

# 國防軍事組織之法制沿革與探究 —以國防部遷臺前後為中心 (1946-1955) A Study of Legalization Evolution of the Republic of China's National Defense System: Focus on the Early Development of National Defense in Taiwan (1946-1955)

陳佑愼 (Yu-Shen Chen)

國防部政務辦公室史政員、國防大學通識教育中心兼任助理教授

## 摘 要

我國國防軍事組織因國內外政治軍事情勢的推移，迭有嬗變。主管國防軍事之行政院國防部，成立於1946年，取代舊有國民政府軍事委員會。至於國家安全會議，其前身可追溯至1951年成立的國防會議。然而，國防會議、國防部均在欠缺組織法依據的情況下，運作多年。國防軍事組織的法制化進程如此延宕，其運作與制度應當面臨某些問題。本文則以1950年前後為例，運用原始檔案，說明當時國防軍事組織制度設計背後的歷史脈絡，認為該時期是我國國防軍事組織創制、變革過程中極重要的階段，但衍生的問題也值得後人反思。

**關鍵詞：**軍政軍令、軍文關係、國防體制、立法過程

## Abstract

The military organizations of the Republic of China has been continuously adjusted due to the political and military situation. The Ministry of National Defense of the Executive Yuan was established in 1946. The predecessor of the National Security Council can be traced back to the National Defense Council, established in 1951. However, both of them operated for many years without a legal foundation afforded by any organization's act. The slow process of legalizing the military organization poses particular challenges in its operation and system. This article takes the development in the year around 1950 as an case study, using original archives to explain the historical context behind the design of the national defense military organization system, considering it as a crucial stage in the establishment and reform of the Republic of China's military organizations.

**Keywords:** Military Administration and Command, Civil-Military Relations, National Defense System, Legislation Process

## 壹、前言

國防軍事是國家安全的核心、國家生存的保障，國防軍事組織則是國防軍事健全與否的關鍵。我國國防軍事組織因國內外政治軍事情勢的推移，迭有嬗變。現行主管國防軍事之行政院國防部，成立於1946年，取代舊有國民政府軍事委員會。至於總統為決定國防大政方針、因應國防重大緊急情勢，召開之國家安全會議，成立於1993年，其前身則可追溯至1967年成立的動員戡亂時期國家安全會議、1951年成立的國防會議。無論國防部、國防會議（國家安全會議），對於我國建軍備戰諸作為，均厥功甚偉。

然而，我國於1947年公布之《中華民國憲法》雖規定「國防之組織，以法律定之」，但《國防部組織法》遲至1970年才首度公布，<sup>1</sup>至於《國防法》更在行憲50年後始完成立法。國防會議（及國家安全會議）、國防部均在欠缺組織法依據的情況下，運作多年。國防軍事組織法制化如此延宕，其運作與制度應當面臨某些問題，研究卻不多見，早年僅見若干政論性文字。1990年代以降，始漸有若干研究者從立法政策、憲政、軍政軍令一元化等視角，嘗試有系統的說明。21世紀以後，復有研究者從所謂「國防二法」起草規劃、審查、協商至法案通過等過程，探討關鍵因素。<sup>2</sup>綜言之，相關課題學界漸有一定認識，惟考量其重要性，顯然還有拓展研究的空間。

相關課題拓展研究的方向，重點之一是歷史學研究方法。因為，國防軍事組織各階段的變革，反映不同時空背景下的政治、軍事、社會情勢，而後人對於各種現象的理解往往缺乏歷史縱深。這樣的現象，並不侷限於前揭的《國防部組織法》、《國防法》，尚包括國防部本部、參謀本部、軍種（總）司令部及各級部隊單位之組織法或規程。不過，其中國防部、國防會議位居國防軍事組織的樞紐，其法制沿革更具有指標性意義。本文基此思考，遂以1940年代中期至1950年代中期為例，運用原始檔案，勾勒國防部、國防會議的組織法制化過程，分析該過程曾面臨的問題。透過這一個歷史經驗與教訓，期許作為未來研究者探討軍制史、國防軍事組織、軍文關係(civil-military relations)等課題之參考。

## 貳、首部國防部組織法草案試行

### 一、國防部的成立

抗日戰爭結束之初，國民政府著手研究中央軍事機關改組。1946年5月30日，南京國民政府主席蔣中正正式明令：「我國中央軍事機構，規模素具，抗戰期中，因應需要不無增更析置之處。值茲復員建國伊始，為樹立現代軍制，並謀軍事與行政密切聯起見，亟宜予以改革，以赴事功。所有原設之軍事委員會及其所屬各部會，以及行政院之軍政部，著即裁撤。改於行政院設立國防部，俾臻完善，而專責成」。<sup>3</sup>

1 未標著者，〈國防部組織法，完成立法程序〉，《中央日報》，1970/10/31，版1；立法院，〈國防部組織法完成三讀〉，《立法院公報》，第59卷第80期，1970/10/31，頁3-22。

2 有關研究回顧，參見陳勁甫、郭春龍，〈「國防二法」立法過程之研究〉，《遠景基金會季刊》，第5卷3期，2004年7月，頁135-138。

適應國家憲政時期的需要，是國防部改制案的重點。1946年6月1日，首任國防部長白崇禧對外解釋：「國防部制度的意義，係因國家既然即將行憲，故須撤銷獨立於行政院外的國民政府軍事委員會，改於行政院下設置國防部，俾利實現『以政治軍』及『還軍於國』」。<sup>4</sup>

然而，當時國家處於全面國共戰爭（綏靖作戰、戡亂作戰）的狀態，民主憲政常軌尚遙不可及。國防軍事諸般事務，實際上由元首（初為國民政府主席，1948年5月以後為總統）蔣中正躬身裁決。於此同時，國防部則以參謀總長及參謀本部為構成主體，而參謀總長繞過國防部長、行政院長，直接聽命於元首。此種運作模式，行政院無法有效管理軍事，難謂符合政府對外宣示的「以政治軍」原則。<sup>5</sup>

抑有進者，按政府方面的解釋，參謀總長之所以直接向元首蔣中正負責，係因參謀總長代表的「軍令權」應屬統帥系統。但是，國家元首統帥權之具體範圍，尚須取決憲法究屬於總統制、內閣制或雙首長制，而當時朝野已缺乏共識。<sup>6</sup> 1946年底制憲國民大會召開期間，朝野各界對憲草中的「總統統率全國陸海空軍」文字，攻防激烈。一派認為，憲草規定行政院向立法院負責，故

我國為內閣制，而總統的統帥權僅係象徵地位。另一派人則主張，我國總統並非虛權，也是實權統帥，遂建議將前揭憲草「總統統率全國陸海空軍」文字修正為「總統組織國防，統率全國陸海空軍」。結果討論再三，各方並無共識。<sup>7</sup> 最後通過之《中華民國憲法》，僅在第137條增添了「國防之組織，以法律定之」規定。

面對上述爭議，國防部主事者對外解釋稱：《中華民國憲法》是內閣制與總統制折衷的產物，且應當考慮國情（按：指蔣中等的政治軍事領導權威），故「確定統帥權之實質，不全由憲法負（賦）與任務，而須從其他法律見之，始可獲得定論」。<sup>8</sup> 惟我們從後見之明可知，所謂須其他法律見之云云，竟耗費數十年之久。

## 二、國防部組織法草案送審

國防部成立以後，配套的法制化措施，自始就不順利。國防部原係依據訓政時期「黨政軍統一指揮機構」國防最高委員會的決議，按照《國防部組織綱要》於1946年「先行成立」，而該綱要明訂「俟國防部組織法公布時廢止」。<sup>9</sup> 1948年3月，立法院正式審議國防部組織法草案，當即要求重擬草案。立法院的反對意見，即為軍令權的範圍問題，他們普遍認為「表面上，國防部長雖屬

3 「國民政府令」(1946/5/30)，〈國防部組織職掌編制案〉，《國防部史政編譯局檔案》，行政院國發會檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0032/581.1/6015.15。

4 白崇禧，〈白部長談國防部任務〉，《國防月刊》，創刊號，1946年，頁103-104。

5 陳佑慎，《國防部：籌建與早期運作》（臺北：民國歷史文化學社，2019年），頁80-112。

6 未標著者，〈社評：論憲草中的政府責任〉，《大公報》（天津），1946/11/29，版2。

7 陳佑慎，《國防部：籌建與早期運作》，頁235-238。

8 吳湛然，〈統帥權論〉，《軍中文摘》，第2期，1948年，頁41。

9 「國防部組織法草案」(1946/6)，〈國防部組織法〉，《國防部史政編譯局檔案》，行政院國發會檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0035/581.1/6015.8。

於行政院，實際軍權在於參謀總長，而總長並不對政院負責」。<sup>10</sup>

當時《申報》具黨政背景的重要報刊，總結立法院的反對意見，直言：參謀總長既不向行政院負責，又不向立法院負責，除元首一人而外，無人能加控制；這個軍事權力高於一切的制度，似乎舉世各國從未使用。因此，立法院不通過國防部組織法，多次警告，指出這個制度的危險性。<sup>11</sup>

1948年5月行憲政府成立，總統蔣中正就任。國防部適應憲政時期需要，進行組織調整，其重點含括釐清國防部長及參謀總長的權限，所謂「參謀總長對軍令事宜，以奉總統之命令行之，對軍政事宜，以部長命令行之，或以奉部長諭之」。旋行憲後首屆立法院開議。是年7月，新版國防部組織法草案，正式由行政院咨請立法院進行審議。<sup>12</sup>

行憲後首屆立法院開始審議國防部組織法草案，依舊不接受國防部提出的擬案，<sup>13</sup>而焦點同樣是軍令權的範圍問題。且由於1948年夏秋，國軍對共作戰並不順利，立法委員們有意質詢戰況問題，頗不得要領。質詢行政院長，行政院長答稱這屬國防部業務。質詢國防部長，國防部長答稱自己僅管「軍政」。若想質詢管「軍令」的參謀總

長，總長依審議中的國防部組織法草案只對總統負責，不對行政院和立法院負責。於是，立法委員感到自己「無法再問下去了」，遂更堅定反對行政院送審版本的國防部組織法草案。<sup>14</sup>

1948年12月，立法院方面主動提出國防部組織法草案修正案，此為政府遷臺以前的最後一部國防部組織法草案。當中規定：「國防部設部長一人，綜理部務特任現役軍人不得充任」，「國防部設參謀總長一人特任由總統遴選，交由國防部長提請行政院長任命之，輔助部長襄理部務。有關總統行使統率權之軍令事項，秉承總統之命處理之，並報告部長」。對此，國防部極力反對，始終堅持「參謀總長關於軍令部分，應直接受元首指揮」的原則，持續與立法院形成僵局。<sup>15</sup>

### 三、國防部組織法草案的擱置

實際上，當1948年底立法院、國防部激烈辯論國防部組織法草案之際，國防部本身的正常運作很快亦難以為繼。是年11月下旬，由於國軍在「徐蚌會戰」中陷入困境，最高當局開始著手中央機關的遷地辦公事宜。<sup>16</sup>隨後國防部除少數執行作戰指揮、命令下達的人員外，多數人員陸續疏散、調職或資

10 「立法委員對本部組織法內容批評之解釋」(1948/3)，〈國防部及所屬單位組織職掌編制案〉，《國防部史政編譯局檔案》，行政院國發會檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9。審查報告全文見「抄國防部組織法審核報告」，〈國防部組織法資料彙輯〉，《國防部史政編譯局檔案》，行政院國發會檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0036/581.1/6015.10。

11 未標著者，〈社評：國防軍事制度的調整〉，《申報》，1948/6/17，版2。

12 陳佑慎，《國防部：籌建與早期運作》，頁157-159。

13 劉錫五，《國防部組織史記》（臺北：立法院秘書處，1952年），頁12-13。

14 賈亦斌，〈論國防部組織法〉，《中央日報》，1948/11/3，版3。

15 「對國防部組織法草案修正意見」(1948/12)，〈國防部組織法資料彙輯〉，《國防部史政編譯局檔案》，行政院國發會檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0036/581.1/6015.10。

16 林桶法，《1949大撤退》（臺北：聯經出版，2009），頁162-168。

遣，例行公事一律緩辦，政策措施亦無從研議。<sup>17</sup>

政府中樞的分崩離析局面，因1949年1月21日總統蔣中正宣告下野，代總統李宗仁主持國政，顯得更加嚴重。<sup>18</sup> 4月21日起，共軍渡過長江，南京兵臨城下。22日，李代總統、蔣中正（以中國國民黨總裁名義）及其他政軍高層召開會議，決定由何應欽出任行政院長兼國防部長，統一指揮陸海空三軍。<sup>19</sup> 29日，李代總統據此頒令「國防部長指揮全國陸海空軍」、「參謀總長著改為國防部部長之幕僚長」。<sup>20</sup> 該措施的重要考量，應為李代總統並無縮斂數百萬國軍的威望，不便直接透過參謀總長指揮作戰。

代總統李宗仁在頒令國防部長指揮全國陸海空軍的同時，亦指示「現行國防部組織法，另案修正」。<sup>21</sup> 此舉僅為政治宣示而已，因行政院各部會、立法院均在播遷之中，並無審議法案的可能。<sup>22</sup> 延至1949年

冬，共軍已席捲長江以南各省，李代總統出走未歸，國民黨總裁蔣中正直接指揮國軍作戰。<sup>23</sup> 期間，國防部近乎完全解體，據前國防部長徐永昌形容：「指揮全係蔣先生自己，國防部僅三、二人知之」。<sup>24</sup> 12月中央政府遷設臺北，國防部最後一批撤出人員於30日抵達，器材物品全部散失；當時抵臺灣者計473人，約僅及原有編制的十分之一。<sup>25</sup>

## 參、國防部在臺灣的重建與改組

### 一、「部」、「署」合併

正當中國大陸西南地區土崩瓦解之時，臺灣等地在東南軍政長官公署統轄下，局勢相對穩定，此為稍後國防部賴以重建的關鍵。所謂東南軍政長官公署，係於1949年8月15日於介壽館（今總統府廳舍）正式成立，以陳誠為軍政長官，下設陸海空軍聯席會議、政務委員會等單位。<sup>26</sup>

東南軍政公署負責政治與軍事的雙重

17 「國防部人員疏運概略」，〈國防部卅八年度工作報告〉，《國防部史政編譯局檔案》，行政院國發會檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0038/109.3/6015.14；胡燕謀，〈渡江前夕國防部見聞數則〉，《江蘇文史資料》，第30輯（南京：江蘇文史資料編輯部，1989年），頁116-122。

18 林桶法，《1949大撤退》，頁172-175；劉維開，《蔣中正的一九四九—從下野到復行視事》（臺北：時英出版社，2009年），頁94-154。

19 何應欽將軍九五紀事長編輯委員會，《何應欽將軍九五紀事長編》（臺北：黎明文化，1984年），下冊，頁994-1029。

20 「劉詠堯上何應欽、顧祝同呈」（1949/4/29），〈國防部及所屬單位職掌編制案〉，《國防部史政編譯局檔案》，行政院國發會檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9。

21 「劉詠堯上何應欽、顧祝同呈」（1949/4/29），〈國防部及所屬單位職掌編制案〉，《國防部史政編譯局檔案》，行政院國發會檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9。

22 劉錫五，《國防部組織史記》，頁13。

23 劉維開，《蔣中正的一九四九—從下野到復行視事》，頁253-255；林桶法，《1949大撤退》，頁191-194。

24 徐永昌，中央研究院近代史研究所編，《徐永昌日記》（臺北：中央研究院近代史研究所，1990-1991年），第9冊，頁465、467。

25 陳佑慎，《國防部：籌建與早期運作》，頁210。

26 「東南軍政長官公署處長以上官佐簡歷冊及該公署組織系統表和編制人員統計表等」，〈特交檔案〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080102-00024-005。



任務。在政治方面，軍政長官陳誠曾形容，東南軍政公署「等於行政院之替身」<sup>27</sup>，總攬臺灣等地的行政大權。在軍事方面，東南軍政公署指揮或支援臺灣、福建、浙江及江蘇等地的國軍作戰，收容或整編中國大陸轉進臺灣各軍事部隊機關。例如，1949年10月間，先後指揮調度金門保衛戰、登步島戰役，有效遏阻了共軍繼續跨海攻臺。<sup>28</sup>

直至1949年12月，中國大陸除西康等少數地區外，已完全變色，行政院、國防部等中央單位陸續遷抵臺灣。於是，以臺灣海島之地，作戰區範圍並不大，而高級統帥機構竟有總統府參軍處、國民黨總裁辦公室，<sup>29</sup>軍事組織亦有國防部和東南軍政長官公署。<sup>30</sup>為了解決前揭疊床架屋的不合理問題，政府當局曾就兩種方案討論：(1)東南長官公署與國防部直接合併；(2)東南軍政長官公署與國防部合署辦公，長官公署辦公處所

略為縮小。<sup>31</sup>

國防部、東南軍政長官公署的合併問題，在1950年3月1日總統蔣中正宣告「復行視事」恢復行使總統職權後，得到加速解決。6日，蔣總統主持國民黨中常會臨時會議，通過行政院長閻錫山辭職照准，提名陳誠繼任。8日，陳誠院長人事案獲立法院通過。<sup>32</sup>15日，蔣總統明令撤銷東南軍政長官公署，政務部門由行政院接管，軍事部門由國防部接管。<sup>33</sup>

綜合觀之，1950年在臺灣重建的國防部，制度架構大致上延續南京時期，僅編制較為精簡，<sup>34</sup>且政工部門不再被視為普通的特業參謀單位，獨立為（總）政治部。<sup>35</sup>但更重要的是，由於總統蔣中正已復行視事，早前代總統李宗仁頒令的非常措施「國防部長指揮全國陸海空軍」不復必要，故而回歸國防部成立最初期的統帥權運作模式。3月15

27 陳誠著，國史館編，《陳誠先生書信集：與友人書》（臺北：國史館，2009年），頁353。

28 參見楊維真，〈蔣中正與來臺初期的軍事整備(1949-1952)〉，黃克武主編，《遷臺初期的蔣中正》（臺北：國立中正紀念堂管理處，2011年），頁471-514；張嘉仁，〈東南軍政長官公署與國共內戰（民國38年8月—民國39年3月）〉（嘉義：國立中正大學歷史學研究所碩士論文，2007年），頁44-45、54；陳亮州，〈海峽戰局謀略—東南軍政長官公署作戰計畫之分析〉，《檔案季刊》，第12卷第2期，2013年6月，頁4-19。

29 總裁辦公室下設政治行動委員會，業務涉及中國大陸游擊作戰。

30 陳誠著，國史館編，《陳誠先生書信集：與友人書》，頁353。

31 陳誠著，國史館編，《陳誠先生日記》（臺北：國史館、中央研究院近代史研究所，2015年），頁714-715。

32 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》（臺北：國史館、國立中正紀念堂管理處、財團法人中正文教基金會，2014年），第9卷，頁460。

33 未標著者，〈東南軍政長官公署總統昨明令撤銷〉，《中央日報》，1950/3/16，版1；國防部部長辦公室編印，《國防部本部沿革史》（臺北：國防部，1979年），頁66-68；「國防部編印國防部民國四十年度施政計畫」（1951/1/30），〈特交檔案〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080102-00006-002。

34 1950年，參謀本部設第一廳（人事）、第二廳（情報）、第三廳（作戰）、第四廳（補給）、第五廳（編制與訓練），另設總務局、預算局、軍法局等特業參謀單位。和南京時期的差異為：(1)編制顯著精簡，例如無第六廳（研究發展），並取消兵役局、測量局、史料局等特業參謀單位。(2)增設副參謀總長。(3)增設陸海空軍聯席會議。參見未標著者，〈國防部組織，正在調整中〉，《中央日報》，1958/7/26，版1。

35 參見國軍政工史編纂委員會，《國軍政工史稿》（臺北：國防部總政治部，1960年），頁1415-1416、1497、1975-1976；陳鴻獻，《1950年代初期國軍軍事反攻之研究》（臺北：國史館，2015年），頁85-114。

日，蔣總統於明令撤銷東南軍政長官公署的同日，即頒佈「國防機構組織系統表其國防職務互相關係對照表」，明訂總統條統率陸海空軍、參謀總長在統帥系統上為總統之幕僚長。<sup>36</sup>

## 二、「文人部長」的嘗試

「部」、「署」既已合併，新國防部人事亦待敲定。尤其，1950年6月韓戰爆發後，我國與美國新關係亟需展開。而正如當時行政院長陳誠所言，「如何加強合作，所繫於國防部長人選者尤鉅」。<sup>37</sup>國防部長人選何以重要，乃牽動政治、軍事及外交的課題。

究其實質，溯1946年國防部於南京成立之初，受到朝野壓力及美國影響，部分政府高層已意識到，國防部制度精神應寓含推動「文人領軍」之意。<sup>38</sup>1948年6月，何應欽接掌第二任國防部長，遂聲言「行憲後的國防部應該以軍屬政。凡是民主國家，他的軍隊都在政治之下，一切由政決定，由行政院長負責。不過目前在剿匪戡亂時期，一旦採取

這一個方式，事實上不可能。可是我們要逐漸向這個方向走去。同時國防部長以文人充任，因為現在無論哪一個民主國家，沒有現役軍人當國防部長的。美國法令規定如果國防部長是軍人，也必須是退役十年的軍人。所以本人希望慢慢地把制度建立起來」。<sup>39</sup>

國防部長何應欽有關「文人部長」的發言，寄希望於未來，無意於當下求實現。揆諸國共戰爭正在激烈進行的現實，倘驟以文人接掌國防部長，的確會引起疑慮。<sup>40</sup>儘管如此，1948年行憲之初，立法委員開始行使質詢權力，他們發出的「國防部長何以仍為軍人？」<sup>41</sup>質疑聲已經浮現。同年冬，立法院審議國防部組織法草案，立法委員群體甚至要求明訂「現役軍人不得充任」部長（事為國防部方面拒絕）。<sup>42</sup>

1948年12月，翁文灝內閣總辭，國防部長何應欽亦求去。旋孫科內閣籌組，國防部長的繼任人選，很快就風傳為「文人」（哈佛大學哲學博士）<sup>43</sup>俞大維。因為許多人相

36 「國防部代電」(1950/3/17)，〈國防部及所屬單位組織職掌編制案〉，《國防部史政編譯局檔案》，行政院國發會檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9；未標著者，〈總統明令核定國防機構系統〉，《中央日報》，1950/3/16，版1。

37 「陳誠電俞大維請立即返國就任國防部長」(1950/7/4)，〈石叟叢書〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010101-00003-223。

38 陳佑慎，《國防部：籌建與早期運作》，頁50-59。

39 「中國國民黨中央政治委員會會議紀錄」(1948/3/9)，《會議紀錄》，中國國民黨中央文化傳播委員會黨史館藏，檔號：會6.3/180.14；何應欽將軍九五紀事長編輯委員會，《何應欽將軍九五紀事長編》（下冊），頁969。

40 李浴日，〈國防部成立以後〉，《世界兵學》，第3卷第2期，1946年，頁2。

41 未標著者，〈立委熱烈質詢〉，《申報》，1948/6/12，版1。

42 「對國防部組織法草案修正意見」(1948/12)，〈國防部組織法資料彙輯〉，《國防部史政編譯局檔案》，行政院國發會檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0036/581.1/6015.10。

43 俞大維與軍方淵源極深，1933年已任軍政部兵工署署長，以後仍歷任多項軍事要職。儘管如此，俞並非軍人出身，係以學養聞名於朝野。參見胡宗南著，國史館編輯校訂，《胡宗南先生日記》（上冊），頁591；United States. Dept. of State, *Foreign Relations of the United States 1946* (Washington, DC: U.S. Govt. Print. Off., 1970), Vol. 10, p. 587.

信，俞大維為無黨派的文人，美國方面對之印象良好，如出任國防部長，將有利於政府爭取美援。<sup>44</sup>惟俞大維接掌國防部長之議，因國防部反對，並未落實。最後，國防部長由陸軍大學校長徐永昌接充。<sup>45</sup>

國防部「文人部長」之議，在中央政府遷臺灣之初，依然方興未艾。其時，總統蔣中正再次邀請俞大維出任陳誠內閣之國防部長。層峰的考量，一如過去，意在起用受過英美教育的官員，並強調英美式憲政的文人領軍精神，以利爭取美援。<sup>46</sup>惟俞大維滯留美國，未允諾出任，部長遂由副參謀總長郭寄嶠兼代。<sup>47</sup>

國防部「文人部長」的落實，在1954年終於得以嘗試。是年5月，俞鴻鈞內閣繼起，層峰再次促請俞大維返國掌國防部。<sup>48</sup>俞鴻鈞院長亦對外聲言：「國防部長由文人擔任的原則是一定的」<sup>49</sup>。10月，俞大維終於抵臺就職，開啟10年的國防部長生涯。直到1965年1月，國防部長始由蔣經國接替。

合而觀之，俞大維之接掌國防部長，意義十分重大，其中影響最為深遠者，可能是樹立「文人部長」的歷史性先例。1950年3

月12日，陳誠內閣名單初發表之時，官方《中央日報》亦言：「文人主持國防部，久為社會所希望；這希望今已實現，先例即由此開」。<sup>50</sup>嗣後數十年間，國防部長雖未必由文人擔任，但所謂「國防部長依憲法用文人充任為宜」（蔣經國語）<sup>51</sup>等說法，迄今仍湧現不絕。

當然無可諱言地，在俞大維身後，即使到相當晚近的時期，文人領軍之說依舊被政壇視為敏感話題。<sup>52</sup>同時，國防部長由文人出任是否有利領導統御，以及國防部長由文人出任是否等同「文人領軍」，尚牽涉所謂統帥權、軍令及軍政的分野，問題複雜。何況，終究俞大維國防部長任內，國防部組織法草案無法於立法院審議通過，一直到1970年11月，首部《國防部組織法》才終獲審議通過並公布實施。<sup>53</sup>國防部作為一個長期缺乏法源依據的機關，憲政爭議高，很難說完全符合政府的「文人領軍」精神。

## 肆、國防軍事組織的面臨問題

### 一、國防軍事組織再次「試行」

國防部組織法的憲政爭議，其來有自。

44 未標著者，〈側面新聞：國防部易長分析〉，《中國新聞》，第3卷第7期，1949年，頁15。

45 徐永昌，中央研究院近代史研究所編，《徐永昌日記》，第9冊，頁184。

46 陳誠，國史館編，《陳誠先生書信集—與蔣中正先生往來函電》（臺北：國史館，2007年），下冊，頁748-749。

47 國防部部長辦公室編印，《國防部本部沿革史》，頁103。

48 「蔣中正電俞大維望即日返國商定國防部編制組織譚伯羽江杓當可為得力襄助請電復以便發表」（1954/5/25），〈特交檔案〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00350-048。

49 未標著者，〈俞院長列席立院，繼續答覆質詢〉，《中央日報》，1954/6/18，版1；國防部史政編譯局編，《國軍整軍建軍工作紀要》（臺北：國防部史政編譯局，1980年），頁1-4。

50 未標著者，〈短評：值得欣慰的內閣陣容〉，《中央日報》，1950/3/12，版1。

51 國史館編，《蔣經國書信集—與宋美齡往來函電》（臺北：國史館，2009年），下冊，頁694。

52 呂昭隆，〈建軍政策，拋出新風向球〉，《中國時報》，1998/10/1，版2。

53 未標著者，〈國防部組織法，完成立法程序〉，《中央日報》，1970/10/31，版1。



前文已提及，無論訓政時期、行憲以後之立法院，均拒絕通過行政院送審版本的國防部組織法草案。箇中爭議焦點，為軍令權的範圍問題，同時涉及《中華民國憲法》究係總統制抑或內閣制的論辯。

政軍高層面對爭議，除持續修訂國防部組織法草案，也試圖成立「國防會議」等機制，明確總統國防軍事業務的權限。例如，1946年抵制憲國民大會期間，國防部曾建議修正憲草，賦予總統「主持國防組織」之權。<sup>54</sup> 當局所謂的主持國防組織，實指仿照總統制國家成例，由總統親自主持「國防會議」或「國防最高委員會」，召集各部會首長組成，決定有關國防、國家安全諸項決策。<sup>55</sup> 1948年5月，國防部復建議總統蔣中正，以下述觀點詮釋我國國防軍事組織的架構，略云：依據憲法規定，總統為三軍統帥，惟行政院亦為「國家最高行政機關」，故行政院長或國防部長在有必要的時候，得請求總統召開「國防會議」，作為國防最高最高決策機構；國防會議以總統為主席，行政院長為副主席，召集有關部會首長參加，並由國防部長兼辦會議業務。<sup>56</sup> 但受到戰局影響，相關討論均無疾而終。

中央政府遷臺以後，局勢逐漸穩定，國防部組織法修正問題首先重回檯面。1950年

3月15日，總統蔣中正於明令撤銷東南軍政長官公署的同日，頒布「國防機構組織系統表其國防職務互相關係對照表」（詳如表），訓令自16日起實施。要點為：(1)總統依憲法第三十六條統率陸海空軍；(2)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；(3)參謀總長在統帥系統上為總統之幕僚長，在行政系統上為國防部長之執行官；(4)在統帥系統下，設陸海空軍各總司令部及聯勤總司令部；(5)依戰鬥序列成立之高級指揮機構，隸屬統帥系統；(6)國防部組織法著即修正，完成立法程序。<sup>57</sup>

繼之，國防會議之設置，提上了日程。1950年4月22日，總統蔣中正發佈新訓令，修正對照表，增列「國防會議」項目，規定「指揮軍隊，係憲法賦予總統之統率權，其性質為軍令範圍，不必經由行政院行使。但遇戰略與政略配合有關問題，行政院長得隨時呈請總統召集國防會議議定之」。<sup>58</sup> 依照前揭訓令，行政院、國防部方面完成了「建立國防體制綱要」，於1951年6月由蔣總統核准實施，進一步定位國防會議為審議及協調機構，而非決策兼執行機構。9月，蔣總統復指示，建立國防組織體系綱要改稱「國防組織法草案」，與國防部組織法草案

54 未標著者，〈社論：憲法中有關國防的三個問題〉，《國防部公報》，第1卷第5期，1946/2/5，頁49。

55 唐子長，〈制憲莫忘國防〉，《國防部公報》，第1卷第4期，1946/11/12，頁46-47。

56 「國防部組織修正擬案稿」(1948/5)，〈國防部及所屬單位職掌編制案〉，《國防部史政編譯局檔案》，行政院國發會檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9。

57 「國防部代電」(1950/3/17)，〈國防部及所屬單位組織職掌編制案〉，《國防部史政編譯局檔案》，行政院國發會檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9；未標著者，〈總統明令核定國防機構系統〉，《中央日報》，1950/3/16，版1。

58 「蔣中正訓令行政院遵行國防機構組織系統表及國防職務相互關係對照表之修正並附表」(1950/4/22)，〈特交檔案〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080102-00002-001。

一併送立法院審議。<sup>59</sup>

1951年9月國防會議正式成立，由當時國防部長郭寄嶠兼任秘書長，於同月16日召開第一次會議。<sup>60</sup>國防部、國防會議既已先後完成改組及設置，中華民國在臺灣的國防軍事體系架構，雛形於焉奠定。不過，一如於1946年國防部初建時的情形，立法程序仍待完成。當時國防部、國防會議，均是在組織法尚未經立法院審議通過的情形下，由總統蔣中正令頒「試行」<sup>61</sup>。

## 二、國防組織法緩議「爭議」

國防部組織法、國防組織法「試行」的結果，仍然遭到立法院方面的強烈質疑。先是，國防部組織法草案送審之初，隨即擱置。1954年11月，行政院長俞鴻鈞被迫函請立法院將國防部組織法草案撤回。該法在1970年終獲通過以前，立法委員劉錫五「二十年如一日，凡質詢四十次」，<sup>62</sup>曾被外界視為立法委員質詢權能否有效的考驗。<sup>63</sup>至於國防組織法草案，爭議尤多。

國防組織法草案於1952年5月由行政院咨送立法院審議後，立法委員對內容大為反

對。他們大多主張《中華民國憲法》係責任內閣制，認為總統的軍事統帥權僅為虛權，故反對國防組織法、國防部組織法草案中的制度設計。相關意見，大致可歸納如後。<sup>64</sup>

其一，原則性意見：立法委員多認為憲法第36條「總統統率全國陸海空軍」僅係明定總統之崇高地位，並非關於總統職權的規定。國防組織法若照現行草案實施，將使總統、行政院長、國防部長、參謀總長的職權混淆不清。亦有部分立委主張不必立法，另覓折衷途徑以求解決；或修改總統府組織法，將國防會議設於總統府；或將國防會議作為戰時臨時機構，由總統隨時召開，且不宜附設機構；或認為適應戰時需要，可由立法院授權行政院「得商承總統便宜行事」，比較容易實施且合理。

其次，對於統帥職權之意見：立法委員多認為草案中「參謀總長在統帥系統為總統之幕僚長」、「關於作戰之指揮，直接經由參謀總長下達於軍隊，並以副本送達國防部長」等規定，不僅使總統與行政院長的職權陷於含混；萬一戰事失利發生責任問題時，

59「國防會議簡史」，〈忠勤檔案〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010100-00043-001。另參見蕭李居，〈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》，第6期，2014年6月，頁213-221。

60「國防會議簡史」，〈忠勤檔案〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010100-00043-001。

61「國防會議簡史」，〈忠勤檔案〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010100-00043-001；國防部部長辦公室編印，《國防部本部沿革史》，頁78。

62 劉錫五編，《國防部立法時論集》（臺北：民主憲政社，1971年），頁165。

63 劉錫五編，《國防部立法時論集》，頁111-112。

64「張厲生呈蔣中正報告關於國防組織法在立法院審查情形及黃少谷先後列席立法院國防等五委員會初步審查會議歸納各委員意見所研擬處理意見」（1955/1/7），〈黨政軍文卷〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010201-00036-006。另參見「中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會第七十七次會議紀錄」（1953/12/30），《會議記錄》，中國國民黨中央文化傳播委員會黨史館藏，檔號：會7.3/69；雷震，〈謹獻對於國防制度之意見〉，《自由中國》，第15卷第9期，1956/11，頁24-26；劉錫五編，《國防部立法時論集》，頁9-11。

如何負責？而國防部長只能於事後獲知若干軍情，行政院更難對立法院負責。抑且，總統若直接指揮作戰，行政院長與國防部長是否應根據憲法副署作戰命令？國防會議秘書長、參謀總長、參軍長的職權將如何劃分？參謀總長既然是總統的幕僚長，又是國防部長的幕僚長，萬一總統與參謀總長意見有所參差，參謀總長將如何適從？

其三，關於國防部長職權之意見：立法委員多認為國防部長既為「主管國防之首長」、「綜理國防業務」，而關於作戰之指揮只能看到副本，似難令其負起作戰任務的重任。且其對於軍隊之指揮，須經由參謀總長下達，於是部長的地位可能在實際上反低於參謀總長。

其四，關於國防會議組織之意見：立法委員多認為國防會議的職掌，除協調戰略、戰略事項外，均屬行政院範圍，如此將形成國防會議、行政院平行的軍事／政治雙軌制。甚至有人質疑，該法如果通過，將侵奪行政院長主管國防軍事的職權，使「以政統軍」漸變為「以軍統政」，讓國家走向軍人政治的老路。而且，國防組織法既然尚未立法完成，國防會議及其所屬機構竟相繼成立，違反了憲法「國防之組織，以法律定之」的規定。

綜合觀之，行政院、國防部方面秉承蔣中正意旨提出了「總統直接經由參謀總長

行使統帥職權」的國防軍事組織架構設計，立法院方面則堅持行政院應負國防軍事的實際責任，甚至質疑前者作法不啻是「走向軍人政治的老路」。但持平而論，我們其實也很難簡單批評總統蔣中正的作法是「走向軍人政治的老路」。因為，蔣總統也一如同時代很多人，受第二次世界大戰日本歷史教訓影響，不能不警惕軍人干政的後果。例如，1953年4月，蔣總統與參謀總長周至柔討論國防體制，便語重心長表示：統帥權「平時」應歸行政院為妥，「蓋有鑒於日本敗亡總因，全在其軍閥借統帥系統之職權把持政權」。<sup>65</sup>

那麼，我們如何看待統帥權並未歸行政院的事實呢？關鍵在於，按政軍高層解釋，1950年代臺灣仍非處於「平時」狀態，「有隨時作戰之可能」。<sup>66</sup> 1955年4月，立法院方面堅持己見，主張「總統關於作戰之指揮，直接經參謀總長下達於軍隊」應修正為「經由行政院院長，國防部長，參謀總長下達於軍隊」。對此，總統蔣中正憤怒地寫下批語：「天下無此種軍事指揮之複雜系統，除非要求其打敗仗」<sup>67</sup>

惟饒富意味地，總統蔣中正以強人之姿，在國防組織法、國防部組織法尚屬「試行」的情況下繼續主持軍事，但顯然無法強迫立法委員完全落實其意志。當時層峰有見國防組織法在初步審查階段「議論已如此之

65 蔣中正著，民國歷史文化學社編，《蔣中正日記(1953)》（臺北：民國歷史文化學社，2023年），頁121-122。

66 「陳誠呈蔣中正國防組織體系案及國防部組織法草案之修訂並附國防部組織法草案及國防部組織系統表」（1954/5/8），〈特交檔案〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080102-00002-002。

67 「黃少谷呈蔣中正各方對國防組織法問題意見並附國防組織法草案與試擬修正條文對照表，中央常務委員會為國防組織法問題舉行密談參加人員名單」（1955/4/12），〈特交檔案〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080102-00002-008。

多」，遂於1954年12月由國民黨中央常會召開秘密談話會，並試圖召開黨政關係會議透過立法院黨部溝通，均未得要領。1955年1月，蔣總統只好指示國民黨中央委員會秘書長張厲生「（國防組織法草案）不必急提亦可」。<sup>68</sup>

我國國防軍事組織立法程序就在「不必急提亦可」的僵局中，擱置了數十年之久。餘下的問題是，縱使總統蔣中正的軍事強人之姿，可使國軍組織、建軍備戰業務保持不墜，不因組織法源未備肇生運作困難問題，惟一旦總統蔣中正（及蔣經國）退下舞臺，國防軍事組織的法制化問題仍得由朝野持續面對。<sup>69</sup>解嚴以後，朝野必須重啟國防組織法的審議，並重新修訂《國防部組織法》（1970年起實施），應當說是必然的發展結果。

## 伍、結 語

正如第一屆立法委員蔣公亮在1948年9月所說：「重心問題是，總統、總長、部長三者之間如何建立合理化的關係？」蔣公亮委員認為，「今天的事實，總統（蔣中正）為軍事上唯一領袖」，儘管如此，一旦將來總統不再是軍人，甚至國防部長也未必是軍人，軍事重心就勢必轉移到參謀總長身上。因此，惟有先釐清總統、國防部長及參謀總長彼此間的職權關係，國防部組織法草案（還有憲法涉及的相關國防組織問題）才有逐

條討論下去的意義。<sup>70</sup>

數十年來，我國朝野各界討論國防軍事組織制度，都很難跳出立法委員蔣公亮所提到的問題。從此亦可見，我國國防軍事組織的創制、變革過程，1940年代中期至1950年代中期無疑是關鍵時期。首先，國防部於1946年建立，帶來之國防部長、參謀總長的分工模式，除1949年一度中斷外，大抵維持到2002年「國防二法」實施以前。國防會議則是在國防部成立之初，業已研議籌設，終於在1951年首度成立，是為日後國家安全會議的前身。總統蔣中正則是貫穿其間的靈魂人物，他致力於制度草創，在制度未如預期運轉時仍主持大局。至於國防部組織法、國防組織法草案面臨的爭議，正是這段歷史中的重要片段。

先後以參謀總長、行政院長及副總統等身分親歷其事的陳誠，晚年有感而發地表示：相關問題錯綜複雜，《中華民國憲法》以行政院最高行政機關，但除總統外並無任何職位有統帥權之規定，與當時內閣制國家元首的象徵性統帥權有異。除此之外，站在行政院和國防部的立場，不能不尊重民主憲政理論，但也不能不顧及現實。副總統陳誠坦言「我當行政院長，已有濫竽充數之感，再兼上一份三軍統帥，縱使我有此膽量，其如貽誤國事何？」於是，行政院及國防部依據憲法第137條「國防之組織，以法律定之」的規定，研擬國防組織法草案，求問題的全

68 「張厲生呈蔣中正報告關於國防組織法在立法院審查情形及黃少谷先後列席立法院國防等五委員會初步審查會議歸納各委員意見所研擬處理意見」（1955/1/7），〈黨政軍文卷〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010201-00036-006。

69 林嘉誠，〈軍政軍令的合理運作型態〉，《聯合報》，1988/4/25，版9。

70 中國第二歷史檔案館編，《國民政府立法院會議錄》（桂林：廣西師範大學出版社，2004年），第42冊，頁261-266。

盤解決。無奈立法院和行政院的意见總是針鋒相對，「問題癥結，說來說去當然還在憲法解釋的不能統一上面」，「（行政院方面認為）憲法所規定的，正是兼備總統制與內閣制的一種綜合制度；而立法院則不然，他們一貫地認為我們的政府是內閣制」。<sup>71</sup>

副總統陳誠提到的《中華民國憲法》總統制內閣制爭議、行政院（國防部）及立法院的觀點分歧、總統蔣中正領導權威對國防軍事組織運作的影響，的確都是探討我國國防軍事組織不可忽視的面向。過去由於歷史研究未足夠深入之故，學界對有關課題的理解，多侷限於解嚴後民主化發展對「國防二法」的各種影響。惟從本文的探討可知，軍隊國家化思潮、所謂「以政統軍」及「文人領軍」等觀念，都早在1946年已成為我國國防軍事組織的重要構成部分，甚至也可視為蔣總統等政治軍事領導人必得重視的思維。例如，國防部長何應欽在1948年對「文人部長」遠景的期許、國防部長俞大維得以在1950年代正式就任，於今視之，雖未必符合所謂文人領軍的真諦，卻仍應視為重要的歷史先例。

綜上所述，欲深入瞭解我國國防軍事組織的制度精神，應追溯其早年的發展。它們衍生的論辯、爭議，很大程度上也是發端於1946年跨越1949年，然後於臺灣長期存在。而回顧這段歷史，我們不能否認，總統蔣中正承擔統帥責任全力以赴，加速國軍建軍備

戰作為，促使國軍步入國家化與軍事現代化的軌道，成為後來奠定臺灣民主化的重要根基。<sup>72</sup> 儘管，我們同樣不免懷疑，蔣總統等政治軍事領袖一旦面臨個人權威衝突，雖有制度化自覺，卻未必能堅持原則。<sup>73</sup>

但更重要的是，無論民主憲政是否上軌道，任何國家都無法迴避面對政治與軍事力量的相互關係問題。如何透過任何形式的憲法或國家體制，有效約束軍事力量，將之納入國家權力體系的制度框架，對政府當局及政治、法學與憲法研究研究者來說，毫無疑問是件棘手的難題。法學界甚至存在一種說法：近代憲法在初登歷史舞臺之時，其第一課題便是如何以近代憲法來規制軍事力量。<sup>74</sup> 我國國防軍事組織走過的足跡，可以印證前揭的論說。而今後朝野各界面對國防軍事組織的法制、運作，乃至於探討軍制史、軍文關係等課題，亦應聚焦於相關制度精神自始即肩負民主憲政意義，並謹記相關爭議過程帶來的歷史經驗與教訓。

（收件：113年5月11日，接受：113年9月6日）

71 陳誠，《陳誠先生回憶錄：建設臺灣》（臺北：國史館，2005年），頁263。

72 柴漢熙，《強人眼下的軍隊：1949年後蔣中正反攻大陸的復國夢與強軍之路》（臺北：黎明文化，2020年），頁225-250。

73 鄭曉時，〈軍政軍令應走向一元化〉，《聯合報》，1989/11/11，版2。

74 李承訓，《憲政體制下國防組織與軍隊角色之研究》（臺北：永然文化，1993年），頁40-41。



表 國防職務互相關係對照表（1950年）

|          |      | 總統                                                                                                                                                                           | 國防部長                                                                                                                                              | 參謀總長                                                                                             |
|----------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 任務       |      | 統率陸海空軍。                                                                                                                                                                      | 充實國防力量，保衛國家安全。                                                                                                                                    | 1.策劃保衛國家安全力量的建立、訓練，及保育諸計畫。<br>2.秉承最高統帥執行軍隊指揮。<br>3.秉承國防部長執行對軍隊之行政命令。                             |
| 統率職務（軍令） | 根據   | 憲法第三十六條。                                                                                                                                                                     | 國防部組織法。                                                                                                                                           | 國防部組織法。                                                                                          |
|          | 達成方法 | 直接經由參謀總長執行指揮權陸海空軍之作戰。                                                                                                                                                        | 交由參謀總長執行。                                                                                                                                         | 1.秉承最高統帥指揮陸海空軍及聯勤部隊。<br>2.根據作戰之要求，測定軍隊之建立、編組、訓練、保育、使用諸方案，秉承最高統帥，適時分別執行之。<br>3.遵照國防部長之政令，督飭軍隊實施之。 |
|          | 作用範圍 | 僅作用於軍隊（軍人）本身事項。                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                   | 僅作用於軍隊（軍人）本身事項。                                                                                  |
|          | 相互關係 | 指揮軍隊，係憲法賦予總統之統率權，其性質為軍令範圍，不必經由行政院行使。但遇戰略與政略配合有關問題，行政院長得隨時呈請總統召集國防會議議定之。<br>國防會議開會時，由總統、主席、國防部長、外交部長、財政部長、參謀總長、副總長均出席，必要時由總統指定戰略顧問委員會主任、副主任、總統府秘書長、參軍長、行政院秘書長，或行政院其他有關部會長官出席。 |                                                                                                                                                   | 參謀總長在統率職務上，為最高統帥之幕僚長，同時在行政職務上為國防部長之執行官。故總統對於行政之設施，均經由參謀總長執行之。                                    |
| 行政職務（軍政） | 根據   | 憲法第三十六條及第四十四條。                                                                                                                                                               | 行政院組織法、國防部組織法及其他法律。                                                                                                                               | 國防部組織法及其他法律。                                                                                     |
|          | 達成方法 | 1.依法定手續，頒發有關軍事之政令。<br>2.經由行政院長，層轉國防部長、參謀總長下達於軍隊。<br>3.召集院部商決關於國防上之爭執。                                                                                                        | 1.依法定手續，頒發有關軍事之政令。<br>2.依據總統核定之有關國防方案，向行政院各部會獲致所要之預算、物資、人力等，並監督其有效使用。<br>3.協助行政院長，確使其他政府機關及社團，使與組織作戰力相配合，並依據法律或命令管制監督之。<br>4.制定軍政之廣泛政策，令由參謀總長執行之。 | 1.依據國防部長之行政命令及政策，使軍隊適時確切實施。<br>2.根據作戰之要求，擬定所需資財、人力、科學、技術、獲得之方案，經由國防部長，依法定手續，適時獲得之。               |

|      |                                                                                                                                      |                                                                                                                      |                                                                                                        |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 作用範圍 | 1.不僅作用於軍隊（軍人）本身，同時亦作用於普通人民之事項。<br>2.雖僅作用於軍隊（軍人）本身，但須以法律執行者，須依法經過立法程序之事項。                                                             | 1.作用及於全體軍隊之軍政業務。<br>2.作用及於有關機關或團體之總動員業務及研究發展事項。<br>3.作用及於依法繫屬於軍事法庭管轄之人民軍法事項。                                         | 行政命令雖不僅作用於軍隊及軍人，但經由參謀總長執行者，則僅作用於軍隊（軍人）本身而已。                                                            |
| 相互關係 | 此類法律事項，雖多由參謀總長秉承國防部長依據國防作戰之需要，所擬定之方案，最後呈由總統核准頒布者。但依憲法之規定，須依法行使之，故須經由行政院依法定程序執行之。                                                     | 國防部長對於國家安全雖負全責，而以建軍體制之關係，須使軍隊不受政朝之影響。故雖依法執行之軍政業務，仍須經過參謀總長執行之。而有關於國防所需之資財、人力之獲得，因直接影響於作戰指揮，雖經由行政院依法定程序進行之，但最後須經總統之核准。 | 依照我國憲法之規定，行政院應對立法院負責，故關於軍政事項，通常須經國防部長層經行政院長，或行政會議決定之，不得逕呈總統核定。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。 |
| 備考   | 中華民國憲法有關條文為：<br>第三十六條 總統統率全國陸海空軍。<br>第三十七條 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。<br>第四十四條 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。 |                                                                                                                      |                                                                                                        |

資料來源：「蔣中正訓令行政院遵行國防機構組織系統表及國防職務相互關係對照表之修正並附表」（1950/4/22），〈特交檔案〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080102-00002-001；「國防機構組織系統表」（1950年），〈國防部及所屬單位組織職掌編制案〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0021/581.1/6015.9。

## 參考文獻

### 中文部分

#### 專書

- 中國國民黨中央委員會黨史委員會影印，1996。《國防最高委員會常務會議記錄》。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會。
- 中國第二歷史檔案館編，2004。《國民政府立法院會議錄》。桂林：廣西師範大學出版社。
- 何應欽將軍九五紀事長編編輯委員會編，1984。《何應欽將軍九五紀事長編》。臺北：黎明文化。
- 呂芳上主編，2014。《蔣中正先生年譜長編》。臺北：國史館、國立中正紀念堂管理處、財團法人中正文教基金會。
- 李元平、李吉安，2015。《一代國士：俞大維》。臺北：銘閣實業。
- 李承訓，1993。《憲政體制下國防組織與軍隊角色之研究》。臺北：永然文化。
- 林秉利主編，2016。《精粹國防·傳承創新：國防部遞嬗與沿革》。臺北：國防部政務辦公室。
- 林桶法，2009。《1949大撤退》。臺北：聯經出版。
- 胡宗南著，國史館編輯校訂，《胡宗南先生日記》。臺北：國史館，2015。
- 徐永昌撰，中央研究院近代史研究所編，1990-1991。《徐永昌日記》。臺北：中央研究院近代史研究所。
- 柴漢熙，2020。《強人眼下的軍隊：1949年後蔣中正反攻大陸的復國夢與強軍之路》。臺北：黎明文化。
- 國史館編，2009。《蔣經國書信集—與宋美齡往來函電》。臺北：國史館。
- 國防部史政局編，1948。《國防部組織說明概要》。南京：國防部史政局。
- 國防部史政編譯局編，1980。《國軍整軍建軍工作紀要》。臺北：國防部史政編譯局。
- 國防部部長辦公室編印，1979。《國防部本部沿革史》。臺北：國防部。
- 國軍政工史編纂委員會編纂，1960。《國軍政工史稿》。臺北：國防部總政治部。
- 陳佑慎，2019。《國防部：籌建與早期運作》。臺北：民國歷史文化學社。
- 陳誠，2005。《陳誠先生回憶錄：建設臺灣》。臺北：國史館。
- 陳誠著，國史館編，2007。《陳誠先生書信集：與蔣中正先生往來函電》。臺北：國史館。
- 陳誠著，國史館編，2009。《陳誠先生書信集：與友人書》。臺北：國史館。
- 陳誠著，國史館編，2015。《陳誠先生日記》。臺北：國史館、中央研究院近代史研究所。
- 陳鴻獻，2015。《1950年代初期國軍軍事反攻之研究》。臺北：國史館。
- 傅正主編，1990。《雷震全集：最後十年(二)（雷震日記）》。臺北：桂冠圖書。
- 劉維開，2009。《蔣中正的一九四九—從下野到復行視事》。臺北：時英出版社。
- 劉錫五，1952。《國防部組織史記》。臺北：立法院秘書處。
- 劉錫五，1971。《國防部立法時論集》。臺北：民主憲政社。

蔣中正，民國歷史文化學社編，2023。《蔣中正日記(1953)》。臺北：民國歷史文化學社。

顧祝同，1981。《墨三九十自述》。臺北：國防部史政編譯局。

### 原本或影印版古籍

臺北，國史館藏：

《陳誠副總統文物》。

《蔣中正總統文物》。

《蔣經國總統文物》。

臺北，行政院國家發展委員會檔案管理局藏：

《國防部史政編譯局檔案》。

臺北，中國國民黨中央文化傳播委員會黨史館藏：

《會議紀錄》。

### 專書論文

胡燕謀，1989。〈渡江前夕國防部見聞數則〉，《江蘇文史資料》，第30輯。南京：江蘇文史資料編輯部，頁116-122。

楊維真，2011。〈蔣中正與來臺初期的軍事整備(1949-1952)〉，黃克武主編，《遷臺初期的蔣中正》。臺北：國立中正紀念堂管理處，頁471-514。

蕭李居，〈國防會議的設置與法源初探〉，2008。國史館編，《戰後檔案與歷史研究：第九屆中華民國史專題論文集》。臺北：國史館。

### 期刊論文

白崇禧，1946。〈白部長談國防部任務〉，《國防月刊》，創刊號，頁103-104。

吳湛然，1948。〈統帥權論〉，《軍中文

摘》，第2期，頁41-45。

李浴日，1946。〈國防部成立以後〉，《世界兵學》，第3卷第2期，頁2-5。

唐子長，1946/11/12。〈制憲莫忘國防〉，《國防部公報》，第1卷第4期，頁46-47。

雷震，1956/11。〈謹獻對於國防制度之意見〉，《自由中國》，第15卷第9期，頁24-26。

陳亮州，2013/6。〈海峽戰局謀略—東南軍政長官公署作戰計畫之分析〉，《檔案季刊》，第12卷第2期，頁4-19。

陳勁甫、郭春龍，2004/7。〈「國防二法」立法過程之研究〉，《遠景基金會季刊》，第5卷3期，頁135-172。

陳漢廷，2013/9。〈國防部長俞大維（二之一）〉，《傳記文學》，第103卷第3期，頁76-77。

楊維真，2002/4。〈蔣中正復職前後對臺灣的軍事佈置與重建(1949-1950)〉，《中華軍史學會會刊》，第7期，頁351-380。

蕭李居，2014/6。〈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》，第6期，頁213-221。

### 報紙

〈側面新聞：國防部易長分析〉，《中國新聞》，1949，第3卷第7期，頁15。

〈社論：憲法中有關國防的三個問題〉，《國防部公報》，1946年2月5日，第1卷第5期，頁49。

〈社評：論憲草中的政府責任〉，《大公報》（天津），1946年11月29日，版2。

〈立委熱烈質詢〉，《申報》，1948年6月12日，版1。

〈社評：國防軍事制度的調整〉，《申報》，1948年6月17日，版2。

〈短評：值得欣慰的內閣陣容〉，《中央日報》，1950年3月12日，版1。

〈東南軍政長官公署總統昨明令撤銷〉，《中央日報》，1950年3月16日，版1。

〈總統明令核定國防機構系統〉，《中央日報》，1950年3月16日，版1。

〈俞院長列席立院，繼續答覆質詢〉，《中央日報》，1954年6月18日，版1。

〈國防部組織，正在調整中〉，《中央日報》，1958年7月26日，版1。

〈國防部組織法，完成立法程序〉，《中央日報》，1970年10月31日，版1。

呂昭隆，1998/10/1。〈建軍政策，拋出新風向球〉，《中國時報》，版2。

賈亦斌，1948/11/3。〈論國防部組織法〉，《中央日報》，版3。

鄭曉時，1989/11/11。〈軍政軍令應走向一元化〉，《聯合報》，版2。

## 學位論文

張嘉仁，2007。〈東南軍政長官公署與國共內戰（民國38年8月—民國39年3月）〉。嘉義：國立中正大學歷史學研究所碩士論文。

## 官方文件

立法院，1970/10/31。〈國防部組織法完成三讀〉，《立法院公報》，第59卷第80期，頁3-22。

## 外文部分

### 專書

Alagappa, Muthiah ed., 2001. *Coercion and*

*Governance: the Declining Political Role of the Military in Asia*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

United States. Dept. of State ed., 1970. *Foreign Relations of the United States* 1946, vol.9. Washington, DC: U.S. Govt. Print. Off.