣布制憲國大召開時間	1946.7	
	再次宣布制憲國大召開時間	1946.10	
制憲下游階段：	制憲國民大會召開	1946.11	國軍片面停火
生效程序的約束	通過《中華民國憲法》	1946.12.25	

資料來源：作者整理。

壹、國共敵我對立的重慶談判

二戰結束後，國共雙方開始爭搶日本的佔領區，並在爭搶過程中爆發軍事衝突。與延安的中共政權相比，此時蔣介石領導的國民政府，無論是在軍事與政治上，皆壓倒性地佔有優勢。¹¹在軍事上，二戰期間中華民國政府是美國的盟友，因此國軍不斷接受美國的訓練與裝備，使其軍事現代化程度遠優於共軍，畢竟當時許多共軍士兵連一支步槍都沒有（陳永發，2001：402）。此外，數十萬中央軍作為蔣介石的嫡系部隊，總是物資補給的優先對象，部隊官兵一直保有高於中國平均的健康水準（王之相，2008：146）。更何況蔣介石與中華民國政府在獲得對日抗戰的勝利後，其聲勢達到最高峰，在政治上無疑是中國社會肯認的合法政府，因此戰後中共政權必須小心翼翼，不能輕易犯錯（陳永發，2001：402）。


1945年8月日本投降前幾日攻入滿蒙進而支配東北的蘇聯，在8月下旬電告毛澤東，中共現階段應遷就美國支持國民政府的立場，約束共軍軍事行動，避免中國全面爆發內戰，好讓美軍盡可能撤離中國與朝鮮（陶涵，2010：421）。蘇聯的建議有其戰略上的高度，中共也自知軍事實力不如國民黨，而在

¹¹ 國民政府是中華民國訓政時期的最高行政機關，成立於1925年。1948年行憲而組成中華民國政府後，國民政府也隨之結束。

戰後施行「向北發展、向南防禦」的戰略，將黃河以南的部隊往北撤（陳永發，2001：410）。另一方面，毛澤東也在8月28日搭乘專機，在美國大使赫爾利（Patrick Jay Hurley）的陪同下飛往重慶進行政治斡旋，與國民政府展開「重慶談判」（蔣永敬、劉維開，2013：2）。此前，美國政府與赫爾利力促國共雙方就統一中國的政治進程進行對談，赫爾利再三向毛澤東保證人身安全，不會因參與談判而遭國民黨扣留，毛澤東才在美方的擔保下，應允蔣介石的邀約（中華民國張君勸學會編，2005：117-139；雷震，2009：36）。

不過，毛澤東顯然清楚，軍事與政治必須並進才有利於談判，因此他在飛往重慶之前，向劉伯承與鄧小平指示：「你們回到前方去，放手打就是了」，「打的越好，我越安全，談的越好」（轉引自栗國成，2001：198）。劉鄧25日飛往山西省太行解放區，落地後隔日，上黨戰役爆發。10天之前，中國人在極為艱困的處境中抵禦日本侵略，贏得二戰的勝利，10天之後，身穿國共軍服的中國人另闢戰場，要將對方的鮮血兌換成己方政治領袖的談判籌碼。

重慶談判持續了一個多月，至10月10日落幕，國共代表簽署了《雙十協定》，做為日後統一中國的政治方針。國共同意以「政治民主化、軍隊國家化」為目標，召開「政治協商會議」，邀請其他黨派人士與會，研議如何具體解決國共矛盾。至此，重慶談判可說是開啟了戰後統一中國的政治途徑與制定憲法的序曲。然而，國共難解的矛盾之處，就在雙方皆是握有武力並占有領地的政治集團。國共憑藉武力進行談判的效果，雖然一方面能夠要脅對方在談判桌上退讓，但另一方面也限縮雙方和平交往的可能性。如重慶談判期間，國共雙方曾就軍隊國家化後，國軍共軍各該保有多少師數相持不下。然而，數量其實並非問題的核心，而是兩支意識形態迥異的軍隊，該如何合併而共處，成為同一國家之軍隊？



簽署《雙十協定》的前一日，毛澤東來向蔣介石辭行，蔣介石藉機向毛勸說，「對國內政策應改變方針，放棄軍隊與地盤觀念，而在政治與經濟上競爭」（呂芳上編，2015a：203）。11日，毛澤東在飛返延安前，受邀與蔣介石共進早餐，用餐時蔣再向毛明確表示，中共不可再堅持保有解放區，「政府絕不能再有所遷就」（呂芳上編，2015a：205）。按照當時美蘇國共的軍政佈局，蔣的勸說和警告顯得徒勞無功，更何況蔣在勸說與警告的同時，國軍正向東北與華北挺進。毛澤東當下不僅不信任蔣介石的提議，也不認為中共可以在放棄軍隊與地盤後，安然地轉型為一個在政治與經濟上與國民黨競爭的政黨（中華民國張君勸學會編，2005：133-134）。

毛澤東飛返延安的隔日，上黨戰役落幕，以國軍大敗收場（第二野戰軍戰史編審委會，1990：15）。此後雙方衝突進一步擴大，漳河戰役（河北省）、平綏戰役（綏遠省）與津浦戰役（山東省）陸續開打。共軍透過這些衝突，一方面牽制國軍的接收工作，另一方面鞏固通往東北的交通，讓部隊得以移到關外（第二野戰軍戰史編審委會，1990：6-7）。敵我矛盾尖銳難解，使國共雙方在日後的裁軍談判，以及對方是否逾越停戰線等議題上進行爭執，即使美國致力居中協調，但調節工作不僅無效，反而加深蔣介石與美方代表之間的不信任。

握有武力雖然降低了國共和平相處的可能性，但武力也是中共為何異於國共之外第三勢力之處，這項特徵決定了中共與第三勢力能否抗拒蔣介石日後的共組政府之議與制憲邀約。欠缺武力作後盾的第三勢力，選擇加入蔣介石設定的政治議程，因為唯有行憲，才能開啟他們參政的機會。相較之下，有著軍事基礎的中共較能抗拒蔣的政治議程。甚至，蔣介石還必須想方設法讓中共參與政治，試圖使中共成為中華民國政治體制內的一個政黨，而非體制外的叛軍。因此，青年黨領袖左舜生在和雷震論及重慶談判的過程時，說了如下的看法：

今天共產黨提出了許多問題，都是過去我們在參政會裡一再提過的問題，過去國民黨竟置之不理，今天國民黨卻一一答應了，因為共產黨手裡握有槍桿子，可以搗亂，可以造反，國民黨就不能不和他妥協，可見國民黨是吃硬不吃軟，是怕有槍桿子的人，不理會我們這些手無寸鐵的黨派（雷震，2009：42-43）。

國共軍事衝突在重慶談判後節節升高，直到 12 月中旬美國特使馬歇爾來華進行調停，雙方才重新開啟政治談判的途徑，政治協商會議也才得以召開。

貳、國共對等談判的政治協商會議

重慶談判後，國共雙方理應進一步商談政治協商會議如何組成與召開。雖然雙方代表曾接觸討論政協會議的相關事務，但並無太多進展，反而軍事衝突日漸擴大，引起美國對中國情勢的注意。在國軍攻勢逐漸出現停滯的情況下，由美國斡旋召開政協會議。重慶談判後中共堅持不放棄領地與武力的結果，雖然使之受到國軍攻勢的壓迫，但中共卻能透過軍事上的犧牲與堅持，換得政治上與國民黨對等談判的地位，而此一對等談判的地位，具體展現在中共及親共代表人數與國民黨方人數相同。由於政協會議國共代表人數相當，導致國民黨無法完全控制制憲原則的擬定，而使制憲原則偏離國民黨過往堅持的〈五五憲草〉，也使日後制定《中華民國憲法》的過程偏離國民黨的理念。

戰後國民黨之所以重視美國的態度，乃因國民政府在經濟與軍事上相當倚賴美援，導致政治上亦受到美國的牽制。戰後美國政府一方面警戒蘇聯在中國東北的舉動，另一方面擔心被捲入中國內戰，因此曾警告蔣介石，中國若是爆發內戰，將停止軍援（陶涵，2010：429）。然而，11 月 12 日魏德邁向美國政府提出報告，指出國共要取得互相諒解的可能性非常渺茫（中華民國張君勸學

會編，2005：144)。在蘇聯支配東北的情勢下，為了避免國共衝突升高，27日美國國務卿貝恩斯（James F. Byrnes）與海軍部長、陸軍部長開會作成結論，認為中國問題必須採行政治途徑解決，且蔣介石必須接受美國的立場並執行這項決議（魏良才，2002：356）。國務院會議的這項決議，原本應該交給大使赫爾利負責，但赫爾利卻在貝恩斯舉行會議的同日（27日）辭去駐華大使的職務。杜魯門總統為了減低對華政策受到的衝擊，決定改派甫從參謀總長退休的馬歇爾擔任特使，負責調停國共衝突，完成赫爾利的未竟之業（魏良才，2002：357）。

12月15日杜魯門發表「對華政策聲明」，這項聲明在政治上有利於蔣介石政府，也是馬歇爾調停工作的目標：美國支持蔣介石政府統一中國的立場並未改變，且指責中共保有軍隊是阻礙中國政治團結的主因（王成勉，1992：21）。不過，即使杜魯門的聲明有利於蔣介石與國民政府，部分軍政領袖仍對調停抱持異議。如陳立夫曾警告蔣介石，馬歇爾的調停工作極可能失敗，且一旦失敗，美國政府會將責任歸咎給蔣介石，而不是共產黨（陶涵，2010：437）。然而，20日馬歇爾抵達中國後，很快就取得實質的調停成果，讓陳立夫的警告顯得有些多餘。

馬歇爾在調停過程中，不只說服中共同意國軍共軍混合編併的軍隊國家化政策，且願意加入美、國、共三方共組的三人小組，負責督促停火協議的落實，甚至還讓中共同意國軍繼續兵進東北，美國亦可在其間協助運輸國軍（陶涵，2010：445）。這些條件在軍政上皆有利於國民政府，然而，停火協議又再次不是國府軍政高層領袖的共識。按雷震的觀察，軍方將領、CC系與國民黨部分元老反對國共和談，但他們反對的理由不近相同：軍事將領希望透過戰爭維持自己的重要性，因此反對和談；CC系則是不滿政學系主導和談過程，擔心損

及其派系利益，故也反對和談；部分曾反對孫文「聯俄容共」的黨國大老，如鄒魯與張繼，是在意識形態上不能妥協，故而反對和談（雷震，2009：197-198）。然而，國民黨內部的歧異不如美援重要，因此蔣介石並未回拒美方調停，但馬歇爾在日後的調停過程中，總是可以感受到來自國民黨內部的阻力。

另一方面，中共之所以很快地接受馬歇爾的調停，是因為 1945 年底國軍已推進至熱河與察哈爾省境內，威脅中共華北與東北的陸上交通走廊，且蔣介石持續增兵東北，讓中共備感壓力（第四野戰軍戰史編寫組，1998：72-73；栗國成，2001：217-220）。因此，中共中央在杜魯門發表聲明的同日（12 月 15 日）舉行會議，決定重回重慶談判的途徑，接受美國調停，並選出周恩來、董必武、王若飛、吳玉章、葉劍英、陸定一與鄧穎超等為七人代表團，於翌日飛往重慶，參加政治協商會議（栗國成，2002：112-113）。在中共的配合下，馬歇爾順利讓國共雙方在關內停火，但東北不在停戰範圍之內。

1946 年 1 月 10 日，政治協商會議正式召開。按照雷震的回憶，除了共產黨（8 名代表）與國民黨（8 名代表）外，另外邀請了傾向共黨的民主同盟（簡稱民盟，9 名代表）與傾向國民黨的青年黨（5 名代表）參加，而社會賢達亦依立場分為傾共的 2 名代表與傾國的 6 名代表，雙方人數巧妙地維持在 19 名對 19 名（雷震，2009：50-51）。換言之，即便國民黨在軍事上壓制共產黨，但共產黨卻已透過先前的軍事衝突而在政治上有所斬獲，可以與國民黨在政治協商會議中對等談判。


然而，由於中共是憑藉武力才獲得這個對等談判的政治途徑，也就不難理解為何國共在政治協商會議期間，難以就軍事衝突與整編部隊的議題形成共識。更何況，蔣介石在會議期間仍不斷將部隊送入東北。1 月時國軍關外兵力

約有 13 萬 4 千人，在美國的協助運輸下，至 2 月底已增加到 28 萬 5 千人（第四野戰軍戰史編寫組，1998：73）。因此，政協決定的五項議題中，「軍事問題」直到 2 月 25 日才做成最後決議，其他「擴大政府案」、「施政綱領案」、「國民大會」與「憲法原則和起草問題」等四案，在 1 月 31 日政協會議落幕時即有結論（雷震，2009：56-79）。

就政協會議的議案而言，「國民大會」與「憲法原則和起草問題」兩案決定「制憲國民大會」如何組成、各政黨議席的配置，以及憲法草案的內容。

首先是制憲國民大會該如何組成。各黨爭取議席確保參與憲草生效程序的權力，避免自己關注的憲草內容在生效程序中受到修改或取消。按當時《國民大會組織法》規定，國大代表名額總數為 2,050 名，其中「當然代表」與「指定代表」名額為 700 名，王雲五建議將這 700 名分配給各黨派與社會賢達（荊知仁，1984：448-449）。經政協會議協商分配後，其最初結果為：國民黨 230 名、共產黨 200 名、青年黨 100 名、民主同盟 100 名、社會賢達 70 名（栗國成，2002：117；雷震，2009：71）。然而，民盟認為自己是多黨聯盟的集合體，但分配到的國大名額卻與青年黨一樣，而對此感到不滿（雷震，2009：71）。青年黨對民盟的說法則不以為然，因為青年黨是擁有基層黨員的政黨，不像民盟只是有名無實的「空殼子」（雷震，2009：71）。共產黨在民盟與青年黨的爭執過程中，決定讓 10 個名額給民盟，同時要求國民黨比照辦理，並獲得國民黨的同意（雷震，2009：71）。因此民盟就多了 20 名代表，總數達到 120 名，國民黨與共產黨則各少 10 名代表，分別為 220 名與 190 名（荊知仁，1984：450）。

名額分配確定後，接著是要決定國大該如何產生，以便在 5 月 5 日召開制憲國民大會。由於 1936 年國民黨已辦理過國民大會代表的選舉，產生了一批國



大，因此國民黨希望這些舊的國大身分應繼續有效，不須改選（雷震，2009：71）。中共與民盟起先是反對國民黨的舊國大，但隨後中共改變態度，支持舊國大續留。雷震回憶，中共態度轉變的原因，是因國民黨答應中共，在過去河北、察哈爾與東北未曾辦理過國大選舉而不存在舊國大的地區，可以產生中共自己的國大代表（雷震，2009：72）。然而，這個私下應允的政治承諾曝光後，引起國民黨內冀察與東北的地方人士反彈，而在 1946 年 3 月的國民黨第六屆二中全會上大表不滿，責問國民黨 8 名政協代表為何做成如此的政治交易（雷震，2009：72-73）。不過，由於無人出面承擔與中共交易的政治責任，而使冀察東北國大一事不了了之。隨後六屆二中全會從國民黨中央委員中選出 150 名國大代表，剩餘的 70 名分配給各省黨幹部，但因分配不均，過程也不透明，使國民黨內部又起政爭（雷震，2009：74）。雖然政治協商會議確立了制憲國民大會中的各黨名額，但由於日後中共與民盟拒絕參加制憲國民大會，而使他們的代表名額空了出來，導致制憲國大選舉過程中，引發另一波爭搶名額的政爭。


其次，就「憲法原則和起草問題」而言，政治協商會議確立了 12 項「憲草修改原則」，使後來制憲國民大會的制憲方向脫離 1936 年國民黨版本的〈五五憲草〉（雷震，2009：78）。當時作為民盟政協代表的張君勱，即是影響這 12 項修改原則的關鍵人物，他致力修正五權憲法的實質內容，而僅留下五權憲法的外形（薛化元，1993：393）。政協會議之所以能夠讓張君勱做成此一憲草修改原則，與會議中國共雙方代表人數平等的格局有關，加上非國民黨勢力多年來對國民黨訓政的不滿，而使國民黨代表難以堅持〈五五憲草〉，終而在憲草修改原則上進行妥協。

1946 年 1 月 19 日政協第 9 次會議討論憲草問題時，曾經參與草創〈五五憲草〉的孫科，代表國民黨政府的立場說明〈五五憲草〉的內容與精神，但隨

即遭黃炎培（民盟）、沈鈞儒（民盟）、傅斯年（親國的社會賢達）、胡霖（親國的社會賢達）、曾琦（青年黨）、楊永浚（青年黨）、張申府（民盟）、吳玉章（中共）、李燭塵（親共的社會賢達）等人發言批評（雷震，2009：78-79）。這些發言批評的政協代表，其政治立場是橫跨國共，皆對〈五五憲草〉用於保護國民黨執政一事深感不滿（雷震，2009：78）。雷震認為，這些批評帶來的壓力，可能是國民黨政協代表在制定修憲原則時，不置一詞的原因（2009：79）。

由於國民黨代表孫科與邵力子的沉默，使張君勱得以修改〈五五憲草〉的憲政規範。就〈五五憲草〉的精神與內容而言，總統與行政、立法、司法、監察、考試五院應向國民大會負責，並由國民大會對這些府院首長行使選舉、罷免權，且可對法律行使創制、複決權，並握有修改憲法的權力。此外，行政院為總統的幕僚機關，院長、副院長與政務委員等皆由總統任免（雷震，2009：86）。張君勱認為，這部按孫文思想而設計的〈憲草〉過於複雜，且對於政府權力與人民權利之間的關係劃分不清，有時甚至又自相矛盾（中華民國張君勱學會編，2005：193-194）。

因此，政協的修憲原則先將國民大會改成過渡型議會，以各省縣議會議員充作國大代表，用於選舉罷免總統副總統，其職權無涉選舉罷免五院首長，且往後總統實行直接民選後，就無需常設國民大會（中華民國張君勱學會編，2005：151-152；雷震，2009：80-81）。此外，削去國大的創制複決權，這兩項直接由人民行使的權利，不應交給代議機構行使，避免造成政治糾紛與混亂（雷震，2009：80-81）。接著是將五院明訂為五權的最高機構，其目的是讓行政院成為實質的最高行政機關，立法院成為民主國家的議會，負責監督行政院，總統由此成為虛位元首（薛化元，1993：396-397；中華民國張君勱學會編，2005：152）。



由於上述的修憲原則偏離了〈五五憲草〉的規範，因此草案在 1 月 31 日送交國民黨中常會時引發反彈。蔣介石在日記提到，谷正綱甚至在會中「涕泣而道」，對憲草偏離國父遺教一事而指責邵力子與孫科（呂芳上編，2015a：295）。為此，黨政高層在會中定調，修憲原則不能妨礙國民大會修憲之權，亦即憲草送入 5 月 5 日召開的制憲國民大會後仍保有修改空間，如此中常會才通過「十二項憲草修改原則」（中華民國張君勸學會編，2005：190；呂芳上編，2015a：295、296）。不過，3 月國民黨全會仍決議修改政協會議的結論，顯然蔣介石與黨政高層無法平息黨內對 12 項修憲原則的反彈（蔣永敬、劉維開，2013：29）。

政協閉幕後，隨即按其決議，組成「憲草審議委員會」，擬定憲法條文。委員會由國民黨、共產黨、青年黨、民主同盟與社會賢達等各 5 名代表組成，另有 10 名會外專家參與（荊知仁，1984：442-443）。委員會選出孫科、王寵惠、張君勸、王雲五、陳啟天、周恩來與吳經熊等 7 人為憲法起草小組的執筆人，不過國民黨代表因為中常會的反彈，而不願參與撰寫違反國父遺教的憲草，共方代表則是清楚了解國民黨不會接受由中共撰寫的憲草，故而不參加起草工作（雷震，2009：105-107）。基於這些政治原因，各方最不反對且立場相對中立的張君勸，就成了〈政協憲草〉的起草人（中華民國張君勸學會編，2005：194；雷震，2009：108）。張君勸很快便將憲草完成，在 2 月 7 日交給雷震轉付憲草委員會討論（中華民國張君勸學會編，2005：191；雷震，2009：108）。

由於 1 月 31 日國民黨中常會的反彈，讓蔣介石警覺到，若是脫離〈五五憲草〉的精神與內容太遠，將可能引發政爭。2 月 10 日蔣介石在與憲草審議委員會的國民黨代表會面時，表示「凡事不可太勉強，吾人如變更總理五權憲法之精義，而制成一種不合黨綱、不適國情之憲法，則他日本黨同志必有揭五權憲

法之名亦而革命者，吾人將無法加以制止，而禍患將不堪言，故不可不慎之於始」(呂芳上編，2015a：305)。2月中旬憲草審議委員會首次集會後，國民黨開始對張君勳的憲草版本提出各項批評，其中，影響較為深遠的是國民大會的設置與職權。

國民黨代表認為，國民大會不應成為過渡性質，而是應該如孫文《建國大綱》的規定，每縣選舉出國大一人，其他蒙藏地區與僑民亦須選出代表，而組成一個常設的國民大會，其代表人數約在 2,500 左右(雷震，2009：156)。由於國民黨對國民大會的設置非常堅持，為此和其他黨派相持不下。雷震回憶，直到 3 月底的政協綜合小組餐會上，國民黨代表王寵惠向中共與民盟明白表示黨內無法妥協，而獲得周恩來的同情，各方代表包括張君勳在內，決定同意常設國民大會(中華民國張君勳學會編，2005：195；雷震，2009：98-99)。不過，〈政協憲草〉還是將國民大會的職權限制於選舉罷免總統副總統、修憲與複決修憲案，且在事實上拿掉了針對法律案的創制與複決權(中華民國張君勳學會編，2005：195-196)。張君勳在草案中為國民大會的創制複決權，加上一個行使所需的要件：「俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之」。雷震回憶，雖然張君勳讓國民大會在條文上享有創制複決權，但要滿足上述的要件是非常困難，因此國大行使創制複決權的可能性是遙遙無期(雷震，2011：153)。由於這樣的限制與《建國大綱》的設想不同，而留下日後國大代表爭權的伏筆。

不過，就如斡旋在各黨派之間的雷震所言，「軍事問題如不能獲得圓滿解決，其他問題雖然解決了，也是會全部落空」(2011：66)。政治協商會議結束後，國共衝突又掀起另一波高峰。雙方趁著停戰協議施行期間，加強軍事佈署。3 月 29 日在美國的調停下，國共簽署《東北停戰協議》，由美、國、共三

方組成的三人小組至東北任何軍事衝突地點進行調處，但東北戰雲密布，國共的軍事佈署預示了勢不可免的衝突。¹²國共雙方在 4 月投入數萬名兵力在本溪與四平街開戰，停戰協議至此完全失效。政協會議做成 5 月 5 日召開制憲國民大會的決議，已經無法實行。

衝突開始後，國軍在美國的協助下不斷增兵與推進，先佔領長春，再向哈爾濱進攻，迫使共軍退到松花江以北進行防守（陶涵，2010：460）。¹³至 5 月底，美國海軍也完成了戰後協助國民黨運兵東北的承諾，運輸為數 22 萬 8 千名國軍送入東北（陶涵，2010：457）。

然而，在 4 月底蘇聯完全撤離東北後，美國的態度隨之轉變，不再明確支持蔣介石收復東北，5 月時馬歇爾希望國民政府接受中共佔有哈爾濱以北的事實，雙方以這個事實為基礎就地停火，進行和談（陶涵，2010：458）。6 月 3 日馬歇爾與蔣介石會面，蔣同意馬歇爾的提議，6 日與毛澤東發表再次停火聲明，雙方停戰 15 日，越過松花江的部隊退回松花江以南（陶涵，2010：461）。蔣介石之所以願意停火，乃因國民政府的後勤補給能力有限，無力支持關外數量龐大的國軍往北進，且越往北推就越難供應物資，故蔣接受馬歇爾的提議，是有其現實考量（陳永發，2001：421）。然而，國共雖然在關外停戰，關內隨即爆發衝突。¹⁴在共軍發動攻勢後，國軍亦發動反攻，戰火在華北蔓延開來。

¹² 3 月蘇聯開始從東北撤軍，國軍順勢接管瀋陽，共軍則是兵進長春，並佔領長春與瀋陽之間的交通要地四平街（陳永發，2001：420；第四野戰軍戰史編寫組，1998：88）。東北保安司令部杜聿明按計劃與指令，要在 4 月 2 日前攻佔四平街，而共軍也決定堅守本溪與四平街，以阻國軍北進，確保對北滿的控制（第四野戰軍戰史編寫組，1998：80-82）。

¹³ 4 月底國軍攻克本溪，5 月 19 日攻克四平街，林彪與彭真的部隊損失慘重，中共被迫棄守長春，甚至一度打算放棄哈爾濱（第四野戰軍戰史編寫組，1998：85、99；陳永發，2001：420）。毛澤東原本是希望佔有東北的大城，增加國共政治談判的籌碼，但經過一個多月的惡戰而大敗後，毛澤東只能放棄佔有關外鐵路及其沿線大城的部署，退到農村，轉而經營農村與動員農民（陳永發，2001：420-421）。

¹⁴ 東北發表停火協議後，山東省境內為數約 15 萬的共軍隨即發動攻勢，接連攻下張店、周村、膠縣、藍村等地，進逼山東大城濟南，第二綏靖區司令官王耀武 12 日發出告急電報（呂芳上編，2015a：402）。



在國共採用軍事手段壓迫對方的同時，政治上的協商進展亦不順利，制憲與行憲工作被迫暫停。


參、中共缺席而不受國民黨主導的制憲國民大會

〈政協憲草〉必須經過制憲國民大會的審議與通過始能生效，因此國共以及第三勢力對於制憲國大議席如何分配，曾有過一番爭執。不過，隨著國共再啟戰端以及改組政府的政治爭議難解，中共及親共的民盟決定抵制參與制憲國大。然而，即便中共方面不願參加制憲國民大會，也不代表握有絕大多數議席的國民黨能夠主導制憲國大，以修改〈政協憲草〉內容的方式，實現黨內遵奉孫文思想的主張。

為了避免一黨制憲的抨擊，國民黨高層向民盟之外的第三勢力妥協，一方面建立特別的審查機制，避免青年黨與民社黨捍衛的〈政協憲草〉被推翻，另一方面黨政高層透過軟硬兼施的手段向黨籍國大遊說施壓，而獲取黨籍國大的配合。由此，制憲國民大會才通過〈政協憲草〉的主要內容，確保《中華民國憲法》不至於重回〈五五憲草〉的路線。一言之，在外有中共軍事衝突，而內有第三勢力堅持政治主張的情況下，制憲的生效程序也不全然掌握在國民黨手中，而使《憲法》最終偏離國民黨的理想版本。然而，蔣介石在 1946 年的春夏之際尚無法預期到這樣的政治發展，因為那時他希望藉著軍事優勢逼迫中共與第三勢力退讓。

當國共戰火逐步蔓延時，國民黨在 4 月下旬即與中共就擴大政府與接納其他黨派參政的問題陷入爭執。4 月 15 日國民黨代表與各黨派代表會面，希望各黨提出國民大會代表名單與國民政府委員名單，但未獲回應，其中 40 名國民政

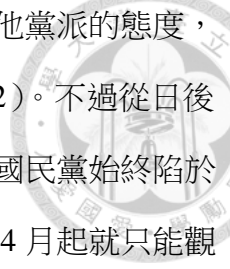
府委員名單應如何分配，成為國共的爭執點（栗國成，2002：126）。



原先國民黨接受社會賢達的提議，將 40 名國民政府委員中的一半名額分給非國民黨勢力分配，其配額為中共 8 名、青年黨 4 名、民盟 4 名、社會賢達 4 名，國民黨握有剩下的 20 名（栗國成，2002：126）。但中共不同意，因為國民政府委員若要對國民政府行使否決權，需要獲得三分之一以上委員（14 席）的支持，因此中共與民盟希望能獲得 14 席（栗國成，2002：126；蔣永敬、劉維開，2013：38）。然而，國民黨至多只願給中共與民盟 13 席，雙方僵持不下（邱炳翰，2014：30）。此外，中共堅持國民政府不改組，政府委員不更替，就不願參加國民大會（栗國成，2002：126；蔣永敬、劉維開，2013：38）。蔣介石此時仍不願在政治上與中共決裂，因此 4 月 24 日與各黨代表會面而無法作成結論後，決定延期召開國民大會（栗國成，2002：126-127）。至此，國共之間的政治協商顯然不如軍事上的勝負重要。

5 月，中共受迫於國軍在東北的攻勢，轉而希望透過政治途徑突破困境，由周恩來向馬歇爾提議停火，力求東北能夠停戰 1 個月，或至少先停戰 20 天（蔣永敬、劉維開，2013：48）。因此 6 月 3 日馬歇爾出面協調時，中共即接受停戰協議（栗國成，2002：128）。然而，雙方很快就因整軍方案中國軍共軍各應保留的師數，以及取消關內中共解放區的議題，陷入僵持，即使一度延長停戰令至 6 月 30 日，仍無法獲得共識（栗國成，2002：128-130）。6 月 23 日，蔣介石決定若是 30 日停火期限期滿仍未獲得共識，即宣告將在 11 月 12 日孫文誕辰紀念日召開國民大會，改組國民政府（呂芳上編，2015a：411）。

7 月 3 日蔣介石主持最高國防會議，會中通過 11 月 12 日召開國民大會，隔日召集各黨派表會商國民大會召開事宜（呂芳上編，2015a：421-422）。蔣介



石在與其他黨派代表面見時，意識到不可表現出急切商求於其他黨派的態度，以免「又陷被動地位，為其所要挾也」（呂芳上編，2015a：422）。不過從日後制憲國民大會的運作來看，蔣介石的警戒無法產生太多作用，國民黨始終陷於被動，常向第三勢力退讓與妥協。另一方面，第三勢力黨派從4月起就只能觀望國共軍政衝突，對政局失望，也難有其他作為。張君勱在4月時以為〈政協憲草〉「又成了一種廢紙」，直到9月、10月聽聞蔣介石決定召開國民大會，願意採用〈政協憲草〉，才知道「扔在字紙簍裡的憲草又復活了」（中華民國張君勱學會編，2005：198；雷震，2011：36）。但蔣介石7月宣布開會時間後，第三勢力始終觀望情勢而不願與蔣合作。

10月蔣介石再次確定召開時間，他仍然希望利用軍事優勢，逼迫中共與第三勢力進入其所設定的政治議程內。國軍收復了關內大多數的城市與鐵路後，蔣介石認為，軍事優勢將在國軍奪回張家口後確立，中共可能無法抗拒張家口失陷的壓力，而被迫在政治上妥協退讓。位於察哈爾省的張家口距離北平不遠，又是中共連絡華北、東北與蒙古的交通要隘，戰後也是蘇聯與中共聯繫的必經之地。因此，蔣介石決定在攻克張家口後，再向馬歇爾提議國共停火，停火條件是中共如期出面參加國民大會，以及參與改組國民政府，即便中共不答應這個條件，也可以讓馬歇爾對中共失去耐心與信任（陶涵，2010：468-469）。然而，由於張家口有著極為重要的戰略價值，因此國軍針對張家口的軍事佈署受到周恩來的反彈，周恩來在9月30日向馬歇爾表示國軍必須立刻停止攻擊張家口，且若張家口被國軍攻陷，勢必導致中國分裂（陶涵，2010：469；呂芳上編，2015a：500）。馬歇爾則認為，若是國軍不攻擊張家口，毛澤東才願意接受停火協議，因此向蔣介石施壓，但卻無法獲得蔣介石的同意（陶涵，2010：469）。10月2日蔣介石約見新任的駐華大使司徒雷登，明確表示攻陷張家口後會自動停戰（呂芳上編，2015a：500）。



10月4日至8日，馬歇爾與司徒雷登斡旋在國共之間，但終無所獲（陶涵，2010：469-470）。因為4日當天，蔣介石已電令第十二戰區司令官傅作義進攻張家口，傅在11日順利完成任務（呂芳上編，2015a：502、507）。10月13日蔣介石再次宣布11月12日如期召開國民大會，16日發表「處理目前時局之聲明」，蔣認為這是以政治經濟與外交為重的處理方式，只要中共提出國大名單及參加國民大會的條件，就可以準備停戰（呂芳上編，2015a：511-512）。雷震觀察，蔣介石做此決策的依據，來自蔣有把握在軍事上擊垮中共，因此決定一面制憲，一面鎮壓（雷震，2011：41）。蔣的判斷與決策獲得王世杰的同意，這些負責與中共進行政治談判的黨政高層，也已厭煩中共拖延時間，時打時談的談判策略（雷震，2011：41-42）。顯然，蔣介石想在這個時間點逼迫中共進入其設定的政治議程，也獲得負責談判的黨政幹部支持。

然而，中共中央認為，按照政協會議結論，國民大會的召開時間需要參與政協的各方代表同意，如今國民黨單獨決定召開時間，已違反當時的協議（雷震，2011：69）。中共因此拒絕「處理目前時局之聲明」，亦復拒絕蔣的停戰條件。同時，周恩來也在上海遊走於第三勢力之間，希望說服他們抵制參與國民大會（蔣永敬、劉維開，2013：61-62）。第三勢力為了促進國共和談，由梁漱溟等人另提出停戰方案，於10月26日送交國共雙方，亦被中共拒絕，國共和談可說完全失敗（雷震，2011：59）。

既然中共不願參加國大，為了避免國民黨單獨召開國民大會而有一黨專斷獨行的形象，10月29日蔣介石與第三勢力及社會賢達會面，說明若第三勢力不提交國大名單，國民黨無法下停戰令，且若第三勢力願意參加國大，則國民黨保證中共必然也會願意參加國大（呂芳上編，2015a：522）。其實第三勢力並非一致地反對召開國民大會，國民黨長期訓政而壟斷政治權力，讓非國民黨人

甚感壓迫與不滿，因此希望透過行憲結束訓政狀態。如傾共的民盟羅隆基私下向雷震表示，他雖受到民盟約束而不能參加制憲，但就他個人而言，若是能夠透過行憲結束國民黨一黨訓政，讓國民黨的權力受到一些約束，未嘗不是件好事（雷震，2011：69）。



然而，即使蔣介石有求於第三勢力，希望其他黨派加入制憲的政治工程，但第三勢力對於蔣介石 11 月 8 日的言論感到不滿與懷疑，進而對於參加制憲國民大會猶豫不決。蔣介石在 8 日指出，政府將向國大提交尚未完成的憲草（呂芳上編，2015a：528）。然而，憲草審議委員會已將憲草擬定完成，僅「行政」一章尚未決定，「立法」中的兩項條文尚屬保留（雷震，2011：84）。這些懸而未決的部分，是中共為了在駐軍與解放區兩議題上增加談判籌碼而刻意懸置，民盟的張君勱與羅隆基反倒已同意這些條文，僅在文字上與國民黨法學家吳經熊的意見有些相左，但不至於無法獲得共識（雷震，2011：84）。此外，蔣介石在 8 日又言，制憲國民大會結束後的六個月內，將舉行國大選舉，組成行憲後的第一屆國民大會，若各黨派對憲法不滿意，可在行憲後再提案修正（呂芳上編，2015a：528）。這一點讓第三勢力對參加制憲頗感疑懼，認為制憲國民大會剛剛通過的憲法，在從未實行的情況下即可進行修正，要怎麼讓參與制憲的各黨派相信國民黨願意行憲（雷震，2011：84-85）？蔣介石的這番聲明，讓第三勢力遲遲無法答應參與制憲。

11 月 11 日，國民政府頒布「停止衝突令」，自 11 日正午 12 時全國軍隊停止戰鬥，改以政治途徑解決國內糾紛（呂芳上編，2015a：528）。然而 12 日國民大會並未召開，因為青年黨與從民盟中脫離的民主社會黨（民社黨）皆未提交國大代表名單，國民政府在 11 日深夜宣布延緩 3 日開幕（雷震，2011：101）。傾向國民黨的青年黨明言，他們不願成為第三勢力中唯一參加國大的政

黨，除非民社黨同意參加，青年黨才願意參加（雷震，2011：101）。

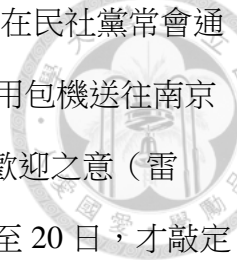
雷震回憶，14日蔣介石與他、吳鐵成、王世杰在蔣的官邸共用晚餐，商議如何邀請民社與青年兩黨參與國大，蔣同意由雷震飛往上海說服民社黨提交國大名單（雷震，2011：104-105）。雷震形容，當晚蔣介石是焦急萬分，湯飯不只未取用，連筷子都沒有動過，因此起身撥打電話，請青年黨曾琦將國大名單帶來蔣中正官邸商議（雷震，2011：105）。飯後曾琦、李璜與左舜生三人帶著草擬的名單至官邸與蔣介石等人討論，但青年黨在此時表示，其黨籍代表要比政協會議分配的100名再多40人，因此其黨籍國大名單共有140名（雷震，2011：106）。雷震聽完要求後即表示反對，因為多出來的名額勢必要在未曾舉行國大選舉的河北、山東、察哈爾與北平等四個省市產生，青年黨增加的40人籍貫必須在這四個省市才能選出，且當地的遴選委員已在進行作業，怎可在此時換掉當地已經確認當選的人選（雷震，2011：106-107）。青年黨代表聽完後，僅表示這份名單是草案，因為想要參加國大的人太多了（雷震，2011：107）。因此，蔣介石在青年黨代表離開後，認為國大召開之關鍵還是在民社黨的態度，決定翌日仍由雷震飛往上海，進行遊說民社黨的工作（雷震，2011：107-108）。此時已經凌晨1、2時許，蔣介石對蔣宋美齡端出來的宵夜蛋糕是一口也沒嘗，心中之焦急顯而易見（雷震，2011：108）。

15日晨，雷震先去青年黨陳啟天家中索取國大名單，獲知11時才會確定，只好轉而參加國大開幕儀式，在會場遭國民黨籍代表追問其他黨派是否參與國大（雷震，2011：109）。開幕儀式結束後，雷震回陳啟天宅，拿到青年黨名單，但並未承諾陳啟天的囑咐，對陳要求民社黨提交名單後才可公布青年黨代表一事，唯唯諾諾，不肯應允（雷震，2011：110）。隨後雷震驅車前往陳立夫宅，將青年黨名單交給陳立夫，並告知務必讓中央社在明日報紙上刊載青年

黨代表名單，接著就搭機飛往上海，與民社黨蔣勻田見面（雷震，2011：111）。



蔣勻田面告雷震，第三勢力在國大中的席次甚少，無法牽制席次占八成以上的國民黨，民社黨要怎麼相信國民黨將同意通過〈政協憲草〉（雷震，2011：114）？當晚蔣勻田陪同雷震拜訪張君勱，雷震保證不推翻〈政協憲草〉的基本原則後，張君勱同意翌日召開民社黨常會討論，雷震隨後與民社黨另外一位領袖徐傅霖約定會面時間（雷震，2011：115）。雷震離開張君勱住處後，已是晚上9時許，但他在飯店即與國民黨文宣要人、CC系的潘公展會面，得知民盟致力於勸退民社黨參加國大，以便讓國民黨難堪，坐實一黨專斷之名（雷震，2011：116）。11月16日上午雷震拜訪徐傅霖，徐當時正在看報，已見到青年黨的國大代表名單，雷震順勢提出要求，勸說民社黨提交國大名單（雷震，2011：117）。徐傅霖先是怒斥國民黨專斷獨裁後，後亦同意雷震所言，應讓國民黨結束訓政，才有可能結束國民黨對其他黨派的壓迫（雷震，2011：118）。然而，徐傅霖也警告雷震，若是國民黨在制憲國大中，不信守承諾，未落實〈政協憲草〉，將在開議期間退出國大（雷震，2011：118）。雷震隨後離開徐宅，前往張君勱家探詢民社黨常會之決議，但張君勱告知常會仍未作成結論，還需要1天繼續集會討論（雷震，2011：119）。為此，雷震又回頭找蔣勻田會商，說服蔣勻田同意在常會提出兩項提議：一，民社黨先答應至南京參加國民大會，其餘細節到南京後商量，若有共識，則提出國大名單，若無共識，亦可以不參加國大；二，若國民大會不通過〈政協憲草〉原則，可以在會議期間退出國大（雷震，2011：119）。不過，雷震並未如實告知蔣勻田為何要這樣提議，雷震其實是盤算讓民社黨先至南京，一方面這等同讓民社黨在事實上參加國大，民盟由此分裂，另一方面避免民社黨留在上海，而不斷遭民盟勸退（雷震，2011：119-120）。



17日晨，雷震與上海市長吳國楨通電話，包下班機一架，在民社黨常會通過先至南京的決議與確認國大名單後，隨即將民社黨國大代表用包機送往南京（雷震，2011：121-122）。當晚，蔣介石與徐傅霖見面，以表歡迎之意（雷震，2011：122）。不過，民社黨代表團抵達南京後，一直商議至20日，才敲定參加國大一事，並於21日晚上由民社黨代表團團長徐傅霖提交其40名國大名單（雷震，2011：125）。¹⁵不過由於青年黨獲得國民黨允諾，增加其黨籍代表10名之故，民社黨後來也增加了10名代表（雷震，2011：130）。然而，張君勱厭惡蔣介石為人而不願參加國大，青年黨領袖李璜與張君勱保持一致，亦不參加國大與日後聯合政府（雷震，2011：131-132）。此外，青年黨與民社黨籍國大代表就職時，又因宣誓誓詞具有三民主義等內容而拒絕宣誓（邱炳翰，2014：38-39）。但無論如何，兩黨代表總算在11月25日出席制憲國民大會，國大才算正式開議（雷震，2011：137）。此後，擔任國大副秘書長的雷震，其任務轉向讓國大落實〈政協憲草〉原則，又必須斡旋在國民黨、青年黨與民社黨之間。

為了防止國民黨挾著人數優勢，而讓憲法偏離〈政協憲草〉的基本原則，制憲國民大會在8個「分組審議委員會」之上設立「綜合審查委員會」，一方面協調各委員會之間的衝突，另一方面避免〈政協憲草〉的基本原則遭否決（雷震，2011：142-143）。各委員會否決〈政協憲草〉的條文，大多能在綜合審查委員會內提請覆議而加以挽救或修正，其後再提交二讀（雷震，2011：143-144）。不過，若是二讀時國民黨籍代表堅持分組委員會的意見，而抵觸綜合委員會的決議，並與青民兩黨代表僵持不下，雷震就需要斡旋於各黨代表之間，使各方意見漸趨一致，再將重獲共識的議案送回綜合審議委員會決議（雷震，2011：144）。然而，若是雷震的斡旋無法協助各黨產生共識時，青年與民社兩

¹⁵ 民盟原先是分到120名代表，民社黨拿到其中40名的額數（雷震，2011：114）。

黨代表即聲明「退席」，威脅不再參加國民大會（荊知仁，1984：458；邱炳翰，2014：40）。其中，國民黨籍代表對於行憲後的國大無法針對法律案行使創制複決權，且國民大會不再是「最高權力機關」而感到不滿，國民黨代表認為這是孫文遺教與〈五五憲草〉明文賦予國大的權力，而力圖推翻〈政協憲草〉（荊知仁，1984：460；雷震，2011：152-153）。為此，民青兩黨代表即是用「退席」的手段威脅國民黨，才捍衛〈政協憲草〉的規範，從審議過程中挽救原案（雷震，2011：154-156）。

由於青年與民社黨多次聲明退席，使國民黨國大黨團領導人陳誠與陳立夫甚感不滿，陳立夫向雷震抱怨：「我們一方面要安撫本黨國大代表，叫他們委曲求全，一方面又要應付民青兩黨的要挾，我們變成左右為難，進退失據！」（雷震，2011：145）。雷震向陳誠與陳立夫表示，通過〈政協憲草〉是在履行國民黨對民青兩黨的政治承諾（雷震，2011：146-150）。此外，蔣介石也要求黨籍代表不得反對憲草原則（中華民國張君勸學會編，2005：226；呂芳上編，2015a：555-556）。在雷震的努力斡旋與蔣的要求下，〈政協憲草〉151條條文中，經審查而維持原案者達到104條，《中華民國憲法》在12月25日三讀通過（荊知仁，1984：458）。

另一方面，從蔣介石宣布如期召開制憲國大，至第三勢力出席國大的期間內，國共內戰並未停歇。拒絕參加制憲國大的中共負隅頑抗，從1946年7月至1947年2月之間不只並未因國軍攻勢而衰弱，還逐步挽回共軍在戰局中的頹勢。¹⁶為此，國軍開始調整戰略，從「全面進攻」轉為「重點進攻」（陳永發，2001：421-422）。此後，國軍的攻勢日漸走向疲弱，但中華民國將在中共日益

¹⁶ 中共從1946年7月至11月失去105座城市的控制權，但也讓蔣介石損失30萬部隊（陳永發，2001：421）。11月至1947年的2月，國軍又在攻勢中損失40萬人，用以收復87座城市，但由於兵力過於分散而無法固守領土，故亦失守87座城市，因此中共並未在國軍的攻勢中衰弱（陳永發，2001：421）。

茁壯的同時施行憲法。



肆、對中共吸納失敗的制憲過程

制憲作為一個政治途徑，並非戰後統一中國的必經之路，因為國共雙方從未放棄軍事手段，且雙方甚至是優先考慮軍事手段的可行性，才思考政治途徑可能帶來的效益。畢竟戰後兩黨皆是握有武力與領土的政治組織，只要有機會與優勢，就會以統一中國為目標而爭鬥，雙方有著無法妥協的核心意識形態與利益，在爭鬥中形成無法共存的敵我關係。因此，國共軍事情勢的變化，解釋了中華民國的制憲過程為何無法以連續的政治過程一氣呵成，反而被切割成間隔數個月的不同階段。更為重要的是，中共最終不願參與制憲，而拒絕了蔣介石的政治議程。

從制憲的上游階段來看，若無國際因素的作用，重慶會談與政治協商會議將不會召開。對二戰後對峙的美國與蘇聯而言，控制歐洲是優先的戰略目標，為了避免挹注資源在中國政局而影響對歐洲的控制，美蘇兩強不願國共衝突演變成內戰。為求壓制國共爭搶日軍撤離後的領地而升高軍事衝突，重慶會談才在美蘇的壓力下召開。國共在會談中同意邀請第三勢力參與統一中國的政治途徑，而非由國共雙方決定中國的命運。由此，第三勢力才得以參與並提出「憲草修改原則」。不過，與中共相比，第三勢力抵制參與制憲的可能性不高，因為他們與中共的不同之處，在於他們是欠缺武力與領土的政治組織，因此只有制憲與行憲後，才有可能開啟第三勢力參與政治與獲取權力的機會。

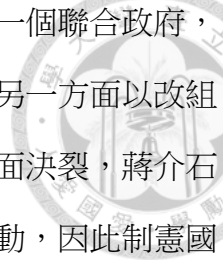
然而，重慶會談決定了政治協商會議如何組成，但卻無法決定何時召開，因為國共在會談後持續擴大軍事衝突，直到馬歇爾來華負責調停工作，以及中共在軍事上日漸屈居下風，政治協商會議才得以在 1947 年 1 月召開。政治協商

會議除了擬定修憲原則外，也開啟一連串的政治交易，各黨針對國大議席數針鋒相對。政協落幕後，由張君勱依據修憲原則擬定〈政協憲草〉，做為日後制憲國民大會討論與生效的對象。不過政治協商會議雖然決定了憲法的生效程序，也就是制憲國民大會的召開與組成，但與重慶會談相同的是，政協無法決定何時可以讓憲草進入生效程序，因為國共間的軍事衝突在政協落幕後又持續擴大，且國民黨日漸加強攻勢。

7月，蔣介石決定11月12日孫文誕辰為制憲國民大會的召開時間，但卻得不到其他政黨的合作。為了吸納其他政黨進入蔣介石的政治議程，蔣在10月以軍事行動施加壓力，攻下中共的戰略要地張家口，試圖逼迫中共交出制憲國大的名單，同意參加制憲國民大會，再以此說服其他黨派加入制憲國大。然而，張家口失陷後，中共仍不願妥協。第三勢力居中斡旋，另提和談方案，但中共不願屈服。

11月11日蔣介石讓國軍就地停火，但制憲國民大會仍無法召開，因為第三勢力不願參與。為此，蔣介石是多方退讓，同意青年黨與民社黨的索求，才讓民社黨與青年黨參與國大。由於蔣介石是有求於青民兩黨的參與，才能制定一部跨黨派同意的憲法，因此讓《憲法》生效的制憲國民大會，反倒不是由握有多數議席的國民黨主宰，而是受制於議席數不到兩成的青民兩黨。青民兩黨以國民黨極力避免一黨制憲為施力點，在會議期間以「退席」要脅國民黨不得推翻〈政協憲草〉，由此通過《中華民國憲法》，確保他們的政治偏好。換言之，在制憲的下游階段中，蔣介石考量到憲法的制定與生效是需要青民兩黨持續參與制憲國民大會，而不得不向兩黨屈服。

然而，蔣介石也不是沒有收穫。雖然蔣介石吸納與逼迫中共進入政府的企



圖失敗，但在《憲法》通過而生效後，蔣才有可能一方面組成一個聯合政府，力求讓中國各黨派人士加入，以此在政治上孤立中共與民盟，另一方面以改組政府的成果，向美國繼續爭取援助。此刻，國共雙方還尚未全面決裂，蔣介石仍在等待中共的屈服。蔣介石讓中共屈服的手段，即是軍事行動，因此制憲國大結束後，國軍繼續向中共施壓。不過，中共的軍事力量已成長至足以於國軍相抗的程度，但蔣介石對於他統一中國的未來道路，仍然保持樂觀。

第二節 軍事劣勢時的行憲

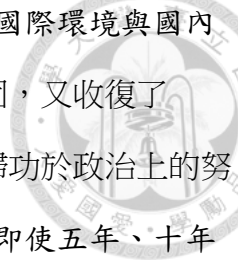
蔣介石雖然吸納中共失敗，但在政治上仍保有轉圜的空間，希望透過軍事壓力逼迫中共加入政府，因此蔣介石在聯合政府中保留中共與民盟的政治職務，虛位以待。即使蔣介石無法迫使中共的屈服，也可以透過軍事力量一舉消滅中共，武力統一中國。

另一方面，參與制憲的民社黨與青年黨，進一步獲得合組政府的政治機會，因此在蔣介石提出改組政府之議後，便答應參加。這樣的結果，是兩黨與國民黨形成一個共進退的政治聯盟。然而，當國民黨與中共決裂後，這個聯盟也將成為中共攻擊的對象。只不過這個政治風險對當時的民社黨與青年黨來說，並不如透過體制實現政治理念、參與政治與分享權力來得重要。換言之，如何在第一屆國民大會中堅守《憲法》，以及力求國民黨實行《憲法》，將成為民青兩黨關切的焦點。

壹、反共政治聯盟的形成

1947年元旦，蔣介石認為過去一年在軍政上的努力，已經讓局勢轉危為安，8日馬歇爾因調停工作失敗而飛離中國，蔣在12日的日記上甚至寫下：

「本周實為精神上解放與自由之開始也」（呂芳上編，2015a：576、585）。¹³




日主持國父紀念周，在檢討黨政工作時，蔣介石認為「去年的國際環境與國內狀況都非常險惡」，但在政府努力下，交通恢復良好，經濟穩固，又收復了1,800 餘個縣，已然度過中共叛亂的危機，蔣將這樣的成就，歸功於政治上的努力，他告訴黨政幹部「假如去年我們在政治上一有差錯，恐怕即使五年、十年也不易做到現在這樣的情形」（呂芳上編，2015a：585-586）。雖然蔣介石認為經由制憲而吸納其他政黨的政治工程是相當重要的政治成就，但以軍事優勢逼迫中共參與蔣介石政治議程的策略卻依然落空。由於《憲法》是吸納其他黨派而產生的指標性成就，因此蔣介石以戰逼和失敗後，即成為中共攻擊的對象。

17 日中共駐京代表王炳南電告司徒雷登，國共若要恢復和談，除了雙方部隊要回復至 1946 年 1 月 13 日的停戰線外，還要取消《憲法》，否則國民政府並無派遣代表至延安談判的必要（呂芳上編，2015a：588）。中共的要求在事實上是拒絕和談，因為國軍發動全面攻勢後，其所擴展與握有的領地遠大於 1946 年 1 月的停戰線範圍，蔣介石勢必無法放棄努力 1 年才佔有的領地。然而，蔣介石對於中共拒絕同意其政治議程不以為意，顯見當時他對統一中國的前景相對樂觀，19 日他在日記寫下：「共毛（澤東）拒絕我政府派員赴延安洽商和談，此一行動實太有益於我政府。自去年六月以來，凡我期望於彼者，可說彼皆受我之暗示，一一奉行無誤也」（呂芳上編，2015a：590）。不過，即使中共拒絕蔣介石的和談提議，不參加政府，蔣介石也必須進行政府改組，因為美國明言，政府若是不改組，將不給予貸款協助（呂芳上編，2015a：588）。此刻中國經濟需要美援的挹注才能穩定，因此蔣介石無法拒絕美國的要求。

在內戰軍費不受節制的情況下，國家財政衰敗，物價飛騰，市場秩序混亂，這些經濟難題開始進入蔣介石決策的視野（呂芳上編，2015a：602）。2 月起，經濟困境不只困擾蔣介石的軍政決策，亦讓其他黨派對於政府改組一事，

「因經濟危況而觀望不前矣」(呂芳上編, 2015a: 604)。與此同時, 山東軍務惡化, 圍剿共軍陳毅的軍事行動失敗, 2月底國軍兵敗萊蕪, 折損兵力數萬人, 第二綏靖區副司令李仙洲被俘(呂芳上編, 2015a: 616-618)。蔣介石在2月28日於日記寫下:「本月最後一日, 實為軍事、政治、經濟三大問題基本解決之開始, 亦為思慮最切、用心最苦之一日也」(呂芳上編, 2015a: 619)。但此刻, 臺灣二二八事件爆發的消息還尚未傳來。蔣介石規劃統一中國的前景, 從3月起將被徹底反轉。

為了改組政府, 落實政協會議擴大政治參與的決議, 3月1日國民政府宣布立法院、監察院、參政會與憲政實施促進會四機構增加名額, 由各黨分配四機構的員額(邱炳翰, 2014: 62-63)。此一分配名額公布後, 國民黨、青年黨與民社黨內皆出現雜音, 對於政治職務分配的多寡、執掌的部會或是職務的性質等表示異議。在青年黨與民社黨方面, 黨員熱切尋求參與政府工作的機會, 但黨高層卻因有不同考量而與黨員不同調。青年黨參加政府改組的態度較為堅定, 但因不願單獨加入政府, 故向國民黨提出參政的前提, 是民社黨亦同意參與政府改組(邱炳翰, 2014: 60-62)。民社黨內雖然黨員爭取參與政府者眾, 但領導人張君勱比較重視透過〈共同施政綱領〉約束國民黨, 且擔心國民黨是否誠心合作而猶豫不決, 進而引發黨內對張君勱的不滿, 埋下日後黨內分裂的伏筆(中華民國張君勱學會編, 2005: 229-231)。在國民黨方面, 六屆三中全會對於三黨各自提出的〈共同施政綱領〉提出異議, 部分黨幹部認為民青兩黨要求太過, 故希望對參加三黨談判的國民黨代表進行課責, 而非談判完畢後要求黨必須全盤接受談判結果(中華民國張君勱學會編, 2005: 229; 邱炳翰, 2014: 71-80)。整體而言, 三黨皆未抗拒政府改組, 但對各黨應握有哪些職務爭論不休, 也反映了各黨內部對於政治職務的熱切競逐。



由於蔣介石極欲吸納青年與民社黨加入政府，因此國民黨必須面對青年與民社黨藉機討價還價，要求釋出兩黨偏好執掌的部會首長。蔣介石在 3 月 15 日國民黨六屆中全會開幕致詞時，提醒黨員「本黨須自居普通政黨地位，以與其他政黨，攜手合作，從事國家建設」，21 日做〈政治報告〉時，說明改組政府並非是因為經濟與外交問題，而是國內外情勢已不容許國民黨「一黨專政」（邱炳翰，2014：72；呂芳上編，2015a：633）。祕書長吳鐵成向黨內提出質疑的人明言，蔣介石希望讓民社黨與青年黨參加政府，合組反共聯盟，因此現在是「我們需要他（按：指青年與民社黨）來同我們合作」（邱炳翰，2014：79）。然而，青年黨與民社黨卻一直傳來消息，對其所分配到的職務感到不滿或不足，而令蔣介石憤怒。29 日蔣與張羣商議改組政府與行政院時，提及捨棄這兩黨的想法：「青、民二黨刁難索詐不一而足，甚至層出不窮，無恥之至。應另籌捨此二黨專邀社會賢達、自由分子參加改組政府計畫，對此二黨姑置不理」（呂芳上編，2015a：641）。4 月 5 日，蔣介石對於青民兩黨仍未提出參加政府名單而感到失望，乾脆返鄉掃墓，以示不耐與失望（呂芳上編，2015a：646）。

經過 1 個多月的討價還價後，青民兩黨終於在 4 月 16 日交出參加國民政府名單，與國民黨、社會賢達簽署〈共同施政綱領〉，完成改組政府的第一步程序（呂芳上編，2015a：650）。17 日公布國民政府主席、五院院長名單，其中法定最高國務機構「國民政府委員會」，其分配席次為國民黨 17 名、青年黨 4 名、民社黨 3 名、社會賢達 4 名，另保留 12 名給中共與民盟，顯示仍有和談的可能（邱炳翰，2014：89）。23 日繼而公布行政院各部會首長名單，國民黨 14 名、青年黨 5 名、民社黨 2 名、無黨籍 5 名（邱炳翰，2014：91）。然而，國民政府改組後，民社黨即因黨內對於政府職務分配不滿而發生爭鬥，國民黨陶希聖居中奔走協調無效，8 月民社黨宣告分裂（邱炳翰，2014：96-99）。無論民社黨分裂與否，4 月蔣介石已然組成一個跨黨派的聯合政府，以待中共與民盟屈

服與加入。不過，若要中共與民盟屈服，勢必需要透過軍事施壓才有可能成功，但此刻國民黨在軍事上的優勢已經開始動搖。



就在蔣介石成功吸納第三勢力進入國民政府之際，共軍不再只是抵禦國軍的進攻，而是開始反擊。5月中旬，林彪發動夏季攻勢，歷時50天的作戰，雖然未攻下四平街，但已讓中共在東北轉守為攻，從此獲得關外戰場的主動權（第四野戰軍戰史編寫組，1998：10）。¹⁷此外，國軍重點進攻失利，使共軍控制的區域不減反增，加上學潮四起，經濟惡化，蔣介石在6月中旬不得不對大局進行徹底的檢討（呂芳上編，2015a：693）。20日晚上蔣介石宴請在南京的國民政府委員，他表示應將現行平時政制轉換為「全體動員制」，進入戰爭狀態，否則3個月後全國各大都市據點將難保全，但若能進入動員，3個月後可轉危為安（呂芳上編，2015a：694）。中共發展軍事與訴諸武力的態勢日益強硬，25日國民政府司法機關發布通緝令，通緝毛澤東為首的中共軍政領袖（林桶法，2009：12）。6月30日，杜聿明擊退共軍對四平街的圍攻，林彪順勢結束夏季攻勢，但中共已經達到其戰略目標：一方面壓迫蔣介石抽調華北兵力援助東北，減輕關內共軍的壓力，另一方面也讓東北局勢的攻守互易（第四野戰軍戰史編寫組，1998：201-204）。

由於中共的軍事壓力增強與經濟不斷惡化，蔣介石在7月4日國務會議討論全國總動員時，向與會官員與其他黨派委員表示，解決國共鬥爭的政治途徑，已經走到盡頭：

我們想從政治方法求解決，他們（按：指中共）則以此來掩護擾亂，

¹⁷ 佈署在山東的華東野戰軍，面對國軍的重點進攻是堅韌不拔，不只擊敗國軍發動的攻勢，還在5月中旬的孟良崗一役，殲滅國民黨精銳七十四師，師長張靈甫等數位高階將領兵敗自殺，副旅長明燦與共軍肉搏殉職，讓蔣介石聞訊後自記「悲痛之情為近來所未有也」（南京軍區第三野戰軍戰史編輯室，1996：129-137；呂芳上編，2015a：671）。

使後方經濟一天天演到危險境地。尤其此次東北匪發動大攻勢後，政府再不將危險情形與收復區責任使一般國民了解明白，而仍如一年來講和平講政治解決，使國民更為模糊之所從，於政府也一天天不利，國家一天天危險（轉引自邱炳翰，2014：107）。




當日國務會議經過討論後，通過「實施全國總動員戡平匪亂拯救人民案」（呂芳上編，2015a：702）。7月18日國務會議再行決議，原先保留給中共的國大代表與國府委員名額皆予以取消，中共現任參政員予以除名，今後如舉辦選舉也不再分配名額給中共，並通過「動員戡亂完成憲政實施綱要」，決定討伐中共（邱炳翰，2014：107-108；呂芳上編，2015a：713）。至此，國民政府與中共在軍事與政治上決裂，雙方成為無法共存的敵我關係。然而，中共在軍事上不再處於劣勢，國民政府卻要在共軍崛起之際，舉辦國大選舉，結束訓政。

9月1日毛澤東發表《解放戰爭第二年的戰略方針》，明言要「舉行全國性的反攻」，執行「將戰爭引向國民黨區域的方針」。10月2日，林彪在東北發動另一波攻勢，新任的東北行轅主任陳誠備受壓迫（陶涵，2010：491）。在共軍的壓力下，1947年的夏秋之際，國軍從重點進攻轉為防守。

貳、反共政治聯盟合作與捍衛的政治框架：中華民國憲政體制

在共軍發動攻勢而蔣介石忙於處理各地軍務的同時，國民政府也相繼公布國大代表與立委的選舉罷免法，設立「國民大會代表立法院立法委員選舉總事務所」，地方上則相應成立選舉事務單位（李海南，2013：65-71）。國大代表選舉與戡亂並行，讓各黨內部又起政爭。青年與民社黨要求保證國大當選名額，才願意參加選舉，因此國民黨必須在提名作業上作出讓步，三黨為了分配當選名額而討價還價（李海南，2013：311-312；邱炳翰，2014：133-160）。然而，



國民黨所要面對的還不只是青民兩黨的索求，黨內派系也對參選熱切期盼，而有黨內如何分配提名的爭議。此外，國民黨不只內部派系相互傾軋，且還要與三民主義青年團進行全國性的競爭，這些利益衝突使爭鬥日趨激烈，選舉過程頻頻出現舞弊與械鬥的消息（王良卿，1998：365-370）。國民黨中央控制國大選舉的結果並不如預期，使原先答應分配給青民兩黨的額數不足。

11月21日至23日的國大選舉過程結束後，由於部分國民黨人違紀參選，贏得原先分配給民青兩黨候選人的議席，使民社黨提名238人僅當選68席，青年黨提名288人當選76席（李南海，2013：152；邱炳翰，2014：151）。民青兩黨表明，若是無法增加議席數，將不出席國民大會，甚至退出政府（邱炳翰，2014：166）。為此，國民黨與青民兩黨展開協商。然而，要國民黨當選者讓出議席，落實「以黨讓黨」的政策，顯然並不容易，更何況這是違反法律的行為（李海南，2013：326）。在歷經近4個月的黨內協商後，退讓議席一事仍無所獲。1948年3月11日，陳立夫在國務會議向政府委員報告國民黨內部調查結果，顯示不願退讓者仍是多數（邱炳翰，2014：189）。

然而，按照〈憲政實施準備程序〉規定，國民大會原先應在1947年12月25日召開，如今國大代表已因國共內戰來不及報到，而延至1948年3月29日開幕，但至3月18日國大代表報到日，國民黨仍無法與青民兩黨就分配國大名額一事獲取共識。20日蔣介石希望依法處理，由得票多者為當選人（呂芳上編，2015b：50）。然而，在國大開幕前夕的27日，蔣介石定調由部分國民黨當選人讓出國大議席，「強制其退讓，即使其對余起訴（向法庭）亦所不顧也」（呂芳上編，2015b：57）。議席分配的結果，青年黨得到220-230名，民社黨得到202名（呂芳上編，2015b：57）。蔣介石對此一折衝妥協，直到開幕前才定案的過程，備感挫折與不滿，在28日記下：

召見民社與青年二黨代表，彼等讀余聲明書後表示參加國大，但要脅名額，無理取鬧，藉故為難，不一而足。直至午夜，使得妥協報到。本黨忍受苦痛與被迫之環境，幾乎往日與共匪交涉處境相等，更覺建國之艱難也（呂芳上編，2015b：57）。



國民大會開幕時，國共內戰已經進入國軍全面採取守勢的階段。東北民主聯軍經整編後，正式改名為東北人民解放軍，在林彪的指揮下，發動冬季攻勢，在3月中旬攻下四平街。大約同一時間，關內共軍將領陳賡度過黃河南下，攻陷古都洛陽，4月底彭德懷收復延安。在軍情告急之際，國大代表選出蔣介石為總統，李宗仁為副總統，並通過《動員戡亂臨時條款》，賦予總統可以因應危機而作出緊急處分之權力。然而，孫科才是蔣介石偏好的副手人選。換言之，李宗仁的出線與孫科的落選，說明了蔣介石領導地位的動搖（陶涵，2010：497）。

此外，同樣在軍情緊急之際，國大代表也不忘擴張國民大會權力。國大擴權的傾向，在1年前就已被預言。1947年4月聯合政府成立後，蔣介石同意成立一個「憲法說明書起草委員會」，用以說明制憲的經緯，解釋各條文的用意，避免行憲後《憲法》被曲解（雷震，2011：229-230）。然而，這個說明書的起草工作，卻一直遭到國民黨王寵惠的拖延。王寵惠面告雷震，他不願起草「憲法說明書」，是因為他認為這部《憲法》不會實行太久，原因有三：首先，《憲法》不符總理遺教與《建國大綱》的規範，因此國民黨人並不喜歡；其次，《憲法》將總統架空為虛位元首，中央體制偏向內閣制，因此不符合蔣介石個人的利益；最後，國民大會不會贊成這部限縮他們職權的《憲法》，王寵惠判斷國大代表會動用修憲權，將國民大會改為定期集會，然而，若修憲機關是常設且定期集會，就有誘因修憲，進而導致憲法不穩定（雷震，2011：259-260）。王寵

惠認為，國大代表勢必會要求回復〈五五憲草〉賦予的創制與複決權，一方面擴張國民大會的職權，另一方面藉此獲取個人利益（雷震，2011：261-262）。

王寵惠預期國大擴權一事，在行憲後果然發生。3月29日國大第一次會議開幕後，國民黨籍代表即依據蔣介石在1946年11月8日的聲明要求修憲，蔣當時表示若是國大對《憲法》有異議，可提出修憲動議（雷震，2011：85）。國民黨籍代表張知本等871人提議修改憲法27條與29條，修正前者是要恢復創制與複決權，修正後者是要增加國大集會次數（雷震，2011：264-265）。除了張知本外，〈五五憲草〉起草人之一的國大代表林彬則是提議，要求國民大會應該定期召開臨時會，而獲得837人聯署支持，林彬還向雷震透露，他打算在行憲兩年後，透過修憲爭取國大獲得創制與複決權（雷震，2011：265-266）。

除了對國民大會職權的規範不滿外，國民黨內部也在討論總統副總統候選人時認為，由於《憲法》規範總統為虛位元首，導致蔣介石猶豫是否要參選行憲後的第一任總統，而開始思考是否要針對總統職權進行修憲（蔣永敬、劉維開，2013：217-218）。在4月5日中常委談話會中，作成一項不對外發表的決議，決定在不修憲的前提下，研究如何讓總統獲得權力，負起「戡平共匪叛亂，鞏固國家基礎之責任」，由此國民黨才展開《動員戡亂臨時條款》的研究與制定工作（蔣永敬、劉維開，2013：218）。黨內定調不修憲後，17日蔣介石以總裁身分，在國防部大禮堂召集黨籍國大代表，宣示國大不宜修憲，而應以「補充臨時性之條款」的方式，彌補《憲法》在戡亂工作上的不足（中央社，1948）。

與此同時，部分民社與青年黨籍代表在討論修憲案時，坦白告訴雷震他們私下支持修憲的想法：

做了一個國民大會代表，在六年中只能參加大會一次，且只能選舉總統和副總統，那就毫無意思了。我們認為國民大會除有臨時必要而召開臨時會外，經常的大會，每年或至少兩年應該召開一次，使國民大會代表有所表現，在精神上也有所寄託，否則，何必要這個堂而皇之的國民大會呢？（雷震，2009：178-179）

不過，民青兩黨中央的立場卻與其黨籍黨國大的想法有所出入。兩黨領袖張君勱與曾琦均對修憲之議不表贊同，曾琦認為《憲法》如今受到中共攻擊為「偽憲」，故而更須捍衛《憲法》：

共產黨於十二原則憲草審議委員會之決議，皆已簽字承認，至今尚有會議紀錄可查，其後因軍事衝突而決裂，乃轉誣其所參加討論並已簽字承認之「憲法」為偽憲，是其自相矛盾自失立場，拋棄政協憲草，違反全國公意，已昭然若揭。吾人根據「政協憲草」提交制憲國大通過，由政府頒布施行，正所謂「關其口而奪其氣」。換言之，即吾人為原告，共黨為被告也。今若「未行而改」，勢將給以口實由原告轉為被告，殊非智者所為（中央社，1948）。

雷震（2011：279）回憶，國民大會為了避免尚未行憲就修憲而遭批評，因此國大代表在《動員戡亂臨時條款》中以如下的規定，擱置國大希望透過修憲獲取創制、複決權以及定期集會的政治訴求：

第一屆國民大會應由總統至遲於民國 39 年 12 月 25 日以前，召集臨時會，討論有關修改憲法各案。

換言之，三黨在組成國民大會後，各黨國大開始認同其所屬的民意機構——國民大會，雖然對於國大職權與《憲法》規範不一定滿意，但在中共的攻擊下，仍須捍衛《憲法》。至此，民青兩黨已然成為中華民國體制內的政黨，而開始以體制的角度思考其立場。

5月1日國民大會第一次會議閉幕，其他中央政府機構陸續組成。18日立法院集會，選出副總統落選人孫科為立法院院長，同日組成監察院。20日，關係陷入矛盾的蔣介石與李宗仁，宣誓就職中華民國總統與副總統，翁文灝就任行政院長，國民政府與訓政時代宣告落幕，中華民國進入憲政時期。參與組建行憲政府的國民青三黨，形同合組反共政治聯盟，將中華民國憲政體制視為理應捍衛的政治框架，並以此框架進行政治合作與權力互動。不過，國共內戰情勢此時已然逆轉。

在林彪的攻勢下，東北軍事最高長官衛立煌僅能困守瀋陽與長春。5月初美國軍事顧問建議蔣介石，衛立煌若不能從瀋陽出擊，就應將精銳中央軍撤入關內，但蔣介石的撤退命令卻為衛立煌所拒（陶涵，2010：497）。然而，蔣介石卻無法撤換抗命的衛立煌，因為並無任何軍事將領願意接手東北軍事（陶涵，2010：497-498）。與此同時，林彪則是養精蓄銳，於9月發動「遼西會戰」，開啟國共三大關鍵會戰的第一戰（三軍大學編纂，1989：17）。¹⁸蔣介石先飛往北平，向華北剿匪總司令傅作義要求分兵出關，支援衛立煌，接著飛往瀋陽，向衛立煌以降的高階將領進行精神講話（陶涵，2010：499）。不過，這場會戰仍以國軍大敗坐收，東北全境盡失，投入在關外的精銳政府中央軍近乎覆滅。然而，國民黨的敗勢不止於此，遼西會戰甫結束，11月6日劉伯承、陳

¹⁸ 本文採用中華民國政府對於國共三次大型會戰的名稱，按會戰爆發時間的先後順序，分別是1948年9月的「遼西會戰」、1948年11月的「徐蚌會戰」與1948年12月的「平津會戰」（三軍大學編纂，1989：17）。

毅、粟裕、鄧小平等共軍將領在關內發動「徐蚌會戰」，開啟國共第二場會戰序幕。這場會戰將在隔年 1 月上旬結束，屆時中共將控制長江以北的領地，威脅南京。國共雙方在華東進行會戰的同時，12 月東北共軍與華北共軍合流，又發動國共第三場關鍵會戰——「平津會戰」，國民黨將因這次會戰的失敗而失去整個華北的控制權。

就在徐蚌與平津會戰如火如荼進行之際，《人民日報》頭版刊載中共內部討論國共內戰的戰犯名單，除了蔣介石與國民黨高層外，也包含了民社黨主席張君勱、青年黨主席曾琦（新華社，1948）。蔣介石對自己被提名為戰犯一事，深感不平（黃仁宇 1994：444）。與此同時，立場反蔣的國民黨元老李濟深，受毛澤東之邀，從香港前往哈爾濱，會同各界親共人士討論籌組新的政治協商會議，這些反蔣親共人士在 11 月 25 日議定將在明年組織新政協，取代 1946 年國共平等參加的舊政治協商會議，並將在新政協中決定親共黨派的共同綱領，以及建立新的人民共和國政府（中華民國張君勱學會編，2005：260）。

由於中華民國政府無力處理經濟困境與共軍攻勢，國民黨內部出現分裂危機，挑戰蔣介石領導權的聲勢日漸擴大。桂系李宗仁與白崇禧等人的逼迫，讓蔣介石開始思考辭去總統職務的可能性（呂芳上編 2015b：209-205）。1949 年 1 月 10 日困守在豫皖交界的杜聿明兵敗被俘，其下部隊全軍覆沒，徐蚌會戰落幕（呂芳上編 2015b：224）。共強國弱的情勢至此大抵確立，中共在 14 日透過廣播提出雙方和談的 8 項條件，條件內容等同要求國民黨在政治上全面投降：

- 一、懲辦戰爭罪犯，
- 二、廢除偽憲法，
- 三、廢除偽法統，
- 四、依據民主原則改編一切反動軍隊，
- 五、沒收官僚資本，
- 六、改革土地制度，
- 七、廢除賣國條約，
- 八、召開沒有反動份子參加的政治協商會議，成


立民主聯合政府，接收南京國民黨反動政府，及其所屬各級政府的一切權力；並令共軍於實現和平前，繼續軍事行動（呂芳上編，2015b：228-229）。



在中共的軍政威脅下，蔣介石無力團結黨與政府，1月17日決定下野（呂芳上編，2015b：229）。21日，蔣介石「引退」，既非退休，也非辭職，而是由李宗仁代行總統職權（陶涵，2010：515）。從此黨政軍三權由蔣李共治，但兩人皆無法完全握有領導權，彼此相互牽制的結果，讓國民黨的頹勢雪上加霜（張玉法，2013）。

蔣介石離開政府後，第三勢力仍在政府任職，繼續成為中共敵視的目標。1月27日《人民日報》刊載中共補充的戰犯名單，除了國民黨要人谷正綱、蔣經國等人外，青年黨左舜生、陳啟天與民社黨蔣勻田也在列（新華社，1949）。民青兩黨接受蔣介石的政治吸納以及參與蔣的政治議程後，至此亦要與中華民國同進退。31日華北剿匪總司令傅作義開城投降，共軍進入北平接管防務，「平津會戰」結束。

李宗仁接手政務後，開始與中共接觸，進行和談。然而，3月25日起飛往北平進行談判的邵力子、張治中以及後來的劉斐等，皆在北平進行談判後投共，國共和談失敗（陶涵，2010：521）。李宗仁隨即與蔣介石見面，希望蔣出面領導政府，收拾殘局，但為蔣所拒，李宗仁只能對外承認國共和談失敗，將政府從南京遷往廣州（陶涵，2010：521）。4月22日蔣李再會面，李宗仁向蔣抱怨，蔣下野後仍然掌握大部分的黨政軍權，使他無法領導（張玉法，2013：346）。同時共軍渡過長江，一路南進，局勢更形糜爛。




9月21日中共主導的中國人民政治協商會議召開，毛澤東發表開幕詞《中國人民站起來了》，告以新政協不只代表中國人民，也備受中國人民信任與擁護。新政協通過《中國人民政治協商會議共同綱領》、《中國人民政治協商會議組織法》與《中華人民共和國中央人民政府組織法》等三件重要法案，其中，《中國人民政治協商會議共同綱領》將成為1954年《中華人民共和國憲法》的基礎。至此，中共已全然揚棄國民青三黨依據舊政協結論而制憲與行憲的成果。10月1日，中華人民共和國在北京建立，毛澤東為國家主席。逼退蔣介石但又無力領導政府的李宗仁，在11月底請白崇禧轉交一份函文給蔣介石，蔣介石始知李宗仁已以胃病為由，棄職出國就醫（呂芳上編，2015b：395）。12月中華民國政府遷往台灣，由國民青三黨共組的反共聯盟，只能在台灣偏安。

參、小結

制憲後改組政府的政治工程，保留了中共與民盟的政治職務，說明蔣介石並未放棄吸納中共進入中華民國政府。然而，這個合組政府而統一中國的政治途徑，在中共軍事力量逐漸取得優勢後破滅。聯合政府先是通緝毛澤東等中共軍政領袖，將中共視為非法組織，其後又取消之前為中共與民盟保留的政府職務，並禁止中共參與各項為了行憲而舉辦的選舉。國共關係至此已無政治妥協的空間，蔣介石戰後統一中國的軍事與政治策略，也因國共雙方的強弱逆轉而失去作用。

就在統一中國的政治途徑走到盡頭之際，曾經參與制憲的民青兩黨，並未脫離這個政治聯盟，反而參加行憲所需的選舉及行憲後的政府。因此，兩黨與國民黨以中華民國憲政體制確立三黨政治合作的框架，依此框架合組政治聯盟。由此，這個三黨共組的反共政治聯盟也必須捍衛中華民國憲政體制，與這個體制共進退。



最後，在中共方面，他們藉由軍事優勢壓迫國民黨在政治上全面投降。中共在制憲後就開始將《憲法》視為「偽憲」，要求予以取消。其後，中共透過遼西、徐蚌與平津等三大會戰的戰果，將國民黨要人視為挑起內戰的戰犯，且將戰犯名單擴及民青兩黨領導人。中共甚至在 1948 年底邀請各界親共人士，商議成立新的政治協商會議，用以取代 1946 年的舊政協。1949 年的 8 項和談條件，又進一步要求懲處戰犯、取消偽法統及偽憲，並要求國民青三黨全面放棄此前透過政治途徑統一中國的成果。接著，隨著內戰情勢的發展，戰犯名單也逐漸擴大，將更多國民青黨員包括在內。1949 年 9 月通過建立中華人民共和國所需的法案，全然摒棄國民青三黨依據 1946 年舊政協所做的努力。中共政治上的敵視與軍事威脅，等同是鞏固國民青反共聯盟的外部因素，也是反共聯盟捍衛《憲法》的誘因。

第三節 結論—《憲法》政治地位的外生因素

國共內戰情勢底定後，由於中共對於制憲過程與《憲法》的抨擊，使蔣介石領導的中華民國政府必須捍衛《憲法》的正當性。《憲法》的政治地位，因國共對立而確立。

回顧戰後中國政局，蔣介石在制憲過程中，嘗試以軍事壓力逼迫與吸納中共加入國民政府與制憲過程，但中共不願屈服，導致蔣介石僅能將青年黨與民社黨納入體制。隨著「吸納中共失敗」發展至「鎮壓中共失敗」的過程，國民黨、民社黨與青年黨三黨合作制定了《憲法》與建制中華民國行憲政府。當中共逐漸壯大，成為威脅中華民國存續的敵人時，國民青三黨合組的政治聯盟就必須捍衛《憲法》與行憲政府，抵禦中共對《憲法》與中華民國政府正當性的政治攻勢。中共這個外部敵人的存在，導致中華民國憲政體制運作的依據——《憲法》獲得國民青三黨肯認與捍衛的政治地位，進而使《憲法》有能力規範

中華民國政府的政治運作。隨著中華民國政府因內戰失利而失去領土與人民後，《憲法》成為僅存支持國民青三黨繼續握有權力的政治基礎。不過，僅有《憲法》並不足以支撐政治正當性。



中華民國政府撤守臺灣後，因為失去廣大的領土與人民，而使中華民國無法透過定期選舉，依據全中國的新民意重新組建政府。此一無法定期改選政府的窘境，迫使中華民國政府必須延續民選民代的任期，以便使政府保有全中國的代表性。換言之，證成中華民國行憲政府政治正當性的要件，除了在中國制定的《憲法》外，還須搭配選自中國各地的民意代表依據《憲法》行使職權。

《憲法》與這群民代的結合構成了「法統」，不只突顯政府按照《憲法》規範運作的重要性，也確立《憲法》的政治地位。如 1954 年 2 月胡適在國民大會開幕式進行主席致詞，他認為國大代表的重要性，在於維繫「法統」的延續：

我們不能不感謝我們自己一千四、五百位國大代表同志，他們拋棄了他們的故鄉，從九死一生的苦難中逃了出來。…他們為的是什麼？為的是要維持這個『代表全國國民行使政權』的國民大會（鼓掌）。我們試想，若是沒有這一千四、五百位忠貞國大代表跟着政府，支持政府，我們今天還能繼續維持這個憲法的法統嗎？（本報訊，1954）

相隔約 30 年後，無法改選的民代陸續凋零，但陶百川在 1982 年 11 月時表示，任何補救民代凋零的措施，皆不可傷及全中國代表性，以免法統受損：

所謂『法統』，我的假設是依照憲法來統治國家。這有兩重意義，第一：現有憲法必須尊重，不得做基本的修改，當然更不許以其他憲法來代替。第二，行憲的對象必須包括全體同胞，也就是說我國目前必須維持全國人民

在行憲開始時所選舉的三個中央民意機關一貫體系，即使將來老成凋謝，我國仍必須設法加以補充，以維持代表全中國的象徵（陶百川口述，1982）。



由於法統是由《憲法》與選自中國的民代所構成，因此這群民代不能改選，《憲法》也不能修正。為了維繫法統，蔣介石被迫必須與這群民代進行權力互動，才能依循《憲法》運作政府。

然而，僅有外部因素是無法確保蔣介石持續對《憲法》抱有承諾，還須其他政治菁英依據憲政規範對彼此進行牽制，才能從憲政制度內部鞏固制度約束能力。就蔣介石而言，《憲法》規範的弱勢總統體制無法實現他個人的政治權力與政治權威。因此，蔣介石作為威權政體的統治者，有其擴張權力進而破壞憲政框架的誘因。換言之，蔣介石以外的政治菁英若無法操作制度並用以鞏固體制，此一政治框架的毀壞只是時間問題。

在下一章可以看到蔣介石及其幕僚是如何擴張解釋《憲法》條文，為總統擴權。蔣介石及其軍政幕僚一方面在總統之下，建制足以施展蔣介石軍事權力的機構，另一方面將戰時狀態獨立於行憲體制的管轄範圍外，以便讓總統以三軍統帥身分獲取支配戰時軍事與政治的權力。不過，由於立法院握有合法化總統擴權的權力，因此對蔣介石與國民黨而言，立法院始終是一個必須說服與獲取合作的對象，才能使蔣介石規劃用以實現其軍事權力的機構合法化。在總統第一次擴權的過程中，可以看到蔣介石及其幕僚的自我克制，盡量避免被立法院質疑「違憲」，顯現《憲法》具有約束黨政菁英權力互動的重要性。

第三章 總統職權第一次擴張——總統軍事權力的建制

軍政、軍令之分...使蔣介石先生成為當時特殊之政治人物，無人有能力向之挑戰，亦無人敢於向其挑戰，因此，此一制度便沿襲下來，且由於蔣經國先生亦為一特殊政治人物，故亦無人敢向此一制度挑戰，即使敢於挑戰，亦不會發生問題。但現在問題是像蔣氏父子這樣的特殊人物已從我國的政治舞台上消失，今後恐怕也很難出現類似的特殊政治人物，因為我們正要迎接一個平凡人來臨的政治時代，而當平凡人來臨的政治時代，我們便需要一套長期而穩定的政治制度。


——黃煌雄，1988年11月10日於立法院

（黃煌雄，2017：149）

由於《憲法》弱勢總統的規範無法滿足蔣介石統治上的需要，因此1950年代初期蔣介石及其幕僚為總統職權進行第一次擴張。此次擴權的影響非常深遠，甚至在民主化初期引發憲政爭議。蔣介石領導的中華民國政府敗退來台後，如何重建國防體制，一方面用以防範中共侵攻，另一方面又能發動奪還中國的作戰，成為蔣介石關切的核心議題。蔣介石及其幕僚為了滿足軍事國防上的需要，而為總統建制軍事權力。民主化初期的憲政爭議，即在處理總統獲取軍事權力而產生的威權遺緒。

蔣介石來臺後即發布命令，擴張解釋《憲法》第36條「總統統率全國陸海空軍」之規定，區分與建立「軍令」與「軍政」兩系統。在國防體制中，所謂軍令是指「軍隊之統率與作戰之指揮」，總統身為三軍統帥，按《憲法》規定統率三軍，因此有權發布軍令透過參謀總長指揮軍隊（蔣緯國，1973：18）。¹⁹同

¹⁹ 本文出現的「統帥」與「統率」，是依據文獻原文而使用。從後文中可以了解，蔣介石及其黨政幕僚擴張解釋《憲法》規範，將總統視為三軍統帥，而能統率陸海空三軍。因此「統帥權」與「統率權」皆指總統透過軍令系統而得以展現的軍事權力。



時，參謀總長秉持總統與國防部長之命負責軍隊的訓練與部署，若其訓練與部署需要行政部門配合與支援，可向國防部長提出要求，再由國防部長於行政院內與院長及各部會商議處理。因此，舉凡國防軍事上所需的人力動員、物資調度、人事待遇調整、土地水電基礎設施的取得與建設等，涉及其他行政部門職權而與人民權利義務有關的工作，則是歸於軍政系統負責（蔣緯國，1973：18）。蔣介石透過軍政軍令的區分，其意在讓國防部長負責建軍，參謀總長負責用兵，由總統統一領導國防部長與參謀總長，弱化行政院長在此一體制中的角色與權力（蕭李居，2014：217）。

軍政軍令二元化是蔣介石來臺復行視事後的首次擴權，從此次擴權可以得知，1948年制定的《臨時條款》無法滿足蔣介石個人權力的需求。《臨時條款》雖然授權總統可以發佈命令處理緊急事故，但總統命令顯然有其極限，使蔣介石的政治權力無法常態性地實行，畢竟總統不能事事皆發佈緊急命令，要求行政院配合運作。總統命令的不足之處，可以透過建制直屬總統的體制予以解決，因此國防會議與軍令系統可說是體制性實現蔣介石權力的產物。換言之，《臨時條款》並非在制定之初即成為國民黨威權政體體制化的依據，《憲法》規範才是蔣介石運用與擴張總統職權、創建軍政軍令二元化體制時所倚重的主張。

除了蔣介石需要建制體制實現其權力外，當時國防體制法制化的需求也給予蔣介石擴張總統職權的機會。延續戰後復員與調整中央政府國防軍事組織的工作，以及為求符合《憲法》第137條「國防之組織，以法律定之」的規定，行憲後即應建制以政領軍的國防體制（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：14；蔣緯國，1973：121-122）。然而，蔣介石從國共內戰失敗的經驗中判斷，行憲與剿共並行是導致軍事潰敗的原因之一，因此來臺後希望在憲政規範下，

建制一個不會掣肘軍事反攻的國防體制（蕭李居，2014：215）。為此，蔣介石在制定規範國防體制法案的同時，不只順勢讓總統掌握軍令權，且總統還得以藉由國防會議介入行政院運作，以期讓行政部門配合總統的軍令系統與國防政策（蕭李居，2007；2014）。



上述總統軍事權力的建制之所以在台灣民主化初期觸發憲政爭議，乃因解除威權統治後，政府雖然返還公民參與政治與對政府課責的權利，但《憲法》本文規範的弱勢總統與原本應為國家最高行政機關首長的行政院長，雙方究竟該如何互動，卻未有前例可循。本章將先指出民主化初期圍繞總統職權而出現的憲政爭議及其意義，接著將回到埋下爭議的 1950 年代初期，指出總統職權第一次擴張的過程，以及黨政菁英如何應對總統擴權對權力互動模式的影響。

第一節 民主化初期憲政爭議的意義

1988 年 11 月上旬，在野黨立法委員擔憂中華民國出現軍人干政，而在院會中與國民黨立委爭論不已。此時距離蔣經國去世還不到 1 年，繼任總統的李登輝，在當時黨政軍高層謀求權力遞嬗的過程中，顯得勢弱而不穩，其中威脅李登輝總統地位的軍方代表人物，是時任參謀總長郝柏村。郝柏村在 1988 年時已任參謀總長長達 7 年，達到輪調他職的年限，但李登輝決定讓郝柏村多留任 1 年，而引發許榮淑等 9 名立委的疑慮。許榮淑在 11 月的立法院院會中提案指出，蔣介石過去因為個人需要，而將「軍令」與「軍政」二元化，由總統擔任最高統帥，透過參謀總長掌握軍令系統，使蔣介石握有軍方的指揮權與人事權（立法院，1988：24）。

許榮淑在院會表示，由於國防體制過於突顯軍令系統的重要性，且參謀總長直接聽命於總統，既不受國防部長節制，也不向立法院負責，因此她認為

「如果總統非政治強人的話，行政院長、國防部長、立法院、監察院，均無法節制其（按：指參謀總長）權力，『軍人干政』因而油生」（立法院，1988：24）。許榮淑的提案引發國民兩黨立委相互爭論，雖然郝柏村很快就離開參謀總長一職，而使提案的目的消失，但軍人干政的爭議卻未平息。


為了解除郝柏村的軍職，李登輝刻意做了一些安排，先是在 1989 年 12 月將郝柏村升任為國防部長，隨後又於 1990 年 5 月任命郝柏村為行政院長，讓他在短短不到 2 年的時間內，從參謀總長升至國家最高行政機關首長（李登輝，2016：53-55）。在郝柏村升任期間，《動員戡亂時期臨時條》於 1991 年 5 月 1 日廢止，宣告中華民國將重回常規的憲政運作。然而，何謂常規的憲政運作，當時的黨政層峰恐怕並無共識，且如何界定憲政運作是否符合常規，亦將牽動總統與五院職權的劃定，但與此同時，行政院長郝柏村卻已在行政院內，定期召集軍事將領開會。郝柏村身為最高行政機關首長，在動員戡亂體制結束後了解與掌握國防業務，並非全然違法之舉，但此前軍方是循軍令系統經由參謀總長而聽任總統的指揮與調度，故郝柏村召開定期性軍事會議的舉措，與解除動員戡亂前的運作方式相異，且他的軍人資歷與領導風格亦引發立法院質疑。

1991 年 7 月，葉菊蘭等 16 名立委在立法院院會提案，質疑行政院長郝柏村每月定期召開涉及軍令系統的軍事會議，侵犯了總統的統帥權，且郝在聽取高階將領報告時，又排除當時的文人國防部長陳履安與會（立法院，1991：44）。葉菊蘭指出，若郝柏村是依總統制行使職權，就必須尊重總統的統帥權，行政院長不應在總統府之外另開軍事會議，而是由總統依其國防政策向國會負責，若郝柏村是依內閣制運作，則不應排除閣員陳履安參與軍事會議，郝內閣也不應躲避國會監督，因此郝柏村的軍事會議是在「對上架空李登輝、對下削弱陳履安、橫向排除國會監督」，破壞軍隊國家化與中立化原則（立法院，

1991：44-45)。這樣的質疑，很快招來反駁。學者周陽山與荊知仁在受媒體訪問時指出，由於已經解除戒嚴，故不宜再以軍政軍令二元化的角度看待政府體制，而是應該回歸內閣制精神，總統僅是象徵性的虛位元首，行政院長才握有實質軍事統帥權，故郝柏村的做法實屬回歸正軌，而郝柏村也在媒體上表示，他到國防部聽取報告是「職責所在」，也是「適法之舉」（中央日報，1991）。

郝柏村無論是任參謀總長還是任行政院長，皆為當時的中華民國憲政體制帶來政治爭議，這個政治爭議看似圍繞著郝柏村本人而發展，但其實突顯出動員戡亂結束後，中華民國憲政體制該如何處理過去軍政軍令二元化的運作模式，以及該如何界定總統職權的問題。過去蔣介石的軍政軍令之分與國防會議的建制，並不表示他已使《憲法》規範的弱勢總統，就此轉成總統制中與國會鼎足而立的總統，即使國防會議在 1967 年進一步因為《臨時條款》的修訂，而合法化為「動員戡亂時期國家安全會議」，成為動員戡亂時期總統權力的一部份，但《憲法》規範中華民國的最高行政機關首長，仍是行政院院長。蔣介石為總統擴權的目的，是為了讓自己的權力得以透過體制實現與施行，後來承繼總統之位的蔣經國也不例外。²⁰然而，就如本章開頭引言中黃煌雄的觀察與前述許榮淑的質疑，當兩蔣陸續走出歷史舞台後，繼任者李登輝可能無法駕馭用來實現兩蔣權力的體制，原先應該執行總統軍令的參謀總長郝柏村，甚至反過來威脅李登輝的政治地位，使軍人干政的疑慮甚囂塵上（黃煌雄，2017：149-150）。即使郝柏村後來升任行政院院長，他又以解除動員戡亂為由以及《憲法》內閣制精神的運作方式，繼續召開軍事會議，挑戰李登輝的軍令權。

²⁰ 蔣經國並非在 1975 年蔣介石去世後，即直接繼任總統，而是持續任行政院長，至 1978 年的國大總統選舉才被選為總統。1975-1978 年之間總統與行政院長如何運作國防軍事業務，將在第五章討論。此處只能扼要說明，當蔣介石擴張總統職權的體制制度化後，蔣經國將無法以行政院長身份長期領導中華民國，而勢必要獲取總統職務才能主導政府，故蔣經國在 1978 年忽視呼籲他尊重《憲法》內閣制精神運作的聲音，以及行政院長是最高行政首長的《憲法》規範，而選擇擔任總統。



從郝柏村引發的爭議可以了解，軍政軍令二元化與國防會議/國家安全會議的建制，是蔣介石制度化總統職權的結果，也是蔣介石追求施行專斷權力的產物，此一權力的體制化在民主轉型後成為威權遺緒，而激起憲政爭議。解除動員戡亂後，如何重新界定出總統與行政院長在國防軍事業務上的關係，使軍政與軍令合一，並交由文人國防部長負責，便成為民主化時期憲政改革的當務之急。此外，中華民國憲政體制在民主化初期是要選擇偏向總統制還是內閣制，也不免受到過去實行軍政軍令二元化的影響。民主化後，總統的權力基礎除了直接民選而獲得的政治正當性外，運作近半個世紀的國防會議/國家安全會議經過改革與法制化後，仍是民選總統介入行政權運作的管道，總統直選與國家安全會議由此成為臺灣被歸類為「半總統制」的依據。

追探總統職權擴張與制度化的起源，來臺後的蔣介石如何擴張與體制化總統職權、控制軍令系統，而使制憲時弱勢總統的憲政設計會失去效果？當總統介入國防軍事且又要行政院配合時，理應制衡行政院的立法院又是如何面對總統職權的擴張與體制化？本文將先說明行憲後行政與立法之間的關係，再爬梳國家安全會議的檔案，以總統府、行政院與立法院的互動與反應，說明此一總統職權建制化的過程。

第二節 對《憲法》規範政府體制的理解與爭辯


由於戒嚴時期的中華民國中央政府並不會定期改選，政治菁英在爭論政府應該按總統制運作或是按照內閣制運作時，可能反映了政治菁英在政體中所在的利益與位置。

就中華民國政府的總統與行政院而言，國共內戰末期制定與通過的《憲法》，規範國家最高行政機關為行政院，行政院應對立法院負責，且參與制憲的

第三勢力與國民黨人皆同意，總統並不掌握實權。《憲法》對於行政院與總統的規範，與蔣介石總統所具有的個人政治權力與個人政治權威並不相符，因此在國民大會通過《憲法》的同時，也增訂《動員戡亂時期臨時條款》，賦予總統得以發布命令處理緊急事故的權力。然而，總統所握有的處理緊急事故的權力，無法取代《憲法》對於行政院與總統的規範，導致行憲後蔣介石的權力受到牽制。

另一方面，立法院卻因為《憲法》規範政府體制要以內閣制精神運作，而獲得遠大於訓政時期立法院的權力，蔣介石與國民黨只能爭取立法委員的合作，而較難予以控制。難以控制立法院的原因有三：首先，立法委員彼此地位平等，憲政體制保障立委獨立行使職權，因此立法院內部並無層級節制的控制關係，而與行政部門迥異。蔣介石與國民黨若要控制立法院，就必須面對一個難題：如何創造層級節制的制度約束立委。其次，即便《憲法》規定與實際政治運作出現落差，使立委無法完全享有憲政保障的職權與獨立性，但行憲後確實曾發生立委集結挑戰蔣介石的事件，蔣介石也在行政與立法的衝突中，意識到立法院的影響力，如立委討論 1948 年行政院長同意權的行使方式時，蔣介石偏好的方案就得不到立法院的支持，第一任行政院長翁文灝也非蔣最偏好的人選（劉維開，2013）。

歷經國共內戰失敗的立法院，來臺後並未因危機而全然放棄獨立行使職權的可能性，但其獨立行使職權的作為，也不再挑戰威權統治的格局，而多在捍衛立法院的權限。1950 年 5 月，立法院院長童冠賢希望辭去院長職務，但蔣介石屬意的劉健群卻不受 CC 派立委支持而遲遲無法繼任，使剛剛完成舟山群島撤軍的蔣介石，在 30 日自記「余至此心碎」（呂芳上編，2015b：502）。31 日，立法院又否決行政院長陳誠提出的「授權行政院案」，令蔣介石頗為惱怒，



而決定對立法院「整肅圖存」(呂芳上編, 2015b: 502)。此一「授權行政院案」有其前例, 內戰末期蔣介石為了讓行政院長何應欽能夠牽制代總統李宗仁, 而要求立法院授權行政院, 使行政命令具有法律效力, 讓蔣得以經由行政院介入軍政運作, 但卻也由於有此前例, 來臺後的蔣介石與組閣的陳誠希望能比照辦理, 不過授權要求卻遭立法院否決, 使陳誠一度提出辭呈, 以示不滿(黃嘉樹, 1991: 147; 陳誠, 2015: 766)。換言之, 立委並非沒有獨立行使職權的意願, 他們甚至還能相互串連與集體行動。因此, 如何透過制度或使用政治手段, 降低立委依據自身偏好與利益行使職權的可能性, 並防範立委彼此串連反對, 亦成為蔣介石與國民黨所要面對的挑戰。

最後, 蔣介石與國民黨控制立法院的根本難題, 是無法將不合作的立委更換成自己偏好的人選。1949年國民黨政府遷台後, 包括立委在內的中央民意代表「失去」選區選民(consituency), 卻反而依恃了「法統」的地位而無須改選。1954年大法官釋字31號解釋, 認為「在第二屆委員未能依法選出集會與召集以前, 自應仍由第一屆立法委員、監察委員繼續行使其職權」, 即賦予立監委無須改選的地位。立法院無法改選, 導致統治者一方面無法藉由選舉讓自己偏好的人選進入立法院, 另一方面也不能任意「排除」抱持異議的立委, 因為來臺初期立委人數(1951年為545人)始終不及當初應選的總額(773名), 而出現立委少一位、法統即少一分的現象。故蔣介石與國民黨在控制立法院運作時, 可能會投鼠忌器, 既要壓制異議立委, 又不能傷及法統, 可以想見其中的兩難。因此, 動員戡亂時期立法院不只無須面對定期的選舉競爭與民意壓力, 也是蔣介石與國民黨推行政策時所要爭取的對象。

蔣介石與國民黨若要控制遷台後的立法院, 至少要面對兩個挑戰, 分別是個別立委的黨紀問題, 以及組織上立法院黨部的功能不彰。蔣介石與

國民黨控制立法院的程度，將進一步影響行政與立法的院際關係。



首先，由國民黨控制的立法院，理應無需擔心黨紀問題。依據 1954 年國民黨的統計，立法院內國民黨籍立委人數為 492 人，佔總人數的 93%，其他黨派與無黨籍立委僅有 37 人，佔總數的 7%（崔書琴，1971：61）。在國民黨籍立委人數壓倒性的優勢下，蔣介石或行政院只要在黨內進行協調，似乎即可與九成以上的立委獲取共識，進而掌握立法院的運作與立法進度。然而，國民黨內部的派系政治，反讓國民黨本身成為蔣介石需要先行協調與統整的對象。

如何協調與重整國民黨，黨內一直有著不同的方案相互競爭，直到 1950 年才定下如何進行「黨改造」，建立 16 人組成的「中央改造委員會」，取代過去由 460 人組成的中央委員會，成為黨內最高權力機關（龔怡君，1998：44-45）。其中，由陳果夫陳立夫領導的 CC 系，一直是黨改造工程中主要鎖定的對象（王良卿，2013a）。

不過，黨改造無法將其政治工程的範圍擴及立法院，進而排除立法院中的 CC 系。主要原因在於立法委員欠缺替換的機制，而使異議者能夠持續在立法院內佔有一席之地。反之，若無立法委員的身分，異議者可能難以違抗黨改造而被迫離開權力核心。如陳立夫，雖然一度擔任立法院副院長（1948 年 6 月至 12 月），但卸任後即轉任政務官行政院僑務委員，來台時並無立法委員身分。1950 年的黨改造，最終迫使陳立夫離開台灣政界（王良卿，2013a：388-389）。

若立委是以派系為單位而行動，統治者可以將黨改造與黨政關係的重塑工作，聚焦在消弭派系立場差異上，同時團結順從黨政策的立委即可。然而，除了黨紀不彰外，立委行為與黨意產生落差的另一個原因，是黨的組織與規訓能

力不足，或是規訓的標準不一，而使立委無所適從。換言之，有時立委即使想要順從黨意，也不一定了解目前黨的實際偏好與做法。1954年一位國民黨人士做了如此的觀察：



我不時聽到一種說法：對立委同志講紀律，是沒有用處的，因為立法院一時不能改選，他們既不發生競選問題，便也無需黨的任何支持。這種說法的正確成分是多是少，且不去問，但我總以為未免誤解了一般立委同志的立場。我相信大多數立委同志都承認維持紀律的必要性，不過那些行為算違紀，那些不算，說那些話算違紀，那些不算，或同樣的一句話在此時說不違紀，而在彼時說即為違紀，應該明確的規定，沒有明確的規定，如何知道違紀不違紀呢？（崔書琴，1971：104）。

由於黨籍立委遵守黨紀的情況不一，影響了對行政院法案的支持程度，為此國民黨設立了「黨籍總檢查」的制度，考察黨籍立委是否確實執行黨的決議（崔書琴，1971：101）。不過，這個制度的成效顯然不如預期，1953年與1954年的兩次檢查，立委全數合格（崔書琴，1971：101）。然而，1950年代初期蔣介石卻對立法院延宕審議行政部門的提案大感不滿（李中襄，1971：200-201）。這樣的發展並不表示黨改造工程未注意到立委需要進行組織的問題，因為國民黨為了黨改造而在立法院內建立立法院黨部。

黨改造期間，立法院黨部的正式名稱是「中國國民黨直屬立法院黨部」，待黨改造完成後，名稱不再有「直屬」二字，但在組織關係上，依據其黨部組織章程，仍隸屬於國民黨黨中央，接受黨中央的領導（崔書琴，1971：96）。²¹顯

²¹ 當時國民黨設立在立法院的「黨部」與民主化後的「黨團」概念不同，前者是針對國民黨一黨獨大的立法院進行組織與領導，後者則是民主化後黨與黨之間進行溝通與協調的單位，須有

然，設立組織領導立委，是立院黨部成立的目的。為此，所有黨籍立委必須加入黨部之下的編組，以 7 至 15 人左右為一組，規定小組要定期開會，凝聚共識，習慣於「組織生活」(崔書琴，1971：97-98)。



然而，「組織生活」終究流於形式，各小組開會次數不及黨中央的要求(崔書琴，1971：99)。此外，立院黨部委員雖然是立委們選出，但卻無法成為領導機構，因為黨部終究無法取代立委行使職權，而欠缺實質的領導權力(崔書琴，1971：99-100)。為了因應此一問題，黨中央數次討論如何改進立法院中的黨政關係，而在 1954 年中常會上決議因應「黨政關係應如何改進問題」設立小組，將改進辦法送交各小組的立委討論並向黨反映意見(李中襄，1971：200)。然而，各小組意見分歧，導致改進辦法在 1954 年底的黨員大會無法做成結論(李中襄，1971：200)。此時蔣介石總裁已對立法院延宕法案立法而感到不悅，在黨中常會上表示：「行政院提送立法院審議之重要案件，如兵役法施行法第十四條覆議案、電力加價案、國防組織法案，均未做決定。聞對中央決議亦多不能奉行，似此情形，實不足以適應反共抗俄戰鬥之需要。今後應切實改進，對已提送立法院審議之重要法案，尤須速作決定，冀以貫徹中央政策」(轉引自李中襄，1971：200-201)。因此，1955 年中常會建立陳誠為首的「改進黨政關係」檢討小組，邀請立委分批展開座談會，才修正並通過〈中央黨政關係改進辦法〉(李中襄，1971：201)。

依據〈中央黨政關係改進辦法〉，在黨的政策委員會下應再設立不同的委員會，這些委員會是與立法院的委員會相對稱，且黨與行政部門、立法院皆須派員參加委員會開會研討政策，消弭歧異(陳紹賢，1971：219)。然而，各委員會要不是未主動開會，就是無法透過會議協商消除行政與立法之間的歧異，而

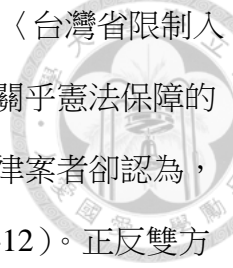
一定議席以上才能組成黨團參與跨黨之間的協商。

使委員會績效不彰（陳紹賢，1971：219-220）。究其原因，仍與立法院黨部欠缺權力有關，立院黨部幹部僅能透過連絡與勸說而獲取立委共識（陳紹賢，1971：220）。立法院黨部功能不彰，組織能力不足，造成約束黨籍立委的能力下降，這些因素最終都會作用與反映在立法院與行政院的关系上。

立法院對於行政部門的提案有權進行修正，且立委還可透過議事規則，不斷延長時間討論議案，或將法案重付審查，但這樣的流程可能會讓行政部門感到不耐。在行政與立法出現歧異時，黨應居中協調。因此，立法院黨部或國民黨本身，就是一個可以進行協調而獲取共識的場域。然而，在 1957 年的檢討報告中發現，有時黨在協調行政立法的歧異時，會引發立委認為黨在為行政部門「護航」，進而削弱黨居中協調仲裁的權威（陳紹賢，1971：224）。換言之，從當時黨與立法院的關係來看，中華民國政府能否依照《憲法》規範的內閣制精神運作，亦有疑義。

此外，綜觀 1950 年代行政院向立法院的提案，立法院對部分黨所重視的議案審查過程，並非全然以「橡皮圖章」的形象運作，行政與立法仍會發生衝突。如 1953 年行政院提出的電力加價案，經立法院審議後電價漲幅並非行政院預期的 54%，而僅能上漲 32%（林婉萍，2010：71-72）；1954 年行政院又欲漲電價，且希望漲幅要達 36%，但此一提案又遭立法院的反對與削減，令蔣介石大為不快，最終決定開除 CC 系立委齊世英的黨籍以整肅黨紀，才獲取立法院的妥協，同意電價的漲幅為 32%（林婉萍，2010：72-83）。然而，法案通過的過程卻極為難堪：當會會期共有 522 名立委報到，其中僅有三分之一強的 182 名出席表決電價上漲案，又僅有 149 人贊成（林婉萍，2010：82）。


除了電價上漲案無法滿足行政部門的預期外，關於威權政體穩固內部安全



的法案，立法過程也不順利。舉例而言，1951年立法委員爭論〈台灣省限制入境辦法〉究竟是否應該成為法律。主張成為法律案者，認為這關乎憲法保障的遷徙自由，不能僅用行政命令就管制人民自由，但反對成為法律案者卻認為，可依《戒嚴法》授權行政部門管制出入境（羅志淵，1971：11-12）。正反雙方僵持不下，歷經四個院會會期的討論，直到第三方案出現，立委才不再堅持意見，並同意將法案交由委員會重付審查，但對行政部門而言，這樣的結果形同擱置法案（羅志淵，1971：12-4）。國民黨黨內的評估認為，這個法案審議過程說明了黨領導立委的工作是失敗了（羅志淵，1971：14）。

另一個例子是1958年《出版法》修正案，蔣介石進一步透過修法要箝制言論自由，修法引發的反對程度激烈，且反對者並不僅於立法院而已，立法委員甚至結合報界反對修法，使行政與立法之間的衝突上升至立委與總統/國民黨總裁的衝突，最後是在黨與行政部門軟硬兼施地威脅與說服下，才以行政部門的提案版本通過（王良卿，2013b）。蔣介石在《出版法》修正案通過後，又指示國民黨秘書長張厲生與立法院黨部幹部倪文亞，嚴防立委「聯名宣告脫黨，在國際上予本黨以打擊」（呂芳上編，2015d：63）。

上述例舉的法案與立法過程說明，1950年代的立法院是蔣介石與行政部門施政上的變數，且亦是國共內戰時將制憲作為政治策略所未預期的後果。行憲後蔣介石與五院政治菁英依據《憲法》行使職權，而能對彼此進行牽制，因此蔣介石總統若要推行自己偏好的政策，就需要五院的政治菁英默許或合作，其中行政與立法兩院的態度更是關鍵。除了行政與立法關係外，蔣介石如何為自己握有的「總統」擴權，也將成為另一個能否透過政府體制實行自己權力的挑戰。因此蔣介石在1950年3月復行視事後，其所要面對的難題有二：其一是為弱勢總統擴權，其二是避免行政立法關係影響總統職權的行使。



蔣介石解開上述兩道難題的關鍵，是從《憲法》著手。在 1966 年蔣介石獲取國大合作而以《臨時條款》為總統擴權之前，蔣介石及其黨政幕僚以擴張解釋《憲法》條文的方式，一方面開啟弱勢總統獲取實權的道路，另一方面用以規避立法院的監督與影響。依循《憲法》條文而非《臨時條款》擴張與體制化總統職權，導致 1991 年廢止《臨時條款》後，仍須處理總統依據《憲法》擴權而產生的威權遺緒，以及郝柏村任參謀總長與任行政院長期間的作為所激起的憲政爭議。

第三節 總統軍事權力的建制——國防會議的成立與改組

制憲時弱勢總統的憲政設計，違逆了蔣介石的政治利益，迫使蔣介石思考不參選行憲後的第一任總統，而改任最高行政機關首長行政院院長掌握實權，國民黨中央也思考是否透過修憲賦予總統更多職權（林美莉，2013；蔣永敬、劉維開，2013：217-218）。其後，國民黨中央定調不修憲而改以增訂《臨時條款》的方式，授權總統以緊急處分命令處理緊急事故。然而，即便總統握有發布緊急處分命令的權力，但就體制而言，總統無法事事以發布命令的方式，要求行政院配合。國府遷台後，總統僅依據《臨時條款》發布 4 次緊急處分命令，用於 1959 年的八七水災、1978 年中美斷交、1979 年延緩中央民代補選以及 1988 年蔣經國去世。發布緊急處分命令的次數之少，說明兩蔣身為總統另有其他機制實現總統的決策與權力。

本節將指出，蔣介石復行視事後，即以區分軍政軍令與建制國防會議的方式，介入國防軍事業務與行政院的運作，使總統獲取軍事權力。然而，依據《憲法》擴張的總統職權，仍需相關的法案搭配才能合法施行，但擴權的結果卻得不到立法院的同意而遲遲無法合法化。以下將說明蔣介石及其幕僚如何依

據《憲法》為總統擴權與建制國防會議，以及相關法案送交立法院審議的過程與結果。



壹、對總統職權的擴張性解釋：軍政軍令之分的形成

蔣介石在復行視事不久，先後在 3 月與 6 月頒訂與修正〈國防機構組織系統表〉與〈國防職務之相互關係表〉，用以界定總統、行政院長、國防部長與參謀總長的關係，奠下軍政軍令二元化的基礎（蕭李居，2014）。建立軍政軍令二元化體制的用意，在讓總統獲取調度軍隊與調整軍方人事的權力。

1950 年 3 月 15 日，蔣介石先以命令頒布〈國防機構組織系統表〉與〈國防職務之相互關係對照表〉，劃分「軍令」與「軍政」的差異，定義與國防軍事有關的軍政首長之職掌與分工，為《憲法》規範總統的職權進行擴張性地解釋（總統府，1950）。²²在命令中明告，總統將依《憲法》第 36 條規定「統率陸海空軍」，總統為首的「統帥系統下，設陸、海、空軍各總司令部及聯勤總司令部，為陸海空軍及聯勤之執行機構」，且「依戰鬥序列成立之高級指揮機構，隸屬於統帥系統」（總統府，1950）。除了定義總統為三軍統帥而掌控統帥系統外，也規範國防部長「負責控制軍事預算，獲得人力、物力、監督有效使用，充實國防力量」，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部長之執行官」（總統府，1950）。

在代總統李宗仁出國養病與國防體制因內戰失敗而殘破的背景下，不難理

²² 命令內容為：「（一）茲核定國防機構組織系統表與國防職務之相互關係對照表，着自三十九年三月十六日起施行。（二）總統根據憲法第三十六條統率陸海空軍。（三）國防部長依法行使行政權，負責控制軍事預算，獲得人力、物力、監督有效使用，充實國防力量。（四）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部長之執行官。（五）在統帥系統下，設陸、海、空軍各總司令部及聯勤總司令部，為陸海空軍及聯勤之執行機構。（六）依戰鬥序列成立之高級指揮機構，隸屬於統帥系統。（七）國防部組織法，着即修正，完成立法程序」（總統府，1950）。

解蔣介石會以命令頒定頒布〈國防機構組織系統表〉與〈國防職務之相互關係對照表〉，定義總統、國防部長與參謀總長的職務，以便讓他即時處理內戰的殘局與重建國防。然而，按照制憲時國民黨人與第三勢力的想法，《憲法》第 36 條條文中雖有「統率」的文字，但並不同總統獲有指揮與調度部隊的軍事權力。制憲國民大會召開時，曾有 3 位國大提案明定總統為最高軍事統帥，依法組織國防與統領軍隊，但這些提案並未通過（國民大會秘書處編，1946：802、858、1286）。²³張君勱（2015：224）在 1949 年 4 月時指出，制憲時部分國大因應戰亂而有賦予總統控制軍權的考量，但戰亂並非長久狀態，故他認為《憲法》規範下的總統不應獲有實質的軍事權力。但行憲乃至於蔣介石下野時期，蔣介石皆深入軍政運作，對國軍進行佈署與調度。1950 年 3 月 15 日的總統命令頒布後，更進一步埋下總統該如何實現其軍事權力的伏筆，使日後國防體制制度化的過程，皆圍繞著蔣介石擴張總統職權的方向而進行。

6 月 1 日蔣介石再以命令修正〈國防機構組織系統表〉與〈國防職務之相互關係對照表〉，增列「國防會議」的設置，內容明告總統行使三軍統率權不需經由行政院，「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議定之」（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：15）。雖然這次修正將行政院長納入國防體制中，尊重行政院長執掌行政權的角色，不過，在定義國防部長與參謀總長職務時，又減弱國防部長的重要性，間接降低行政院對軍政的掌控程度。透過〈國防職務之相互關係表〉的界定，導致應對國家安全負起全責的國防部長，被迫與總統、參謀總長在軍政業務上分享權力：關於獲取國防所需之人力物資，國防部長雖可循法定程序在行政院內提出要求，但總統仍享有最後的決定權，而關於軍政業務的執行，國防部長要透過參謀總長才能推

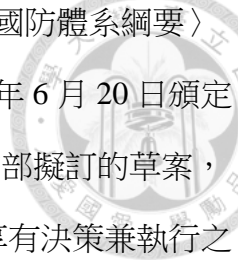
²³ 提案第 39 號：「總統依法組織國防統率陸海空軍」、提案第 79 號：「總統組織國防統率全國陸海空軍。前項職權由主管部輔佐行使之，主管部之組織，以法律定之」、提案第 362 號：「總統為全國最高軍事統帥，組織國防，統率陸海空軍」（國民大會秘書處編，1946：802、858、1286）。

動與運作，國防部長與總統、參謀總長在軍政上分享權力，究其原因是為了「使軍隊不受政潮之影響」（動員戡亂時期國家安全會議，1967b：25）。從後文改組國防會議的過程可以得知，此處的「政潮」即是行政院與立法院的關係。換言之，由於行政院的軍政規劃與運作可能受到立法院牽制，而不一定能讓蔣介石滿意，國防部長只能被迫與總統、參謀總長分享權力。

相較於國防部長的權限受到限縮，參謀總長則是隨著職務界定，而在軍政系統中佔有關鍵的位置。〈國防職務之相互關係表〉規定，在行政院向立法院負責的體制中，參謀總長對軍政事項的要求須經由國防部與行政院決定，不可逕自呈報總統，但「如因此而發覺有動搖最高統帥之方針時，可準憲法第四十四條提請總統召集會議解決之」（動員戡亂時期國家安全會議，1967b：25）。這樣的規定，形同要求參謀總長協助總統監看軍政業務的運作，若因院際爭議而使軍隊受到「政潮之影響」，總統得依《憲法》規定，召集各院院長會商解決爭議。²⁴

不過，〈國防機構組織系統表〉與〈國防職務之相互關係表〉勾勒的國防體制架構，尚無明確的法案做規範。此時，影響東亞政局與臺灣命運的韓戰還未發生，中共隨時可能侵攻臺灣，蔣介石也只能在威脅下重建國防體制。行政院先是依據兩表規範的原則，要求國防部擬訂規範國防體制的法案，而國防部也隨後擬定出〈國防體系綱要〉草案，送交行政院審查（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：16）。不過，6月底韓戰爆發，使得國防體制的重建不那麼迫切，而讓蔣介石將焦點轉放在黨改造上（王良卿，2010：441），使國防部擬訂的草案並未迅速定案。

²⁴ 《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」。



國防部擬定的草案經過 1 年的審查與比較後，行政院將〈國防體系綱要〉草案修正為〈建立國防體系綱要〉，再經蔣介石核准，於 1951 年 6 月 20 日頒定施行（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：16-17）。原先國防部擬訂的草案，是希望在總統之下設「國家安全會議」，該會議在國防政策上享有決策兼執行之權限，但經行政院修正後，「國家安全會議」又改回「國防會議」，且國防會議之權限僅為審議國防政策與協調各部門彼此合作（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：18）。或許行政院修正國防部的草案，將國防會議的權限限縮在審議與協調，是有意維持行政院作為最高行政機關的地位，避免國防會議獲有執行的權限後，其職權將與行政院重疊。

1951 年 9 月 4 日，行政院按總統指示，將〈國防部組織法〉草案與〈國防組織法〉草案送交立法院審議（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：19）。就在立法院審議兩草案的同時，蔣介石仍不斷以命令規範國防體制與國防政策。1952 年 4 月 4 日，蔣介石核准施行〈國家總動員計畫綱領〉，綱領中規定「依國防組織法於總統下設國防會議，負國家總動員最高決策與監督之責」，且又規定「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」，使行政院在〈國防組織法〉尚未通過立法前，即成為國防會議的執行單位，而失去軍政決策權（國家安全會議，1952a；蕭李居，2014：219）。與此同時，由於立法院審議草案的時間漫長，國防部無法等待結果出爐，因此向行政院請求讓〈國防組織法〉草案施行，〈國防部組織法〉草案則由國防部另案呈報處理（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：19）。5 月 14 日行政院在院會修正通過〈國防組織法〉草案，並將修正案送總統核定，蔣介石即指示「一面先予試行（但不公布），一面咨送立法院」，6 月 5 日行政院按指示「試行」修正案（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：19-20）。

除此之外，行政院還以上述未完成立法的〈國防組織法〉為法源，據以擬定〈國防會議規程〉，在 5 月 7 日將規程草案送交國民黨中央改造委員會，請蔣總裁核准，其後再於行政院院會內決議，送請蔣總統核准施行，行政院於 29 日以命令頒布〈國防會議規程〉，規程規定國防部長兼任國防會議秘書長，總統府副秘書長兼任國防會議副秘書長（國家安全會議，1952a；1952b）。〈國防會議規程〉第 2 條規定，會議的任務為：

- 一、審議國防政策；
- 二、審議各行政機關與軍事政策協調事宜；
- 三、審議動員方案住持國家總動員最高決策與監督其執行；
- 四、審議國防軍事力量之建立事項；
- 五、審議陸海空軍適度發展事宜（國家安全會議，1952c）。

如何讓國防會議的任務不至於淪為紙上談兵，成為蔣介石接下來關注的焦點。《憲法》第 36 條對總統統帥權的規定，從此成為蔣介石及軍政官員的法源依據，用以建立與合法化總統為首的國防體制，蔣介石也在國防會議改制前，曾召開六次會議，討論與處置軍事經濟外交事務（見表 3-1）。不過，從下一節制定戰地政務的過程可以了解，召開會議並非國防會議主要的功能，其常設的秘書長辦公室才是運作國防會議的核心。

表 3-1 歷次國防會議召開時間與會議內容

國防會議	會議時間	報告、審議與討論事項
第 1 次會議	1952/9/16	秘書長報告：本會議籌備經過。 審議事項：1.國防會議議事規則草案；2.國防會議議案進行綱要草案；3.現階段國防政策草案。

第 2 次會議	1954/6/15	審議事項：關於改組現行國防組織案。
第 3 次會議	1954/12/21	外交部報告：1.宣讀中美共同防禦條約並報告簽訂過程；2.簽約後外交情勢之判斷及我今後外交政策。 國防部報告：1.中美條約簽訂後匪軍可能行動之研判；2.簽約後有關軍事政策之檢討：(1)防衛政策之檢討(2)國軍充員及擴軍計畫草案(3)軍援軍協之檢討(4)中美已得協議及待解決事項(5)結論。 財政部報告：簽約後有關財政及經援情形之報告與今後政策。
第 4 次會議	1955/1/20	行政院長報告。 國防部報告：1.一月來大陸東南沿海匪軍主調動態及判斷；2.防衛台灣作戰概要；3.大陳撤防計畫概要（詳第三計畫）；4.收容計畫。
第 5 次會議	1955/2/11	財政部報告：外匯貿易管理檢討及改進意見：(1)管理目的(2)管理機構及配合辦理機構(3)貿易商概況(4)外匯收支分類(5)現行匯率(6)現行核配外匯辦法(7)五年來一般趨勢(8)各方對現行政策之批評(9)各種改進意見(10)檢討意見及建議(11)改組外匯貿易管理機構(12)其他事項。
第 6 次會議	1955/8/12	討論事項：1.討論「國防會議工作計畫綱要草案」；2.討論「國防計畫主要項目及作業區分案」；3.討論「國家總動員計畫之目標範圍主要項目及作業區分案」。

資料來源：作者整理自國家安全會議，1954a；1952e；1954g；1955a；1955b；1955j。

不過，由於規範統帥權實質內容而牽動總統府與行政院職權的〈國防組織法〉草案，尚未通過立法院的立法程序，因此僅能「先予試行」。蔣介石做此批示時，可能並未預料到〈國防組織法〉草案將一直「試行」下去，直至民主化

後台灣才完成相關的立法。這個事涉重大的草案以「試行」的狀態施行，一方面說明蔣介石及其黨政幕僚致力在憲政框架內，尋找他們自認合法合憲的途徑為總統擴權，另一方面也說明行憲後的立法院可依其職權審議行政部門的提案，進而有其選擇不配合立法的可能性。這樣的行政立法關係，反映出國民黨威權政體依據憲政框架運作的特質，即威權統治的法律基礎並非全然由行政部門主導，迫使立法部門僅能被動配合。立法院仍以維護其職權與利益的立場，評估是否與行政部門妥協與合作，而使行政立法互動進一步影響威權統治順法性（legality）的程度。

貳、國防會議的建制與改組

1952年9月16日，國防會議召開第一次會議，審議國防會議秘書長擬定的草案，這些草案是要回應蔣介石針對前述〈國防會議規程〉第2條所列任務的批示，蔣要求「如何能予達成希由秘書處詳擬具體辦法」（國家安全會議，1952a；1952d）。蔣介石在會議致詞說明「本會議就是過去我們黨內最高國防會議」，並表示：「歐美各國都有這種會議的組織，過去日本戰時有所謂五相會議，御前會議，都是這個意思。會議的組成，是由中央政府在軍事政治兩方面負最重要責任各部的首長組織而成，與一般內閣全體會議不同，由此可以看出這是一個最高決策的會議」（國家安全會議，1952e）。過去的「黨內最高國防會議」指抗戰初期的「國防最高會議」，是「國防最高委員會」的前身（劉維開，2004）。國防最高會議主席由國民政府軍事委員會委員長（即蔣介石）充任，而握有緊急命令權，在戰時可以不依程序發布命令，處理黨政軍事務（劉維開，2004：137）。蔣介石以抗戰時的體制作比擬，說明他對1952年建制的國防會議有很高的期待，他認為國防會議有著協調政治與軍事的重要性：

蓋凡國家必須建立國防武力，保障安全，可是如武力過度膨脹，則非

國力所能負擔，甚至降低國民生活水準，演成經濟崩潰，又將導致國家於危殆，政治軍事有時也可能呈現步調不一致，失去平衡，唯有在此會議中，取得協調，會議並可使政軍雙方出席人員，明瞭國家一切實情，配合施政，庶乎能舉國家全力，以準備應付或遂行戰爭，爭取和平，保障安全（國家安全會議，1952e）。

蔣介石與軍政高層在會議中除了通過〈國防會議議事規則〉草案、〈國防會議議事進行綱要〉草案與〈現階段國防政策〉草案等，還議決國防會議的性質，為國防政策的「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」（國家安全會議，1952e；動員戡亂時期國家安全會議，1967a：23）。然而，即使蔣介石與軍政高層對國防會議抱有很高的期待，國防會議卻經過一年多之後，才在1954年召開第二次會議。究其原因，是「因各主管機關均未提出應付審議之案件，故迄未按期開會」（國家安全會議，1954b；動員戡亂時期國家安全會議，1967a：25）。

或許是國防會議設立後功能不彰，蔣介石因此想要仿造美國國防體制，進一步制度化國防組織系統、軍政機構、法規與職掌，而促成國防會議第二次會議的召開。1954年5月3日，蔣介石先是要求陳誠在國民黨中央委員會成立研究設計委員會，針對軍政系統與法規擬定改革方案，同時也要求參謀總長周至柔仿美國國家安全會議與國防組織，另提規範國防體制的新方案（國家安全會議，1954b；動員戡亂時期國家安全會議，1967a：25-26）。為此，陳誠指定行政院秘書處草擬議案備考（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：26），而周至柔在5月12日提出改組國防會議的建議，認為應讓總統獨立行使統帥權：

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（轉引自蕭李居，2014：217）。

周至柔在提出改組國防會議之議的同時，也向蔣介石建議建立小組委員會研究國防組織體系，蔣介石從善如流，令陳誠、張羣、何應欽、俞鴻鈞、周至柔、張其昀、葉公超、桂永清與黃少谷組成委員會進行研議，委員會在 6 月 11 日將其結論所作成的〈國防組織系統擬議案〉送交總統核定，再召開國防會議審議（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：26-27）。〈國防組織系統擬議案〉除了調整國防部的業務外，還擴張國防會議的功能，在會議下設國家安全局、科學委員會及國防動員計劃局，用以指導情報行動、增進科學研究發展，以及規劃與協調國家總動員（國家安全會議，1954b）。²⁵換言之，1954 年國防會議的改組，將使這個會議不再被動等待各部會的提案，而是有其常設性的組織，可針對軍事國防與情報進行指導與規劃。

6 月 15 日第二次國防會議召開，副參謀總長蕭毅肅先行向與會官員報告開會目的，蕭指出《憲法》36 條規定總統握有統帥權，「但卻未規定透過何機構或何人行統帥權」，因此這次會議是要審議〈國防組織系統擬議案〉中的組織建制，讓統帥權得以透過制度實現（國家安全會議，1954b）。雖然部分與會官員對於模仿美國體制抱有疑慮，但多數官員則是贊成〈擬議案〉的規範。²⁶如行

²⁵ 按副參謀總長蕭毅肅在會議中的報告，擬議案和當時〈國防組織法〉草案的差異，除了國防會議擴張功能外，後者還增加了國防部長的預算執行權、軍法執行權與直接負責軍需生產權，且部長下設軍事政策委員會，在會議時具有裁決權（國家安全會議，1954b）。

²⁶ 這項擬議案並未獲得與會官員的一致同意，譬如陸軍總司令孫立人認為新擬議案過於複雜，國防部長所管事項也過於繁複，而外交部長葉公超更直言，美國國防組織是在 1950 年建立，並未經過戰爭考驗，「不足以為效法」（國家安全會議，1954b）。



政院副院長黃少谷在會議中就明白表示：「贊成使用新議案以補救我國憲法之缺點，因我國憲法既非完全之內閣制又非總統制，故兩者之間必須有一機構溝通之，一方面求統帥權能行使完善，一方面使國防部長行政院長可對立法院負責」（國家安全會議，1954b）。黃少谷所言之機構，即是改組與擴張功能後的國防會議。蔣介石在會議作綜合指示時，又進一步告以國防部長是執行與辦理軍政軍令業務的角色，且不一定能指揮作戰：「現代國防業務軍政軍令不能分開辦理，故必須由國防部長負責兼管軍政軍令，國防部長雖為文人未必完全瞭解作戰，但可責成參謀總長負責，如再分開負責，軍政軍令衝突，又將踏德國過去之覆轍」（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：28；1967b：83）。

換言之，上述的制度安排，等同讓總統能夠行使統帥權且又不受立法院課責，而兼管軍政軍令的國防部長就必須代替總統，肩負起國防政策的政治責任。相較之下，參謀總長卻受到固定任期的保護。會議審議至參謀總長不受「政潮」影響而依職期調任的規定時，蔣介石即指示「『政潮』二字應改用『不受行政院改組之影響』」（國家安全會議，1954b），進一步確立由總統與參謀總長組成的軍令系統，不因立法院監督制衡行政院而影響其運作。

綜觀第二次國防會議的主旨，可以蔣介石對於國防組織原則的看法作結：「第二次世界大戰時日本內閣無權控制軍方，且因參謀本部直接天皇一切大權操于軍人之手，致招失敗，可為殷鑑，故必須採擇美國制度，以政治指導軍事，行政控制軍事，新擬議案之根本精神在此」（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：28；1967b：81）。只不過追探此處「政治指導」與「行政控制」的頂點，卻是《憲法》中的弱勢總統，而非美國總統制中具有實權的總統。此外，1950年的〈國防機構組織系統表〉與〈國防職務之相互關係表〉，僅規範軍令系統是由參謀總長秉承總統之令運作，但至第二次國防會議時，因會議決議建

制國家安全局與國防動員計劃局，又進一步使總統可透過國防會議對情報行動與國家總動員進行指導、規劃與決策。



然而，即使第二次國防會議確立了軍令系統的特殊性與國防會議的改組，但相關草案仍要送交立法院審查與立法。會議中蔣介石指示，相關草案先交由周至柔依與會官員的建議進行修正（國家安全會議，1954b）。周至柔完成相關修正工作後，形成〈國防組織法草案〉修正案，經行政院會與國民黨中常會通過後，於7月1日送總統核准「先予試行」，同時送交立法院審議，並將此前立法院審議而遲遲未有結果的〈國防組織法〉草案撤回（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：29-30）。²⁷

此外，因應會議常務性工作的需求，國防會議秘書長也不再由國防部長兼任，而改設「秘書長辦公室」。原參謀總長周至柔在7月1日調任為國防會議秘書長，陸軍中將蔣經國於9月5日調任為副秘書長，〈國防會議秘書長辦公室組織規程〉在9月10日經總統核准試行，秘書長辦公室在10月1日正式成立（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：49）。秘書長辦公室的成立，使國防會議能夠因應預備立法的相關準備工作，而隨時召開會議研議與準備，如辦公室下設的研究委員會，研究委員由行政院各部會的政務次長或副部長兼任，這些委員不只對自身負責的業務與法規相當嫻熟，且有助於協調各部會的工作（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：53）。

上述國防會議的改組與相關草案的實行，皆在為總統如何依據《憲法》第36條行使統帥權，填入具體的行使方式。雖然各項草案看似以「先予試行」的

²⁷ 6月25日蔣介石召集軍事與政府高層會談，討論周至柔擬定的修正案，會談後行政院按蔣介石指示，將原有的〈國防組織法草案〉依周至柔的建議修正為〈國防組織法草案〉修正案，再經行政院會與國民黨中常會通過後，於7月1日送總統核准「先予試行」（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：29-30）。

方式順利運作，但送交黨與行政部門討論與核准的過程中，可以看到行政部門力求降低立法院可能帶來的質疑與阻力，而對法律條文的用字相當謹慎，不讓立院感到統帥權的運作將違反《憲法》弱勢總統與內閣制精神的規範。然而，立法院對於違憲的疑慮並未減少，且不甚贊同國防會議的決議，而在審議法案的過程中進行消極抵制。

第四節 立法院對總統職權與國防體制的疑慮

在第二次國防會議召開前，立法院對總統行使統帥權的運作頗有疑慮，因此副總統陳誠在國防會議中向與會官員承認，雖然部分美國軍方人士贊同建立以總統為首的國防體制，也贊同正在接受立法院審查與試行的〈國防組織法〉草案，「但立法院方面觀點不同，對本案（按：〈國防組織法〉草案）始終未能通過」（國家安全會議，1954b）。為了避免立法院持續抱有疑義，6月21日行政院副院長黃少谷發文給時任國民黨中央評議委員的王世杰，討論〈國防組織法草案〉修正案送交立院審議時，可能遭遇的困難以及該如何應對。黃少谷認為，〈國防組織法草案〉修正案將遭遇兩種困難，其一是送交審議的方式，其二是立法委員對〈國防組織法草案〉修正案可能會提出的各項質疑（國家安全會議，1954d）。

就送交立院審議的方式而言，可分為兩種：首先是「依據過去成例」，由總統核定「准先試行」與送行政院院會通過，再送交立法院審議，立法院不須在本會期內完成立法程序，如此一來既不影響立法院工作，也不影響國防組織即時調整（國家安全會議，1954d）。其次是總統核定與行政院院會通過〈國防組織法草案〉修正案後，送交立法院審議，立法院以延長會期的方式完成立法程序（國家安全會議，1954d）。然而，原本應在5月底結束會期的立法院，已經因行政院之請而延長會期50天至7月20日，用以審議排定的法案，若要再增

審〈國防組織法草案〉修正案，恐怕難以在僅剩不到 1 個月的會期內完成立法程序，故黃少谷不贊成採用第二種方式，他認為這「不但須加強黨政關係之運用，採取必要步驟多方疏通並爭取本黨立法委員之一般支持」，且勢必要二度延長會期不可（國家安全會議，1954d）。

再就〈國防組織法草案〉修正案內容而言，黃少谷認為「若干立法委員可能仍有不同之意見」，並依據立委可能提出的意見而做成應對與修正之策（國家安全會議，1954d）。首先是統帥權的界定。就廣義而言，統帥系統即為軍令業務，但狹義而言僅為指揮作戰，立法委員恐怕傾向於狹義解釋，黃少谷建議可以同意立委的看法，將統帥權以狹義解釋定之，規範由總統透過參謀總長進行「作戰指揮」，反正作戰指揮之外的業務，總統「可經由行政院長、國防部長、參謀總長下達於軍隊」（國家安全會議，1954d）。其次是國防會議之任務，原〈國防組織法〉草案僅規範國防會議在「審議」與「協調」，但草案修正案卻訂為「指導作戰」與「策畫國家總動員」，而與原案差異甚大，立委恐將不贊成草案修正案的任務規範（國家安全會議，1954d）。

第三是關於國防會議的組成，部分立委可能會在立法時增列教育與經濟兩部部長為委員，且不贊成總統府參軍長、國防會議秘書長以及行政院副院長參與國防會議，而與草案修正案有出入（國家安全會議，1954d）。第四，草案修正案規定國家安全局之組織以法律定之，但國防動員計畫局與科學顧問委員會之組織則由總統以命令定之，黃少谷認為立法委員將難以接受這樣的規定，而傾向將這三個機構的組成皆以法律定之（國家安全會議，1954d）。最後是國防組織的人事行政工作，草案修正案是將人事行政交由參謀機構掌握，但立委是傾向將人事行政交給國防部長管轄（國家安全會議，1954d）。

從一份抄錄蔣介石指示與修正意見的公文中，可以發現黃少谷的上述建議已部分地被採納，如國家安全局與國防動員計劃局之組織皆以法律定之、國防會議的任務擬成兩案進行討論、統帥權的行使加上「關於作戰之指揮」等，會談中蔣介石也指示審議方式：草案修正案將在行政院會通過後送交立法院審議，但同時「先予試行（暫不公布）」（相關差異見表 3-2）（國家安全會議，1954e）。

表 3-2 〈國防組織法草案〉修正案：各版本在國防會議任務與統帥權的差異

	6/18	6/25 會談	6/30 定案（7/1 先予試行）
國防會議任務之差異（第六條）	1. 指導戰爭。 2. 協調政略戰略。 3. 審議國防方案及陸海空軍適度發展。 4. 策畫國家總動員。	甲案： 1. 協調政略戰略。 2. 審議國防方案及陸海空軍適度發展。 3. 策畫國家總動員。	1. 審議國防政策。 2. 協調政略戰略。 3. 審議國防方案及陸海空軍之適度發展。 4. 審議國家總動員計劃。
		乙案： 1. 審議國防政策。 2. 審議各行政措施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宜。 5. 審議陸海空軍之適度發展事宜。	

統帥權之差異 (第十二條)	參謀總長在統帥系統上為總統之幕僚長，總統依憲法行使統帥權，且直接經由參謀總長下達於軍隊，並以副本送達國防部部長。	參謀總長在統帥系統上為總統之幕僚長，總統依憲法行使統帥權， <u>關於作戰之指揮</u> 直接經由參謀總長下達於軍隊， <u>以副本送達國防部長</u> 。	參謀總長在統帥系統為總統之幕僚長，總統依憲法行使統帥權， <u>關於作戰之指揮</u> 直接經由參謀總長下達於軍隊 <u>並以副本送達國防部部長</u> 。(按：大約同左而無差異)。
------------------	--	--	---

資料來源：作者整理自國家安全會議，1954c；1954e；1954f。文字底線為作者所加，用以呈現差異。本表並未呈現各版本間所有的差異，僅以國防會議任務與統帥權規範為例，說明總統與行政部門因應立法院可能的質疑而做的改變。

從〈國防組織法草案〉修正案各版本在統帥權與國防會議任務的差異中（見表 3-2），可見為了避免立法院質疑國防會議任務是否違反《憲法》弱勢總統的規範，總統府與行政院對有關國防會議的條文內容，盡量在草案修正案中避免出現執行、決策、領導與督導等意涵的文字，用以維持行政院為國家最高行政機關的地位。不過，按〈國防組織法草案〉修正案的規定，國防會議不再被動接受各部會提案，而是設有國家安全局與國防動員計劃局進行常態性工作，前者在指導情報活動，後者工作內容廣及軍政業務，兩局工作勢必涉及行政院與立法院的職權，能否獲得立法院認同尚有疑義。此外，設立兩局進行常態性工作，說明國防會議的功能與成果並不僅反映在歷次會議的討論與決議上，兩局的工作性質與工作內容將構成總統權力的一部份。²⁸因此，如何讓總統保有介入行政權的空間，並降低立法院的質疑，將成為〈國家安全局組織條例〉與〈國防動員計劃局組織條例〉送交立法院審查時所要面對的挑戰。

²⁸ 國防會議過召開六次，最後一次是在 1955 年舉行，這六次會議內容參見第五章的介紹。然而，國防會議卻要到 1967 年才法制化為「動員戡亂時期國家安全會議」，1955-1967 年之間並未因無會議而不運作，因其常設的國防計劃局、國家安全局與秘書長辦公室仍在工作，並構成國防會議的核心。




行政與立法兩部門對總統職權見解上的歧異，逐漸在審查法案的過程中出現。立法院對於「虛位元首」的堅持，不只是反映了立法院對於《憲法》規範總統職權的看法，也是為了不讓立法院監督國家最高行政機關的職權落空，進而削弱立法院與立法委員的權力與地位。

壹、立法院對「虛位元首」的堅持

1954年10月4日，副總統陳誠召開「國防動員計劃局國家安全局組織條例草案研討會」，討論組織條例草案，以及對立法院此前審查與質詢〈國防組織法草案〉修正案的反應進行交換意見（國家安全會議，1954j）。在兩局組織條例尚未擬定前，蔣介石就已在9月指派鄭介民與陳大慶為國家安全局正副局長，並將總統府資料組改組為國家安全局，而國家動員計劃局局長則由副參謀總長蕭毅肅擔任，這些新任首長與蔣經國合作研擬兩局組織條例，並向可能是白團教官的「白總教官」蒐集修正建議（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：79、105；國家安全會議，1954g；1954h；1954i）。²⁹然而，這兩局的組織條例是在〈國防組織法草案〉修正案尚未立法的情況下研擬，組織條例草案送立法院審議後是否能夠維持原案內容，尚有變數，因此兩局組織條例草案研討會即是因應立法院可能的反應而召開。

在研討會中，總統府祕書長張羣表示「立法院各委員會對國防組織法意見甚多」，「目前國防會議組織法在立法院能否通過，或有無變動，尚有問題」，因此對兩局職權的界定至為關鍵，應維持國防會議任務中「審議」與「協調」的基調（國家安全會議，1954j）。雖然副總統陳誠直言，「立法院對此採消極抵制

²⁹ 從國防會議與國民黨革命實踐研究院往返的公文中，可以看到蔣介石聘僱的前日本帝國軍人對戰爭規劃與軍事動員業務的影響力，相關案例呈現在後文對戰地政務的討論中。此處公文指稱的「白總教官」，有可能是化名為白鴻亮的富田直亮。富田直亮是蔣介石聘僱的日本軍官團領導人，因此日本軍官團才被稱為白團（野島剛，2015：180-182）。



辦法」，但張羣補充說明，立法委員應不至於反對國防會議的設置，立委是堅持「行政院之外不能再有行政機構，此點在起草國防會議組織法時早已注意及之。動員計劃局的組織似較易通過，國家安全局的組織照現擬草案其職掌超出審議範圍，恐不易通過」（國家安全會議，1954j）。行政院長俞鴻鈞表示「立法院在質詢時認為國防會議違憲，其下尤不可有三機構」，因此應在條文文字上力求簡單，而職權的行使「可用其他形式於預算中表現之」（國家安全會議，1954j）。行政院副院長黃少谷認為「此為對憲法看法問題」，因為立委認為《憲法》36條統帥權之規定，「係類似英法元首兼三軍大元帥之虛位制」，且立委「以憲法五十七條來立論，謂行政院為最高行政機關，一切均須經過行政院，以便對立法院負責」（國家安全會議，1954j）。但現今蔣介石所欲模仿的國家安全委員會制度，卻來自於總統制的美國，而與《憲法》規範不同，黃少谷表示為求符合《憲法》規範，導致在仿照美國體制的同時又多加一些限制，「例如美國總統下設有國防動員局而我則僅能於國防會議下設國防動員計劃局，特別加上計劃二字，以示並非執行，又關於國防會議決議之執行特加上依法施行字樣」，以防立法院質疑，且此前關於統帥業務狹義的界定，「亦急在獲得立法院之諒解」（國家安全會議，1954j）。不過黃少谷認為立法院的阻力並非無解，因為立法委員「大多數均為黨員，在黨的立場不能反對總裁，將來關於此案須多運用黨的關係處理」，困難之處在於輿論：

惟近來報章雜誌以對此大發反對論調，立法委員因此而更懼將來以通過此案而違憲，若干人持消極態度，自在預料之中，本人曾乘此次葉部長（按：葉公超）赴美之便，將對國防組織法草案之說明及研究草案之經過兩文件託其帶在身邊，俾能於必要時，運用資料對胡適之先生等有所解釋，使此輩學者明瞭實情，免其公然出而反對（國家安全會議，1954j）。

黃少谷坦言，目前的草案若不規定總統可以直接指揮參謀總長，而兩局之組織又規定屬於行政院，「則在立法院獲得通過可謂毫無問題」，現今只能力求兩局「其組織條例草案之內容與文字，以含蓄而具彈性為佳，以求獲得立法院通過」（國家安全會議，1954j）。鄭介民也附議黃少谷的看法，表示他過去也主張國家安全局應屬於行政院為宜（國家安全會議，1954j）。然而，即使黃少谷等部分官員同意立法院的態度，但研討會也只能在總統握有統帥權的格局下，討論如何完成立法程序。

陳誠認為兩局組織條例可依黃少谷意見進行修改，兩局名稱亦有修正空間，組織條例不列入需要在國內執行的業務，而「海外機構可委託代辦，如美國西方公司辦法，或不設機構，而於各大使館內加強現有人員」，國防會議秘書長周至柔則是提議，可讓情治機關首長兼任國家安全局副局長，以便讓局長可透過副局長指揮情治機關工作，從人事上進行控制與執行（國家安全會議，1954j）。會議結束後，周至柔等府院高層就會議決議修正兩局組織條例，公文往來頻繁，如何讓兩局職權與編制不受立法院質疑，又能達到國防會議的任務，成為修正過程的重心（國家安全會議，1954k；1954l；1954m；1954n；1954o）。

兩局組織條例修正定案後，國防會議秘書長周至柔在 11 月 16 日發簽呈向總統請示批准，周在簽呈中說明，原國防動員計劃局的「動員」二字可能會被誤以為具有執行性質，故經張羣與黃少谷的同意後，已將「動員」二字移除，國防動員計劃局改名為「國防計劃局」，且建議「於該兩局組織條例未完成立法程序前，先予試行，以便開展國防會議之工作」，而這些修正與建議也獲得蔣介石批示「照辦」（國家安全會議，1954p；1954q）。隨後周至柔函請總統府將兩局組織條例「以府令先試行，並交行政院依法完成立法程序」（國家安全會議，

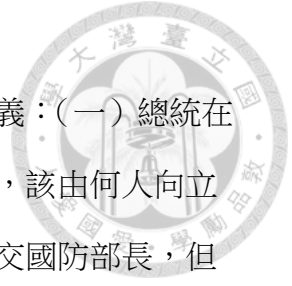
1954r)。不過，由於行政院對於部分條文有些意見，又經一些修訂工作後，兩局組織條例才在行政院院會決議通過，再送請總統核准「暫先試行」，12月31日行政院獲准將兩局組織條例「着先予試行暫不公布」（國家安全會議，1954t；1954u；1954v）。

至此，即便立法院尚未完成相關的立法程序，但國防會議的改組已告完成。另一方面，立法委員如何處理送交立法院審議的相關草案，從立法院既有的「公報影像系統」中，並沒有資料可以查找。不過，從國史館《蔣中正總統文物》裡一份黃少谷呈給蔣介石總裁的文件中，透露出立法院的立場與態度，仍是對〈國防組織法草案〉修正案抱持質疑，立法委員對國家安全局、國防計畫局與國防會議（簡稱：兩局一會）的設置也不表支持（黃少谷，1955）。³⁰

貳、立法院的消極抵制與黨政高層的應對

〈國防組織法草案〉修正案送交立法院後，國防、法制、財政等五個委員會舉行3次聯席審查，至休會時仍未有結果，雖然蔣介石在休會期間指示「此案不必急提亦可」，但1955年2月立法院又將開議（黃少谷，1955：112）。為此，黃少谷總結此前立法院對草案修正案的審查經過與應對之策，再請總裁批示（黃少谷，1955：112）。在立院審議時，首先面對的是《憲法》第36條規範總統為三軍統帥之爭議。部分立法委員認為總統僅是象徵性三軍統帥，而反對草案修正案的規範，但也有立委認為總統依《憲法》規定而握有實質統帥權（黃少谷，1955：113）。不過支持後者的這些立委卻不主張立法，他們認為草案修正案將使總統、行政院長、國防部長與參謀總長的地位呈現交叉的複雜關係，且若以法律訂定統帥權，即表示可依法對總統課責，故這些立委偏好讓總統不受法律拘束，依反共抗俄需要進行領導（黃少谷，1955：113）。

³⁰ 〈中央機關組織（二）〉，《蔣中正總統文物特交檔案分類資料軍事》，國史館藏，典藏號：002-080102-00002-008，入藏登錄號：002000001003A。



其次是統帥權行使與統帥業務的界定問題。立委有幾項疑義：(一) 總統在作戰指揮時，是經由參謀總長下達命令於軍隊，但若戰爭失利，該由何人向立法院負責？(二) 關於總統作戰指揮之命令，雖然會以副本送交國防部長，但這表示國防部長只能事後知情，而牴觸「以政領軍」的體制，也使行政院難以對立法院負責；(三) 承前項爭議，就程序而言，立委質疑總統作戰指揮之命令，是否會如《憲法》第 37 條規定，亦要有行政院長與國防部長副署；³¹

(四) 參謀總長既是統帥系統中總統的幕僚長，也是國防部部長的幕僚長，其雙重幕僚長的職務該如何界定與釐清？若總統與國防部長的命令有歧異，參謀總長該如何對總統與國防部長負責？(五) 總統幕僚中主管軍事者，將有國防會議秘書長、參謀總長與總統府參軍長，三位幕僚的關係與職務又該如何釐清？(黃少谷，1955：113-114)。

第三項爭議是國防部長職權是否能夠落實的問題。國防部長的職權是負責建立、訓練與裝備軍隊，這些工作必須交由參謀總長秉持部長的命令進行，但立委擔憂參謀總長也是依總統命令指揮軍隊，因此參謀總長有可能聽命於總統而讓國防部長的職權落空，這樣的憂慮顯示立委認為軍政與軍令的範圍與區分不明(黃少谷，1955：115)。

第四項爭議是關於兩局一會的設置與其權限是否適當的問題：(一) 部分立委認為，關於國防會議的四項法定任務，除了「協調政略戰略」合理外，其餘各項均涉及行政權，導致行政院有受國防會議拘束的可能，一方面使行政院對於相關議題召開的會議淪為形式，另一方面國防會議與行政院並存將形成「軍政雙軌制」；(二) 立委質疑國防會議下設秘書長與兩局，形同設置另外一個參

³¹ 《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」。

謀機構；(三) 立委認為兩局雖然定其職務為指導、考察或考核，但實質上應是指揮監督，而應視為行政權的一部分，因此兩局應設置於行政院下而非國防會議下，且兩局的業務均涉及行政院各部會職權，兩局與行政院的權責該如何劃分仍有疑義；(四) 立委認為若確實有必要成立國防會議，會議組織必須以法律定之，而不能以命令定之（黃少谷，1955：115-116）。

第五項爭議是關於參謀機構的法源，立委認為參謀總長及其下的參謀機構以及各軍總司令部皆為平時組織，因此這些機構的組織應以法律定之，同樣不應以命令定之（黃少谷，1955：116）。最後是立法技術問題的討論，部分立委認為送來的草案修正案是在規範「國防組織」，但其規範是否能切實滿足《憲法》關於「國防之組織，以法律定之」的目的，恐有疑慮，何況從前述的各項爭議與質疑中已指出，與國防有關的首長權責交織不清，部分條文也相互牴觸（黃少谷，1955：117）。

黃少谷在陳列立法院的質疑後，也向蔣介石回報他列席立法院聯席委員會的辯護方式。從辯護的內容可以看到，代表黨及行政院的黃少谷與立法委員對於《憲法》第 36 條有著不同的解讀與攻防。黃少谷表示，雖然立法委員堅持《憲法》規範政府依內閣制方式運作，但立委應注意到立法院無權對行政院進行不信任投票，而行政院也無法對立法院行使解散權，且立法委員不能兼任行政院各部會首長（《憲法》第 75 條），對於院際爭執則是交由總統召集各院商議解決，舉凡這些特點皆與內閣制有所差別（黃少谷，1955：118）。黃少谷指出，立法委員偏好以英法兩國作為類比，但英法兩國憲政體制仍有些許不同，也異於中華民國憲政體制：英王無法介入組閣過程，對內閣的決策大多必須接受，故英王為虛位元首而無實質統帥權並無疑義，法國則是依其憲法規定，其國務總理負有指揮軍隊與協調國防措施之責任，故法國總統雖具有各軍總司令

之名，但其實為「虛權統帥」（黃少谷，1955：118）。相較之下，《憲法》規定總統對諸如院際爭執或是行政院提請立法院覆議等重要爭議，皆有權協調或核准，且總統為國民大會選出而具有民意基礎，因此黃少谷建議立委應注意到這些總統權力，「對我國憲法第三十六條規定『總統統率我國陸海空軍』之權，自宜承認其為實質的統帥權」（黃少谷，1955：118-119）。

黃少谷在立法院表示，立委仍可堅持行政院為最高行政機關，但也要尊重《憲法》的規範，故而必須面對一個問題：「如何使統率全國陸海空軍之總統，與為最高行政機關且須對立法院負責之行政院，於行使有關軍事之職權時，為適切之配合」（黃少谷，1955：119）。黃少谷指出，只有透過立法規範總統、行政院長、國防部長與參謀總長的關係，才能達到總統與行政院適切配合的目的，所以行政院才會提出〈國防組織法草案〉修正案，黃少谷也順此反駁部分立委認為無須立法規範國防組織的看法（黃少谷，1955：119）。

除了黃少谷列席立法院聯席委員會進行辯護外，1954年12月13日國民黨中常會也舉行秘密會談，針對立法院的質疑討論因應之策，會談中的相關意見也謄錄在黃少谷呈給蔣介石總裁的文件中（黃少谷，1955：120）。從文件中可以看到，黨中常會秘密會談雖對草案修正案的原則有所堅持，但也願意就立法委員的質疑，在條文文字上進行退讓。

會談結論認為，就總統統帥權的行使而言，可由原文的「直接經由參謀總長下達於軍隊」，改為「經由行政院長、國防部長、參謀總長下達於軍隊」，這樣的改變對於總統在作戰指揮上並無太大不便（黃少谷，1955：120）。此外，對於行政院長與國防部長在總統作戰命令上副署的要求、國防計劃局與國家安全局是否改隸於行政院、現狀下的兩局一會涉及行政院職權事務如何調整等問

題，均可參酌研究與修正（黃少谷，1955：120-121）。立法技術上，由於草案修正案是承自 1952 年的相關草案，且又納入多方修正意見，導致文字與條文並不簡明清楚，前後也不一定連貫，確實有其修改空間（黃少谷，1955：121）。不過，秘密會談對於各軍司令部之組織以法律定之的提議不表支持，認為在「運用上似有問題」（黃少谷，1955：120）。秘密會談亦決議，要求黨應肩負起責任，掌握立委的疑問，並即時回應予以解決，才能使審查順利進行（黃少谷，1955：120）。

最後，黃少谷呈上各種修正案的版本請蔣介石核示，這些修正案是按蔣介石指示「國防業務執行之程序，概由總統經由行政院長、國防部長、參謀總長下達於軍隊」之原則，再以周至柔的建議為基礎而擬定（黃少谷，1955：121）。大體而言，這些修正案不脫黨中常會秘密會談的結論。比較重要的是黃少谷在建議處理立院審查的步驟上，指出立院審查時產生爭議的根源，在於當時的民主國家是以總統制與內閣制進行區分，但《憲法》為五權憲法的型態，又承襲〈政協憲草〉的內容，因此「憲法上之中央政制，折衷於總統制與內閣制之間，而含有內閣制的重要原則，各方認識不一，或偏重總統制成分，或偏重內閣制的成分」，而對《憲法》規範總統統帥權的實質意義有所爭論（黃少谷，1955：124）。

黃少谷建議蔣介石可在黨中常會召集黨政官員，討論黃所呈送的各種修正案，在送交立法院審查，黃少谷認為有兩種向立法委員施壓的方式，可擇一採用：其一，由黨中常會召開黨政關係會議，並透過立法院黨部委員與黨籍立委溝通，必要時可召開立法院黨部黨員大會，說服與督促黨籍立委，使新修正案可在新的立法院會期中通過；其二，黨中常會召開黨政關係會議，會中由蔣介石總裁或常會提交新修正案，與黨籍立委進行討論，在獲取共識與協議後，再

由黨籍立委於目前的立院委員會審查過程中提出新修正案或修正意見，必要時可由中常會在審查期間召開立法院黨部黨員大會，督促黨籍立委一致支持新修正案，以便使新修正案在會期中通過（黃少谷，1955：125）。



從目前可取得的國家安全會議檔案中，我們無法得知蔣介石決定採用哪種方式向立法委員施壓，但如何施壓與施壓的結果為何，對總統為首的國防體制運作並未產生太多的影響。從國家安全會議與國史館的檔案來看，雖然立法院對黨與行政部門形成壓力，使蔣介石及其幕僚無法如願通過規範國防體制與總統職權的草案，但立法院也無法監督兩局一會的運作。此外，規範國防體制的相關草案，從 1955 年之後即未有實質的立法進度。未有實質立法進度，可能是立法院消極抵制的結果，但在事實上也形同立法院默許國防體制在立法程序尚未完成的情況下，可以按草案規範運作。即使至 1967 年國民大會賦予總統調整中央政府的權限，也只有國防會議法制化為「動員戡亂時期國家安全會議」，規範國防部與國防組織的相關草案依然未完成其立法程序。³²

參、立法院維護權力的失敗

從〈國防組織法草案〉修正案的立法過程中可以看到，總統、行政院與國民黨對立法院不願配合的消極態度感到壓力，而盡可能在文字上將國防會議及其下兩局的任務，界定在協調各部會工作與蒐集意見的範圍。然而，這些努力仍得不到立法院的同意，使〈國防組織法草案〉修正案遲遲無法通過。

立法院堅持《憲法》規範的總統應屬於「虛位元首」，總統不應經由立法而獲有指揮軍事的統帥權，導致最高行政機關行政院的職權有受總統侵奪的疑慮。立法院對總統職權的看法，與黃少谷所代表的行政院與黨有所歧異，後者

³² 規範國防組織的〈國防法〉與〈國防部組織法〉在民主化後才完成立法，於 2000 年 1 月 15 日經立法院三讀通過，1 月 29 日總統公布（黃煌雄，2017：160）。

認為總統並非「虛位元首」，《憲法》規範總統具有調節院際爭議與核准行政院覆議等權力。因此，行政部門與黨認為，不應以內閣制國家比擬中華民國政府體制，總統依《憲法》第 36 條行使統帥權應無疑義，立法工作是在讓統帥權更為具體。

立法院對總統職權擴張的疑慮以及對行政院職權的維護，其實是在避免自身職權的落空，亦即當行政院的職權受到總統侵奪而受到限縮時，立法院監督的範圍也將隨之減少，而無法就統帥系統與軍令系統的業務範圍進行課責。換言之，總統職權的擴張不只導致行政院的職權受到縮減，中華民國政府體制向總統傾斜，也是對立法院的權力與地位造成傷害，因此不難了解立法院為何抵制〈國防組織法草案〉修正案。

然而，即使立法院不願配合立法，從國防會議後來的工作內容可以看到，其常態性的工作設定了建制國家總動員的政治議程，相關決策在擬定後，也得到行政院的配合，用以遂行蔣介石希望發動的戰爭，重新奪回中國的統制權。本文將下一節以國防會議規劃「戰地政務」的過程，呈現國防會議如何讓總統有權掌握戰時的軍事與政治權力。戰地政務的制定與規劃，可說又進一步擴張總統職權，使蔣介石可以不受行憲後政府體制的約束，維持他在軍事行動上的專斷權力。

第五節 規劃總統的軍事權力——戰地政務

藉由擴張解釋《憲法》第 36 條條文，蔣介石與其黨政幕僚在總統之下設立國防會議、再予以改組，並成立秘書長辦公室、國家安全局與國防計畫局等機構。然而，這些制度的創建並不是為了讓蔣介石穩定統治臺灣，而是為了讓蔣介石奪回中國的統治權。奪還中國是一項困難且規模宏大的軍事與政治行動，

從此一試圖動搖冷戰結構的戰略企圖即能理解，蔣介石理想中的統帥權，並不是僅有用於平時備戰與規畫戰爭的軍令系統而已。當奪還中國的戰爭發生時，統帥權應有其戰時的軍事與政治地位，以及相應的機構可以實現總統的統帥權力。

換言之，前述對於《憲法》規範總統職權的擴張性解釋，使蔣介石獲取三軍統帥身分與統帥權，只是蔣介石在平時《憲法》規範下實現其權力的第一步。在獲取統帥身分與權力後，才能接著規劃戰時蔣介石所能控制的戰時機構與權限。亦即，如何建立戰時體制與實現反攻，實為蔣介石理想中統帥權力的核心。然而，這也是引發爭議之處：三軍統帥掌握的戰時體制與行憲後的政府體制關係為何？戰時的三軍統帥又該如何轉化與運作平時總統之下所設的國防會議與常設機構？此外，〈國防組織法〉草案修正案的立法過程已受立法院的消極抵制，三軍統帥戰時權力的相關規劃工作形同再次擴張總統職權，此時總統府又該如何避免受到違法違憲的質疑？

上述的爭議，反映在「戰地政務」的規劃與籌備上。依據國防會議的規劃，總統依據《憲法》第 36 條成立統帥部支配戰地政務，因此戰地政務是構成統帥權力核心的關鍵之一（國家安全會議，1954s）。1954 年 10 月 26 日制定的初版〈戰地政務實施綱要草案〉是如此定義：「戰地政務實施之目的，在動員戰地人力物力，支助軍事作戰，以摧毀匪偽統治，重建地方政權，安定社會秩序，推行地方自治，以鞏固建國之基礎」（國家安全會議，1954s）。這樣的定義說明蔣介石及其軍政幕僚認知到，單靠臺灣一地的人力物力是無法支撐軍事反攻，如何建立體制盡可能利用佔領地區的資源，用於支持前線作戰與鞏固占領地區的統治，成為反攻成敗的關鍵（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：77）。由此也可以理解，為何規劃與界定戰地政務的議案，會成為國防會議秘書

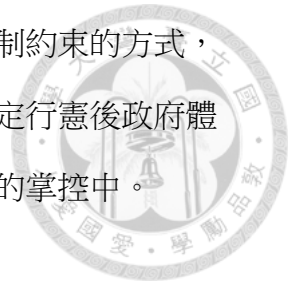
長辦公室最為繁重的業務（動員戡亂時期國家安全會議，1967a：77）。反攻復國的戰爭發動後，統帥部在調度占領地區的人力物力時，是否要受到行憲後的中華民國政府體制約束，就成為國防會議在規劃戰地政務所要面臨的挑戰。對蔣介石而言，最理想的做法是由三軍統帥直接控制戰地與戰區的軍政權力，而盡可能降低行憲後政府體制的節制，因此國防會議的任務即是按蔣介石的需要，規畫一個形式上符合《憲法》規範而不受抨擊的戰地統治機制。由此，戰地政務將創造另外一種政治秩序，而迥異於施行《憲法》與《臨時條款》的臺灣後方。

在討論〈戰地政務實施綱要〉的制定過程之前，要先釐清本章所言的戰地政務，與戰前中國的戰地政務不同。³³從 1928 年起政府就開始設有「戰地政務委員會」，進而積累了北伐、抗戰與戡亂的運作經驗，來臺後規畫用於反攻的戰地政務，又更進一步融合「二次大戰盟軍成功經驗」，以美國軍政府作為參照與模仿的對象而制定（國家安全會議，1956g）。換言之，本章所指的戰地政務，是中華民國政府發動反攻後，規劃在中國戰區建立的統治機制，雖然有其繼承過去的經驗，但也有對美國模式的參照模仿，因此不全然等同過去在中國使用的軍管措施。

爬梳國防會議對〈戰地政務實施綱要〉的制訂與修改過程，一方面反映了蔣介石如何具體地擴張《憲法》規範的總統職權，滿足他對軍事與政治權力的

³³ 國防會議秘書長辦公室在規劃戰地政務時，其工作人員究竟是如何想像戰區的經營，可能有些看法上的歧異。如 1956 年 1 月 18 日國防會議召開秘書長辦公室研究委員會第八次會議，這次會議新加入的研究委員、國防部副部長馬紀壯，在比較陽明山革命實踐研究院戰地政務的作法，以及國防會議擬定的〈戰地政務實施綱要修正案〉時，表示可以先循前者試行，將戰地政務交給國防部總政治部主持，並以金門為例：「若以金門區現試行的情形而論，則陽明山案弊少而利多，至於是否適用於反攻大陸，不妨先照陽明山案試辦，如不妥善，然後再試行修正案」（國家安全會議，1956c）。但國防會議秘書長周至柔澄清，〈戰地政務實施綱要修正案〉「並不對金馬情形而言，也不適宜以現在金馬情形來申引」，強調戰地政務在反攻時期應交給戰地政務委員會負責，因此會議是要討論〈綱要修正案〉如何再改進（國家安全會議，1956c）。

需求，另一方面也可從蔣介石及其黨政幕僚迴避行憲後政府體制約束的方式，了解體制的規範與限制能力。換言之，戰地政務的規劃是在界定行憲後政府體制的統治範圍，而其目的是將範圍之外的軍政權力納入蔣介石的掌控中。



壹、戰地政務的制定

1956年2月17日國防會議秘書長辦公室舉行「聯席研究會議」，國民黨革命實踐研究院（以下簡稱「革實院」）派陶希聖、祝紹同、洪其琛與陳紹賢四名代表出席，與國防會議秘書長周至柔及幾位研究委員開會，雙方要討論已修正兩次的〈戰地政務實施綱要草案修正案〉（國家安全會議，1956d）。國防會議秘書長周至柔在會議開始時表示，〈戰地政務實施綱要草案〉最初的版本是由國防部總政治部草擬後，送交革實院審議通過，再經總統指示交國防會議研議，秘書長辦公室為了完成此工作，從1954年12月起召開7次研究委員會議與20次專案小組會議，依各部會的建議修正〈綱要草案〉2次，整個過程歷時1年有餘，但〈綱要草案修正案〉送回陽明山革實院審議後，仍得不到革實院的同意，因此秘書長辦公室研究委員會提議與革實院召開聯席會議，希望瞭解雙方歧見並謀求解決（國家安全會議，1956e）。


由黨建制的革實院之所以有權否決國防會議的提案，乃因革實院有著政府聘用而備受蔣介石信賴倚重的軍事顧問。蔣介石在國共內戰末期派遣中華民國駐日代表曹士澂，負責聯繫二戰時日本帝國中國派遣軍總司令官岡村寧次，雙方在1949年9月10日於東京交換盟約與契約，同意由中國政府提供資金，聘僱以富田直亮為首的日本帝國軍人為軍事顧問，協助蔣介石重建與現代化國軍（野島剛，2015：176-180）。這批日本帝國軍人成為革實院的骨幹，不只負責教育與提高黨政軍幹部的專業、參與建制戰時人力物力動員與戰時生產體制、訓練國軍軍需後勤所需的人才，甚至以二戰時日本帝國侵攻中國的經驗為基

礎，擘劃臺灣軍事反攻中國的計畫（野島剛，2015）。從國防會議的公文中甚至可以看到，革實院針對統帥權與統帥機構曾提出研究案，而獲得周至柔的高度重視，但因研究案事涉重大且可能會引發爭論，故周至柔批示可將研究案送交司法院大法官研究與解釋（國家安全會議，1955q；1955r）。³⁴由於革實院的地位特殊，因此國防會議無法忽視革實院針對戰地政務所提出的建議，甚至必須積極了解革實院對戰地政務的態度與立場。

在聯席研究會議上，陶希聖向國防會議代表說明研擬〈戰地政務實施綱要草案〉最初版本的過程，並解釋革實院至今為何對歷經兩次修正的〈綱要草案修正案〉仍抱有不同意見。陶希聖表示，蔣介石總裁指示要建立一個由總統以降的一元化軍事指揮系統處理戰地政務，但一元化的軍事指揮系統有可能侵奪行政院職權，因此其中的矛盾需要謀求解決（國家安全會議，1956e）。

首先，就建立一元化指揮系統而言，在 1954 年草擬〈戰地政務實施綱要草案〉時，革實院與國防部總政治部確立處理戰地政務的三個原則：以軍領政、參照模仿二戰時美國軍政府體制，以及將戰地政務交由戰區各級政治部負責（國家安全會議，1955c）。然而，陶希聖指出，就最後一項原則而言，該如何整合戰地政務委員會與各級政治部的關係，使兩單位成為一元化垂直軍事指揮系統，在「陽明山（按：指革實院）研究中，軍事、政治兩小組觀念完全對立，辯論非常激烈，中間經過總裁兩度指示，現在又經過兩次演習和指示，最後才以政治部主任兼戰地政務委員會的秘書長」（國家安全會議，1956e）。

³⁴ 這份研究意見名為〈關於統帥權和統帥機構的研究〉（國家安全會議，1955q；1955r），國史館典藏一卷 1955 年的〈關於統帥權和統帥機構的研究〉（入藏登錄號 120000001091A），但因為機密而無法得知內容。若國史館這卷文件可以閱覽，不只可以得知是否為革實院呈給國防會議的研究意見，還可評估革實院對當時與後來的國防體制以及統帥權的影響，或者更確切的說，可以此評估日本帝國軍人影響中華民國政府統帥權與統帥機構的程度。



因此，陶希聖向周至柔與國防會議研究委員表示，〈綱要〉從原案至兩次修正案的過程，其實與革實院內軍事與政治兩小組進行「觀念」上溝通的過程有關（國家安全會議，1956e）。然而，這個一元化軍事指揮系統是建制在總統的統帥部之下，這樣的建制並不符合行憲後的政府體制與規範。從 1950 年起，總統已然透過國防會議與其下國家安全局與國防計劃局的運作，而握有軍事權力，如今又規劃統帥部掌握戰地政務，則行政院在戰時的職權該如何界定與分配，就成為一個需要處理的問題。因此，該如何界定一元化垂直指揮軍事系統與行政院職權之間的關係，將涉及到如何讓行憲後的政府體制與中國戰區的戰時體制並存而不相矛盾。

陶希聖接著指出的第二個問題，與行憲後的政府體制有關：革實院企圖將戰時戰區獨立於行憲政府體制的控制之外，而使戰時戰區與包括臺灣在內的後方呈現兩種迥然不同的政治秩序。陶希聖表示，蔣介石指示要以「分區分期」的方式，將戰地分為「戰鬥」與「綏靖」兩種時空的狀態，「在政治意義上是符合總裁指示『軍事時期完成訓政工作』及建國大綱之精神」（國家安全會議，1956e）。亦即，當部隊在中國逐步擴展佔領區，除了前線維持軍事管制外，前線之後的地區將不建立行憲體制下的地方政府，而是進入「訓政」狀態，用以作為戰時與行憲之間的過渡。從國防會議的公文中可見，蔣介石是如此規畫：

將來反攻大陸的時候，我認為那不能不實行軍政時期，我們必須在軍政時期把訓政工作同時進行。（錄總統訓詞「重建革命基本組織策進反攻革命運動」）。

我們中華民國今日在憲政時期，從制度上來說，在後方要以政領軍，在戰地要以軍管政。（錄總統訓詞「重建革命基本組織策進反攻革命運動」）。

(國家安全會議，1956g)。



以「訓政」作為比擬，三軍統帥才能在處理戰地政務時，維持一元化垂直指揮軍事系統的運作，總統也因此得以在行憲時期，握有支配戰地地方事務的軍事與政治權力。此外，訓政還有另一種功能：避免反攻作戰過於集中在軍事面向，而必須兼顧政治工作。這是因為蔣介石體認到臺灣與中國在領土與資源上的差距極大，判斷反攻不能全然依賴軍事行動，故在戰地政務中納入政治手段，盡可能擴大非軍方與反共人士的參與，達到「三分軍事，七分政治」與「三分敵前，七分敵後」的目標（國家安全會議，1956g）。

然而，上述的安排意味著中國戰區與臺灣將形成兩種政治秩序：前者無論是處於「戰鬥」還是「綏靖」狀態，皆受三軍統帥蔣介石的直接支配，後者至少在體制特徵上是由總統與五院共同統治。然而，國防會議卻無法理解蔣介石的政治企圖，甚至一度取消「戰鬥」與「綏靖」的區別，使修正工作得不到革實院的同意。國防會議之所以取消兩種狀態的區別，乃因軍事專業上的考量，研究委員希望戰時事權能夠統一。

1954年初版的〈戰地政務實施綱要草案〉，是革實院偏好的版本。在此一初版的規範中，「戰鬥」與「綏靖」之區別，是指在反攻的戰線推進與深入後，空間上對應形成的「前進之野戰管區」與「軍事穩定，地方秩序漸就安寧之地區」兩種狀態，如何界定這兩種狀態的轉換，是交由「戰區總司令報請統帥部核備」，而綏靖應於何時終止轉向平時的體制，則是交由統帥部判斷與決定（國家安全會議，1954s）。「戰鬥時期」與「綏靖時期」的差異，在「地方政府」與「地方政權」上又進一步呈現出兩種不同的體制：在「戰鬥時期」，地方政府與地方政權是受軍事指揮官之指揮，地方行政必須配合軍事需要，但進入「綏靖

時期」後，除了軍事及治安外，其他事務則交由「戰政務委員會」指導地方政府負責（國家安全會議，1954s）。



初版〈綱要〉草案送交國防會議研議，研究委員會邀請熟悉美國軍政府運作的憲兵學校校長吳志勛出席討論，經過 1955 年 5 月的第四次與第五次研究委員會會議，吳志勛與各研究委員認為，將戰地分成「戰鬥」與「綏靖」兩種狀態，並不符合戰爭瞬息萬變的實情，且為了繪製〈戰地政務組織系統表〉以簡馭繁，國防會議決定將戰地政務交由戰區司令長官負責（國家安全會議，1955d；1955e；1955f）。6 月 8 日舉行的第六次研究委員會，又進一步修正〈組織系統表〉，秘書長周至柔認為修正案應將行政院排除在戰地政務組織系統外：

總統對戰地政務的命令，要經過行政院國防部而後下達到參謀總長，雖然有許多事不是軍令系統所能解決而必經過行政院者，但行政院處理問題自有其一定程序，必須經過政院會議的，而政院會議總統又不能到，是否以後有許多事會發生問題，所以我覺得上層組織仍採用原案為好，即是總統之下就是國防會議，也免得牽涉其他總統府機構（國家安全會議，1955g）。

換言之，除了取消「戰鬥」與「綏靖」兩種狀態外，國防會議還取消行政院處理戰地政務的職權。按第一次修正案中〈組織系統表〉的規範，總統的統帥部之下即為國防會議與參謀總長，再至各戰區司令長官，而不再納入行政院（國家安全會議，1955g）。此外，國防會議的功能明訂為指導與協調行政部門，研究委員李樹衢為此解釋：「國防會議是統帥系統，總統依法不能出席行政院會議，而在戰時則行政院院長為總統之政治幕僚，國防部長為總統之軍政幕僚，參謀總長為總統的軍事幕僚，同為國防會議之一員，而國防會議即以戰時

內閣之地位協調指導之」(國家安全會議, 1955i)。因此, 國防會議在戰時將轉換成「戰時內閣」, 行政院長將在會議中接受戰時內閣首長, 也就是總統兼三軍統帥的領導。



經過取消「戰鬥」與「綏靖」的差異以及調整中央機構等相關修正工作後, 8月3日國防會議召開第七次研究委員會討論, 將第一次修正案議決並送交革實院審議(國家安全會議, 1955h)。國防會議既取消「戰鬥」與「綏靖」的差異, 又取消行政院處理戰地政務的職權, 而另外規劃「戰時內閣」的組成與職能, 導致這些修正初版〈戰地政務實施綱要草案〉的工作, 引發革實院的疑慮。國防會議將第一次修正案送交革實院審議, 得到的審查結果不如研究委員會的預期。


革實院在10月底回文, 認為修正案有四點需要修正: 首先是關於國防會議, 革實院希望可以修改條文文字, 避免讓人誤以為國防會議為統帥部內的會議之一; 其次, 修正案取消軍事時期中「戰鬥」與「綏靖」的劃分, 不只不符合〈建國大綱〉規定由軍政、訓政而憲政的政治發展途徑與精神, 甚至會導致革實院「關於反攻時期政策方案之研究工作, 全部失其依據」; 第三若不按「戰鬥」與「綏靖」分區分期, 則政治部與戰地政務委員會的關係、隸屬與職權將難以劃分; 最後, 關於戰區司令長官可指派由軍人兼任民事長官之規定, 等同讓軍人主政, 而違逆蔣介石指示「軍事時期完成訓政工作」之原則(國家安全會議, 1955k)。由於革實院的意見措辭嚴厲, 國防會議為求慎重, 而在11月9日與30日另組七人小組會議, 以憲校校長吳志勛擬定的4個參謀研究案為基礎, 對修正案進行再修正, 一方面廣納非軍方人士參與戰地政務, 另一方面加入「由戰鬥進入綏靖」之文字, 由戰區司令長官按情況自行判斷狀態之轉換(見表3-3)(國家安全會議, 1955l; 1955m; 1955n; 1955o)。

表 3-3 〈戰地政務實施綱要〉草案與修正案關於「戰鬥」與「綏靖」之區分

	原案 (1954/10)	第一次修正案 (1955/8)	第二次修正案 (1955/12)	第三次修正案 (1956/3)
戰鬥與綏靖之區分	區分「戰鬥」與「綏靖」	取消兩狀態差別	兩狀態彈性轉換	明定兩狀態之區別
	五、戰地政務實施，及地方政權重建之程序，分為戰鬥、綏靖兩個時期。	五、戰地政務採取以軍領政之原則，以達軍事推動政治，政治支援軍事之要求，俟作戰部隊推進，即展開地方重建工作，至社會秩序安定後，即恢復平時行政體制。	五、戰地政務採取以軍領政之原則，以達軍事推動政治，政治支援軍事之要求，俟作戰部隊推進，即 <u>由戰鬥進入綏靖</u> ，展開地方重建工作，至社會秩序安定後，即恢復平時行政體制。	第五條、戰地政務之執行，分為戰鬥與綏靖兩個時期：一、戰鬥區與後勤區，戰鬥行為繼續存在時，為戰鬥時期。二、戰鬥行為告一段落，作戰部隊推進，地方秩序恢復即進入綏靖時期。三、地方政府政權鞏固，即恢復平時行政體制。 第六條、時期劃分與職權規定如左：一、戰鬥時期與綏靖時期之劃分，由戰區司令長官依戰鬥狀況決定，並報統帥部核備。 <u>二、綏靖時期終止，恢復平時行政體制，由統帥部決定，並通知行政院接管。</u>

資料來源：作者整理自國家安全會議，1956a；1956b。粗體字為作者所加。

然而，革實院審議後再次回文，認為第二次修正案雖然「增加『戰鬥』與『綏靖』兩個名詞，仍未能採納原案（按：指 1954 年的初版〈綱要〉）明白劃



分時期及地區之原則」(國家安全會議, 1955p)。為此, 國防會議研究委員會於 1956 年 1 月 18 日召開第八次會議, 會中秘書長周至柔與多位研究委員認為, 第二次修正案「仍然是分戰鬥與綏靖兩個時期, 其不同是富於彈性而不硬性的劃分, 陽明山則希望予以硬性的劃分」, 而對革實院的意見感到不解, 會議決定邀請革實院派代表前來商議, 解決雙方的歧見(國家安全會議, 1956c)。由此, 才召開本節開頭陶希聖等四名代表出席的聯席會議。經過陶希聖的說明, 國防會議研究委員了解到, 區分「戰鬥」與「綏靖」可以解決兩個問題:「第一、建立一元垂直的軍事指揮系統, 產生了行政院의職權問題, 文職人員似乎無機會參加。第二、如不作時期與地區劃分, 則軍政兩方面的對立觀念不能溝通, 即難于立案」(國家安全會議, 1956f)。國防會議依據聯席會議所得的資訊, 做了第三次修正案(見表 3-3), 才為革實院所接受。

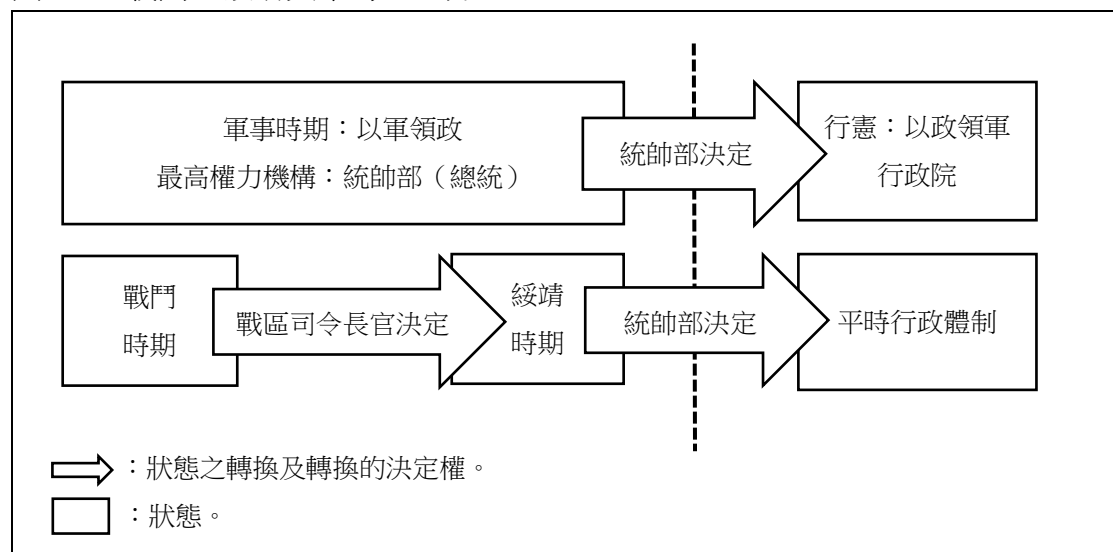
總結區分「戰鬥」與「綏靖」的過程, 戰地政務分區分期並不全然在界定「戰鬥」與「綏靖」而已, 還隱含著如何處理戰地政務與平時行憲體制的關係, 以及如何決定「綏靖」可以轉換成平時行憲體制。由於平時行憲體制在戰爭開始之前就已經存在, 處理戰地政務的制度只能從既有的體制衍生而出, 但蔣介石又不希望受到行憲體制太多的約束。因此, 蔣介石與革實院以區分「戰鬥」與「綏靖」的方式, 希望戰時統治機制既能合法合憲, 又不會受制於行憲體制。國防會議在理解蔣介石與革實院的規劃與企圖後, 重新做了幾項調整。

首先, 為了讓戰時一元化垂直軍事指揮系統, 與既存的平時體制並存且相互合作, 國防會議可成為溝通兩種體制的管道, 因此周至柔在聯席會議中表示:「一元垂直軍事指揮系統原則, 表面上會使得行政院似乎無事可做, 事實上卻未盡然, 而且行政院及其所屬各部會所做之事甚多, 國防會議就是協調各部工作的機構」(國家安全會議, 1956e)。其次, 區分「戰鬥」、「綏靖」與平時,

是為了避免戰鬥時期結束的地區隨即被平時行政體制（行政院）就接管，故而設計了「綏靖」的時空狀態，延長總統/三軍統帥支配該地區的時間，而「綏靖」的時空狀態在何種條件下可轉換成平時，也是蔣介石希望可以掌控之處。因此，第三次修正案更進一步規定，由總統的統帥部決定何時將「綏靖」轉換成平時體制：「綏靖時期終止，恢復平時行政體制，由統帥部決定，並通知行政院接管」（見表三）（國家安全會議，1956b）。此外，透過「綏靖」型態的確立，也可以納入非軍方人士參與戰地政務，避免戰地政務全由軍方主導主管。

戰地政務經由對於三種狀態的界定，從而符合蔣介石要求符合建國大綱之精神（軍政、訓政而憲政），以及「軍事時期完成訓政工作」之指示。透過三種狀態的界定，蔣介石與革實院形同在既有行憲體制之外，創建了另一種政治秩序，以「訓政」型態作比擬，一方面可容納非軍方人士的參與，另一方面也將支配此一政治秩序的權力集中在總統/三軍統帥身上，使蔣介石得以專斷處置戰地政務而不受行憲體制的約束，且他還有權決定何時結束軍事時期，將他所支配的地域交給行政院接管（見圖 3-1）。

圖 3-1 戰鬥、綏靖與平時之區分




資料來源：作者自繪。

第三次修正案經過革實院審查通過，國防會議即整理〈綱要〉修正過程與立案說明，送交國民黨中央黨部審查（國家安全會議，1956g）。黨中常會秘書處蒐集黨員意見後回文，國防會議為了回應這些意見而撰寫〈關於「戰地政務實施綱要草案」之補充說明〉，國防會議在文中認為，黨員意見相當分散，中常會恐怕難以逐項討論研議，但中常會應就基本問題表態，好讓黨內意見一致：

但其涉及立案精神與原則的意見，則非中央常會在政策上有所裁決不可，中常會如能就重要原則，作明確的決定，則許多次要問題和意見，即可迎刃而解，對本案的審議與必要的修正，亦可輕而易舉，固然這些重要原則，如國防組織體系與統帥權行使等問題，爭論有年，立法的依據上，短時不易獲得解決，然中常會對此等原則，有先做主張的必要，否則對如戰地政務一類的方案，即難作可否的決策（國家安全會議，1956k）。

基於上述的要求，國防會議在〈補充說明〉提出「審查本案應先解決的問題」，希望黨可以就這 10 個問題進行審議與協助，並對黨中央明告「戰地政務之有效執行，有賴事前之周密準備與訓練，如事前毫無準備，反攻時臨時頒布實施，則將不知所措，可能重蹈抗戰勝利時『接收』之覆轍，此點須特別予以注意者」（國家安全會議，1956h；1956k）。綜觀這 10 個提問，可說多在處理法理上如何讓行憲體制與軍事時期戰時體制並存的根本問題，甚至質問反攻後進入軍事時期，中央政府是否「停止憲政之實施」，「還是將戰地劃定戰區，局部的暫時的實行軍事時期」（國家安全會議，1956k）。換言之，國防會議不只將此前「戰鬥」與「綏靖」之分隱含的爭議，拋給黨作表態，且任一提問皆涉及 1950 年總統以命令區分軍政軍令二元化後，蔣介石及國防會議的努力成果。為此，黨中常會決定，邀請國防會議派員參與黨的審查小組會議（國家安全會議，1956i；1956j）。



10月26日黨審查小組會議召開，對於「審查本案應先解決的問題」作成6點審查意見，皆在承認國防會議的努力，並將界定職權與戰區範圍的權限保留給相關機構與部會，由這些單位視情況作決定（國家安全會議，1956k）。雖然國防會議按照黨審查小組的6點建議作了〈戰地政務實施綱要草案再修正案〉，再將此案送回黨審查，但國防會議一份〈對審查報告之所見〉中可以見到，國防會議認為黨的態度消極，而希望黨能對國防會議的修正工作提供更多協助：

「查十月廿六日小組會議中，對本案立案精神與重要原則，似已有『同意』的默契，不過只是一種諒解，而不在程序上採取任何行動，此點在審查報告中未提一字，如此則修正時對若干關於精神與原則意見的取捨，仍難作主張（按：文中「難作主張」被批改為「無所依據」），似宜在審查報告中畧予以補充」（國家安全會議，1956l）。

1957年1月14日黨中常會將〈綱要草案再修正案〉「原則通過」，請國防會議按中常會發言紀錄再作些許修正（國家安全會議，1957a）。此案經過國防會議進行修正後，作成〈戰地政務實施綱要草案最後修正案〉，2月8日周至柔決定將〈綱要草案最後修正案〉送交給蔣介石批示，詢問是否可以提交國防會議決定（國家安全會議，1957b）。3月13日蔣介石批示該案先不提國防會議決定，「可與胡璉石覺兩司令所擬對黨政軍聯合作戰綱要之意見參酌審議」（國家安全會議，1957c）。此後，國防會議對於〈戰地政務實施綱要〉的討論，較少觸及體制問題，而是參酌胡璉等人的規劃，避免黨政軍在戰地合作的同時，又與〈綱要〉相衝突（國家安全會議，1957d）。

經過研究後，國防會議的結論是〈綱要草案最後修正案〉不牴觸黨政軍聯合作戰的規劃，報請總統提交國防會議審議，並建議：「本案如經本會議通過，程序上自以送經立法院完成立法手續為最妥善，但因國防組織法尚在試行階段，若

千重要原則皆無法律準據，故本案欲求先行完成立法手續，恐為不易，而目前各方對反攻之期望亟殷，如能早日完成戰地政務之準備工作，實屬必要，擬建議本案通過後，仍以行政命令先行試行」（國家安全會議，1957e）。其後，蔣介石又做了些文字上的校正，國防會議按蔣介石的批改在 7 月 29 日定案（國家安全會議，1957f；1957g）。不過，蔣介石並未召開國防會議審議此案，而是在 11 月 2 日以命令頒訂〈戰地政務綱要草案〉，准予暫先試行（國家安全會議，1957h）。

貳、從平時行憲體制構築戰時三軍統帥的權力

1959 年 10 月 1 日，國防部總政治部呈交〈反攻大陸戰地政務報告〉給國防會議裁示，說明〈戰地政務實施綱要〉如何結合〈黨政軍聯合作戰綱要〉，使戰時黨政軍民得以相互合作（國家安全會議，1959）。這份〈報告〉指出，為了落實戰地政務的施行，預計要在 3 年內訓練 35,000 名戰地政務幹部，而這樣的人數是按照東南 7 省的工作需求估算而出（國家安全會議，1959）。換言之，反攻後中國戰區除了前線作戰的部隊要聽從三軍統帥的指揮外，還另有數萬名戰地政務幹部協助三軍統帥鞏固中華民國在東南七省的統治。由三軍統帥領導的中國戰區，將有著迥然不同於臺灣後方行憲時期的政治秩序。

從規劃戰地政務至〈反攻大陸戰地政務報告〉出爐的過程中，可以觀察到《憲法》規範對蔣介石及高階黨政軍官員造成的「困擾」。亦即，蔣介石在決定發動軍事攻勢奪還中國的同時，這位威權統治者與他的高階幕僚居然擔心，蔣介石在這場可能挑起第三次世界大戰的戰爭中，會因為身為總統而不能出席行政院院會，進而導致行憲體制無法配合蔣介石的軍事行動。顯然，如何在中華民國已經行憲的情況下，使戰區戰時體制與後方行憲體制並存，將成為一道難題。蔣介石的困境反映了中華民國政府依據《憲法》體制化的後果：當中華民國在中國選出一批民意代表按《憲法》行使職權時，這批民代將捍衛《憲法》

以確保自身的權力與地位，使蔣介石無法全然忽視這些民意代表的意見，導致行政部門有受立法院約束的可能，進而對蔣介石規劃的軍事行動產生不確定性。威權統治者由此受到《憲法》的約束，而難以在憲法機關建立後的政府體制內專斷獨行。

為了解決蔣介石的困境，就必須另行創建行憲政府體制所無法拘管的時間空間，並將此一時空範圍交由蔣介石支配，但在中華民國已然行憲的情況下，此一創建工作將隱含一個自我矛盾：如何從既有的憲政體制中，創建一個不受既有憲政體制拘管的時間空間？革實院與國防會議解決矛盾的作法，是以《憲法》第 36 條總統統帥權為基礎，為統帥權建立具體實現總統權力的機構與戰地統治機制，並區隔出統帥權實行的時間、條件與地域。因此，革實院與國防會議規劃戰地政務時，設計了戰區軍事時期的「戰鬥」與「綏靖」兩種時空狀態，使之獨立於臺灣後方的平時體制之外，由總統/三軍統帥獨掌軍事時期中國戰區的軍事與政治權力。與此同時，國防會議作為溝通與連結戰區戰時體制與後方行憲體制的管道，而確立其戰時內閣的地位。換言之，戰時行政院雖然可以制定戰地政務政策，但政策仍須經由國防會議/戰時內閣的協調與決策，才能送交統帥部執行，行政院長在戰時將成為戰時內閣的一員，一方面在施政上配合三軍統帥的需求，另一方面又要向後方的立法院負起政策的政治責任。由此，三軍統帥無須出席行政院院會，也能透過國防會議掌握軍政業務的情況。

最後，將戰區與後方切割成兩種政治秩序，也有助於蔣介石擺脫國共內戰時期所遭遇的政治困局。對蔣而言，國共內戰時期的黨內派系政治與黨外勢力在制憲時的訴求，皆是在牽制他的抗共策略。若從臺灣發起軍事反攻後，可以將黨內派系與黨外勢力留在後方，蔣介石在戰區的統治就不會受到立法院、監察院與國民大會的牽制。因此〈戰地政務實施綱要草案〉的制定與試行，可以

將已在施行憲政體制圈限在後方臺灣，又能讓蔣介石在戰區專斷獨行。透過戰地政務的規劃與準備，可以一窺蔣介石對其軍事與政治權力上的需求。此外，反攻前的戰地政務也並非全然是紙上談兵，在國防會議將〈戰地政務實施綱要〉草案送交國民黨審議之際，1956年10月15日金門與馬祖設立戰地政務委員會，開始針對戰地政務進行施行與驗證（國防部史政編譯局編，1996：188）。金馬兩地的實驗將歷時超過36年，而形成與中華民國其他地區迥異的生活方式與政治秩序。

第六節 結論

威權政體政治菁英致力於操作《憲法》進行權力互動與規範彼此的權限，使威權政體逐漸體制化，蔣介石為首的府院高層在此一體制化的過程中，試圖突破《憲法》對於總統權力的限制。1952年國防會議的建制、1954年的改組，乃至於1957年戰地政務的定案與試行，皆是以《憲法》第36條規範的總統統帥權為依據，因此這些制度建制與政策產出，可說是蔣介石及其黨政軍幕僚為虛位元首擴張職權的成果。這個過程顯示，1948年制定的《動員戡亂時期臨時條款》雖然授權總統可以命令處理緊急事故，但總統命令顯然有其極限，而無法使蔣介石的政治權力常態性地實現與運作。總統命令的不足之處，可以透過建制直屬總統的體制予以解決，因此國防會議與軍令系統可說是體制性實現蔣介石權力的產物。

不過，在規範國防組織的相關法案進入立法程序時，自認按照民主憲政運作政治的總統府與行政院高層，卻難以找到具有內閣制特徵而總統又能介入軍事外交的民主國家作為案例，向立法院與國民黨內派系進行遊說。如行政院副院長黃少谷，他周旋於立法、行政與黨之間，仍無所獲。對立法院而言，當時的民主國家是分成總統制與內閣制兩種類型，故而主張政府應按《憲法》內閣

制精神運作，總統不應另立機構介入行政院職權。立法院的態度與 1954 年模仿美國而改組國防會議的府院高層不同調，只不過以黃少谷為代表的府院高層也承認，《憲法》規範的總統權力雖強於內閣制國家元首，但弱於總統制總統。

此外，國民黨黨籍立委佔絕對多數的立法院採行消極抵制，反映出國民黨本身亦是府院需要協調與獲取合作的對象。黃少谷在國防會議改組過程中，雖然表示立法院從政黨員（即黨籍立委）在立場上不能反對黨總裁的指示，而應審議通過行政部門的提案。然而，立法院對於國防會議是否會破壞憲政體制一直抱有疑義，而遲遲不願通過〈國防組織法〉草案以及後來送審的〈草案〉修正案，國防會議也遭致《自由中國》等自由派人士的抨擊（蕭李居，2007：34-47）。立法院從 1954 年起即擱置〈國法組織法草案〉修正案的立法工作，直到本章開頭 1988 年 11 月立委許榮淑提出疑義後，國防組織的立法工作才重獲重視（蕭李居，2007：42-43）。

不過，由於現實中蔣介石的政治權力遠大於《憲法》規範的總統職權，因此蔣介石在無法取得立法院合作立法的情況下，仍以命令讓事關重大的〈國防組織法草案〉修正案「先予試行」。立法院雖然消極抵制〈國防組織法草案〉修正案，但亦未明確表示反對，或以其他方式阻撓，其結果形同默許府院運作國防會議與軍令系統，而〈戰地政務實施綱要〉草案亦是運作的成果之一。從憲政框架規範權力互動的角度可以理解，立法院為何始終不願積極配合讓總統擴權的法案：因為當行政院職權受到總統擴權的影響而縮減時，立法院所能監督的範圍也將隨之縮減，而間接降低立法院的權力與地位。

在行政與立法兩部門在界定總統權力的爭議上，或許較為相似而可作比擬的民主國家，是當時尚未誕生的法國第五共和。不過，即便當時已有法國第五

共和可作比擬，仍需很長的一段時間，「半總統制」或「雙首長制」才被國內外的主流憲政思潮所接受，成為總統制與內閣制之外的第三種憲政體制。因此，半總統制或雙首長制的憲政設計，尚未出現在這群黨政菁英的思維與選擇中。

需要強調的是，上述的討論並不表示本文同意當時府院的觀點，而模糊威權與民主在本質上的不同。無論當時的府院高層是如何強調自己對《憲法》的尊重，也無法改變中央政府難以定期全面改選的事實。更何況蔣介石從 1950 年發布命令界定統帥權與軍政軍令之分後，即以三軍統帥的地位介入軍事審判，以司法手段鎮壓政治異議。1951 年起施行的《陸海空軍審判法》與 1956 年施行的《軍事審判法》，皆賦予三軍統帥或最高軍事長官判決核定權與交發覆議權，三軍統帥蔣介石甚至進一步濫用權力，在核定判決時違法更改判決與加重刑度（黃丞儀，2015：51-53）。蔣介石濫權而介入軍事審判的作法，從未受到其他中央政府政治菁英的挑戰。顯然，在國民黨建制的威權政體中，《憲法》是總統與五院分配政治權力與運作政府的依據，如何落實政治菁英之間的契約遠較落實保障人民權利義務的規範更為重要。此一威權憲法的特質，可以解答另一個疑問：既然蔣介石無須立法院配合，即可發布命令運作尚未通過立法的法案，是否表示蔣介石可以違憲且非法地運作體制？

尚未通過立法之前，在特定區域或範圍內試行法案或政策，並非全然違法之舉，但這些法案或政策在試行時應有明確的限制，且應受到立法或民意機構的同意與課責，以便將其影響控制在合理的範圍內。然而，規範國防組織的相關法案牽動範圍極廣，影響所及上至總統下至一般部隊官兵，且還牽涉人民的權利義務，因此如此重大法案以試行方式實施，顯然有其可議之處。不過，就如本文在〈緒論〉時指出，威權憲法是用於分配黨政菁英的權力，規範黨政菁英的權力互動，因此若無黨政菁英依循《憲法》挑戰國防體制的合法性，明確

指出總統蔣介石違法之處，從現實政治運作的角度而言，可說此一體制並未違法。換言之，雖然總統擴權損及行政院職權，也削弱立法院的監督範圍，但立法院仍默許蔣介石擴權，顯見蔣介石修正憲政權力互動框架的幅度，並未觸及立法院的權力與利益核心。

或許會有讀者認為，立法院之所以未牽制蔣介石對總統的擴權，乃因立法院本身並無任何反制之道，故而被迫對總統擴權保持沉默。本文將在下一章挑戰此一看法，以 1960 年立法院追加預算案為例（見〈總統選舉的餘波與立法院的反彈〉），指出當蔣介石與國大代表合作更動憲政框架而損害立法院職權時，立法委員可以集體行動，在體制內挑戰蔣介石與行政部門，通過蔣介石與行政部門意料之外的法案，並逼迫蔣介石與行政部門接受決議。換言之，立法委員不僅能在體制內對威權統治者提出異議，還有能力在體制內進行「反叛」。


立法院的反抗與蔣介石三連任總統有關。蔣介石為總統擴權後，導致他必須在 1960 年起繼續擔任總統，才能保有軍政軍令之分與建制國防會議的成果。蔣介石從 1950 年起對於統帥權的界定與擴張，將影響他在 1960 年面對總統選舉的選擇，這恐怕也非他所能預料之事。為了繼續獲取總統職務，蔣介石將發展出總統與國民大會的權力互動模式，而修正憲政框架與損害立法院職權，終而激發立法委員的反抗。

第四章 總統職權第二次擴張—總統連任限制的解除

中華民國行憲後，蔣介石與中央政府的政治菁英為了維護自身的權力，堅持彼此必須遵守《憲法》規範。然而，這樣的堅持將在 1960 年面對一道政治考驗：中華民國行憲後的第三屆總統選舉。已經連選連任一次總統的蔣介石，要為是否繼續擔任總統做出選擇，也要面對這些選擇所帶來的政治風險。針對這次選舉，各種圍繞著《憲法》規範的考量與評估陸續反映在黨政高層的應對之策，以及黨內外自由派人士的質疑與行動中。蔣介石及其黨政幕僚不只要與自由派人士就《憲法》規範進行攻防，甚至也要依據《憲法》規範遊說黨籍國大代表，使之願意與蔣合作。無論攻防與遊說的政治行動是在黨內還是黨外發生，這些政治行動說明，國民黨威權政體依據《憲法》體制化的程度，已足以形塑政治菁英互動的選項與模式。

本文將從 1960 年的中華民國總統選舉，指出國民黨威權政體依據《憲法》體制化的三重意義：首先，包括蔣介石在內的中央政府政治菁英體認到，他們的權力來源是來自《憲法》規範。因此，無論政治菁英是要維繫還是擴張自身的權力，皆以保有或爭取憲政體制中的職位為前提。政治菁英若無法掌握體制中的政治職位，即使施展個人魅力或者提供物質誘因，也難以穩定而長期地獲取其他官員的合作。其次，由於《憲法》規範了政府政治職位的職權、取得這些職位的方式，以及規範各職位之間是如何進行互動，因此政治菁英將依據這些規範，衡量該如何施展權力，與握有其他政治職位的政治菁英進行互動與合作。換言之，政治菁英必須佔有職位、行使職權，才能發揮實際的影響力。《憲法》規範經由政治菁英依法互動而鞏固，由此建立政治菁英之間互動的模式。

最後一層意義與前兩層意義迥然不同，甚至與前兩層意義有著緊張關係。



前兩層意義反映了國民黨威權政體依據《憲法》體制化的程度，可以闡明制度約束行為的效力，但最後一層意義反映出威權政體的本質，呈現國民黨威權政體依據《憲法》體制化的極限。對任何威權政體而言，憲法可以做為權力互動的框架，但不能成為威權統治運作與存續的阻礙，因此威權政體會依據統治需要而發動修憲。較為常見的修憲工作，多在延長威權統治者的任期，甚至取消任期限制。然而，修憲往往引發政治菁英的疑慮：威權統治者取消任期限制形同擴權，那麼統治者所擴張的權力，是否是以侵奪其他政治職位的權力為代價？如修憲前有權參與決定政治層峰領導權的政治職位，將因修憲而失去選擇領導人的職權。因此，各方政治菁英關注修憲前政體依據憲法體制化的成果，是否將因修憲而削弱憲法框限權力互動的能力。若有啟動修憲的必要，發動者也會使修憲效益不限於單方面的獲得，而盡可能達到多方面的共享，否則修憲將引發其他政治菁英的疑慮，甚至觸發政治衝突。然而，即便修憲效益達到多方面的共享，也不一定能夠解除其他政治菁英的疑慮，因為此一效益若僅是短暫的效果，其效用終不如修憲前穩定的權力分享制度。故威權統治者與政治菁英通常會對修憲工作進行謹慎評估，不輕易發動修憲。

1960年中華民國總統選舉反映了第三層意義的特殊之處，即威權政體的統治者——蔣介石可能選擇持續保有總統職位，突破《憲法》規範而挑戰威權政體依據《憲法》體制化的成果。屆時，包括蔣介石在內的政治菁英將就憲政規範進行權衡與取捨：該如何一方面合法化蔣介石持續保有總統職位，另一方面又不至於毀壞威權憲政體制，進而損壞權力互動的框架。本文將聚焦在蔣介石突破《憲法》限制而連任總統的過程，指出蔣介石是如何在1960年前後讓各方政治菁英（特別是國民大會）願意與之合作，透過修改《動員戡亂時期臨時條款》的方式，使蔣介石繼續合法統治。此外，與蔣合作的國民大會也非一無所獲，除了國大待遇因為蔣介石的妥協與讓步而得以改善外，國民大會也透過蔣

介石三連任總統的過程解決國大總額問題，重獲修憲的能力，使日後中華民國得以因應情勢變遷進行修憲與調整政府機構。




第一節 蔣介石三連任總統的意義

本文關注國民黨威權政體依據憲法體制化的影響，而與既有關於蔣介石三連任總統的研究有所不同。圍繞著蔣介石突破總統連任限制而引發的憲政爭議，是既有研究的焦點，研究者多在探詢憲政爭議帶來的影響與意義，但並未就連任決策是如何在體制內形成與施行進行討論與說明。既有蔣介石三連任總統的研究可以依其研究視角，而分成三類。

首先是從蔣介石鎮壓自由派人士的角度，研究蔣介石三連任總統是如何進一步毀壞民主憲政。此一研究視角聚焦在雷震為首的自由派人士及其政治異議行動，他們從發表言論反對蔣介石連任，進而試圖組黨挑戰國民黨一黨獨大的政治體制，這些政治異議最終是以蔣介石下令逮捕雷震、劉子英等人而告終（薛化元，1996；任育德，1999；蘇瑞鏘，2005；吳乃德，2013）。換言之，此類研究是在指出國民黨內外自由派人士追求民主憲政實踐的挫敗，而這個挫敗的反面，則是蔣介石突破《憲法》的限制，連任第三次總統。


其次，研究者從蔣介石的接班問題，談論蔣介石、蔣經國與時任副總統兼行政院長陳誠的關係。此一研究視角同樣注意到蔣介石在 1960 年面臨的政治挑戰，也就是憲法限制總統連任次數而帶給蔣介石的難題。就當時的政治情勢而言，若蔣介石不連任總統，是否會動搖他統治者的地位？且若蔣不連任總統，則繼任總統的人選問題，勢必牽動蔣介石的統治地位。此外，對自由派人士而言，蔣介石不連任總統，將是中華民國政治秩序走向民主規範的機會，畢竟當時的中央民意機關皆已無法定期全面改選，因此更突顯出國家元首改選所代表



的進步意義。以胡適為首的自由派人士，自尋一個可以繼任總統之人表達支持，這個人即是陳誠。但自由派人士弄巧成拙的是，這個和陳誠接觸與表達支持的舉動，卻讓蔣介石對陳誠充滿戒心，如陳紅民（2013）認為 1960 年的三連任事件使蔣陳兩人關係生變。此外，林孝庭觀察到軍事反攻對權力繼承的影響與重要性：若蔣介石發起軍事反攻，進而造成台海與台灣內部不穩定，則其繼任者將可能是控制國家安全與情治機關的蔣經國，而非依法可能繼任的副總統兼行政院長陳誠（2015：148）。因此，林孝庭指出，陳誠在蔣介石連任總統前與後，不斷突顯偏向經濟發展的立場，而蔣經國則是支持其父的軍事反攻，形成陳誠與蔣經國的權力競逐關係（2015：146-147）。

最後是從打造黨國體制的視角出發，將蔣介石三連任總統視為體制鞏固的過程與成果。相較於前兩種關注政治行為者互動與衝突的研究，此類研究並不直接討論蔣介石三連任總統的過程，而是以體制的形成作為分析對象：一方面國共對峙與冷戰結構是形塑 1949 年後台灣政治的國際因素，蔣介石由此成為無法取代的政治領袖；另一方面，蔣介石藉由內戰失敗的教訓與經驗，重整黨國體制，成為集黨政軍三權於一身的領導人（若林正丈，1992；2014）。換言之，1960 年蔣介石三連任總統，是黨國體制打造過程中必然出現的事件，也是蔣介石鞏固其政治權力的成果。

然而，上述三類研究並沒有突顯《憲法》規範在形塑蔣介石連任決策的重要性。對當時國民黨內外的自由派人士而言，蔣介石三連任總統恰恰證明了《憲法》不具約束力，統治者可以依憑其個人意志任意而為，因此《憲法》規範無法約束統治者與威權政體的政治運作。不過，若《憲法》對政治運作全然不具約束力，那麼對蔣介石而言，是否要連任總統，就不是一個重要的問題，因為他無須握有總統之位就能行使權力。



就訓政時期的政治運作經驗而言，蔣介石不必握有國家最高政治職務而保有實權的情形，並不是沒有發生過，如 1931 至 1943 年間的國民政府主席是由林森擔任，而非蔣介石。行憲後蔣介石也曾考慮並提議由胡適擔任行憲後第一任總統，蔣自己擔任國家最高行政首長，也就是行政院院長，只不過這樣的構想在內戰情勢中難以實行（劉維開，2009；林美莉，2013：169-183）。再就《憲法》規範的體制而言，蔣介石亦只能擔任總統或行政院院長，才能保有黨政軍的領導權，我們殊難想像蔣能以立法院院長、監察院院長或司法院院長的身分，成為中華民國的最高領導人。換言之，憲政體制規定的各種政治職務，並非僅具有象徵意義而已，而使蔣介石必須嚴肅思考保有總統職務的重要性。

對 1950 年代中末期的蔣介石而言，他不太可能遵守《憲法》規範而放棄三連任總統，因為取代蔣介石而新任總統的政治菁英，是否接受蔣介石繼續保有黨政軍的領導權，將成為蔣介石放棄總統職務的政治風險。蔣介石來臺後擴張解釋《憲法》規範的總統職權，已然限縮蔣介石不任總統的可能性。透過擴張解釋總統職權，蔣介石得以建制國防會議、國家安全局與國防計劃局，且規劃總統在反攻大陸時以三軍統帥身分握有戰地政務的軍事與政治權力。這些擴張總統職權的努力，使蔣介石在面對 1960 年的總統選舉時，必須嚴肅衡量失去總統職務的後果：假若他放棄三連任總統，此前為總統擴權的努力不只付諸東流，甚至是為人作嫁，將其他人送上擴張職權後的總統之位，卸任後的蔣介石領導權將受新任總統的威脅。此外，若新任總統與蔣介石產生矛盾，不只會導致臺灣政局不穩，且蔣要是在政治衝突中失勢，甚至可能危及其人身安全。

然而，蔣介石作成三連任總統的決策過程相當曲折，並非從意識到 1960 年的政治挑戰起，即一直堅持保有總統職務。蔣介石曾對《憲法》規範總統連選得連任一次的限制表示尊重，但隨著選舉時間的逼近，蔣介石開始思考保有總

統職權的可能性與突破《憲法》規範的方式，甚至一度希望能夠透過國民大會的授權，將三軍統帥從總統職權中剝離出來並授予蔣介石，以便使蔣保有三軍統帥身分而無須任總統。蔣介石若無法保有統帥權，勢必會動搖他的軍事權力。然而，由於國民大會無權也無法配合蔣介石對統帥權的需要，因此蔣介石勢必要透過保有總統職位才能保有統帥權。最終，蔣介石只能思考要以何種方式突破《憲法》對總統連任次數的限制，而在 1960 年三連任總統。

本文認為，蔣介石在考量獲取總統職位時，需要考量三個因素：

- (1) 合作對象：蔣介石要慎選合作對象，爭取支持讓蔣繼續擔任總統；
- (2) 合作方式：合作對象將影響合作方式，進而影響蔣介石任總統的路徑；
- (3) 合作成本：蔣介石在爭取政治菁英的合作時，理應會衡量哪種合作形式，將使他的權力受到最小的限制。

本文將指出憲政框架形塑了蔣介石以降政治菁英之間的互動策略，而這些菁英策略互動的過程將決定蔣介石邁向三連任總統的途徑，而這個依據《憲法》形塑策略的過程，又回頭鞏固了《憲法》在威權體制中的政治地位，使之不可受到修改或變動。

第二節 蔣介石連任/續任總統的策略形成與選擇

蔣介石面對《憲法》限制總統連選得連任一次的挑戰時，並非一開始就決定要在 1960 年任期屆滿後，繼續保有總統職務（見表 4-1）。從蔣介石在 1958 年 5 月至 1960 年 1 月決定召開國民大會的這段時間內，他先是考慮遵守《憲法》規範決定下野休養而不連任總統，或者專任國民黨總裁，以黨魁身分以黨領政。不過，蔣介石在 1958 年年底態度轉變，他雖然主張遵守《憲法》，但仍對外釋出他可能延續第二任總統任期的聲明，不過也不一定非任總統不可。



表 4-1 蔣介石面對連任/續任總統的選擇

時間	蔣介石的選擇
1958.5.30	下野休養
6.6	不連任
12.2	任黨魁
12.23	延長第二任總統任期
12.27	卸任總統而成為革命領袖
1959.4.29	任三軍統帥
5.1	任三軍統帥
5.4	任三軍總司令
5.18	任總統
6.30	延長第二任總統任期
1960.1.6	連任第三任總統

資料來源：作者整理自呂芳上編，2015d：59、144、148、149、194、197、201、214；

陳誠，2015：887、1060、1141。

進入 1959 年後，蔣介石日趨感到《憲法》規範總統連選連任一次的限制，將威脅到他的權力，故而不再考慮不任總統。蔣介石在意此前為總統擴張職權的成果，即總統的統帥權，因此考慮若不任總統，也應掌握統帥權。然而，由於無法找到可以將統帥權從總統職權中剝離的《憲法》依據，任總統又重回蔣介石偏好的選擇。只不過，該如何既不修憲又能讓蔣介石任總統，成為蔣及其幕僚苦思的問題。蔣介石試圖比照中央民代，希望可以如他們一樣，直至奪回中國後才改選總統，藉此延長第二任總統任期，但卻仍因《憲法》無法滿足這

樣的要求而作罷。最後，蔣介石及其幕僚在 1960 年 1 月，敲定經由修正《動員戡亂臨時條款》的方式，凍結《憲法》總統連選得連任一次的條文效力，使蔣介石得以三連任總統。



上述的過程說明，蔣介石對於是否爭取三連任總統是猶疑而反覆，並非一意識到 1960 年的總統選舉即決定保有總統職位。究其原因，乃因三連任總統有其客觀條件上的難題待解，即是「國大總額問題」。此一難題不只困擾蔣介石及黨政高層，甚至讓蔣介石思考如何不任總統而仍能握有軍事權力，而有擔任三軍統帥而不任總統的想法。因此，「國大總額問題」可說是導致蔣介石三連任總統之路曲折的關鍵。

國民大會舉行總統選舉以及發動修憲時，皆以行憲後選出的所有國大席次數（共 3,045 席）作為基數，計算總統當選門檻與修憲門檻。然而，由於政府遷臺而無法全面改選國大，1954 年以後能夠出席開議的國大人數，已然不足以依法舉行總統選舉，亦無法修憲或修訂《臨時條款》。因此所謂「國大總額問題」，即是希望重新認定國民大會的總席次數，以能夠出席開議的國大人數作為基數，而得以滿足總統選舉與修憲程序所需之門檻。

首先，總統選舉之所以難以舉行，乃因當時《總統副總統選舉罷免法》規定，國民大會選舉總統以絕對多數為當選門檻，候選人必須獲得總額過半選票（1,523 票）才能當選總統（見表 4-2）。1954 年時共有 1,580 名國大出席開會，並以 1,573 票選出蔣介石為行憲後第二屆總統，蔣的得票數僅超過當選門檻 50 票而已。6 年後，國大能夠出席開會人數已無法保持在總額半數以上，因為開議前共有 95 名國大因死亡、褫奪公權或犯罪而失去資格（黃嘉樹，1991：79；謝政道，2007：76-77）。換言之，即便蔣介石在 1960 年不競選總統，國民大會

仍無法舉行總統選舉，導致第三屆總統無法產生。其結果將是按《憲法》第 50 條規定，無法產生次屆總統時，由行政院長代為行使總統職權，但這亦非常態。其次，蔣介石能否經由修憲而三連任總統，也非蔣個人意願所能決定，而是國民大會在事實上無力配合修憲。《憲法》第 174 條規定，修憲案與修訂《動員戡亂時期臨時條款》需要國大總數三分之二以上（2,030 人）出席，才能投票決定，但前一次國大開議時，能夠出席的人數僅剩 1,580 人，已然無法滿足修憲門檻，因此透過修憲讓蔣介石連任總統是窒礙難行（見表 4-2）。

表 4-2 1954 年後的國民大會與立法院的修憲門檻

任務	機關	國民大會	立法院	備註
總額與開會門檻	總額	3,045	773	
	開會門檻	1,015	無	
修憲程序	提修憲案所須門檻	609	194	*1954 年國大開會出席人數。 ³⁵ 已無法達到修憲或修訂《動員戡亂時期臨時條款》門檻。
	修憲時須出席門檻	2,030	579	
	在台總數	1,580*	545**	**1951 年經補充後的立委人數。 ³⁶ 已無法達到修憲或修訂《動員戡亂時期臨時條款》門檻。
	修憲同意門檻	1,523	434	
總統選舉	1954 總統當選門檻	1,523	無	***1960 年第三屆總統選舉蔣介石的得票數。
	1960 當選人得票	1,481***	無	

資料來源：修改自黃嘉樹，1991：78-79。

³⁵ 隨政府來台的國大人數約為 1,080 人，為了滿足 1954 年總統選舉的當選門檻，政府於 1953 年兩度補充國大人數：先從海外選出 314 名國大，再辦理國大出缺遞補手續，補充 230 名國大，而使名義上能夠出席開議的國大達到 1,624 名，但 1954 年只有 1,580 人出席開議（黃嘉樹，1991：78）。

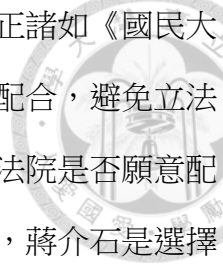
³⁶ 1951 年第一屆立委任期屆滿後，經司法院大法官釋字第 31 號解釋，由於無法經由選舉產生次屆立委，因此第一屆立委將行使職權至次屆立委產生為止。此外，政府從「候補立法委員」名單中遞補 112 名立委，再補充港澳與海外等數目不明的「忠貞立委」，才使在臺立委總數達到 545 人（黃嘉樹，1991：78）。



國大既然無法修憲，也就無法降低《憲法》規範的修憲門檻，因此因應之道即是重新認定修憲程序中何謂「國民大會代表總額」，調降總席次數，使修憲得以成行。³⁷重新認定國大總額不只能夠讓國民大會重獲修憲的能力，也能順此解決總統候選人須要獲取總額二分之一以上票數才能當選的門檻問題，使國民大會得以舉行總統選舉。換言之，改變認定總額的方式，不只對蔣介石有利，亦有益於維繫國民大會的權力。對國民大會而言，由於創制複決權已經在《憲法》本文中設定了嚴格的行使條件而無法實行，故選舉正副總統與修憲才是實質上能夠行使的職權，若國民大會無法以重新認定總額的方式，維繫選舉權與修憲權，則國大即便定期開議，也無法做成任何有效的決議，形同失能。因此，經由重新認定總額，國民大會之所得，將不下於蔣介石連任總統之所獲。不過，國民大會索求的並不僅只於維繫權力，甚至進一步在蔣介石尋求連任的過程中，要求解除行使創制複決權的限制，而激發蔣介石與國民大會的對立。

對蔣介石等黨政高層而言，如何解決「國大總額問題」為優先處理的政治難題，其後才是解決國大要求行使創制複決權的困擾。就總額問題而言，首先，行憲後的國大代表是經選舉而依中國各地的人口數產生，故總額有著政治上的象徵與民意上的代表性，對失去中國統治權的中華民國政府而言，這可說是一項代表全中國統治正當性的政治資產。因此，重新認定總額是否會損及這項資產，不免令黨政高層猶疑。其次，即便重新認定國大總額是為了讓國民大會得以舉行總統選舉，也難免引發非議，讓黨內外自由派人士疑心是為了修憲以便讓蔣介石連任總統。最後，若是決定重新認定總額，無論採用何種認定的

³⁷ 《憲法》第 174 條規定：「憲法之修改，應依左列程序之一為之：一、由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。二、由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。此項憲法修正案，應於國民大會開會前半年公告之」。



方式，仍不免引發爭議。如可行的方式之一，是發動立法院修正諸如《國民大會組織法》等法律，但修法工作須要事先佈置才能取得立委的配合，避免立法過程節外生枝。然而，從〈國防組織法〉的立法經驗來看，立法院是否願意配合修法改變總額認定，恐怕又成一項變數。從日後的發展來看，蔣介石是選擇交由司法院大法官作成總額認定的解釋，可能的原因一方面是蔣介石決定處理總額問題時，離選舉時間已經不遠，而無法對立法工作進行事先佈置，另一方面是交由司法院大法官作成解釋，較立法過程更易掌握事態的發展。不過，即使交由大法官解釋而盡可能掌握事態發展，此一重新認定國大總額的方式仍然出現波折，使大法官遭致抨擊。

最後是如何處理國民大會訴求的創制複決權。蔣介石為了三連任總統，最終向國民大會妥協讓步，既答應國大定期集會而改善待遇的要求，也同意國民大會設置研擬創制複決辦法的研究機構，而保有行使創制複決權的可能性。雖然蔣介石與行政部門不願國民大會行使創制複決權，而增加施政上的變數，但更感威脅的其實是立法院，因為蔣介石的妥協讓步，形同同意國民大會以創制複決權挑戰中央唯一具有立法權的民意機構——立法院。亦即，國民大會不只可以行使創制權進行立法，也可以動用複決權否決立法院的立法成果。因此蔣介石三連任總統後，行政部門即受立法院的反彈，而在國家財務困境的情況下，被迫同意立法院追加預算，改善軍公教人員的待遇。

一言之，蔣介石經過多次的折衝妥協，才下定決心面對國大總額認定的難題而競選總統，並非一直將三連任總統視為是理所當然的選擇。以下將回到歷史敘事，重建蔣介石邁向三連任總統過程，說明面對 1960 年總統選舉挑戰的蔣介石是為何與如何猶疑與決斷，最後將呈現立法院對其職權損失的反彈。

壹、蔣介石對 1960 年是否任總統的猶疑與決斷

一般而言，研究蔣介石三連任總統時，研究者會注意到《自由中國》在 1956 年 10 月出版的〈祝壽專號〉，以此討論當時國民黨黨內外自由派人士實踐民主的困境，以及自由派人士與國民黨關係的破裂後受到的打壓（薛化元，1996：137-176；任育德，1999：160-168）。當時自由派呼籲蔣介石不要爭取三連任總統，以免破壞民主憲政，並引起廣大的回響。除了警戒《自由中國》〈祝壽專號〉引發的迴響外，國民黨也逐漸收到情報，得知部分在香港的政治黨派正集結，計畫利用第三屆總統選舉攻擊蔣介石。

1958 年 3 月 3 日副總統陳誠在聽取黨內報告時得知，在港反對勢力將倡議台灣實行憲政，攻擊蔣介石獨裁，並「讚揚陳副總統」與「孤立蔣經國」，分化台灣政治（陳誠，2015：838）。4 月 21 日陳誠與黨秘書長張厲生談到蔣介石所剩不多的總統任期，張認為既有條件不利於修憲，若蔣「願退幕後較為方便」，但陳誠卻認為現今仍需蔣介石領導，因此未來若非修改《憲法》，就是讓蔣任非常時期的總統（陳誠，2015：862）。5 月 6 日陳誠又得知香港第三勢力曾開會討論如何維護《憲法》，確保總統連選得連任一次的規定（陳誠，2015：869）。此時對蔣介石而言，遵循《憲法》規範而在總統任期結束後下野，也可以成為一個選項，但必須有條件地進行，因此 5 月 30 日蔣介石自記：「近日慎思能在二年如期下野休養，以我餘年為黨國貢獻所能，以扶助後續者完成我黨革命使命」，只不過「本國與世界形勢是否能如現狀維持過去，得償我宿願，殊所難料為慮」（呂芳上編，2015d：59）。

國內外形勢是否滿足蔣介石下野的條件，似乎只有蔣自己有可能進行判斷。為此，胡適又重提 1951 年的「毀黨救國」論，反對修憲與反對蔣連任總統，而蔣則認為胡適的言論對他不盡公平：「對於其所言反對修憲與連任總統之

謠誣，乃是一般投機政客有意誣讎之毀蔣運動，不僅余本人，即本黨亦從未有此意向，希其審慎勿受愚弄。至於『毀黨救國』之說，不勝駭異」（呂芳上編，2015c：62）。6月6日蔣向陳誠表示決不做違法之事，也決不學習南韓李承晚以修憲而三連任總統，14日陳誠將蔣的說法轉告給胡適（陳誠，2015：887、891）。然而，不久後，陳誠聽聞胡適等自由派人士將組黨（陳誠，2015：895）。不過台灣政局並未因此掀起波瀾，因為中共炮擊金門，台灣政局焦點轉向823砲戰，台海局勢直至年底才穩定下來。

12月2日蔣介石考慮任期屆滿後的繼任人選，「余決心不再連任，而以黨魁職責指導反攻復國事業」，若國大因為人數問題而無法開議以及決定繼任人選，可將職務交給副總統，使副總統以代理總統名義繼任（呂芳上編，2015d：144）。4日陳誠與行政院副秘書長談論《憲法》與總統連任問題，提到蔣介石表明不會修憲，陳誠也不贊成修憲，並認為可以由國民大會以「決議」的方式，提案「在未收復大陸之前，總統繼續執行任務」，等同延長蔣介石第二任總統任期，直至反攻復國完成為止（陳誠，2015：976）。雖然蔣陳的思考在此時不盡相同，但他們的作法皆需要國民大會的配合。然而，此時國大能夠出席開議的人數，能否滿足蔣陳兩人的期待，已然出現疑義。

此外，國大能否以「決議」方式讓蔣介石續任總統，直至反攻復國後再進行改選，亦有其困難，因為《憲法》規範國民大會的職權中，並無此項權力。即便國大決議蔣介石續任總統的方式不被質疑違憲，但此一作法仍與《憲法》規範相抵觸，因此國大若要做成如此決議，形同修憲，做此決議所需的人數，恐怕須符合修憲的門檻才能施行。如此一來，又回到前述的修憲困境：既有國大人數已不足總額的三分之二以上出席修憲。因此，除非重新認定國大代表的總數，否則無論是修憲、《臨時條款》修正案或是總統選舉，皆成為問題。最

後，要求國大透過「決議」方式延長蔣介石的總統任期，能否獲得國民大會的同意，仍是未定之數。因為讓蔣介石續任總統至反攻後才改選，形同剝奪國民大會定期選舉總統的權力，恐怕難以獲得國大同意。



就在黨政高層思考如何因應總統連任次數限制的同時，部分國大趁此開始要求提高待遇，試圖改變國大為無給職的處境。陳誠從 12 月中旬開始，陸續與黨籍國大幹部討論待遇問題，包括交通費的增加、國大聯誼會會所的設置、國大代表的住宅與修憲問題等，並得知部分國大如李宗黃等人將提出修憲（陳誠，2015：938-984、987-988）。面對這些索求，陳誠在 12 月 23 日對國大聯誼會代表莫德惠等人明白表示：「國大代表每年在開會前提出近要脅之問題，余不願考慮，因此風不可長」（陳誠，2015：987）。然而，這樣的表示並未產生作用，日後蔣陳仍要面對國大的糾纏。

同時，或許是了解到修憲的困難處，12 月 23 日蔣介石在光復大陸設計研究委員會會議致詞，宣布反對修憲，並有意讓聽者以為蔣要延長總統任期（續任），但蔣自承這樣的舉動，多少是受到兩個月前簽署的《中美聯合公報》影響：「先宣布反對修改憲法之提案，以正中外之觀聽，因此提案皆以為要延長總統任期而作，或疑為由余默認之意也。其次再正式演講反攻復國之方針與計畫，蓋自十月廿四日《中美聯合公報》發表以後，一般反動政客多曲解為政府已放棄武力，以動搖人心士氣，故不能有此聲明與糾正也」（呂芳上編，2015d：148-149）。不過，蔣介石即使做此暗示，但他在此時並不堅持是否要續任總統。

27 日蔣認為他在光復大陸設計研究委員會反對修憲，是給予「反動派」與中共打擊，因為「反動派」與中共認為「修憲問題是今後政治上一個死結，予

我以最難解決的問題，可乃藉此以拷詐要脅或趁機諂奉圖功的良機」(呂芳上編，2015d：149)。蔣認為反對修憲的聲明可以安定黨國，「而且一年半以後，如能卸去總統職責，反得以革命領袖地位自動的領導反共軍民，進行反攻復國的工作，再不受美國之干涉與限制，回復我自由行動矣。此乃自去年春季以來，不斷考慮所得之結果」(呂芳上編，2015d：149)。雖然，蔣並未說明為何卸任總統反而能「自動的領導反共軍民」，但從中可見美國與《中美聯合公報》對蔣介石的牽制強度。美國對台灣政局的介入，不只讓蔣介石感到擔任總統而帶來的不便之處，且這個不便之處甚至讓蔣介石考慮放棄總統。

宣布反對修憲後，31日蔣介石在日記中，斥責胡適為首的自由派人士「表現其慶幸之色，以為其不久就可達成其反蔣目標，而且製造謠言，稱我當時並不再競選總統之表示。此等無恥政客只有狂妄野心，而無政治常識之所為，惟有一笑置之」(呂芳上編，2015d：151)。但蔣也承認，反對修憲的聲明，「自信其不僅對於目前反共復國大有裨益，即於將來建國大業以及後世治國修身，亦發生其楷模作用乎。此實余革命歷史之大關節也」(呂芳上編，2015d：151)。

蔣介石在衡量是否連任或續任之際，國民黨內外的政治菁英也在思考如何因應蔣介石任期屆滿後的人事安排，而逐漸使黨政高層內部出現緊張關係。1959年1月14日蔣經國向陳誠面告兩岸密使曹聚仁來函內容，³⁸中共表示贊成陳誠執政，但希望先由陳誠與蔣經國商量決定是否如此，且若國大人數不足，留在中國的國大可以經澳門轉來台灣開會(陳誠，2015：1002)。中共對陳誠的

³⁸ 曹聚仁是1949年後定居香港的作者兼作家，美國中央情報局從1955年起偵知曹聚仁與蔣經國接觸，向蔣經國簡報中共對臺和平政策的最新資訊，且曹聚仁在獲得兩蔣的回應後，開始擔任兩蔣與中共高層之間的信使，協助國共雙方交換資訊，甚至在1957年3月與1958年823砲戰期間，協助中共兩度向蔣介石提出具體的和談內容條件(林孝庭，2015：170-185)。823砲戰後毛澤東進一步透過曹聚仁傳達國共和談的提議，美國擔憂國共啟動和談而向蔣經國施壓，才從蔣經國處得知過去曹聚仁的來函及內容，並促使政府拒絕中共和談提議(林孝庭，2015：188)。但曹聚仁的信使工作並未停止，一直到1965年仍有協助兩岸進行接觸的紀錄(林孝庭，2015：195-198)。

支持是否會影響蔣介石對於陳誠的觀感，我們無法評估。不過，除了中共外，國民黨內外的自由派人士亦不斷接觸陳誠，讓蔣介石日益懷疑陳誠與黨內外自由派人士過近，威脅蔣的政治地位。



1月15日起陳誠放假出遊，與蔣夢麟、胡適、王世杰、梅貽琦等人遊覽台灣北中南各地建設，至20日北返慶祝農曆62歲生日（陳誠，2015：1002-1005）。旅遊期間胡適再提「廢黨救國」論，陳誠表示希望胡適不再提出此一問題（陳誠，2015：1004）。陳誠支持蔣介石的立場雖未動搖，但蔣介石與陳誠的關係卻日益緊繃。2月9日立委張九如告訴陳誠，外界認為陳誠上個月與蔣夢麟、胡適、王世杰、梅貽琦等四人出遊，這四位學者被視為「商山四皓」（陳誠，2015：1016）。商山四皓是西漢初的4位白髮隱士，曾拒絕劉邦的網羅，直到劉邦欲廢太子劉盈時，劉盈請出四皓輔佐，向劉邦示其政治實力，劉邦因此理解已然無法更換太子，《史記》〈高祖本紀〉記曰：「我欲易之，彼四人輔之，羽翼已成，難動矣！」

外界流傳蔣夢麟、胡適、王世杰、梅貽琦等四人可比擬為四皓，也就暗指陳誠為太子劉盈，這個說法讓蔣介石與陳誠耿耿於懷，使蔣陳關係生變，也對台灣政局造成衝擊（陳紅民，2013：996-997）。2月25日蔣介石聽取陳誠的財經與修憲報告時，陳誠面告希望蔣介石以總統身分繼續領導，但蔣指示現在不應研究這個問題，以免引起誤會，並認為陳誠的報告「其辭似遁也」（呂芳上編，2015d：170）。顯然，此刻蔣介石一方面擔心外界對他任期屆滿後繼續擔任總統的觀感，另一方面也與陳誠之間出現矛盾。雖然蔣介石多次聲明不修改憲法，但他卻也逐漸思考如何在不修憲的前提下，於總統任期屆滿後仍繼續保有總統職務。

然而，蔣介石卻為國大人數是否足夠舉行總統選舉而苦惱不已。原先蔣擔心國大人數無法超過總數的一半，而不足以舉行總統選舉，故轉向思考修改《臨時條款》，將國大開議的人數（總數三分之一）設定為總統選舉所需的人數，³⁹並認為對此作法「應詳加考慮」（呂芳上編，2015d：193）。4月29日蔣評估是否讓立法院提出《臨時條款》修正案，再由國大複決，且過程中將不限制黨員言論與國大權利（呂芳上編，2015c：193）。不過，按照《憲法》第174條規定，立法院立委人數（545人）還是無法超過同意修憲時所需的人數（579人），因此無法向國民大會提出《臨時條款》修正案。

蔣介石或許在「詳加考慮」而了解立法院無法提案修憲後，更感困擾。4月29日蔣介石夜不成眠，心煩「國代會職權與決議授權統帥問題，余只考慮如何能安定軍心，完成反攻復國使命，而決不將如何選舉總統問題在心也。故總統決不願再任，而統帥則不能不任」（呂芳上編，2015d：194）。換言之，若能以軍領政，蔣考慮可以不任總統。5月1日蔣介石與總統府祕書長張羣討論國大職權與辭去總統職等問題時，自記若不任總統，則國大應授權蔣介石掌握軍權：「至不得已時，可由國大推選余為三軍統帥，專負反攻復國之全責，此乃今日研究之結論也」（呂芳上編，2015d：197）。然而，按《憲法》第27條規定，國大並無任何職權可以推選三軍統帥，且這個統帥還可專責領導反攻復國。不過，2日蔣介石對憲法、國大選舉問題、軍隊統帥權等各施政方針已有大體的方向，因此「對總統名位實不在我心，故全會中仍應堅持不修改憲法，而皆應由國大會中自由決定，且免反動派在此十個月中之造謠生事也」（呂芳上編，2015d：197）。4日蔣介石收到建議，意在希望蔣介石可以續任總統至反攻復國後，第二屆國大改選完而選出第三屆總統為止，但蔣介石認為這個提議違反其

³⁹ 按1954年1月6日公布的《國民大會組織法》第八條規定：「國民大會非有代表三分之一以上人數之出席，不得開議；其議決，除憲法及法律另有規定外，以出席代表過半數之同意為之」。

個人意願，「依正當法理與事實，此為唯一解決大陸未復前之國政基本辦法，而且比之修改憲法或臨時條款為正當。惟此對余個人不願再任總統，而只任三軍總司令，執行反攻復國之意志相違也」（呂芳上編，2015d：197）。不過，若要遂行續任的提議，依然有其法律問題需要處理，但蔣介石在此時似乎並未就此進行思考與評估。

就在蔣介石頻約部屬討論該如何保有其領導權時，陳誠與幕僚也在討論該如何讓蔣介石從連任限制中解套。5月1日陳誠與黨秘書長唐縱見面，認為即將召開的黨全會應注意到，蔣介石對中共政權是一種威脅，因此在現實上，國家需要蔣介石的領導，所以《憲法》規範對蔣介石造成的問題，不能看成是一般的政治與法律層面問題（陳誠，2015：1041）。5日陳誠與陳雪屏、唐縱、倪文亞、袁守謙等人會議，會議認為在不修憲的前提下，只能透過修改《臨時條款》的方式解決蔣連任總統的問題（陳誠，2015：1042）。6日陳誠再約張羣、張厲生、謝冠生（司法院長）及黨全體中常委吃飯，同樣討論總統連任問題（陳誠，2015：1043）。即使陳誠積極諮詢意見，但蔣介石以軍領政的企圖並無下文。

5月18日蔣介石對於不任總統一事改變心意。蔣在黨八屆中全會上對於任總統一事表示：「到了國大開會，如果三個因素（甲、對敵壯膽。乙、對大陸同胞喪膽。丙、對在臺軍民惶惑）未能消除時，則亦不辭」（呂芳上編，2015d：201）。蔣認為他改變心意的原因，是「乃情不自禁，所以似乎由神督促我出此者。事後思之，此語為安定黨國前途與軍民心理計，此時只有如此表示，方為心安理得。至於匪敵與反動派之攻訐，在所不計，並此為打擊反動派之唯一方法也」（呂芳上編，2015d：201）。蔣介石做出不修憲與任總統的決定，是「寧可個人受反動派與共匪之攻訐，而不願使時局阨隘不安也」（呂芳上編，

2015d：202)。至此，蔣介石可說是決定以不修憲的方式繼續擔任總統，因此如何開啟持續保有總統職務的途徑，將成為接下來的挑戰。



貳、蔣介石走向 1960 年任總統的路徑選擇

若要在 1960 年繼續擔任總統，蔣介石要以何種路徑保有總統職務與領導權，成為台灣黨政高層接下來要處理的政治挑戰。5 月 24 日蔣介石與司法院長謝冠生討論國民大會與憲法問題，「決心大選問題仍應由國大自身解決，不必經由立法院提臨時條款為宜，不必多此一舉也」（呂芳上編，2015d：202）。同時，以陳誠為首的黨政官員則是組成專案小組，要為蔣介石的連任之路進行較為全面性的評估。

6 月 6 日王世杰向陳誠表示，若蔣介石堅持不修憲與不違憲，就只能按 1947 年蔣自己的主張，由蔣擔任行政院長，另選一位知名且可配合蔣介石的人任總統，王世杰並提議蔣夢麟為總統人選（陳誠，2015：1051-1052）。除了王世杰的提議，當晚陳誠另參加憲法專案小組第一次會議，與會者有張羣（總統府秘書長）、張道藩（立法院長）、謝冠生（司法院長）、余井塘（國民大會主席團主席）、俞鴻鈞、黃少谷、袁守謙、陶希聖、谷鳳翔、鄭彥棻、唐縱、倪文亞，未到者有谷正綱與胡健中（陳誠，2015：1051）。這個會議集合了中華民國政府與國民黨中，觸及蔣介石連任途徑的相關首長，陳誠向與會官員表示，就現實而言台灣政局是需要蔣介石領導，但必須滿足現實需要並對歷史進行交代（陳誠，2015：1052）。經討論後，陳誠歸納各方意見而形成 8 個提案，皆在考量符合既有體制規範的情況下讓蔣介石連任：

（一）修憲，總統反對不考顧〔慮〕。

（二）臨時條款：1.立法院？ 2.國大？

(三) 由國大表決繼續行使總統職權（照憲法二十七條規定，國大無此權）。⁴⁰

(四) 專任總裁，由黨領導。

(五) 任副總統，另選總統，就職後，總統辭職，由副升總統（開玩笑）不考顧〔慮〕。

(六) 任行政院院長，實行內閣制。

(七) 非常時期，戰時政府。

(八) 政治會議。（陳誠，2015：1052）。

雖然陳誠列出 8 種提案，但其實隱含 9 種可能性，因為《臨時條款》要經由立法院還是經由國大提案修正，其實是兩種迥然不同的途徑。另外較為重要的是，至此以軍領政與權力交接已不再選項內。6 月 13 日憲法專案小組第二次會議，會中作成結論，決定請蔣介石裁示後，再進一步進行研究（陳誠，2015：1055）。

就在陳誠為首的黨政官員商議為蔣解套之際，自由派與第三勢力也日益對蔣介石的政治企圖感到不滿，而對蔣介石進行抨擊。6 月 24 日青年黨領導人左舜生在香港《聯合評論》發表〈搶救中華民國時間已經不多了〉一文，倡議廢除憲法改立臨時政府，引起蔣介石注意與憤怒（呂芳上編，2015d：213）。

26 日陳誠向蔣介石報告黨務工作，並建議《臨時條款》修正案由立法院提出，但蔣介石不贊成陳的提議，認為現在提出修正案，時機過早，徒引糾紛

⁴⁰ 《憲法》第 27 條：「國民大會之職權如左：一、選舉總統、副總統。二、罷免總統、副總統。三、修改憲法。四、複決立法院所提之憲法修正案。關於創制複決兩權，除前項第三、第四兩款規定外，俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之」。

(陳誠，2015：1058)。30日蔣介石主持一般會談時，⁴¹表明希望國民大會可以讓他續任總統，直至反攻復國後再行改選(呂芳上編，2015d：214)。此前蔣介石認為這個提議違逆其意願，但如今他決定重新評估與施行。



在30日的一般會談中討論至《憲法》與第三屆總統選舉問題時，蔣介石表示不贊成按《憲法》第174條國大與立院的修憲規定，提出修憲或修正《臨時條款》(陳誠，2015：1060)。蔣介石進一步表明他所希望的政治途徑：「如必要余為繼續任總統，則國大只有不舉行選舉，乃以決議方式，第二任總統任期延長至何時為止之一道，否則國大選舉余為第三任總統乃為國大違憲，如余接受其第三任總統，亦為違憲，此余所決不能接受者也。如余一生革命，最後若為違憲總統，則將置革命歷史於何地耶」(呂芳上編，2015d：214)。換言之，雖然《憲法》關於國民大會的職權中，並無以決議讓總統續任的權力，但蔣介石著眼於國大人數已經無法滿足總統選舉與修憲門檻的情況下，希望國大能讓他依循立委與國大不改選的路徑，續任至反攻復國完成。蔣介石期待「三十日一般會談中提出主張，或可使黨中亦漸漸趨一致乎」(呂芳上編，2015d：215)。

然而，蔣介石的期待在法律上是窒礙難行。7月6日憲法專案小組第五次會議，此前黨秘書長唐縱按蔣介石的期待進行研究，並提出〈有關國大問題第三種途徑之研究〉，但小組成員卻皆認為不可行(陳誠，2015：1064)。就《憲法》規定而言，國大無權作成總統續任的決議。除了法適用性有疑義外，國大代表是否願意配合也有問題，若採強勢手段，反而使國民大會反彈而不願合作，何況國大一直希望可以解決他們的待遇問題。為此，陳誠感嘆：「求之乎？與之乎？求之不為，與之不辭。一切在國民大會，中央社能與國大諸代表(本黨同志)研究，但不能硬性決定，勉強國代執行，如現在即做決定，有違總統

⁴¹ 除了一般會談外，蔣介石任內會在總統府舉行其他諸如軍事會談、財經會談、情報會談等(阮毅成，2006：134)。

不受拘束、留有餘地之指示」(陳誠, 2015: 1064)。顯然, 國大決議總統續任的途徑已經進入瓶頸, 迫使黨政高層或多或少轉而期待國際情勢出現變化, 而有利於蔣介石的連任之路。11 日陳誠與張羣在軍事會談後討論軍政問題, 陳誠表示若中共再度發動攻勢, 就是反攻的最佳時機, 可順此解決總統連任問題 (陳誠, 2015: 1067)。

與此同時, 黨內外自由派人士卻對蔣介石宣布要繼續任總統一事感到不滿, 除了言論抨擊外, 也開始進行政治遊說。10 月 22 日陳誠與胡適見面, 胡直言華僑來電表達支持蔣介石連任, 皆係屬偽造, 因他在美朋友皆反對蔣連任, 胡適希望蔣介石可以和平與合法的方式進行權力交接, 且越早越好, 但陳誠表示仍須考量國家安定的需要 (陳誠, 2015: 1111-1112)。29 日, 陳誠將胡適的看法轉達給蔣經國 (陳誠, 2015: 1115)。11 月 7 日陳誠預定要向蔣介石報告如何處理連任問題, 陳誠先與王雲五見面, 王雲五表示在事實上台灣政局是需要蔣介石領導, 但在法律上王同意胡適的見解, 其中仍有疑義 (陳誠, 2015: 1120)。隨後陳誠晉見蔣介石, 他表示經過研究, 由國大決議蔣介石續任的做法, 違反《憲法》第 27、47 與 50 條, 而有其困難 (陳誠, 2015: 1120)。⁴²因為這三項條文分別明定: 國大無權決議總統續任、總統連選得連任一次, 且次屆總統若無法產生, 將由行政院長代行總統職權。為此, 陳誠建議只能轉而透過修正《臨時條款》方式進行, 但蔣介石告以國民黨是革命政黨, 因此「不能完全拘泥於法」(陳誠, 2015: 1120)。陳誠再報告 10 月底陳與胡適的談話, 陳誠轉達胡適希望蔣介石作不連任聲明, 蔣質疑胡適有何資格作此要求, 並為此痛斥胡適:「若無我黨與政府在臺行使職權, 則不知彼(按:指胡適)將在何處流亡矣」(呂芳上編, 2015d: 256)。蔣介石痛斥胡適的要求後, 12 日接

⁴² 《憲法》第 47 條:「總統、副總統之任期為六年, 連選得連任一次」; 第 50 條:「總統於任滿之日解職, 如屆期次任總統尚未選出, 或選出後總統、副總統均未就職時, 由行政院院長代行總統職權」。

獲黨中常會建議，請蔣不要再作不任第三任總統之表示，以免為今後處理連任問題製造困難，中常會的建議獲得蔣介石的同意（陳誠，2015：1122）。



14日蔣介石認為美國國務院發表的對台灣與中華民國報告書，打擊了胡適為首的反蔣連任自由派人士，讓他們寄望美國介入而阻止蔣連任的期待落空（呂芳上編，2015d：259）。然而，自由派人士仍不斷抨擊蔣介石連任，在「四皓事件」後依然試圖以支持陳誠的方式阻止蔣介石連任。為此，陳誠在19日約見蔣夢麟，希望蔣夢麟可以與胡適見面，轉告蔣介石連任的必要性，且希望胡適「不要害我」（陳誠，2015：1125）。陳誠以「不要害我」拒絕胡適，讓自由派人士無法在政局中提出可接替蔣介石的總統候選人。不過，胡適並未放棄說服蔣介石遵守憲政規範，甚至透過張羣與陳誠向蔣介石表明希望可以與蔣單獨私下會面，但蔣介石對胡適的努力與要求感到厭惡，在20日自記：

胡適反對總統連任事，各處運用其關係，間接施用其威脅伎倆，余皆置若罔聞。昨其來與岳軍（張羣）相談，其意要求與於個人關門密談，並託岳軍轉達其告辭修（陳誠）等相同之意，乃余對岳軍曰：余此時之腦筋，惟有如何消滅共匪、收復大陸以解救同胞之外，再無其他問題留存於心。至於國代大會與選舉總統等問題皆在我心中，亦無暇與人討論，否則我即不能計畫反攻復國要務矣。如胡再來問訊時，即以此意答之可也。此種無恥政客，自抬身價，莫名其妙，誠不知他人對之如何厭惡也。可憐實甚！（呂芳上編，2015d：260）

就在蔣介石對胡適為首的自由派人士不滿之際，國大代表也開始運作，但他們的訴求迥異於自由派。27日陳誠接獲報告，國大代表向行政院提出三個要求：「一、房屋貸款一萬二千元至一萬八千元。二、立院每人借款三千元，要求

援例。三、擬修改臨時條款，加複決、創制兩權，並定每兩年開會一次」（陳誠，2015：1129）。28日陳誠向蔣介石請示如何處理國大要求，蔣表示不可讓國大在《臨時條款》增加創制複決權（陳誠，2015：1129）。亦即，國大的其他要求是留有討論的餘地，不過國大並未放棄追求創制複決權，而讓蔣介石逐漸感到壓力。同日下午蔣夢麟回報陳誠，胡適已答應不再反對蔣介石連任，而說服之理由，在於台灣需要安定，且目前政局「僧多粥少，事實上非總統（按：指蔣介石）不可，提辭修（按：指陳誠）無異害辭修」（陳誠，2015：1129）。

然而，此時蔣介石尚不知道胡適已答應蔣夢麟不再反對，依然對胡適希望單獨私下會面的要求耿耿於懷，28日痛斥胡適為人「最不自知，故亦最不自量」，認為胡適試圖介入與操縱政治，以支持陳誠選總統的方式阻止蔣介石連任，用以獲取權力與阻撓「革命」（呂芳上編，2015d：264）。30日蔣介石再記他對胡適的反感：「胡適無恥言行，暗中反對連任，與張君勱亡國論，皆狂妄悖謬已極，惟有置之不理而已」（呂芳上編，2015d：265）。直至12月19日，蔣介石才聽聞胡適受蔣夢麟的勸說，不再反對蔣連任與國大選舉等議題，還願擔任此次國代聯誼會年會主席一事，蔣因胡適的轉變而鄙視胡適為人，並認為胡之轉變是因為美國態度轉變之故（呂芳上編，2015d：271）。

另一方面，即使陳誠已不再成為胡適支持參選總統的對象，但陳仍要處理蔣介石連任之路上的阻礙。以《臨時條款》修正案讓蔣介石連任，業已成為定案。12月4日憲法專案小組第七次會議，討論國民大會總額問題及《臨時條款》修正案（陳誠，2015：1131）。7日，國民黨將不贊成修憲的主張作成決議，並正式通知黨籍國大（陳誠，2015：1133）。8日谷正綱訪陳誠，討論國民大會在政治上要與友黨聯絡，同時也要處理解決國大福利（陳誠，2015：1133）。1960年1月6日，陳誠將憲法專案小組第七次會議結論呈報蔣介石，

蔣介石批示如擬辦理，且指定由余井塘、袁守謙、谷正綱、唐縱、倪文亞建立小組，研究聯絡國大的辦法（陳誠，2015：1141）。7日，總統宣布2月20日召集國大集會（陳誠，2015：1142）。蔣介石的三連任之路進入最後階段。



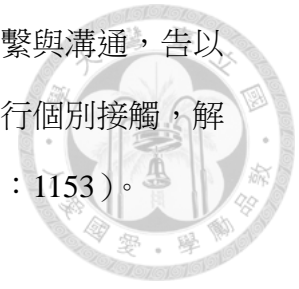
參、蔣介石三連任總統

總統宣布國大開議時間後，各界皆能預期蔣介石將連任第三任總統，因此國民黨開始派人與其他黨派溝通遊說，以期讓這些黨派理解台灣政局與蔣介石的決定。此外，國大總額問題勢必需要解決，否則國大將無法修訂《臨時條款》與舉行總統選舉，但隨著解決總額問題隨而來的挑戰，即是國大對於改善待遇與行使創制複決權的訴求該如何滿足。

1960年1月20日，陳誠約談胡健中，胡健中奉黨中央命令至香港，要與在港各黨派溝通，陳誠囑咐告以國民大會的召開勢在必行，且台灣政局一般皆以為蔣介石非連任不可（陳誠，2015：1149）。22日陳誠見蔣介石，轉告王雲五的建議，王雲五認為這次處理國大總額問題時，應一併處理代表人數亦有疑義的立監兩院，但蔣介石認為此時不應將問題牽涉範圍擴大，仍應先處理國大總額問題（陳誠，2015：1150）。同日，陳誠得知黨內國大專案小組會議對國大總額問題作成決議，會議結論是請行政院向司法院提請大法官解釋（陳誠，2015：1150）。換言之，國大總額問題，將由大法官出面解決。不過，國大專案小組的決議此時尚未對外曝光，且部分黨政人士對於國大總額變更仍有異議。

赴港溝通的胡健中26日返台，他向陳誠表示在港的張發奎、左舜生與李璜等，均反對蔣介石連任（陳誠，2015：1152）。29日，因應國大開議而成立的政治小組舉行第一次會議，與會者有張羣、張道藩、謝冠生、黃少谷、余井塘、袁守謙、陶希聖、胡健中、唐縱，未到者蔣經國（陳誠，2015：1153）。經

胡健中報告在港狀況後，會議作成結論，對港人士仍須保持聯繫與溝通，告以國民大會必定會召開，且蔣介石必須連任，此外，對國大要進行個別接觸，解釋總額問題，並要求絕不可提案增加創制複決權（陳誠，2015：1153）。



隨後，王雲五版的《臨時條款》修正案初稿出爐，其第一款是在解除總統連任次數限制，第二、三款則分別用於解決立監委無法改選的困境，讓立監委在台灣逐屆改選半數（陳誠，2015：1155）。31日王雲五向陳誠提出他對修正案的意見，王明言不贊成蔣介石連任，若要連任就只能重新制定《臨時條款》而非提出修正案，且不應變動國大總額計算方式，陳誠回應此時只能朝合法化總統連任的方向進行，不可讓問題牽涉太廣，但陳誠也同意王雲五的看法，認為「今日之情形，除非根本改革，不然一切問題仍未解決也」（陳誠，2015：1155）。除了王雲五外，王世杰也反對蔣介石連任。2月1日王世杰訪陳誠，向陳表示蔣應該尊重《憲法》而不連任，可採行政黨政治，以黨領政，又或者由胡適為總統，蔣介石擔任行政院長（陳誠，2015：1156）。陳誠告以是因現實需要而必須由蔣介石連任，且目前形勢已無轉圜的空間，王世杰同意陳的判斷，但若為國家日後著想，仍希望這些決策有所變動（陳誠，2015：1156）。王雲五與王世杰遊說陳誠無望，說明國大總額問題還是會交由大法官處理，隨後將提出《臨時條款》修正案，好讓蔣介石連任，而立監委改選半數之議仍無討論空間。一言之，黨中央的既定政策勢難變動。

蔣介石連任勢難轉圜，雖然讓異議者感到無力，但也給國大創造議價的空間。隨著國大集會日程的接近，蔣介石日漸感到國大藉機要脅與索求的壓力。2月2日上午蔣介石主持一般會談時，對國大代表藉總統選舉而提出諸多要求，感到氣憤惱怒，在會中突然宣布決不任總統候選人（呂芳上編，2015d：288）。蔣介石因惱怒而作的發言，既違反他去年年底要求續任總統的聲明，也違反今

年年初答應黨中常會建請不要作不任總統之表示，故在政治上引發軒然大波。

蔣介石發言後的當日下午，政治小組再行會議，分析蔣介石的發言與總統連任之阻力，認為應歸咎於國際因素與國民黨，但根本問題還是在國民黨（陳誠，2015：1156）。會中就連任與不連任作成應對之策，就連任而言，既有政策不變，且要求黨內對既有政策進行簽署，確認「忠貞與否」，國大總額問題則靜待大法官解釋（陳誠，2015：1156）。就蔣介石發言不連任而言，有三種可能：「（一）真不幹？（二）因修憲及創制、複決不幹？（三）在國代要挾下不幹？」但與會者皆不認為蔣會選擇不連任（陳誠，2015：1156）。

5日晚陳誠與胡適、莫德惠、王世杰、蔣夢麟、朱家驊、梅貽琦、曾約農、曾寶蓀、張羣、王雲五等人吃飯，針對國大集會與總統選舉交換意見（陳誠，2015：1157）。胡適仍不贊成修憲與制定《臨時條款》，也不贊成大法官解釋國大總額，並希望蔣介石明白表示是否連任，莫德惠認為大法官解釋總額問題有其必要，王雲五則是反對變更總額（陳誠，2015：1157-1158）。飯後，陳誠、王雲五、王世杰、莫德惠與張羣續談，其中張羣表示，蔣介石若要連任而又不修憲，有兩種途徑：一、仿美國某些州長選舉方式，先辭職現職再競選；二、第三任總統產生後，「托故不就」，再由國大召開臨時會選蔣為第四任總統（陳誠，2015：1158）。

翌日，陳誠將前晚蒐集的意見報告給蔣介石，蔣表示國大總額仍交由大法官處理，可在18日公布解釋，取得合法性，且無需顧慮各方反對意見，黨全會可為此推遲召開（陳誠，2015：1158）。8日，蔣介石約見張羣與司法院長謝冠生，表示大法官對總額的解釋可在18日公布，但陳誠認為15日公布較為妥適，因為國大20日集會，若在18日才公布解釋，會顯得過於倉促，而無足夠

時間針對個別國大解釋既有政策，蔣介石同意陳誠的意見，表示 15 日公布解釋亦可行（陳誠，2015：1159）。⁴³同日國民黨常會決定，將蔣介石總裁提出的第一屆國民大會第三次會議方針進行文字修正後，通知黨籍國大，要求必須遵照（陳誠，2015：1159）。蔣介石的方針才剛底定，就遇到波折。10 日司法院長謝冠生與黨秘書長唐縱來見陳誠，告以總額問題交由大法官解釋一事在《中央日報》刊載，此一不應暴露之事曝光後，已有大法官受到威脅與反對（陳誠，2015：1160）。為了避免橫生枝節，大法官解釋提前在 12 日公布，13 日見報（陳誠，2015：1160）。12 日司法院公布釋字第 85 號，解決國大總人數計算的問題，蔣介石贊曰「此為實行憲政之重要步驟也」（呂芳上編，2015d：291）。⁴⁴國大總額問題解決後，黨政官員仍要致力排除蔣介石連任路上的其他阻礙，尤以如何團結國大為目標。

13 日政治小組會議，陳誠指示現階段工作重點為黨總統候選人提名與國大總統選舉的舉行，因此《臨時條款》修正案的提出與通過要能夠配合提名與選舉，「其他理論均為不急之務」（陳誠，2015：1162）。14 日陳誠得知國大對蔣介石連任多表贊成，但如何讓國大行動一致，以及無給職的國大如何生活等問題，仍待解決（陳誠，2015：1163）。15 日陳誠與張羣、何應欽、莫德惠等 30 人討論《臨時條款》修正案的細節，17 日陳誠又約袁守謙、唐縱等人商議如何運作使國大不提修憲案（陳誠，2015：1163-1164）。19 日陳誠向蔣介石報告國大動向，陳表示仍有人主張修憲與增加創制複決權，而黨版《臨時條款》修正案將由莫德惠等代表提出，但這個版本又提前於《中央日報》刊出，與日前黨

⁴³ 總統約司法院長討論大法官解釋的內容與公布日期，顯然違反權力分立的原則。

⁴⁴ 司法院大法官釋字第 85 號解釋：「查憲法及法律上所稱之國民大會代表總額，在國民大會第一次會議及第二次會議時雖均以依法應選出代表之人數為其總額，但自大陸淪陷國家發生重大變故已十餘年，一部分代表行動失去自由，不能應召出席會議，其因故出缺者又多無可遞補，而憲法所設立之機構，原期其均能行使職權，若因上述障礙致使國民大會不能發揮憲法所賦予之功能，實非制憲者始料所及，當前情況較之以往既顯有重大變遷，自應尊重憲法設置國民大會之本旨，以依法選出而能應召在中央政府所在地集會之國民大會代表人數為國民大會代表總額，其能應召集會而未出席會議者，亦應包括在此項總額之內」。

決定由大法官解釋國大總額遭提前曝光是如出一轍，這將導致黨版修正案通過的困難增加，陳誠表示將盡力而為，並希望蔣介石能夠容忍未來可能出現的波折（陳誠，2015：1165）。



同日，旅港反共人士左舜生、李璜、張君勱、張發奎等在《聯合評論》聯署刊載的〈我們對毀憲策動者的警告〉，蔣介石對此文感到不滿，且策動此次連署的「友聯集團」是受美國資助的出版機構，而讓蔣介石警戒，不過國大開會在即，蔣對第三勢力的批評雖然感到「心神沉重，然滿懷希望，自信益堅」（呂芳上編，2015d：292-293）。20日，第一屆國民大會第三次會議開幕。

24日蔣介石主持國民黨八屆一九四次中常會，要求黨籍國大應遵守黨的決策：反對修憲、反對在《臨時條款》中規定立即實施創制複決權、國大應適時召開臨時會盡早結束《臨時條款》的修法、反對在大會期間提出國大待遇調整案，且總統連任案亦須按指示處理（呂芳上編，2015d：294）。然而，同日國民黨召開的「國大本黨同志座談會」，會中發言者還是主張修憲，並要求獲得創制複決權，且對黨中央的抨擊激烈（陳誠，2015：1167）。25日陳誠與張羣等黨政官員商議國大情勢與《臨時條款》修正案之提出，26日將商議結果回報蔣介石，27日陳誠指示黨秘書長唐縱要加強對國大進行組織（陳誠，2015：1168-1169）。由於國大議事過程並不盡如黨意，因此除了陳誠為首的黨政官員進行緊鑼密鼓的政治布置外，蔣介石也必須出面講話，甚至親自展開遊說工作。

28日國民黨籍國大在台北參謀學校舉行總理紀念週，蔣介石綜合國大在會議期間提出的意見後再次表示，雖然國大提議修憲與實行創制複決權的動機皆是為了公益，但考量此時的國內外環境，仍不宜修憲，也非實行創制複決權的時候，蔣認為自己說之以理，應有成效：「約講一時三十分之久，認為相當得

體，必有良好影響，凡非有意反動者皆受感動也」(呂芳上編，2015d：294-295)。然而，蔣介石承認，「代表中本黨黨員反對不修憲之主張，使人困惱」(呂芳上編，2015d：294-295)，部分主張修憲者也並未因蔣介石在總理紀念周的講話而放棄主張。此外，29日蔣介石宴請國大代表主席團時，宴中又出現記名與無記名投票之爭。胡適主張國大表決應無記名投票，意在讓國大於總統選舉時不受黨意拘束，但曾寶蓀認為無記名為不負責任的行為，且若讓國大以無記名方式表決修憲案與創制複決案，很有可能通過兩案，而違逆胡適反對修憲與反對創制複決案的立場，曾寶蓀以此批評胡適是「書生之見」(陳誠，2015：1169)。多位黨籍國大對黨既定政策抱有異議，又有投票方式爭議，讓蔣介石頗為困擾。

3月1日中常會時，蔣聽取黨秘書長唐縱報告國大議事情況，而有辭去總統之念：「反動叛徒李宗黃等人少數控制多數，會場中咆哮不休，使人痛心疾首。於是發生忿憤消極之感，並準備向國大提出辭職，交還政權於國大，以還我革命自動之身，以另起反共爐灶之念，因不願為共匪所竊笑，而使其消滅台灣之計得逞也」(呂芳上編，2015d：296-297)。但蔣介石仍召見姚琮、顏澤滋等國大代表溝通，表達反對國大修憲，「曉以大義，冀其有所覺悟」(呂芳上編，2015d：296)。不過，顏澤滋為首的987名國大仍然聯署提出〈擬請修訂動員戡亂臨時條款，以配合反攻建國之急切需要案〉，顏澤滋在提案說明中直言：「本席對於修改臨時條款也好，修改憲法也好，這個中間最主要的有兩點，一是使我們總統連選連任，二是要行使創制複決權」(謝政道，2007：80)。相較之下，由莫德惠提出的黨版《臨時條款》修正案，其聯署提案人數為966人(謝政道，2007：79)，顯然黨版提案仍不及顏澤滋提案所獲得的支持人數。

國大議事過程讓蔣介石備感壓力，為此蔣介石於3月1日起又連續3日宴

請 60 歲以上的老國大，當面聽取建議，再予以解釋說服。1 日中午蔣介石以總統身分宴請 60 歲以上的國大代表，仍有代表主張修憲，同時亦關心待遇問題。宋淵源等人發言擁護蔣連任，但仍主張修憲，蔣介石表示若有誠意希望蔣連任，就不應違反蔣介石不修憲的意願（呂芳上編，2015d：296）。蔣介石自記午宴時，是對宋淵源的「流氓無恥言行之不理以忍之」（呂芳上編，2015d：296）。

即使要求自己「不理以忍之」，但顯然蔣介石心情已受影響，當日午睡難眠，在「下定決心，作最後之準備」後，走訪因病休養的副總統陳誠（呂芳上編，2015d：296）。蔣對陳誠作了一個政治指示：蔣將在 3 日舉行的「國大黨員座談會」中，表示國大與立監委的待遇要平等，但陳誠代表的行政院絕不能答應，因為一旦答應就形同賄選，且國大對中央不修憲等既定政策有異議者可以脫黨，若國大仍有堅持，蔣要陳誠與他共同辭去總統副總統（陳誠，2015：1170）。陳誠則是勸以未至萬不得已時，仍應作忍耐（陳誠，2015：1170）。

2 日中午蔣介石改以黨總裁身分宴請 60 歲以上黨籍國大，與前日情形相似，黨籍老國大雖擁護蔣連任，但仍多主張修憲，蔣重複前日所說，若要他連任就不該強要修憲（陳誠，2015：1171）。為了控制國大議事，下午黨中常會座談會做了三項決議，決定召開會員大會，加強組織工作，以及對少數黨籍國大予以黨紀處分（陳誠，2015：1171）。

3 日中午蔣介石再以總統身分宴請 60 歲以上國大，再強調若支持蔣介石連任，就不要強提修憲（陳誠，2015：1172）。下午，蔣介石在三軍大學主持國大黨員座談會，蔣向黨籍國大表示他不贊成修憲，也不贊成創制複決權的行使，並要求黨籍代表支持與貫徹黨的決定，蔣認為這次申明的效果良好：「少數反叛

分子乃沉默無聲，情勢比紀念周更好」，「如能轉移其修憲派中一部分人的心理，脫離其少數之反動組織，亦可收效不少也」(呂芳上編，2015d：297)。

除了多次以公開聲明進行說服與表態外，蔣介石也不忘對秉持異議的國大施用強硬的手段。4日蔣介石要唐縱代表蔣介石，面見極力主張修憲的李宗黃，告知「最後決定必須服從黨紀，否則應先聲明脫黨，非此不可」(呂芳上編，2015d：297)。同日，陳誠接到陳大慶、黃達雲與倪文亞的報告，國大幹部已經組織完成，今後開會將有中心領導，議事將不再如前般混亂(陳誠，2015：1172)。

5日蔣介石回顧自己的遊說工作，認為2月28日總理紀念週與3月3日黨籍國大代表座談會的兩次講話，是運作與遊說國大的關鍵，又以後者較為重要，讓國大「在當夜解決了重要表決案，所謂有記名與無記名投票之爭最烈的問題獲得妥協，⁴⁵已照黨的原則通過了，次日(按：3月4日)對修憲案亦以五八八的五五五票之絕大多數予以否決了，大會難關可說過半矣」(呂芳上編，2015d：298)。

雖然否決修憲案與決定投票方式皆按黨既定政策通過，但7日的中常會討論《臨時挑款》修正案內容時，其折衷版本規定，為了因應日後施行創制複決權，國大將設置研究機構，這個規定讓陳誠頗憂心(陳誠，2015：1173)。3月9日黨舉行中常會，討論國大要求常設機構而非三年集會一次，此一要求與《憲法》第29條相牴觸，⁴⁶蔣介石在會中表示「反對國大設置常設機構提案，

⁴⁵ 國民大會在3月3日對議事規則完成修正，而解決投票方式的爭議，其第37條原無任何關於表決方式的規範，經修正後規定：主席在議題終結或停止討論時可提付表決，「前項之表決方式，得由主席酌定，以舉手起立或投票行之。其投票方式採用記名或無記名，由主席徵求大會過半數同意決定之」(國民大會秘書處編，1961：54)。既然是徵求大會過半數同意，當然不會採用胡適的無記名投票方式。

⁴⁶ 《憲法》第29條：「國民大會於每屆總統任滿前九十日集會，由總統召集之」。

加以警告戒慎」(呂芳上編, 2015d: 299)。



10日蔣介石針對近日國大對《憲法》與《臨時條款》提出之意見,與司法院院長謝冠生進行討論,認為《臨時條款》中「為避免國家與人民遭緊急危難」所授總統之權力,「其權限甚廣,可說無限大的,不過不願輕用,故不必再要求此次國大另予大權也」(呂芳上編, 2015d: 299)。翌日,國民大會通過《臨時條款》修正案,蔣介石雖然對修正案通過感到滿意,但隨後副總統陳誠來報10日應允國大支借經費一事,才知此案通過的原因。陳誠表示10日國大聯誼會中,有國大提議增加其代表臨時經費每人4,000元,陳一度拒絕提議,並告知國大若11日不能通過〈臨時條款〉修正案,蔣陳將向國大辭去正副總統職務,後果由國大自負,但為了平息國大異議,行政院副院長王雲五、總統府祕書長張羣又應允將負責讓國大每人支借2,000元,並向國大表示這是最後界限(呂芳上編, 2015d: 299; 陳誠, 2015: 1175)。蔣介石得知陳誠等政治高層為了他的連任案而答應籌調經費給國大,形同賄選,自記「聞之悲痛無已,革命人格掃地矣,何能望其復國耶」(呂芳上編, 2015d: 299)。

12日黨中央臨時全會與中評會選出蔣介石為國民黨第三任總統候選人,兩會也接受蔣的提名,由陳誠為副總統候選人(呂芳上編, 2015d: 300)。蔣介石被提名為黨總統候選人而國大也配合修正《臨時條款》後,蔣介石對於國大不能常設機構的態度也隨之鬆動。16日黨中常會時,蔣介石指示不必勉強友黨及社會人士提名第三任總統副總統候選人與蔣競選,同時同意國大閉會後依其決議設置研究機構(呂芳上編, 2015d: 301)。然而,蔣在中常會中表示國大設置研究機構應注意一些原則,如組織與研究方式應依光復大陸設計委員會成規辦理、採用會長制為宜並應由副總統兼任之、行政事務由國大祕書處辦理而不可另立行政機構、研究機構成立後國大代表可不兼任光復大陸設計研究委員,其

節省下的經費則移作國大研究機構使用（呂芳上編，2015d：301）。17日蔣介石與總統府祕書長張羣會面，討論國大設置創制複決權研究會的組織後，決定准予成立（呂芳上編，2015d：301）。即使如此，20日王世杰仍觀察到，國大多數代表繼續要求政府，在總統選舉前必須承諾國大獲得等同立監兩院委員的待遇，且由國民大會通過與設置研究機構，給予國大繼續討論修憲之權（王世杰，2012：938）。

21日舉行總統選舉，國民大會以1,481票選出蔣介石為第三任總統，22日舉行副總統選舉，以1,381票選出陳誠為副總統（呂芳上編，2015d：302-303；陳誠，2015：1180-1181）。25日，國民大會閉幕，蔣介石的三連任之路至此告一個段落，此後蔣介石將不斷連任，直至1975年於第五任總統任內去世。

31日蔣回顧國大開會過程，認為有三項成就至為關鍵：「如期否決修憲案，通過臨時條款，最後乃就完成選舉，此為國運興亡之唯一關鍵也」（呂芳上編，2015d：307）。然而，這個過程中國大總額已經變動，總額計算降為可以出席之人數，且經由設置研究機構，使國大從無給職改為有給職，日後還有實行創制與複決的可能性。⁴⁷同時，蔣介石並未忘記胡適。胡適是蔣連任過程中反對最力者之一，但胡作為國大主席團成員，並未在會議期間提出異議。4月1日蔣介石主持情報會談時，指示國防會議副祕書長蔣經國拜訪胡適，並且要蔣經國告知胡適「其對國民大會態度尚持大體，故慰之」（呂芳上編，2015d：308）。

⁴⁷ 1960年3月19日國民大會會議，決議通過「國民大會憲政研討委員會」組織原則，建制「國民大會憲政研討委員會」研擬行使創制複決權的辦法以及其他的修憲案，其主任委員與副主任委員由總統、副總統兼任之，委員會按議案性質分組研討，三個月集會一次，預計於1961年12月25日完成研究工作，但委員會的存廢由國民大會決定（謝政道，2007：102-103）。

第三節 總統選舉的餘波與立法院的反彈

對於蔣介石同意國大代表建立研究創制複決權的機構，並以此改善自身的待遇一事，立法院究竟是如何看待？顯然，由於國民大會在未來有可能獲取創制複決權，進而威脅其立法院的立法權，因此感到不滿。立法院的不滿，顯現在反彈行政院預算案的過程中。

1960年5月24日，蔣介石第三任總統就職典禮舉行未久，立法院因臨時收到行政院通知，告以五十年度中央總預算案中，關於調整軍公教人員待遇的部分尚未確定，目前行政院是先行列4億6,000萬的準備金作為調整待遇用，待相關辦法定案而確定這筆預算如何分配後，再將這筆預算送往立法院審查（立法院，1960：77）。但立法院會期將在5月底結束，按此前立法院與行政院公文的往返，立法院已告知行政院應在5月20日將所有的預算案送交立法院審查，才能在下個會計年度前通過總預算案，因此軍公教人員待遇調整的準備金分配表與相關辦法若不能送交立法院審查，則總預算案也將無法通過（立法院，1960：77）。然而，行政院遲遲無法確定這筆預算如何編列，而導致立法院議事不順的小波折，將在接下來的三週內引發行政與立法兩院的激烈衝突，衝突中隱含雙方對國大代表待遇改善的立場並不一致。


24日立法委員白建民在院會中發言表示，5月17日公營的《徵信新聞》發表一篇「似消息非消息、似評論非評論」的文章，指出立法院因為行政院增加國大的待遇過多，而將待遇調整案退回行政院，要求重編，白建民認為這是有「挑撥立法院與國民大會感情的嫌疑」（立法院，1960：78）。這篇〈國代加薪小波折〉發表在名為「瞭望台」的專欄，內容提到蔣介石在國民黨中常會曾指示，國大待遇與福利問題應在1960年7月軍公教人員待遇調整時，比照其他中央民意機構進行調整，但立法院認為行政院的軍公教待遇調整案內容過於簡

略，而將預算案退回並要求重新編訂，且對其中的國大待遇調整意見分歧，有立委主張贊成，亦有立委主張削減（徵信新聞，1960a）。文末直言，若國大待遇遭削減，國大可能會據理力爭，且對往後的國大臨時會影響甚大（徵信新聞，1960a）。5月24日立法院院會並未對《徵信新聞》的報導做成回應，而是決定等待行政院送交預算後再審查（立法院，1960）。

26日《徵信新聞》又做了一篇分析報導，指出立法院若因行政院「酌延數日」的要求，而無法在會期內完成總預算審查，行政部門恐怕要以「一部分未經通過」的總預算辦理運作（董大江，1960）。此外，立法院不只尚未審查軍公教待遇調整案，也尚未審查國民大會秘書處與光復大陸設計委員會的預算，因為立委認為後兩者的預算應該和〈國民大會憲政研討會組織條例〉一併審查（董大江，1960）。這篇報導還指出，國大的決議無法約束立法院，因此雖然國大議決在7月1日成立憲政研討會，但仍需立法院通過組織條例與預算配合才能成行，這導致立法院可能會為了相關的立法工作而延長會期（董大江，1960）。一言之，國大待遇改善、國民大會兼任光復大陸設計委員會委員、國大秘書處兼辦國大憲政研討會業務等，雖然是蔣介石在三連任總統時應允國大的承諾，也是經過國大議決的結果，但蔣的承諾需要立法院配合才能兌現。

不過，此前行政院要求「酌延數日」以便議定的軍公教待遇調整案，在26日出現迥異於原先提案的版本。相較於立法院之前得到的4億6,000萬準備金提案，新版的行政院提案卻只剩2億8,000萬，兩案金額相差達到1億8,000萬元之多，立法院在僅剩不到5天就要休會的情況下，只能加班日夜審查，且必須決定是否延長會期（徵信新聞，1960b）。立法院以秘密會議形式審查軍公教待遇調整案，此案中改善國大待遇所需的預算僅1,080萬元（徵信新聞，1960c）。以1960年報到開會的國大代表數1,521人（國民大會秘書處，1961：

16) 計算，每位國大平均不過可得約 7,100 元左右。



立法院對於新版預算案的初步意見認為，改善高階軍公教官待遇的預算應挪給基層士兵使用，且決定邀情行政院、主計處與財政部說明編列預算的過程，有立委已表明希望可以了解政府為何將刪減預算達 1 億 8,000 萬元（徵信新聞，1960c）。此外，29 日陳誠以茶會招待 35 名國民黨立法院黨部委員，這些委員一致反對國大待遇案，陳誠勸以「法律必須配合政策」、「希對國大互相忍讓」（陳誠，2015：1218）。31 日，在經陳誠等行政院官員列席報告與接受立法院質詢後，立法院認為基層人員所得過少，且決定延長會期繼續審查工作（徵信新聞，1960d）。

6 月 3 日立院繼續舉行秘密會議審查待遇案，會中多位立委要求提高軍公教人員待遇，而行政院副院長王雲五在答覆關於國大待遇案的質詢時，「引起部分立委的誤會」（徵信新聞，1960e）。改善國大待遇的預算僅編列 1,080 萬元，為此爭執顯得不甚必要，因此令人好奇此處的「誤會」為何，可惜因為立法院是以秘密會議的形式進行審查，因此我們無法從立法院公報進一步得知王雲五的發言與引起的「誤會」內容。

由於立法院對待遇調整案的反應不佳，而引起國民黨黨中央的注意。為此，國民黨預計在 11 日舉行中央政策委員會討論待遇案，從會前透露的消息得知，黨方正在考慮提出折衷方案，將待遇改善的幅度高於立委的要求，但低於更早之前編列的 4 億 6,000 萬版本（徵信新聞，1960f）。此外，由於立法院主張不增加中央民意代表及特任官的待遇，並將經費改用以增加基層人員的待遇，因此國大待遇能否改善，恐有變數（徵信新聞，1960f）。不過，就在黨意尚未形成新的預算案前，立法院卻先在委員會內做成決議，使政治情勢逸脫黨與行

政院的預期，引發軒然大波。



與國民黨舉行中央政策委員會的同日（11日），立法院全院委員會經過13個小時的討論後，在晚間10時否決了行政院의待遇案修正案，對其所編列的2億8,000萬元預算不予通過，改而通過更早之前行政院提出的待遇案原案，也就是編列4億6,000萬元預算的版本，同時決議刪除調整國大待遇案（徵信新聞，1960g；1960i）。為此，全院委員會在財源部分增列1億7,000萬元的收入，其中包括公賣收入增加5,000萬元、出售特種國有財產增加收入增加1億元、郵票漲價收入增加2,000萬元等（徵信新聞，1960g）。按通過預算案計算，各級軍公教人員待遇平均可增加六成（徵信新聞，1960h）。但由於立法院全院委員會決議時認為，「非常時期國大生活費，在調整軍公教人員待遇之外『應予免列』」，因此國大待遇無法經由預算案增加，不過政府仍有可能以其他名目予以補貼（徵信新聞，1960h）。由於這是全院委員會的議決，因此預期在14日院會將會順利通過待遇案原案（徵信新聞，1960g）。

14日立法院舉行秘密院會，會議開始時，立法院秘書處向院會報告一份上午8時行政院送到立法院的函文，表示行政院已取消編列4億6,000萬元的待遇案原案（徵信新聞，1960k）。立法院院會經討論後，決定不退回行政院函文，但將發函回覆行政院，表示總預算案審查已告一段落，並已送入院會討論，且依《預算法》規定，預算案應在6月15日公布，行政院來函為時過晚，將使立法院無法如期完成預算案的審查與通過，因此立法院對行政院函文的要求不予接受（徵信新聞，1960k）。但亦有立法委員提醒與會者，通過4億6,000萬元的待遇案原案是在增列預算，這並非立法院之職權，而有違憲之虞（徵信新聞，1960k）。經討論12個小時後，院會仍三讀通過待遇案：

1. 該科目應改列為「調整軍公教人員待遇經費，以四億六千萬元為基礎（其中國大代表增加待遇經費一千零八十萬元，應予減除）」。
2. 調整標準照行政院所送「調整軍公教人員待遇標準及經費分配數額表」之實際增加數，再增百分之六十。
3. 本調整案自本年度七月一日起實施。
4. 非常時期在台國民大會代表公費，除依照軍公教人員此次一般標準調整外，另行專列增加待遇經費一千〇八十萬應予免列。（徵信新聞，1960k）。

《徵信新聞》觀察，此次秘密院會出席踴躍，立委出席人數最多時達 304 人，最少亦有 294 人，可說是立法院遷台以來少見的情形（徵信新聞，1960k）。院會結束後，立法院預算委員會召委對外說明，雖然行政院考量財政困難，而將待遇案預算從 4 億 6,000 萬刪減至 2 億 8,000 萬元，但「經本院詳加審議，在不增加人民負擔，不影響財務推行之原則下，增加收入，減少支出」，為政府財政尋出為數約 1 億 9,000 餘萬元，足以抵銷立法院院會為行政院待遇修正案添增的 1 億 7,000 萬元支出，且還有餘（徵信新聞，1960l）。

對於立法院 14 日否決待遇案修正案而通過待遇案原案一事，蔣介石聞之「不慎悲憤」，痛斥「立法院與本黨之整理非速下決心不可，若輩亡國害民，敗黨亂紀至此，尚不知愧悔，而非使黨國根本滅亡不可，能忍乎」（呂芳上編，2015d：336）。與此同時，監察院卻啟動軍公教待遇案的調查。部分監察委員質疑，過去政府曾經公開表示公賣菸酒可以增加收入，增約 3 億 8,000 萬至 4 億 3,000 萬元之間，可用於改善軍公教人員待遇，但為何行政院卻不將這筆增加的收入列入待遇案的預算中（徵信新聞，1960j）？因此，部分監察委員提案調查行政經費是否有所浪費與經費是否有樽節之需（徵信新聞，1960j）。

14 日深夜立法院院會將通過的總預算案送交總統府，翌日國民黨中常會對總預算案進行討論，與會人士多主張接受立法院的決定，行政院不必提出覆議（徵信新聞，1960m）。與此同時，蔣介石約見黨秘書長唐縱、總統府祕書長張羣、司法院長謝冠生與陳誠討論如何處理立法院的決議，蔣介石「最後決定依法公布其所通過之原案，決以忍耐處之」（呂芳上編，2015d：336-337）。

16 日，《徵信新聞》在社論與「瞭望台」專欄，皆對政府是否應接受立法院決定進行分析。這兩文皆指出，雖然行政院提請立法院覆議，立法院要以高門檻的三分之二多數才能維持立法院原先的決議，但 300 位立委在立法院院會挑燈夜戰通過總預算案，顯現立法院的立場與態度鮮明，因此行政院的覆議可能會失敗，而被迫接受已通過總預算案，這將導致「政府威信」受損（徵信新聞，1960n；1960o）。即使如行政院所願，經由提請覆議而讓立法院無法以三分之二多數維持原議，立法院的失敗亦將使「政府威信」受損，因此無論如何，行政院皆不應提請覆議（徵信新聞，1960n；1960o）。但 18 日蔣介石已在日記中記下，「今立法院否決行政院預算修正案，乃為對我政府威信之重大打擊」（呂芳上編，2015d：338）。

就在社會觀望行政院動向的同時，立法院為政府「籌措」財源的舉措，已經開始發酵。雖然行政院尚未公布消息，但 17 日媒體已先得知，國內外郵資將開始按比例調整，用以彌補立法院為行政院總預算案中增列的收入（徵信新聞，1960p）。20 日《徵信新聞》又於「瞭望台」專欄中判斷，「待遇案已成定局」，因為總統已於 17 日公布《五十年度中央總預算施行條例》，且總預算案並無公布數字的慣例，因此依此慣例，可視為總預算案已經公布（徵信新聞，1960q）。7 月 1 日，行政院長陳誠核定軍公教人員待遇調整案，立法院通過的版本正式施行（徵信新聞，1960r）。國大待遇該如何改善，勢必要以其他方式

進行。



然而，行政立法就國大待遇案開始相互對立，兩院相抗的情勢讓陳誠頗為不滿，蔣介石在無人可以替換陳誠的情況下，對於陳誠的言行以及陳誠多次對行政院長一職萌生辭意而有頗多批評。為此，蔣介石在 7 月 5 日決定，對於立法委員在國大代表待遇調整案多次阻撓一事，「予以嚴厲警告」，並囑咐立法院長張道藩轉告黨籍立委，不可再因國大待遇調整案而反對陳誠（呂芳上編，2015d：343）。同日下午陳誠面見蔣介石，得知蔣介石已召見過張道藩、張羣、唐縱等人，向他們表示「反對陳院長即反對他（總統）」，且「對立法院本黨同志責備極嚴」，為此陳誠又向蔣介石辭去行政院長職務，希望能平息兩院爭執（陳誠，2015：1238）。蔣介石只能被迫介入處理國大待遇預算案，蔣介石為此自記「立院對國代待遇預算案仍吹毛求疵，與行政院為難，余予以壓制，始告解決」（呂芳上編，2015d：353-354）。

從 1960 年蔣介石三連任總統後，立法院對抗行政院的態勢可以得知，立法院不樂見國大代表改善待遇，以及國大因憲政研討會的設置而能定期集會，因此試圖在總預算案的修正過程中對行政院施壓，既通過軍公教人員待遇調整案，但又不通過國大待遇調整案。國大待遇改善所需之預算，也才僅 1,080 萬元而已，對比 4 億 6,000 萬元的數額，可說是微不足道。然而，蔣介石與陳誠仍向立法院妥協，接受立法院的議決，亦顯現行政部門受制於立法院的窘境。

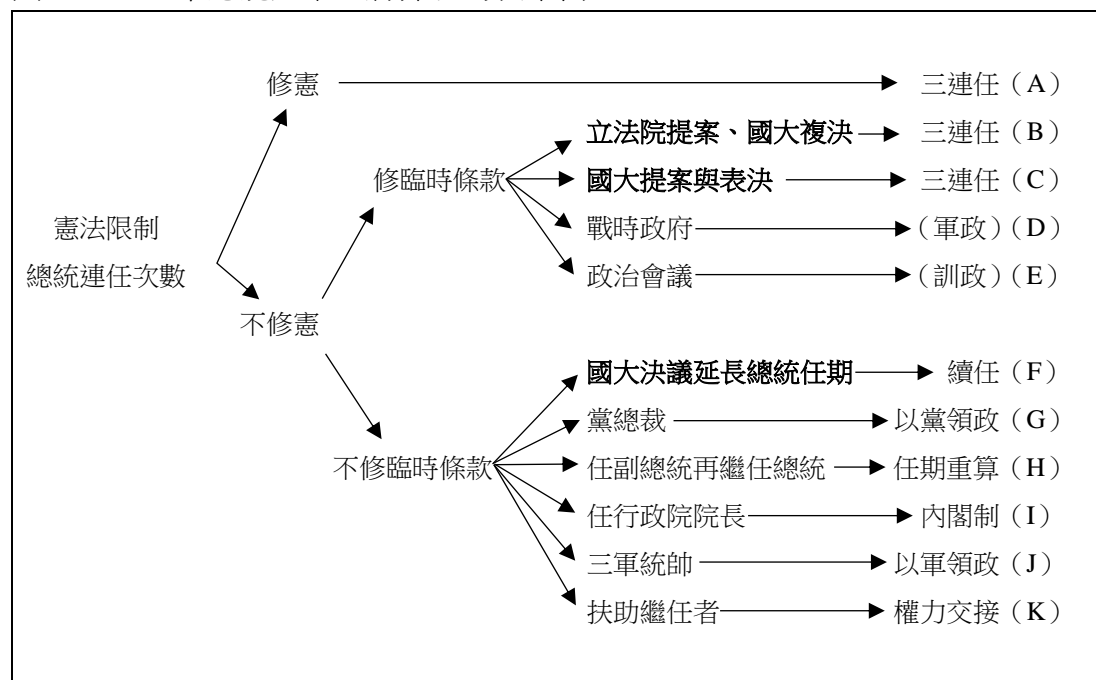
第四節 結論

與前一章相對照，蔣介石三連任總統可以獲得國民大會的合作而成功，但總統擴張軍事權力卻遲遲得不到立法院的合法化，產生此間差異的關鍵，即是

與蔣合作是否會侵奪自身機構的職權。蔣介石三連任總統並沒有侵奪國大定期選舉總統的權力，甚至還答應改善國大待遇，以及建制研究創制複決的機構。然而，擴張總統的軍事權力不只在侵奪行政院職權，也是減少立法院監督的範圍，因此立法院職權也隨之受到削弱，故總統擴權遲遲得不到立法院的合作。然而，即使得不到立法院的合作，蔣介石為總統擴權的結果，卻已限縮他面對1960年總統選舉時可能的選擇。

若依時間順序來看，蔣介石在第二屆總統任期過半後，開始思考任期屆滿後他要扮演的政治角色，他可能選擇的決策與連任路徑如圖 4-1。起初蔣介石並不是以任總統為目標，而是考慮擔任黨魁（圖 4-1 路徑 G），甚至考慮權力交接（圖 4-1 路徑 K），用以扶助新任的總統。這些選項反映了國民大會要選蔣連任第三任總統，是有其法律（總統只能連任一次）與現實（國大人數不足）的困難性。不過，蔣介石未曾斷然表示不任總統，保有總統職位一直是一個可能的選項，且蔣還有意讓各方政治菁英懷疑他要延長第二屆總統任期（路徑 F）。

圖 4-1 1960 年總統選舉：蔣介石的決策樹



資料來源：作者整理。



然而，隨著時間的流逝與蔣介石不明確的態度，使部分政治菁英尤其是自由派人士開始期待 1960 年可能帶來新局，而給予蔣介石壓力。但由於國大有其法律與現實上的困難，難以在不修憲的前提下延長蔣介石第二屆總統任期（路徑 F），因此蔣介石希望可以擔任三軍統帥，以軍領政（路徑 J）。不過，只擔任統帥而不任總統的以軍領政路徑，同樣於法無據而有其施行之難處，因此蔣介石只能選擇擔任總統而保有統帥權，故而表態要在任期屆滿後繼續任總統。蔣介石重視三軍統帥與以軍領政，突顯統帥權是總統職權的核心。由此也可解釋，為何只有黨政幕僚曾經提議蔣介石任行政院長，希望改以內閣制（路徑 I）運作政府，但蔣介石本人卻並未考慮過任行政院長的提議。1950 年起統帥權的建制與實現使蔣介石在面對 1960 年總統選舉時，更偏好保有總統職務，而限縮蔣介石選擇任行政院長的可能性。統帥權甚至可說是蔣介石為何希望握有總統職位的原因之一。

蔣介石在表態任總統後，連任總統的路徑選擇就成為接下來黨政高層要面對的挑戰。在這個過程中，陳誠為首的黨政官員曾經提出 8 種可能性，但是戰時政府（路徑 D）、政治會議（路徑 E）與任期重算（路徑 H）僅提出後就不再受到討論與重視，其原因可能是這些方式皆與現行的行憲體制差距過大而窒礙難行。其他可能性（路徑 A、B、C、F、G、H）則是由蔣介石或由黨政官員提出，其後經過爭辯與篩選後，才將可行的選項日漸縮至國大提出與表決《臨時條款》修正案（路徑 C）。隨後，在司法院大法官的協助下，讓國民大會總額得以重新認定，國大由此才能協助蔣介石突破總統連選連任一次的困境。


最後階段是國大召開後，蔣介石親自出面與國大溝通，一方面反對國大修憲，另一方面遊說國大支持黨版《臨時條款》修正案，直到這兩件政治安排底定後，國民黨才提名黨籍總統副總統候選人，送進國大的總統選舉，蔣介石才

完成其三連任之路。這個過程讓蔣介石得到他想要扮演的政治角色，同時也讓國大擺脫代表人數不足修憲與選舉總統的窘境，而再度成為一個有效的修憲機關，使日後中華民國可以因應事實需要，修正《臨時條款》，補充中央民代與調整政府機構。

就結果而言，蔣介石選擇擔任總統，並以國民大會作為合作對象，為此而運作大法官重新認定國大總額，再提出《臨時條款》修正案，威脅利誘國大與之合作，而雙方合作的成本是同意國大常設研究機構研究創制複決權的施行，以及讓國大從無給職轉為有給職（路徑 C）。然而，國大之所得並非蔣介石之所失，因為國大並未透過此次修訂《臨時條款》獲得創制複決權，故而無法牽制蔣介石的權力。假若國大獲得並行使創制複決權，將使立法過程更形複雜，行政部門將更難決策與運作。

假若蔣介石願意以行政院長身分領導中華民國（路徑 I），則蔣介石不一定非要與國大合作不可，另一個潛在的對象——立法院也可以協助蔣介石，且合作方式更為簡單。立法院不只可以透過修法而讓國民大會選舉出新任總統，且蔣可以經過立法院同意而任行政院長，這樣的結果不只符合《憲法》規範與自由派人士的期待，其過程也毋需勞師動眾。不過，雖然蔣與立法院的合作方式相對簡單，但蔣介石將因任行政院長而失去他過去為總統職權建制的統帥權，且立法院是個難以合作的對象，而使合作成本高昂。

對立法院而言，改變國大總額的計算方式讓國大得以舉行總統選舉，不盡然要用大法官解釋行之。《憲法》第 46 條規定：「總統、副總統之選舉，以法律定之」，因此總統候選人當選門檻是由《總統副總統選舉罷免法》來規定，當時《總統副總統選舉罷免法》第四條第三項是如此規範：「國民大會代表，應就選



舉票上所列之各候選人中，以無記名投票法圈選一名為總統，以得代表總額過半數之票數者為當選」。換言之，立法院是可以配合修法，改變總統選舉方式，不必以國大總額半數以上得票數為當選門檻。因此，對自由派人士而言，最理想的方式是立法院合作修改《總統副總統選舉罷免法》，再由國民大會選出蔣介石以外的人任總統，而蔣介石可以獲得新任總統提名為行政院長，再經由立法院同意而成為行政院長。就當時國共對峙的國際情勢、立法院派系分佈與政治運作來看，是有可能走完這個政治過程，而讓蔣介石任行政院長。

然而，蔣介石是否願意以行政院長身分受制於立法院，有其疑義。就蔣介石三連任總統的過程來看，蔣介石本人考慮過三軍統帥、黨總裁，甚至權力交接，蔣自己卻從未提出自任行政院長的選項，而是皆由部屬或是自由派人士提議。然而這也不難理解，1958年監察院彈劾行政院長俞鴻鈞，迫使俞鴻鈞請辭，就足以讓蔣介石理解行政院長不只受制於立法院，且行政院長還須在第一線與立監兩院往來與對抗。作為總統，蔣介石反而還有行政院長可以居間其中，作為立監兩院制衡時的緩衝。

但回顧行憲後第一屆總統選舉，蔣介石是曾經認真思考任行政院長而執掌國家最高行政機關。1948年3月26日蔣介石接到蔣經國的來信，蔣經國建議蔣介石競選總統，但當選後應辭去總統而轉任行政院長，使蔣介石一方面透過辭讓總統的政治舉動，在當時黨內爭奪行憲後各項政治職務的背景中樹立典範，抑制政治競爭，另一方面，蔣介石改任行政院長可使行政院成為五院中心，以其政治地位降低行憲後的五院糾紛，亦能為行政立法關係奠下行憲後該如何互動的基礎（林美莉，2013：176；楊天石，2014：264-265）。不過，當時蔣介石認為自己不應出面競選總統，但可採行蔣經國的建議，改任行政院長領導反共，而他屬意的總統人選，是不斷痛斥蔣介石三連任總統之路的胡適，當


時時任北京大學校長（楊天石，2014：265）。蔣介石錯過行憲後任行政院長而奠下行政立法互動模式的機會，導致在他當選第一任總統後，就決定了他的政治偏好，也限縮他選擇任行政院長的可能性。



除了修改《總統副總統選舉罷免法》變更總統當選門檻外，還有另外一種較為激烈的路徑可供蔣介石選擇，但立法院可能不願合作，也會激起國大的反彈。按《憲法》規定，蔣介石若要保有領導權，其實不必執著經由國民大會選舉而獲得總統職務。按《憲法》第 50 條規定，若是次屆總統無法選出，將由行政院長代行總統職權。因此在既有條件不變的情況下，蔣介石若在 1960 年能任行政院長，不只名副其實地成為最高行政首長，且在國民大會因總額問題而無法舉行第三屆總統選舉的情況下，行政院長蔣介石還能因新任總統出缺而代行總統職權。

然而，這個作法等同廢棄國民大會，因為國大當時能夠行使的職權除了修憲、複決立院修憲案與選舉罷免正副總統外，並無其他功能。蔣介石若選擇在 1960 年任行政院長代行總統職權，那麼他該如何面對國大代表，將是一大政治難題。這也反映了總統與其他需要改選的機構在 1950 年代有著根本上的差異：國民大會、立法院與監察院這三個國會的選區選民（constituency）幾乎都留在中國，故而不需要也無法改選，但蔣總統的選區選民是國民大會，且國民大會已然搬遷至台灣。這個有無選區選民的差異，突顯總統仍需有其選區選民的支持作為權力基礎，但尷尬的是，總統的選區選民卻又因為人數不足而無法舉行總統選舉。這個制憲時曾經一度試圖予以無形化的機構，在此時不論是要與之合作還是將之廢棄，業已成為中華民國的負累。

此外，若蔣介石要任行政院長，就必須在 1960 年前為之，而非第二屆總統



任期屆滿後才成為行政院長。那麼，1950 年代末期的蔣介石，是該辭去總統而成為行政院長，還是以第二屆總統身分兼任行政院長？就前者而言，蔣介石需要立法院與當時的副總統兼行政院長陳誠配合，但前述討論立法院對行政院長行使同意權，以及來台後立法與修法時的表現，就已顯示立法院並不是一個完全順服蔣介石的機構，且當時還有自由派與中共支持陳誠取代蔣執政的情形正在發生。且若立院不願配合，蔣屆時將有失去總統職務而又無法擔任行政院長的風險。

若蔣選擇以第二屆總統身分兼任行政院長，勢必引起更多政治爭議，在臺灣的自由派人士與國外第三勢力對蔣介石的抨擊，必然更勝於蔣三連任總統之路時的言論，且握有行政院長同意權的立院與握有總統選舉權的國民大會，都可能成為反對者，屆時即使引入司法院大法官作成有利於總統兼行政院長的解釋，恐怕也難消反彈與爭議。

除了總統與行政院長外，蔣亦曾考慮在 1960 年後扮演黨總裁的政治角色。然而，就當時的政治運作來看，以黨領政意味著蔣所需要合作的對象與合作方式將更為廣泛與複雜，使合作成本更難評估。因為憲政與訓政時期的政治運作迥異，黨已無法凌駕五院，且在當時中央民代無法改選的情況下，黨紀能否約束中央民代也有疑義（見第三章）。這些不確定性都可能導致蔣總裁的領導權不穩定，因此與其以黨領政，蔣介石還不如在憲政體制內握有行政院或總統。

最後，蔣也可以提出修憲，用《憲法》直接鞏固其政治地位與領導權。有趣的是，這個選項後來成為胡適與國大的共識，但卻為蔣與黨政高層否決。對國大而言，既然已經透過大法官解釋解決其總額認定問題而重獲修憲權，國大何不直接修憲？因此國大開議後，主張修憲的聲浪不斷。另一方面，1959 年 12

月 29 日蔡培火訪胡適，胡適談及美國憲法在 1947 年之前並未規定總統任期的例子，認為此時蔣介石若要連任總統，與其修改《臨時條款》，不如直接修憲來得合理（胡頌平編著，2015：188）。換言之，國大與胡適皆認為，既然可以透過修憲解決蔣介石連任總統的限制，就應直接讓蔣三連任總統獲得法律基礎。


然而，從蔣介石與黨政官員的動向來看，他們是反對修憲，並致力疏導國大轉而支持《臨時條款》修正案。蔣介石與黨政官員反對修憲的原因，與「法統」有關，因此多次向國大強調現今國內外形勢不允許修憲，若要修憲，只能等反攻復國後再行決定。換言之，蔣介石三連任總統的過程，雖然讓國大重獲修憲的權力，使國大日後可以再經由《臨時條款》修正案，讓中華民國政府因應現實需要進行調整，補充中央民代與調整政府機構，但 1960 年蔣介石連任總統過程中反對修憲的堅持，卻也讓中央民代難以更動代表中國的《憲法》本文。只不過，1966 年蔣介石已無法阻止國大透過修訂《臨時條款》的過程而獲得創制複決權，僅能盡量說服國民大會不要施行創制複決權，避免增加國民大會與立法院的衝突，以及行政部門施政的困擾。

因此，蔣介石三連任總統的重要性並不止於蔣介石鞏固自身權力而已，此一過程一方面讓中華民國政府獲取可以依法自我調整的可能性，另一方面保護《憲法》本文，鞏固《憲法》代表中國的政治地位，使之不被更動。只不過，1960 年以後中華民國政府依法自我調整的運作方式，依然是透過中央民意代表與蔣介石分享權力與利益而進行，欠缺由下而上的課責，也不代表台灣多數民意。因此，中央政府的政治菁英在諸多權力角力的過程中，不得不順法而治，彼此之間的互動皆須顧慮《憲法》規範，國民黨威權政體由此而依據《憲法》與《臨時條款》體制化。體制化的結果有助於協助平息政治菁英的紛爭，使政府的政治運作保有其合法的外表，但順法性（legality）仍欠缺實質政治正當性

(legitimacy) 的支撐，自不待言。



第五章 總統職權第三次擴張—對權力繼承的影響



國民黨威權政體依據《憲法》體制化的過程，在 1960 年因為蔣介石突破《憲法》對於總統連選得連任一次的限制，而出現轉折。由於蔣介石以改善待遇與研擬創制複決權的行使為條件，換取國民大會修訂《臨時條款》協助蔣介石三連任總統，導致權力互動模式轉向《臨時條款》傾斜。1966 年兩度修訂《臨時條款》，排除《憲法》本文對國民大會行使創制複決權的限制，使國民大會可以依法行使兩權，而總統也獲得《臨時條款》授權，使蔣介石得以依動員戡亂需要，調整中央政府機構與人事，並增補中央民代，使總統職權更形擴張。因此，與《臨時條款》在 1948 年《臨時條款》僅授權總統緊急命令權，以及在 1960 年解除總統連選得連任一次的限制相比，1966 年可說大幅增強總統在體制內的權力與重要性。

然而，這樣的轉折並不表示《憲法》遭到棄置，因為依據《憲法》設立的立法院與國民大會持續存在，且兩議會又因內戰格局而無法全面改選，迫使蔣介石必須尊重「法統」，並要與兩議會分享權力，故政府運作難以全然悖離《憲法》規範。然而，政體轉向《臨時條款》傾斜的結果，使總統、國民大會、行政院與立法院的權力關係受到修正。總統因《臨時條款》授權而得以侵奪行政院職權，進而使立法院監督的範圍減少，形同削減立法院的監督權限。此外，國民大會獲取創制複決權後，不只讓立法院的立法權受到國民大會牽制，更使蔣介石與行政部門在立法工作上的合作對象，可以從立法院轉向國民大會。因此，向《臨時條款》傾斜的結果，導致行政與立法兩院的職權與地位減弱。

一言之，蔣介石與國民大會是在政體依據《憲法》體制化的基礎上，經由修訂《臨時條款》為彼此擴權，而使國民黨威權政體體制化的方向轉向《臨時條款》傾斜。這樣的發展，使總統職位成為國家領導權的關鍵。1960 年蔣介石之所以選擇三連任總統，乃因他感到總統職位與統帥權對領導權有著無法取代

的重要性，因此選擇向國民大會妥協，換取《臨時條款》的修訂而連任。1966年向《臨時條款》進一步體制化的成果，更加有利於總統蔣介石統治的需要。然而，在蔣介石去世而使領導權出現更替之際，若繼任者無法在第一時間接掌總統職位，那麼繼任者是否無法領導國家？亦或領導權可以從總統職位移轉到繼任者所掌握的職位上？

蔣介石在 1975 年去世時，第五屆總統任期還剩 3 年左右，因此副總統嚴家淦依法繼位成為總統，但國家實質的領導權，是由國內外各界承認的繼任者行政院長蔣經國所掌握。總統嚴家淦搭配行政院長蔣經國的領導方式，將考驗國民黨威權政體依據《憲法》與《臨時條款》體制化的程度，也將影響蔣經國在 1978 年第六屆總統選舉時的政治動向。在嚴家淦方面，他自知自己身為總統的過渡性，故將國家實質領導權交付給行政院長蔣經國，而使總統職權落空。在蔣經國方面，他雖然獲得黨政軍要員的配合，得以以行政院長身分運作政府，但礙於無總統身分，因此無法接手蔣介石與國民大會權力分享的成果，獲得《臨時條款》對總統的授權。

此外，雖然嚴家淦在總統任內完全配合蔣經國的領導，但當嚴家淦選擇在 1978 年從總統職位退離時，蔣經國若選擇按《憲法》規範繼續任全國最高行政機關首長行政院長，他的領導權將遭遇政治上的不確定性：接替嚴家淦的人選是否仍願完全配合蔣經國的領導，將影響蔣經國領導權的完整性，若接替人選有其個人的政治野心，甚至可能利用總統職權而威脅蔣經國的領導地位。因此，1978 年蔣經國終究選擇獲取第六屆中華民國總統，繼承向《臨時條款》傾斜的體制，才得以集中權力於一身。

本文將先透過 1966 年兩度修訂《臨時條款》的過程，說明國民黨威權政體

如何向《臨時條款》傾斜與體制化，接著再以政體體制化的成果，指出蔣介石去世後，蔣經國以行政院長領導中華民國的侷限性。為了解除領導權的侷限性，蔣經國在 1978 年選擇就任總統，終而獲得完整的黨政軍領導權。



第一節 向《臨時條款》的傾斜與體制化

國民大會趁 1960 年蔣介石試圖三連任總統之際，爭取解除《憲法》第 27 條對行使創制複決權的限制，因此那年修訂《臨時條款》時規定，行使創制複決之辦法以及有關修憲之各提案，「由總統召集國民大會臨時會討論之」，且「國民大會臨時會，由第三任總統，於任期內適當時期召集之」。國民大會依此規定啟動憲政研討委員會，廣泛向社會各界徵求關於創制複決的意見，並將徵得的 255 份意見書編為參考資料（國民大會憲政研討委員會編，1962）。此外，憲政研討委員會還舉辦專家學者座談會，蒐羅報章雜誌關於修憲之言論等整理成資料，於 1962 年年底送交總統作為召開臨時會之參考（謝政道，2007：112）。但蔣介石直至第三任總統任期所剩無多時，才宣布於 1966 年 2 月 1 日召開國民大會臨時會（國民大會秘書處編，1966a：24-25）。

國民大會臨時會開幕前，蔣介石先於黨中常會指示，「關於國民大會設置常設機構，及規定固定會期問題，如不加以限制，則政局必定隨時引起紛擾，國家前途，勢將不可收拾」，因此必須以國法與黨紀制裁國大代表中「言行違反憲法及黨之決定者」（呂芳上編，2015e：256）。2 月 1 日臨時會開幕，蔣介石於開幕致詞時又向全體國大代表表示，若國民大會「硬性規定行使創制複決兩權——並設置常設機構、固定會期，那不但違背了國父的遺教，而且根本違反了憲法第二十七條及第三十條之基本精神」，且「其勢將破壞憲法的精神，損害國民大會的尊嚴」（國民大會秘書處，1972：97-98）。

不過，綜觀臨時會的議事過程，蔣介石仍然無法抑制國民大會對創制複決權的追求，因此《臨時條款》經臨時會修定後，已使國民大會不受《憲法》第 27 條限制，而得以行使創制複決權（見表 5-1 中 1966 年 2 月修訂的版本）。然而，蔣介石也非無所獲。在黨的指導與運作下，首先，國民大會臨時會通過決議，同意修憲問題應待反攻復國後再行研議，因此這項決議形同再次確立《憲法》不被修改的共識，使蔣介石在 8 日的閉幕致詞時，盛讚此一決議「是諸位同仁最高智慧的抉擇，最足珍貴的貢獻！」（國民大會秘書處，1972：100）。

表 5-1 1966-1972 年《動員戡亂時期臨時條款》之修訂與差異

1966 年 2 月	1966 年 3 月	1972 年 3 月
	四、動員戡亂時期， 本憲政體制授權總統得設置動員戡亂機構 ，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務。	四、動員戡亂時期...（內容同左）。
	五、 總統為適應動員戡亂需要 ，得調整中央政府之行政機構及人事機構，並對於依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及光復地區，均得訂頒	五、總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構、人事機構及其組織。 六、動員戡亂時期，總統得依下列規定，訂頒辦法充實中央民意代表機構，不受憲法第 26 條、第 64 條及第 91 條之限制： （一）在自由地區增加中央民意代表名額，定期選舉，其須由僑

	辦法實施之。	居國外國民選出之立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定辦法遴選之。 (二) 第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選、補選者亦同。大陸光復地區次第辦理中央民意代表之選舉。(三) 增加名額選出之中央民意代表，與第一屆中央民意代表，依法行使職權。增加名額選出之國民大會代表，每6年改選，立法委員每3年改選，選監察委員每6年改選。
四、動員戡亂時期， 國民大會得制定辦法，創制中央法律原則與複決中央法律，不受憲法第 27 條第 2 項之限制。	六、動員戡亂時期... (內容同左)。	七、動員戡亂時期... (內容同左)。
五、在戡亂時期， 總統對於創制案或複決案認為有必要時，得召集國民大會臨時會討論之。	七、在戡亂時期... (內容同左)。	八、在戡亂時期... (內容同左)。
六、國民大會於閉會期間，設置研究機構，研討憲政有關問題。	八、國民大會於閉會期間... (內容同左)。	九、國民大會於閉會期間... (內容同左)。

資料來源：作者整理，粗體字為作者所加。

說明：1966 年兩度修訂《臨時條款》，2 月第一次修訂時國民大會獲取創制複決權，3 月第二次修訂時，總統獲得授權而得以設置、調整政府的人事與機構，並可增補中央

民代。



其次，《臨時條款》雖然明訂國民大會可以行使創制複決權，且亦制訂通過《國民大會創制複決兩權行使辦法》，但《臨時條款》卻有一但書：「五、總統對於創制案或複決案認為有必要時，得召集國民大會臨時會討論之」。設置此項但書的目的，乃因國民大會每 6 年才舉行一次歷時 1 個月左右的例行集會，且國大代表人數眾多，若有代表在休會期間提出創制或複決案，國民大會要為此自行舉行集會是相當困難，因此提案可交由總統評估必要性，總統再行決定是否召集國民大會，透過臨時會討論提案（林紀東，1993：434）。這項立法目的雖是為國民大會設計，其實亦對總統授權，學者胡佛因此指出，總統將因有權決定創制複決案的必要性以及是否召集臨時會，而得以牽制國民大會兩權的行使（中國論壇，1983：20）。因此，國民大會在動員戡亂時期，未曾有過任何行使創制複決的紀錄（謝政道，2007：134）。⁴⁸不過，由於《臨時條款》經此修訂後，使總統能牽制國民大會的創制複決權，避免施政上的困擾，又能滿足國民大會獲有兩權之要求，因此蔣介石在閉幕致詞時，對《臨時條款》關於創制複決的規範，盛讚「此不唯具見同仁的精誠為國，亦是各位同仁對人民、對主義、對責任的明智交代！」（國民大會秘書處，1972：100-101）。

國民大會臨時會結束後，2 月 19 日再舉行國大例行集會以及第四屆總統選舉（國民大會秘書處編，1966b：1-2）。議事期間，國民大會又修訂《臨時條款》同意擴張總統統帥權，使總統得依動員戡亂之所需，「設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針」，調整「中央政府之行政機構及人事機構」、徵補中央民代，亦授權總統全權處理戰時的戰地政務（見表 5-1 中 1966 年 3 月修訂的版本）。此前規範國防體制的〈國防組織法〉等相關草案，以及規範戰時統帥

⁴⁸ 此外，國民大會扣除 1966 年的臨時會外，亦僅只於 1991 年再舉行一次臨時會而已，但那年臨時會是用於解除《動員戡亂臨時條款》，亦非用於行使創制複決權。

權內涵的〈戰地政務綱要〉草案，雖然一直得不到立法院的合作而遲遲無法通過，但經 1966 年第二度修訂《臨時條款》後，均已迎刃而解，改由總統依據《臨時條款》的授權而設置機構與合法化。此一發展使身在獄中的雷震批評，總統府「等同大元帥府了」，實行《臨時條款》增訂條文使「中華民國憲法毀了」（轉引自任育德，1999：312、313）。在此次國民大會例會的尾聲，舉行第四屆總統選舉，蔣介石於 3 月 21 日連任當選為中華民國第四屆總統，國民大會隨後另選嚴家淦為副總統。

細究 1966 年兩度修改《臨時條款》的過程，即是蔣介石以創制複決權換取國民大會同意總統職權的擴張。總統經授權後，將國防會議合法化而改組為「動員勘亂時期國家安全會議」，從既有研究中可以看到，蔣介石任內召開會議討論的議案或指示，不只限於軍事外交，同時也介入國民義務教育、經濟發展、財政稅收與政府總預算等，這些議案與決策皆涉及行政院職權（謝政道，2007：154-157；尤正才，2010：122-123）。雷震因此批評此一會議的設置，認為這是「一權政府」與「軍政府」的展現（轉引自任育德，1999：313）。

此外，蔣介石亦經與國民大會的交易而削弱立法院的立法權，進而影響總統、國民大會、行政院與立法院的關係。從 1966 年公布的《國民大會創制複決兩權行使辦法》，即可知道國民大會對於立法院的牽制：

第三條 國民大會對於中央法律有創制權。

第四條 國民大會創制之立法原則，咨請總統移送立法院，立法院應於同一會期內依據原則，完成立法程序；但內容繁複，或有特殊情形者，得延長一會期。

前項立法原則，立法院不得變更。

第五條 國民大會創制之立法原則，經完成立法程序後，非經國民大會決議，立法院不得修正或廢止。

第六條 國民大會對於中央法律有複決權。


第七條 國民大會複決成立之法律，經公布生效後，非經國民大會決議，立法院不得修正或廢止。經複決、修正、否決或廢止之法律，立法院不得再制定相同之法律。



從這些條文的內容即可想見，當國大代表聯署提案創制或複決，並有過半代表出席開議討論時，立法院的立法工作勢必受到影響。因此國民大會獲有創制複決權，將削弱立法院的職權與地位。這樣的結果，使蔣介石可以將立法工作的合作對象，從立法院移轉至國民大會，避免過去立法院遲滯立法進度的情形再次發生。舉例而言，從 1952 年起，蔣介石等黨政高層試圖提出法案推動立法，擴張總統的統帥權，但卻遲遲得不到立法院的合作，而無法讓〈國防組織法〉等相關法案通過立法程序。立法院的消極態度其來有自：由於立法院無法監督總統，故對立法院而言，總統擴張統帥權不只侵奪行政院權力，亦減少立法院監督行政院的範圍，間接削弱立法院的權力。由於立法院不願合作配合立法，蔣介石僅能將規範統帥權的相關草案予以「試行」。

1966 年後，立法院的職權與地位受到蔣介石與國民大會相互合作的威脅：蔣介石不須經由立法，即可依《臨時條款》的授權，合法調整政府機構與人事，且若立法院與行政部門對抗，通過違逆蔣介石與行政院利益的法案，蔣介石亦可轉而動員黨籍國大代表，發動國民大會對此案進行複決，甚至可以經由國民大會創制有利於行政部門的立法原則，再交付立法院按原則進行立法。

上述權力關係的改變，有助於改變原有憲政體制對於總統權力的限制。過



去行政院雖然可以代替總統接受立法院的課責，使身為總統的蔣介石不必直接面對立法院的牽制，但無法直接面對立法院也是一種限制：當立法院對行政院提出質疑而不願合作時，作為總統的蔣介石也僅能在國民黨內以總裁身分對黨籍立委施壓。然而，立法委員來台後已然無法定期全面改選，且黨籍立委的黨紀不彰，透過政黨說服的成效不一定能讓蔣介石滿意。因此，總統必須經由行政院才能間接接觸立法院的限制，反而突顯出總統能夠直接面對國民大會的重要性。蔣介石作為總統，其所面對的民意機構是國民大會，雙方因為總統選舉而有著多次合作的機會，在經過多次折衝妥協後，逐漸建立合作模式，1966年兩度修訂《臨時條款》，即可視為總統與國民大會的合作成果。

總統與國民大會的合作成果，是制憲時張君勱所致力避免發生的。首先，就總統職權而言，《憲法》規範全國最高行政機關是行政院，並搭配弱勢總統作為國家元首，目的在避免中華民國成為總統制國家。張君勱考量當時並無任何黨派可以與國民黨競爭總統職位，蔣介石勢必成為行憲後的第一屆總統，因此張君勱對於弱勢總統的設計，其意在分散權力（中華民國張君勱學會編，2015：228-229）。然而，蔣介石突破總統連選得連任一次的限制後，又在1966年獲得國民大會的合作而修訂《臨時條款》，將動員戡亂時期的總統轉化為強而有力的政治職位。

其次，就創制複決而言，制憲時張君勱曾企圖架空國民大會，但卻無法成功，其後轉而致力避免國民大會行使創制複決權（中華民國張君勱學會編，2015：51-52）。創制複決是直接民主的具體實踐，理應由公民自己行使，但制憲時中共與民盟向國民黨妥協而同意設置國民大會，另選國大代表代替公民行使創制複決權。如此一來，國大代表即能以創制權進行立法，且還能以複決權否決立法院通過的法案，不只偏離實現直接民主的本意，亦增加政府運作的不

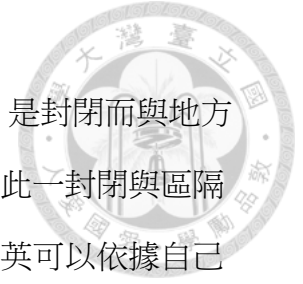
確定性與複雜程度。為此，張君勱在制憲時設置嚴格而難以實現的條件，要求「俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時」才能進行創制複決，用以限制國民大會行使兩權。張君勱在制憲時的努力，卻因 1960 年蔣介石三連任總統的需要而鬆動，至 1966 年讓國民大會獲取行使兩權的辦法，使立法院與國民大會出現類似兩院制的關係，立法院的立法權從此受國民大會牽制。⁴⁹

1972 年國民大會舉行例行集會，其間修訂《臨時條款》，賦予總統更明確的權限增補中央民代（見表 5-1 中 1972 年 3 月的版本），並再選舉蔣介石為第五屆中華民國總統。至此，《憲法》與《臨時條款》賦予總統的實質權力共達八種，分別是行政院長、司法院長與大法官等重要職務的提名權、行政立法之間的覆議核可權、院際紛爭的調解權、緊急處分權、設置新機構、調整行政機構、充實中央民意機構與加強國民大會功能等權力（朗裕憲，1978：16-18）。

不過，1972 年修訂《臨時條款》並非黨政菁英為了個人或派系利益而推動的變革，而是在回應前一年聯合國大會的決議：「把蔣介石的代表從它在聯合國組織及其所屬一切機構中所非法佔據的席位上驅逐出去」。⁵⁰湯志傑（2006）指出，失去聯合國的中國代表權，導致國民黨政權所依恃的法統受損而出現正當性危機，促使黨政菁英必須有所回應。換言之，過去《憲法》的政治地位雖然因國共敵我對立而確立，以及因黨政菁英依法互動而鞏固，但其政治地位的確立與鞏固，亦突顯出國民黨威權政體體制化而產生的脆弱性：當《憲法》代表中國的意涵不受國際社會承認時，政治菁英權力互動模式的依據將出現正當性危機，進而有修正權力互動模式的必要。

⁴⁹ 本文並非在比較一院制與兩院制的優劣而倡議之，而是指出制憲時各方勢力對於國民大會及其職權的看法，多在避免常設民意機構代替公民實行直接民主。不過，由於戰後中國領土廣闊與人口規模龐大，制憲時將創制複決權交由民意代表行使，亦可說是有其現實上的考量。

⁵⁰ 引自 1971 年 10 月 25 日《聯合國大會第 2758 號決議》，決議文的英文為：“...to expel forthwith the representatives of Chiang Kai-shek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations and in all the organizations related to it.”。



1972 年之前，蔣介石等黨政菁英所建立的權力互動模式，是封閉而與地方菁英有所區隔，雖然這有助於維護黨政菁英的權力與地位，但此一封閉與區隔之所以得以形成，有賴於《憲法》政治地位的支持，使黨政菁英可以依據自己出身中國各地的代表性，持續保有職位與行使權力。因此若《憲法》的政治地位受損，將難以繼續證成封閉政治體制與權力互動模式的合理與正當性。然而，修正權力互動模式不等同修正《憲法》的政治地位及其代表中國的意涵，進而全然開放政治體制。全然開放將使黨政菁英的結盟對象擴及地方菁英甚至群眾，而使過往行使權力的依據，從威權憲法轉向民意與群眾支持的強弱，導致權力分享由此變革為權力競逐。這樣的變革不可能得到黨政菁英的同意，如中央政府議會的全面改選勢必無法獲得舊有立委與國大的支持，因此全然開放將促發菁英分裂與衝突，而有可能危及國民黨威權政體的存續。

修補正當性危機的方式是有限開放政治體制，以補充中央民代的方式緩解正當性危機。為了控制有限開放政治體制的風險，1972 年蔣經國提拔「青年才俊」競逐地方公職，拓展國民黨在地方選舉的支持度，削弱地方菁英與恩庇侍從主義的影響力，可說亦有其維繫權力互動模式穩定性的企圖。不過，即使舉辦中央民代補選化解了正當性危機，但一方面仍增加了政治體制內部的複雜程度，另一方面則開啟日後異議勢力組建全國性反對運動的可能（湯志傑，2006：153-154）。

一言之，1966 年蔣介石與國民大會的合作成果，使國民黨威權政體體制化的路徑出現轉折，朝向《臨時條款》發展，而 1972 年黨政菁英化解外部正當性危機的方式，更加促使國民黨威權政體向《臨時條款》傾斜。

第二節 威權政體體制化對蔣經國繼任權力的選擇與限制



中華民國總統職權的擴張，是因應蔣介石自認在領導國家時之所需而產生。1960年修訂《臨時條款》之前，蔣介石與黨政高層為總統擴權的努力，已然促使蔣介石選擇三連任總統，以保有總統職位的方式維繫其領導權。1966年兩度修訂《臨時條款》再對總統進一步授權後，總統勢必成為領導中華民國的關鍵職位。不過，當蔣介石去世後，繼任者若無法即時接掌總統職位，就必須思考該如何獲取總統職位繼承領導權，亦或是再次啟動體制的變革，將中華民國領導權從總統移轉到繼任者握有的職位上。

1975年4月5日蔣介石去世，行政院長蔣經國即面對上述的挑戰：他應該將中華民國導回原本《憲法》規範的體制，以全國最高行政機關首長身分領導國家，亦或選擇繼承向《臨時條款》傾斜的體制，獲取總統職位領導國家？蔣經國繼承領導權的選擇，將受到國民黨威權政體依據《憲法》與《臨時條款》體制化程度的限制。

就第一個選項而言，由於國民大會是經由修訂《臨時條款》而改善待遇與擴權，因此可以想見，國大代表不會同意蔣經國回復《憲法》規範的體制，除非蔣經國同意國民大會修憲而得以行使創制複決權。然而，蔣經國若同意國民大會的要求，形同挑戰不修憲的共識，而將動搖《憲法》的政治地位。因此，將體制導回《憲法》規範所需的政治工程，勢必規模浩大且相當困難。既然啟動體制變革的難度較高，蔣經國比較可能的選項是獲取總統職位，選擇繼承向《臨時條款》傾斜的憲政體制。然而，蔣經國並未即時繼任總統，那麼他是如何領導中華民國？

從蔣經國與軍政要員的互動來看，蔣經國在這些要員的默許與配合下，繞過體制的限制，順利接手黨政軍的領導權。不過，也由於蔣經國的領導權有賴黨政軍要員的配合，而非基於制度賦予的權限，因此繞過體制限制的做法仍有其極限。

政黨是蔣經國獲取合作的首要機制。嚴家淦繼任總統後，即以國民黨中常委身分，向黨中央委員會秘書長張寶樹推舉蔣經國為黨主席，4月28日黨中央委員會臨時全會選蔣經國任中央委員會主席兼中常會主席（陳立文編，2013：158）。此後，行政院長蔣經國即以黨中常會主席主持會議，總統嚴家淦則以黨首席中常委身分出席會議，參與中常會對黨國施政的決策與運作（陳立文編，2013：158）。雖然蔣經國看似能以黨主席身分領導總統嚴家淦，但從軍政兩方面的運作來看，若無總統職位，蔣經國仍難保有完整的領導權。

相較於蔣經國在黨內領導權的確立，他在軍政方面的領導權並非依賴國家制度賦予的權限，而是軍政高層願意向理所當然的繼任者表示尊重與服從。蔣經國的繼任者身分，在蔣介石生前已獲軍政要員肯認。1972年3月25日，參謀總長賴名湯向時任行政院副院長的蔣經國提議，希望蔣經國就任行政院長領導行政院，畢竟當時副總統嚴家淦兼任行政院長的體制並非常態，而無法應變時局，且賴名湯甚至表明他願以總統軍事幕僚長的身分，向三軍統帥蔣介石提出他的建議（賴名湯，1994：473）。賴名湯之所以如此提議，乃因考量中華民國退出聯合國後，舉國受到衝擊而陷入危機，急待政府即時處置與創建新局，賴名湯認為蔣經國即是開創新局的不二人選（賴名湯，1994：473）。數日後，賴名湯趁報告外島軍情之際，向蔣介石進言此前對蔣經國的提議（賴名湯，1994：473）。除了賴名湯外，亦有其他人向蔣介石提出類似的建議，這些建議終獲蔣介石的回應，在經總統提名與立法院同意後，6月1日蔣經國接任行政

院院長（賴名湯，1994：473）。



此外，在蔣介石去世前，蔣經國已開始處理軍事外交機密。按 1974 年 1 月 1 日起任職行政院長秘書的宋楚瑜回憶，他常和參謀總長陪同蔣經國聽取美國中情局專人的簡報，並負起傳譯工作，傳譯的簡報內容均屬機密的中國軍事佈署與核武發展近況（宋楚瑜，2018：33）。且從宋楚瑜的工作內容來看，蔣經國已然成為國內外外交工作的核心對象（宋楚瑜，2018：76-82）。

蔣介石去世後，蔣經國接手安排軍方人事異動與部隊調動。軍方人事與部隊調動，皆屬於總統統帥權的一部分，應由總統透過軍令系統下達命令，行政院長無權運作，但蔣經國仍經由參謀總長對軍方人事與部隊進行調動，且獲得參謀總長的尊重與合作。換言之，蔣經國之所以能夠行使國家領導權，不只歸因於參謀總長的尊重與合作，總統嚴家淦並未以軍令系統阻撓蔣經國的決策，亦顯示嚴家淦配合蔣經國的重要性。

在軍方人事方面，1975 年 4 月 5 日蔣介石去世當夜，行政院長蔣經國召參謀總長賴名湯入總統官邸，交代三軍應加強戒備，並告以蔣介石生前同意賴所建議的一件軍方高階人事異動，囑咐賴按其建議發佈異動，次日賴名湯即按指示主持軍方高階人事交接（賴名湯，1994：617-619）。在部隊調動上，蔣經國遇到是否棄守南沙的問題。由於南越曾派軍騷擾南沙群島，1974 年初又與中共海軍在南海交戰，加上周邊軍政情勢惡化使南沙國軍的處境日漸艱困，因此蔣經國為了因應情勢之變，在 5 月 9 日召國防部長與參謀總長至行政院長辦公室，研究南沙守軍撤軍問題（賴名湯，1994：430-431）。不過，賴名湯建議，在蔣介石去世剛過 1 個月之際決定撤守南沙，勢必引人非議，因此建議先遣人視察南沙後再決定守軍去留，而獲蔣經國同意（賴名湯，1994：431）。16 日賴

名湯偕同視察南沙而返的軍官面見蔣經國，報告南沙處境，蔣經國按報告與建議作成不撤守南沙的決策（賴名湯，1994：431）。



雖然，蔣經國可以對軍方人事與部隊調動作成決策，並獲得參謀總長的尊重與合作，但就體制而言，嚴家淦避免涉足軍事，亦是蔣經國得以領導軍方的原因之一。曾擔任兩蔣秘書的楚崧秋，在多年後訪嚴家淦時，得知其卸任總統的考量與軍事有關，嚴家淦向楚崧秋表示：「我一生從不做沒有把握的事，只有一件事是我放心不下的，就是貫徹統帥權。軍事不是我的特長；臺海對峙的局面一旦有變，做最佳的應變是統帥的天職，經國先生在這方面比我經驗豐富。所以，我很早就已經決定，任滿後要推舉經國先生來接任」（陳立文編，2013：167）。是否擅長軍事並非擔任領導者的必要條件，嚴家淦的說法可能在表明他不願對軍事活動涉足過深，而楚崧秋所得的資訊，可以從軍方將領的回憶印證。海軍少將艦長郭宗清回憶，某次嚴家淦參與軍方簡報，結束時將印有「極機密」的資料留下，行政院長蔣經國看到後提醒嚴家淦將資料攜走，但嚴家淦堅持「我不要帶」，可見嚴家淦在軍事方面行事之謹慎（郭宗清，2011：508-509）。回顧行憲後的政治運作，1948年已降至蔣經國之前的歷任行政院長，恐怕只有陳誠能夠涉足軍事，針對類似上述的軍方人事與部隊異動作成建議，但陳誠亦僅止於建議而已，在蔣介石仍為總統的年代，陳誠無權如蔣經國般做成決策，並交代身為總統幕僚長的參謀總長執行。

不過，即使黨軍政高層服從蔣經國的領導與指示，從制度的規定與運作兩方面觀察，仍可發現蔣經國領導權的侷限性。就制度規定而言，首先，1972年修訂的《動員戡亂時期國家安全會議組織綱要》第四條規定：「總統行使動員戡亂臨時條款第四第五及第六項之職權時，以命令行之」，因此行政院長蔣經國不可能以總統命令行使《臨時條款》賦予的職權，使蔣經國無法繼承蔣介石與國

民大會權力分享的成果。其次，蔣介石擴張總統職權的核心機構是動員戡亂時期國家安全會議（前身為國防會議），因此若蔣經國無法獲取總統職位，即無法掌握此一核心機構。按《動員戡亂時期國家安全會議組織綱要》規定，該會議任務與《臨時條款》賦予總統的職權密切相關，皆為國家領導權施作的重心：

第二條 國家安全會議的任務如左：

- 一、關於動員戡亂大政方針之決定事項。
- 二、關於國防重大政策之決定事項。
- 三、關於國家建設及科學發展之研究指導事項。
- 四、關於總體作戰之策定及指導事項。
- 五、關於國家總動員之決定事項。
- 六、關於戰地政務之處理事項。
- 七、其他有關動員戡亂之重要決策事項，及奉總統核交研議及審核事項。

若國情有變，需要國家安全會議議決或執行上述任一任務，蔣經國即無法透過國家安全會議因應，而必須改以行政院長或國民黨主席的職權另行處置。然而，若蔣經國必須另以行政院長或黨主席身分進行處置，即表示原應發揮功能的總統職權受到懸置而無法作用。因此，無論蔣經國以何種非總統的職務處理國家安全會議肩負的任務，勢必不如以總統身分交辦或召開會議來得直接有效。換言之，在總統職權因《臨時條款》授權而擴張的情況下，若蔣經國持續以行政院長身分領導國家，將使體制的合理性受損。

在上述制度規定方面，蔣經國因為不是總統，而無法接手蔣介石與國民大會權力分享的成果。在制度運作方面，總統嚴家淦則是不願行使總統職權，導致已被擴張的總統職權形同落空。

就制度運作而言，繼任總統的嚴家淦行事小心謹慎，行禮如儀地運作總統職權，並將國家實權交付在行政院長蔣經國身上，使已向《臨時條款》傾斜的憲政體制，運作得如原本《憲法》規範的弱勢總統體制。嚴家淦繼任後即表態他尊重蔣經國的領導權，承認自己身為總統的過渡性，如他在 1975 年 4 月 18 日訪新聞局長錢復時，表明「我這個位置（按：指總統）是暫時坐坐的，將來我要順利地交給蔣經國兄」（陳立文編，2013：157-158）。此外，嚴家淦回顧三年總統任內的憲政運作，認為他是在擔任「內閣制的元首，扮演的是虛位元首，也就是禮儀上的元首；國家政策是由行政院做最後決定」（陳立文編，2013：160）。因此不令人意外地，在中華民國第五屆總統任期即將屆滿之際，嚴家淦選擇卸任，並向黨中常會推舉蔣經國為中華民國第六屆總統選舉候選人（許麗玉編，2015：159）。

此外，國家安全會議在嚴家淦總統就任後首次出現「簡報」，並與一般會議在嚴家淦總統任內並存，兩者形成對比。簡報與會議的差異，在於後者若作成決議將有約束力，按《動員戡亂時期國家安全會議組織綱要》規定，國家安全會議秘書長需要「承總統之命，依據國家安全會議之決議，處理會議事務」，⁵¹且「國家安全會議之決議經總統核定後，依其性質交主管機關實施」。⁵²嚴家淦如何行使總統職權，可以經由對比觀察簡報與會議的差異得知。

1977 年 1 月，國家安全會議秘書長黃少谷發文給蔣經國，文中說明國家安全會議於 1976 年 4 月起規定，每兩個月舉行一次簡報，簡報內容為「軍事、外交、財政或金融、經濟或交通、教育文化或科學發展」（國家安全會議，1977e）。不過，從檔案來看，國家安全會議在嚴家淦任內只舉行 6 次簡報，按性質分類分別是軍事類 2 次，財政類 1 次，經濟類 1 次與外交類 2 次（見表 5-

⁵¹ 規範於《動員戡亂時期國家安全會議組織綱要》第 8 條。

⁵² 規範於《動員戡亂時期國家安全會議組織綱要》第 9 條。

2)，且僅有前三次簡報按時舉行。在簡報中，除了嚴家淦以總統身分主持外，行政院長蔣經國為規定出席的與會人員。⁵³



6 次簡報內容皆涉及當時重要的軍政外交議題，但由於簡報人是在報告當時的情勢發展，並非提出議案讓與會官員討論，因此嚴家淦在這 6 次簡報所作之指示，多在要求與會者理解簡報的重要性，而未做出具體要求。如第一次簡報，嚴家淦在指示中讚揚賴名湯的簡報「坦率而詳盡」，要求與會者注意中共軍事發展，並以此報告作為今後措施的重要參考（國家安全會議，1976a）。又如沈昌煥做〈外交報告〉後，嚴家淦讚揚沈昌煥的分析詳細透徹，要求與會者「堅守既定的國策與外交方針，繼續團結奮鬥，自立自強，來掌握各種局勢的變化，力求操之在我，制敵機先，便能抵抗任何衝擊，克服任何困難，開創國家的光明前途」（國家安全會議，1976c）。即便是聽取財政與經濟性質的簡報，技術官僚出身的嚴家淦多在補充他的看法，使其發言內容多於軍事外交簡報之指示，但他對經濟類簡報的報告人或與會者同樣無具體要求（國家安全會議，1976d；1977a）。

表 5-2 動員戡亂時期國家安全會議嚴家淦任內 6 次簡報

簡報名稱	簡報時間	簡報內容	備註
第 1 次簡報	1976/4/12	國防部參謀總長賴名湯報告： 〈共匪軍是概況及其能力簡報〉。	軍事
第 2 次簡報	1976/6/14	外交部長沈昌煥報告： 〈外交報告〉。	外交
第 3 次簡報	1976/8/9	中央銀行總裁俞國華報告： 〈當前金融及外匯政策之檢討〉。	財政或金融

⁵³ 規範於《動員戡亂時期國家安全會議組織綱要》第 6 條。

第 4 次簡報	1977/1/11	經濟部長孫運璿報告： 〈經濟報告〉及〈附圖〉。	經濟或交通
第 5 次簡報	1977/5/9	國防部參謀總長宋長志報告： 〈國軍建軍構想及戰備重要措施報告〉。	軍事
第 6 次簡報	1977/8/31	外交部長沈昌煥報告： 〈當前中美外交關係〉。	外交

資料來源：整理自國家安全會議，1976a；1976c；1976d；1977a；1977b；1977c。

另一方面，國家安全會議在嚴家淦總統任內仍舉行一般會議，分別是第 39、第 40 與第 41 次會議，均用以討論行政院提報的國家歲入歲出與次年度預算等概況（見表 5-3），會議結論亦皆同意行政院的報告。

第 39 次國家安全會議會前，秘書長黃少谷請嚴家淦核示行政院檢送的〈六十六年度各級政府收支概況及中央政府總預算案歲入歲出合計情形報告〉，核示後再送國家安全會議討論（國家安全會議，1976e）。黃少谷在文中表示，行政院送交上述的〈情形報告〉行之有年，自 1968 年起，行政院於年初將下一個會計年度總預算核算情形作成報告，提請國家安全會議討論，經總統裁示與決定原則後，行政院才編列下年度總預算（國家安全會議，1976e）。1968 年至 1971 年是由蔣介石親自主持會議討論〈情形報告〉，1972 年至 1975 年間則由副總統代為主持討論（國家安全會議，1976e）。換言之，嚴家淦並非第一次主持國家安全會議，也非第一次主持討論行政院送交的〈情形報告〉。如蔣介石生前最後一次國家安全會議（第 38 次會議），當時蔣介石已無法主持會議，改請副總統嚴家淦主持，會議中嚴家淦未對行政院的〈情形報告〉作成指示，而是由秘書處將各方發言整理成 4 項結論，交總統核定後送行政院辦理（國家安全會議，


1975)。亦即，蔣介石在位時，總統是行政院〈情形報告〉的最終核定者。嚴家淦繼任總統而握有核定權後，其任內 3 次會議中均未對〈情形報告〉做出修正，而皆核定同意行政院的提案（1976f；1977d；1978b）。這樣的運作方式，可說如同嚴家淦自己所言，是將總統扮演成「內閣制的元首」（許麗玉編，2015：159）。嚴不行使總統職權，故其總統任內舉行的國家安全會議，皆在完成程序上行之有年的慣例，將政務交由行政院做最終且實質的決定。

表 5-3 動員戡亂時期國家安全會議第 38-41 次會議

會議名稱	會議時間	會議內容	會議結論
第 38 次會議	1975/3/12	行政院送〈六十五年各級政府收支概況及中央政府總預算案歲入歲出合計情形報告〉	整理各方發言後，做成四點結論請蔣介石核定，再送交行政院辦理。
第 39 次會議	1976/2/25	行政院送〈六十六年度各級政府收支概況及中央政府總預算案歲入歲出合計情形報告〉	行政院報告准予備查。
第 40 次會議	1977/3/2	行政院送〈六十七年度各級政府收支概況及中央政府總預算案歲入歲出合計情形報告〉	行政院報告准予備查。
第 41 次會議	1978/3/8	行政院送〈六十八年度各級政府收支概況及中央政府總預算案歲入歲出合計情形報告〉	行政院報告准予備查。

資料來源：整理自國家安全會議，1975；1976f；1977d；1978a。

嚴家淦避免行使總統統帥權，又將政務交給行政院做最後決定，因此行政院長兼國民黨黨主席的蔣經國確實是國家的實質領導人。然而，1970 年代並不




平靜，退出聯合國與第一次石油危機接踵而來，對美關係也日趨不穩，因此有賴國家領導者處理危局。由於形勢顯示嚴家淦必然選擇卸任總統，各界亦開始倡議蔣經國競選第六屆總統，由蔣任總統領導與因應時局的變遷。蔣經國選擇就任總統有其合理性，首先，可用於解開上述制度規定與制度運作對蔣經國領導權的限制。如 1978 年 1 月，國民黨中央評議委員主席團主席何應欽在中常會臨時會表示，黨推舉蔣經國為總統候選人的適當理由之一，是在讓蔣經國獲取統帥權與行使總統的緊急權力：

總統為國家三軍統帥，負有排除國家危害的重任。動員戡亂時期，更須加強統帥權的行使。目前反共戰爭的內涵和公算，都已到了極為複雜的境界，隨時都可能發生突然的變化，一遇緊急情況，總統便須斷然行使其緊急權力。在當前如此緊要時期，執政黨的領導權必須與國家元首統帥權合而為一，才能適應戰時的緊急需要（中央社，1978）。

其次，蔣經國選擇就任總統，可避免嚴家淦卸任後產生的政治不確定性。嚴家淦卸任總統後，若蔣經國繼續任行政院長，而由嚴家淦之外的其他人選就任總統，終將無法保證接任者仍願扮演「內閣制的元首」，屆時蔣經國的領導權將受新任總統的威脅，而可能觸發政治衝突。因此，蔣經國在 1978 年選擇就任已經擴權的總統，不只能免除其領導權受到威脅的風險，且從體制與權力運作的角度而言，亦有助於政治運作的穩定。

在黨的推舉下，蔣經國於 3 月 21 日順利當選中華民國第六屆總統，而前述何應欽對於國際情勢變化的憂慮，亦在 1978 年底成真。為了因應變局，蔣經國動用總統職權，使總統職權因蔣經國的操作而得以發揮，一改嚴家淦時期內閣制國家元首的領導風格。



12月16日晨，美國大使通知中華民國政府，美國將在明年1月1日起與中國建交，並與中華民國斷交，台灣政局隨之丕變。總統蔣經國在16日當天按《臨時條款》第一項規定，發布三項緊急處分：軍事單位提高戒備、行政院經濟建設委員會會同相關部會維持經濟發展與經濟穩定，以及停辦中央民代增額補選（國家安全會議，1978c）。24日上午蔣經國針對中美建交與台美斷交，主持他總統任內的第一次國家安全會議（第42次會議），除了聽取外交與軍事報告外，亦宣示政府將善用《憲法》與《臨時條款》賦予的職權，確保國家安全、經濟發展與社會安定，並指示國家安全會議的功能應該強化（國家安全會議，1978c）。

蔣經國選擇就任中華民國第六屆總統，即是選擇繼承向《臨時條款》傾斜的憲政體制，而他因應美國斷交衝擊的措施，亦是依據《臨時條款》賦予總統的權限。因此，國民黨威權政體體制化的結果，使蔣經國有更多的誘因選擇就任總統，透過向《臨時條款》傾斜的體制，集中黨政軍領導權領導中華民國。

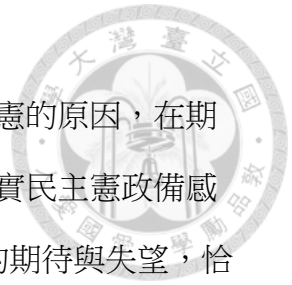
第三節 結論

蓋憲法者，國家之根本大法也。在今日世界上，凡屬現代國家就必須有這個根本大法，才能算是一個正式國家，否則，只能算是一個沒有組織的政權罷了。

——雷震，2011：28。

不料我的信念完全落了空，憲法所賦予的保障，都是表面的文章，實際上沒這回事，所以我終於被捕下獄，接著《自由中國》則關門大吉，而尚未正式宣布成立之中國民主黨則胎死腹中。事後回想起來，只怪我不識時務而過於天真了。

——雷震，2011：29。



上述引文是雷震的說明，他先解釋了自己過往熱衷參與制憲的原因，在期待創建一個現代的正式國家，但後亦承認他對國民黨政權未落實民主憲政備感失望，終因興起組黨參政之念，而在 1960 年被捕入獄。雷震的期待與失望，恰恰說明了威權憲法的特質，並非用於保障國民的權利義務，而在將國家權力分配給政治菁英，使政治菁英得以組織性地運作政府。雷震入獄後，國民黨威權政體轉向《臨時條款》傾斜，依《臨時條款》體制化的路徑更加悖離雷震原先參與制憲的理想。然而，這卻是黨政菁英逐步修正權力互動模式的成果。

1947 年 12 月 25 日行憲後，蔣介石等黨政高層經過了近 20 年的努力，才與國民大會建立合作關係，經由修訂《臨時條款》，扭轉《憲法》弱勢總統的規範，國民大會也由此在法律上獲取創制複決權。總統與國民大會循著《憲法》規範主張自己的權力，再經由修訂《臨時條款》將規範於《憲法》的權力進一步擴張。若無法確立維護《憲法》政治地位的共識，並以《憲法》體制化政治運作，黨政高層與國民大會恐怕難以對《憲法》規範的總統統帥權與創制複決權做成主張，亦難經由《臨時條款》為總統與國民大會擴權。

蔣介石與國民大會的合作成果，雖然使蔣介石受益，但此一合作成果亦導致蔣介石的繼任者必須擔任總統，才能有效集中黨政軍領導權。以弱勢總統嚴家淦配合行政院長蔣經國運作政府，看似讓中華民國體制重回《憲法》規範，但在已向傾斜《臨時條款》的體制中，嚴蔣搭配的領導形式使政治權力的運作與政治權威的歸屬無法集中，導致中華民國行憲後的政治權威從過去總統蔣介石單獨享有，轉而分散在行政院長、黨主席與總統三者身上。雖然嚴蔣體制僅只三年，而無法充分說明，權威的分散將不利於體制化威權政體的權力互動模式。但無論如何，1978 年蔣經國掌握總統職位，不只繼承蔣介石與國民大會權

力分享的成果，且亦重新集中政治權力與權威於一身。



不過，國民黨威權政體依據《憲法》與《臨時條款》體制化亦產生脆弱性，且從失去聯合國中國代表權的國際處境中暴露出來。原先用以封閉政治體制的依據，在於黨政菁英出身中國各地的代表性，並依此區隔出立法院與國民大會何以不用改選的原因。黨政菁英在此封閉的政治體制中分配權力，依據《憲法》組織性地運作政府，而使國民黨威權政體得以體制化。然而，失去聯合國中國代表權後，區隔與封閉的依據即受衝擊與質疑，而使權力互動的模式有了修正的必要。不過，即使沒有外部正當性的危機，權力互動模式亦有其潛在的內部正當性問題：能夠代表中國的黨政菁英逐漸衰老，而使其人數不斷下降。如 1984 年時資深國大的平均年齡已經到達 76.8 歲，資深立委的平均年齡是 78.15 歲，資深監委的年齡亦達 78 歲（胡佛，1987：26）。

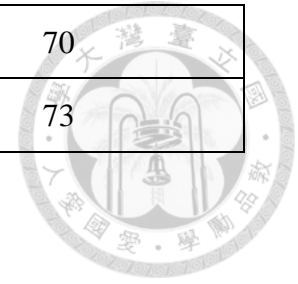
不只無法全面改選的民代逐漸衰老，即使是經總統任命與立法院同意而就任的行政院長，其組閣時的年齡也日益老化，突顯出國民黨威權政體政治甄補功能的衰退（謝相慶，1990）（見表 5-4）。

表 5-4 來台後歷任行政院長組閣時年齡

來台後歷任行政院長	組閣時間（年月）	組閣時年齡
陳誠	1950.3	52
俞鴻鈞	1954.5	56
陳誠	1958.7	60
嚴家淦	1963.12	59
蔣經國	1972.5	62
孫運璿	1978.5	65

俞國華	1984.5	70
李煥	1989.5	73

資料來源：謝相慶，1990：49（表一）、56（表五）。



除了中央民代與行政院長老化外，蔣經國本人也終有衰老死亡的一日。在蔣經國身體健康狀況逐漸下滑，而使權力繼承問題逐漸浮出檯面之際，開始有人呼籲蔣經國修正向傾斜《臨時條款》的體制，回歸內閣制精神運作政府。

如 1983 年 12 月 27 日胡佛在一個公開座談會中表示，他多年來呼籲「回歸憲法」的原因，除了戒嚴對於自由權的箝制外，《臨時條款》更是違反《憲法》，因為在制定程序上，國民大會的修憲權不包括制定《臨時條款》，而在實質效力上，《臨時條款》位階居然還高於《憲法》，更顯不合法理（中國論壇，1983：20-21）。此外，胡佛指出，制憲時內閣制的設計是為了避免行憲後重蹈中國「人治」權力的傳統，且「從我國當前的現況與政治發展的觀點而言，將來的權力結構，不可能像過去一樣有全國性的英豪領袖人物出現」，因此他呼籲應該回歸內閣制運作政府（中國論壇，1983：19-21）。胡佛質疑戒嚴與動員戡亂的施行、呼籲避免人治與回歸內閣制時，距離 1984 年國民大會的召開僅剩兩個月左右，屆時蔣經國將參加第七屆總統選舉，因此其言論顯得引人矚目。然而，這樣的呼籲難以撼動既有的權力互動模式。

由於黨政菁英對於法統的堅持，使國民黨威權政體依據《憲法》與《臨時條款》體制化出現極限，黨政菁英建立封閉性權力互動模式的代價，是無法完善政治甄補的功能，使政體體制化的成果因為菁英的老化而日益脆弱。因此，長期看來，台灣終將走向開放政治體制的路徑，總統蔣經國解除戒嚴而使台灣政治自由化，亦只不過是個無法迴避的選擇。



第六章 結論



威權統治者與黨政菁英按照憲政規範的權力互動模式，運作政府與分享權力，是驅動國民黨威權政體體制化的原因。結論部分將先回顧此一權力互動模式的產生、運作與影響，接著參照俄羅斯的經驗說明威權憲法的作用，最後回到台灣的經驗，討論總統擴權對於憲政運作的影響。

壹、制憲與內戰、總統職權的擴張與威權政體體制化

回顧二戰後的中國情勢，蔣介石恐怕難以想像，他不只無法統一中國，甚至還將敗走中國東南的一座小島，才得以讓國民黨與中華民國存續下來。

戰後蔣介石處理中共問題與統一中國的策略，分成軍事與政治兩種，他希望透過軍事行動逼迫中共參與制憲過程，將中共從體制外的叛軍吸納轉化成體制內的政黨。若中共不願接受制憲與行憲的政治議程，蔣介石也有把握透過軍事力量消滅中共的反抗。不過，中共在政治上以拖待變，在軍事上負隅頑抗。因此，1945 年的重慶會談就在局部的軍事衝突中進行，1946 年初政治協商會議則是在國共軍事陷入僵局時召開。國共在軍政上的博弈，使中華民國制憲過程無法連續。

國共衝突主導戰後中國政局，但也意外地開啟第三勢力的議價空間，使第三勢力成為影響憲草內容的關鍵。國民黨為了避免一黨制憲的批評，而有求於第三勢力持續參與 1946 年底的制憲國民大會，因此第三勢力可以威脅退出制憲，逼迫國民黨退讓。在這樣的背景下，張君勱擬定的〈政協憲草〉大體通過制憲國大的審查，《憲法》與弱勢總統體制因此誕生。再經 1947 年選舉選出民選議會與 1948 年組成行憲政府後，政治菁英即可依據憲政規範的職權，進行權力互動與運作政府。不過，此一依據憲政規範的權力互動模式，卻是在共軍崛

起以及國軍處境日趨不利時產生，國共內戰最終以國民黨失敗收場。



國共內戰情勢底定與中華民國政府遷台後，國民黨政權因為丟失中國領土與選民，轉而強調《憲法》與民選議會具有代表全中國的正當性。強調《憲法》與民選議會的重要性，使黨政菁英不能輕易修憲，也迫使憲法機關在進行權力互動時，必須遵守憲政規範。議會議員（國大代表與立法委員）出身中國各地的代表性，不只是構成法統的要素，也是封閉權力互動模式的依據，藉此排除地方政治菁英參與權力分享。

不過，《憲法》規範的弱勢總統制違逆蔣介石的利益，也不符合其個人的權力與權威。因此中華民國政府遷台後，蔣介石及其黨政幕僚開始擴張總統權力，三次擴權導致總統成為中華民國行憲後行政機關與政黨運作的核心，而出現政治總統化（presidentialization of politics）的現象（Poguntke & Webb, 2005）。台灣社會從此逐漸習慣總統的重要性與影響力，《憲法》本文規範的弱勢總統不復存在。

《憲法》第 36 條規範總統為三軍統帥，是蔣介石及其幕僚首次為總統擴權的依據。透過擴張解釋第 36 條的規定，黨政高層以軍政軍令二元化定義統帥權，再建制國防會議讓總統主導國防外交政策，以及介入行政院的操作。此一擴權的目的，是為了使蔣介石在軍事反攻中國時，其軍事與政治指揮權不受行憲體制的約束，戰地政務曲折的擘畫過程，就是為了符合此一目的。然而，黨政高層為總統擴權而擬定的法案，卻因立法院質疑違憲而使立法進度受到延宕。為此，蔣介石多以試行法案的方式為國防體制的合法性解套，試行也未受到立法院的積極反對，因此可說立法院默許總統的擴權。不過，這不表示立法委員無法也無力透過集體行動反對蔣介石，若總統擴權將直接犧牲立法院的權

力與地位時，將激起立法院的反抗。



1960 年蔣介石與國民大會合作，解除《憲法》規範總統連選得連任一次的限制，為總統進行第二次擴權。蔣介石為了總統擴權而向國民大會妥協，同意國大研究行使創制複決權的辦法，使立法院的立法權受到威脅，而激發立法院的反彈。

總統職權第一次擴張後，迫使蔣介石必須在 1960 年三連任總統，才能保有領導國防體制的統帥權。為此，蔣介石只能向國民大會退讓，先降低國民大會開議的門檻，再透過黨內的管道遊說施壓，一方面驅使國大修改《臨時條款》凍結總統連任限制，另一方面同意提高國大待遇，以及研究行使創制複決的辦法，最後才舉行總統選舉，讓蔣介石連任總統。立法院在得知黨政高層對國大獲取創制複決權後，便趁著審查行政院年度預算之際，增列開支與收入，用以改善軍公教薪資水準，同時刪減改善國大待遇的預算，與府院高層對抗。憲政權力互動模式的確立，給予立法院反抗的依據，蔣介石與行政院只能向立法院妥協，接受立法院通過的預算案。

雖然 1960 年蔣介石為了三連任總統而向國民大會多方退讓，但卻也發展出總統與國民大會的合作方式，可用以修改過往的權力互動模式。1966 年與 1972 年三度修改《臨時條款》，為總統進行第三次擴權。《臨時條款》經過修正後，賦予國民大會行使創制複決的權力，同時也讓總統可以依據動員戡亂需要，調整中央政府人事與機構，增補中央民代，甚至還可評估國大有無行使創制複決時的必要性。總統從此成為中華民國最強而有力的職位，國民大會則因獲得創制複決權，而得以牽制立法院的職權。行政與立法兩院的職權，隨著《臨時條款》對總統與國大的授權而受到削弱。經過 1966 年與 1972 年修改《臨時條

款》後，國民黨威權政體轉向依據《臨時條款》體制化。



總統三度擴權的結果，使蔣經國在蔣介石去世之後，必須獲取總統職位，才能獲取完整的領導權。1975年蔣介石去世之際，蔣經國與國民黨仍依《憲法》規範，讓副總統嚴家淦繼任總統。嚴家淦任總統後相當自我節制，而不願行使統帥權，使國家實質領導權掌握在行政院長蔣經國手中。不過，蔣經國仍在1978年參加總統選舉，獲取總統職位，才得以行使統帥權，維繫體制運作的合理性。蔣經國順利接班，雖然解決了國民黨威權政體權力繼承的問題，但依然無法處理封閉權力互動模式內部出現的老化危機。

此一封閉的政治體制首先因為失去外部國際社會的承認，而逐漸失去代表中國的國際地位。與此同時，立委、國大與監委日漸老去凋零，但囿於維繫行憲政府的中國代表性，不能對中央民代進行全面改選。為了緩和外部正當性與老化危機，1972年首次增補中央民代。不過，增補民代無法根本性地解決老化危機，封閉性權力互動模式最終被迫開放，在蔣經國執政末期開啟政治自由化的政治改革。

國民黨威權政體從封閉走向開放的過程，可以 Levitsky & Way (2015) 提供的分析途徑進行理解。Levitsky & Way 將創建威權政體時產生的肇建遺產 (founding legacies) 分成三種：首先是靜態遺產 (static legacies)，此一遺產只要不受外生因素衝擊，就能因其功能性或效益性而持續運作 (Levitsky & Way, 2015: 108)。其次是有限遺產 (bounded legacies)，是指欠缺再生機制而隨著時間弱化消逝的遺產，如中國與越南創建政體的第一代領導人，他們魅力型的領導是有時間限制 (Levitsky & Way, 2015: 110)。最後是動態遺產 (dynamic legacies)，將因「自我強化」或「反應後果」(reactive sequences) 機制而影響

政體後續的發展，且有時能在外生因素衝擊下持續運作，維護政體韌性（Levitsky & Way, 2015: 111）。



東南亞創建威權政體的菁英，為求持續保護特定族群或階級利益而不斷強化聯盟關係，形成自我強化機制，不斷維持集體行動並力求政治穩定（Levitsky & Way, 2015: 111-112）。反應後果較自我強化機制複雜，是因應某些歷史事件而產生「反應」（reaction）與「反制反應」（counter-reaction），兩者的互動影響了日後的政治發展，如戰爭可能摧毀革命政權的創建，但戰爭也會摧毀舊時代的權力中心，如王權、教會與地主階級，若威權政體能在戰爭中存活，在其長遠的未來就無須擔心舊時代權力中心的反動（Levitsky & Way, 2015: 113）。

操作 Levitsky & Way 提供的概念可知，國民黨威權政體的肇建遺產僅有靜態與有限遺產，而欠缺可以自我調適的動態遺產。

首先，《憲法》提供黨政菁英組織性運作政府的指導與依據，使黨政菁英可以依此建立權力互動模式，因此用以分配權力與職權的《憲法》，可以視為靜態遺產。只要中華民國不在國民黨政權威權統治期間覆滅，《憲法》即可持續為黨政菁英的權力分配產生作用。

其次，有限遺產是指無法全面改選的中央民代。出身台灣省與中國各地的民選民代，共同參與了戰後的制憲會議與行憲政府。政府遷台後，民選菁英依循《憲法》運作政府，成為行憲政府代表全中國的依據，權力互動模式也因此封閉而不再進行全面改選。中央議會欠缺定期改選，使議會議員不須在選舉時爭取政黨的提名與支持，也就不一定要聽從黨與威權統治者的指揮，而在台灣保有持續行使職權的空間，迫使蔣介石必須與立法院及國民大會兩議會分享權

力。分享權力的結果，是蔣介石為首的行政部門時時遭遇到來自體制內的異議。體制內的異議雖然讓蔣介石感到壓力與不滿，但行政部門因應中央民代異議而進行的調適，反而使政體的順法性（legality）得以產生。



然而，封閉權力互動模式卻因無法改選，而產生無法甄補人力的缺失：當中央民代不斷老化與死亡，能夠按權力互動模式運作政府的人數即不斷下降，使權力互動模式的持續性受到影響，行憲政府的效能亦隨之受損。因此，無論行憲政府代表全中國的宣稱是否會失去國際社會的承認，隨著時間的流逝，行憲政府終將面對中央民代老化與中央議會無法甄補人才的危機。

然而，國民黨威權政體創建初期，並無動態遺產可以因應中央民代老化的危機，因為此一困境並非任何政治菁英在創建政體之際可以預見的。國民黨與第三勢力黨派在制憲時，從未想到國民黨將在國共內戰中以失敗收場。來台後，政府主張既有政治體制是反攻中國前的臨時措施，中央民代也不過是「暫時」不改選而已。依據憲政框架建立的權力互動模式，因為內戰敗退來台的歷史機遇而封閉起來，進而決定了國民黨威權政體體制化的路徑與極限。

貳、威權憲法是制度還是策略？參照俄羅斯的經驗

中華民國行憲後，議會、選舉與政黨構成國民黨威權政體得以維持政治穩定的制度，而非威權統治者蔣介石可以隨意策略性地應用或操縱。因此政體中最具權力的統治者蔣介石受制於議會、政黨與選舉的約束，而非可以策略性地採用議會、選舉與政黨，吸納政治菁英與異議勢力。

與國民黨威權政體相比，其他案例如普丁（Vladimir Putin）治下的俄羅斯，議會、選舉與政黨反而成為威權統治者可以策略性運用的統治工具，且普

丁還運用這些工具進行修憲，為自己的權力與地位建立法律基礎。普丁如何操作這些統治工具，從 2008 年至 2012 年間他和梅德維捷夫（Dmitry Medvedev）共治與職位互易的過程中一覽無遺。



1993 年俄羅斯制訂通過的憲法，賦予國會較大的權力，而被歸類為半總統制中的「總統議會制」國家，但行憲後因國會內部政黨眾多且分裂，使國會權力無法完全發揮（許菁芸、宋鎮照，2011：124-125）。為了有效控制國會，總統普丁開始組建自己的政黨聯盟，在 2001 年促成「團結黨」、「祖國運動」和「全俄羅斯運動」等三黨合併，成立「全俄羅斯團結—祖國」黨（簡稱「統一俄羅斯」黨），並聯合其他黨派而建立國會的多數黨聯盟（許菁芸，2013：62）。此外，普丁又先後在 2001 年與 2005 年推動國會通過《政黨法》與《俄羅斯聯邦國家杜馬代表選舉法》，提高政黨對黨員的控制能力，並降低國會的政黨數（許菁芸，2013：63）。普丁推動的變革，在接下來的國會選舉發揮效果。

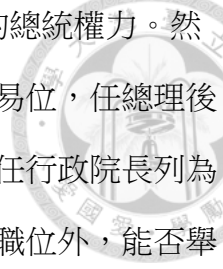
從 2000 年起已經連任總統一次而執政 8 年的普丁，受限於憲法規定而必須在 2008 年卸任總統。普丁卸任總統前，「統一俄羅斯」黨將普丁列為其政黨議員候選人名單首位，運用普丁的魅力作為號召，使「統一俄羅斯」黨在 2007 年國會選舉拿下超過 64% 的選票，躍昇為國會第一大黨，普丁及其盟黨共掌握了 353 個下議院議席，佔近八成的議席數（許菁芸，2013：63-64）。同時，普丁過去推動的法案確實大幅減少進入國會的政黨數目，透過比例代表制將過往國會中的 11 個政黨減為 4 個，其中只有共產黨算是反對黨（許菁芸，2013：63-64）。掌握國會多數席次的普丁，挑選了出身技術官僚且為他所熟識的部屬梅德維捷夫作為總統，開啟「梅普共治」體制（許菁芸、宋鎮照，2011：143；許菁芸，2013：56）。梅普共治期間，由於普丁總理的強勢領導風格，使俄羅斯憲政體制從過去的「總統國會制」轉向「總理總統制」（許菁芸、宋鎮照，2011：

125)。與此同時，總理普丁在 2008 年年底推動修憲，將總統與國會議員任期分別延長至 6 年與 5 年，外界多認為修憲是為了身任總理的普丁重返總統職位而鋪路（許菁芸，2013：64）。不過，由於 2008 年的全球金融危機，使俄羅斯進入經濟衰退期，普丁如何贏得接下來的選舉，將成為他重返執政的關鍵。

2011 年年底的國會選舉，「統一俄羅斯」黨得票數大幅下滑，僅得近五成的選票，贏得的議席數勉強維持執政優勢，但媒體、社會輿論與反對黨抨擊國會選舉過程受到操縱與舞弊，上萬群眾上街抗議選舉結果（許菁芸、郭武平，2013：35）。翌年總統大選，普丁在第一輪投票即拿下超過 63% 的選票而當選，但普丁重掌總統職位同樣遭到大規模群眾抗爭，媒體、社會輿論與反對黨再次抨擊選舉舞弊與不公（許菁芸、郭武平，2013：36）。然而，這些異議與抗爭無法阻止普丁與梅德維捷夫職位互易，普丁就職總統後任命梅德維捷夫為總理。

回顧普丁治下的俄羅斯政治發展，普丁充分運用了國會的立法與修憲功能，鞏固他的權力與地位。總統普丁先是建立「統一俄羅斯」黨，為其個人利益服務（許菁芸、宋鎮照，2011：128）。同時普丁亦推動國會立法，而有效地在次屆國會選舉中提高「統一俄羅斯」黨與盟黨的議席優勢。隨後，易位為總理的普丁利用國會優勢發動修憲，延長次屆總統與議員的任期。2012 年普丁再經由（操縱）選舉維持黨的國會優勢，以及為自己贏得總統選舉，重回國家元首之位。梅普共治與易位的過程說明，普丁可以策略性地採用議會、選舉與政黨作為統治工具，建立威權統治的法律基礎。不過，即使普丁個人深具領袖魅力而頗獲俄羅斯民眾支持，但普丁仍要就任總理或任總統進行選擇，無法置身於政治體制之外進行統治。

比較俄羅斯與中華民國的憲法，可知前者的總統權力強於後者，即使蔣介



石來台後為總統擴張統帥權，但在 1972 年之前仍不及俄羅斯的總統權力。然而，同樣在面對是否三連任總統時，普丁卻選擇利用選舉進行易位，任總理後再回任總統，但蔣介石卻選擇持續保有總統職位，而未曾將改任行政院長列為選項。探究其原因，除了統帥權誘使蔣介石選擇持續保有總統職位外，能否舉辦國會選舉重新形塑國會勢力，導致普丁與蔣介石的動向出現差異。若無法舉辦國會選舉，中華民國立委即無須依靠國民黨的支持競選議席，政黨提名與輔選的功能將無法發揮，政黨的指揮領導與黨紀也就難以約束立委。換言之，蔣介石難以在 1960 年轉任行政院長（總理），改以執政黨主席身分領導黨籍議員與控制國會，故而無法如普丁一般選擇易位。然而，即使普丁的選擇多於蔣介石，也不表示普丁的領導地位在 2008 年至 2012 年任總理時期，可以安然不受挑戰。

2008 年全球金融危機後，俄羅斯因為國際原油價格下跌與金融機構的治理問題，而進入經濟衰退期。總統梅德維捷夫逐漸以年輕的改革者形象，批評普丁過去的發展政策，並提出自己對於俄羅斯進行「現代化」看法，而與總理普丁出現歧異（吳玉山，2017：17）。按俄羅斯憲法規定，總統有權可以隨時解職總理，因此即使普丁領導了國會的多數黨，但他的總理職位仍有受制於總統梅德維捷夫意向的可能（吳玉山，2017：17）。不過，在梅德維捷夫與普丁的歧異擴大前，普丁成功贏得 2012 年總統選舉，他在選前申明將任命梅德維捷夫作為他的總理，而將俄羅斯局勢控制在普丁的掌握中（吳玉山，2017：17-18）。若以總統嚴家淦搭配行政院長蔣經國統治的形式作對比，梅德維捷夫並不像嚴家淦，一直行禮如儀地運作總統職權。梅德維捷夫的作為，也恰恰說明為何蔣經國在 1978 年選擇獲取總統職位：若由蔣經國與嚴家淦之外的人掌握總統職位，蔣經國無法確保接任者將如嚴家淦一樣自制，若發生類似梅德維捷夫與普丁之間歧異，蔣經國的領導權將受到威脅。

因此，按照兩國憲政規範，行政院長（俄國總理）即使可以透過黨領導人身分，以黨紀指揮立法院（俄國國會）的多數黨籍議員，但蔣經國與普丁若要領導國家，終將以掌握總統職位較為有效，且可消除府院歧異的風險與不確定性。2018年3月，普丁在總統大選中獲得超過75%的選票，第四次擔任俄國總統，成為史達林之外執政時間最長的俄羅斯領導人。

不過，按照俄國憲法規定，2024年普丁仍要再次面對總統連選得連任一次的憲法規範。可以猜測，普丁不會想要再次選擇易位的途徑，任總理後再回任總統，因為普丁易位為總理後不只可能與總統再次發生分歧，且總統任期因為2008年修憲而延長，普丁能否在分歧演變成衝突前回任總統，將是影響俄羅斯政治穩定的一大風險。然而，若不選擇易位，屆時無論普丁選擇以延長總統任期規避總統連任次數的限制，或是選擇直接解除總統連選連任次數的限制，普丁皆要再次推動修憲。普丁為此要再次鞏固所屬政黨的支持度，贏得國會選舉並控制足以推動修憲的國會議席數。這些政治過程有可能為普丁的權力與地位帶來變數，突顯出普丁遵守以及修正憲法規範後，憲法對其維繫權力與地位的約束與限制。

雖然選舉在俄國的經驗中，可以作為普丁在總理與總統兩職位易位的途徑，但選舉在其他威權政體的案例中，亦有可能促發菁英競爭與分裂，而使威權政體瓦解（Lindberg, 2009）。一個採用徒具民主形式的制度進行權力分享的威權政體，恐怕無法迴避選舉帶來的風險，且其所產生的風險將因選舉的類型與層級差異而不同。

國民黨威權政體無法改選國家議會，地方議會與縣市長選舉卻定期舉行，既有研究多視地方選舉為維持國民黨威權韌性的原因。本文在〈緒論〉透過文


獻回顧指出，台灣地方選舉的長期舉辦，導致政黨與政體的利益出現歧異，國民黨因此放棄威權統治，推動民主轉型，確保民主化後持續掌握執政權。那麼，地方選舉的效用是否為國民黨威權韌性的必要條件？



既有研究指出，威權政治菁英創建政體時集體行動的程度，將影響政治菁英組織與運作政府的方式，形塑威權政體與國家權力的強弱（Slater, 2010: 5-7）。國家權力具體展現在國家能否建立制度穿透與組織社會，獲取社會的合作與資源，故亦有研究認為國家權力是議會、選舉與政黨之外，另一種競逐解釋威權韌性的因素（Slater & Fenner, 2011）。結合此一研究與本文的觀點可以推知，由於黨政菁英來台已有行憲政府作為權力分享與政治互動的框架，因此即使黨政菁英內部對於權力該如何分配有所歧異，來台後為了化解國家存續與政體存續的危機，而仍保有高度集體行動的程度，其分歧並不會危及行憲政府這個政治框架。然而，卻也由於中華民國遷台的時間與國民黨威權政體的創建時間幾乎重疊，促使依據《憲法》框架運作政府的黨政菁英，得以（或者被迫）運用憲政規範定期舉辦地方選舉，獲取地方政治菁英的合作，解決身為外來者而難以統治的困境。地方選舉在剛開始可能是移入政府依循《憲法》而產生的統治策略，經長期舉辦而制度化後，地方選舉才轉而成為國家與政體共同依賴的制度，但也因此埋下日後政黨與政體利益不一致的矛盾。

本文並不認為經由國民黨威權政體與俄羅斯的比較，即可指出選舉是唯一有助於威權政體自我強化與調適的制度因素。然而，國民黨威權政體的經驗至少說明，比較威權主義研究者在討論選舉的影響時，應更進一步區分選舉規模（全國或區域）、層級（中央或地方）與類型（總統或國會）的差異。

參、討論與結論



國民黨威權政體創建初期總統職權的擴張，深遠地影響了中華民國憲政的發展。總統職權因應中共軍事威脅與蔣介石統治需要而擴張，促使中華民國總統成為動員戡亂時期國家領導權的關鍵職位。1980年代末進入民主化時期，新舊菁英不只未回復《憲法》規範的弱勢總統，還共同經由《憲法增修條文》繼承與制度化部分擴張後的總統職權，如在總統之下同意設置國家安全會議與國家安全局。繼承總統職權擴張的遺緒，導致民主化後的四任民選總統，在行使總統職權時常引發政治爭議。

究其原因，總統職權經過《臨時條款》與《憲法增修條文》擴張後，並未修訂《憲法》原先未對弱勢總統進行太多課責的架構，反而使總統行使職權時容易出現未受課責的模糊空間。

按《憲法》規範，弱勢總統的權力僅有調解院際紛爭、提名行政司法考試三院院長、核准行政院覆議案等，而無須設計一個常設的監督機構。因此制憲時不受歡迎的國民大會，依法每6年才集會一次，且是依據監察院的決議對總統提出事後的彈劾。不過，在修訂《臨時條款》為總統與國大擴權後，國大代表雖然可以每年定期集會，但只能對時政發表意見，而無增添其他實權牽制總統權力。


此外，總統以侵奪行政院職權的方式進行擴權，雖然引發了立法院疑慮，但立法院也無法對總統課責。蔣介石利用《憲法》欠缺對總統課責的模糊空間，擴張解釋《憲法》第36條的統帥權，建立軍政軍令二元化體制，但從國防會議的運作可知，即使總統蔣介石在會議中自制，這些會議的議決與結論能否交由行政院執行，又該如何交付給行政院，一直是立法院質疑與關注的焦點。

由於立法院質疑規範統帥權與國防組織的相關法案不符憲政規範，也無法予以課責，因此不願審議通過相關法案，並將之長期擱置。最終，蔣介石在爭取國民大會合作而連任總統的過程中，逐漸發展出修訂《臨時條款》的途徑，繞過立法院的立法程序，合法化總統職權擴張的成果。

在威權統治時期，總統有權無責並不會一直引發憲政爭議，但民主化初期繼承總統擴權的威權遺緒後，如何對總統課責，日漸成為憲政運作的重要議題之一。民主化初期國民大會廢止《臨時條款》的同時，又修憲將動員戡亂時期國家安全會議合法化為國家安全會議，使總統可以合法繼承威權時期長期運作的機構。從課責的角度而言，總統究竟可以在國家安全會議中討論與議決何種議題，議決能否與如何對行政院產生效力，再次成為各界關注的焦點。

欠缺明確的憲政機關對總統課責，即表示憲政體制無法提供總統一個可供課責的程序性規範行使職權，導致總統有可能動輒得咎。相比於行政院依法向立法院提出預算並接受審查、爭取立委同意人事任命，以及各部會首長為政策接受立委質詢與辯護等，欠缺對應課責機構的總統將遭遇一個難題：他/她無法依循法定程序向任何機構證明自己作成決策可供制衡與課責，也就無法證明自己並非任意而主觀地行使職權。換言之，只要無法更動《憲法》中弱勢總統無須受到太多課責的架構，總統依《增修條文》行使職權時就不免遭致批評。

此外，當總統因選舉而獲取民意基礎後，行使職權可能更增爭議。1996年確立總統經由直選產生後，民意基礎成為總統行使職權的重要依據，但民意向背無法證成總統職權的行使是否正當。1997年以《增修條文》取消立法院對行政院長同意權，使總統可以透過更換國家最高行政機關首長，維繫或挽救民意支持度，但總統該如何為其發動人事更換的時機、更替的人選以及人選提出的




政策負起責任，則未有任何規範。因此，陳水扁與馬英九總統任內行政院長人事更迭頻繁，用以挽救低迷的民意支持度。但兩位總統在更換行政院長的同時，也常伴隨著立法院與輿論的抨擊，認為總統不願為其政策負責。然而，這樣的抨擊並未解決上述提及的問題：總統該依據何種程序，為其政策向哪個機構負起責任？欠缺明確的憲政機關對總統課責，或許在法律上並無疑義，但總統在行使職權時卻有可能產生爭議。

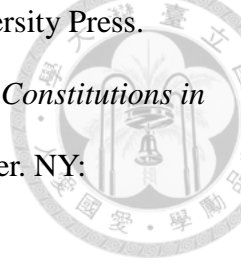
威權統治時期總統職權的擴張，貫穿民主化時期而影響至今，若無法調整《憲法》與《憲法增修條文》未對總統進行足夠課責的體制，中華民國總統在行使職權時將無法擺脫爭議。

參考書目



- Arriola, Leonardo R. 2009. "Patronage and Political Stability in Africa." *Comparative Political Studies* 42(10): 1339-1362.
- Albertus, Michael & Victor Menaldo. 2012. "Dictators as Founding Fathers? The Role of Constitutions under Autocracy." *Economics & Politics* 24(3): 279-306.
- Boix, Carles & Milan W. Svobik. 2013. "The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships." *The Journal of Politics* 75(2): 300-316.
- Capoccia, Giovanni. 2015. "Critical Junctures and Institutional Change." In *Advances in Comparative-Historical Analysis*, ed. by James Mahoney and Kathleen Thelen. New York: Cambridge University Press, 147-179.
- Chehabi, H.E. & Juan J. Linz. 1998. "A Theory of Sultanism 1: A Type of Nondemocratic Rule." In *Sultanistic Regimes*, ed. by H.E. Chehabi & Juan J. Linz. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 3-25.
- Elster, Jon. 1995. "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process." *Duke Law Journal* 45:364-396.
- Frantz, Erica Emily. 2008. *Tying the Dictator's Hands: Elite Coalitions in Authoritarian Regimes*. Ph.D Dissertation. Department of Political Science, University of California, Los Angeles.
- Gandhi, Jennifer & Adam Przeworski. 2006. "Cooperation, Cooptation and Rebellion under Dictatorships." *Economics & Politics* 18 (1): 1-26.
- Gandhi, Jennifer. 2008. *Political Institutions under Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.
- Gandhi, Jennifer & Ellen Lust-Okar. 2009. "Elections under Authoritarianism." *Annual Review of Political Science* 12: 403-422.

- 
- Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?" *Annual Review of Political Science* 2: 115-144.
- Ginsburg, Tom, Zachary Elkins & Justin Blount. 2009. "Does the Process of Constitution-Making Matter?" *Annual Review of Law and Social Science* 5: 201-223.
- Ginsburg, Tom & Alberto Simpser. 2014. "Introduction: Constitutions in Authoritarian Regimes." In *Constitutions in Authoritarian Regimes*, ed. by Tom Ginsburg & Alberto Simpser. NY: Cambridge University Press, 1-18.
- Levitsky, Steven & Lucan A. Way. 2015. "Not Just what, but When (and How): Comparative- Historical Approaches to Authoritarian Durability." In *Advances in Comparative-Historical Analysis*, ed. by James Mahoney and Kathleen Thelen. New York: Cambridge University Press, 97-120.
- Lindberg, Staffan. 2009. "Introduction: Democratization by Election: A New Mode of Transition?" In *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*, ed. by Staffan Lindberg. Baltimore: John Hopkins University Press, 1-21.
- Lust-Okar, Ellen. 2009. "Competitive Clientelism in the Middle East." *Journal of Democracy* 20(3):122-135.
- Magaloni, Beatriz. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and It's Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz. 2008. "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule." *Comparative Political Studies* 41(4-5): 715-741.
- Magaloni, Beatriz & Ruth Kricheli. 2010. "Political Order and One-Party Rule." *Annual Review of Political Science* 13: 123-143.
- Morse, Yonatan L. 2012. "The Era of Electoral Authoritarianism." *World Politics* 64(1): 161-198.
- Moustafa, Tamir. 2007. *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and*

- 
- Economic Development in Egypt*. New York: Cambridge University Press.
- Negretto, Gabriel L. 2014. "Authoritarian Constitution Making." In *Constitutions in Authoritarian Regimes*, ed. by Tom Ginsburg & Alberto Simpser. NY: Cambridge University Press, 83-110.
- Pepinsky, Thomas. 2014. "The Institutional Turn in Comparative Authoritarianism." *British Journal of Political Science* 44(3):631-653.
- Poguntke, Thomas & Paul Webb. 2005. "The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis." In *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, ed. by Thomas Poguntke and Paul Webb. New York : Oxford University Press, 1-25.
- Przeworski, Adam. 2014. "Ruling against Rules." In *Constitutions in Authoritarian Regimes*, ed. by Tom Ginsburg and Alberto Simpser. New York: Cambridge University Press, 21-35.
- Schedler, Andreas. 2009. "The Contingent Power of Authoritarian Elections." In *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*, ed. Staffan Lindberg. Baltimore: John Hopkins University Press, 291-313.
- Slater, Dan. 2010. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York : Cambridge University Press.
- Slater, Dan & Sofia Fenner. 2011. "State Power and Staying Power: Infrastructural Mechanisms and Authoritarian Durability." *Journal of International Affairs* 65(1): 15-29.
- Slater, Dan & Joseph Wong. 2013. "The Strength to Concede: Ruling Parties and Democratization in Developmental Asia." *Perspectives on Politics* 11(3): 717-773.
- Wang, Yuhua. 2015. *Tying the Autocrat's Hands: The Rise of the Rule of Law in China*. New York: Cambridge University Press

Whiting, Susan H. 2017. "Authoritarian "Rule of Law" and Regime Legitimacy." *Comparative Political Studies* 50(14):1907-1940.

Wu, Naiteh. 1987. *The Politics of a Regime Patronage System : Mobilization and Control within an Authoritarian Regime*. Ph.D Dissertation. Department of Political Science, University of Chicago.

Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs* 76(6):22-43.

三軍大學編纂，1989，《戡亂 第四冊 戡亂前期（上）》，台北市：國防部史政編譯局。

尤正才，2010，《我國總統國家安全大政方針決定權運作之變革：1967-2009》，台北市：台灣大學國家發展研究所博士論文。

中央社，1948，〈總裁勗勉本黨國代 憲法問題不修為宜〉，《中央日報》，4/18，版2。

中央社，1978，〈何應欽就提名總統候選人發表意見 針對當前國家迫切需要 蔣主席實為最適當人選〉，《中央日報》，1/8，版2。

中央日報，1991，〈行政院長聽取軍政報告 參謀總長及參謀本部人員參與 郝柏村：是職責所在 是適法之舉〉，《中央日報》，8/2，2。

中華民國張君勸學會編，2005，《中國第三勢力》，台北市：稻鄉。

中華民國張君勸學會編，2015，《中華民國民主憲法十講》，台北市：稻鄉。

中國論壇，1983，〈中國權力結構的檢視與展望（座談會）〉，胡佛（主持），文崇一、沈雲龍、袁頌西、張忠棟、張玉法（出席），《中國論壇》，17(9):8-25。

王之相，2008，《台灣現代國家的興起》，台北縣：稻鄉。


王成勉，1992，《馬歇爾使華調處日誌（一九四五年十一月～一九四七年一月）》，新北市：國史館。



- 王良卿，1998，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（一九三八-一九四九）》，台北市：近代中國。
- 王良卿，2010，《改造的誕生》，台北市：政大歷史系。
- 王良卿，2013a，〈派系與黨國：國民黨政權遷台初期的 CC 系及其政治適應，1949-1950〉，呂芳上（編），《蔣中正與黨政關係》，台北市：中正紀念堂，347-396。
- 王良卿，2013b，〈蔣介石和 1958 年出版法修正案的審議風潮〉，呂芳上（編），《蔣中正與民國政治 II》，台北市：中正紀念堂，359-404。
- 王世杰，2012，《王世杰日記（下冊）》，林美莉（編訂），台北市：中央研究院近代史研究所。
- 立法院，1988，〈立法院第八十二會期第十五次會議〉，《立法院公報》，77(89):2-72。
- 立法院，1991，〈立法院第八十七會期第四十五次會議〉，《立法院通報》，80(54):3-110。
- 立法院，1960，〈行政院函為准函囑檢送調整軍公教人員待遇準備金詳細辦法及分配表一節未及於五月二十日前函送復請查照案〉，《立法院公報》，49(25):77-81。
- 本報訊，1954，〈國民大會開幕 胡適致詞全文（上接第一版）〉，《中央日報》，2月20日，版3。
- 任育德，1999，《雷震與台灣民主憲政的發展》，台北市：政大歷史系。
- 李中襄，1971，〈黨政關係之研究〉，《專題研究報告彙編：黨務類（三）》，台北市：中國國民黨中央設計考核委員會，173-212。
- 李南海，2013，《民國 36 年行憲國民大會代表選舉之研究》，台北市：文史哲。
- 李登輝，2016，《餘生：我的生命之旅與台灣民主之路》，劉又崧（譯），台北市：大都會文化。




- 宋楚瑜，2018，《蔣經國秘書報告》，台北市：商周。
- 呂芳上編，2015a，《蔣中正先生年譜長編 第八冊》，台北市：國史館。
- 呂芳上編，2015b，《蔣中正先生年譜長編 第九冊》，台北市：國史館。
- 呂芳上編，2015c，《蔣中正先生年譜長編 第十冊》，台北市：國史館。
- 呂芳上編，2015d，《蔣中正先生年譜長編 第十一冊》，台北市：國史館。
- 呂芳上編，2015e，《蔣中正先生年譜長編 第十二冊》，台北市：國史館。
- 吳乃德，2013，《百年追求：臺灣民主運動的故事（卷二）自由的挫敗》，新北市：衛城出版。
- 吳玉山，2017，〈半總統制與策略性修憲〉，《政治科學論叢》，69:1-26。
- 阮毅成，2006，〈中央工作日記（十六）〉，《傳記文學》，89（6）：126-137。
- 林紀東，1993，《中華民國憲法逐條釋義（四）》，台北市：三民。
- 林佳龍，1998，〈台灣地方選舉與國民黨政權的市場化：從威權鞏固到民主轉型（1964-94）〉，陳明通、鄭永年（主編），《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，臺北：月旦出版社，169-259。
- 林婉平，2010，《中國國民黨 CC 系在臺灣的政治活動（1949-1991）》，中央大學歷史所碩士論文。
- 林孝庭，2015，《台海·冷戰·蔣介石：1949-1988 解密檔案中消失的台灣史》，台北市：聯經。
- 林孝庭，2017，《意外的國度：蔣介石、美國、與近代台灣的形塑》，新北市：遠足文化。
- 林繼文，2014，〈憲改大門的開與闔〉，《秩序繽紛的年代》，黃秀如（編），新北市：左岸文化，237-253。
- 林桶法，2009，《1949 大撤退》，台北市：聯經。
- 林美莉，2013，〈蔣中正從參選總統到復行視事的猶疑與決斷〉，呂芳上（編），《蔣中正與民國政治 II》，台北市：中正紀念堂，167-226。

- 
- 邱炳翰，2014，《戰後中國憲政之路：以行憲前後的黨派協商為中心的探討 1946-1948》，新北市：國史館。
- 周素卿、陳東升，1998，〈基層選舉下的地方政治與經濟利益：以房地產開發為例〉，陳明通、鄭永年（主編），《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，臺北：月旦出版社，71-126。
- 胡佛，1987，〈憲政結構的流變與重整〉，《臺大法學論叢》，16(2): 1-32。
- 若林正丈，1994，《台灣分裂國家與民主化》，洪金珠、許佩賢（譯），台北市：月旦。
- 若林正丈，2014，《戰後台灣政治史：中華民國台灣化的歷程》，洪郁如、陳培豐等（譯），台北：國立臺灣大學出版中心。
- 郎裕憲，1978，〈論總統權力以賀新總統就職〉，《中國論壇》，6(3):15-19。
- 南京軍區第三野戰軍戰史編輯室，1996，《中國人民解放軍第三野戰軍戰史》，北京市：解放軍。
- 胡頌平編著，2015，《胡適之先生年譜長編初稿補編》，台北市：聯經。
- 栗國成，2001，〈戰後初期的國共關係（1945年8月-12月）〉，《國家發展研究》，1(1): 191-242。
- 栗國成，2002，〈一九四六年一至四月國共關於以「國民政府民主化」為中心之權力爭執〉，《政治科學論叢》，17: 107-144。
- 陶百川口述，1982，〈我對法統的看法及解決意見〉，戎撫天（整理），《中國論壇》，15(4): 27。
- 許菁芸、宋鎮照，2011，〈俄羅斯的民主抉擇與統治菁英權力結構變化〉，《東吳政治學報》，29(4):116-174。
- 許菁芸，2013，〈俄羅斯半總統制下普金歸位與民主發展之探討〉，《臺灣民主季刊》，10(4): 49-92。
- 許菁芸、郭武平，2013，〈俄羅斯聯邦「競爭性威權」體制下之公民社會「管



- 理」與民主走向》，《政治科學論叢》，55:33-84。
- 許麗玉編，2015，《靜波人生：故總統嚴家淦歷史圖集》，台北市：史博館。
- 郭宗清，2011，《大風將軍：郭宗清先生訪談錄》，許瑞浩、陳世宏（訪問），許瑞浩、周維朋（紀錄），台北市：國史館。
- 徐瑞希，1989，《遷台後立法院內國民黨派系之研究(第五至第八十三會期)》，政治大學政治所碩士論文。
- 野島剛，2015，《最後的帝國軍人：蔣介石與白團》，蘆荻（譯），台北市：聯經。
- 荊知仁，1984，《中國立憲史》，台北市：聯經。
- 第二野戰軍戰史編審委會，1990，《中國人民解放軍第二野戰軍戰史》，北京市：解放軍。
- 第四野戰軍戰史編寫組，1998，《中國人民解放軍第四野戰軍戰史》，北京市：解放軍。
- 張玉法，2013，〈兩頭馬車：總裁蔣介石與代總統李宗仁的權力運作（1949）〉，呂芳上（編），《蔣中正與黨政關係》，台北市：中正紀念堂，259-346。
- 陳立文編，2013，《嚴家淦總統行誼訪談錄》，台北市：國史館。
- 陳明通、林繼文，1998，〈台灣地方選舉的起源與國家社會關係轉變〉，陳明通、鄭永年（主編），《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，臺北：月旦出版社，23-70。
- 陳明通，2001，《派系政治與臺灣政治變遷》，臺北市：月旦出版。
- 陳永發，2001，《中國共產革命七十年（上）（修訂版）》，台北市：聯經。
- 陳紹賢，1971，〈改進中央黨政關係之研究〉，《專題研究報告彙編：黨務類（三）》，台北市：中國國民黨中央設計考核委員會，213-232。
- 陳誠，2015，《陳誠先生日記（二）》，林秋敏、葉惠芬、蘇聖雄（編），台北市：國史館。

- 
- 陳紅民，2013，〈合作中的波折—1960年前後蔣介石與陳誠關係之研究〉，吳淑鳳等（編），《近代國家的型塑：中華民國建國一百年國際學術討論會論文集 下冊》，987-1012。
- 董大江，1960，〈立法院鑼鼓緊——從總預算案看其他問題〉，《徵信新聞》，5/26，版2。
- 薛化元，1993，〈張君勱與中華民國憲政體制的設計——以「政協憲草」為中心〉，《淡江學報》，32：391-422。
- 薛化元，1996，《〈自由中國〉與民主憲政—1950年代台灣思想史的一個考察》，台北縣：稻香。
- 湯志傑，2006，〈重探台灣的政體轉型：如何看待1970年代國民黨政權的「正當化」〉，《台灣社會學》，12：141-190。
- 湯志傑，2007，〈勢不可免的衝突：從結構/過程的辯證看美麗島事件之發生〉，《台灣社會學》，13：71-128。
- 雷震，2009，《中華民國制憲史：政治協商會議憲法草案》，台北縣：稻鄉。
- 雷震，2011，《中華民國制憲史：制憲國民大會》，新北市：稻鄉。
- 楊天石，2014，《找尋真實的蔣介石：蔣介石日記解讀（三）》，香港：三聯。
- 新華社，1948，〈陝北某權威人士談戰犯名單問題 蔣介石等應列為頭等戰犯 全國身受戰禍的人民均可酌情提名〉，《人民日報》，12/27，版1。
- 新華社，1949，〈國民黨統治區人民歡迎毛主席聲明 紛紛討論戰犯名單 認為尚有許多重要戰犯被遺漏〉，《人民日報》，1/27，版1。
- 黃少谷，1955，〈中央機關組織（二）〉，《蔣中正總統文物特交檔案分類資料軍事》，國史館（藏），典藏號：002-080102-00002-008，入藏登錄號：002000001003A。
- 黃仁宇，1994，《從大歷史的角度讀蔣介石日記》，台北市：時報文化。
- 黃丞儀，2015，〈戒嚴時期法律體制的未解難題與責任追究〉，莊瑞琳（編），

《記憶與遺忘的鬥爭：臺灣轉型正義階段報告（卷三）面對未竟之業》，新
北市：衛城出版，15-70。

黃嘉樹，1991，《國民黨在台灣：1945-1988》，中國海口市：南海出版社。

黃煌雄，2017，《台灣國防變革：1982-2016》，台北市：時報文化。

黃崇憲，2008，〈利維坦的生成與傾頹——台灣國家研究範例的批判性回顧〉，謝
國雄（編），《群學爭鳴：台灣社會學發展史，1945-2005》，台北：群學出
版社，321-392。

劉維開，2004，〈國防最高委員會的組織與運作〉，《政大歷史學報》，21：135-
164。

劉維開，2009，〈中國國民黨六屆臨時中全會之研究（1948.4.4—4.6）〉，《近代
史研究》，169：73-90。

劉維開，2013，〈憲政體制下的權力競逐——蔣中正在 1948 年的政治困境〉，黃自
進、潘光哲（編），《蔣介石與現代中國的形塑 第一冊：領袖的淬鍊》，台
北市：中央研究院近代史研究所，頁 355-388。

賴名湯，1994，《賴名湯先生訪談錄（下冊）》，賴馨（訪錄），台北縣：國史
館。

魏良才，2002，〈國民黨最後的美國諍友——魏德邁將軍與中美關係〉，《歐美研
究》，32（2）：341-386。

廖達琪，2005，〈「橡皮圖章」如何轉變為「河東獅吼」——立法院在台灣民主
化過程中角色轉變之探究（1950-2000）〉，《人文及社會科學集刊》，17
（2）：343-391。


蔣緯國，1973，《國防體制概論》，台北市：三軍大學戰爭學院。

蔣永敬、劉維開，2013，《蔣介石與國共內戰（一九四五~一九四九）修訂本》，
台北市：台灣商務。

蕭李居，2007，〈國防會議的設置與法源初探（1952-1967）〉，中華民國史專題



- 討論會秘書處（編），《中華民國史專題第九屆討論會 主題：戰後檔案與歷史研究論文集（二）》，台北縣：國史館，頁 1-47。
- 蕭李居，2014，〈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〉，《國史研究通訊》，6:213-221。
- 龔宜君，1998，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成》，台北：稻鄉。
- 陶涵，2010，《蔣介石與現代中國的奮鬥（下卷）》，林添貴（譯），台北市：時報文化。
- 羅志淵，1971，〈行憲五年來黨羽立法的關係〉，《專題研究報告彙編：黨務類（三）》，台北市：中國國民黨中央設計考核委員會，1-50。
- 崔書琴，1971，〈論立法與黨政關係〉，《專題研究報告彙編：黨務類（三）》，台北市：中國國民黨中央設計考核委員會，51-172。
- 總統府，1950，《總統府公報》，3/31，1。
- 動員戡亂時期國家安全會議，1967a，《國防會議簡史（一）》，台北市：國史館。
- 動員戡亂時期國家安全會議，1967b，《國防會議簡史（二）》，台北市：國史館。
- 蘇瑞鏘，2005，《戰後台灣組黨運動的濫觴－「中國民主黨」組黨運動》，新北市：稻鄉。
- 蘇瑞鏘，2014，《白色恐怖在臺灣：戰後臺灣政治案件之處置》，台北市：稻鄉。
- 謝政道，2007，《中華民國修憲史（第二版）》，台北縣：揚智文化。
- 謝相慶，1990，〈歷任行政院院長的個案分析〉，《中國論壇》，348: 48-58。
- 徵信新聞，1960a，〈國代加薪小波折〉，《徵信新聞》，5/17，版 1。
- 徵信新聞，1960b，〈調整軍公教待遇 政院昨通過辦法 列預算二億八千餘萬元 方案送立院今密會審議〉，《徵信新聞》，5/27，版 1。



徵信新聞，1960c，〈調整軍公教待遇案 立院昨日詳加檢討 若干立委醞釀提案，主張不調整高及文武官員待遇，以其所餘，增補士兵待遇 決邀陳揆等列席報告並備質詢〉，《徵信新聞》，5/28，版 1。

徵信新聞，1960d，〈針對調整待遇方案 立委提出補充主張 咸認為低級人員所得過少 昨密會審議質詢極熱烈〉，《徵信新聞》，6/1，版 2。

徵信新聞，1960e，〈中央總預算修正案立院交付委會審查 調整待遇問題昨續質詢〉，《徵信新聞》，6/4，版 1。

徵信新聞，1960f，〈調整軍公教人員待遇 折衷方案可能提出 增加金額較原修案略高 執政黨當局今作具體研商〉，《徵信新聞》，6/11，版 1。

徵信新聞，1960g，〈調整軍公教待遇預算 立院全院委會決定維持四億六千萬 調整國代待遇預算未予列入〉，《徵信新聞》，6/12，版 1。

徵信新聞，1960h，〈根據四億六千萬元預算 文武官員待遇平均可增六成 國民黨中央昨商待遇案〉，《徵信新聞》，6/12，版 1。

徵信新聞，1960i，〈調整軍公教待遇案 立院今院會討論 全院委員會昨辯論十三個小時 決議仍維持四億六千萬元預算〉，《徵信新聞》，6/14，版 1。

徵信新聞，1960j，〈監院今商調整待遇預算問題〉，《徵信新聞》，6/14，版 1。

徵信新聞，1960k，〈立法院昨通過中央總預算案 調整軍公教人員待遇 仍按政院原列四億六〉，《徵信新聞》，6/15，版 1。

徵信新聞，1960l，〈審查總預算案 立委說明要旨〉，《徵信新聞》，6/15，版 1。

徵信新聞，1960m，〈總預算案通過後 立院咨請總統公布 國民黨中常會討論待遇問題〉，《徵信新聞》，6/16，版 1。

徵信新聞，1960n，〈社論：政府接受立院決議是正確的〉，《徵信新聞》，6/16，版 1。

徵信新聞，1960o，〈聞政府有明智的決策〉，《徵信新聞》，6/16，版 1。

徵信新聞，1960p，〈平信六角 限時二元 俟政院通過後實施〉，《徵信新聞》，



6/17，版 1。

徵信新聞，1960q，〈待遇案已成定局〉，《徵信新聞》，6/20，版 2。

徵信新聞，1960r，〈軍公教人員待遇 今日起全面調整 明細分配表核定今公布〉，《徵信新聞》，7/1，版 1。

國防部史政編譯局編，1996，《國軍外島地區戒嚴與戰地政務紀實（上）》，台北市：國防部史政編譯局。

國民大會秘書處編，1946，《國民大會實錄：制憲會議》，台北市：國民大會秘書處。

國民大會秘書處編，1961，《國民大會實錄（第三編）》，台北市：國民大會秘書處。

國民大會秘書處編，1966a，《國民大會實錄（第四編）》，台北市：國民大會秘書處。

國民大會秘書處編，1966b，《國民大會實錄（第五編）》，台北市：國民大會秘書處。

國民大會秘書處，1972，《蔣總統歷次對國民大會致詞彙編》，台北市：國民大會秘書處。

國民大會憲政研討委員會編，1962，《「國民大會創制複決兩權行使辦法草案初稿」各方意見原文》，台北市：國民大會憲政研討委員會。

國家安全會議，1952a，〈公文號 0412300033〉，《檔案號 0041/ 0101/1001 /1/1/026》。

國家安全會議，1952b，〈公文號 0412300026〉，《檔案號 0041/ 0101/1001 /1/1/019》。

國家安全會議，1952c，〈公文號 0412300028〉，《檔案號 0041/ 0101/1001 /1/1/021》。

國家安全會議，1952d，〈公文號 0412300018〉，《檔案號 0041/ 0101/1001



- /1/1/011》。
- 國家安全會議，1952e，〈公文號 0412300039〉，《檔案號 0041/ 0101/1002
- /1/1/006》。
- 國家安全會議，1954a，〈公文號 0432300067〉，《檔案號 0041/ 0101/1003
- /1/1/002》。
- 國家安全會議，1954b，〈公文號 0432300068〉，《檔案號 0041/ 0101/1003
- /1/1/003》。
- 國家安全會議，1954c，〈公文號 0432300071〉，《檔案號 0041/ 0101/1003
- /1/1/006》。
- 國家安全會議，1954d，〈公文號 0432300070〉，《檔案號 0041/ 0101/1003
- /1/1/005》。
- 國家安全會議，1954e，〈公文號 0432300072〉，《檔案號 0041/ 0101/1003
- /1/1/007》。
- 國家安全會議，1954f，〈公文號 0432300073〉，《檔案號 0041/ 0101/1003
- /1/1/008》。
- 國家安全會議，1954g，〈公文號 0432300095〉，《檔案號 0041/ 0401/0003
- /1/1/001》。
- 國家安全會議，1954h，〈公文號 0432300097〉，《檔案號 0041/ 0401/0003
- /1/1/003》。
- 國家安全會議，1954i，〈公文號 0432300098〉，《檔案號 0041/ 0401/0003
- /1/1/007》。
- 國家安全會議，1954j，〈公文號 0432300182〉，《檔案號 0041/ 0401/0003
- /1/1/011》。
- 國家安全會議，1954k，〈公文號 0432300101〉，《檔案號 0041/ 0401/0003
- /1/2/001》。

國家安全會議，1954l，〈公文號 0432300102〉，《檔案號 0041/ 0401/0003 /1/2/002》。

國家安全會議，1954m，〈公文號 0432300009〉，《檔案號 0041/ 0401/0003 /1/2/003》。

國家安全會議，1954n，〈公文號 0432300103〉，《檔案號 0041/ 0401/0003 /1/2/004》。

國家安全會議，1954o，〈公文號 0432300104〉，《檔案號 0041/ 0401/0003 /1/2/005》。

國家安全會議，1954p，〈公文號 0432300106〉，《檔案號 0041/ 0401/0003 /1/2/007》。

國家安全會議，1954q，〈公文號 0432000011〉，《檔案號 0041/ 0401/0003 /1/2/008》。

國家安全會議，1954r，〈公文號 0432300107〉，《檔案號 0041/ 0401/0003 /1/2/009》。

國家安全會議，1954s，〈公文號 0432300006〉，《檔案號 0041/ 0102/0002 /1//001》。

國家安全會議，1954t，〈公文號 0432300108〉，《檔案號 0041/ 0401/0003 /1/2/010》。

國家安全會議，1954u，〈公文號 0432300111〉，《檔案號 0041/ 0401/0003 /1/2/013》。

國家安全會議，1954v，〈公文號 0432300109〉，《檔案號 0041/ 0401/0003 /1/2/011》。

國家安全會議，1955a，〈公文號 0442300381〉，《檔案號 0041/ 0101/1005 /1/1/002》。

國家安全會議，1955b，〈公文號 0442300342〉，《檔案號 0041/ 0101/1006





- /1/1/003》。
- 國家安全會議，1955c，〈公文號 0442300074〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/1/058》。
- 國家安全會議，1955d，〈公文號 0442300364〉，《檔案號 0041/ 0101/1008
- /1/4/003》。
- 國家安全會議，1955e，〈公文號 0442300365〉，《檔案號 0041/ 0101/1008
- /1/5/001》。
- 國家安全會議，1955f，〈公文號 0442300367〉，《檔案號 0041/ 0101/1008
- /1/5/003》。
- 國家安全會議，1955g，〈公文號 0442300370〉，《檔案號 0041/ 0101/1008
- /1/6/004》。
- 國家安全會議，1955h，〈公文號 0442300371〉，《檔案號 0041/ 0101/1008
- /1/7/001》。
- 國家安全會議，1955i，〈公文號 0442300375〉，《檔案號 0041/ 0101/1008
- /1/7/005》。
- 國家安全會議，1955j，〈公文號 0442300353〉，《檔案號 0041/ 0101/1007
- /1/1/007》。
- 國家安全會議，1955k，〈公文號 0442300114〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/2/027》。
- 國家安全會議，1955l，〈公文號 0442300120〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/2/029》。
- 國家安全會議，1955m，〈公文號 0442300123〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/2/030》。
- 國家安全會議，1955n，〈公文號 0442300124〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/2/031》。

國家安全會議，1955o，〈公文號 0442300125〉，《檔案號 0041/ 0102/0002 /1/2/032》。

國家安全會議，1955p，〈公文號 0442300127〉，《檔案號 0041/ 0102/0002 /1/2/034》。

國家安全會議，1955q，〈公文號 0442300017〉，《檔案號 0041/ 0102/0001 /1/2/015》。

國家安全會議，1955r，〈公文號 0442300018〉，《檔案號 0041/ 0102/0001 /1/2/016》。

國家安全會議，1956a，〈公文號 0452300240〉，《檔案號 0041/ 0101/1008 /1/8/002》。

國家安全會議，1956b，〈公文號 0452300031〉，《檔案號 0041/ 0102/0002 /1/3/007》。

國家安全會議，1956c，〈公文號 0452300241〉，《檔案號 0041/ 0101/1008 /1/8/003》。

國家安全會議，1956d，〈公文號 0452300017〉，《檔案號 0041/ 0102/0002 /1/3/001》。

國家安全會議，1956e，〈公文號 0452300021〉，《檔案號 0041/ 0102/0002 /1/3/005》。

國家安全會議，1956f，〈公文號 0452300244〉，《檔案號 0041/ 0101/1008 /1/9/003》。

國家安全會議，1956g，〈公文號 0452300039〉，《檔案號 0041/ 0102/0002 /1/3/011》。

國家安全會議，1956h，〈公文號 0452300040〉，《檔案號 0041/ 0102/0002 /1/3/012》。

國家安全會議，1956i，〈公文號 0452300041〉，《檔案號 0041/ 0102/0002





- /1/3/013》。
- 國家安全會議，1956j，〈公文號 0452300042〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/3/014》。
- 國家安全會議，1956k，〈公文號 0452300043〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/3/015》。
- 國家安全會議，1956l，〈公文號 0452300044〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/3/016》。
- 國家安全會議，1957a，〈公文號 0462300009〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/4/001》。
- 國家安全會議，1957b，〈公文號 0462300010〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/4/002》。
- 國家安全會議，1957c，〈公文號 0462300013〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/5/002》。
- 國家安全會議，1957d，〈公文號 0462300015〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/5/004》。
- 國家安全會議，1957e，〈公文號 0462600033〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/5/021》。
- 國家安全會議，1957f，〈公文號 0462300037〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/5/022》。
- 國家安全會議，1957g，〈公文號 0462300042〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/5/027》。
- 國家安全會議，1957h，〈公文號 0462300041〉，《檔案號 0041/ 0102/0002
- /1/5/026》。
- 國家安全會議，1959，〈公文號 0482300004〉，《檔案號 0041/0102/0002/1/6/2》。
- 國家安全會議，1975，〈公文號 0642300068〉，《檔案號



0056/1010/1038/1/1/008》。

國家安全會議，1976a，〈公文號 0652300003〉，《檔案號
0056/0101/1054/1/1/001》。

國家安全會議，1976b，〈公文號 0652300086〉，《檔案號
0056/0101/1054/1/1/002》。

國家安全會議，1976c，〈公文號 0652300112〉，《檔案號
0056/0101/1055/1/1/001》。

國家安全會議，1976d，〈公文號 0652300011〉，《檔案號
0056/0101/1056/1/1/003》。

國家安全會議，1976e，〈公文號 0652300056〉，《檔案號
0056/0101/1039/1/1/006》。

國家安全會議，1976f，〈公文號 0652300067〉，《檔案號
0056/0101/1039/1/1/017》。

國家安全會議，1977a，〈公文號 0662300011〉，《檔案號
0056/0101/1057/1/1/006》。

國家安全會議，1977b，〈公文號 0662300181〉，《檔案號
0056/0101/1058/1/1/007》。

國家安全會議，1977c，〈公文號 0662300144〉，《檔案號
0056/0101/1059/1/1/006》。

國家安全會議，1977d，〈公文號 0662300124〉，《檔案號
0056/0101/1040/1/1/009》。

國家安全會議，1977e，〈公文號 0662300177〉，《檔案號
0056/0101/1058/1/1/004》。

國家安全會議，1978a，〈公文號 0672300195〉，《檔案號
0056/0101/1040/1/2/001》。

國家安全會議，1978b，〈公文號 0672300202〉，《檔案號
0056/0101/1040/1/2/008》。

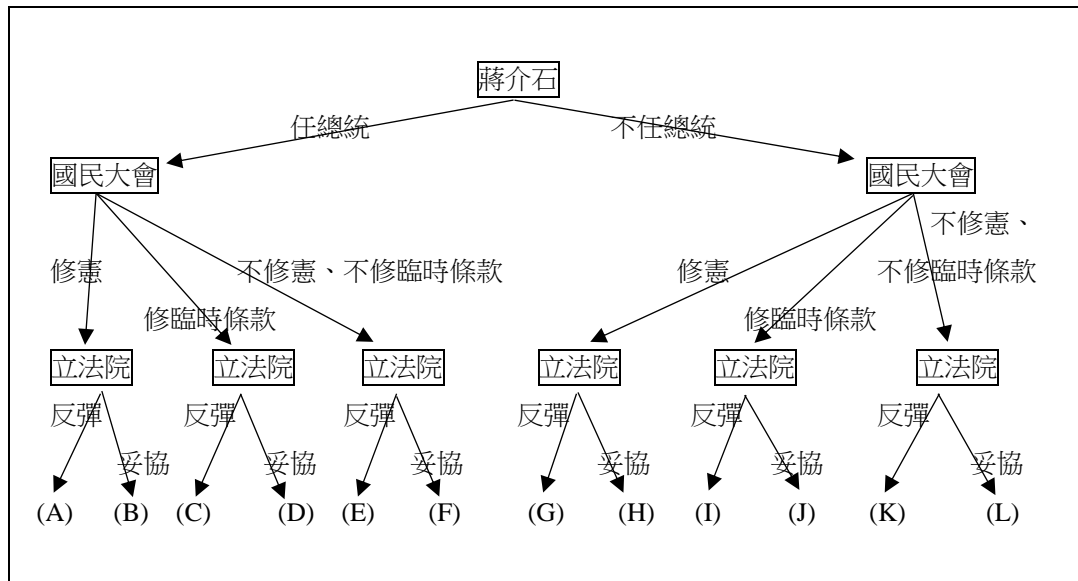
國家安全會議，1978c，〈公文號 0682300308〉，《檔案號
0056/0101/1040/3/1/016》。



附錄 1960 年國民大會總統選舉賽局

接續第四章的討論，除了透過歷史敘述討論蔣介石連任總統策略的形成（如圖 4-1），以及蔣介石如何與國民大會互動外，本文在此處也嘗試以賽局的方式，說明 1960 年國民大會總統選舉賽局參與者的得與失（如圖 4-2）。

圖 4-2 1960 年國民大會總統選舉賽局



資料來源：作者自繪。

一、行為者的策略：

蔣介石的策略有二：「任總統」與「不任總統」。首先，蔣介石若要「任總統」成功，即需要國民大會配合選擇「修憲」或「修臨時條款」，假若國民大會選擇「皆不修」，則蔣介石任總統將失敗。其次，若蔣介石選擇「不任總統」，就需要立法院選擇「妥協」，蔣介石才能以黨魁或行政院院長繼續領導中華民國。由於擴張總統統帥權後，任總統將比擔任黨魁或行政院院長更具權力，因此蔣介石在選擇「任總統」的獲益（-2~3）將比選擇「不任總統」的獲益（-3~2）還多（表 3）。蔣介石若要選擇下野休養，不需要與其他行為者合作即可成行，因此賽局中不考慮下野休養的可能性。此外，由於在 1960 年的賽局中，

國民大會是要求行使創制複決權與獲取有給職，而立法院僅在維護原先《憲法》規範政府應按內閣制運作的精神，因此兩相比較，國大的最大獲益（+3）將高於立法院最大的獲益（+2）。



國民大會的策略有三：「修憲」、「修臨時條款」與「皆不修」。首先，國民大會可以選擇「修憲」而得以行使創制複決權，且為了行使創制複決權，國民大會必須定期集會，進而獲取有給職。雖然蔣介石可以經由國民大會「修憲」而三連任總統，但國民大會選擇此一策略將與蔣介石發生衝突，原因在於，國民大會行使創制複決權將導致政府運作更為複雜，而使蔣介石執政更為困難，因此蔣介石反對國大獲取創制複決權。雖然顏澤滋等多位國大代表是提案修改《臨時條款》讓國大行使創制複決權，而非經由「修憲」，但本文依然將國民大會追求創制複決權與有給職兩項皆歸為「修憲」策略。

其次是選擇「修臨時條款」，國民大會暫緩獲取創制複決權，但可獲取有給職，用以交換蔣介石三連任總統。雖然政府將因國大獲取有給職而增加財政負擔，但與國民大會獲取創制複決權的後果相比，蔣介石較能容忍以有給職交換她三連任總統，因此國民大會可以經由此策略和蔣介石合作。最後是「皆不修」，國民大會暨不修憲也不修臨時條款。假若蔣介石選擇「任總統」，國民大會選擇「皆不修」，雙方將發生衝突，蔣介石將連任失敗，但若蔣介石選擇「不任總統」，而國民大會選擇「皆不修」，即是與蔣介石合作，放棄獲取創制複決權與有給職，使蔣介石日後以其他職位領導政府時不增困擾。

立法院對於 1960 年國民大會會議與總統選舉的結果，有兩種策略可以回應：「反彈」與「妥協」。對立法院而言，國民大會獲取創制複決權，將威脅立法院握有的立法權，國大代表定期集會而獲得有給職，也將成為另一種民意代

表，而威脅立法委員的地位。因此，立法院可以透過「反彈」彰顯其國家最高立法機關的地位，而與國民大會、蔣介石進行衝突。另一方面，立法院也可以選擇「妥協」，全盤接受蔣介石與國民大會的策略組合與後果。不過假若蔣介石選擇「不任總統」，而立法院選擇「反彈」，蔣介石將無法以任何非總統職務繼續領導政府，而被迫下台。反之，若立法院選擇「妥協」，蔣介石才有可能以黨魁或行政院院長繼續領導中華民國。各方行為者的策略與獲益設定如表 4-3。

表 4-3 行為者、策略與獲益分配

行為者	策略	獲益分配
蔣介石	任總統	-2,-1,0,1,2,3
	不任總統	-3,-2,-1,0,1,2
國民大會	修憲	-2,-1,0,1,2,3
	修臨時條款	
	不修憲、不修臨時條款（皆不修）	
立法院	反彈	-3,-2,-1,0,1,2
	妥協	

資料來源：作者整理。

二、行為者對策略組合的偏好順序

由於 1960 年國民大會總統選舉賽局是完全資訊的動態賽局，因此較晚進行策略選擇的行為者，可以清楚知道前一位行為者選擇的策略為何。當蔣介石選擇「任總統」與「不任總統」後，將形成兩個子賽局。以下將依立法院、國民大會與蔣介石的順序，說明兩個子賽局中三方對於策略組合的偏好順序（見表 4-4）。

表 4-4 1960 年國民大會總統選舉賽局

		(蔣介石選擇任總統)			(蔣介石選擇不任總統)		
		國民大會			國民大會		
		修憲	修臨時條款	皆不修	修憲	修臨時條款	皆不修
立 法 院	反彈	A	C	E	G	I	K
	妥協	B	D	F	H	J	L

資料來源：作者製表。

(一) 立法院對策略組合的偏好順序

首先是立法院在蔣介石選擇「任總統」子賽局中的選擇與獲益。對立法院而言，最糟的獲益來自國民大會選擇「修憲」而立法院選擇「妥協」，默認國民大會的作為，這將使立法院的職權與地位大受影響（-3）。與之相比而稍好的結果，是國民大會選擇「修臨時條款」而立法院選擇「妥協」，國民大會獲取有給職而定期集會雖然會影響立法委員的地位，但國民大會未得創制複決權而使立法院職權不受影響，因此其獲益比最糟的結果稍佳（-2）。若國民大會選擇「修憲」，即使立法院選擇「反彈」因應，其立法權仍將受創制複決權牽制，因此雖然立法院可透過「反彈」彰顯其職權與地位，控制國大有給職的待遇，但仍無法彌補立法權的損失（-1）。若國民大會選擇「修臨時條款」，立法院選擇「反彈」，可以彰顯其職權與地位，並經由審查運算控制國民大會有給職的待遇，進而平衡立法院的損失，因此其獲益持平（+0）。當國民大會選擇「皆不修」導致蔣介石「任總統」的策略失敗，但立法院仍選擇「反彈」，雖然將與國民大會衝突，但可鞏固其職權與地位而有所獲（+1）。最好的獲益來自國民大會選擇「皆不修」而不威脅立法院的職權與地位，而立法院選擇「妥協」，既不介入國民大會與蔣介石的衝突，也不反彈國民大會的策略，立法院甚至能藉此於確立政府

應按《憲法》內閣制精神規範運作的可能性 (+2)。



其次是立法院在蔣介石選擇「不任總統」子賽局中的選擇與獲益。對立法院而言，最佳的結果是國民大會配合蔣介石的策略而選擇「皆不修」，立法院選擇「妥協」，同意蔣介石可以任行政院院長（或黨魁）領導政府，形同符合《憲法》內閣制精神的運作，更加強化立法院的職權與地位 (+2)。次佳的結果，是國民大會選擇「修創制複決權」而立法院選擇「妥協」，這形同立法院與蔣介石合作，同意蔣介石任行政院院長（或黨魁）領導政府。雖然這將符合內閣制運作的形式，但由於國民大會獲取了有給職並定期集會，威脅立法委員的地位，因此立法院在此時的獲益並非最佳 (+1)。再次佳的結果是國民大會選擇「修憲」而立法院選擇「妥協」，國民大會將獲取創制複決權，但立法院可以透過同意蔣介石任行政院院黨（或黨魁），而與蔣結盟對抗國民大會，使立法院的職權與地位不至於受到太多損失 (+0)。

若蔣介石選擇「不任總統」、國民大會選擇「修憲」，而立法院選擇「反彈」蔣與國民大會時，立法院的損失最大，因為其職權與地位將受國民大會威脅，又因「反彈」蔣介石而一方面失去與蔣介石結盟的機會，另一方面與蔣介石衝突而使蔣介石失去領導權（無法任行政院長或黨魁），因此對立法院而言，這是最糟的結果 (-3)。與此相比而稍佳的結果，是國民大會選擇「修臨時條款」，雖然無損立法院的立法權，但立法委員的地位仍受國大有給職的威脅，且因為又因與蔣衝突，而使其獲益受損 (-2)。最後，若國民大會選擇「皆不修」，而僅有立法院以「反彈」與蔣介石衝突，反對蔣介石保有領導權時，立法院的損失最小 (-1)。

立法院對策略組合的偏好順序如表 4-5。在蔣介石選擇「不任總統」的子賽

局中，立法院選擇「妥協」將是優勢策略而必然選擇「妥協」，因為與蔣介石結盟合作的獲益皆比選擇「反彈」多。然而，在蔣介石選擇「任總統」的子賽局中，立法院的獲益將受制於其他行為者的選擇，而無優勢策略。




表 4-5 立法院對策略組合的偏好順序

立法院偏好順序	策略組合（蔣介石, 國民大會, 立法院）	
+2	（任總統, 皆不修, 妥協）	（不任總統, 皆不修, 妥協）
+1	（任總統, 皆不修, 反彈）	（不任總統, 修臨時條款, 妥協）
+0	（任總統, 修臨時條款, 反彈）	（不任總統, 修憲, 妥協）
-1	（任總統, 修憲, 反彈）	（不任總統, 皆不修, 反彈）
-2	（任總統, 修臨時條款, 妥協）	（不任總統, 修臨時條款, 反彈）
-3	（任總統, 修憲, 妥協）	（不任總統, 修憲, 反彈）

資料來源：作者製表。

（二）國民大會對策略組合的偏好順序

首先是國民大會在蔣介石選擇「任總統」子賽局中的選擇與獲益。首先，國民大會選擇「修臨時條款」而立法院願意「妥協」時，其獲益最佳。此時國民大會是與蔣介石合作，一方面使蔣連任總統，另一方面透過暫緩獲取創制複決權，而不影響蔣介石連任執政後政府運作的複雜程度，但其定期集會與有給職的待遇將威脅立法委員的地位（+3）。其次是國民大會選擇「修臨時條款」而立法院「反彈」國大代表定期集會與有給職的待遇，此時國民大會是與蔣介石合作，因此雖然立法院反彈，但其獲益僅次於最佳的結果（+2）。若國民大會選擇「修憲」而立法院選擇「妥協」，使國民大會獲取有給職與創制複決權，將增加蔣介石連任執政後運作政府的複雜程度，而與蔣介石衝突，因此此時的獲益又不如前者（+1）。若國民大會選擇「修憲」而立法院選擇「反彈」，形同國民



大會與立法院、蔣介石同時發生衝突，因此雖然國民大會獲有創制複決權與有給職，但其獲益與衝突的代價相抵後，並無所獲（+0）。若國民大會選擇「皆不修」而未獲取任何權力或待遇的改善，還與蔣介石衝突而使蔣保有領導權的企圖失敗，國民大會不只不會有獲益，還將遭受損失。此時立法院選擇「妥協」而旁觀蔣介石與國民大會衝突的損失（-1），將少於立法院「反彈」國民大會「皆不修」的策略（-2）。

其次是國民大會在蔣介石選擇「不任總統」子賽局中的選擇與獲益，此時國民大會將因蔣介石不參加總統選舉，而導致國民大會的重要性下降。最佳的結果是國民大會選擇「修憲」，而立法院選擇「妥協」默認國民大會之所獲。此時雖然國民大會雖然獲得立法院的合作，但卻與蔣介石衝突，因為蔣介石不希望不任總統卻還要受國民大會的創制複決權所牽制。不過蔣介石因選擇任行政院長或黨魁而使其權力較總統弱，且還受制於國民大會的創制複決權，因此此時蔣介石較難以與國民大會相抗，而使國民大會的獲益最佳（+3）。與最佳結果條件相似但獲益次佳的組合，來自國民大會選擇「修臨時條款」而立法院「妥協」默認國民大會之所獲，雖然國民大會將與蔣介石衝突，但仍獲有有給職而改善國大代表的待遇（+2）。再次佳的結果是國民大會選擇「修憲」，而立法院「反彈」其選擇，由於國民大會同時與立法院、蔣介石發生衝突，因此雖然獲取創制複決權與有給職，但其獲益仍不如前者而非最佳的結果（+1）。若國民大會選擇「修臨時條款」獲取有給職，而立法院選擇「反彈」，此時國民大會仍與立法院、蔣介石相衝突，且由於並未獲取創制複決權，因此其獲益又不如前（+0）。但若蔣介石不參與總統選舉而使國民大會的重要性下降，而國民大會又選擇「皆不修」而放棄爭取創制複決權與有給職，則國民大會的獲益不只未改善，還將遭受損失。此時無論立法院是基於何種理由，而「反彈」國民大會的選擇，國民大會將受到最多損失（-2），但若立法院選擇「妥協」而旁觀國民大

會重要性的下降，則國民大會的損失將會超過前者（-1）。國民大會偏好的策略組合順序如表 4-6。



表 4-6 國民大會對策略組合的偏好順序

國民大會偏好順序	策略組合（蔣介石, 國民大會, 立法院）	
+3	（任總統,修臨時條款,妥協）	（不任總統,修憲,妥協）
+2	（任總統,修臨時條款,反彈）	（不任總統,修臨時條款,妥協）
+1	（任總統,修憲,妥協）	（不任總統,修憲,反彈）
+0	（任總統,修憲,反彈）	（不任總統,修臨時條款,反彈）
-1	（任總統,皆不修,反彈）	（不任總統,皆不修,妥協）
-2	（任總統,皆不修,妥協）	（不任總統,皆不修,反彈）

資料來源：作者製表。

（三）蔣介石對策略組合的偏好順序

首先是蔣介石選擇「任總統」可能得到的獲益，任總統的最大獲益（+3）將高於不任總統的最大獲益（+2）。對蔣介石而言，最佳的結果是國民大會選擇「修臨時條款」，而立法院「妥協」默認國民大會與蔣介石的交換，蔣介石三連任總統而國民大會獲得有給職，此時既不會因國民大會獲有創制複決權而增加蔣介石的執政難度，立法院也不會與蔣介石衝突，因此此時的獲益為最佳（+3）。次佳的結果，是國民大會「修臨時條款」獲取有給職，而引發立法院「反彈」，蔣介石將與立法院衝突，而使其獲益不如前（+2）。但若國民大會選擇「修憲」而獲取創制複決權，使蔣介石連任後執政的難度增加，國民大會的選擇等同與蔣介石衝突。即使立法院「妥協」默認國民大會之所獲，也不對蔣介石反彈，此時蔣介石的獲益又不如前（+1）。若國民大會選擇「修憲」而獲取創制複決權，引發立法院「反彈」，蔣介石等同要與國民大會、立法院進行衝

突，即使蔣介石連任總統成功，其獲益與衝突的代價將抵銷 (+0)。若蔣介石試圖「任總統」，但國民大會「皆不修」而使蔣介石連任失敗，則蔣介石只有損失而無獲益，此時立法院因「反彈」而加入衝突的損失 (-2)，將大於立法院「妥協」旁觀蔣介石與國大的衝突 (-1)。

其次是蔣介石選擇「不任總統」可能得到的獲益，此時的最大獲益 (+2) 將不如「任總統」(+3)。最佳的結果來自國民大會選擇「皆不修」，立法院「妥協」而接受蔣介石任行政院長或黨魁。此時國民大會並未取得創制複決權也無法定期集會獲得有給職，立法院又願意與蔣介石合作，故此時的獲益最佳 (+2)。次佳的結果，來自於國民大會「修臨時條款」，而立法院「妥協」同意蔣介石任行政院長或黨魁，此時雖然國民大會獲有有給職，但蔣介石仍能以不任總統的方式保有領導權，故其獲益次佳 (+1)。若國民大會「修憲」而立法院「妥協」，則蔣介石以非總統身分領導政府的難度，將因國民大會獲有創制複決權而增加，因此蔣介石取得立法院合作的獲益，將抵銷國民大會握有創制複決權而帶來的損失 (+0)。

蔣介石選擇放棄任總統，而希望改以行政院長或黨魁身分領導政府時，此時若國民大會選擇「修憲」獲取創制複決權，增加蔣介石施政難度，蔣介石將與國民大會衝突，若立法院又選擇「反彈」而不同意蔣介石任行政院長或黨魁，蔣介石將失去領導權。對蔣介石而言，這將是最糟的結果 (-3)。其次是國民大會以「修臨時條款」獲取有給職，而未爭取創制複決權，但立法院仍「反彈」蔣介石任行政院長或黨魁，此時蔣介石的損失較前者少 (-2)。最後是國民大會選擇「皆不修」而維持現狀，僅蔣介石與立法院的「反彈」進行衝突 (-1)。蔣介石對策略組合的偏好順序如表 4-7。

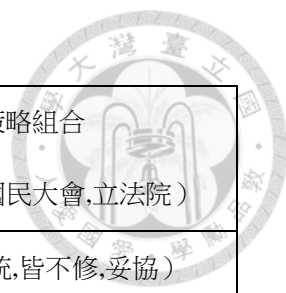


表 4-7 蔣介石對策略組合的偏好順序

任總統的 偏好順序	策略組合 (蔣介石,國民大會,立法院)	不任總統的 偏好順序	策略組合 (蔣介石,國民大會,立法院)
+3	(任總統,修臨時條款,妥協)	+2	(不任總統,皆不修,妥協)
+2	(任總統,修臨時條款,反彈)	+1	(不任總統,修臨時條款,妥協)
+1	(任總統,修憲,妥協)	+0	(不任總統,修憲,妥協)
+0	(任總統,修憲,反彈)	-1	(不任總統,皆不修,反彈)
-1	(任總統,皆不修,反彈)	-2	(不任總統,修臨時條款,反彈)
-2	(任總統,皆不修,妥協)	-3	(不任總統,修憲,反彈)

資料來源：作者製表。

(四) 賽局策略互動的結果

蔣介石三連任總統的賽局策略互動結果如表 4-8。在蔣介石選擇「不任總統」的子賽局中，因為立法院的優勢策略是「妥協」，因此國民大會能選擇「修憲」獲取最佳獲益（策略組合 H）。另一方面，在蔣介石選擇「任總統」的子賽局中，立法院雖然希望可以透過「妥協」獲取最大獲益（策略組合 F），但立法院預期國民大會在立法院「妥協」的情況下，選擇「修臨時條款」（策略組合 D）（而非「皆不修」）。因此對立法院而言，在預期國民大會將選擇「修臨時條款」的情況下，立法院將選擇「反彈」（策略組合 C）。由於國民大會在立法院選擇「反彈」的情況下，「修憲」與「皆不修」的獲益皆不如「修臨時條款」，因此也將選擇「修臨時條款」因應（策略組合 C）。

表 4-8 1960 年國民大會總統選舉賽局：策略互動的結果

獲益	(蔣介石選擇任總統)	(蔣介石選擇不任總統)
	國民大會	國民大會

(蔣,國,立)		修憲	修臨時條款	皆不修	修憲	修臨時條款	皆不修
立 法 院	反彈	(0,0,-1) A	(2,2,0) C 均衡解	(-2,-2,1) E	(-3,1,-3) G	(-2,0,-2) I	(-1,-2,-1) K
	妥協	(1,1,-3) B	(3,3,-2) D	(-1,-1,2) F	(0,3,0) H	(1,2,1) J	(2,-1,2) L

資料來源：作者製表。

當蔣介石預期選擇「任總統」時，國民大會與立法院將各自選擇「修臨時條款」與「反彈」(策略組合 C) 作因應，而選擇「不任總統」時，國民大會與立法院將選擇「修憲」與「妥協」(策略組合 H) 作因應，蔣介石將比較策略組合 C 與策略組合 H 中的獲益。由於蔣介石在策略組合 C 中的獲益大於策略組合 H 中的獲益，因此蔣介石將選擇任總統。綜合立法院、國民大會與蔣介石的考量，賽局的均衡將產生在 (任總統, 修臨時條款, 反彈)，也就是策略組合 C。

本章軍公教待遇調整案的過程證實，在蔣介石三連任總統賽局中，蔣介石與國民大會的策略組合會遭立法院「反彈」，而立法院可以透過「反彈」的策略，彰顯其行使職權的獨立性與地位，讓蔣介石與行政院備感困擾。