

1948年《動員戡亂時期臨時條款》的 醞釀與制定

王良卿

摘要

學界一般認為1948年《動員戡亂時期臨時條款》的制定，是國民黨高層幹部不同意蔣中正催請全黨推舉胡適投入首任總統選舉，因而擴充總統權力，以換取蔣首肯參選的產物。本文則是透過核心人物日記、原始檔案的對勘及考抉，說明《臨時條款》是蔣商請胡適出山以前及同時，已然主動建構中的實質修憲草案，反映了蔣自行憲伊始，即已思考未來一旦擔任總統，如何創造某種合法路徑，以便跳脫《憲法》內中央政制設計的束縛、應付戡亂的時局。不久，這部草案隨著核心幹部的建言，以及國民大會幕後的跨黨派角力，下修了權責泛化乃至絕對化的成分，並增加了籠絡國大代表的條文，最終獲得通過。《臨時條款》的施行以及後來的歷次修正，長期體現了動員戡亂體制與憲政體制的纏繞關係，影響民國歷史深遠。透過本文的研究，較多的揭示了兩個體制初期對接的政治動態。

關鍵詞：動員戡亂時期臨時條款、蔣中正、戡亂、行憲、總統選舉

Ideation and Formulation of the *Temporary Provisions Effective During the Period of National Mobilization for Suppression of the Communist Rebellion* in 1948

Liang-ching Wang*

Abstract

Previous studies generally believe that the formulation of the “Temporary Provisions Effective During the Period of National Mobilization for Suppression of the Communist Rebellion” in 1948 was the product of high-ranking Kuomintang cadres trying to expand the powers of the presidency in exchange for Chiang Kai-shek’s promise to participate in the first presidential election at the National Assembly of that year. This article, however, using the diaries of key figures and original archival sources, argues that the Temporary Provisions was a substantive draft of constitutional amendment that Chiang Kai-shek had already taken the initiative to prepare since the end of 1947. It thus reflected the process of Chiang’s thinking about how, should he become president in near future, to create a certain legitimate path in avoiding the constraints of the Constitution on the exercise of power and in dealing with the current national chaos. The draft was then revised with suggestions from the core cadres and eventually adopted following cross-party wrestling behind the scenes at the National Assembly. The revisions modified elements of absolute power in the presidency and added provisions to appease delegates to the National Assembly. The implementation of the Temporary Provisions and its subsequent amendments demonstrated the intertwined

* Associate Professor, Department of History, National Chi Nan University

relationship between the mobilization-suppression system and the constitutional system, which had a far-reaching impact on the history of the Republic of China. Through detailed research, this article reveals how the two systems corresponded and connected at their beginnings.

Keywords: Temporary Provisions Effective During the Period of National Mobilization for Suppression of the Communist Rebellion; Chiang Kai-shek; Suppression of the Communist Rebellion; Implementation of the Constitution; Presidential Election

1948年《動員戡亂時期臨時條款》的 醞釀與制定*

王良卿**

壹、前言

學界一般認為1948年國民大會制定通過的《動員戡亂時期臨時條款》（以下簡稱《臨時條款》），是中國國民黨總裁蔣中正在國大會期內，籲請全黨推舉「一黨外人士」（即胡適）候選行憲首任總統，未能取得一致支持，反而釀成「非蔣不可」的僵局後，黨內菁英才開始揣測其真實意向，最終藉由擴充總統權力，換取蔣首肯參選的產物。不過近年來，隨著「蔣中正日記」的發布，學者開始注意到《臨時條款》的醞釀早已有跡可循，未必是南京統治階層的應急之作。¹ 只是這套日記作為當事人的一手紀錄，即使含有突破舊說的初步線索，仍存在極

* 本文初稿發表於2024年4月的「兩蔣日記與民國政治」國際學術研討會上，謹向主辦單位民國歷史文化學社、蔣經國國際學術交流基金會致意。會中承蒙陳儀深館長、劉維開教授、任育德教授提示、提問，今再根據館刊兩位匿名審查人及編輯委員會的珍貴意見一併修改而成，謹此同申謝悃。惟任何疎陋之文責，仍應由筆者自負。

收稿日期：2024年9月3日；通過刊登日期：2024年10月17日。

** 國立暨南國際大學歷史學系副教授

¹ 參見楊天石，〈蔣介石提議胡適參選總統前後——蔣介石日記解讀〉，《近代史研究》，2011年第2期（2011年3月），頁10；劉維開，〈從陳布雷日記看行憲初期的幾個問題〉，收入鄭會欣編，《民國人筆下的民國》（香港：香港中文大學出版社，2019年），頁600-601；王良卿，〈1948／金陵王氣黯然收〉，收入呂芳上主編，《尋找自己的蔣中正——1948-1954日記解讀》（臺北：民國歷史文化學社，2023年），頁37-38。

大程度的訊息有限性、敘事片斷性，導致前行研究成果未易探明語境，未便循線考掘。

「蔣中正日記」是民國史研究的珍貴史料，但終究不能擺脫日記傳主的個人本位意識、立場、利益，存在著史料類型及寫作本質上的局限，學術研究者應該斟酌需要，將其他關鍵人物史料、原始檔案視為同等重要的解題資源，予以佐證、合證，乃至對勘、質證，始能尋求切合理脈、建立充分解釋的較佳機會。本文統合檢視蔣中正及其核心幹部的日記，合併運用國史館、國民黨黨史館館藏檔案，重新判讀蔣的參選意向，旨在說明：《臨時條款》是蔣中正商請胡適出馬以前（同時），已然（依然）主動建構中的實質修憲草案，反映了《中華民國憲法》（以下簡稱《憲法》）正式施行後，蔣即已思考未來一旦擔任總統，如何創造某種權力擴充的合法性，以便跳脫《憲法》有關中央政制設計的束縛，兼及應付戡亂時局的一頁演進過程；並揭示國民黨高層依違於戡亂、行憲的雙軌使命之間，備感支絀，終至走向權變、逕行解困的一幕政治動態。

貳、戡亂與憲政建構中的雙重焦慮

自1947年7月國民政府發布《動員戡亂令》，至同年12月25日施行《憲法》前後，南京黨政高層相當關切兩道問題：

首先，動員戡亂一旦涉及緊急需要，應如何與《憲法》接榫，與憲政並軌。畢竟1930年代以來，國民黨面對「非常時期」各種外部挑戰，習慣採取非常思維，審視形勢，進行政府職能的轉變。抗戰勝利後，非常治理的觀念技藝又藉由動員戡亂而得到存續，惟《憲法》即將施行，其與憲政的互動關係自必引人注目。² 例如國府發布《動員戡亂令》後，為了規範行動步驟，隨即公布《動員戡亂完成憲政實施綱要》。稍早行政院內部審查整理這份《綱要》時，一度將戰時統制動員視為優先實踐的價值，針對「搖惑人心、擾亂治安」的言論出版，以及

² 參見王良卿，〈政黨政治的追尋與實踐〉，收入許志雄、薛化元主編，《中華民國憲法七十年》（臺北：國立中正紀念堂管理處，2017年），頁442-444。

「有利於叛匪或不利於戡亂」等行為，均規定「嚴行制裁」之，並得限制集會遊行、實施郵電檢查，頗能預示日後動員戡亂法制以「律令」充當「戰力」的深層邏輯。³ 後來，行政院、中央政治委員會、國府先後修正通過《綱要》，大幅裁汰了恐有深文周納、違憲之虞的多處表述，表面上雖是顧全即將行憲，仍在事實效果上反證了一場全國性內戰的總動員，一旦與憲政宏業並軌共進，勢必難能抹除的相剋成分。⁴

這段期間也是國共兩軍攻守易勢，毛澤東斷定歷史天平已經倒向共黨，聲稱「轉折點」出現的關口。⁵ 國府壓力倍增，更加激化了部分保守派官員的戡亂優位思考，將憲政視為國家實現統一前的羈絆因素。例如貴州省主席楊森就曾向蔣中正上達「戡亂動員期內暫緩行憲」、「不能全面普選」、「一切有關安危大計措施似宜乾綱獨斷，民主尚宜從緩」等主張。⁶ 至於國府雖向國人早早保證行憲選舉依期舉行，並將「一面加緊戡亂，一面積極建設」解釋為實現民主憲政的必由之徑，然而不少幹部仍對戡亂戰事或將因此見剋而感到焦慮。⁷

³ 「行政院第十二次會議議事目錄」（1947年7月15日），〈行政院會議議事日程〉，《行政院》，國史館藏，典藏號：000205-00009-004。

⁴ 「行政院第十三次會議議事目錄（臨時）」（1947年7月22日），〈行政院會議議事日程〉，《行政院》，典藏號：000205-00009-005；「動員戡亂完成憲政實施綱要案」（1947年7月），〈政治〉，《政治檔案》，中國國民黨文化傳播委員會黨史館（以下簡稱國民黨黨史館）藏，館藏號：政8/45；〈動員戡亂完成憲政實施綱要〉，《國民政府公報》，第2881號（1947年7月19日），頁1。

⁵ 毛澤東，〈目前形勢和我們的任務〉（1947年12月25日），收入毛澤東，《毛澤東選集》，第4卷（北京：人民出版社，1991年），頁1243-1244。

⁶ 「楊森條陳國事意見」（1947年9月26日），〈一般資料——呈表彙集（一一〇）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080200-00537-063。

⁷ 1947年7月國府發布《動員戡亂令》時，試圖降低輿論對其無心憲政的疑慮：〈國民政府訓令（1947年7月4日）〉，《國民政府公報》，第2869號（1947年7月5日），頁5-6；「國民政府令」，《國民政府公報》，第2881號（1947年7月19日），頁1。其後，官方以「加強戡亂，保障行憲」為論述要旨，造出不少的政宣文字，例見中國國民黨臺灣省執行委員會編，《戡亂建國》（臺北：中國國民黨臺灣省執行委員會，1947年）。然而，在10-11月間，內戰依然熾烈、交通線多處截斷，而原定第一屆國民大會代表、立法委員選舉即將到來，各地競爭激烈、糾紛迭起的情勢下，將近三分之一的制憲國民大會代表力持自己的任期尚未終了之說，主張戡亂軍事係「建國之先務」，多次請求國府召集臨時會，討論延期行憲。詳見〈國民大會召開臨時會議案〉，《國民政府》，國史館藏，典藏

其二、一般相信蔣中正是行憲國家元首的不二人選，但以他問事之勤，使命感之重，如何肆應這套並非總統制的憲政框架，極不容易得到合憲的解答。根據《憲法》起草人張君勱的觀察，先前政治協商會議各陣營曾存在總統制與內閣制的觀念角力，有國民黨代表為擁護蔣的權力起見，贊成總統制，要擴大總統權限，「這對立陣勢，雖不明顯，而暗流潛伏是很有力的」。後來制憲完成，《憲法》雖明定總統貴為國家元首，卻也另有責任政府的設計，只是這種「修正式之內閣制」理念處在「非蔣不可」的現實之中，仍不免要繼續接受種種「暗流潛伏」的考驗。⁸

進一步說，前述「戡亂與行憲相剋」、「非蔣不可與總統權限的扞格」兩道問題還是相互纏繞的，反映了國民黨人在戡亂進程／憲政建構中的雙重焦慮。在南京黨政圈子裡，一種並非少見的觀點是：蔣能夠在憲政體制中取得多少權力，以便迅速掌握事機，恐將攸關戡亂成敗；而戡亂事業如何在憲政既定框架下免於左支右絀、窒礙難行，據信也將左右未來民主憲政、和平建國的命運。

國民黨中央秘書長吳鐵城即作如是觀。1947年12月12日，建議蔣中正：行憲後，凡不利於剿匪緊急措施者，應該：一、請國民大會運用創制權提出法案，再送立法院審議通過；或二、請總統直接引用《憲法》第四十三條，發布緊急命令。蔣閱後，於翌（1948）年1月5日批交中央政治委員會秘書長陳立夫研議。⁹

號：001-011143-00002-000~008。同一期間，國民黨中常會也注意到「匪勢猖狂，選舉困難」，曾推定委員十人研究本年大選應否延期舉行，惟觀點兩歧，未得結論。可觀察的是，主張如期舉行的理由包括「憲法實施在即」等，延緩舉行的理由卻也是「動員戡亂」等。「吳鐵城簽呈」（1947年11月4日），〈國民大會資料〉，《特種檔案》，國民黨黨史館藏，館藏號：特26/3.42。即使《憲法》正式施行後，戡亂為先的聲音仍縈繞在國府內部。例如1948年初，國防部官員目睹軍事不利，力主「以軍統政」，擴充綏靖區司令官權力。對此，行政院會議曾有討論。王世杰，《王世杰日記》，第6冊（臺北：中央研究院近代史研究所，1990年），1948年2月3日，頁169；雷震，《第一個十年：雷震日記（一）》（臺北：桂冠圖書公司，1989年），1948年2月3日，頁6-7。

⁸ 張君勱，《中華民國民主憲法十講》（上海：商務印書館，1947年），頁54、68-72。

⁹ 「蔣中正致陳立夫代電」（1948年1月5日），〈政治〉，《政治檔案》，館藏號：政8/89.1。《憲法》第四十三條：「國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」

其實，吳鐵城對於《憲法》條文略有誤讀，蔣中正非但不以為意，尚有交議動作，足可顯示這位最高當局面對戡亂和權力涉己的問題，也不是無動於衷。

及至1948年1月31日，陳立夫提出報告，指出吳的辦法都不可行，畢竟按《憲法》明定，國大的創制權尚未啟動（須待全國半數縣市已行使創制權），其職權也未包括擬訂法案，尤其不存在所謂「國大提案→立院審議」的路徑；至於總統的緊急處分權，陳立夫根據《憲法》條文，認為非立法院休會期間不能援用，而其援用時機、範圍放在《憲法》第四十三條「國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故」的文字下審視，是否包括剿匪，恐怕也有爭議。¹⁰

整個1月份，陳立夫為了完成蔣中正交議的任務，曾分別和蔣在法政領域的重要襄贊者王寵惠、得力幕僚陳布雷，及自己的僚友洪蘭友（中政會副秘書長）交換意見。王寵惠認為可以運用《憲法》第三十九條（總統宣布戒嚴）、第四十三條（總統緊急處分）的規定。¹¹ 然而陳布雷提醒陳立夫，緊急處分的範圍受到限制，根據記憶，從前王寵惠並不覺得適合引為解套的依據；至於戒嚴之運用雖是王「一貫之主張」，但時間、空間的施用範圍同樣有限。陳布雷總結：「憲法之最大漏洞即為對內外有緊急危害時總統如何應付一點未有規定，僅列天災疫癘、財政經濟上有重大事故。憲法製訂時，弟曾貢獻此疑點而未獲補救，通過後即詢亮公〔按：亮疇，即王寵惠〕，亮公則告謂只能適用戒嚴云云。其實戒嚴不能時期過長，亦不可區域太廣，然憲法上別無條文可資運用有效也。」¹²

這時，這些核心幹部仍從《憲法》既有框架中尋找突破點。例如洪蘭友看到《憲法》第二十三條關於人民自由權利「除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」或可提供反向援用，就獲得陳布雷稱許「較運用戒嚴條款為適當，其見極偉」。¹³ 其實地

¹⁰ 「陳立夫報告」（1948年1月31日），〈中央憲政（三）〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080101-00003-004。

¹¹ 「王寵惠致陳立夫函」（1948年1月9日），〈政治〉，《政治檔案》，館藏號：政8/89.1。

¹² 「陳布雷致陳立夫函」（1948年1月23日），〈政治〉，《政治檔案》，館藏號：政8/89.1。

¹³ 「陳布雷致陳立夫函」（1948年1月23日），〈政治〉，《政治檔案》，館藏號：政

方政府推動戡亂、行憲的雙軌任務時，早已援用《憲法》，提出相同宣稱。¹⁴ 陳立夫歸納心得後，根據洪蘭友預擬的內容，建議蔣中正按照憲法體制下的行政、立法權責對位關係，即請行政院開始研究擬訂「應付緊急事變」法案，或「關於剿匪之緊急措施」法案，將來視情況需要，就能及時提出行憲首屆立法院議決，以便限制人民自由權利時，「使一切戡亂措施得有依據，實國家法治之利也」。¹⁵

不難看到，吳鐵城、王寵惠著眼於總統緊急處分權，王兼及戒嚴權，洪蘭友、陳布雷、陳立夫則傾向於根據形勢，立法限制人民自由權利。只是這些意見側重的是適應《憲法》，用以強化戡亂，與總統擴權的關聯較小。倒是國府參軍長薛岳直面總統的緊急處分權，提出更加躍進的「修憲」構想。2月6日，薛岳向蔣提出陳立夫報告的簽擬意見，建議：國大創制權一節固然無可運用，但如果援引國大修憲的法定職權（《憲法》第二十七條）及程序規定（第一百七十四條第一款），修改第四十三條的緊急處分範圍，酌增「國家內政上外交上有重大變故時」一句，則運用「當較靈捷」。他也建議蔣循此方向，再交陳立夫研究。¹⁶

叁、蔣中正動念修憲擴充總統職權

事實上，蔣中正即將前往牯嶺。行前，兩件事值得留意：

第一、蔣預定在牯嶺的駐留期間，研究「國大之要務與目的及政策，對憲法之補救與運用」、「行憲後進退與政局之處置」等。¹⁷ 眾所周知，本屆國大將

8/89.1。

¹⁴ 「河南省動員戡亂完成憲政實施計畫」（1947年9月），〈河南省動員戡亂完成憲政實施計畫〉，《財政部》，國史館藏，典藏號：018-010200-0040。

¹⁵ 「陳立夫報告」（1948年1月31日），〈中央憲政（三）〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080101-00003-004。

¹⁶ 「薛岳簽呈」（1948年2月6日），〈革命文獻——實行憲政與蔣總統就職〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00010-068。

¹⁷ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》（臺北：民國歷史文化學社、國史館，2023年），1948年2月8日前「本星期預定工作課目」，頁46。

選舉第一任總統、副總統，除此之外，如果蔣再要籌謀「國大之要務與目的及政策」，則按《憲法》明定職權，現階段捨「修憲」再無其它；至於「對憲法之補救與運用」，衡以常理，應該也涵蓋了大家所建議的「適憲」，甚至就是「修憲」的取徑。以上是「行憲後進退」的「進」，體現了核心幹部給他的影響；另有「退」的考慮，指的是有意禮讓胡適參選，念頭留中，極私密，詳後。

第二、蔣2月8日搭機飛往九江前，曾撥冗會晤行政院長張羣。去年春，張羣出掌行政院，中外各界寄予期待，視為國府藉由改組人事凸顯改革決心的表徵。不過，本日張羣來見，「陳述關於戡亂行憲幾點意見」，提供蔣「赴牯期間之考慮」。¹⁸談次，頗以軍事經濟為憂，以黨內派系紛歧又連動行政立法兩院關係為忌，種種顧慮下，不願再擔任行憲政府首任閣揆。值得注意的是，張羣的談話觸及中央政府體制及其權責，依據蔣的日記顯示，甚至談到「國大是否修改憲法」。¹⁹

短短兩天內，薛岳提過修憲，蔣自己也想過。這天，蔣告訴張羣，自己是否做總統，尚須考慮，但當下仍激勵老友，兼示提醒、安撫：「吾人始終立於革命地位」，「只要余能生存一日，則必能保障國家之生存」，「至於憲法與行憲問題，亦只有應因時宜，以革命手段斷然處置」。²⁰不久，外交部長王世杰聽了張羣的轉述後，對於蔣以「革命手段」回應「行憲問題」的意思，做出了切中情節的解讀：「憲法中有行政院對立法院負責之語，因此總統如過分干涉行政院，則與憲法精神不合；但時局如此危險，蔣先生如無充分權力，將不能應付一切。此當在蔣先生考慮之中。」²¹這裡說的「考慮」，指的既是參選與否的「顧慮」，自然也含有「斷然處置」以便排除權力障礙的「策慮」之意。

¹⁸ 「張羣先生日記（一）」（1948年2月8日），〈張羣先生日記（一）〉，《中行廬經世資料》，國民黨黨史館藏，館藏號：群7/1。

¹⁹ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年2月8日，頁47。

²⁰ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年2月8日，頁47。參見王世杰，《王世杰日記》，第6冊，1948年2月10日，頁173-174。

²¹ 王世杰，《王世杰日記》，第6冊，1948年2月10日，頁173-174。

接著，在國民黨中常會、中政會例行會議裡，恰是透過陳立夫、洪蘭友的引導，喚出了大家對於應否「修憲」的看法。先是2月9日，中常會討論「推定委員研究國民大會黨團組織案」時，陳立夫發言未久，就兀自將話鋒調轉到本次國大應否修憲，強調「這些都是應研究的重要問題」。這話題與表定討論案無關，陳也沒有明說該修什麼，但已足夠讓大家想起現行《憲法》與「五五憲草」之間的偌大距離。不過，兩位元老力主謹慎。戴傳賢表示，以前自己確實對這部《憲法》很有意見，但通過後就是國家大法，不該朝令夕改，希望這次國大確立不修憲的方針。鄒魯同意戴，而且說：「憲法定了馬上修改，這個國家危險極了。」²²

2月11日，中政會則是討論「國民大會有關事項案」。這次換成副秘書長洪蘭友提醒，雖然「總統副總統選舉罷免法」沒有政黨提名的規定，但黨可以準備，他促請中政會考慮決定提名方法；此外，這次國大是否修憲，黨也該做出決定。兩事有其連動性：黨提名候選人→蔣是當然人選→總統權力有限，使得討論逐漸聚焦至應否修憲擴充總統職權。馬超俊、鈕永建最是同意。馬兼具國大工人團體代表的身分，一直認為《憲法》不符中山遺教，「總統沒有權，將來牽制很多，行政院、立法院一定要發生很多磨擦」；鈕則強調「這時代是什麼時代，三次大戰即在目前，總統沒有權怎樣應付」，又說修憲免不了麻煩，也許會有「護憲」的雜音，但「今天的局面就是爭出來的」。就在其他人舉出兩天前戴傳賢的持重見解，又擔心國代也在研究修憲以拾回「五五憲草」曾經明定的國大權力（例如創制、複決權），深怕潘朵拉的盒子就要打開後，馬超俊再度發言：「如果總統沒有權力，將來天天違法，我們如何使總統發揮權力來應付剿匪戡亂與可能發生的第三次大戰。對於憲法，很多同志是不滿意的，我們應該趁這機會修改。」²³

前述薛岳建議，到國民黨中央會議桌上的諸多動態，在在說明了，《中華民國憲法》的正當性是透過曲折的政黨合作過程而締建的，也才剛施行，在任何

²² 「六屆中常會第141次會議速紀錄」（1948年2月9日），〈第六屆中央常務委員會〉，《會議紀錄》，國民黨黨史館藏，館藏號：會6.3/316.1。

²³ 「中政會第22次會議速紀錄」（1948年2月11日），〈中央政治委員會及中央執行委員會政治會議〉，《會議紀錄》，館藏號：會00.1/242。

改弦更張都可能授人以柄的壓力下，仍有國府高層試著將「修改《憲法》（本文）」與「總統擴權」連結思考，絕非討論禁區，更非蔣中正的決策禁區。然而修憲論者的聲音即使高亢，一旦放在黨內，也並未占有全部的言論市場，仍要面對不同聲音的制約，使得從哪裡修、該怎麼修，似乎也成了他們另一個需要思考的問題。

肆、讓賢：夾在權變探索之間的浮想

許多蔣中正的側近幕僚非常明白上司積極問事的性格，同樣關切總統權力問題，再連動到蔣可能的去與就，則是感到惶惑。以侍從秘書周宏濤為例，想到今後主從兩方的職務前景欠明朗，掛慮可能之演變，自謂「常使余不安」。他相信蔣是眾望所歸，必將當選總統，但懍於《憲法》，勢必只能用總裁身分及其威望進行「間接之指導」，這恐怕不能滿足「委座」的「謀國之切」。1947年底，周拜訪陳布雷，談總統府組織等事，提及前述憂慮，據說因此喚起陳的高度注意。1948開年，沈昌煥（侍從秘書）、夏功權（侍從武官）造訪周寓，又將話鋒帶到這裡。沈昌煥透露，「布公」確實非常注意，交代大家「先研究以後，再作詳談」。²⁴

周宏濤的不安，陳布雷的高度注意，或是沈昌煥、夏功權加入談話，無非都是蔣的左右感於「聖衷未明」的自然流露。只是不旋踵間，陳布雷已得知蔣批交研議一事，因此多了稍可揣摩的空間，之後他支持洪蘭友的擬稿，卻也不忘提醒陳立夫「憲法上之補救，尚須即為研究之也」，正好貼合沈昌煥所透露「先研究」之說。²⁵再後，陳布雷開始在黨政圈內找尋可資信賴的請益對象，果然先研究了。其日記顯示，未來兩個多月切磋最多的，就是兩、三年來較常與談憲政制

²⁴ 「周宏濤日記」（1948年1月2日），〈周宏濤日記（民國33年）〉，《個人史料》，國史館藏，入藏登錄號：1280046610003A；參見陳布雷，《陳布雷從政日記（1947）》（臺北：民國歷史文化學社，2019年），頁186。

²⁵ 「陳布雷致陳立夫函」（1948年1月23日），〈政治〉，《政治檔案》，館藏號：政8/89.1。

度的「亮疇先生」、「亮公」，即前司法院長、前國防最高委員會秘書長王寵惠。²⁶

年初，蔣中正開始探索總統權力如何夯實，用作「進」的張本；不過，北方政學圈子的一則消息傳來，擾動他的心思，又摻合了「退」的想像。1月中旬，北平行轅主任李宗仁鼓勵胡適參選總統，蔣得悉後，雖忖度李別有居心，仍在日記表露了豁達姿態，留下準備「讓賢」的私密記事。前行研究指出，這是蔣顧慮到政府體制設計的制限，總統沒有實權，又猜疑美國國務院進行各種毀蔣、倒蔣的催退動作，因而借勢擺脫、另覓實權的特定態度投射。²⁷ 整體看來，這些評估側重的是蔣精於現實思考而自願另起爐灶的一面，卻也自動降低了這位領導人面對外在形勢挑戰時「衝決網羅」的意念，更和當時他的內心複雜樣態有所出入。

先看1月15日，蔣初聞李宗仁替胡適大敲邊鼓，自記：「李宗仁自動競選副總統而要求胡適競選大總統，其用心可知，但余反因此而自慰，引為無上之佳音。只要能有人願負責接替重任，余必全力協助其成功，務使我人民與部下皆能安心服務，勿為共匪趁機擴大叛亂則幸矣。」²⁸ 1月17日後，再記一星期反省：「近日心理多為讓賢選能之準備，最好國民黨在國民大會時交出政權，本人不加入競選而提出推選國中無黨派之名流為大總統。若果如願以償，則余為國家為軍事，必

²⁶ 例如2月19日陳布雷記：「（早上）十時亮疇先生來談憲法與中央機構之運行及國民權義與基本國策章實施之細目，約一小時始去。」陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》（臺北：民國歷史文化學社，2019年），頁28。王寵惠，字亮疇，美國耶魯大學法學博士。民國肇建後，歷任南京臨時政府外交總長，及北京政府司法總長、國務總理等職。1928年，任南京國民政府首任司法院長；1931年，實際擔任《中華民國訓政時期約法》的主稿工作。全面抗戰期間，歷任外交部長、國防最高委員會秘書長等職，係蔣中正在法政、外交等領域的重要襄贊官員。參見王寵惠等作，謝政論主編，《一代大師王寵惠的志業與情懷》（臺北：東吳大學，2020年）。

²⁷ 綜見劉維開，〈中國國民黨六屆臨時中全會之研究（1948.4.4-4.6）〉，《近代史研究》，2009年第1期（2009年1月），頁74-76；楊天石，〈蔣介石提議胡適參選總統前後——蔣介石日記解讀〉，《近代史研究》，2011年第2期（2011年3月），頁4-7；林美莉，〈蔣中正從參選總統到復行視事的猶疑與決斷〉，收入呂芳上主編，《蔣中正日記與民國史研究》，上冊（臺北：世界大同文創公司，2011年），頁201-202；王良卿，〈1948／金陵王氣黯然收〉，收入呂芳上主編，《尋找自己的蔣中正——1948-1954日記解讀》，頁37。

²⁸ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年1月15日，頁20-21。

使軍民不致因余退職而恐慌與動搖，願暫任參謀總長以協助繼任者，一俟軍民安定，不致應〔因〕新舊交接時間為匪所乘，則幸矣。」²⁹

兩則記事透露：一、蔣仍把安定國家、幹部、軍民視為自己的天職；二、所稱「余退職」、「讓賢」云云，雖明示豁達，卻又顧慮中共趁隙漁利，證諸日記相關敘事皆以「勿／不……則幸矣」收尾，可見仍有戚戚之意。其實，蔣的使命感仍然濃烈，對於黨政軍幹部正在就總統權力更張的議題進行籌議、獻策、辯論，也有掌握，甚至也有涉入。當他浮現「讓賢」念頭之前，曾交議研究一位總統在《憲法》制約之下，可以如何權變於戡亂；念頭過後，對於《憲法》，一邊思考「補救與運用」的同時，又生出「應因時宜，以革命手段斷然處置」的鐵血式浮想。總的說來，這些思慮、言語、動作，幾乎都難以說是為了幫胡適預籌、代勞。

伍、重估蔣中正的「觀音橋決定」

1948開年後的一個多月內，蔣中正的去就思維一直處在多頭纏繞、對向擠壓的狀態，「讓賢」只是尚未公開示眾的一個部分。2月8日起，在牯嶺勾留19日，此行原本要休養靜慮，構思全局，也預定研究「國大之要務與目的及政策，對憲法之補救與運用」、「行憲後進退與政局之處置」，不過魯西、鞍山戰情吃緊，美國援華法案提交國會，加上罹患風寒，在在占據了蔣大部分的心神，分削了精力。³⁰直到離開牯嶺的前後幾天內，蔣對於選不選總統，仍在「修憲擴權」與「讓賢舉胡」之間拉鋸。日記條記訊息如下，今輔以相關檔案，配合對照說明：

（修憲¹）2月22日前，記一週預定工作課目，仍考慮「……憲法修改的方針」。³¹

（讓賢¹）2月25日，偕宋美齡遊觀音橋，聽泉攬勝，幽靜莊嚴「決非筆墨所

²⁹ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年1月17日後「上星期反省錄」，頁23。

³⁰ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年2月8日前「本星期預定工作課目」、9-26日，頁46-62。

³¹ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年2月22日前「本星期預定工作課目」，頁58。

能形容」，有「怡娛自得比前更深」的感受，宋則說「夫能知樂」。³² 周宏濤同在牯嶺，當天雖未隨行，但也聽說蔣「遊興殊濃，自云為到山後最愉快之一天」。³³

蔣中正至感快慰，也和他當下一度認定將推胡適參選有關。月底，蔣記全月反省錄第一項，回顧觀音橋之行，透露：「途中，對於本人在國大時，為國為黨、為革命為主義之利益與個人之出處，已有一具體之決定，引以為慰。」³⁴ 查日記手稿複印件，內容僅止於此，即連接第二項記事，至於「一具體之決定」何指，語意欠明；³⁵ 但是蔣檔「事略稿本」在「引以為慰」句末，補綴了一段以蔣為第一人稱的文字，指明該決定就是舉胡，且交代動機：「今日形勢，對外關係只有推胡適之自代，則美援可無遲滯之藉口。黨內自必反對，但必設法成全，此為救國之出路也。」³⁶ 惟蔣的舉胡之想，仍然留中，宋美齡尚未與聞。

觀音橋之行的同一天，南京的中政會則是延續兩星期來的討論，決議：總統副總統候選人問題「應候總裁指示原則後再行研議」；至於是否修改《憲法》，則應查照戴傳賢、鄒魯前次中常會的發言，「由中常會決議後，簽報總裁核示」。³⁷ 說起來，就是要再聽聽總裁的意思（國大開議前，常會未再積極討論修憲問題）。

（修憲²）2月26日，蔣因上海社會失序等報，匆匆返回南京。在京一、兩天內，可能已經得悉中政會的決議。27日，再度自問：「憲法有否修改之必

³² 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年2月25日，頁61。

³³ 「周宏濤日記」（1948年2月25、26日），〈周宏濤日記（民國33年）〉，《個人史料》，入藏登錄號：1280046610003A。

³⁴ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年2月反省錄，頁66。

³⁵ 「蔣中正日記」，1948年2月反省錄，*Chiang (Kai-shek) Diaries*，美國史丹佛大學胡佛研究所（Hoover Institution, Stanford University）藏，box 46, folder 18。

³⁶ 〈事略稿本——民國三十七年二月〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-060100-00234-029。

³⁷ 「中政會第24次會議速紀錄」（1948年2月25日），〈中央政治委員會及中央執行委員會政治會議〉，《會議紀錄》，館藏號：會00.1/242；「總統副總統候選人及憲法修改與否等四問題案」（1948年2月26日），〈政治〉，《政治檔案》，館藏號：政8/92。兩份檔案未見會議具體討論時的發言內容。

要。」³⁸

（讓賢²）然後，前揭2月底書寫之全月反省錄，其中第一項「引」觀音橋的決定「以為慰」云云，則是成就了八天以來的第三變，完成了兩回拉鋸。³⁹

蔣中正的心旌搖惑，變幻也忽，或可視為其游移多慮的性格使然。⁴⁰不過，日後他親自向胡適說明推舉一事，是在廬山考慮的結果；⁴¹據黨內幹部以後的理解，也是如此。⁴²最關鍵的是，日記如實保留了前述意念分歧、一再拉鋸的痕跡。看來，我們讀到的「觀音橋決定」，憑空捏造的成分不高。只是，從蔣返回南京後一個多月的日記看來，著實沒有因為觀音橋的所思所得而就底定了其內心大勢。還需要說明的是，前引事略稿本「今日形勢……救國之出路也」一語，既是記事，也是言志，歷來受到學界重視，但事實上，它並未見諸日記原稿，而且1948年的事略稿本是國民黨政權遷到臺灣後才著手編輯的，這段補綴的話語似乎要突出蔣「讓賢」心意已決，卻通盤掩蓋了開年以來這位領導人未嘗懈怠且仍在進行的擴權探索。易言之，稿本真要粉飾的是蔣「讓賢」決心始終未滿的事實。⁴³

³⁸ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年2月26、27日，頁61-62。27日下午，蔣批閱公文、清理積案後，曾接見黨務高級幹部。

³⁹ 通覽2月反省錄各項記事內容，可知蔣的書寫時間約在月底左右。

⁴⁰ 黨政軍幹部對於蔣游移不決的性格早有揭露。近年來，學界觀察蔣書寫日記的長期脈絡，對其底定決策前的游移傾向，也得到相當程度的認識，例見林美莉，〈蔣中正從參選總統到復行視事的猶疑與決斷〉一篇之研究。

⁴¹ 曹伯言整理，《胡適日記全集》，第8冊（臺北：聯經出版事業公司，2004年），1948年4月8日，頁356。

⁴² 「第六屆中常會第147次會議談話會速紀錄」（1948年4月5日），〈第六屆中央常務委員會〉，《會議紀錄》，館藏號：會6.3/316.6。

⁴³ 1956年總統府機要室設立「事略編纂室」，接續中國大陸時期未竟的編稿工作。1958年起，秦孝儀接任總編纂，稍後並任侍從秘書。此時期，1947、1948年事略稿由陳敬之、趙佛重初編，1946、1949年部分由袁金書、許兆瑞負責，均由秦孝儀總纂。惟1948及1949年部分，僅由秦孝儀核正，尚未清稿，亦未呈送蔣核閱定稿。呂芳上，〈序言〉，程玉鳳編，《蔣中正總統檔案：事略稿本（72）民國三十七年一月至二月》，上冊（臺北：國史館，2013年），頁iii。

證諸蔣中正日記，其三月份開頭的「大事預定表」就又寫道：「總統與副總統候選人之考慮」、「新政府各院部長之人選及方鍼」，這就是說誰選總統，還待考慮。⁴⁴ 接下來，整個3月份，蔣似乎是攘臂而起，積極檢視《憲法》與外國經驗，爬梳剔抉，試圖找出總統擴權的可行路徑，終於擬出一份名為《戡亂時期行憲臨時條款》的腹案，這些動作仍舊不是幫胡適預籌，形同觀音橋「引以為慰」之後的再一突變。其中，腹案的成形，特別要以王寵惠的引導、指導，以及陳布雷的穿梭、協作，扮演著最為關鍵的角色，一如以往他們為高層政治的「權隨蔣轉」，曾在法制面提供過的意見與援與協調。⁴⁵

陸、《戡亂時期行憲臨時條款》擬件

根據蔣中正記述，3月1日正午，曾與王寵惠「討論憲法、國民大會前後之措施，獲益良多」；陳布雷則透露，當天傍晚「亮公見訪，談行憲準備極詳盡」。蔣與王寵惠討論，備極受益，陳與王寵惠談，至感詳盡，兩事應有一定程度的關聯。⁴⁶ 12日，陳布雷再寫道：「往訪亮公，談今後改制，討論甚詳備。」改制之謂，即是訓政朝向憲政的體制轉移；詳備之謂，當有可能提到總統選舉。⁴⁷

這時，由於國大即將開議，蔣中正指示國民黨中央秘書處，應在國大開會期間召開一次中央全會。中旬，中常會經過兩次討論，於3月17日決議這次中全會將以推選正副總統候選人作為主要議題。⁴⁸ 當晚，蔣中正招請陳立夫、陳布雷餐

⁴⁴ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年3月大事預定表，頁69。

⁴⁵ 例如1939年對《國防最高委員會組織大綱》的擬訂：「陳布雷簽呈」（1939年1月19日），〈國防最高委員會事務概況（一）〉，《國民政府》，典藏號：001-070000-00045-001；1943年對《國民政府組織法》有關國府主席職權條文的修訂：「陳布雷報告」（1943年8月20日），〈中央政府人事（一）〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080101-00008-008。

⁴⁶ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年3月1日，頁70；陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年3月1日，頁34。

⁴⁷ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年3月12日，頁39。

⁴⁸ 「第六屆中常會第145次會議紀錄」（1948年3月11日），〈第六屆中央常務委員會〉，《會議紀錄》，館藏號：會6.3/267.5；「六屆中常會第147次會議紀錄」（1948年3月17

敘，長子經國作陪，陳布雷日記提到飯後曾報告「對於行憲之所見」，蔣日記則具體指明，當晚大家談的就是「國大代表糾紛與選舉總統方式」，等於是白天的中常會決議之後，蔣在帷幄之內尋求具體策進之道的表示。⁴⁹ 可留意的是，包括雙陳、經國在內，還沒有人聽過蔣透露「讓賢舉胡」的個人思慮，因此這裡所討論的選舉方式，必不可能瞄準某位無黨派人士而設想、鋪陳，只會是蔣。

3月20日起，蔣中正日記的敘事更加具體明朗。當天，兩度約集陳立夫、陳布雷等人，指示「國大代表資格」與「憲法及授權總統案〔按：又記為憲法與授權總統戡亂緊急命令權〕」方鍼，吩咐「分別與各方接洽」，隨即列入一週預定工作課目，又含「召集五院院長商討全會與國大代表問題」、「選舉副總統之方式與人選」等。⁵⁰ 蔣以緊急命令的運用為範圍，符合之前吳鐵城、王寵惠、薛岳的設想，此時方向粗定，內涵待洽，已是蔣「對憲法之補救與運用」念頭的重大進化。

尤有進者，3月21日「雪恥」欄，自恨遲疑成習，以致《憲法》、中央政制造成「今日之窘境」，引為警惕，有及時決行的體悟：「政治全在把握時機，必須劍及履及，速決速行，不可錯過以待第二時機，否則稍縱即逝，時不再來，機亦必不再得也。余之一生多少黃金時代與特別機勢，皆為余臨時不決或處置遷移以及『待至下一時機』之意念所誤，無論國民大會問題、政府制度、憲法要旨以及共匪等問題，皆由此再待時機之一念，以致造成今日之窘境也，可不深戒。」⁵¹

就在當下，蔣中正想到了「珍珠港時刻」中的美國總統羅斯福（Franklin D. Roosevelt）。6年前珍珠港事件爆發後，美國輿論非常關切總統的權力能否應付時局，羅斯福更有慷慨不讓的表示。為了追求國家的勝利，美國國會在3個多月內，接連通過兩部《戰爭權力法案》（*War Powers Acts of 1941 and 1942*），授

日），〈第六屆中央常務委員會〉，《會議紀錄》，館藏號：會6.3/350。

⁴⁹ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年3月17日，頁42；蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年3月17日，頁84。

⁵⁰ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年3月20日、3月21日前「本星期預定工作課目」，頁86-87；陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年3月20日，頁43。

⁵¹ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年3月21日，頁88。

權總統強化事權，包括行政權力集中，得重組行政部門、政府獨立機構和國營事業，並可調整其職權與人事，也允許執行美國與外國之間的郵電檢查等等。此外，透過戰時授權，羅斯福還監管國家的經濟、社會和軍事動員，取得以往美國總統置身戰爭緊急時刻，甚至是羅斯福自己的新政時期都難以企及的權力規模。⁵²

蔣中正對「戡亂總統」在憲政常規外的權力擴張寄予期待，這和世界一些「戰時領袖」的願望沒有太多不同。事實上，蔣在全面抗戰期間，也曾先後主持國防最高會議、國防最高委員會，對於黨政軍一切事項，享有效力高於一切、得不依平時程序逕行發布命令的特權。這時，他為掌握美國授權法案內容，特別電請駐美大使顧維鈞查明詳告，既是有意借鏡，似乎也有借美人之「道」還治美人關切目光的設想。⁵³ 在華府，顧維鈞正在為援華法案奔走折衝，仍應命答覆。最快在3月29日晚，蔣讀到大使回報的第一、第二法案條文要點，做了簡單的標記。⁵⁴

⁵² 卡茨尼爾森深入論述了羅斯福在新政、戰時兩階段的權力螺旋上升：Ira Katznelson, *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Time* (New York: Liveright, 2013).

⁵³ 國大通過《動員戡亂時期臨時條款》、行憲政府組成後，南京高層曾於8月向外國媒體透露，蔣即將動用這個條款以採取某項緊急措施（即頒布《財政經濟緊急處分令》），為了避免可能之疑問，已透過司徒雷登大使渠道，取得美國政府的諒解。真理社16日電，見：〈戡亂條款準備施行〉，《南京人報》，南京，1948年8月16日；合眾社16日電，〈傳總統將實施憲法臨時條款〉，《大公報》，香港，1948年8月17日，版2。事實上，司徒確已聞悉財經改革措施，不過根據美國大使館向媒體發布的聲明，大使雖與蔣討論了中美兩國共同關心的問題，「但他希望斷然否認」（but he wishes to deny categorically）曾提及任何國家緊急狀態的問題，或他知道任何宣布國家緊急狀態的計畫。“The Ambassador in China (Stuart) to the Secretary of State,” Nanking, August 10 and 19, 1948, in United States Department of States, *Foreign Relations of the United States, 1948*, vol. 7 (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1973), pp. 407, 420. 若以長時段眼光觀察蔣日記，可發現「借道還治」也是蔣慣常爭取美方諒解的行事模式。例如1959年1月，蔣日記「自主反攻」的想法盈紙，曾以林肯南北戰爭解放黑奴為人道設想，嘗試作為與美方溝通的張本。蔣中正，《蔣中正日記（1959）》（臺北：民國歷史文化學社、國史館，2024年），1959年1月14日，頁21。

⁵⁴ 「顧維鈞致蔣中正電」（1948年3月27日），〈革命文獻——實行憲政與蔣總統就職〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00010-077。

整個3月下旬，除了汲取美國戰時經驗之外，真正協助蔣中正「劍及履及」、落實想法的，則是陳布雷、王寵惠。按當事人陳布雷的記載：

3月23日晚上「九時往見主席，歸訪亮公不遇。」⁵⁵

3月24日「十時往訪亮疇先生，談憲法問題、總統副總統與行政立法院等問題，約一小時半歸寓。」又，下午5時左右，陳獨自「研究戒嚴法規」。⁵⁶

3月25日「十一時亮疇先生見訪，談憲法與戡亂之關係，約四十分鐘而去。」⁵⁷

綜上以觀，陳布雷秉承蔣意，負協調之責，而以王寵惠作為「接洽」對象。陳、王二人的商談涵蓋《憲法》、戡亂與總統權力擴張的關係，包括中央政制。拿蔣的「授權總統戡亂緊急命令權」連同陳布雷研究「戒嚴法規」兩件事合觀，則完全反映出兩個半月前王寵惠寫給陳立夫信裡的見解，更能看到王的角色吃重。可能就在3月25日中午，王寵惠當面交給陳布雷一份名為「戡亂時期行憲臨時條款」的擬件（最遲，翌日早晨也已送達陳邸）⁵⁸，規定授予總統戡亂、保障民族生存的「完全責任」⁵⁹，並透過語意模糊的權變原則，淡化《憲法》對於總統發布命令時的權力制衡設計。這就是日後《動員戡亂時期臨時條款》的雛形：

戡亂時期行憲臨時條款

第一條 戡亂時期，總統對於掃除行憲障礙、保障民族生存，應負完全責任。

第二條 總統對於剿匪作戰及與戡亂有關之軍政事宜，得發布命令，並得為便宜之措施。

第三條 本條款依憲法第一百七十四條第一款規定程序制定之，與憲法

⁵⁵ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年3月23日，頁45。

⁵⁶ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年3月24日，頁45。

⁵⁷ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年3月25日，頁46。

⁵⁸ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年3月25、26日，頁46。

⁵⁹ 「保障民族生存」，原記為「統一全國政令」。似乎是考慮到與《憲法》中央政制各處條文有扞格之虞，遂改之。

有同等之效力。

第四條 本條款於戡亂時期終了時廢止之。⁶⁰

第一、二條內容正是脫胎自1937年因應抗戰急需的《國防最高會議組織條例》，即：「作戰期間，關於黨政軍一切事項，國防最高會議主席得不依平時程序，以命令為便宜之措施。」⁶¹ 1939年的《國防最高委員會組織大綱》賦予該會委員長同樣的特權，甚至刪除了「作戰期間」的時間限制。⁶² 可堪玩味的是，1948年這時，王寵惠將戡亂使命嵌入，預立了《臨時條款》與《憲法》複合同效的框架（第一條至第四條）。它作為限時條款，卻未真正敘明落日期限（第四條）；又作為附加條款，雖說與憲法同一效力，也沒有更動憲法條文，似能滿足黨內支持、反對修憲的兩造，但是歸結到底，仍須透過修憲規定程序始能啟動（第三條）；至於實際運用起來，與《憲法》相關條文也必然互生扞格，仍有交代不清之感。無論如何，王寵惠也覺得尚有未洽。3月27日，陳布雷將王寵惠的擬件密呈給蔣，附紙寫道：「亮公言：此件彼尚須細細研究，容後再報。」⁶³

柒、蔣要規避修憲名義、重拾抗戰特權

3月29日，第一屆國民大會開幕，蔣中正致詞申明「戡亂」與「行憲」必須同等重視，並強調《憲法》才剛施行，還沒有利弊得失可供修改參考，「因之，大會的使命只是行使選舉權，以完成中華民國政府的組織」。⁶⁴ 這是不宜在本次大

⁶⁰ 「戡亂時期行憲臨時條款（擬件）」（1948年3月25-26日），〈中央憲政（三）〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080101-00003-008。《憲法》第一百七十四條明定憲法修改程序，第一款：「由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。」

⁶¹ 「國防最高會議組織條例」（1937年8月11日第51次政治委員會修正通過），〈中央政府人事（一）〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080101-00008-008。

⁶² 國防最高委員會的相關介紹與討論，詳見劉維開，〈國防最高委員會的組織與運作〉，《國立政治大學歷史學報》，第21期（2004年5月），頁135-164。

⁶³ 「陳布雷密函」（1948年3月27日），〈中央憲政（三）〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080101-00003-008。

⁶⁴ 〈事略稿本——民國三十七年三月（二）〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-

會進行修憲的意思。追根究柢，意指《憲法》本文，當然不包括蔣已一手在握的「臨時條款」在內。當晚9時，陳布雷偕同吳鐵城、張厲生（內政部長、國民大會代表立法院立法委員選舉總事務所主席委員）、陳立夫、洪蘭友見蔣，商談尚未平息的國代資格退讓風波後，再根據蔣的單獨指示，找王寵惠、王世杰兩人。⁶⁵

陳布雷回家後，先和王寵惠通了電話，並在翌日上午親訪之。根據陳布雷3月30日自記，他和王寵惠討論的是「憲法內戒嚴宣告及國家有重大危難時緊急措施之根據問題」，兼及「副總統競選及本黨提名等問題」；這天晚上，陳則是拜訪王世杰，商量「關於行憲之意見，並研究如何完滿行憲而不使政事滯礙之方法」，「蓋去〔前〕年制定之憲法，對於中央組織一章，束縛牽制之意味過濃，曾不計及國家有重大危難時之運用也」。⁶⁶ 其實，陳布雷正是秉承蔣中正的指示，拿著蔣在兩天內兩度修改的《臨時條款》內容，尋求兩位深具法學素養的王先生意見。

蔣的修改重點有兩處：一、將第一條「保障民族生存」改為「保障國家生存」，意在具體；二、將第二條「得發布命令，並得為便宜之措施」調整為「得不依法定程序發布命令」，意在因襲國防最高會議／國防最高委員會的故智，重拾該主席／委員長的特權，在總統宣布戒嚴或發布緊急命令時，更能擺脫《憲法》及各種法律的「束縛牽制」。日後《動員戡亂時期臨時條款》凍結《憲法》條文，即脫胎於蔣的此項態度〔按：陳布雷日記說的「緊急措施之根據問題」、「不使政事滯礙之方法」，指的就是這個〕。至於第三條、第四條，則維持王寵惠原擬條文。⁶⁷

060100-00236-014。

⁶⁵ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年3月29日，頁48。王世杰，字雪艇，早年留學英法，獲法國巴黎大學法學博士學位，歸國後受聘北京大學法律學系。1924年，主辦《現代評論》此一自由主義色彩鮮明的同人刊物。王世杰是1930年代「學人從政」的代表人物之一。全面抗戰期間，擔任國民參政會秘書長、國民黨中央宣傳部長、中央設計局秘書長、外交部長等黨政要職。他在戰時戰後國府的外交、法政、黨派折衝等領域，均得蔣中正的倚重。撰有《比較憲法》（增訂本與錢端升合著）等專著，對中國法政學界具有廣泛且長遠的影響；另有《王世杰日記》手稿本、排印本傳世。

⁶⁶ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年3月30-31日，頁48-49。

⁶⁷ 「戡亂時期行憲臨時條款修改件」（1948年3月27-29日），〈中央憲政（三）〉，《蔣中

兩位王先生閱後，意見各有側重。王寵惠不認同蔣的裸露直白，除了希望限定範圍，也把蔣的意思換回原版本較為模糊含蓄的表述。他告訴陳布雷，「得不依法定程序」一語不甚合適，易滋疑義，當即改為「應軍事之急需，得發布命令，為便宜之措施」。陳後來向蔣轉達：之所以加上「應軍事之急需」，是因為緊急命令發布權不能廣泛使用；其所以保留「為便宜之措施」一句，則是因為「吾國有『便宜行事』之成語，而『便宜』二字即包含不依通常法定程序之意」。

至於王世杰應是初次見到「臨時條款」擬稿，當下的反應，既有疑慮，也不看好。根據陳布雷的轉述，王世杰認為這套條款一旦提出：一、即無異於修憲，而所規定的又太含蓄、太籠統，將來「行使」與「解釋」同感困難。況且國代有樣學樣，勢必也會提出各種修憲案，徒滋紛擾；二、在國際上及一般國人看來，等於就是一面行憲，一面限制《憲法》，觀感必定不佳；三、與《憲法》上所有「須經立法機關同意或追認……」等規定並存，則解釋上必定經常產生糾紛。

王世杰看到《臨時條款》一旦和《憲法》共構為同效框架，等於是將行憲、並憲、修憲、限憲冶於一爐，可能招致憲法破棄，也不容易實行。他主張另尋救濟，可讓國大閉會前作一段決議文而設法通過，當是授權總統之意，但陳布雷說「雪艇又太忙」，以致未能寫出決議初稿。事實上，王世杰告訴過陳，決議文不容易寫得明確，也缺少拘束力，未必能與《憲法》同一效力，這可能才是他欠積極的原因之一；至於他的「又太忙」，其實同日另有使命在身，還沒讓陳布雷知道罷了（詳後）。⁶⁸

3月31日，陳布雷向蔣中正呈報《臨時條款》最新擬件，在第一條、第二條上頭，留有蔣自己、王寵惠先後修改後的字跡（表1）；兩位王先生的具體意見則另用一紙轉錄，又加一張「維持憲法之利」與「修改憲法之害」的比較簡表。蔣用紅鉛筆給簡表批了「閱」字。我們並不容易判明其中「修改憲法」的指涉是不是涵蓋（王世杰所疑慮的）「臨時條款」在內，不過「修憲」本來就是各方勢力理

正總統文物》，典藏號：002-080101-00003-006。

⁶⁸ 「王世杰與王寵惠商議發布戡亂軍事緊急命令仍需依法定程序辦理宜另採方式救濟」（1948年3月31日），〈中央憲政（三）〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080101-00003-005。

念互競與利益爭逐的熱區，隨著行憲國大開幕，愈發成為牽一髮而動全身的敏感議題。一星期來，蔣的《臨時條款》漸次形塑成胚，就形塑者的主觀角度而言，正是建立在並未更動《憲法》條文，而要規避「修憲」名義的曲線設想上。⁶⁹

表1、《戡亂時期行憲臨時條款》擬案階段新舊條文對照表

三修條文，王寵惠手 改A (1948年3月30日)	二修條文，蔣中正手 改A (1948年3月27-29日)	初修條文，王寵惠手 改B (1948年3月25-26日)	初擬條文，王寵惠手 擬B (1948年3月25-26日)
第一條 戡亂時期，總統對於掃除行憲障礙、保障國家生存，應負完全責任。	第一條 戡亂時期，總統對於掃除行憲障礙、保障國家生存，應負完全責任。	第一條 戡亂時期，總統對於掃除行憲障礙、保障民族生存，應負完全責任。	第一條 戡亂時期，總統對於掃除行憲障礙、統一全國政令，應負完全責任。
第二條 總統對於剿匪作戰及與戡亂有關之軍政事宜，應軍事之急需，得發布命令，為便宜之措施。	第二條 總統對於剿匪作戰及與戡亂有關軍政緊急事宜措施，得不依法定程序發布命令。	第二條 總統對於剿匪作戰及與戡亂有關之軍政事宜，得發布命令，並得為便宜之措施。	第二條 總統對於剿匪作戰及與戡亂有關之軍政事宜，得發布命令，並得為便宜之措施。
第三條 本條款依憲法第一百七十四條第一款規定程序制定之，與憲法有同等之效力。	第三條 本條款依憲法第一百七十四條第一款規定程序制定之，與憲法有同等之效力。	第三條 本條款依憲法第一百七十四條第一款規定程序制定之，與憲法有同等之效力。	第三條 本條款依憲法第一百七十四條第一款規定程序制定之，與憲法有同等之效力。
第四條 本條款於戡亂時期終了時廢止之。	第四條 本條款於戡亂時期終了時廢止之。	第四條 本條款於戡亂時期終了時廢止之。	第四條 本條款於戡亂時期終了時廢止之。

資料來源：^A「戡亂時期行憲臨時條款修改件」（1948年3月27-30日），〈中央憲政（三）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080101-00003-006；
^B「戡亂時期行憲臨時條款（擬件）」（1948年3月25-26日），〈中央憲政（三）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080101-00003-008。

⁶⁹ 「國民政府文官處呈戡亂時期行憲臨時條款」（1948年3月31日），〈中央憲政（三）〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080101-00003-006。內稱：「甲、維持憲法之利：（一）可示行憲之決心；（二）可昭大信於天下；（三）可保三黨之立場；（四）可杜共匪之口實。乙、修改憲法之害：（一）未行而改，無以自解；（二）修文複雜，易起糾紛；（三）過去苦心，轉遭誤解；（四）由原告變為被告，給共匪以口實，啟中外之疑惑。」

捌、促請黨內勸進者「補救」憲法

3月下旬，蔣中正持續建構總統擴權的路徑，已握有一紙與《憲法》同效的《臨時條款》擬件。不過，蔣經國在26日函呈父親，反而建議「謙辭總統」（至少也該考慮「當選後謙辭」）而「退任行政院院長」，再請「一德高望重之元老出任總統」。元老之謂，當指黨內元老。這是一位「人子／人臣」經過長考後，希望趕在國大開幕前貢獻的芻蕘之言，也可能是聽聞近日父親態度相當積極，因而請求踩踩煞車她表示。經國說，能謙辭，則：一、可以證明蔣對戡亂的負責精神；二、可以發揚謙讓古德，發生政治教育作用；三、以蔣的威望，將來以行政院為中心，可望避免五院紛爭（特別是行政、立法之間），建立國家安定的基礎。⁷⁰

這封信產生了影響。3月26日當天或稍後，蔣中正寫一星期預定工作課目：「對總統與副總統人選之決定」、「不任總統之影響與國家利害之研究」，又想到胡適，要將「胡適任總統之利弊」列入考慮。⁷¹ 30日晨，蔣當面委請王世杰，希望勸出胡適。⁷² 31日早課後，再「研究推胡適任總統之得失與國家之利害、革命之成敗，皆作澈底之考慮，乃下決心」。⁷³ 視其所以，觀其所言，似已堅定意念。然而蔣是否徹底落實了推舉胡適的決心，就此一往無前，恐怕仍有疑問。

前行研究提醒我們，蔣中正這時的「退讓」，不出下列考慮：遷就美方意向、以利爭取美援、藉示民主風度，順帶以軍人不宜參選正副總統為名，壓抑李宗仁的晉身企圖等，不過最核心的關鍵，仍是總統權限的未盡人意。⁷⁴ 特別是拿蔣在第一

⁷⁰ 「蔣經國致蔣中正函」（1948年3月26日），〈蔣經國家書（四）〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-040700-00004-008。

⁷¹ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年3月27日前「本星期預定工作課目」，頁92。

⁷² 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年3月30日，頁95；曹伯言整理，《胡適日記全集》，第8冊，1948年3月30日，頁354。

⁷³ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年3月31日，頁96。

⁷⁴ 林美莉，〈蔣中正從參選總統到復行視事的猶疑與決斷〉，收入呂芳上主編，《蔣中正日記與民國史研究》，上冊，頁202-203；劉維開，〈中國國民黨六屆臨時中全會之研究（1948.4.4-4.6）〉，《近代史研究》，2009年第1期（2009年1月），頁76-77；楊天石，

時間（3月30日）商請王世杰傳達，至第五天晚上（4月3日）約見胡適，終於邀得首肯的幾幕場景來看，蔣對胡的解釋始終一貫，持論相當直白，都說是《憲法》「束縛」總統過多，自己「不能做沒有實權的總統」，寧可擔任行政院長輔佐之。⁷⁵ 只是蔣沒有詳實以告的是，自己已握有透過修憲程序爭取總統特權的腹案，然則對胡適未免苦勸過謙，於己則早早留有衝決「束縛」之偌大周轉空間。

前面提到，蔣中正才讀過美國《戰爭權力法案》要點，也剛在《臨時條款》擬件上，親自用紅鉛筆做出「得不依法定程序，發布命令」的修改。值得玩味的是，就在王世杰受命商勸胡適出馬的第一天（3月30日），陳布雷根據蔣的指示，也分途接洽王寵惠、王世杰，探詢兩人對於《臨時條款》修正稿的看法；而王世杰並未向陳透露自己另負有秘密任務，反倒建議陳（也等於是蔣）另覓救濟之道，由國大決議授權。顯然王世杰這位中間人懂得不著痕跡，配合了蔣的兩手操作。

種種跡象顯示，蔣中正在敦請胡適出馬以前、同時，乃至其後，或許是游移的習性使然，或許顧慮胡適「斯人不出」，也或許懍於形勢之複雜內捲，「機心」多過「決心」，總之，仍是暗自走在規劃總統擴權的道路上。⁷⁶ 3月31日中午，陳布雷到蔣官邸開完宣傳會報後，「又留談憲法事卅分鐘」；傍晚，陳布雷「屢次以電話詢亮公，均稱不在寓，致心中欲研究之問題無法請教。晚餐後乃去函約明晨往訪之」；晚上，再到蔣的官邸。整日行止，恰是近來「陳布雷——主席官邸——王寵惠」三角連動的標準模式。當晚，陳布雷聽蔣說出「自身對新政府任職之考量」，認為「純忠遠識，令人無限景仰」，可見這時才獲悉「退讓」。然4月1日上午，王寵惠來談，陳表示「關於戡亂期間臨時行憲條款事，仍請其再加斟酌」。一個「仍」字，是側近幕僚的自出機杼，或是蔣的囑託，頗為

〈蔣介石提議胡適參選總統前後〉，《近代史研究》，2011年第2期（2011年3月），頁11。

⁷⁵ 王世杰著，林美莉編輯校訂，《王世杰日記》，上冊（臺北：中央研究院近代史研究所，2012年），1948年3月30日，頁893；胡頌平編著，《胡適之先生年譜長編初稿》（臺北：聯經出版事業公司，1984年），1948年3月30日、4月3日，頁2022、2024。

⁷⁶ 游移之說最難成立。如果蔣不易決斷，卻能傳話激勵胡適鼓勇接受（3月30-31日），又說自己下了決心推舉胡適（3月31日），似乎都有解釋不通之嫌。詳見王世杰著，林美莉編輯校訂，《王世杰日記》，上冊，1948年3月31日，頁893；曹伯言整理，《胡適日記全集》，第8冊，1948年3月30日，頁354；胡頌平編著，《胡適之先生年譜長編初稿》，1948年3月31日，頁2023。

耐人尋味。⁷⁷

作為一套擴權腹案，《臨時條款》一開始就是替蔣中正參選總統而量身打造，並未針對其「可能退讓」（例如改任行政院長）而提供其他設計選項（例如擴張最高行政機關首長的權力，或調整其與立法院之間的權責對位關係）。事關肯綮的是，蔣相當在乎總統權限問題，視為參選的核心障礙，但他已經產出一部擴權草案回應自己的焦慮，此在邀胡之前，而且步伐未曾稍停，卻如何能在已公開表達不宜在本次國大會期修改《憲法》的立場下，反而依照腹案第三條的設想，即刻啟動「修憲」程序而完成制定？這才是蔣顧忌再三，難以推出腹案的癥結所在。

4月4日，國民黨召開臨時中央全會，討論正副總統候選人的提名問題。會中，蔣中正以未指名方式，籲請全黨推舉「一黨外人士」而能符合五條件者為總統候選人，這番思慮是蔣首次公開宣布，與會中央執行、監察委員頗為驚訝，接連表達不同意見，果然應了事略稿本「黨內自必反對」的「預言」，不少人猜測這位「黨外人士」就是胡適。即便是王寵惠的即席發言，雖是敬佩蔣的謙讓，卻也懷疑能否達到「我們所期望的結果」。就在會場一片躁動，又在鄒魯違反議事規則的「發難」下，絕大多數與會者起身鼓掌，表達了簇擁總裁候選的態度。⁷⁸

其實當天中全會並未作出具有實質效果的決議。蔣中正作為會議主席，沒有動用他慣常行使的家父長式權威，飭令黨人服從；倒是透過他的引導，最後請吳鐵城代為宣布，將今天討論的問題，提交明天常會再議。胡適晚年曾有感觸，指蔣自第一任總統選舉開始，即借詞黨內公意，重複出現「他〔按：蔣〕向黨說話，黨的中委一致反對，一致勸進，於是他的責任已盡了」的「老法子」，說明了胡適經由時間積累出的經驗法則，也認為蔣沒有「必設法成全」的真作為。⁷⁹

⁷⁷ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年3月31日、4月1日，頁49-50。

⁷⁸ 「第六屆中執會臨時全體會議速紀錄」（1948年4月4日），〈第六屆中央執行委員會全體會議〉，《會議紀錄》，館藏號：會6.2/120.1。對於會議的完整介紹，詳參劉維開，〈中國國民黨六屆臨時中全會之研究（1948.4.4-4.6）〉一篇。據劉考據，在場人士只有羅家倫、吳敬恆未起立。

⁷⁹ 曹伯言整理，《胡適日記全集》，第9冊，1959年11月23日，頁486-487。4月5日，蔣約見王世杰，指黨內同志不贊同自己的退讓計畫，也擔心李宗仁必將乘間抵隙而參選總統，

例如4月5日，南京《中央日報》報導昨日蔣中正無意候選的講話，卻以一篇社論要求國代與全國國民在總統選舉前夕應該格外注意「憲法上總統地位之重要，與影響之重大」。文章強調，依據《憲法》規定，總統在行政院不接受立法院決議而移請覆議前，能透過核可權表達是否支持內閣的態度，這個核可「特權」就是他「運用其精神的道義的影響的方法」，聲言「在我們憲法上，總統是國家政局的安定力」。⁸⁰ 當時陶希聖擔任南京《中央日報》總主筆（國民黨中央宣傳部副部長兼），最遲2日就已獲蔣面告「退讓」，更是蔣中全會講稿的原始寫手，理當瞭解蔣願意改就閣揆的「純忠遠識」。⁸¹ 可是就在關鍵時刻，陶指導下的黨喉舌反而強調總統擁有制約行政院的憲法特權，語境非常不相契，絕無可能是為「一黨外人士」（胡適）充任總統前，預先墊高其權力高度的代勞之作，只能是為蔣。

另外，蔣中正在同日上午約請張羣、陳布雷等人商談總統人選，並在日記寫下談話梗概，表示「明知其已無可逃避，仍令岳軍等在本日常會照余主張作最後之奮鬥，猶冀達成初願，另推他人也」，但這話未符實情，更與後情迥異。⁸² 陳布雷日記可證：上午在主席官邸，他們討論的是「研究在不修改憲法之原則下，如何安定政局、推進戡亂工作，免誤事機之辦法」。⁸³ 亦即蔣已是總統親為的意思。所要研究的，是如何在下午的中常委集會中，由張、陳二人代陳總裁的「苦衷」，不修改《憲法》，但「補救」《憲法》，讓不便提出的擴權腹案，形成提出的動力。

「其結果必甚壞」。王世杰聞之，答以「既然如此，只好放棄」。又，蔣在月底的反省錄中，也承認自己堅辭的決心不夠，也同樣導往「如余不應選，則桂系必先競選總統毫不謙讓」的解釋上。王世杰著，林美莉編輯校訂，《王世杰日記》，上冊，1948年4月5日，頁895；蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年4月反省錄，頁121。不過，這並不符合蔣先前聲稱已澈底考慮全盤利害得失的說法。況且本文業已指出，蔣的決心不夠，不是這兩天的黨中央會議才有顯露。

⁸⁰ 社論，〈憲法上總統的核可權〉，《中央日報》，南京，1948年4月5日，版2。

⁸¹ 陶晉生編，《陶希聖日記》，上冊（臺北：聯經出版事業公司，2014年），1948年4月2日，頁123；陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年4月2-3日，頁50-51。

⁸² 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年4月5日，頁102。

⁸³ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年4月5日，頁53。

玖、蔣主導的中常會與中全會決議

4月5日下午，國民黨舉行中常委談話會，繼續討論總統候選人問題。張羣、陳布雷很早就發了言。從張的講話看，可以證實陳布雷所記官邸商談的要旨無誤：

蔣先生不當總統，各方面都不能了解他的意思，這是一件事。還有一件要報告的，國民大會是否有權修改憲法，曾慕韓〔按：中國青年黨主席曾琦〕、張君勱〔按：中國民主社會黨主席〕都表示不能修改，說是憲法沒有行。他們贊成責任內閣制，憲法缺點雖有，但還未發現，沒有發現所以不能修改。憲法是經過協商的，修改憲法一定影響合作，……。

昨天是臨時全會，中央常會應該是休會的。這件事不應該到常會來討論，今天只能開談話會。昨天大家起立表示意思，再要在這裡反對是不可能的。總裁昨天表示的意見，研究結果也只有以全會大家的意思為意思。……在戡亂期間要件件事合乎憲法很困難，這種困難是否在國民大會中求得一個解決，還是到將來的立法院去解決，這是應該研究的。我們擁護總裁負責任，也應該替他想想如何解決困難，這才是幫助他負責任。這一點是今天應該討論的。⁸⁴

陳布雷複製並強化了張羣的發言重點，略稱：一、昨天大家的意思不能再改，應請總裁候選；二、不修憲，但要替總裁著想，在國大會期內謀求補救。他說：

昨天已經一致起立通過，今天不能再有變更。……本席報告一點這幾天接觸經過。國民大會開幕前一天，總裁要我起草開幕詞，一句一字都是他說的，我只是負整理責任，還經過他兩次修改。我問他憲法不修改是否必須放進去，他說絕對不修改，戡亂決心要貫徹，行憲決心也要貫徹。昨天舉行臨時全會，前天很迫切的告訴我怎樣寫。我說總裁作這樣決定，何以事前沒有一點表示，我很惶惑。我將許多做不到的情形告訴

⁸⁴ 「第六屆中常會第147次會議談話會速紀錄」（1948年4月5日），〈第六屆中央常務委員會〉，《會議紀錄》，館藏號：會6.3/316.6。

他，他說寫出來再說。我以為還可以考慮，但昨天上午說了，下午又說，他似乎對國家大局有許多憂慮，要同志同情他的苦心。

今天可否這樣決定，副總統問題不討論，總統還是請總裁擔任候選人，請全會作一決議。其中有一點，是自己意識中，總裁感到在戡亂中要逐條實行憲法有困難。別的人做總統有點權宜措置，人家會原諒，如果是他當總統，不易得人原諒，也會疑心本黨。這一點大家如能諒解：第一、要苦勸許多支撐〔持〕修改憲法的同志如史尚寬、林彬同志等，他們對憲法非常努力，但請他們在憲法未實施前〔按：原文如此〕，一條也不要修改。第二、不戡亂，國家的根本要動搖，於憲法真正有窒礙。如何補救，這點也要進行順利，做得體面，在大會裡〔按：國大〕順利通過。⁸⁵

這些話發揮了引導作用。蕭錚立即發言支持，並建議推舉委員，研究《憲法》的補救辦法。其他幾位同屬CC的發言者，也都支持蔣選總統。⁸⁶ 戴傳賢在一個多月前曾在常會堅持國家大法不該朝令夕改，現在則是呼應現場氛圍，表示「中國的事和外國不同」，「老是窮在那裡也不成，窮則變，變則通，要行得通，憲法也要稍為有所變通，或者在不修改憲法之下去謀補救」。至於張知本素有重建國大尊嚴之志，早就寄望修憲以擴充國代職權，他不以陳布雷的不修憲／補救說為然，主張直指核心，透過修改《憲法》本文，解除總統的束縛：「我的意見，另外想法子，何不由大會〔按：國大〕修改。就是說在憲法之外修改憲法，不能〔如〕在憲法中間修改憲法。因此主張在黨的立場，不表示意見，就是不限制黨員提議修改憲法。」毫無疑問，張知本的弦外之音，帶有暗渡國大擴權的意思在內。⁸⁷

⁸⁵ 「第六屆中常會第147次會議談話會速紀錄」，〈第六屆中央常務委員會〉，《會議紀錄》，館藏號：會6.3/316.6。

⁸⁶ 「CC」是國民黨在蔣中正治理下的一支重要派系，由陳果夫、陳立夫兄弟領導。經蔣支持，二陳多次主掌國民黨的組織工作，進而在各地方黨部、教育、民政、黨營事業……等部門，取得可觀的影響力。訓政時期，這批政治菁英竭力伸張「以黨治國」的理念；憲政伊始，仍將國民黨的優勢領導地位及中山遺教的貫徹，奉為實現國家安定、福祉的前提。

⁸⁷ 「第六屆中常會第147次會議談話會速紀錄」，〈第六屆中央常務委員會〉，《會議紀錄》，館藏號：會6.3/316.6。張知本將戰後制憲未能澈底實現孫中山的五權憲法，視為「吾黨同志之恥，而國家民族之不幸也」。張知本，〈憲法和憲政〉，收入徐時中編，

然而團方委員盡都反對修憲，主張接受蔣的退讓。⁸⁸ 其中，有人目睹陳布雷「此君向不發言者」而有長篇即席引導之表現，頗表訝異。⁸⁹ 黃宇人則表示，許多中央委員認為總裁是故作姿態，他認為絕對不是，還說「我們請求總裁當大總統，並設法修改憲法，是把領袖毀了，國家也毀了」。黃少谷則是提醒本屆國大不能修改《憲法》，以免影響國際國內。他也不贊成國大補救，「因為國民〔大會〕的權，憲法上有明確的規定，就是最高的權，其餘的權不由他行使。如果不修改憲法，而由國民大會授權戡亂，這是相當危險的。因為開了這個例，而國民大會代表有幾千人，要作旁的要求，又怎麼辦呢。所以困難的問題，只能由新的立法院來補救，不能在修改憲法以外作什麼補救的方法。」就在賀衷寒、鄧文儀也主張接受蔣退讓後，CC的谷正綱發聲反駁，說總裁不出來才是黨毀了，國家毀了。⁹⁰

談話會歷5小時。會議尾聲，秘書長吳鐵城作出統計：20位發言，15位請蔣出，5位接受蔣退。最後，會上整理成研究結果報告，向翌日續行召開的臨時中央全會提出，建議「仍照昨日全體一致之表示，正式決定推請總裁為第一屆總統候選人」。另外，陳布雷會前已預擬一紙決議文稿，經即席宣讀，獲會議主席孫科配合，修正為秘密決議，其中特別推定王寵惠等8名委員，在不修改《憲法》條文的原則下，研擬總統切實握有戡亂權責的補救辦法。名單絕大部分落實了陳布雷

《憲法論文選輯》（南京：新中國出版社，1947年），頁51；並參見沈雲龍訪問，謝文孫、胡耀恆紀錄，《張知本先生訪問紀錄》（臺北：中央研究院近代史研究所，1996年），頁87-88。

⁸⁸ 「團方」，意指三民主義青年團出身的一批政治菁英，多數兼具國民黨黨籍，但持有程度不一的自主意識，他們既是國民黨中央政治的涉入者，也以各級團部為領地，常與各級黨部形成競爭關係。1947年「黨團統一（合併）」後，原團務領導階層根據對等原則，進入各級黨部的執行、監察委員會中，但團體意識猶在，自主意識不減，更和長期操辦黨務的CC成員勢同水火。參見王良卿，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（1938-1949）》（臺北：近代中國出版社，1998年）。

⁸⁹ 中央監察常務委員李世軍以列席身分與會，會後透露陳布雷講話在內的若干情節。李說的「向不發言」未必盡然，倒是真實反觀了自己的不滿情緒。徐永昌，《徐永昌日記》，第9冊（臺北：中央研究院近代史研究所，1991年），1948年4月6日，頁42-43。

⁹⁰ 「第六屆中常會第147次會議談話會速紀錄」，〈第六屆中央常務委員會〉，《會議紀錄》，館藏號：會6.3/316.6。黃宇人的發言，參見其晚年回憶：黃宇人，《我的小事》，下冊（多倫多：作者自印，1982年），頁60-62。

的預擬人選，當中，過半數委員預聞《臨時條款》擬件已有時日（表2）。⁹¹

表2、中常委談話會推定委員研擬總統權責補救辦法決議密件（1948年4月5日）

談話會修正通過之決議文	談話會前陳布雷預擬決議文稿
<p>密 憲法甫經施行，如何在不修改憲法條文之原則下，使總統得切實負荷戡平共匪叛亂、鞏固國家基礎之責任，使剿匪作戰與動員事項得以適應機宜，推定王寵惠、孫科、居正、李文範、陳布雷、張知本、張羣、王世杰諸委員負責研擬，由王委員寵惠召集。</p>	<p>密 下列一條，可否另作決議（對外不發表），並請轉陳主席核奪。 憲法甫經施行，絕不宜於此時加以修改。如何在不修改憲法條文之原則下，使總統得切實負荷戡平共匪叛亂、鞏固國家基礎之責任，使剿匪作戰與動員事宜得以適應機宜，擬請推定孫科、居正、戴傳賢、王寵惠、張知本、張羣、王世杰諸委員負責研擬，交由黨團指導委員會採擇。此項小組由王委員寵惠召集。</p>

資料來源：「陳布雷手擬談話會決議密件」（1948年4月5日），〈革命文獻——實行憲政與蔣總統就職〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-020400-00010-085。

4月6日上午，陳布雷向蔣中正呈交談話會結果，又根據蔣的意見，再替下午的中央全會預擬一紙決議文稿，未了藉由蔣親批「閱」字，形成手諭效果。⁹²下午，臨時中央全會舉行第二次會議，與會者一致「接受常務委員研究結果報告」，意即推請蔣為總統候選人。不過，這只是落實手諭第一項指示而已。會議主席孫科宣布尚有決議文字待討論，包括「本屆總統副總統之選舉，本黨不決定候選人，本黨同志在國民大會中得依法簽署提名參加競選」等。根據陳布雷的即

⁹¹ 「第六屆中常會第147次會議談話會速紀錄」，〈第六屆中央常務委員會〉，《會議紀錄》，館藏號：會6.3/316.6；「研究結果報告」（1948年4月5日）、「陳布雷手擬談話會決議密件」（1948年4月5日）、「陳布雷致蔣中正報告」（1948年4月6日），均見〈革命文獻——實行憲政與蔣總統就職〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00010-085。關於陳布雷取出預擬決議文稿的動態描述，參見：黃宇人，《我的小故事》，下冊，頁62；程思遠，《政海秘辛》（香港：南粵出版社，1988年），頁201。兩位團方人士在各自的憶述文獻中，分別以「很不以為然」、「真如做戲一樣」評論之，反映了部分與會者隱忍的情緒。不過，這些回憶的基本細節多有舛誤，讀者宜審慎辨明，取其敘事脈絡大者理解。

⁹² 「陳布雷手擬臨時中央全會決議」（1948年4月6日），〈革命文獻——實行憲政與蔣總統就職〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00010-085。

席說明，蔣認為前天中全會已決議開放同志參加副總統選舉，則為劃一標準起見，在總統選舉這邊，黨也不宜明文提出一位特定候選人。就在多人指出這和前述研究結果報告的意思互相矛盾，掀起冗長討論後，仍是透過陳布雷再次說明、孫科配合主導，通過相關決議，從而替不久後居正「陪榜參選」總統一事鋪陳了背景。⁹³

拾、新版草案的提出、變化與三讀

臨時中央全會閉會後，「臨時條款」議題正式提上黨內討論進程。4月7日上午，蔣中正約請陳布雷前往官邸，交代國大應該盡速完成《臨時條款》的制定程序；下午，王寵惠訪陳布雷，仍是先前三角連動模式，談《臨時條款》問題。⁹⁴ 8日下午，王寵惠、居正、李文範、陳布雷、張知本、王世杰等人聚集中央黨部，研商中常會交付不修憲而另尋補救的任務。兩個多小時中，眾人先是廣泛討論了幾種可能方向，最終則是出現《臨時條款》從王寵惠原版轉化為王世杰新版的結果。⁹⁵

本來王世杰並不認同拿《臨時條款》和《憲法》共構為同效框架，曾主張讓國大通過授權決議，便於總統處理戡亂機宜即可，但他也明白授權之舉無法企及《憲法》的高度。其實當天開會人士表達了同樣的疑慮，王世杰後來曾在國大會場上說道：「這個意見，我們考慮結果，認為不當，因為大會決議案不能與憲法有同等效力，影響憲法條文。」頗能看出這批核心幹部重視的面向。⁹⁶ 最後，

⁹³ 「第六屆中執會臨時全體會議速紀錄」（1948年4月6日），〈第六屆中央執行委員會全體會議〉，《會議紀錄》，館藏號：會6.2/120.1；陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年4月6日，頁54。對於第二次會議的完整介紹，詳參劉維開，〈中國國民黨六屆臨時中全會之研究（1948.4.4-4.6）〉一篇。

⁹⁴ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年4月7日，頁55。

⁹⁵ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年4月8日，頁56；陶晉生編，《陶希聖日記》，上冊，1948年4月14日，頁126。王世杰日記事後回溯：「此一條款之起草及在國民大會通過，我均負有特殊責任。」指的就是這個。王世杰著，林美莉編輯校訂，《王世杰日記》，上冊，1948年8月15日，頁896。

⁹⁶ 國民大會秘書處編，《第一屆國民大會實錄》（臺北：國民大會秘書處，1961年），頁220。

王世杰在中央黨部的會商中，提出《臨時條款》新草案，雖接受舊版以修憲程序建立同效架構的設想，但也嘗試做出權力行使範圍的相對明確表述，經眾人商酌後，擬成初稿。

《臨時條款》草案的前後版本在名稱、啟動程序和基本結構方面，都具有鮮明的聯繫關係，但其差異仍然顯而易見。王世杰後來提出說明，他的提案係對準《憲法》第三十九條（總統宣布戒嚴）與第四十三條（總統發布緊急命令）兩者的程序，及後者的時機範圍而作出權變處置，以便迅速因應戡亂需要。此外，新版本規定總統的緊急處分「得經行政院會議之決議」而為之，不能片面行使，並為了防止「總統與行政院的濫用職權」，所以事後立法院也有機會根據《憲法》規定的制衡程序，將此「行政院之重要政策」（＝總統的緊急處分）予以變更或撤銷。⁹⁷

這些新擬內容是王世杰秉持個人理念而與高層現實折衷的產物，對照前版直接搬取抗戰時期的委員長「便宜」用權經驗，已是重大調整（表3）。它與德國《威瑪憲法》（*Weimar Constitution*）第四十八條的著名規範相當神似，即一邊授予聯邦總統緊急處分權，得視需要暫時停止憲法部分條文，一邊也配有聯邦議會的請求廢止權。⁹⁸ 只不過根據威瑪共和時代的政情考察，緊急命令仍是頻繁出現，行政權形同萬能，終於替希特勒（Adolf Hitler）的攘權開闢了捷徑。⁹⁹ 日後《臨時條款》獲得國大正式通過，就有法政學者根據威瑪史實提出警告，認為緊

⁹⁷ 國民大會秘書處編，《第一屆國民大會實錄》，頁220。一些黨政幹部事後得知《臨時條款》用的是王世杰的版本，也依照同樣方向理解。陶晉生編，《陶希聖日記》，上冊，1948年4月14日，頁126。

⁹⁸ 〈「附錄：魏瑪憲法」（1919年8月11日）〉，卡爾·施米特（Carl Schmitt）著，劉鋒譯，《憲法學說》（上海：上海人民出版社，2016年），頁510。此外，王世杰也拿《威瑪憲法》的「過渡規定及終結規定」和《臨時條款》草案進行比附，視為他國前例之一。國民大會秘書處編，《第一屆國民大會實錄》，頁267。

⁹⁹ 詳參布倫迺特（Rene Brunet）著，張卓立等譯述，《德國新憲法論》（上海：商務印書館，1926年），頁182-189；杜光瑛編著，《民主國家的憲法問題》（臺北：正中書局，1959年），頁18、136；黃俊杰，〈德國威瑪憲法時代國家緊急權條款之研究〉，《臺大法學論叢》，第25卷第2期（1996年1月），頁177-219；沈有忠，〈德國威瑪共和的憲法：一個半總統制的個案研究〉，《東吳政治學報》，第24期（2006年12月），頁193-200。

急權的行使即便必要，能否運用成功，仍是要看領導階層的守法精神與國家憲政傳統的深厚而定，批評前述設想的節制程序「在實際上恐怕並不重要」，「假令把現實的中國政治考慮在內，那是更不必說了」。¹⁰⁰

表3、《臨時條款》提案原文與原始擬件對照表

提案原文	原始擬件	說明
動員戡亂時期臨時條款 (王世杰主擬。1948年4月15日付委審查)	戡亂時期行憲臨時條款 (王寵惠主擬。1948年3月30日)	名稱
茲依照憲法第一百七十四條第一款程序，制定動員戡亂時期臨時條款如左：		前言 (制定程序)
	第一條 戡亂時期，總統對於掃除行憲障礙、保障國家生存，應負完全責任。	總統完全責任
總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。	第二條 總統對於剿匪作戰及與戡亂有關之軍政事宜，應軍事之急需，得發布命令，為便宜之措施。	總統緊急權力
前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序，變更或撤銷之。		變更或撤銷
	第三條 本條款依憲法第一百七十四條第一款規定程序制定之，與憲法有同等之效力。	制定程序
動員戡亂時期之終止，由總統宣告，或由立法院咨請總統宣告之。	第四條 本條款於戡亂時期終了時廢止之。	有效施行期限

資料來源：「動員戡亂時期臨時條款」提案原文，見國民大會秘書處編，《第一屆國民大會實錄》，頁217、237-238；「戡亂時期行憲臨時條款」，見「戡亂時期行憲臨時條款」修改件（1948年3月27-30日），〈中央憲政（三）〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080101-00003-006。

¹⁰⁰ 樓邦彥，〈論動員戡亂時期臨時條款〉，《觀察》，第4卷第10期（1948年5月），頁5-6。

「臨時條款」是不是修憲？蔣中正已在國大開幕提示，本屆「大會的使命只是行使選舉權」，然而聽者藐藐，根本不能抑制黨籍國代，修憲案紛紛提出。在4月12日的擴大紀念週上，蔣再度祭出道德勸說，略稱「憲法未始不可修改，然此次以不修改為宜，即或顧及戡亂時期之臨時需要，亦應以其他方法求變通之道。關於擴大國民大會職權及設置常設委員會，萬不可行」。¹⁰¹ 其實，蔣視《臨時條款》為「變通之道」，多少也助長了黨籍國代「憲法未始不可修改」的爭勝心理，何況王世杰不假修飾的對其國代同僚指出，《臨時條款》就是修憲。王說：《臨時條款》就是「在憲法條文之後」的修憲，惟「僅能適用於戡亂時期」而已；又說：「向大會鄭重聲明，這是屬於修改憲法的案。凡是變更或是廢止與補充憲法條文的提案，都是修改憲法。這個案對於憲法帶有補充的性質，是一個修改憲法的案。」¹⁰²

《臨時條款》在國大幕前幕後遭遇兩層阻力：一是民青兩黨逕以修憲視之，蔣中正只能費力邀得諒解；一在黨籍國代挾國大擴權的修憲提案進行脅制的窘況下，有進退失據之感，又招友黨不諒。12日紀念週儀式結束後，蔣邀請核心幹部（張羣、陳立夫、吳鐵城、王世杰、陳布雷等）面商，交陳布雷整理提案理由，彙成「請制定動員戡亂時期臨時條款案」。該案商請莫德惠領銜，兩天內（即一讀會前）已爭取到771位聯合提案人；一讀會前夕，蔣又召集賀衷寒、谷正綱、鄭彥棻會商，意在派系動員，爭取議程順利。¹⁰³ 但未如預想的是，在4月15日「修改憲法一讀會」中，張知本等人的提案（國大職權增加創制立法原則、複決有關人民權利義務之法律，會期縮近為每2年召集一次）反而最能撩撥黨籍國代的高昂情緒，回響極大；相形之下，陶希聖目睹現場氛圍，直指莫德惠案「簽署雖多，表情不甚熱烈」，陳布雷也疑惑莫案「連署人最多，而掌聲反見稀疏」。¹⁰⁴

¹⁰¹ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年4月12日，頁59。

¹⁰² 國民大會秘書處編，《第一屆國民大會實錄》，頁220、266-267。

¹⁰³ 陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年4月12-14日，頁59-62。

¹⁰⁴ 沈雲龍訪問，謝文孫、胡耀恆記錄，《張知本先生訪問紀錄》，頁87-88；陶晉生編，《陶希聖日記》，上冊，1948年4月15日，頁126；陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年4月15日，頁62。

這天，在一讀會決議將修憲提案付委審查後，蔣中正對幾個政治敏感度較高的修憲及相關憲法提案，作出有限度的讓步，用示籠絡。當晚，約宴張知本、林彬等提案人，另請王寵惠、王世杰、洪蘭友、陳布雷等人作陪。張知本領銜的修憲提案如前揭，至於林彬領銜的案子則主張1949年12月25日前，召集本屆國大第一次臨時會（羅文謨領銜的提案則有異曲同工之趣，主張本次大會閉幕後兩年內召集臨時會修憲）。最後，蔣拿林彬的日期再加1年，拉長戰線，暫時滿足修憲派國代的胃納，也稍事緩解他黨反修憲派的不悅。蔣日記記道：「余主張預定卅九年十二月二十五日以前召集第二次國民大會時再行修改，此次除臨時條款外，其餘各案皆留交下次國大從長討論也，以免本大會因修憲而延期也。」¹⁰⁵

蔣中正的示惠未必立刻產生一錘定音的效果，但仍發揮了定錨的作用。在4月16日的修憲提案審查會中，修憲派國代的情緒激越，即使陳布雷於黨員餐會說明總裁的最新意向，都被譏為假傳聖旨，拒絕聽信；此外，陳布雷同王寵惠、王世杰等人取得主席團認可後，向審查會提出「定期召開臨時會案」及「臨時條款案」，同樣遭遇眾人反對，無法表決。¹⁰⁶ 17日的喧嚷尤有過之。就在蔣舉行黨籍國代談話會明示立場，並前往審查會場親自坐鎮後，審查會才表決通過了根據顧毓琇、潘公展等人所提折衷意見而作成的審查報告，將各方修憲、反修憲的立場共冶於一爐，即在草案加列第四項：「第一屆國民大會應由總統至遲於三十九年十二月二十五日以前，召集臨時會，討論有關修改憲法各案。如屆時動員戡亂時期，尚未依前項規定宣告終止，國民大會臨時會應決定臨時條款應否延長或廢止。」¹⁰⁷ 18日，《臨時條款》完成三讀程序（表4），蔣自記：「國大最大功用已經完成矣，惟有感謝上帝佑華而已。」¹⁰⁸ 19日，蔣獲選為行憲第一任總統。

¹⁰⁵ 蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年4月15日，頁110；陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年4月15日，頁62。

¹⁰⁶ 國民大會秘書處編，《第一屆國民大會實錄》，頁263-264；陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年4月16日，頁63-64；蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年4月16日，頁110。

¹⁰⁷ 國民大會秘書處編，《第一屆國民大會實錄》，頁264-266；陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》，1948年4月17日，頁64-65；蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年4月17日，頁111。

¹⁰⁸ 國民大會秘書處編，《第一屆國民大會實錄》，頁265-270；陳布雷，《陳布雷從政日記

表4、《臨時條款》三讀通過條文與提案原文對照表

動員戡亂時期臨時條款		說明
1948年4月18日三讀通過條文	1948年4月15日付委審查條文	
茲依照憲法第一百七十四條第一款程序，制定動員戡亂時期臨時條款如左：	茲依照憲法第一百七十四條第一款程序，制定動員戡亂時期臨時條款如左：	未修正。
總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。	總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。	未修正。
前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序，變更或廢止之。	前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序，變更或撤銷之。	依合法標的、不溯及既往、處分機關等原則，將「撤銷」修正為「廢止」。
動員戡亂時期之終止，由總統宣告，或由立法院咨請總統宣告之。	動員戡亂時期之終止，由總統宣告，或由立法院咨請總統宣告之。	未修正。
<u>第一屆國民大會應由總統至遲於三十九年十二月二十五日以前，召集臨時會，討論有關修改憲法各案。如屆時動員戡亂時期，尚未依前項規定宣告終止，國民大會臨時會應決定臨時條款應否延長或廢止。</u>		增訂第四項。新增國大臨時會召集的期程及任務。

資料來源：國民大會秘書處編，《第一屆國民大會實錄》，頁238、269。

拾壹、結語

《中華民國憲法》施行前後，南京黨政高層存在兩股集體焦慮：一、行憲及其蘊含的憲政精神，不僅不易與動員戡亂充分接榫，實則也有相剋之虞；二、

(1948)》，1948年4月18日，頁65-66；蔣中正，《蔣中正日記（1948）》，1948年4月18日，頁112。

在拆解五五憲草後的中央政制新設計下，《憲法》對總統權力束縛過多，難能滿足國民黨人擁戴蔣中正出任，和秉持權能、領導戡亂的期待。其實，相關焦慮的堆高，仍是建立在國府對共戰事已落下風，以及黨國統制文化與強人政治未嘗褪除的現實情境上。據此，從《憲法》施行到1948年國民大會召開的4個月間，一批統治菁英為蔣尋找權變方案，最終形塑出一套依循修憲程序所啟動的《動員戡亂時期臨時條款》，就體現了他們面對前述焦慮，不斷摸索，嘗試創造某種賴以跳脫的合法性路徑，隱忍待時，最終出諸衝決手段，兼示籠絡手腕的一頁曲折過程。

其中，蔣中正的核心幹部曾提出四種思考取徑：一、「適憲戡亂」：吳鐵城、王寵惠強調《憲法》第四十三條（總統緊急處分權）的運用，王兼及第三十九條（戒嚴權）；洪蘭友、陳布雷、陳立夫一度主張得視形勢需要，循第二十三條的法律保留及比例原則，立法限制人民自由權利。二、「修憲戡亂」：薛岳最早建議蔣，按照《憲法》第一百七十四條第一款的修憲規定程序，由國大修改《憲法》本文，擴充總統行使緊急處分的時機範圍。三、「國會授權」：蔣曾主動探詢二戰期間美國國會授權總統的法案內容，替戰時（戡亂）元首在憲政常規外的權力擴張，尋找跨國經驗；王世杰也想過由國大決議授權總統，惟能否等同《憲法》的效力，並無把握。

王寵惠是《臨時條款》原始版本的主構者，他根據「（憲外）修憲戡亂」的思考，形成又一取徑（四），擬成《戡亂時期行憲臨時條款》。此在蔣中正邀請胡適參選總統之前，並經過陳布雷的中轉、紀錄，呈現出蔣與王的商榷過程。王的擬稿與稍早的適憲構想不同，反而因襲抗戰成例，將之轉化，賦予總統在戡亂時期的完全責任，打造「得發布命令，為便宜之措施」的特權，呈現了權責泛化、絕對化的傾向，也替日後動員戡亂時期臨時條款的凍結憲法條文，預立思維基礎。按照他的構想，這部條款將依循修憲程序而制定，等於將戡亂使命嵌入憲政體制，與《憲法》共構為複合同效框架。雖然《憲法》才剛施行，但在1948年春，卻遭逢了各路人馬渴求擴張權力的試煉（包括國代自己在內）。當時王寵惠將《臨時條款》、《憲法》擬喻為「小房子、大房子」之說曾經不脛而走，風傳一時，雖然我們還沒有在官方檔案中找到這個說法，無論虛實，至少仍能引為複

合同效框架的通俗理解。¹⁰⁹

值得注意的是，國際上，歷史上，革命領袖未執有廟堂名器而享有事實上之最高領導權威者，其實不乏成例，蔣中正有過類似經驗，以後還會有。如果他真要求退，轉身扮演胡適所說「有為的行政院長」的角色，並非不能適應，何況閣揆還擁有《憲法》明定的最高行政實權。¹¹⁰不過，即使蔣三度浮現「舉胡自代」之想，且化為真實的邀請，卻始終保有自為之的覓權作為，更在中央委員、中常委瀰漫一片「非蔣不可」的聲浪時，循勢借力引導，化為《臨時條款》出臺的動力。平心而論，原始草案的實質修憲效果及其呈現的權責泛化、絕對化色彩，可望支應蔣充任國家元首、全面領導戡亂的信心，當也連動影響了「讓賢」的真實決心。

事實上，《憲法》對於中央政制有別出機杼的設計，卻從來沒有博得南京黨政高層的衷心肯認。據此，修憲從來就不是蔣中正和黨籍國代之間的爭執，而是某種意義下的「共識」，差別只在於修誰的權、擴誰的權。我們在蔣日記裡看到了這位國家領導人的修憲浮想，即使王世杰（《臨時條款》新版主構者）身處國大一讀會會場，也對其國代同僚特別聲明，《臨時條款》就是修憲的案。從《臨時條款》提案依循修憲規定程序而啟動，成為合乎規定的6件修憲提案之一，進而排入修憲提案審查議程、表決通過，又與《憲法》具有同等效力視之，本質上就是修憲的行為。只是蔣中正懍於《憲法》才剛施行、友黨不以修憲為然、黨籍國代又挾修憲權利以自我擴權甚至引為脅制的諸多顧慮，不便昭示明說而已。最終，蔣對黨籍國代的自主修憲，承諾訂下期程討論，用示安撫（也是控馭），換取了《臨時條款》三讀通過（及蔣的參選），雖是彌縫一時，終究埋下此後長達

¹⁰⁹ 〈社論：國大，憲法，總統〉，《南僑日報》，新嘉坡，1948年4月30日，版1。程思遠回憶指王寵惠在4月5日的中常委談話會上提出此說：程思遠，《政海秘辛》，頁201。查王寵惠是當天談話會的列席者，雖然會議速紀錄並未出現王的發言紀錄，但根據本文第九節所引張知本的發言內容推敲（「在憲法之外修改憲法，不如在憲法中間修改憲法」），則似乎當天在場人士也有就「（憲外）修憲」交換過意見的極大可能。果此，當可視為王寵惠趁勢揭露「臨時條款」之為用的合理語境。

¹¹⁰ 胡適與蔣談話，提到「無為的總統」、「有為的行政院長（宰相）」一語。參見胡頌平編著，《胡適之先生年譜長編初稿》，1948年4月3日，頁2024；〈總統好當宰相難做〉，《南京人報》，南京，1948年11月28日。

40年紛擾的種子。

《中華民國憲法》施行未久，即備受體制內各方勢力各種修改動機的試煉，終因《臨時條款》的制定，形成若干條文的凍結，也招致體制外人士的嚴厲批評。¹¹¹不過，如果將《臨時條款》放在長期的、動態的視角觀察，當能發現它的影響雖然巨大，仍是隨著國民黨執政形勢而滾動、遞變的：

一、總統的權力擴充：最初，《臨時條款》意圖授予國家元首無可節制的權力，視為戡亂關鍵，但在國大近乎失控的形勢催化，及蔣核心幹部的重新評估下，才調整為總統須經行政院會議決議，始能做出緊急處分，亦即須與行政院（權）互動，方能有效行使王世杰所謂「總統與行政院」的應變。換言之，這是行政權的擴大，非僅總統的擴權。¹¹²落實到運轉層面看，後來國民黨政權在內戰形勢全盤崩壞的時刻，甚至還曾出現行政院先行決議，而後逕請代總統李宗仁發布的例子。至於蔣復職後長期統治臺灣的生涯中，也只為八七水災的善後重建，行使過一次緊急處分，同樣是應行政院長陳誠的主動要求。¹¹³總括而言，正是因

¹¹¹ 自由派知識分子與反南京之色彩鮮明者多有非難、揶揄。例如法政學者說憲政虛懸，參見樓邦彥，〈論動員戡亂時期臨時條款〉，頁6；南洋反蔣報紙引為蔣氏獨裁又一例，參見〈社論：論偽總統〉，《南僑日報》，新嘉坡，1948年4月21日，版1。

¹¹² 薛化元強調1948年《動員戡亂時期臨時條款》中的行政權角色，參見薛化元，〈中華民國憲法的形成與憲法變動〉，收入許志雄、薛化元主編，《中華民國憲法七十年》，頁40；薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》（臺北：五南圖書出版公司，2010年），頁47；薛化元，〈中華民國憲政藍圖的歷史演變——行政權為中心的考察〉，《月旦法學雜誌》，第26期（1997年6月），頁16。

¹¹³ 1949年，例見財政金融改革案：「鄭彥棻致蔣經國電」（1949年2月24日），〈一般資料——各界上蔣經國文電資料（十一）〉，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00658-094；陳克文著，陳方正編輯校訂，《陳克文日記（1937-1952）》，下冊（臺北：中央研究院近代史研究所，2012年），1949年2月25日，頁1202。1959年，行政院長陳誠為爭取八七水災的善後重建時間，與總統府秘書長張羣面商動用《臨時條款》，獲蔣同意。「陳誠民國四十八年日記」（1959年8月19-27日），〈陳誠副總統日記暨石叻日記（二）〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010204-00005-017。根據《總統府公報》內容進行統計，《臨時條款》授予總統經行政院會議決議而權宜行使過的緊急處分，共有11次，請參見本文附錄。其中，政府正式遷臺前7次，遷臺後4次。發布者次數：蔣中正曾動用4次，李宗仁4次，蔣經國2次，李登輝1次。並參見馬起華，《憲法論》（臺北：黎明文化事業公司，1983年），頁446-448。

為《臨時條款》在擬訂過程中產生了特權行使範圍與程序的顯著變化，才如學者一再指出的，起初總統的緊急處分並未根本改變原有的憲政體制，也沒有和1950年代臺灣威權體制的運作存在著邏輯上的關係。必須等到1960年代，統治階層陸續為蔣增修「得連選連任」、「得設置動員戡亂機構」、「得調整中央政府之行政機構及人事機構」等條文，才大幅建立總統擴權的總體圖像，衝擊憲政體制甚深。¹¹⁴

二、同效框架與法制纏繞：《臨時條款》的施行及歷次修正，長期體現了動員戡亂體制與憲政體制的纏繞關係，影響民國歷史深遠。承接上述認識，本文願意進一步指出：動員戡亂始於1947年國府的一紙訓令，但隨後相應施行的法律命令並不容易滿足官方需要，尤其顧慮與行憲相剋。¹¹⁵ 1948年《臨時條款》的誕生，其最可注意的現實意義，毋寧展示了南京黨政高層將其二元集體焦慮設法超克，將戡亂使命納編成為《臨時條款》此一憲制性文件，並朝向《臨時條款》／《憲法》複合同效架構而轉化的一頁探索行動，除了見證總統擴權歷史的初始階段，也強化了動員戡亂／憲政在法制面的初期對接經驗。拉開歷史縱深可以發現，雖然該對接實態在中國大陸「金陵王氣黯然收」的最後時空環境下，仍有其嚴肅的影響，但其連同之前的非常法制以及後發的戒嚴法制，卻共同對1949年後的臺灣形成了更為長期的、多元纏繞的重要作用，重新梭織為強有力的管治網絡，值得正視。

¹¹⁴ 薛化元，〈戰後臺灣歷史閱覽〉，頁47、175-176；薛化元，〈中華民國憲政藍圖的歷史演變——行政權為中心的考察〉，《月旦法學雜誌》，第26期（1997年6月），頁16-18。

¹¹⁵ 包括陸續施行的《動員戡亂完成憲政實施綱要》、《維持社會秩序辦法》、《戡亂時期危害國家緊急治罪條例》等，參見相關法令彙編：不著撰人，《戡亂與建國》（出版地不詳：出版者不詳，1948年）。其中許多條文一面顯示統治當局對人民基本權利的統制思維，視為動員戡亂所必須者，一面卻也宣示行憲準備程序應積極進行，並在形式文字上宣稱尊重、保障人權，嚴防法外侵擾行為。

徵引書目

一、檔案

- 《中行盧經世資料》（臺北，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏）
〈張羣先生日記（一）〉。
- 《行政院》（臺北，國史館藏）
〈行政院會議議事日程〉。
- 《政治檔案》（臺北，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏）
〈政治〉。
- 《財政部》（臺北，國史館藏）
〈河南省動員戡亂完成憲政實施計畫〉。
- 《個人史料》（臺北，國史館藏）
〈周宏濤日記（民國33年）〉。
- 《特種檔案》（臺北，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏）
〈國民大會資料〉。
- 《國民政府》（臺北，國史館藏）
〈國民大會召開臨時會議案〉。
〈國防最高委員會事務概況（一）〉。
- 《陳誠副總統文物》（臺北，國史館藏）
〈陳誠副總統日記暨石叟日記（二）〉。
- 《會議紀錄》（臺北，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏）
〈中央政治委員會及中央執行委員會政治會議〉。
〈第六屆中央執行委員會全體會議〉。
〈第六屆中央常務委員會〉。
- 《蔣中正總統文物》（臺北，國史館藏）
〈一般資料——各其上蔣經國文電資料（十一）〉。
〈一般資料——呈表彙集（一一〇）〉。
〈中央政府人事（一）〉。
〈中央憲政（三）〉。
〈事略稿本——民國三十七年二月〉。
〈事略稿本——民國三十七年三月（二）〉。



〈革命文獻——實行憲政與蔣總統就職〉。

〈蔣經國家書（四）〉。

《蔣中正日記》（美國史丹佛大學胡佛研究所〔Hoover Institution〕藏）
February 1948.

二、日記、史料彙編

不著撰人，《戡亂與建國》。出版地不詳：出版者不詳，1948年。

中國國民黨臺灣省執行委員會編，《戡亂建國》。臺北：中國國民黨臺灣省執行委員會，1947年。

王世杰，《王世杰日記》，第6冊。臺北：中央研究院近代史研究所，1990年。

王世杰著，林美莉編輯校訂，《王世杰日記》，上冊。臺北：中央研究院近代史研究所，2012年。

徐永昌，《徐永昌日記》，第9冊。臺北：中央研究院近代史研究所，1991年。

國民大會秘書處編，《第一屆國民大會實錄》。臺北：編者印行，1961年。

曹伯言整理，《胡適日記全集》，第8-9冊。臺北：聯經出版事業公司，2004年。

陳布雷，《陳布雷從政日記（1947）》。臺北：民國歷史文化學社，2019年。

陳布雷，《陳布雷從政日記（1948）》。臺北：民國歷史文化學社，2019年。

陳克文著，陳方正編輯校訂，《陳克文日記（1937-1952）》，下冊。臺北：中央研究院近代史研究所，2012年。

陶晉生編，《陶希聖日記》，上冊。臺北：聯經出版事業公司，2014年。

程玉鳳編，《蔣中正總統檔案：事略稿本（72）民國三十七年一月至二月》，上冊。臺北：國史館，2013年。

雷震，《第一個十年：雷震日記（一）》。臺北：桂冠圖書公司，1989年。

蔣中正，《蔣中正日記（1948）》。臺北：民國歷史文化學社、國史館，2023年。

蔣中正，《蔣中正日記（1959）》。臺北：民國歷史文化學社、國史館，2024年。

United States Department of States, *Foreign Relations of the United States, 1948*, vol. 7. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1973.

三、政府公報

- 《國民政府公報》，南京，1947年。
《總統府公報》，南京，1948-1949年。
《總統府公報》，廣州，1949年。
《總統府公報》，臺北，1959、1978-1979、1988年。

四、文集、回憶錄、訪談錄、年譜

- 毛澤東，《毛澤東選集》，第4卷。北京：人民出版社，1991年。
沈雲龍訪問，謝文孫、胡耀恆紀錄，《張知本先生訪問紀錄》。臺北：中央研究院近代史研究所，1996年。
胡頌平編著，《胡適之先生年譜長編初稿》。臺北：聯經出版事業公司，1984年。
程思遠，《政海秘辛》。香港：南粵出版社，1988年。
黃宇人，《我的小故事》，下冊。多倫多：作者自印，1982年。

五、報紙、雜誌

- 《大公報》，香港，1948年。
《中央日報》，南京，1948年。
《南京人報》，南京，1948年。
《南僑日報》，新嘉坡，1948年。
《觀察》，上海，1948年。

六、專書

- 王良卿，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（1938-1949）》。臺北：近代中國出版社，1998年。
王寵惠等作，謝政諭主編，《一代大師王寵惠的志業與情懷》。臺北：東吳大學，2020年。
卡爾·施米特（Carl Schmitt）著，劉鋒譯，《憲法學說》。上海：上海人民出



版社，2016年。

布倫迺特（Rene Brunet）著，張卓立等譯述，《德國新憲法論》。上海：商務印書館，1926年。

杜光墳編著，《民主國家的憲法問題》。臺北：正中書局，1959年。

馬起華，《憲法論》。臺北：黎明文化事業公司，1983年。

張君勱，《中華民國民主憲法十講》。上海：商務印書館，1947年。

薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》。臺北：五南圖書出版公司，2010年。

Katznelson, Ira. *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Time*. New York: Liveright, 2013.

七、期刊論文、專書論文

王良卿，〈1948／金陵王氣黯然收〉，收入呂芳上主編，《尋找自己的蔣中正——1948-1954日記解讀》。臺北：民國歷史文化學社，2023年。

王良卿，〈政黨政治的追尋與實踐〉，收入許志雄、薛化元主編，《中華民國憲法七十年》。臺北：國立中正紀念堂管理處，2017年。

沈有忠，〈德國威瑪共和的憲法：一個半總統制的個案研究〉，《東吳政治學報》，第24期（2006年12月）。

林美莉，〈蔣中正從參選總統到復行視事的猶疑與決斷〉，收入呂芳上主編，《蔣中正日記與民國史研究》，上冊。臺北：世界大同文創公司，2011年。

張知本，〈憲法和憲政〉，收入徐時中編，《憲法論文選輯》。南京：新中國出版社，1947年。

黃俊杰，〈德國威瑪憲法時代國家緊急權條款之研究〉，《臺大法學論叢》，第25卷第2期（1996年1月）。

楊天石，〈蔣介石提議胡適參選總統前後——蔣介石日記解讀〉，《近代史研究》，2011年第2期（2011年3月）。

劉維開，〈國防最高委員會的組織與運作〉，《國立政治大學歷史學報》，第21期（2004年5月）。

劉維開，〈中國國民黨六屆臨時中全會之研究（1948.4.4-4.6）〉，《近代史研究》，2009年第1期（2009年1月）。

劉維開，〈從陳布雷日記看行憲初期的幾個問題〉，收入鄭會欣編，《民國人筆下的民國》。香港：香港中文大學出版社，2019年。

薛化元，〈中華民國憲政藍圖的歷史演變——行政權為中心的考察〉，《月旦法

學雜誌》，第26期（1997年6月）。

薛化元，〈中華民國憲法的形成與憲法變動〉，收入許志雄、薛化元主編，《中華民國憲法七十年》。臺北：國立中正紀念堂管理處，2017年。

附錄、總統經行政院會議決議行使緊急處分一覽表（1948-1988年）

序號	發布日期	總統 (任期別)	發布內容	《總統府公報》 號(年月日):頁次
1	1948/8/19	蔣中正(I)	頒布《財政經濟緊急處分令》	80(1948年8月20日):1
2	1948/12/10	蔣中正(I)	宣告全國戒嚴(青康藏及新疆臺灣除外)、接戰地域及警戒地域區劃	175(1948年12月11日):1
3	1949/1/18	蔣中正(I)	制定《民國三十八年黃金短期公債條例》	207(1949年1月19日):1
4	1949/2/25	李宗仁(I代)	頒布財政金融改革案	216(1949年2月28日):1
5	1949/7/2	李宗仁(I代)	制定《銀元及銀元兌換券發行辦法》	231(1949年7月4日):1
6	1949/7/7	李宗仁(I代)	將蘇南皖南鄂南各縣及湘贛浙閩粵桂六省一併劃作接戰地域	233(1949年7月18日):1
7	1949/7/23	李宗仁(I代)	制定《民國三十八年愛國公債條例》	235(1949年8月1日):1
8	1959/8/31	蔣中正(II)	頒布八七水災緊急處分事項	1049(1959年9月1日):1
9	1978/12/16	蔣經國(VI)	發布臺美斷交緊急處分事項	3448(1978年12月18日):3
10	1979/1/18	蔣經國(VI)	發布前緊急處分令補充事項	3462(1979年1月19日):1
11	1988/1/13	李登輝(VII繼)	發布蔣經國總統去世緊急處分事項	4874(1988年1月14日):4

資料來源：〈公報查詢〉，收錄於總統府「總統府公報」：<https://www.president.gov.tw/Page/129>（2025/2/10點閱）。

