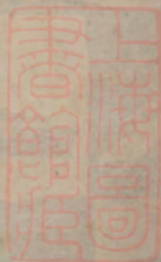


戰時民衆訓練小叢書

戰時政治制度

潘公展編著
正中書局印行



上海图书馆藏书



A541 212 0006 9501B



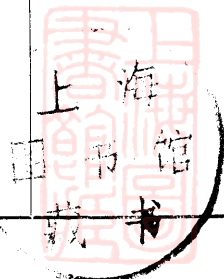
~~156537~~

戰時民衆訓練小叢書

潘公展編著

戰時政治制度

正中書局印行



目次

第一章 緒言·····	一
第一節 政治制度之定義及其作用·····	一
第二節 軍事與政治之不可分性·····	三
第三節 戰時政治制度之急需確立·····	六
第二章 戰時政治制度之特點·····	八
第一節 戰時與平時·····	八
第二節 權力集中化·····	一〇
第三節 立法行政合一化·····	一三



109841

第四節 行政機構緊軛化……………一五

第三章 戰時政治制度之實例……………一八

第一節 我國歷史上的實例……………一八

第二節 法國戰時內閣……………二一

第三節 英國戰時內閣……………二三

第四章 戰時中央政治制度……………二八

第一節 以領袖爲中心之黨政關係……………二九

第二節 以抗戰爲中心之政府組織……………三四

第三節 以經濟爲中心之政治統制……………三六

第五章 戰時地方政治制度……………四〇

第一節 甲午戰爭之教訓……………四〇

第二節 戰時中央與地方之關係……………四三



第三節 戰時之縣政……………四五

第四節 戰區政治組織……………四八

第六章 結論……………五〇

附主要參考資料



第一章 緒言

第一節 政治制度之定義及其作用

我們要研究戰時政治制度，應先明瞭什麼是政治制度？

總理會說：「政是衆人的事

，治是管理，管理衆人的事，便叫做政治。」試就這個「政治」一詞的定義引申出來，我們便可簡括的說：政治制度，就是「管理衆人的事」的時候所應採行的某種體制和法度。

這種體制和法度，具體的表現於事物，就是國家一切大小久暫的機關，結構，定章，程序，手續，途徑和方法等等；其中一部分經法律之訂定而納入條文中，另一部分，則僅根據習慣成例而使人人各自遵守。因此之故，舉凡成文憲法，不成文憲法，英國之內閣制，美國之總統制，瑞士之聯邦制，蘇聯之委員制，德意之獨裁制，以至比例代表，強迫投票等



等，都是政治制度。

原來一切政治制度的作用，不外下列幾點：一，解決糾紛；二，分配權限；三，規定範圍；四，統一程序和便利事務之進行。但我們如果推溯已往的歷史，那就知道政治制度的作用，大有今昔之不同。在古代，所謂政治制度，僅爲統治者用以「治人」的工具，故不問其內容與結構如何，祇要能用來屈服他的臣民，此外可別無他求。這種「治人」的政治制度，實在失却政治的真實作用，自無待論。到了近代，人民智識一天一天發達，民主思想，風起雲湧，大家知道「政是衆人的事」，政治制度乃「管理衆人的事」的時候所應採行的工具，執政者是要用這種工具去「治事」，去爲人民謀福利，這纔發揮政治的真實作用。所以，要希望政治於某種形式下發揮牠的良善功用，非使上述國家一切大小久暫的機關，定章，程序，手續，途徑和方法等等，採用一種最合時代需要的完美制度不可。因爲唯有政治上確立完美的制度，方能有精密的組織，從而機構運用靈活，可以發揮偉大的力量。誠如總理所說：「如果一個國家之內，所建設的政府，只要他發生很小的力量，是

沒有力量的政府；那末這個政府，所做的事業當然很小；所成就的功効，當然很微。若是
要發生很大的力量；是強有力的政府，那末這個政府所做的事業，當然是很大；所成就的
功効，也當然是很大。」

第二節 軍事與政治之不可分性

我國政治制度，辛亥以前，因爲「治人」而設，可置而不論。就是民國創建以後，在
其至今，雖已二十六年，而「治事」的政治制度，仍屢經更易，迄無定論。就規章方面而
言，自臨時政府組織大綱，民元約法，天壇憲法草案，民三袁氏約法，民六軍政府組織大
綱，民十二曹錕憲法……以迄現行之訓政時期約法及新擬而尙待決於國民大會之憲法草案
，洋洋灑灑，可謂極國家根本法之大觀，但一一考其內容，除最後兩種外，其餘的就難免
沒有破綻，或甚至是根本要不得。再就政治方面而言，則舉凡段祺瑞式的變本加厲之內閣
制，袁世凱式的過度徹底之總統制，章士釗派聯省自治之聯邦制，以至張君勱胡適之等一



度喧稱之好人政府制，紛歧龐雜，也可以說集各國政府組織之大成，然一一按其經過，則多少都是一「橘移淮而爲枳」。在此種種規章及政制之下，其直接所給予人民的，非特無絲毫利益之可言，抑且蒙受極度的不利，究其癥結，則都是因爲始終未有一種合適而完美的政治制度，以致政府不克發揮其真實的政治作用。即自中國國民黨秉政以來，亦已時逾十年，在政治方面的建樹，雖承總理之昭示，法制漸備，規模粗具，然仍因人事上環境的掣肘，還沒有能夠收穫預期的效果。

然過去二十多年，由於政治制度之迄無定向，而使國家所蒙受的不利影響，尙僅爲領土主權之零星被人剝奪，人民苦痛之漸入水深火熱，鬚髯如慢性的肺病患者，或還可苟延殘喘若干時日。迨時至今日，則呈現於我們的目前者，爲對外已發生空前抗戰的大時代，此抗戰結果之勝利或失敗，將決定吾整個國家領土行政主權之誰屬，將決定吾全國四萬萬五千萬同胞之爲獨立自由國民或亡國奴隸。過去倖存苟安之心理，今日已無立足餘地；國家及個人一切命運，均將一次取決於此大時代中。因此，關於國家本身組織所繫之政治制

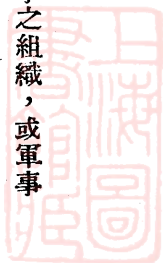
度，豈能再容許如過去的局面，擾攘紛紜，迄無定論嗎？

或許有人說：現在我們已經拋却外交而從事抗戰，則戰爭爲軍隊之事，與政治何關，苟軍隊作戰勝利，國家即可得救，何必侈談政治制度？此種膚淺的軍政分離論，固不必待我加以駁斥，稍有見識的人必將知其謬妄。遠在吾國古代，先哲輩也早知「文武合一」，「軍政合一」之重要，孫子說：「令之以文，齊之以武。」荀子說：「勝制之道，政略爲先。」戚繼光亦有云：「人無二身，文武無二道。」這都是闡明軍政不可分離最簡明的警句。何況現代戰爭之範圍，較往昔已擴大至多方面，近代政治學者，已公認戰爭乃政治現象之一面呢？國家對外作戰，無非是要以力量屈服敵國，而執行國家意志之一法；故戰爭本身僅可視爲一種手段，政治方爲其真正之目的。且無戰爭準備的政治，其政治必因循敷衍，奄奄無生氣；無政治目的之戰爭，則戰爭直如童稚玩火，勢將自焚。西哲雪雷(Sey)曾說：「政治無軍事是無根；軍事而無政治是無果。」這兩句話，實在足爲上述意義的詮釋。

第三節 戰時政治制度之急需確立

戰爭既是政治現象的一種，則軍事自必包括於政治之中，不問是軍事之組織，或軍事之行動，都可看作政治制度和政治行動之一環。進一步說，唯有透過政治制度之軍事組織，在平時方有牠存在的意義，亦唯有透過軍事組織之政治制度，在戰時方有牠存在之可能。軍事和政治，實爲一體之兩面，始終是不可分離的。

吾以上所述的理論，由盧溝橋事變以迄太原淪陷，西戰場上之失敗經過，尤可得一最顯明的例證。冀察平津之淪陷，國人固已都知其非戰之罪，塘沽協定下的政治制度，早伏其根；而地方政治負責人員的苟安旦夕的心理，優柔寡斷的行爲，實尸其咎。到後來大同之放棄，晉北之淪亡，地方政治機構之不能領導戰爭，牠的弱點更充分暴露無遺。由許多戰地記者的通訊中，可以知道：對於作戰指揮之統一，軍事運輸之便利，地方供應之準備，民衆與軍隊之聯絡，政治負責人員既未嘗綢繆於事先，政治機構又不能肆應靈活於戰後



，政治軍事，在在脫節。充其極，甚至軍隊單獨作戰，死者無以養恤，生者無以鼓勵，整千成萬忠勇衛國的健兒，僅憑個人血肉之軀，在如此環境下與敵人炮火相拚，雖作壯烈的犧牲，然終不免於敗北！

戰時政治制度之急需確立，觀於西戰場上之失敗，實已可得一嚴重的教訓；何況今日之戰，不是一地的戰爭，尤不是一時的戰爭，我們既自誓作全面戰和持久戰，那裏可以不去注意到政治制度？試問就主持此戰之中央政府論，是否已經確能調整其政治制度以統率此空前的抗戰？就拱衛中央之地方政府論，果應如何加強其政治制度，以適應此空前的抗戰？這實在是刻下抗戰實行中的先決問題，亦即著者所以願意貢獻意見的理由。

第二章 戰時政治制度之特點

第一節 戰時和平時

戰時政治制度，究應怎樣確立呢？要研究這一點，必先了然於戰時和平時的意義。

蔣委員長嘗說：「處戰時如平時；處平時如戰時。」德國名將魯登道夫(L. dendorff)論全民族戰爭，也有一萬不可有多數事項，留待戰後方來補救。「這兩句話，誠可相互發明。須知現代國與國間的戰爭，其意義遠非如古昔之簡單；戰爭之在今日，除兩國將士相搏於疆場外，同時兩國的政治，經濟，文化，以至整個社會，全體國民，莫不須互相搏鬥，惟前者乃有形的戰爭，後者爲無形的戰爭而已。有形的戰爭，固開始於前哨接觸的一天，而無形的戰爭，則必須準備於經常承平的時候。歐戰初期，英軍火大臣勞合喬治(Lloyd



(George) 在他所作軍火與戰爭觀的演詞中結論說：「敵人之所以勝我者，有數種原因：戰前備之有素，一也；內地交通線之便利，二也；指揮之統一，三也。」這三件事，如果那時德國不能「處平時如戰時」，積極準備，豈可僥倖做到？

平時既須作戰時準備，例如指揮之統一，內地交通線之便利，所以工業生產之軍事化，糧食生產之積貯，全民總動員之訓練……等等，既無一不需要積極的準備，如果沒有一種適合此種種戰時準備之政治制度，以作計劃領導，勢必一到戰時，將見事事脫節，處處障礙，於作戰的影響可想而知。至於戰幕既揭，則調整政治制度尤為重要。例如：最高統帥部之成立，軍事運輸總站之分佈，全國總動員令之頒發，進攻退守宣戰溝和之最高決策，以及金融制度之安定，鉅額戰費之籌集，進出口貿易之統制等等，自然更需一種確能統攝此種種戰時行動之政治制度，以作實行。這種戰時政治制度，無他技巧，祇須具備下列三大原則，一定可以不致債事。

第二節 權力集中化

相傳清末大臣李鴻章出使德國時，與那時德國鐵血宰相俾士麥（Bismarck）曾有如下

的一段談話：

李問：「爲大臣者欲爲國家有所盡力，而滿廷意見，與己不合，羣掣其肘；於此而欲行其志，其道何由？」

俾答：「首在得君。得君既專，何事不可爲？」

李問：「譬有人於斯，其君無論何人之言皆聽之，居樞要，侍近習者，常假威福，挾持大局；若處此者，當如之何？」

俾答：「苟爲大臣，以至誠愛國，度未有不能格君心者；惟與婦人女子共事，則無可如何矣。」（見梁啓超著李鴻章傳）

李鴻章雖不是一個怎樣了不起的大政治家，但他當時目擊心傷，發爲此問，多少存着



悲時愛國的意念。那時候，滿清政府的組織，內閣與軍機處，分設大學士和軍機大臣若干人，但均無獨高的首長；同時內閣與軍機處又無權直接發命令於各省督撫，一切施政命令，都須取決於皇帝一人。如遇英明之主，國政或尚可為，無如同光兩朝，大權集於慈禧一婦人，加之閹宦奸佞用事，難怪李鴻章發其牢騷。當時李欲辦洋務，但一文相——即當時軍機大臣文祥——目笑存之，廷臣會議，皆不置可否。……謁恭邸，極陳鐵路利害，……邸意亦以為然，謂無人敢主持。後請乘間為兩宮言之，渠謂兩宮亦不能定此大計。從此遂絕口不談矣。」（郭嵩濤與李鴻章往來書札）可見滿清末年的政治機構，散漫腐敗如此，四十多年前甲午中日之戰，那裏能夠不敗？

德國名將魯登道夫曾說：「全體性戰爭於開戰之始，應將全部國民力量，由於訓練有素武器精良與組織完善的軍隊，交與最高統帥部，一任其指揮調度。」（見氏著全民族戰爭論）為什麼要如此呢？因為戰時者，是非常時期，戰端既起，瞬息萬變，非指揮統一，當機立斷，決不足以迅速應付。當歐戰初作時，法軍之技術，並非如何不及德軍，可是因

統帥權力的不專，人民輿論的狂謬，以致連戰連北，迭失名城。我們知道：一爲民權思想極盛之國家，政府易因人民之輿論而動搖。當時野戰總指揮官霞飛將軍（General Joffre）雖在參謀總長之地位，而其官制上，實在陸軍大臣之下，因是，人民與政府皆不以統帥全權委托將軍。將軍之作戰行動，受種種牽制，而不能暢所欲爲。同時，戰幕初開，以格於民氣，以爲法軍不侵入敵國，而徒採防守之勢，法人之恥也，用是以霞飛將軍之才略，亦不得不順徇當時主張直攻德國亞爾薩斯省之復仇論，進大軍於是而置德法交界之要塞線於不守，遂至節節退却，犧牲巨大之生命財產，徒得疲勞困憊之結果。一（見從戰術上評論歐戰之經過，東方雜誌十一卷第四期）反觀德國則不然。威廉二世一身掌軍政之大權，不爲人民輿論所掣肘，戰事既發，得以一如己意。其進兵於比國領土一事，講到萬國公約，當然違反公法，然從戰術眼光觀察，無非欲乘法國防備之薄弱，以速勝敗，實可謂至當的行動。故一國既入戰時，所有軍事行動，關係直及於國家之存亡，人民必當信賴其政府，希望政府負完全之責任，博最後的勝利。萬勿以中途之一勝一敗，而動搖政府的決心

，掣肘將帥的行動。這個「權力集中」的一點，實在是處於戰時國民與政府所都應深切注意的。

第三節 立法行政合一化

「政治」的「政」爲國家意志之宣示，「政治」的「治」爲國家意志之執行；前者屬於立法機關，後者屬於行政機關。近代民主國家的政府，大都採用三權分立及牽制與平衡之原則，使立法與行政成爲對立形勢。平常國家無事之時，立法、行政、司法三權的相互牽制，或許尙不致妨礙國家之根本。但一入戰時，則政治須有緊急的措施，軍事須有最高的策，若事事都須取決於多數，受制於議會，政治機構之運用不靈，必召意外的失敗。

試先從歷史上的事例加以考察：如北宋之末，徽欽二朝，並非沒有可戰之士氣；也非沒有可託的大臣，祇因兩帝優柔寡斷，惑於奸佞，不能付李綱以社稷之重任，致使朝中議論未定，而金兵早已渡河。不特外寇肆意譏評，說「南朝可謂無人」，而且不得不終於偏



安江左。又如拿破崙第一之侵入俄國，當時俄軍統帥巴拉克拉淮代德里將軍，早知乘勝來攻之法兵，難於中途阻止其前進，乃創議全軍退却用堅壁清野的方法來制止。可是當時朝議，以爲將軍不欲與法一戰，任法兵蹂躪祖國，皆大憤怒，力持反對。將軍不堪朝議之攻擊，因而免官。後任是克紹夫將軍，他的見解則仍與巴拉克拉淮代德里將軍相同，深知俄軍捨退却外，別無良策。故於開御前會議時，討論先與法兵在布羅的那一戰，退至莫斯科，然後再行退後時，默無一語，絕不發表其意見。最後到法兵進攻愈急，俄軍處於危境，乃斷然突下總退却令，遂使威名赫赫的拿破崙，演歷史上著名之大失敗。觀於上述兩事，則戰時因淺薄理論或多數取決而敗事者，其危險實不堪設想。

近代的國家，由於國際事變大都出於非常，國家應付尤須求其迅速，故立法與行政對立之形勢，實已日趨消滅。如英國的內閣制，爲提高行政效率最優之制度，行政首長之內閣首相，卽立法議會中多數黨的首領。議會對於政府提案，幾不敢否決，雖屬修正亦必徵得政府之同意。因爲，必須如此，然後始可免除立法與行政之真正對立與隔閡，使政權之

運用，行政與立法確能打成一片，一遇非常時期，不致因戰爭而牽動國家意志之執行。至若美國，過去雖爲三權分立的典型國家，然自羅斯福總統登台以來，爲圖挽回世界不景氣之狂潮，推行經濟復興運動，因向國會要求特權，以憑處置一切緊急事變而無所顧慮。他若德意獨裁國家，則並併立法與行政於一處，由領袖一人主持，那更無待說了。

若戰時既臨，國家和戰的最高決策已定，則更非立法機關「坐而言」之日，當爲行政機關「起而行」之時。故即吹毛求疵責備求全之相互磨擦，亦應減少至於最低限度。如英法歐戰時期之政黨休戰，亦無非欲加強行政機關權力，使行政與立法趨於一致，得以運用靈活，應付戰爭而已。

第四節 行政機構緊綽化

上述二大原則，乃戰時政治制度的基本原則。惟一國處於戰時，政治制度的基本原則固須適當，而行政機構間的互相關係，尤須緊綽靈活，方能有濟於事。在平時，行政效率

稍差，尙無大礙，既入戰時，則一着之遲滯，足以危害軍事之全局。

何謂緊轄？就是組織簡單，上下一貫。何謂靈活？就是運用迅速，富有彈性。組織簡單，所以裁併駢枝，節省國帑。戰時之國家支出，應竭力節省他種支出，儘量移作戰用，凡無所專司的行政機關，和無關國防的建設事業，均應大刀闊斧，或裁併，或緩辦。務須達到以一人之力，辦數人之事，以一機關之力，辦數機關之事。這纔是戰時應具的緊張精神的表現。且惟組織簡單後，方能上下一貫，職責專屬。在戰時，將士既拚命於疆場，文官應盡忠於職守，事權既明，職責既專，則忠貞的方有報國之道，狡黠的將無推諉之詞，令出能行，信賞必罰，行政自易收效。行政機構的組織既能簡單，行政人員的職責又能專屬，則既有負責的機關，有又負責的人員，然後一令之下，輾轉之間，更求其傳遞迅速，一事之舉，權宜之間，尤貴乎富有彈性，給予每個單位事務處理者，以應有的權威，作斟酌的去取。蓋不如是，勢必上則掣肘，下則敷衍，仍將有好機關好人員而辦不出好事的惡果。

我國從秦代以後，二千餘年來的政事，都爲承包制度。承包的人每於法律之外，對上有各種孝敬，對下有各種收益。結果，流風所至，在下者祇求取悅於在上者，而不問事務之如何。事務官往往隨政務官而去留，尤足助長此風之盛行。此外因機關每多重床疊屋，職責因而難求專屬；冗員大都掛名領薪，更覺耗費國帑，毀壞法紀。至若公文程序之一等因奉此」，輾轉抄錄，曠日費時，固足阻滯政務之推行；而承轉機關之不加一語，不負一責，尤足減低政務推行之效。凡此種種惡習，都與戰時絕不相容，若非痛加掃除，決不能稱爲完善的戰時行政機構。

第三章 戰時政治制度之實例

第一節 我國歷史上的實例

我國政治制度，秦朝以後，二千年中，很少變更。秦自統一六國，當時政治制度，多不沿襲古制，中央以丞相總庶政，太尉掌兵事，別設御史大夫職司糾察。地方分郡縣兩級，守令各有佐貳，分掌軍民事，更設御史以監郡，其制略同於中央。凡值戰時，除調兵遣將以求對策外，政治制度本身組織，並無何種更張。然「文武合一」，先哲明訓，一出將入相，譽爲美辭；當非常時期而施行非常政治的，歷史上並非沒有。

秦始皇滅六國而有天下，實開中國後世大一統的創局。因爲中國史局，以秦爲鴻溝，秦以前由原始部落進而爲封建，秦以後則廢封建制度而開始中央集權。秦之統一六國，必



有其所以然之故。那時候，七雄並峙，戰亂相尋，齊楚六國，外則縱橫捭闔，祇圖倖存，內則貴族世室，驕慢莫御。獨有秦國起自西戎，任政一人，前有商鞅，後有李斯。例如破阡陌，立法治，集兵權，嚴刑罰，廢封建，置郡縣，銷兵器，一法度，以及遷徙天下豪傑於咸陽等等設施，使人民怨懟，國祚不長，然其收效於當時，遺法於後世，頗有可取之處。李斯所謂：「一人聞令下，則各以其學議之，入則心非，出則巷議，誇主以爲名，異趣以爲高，率羣下以造謗，如此勿禁，則主勢降乎上，黨與成乎下。」實乃戰時施政不易的定理。

其他如諸葛亮之治蜀，職位承相，而統軍政大任於一人，昭烈和後主都沒有他的權力大。惟其如此，所以能發揮其才能，於兵荒馬亂的漢末，延長漢祚四十三年。他那時的政治制度，總理於民權主義中，曾舉例來稱許過的。

至若唐高祖起兵太原，得隋天下，所以能於六載之中，成就統一的大業，其大原因則由於秦王李世民之獨攬大權，擅主征伐。高祖對世民說：「今日破家滅軀由汝，化家爲國

亦由汝。一他的事蹟，如征突厥之役，拒班伐隋之師，定租庸調稅法，置十二軍分統關內諸府，每軍將副各一人，督以耕戰之務。這種種戰時施設，雖現在不能夠考察其詳細，要非集中權力，剛毅果斷，決不能有這樣偉大的成功。

至於我國政治制度史上，軍事化的行政組織，甚少創例。清朝乾隆以後的軍機處，本為專管軍機祕密事情而設的，而後來成爲中央政府權力的總匯，這是流弊所至，實非制度使然。因爲當時掌政總其權於內閣，內閣的大學士多兼任軍機大臣（如乾隆時之鄂爾泰）

，故內閣的職權，漸漸移至軍機處處理。後來凡屬政務裁決，官吏的任免黜陟，戰時的軍事方略，莫不出於此軍機處，浸浸然成爲清廷的政治中心機關。但是，仍因軍機大臣員額不一，職權不專，以致羣龍無首；而外省則督撫擅政，號令難出都門，故徒有集權之名，而無集權之實。此外，再如民十二總理於廣州成立之大元帥府，當時與北洋曾錕軍閥政府相對峙，則頗可視爲戰時政治制度之一例。大元帥大本營於是年三月二日組成，統治當時粵桂兩省的軍政。大本營以總理任大元帥，下分內文，外交，財政，建設四部，法制

，審計兩局，金庫一，參謀及祕書兩處，其人員皆由大元帥任命。這實在是今日國民政府成立的濫觴，不可加以漠視的。

第二節 法國戰時內閣

法國爲民權思想極度發達的國家，政體名爲立憲共和，但因議會中各政黨多皆弱小，沒有一黨具備擔當政治之實力，因之顯呈各派合縱連衡以左右政界之現狀，然所謂合縱連衡，也不過一時的苟合，不能持久；有主義政策雖同而立於反對地位的，有政策利害雖異而暫時結托的。因此，自一八七五年第三共和憲法成立以來，至歐戰前夕，四十年中，內閣更迭，不下五十次。且根據憲法，大總統的職權很小，一切政治中心，悉寄托於早不保暮的內閣之下，所以百政莫舉，國勢頗有不振的現象。以後樸恩開雷 (Raymond Poincaré) 爲內閣總理，旋又當選爲大總統。樸氏他本是一積極政治家，意氣很盛，精力絕倫，在他任內閣總理的時候，凡是財政外交等重大事務，都是由他一人親自處理，其屬下閣僚，均



默默無聞。及到他做大總統，則更非但干涉內閣政務，且開大總統親理外交的創例。然而這種忠誠謀國的舉措，畢竟沒有獲得國人的諒解。

及至歐戰一開，聯軍戰敗於邊界，當局諸人，乃大醒悟。總統樸恩開雷，終因戰事的需要而得舉國一致的擁戴。即佛佛尼亞(Vivian)內閣也不久就改組爲舉國一致的內閣了。當時內閣改組之最足稱道的就是各黨各派能捐除成見，放棄主張，而共同擁護當時執政者的共和社會黨。例如合同社會黨，是國會中最左翼的政黨，它平素信奉馬克斯主義，鼓吹階級鬭爭，向不願和其他代表資產階級政黨共事，但是到法德開戰的前夕，該黨首領雖然突遭保皇黨的襲擊而橫死，大家都顧慮該黨或許要大起風潮，反對戰爭，可是事實上，它竟拋棄了歷來執拗頑迷的主張，並派黨員二名，入閣任事。

迨至一九一七年十一月克雷孟沙(George Clemenceau)組閣，彼時法國內外情況，悽慘異常。然終賴此老虎總理的雄才大略，忠誠謀國，一方示國民以必勝之理，一方則自任陸軍總長，從就職之時一直到停戰之日，傾其全力以應付戰事，卒將法國轉敗爲勝。不過

假如不是樸恩開雷總統在事先扶擇得人，議會和人民兩方面那裏能容忍他專政呢？

第三節 英國戰時內閣

戰時政治制度顯著的實例，我們還可以舉歐戰期中英國變更內閣組織的一事，以資參證。

英國為政黨政治之老家，一向是呈現着兩黨對立之勢。我們還可記起歐戰前五十年和百年前的克里米亞與拿破崙兩次戰役，政府的反對黨，依然不介意於國家之大事，繼續和當時的政府相反抗。但一九一四年八月歐戰起後，英國旋即對德宣戰，而一九一五年五月，自由黨愛斯葵士 (Mr. Asquith) 內閣就實行改組了。

愛斯葵士內閣的改組，閣員二十二人中，自由黨佔十二席，統一黨（當時在野黨）佔八席，除無黨無派的吉青納 (Lord Kitchener) 陸軍大臣外，就是新興的勞工黨也佔有一席。集朝野之賢豪，捐過往之成見，以為舉國一致內閣，此種現象，是英國歷史舊例上的一大

變革。

然而到一九一六年，由於應付戰時內外緊急大政的經驗，大家都感覺閣員二十二人組成的內閣，於平時固不嫌其多，於戰時則開會決策，衆論難一，頗有應付不靈之病。因此，是年十二月，乃有勞克喬治氏代愛斯葵士而起之真正的戰時內閣出現。

起初當一八九五年時，英國曾有一國防委員會(Committee on National Defence)的設立，歐戰一九一五——一六兩年中此委員會屢經改組，最後改稱「戰時委員會」(War committee)。(參見前文)。當戰爭初期，該會之任務殊爲廣泛，凡百建議，愛斯葵士內閣無有不納；惟五六閱月之後，該會範圍之大，職權之泛，幾與內閣本身相埒。因此勞合喬治組閣時，爲欲使該委員會成爲一統治軍政大計的有力機關，並有權自作決定與得專人負責起見，就把該會融會於新閣之中。

新閣乃勞合喬治以大刀闊斧之精神組成。閣員人數，削減至五人，除自任首相外，餘爲克森(Lord Curzon)，勞(Mr. Law)密爾納(Lord Milner)及漢德森(Lord Henderson)

等人。此外之各部大臣，均不能參與。這時，英國的議會才是戰時內閣（War Cabinet）的附設機關。內閣爲應付瞬息萬變的戰事新形勢和推行廣大的治權起見，可隨時決定施政方針與軍政大計而不必顧及議會。至於行政事務的處理，則仍由各部會分掌。不過這些部會均立於內閣之外，對立法及行政方針，無直接設計及決議之權。內閣如有任何決策，當有首相祕書將紀錄分送四閣員及有關部會。至內閣會議，當視事實需要而由首相隨時召集；地點亦不一定，或在外交部，或在唐寧街十號首相官邸；會議紀錄之全部，則公布於一年一度之戰時內閣報告書（Report of The War Cabinet 1917, 1918）中。

我們現在由此項報告書中，得悉當時內閣會議，幾每日無間，甚之有一日二三次的。此種會議，一部分時間乃用於聽取每日戰時形勢之綜合報告；一部分時間用於討論軍政問題最高方針及決策，此種討論乃祕密舉行，除閣員五人得出席外，其餘是沒有他人的。然而內閣會議的一部分時間，則皆用在邀集各部大臣，陸海軍專家或特請的個人，面聽面議。例如那天是討論外交問題，則外務大臣，甚至次官和部員都被召列席。一九一七年戰

時內閣報告書中曾有記載：「戰時內閣大部分之會議，乃閣員與某問題負責執行者間之一種會談。部與部間職權之衝突，由此加以調整；合理之戰時計劃，亦由此彙合各行政機關之意見而形成。各部大臣有全權引用任何專家，無論其為部內之人或部外之人，祇須認其意見為有用者。」（見 *Report of The War Cabinet 1917*）

為達到彙合衆意的目的，有時內閣亦組織若干特種委員會，如戰前準備委員會（*War Priorities Committee*），國防經濟及經濟發展委員會（*The Economic Defence and Development Committee*），內政委員會（*The Committee of Home Affairs*），復興委員會（*The Demobilization Committee*）等是。然此組織，乃網羅專家之意，內閣對之亦僅作參攷諮詢之用，最後的決策，仍舊是交給閣員五人的。此外，當時英內閣曾於舊有各部之外，隨戰時需要，增設若干新部，計一九一五年增設「戰時貿易部」（*War Trade Dept.*），「軍火部」（*Ministry of Munition*），「糧食統制部」（*Ministry of Food Control*），「船舶統制部」（*Ministry of Shipping Control*），一九一六年增設「恩卹部」（*Ministry of Pension*），「勞工部」

(Ministry of Labor)、「封鎖部」(Ministry of Blockade)。一九一七年增設「國民服役與復興部」(Dept. of National Service and Reconstruction)。至此，英國之政治制政，才足以適合戰時的運用。

五人戰時內閣自一九一六年十二月成立之後，其間雖有人事的變更，後且增爲六人，但自一九一六年以迄巴黎和會終了，始終爲英國最高政軍決策機關。自一九一七年時，五自治領之首相及印度代表亦曾被邀至倫敦，出席一九一八年春秋兩次特別閣議，因爲如此，當時復有「帝國戰時內閣」(Imperial War Committee)的越名。其中如南非聯邦代表斯默、賽將軍(General Smuts)，既非閣員，又非代議士，然自一九一七年起至一九一八年，始終據坐戰時內閣之中，他的地位和閣員無異。所以上述種種情形，都是戰時權宜應急的處置，並不能在憲章決議之中求得根據的。

第四章 戰時中央政治制度

戰時政治制度的急需確立及其原則實例，我們已經詳細說過。現在我們要進一步研究我國在這戰時，究應採用怎樣的政治制度。

蔣委員長曾經說：「東施效顰，無論其制度爲合議或獨裁，未有不敗者。」所以我國政治制度，自應由具有革命歷史之中國國民黨本身設想，而不應另起爐灶，旁生枝節。乃自抗戰事起，本黨政府通告國民大會延期以來，論者不察，間有偏激之詞，以爲從茲民意將無由上達，政府將應付不周，於是有設立民意機關，國防代表大會等等主張，衆說紛紜，莫衷一是。殊不知本黨自清末肩負領導中國革命之重任迄今，已成爲中國合法的統治者，其於我國歷史及政治上之地位資望，遠非任何黨派所能比擬。且本黨應付戰事及抵抗帝



國主義侵略，已具四十餘年之經驗與決心；今日雖訓政未竟而突遭對外戰事，然本黨對政府之法定控制權力既定，則政府之如何應戰，渡此最後難關，亦自有本黨最高幹部及全民所擁戴之最高統帥，籌議策劃。全國國民，苟能各本本位救國之旨，有力出力，有錢出錢，則最後勝利之獲得，自可充分保證。還有我們應該知道，自對日抗戰發生以後，本黨政府已曾根據全民一致抗戰之義，邀請國內各黨各派主要的人物，參加「國防參議院」，則各方意見自可總彙而供本黨政府之諮詢參考。像這種措置，很可以證明本黨負責之勇和謀國之忠。

第一節 以領袖為中心之黨政關係

我國既是以黨治國的國家，黨與政府的關係，乃仰承而非對峙。因黨具有駕馭政府的法律地位，如控制有力，則兩者間無論機構與運用，均應混合一體而不可分解。惟過去十餘年中，本黨一因自總理逝世後，黨內集權領袖制產生之迂徐；二因黨之組織尙待充實

；三因黨與政府間制度上之聯繫未臻緊密，現在適當與敵作戰之時，自應迅謀補救，以策萬全。爰分述之：

一、一黨專政的前提是黨內有無中心人物。所謂中心人物，就是有最高政策決斷權的一個人。近代集權制與往日專制制，其涵義不同，但兩者均以人事為中心，則無二致。蘇聯自列寧逝世之後，托洛斯基(Trotsky)即與斯大林(Stalin)爭鬪，奪取上述之決斷權，直至托氏被逐為止。本黨在總理未逝世前，領袖集權制之形式，至為顯著。十三年改組時，更有明文規定 總理權限：(一) 總理為全國代表大會及中央執行委員會主席；(二)對全國代表大會之決議，有交覆議之權；(三)對中執會之決議，有最後決定權。其地位之隆，權限之高，於此可見。到了十四年 總理逝世，本黨的領袖集權制，即告消失；中央執行委員會的中央常務委員會，採合議制而無固定的主席。雖然上屆五全大會議決恢復主席制，但去年五屆三中全會，又因中常會主席胡漢民因故出缺，副主席 蔣委員長職務過繁，而議決恢復常務委員制。這種制度的紛更，很容易消失本黨的重心，在平時尚不覺其弊

一到戰時，就感覺到羣龍無首。所以最高決策所自出之黨，決斷權自必須出於一人。依我的意見，主席制應再確立，並仿十三年改組時規定權限，以收領袖集權制的效果。

二、本黨既屬以黨治國，則黨本身之健全與否，實為控制政府最基本的條件。竊本黨過去對於宣傳，訓練，組織，監察以及全部工作上，誠如十九年十一月中執會組織常務報告書中所列舉者，有不少缺陷。際茲戰時，則更應迅速糾正，以宏本黨之力量。其辦法除加緊對現有黨員的訓練外，復應淘汰不良黨員，徵收新進黨員。不過對於新黨員的徵收，手續務求其嚴，分子務求其精。此外，本黨這時還有一事更須努力的，就是在這抗戰期間，本黨應本十三年北伐時的精神，繼續發動民衆運動，領導他們，訓練他們，使得全國廣大的民衆，羣隸黨徽之下，輔助政府與敵人作持久的抗戰。

三、中央政治委員會（以下簡稱中政會），是現在我國黨政間聯繫的唯一機關，民國十三年初創之時，委員七人，兼理黨務；至十七年二月三日，始將黨務分開，成為純粹控制政府的機關。中政會的組織和權限約言之有三：一是隸屬於中央執行委員會，並對該會負

責；二是承黨之意旨決定建國大計與對內對外的政策，交由政府執行；三是掌握訓政時期一切根本方針的決擇權。國民政府在執行政治方案上，對中政會負責。此外，根據中政會組織條例，凡立法原則之制定，財政計劃之討論及決議，國家總概算書之核定，均為該會職權。加之上述三點對國民政府之監督權，則中政會已具普通民主國家國會之職權。至於司法部分，因我國司法權為國民政府五種治權之一，司法院長亦對中政會負責。如此則司法方面也是該會力量所能及到的。還有政府中的重要官吏如特任特派官吏，其人選亦由中政會議決任命，故該會又係政府之產生機關。中政會一機關而兼有行政立法司法三大權力，可謂為全國一切權力的總匯了。然在此，尚有兩點，可容我們的研究，就是在現在作戰之時，中政會既具全國一切最高之權力，則該會之應如何運用此權力，方能上承黨旨，下啓政府，渡過此國家空前的大難關，這是不容我們忽視的。

第一，依照現制，中政會既有權決定施政方針，軍政大計，財政計劃及制定立法原則，則為求立法與行政之融會貫通計，其委員人選似應包括若干實際負行政責任之人員，庶

計劃與執行，可以兼顧，而計劃於決定之先，即可攷慮其執行之可能程度。故吾人愚見，以爲除現可出席之五院院長外，其他各部會長官，應酌量情形，得爲中政會委員。按現制中常會委員全體應出席中政會，則此種黨與政府最高人員之不分畛域，互讓一堂，立法與行政方能打成一片。

第二，中政會於十五年之前，會員人數，尙能保持合度之大小。自是以後，組織卽漸擴大，至廿四年時，以出席人數計，達九十六人，一方面，因中政會會議時向不取表決方式，致列席者與出席者幾無分別。故彼時兩者合計，竟達一百七十二人之多。且彼時會議主席，由常務委員輪流，會議過後，主席毫無實權。因此，以如此龐大之組織，且無一實際領導之領袖，則其腫癰不靈而流於議而不決，決而不行之弊，自所難免。五全大會後中政會雖有正副主席之特設，惟委員人數，則仍有四十五人，根據戰時權力集中機構緊縮之原則，吾人以爲中政會委員人選，應依上節標準，酌加調整，使更能發揮其效能。

以上所述，爲戰時黨政關係之一般原則，亦卽由第二章所申引者。因爲只有如此以領

袖爲中心之黨政關係，方克運用靈活，以應戰時的需要。

第二節 以抗戰爲中心之政府組織

吾人既指出戰時之黨政關係，應以領袖爲中心，則戰時之政府組織，吾人更願以「抗戰爲中心」一語，進而略陳吾人之一得。

我國今日既已遭遇空前之對外戰事，爭而敗，則國亡種滅；爭而勝，則國家永生，民族復興。生死存亡，際茲既判若鴻溝，則唯一爭勝之道，捨抗戰外寧有他策。是故吾人今日，頭可斷，抗戰之志不可屈，蓋頭斷唯死吾一身，志屈則遺累於後世。

然軍旅之事，立志固爲第一，而統帥制度之良否，尤足左右大局，此在前章中已舉例說明過。所以今日雖戰事初發，而軍事上最高統帥制度的確立，實不容或緩。因爲只有這種方法才足以統衡全局發號施令。至其組織，則吾人以爲在宣戰之後，即可成立全國海陸空軍大元帥府，內部可參酌民十二總理廣州大本營及各國戰時統帥部之例，務求能綜理



軍政大計，成爲抗戰期中全國唯一之最高機關。至在未宜戰前，則不妨以現存之軍事委員會爲基幹，執行上述之任務及權力。

戰爭期間，自應以軍事爲前提，國防爲首要。而尤要者，厥爲舉凡國內之政治，經濟，文化各部門，均應與軍事國防，密切聯繫，且皆滲入於軍事國防之組織中，以實現全民抗戰之意。是故吾人以爲上述之最高統帥部，其組織應具有下列八部：

(一) 軍令部；

(二) 政略部；

(三) 國防工業部；

(四) 國民經濟部；

(五) 管理部；

(六) 後方勤務部；

(七) 民衆組織及訓練部；

(八) 國際宣傳部。

上列八部，雖範圍至廣，牽涉甚多，但其職能應偏重各該部所司事宜之策劃督行。除軍令部外，其餘之實施事宜仍可交由經常政治機構，以資熟手，而收事半功倍之效。

惟際茲戰時，為擰節國幣提高行政效率計，政府現有之各院部會，均應視情勢之需要分別加以調整。如考試，立法，監察三院，於平時之政治機構中，固為不可少之一環；惟在茲戰時，則均可斟酌實際環境，縮小範圍，暫停活動。至行政院司法院及所屬各部會，雖經常政事，仍須辦理，甚或臨時增加，但亦應力求適合戰時狀態，根據吾人上述之戰時政治制度三特徵，予以調整。不必要之附屬機關可以歸併，不必要之閒人冗員，亦可加以疏減。務求全部政治機構之活動，均能協助最高統帥部之作戰行動，以博取最後的勝利。

第二節 以經濟為中心之政治統制

戰時政治制度之另一特色，即為徹底統制政策之實施。而其中除思想，文化及政治之

統制，以資整齊全國人民意志行動一致抗戰外，尤以經濟爲中心之各部門之統制，最爲重要。因爲今日之戰爭，除雙方人力之決勝負而外，復爲財力及物力之較長。所以既入戰時，人民均須具備國犧牲之決心，即須由「爲個人享受甚至個人生存計算之心理」，變成一爲國家爲民族生存計算之心理」，除維持個人最低限度之生活水準資源外，應將其餘資源，全部保留，作爲國家戰費之準備。這樣政府之對外作戰，才能持久不敗，有恃無恐。

以經濟爲中心之戰時政治統制，乃以政治手段統制戰時經濟各部門的活動。其範圍約可分如下四項：第一爲生產之統制。戰時生產的目的，除滿足人民最低限度生活上所需的消費品外，其餘生產力量，應由政府加以統制，用於生產有關軍需品及有關戰事之物品。第二爲消費之統制。戰時生產既減少，則人民之消費自應摺節；舉凡消費品之種類及數量，以一定的單位爲準，由政府加以嚴格規定。同時對於物品價格，嚴禁由商人私自漲落，擾亂戰時社會秩序。第三爲對外經濟關係之統制，這一方面包括外匯及進出口貿易兩者，前者之目的在防止資金之外流，並可集中軍火購買力；後者之目的在國內資源，得由政府

自由支配。第四爲財政金融之統制，卽由政府利用增稅，加發公債或膨脹通貨等方法，集中全國財力。

關於戰時經濟統制制度，我們可資以參證的甚多，若歐戰時英國之部分統制，其組織已如第三章所述；近年日本之所謂準戰時體制，其中心亦重在經濟。又如德國自一九三四年三月迄今，亦莫不厲行經濟徹底統制政策。在實行之初，卽成立一統制局，該局初但統制紡織品，非鐵質金屬品及橡皮等之輸入，俾能留出餘額，作軍用原料品之進口。該局並有規定各製造商及中間商購買原料及積貯存貨之權，有利用外匯分配之權，以爲統制進出口貿易的利器，到一九三四年六月，德國銀行復公布進口品之重要等級表，以軍需原料爲首要項目，所有外匯，先歸該項應用，卽人民日常必需品，亦置不顧。未幾，統制局之數目增加，共達數十處之多；於是統制之範圍亦擴大，舉凡進出口及一切材料供給，亦皆受政府之支配。此外，德國對於物價之統制，亦設有物價委員會，其餘如工商業，金融業，以至盈利，勞工，均有類似統制局之組織，而以戈林將軍 (General Hermann W. Goering)

任獨裁者，以總其成。

至於我國刻下欲實施以經濟爲中心之戰時統制，第一自須設一單獨行使職權之統制機關，因我國現雖有若干類似之機關，如資源委員會，國際貿易局，但因事權不集中，不能發揮極大效率。微聞最近政府有貿易，工礦及農產品三調整委員會之設立，亦以委員分散各地，主持者又難期專責，殊不克達其理想之功效。所以照我個人愚見，目前似有將現存之若干類似機關，加以合併，而另組一經濟統制局之必要。此局設立以後，上乘最高統帥部之意旨，可形成爲全國經濟統制之中心機關，其下則亦可因地制宜，如德國之分設若干局，如是，或能與統制全國財力物力之宗旨相近。

第五章 戰時地方政治制度

第一節 甲午戰爭之教訓

我們在上面既說明我國戰時中央政治制度應行改革的幾點，現在所要研究的就是戰時的地方政治制度。因為在戰時，地方政治制度果優良，中央政府方足賴以拱衛，全國力量亦得賴以集中，否則參差雜沓，勢必成爲一軍之戰或一地之戰。我們還記得甲午戰時，劉公島降艦之役，當事者致函日軍，求放還兩廣一艦。書中謂此艦係屬廣東，此次戰役，與廣東無涉云云。各國聞及，莫不笑之。」（見梁啓超著李鴻章傳）故甲午之戰失敗後，李鴻章嘗自謂：「乃以直隸一省當日本全國」。日人亦謂：「日本與中國開戰，並不是與中國全國戰，不過與北京政府戰。」西報則更謂：「日本非與中國戰，實與李鴻章一人戰。」



此種慘酷之教訓，固由於滿清中央政府之腐敗，然而當時各省督撫之人自爲計，漠不相關，也是一個主要原因。

此次抗戰事起，炮火遍南北，戰線數千里，然迄今我們仍須了然的，就是這次的戰爭，其慘遭敵人蹂躪，雖因控制空權之不完全而無前方後方之別，但敵人之謀我，似仍未放棄其「各個擊破」之毒計。冀察之淪亡無論矣，卽如近月來全國人所民懸系不置之山東，敵人固仍在企圖所謂以「政治手段」來解決。所以當此國家民族生死存亡之最後關頭，決不能再蹈甲午覆轍，以貽外人之笑柄。

唇亡齒且寒，覆巢之下，焉有完卵。且蔣百里氏嘗有文云：「我國黃河長江珠江之間，沒有像歐洲阿爾卑斯山那樣的山脈，可以阻害交通；尤其黃河長江間是一片平原，容許我們華族的同化工作（辛苦艱難地到近代才完成），具有同一的文字，信仰，習慣，最近且發展了近代國家的藝術。那些半熟的「支那通」懷了一個主觀的私意，自以爲無微不燭，却把歷史地理上的常識忘却了，「華南」「華北」的名詞亂造。這種大陸政策，在我看來，

真是又好氣，又好笑。這是從民族的，自然的文化形勢上說。其次，從政治上各省省區的劃分，也很精密地預備下統一的步驟。就地形上說，浙江的杭嘉湖，江蘇的蘇松太，本來是一個區域，行政區域把蘇松太併入江南而成江蘇，杭嘉湖併入浙東，不僅政治上有聯絡之功，而且經濟上有調劑之效。四川夔府棧道，內有一夫當關之險；但從湖北迤南，即可直衝萬縣，而漢中却又是陝西管轄。武漢雖掌握長江的中樞，然而下不能管安慶，上不能領岳州。此種例子，指不勝屈。所以我們要自信華族是天然具有統一性的，萬不可上當，自己摧毀了統一的自信力。」（見「從國防經濟學上觀察中國人的問題」，七月一日大公報。）觀此，吾人苟「自己摧毀了統一的自信力」，則須知所謂地理上政制上之統一性，若假於敵人之手，豈非彼實現大陸政策的捷徑嗎？

封建時代早已成爲歷史上的陳跡。現在的情形，由於交通工具之便捷及戰爭意義之擴大，牽一髮足動全身，失一地足撼國本。所以際茲關頭，全面抗戰，義無反顧。淪爲戰區之各省，固應盡力捍衛，保我疆土；即凡非戰區之後方及內地各省，亦應同仇敵愾，

於我中央及最高統帥領導之下，一致奮起，務求中華民族四千年之光榮歷史，不自吾人而斬。

第二節 戰時中央與地方之關係

此次抗戰，地無省區之分，時無久暫可料，其意義既如上述，所以這時內政的統盤籌劃，軍事的發號施令，外交的運用策應，其責固應在中央；至於交通的維持開發，糧食的產銷管理，工商的繼續不輟，民衆的訓練組織，壯丁的抽調補充，地方的治安捍衛，則皆應由地方遵照中央政府及最高統帥之決策以執行之。此外尚有兩點，是值得我們注意的：

第一關於財政方面 查我國家二十六年度總預算，歲入歲出各計一億元，其中軍務費支出約四萬萬元，這是指平時而言。現在抗戰發生，戰費支出，在此雖不能估計，但若即以動員一百萬兵，每日每兵消耗七元八角五分（此數係歐戰時英、法、俄、意、德、奧各



國每日戰費平均之半，包括給養及軍火消耗。）計，則抗戰一年，即須二十七萬萬六千五百二十五萬元，若盡我國一年之歲入以支持，亦僅可維持半載。而再觀我國中央歲入，依二十六年度預算計，關鹽統三稅佔歲入總額百分之七十七。惟戰爭期中，海岸被敵封鎖，貿易銳減，海關稅收即不可恃；同時因沿海作戰關係，海鹽鹽稅斷絕；大都市工業亦遭敵機之破壞而停頓，則統稅收入，亦必大減。此外，各種租稅收入如國有產業，事業等，當然亦須減少，則以銳減之歲入而抵總數尚不足半之戰費支出，若戰事一旦延長，自非增發內外公債及膨脹通貨等挖肉補瘡辦法，所能支持。

就上論述，依吾人愚見，以爲欲求長期抗戰中稅源之不虞匱乏，必須略更現行財政收支系統法之規定，將地方稅收中之田賦或與田賦相同之地價稅一項，劃歸中央。因爲（一）田賦爲農產之所出，戰時農產，不虞中斷，則稅收可源源取給；（二）田賦均徵自耕農及地主，雖加稅若干，亦不致苦及赤貧之家。至於各省在實行這種制度之後，收入勢必減少，但與田賦同爲地方稅收大宗之營業稅，於戰時尚不致如中央三大宗稅收之銳減，則在國

防第一之原則下，各省如能撙節政費，停止無關國防之建設事業，財政收支，我想不致不敷過鉅。

第二關於教育方面 教育爲立國之本，普法戰時，普兵已臨城下，而巴黎仍弦歌不輟，法國以此種精神，歐戰卒復其仇，所以把法國打勝德國的功勞，歸諸法國全國的小學教員，這是有見地的。我國平時教育，高等教育之設施，向歸中央；中等教育歸省；初等教育則歸縣。現在高等教育機關，雖已成爲敵人的眼中釘而作轟炸的目標，然我中央政府仍不惜遷地恢復，重續弦歌，此種精神，實足以觀我最高當局對教育之重視。所以地方當局，應仰替中央維護教育延長國脈之至意，仍應本過去精神，繼續努力於教育事業的進行，並且更應力免過去形式化，散漫化的種種錯誤，以抗戰爲教材之中心，以紀律爲訓導之目標，隨地施教，隨時施教，則國家民族將來復興的根基，就建築在這上面。

第三節 戰時之縣政

「縣爲自治之單位」，總理建國大綱及立法院所制縣組織法中均有明文規定。至於縣在行政上的地位，因爲中央政府所發號令，幾乎無一不須轉飭縣政府切實遵辦，所以它又成爲地方行政之基本單位。因此縣長的地位就更加重要。

我國過去之縣政，以執行刑罰徵收糧賦爲唯一主要工作，「政清刑簡」爲縣行政人員之懸鵠。辛亥以後，縣始兼理公安教育。以後到國民政府統治之後，縣政的範圍，才由治人而擴張到治事，例如保甲、造林、築路、識字、合作事業、禁烟設施、義務教育之普及，地價地稅之釐訂以及救災積穀等要政，莫不一一責成縣府專門辦理。至於制度方面，自十九年以迄二十二年，縣府組織，悉本縣組織法規定，分局執掌。然徒以人事不齊，縣庫空竭，以致空有機關，而無實績；加以局長薦自省廳，權限未有分際，輒與縣長分庭抗禮，遇事則推諉卸責，用人則爭相安插，反使縣長徒擁虛名，竭民力而不克舉一事。直至二十三年，蔣委員長召集各省行政督察專員會議於南昌，決議整頓縣政組織，合署辦公，改局爲科，加重縣長職權，使能全權辦事，自是縣政進行，方見順利。

至於戰時的縣政機構，改局爲科合署辦公之制固仍應繼續推行，而縣長職權則應更趨集權而且有彈性。縣長必須享有執行縣政之最大權力，絕對不受任何牽制，且戰時地方政務，必較平時爲繁，故事之涉於職責之內者，縣長尤應具不必請示上方，而可自行決斷之權。只有如此，方克收事權劃一，措施靈活，應付迅速之功。

此外，戰事既起，全國正軌軍隊，原皆分駐各地者，必將應調前方，殺敵致果，於此就發生兩大問題，這也是縣政負責者所應重視的。一、我國爲募兵制之國家，目前雖有軍隊二百餘萬，然若以長期抗戰，則損失補充，爲數必多。二、軍隊既調赴前方，則後方防務，頓呈空虛，地方治安，社會秩序，如無相當自衛力量，勢必無法維持。所以戰時縣政，尤應先重保甲組織，壯丁訓練，冀能本寓兵於農之意，達到全國皆兵之目的，庶幾緩可安地方，急可固國防。至縣之自衛組織，應仿國家陸軍編制，抽調已受訓之壯丁，組壯丁大隊部於縣府，縣長兼任大隊長，以收軍政指揮統一之效。

第四節 戰區政治組織

以上所論，乃戰時地方政治之一般原則。至若戰事已發而地方已淪爲作戰區域，則政治制度，自不能再依上述一般原則，循規蹈舉，依法辦理。蓋軍事行動，貴在機敏，戰區政治機構如不能隨時供應軍隊要求，則勢必削弱作戰力量，而遺誤戎機，所以又不得不採行權宜的辦法。

第一、吾人以爲戰區之政治組織，應以黨政軍三方合作爲原則。省黨部、省政府與在該省作戰之司令部間，應互派聯絡參謀、省府委員及黨部委員調駐。同理，每一作戰區之指揮部，與該區所在地之地方黨部及行政督察專員公署，則應合組一機關，專任戰時黨政軍事務，共同指揮各縣，分任前方後方工作。因爲只有如此，軍隊方面方能明瞭當地之財力物力，行政人員方能明瞭軍事之目的及需要，黨部方面，方能了然戰事之推移及如何發動民衆後援工作，緩急之間，推誠相商，然後才不至於敗事。



第二、吾人以爲戰區之縣政機構，應改組爲一類似兵站而更擴大之組織。一縣一個，其下可分設民政、經濟、軍務三部。民政部之任務，則爲維持日常縣政中民財教及司法之日常事務。經濟部之任務有二：一爲物力之調整，如調節民食，供應軍需，安定金融，統制生產及消費等；二爲人員之調整，如失業技術人員之安插，失業知識份子及教員之救濟，婦孺、殘廢傷兵之處置，居民向後方之撤退等。軍務部則爲三部中最重要者，其任務如下：一爲維持地方治安，主管保甲、警察、保安隊、壯丁、童子軍等；二爲協助軍事，如籌集普通軍需，準備木材、麻袋、黃沙、鐵絲網及電信材料，協助補充兵員，調遣車船交通，保護並修理公路橋樑及電信交通，組織遊擊隊及間諜網；三爲處理後方事務，如統一慰勞組織，成立救護團體與傷兵醫院等。至三部人員，則應各設專人負責計劃主持，視職務之所近分配於黨政軍原有人員，地方公正紳士及工商領袖，亦應邀集參加，藉資加厚力量，而由縣長集其大成。

第六章 結論

屬稿將竟，見報載日本有重組日俄戰爭帝國大本營消息，據云爲策對我作戰之萬全計，各方已一致同意擴大範圍，將政府與軍部之行政權合併爲一，以海陸軍首腦及其參謀，輔助日皇與大元帥指揮一切。陸海兩相將爲內閣之接洽人員，閣員與樞密院人員僅可於日皇特別命令下，參加大本營之會議云云。觀此非常措置，可見敵人用心之深，謀我之急，則吾人豈能再不迅籌對策？

然戰時政治制度，範圍至廣，成例絕鮮，以吾人之陋聞淺識，重以篇幅之限，對此重大急切問題，本書自不能盡其什一。然在茲篇末，吾人猶有不得不再三說明的有兩點：

第一、我國政治的不良已經年代久遠。考其癥結，一在制度之未善，一在領袖之無人。惟自本黨倡行革命以來，國家之規模漸備，領袖之重心已立。誠如著名歷史學家巴黎大



學教授居育氏所云：「中國國民黨 先總理孫中山先生，推翻清室，創造三民主義，主張平均地權節制資本。自一九二五年以來，國民黨之威望日增，人民愛國之心激發，中國改造爲現代國家，皆國民黨之力也。」（見十一月三日上海各大報）然本黨在秉政之過去十餘年中，少數國人，猶不能相諒，視本黨之安內政策爲獨裁，攘外方針爲誤國，輾轉相傳，百辯莫釋，直迄西安變平抗戰事起之今日，本黨忠誠謀國勇於負責之心，始大白於天下。諺云：「路遙知馬力，日久見人心。」就是這樣的道理了。

第二、近自本黨政府因抗戰事起通告國民大會延期舉行以來，所謂民意機關之說，乃突又甚囂塵上。這種說法的理由是：「抗戰勝利之先決條件，在乎政府與人民一致，軍隊與人民一致；……適合目前戰事形勢，過渡民意機關之設立，爲刻不容緩。」他們稱這種機關爲「國防代表大會」，職權爲「決定國防計劃，確立施政綱領與法令」；代表則擬產自「各黨派，各民衆團體，各軍區部隊」。……不過我們對這種主張加以檢討，則殊覺似是而實謬。因爲我們必須明白，現在我國的政治，已遠非十四年 總理發表「北上宣言

一時之情形可比。我們不知道在今日之中國，以革命歷史與政治地位言，還有何黨何派足與本黨相比擬？我們不知道在全面抗戰業已展開之今日，本黨政府與人民間，政府軍隊與人民間，果還有什麼不統一不一致的地方？我們更不知道「國防計劃」的「決定」，「施政綱領與法令」的「確立」，由臨時組成的「各黨各派各民衆團體各軍區部隊代表」以決，果能不蹈普通民主國家議會的覆轍嗎？即退一萬步來說，所謂「民意必須表示」，「民意必須徵詢」，則我們在第四章中已說過本黨政府新設立的國防參議院中，已邀請各黨各派的主要人物參加，且必要時更可以召開國民大會來決定。現在他們既不明白這一點，必欲另立名目，我想只有意見更形紛歧，對於戰事的前途是有很大不利的。

綜之，在此對外作戰之時，我們既不願作無謂的論爭，徒佔篇幅，然心有所危，又不敢不略加說明。中國共產黨現在已經放棄過去政策，奉行三民主義，擁護本黨，一致抗戰了。著者在寫完這本書的時候，很希望全國人民，都能認清當前的危急，在本黨政府及最高領袖領導下，一心一德，爭取我國家民族最後的勝利。

主要參考資料

Rogers, I. Crisis Government

Kwang, E. Y. Political Reconstruction of China

Austin Ogg : The Government of Europe

Lloyd George : War Memoirs of David Lloyd George

Foreign Affairs, July, 1937: The Destruction in Germany

鄧子誠·中華二千年史。

胡子清·歷代政要表。

魯學瀛·論黨政關係(行政效率研究二卷八期)

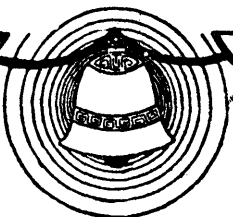


甘乃光：政權運用與行政效率（同上一卷三期）

陳子邁：國民黨的政治委員會（清華社會科學二卷四期）

鄒魯：中國國民黨史稿。





版權
翻印
所必
有究

中華民國二十七年四月初版

戰時政治制度

全一冊 實價國幣一角五分

(外埠酌加運費匯費)

編著者 潘公展

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

1029

聚



武

1/1

中 國 青 年 叢 書

我們的文藝……………胡雲翼著 四角五分

我們的富源……………易希文著 五角

我們的社會……………羅敦偉著 四角五分

我們的思想家……………易君左著 五角

我們的教育……………浦漪人著 五角

我們的史績……………易君左著 五角

我們的公民……………蔣星德著 五角

我們的版圖……………胡煥庸著 三角五分

我們的恥辱……………周瀚欽著 五角

正 中 書 局 出 版

26.337

上海圖書館藏書



A541 212 0006 95018





實價

0.15 元

1

