

## 第二章 中國國民黨改造與黨國體制建構

### 第一節 政府播遷時的臺灣政情

1948年底，當南京中華民國政府（以下簡稱國府）在國共內戰中落居下風時，蔣中正面臨各方要求其下野負責的壓力。蔣中正於1949年1月21日宣佈自總統一職引退，由副總統李宗仁代行職務。蔣在下野前進行的人事安排之一，就是以陳誠出長臺灣省府。陳誠初感躊躇，經蔣致電催促後才接事，令蔣「欣慰」。蔣中正於1949年1月3日致電陳誠促其迅速就職，陳知「時事急迫」才「未便再辭」。陳並與魏道明商議後，決定於5日接任省主席職。蔣得知此事後，電示陳「甚慰」，並予治臺指示。<sup>1</sup>蔣之積極將臺灣打造為政府最後反攻基地的動作，也在美國的密切觀察中。

早在抗戰末期，美國為謀進攻日本本土，即曾顯露對臺灣之高度興趣。<sup>2</sup>在1947年魏德邁訪華行程中，曾考察臺灣的港灣、基地、油糖廠，美方雖然保證無領土企圖，但由於中美不對稱友誼的關係，最後訊息發展成美國不止是有意以臺灣為軍事基地，更有讓臺灣成為殖民地的謠言。<sup>3</sup>此一謠言卻巧妙

<sup>1</sup> 陳之反應，見陳誠口述，吳錫澤筆記，〈陳誠主臺政一年的回憶〉，《傳記文學》卷63期5，1993年11月，頁16。蔣中正確定陳誠接掌臺政始進一步指示：「今後治臺方針：一、多方引用臺籍學識較優，資望素孚之人士，參加政府。二、特別培植臺灣有為之青年與組訓。三、收攬人心，安定地方。四、處事穩重，對下和藹，切不可躁急，亦不可操切，毋求速功速效，亦不必多訂計劃，總以腳踏實地，實心實力實地做事，而不多發議論。五、每日特別注重各種制度之建立，注意治事方法與檢點用人標準，不可專憑熱情與個人主觀。六、勤求己過，用人自輔，此為補救吾人過去躁急驕矜，以致今日失敗之大過，望共勉之。中正手啓子真府機。」〈電示臺灣省政府陳誠主席治臺方針〉，秦孝儀總編輯，《總統蔣公思想言論總集》（以下簡稱《蔣公總集》），卷37（臺北：中國國民黨中央委員會黨史會，1984），頁382。

<sup>2</sup> 唐縱稱：美軍曾在福建招致劉啓光組織臺灣工作團赴美，準備將來登陸臺灣之用，唐窺知美方用意，簽報隸屬軍統之劉啓光應回重慶，由劉另派人員領隊前往，劉須為祖國將來效命，無使美軍在臺登陸，我國毫無表現也。後美方察知劉之祖國意識尚強，解約作罷。唐稱劉事後所告與其研判相符。唐亦稱：近有美人與陶希聖無意談及，美方欲租借臺灣，令其「更了然美人之意圖。」唐縱，1945年2月8日條，《唐縱失落在大陸的日記》（以下簡稱《唐縱日記》）（臺北：傳記文學出版社，1998），頁450-451。

<sup>3</sup> "Pilcher to the Secretary of State, December 7, 1947", U.S. Department of State, *FRUS, 1947*, vol. VII, p.472.

的反應了幾項民眾深層心態：民眾對於國府施政不滿、脫離帝國主義奴役陰影的中國又有陷入割讓領土的危機、與美國對臺灣戰略地位之關注與重視。特別是最後一項更持續發酵。如1948年底魏道明甚至表達若得美國之支持，願意說服蔣中正放棄來臺灣，以實現臺灣自治。美代理國務卿羅維特(Robert A. Lovett)也認為推動讓臺灣與日本合作成立不受中共影響之政府計劃應秘密進行。<sup>4</sup>同時，美方觀察國共內戰情勢，認為臺灣有可能在短期內被中共攻佔，國務院便要求參謀首長聯席會議評估此一情勢對於美國所造成之影響，11月24日該聯席會議即向國家安全會議提出備忘錄，建議國務院應使用適當的「外交與經濟手段」，讓臺灣不為中共統治，並且是由一個對美國友善的政府所治理，以維護美國的國家安全。<sup>5</sup>國務院並向杜魯門總統提出建議：在臺灣建立一個非共黨的中國地方政府，讓臺灣可以拒中共於千里之外。<sup>6</sup>美方此後對臺灣之政治運作，即以此原則為中心，到1949年2月3日更由國安會具體議決報告，建立「一個對美國友善的政府」與「非共黨的中國地方政府」，此政府並非處於戰火下的國民政府，而是一個透過美國經濟援助後，可以自給自足、不受大陸激烈戰情和混亂政局波及的政府。臺灣自治運動正可用來達到此一目的。<sup>7</sup>在2月24日，國務卿艾奇遜(Dean Acheson)發表提出坐待大陸情勢「塵埃落定」之說，更透露國務院「棄蔣保臺」的對臺政策走向。

國務院隨後派駐華使館參事莫成德(Livinston T. Merchant)前往臺灣實際調查，與在臺政要會商，要求陳誠妥善滿足本地人民的政治要求，實行善政，

<sup>4</sup> 華慶昭係根據國家安全會議總統秘書檔而論，華慶昭，《從雅爾達到板門店—美國與中、蘇、英：1945-1953》，頁162-166，轉見沈志華，〈朝鮮戰爭與美國對臺政策的轉變〉（全文版），《春夏自由評論—中國網路自由思想文摘》，<http://www.boxun.com/freethinking/freetxt/lishi/lis044.htm>。

<sup>5</sup> "Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to Forrestal, November 24, 1948", U.S. Department of State, *FRUS, 1949*, vol. IX (Washington: Government Printing Office, 1974), pp.261-262.

<sup>6</sup> "Memorandum by Lovett to Truman, January 14, 1949", U.S. Department of State, *FRUS, 1949*, vol. IX, pp.265-267.

<sup>7</sup> "Report by the National Security Council on the Current Position of the United States With Respect to Formosa, February 3, 1949", U.S. Department of State, *FRUS, 1949*, vol. IX, pp.273-282. 該建議並非此時獨創，George Kerr早在1942年即提出備忘錄，建議臺灣戰後有三種前途：建立自治政府並獨立，交還中國，國際暫時託管由臺人公投自決前途。他在戰後擔任美國駐台副領事期間，即與本地人士接觸密切，在1948年底並與Edward Paine合撰並且散發〈美國將面對「臺灣問題」？〉資料給美報專欄作家，訴求以公民自決處理臺灣問題，George Kerr, *Formosa Betrayed* (Upland: Taiwan Publishing Co., 2nd edition, 1992), p.18-20, 363.

並對大陸難民湧入臺灣後影響臺灣經社情勢表達高度關切。莫成德的評估報告中觀察到陳誠忠於蔣中正，不能提供擁有自由風氣和效率的政府特質能力，不妨協助李宗仁讓陳去職，以孫立人瓜代之，並暫停與陳進行交涉接觸。陳誠於3月間赴南京與李宗仁、蔣中正會商局勢，展現留在臺灣工作的企圖心後，美方必須重新修正策略方向。而莫氏軍援臺灣的建議，與國務院之政策走向不合，加上國府居於軍情劣勢，未獲國務院接納，任務失敗。艾奇遜仍秉持以消極態度回應國府尋求美援方針。<sup>8</sup>但莫氏的評估報告，亦讓國務院瞭解到，只要蔣還能控制臺灣，那麼所謂臺灣獨立或對臺灣實行託管等方式，都是行不通的。<sup>9</sup>美方以國務院為首對於援助蔣中正之意願，隨著大陸軍情發展，益趨被動消極，《中美關係白皮書》之發表可為一例。但值得注意的是，國務院對臺灣是否能建立有效率的政府，關切態度一貫。<sup>10</sup>

1949年10月底，美國國務院釋放訊息，要與下野後的蔣進行第一次接觸。彼時國務院確信蔣已有足夠物資與裝備防衛臺灣。<sup>11</sup>11月3日，美國駐臺北總領事麥克唐納(John J. Macdonald)銜艾奇遜之命，向蔣說明美國在援助臺灣政策上的基本立場，希望臺灣利用自身資源進行改革，不應寄望美援；麥氏並以私人意見勸告蔣在政治上進用本省人士，增進本地人民對政府的向心力，

<sup>8</sup> 對此過程，歐世華以*FRUS*及*Confidential Central Files*為基礎，曾有清楚的說明。歐世華，〈吳國楨與臺灣政局（1949-1954）〉（臺北：臺灣師範大學歷史研究所碩士論文，1999），頁36-51。王良卿的研究顯示，蔣經國於1949年6月間亦曾建議撤換陳誠。王良卿，〈動盪中的改革：中國國民黨從「革新」走向「改造」，1945~1950〉（以下簡稱〈動盪中的改革〉）（臺北：政治大學歷史學系博士論文，2003），頁262。

<sup>9</sup> 見沈志華，〈朝鮮戰爭與美國對臺政策的轉變〉。但是白華德和肯楠仍研擬出，由聯合國監督下的公民投票來決定臺灣的歸屬或立即實行對臺灣的國際託管的方案，以達到分離臺灣，把蔣介石和共產黨都棄於臺灣之外。詳見Warren Cohen, "Acheson and his Advisers in China Policy, 1948-1950", in Dorothy Borg & Waldor Heinrichs ed., *Uncertain Years: Chinese American Relations, 1947-50* (New York: Columbia University Press, 1980), p.27. 此一思考背景，據史班尼爾指出，1949年美方已認為因蔣介石力有未逮，已經不可能圍堵蘇聯勢力的擴張，這項責任唯有交付與實行國家主義之共產主義的毛澤東。這蘊含一個前提：美國當時所要圍堵的是「蘇聯共黨」，而非「中共」。美方認為放棄蔣介石，才能引發中蘇共的矛盾與利益衝突。約翰史班尼爾(John Spanier)著，方海鶯譯，《當代美國外交史》（臺北：桂冠圖書股份有限公司，1991），頁93-95。

<sup>10</sup> "Draft Report by the National Security Council on the Position of the United States with Respect to Formosa, October 6, 1949", U.S. Department of State, *FRUS, 1949*, vol.IX, pp.394-396.

<sup>11</sup> 彼時駐臺的Edwin W. Martin於口述訪問時所言。這與國軍在金門登步之勝利有關。Nancy Bernkopf Tucker, *China Confidential* (New York: Columbia University Press, 2001), p.74.

減少他們的不滿。<sup>12</sup>同樣的訊息也傳達給陳誠，陳誠隨即說明其施政方向，並獲得麥氏肯定。<sup>13</sup>蔣由會談中認知到，美方必須承認蔣對臺灣具有實質控制力的事實。<sup>14</sup>11月6日，鄭介民在蔣中正指示下前往華盛頓，向美國駐華大使司徒雷登表示，國府願意接受美國任何建議，以換取美國在軍事物資等各方面援助立場。司徒雷登即建議蔣指派為美國人所知曉的吳國楨出任臺灣省主席，將傳聞甚久的吳氏出長臺省主席一事，正式浮上檯面。<sup>15</sup>11月8日，蔣在吳國楨作陪下，正式表態：

我十分贊同美國政府所提有關增進臺灣人民的政治與經濟福利，可藉以維持臺灣安定的看法。……在此同時，任何來自美國政府，且與改善臺灣政治與經濟有關的具體建議，都將會在臺灣當局充分的考量和判斷之下，予以接納。<sup>16</sup>

為爭取美國軍事與物資援助，蔣中正在此時對美國的介入態度，明確表達可溝通之彈性。美方對於吳國楨、孫立人的人事任用權及其獲得的授權程度，是多有關切。<sup>17</sup>蔣中正對美方提出的條件，與陳誠等人磋商考量近一月。此段期間，中華民國政府正式從重慶播遷臺灣，該政府無法對中國大陸行使

<sup>12</sup> "Macdonald to Acheson, November 3, 1949", U.S. Department of State, *FRUS, 1949*, vol. IX, pp.406-407.

<sup>13</sup> "Macdonald to Acheson, November 5, 1949", U.S. Department of State, *FRUS, 1949*, vol.IX, pp.408-411. 陳誠隨後並將一份臺灣施政簡報交給麥克唐納，內中寫有不少尋求美援的文字。見"Macdonald to Acheson, November 9, 1949", U.S. Department of State, *FRUS, 1949*, vol.IX, pp.416-418.

<sup>14</sup> 在該次會談中，蔣中正聽到麥克唐納批評國府先前在臺之「失政」(misgoverning)時曾面露不悅，但蔣聽完美方意見後則面有喜色，據麥氏推斷，這是因蔣認為美國人把這些意見告訴他，而非別人之緣故。"Macdonald to Acheson, November 3, 1949", U.S. Department of State, *FRUS, 1949*, vol.IX, pp.406-407.

<sup>15</sup> "Memorandum of Conversation by Stuart, November 6, 1949", U.S. Department of State, *FRUS, 1949*, vol.IX, pp.412-414. 研究者根據相關檔案指出：吳先前已數次向美方駐臺外交官表示出任臺灣省主席之意願，見歐世華，〈吳國楨與臺灣政局〉，頁55-61。頗值玩味的是，當事者吳國楨在口述訪問中對其「主動意願」隻字不提。

<sup>16</sup> "Macdonald to Acheson, November 9, 1949", U.S. Department of State, *FRUS, 1949*, vol.IX, pp.415-416.

<sup>17</sup> 提出關切的有遠東助理國務卿白華德 (W. Walter Butterworth)，及海軍司令白吉爾 (Oscar Badger)。美方在會談中亦表達國府要對諸項大陸失政 (財政的孔祥熙，黨務的陳立夫) 有所檢討。白吉爾為海軍司令。中國社會科學研究院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄》，冊7 (北京：中華書局，1988)，頁530-532；542-543。周宏濤稱白氏為中華民國政府之友人。周宏濤口述，汪士淳撰，《蔣公與我一見證中華民國關鍵變局》(以下簡稱《蔣公與我》)(臺北：天下遠見出版股份有限公司，2003)，頁145。

領土主權，僅於臺澎金馬及大陸沿海部分離島，成為論者所謂「移住者政權」(settler regime)<sup>18</sup>。蔣為內部安定與爭取外援考量，曾同意陳誠以吳國楨出任省府秘書長行省主席實職之建議，而與吳會談後，吳強烈表達爭取省主席職位意願。<sup>19</sup>最後蔣始同意由吳出任省主席，於12月16日發表人事任命。<sup>20</sup>這段過程，恰如張玉法所稱的：美國以提供美援為誘因，介入蔣中正在臺灣的用人與施政。<sup>21</sup>

蔣中正的妥協，除為爭取美援之外，也與他希望藉著晉用開明人士，展現改革的意願與決心，爭取自由派人士支持有關。從王世杰、雷震、吳國楨等人相繼參與總裁辦公室要務，即可知一二。蔣也對中執會常委、非常委員會委員吳忠信表示，在政治方面必須推行民選縣長，使人民耳目一新。<sup>22</sup>蔣並在國民黨六屆224次中央執行委員會常務委員會議中，訓示黨政同志應有自力更生的事實體認，不能在心理上倚賴未可知的美援，也宣示他與臺灣共存亡的決心及意志。<sup>23</sup>蔣中正對於美國政界內部所存在是否援華的政策分歧，

<sup>18</sup> 依照Weitzer的定義：移住者國家係移住者建立之政治實體，此政治實體在法理或事實上均已獨立於母國，對於土著居民形成支配。在臺灣的例子中，移住者係為避難而來。移住者國家與殖民地國家不同的是，其政治或經濟之基礎行政能力較優，而提供了移民誘因。Ronald Weitzer, *Transforming Settler State* (Berkeley: University of California Press, 1990), p.24-25.

<sup>19</sup> 陳誠口述，吳錫澤筆記，〈陳誠主臺政一年的回憶〉，4，《傳記文學》，卷64期2，1994年2月，頁29-30。以吳出任省府秘書長建議，蔣曾謂：「吳國楨同志任秘書長，應先徵求其本人同意為要。」〈蔣中正致陳誠電稿〉，1949年12月6日，特交檔，臺閩政情，卷號：080101/045，國史館藏，毛筆件，數位影像。吳回憶則稱，其拒絕陳誠提議是因與陳之僚屬關係不易和睦有關。見吳國楨口述，裴斐(Nathaniel Peffer)、韋慕庭(Martin Wilbur)訪問整理，吳修垣譯，《從上海市長到臺灣省主席(1946-1953)：吳國楨口述回憶》(以下簡稱《從上海市長到臺灣省主席》)(上海：上海人民出版社，1999)，頁96。

<sup>20</sup> 〈臺灣省政府改組，吳國楨任主席〉，《中央日報》，1949年12月16日，2版。吳國楨在口述回憶中所提時間部分屬記憶有誤。

<sup>21</sup> 張玉法，《中華民國史稿》(臺北：聯經出版事業公司，1998)，頁522。這種來自美方的政治壓力，蔣中正在史迪威要求取得中國統帥權時就已嚐到，蔣一度曾對陳布雷表示：「美國是否有意迫本人下臺」？陳布雷云非也，然蔣已不恰，憤然曰：「我何愛乎四強。」唐縱，1944年9月10日條，《唐縱日記》，頁419。

<sup>22</sup> 吳忠信為六屆中執會常委及非常委員會委員，見劉維開編，《中國國民黨職名錄》(臺北：近代中國出版社，1995)，頁196、219。1950年1月4日條，見秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《總統蔣公大事長編初稿》(以下簡稱《大事長編》)，卷9(臺北：中正文教基金會，2002)，頁8。吳國楨等人政治行情也因此上漲，甚至有人預期吳未來必有重要地位，見H. MacLear Bates, *Report from Formosa* (London: Eyre and Spottiswoods, 1952), p.93.

<sup>23</sup> 〈國民黨六屆224次中央執行委員會常務委員會議紀錄〉，1950年1月26日，黨史館藏，手

了然於心。「苦撐待變」以時間換取美國改變「棄蔣保臺」政策，是此時期蔣中立的最高目標。到1950年3月1日，蔣中正「復行視事」。

美方雖承認蔣對臺具有實質控制力，卻尚未放棄發動臺人脫離中央或自治活動。駐臺領事師樞安(Robert C. Strong)於1949年初來臺後，即執行國務院政策，<sup>24</sup>令蔣深為不滿，並研擬相關防制方案。<sup>25</sup>而師氏在對臺政策中，對國務院、杜魯門具有影響力，<sup>26</sup>有關言行更受到臺灣政界關注與解讀。一件案例是，1950年4月間海南島戰局不利、舟山群島軍情緊急，政府對於任何風吹草動均甚敏感，臺灣民主協會(Taiwan Democratic Association)參與者之一即向美使館人員稱官方對此組織多所疑慮，探詢美政府是否會在該組織成立後作為後盾，並提供援助，師氏以外交辭令稱：「該組織若能存在，其領導者必須靠自己，不能尋求美國政府的庇護。」但師氏隨後又以「私人身份」向吳國楨對該組織擱置其立案申請表示關切，致令吳數次詢問師氏所言是否為美方所欲者，若是則其將勸告蔣准其成立。師氏則稱其瞭解該等領導人的短絀與

---

寫件，檔號：會6.3/229.5。彼時外界謠傳蔣中正前往瑞士或日本尋求政治庇護，這刺激了蔣公開宣示，除非反攻大陸，否則決不離臺灣。"Summary of Events in Formosa during January, 1950", in Robert L. Jarman ed., *Taiwan Political and Economic Reports, 1861-1960*, (TPER) vol.9 (Slough: Archive Editions Limited, 1997), p.76. 周宏濤證實，1949年蔣宋美齡在美期間，確曾期望蔣離臺前往瑞士，但蔣堅持與臺灣共存亡，多次去電催促蔣夫人返臺，最終蔣夫人抵台，參周宏濤口述，汪士淳撰，《蔣公與我》，頁168-170。

<sup>24</sup> 師氏曾與臺灣人士許丙、蔣渭川等人密商，頗有扶植臺灣獨立運動的企圖；他也與孫立人多方接觸，策動他兵變倒蔣，還試圖吳國楨取代蔣治臺。周宏濤口述，汪士淳撰，《蔣公與我》，頁173-177。師氏曾對黃紀男表示，美「同情」臺人從事臺獨運動之渴望，但在短時間內對該運動之落實難有「樂觀」及「可預見的未來」。"Strong to Acheson, January 2, 1950", U.S. Department of State, *FRUS, 1950*, vol. VI (Washington: Government Printing Office, 1976), p.257. 被指涉參與密商的蔣渭川則自清，他從未參與台獨運動。1949年秋師樞安除鼓動林頂立等人組織自衛軍外，亦曾探詢他是否願與林等人合作搞臺灣獨立，遭他駁斥並予拒絕，故遭惡意謠言中傷。〈蔣渭川呈蔣中正函〉，1950年2月3日，蔣中正總統檔案，特交檔，臺閩政情，卷號：080101/045，國史館藏，毛筆件，數位影像。

<sup>25</sup> 1950年1月17日條，見秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編》，卷9，頁20。

<sup>26</sup> Warren Cohen已指出艾奇遜對於中國問題並不感到興趣，其顧問群才是形成對華政策之關鍵。見Warren Cohen, "Acheson and His Advisers in China Policy, 1948-1950", in Dorothy Borg & Waldor Heinrichs ed., *Uncertain Years: Chinese American Relations, 1947-50*, p.13-50. Edwin Martin稱：師樞安對國務院是有影響力而又敢言，也影響杜魯門總統對華觀感。Nancy Berkopf Tucker, *China Confidential*, p.76. 與他定期往還的吳國楨亦稱師樞安對臺灣的評估「代表了當時在臺灣的所有美國人的真實情緒」。吳國楨口述，裴斐(Nathaniel Pepper)、韋慕庭(Martin Wilbur)訪問整理，吳修垣譯，《從上海市長到臺灣省主席》，頁121。

限制，但中國政府對於令臺人離心所導致的任何後果不可輕忽。<sup>27</sup>該組織最後因主要領導人放棄成立念頭而作罷。<sup>28</sup>此一事件顯示，臺灣官方是盡可能防杜對官方有所威脅的臺人政治活動，令美方無隙可乘，卻又小心翼翼避免激怒美方，以免中美關係進一步惡化。由吳國楨要一再確認師氏所言是否代表美方正式意向，就反應官方之警覺與因應程度的大小，在某程度上是取決於美方的態度而定。

這種態度與因應方式，在國府對臺灣再解放同盟之處理，是再度浮現。1950年5月下旬，國府以「臺灣再解放聯盟」廖史豪（廖文毅姪）等涉嫌顛覆政府為由予以拘捕，<sup>29</sup>美國國務院立即訓令師氏代表美方向外交部表示關切。當國府7月分迅速宣判該案，國務院再度發表聲明，關切涉案人之健康，及後續任何可能導致臺灣動盪不安的行動。<sup>30</sup>在外交方式之外，師氏在案中、案後也向吳國楨關切該案，令吳大為恐慌，並稱美方關切已超越限度，已對吳造成困擾，蔣中正對美方之干預更大為惱火。<sup>31</sup>不過，從整體來看，蔣中正堅持國家尊嚴、司法主權之餘，並未對涉案者處以極刑，也是給雙方一個迴旋餘地。美方亦知國府目的在防止其與本地政治團體有所牽連，故只停留在關切態度，並無進一步行動。而美國要臺灣的統治者與被治者關係和諧，使臺灣民眾得以抗拒中共入侵的訊息，已經清楚的傳達給國府。國府不能對此視若無睹。

1950年6月25日韓戰爆發，蔣中正所期盼的「變局」發生。杜魯門下令第七艦隊協防臺灣，使美方原先由他人替代蔣中正統治臺灣的計劃必須修改，<sup>32</sup>蔣中正及國府在臺灣的領導得以確保。既然美方政策方向必須調整，

<sup>27</sup> "Strong to Acheson, April 8, 1950", U.S. Department of State, *FRUS, 1950*, vol. VI, p.323-325.

<sup>28</sup> 不同情治組織對該組織意見不一，亦使其難於被核准。"Strong to Acheson, April 27, 1950", U.S. Department of State, *FRUS, 1950*, vol. VI, p.335.

<sup>29</sup> 逮捕行動係蔣經國所發動。楊肇嘉曾請吳國楨干預此事，吳稱其無權為之。"Strong to Acheson, June 2, 1950", U.S. Department of State, *FRUS, 1950*, vol.VI, p.356-357。

<sup>30</sup> "Acheson to Strong, June 2, 1950", U.S. Department of State, *FRUS, 1950*, vol.VI, p.357;"Acheson to the Embassy in China, July 14, 1950", U.S. Department of State, *FRUS, 1950*, vol.VI, p.376.

<sup>31</sup> 案中見"Note 1", U.S. Department of State, *FRUS, 1950*. vol.VI, p.376.案後見"Strong to Acheson, July 17, 1950", U.S. Department of State, *FRUS, 1950*, vol.VI, p.378. 國務院後訓令師樞安繼續關注該案發展及回報。見"Note 1", U.S. Department of State, *FRUS, 1950*, vol.VI, p.378.

<sup>32</sup> 根據屈山河對美方新開放史料之報導，美方所扶植的對象是孫立人。孫立人反對總政治部

第一線的政策執行者也得調整，以緩和國府的不悅，增加國府的信任度。故蔣聽聞美國駐臺代辦將調回訊息，即認為「此或其國務院對華政策轉變之第一步乎」。7月30日，美國國務院公布由藍欽(Karl Rankin)擔任駐華公使。<sup>33</sup>美方此後為協助蔣中正穩住局面，美軍顧問團進駐臺灣，大量的戰略物資、軍事裝備和經濟援助亦隨之湧入，政策路線轉變為「保蔣保臺」，蔣統治臺灣成為不可改變的事實。

即使如此，彼時美方仍玩弄兩面手法，在海外對「第三勢力」持鼓勵態度；蔣中正對美軍顧問團挾金援實力，對蔣設立政治部、聘請日籍教官進行干預，心有不悅，懷疑美方有「取而代之」之計。<sup>34</sup>彼時國府尚未獲得美方長期防衛臺灣的承諾、與國際認可其統有大陸與臺灣主權的合法性。而國府欲在南韓、日本之後納入美國圍堵體系防衛圈的過程並不順利。國府直到1952年4月，中日雙方正式簽訂和約，由中華民國承接日本在舊金山和約時放棄之臺澎領土主權，臺灣地位正式確定。<sup>35</sup>1954年中之日內瓦和談分割南北越，

---

進入軍隊活動，並向美方告狀行爲，令蔣不滿；而蔣經國主掌的情治系統，特別針對孫立人軍隊中的幹部，以肅匪為由予以清理，就是要防止美國中情局、國務院策劃罷黜蔣中正、建立傀儡政府成真。目前運用外交檔案對這段時期孫立人與美國關係較新的研究成果，為Robert Accinelli, *Crisis and Commitment: United States Policy Toward Taiwan, 1950-1955* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1996).

<sup>33</sup> 1950年7月19日條，見秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編初稿》，卷9，頁201。1950年7月30日條，見秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編初稿》，卷9，頁218。藍欽謂，師樞安與臺灣各界人士廣泛接觸，忠實執行美國政策，或許令他在臺灣的政治高層中廣受注目，卻又令人不快。Karl Rankin, *China Assignment* (Seattle: Washington University Press, 1968), p.49.

<sup>34</sup> 蔣曾自記：「美國政策之所表見者：甲、控制我軍事與財政；乙、分化我軍隊與政治；丙、培植大陸游擊隊與第三勢力，以為牽制我革命勢力之張本，並將以此為取我而代之之計，抑何可笑，亦甚可危也。」1951年8月31日條，秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編》，卷10，頁258。蔣之惱怒其來有自，在7月30日軍事會談中，蔣嚴詞斥責軍中反對設立政治部而向美軍顧問團告狀行爲，並稱任用經國出長政治部，是犧牲個人換取整個軍隊將領之生存，見《大事長編》，卷10，頁239。英國駐淡水領事Jacobs-Larkcom曾提出他的觀察：憑藉美援，Rankin、Chase、Moyer組成第一流團隊，以技巧老練、具有同情心，但始終堅定的給予臺灣壓力。"New Trend in the Affairs of the Chinese Nationalists, Consul Jacobs-Larkcom to Shattock"(received 15th November, 1951), in Robert L. Jarman ed., *TPER, 1861-1960*, vol.9, p.543.

<sup>35</sup> 近年史學界討論中日和約之締結背景及其影響，可參「中日和約五十年學術座談會專輯」，《近代中國》，期148，2002年4月。丘宏達主張，開羅宣言、波茨坦公告具有法律拘束力。中國對日宣戰時，就宣告廢除了馬關條約在內的中、日一切條約。1952年4月28日簽訂的中日雙邊條約再予確定該事實。陳鴻瑜承認中華民國政府自1945年依據開羅宣言及波茨坦公告規定接收台澎起即行使有效行政管轄權，在法律上並無爭議。但陳對條約程序之意見



顯示中蘇共聯盟南進東南亞的威脅，隨即毛澤東發動對金門之攻擊，使美國宣佈考慮與中華民國政府訂定雙邊條約。同年底中美共同防禦條約簽訂，使國府終於成為美方承認之盟邦；防約換文亦隱示國府對大陸的主權，也具有相互平等的形式，因此國府維持作為中國政府的合法性，並保住日益下滑的國際地位時，也算有所得。<sup>36</sup>國府遷臺後所面臨的外部危機，在美國軍事與經濟支援之下，得以解決。

## 二、省府推動地方自治

陳誠主掌臺灣省政一年，掌握黨政軍三大權限，對內揭櫫「人民至上，民生第一」。為實現前者，展開地方自治方案（成立臺灣省地方自治研究會、擬訂各縣市實施地方自治綱要、重新劃分全省行政區域及縣市長民選）之研究與實施；而為達到後者，宣佈進行土地改革（包括三七五減租、公地放領、耕者有其田等措施），以求穩定社會經濟內部。他表示：

實行地方自治，就是替真正民主政治打基礎，而這種基礎工作的好壞，也便決定了民主政治的成敗。……

今天，我們要消滅共匪，一方面自應加強軍事作戰；但在另一方面必須展開政治競賽，拿事實與行動來粉碎共匪的虛偽宣傳，讓人民比較一下，究竟誰在實行獨裁，誰在剝削人民，迫害人民，誰在為真正人民謀福利。事實明白以後，自然沒有人相信共匪的欺騙宣傳了。本席接主省政以後，即提出「人民至上，民生第一」這兩句話，以為施政的總目標，要在臺灣真正實行三民主義的理想，本年增加糧食生產，實行「三七五」減租，並發展各種經濟建設，即為「民生第一」原則的實行。今天成立地方自治研究會，即為實行地方自治，以求達到「人民至上」的目的。今後我們若能在政治經濟上勝過共匪，就可以立於

---

略異，舊金山和約及中日和約始補足國際法條約程序，後法之法律效力已取代先前之開羅宣言。丘宏達，〈開羅宣言、波茨坦公告有國際法效力〉，《聯合報》，2004年11月20日；Chen Hurng-yu, "The Cairo Declaration is no Longer Relevant to Taiwan", *Taipei Times*, November 4, 2003, p.9.

<sup>36</sup> 有關中美共同防禦條約，見Ralph N. Clough, *Island China* (Cambridge: Harvard University Press, 1978), p.10-11；張淑雅，〈中美共同防禦條約的簽訂：一九五〇年代中美結盟過程之探討〉，《歐美研究》，24卷2期，1994年6月，頁98。

不敗之地了。<sup>37</sup>

對外抵抗中共攻擊，對內重建政權，是陳誠在臺灣統治的最高目標。但從前述美方要國府在臺官員重視臺灣人政治要求言，陳誠以其來回應美方，也是不爭事實。陳誠在強調與中共政治體制差異外，欲以政經措施鞏固政權內部，爭取本地人民支持，用意甚明。

士紳與地主作為彼時臺灣的領導階層，他們是否會反抗國府此項動搖其根基之土地改革？土地改革是否能成功動員自耕農作為國府政權統治基礎，進而防止中共勢力滲透？省府貫徹政策的能力？均為未知。但是在陳誠強烈執行意志的主導下，蔣夢麟領導之農復會才有在臺灣活動的空間，<sup>38</sup>在一定程度上降低了反國民黨運動在鄉村內之影響力。<sup>39</sup>其次，日本殖民政權建立之戶政、地政、警政系統基礎，為省府提供較南京國府時期強之基礎行政能力（infrastructural power），也為進行土地改革增添憑藉。<sup>40</sup>再次，陳誠於1949年5月宣佈戒嚴，在肅清中共潛伏勢力優先目標下，立法院又通過懲治叛亂條例，社會上威權氣氛濃厚，<sup>41</sup>彼時陳誠對省參議會表示請其「幫忙」通過三

<sup>37</sup> 陳誠，〈地方自治與民主政治〉（1949年8月15日陳主席對臺灣省地方自治研究委員會講詞），收入張厲生編，《臺灣省地方自治研究會專刊》（台北：臺灣省地方自治研究會，1950），頁1-2，孫逸仙博士圖書館藏。徐籍謂，土地改革為陳誠主意，未先向蔣報備。馮世欣，〈我所知道的三七五減租〉，《傳記文學》，卷53期4，1988年10月，頁100。

<sup>38</sup> 主掌農復會蔣夢麟之相關回憶，可見蔣夢麟，《新潮》（台北：傳記文學出版社，1969），頁21。近年對此部分之研究討論，可參考黃樹仁，〈臺灣農村土地改革再省思〉，《臺灣社會研究季刊》，期47，2002年9月，頁203-208。農復會是彼時少數美援並未斷絕，且美方指派人員服務之工作單位。

<sup>39</sup> 此係美方外交官Lindsay Grant（1958-1961年經濟官）的評估。Nancy Bernkopf Tucker, *China Confidential*, p.76.

<sup>40</sup> 政治社會學者Michael Mann在*States, War and Capitalism: Studies in Political Sociology*一書分析：國家權力包括壟斷性權力（despotic power）與基礎行政權力（infrastructural power）兩種，前者是傳統國家權力的特徵，後者則是植基於物質基礎發展，物質基礎越強，國家社會實際穿透民間社會，有效執行政策的能力就越高。現代國家之基礎行政權力是比較強的。楊肇嘉於回憶中所指稱的全省地籍圖，及測量用石樁[見楊肇嘉，《楊肇嘉回憶錄》，冊2，頁376。]正好就是此一基礎行政權力之展現例證。黃靜嘉亦說明土地、林野調查整理及人口、舊慣調查是殖民地統治之奠基工作，其目的是為便利「殖民資本主義發展」，並非出自對殖民地民眾善意，遺留者只因「戰敗而帶不走」。黃靜嘉，《春帆樓下晚濤急》，頁123-127、247-248。

<sup>41</sup> 薛化元，〈陳誠與國民政府統治基盤的奠定—以一九四九年臺灣省主席任內為中心的探討〉，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》（新店：國史館，2000），頁271-272。值得注意的是：陳誠（時任臺灣省主席兼東南長官公署長官）於1949年10月時提到臺灣自1949年4月6日（同日發生「四六事件」）起「集中目標對付匪諜」。見〈中

七五減租案及連帶法案，這一蔣夢麟稱為「先禮後兵」的態度，很難不令以地主階級為主要構成者之省參議會心生警惕，於考量激烈反抗前躊躇再三，公然強力反對者寡。在陳誠之外，亦有其他政界人士參與對臺灣大地主進行疏導。<sup>42</sup>鄭梓也析論：省參議員對土地改革政策的反映是處於被動處境，僅不過善盡催促、配合、修正與補偏之功能而已。<sup>43</sup>領袖、大地主級的省參議員，若以土地為主要財產，則受困於土改之正當性，即使受了損失也難以明言，無法公然與省府對立，也無法改變政策方針，如林獻堂只能黯然離臺赴日不歸。<sup>44</sup>中小地主的聲音雖有傳出，力量亦有限，只得服從，甚至擔任地方民代者得親手執行官方政令。<sup>45</sup>就此而言，論者「地主階級的政治弱勢無

---

央非常委員會第二分會第二次會議記錄》，收入劉維開編，《中國國民黨黨務發展史料—非常委員會及總裁辦公室資料彙編》（臺北：近代中國出版社，1999），頁114。陳亦於1950年總理紀念週報告指出，1949年內「在臺灣逮捕匪諜以及可能做共匪第五縱隊的地痞流氓，差不多有兩萬多人，這兩萬多人一部份給予自新的機會，授以職業訓練，還有一部份予以感化，沒有流一點血，這將近兩萬人中決沒有千分之一是冤枉的。」《中央日報》，1950年4月4日，1版。

<sup>42</sup> 蔣夢麟之語，見蔣夢麟，《新潮》，頁16。馮世欣稱，省議員在發言時，凜於陳誠威望，不敢正面反對，大多表示要慎重。陳在討論中便表示：就這樣通過好了。馮世欣，〈我所知道的三七五減租〉，頁100。辜振甫稱，蔣經國在1949年底會晤臺灣大地主，要他們配合土改政策，蔣曾提醒辜振甫，辜家愛國不落人後，促請辜協助規勸其他地主支持土地改革。見陶涵(Jay Taylor)著，林添貴譯，《蔣經國傳》（臺北：時報文化出版事業有限公司，2000），頁197。黃少谷於辜返台後，也不時探詢土改意見及一般地主、農民反應。黃天才、黃肇珩，《勁寒梅香：辜振甫人生紀實》，頁318。

<sup>43</sup> 見鄭梓，《戰後臺灣議會運動史之研究—本土精英與議會政治》（臺中：作者自印，1993增訂版），頁135-175。

<sup>44</sup> 林因三七五減租及徵收餘糧問題遭受甚大經濟衝擊，與陳誠意見不合，導致林以醫病為由滯日不歸。葉榮鐘，〈杖履追隨四十年〉，李南衡、葉芸芸編，《臺灣人物群像》，頁41。蔡培火之言可資佐證：蔡赴日向林獻堂面告當局意旨，陳述陳誠之關切後，林表明對現政權政經措施之不滿，「事關為政之基本作風，不關個人的利弊情感範圍，俟三民主義之精神，表現正常之時，渠自會返國領教。」蔡培火，〈人如其名的陳辭公〉，1975年2月，張漢裕主編，《政治關係—戰後》，頁450。與林獻堂交情深厚的蔡培火在一次發言中即稱：「中上級地主的人，吃不合理的虧損相當大。」蔡培火，〈蔣總裁招待黨籍立法委員茶會發言〉，1950年3月6日，張漢裕主編，前引書，頁57。楊肇嘉曾說動吳國楨出面停止三七五減租，陳誠即以組織考察團回應，考察團報告證明成效良好，讓陳取得繼續實行的依據。董文琦口述，張玉法、沈松僑訪問，沈松僑紀錄，《董文琦先生訪問紀錄》（臺北：中央研究院近代史研究所，1986），頁189-192。林獻堂長孫林博正表示，林獻堂經常在書信或口信中交代不可以賣田地，此舉明顯不贊同政府土改政策。因林家土地多屬「田」，最後多為政府徵收，見林博正主講，林蘭芳記錄，〈說我霧峰林家一日治時期臺灣地方社會變遷演講系列之二〉，頁23-24。電子版見：<http://140.109.185.220/lin2.pdf>。

<sup>45</sup> 丘念臺在1949年底以監委身份至臺灣各地視察，報告各地對三七五減租執行方法多有評

疑降低了土地改革的立即反對力量」之說，<sup>46</sup>有其道理。而配合度較高的地主代表，則獲得官方在政治宦途予以獎勵，以為補償。<sup>47</sup>整體而言，國府施行土地改革過程，未像同一時期的中國共產黨否定地主的社會地位，而是有自我節制的，劉進慶精確指出土地改革是「以安定為著眼點，利基在國府、地主、農民三者妥協的基本線上而推進。安定與妥協，這正是貫徹臺灣農地改革的邏輯」。<sup>48</sup>此項過程中，由於地主政治權力衰落所形成之空隙，勢必會有其他力量進入填補，此將在後續章節繼續予以討論。

「二二八」事件後，省參議會仍有多次提出催促地方自治早日實施、從省長以下進行民選、省參議員與縣市參議員改選之提案與決議，省參議會議長黃朝琴亦曾兩度赴南京，向中央陳述意見，希望在省縣自治通則未頒佈前，提早先在臺灣施行地方自治，結果「未獲邀准」。<sup>49</sup>這固然是政府考量全國一體實施，不願在某一地區開特例，但上級單位不表積極支持，甚至反對的態度亦有關係。<sup>50</sup>可是，臺灣在現實環境較大陸相形安定，已順利舉辦數次選舉，有議者即言臺灣「正是國民黨實行三民主義的好地方」，應以地方自治換取本地民眾之信任。<sup>51</sup>此言反映了中央政府在民間心目中的地位，較之1945年初來時已相形低落。「二二八」事件後，臺灣民間對國府施政不滿氣氛確實高張，刺激了臺灣獨立之主張，如《公論報》亦以社論〈臺灣獨立？〉坦承民間此種心向，政府不可輕忽，呼籲中國要給島上好的政治與經濟，否則將

---

議，如限制佃農耕地面積、小地主限額准收自耕、減輕押租金退額、重訂地目、依照收成實物進行三七五減租、檢討法律政令以免抵觸。見丘念臺，〈民國38年臺灣民意考察報告〉，蔣中正先生檔案，特交檔，臺閩政情，卷號：08A-045，國史館藏，毛筆件。親手執行政令者，如臺北縣的盧纘祥、王以文等、屏東縣的張吉甫等。王以文對於自己親手執行政令，則解釋係因日本教育，培養出守法精神之故。張炎憲、高淑媛，《混亂年代的臺北縣參議會(1946-1950)》，頁99。

<sup>46</sup> 黃樹仁，〈臺灣農村土地改革再省思〉，頁211。

<sup>47</sup> 盧纘祥其後出任宜蘭縣長，時任屏東市議會議長之張吉甫則因熱心推行三七五減租，並提供代書業務，協助農民辦理相關事宜，獲得中小農民擁護，出任國大代表。張吉甫部分，見劉捷，《我的懺悔錄》（臺北：農牧旬刊社，1994），頁97-98。

<sup>48</sup> 劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明峻合譯，林書揚校訂，《臺灣戰後經濟分析》（臺北：人間出版社，1991），頁73-74。

<sup>49</sup> 參見歐素瑛編，《地方自治與選舉》，頁278。

<sup>50</sup> 蔡培火即指出，省黨部對地方自治實施問題，也無多少熱意。警備總部甚至在第一屆省籍立委招待茶會中發表反對臺灣實施地方自治。蔡培火，〈三民主義的考驗場臺灣〉（1949年7月），張漢裕主編，《政治關係—戰後》，頁394、391。

<sup>51</sup> 蔡培火，〈三民主義的考驗場臺灣〉，頁394、393。

政治紛擾不斷，並且摧毀臺灣的財政。直到1950年，一名英國記者問及此間的政治意向，得到的答案第一是期盼獨立，其次是受聯合國或美國託管，再次是接受蔣之相對自由統治或日本之壓制，鮮少有人偏好中共統治。<sup>52</sup>這的確顯示國府政權為立足臺灣，確有爭取地方民心之需。美方對臺灣必須進行改革，使本地臺人有政治參與感的關切，也讓臺灣省政府必須有所回應。於是，臺灣省政府擺出預備實行全省地方自治態勢，成立專責機構臺灣地方自治研究會，進行相關規劃，委員中大量延攬臺籍各界代表出任委員，且有4位現任省參議員黃聯登、韓石泉、劉闊才、林世南，外省籍人士則以學者專家身份參與該會，以張厲生為主任委員。<sup>53</sup>

值得注意的是，客觀環境的需要，畢竟仍需要陳誠主觀執行意願的配合才行。在省府內部，對於省府實行地方自治，內部曾出現反對聲勢，如在7月22日省府會議中，民政廳請求討論臺省研究實施地方自治，是否有違憲之虞？阮毅成以「臺省地方基礎較佳，局面又安定，自可研究實施，並以實施成果，供日後立法院制訂通則時參考，決無違憲可言」以圖化解爭議。<sup>54</sup>到8月15日臺灣省地方自治研究會成立大會後，陳誠仍問阮毅成：是否實施地方自治會引發外界不切實際、好高騖遠之質疑？足見內部反對聲勢仍在。阮答以非常時期，最能完成正常工作，在非常時期實行新政，將可增強人民對政府的信賴、提高政府信譽，並以浙西推行新縣制之往例為佐證。陳之信心與決心始更加堅定。<sup>55</sup>而外界亦懷疑軍人出身陳誠是否真有意願推動民主改革？陳剛以強勢手法推動土地改革，隨即釋放善意，要推動地方自治，省參議會與省民多有疑慮。<sup>56</sup>在8月15日陳誠公開宣示後，臺灣地方自治研究會召開會議期間，陳除注意工作進展情形，亦經常抽暇到會指示，或親自主持座談會，<sup>57</sup>並聲明「本省地方自治一定要從明年度開始推行，並計劃在二年內

<sup>52</sup> "Summary of Events in Formosa during the Month of September 1948", in Robert L. Jarman ed., *TPER, 1861-1960*, (TPER) vol.8 (Slough: Archive Editions Limited, 1997), p.357-358. 記者詢問，見H. MacLear Bates, *Report from Formosa*. p.37.

<sup>53</sup> 張厲生編，《臺灣省地方自治研究專刊》，頁169-171。

<sup>54</sup> 阮毅成，〈臺灣省地方自治工作參加記〉，《地方自治與新縣制》（臺北：聯經出版事業公司，1978），頁247。

<sup>55</sup> 阮毅成，〈臺灣省地方自治工作參加記〉，頁250-251。

<sup>56</sup> 謝漢儒，《關鍵時代的歷史見證—臺灣省議會與我》（臺北：唐山出版社，1999），頁46-48。

<sup>57</sup> 阮毅成，〈臺灣省地方自治工作參加記〉，頁352。

予以完成。」<sup>58</sup>顯示他是相當重視地方自治，並非惺惺作態。

會期中，臺籍委員關切以往大陸實施地方自治經驗，阮毅成謂：「大陸並沒有做，更沒有做好，才會為共匪所乘。……臺省同胞……繼三七五減租之後，又將實施地方自治，其幸運與福份，已超過大陸同胞千萬倍。」更令臺籍委員感到興奮。<sup>59</sup>會中臺籍委員發言熱烈，於4個月又6天的會期中，舉行10次會議，共開大會25次，審查會8次，座談會2次，研究完成的方案和法規有：1、本省調整地方區域案。2、臺灣省縣市實施地方自治綱要草案。3、臺灣省縣市議員選舉罷免規程草案，皆送請省府當局參考。<sup>60</sup>該會於省政府改組時告一段落，但已為臺省實行地方自治提出一套基礎設計。即便時勢使然，陳誠之舉已跨出一大步，取信於民，外界對陳誠的印象也大為改觀。<sup>61</sup>

1949年底中樞遷臺，中央與臺灣省境高度重疊，如依照憲法地方自治規定，省府權限將大幅擴張，省縣自治通則中民選省長的規定，更令中央有所保留。於是立法院於1950年二讀通過〈省縣自治通則〉草案後並未進行三讀，使省級地方自治無法取得法源。一般認為是與動員戡亂時期臨時條款凍結憲法有關，但實際原因為行政、立法兩院無法取得共識，故蔣中正最後下令叫停。<sup>62</sup>1950年代《自由中國》有言稱此舉表現出執政當局「欲放還收的矛盾姿態」。<sup>63</sup>這使得臺灣地方自治的法源，不是依據憲法來執行，而由行政院以

<sup>58</sup> 張厲生編，《臺灣省地方自治研究專刊》，頁31。

<sup>59</sup> 阮毅成，〈臺灣省地方自治工作參加記〉，頁251-252。

<sup>60</sup> 張厲生編，《臺灣省地方自治研究專刊》，頁33。

<sup>61</sup> 謝漢儒即稱陳誠取信於民之舉，使「省參議會和全體省民對軍人執政的陳誠將軍的疑慮，大為改觀」。謝漢儒，《關鍵時代的歷史見證—臺灣省議會與我》，頁48。

<sup>62</sup> 此時陳誠已擔任行政院長。蔣中正決定：「討論省縣地方自治案，立法院第二讀幾乎近於完畢，急止之，使之延擱，以此案觀乎建國與革命成敗太大也，切屬其再以總理地方自治之精神，由行政[院]另提議案以制之。」1951年3月13日條，秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編初稿》，卷10（台北：中正文教基金會，2003），頁63。1951年3月21日中改會101次會議決議：「省縣自治通則不宜於此時完成立法程序，交由立法委員黨部即本此原則研擬處理辦法。」1953年間，行政、立法兩院再度會商討論後，仍決定由立法院予以拖延，以「繼續研究」方式，暫緩完成立法程序。〈中國國民黨第七屆33次中央委員會常務委員會會議記錄〉，1953年5月16日，黨史館藏，手寫油印本，檔號：會7.3/73。薛化元分析，憲法對地方自治設計是參考加拿大的體制，規定較寬，與中華民國採取單一國體制設計有所隔閡；而政府有效統治範圍與臺灣省嚴重重疊，若採憲法原先規範，將令中央與地方權限發生嚴重衝突，使得執政者決定延擱法案完成立法程序。薛化元，〈戰後臺灣地方自治體制的歷史變遷〉，《國史館館刊》，復刊32期，2002年6月，頁33。

<sup>63</sup> 朱文伯，〈執政黨控制台灣地方選舉的心理分析〉，《自由中國》，卷18期1，1958年1月

行政命令為執行依據，中央所推動的地方自治成為「有限自治」。

吳國楨就任省主席後，繼續推動陳誠之地方自治規劃。省參議會從1950年1月21日至24日間，加開一次臨時會，邀集全省17縣市參議會議長及臺籍立委蔡培火等舉行座談，省參議會修正通過臺灣省各縣市實施地方自治綱要及臺灣省縣市行政區域調整方案。同時做出四點決議：

- 一、本省調整各縣、市行政區域與實施地方自治應同時實施。
- 二、地方自治綱要有關係文所規定之各種法規，省政府應於本年2月10日以前送省參議會審議。
- 三、本年（39）年4月1日省政府應公布上條所列之各種法規，並同時公布開始辦理調整各縣市行政區域及開始選舉，至6月6日開始投票，於本年10月25日全省各縣市調整區域及選舉完成。
- 四、全省各縣市議員選舉完成後，應於一個月內改選省議員。<sup>64</sup>

相關法規即自4月起陸續經行政院核准後公佈施行。<sup>65</sup>省以下各級公職人員選舉，亦區分梯次舉行。法制上之地方自治規模，至此正式確立。吳國楨日後回憶決策過程時稱，國民黨內部曾出現阻力，如蔣中正之大多數貼身顧問即以持反對意見，理由包括一旦舉行選舉，大多數公職將由人口多數的本地人所壟斷；本地人的忠誠度無法信賴等。吳則以必須給予臺灣人自由選舉權，以消除臺人將大陸人視為征服者，臺灣人為被征服者之感受；以釋出部分政治權力換取本地人之信任；省主席能勝任此一溝通工作等由申述其主張。吳稱蔣通過默許方式表示對其支持，之後相關法規在國民黨中央執行委員會上自動通過，由中央政府以正式國法公布。<sup>66</sup>由是可知，國民黨內確實對於地方自治所可能引發的政治重心轉移至地方存有疑慮，若無客觀環境與各決策者主動意願強力貫徹執行相配合，省級以下之地方自治尚難在短期內正式實

---

1日，頁20-21。

<sup>64</sup> 《臺灣省參議會第一屆第8次大會特輯》，臺灣省參議會秘書處編印，頁76-77。

<sup>65</sup> 主要法規包括臺灣省各縣市行政區域調整方案、臺灣省各縣市實施地方自治綱要、臺灣省各縣市議會議員選舉罷免規程、臺灣省各縣市縣市長選舉罷免規程、臺灣省鄉鎮民代表選舉罷免規程、臺灣省鄉鎮區長選舉罷免規程、臺灣省各縣市村里長選舉罷免規程、臺灣省縣市選舉監察委員會組織規程、臺灣省妨害選舉取締辦法等，詳細條文除參考省政府公報外，可參見相關資料彙編，如歐素瑛編，《地方自治與選舉》，頁422-471。

<sup>66</sup> 吳國楨口述，裴斐(Nathaniel Peffer)、韋慕庭(Martin Wilbur)訪問整理，吳修垣譯，《從上海市長到臺灣省主席》，頁122-123。

施。此一縣市級地方自治制度則使國民黨與臺灣政治精英，建立了一定的聯繫管道，也在一定程度上確定了臺灣地方精英參政空間，將精英納入國府之政治體制，得以緩和了「參與危機」與「整合危機」，亦為論者視為國民黨在臺兩大新政之一。<sup>67</sup>至於其發展演變，將於後續章節予以探討。

## 第二節 改造中國國民黨

### 一、遷臺之前的中國國民黨

山田辰雄曾指出，二十世紀中國的歷史連續性乃三大要素所構成：傳統意識型態與國民國家的意識型態之相克、政黨的排他性支配、排他性支配下以精英作政治指導之「代行主義」。<sup>68</sup>與「黨國體制」相關者即佔其二，足見其重要性。黨國體制是於1920年代起在中國出現。當孫中山對既有革命經驗進行檢討反省後，在鮑羅廷協助下提供俄共組織經驗，並與孫之三民主義接合，對既有組織與領導方式進行重構，圖「建黨以建國」。<sup>69</sup>孫之建國大綱在國民黨一全大會中獲得通過，強調以革命政黨領導軍政、訓政、憲政進程，再還政於民。該會同時通過國民黨黨章，該黨章規定黨組織、權力機構、政策決定方式等，<sup>70</sup>強調在既有地區勢力之外，揭櫫特定的政治理念，藉由革命政黨進行群眾動員，建立權力機構與階層秩序的方式，在近代中國政治史上確屬特殊產物。至於「黨治」落實於政府組織面，則以廣州國民政府為始。<sup>71</sup>國民黨的排他性支配、以精英作為政治指導者的觀念，都可在這一時期尋

<sup>67</sup> Ralph Clough, 〈國民黨統治下的臺灣，1949-1982年〉，費正清(John K. Fairbank)、麥克法夸爾(Roderick MacFaquhar)編，《劍橋中華人民共和國史：中國革命內部的革命(1966-1982)》，卷15（北京：中國社會科學出版社，1992），頁879；大陸學者孫代堯亦持類似觀點，見孫代堯，《臺灣威權體制及其轉型研究》，頁76-82。陳三井就將地方自治與經濟建設視為國民黨在臺兩大新政，見氏著〈中國國民黨三十九年之改造與臺灣新政〉，收入高純淑編，《中國國民黨黨史論文選集》，冊5（臺北：近代中國出版社，1994），頁585。

<sup>68</sup> 山田辰雄，〈中國にとっての二十世紀〉，《東亞》，號404，2001年2月，頁10-13。

<sup>69</sup> 呂芳上，《革命之再起——中國國民黨改組前對新思潮的回應（1914-1924）》（臺北：中央研究院近代史研究所，1989），頁557。

<sup>70</sup> 〈中國國民黨總章〉，收入蕭繼宗主編，《中國國民黨黨章政綱集》（增訂本）（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1976），頁44-55。

<sup>71</sup> 深町英夫，前引書，頁263。John Fitzgerald另有專文分析國民黨之黨治形式，見費約翰(John



到根源。

北伐成功後，肩負執政／革命政黨特色的國民黨，持續以黨作為政治的支配者，與與先前最大的差異，就是國民黨放棄了群眾運動。論者據個案研究指出：國民黨明知不能沒有群眾，但是國民黨對群眾運動認識不清，方法欠週，又無法掌握政策，才是國民黨群眾工作最大的弱點和困境。<sup>72</sup>類似的問題也發生在國民黨以全民政黨自我期許，但黨內對黨員比例是否符合中國人口結構中農人工人比例居多，則又陷入路線之爭，<sup>73</sup>相較於中共明確強調階級屬性、代表工農利益，不啻前後失據。有關組織運作，論者曾指出國民黨「清黨」反共後，黨權在黨政派系鬥爭中日益低落，並且運作日趨散漫，軍權則藉安內攘外而急遽膨脹，故法理上的以黨治國、以黨治軍，演變為以軍治國、以軍治黨之局面，權力集中於蔣中正一人。黨治與軍治互為表裡的體制，貫穿了國民黨執政時期從中央至地方的政治體制。<sup>74</sup>該統治方式之形成，與蔣中正在觀念上重軍輕黨，及蔣個人因握有軍權而崛起之個人經歷有關。

1924年的國民黨改組，曾希望黨員作為群眾的先鋒隊。值得追問的是，

---

Fitzgerald), 〈「吾黨說」：論中國小二十世紀的立憲基礎〉，收入中華民國史料中心編，《一九二〇年代的中國》，頁61-86。田湘波亦指出軍政時期黨政體制的六項特質為：以黨領政；政府組織淵源於黨；政府的權力來源為黨；政府主要官吏由黨產生；國民政府施政依據是黨綱政策；黨政雙方在法律上是領導與被領導、支配與被支配的統屬、監督與被監督的關係，見田湘波，〈1924-1927年中國國民黨黨政體制的來源、設計及其特徵〉，《二十一世紀》網路版，總26期，2004年5月31日，<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>。

<sup>72</sup> 呂芳上，《從學生運動到運動學生（民國八年～十八年）》（臺北：中央研究院近代史研究所，1994），頁417。金觀濤、劉青峰則稱，國民黨三民主義組織力減弱使上層無法緊密結合，鎮壓工農運動疏離群眾又使國民黨所要建構的「新一體化結構」欠缺足夠人力進入基層鄉村與自然村，造成農村根本無法實現國民黨的「以黨治國」。金觀濤、劉青峰，《開放中的變遷：再論中國社會超穩定結構》（香港：香港中文大學出版社，1993），頁317-321。

<sup>73</sup> 與蔣不合的改組派對此一問題甚為熱心，參見李鐸、汪瑞炯、趙令揚編註，《苦笑錄：陳公博回憶（1925~1936）》（香港：香港中文大學亞洲研究中心，1979），頁188、192-193。

<sup>74</sup> 王奇生就法理形態與實際形態相對照後，有此論點。王奇生，《黨員、黨權與黨爭》，頁150-179。孔復禮(Philips Kuhn)寫道：南京政府之「黨治」下至地方層面時，縣級國民黨官員實際上根本無法影響地方官府作為，因為縣黨部經費由政府撥發，縣黨部頂多是讓縣長感覺掣肘，無法作為引導民眾擴大參政的核心。費正清等編，章建剛等譯，《劍橋中華民國史》，卷13下，頁373。易勞逸(Lloyd Eastman)提到以軍治黨的現象可由1929年國民黨中央執行委員中有將近43%是軍官，與1929至1937年間33省主席中有25個將軍等茲佐證，見費正清等編，章建剛等譯，前引書，頁138。當黨領導的「名器」會輕易授予時，正反映該「名器」之重要性已經下降，但象徵意義仍在，方可彰顯授予之特殊意義。

北伐後放棄了群眾運動的國民黨，其黨員數量及素質之成長，組織之發展，從廣東一省擴大到國府有效統治地區時，是否有正向的發展？從黨員數量、地區分佈、組成成分分析，國民黨的黨員人數在北伐期間有所成長，城市知識階層與工人佔有一定比重；區域組成由原先之兩廣、兩湖逐漸擴展至華中地區。1927年4月清黨以後入黨者數量遽減。隨著南京政府統治漸趨穩定，入黨人數逐漸增加。軍公教人員比例大幅上升，工農比例下降；區域組成也逐漸擴張至華東與華北，兩廣所佔比例降低，以長江中下游地區為主，大致上與南京國府能有效統治範圍相符合。不過到抗戰前夕，隸屬省市黨部黨員總數量仍然不超過50萬人，正式黨員在30萬人左右，與中國人口總數相較，所佔比例微乎其微。值得注意的是軍隊黨員則超過百萬人，此一激增數量，與採用集體入黨方式有關，<sup>75</sup>也與軍權上漲之趨勢相吻合。在結構面觀點，要以如此有限的黨員數，對地方社會進行滲透，並非易事；地方黨組織之軟弱，也可想見。

抗戰期間，由於國府喪失沿海、沿江地區的統治權，黨員結構與數量均發生巨大變動。地區結構上，沿海地區黨員比例下降，西南、西北、華中等地區大幅上升；入黨程序大為簡化，集體入黨形式大量採用，黨員數量激增，抗戰結束時黨員數量達到800萬；職業比例方面，知識青年比例下降，農村上層之地主富農比例提高（與國府實行地方保甲體制有關），相對現象則是教育程度下降。黨員教育程度下降，再加上原本即不盡確實之黨員訓練，造成以知識階層為骨幹的黨中央幹部與基層黨員不易溝通，產生隔閡，中央對此亦束手無策。另一現象則是黨員年齡結構逐漸增長，換言之同時產生的現象即青年入黨已趨減少，顯示國民黨對青年的吸引力，與自身之黨員徵集上已發生瓶頸。<sup>76</sup>所以，黨員量之增長，未同步帶動質之上升，反而下降，使得原

<sup>75</sup> 參見土田哲夫，〈抗戰時期中國國民黨黨員成分的特徵和演變〉，《民國研究》，第6輯，2001年8月，頁85-94。

<sup>76</sup> 土田哲夫，〈抗戰時期中國國民黨黨員成分的特徵和演變〉，頁94-99。陳立夫的一段回憶，透露了微妙的競爭心理。他認為三青團創立之初是黨的訓練機構，招收成員以青年人為主，年滿25歲者即應退團轉為黨員，但是三青團訓練組長康澤頗有野心發展該組織，使得年滿25歲者仍然留在團內不轉為黨員，導致黨團衝突。陳立夫更認為蔣中正無法對這種衝突置身事外。陳立夫，《成敗之鑑：陳立夫回憶錄》（臺北：正中書局，1994），頁226。但是，此一情形只是突顯了黨本身徵集青年的能力與本身吸引力，在北伐之後相形降低的實象而已。

先即已軟弱的黨組織更加無力，黨組織的運作更加渙散與薄弱。

事實上，在北伐逐步進展時，國民黨內已有批評革命風氣日趨頹唐之聲。到1930年代，蔣中正與胡漢民屢屢批評黨組織衙門化及黨幹部與民眾疏離的情形，視察地方黨務者亦陳報地方黨部與民眾格格不入之問題。<sup>77</sup>余英時論及，北伐之後社會上已出現「黨棍子」之謂，可說明國民黨基層幹部或是出身「光棍」或已「光棍化」。儘管黨中央與省市級幹部基本上由知識份子組成，但縣黨部以下則素質低落。<sup>78</sup>此一情形，與知識份子赴城市讀書求學後，在城市謀生而遠離鄉村，造成鄉村領導無從更新形成空洞化，為填補此一空缺，地痞即乘虛而入之現象互相呼應。亦有學者從地方黨組織的法制變更來觀察，指出地方黨部幹部疏離群眾與制度設計有關。站在第一線與民眾接觸之區分部，其定位隨著黨章的不斷變化而變；組織方式也變化多次，從依照居住地到職業，在變回居住地，使得黨組織從公開化變為封閉化，與地方民眾疏離，在鄉村地區更難有基礎。抗戰時期捨區分部而改以小組為單位之設計，也因為戰爭動員的關係並未落實。<sup>79</sup>

抗戰時期，隨著戰局情勢發展，國府於抗戰初期所獲得的民心支持及信譽，特別在經濟通貨膨脹中導致人民生活水準下降中耗損；原先為控制分配有限的經濟物資所採取之統制經濟，遭到批評成為官僚謀取私人利益之護身符，使公眾利益趨於貧困，此一原先無可厚非的措施，在政府慣有的效率不彰、官僚主義與貪污等因素，政府主導之經濟政策逐漸成為政治負債。到1944年社會各界已普遍對政治感到不滿。<sup>80</sup>國民黨已經成為一個「發牢騷的集團，

<sup>77</sup> 王奇生，《黨員、黨權與黨爭》，頁269-272。何廉之追憶：「大部分黨、政官員生活腐化……那時黨政官員的薪俸並不太高，要是沒有其他財源，決不能大手大腳揮霍。」何廉，〈簡述國民黨的派系：何廉回憶錄之七〉，《傳記文學》，卷62期6，1993年6月，頁84。

<sup>78</sup> 余英時，〈中國知識份子的邊緣化〉，收入《中國文化與現代變遷》（臺北：三民書局，1992），頁33-50。余英時進一步指出國民黨上層的知識份子，被中下層黨棍子包圍久了，也不免自我異化。

<sup>79</sup> 詳見家近亮子，《蔣介石と南京國民政府》（東京都：慶應義塾大學出版會，2002），特別是〈南京國民政府の權力浸透の一側面—黨基層組織からの視點—〉一章。

<sup>80</sup> 詳見易勞逸(Lloyd Eastman)著，王建朗、王賢知譯，《蔣介石與蔣經國——毀滅的種子》（臺北：李敖出版社，1990），第一章；費正清等編，章建剛等譯，《劍橋中華民國史》，卷13下，頁656-661。唐縱亦記載：有志青年不滿現狀，政府如勇敢接受人民不滿之情緒而加以強烈改革，人心將歸於一統而天下定，否則必有分裂而發生劇烈之變動。唐縱，1944年2月22日條，《唐縱日記》，頁375。

既無權又無能」。<sup>81</sup>

高層黨員對於此時期之黨幹部也不免有所檢討，如唐縱即認為上層幹部在追求權位，下級黨員在追求生活，「主義、政治、革命，都已經忘卻了，消失了」！<sup>82</sup>希望從理念上重新喚起「革命熱情」之意味甚濃。高層黨員對黨企求改革的態度，可由1944年一份致蔣中正的黨務檢討報告中窺見。該報告建議要點：由領袖挑選少數人組成秘密小組，由領袖指示原則後分派工作；黨務機關進行縮編，對於幹部重新給予行政與技術訓練後分派工作，必要時從學校等團體挑選幹部從事地方黨務工作；對既有黨員進行考核，以道德、學問、能力三項合格為吸收新黨員標準；擬訂簡明政綱等，擴大政治參與等。<sup>83</sup>此份檢討要點，涉及領導核心、黨幹部、黨員徵求、政黨理念、政治參與等層面，要大刀闊斧的積極整頓黨務，也將對主掌黨務系統之CC派造成大幅衝擊，使既有之派系衝突<sup>84</sup>益發激化；在黨員要求上，也有傾向於對於傳統知識份子的衡量標準，與國民黨當時要往基層社會發展的趨勢相反；要求參與政治實務，也形同對蔣中正之用人政策提出異見，故此檢討最後並未落實到執行面。國民黨內不分派系（包括CC派在內），對於黨國現勢要求檢討之聲不絕，期待由蔣中正決斷改革之呼聲亦告浮現。李雲漢的研究即指出：當時要求革新成為黨內上下一致的要求。<sup>85</sup>

既有論著多認為：戰後由右翼幹部發動的革新運動為戰後首場黨內自救運動，其要求削減蔣之黨內權力，回歸由中央常會等黨內正規機構來主導黨政戰後人事與政策走向、儘管革新運動目標並非反蔣，但其某些激進主張對蔣個人領導效果之質疑，牴觸蔣重視黨內成員服從紀律的信念，使蔣對於該

<sup>81</sup> 這是陳布雷對當時國民黨之評價，陳對贊同改造國民黨，但對幹部與黨員素質均表悲觀。唐縱，1945年4月8日條，《唐縱日記》，頁461。

<sup>82</sup> 唐縱，1944年4月28日條，《唐縱日記》，頁387。

<sup>83</sup> 〈黨務檢討報告〉，蔣中正總統檔案，特交檔，重要人事任命，卷號：080101/009，國史館藏，毛筆件，數位影像。這份未載明時間之文件，與《唐縱日記》所述：1944年10月6日，黃埔系十數人聚會，贊成要有核心組織應付局面，推康澤、賀衷寒、鄭介民、鄧文儀、滕傑五人起草文件內容相近。見唐縱，1944年10月6日條，《唐縱日記》，頁423。

<sup>84</sup> 這種派系衝突卻又不屬於零和性質。如1945年初，為了國民黨六全大會問題，賀衷寒即與唐縱談到，CC與政學系比較，CC在思想上比較與黃埔學生接近，但黃埔學生無法容忍CC之「關門主義」；政學系可與聯絡，而非合作，「吾人不能為政學系而打倒CC，吾人應有獨自之立場。」唐縱，1945年1月16日條，《唐縱日記》，頁446。

<sup>85</sup> 李雲漢，〈中國國民黨遷臺前後的改造與創新，一九四九～一九五二〉，《近代中國》，期87，1992年2月，頁19-21。

運動成員權謀走向有所質疑並予譴責，正呈現了在理想與政治操作間不斷流動之過程。蔣所主導的黨團合併則是戰後國民黨官方所標榜的第一場改革立場的黨務興革運動，但也未如預期般的振衰起弊。<sup>86</sup>

1949年初，蔣中正回顧二十年之當政歷程，做出如是結論：

當政二十年，對其社會改造與民眾福利，毫未著手，而黨政軍事教育人員，只重做官，而未注意三民主義之實行。今後對於一切教育，皆應以民生為基礎。亡羊補牢，未始為晚。

黨應為政治之神經中樞與軍隊之靈魂，但過去對於軍政幹部無思想領導，馴至幹部本身無思想，而在形式上，黨政軍三種幹部互相衝突，黨與軍政分立，使黨立於軍政之外，乃至黨的幹部自相分化。幹部無政治教育，不能使全黨黨員理解中央之政策，而且對於幹部亦未能有集體的、配合的、系統的領導與運用。於是，領導之方向不明，而無力貫徹政策之執行；使每一個幹部只感覺受其拘束，無權力；於是心存怨望，且諉卸責任。要改正上述缺點，應擬定具體綱要實施才行。……一切以組織為主，紀律為輔。故組織應在紀律之先。組織的物件：第一為人，第二為事與物（包括經費在內）。至於幹部訓練與重建之方針：必須陶冶舊幹部，訓練新幹部。其基本原則：（一）以思想為結合；（二）以工作為訓練，（三）以成績為黜陟。<sup>87</sup>

這一檢討，對黨幹部派系紛爭、黨政軍權分立、黨組織運作與黨紀蕩然等均深表不滿；但是在蔣中正喟嘆現況「棄之不足以惜」的情緒宣洩之外，卻也宣示了重振旗鼓，另起爐灶的決心與意志；此後有關黨務的整頓，其主導權與思想意識也勢必要由蔣中正，而非他人來掌握。

<sup>86</sup> 近年討論此一問題之論著：王良卿，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究》（臺北：近代中國出版社，1998）；周維朋，〈戰後中國國民黨派系關係之研究—以黨政革新運動為中心的探討〉（臺北：政治大學歷史研究所碩士論文，1997）；王奇生，《黨員、黨權與黨爭》，特別是頁317-355；王良卿，〈動盪中的改革〉，特別是第二至第三章。王奇生敏銳地觀察到戰後國民黨改革運動，在派系鬥爭外也隱含了代際交替問題。王良卿運用了國史館的蔣中正總統檔案，微觀描摹了各方態度。

<sup>87</sup> 1949年1月22日條，見蔣經國，〈危急存亡之秋〉，收入張良任總編，《蔣經國先生全集》，冊2（台北：行政院新聞局，1991），頁557-558。

## 二、黨領袖意志主導的國民黨改造

1949年至1950年7月間，國民黨中央在權力形式上，雖然維持了第六屆中央委員會常務委員會，卻也出現非常委員會、總裁辦公室等臨時性組織。非常委員會是要代替中央政治會議作為黨政聯繫機構，分由蔣中正、李宗仁擔任正副委員長，洪蘭友、程思遠分任正副秘書長，以黨政要員擔任委員。蔣儘管精心設計由李形式上主持該會會議，最後仍未緩解蔣中正與李宗仁之間的權力衝突。<sup>88</sup>蔣中正另行成立之總裁辦公室，則網羅忠於蔣之黨內智囊策士，推動黨務改造。該辦公室在溪口時期即有建立之議，初以總裁秘書室為名，後為接洽方便改為後名，無論就組織、人事、制度上，尤多承襲過去抗戰時期的侍從室資源與經驗。蔣經國則擔任該會掌管黨務之第一組副組長。<sup>89</sup>1950年7月18日，國民黨六屆240次中執會常務委員會通過〈本黨改造案〉，正式啟動國民黨重建工作，即為總裁辦公室具體工作成果。<sup>90</sup>蔣對該辦公室之倚重，或可從該公室結束時間與業務歸併來作觀察。國民黨中央黨部在1949年12月11日正式恢復在臺辦公，到蔣中正「復行視事」後才著手進行該辦公室之歸併，該辦公室業務組織人員大多歸併至總統府來看，該辦公室確如論者所謂「非正式的總統府與中央黨部」。而該辦公室正負責進行中之黨務改造

<sup>88</sup> 有關非常委員會之組織經過，與人事安排，詳見劉維開，〈中央非常委員會成立的經過〉，《政治大學歷史學報》，期16，1999年5月，頁147-168。黃嘉樹則認為，從非常委員會成立始，就是蔣以黨權壓制李之政權，重回臺前負起全面領導責任的表現。黃嘉樹，《第三隻眼看臺灣》（臺北：大秦出版社，1994），頁53-54。

<sup>89</sup> 呂芳上，〈痛定思痛：戰後中國國民黨改造的醞釀（1947-1950）〉，收入一九四九年中國的關鍵年代學術討論會論文集編輯委員會編，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》（新店：國史館，2000），頁580。非常委員會與總裁辦公室的相關史料，可參見劉維開編，《中國國民黨黨務發展史料——非常委員會及總裁辦公室資料匯編》。茅家琦因此認為，谷正綱是名義上的組長，黨務實權卻在蔣經國，而非谷之手。茅家琦，《蔣經國的一生和他的思想演變》（臺北：臺灣商務印書館股份有限公司，2003），頁204。蔣經國有兒子與助手智囊身份之外，更重要的是黨內諸人多明瞭他與蔣總裁間之血緣關係，不買帳者畢竟有限，這才是他在黨內黨齡資歷並不深，亦無正式黨職時，會擁有高於頭銜權威之源由。萬耀煌曾稱他無必要敷衍蔣經國，因為「伺候他老子則可，沒有必要再伺候他兒子！」不買帳的萬耀煌，最後即因故自革命實踐研究院離職。劉先雲口述，遲景德、陳進金訪問，陳進金紀錄整理，《劉先雲訪談錄》（臺北：國史館，1999），頁230。

<sup>90</sup> 劉維開編，《中國國民黨黨務發展史料——非常委員會及總裁辦公室資料匯編》，頁129；許福明，《中國國民黨的改造（1950-1952）》，頁53。

業務，方為其無法立即結束之原因。<sup>91</sup>這就顯示，蔣在彼時對於黨務，重視程度遠高於以往。

蔣對黨務之重視，可以1950年1月24日，蔣中正在六屆224中執會常會致辭為例。他在致詞中一方面自承以往疏忽黨務，作「空名義總裁」，同時表示日後將多所關注黨務，一肩挑起重建黨的革命基礎責任：

數年以來，我在政治軍事上多負責任，黨務工作，未能十分照顧，辛苦常會各位同志。北伐以後，奠都南京，一向習慣就是如此，總裁制度設立，我做了空名義的總裁，黨務實際是老同志們負責，此次下野，本來可以多注意黨務，然而因為我不在中央，還是不周到，現在黨的中央遷來臺灣，我當然可以多照顧，我的志願也是想把黨改造起來，把黨的革命基礎重新建立，我時刻考慮研究如何改造如何發生力量，領導黨員，恢復國民革命精神，恢復本黨以往革命光榮歷史，今日失敗如此，黨務不能照計劃實施，即使是歷史習慣使然，但我不放棄我的責任，我很慚愧，一切責任我都應該負之。<sup>92</sup>

蔣中正對於國民黨的改造，欲採取大規模進行，與既有黨務系統之整頓，<sup>93</sup>對既有黨統必將造成劇烈衝擊，黨領袖權力之擴張亦然。近年有關國民黨改造之論著已指出在1949年底時，國民黨先前之黨務改革案已有修正必要，故召開日月潭會議進行商討，此後從組織體制外的「改造研究小組」到1950年7月正式進行黨務改造，其間過程並不平順，多有周折，但蔣最終是順利推動國民黨的改造。<sup>94</sup>在正式推動國民黨改造前，革命實踐研究院已於1949年10月16日設立，作為訓練軍隊幹部之機構；軍隊已重新設立黨部，進行黨務

<sup>91</sup> 總裁辦公室之業務歸併，可見劉維開編，《中國國民黨黨務發展史料——非常委員會及總裁辦公室資料匯編》，頁358-359。總裁辦公室性質之論定，見黃嘉樹，《第三隻眼看臺灣》，頁54。解散總裁辦公室原因之分析，見陳曉慧，〈從上到下的革命：中國國民黨改造之研究(1950-1952)〉（臺北：政治大學歷史研究所博士論文，2000），頁34。

<sup>92</sup> 〈中國國民黨第六屆224次中央執行委員會常務委員會會議紀錄〉，黨史館藏，毛筆及鋼筆原件，檔號：會6.3/229.5。

<sup>93</sup> 蔣之大幅度改造態度，及對現有黨統之不滿，自王世杰與蔣經國之記述可見一斑。王世杰即告訴雷震，蔣認為來到臺灣的中央委員對國事不能有所幫助。雷震日記，1950年1月4日條，《雷集》，冊32，頁7；蔣經國亦提到蔣中正欲從新改造黨，以解決中委意見紛歧，無法統一意志，集中力量對共產黨進行革命。若不如此，改造將徒勞無功。蔣經國，1949年12月30日條，〈危急存亡之秋〉，頁702。

<sup>94</sup> 相關論述，參見呂芳上，〈痛定思痛：戰後中國國民黨改造的醞釀（1947-1950）〉；陳曉慧，〈從上到下的革命〉之第三章；王良卿，〈動盪中的改革〉之第四章三節及第五章。

組織改造工作。<sup>95</sup>

從相關論著及《大事長編》輯錄的部分《蔣中正日記》內容在在流露：蔣的主觀意願是要由上到下進行改造，且不容黨內「亂象」持續，以建立有組織、有紀律的黨，黨政配合順暢，服從最高領袖之領導，完成反共任務，其心情亦低盪有所躊躇，一度曾利用外地視察機會，遠離臺北，以利深思。<sup>96</sup>到1950年5、6月間，蔣已認為在既有黨統內佔有相當份量的CC派—以陳立夫為代表—與臺北政壇之紛爭不脫關係，成為必須被改革的對象。最終蔣表明態度：陳立夫不能再參與黨務，陳應該立即出國。<sup>97</sup>自是時起，CC派無法在未來改造及黨務佔據主導地位已成定局。蔣中正所擔心領導權威遭受質疑挑戰、與黨內亂象問題，在改造案通過一刻，可說是宣告解決。

蔣中正在推動改造案的過程中，不斷展示的政治姿態就是：黨領袖權威是不容被挑戰的；而改造黨之目的就是要將黨權集中於黨領袖一人，黨成為領袖施展權力的工具之一。國民黨從大陸統治時期即已面臨、但一直未能解決之黨內問題，在國共內戰的大環境下，以大幅度方法解決之訴求，終於有

<sup>95</sup> 革命實踐研究院自1至8期以召訓高級軍事幹部為主，爾後才擴及至黨政幹部。截至1952年七全大會召開，革實院辦到第20期，訓練3366人。《國民黨第七次全國代表大會黨務報告》，上篇（臺北：編者印行，1952），頁188；呂芳上，〈蔣中正先生與人才培訓：革命實踐研究院的創辦與初期發展（1949-1969）〉，《近代中國》，期153，2003年3月，頁182-205。革實院初期蔣中正除身兼院長職務外，訓詞也著重精神層面鼓勵，以達確保臺灣、反攻大陸目標。劉先雲口述，遲景德、陳進金訪問，陳進金紀錄整理，《劉先雲先生訪談錄》，頁206。趙自齊則指出，軍方人員受訓就有機會發表新職甚至升職，使人爭相入院受訓，黨政要員受訓後，也有機會發表黨職，或政府職務。趙自齊口述，遲景德、吳淑鳳訪問，吳淑鳳紀錄，《趙自齊先生訪談錄》（新店：國史館，2000），頁150。曹淑瑤從蔣中正有關訓練的講詞，追索蔣中正在1939年之〈訓練的目的與訓練實施綱要〉一文即闡釋訓練目的是為達成精神振奮與紀律養成，在1948年1月13日之〈軍事訓練之方針和要旨〉明確指示精神訓練為訓練內容的實施要項之一，參曹淑瑤，〈臺灣省訓練團之研究〉（臺中：東海大學歷史學研究所碩士論文，2000），頁13-18。軍隊黨務改造，見第六屆第221、225-226、236-237次中央執行委員會常務委員會議，《第六屆中央執行委員會常務委員會議決議案彙編》，頁868-770、880-881、883、889、925、928；許福明，《中國國民黨的改造（1950-1952）》，頁74-75。

<sup>96</sup> 蔣之心情低盪，在一般會談時「介公表示失望已至，無可挽救地步，似尚無具體改造意見與決心。晚蘭友來談此問題，希望我能進言早日打開僵局。公洽了無機會面談，曾書一函交周鴻燾[宏濤]轉交。」張群日記，1950年6月12日條，《張群先生日記》，手稿影本；6月12-23日行程，見秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編》，卷9，頁173-180。

<sup>97</sup> 1950年5月30、31日、6月10日條，秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編》，卷9，頁167、168、171-172。



急迫性與實踐的正當理由。故從較長時期觀察而言，國民黨改造並非突發性產物，實有其歷史延續性。國民黨在改造所建立的制度與價值觀，也為國民黨往後的權力運作模式、組織型態，奠定基礎。

### 三、黨權歸於總裁

國民黨改造的目的既然是要作為領袖動員工具之一，以解決內部決策貫徹不彰之情形，那麼，領袖重視並大聲疾呼的紀律、效率，實質內涵又為何？不妨從以下幾段話來看：

行政三聯制在使設計、執行、考核三部分密切聯繫，政治工作要有效率，必須依照三聯制的精神；工作競賽在提高工作的速度，實踐運動在講求工作的效果；這也就是政治工作所期求的。所以這幾項工作，如果配合恰當，一定可使政工增加很大的效率，而革命方法的運用就在其中了。……如果今後我們在方法上能夠實事求是，精益求精，勝過我們的敵人，那我們革命就有把握，一定可以打倒他，消滅他。<sup>98</sup>我們黨的工作，要一改過去主觀主義和形式主義的作風，要養成科學精神，採取客觀態度，實事求是，來解決實際的問題。唯有如此，才能擔當民生主義社會改造的使命。<sup>99</sup>

我們這次改造本黨，是要從黨中同志內心改革起，進而改革黨的組織和作風，再進而轉移社會風氣，改革政治和經濟，所以黨的改造，就富有革命的意義。……從今以後，要以思想結合同志，以政策指導行動，以工作考核黨員，以原則解決一切問題，才能使全黨集中意志，齊一步調，作民眾的前鋒，完成反共抗俄救國家爭自由的使命。<sup>100</sup>

我們決心革新黨的組織，整肅黨的紀律，改變黨的作風，先把本黨改造為實施三民主義的一個堅強戰鬥體。<sup>101</sup>

<sup>98</sup> 蔣中正，〈如何改進我們革命的方法〉，1950年6月20日，秦孝儀總編輯，《蔣公總集》，卷23，頁286-287。

<sup>99</sup> 蔣中正，〈關於本黨實施改造之說明〉，1950年7月22日，秦孝儀總編輯，《蔣公總集》，卷23，頁336。

<sup>100</sup> 蔣中正，〈本黨今後努力的方向〉，1950年8月14日，秦孝儀總編輯，《蔣公總集》，卷23，頁350。

<sup>101</sup> 〈本黨現階段政治主張〉，中央改造委員會第13次會議通過，1950年8月31日，中央委員

要使組織發揮高度的功能，達成有機體作用，必須遵守幾個共通的原則：第一、就是集中統一，萬眾一心。第二、就是調節互助，聯繫一貫。第三、就是分工合作，協同一致。……關於第一個原則，可以軍隊的組織為例……關於第二個原則，可以機器的組織為例……關於第三個原則，可以生理的組織為例。<sup>102</sup>

這幾段話分別是針對軍隊政工、黨幹部發言。蔣中正作為決策／指導者，在引述段落中屢屢強調「實事求是」、「科學」與革命之關聯，認為求實、科學是現階段反共革命成功之必備方法。這也是他先前在軍中推行實踐運動、設立革命實踐研究院之主張，並將之再度搬到整頓黨幹部之中。將設計、考核、執行三者聯為一體的「行政三聯制」，更被蔣視為黨、政、軍應妥善運用以增進效率，及推動「科學化」之不二法門。蔣中正為了改造國民黨，再度研讀蘇共運用的辯證法與組織工作方法，以期消除國民黨既有之組織缺失。<sup>103</sup>改造國民黨，目的是要使國民黨變成有效率的「戰鬥體」，以三民主義為基本理念。要有效率的組織動員黨員，在行政三聯制與科學化之外，也必須注重黨員個人精神面，黨員必須信仰三民主義、服從黨紀，行動才會一致「萬眾一心」，黨員融入組織內要互助合作，以生理機構「分工合作、協同一致」為最高目標。從蔣的言詞中仍然可以發現，蔣念念不忘於軍隊之集中統一效率，並且將軍隊視為黨的學習目標。從他言詞中所瀰漫的道德性氛圍，我們就不難理解，蔣所說的：黨員若是「只知享受權利，不肯擔負責任」，則其所形成無組織的民主，無紀律的自由，將會招致亡國滅種命運。<sup>104</sup>這類外在強烈情感性語句之內在意涵了。

---

會秘書處編，《中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編》（臺北：中央委員會秘書處，1952），頁15。

<sup>102</sup> 蔣中正，〈組織的原理和功效—並說明對黑格爾辯證法的研究要領〉，1951年6月25日，秦孝儀總編輯，《蔣公總集》，卷24，頁148-149。

<sup>103</sup> 蔣中正規定：黨幹部受訓課程內容，應包括辯證法與邏輯。蔣中正曾研究辯證法，並參考史大林工作方法及其所論政略和政策，而認為共黨所引辯證法牽強不通，以生理學原則批駁，以作為國民黨理論教育之憑藉。1951年6月7日條，秦孝儀總編輯，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編》，卷10，頁149。Bruce Dickson, "The Lessons of Defeat: The Reorganization of the Kuomintang on Taiwan, 1950-52", *The China Quarterly* 133 (March 1993), p.63.

<sup>104</sup> 蔣中正，〈反共抗俄的工作要領和努力方向〉，秦孝儀總編輯，《蔣公總集》，卷24，頁73-74。

杭亭頓(Samuel P. Huntington)曾指出：「組織是通向政治權力之路，……權力和權威真空，或許暫時可由神寵式領導，或軍人力量填補，但唯有政治組織才能夠予以長久填補。……誰有組織，誰就有政治前途。」<sup>105</sup>此語正巧可解釋蔣為何要在掌握軍隊後，要加強對黨的掌握。蔣於1950年7月24日明確堅持：黨「以縮小範圍，減少業務，使其增加效能為要旨。」該態度隨即反映在黨務組織體系的重整。在中央層級方面，六屆中央執行委員會、監察委員停止行使職權，由改造委員會接管，設改造委員協助蔣中正從事黨的改造工作，以中央評議委員監察腐惡、督導改造。不過，中央評議委員安撫黨元老意味濃厚，並無實權，實權仍掌握於蔣之手。依照〈中國國民黨改造委員會組織大綱〉來看，改造委員會內設秘書處、第一組（接管原組織部）、第二組（接管原青年、農工部、婦女運動委員會、軍隊黨部改造委員會）、第三組（接管原海外部）、第四組（接管原宣傳部）、第五組、第六組（接管原心理作戰機構）、第七組（接管財務委員會所轄黨營事業）、幹部訓練委員會、紀律委員會（接管中央監察委員會秘書處）、財務委員會（接管原財務委員會）、黨史史料編纂委員會、設計委員會。<sup>106</sup>

中央黨務組織人事亦同時進行大幅簡化與調整。蔣中正公佈了16名改造委員：陳誠、張其昀、張道藩、谷正綱、鄭彥棻、陳雪屏、胡健中、袁守謙、崔書琴、谷鳳翔、曾虛白、蔣經國、蕭自誠、沈昌煥、連震東、郭澄。有研究者認為，改造委員年輕、高學歷，與蔣多有師生部屬之誼，得以大刀闊斧從事改造工作；留學背景多元，可收集思廣益之效。<sup>107</sup>較諸以往高名額的黨務中樞中央執行委員會、黨政聯繫之中央政治會議來說，毋寧更形簡化。改造委員名單所透露的政治背景，也令人多所議論，蔣經國超越同時期黨政資歷更深者，進入改造委員會；團方首次在中央黨務工作上超過CC派；16人中

<sup>105</sup> 杭亭頓(Samuel P. Huntington)，江炳倫、張世賢、陳鴻瑜合譯，《轉變中社會的政治秩序》[*Political Order in Changing Countries*]（臺北：黎明文化事業公司，1988年4版），頁470-471。

<sup>106</sup> 蔣之言，見1950年7月24日條，秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編》，卷9，頁214。〈中國國民黨改造委員會組織大綱〉，中央改造委員會第2次會議修正通過，1950年8月8日，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》，頁2。

<sup>107</sup> 許福明，《中國國民黨的改造（1950-1952）》，頁62；陳三井，〈中國國民黨三十九年之改造與臺灣新政〉，頁571。

有10人為中央執行委員，其餘6人中，谷鳳翔、連震東具有政治經驗，蕭自誠、沈昌煥、曾虛白具有宣傳背景，崔書琴則為學者出身兼立法委員，他們均有一定政治經驗。<sup>108</sup>總而言之，改造委員反映了國民黨權力高層結構已與大陸時期有所差異，「世代交替」現象已經出現，團派代替先前主導黨務之CC派。改造委員之政治地位既是由蔣所給予，與蔣又有公私之誼，鮮有資歷與其相提並論者，實屬不對等權力關係，黨最高權力已歸於總裁一人，總裁在黨內的道德性姿態是更清楚的浮現出來。改造委員之功能，為黨總裁執行事務、分勞解憂居多。黨秘書長是秉承總裁意志，是總裁在黨內的幕僚長。<sup>109</sup>

這種不對等權力關係，到第七屆全國代表大會時益發明顯。吳國楨曾回憶，全會代表多屬指定，是蔣經國的人，選舉中央執行委員時，亦非自由提名中央執行委員參選人，而是以「無異議」議決通過將提名權交給蔣中正，會場有人提議將中執會委員候選人提名權交給總裁，從其提名之近70人中選出32人。在中執會上依樣畫葫蘆，由總裁提名中常委。按照七全大會通過的黨章規定，總裁可以否決中常會的決議，所以儘管中常會定期集會，但獲選為中常委之吳國楨，則自評為「只不過是個橡皮圖章」。<sup>110</sup>至於吳研判蔣經國「控制七全大會」，就情勢看：大陸、海外、敵後代表遴選，就提供黨中央之運作空間。蔣經國之安排，並非個人妄為，當已獲得黨領袖之同意。論者已指出，彼時蔣經國已是父親的左右手及耳目，但蔣總裁握有最終決定權。<sup>111</sup>七全大會時，蔣經國在黨內地位日益上升，權力得到相當程度之肯定，<sup>112</sup>亦屬

<sup>108</sup> 師樞安於離職前發出之電文，即評估蔣經國地位上升，並稱國民黨改造的主要效應，就是賦予蔣經國掌握黨政軍警大權。陶涵(Jay Taylor)著，林添貴譯，《蔣經國傳》，頁219；雷震日記，1950年7月26日條，《雷集》，冊31，頁153；16名改造委員之分析，見王良卿，〈動盪中的改革〉，頁394-395。曾虛白也回憶，他因撰寫〈論黨的革新〉刊載於《中央日報》(1950年7月6-7日)，該文在陶希聖力促下發表，其後曾即受蔣召見。見曾虛白，《曾虛白自傳》，冊中（臺北：聯經文化出版事業公司，1990），頁469-470。

<sup>109</sup> 周宏濤以見證人立場指出改造確定了黨秘書長是總裁在黨內之幕僚長地位，以及蔣重視黨的改造，為要確保改造能符合其意向，自需熟悉蔣者擔負黨職，而不致有所誤解。周宏濤口述，汪士淳撰，《蔣公與我》，頁355-367。

<sup>110</sup> 吳國楨口述，裴斐(Nathaniel Peffer)、韋慕庭(Martin Wilbur)訪問整理，吳修垣譯，《從上海市長到臺灣省主席》，頁159-160；雷震日後也對七全大會之召開方式喪失了包容性而感到失望。雷震，〈這是國民黨反省的時候〉，《自由中國》，卷10期10，1954年5月16日，頁4-5。雷震反覆思索修改，「務使刺眼文字減少」，亦知「這篇文章得罪人一定不少。」雷震日記，1954年5月11、12、13日日記，《雷集》，冊35，頁279。

<sup>111</sup> 陶涵(Jay Taylor)著，林添貴譯，《蔣經國傳》，頁244。

<sup>112</sup> 江南，《蔣經國傳》（臺北：李敖出版社，1990），頁272。

觀察者不離譜之判斷。

Edwin Winckler曾指出：在中國傳統政治文化中，由領導者界定意識型態，而意識型態使領導者合法化，是一體兩面。<sup>113</sup>其實，在中國儒家政治哲學之「作之君，作之師」，及希臘的柏拉圖之「哲君」，兩者均精確點出了領導者在思想與統治兩項，是無可避免要進行上位指導。若由此觀點出發，就可理解：蔣中正作為黨領袖，為何要迫切地以一套說法，突顯國民黨在「反共抗俄」工作之重要角色與意義，從而說明國民黨統治之必要性。崔書琴在1950年7月28日即在《中央日報》發表〈論改造後國民黨的性質〉一文，文中主張革命的定義有三：一、重在建設事業，政治改革，而非破壞或流血。二，過去失敗是因為失去革命精神，所以現在是要恢復革命精神。三，為進行反共抗俄鬥爭，不得不保持革命的特性。<sup>114</sup>崔之論點，隨即呈現於蔣中正之演講中。蔣坦承黨內對「革命民主政黨」規定有不同意見，但是這些意見在理論與實質上並不足造成質疑，因為有不矛盾的先例：孫中山是用革命步驟達成建立民主國家的目的。在當前憲政時期面臨蘇俄「帝國主義」及中共「極權暴政」之壓迫，如「不用革命精神和革命手段，還有什麼方法可以救國救民來挽救危急的國家，維護民主政治呢？」<sup>115</sup>這一段話可以看到兩項重點：一、蔣中正訴諸於孫中山領導國民黨之前例，證明用「革命手段」來達到「民主目的」，特別是「總理」一人領導黨的方式是必要的。二、黨與國現階段所面臨的是「帝國主義」與「極權暴政」之嚴重威脅，唯有憑藉「革命精神」與「革命手段」得以救國，所謂的「革命方法」就是「非常」手段。這種要以「非常手段濟時局之窮」的心理，與改造只許成功，不許失敗的態度是溢於言表。「革命方法」、「非常手段」有其時間性、階段性意義，一旦反共成功，民主政治仍是最終的目標。在「革命」尚未完成之前，由上到下貫徹領袖意志是必要的，領袖權威性由是樹立。

無論是崔書琴、蔣中正之解釋，均可說是具有策略性意義的，強調現階段以革命進行反共鬥爭之必要性，在深層觀念中無法解決「革命」與「民主」理念衝突之問題，因此在改造委員會中，有關「革命民主政黨」之界

<sup>113</sup> Edwin A. Winckler, "Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard to Soft Authoritarianism?", *The China Quarterly* 99 (September 1984), pp.481-499.

<sup>114</sup> 《中央日報》，1950年7月28日，2版。

<sup>115</sup> 蔣中正，〈本黨今後努力的方向〉，秦孝儀總編輯，《蔣公總集》，卷23，頁350。

定難以著手，決定由中四組負責研擬統一解釋，以便宣傳工作者得以向一般黨員及民眾加以宣揚。<sup>116</sup>不過，從後續的討論中，這一問題仍未取得共識。在中改會155次會議，崔書琴、曾虛白均擬具解釋意見，不過眾人討論後並無共識，最後決定「交理論小組研議，妥慎提供具體解釋意見，再行核議。」中改會172次會議討論決議：革命民主是一個名詞，不必分開解釋，而解釋應著重其內涵的具體意義，並根據兩項原則：確定本黨對內對外的領導與活動方式；以總裁訓示、建國大綱、本黨改造綱要作為解釋依據。<sup>117</sup>中改會〈一年來本黨改造工作之檢討總結〉亦指出革命民主政黨「正確性質與涵義，應從速加以簡單明確及統一之解釋，公告全黨，以為今後黨的領導與活動理論上之依據。」到中改會205次會議，蔣中正指示崔書琴主管之設計委員會「對黨之理論、黨之發展及黨之宣傳問題，應先行設計。」「本黨理論之研究，不必偏重於『本黨為革命民主政黨』之解釋，應闡揚本黨主義之理論，以擊敗共產主義之理論為要著。」<sup>118</sup>對於這一系列爭論，蔣中正認為是「無謂之事，切戒不必再提也。」<sup>119</sup>中改會273次會議即結束151次會議成立之闡揚主義工作小組，另行籌備理論研究委員會，以強調學術研究的成分。<sup>120</sup>

<sup>116</sup> 〈本會當前急切工作要項〉，中國國民黨改造委員會第10次會議通過，1950年8月24日，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》，頁10。

<sup>117</sup> 此問題屬於急切重大問題，有陶希聖、張道藩、谷鳳翔、胡健中、沈昌煥組成專門小組進行研議。曾虛白、崔書琴之解釋，見〈中國國民黨中央改造委員會第155次會議紀錄〉，1951年6月15日，黨史館藏，油印本。〈中國國民黨中央改造委員會第172次會議紀錄〉，1951年7月18日，黨史館藏，油印本。最初支持黨要向民主政黨方向改革的雷震，最後會與國民黨分道揚鑣，與這一理念問題不脫關係。

<sup>118</sup> 〈一年來本黨改造工作之檢討總結〉，中國國民黨改造委員會第191次會議通過，1951年8月16日，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》，頁242。〈中央改造委員會205次會議總裁指示〉，1951年9月13日，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》，頁264。

<sup>119</sup> 1951年9月20日條，秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編》，卷10，頁290。

<sup>120</sup> 闡揚主義工作，由崔書琴（兼召集人）、張其昀、曾虛白、蕭自誠、陶希聖、唐縱、羅家倫、黃季陸、張鐵君、羅時實、崔載陽組織小組，分見〈中央改造委員會第151次會議紀錄〉，1951年6月11日，油印本，黨史館藏及〈中央改造委員會204次會議紀錄〉，1951年9月12日，油印本。理論研究委員會成立，見〈中央改造委員會第273次會議紀錄〉，1952年1月10日油印本。崔書琴於1月25日簽報理論研究委員會名單：陶希聖、曾虛白、羅時實（以上召集人）、蕭自誠、崔書琴、崔載陽、張鐵君（以上當然委員）、張其昀、羅家倫、唐縱、李壽雍、蕭作梁、方子衛（以上委員），蔣中正於1952年2月4日批「可」。

在撰寫「革命民主政黨」定義之外，蔣中正及中改會亦進行「中心理論」之研議。蔣中正於1950年9月15日中改會20次會議指示，即稱：「黨應特別注重實際行動理論與中心理論，使黨在改造中，獲得堅強之新生，俾能應付任何艱苦之奮鬥。」<sup>121</sup>1951年1月11日中改會73次會議決議：推陶希聖（兼召集人）、張其昀、崔書琴、曾虛白、蕭自誠、唐縱、羅家倫等組織小組研議。<sup>122</sup>蔣於1月19日演講〈孫文主義之哲學的基礎〉後說明傳授孫中山正確思想唯有戴季陶一人，故「本黨中心理論，應以此篇為依據也。」蔣到2月8日主持中改會82次會議時，指示「中心理論，係指國民革命第三期反共抗俄的中心理論，應從速予以確立。」3月19日更在《日記》寫下：朝野軍民「更須於反共抗俄國民革命第三時期間，無論言行，一切皆須以總理遺教為依據也。」<sup>123</sup>這段期間，蔣為「中心理論」之援引理念訂出基調。當然，這一理論化工作也遭受到質疑，故蔣在中改會138次會議中，針對理論綱領討論案堅持「理論不宜出之以問答方式，惟為使易於認識了解，亦不可過於冗長繁細。本案仍應由會繼續研議，再作決定。」<sup>124</sup>堅持研擬理論之同時，亦留下迂迴空間。在中改會141、146次會議，針對改造委員研議數點致陶希聖修改意見，蔣批示：「可俟有系統之修正時作整個報告可也。」<sup>125</sup>而208次會議針對〈國民革命的本質與目的〉之修改參考，又回到「革命

---

見〈臺(41)改秘室字0035號張其昀、崔書琴呈〉，1952年1月25日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

<sup>121</sup> 〈中國國民黨中央改造委員會20次會議總裁指示〉，1950年9月15日，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》，頁20。

<sup>122</sup> 〈中國國民黨中央改造委員會73次會議〉，1951年1月11日，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》，頁100。

<sup>123</sup> 見1951年1月29日條，秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編》，卷10，頁26；蔣中正2月8日指示，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》，頁112；1951年3月19日條，秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編》，卷10，頁66。

<sup>124</sup> 蔣曾自記：「此時國民革命仍應以民族為基礎，民生為目標，而以民權為方法也。」1951年5月24日條，秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編》，卷10，頁137。24日之言當針對5月21日蔣宣讀陶希聖執筆〈國民革命之本質與目的〉初稿後，王世杰認為只要問答體語句，而不要文字理論之論而發。蔣認為王之言「殊屬錯誤」。1951年5月21日條，《大事長編》，卷10，頁135。

<sup>125</sup> 〈臺(40)改秘室字第0238號張其昀呈〉，1951年6月5日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

與民主，自由對紀律，個人對國家等問題，應有明確之解釋。」<sup>126</sup>

經過不斷內部討論修改後，這一「擊敗共產主義之理論」的嘗試之具體成果，即呈現在七全大會的基本指導思想—〈反共抗俄基本論〉。該文由蔣經國起稿，由陶希聖作整理，並經中改會討論，與徵詢黨內學者專家意見，進行細節論據之補充，具集體創作性質，與黨領導關注之意。該論於黨內研討時，黨內對於反共抗俄戰爭特質、中共優點敘述及三民主義哲學觀，則意見不一，有主張刪除者；甚至有意見認為，七全大會不宜討論高深哲學問題、為思想問題定調，反對將該文提交七全大會之意見，頂多作為一般指示文件。但蔣中正立即指示仍在七全大會報告；考慮修改哲學部分敘述，仍堅持保留對中共優點與弱點一節。<sup>127</sup>由蔣之堅持，顯示他對於該文「借鏡中共優點」與「聲討中共缺點」之重視。

該文正式將中國國民黨的鬥爭矛頭指向中國共產黨和蘇俄共產黨，將國共之爭解釋為是以美國為首的世界資本主義陣營反對以蘇俄為首的世界社會陣營的一部份，有向美國表明心跡、爭取美援的意味在內。<sup>128</sup>美軍顧問團對於蔣中正在國防部設置政治部，認為係俄國制度，多所批評，並反對蔣經國出任政治部主任，令蔣中正甚感不快，並認為是國務院「攻擊我父子毀蔣賣華之重要資料也，可痛。」<sup>129</sup>蔣經國在改造時權力地位上升，早已為美國外交官呈報回國，他的留蘇背景及行事作風也引起側目。<sup>130</sup>面對外界疑慮，蔣中正自當找適當機會化解，七全大會洽逢其時，也同時為黨內意

<sup>126</sup> 〈中國國民黨中央改造委員會208次會議〉，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》，頁270。

<sup>127</sup> 茅家琦根據陶希聖之回憶文，指出蔣經國是主要的起稿人。茅家琦，《蔣經國的一生和他的思想演變》，頁208。〈中央改造委員會419次會議紀錄〉，1952年10月8日，黨史館藏，油印本。

<sup>128</sup> 茅家琦，《蔣經國的一生和他的思想演變》，頁208-209。

<sup>129</sup> 見1951年5月23日條，秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編》，卷10，頁136。

<sup>130</sup> 美國的外交檔案記載：許多國民黨人物不喜歡蔣經國，更有人稱未來遭逢緊急時刻，蔣經國會叛變或甚至嘗試將臺灣交給共產黨。至少在1955年前，美國對蔣經國也存有疑慮，特別是在吳國楨事件之際。不過，到1955年時美方已經認為蔣經國不可能倒向中共。"Annual Review for 1954 by A. H. B. Hermann, March 2, 1955", in Robert L. Jarman ed., *Taiwan Political and Economic Reports, 1861-1960.(TPER) vol.10* (Slough: Archive Editions Limited, 1997), p.571; "National Intelligence Estimate, April 16, 1955", in U.S. Department of State, *FRUS, 1955-1957, vol. II* (Washington: Government Printing Office, 1986), p.485.



識型態與理論訂定最高指導原則。不過，正因為該文內容提及中蘇共優缺點，會後並未立即公開刊行，直至七屆44次中央常會始決議通過：「建請總裁核定對外公開發行，而黨內同志對黨理論認識與研討應以該論為最高準繩。」經蔣批示：「可，同時發行英文版」後始公諸於外。<sup>131</sup>

蔣中正在改造時提出之「革命民主政黨」也正式在七全大會時列入黨章。<sup>132</sup>蔣於〈黨的行動指導原則〉進一步界定革命民主政黨為：「國民革命進入憲政時期，本黨是以民主政黨而為憲政之支柱。中華民國在俄帝及其傀儡朱毛侵略之下，大陸失土尙未光復以前，本黨仍以傳統的革命精神和革命立場，而擔負起國民革命第三期反共抗俄的使命。」<sup>133</sup>總體而言，該定義仍具有高度的策略性意義，雖觸及哲學議論，但力求「理論與實際」結合結果，使得哲學思辨意義相對趨弱，三民主義學術化工作並未在此有明顯成果。該文公開表示：國民黨與中華民國之關係是不可分離的，從建立民國、北伐、抗戰到政府遷臺，國民黨都是重要的參與者與主導者，此一不可分之關係，讓國民黨於反攻大陸責無旁貸，同時亦產生歷史性與道德性意義。於是，革命民主政黨在反共大環境下取得其道德正當性，革命民主政黨與其領導者亦運用反攻、反共產、三民主義，以擴大其思想影響力與穩固其政權正當性。政治學者Giovanni Satori觀察到：在黨國體系下，黨運與國運密切結合不可分離，政黨體系需要承認異議者與制度化的反對勢力，黨國體系則否定異議者的有效性，並且阻礙反對力量形成。<sup>134</sup>在國民黨進行改造與提出中心理論的過程中，正好吻合了G. Satori之觀察。

杭亭頓曾言：對於一個發展中國家而言，一個能促進權力集中和擴張的制度，是一黨系統和獨大性政黨（dominant party）制度內的最大效用和最大吸引力。<sup>135</sup>崔書琴有一段話，適足突顯並印證上述論點：

<sup>131</sup> 〈臺(42)中秘室字第0246號張其昀呈中央常務委員會第44次會議決定反共抗俄基本論原則上可對外公開發行是否有當敬候核定由〉，1953年7月初，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

<sup>132</sup> 《中央日報》，1952年10月18日，1版。

<sup>133</sup> 蔣中正，〈黨的行動指導原則〉，秦孝儀主編，《蔣公總集》，卷25，頁152。

<sup>134</sup> Giovanni Satori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984), p.47.

<sup>135</sup> 杭亭頓(Samuel P. Huntington)，江炳倫、張世賢、陳鴻瑜合譯，《轉變中社會的政治秩序》，頁151；Hung-chao Tai (戴鴻超)，"The KMT and Modernization in Taiwan", in Samuel P. Huntington and Clement H. Moore eds. *Authoritarian Politics in Modern Society* (New York:

初行民主政治的國家，最需要安定，以使政治早日走上正軌。當然最好是實行兩黨制，但兩黨制不一定就能行得好。假使行不好而流為多黨，政府的更迭必頻，而政治也就不會安定。政治既不安定，一切建設即無從作起。……回憶行憲之初，立法院內的政團組織，真如兩後春筍。……但若聽令發展下去，後果更將不堪設想，最後難免要走到多黨制的路上去。幸而黨的改造遏止住了這種發展。我們現在雖然被人批評為實行一黨制，但如果不能建立兩黨制，而必須在一黨制與多黨制之間，加以取捨，我們寧可選擇前者，而不採用後者。<sup>136</sup>

在理論上，國民黨已藉由反共大環境取得道德正當性與政權正當性。「改造」建立的制度與價值觀達到了權力集中和擴張的功效，解決國民黨長期面臨的政策貫徹不力問題。在政治現實上，政府對有效行使治權地區施行戒嚴體制，嚴密查禁敵對之共產勢力，新的合法政治結社遭到封鎖，剩餘之合法政治性團體即為民社、青年二政黨，在中央、地方政權所分享之權力甚為有限，不足以對國民黨構成政權威脅。而政權領導者為解決政權合法性問題，以無法進行改選為由，透過行政院先以「院會」的方式單行宣告中央民意代表延任，再以函請司法院大法官會議釋憲的方式確立此舉合乎中華民國憲法，以減少過程中所可能發生之不穩定性，均使國民黨在實質上成為一個獨大性政黨。而中央政治環境既欠缺包容性的參與權，與自由化的公開競爭權，使中央政權形成「封閉的霸道政權」(closed hegemony)<sup>137</sup>。獨大性政黨與封閉的霸道政權相配合，黨國體系於焉成形。

### 第三節 重組中國國民黨的地方基礎

#### 一、黨基層結構的設計

本節所關注的主題是國民黨如何在臺灣重整基層組織？參與改造之地方

---

Basic Books Inc., 1970), pp.406-436.

<sup>136</sup> 崔書琴，〈論立法與黨政關係〉（1954年8月），收入中央設計研究考核委員會編，《專題報告彙編：黨務類》，冊3，頁57。

<sup>137</sup> 道爾（Robert Dahl）稱封閉的霸道政權是既無參與選舉與公職權（包容性的參與權），且無公開競爭權（自由化的公開競爭權）的政權，見氏著，張明貴譯，《多元政治—選舉和反對》（臺北：唐山出版社，1989），頁3-7。

幹部與臺灣地區黨務組織發展情況又是如何？對於上述主題，本節將分從四點：基層結構的設計、以省黨部為例的人事變更、省縣市黨部組織、經費預算，進行相關探討。

播遷臺灣的國民黨回首檢討大陸黨務時，認為國民黨之失敗，是因為組織渙散，與民眾脫節，偏重上層而忽視下層的結果，有如沙上樓閣，基礎不固；黨的組織變成了無力量、無生氣的空殼。<sup>138</sup>因此，改造時期國民黨所致力的重要工作之一，就是建立黨的基層。在1950年9月21日中改會22次會議，即決議推陳雪屏、谷正綱、胡健中、谷鳳翔、唐縱等成立小組研議，改造期間確定以小組為基層單位，暫不設置區分部，以小組長聯席會議負責原區黨部一級之任務案，具體成果即中改會37次會議通過之〈小組組織規程〉。該案明訂「小組為實施黨的改造之基層組訓單位，凡屬黨員必須參加小組」；組織活動採秘密方式，對外不得公開；劃編原則，在城市地區以職業為主，以區域為輔，在鄉村以區域為主，以職業為輔助；人數以3至11人為準；小組任務共有14項，包含講習改造法規、宣揚黨義及現階段政治主張、例行反省檢討、執行上級命令、實施黨員生活思想訓練、調查社會動態、肅奸防諜、徵求審查新黨員、徵收黨費、決定小組工作進行方策及分配工作等；要求小組會議每兩星期舉行一次，內容以檢討批評研究為主，形式得以座談、茶會、聚餐等進行，程序上除組長報告、黨員工作報告、專題研究報告外，工作檢討批評、對工作、訓練專題與一般問題之討論也是重要內容。<sup>139</sup>在民意機構、行政機構、軍隊、情治、公民營機構、社會民眾團體內亦陸續建立小組，作為政黨活動之基本單位。

〈小組組織規程〉於1952年2月稍有修改，將任務整編為8項；小組人數調整為5至11人；增訂「小組對外活動應透過黨員職業身份，運用自治機關社團或建立外圍組織行之」條文；調整小組會議任務為以分配工作，執行決議為主，並求黨員對於檢討、研究、批評等問題先求思想溝通，並具有坦白檢討，

<sup>138</sup> 〈中國國民黨中央改造委員會111次會議紀錄〉，1951年4月10日，黨史館藏，油印本；張其昀，〈改造的精神〉，《改造》，期30，1951年11月16日。

<sup>139</sup> 〈中國國民黨中央改造委員會22次會議〉，1950年9月21日，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》，頁23；〈中國國民黨中央改造委員會37次會議〉，1950年10月13日，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》，頁43-44。

虛心研究，接受批評之精神。<sup>140</sup>較諸先前目標，小組會議更為強調注重小組執行上級交付之工作任務。在國民黨七全大會上，除對於小組任務予以簡化為9項外，大致延續既有規劃，並無大幅變更，故此政黨組織形式在改造階段已告確立。論者即肯定國民黨組織較先前更形嚴密，成為戰鬥體，是改造兩大重點之一。<sup>141</sup>

國民黨以小組（cell）作為活動單位之設計，政治學者多指出與列寧式政黨形式相同，但與後者在意識型態與社會基礎上大相逕庭。蔣中正「以組織對抗組織」之想法，則為該設計提供了重要後盾。<sup>142</sup>在某種程度上，該想法實與「師夷之長技以制夷」並無二致，學習俄共之組織就是為了要增進國民黨組織之效率與權力集中之長處，以求取反共抗俄戰役之最終勝利。正由於要戰鬥，所以小組活動要秘密；正因為要增進革命精神，所以要對過往多加檢討批評；在內部會議不斷的宣導黨改造理念與政治綱領，才能讓黨員瞭解黨的一切，支持黨的行動，為黨所動員，進而以黨員為發動者（agitator），動員一般民眾。不過，這種學習並不足以讓國民黨成為完全的列寧式政黨。如政治學者鄭敦仁即稱國民黨是「準列寧式政黨」（quasi-Leninist party）；馬若孟（Ramon Myers）不同意此說，將國民黨之組合實質稱為「幫會型政黨」（political sects）。<sup>143</sup>國民黨仿效共黨組織型式進行簡化，倡議「民主集權制」，與以黨小組作為各種團體之間發動者之概念，要求個人融入組織生活等概念上確實脫胎自蘇聯；但蔣中正個人理念與國民黨組織遺產、臺灣社會狀態對落實組織運作之影響、政權對美援之倚賴度，均限制了國民黨在組織文化進一步走向列寧化政黨之可能，使其「形似實異」於列寧式政黨。從國民黨早期組織發展特性觀察，要求秘密性、訴諸領袖道德情懷、個人生活儉樸，又使國民黨在某程度上夾雜傳統幫會特性，也是不爭事實。兩者雜揉，因此形

<sup>140</sup> 〈小組組織規程〉，1952年2月20日中國國民黨中央改造委員會298次會議修正通過，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》，頁359-340。

<sup>141</sup> 陳三井，〈中國國民黨三十九年之改造與臺灣新政〉，頁584。

<sup>142</sup> 從田弘茂到林佳龍，此一申述依舊受到政治學者之強調，見Hung-mao Tien, *Great Transition* (Stanford: Hoover Institute, 1991), p.71-73; Chia-Lung Lin, "Paths to Democracy: Taiwan in Comparative Perspective" [mentioned as "Paths to Democracy"] (New Heaven: Yale University, unpublished Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, 1998), p.72.

<sup>143</sup> Tun-jen Cheng, "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan", *World Politics* 41 (July 1989), pp.471-99；馬若孟、趙玲著，羅珞珈譯，《中國第一個民主體系》（臺北：三民書局，1998），特別是頁39-51之分析。

成了國民黨獨特的組織特性，說是「蘇俄軀殼，中國頭腦」並不為過。

對於基層組織具體運作，不妨以小組會議之召開作觀察對象。在〈小組訓練工作綱要〉中，規定小組訓練步驟是「以理論統一思想；以思想領導行動；以行動鍛鍊能力；以能力選拔幹部。」訓練內容除針對黨義、改造現階段政治主張、時事分析、調查社會動態、防諜工作技術等一般內容外，另針對小組劃編原則進行特殊訓練，以培養黨員成為同類成員之領導者。為求靈活，貼近黨員程度，可採用競賽、研究、個別談話方式，以鼓舞黨員參加組織之情緒；黨員訓練相關教材則由中央編定。小組會議按期舉行，為小組活動最基本要求。<sup>144</sup>從這幾項規定來看，則國民黨中央對於基層黨員活動訓練之要求，較諸大陸時期在強度與形式上是明顯提升，目標就是要使黨員理解當前反共任務；政黨要在權力分配及累積中居於相對強勢地位，依靠政治、社會系統內的黨員，將政治、社會系統與黨進行整合；黨員及政治、社會系統均不能逸出黨／國強勢領袖之控制。這種設計要能成功運作，相伴而生的就是監督黨員。1950年11月6日中改會45次會議即通過「原有黨員先行整肅實施步驟」，與〈小組會議黨員請假規則〉、〈黨員無故不出席小組會議處分規則〉，對於違反規定者施予警告、定期停止黨權、開除黨籍等不一處分。1950年11月27日通過〈省縣改造委員會紀律委員會組織規程〉，使黨務組織內有紀律委員會掌理黨紀案件審議，及監察黨員執行黨政策決議命令等有關事項。<sup>145</sup>

值得關注的是，表面嚴密的規劃之外，實際現象又是如何？早在1951年4月間，即有黨員投書《改造》，指工作單位（省地政局）即未舉行過小組會議，多數黨員都不知在同一小組的有那些人。如何以口頭講解代替書面資料，使不識字黨員易於瞭解，讓他們擺脫工作羈絆準時開會，亦為難題。<sup>146</sup>1952年

<sup>144</sup> 參見〈小組訓練工作綱要〉，1950年10月12日中央改造委員會36次會議通過，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》，頁42-43。

<sup>145</sup> 〈小組會議黨員請假規則〉、〈黨員無故不出席小組會議處分規則〉，1950年11月6日中央改造委員會45次會議通過，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》，頁57；〈中國國民黨省改造委員會紀律委員會組織規程〉，1950年11月27日中央改造委員會54次會議通過，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》，頁72。

<sup>146</sup> 魏作屏，〈黨的基層組織有待加強〉，《改造》，期16，1951年4月16日，頁63-64；王承彬，〈離島黨務如何改進，漁民困難如何克服〉，《改造》，期18，1951年5月16日，頁49-51。

初，《改造》亦刊登文章稱：「現在小組開會的情形，不如改造初期那麼好了。」因此，該文對黨中央與基層關係、注重黨員精神教育、小組長遴選標準、加強區黨部功能等，多有建議。<sup>147</sup>類似意見在省改造委員會（後為省黨部）發行之《臺灣黨務》屢見不鮮，並有要求破除由內地歸隊黨員帶來之「組織上的形式主義」弊病者。<sup>148</sup>1952年4月間，中改會第一組也提出小組現有弊病及其改進方向，包括改進小組會議討論提綱；減少上級指示公文，以降低小組工作負擔；編組要廢除分業原則，統一劃入地區組織；貫徹幹部政策；加強國語教育，使農工黨員讀懂訓練教材；改進小組領導方式等。<sup>149</sup>

省改造委員會嘗試多種方法，以解決小組會議問題。省改造委員會在1951年底召開臺灣省代表大會時亦坦承：「目前各地小組有一部份不能推動工作，亦有一部份因小組會議之空洞，不能繼續推進，遂漸行渙散，故應特加注意。」而該會提出之解決辦法包括：使小組會議內容活潑生動，並按照中央頒發指示進行各業活動；加強小組長訓練，如無適當人選，必要時得重新進行小組編組；各級黨部得在經費許可下，自行針對黨員需要編製訓練教材。1951年

<sup>147</sup> 芮晉，〈改造成敗在基層〉，《改造》，期40，1952年4月16日，頁27-36。包括黨中央要尊重基層小組意見、溝通思想，加強精神教育與紀律、考核黨員、小組長應由積極份子擔任、加強縣市黨部與小組之間聯繫管道—區黨部之功能、重編小組、黨協助解決黨員生活問題等意見。

<sup>148</sup> 如中國國民黨臺灣省改造委員會編印《臺灣黨務》2期（1951年2月1日）專題討論「我對地方黨務改造的意見」，頁13-23。有鄭品聰〈發揮革命勢力服務群眾〉、李蔚臣〈實行思想領導樹立革命作風〉、李丕演〈健全基層組織〉、介天〈展望黨的新生〉、盧祖澤〈擴大吸收農工黨員〉、學典〈個人的希望〉（著重基層組織，吸收農工生產份子及知識青年，破除形式主義等）、胡雲沛〈加強小組活動〉、柯德厚〈幹部決定一切〉等；靜溪，〈如何發展基層組織〉，《臺灣黨務》，期7，1951年4月1日，頁13-14。《臺灣黨務》11期（1951年6月1日）之「小組工作問題專輯」（廣平〈黨的重心與小組長的任務〉、鍾以〈小組家庭化〉、方白〈怎樣展開小組活動〉、王德耀〈如何加強基層工作〉、方白〈小組黨員應否實行經常分工〉、學典〈如何減輕小組的工作負擔〉、柯德厚〈如何強固基層組織〉、羅敦偉〈健全小組會議〉、王和聲〈怎樣訓練黨員〉、小康〈怎樣主持會議〉、仇志〈論小組的分工〉等）。「組織上的形式主義」之語，係指區黨部內以填報告了事，與編組原則不知變化之作風，見許君武，〈臺灣黨務改造的三個重點〉，《臺灣黨務》2，1951年2月1日，頁4-6。

<sup>149</sup> 〈中央改造委員會秘書處41年4月份工作報告表〉，黨史館藏，手寫油印件，檔號：會6.4-1/84。具體內容包括：會議內容空洞，小組會議討論提綱無法適應小組類型；上級指示公文過多，應予以減少，以減低小組工作負擔；應考慮重新劃編組織，取消機關小組，改劃歸地區組織內；改進小組制度；如何貫徹幹部政策，使各級委員會委員從小組長中選出；如何加強國語教育，使農工黨員讀懂黨內訂編訓練教材；重新考慮改進上級對小組領導方式等。

11月20日中改會56次工作會議，通過臺灣省區域黨務工作討論會所提交之〈現階段臺灣省黨務指導方案〉，則另行提出上級長官針對小組檢舉社會弊害及社會調查等工作，應依照〈選拔優良小組辦法〉，切實比較考核，以樹立觀摩競爭風氣。<sup>150</sup>臺灣省黨部則建議加強新入黨黨員之政治教育訓練，擬修改黨政頒發程序，請准先頒發正式黨證，將新黨員集中召開半年小組會議，會議中擇取總理遺教、總裁言論中之最重要部份，編定討論題綱作為討論內容，訓練完畢後再進行改選小組長，參與工作任務。<sup>151</sup>

上述中央及省改造委員會一系列的改進措施，大多著重在技術方法面，如加強工作競賽以提升競爭風氣，加強黨員政治教育著手，以試圖解決形式主義及黨員量增而素質不能提升之問題。但是在小組劃編原則上，仍舊維持分業原則，將公教人員、民意代表、國營事業人員自地方黨部抽離，地方黨部僅剩餘小商人、農工、無業者；前者政治教育程度較高者卻不能進入地方黨部小組發生作用；下級組織自主空間甚為有限等，均使問題未能根本解決。

職業黨部與地方黨部的小組開會差異，可從一分黨員的敘述來觀察：

社會小組的小組長，絕不同於工礦黨部的小組長。因為工礦小組，人員集中，開會容易召集，而且公家地點，以及筆墨紙張等，都可利用。這社會小組就大大的不同了，最傷腦筋的就是每次開會的場所問題，向公家借用嗎？不太方便，向私人借用嗎？大家的住宅，總難容納十人以上開會。所以每次開會，每次要到處張羅，至於筆墨紙張等幾乎沒有一項不要拿錢去買，小組留用的黨費又很少，好在小組用費不多，這還不是大問題。還有每次開會，除去幾位工人同志外，其他的人，不是輪流做主席，就是輪流做紀錄，還要作社會調查和時事報告。因之，我們的小組，就很難有出色的表現了！至於決議案的執行，更時時發生困難，……這是我個人第二次任小組長的情形。<sup>152</sup>

以上文字清楚說明：隸屬職業黨部之工礦小組，位於生產事業內，資源配合

<sup>150</sup> 〈政治通報：臺灣省代表大會成果之檢討與今後工作之重點〉，《改造》，期31，1951年12月1日，頁7；〈區域黨務工作討論會紀略〉，《改造》，期31，1951年12月1日，頁47。

<sup>151</sup> 〈臺(41)改秘室字0165號張其昀呈臺灣省黨部40年度工作檢討總結〉，1952年4月11日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。既有規定為：原有黨員獲發入黨證明書後需參加小組會議二月，經認定合格後始獲發正式黨證。

<sup>152</sup> 周化鵬，〈兩任小組長後的自我檢討〉，《臺灣黨務》，期211，1959年10月16日，頁27-28。

上相對便利，員工生活與黨員生活有相當重疊，容易集會；組員成分相近，溝通容易，工作成效相對較高。社會小組分散各界，資源配合上相對不便，員工生活與黨員生活重疊性低，集會不易；組員教育背景差距大，溝通效果也有差異，致使小組工作推展，不盡理想。

張其昀提交於七全大會黨務報告，對地方基層組織曾檢討如下：

目前已做到每一黨員均不能脫離組織，此為黨改造後之特殊績效。9月底止，臺灣省黨部轄縣市黨部23，共劃編區黨部655，區分部3244，小組14471，直屬中央機關區黨部，共編區黨部9，區分部52，小組370，福建省黨務特派員辦公處劃編區黨部19（1直屬區黨部），區分部35（1直屬區分部），小組123。小組劃編按規定以3至11人為準，嗣改為5至11人。小組會議規定兩星期開會一次，並訂定考核辦法，以為獎懲。如期開會之小組佔半數以上，每月開會一次約四分之一，其餘為不能如期開會者。<sup>153</sup>

上述顯示，使黨員與黨組織的聯繫不致中斷，是國民黨改造階段所進行黨務之正面成效，在臺灣建立組織系統也取得一定成果，為國民黨向下紮根提供了人力資本。不過，即使有相關內規予以懲處，仍至少有四分之一的小組無法準時開會，這對於國民黨的基層組織來說，也是一項限制。

蔣中正於改造完成後，對於基層組織問題三次重要訓詞，包括1953年5月之〈黨的組織之建立與運用〉、1954年〈黨的基層的建立〉、1959年5月〈掌握中興復國的機運〉。蔣在訓詞中也承認小組開會流於形式的問題：

我認為現在黨只是把小組變成了一種形式的集會，而不是革命的集合，沒有革命的氣氛，對組員更沒有合理的工作分配。因此黨的基層——小組，只是成一個民權初步訓練的班次，始終還沒有能夠形成為黨的戰鬥單位！<sup>154</sup>

小組成爲民權初步訓練班，只是做到一般民主政黨的本務而已，可是國民黨的特殊屬性——革命民主政黨，負有復國建國使命，不能以此爲滿足。故蔣再度從軍事作戰「戰鬥體」觀點，申述小組任務：

<sup>153</sup> 中國國民黨中央改造委員會編，《中國國民黨第七次全國代表大會黨務報告》，下篇（臺北：編者印行，1952），頁7，黨史館藏，檔號：會7.1/63。

<sup>154</sup> 蔣中正，〈黨的基層的建立〉，1954年中國國民黨第三次組訓工作會議講詞，秦孝儀總編輯，《蔣公總集》，卷25，頁146。



小組實在應該是分配組員工作的工作站，而並不僅是黨員集會的所在，也不是黨員工作的地方。……小組對內是訓練，是工作分配，對外才是作戰，才是活動。小組實在就是我們黨的訓練中心，宣傳中心，服務中心，調查（情報）中心。所以小組特別要是一個能夠使黨員分散出去，又能夠收攏回來的工作的機紐。

更要使每一個小組成為一個一個的戰鬥體，戰時能夠結合群眾，獨立作戰，平時能夠投入社會，轉移風氣。<sup>155</sup>

依蔣所言，小組是黨的工作站、宣傳中心、調查情報中心、訓練中心，也是黨員生活中不可脫離的一部份。革命政黨對於小組之控制，是收放自如（收高於放）。因此，流於形式的小組將無法在組織對抗的戰鬥中獲勝。所以黨員不能脫離群眾，要投入社會進行工作才行。

同時，為了使組織指揮有序，國民黨決定加重區黨部的角色，以作為地方基層的核心組織。在七全大會所通過〈中國國民黨黨章〉，規定了組織體系為：中央、省、縣、區、小組五級。區黨部是在區、鄉、鎮及工作單位內設立一個為原則，其職權包括：執行上級黨部命令或區黨部大會決議、組織全區黨部並予指揮、支配區黨務經費、管理區內從政黨員、執行黨的紀律。隨後，1953年5月七屆二中全會通過〈加強黨的組織基礎綱要〉，在黨章所規定區黨分部任務外，特別在「加強組織」一節指出「區黨部為戰鬥工作中心，應健全其人事，充實其組織。」至此，區黨部地位，明確規定其不再是承轉機構，而是黨的戰鬥中心，是黨基層組織的實際工作指導者，也是黨結合領導民眾，協助政府推行地方建設的工作重心。<sup>156</sup>為進行基層幹部訓練，也通過設立革命實踐研究院分院作為執行機構，並擬訂相關工作與選訓標準。<sup>157</sup>

<sup>155</sup> 蔣中正，〈黨的基層的建立〉，頁146-147。

<sup>156</sup> 〈第七次全國代表大會修正中國國民黨黨章〉，1952年10月17日修正通過，見蕭繼宗主編，〈中國國民黨黨章政綱集〉，頁189-190；中一組，〈總裁對於加強基層組織的訓示〉，《臺灣黨務》，期211，頁36。

<sup>157</sup> 設立革實院分院之相關討論，在七屆中委會19次工作會議、七屆中央常會20次會議通過六項原則，經總裁批可後，設立革命實踐研究院分院籌備會，推唐縱、周宏濤、郭澄、鄭介民、鄭彥棻、沈昌煥、任覺五、連震東、張炎元、徐柏園、倪文亞、上官業佑等12人為委員，并以唐縱為籌備主任。籌備會擬具革命實踐研究院分院訓練計劃大綱及組織大綱兩草案，提七屆35次中委會工作會議修正通過。分院主任由蔣中正任命任覺五為分院主任，汪祖華為副主任。見〈臺(42)中秘室字212號張其昀呈〉，1953年6月12日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件；〈臺(42)中秘室字221號張其昀呈〉，1953年6月16日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

不過，從參與實際縣級黨務工作主管之眼光來看，區級工作仍然未盡健全。大致原因為：一、未能分工合作，協同一致。二、部份書記與幹事素質不佳，不健全。三、鄉區黨部所轄地區遼闊，黨員住處分散，黨員職業類別複雜，學識程度懸殊，對黨員訓練與領導問題，增加很多困難。另有人提到「黨部衙門化，幹部官僚化，指導文件公事化」問題，與即使採用命令方式，基層回饋仍不彰著，甚至是基層黨員對區級工作人員反映不佳等現象。<sup>158</sup>國民黨內研考單位成員認為：區黨部在領導體系中基礎最為薄弱；區黨部在組織型態上僅有縱的領導，沒有橫的組織可資運用；區黨部的組織，不能適應戰鬥的需要；區黨部的組織難於網羅地方之優秀人士，是區黨部運作之缺失。<sup>159</sup>這些問題，均非憑藉上級一兩道公文書命令，或是以道德勸說即可解決；而涉及到整個組織的內部信念、投入人力素質、組織結構與行為模式等問題。即使黨員進入革實院進行通才式的精神與工作方法訓練，若無其他配套方式，終非治本之計。

再以行政學原則分析，組織規模只要相對增長，要講求運作效率之提升，除非進行組織重整，減少垂直縱向領導層級，並加強水平橫向聯繫，否則效率是不會增強，但國民黨自改造之後就未曾進行大規模重整結構，而是沿用尚可運作的現行體制，因此地方小組與區黨部的動員成效問題，也就難以全盤性改善。論者多以頭重腳輕、倒金字塔來比喻國民黨的組織結構特性。<sup>160</sup>這對於要向下紮根的國民黨，要對地方政治施展影響力，不啻為亟待克服的重大問題。至於黨員結構、新徵黨員成分，則將在第三章第二節作進一步分析。

<sup>158</sup> 李仲平，〈如何使區級健全起來〉，《中央》半月刊，期161，1959年9月1日，頁13-14；劉海玉，〈當前基層黨改進之意見〉，《臺灣黨務》，期76，1954年3月1日，頁14-16、34；竇明新，〈為區級黨部請命〉，《臺灣黨務》，期117，1955年11月16日，頁23-26。

<sup>159</sup> 談益民，〈強化區黨部組織與活動之研究〉，1963年2月，中央設計考核委員會編，《專題研究報告彙編：黨務類》，冊2（台北：編者印行，1971），頁235-237。

<sup>160</sup> 談益民，〈強化區黨部組織與活動之研究〉，1963年2月，中央設計考核委員會編，《專題研究報告彙編：黨務類》，冊2，頁235；Jeng-liang Julian Kuo, "The Reach of the Party-State: Organizing Local Politics in Taiwan" (New Heaven: Yale University, unpublished Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, 1995), p.36. 依談益民及郭正亮之看法，國民黨組織結構特性，實與金觀濤、劉青峰觀察，國民黨在北伐後所建立的官僚系統層次是具有歷史連續性的。金觀濤、劉青峰，《開放中的變遷》，頁320。

## 二、臺灣省黨部的人事遞遷

1948年底至1949年初，臺灣省黨部進行大幅度人事異動，顯示中央組織部既有慣例（閩粵籍人士分任主委、書記長）已遭破除。地方的黨權相當程度已授予省主席，使其得以掌握黨政軍三合一權。臺灣黨部的大權，則確實掌握於陳誠與團派之手，成為1950年代以後臺灣黨務發展的推動主力。陳誠兼職擔任國民黨臺灣省黨部主委約一年後即請辭，遺缺由湘籍鄧文儀（時任國防部政工局長）繼任，於六屆228次中執會常會獲得通過，鄧文儀於4月1日到職接事。<sup>161</sup>鄧到任後，中央組織部即進行局部人事調整：執行委員謝南光、李邦助、蔡繼琨、柯臺山、謝娥撤免職務，遺缺以張泰祥、郭壽華、陳嵐峰、上官業佑、郭乾輝等五人補充。又省黨部委員兼書記長沈遵晦請辭書記長兼職予以照准，其遺缺由張泰祥接充。五位遞補者之年齡均在50歲以下，又以團派勢力佔優勢。<sup>162</sup>

鄧文儀接事未久，即自4月16日起至21日（後因議案過多，延會至22日）召開臺灣省全體黨務會議，計有110人出席，7人列席，除蔣總裁親臨訓示，陳誠、賀衷寒、沈昌煥蒞臨講話外，倪文亞、馬超俊、谷正鼎、張其昀分別主持青年、農工、組織宣傳各種專門性的座談會，與各黨部書記長座談會等。<sup>163</sup>鄧對臺灣黨務現況，描述為：

因為黨要改造而尚未能改造，致使過去黨的組織不能嚴密，紀律不能嚴格執行，這種情況日益加深，本省黨務在這種情況之下，要想順利發展，當然不是容易的事，因此我們要坦白承認，臺省黨務直到現在

<sup>161</sup> 〈中國國民黨六屆228次中央執行委員會常務委員會會議記錄〉，1950年3月23日，黨史館藏，毛筆原件，檔號：會6.3/233.1。到職接事，見〈中國國民黨六屆中央執行委員會常務委員會第229次會議記錄〉，1950年4月6日，黨史館藏，毛筆原件，檔號：會6.3/233.19。

<sup>162</sup> 〈中國國民黨第六屆230次中央執行委員會常務委員會會議〉，1950年4月20日，見中央委員會秘書處編，《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》，頁905。這五人中，張泰祥，43歲，出身黃埔軍校軍官班、中訓團黨政高級班，曾任中央軍校二分校特黨部委員兼書記長、首都衛戍政工處少將處長。郭壽華，48歲，粵籍，出身廣東大學、日本明治大學，曾任軍統局少將督察室主任、湛江市長。陳嵐峰，40歲，臺籍，時任監察院監察委員。上官業佑，42歲，湘籍，中央政校畢業，曾任中央團部組織處副處長、西北行轅政治部主任，時任臺灣省青年服務團團長。郭乾輝，44歲，粵籍，廣東中山大學畢，曾任中央黨員通訊局研究處副處長。

<sup>163</sup> 中國國民黨臺灣省執行委員會編，《臺灣省全體黨務會議紀錄》（臺北：編者印行，1950），頁1-3，孫逸仙博士圖書館藏。

還沒有健全起來，群眾基礎非常薄弱，黨的組訓宣傳等革命工作，未能深入民間，黨的工作還多停留在機關裡面，所表現的多是上層文書表面型式的工作。<sup>164</sup>

鄧稱黨員的成分太雜，尤其農工學生太少，顯示黨組織忽視農工學生的重要性，今後必須予以使黨的組織發展，能夠有70%以上的農工和學生來參加。他並要求幹部要改進工作態度，多與民眾接觸，「要運用政治委員會和參議員作橋樑，使政治決策、政令推行，不離開黨，達成以黨領政的目的。」<sup>165</sup>書記長張泰祥則針對黨幹部工作問題，指稱工作能力、技術均有大幅改進空間，並因此導致整個組織活動消極；各單位缺乏訓練人才，導致訓練方式、技術有待加強；訓練經費不足，日後應多加籌措。至於財務上，省市黨部清理接收日產問題，往往面臨糾紛與法規問題，倍感棘手；各縣市黨部管理黨產者，為求簡便，往往一次簽定長期租約收取現金，面臨物價波動時特難因應，應予以改善。<sup>166</sup>與會人員亦要求清理黨員、檢討徵收產業、重新訓練黨員等意見。<sup>167</sup>

上述的工作檢討言論，承認從1945年10月底來臺辦公之臺灣省黨部執行委員會，發展數年以來，無論在群眾基礎、組訓宣傳，均尚未能深入民間。也因此，該會必須多所改進幹部工作態度、工作技術，提昇黨員素質。因此，書記長會議中，即達成多項決議：如組織整編；省黨部開辦訓練班，希望在半年內調訓所有工作人員；為求建立基層組織，應建立外圍組織，黨員徵收應以警員、行政幹部、教師、學生為主，並注意青年與婦女等；注意掌握縣市參議員、縣市長，以謀黨政聯繫順暢等。<sup>168</sup>值得注意的是，書記長會議要注意徵收新黨員職業別，以地方上第一線與民眾接觸之公教人員優先，要做

<sup>164</sup> 鄧對各區域及特別黨部亦評訂高低：市黨部的工作以高市、北市、屏市較好，基市、南市、彰市、中市次之，竹市稍差。縣黨部的工作以高縣、中縣較好，南縣、北縣、花縣、竹縣次之，東縣、澎縣甚差。特別黨部以鐵路黨部成績最好，公路工礦及直屬區黨部仍須努力。中國國民黨臺灣省執行委員會編，《臺灣省全體黨務會議紀錄》，頁24-27。

<sup>165</sup> 參見中國國民黨臺灣省執行委員會編，《臺灣省全體黨務會議紀錄》，頁25-26。

<sup>166</sup> 詳見中國國民黨臺灣省執行委員會編，《臺灣省全體黨務會議紀錄》，頁29-33

<sup>167</sup> 陳建文便主張對於以黨做為通向官途橋樑者，應予以清除。林逸則稱以往為符合上級提高農民黨員指示，若干黨部即將農家全體報為黨員，但他們根本不知黨義，故應暫停徵收新黨員，先對現有黨員施行訓練。中國國民黨臺灣省執行委員會編，《臺灣省全體黨務會議紀錄》，頁143-144。

<sup>168</sup> 中國國民黨臺灣省執行委員會編，《臺灣省全體黨務會議紀錄》，頁174-176。

好地方代議人員聯繫工作。顯示此時地方黨務機構欲向地方行政系統發展，期望透過黨與地方行政系統之結合，掌控地方。

全省黨務會議後各研討結論，中央組織部即轉飭臺省黨部參照擬定具體工作計畫實施。官方報告事後宣稱，其實施成果共有：(1)發展組織。39年臺省各縣市所轄區黨部以下組織有所成長。全省區黨部270，較前增44。直屬區分部234，較前增62。區分部1353，較前增238。黨員50,147，較前增15,765人。(2)配合政府加強推行三七五減租。(3)設立黨務訓練班，訓練工作人員二期，結業人數237人，訓練基層幹部47人。(4)領導黨員協助推行政令，促進軍民合作，健全民眾組織，協導民眾增產，實施地方自治，肅奸防諜，推行戰時生活等，均尚能按照計畫實施。<sup>169</sup>鄧文儀也積極擴編人事，省黨部擬以100人為度，縣市黨部設職員9至15人，並增設專任或兼任區幹事1人，總計員額1000人，實際到員已有500人；先後調換臺北縣（王民寧接）、新竹縣（胡嗣春接）、澎湖縣（尹殿甲接）、花蓮縣（楊蔭清接）、臺東縣（吳金玉接）、新竹市（孫午南接）、嘉義市（李仲平接）等黨部書記長。並配合政府推動反共抗俄、地方自治、肅奸防諜等運動。<sup>170</sup>

不過，這一報告內容，與中央單位對鄧文儀在1950年7月呈報臺灣黨務報告審查意見對照後，會發現到在黨組織發展之同時，需要重新評估其實質內涵。鄧在黨務報告中，樂觀評估黨員可於三月內擴展至10萬人，一年後擴至25萬人；各縣市一律增設勞工、青年、農民、商民、婦女、文化各運動委員會；並對不配合省黨部之李翼中、吳國楨、楊肇嘉、及在省屬黨營事業中營私者均參上一筆。鄧並稱：他深入鄉村工作，與各方關係及利害不免漸有出入，他不長於應付，更難免引起反感，期望經過認識環境、適應環境階段後，再談改造環境。<sup>171</sup>中改會一組主任陳雪屏（前任臺灣省教育廳廳長）之審核

<sup>169</sup> 中國國民黨中央改造委員會編，《中國國民黨第七次全國代表大會黨務報告》，上篇，頁34，黨史館藏，檔號：會7.1/63。

<sup>170</sup> 〈機秘乙677號附件鄧文儀呈臺灣省黨務報告〉，1950年7月14日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。各縣市黨部書記長接替消息，雜見《中央日報》、《自立晚報》。

<sup>171</sup> 參核李翼中是稱李在省社會處長職，對省黨部對民間社團之掌握並未積極配合，楊肇嘉在地方自治上有包庇他黨嫌疑，吳國楨則是不赴省黨部開政治委員會。這些參核理由之深層原因，仍難脫不同派系之故。吳國楨屬政學系、李翼中屬CC派，楊肇嘉更非國民黨員。〈機秘乙677號附件鄧文儀呈臺灣省黨務報告〉，1950年7月14日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。〈機秘乙677號陳雪屏呈奉交審核臺灣省黨部黨務報告，謹擬改進意見九項簽請鑒核由〉，1950年8月28日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

意見，相較於鄧之積極擴張組織，明顯持審慎保留態度，主張省黨部以60人為限，縣市黨部9-15人，先行酌設工礦山地以及較大都市人力可以利用之區黨部。人事上，建議嗣後對各縣市書記長及副書記長人選，應重視提升本省籍黨員。黨員徵收上，認為鄧所擬訂進度過快，與「重質不重量」意旨相悖，主張勿輕易採用集體入黨方式。基層編組，省黨部擬訂以每一學校每一工廠每一村里為建立一區分部之目標，鄉鎮及較大規模之學校、工廠為建立區黨部之目標，在現實上窒礙難行，若強行劃編將有形式主義之流弊，宜在配合地方行政區域之原則下，仍視現有黨員人數予以劃編。省黨部幹訓班已辦兩期，第一期半數以上係由縣市幹部調訓，第二期則就政工人員挑選，全為大陸來臺黨員，結業後分發縣市工作，因語言隔閡，難期成效，嗣後宜著重本省籍貫幹部，俾收實效。對於群眾組織，應視區域特性，區分輕重緩急，設立各種運動委員會，而非現行一律設置之措施。黨的財務問題，繼續整理黨產，經費宜力求有效使用，避免補助費支出流於浮濫。陳之意見，獲蔣中正批示：「如擬」。<sup>172</sup>

以上內容清楚顯示，鄧文儀與陳雪屏兩方對於臺灣黨務組織發展之評估與採行步驟，大有不同。蔣中正大致贊同陳雪屏意見，鄧已處於不利地位，清查省市黨部黨產及臺灣電影公司財務，已經「得罪人」；中央對他的推動方案，又不積極支持，留任也難有所作為。彼時為躲避中共政權來臺之國民黨員，處於無業狀態，期盼國民黨予以救濟者甚眾，高職低就亦在所不惜。鄧自行舉辦省黨部幹訓班訓練幹部，選訓政工人員，以鄧前任職政工系統經歷，趁機幫助一些僚屬，即引發外界質疑其「培植私人」。處在彼時要清除黨內小派系之際，省黨部幹訓班問題間接導致了鄧文儀離職。<sup>173</sup>在中央改造委員會發行之《改造》半月刊中，亦刊載一篇有關臺灣黨務之文字，該文作者稱許陳誠主掌省執委會時，派沈奠國赴臺南縣整頓黨務，「將基層組織整理就緒，嗣後親自下鄉訪問地方人士，漸將黨務推進農村。」文中並稱：「今黨務之改造，首應自本省入手」，建議重點擺在宣傳與整肅黨員兩方面。今後宣傳「應注重現實之事例，不必徒誇故去之史蹟」，利用各種傳媒工具、村里民大會進

<sup>172</sup> 〈機秘乙677號陳雪屏呈奉交審核臺灣省黨部黨務報告，謹擬改進意見九項簽請鑒核由〉，1950年8月28日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

<sup>173</sup> 鄧說過一句值得玩味的話，他在離職後「幾乎成了被改造的對象」。鄧文儀，《老兵與教授》（臺北：龍文出版社，1994），冊2，頁368。

行宣導，使民眾認識政策，方可喚醒民眾。整肅黨員應著手於提高黨員素質，從而提高民眾對黨的觀感，然後再謀吸收優秀份子，以圖量的擴充，以避免黨成為倖進者之終南捷徑。<sup>174</sup>種種徵兆，均顯示黨內高層對於臺灣省黨務發展現況均有意見，省黨部人事勢必有所調整。

果然，當國民黨進入改造階段後，對臺灣省黨務改造之前置作業同步進行。在1950年9月9日中改會18次會議擬議通過〈省級暨所屬黨部改造之措施及其程序〉，規定由上而下成立各級改造委員會，由中央指定省改造委員會成員，省遴選縣改造委員報中央核派進行工作，並規定限期完成。臺灣省是施行該項規定之重要地區，中央對臺灣黨務之注意力也由是突顯。蔣中正於9月28日中改會28次會議對臺灣省黨部工作有多項指示，包括注重創始之臺灣省地方自治選舉工作；改造委員會應注意臺灣省黨務工作推動；勸導並整飭內地來臺黨員，使其尊重組織，不許其敗壞風氣薰染臺灣一般純潔黨員等。10月1日中改會31次會議核議修正通過中國國民黨省改造委員會組織規程、縣（市）改造委員會組織規程兩份草案。<sup>175</sup>在準備期間，針對改造問題，針對臺灣省黨部部分，即陸續傳入各級黨部負責人及幹部，應本省人與外省人參半，不宜專用外省人之聲。前臺灣省黨部委員、立法委員、現任行政院政務委員蔡培火亦上書蔣中正，建請「今後本省黨務工作，非得本省籍之忠貞人士，而於臺胞間具有歷史信望者，不能勝其任，極言之，非得既往在臺抗日之人士，進入黨部做領導，恐難期其全功。」<sup>176</sup>此上書主張應由臺籍人士出長臺灣省黨務，但是由其開列條件來看，其一則強調對國民黨中央之忠貞性，二則明確反對與地方疏離之「半山派」出任該職，而符合其所列條件者人數尤少，蔡不無自我推薦之意。

黨中央幾經考量，於10月12日中改會36次會議通過派倪文亞、李友邦、

<sup>174</sup> 薛人仰，〈改進臺灣黨務意見書〉，《改造》，期2，1950年9月16日，頁19-20。薛人仰時任官派臺南縣縣長，1962年後亦出任臺灣省黨部執行委員會主任委員，實際負責本省黨務。

<sup>175</sup> 〈中國國民黨中央改造委員會18次會議〉，1950年9月9日、〈中國國民黨中央改造委員會28次會議總裁指示〉，1950年9月28日、〈中國國民黨中央改造委員會31次會議〉，1950年10月1日，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》，頁19-20、27、31-33。

<sup>176</sup> 〈各地同志對改造本黨之意見〉，《改造》，期5，1950年11月1日，頁33；蔡培火，〈上蔣總統書〉，1950年9月22日，張漢裕主編，《政治關係—戰後》，頁362。

鄒清之、王成章、馬有岳、項昌權、謝東閔、林慎、張吉甫、周世光、林挺生、藍萼洲等12人為臺灣省改造委員會委員，並指定倪文亞為主任委員，10月16日中改會38次會議通過增派吳春晴為省改造委員，訂於10月20日進行交接。同日，臺灣省改造會即舉行第一次會議，全體委員出席，倪文亞主席，共推吳春晴為書記長，決定24日上午11時補行宣誓就職典禮。24日上午全體省改會委員在中央黨部舉行宣誓就職典禮，蔣中正親臨監誓。<sup>177</sup>此時，省改造委員會主委地位，相較於大陸時期，地位更形重要。一位縣改造會主委指出原因所在：「在大陸時有很多省，省黨部主委算不了什麼，來臺灣後，全國只有這一個省黨部，所以當省黨部主委是有實權的人，地方上選舉都是他負責。」<sup>178</sup>日後臺灣省黨部主委與書記長之任免，均須經過蔣中正面談後予以圈選，再提至中常會通過，<sup>179</sup>更突顯了省黨部主委之特殊重要性。

表2-1 臺灣省改造委員會改造委員簡歷（1950年）

姓名	籍貫	黨政經歷
倪文亞	浙江	曾任前三青團中央團部常務幹事、中央執行委員會常務委員、青年部部長。
李友邦	臺北	曾任臺灣省黨部副主委。
鄒清之	新竹	曾任新竹縣縣長，現任臺灣省政府委員。
王成章	江西	曾任臺灣省警務處處長，現任臺灣省體育會理事長。
馬有岳	花蓮	現任臺灣省農會理事長、臺灣省參議會議員。
項昌權	浙江	曾任上海市參議會秘書長，現任臺灣省民政廳副廳長。
謝東閔	彰化	現任臺灣省教育廳副廳長。

<sup>177</sup> 〈中國國民黨中央改造委員會36次會議〉，1950年10月12日、〈中國國民黨中央改造委員會38次會議〉，1950年10月16日，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》，頁41、45；《自立晚報》，1950年10月20日，4版；〈臺灣省政府改造委員〉，《改造》，期5，1950年11月1日，頁37。

<sup>178</sup> 劉象山口述，陳存恭、潘光哲訪問，潘光哲紀錄，《劉象山訪問紀錄》（臺北：中央研究院近代史研究所，1997），頁91。

<sup>179</sup> 主委之任免，見〈臺(47)央秘字第0047號張厲生呈〉，1958年1月18日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件；〈臺(48)央秘字第0135號唐縱呈〉，1959年6月8日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。書記長之任免見〈臺(47)央秘字第0058號張厲生、倪文亞呈為據報以臺灣省委員會書記長詹純鑑同志呈請辭職，遺缺擬請准以瞿韶華、劉先雲兩同志中核一派充由〉，1958年2月8日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件；〈臺(49)央秘字0159號唐縱、倪文亞呈為據報臺灣省委員會書記長詹純鑑同志懇辭擬請准予辭職遺缺以本會第一組副主任羅才榮同志調充並為酬庸詹同志勞績請以革命實踐研究院副主任任用各節敬祈核示由〉，1960年7月16日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。



林 慎	臺北	現任立法委員。
張吉甫	屏東	現任屏東市參議會議長。
周世光	嫩江	曾任中央候補執行委員、嫩江省黨部主委、臺灣省黨部執行委員兼組訓處處長。
林挺生	臺北	現任臺灣省工業會理事長。
藍萼洲	廣東	曾任廣東省府主秘、臺灣省黨部執行委員。
吳春晴	福建	曾任福建省黨部執行委員兼副書記長，現任立委、中改會第三組副主任。

資料出處：《改造》半月刊，期5，1950年11月1日，頁38。

由上表顯示，12名省改造委員中，臺籍7人、外省籍5人，除項昌權外並無其他CC派份子在內。<sup>180</sup>臺籍代表中，有中央及地方民意代表、農會理事長、工業會理事長、省府官員、黨幹部，刻意在人選規劃上凸顯出職業多元、地域代表性意義。大陸各省籍省改造委員則多有黨團組訓經驗，其中有2人為原省執行委員會重要幹部，借重其組訓實務與既有臺灣黨務工作經驗意味濃厚。臺籍省改造委員之派系屬性，則明顯趨向於「當權半山」，如蔡培火所代表之「臺中派」，或是曾在日本治臺時期抗抗日人者，並未出現在此份名單內。其中李友邦、謝東閔即為「當權半山」；馬有岳、林挺生所屬團體因係半山留意發展實力之場域，亦在半山影響之下，馬亦是臺灣東部之省參議員，林則係受藍萼洲爭取入黨；林慎與游彌堅合辦協進托兒所，林慎之兄林木土亦擔任黃朝琴之第一銀行董事，與半山派關係可謂密切；張吉甫則與陳誠、游彌堅均有關係，擁有屏東地區基層影響力；鄒清之與丘念臺、陳誠、吳國楨均有往還，作為客家民眾代表。贛籍之王成章因工作關係，亦與半山派往來密切。<sup>181</sup>吳國楨與鄒清之、項昌權均有一定交誼，項且實際負責民政廳事務，故該份名單在一定程度上也顯示對吳國楨之尊重。至於閩籍吳春晴加入省改會且擔任書記長，實係出於倪文亞之堅持，故吳未赴中改會第三組到職。<sup>182</sup>

改造時期，省級單位之編制，依照〈中國國民黨省改造委員會組織規程〉規定：第一組辦理區域黨部之組織，黨員訓練，指導其活動。第二組辦理產職業團體及知青黨部之組織，黨員訓練，及指導其活動，並指導推行農工、

<sup>180</sup> 松田康博，〈中國國民黨の地方統制試論——1950年代初頭の臺灣を中心に〉，頁315。

<sup>181</sup> 參見司法行政部調查局，《臺灣地方派系調查專報》，頁7、10-11、20、附錄。

<sup>182</sup> 〈臺(41)改秘室字第0045號張其昀、鄭彥棻呈擬請准吳春晴同志仍回任本會第三組副主任當否請核示由〉，1952年1月31日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

工商、青年、婦女等民眾運動。第三組辦理社會經濟政治動態調查，與有關資料搜集整理研究。第四組辦理宣傳工作之指導設計，黨義理論之闡揚，及文化運動之策劃推行。第五組辦理民意機關政府機關黨員之組織與政治活動，及對友黨聯絡事宜。各組設總幹事1人，承主任委員之命，及書記長指導，主持各該組事務，人選由主委提經省改會通過後，報請中央備案。各組下設幹事、助理幹事若干人，視業務需要，得設視導，均由主委派用，並報中央備案。另設紀律、財務委員會，由省改會聘任，屬無給職。省改會委員應經常分赴各縣市督導改造工作實施。另設紀律委員會執行涉及黨紀處分工作。<sup>183</sup>

1951年2月間，省改會重要幹部之任命，核報中改會備案。<sup>184</sup>5位分組總幹事，年齡多在40歲上下，最年輕者34歲，最年長者也不過42歲，年富力強，正可全力投入工作，與倪文亞多有共事經驗，與倪容易溝通。在學歷上，4人畢業於國內外大學院校。黨內經歷方面，有3人曾分在三青團地方支部或中央團部工作過，3人曾在抗戰時在中央訓練團受訓，1人曾入革命實踐研究院受訓。有2人是直接從中央改造會內調任。就此來看，在在呈現省改造會主事者之用心，與希望將以往中央所投入黨政訓練工作之理論予以踐履之意。其簡歷可見下表。

表2-2：臺灣省改造委員會各組總幹事名單（1951年）

職別	姓名	年齡	籍貫	黨證字號	學歷	黨政經歷	備考
第一組 總幹事	符伯良	39	海南 大昌	恭粵 00253	日本早稻田大學畢、中訓團黨政班21期	三青團廣東海南支部幹事、粵黨部委員兼書記長	曾為倪文亞僚屬
第二組 總幹事	張銘傳	40	四川 南溪	治川 00111	德國柏林大學畢	中改會第五組	同

<sup>183</sup> 〈中國國民黨省改造委員會組織規程〉，中改會31次會議通過，1950年10月1日，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》，頁32。

<sup>184</sup> 〈中國國民黨中央改造委員會89次會議記錄〉，1951年2月22日，油印本，黨史館藏，檔號：會6.4-2/141。

						總幹事	
第三組 總幹事	周正祥	34	浙江 奉化	特字 39687	浙省立民眾教育實驗學校畢、中央幹校1期、中訓團黨政班28期	三青團 浙江支部書記 視導幹事長、 浙東行署視察 兼主任	同
第四組 總幹事	羅時暘	39	江西 宜黃	組登 6495	中山大學文學士、內政部縣長訓練班	三青團 中央團部編審 秘書、 中改會 秘書處 專委	蔣經國
委員兼 第五組 總幹事	藍萼洲	42	廣東 大埔	組登 1417	廣州大學、中訓團黨政班7期、革實院6期	臺省執行委員會 執行委員	陳誠

資料出處：〈中國國民黨中央改造委員會89次會議記錄〉，1951年2月22日，黨史館藏，油印本，檔號：會6.4-2/141。

各縣改造委員會名單，因調訓及協助地方自治工作關係，人選遲至1951年1月底始行發表。<sup>185</sup>會後臺中市復有局部更動。依照〈縣（市）改造委員會組織規程〉，縣市黨部改造委員會委員在7至9人之間，不過省改會在呈報中央代電委婉提及人選遴選之原則、遴選名額之難定：「……各縣市委員會未盡依照甲乙丙三級編制，因一、該省情形特殊，此次各縣市改造委員之選擇，須兼顧本省及外省各優秀同志，而本省中又有閩南客家山地之分，均須顧及網羅，遂不能不稍廣。二、為使今後地方黨務與當地各界密切聯繫起見，此次人選盡量取材自該縣之民意機關代表、醫師、農工、教育各方面優秀同志為原則。三、革實院九期受訓同志幾已全部網羅，而各省市執監委員調訓者11人亦均參加。根據以上各緣由各縣市改造委員名額勢難少於每縣市7至9人之

<sup>185</sup> 〈3月19日、3月26日倪文亞、陳雪屏同志報告臺灣省黨務、自由地區黨務〉，《改造》，期15，1951年4月1日，頁52。

數……」<sup>186</sup>吳春晴事後陳述了實情：「配置縣市改造委員的時候，名額僅192人，各方介紹卻逾800人，不得已將每單位保留半數臺籍同志，餘則遷就事實，酌情借重，說處理被動，事不由主，或者近似，說是根據某些點，為選拔標準，則非常冤枉。」<sup>187</sup>省改造會下隸屬之工礦黨部改造委員人選，於1951年2月8日報核中央通過。<sup>188</sup>原屬臺灣省黨部執行委員會所管轄之臺灣區鐵路黨部、臺灣區公路黨部，則於改造時依據中央直屬職業黨部設置原則案，改歸中央直屬職業黨部改造委員會管轄，業已於1950年11月29日中改會57次會議通過改造委員會名單。<sup>189</sup>倪文亞在提名前，也會告知當事人，並以蔣總裁徵調作為後盾。<sup>190</sup>獲任命為新任各縣市及各級改委會主委及參加改造者另行受訓2星期，授課者有沈昌煥等改造委員，倪文亞甚為看重，並一一召見個別談話。<sup>191</sup>《中央日報》並以社論為黨的「經理人」予以勉勵：

縣市黨部是作省黨部和區分黨部間的橋樑，黨在地方上能不能發生力量，就要看縣市黨部能不能領導區黨部和區分部同志在黨所賦予的任務上盡其所能為當地人民興利除弊的努力程度而定。<sup>192</sup>

革命實踐研究院第九期受訓人員，係由中央幹部訓練委員會（時蔣經國為主委，中改會37次會議通過蔣之辭職，以萬耀煌接替）選調黨內各部

<sup>186</sup> 〈臺灣省改造委員會(40)臺孝字1156號代電〉，見〈中央改造委員會78次會議記錄〉，1951年1月29日，黨史館藏，油印本，檔號：會6.4-2/130。

<sup>187</sup> 吳春晴，〈正式黨部成立之前我們的觀念與態度〉（9月10日省改會紀念週報告），《中央日報》，1951年9月11日，4版。

<sup>188</sup> 臺灣區工礦黨部改造委員會主委為省建設廳長陳尙文（當權半山，呂錦花夫婿）〈中國國民黨中央改造委員會第82次會議〉，1951年2月8日，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》，頁110。

<sup>189</sup> 〈中國國民黨中央改造委員會57次會議〉，1950年11月29日，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》，頁77。臺灣省改造委員會曾欲接收該兩區黨部，該區黨部內並曾發動反改隸運動簽名，最後中央強力介入，並派谷鳳翔、曾虛白、沈昌煥調查，將前鐵路黨部執行委員沈應松停止黨權六個月處分。分見〈中國國民黨中央改造委員會67次會議〉，1950年12月25日、〈中國國民黨中央改造委員會100次會議紀錄〉，1951年3月19日，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》，頁89-80、148。

<sup>190</sup> 見周祥，〈周祥自傳4〉，《黃花崗雜誌》[美]，期8，2004年2月，電子版：<http://www.huanghuagang.org>。

<sup>191</sup> 劉象山口述，陳存恭、潘光哲訪問，潘光哲紀錄，《劉象山先生訪問紀錄》，頁85。

<sup>192</sup> 〈勸臺灣省縣市改造委員〉，《中央日報》，1951年2月14日，2版。「經理人」之語出自Edwin Winckler, "Roles Linking State and Society", in Emily Martin Ahern and Hill Gates eds., *The Anthropology of Taiwanese Society*. p.53.

門高級幹部120人受訓。<sup>193</sup>自該期結業者有職務者歸工作崗位，無職在大陸上做過黨務工作者，列成名單，送入中央黨部，倪文亞即自此份名單中遴選人員。人選名單、簡歷見表2-3。

表2-3 臺灣省各縣市改造委員會主委簡歷（1951年）

職別	姓名	年齡	籍貫	性別	學歷	黨政經歷	現職	備考
臺北市主委	鄭品聰	49	福建 <sup>a</sup>	男	日本皇漢醫學院畢	省參議員	立 委 書 記 長	*
基隆市主委	李明法	37	嘉義	男	中國醫學院、革實院	中校支隊長、分團書記主任	書 記 長	*
臺北縣主委	陳建文	32	臺北	男	上海持志大學、革實院	青年分團主任、科長、專員、督導	臺 中 市 書 記 長	#
宜蘭縣主委	王鶴標	40	河北	男	北平師範大學	河北省執行委員	北 縣 淡 水 區 長	
苗栗縣主委	安鳳鳴	34	遼寧	男	東京獸醫大學	秘書科長 主任處長	副 書 記 長 兼 苗 縣 籌 備 員	*
桃園縣主委	周 祥	36	江西	男	南昌高師、青幹班一期、革實院	幹事長、視導	省 立 工 專 訓 育 主 任	
新竹縣主委	孫午南	35	陝西	男	武漢大學、革實院	中央黨部專員、國防部政工局專員	書 記 長	*

<sup>193</sup> 該期調訓標準為：中改會總幹事以上、省市黨部及中央直屬黨部委員及總幹事、特種黨部最高單位委員、對主義有特殊研究或特殊貢獻之黨員、年齡在45歲以下體魄健旺者。名額分配：中改會25人、省黨部35人、特種黨部集中央直屬職業知青黨部40人、海外黨部5人、其他15人。〈中國國民黨中央改造委員會33次會議〉，1950年10月3日，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》，頁40。

臺中縣主委	何金生	39	臺中	男	日本早稻田大學、革實院	中學校校長、督學	書記長	*
臺中市主委	馬存坤	41	安徽	男	中央大學畢	縣長、中央組織部科長		未到任
	黃通	43	江蘇	男	中央軍校七期	師政訓主任、軍管區科長、南京支團書記	立法委員	
南投縣主委	宋化純	35	江蘇	男	河南大學	主任、視導	國代	
彰化縣主委	張國魂	44	江西	男	中山大學、革實院	書記長、組長、主秘		
嘉義縣主委	李仲平	45	河北	男		參謀部附	嘉義書記長	*
雲林縣主委	魏軍養	37	福建	男	福建師範、革實院	科長主任	籌備員	*
臺南市主委	江國琛	44	臺南	男	上海群治大學教育系畢	縣黨部書記長	屏東縣書記長	#
臺南縣主委	沈奠國	37	福建	男	中訓團黨政班	講師、科長、視察	書記長	*
高雄市主委	黃聯登	49	高雄	男	北京大學畢	董事長、主委、遞補省參議員	書記長	*
高雄縣主委	劉象山	39	山西	男	上海大學文藝院、革實院	湖北省黨部委員、中統局科長	北市黨部監委	
屏東	王維樑	41	福建	男	暨南大學	縣長參		

縣主委					畢、革實院	議、市府 主秘		
臺東 縣主委	吳若萍	45	廣東	男	國民大學、 日本專修大 學	上校秘書、少將 政工處長	副書 記長	*
花蓮 縣主委	羅鐵青	42	江西	男	軍校四期、 中訓團黨政 班	少將書記 長、政治 部主任	屏東 縣副 書記 長	#
澎湖 縣主委	王承彬	37	江蘇	男	青幹班、革 實院	幹事、組 長、省執 委、秘書	江蘇 省委 員	
陽明 山管 理局 主委	傅有權	38	遼北	男	北平朝陽大 學、日本早 稻田大學、 革實院	省視察、 市參事	管 理 局 主 秘、書 記長	*

資料來源：〈中央改造委員會78次會議紀錄〉，1951年1月29日，黨史館藏，油印本，  
檔號會6.4-2/130。

\*自原縣市執行委員會職務續任。#自其他縣市執行委員會調任。

a鄭品聰原籍福建龍巖，1918年移居臺東。該會議紀錄載為臺東。

表2-3所列各縣市改造會主委22人中，有11人曾入革命實踐研究院受訓，接受中訓團、青幹班等訓練者亦有4人，與蔣中正、蔣經國建立師生之誼者超過半數。22名縣市主委，平均年齡為39歲，其中臺籍主委4名，就其經歷看多具有一定之大陸經驗，有民代、軍、教界背景，政治新人有限。4人之中有3人與李友邦有關係，鄭品聰亦與李友邦關係密切。<sup>194</sup>22名主委，11人係自原執行委員會職務續任，3人係調自其他縣市，共有14人先前已在臺灣進行地方黨務工作。22名主委，多在國民政府統治時期接受大學教育，其中有5人曾留學日本，年富力強。探究其經歷背景，黨政界出身15人、軍界出身4人、民意代表3人，顯示擁有黨軍組訓經驗者仍是負責地方黨務幹部之不二要件，其中有三青團背景者，至少即有7人，其他主委背景如無三青團背景，亦以非CC派者為主，如張國魂、馬存坤（未就任）是朱家驊擔任組織部長時之重要幹部。陳誠、鄧文儀陸續調整縣級人事後，團派已在臺灣黨務佔有相當角色。

<sup>194</sup> 司法行政部調查局編，《臺灣地方派系調查專報》，頁19。

相對此一情形，縣黨部主委中具有CC派色彩者反而難見。劉象山若依經歷看，與CC派較為親近，但劉並不具濃厚派系色彩，又與倪文亞、郭澄、陳雪屏熟稔，始得擔任縣改造委員會主委。CC派在臺黨務大將李翼中，在倪文亞辭去省黨部主委之際，很巧合的自省社會處長離職，CC派在臺黨務勢力之削弱，或可由小見大。國民黨中央的世代交替現象，再現於臺灣省黨部人事。

由團派出任省市縣黨務主管，在改造之後仍持續進行。倪文亞之後出任省黨部主委一職的上官業佑、郭澄、任覺五，均有三青團工作經驗，且擔任過重要幹部，上官業佑更具有政工背景，故亦引用一部份青年軍政工人士出任黨職。<sup>195</sup>以1952年1月，省黨部進行部分幹部調整為例，梁興義與涂少梅多在抗戰時期接受黨政教育，與蔣中正父子有師生關係，詹純鑑則是抗戰時期在江西協助蔣經國發展工作之得力助手。因此，這一波省黨部人事改組，三青團在省黨部的影響力並未減少，相形之下更形增加，特別是蔣經國的子弟兵在省黨部的勢力也益發穩固。加上上官業佑代理主委(1952.5-1954.1)，蔣

<sup>195</sup> 幾人之異動，與高層意向均有關係，如倪文亞係因李友邦案「自請辭職」。蔣中正於1951年7月已點名李「不可再用」，見〈臺(40)改秘室字第0317號張其昀呈為奉交審議臺灣電影公司董監事名單謹擬具意見呈核由〉，1951年7月30日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。蔣中正對李友邦當選委員甚怒，並當場斥責，見1951年11月9日條，秦孝儀總編纂，李雲漢、呂芳上、劉維開、邵銘煌編輯小組，《大事長編》，卷10，頁325。李友邦隨即告病（「高血壓」）辭職，辭呈隨即獲准，見〈臺(40)改秘室字第0520b號為檢具臺灣省委員會當選之委員及候補委員名單簽祈鑒核由〉之附件；〈臺(40)改秘室字第0530號張其昀、陳雪屏呈臺灣省第一屆當選委員李友邦懇請辭職經予照准報請鈞察〉，1951年11月15日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。倪辭職前之工作檢討總結中稱：「然不幸省黨部既發現匪諜，凡是一個對黨對領袖有責任感之同志，只有自咎無能，絕無任何理由，可以寬宥與自恕，……負責幹部，對於肅清匪諜，因與匪不共戴天，自無推卸責任之必要，故個人責任不是問題；而如何有效地肅清匪諜，才是問題之本體。」〈臺(41)改秘室字0165號附件臺灣省黨部四十年度工作檢討總結〉。倪辭職過程，見〈機秘乙第44-028號倪文亞呈為懇辭臺灣省黨部主任委員敬請鈞核示遵由〉，1952年4月10日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。郭澄任職較長，兩任之後以「肝疾需要調養」為由離開；任覺五之離任，與其辦理地治選舉成效不如預期有關；上官第一次真除未成，與張其昀不滿其作風有關，上官二度代理終獲真除，其間雖有異音（如蔡培火即拜訪政界高層表示反對），與辦理地治選舉績效較佳，上級屬意之故有關，最終以「勇於任事而肆應乏術，即應退思補過，以減罪咎」請辭獲准，參見〈臺(48)央秘字第0135號唐縱呈〉，1959年6月8日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件；張群日記，1959年6月17日條，《張群先生日記》，手稿影本；〈臺(51)央秘字第150號上官業佑呈〉，1962年11月17日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件；劉象山口述，陳存恭、潘光哲訪問，潘光哲紀錄，《劉象山訪問紀錄》，頁91-93。



經國子弟兵在臺灣省黨務即明顯佔有主導地位。<sup>196</sup>上官任職時期遞補縣市黨部主委者，凡外省籍者，清一色出身團系、政工系統，正當壯年，與蔣經國有一定從屬關係，具有團系背景已經成為出長地方黨務的優先考量，明顯有人為考量因素，並非偶然。<sup>197</sup>又如以1958年6月省黨部重要人事來看，省黨部主委任覺五，書記長詹純鑑，一組總幹事馮龍華，二組總幹事李守廉，三組總幹事張國魂，四組總幹事羅時暘，五組總幹事婁劍如，婦工會總幹事許素玉，設考會常委柯臺山，紀委會常委傅光海等人，<sup>198</sup>不具團系經歷者極為少見，足見團系掌握省級黨務之態勢依舊持續，並已成為主流。

表2-4 臺灣省各縣市委員會主任委員簡歷（1958年1月）

縣市	姓名	年齡	性別	籍貫	學歷	黨政經歷	備註
基市	李國俊	49	男	廣東	黃埔4期、日本警大16期、聯戰班3期	青年團支團總幹事、局長、副廳長、市長、第六屆中委	
北市	羅恆	42	男	湖北	中華大學、革實院、聯戰班6期	專員、科長、秘書、專委、社長、委員、書記長	
中市	邱欽洲	48	男	臺灣	臺中一中、革實院10期、地方自治研究會1期	軍隊黨部執委、政治部主任、新聞處長、秘書長、國代	
南市	孫午南	43	男	陝西	武漢大學、革實院、聯戰班	副處長、中央黨部專委、縣黨部主委	代理

<sup>196</sup> 詹純鑑等簡歷，見〈中央改造委員會287次會議記錄〉，1952年1月30日，黨史館藏，油印本，檔號：會6.4-2/341。詹在黨團合併時擔任江西省黨部副主委，當選第一屆立委。見詹純鑑先生的生平編輯委員會編，《詹純鑑先生的生平》（臺北：編者印行，1979），頁213-214。

<sup>197</sup> 劉象山亦說，從大陸來臺從事黨務工作的人，都會看是黨還是團的出身？而以團出身的人為主。劉象山口述，陳存恭、潘光哲訪問，潘光哲紀錄，《劉象山先生訪問紀錄》，頁92。上官任命代理縣黨部主委，季天行、劉清源、鄭聖樑、樊中天出身團系，胡嗣春出身政工系統，諸人資歷散見《中央日報》，1952年6月17日，5版：〈中國國民黨第七屆50次中央委員會工作會議紀錄〉，1953年9月25日，黨史館藏，油印本，檔號：會7.4/50；〈中國國民黨第七屆9次中央工作會議紀錄〉，1952年12月23日，油印本，黨史館藏，檔號：會7.4/9。

<sup>198</sup> 〈臺(47)央秘字第0164號張厲生、倪文亞呈簽請總統蒞臨46年度黨務工作會議訓示由〉，1958年6月11日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

高市	嚴澤元	55	男	四川	明治大學、中央軍校3期、革實院	駐日武官、保安副司令、特黨部執委	
北縣	李彬	46	男	江西	北京大學、革實院21期、聯戰班4期	省黨部幹事、科長、總幹事	
宜縣	李守廉	45	男	熱河	政治大學、聯戰班3期	民政廳長、委員、秘書長、行政設計委員	
桃縣	鄭培仕	47	男	山東	山東大學、革實院聯戰班2期	中央黨部總幹事、青島市社會局長	
竹縣	周正祥	40	男	浙江	中央幹校、中訓團、革實院	青年團幹事、省黨部委員、專委	
苗縣	皮天澤	53	男	湖北	東南大學、中訓團、聯戰班4期	科長、秘書、參議、副局長、總幹事	
中縣	王秀春	47	男	安徽	中央黨務學校、革實院16期	省黨部書記長、國大制憲代表、安全局設計委員	
彰縣	王一之	46	男	湖北	上海大學、明治大學、革實院23期	漢口市黨部委員兼書記長、縣委員兼書記	代理
投縣	劉清源	52	男	安徽	中央政校、革實院1期	處長、組長、主委	
雲縣	楊度州	44	男	湖北	中華大學、革實院14期	日報社長、中央黨部專員、省黨部設考委員	代理
嘉縣	金遠詢	49	男	湖南	建國法政專校、中訓團黨政班、革實院	黨務特派員、中六組秘書、副處長、少將教官、簡任技正	
南縣	歐陽楨	45	男	江西	武漢大學、革實院9	青年團支團監委兼書記、贛省黨部委員	代理
高縣	韋安仁	47	男	江蘇	中國公學大學、革實院15、聯戰班5	縣長、勘建大隊長、中委會及中一組總幹事	

屏 縣	黎元譽	42	男	廣東	中央幹校研究部1期、革實院6、聯戰班6	特種黨部第一組長	
花 縣	關 中	42	男	遼寧	中央幹校、革實院	政治部副主任、救國團支隊長	
東 縣	李仲平	46	男	河北	北平大學、中訓團、軍官訓練團、革實院	參議、諮議專員、政工處長、指揮官、書記長、主委	
澎 縣	陳志堅	46	男	湖北	軍校7期、革實院16	聯營長、綏靖處長、縣長	
陽 明 山	傅有權	45	男	遼北	朝陽大學、早稻田大學、革實院6期	科長、參事、處長、主秘、書記長、主委	
省 產 業	黃啓顯	52	男	臺灣	廈門大學、燕京大學	教授、教育廳副廳長、建設廳長	
黃 復 興	趙聚鈺	49	男	湖南	復旦大學、革實院聯戰班	中信局經理、中央存臺剩餘物資處理會主委	

資料來源：〈中國國民黨第八屆19次中央常務委員會議紀錄〉，1958年1月15日，黨史館藏，油印本，檔號：會8.3/485。

上表所列24名1958年省轄縣市級黨部主委簡歷顯示，臺籍主委（產業黨部、臺中市黨部）僅有2名，比例低於改造時期。24人平均年齡為46歲，與改造時期相較年長7歲，成升高趨勢。24人中有3人軍校出身（其中1人任職軍管之澎湖縣），其餘均有大專學歷，其中有6人出身國民黨所建立之政大系統（政治大學、中央幹部學校、中央政治學校、中央黨務學校）。在黨政受訓經歷上，23人曾入革實院受訓，其中有10人參加最高階之聯合作戰訓練班，23人中有4人曾入大陸時期中訓團受訓。具有政工及特種黨部工作經驗者4人。有大陸黨政經歷者，幾近清一色具有青年團背景者，已無CC派背景者在列，其大陸黨政工作經歷也已達省級（甚有中央委員），其從事縣級黨務工作當無生疏之感。

改造完成以後，有少數臺籍人士出任縣市黨部主委。值得注意的是，如胡龍寶（改造後首位臺籍主委）、林金標、林金生、戴良慶，並無大陸經驗，具有大陸經驗者為吳國信、何金生、劉定國，幾人之共同經歷是曾入革命實踐研究院受訓，換言之是已受黨信賴並有意培植之對象，相較於之前參與黨

務之臺灣人是清一色的「半山」，稍有改變。胡龍寶、林金標、林金生、何金生等其後成功轉任地治首長，唯有戴良慶敗選。劉定國則是擔任過苗栗縣長後轉戰黨務系統。

國民黨對臺灣省改造委員之統計顯示：曾受高等教育者佔58%，中等教育者佔40%強，初等教育佔1%強。臺籍佔51%強，內地籍佔48%強。男性佔99.2%，女性佔0.8%。513名工作幹部中，其中曾受高等教育者35%，中等教育65%。臺籍30%，閩粵籍13%，其他佔57%。男性佔96%，女性佔4%。<sup>199</sup>大體上，此時國民黨地方改造委員知識水準可說是相當整齊，以男性絕對多數，臺籍人士之比例過半，實出自省黨部刻意安排。受高等教育之工作幹部亦佔有一定數量，但因地方幹部人數眾多，仍需一定教育水準，故受中等教育者比例明顯偏高，以順利向民間進行政治教育；大陸各省人士佔有過半比例，與國民黨在大陸發展多年，幹部養成與實務經驗明顯有關。

擁有大陸時期之中央、省級黨政經歷，不乏多人在改造中「高職低就」。在彼時僧多粥少之現實下，國民黨員能獲得黨安排工作已是不錯的情況，故其最後亦接受。<sup>200</sup>又如臺中市改由黃通出任改造會主委，是因為臺中地區聚居百餘位立委、國代，皖籍人士反對馬存坤，活動吳忠信以元老身份向倪文亞施壓，張國魂曾任臺中市教員，與楊基先市長（以無黨籍身份當選臺中市長，當選後加入國民黨）交涉，是身份不宜，便改推軍界出身之立委黃通出任。<sup>201</sup>主委之「高職低就」在改造後之地方黨務仍有出現，性質卻與改造時期稍有差異，經常是發生在主委出缺（原因不出黨政關係不佳、地治選舉失敗、黨內陷入紛爭），需以能員整頓該地黨務時。此時幹部年齡即非限制要件，而是以其經歷能力為優先考量，<sup>202</sup>以求達到目的。

<sup>199</sup> 〈3月19日、3月26日倪文亞、陳雪屏同志報告臺灣省黨務、自由地區黨務〉，《改造》，期15，1951年4月1日，頁50。

<sup>200</sup> 劉象山、周祥均有相近記述。劉象山口述，陳存恭、潘光哲訪問，潘光哲紀錄，《劉象山先生訪問紀錄》，頁85；周祥，〈周祥自傳4〉，[美]《黃花崗雜誌》，期8，2004年2月，電子版：<http://www.huanghwagang.org/>。

<sup>201</sup> 黃通口述，陸寶千訪問，鄭麗蓉記錄，《黃通先生訪問紀錄》（臺北：中央研究院近代史研究所，1992），頁430-431。彼時立法委員、國大代表待遇並不若日後豐富，生活甚苦，能獲得黨職安排，也是另外一條出路。

<sup>202</sup> 如張明（中央軍校4期，革實院4期）代理臺中市黨部主委時任中二組副主任，年已47歲，〈中國國民黨第七屆89次中央委員會工作會議紀錄〉，黨史館藏，油印本，檔號：會7.4/89；吳國信（半山，曾任臺灣省鐵路黨部書記長）以國代身份代理嘉義縣黨部主委，出處同

省縣市主委負責地方黨務，其政治角色與政治地位是如何？劉象山就指出了兩點：第一，黨部主委作為省與地方行政官長之中介。第二，聯繫黨政軍。<sup>203</sup>黃通亦描述這兩項功能：「他（楊基先市長）和中央、省的關係很少，那個時候省政府還在臺北，省政府、中央政府有人到臺中去，要到臺中市政府拜訪，他緊張了，馬上要他的主任秘書趕緊問市黨部主任委員怎麼辦，請客要請什麼人？有什麼規矩？以後市政府有許多的重要事情，他也都來問市黨部，平常的生活也離不開主任委員，真正黨員當市長時聯繫還沒有這麼密切，所以地方一團和氣。」黃通依靠軍校出身，與中部地區防衛司令劉安祺同為兄弟會員有聯繫之利，得以順利推動五縣市聯誼會，打好軍政關係。<sup>204</sup>二人所述，實清楚點出縣市黨部主委作為黨政軍聯繫，及臺灣地方政治承上啓下角色之重要性。當臺灣實行地方自治後，中央與地方存有距離（在交通因素下之空間、時間距離），民選行政官員與中央尚未建立直接關係，他們無法具體瞭解黨政中央之意向，這時掌握溝通黨政中央管道之縣市黨部主委，便有政治空間可資運作了。

除上述事例外，縣市黨部主委與縣市長（如縣市長為國民黨外人士，由民政局長參與）要出席政治綜合小組，在設計上又是另一條溝通管道。在僅少數臺籍人士處在中央級位置，中央與地方的流動上升可能幾乎不存在（因中央民代並無舉行定期選舉）之情況下，黨部主委掌握的訊息管道、人際關係多於自治首長時，黨部主委所形成的制度外影響力，便不能小看。

改造後，黨中央普遍要求地方建立政治綜合小組，每月要召開會議，不過做到者甚少，甚至是縣政治小組會議性質，往往被誤解為縣政府局科長的

---

上；皮天澤以中一組副主任身份出任苗栗縣黨部主委時業已50歲，黃通回任臺中市主委亦已年近50歲，皮簡歷見〈中國國民黨第七屆128次中央委員會工作會議紀錄〉，1955年4月29日，黨史館藏，油印本，檔號：會7.4/128。劉清源代理桃園縣主委職務時，年已47歲，時任總政治部設計委員，簡歷見〈中國國民黨第七屆50次中央委員會工作會議紀錄〉，1953年9月25日，黨史館藏，油印本，檔號：會7.4/50；羅才榮代理臺北市黨部主委時為中一組副主任，〈臺(43)中秘室字第0189號張其昀呈據郭澄同志簽呈為臺北市黨部主任委員一職擬請以羅才榮張明徐晴嵐三同志擇一任用轉呈核示由〉，1954年6月5日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。李大維稱，郭澄任省黨部主委時期，縣級主委為一時之選，王秀春等9人為「大材小就」。李大維，〈憶鏡秋兄〉，收入郭鏡秋先生紀念集編輯小組，《郭鏡秋先生紀念集》（臺北：編者印行，1981），頁211。

<sup>203</sup> 分見劉象山口述，陳存恭、潘光哲訪問，潘光哲紀錄，《劉象山先生訪問紀錄》，頁88-89、86。

<sup>204</sup> 黃通口述，陸寶千訪問，鄭麗蓉紀錄，《黃通先生訪問紀錄》，頁433。

業務會報，各出席者未能以黨員的立場討論問題，縣長任召集人的，於不知不覺中亦以首長的態度處理問題，因此失去黨設立政治小組的意義。<sup>205</sup>不過，縣市黨部主委對於地方自治民選官員，所擁有的人事影響權，實源自於1954年5月17日七屆中委會106次會議通過〈本黨對縣級地方政府重要職員同意任用辦法〉。該辦法具體規定縣市政府向省政府遴報之主任秘書及各局（科長），如非缺乏黨內人才時，應提：一、黨籍考核表上年度考核結果總分數在60分以上者。二、檔案中無重大劣跡或不忠於黨之顯著事實者。三、學歷或經歷須與其被提名擬任之職務相當者。四、具有公務人員任用法第四條所列各款資格之一者。交經縣市黨部審核通過後縣市長主管依任用程序遴報任用，縣市黨部備文報省級委員會備查。<sup>206</sup>後來地方黨務主管呼籲增加適用對象，未獲得上級認可。適用該辦法之地方政府職員，由於工作需要，最後增加了社會課課長和農會課課長。<sup>207</sup>這使得縣市黨部主委對於地方行政系統之影響力，益發擴大，黨的「經理人」——縣市黨部主委——從承上啓下的角色，進而成為地方政治權力的分配者。

依照1952年10月第七次全國代表大會所通過之〈中國國民黨黨章〉規定省委員會委員任期二年，縣委員會委員任期一年，區黨分部委員及小組長任期六個月，1957年10月第八次全國代表大會則修改為，省委員會委員任期三年，縣委員會任期二年，區黨分部委員會委員任期一年。並增訂「因故延期改選時，委員任期延至次屆委員會成立之日為止」條文。<sup>208</sup>黨務主管之調動，除依照任期制度，將任滿而不可連任者予以上下、職級、內外、區域等常規性調動外，另有於未滿任期時進行之非常規性調動（如人地不宜、為選舉失敗負責、整頓該地黨務等理由）。上級單位之人事調動法源，是經中改會第333

<sup>205</sup> 鄭聖樑，〈縣黨務的研究〉（1956年6月1日完稿），收入中國國民黨中央設計考核委員會編，《專題研究報告彙編：黨務篇》，冊8，頁210。

<sup>206</sup> 〈中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會106次會議記錄〉，1954年5月17日，黨史館藏，油印本，檔號：會7.3/9。

<sup>207</sup> 第三次臺灣省全省代表大會曾通過地方黨政關係改進要點，主張將重要人事同意任用權擴大至縣級政府各局科室主管，社會課課長、農會課課長及縣市立中等學校校長。隨後在中央所召集之第一次黨務工作會議中未獲通過，但同意送中央參考。該會所出現之反對聲音，主要理由是縣級委員會對縣級政府主管同志，應著重政策領導，對其用人權不宜過份干涉，使其能順利推行政策政令。鄭聖樑，〈縣黨務的研究〉，頁212-213。增加這兩者，實與蔣中正「四位一體」論不脫關係。

<sup>208</sup> 蕭繼宗主編，《中國國民黨黨章政綱集》，頁250。

次會議通過依照幹部政策綱要精神所擬具之解釋意見。<sup>209</sup>一名黨務主管如是解釋黨組織之人事調動：

今後如果沒有十分的需要，便毋須大量調整人事……此外還有幾個人事糾紛的縣市黨部都沒有採取全部改組或局部改組的必要，因為只要把人地不宜的幾個同志，根據幹部政策，予以上下互調或區域互調就可相安無事，各得其所。凡是因過去選舉所種下的人事恩怨，現在事過境遷，應該作一個總的了結，再不可舊事重提，糾纏不清了。<sup>210</sup>

不過，「人事恩怨」並未自此告一段落。每一次省縣市委員會選舉提名方式，多有所改變，而改變原因多和前次委員選舉所生問題有關。選舉提名方式之改變，使得上級主控的色彩日益濃厚，自然引起部分基層黨員之反彈。如第三屆縣市委員會選舉時，桃園縣、新竹縣均爆發規劃人選要經過多次投票始可選出之情事；另發生縣長涉入黨部委員選舉事件，如臺中、宜蘭、新竹三縣、高雄市等地，最後省黨部對情況嚴重之臺中、宜蘭兩縣採取強力介入態勢，另行自外徵調無派系色彩之第三者出長該縣黨務。<sup>211</sup>第四屆縣市委員會選舉時，桃園、臺中、雲林、屏東四縣及臺南市發生派系意圖操縱地方委員會選舉情形，臺北及南投兩縣委員會，選舉結果11名委員中縣府從政黨員竟各佔5席，代表臺北縣民意之議員竟無一人當選等情形。整體結果大會代表及委員選舉結果，以警、公教人員為多，農漁工人偏少，與促進地方黨務工作在社會中均衡發展之目的大不符合。<sup>212</sup>以上分析顯示，在國民黨縣市委

<sup>209</sup> 〈臺(41)改秘室字第0193號張其昀、陳雪屏呈為擬改組不健全之省縣級委員會經本會通過各該委員會組織規程第二條之解釋簽祈鑒核〉，1952年4月28日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

<sup>210</sup> 上官業佑，《我們的領導作風與今後的努力途徑》（臺北：中國國民黨臺灣省黨部印，1952），頁2。此事件所指選舉糾紛，乃黨部委員選舉問題，包括南投縣黨部委員選出8名外省籍委員，調查局地方負責人介入宜蘭縣、南投縣委員選舉，澎湖縣、新竹縣有主管操縱選舉問題等，見〈臺(40)改秘室字第423號張其昀、唐縱呈一週社會調查報告摘要〉，1951年9月21日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件；〈臺(40)改秘室字第442號張其昀、唐縱呈一週社會調查報告摘要〉，1951年9月28日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

<sup>211</sup> 見〈中國國民黨第七屆150次中央委員會工作會議紀錄〉，附件〈中六組匯報黨員社會調查報告有關此次各縣市委員會第三屆委員選舉一般反映情形綜合報告〉，1955年9月23日，黨史館藏，油印本，檔號：會7.4/150；桃園縣之糾紛，最後原當選者以「農校事務繁忙堅辭」，省黨部屬意者始遞補當選。〈中國國民黨第七屆216次中央委員會常務委員會會議紀錄〉，1955年8月29日，黨史館藏，油印本，檔號：會7.3/237。

<sup>212</sup> 〈中國國民黨第八屆49次中央委員會工作會議紀錄〉，1958年12月4日，黨史館藏，油印本，檔號：會8.4/381。

員會選舉中難以避免地方派系之爭，黨中央既希望貼近地方民眾，不希望黨為某一特殊階級所壟斷，或忽略其他社會階級之利益；卻又希望黨對地方政治擁有制度外影響力量時，黨要凌駕於地方派系之上，以免地方派系操縱黨權。國民黨希望魚與熊掌兼得，卻未必能遂其所願。

所以，改造之後縣市黨部主委頻繁調動，相當程度地反映黨權的困局。如1954年6月至10月間，即有6名縣市黨主委他調或請辭，到10月底，中央工作會議對臺灣省黨部所執行之人事調動，決議：「今後臺灣省各縣市黨部主任委員除依法改選者外，應盡量避免調動。由第一組轉飭臺灣省黨部注意。」<sup>213</sup>。一份國民黨內的評估報告，便將縣市級人事調動頻繁，歸因於黨中央未能注重縣黨部主委之領導作風：

我們檢討改造後臺灣省各縣市主任委員的人選，可以知道他們的條件確較過去縣級黨務主持人為優，甚至有的是大才小用的。可是為什麼縣市主任委員更動卻是最多的呢？據研究的結果，認為他們成敗的最重要關鍵，不在乎上面所述的一般條件的夠與不夠，而是在於領導作風是否正確。本黨自改造以來，黨員的思想有重大的進步，他們歡迎的領導作風，是公正誠懇的，走群眾路線的，堅持原則的。他們所憎惡的作風，是自私自利的，玩弄權術的和倚賴權威的領導。擔任縣主任委員的同志，如果只恃他自己過去的地位和榮譽，自以為是的做法，而忽視現在黨員思想的進步，那是沒有不失敗的。因此我們敢建議：今後上級黨部考慮縣主任委員的人選時，應把領導作風列為第一個標準，當可減少今後人事的更動。<sup>214</sup>

這份報告還指出一件值得注意的事實：國民黨在大陸時期所發生基層黨務幹部「光棍化」現象，彼時並未發生於臺灣。不過，該報告建議減少人事更動趨勢，從第四屆、第五屆縣市主委觀察，留任者約有一半比例，

<sup>213</sup> 各人事案，見〈臺(43)中秘室字第0189號據郭澄同志簽呈為臺北市黨部主任委員一職擬請以羅才榮張明徐晴嵐三同志擇一任用轉呈核示由〉，張其昀呈，1954年6月5日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件；〈中國國民黨第七屆88次中央委員會工作會議紀錄〉，1954年7月9日，黨史館藏，油印本，檔號：會7.4/88；〈中國國民黨第七屆99次中央委員會工作會議紀錄〉，1954/9/24，黨史館藏，油印本，檔號：會7.4/99；〈中國國民黨第七屆104次中央委員會工作會議紀錄〉，1954年10月29日，黨史館藏，油印本，檔號：會7.4/104。

<sup>214</sup> 鄭聖樑，〈縣黨務的研究〉，頁178。



實施職期、區域互調，少則3人，多則6人，<sup>215</sup>其人事更動趨勢與先前比較，並無變緩趨勢。

### 三、省縣市黨部的組織編制

改造之前，縣市黨部組織編制，除正副書記長外，僅分設組織、宣傳、總務三組，內部員額編制低，改造時期，由於業務激增，編制擴大，除主委書記外，共分設五組一會：一組主管組訓，二組主管民運，三組主管社調保防，四組主管宣傳及為民服務、五組主管黨政關係、紀律委員會（常委兼任），工作人員隨之大為增加。<sup>216</sup>國民黨除沿用原執行委員會舊有人員，接受黨訓練分發人員外，黨內既然有甚多中級黨員來臺後無法找到工作，現在縣市改造委員會組織擴編，謀職者自會運用各種人事管道，尋求進入各地黨務機構之機會；情治單位亦會透過關係，派員擔任地方黨職。如周祥即稱在中央黨部工作之李煥、瞿韶華各自推薦人選，他讓雷某負責縣改會第二組，董某（受省調查站指揮）負責第三組。劉象山亦稱他必須安排上級硬推薦來的人選。<sup>217</sup>結果，各縣市改造委員會人事編制，省改造委員會原規定均暫為丙級，但各單位多數超出編制，最後省黨部指示：「用人數應按地區不同彈性調整，但要避免超過經費負擔；各單位用人，有為應付各方之介紹而隨便任用者，此甚不當，希望今後不再有此種現象發生。」<sup>218</sup>

改造完成後，省與地方黨部曾一度進行組織縮編。1953年，上官業佑曾依據上級規定簡化組織原則，電令該會所屬各縣市委員會精簡組織，將省委員會社調保防與黨政關係業務併歸第三組掌理，各縣市委員會社調保防與組訓業務併歸第一組掌理。不過，實施編併後，主管組因既有黨政關係及組訓工作均極繁重，以致無法兼顧新增之社調保防工作。同年度中委會視導全省黨務

<sup>215</sup> 〈中國國民黨第八屆49次中央委員會工作會議紀錄〉，1958年12月4日，黨史館藏，油印本，檔號：會8.4/381；〈中國國民黨第八屆131次中央委員會工作會議紀錄〉，1960年10月27日，黨史館藏，油印本，檔號：會8.4/400。

<sup>216</sup> 沈默，〈談縣市黨部的編制問題〉，《臺灣黨務》，期120，1956年1月1日，頁16。

<sup>217</sup> 周祥，〈周祥自傳4〉，[美]《黃花崗雜誌》，期8，2004年2月，電子版：<http://www.huanghwagang.org/>。周祥在該文說，董某主管調查工作之第四組，但查當時規定，第三組方為主管調查工作組，當因時間久遠記憶有誤，引用時已予更正。劉象山口述，陳存恭、潘光哲訪問，潘光哲紀錄，《劉象山先生訪問紀錄》，頁87。

<sup>218</sup> 〈全省黨務工作檢討會各項業務檢討報告〉，《臺灣黨務》，期9，1951年5月16日，頁19。

時，各方均反映另設專組辦理社調保防工作。在各縣市第二屆委員會選舉產生後，為顧及事實需要，中委會一組即發電依據〈省級委員會組織規程〉11條，及〈縣級委員會組織規程〉第12條之但書，規定在經費、員額編制內，設立專組—省委會定為第五組，各縣市委員會定為第四組—辦理社調保防工作，擬自10月1日起開始實施，經提臺灣省委員會79次委員會議通過。中一組隨後為顧及省委會及其所屬各縣市委員會實際需要，准省委會之請，惟中一組命實施時間應改為自奉中央核定後設置，中央亦修訂頒行〈省級委員會組織規程〉及〈縣級委員會組織規程〉，過渡期間制訂適用之〈臺灣省黨部組織要點〉及〈臺灣省各縣市黨部組織要點〉即告廢止。<sup>219</sup>因此，組織縮編，最後是未告成功。

1954年所修訂之〈省級委員會組織規程〉，較顯著的變更是增設婦女工作會，以掌理婦女運動工作及婦女團體之黨團活動等事項。對縣級單位則進行較大規模之業務整併：第一組掌理區域、知青、產職業等黨部之組織，與黨員之訓練及社會調查，與保防工作等事項。第二組掌理黨政關係與地方自治選舉之輔導，暨民眾運動，社會服務等事項。第三組掌理宣傳工作及幹部分子訓練等事項。<sup>220</sup>嗣後因婦女工作專設一組，劃分職掌為：第一組掌理文書、事務、會計、設計及其他不屬各單位事項。第二組掌理所屬黨部之組織、幹部管理、黨員與基層幹部訓練，並指導其活動，及保防與支援大陸工作。第三組掌理宣傳、民眾運動、社會服務、社會調查、黨政關係、輔導地方自治選舉及議會黨團活動。第四組：掌理婦女運動工作及婦女團體之黨團活動等。

1958年至1959年間，國民黨內部為調整縣市級組織結構與編制，討論多時，於1959年8月26日八屆中央委員會第156次常會確定編制：一、縣市委員會委員名額，基於事實需要，由7至13人改為7至15人，候補委員由3至5人改為3至7人。二、縣市委員會任務加列「宣揚本黨主義與政策，教育民眾，造成政通人和之環境」一項，以加強縣市委員會宣傳工作。三、因原設第三組職責過重，以致忽略宣傳工作。為加強基層宣傳工作起見，將宣傳、心戰與社會服務、文教工作單獨成立一組，並取消各組副組長設置。組織調整後，第一組掌理所屬黨部之組織、幹部管理、黨員與基層幹部訓練，並指導其活

<sup>219</sup> 〈中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會65次會議記錄〉，1953年10月28日，黨史館藏，油印本，檔號：會7.3/6。

<sup>220</sup> 相關討論，見〈中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會90次會議記錄〉，1954年3月17日，黨史館藏，油印本，檔號：會7.3/8。

動，及保防工作等事項。第二組掌理黨政關係，輔導地方自治選舉、民眾運動及社會調查等事項。第三組掌理心戰、宣傳、社會服務及有關文教等事項。第四組掌管婦女工作及婦女團體之黨團活動等事項。第五組掌理文書、事務、財務、會計、設計等事項。<sup>221</sup>

上述編制演變清楚顯示，國民黨地方組織編制與預計目標，是由簡單逐漸趨於複雜，除了招募教育訓練黨員，國民黨作為反共的戰鬥組織，必須要維持內部有一定的純淨性，因此特別在組織內設立機構以負責保防工作，一方面鞏固自己內部，也同時防範敵方勢力之滲入，對於心戰與反心戰工作亦然；另一項特殊的功能則是國民黨要進行社會服務與文教活動等事項。這兩項功能是與其他已開發國家政黨的政黨組織負擔功能大為不同的。在1960年7月28日第八屆120次中央工作會議決定將部分地方黨部人事任用權收歸中央，以求事權統一，如臺北市黨部三組組長，由中央委員會指派黨員兼任或專任。臺南、臺中、高雄、基隆四省轄市市黨部三組組長，由省黨部直接遴派，並予以執行。<sup>222</sup>此一決定透露出，國民黨中央對於黨肩負之特殊功能，其人事權採直接掌握態度，不輕易釋出。

表2-5 1959年臺灣省各縣市黨部編制

等級	職稱 名額 單位	主委	書記	助理 書記	組 長	常 務 委 員	視 導	幹 事	助 理 幹 事	合計	備註
一	北市	1	1	1	5	1	7	17	12	45	#
二	臺中市等十 縣市	1	1	0	5	1	1	10	10	29	☆
三	宜蘭縣等十	1	1	0	5	1	1	8-1	6-8	23-27	◎

<sup>221</sup> 相關討論，見〈中國國民黨第八屆52次中央委員會工作會議紀錄〉，1959年1月8日，黨史館藏，油印本，檔號：會8.4/382。當時擬議職掌：第一組掌理組織、訓練、保防及黨政關係等事項。第二組：掌理宣傳、心戰及有關文教事項。第三組：掌理民眾運動、服務工作及社會調查事項。第四組：掌理婦女工作。第五組：掌理事務工作。經臺灣省委會多次與中央反映意見後，決定調整第一組職權，以免負擔過重，而將社會調查、宣傳民運合為一組，而縣市不另設至設計考核委員會，規模確定，見〈中國國民黨第八屆75次中央委員會工作會議紀錄〉，1959年8月6日，黨史館藏，油印本，檔號：會8.4/384。

<sup>222</sup> 中央委員會秘書處編，《中國國民黨第八屆中央委員會第三次全體會議黨務工作報告》（台北：編者印行，1960），黨史館藏，檔號：會8.2/143，頁44-45。

	縣市									
四	陽明山	1	1	0	5	1	1	5	3	17

# 臺北市於1954年起進行組織重整，編制調整將該市主委地位提升與省黨部書記長等同。其人事更動案亦須經過總裁圈選核可。

☆臺中市、桃園縣、屏東縣、高雄縣、臺北縣、新竹縣、彰化縣、嘉義縣、臺南縣、高雄市適用29人編制。

◎宜蘭、臺東、澎湖適用23人編制。苗栗、臺中、南投、雲林、花蓮縣及基隆市適用25人編制。臺南市適用27人編制。

資料來源：〈中國國民黨第八屆156次中央委員會常務委員會議紀錄〉，1959年8月26日，黨史館藏，油印本，檔號：會8.3/492。

表2-5的省縣市黨部編制表，反映出因應行政區劃而劃分的縣市黨部，編制等級之不同，與政治地位重要性有關。如第四級之陽明山黨部，係因設立陽明山管理局之故；第一級黨部之臺北市，則與臺北市具有重要政治地位不脫關係。省轄市中，臺中市與高雄市為第二級黨部，基隆市與臺南市為第三級黨部，同一級編制內，臺南市之編制員額又多於基隆市。因此，在地方上，除既有的政治行政系統之外，另有黨務行政系統在地方進行政治性活動。

#### 四、地方黨部的經費預算

談論1950年代國民黨地方黨部經費預算時，需先觀察國民黨中央黨務經費之收入來源。國民黨中央黨務經費，依據現有資料顯示，在改造時期可說不盡寬裕。除依賴向黨員徵收黨費、黨營事業營利收入外，尚須以特別捐（如發行愛國公債）方式以資應付，取得政府歸還款項亦是收入之一。1951年黨務經費不足時，除撥用政府歸還本黨墊款外，不敷新臺幣430萬元，尚以收回投資中國鹽業公司股本，以其抵償之鹽外銷韓國、日本，扣除運費後之餘款支應。此時之業務費分配上，則以敵後工作為重心，其次為組織與宣傳，按六、一、四、二、三、五、七各組之順序編定預算。<sup>223</sup>而國民黨所辦理的敵

<sup>223</sup> 〈臺(40)改秘室字第0280號張其昀、俞鴻鈞呈本年度黨務經費預算列撥情形暨下半年度不敷經費籌補辦法併呈鑒核示遵由〉，1951年7月3日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件；〈臺(41)改秘室字第0281號張其昀、俞鴻鈞呈報告本年度黨務經費收支概略敬祈鑒核由〉，1952年6月25日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件；〈臺(39)改秘室字第0190

後、海外、心戰工作業務，也屬於政府所辦理事項，故可由政府國防預算項下名義支出補助款，以解決相關業務經費問題，此一方針在改造之後仍繼續執行。如以改造完成後首年之1953年度黨務經費收支概算為例，中央黨務經費來源，包括政府協助款1100萬元，黨營事業經費籌繳250萬元，黨費解繳中央100萬元，海外黨員特別捐370萬元。1954年中因黨務經費不足，中央單位擬訂之籌款計劃就包括：請政府追加協助款人事部份經費100萬；洽請政府撥給中央心戰工作會報半年300萬元；以國民黨財務委員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撥出美金5萬元由財委會運用，盈餘約220萬元，不足之71萬元將另行籌款。<sup>224</sup>此即透過政府撥款、補助、優惠待遇等方式，籌募國民黨之預算。國民黨的經費預算，已經與國家建立依賴關係。

再以1958年度之中央黨務經費財源觀察，會發現到中央政府撥助項目為黨務經費最大宗收入，金額也已高於1953年補助費五倍有餘。其中國防預算相關者佔最高金額（約佔補助金額之63%），其次為僑務委員會撥付海外工作費（約佔補助金額之16%），再次為教育部撥付幹部訓練（約佔補助金額之13%），新聞局撥付之國際宣傳費（約佔補助金額之4%）。省政府亦須撥付革命實踐研究院分院訓練費（約佔補助金額之4%）。相比於中央撥付經費，黨部自籌收入款則約相近於教育部撥付款項，國民黨自籌款項中，黨營事業解繳款與黨員黨內解繳中央款比例為三比一。詳情見下表：

表2-6 1958年度中國國民黨中央黨務經費財源統計表

項目	1958年度 估計收入	1957年度 收入預算	增減	備考
一、有關單位補助收入	62,961,560	48,163,777	增 14,797,783	47年估計收入數 係照行政院700 號函復已編列數

號張其昀、俞鴻鈞呈報本黨40年度經常費事業費概算數額敬懇鑒核示遵由），1950年12月30日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

<sup>224</sup> 〈臺(41)中秘室字第0017號張其昀、俞鴻鈞呈謹擬42年度中央黨務經費預算總額暨收入預算恭請核示祇遵由〉，1952年11月15日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件；〈臺(43)中秘室字第0027號張其昀、俞鴻鈞呈關於本年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擬具籌措抵補計劃簽請鑒核示遵由〉，1954年1月23日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

						估計者，聞其中 國際宣傳費一項 立法院仍照上年 度預算2,474,360 元核定，則本項 總額應減為 62,961,560元。
	一	情報局國防 臨時費、情 報業務費及 維持費項下 撥助「大陸 地區敵後工 作費」	40,000,000	31,913,910	增 8,086,090	上年度寄列預算 為內政部大陸民 眾組訓費 14,236,800元，嗣 追加2百萬元防 衛捐撥助加強大 陸民眾反共抗俄 革命運動指導工 作費1千4百萬元 （黃復興2百萬元 在內）、二組泰越 工作費1,677,110 元合計共如上 數。
	二	新聞局補助 支出反共抗 俄宣傳補助 費項下撥助 「國際宣傳 費」	2,474,360	3,234,267	減 759,907	上年度寄列預算 為國際宣傳費 2,4474,360元，嗣 陸續追加慶祝各 種紀念節日宣傳 費759,907元，合 共3,234,267元， 47年度請另增列 1,229,110元，合 共4,463,377元， 被立法院核減 1,989,017元，實 計如上。
	三	僑務委員會 僑務支出項 下撥助「海 外工作經	10,000,000	2,528,400	增 7,471,600	上年度寄列預算 為香港中國文化 事業協會補助費 1,041,600元，海

		費」				外對敵鬥爭工作費1,486,800元，合共如上。
	四	教育部教育科學文化支出項下撥助「幹部訓練經費」	8,187,200	8,187,200		同上年度。
	五	臺灣省教育廳撥助革命實踐研究院分院訓練費	2,300,000	2,300,000		分院向臺灣省訓團領用之補助費年213,000元，收支另行計算不在上列數內。
二		自籌收入	8,000,000	8,000,000		
	一	黨員繳納黨費解繳中央數	2,000,000	2,000,000		
	二	黨營事業盈餘繳解中央數	6,000,000	6,000,000		
		總計	70,961,560	56,163,777	14,797,783	

附記：一、情報局所列本會40,000,000元另附列中華婦女反共抗俄聯合會經費3,520,000元，青年救國團經費2,100,000元，華興育幼院1,580,000元，該項目合共47,200,000元。

二、新聞局所列補助本會者行政院原已同意4,463,377元，已被立法院減為2,474,360元，另附列《中央日報》補助費1,500,000元，《香港時報》434,000元（以上兩項合併稱為文化事業補助費）

資料來源：〈中國國民黨第八屆65次中央委員會常務委員會議紀錄〉，1958年7月9日，黨史館藏，油印本，檔號：會8.3/488。

以上資料顯示，1958年國民黨中央黨務經費，有88%仰賴政府補助款運作，以情報局預算撥付項目金額最大，撥付項目也最雜，包含國民黨大陸與海外情報工作、黃復興黨部，並且另行撥助婦聯會、救國團、華興育幼院之經費。因此以黨務經費為例，國與黨的結合可說是相當密切，甚至是「融黨於國」。黨務預算與國防預算之連結，與國防經費佔國家預算一半以上現象，

<sup>225</sup>均突顯了黨跟國在反共優先之軍事目的下進行融合，受到領導者支配意義。同時，國家成爲國民黨之後盾，爲它的發展提供養分與正面助力。一旦黨與國家脫離，黨的組織及運作效能缺陷更將凸顯。理解國民黨中央經費收入與國家高度融合的現象後，對於區域黨部之經費收入及分配，就有比較深的認識與理解。

省縣市黨部所能運用的經費，在改造時期，各級黨務所需費用，係採用自給自足原則。1952年度以前，各縣市黨產，由各縣市黨部收益，各縣市地方補助費，由各縣市黨部自籌。在此時期，貧瘠地區與無黨產之縣市，經費較爲困難。省黨部因先前獲得戲院經營權，經費大致是自給自足。自1952年開始，區域黨部經費之籌措與分配，按照截長補短、加強縣以下組織及人士經費充實原則辦理。1952至53年，規定各縣市黨產收益繳省勻配，各縣市地方補助費截長補短，由省調配。但實施後各縣市黨產收益頗少繳省；地方補助費亦因地方區域觀念太深，不能澈底協調，故形成半統籌狀態。1954年開始所謂「統收統支時期」。各縣市黨產由省接管收益。各縣市地方補助費，由省核定劃撥，各縣市所需人事費事務費，由省照核定等級編制撥發；各縣市業務費，由省照核定工作計劃及分配預算撥發；臨時綜合業務經費（如輔導地方自治選舉，各級代表大會，基層幹部訓練等），均由省統籌統撥。<sup>226</sup>

至於各縣市黨部業務費分配比例，是由上級黨部規定，下級黨部依規定執行。1955年起，由省黨部硬性規定各縣市業務費分配比例爲：組訓10%，社調保防8%，黨政關係8%，民運8%，婦工8%，宣傳8%，督導活動其他50%。1960年度省黨部調整分配比例爲：督導活動其他55%，其他45%作爲前述六項工作業務費，由縣市黨部自由調度。由於業務費所佔比例日小，宣傳經費亦受影響，一般僅佔5%左右，且與服務經費合併計算，縣市宣傳經費支絀情形嚴重，經中四組與省黨部協調，即由中四組根據第五次黨務工作會議決定，具體規定各縣市宣傳業務費不得少於總額10%，其他各種黨部亦應比例提高

<sup>225</sup> 劉進慶曾針對中央、地方歲出結構綜合檢討，從1951-1965年平均，國防政務支出佔全部支出的68.2%，再包括保安警察支出5.5%，國防統治支出就達到73.7%，證明臺灣財政具有軍事性格，教育支出佔了10.9%，則是第二高之支出。劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明峻合譯，林書揚校訂，《臺灣戰後經濟分析》，頁190。

<sup>226</sup> 中國國民黨臺灣省第三屆委員會編，《臺灣省黨務報告》（台北：編者印行，1957），頁124-127。



宣傳預算經費。<sup>227</sup>以上說明顯示，在常務性活動經費項目下，地方黨部所能擁有的自主空間，與獲分配到的經費相當有限，必須依照上級規定項目編列工作計劃來執行。遇到大規模、臨時性的活動，需由上級予以補助，方能執行，否則地方黨部之執行經費便有不足。

表2-7 臺灣省委員會所屬各級經費分配比率表（1952-1960年）

級別	歷年全省黨務經費百分比(以百分比為單位)									
	1952	1953	1954.1-6	1954.7-12	1955	1956	1957	1958	1959	1960
省級	40.3	27.1	23.6	24.4	19.7	17.5	15.6	16.6	16.6	15.1
縣級	42.3	51.8	52.5	51.1	47.8	40.3	42.5	42.5	29.6	35.4
區級	17.4	21.1	23.9	23.0	31.4	41.0	41.0	39.5	29.8	41.5
預備金				1.5	1.1	1.2	0.9	1.4	1.0	1.3
臨時費									23.0	6.7
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

資料來源：中國國民黨臺灣省第三屆委員會編印，《臺灣省黨務報告》，1957，頁125；  
中國國民黨臺灣省第四屆委員會編印，《臺灣省黨務報告》，1961，頁125-126。

依據表2-7顯示之全省國民黨黨務經費分配概況及其演變，1952年省委員會所屬各級經費分配情形，以縣級為多，省級次之，區級最少。自1953年起，省級保留經費明顯減少，區級經費明顯呈逐年增加趨勢。1952-1958年間，縣級黨部經費明顯高於區級黨部，直到1959年起，區級黨部獲得分配經費才超過縣級黨部。這顯示在省保留經費下降時，縣市黨部保留較多款項，未予下級單位。要到中央黨務主管逐漸正視基層發展之重要性，且在一定程度予以

<sup>227</sup> 〈中國國民黨第八屆120次中央委員會工作會議紀錄〉，附件〈當前地方宣傳工作重要問題及解決途徑之報告〉，1960年7月28日，黨史館藏，油印件，檔號：會8.4/399。

配合，試圖改善組織「頭重腳輕」時，區級黨部獲得的經費才得以提升。

中央黨務經費中凸顯的黨與國密切結合關係，也存在於地方黨務經費中。最明顯之例證就是民眾服務站。國民黨在1952年5月正式在各鄉鎮縣市設立民眾服務站，省警務處在警民協會中設立警民服務站，省社會處設立社會服務處。1953年3月內政部召集會議決定配合辦法，規定各種服務工作範圍與性質，以期各機構協調，嗣由中央政府召集各代表研訂服務機構統一實施辦法頒發各縣市遵辦。1954年3月復會同各單位推派代表組織督導組分區督導於月底完成，並由各縣市執行小組辦理歸併。內政部修正〈社會服務設施綱要〉，以每縣市設一民眾服務處，鄉鎮設立民眾服務站為限，並依法向主管官署備案。建址經費或由黨中央及省委會與國民黨從政從業黨員補助，或由地方熱心公益人士與黨員捐獻。據1957年間之興建民服站統計顯示：自建82，公產撥用173，借用101，租用37。區鄉鎮民服站以區黨部工作人員兼任，處主任以縣市黨部書記兼任，站主任以區書記兼任，藉以和黨組織密切配合。民眾服務處站經費自1954年底列入省縣市預算，予以補助，省每月14,000元，臺北市每月11,000元，基隆市每月8,000元，縣市服務處每月2,000元。區縣轄市服務站每月500元，鄉鎮服務站每月250元。縣轄市處之人事費佔50%，業務費50%。鄉鎮站全為業務費。在1953年10月28日中國國民黨第七屆中委會65次常務委員會議曾決議：「區黨部事業費原則上得商請區級從政黨員協助統籌，並在鄉鎮預算內斟酌編列為民服務一項事業費，由區黨部設法運用。」<sup>228</sup>換言之，民眾服務處站經費列入省縣市政府預算之補助事項，區黨部辦理民眾服務相關經費，亦編列入鄉鎮預算項。由政府支助「委託」國民黨從事民眾服務活動，是以政府之基礎行政能力協助國民黨在地方發展，目的自是希望國民黨得以更加接近民間，在民間廣植政黨基礎，及促進地方基層黨務系統與行政系統之聯繫。黨作為配合政府的角色，借用政府基礎行政權力協助自身發展之同時，一併排除其他競爭的政治勢力。

事實上，此一政府「委辦」事項，並非毫無爭議。地方行政官員之配合意願，與該預算是否成為地方民意機構監督之漏洞等，均難免引發外界爭議。

<sup>228</sup> 臺灣省黨部委員會，〈臺灣省委員會推行民眾服務工作報告〉，《服務工作》，1957，黨史館藏，鉛印本，檔號：558/296；〈中國國民黨第七屆中央委員會常務委員會65次會議記錄〉，1953年10月28日，黨史館藏，油印本，檔號：會7.3/6。會議紀錄上附記：此一決議只在內部行文時對下級有所說明，原則上不告知外界。

畢竟國民黨雖然要求密切的黨政聯繫，但黨部與縣市政府並無實質統屬關係。國民黨內規的黨政運作模式，須透過組織或從政黨員行事，不可以黨部名義逕自對外行文（亦即黨對政府機關無管轄關係），在外界眼中難脫黨向政施壓的印象。<sup>229</sup>又如1950年代末期，臺灣社會即傳出批評國民黨設立之民眾服務站（區黨部不公開活動，藉站址合一的民服站名義公開活動）之聲音。<sup>230</sup>唯此一補助情勢，至少在1960年代未告改變。<sup>231</sup>

國民黨透過改造，使黨領袖與改造委員、中常委形成不對等權力關係，確定領袖獨尊地位，黨權歸於領袖。改造階段進行中央組織與人事簡化，使參與黨決策的人數大為減少。大陸時期主導黨務之CC派，在改造階段為團派所取代。大陸時期，國民黨相對散漫的組織運作及效率問題，在改造時期理念與行動訴諸革命民主政黨、民主集權制、戰鬥體、行政三聯制等，獲得改

<sup>229</sup> 此一黨政運作方式，係中改會第五組遵奉第291次中改會之決定，邀集各院部會幕僚長同志詳為研討之研議結果，見中央改造委員會第六組編，《黨的社會調查：問題之發現與解決》（台北：編者印行，1952），頁11-12。如李萬居在臨時省議會第二屆第三次大會詢問省主席嚴家淦：「聞彰化縣民眾服務處每年由縣府編列八十餘萬元予以補助，其開支用途，一切蒙混，縣議會亦不敢過問；此外，該處又向縣屬各鄉鎮攤派要索。兩項合計每年達三四百萬之鉅，聞其他各縣市亦有類似情形。查省政府對於各縣市民眾服務處已列有預算，何以又要地方上負擔，採取為政府所禁止的籌款方法？民眾服務處這種機構的真正性質如何？其經費的真正用途又是如何？為什麼縣市議會亦不敢過問。請主席賜告。」《臺灣省臨時省議會第二屆第三次大會專輯》，臺灣省臨時省議會秘書處編印，頁2666-2667。

<sup>230</sup> 丘念臺稱外界批評意見為：「鄉鄙則頗多濫用政力包攬，恣縱攤派欺凌，挑撥排擠等弊」。唐縱奉總裁指示研究後呈報其意見，並交陳雪屏、中央設考會、中一組、中四組等單位後回應：「究詰少數臺籍人士之所以厚誣民眾服務站，必欲毀之之真實原因，乃緣民眾服務站經費係列於地方預算社會事業內開支，而我基層黨部，則多以服務站所為辦公及聯繫之中心，毀站即冀以破壞本黨在地方之組織與活動，故每年縣市議會討論預算案時，黨外人士對服務站之經費，多所挑剔，及故意造作誹語，妨礙服務工作之開展，實皆為一貫之企圖。」〈中國國民黨第八屆77次中央委員會工作會議紀錄〉，1959年8月20日，黨史館藏，油印本，檔號：會8.4/384。

<sup>231</sup> 1961年的省縣市政府及鄉鎮補助省黨部及其所屬黨部收入共43,680,736元，較上年增加2,474,399元。〈中國國民黨第八屆145次中央委員會工作會議紀錄〉，附件〈臺灣省黨部及其所屬各黨部50年度經費收支概算審核意見〉，1961年2月2日，黨史館藏，油印件，檔號：會8.4/402。如新竹縣議會、宜蘭縣議會、嘉義縣、高雄市議會均有質詢縣市長要求轉移補助民服處經費事宜。宜蘭縣長林才添公開答覆「恐難辦到」，新竹縣長彭瑞鸞則說援例辦理，僅高雄縣長余登發刪了補助費80萬元，參章平，〈從縣市政府補助國民黨經費說起〉，《民主中國》，復刊卷4期9，1961年5月1日，頁12-13。余登發追憶，此舉引發國民黨高雄縣黨部不滿，主委方哲然即運用黨籍議員力量大力抵制，使縣府與議會關係不佳，上官業佑婉勸余歸隊遭到拒絕。余登發，〈余登發獄中自述〉，1979，電子版：<http://ftp01.kyit.edu.tw/homepage/suse/school/f9/index-index-2.htm>。

善。大陸時期軍權凌駕黨權、黨權無法管理地方政權的問題，經過改造階段，成功調整為以黨治軍，黨權提高，黨的地方幹部承擔經理人角色，並介入地方政治權力，這是先前的黨地方幹部所難以做到的。過去黨基層的空虛，與黨幹部、黨員、群眾之間的疏離問題；國家在地方官僚基礎薄弱，基層行政能力有限的問題，造成即使黨國有所結合，人力與黨政事務執行亦難收效。改造階段，國民黨重組基層組織，即使再度形成倒金字塔組織，至少使黨員與黨組織的聯繫尚未中斷，所建立的組織系統也成為國民黨向下紮根的人力資本。日本的殖民統治，使臺灣政務系統業已具有基礎行政能力，黨與國的結合，可減低黨的缺失。臺灣黨務幹部的素質，知識程度相對提高，並且發生「高職低就」現象，迥異於大陸時期的「光棍化」現象。黨國的密切關係，具體顯現在黨的經費來源。黨透過國家預算的補助，設立民眾服務站接近民間，在民間廣植政黨基礎，促進基層黨務系統與地方行政系統之聯繫。黨作為配合政府的角色，借用政府基礎行政權力協助自身發展之同時，一併排除其他競爭的政治勢力。

#### 第四節 調查臺灣社會

##### 一、社會調查的肇始

黨國體制在臺灣建立後，對於臺灣社會的發展情況，與民間社會的意見，是如何理解？它在獲知訊息後，又要採取何種態度進行自我調適 (self-adaptation)？國民黨透過實施社會調查，建構出黨自有的搜集資訊與回饋系統。本節就針對社會調查之起始，專案調查與一般調查之實施，論析及釐清社會調查在黨國體系中所扮演之角色。

國民黨在臺灣島內從事黨務工作的時間，從1945年起算的話，在中華民國政府遷臺時不過4年多，對於臺灣社會的瞭解，並不夠全面。蔣中正針對大陸時期的組織與情報工作檢討時表示：中共對於每一個黨員，都要求如期完成社會各階層的調查，另外還要宣傳黨的理論和政策。<sup>232</sup>改造期間，國民黨

<sup>232</sup> 蔣中正，〈組織的重要及組織與情報的關係〉，1949年12月20日，收入秦孝儀總編纂，《蔣公總集》，卷23，頁84。

又表示「應重視人民的意見，工作要走群眾的路線」，<sup>233</sup>因此，黨與社會民眾之間的聯繫必須予以加強，可說是受到黨領袖與黨中央之關注。在上述言詞中，也反映國民黨對於國民黨急切的要搜集、儲存和控制資訊的態度。國民黨既然在組織方面已經師法共黨，對黨員的要求上，再度向競爭對手——中共取經，也就不足為奇。光靠地方黨部進行組織發展，吸收新黨員，宣揚蔣總統德政，進行安定地方工作，<sup>234</sup>畢竟仍有不足。國民黨既然強調是「戰鬥體」組織，如不深入民間瞭解實情，妥善進行反映與回饋，對其執政將有所不利。社會學者紀登斯(Anthony Giddens)曾經提到一項觀點：國家權力之創生，首要工作為搜集、儲存和控制資訊，而後用諸於行政。<sup>235</sup>若是將「國家權力」代換為「國民黨權力」，對於理解國民黨實行社會調查的理由與動機，是很有幫助。因此，社會調查，在國民黨搜集、儲存、控制資訊的過程中，與黨權創生的關係，是值得論者予以重視的。

蔣中正在〈關於本黨實施改造之說明〉中亦稱：「過去四年間，大陸那一個鄉村黨部做過土地調查？那一個縣市黨部又做過勞工統計？那一個省市黨部對中央提出過有系統的社會調查和經濟研究報告？我們民生主義的實施，不是單憑學理作試驗，而要用事實做根據；不是發動階級鬥爭而是採行合作的政策，平衡經濟社會的利益，改造經濟社會的關係。」<sup>236</sup>換言之，社會調查和經濟研究，不僅是停留在消極調查而已，更要藉由調查所得之事實進行官民合作，以平衡社會經濟利益，進而積極的改造經濟及社會關係。1950年12月6日中改會58次會議通過〈社會調查工作實施綱要〉，作為黨社調工作之基礎規章。該綱要指出社會調查的特性是：一、溝通全黨思想，以社會調查使一切工作由上而下求貫徹，與由下而上求反映；二、發展群眾路線，以社會調查明瞭群眾之好惡向背，體察群眾之利害趨勢。其後，社會調查工作即列入1951年黨務中心工作之一，「使每個黨員深入社會各階層，以加強黨員與黨，及黨與社會之關係」。蔣中正並強調社會調查是黨內各級幹部的責任之一：「調查

<sup>233</sup> 中國國民黨中改會第五組提，〈本黨改造後新作風的研討案〉，〈中國國民黨中央改造委員會81次會議紀錄〉，1951年2月7日，黨史館藏，油印本。

<sup>234</sup> 此為胡龍寶對地方黨部活動之回憶。廖娟秀、葉翠雲，《胡龍寶傳》，頁108。

<sup>235</sup> 參見安東尼·紀登斯(Anthony Giddens)，胡宗澤、趙力濤譯，《民族—國家與暴力》(北京：生活·讀書·新知三聯書局，1998)一書。

<sup>236</sup> 蔣中正，〈關於本黨實施改造之說明〉，頁336。

是吸收人才，加強組織的必要手段，情報是一切工作的資料，就是判斷適時的依據，所以每一個黨員都有調查的責任，對於社會上的人與事與物，包括動態與靜態，都非有詳密而切實的調查不可。……目前黨務第一重要工作是要調查一切社會黨政有關的人與事，並實際督導全黨黨員展開廣泛的調查工作。」中改會亦發表政治通告，聲明「由調查來瞭解民眾疾苦，而以服務去解除民眾疾苦」。<sup>237</sup>蔣中正在中改會上曾表示：在臺灣最重要的組織對象，除農民之外，應該朝向生活最苦的漁民和鹽工，為他們解決問題，「此項工作容易進行，收效亦大」。<sup>238</sup>此一新興業務，由中改會第六組負責辦理。

社會調查工作由「掌理對社會、經濟、政治等動態有關資料之搜集、整理、研究，與對敵鬥爭之策劃」之第六組負責。該組主任唐縱畢業於黃埔軍校，但曾隸屬於軍統戴笠麾下；加上國民黨在大陸時期所設立之調查統計單位，實際上也是肩負情治單位之任務，社調工作性質自然格外引人遐想。相關資料顯示：第六組進行社會調查時，的確對於民社、青年兩黨活動有所「瞭解反映」，遇到重大問題即直接辦理交涉協調，政治意味甚濃。<sup>239</sup>所以，唐縱特別說明：「社會調查與保密防諜在政治意識上是一致的，在方法上是不同的；在精神上是一貫的，在技術上是有區別的。我們所做的社會調查工作是政治性的，情報人員所做的調查工作是技術性的；黨的社會調查工作，在不妨礙保密原則下，黨內公開，黨外秘密，情報人員的調查工作，對外秘密，對內也有秘密。」<sup>240</sup>唐縱特別強調社會調查的政治意義，與情報工作有別。不過，中六組副主任徐晴嵐隨後指出：社會調查應配合黨員自清運動，從檢查自己，觀察周邊，到交出自己與他人之間關係，透過組織報告審查，自清運動便可配合社會調查工作達到防衛社會之目的。<sup>241</sup>徐則強調了社會調查所

<sup>237</sup> 〈黨的社會調查工作實施綱要〉，中國國民黨中央改造委員會第58次會議通過，1950年12月6日，中國國民黨中央委員會秘書處編，《中央改造委員會會議決議案彙編》，頁78-79；〈本年度黨務工作主要目標〉，中國國民黨中央改造委員會85次會議通過，1951年2月14日，前引書，頁116；〈中改會政治通告第9號〉，1951年1月24日，中國國民黨中改會編印，《改造》，期12，1951年2月16日，頁47；蔣中正〈高級幹部同志應有的責任〉，1951年2月1日，《蔣公總集》，卷23，頁383。

<sup>238</sup> 蔣中正，〈本年度黨的重心工作〉，1951年2月8日，中國國民黨中央委員會秘書處編，《中央改造委員會會議決議案彙編》，頁111。

<sup>239</sup> 趙自齊口述，遲景德、吳淑鳳訪問，吳淑鳳紀錄整理，《趙自齊先生訪談錄》，頁299。

<sup>240</sup> 唐縱，〈社會調查與黨的改造〉，《改造》，期13，1951年3月1日，頁13。

<sup>241</sup> 詳見中六組，〈黨的社會調查後顧與前瞻：徐晴嵐在臺灣省黨部40年度社調工作檢討會

可達到的提高對敵警覺面向。

唐縱與徐晴嵐的言論，正好凸顯了社會調查所具有的雙重性格：既可透過瞭解民間意見，解決民之所苦，增進黨對相關問題之政治認識；又可型塑並提升國民黨員之政治警覺與敵我意識，與大環境需要相符。這解釋了儘管社會調查工作實施以後有所缺失，但國民黨仍力求改進技術缺點。在七全大會通過之〈中國國民黨反共抗俄時期工作綱領〉列出「社會調查工作的加強與展開」，要求「黨員應深入社會，展開社會調查工作，反映民意，掌握動態，使黨隨時瞭解政治、經濟、社會等一切情況，以為決策之依據。」<sup>242</sup>「黨員應確認社會調查，為本黨結合民眾之主要活動，每一黨員應擔負其責任，以達到為民興利、為民除害之目的。」<sup>242</sup>換言之，社會調查應該是，也必須是國民黨的耳目官能。因此，社會調查工作，便為田弘茂視作國民黨扮演的「社會服務與社會控制」角色要素之一。<sup>243</sup>

國民黨既要為民興利、為民除害，它對於「社會弊害」的界定，頗值得論者予以關注。從中央改造委員會所通過的〈黨員檢舉社會弊害工作實施綱要〉來看，黨員要檢舉社會弊害，是因為「地方上的不肖份子，倚勢欺人，貪贓枉法，侵害民眾權益，使老百姓不能安居樂業，這些都足以成為政府推行政令的障礙，和黨在民眾中間不能樹立廣大堅強信仰的原因。」這些社會弊害包括：通敵叛國危害政府、假借職權欺壓人民、違法瀆職貪贓舞弊、武斷鄉曲魚肉民眾、走私逃稅囤積居奇、壟斷行業剝削勞力、施用敲詐斂人錢財、販賣人口虐待養女、吸毒販毒危害社會、其他危害社會及人民權益，國民黨要求黨員對以上事項均需確實提出證據，向上級報告。<sup>244</sup>1958年該標準整併編列既有弊害，增列毀謗政府破壞政令（例如以陰謀宣傳各種手段破壞或暗中阻撓政策政令之實施與惡意損害政府威信挑撥人民感情等）一項。<sup>245</sup>有論者指出，從相關規定來看，社會弊害之界定其實不夠具體，在當時實行戒

---

講〉，《改造》，期39，1952年4月1日，頁47-50。

<sup>242</sup> 〈中國國民黨反共抗俄時期工作綱領〉，《中央》半月刊，期1，1952年12月1日，頁24。

<sup>243</sup> Hung-mao Tien, *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China*, p.72.

<sup>244</sup> 〈中國國民黨中央改造委員會168次會議〉，1951年7月9日，中國國民黨中央委員會秘書處編，《中央改造委員會會議決議案彙編》，頁105。

<sup>245</sup> 〈中國國民黨第八屆中央委員會工作會議第24次會議紀錄〉，黨史館藏，油印本，檔號：會8.4/379。

嚴與肅共的政治環境下，有入人以罪、構陷報復之可能，與損害個人權利之情況。<sup>246</sup>這一情形，確實不可忽視。

而我們細觀相關規定之制訂用意，就會注意到：所謂社會弊害，除了國民黨重視「肅清匪諜」外，所針對之對象大致可分為聚眾犯罪的流氓惡勢力、商工人士、不肖公職人員。一旦他們的行徑，對國民黨與地方社會民眾接觸有所為害，並造成政府推行政令的障礙，就是國民黨員應檢舉與清除之對象。至於1958年增列之「譏謗政府破壞政令」，應與自由派政論雜誌（如《自由中國》）強烈批評政府施政及國民黨統治，使國民黨要求黨員應提高對該類思想之警覺有關。這就是說，國民黨及政府同民間之聯繫，不能由「危害」國民黨、政府利益者所包攬，必須由國民黨及政府所認可者進行組織及動員。照此看來，中國國民黨員就是唯一為國民黨及政府所認可深入民間的先鋒，國民黨各級組織正是國民黨與民間進行聯繫溝通的管道，民社、青年兩黨黨員與組織都不在此列，具有很清楚的排他性意義。

這一排他性態度，不妨從國民黨的大陸經驗來瞭解。國民黨統治時期，鄉村領導層在傳統領導者—科舉士紳退位之後，形成權力真空，但是新知識分子留在城市就業，無法填補此一空隙，造成鄉村領導「地痞流氓」化問題。中共從農村下手，從農村中找出與中共配合者作為先鋒，建立由中共為中心的領導關係。這對國民黨無疑也是一種震撼與刺激。國民黨在臺灣進行組織重整，特別是建立穩固的黨與民眾關係，更是關切到它是否得以立足此地，進圖反攻之關鍵。以臺灣作為其他各省黨務之示範區，也為領導者所強調。<sup>247</sup>由此便可理解，國民黨何以要積極進行社會調查與檢舉社會弊害工作。社會調查工作，便成為聯繫黨國體系與民間社會不可或缺之環節；防止國民黨基層領導淪落為「地痞流氓」化，也為檢舉社會弊害工作意在言外的目標。

改造時期之社會調查工作，的確受到黨領袖的注意。從《總裁批簽》收錄改造期間秘書長呈閱之一週社調報告摘要中，蔣批「閱」之機率並不低，但他也針對部分議題予以具體指示。這些指示包括教育、行政、軍事、社會面向。教育面指示，如行政院維持教員職務加給；嚴格執行高中或大專畢業

<sup>246</sup> 陳曉慧，〈由上而下的革命：中國國民黨改造之研究〉，頁106-107。

<sup>247</sup> 蔣中正，〈本年度黨的重心工作〉，1951年2月8日，中國國民黨中央委員會秘書處編，《中央改造委員會會議決議案彙編》，頁112。



生留學前必須接受軍訓規定，逃避者將不許升學及任用；中學校長對黨的校園活動支持與否。行政面指示，如注意台中縣府行政風氣不佳現象。軍事面指示，如軍心穩定與否。社會面指示，如飭保安司令部澈底查禁港口走私，限令下屬即期具報出入境行李查驗問題。他有時也會下令將社調報告內容抄交軍事、行政單位首長核辦具報。<sup>248</sup>行政首長亦會針對黨總裁發交報告進行回報。<sup>249</sup>這些指示反映出蔣中正從社調報告的瑣碎小事中見微知著。他有時作出具體指示，要軍事與行政首長予以改進；他有時指示交相關首長研究改進。應可說明他在改造階段，確曾以社會調查報告作為訊息來源與決策參考。不過，改造完成後，呈閱給蔣之社調報告數量在《總裁批簽》中大為減少，這可能與蔣嚴格要求黨部主管僅呈送最重要的公文，次要事項由黨分層處理有關。<sup>250</sup>

## 二、發展專案調查

改造時期的社會調查工作在正面成就之外，是否毫無問題？無須改進？從國民黨內部仔細檢討社調工作成效，可知社調工作是不盡令人滿意。中改會針對一年來社會調查工作檢討結果，就指出社會調查於溝通全黨思想發展群眾路線，反映民間疾苦確有裨益。不過，若干黨員誤認該調查為學術研究或特務工作，工作技術亦未趨成熟；黨員調查報告仍有請求直接送達，不經

<sup>248</sup> 〈台(40)改秘室字第0348號張其昀、唐縱呈一週社會調查報告〉，1951年8月14日；〈台(40)改秘室室字第0396號張其昀、唐縱呈一週社會調查報告摘要〉，1951年9月6日；〈台(40)改秘室字第0488號張其昀、唐縱呈一週社會調查報告摘要〉，1951年10月底；〈台(41)改秘室字第0263號張其昀、唐縱呈黨員社會調查報告為大專學校畢業生中少數巨富子女設法申請出國留學逃避軍訓請飭嚴禁〉，1952年6月18日，均見《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。抄軍政首長參考，如〈台(41)改秘室字第0108號張其昀、唐縱呈一週社會調查報告摘要〉，1952年3月11日；〈台(41)改秘室字第0225號張其昀、唐縱呈對舉行動員演習之檢討意見〉，1952年5月22日，均見《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

<sup>249</sup> 一項例證，可參〈台(41)改秘室字第0192號張其昀、唐縱呈台灣漁民生活改善情形報請鑒核由〉，1952年4月22日，《總裁批簽》，黨史館藏，毛筆原件。

<sup>250</sup> 周宏濤指出，蔣中正丟掉大陸後心頭負擔沈重，覺得批公文是負擔，由身為機要秘書的他念公文，蔣口述批示內容，由他代批，見周宏濤口述，汪士淳撰，《蔣公與我》，頁178。沈錡則指出，機要秘書用毛筆或鋼筆繕正蔣之指示，蓋上蔣之私章發出，蔣並不過目，公事若無回覆，蔣將不知秘書代批內容；蔣亦指示沈要盡量代批、口頭報告繁瑣的軍法案件相關公文，均顯示蔣是有意減少親批公文數量。沈錡，《我的一生：沈錡回憶錄》（台北：聯經發行，2000），頁118、122-123。

組織的情況；移送有關從政黨員後尚未獲得有效處理與解決等缺失。該報告所建議的改進方式，包括社會調查應配合黨之政策制訂修改，成為不可分之一環；社會調查與小組建議與檢舉社會弊害做明確範圍劃分，以增進工作效能；利用黨報信箱篇幅，參酌民意測驗及讀者來函形式，彌補反映意見發表方式之不足。<sup>251</sup>徐晴嵐亦指出，現行社調工作有兩大問題，根基不固問題，效用不彰問題。因此，徐建議今後對於社調工作計劃，除一般社會反映仍照常進行外，應再注重有計劃的發動「專案調查」和「典型調查」，附帶的也可試辦「測驗調查」。<sup>252</sup>

徐所建議的改進方式與多進行鄉村地區調查，隨即呈現在中改會第一組執行之「臺灣農家經濟」專案調查，該調查係首件運用組織力量進行之專案調查。調查事前，除擬訂調查重點外，且羅致若干研究農村經濟和從事農村工作實務者設計三個月，於1952年4月間發動國民黨各級從事農村調查工作或農村實務者共1100餘人，在15個縣共60個鄉鎮中選定了1577戶典型農家作調查。經過四個月的整理、統計與分析，編成報告書。該項調查涵括農村經濟生活、經濟組織、農業政策、租佃關係、農民政治觀念，範圍不可謂不廣。該項報告建議，進一步扶植自耕農與平衡工農產品的比價，調整與充裕農業資金的融通，整頓農民組織與加強農民政治教育「都是十分正確和必要」。<sup>253</sup>

國民黨作為執政黨，最關切就是農民對於國民黨之觀感。該次專案調查分析結果指出，臺灣光復未久，一般農民復為知識所限，對祖國之認識固不深刻，對日本仍存幻想。由於「二二八」事件之影響，以及遭到共諜挑撥離間，對政府仍未竭誠悅服。臺民過去並未直接面臨中共統治，對報章雜誌、

<sup>251</sup> 〈中國國民黨中央改造委員會182次會議〉，1951年8月4日，中國國民黨中央委員會秘書處編，《中央改造委員會會議決議案彙編》，頁228-229。臺灣省黨部評估黨員執行社會調查工作，也有類似評價：「實行以來，以黨員認識不夠，幹部的處理不善，徒增加了各級黨工人員案頭的文牘，其中有參考價值的並不多見；所以對社會調查的處理還有待研究改進。」上官業佑，《我們的領導作風與今後的努力途徑》，頁14。

<sup>252</sup> 所謂根基不固，是從案件數與提報者職業屬性分析，發現到社調集中於都市地區，最迫切需要的鄉村地區，報告數最少。效用不彰，指的是社調報告僅有事實敘述，沒有因果關係，徒具形式，無法分析研究，進行黨員間的辯證討論，聯繫相關組織，追查結果和溝通全黨對問題進行瞭解。中央改造委員會第六組，〈黨的社會調查後顧與前瞻：徐晴嵐在臺灣省黨部40年度社調工作檢討會講〉，《改造》，期39，1952年4月1日，頁48-49。

<sup>253</sup> 唐縱，〈序言〉，中央改造委員會第六組編，《臺灣農家經濟》（臺北：編者印行，1952），頁1，孫逸仙圖書館藏，類號：746.848/2688-2。

大陸來臺人士以及國民黨相關宣傳，表面雖然信服，內心仍表懷疑。報告建請今後政府推行民眾組訓時，宜特別著重於政治教育，黨的宣傳更應經常的在農村中普遍且機動性展開。另外，農村缺少公共正當娛樂，人民勞作之餘，抑鬱無以宣洩，易沈湎於博奕、逸淫，非憑藉強力制止與法律懲治所能根絕。宜由政府負文教責任之機關，結合黨的宣傳工作，以謀改進。<sup>254</sup>上述分析，基本上就是以1945年為分界，比較農民對兩種政府之觀感差異，建議政府要加強對農村之宣傳，與農村政治教育。經過此次調查，國民黨得以知曉農民之政治態度與生活型態，針對已調查現象要如何改進，進而回饋到政策施行面，也讓國民黨透過社會調查，來瞭解臺灣社會人心意向，興味盎然。

1958年之臺灣農村專案調查報告，<sup>255</sup>對於臺灣農村社會特質，則指出兩點：一、農民身分複雜，有「商人是農民、醫師是農民、教師也是農民的現象」。農村中的農民，已不祇是單純質樸的純粹農戶，而兼有商人和士人的複雜性。所以，各鄉鎮農會之理事長，若干會由醫師或律師出而擔任之。這在大陸實屬罕見，卻是臺灣農村社會構成之重要特質。也因此，國民黨「對於臺灣農村中有資本的商業行為，或領導政治的知識分子，自不應機械地認其為農村之寄生階層或剝削分子了。」二、政治關係複雜，他們的興趣、活動集中於鄉鎮之間，且代表利益複雜，造成鄉鎮上政治經濟關係之複雜性。「由於此種複雜性關係，乃逐漸產生地域、派系的意識，形成一種畸形的副作用，也可以說是促進或妨礙農村進步的一種勢力。」國民黨為促使黨內各種有利於人民福利及地方進步之改革政策，能順利實施，必須對地方勢力、地方派系「善加疏導、運用，同時必須加以深刻研究了解，認識分析，期從歷史發

<sup>254</sup> 中六組編，〈農民政治認識與農村治安〉（臺灣農家典型調查重要報告之一），《中央》半月刊，期7，1953年3月1日，頁12-13。

<sup>255</sup> 調查要點包括整個農村實況之觀察：如農民生活、農村經濟、農村建設、農民教育等項；依照農務、教育、交通、衛生……等項，各組專案小組，負責主持，然後發動糖廠員工，依其居住鄉鎮分布情形，分別派定人員，深入訪問調查，收集資料，彙交小組編整。訪問方式，係利用推廣原料甘蔗種植，或副產宣傳時，於農忙之暇，透過地方農務人員之介紹，從輕鬆閒談中而獲得之。在獲得相當事實記載後，復以各該時期之物價或生活指數，加以衡量，以判定數字正誤；必要時更校勘政府官方公報統計資料記載，以定其準確與否，而予以取捨，間或與當地耆老，或曾任日據時期公職人員，斟酌商訂，務求詳盡。臺灣區產業黨部第一支黨部委員會（臺灣糖業公司總公司）編，《臺灣農村專案調查報告》（臺北：編者印行，1960），頁3-4，黨史館藏，檔號：576/224。該項調查進行分析時，特別劃分三個時段：日治時期、光復初期、政府遷臺後，進行差異比較與改進建議，也顯示到國民黨對於自身施政成效之良窳及臺灣民眾之觀感，有所留意。

展上，去認清其本質，而作適當的輔導，俾獲正常發展。」<sup>256</sup>上述對農村社會領導階層之觀察說明，國民黨對於臺灣農村社會領導者，已經要有所修正調適，不能再以大陸經驗唯一的論斷標準。這就是專案調查的成效。該調查分析也顯示，國民黨對地方人派系的政治關係，必須瞭解，應予以借重，同時採取疏導、運用之策略。這一見解，涉及到政治權力分配，是相當實際的。

舉行專案調查目的，不外乎是國民黨要掌握某特定政策推行情況，以回饋到政策執行面，進行調整；藉由發動黨員進行調查工作，以提高黨員之政治意識。如「農村調查有兩個目的，一方面黨要瞭解農村情況，掌握農業政策的推行，一方面發動黨員調查農村，就是黨對黨員的政治教育」。<sup>257</sup>黨中央及執行單位並會派出督導人員，劃分區域進行指導工作，在調查各縣內，亦選擇對農村調查具有經驗及工作熱忱之定額黨員，組織工作小組，負責指導該縣的調查工作。針對調查程序與方法，亦編訂相關工作手冊。如1954年農村調查，「總裁為使從事於農村調查的黨員同志，加深工作認識，並提高政治水準，指示編撰〈黨員調查農村須知〉，此項文件，不僅解釋了此項工作的政治任務，更詳細敘出調查方法。」參與工作者之工作熱忱亦高，「自行攜帶行裝便當，深入農民群中，挨家挨戶調查訪問」，與農民打成一片，獲得農民熱烈迴響；既喚起黨員對黨服務之熱忱，也拉近黨與民眾之距離。<sup>258</sup>

以下就針對1952年到1961年臺灣省委員會（區域單位），及1954到1961年臺灣區產業黨部第一支委會（臺糖公司，職業單位）辦理之專案調查工作項目，予以簡述分析。各專案調查結果多呈報國民黨中央相關組會提供參考，其中亦有相當部分轉呈送相關從政黨員作為參考。分段時間，以社調業務從中六組轉移至中五組（主管民眾運動業務）之1957年10月作為分界點。依照國民黨內部評估，1957年前可說是「社會調查與保防結合時期」，之後是「社會調查與民眾運動相結合的時期」。<sup>259</sup>依專案調查議題性質，可分為政治類、經濟類、社會三類。<sup>260</sup>

<sup>256</sup> 詳見臺灣區產業黨部第一支黨部委員會（臺灣糖業公司總公司）編，《臺灣農村專案調查報告》，頁247-248。

<sup>257</sup> 〈農村調查熱烈展開，預定4月底完成〉，《中央》半月刊，期34，1954年4月16日，頁14。

<sup>258</sup> 〈農村調查熱烈展開，預定4月底完成〉，頁14。

<sup>259</sup> 張泰祥，〈小組建議與社調報告處理情形(民國50年5月1日在總理紀念週報告詞)〉，《中央》半月刊，期202，1961年5月16日，頁11。

<sup>260</sup> 引用資料來源為中國國民黨臺灣省第三屆委員會編，《臺灣省黨務報告》，頁160-163、

表2-8 臺灣省委員會專案社會調查數量表（1952-1956）

時間類別	1952	1953	1954	1955	1956
政治	4	4	7	1	3
經濟	0	3	2	1	0
社會	4	3	5	2	3
總計	8	10	14	4	6

資料來源：中國國民黨臺灣省第三屆委員會編印，《臺灣省黨務報告》，1957，頁160-163。

從表2-8可窺見1952至1956年間臺灣省委員會進行專案調查的數量分類。1952年的8項專案調查，社會議題者4項，除農民生活調查外，尚有蔗農生活現況、書店出版社現況、颱風災害調查等3項。可歸於政治類者有4項，為地方自治實施績效、四項改造運動成果、戶籍整理績效、五項民意測驗調查。1953年的10項調查，3項經濟政策為紗布管理、電影事業現況、整頓公營事業。3項社會類議題為山胞生活、鹽民生活、公共場所學校環境衛生。4項政治類議題為強用水電、黨籍總檢查績效、獄政革新、黨政機關學校及國省營事業機關廢止數量等。1954年的14項調查，社會議題5項，為農漁會改進、實施耕者有其田、農村典型、都市平均地權、桃竹苗三縣災害問題。經濟議題2項，為四大公司開放民營問題、廠礦最低工資。政治類7項包括國大意見反映、整飭政治風氣、第二屆縣市長臨時省議員選舉實況、第三屆縣市議員選舉動態、國民義務勞動問題、身份證遺失問題等。該年度調查政治議題最多，當與舉行縣市長省議員選舉、縣市議員選舉有關。1955年進行4項調查。經濟類議題2項，為鄉鎮農會辦理糧食局委託農會業務盈虧、運輸事業。社會類議題1項為火燒山林。政治類1項為鄉鎮民代表專案調查。本年度以經濟議題最多，社會類、政治類份量減少。1956年進行6項調查，社會類議題3項，為都市平均地權、改進水利會、雲嘉南黃麻業產銷調查。政治議題3項為加強民防設施、實施地方自治選舉現況、提高戰時行政效率。從以上敘述可知，區域黨部之專案調查，每年都有政治類議題，少則四分之一，多則至二分之

中國國民黨臺灣省第四屆委員會編，《臺灣省黨務報告》（台中：編者印行，1961），頁160-161。中國國民黨臺灣區產業黨部第一支黨部委員會編，《糖業黨務簡介》（台北：編者印行，1964），孫逸仙博士圖書館藏，類號：034.252/091.53，無標明頁數。該支黨部表列專案社調統計自1954年產業黨部成立時起算，隸屬工礦黨部時資料，未歸併在內。

一。經濟類議題分佈較不平均，均與國內經濟政策有關。社會類議題較為多元，分佈較為平均，分配比率與政治類議題相近。臺灣省委員會所進行之專案調查，以瞭解地方社會與地方政治情況為主，經濟類議題並非主要關切議題，在社調與保防必須配合之情況下，專案社調不免沾染了保防色彩。

經濟學者劉進慶指出，日治時期殖民統制經濟大致為國民政府所繼續接收沿用，形成集中的國家資本，統轄臺灣產業、金融、貿易，公權力經營支配之公業（包括國家財政與公營事業），廣泛支配臺灣經濟各領域，形成一套自我完備的生產、流通體系，受到國民黨所掌控。國家資本更取代以前的地主，重新建立支配零細蔗作農的社會關係。<sup>261</sup>因此，這一系統下國營事業黨部的專案調查，如以臺灣糖業公司總公司為例，就會發現到經濟類議題就佔有相當高的比例，政治類議題分量雖仍有一定數量，但分量遠少於省黨部。1954年因舉行地方選舉，政治類議題即佔有3項，經濟類議題僅佔1項。1955年7項專案議題中，政治類、社會類、文教類各佔1項，經濟類佔3項。1956年總共95項議題，政治22項，經濟類43項，社會類21項，文教類9項，經濟類佔將近半數，政治類次多，社會類再次之。1957年總共2項調查，均為經濟類。由此觀之，產業黨部第一支委會由於製造糖產品，由蒐購原料、生產至銷售一應俱全，接觸人層面相當廣泛，<sup>262</sup>故於專門的經濟類別外，也旁及政治、社會、文教相關調查。

1957年10月至1958年6月間，該時段內爆發金門砲戰，所以臺灣省委員會於進行專案調查時，8項專案調查中即有5項政治類議題，且議題主題聚焦於調查戰事對民心士氣之影響、兵役行政、機關效率等問題上。社會類議題3項均與民眾運動業務明顯有關，涉及農田水利會改進績效、工商概況、商場倒風等。1958年7月至1959年6月，共進行5項專案調查，均與社會事件有關係，包括中

<sup>261</sup> 劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明峻合譯，林書揚校訂，《臺灣戰後經濟分析》，頁100、114、148。

<sup>262</sup> 依照臺灣省產業黨部說明，於1953年11月間籌備，1954年3月正式成立，組織範圍是整個自由中國的國防和關鍵工業生產單位，極大部份是國營事業，也有少數規模較大的民營工業如唐榮鐵工廠、大秦紡織廠等。該會組織單位佔工業生產範圍之70%以上，直接生產的員工達65,500多人，間接相關的群眾為數更多，單單蔗農就有20萬戶。徐鼎，〈前言〉，中國國民黨臺灣區產業黨部編，《臺灣區產業黨部44年中心工作檢討報告》，鉛印，檔號：中1/43.1，頁1。由此可知，龐大的國家公業，使國民黨過黨員控制國家公業，加強了黨的政治、社會活動力量及分配籌碼，有利與一般民眾作接觸。

南部八七水災、2件兇殺案、地方縣府兵役科員偽造徵屬名冊冒領徵屬優待金穀等。1959年7月至1960年6月進行3項專案調查，也是針對社會事件進行，包括巒大山林場大火、花蓮火災、清理軍用土地糾紛問題等。1960年下半年至1961年3月間有7項專案調查，政治類議題佔2項，均與第五屆縣市議員選舉有關，其餘社會類議題5項，包括少年犯罪問題、臺灣各縣市基督教派概況、節育與人口問題、社會風氣、青年不良習性如何形成及其防治等（數量參見表2-9）。除了選舉期間辦理例行專案調查外，臺灣省委員會所辦理專案調查，已逐漸針對單一社會議題，及民眾運動相關問題進行。前時期社會調查所具有之保防特性是相對淡化，經濟類議題也不再列入省委會專案調查執行範圍之內。

表2-9 臺灣省委員會專案社會調查數量表（1957年10月-1961年3月）

時間類別	1957.10-1958.6	1958.7-1959.6	1959.7-1960.6	1960.7-1961.3
政治	5	0	0	2
經濟	0	0	0	0
社會	3	5	3	5
總計	8	5	3	7

資料來源：中國國民黨臺灣省第四屆委員會編印，《臺灣省黨務報告》，1961，頁160-161。

相較於臺灣省委員會，臺灣省產業黨部第一支委會在專案調查上，在1958年後延續先前以經濟類最多之趨勢，對社會類議題也有所關注，政治議題仍有持續，但份量相對減少。1958年進行專案調查只有1項，屬複合議題大型調查（即臺灣農村專案調查報告），1959年進行74項專案調查，政治類12項，經濟類最多37項，社會類16項，文教類9項。1960年5項調查，政治類2項，經濟類3項。1961年進行41項專案調查，經濟類最多共32項，社會類5項，政治與文教類各佔2項。足見產業黨部所負責之專案調查議題，與黨部本身特性有關，雖然專案社會調查，雖仍具有政治性質，但其執行比重明顯不若經濟議題為多，保防意味之調查也逐漸淡化。

在社會調查主管單位變動之同時，國民黨也將社會調查朝向民意調查性質轉變，社會調查技術亦日趨專業化。如1954年中央委員會發行幹部訓練叢書之一，即列入嚴明編著之《社會調查理論與技術（中級本）》。1958年中委會第五組為加強社會調查業務之運用，與密切配合民眾運動工作之開展起

見，編印《社會調查的新認識與新途徑》與《示範社調報告彙編(一)》兩書，供作業務研習。《社會調查的新認識與新途徑》一書，係將社會調查工作劃歸民眾運動工作後之理論與方法加以闡述，附錄有解答20題，其內容除加強組織路線之運用外，並就社團與服務機構兩方面開拓社會調查途徑。《示範社調報告彙編(一)》一書，係就1956年度國民黨中央舉辦社會調查示範競賽，從中遴選較可公開而內容完備之社調報告8篇，作為黨員辦理社會調查範例。<sup>263</sup>

中央委員會第五組在1959年中，曾針對縣級黨部是否要將社會調查工作與保防工作合併辦理問題表示，社調工作仍宜與民運工作密切配合，力求釐清社會調查與保防工作性質不同，不宜合併。因為「社調工作與保防工作不同，社調工作著重在政治措施情形之反映，對足以激勵人心，轉移風氣事蹟之查報，對社會弊害之檢舉，關於政治、經濟、社會、文教等動態靜態之調查及有關改進建議事項之反映等情，似可與民運及黨政關係等，劃由一個組辦理，而情報為組織之耳目，且欲求健全組織堅強革命陣容，亦有賴保防措施之加強，故保防工作似宜維持中央原決定，劃由管理組織之同一個組辦理。」<sup>264</sup>換言之，保防與社會調查，工作性質不同，其分野已經在社會調查實際作用中，與會議討論過程中，實際獲得了劃分。

1960年11月11日，國民黨中五組更成立人民團體「中國社會調查學會」，會員有208人。1961年初，該學會與其他單位合辦社會調查，如辦理部分本省籍鹽漁農民服役意見調查，與師大社教系合辦布袋鹽民社區調查，與人口學會暨農復會專家合辦臺灣人口問題之調查研究，與中國刑事學會計劃辦理臺灣少年犯罪問題之調查研究。<sup>265</sup>這顯示，專案社會調查由於議題集中，且事前規劃較為周詳，在成果上較為良好，成為國民黨得知民間意向之有力工具。對於政策執行、政策反饋，形成良性循環。進而促使國民黨透過人民團體形式，與其他單位合作進行調查工作。這是專案調查的正面性作用。

<sup>263</sup> 〈中四組發行有關幹部訓練圖書目錄〉，封底，《中央》半月刊，期30，1954年2月16日；〈中國國民黨第八屆中央委員會工作會議第9次會議紀錄〉，1958年1月9日，黨史館藏，油印本，檔號：會8.4/377。

<sup>264</sup> 〈中國國民黨第八屆中央委員會工作會議第75次會議紀錄〉，1959年8月6日，黨史館藏，油印本，檔號：會8.4/384。

<sup>265</sup> 張泰祥，〈小組建議與社調報告處理情形(民國50年5月1日在總理紀念週報告詞)〉，頁14。



### 三、推動一般社會調查

在專案性研究之外，每個黨員都要進行一般社會調查。依照黨內最高法規—〈中國國民黨黨章〉規定，一般社會調查是小組任務，也就是每個黨員的例行工作。1952年10月七全大會所通過之〈中國國民黨黨章〉，在第67條小組任務項目中規定「調查社會動態，推行民眾服務，檢舉社會弊害」，這是六全大會時期的黨章所沒有的。1957年10月，八全代表大會修改黨章，亦增列第7條：「本黨社會關係為：黨員應了解民眾疾苦，反映民眾意見，改良社會風氣，策進民眾運動，以達到為民服務之目的」。經過修改之第51條小組任務之一仍保留「調查社會動態，推行民眾服務」。<sup>266</sup>基本上，地方黨部（或服務社）工作主管也會要求所屬工作人員「即使什麼工作都不作，也要去訪問地方人」。<sup>267</sup>換言之，一般社會調查等於是黨員及民眾之意見反映，也需要在小組會議內予以定期討論，並將之擇要呈報，以供上級參考。

不過，國民黨內部檢討文件顯示，相較於專案社會調查之豐碩成果來看，一般社會調查之推動，多流於黨員例行作業，成果較為有限。這些原因，可分為數方面。第一，與基層黨部經費及人力有限，無力進行該項業務有關（縣黨部缺乏人手，中央承辦社會調查人員，在五組時代較六組減少三分之一，經費減少二分之一）。第二，基本上送到中央層級之社調報告，均會獲得答覆，但答覆管道有限，黨員往往以為未獲得答覆，減少繼續提報之熱情，或者從政黨員並不積極回應社調報告，也會有影響。<sup>268</sup>第三，黨員提報一般社會調查，往往只求達到數量要求，「為調查而調查」，流於「事務性、過於瑣碎、

<sup>266</sup> 蕭繼宗主編，《中國國民黨黨章政綱集》，頁190、218、228。

<sup>267</sup> 黃通口述，陸寶千訪問，鄭麗蓉紀錄，《黃通先生訪問紀錄》，頁437-438。研究者也指出，到地方各處訪問，是民服站工作人員與地方接觸，不可缺少的基礎工作，參見鍾道明，〈國民黨苗栗縣民眾服務站關係網絡之研究〉一文。

<sup>268</sup> 張泰祥，〈小組建議與社調報告處理情形(民國50年5月1日在總理紀念週報告詞)〉，頁15-16。該結構性困境，在國防性質預算佔國民黨務預算項最高比例之際，若要加強某項功能，勢必需將之「歸屬」於國防性質預算內，以獲得最多的財務與人力支援。當此一預算項目不再歸屬於高優先性項目下時，所能獲得之財務與人力支援即大幅減少。此問題可說是普遍情境。中央處理呈報之社調報告，對重要報告的處理經常提供中央參核或送從政同志處理，並分輯為《黨的社會調查報告》，《重要問題之處理與解決》；調查報告之特具價值可供公開者，選輯為《示範社調報告》。中國國民黨第七屆中央委員會編，《中國國民黨第八次全國代表大會黨務工作報告》（台北：編者印行，1957），黨史館藏，鉛印本，檔號：會8.1/68.2，頁45。

行不通、照抄報紙、內容空洞，讓承辦人員頭痛不已」。小組會議原應負擔過濾功能，但組員間往往為顧全體面，未予過濾，而向上呈報。<sup>269</sup>換言之，人力不足，處理缺失，提報者應付了事，過濾機制不彰等，都影響一般社調之成效。

表2-10 臺灣區產業黨部第一支委員會一般社會調查案數量表（1954-1961）

時類	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	小計
政治	132	200	166	123	106	129	96	101	1053
經濟	168	182	175	142	119	202	206	216	1410
社會	119	117	118	134	100	153	127	218	1086
文教	99	92	95	87	57	57	32	82	601
其他	102	163	142	102	14	0	0	0	523
總計	620	754	696	588	396	441	461	617	4573

資料來源：中國國民黨臺灣區產業黨部第一支黨部委員會編印，《糖業黨務簡介》，孫逸仙博士圖書館藏，類號：034.252/091.53。

表2-11 臺灣區產業黨部第一支委員會一般社會調查案處理表（1954-1961）

時類	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	小計
自行處理	311	315	301	194	138	178	170	199	1806
移送有關黨部	47	130	110	105	64	60	67	88	671
反映上級	262	309	285	289	194	303	224	330	2196
總計	620	754	696	588	396	441	461	617	4573

資料來源：中國國民黨臺灣區產業黨部第一支黨部委員會編印，《糖業黨務簡介》，孫逸仙博士圖書館藏，類號：034.252/091.53。

以下就是針對表2-10及2-11進行之分析。從類別來看，臺灣區產業黨部第一支委員會一般社調案總數以經濟類最多，社會類次之，政治類再次之。與該黨部專案調查趨勢相符。至於各類案數年度分佈，在1957年之前，一般社調案中政治類高於社會類，1957至1958年間則互有起落，1959年後則社會

<sup>269</sup> 禾乃，〈「社調」經驗談〉，《中央》半月刊，期114，1957年9月16日，頁22-23。

類明顯高於政治類，即使在1960年與61年舉行地方選舉，政治類與社會類、經濟案數量有相當差距。

再從處理情況來看，總數上以反映上級（47%）最高，自行處理（39%）次之，移送有關黨部（14%）再次之。自行處理案件比例，由最高之1954年（50%）至1961年（32%）成逐年下滑趨勢。反映上級則大致在41%（1955、1956年）到56%（1959年）間起伏。移送有關黨部則在從最少之1954年逐步升高，其後每年均維持超過10%之比例。如由此種情況來看，當有人為因素之影響，此即「各單位報送之社調反映案件……先確定內容價值，經過研判分析過濾後，視其性質之不同，予以分類處理。除將辦理結果迅速答覆原單位外，並逐期刊登《糖業黨務》半月刊，藉供其他各單位參考。」<sup>270</sup>以產業黨部平均素質較高，尚須費盡心思以提高一般社調之質量，地區黨部一般社調之質與量，就更可想而知了。

黨員既然是國民黨在民間社會之耳目，耳目所見所聞甚多甚雜，如何將片段、零碎的訊息，進行系統整合，且由黨組織進行有效因應，就依賴著黨員的政治意識與搜集訊息之技巧了。這也是如何提高一般社會調查之質與量時，必須考慮到的。在對幹部進行社調訓練、頒發教學書刊之外，如何「從做中學」，以從「沙中揀金」，正是黨組織所需要的。以下引述，就是「沙中揀金」之例：

在本[澎湖]縣西嶼鄉鄉長改選時，某派系想要阻礙黨的競選，在一個議員家中，集會商討破壞之策，我即會同本小組余、郭兩同志，設法探悉到參加人的姓名和決定的內容，請小組長馬上召開小組會議，提出報告，請全組同志詳細研究分析其派系破壞黨提名的動機和後果，將結論專呈縣黨部，鄭[聖樑]主委認為分析正確，預斷各點也極可能發生，乃親率鄭、林二位組長到西嶼察看，所得報告綜合起來與本組判斷相同，著令第四區黨部重新佈署，加強助選活動，並嚴密繼續注意其發展，由於處置迅速，選舉結果本黨獲勝，遂因調查迅速，分析正確，處置搶先，使黨在選舉上打了一個很好的勝仗，這也就是社調的重要和功效。<sup>271</sup>

<sup>270</sup> 中國國民黨臺灣區產業黨部第一支黨部委員會編印，《糖業黨務簡介》，孫逸仙博士圖書館藏，類號：034.252/091.53。

<sup>271</sup> 銘鑫，〈一個小組社調保防員的工作經驗談〉，《臺灣黨務》，期109，1955年7月16日，頁20-21。

當獲悉線索後，舉報人與小組組員即進一步探索訊息可靠性與實際內容，經過組員共同討論及研判，呈報上級，使上級得以依據小組呈報，進行進一步處置。此件一般社調案件之發展，對國民黨地方組織而言是有利的。黨員個人政治意識，再次獲得鍛鍊；黨員在社會的耳目功能，得以發揮。

所以，社會調查之實施，使國民黨在國家情治系統之外，另行建立倚賴黨員構成之訊息搜集與研判管道，幫助黨調查與瞭解臺灣地方社會，從而建立起黨與民眾之聯繫，擴大了黨與社會關係，迥異於大陸時期的國民黨。既然社會調查本身就具有政治性意義，其調查目的便與政治不脫關係。各黨部仍會依照其屬性，進行分工調查，以獲取多面向之訊息。社會調查本身受到上層鼓勵與推動，故即便社調系統在實際運作上，受經費、人力、從政黨員與黨員認知等因素影響，導致質與量與國民黨預設目標未盡相符。唯社調系統仍然提高且型塑黨員的政治意識，促使黨員成為黨的耳目官能，經由黨內制度上傳探得訊息，得以建立民間社會與黨之間的聯繫，構成黨國體系不可缺少的環節。

本研究針對基層黨組織之建立，地方黨組織人事變動，省縣市黨部組織編制，地方黨部的經費預算等作論析後，發現中國國民黨透過在臺灣實行的改造，是針對大陸時期黨務發展的弊病謀求改進。經過黨的「改造」，黨與國之間結合程度，遠比大陸時期更為密切。透過日本殖民統治所建立的基礎行政能力，為日後接收的國府予以繼承，為黨國體制在臺灣有效的運作，提供了有力後盾。社會調查，對黨國體制的建構亦具有正面助益。這都是中國國民黨在大陸想作，卻力不從心的，播遷臺灣之後才做到。因此，用「適應風土，向下紮根」，來形容1950年代國民黨黨務在臺灣之發展，應屬貼切。