

# 委託研究報告

## 促進台灣轉型正義 其基礎理論規範之研究

研究主持人：劉恆奴

協同主持人：曾文亮

促進轉型正義委員會委託研究

中華民國 109 年 3 月

# 委託研究報告

## 促進台灣轉型正義 其基礎理論規範之研究

受委託單位：國立台灣師範大學公民教育與活動領導學系

研究主持人：劉恆奴 副教授

協同主持人：曾文亮 副研究員

專家顧問：王泰升 教授

研究助理：朱耿佑、陳東煜、陳洵美、游閔皓、蔡仲閔

計畫編號：TJC1080105

研究期程：108年7月12日至109年1月11日

研究經費：新台幣92萬元

（本報告純為學術研究，不代表委託單位立場）

促進轉型正義委員會委託研究

中華民國109年3月

## 摘要

《促進轉型正義條例》的施行，開啟了轉型正義理論實證法化的需求。本計畫即以促轉條例所揭示的自由民主憲政價值為基準，解析過去威權統治時期有哪些不法行為與結果。為了避免流於理論檢討，本計畫大量檢視了歷來的政治檔案，並區分成政府體制與憲法基本人權兩個方面，進行分析。亦即，以實質法治國原則在憲政上所強調之須兼具「形式合法性」與「實質合法性」，判斷威權時期政府體制及各種統治措施，是否違反自由民主憲政秩序之基本要求。希望能藉由檢討過去，避免重蹈覆轍，而能朝向更好的未來前進。

關鍵字：轉型正義；政治檔案；自由民主憲政秩序；法治國原則；基本人權；威權統治時期

## Abstact

Based on the implementation of the “Act on Promoting Transitional Justice,” the current government is required to carry out the theories on Transitional Justice in the positive law of Taiwan. This project aims to clarify what kinds of illegal acts and the resulting harm that occurred during the period of authoritarian rule in violation of the liberal democratic constitutional order. An Empirical study has been made to find the truth, re-evaluate the legitimacy of government’s behaviors happened during this period by referring to the political archives. The government organizations and fundamental rights of people during the authoritarian period are examined respectively. A basic theoretical framework of transitional justice is thus to be build, emphasizing that the authoritarian government ‘s acts and consequences resulted from their acts should be judged illegal on the grounds of violating the principles of not only rule by law, but also rule of law under the liberal democratic constitutional order. The purpose of blaming those acts or consequences in the past is to prevent the government from having the same wrongdoing in the future.

keywords: transitional justice, political archives, the liberal democratic constitutional order, rule of law, human rights, the period of authoritarian rule

## 目次

第一部分：	1
一、研究緣起	1
二、研究經過	2
第二部分：重要發現及主建議意見	4
壹、轉型正義理論的實證法化	4
一、 轉型正義理論的法學化	4
二、 大法官對轉型正義的在地實踐	5
三、 兼具綱領及內容的《促轉條例》	11
四、 誠實面對「過去」只是開端	12
貳、威權統治時期的政府體制	16
一、 從訓政轉向憲政：黨國分離與權力分立之應然要求	17
二、 權力再集中，黨國再一體	19
(一) 以動員戡亂機構達成實質集權	19
(二) 以黨代行國家公權力、國庫通黨庫，黨務與經費的黨國不分	26
(三) 以黨領軍，違反軍隊國家化	28
(四) 侵害立法權、控制國會與地方選舉	29
1. 以行政命令施政，越過立法院，侵害立法權	29
2. 控制國會增補選與地方自治	29
(五) 違反司法獨立，持續黨化與操控司法權	31
1. 長期違憲的「司法監督體制」	31
2. 威權體制介入大法官解釋	33
(1) 釋字 31 號	33

(2) 釋字 68 號.....	35
(3) 釋字 85 號.....	35
(4) 釋字 86 號.....	35
(5) 釋字 129 號.....	37
3. 威權體制介入司法個案.....	38
4. 威權體制在司法人事上的黨化.....	38
三、戒嚴體制下對人民自由權利的影響.....	39
參、威權統治時期對憲法保障的基本人權之侵害.....	42
一、威權統治對人身自由權的侵害.....	43
(一) 戒嚴體制下軍事審判體制與人身自由侵害.....	44
(二) 威權政府對戒嚴軍事審判體制的補救措施.....	46
1、制定軍法及司法機關受理案件劃分辦法.....	46
2、軍事審判程序的改革.....	49
(三) 集權政府對軍事審判權的控制與人身自由侵害.....	50
1、大法官解釋擴大叛亂罪之範圍.....	50
2、蔣中正直接指揮軍事審判侵害人身自由.....	51
二、威權統治時期對表現自由之侵害.....	54
(一) 行政手段的言論管制.....	55
1、對媒體的控制.....	55
2、對特定言論的禁止.....	56
(二) 對政治言論的刑事處罰.....	61
三、威權統治對集會結社自由之侵害.....	63
(一) 對集會遊行權之限制.....	64
(二) 威權政府對結社自由之侵害.....	66
四、威權統治體制下的人權侵害與黨政軍威權體制之關係.....	68

肆、結論.....	70
參考文獻.....	71
附錄.....	77

# 第一部分：

## 一、研究緣起

2017年12月27日，考量促進轉型正義攸關著台灣民主鞏固，建立長期社會和平穩定及實現公平正義之當務之急，為促進轉型正義及落實自由民主憲政秩序，總統公布《促進轉型正義條例》（以下稱「促轉條例」），作為處理「威權統治時期違反自由民主憲政秩序之不法行為與結果」相關事宜，亦即進行轉型正義工程之法源。根據《促轉條例》，主管機關「促進轉型正義委員會」（以下稱「促轉會」）依法應推動事項包括：一、開放政治檔案；二、清除威權象徵、保存不義遺址；三、平復司法不法、還原歷史真相，並促進社會和解；四、不當黨產之處理及運用。五、其他轉型正義事項。（第2條）簡言之，這項關於轉型正義的立法，要求以自由民主憲政秩序為基準，調查、檢視與處理威權統治時期違反自由民主憲政秩序之不法行為與結果，以達到確立與落實自由民主憲政秩序之終極目標。

轉型正義之落實，千頭萬緒，故宜先發現與釐清既有史學與法學等各項文獻與檔案資料中，有關威權統治時期政府機關（構）、政黨、附隨組織甚至黨營機構等，有何違反自由民主憲政秩序之處。再進一步歸納當時國家行為違反自由民主憲政秩序之可能的歷史脈絡、體制結構與人為因素，並提出從台灣經驗出發，可操作的整體上位概念，進行概念完整的論述。為此，有進行基礎理論研究之必要。

《促轉條例》的施行，已完成轉型正義理論的實證法化。從而如何在各種外國體制與理論之討論之外，實證地以台灣歷來的政治檔案等材料為基礎，發現歷史真相，探求過去的國家統治行為，是否雖形式合法但實質不正當，或根本就違反當時法律，為當今執行《促轉條例》所不可或缺者。本計畫團隊由計畫主持人劉恆奴及共同主持人曾文亮組成，並邀請對此議題素有研究的國立臺灣大學法律學系王泰升教授擔任顧問，於研究期間密集進行定期的會議諮詢，以協助本研究案產出具體成果。

本研究計畫希望實證地透過既有資料，從五權架構體制中行政、立法、司法等實質的三權運作角度，觀察、分析在當今自由民主憲政秩序下，過往的威權政府哪些行為原本即違反當時的法律，而足以評價為不法；哪些行為在過去威權統治下，雖形式上符合當時法律，但依民主化後現今的法理念，並不符合實質法治國原則，故仍應認定為不法。期待能透過具體的經驗事實，以及法學與實證法規範的綜合分析，探討國際上轉型正義理論，在我國法律體制上的

意義及運作方式。

## 二、研究經過

本研究蒐羅、彙整過去政府各項施政行為，用以釐清實然運作與應然要求，辨析個別行為之法律性質，透過憲政理論與實務之運作，建立台灣轉型正義之基礎理論。

首先，本計畫參考既有研究成果，挖掘、理解國家過去之政治社會狀態。其次，並透過史學與法學方法進行研究。在史學方面，透過記錄過去政務處理經過的國家或政黨的檔案，具體揭示其實際作為；在法學方面，則嘗試透過憲政上「形式法治國」與「實質法治國」等基本概念，評價前述國家行為的是非對錯，以憲法精神作為判斷的基準。亦即，就過去威權統治時期形式上「非法」與「合法」的國家行為，本於《促轉條例》所設定之轉型正義目標，作出當今適切的法律評價。

在研究方法上，本計畫採取以下幾種取徑：(1) 文獻回顧與評述；(2) 檔案研究與相關資料之解讀；(3) 法學方法之規範性分析；(4) 其他適合本研究案成果產出之研究方法。

在研究步驟及期程上，因時程緊迫，研究期程定為 6 個月。希望能達成以下幾點目標：

### (一) 釐清威權統治時期官方施政之應然與實然

本研究將歸納與綜整有關威權統治之政治檔案相關資料、學術研究與論述，瞭解過去執政當局之法制運作，分析威權統治時期官方施政之應然與實然。例如，嘗試利用「總裁批簽」等重要檔案資料，進行戰後威權政府如何在行憲後依然黨國不分的實證分析。<sup>1</sup>

### (二) 類型化威權統治時期官方施政違反自由民主憲政秩序不法行為態樣

本研究將對照憲法規範、司法院大法官解釋、法界實務及學說見解，界定中華民國憲政架構下「自由民主憲政秩序」的運作與評價的內涵，以釐清政府機關/機構/單位、政黨、附隨組織及黨營機構等，違反自由民主憲政秩序不法

---

<sup>1</sup> 例如運用目錄查找總裁批簽的檔案紀錄，參見邵銘煌、薛化元主編，《蔣中正總裁批簽檔案目錄》，台北：國立政治大學歷史學系、中國國民黨黨史館出版，2005 年。又，本文引註時，為使讀者便於參考《蔣中正總裁批簽檔案目錄》，註明出處時採該書所給之流水編號，例如：42/0128，指該書民國 42 年編號 128 之件。

行為之類型與結果。具體而言，即檢視威權統治時期之行政、立法、司法各項行為，是否能通過最基本的憲法規範精神的檢驗，是否存在（一）未依從憲法、根本不能通過「形式法治」原則檢驗之行為，抑或（二）雖形式合法但實質違反憲法基本原則之行為。按前述這兩種類型，均屬於《促轉條例》第 1 條所稱之「威權統治時期違反自由民主憲政秩序之不法行為與結果」。

### （三）建立台灣轉型正義之基礎理論

本研究將歸納綜整跨領域的相關學理論述，透過實質法治國原則、憲政上「形式合法性」與「實質合法性」之判斷指標，建立作為未來判斷威權統治時期國家行為有何違反自由民主憲政秩序之處的理論基礎，以期能更周全地界定違反自由民主憲政秩序之基準，深化未來台灣轉型正義之學理論述。

## 第二部分：重要發現及主建議意見

### 壹、轉型正義理論的實證法化

#### 一、 轉型正義理論的法學化

目前國際社會討論所謂「轉型正義」(Transitional Justice)，主要為 1980、90 年代，在第三波民主化風潮下轉型為民主國家的諸國，面對過去威權遺緒留下的，一般司法體系無法處理的大規模、制度性人權侵害議題，思考該如何妥善處理，才能回復「正義」。其目標在於肯認人性尊嚴、承認並彌補過去人權所受之侵害，而其最終強調的是未來不再重蹈覆轍。<sup>2</sup>

這種在民主轉型之後，該如何重返「正義」的工程，成為眾所關切的跨國性議題。國際間關於轉型正義的理論闡述頗多，內涵上亦各有偏重，在此僅擇共通的核心概念。根據 2001 年非政府組織「國際轉型正義中心」(International Center for Transitional Justice, ICTJ) 透過其協助各國落實轉型正義的經驗歸納，轉型正義的工作大致可分為以下幾類：(1)真相調查 (Establishing the truth about the past)；(2)起訴加害者 (Prosecution of the perpetrators)；(3)賠償受害者 (Reparation of the victims)；(4)追思與紀念 (Memory and memorials)；(5)和解措施 (Reconciliation initiatives)；(6)制度改革 (Reforming institutions)；(7)人事清查 (Vetting and removing abusive public employees)。<sup>3</sup> 近年來，歷經民主化過程，從威權過渡至民主的台灣社會，在反思過去威權體制造成的傷害，也逐步援引此理論，希望在處理過去侵害人權的國家濫權行為中，確立未來生活的價值。<sup>4</sup>

從事轉型正義工程，無法迴避對過去國家行為對錯的價值判斷。在評價過

---

<sup>2</sup> 有關「轉型正義」(Transitional Justice) 國際理論，非本報告重心，另可參見璐蒂·泰鐸 (Ruti G. Teitel) 著、鄭純宜譯，《轉型正義：邁向民主時代的法律典範轉移》，台北：商周，2017 年；李怡俐，《當代轉型正義的制度與規範脈絡：兼論南韓與台灣的經驗比較》，台北：元照，2016 年；陳俊宏，《人權、正義、差異政治》，台北：松慧，2017 年。

<sup>3</sup> 參見 "What is Transitional Justice?"，INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE，<https://www.ictj.org/about/transitional-justice>，2020 年 2 月 10 日點閱。

<sup>4</sup> 近年來，相關之研究，如王泰升，〈論台灣的轉型正義：過去、現在與未來之間的對話〉，《台灣法學雜誌》，315 期，2017 年。台灣民間真相與和解促進會，《記憶與遺忘的鬥爭：台灣轉型正義階段報告 (三卷)》，台北：衛城，2015 年。高毅，〈《促進轉型正義條例》與威權統治受難者定義的重構：以杜孝生為例〉，台大法律研究所碩士論文，2019 年；李仁傑，〈反思台灣轉型正義概念及法制發展史〉，清大科技法律研究所碩士論文，2019 年。

去國家行為時，學者建議可參考德國學理，引進法學上有關「形式法治國」與「實質法治國」之理念為判斷基準。<sup>5</sup>

相對於「人治」理念，法治國原則的核心思想，從19世紀西歐市民階層對抗專制君王興起，要求國家完全依法治理，以國家實證法限制國家權力。然歷經納粹德國極權統治經驗，開始反思即便是國會訂定，經過人民同意的法律，也可能是「惡法」，即使形式上擁有法律的依據，也可能是違反憲法精神與原則的惡法。<sup>6</sup>當時的法哲學者賴特布魯赫（Gustav Radbruch）也在二戰後思考放棄絕對的法實證主義討論，反省過去形式法治國理念徒具形式，未顧及實質的內在價值，在「法的安定性」與「正義」的價值衝突下，選擇權衡輕重，不再絕對地以維護形式法的法安定性為最主要的考量。事實上這是二戰之後，歐陸國家在法學的層面，所提出之具有與前述1980或90年代「轉型正義」相似意涵的理論。其認為在一般的狀況，基於法安定性的考量，人民應遵守形式上的制定法；但在極端情形，例如在威權專制政體統治下，形式制定法嚴重違背正義，致使人民無法忍受的程度，例如泯滅人性、否認人權之種族滅絕規定等不正義的法，則此時人民不需遵守。

在二戰後的歐陸，要求國家行為應儘可能地在自由民主憲政秩序下追求最大的正義，這樣的「實質法治國」或稱「正義國」的原則，逐漸地進一步被接受，承認基本法中有關人權保障的基本權條款，不止能拘束行政權、司法權，所有國家權力，包括立法權在內，均應受到拘束。<sup>7</sup>而這樣強調實質正義的憲政價值，不止拘束行政權，立法權乃至司法權亦受到限制，並透過司法違憲審查制度，確保國家行為合憲，維護憲政價值秩序。承上所述，此係二戰後「轉型正義」理念，在歐陸法學及法律制度上的展現。

## 二、 大法官對轉型正義的在地實踐

台灣在經歷1990年代的民主化後，也開始積極面對國際社會所稱「轉型正義」的議題，思考如何處理此前留下的威權遺緒問題。希望透過處理過去威權政府濫權侵害人權的國家行為，避免重蹈覆轍，以新的價值展望未來。按台灣雖自1947年12月25日起已施行憲政，但經過長期戒嚴與動員戡亂，憲法凍

---

<sup>5</sup> 王泰升，〈論台灣的轉型正義：過去、現在與未來之間的對話〉，《台灣法學雜誌》，第315期（2017年3月），頁5-6。

<sup>6</sup> 參見許育典，《憲法》，台北：元照，9版，2019年，頁50-51。有關法治國的理論，另可參陳新民，〈國家的法治主義：英國的「法治」（The Rule of Law）與德國法治國之概念比較〉，收於氏著，《法治國家論》，台北：學林，2001年，頁39-120。

<sup>7</sup> 參見許育典，《憲法》，台北：元照，9版，2019年，頁52-53。

結、法制乖常，屬於威權體制下之法制。從 1987 年宣布解嚴、1991 年廢止動員戡亂，可以說，自 1990 年代起，方逐步邁入民主化社會，回歸正常法體制。一方面，各種非常時期法規紛紛被廢止或修正，另一方面，透過大法官會議解釋，也讓許多違背自由民主憲政秩序的舊有規定，逐步遭到廢棄。<sup>8</sup> 加以自 2000 年起，已和平地經歷數次政黨輪替，較能客觀地重新回顧如何回歸憲政體制，健全民主政治發展、促進政黨公平競爭議題。是以現今在台灣社會脈絡下談轉型正義，並無反對者等擔憂的成王敗寇、以今非古問題，亦不至於對法治國之實踐帶來重大衝擊，<sup>9</sup> 倒正是時候，重新確立並深化既有憲法賦予之自由民主法治等基本憲政價值秩序。

在轉型正義的學理概念正式被引入台灣，甚至進一步被實證法化之前，由於二二八事件與白色恐怖政治案件受難者的平反運動，在立法上，國家承擔起「平反」義務，處理我國於解嚴之前，因憲法未能發揮原本應有的規範效力，導致國家不法行為、造成人民受害，即便這些國家不法行為在當時或許可以取得一定的形式合法性，但在法治國中，至少應該平反並彌補這些受害者。是以，分別於 1995 年訂定《二二八事件處理及補償條例》（2007 年更名為《二二八事件處理及賠償條例》）、《戒嚴時期人民受損權利回復條例》、2006 年訂定《戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例》，來處理這些國家不法行為。<sup>10</sup> 另就真相調查而言，1999 年的《檔案法》通過，也是檔案徵集與公開的重要依據。而在司法上，即便 1991 年大法官釋字 272 號拘泥於一定的形式合法性，仍為前述《國家安全法》第 9 條阻斷案件平反規定之合憲性背書，至 1999 年大法官作成之釋字第 477 號解釋，則開始正視戒嚴時期軍事審判機關之「不法」行為，承認人民得請求國家賠償。此解釋亦使立法院於 2000 年之後，將《戒嚴時期人民受損權利回復條例》條文中之「補償」用語改為「賠償」。<sup>11</sup>

從法律層面，須知從 1947 年 12 月 25 日施行於台灣的《中華民國憲法》，類似前揭德國《基本法》，透過基本人權的憲法保障、司法違憲審查機制，肯認法治國除了形式以外，也必須蘊含實質的內在價值，故已由僅僅在乎「形式法治國」，走向進一步追求「實質法治國」。換言之，當時在台灣的實證法規範上，業已接受二戰後為追求轉型正義而提出的「實質法治」概念。在憲政架構

<sup>8</sup> 參見王泰升，《台灣法律史概論》，台北：元照，5 版 3 刷，2019 年，頁 120-122。

<sup>9</sup> 例如董保城，《轉型正義/黨產條例/法治國原則》，台北：元照，2019 年，頁 2-3。

<sup>10</sup> 值得注意的是，法治斌等將解嚴前憲法功能不彰之情形，界定為「前法治國時期」。參見法治斌、董保城著，《憲法新論》，台北：元照，6 版，2014 年，頁 78。

<sup>11</sup> 有關「補償」改為「賠償」的歷史發展，參見王泰升，《台灣法律史概論》，頁 221-222、232；另參見王泰升，〈論台灣的轉型正義：過去、現在與未來之間的對話〉，《台灣法學雜誌》，315 期，2017 年，頁 4-5。

下，憲法具最高性，法律與憲法牴觸者無效，即便是立法院落實國民主權，以多數決制定法律的權力，亦必須受到憲法規範的實質拘束，不合憲法精神與原則，即被評價為「不法之法」、「不正義之法」甚至「惡法」，不拘於政權假法治之名行威權之實所營造的法安定性虛象，而落實法治國理念的實質價值。<sup>12</sup>而法律是否牴觸憲法，應受到司法院大法官司法違憲審查制度的拘束。除審視法律，在憲政架構下，亦能透過「形式法治國」與「實質法治國」之基本憲政理念，評價威權統治下之行政、司法等各項國家權力所為之行為，是否能依法行政、依法審判，恪遵憲法規範下權力分立架構，落實保障人民基本權利之基本精神。經歷威權統治的台灣，現在僅是尋求貫徹在憲法規範上早已存在、卻未被遵行的轉型正義，實現該「遲來」的正義。

台灣於 1990 年代，由司法院釋字第 499 號確立的「自由民主憲政秩序」，恰可作為檢視形式上合法的法規範或法律解釋是否符合「實質法治國」要求的基準。按 1992 年第 2 次修憲時，由於當時執政的國民黨擔心解嚴之後，因「黨禁」開放，使新生政黨如雨後春筍般成立，原本以《動員戡亂時期人民團體法》規定，要求政黨須遵守「不得違背憲法、主張共產主義或主張分裂國土」等「國安法三原則」。但「不得違背憲法」等要件，流於空泛，且負責審議政黨之單位，原為行政院內之「政黨審議委員會」，使人質疑執政黨「球員兼裁判」。<sup>13</sup>是以，修憲之時，便考慮將此審查政黨的燙手山芋丟給司法院大法官，<sup>14</sup>於憲法增修條文採取「防衛性民主」理念，<sup>15</sup>引進德國《基本法》第 21 條第 2 項所謂「政黨條款」，制訂關於違憲政黨解散制度，規定「政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。」（1992 年為第 13 條，現行憲法增修條文移至第 5 條）即使用了「自由民主之憲政秩序」用語。<sup>16</sup>我國憲法增修條文的用語，與前述德國《基本法》的條文規定，幾乎完全一致，故有認德國憲政實務之詮釋，某程度亦值得移植該制之我國參

---

<sup>12</sup> 參見許育典，《憲法》，台北：元照，9 版，2019 年，頁 50-51。

<sup>13</sup> 相關之國民大會大會速紀錄，參見李炳南編著，《憲政改革與國民大會》，台北：月旦，1994 年，頁 208-209。

<sup>14</sup> 參見陳新民，《中華民國憲法釋論》，台北：自版，修訂 4 版，2001 年，頁 666-667。

<sup>15</sup> 所謂「防衛性民主」（wehrhafte Demokratie）或稱「有防衛力的民主」（streitbare Demokratie）乃是認為德國基本法所建構的國家政治與民主秩序並非僅是一種形式的體系規定，而是在內容方面受到一種價值的拘束，這個價值便是自由與民主的基本價值。所以基本法不再奉行「價值中立主義」（Wertneutralismus），而是本身可導引出具體的民主價值，來界定國家對政黨容忍的界限。在德國基本法產生的 1949 年時，這種防衛性的矛頭指向的是極左的共產主義與極右的法西斯主義。而當時闡述性地積極表達其「防民主之弊」的口號為「勿與自由之敵以自由」、「以不容忍對抗不容忍」、「民主無自殺之義務」以及「民主的團結力」。見陳新民，《中華民國憲法釋論》，台北：自版，修訂 4 版，2001 年，頁 667-671。

<sup>16</sup> 參見許育典，《憲法》，台北：元照，9 版，2019 年，頁 43-45。

考。<sup>17</sup>

據學者研究，德國法上有關政黨「違反自由民主之憲政秩序」之見解，可分為兩層次，其一，就政黨組織民主層面，要求政黨貫徹內部民主秩序，在黨內實行民主，認為沒有黨內民主的政黨，不可能在外宣揚與護衛國家的民主制度（此部分與我國政黨法規之規定較為不同）。其二，則是在政黨意識型態方面，基於德國基本法揭櫫「有價值取向的民主觀」，認為合憲政黨須遵「自由民主的基本原則」。1952年，德國聯邦憲法法院在認定「社會帝國黨」(SRP)違憲案中，除認定該黨奉行納粹黨的領袖獨裁制違反黨內民主之外，對「自由民主的基本原則」闡釋如下：

自由民主的基本原則是排除任何形式的暴力與專制統治，並實施一種自由、平等，且基於國民自決與多數決意志所建構的法治國家統治秩序。這種秩序最根本的原則少包括以下幾點：尊重憲法所揭櫫的人權規定，特別是對於生命與個人自由發展的人格權、國民主權、權力分立、政府向國會的負責、依法行政、司法獨立、多黨制政黨的機會平等與擁有組成一個忠於憲法之反對黨及能加以運作的權利。<sup>18</sup>

而時任大法官的楊日然，針對憲法增修條文關於政黨違憲審查規定表示，所謂「自由民主的憲政秩序」，其涵義如何，應從憲法整體的意義關連探究之，而就我國的憲政發展脈絡提出詮釋如下。

我國為民主共和國，係由全體國民在自由平等的基礎上依多數決的民主程序所決定的國家意思而建立的法治國。其立國原則除憲法第1條所揭示的基本原則外，尚包括人權的尊重，尤其是對於個人生存發展的人格權的尊重，主權在民、權力分立，政府對人民的責任，以及依法行政、司法獨立等各國憲法共通的原則。<sup>19</sup>

1995年大法官在釋字第381號，針對國民大會修憲一讀會之開議人數標準之自律事項，表示其自律事項之決定，應符合「自由民主憲政秩序」之原則，亦引用了前述增修條文關於政黨違憲審查之規範用語。至1999年國民大會代表第五次修憲時，發生國大延任自肥爭議，大法官於2000年作出釋字第499號解釋，針對修憲界限議題，再度使用「自由民主憲政秩序」的概念。大法官認為

---

<sup>17</sup> 參見陳新民，《中華民國憲法釋論》，台北：自版，修訂4版，2001年，頁671-674。

<sup>18</sup> 參見陳新民，《中華民國憲法釋論》，台北：自版，修訂4版，2001年，頁673-674。

<sup>19</sup> 參見楊日然，〈我國憲法上政黨之地位及其禁止〉，收於楊日然，《法理學論文集》，台北：月旦，初版，1997年，頁639。

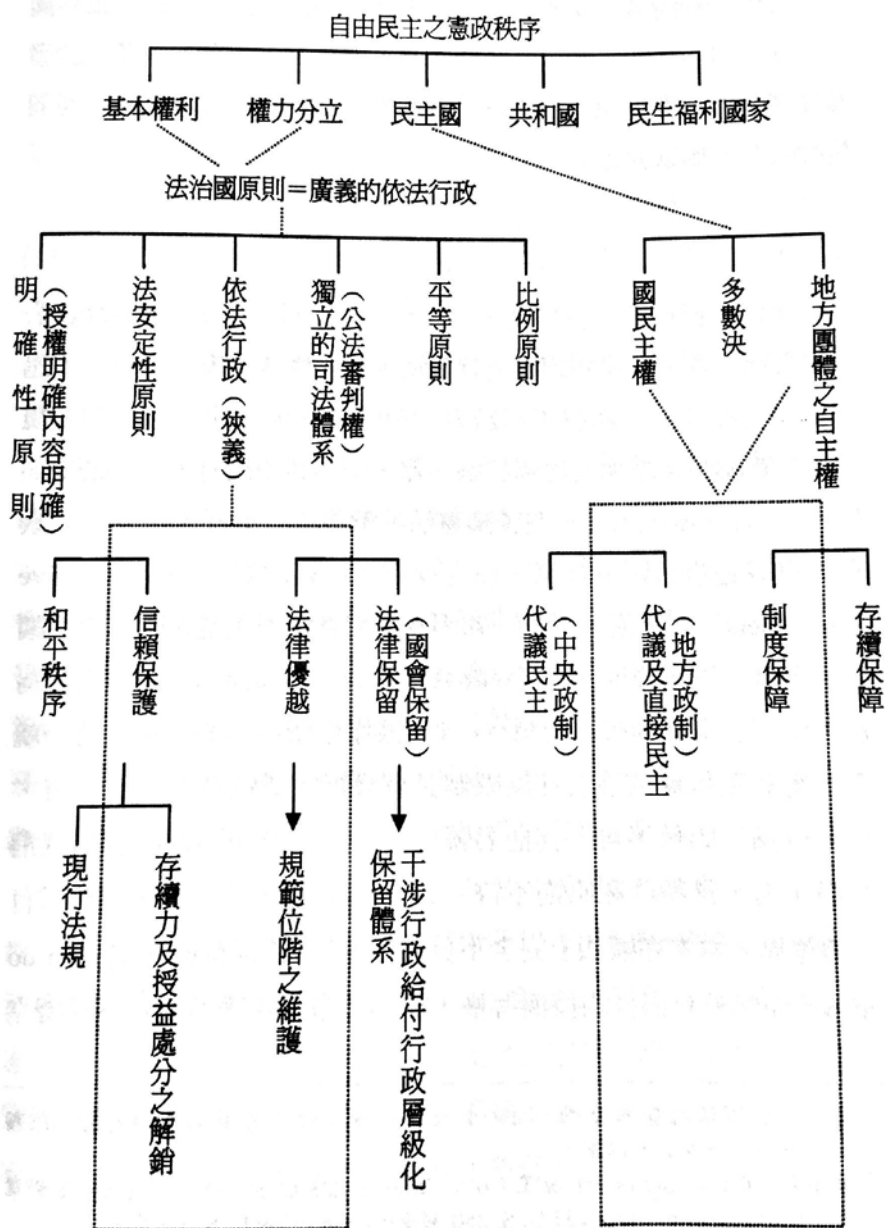
修憲行為不可違反自由民主憲政秩序，採取修憲應有界限之學理，<sup>20</sup> 具體地闡釋所謂「自由民主憲政秩序」，即為憲法條文中諸如「第1條所樹立之民主共和國原則、第2條國民主權原則、第2章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則」等，具有本質重要性、為憲法基本原則所在，不可變更之條款所形成之法秩序。按歷來透過大法官解釋所闡明、形成之「自由民主憲政秩序」內涵，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務；依立法院三讀通過之《促進轉型正義條例》所成立的促轉會，在執行該條例時，亦須依循該等解釋意旨，遵守參照。

此外，曾參與釋字 499 號解釋之吳庚大法官，在有關中華民國憲法基本原則的討論中表示，499 號解釋對憲法基本原則只是例示性質，並非列舉窮盡，其重新詮釋該解釋關於「自由民主之憲政秩序」內涵的圖示如下。

---

<sup>20</sup> 德國《基本法》第 79 條第 3 項明文規定「基本法之修改，不得觸及聯邦制度或基本法第 1 條及第 20 條所揭示之基本原則」。據此，德國法明文規定修憲應不得牴觸聯邦制度、人性尊嚴以及民主法治國原則。參見李建良，〈析論 1999 年憲法增修條文之憲法爭議〉，收於李建良著，《憲法理論與實踐》，台北：學林，2000 年，頁 506。學者認為德國《基本法》之所以有此種「永久條款」之明文規定，亦是基於納粹時期慘痛的歷史經驗，構築起其「防衛性民主」的一環。參見法治斌、董保城著，《憲法新論》，台北：元照，6 版，2014 年，頁 100-101。在修憲界限理論方面，有學者認為我國憲法雖無德國《基本法》之明文，但釋字 499 號參酌了德國基本法第 79 條之學理，採取修憲有界限論。參見陳新民，《中華民國憲法釋論》，台北：自版，修訂 4 版，2001 年，頁 892-893。另有關於釋字 499 號解釋之前我國學界對修憲界限內容的討論，以及對「修憲界限理論」繼受德國學說與德國基本法第 79 條第 3 項規定的反思，可參黃昭元，〈修憲界限理論之檢討〉，收於李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會編，《現代國家與憲法—李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，台北：月旦，1997 年，頁 179-236。

圖一：



出處：吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，台北：自版，2014年增訂版，頁33。

在從威權走向民主的台灣，我國大法官曾率先運用司法違憲審查制度，否定過去威權時代的法規或法解釋，以憲法上的「實質法治國」理念，實現轉型正義理論的期待。如果過去所發生的某項國家統治行為，根本已經違反當時的法律規定或相關的有權解釋，則依「形式法治國」理念即可否定其法律效力，當毫無疑問地在憲政上屬於不法行為。不過若該國家行為合乎威權統治下當時的法律及有權解釋，以致符合「形式合法性」要求，在民主時代仍須通過如2000年釋字第499號所揭示「自由民主憲政秩序」等實質上要求的檢核，否則

依然是憲政上不法行為。

當國際上仍在發展轉型正義理論時，2003 年大法官在釋字第 556 號表示，過去（釋字第 68 號）認為參加犯罪組織者，在未經自有或有其他事實證明其確已脫離組織之前，即認係繼續參加之見解應予變更，蓋依今之法理念，應由代表國家追訴犯罪之檢察官負舉證責任。在同年的釋字第 567 號解釋，亦宣告過去國家機關僅依思想形狀考核認為有再犯之虞，即得對已服刑期滿之人民再行交付未定期限之管訓的法律規定，已因不符今之人權保障標準而失效。2007 年再以釋字第 624 號解釋，指出《冤獄賠償法》第 1 條之規定確實排除軍事機關依軍事審判法令受理之案件，但如此將使得在軍事審判案件中受同等損害的人民不能得到賠償，於今補救／補償之道，即是允許其在一定期限內得依冤獄賠償法請求賠償。大法官之以現今自由民主憲政秩序的規範上要求，否定過去的法律或有權解釋，雖未使用「轉型正義」一詞，但已進行了與國際轉型正義理論相同旨趣的反思與更正。<sup>21</sup>

### 三、 兼具綱領及內容的《促轉條例》

不過，轉型正義理論所關注的真相調查、被害者的平反及彌補、加害者的究責、乃至社會的和解等，都不是性質上屬不告不理、僅能為司法上處置、更欠缺為發現真實及進行彌補所需行政資源的大法官，所能夠處理或承擔者。針對轉型正義理論所期待者，進行一般性的立法，並責求行政機關、司法機關執行之，確有其必要。2017 年 12 月 27 日公布的《促轉條例》，即因此而誕生。立法機關要求在行政院下成立的一個特別的獨立機關（參見第 2 條），全面且嚴謹地調查威權統治時期各種國家行為，進而本於大法官業已確立的「自由民主憲政秩序」之基準（參見第 1 條），認定該等行為與結果是否構成「不法」，再給予適當的平反及彌補等等處置，並將「司法不法」的最終認定權交給法院（參見第 6 條）。

將轉型正義理論法律化，在法學上不可避免會產生以當今法理念，否定既有行為之合法性的「溯及既往」現象。惟禁止溯及既往，雖然是法律適用時的原則，但不能據以拘束立法活動，故立法機關在憲法的監督下可制定具有溯及既往性格的法規範。<sup>22</sup> 例如，1980 年代以立法否定過去夫妻財產之登記為妻者仍屬於夫，即以立法溯及發生在過去之行為。按經立法者衡量後認為，追求性

<sup>21</sup> 參見王泰升，《台灣法律史概論》，頁 223。

<sup>22</sup> 有關公法上溯及既往理論之討論，詳參陳新民，〈法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題〉，收於李建良、簡資修主編，《憲法解釋之理論與實務（第二輯）》，台北：中研院社科所，2000 年，頁 23-83。

別平等的妥當性，應優先於法的安定性所欲保護的利益，且須徹底地以新的法理念糾正過去不正義的舊思維，方能向未來宣示務必遵從新的法理念。由於轉型正義理論所重視的是「向前看」，亦即威權時期的錯誤未來不可再犯，故在立法上採取「全面糾正過去舊的正義觀」的溯及既往方式。

況且轉型正義理論的實證法化，並非「不利於人民」，而是「不利於國家統治行為」，亦即不是否定人民權利的安定性，僅否定「國家統治權力」的安定性。不法的國家統治行為的擔當者，當然應受責難。法理上對一般情形下的加害人原有追溯期間的保障，但是威權統治時期這些加害人一直為威權國家所庇護，以致無從對其進行追訴，故只能在威權時期終止後才開始追訴，法律正義並無怠慢之處，加害人自不得主張其應享追溯期已過之利益。不過轉型正義理論對於追究威權政府官員之責任，經常傾向於寬恕，<sup>23</sup> 正因納入法的安定性之考量，而不採取極端的溯及既往。<sup>24</sup>

#### 四、誠實面對「過去」只是開端

在過去官方檔案裡，不難發現，即便中華民國已行憲多年，政府機構內部運作仍經常使用「黨政軍」之合稱，體制運作上，1986年國民黨政府的內部文件明白揭示「不得已而沿用訓政體制」，四十多年來就此種架構加以有效運用，足見黨政不分的黨國體制，長期統治著台灣的實情。<sup>25</sup>

1947年12月25日的行憲，並未實質改變執政當局原有統治階層的組成及運作，1949年年底，因戰敗遷台重建中央政府的蔣中正等統治菁英，仍繼續依循其等在中國原有的訓政時期黨治經驗，持續地運作在台灣的中華民國政府，<sup>26</sup> 換言之，政治運作上的實然，未必能契合憲政法治上的應然。

<sup>23</sup> 參見王泰升，〈論台灣的轉型正義：過去、現在與未來之間的對話〉，頁15-16。

<sup>24</sup> 德國學者 Monika Frommel 即主張國家不能向人民主張信賴保護。追訴「政府犯罪」時，不應盲目適用溯及既往禁止，應區分處理。確定政府行為不法時，得對規範重新解釋以明確指出國家權力的內在界限，在違反法治國最低要求時宣示其為「制訂法的不法」。此外，有關「罪刑法定原則」與「信賴保護」等議題在刑事處罰與追訴上的爭議，以及解決禁止溯及既往與實體正義的難題，比較好的方式，仍是交由具有直接民主正當性的國會制訂溯及既往的例外條款等討論。詳參薛智仁，〈溯及既往禁止與轉型正義—以東德邊境守衛射殺案為例〉，《中研院法學期刊》，第25期，2019年9月，頁131-204。

<sup>25</sup> 1986年10月，國家建設研究會向當時總統蔣經國呈報「政治情勢演變中可能觸發之重大問題研究」，即記載「我黨政軍機構各有其沿革，及功能特性，其中尤以軍事與治安體系，多係針對共匪武力及統戰陰謀而設；黨的組織亦因致力輔導地方自治、及整合黨政軍效能，不得已而沿用訓政體制。過去40年來，曾藉此種架構加以有效運用，終能達成國家安全、社會安定、人民安康之境地。今後若為適應新情勢而改變其架構，則可能面臨本身調整與任務遂行之雙重困難。」見〈雜件—民國75年增額中央民意代表選舉後輿論界建議彙要等〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010208-00018-002。

<sup>26</sup> 參見王泰升，〈國民黨在中國的「黨治」經驗—民主憲政的助力或阻力？〉，《中研院法學期刊》，第5期，頁

因此，在實際推動轉型正義時，第一步應參考既有研究成果，挖掘、理解國家過去之政治社會狀態，<sup>27</sup> 須透過史學方法，檢視記錄過去政務處理經過的國家或政黨的檔案，具體揭示其實際作為，瞭解「過去」究竟發生了什麼事。繼之，在不遮掩地誠實面對過去之後，應立基於自由民主憲政秩序，進一步引入法學上「形式法治國」與「實質法治國」等基本憲政理念，評價前述國家行為的是非對錯，以憲法精神作為判斷的基準。<sup>28</sup>

然而，必須注意的是，即便找出過去發生的事實，誠實面對過去，這種「真相調查」工作，在前述「國際轉型正義中心」列出的轉型正義工作上，只是跨出第一步。但在目前台灣檔案開放之程度有限，取得資料仍有困難的情況下，<sup>29</sup> 現今對過去威權統治時期的瞭解，往往只是零星拼湊的圖像，即便依法成立之檔案機關或促轉執行機關，擁有一定的公權力，例如促轉會在成立後，與國安局等數個機關積極協調，加速檔案解密與移轉作業，而在取得檔案或資料上有一定的成績，但仍可謂備受阻擋、歷盡艱辛。<sup>30</sup> 是以現階段就台灣經驗發展之基礎理論，在真相尚且不明，猶有賴各方繼續努力的情形下，實難以周全，僅能為原則性、框架性的初步論證。

在儘可能釐清真相之後，對相關案例之處置，可依循以下步驟操作。<sup>31</sup>

### 1. 依真相調查辨別不正義行為之態樣

---

69-228，2009年9月。

<sup>27</sup> 相關國內外研究，例如田弘茂著，李晴暉、丁連財譯，《大轉型：中華民國的政治和社會變遷》，台北：時報，1989年；潘光哲等編，《黨國體制的批判》，板橋：稻香出版社，2003；李福鐘，〈國民黨黨產取得之類型分析〉，《台灣史學雜誌》，第5期，2008年12月，頁157；馬若孟(Ramon H. Myers)，Two societies in opposition: the Republic of China and the People's Republic of China after forty years (1991)、The first Chinese democracy: political life in the Republic of China on Taiwan (1998)；若林正文著、許佩賢、洪金珠譯，《台灣：分裂國家與民主化》，台北：新自然主義，三版，2009年；若林正文著、洪郁如等譯，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，臺北：國立臺灣大學出版中心，2016年；松田康博著、黃偉修譯，《台灣一黨獨裁體制的建立》，台北：政大出版社，2019年等書。

<sup>28</sup> 王泰升，〈論台灣的轉型正義：過去、現在與未來之間的對話〉，頁5-6。

<sup>29</sup> 有關檔案取得之困難，參見吳俊瑩，〈政府資訊公開法制的誕生與臺灣史研究脈動（2000~2008）〉，《史原》復刊第2期=第23期，2011年9月，頁83-144。

<sup>30</sup> 吳政峰，〈「林宅血案」延長保密30年 蔡清祥：解密需「他人」同意〉，自由電子報，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3048013>，2020-01-22；吳政峰，〈拒解密「林宅血案」？調查局：沒這檔案〉，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3048280>，自由電子報，2020-01-22；王韋婷，〈國民黨拖延提供「總裁批簽」檔案 促轉會盼配合〉，中央廣播電台，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/204049>，2019-11-06；李紹瑜，〈促轉會大陣仗接收33份政治檔案 國民黨轟民進黨東廠2.0〉，上報，[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=69789](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=69789)，2019年08月21日。

<sup>31</sup> 以下所述，參見王泰升，〈促轉案件的由來及史料搜尋與判讀〉，法官學院「107年辦理促進轉型正義案件法官研習」講義，2018年10月。

(1) 過去的非法行為自始即應受譴責

例如過去因選擇性執法等法實效性的問題，憲法與法律均有明文規定，但政府卻帶頭違法的情形。<sup>32</sup>

(2) 過去形式上合法但於今實質上不正當而應受譴責

例如在 1956 年《軍事審判法》施行之前，統率三軍的總統依當時的軍事審判制度，對軍事審判的判決有核定權，故其批示「判處死刑可也」，在形式上為合法；然而準據實質法治國的責罰相當與比例原則，對輕微罪行處以極刑實屬不正當，故該判處死刑仍係違反自由民主憲政秩序的不法行為。<sup>33</sup>

(3) 透過個案調查更進一步蒐集、審視相關檔案以探求真相

2. 追究過去威權統治當局與個人「應轉型而未轉型」之責

(1) 過去「以黨治國」下不當黨產或國家不當資助應予處理

例如訓政時期「合法」撥用日產之房屋部分予國民黨省黨部，行憲後政府理應收回房屋卻未為，甚至進一步撥用基地部分，但該黨從未獲這些日產房屋及基地之所有權（至多對房屋有使用權）。

(2) 追究威權政府官員之責任：

a 參與「過去非法」之行為的公務員，於今應被究責，但行政當局可基於社會和解之考量，以特赦免除其刑事責任，惟不及於道德上責任。

b 僅是威權政府的成員，而無「過去非法」之行徑，國民黨政府曾有採取全面「洗滌」之例，亦即二戰後對任職於汪兆銘政權的法官、檢察官永不錄用。於今雖不必採如此極端的方式，但仍須採取某些

---

<sup>32</sup> 例如 1963 年王雲五主導之總統府臨時行政改革委員會提出的建議案，其「第 69 案 切實保障人權案」，即明白指陳當時政府各項違法措施，在針對「三、人身自由的保障」部分，指出「執行逮捕之機關，應切實遵照憲法第 8 條之規定，於 24 小時內，將被逮捕人移送法院，不得擅以繼續調查證據為由，向法院聲請延長羈押。法院檢察官，亦不得輕予批准。否則，應負刑法瀆職罪之責任。」、「執行逮捕、拘禁之公務人員，於人民被逮捕、拘禁時，未將逮捕、拘禁之原因，書面告知，或於接到提審票後，不於 24 小時內，將被逮捕拘禁人，解交提審法院者。依提審法第 9 條之規定，處 2 年以下有期徒刑，拘役或 1 千元以下之罰金。此項規定，應廣為宣傳，以資警惕。」。針對「四、違法行政處分之救濟」部分，指出「各機關處理訴願案件，不遵法定期限者，經訴願人之指摘，該機關首長，應將承辦人員，按公務員服務法議處」等等。見王雲五編，《行政改革建議案檢討報告》，台北：行政院，1963 年，頁 619-622。

<sup>33</sup> 王泰升，〈論台灣的轉型正義：過去、現在與未來之間的對話〉，頁 10-11。

重建民眾信心的措施，例如在司法人事上做調整，引進更多品德與能力俱優的資深律師擔任法官。倘若有具體證據顯示某檢察官或法官，曾基於政黨因素而為不公的裁斷，則屬 a，即不宜再擔任訴追或審判的工作。

c 參與「過去形式合法」但「現在實質不正當」行為之公務員，雖不負法律責任，須面對歷史的批判，讓現職的公務員以必須承擔歷史責任而排拒上級違反公義的指令，防止國家權力被濫用；但過去有權決定法律內涵的統治高層，不能藉口「當時合法」而卸責。

### 3. 平反、彌補受害者

#### (1) 過去國家法律對原住民族或個人的壓迫

在論述台灣的轉型正義時，應涵蓋日治時期之受害者，蓋現代威權國家對台灣人民的壓迫始自日治時期，但是戰後部分不涉及已屬外國的日本政權而可操之在己，且許多受害者年事已高、企盼及時獲得平反，故優先處理。原住民族則歷史上不止遭受現代威權國家，還有其他政權的不公平對待，故不能僅依轉型正義理論處理。惟受害者的情感固然需要被尊重，但並非受害者所述者皆為真實，仍須仰賴嚴謹的真相調查。

#### (2) 平復司法不法

參照《促轉條例》第 6 條，授權促轉會及法院以特定方式為之。

### 4. 促進和解並以法治防止再犯

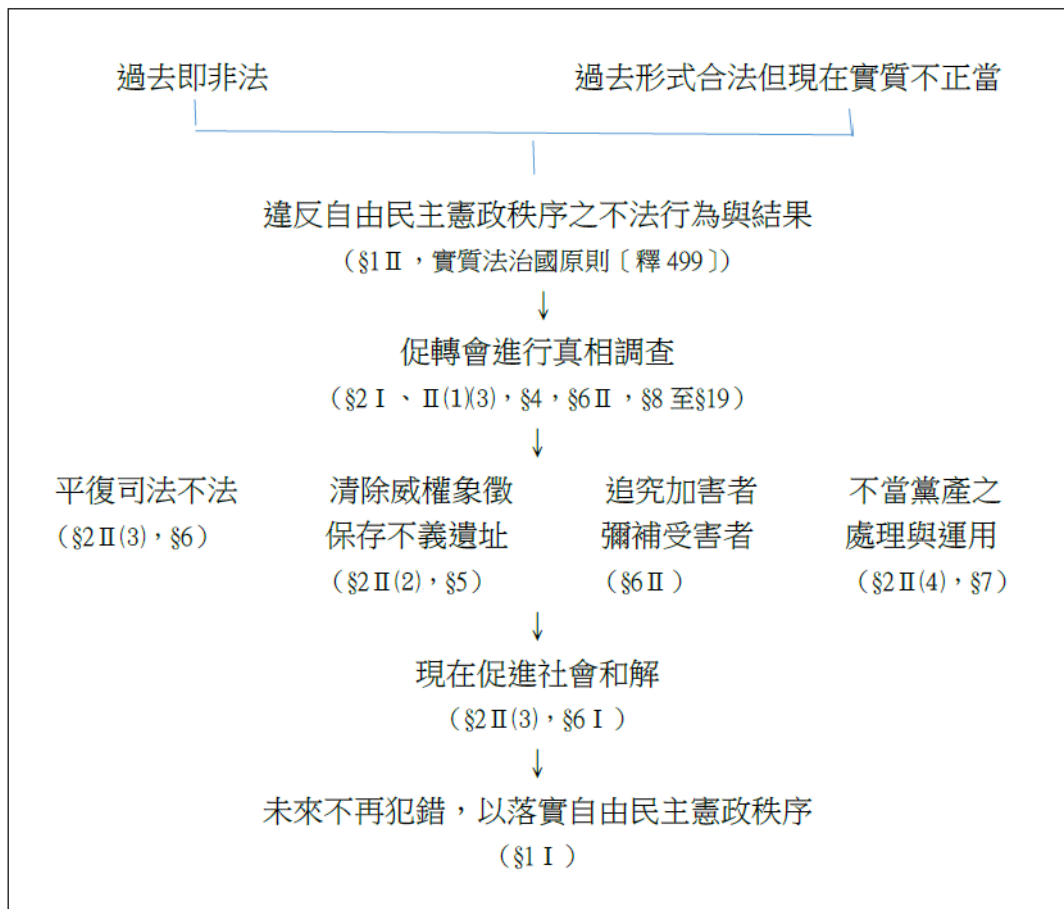
#### (1) 以「歷史認識」的轉型促進和解

必須有廣泛而深入的真相調查，始可理解相衝突的雙方，各自處於怎樣的歷史情境，從而以寬容之心，達成和解。

#### (2) 以民主的法治體制鞏固轉型後的正義

轉型正義既然以自由民主憲政秩序為目的，其達成的方法也必須符合自由民主憲政秩序的要求。此所以須由具有溯及既往之裁量權力的立法院，進行否定威權統治之合法性的轉型正義立法，再授權促轉會及法院為否定既有司法宣告等的處置，以符合權力分立的憲政原則。

圖二：台灣現行法上轉型正義工程示意圖



來源：王泰升繪製。

說明：「§」係指《促進轉型正義條例》之條文。

## 貳、威權統治時期的政府體制

究竟戒嚴又動員戡亂的台灣，是一個怎樣的威權體制？政治上的強人總統，如何透過黨政關係，控制黨政軍而遂行威權統治。由於目前真相之調查仍屬起步階段，單就真相發現都顯困難，對威權體制長期造成之侵害事實之瞭解不足，在討論上，難以求全。僅能盡可能以已知之案例方式舉例，進行類型化分析。未來經由繼續考察，是否能有更多類型出現，尚有賴眾人投入，不斷精進。再者，由於目前資料開放時期有限，晚近許多資料都還沒公開，貿然以時序、分期進行討論，易有資料不足、難窺全貌的問題。

## 一、從訓政轉向憲政：黨國分離與權力分立之應然要求

訓政時期與憲政時期兩者的重大差異，即是國家與政黨之間的關係。訓政時期的國家最高統治機構為國民政府，其總攬了各項國家統治權，但國民政府受國民黨「指揮監督」的上下服從關係，使得國家和政黨二者緊密結合，依當時的法制，國民政府的人事和決策都必須按照黨的意志來決定。但這種「以黨治國」的國家與政黨間結合關係，已不再為憲政時期的《中華民國憲法》所容許。<sup>34</sup> 在自由民主憲政體制之下，各個政府機關擁有的權力都是由憲法所賦予，政府在行使權力時也必須受憲法的拘束；至於政黨，則是人民為了形成政治意見與力量而組成的一種結社形態而已，不能凌駕於國家之上，也不能直接插手政府的人事或決策。

1945年5月時，面對各界要求行憲之聲浪，國民黨黨政要員王世杰已在思考憲政實施之措施，他認為因應行憲應完成的工作內容包括：<sup>35</sup>

「一、廢除軍隊黨部；

二、各學校校內不設黨部；三民主義青年團移歸政府教育機關辦理；

三、立即成立省、市、縣民選參議會；

四、給予黨外政治團體以合法地位；

五、本黨工作之具有國家行政性質者，六全大會後即陸續移歸政府辦理。」

對此，王世杰並稱已獲蔣中正同意，以其名義提出於國民黨的六全大會，名為「實現憲政之必要措施案」，經若干文字修正後，亦獲得六全大會全體一致通過。<sup>36</sup>

從國民黨在訓政轉憲政的這個時間點的作為，可知國民黨本身清楚知道這項體制轉換的重點之一，就是不能再維持黨國一體，必須還政於民，「政黨」和「國家」兩者，須切割劃分開來，地位恢復成一般普通政黨。換言之，法規

<sup>34</sup> 參見王泰升，《台灣法律史概論》，頁133-136。

<sup>35</sup> 王世杰著、林美莉校訂，〈1945年5月15日〉，《王世杰日記 上冊》，台北：中央研究院近代史研究所，2012年，頁700。

<sup>36</sup> 王世杰著、林美莉校訂，〈1945年5月15日〉，《王世杰日記 上冊》，台北：中央研究院近代史研究所，2012年，頁700。

範本身已必須為某種「轉型正義」了。1946年底，於制憲國民大會召開且完成制憲的三個月後，在1947年3月23日，國民黨第六屆第三次中全會通過「現階段的黨務方針案」即言明：「……黨在憲政時期的地位與訓政時期不同。訓政時期，本黨以革命方式組織政府。憲政時期，還政於民，地位與普通政黨相同。其在朝在野，視選舉結果而定。……」<sup>37</sup>

在中華民國中央政府及國民黨都遷至台灣後的1950年7月22日，國民黨第六屆中常會臨時會議修正《國民黨改造綱要》，其第11章「黨政關係」也是國民黨意識到該黨與國家兩者已經被切割開來，政府機關與官員無需對國民黨負責、而國民黨再也不能控制和號令這些政府單位和公務員，所以才特別訂立的章節。此章節中的第29條：「實行政黨政治……」與第31條第3項：「黨對於政府及民意機關中服務之黨員，應從政策上領導，而不得對其法定職務予以干涉」的條文內容，顯示出國民黨已知自己在憲政時期無權直接指揮政府部門和官員的所作所為。

但從戰後台灣的法制運作實況來看，台灣係1945年10月25日由中華民國政府接收，而中華民國在1947年12月25日施行《中華民國憲法》之前，是由國民黨組成的「國民政府」，以黨治國，實施「訓政」。<sup>38</sup>然而，行憲後才不過5個月，立即於1948年宣告進入「動員戡亂時期」（行憲前的1947年7月間已以「戡平共匪叛亂」為由繼續施行《國家總動員法》），以《動員戡亂時期臨時條款》凍結部分憲法條文，擴張總統權力，破壞原傾向「虛位總統制」的權力分立設計。<sup>39</sup>至1949年5月20日起，又在台灣施行戒嚴，擴張軍事機關權力。其後透過釋字第31號解釋確立不必改選的「萬年國會」，更使憲法上有關國民主權、民主原則之規定被架空。

而人民的基本權，在長期施行之非常法制下，亦遭受極大之限制。雖然憲法第二章有關人民權利與義務之規定，並未被凍結，但憲法以法律保留與法律優位等依法行政原則限制政府侵害人權，由於國會長年不改選，立法院並不能真正反映民意，立法院多數決通過的法律，並不能依憲法發揮監督政府、保障人權之功能。而職司違憲審查的大法官，本能透過宣告法律、命令違憲無效，而捍衛人權，然過去因為程序上並不允許人民聲請解釋，加以政治情勢，第一

---

<sup>37</sup> 秦孝儀主編，《中國國民黨歷屆歷次中常會重要決議案彙編（二）》（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1979年9月），頁440。

<sup>38</sup> 參見王泰升，〈國民黨在中國的「黨治」經驗：民主憲政的助力或阻力？〉，《中研院法學期刊》，5期，2009年，頁69-228。

<sup>39</sup> 有關《動員戡亂時期臨時條款》內容實質抵觸憲法根本精神，違反修憲界限，造成所謂「實質之憲法破棄」之憲政議題，詳參許宗力，〈動員戡亂時期臨時條款之法律問題〉，收於許宗力著，《法與國家權力》，台北：月旦，增訂二版，1993年，頁401-430。

屆大法官實際上著重於替政府機關進行憲法疑義解釋，第二、三屆更因表決程序之限制，釋憲功能萎縮，未能發揮憲法賦予其等保障人民基本權的效果。<sup>40</sup>此外，由於長期戒嚴，更使得人民的基本權飽受限制。

## 二、 權力再集中，黨國再一體

因應憲政體制國家法律規範的改變，國民黨中改會於1951年2月28日通過《中國國民黨黨政關係大綱》，以「樹立政黨政治之規模使黨的組織領導切合行憲後國家的政治體制」<sup>41</sup>。據此，國民黨在憲政體制下要達成黨的決策內容，就是要在政府各部門與民意機關中建立黨部，透過黨員以貫徹和執行國民黨的命令。<sup>42</sup>不過，身為國民黨領袖與中改會核心的總裁，位居整個黨、政體系規劃中的最高點，而統轄總統府、行政院、考試院、司法院、國民大會、立法院、監察院，預示了其後威權強人的走向。

憲政主義源自於近代西方國家的三權分立理論，將國家權力分為行政、立法、司法三項權力，使其互相牽制與調和，以免國家的權力過度集中、恣意擬定法律和政策並自行執行之，侵害到人民的權利。<sup>43</sup>而台灣威權體制的特色，便是透過國防會議、國家安全會議等組織，進行權力再集中，使黨國再度歸為一體。一開始在憲政體制下仍以黑機關運作，其後逐漸透過動員戡亂等非常法制，使其形式合法化。然而，在黨政軍各方權力高度集中於「總統」一人的情形下，憲法上總統權力、連任議題；總統與行政院、立法院等五院的關係，包括立委之改選、名額，均被打破，非常體制之運作，破壞了自由民主憲政秩序下的基本的權力分立而制衡之架構，造成實質違憲情形。

### （一）以動員戡亂機構達成實質集權

行憲之後，國民黨難忘訓政時期國防最高委員會等機構總攬大權的便

---

<sup>40</sup> 翁岳生，〈大法官功能演變之探討〉，收於氏著，《法治國家之行政法與司法》，台北：元照，1994年，頁418-425。

<sup>41</sup> 中央委員會秘書處編，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》（台北：中央委員會秘書處，1954），頁126。

<sup>42</sup> 該大綱第5條並規定，國民黨中央改造委員會為該黨的中央決策之最高機構，該大綱的說明中清楚載明，國民黨過去有政治委員會、國防最高委員會等領導機關，今後則是由中改會為該黨最高決策機構，行政院長兼任改造委員、其他四院及部會首長則是在需要時列席參加。參見中央委員會秘書處編，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》（台北：中央委員會秘書處，1954），頁126-130。

<sup>43</sup> 參見洪應灶，《中華民國憲法新論》（台北：台灣新生報社，1955年），頁122。

利，<sup>44</sup> 試圖以「國防會議」、「國家安全會議」等組織，使行政院的正副院長及部會首長以會議成員的角色，成為總統屬下，回復行憲前黨政軍集權之架構。然依中華民國憲法第 137 條規定，國防組織應以法律定之，使得立法院有權審議國防組織之架構。但在行憲之後，國民黨依然不願遵守憲法規定，削減總統/總裁手中之實權，而是希望相關法規能為蔣中正權力行使之需求，量身定製。是以，雖然蔣中正一度曾因黨政幕僚建議，嘗試以憲法上總統「統帥權」名義，透過立法院修訂國防相關法律，在草案內容違反權力分立、爭議過大的情形下，不惜繞過立法權，漠視憲法應以法律訂定之規定，撤回國防組織法草案，改以總統令等行政命令形式，「先予試行、但不公布」，<sup>45</sup> 赤裸裸地違憲強推「國防會議」、「國家安全會議」等組織，其後，再透過國民大會修改《動員戡亂時期臨時條款》等方式，另外尋求以非常態法制合法化其攬權、擴權之途徑。<sup>46</sup>

1952 年 9 月 16 日，蔣中正主持國防會議第一次會議，致詞時即提到，「國防會議」就是行憲前黨內最高國防會議，該會議之性質，為審定國防最高政策，「諸如外交、經濟、教育等各部門，都與國防、軍事、作戰有關，盼能密切聯繫」<sup>47</sup> 1953 年 12 月 30 日，在中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會第七次會議紀錄，立委討論國防會議之任務及組織分子，多認為該會議應予調整，其應在行政院之下，不應在行政院之上，其職權不應侵奪行政院與立法院權限，應調整以符體制。<sup>48</sup> 可見前揭國防會議之組織違憲，為當時多數國民黨籍立委所明知。

此外，1954 年黨政高層依據美國「國家安全會議」之報導資料，報告該會議之權力、定位以及在美國國內受到的批評，但認為此組織最後仍成為美國重要的政治制度，顯示國民黨考慮參考、挪用總統制之下美國之國家安全會議制度，以規劃並正當化蔣中正之下的國家安全會議設置。<sup>49</sup> 1955 年 1 月 6 日，國

---

<sup>44</sup> 有關國防最高委員會，參見劉維開，〈國防最高委員會的組織與運作〉，《政大歷史學報》21 期，2004 年 5 月，台北市，頁 135-164。

<sup>45</sup> 〈國防會議簡史（一）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010100-00043-001，頁 19-20；國家安全會議，〈會議/國防會議第二次會議〉，檔案管理局藏，0041/0101/1003/1/1/007。

<sup>46</sup> 有關國防會議之設置等，參見蕭李居，〈國防會議的設置與法源初探（1952-1967）〉，收於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）》，頁 1-47。台北縣：國史館，2007；蕭李居，〈遷台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 期，2014 年 6 月，台北市，頁 213-221。

<sup>47</sup> 〈國防會議簡史（二）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010100-00044-001，頁 60-61。

<sup>48</sup> 〈中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會會議紀錄（二）〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，數位典藏號：008-011002-00007-016。

<sup>49</sup> 1954 年 6 月 22 日，周至柔呈根據合眾社報導，依性質、人物、業務程序等，說明美國國家安全會議現況。「美國國家安全會議現況：一、性質 美國國家安全會議所行使權力，足以影響全世界。其作用在協助總統

防部保密局經總統核示，改組為情報局，但當時並無成立該組織之法源，即先實施。<sup>50</sup> 顯然蔣中正不願其統治上的作為，受到憲政體制的拘束。當時國民黨政府或許礙於形式上已行憲，而任意援引憲法條文，但實難杜悠悠之口。從總裁批簽中可見，1955年1月7日行政院嘗試送《國防組織法》草案進立法院審議，以符憲法規定。立委對草案內「國防會議」以憲法第36條「總統統率全國陸海空軍」之統帥權名義，常設於總統之下，其業務是否違反權力分立，侵奪行政院行政權，在立法過程中發生爭議。<sup>51</sup> 問題是當如上所述，蔣中正總統直接以行政命令運作國防會議時，立法院也無力阻擋。

戰後台灣威權政體的特色之一是，為保有返回中國執政的名分，而擬維持遵守《中華民國憲法》的外觀，<sup>52</sup> 故以《動員戡亂時期臨時條款》將實質違憲的規範內容，例如前述的設置國防會議，形式上予以合憲化。1966年3月21日，國民黨黨政要員謝冠生等人，為了《動員戡亂時期臨時條款》授權總統設置動員戡亂機構，試擬答中外記者新聞初稿，呈送總裁核可。<sup>53</sup> 從其有關「動員戡亂委員會」新聞稿，可扼要理解當時之規劃，茲彙整如下：

---

決定美國的政策，例如如何應付氫彈、如何援助法國在越南的軍事，如何行使新式戰略的國防政策，以及如何應付日內瓦會議等。不問是那一樣問題，總是由國家安全會議先做基本的決策，然最後決定之權在於總統，總統指導國家安全會議，並可以推翻其決定，然而會議參加人對於總統的影響力量亦是無限的。當國家安全會議初成立時，許多國會議員竟稱之為「超級內閣」、「內層內閣」，認為該機構權力太大，然而現在此會議已有7年歷史，成為美國政治生活中不可分的一部分。」〈國防情報及宣傳（五）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-080106-00012-001，頁1。

<sup>50</sup> 1955年1月6日「總統核示：國防部保密局改組為情報局，因該局原無經過立法程序之組織法規，改組可先實施，惟其編製執掌，將來應訂入國防部組織法」。〈政府情報機構調整原則及改組情形〉，總統府，檔案局典藏，檔號：A20000000A=0043=3120601=0004=001=020=0008。

<sup>51</sup> 〈政務—國防組織法修正草案〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010201-00036-006。

<sup>52</sup> 參見王泰升，《台灣法律史概論》，頁118。國民黨政府自稱其擁有「法統」，意指因係依據《中華民國憲法》所成立的政府而具有正統性，並指摘與其對立的中華人民共和國政府是「叛亂」團體。王泰升，《臺灣法律現代化歷程：從「內地延長」到「自主繼承」》，台北：臺大出版中心、中央研究院臺灣史研究所，2015年，頁85。

<sup>53</sup> 為臨時條款授權總統設置動員戡亂機構案，特邀集謝冠生、谷正綱、陶希聖、黃少谷、馬星野、沈劍虹、汪禕成暨許聞淵等同志，針對此機構之性質、與總統府五院之地位關係、機構名稱與籌設時間等問題，試擬答中外記者新聞初稿。針對本初稿，總裁批示「此修正文字句並交張（群）秘書長與嚴（家淦）、謝（冠生）二院長審核後照辦」，其後，此稿交張秘書長後，張氏除面陳意見外，並與謝院長審慎研商，另將修正新聞稿於3月25日簽呈總統鑒核。總統批示：「可，如擬。」〈台(55)中秘字第055號谷鳳翔、謝然之呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽55/0021。

表一：「動員戡亂委員會」新聞稿要點

機構性質	1.動員戡亂有關大政方針決策機構，類似美國國家安全會議 2.同時為戰地政務最高機構
機構與總統關係	機構由總統直接指揮，秉承總統命令執行職務 機構名稱、成員由總統頒行組織法規定之 機構成立時間由總統就任第四任總統後決定
機構與五院關係	機構與五院不相統屬，彼此行文依《公文程式條例》第二條第一項第三款及第二項之規定，用函電或代電
機構與行政院關係	機構所決議的事項，屬行政院職權範圍者，應交行政院執行；屬於其他機關職權者，則交其他機關執行之。此外，也有屬於這個機構應自行處理的事項。
機構與立法院關係	機構之組織規程及編制，依增訂條款之規定授權總統設置，組織編制由總統以命令定，不送立法院審議。 調整機構之預算，納入總預算案中，送由立法院審議。 機構所決定的動員戡亂大政方針，不送立法院審議制定法案。
對中央公職人員增選補選辦法之規劃	依增訂《臨時條款》第二項，總統得訂頒辦法實施之；不由行政院向立法院提出法案。

備註：本表由作者自行整理。

出處：〈台(55)中秘字第 055 號谷鳳翔、謝然之呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 55/0021。

1966 年 12 月 9 日，蔣中正要求黨政幕僚於國民黨四中全會之前，提出國家安全會議籌組方案組織總檢討。蔣中正指示國家安全會議職權之構想：「一、國家安全會議之組織內容，除前所研究應設之工作機構外，余以為對於下列工作應特予考慮：甲、國家建設計畫組織局（經濟、教育、國防、科學文化、民族、邊疆、財政、交通、等政策為重點。）；乙、黨政機構組織考核組或局（專司各部門協調指導設計工作之職掌）；丙、科學研究發展之綜合組或局；丁、經濟企畫組成局；戊、立法、監察聯合委員會；己、外交、新聞、宣傳政策研究委員會；庚、文化復興運動委員會」，顯示其已為「太上行政院」，且擬在其中設置黨政考核組織。<sup>54</sup> 該研擬中的「國家安全會議」，係用以取代前揭一直欠缺憲法上地位的國防會議。

1967 年 2 月 1 日，總統蔣中正依照《動員戡亂時期臨時條款》第 4 條，明

<sup>54</sup> 〈籌筆一戡亂時期（三十四）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-010400-00034-045，頁 1、8-9。

令公布設置「動員戡亂時期國家安全會議」，並公布組織綱要。茲摘錄其重要綱要內容如下：<sup>55</sup>

〈動員戡亂時期國家安全會議組織綱要〉

第一條 總統依照動員戡亂臨時條款第四項之規定，設置動員戡亂時期國家安全會議（簡稱國家安全會議）。

第二條 國家安全會議之任務如左：

- ① 關於動員戡亂大政方針之決定事項
- ② 關於國防重大政策之決定事項
- ③ 關於國家建設計畫決定之綱要事項
- ④ 關於總體作戰之策定及指導事項
- ⑤ 關於國家總動員之決策與督導事項
- ⑥ 關於戰地政務之處理事項
- ⑦ 其他有關動員戡亂之重要決策事項

第三條 總統依照《動員戡亂臨時條款》第五項之規定，行使調整中央政府行政機構及人事機構，與訂頒辦法增選或補選自由地區及光復地區中央公職人員之職權時，得提交國家安全會議研對。

第四條 總統行使《動員戡亂臨時條款》第四項及第五項之職權時，以命令行之。

第五條 總統為國家安全會議主席，主持會議。總統因事不克出席時，由副總統代理之。

第六條 國家安全會議以副總統、總統府秘書長、參軍長、總統府戰略顧問委員會主任、副主任、行政院院長、副院長、國防部部長、外

---

<sup>55</sup> 「附件一：『〈總統昨日明令公佈 設置國家安全會議 並特派黃少谷為秘書長 成立之日國防會議撤銷〉，中央日報，1967年2月2日。』【中央社台北1日電】總統2月1日令：茲依照動員戡亂時期臨時條款第四項之規定，設置動員戡亂時期國家安全會議，並將其組織綱要公布之。此令。【中央社台北1日電】總統2月1日令：①國防會議自動員戡亂時期國家安全會議成立之日起撤銷。原隸國防會議之國家安全局及戰地政務委員會，改隸於國家安全會議，國防計劃局分別併入國家安全會議國家建設計畫委員會及國家總動員委員會。此令。②特派黃少谷為動員戡亂時期國家安全會議秘書長。此令。③特派陸軍一級上將顧祝同為戰略顧問委員會副主任。此令。』」見〈總統事略日記 56.02〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-110101-00042-001，頁5。

交部部长、财政部部长、经济部部长、参谋总长、国家安全会议秘书长及总统指定之人员组成，经常出席会议。总统于必要时，得召开国家安全会议特别会议，除由前项人员出席外，并得指定司法、立法、考试、监察各院院长、国民大会宪政研讨委员会副主任委员、光复大陆设计研究委员会主任委员、国民大会秘书长、行政院有关部会首长及其他有关人员出席会议。

当其时，纲要公布，亦引发各界争议。在公布同日，即见国民党法政要员王世杰，向总统府秘书长张群表示，忧心国家安全会议之权责与行政院冲突等权力分立问题。<sup>56</sup> 早在 1966 年讨论时临时条款修订时，王世杰对于党部所拟设置动员戡乱委员会之意，即一再表达出破坏权力分立之忧虑。3 月 13 日国民党党部邀集国大代表多人会谈时，他即主张「不宜以修改宪法之临时条款求解决，而只宜运用戒严制度及戒严法，以应实际需要」。<sup>57</sup> 对于党部所拟扩大总统职权的临时条款修正案，3 月 19 日再言「有根本动摇宪制之嫌」，最后通过之临时条款，文字虽较原案大有删削，但在日记中，王世杰仍批评党部秘书长谷凤翔、国大秘书长谷正纲，「均缺乏宪法见识，使人心危」。<sup>58</sup>

在实际运作面来看，国家安全会议的运作，确实也是以「国家安全」之名，扩及诸多一般行政事务，其执掌范围确实非常广泛，并非仅限于国防军事事项，且将行政院长及内阁，纳为总统部属。从 1967 年 6 月起历次国家安全会议议事录，可见其议案广及教育、民生等议题。<sup>59</sup> 例如，在 1967 年 6 月 14 日第一次国家安全会议，行政院长不但到会报告，且该会可议决行政院下辖组织应如何设立。<sup>60</sup> 而在第二次国家安全会议时，蒋中正谕示「国家安全会议第二次会议与国家建设计划委员会第二次会议合并举行」，其议案包含财政、经济政策等

---

<sup>56</sup> 「1967 年 2 月 2 日，就国家安全会议之设置，王世杰向总统府秘书长张群表示，在蒋中正主持下，运作起来不致有大困难，惟就制度而言「总统命令与法律及立法院之关系，行政院院长之地位（对立法院如何负责），总统府两秘书长关系，安全会议与行政院关系，均不免有会有冲突之处，颇不合理」，见王世杰著、林美莉校订（2012）〈1967 年 2 月 2 日〉，《王世杰日记 下册》，台北：中央研究院近代史研究所，页 1151。

<sup>57</sup> 王世杰著、林美莉校订（2012）〈1966 年 3 月 13 日〉，《王世杰日记 下册》，台北：中央研究院近代史研究所，页 1115。

<sup>58</sup> 王世杰著、林美莉校订（2012）〈1966 年 3 月 19 日〉，《王世杰日记 下册》，台北：中央研究院近代史研究所，页 1116。

<sup>59</sup> 国家安全会议议事录，见档案局藏，总统府档案，档号：A200000000A=0056=22403=0001=001=020=0004、A200000000A=0056=22403=0001=001=030=0005。

<sup>60</sup> 国家安全会议议事录，档案局藏，总统府档案，档号：A200000000A=0056=22403=0001=001=010=0008。

事項。<sup>61</sup> 在第三次會議國家安全會議，討論議案包括延長國民教育為 9 年，並分列甲乙丙三案進行細項討論。在本次會議中，國民教育事項於行政院長報告後，由總統和國安會議議決延長為 9 年。<sup>62</sup> 在第五次國家安全會議中，議決最低工資、人口政策等問題。<sup>63</sup> 第六次國家安全會議，總統指示行政院施政應注意財政問題。<sup>64</sup> 其指示與批示廣及一般行政甚至司法行政事項，例如內政與蒙藏類包括「土地重劃」事項；財政金融與主計類包括「營業所得稅」稽徵手續與增加稅率、合作金庫等業務應歸入銀行體制；甚至司法行政上辦案與判決期限規定；<sup>65</sup> 第八次國家安全會議，總統針對貿易、觀光政策等加以指示。<sup>66</sup> 第九次國安會議，行政院報告淡水河洪水平原管制辦法一案，並由總統與國家安全會議議決該辦法應交由台灣省政府依據法令為詳細規定。<sup>67</sup> 而至第十三次國防會議，議程亦包含行政院長針對區域計畫事項之報告。<sup>68</sup>

《中華民國憲法》本文原將「國家最高行政機關」，設計為須向立法院負責的行政院，但在經臨時條款授權而設置「國家安全會議」之後，主持該會議的總統，已成為國家行政機關的最高權威。但在制度設計上，卻未增設對總統權力問責的機制，全然漠視權力分立與制衡的憲政原則。<sup>69</sup> 1968 年 3 月 30 日，時任行政院長的嚴家淦，在總統府國父紀念月會報告中央政府施政方針時，針對國家安全會議成立之後，在編定施政方針程序上的改進，進行說明。其表示，以前行政院制訂的行政方針，雖經總統核定，但因時間關係，僅能做大的原則指示。1967 年，在流程上遵照總統指示改進。先由國家安全會議的國家建設計畫委員會草擬國家建設重點，經國家安全會議通過，呈總統核定後，送交行政院作為編擬施政方針的重要依據。行政院就國家建設重點擬訂施政方針呈報總統，再交由國家安全會議審議後，由總統核定。然後再照前述程序，令行全國

---

<sup>61</sup> 國家安全會議議事錄，檔案局藏，總統府檔案，檔號：A200000000A=0056=22403=0001=001=010=0017、A200000000A=0056=22403=0001=001=010=0018

<sup>62</sup> 國家安全會議議事錄，檔案局藏，總統府檔案，檔號：A200000000A=0056=22403=0001=001=020=0006、A200000000A=0056=22403=0001=001=020=0007

<sup>63</sup> 國家安全會議議事錄，檔案局藏，總統府檔案，檔號：A200000000A=0056=22403=0001=001=050=0009。

<sup>64</sup> 「國家安全會議第六次會議議事日程」，見國家安全會議議事錄，檔案局藏，總統府檔案，檔號：A200000000A=0056=22403=0001=001=060=0003。

<sup>65</sup> 〈國家安全會議資料（七）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00020-001，頁 5-7。

<sup>66</sup> 國家安全會議議事錄，檔案局藏，總統府檔案，檔號：A200000000A=0056=22403=0001=001=080=0005、A200000000A=0056=22403=0001=001=080=0006。

<sup>67</sup> 國家安全會議議事錄，檔案局藏，總統府檔案，檔號：A200000000A=0056=22403=0001=001=090=0008。

<sup>68</sup> 國家安全會議議事錄，檔案局藏，總統府檔案，檔號：A200000000A=0056=22403=0001=001=130=0005。

<sup>69</sup> 參見王泰升，《臺灣法律現代化歷程：從「內地延長」到「自主繼受」》，頁 137。

各機關，擬訂計畫、編制概算。從其報告，幾可認識到，透過國家安全會議，無論事前、事後，超越憲法上諸權之總統，均能嚴密周詳地控制。<sup>70</sup>

尤有甚者，1968年4月9日，黨務政務一把抓的蔣中正，不耐分別召開黨務會議與國家安全會議之繁瑣，直接指示「國家安全會議可每月開會一次，開會時邀全體中央常務委員參加，中央常務委員會議每月可減少一次。」。為順應中央黨部每週三之會議，國家安全會議在議程上安排至每月最後一次星期三，地點在總統府大禮堂，並邀請全體中央常務委員出席。<sup>71</sup> 這般讓屬於國家政府機關的國家安全會議，與屬於國民黨黨務機關的中常會合併開會，再一次呈現黨國不分、黨國一體的情形。

## （二）以黨代行國家公權力、國庫通黨庫，黨務與經費的

### 黨國不分

即便已然行憲，國民黨仍然不甘於退居普通政黨，違反憲政上政黨平等原則，持續訓政時期黨國不分的體制，此在黨務運作及黨務經費來源部分，十分鮮明。威權統治時期在黨國不分的情境下，國民黨曾從事涉及國家統治權之國家公權力事務，協助或代行國家公務行為，或以黨內組織實質取代或融合國家機關的職權，侵奪國家公權力；國民黨再以執行國家行政事務為名，將政黨的運作經費公然掛在國家預算上，或要求專款補助、撥交財產或低利貸款等特別待遇。

例如在1952年，國民黨內向總裁提出有關「中央日報」等九大黨營事業的營運資金報告，即表示在營運資金籌措上，除由本黨儘量籌措，也會有銀行予以貸放之便利。具體如「農業教育電影公司」，國民黨協助台灣省黨部收回國際戲院，撥交該公司經營，以資補助。「正中書局」與「香港時報」向中央、台灣銀行等政府銀行低利貸款，以減低成本。「中國廣播公司」則與政府合作，與行政院簽訂合約，由政府徵用為期5年，徵用期內，由政府補助277人的薪津，並自1950年1月起，按月補助事業費5萬元，此外如物價波動，或創設電台時，尚得增加補助等項。<sup>72</sup> 在黨營事業部分，1968年，該黨秘密將中華航空

<sup>70</sup> 〈任行政院長時：在總統府國父紀念月會報告稿〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，數位典藏號：006-010601-00023-001。

<sup>71</sup> 1968年4月9日，〈國家安全會議開會日期及議程案（一）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00005-005，頁5-7。

<sup>72</sup> 1952年3月19日，張其昀等之呈文表示「為求盈餘增加，不外乎資金由本黨籌措及銀行給予貸款便利，從政同志在不違反國家法令政策下給予積極協助，增加現有事業之效率，減少管理費用，做到企業化等。」，報告中之九家黨營事業，分別為中央日報、中華日報、正中書局、農業教育電影公司、中華印刷公司、中國

改為黨營事業，獲總裁照准。<sup>73</sup>

在 1952 年 11 月 15 日的呈文裡，可以看到即便行憲之後，國民黨仍非憲政下的普通政黨，依然黨政不分的繼續從事部分「國家任務」，例如以政黨身分，繼續對大陸工作，並支領政府協款。其擬訂該黨 1953 年可籌財源，總額為 2,100 萬元，其中政府協款過半，達 1,100 萬元，並能商請政府負責同志照 1952 年度成案，列入國家總預算之中。<sup>74</sup> 1954 年 1 月 23 日呈文裡，可見政黨預算經費之追加、動用、流用，可越過相關部門財政會計程序為之，並以政府預算挪為黨費之用。<sup>75</sup> 1957 年 7 月 11 日有關該黨 46 年度中央黨務經費總預算案呈文，可見該黨以國史館編纂委員會名義，請列國家預算，作黨史史料編纂委員會之用，並得由行政院撥助該黨之「革命實踐研究院」訓練機構費用，<sup>76</sup> 等於是以前國家資源編纂黨史、訓練黨的人才。

上述違反憲法所定各政黨一律平等之意旨的作為，曾有國民黨人提議改變之，但未受重視。從 1961 年 5 月 26 日國民黨來台後擔任中央評議委員會委員、中央委員會紀律委員會主任委員、管過財務委員會的黨國大老馬超俊，提交總裁、副總裁一份「解決黨務經費及其根本問題的新途徑」建議書，坦承國民黨「經費來源，大部分仍靠政府列入預算」。按直至 1960 年，國民黨仍繼續維持訓政時期以政黨從事敵後工作等政府職權的情形，黨務經費以「政權行使費」的名義，列入政府預算，而該黨黨務經費，仍有近九成（88%）比例掛在政府

---

廣播公司、齊魯公司、裕台公司、香港時報。見〈台（41）改秘室字第 0124 號張其昀、郭澄、陳漢平呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》：總裁批簽 41/0102。

<sup>73</sup> 「本黨中常會為加強國防建設、發展航空事業，擬接受中華航空公司之建議，將該公司改為黨營事業，投資新台幣 2 億 8 千萬元（約美金 700 萬元），但為保持該公司對外身分之秘密起見，特准其免依《黨營事業管理通則》辦理。」〈台（57）中秘字第 216 號張寶樹呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0124。

<sup>74</sup> 〈台（41）中秘室字第 0017 號張其昀、俞鴻鈞呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0370。

<sup>75</sup> 「謹擬具籌措抵補計劃如次：一、政府協款中，原列人事部分經費，以調整待遇，洽請追加半年約壹佰萬元；二、擬以中央心戰工作會報名義，洽請政府撥款，半年參佰萬元；三、擬運用本會已有滙額，上半年約美金壹拾貳萬元，進口羊毛等物資，估計盈餘約壹佰捌拾萬元；四、擬密囑台灣省物資局，在該局上半年外滙預算內，撥出美金滙額壹拾伍萬元為本會運用，估計盈餘約貳佰貳拾萬元；五、其餘不敷柒拾壹萬餘元，擬另籌其他收入抵補。」見〈台（43）中秘室字第 0027 號張其昀、俞鴻鈞呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 43/0018。

<sup>76</sup> 「查 46 年度各單位所列事業費中，有一部分在 45 年度中曾專案洽請政府撥助者，似可先洽請政府援例列入預算。另有一部分工作性質與政府施政有關，似亦可分別由各單位協同財委會洽請移列政府預算。……」、「革命實踐研究院經費 545、000 元（該院 46 年度預算較上年度共增列 845、000 元，除行政院前已同意增列 300、000 元外，擬再請以加強幹部訓練費名義，洽請行政院撥助。）」〈台（46）中秘室登字第 164 號張厲生、徐柏園呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 46/0111。

之下，成為當時反對派攻擊對象。<sup>77</sup> 馬超俊因此認為「如何由訓政傳統轉入憲政規模」是黨務經費重要問題，且指出行憲以來，國民黨之建制迄未符合憲政常軌；「總而言之，黨務經費問題，不是單純的經費問題，而是憲政時期黨務工作制度及黨政關係的基本問題。」建議應將黨務工作中屬於行政事項，劃歸政府辦理。<sup>78</sup> 惟當時總裁幕僚唐縱便簽表示：「不宜徒為節減黨務經費，而放棄本黨所應負之政治任務。」並不支持其看法。

### （三）以黨領軍，違反軍隊國家化

在國民黨總裁批簽，屢見諸多黨政不分、以黨領軍，有違憲法上軍隊國家化要求的措施。例如 1950 年 10 月 12 日，國民黨將該黨軍隊特種黨務之業務，由行政院國防部政治部負責辦理。<sup>79</sup> 1952 年 12 月 4 日持續以黨領軍，擬定《中國國民黨以黨領軍實施大綱草案》及《中國國民黨以黨領軍實施細則草案》大綱，<sup>80</sup> 經第 7 屆中常會第 6 次會議討論通過及備案。<sup>81</sup>

尤有甚者，1955 年 5 月 10 日，國民黨的軍隊特種黨部表示其下將設置人事審議小組，「策劃重要人事決策，提請本部委員會會議後，密送國防部第一廳廳長執行」，並獲總裁蔣中正核可。<sup>82</sup> 換言之，國家軍隊內的人事決策，實際

<sup>77</sup> 「黨務經費來源，以 49 年度為例，寄託在中央總預算內的約佔 8 千 8 百 61 萬元，寄託在省政府總預算內的約佔 2 百 80 萬元。本黨自籌的經費，約佔 8 百 84 萬元，黨員黨費收入約佔 3 百萬元。可見經費來源，大部分仍靠政府列入預算，自籌及繳納黨費，也不過 1 千 2 百萬元。如在行憲以前，這項經費列入政府預算，已屬司空見慣，不足為異。而今天實施憲政，形格勢禁，黨務經費列入政府預算，反對人士可以在議會中，大事攻擊，使本黨有口莫辨，受到莫大的窘迫。」〈台(50)央秘字第 104 號馬超俊呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 50/0081。

<sup>78</sup> 「(一)將黨務工作中屬於行政事項，劃歸政府辦理。查中央黨部現行業務，如陸敵後工作及心戰與聯戰工作應劃歸政府有關單位辦理。海外宣傳工作應劃歸僑務委員會。宣傳工作大部分應劃歸政府新聞局處。革命實踐研究所併入台灣省行政人員訓練團，黨的訓練即利用其機構經費。民眾團體組織輔導，應劃歸內政部或社會局科。婦女工作應分別歸屬政府教育社會主管部門辦理」，參同前註。

<sup>79</sup> 「為謀軍隊黨務與政工工作密切配合，及有效推進起見，經由本會第 25 次會議議決：『關於特種黨務之策劃監督，由中央改造委員會第二組負責，其業務由國防部政治部負責辦理』紀錄在卷，並依據上項決議，經職正綱與蔣主任經國商定，特種黨務工作權責之劃分」〈三十佳政二 218 號張其昀、谷正綱呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 39/0039。

<sup>80</sup> 〈台(41)中秘室字第 0032 號張其昀呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0378。

<sup>81</sup> 〈台(41)中秘室字第 0039 號張其昀呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0382。

<sup>82</sup> 「特種黨部委員會主任委員彭孟緝呈：一、本部為貫徹組織領導，使國軍重要人事措施，符合黨的人事決策起見，特於本部委員會之下設置人事審議小組，執行左列任務：(一)策劃重要人事決策，提請本部委員會會議後，密送國防部第一廳廳長執行；(二)依據搜集整理後之各基層組織有關人事反映意見，綜合擬定或修正有關人事決策，提請本部委員會決定後，送國防部第一廳廳長執行；(三)審議國防部第一廳製定之重要人事政策，提請本部委員會決定；(四)審議對於推行新的重要人事政策所擬訂之宣傳要領與方法；二、謹將本部人事審議小組委員會簡歷表乙份恭呈 鈞閱。謹呈 總裁」，見〈台(44)中秘室登字第 139 號張厲生、唐

上竟由國民黨的特種黨部議定，作為國家機關的國防部第一廳淪為橡皮圖章。這份文件證實學者所稱：「加入國民黨可以說事實上就是軍官升遷的必要條件」，以致「國家的軍隊」，變成了「國民黨的軍隊」。<sup>83</sup> 軍隊特種黨部在各種公職人員選舉時，替國民黨籍候選人進行助選工作，<sup>84</sup> 更是公然違反《中華民國憲法》第 139 條「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具」之規定。

#### （四）侵害立法權、控制國會與地方選舉

##### 1. 以行政命令施政，越過立法院，侵害立法權

對行憲後不必改選的立法院，蔣中正時常表露出有時難以控制的「可痛」之感。誠如前述，當立法院對國防法案提出反對意見時，蔣中正便曾批評立委不知革命與國家為何物，以為立法委員為「至高無上，為所欲為自居」，對於立委未能共同為「反攻復國」努力，感到十分痛心。<sup>85</sup> 在政治運作上，在關於其權力重要的事項上，例如前述國防組織法草案，蔣中正經常選擇越過立法權，另以總統令為之，寧願落人話柄，<sup>86</sup> 明白地違反憲法條文有關法律保留之規定，而以總統令或相關辦法等行政命令取代法律，遂行其意志。

##### 2. 控制國會增補選與地方自治

如同眾所知之的，作為法統象徵，被凍結不改選的萬年國會，根本不能代表真正的民意，亦違背民主政治的基本原則。國民黨內對於前述措施之悖離民主憲政原理，並非沒人知曉。1960 年 1 月 25 日，黨政要員王世杰即在日記中指出：「立法、監察兩院成立已 10 年，既無法依憲法重選，即應另採臨時辦法，使其能代表現時在臺灣之內地及台灣民眾」<sup>87</sup> 1971 年 11 月，為應付外在局勢變化，王世杰也曾提出「根本改組立法院」主張，<sup>88</sup> 以分別調整及改組現存中

---

縱呈》，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 44/0091。

<sup>83</sup> 松田康博著、黃偉修譯，《台灣一黨獨裁體制的建立》，台北：政大出版社，2019 年，頁 301-302。

<sup>84</sup> 參見松田康博著、黃偉修譯，《台灣一黨獨裁體制的建立》，頁 301-302。

<sup>85</sup> 1955 年 4 月 21 日。呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》第十冊（台北：國史館、國立中正紀念堂管理處、財團法人中正文教基金會，2015），頁 450。

<sup>86</sup> 例如 1954 年 7 月 16 日，國民黨自由派雷震，即為文抨擊。參見雷震，〈民主憲政的又一試金石〉，《自由中國》，11 卷 2 期，1954 年。

<sup>87</sup> 王世杰著、林美莉校訂（2012）〈1960 年 1 月 25 日〉，《王世杰日記 下冊》，台北：中央研究院近代史研究所，頁 934。

<sup>88</sup> 王世杰著、林美莉校訂（2012）〈1971 年 11 月 19 日〉，《王世杰日記 下冊》，台北：中央研究院近代史研究所，頁 1392。

央民意機關。<sup>89</sup> 然而視立法院為「麻煩製造者」的威權統治當局，並不希望經由全面改選而產生對行政部門更具監督力量的立法院，故僅願再次修正《動員戡亂時期臨時條款》，以小幅度地調整中央民意機關，故有 1969 年的增補選中央民代，以及 1972 年起授權總統訂頒辦法，辦理增額中央民代的定期改選。<sup>90</sup> 以上在在看得出，以總統為首的行政部門對中央民意機關的壓制，其結果造就出一個權力不受節制的威權政府。

而在地方自治方面，行憲之後，台灣各界要求依憲法第 108 條儘速訂定《省縣自治通則》之地方自治法律，樹立民主政治，實行民選。而立法院亦草擬《省縣自治通則》草案，做為地方自治之法源依據，省參議會亦電請立法院早日通過，各縣市參議會亦贊同響應。<sup>91</sup> 惟執政當局不斷推拖與迴避立法工作，1953 年 5 月，國民黨中改會跟中常會認為，在關於憲政的地方自治議題上，必須密切適合現實台灣地方自治實施之需要及大陸之情況，政治性重於法律性，均決議暫緩完成省縣自治通則草案立法程序。<sup>92</sup> 於是不理會憲法上的規定，繼續用行政命令的方式，以行政權推動台灣的地方自治選舉事務。長期擔任大法官且曾任司法院院長的翁岳生，曾稱 1950 年之後、至 1994 年為止，台灣一直實施著「非憲法所定之地方自治」，<sup>93</sup> 其實是以較委婉的語句，指出威權統治時期政府未遵守憲法有關地方自治規定。

威權政府在行政命令控制下有限度開放的選舉，亦充滿介入的痕跡。從 1969 年國家安全會議之「國內安全委員會民國 58 年工作檢討報告提要」，針對「1 年來國內工作執行概況與積效檢討」可以看到，在小幅度開放的增補選活動中，國安會自承透過其下之情治單位，進行偵防保防，並積極動員輔選等，發揮「黨政軍統合戰力」。<sup>94</sup> 在威權統治時期，屬於國家機關的國安會竟積極

---

<sup>89</sup> 王世杰著、林美莉校訂（2012）〈1971 年 11 月 23 日〉，《王世杰日記 下冊》，台北：中央研究院近代史研究所，頁 1939。

<sup>90</sup> 參見王泰升，《臺灣法律現代化歷程：從「內地延長」到「自主繼受」》，頁 89-90。

<sup>91</sup> 1948 年，台灣省諮議會，〈為建議請早日通過省縣自治通則一案電請鑒核〉，國家檔案局，檔號：0037/9/2/1/042

<sup>92</sup> 〈台(42)中秘室字第 0180 號〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 42/0128。

<sup>93</sup> 參見王泰升，《台灣法律史概論》，頁 166-167。

<sup>94</sup> 「國內安全委員會民國 58 年工作檢討報告提要」，表示「本黨十全大會期間，曾動員各情治機關成立專案，加強蒐集有關大會情報，提供中央參攷運用。並對偵防保防及大會警衛工作綿密佈置，使大會獲得圓滿成功。台北市第 1 屆市議員選舉及中央公職人員增補選期間，情治單位均經分別組成專案，負責選情蒐集、動員輔選與治安維護工作，本黨提名及本黨支持之候選人，均順利當選。由於本年內兩次選舉情況，顯示我黨政軍統合戰力之運用，已發揮相當效果。」。見〈國家安全會議資料（三）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00016-005，頁 3-4。

輔選特定政黨，同樣是違反憲法所訂各政黨應一律平等之規定。

## （五）違反司法獨立，持續黨化與操控司法權

有別於《中華民國訓政時期約法》，《中華民國憲法》第 80 條規定「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」明確宣示保障司法獨立。在第 81 條，更進一步訂定法官終身職等身分保障，使司法審判人員不必擔心自己遭受不當的調動或去職，因而得以在審判時免於脅迫而影響個案的判決，以維持司法審判的獨立。<sup>95</sup>

惟關於政黨與司法的關係，當時的法學者有不同的詮釋，部分學者認為法官不得加入任何政黨，而部分則認為法官仍得擁有黨籍，僅不得在個案審判中將政黨意見列入考量。毫無疑問的是，法官在個案審判時，不能直接受到政治干預。政黨僅能基於法官須依法律審判，而透過立法來影響法官的裁判結果，不得干涉法官之審理及裁判個案；相對地，法官也不得在個案中考慮法律以外的其他政治因素。<sup>96</sup> 以下就憲政架構之層次，討論威權統治時期司法監督體制之違憲，以及威權體制對大法官釋憲與個案之介入與不尊重，乃至司法人事的黨化等議題。

### 1. 長期違憲的「司法監督體制」

《中華民國憲法》第 77 條規定「司法院為國家最高司法機關」，然而司法行政權的歸屬，從清末以來成為爭議，在行政院與司法院之下幾度改隸。行憲之後，「司法行政部」及高等以下各級法院，仍長期隸屬於行政院。<sup>97</sup> 此種情形，被監察院認為違反憲法，於 1953 年聲請大法官解釋。

大法官對該聲請解釋案遲遲未處理，待行政部門自己已有解決腹案，且威權統治時期最高權威點頭之後，才做出違憲之宣告。在立案數年後的 1958 年 3 月，總統蔣中正仿效美國胡佛委員會組織「總統府臨時行政改革委員會」，聘

<sup>95</sup> 參見洪應炆，《中華民國憲法新論》，頁 191-197。薩孟武，《中國憲法新論》，頁 276-277。

<sup>96</sup> 參見薩孟武，《中國憲法新論》，頁 277。林紀東，《中華民國憲法釋論》，頁 268。謝瀛洲，《中華民國憲法論》，頁 178。

<sup>97</sup> 1928 年，國民政府司法院成立之初，原司法部隸屬於司法院，改稱司法行政部。1932 年改隸行政院、1934 年回復舊制，1943 年又改隸行政院。參見司法院史實紀要編輯委員會，《司法院史實紀要 第一冊》，台北：司法院，1982 年，頁 7-8。

王雲五為主任委員，研議行政改革建議案共 88 案。<sup>98</sup> 其中，第 70 案「調整司法監督案」，即在討論憲法第 77 條司法院執掌，原建議辦法如「高等法院以下各級法院改隸司法院，不受司法行政部監督等」，原建議案奉蔣中正總統批示「交行政司法兩院會商採擇」。建議案交辦後，由當時行政院院長陳誠與司法院院長謝冠生會談交換意見，兩院達成默契。1960 年 5 月 5 日，蔣中正在與行政院秘書長唐縱、總統府秘書長張羣，商討法院與司法行政部隸屬問題時，對法院審判機構改隸司法院，司法行政部仍隸行政院，表示「原則同意」<sup>99</sup>。旋於 1960 年 8 月 15 日，由司法院公布釋字 86 號，要求「高等法院以下各級法院及分院自應隸屬於司法院」，明確認定違憲。<sup>100</sup>

然而，在違憲解釋作成後，蔣中正總統率領的威權政府仍無執行之意。針對解釋之執行，行政與司法兩院曾會商 14 次，1962 年行政院呈報會商劃分原則等交總統核示，但總統並不滿意，批示「交中央委員會審議再行核示」，並於 1963 年，另指定陶希聖、谷鳳翔等十人組成專案小組「對本案再慎重研討」。惟專案小組提出有關分隸之研議意見後，交陳誠副總裁於國民黨中常會第 441 次會議指示：「目前殊不宜有司法機關改隸之重大變動，所定之辦法亦不能適應台灣之安全要求。本案關係五院之共同有關事項，仍宜請總裁以總統身份協調決定。」<sup>101</sup> 蔣中正則於 1963 年 5 月 13 日以總裁身分批簽「此案暫從緩議，應待詳加研究後再定」，再於 1963 年 5 月 15 日以總統身分作出相同批示。故全案始終未實施，屬「尚待繼續研究」者。<sup>102</sup> 威權統治當局實不願放棄對司法

---

<sup>98</sup> 有關「總統府臨時行政改革委員會」，參見薛化元，〈總統府臨時行政改革委員會與 1950 年代官方「政治改革」主張〉，《台灣風物》，56 卷 1 期，2006 年，頁 13-49；薛化元，〈戰後台灣政治發展的再評價——1950 年代與 1960 年代的比較〉，《台灣風物》，68 卷 4 期，2018 年，頁 167-203。

<sup>99</sup> 1960 年 5 月 5 日，呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》第十一冊，頁 321。

<sup>100</sup> 解釋文參見司法院，〈釋字第 86 號解釋〉，<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=86>，2020 年 2 月 15 日點閱。釋字第 86 號解釋被前司法院長翁岳生評價為「過去十多年唯一一件違憲案」，見翁岳生，〈憲法之維護者—回顧與展望〉，收於氏著，《法治國家之行政法與司法》，台北：元照，1994 年，頁 393。

<sup>101</sup> 檔案原文：「關於調整司法監督案，行政、司法兩院會商同意事項，前准總統府張秘書長岳軍同志函，以奉鈞座批示『先交由中央委員會審議再行核示』等因，遵經提報中央常務委員會第 424 次會議決定，推由陶希聖、谷鳳翔（以上為召集人）黃季陸、鄭彥棻、胡健中、謝冠生、賀衷寒、羅家倫、阮毅成、張慶楨等十同志，組成專案小組，迭次集會，就本案詳加審議後，擬具「關於調整司法監督案行政司法兩院會商同意事項審議報告」一件，提報本年 4 月 13 日中央常務委員會第 441 次會議研討，當奉副總裁指示『專案小組對本案之審議，似仍有應付現實之處。實際則應自根本處作澈底之考慮，以現狀論，目前殊不宜有司法機構改隸之重大變動，所定之辦法，亦不能適應台灣之安全要求，又本案關係五院間之共同有關問題，仍宜簽請總裁，以總統身分協調決定』等因，並經常會決定『將專案小組審議意見，併同本日與會同志發表之意見，簽請總裁鑒核』等語，紀錄在卷，謹檢呈專案小組原報告及第 441 次常會研討本案發言要點暨司法院謝院長冠生同志來函摘要一份報請鑒核。」總裁批示：「此案暫俟緩議，應待詳加研究後再定」。（台(52)央秘字第 065 號唐縱呈），中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 52/0042。

<sup>102</sup> 見王雲五編，《行政改革建議案檢討報告》，台北：行政院，1963 年，頁 17、123-124、623-625。

行政的掌控，託詞「傳統上從屬於行政權之司法者，卻不慣於行使如此重大之權限」，<sup>103</sup> 屢屢以消極緩議的方式拖延，即便大法官明白作出違憲解釋，仍放任違憲情況繼續，長期擱置而無具體回應。

此事直至 20 年之後，才在 1980 年 7 月 1 日，由身兼中國國民黨主席之蔣經國總統，舊案再翻，決定落實解釋意旨。此乃因當時發生美國與中華人民共和國建交之外交重大變局，國民黨銳意革新，於三中全會決議案工作小組提出司法改革方案，<sup>104</sup> 其後依蔣經國指示，國民黨中央常會於 1979 年 4 月 4 日作成決定，<sup>105</sup> 宣示回歸憲政，依釋字第 86 號解釋執行審檢分隸。<sup>106</sup>

## 2. 威權體制介入大法官解釋

以目前能看到的幾件早期大法官解釋之資料來看，在以下幾號解釋中，多能看見威權統治當局介入之痕跡。憲政上職司制衡政治部門以維護人權之大法官的消極與退縮，毋寧是整個威權統治體制得以存在的關鍵因素之一。

### (1) 釋字 31 號

以造成「萬年國會」的釋字第 31 號解釋為例，該號解釋以「值國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉」為由，使戰後台灣第一屆民意代表得以 30 餘年不改選，影響民主憲政發展重大。然觀察該號解釋作成歷程，自 1954 年 1 月 23 日（週六）行政院提出聲請，司法院收件後迅即於當日分案，並於同

---

<sup>103</sup> 見翁岳生，〈憲法之維護者—回顧與展望〉，收於氏著，《法治國家之行政法與司法》，台北：元照，1994 年，頁 393。

<sup>104</sup> 為求革新，此議題在國民黨中迭經中央工作組建議，中央常會決議交專案小組研究，專案小組五度會商，一度召開「黨政談話會」，兩次提報中央常會，在甲乙兩案併陳提報的改隸案中，選擇甲案。參見王杏慶，法院改隸有助審判獨立、保障人權，符合憲法精神，原載於「台灣時報」，1979 年 4 月 5 日，康寧祥，頁 251-255。

<sup>105</sup> 李鴻禧，〈慎戒推檢交流貫徹司法獨立〉，原載於《中國論壇》，8 卷 5 期，1979 年 6 月 10 日，轉引自康寧祥，頁 259。

<sup>106</sup> 參見當時官方事後論述，司法院長黃少谷先生在總統府國父紀念月會之報告中表示，此制之推行，實肇因於 1978 年 12 月美國與我國斷交，因國家面臨非常情況，必須採取非常行動。因之，奉當時之總統蔣經國指示，力圖革新，推展「政治革新運動」。而「司法革新」被認為是政治革新中重要的一環，因此，總統指示國家安全會議秘書長約同行政、司法兩院院長，並邀請熟悉司法實務人員，組成專案小組，要求務於 1 年內擬定具體實施辦法及有關法律草案，於完成立法程序後，迅即付諸實施。並殷殷囑咐本案之實施愈早愈好，以充分顯示當時政府革新司法，加強司法功能，以弘揚法治之決心。於「審檢分隸」同時，還訂定頒布了《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》、《國家賠償法》，並積極研議《勞動基準法》及《社會安寧秩序維護法》等，以推動全面政治革新，符合人民願望與利益的重大施政。參見，黃少谷，〈審檢分隸與司法革新—總統府 69 年 7 月國父紀念月會報告 1980 年 7 月 29 日〉，收於台灣基隆地方法院編，《道德理性與司法改革—司法院黃院長少谷先生論述獎詞》，台北：台灣基隆地方法院，1984 年，頁 43-52。

月 29 日（週五）結案公布，耗時僅短短 7 日。<sup>107</sup> 相較於據報導擱置最久之聲請案，歷時可長達 48 年（1957 至 2005 年），<sup>108</sup> 兩者差距懸殊，顯有天淵之別。本號解釋除原審查大法官於審查報告中提出之解釋文草案外，另有兩位大法官提出修正文字版本，僅歷經一次之審查會，迅即送交大會。然最後，係由當時依法並不具大法官身分之大會主席司法院院長王寵惠實質介入，強勢地以王院長參照某位大法官底稿修改之版本為基礎，進行文字刪修，最後在王院長主導下修正通過。

從會議紀錄可知，就本案之處理原則而言，在會議進行前，大法官們已透過無紀錄之「談話會」等非正式方式溝通，對維持法統、不改選的處理原則，似已存在相當共識，且認為不存在太多討論空間。自審查會一開始，即有大法官表示「原則無討論必要，但文字須加修正」，唯另有大法官表示「在目前不得已之情形下，本會議同仁對於前提上自無異議。但如謂原則不必討論，則大法官會議豈非等於虛設」之不同意見，要求「應根據法律解釋，不宜以事實為理由」。對此，另有大法官表示「原則可以討論，但討論結果仍然為此。」而在文字修正方面，則傾向盡量避免政治語氣。有大法官表示「本件為自大法官會議成立以來所受理的最重大案件，問題本身自不免有政治的原因存在，但解釋文中則應盡量避免。」「至『時值戡亂國家發生重大變故』語作政治問題，我們上次談話會時，大家希望解釋文儘量避免政治字樣，現解釋文中過於表示法統意思似非所宜。尚有『五權憲法』一詞，原為一般口號，憲法上並無明文，避免使用。」

綜言之，在釋字 31 號中，與會的九位大法官在開會前已進行溝通，且對於此一「成立以來所受理的最重大案件」，均支持政治部門所持因應局勢、權宜處理之原則，但對法律專業，至少在文字上尚有堅持。然而從會議紀錄看來，非正式之會議外的事前溝通恐怕才是關鍵，正式會議重在確認程序而不在討論，頂多進行文字細節修正。且司法院院長雖不具大法官身分，卻能以主席的角色實質參與、主導並確保最後解釋內容的作成能依循既定的原則。固然本號解釋的紀錄中，並無外力介入之明確記載，但大法官明知是最重大案件，卻沒有就憲法規定或理論進行深入的辯論，反而火速通過決議文，不免令人懷疑審議的

---

<sup>107</sup> 見司法院釋字第 31 號解釋檔案。

<sup>108</sup> 1957 年 5 月 22 日、23 日，當時之監察院及國民大會秘書處先後提請解釋憲法第 81 條「法官為終身職」及司法院組織法第 4 條「大法官任期 9 年」是否抵觸，因認大法官應利益迴避而擱置，後於 2005 年，與立委柯建銘等類似之聲請案併案，作成釋字第 601 號解釋。參見賴仁中，〈陳年釋憲案 懸宕半世紀〉，自由時報，2005-06-20，<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/22449>；賴仁中，〈司法反攻：大法官是法官〉，自由時報，2005-06-27，<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/23167>；釋字第 601 號解釋（2005 年 7 月 22 日），<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=601>。

結果，早已在會議之外就交付給大法官了。

## (2) 釋字 68 號

1956 年 11 月 26 日公布之釋字 68 號，審查歷時約 2 個月。在討論中，大法官多以「配合國策」為由，支持嚴懲。表示「國策所在，不宜寬假」、「此為政策」、「在南京時，依刑法解釋，自無不可，但值此戡亂，有其在此反攻復國前夕，國家情況異乎尋常，本件今天可付表決，依審查結果解釋，原為配合國策」，以「出席大法官會議八人一致贊成通過」的方式通過解釋。<sup>109</sup>顯然制度上應維護「憲法之治」的大法官，並未從依憲法、依刑法應如何解釋的角度思考該釋憲案，反而是一再強調應「配合國策」，亦即迎合當時政治部門的需求。

## (3) 釋字 85 號

有關國民大會總額之議題，1960 年 1 月 15 日內政部經行政院諮請聲請解釋，1960 年 2 月 1 日司法院院長謝冠生報告即將作出的解釋內容，說明雖然預定於 2 月 15 日作出解釋，但多數大法官認為應由國民大會自己來提出聲請比較適合，是以透過黨政關係，請國大補提聲請案。該號解釋最終於 2 月 12 日公布（較報告日期提前三天），其聲請人確實已異動為行政院與國大秘書處兩者併案，且解釋結果與謝院長呈報之內容相符，跟中央的意見一致，該案總裁批示「悉」。<sup>110</sup>從本件可以看出，國民黨對於解釋文的內容已經達成共識，但為了使該解釋文有「形式上」的合法性，在內部討論應如何補正形式以使其合法。大法官在此過程，不是做實質判斷的釋憲者，倒像是幫忙修飾法律文件的法務專員。

## (4) 釋字 86 號

1960 年 8 月 15 日公布，監察院函請司法院解釋有關審檢分隸之釋字 86 號，解釋爭點為「高等法院以下各級法院應隸屬司法院？」，解釋文要求「高等法院以下各級法院及分院自應隸屬於司法院，其有關法令並應分別予以修正，以期符合憲法第 77 條之本旨」。本號解釋認定各級法院隸屬行政院，違反憲法第 77 條之規定，各級法院應回歸司法院。

回顧釋字 86 號作成前後，相關之蔣中正總裁批簽即有 4 筆。從 1953 年監察院提請釋憲起，總裁一再諭示『暫緩置議』，大法官也尊重延擱，中間並有

<sup>109</sup> 參見釋字第 68 號檔案。

<sup>110</sup> 〈台(49)央秘字第 022 號唐縱呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0018。

大法官主動蒐集內部意見呈報，司法院院長亦列席國民黨中央常會報告本案違憲情形，希望能事前協調因應方案，減緩違憲之衝擊，但未獲明確核示。在延宕 7 年之後，大法官最終作出違憲之解釋。然而即便釋字 86 號明確作成違憲解釋，要求法院改隸。總裁推由副總裁研議，副總裁則表示仍不能改隸、相關改革辦法不適應台灣之安全要求。其過程可分述如下。

① 1956 年 4 月 24 日，張厲生呈文表示，監察院函請司法院解釋「高等法院及地方法院之民刑訴訟併由司法行政部主管是否違憲案」，前接張群 2 月 15 日函告總裁諭「暫緩」後，已轉告王寵惠及監、司二院相關從政同志「暫緩置議」。現大法官韓俊傑送來節略一份，並附參考資料，主張繼續討論。<sup>111</sup>

② 1960 年 4 月 21 日，司法院院長謝冠生報告，監察院催請解釋高、地兩級法院隸屬問題。緣因目前高、地兩級法院隸屬行政院，與憲法不合，監察院屢催大法官解釋，已延宕近 7 年，實不宜再延。然本案之解釋將會判定與「憲法」不符，高、地二院將隸屬司法院，但因牽涉決策，故報請鈞裁。<sup>112</sup>

③ 1960 年 5 月 5 日，就高等、地方兩級法院改隸問題，擬請以張群秘書長、王雲五副院長、司法院謝冠生院長、最高法院謝瀛洲院長、谷鳳翔院長等組織專案小組研談，並由張秘書長召集，當否？敬乞鑑核。<sup>113</sup>

從檔案看來，顯然國民黨總裁可透過從政黨員之黨政關係，內部實質指示

<sup>111</sup> 大法官韓俊傑之節略表示：「……鈞座『暫緩置議』之諭示，固應尊重，而事實癥結所在，亦不得不有所陳明。再大法官延擱該案，將及 3 年，不予解釋之責任，亦宜有所顧及。當由職歸納各大法官意見，對本案之處理，獲致下列 3 項諒解：(1) 在未奉 總統對本問題有指示前，以不急於解釋為宜；(2) 請各位為大法官將所發表之意見製成書面節略，以便轉呈 總裁；(3) 為顧及各位大法官之責任問題，由中央洽知各監委同志，對本案不再催請解釋……」。〈台(45)中秘室登字第 95 號張厲生呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 45/0067。

<sup>112</sup> 檔案內容表示：「敬簽呈者，司法院院長謝冠生同志，4 月 18 日列席中央常會第 209 次會議報告，監察院最近函催大法官會議解釋高等、地方兩級法院隸屬問題一案，據稱……本案從法律觀點而言，高、地兩級法院隸屬行政院，與憲法規定實有不符，近年來各方反映意見，多主張改隸。總統府前行政改革委員會所研訂之改革案中，亦曾有此建議，並奉 鈞座批交司法、行政兩院研議採擇，惟大法官會議對本案之所以未能早作解釋者，實緣於憲法第 77 條，明定法令與憲法抵觸者無效，而事實上，各級法院經常審理民刑訴訟，所關重大，在解釋議定之前，宜由有關方面，對改隸之必要措施與準備，先為妥洽解決，庶免發生窒礙。……中央常會聽取謝院長冠生同志報告後，僉以大法官會議對本案之研議，趨向於依憲法第 77 條解釋，為高、地兩級法院，應改隸司法院管轄，是否准行，理合簽呈鑒核示遵。再據謝院長稱，監察院依法得提出此項憲法解釋案之聲請，司法院大法官會議，依據其會議規則第 3 條之規定，應予接受，合併陳明。」總裁批示：「此案待下屆政府成立時再作詳細討論，待余回台以及約謝院（長）面談後可也，惟此案應先交行政院研訂陳述意見以資參考。」〈台(49)央秘字第 086 號唐縱呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0068。

<sup>113</sup> 「頃由謝院長冠生同志告以高等、地方兩級法院改隸問題經晉謁 鈞座面陳種切並以本案有關問題宜加鎮密籌商洽請由中央組織專案小組進行研議茲擬請以張秘書長群王副院長雲五謝院長冠生謝院長瀛洲（最高法院）谷部長鳳翔等組織小組由張秘書長召集當否敬乞。」總裁批示：「照辦，並陳報副總裁。」〈台(49)央秘字第 099 號唐縱呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0078。

憲法上應具相當獨立性之司法及監察（准司法）機關行事，而總裁對於大法官的解釋有一定的介入干預，亦可確定其對特定的解釋案件進行控制，且有相當之實質拘束力。司法院、監察院院長以及相關從政同志、大法官們，在接獲「暫緩」之指示後，亦聽命擱置，並且在未接獲進一步的指示前，不敢自行解釋。至 1956 年時，由於此案已擱置近 3 年，似與當時辦案時程之內規不合，大法官們對於自己長年未作出解釋之責任感到焦慮。於是，竟由現任大法官主動蒐集應屬職務上秘密之各大法官內部釋憲意見書，製成書面節略，轉呈國民黨總裁。至本案延宕 7 年後，司法院長已由王寵惠異動為謝冠生，其列席國民黨中央常會，就大法官即將作成的解釋之立場（傾向依憲法作成違憲解釋），事先向常會報告，希望有所因應，而中央常會乃簽呈請求總裁核示是否准許大法官作出違憲解釋。

值得注意的是，在總裁不積極表態反對之情形下，多數大法官最後仍作出了違憲解釋，僅王之侖大法官一人出具不同意見。<sup>114</sup> 唯黨政高層明知違憲，仍以不適合台灣安全為由，無視大法官解釋之效力，放任違憲狀態繼續存在，長達 20 年，已如前述。

### （5）釋字 129 號

在 1970 年 10 月 30 日公布的，關於「滿 14 歲前已參加叛亂組織之人之刑責」之釋字 129 號解釋中，有大法官強調「我們應注意國家利益，應注意政府決策」，更有大法官清楚表示：

「……從刑法上之立論，實應如此。至於政治問題，我不發表個人意見，而願遵從中央之意見。X 大法官說總裁有一個手令，未知今日有帶來否？開會前 X 大法官請我贊成 X 大法官之意見，我說如審查會意見不能通過而因一票之差致陷僵局時，我亦可同意他，以解此僵局，但刑法之意見，我是沒有改變的。」

由發言紀錄可知，有關議案之重要討論，多於正式會議之前，在會場之外，以非正式的人際往來形式溝通，且有大法官表明願直接奉「總裁手令」行事。即便就刑法理論而言，其明知刑法上「繼續性」之要件相當明確，但遇政治問題，在表決上仍同意恪遵中央政策，確保案件依層峰指示順利通過，僅附帶聲

---

<sup>114</sup> 王之侖原為國民黨中央調查統計局情報人員，經特殊管道甄審成為「戰區檢察官」，後轉為一般檢察官、刑庭法官，其於司法官受訓時之原職為「皖省特室諜報主任」。詳見劉恆姮（2019.03），〈戰後台灣的「黨化司法」—1990 年代之前國民黨對司法人事的制度性掌控及其後續影響〉，《中研院法學期刊》，第 24 期，頁 1-86。

明同意中央政策並不表示改變個人之法律意見。<sup>115</sup>

綜上可知，即便國民黨強調在大法官部分，不設置黨部，以示尊重憲法「超出黨派」之規定，維護司法權行使之獨立性，外觀上使人相信其維持一定程度之司法獨立。<sup>116</sup> 然而威權統治時期的黨國體制，並非透過黨部等政黨組織機制，制度性地介入大法官解釋，而是藉由總統享有大法官人選提名權之機制，提名忠貞黨員或友黨人士，以非正式之人際互動、談話會等溝通方式，下達、貫徹黨國政策。再由忠貞黨員效忠黨國、服膺領袖國民黨總裁手令之權威等型態，實質發揮體制外政策主導、干預司法運作之效果。

### 3. 威權體制介入司法個案

在特定的政治性案件裡，威權體制的領導人已顧不得形式的合法，為做出其所期待的判決，粗暴地違反憲法及相關法律。以1960年之雷震案為例，蔣中正介入程度在日記表露無遺。1960年10月8日其在日記反省上星期之作為時，提到「對雷案審判與指導以及判決理由書，皆予悉心注意指正，或比起起訴書為妥也。」<sup>117</sup> 按蔣中正於軍事審判機關還沒宣判前，就在總統府召集包括副總統及黨政軍各方要員開會，裁示：「雷之刑期不得少於10年」以及「覆判不能變更初審判決」，其行徑根本違反當時有效施行的《軍事審判法》。<sup>118</sup> 這項審判依事發當時的法律即屬「非法」，應已構成「威權統治時期違反自由民主憲政秩序」的「司法不法」（參見《促轉條例》第1、6條）。

### 4. 威權體制在司法人事上的黨化

即便行憲之後，憲法上已採取「司法獨立」原則，要求「法官須超出黨派」，執政當局仍難以忘情訓政時期的「黨化司法」政策，並未恪遵憲法規範，持續以「黨義化」、「黨人化」等方式實質以政黨力量影響司法人事。在「黨義化」方面，要求司法官深明黨義，在審判中實踐，透過戰後台灣「司法官訓練所」，以激發學員強固之國家民族意識為目的，要求學員讀訓，傳授三民主義、

---

<sup>115</sup> 由於檔案紀錄均已去識別化，無法判讀發言者之身分。但值得注意的是，本號解釋附有林紀東大法官作成一份不同意見書，表示「本席奉命釋法，責無旁貸，時際艱難，義無反顧，用特本其愚誠，陳述不同意見如右」雖身為釋憲者，但表白因時局艱難，「奉命」釋法之無奈，另以堅持專業、本諸個人對刑法理論之「愚誠」而陳述不同意見。

<sup>116</sup> 松田康博著、黃偉修譯，《台灣一黨獨裁體制的建立》，頁170-172。

<sup>117</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》第十一冊，頁382。

<sup>118</sup> 參見王泰升，《台灣法律史概論》，頁220-221。本報告在下一節，將再詳述蔣中正介入雷震案審判的經過。

國父思想等思想課程來加強黨義化。另在「黨人化」部分，則期使黨與司法合一，使法官成為黨員或使黨員成為法官。在招考上，不限黨員報考，但國家考試之共同科目包括「三民主義」等黨義科目，而過去司法官口試曾有以政治紀錄篩選之疑慮。雖然不入黨仍可任司法官，但任庭長以上行政職者，通常被要求加入。此外，執政當局還透過情治安全體系控制司法體系，亦有情治體系介入特定政治性個案的司法偵查之紀錄。<sup>119</sup>

另在黨部設置方面，在 1993 年 12 月《人民團體法》增訂第 50 條之 1 條規定「政黨不得在大學、法院或軍隊設置黨團組織」，黨部等政黨組織才正式退出法院。此前，黨對「從事司法工作」黨員之管理，仍依照《中國國民黨黨政關係大綱》與《從政黨員管理辦法》進行管理，而以司法行政首長為政治小組召集人，首長以任重要黨職為榮。雖然大法官不設黨部組織，但大法官之提名及遴選，考量黨籍，獲提名者，以國民黨籍居多，且由國民黨中央黨部參與提名專案小組。

在黨人化的成效部分，至 1992 年司法院長林洋港受訪時承認戒嚴時期司訓所曾制度性招募司法官入黨，但強調早已取消。早期入黨比例超過九成，且大量司法官入黨之成果，在解嚴後，以個人隱私、維護司法官個人憲法上參政權的形式維持，至 2012 年法官與檢察官均依《法官法》聲明退出政黨，才告終結。

### 三、戒嚴體制下對人民自由權利的影響

上述威權統治當局一再地違反當時具有規範效力的憲法及相關法律，這樣的無視於國家已轉型為自由民主憲政體制，所造成最大的惡果，就是如下所言，人民基本自由權利遭到嚴重的侵害，以致於台灣在 1990 年代告別威權、走向民主後，必須再次、更深刻而廣泛地進行轉型正義，並同時貫徹 1947 年在憲法規範上所做的轉型正義。《促轉條例》之制定及執行，即在承擔歷史所留給台灣人民的這項使命。

1947 年 12 月 25 日施行的《中華民國憲法》，對人民基本權利的保障，與權力分立的政府組織設計，息息相關。但是這樣的制度設計，因為憲法實施之際，已經因為國共內戰而進入動員戡亂，而始終未能落實。1948 年 5 月 20 日中華民國行憲政府成立，隨即由國民大會制定動員戡亂時期臨時條款，凍結部

---

<sup>119</sup> 有關威權體制在司法人事上的黨化部分，參見劉恆奴，〈戰後臺灣的「黨化司法」—1990 年代之前國民黨對司法人事的制度性掌控及其後續影響〉，《中研院法學期刊》，第 24 期，2019 年 3 月，頁 1-86。

分憲法條文，1949年隨國共內戰局勢，又在台灣實施全島性的戒嚴。1949年中華民國政府在台灣實施戒嚴。實施戒嚴對於憲政的影響有兩方面：首先是軍事權對指揮或代替當地行政官或司法官行使權力，其次則是對戒嚴地區內人民自由及其他權利之限制。以下分別說明之。

### 1、對人身自由權（司法審判）的影響

依據1948年5月公布，1949年1月修正之《戒嚴法》，戒嚴後相關權力的變動包括：一、台灣地區最高治安維持機關，於戒嚴後，由台灣省保安司令部（1958年整併為台灣警備總司令部）負責。二、依《戒嚴法》第6條規定，指揮地方行政官及司法官處理有關軍事事務。三、依《戒嚴法》第7條規定，掌管接戰地域內之地方行政事務與司法事務。四、依《戒嚴法》第8條規定，當地最高司令官得指揮或代替當地行政官或司法官行使權力。也就是說，透過戒嚴，軍事機關得以指揮甚至取代地方行政、司法事務。在這樣的情況下，憲法所規定的對於人民受國家逮捕、偵訊乃至審判程序的保障，以及非現役軍人不受軍事審判等規定，即可能因為戒嚴而受到影響。

在司法審判權的影響方面，《戒嚴法》第8條規定：「戒嚴時期，接戰地域內，關於刑法上左列各罪，軍事機關得自行審判或交法院審判之：一、內亂罪；二、外患罪；三、妨害秩序罪；四、公共危險罪；五、偽造貨幣、有價證券及文書印文各罪；六、殺人罪；七、妨害自由罪；八、搶奪強盜及海盜罪；九、恐嚇及擄人勒贖罪；十、毀棄損壞罪。」1949年5月間在台灣發布戒嚴令之後，中華民國政府在同年6月又制定了《懲治叛亂條例》，其中第2條將刑法內亂、外患及其他一些犯罪之處罰，加重至唯一死刑，第3至7條則列出許多軍事相關的犯罪。第10條更規定，犯本條例之罪者，軍人由軍事機關審判，非軍人由司法機關審判，其在戒嚴區域犯之者，不論身分概由軍事機關審判之。台灣在1949年底既已再度處於戒嚴狀況，則在台灣觸犯《懲治叛亂條例》者，自然適用軍事審判。

其次，根據《戒嚴法》第11條規定，戒嚴地域內最高司令官可執行之事項：其中五、得檢查出入境內之船舶車輛航空機及其他通信交通工具，必要時得停止其交通，並得遮斷其主要道路及航線。六、得檢查旅客之認為有嫌疑者。七、因時機之必要，得檢查私有槍砲彈藥兵器火具及其他危險物品，並得扣留或沒收之。八、戒嚴地域內，對於建築物船舶及認為情形可疑之住宅，得施行檢查，但不得故意損害。其結果，等於擴大了治安機關的搜索權。

### 2、對其他自由權的影響

如果將《戒嚴法》第11條與憲法人權規定相對照，可以整理如表二：

表二、戒嚴法第 11 條與憲法基本人權之對照

憲法保障之自由與權利	戒嚴法第十一條對各項自由權利之限制
第八條 (人身自由)	<p>五、得檢查出入境內之船舶車輛航空機及其他通信交通工具，必要時得停止其交通，并得遮斷其主要道路及航線。</p> <p>六、得檢查旅客之認為有嫌疑者。</p> <p>七、因時機之必要，得檢查私有槍砲彈藥兵器火具及其他危險物品，並得扣留或沒收之。</p> <p>八、戒嚴地域內，對於建築物船舶及認為情形可疑之住宅，得施行檢查，但不得故意損害。</p>
第九條 (人民不受軍審原則)	
第十條 (居住遷徙自由)	九、寄居於戒嚴地域內者，必要時得命其退出，並得對其遷入限制或禁止之。
第十一條 (表現自由)	一、取締言論講學新聞雜誌圖畫告白標語暨其他出版物之認為與軍事有妨害者。
第十二條 (秘密通訊自由)	四、得拆閱郵信電報，必要時並得扣留或沒收之。
第十三條 (信教自由)	二、得限制或禁止人民之宗教活動有礙治安者。
第十四條 (集會結社自由)	<p>一、得停止集會結社及遊行請願。上述集會結社及遊行請願，必要時並得解散之。</p> <p>三、對於人民罷市、罷工、罷課及其他罷業，得禁止及強制其回復原狀。</p>
第十五條 (生存權、工作權及財產權)	<p>十、因戒嚴上不得已時，得破壞人民之不動產。但應酌量補償之。</p> <p>十一、在戒嚴地域內，民間之食糧、物品及資源可供軍用者，得施行檢查或調查登記，必要時并得禁止其運出，其必須徵收者，應給予相當價額。</p>

第十六條 (請願、訴願及訴訟權)	
第十七條 (參政權)	
第十八條 (應考試服公職權)	

製表：曾文亮

根據上表，在戒嚴時期治安機關可以執行的事情中，第一點就涉及跟民主政治有關的兩大權利：取締有害軍事的言論（言論、講學）、出版品（新聞、雜誌、圖畫、告白、標語），以及得停止集會結社及遊行請願。（第三點也與集會自由有關）除此之外，包括居住遷徙自由、秘密通訊自由以及財產權等也都因為戒嚴而受到新的限制。（參見第四、九、十各點）。

除了戒嚴法第 11 條的規定之外，有學者研究，台灣在戒嚴期間根據本條規定而衍生之限制人民自由權利相關法規，計達 26 種之多。<sup>120</sup>據此，在動員戡亂與戒嚴雙重特殊體制下，憲法上關於言論自由或集會結社自由等權利的保障，除了相關的法律之外，也同時受到動員戡亂下擴張的行政權力或戒嚴體制下的軍事法規之管制。

## 參、威權統治時期對憲法保障的基本人權之侵害

1947 年施行的《中華民國憲法》，從第 7 條以下所強調的平等權、自由權（包括人身自由、居住遷徙自由、意見自由、秘密通訊自由、集會結社自由等），國家只有在特殊情況下，才能透過憲法所規定的程序，以法律規範限制之（憲法第 23 條）。這些憲法所保障的自由權利，與自由民主憲政秩序息息相關：一個充分自由的個人，正是其它自由權利與民主政治秩序所賴以發生的前提，因此人身自由乃成為基本人權保障中最被重視者。<sup>121</sup> 在人身自由得到保

<sup>120</sup> 參見黃村力，《憲法之國家緊急權研究》，台北：文笙書局，1990 年，頁 247-250。

<sup>121</sup> 參見陳世鴻，《中華民國憲法新論》，台北：著者，1954，頁 159；林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第一冊，

障的前提下，個人的意見自由（言論、出版）與集會結社自由，也是民主憲政秩序的基礎。<sup>122</sup> 因此，權力分立的政府設計，實際上正是為了避免國家權力集中，而侵害了這些基本權利。

1949 年底國民黨遷台後，如前已述，在台灣透過動員戡亂與戒嚴法制，實施權力再集中、黨國再一體的改造，破壞憲法上的權力分立設計。此一突破憲法制衡機制的威權政府，對於憲法所欲保障的基本人權，究竟會帶來甚麼樣的侵害？而這樣的威權政府與人權侵害的關係，與現今奠基於自由民主憲政秩序的轉型正義工程，又有麼樣的關係？

## 一、威權統治對人身自由權的侵害

所謂人身自由，係指非依法律，不受國家權力侵犯之權利，又稱人身不可侵犯權。<sup>123</sup> 人身自由為其他自由權利之基礎，只有人身自由得到保障，才能享受其他自由。<sup>124</sup> 基此，在憲法所保障的各種自由中，人身自由的規定最為詳細。其中憲法第 8 條對於人民的逮捕、拘禁、到訊問，都有嚴格的程序要求，並由法院負責監督國家治安或偵查機關。<sup>125</sup> 司法機關對人身自由保障的重要性，也反映在憲法第 9 條的規定中：「人民除現役軍人外，不受軍事審判。」

從憲法第 8、9 兩條，可以得知在中華民國憲政制度下，國家對人民的犯罪訴追有兩套審判制度，一為司法審判，二為軍事審判。其中司法機關為憲法保障人身自由的重要設計，不僅將一般人民的審判權交付給司法機關，在國家逮

---

台北：著者，1970，頁 103。

<sup>122</sup> 參見林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第一冊，台北：著者，1970，頁 145-153。

<sup>123</sup> 陳世鴻，《中華民國憲法新論》，台北：著者，1954，頁 159。

<sup>124</sup> 參見林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第一冊，台北：著者，1970，頁 103。

<sup>125</sup> 憲法第 8 條的內容如下：

- 一、人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。
- 二、人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審。
- 三、法院對於前項聲請，不得拒絕，並不得先令逮捕拘禁之機關查覆。逮捕拘禁之機關，對於法院之提審，不得拒絕或遲延。
- 四、人民遭受任何機關非法逮捕拘禁時，其本人或他人得向法院聲請追究，法院不得拒絕，並應於二十四小時內向逮捕拘禁之機關追究，依法處理。

捕、偵訊人民的過程中，也賦予其監督國家治安/偵訊機關，以確保人身自由保障。正因為司法機關對於人身自由保障如此重要，所以憲法在政府組織的設計上要確保司法權獨立，只有司法權能夠免於國家的權力影響，才能捍衛人民權利免於受到國家權力的侵害。憲法第 9 條之所以強調一般人民不受軍法審判，可能也與行憲前中華民國經常以軍事審判處理人民犯罪有關。當時的軍事審判被認為屬於統帥權的一部分，其主要目的在於貫徹軍令、維持軍紀，因而程序上講求迅速與重刑，與法院審判中強調程序保障不同。

上述憲法上關於人身自由之保障，在威權政府宣告戒嚴之後，因為軍事審判機關取代司法機關，加上威權政府對司法權的控制，造成憲法人身自由保障的設計出現破綻。以下進一步說明。

### （一）戒嚴體制下軍事審判體制與人身自由侵害

如前所述，戒嚴體制下，軍事機關得以指揮甚至取代地方行政、司法事務，以致憲法所規定的對於人民受國家逮捕、偵訊乃至審判程序的保障，以及非現役軍人不受軍事審判等規定欠缺實效性。按戒嚴後軍事審判權的擴大，對人身自由的影響十分巨大。先就第憲法 8 條之程序保障而言，《戒嚴法》中本來就賦與軍事治安機關有較強大的搜索權力，而戒嚴後 1950 年 6 月公佈施行的《戡亂時期檢肅匪諜條例》第 6 條，又賦予治安機關於必要時，得對匪諜或有匪諜嫌疑者採取逮捕及下列處分：一、搜索其身體、住宅或其他有關處所。二、檢查扣押其郵件、電報、印刷品、宣傳品或其他文書圖畫。三、攜帶或收藏武器、彈藥、爆炸物、無線電機或其他供犯罪所用物品者，不問曾否允許，得扣押之。同條例第 7 條又規定，逮捕之人犯或扣押之物品，應即解送指定之當地最高治安機關，依法辦理。第 8 條則規定最高治安機關對於被逮捕人得為左列處置：一、罪嫌不足者，予以釋放。二、情節輕微而有感化必要者，交付感化。三、罪證顯著者，依法審判。換言之，原本應該由司法警察、檢察官與法院負責處理的刑法內亂罪審判程序，在戒嚴後不僅所謂的「內亂」變成「叛亂」，且其訴追程序也由司法體系變成軍事審判體系，從逮捕、拘禁、偵訊到審判，均交由軍事治安機關負責。

戒嚴對人身自由的影響，除了司法「防護罩」的喪失外，還有軍事治安機關的直接侵害。戒嚴時期所謂軍事治安機關，是指負責台灣地區治安的台灣省保安司令部（1958 年後為台灣警備總司令部）為首的軍事情報機關與警察等單位。對這些軍事情報機關而言，所謂逮捕、審訊，都只是達到目的的過程與手段而已；為了達到有利於國家（權力）的目的，可以採取「爆破、綁架乃至暗殺」等無法攤在陽光下的非常手段，且所從事的工作「實際上是超越法律，本身訂有一套自成體系的法律，殺人不必要經過審判，也不必公開執行。」不論情

報人員或黨政首長，均認為在「戰亂或者是與中共實兵對峙時期」，這些非常工作是「情治人員必須做的。」<sup>126</sup> 戒嚴時期的軍事治安機關，儼然已成為不受憲法與法律拘束的國家怪獸，而恣意踐踏人權。

1950 年的台灣，剛被納入國共內戰的「接戰地域」，而《懲治叛亂條例》與《戡亂時期檢肅匪諜條例》所針對的首要目標，又是叛徒或匪諜，因此這些軍事治安機關認為，只要是為了破獲匪諜、保護國家，以非法手段逮捕、監禁、訊問叛徒或匪諜，有何不可。例如在 1951 年的一次情報檢討會議中，參謀總長周至柔提到「有些人常說：『寧可錯殺十個好人，不可錯放一個匪諜，』」這樣的觀念已經不符合時代，但是「這樣的作法在緊急時期偶一為之還無不可。」<sup>127</sup> 儘管周總長認識到憲政時期不可濫殺無辜，但是又補上「緊急時期偶一為之還無不可」。惟如下所述，軍事治安機關事實上不斷地「偶一為之」。

在 1955 年的一份監察院向蔣中正提出的軍法案件調查小組報告書中，可以看出在沒有司法機關監督下的軍事治安機關，以及軍法審判機關，對人身自由權的侵害有多嚴重：<sup>128</sup>

「凡有保密及治安有關機關偵查檢舉之案件，在初次訊問時，幾無一非以酷刑脅迫、疲勞詐欺等不正方法取得供詞，或竟做成筆錄，強令簽數，於案件送保安司令部軍法處審理時，被告等均痛切陳述，當時刑求情形，繪聲繪影，令人觸目驚心。……但會審之軍法官，則視若無睹，聽如不聞，對於被告陳述知是否真實，偵查機關之是否非法，從未加以追究，多憑初次之筆錄（即所謂原始供詞）為判罪科行之依據。……本黨實施訓政以來，亦曾歷次通訊禁止刑訊，但有關治安機關，或囿於成見，或急於求功，每多陽奉陰違，以種種不正當之方法，藉以取得被告自白，一紙供詞，即永無天日矣。希望此後能徹底禁止刑訊，審理機關應直接調查證據，不得以初次之自白，為認定犯罪之唯一依據。」

這份監察院的調查報告顯示，由軍法機關接管司法審判，不僅在審判程序上對人權保障遠遠不足，而且在進入審判程序之前的逮捕、拘禁與審訊過程，更是嚴重違反憲法所明文保障的人身自由權。

1990 年代終止動員戡亂後所成立的白色恐怖補償基金會所受理的不當審判

<sup>126</sup> 參見劉照明，〈蔣中正與蔣經國在戒嚴時期「不當審判」中的角色〉，《台灣史研究》第 6 卷第 2 期（1999.12），頁 154。

<sup>127</sup> 參見〈40 年度工作會報 總長訓詞〉，收於國家安全局文卷，《(40 年)政治行動委員會工作會報》，第 1 冊，檔案管理局檔案，編號：0040=L4360=1=virtual001=virtual001，頁 12-13。

<sup>128</sup> 〈台(44)中秘室登字第 86 號張厲生呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 44/0055。

補償案件，在進入審判程序前，都先由治安機關進行偵查。偵查中如果認為情節輕微而有感化必要者，可逕行交付感化。罪證顯著者，依法交付軍事審判。而於軍事審判中如有自首、檢舉叛徒等情形而獲不起訴或減輕或免除其刑者，審判機關仍得按其情節施以 3 年以下感化教育。感化教育不得延長，認為無繼續執行之必要者，得免除之，其辦法由行政院定之。<sup>129</sup> 根據台灣警備總司令部所出版的報告，自從 1950 年 2 月感訓機關成立後，到 1972 年的 23 年間，共接收叛亂犯之感訓 2,461 人，感化犯 2,718 人，加上其他敵俘計 7,939 名，處理 7,724 名。<sup>130</sup> 這些人連同目前已知的上萬名受難者，正是前述戒嚴軍事審判體制侵害憲法上人身自由權的最大證據。

## （二）威權政府對戒嚴軍事審判體制的補救措施

威權政府對於戒嚴後軍事審判體制所可能造成的人身侵害，並非毫無認識，因此在實際的執行過程中，並未完全落實《戒嚴法》的規定，而是採取部分接管的辦法，早先是行政部門或蔣中正的「手令」擴張軍事審判，極具彈性，<sup>131</sup> 後透過軍、司法劃分辦法，確立軍事審判的範圍，同時制定軍事機關審判刑事案件之補充辦法，以減低軍事審判中人權保障的不足。但這樣的措施仍未能避免軍事審判遭到批評（如前述的監察院報告），因而最後於 1956 年制定《軍事審判法》。

### 1、制定軍法及司法機關受理案件劃分辦法

1951 年 10 月 20 日，行政院頒行「**台灣省戒嚴時期軍法及司法機關受理案件劃分暫行辦法**」，限縮軍法機關審判的範圍，並於 1952 年（「**台灣省戒嚴時期軍法機關自行審判及交法院審判案件劃分辦法**」）、1954 年（1952 年辦法修正）、1967 年（「**台灣地區戒嚴時期軍法機關自行審判及交法院審判案件劃分辦法**」）先後修正。歷次劃分規定可整理如下表：<sup>132</sup>

<sup>129</sup> 參見《戡亂時期檢肅匪諜條例》第 8 條、《懲治叛亂條例》第 9 條。

<sup>130</sup> 參見軍管區司令部作戰處編印，《警備總部與國家》，台北：軍管區司令部、海岸巡防司令部，1993 年 6 月，頁 119-121。

<sup>131</sup> 1950 年 12 月 20 日蔣中正手令參謀總長周至柔「走私人民應與軍人犯罪一律以軍法審判」。  
〈籌筆一戡亂時期（十五）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-010400-00015-055。在劃分辦法施行前，行政機關決定何種案件移歸軍事審判之例，可參見吳俊瑩，〈戒嚴體制下的臺灣（1949-1960s）〉，收入呂芳上主編，《戰後初期的臺灣（1945-1960s）》，台北：國史館，2015，頁 171-173。

<sup>132</sup> 有關歷次軍司法機關審判劃分辦法，可參見薛月順、曾品滄、許瑞浩主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（一）從戒嚴到解嚴》，台北縣新店市：國史館，2000，頁 121-140。

表三：歷次軍法機關與司法機關受理案件劃分辦法之內容

時間	名稱	內容（軍法機關審判範圍）
1951.10.20 台 40(法) 字第 5659	台灣省戒嚴 時期軍法及 司法機關受 理案件劃分 暫行辦法	<p>一、與軍事或地方治安有重大關係者為限（§1）</p> <p>二、下列案件</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、內亂罪</li> <li>2、外患罪</li> <li>3、妨害秩序罪</li> <li>4、公共秩序罪</li> <li>5、搶奪強盜及海盜罪</li> <li>6、恐嚇及擄人勒贖罪</li> </ol> <p>但與軍事或治安無重大關係者，應交由司法機關（§2）</p> <p>三、特別刑法案件，與軍事或地方治安重大關係者（§4）</p> <p>（司法機關）：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.偽造貨幣有價證券及偽造文書印文各罪</li> <li>2.殺人罪</li> <li>3.妨害自由罪</li> <li>4.毀棄損壞罪</li> </ol> <p>但與軍事或地方治安有重大關係，仍應由軍法機關審判（§3）</p>
1952.5.10 （ 6.1 施 行）	台灣省戒嚴 時期軍法機 關自行審判 及交法院審 判案件劃分 辦法	<p>依戒嚴法§8 受理案件依本辦法（§1）</p> <p>軍法機關：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、軍人犯罪</li> <li>2、犯戡亂時期檢肅匪諜條例、懲治叛亂條例所定之罪</li> <li>3、犯懲治盜匪條例所定之罪</li> <li>4、非軍人勾結軍人犯懲治走私條例所定之罪</li> <li>5、犯刑法公共危險妨害秩序之罪，於地方治安有重大危害者。（司法行政部得呈准行政院對各主管機關為必要指示）（§2）</li> </ol> <p>司法機關：除前條規定外其餘案件一律由法院審判。（§3）</p>

1954.10.14 公布施行	修正台灣省 戒嚴時期軍 法機關自行 審判及交法 院審判案件 劃分辦法	1.軍人犯罪 2.犯戡亂時期檢肅匪諜條例、懲治叛亂條例所 定之罪 (§2)
1967.4	台灣地區戒 嚴時期軍法 機關自行審 判及交付法 院審判劃分 辦法	1、軍人犯罪 2、犯戡亂時期檢肅匪諜條例、懲治叛亂條例所定之罪。 3、犯陸海空軍刑法第七十七條、第七十八條之屬於盜賣買 受軍油案件之及懲治盜匪條例第四條第一項第三款、第二 項、第三項、戰時交通電業設備及器材防護條例第十四 條、第十五條屬於竊盜或毀損及收受、搬運、寄藏、故 買、牙保、熔燬同條例第二條第一項第四款、第八款規定 之交通設備及器材之罪。
1975.12.16	行政院函	請司法行政部轉知所屬推檢，對於嚴重影響社會治安之殺人、搶劫等重大刑案，概由行政院就個案核定交由軍法機關審判

製表：曾文亮

資料來源：薛月順、曾品滄、許瑞浩主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（一）從戒嚴到解嚴》，台北縣新店市：國史館，2000，頁 121-140。

從上表可以看出，1951 年的劃分辦法已經將戒嚴法第 8 條之軍事審判案件，又畫出一部分交回給司法審判，而在後續的修正辦法中，更逐步減少軍事機關的管轄範圍，最後，除憲法第 9 條之軍人犯罪，以及《懲治叛亂條例》、《戡亂時期檢肅匪諜條例》與部分軍事法規案件外，均回歸普通司法管轄。

上述軍司法管轄劃分辦法原在緩和戒嚴所帶來的軍事審判對人權侵害程度，但因為劃分辦法中將叛亂與匪諜案件，全部交由軍事審判機關管轄（保安司令部、警備總部），使得人民在面對叛亂或匪諜指控時，從逮捕、偵訊到審判，都要面對軍事機關。<sup>133</sup> 不惟如此，1975 年 12 月 16 日行政院函請司法行政部轉知所屬推檢，對於嚴重影響社會治安之殺人、搶劫等重大刑案，概由行政院

<sup>133</sup> 這也是為什麼白色恐怖時期的政治受難者絕大多數都是因叛亂或匪諜案件而遭受軍事審判。

就個案核定交由軍法機關審判，未核定者仍由司法機關承辦。也就是行政機關竟然可以針對個案，斟酌劃歸軍事審判與否。其結果是同樣的殺人、搶劫行為，卻因行政機關對個案的自由裁量，而適用人權保障程度不同的審判程序，一方面無視於法的可預測性，另一方面存有「等者不等之」的不公平，可謂有悖於現今自由民主憲政秩序之要求。

## 2、軍事審判程序的改革

台灣威權統治初期有關軍事審判之規定，十分欠缺程序正義的觀念。戒嚴之初所適用的軍事審判程序，為 1930 年制定的《陸海空軍審判法》。當時對軍事審判權的想法，仍停留在軍事審判權屬於統帥權的一環，只是行政權的延伸，從而對於軍法案件之審理，採軍法會審，不准旁聽（第 2 條），也沒有辯護人之規定。而會審的組織，區分為簡易、普通、高級會審（第 5、7 條），會審時設有審判長、審判官、軍法官與書記，其中審判長與審判官均為軍人，並由該管長官指派。（第 6、7、13 條），並設有軍事檢察官。（第 19 條）審判之進行，先由軍法官審問，終結後再交軍法會審審判（第 28 條）。對於軍事判決，被告無法提起上訴，只有在判決的行政監督過程中，上級長官如認為有判決不當之宣告時，得令復審。（第 44 條）有鑑於該等程序過於草率，行政院在 1951 年要求司法行政部與國防部共同擬定改進軍法案件審理的辦法，經行政院院會通過報請總統核示通過《軍事機關審判刑事案件補充辦法》。<sup>134</sup> 這項補充辦法的制訂目的，在於改善審理品質跟提高審判人員素質。因此在審理程序的改善方面，包括允許輔佐人與公設辯護人，並準用公設辯護人規定（第 1-3 條），且要求軍法官與軍事檢察官確實製作審判相關文書（第 6-7 條），軍事檢察官應確實到場履行職務（第 8 條）。而關於當事人對判決結果不服時，也有相關的規定（第 9 條）。在提高審理人員素質方面，則是要求審理案件的軍法官應具備軍法及監獄人員任用暫行條例 4-6 條規定之資格。（第 4-5 條）<sup>135</sup>

儘管威權政府已如上透過行政命令改善軍事審判程序，但其對於被告的訴訟權利之保障，仍有所不足。前述 1955 年的監察院調查報告中，即提到了戒嚴法制下刑事案件依戒嚴法第 8 條規定所帶來的嚴重人權侵害問題，並指出依照憲法第 8 條、第 9 條規定，以及刑事訴訟法第 1 條第 2 項規定，軍法審判應以軍人犯軍法者為限，以及今後應該採取之措施，首先即為「依實施憲政之程序，

---

<sup>134</sup> 參見〈軍事機關審判刑事案件補充辦法草案〉，《總統府檔案》，收於檔案管理局，檔號：A200000000A=0040=3120202=0011=001。

<sup>135</sup> 關於該草案之制定過程及審核意見，可參見〈軍事機關審判刑事案件補充辦法草案〉，《總統府檔案》，收於檔案管理局，檔號：A200000000A=0040=3120202=0011=001。

凡法令與憲法相抵觸者，應予分別修正或廢止，將戒嚴法依據憲法精神及現代『總體戰』之性質予以修正公布。」<sup>136</sup> 然而威權統治當局無意做這般符合自由憲政主義要求的改革，只在監察院的調查報告提出後隔年，透過立法機關制定《軍事審判法》。惟無論如此，該法已將獨立審判、公開審判、辯護制度與覆判制度等納入軍事審判程序，因而學者認為此後人民受軍事審判時，其身體自由較過去能獲得周密保障。<sup>137</sup>

威權統治當局的前述改革，不但未符合該監察院報告所要求落實的憲法精神，且沒有積極處理情治單位或治安機關的非法逮捕、拘禁、訊問問題，故其後仍不斷有這類案例的發生。<sup>138</sup> 縱令《軍事審判法》有意賦予軍事審判機關一定的獨立地位，但是在權力高度集中的威權政府體制下，軍事審判機關能否抗拒來自上級的壓力而維持獨立性，不無疑問。因此《軍事審判法》的制定，終究無法杜絕威權統治當局利用軍事審判對人身自由的侵害。

### （三）集權政府對軍事審判權的控制與人身自由侵害

#### 1、大法官解釋擴大叛亂罪之範圍

國家權力透過軍事審判權造成的人身自由侵害，包括權力集中的威權政府，透過黨國對司法權的控制，影響大法官在面對國家權力有無違憲的問題時，偏向國家權力而非人民權利的角度進行解釋，因而影響到人身自由能否免於受到國家權力的侵害。

例如在 1956 年 11 月，大法官針對參加叛亂組織後未自首或證明確實脫離前，是否應認為犯罪狀態在持續中，所作成釋字第 68 號解釋：「凡曾參加叛亂組織者，在未經自首或有其他事實證明其確已脫離組織以前，自應認為係繼續參加。如其於民國 38 年 6 月 21 日《懲治叛亂條例》施行後仍在繼續狀態中，則因法律之變更並不在行為之後，自無刑法第 2 條之適用。至罪犯赦免減刑令原以民國 35 年 12 月 31 日以前之犯罪為限，如在以後仍在繼續犯罪中即不能援用。」

根據此一解釋，只要被告曾經加入叛亂組織，即必須證明已經脫離，否則

<sup>136</sup> 〈台(44)中秘室登字第 86 號張厲生呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 44/0055。

<sup>137</sup> 參見林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第一冊，台北：著者，1970，頁 133。

<sup>138</sup> 例如 1970 年的李武忠案。參見台灣民間真相與和解促進會，《台灣轉型正義階段報告》卷三：面對未竟之業，新北市：衛城，2015，頁 18-23。

將會被認為犯罪狀態持續中，且無法適用刑法第 2 條之規定。這樣的解釋等於實質擴大了《懲治叛亂條例》的處罰對象之範圍。1970 年 10 月，大法官又針對未滿 14 歲已參加叛亂組織者，應否論以《懲治叛亂條例》之罪作出解釋（即釋字第 129 號）：「未滿 14 歲人參加叛亂組織，於滿 14 歲時，尚未經自首，亦無其他事實證明其確已脫離者，自應負刑事責任。本院釋字第 68 號解釋並應有其適用。」將釋字 68 號解釋的適用對象擴大到未滿 14 歲人，等於再度擴大《懲治叛亂條例》的適用對象。

1990 年代後隨著自由民主憲政的逐漸落實，司法院在釋字第 556 號解釋中，對於組織犯罪防制條例第 3 條第 1 項及第 2 項所稱「參與犯罪組織」，其行為是否仍在繼續中應如何叛亂之問題，認為應「以其有無持續參加組織活動或保持聯絡為斷」，且「依法應由代表國家追訴犯罪之檢察官負舉證責任。」又如果「組織成員在參與行為未發覺前自首，或長期未與組織保持聯絡亦未參加活動等事實，足以證明其確已脫離犯罪組織者，即不能認其尚在繼續參與。」據此，司法院釋字第 68 號解釋前段：「凡曾參加叛亂組織者，在未經自首或有其他事實證明其確已脫離組織以前，自應認為係繼續參加」，以及與該號解釋相同之院字第 667 號、釋字第 129 號解釋，「關於參加犯罪組織是否繼續及對舉證責任分擔之釋示，與本件解釋意旨不符部分，應予變更。」<sup>139</sup> 更足以證明前揭威權統治時期大法官會議解釋，並不符合自由民主憲政之秩序，於今應成為轉型正義工程處理的標的。

## 2、蔣中正直接指揮軍事審判侵害人身自由

在許多司法案件中，也可看到最高權力者蔣中正的介入痕跡。例如 1956 年 5 月 2 日，蔣中正以台灣省臨時省議會副議長、農林公司董事長兼總經理林頂立「擾亂物價」，司法機關又因循塞責，未能依法懲治，嚴責司法行政部部長谷鳳翔限期法辦，「否則台灣經濟將無法安定矣」。9 日，則在日記中提到「林頂立犯法受拘，對於今後經濟之安定必有大益也。」<sup>140</sup>

1957 年上半年發生的劉自然事件，<sup>141</sup> 對於抗議中參與暴動者的處罰一事，

<sup>139</sup> 參見大法官解釋第 556 號。

<sup>140</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》第十冊，頁 572。

<sup>141</sup> 指 1957 年 3 月 20 日中華民國國民劉自然在駐台美軍雷諾家門前，被雷諾開槍斃命而引發一連串爭議事件。事發之後，雷諾被美國軍隊以外交豁免權帶走，由美國的軍事法庭進行審判。雷諾主張他是為了自衛才攻擊劉自然，而美國軍事法庭於 5 月 23 日以「殺人罪嫌證據不足」判決雷諾無罪。這樣的判決結果引起部分台灣民眾不滿，隔天即有人群包圍攻擊美國大使館。參見國民黨黨史館檔案，檔案序號：720/125，〈劉自然案與五月廿四日不幸事件〉。

蔣中正在同年6月6日的日記中提醒自己：「審判方式凡有匪諜關係者交軍法，其他人犯交法庭如何？」<sup>142</sup> 後於總統府主持情報會談時則「指示審判暴動案之要領并決定交軍法審判」<sup>143</sup> 此後仍不斷主導暴動案之審判流程。<sup>144</sup> 至6月24日，蔣中正親自審查了暴動審判案的判決文，<sup>145</sup> 隔天又在總統府召開一般會談，研討和最後核定該事件中暴動人犯的判決內容。<sup>146</sup> 最後，軍事法庭才於6月25日宣判。<sup>147</sup>

1960年9月4日雷震案發生後，蔣中正更是從起訴伊始即與介入其中。在偵查與逮捕雷震等人的過程中，蔣中正即經常查問該案件的辦案進度與情形，並有所指示；他也曾多次召見警備總部司令黃杰，在情報會談中聽取警備總部報告雷震案的處理經過，或是召集幾位相關政府人員來討論雷震案的後續處置。<sup>148</sup> 9月4日雷震等人被逮捕後，蔣中正指示由警備總部先草擬起訴書。<sup>149</sup> 9月26日警備總部所發布的起訴書，即是由蔣中正多次召集雷案小組商討、指示後完成。<sup>150</sup> 當天警總軍事檢察官殷敬文就依叛亂罪嫌將雷震、馬之驩、劉

---

<sup>142</sup> 《蔣中正日記》，1957年6月6日。

<sup>143</sup> 《蔣中正日記》，1957年6月7日。

<sup>144</sup> 8日蔣中正指示國防會議副秘書長蔣經國「暴動案審判準備及其要點」，11日則在總統府主持一般會議研討審判暴動案。《蔣中正日記》，1957年6月8日、6月11日。

<sup>145</sup> 參見《蔣中正日記》，1957年6月24日：「提要」載：「二、暴動審判案判決文之審查，三、暴動經過與今後改正問題檢討案」。

<sup>146</sup> 參見《蔣中正日記》，1957年6月25日：「入府……一般會談研討暴動人犯判決作最後核定」。

<sup>147</sup> 28名被告分別被處以1年以下有期徒刑、罰金、緩刑不等的刑事處分，其餘有10人免刑、2人無罪。參見國民黨黨史館檔案，檔案序號：720/125，〈劉自然案與五月廿四日不幸事件〉。

<sup>148</sup> 參見1960年9月4日，《黃杰警總日記選輯》，頁103-106；1960年9月6日，《黃杰警總日記選輯》，頁111-112；1960年9月11日，《黃杰警總日記選輯》，頁124-126。1960年9月15日，《黃杰警總日記選輯》，頁139-140。

<sup>149</sup> 參見1960年9月14日，《黃杰警總日記選輯》，頁134。

<sup>150</sup> 根據蔣中正日記，他在9月16日「召見雷案小組商討起訴書要旨」，與會者包括警備總部司令、總統府秘書長、司法行政部長等人，蔣中正在聽取警備總司令黃杰報告後下達指示。隔天，蔣中正再指示：「雷案起訴書應以雷震等所為文字煽動軍心影響士氣提起公訴。」9月20日，蔣中正聽取警備總部報告雷震案起訴書的草稿，指示調整了該起訴書的內容，同時也表示不滿意起訴、審判、了結雷震案竟要花費一個月「如此長的時間」，故下令再加快進行該案件的起訴與審判程序。9月21日，蔣中正再度審閱警備總部修改之後的起訴書內容，並且在陽明山官邸召集警備總部總司令、副總司令、保安處長、軍法處長。蔣中正在聽取報告之後決定，起訴書原則上就採用警備總部提出之分析報告中「乙案」，據以擬定起訴書的內容。9月23日「入府與岳軍乾三檢討雷案起訴書」，24日「上午重審雷案起訴書稿，入府與岳軍鳳翔（乾三）商討修稿與起訴時間」，並決定「雷案決以星期一起訴務期速決」，25日「上午重核雷震罪證稿中結束一段，重加修正較前有力」，最後於26日「十時入府與岳軍乾三談定稿查對訖。十一時召集辭修冠生昌煥等檢討雷案做最後決定另約正綱來。後下午召集宣傳會談指示起訴後的宣傳計畫與要領并徵詢意見後散會六時由警備總部發布起訴書。……」。《蔣中正日記》，1960年9月16日、23-26日。《黃杰警總日記選輯》，1960年9月17日、20日、21日、25日，頁146、150-152、155-157、166。

子英提起公訴，傅正則因涉嫌為匪宣傳聲請交付感化。

雷震案進入審判階段後，蔣中正仍積極主導。先是在軍法官宣判前，決定判決書的方針與內容。而後於10月6日「召集軍法有關人員指示其對雷案判決書方針擬立兩種方案候核」。<sup>151</sup> 待警備總部擬好幾個可能的判決方案時，則於10月8日「審閱雷案判決書甲乙丙三稿，十一時召集辭修、岳軍、冠生、趙琛、鳳翔等研討判決書二小時最後決定用（乙）種，避免引用意圖顛覆罪之法條而仍處以10年徒刑。」<sup>152</sup> 各出席人員紛紛報告他們認為判決書內容應採哪一個方案，最後則是由蔣中正指示：判決主文要平淡、雷震的刑期不得少於10年、一定要撤銷《自由中國》的登記，並且裁決要用乙方案作為判決書的內容。<sup>153</sup>

1960年10月8日，高等軍事法庭判決宣告雷震案之判決。軍法處係「遵令以乙案宣判」，<sup>154</sup> 而且因為判決全文還來不及擬定，所以當天僅先公布判決主文和理由要旨。詳細的判決書內容，還是經過蔣中正親自多次審核修改之後才得以公布。<sup>155</sup> 10月14日判決宣布之後，蔣中正仍繼續指揮此案的後續處置，例18日又特別指示軍法處駁斥對雷震案不服的抗議問題，20日「再催促覆判局提早結束雷案，最好能在美大選以前結束也。」<sup>156</sup> 最後，蔣中正自視雷震案係其以總統權核定，因此認為雷震「非經總統之批准，任何人皆不得接見」，<sup>157</sup> 立委、監委亦不例外。

總統雖然貴為三軍統帥，而根據1956年《軍事審判法》第133條，也對於總統在軍事審判中的權限有所規定：「最高軍事審判機關高等覆判庭之判決，呈請總統核定後，宣示或送達之。」「核定判決時，如認判決不當或違背法令，應發交覆議，不得逕為變更原判決之核定。」也就是說，總統在軍事審判中的

<sup>151</sup> 《蔣中正日記》，1960年10月6日。

<sup>152</sup> 《蔣中正日記》，1960年10月8日。警備總部總司令黃杰的工作日記也詳細記載了這天的討論過程：「上午十一時在總統府集會商討雷案，由總統親臨主持，出席人員計有陳副總統、張秘書長群、唐秘書長縱、谷秘書長鳳翔、謝院長冠生、沈部長昌煥、鄭部長彥棻、沈局長錡、趙檢察長琛、陶希聖先生、曹主任聖芬、國防部軍法覆判局汪局長道淵、及本部總司令黃上將、軍法處周處長等十四人，討論主題為研究『甲』『乙』『丙』三案之採擇」。1960年10月8日，《黃杰警總日記選輯》，頁201。

<sup>153</sup> 參見1960年10月8日，《黃杰警總日記選輯》，頁201-202。

<sup>154</sup> 1960年10月8日，《黃杰警總日記選輯》，頁203。

<sup>155</sup> 蔣中正在10月12日「下午審核雷案判決書內容，對於其為匪作有利之宣傳并可與匪言合作之語意將予修改，乃加強其犯意一節甚為有力，夜間并做最之修正……」。隔天再次審核修補判決書的內容。《蔣中正日記》，1960年10月12日、13日。原文中似乎漏掉「後」字。

<sup>156</sup> 參見1960年10月15日，《黃杰警總日記選輯》，頁213-214。

<sup>157</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》第十一冊，頁425。

權限，雖有核定之權，並且在核定過程中如果總統認為判決有不當或違背法令，應該將判決「發交覆議」，但不能逕自變更判決。從上述蔣中正在各案件中的指揮，不難看出《軍事審判法》中的獨立審判與總統核定權等規定，實際上並沒有被遵守，而這些違反法律規定的審判指揮之結果，也都造成了被告人的人身自由受到侵害。

## 二、威權統治時期對表現自由之侵害

憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」第 12 條規定：「人民有秘密通訊之自由。」這兩條規定都是關於內在精神的表現方式，有學者稱之為表現自由。<sup>158</sup> 主要目的，在保障人民得依其思考自由發表意見，免於受到非法侵害之意。因此亦有稱為意見自由者。<sup>159</sup> 表現自由依其表現方式，可分為語言跟文字；以語言形式表達，即為言論自由，如果是在學校或教育場合發表，則為講學；以文字表達者，則為著作，如果將著作以印刷傳布，即為出版。<sup>160</sup> 又人民之間對於精神想法透過通訊方式溝通，也屬表現自由之一種，自應予以保護，且尊重人民隱私更是民主政治基本原則，因此有必要予以保障。至於所謂通訊，係指向他人傳達意思之媒介，如書信、電報、電話等。秘密通訊之自由，即是對人民透過這些媒介傳達意思時，不得任意拆閱、隱匿、竊聽、扣押。<sup>161</sup>

戒嚴法第 11 條第 1 款則賦予戒嚴機關「取締言論講學新聞雜誌圖畫告白標語暨其他出版物之認為與軍事有妨害者」之權力，據此戒嚴機關得以限制人民之言論出版自由。其具體之措施可以區分為 1、言論傳播，與 2、言論內容兩方面來看。為執行戒嚴法所賦予的取締言論出版權力，威權統治時期政府制定了《台灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法》（以下簡稱「管制辦法」），加上原先已有的《出版法》、《中華民國刑法》以及與動員戡亂行動密切相關的《懲治叛亂條例》、《戡亂時期檢肅匪諜條例》，共同構成了威權統治時期對言論出版自由限制之法源基礎。

從這些法令規定的內容，可以將威權政府對人民言論自由或意見表達自由的限制，分成兩種不同的層次，第一種是透過行政手段管制，包括對傳播言論的媒體之管制，從源頭達到限制言論空間的效果，以及對取得合法登記之傳播

<sup>158</sup> 參見林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第一冊，台北：著者，1970，頁 145。

<sup>159</sup> 參見陳世鴻，《中華民國憲法新論》，台北：著者，1954，頁 165。

<sup>160</sup> 參見林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第一冊，台北：著者，1970，頁 145-146、152-153。

<sup>161</sup> 參見林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第一冊，台北：著者，1970，頁 173、175-176。

媒體，限制其刊載某些特定類型之言論，違者予以行政處罰。第二種則是刑事管制，透過將某些言論類規定為犯罪，對違反者採取刑罰制裁，達到控制特定型態言論的目的。行政手段的控制主要是透過《出版法》與戒嚴後增訂的《管制辦法》；刑事管制的手段則包含既有的刑法規定，以及戒嚴後制定之作為特別法的前揭叛亂條例與匪諜條例。

## （一）行政手段的言論管制

### 1、對媒體的控制

威權政府對於憲法上言論自由的侵害，首先來自以管制媒體的方式來限縮言論空間。此一媒體管制的措施，主要是透過兩種規定來達成：一為對媒體採取登記制度來控制媒體數量。二為從原物料的紙張控制方式來加以限制媒體篇幅。而其主要的法律根據，為 1952 年公布的《出版法施行細則》第 27 條規定：「戰時各省政府及直轄市政府為供應出版品及其他印刷原料，應基於節約原則及中央政府命令調節轄區內新聞紙、雜誌之數量。」

此種用行政命令賦予行政機關限制報紙家數、張數的權力，藉此限制人民言論傳播空間，在 1950 年代的立法院中，即曾有立法委員指出這樣的規定違反母法，因此違憲，<sup>162</sup> 但是在行政權欠缺制衡的威權統治時期，執政黨及政府向來不太在乎立法位階的問題。1957 年 12 月 11 日，蔣中正主持國民黨 8 屆 11 次中常會，關於報紙篇幅、報業用紙供應與紙價及應否開放報紙登記問題，指示：報紙限制登記為當前重要政策，其是否開放並不只是紙張的供應問題，目前之新聞、輿論對士氣人心已頗有不良影響。黨中央雖曾主張修正《出版法》，立法院迄今亦尚未予以修正，如再於此時更改 8 年來一貫之方針，實屬不切實際云云。蔣中正於會後並在日記中寫下：「對擴張報紙篇幅與無限制的報章雜誌之放任主義的常會決議，此乃極不合理與破壞現實政策之舉，可知中央常委亦仍不負責與無知幼稚如故也，不勝憂惶，仍與否決。」<sup>163</sup>

威權統治時期的一般人民，在上述管制措施下，即難以取得媒體登記。1973 年陳朝選申請辦理曉鐘之聲雜誌，遭到台灣省政府新聞處不予登記之處分，經向行政院提起訴訟，仍獲敗訴，終至無法發行雜誌。<sup>164</sup> 在《出版法》的

---

<sup>162</sup> 參見楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後台灣民主運動史料彙編（七）：新聞自由（1945-1960）》，台北縣新店市：國史館，2002，頁 577-581。

<sup>163</sup> 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》第十冊，頁 781-782。

<sup>164</sup> 參見楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後台灣民主運動史料彙編（八）：新聞自由（1961-1987）》，台北縣

登記制底下，行政機關透過自己制定的施行細則，限制新的言論媒體，有違當時法制即有的「法律保留原則」，侵害了憲法所保障的言論自由權，實已構成不法。

## 2、對特定言論的禁止

戒嚴時期的出版法規，對於允許發行或出版的刊物（包括新聞報紙、雜誌與圖書），也有規定其不得刊載之言論種類。這類禁載言論的規定來自兩方面，其一是平時對出版品的法律管制，例如 1936 年制定、1952 年修訂的《出版法》。<sup>165</sup> 其二則是戒嚴時期軍事機關對出版品的管制，如 1949 年 5 月 28 日台灣省警備總司令部依據台灣省戒嚴令，訂定《台灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法》，<sup>166</sup> 1950 年 3 月改訂《台灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管制辦法》，1953 年 7 月修正為《台灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法》，到 1970 年行政院再核准修正為《戒嚴時期出版物管制辦法》。威權政府即透過前揭法令，不斷擴大禁載言論的範圍。

《出版法》所禁載的言論範圍較小。1936 年在訓政時期所制定的《出版法》，曾有不得刊載意圖破壞中國國民黨或違反三民主義及意圖顛覆國民政府或損害中華民國利益等，具有黨國意識形態規定，以及不得刊載意圖破壞公共秩序、妨害善良風俗、公開訴訟事件之辯論等。（第 21-23 條）行憲後的 1952 年修正，已經將禁載言論轉向與刑法上的犯罪相關之言論，如觸犯或煽動他人觸犯特定犯罪之事項（第 33 條），<sup>167</sup> 有關公開訴訟事件之辯論（第 34 條），以及戰時或遇有變亂或依憲法為急速處分時，依中央政府命令所定禁止或限制出版品，關於政治軍事外之機密或危害地方治安事項之記載（第 35 條）。且對於

---

新店市：國史館，2002，頁 365-370。

<sup>165</sup> 1936 年出版法僅止刊載之言論包括：一、意圖破壞中國國民黨或違反三民主義者。二、意圖顛覆國民政府或損害中華民國利益者。三、意圖破壞公共秩序者。（以上 21 條）四、妨害善良風俗之記載（22 條）。五、禁止公開訴訟事件之辯論（23 條）。六、戰時或遇有變亂及其他特殊必要時，得依國民政府命令之所定禁止或限制出版品關於政治、軍事、外交或地方治安事項之登載。（24 條）1952 年出版法禁止記載事項則包括：一、觸犯或煽動他人觸犯內亂罪、外患罪者。二、觸犯或煽動他人觸犯妨害公務罪、妨害投票罪或妨害秩序罪者。三、觸犯或煽動他人觸犯褻瀆祀典罪或妨害風化罪者。（以上第 33 條）四、禁止公開訴訟事件之辯論。（第 34 條）、五、戰時或遇有變亂或依憲法為急速處分時，得依中央政府命令之所定禁止或限制出版品，關於政治軍事外之機密或危害地方治安事項之記載。（第 35 條）

<sup>166</sup> 後由 1970 年 5 月 5 日台 59 內 3858 號令核准修正、國防部 1970 年 5 月 22 日（59）崇法字 1633 號令公布之「台灣地區戒嚴時期出版物管制辦法」取而代之。

<sup>167</sup> 這些犯罪包括內亂罪、外患罪、妨害公務罪、妨害投票罪、妨害秩序罪以及褻瀆祀典罪或妨害風化罪者。

違反上述規定者，採取事後懲罰制，懲罰的手段包括罰鍰、警告、禁止出售散佈或扣押出版品以及定期停止發行。(第 37 條)可議的是，停止發行處分原是對違反管制言論最重的處罰，但是在內政部的施行細則中，又逾越母法規定，進一步訂出最長可以停刊 1 年的處分，並且必要時可以再延長，<sup>168</sup> 實屬罔顧法律保留原則、侵害言論自由的違憲行為。

戒嚴後對於出版品的言論管制，從 1949 年 5 月 28 日的戒嚴時所制定的《台灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法》，<sup>169</sup> 即採取了更廣泛的禁載言論種類，包括詆毀政府或首長、記載違背三民主義、挑撥政府與人民情感、散佈失敗投機之言論及失實之報導、意圖惑亂人民視聽、妨害戡亂軍事進行以及影響社會人心秩序等。其取締之手段則為查禁。<sup>170</sup> 1950 年的《台灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管制辦法》增加了「誣淫誣盜」之記載。1953 年的《台灣省戒嚴期間新聞紙雜誌圖書管制辦法》，將禁止記載之言論種類整理為以下七類：一、未經軍事新聞發佈機關公佈屬於「軍機種類範圍令」所列之各項軍事消息。二、有關國防、政治、外交之機密。三、為共匪宣傳。四、詆毀國家元首。五、違背反共國策。六、足以淆亂視聽，影響民心士氣或危害社會治安之言論。七、挑撥政府與人民情感者。(第 2 條)對於違反前述規定之處分，為「對其出版發行人應依有關法令予以處分，並扣押其出版物。」(第 7 條)1970 年的《戒嚴時期出版物管制辦法》中，除於出版物禁止刊載言論中增加了「內容猥褻有背公序良俗或煽動他人犯罪者」(第 3 條第 8 款)外，另增加了「匪酋、匪幹之作品或譯著即匪偽之出版物一律查禁」(第 2 條)之規定。<sup>171</sup>

戒嚴機關的言論控制尺度，也影響到後來關於《出版法》的執行。1954 年內政部以《出版法》第 35 條為由，頒布《戰時出版品禁止或限制登載事項》，將涉及政治、軍事、外交之機密、意圖誹謗或侮辱元首或政府機關等九項內容，納入管制對象。<sup>172</sup> 當時曾引發陶百川之批評，認為該項命令逾越母法範圍，

---

<sup>168</sup> 內政部 1952 年 11 月 19 日修正出版法施行細則，第 19 條 2 項。參見楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後台灣民主運動史料彙編（七）：新聞自由（1945-1960）》，台北縣新店市：國史館，2002，頁 326。

<sup>169</sup> 後由 1970 年 5 月 5 日台 59 內 3858 號令核准修正、國防部 1970 年 5 月 22 日（59）崇法字 1633 號令公布之「台灣地區戒嚴時期出版物管制辦法」取而代之。

<sup>170</sup> 薛化元、楊秀菁、林果顯編，《戰後台灣民主運動史料彙編（七）》新聞自由（1945-1960），頁 364。

<sup>171</sup> 參見楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後台灣民主運動史料彙編（八）：新聞自由（二）》，台北縣新店市：國史館，2002，頁 68-71。

<sup>172</sup> 參見楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後台灣民主運動史料彙編（七）：新聞自由（1945-1960）》，台北縣新店市：國史館，2002，頁 505；楊秀菁，〈權衡下的 10 年罪責：雷震案與 1950 年代的言論自由問題〉，《國史館館刊》，第 40 期，2014，頁 113。

既不合理，也不合法。<sup>173</sup> 1956 年行政機關進一步嘗試將之納入《出版法》修正，但因輿論反彈過大而作罷。<sup>174</sup> 最後在 1958 年通過的《出版法》修正中，仍維持 1952 年《出版法》的禁止記載事項，但在違反出版法規定的處分中，增加了撤銷登記一項。<sup>175</sup>

相較於軍事機關雖禁載的言論範圍大，手段上多屬事後的查禁、扣押，主管出版法的行政機關禁載言論範圍固然較小，但擁有的手段包括停止發行與撤銷登記等嚴厲的處分。1958 年《出版法》修正通過後，監察院認為撤銷登記處分足以妨害出版人之營業與生存，其不經司法程序而由行政官署直接為之，難免擅專用事，使出版事業處於危殆地位，似與憲法保障出版自由之規定及精神相悖謬，且已超過憲法第 23 條規定之「必要」限度，並違反五權分立不相侵犯之精神，因而提出釋憲案，但最後大法官解釋這樣的規定並未違反憲法。<sup>176</sup> 威權政府的撤銷登記處分雖因前述釋憲而可謂形式合法，但衡之以當今自由民主憲政秩序，恐仍因不符合憲法上比例原則而實質上構成不法，方足以彰顯轉正義的意旨。

威權政府對言論傳播的控制，除了逐步擴大言論管制種類與管制手段外，也隨著言論傳播形式的發展，延伸制定相應的規定，例如 1949 年制訂的《台灣省戒嚴時期無線電台管制辦法》、《台灣省戒嚴時期無線電器材管制辦法》（1949 台灣省警備總部）、《台灣省戒嚴時期廣播收音機管制辦法》（1953 交通部、台灣省保安司令部）。1970 年又將其取締言論形式擴大到影劇歌曲等。（《檢查取締違禁書報雜誌影劇歌曲實施辦法》（1970 國防部）。換言之，不管傳播媒介如何創新，基本上都受到戒嚴機關的嚴格限制。1973 年新聞局函示歌曲出版品查禁標準，包括下列 12 項：1、違反國策或有關法令之規定者。2、意識左傾、為匪宣傳者。3、抄襲共匪宣傳作品之曲詞者。4、詞意頹喪影響民心

<sup>173</sup> 參見陶百川，〈評內政部新頒出版品禁限事項〉，原載《自由中國》第 11 卷第 10 期（1954），頁 14-15。轉收於楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後台灣民主運動史料彙編（七）：新聞自由（1945-1960）》，台北縣新店市：國史館，2002，頁 563-571。

<sup>174</sup> 參見楊秀菁，〈權衡下的 10 年罪責：雷震案與 1950 年代的言論自由問題〉，《國史館館刊》，第 40 期，2014，頁 113-114。

<sup>175</sup> 第 40 條規定：「出版品有左列情形之一者，得定期停止其發行：一、出版品就應登記事項為不實之陳述而發行者。二、不為第 10 條或第 17 條之聲請變更登記，而發行出版品者。三、出版品之記載違反第 32 條第 1 款之規定者。四、出版品之記載違反第 32 條第 2 款及第 3 款之規定情節重大者。五、出版品之記載違反第 34 條之規定情節重大者。六、出版品經依第 37 條之規定連續 3 次警告無效者。前項定期停止發行處分，非經行政院新聞局核定不得執行，其期間不得超過 1 年。違反第 1 項第 3 款之規定者，得同時扣押其出版品。」第 41 條規定：「出版品有左列情形之一者，由行政院新聞局予以撤銷登記：一、出版品之記載，觸犯或煽動他人觸犯內亂罪、外患罪、情節重大，經依法判決確定者。二、出版品之記載，以觸犯妨害風化罪為主要內容，經予以三次定期停止發行處分，而繼續違反者。」

<sup>176</sup> 監察院之釋憲理由，可參見大法官會議釋字第 105 號解釋。

士氣者。5、內容荒謬怪誕，危害國民身心者。6、意境誨淫妨害善良風俗者。7、曲調狂盪危害社教或軍國主義侵略思想者。8、狠暴仇鬥，影響地方治安者。9、時代反映錯誤，使人滋生錯覺者。10、文詞粗鄙，輕佻嬉罵者。11、幽怨哀傷，消極頹廢者。12、文理不通主題意識欠明朗者。<sup>177</sup> 1976年立法院制定《廣播電視法》，<sup>178</sup> 學者亦指摘該法的管制目的，「一言以蔽之，即是要求廣電媒體成為官定意識型態的傳聲筒。」<sup>179</sup>

值得注意的是，國民黨也指派該黨的內部單位，與國家機關一起進行出版事業的管制與審查，十足地展現威權統治時期黨國不分、黨國一體的違憲情境。在黨部的報告中，可看到：「自本年（按：1954年）6月開始，所有雜誌申請登記均得提小組（第四組）核准」<sup>180</sup>、「為求意志統一，力量集中，除發動本黨同志對於書報雜誌隨時注意審查將意見反映外，並由台灣省保安司令部政治部、省新聞處、省警處、省教育廳及省黨部等有關單位，組織書刊聯合審查小組，根據戒嚴法令執行本省新聞雜誌圖書管制工作」。<sup>181</sup> 按原本屬於政府部門事務的《出版法》與出版行政，在戒嚴後增加了戒嚴法規與軍事機關的參與，而在執行上，則因為黨政關係的改造，而加入了執政的國民黨，形成黨政軍三位一體，且是由國民黨內部單位居於首要地位。此舉顯示國民黨內部單位侵奪了國家公權力，相當類似於國民黨過去在訓政時期直接干預行政事務的做法。

在威權統治時期以黨領政體制下，國民黨最高領導人可基於其個人意志，要求國家部門對特定媒體逕以「勒令停刊」。1952年10月間，當國民黨召開第七次全國代表大會、改造委員會期間，《自立晚報》與《新聞觀察》刊登了孔祥熙即將攜帶家眷返回台灣的報導。對孔祥熙有所不滿的國民黨，對於這則內容有誤的報導反應相當激烈。一開始，國民黨希望政府相關單位能處罰《自立晚報》與《新聞觀察》週刊，但是台灣省保安司令部、台灣省新聞處均告知

---

<sup>177</sup> 參見楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後台灣民主運動史料彙編（十一）：言論自由（三）》，台北縣新店市：國史館，2004，頁1849-1850。

<sup>178</sup> 參見楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後台灣民主運動史料彙編（八）：新聞自由（二）》，台北縣新店市：國史館，2002，頁207-218。

<sup>179</sup> 王泰升，《台灣法律史概論》，頁176。

<sup>180</sup> 中央委員會秘書處編，《中央委員會43年年終工作檢討報告》（台北：編者印行，1995年11月），頁3-4；轉引自薛化元等，《戰後台灣人權史》（台北：國家人權紀念館籌備處，2003），頁142。

<sup>181</sup> 中央委員會秘書處編，《中央委員會43年年終工作檢討報告》，頁35-36；轉引自薛化元等，《戰後台灣人權史》（台北：國家人權紀念館籌備處，2003），頁142。

國民黨無法處分這兩份報章雜誌，國民黨中常會就自行以書面乃至當面向李玉階、唐賢龍提出嚴厲的警告。對此無法可處罰管制的狀況，國民黨總裁蔣中正感到相當不滿，1953年1月8日，他在國民黨內的批簽中明白表示：「警告處分太輕，對於此類造謠書刊，應即勒令停刊，再議處分。嗣後各宣傳主管，必須隨時注意坊間出版品之文字，遇有不當報導，即應立刻簽報。」<sup>182</sup> 基於總裁的指示，國民黨中改會第四組在1953年3月約集台灣省新聞處、保安司令部、國民黨中常委紀律委員會共同研議，一起決定要命令這二份刊物停刊，並徹底改組以示懲戒，而國民黨則將這項處置通知台灣省政府主席吳國楨，由其代為執行。

除了國民黨的介入外，戒嚴時期行政機關對出版品的處分，存有「形式非法」的情形。1954年8月，內政部在接獲台灣省保安司令部的呈報後，以誨淫誨盜妨害治安為由，同意對《中國新聞》、《新聞觀察》、《紐司》、《新聞評論》、《婦女生活》、《新希望》、《影劇雜誌》、《世界評論》、《自由亞洲》等10種雜誌處以3到10個月的停刊處分，並函知台灣省政府執行。<sup>183</sup> 由於內政部在該項處分中援引了《出版法》35條為依據，但該條中並沒有關於誨淫誨盜言論的規定，因而引發違法之議。此最後成為內政部頒布《戰時出版品禁止或限制登載事項》之背景原因，但也等於承認原處分是欠缺法律依據的「不法」行為。

進入1970年代後，隨著中央民代選舉的部分開放，黨外政治言論雜誌興起，但因為雜誌中難免出現對時局的評論，或是對政府的批判。這些批評政府的言論，往往成為停刊處分的導火線。例如在1976年的《台灣政論》第五期中，因為有一篇文章出現「台灣人民要想『當家作主』，只有兩條路可走，第一是在台灣本土人民武裝起義，推翻國民黨的獨裁政權，第二是台灣人民團結起來，奮鬥爭取早日和『祖國』和平統一」之文字，被認為屬於煽動他人觸犯內亂罪，而遭行政院新聞局以違反《出版法》規定，處以停止發行1年之處分，並扣押其出版品。本案經《台灣政論》發行人黃信介提起行政訴訟，仍遭行政法院駁回。<sup>184</sup>

停刊處分之外，因為圖書出版內容問題而遭查禁的禁書名單，數量更多。1966年10月，台灣警備總司令部與台灣省政府共同編印了一本《查禁圖書目

---

<sup>182</sup> 〈台(42)中秘室字第 0003 號〉(1953年1月8日)簽文摘要，收錄於邵銘煌、薛化元主編，《蔣中正總裁批簽檔案目錄》，頁 155。

<sup>183</sup> 參見楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後台灣民主運動史料彙編（七）：新聞自由（1945-1960）》，台北縣新店市：國史館，2002，頁 495-496。

<sup>184</sup> 參見楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後台灣民主運動史料彙編（八）：新聞自由（1961-1987）》，台北縣新店市：國史館，2002，頁 370-375。

錄》，裡面收錄了歷年來查禁的圖書，竟達上千種，另有雜誌 4 份。而在 1970 年代以後，這種書籍查禁活動並未稍緩；根據學者的調查，1970 年代後曾經遭到查禁的雜誌至少包括《富堡之聲》、《夏潮》、《湖南文獻》、《亞洲人》、《中國報導》、《大時代》、《鐘鼓樓》、《海潮》、《縱橫》、《進步》、《深耕》、《代議士雜誌》、《中流》、《政治家》、《關懷》、《國是評論》、《博觀》、《前進廣場》、《名人雜誌》、《八十年代》、《生根週刊》、《前進週刊》、《中華》、《暖流》、《夏朝論壇》、《台灣年代》、《前進時代》、《自由時代》、《前進世界》、《新潮流》、《蓬萊島》、《民主時代》、《台灣廣場》、《開拓週刊》、《薪火》、《發展週刊》等三十餘種，<sup>185</sup> 禁書方面，光是台灣省教育廳收到警備總部函示後函請各單位查禁之書籍，即超過 250 種。<sup>186</sup> 這些遭到查禁的出版品內容五花八門，顯示戒嚴時期政府對出版自由管制甚嚴，且屢有違憲、違法情事，但從對人民權利侵害程度而言，仍比不上後述以刑事手段的政治言論處罰。

## （二）對政治言論的刑事處罰

在戒嚴前，《中華民國刑法》規定中已存在某些言論犯罪，例如刊載煽惑他人犯罪、煽惑他人違背法令之言論、猥褻文書，都構成刑法上的犯罪（刑法 153 條、235 條），而公然侮辱或誹謗他人之言論，也因為損及個人法益而構成刑事犯罪（刑法 309 條、310 條）等。<sup>187</sup> 而不論以語言或文字形式，如果涉及顛覆政府之內容，還可能構成刑法 100 條的普通內亂罪。<sup>188</sup>

但是 1949 年 5 月台灣戒嚴後不久制定的《懲治叛亂條例》，不僅於第 2 條規定，將刑法第 100 條的言論內亂罪加重其刑至唯一死刑，且根據隔年制定的《戡亂時期檢肅匪諜條例》，違反者也會構成匪諜。另一方面，《懲治叛亂條例》

---

<sup>185</sup> 參見楊秀菁、薛化元、李福鐘編註的《戰後台灣民主運動史料彙編（八）：新聞自由（1961-1987）》，台北縣新店市：國史館，2002，頁 365-510。

<sup>186</sup> 參見薛化元、楊秀菁、林果顯編輯，《戰後台灣民主運動史料彙編（十一）：言論自由（三）》，台北縣新店市：國史館，2004，頁 1819-2241。

<sup>187</sup> 刑法第 153 條規定，以文字、圖畫演說或他法，公然為左列行為之一者，處 2 年以下有期徒刑、拘役或 1 千元以下罰金：一、煽惑他人犯罪者。二、煽惑他人違背法令，或抗拒合法之命令者。第 310 條（誹謗罪）：意圖散布於眾而指摘或傳述足以毀損他人名譽之事者，為誹謗罪，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 5 百元以下罰金。散布文字、圖畫犯前項之罪者，處 2 年以下有期徒刑、拘役或 1 千元以下罰金。對於所誹謗之事，能證明其為真實者，不罰。但涉於私德而與公共利益無關者，不在此限。第 235 條（散布、販賣猥褻物品及製造持有罪）規定：散布或販賣猥褻之文字、圖畫及其他物品，或公然陳列，或以他法供人觀覽者，處 1 千元以下罰金。意圖販賣而製造、持有前項之文字、圖畫及其他物品者亦同。

<sup>188</sup> 刑法第 100 條（普通內亂罪）：意圖破壞國體、竊據國土，或以非法之方法變更國憲、顛覆政府，而著手實行者，處 7 年以上有期徒刑；首謀者處無期徒刑。預備或陰謀犯前項之罪者，處 6 月以上、5 年以下有期徒刑。第 309 條（公然侮辱罪）規定：公然侮辱人者，處拘役或 3 百元以下罰金。以強暴犯前項之罪者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 5 百元以下罰金。

第 6 條跟第 7 條，又分別將「惑亂人心」跟「為匪宣傳」的言論列入叛亂罪而處以重刑。<sup>189</sup> 進一步擴大了言論犯罪的類型。到了 1955 年，國防部總政治部發表專文，再進一步將鼓吹自由民主的言論與共匪對台滲透分化活動相連結，使得即使沒有明顯批評政府或宣傳共產黨，而只是訴求落實自由民主憲政的言論主張，亦可能被視為共匪滲透手段，而構成違反《戡亂時期檢肅匪諜條例》之犯罪。<sup>190</sup>

國防部此一對民主政治言論的敵意，早在 1950 年代初期已經存在。在 1951 年的一次情報會議上，政治行動委員會主任蔣經國提到，「為革命必須集中權力」，因為「我們的政權依然還在革命的過程中。」蔣經國的此一說法，可以說是當時國民黨政權推動權力再集中、黨國再一體背後的思想基礎。在此種革命集權的思維下，蔣經國進一步斥責了自由跟民主的主張：「有一些人迷信民主的軀殼，曲解自由的真義，……為了個人和少數人的利益，不惜置民族前途於不顧。」<sup>191</sup> 將個人自由與民主的主張，貶抑為迷信、曲解，而且是不顧民族之前途。

由此以觀，前揭 1955 年國防部總政治部的專文，只是將這樣的心態透過與檢肅匪諜相結合公開發表出來。但其結果，卻造成此後任何主張落實憲法自由、民主政治，或是批評政府的主張，都可能被扣上叛亂或匪諜之罪名，而面臨軍事治安機關的逮捕、拘禁、審訊。輕則被要求辦理自新或交付感訓，重則進一步被移交軍事審判，面臨進一步的人身自由或生命財產之重大損害。

舉例而言，1950 年 3 月，當時的候補國民大會代表、南京《救國日報》社長龔德柏突然失蹤，去向沒人知道。直到龔德柏失蹤近 5 年後，才在 1955 年 3 月的立法院院會中，立法委員成舍我藉由質詢道出他遭到政府逮捕。隔月蔣中正在孫文紀念月會上談及此案，認為龔德柏是因為言論荒謬，「動搖人心，而且為共匪張目，如任其流播，實是顛覆政府、動搖國本」，因此治安機關才會將他逮捕以防止反動，且念及過去抗戰宣傳有功，故而僅依《戡亂時期檢肅匪諜條例》第 8 條第 2 款規定交付感化。「這都是為了防止煽亂，維持治安，鞏固基地的必然措施」。在蔣中正的說明後，龔氏又繼續被感化了 2 年，才在 1957 年 2 月間獲得釋放。<sup>192</sup> 一個原本功在黨國的媒體報人，因為在大學的演講中批

<sup>189</sup> 《懲治叛亂條例》第 6 條規定：「散佈謠言或傳播不實之消息，足以妨害治安或搖動人心者，處無期徒刑或 7 年以上有期徒刑。」第 7 條規定：「以文字、圖書、演說，為有利於叛徒之宣傳者，處 7 年以上有期徒刑。」

<sup>190</sup> 參見〈總政治部發表專文揭穿共匪對台陰謀〉，《聯合報》，1955 年 8 月 17 日，2 版。

<sup>191</sup> 蔣經國，〈站在反共的最前線——在 40 年度第 1 次情報會議上講〉，國家安全局檔案，《40 年政治行動委員會工作會報 1》，檔案管理局藏，檔號：0040=L4360=1=virtual001=virtual001=0017。

<sup>192</sup> 參見楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後台灣民主運動史料彙編（七）：新聞自由（1945-1960）》，台北縣

評政府的言論，仍不免遭到逮捕，並在被「寬大處理」的情況下，方能於 7 年後獲得釋放。對於其他不具如此背景的平凡百姓，所遭遇的人權侵害，更不在話下。

1968 年 1 月 3 日，筆名柏楊的郭衣洞所翻譯的「大力水手」漫畫刊載於《中華日報》後，引起國民黨與情治單位注意，認為有影射汗鱗當時的總統蔣中正與國防部長蔣經國之嫌。同年 2 月 26 日由調查局主持的咸寧會報決議，由台灣警備總司令部、台北市警察局、中國國民黨及調查局成立清華專案，最後郭衣洞遭以曾受匪訓為匪工作，觸犯《懲治叛亂條例》第 2 條的 1 項的叛亂罪，提起公訴，並經台灣警備總司令部軍事法庭判處有期徒刑 12 年。本案後來經監察院調查，已證實係調查機關非法逼供及種種瑕疵取證，以及軍事法庭未能依照軍事審判法規定有效調查證據下，僅因一則翻譯漫畫而被羅織成匪諜叛亂的冤案。<sup>193</sup>

1975 年 10 月間，正在競逐增額立委選舉的白雅燦，因為文宣中有抨擊蔣經國的言論，以及主張解散國會、與中國和談與俄國建交以及召請彭明敏返台等言論，而遭到逮捕。根據國防部的判斷，白雅燦的動機有三種可能：一為為匪工作、二為台獨活動，三為單純競選活動，並認為以第三種最為可能。但最後仍以意圖非法之方法顛覆政府而著手實行罪移送軍法審判，最後被處無期徒刑並褫奪公權終身。<sup>194</sup>

這種以刑事懲罰手段來處理不當言論或出版的情況，導因於《中華民國刑法》第 100 條的內亂罪，與《懲治叛亂條例》中為匪宣傳或擾亂民心等規定，均犯罪構成要件相當模糊，使得人民在政治言論的表達上，動輒得咎。而國防部的自由民主言論等於匪諜滲透的說法，更將國民黨掌控的威權政府推向不可質疑的境界。上述威權政府在戒嚴體制下所發展出來的言論、出版管制措施，成了鞏固國家權力的手段，一般人民則在失去政治言論自由後，不僅難以批判政府，連主張落實自由民主憲政的言論空間也遭剝奪。這不僅損及民主政治的發展基礎，更妨礙自由民主憲政秩序的建立，故亟待當今轉型正義工程予以導正。

### 三、威權統治對集會結社自由之侵害

---

新店市：國史館，2002，頁 507-509、571-574。

<sup>193</sup> 參見趙昌平、林時機調查，監察院編印，《郭衣洞叛亂案調查報告》，台北：監察院，2004，頁 269-304。

<sup>194</sup> 參見周琇環編輯，《戰後台灣政治案件：白雅燦案史料彙編》，台北縣新店市：國史館；台北市：文建會，2008，編序，頁 3-7。

憲法所保障的自由中，與自由民主憲政秩序密切相關者，還有行動自由。包括憲法第居住、遷徙自由（憲法第 10 條）與集會、結社之自由（第 14 條）。居住自由之所以重要，在於居住處所本為人民生活根據地，如果遭受侵害，則其身體自由亦將受到影響，故有給予保護之必要。因為人民有居住生活之自由，所以無故不得侵入或搜索。<sup>195</sup> 至於遷徙自由，除了與居住自由同屬人身自由之延長外，且與集會、結社自由密切相關，自有予以保障之必要。<sup>196</sup>

行動自由中，尤其以集會、結社之自由，跟憲法所欲保障的民主政治最為相關。所謂集會，係指人民一時性的聚集、結社則是指結成繼續性的團體。因此結會跟結社可以說是具有社會性的行動自由。<sup>197</sup> 集會跟結社依其目的，可再區分為政治性與非政治性之集會、結社。按《中華民國憲法》所選擇的政治型態為民主政治，而民主政治的重要基礎即在於政治意見之交流，且人民在表達意見的過程中，往往需要透過人群的集結或結成團體來推動。以下擬檢討威權政府的成形與戒嚴的實施，對於人民的集會遊行跟結社自由的影響。

### （一）對集會遊行權之限制

1949 年台灣戒嚴後，依照《戒嚴法》第 11 條規定，戒嚴時期最高治安機關得限制人民集會結社之權利，包括：一、得停止集會結社及遊行請願。上述集會結社及遊行請願，必要時並得解散之。三、對於人民罷市、罷工、罷課及其他罷業，得禁止及強制其回復原狀。1949 年 5 月台灣第一次戒嚴時，即公告《台灣省戒嚴期間防止非法集會、結社、遊行、請願、罷課、罷工、罷市、罷業等規定實施辦法》（以下簡稱「戒嚴期間集會結社辦法」），作為限縮人民集會、結社權利的法源依據。相關管理則由警備總司令部督導、各戒嚴司令部指導，縣市政府會同軍憲警執行。根據該項辦法，「凡經政府核准之各社團非經許可並派員指導者，一律禁止集會（省各地參議會不在此限）」（辦法第 3 點），「未經政府許可之各社團，均為非法團體，一律禁止」（第 4 點）。<sup>198</sup> 據此，戒嚴時期的集會遊行必須符合三個條件：一為經政府核准之社團，而為取得許可，三為政府派出指導員。遊行方面更是強力禁止，包括社團、學生、工人、商人、店員等，都不能有集體性的請願、遊行等行為，違者除可制止、強迫解散外，

<sup>195</sup> 參見林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第一冊，台北：著者，1970，頁 134、141-142。

<sup>196</sup> 參見林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第一冊，台北：著者，1970，頁 143-144。

<sup>197</sup> 參見林紀東，中華民國憲法逐條釋義，第一冊，台北：著者，1970，頁 198、204-205。

<sup>198</sup> 參見台灣省警備總司令部總致字第 82 號通告，《台灣省政府公報》，38 年夏字 67 期，頁 835-836。

對於為首或主使人與行動人員還可加以拘捕，並依照戒嚴規定懲處。<sup>199</sup>

為處理人民團體在戒嚴期間的集會遊行問題，台北衛戍總司令部曾經規定在其轄區內主管官署處理各級人民團體申請會員召開會員大會時，應將核准文件加抄副本送台北衛戍司令部備查。此一作法並成為各地戒嚴司令部處理類似問題的標準做法。<sup>200</sup> 在上述戒嚴規定下，台灣各地人民團體（包含非政治性團體）對於舉辦各種集會，均小心翼翼，而各地主管機關，每遇到未曾碰過的情況，即往上請示。例如 1959 年間即有台東縣政府就關於人民團體理監事會議、常務理監事會議及其他座談會是否屬於重大集會、花蓮縣警察局就群眾性臨時集會及外台戲、布袋戲之核准權責、花東警察機關就信用合作社召開會議是否視同人民團體，以及南投縣警察局就人民團體集會等問題，均曾提出詢問。<sup>201</sup> 從這個現象不難看出戒嚴下的集會限制，對人民日常集會自由的影響有多深。

戒嚴時期對一般人民團體之集會遊行權利，主要透過事前的許可制來限制跟掌握，至於涉及政治性的活動，因為不允許合法的政治性結社成立（詳見下（二）），因而除了選舉期間的競選活動外，平時亦不允許政治性之集會或遊行。1978 年 11 月 30 日，美麗島政團利用選舉期間，擬於 12 月 10 日舉國際人權日紀念活動，向高雄市警察機關申請借用扶輪公園，經轉請台灣南部地區警備司令部審查後，未獲同意，並加註「如有違犯，希嚴格取締。」但美麗島政團最後仍決定如期舉辦。理由是依照過往經驗，開始都不准，但到最後還是會准。結果南警部司令常持琇到 12 月 10 日當天晚上才表達可以演講但不准遊行的決定，但為時已晚，在美麗島政團決定將演講場地從扶輪公園轉移到圓環路口的過程中，與軍警爆發數波衝突，隔日軍警單位開始展開逮捕，而此次活動的主要負責人後來都被依照《懲治叛亂條例》第 2 條第 1 項起訴，後來在國際壓力下，分處無期徒刑或有期徒刑 12 年。<sup>202</sup>

就如同許多因為言論獲罪的政治犯，其主要的政治迫害原因不在於言論一樣，美麗島事件固然因群眾集會遊行而發生，但是美麗島大審的主要意義，不在其集會遊行行為是否違法，而是威權政府透過戒嚴治安機關逮捕、偵訊，到

---

<sup>199</sup> 「台灣省戒嚴期間防止非法集會、結社、遊行、請願、罷課、罷工、罷市、罷業等規定實施辦法」第 5-8 點規定。條文內容可參見薛月順、曾品滄、許瑞浩主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（一）從戒嚴到解嚴》，台北縣新店市：國史館，2000，頁 147。

<sup>200</sup> 台灣省政府令各縣市政府遵照戒嚴期間人民團體申請集會處理程序。參見薛月順、曾品滄、許瑞浩主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（一）從戒嚴到解嚴》，台北縣新店市：國史館，2000，頁 148-149。

<sup>201</sup> 參見薛月順、曾品滄、許瑞浩主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（一）從戒嚴到解嚴》，台北縣新店市：國史館，2000，頁 149-155。

<sup>202</sup> 參見陳儀深，《認同的代價與力量：戒嚴時期台獨四大案件探微》，台北：中研院近史所，2019，頁 219-265。

以叛亂罪名起訴，並經由軍事審判機關判決，所造成的人身侵害問題。惟美麗島事件跟其他早期的政治案件不同之處在於，這次的審判引起美國為首的國際勢力高度關注，且國民黨政府對台灣內部的控制力，已隨著法統論之出現破綻而不再牢不可破。在這樣內外因素的交互作用下，美麗島事件的爆發，顯示出台灣社會的集體政治能量，已足以撼動威權政府所建立的戒嚴體制，而在集會遊行之後，政治性的結社也不再遙不可及。

## （二）威權政府對結社自由之侵害

戒嚴期間人民的結社權在形式上未被禁止，但前揭國家對政治言論的嚴格管控，使得政治結社的空間受極大的壓縮。根據前揭 1949 年《戒嚴期間集會結社辦法》「未經政府許可之各社團，均為非法團體，一律禁止」之規定反推，人民若要合法成立社團，須取得政府同意。當時就許可辦法，也有 1942 年制定的《非常時期人民團體組織法》可供依循，亦即「人民團體之組織，應由發起人向主管官署申請許可，經許可後，主管官署應即派員指導。」（第 13 條）「人民團體組織完成時，應即造具會員名冊、職員略歷冊連同章程各一份，呈報主管官署立案，並由主管官署造具簡表，轉送目的事業主管官署備查。」（第 16 條）然而如前所述，《中華民國刑法》第 100 條的內亂罪，已將懲罰對象擴大到非暴力的言論主張（《懲治叛亂條例》的 2 條更加重其刑罰至唯一死刑）；《懲治叛亂條例》第 5 條的叛亂組織或集會規定，結合同法第 6、7 條規定，使得任何關於中國或共產黨的集會或組織，都構成叛亂行為；且 1955 年後，任何主張自由、民主的言論，都可能構成為匪宣傳或匪諜的陰謀挑撥。如此一來，幾乎壓縮了所有政治性言論的空間，使得政治結社的可能性大為降低，復以《戒嚴法》第 11 條第 1 款又允許最高司令官可以停止結社。其結果，單就法律上而言，不論結社前或結社後，除了主張支持國民黨政權外，任何主張反對或以取代國民黨政權為目標之政治結社，殆無實現之可能。<sup>203</sup>

衡諸戰後現實，情況也是如此。除了「超越法律規範而存在」的國民黨之外，當時雖然也有青年黨、民社黨等與國民黨合作之政黨存在，但根據國民黨的總裁批簽，這兩個黨至少從 1951 年開始，已經受到國民黨派人滲透監控。<sup>204</sup>

<sup>203</sup> 學者薩孟武在其教科書中，曾經提到《懲治叛亂條例》第 5 條與《戒嚴法》第 11 條規定，前者不過加重刑法外患罪與內亂罪之規定，後者則是由於維持社會秩序之故。參見薩孟武，《中華民國憲法新論》，台北：著者，1974，頁 117。薩氏之解釋，乃單純根據法律規範進行解釋，並未考慮到這些規定實際運用的情況。

<sup>204</sup> 1951 年 5 月間國民黨內部報告中，已可看到滲透民社黨的訊息以及民社黨內同志報告。參見邵銘煌、薛化元主編，《蔣中正總裁批簽檔案目錄》，頁 41、43。由於潛伏在其他政黨的國民黨員會定期回報該政黨之情況，因此在蔣中正的批簽檔案中，可以看到許多這類資訊。

此外，國民黨也長期給予財務上的資助，<sup>205</sup> 並在必要時要求其支持政府決策。例如 1957 年雷震籌組反對黨的過程中，即要求民、社兩黨不支持雷震之組黨而與國民黨合作。<sup>206</sup> 1958 年當民社黨內部分裂時，國民黨即決議反共抗俄宣傳費暫時停發，以示不偏袒任何一方，而省黨部補助則照常由「友我李緞（徐派）領取。<sup>207</sup> 1970 年民社黨蔣勻田自美返台參加民社黨臨全會，因為能顧全大局、未生事端，故決定「資助旅費美金一千元，以資激勵。」<sup>208</sup> 透過這些手段，青年黨與民社黨即使在總統大選中推出候選人，也只是成為「黨國式民主」的裝飾，而不具有公開的政治意見論辯與政權競爭之民主政治。

除了透過政治手段破壞政黨政治外，威權政府更利用戒嚴時期的結社許可權，實質達到禁止政黨成立的結果。1957 年非國民黨的省議員郭國基、楊金虎、吳三連等人曾經籌組「中國地方自治研究會」，並依照《非常時期人民團體組織法》向政府提出申請，卻遭到拒絕。其後郭等人將結社名稱改為「民主自治研究會」再度申請，卻遭到擱置不理。最後於 1960 年選舉後，改以選舉改進座談會名義成立，且不再依《非常時期人民團體組織法》申請登記，結果遭警備總部指為「身分不明」。<sup>209</sup> 在此情形下，依照戒嚴時期防止非法集會結社規定，戒嚴機關即有權以未經政府許可之非法團體，依法一律禁止，而加以取締。<sup>210</sup>

1960 年 6 月 15 日，選舉改進座談會正式發表聲明，決定籌組新政黨，並推舉雷震、李萬居、高玉樹等三人為發言人，展開一連串巡迴座談會，並訂在九月底成立新政黨「中國民主黨」。結果警備總部隨即在 9 月初以《自由中國》雜誌的言論涉及叛亂以及知匪不報等理由，逮捕雷震。<sup>211</sup> 威權政府等於是利用對言論自由的管制，達到禁止人民的結社的目的，凡此當然均是侵害人民基

---

<sup>205</sup> 〈台(43)中秘室登字 0354 號張厲生呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 43/0295。

<sup>206</sup> 例如在雷震籌組中國民主黨的過程中，國民黨對於民、青兩黨的動向十分關注，因而開會討論如何利用發放反共宣傳費作為籌碼要求其不可移用支持反對黨運動。參見〈台(46)央秘室登字 027 號張厲生呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 46/0189。

<sup>207</sup> 〈台(48)央秘字第 206 號陶希聖、唐縱、陳建中呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 48/0146。

<sup>208</sup> 〈台(59)中秘字第 026 號張寶樹、徐晴嵐呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 59/0012

<sup>209</sup> 參見薛月順、曾品滄、許瑞浩主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（一）從戒嚴到解嚴》，台北縣新店市：國史館，2000，頁 345-346。

<sup>210</sup> 「台灣省戒嚴期間防止非法集會結社遊行請願罷課罷工罷市罷業等規定實施辦法」第四點。參見薛月順、曾品滄、許瑞浩主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（一）從戒嚴到解嚴》，台北縣新店市：國史館，2000，頁 147。

<sup>211</sup> 有關雷震對籌組反對黨的思考轉折，可參見薛化元，《雷震與 1950 年代台灣政治發展——轉型正義的視角》，台北：中正紀念堂管理處，2019，頁 102-114。

本權利的違憲行為。

在雷震的判決結果出來後，胡適曾於 1960 年 11 月返回台灣，並利用與蔣中正會面的機會，表示「反對黨應聽其成立，否則高玉樹、李萬居等仍可能對國家另有不利活動。」<sup>212</sup> 但是蔣中正最後還是沒有同意。此舉顯示，國民黨以外的政黨之能否存在，仍取決於國民黨當局，也就是蔣中正的同意與否。1975 年蔣中正過世後，台灣的黨外人士在意識到國民黨實質黨禁的政策下，採取了無黨名的黨這樣的策略，但是最後仍然因為美麗島事件的發生，而被冠上叛亂之罪名。政治性結社的實現，須等到 1986 年民主進步黨的成立，才算突破了長期以來的黨禁。從 1947 年 12 月 25 日行憲開始，台灣這條邁向自由民主憲政的轉型正義之路，走得何其漫長、何其顛簸。

## 四、威權統治體制下的人權侵害與黨政軍威權體制之關係

從自由民主憲政秩序來看，當國家面臨緊急狀態時，本來就可能透過憲法上的緊急命令或戒嚴制度讓軍事權介入國家治理；因此戒嚴的實施雖然對人民基本權利有所限制，但是只要合乎憲法與戒嚴法的授權，並注意到實施手段與目的之關係，並不必然會造成人權侵害。但是如前所述，國民黨政府在 1950 年代所推行的黨政關係改造中，不僅將黨的權力滲透到行政、立法、司法、考試、監察等憲法上的五權之中，而且對於原本在國家治理上應該居於邊緣地位的軍事權，也同樣予以滲透，使得國家政權與政黨界線模糊化，而且國家軍隊也受到政黨的控制。在這樣的情況下，原本應該以國家的延續作為首要目標的戒嚴，在台海危機過後，世界進入冷戰局勢後，仍然延續，一直到 1987 年為止。從戰後台灣戒嚴體制的歷史發展過程來看，其所以對憲法上的基本人權造成重大侵害，實源自有兩大問題：(一)、戒嚴下的軍事審判程序，未能符合自由民主憲政下的司法權要求。(二)、戒嚴的目的，由確保國家延續轉向確保國民黨政權延續。

中華民國政府於 1949 年在台灣實施戒嚴時，雖然已經進入憲政時期，但是其軍事審判制度，仍受到 20 世紀初期理論的影響，將軍事審判權視為統帥權的一部分，因而是一種行政權的延伸，而非司法權。而當時有效的軍事審判法規，乃 1930 年制定的《陸海空軍審判法》，整個法制上失諸過苛，因而造成嚴重的人身自由權之侵害。1956 年雖然施行了《軍事審判法》，但實務上未能被完全

---

<sup>212</sup> 總裁批簽，49 年 11 月 26 日，見邵銘煌、薛化元主編，《蔣中正總裁批簽檔案目錄》，頁 419。

遵守。其背後的原因，一是動員戡亂體制下，憲法上的分權體制遭到破壞，國家權力過度集中於行政權=總統，而國家權力又因為國民黨的黨政改造而受到國民黨的滲透，形成以黨領政、以黨領軍的黨政軍一體。軍事審判作為統帥權的一環，使得三軍統帥可以毫無困難的介入個案審判過程。

戒嚴令的發布，原本就是因為中華民國境內出現軍事武裝叛亂的中國共產黨而起，而在動員戡亂與實施戒嚴的過程中，由於執政的國民黨將國家權力，與政黨結合，進而集中於蔣介石一人手中，形成威權統治時期黨政軍的一人獨裁體制。在這樣的情況下，中華民國的權力=國民黨的權力，中華民國的延續=國民黨的延續，而反對國民黨的人，也就是反對國家的敵人。因此當 1950 年代中期台海危機被國際冷戰局勢吸納之後，戒嚴所要對付的對象，逐漸由海峽對岸的共產黨中國，轉向台灣內部反對國民黨的異議份子；戒嚴體制下的各項措施，自然也就轉向鞏固國民黨的政權，亦即對民主政治的箝制，因此嚴厲地限制表現自由與集會結社權，並以軍事審判權對付政治異議份子。

動員戡亂戒嚴體制對民主政治的壓制，包含了政治言論的主張與傳播，以及政治集會與結社之限制。就前者而言，從訓政時期制定的《中華民國刑法》第 100 條之言論叛亂罪，與 1950 年初期的《懲治叛亂條例》、《戡亂時期檢肅匪諜條例》相結合，建立「共產黨/匪諜=叛亂」的模式，再透過行政權塑造「反政府言論=惑亂人心=共產黨煽動」的關係，最終以「批評政府（國民黨）=共產黨（匪諜）=叛亂」的說詞，支撐整個威權統治體制。

另一方面，透過對政治性集會與結社的控制，避免政治上的反對力量集結，也是延續國民黨政治權力的重要措施。雖然台灣在 1950 年代仍維持民社黨、青年黨等友黨存在，以形式上符合《中華民國憲法》所設定的民主多元政黨制，但這些政黨在 1950 年代後幾乎喪失民主政治意涵下的反對黨地位，而造就了一黨、一人獨裁的政治現實。由於威權統治時期，任何批評政府言論都可能構成匪諜與叛亂罪，在此言論環境下，欲成立具有民主政治意涵的在野黨殊為困難。

這種以動員戡亂戒嚴體制維護特定政黨權力的作法，隨著時間經過逐漸喪失正當性。1970 年代隨著中央國會的局部改選而產生新的政治動能，逐漸衝擊了該威權體制對民主秩序的箝制。1975 年蔣介石過世後，國民黨此一黨政軍體制逐漸由蔣經國繼承。但是國會改選所帶來的民主政治壓力，終究難以抵擋。1980 年代親國民黨政權的學者所提出的戒嚴實施百分之三說，正可以反映出當時的戒嚴制度，實際上已失其正當性。蔣經國也意識到國民黨政權的黨政軍權力集中體制，在其過世後將難以為繼，因而在 1987 年 7 月 15 日解除台、澎的戒嚴。承繼蔣經國而為國民黨領導人的李登輝，更體察人心之所向，宣布 1991 年 5 月 1 日起終止動員戡亂。最後金、馬的戒嚴，也至 1992 年 11 月 6 日為

止。<sup>213</sup> 《促轉條例》第 3 條所稱的「威權統治時期」，已告完全結束。台灣的自由民主憲政秩序之落實，終於漸露曙光，並將展開從威權到民主的轉型正義工程。

## 肆、結論

由於台灣社會經歷民主化之進程，與國外幾波民主化浪潮之經驗，例如德國等的情形，並不相同，亦引發台灣是否須要引進西方轉型正義理論之質疑。然而，以台灣特殊的歷史經驗觀察，台灣社會的轉型正義工程有其自己的脈絡，包括 1947 年的行憲已在法規面進行了轉型正義，且在 1980、90 年代國際上轉型正義理論被實證法化，明文立法之前，某程度已由司法部門的大法官先行，透過諸如釋字第 499 號解釋，闡明、豐富其內涵的「自由民主憲政秩序」，建立起實質法治國之審查標準，加以其他幾號解釋，如釋字第 556 號、釋字第 567 號與釋字第 624 號解釋等，具體實踐轉型正義之精神。《促進轉型正義條例》第 1 條更明確地以前述「自由民主憲政秩序」為準，認定威權統治時期的不法行為與結果，其在概念上包括「當時即非法」與「當時形式合法但於今實質不正當」。

戰後台灣早已確立民主法治憲政秩序的法制架構，惟因長期戒嚴與動員戡亂，凍結憲法規範，而實際上延續以黨治國之訓政體制，因此在轉型正義工作的推動上，得先以一般法治國原則為基礎，檢視過去國家公權力的違法性，維護既有法秩序之法安定性。惟威權統治時期形式上合法者，猶可能違反民主時代的法理念，例如嚴重侵害人權之情形；此時當以實質法治國之精神，認定實質正義之價值應高於法安定性，以嚴正地宣示現今的正義觀念，避免未來再犯同樣的錯誤。對轉型正義工程而言，檢視過去，是為了現在及未來的更美好。

---

<sup>213</sup> 參見王泰升，《台灣法律史概論》，頁 122、218。

## 參考文獻

### 一、出版品

中央委員會秘書處編，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》，台北：中央委員會秘書處，1954年。

王世杰著、林美莉校訂，《王世杰日記 上、下》，台北：中央研究院近代史研究所，2012年。

王泰升，〈促轉案件的由來及史料搜尋與判讀〉，法官學院「107年辦理促進轉型正義案件法官研習」講義，2018年10月。

王泰升，〈國民黨在中國的「黨治」經驗：民主憲政的助力或阻力？〉，《中研院法學期刊》，5期，2009年。

王泰升，〈論台灣的轉型正義：過去、現在與未來之間的對話〉，《台灣法學雜誌》，315期，2017年。

王泰升，《台灣法律史概論》，台北：元照，5版3刷，2019年。

王泰升，《臺灣法律現代化歷程：從「內地延長」到「自主繼受」》，台北：臺大出版中心、中央研究院臺灣史研究所，2015年。

王雲五編，《行政改革建議案檢討報告》，台北：行政院，1963年。

台灣民間真相與和解促進會，《記憶與遺忘的鬥爭：台灣轉型正義階段報告（三卷）》，台北：衛城，2015年。

司法院史實紀要編輯委員會，《司法院史實紀要 第一冊》，台北：司法院，1982年。

田弘茂著，李晴暉、丁連財譯，《大轉型：中華民國的政治和社會變遷》，台北：時報，1989年。

吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，台北：自版，增訂版，2014年。

吳俊瑩，〈戒嚴體制下的臺灣（1949-1960s）〉，收入呂芳上主編，《戰後初期的臺灣（1945-1960s）》，台北：國史館，2015年。

吳俊瑩，〈政府資訊公開法制的誕生與臺灣史研究脈動（2000~2008）〉，《史原》復刊第2期＝第23期，2011年9月。

呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》第十一冊，台北：國史館、國立中正紀

念堂管理處、財團法人中正文教基金會，2015年。

呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》第十冊，台北：國史館、國立中正紀念堂管理處、財團法人中正文教基金會，2015年。

李仁傑，〈反思台灣轉型正義概念及法制發展史〉，清大科技法律研究所碩士論文，2019年。

李怡俐，《當代轉型正義的制度與規範脈絡：兼論南韓與台灣的經驗比較》，台北：元照，2016年。

李建良，〈析論 1999 年憲法增修條文之憲法爭議〉，收於李建良著，《憲法理論與實踐》，台北：學林，2000年，頁 493-533。

李炳南編著，《憲政改革與國民大會》，台北：月旦，1994年。

李福鐘，〈國民黨黨產取得之類型分析〉，《台灣史學雜誌》，第 5 期，2008 年 12 月。

周琇環編輯，《戰後台灣政治案件：白雅燦案史料彙編》，台北縣新店市：國史館；台北市：文建會，2008，編序。

松田康博著、黃偉修譯，《台灣一黨獨裁體制的建立》，台北：政大出版社，2019年。

林紀東，《中華民國憲法釋論》，台北：朝陽大學法律評論社，1965年。

林紀東，《中華民國憲法逐條釋義 第一冊》，台北：著者，1970年。

法治斌、董保城著，《憲法新論》，台北：元照，6版，2014年。

邵銘煌、薛化元主編，《蔣中正總裁批簽檔案目錄》，台北：國立政治大學歷史學系、中國國民黨黨史館出版，2005年。

洪應炆，《中華民國憲法新論》，台北：台灣新生報社，1955年。

若林正丈著、洪郁如等譯，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，臺北：國立臺灣大學出版中心，2016年。

若林正丈著、許佩賢、洪金珠譯，《台灣：分裂國家與民主化》，台北：新自然主義，三版，2009年。

軍管區司令部作戰處編印，《警備總部與國家》，台北：軍管區司令部、海岸巡防司令部，1993年6月。

秦孝儀主編，《中國國民黨歷屆歷次中常會重要決議案彙編（二）》，台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1979年9月。

翁岳生，〈大法官功能演變之探討〉，收於氏著，《法治國家之行政法與司法》，台北：元照，1994年。

翁岳生，〈憲法之維護者—回顧與展望〉，收於氏著，《法治國家之行政法與司法》，台北：元照，1994年。

馬若孟(Ramon H. Myers)，Two societies in opposition : the Republic of China and the People's Republic of China after forty years (1991)、The first Chinese democracy : political life in the Republic of China on Taiwan (1998)

高毅，〈《促進轉型正義條例》與威權統治受難者定義的重構：以杜孝生為例〉，台大法律研究所碩士論文，2019年。

許育典，《憲法》，台北：元照，9版，2019年。

許宗力，〈動員戡亂時期臨時條款之法律問題〉，收於許宗力著，《法與國家權力》，台北：月旦，增訂二版，1993年，頁401-430。

陳世鴻，《中華民國憲法新論》，台北：著者，1954年。

陳俊宏，《人權、正義、差異政治》，台北：松慧，2017年。

陳新民，〈法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題〉，收於李建良、簡資修主編，《憲法解釋之理論與實務（第二輯）》，台北：中研院社科所，2000年，頁23-83。

陳新民，〈國家的法治主義：英國的「法治」(The Rule of Law)與德國法治國之概念比較〉，收於氏著，《法治國家論》，台北：學林，2001年。

陳新民，《中華民國憲法釋論》，台北：自版，修訂4版，2001年。

陳儀深，《認同的代價與力量：戒嚴時期台獨四大案件探微》，台北：中研院近史所，2019年。

黃少谷，〈審檢分隸與司法革新—總統府69年7月國父紀念月會報告1980年7月29日〉，收於台灣基隆地方法院編，《道德理性與司法改革—司法院黃院長少谷先生論述獎詞》，台北：台灣基隆地方法院，1984年。

黃村力，《憲法之國家緊急權研究》，台北：文笙書局，1990年。

黃昭元，〈修憲界限理論之檢討〉，收於李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委

員會編，《現代國家與憲法—李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，台北：月旦，1997年，頁179-236。

楊日然，〈我國憲法上政黨之地位及其禁止〉，收於楊日然，《法理學論文集》，台北：月旦，初版，1997年，頁635-641。

楊秀菁，〈權衡下的10年罪責：雷震案與1950年代的言論自由問題〉，《國史館館刊》，第40期，2014年。

楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，《戰後台灣民主運動史料彙編（七）：新聞自由（1945-1960）》，台北縣新店市：國史館，2002年。

楊秀菁、薛化元、李福鐘編註，的《戰後台灣民主運動史料彙編（八）：新聞自由（1961-1987）》，台北縣新店市：國史館，2002年。

董保城，《轉型正義/黨產條例/法治國原則》，台北：元照，2019年。

雷震，〈民主憲政的又一試金石〉，《自由中國》，11卷2期，1954年。

趙昌平、林時機調查，監察院編印，《郭衣洞叛亂案調查報告》，台北：監察院，2004年。

劉恆奴，〈戰後臺灣的「黨化司法」—1990年代之前國民黨對司法人事的制度性掌控及其後續影響〉，《中研院法學期刊》，第24期，2019年3月。

劉熙明，〈蔣中正與蔣經國在戒嚴時期「不當審判」中的角色〉，《台灣史研究》第6卷第2期（1999.12）。

劉維開，〈國防最高委員會的組織與運作〉，《政大歷史學報》，21期，2004年5月。

潘光哲等編，《黨國體制的批判》，板橋：稻香出版社，2003年。

蕭李居，〈國防會議的設置與法源初探（1952-1967）〉，收於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，2007年。

蕭李居，〈遷台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期，2014年6月。

璐蒂·泰鐸（Ruti G. Teitel）著、鄭純宜譯，《轉型正義：邁向民主時代的法律典範轉移》，台北：商周，2017年。

薛化元，〈戰後台灣政治發展的再評價——1950年代與1960年代的比較〉，《台

灣風物》，68 卷 4 期，2018 年。

薛化元，《雷震與 1950 年代台灣政治發展——轉型正義的視角》，台北：中正紀念堂管理處，2019 年。

薛化元、楊秀菁、林果顯編輯，《戰後台灣民主運動史料彙編（十一）：言論自由（三）》，台北縣新店市：國史館，2004 年。

薛化元等，《戰後台灣人權史》，台北：國家人權紀念館籌備處，2003 年。

薛月順、曾品滄、許瑞浩主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（一）從戒嚴到解嚴》，台北縣新店市：國史館，2000 年。

薛智仁，〈溯及既往禁止與轉型正義——以東德邊境守衛射殺案為例〉，《中研院法學期刊》，第 25 期，2019 年 9 月，頁 131-204。

謝瀛洲，《中華民國憲法論》，台北：三三印刷，4 版，1952 年。

薩孟武，《中國憲法新論》台北：三民，1974 年。

薩孟武，《中華民國憲法新論》，台北：著者，1974 年。

## 二、檔案、日記等

〈劉自然案與五月廿四日不幸事件〉，國民黨黨史館藏

《台灣省政府公報》，國家圖書館藏

《司法院釋字第 129 號解釋檔案》，司法院藏

《司法院釋字第 31 號解釋檔案》，司法院藏

《司法院釋字第 68 號解釋檔案》，司法院藏

《自由電子報》

《國家安全局檔案》，檔案管理局藏

《國家安全會議檔案》，檔案管理局藏

《陳誠副總統文物》，國史館藏

《黃杰警總日記選輯》

《蔣中正日記》

《蔣中正總統文物》，國史館藏

《蔣中正總裁批簽檔案》，中國國民黨黨史館藏

《蔣經國總統文物》，國史館藏

《總統府檔案》，檔案管理局藏

《聯合報》

# 附 錄

說明.....	80
<b>主題：憲政問題 .....</b>	<b>81</b>
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 42/0128 .....	81
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 55/0021 .....	81
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 61/0002 .....	83
<b>主題：行政 .....</b>	<b>84</b>
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0093 .....	84
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 58/0008 .....	84
<b>主題：國家安全會議 .....</b>	<b>86</b>
〈籌筆—戡亂時期（三十四）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-010400-00034-045 .....	86
〈國防情報及宣傳（五）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-080106-00012-001 .....	86
〈總統事略日記 56.02〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-110101-00042-001 .....	87
〈中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會會議紀錄（二）〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，數位典藏號：008-011002-00007-016 .....	88
〈任行政院長時：在總統府國父紀念月會報告稿〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，數位典藏號：006-010601-00023-001 .....	89
〈國家安全會議簽呈（四）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00010-006 .....	90
〈國家安全會議簽呈（五）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00011-001 .....	90
〈國家安全會議資料（七）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00020-001 .....	91
〈國防會議簡史（一）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010100-00043-001 .....	91
〈國防會議簡史（二）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010100-00044-	

001 .....	92
〈國家安全會議資料（三）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00016-001 .....	94
〈國家安全會議資料（三）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00016-005 .....	95
〈國家安全會議資料（二十四）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00037-002 .....	95
〈政務—職業團體建議增額中央民意代表選舉案〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010201-00037-002 .....	96
〈國家安全會議開會日期及議程案（一）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00005-005 .....	96
〈政務—國防組織法修正草案〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010201-00036-006 .....	97
總統府，檔號：A200000000A=0043=3120601=0004 .....	98
總統府，檔號：A200000000A=0056=22403=0001=001 .....	99
<b>主題：軍隊國家化 .....</b>	<b>100</b>
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 39/0039 .....	100
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0378 .....	101
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0382 .....	102
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 44/0091 .....	109
<b>主題：匪諜、政治案件及情治系統 .....</b>	<b>111</b>
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 48/0186 .....	111
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 50/0036 .....	111
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 50/0079 .....	112
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0011 .....	112
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0016 .....	113
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0002 .....	114
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 44/0055 .....	115
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 45/0136 .....	120
<b>主題：司法 .....</b>	<b>122</b>
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 43/0357 .....	122
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 45/0067 .....	123

《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0018 .....	125
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0068 .....	126
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0078 .....	127
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 55/0147 .....	127
<b>主題：監察 .....</b>	<b>129</b>
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 39/0029 .....	129
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 52/0048 .....	130
<b>主題：監察、新聞自由相關 .....</b>	<b>131</b>
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 40/0042 .....	131
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 40/0076 .....	132
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 40/0381 .....	133
<b>主題：黨政關係 .....</b>	<b>135</b>
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 50/0081 .....	135
<b>主題：黨營事業、黨庫、黨費 .....</b>	<b>142</b>
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0102 .....	142
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0370 .....	145
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 43/0018 .....	146
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 46/0111 .....	147
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 48/0134 .....	148
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0206 .....	148
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 56/0089 .....	149
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0124 .....	150
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 51/0077 .....	151
《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 60/0034 .....	151

## 說明

### 1 格式

**1.1** 若為本計畫針對該檔案之說明，以〔按：〕表示。

**1.2** 檔案原文欄引號內文字，係抄錄檔案原文。

### 2 總裁批簽

**2.1** 編號依《蔣中正總裁批簽檔案目錄》（邵銘煌、薛化元主編，台北：國立政治大學歷史學系·中國國民黨黨史館，2005年）內各年度之流水編號。例：42/0128，指該書民國四十二年編號128之件。

**2.2** 總裁批簽之時間，配合編號，採民國紀年。

**2.3** 內容摘要錄自《蔣中正總裁批簽檔案目錄》。

**2.4** 總裁批示參考《蔣中正總裁批簽檔案目錄》，並配合檔案補充。

## 主題：憲政問題

### 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 42/0128

類別	憲政問題
檔號	〈台（42）中秘室字第 0180 號〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 42/0128。
時間	42/5/20
內容摘要	中改會第 101 次會議決議不宜於此時完成「省縣自治通則草案」立法程序，行政院及立委認為此一決議應重行考慮。本會請立委及內政部同志研究後，提經第 33 次中常會決議：該法案必須適合現時需要及大陸情況，由立委繼續研究，暫緩立法。
檔案原文	「……二、茲以行政院從政同志及立委同志對本案之進行及各種實際問題不斷繼續研究，認為有重新考慮之必要，本會爰約集立法委員及內政部有關同志詳加研究，僉以為本案之應否完成立法程序，政治性重於法律性，應請中央早作決策，俾便遵照進行，當將各種意見，歸納要點，提經中央常務委員會第三十三次會議決議：『省縣自治通則必須密切適合現實台灣地方自治實施之需要及大陸之情況，仍應由立法委員同志繼續妥加研究，暫緩完成立法程序』等語記錄在卷。」
總裁批示	閱。

### 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 55/0021

類別	憲政問題
檔號	〈台（55）中秘字第 055 號谷鳳翔、謝然之呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 55/0021。
時間	55/3/21
內容摘要	為臨時條款授權總統設置動員戡亂機構案，特邀集謝冠生、谷正綱、陶希聖、黃少谷、馬星野、沈劍虹、汪禕成暨許聞淵等同志，針對此機構之性質、與總統府五院之地位關係、機構名稱與籌設時間等問題，試擬答中外記者新聞初稿，謹請鑒核示遵。
檔案原文	「增訂臨時條款案答記者問 此次增訂臨時條款授權總統設置之動員戡亂機構的性質如何 答：這個機構是決定動員戡亂有關大政方針的決策機構其性質與美國國家安全會議相類似同時也是處理戰地政務最高機構

	<p>此機構所決定的大政方針是否仍須送達由立法院審議制定法案實施</p> <p>答：這個機構所決定的是與動員戡亂有關的大政方針與行政院之施政方針不同故無送立法院審議的必要</p> <p>問：動員戡亂機構在政府組織中與總統府及五院之地位關係及行文方式如何</p> <p>答：這個機構與五院不相統屬彼此行文依公文程式條例第二條第一項第三款及第二項之規定應用函電或代電</p> <p>該機構之組織規程及編制是否將送立法院審議通過</p> <p>答：依增訂條款之規定業經授權總統設置機構則其組織編制自應由總統以命令定之其預算則納入總預算案中</p> <p>這個機構是否由總統主持將來由那些人員參加</p> <p>答：這個機構就增訂臨時條款的精神言無論是否由總統主持其性質總是總統直接指揮的機構它的執行職務是要秉承總統的命令行事的至於這個機構的成員如何將俟總統頒行組織法規時定之</p> <p>這個機構將於何時籌設成立</p> <p>答：這個機構的籌設成立當由總統於就任第四任總統後決定之</p> <p>調整行政機構與人事機構時調整機構之預算是否仍須由行政院提出預算案或納入總預算案中送由立法院審議</p> <p>答：仍須納入總預算案中送由立法院審議</p> <p>中央公職人員增選補選時是否於動員戡亂機構決定後由行政院向立法院提出法案修正或制定選舉法實施之</p> <p>答：增訂臨時條款第二項既規定總統得訂頒辦法實施之即無再由行政院向立法院提出法案之必要</p> <p>這個機構在行使職權時與行政院之關係如何所有決議是否一一交由行政院執行</p> <p>答：這個機構所決議的事項其屬於行政院職權範圍者自應交由行政院執行之其屬於其他機關職權者則交由其他機關執行之此外也有屬於這個機構應自行處理的事項</p> <p>這個機構的正式名稱在原提案中為「動員戡亂委員會」現經審議修正的條文未加規定將來正式的名稱如何</p> <p>答：這個機構的正式名稱將由 總統考慮決定之」</p>
總裁批示	此修正文字句並交張（群）秘書長與嚴（家淦）、謝（冠生）二院長審核後照辦。

	**此稿交張秘書長後，張氏除面陳意見外，並與謝院長審慎研商，另將修正新聞稿於 3 月 25 日簽呈總統鑒核。總統批示：可如擬。
--	---

《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 61/0002

類別	憲政問題
檔號	〈台(61)中秘字第 014 號張寶樹呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 61/0002。
時間	61/2/8
內容摘要	國大第 5 次會議定於本月召開，為使本黨國代能瞭解中央決策，擬於會議前頒發第 1 號提示，其政治任務為：(一) 維護憲法完整不修憲；(二) 不行使創制複決兩權；(三) 適度修改臨時條款，充實中央民意機構，擴大會總統之授權，以因應變局。附呈政治任務提示第 1 號一份。
檔案原文	<p>「敬呈者國民大會第五次會議已定於本月二十日開始集會為使本黨各代表同志均能深切瞭解中央決策在會議時之一切言行有所依據擬於大會開始之前先行頒發第一號提示出左列政治任務</p> <p>(一) 維護憲法之完整此時此地不宜修改</p> <p>(二) 創制複決兩權在此會議不作行使創制案或複決案之動議</p> <p>(三) 適度修改臨時條款充實中央民意機構並擴大對 總統之授權以適應國家應付變局之需要... 謹呈 總裁」</p> <p>對第一屆國民大會第五次會議代表同志政治任務之提示第一號</p> <p>「.....三、關於充實中央民意機構及增強政府應變權能方面反攻復國的革命歷程艱險崎嶇如何依據憲政體制一方面充實中央民意機構一方面使政府具有充分之應變權能以提高國家動員戡亂力量實為當務之急故此次會議我代表同志允宜遵照中央指示促成對動員戡亂時期臨時條款作適度之修訂規定充實中央民意機構之原則並擴大對總統之授權以適應國家非常時期之需要.....</p> <p>中國國民黨中央委員會 二月五日」</p>
總裁批示	悉。

## 主題：行政

### 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0093

類別	行政
檔號	〈台（57）中秘字第 155 號谷鳳翔、陳裕清呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0093。
時間	57/7/15
內容摘要	傅啟學等 6 人合著之《中華民國監察院之研究》一書，內容論點錯誤、立場悖謬，經中常會決議，制止該書流傳，並組專案小組對該書詳加審查，決定從嚴議處相關人員，並檢討現行學術教育機關研究通報程序。
檔案原文	對於該書籍，經中常會 380 次會議決議後，「由第四組迅洽有關單位，先行制止該書之流傳。」 專案小組之決定指出：「傅啟學為資深黨員，歷年在台灣大學任訓導及教授，且講授黨義，現今更在中央服務，當係本黨之高級幹部，以及知識青年黨部在台大之領導者。……」 「傅啟學仍應將其六人會議紀錄、訪問名單、發書名單及存書，送呈紀委會審核處理。」
總裁批示	傅先以停職處分，餘可如擬。中正。 中華民國伍拾柒年柒月拾參日。

### 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 58/0008

類別	行政
檔號	〈台（58）中秘字第 020 號張寶樹、馬超俊呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 58/0008。
時間	58/2/14
內容摘要	黨員傅啟學等合著《中華民國監察院之研究》一書，內容失當，經中常會決議，交中央紀律委員會審議，分別予以停止黨權與警告處分。附呈該案說明暨決定書各一份。
檔案原文	簽呈指「黨員傅啟學、賀凌虛、徐松珍、張劍寒、胡佛（另有陳文仁一人非黨員）等合著「中華民國監察院之研究」一書……經監察院委員崔震華等五十四人聯名向本會第一組檢舉，中央有關單位暨監察委員黨部先後審查……復經本會第四組審閱分析研判，亦認該書確有部份記述不利於黨……」

總裁批示

照辦。

中華民國伍拾捌年貳月廿壹日。

## 主題：國家安全會議

〈籌筆—戡亂時期（三十四）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：  
**002-010400-00034-045**

引用資訊	〈籌筆—戡亂時期（三十四）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-010400-00034-045
時間	1966/12/9
題名摘要	國家安全會議籌組方案組織總檢討限四中全会以前提出等
重要原文	<p>P1</p> <p>「一、國家安全會議應依照歷次研究意見著手籌組，於四中全会以前提出具體方案為要（其組織內容大意附另條）」</p> <p>P8-9</p> <p>蔣中正指示：</p> <p>「一、國家安全會議之組織內容除前所研究應設之工作機構外，余以為對於下列工作應特予考慮：</p> <p>甲、國家建設計畫組織局（經濟、教育、國防、科學文化、民族、邊疆、財政、交通、等政策為重點。）</p> <p>乙、黨政機構組織考核組或局（專司各部門協調指導設計工作之職掌）</p> <p>丙、科學研究發展之綜合組或局。</p> <p>丁、經濟企畫組成局。</p> <p>戊、立法監察聯合委員會</p> <p>己、外交、新聞、宣傳政策研究委員會</p> <p>庚、文化復興運動委員會」</p>

〈國防情報及宣傳（五）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：**002-080106-00012-001**

引用資訊	〈國防情報及宣傳（五）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-080106-00012-001
時間	1954/06/22
題名摘要	周至柔呈根據合眾社報導依性質人物業務程序等說明美國國家安全會議現況
重要原文	<p>P1.</p> <p>「美國國家安全會議現況</p>

	<p>一、性質</p> <p>美國國家安全會議所行使權力，足以影響全世界。其作用在協助總統決定美國的政策，例如如何應付氫彈、如何援助法國在越南的軍事，如何行使新式戰略的國防政策，以及如何應付日內瓦會議等。不問是那一樣問題，總是由國家安全會議先做基本的決策，然最後決定之權在於總統，總統指導國家安全會議，並可以推翻其決定，然而會議參加人對於總統的之影響力量亦是無限的。</p> <p>當國家安全會議初成立時，許多國會議員竟稱之為『超級內閣』、『內層內閣』，認為該機構權力太大，然而現在此會議已有七年歷史，成為美國政治生活中不可分的一部分。」</p>
--	---

〈總統事略日記 56.02〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-110101-00042-001

引用資訊	〈總統事略日記 56.02〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-110101-00042-001
時間	1967/02/01
題名摘要	總統蔣中正明令公佈設置動員戡亂時期國家安全會議
重要原文	<p>P5. 附件一（新聞剪報）：「</p> <p>中央日報，五六，二，二</p> <p>〈總統昨日明令公佈 設置國家安全會議 並特派黃少谷為秘書長 成立之日國防會議撤銷〉</p> <p>【中央社台北一日電】 總統二月一日令： 茲依照動員戡亂時期臨時條款第四項之規定，設置動員戡亂時期國家安全會議，並將其組織綱要公布之。此令。</p> <p>【中央社台北一日電】 總統二月一日令：</p> <p>① 國防會議自動員戡亂時期國家安全會議成立之日起撤銷。原隸國防會議之國家安全局及戰地政務委員會，改隸於國家安全會議，國防計劃局分別併入國家安全會議國家建設計畫委員會及國家總動員委員會。此令。</p> <p>② 特派黃少谷為動員戡亂時期國家安全會議秘書長。此令。</p> <p>③ 特派陸軍一級上將顧祝同為戰略顧問委員會副主任。此令。</p> <p>〈動員戡亂時期國家安全會議組織綱要〉</p>

	<p>第一條、總統依照動員戡亂臨時條款第四項之規定，設置動員戡亂時期國家安全會議（簡稱國家安全會議）。</p> <p>第二條、國家安全會議之任務如左：① 關於動員戡亂大政方針之決定事項。② 關於國防重大政策之決定事項。③ 關於國家建設計畫決定之綱要事項。④ 關於總體作戰之策定及指導事項。⑤ 關於國家總動員之決策與督導事項。⑥ 關於戰地政務之處理事項。⑦ 其他有關動員戡亂之重要決策事項。</p> <p>第三條、總統依照動員戡亂臨時條款第五項之規定，行使調整中央政府行政機構及人事機構，與訂頒辦法增選或補選自由地區及光復地區中央公職人員之職權時，得提交國家安全會議研對。</p> <p>第四條、總統行使動員戡亂臨時條款第四項及第五項之職權時，以命令行之。</p> <p>第五條、總統為國家安全會議主席，主持會議。總統因事不克出席時，由副總統代理之。</p> <p>第六條、國家安全會議以副總統、總統府秘書長、參軍長、總統府戰略顧問委員會主任、副主任、行政院院長、副院長、國防部部長、外交部部長、財政部部長、經濟部部長、參謀總長、國家安全會議秘書長及總統指定之人員組成，經常出席會議。總統於必要時，得召開國家安全會議特別會議，除由前項人員出席外，並得指定司法、立法、考試、監察各院院長、國民大會憲政研討委員會副主任委員、光復大陸設計研究委員會主任委員、國民大會秘書長、行政院有關部會首長及其他有關人員出席會議。……」</p>
--	---

〈中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會會議紀錄(二)〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，數位典藏號：008-011002-00007-016

引用資訊	〈中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會會議紀錄(二)〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，數位典藏號：008-011002-00007-016
時間	1953/12/30 ~ 1953/12/30
題名摘要	中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會第七七次會議紀錄

重要原文	<p>p.5</p> <p>「……3.國防會議之性質地位問題：立委同志，多以為國防會議之任務及組織分子，應予調整：</p> <p>（1）國防會議之組成分子問題：有謂國防會議與行政院各部業務息息相關，參加人員，應增加交通部長經濟部長教育部長，有謂總統府書長不必參加，有謂副參謀總長總統府戰略顧問委員會主任委員參軍長等亦不必參加，總統臨時指定參加人員，應改為列席，但亦有贊同原條文者，至國防會議之主席，有謂應由行政院擔任，以免影响統帥權之行使者。</p> <p>（2）國防會議及國防部之任務問題：有謂本案第六條所定之國防會議任務，其中第一款『審議國防政策』『審議動員方案』，應屬行政院範圍，有謂第六條第二款『審議各行政機關間與軍事政策之協調事宜』。應為國防會議之惟一任務，其餘各款可刪，但多主張本條維持原條文。本案第九條所定國防部之組織權，有謂任務繁重，非國防部所能兼顧；第九條三款『有關軍事行政法規之擬定審查與發布』，如不透過立法程序，而逕自立法，與法不合。</p> <p>（3）國防會議之地位問題：立委發言同志，多以為國防會議之地位，應在行政院之下，不應在行政院之上，如照本案第十五條第二項『行政院之決定，遇有與最高統帥之方針歧異時參謀總長得提請 總統由國防會議審議之』之規定，行政院除對 總統及立法院負責外，尚須對國防會議負責，與法不合，故有謂本條第二項應刪，有謂應修正為：『行政院之決定，遇有與最高統帥之方針歧異時，參謀總長得經由國防部長提請行政院重行審足之』，以符體制。……」</p> <p>p.6</p> <p>「……總統指示：原隸參謀本部之預算局可改隸國防部本部。……」</p>
------	--

〈任行政院長時：在總統府國父紀念月會報告稿〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，數位典藏號：006-010601-00023-001

引用資訊	〈任行政院長時：在總統府國父紀念月會報告稿〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，數位典藏號：006-010601-00023-001
時間	1968/03/30 ~ 1968/03/30

題名摘要	行政院長嚴家淦在總統府國父紀念月會報告中央政府施政方針
重要原文	<p>p.3</p> <p>「……程序上的改進</p> <p>去年。自從國家安全會議成立之後。我們在編定施政方針的程序上有了一個很大的改進。就是遵照總統的指示。先由國家安全會議的國家建設計畫委員會草擬國家建設重點。經過國家安全會議通過。呈奉總統核定後。送交行政院作為編擬施政方針的重要依據。行政院就國家建設重點擬訂施政方針呈報 總統。再交由國家安全會議審議後。總統予以核定。然後再照前述程序。令行全國各機關。擬訂計畫。編制概算。這是很重大的改進。因為以前行政院制訂的行政方針。雖然是經過總統核定的。但總統除了對於大的原則指示之外。有許多地方在時間上來不及作細節的考慮。現在。事前有一個國家建設重點交下來作為擬定施政方針的根據，事後又對施政方針有一個週詳的審查。如此。總統對施政方針的核定就比以前來得更嚴密。更周詳了。……」</p>

〈國家安全會議簽呈（四）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00010-006

引用資訊	〈國家安全會議簽呈（四）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00010-006
時間	1978/06/19 ~ 1978/06/19
題名摘要	黃少谷呈蔣經國為檢具動員戡亂時期臨時條款研究資料一種恭請鈞閱
重要原文	〔按：本件檔案共 41 頁，為「動員戡亂時期臨時條款」研究資料。〕

〈國家安全會議簽呈（五）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00011-001

引用資訊	〈國家安全會議簽呈（五）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00011-001
時間	1967/02/01 ~ 1967/02/01

題名摘要	國家安全會議之設置及其有關資料節要動員戡亂時期國家安全會議組織綱要國家安全會議組織系統表陳守真撰憲法與臨時條款
重要原文	p.12 「國家安全會議組織系統表」 〔按：本件檔案有 24 頁，主要是國家安全會議的法律條文，其中第 12 頁為列「機密」之國家安全會議組織系統表。〕

〈國家安全會議資料(七)〉,《蔣經國總統文物》,國史館藏,數位典藏號:005-010206-00020-001

引用資訊	〈國家安全會議資料(七)〉,《蔣經國總統文物》,國史館藏,數位典藏號:005-010206-00020-001
時間	1968/01/09 ~ 1968/01/09
題名摘要	國家安全會議第六次會議議事日程
重要原文	p.5-7 「.....總統對五中全會及其他重要指示,對其中八類十三項目提出審查意見,均屬原則性之建議,大體均屬妥適,為便於作業,經就行政院所訂方針項目原文及國家建設計畫委員會所提議意見,逐項加以研酌,合併調整文字,擬具處理意見表一種,呈奉總統五十六年十二月廿八日批示:『內有批,除批示外,餘如擬』等因。 謹恭錄 總統批示如左: (一)處理意見摘要表:貳、內政與蒙藏類第二項,奉批示:『應增土地重劃一項在內』。 (二)處理意見摘要表:伍、財政金融與主計類第二項,奉批示:『是否可將稽征手續及增加稅收之數以上年度為比例,能加百分之二十以上者,尤其『營業所得稅』須特別規定與設計增加辦法,及格者受賞。應以防弊革新之研究為主』。 (三)處理意見摘要表:伍、財政金融與主計類第七項,奉批示:『合作金庫等業務應歸入銀行體制之內』。 (四)處理意見摘要表:捌、司法行政類第一項,奉批示:『辦案與判決應規定期限為要』。.....」

〈國防會議簡史(一)〉,《蔣經國總統文物》,國史館藏,數位典藏號:005-010100-

**00043-001**

引用資訊	〈國防會議簡史(一)〉,《蔣經國總統文物》,國史館藏,數位典藏號:005-010100-00043-001
時間	1967/02/27
題名摘要	國防會議簡史一冊
重要原文	〔按:會議屆次、日期、討論事由、出席人員、相關決議內容整理見下表〕

〈國防會議簡史(二)〉,《蔣經國總統文物》,國史館藏,數位典藏號:005-010100-

**00044-001**

引用資訊	〈國防會議簡史(二)〉,《蔣經國總統文物》,國史館藏,數位典藏號:005-010100-00044-001
時間	1967/02/27
題名摘要	國防會議簡史附件
重要原文	〔按:會議屆次、日期、討論事由、出席人員、相關決議內容整理見下表〕

會議屆次	會議日期	討論事由	出席人員	相關決議內容
一 簡史(一) P24- P26) 簡史(二) P59- P62)	民國 41 年9月16 日	一.審議「國防會議議事規則」 二.審議「國防會議案進行綱要草案」 三.審議「現階段國防政策草案」	總統、郭部長、黃部長、葉部長、嚴部長、周總長、蕭副總長、孫總司令、馬總司令、王總司令、黃總司令、何主任委員、王秘書長、桂參軍長	本次決議「現階段國防政策草案」增列「軍事上」一款,成為軍事、政治、外交、經濟及文化五款;「經濟上」增列「力求財政收支及國際貿易之平衡,以穩定物價,安定民生」、「文化上」增列「實施文武合一教育」
二 簡史(一) P26- P30 簡史(二) P78- P84	民國 43 年6月15 日	審議「國防組織系統擬議案」	總統、陳副總統、俞院長、何主任委員、王部長、葉部長、徐部長、周總	總統指示: 一、國防組織原則,必須確定軍事系統受行政部門之控制 二、軍政軍令不能分開辦理

			長、蕭副總長、孫總司令、馬總司令、王總司令、張秘書長、桂參軍長	三、國防會議須有一專設秘書長 四、國防會議參加人員，除規定者外，尚可臨時指定必要人員參加(簡史(一)P29) 附件 P74 國防組織系統擬議案、90 國防組織系統表
三 簡史(一) P40- P41 簡(二) P100- P105	民國 43 年 12 月 21 日	檢討「中美共同防禦條約」及今後重要措施	陳副總統、周秘書長至柔、張秘書長長群、何主任委員應欽、俞院長鴻鈞、俞部長大維、孫參軍長立人、彭代總長孟緝、黃副院長少谷、沈代部長昌煥、徐部長柏園	
四 簡史(一) P41 簡(二) P107- P113	民國 44 年 1 月 26 日	外島情勢之檢討	陳副總統、張秘書長長群、何主任委員應欽、孫參軍長立人、俞院長鴻鈞、黃副院長少谷、沈代部長昌煥、徐部長柏園、俞部長大維、周秘書長至柔、彭代總長孟緝	
五 簡史(一) P42	民國 44 年 2 月 21	外匯貿易管理檢討及改進意	陳副總統、張秘書長長群、	

簡(二) P115-P118	日	見	何主任委員應欽、孫參軍長立人、俞院長鴻鈞、黃副院長少谷、沈代部長昌煥、俞部長大維、周秘書長至柔、彭代總長孟緝	
六 簡史(一) P42-P45 簡史(二) P125-P133	民國 44 年 8 月 12 日	一.審議「國防會議工作計劃綱要草案」(P120-P123) 二.審議「國防計劃主要項目及作業區分」案、「國家總動員計劃目標、範圍、主要項目及作業區分」〔按：檔案和附件中沒有看到草案全文〕	陳副總統、張秘書長長群、俞院長鴻鈞、黃副院長少谷、葉部長公超、俞部長大維、徐部長柏園、周秘書長至柔、彭代總長孟緝	一. 總統認為「國防會議現已組成，雖立法程序尚未通過，但若無工作亦屬不好，若照此綱要，至遲能於六個月內完成國防計劃，則對於樹立規模，裨益亦不在小」決議本案通過 二. 第一案採用乙案為基礎，並採酌甲案優點為補充〔按：會議記錄和附件中看不到甲乙兩案及草案〕。後一案原則通過

〈國家安全會議資料(三)〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00016-001

引用資訊	〈國家安全會議資料(三)〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00016-001
時間	1956/00/00 ~ 1956/00/00
題名摘要	民國四十五年國家安全工作總檢討報告書
重要原文	P.7~8 「九、優缺點之檢討 (2) 缺點： 3.國內工作，權責仍不夠分明，分工未臻完善，技術不適要

	求，方法亦嫌陳舊，致未能發掘匪諜核心，根絕活動……如花蓮中美戲院反動標語案，誤捕人犯達十四名。」
--	--

〈國家安全會議資料(三)〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00016-005

引用資訊	〈國家安全會議資料(三)〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00016-005
時間	1969/00/00 ~ 1969/00/00
題名摘要	國內安全委員會民國五十八年工作檢討報告提要
重要原文	<p>P.3-4</p> <p>「乙、一年來國內工作執行概況與績效檢討</p> <p>一、本黨十全大會期間，曾動員各情治機關成立專案，加強蒐集有關大會情報，提供中央參攷運用。並對偵防保防及大會警衛工作綿密佈置，使大會獲得圓滿成功。台北市第一屆市議員選舉及中央公職人員增補選期間，情治單位均經分別組成專案，負責選情蒐集、動員輔選與治安維護工作，本黨提名及本黨支持之候選人，均順利當選。由於本年內兩次選舉情況，顯示我黨政軍統合戰力之運用，已發揮相當效果。」</p>

〈國家安全會議資料(二十四)〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00037-002

引用資訊	〈國家安全會議資料(二十四)〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00037-002
時間	1970/01/14 ~ 1970/01/14
題名摘要	國家安全會議第二十三次會議議事錄
重要原文	<p>P.13</p> <p>「谷委員正綱、黃院長國書對『六十年度各級政府收支概況及中央政府總預算案歲入歲出核計情形報告』發言要點：</p> <p>谷委員正綱：</p> <p>三、嚴院長提到編製預算案之程序問題，此與制度有關，中常會是政黨政治運用的最高會議，國家安全會議係依據動員戡亂時期臨時條款而設立，為國家體制，兩者功能不同，如何妥適運行，似可由中央黨部與國家安全會議兩位秘書長加以協調。」</p>

	<p>P.14</p> <p>「附記：</p> <p>二、谷委員發言第三點，經黃秘書長少谷即席說明，大意为：……總預算案尚待行政院經過許多手續與時間去編製，俟總預算案編成之後，循例當提出中常會報告，作成決定，並經由中央政策委員會協調立法院中的黨員同志予以支持……」</p>
--	--

〈政務—職業團體建議增額中央民意代表選舉案〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010201-00037-002

引用資訊	〈政務—職業團體建議增額中央民意代表選舉案〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010201-00037-002
時間	1978/02/17 ~ 1978/02/17
題名摘要	張豐緒函國家安全會議檢送中華民國中醫師公會全國聯合會建議辦理增額中央民意代表選舉時分配中醫團體名額一案
重要原文	<p>P.4</p> <p>「一、政府原分配中醫團體國大代表名額八名，立法委員名額二名，現均已出缺，致使中醫團體應有之權益遭受損失。在立法院中如無中醫團體選出之立法委員，致無法維護中醫應有之權益。</p> <p>二、政府對中央民意代表，曾經舉辦增額及遞補之選舉，對原分配中醫團體國大代表名額八名，立法委員名額二名。應請政府在補選中央民意代表時，再予分配，准由中醫團體繼續選舉遞補，以維政府對中醫團體之權益。</p> <p style="text-align: right;">理事長 覃勤」</p>

〈國家安全會議開會日期及議程案（一）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00005-005

引用資訊	〈國家安全會議開會日期及議程案（一）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010206-00005-005
時間	1968/04/09

題名摘要	黃少谷呈蔣中正擬將每月最後一次星期三定為國家安全會議開會日期並暫定第九次會議於四月二十四日另加邀全體中央常務委員參加敬乞核示
重要原文	<p>P1. 「 黃少谷呈： 一、中央黨部谷秘書長鳳翔傳達鈞座諭示：『國家安全會議可每月開會一次，開會時邀全體中央常務委員參加，中央常務委員會議每月可減少一次。』等因，茲為便於中央黨部及本會議安排議程，擬將每月最後一次星期三定為舉行國家安全會議之日期。 二、上項擬議如奉核可，第九次國家安全會議擬暫定於本月二十四日（星期三）上午在總統府大禮堂舉行。除原奉核定之經常出席及參加人員外，另加邀請全體中央常務委員出席，是否有當？敬乞 核示 謹呈總統」</p>

〈政務—國防組織法修正草案〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：  
005-010201-00036-006

引用資訊	〈政務—國防組織法修正草案〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，數位典藏號：005-010201-00036-006
時間	1955/01/07
題名摘要	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
重要原文	<p>P1. 「有關國防組織法問題..... 一、對本案原則之意見：關於統帥權之實質問題，認為憲法第三十六條『總統統率全國陸海空軍』僅係明定總統之崇高地位，並非關於總統權之規定。總統為革命領袖，全國擁戴，不必以今日之事實，成為定制，反而課總統以責任。且立法後，反使總統、行政院長、國防部長、參謀總長均處於尷尬地位.....」</p> <p>P2. 「.....將國防會議設於總統府，或將國防會議作為戰時之一種臨時會議機構，由總統隨時召開，尤不宜附設機構或認為適應暫時需要，可由立法院授權行政院，俾得商承總統，</p>

	<p>便宜行事，比較容易而合理。……」</p> <p>P3-4. 「……四、對於國防會議及兩局的組織問題之意見：認為國防會議之四項任務均屬行政範圍（協調政略戰略一條除外），且與行政院平行，將形成軍政雙軌制，而其直轄之兩局，既具有指導與攷核之職權，應即視為執行業務的機構，改隸行政院，如係研究設計性質，應改稱委員會。」</p> <p>P4. 「……七、鑒於本案在立法院初步審查階段，議論已如此之多，乃由中常會於去年十二月十三日舉行秘密談話會，並指定由黃委員少谷先將會談結果作一綜合研究，其試擬之參考意見如次：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 遵照鈞座指示：以政領軍，及國防部部長統一執行國防業務之原則，暨周前總長之建議案為基礎就（國防業務執行之程序由總統經由行政院長）」</li> <li>P5. 「國防部長參謀總長下達於軍隊）……</li> <li>2. 關於國防會議之組成人員，試擬有甲乙兩案。甲案照原條文，乙案為『總統為會商完成第一條關於國防之目的，召開國防會議……』其要旨在顯示國防會議為一會議性的組織。</li> <li>3. 關於國防會議之組織，亦擬有甲乙兩案……其要旨，在將兩局改隸行政院。」</li> </ol>
--	---

**總統府，檔號：A200000000A=0043=3120601=0004**

引用資訊	檔案管理局藏，總統府檔案，檔號：A200000000A=0043=3120601=0004
時間	1955/1/6
案名	政府情報機構調整原則及改組情形
重要原文	<p>A200000000A=0043=3120601=0004=001=020=0008</p> <p>張羣摘行政院長俞鴻鈞呈蔣中正簽呈：</p> <p>「……3.國防部保密局改組為情報局，因該局原無經過立法程序之組織法規，改組可先實施，惟其編製職掌，將來應定入國防部組織法。(二) 調查局、保密局可先依核定原則，就業務、人事、經費等自行洽商劃分，於三月一日前完成準備工作。(三) 大陸工作處撤銷，除將經管之國際合作業務由國家安全局接管外，原由該處指揮之海島島游擊隊一萬二千人，其指揮權之移轉，及原轄傘兵已奉核定改隸陸軍總部事</p>

	<p>宜，由國防部分別處理，其餘業務歸國防部情報局接管……」</p> <p>批示：「如擬。蔣中正印。元、十三」</p>
--	---

**總統府，檔號：A200000000A=0056=22403=0001=001**

引用資訊	<p>檔案管理局藏，總統府檔案，檔號： A200000000A=0056=22403=0001=001</p>
時間	1967/6/24~1970/12/23
案名	國家安全會議議事錄
重要原文	<p>A200000000A=0056=22403=0001=001=010=0008 行政院長於第一次國安會議（1965.6.14）報告，國安會議並可議決行政院下轄組織如何設立。</p> <p>A200000000A=0056=22403=0001=001=010=0017 A200000000A=0056=22403=0001=001=010=0018 蔣中正諭示「國家安全會議第二次會議與國家建設計劃委員會第二次會議合併舉行」，議案並包含財政、經濟政策等事項。（議事錄見： A200000000A=0056=22403=0001=001=020=0004）</p> <p>A200000000A=0056=22403=0001=001=020=0006 A200000000A=0056=22403=0001=001=020=0007 國家安全會議第三次會議將討論延長國民教育為九年一案，並分列甲乙丙三案討論。經行政院長報告後，由總統和國安會議議決延長為九年。（議事錄見 A200000000A=0056=22403=0001=001=030=0005）</p> <p>A200000000A=0056=22403=0001=001=050=0009 第五次國安會議中，議決最低工資、人口政策等問題</p> <p>A200000000A=0056=22403=0001=001=060=0003 第六次國安會議中，總統指示行政院施政應注意財政問題。</p> <p>A200000000A=0056=22403=0001=001=080=0005</p>

	<p>A200000000A=0056=22403=0001=001=080=0006 第八次國安會議中，總統針對貿易、觀光政策等加以指示。</p> <p>A200000000A=0056=22403=0001=001=090=0008 第九次國安會議，行政院報告淡水河洪水平原管制辦法一案，總統與國安會議並議決該辦法應交由台灣省政府依據法令為詳細規定</p> <p>A200000000A=0056=22403=0001=001=130=0005 第十三次國防會議議程，包含行政院長針對區域計畫事項之報告</p>
--	---

## 主題：軍隊國家化

### 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 39/0039

類別	軍隊國家化
檔號	〈三十佳政二 218 號張其昀、谷正綱呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 39/0039
時間	39/10/12
內容摘要	中改會第 25 次會議議決關於特種黨部之策劃監督，由第二組負責，其業務由國防部政治部負責辦理。故谷正綱與蔣經國商訂特種黨務工作權責劃分事項，另為體制與保密起見，今後政治部對各級特種黨部行文，均以化名為之。
檔案原文	<p>張其昀、谷正綱呈：「</p> <p>事由：為本會第二組與國防部政治部關於特種黨務工作權責劃分情形報請鑒核由</p> <p>茲為謀軍隊黨務與政工工作密切配合，及有效推進起見，經由本會第二十五次會議議決：『關於特種黨務之策劃監督，由中央改造委員會第二組負責，其業務由國防部政治部負責辦理』紀錄在卷，並依據上項決議，經職正綱與蔣主任經國商定，特種黨務工作權責之劃分如下：甲、有關策劃監督事項者為（一）關於特種黨務政策之擬定（二）各級特種黨務機構組設計劃之核定（三）黨員訓練方針之設計（四）有關法令規章之研擬及解釋（五）黨籍之核定（六）黨員代表大會之核定（七）監督工作之實施。乙、</p>

	有關業務執行事項者為：(一) 建立各級特種黨務之組織(二) 指導各級組織活動及其運用(三) 指導清理黨員黨籍及徵求新黨員工作(四) 黨員之調查考核登記(五) 核定黨籍之承轉(六) 各級幹部之考核與工作督導(七) 黨員訓練計畫之實施與指導(八) 黨員代表大會之指導與監選及建議案之處理。又為顧及黨的組織體制及保密起見，今後政治部對各級特種黨務改造委員會行文，以化名行之，除分行外，理合將上項情形，報請 鑒核。謹呈總裁 蔣」
總裁批示	悉。

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0378**

類別	軍隊國家化
檔號	〈台(41)中秘室字第 0032 號張其昀呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0378
時間	41/12/2
內容摘要	茲定於 12 月 4 日下午 4 時在中委會第 1 會議室舉行第 7 屆中常會第 6 次會議，討論以黨領軍問題，謹檢同原提案一份，報請鈞察。
檔案原文	<p>張其昀呈：「</p> <p>謹陳者：茲定於本月四日(星期四)下午四時在本會第一會議室舉行第七屆中央委員會常務委員會第六次會議討論以黨領軍問題，謹檢同原提案一份報請鈞督。謹呈總裁</p> <p>附呈『中國國民黨以黨領軍實施大綱草案』及『中國國民黨以黨領軍實施細則草案』提案一份」</p> <p>〔按：部分新式標點符號為方便閱讀，係本計畫所加〕</p> <p>附件一：「討論事項</p> <p>擬具『中國國民黨以黨領軍實施大綱草案』及『中國國民黨以黨領軍實施細則草案』各一種，提請 核議案。</p> <p>說明：准前中央改造委員會第二組函稱：「一、查以黨領政、以黨領軍為本黨改造後兩大政策，以黨領政，業經本會第九十二次會議通過《中國國民黨黨政關係大綱》，關於以黨領軍部分，本以組織管理黨員之原則與精神於上年即經擬具《中國國民黨以黨領軍實施大綱草案》一種，為求縝密妥善，經製發討論題綱，發動特</p>

	<p>種黨部全體同志廣泛討論，并召集有關機關同志先後座談數次，廣徵各方意見，復發交特種黨部第一次代表大會研討通過，呈送到組。現特種各級黨部紛紛反應咸感迫切需要，請求早日頒行，俾利實施，茲為討論時便於明瞭本案立案精神起見，將逐條附以說明。二、茲復據特種黨部呈稱：(一)查以黨領軍實施大綱，前經鈞會第二組製定草案交付研究，經由本部第一次代表大會一致通過報請鑒核，嗣復准鈞會第二組電囑擬定實施細則，一併報請核定。(二)茲遵照鈞會以黨領軍之決策，參酌全軍黨員對本案討論之總結及各級部隊與兵種之實際情況，經長時間及多次會議之研討，慎重擬定『中國國民黨以黨領軍實施細則』一種，提經本部第九次委員會議決議通過實施，紀錄在卷。為提前實施，以適應軍中官兵同志熱切之要求起見，除將中國國民黨以黨領軍實施大綱及實施細則先後頒發各級遵照實施外，謹檢呈『中國國民黨以黨領軍實施細則』一份。報請鑒核。等情；惟以黨領軍實施大綱，依照規定，必須經由本會核定後始得頒行，除指復各黨部在中央未核定前，不得頒行外，茲將所呈實施細則，送請查照併案提會核議。」等由，謹并提請。(大綱及細則草案印附)」</p> <p>附件二：「中國國民黨以黨領軍實施大綱說明」 〔按：大綱內容見 41/0382〕</p>
總裁批示	悉。

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0382**

類別	軍隊國家化
檔號	〈台(41)中秘室字第 0039 號張其昀呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0382
時間	41/12/8
內容摘要	「中國國民黨以黨領軍實施大綱」及「中國國民黨以黨領軍實施細則」業經第 7 屆中常會第 6 次會議討論通過及備案。謹檢同以上兩案，簽請鈞核。
檔案原文	張其昀呈：「謹呈者：查『中國國民黨以黨領軍實施大綱』及『中國國民黨以黨領軍實施細則』經提十二月四日中央常務委員會第六次會議討論，決議：『以黨領軍實施大綱修正通過，實施細則准予備案。並簽報總裁核奪。』等與紀錄在卷。理合檢同該實施大

綱及實施細則，簽請鈞核。謹呈總裁  
附呈中國國民黨以黨領軍實施大綱一份  
中國國民黨以黨領軍實施細則一份」

附件一：「中國國民黨以黨領軍實施大綱

四十一年十二月四日第七屆中央常務委員會第六次會議通過

一、中國國民黨（以下簡稱本黨）為重建革命武力，鞏固部隊團結，貫徹本黨軍事政策，以完成國民革命之任務起見，特訂定以黨領軍實施大綱（以下簡稱本大綱）。

二、本黨對國防軍事單位之領導，係依據以組織管理黨員之原則，各級軍事主管同志必須貫徹黨的政策和決議

三、各級軍事主管同志依本職有權決定之軍政重要措施，應先經同級黨部討論決議；有關軍令事項，應於執行後向同級黨部報告，均受同級黨部之監督考核

本條所稱均政策措施如左：

- （一）軍事政教育計畫及其措施
- （二）軍事整備與動員方案及其措施
- （三）上級重要命令之執行情形
- （四）四大公開之決定及其執行情形
- （五）官兵思想問題之處理
- （六）各種運動之發動與指導
- （七）軍事興革事宜

四、各級軍事主管同志對所屬幕僚長及單位主管人事之決定，應先提經同級黨部審議，如同級黨部不予同意時，應另提人選，再行審議，如仍不同意時，得依本大綱第八條之規定辦理。

五、各級軍官主管同志為同級黨部委員者，對於委員會之決議，無論曾否出席，均須貫徹執行。

本級軍事主管同志如非同級黨部委員者，委員會開會時，應通知其列席，對於決議，均須貫徹執行。

各級軍事主管，如非同志時，該同級黨部委員會之決議，應透過副主官或有關業務主管辦理，或報請上級黨部辦理之。

六、各級軍事主管同志對本黨政策與決議，或對上級命令，如有違反或奉行不力者，同級黨部應提出討論或檢舉之。

七、各級軍官主管同志依上級命令及同級黨部所為之事項，同級

黨部亦應協助其執行，保證其貫徹。

八、特種各級黨部與同級軍事主管同志，如有意見不一致時，應分別呈報上級核示。

九、特種各級黨部應依黨的組織系統實施領導，其在黨的組織系統上不相隸屬之單位而有監督之必要者，得由特種黨部以授權方式行之。

十、特種各級黨部委員會，必要時，得通知次一級軍事主管同志報告。

十一、違反本大綱之規定者，以違犯紀律論，應依照特種黨部黨員違犯紀律制裁聯繫辦法處理之。

十二、本大綱經中央常務委員會通過後施行。」

附件二：「中國國民黨以黨領軍實施細則

甲、總則

一、中國國民黨（以下簡稱本黨）為貫徹以黨領軍之決策，特依據以黨領軍實施大綱之原則，訂定本黨以黨領軍實施細則施行之（以下簡稱本細則）。

二、本黨以黨領軍之實施，以下列五項原則為實施準據：

（一）各級黨部委員會監督同級軍事單位，徹底執行黨對軍事的政策。

（二）各級黨部委員會有保證貫徹統帥命令的責任。

（三）各級黨部委員會對軍事有關各項問題，應實施政策性的領導。

（四）各級黨部委員會得聽取軍事主管同志之工作報告，並須加以檢討，以達成以黨領軍的使命。

（五）各級黨部委員會應領導全體黨員在執行既定政策及命令中，率先躬行，發揮模範作用。

乙、實施政策領導

三、本黨基本軍事政策，為重建三民主義的革命武力，以黨為團結的核心，使軍隊成為黨的軍隊，以爭取現階段反共抗俄戰爭之勝利，完成國民革命。

四、基於本黨之基本軍事政策，本黨現階段主要軍事政策列舉如左：

（一）建立思想領導，確立政工制度，並保證其徹底執行，以堅

定官兵信仰，提高革命意志。

(二) 確認自力更生為雪恥復國的基本精神，推行克難運動，貫徹實踐制度。

(三) 建立革命軍紀，整訓時，整飭工作紀律，作戰時，嚴明戰鬥紀律，經常注意積極的教育，以培養良好的紀律觀念。

(四) 強化軍中四大組織，貫徹四大公開，以官兵集體的意見，達到人事、經理、賞罰等措施的公平與合理。

五、各級黨部委員會對於同級軍事單位之重要軍事措施，實施政策性領導之規定如下：

(一) 本黨中央暨層級黨部之既定政策、命令及決議案，各級隸承黨部，必須切實奉行，貫徹實施。其自行決定之措施，不得違反上級既定政策、命令及決議之精神與原則。

(二) 各級黨部委員會不得決定與統帥部或上級命令及原則有牴觸之決策。

(三) 各級黨部委員會對有關同級軍事單位重要軍政措施之研討與審議，或對下級申請解決問題之審議與處理，均應依據上級或本身既定決策，針對事理之確切判斷，作原則性的決定，而不做法定權責之干涉，或涉及事務性之措施。

(四) 各級黨部委員會對於同級或下級軍事單位重要軍政措施，應隨時發覺急切重大問題，主動予以解決，並提出適切的意見。

六、各級黨部委員會對於軍職重要人員之任免調遷，應確保下列各款之實施：

(一) 各級軍事主管、重要幕僚、政工人員、主辦機要人員，均應以黨員充任

(二) 上列人員之任職調升，應嚴格考核其黨德、黨性、功績、智能，專業技能，領導能力，戰鬥意志與犧牲精神，如經查明其經歷違反上列條件，而有事實根據者，各級黨部應向負責同級軍事主管提出意見，予以調整。

(三) 凡受停止黨權處分者，應對其原任職務，隨時予以調整，凡受停止黨權處分而尚未復權者，不得報請任職或調升

七、各級黨部委員會根據『政策決定人事、組織管理黨員』之原則，對於黨員不符黨的決議，或同級軍事主管同志、軍政重要幕僚不執行黨的決議時，得呈報上級黨部，透過軍事單位議處之。

八、各級黨部委員會對同級軍事單位人事、經理、意見、賞罰四

大公開之執行，文化、康樂、進修、交誼等團體活動之推行，應健全官兵四大組織，透過黨團小組，予以指導監督及考核，不作直接之處理，其實施要領如下：

(一) 各級黨部、委員會對於同級及下級之四大公開及官兵四大組織之指導，由各級黨部委員會根據一般法令，針對實際情況，製成原則性之決議，交由負責人命令黨團執行之

(二) 各級軍事單位官兵四大組織，除法定參加人員外，推選人員之產生，應由同級黨部委員會提名，發動黨員支持其當選。

(三) 各級軍事單位官兵四大組織中，凡有黨員三人以上參加者，均應組織黨團小組，並指定黨團小組負責人（其不滿三人者亦指定一負責人）。

(四) 凡上級黨部命令或同級黨部決策之透過官兵四大組織實施者，均依各組織之規定程序，由黨團小組負責提出議案，經由黨團小組黨員發動官兵響應通過，產生法規、命令或決議案，付諸實施。

(五) 凡遇官兵四大組織自行提出政策或重大措施時，各黨團小組負責人，應於事先提出同級黨部委員會研討，決定原則處理之。

(六) 各級黨部委員會對於官兵四大組織，應加監督與考核，凡遇官兵四大組織所做之措施，有違反本黨政策或同級黨部既定政策時，得由黨員提出檢舉，一經同級或上級以上黨部委員會調查審議屬實後，得作變更原有措施之決議，送交同級軍事單位主管同志，按照決定法定程序變更或處理之。

九、為符合政策領導之原則，達成以黨領軍使命，參謀本部對下列事項，均應提出特種黨部委員會討論決定之：

(一) 年度工作總目標及重要施方針之決定。

(二) 全盤性經費預算之支配原則及其有效運用方式之確定。

(三) 特殊重大興革事項處理原則與方式之確定。

(四) 當前急要問題解決方法與原則之確定。

丙、監督執行軍事政策及統帥部命令

十、為貫徹政策，特種黨部各級委員會得運用各種有效方法，監督同級軍事單位徹底執行，其方式如左：

(一) 研討各項政策如何執行，針對同級軍事單位之實際情況，製成決議，透過軍事主管同志徹底執行之。

(二) 同級軍事單位主管同志對於前條所列政策知如何執行，得

擬具各項有關計劃方案，或舉措施原則，提出同級黨部委員會共同研討實施之。

(三) 各級黨部委員會對同級軍事單位執行黨的軍事政策，於認有必要時，得通知同級軍事單位主管同志提出報告，並審議之，或經決議，從事調查研究，提出改進之意見。

(四) 各級黨部委員會對於同級軍事單位執行黨的軍事政策，認為有違反政策本旨或措施不當時，得作矯正錯誤之措施。

十一、統帥於下達重要命令或交付重大任務於下一級軍事單位，應同時經由同級黨部委員會下達同一命令於各該軍事單位之同級黨部委員會監督實施之，各級司令部及部隊長之重要命令或交付重大任務於下一級軍事單位時，亦准此原則實施之。

十二、各級黨部委員會對於統帥不獲上級單位重要命令完成之期限及達成任務之要求，得隨時調查考核其執行程度，並監督完成之。

十三、各級黨部委員會於同級軍事單位負責主管同志遇有對統帥部或上級命令執行不努力、作為不忠實，或措施上發生錯誤時，同級黨部委員會得以決議糾正之，矯正結果，如仍不合要求，得報請上級檢舉之。

十四、各級黨部委員會如發覺同級軍事主管人員有反抗統帥部及上級命令，或有意圖叛變情勢，而獲具體佐證時，得一面進行密報統帥，一面密做妥切適當之緊急措施，以遏止變亂於機先。

十五、各級軍事主管同志應向同級黨部委員會每三個月做軍政措施報告一次，並得經同級黨部委員會決議，通知臨時提出重要軍政措施或戰役經過之專題報告。

十六、各級軍事主管同志向黨員大會、代表大會、上級黨部或同級黨部委員會提出報告之項目，概如下列：

- (一) 年度工作計畫。
- (二) 上級重要政策命令及決議案之執行情形。
- (三) 全盤性經費預算支配運用與結算情形。
- (四) 官兵思想問題之處理。
- (五) 重要軍政措施及興革事宜之處理經過。
- (六) 重大偶發事件之處理及經過。
- (七) 戰役成果之檢討。
- (八) 其他。

	<p>十七、各級黨部委員會對軍事主管同志或軍政重要幕僚同志執行黨的政策命令與決議情形，上級及同級黨部委員會均應經常考核，列為從政期間政績之依據。</p> <p>十八、各級黨員大會或代表大會，上級或同級黨部委員會於聽取同級或下集軍事主管同志報告後應予以檢討，並提供具體之考評與意見、各級軍事主管同志應據以迅行研討具體改進辦法，切實執行之。</p> <p>丁、保證貫徹黨的決策與統帥部命令</p> <p>十九、各級黨部委員會對執行既定政策及上級命令，其領導上應採下列諸方式：</p> <p>（一）同級以上軍事單位將發布之命令有關黨部支持者，黨應依據此項措施之要求擬定策動之辦法，指示所屬黨部，黨團及有關黨員使此項措施變成為群眾之要求，逐級向上反映。</p> <p>（二）同級以上軍事單位發布之命令有需黨部保證貫徹者，黨應依據此項命令做成詳盡之指示，連同命令轉達至所屬黨部及黨團，對措施有關之重要黨部及黨員，並得發出特別指示。</p> <p>（三）各級黨部黨團皆奉上級黨部之指示後，應即召集有關人員開會，慎重研究貫徹之辦法，其必須全體黨員貫徹者，應做成討論題目，發交黨員小組及黨員大會熱烈討論，策動軍中報刊，電台適時發布社論，展開宣傳。</p> <p>（四）同級以上軍事單位發布之命令有需縣一單位或某一黨員特別貫徹者，黨應召集有關人員會商後，依據命令及上級特別指示規定之實現，製成督察貫徹之進度表，限令該單位之黨部、黨團及小組以及黨員克期完成，並得舉行競賽</p> <p>（五）……」</p>
總裁批示	閱。

《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 44/0091

類別	軍隊國家化
檔號	〈台(44)中秘室登字第 139 號張厲生、唐縱呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 44/0091
時間	44/5/10
內容摘要	彭孟緝簽呈，為貫徹組織領導，使國軍重要人事措施符合黨的人事決策，擬於特種黨部之下設置人事審議小組，並檢呈小組委員簡歷，報請鑒核。該部所請設置人事審議小組一節，擬予以照准。特檢同原簽呈及委員簡歷表，謹報請鑒核。
檔案原文	<p>職張厲生、唐縱呈：「</p> <p>事由：據特種黨部呈報設置人事審議小組擬予照准謹檢呈原簽報請 鑒核</p> <p>一、據特種黨部委員會主任委員彭孟緝本年五月三日(44)漢幹字第五〇一五二號簽呈，為貫徹組織領導，使國軍重要人事措施，符合黨的人事決策起見，擬於該部委員會之下，設置人事審議小組，並檢附小組委員簡歷表，請鑒核等情</p> <p>二、該部所請設置人事審議小組一節，擬予照准，特檢同原簽呈，及委員簡歷表各一件，謹報請鑒核。</p> <p>謹呈 總裁</p> <p>附一：特種黨部委員會主任委員彭孟緝(44)漢幹字第五〇一五二號簽呈一件</p> <p>二：特種黨部委員會人事審議小組委員簡歷表一份」</p> <p>附件一：「特種黨部委員會主任委員彭孟緝呈：</p> <p>一、本部為貫徹組織領導，使國軍重要人事措施，符合黨的人事決策起見，特於本部委員會之下設置人事審議小組，執行左列任務：</p> <p>(一)策劃重要人事決策，提請本部委員會議後，密送國防部第一廳廳長執行。</p> <p>(二)依據搜集整理後之各基層組織有關人事反映意見，綜合擬定或修正有關人事決策，提請本部委員會決定後，送國防部第一廳廳長執行。</p> <p>(三)審議國防部第一廳制定之重要人事政策，提請本部委員會決定。</p>

	<p>(四) 審議對於推行新的重要人事政策所擬訂之宣傳要領與方法。</p> <p>二、謹將本部人事審議小組委員會簡歷表乙份恭呈鈞閱 謹呈總裁」</p> <p>附件二〔按：審議小組成員簡歷表，僅抄錄姓名與從政職務〕： 「小組長：張彝鼎／國防部總政治部主任 委員：高魁元（陸軍總司令部政治部主任）、楊維智（海軍總司令部政治部主任）、王衛民（空軍總司令部政治部主任）、祝樞壽（聯合勤務總司令部政治部主任）、毛景彪（國防部第一廳廳長）、江國棟（國防部總政治部設計委員）」</p>
總裁批示	照辦。

## 主題：匪諜、政治案件及情治系統

### 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 48/0186

類別	匪諜、政治案件及情治系統
檔號	〈台(48)央秘字第 257 號陶希聖呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 48/0186。
時間	48/10/24
內容摘要	陳懷祺、陸伯琨等控告《自由中國》發行人雷震偽造文書、妨害名譽及破壞士氣、搖動人心一案，因台北地檢處偵察完畢已半年之久，難再遷延，經宣傳工作指導委員會研究並徵詢司法行政部及警備總部意見，認為應由司法機關或軍法機關審理，究以何者為宜請求鈞示。
檔案原文	「……職曾將本案交宣傳工作指導委員會法制小組慎密研究並徵詢司法行政部及警備總司令部負責同志之意見僉認為本案應由司法機關審判抑或移送軍法機關審理兩個途徑究以何者為宜必須請求指示俾得遵循辦理……」
總裁批示	此案應暫緩處理為宜。

### 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 50/0036

類別	匪諜、政治案件及情治系統
檔號	〈台(50)央秘字第 047 號唐縱、鄭彥棻呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 50/0036。
時間	50/3/16
內容摘要	檢呈第 8 屆中央委員會中央常務委員會第 276、277 次會議紀錄各一份。其中紀律委員會提：費希平於 49 年 9 月 23 日立法院第 26 會期第 2 次會議曾對雷震被捕事件提出書面質詢，其內容和措辭，均屬違背國策，經立委黨部代電請予處理。紀委會決議：費希平停止黨權一年。
檔案原文	中常會第二七六、二七七次會議紀錄 「……討論事項 紀委會提費希平停止黨權一年案 說明費為立法委員於上年九月廿三日立法院第 26 會期第二次會議曾對雷震被捕事件提出書面質詢其內容及措辭均屬違背國策經立委黨部代電請予處理經紀委會令其提出書面答辯迄已逾限

	復經第卅九次紀委會決議「費希平停止黨權一年」 決議通過（以上均見第 276 次紀錄） 附註第 277 次會議係由 總裁親自主持循例免予摘敘」
總裁批示	費希平應予開除黨籍之處分。 〔按：批示於中常會第二七六、二七七會議紀錄上方位置〕

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 50/0079**

類別	匪諜、政治案件及情治系統
檔號	〈台（50）央秘字第 102 號唐縱、馬超俊呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 50/0079。
時間	50/5/24
內容摘要	立法委員費希平違反國策之黨紀處分案，經中常會通過停止黨權一年，紀錄在案。然鈞座於後又批示「費希平應予開除黨籍之處分」，但立院黨部已按中常會決議執行，如以同案二次處分似為不宜，可於本年 6 月份黨員重登記時不予登記，撤銷其黨籍。
檔案原文	「 敬呈者關於立法委員費希平違反國策之黨紀處分一案經於本年二月八日中央常務委員會第二七六次會議照案通過停止黨權一年紀錄在卷.....並於二月二十日令立法委員黨部照案執行嗣於三月十八日奉鈞座批示『費希平應予開除黨籍之處分』正遵辦間適立法委員黨部於三月二十一日呈報費希平黨紀處分決定書業已送達執行案經確定。 復查「黨員違反黨紀處分規程」第五條規定『黨員受停止黨權之處分者在執行期間復違反黨紀時得予以加重處分』查費希平處分正在執行如以原有事由又加重處分似須考慮 茲經本會有關單位主管同志詳加研商僉以為貫徹鈞座指示除原予處分外仍於本年六月辦理中央從政幹部登記時對該員不予登記撤銷其黨籍 理合將本案奉批處理情形報請鑒核示遵 謹呈總裁」
總裁批示	悉

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0011**

類別	匪諜、政治案件及情治系統
檔號	〈台（57）中秘字第 025 號谷鳳翔呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣

	中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0011。
時間	57/2/13
內容摘要	前簽奉示針對《經濟日報》報導琉球新聞失實一案應作徹底之處置，即去函通知《聯合報》發行人王惕吾遵辦。王氏回函略以，已遵鈞諭將丁文治、史習枚撤職，並建議往後宜避免曾涉罪嫌之人任職新聞界，及洽請治安機關指派人員由報社聘用，專責安全工作。
檔案原文	「一敬呈者關於經濟日報去（五十六）年九月二十一日報導有關琉球新聞失實一案自奉.....鈞座批示『丁文治與史習枚二人皆有罪嫌紀錄何能再容其在新聞與文化界服務混淆煽亂應作澈底之處置如何辦理希擬議具體辦法呈核』等因 二遵即錄批通知聯合報發行人王惕吾同志遵辦去後茲接其來函略謂 （一）謹遵鈞座諭將丁文治及史習枚二員聯合報職務撤免并飭即日離社 （二）新聞界往昔不乏任用曾涉罪嫌之人員多係經有關機關偵訊無罪釋放或感教自新後以書函或口頭予以推介囑為安插工作猶如輔導反共義士就業以往此項共同瞭解之問題今後似宜磋商避免 （三）鑒於聯合報工作人員之日增雖選派幹員兼任安全室工作仍恐疏失故曾洽請治安機關指派人員由報社聘用專責安全工作等情.....」
總裁批示	如擬。中正 又丁史二人治安機關與黨部以後應如何處理希查報。中正

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0016**

類別	匪諜、政治案件及情治系統
檔號	〈台（57）中秘字第 035 號谷鳳翔呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0016。
時間	57/2/26
內容摘要	關於《經濟日報》報導有關琉球新聞失實一案，「聯合報系」發行人王惕吾建議避免曾涉罪嫌人士於新聞界工作、由治安機關指派人員由報社聘用專責安全工作。另，已遵批通知第六組、國家安全局、司法行政部、調查局、「聯合報社」等單位就有關事項遵

	辦，並擬即將丁文治、史習枚列為看管份子，由第六組與台灣警備總部切實考察。
檔案原文	「……二上項處理情形暨王同志意見復奉報鈞座批示『如擬又丁史二人治安機關與黨部以後應如何處理希查報』等因 三除已遵 批通知本會第六組國家安全局司法行政部調查局聯合報社等單位從政從業主管同志就有關事項遵辦外并擬即將丁文治史習枚二人列為看管份子由本會第六組與台灣警備總司令部主管單位切實負責注意辦理隨時考察其言行以策安全而杜後患謹將處理經過恭請 鑒核示遵 謹呈總裁」
總裁批示	聯合報內派安全人員極不相宜，應由該社自行負責，與中央黨部聯繫協助則可。今後凡曾涉嫌之人員，無論如何釋放與自新，不可再在新聞書刊與教育界任用為要。中正

《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0002

類別	匪諜、政治案件及情治系統
檔號	〈台（57）中秘字第 003 號谷鳳翔、陳裕清呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0002。
時間	57/1/5
內容摘要	《經濟日報》前於 56 年 9 月 21 日報導有關琉球新聞失實一案，迭經予以處分，並自動停刊改組在案，嗣奉諭繼續查報負責發佈該項新聞之人員丁文治、史習枚、王廣溟、朱儁等人事資料，經調查局與第六組數月來密查結果：丁、史二人思想背景確有可疑之處，王、朱二人則過去尚無不良紀錄，擬飭《經濟日報》負責人王惕吾徹查丁、史二人工作情況，並由治安當局密切注意《經濟日報》、《聯合報》內部編輯人員思想動態。
檔案原文	「本案據陳建中沈之岳二同志先後查報前來縱其要點如左 該報總編輯丁文治……平日思想頗有偏激之處現經濟日報已撤除其總編輯職務調回聯合報以副總編輯名義兼通訊主任 史習枚原任經濟日報副刊編輯……『二二八』事件時曾有挑撥情事卅八年五月因發表左傾文字被捕送綠島管訓四十三年保釋後入聯合報服務其思想顯有問題……」
總裁批示	丁文治與史習枚二人皆有罪嫌紀錄何能再容其新聞與文化界服務混淆煽亂應作澈底之處置如何辦理希擬議具體辦法呈核。 中正

《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 44/0055

類別	匪諜政治案件
檔號	〈台(44)中秘室登字第 86 號張厲生呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 44/0055
時間	44/3/25
內容摘要	監委王文光等 7 人呈送監察院軍法案件調查小組報告書一份，對目前軍法工作提供改革意見，除已於軍事審判法草案規定有關者外，其餘多屬軍法行政問題，擬將原報告書抄送行政院從政主管同志核辦。是否有當？謹檢具該報告書乙份，簽請鑒核示遵。
檔案原文	<p>張厲生呈：「據監察院委員黨員王文光等七同志三月十六日呈送監察案軍法案件調查小組報告書，對目前軍法工作應待改革各點，提供意見頗多，除第(二)『復審機構』、第(七)『軍法案件之選任辯護人問題』、第(八)『審判應否公開問題』，及關於軍事審判權之適用範圍等，立法院審查中之『軍事審判法』草案，及行政院從政主管同志最近送會之『軍事審派法草案審查會整理本』，已有所規定外，餘多屬軍法行政問題，擬將原報告書抄送行政院從政主管同志核辦，是否有當？茲謹檢具監察院軍法案件調查小組報告書乙份，簽請 鑒核，謹呈 總裁 附呈報告書一份。」</p> <p>附件：監察院軍法案件調查小組報告 「監察院軍法案件調查小組報告書 要旨 甲、目前軍法工作應待改革各點： 一、刑訊問題。 二、復審機構。 三、感訓辦法。 四、已決人犯之執行問題。 五、軍法官資歷。 六、軍法行政管理問題。 七、軍法案計之選任辯護人問題。 八、審判應否公開問題。 九、輕微罪犯之處罰問題。</p>

十、總統府之軍法幕僚機構。

乙、希望今後之措施：

一、依憲法精神及現代『總體戰』之性質，將戒嚴法予以修正公布。

二、針對上述各點將海陸軍審判法予以修正。

三、建立軍法行政體系。

黨員等赴監察院通知，組織軍法案件調查小組，經於四十三年九月二十一日開始調查，並曾於九月十八日晉謁鈞座面聆訓示，茲閱時四月調查工作已告結束，除詳細情形另案向法院報告外，依據數月來調查所及，觀感所得，深覺當前軍法工作，如軍法司法案件之再三明確劃分，及實行審檢分立、採用選任辯護人等制度，均足表現當局之順從輿情，努力革新，惟以時值非常，軍法業務尤繁複萬端，亟待徹底改革者，尚有多項，謹分陳如次：

(一) 刑訊問題

據抽閱案卷情形，凡有保密及治安有關機關偵查檢舉之案件，在初次訊問時，幾無一非以酷刑脅迫、疲勞詐欺等不正方法取得供詞，或竟做成筆錄，強令簽署，於案件送保安司令部軍法處審理時，被告等均痛切陳述，當時刑求情形，繪聲繪影，令人觸目驚心。(例如黃添樑、王則甫、邵毓秀、陳其昌、劉祥君、曹鴻雲、吳和銘、劉明等案卷)，但會審之軍法官，則視若無睹，聽如不聞，對於被告陳述知是否真實，偵查機關之是否非法，從未加以追究，多憑初次之筆錄(即所謂原始供詞)為判罪科行之依據。查匪諜份子固多狡猾刁頑，堅不吐實，而無辜株連者，亦在所難免。故犯罪事實依法應以調查證據認定之。當事人之自白，如非出於強暴脅迫利誘詐欺，或其他不正方法，且與事實相符者，方得採為證據，不能以其在偵查時，曾有自白，即不問事實真相如何？武斷為犯罪係屬事實，此種情形，為普通司法機關向所未有，依刑事訴訟法顯屬非法，夫三木之下，何求不得，人情固不惜犧牲其自由生命財產，以暫蘇目前身體無法忍受之痛苦者。本黨實施訓政以來，亦曾歷次通訊禁止刑訊，但有關治安機關，或囿於成見，或急於求功，每多陽奉陰違，以種種不正當之方法，藉以取得被告自白，一紙供詞，即永無天日矣。希望此後能徹底禁止刑訊，審理機關應直接調查證據，不得以初次之自白，為認定犯罪之唯一依據。(此項不列入監察院報告內)

### （二）復審機構

依陸海空軍審判法審理之案件，依同法第七章規定自得申請復審，就調閱案卷中，得悉年來所有由該管最高級長官令飭及被告親屬呈訴復審者，國防部均交由原審判機關之軍法官附加意見，而軍法規則多係偏執主見，未能充分考慮原呈訴之事實證據，至聲請復審倖能邀准者，幾百不獲一。縱係該管高級長官令飭復審，亦鮮有例外，如張敏之、鄒鑑、等叛亂案，經該省過去黨政長官及在臺之山東立監委國大代表等迫切陳訴報奉鈞座派員調查，並由行政長官令飭復審，但台灣省保安司令部之軍法官仍堅持原判決並無不當，呈請免予復審，又如辜顏碧霞資匪案，經國防部三次令飭復審，原審機構至第三次始予改判減刑。查現行陸海空軍審法，係採一審一核制，一經核定後，即無其他審級可資救濟，沉冤莫雪，呼籲無門，極人寰之慘痛；被告或其親屬所賴為唯一呈訴之機會者，只有申請復審一途，茲則因限於呈由原審機關軍法官附加意見，致仍難免偏頗之虞，似應參照美國軍事上訴法院及覆判局之組織成例，與我國刑事訴訟法關於非常上訴及再審之程序規定，專設較高級軍法審判機構，由資深之軍法官專責辦理復審及上訴事宜。又黨員等抽閱有關叛亂案件約四十餘案，即發現有十六案原判決係屬不當，擬報院函行政院糾正令飭復審。

### （三）感訓辦法

依懲治叛亂條例及動員戡亂時期檢肅匪諜條例規定，被告經處分不起訴，或認為情節輕微者，得宣告三年以下之感化。查被告如不予起訴，或認為情節輕微，理應予以釋放，今仍於處分不起訴或認為情節輕微宣告無罪後，又予裁定交付感化，在政府之立法本意，原為表示寬大，施以政治教育，但是事實上則與執行有期徒刑並無二致。且依法執行徒刑者，尚可假釋調服勞役或保釋，而交付感化則不能蒙受此法定之優遇。至交付感化之執行辦法，一部份係交由軍監代行之，其痛苦或甚於有期徒刑者，故就政治教育之效果及保障人權之原則言，交付感化制度，實有考慮改革之必要。

### （四）已決人犯之執行問題

監獄為政府行刑之地，看守所僅係臨時羈押被告之所，目的不同，其對於教誨作業等處理方法亦因之而異，凡已決人犯依法應交由監獄執行之，方可達到行刑之目的。茲以軍監容納有限，保安司

令部及海陸空勤四總補及其所屬單位人犯，多仍羈押臨時看守所，非特壅擠堪虞，且與國家設獄行刑之目的相背，自應健全軍監組織，擴充收容量，凡已決人犯均應交由軍監執行之。如為財力及其他實際情形所限，亦應考慮設置外役監及集體調服勞役方法，使監犯之教誨勞動生產等工作，均得兼籌並顧。

#### （五）軍法官資歷及待遇

查現行軍法官待遇較司法官為低，致未能羅致資深學優人才，似應由政府統籌提高軍法人員之待遇，並專設軍法人員之養成教育機構，遴選學行均優之大專法律系畢業學生，加以短期訓練後分發各部隊服務，並參照司法官地位，予以法律上之保障。

#### （六）軍法行政管理問題

現制之國防部軍法局，一方為軍法審核機構，同時又為主管軍法行政之最高單位，唯以組織較小，編制員額所限，致審核與行政工作均未能充分發揮效能，似可參照司法行政與審判分立制度，將軍法行政與軍法審判分別建立系統，專設軍法行政機構負責主持軍法人員之任免考核與法規教育監所等事務，庶幾組織健全，而後功效可期。

#### （七）軍法案件之選任辯護人問題

自四十二年二月軍事機關審判案件補充辦法頒行後，經指定公設辯護人為被告辯護，年前為適應輿論要求，又擴大辯護制度，除有關國防機密或有關軍譽之案件外，均得選任辯護人，於此固足表現政府之關心民瘼，保障人權，但軍法機關關於所謂國防機密之見解，除觸犯妨害軍機治罪條例之案件外，如觸犯懲治叛亂條例，及戡亂時期檢肅匪諜條例之罪，凡直接間接與國防機密有關者，均得認為不准選任辯護人之列，依照最近修正頒行之軍法司法案件劃分辦法，軍法機關得自行審判之案件，僅以（一）軍人犯罪、（二）犯戡亂時期檢肅匪諜條例、懲治叛亂條例所訂之罪為限，若依此項見解認定，則幾無得以選人辯護人之案件，核與政府准許選任辯護人之原意未符，似應不加限制。

#### （八）審判應否公開問題

審判公開主義，為現代刑事訴訟法之基本原則，案件審理時如使一般國民得以共見共聞，既可增加人民信仰審判之心，且為極有效之法律教育，又可免除審判官輕率苟且偏私之弊，唯現制之軍法會審，依規定係不准旁聽，實與審判公開之原則未合，身為社

會所詬病。似應參照司法公開審判之精神，軍法審判亦准許旁聽，其特殊案件認為應守秘密者，自可參照法院組織法第六五條之規定，明定案件經會審機構之決議者，得不公開之。

（九）輕微犯罪之處罰問題

.....

（十）總統府之軍法幕僚機構

依現行軍法案件呈核標準，一部分重大案件須由國防部長逕呈總統核定，但總統府之內部組織，則未設專設負責審核軍法案件之幕僚機構，以刑事案件之複雜關要，應如何建立健全之幕僚制度，亦殊有考慮之必要。（此項不列入監察院報告內）

查現行軍法制度中最大癥結，即為非軍人被告案件應否適用陸海空軍審判法予以審理，政府有鑑於此，經三十三年一月公佈特種刑事案件訴訟條例，當時由軍法審理之案件，如危害民國緊急治罪法，妨害國家總動員懲罰暫行條例，非常時期違反糧食管理治罪暫行條例，禁菸禁毒治罪條例等所訂之罪，除軍人為被告者外，一律改歸法院，或現司法機關審理，軍法範圍已顯見縮小，政府遷臺後，於三十九年一月六日將台灣省劃為接戰地區，依戒嚴法第八條規定，同條各項之罪軍事機關得自行審判，或交法院審判之，當時對於走私、套匯、買賣黃金美鈔，及有關出入境之偽造文書與有關叛亂案件均由軍法機關審判，顧以範圍過廣，行政院經秉承鈞座意旨，迭於四十年十月、四十一年五月、四十三年十月修正公布『戒嚴時期軍法機關自行審判及交法院審判案件劃分辦法』軍法機關得自行審理之案件，僅以軍人犯罪及檢肅匪諜條例、懲治叛亂條例所訂之罪為限，此項努力革新之法治精神，深為社會所讚揚，唯查戒嚴法係於二十三年公布，中間雖迭經修正，其所謂交戰區域乃指攻守之地而言，今日之台灣，是否即為戒嚴法所指戰時攻守之地，殊值得研究，而現代之戰爭情形，是否尚可如數十年前之想像，可分為接戰區域與警戒區域，又依戒嚴法第七條規定，所有接戰地區內之地方行政事務及司法事務，均移歸該地最高司令官掌管，其他地方行政官及司法官亦應受該地最高司令官之指揮，故今日台灣，係戡亂建國基地，所有施政楷模，均依憲政常軌，未適用戒嚴法規定處理，而獨刑事案件則依戒嚴法第八條規定。又憲法第八條第九條規定，對人民之身體自由，只有法院得依法定程序予以審問處罰，人民除現役軍人外，不受

	<p>軍法審判，又依刑事訴訟法第一條第二項規定，軍人軍屬之犯罪，除犯軍法應受軍法裁判者外，仍應依本法規定追訴處罰之，是軍法機關之審理案件，依法應以軍人犯軍法者為限，黨員等竊以貫徹鈞座數次縮小軍法審判範圍之意者，今後似應為下列之措施：</p> <p>（一）依實施憲政之程序，凡法令與憲法相牴觸者，應予分別修正或廢止，將戒嚴法依據憲法精神及現代『總體戰』之性質予以修正公布。（二）針對上述各點將海陸空審判法酌予修正。（三）建立軍法行政體系，以為光復大陸、建國建軍之準備。以上意見，多為社會輿論之迫切要求，自亦在鈞座洞鑒之中，黨員等本於忠黨愛國之熱誠，用特率直陳詞備供採擇。謹呈總裁蔣</p> <p>監察院委員黨員王文光、黃寶實、黃覺、王冠吾、陳恩元、楊貽達、田欲樸</p> <p>三月十六日」</p>
總裁批示	如擬。四、九

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 45/0136**

類別	匪諜政治案件
檔號	〈台（45）中秘室登字第 200 號張厲生呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 45/0136
時間	45/9/5
內容摘要	<p>中常會第 273 次會議總裁指示（一）派外宣傳情報僑務人員由黨員出任，予以外交人員身份，各部派往海外人員均由負責使館指揮。（二）經濟部駐日商務辦事處買賣汽車圖利案應予糾辦等。俞鴻鈞報告經濟部人員王德立等擬調回國，並受該部加以察看。其餘正由俞催請各單位限期遵辦中。</p>
檔案原文	<p>張厲生呈：「</p> <p>事由：謹將中央常務委員會的二七三次會議鈞座指示事項遵辦情形，摘要報請鈞督</p> <p>一、查本年五月十六日，中央常務委員會第二七三次會議時，曾奉鈞座指示：『（1）今後海外宣傳，情報，僑務等工作人員，應以黨的同志充任之，並由外交部給以外交人員身份，但在派任之前，應由外交部加以訓練指導。僑務工作人員應兼負黨務工作，其他派外人員，亦應具有協辦黨務之責任與能力。（2）經濟部、國防部及其他部門派往海外工作人員，均應由當地使館負責指揮，其</p>

經費亦應交由當地我國使館轉發，藉以統一事權，不可再有自立門戶之情事。行政院應切實注意改進。(3) 聞經濟部派駐日大使館商務工作人員利用『外交待遇』買賣汽車圖利，大使館處理該案人員動手打人，當眾毆鬥，敗壞國體，莫此為甚，行政院應即澈查糾辦，切實整頓，以免今後再有此種情事發生。(4) 外交人員應以三年一任為原則，期滿應予調任，以增進其新陳代謝作用』等因，遵經函請行政院俞院長鴻鈞同志查照辦理在案。

二、茲准行政院俞院長鴻鈞同志先後函復遵辦情形如次：

(1) 指示第一項業經由外交部葉部長公超、僑務委員會鄭委員長彥棻、新聞局長沈局長錡商擬辦法。

(2) 指示第二項，業經由外交、國防、經濟、財政、教育、交通六部，遵照辦理。其實施辦法，飭由外交部召集派有駐外機構與人員之各首長，商擬報經行政院核定。

(3) 指示第四項，業經由外交部葉部長公超遵照辦理。

(4) 指示第三項，業經由外交部葉部長公超、經濟部江部長杓先後查復，略以，緣我駐日董前大使於本年二月間，接密報謂館內人員，有利用身份買賣汽車圖利情事。當派大使館章參事任堪、吳參事世瑞、錢武官祖倫、凌秘書曼壽，暨商務參事王德立等五人，進行調查。在調查期間，章參事與王參事因見解不同，發生動武。外交部經董前大使報告，當函洽經濟部商定本案之處理步驟。查章參事任堪在館內動手毆人，有玷官箴，乙由外交部予以記大過一次。商務參事處職員，則由經濟部做如下處理：王參事德立身為主管，對於部署督責不嚴，又復與章參事互詆，雖經毆辱後未曾還手，但亦有玷官箴，予以記大過一次。簡任助理商務參事譚季多除其本人已購用汽車外，復以其妻名義定購車輛，因為能完成批准進口手續，而行轉讓，此中有無即時轉賣，又意圖以行為未遂，未能判明。然以外交官員身份，一再購買汽車，殊屬不合。業由經濟部將該員調回，另派工作。辦事員鄭澤生、李蔭深、阮守維、朱謙益等四員，階級較低，且無外交人員身份，其購車經過，亦係依照駐在國規章納稅。但於購車後，即行轉售，顯有圖利之嫌，實屬行為失檢，已各予記過一次，以示懲戒。至駐日商務參事處人事，為樹立制度，加強管理起見，經濟部已擬定『經濟部駐外商務參事處職員互調辦法』一種，公布施行。除經先將該處助理商務參事譚季多、辦事員李蔭深、朱謙益等三人

	調回經濟部服務外，並擬將商務參事王德立、薦任助理商務參事王嘉毅、江梁，及辦事員鄧澤生、阮守維等五員，先後飭令回國。次第實施互調。所有調回人員，並經令飭經濟部加以察看。 三、除第一第二第四各項指示，仍由職催請行政院從政主管同志限期遵辦，並將辦理結果復呈外，理合簽請鈞督。謹呈總裁。」
總裁批示	一、二項限於一個月內擬定辦法據報。 王德立等已否調回？查報。

## 主題：司法

### 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 43/0357

類別	司法
檔號	〈台(43)中秘室字第 0447 號張厲生呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 43/0357。
時間	43/12/28
內容摘要	<p>謹抄呈司法行政部谷鳳翔關於澎湖地方法院檢察處處理許瑞慶案及檢舉監委曹德宣妨害公務案之經過，及該部對曹案處理意見節略一份，謹請鈞鑒。</p> <p>〔按：對本案案件事實附加說明如下：檔案內容主要是向總裁附呈澎湖地方法院檢察處處理許瑞慶案及檢舉監察委員曹德宣妨害公務案節略一份，該節略內容主要分兩個大段，第一段講述許瑞慶案及曹德宣案發生之經過及現況，第二段為司法行政部對於曹德宣案之意見。</p> <p>第一段摘要：澎湖縣議會前副議長許瑞慶在民國 36 年 2 月雇工砍電桿並走私，遭縣民張晚、蘇騰客向澎湖地檢告發，經偵查認為許瑞慶涉案情節重大聲請羈押，並分別於 36 年 8 月、9 月 21 日提起公訴。此時許的家屬為了營救，向不知何人求救，該人就呈准監察院派委員曹德宣於 10 月 8 日前往澎湖找首席檢察官謝仲棠，並跟謝表示對於許的羈押與起訴他非常不滿，謝檢則認為曹德宣不斷干預司法，且一再聲請刑庭延緩審理許瑞慶案。於 11 月 20 日，曹德宣持 11 月 5 日聯合報報載謝檢向刑庭所遞的聲請書，抨擊謝檢侵害自由濫用職權，竟有此怪象等語，旋即遭謝檢以對依法執行之職務公然侮辱提起公訴。〕</p>

檔案原文	<p>「貳司法行政部對曹德宣案之意見</p> <p>查憲法第八十條規定『法官依據法律獨立審判不受任何干涉』刑事訴訟法第二百二十四條規定『偵查不公開之』是司法人員執行偵審職務時原應不受任何方面之干擾惟以監察法第二十六條另有規定監察院乃為行使監職權得由監察委員赴各機關調查詢問即司法機關亦非例外因此司法人員與監察委員對於彼此職權之行使本於各自之立場每生歧異之見解此次曹謝之爭僅其一例而已按司法監察二權應如何行使始能互不相妨實有關乎憲政制度之建立似可由中央邀集大法官等有關同志舉行黨政關係會議加以研討明定分際，庶可永杜糾紛於將來</p> <p>現當反共抗俄緊要關頭各同志正應精誠團結共渡時艱若政府機關之間自生摩擦互相抵銷其力量殊非國家之福因此鳳翔對於曹謝之爭於獲悉之初原曾籌謀消弭之策祇以事態演變終仍不免釀成訟案茲該案既已進入審判階段計唯有聽後法院循法律途徑解決矣」</p>
總裁批示	閱。

《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 45/0067

類別	司法
檔號	〈台(45)中秘室登字第95號張厲生呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 45/0067。
時間	45/4/24
內容摘要	監察院函請司法院解釋高等法院及地方法院之民刑訴訟併由司法行政部主管是否違憲案，前接張群 2 月 15 日函告，總裁諭暫緩後已轉告王寵惠及監司二院相關從政同志暫緩置議。現大法官韓俊傑送來節略一份，並附參考資料主張繼續討論。
檔案原文	<p>「查關於監察院函請司法院解釋高等法院及地方法院之民刑訴訟併由行政院所屬之司法行政部主管是否與憲法第七十七條相違背一案前接總統府張秘書長岳軍同志本年二月十五日函告案經依照王院長亮疇來函呈奉鈞座諭『制憲國民大會實錄載明司法行政部不列入司法院職權之內立法旨趣既已明白提示故行政組織法仍將司法行政部規定為該院所屬機關之一而法院組織法關於一二兩審歸司法行政部監督之規定亦遂沿用未改此種依據憲法及有關法律建立之制度已歷八年當此先準備反攻軍事時期國</p>

家一切措施均應以爭取最後勝利為依歸凡不必要之更張應暫緩置議免茲紛擾即復告王院長仍照四十二年指示毋庸改隸一面函囑中央張秘書長洽知司法院大法官及監察委員中之從政同志共同諒解暫緩置議』等因除函復王院長外囑督照辦理到會

本會經於三月六日約集監察委員黨部委員舉行談話會與會各監委同志對本案多認為應遵照鈞座諭示『暫緩置議』獲得諒解復於三月七日約請全體大法官餐敘交換意見結果各大法官表示監察院所請解釋之重點屬於憲法上之『司法院之執掌問題』（高院地院民刑訴訟主管問題）並非變更制度亦未涉及司法行政部之隸屬鈞座『暫緩置議』之諭示固應尊重而事實癥結所在亦不得不有所陳明再大法官延擱該案將及三年不予解釋之責任亦宜有所顧及當由職歸納各大法官意見對本案之處理獲致下列三項諒解（1）在未奉總統對本問題有指示前以不急於解釋為宜（2）請各為大法官將所發表之意見製成書面節略以便轉呈總裁（3）為顧及各位大法官之責任問題由中央洽知各監委同志對本案不再催請解釋

頃准韓大法官駿傑諸同志送來『關於監察院請解釋高等法院以下民刑訴訟均併由行政院所屬之司法行政部管轄是否違憲問題之事實與理由』節略一份並附參考資料一件列舉下列四點

（1）監察院函請解釋案由為『現在司法制度將高等法院地方法院之民刑訴訟均併由行政院所屬之司法行政部管轄此項設施是否與憲法第七十七條之規定相違背』查來文所問係為憲法所規定司法院之執掌問題既非變更制度亦未涉及司法行政部之隸屬

（2）從制憲沿革言在五五憲草階段立法院經四五年時間六次修定始終將各級法院民刑訴訟之審判及司法行政事務明定於司法院職掌以內在國民參政會階段曾有將司法行政部改隸於行政院之擬議後經該會憲政實施協進會提出修正意見三十二點中之第十三點仍將司法行政部歸轄於司法院至民刑訴訟審判應由司法院管轄始終未變在政治協商會議曾擬十二點意見將五五憲草基本精神推翻許多如將司法院改為國家最高審判機關不轄司法行政事務之類後經制憲大會依照五權精神決議仍將司法院改為國家最高司法機關可見政協此項原則已為制憲大會所否定制憲大會對於憲法第七十七條之精神與同法五十三條六十二條八十三條九十條之各院職掌與地位完全同等既定司法院為國家最高司

	<p>法機關其有權處理司法行政事務與各院處理業務上行政自屬亦應一致</p> <p>(3) 法院組織法自係憲法八十三條所稱之法律而非行政院所專用之法規極為明顯法院組織法公佈日期與施行日期均在司法行政部隸屬於司法院之時間內足證立法者之原意在貫徹司法體系之完整嗣司法行政第二次改隸未詳加研究囿圖將高地法院民刑訴訟審判管轄併同移轉顯與憲法不合法院組織法第八十七條係規定各級司法機構分負監督司法行政之責非為同法第一條所定民刑訴訟審判管轄之任務今竟混為一談將司法審判與司法行政併行監管顯與憲法及法律均有未合</p> <p>(4) 一八六四年美國內戰方殷敵軍迫近京城之際適值總統改選之期在險惡處境中林肯毅然決定依照憲法選舉故能奠定民主之基礎垂典範於後世我國現在情況與當年美國相似我總統領導全民締造新生中國亦與曩昔林肯挽救美國危急如出一轍因此中華民國百年大計應於此時此地為之建立況本案僅係民刑訴訟審判管轄依照憲法調整內部職權問題輕而易舉不惟無礙整體之制度實有助於政治之號召</p> <p>僅將本案處理經過情形及大法官所提上述意見並附參考資料一份簽請 鑒核謹呈總裁」</p>
總裁批示	閱。

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0018**

類別	司法
檔號	〈台(49)央秘字第 022 號唐縱呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0018。
時間	49/2/1
內容摘要	國民大會總額之解釋，經國大專案小組決定由內政部於 1 月 15 日前，呈請行政院咨送司法院辦理。然經釋憲，多數大法官仍以由國民大會提出總額解釋申請較為恰當。司法院已預定於 2 月 15 日公布解釋文。附國民大會秘書處致司法院函稿。
檔案原文	「……二嗣據謝院長冠生報告略以行政院咨文到達後經與大法官分別交換意見對於國民大會代表總額之解釋多數意見尚與中央相同但以司法院大法官會議法規定中央與地方機關對於憲法

	解釋之申請係以行使職權適用憲法發生疑義者為限內政部雖主管選政對於國民大會代表總額解釋之申請就其職權之行使而言在法律程序上終嫌牽強為免因此引致不必要之批評多數大法官意見均以為仍由國民大會申請解釋或由國民大會秘書處與行政院同時函請解釋較為周妥.....」
總裁批示	悉。

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0068**

類別	司法
檔號	〈台（49）央秘字第 086 號唐縱呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0068。
時間	49/4/21
內容摘要	司法院院長謝冠生報告監察院催請解釋高地兩級法院隸屬問題。緣因目前高地兩級法院隸屬行政院與「憲法」不合，監察院屢催大法官解釋，然已延宕近 7 年，實不宜再延。然本案之解釋將會判定與「憲法」不符，高地二院將隸屬司法院，但因牽涉決策，故報請鈞裁。
檔案原文	「敬簽呈者司法院院長謝冠生同志四月十八日列席中央常會第 209 次會議報告監察院最近函催大法官會議解釋高等地方兩級法院隸屬問題一案據稱.....三本案從法律觀點而言高地兩級法院隸屬行政院與憲法規定實有不符近年來各方反映意見多主張改隸總統府前行政改革委員會所研訂之改革案中亦曾有此建議並奉鈞座批交司法行政兩院研議採擇惟大法官會議對本案之所以未能早作解釋者實緣於憲法第一七條明定法令與憲法抵觸者無效而事實上各級法院經常審理民刑訴訟所關重大在解釋議定之前宜由有關方面對改隸之必要措施與準備先為妥洽解決庶免發生窒礙.....中央常會聽取謝院長冠生同志報告後僉以大法官會議對本案之研議趨向於依憲法第七七條解釋為高地兩級法院應改隸司法院管轄是否准行理合簽呈 鑒核示遵再據謝院長稱監察院依法得提出此項憲法解釋案之聲請司法院大法官會議依據其會議規則第三條之規定應予接受合併陳明。」
總裁批示	此案待下屆政府成立時再作詳細討論，待余回台以及約謝院（長）面談後可也，惟此案應先交行政院研討陳述意見以資參考。

《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0078

類別	司法
檔號	〈台(49)央秘字第 099 號唐縱呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0078。
時間	49/5/5
內容摘要	高等地方兩級法院改隸問題，擬請以張群秘書長、王雲五副院長、司法院謝冠生院長、最高法院謝瀛洲院長、谷鳳翔院長等組織專案小組研談，並由張秘書長召集，當否？敬乞鑑核。
檔案原文	「頃由謝院長冠生同志告以高等地方兩級法院改隸問題經晉謁鈞座面陳種切並以本案有關問題宜加縝密籌商洽請由中央組織專案小組進行研議茲擬請以張秘書長群王副院長雲五謝院長冠生謝院長瀛洲（最高法院）谷部長鳳翔等組織小組由張秘書長召集當否敬乞。」 〔按：本件與 45/4/24 總裁批簽 45/0067、49/4/21 總裁批簽 49/0068 相關〕
總裁批示	照辦，並陳報副總裁。

《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 55/0147

類別	司法
檔號	〈台(55)中秘字第 276 號谷鳳翔呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 55/0147。
時間	55/12/27
內容摘要	九屆四中全會主要議題，經中常會核定下列四案：(一)設置動員戡亂機構之規劃案；(二)改進本黨組織適應戰鬥需要案；(三)中華文化復興運動推行方案；(四)展開反共革命行動加速摧毀敵偽政權案。第(一)案已交研究組呈核，謹檢呈第(二)、(三)、(四)案各一份，敬請鈞察。
檔案原文	「一、查九屆四中全會主要議題前經中央常務委員會核定下列四案 設置動員戡亂機構之規畫案 改進本黨組織適應戰鬥需要案 中華文化復興運動推行方案 展開反共革命行動加速摧毀匪偽政權案

	二、除上列第（一）案已由研究組呈 核外謹檢呈第（二）（三）（四）案各一份敬請鈞察 謹呈 總裁」 〔按：設置動戡亂機構之規畫案，無附於檔案〕
總裁批示	悉。

## 主題：監察

### 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 39/0029

類別	監察
檔號	〈台(39)改秘室字第 0058 號張其昀呈〉，中國國民黨黨史館藏 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 39/0029
時間	39/9/30
內容摘要	9 月 29 日中改會第 30 次會議對中國國民黨直屬監察委員黨部組織綱要草案，決議本案待徵詢監察委員本黨同志意見後再做決定。謹呈閱該草案，恭請總裁鈞核
檔案原文	<p>張其昀：「謹陳者九月二十九日中央改造委員會第三十次會議對中國國民黨直屬監察委員黨部組織綱要草案經決議『本案候徵詢監察委員本黨同志意見後再做決定』等語記錄在案謹賚附該草案一份報請鈞核。謹呈總裁蔣。附呈中國國民黨直屬監察委員黨部組織綱要草案一份」</p> <p>草案內容：</p> <p>中國國民黨直屬監察委員黨部組織綱要草案</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一、為執行本黨改造案及本黨改造綱要第十一章黨政關係之規定，特根據本黨總章第十條訂定本黨直屬監察委員黨部（以下簡稱本黨部）由監察委員本黨同志組成之。</li><li>二、本黨部對外不公開，直隸於中央改造委員會。</li><li>三、監察委員本黨同志之報到，由中央改造委員會辦理之。</li><li>四、本黨部以全體黨員大會為權力機關，由本黨部改造委員會召集之，每兩月舉行一次，必要時得召集臨時會議。</li><li>五、本黨部以黨員十人至十五人為一小組，按監察院監察委員之席次號碼順序編成之。</li><li>六、每一小組設組長一人，由同一小組同志互選之，其當選小組組長者，即報請中央改造委員會加派為本黨部改造委員。</li><li>七、本黨部改造委員會及各小組會議，以每星期開會一次為原則，必要時得召集臨時會議</li><li>八、凡本黨重要決策，須與監察院監察委員本黨同志交換意見者，由中央改造委員會發交本黨部討論，並得由本黨部請中央改造委員會推派委員到會指導，必要時請總裁親臨指示，</li></ol>

	<p>交換意見結果，一經中央改造委員會決定後，本黨部同志於行使職權時予以支持。</p> <p>九、本綱要由中央改造委員會通過施行。</p> <p>十、本綱要未經規定之事宜，應由本黨部報請中央改造委員會解釋補充。</p>
總裁批示	照辦。十月三號

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 52/0048**

類別	監察
檔號	〈台（52）央秘字第 073 號唐縱、倪文亞呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 52/0048
時間	52/5/25
內容摘要	<p>監察委員張一中調查台灣省合會儲蓄公司前董事長黃國書，總經理馮慕鵠等 5 人有利用職權以圖本身或他人之利益，委棄職責、違法失職貪瀆之嫌，擬提案糾舉以肅綱紀。此案糾舉書先行報請監委黨部呈請中央核示。為黨員總登記後監委同志所提糾舉報請中央之第一案，影響黨的領導至大。擬先將張一中之糾舉案交黃國書同志申復後，由谷鳳翔等 5 人研議處理意見，再報請鈞核。附張一中「調查台灣省合會儲蓄公司案糾舉書」一份</p>
檔案原文	<p>貼有便簽：「呈 閱後通知一組」</p> <p>唐縱倪亞文呈總裁：</p> <p>「一、監察委員張一中同志調查台灣省合會儲蓄公司前董事長黃國書總經理馮慕鵠等五人有利用職權以圖本身或他人之利益或委棄職責坐令公庫蒙受損害不僅構成違法失職之行政責任抑且觸犯刑章有貪瀆之嫌疑擬提案糾舉以肅紀綱</p> <p>二、現張一中同志已擬具「調查台灣省合會儲蓄公司案糾舉書」在未提出監察院前先行透過黨的組織報請監察委員黨部轉呈中央核示。</p> <p>三、本案為黨員總登記後監察委員同志擬提出之糾舉案報請中央核示之第一案中央如何處理關係今後黨的領導功能與政治風氣至巨擬先將張一中同志之糾舉案交黃國書同志申復後由谷鳳翔李嗣璵黃杰縱文亞鈞核</p> <p>四、所擬是否可行謹檢討附張一中同志『調查台灣省合會儲蓄公</p>

	司案糾舉書』一份報請鈞核謹呈總裁 附呈糾舉書一份
總裁批示	如擬。中華民國五十二年五月卅日

## 主題：監察、新聞自由相關

### 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 40/0042

類別	監察
檔號	〈台(40)改秘室字 0056 號張其昀呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 40/0042
時間	40/1/30
內容摘要	奉總裁諭，由張其昀、陶希聖及袁守謙針對《中華日報》1月17、18日刊載監院有關公營事業兼職人員糾正案報導之調查報告，擬議由第四組督責該報不得再登類似訊息報導，設法改變監察院糾舉書發表方式，嚴厲警告趙光宸，注意張魯琳言行等。
檔案原文	<p>奉蔣中正諭，張其昀、陶希聖及袁守謙針對《中華日報》1月17、18日刊載監院有關公營事業兼職人員糾正案報導，由陶希聖報告事件之處理（新聞上補救、處份相關負責人、宣傳通報頒發、消息來源查詢）袁守謙調查監委趙光宸之背景，是否忠實於黨。並由張其昀做出擬辦之意見。</p> <p>其中對於各報社之宣傳通報內容：</p> <p>「1、監察院正式發表之案文，如在宣傳意義有損害自由中國信譽使外交上招致困難之影響者，各報社通訊社應先予本組商榷，決定後再行發布。</p> <p>2、未經監察院正式發佈而各報社通訊自行採訪所得，逕行發表者該社應負完全責任。」</p> <p>張其昀：</p> <p>「擬辦意見：綜合陶袁兩主任之報告，足證中華日報之派遣張魯琳採訪此項消息，以及張魯琳之訪問趙光宸，均係臨時之湊合，而非有計畫之陰謀，而監委趙光宸實係本黨忠實同志，其洩露是項消息，亦非別有作用，因而蓄意誹謗政府，此種錯誤實係缺乏政治警覺之所致。謹擬處理辦法如下：</p>

	<p>(一) 應由本會第四組督責中華日報不得再有此類足以毀損國家信譽之消息或資料發表，在未規定新辦法前，所有監察院發表之糾舉書等，一律由該組審慎處理，以摘要發表新聞為原則，不再以原文發表，以節報紙篇幅，而重國家信譽。</p> <p>(二) 應由本會通過決議設法改變監察院糾舉書等之發表方式，運用監察委員黨部妥慎實施並發動監察院秘書處同志，倘不得已而有此類糾舉書等之發布，應盡量與本會第四組聯絡。</p> <p>(三) 監委趙光宸既與張厲生同志有密切關係，職願與厲生同志聯絡，予以嚴厲警告。並不得再有類此洩露機密文件之行為。</p> <p>(四) 記者張魯琳等除依照中華日報原有處分外，該記者之言行，擬飭本會第四組督責該報負責人續予以注意」</p>
總裁批示	如擬。四十年二月七日

《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 40/0076

類別	監察
檔號	〈台(40)改秘室字第 0100 號張其昀、袁守謙呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 40/0076
時間	40/3/7
內容摘要	中央直屬監察院監察委員黨部第 2 次黨員大會，對宣傳通報規定有關監院發表彈劾或糾正糾舉案文，各報需先與第四組商榷規定，認為對案件公布予以法外束縛；另對陳誠言論頗有感慨，故希面見總裁有所陳明
檔案原文	<p>轉述自中央直屬監察院委員黨部第二次黨員大會(2月19日)：</p> <p>「2、近因中央改造委員會第四組所發宣傳通報規定『凡監察院正式發表彈劾或糾正糾舉案文，如在宣傳意義上有損害自由中國信譽，使外交上招致困難之影響者，各報社通訊社於收受後，應先與本組商榷決定後，再行公布』等語，無異對於本院案件之公佈，予以法外之束縛，非監院同志所應接受。</p> <p>3、行政院院長陳誠同志又在革命實踐研究院訓話時，對於監察委員頗多指摘，更使監委同志感慨萬端，殆為監察院最近公佈公營生產事業與金融機關董監事等之兼職案新聞界誤發消息有所誤會歟？</p> <p>4、以上所陳，其中內情尚未詳盡，並擬晉謁面陳，俾得盡下情。」</p> <p>張袁之擬辦：</p>

	<p>「1、本會第四組對監委黨部第二次黨員大會來呈，已作如下解答：</p> <p>甲、此次宣傳通報乃黨對黨報及服務各報之黨員關於新聞政策之指示，於監察院之職權，毫無牽涉。</p> <p>乙、今後監察院依其職權而發佈文件，一如往昔，本組上述通報，對此不生影響。</p> <p>丙、但黨報及服務各報之黨員，仍依黨的新聞政策而處理新聞，與前條所稱為截然不同之二事。</p> <p>2、依本黨改造綱要『以思想溝通意志』之原則，陳院長辭修同志將定期招待監委同志，以釋誤會。</p> <p>3、為使中央黨政及民意機關融洽無間起見，擬請鈞座擇定日期集體召見監察委員本黨同志，聽取意見並酌定開導，當否乞示」</p>
總裁批示	閱。40年3月22日

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 40/0381**

類別	新聞自由
檔號	〈台(40)改秘室字第0482號張其昀、蕭自誠呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽40/0381
時間	40/10/16
內容摘要	報告宣傳業務小組第1、3、4次會議有關白報紙發售配額及補貼問題討論經過及決議，宣傳業務小組第7次會議並議決各報核實配紙量係各該報用紙量耗損及備用量之總和。「核實供應新聞用紙辦法要點」已提經中改會報告准予備查在案。
檔案原文	<p>張其昀、蕭自誠呈：</p> <p>「謹簽者查本年五月二十五日宣傳業務小組第一次會議對於解決各報白報紙與配額問題之根本方針曾加討論其要點如下：</p> <p>(一) 為黨報遠大前途打算應使其在內容上競爭而不在配額上爭執(1)配紙辦法無異鼓勵無能力辦報者辦報同時限制有能力者之事業之發展(2)配紙辦法使報業依賴配額而不求進步(3)配紙辦法使報業自啟爭端不能團結(4)配紙辦法使報業在政府的間接貼補上發生流弊</p> <p>(二) 為政府新聞政策打算與其間接貼補徒使報業視配額為既得利益不如採取下列辦法(1)對應予扶助之報紙直接補貼(2)或以間接貼補之財力作特殊宣傳如山地宣傳漁民</p>

教育等之用(3)為台灣紙產計應督促台紙公司增加生產減低成本儘量供應各報需要逐漸達到白報紙自足不再進口洋紙之目的

上項辦法經七月三日宣傳業務小組第三次會議決議(一)取消配額(二)台紙依照牌照出售(三)報價由報業自定并提請中央改造委員會第一六五次會議決定照案通過各在案原期於本年七月一日實行但因各報紛紛請求促緩實施本會體察實際情況乃繼續研求解決辦法曾於八月五日約請黃少谷陶希聖沈昌煥朱虛白郭澄各有關主管同志詳加會商并擬具建議草案如下

- (一) 取消現有各報配額另採核實供應紙張辦法至遲須至十月一日實行
- (二) 白報紙進口以每月二五〇噸計全年所需價款最高不超過九十萬美元可使台灣新聞紙市場達飽和點應請政府設法購儲
- (三) 考察台紙公司羅東紙廠之改進技術及增加生產量

當經八月七日宣傳業務小組第四次會議決「通過」在案至於為求核實配紙對各報應調查實銷工作乃決定由第四組第七組政府發言人辦公室省政府主計處省新聞處五單為分為三組分赴全省各地普查於九月十七日分頭出發至同月二十七日將普查結果提出書面調查報告復由上述原負責調查機關會同審查除提出總報告及統計總表并擬具核實供應各報紙張辦法乙種一併提九月二十八日宣傳業務小組第七次會議議決

- (一) .....
- (二) .....
- (三) 各報核實配紙量係各該報用紙量耗損量及備用量之總和其規定如下除用紙量應按照核實發行數配給外其耗損量用捲筒機之報社會定為用紙量之 5%用平版機者為 3%備用量則規定各報社一律為用紙量 10%
- (四) .....
- (五) 核實供應新聞用紙辦法修正草案通過

至於本案宣布實施之步驟係由自誠於九月二十九日上午約集本黨黨報及黨員所辦報社社長馬星野同志等十一人并邀請沈昌煥

	<p>朱虛白兩同志參加舉行談話會宣佈上項辦法徵求各報社本黨同志之意見期於報業公會會議討論此案時由本黨同志一致予以支持是日下午報業公會開會時已由省新聞處處長朱虛白同志以主管官署資格出席正式宣佈上項核實供應新聞用紙辦法要點并於十月三日將本案執行經過并檢同上項核實供應新聞用紙辦法乙種提中央改造委員會報告經決議『准予備查』紀錄在卷查核實供應新聞用紙依新訂辦法辦理每月配額總量為二百三十又二分之一噸弱較未核實前節約三十八噸又二分之一合併呈明至宣傳業務小組建議(二)(三)兩項已提中央改造委員會核議中除由本會將本案函行政院院長陳誠同志轉飭辦理外理合縷陳執行經過敬祈鑒核 謹呈 總裁</p> <p>附呈核實供應新聞用紙辦法乙種.....」</p>
總裁批示	悉。中華民國四十年拾月廿六日

## 主題：黨政關係

### 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 50/0081

類別	黨政關係
檔號	〈台(50)央秘字第 104 號馬超俊呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 50/0081
時間	50/5/26
內容摘要	<p>馬超俊特針對實行憲政以來，本黨建制迄未符合憲政常軌，對本黨建制及經費提出「解決黨務經費及其根本問題的新途徑」建議書一份，敬候鈞裁。</p> <p>唐縱便簽：本案建議應將黨務工作中屬於行政事項劃歸政府辦理一事，認為在此緊張時期，祇能將不須由本黨辦理之工作移歸政府辦理，但不宜徒為節減黨務經費，而放棄本黨所應負之政治任務。另馬超俊建議加強黨對從政黨員之政策領導及實施黨政幹部交流等意見，則交有關單位辦理。</p>
檔案原文	<p>馬超俊呈 秘書長唐轉呈 總裁、副總裁，附呈建議書一份</p> <p>「</p> <p>職忝列中央委員會紀律委員會主任委員任職年餘愧無建樹竊以</p>

實行憲政以來本黨建制迄未符合憲政常軌誠以局勢杌隉處境多故同志間所持理論不同主張難期一致如何由訓政傳統轉入憲政規模亟應研究茲盱衡國內外局勢及年來參與各種會議之見聞對本黨建制及經費提出建議曰『解決黨務經費及其根本問題的新途徑』其所陳述僅係個人管窺直質言之尚祈俯察用特檢附建議書一份敬候鈞裁謹呈秘書長唐轉呈總裁副總裁

附呈建議書一份」

「謹按本會紀律委員會馬主任委員超俊建議解決黨務經費及其根本問題的新途徑請轉呈鈞察并經本會財委會核簽意見以原建議應將黨務工作中屬於行政事項劃歸政府辦理儘量簡化黨務工作以節省經費開支一節原則甚是中常會迭有指示惟現值反共抗俄形勢日趨緊張時期祇能將不須由本黨辦理之工作移歸政府辦理但不宜徒為節減黨務經費而放棄黨所應負責之政治任務等語復查馬主任委員原建議加強黨對從政黨員之政策領導及實施黨政幹部交流以促進幹部之新陳代謝等意見甚切時宜擬交有關單位研參辦理謹查貝原簽呈報請鈞察謹呈總裁

職唐縱謹簽五月三十日」

《解決黨務經費及其根本問題的新途徑》 馬超俊

#### 一、黨費問題的由來

本黨十三年改組，做了三件大事：第一是採取民主集權制，擴大組織基礎；第二是黨與民眾結合，把革命的責任交付給國民；第三是黨與武力結合，組織國民革命軍，從事北伐。因而完成第一期國民革命，北伐統一成功。

北伐成功，實行訓政，就是以黨治國。于是各省區黨部，由秘密而公開，由簡而繁，由疎而密。從中央決策到執行政策，從臨時指派，到專任黨工人員，固定編制等級待遇。于是黨務經費以「政權行使費」的名義，列入政府預算。

至於訓政期間延長的原因，一方面是共匪謀奪政權，擴大叛亂，因而有剿匪之役，一方面是日本武力侵略，因而有抗戰之役。到了抗戰勝利，本黨完成第二期國民革命。這一期間，黨務經費也沒有問題。

勝利復原不久，實施憲政。共匪全面叛變，佔據大陸。本黨退處台灣，進行第三期國民革命。痛定思痛，于是有黨的改造。黨的組織縮小，初期經費不多，局勢未定，也無人

注意。但是隨着政治社會進步，因業務需要，經費逐年有增加，例如中央歷年黨務經費預算如左：

三十九年八至十二月：三百二十一萬餘元

四十年度：一千六百七十餘萬元

四十一年度：二千四百三十餘萬元

四十二年度：三千零二十萬餘萬元

四十三年度（一至六月）：二千三百二十萬餘萬元

四十四年度（七至次年六月）：五千二百五十餘萬元

四十五年度：六千三百七十餘萬元

四十六年度：七千七百四十餘萬元

四十七年度：八千八百四十餘萬元

〔按：檔案原文缺 48 年度〕

四十九年度：九千一百四十餘萬元

五十年度：八千九百八十六萬餘元

從上述數字，可見從四十年到五十年，十一年當中，黨務經費增加了五倍有餘。除了因通貨膨脹增加的數字以外，實際增加的數字，雖不算多；（例如台幣發行額即超過十二倍半）但是年近一億元左右的數字，其來源籌措，已經感覺捉襟見肘，煞費苦心。至省縣級黨部經費，靠政府支出，更不用說了。

黨務經費來源，以四十九年度為例，寄託在中央總預算內的約佔八千八百六十一萬元，寄託在省政府總預算內的約佔二百八十萬元。本黨自籌的經費，約佔八百八十四萬元，黨員黨費收入約佔三百萬元。可見經費來源，大部分仍靠政府列入預算，自籌及繳納黨費，也不過一千兩百萬元。如在行憲以前，這項經費列入政府預算，已屬司空見慣，不足為異。而今天實施憲政，形格勢禁，黨務經費列入政府預算，反對人士可以在議會中，大事攻擊，使本黨有口莫辨，受到莫大的窘迫。

如何籌措黨務經費的問題？也就發生了；而且是迫不及待，是必須要解決的大問題。

黨費的問題的癥結所在，一方面是由於幣值迭落，通貨膨脹，已如前述。另一方面是現在黨務工作及人員待遇的要求與範圍，與日俱進，所需要的事業費及經常費也日漸增多。

這都是必然的趨勢，無可避免。解決這個問題，在黨內同志一般的意見，不外乎三項辦法：第一是黨員養黨；第二是創辦新的黨營事業；第三是黨費應出自政府預祿。我對於這三項辦法的檢討如下：

第一項辦法就黨員養黨來說，一種是提高黨員繳納黨費數額，一種是徵收黨員特別捐。如美國民主黨最近在芝加哥籌募黨費，舉行百元聚餐會，一次就可以募集多少美金。在選舉時，資本家捐助大量美金，作為政黨活動經費。而我們是農業社會，資本經濟尚未發達。本黨黨員個人迫於衣食之不遑，提高繳納黨費標準，極為有限。而征收特別捐，固然不失為一種辦法，究屬杯水車薪，無濟於事。

第二項辦法，創辦新的黨營事業，須知目前台灣，任何一種像樣的企業規模，其所需投資，輒在一億以上。如此鉅額資本，籌措既難，而且是遠水不救近渴。

第三項辦法，黨務經費寄託政府，已遭遇困難。況且政府本身，也是極力樽節支出。使黨政雙方徒增困擾。

可見以上三種辦法，無論那一種，都不能解決本黨經費全部問題。因為水漲船高，問題越來越大，牽涉甚廣，更須從根本上去求解決，單是枝枝節節的辦法是不行的。

## 二、根本問題及解決的辦法

上面雖是粗畧的分析，可知問題的解決，必須採取新的觀念，新的方向，新的途徑。我們必須改變多少年來訓政時期的傳統觀念與做法，樹立憲政時期的新觀念，新做法；而又符合革命民主政黨的要求，使黨務工作在民主憲政的規範之內運行；以達到革命、機動、實際的要求，並以解除政治上的困擾。以下提出解決問題的原則：

(一) 將黨務工作中屬於行政事項，劃歸政府辦理。

查中央黨部現行業務，如大陸敵後工作及心戰與聯戰工作應劃歸政府有關單位辦理。海外宣傳工作應劃歸僑務委員會。宣傳工作大部分應劃歸政府新聞局處。革命實踐研究所併入台灣省行政人員訓練團，黨的訓練即利用其機構經費。民眾團體組織輔導，應劃歸內政部或社會局科。婦女工作應分別歸屬政府教育社會主管部門辦理。因政府組織內，有其或類似的主管官廳，也不需

要另設新的機構，只要編制加以調整，容納由黨部轉入的員額。則上項有關黨的工作計劃及用人經費，自然列入政府各部門年度工作計畫及預算中。本黨既不需要這些經費，政府也不需要增加經費；只不過是機關和工作項目的轉移。因為這些工作和經費，都是政府行政範圍和總預算以內的事，也是政府應辦的事。尤其是反共抗俄有關係的機密費用，更當寬籌經費，以加強對匪鬥爭的力量。

在實行之初，關於改編技術，由黨部與行政院加以研究。所有擔任是項工作的黨工同志，都隨着轉移到政府去擔任原任職務，或調整其主管。在轉任初期，間或有未能合轍，或配合不周的情形；也可以由工作同志與中央密切聯繫，以求改善；為時既久，也就水乳交融了。至於原任黨部工作同志，未取得銓敘資格者，可提前實施「戡亂有功人員獎敘條例」，使其取得合法資格，保持其原有階薪。

## (二) 加強政策領導

本黨對政府採取政策領導，為既定主張。倘實行第一項辦法後，則黨的決策，即由政府主管部門貫徹實施。所有從政同志，都要絕對服從黨的決議及命令。不能像過去，黨員以黨為終南捷徑，攫取政治地位權力，我行我是，稍有未遂，反而咒罵黨部，詆毀黨部。其是非功過，必須嚴加攷核；獎懲黜陟，必須迅予分明。不特政治綱紀，必須伸張；黨的紀律，也必須森嚴。一切都以能否貫徹政策實施為依歸。這樣做法，使黨政關係，權責分明，不致互相推諉，功過不分。並且使黨部事務性工作減少，政策重點領導工作加強。凡是從政黨員，就是黨的政策執行者。倘有違反政策的，就嚴厲執行黨紀，予以制裁黜職。黨部站在幕後，政府站在民眾前面，政府為人民服務，獲得人民同情支持。執政黨威信從此建立起來，也就加強了政府的權力，提高政府行政效率，使政府的威望也提高了，憲政實施將更邁進一步。

本黨十年來，已經訓練黨政軍幹部數以萬計，他們散布在各部門，只要加重他們的責任，都可以發揮所長。

而政府組織及從政黨員，也只能擔負其崗位任務，也是毫無疑問的。我們不必多所顧慮，以目前的幹部、組織與紀律的情況說，相信這樣做法，是沒有問題的。我們這樣做法，在政治氣氛上，在國內外觀感上，必能煥然一新，也是建立憲政時期黨政關係規模必然的趨勢與應循的途徑。

### 三、簡化黨務

黨務工作，最早只是組織訓練，宣傳、財務、監察等任務。到了訓政時期，決策與執行不分。從本黨革命歷史看，革命的要求，就是嚴密組織與嚴肅紀律。革命的目的，就是實行三民主義。倘若採取第一項辦法，而又以第二項辦法為後盾，則黨務自然簡化。所剩下的事，也就只有純屬黨務性質的工作了。如組訓（包括社調及管理從政黨員），宣傳，財務、紀律、設計研究等項。常務委員會，更可集中精神注意全國代表大會決議的政綱政策，以及因應時勢要求制訂決策，交付政府從政黨員貫徹實施。黨務簡化以後，黨部工作人員減少，黨務經費也自然減少。然後自籌黨費的限度縮小，庶幾可以有籌措的把握了。跟着會議種類次數減少，事務工作減少，精力時間浪費也減少了，形式主義也打破了。尤其是現行幹部政策的死結也解開了，黨政人事也得到新陳代謝迅速交流，黨政關係也由此密切配合，不會再有過去黨政雙軌之譏。這樣做法，一面培養新的幹部，一面推進新的人才，使黨員知道，要從政從業，必須以本身學養能力和成績為取得代價。而從政黨員的去就黜陟，操之於黨，能放出去，也能收回來。黨政的優秀幹部，也樂於應命，迅赴事功。這不僅鼓勵了黨的同志，也必能鼓勵人心士氣，造成執政黨與政府間一種新的氣象，自然產生蓬勃朝氣。

總而言之，黨務經費問題，不是單純的經費問題，而是憲政時期黨務工作制度及黨政關係的基本問題。我認為本黨組織、制度、領導方式、作風，必須在本黨六十多年來艱苦締造的民主憲政軌道內運行。也必須堅強革命組織與紀律，才能打破傳的平舖的呆版的做法，而待以簇新的整體的靈活的做法。這也可以說是賡續改造之後所得生聚教訓的成果及基礎，再來一次史無前例的更大的改造！也可以說民國卅九

	年的改造，是本黨整編隊伍，安定自由中國的開端。而再次改造是把本黨從訓政傳統納入憲政常軌，使黨政關係運行更趨積極、活潑，展開革命精神，加速復國力量。
總裁批示	悉

## 主題：黨營事業、黨庫、黨費

### 《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0102

類別	黨營事業、黨庫、黨費
檔號	〈台(41)改秘室字第 0124 號張其昀、郭澄、陳漢平呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0102。
時間	41/3/19
內容摘要	呈報黨營事業 40 年度營業狀況及 41 年度計劃與概算：黨營事業多數係大陸撤遷，改造首先由整頓資產、改選董監事、財務稽核等入手。為求盈餘增加，不外乎資金由本黨籌措及銀行給予貸款便利，從政同志在不違反國家法令政策下給予積極協助，增加現有事業之效率，減少管理費用，做到企業化等。
檔案原文	<p>「甲、中央日報</p> <p>三、上年營業損益及資本淨值：全年營業收入九三七萬餘元，支出八六四萬餘元，佔收入百分之九二、三。盈餘七二四、四六八元，佔收入百分之七、七。資產五八五萬餘元，負債一七〇萬餘元，淨值四一四萬餘元，較三十九年增加一三〇萬餘元。</p> <p>四、今年計劃及概算：(三) 全年概算總額計收入一、三四八萬餘元，支出一、二二七萬餘元，佔收入百分之九一，盈餘約一二一萬餘元，佔收入百分之九。</p> <p>乙、中華日報</p> <p>三、上年營業損益及資本淨值：全年營業收入六六七萬餘元，支出六六八萬餘元，虧損一四、五六九元，資產三五三萬餘元，負債一五七萬餘元，淨值一九六萬餘元，較三十九年增加一二萬餘元。</p> <p>四、今年計劃及概算：(三) 全年概算總額計收入七九八萬餘元，支出七八八萬餘元，佔收入百分之九八、七，盈餘約一〇萬餘元，佔收入百分之一、三。</p> <p>丙、正中書局</p> <p>一、供應台省各級學校教科書：該局業務重心為印行各級中學用書……又該局每季開始印刷教科書，須向銀行貸款四十萬元以上始敷週轉，因台灣銀行不作此類貸款，多由商業銀行貸放，期短</p>

利高，嗣後如能取得政府銀行低利貸款，則成本減低，學生負擔與該局業務兩有裨益。

四、上年營業損益及資本淨值：全年營業收入四一四萬餘元，支出三四三萬餘元，佔收入百分之八三，盈餘七〇五、一八四元，佔收入百分之一七，資產四六一萬餘元，負債三四萬餘元，淨值四二七萬餘，較三十九年增加八九萬餘元。

五、概算分上下兩期編列，上期概算總額收入二三四萬餘元，之一九四萬餘元，佔收入百分之八三、一。盈餘約三九萬餘元，佔收入百分之一六、九。又編印僑校教科書已囑專案辦理，其收支數均未列入上項概算數內。

#### 丁、農業教育電影公司

三、營業前途：該公司經濟情形至感困窘...四十年度該公司積欠銀行及總政治部等債款達一百一十餘萬元.....

五、今年計劃及概算：(四)由本會協助台灣省黨部收回國際戲院，撥交該公司經營以資補助。(五)全年概算總額計收入九一萬餘元，支出一六二萬餘元，虧損約七〇萬餘元，如國際戲院撥交經營能成事實，則上項虧損可望彌補。

#### 戊、中華印刷公司

四、上年營業損益及資本淨值：該公司在建廠期間暫停營業，開辦費用應按期分攤，無盈虧可言，在台資產五五萬餘元，負債四三萬餘元，淨值一二萬餘元。

五、今年計劃及概算：(二)全年概算總額計收入四三二萬餘元，支出四二九萬餘元，佔收入百分之九九、三。盈餘約三萬餘元，佔收入百分之〇、七。

#### 己、中國廣播公司

二、與政府合作經過：該公司於三十六年春，與行政院簽訂合約，由政府徵用為期五年，合約內容規定：在徵用期內，由政府補助277人薪津，並自三十九年一月起，按月補助事業費五萬元，此外如物價波動，或創設電台時，尚得增加補助等項。但政府方面除補助薪津及事業費五萬元外，對其他各項均未能依約履行，致該公司三十九年度墊付新台幣一百八十餘萬元，及材料消耗美金

萬餘元。四十年復墊付新台幣七十餘萬元，負擔頗重。四十年九月該公司經遵本會決定，續與政府訂約，雖經先後與交通部洽商修改合約內容，迄未獲滿意結果，現仍照舊約合作。

三、上年營業損益及資本淨值：全年收入二七二萬餘元，支出三四四萬餘元，不敷七二萬餘元，由董事會籌墊資產二、一六六萬餘元。負債二三四萬餘元，淨值一、九三二萬餘元。

四、今年計劃及概算：(五)經常費係由政府及有關單位補助，不計盈虧。全年概算總額收支均為二六九萬餘元，勉可維持。

#### 庚、齊魯公司

三、上年營業損益及資本淨值：全年收入一九六萬餘元，支出二〇四萬餘元，虧損八一、五一〇元，資產四〇一萬餘元，負債一〇〇萬餘元，淨值三〇〇萬餘元，較上年增加三萬餘元。

四、今年計劃及概算：(五)概算分上下兩期編列，上期概算總額計收入二四五萬餘元，支出二一八萬餘元，佔收入百分之八八、七，盈餘二七萬餘元，佔收入百分之一一、三。

#### 辛、裕台公司

三、上年營業損益及資本淨值：全年收入二一二萬餘元，支出八七萬餘元，佔收入百分之四一、三。盈餘一、二四五、一五五元（包括火柴公司股票溢價及紅利四七二、五〇〇元）佔收入百分之五八、七。資產二四三萬餘元，負債六九萬餘元，淨值一七四萬餘元。

四、今年計劃及概算：(五)全年概算總額計收入三〇二萬餘元（包括火柴公司股息及紅利）支出二二一萬餘元，佔收入百分之七三、三。盈餘八〇萬餘元，佔收入百分之二六、七。

#### 壬、香港時報

四、今年計劃及概算：(四)全年概算總額計收入港幣九八萬餘元，支出一四〇萬餘元，虧損四二萬餘元，已另案報由本會核准補助台幣四九萬餘元（約合港幣二八萬餘元）並由該報向中央、台灣兩銀行借港幣一四萬元以資週轉。

上列九單位，除農教公司及香港時報外，其餘七單位截至四十年

	<p>底止，資產總額共計四、二六七萬餘元，負債八一〇萬餘元，淨值三、四五六萬餘元，估計四十一年度盈餘可達三百餘萬元，至四十年度僅有中央、正中、裕台等三單位盈餘二、六七四、八〇八元。除應繳政府所得稅及按照黨營事業管理通則規定，應提公積金、員工獎勵金、福利基金外，尚可解繳黨費一、九五、九三〇元。</p> <p>...惟欲求有更多盈餘，籌供黨費，尚待進一步之努力。其途徑竊以為不外下列三點：(一)寬籌營運資金(本黨儘量籌措及銀行予以貸放之便利) ...」</p>
總裁批示	<p>閱。</p> <p>中華民國四十壹年參月廿六日。</p>

《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0370

類別	黨營事業、黨庫、黨費
檔號	〈台(41)中秘室字第0017號張其昀、俞鴻鈞呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 41/0370。
時間	41/11/15
內容摘要	42年度黨務經費收支概算，經財務委員會與財政部、主計部同志商議，總額無法增至3千萬。謹按照41年支出實況及42年可籌財源予以擬訂，總額為2,100萬元，其中政府協款1,100萬元，事業經費籌繳250萬元，黨費解繳中央100萬元，海外黨員特別捐370萬元。
檔案原文	<p>「該項預算總額，原經改造委員會第三八一次會議商討決議，暫定為三千萬元，其中二千萬元列入政府預算...」</p> <p>「二、查四十一年度中央黨務經費預算，前奉鈞座核定為二千萬元，嗣因大陸工作費不敷支配，增列五十七萬三千元，其後又追加四十年度經費超支，並籌撥國大代表生活補助費、第七次全國代表大會經費、防空疏散房屋建築費等項，致實際支出超過頗鉅。」</p> <p>「三、.....擬訂四十二年度概算總額為新台幣貳仟壹佰萬元。」</p> <p>「四、收入方面擬列：</p> <p>(一)大陸工作等經費政府協款收入 一千一百萬元 已商請政府負責同志照四十一年度成案列入國家總預算</p> <p>(二)事業機構籌繳盈餘 二百五十萬元 四十一年度事業機構</p>

	<p>實際籌繳一百二十萬元，四十二年酌予增列如上數</p> <p>(三) 黨員黨費繳解中央部份收入 一百萬元</p> <p>(四) 舉辦海外黨員特別捐收入 三百七十萬元 四十一年度舉辦黨員特別捐僅及國內部份，四十二年度擬舉辦海外部份，以美金二十五萬元為目標</p> <p>綜上各項，預計收入共計二千一百萬元。」</p>
總裁批示	<p>可。</p> <p>十一、廿。</p>

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 43/0018**

類別	黨營事業、黨庫、黨費
檔號	〈台(43)中秘室字第 0027 號張其昀、俞鴻鈞呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 43/0018。
時間	43/1/23
內容摘要	關於本年 1 至 6 月份中央黨務經費預算總額與預計收入比較不敷情形，本會擬具籌措計劃為：請政府追加協款人事部份經費 100 萬；洽請政府撥給中央心戰工作會報半年 300 萬元；以本會匯款進口羊毛等物資，盈餘約 180 萬元；請物資局在外匯預算內播出美金 5 萬元由本會運用，盈餘約 220 萬元，不足之 71 萬元將另行籌款。
檔案原文	<p>「謹擬具籌措抵補計劃如次：</p> <p>一、政府協款中，原列人事部份經費，以調整待遇，洽請追加半年約壹佰萬元。</p> <p>二、擬以中央心戰工作會報名義，洽請政府撥款，半年參佰萬元。</p> <p>三、擬運用本會已有滙額，上半年約美金壹拾貳萬元，進口羊毛等物資，估計盈餘約壹佰捌拾萬元。</p> <p>四、擬密囑台灣省物資局，在該局上半年外匯預算內，撥出美金滙額壹拾伍萬元為本會運用，估計盈餘約貳佰貳拾萬元。</p> <p>五、其餘不敷柒拾壹萬餘元，擬另籌其他收入抵補。」</p>
總裁批示	<p>可。</p> <p>二、十。</p>

《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 46/0111

類別	黨營事業、黨庫、黨費
檔號	〈台(46)中秘室登字第164號張厲生、徐柏園呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 46/0111。
時間	46/7/11
內容摘要	46年度中央黨務經費總預算案，經規定程序擬編竣事，已經中常會第369次會議核定在案。總計6,430萬元。謹檢呈經費預算表件及總說明一份恭請鑒核。
檔案原文	<p>中央黨務經費事業費預算</p> <p>一、中央各處組會</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.秘書處</li> <li>2.第一組</li> <li>3.第二組</li> <li>4.第三組</li> <li>5.第四組</li> <li>6.第五組</li> <li>7.第六組</li> <li>8.設計考核委員會</li> <li>9.紀律委員會</li> <li>10.財務委員會</li> <li>11.黨史史料編纂委員會</li> </ol> <p>備註欄：「增列數包括...原以國史館史料編纂委員會名義列國家總預算臨時費一七一、〇三〇元。」</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>12.婦女工作會</li> </ol> <p>二、革命實踐研究院及分院</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.革命實踐研究院</li> <li>2.革命實踐研究院分院</li> </ol> <p>中央各處組會專款預算</p> <p>一、秘書處主管</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6.眷屬疏散房屋基地購置費</li> </ol> <p>備註欄：「上年度係備償付省黨部出讓七張犁地價，四十六年度無是項支出減除不列。」</p>

	<p>「四十六年度中央黨務經費預算說明 丙、四十六年度擬洽請政府有關機關撥助經費 一、查四十六年度各單位所列事業費中，有一部份在四十五年度中曾專案洽請政府撥助者，似可先洽請政府援例列入預算。另有一部份工作性質與政府施政有關，似亦可分別由各單位協同財委會洽請移列政府預算。…… (七)革命實踐研究院經費五四五、〇〇〇元(該院四十六年度預算較上年度共增列八四五、〇〇〇元，除行政院前已同意增列三〇〇、〇〇〇元外，擬再請以加強幹部訓練費名義，洽請行政院撥助)。」</p>
總裁批示	<p>可。 中華民國四拾六年八月五日。</p>

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 48/0134**

類別	黨營事業、黨庫、黨費
檔號	〈台(48)央秘字第 191 號唐縱、徐柏園呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 48/0134。
時間	48/8/8
內容摘要	國防研究院經費本與實踐研究院合併支用，今研究院與分院將合併移往木柵，國防研究院經費將無著落。因研究院為黨之機構，其經費係以訓練經費科目寄列在政府預算之內而由中央黨部支領。國防研究院係政府機構，隸屬總統府，需另編預算向國庫支領。總統府國防研究院之獨立科目不再列在黨部預算內，而由研究院合併所節省之經費另由國庫支撥予國防研究院。如此可節省國庫支出。
檔案原文	〔按：主要內容與內容摘要相近〕
總裁批示	<p>可。 中華民國四拾八年九月拾日。</p>

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0206**

類別	黨營事業、黨庫、黨費
檔號	〈台(49)央秘字第 268 號徐伯園、唐縱、曹聖芬呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 49/0206。
時間	49/12/2

內容摘要	關於黨營三報檢討改進案，經中常會討論奉鈞座指示，「由四組召集三報負責同志，就各報現有財產、設備、人事、經費與營運狀況詳加調查檢討，訂定適切之處理辦法及改進計畫，切實執行。」經由第四組會同財務委員會，分就黨營三報現況進行調查，做成報告及檢討意見，另附節略一份呈請鈞核。
檔案原文	「對黨營三報調查報告檢討節略 一、中央日報 （二）人事方面：中央日報為本黨第一黨報..... （三）言論新聞編輯方面：.....該報社論大體上能遵照黨的指示，駁斥紛歧言論，頗能發揮戰鬥精神.....  二、中華日報 （二）人事方面：該報主要讀者為本省同胞，不論業務人員或編採人員，應有計劃的選用本省籍大專新聞畢業青年，以培植本黨地方宣傳幹部。 （三）新聞言論方面：該報為本黨地方黨報，應遵循地方黨報發展路線.....當前任務更應負起對分歧份子鬥爭之任務，多方結合本省有志之士，駁斥分歧份子之謬論邪說.....  三、香港時報 （二）人事方面：.....編採人員尤須精通英語之同志擔任，俾能與當地政府及外籍記者聯繫，作黨政之耳目。」
總裁批示	即為此擬切實辦理可也。中正。 中華民國五拾年壹月拾參日。

《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 56/0089

類別	黨營事業、黨庫、黨費
檔號	〈台（56）中秘字第 168 谷鳳翔、陳裕清呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 56/0089。
時間	56/8/23
內容摘要	關於增設第 2 家民營電視台一案，奉示以中國廣播公司為中心，集合民間投資人士組織之。由黃少谷召集專案小組會議，就中廣公司所擬「舉辦電視計畫實施綱要草案」進行研議，並提報中常會第 315 次會議，決議為有效掌握新電視公司營運及宣傳，本黨

	黨股應佔其 51% 以上等情。
檔案原文	專案小組會議決定「建議中央對於新設電視公司投資股份比率，採納中廣公司意見，由本黨（即中廣公司）投資佔百分之五十一股份，俾本黨能對新電視公司之宣傳政策與營運為有效之掌握……」
總裁批示	悉。中正。 本黨股份佔百分之五十亦可，因必有其他本黨同志股份在內，亦可掌握，故不必要百分之五十一之名可也。中正。 中華民國伍拾陸年捌月廿玖日。

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0124**

類別	黨營事業、黨庫、黨費
檔號	〈台(57)中秘字第 216 號張寶樹呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 57/0124。
時間	57/10/28
內容摘要	本黨中常會為加強國防建設、發展航空事業，擬接受中華航空公司之建議，將該公司改為黨營事業，投資新台幣 2 億 8 千萬元（約美金 700 萬元），但為保持該公司對外身份之秘密起見，特准其免依「黨營事業管理通則」辦理。
檔案原文	10/24 中央常務委員談話會，嚴家淦主席進行研商，決定： 「(三) 為確保黨營事業權益，下列各項應及時辦理： (1) 該公司全部股權代表人所代表之股權，應各別簽章，繳交中央財務委員會保管。 (2) 由中央財務委員會慎選得力同志擔任該公司之總稽核，事後稽核該公司全部財務帳冊，按期提出稽核報告。 (3) 公司年度決算，應密報中央查核。 (四) 為保持該公司對外身份之秘密起見，特准暫免按照黨營事業管理通則及其他有關規章管理： (1) 公司現任董事長、董監事、總經理、協理等人選，繼續擔任職務。 (2) 公司年度業務計劃及營業預算，授權公司董事會核定之。 (3) 公司財務調度，授權公司董監事督導辦理。」
總裁批示	照准。 中正。 中華民國伍拾柒年拾壹月壹日。

主題：其他、黨紀等

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 51/0077**

類別	其他
檔號	〈台（51）央秘字第 172 號唐縱呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 51/0077
時間	51/12/5
內容摘要	謹檢呈第 8 屆中央常務委員會第 407、408 次會議紀錄各一份。其中針對吳湘湘違紀案決議：應開除黨籍。文星書局出版「中國現代史叢書」謝彬、尚秉和所著兩書，交從政主管同志依法辦理。
檔案原文	根據會議記錄，紀律委員會所提「黨員吳湘湘違紀案」，經紀律委員會第 60 次會決議： 「（一）吳湘湘停止黨權二年（二）文星書局發行中國現代史叢書，其中謝彬著民國政黨史及尚秉和著辛壬春秋兩書，詆毀總理、總裁，暨革命先烈先進廖仲凱、黃興、陳其美、胡漢民等史實謬誤部分，由中央負責單位切實審查糾正，至文星書店濫事出版，誣辱本黨，並交由內政部及司法行政部從政主管同志依法辦理」中央常務委員會據此決議：「吳湘湘應開除黨籍，餘照紀委會決定辦理。」
總裁批示	閱。十二、廿

**《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 60/0034**

類別	其他
檔號	〈台（60）中秘字第 147 號張寶樹、李壽雍呈〉，中國國民黨黨史館藏《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 60/0034
時間	60/12/22
內容摘要	吳相湘因 51 年時主編「中國現代史料叢書」中納入謝彬《民國政黨史》、《新王春秋》二書，內容荒謬，經中央予以開除黨籍處份。現吳氏來函申請復籍，略以其於星洲南洋大學任教時曾公開演講宣揚國父與總裁革命史實，現值國家危急存亡之秋，擬請恢復黨籍，參與「國父傳」之增訂工作。
檔案原文	張寶樹、李壽雍呈 「一、吳湘湘於五十一年主編『中國現代史料叢書』中納入謝彬所著之《民國政黨史》及《新王春秋》二書，內容謬誤未能察覺，經中央予以開除黨籍處分。

	<p>二、吳申請負籍來函略謂：被開除黨籍後，仍不失擁護黨的立場，經撰寫《國父傳》第一冊，於百年誕辰刊行，並積極整理近代史料，嗣在星洲南洋大學任教時，曾公開演講暨為文宣揚國父與總裁革命史實，旋因發現曹聚仁編著之《現代中國通鑑》，對所整理之近代史料，大事捧揚，誠恕其宵小統戰伎倆，誣及清白，乃毅然辭職返台，現值國家面臨危難，《國父傳》之增訂關係深遠，自念書生報國，義所當為，擬請准予復籍，俾得繼續為黨工作各等語。</p> <p>三、本會第一組來函證實吳自陳各節均屬實情，復向有關人士查證不虛，基於組織立場，請考慮准其復籍等由。」</p>
總裁批示	可由常會決定。十二·廿九