政治科學論叢 / 第 64 期 / 民國 104 年 6 月 / 頁 137-168

國民黨政府的戰爭規劃與威權統治：臺灣警備總司令部的戰時職能及其威權控制的作用（1958-1972）*

蘇慶軒**

摘　要

從比較政治的觀點而言，威權國家倚重國家專制權力以鞏固統治者的權力，是一個顯而易見的特徵。然而，與其他威權政體相比，1950-60 年代的國民黨政府所倚重的軍、警、情等鎮壓體制卻顯得更爲強大，超出鞏固威權統治之所需。既有研究以殖民統治、遷佔者國家或移入政權等概念解釋此一現象，指出威權統治與鎮壓體制之設置，除了具有對內支配臺灣社會與維護內部安全的需要外，亦有協助對外發動戰爭、反攻復國的功能。然而，這些研究並未進一步說明國民黨政府的威權統治、鎮壓體制與戰爭動員之間的關係。本文試圖以國家中心的研究途徑探究此一問題，說明國民黨政府以威權統治爲基礎，制度性地穿透社會，建立戰時動員體，將人力資源挹注於戰爭動員。本文以口述歷史與官方文件爲基礎，指出國民黨政府透過戶政與警察強制性地管控人口，並在此一管制基礎上建立汲取戰時人力資源的役政制度。國民黨政府將戶政、警察與役政等制度整合與納入軍情單位「臺灣警備總司令部」的掌握，以之兼管

* DOI:10.6166/TJPS.64(137-168)。本文初稿發表於 103 學年度臺大政治學系 12 月博士生論壇（2014 年 12 月 16 日），感謝吳乃德教授、周嘉辰教授與黃長玲教授在論壇中的評論，在此也感謝兩位審查人與編委會提供的建議與指正。本文若有任何問題，由作者自己負責。

** 國立臺灣大學政治學系博士候選人，E-mail: farmershang@gmail.com。

收稿日期：103 年 12 月 27 日；通過日期：104 年 6 月 16 日

臺灣大學學術期刊資料庫

「軍師團管區」體制，使其能夠軍事性地管制人力，將役男與後備軍人投入戰爭。由此，臺灣警備總司令部因爲具有警備治安與強制動員的能力，而成爲國民黨政府鎮壓體制中最強而有力的軍情單位。

關鍵詞：國家專制權力、遷佔者國家、威權政體、戰爭動員、臺灣警備總司令部

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

威權政體有其鎮壓體制（repressive regime）的特徵，臺灣社會對此一倚重軍警的壓迫性統治方式並不陌生。1965 年之前，國民黨政府將財政資源大量配置於軍隊與警察。劉進慶指出，國民黨來臺初期，爲了維持對內的軍事支配而保有大規模的武裝力量，使中央財政必須進行「軍事性的經營」，課徵各種稅目用於調度軍費，且中央歲出至少有八成用於國防經費，顯示當時的國家財政是一種「軍事財政」（劉進慶著，林書揚校訂，2012：174-195）。此外，1950 年代省政府以降的地方財政支出中，「保安警察」的費用是特別重要的支出項目，社會福利支出則遠落後於此，劉進慶認爲這樣的地方財政結構「描繪出此時期的臺灣是一個陰暗的『警察國家』」（劉進慶著，林書揚校訂，2012：195-199）。軍警共構了「國家專制權力」（state despotic power）運作的骨幹，成爲統治者得以專斷支配的統治基礎。[1]

從比較政治的觀點而言，倚重國家專制權力與鎮壓體制是威權統治普遍的特徵，但國民黨政府的鎮壓體制卻顯得龐大而超乎威權統治之所需。過往對於臺灣鎮壓體制的研究，多以國民黨流亡與遷佔臺灣後的不安全感，解釋情治系統的建立、整併與運作（李世傑，1988：18-24；陳明通，2001：126-130；陳翠蓮，2009a：46-51）。蔣氏父子甚至爲了鞏固政權而過於依賴內部安全體制，縱容情治人員濫權與介入政治爭鬥（劉熙明，1999：149-150；趙昌平、林時機，2004：226-251；陳翠蓮，2009b：254-265）。除了情治系統外，戒嚴時期的軍隊亦負有地方治安之職責，而「維持一批反攻大陸嫌少，支配臺灣又過多的六〇萬常備軍」（劉進慶著，林書揚校訂，2012：175）。顯然，國民黨政府所倚重的軍警情等鎮壓體制超出一般威權統治之所需，由此可進一步追問：爲何國民黨政府需要如此龐大的專制權力？

[1] 國家專制權力是指統治菁英毋須與任何社會團體的代表進行諮詢與協商，即可進行自行決策與專斷統治的一種權力運作方式（Mann, 2012: 13）。

臺灣大學學術期刊資料庫

歷史的特殊性可以說明，此一現象源自於中國內戰的結果：國民黨原先設計用來統治中國及參與內戰的國家機器，在 1949 年破敗流亡至臺灣，臺灣社會被迫接受此一龐大的國家機器（龔宜君、吳鯤魯，2010：283）。然而，國家機器的規模龐大並不代表能夠有效進行統治。其外來者的特徵令人聯想到殖民統治，但與之相比，國民黨政府的對內鎮壓體制又大於殖民統治之所需。

張茂桂引介 Ronald Weitzer 的遷佔者國家（settler state）概念，解釋威權統治與內部安全控制的設計，是爲了維持外來移入者所建立的統治政權，以及鞏固其優越於原始住民的地位（1993：14-15）。與殖民統治相比，由於移入者已經脫離祖國而失去祖國的庇護與支持，必須在既有的領地上進行遷佔，因此壓制原始住民的反抗顯得更爲重要，使移入者所建立的鎮壓體制會比殖民統治更爲強大而精緻（張茂桂，1993：14-15）。換言之，遷佔者國家的建立，對外可獲取與母國互不干涉的獨立地位，對內則鞏固了遷佔族群的少數統治與種姓社會（caste society）（Weitzer, 1990: 24-29）。

由於遷佔者國家是建立於族群分裂的社會之上，這使得移入群族所設計的內部安全體系（internal security systems）具有三種特徵：首先，握有強大的權力與資源，使之具有獨立於其他國家機構之上的自主性；其次，以鎮壓性的手段維繫內部秩序與統治關係，而常忽視正義、正當性與基本人權等；最後，由於該體系立場上有所偏施，傾向移入族群，無法代表整體社會的利益（Weitzer, 1990: 2-4）。遷佔者國家理論爲若林正丈所接受，他指出國民黨政權因爲對外與中共軍事對峙，彼此互不隸屬，對內有蔣經國建立的強大政治警察而鞏固了蔣介石的威權統治地位，加上外省人政治地位又優於本省人等特徵，而符合遷佔者國家的理論（2014：101-110）。

然而，由於國共對峙等外部政軍衝突的存在，使遷佔者國家理論的適切性，受到其他研究者的挑戰與修正，並認爲國民黨政府鎮壓體制的規模又更甚於遷佔需要。人類學者黃智慧認爲，蔣介石統治時期並未放棄反攻故土的企圖，具有「流亡政權」的特徵，但又矛盾地認爲自己並未從母國流亡出走，因此壓制內部追求獨立的主張，這些性質與遷佔者

臺灣大學學術期刊資料庫

國家從母國分離並鞏固獨立現狀的性質相斥（2010：174-177）。此外，殖民國家理論中的經濟剝削性質也部份地適用於臺灣，其目的是爲了照顧移入族群、維繫龐大國家機構運作以及用於反攻復國，其中又以反攻復國的影響最爲深遠：處於戰爭狀態的國民黨政府，基於高度的危機意識，使其內部安全機構的規模與控制程度遠高於鞏固遷佔者國家之所需，亦讓史明、王育德等曾歷經日本殖民經驗的被統治者指出，國民黨政府的經濟掠奪與政治箝制更甚以往（黃智慧，2010：178-187）。

其他學者如龔宜君、吳鯤魯，亦提出「移入政權」的概念修正遷佔者國家理論，他們指出國民黨政府移入統治的條件與以色列相似，國家的建立需要外部支持，亦即國際強權基於戰略位置或地緣政治而庇護其獨立的政治地位，使國家統治者可專注於「對本土社會進行全面與直接的控制」（2010：286）。

上述的理論對話說明，國民黨政府的鎮壓體制是戰爭機器的一部分，除了用於對內支配，也用於對外發動戰爭的軍事野心。因此，國民黨政府遷臺後一直是個軍事國家。蔣介石對軍事與內部安全的重視，使發展導向的技術官僚難以影響政策，直到 1960 年代末國民黨政府才轉型成發展型國家（Amsden, 1985: 82-84）。然而，回顧臺灣國家理論的研究，戰爭動員的研究成果卻較爲缺少，而較多關注於經濟發展與黨國威權統治（黃崇憲，2008：362）。前述對遷佔者國家理論進行應用與修正的研究，亦僅止於解釋國民黨政府爲何需要龐大的鎮壓體制，並未說明國家在戰爭的影響下，是如何透過制度的連結以建立與擴張鎮壓體制，也未說明此一體制的建立對國家與社會關係產生怎樣的影響。因此，本文試圖探索戰爭對統治的影響，追問國民黨政府是如何透過對內支配去計算與掌握人口，達到戰爭動員（war mobilization）的目的。

貳、本文的理論觀點：戰爭、政治與支配的關係

臺灣警備總司令部（簡稱「警備總部」）在國民黨政府戒嚴統治時期

臺灣大學學術期刊資料庫

爲「最高治安機關」，用於鞏固黨國體制，厲行監視社會與鎮壓政治異議的職能，使臺灣社會「人人心中有警總」，對於參與公共事務感到恐懼（黃金麟，2009：175；若林正丈，2014：103-109）。國民黨政府倚重情治系統施行恐怖統治的目的，一方面在排除反抗支配的政治異議者，另一方面是建立規訓社會的統治機制，在鎮壓與規訓的作用下，促使被統治者產生自我規訓與自我審查的心理狀態。不過，只要是情治系統，就必然負有政治鎮壓與監視社會的功能，何以警備總部較爲特殊，使歷經戒嚴統治的臺灣社會如此「印象深刻」？顯然，警備總部肩負了其他特定職能，而與其他情治系統相異。

1958 年參謀總長王叔明宣告成立警備總部的目的：「警備總司令部爲軍事組織的一部份，爲執行統帥權的戰時機構，依照戒嚴法執行維護地方治安、加強肅奸防暴任務，依照防空法執行民間防空防護及民眾組訓任務，依照兵役法執行輔助軍事勤務的任務」（潘振球、簡笙簧編，1999：14）。亦即，除了依據戒嚴法而具有對社會進行政治箝制的權力外，警備總部作爲一個「軍事組織」與「戰時機構」，亦有依據防空法與兵役法組訓與動員民眾的權力。然而，臺灣社會與既有關於鎮壓體制的研究成果，多從情治系統的分工與政治案件的處置切入，關注警備總部在政治鎮壓、鞏固黨國體制的功能（陳翠蓮，2009a：53-55；蘇瑞鏘，2013：179-180），卻忽視警備總部戰時動員的能力與影響。如何理解戰爭與政治的關係，成爲理解警備總部支配與動員能力的起點。

近年來臺灣社會學界將戰爭帶入研究視野，社會學者透過克勞塞維茲與傅柯對於暴力與權力的觀察，說明戰爭與政治是可以在「手段」與「目的」的位置上互換。克勞塞維茲指出，戰爭是「以暴力迫使敵人屈服於己方意志」的行爲，由於現代戰爭的規模與暴力的程度已足以影響一個國族的存亡，因此各國必須在國家整體利益脈絡中，思考發動戰爭所要追求的目標（汪宏倫，2014：13）。由此，克勞塞維茲認爲「戰爭無非是政治以其他手段的延續」，戰爭作爲一種手段，必須依附在政治目的之下（汪宏倫，2014：12）。

另一方面，傅柯轉換克勞塞維茲的戰爭觀點，指出權力運作模式與支配關係亦在屈服他人意志，而將權力的施展等同於戰爭（鄭祖邦，

臺灣大學學術期刊資料庫

2014：71-80）。傅柯認爲軍事與戰略並不僅止於對外戰爭的準備，也用於安排社會內部不同群體或個體之間的權力關係，因此戰爭反映在權力關係中支配與反抗支配的衝突上（鄭祖邦，2014：80）。爲了維護支配關係與社會秩序，政治成爲防止國內動亂的基本手段，國家發動屈服被統治者意志、規訓被統治者行爲的「社會之戰」，獲得社會內部的和平（黃金麟，2009：6-7；鄭祖邦，2014：69-87）。由此，傅柯翻轉克勞塞維茲的命題，認爲「政治是戰爭以其他手段的延續」（汪宏倫，2014：12-13；鄭祖邦，2014：71-80）。

傅柯翻轉克勞塞維茲的命題，說明了戰爭並非僅存於國家對外關係中，戰爭與治理是一種辯證關係，使國家可以透過支配關係獲取資源，支撐對外戰爭，同時也可以因應對外戰爭的需要，對內重整與改進支配關係，因此備戰、作戰和建立國家是緊密相關的，難以缺一而發展（Tilly, 1985: 175-177；1992: 67-95；Taylor & Botea, 2008: 29-30；黃金麟，2009：3-7）。

國民黨政府從 1949 年起，在臺灣啓動國家建構（state-building）工程，以戰爭爲手段，綏靖臺灣社會，在 1950 年代初期白色恐怖中清剿在臺共產黨員，使臺灣社會對威權統治保持沉默（吳叡人，2008：168）。此後，國民黨政府持續發動敵視臺灣社會的「社會之戰」，監看被統治者，試圖從中辨別與定義國家的敵人（黃金麟，2009：174）。此一「以本國人民作爲戰爭對象」的工作，在 1958 年交給警備總部負責執行，使其業務橫跨軍管、警備、治安與民防等四個領域，因此警備總部介入人民生活的程度以及指揮調動治安機關的能力，並非調查局、警政署和總政治作戰部等其他情治系統所能比擬（黃金麟，2009：174-175）。國民黨政府透過內部綏靖獲得穩定統治的「黃金十年」，直到 1960 年代中期左右才又面臨政治異議的反抗（臺灣民間眞相與和解促進會遺書工作小組，2015：19-22）。國民黨政府以戰爭手段綏靖內部敵人，獲取穩定的支配關係，但此一政權又是如何轉換「社會之戰」的成果，用以支撐反共復國之戰？

黃金麟檢視國民黨政府的統治方式，指出作戰與備戰影響了國民黨政府的治理（2009：21-28），但並未說明國民黨政府如何運用治理的成果

臺灣大學學術期刊資料庫

支持戰爭。他指出國民黨政府擴張政治與行政的支配權力，因應戰爭建立戰時體制，再強化與挪用此一體制經營與管制「資本家的利益」、「家族主義的連帶」、掃蕩流氓逃兵，以及維繫社會秩序（黃金麟，2009：154-163）。此外，「全民皆兵」的思維引導國民黨政府的諸多政策，如童子軍教育、軍訓、兵役與校園管理等，目的在使臺灣民眾能夠「知兵」與「能戰」，軍事化被統治者的「身體」以符合戰爭需要（黃金麟，2009：32-33）。然而，由於黃金麟採用「社會」中心的研究視角，關注被統治者「身體」的規訓與改變，以此測量國家權力運作與治理的成效（2009：28-34、184-194），故未論及國家是如何將軍事化的身體，轉換成爲戰時的人力資源。因此，本文試圖研究國民黨政府戰爭動員與人力管制體制的建制，以補充黃金麟研究上的空缺。

戰爭動員是指「從事戰爭的政權（war regime）爲了遂行戰爭的目的，由上而下地汲取所需的社會資源，或引導對其有利的社會意識的形成」（林繼文，1991：1）。二戰期間臺灣社會爲日本戰時體制的一部分，對戰時人力徵集並不陌生，國民黨政府亦長期處於戰亂，而有戰爭動員與人力汲取的經驗（汪正晃，2007：163-165；近藤正己，2014：349-400）。國民黨政府來臺後，因爲外來者的身分而具有凌駕於社會之「上」且孤立於社會之外的國家自主性，對社會有較強的形塑能力（黃崇憲，2008：356）。享有強國家自主性的國民黨政府，如何整合自己的戰爭經驗與繼承臺灣日治時期的統治機制，將之轉化爲戰爭動員體制的制度基礎，汲取所需的人力，遂成爲一個統治上的課題。另一方面，戰爭的發動並非僅由國家內部的因素所決定，亦受到國際政治情勢與地緣政治的牽動，因此國民黨政府即使具有強國家自主性，能夠形塑社會符合戰爭需要，其軍事行動仍受制於國際情勢的變化與美國的牽制。

本文將採用「國家中心」的視角，將國家（國民黨政府）視爲一個具有自身利益與能力的組織，擁有依據利益與能力強弱去行動的自主性（Skocpol, 1985: 9-18）。本文以軍政官員的口述歷史與官方文件爲基礎進行分析，說明國民黨政府在受美國牽制的情況下，爲了達成備戰與作戰的目的，以威權統治爲基礎，建立戰時動員體制，進行強制動員，汲取戰爭需要的人力。

臺灣大學學術期刊資料庫

由於警備總部承接 1950 年代初期白色恐怖的社會之戰工作，又兼戰時動員與組訓民眾的軍事組織，因此本文以其所成立的時間（1958 年）作爲研究的起點，指出國民黨政府將戶政、警政與役政納入臺灣警備總司令部兼軍管區司令部的控制之下，使臺灣警備總司令部不只具有內部安全體制安定後方的功能，亦是一部可以爲前線輸入人力的戰爭機器。

參、冷戰架構下建制的反攻復國戰時體制

國民黨政府遷佔臺灣後，蔣介石從未放棄軍事反攻的準備與行動（楊晨光，2010：119-126）。依據張淑雅的研究，韓戰期間國民黨政府在美國的援助下，美國顧問團評估國民黨軍對中國東南沿海的襲擾能力，已從 1952 年的營級規模提升至 1953 年的師級規模，能將共軍牽制於中國東南沿海，使這些部隊難以投入韓戰（2011：195-196）。然而，韓戰結束後，冷戰氛圍使美國對於非急迫性的國際問題，往往採行維持現狀的「模糊」政策，避免訴諸於代價高昂的戰爭手段（張淑雅，2011：255）。因此，美國基於自身利益，不願捲入臺海衝突，對於是否協助蔣介石發動反攻作戰，始終採取刻意模糊的立場，雙方因目標上的差異使美援無法有效率地運用，令蔣介石感到失望，但蔣強調國民黨軍仍有可能在準備不足的情況下發動攻勢（張淑雅，2011：211-214）。

蔣介石大約在韓戰結束之際即著手進行相關的準備，建立反攻復國的戰時體制（war regime），可分成人才訓練、國家總動員體制與作戰規畫等三個方面說明。首先是人才訓練方面，從 1954 年起至 1963 年止，蔣介石在日本軍官團「白團」的幫助下，在革命實踐研究院舉辦「黨政軍（幹部）聯合作戰研究班」，以軍師長級指揮官與高階黨、政、幕僚幹部爲訓練對象，並舉行聯合作戰演習（蔣中正，1956a：3-7；謝有明，2010：35；野島剛，2015：210-213）。蔣介石對黨政人員隨軍推進頗爲重視，反覆檢討參與演習的幹部能否落實其軍政思想，且對部隊在閩粵的登陸作戰地點、如何補給與推進、部隊有無迴旋空間，乃至作戰所需之時程、

臺灣大學學術期刊資料庫

黨政人員如何接手戰地政務等工作，[2] 評述仔細，且措辭嚴厲，不容錯誤（蔣中正，1952：2-6；1956a：83-104）。

其次是建立國家總動員體制。1954 年白團協助動員演習後，獲得動員的初步經驗，國民黨政府開始設立相關機構與法令（劉廉一，1967：79；黃金麟，2009：137）。國民黨政府初始聚焦於軍事動員，後而體認到需要軍事之外的其他動員相配合，1955 年總統府設立「國防會議」，其下設有國防計畫局、動員局與國家安全局等，並在行政院設立相應的經濟動員機構（羅列，1967：14；劉廉一，1967：80）。然而，國防計劃局與國家安全局僅限審議與協調，權限不足以應付總動員之所需（羅列，1967：14）。因此，1964 年裁撤國防部動員局，[3] 成立軍管區司令部取代其兵役與後備軍人動員的功能，接著在 1967 年改組國防會議，改立「國家安全會議」作爲總動員最高機構，裁撤計畫局留下國家安全局，並有國家建設計劃委員會、國家總動員委員會、戰地政務委員會、科學發展指導委員會等，政府各部門最高負責人皆有出席列席會議之權責（羅列，1967：14；劉廉一，1967：80）。這些動員機構的裁併或設立，說明國民黨政府試圖結合統帥權下的軍令系統與行政機構下的軍政系統，[4] 以便有效率地讓經濟、科技與社會等動員能夠滿足前線作戰的需求（見表 1）。

最後是作戰規畫方面，接續革命實踐研究院模擬與操演的反攻作戰計畫，1961 年國防部成立「國光作業室」主導「國光計畫」，在美國不願

---

2 蔣介石對黨政人員的期待非常高，他希望在軍事失利後，黨政人員能夠不隨軍撤退，反而轉入地下進行組織與情報工作，作爲日後部隊收復失土的內應（蔣中正，1956a：33-35、66-73、92-104）。

3 1964 年 7 月 1 日國防部裁撤動員局，成立「臺灣軍管區司令部」，由臺灣警備總司令部兼任（國防部後備指揮部，2009）。

4 國家戰爭動員部門分成軍政與軍令兩系統。軍政是指「國防上與人民權益發生關係之軍事政務也。包括軍隊之建立與解除、兵役與動復員制度之策畫與指導，軍事法規之制定與徵用徵購之實施，以及員額、軍事預算與裝備之獲得等」，故爲行政體系之一環（蔣緯國，1973：18）。軍令則是指「軍隊之統帥與作戰之指揮也，包括戰鬥序列之編成，軍事戰略計畫之擬訂，戰力之培養、維持與運用，戰力運用學術之充實，戰局之了解、掌握與扭轉，以及軍事行政與政治之指導」，爲求「秘密迅速、不失機宜」，軍令直接由國家最高統帥所掌握（蔣緯國，1973：18）。

臺灣人文與藝術期刊資料庫

聯合作戰的條件下擬定自力反攻，[5] 各軍總部提出作戰計畫，全部共計 26 項，參謀研究案共計 214 案，同時還趕製槍砲、修改登陸小艇、儲備油料、增屯火炮彈藥等（龔建國，2012：190；野島剛，2015：267）。

表 1　戶、警、役政制度與作戰籌備之連結與演變

戶政、警政	年份	役政、作戰籌備
戶警聯合辦公	1948	
戶口臨時檢查	1950	
戶警聯繫	1952	白團協助重建師團管區
戶警雙軌一途制	1953	
	1954	修訂兵役法、黨政軍聯合作戰研究班開辦
	1955	內政部役政司成立、設立國防會議
第 1 次戶口普查、戶籍整理	1956	
警備總部成立	1958	
	1959	徵兵檢查年齡下修至 19 歲
	1961	國光計畫啓動
	1964	軍管區司令部成立、由警備總部兼任
	1965	八六海戰
第 2 次戶口普查、提高戶警聯繫層級	1966	
	1967	國家安全會議成立
戶警合一	1968	

資料來源：作者整理

即使有由上述詳細的計算與籌劃，反攻復國之戰發動的時機，仍需考量中國政治情勢，以期反攻後能獲得中國社會的支持（彭大年編，2005：192-193）。蔣介石之所以重視中國政治情勢，乃因經過精算後發現，臺灣社會的人力僅能供初期作戰之用，並不足以完全支撐他的軍事野心，因此需要在光復地區建立戰地政務，一方面獲取支持，另一方面就地汲取資源、以戰養戰（張載宇，1966：233；齊信裕，1967：235）。

[5] 當時尚有余伯泉將軍所主持的「巨光計畫」，是國民黨與美國聯合作戰的前提下進行規劃，但美方態度傾向不支持反攻，因此巨光計畫不受蔣介石重視（彭大年編，2005：14）。

臺灣大學學術典藏庫

蔣介石是透過哪些制度掌握臺灣的戰時人力，則與國民黨政府繼承與轉化臺灣日治時期遺留下來的制度有關。

肆、對人口的管控：以警控戶與以軍領警

日治時期遺留下來的戶政制度，是國民黨政府掌握人口的基礎。然而，由於諸如二二八事件後「清鄉」工作、移入族群因內戰而大規模遷徙至臺灣、1949 年戒嚴令的頒布與動員戡亂體制的施行等，使戶政體系不再是管理靜態人口的民政單位，警務處從 1950 年開始實行「戶口臨時檢查」，[6] 1952 年起戶警更進一步互相配合，以掌握動態人口與維持治安，形成「以警控戶」的體制（林勝偉，2005：85、91-95；陳純瑩，2007：55-56）。不過，此一管控人口與維持治安的體制，並不純然由警察負責，而是在不同軍事與情治單位的節制與指揮下運作。

一、以警控戶

爲了因應國共內戰時大量來臺的移入人口，1948 年起警察派出所增設外事與戶口兩股，開始辦理戶口登記與查察，此爲戶警聯合辦公之開端（陳宜安，2010：43-44）。1949 年臺灣省政府制定「臺灣省各縣市戶政機關與警察機關聯合辦公辦法」，鄉鎮市區公所戶籍員須至警察機關辦公，但因縣市政府未設相應聯合辦公的對口機關，使戶政工作難以監督與落實，戶籍員只能重回公所工作，戶警聯合辦公因此失敗（黎金福，1978：21；林呈蓉，2012：66）。1952 年省政府改採「戶警聯繫」，讓公所與警察機關各自獨立，彼此加強聯繫（林勝偉，2005：92）。

1953 年省政府建立「戶警分工合作」的「雙軌一途」制，在縣市層級設立「整理戶籍聯合辦事處」，民政局戶政課與警察局第一課戶口股應在此辦事處合署辦公，方便合作，而縣市以下以警察機關作爲聯繫中心，

6 警務處從 1950 起即對可疑及複雜户口進行「户口臨時檢查」，臺灣省保安司令部於 1952 年起，依據「臺灣省戒嚴時期户口臨時檢查實施辦法」，因維持治安之需要而實施户口臨時查察，除由警察會同村里長執行外，必要時可商請各地區的軍警單位協助，每月最少舉行兩次檢查（臺灣省警務處編，1954：56；章光明等，2011：44）。

臺灣大學圖書館 數位典藏資料庫

在派出所內設「戶口申報處」，由警官兼任主任，公所戶籍員兼任副主任，基層的鄉鎮市區公所則增設兩名戶籍課副主任，其中一名由警局派員兼任（臺灣省警務處編，1954：56-59；六十年來的中國警察編輯委員會，1971：213）。然而，此一交互安插人事以強化聯繫的工作，卻因民政局戶政課與警察局第一課戶口股無法落實合署辦公，以及戶籍登記機關增多，導致「事權不清、責任不明」而失敗（黎金福，1978：21-22；六十年來的中國警察編輯委員會，1971：214）。

1956 年實行第 1 次戶口普查，省政府在同年決定改以公所作爲戶警聯繫中心整理戶籍，撤銷警察機關內的戶口申報處，除了維持警察至公所內兼任戶籍課副主任之體制，其他一切回復舊制（六十年來的中國警察編輯委員會，1971：214）。不過此一兼任戶籍課副主任的警員因工作繁忙而難以長期留駐公所工作，使聯繫成爲形式，此一戶籍整理制度最遲至 1965 年廢止（黎金福，1978 : 23；林勝偉，2005 : 93；林呈蓉，2012 : 66-67）。

1966 年實行第 2 次戶口普查，行政院同時頒訂「臺灣地區戶警聯繫辦法」，提升戶警聯繫層級，在省政府設立戶籍聯繫中心，縣市亦須設立同樣的機構，並將聯繫中心的主任與副主任交由各級民政與警察機關的局長或副局長兼任，基層公所與警察單位則互相安插人員擔任連絡幹事（黎金福，1978 : 23）。國家試圖讓警察向戶政擴權，並提高控制的層級。與此同時，指揮警察的體制也發生改變，開始受制於軍事單位的指揮。

二、以軍領警

警務處隸屬於省政府，但因國共內戰與國家重建之所需，使臺灣治安之維繫不全然由省政府負責，而是在「以軍領警」的體制下進行，警務處受到多個軍、情機關的指揮節制（章光明等，2011：43）。

1951 年頒訂的「臺灣省保安司令部組織規程」，明定臺灣省保安司令部隸屬行政院，負責執行戒嚴業務，由國防部指揮監督，且「該部指揮全省警務暨配屬憲兵部隊」（陳宜安，2010：44）。按 1950 年「戒嚴業務執行辦法」的規定，國防部統一掌理臺灣全省軍人及非軍人之戒嚴業務，因此省警務處由國防部節制，並不令人意外（陳純瑩，2007 : 52）。然而，

臺灣大學學術期刊資料庫

1949-1962 年的 5 任省警務處長，只有樂幹不全然是軍人出身，其他首長皆爲軍人，[7] 顯見「以軍領警」並非只是體制設計，亦有人事上的安排（陳宜安，2010：52）。

「以軍領警」體制之意義，在使治安成爲國家安全的一部分，警察亦須執行保防（保密防諜）工作。[8] 然而，警察並非獨立執行治安與保防工作，警務處是與臺灣防衛總司令部、臺灣省保安司令部與臺北衛戍司令部等軍事單位，以及其他諸如國防部保密局、內政部調查局情報單位共同執行（陳純瑩，2007：53-54）。不過，具體的執行方式，是警察配合這些軍情單位執行戒嚴業務，包括警衛警備、情蒐監控、司法業務、保防網絡等工作，因此有時會無所適從（蔣中正，1957：9；陳純瑩，2007：54）。

爲了簡化組織、統一事權，陳誠建議將多個負責戒嚴業務的軍情單位進行整併，並得到蔣介石的同意，而決定成立「臺灣警備總司令部」（黃杰，1985：127-128、130）。1958 年合併保安司令部等單位而成立警備總部，由陸軍二級上將黃鎮球任總司令，將臺灣畫成 4 個地區，由北、中、南、東 4 個地區警備司令部分區負責（軍聞社，1958a；1958b）。[9] 原本的保安司令部是由省主席兼任司令，但此一新成立的警備總部卻直隸於行政院，與省政府是平行機構，省主席只能監督而已[10]。

---

7 如王成章（中央軍校砲科第 6 期）、陶一珊（中央軍校第 6 期）、陳仙洲（西北陸軍幹部學校第 1 期）與郭永（中央軍校第 12 期）等 4 人爲軍人，樂幹（日本警察大學第 16 期）雖然受過警察專業訓練，但因出身中央軍校 6 期，因此還是具有軍事專業背景（陳宜安，2010：52）。

8 按 1952 年頒訂的「臺灣省政府暨所屬各機構保密防諜辦法」第 3 條規定：「省設保防指導組，由省主席兼組長，警務處處長兼副組長，爲全省保防最高指導機構」（楊蓮福、陳謙編，2012：129）。

9 1958 年 7 月 1 日撤銷臺灣衛戍總部、防衛總部、臺灣省保安司令部、民防司令部四機構，而其中衛戍、保安、民防的任務，由臺灣警備總司令部接管，防衛總部因具備地面作戰之功能，故其任務交由陸軍總部接管（潘振球、簡笙簧編，1999：14）。

10 過往省主席會兼任保安司令部司令，在體制上可以讓省主席有機會介入與了解保安司令部的運作，但新成立的警備總部卻獨立於省政府之外。從 1958 年林清景省議員在省議會質詢省主席周至柔的內容來看，雖然周在第 3 次定期大會聲稱警備總部執行職務時，若涉及人民權利義務，需要省政府的同意，警備總部才能執行，但第 4 次大會就承認，警備總部頒定「請願須知」箝制人民集會結社與言論自由時，他並不知情。顯然事實上省政府是無力監督與指導（臺灣省臨時參議會，1958a：2094、2096；1958b：1694、1696）。

臺灣省的警備治安從此由警備總部主導，警察成爲其執行工具，用以保衛政權與維持社會秩序（章光明等，2011：46）。在國民黨政府建立「以黨領政」、「以黨領軍」的黨國體制後，繼之建立「以軍領警」之體制（陳純瑩，2007：66-67）。隨著警察控制戶政的權力增加，這些層層制度的連結，使國家穩固了由上而下對社會個體的控制。

伍、役政制度的建立

戶政是役政的基礎，國民身分證的製發與戶籍法的修訂及實行，均是因應對日抗戰所需的兵役徵集而來（內政部戶政司編，2007：7）。然而，國民黨政府在來臺之前，從未有過足夠的國家能力進行全面徵兵，因此常以脅迫「拉丁」或欺騙的方式募兵（汪正晟，2007：166-200；黃金麟，2009：137-140；彭琳淞，2013：156）。此一徵兵能力的欠缺，在進入國共內戰後依然無法改善（彭琳淞，2013：168-169）。

1949 年來臺後，國民黨政府面臨另一種窘況。日治末期戰爭動員所遺留下來的動員基礎設施，不足支撐撤守臺灣的部隊（黃金麟，2009：123）。此外，撤守來臺的軍隊因爲官多兵少、年齡老化，也需要重新整編、補充人力與重振軍紀（蔣中正，1951：8-19；龔建國，2009：240-263；黃金麟，2009：124）。1956 年國民黨政府進行第 1 次戶口普查以了解人口的數量、品質與組成概況，並在 1958 年左右開始清理軍事人口（行政院戶口普查處編，1956：1-3；林勝偉，2005：125）。前者可以了解臺灣社會戰時人力的供給能力[11]，後者可以了解國家握有的兵力與兵員需求。

國民黨政府一方面調查戰時人力的供給與需求，另一方面也在戶政制度的基礎上，建立挹注戰爭人力的役政制度。國民黨政府將徵兵業務交由國防部與內政部分工，1954 年先修訂了在中國難以落實的兵役法，1955 年成立執行兵役法的單位，在內政部成立役政司、在國防部成立動

[11] 嚴家淦在「戶口普查人員講習班」演講時，強調普查是爲了動員人力、振興教育、開發經濟、調節糧食與戰時地方治安等施政之參考（行政院戶口普查處編，1956：2）。然而，宣導普查的宣傳單與廣播，卻強調戶口普查不作爲「課稅徵兵」之用，希望民眾能夠眞實陳述（行政院戶口普查處編，1956：211-215）。

臺灣大學學術期刊資料庫

員局，共同指揮監督省政府民政廳的兵役處，省政府指導各縣市局及以下的兵役科（股）進行徵兵業務（徵集），並有警察協助強制執行（紀肇廉，1959：158；臺灣省政府兵役要誌編纂委員會編，1999：451）。[12] 此外，從未在中國實行過的後備軍人「召集」制度，也在臺灣建立與施行。

1952 年白團進行動員演練時發現臺灣欠缺師、團管區的動員編制，因此開始重建師、團管區之體制（秦大智、程韋銘，2012：85；野島剛，2015：237-240）。1964 年成立軍管區司令部，由警備總部兼任，其下管轄師團管區，設有臺北、臺中、臺南、臺東 4 個師管區，由各地區警備警備司令部兼任，師管區下依縣市設立團管區，對應鄉鎮市政府設立營管區（中央日報，1964；楊書田，1967：338；臺灣省政府兵役要誌編纂委員會編，1999：492；陳守山口述，2002：812）。軍師團管區執行兵役法的規定，除了需要負責徵兵業務外，也可依據國家或地方人力之需求，負責動員召集、臨時召集、教育召集、勤務召集與點閱召集，且亦可要求警察對動員對象強制執行召集令（紀肇廉，1959：178-182）。[13] 此後，「徵集」的相關例行性行政作業，由地方政府主辦，軍師團管區協辦，而「召集」的部份，就由軍師團管區主辦，地方政府協辦（顧傳型，1982：65）。[14] 常備軍人退伍後成爲後備軍人，就戶籍地編組進入「管區後備部隊」，以便接受各項召集（楊書田，1967：342）。後備軍人戶籍異動時，戶政、警政與團管區均會做異動管理，通知後備軍人移入所在地的相應

---

12 20 歲男性須接受徵兵檢查，翌年徵集入營，依其體位服兵役，甲乙等須服 2 至 3 年的常備兵役，「丙等服乙種國民兵役，丁等免役，戊等難以判定者應再複檢」（洪錦成、施奕暉，2013：33）。不過，因應反攻復國所需的兵員不足，1959 年再次修訂兵役法，將徵兵檢查年齡由 20 歲降到 19 歲，翌年徵集入伍（洪錦成、施奕暉，2013：33）。

13 動員召集名冊和招集令事先交由警察（分）局保管，動員令是由國防部經軍師團管區系統下達至警察（分）局，再由警察負責分送應召員，完成動員程序（顧傳型，1982：47）。五種召集內容如下：「1. 動員召集：戰時或非常事變時，以作戰需要實施之；2. 臨時召集：平時爲現役補缺，戰時爲人員補充或在軍事警備上有需要實施之；3. 教育召集：依軍事需要，於舉行訓練或演習時實施之；4. 勤務召集：戰時或非常事變時，爲輔助戰時勤務或地方自衛防空等勤務需要實施之；5. 點閱召集：點閱或校閱時實施之」（顧傳型，1982：45）。

14 臺灣省政府從 1953 年起協助辦理點閱召集、1954 年起協辦臨時召集與教育召集，1958 年協辦動員召集（臺灣省政府兵役要誌編纂委員會編，1999：397-398）。

臺灣大學學術資料庫

機構（紀肇廉，1959：127-129）。

警備總部原本就具有執行兵役法輔助軍事勤務之權責，1964 年兼管軍管區司令部後，職權擴張，警察更進一步成爲強制動員的執行工具。換言之，警政、戶政與役政制度之所以能夠綿密相連，使國民黨政府在短期內解決兵源老化與整編後人力需求的問題，長期而言又建立保障政權的根基（黃金麟，2009：140），歸功於警備總部兼軍管區司令部的體制之建立。

陸、動員、警備與民防：臺灣警備總司令部兼軍管區司令部的戰時職能

警備總部兼軍管區司令的職能，並不僅止於後備軍人動員，還包括民防與警備，在反攻作戰發動後用於安定後方。動員、民防與警備並非各自獨立運作，而是結合民政單位共同執行。此一共同執行的成果，展現在國民黨政府握有的戰時人力數量上。

首先，反攻作戰所需之人力，初期必須依靠臺灣社會提供。據內政部估計，1960 年代初中期的臺灣社會，其所能提供的後備軍人約爲 90 至 100 萬人，整體國力勉強敷用於初期登陸與作戰（齊信裕，1967：235；楊書田，1967：343；彭大年編，2005：14）。待戰線往內陸推移時，必須徵用當地人力，以擴充部隊、補充缺員及滿足戰地勤務之所需，故必須建立戰地政務，由黨政人員執行，才能以戰養戰（張載宇，1966：233；齊信裕，1967：235）。雖然警備總部下配有 4 個警備總隊，在反攻後可接替攻佔地區之警備，協助戰地政務執行（劉鼎漢，1967：179；吳嘉葉，1967：199），不過在此之前，警備總部兼軍管區司令部所掌握的後備軍人，成爲反攻作戰初期國民黨政府所能依賴的唯一人力資源。

其次，對外發動戰爭的同時，國民黨政府亦需人力投注於後方的治安警備工作。軍管區司令部其下 4 個師管區與地區警備司令部互相兼任，團管區與警備分區指揮部互相兼任，使軍師團管區在後備軍人動員之外，亦負有治安警備等任務（軍聞社，1958b；中央日報，1964；楊書田，1967：

臺灣大學學術期刊資料庫

338；劉鼎漢，1967：179；臺灣省政府兵役要誌編纂委員會編，1999：492）。[15] 臺澎地區防衛、警備、民防、動員等任務，在反攻作戰開始後，將由警備總部統一指揮（楊書田，1967：342）。不過警備治安並非全靠師管區的軍隊負責，而有民防體系的配合。警備總部掌握了無須服 2 至 3 年兵役的國民兵，這些國民兵爲民防體系的骨幹，[16] 其所組成的民防部隊可用於防範「空中攻擊」、「地面侵擾」與「地下滲透」等三方面攻勢（劉鼎漢，1967：179）。

此一民防體系是由警備總部主導。依據「動員時期民防辦法」規定，[17] 全國性民防由國防部主管、內政部協辦，全省民防則由警備總部掌理、受省主席指導，由四個地區警備司令部負責地區性民防督導，各縣市政府設民防指揮司令部，鄉鎮市區公所設民防團，村里設分團（吳嘉葉，1967：198）。民防工作看似由各縣市政府指揮，實際運作上是由警備總部主導，地區警備司令部定期舉辦全民聯合作戰演習，民防團、警察、憲兵與陸軍部隊共同演練聯合禦敵，地區警備司令部亦負責組織地區與縣以下各層級的「聯戰會報」，國民黨的縣黨部、區黨部、小組及後備軍

---

15 國防部四一熙煥字第一一八四號令頒，依據師管區組織規程，師管區司令部之職掌包含地方治安之維持（紀肇廉，1959：156-157）。據前臺灣警備總司令陳守山回憶錄的紀載，師管區與團管區劃分如下：臺北師管區下設臺北縣、桃園縣、新竹、宜蘭縣、基隆市團管區及其他單位；臺中師管區下設苗栗縣（1976 年以前屬於臺北師管區）、臺中縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義團管區及其他單位；臺南師管區下設臺南市、臺南縣、高雄縣、屏東縣、澎湖縣管區及其他單位；臺東師管區下設花蓮縣、臺東縣團管區及其他單位，另外臺灣警備總司令部部本部下設臺北市、高雄市團管區及其他單位（陳守山口述，2002：813）。除了臺北市、臺中市、臺南市與澎湖縣等四個團管區外，其他團管區均兼有警備任務（楊書田，1967：338）。臺東師管區兼負東部守備任務，直到 1967 年才裁撤其守備任務，不過 1970 年該師管區又兼管第二作戰區司令部，但只有在執行防衛任務時會由陸軍總部指揮（陳守山口述，2002：184-185）。

16 國民兵皆須接受一至三個月的軍事訓練，分成甲乙兩種：甲種國民兵役是以參戰和本土防衛爲主，服勤次之，乙種國民兵役是以本土防衛和服勤爲主，參戰次之（紀肇廉，1959：123）。甲乙兩種國民兵的編組、訓練、徵集與管理，平時交由省縣市政府兵役科（股）負責，並因應軍師團管區召集之需要進行動員（紀肇廉，1959：150-156、76）。

17 1952 年首先頒訂「動員戡亂時期民防辦法」，1953 年成立「民防委員會」，隸屬於行政院，統一辦理民眾組訓、輔助軍勤、肅奸防諜等工作，縣市局設立民防總隊負責執行，1955 年「動員時期民防辦法」又進一步依層級劃分工作與職權（吳嘉葉，1967：198）。

人組織要與聯戰會報相結合（陳守山口述，2002：222）。[18] 1970 年臺東泰源監獄事件爆發，鄭金河等六名政治犯攜械逃亡，當時的東部地區警備司令兼臺東師管區司令陳守山認爲聯戰功能發揮作用，因軍民合作而能快速逮捕逃犯（陳守山口述，2002：222-223）。

1967 年左右的資料顯示，警備總部所指揮督導下的民防部隊，計各縣市港局共有 26 個民防指揮部及民防團部，民防隊團編組人數達 42 萬 3 千餘人，主要由年齡偏大（1921-26 年次）且從未接受過訓練的「未訓國民兵」組成（劉鼎漢，1967：179；吳嘉葉，1967：198-199）。

一言之，國民黨政府將民防、警備治安與後備軍人動員之體制相結合，匯聚於警備總部兼軍管區司令部的控制之下（見圖 1）。一旦發動反攻後，扣除前線作戰的 60 萬常備軍，警備總部將協助動員後備軍人約 100 萬人投入登陸作戰，以及約 42 萬民防部隊安定後方，共約 142 萬人，超過半數的 19-45 歲男性皆在其掌握之中（見表 2）。以 1966 年第 2 次戶口普查爲基準計算，當時人口約 1,300 萬人，保守估計當時警備總部直接控制超過 10 分之 1 的人口，以便這些人力投入國家內部安全與對外征戰之需要。

表 2　臺灣警備總司令部掌握 1966 年男性人口之比例

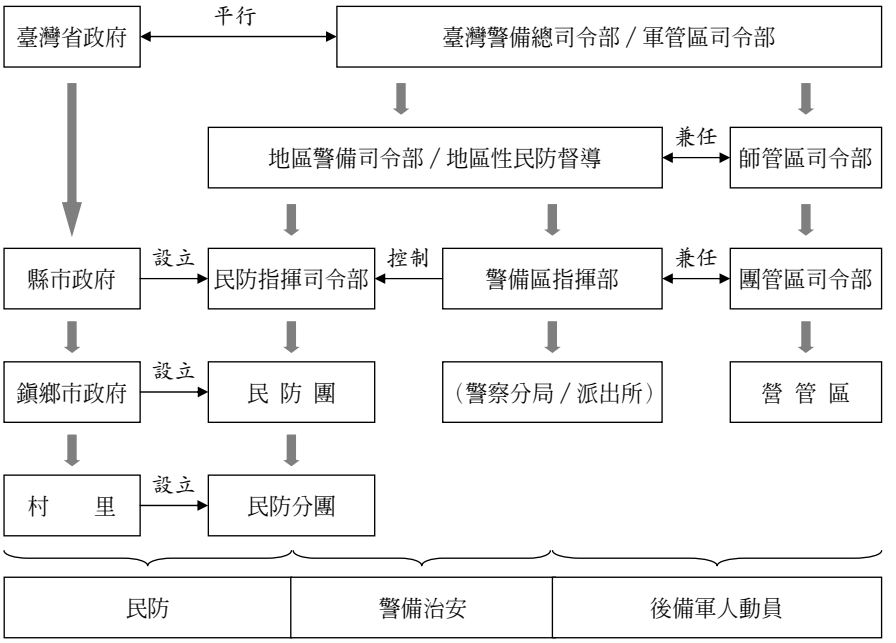
年　齡	本省他省籍男性	已知警備總部握有之人數	粗估警備總部掌握之比例
19-39	2,049,826	後備軍人約 100 萬人	佔約 48.8%
40-45	528,031	未訓國民兵約 42 萬人	佔約 79.5%
19-45	2,577,857	上述共約 142 萬人（45 歲除役）	佔約 55%
0-100	7,148,469		佔約 19.9%
備　註	若加入常備軍約 60 萬人計算，國民黨政府預計投入約 202 萬男性發動戰爭，佔約 19-45 歲男性人口的 78.4%。		

資料來源：作者整理自臺灣省戶口普查處編（1969：93-96）

[18] 地區警備司令負責地區聯戰會報、團區司令主持縣級聯戰會報、警察分局負責基層聯戰會報、鄉鎮長主持鄉鎮聯戰會報（陳守山口述，2002：222）。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 1 臺灣警備總司令部兼軍管區司令部與省政府相應之單位與體制



資料來源：作者自繪

然而，即使國民黨政府如此致力於戰時人力資源的極大化，1965 年「八六海戰」失敗，使蔣介石體認到不論如何精算與運用其所握有的人力與物資，終究也只是紙上談兵，不足以承擔反攻的風險。原先派往汕頭外海執行任務的兩艘海軍軍艦，在出港後不久即被中共雷達站所掌握，且一靠近海岸，便遭中共海軍圍攻擊沉（彭大年編，2005：243-246）。海戰結果說明，中共雷達站可以預先掌握登陸作戰用的船團行蹤，使海軍總部擬定的登陸計畫全部破滅（彭大年編，2005：246-249）。八六海戰失利後，蔣介石期望的中國政治動盪情勢在 1966 年出現，但蔣介石籌畫組建的部隊仍因共軍的高度防備而無法橫渡臺灣海峽。此後蔣介石參與國光作業室會議的次數大幅降低（見表 3），相關機構與單位人事精簡、裁併，至 1972 年關閉國光作業室（龔建國，2012：182-185）。

臺灣人文學術期刊資料庫

表 3　蔣介石主持「特別會談」次數

時間	主持會談次數	時間	主持會談次數
1961	6	1966	2
1962	8	1967	7
1963	23	1968	2
1964	23	1969	2
1965	21	1970	3
合計	97		

資料來源：邢祖援將軍回憶與紀錄（邢祖援口述，2005：49）

柒、戰爭規劃對國家與社會關係的影響

回顧此一戰時體制建制過程對當時國家與社會關係所產生的影響，即是國家專制權力不斷擴張，欲發動戰爭的蔣介石無法容忍任何對於國家權力擴張的異議與質疑，使社會深感壓迫。從 1950 年代蔣介石的歷次講話中可以發現，他不斷要求國家與社會必須進行組織，透過國家權力由上而下進行穿透與控制，使國家與社會在反攻復國的目標下緊密結合（蔣中正，1953a：38；1953b：30、54-56；1958：33-34）。舉例而言，蔣介石在指導「民運工作」時，他這樣說：

> 我們中華民國今日在憲政時期。從政治制度上來說，在後方要以政領軍，在戰地要以軍管政。但是我們要組織政治、經濟、文化和軍事各種武器來對匪寇作總體戰，**我們革命黨必須始終站在中心領導地位，聯繫軍事與政治，並組織群眾，與軍事政治結合為一個戰鬥體系**，纔能戰勝匪寇，光復大陸失地，拯救同胞的生命與自由（粗體字爲作者所加，蔣中正，1956b：7）。

這種統治方式並非如龔宜君（1998）研究中所述，國民黨以基層服務換取選票支持的統治面向，[19] 因此引起當時民主自由派人士的反感。

[19] 龔宜君的研究指出，國民黨透過建立特殊黨部與地方黨部、吸收黨員，以及透過民眾

臺灣大學圖書館學術期刊資料庫

《自由中國》對國民黨政府的抨擊、雷震與本土精英組黨的企圖與籌劃，乃至 1961 年蘇東啓案、1964 年「臺灣人民自救宣言」等，都可說是對國家專制權力全面擴張的反抗（吳乃德，2013：68-85、112-166、230-242）。國家以專制權力進行控制與動員，讓前言所提到的史明與王育德發出不平之鳴，認爲國民黨政府的壓迫更甚日治。

就警備總部職權的擴張與穿透社會能力的強化而言，動員可說是連結了警備與民防的核心職能。警備總部在以警控戶的基礎上，獲取了 Giddens 所言現代國家監控（surveillance）社會的能力：國家能夠以行政體系獲取個體的資訊，再將資訊予以編碼、儲存與管理，用於監管個體行爲、維護秩序與內部綏靖，同時也能對具有能動性的個體與物質資源，進行制度性的配置（1985：9-12）。警備總部因此能夠運用這些資訊，透過役政制度與軍師團管區制度，篩選與徵用符合國家需要的個體投入戰爭。

動員的職能不只用於對外戰爭，也用於對內的政治鎮壓，警備總部可以篩選與徵用符合民防與警備工作所需的個體，用於協助國家對內情治偵防與威權控制。Giddens 指出，監控與警政（policing）的結合，成爲現代國家實行政治鎮壓與威權統治的基本要件（1985：309），而警備總部的職能及其對社會穿透的能力，即是此一要件的具體展現。

此外，動員職能使警備總部的權力比其他情治系統更爲強大。雖然情治系統都具有監視與政治鎮壓等能力，能使被統治者感到恐懼，但警備總部的特殊之處在於，它能夠透過動員要求被統治者向國家提供維護國家安全所需的勞力與服務。因此，警備總部不只能夠安定後方，還能支援前線，成爲國民黨政府的鎮壓體制中最強而有力的軍情系統。

警備總部控制與動員的職能，在八六海戰失利後並未放鬆。在控制方面，1968 年起「戶警合一」制度啓動，省政府及以下的各級戶政機構、人事、經費與戶籍檔案等，全移交給層級相應的警察機關，由警政機關成立戶政科、課進行管理納編，基層鄉鎮市區公所內的戶籍課改爲「戶

服務社提供服務換取支持等方式，形成自己的社會基礎，這不只有助於強化國民黨與本地社會之間的連結，也能讓國民黨基層黨部在選舉中進行選票動員（1998:185-200）。

臺灣大學學術典藏庫

政事務所」，受警察局之指揮監督（黎金福，1978：28-32；楊清江，1980：47-58；林勝偉，2005：93）。至此，戶政不再屬於民政的範圍，而從屬於警政（林勝偉，2005：93）。另一方面，動員依然頻繁而有效。據東部師管區司令陳守山的回憶，在他任內（1968-71）「每年動員人數少則一萬六、七千，最多近二萬人，共召集二十八梯次」，且「司令部經常保有六到七梯次，可以隨傳隨到的應召員額數，以備部隊不時之需」，動員召集的報到率有時達到 99.9%，而 1969 年舉行兩次點閱召集，報到率亦分別高達 98.4% 與 98.98%（陳守山口述，2002：198-199、205）。這些控制與動員不再用於發動反攻，而是用於防衛臺灣，但動員的報到率之高，顯見其制度建立與運作之成效。

捌、結論

國民黨政府遷臺後，蔣介石一直試圖發動一場需要精密計算與冒險的戰爭。爲此，蔣介石所打造的戰爭機器，需要以對內制度性的支配能力作爲基礎。國民黨政府透過建立與整合各種穿透社會的制度，極大化其所能夠掌握的人力資源，以支持蔣介石規劃的初期反攻作戰。警備總部即是這些制度匯聚的焦點，它透過警察控制戶政，掌握人口資料，其後又因兼任軍管區司令部而兼具執行役政與戰時人力動員的職能。然而，警備總部的權力並不僅止於控制戶口與人力動員而已，而是進一步具有應用人力的權力，並展現在警備、治安與民防的職能上。警備總部由此成爲戰時體制與戰爭動員的核心，直到 1972 年蔣介石全然放棄反攻爲止。

換言之，國民黨政府基於軍事上的野心，使軍警共構的鎮壓體制不只用於統治社會，也用於強制動員與對外發動戰爭。然而，警備總部兼軍管區司令部直接控制人口的能力，並非其他情治系統諸如國家安全局、調查局等可以相比。因此，建立反攻復國戰時體制對國家與社會的直接影響，即是國家以警備總部爲核心，進行國家專制權力全面性擴張，直到能夠投入戰爭的人力皆在國家掌控之下爲止，使國家能夠由上而下進行動員。爲了維護穩固的支配關係，以之支撐動員體制，警備總部同

臺灣大學學術期刊資料庫

時負有社會之戰的職能，壓制任何政治異議的反抗。警備總部作爲治安機關之首，因爲具有強制動員的能力，一方面成爲國民黨政府的鎮壓體制中最強而有力的軍情系統，另一方面也因爲監控與動員能力的展演，使之成爲臺灣社會在戒嚴時期印象深刻而感到恐懼的情治系統。

參考書目

一、中文部分

中央日報，1964，〈臺灣軍管區司令部 今日正式成立 由陳大慶上將兼任司令〉，《中央日報》，7/1，3。

內政部戶政司編，2007，《全面換發國民身分證大事紀》，臺北市：內政部。

六十年來的中國警察編輯委員會，1971，《六十年來的中國警察》，桃園市：中央警官學校。

行政院戶口普查處編，1956，《戶口普查人員手冊》，臺北市：臺灣省戶口普查處。

吳乃德，2013，《百年追求：臺灣民主運動的故事 自由的挫敗》，新北市：遠足文化。

吳嘉葉，1967，〈民防發展之研究〉，國防建設論文集編輯委員會（編），《國防建設論文集》，臺北市：國防研究院中華大典編印會，頁 183-205。

吳叡人，2008，〈國家建構、內部殖民與冷戰：戰後台灣國家暴力的歷史脈絡〉，陳文成博士紀念基金會工作小組（編），《人權之路》，臺北市：財團法人陳文成博士紀念基金會，頁 168-173。

李世傑，1988，《調查局研究》，臺北縣：李敖。

汪正晟，2007，《以軍令興內政：徵兵制與國府建國的策略與實際（1928-1945）》，臺北市：臺灣大學出版委員會。

汪宏倫，2014，〈把戰爭帶回來－重省戰爭、政治與現代社會的關聯〉，汪宏倫（編），《戰爭與社會：理論、歷史、主體經驗》，臺北市：聯經，頁 1-34。

邢祖援口述，2005，〈邢祖援將軍訪問紀錄〉，彭大年（編），《塵封的作戰計畫：國光計畫－口述歷史》，臺北市：國防部史政編譯室，頁 39-72。

林呈蓉，2012，《續修淡水鎮志：政事志》，新北市：新北市淡水區公所。

林勝偉，2005，《政治算術：戰後臺灣的國家統治與人口管理》，臺北市：政治大學社會學系博士論文。

臺灣博碩士學術期刊資料庫

林繼文，1991，《日本據台末期（1930-1945）戰爭動員體系之研究》，臺北市：臺灣大學政治學系碩士論文。

近藤正己，2014，《總力戰與臺灣：日本殖民地的崩潰（上）》，臺北市：國立臺灣大學出版中心。

洪錦成、施奕暉，2013，〈我國兵役制度的演進、變革與展望〉，《檔案季刊》，12(2): 30-45。

紀肇廉，1959，《兵役法制概論》，臺北市：文光。

若林正丈，2014，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，臺北市：臺灣大學出版中心。

軍聞社，1958a，〈臺灣警備總部下月行使職權 衛戍總部等機構本月底撤銷〉，《中央日報》，6/26，1。

軍聞社，1958b，〈臺灣警備總部成立 正副總司令昨就職 中、南、東警備司令部昨同時成立〉，《中央日報》，7/2，1。

秦大智、程韋銘，2012，〈初探臺灣師、團管區之源起〉，《後備半年刊》，86: 75-92。

國防部後備指揮部，2009，〈組織遞嬗〉，國防部後備指揮部網頁，http://afrc.mnd.gov.tw/PeopleAmry/AboutAFRC/net_1-1-1.html，2014/12/25。

張茂桂，1993，〈羅那・維惹著《遷佔者國家的轉型》評介〉，《國家政策雙週刊》，63: 14-15。

張淑雅，2011，《韓戰救臺灣？：解讀美國對臺政策》，新北市：衛城。

張載宇，1966，《國防後勤概論：從國防全般看後勤》，臺北市：孔祥筠。

野島剛，2015，《最後的帝國軍人：蔣介石與白團》，臺北市：聯經。

陳守山口述，2002，《臺籍首位上將總司令：陳守山口述歷史（下）》，臺北縣：國史館。

陳宜安，2010，〈臺灣威權體制與警政發展：以 1950 年代爲範圍〉，《警學叢刊》，40(5): 31-59。

陳明通，2001，《派系政治與台灣政治變遷》，臺北市：新自然主義。

陳純瑩，2007，〈我國威權體制建構初期之警政（1949-1958）〉，《人文社會學報》，3: 45-72。

陳翠蓮，2009a，〈戒嚴時期的特務統治與白色恐怖氛圍〉，張炎憲、陳美蓉（編），《戒嚴時期白色恐怖與轉型正義論文集》，臺北市：臺灣歷史學會，頁 44-69。

陳翠蓮，2009b，〈情治機關內部鬥爭所引起的白色恐怖政治案件〉，張炎憲、陳美蓉（編），《戒嚴時期白色恐怖與轉型正義論文集》，臺北市：臺灣

臺灣大學學術期刊資料庫

歷史學會，頁 254-265。

章光明、張淵菘、桑維明，2011，〈建國百年警政之回顧與展望〉，「臺灣公共行政與公共事務系所聯合會：建國一百年公共事務的回顧與展望」論文（5 月 27-29 日），臺北市：臺灣公共行政與公共事務系所聯合會。

彭大年編，2005，《塵封的作戰計畫：國光計畫－口述歷史》，臺北市：國防部史政編譯室。

彭琳淞，2013，〈戰後臺灣人國軍島內招募（1945-1947）〉，高雄市關懷臺籍老兵文化協會（編），《第二屆臺灣近代戰爭研討會論文輯》，高雄市：春暉，頁 156-251。

黃　杰，1985，《入參戎重》，臺北市：國防部史政編譯局。

黃金麟，2009，《戰爭、身體、現代性：近代臺灣的軍事治理與身體（1895-2005）》，臺北市：聯經。

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

黃智慧，2010，〈中華民國在臺灣（1945-1987）：「殖民統治」與「遷佔者國家」說之檢討〉，臺灣教授協會（編），《中華民國流亡臺灣 60 年暨戰後臺灣國際處境》，臺北市：前衛，頁 161-192。

楊書田，1967，〈後備軍人之組織及運用研究〉，國防建設論文集編輯委員會（編），《國防建設論文集》，臺北市：國防研究院中華大典編印會，頁 327-344。

楊晨光，2010，〈國光計畫作業展開與停頓的研究〉，《中華軍史學會會刊》，16: 139-170。

楊清江，1980，《「戶警合一」制度的理論與實際》，桃園市：中央警官學校。

楊蓮福、陳謙編，2012，《民間私藏：民國時期暨戰後臺灣資料彙編・政治篇續編（第五冊）》，臺北市：博揚文化。

臺灣民間眞相與和解促進會遺書工作小組，2015，〈兩代抗爭者〉，胡淑雯（編），《無法送達的遺書：記那些在恐怖年代失落的人》，新北市：衛城，頁 17-26。

臺灣省戶口普查處編，1969，《中華民國五十五年臺閩地區戶口及住宅普查報告書（第一卷）》，南投縣：臺灣省戶口普查處。

臺灣省政府兵役要誌編纂委員會編，1999，《臺灣省兵役要誌》，南投市：臺灣省政府兵役處。

臺灣省臨時參議會，1958a，〈民政總質詢（002-03-03OA-02-6-8-0-00084）〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣省議會史料總庫，http://ndap.tpa.gov.tw/drtpa_now/index.php，2014/12/25。

臺灣省臨時參議會，1958b，〈民政總質詢（002-03-04OA-00-6-8-0-00412）〉，臺灣省議會史料總庫，http://ndap.tpa.gov.tw/drtpa_now/index.php，2014/12/25。

臺灣省警務處編，1954，《臺灣警務》，臺北市：臺灣省警務廳。

趙昌平、林時機，2004，《郭衣洞叛亂案調查報告》，臺北市：監察院國防及情報委員會。

齊信裕，1967，〈兵役制度之研究〉，國防建設論文集編輯委員會（編），《國防建設論文集》，臺北市：國防研究院中華大典編印會，頁 221-237。

劉進慶著，林書揚校訂，2012，《臺灣戰後經濟分析：修訂版》，臺北市：人間。

劉廉一，1967，〈總動員與軍事動員之研究〉，國防建設論文集編輯委員會（編），《國防建設論文集》，臺北市：國防研究院中華大典編印會，頁 76-82。

劉鼎漢，1967，〈武力之組織及軍種配合之研究〉，國防建設論文集編輯委員會（編），《國防建設論文集》，臺北市：國防研究院中華大典編印會，頁 167-182。

劉熙明，1999，〈蔣中正與蔣經國在戒嚴時期「不當審判」中的角色〉，《臺灣史研究》，6(2): 139-187。

潘振球、簡笙簧編，1999，《中華民國史事紀要—中華民國四十八年（一九五九年）一至六月份》，臺北縣：國史館。

蔣中正，1951，《院長訓詞：整肅軍風紀要實行四種教育》，臺北市：革命實踐研究院。

蔣中正，1952，《院長訓詞：黨政業務基本要項》，臺北市：革命實踐研究院。

蔣中正，1953a，《總裁對第七次全國代表大會政治報告》，臺北市：中央文物供應社。

蔣中正，1953b，《總裁訓詞：重建本黨的根本問題（對本黨第七屆第二次全體中央委員會議之提示）》，臺北市：中央文物供應社。

蔣中正，1956a，《總統訓詞：一、黨政軍幹部聯合作戰研究班的軍事教育方針 二、黨政軍聯合作戰演習的構想和準據 三、黨政軍聯合作戰思想之提示（指示「反攻爭之戰術要領」） 四、對黨政軍聯合作戰研究之提示及聯合作戰演習講評》，臺北市：國防部總政治部。

臺灣博碩士論文知識加值系統

蔣中正，1956b，《總裁訓詞：重建革命基本組織、策進反攻革命運動－本黨的民運方針》，臺北市：中央文物供應社。

蔣中正，1957，《總統訓詞：「五二四」事件的反省和警覺》，臺北市：陽明山莊。

蔣中正，1958，《院長訓詞：當前幾個重要問題的答案（訂正本）》，臺北市：革命實踐研究院。

蔣緯國，1973，《國防體制概論》，臺北市：國防部三軍大學戰爭學院。

鄭祖邦，2014，〈戰爭與社會理論：一種現代性的視角〉，汪宏倫（編），《戰爭與社會：理論、歷史、主體經驗》，臺北市：聯經，頁 35-96。

黎金福，1978，《我國戶警合一後戶政制度之研究》，臺北市：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

謝有明，2010，〈「白團」的貢獻與影響〉，《黃埔學報》，58: 31-38。

羅列，1967，〈國防組織之研究〉，國防建設論文集編輯委員會（編），《國防建設論文集》，臺北市：國防研究院中華大典編印會，頁 1-26。

蘇瑞鏘，2013，〈強人威權黨國體制與戰後台灣政治案件〉，《輔仁歷史學報》，30: 167-213。

顧傳型，1982，《兵役理論與實務》，臺北市：三民。

龔宜君，1998，《外來政權與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》，臺北縣：稻鄉。

龔宜君、吳鯤魯，2010，〈外人？國人？國民黨移入政權的族群政治〉，臺灣教授協會（編），《中華民國流亡臺灣 60 年暨戰後臺灣國際處境》，臺北市：前衛，頁 279-316。

龔建國，2009，〈中華民國政府遷臺後陸軍整編過程與成效初探（1950-1961）〉，《中華軍史學會會刊》，14: 239-276。

龔建國，2012，〈談 10 年反攻作戰計畫－國光計畫始末〉，《中華軍史學會會刊》，17: 141-200。

二、英文部分

Amsden, Alice H. 1985.“The State and Taiwan’s Economic Development” In *Bringing the Stste Back In*, eds. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. New York: Cambridge University, 78-106.

Giddens, Anthony. 1985. *The Nation-State and Violence: Volume 2 of A Contemporary Critique of Historical Materialism*. California: University of California Press.

Mann, Michael. 2012. *The Sources of Social Power: Volume 3, Global Empires*

臺灣人學術期刊資料庫

and Revolution, 1890-1945. New York: Cambridge University Press.

Skocpol, Theda. 1985. “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.” In *Bringing the State Back In,* eds. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. New York: Cambridge University, 3-37.

Taylor, Brian D & Roxana Botea. 2008. “Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World.” *International Studies Review* 10: 27-56.

Tilly ,Charles. 1985. “War Making and State Making as Organized Crime” In *Bringing the State Back In,* eds. Peter B. Evens, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. New York: Cambridge University, 169-191.

Tilly, Charles. 1992. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge: Cambridge Blackwell.

Weitzer, Ronald John. 1990. *Transforming Settler States: Communal Conflict and Internal Security in Northern Ireland and Zimbabwe*. Berkeley: University of California Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

War Planning and Authoritarian Ruling of the Kuomintang Government:

The Taiwan Garrison Command's Wartime Functions for the Authoritarian Control (1958-1972)*

*Ching-hsuan Su***

Abstract

From the perspective of comparative politics, relying on the state's despotic power to consolidate the ruler's power is an evident trait of authoritarian states. Compared to the other authoritarian states, the Kuomintang (KMT) state had constructed a repressive regime during the 1950s and 60s that was more powerful than what an authoritarian ruler necessarily needs for his rule, incorporating the army, the police, and the intelligence units. . Past researches on this topic explained the construction of this mighty repressive regime by defining the KMT state in Taiwan as a colonial ruler, settler state or settler regime. They pointed out that the repressive regime was established not only for dominating the society and maintaining internal security, but also for waging the war to retake mainland China. However, these researches did not further elaborate the relationship between the authoritarian rule, the repressive regime and war mobilization in Taiwan. This article employs the state-centric approach to explore the question and illustrates that, with its authoritarian rule, the KMT state could institutionally penetrate the society to extract manpower for war mobilization. Oral histories and official documents reveal that the state made use of the police system and the *Hukou* system (the household registration) to control the citizens and then built the conscription system to extract the manpower

* DOI:10.6166/TJPS.64(137-168)
** PhD Candidate, Department of Political Science, National Taiwan University.
E-mail: farmershang@gmail.com

臺灣大學學術期刊資料庫

necessary for war. The KMT regime integrated the police, the *Hukou* and the conscription system and put these institutions under the control of a military-intelligence unit, the Taiwan Garrison Command. The Taiwan Garrison Command had the capacity to militarily administrate the manpower, particularly the draftees and reserve soldiers. With its capacity of policing the society and repressively extracting the manpower for war mobilization, the Taiwan Garrison Command had therefore become the most powerful military- intelligence unit within the repressive regime.

Keywords: State Despotic Power, Settler State, Authoritarian Regime, War Mobilization, the Taiwan Garrison Command

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫