

訓練教程之十三

國

家



動

員

中國國民黨
中央執行委員會
訓練委員會編印

民國三十一年一月

國家總動員編輯例言

一、本書旨在闡明國家總動員的要義，供各種訓練機關充作教材之用。

二、本書重在國家總動員理論上的說明，同時引用各項實際設施，以爲例證。

三、本書材料，多引證第一第二兩次世界大戰各國的動員設施。惟第二次世界大戰爆發以來，各國動員情形，尙多密而未宣，故引用材料，雖稱完備，當隨時蒐集，以便再版時修訂補充。

四、本書共分六章，足供十六小時講授之用。

國家總動員

第六節 財政金融動員.....四三

第七節 交通動員.....四五

第八節 科學及技術動員.....五七

第九節 精神動員.....五九

第十節 文化動員.....五〇

第三章 國家總動員的實施.....五二

第二節 概說.....五二

第三節 實施程序.....五三

第四節 實施原則.....六一

第五節 因總動員所造成損失的償補.....六三

第六節 國家總動員的機關.....六六

第四章 中國國家總動員法釋義.....六七

第一節 概說.....六七

00830

第二節	物力動員	七一
第三節	財力動員	八〇
第四節	人力動員	九一
第五節	結語	一〇三

附錄

一、	加納國家總動員實施綱領案	一〇六
二、	國庫券發行法	一一一
三、	國庫券總動員法實施綱要	一一七
四、	國庫券總動員懲罰暫行條例	一二九
五、	國庫券總動員會議組織條例	一三二
六、	空谷市總動員會議通則	一三五
七、	第三屆國民參政會第一次大會加強管制物價決議案	一三八

第五章 總論

..... 一五五

第六章

別錄——各國總動員法制及設施簡述

……一六三

第一節

在第一次大戰期間英德美的動員法制

……一六三

第二節

現今英國動員法制的內容

……一六八

第三節

法國國家總動員法

……一七五

第四節

美國國家總動員法制及軍事準備

……一七八

第五節

義大利動員法制的內容

……一八五

第六節

日本國家總動員法的分析

……一八七

第七節

德國的總動員設施

……一九五

國家總動員

第一章 國家總動員的意義

第一節 動員、總動員、與國家總動員

動員 (Mobilization) 一詞，依蔣白里氏的解釋：「意言能動之員，就是指準備齊全的一個團體」，隨時可以出動打仗。按動員，實係初步的軍事行動，亦即最末次的軍事準備；換句話說，就是軍隊裝備的完成與作戰行動的開始。平時國防軍隊的編制、裝備、數量，以及區分等等，為節省國力起見，可不必全按戰時所要求的數量與區分，但又不能不完成如戰時所要求的一切準備；俟到戰時，方能很迅速的將軍隊的一部或全部，由平時姿態轉變為戰時姿態——就是將軍隊的編制、裝備、數量與區分等，完全適合戰時的要求。轉變一部分的，叫做局部動員；轉變全部的，叫做總動員。到了戰事平復，又將已動員的全部或一部，由戰時狀態轉變為平時狀態，這叫做復員。

自從近代徵兵制度發展以來，國家平時的兵員，連同必要的裝備，費用非常鉅大。國家在平時不得不將國民一部份生活費用，用於國防軍事，以固國防；但在可能情況之

下，又不得不將此軍事準備的範圍，盡量約束，以裕民生。故動員在意義或形式上，實係由平時形態轉移為戰時形態的一種過程；而在價值或目的上，則係節用民生，適合國防；而為調節國計民生的一種權力兩用的辦法。

最初動員的範圍，僅限於軍隊的裝備；譬如英國動員的定義，便是「軍隊戰時裝備的完成」。自一八七〇年普法戰爭後，動員範圍已不僅限於軍隊裝備。復經一九一四年大戰後，動員範圍更加擴大；全國的人力、物力、財力，以及國民生活諸方面，都包括在內。國家總動員之說，因此隨進而產生。

國家總動員，實包含軍事動員與民事動員兩部分；所謂民事動員即為軍事以外的動員。國家總動員在時間上說，係指整個戰爭期間繼續不斷的動員；在空間上說，乃是動員範圍、程度、與行動的協同並進。

所謂軍事動員以外動員，過去本不為人所重視。如一八七〇年至一八七一年的普法戰爭，時間凡二百零十日，戰況又激烈；當時曾有人向普政府建議：設置資源局，以調節軍需，而政府當局未予採納，由此可知當時人士對於一般動員的認識。不過，德人富有埋頭苦幹的精神，又有愛好秩序的習性，在戰前，一切都計劃得十分週到，卒能獲得戰事的勝利。而法國呢，一面動員，一面就集中，結果，到前綫的士兵，沒有裝備，

不能作戰，不回復原來補償，往返紛擾，有礙事功，終致敗了仗。自後，世界軍事家對於「動員」這件事，總注意識。所以軍事學家，提到動員，都說是發端於普法戰爭。

一九一四年之大戰，其戰事性質變了由武力戰變成了國力戰。魯登道夫（General Ludendorff）在我所著「全民戰爭」中曾說：

「世界大戰中，陸軍海軍之力從何處始，國民之力至何處止，甚難於區別。以兵力與人民力合而為一，不可分辨。此世界大戰，可名之曰「全民戰爭」（Volkskrieg），即按此字義嚴格言之，可謂毫無不爽。全球各國，賴有此集中之力量，乃能互相對壘。其所以戰者，非徒廣大前綫上與遼遠海洋上陸海軍力；同時，對於敵方民族之精神及生活力，亦須加以打擊，使其毀滅與疲敝。」

一 現代所謂武力，不僅是指軍隊與武器而言。現代之所謂武力，乃包括國家所存的國民，人人參加戰爭，致力國防，所有一切的物質，那怕一草一木，皆為戰爭與國防之所需，莫不為武力之要件。所以廣義的武力，不僅是教育與經濟，皆包括在這武力之中。凡是學術、政治、外交、文化、軍事、思想，尤其是主義和其他一切精神與物質的力量，亦皆包括在武力之中。我們要建立現代國家，除充分利用一

切物質之外，必須使個人各盡所能，皆成爲英勇的鬥士，造成強大的武力。」

因爲現代的戰爭，已由武力戰進步到了國力戰，從前單純的軍事動員——只動員與戰爭有關的人員、馬匹、器械，業已不能應付，所以產生了國家總動員（National Mobilization）以與現代的戰爭相配合。國家總動員是第一次大戰的產物，乃是以國家爲主體，將全部的國家力量，即一切人力、物力、財力，以及精神力等，加以組織，在政府領導之下，同心協力，依一定的目標，作有計劃與合理的配置與運用，以發揮國力的最大效能，而爭取戰爭的最後勝利。

國家總動員的內容，究竟包含些什麼？德意志元帥興登堡的高級幕僚愛格洛夫曾著有「動員問題之研究」一書，倭寇曾譯成日文，並視爲無上密本。其書中之所述，以爲現代戰爭，不僅決勝於軍事，須全國各方面都作動員之準備。並縷舉動員之項目爲：

- | | | | |
|-------|-------|-------|--------|
| 一、男子 | 二、女子 | 三、經濟 | 四、資源 |
| 五、勞動 | 六、外交 | 七、教育 | 八、軍事 |
| 九、技術 | 十、機械 | 十一、交通 | 十二、農業 |
| 十三、工業 | 十四、運輸 | 十五、商業 | 十六、拓殖 |
| 十七、畜牧 | 十八、衛生 | 十九、法律 | 二十、政治等 |

這些項目，^{參見}「國力量」全部包括在內了。其後魯登道夫著「全民戰爭」一書，其主旨與愛格洛夫之著述相仿，而其設計更為週密；認為現代戰爭是兩個敵對國家的國力總決賽；舉凡人力、物力、生活力、精神力，都包括在國家總動員之中。至此，國家總動員的理論與內容，便確立了。

吾國古語有云：「兵可百年而不用，不可一日而無備」，孫子說：「未戰而廟算勝者得算多也；未戰而廟算不勝者，得算少也。多算勝，少算不勝，而況於無算乎。」管仲也說：「計先定於內，而後兵出境；故用兵之道，以計爲首。」所以近代的動員制度，雖非產自中國；而動員這件事，中國歷來政治家、軍學家，已早經見到。所謂「廟算」，所謂「計」，都是說在用兵之先，要仔細計畫，精密部署。否則，就沒有勝利的把握。不過，古人之所謂「計」、「備」、「廟算」，止是「軍事動員」的意思。觀乎孫子之言：「凡用兵之法，馳車千駟，革車千乘，帶甲十萬，千里饋糧，則內外之費，賓客之用，膠漆之材，車甲之奉，日費千金，然後十萬之師舉矣。」可知其所謂「備」，只限於軍隊、馬匹及糧秣，與現在總動員發動整個國力者，究有不同。

德國兵學家，克勞壽維茲的兵學思想，支配了世界很長的時期，他認為戰略應該從屬於政略。到了魯登道夫，本其在第一次世界大戰中的實際經驗，更參以戰後各國的政

沿設施以及軍事配備，斷然說道：「戰爭本質變化了，政治本質變化了；因此，政治與戰爭之關係，也需得變化了。……戰爭和政治都是致力於民族之生存保持。然而戰爭是民族生命意志之最高度的表現，所以政略須從屬於戰略。」「政略須從屬於戰略」的結論，大胆提出。若無第二次大戰，幾令人不能信其為真實。二次大戰，有許多地方證明政略有從屬於戰略之必要。如果平時的政略未能適應戰略的需要，到了民族生命意志最高度表現的戰時，便很難應付裕如——就是很難獲得戰場上的勝利。為什麼有這樣重大的變化？具體的說，現代的戰爭，實在具有下列幾項特質：

一、規模大

從前的戰鬥武器，是刀、槍、劍、戟、和弓與箭。戰鬥方法，是肉搏拚命。戰爭的發動，常是國王一時的起意，或一時的偶然風潮，即克勞賽維茲之所謂政府戰（*Krieg der Regierung*）。雙方只恃兵力，彼此搏鬥，現在情形兩樣了：新式步鎗，可達及五、六公里，戰車活動範圍達二百公里以上，飛機活動半徑，可達一千公里，戰艦活動半徑在二公里以上。由平面戰進步到了立體戰，空軍可以運載大批部隊、餉糧、坦克車，到敵人後方去。二次戰德軍進攻克里特島，於一二日之內能運送降傘傘部隊萬人以上，致使英希難於應付。現、戰爭，實已無前方後方的區別。雖遠在後方山谷僻壤地方，可因敵人的

襲擊，立刻變爲戰場。所以，不開戰則已，戰端一開，則交戰國的全部領土隨時都有被攻擊的可能。田野的農夫，工廠的工人，都是對方襲擊的目標。這是現代戰爭的一個特徵。

二、複雜化

就兵種言，從前只有步兵，騎兵，砲兵，自飛機發明後，增加了空軍，也增加了陸空部隊，毒氣發明後，添了化學兵，也添了防護隊；戰車發明後，又增加了防護戰車的兵種。兵種的塔加，使人的條件和物的條件同時增加，也就是戰鬥人員和戰爭工具同時增加了。

就戰爭節制言，從前只是人與人的搏鬥，現在都是在遙遠的地方，用大砲轟，用飛機炸，所用砲武器愈進步，消費愈趨大。第一次大戰行將傳出之時，海軍部在法蘭西前綫的兵力共三萬萬人，每日平均消耗砲彈二十二萬五千發，僅此砲彈費需九十萬工人爲之製造。然此不過只是戰場消耗的一小部分而已；若將其他消費合計，當大過此數多多。依據統計，每一戰鬥的需費之需費中，爲之生產。然此猶係三十年前，第一次大戰時的消耗調查。現據戰備與武器突飛猛進，情形已大非昔比，就一般說超過上次大戰時的二至三倍。至其所以飛機而論，射擊飛機在前方的需要，需一千元在後方爲之生產。

。戰爭擴大，所需要的物質，也愈加複雜。

三、方法與從前不同

從前的戰爭，都是在戰場決定勝負，現在戰場上的勝負，只是全戰爭勝負的一部分，德將毛奇（G. von Moltke）曾說：「戰爭不能滅亡德國、農業失敗，始足以滅亡德國。」魯登道夫也說：「海陸軍生活於本國土地上，由此土地上吸取其精力。海陸軍但能維持其所需，不能產生其所需；海陸軍所持以戰鬥者，有待於全國供給之精神力及物質力。」又說：「軍隊之戰鬥能力，視其民族之戰鬥能力而定。因此，後方須有對於戰爭的勞作與生活。」總裁說：「現代的戰爭，完全是組織的戰爭，勝敗完全取決於組織。沒有組織或組織不好的國家，一定受制屈於有組織或組織較好的國家；現在中國為什麼被人家欺侮壓迫呢？就是沒有組織。」（全國總動員的要義）。所以攻擊對方的生產，毀滅其組織，破壞其後方的安定生活，以及威脅其精神，使其精神上喪失自信力，均是現代的作戰方式。第一次世界大戰，德軍力量何嘗弱於聯軍？終因「被列強封鎖，食糧軍需的資源杜絕輸入，嘗盡一切困難，而過剩生產的輸出，亦同時塞着，國家經濟使陷於窮困境地。」（國防之本義及其強化之提倡）。所以軍事上雖未確定其必敗，而因國民生活之不能維持（按德人平時每日每人需要熱量為三千六百四十二卡羅里）（熱量單位

①，於開戰之次年，即感覺糧食缺乏，實施統制，當時規定每日每人所分配之食料，以產生二千八百卡羅里的熱量為準，至一九一六年初，糧食更形缺乏，乃規定以產生二千羅里的熱量為準，同年秋再減至一千三百四十四卡羅里，至一九一七年冬竟減至一千三百一十二卡羅里，與一九一五年開始統制時相較，尚不及百分之四十七。與平時每人每日需要三千六百四十二卡羅里之熱量相比，僅等於百分之三十六稍強，人民所得到的營養，僅當平日的百分之三十六。縱令武器優越，戰術進步，人民體力也不能支持。②終如毛奇所云「戰爭不能滅亡德國，農業失敗始足以滅亡德國」也。

四、武器進步

戰爭用的武器，由刀、矛、弓、矢、而槍砲、而現代式的立體戰爭，全隨科學之發展而發展。軍艦、飛機、大砲、坦克車，機械化部隊，無一不是產生於應用科學。無線電傳達命令，指揮軍隊；甚至用無線電操縱飛機、軍艦、及坦克車的實驗，均已成功。現代戰爭的進化與科學的進化成正比例。要認識現代戰爭，必先了解現代的科學；要應付現代戰爭，必先樹立現代科學的基礎。試看現今作戰的各國，那個不是應用科學以圖在武器戰術各方面制壓對方！因為武器之驚人的進步，使戰爭方面的組織與方法，和以前大不相同，以致影響了戰略與戰術。

而大小不同，互為不齊而變。

而當時雖知以爲而備戰，爭領官職總開始。這就是一種錯誤的見解。日本在一八九四年開始中日戰爭，及廿九〇起年開始日俄戰爭，都是出其不意地襲擊中國的和俄國的運輸線。英國開始採對前非共和國的戰爭，是用義勇兵驟然侵入該共和國境內。一魯登運兵邊級話應請現發動戰隊的發覺者，認爲真蹟。如一九四一年十二月七日，日軍之侵襲珍珠港，亦趁日本慣用出其不意襲擊之戰術，而對美不宣而戰之一例。的確，不宜備戰因因處等現代戰爭特質之一，不但本宜而戰，而且還要發動迅速。一在決定作戰的幾點鐘後，因大規模的陸軍，騎兵師，和摩托化的組織，陸軍的隊伍區分，及輕便的機動戰術，而將那將將戰隊的船等項，都要達到全備戰的程度。其餘的軍隊也須擁着迅速通過他項的動員。一今蓋我戰軍第幾等也。一切戰時動作，要在決定戰術後，應將待而內結四十分米戰戰戰，其功又須應發發動。這又是現代戰爭的一個特徵。百一現代戰爭的特徵雖多，以運機運爲最顯明的重要。因此，只動員與戰爭有關的人員，及馬匹，器械等，已不足應付現代的戰爭。故應預先組織一個國家所有的人員，物力，智力，及組織力，以及精神力等，全都運用出來，以與對方相輔擊。

一、被國家總動員的目的，在於軍事與戰術的統一，而國防與內在的協同。若在平時，使

取戰時姿態，對於人力，物力，未免太不經濟，且不適用。因為平時保存戰時體制與裝備，則精壯的人力不能作工，大好的物力不能生產；精銳的兵器日漸陳舊，維持費用既多，影響民生至大。但在平時若沒有充分準備，到了戰時必將措手不及。尤其近代軍事技術進步，一旦遭遇精良武器準備充實之敵，襲擊侵入，則人員之召集與訓練，兵器之製造與使用，必致萬分困難，貽誤時機，影響國防與民生至鉅。所以與登堡說：「國防軍事與國民經濟關係，極為密切，不能分開。」總裁說：「我們要完成全國總動員，非教育，經濟，軍事等籌合併進共同發展不可。」但如何纔能使國計與民生並顧，經濟與軍事並進呢？即在平時，應準備必要的最小限度的國防常備兵力，保障國策之推行，餘力則作為民生建設之用；在戰時維持民生最低之水準，並須將民生的最大力量，迅速轉用於直接的國防軍事，就是使生產與作戰相連，以求國力之兩用，這便是國家總動員的真正價值。

所以國家總動員，一方面是適應今後全體戰的一種手段；另一方面，又是適應今後生存的一種措施。國家總動員的理論與制度，已為當今列強竭盡智慮來研究與實行的焦點。將所有全國的人力，物力，全部統制起來，以求適時有效的，應用於民族生存的戰爭。這便是國家總動員的正當任務。

附註「動員」一詞，來源於德國，當普法戰爭，普勝法後，德人便將軍事祕密，加以編製，名爲動員，日人，將此項祕本偷到日本，遂公開於世。緣當時日本留德學生有福島安正者，曾因盜竊德國祕籍，被逐回國。其贓物中最機密而重要者，便是軍事動員和要塞圖籍（福島安正曾因此種重要盜竊，升爲大將），此等密籍經日人多次討論，譯爲「出師計劃」，隨又改爲「出師準備」；更因名詞太長，不適軍語，且不能明顯地劃分動員與集中的界綫。所以日俄戰後，兒玉源太郎定爲「動員」。所謂「動員」，就是「能動之員」，是「準備齊全的一個團體」，隨時可以出動打仗。

至於「動員」一詞，介紹到我國來，也是日俄戰後的事。當時，日人將那偷得關於動員的兩種密籍，譯爲「動員業務令」（共十一本）及「動員勤務令」（共四本），從此「軍事動員」這個新名詞，便漸以流用。當時我國留日的志士，又從兒玉源太郎的參謀主任加藤佐夫手裏，獲得上項密籍；「動員」一詞，便從此輸入中國。不過，那時動員一詞僅用於軍事，不像現在應用得普遍罷了。

第二節 國家總動員與國防

國家總動員是把整個國家，造成一個有機體。全國所有的人力，物力，精神力，無論是一草一木，都看做構成「國家」的零件，每一零件都須發揮力量，以維持「國家」的存在。一部機器常常因為一個螺絲，一塊鋼板，或一個輪軸發生故障，致使全部機器不能使用。國家對外戰爭，也常因國家機構的某一部門發生故障，致陷戰事於不利。第一次大戰，德國敗於被封鎖，敗於國內糧食之不足；現代戰爭的方法既已改變，在前方的拚命是作戰，在後方各部門努力工作也是作戰。全國的一切活動，一切精神，一切物資，都要為戰爭而動員。所以現代的國防，一條萬里長城，固不能保障國家的安全。同樣一道馬其諾防綫，也不能保障國家的安全。現代的國防，具有現代的意義。

總裁說：

「今後無論是政治上，軍事上，教育上，經濟上，社會上，無論在精神方面或物質方面，無論是軍、民、政、教、團、警、農、工、商、那一界，一切的工作，有一個最後的總目標，就是要完成「全國總動員」；我們所要教導的事情，是為着「全國總動員」；我們所準備的東西，是為着「全國總動員」；我們所要研究問題，也是為着「全國總動員」，我們只有使全國的國民，共同一致的，向一個目標努力。就是要他們認識國民對於國家的責任和義務，與「全國總動員」的完成。在這

極最後的總目標之下，全體國民大家竭忠盡智，隨時隨地就各方面的事事物物，實實在在準備「全國總動員」，將來一旦到了山裂海震天翻地覆的時候，全國國民在政府一個號令之下，共同一致，分工合作，來保障我們的國家，竭盡我們的責任；然後我們的國家，才可以圖存，我們的民族，才可以復興！

所謂現代的國家，從國防的觀點來講，並沒有其他的特質，不過全國的人民與各部門各種職業乃至於一草一木，已經依據科學的方法，有了精確的調查統計與組織配備，一到戰時，可以根據預定的計畫，將全國的人財物力總動員，來決定我們國家的命運罷了！現代的戰爭，再不像過去的戰爭，只是兩國或數國軍隊與政府的決鬥；而是整個國家一切人財物力的總決戰！所以必須能作到「全國總動員」的國家，才可以真正作現代戰爭，一個有力的戰鬥員；才可以和人家爭強弱，決勝負；也才有生存存在這個世界上的權利；有這個生存力的國家，才可以真正叫做一個有組織的現代國家！這段話再簡括起來講，就是：能夠「全國總動員」的國家，就叫做現代的國家。一定要有現代國家的特質，才可以獨立生存於世界！所以我們現在要想救亡圖存，必須大家趕緊研究，切實準備，大家要共同一致，分工合作，來完成「全國總動員」！這件事情，當然是很艱鉅的事業；但這是我們國家民族

救亡復興的根本要圖，我們決不畏難苟安而坐以待亡！何況以我民族歷史之悠久，文化之高尚，本質之優秀，而且擁有極衆多的人口，極廣闊的土地，我們又那好自暴自棄哩！我們中國民族五千年以來，都比任何外國人來得聰明，前進到了現在，外國人可以作得到的事，我們就不能作到嗎？只要我們肯去作，當然是無從易作到的，而且一定可以比他們作得更快，作得更好！現在外國並沒有什麼巧妙，他們就是「作」了我們現在不如他，就是因為「不作」，一般人只知道「坐而言」，不能「起而行」！因此一切都歸於空談，毫無實效，結果一切隊伍停滯，馴至變成惰性，一切不能推動！你看他們外國人，個人以至整個社會國家，一天到晚，一年到頭，總是在那裏有計劃有規律的行動，處處表現蓬蓬勃勃的朝氣，事事能夠不斷的創造進步！我們所苦的就是「不動」就是怠惰、遲滯、沉寂、無爲！就是有許多人要想來改造，也只有空談，不能實幹，所以新的國家，到現在還沒有建設成功！這個「坐而言不能起而行」的通病，我們既看清了，從今以後，大家就要信奉「總理」知難行易」的哲學，分工合作！勵志力行！首先培養充實增加厚現代國家的生命力——教育、經濟、武力！從此就要我們今天起頭實幹、硬幹、快幹，來推動一切，完成「國家總動員」建設「民主主義的真正新中國！」（見「總裁講現代國家的生命力」）

現代的國防，是把一切國力運用在一個方向：舉凡軍、民、政、教、醫、農、工、商、各界一切的工作，有一個最後的總目標，就是要完成全國總動員。總裁說：「現在我們就是要求全國男、女、老、少，都能夠按照軍隊的精神組織起來，可以同軍隊一樣的迅速！有了如此最嚴密，最強大，最健全的組織，便可算是軍事化了，便可達到全國總動員了！因為要達此目的，所以我們的教育，要講求軍事的教育；經濟要講求軍國民的經濟；社會要講求軍國民的社會；政治要講求軍國民的政治；國家一切的設施，全體國民一切的活動，都要以全國總動員為最後的目標，厲行普遍的，嚴格的軍事化，以完成整個的統制。」又說：「國家一切如能統制，無論軍事、政治、經濟、文化、社會上任何紛繁複雜難艱偉大的事情，都可以提綱挈領用組織方法來推進，便可以達成全國總動員的目的。」很顯明的，這是把國家看成了一個大有機體，在這大有機體裏的一切，無論死的活的，大的小的，精神的物質的，都須很機動的配合起來，以保障這大有機體（國家）的安全。

戰爭既已成了全體性的戰爭，國防的內容也便以全民族為其內容，因而動員也更以整個國家所有的一切，為其動員的對象。蔣百里氏所謂「生活條件與戰爭條件一致者強，相離者弱，相反者亡。」其言實有至理。

全體性戰爭所需要的動員，在有形方面，為全國的人員與物資；在無形方面，為全國人民的知識與精神。如何動員人員？要組織要訓練。如何動員知識與精神？要教導人民，激發戰意，下定決心，提高生產與作戰的技能，這都是國家的戰爭文化。歸納起來說：全國的政治、經濟、文化等，均要力求合於國家戰爭的要求，就是政治、經濟、文化、及軍事等，必須全都國防化。

今後戰爭，既為全體性的戰爭，則全國人民生活力的全部，均須加以動員。所以全國人民，不問男、女、老、幼；全國物資，不管私有公有，都要一律動員起來作戰。這是早前戰爭的目的，不過在割地賠款，滿足君主個人的慾望或虛榮；今後的戰爭，則為全國人民的生活與民族生存的決戰；戰勝者必然要澈底壓制戰敗者。

所以今日的戰爭，是國族戰。國防制度，要能發動全國人民，充實全國國力，把國家造成一元化，組織化。全體性戰爭，雖不一定每次大小戰爭均是如此，但全體性戰爭的準備，則應隨時隨地加以完成。在平時，必須能及早將所有全國經濟、政治、文化、與軍事，盡量地使其全體性戰爭化，完成國家總動員的準備。到了戰時，尤其在全體戰時，便能立刻實現全國的總動員。

再者：過去為保護國家的安全以及國民生活的安定，國防工事常設在國土的邊境（

國爲戰爭的場所，常在兩國交界的地方。以爲在邊境築有堅固的國防工事，就是國家安全的保障。現在的戰爭，既已超過了陣地戰的範圍，僅在國境邊陲築防禦工事，實不足以保障國家的安全。因此，有時認別國的某一地區，爲本國可國防前綫。英國前首相鮑爾溫謂英帝國的國防前綫在萊茵河畔，便是此意。二次大戰，美政府當局認英國爲美國大西洋彼岸的前綫，中國爲美國太平洋彼岸的前綫。地距萬里，水隔重洋，而美當局雖認爲這是它的國防最前綫！現代的戰爭方法變了，所以國防條件，便也和從前大不相同。

因爲國防條件，和從前不同，所以現在的動員，除了動員本國的全部國力以外，還須設法使另一國家因響應自己而動員；同時，也不能不因爲別一國的遭受侵略，而自己動員。波蘭受納粹攻擊，英法起而制德。希特拉打擊大不列顛帝國，英人用種種方法要求美國，起而援助，一九四二年元旦二十六個國家在華府簽訂共同宣言，說明各不單獨媾和，互相利用資源，實已構成一個大作戰體，而非一個國家的事。現在國防，已超過了國界，因而發動總動員的原因，也超越了國境的界限了。

法國國家總動員法第一條規定，除國家「受有顯然之侵略」的場合，可以發動總動員外；爲履行國際聯盟所規定之義務，及「國交緊張，而爲情況所要求時」，均可以發

動國家總動員。『爲情況所要求時』的範圍至爲廣泛；但爲準備非常，實不能不作此廣泛的規定。在第一次世界大戰，產生了國家總動員；在第二次世界大戰，其範圍更加擴大，其內容更加精密。國防條件愈複雜，國家總動員的內容便也愈複雜愈微妙。

綜而言之，國家總動員是運用一切國力從事於戰爭的橋樑，是國家有組織的事實表現。英相邱吉爾說：「德意志是鬥爭的民族，從來並未把它估價過低」。爲什麼他這樣重視德國，就是因爲它有組織，能很迅速地發動國力，從事戰爭。

總裁對於國家總動員的意義及其與國防的關係指示的很詳明。他說：

「國家一切如能統制，無論軍事、政治、經濟、文化、社會上任何紛繁複雜艱難偉大的事情，都可以提綱挈領用組織方法來推進，便可以達到『全國總動員』的目的。如果平時沒有統制，整個的國力便無由培養與發展；到了臨時，四萬萬人，還是四萬萬心，四萬萬雙手，不能統四萬萬之心爲一心，制四萬萬人之力爲全力。那末，我們的人雖多，却不能共同努力，突破國難。例如縣長到臨時要在廿四小時內動員全縣的人，參加一種救國的行動，如果平時沒有組織，那你連人都找不到，這不是等於沒有一個人嗎？如果你平時有組織，若一旦有事，就可二十四小時內將全國四萬萬同胞按時按地集合起來，有條有理，絲毫不紛亂，這樣才可算是有組織

的國家。所以統制必須施於平時，而且要有切實的準備。一切人財物力，都要在中央政府整個國家與全盤計劃之下嚴密地統制起來。如此才能將四萬萬人之心爲一心，合四萬萬人之力爲一力，並且能加以培養發展，使之健全而強化，如此才能真正作到「全國總動員」，才可以完成救亡復興的使命。統制的方法，完全與軍隊組織的精神相同，所以統制可以說是「軍事化」。我們講統制，就是要使全國軍事化。換言之，就是要全國「科學化」，「科學化」是什麼？就是「合理化」。而現社會中組織之合理化，莫過於軍隊。軍隊的組織，完全是按照合理化的道理來作的。一切都有嚴密的組織和嚴格的紀律，無論幾萬或幾百萬的軍隊，可以在一個命令之下，於幾小時內全體動員。現在我們就是要求全國男女老少，都能夠按照軍隊的精神組織起來，可以如同軍隊一樣的迅速。有了如此最嚴密最強大最健全的組織，便可算是軍事化了，便可作到「全國總動員」了。因爲要達此目的，所以我們的教育，要講求軍國民的教育；經濟要講求軍國民的經濟；社會要講求軍國民的社會；政治要講求軍國民的政治；國家一切的設施，全體國民一切的活動，都要以「全國總動員」爲最後的總目標。厲行普遍的嚴格的軍事化，以完成整個的「統制」，可是現在一般文人不懂得這個道理，討厭武人，以爲武人專是講武，沒有知識，以殺人爲

事，一聽到全國軍事化，就驚疑莫定；那裏曉得真正的武人是最有組織，最有紀律和訓練的。武人必具備「智、信、仁、勇、嚴」武德的，可是武事實包含文事，真正的武人，一定通達文事。我們古來的教育，本是文武合一的，並沒有絕對分出文武的界限。你們看中國的舊戲劇，文官大概都是佩劍的，這就是文武不分的一種表證。所以武人不重文事，倒不成其為真正的武人；文人如只講文事，而沒有武德，不修武藝，亦不成其為真正的文人，現在一般文人，諛認文人是不必習武知兵，甚至厭惡武人，養成今日頹廢懦弱的風習，喪盡忠勇尚武的精神，國家因此積弱不振，受人家的壓迫，所以我們懲前毖後，對症下藥，只有竭力使全國國民軍事化，恢復尚武的精神；更以國防為中心，使政治、經濟、教育、社會各部門都健全化、合理化，亦就是科學化。——全國總動員的要義。

要完成國家總動員，對於國力必須嚴密統制；也就是必須全國「軍事化」，「科學化」，「合理化」，方能作到「國家總動員」；能作到「國家總動員」，便可成爲現代國家；不能作到「國家總動員」的國家，便不足稱爲現代國家；而生存於世界。

日本國家總動員法第一條規定：「本法案中所謂國家總動員，就是當戰時爲了完成國防目的，而最有效的發揮國家的全力，並運用，統制人的及物的資源之謂。」法國國

國家總動員法第一條規定實行國家總動員的時機，爲：（1）「國家受有顯然之侵略，而有出於自衛之必要時；（2）或遇有履行國聯盟約所規定之義務時；（3）或遇有國家緊張時期，而爲情況所要求時。」爲作戰而發動國家總動員，這種戰時使命，顯而易見，用不着多加解釋。

孫子說：「百戰百勝，非善之善者也；不戰而屈人之兵，善之善者也。故上兵伐謀，其次伐交，其次伐兵，下政攻城。攻城之法，爲不得已。」又說：「故善用兵者，屈人之兵而非戰也，拔人之城而非攻也，毀人之國而非久也，必以全爭於天下，故兵不頓而利可全，此謀攻之法也。」這話的意思，是說把兵準備好，讓對方見了害怕，不用作戰，令它屈服。

日本陸軍省所出「國防之本義及其強化之提倡」小冊中解釋國防有兩個發動的形式，即：（一）靜的發動（消極的發動），（二）動的發動（積極的發動）。並謂：「國防力靜的發動，是威力的陳說，故他的基礎，他的實體，就是海陸空的軍備。」「國防力動的發動，即行使實力之謂。在國防力靜的狀態，不能達到目的時，對方如來挑戰，那必然會招至動的狀態——戰爭。」

所謂「威力的陳說」，就是叫別國看了害怕，不敢有所舉動，與孫子「不戰而屈敵

之兵」的意思完全一樣。「爲要完全發揮國防的威力起見，應把國防的全要素，弄成不可分的一體，實行組織統制起來。」國家總動員，便是把國家組織統制起來，運用整個的國力。

運用國家的力量以與對方戰爭，固有賴於作到「國家總動員」。卽平時，如國家總動員的準備充實完善，也是使別國不敢輕視，而達到「國威牌牌」的目的。進一步，更可令對方服從自己的意志，以達到「不戰而屈敵之兵」的目的。因爲現代的戰爭複雜了，國家總動員的準備完善充實，便是代表國力的充實，而使對方不能不有所恐懼。「不戰而屈敵之兵」，就是國家總動員準備的最高理想。

第二章 國家總動員的內容及其準備

第一節 概說

國家總動員的內容，按其性質與範圍，大體可分爲：國民動員，產業動員，財政金融動員，交通動員，科學技術動員，以及軍事動員，政治動員等。國家總動員，是以「國家至上」爲鵠的，將全國的一切，作一元的組織，以發揮國家整個的力量。各類動員必須互相連繫，密切合作。國民動員，若不能與其他各類動員，取得密切聯繫，則國民

動員便失其作用。產業動員如不能與交通動員、財政金融動員、科學技術動員等取得密切合作，則產業也不會動員得好；其他各類動員，亦莫不息息相通，互有關聯。

至於動員的準備，是實施總動員最重要而最艱鉅的工作。魯登道夫以爲：決定作戰的幾點鐘後，海陸空軍以及摩托化軍隊，均須開始出動；到第五日，後方的國民兵，後備隊，補充隊等都須完成戰備；各種補充隊的各級幹部，亦須於第五日招集完成；依此說法，動員完成最多不過五天吧了。是以動員的實施，於很短的時期內便可竣事。然其準備工作，常須數年之久。從前解釋動員工作者，普通僅就軍事範圍內之一切準備工作而言，如武器服裝等項是。在一八七〇年，德法宣戰之先，有人問法國陸軍總長，法軍是否已有充分準備，其答詞謂「軍隊之準備極周，下至襄腿上的紐扣無一缺少」。卽其明證。迨第一次大戰後，動員包括全國所有的一切。凡爾賽及日內瓦國際聯盟會議，將動員準備工作的意義確定以後，世人始瞭然現在之所謂動員與從前單純的軍事動員大不相同。故國家總動員的準備，也是複雜的，多方面的；而不是簡單的一方面的。關於各種動員的主要內容及其準備，茲分節略述於後：

第二節 國民動員

政府爲戰時的目的，將全國國民作統一的安排與調動，此謂之「國民動員」。

一爲戰爭的最重要素。所有戰鬥人員的增加，軍需品的生產、製造、輸送、以及傷兵的治療及看護等直接參加戰爭的行爲，固須人担任；即維持一般國民的必需生活，也需要很多的勞動力；甚至因爲戰爭的緣故，政府以及其他公私機關的擴張，與運輸通信等的戰時設施，無一不需要人來補充。而且一面保持戰時經濟的常態，另一方面，又不能不謀和平恢復經濟之適當發展。凡此諸方面，其工作人員如何保持，人員的調動如何調整與補充，均須有適當的計劃。

大抵戰事發生之初，人員之調動並不繁劇。迨後戰局日益擴展，人員的調動乃漸趨繁忙。爲補充火線上的戰鬥人員，致使後方軍需工廠的勞動力，感到不足。爲填補工業方面工人的缺乏，結果造成農業勞動者之減少。凡此等等，都足陷戰事於不利，爲補救此種缺點，則不能不調整勞動力之供需。故知「人」爲一切事業之總源，爲動員的根本，必須有周詳之計劃與準備，而始能收動員之效。

國民動員之準備，舉其要者，不外：

- 一、國民民族意識抗戰情緒之提高。
- 二、國民道德之提高及團體生活習慣之養成。
- 三、國民知識及技術能力之提高。

四、國民體力健康之提高。

五、國民兵役勞役之分配。

關於民族意識及抗戰情緒之提高，爲總動員準備之重要事項，是即國民精神總動員

二、三、四、三項，即所謂國民的「智」、「德」、「體」、「羣」四育。也就是使國民具有健康之體魄，高尚之道德，合作之精神，有規律之生活，與現代之科學知識與技能。凡此四育之養成，自在教育及各種運動中培養之。總裁說：「所謂教育，原係包括「教」與「育」兩件事而言，「教」是着重一切學術技能與做人的道理之傳授與實習而言，「育」是着重體魄精神道德和生活的保育與訓練而言。「教」與「育」雖然是兩件事，但是彼此實有密切連帶的關係，必須並重兼顧，同時實施，然後才算完全的教育。」（教育人民與轉移風尚的要點）

在戰前 總裁此類言論，及提倡「智、信、仁、勇、嚴」武德，提倡「忠、孝、仁、愛、信、義、和平」，闡揚「六藝」，勸勉「禮、義、廉、恥」等等的講詞很多，其

第五項，國民兵役及勞役之分配，其主旨在使適齡壯丁大受補充前方，使前線作戰

部隊之兵力增強；同時，顧慮到戰時軍需品及其原料之生產，交通及教育之維持，須將專門技術人員，留置後方，使服技術業務。在人口缺少之國家，更須謀各種代替人員之養成，以備接替。至戰時後方勞役之服務，計有戰時軍需品之生產，原料礦產之開採，各種食料及衣着料之種植與家畜之牧養，此外關於防空、救護、交通、運輸、宣傳、慰勞等工作，均須由政府加以支配，務使少年婦女及年老者多服後方勤務，盡最大之可能，以使壯丁多赴前方，參加直接的戰鬥行動，或從事於主要的生產工作。

第三節 政治動員

「戰爭不僅是一種政治行爲，而且是一種純粹之政治原素；戰爭乃政治交涉之繼續，乃另以一種方法，達其政治上之目的。（見克勞塞維茲著戰爭論）故戰爭與政治實係一體兩面。政治本身是無時不含有鬥爭意味的。不過實際上，平時政治的效率常不夠高，各種運原不夠靈活；在戰時，政治運用稍有不慎，便可影響戰局。德國民族富於鬥爭性，事事重效率，重敏捷，故其動員迅速，於第一次大戰時，東擊俄西擊法，造成其作戰初期的勝利。英法夙尚自由，凡事取決於會議，往往議論未決，即遭德軍之襲擊。這是政治運用不如德方靈活之一例。如何裁併戰事上不需要的機構？如何加強其配合與運

用？機構與機構間，工作人員彼此間，如何方能緊密聯繫？凡此都是政治動員的措施。

將全國政治由平時組織改變為戰時組織，自須將一切法令與組織，於平時妥為準備，並使國民明瞭其意義。其所準備者，均有下列各項：

一、關於統帥及動員之特權。

二、戰時最高施政機關及地方施政機關之組織。

三、關於戰時國民權利義務之規定。

四、關於國民動員，產業動員及其他各種動員之規定。

按平時的政制及法律，以保護國民在政治上及經濟上平等自由發展為原則，戰時則以便於軍事統帥及增高戰鬥力為原則。故戰時宜完成戰時行政機構，與戰時法令，即：

一、統一國政。二、集中權力。三、服從袖領。四、調整政治。五、限制個人自由。六、統制私人產業。

各國憲法大都規定：「元首統率陸海空軍行使宣戰媾和及宣佈、戒嚴、解嚴之權」。我國自抗戰軍興以後，二十七年四月，中國國民黨臨時全國代表大會決議抗戰建國綱領，明白規定：「全國抗戰力量，應在本黨及蔣委員長領導之下，集中全力，奮勵邁進」。

• 一 設我國陸海空軍最高統帥爲 蔣委員長。現時我國動員最高指揮權力機關，則爲由中國國民黨中央執行委員會產生之國防最高委員會，負綜理日常事務之責。

關於國民言論、出版、及集會、結社、自由多加以限制，我國講政時期約法，第十一、十二、十三、十四、十五、各條規定，非依法律不得停止或限制；換言之，即依法律得以停止或限制。所以國家總動員法第二十三條規定得對於人民之上述各種自由加以限制。此即爲保障國家安全，得頒布限制人民自由或權利之法律。

上述各點，爲完成戰時行政機構及前述六項戰時法令之依據。但欲實行戰時法令，則須全國國民，了然於國際環境，與國家存亡之關係，出於「衛國即所以自衛」之自覺，與夫軍事須統於一之原則，獻其身家生命財產於國家之前，而服從政府的領導。此則有賴於教育與訓練而完成。故教育與訓練爲政治動員所必具的條件。

外交準備，亦爲政治動員的重要部份，何者爲友，何者爲仇，必先熟思籌慮。獲得多數友邦的援助，陷敵於孤立境地，戰事便對我有利。法國自一八七一年後，政府與全國人民心中唯一政治目的，爲「某鄰邦足爲該國之患，非戰敗之而不能復振，以復一八七〇——七一年之仇不可」，然新敗之國，實力未足，實行攻擊德國，絕無希望。欲達目的，則外交方面之戰爭準備，非另闢途徑不可。於是法國外交趨於親俄一策，遂不

僅數百萬萬之鉅額借款，以聯絡俄國而締結共同對德之盟約。迨德人亦與奧匈聯盟，法人又感到只法俄聯合，對德作戰，危險依然甚大，法方未必有利，非將戰事延緩，另作政治上之準備不可。於是法國又欲與英比締結盟約，並設法離間三聯盟國之義大利，使守中立。此種外交準備，需時數年之久，必待法方相信：自己與諸友國之聯合力量，足以勝德，自己的力量須和與國的力量配合得好，戰爭方能有把握。現今戰事的起因，既較前爲複雜，外交方面的運用，便愈顯得重要。

第四節 軍事動員

軍隊本來就是預備作戰的，應該隨時隨地都在動員狀態之下。不過軍隊的平時編制，爲節省國力起見，未必完全與戰時編制相適合；而在中國，則軍隊編制各地尙不盡相同，其生活習慣以及武裝配備又不一致，爲應事實需要，不得不對軍隊作統一的整編，對於官兵予以精神及技術上的統一訓練。

所謂軍事動員，即國軍之動員，包括陸、海、空軍，與其所屬軍佐軍屬以及武器、馬匹、車輛、器材，一切軍需品等，編成作戰部隊，並按作戰計劃擴編新單位。軍事動員爲國家總動員的重要工作，其動員之準備，務求其縝密周到。其準備事項，不外下列各端：

一、基於作戰計劃之軍事動員計劃之策定。

二、陸海空軍初期作戰之兵力，與其部隊之編成。

三、繼續作戰兵力之準備。

四、各期作戰軍官佐士兵之養成，正役續役之分配，並其召集，編隊之準備。

五、不可充要員之延期召集，與代替準備。

六、陸、海、空軍作戰部隊武器、艦艇、飛機、車輛、馬匹、器材，及一切軍需品之整備、製造、購買、與儲蓄。

七、戰略戰術教育之準備。

八、邊防、江海防、空防之設備。

根據國際形勢，敵國兵力，以及自國已練未練之員兵，與武器整備之狀態，及資源與製造力之強弱等，以決定整個的作戰計劃。根據作戰計劃，策定第一次，第二次，第三次動員計劃。此計劃之重要，在陸、海、空軍作戰部隊之如何編成及其所需之人力、物力、財力如何準備。是即以上所列之二、三、四、五、各項。

欲平時養成戰時所必需之員兵，為國家財力所不許，且多數壯丁，聚集兵營，減少生產力，增加消耗，有違經濟原則。因之，各國皆採取徵兵制度，即壯丁在兵役義務期

，祇短時期（步兵二年，砲兵及其他特業兵三至四年，海軍四年）在營受軍事教育，滿則回鄉，而為在鄉之正役兵。至一定之年期（六年）轉為續役兵，以後再轉為國民（至四十歲轉為國民兵）。至於軍官佐，亦於一定之年限內，轉為預備役。並為備戰軍官補充之不足，在中學大學授以軍事教育，以養成戰時之預備軍官佐。若已開戰而員不足，則須一面作戰，一面訓練，是為第四項軍官士兵準備之大概。我國徵兵制度，實行未久，各種預備官兵不夠；開戰後尤需大量補充，故動員準備工作，尤為繁重。

今舉一團管區之動員為例，以明軍事動員實際業務之概況。假定某團管區內有：

現役兵（在營）一團 軍官佐

一五〇員

士兵

二〇〇〇人

正役兵（在鄉）

四〇〇〇人

續役兵（在鄉）

一〇〇〇〇人

預備役軍官

六〇〇員

今將前項在鄉軍人，全數召集，則約可編成步兵四個團，及四個運輸大隊。

軍官士兵之素質，以在營之現役兵為最優，蓋其教育新穎，技術純熟，團結堅固。正役兵轉役不久，年力精壯，知識技術亦優。續役兵離役較久，且年齡較大，戰鬥力自

體低劣，動員之時，爲保持各團均有同等之戰鬥力，則每一步兵團之編成，不補用一種兵役之兵，而以各種兵役混合爲原則。其配合，可用以下比率，作爲一例。

一、各步兵團之編成：

- | | |
|--------|-----|
| 1. 現役兵 | 二〇% |
| 2. 正役兵 | 三五% |
| 3. 續役兵 | 四五% |
- 二、各運輸大隊之編成：

- | | |
|--------|-----|
| 1. 正役兵 | 一〇% |
| 2. 續役兵 | 九〇% |

但實際一個團管區內動員編成四倍現役兵之部隊，因軍器裝備之預算，不能如此充足。又爲預計戰爭延長，須準備補充兵員，並顧慮地方百業之生產不可陷於停頓。因之初次動員，常編成現役部隊之二，五至三倍爲限度。至其兵員配合，在各作戰部隊之各步兵團，爲使初期會戰轉收勝利之效，則以現役與正役兵多加配合，以使兵員素質優良，其比例概如下之變更：

- | | |
|-----|-----|
| 現役兵 | 三五% |
|-----|-----|

正役兵 六五%

至運輸大隊之配合，仍照前述。此項編配，須作成動員編隊名簿，則動員令下，立可按其名簿，編成動員後之戰時部隊。又每年行轉役時，則須將名簿重新編訂。爲補充戰列部隊之損耗，以繼續召集正役及續役兵員，編成補充部隊，在後方訓練。

由此可知，戰役愈長，現役兵及正役兵愈減少，則兵員之素質，愈見低劣。但在無兵役基礎之我國，尙須另以適當方法，使戰役愈長，而兵員之素質，反愈見增高。

第五項所謂不可充要員之延期召集與替代準備者，即在鄉之正役續役兵中，有服戰時勤務，所不可缺少之業務，如兵工廠及軍需工廠之匠目，工礦之工程師、火車、輪船之機目舵目，電話電報之主要匠目等，爲顧慮戰時業務之停頓，則初期不行召集，並訓練替手以行替代。謂之不可充要員之延期召集與代替準備。

第六項，陸、海、空軍作戰部隊武器、艦艇、飛機、車輛、馬匹、器材及一切軍需品之整備與儲蓄。僅就陸軍言，一個團管區內，既經動員編成現役部隊之二、五至三倍之部隊，故其存儲於倉庫之武器、裝備、車輛等，須較現役部隊多二、五至三倍，則其準備之繁重亦可想見。我國於開戰時，國防初步建設，尙未完成，此項擴張之準備，固談不到。但開戰以來，武器、彈藥、被服、裝具、器材、車輛等，損耗與補充，以及整

戰部隊及建設特種部隊所需之武器裝備，其數量亦甚為浩大。

第七項，戰略戰術之準備，敵我國民性，及其戰略戰術，兵器裝備，各有不同。因之，在平時須研究敵軍之長處短處，而求補救之方策。開戰後，尤應繼續研究，以期克敵制勝。

第八項，邊防、江海防、空防之設備。邊疆、江海岸、及主要水道，敵人有侵入之慮者，宜築設要塞，駐屯艦隊或部隊，以資防守。政治中心，都市要港，及工業地區，宜設置空防部隊，並訓練市民，實習防空，建築地下室，以資應用。

至於軍事上所需物件的準備辦法，普通分為兩種，即：（一）平時即妥為備齊屯儲於動員日應用；（二）於動員之日方始備辦。前法之弊，在堆集無數物品，難免陳腐腐爛，勢必時常易新，由是徒使國家增加許多負擔；後法則大宗需要品，恐臨時無法備齊，軍隊即難按原定計劃，整裝待發。故宜斟酌折中，將動員時不易如數備齊之物品，先行購辦屯儲，其餘容易籌辦及不便長期保存之物，則俟動員日，再行備辦。此種辦法，亦需要妥善之準備，否則，亦必措手不及。

第五節 產業動員

將一切產業，及其生產分配消費過程，加以統制管理，以適合戰時軍事上的需要，

此謂之產業動員。在戰時所以要實行產業動員的原因，舉其要者，約爲：

一、戰時軍需品需要大量迅速供給。

二、戰時社會經濟，最易供不應求，物價高漲，故必有以平衡之。

三、在爲利潤而生產之社會，戰時商人投機爭趨居奇，以奪取高額利潤，故必有以制止之。

四、重要資源，如被敵國佔領或封鎖時，內部經濟將受重大打擊，故必事前設法補救。

五、爲避免勞力與資源浪費起見，應規定何者宜大量生產，何者應減少或禁止生產。

六、對於所需重要之原料及材料，須充分輸入本國，同時對於敵國須設法封鎖。

大凡重個人，尙自由之經濟思想，其平時之所追逐者，殆皆純爲經濟利益，而非站在國家民族的立場上，從事於經濟活動，故到「民族生命意志最高度表現」的戰時，對各種產業必須加以統制，使其犧牲個人經濟利益的追逐，而謀國家民族利益之實現。關於產業動員的要領，約有三端：（一）舉國人民當以極端之節約，極端之刻苦，以從事於生產資本之累進與產業之振興。（二）舉國人民皆當認定戰時所急，惟在求戰事之勝

利，一切產業建設之計劃，皆當集中於此。（三）關於經濟之建設，政府必當施行計劃經濟。凡事業之宜於國營者，由國家籌集資本，從事興辦，務使生產合理化；其宜於私人企業者，由私人出資舉辦，於國家整個計劃之下，接受政府的指導，以為有利的發展。

產業動員須事前有縝密的計劃。此種產業動員計劃，舉其要者，有下列三點：
甲、計劃案之區分：依其內容，可分以次六類。

一、全局的永久計劃（動員計劃令）

二、全局的年度計劃（動員計劃訓令）

三、各部門所作之永久計劃（某機關動員計劃令）

四、各部門所作之年度計劃（某機關動員計劃訓令）

五、中央機關各署司所作之永久計劃（某機關動員計劃令）

六、中央機關各署司所作之年度計劃（某機關動員計劃訓令）

乙、動員計劃令及動員計劃訓令製作要領：

一、由中央統制機關，將資源調查之結果，及可利用之外國資源所關意見，記入調查書內，移送國防關係之中央各機關。

二、各中央機關，將國內外可以利用之資源，及戰時執行國防與國民生活上之要求，比較研究，分別記明，提出於中央統制機關。

三、中央統制機關審查前項各種資料後，須從國家全局着眼，尤須尊重戰爭進行上所關之各種要求，調節各方需要，繕具計劃令及計劃訓令草案，呈送國防最高委員會。

四、國防最高委員會接到上項草案，應即加以研究，決定最後方案，飭令各關係機關遵照施行。

丙、計劃之種類與內容：

一、不足資源之戰時填補計劃

1. 未經利用資源之開拓利用之計劃。

2. 生產機能動力等之轉換計劃。

3. 代用品、廢品之利用，及其他用途轉換攸關計劃。

4. 關於生產增加之計劃。

5. 關於消費限制之計劃。

6. 關於利用額外之資源計劃。

7. 關於禁止輸出之計劃。

二、充足資源之貯藏計劃

1. 絕對不足資源之貯藏。
2. 生產能力以外不足品之貯藏（相對不足品之貯藏）。
3. 動員裝備品之貯藏。

三、資源分配計劃

1. 人員資源之分配。
2. 生產機能與物資之分配。
3. 交通資源之分配。

四、資源統制運用上所關之一般計劃

1. 資源之統制區分。
2. 資源之統制要領。
3. 動員管區之設置。

五、法規動員計劃

六、產業動員機關整備計劃

1. 平時機關之增補。

2. 平時機關之分合。

3. 必要的中央地方機關之新設。

4. 利用國外資源應新設之機關。

5. 執行產業動員各人員之調整與補充計劃。

產業動員之最要者，當推勞力動員，生產管理，及物價管制，消費管制諸項。

勞力動員的目的，在供給產業界以充分的勞動，並指導勞工，授以正確的戰爭意識。其具體辦法，在第一次大戰中已經使用過的，對熟練勞工，爲：（一）准予展緩服兵役，必要時得將熟練工人自戰場召回。（二）加強職業介紹所。（三）加緊技術訓練。（四）對於不需要或需要程度稀少之製造業，予以禁止或限制，俾工人轉換工作。對於一般勞工，則爲：（一）使不堪軍務，或越過兵役年齡之男子，服軍務以外之勞動。（二）利用女工。（三）利用俘虜。（四）相當延長勞動時間，及強化勞動力量。（五）增進勞工福利，預防勞資爭議。（六）本國以外勞工之利用。（七）調整熟練及不熟練工人及女工的工作。（八）避免工人不必要的調動。（九）禁止各工廠間爭奪職工。（十）頒布關於從業者之使用、雇入、解雇、工資，及其他勞動條件所必要的法令。

戰時生產管理，乃事實上所必然；況現代戰爭乃生產力與資源的戰爭，則管理生產更見其重要。管理生產的重要作用，在決定全國物資的需要量，計算作戰所需物資之全數，不僅限於完成品，並對於基礎原料之生產所需要的材料，及其管理方法，予以正確之指導，在英、美、法、德，等國於戰時皆曾劃分全國為若干生產區，每一生產區，以區內各工廠之可能生產量為基礎，分配各工廠承製物品，或按各該區土地性質，雨量、氣候，以分配種植某種農作物。對於原有之生產，則力加擴大，其方法不外：（一）擴充必要軍需品之生產設備；（二）改良生產；（三）施行科學管理；（四）生產器具，機械的原料或材料之補充；（五）製造代用品；（六）利用廢物；（七）實施保息補助辦法；（八）處罰不善經營者；（九）獎勵成績優良者。

產業管理連帶發生之問題，為各種資源、器材、分配之先後緩急。此種分配如不得當，則必造成緩其不應緩，急其不應急的病象。縱使其他運用皆甚適當，但因緩急失宜，全般皆空。因此各國皆實行優先制度。所謂優先制度，其意義就是一陸、海、空軍各部、會、署、廳、司，各戰時緊急機關，各官辦工廠，各種軍需工廠，及一般工廠等，欲獲得完成品或原料時，視供給需要之情況，依政府之意思，而決定緩急先後之制度（森武夫：戰時統制經濟論）。其辦法：凡戰時緊急之生產，及其他民生方面的重要經

濟活動，須儘先實施，對於其餘非重要之生產及其他之活動，則須加以抑制，務使全國精力均向緊急方面集中活動，至原料品及勞動等，亦須對於重要生產爲優先之分配。

決定實施優先制度，首須注意調節緩急。至於規定優先等級時則須考慮：（一）以戰事爲基準所測定的緊急程度；（二）生產總量之維持，或增加之程度；（三）工廠之生產能力等。尤須設監督制度，以監察優先制度施行的實情。優先制度不僅限於完成品半成品及原料食糧之供給分配，凡運輸貿易等各方面均須適用，判定某種生產事業重要之程度時，須就社會各方面加以慎重之考慮；關於物品之用途，須對於供需方面，所可發生之緊急問題加以考慮；至於軍需民需所共同需要者，則須兼籌並顧。總之，優先制度之健全實施，爲產業管理之必備條件，一有疏虞，必致敗事，故事前不能不有綿密的計劃。

物價爲生產者與消費者發生關係之樞紐，欲維持生產者與消費者的平衡，則物價不宜變化太猛，縱因戰時交通困難，或因軍需品之製造擴大，使國民生活必需品感覺缺乏，以及運費，利率高漲等影響成本，或通貨膨脹等關係，致令戰時物價不能不上漲，然而必使物價之上漲緩慢，不可超過限度。如是，則民生安定，不致影響國民的戰意。否則，物價步漲不已，民生失其正常，則必因生活上之威脅，致國民戰意消失，而陷戰事

於不利。故戰時之管制物價，乃爲事實上所必要。三十一年十月二十九日，行政院蔣兼院長在國民參政會第三屆第一次大會，提出國家總動員會議決定之加強管制物價方案，經全體一致通過。其目的即在實施限價，鞏固經濟，以便戰時國民生活得有所保障。

說到消費，平時對於個人消費，都是放任，戰時便須限制。第一次大戰時，英國曾將政府需要列爲第一級，以爲是最優先的消費；美國亦曾規定軍需品爲最優先的消費。至個人消費，政府則按其需要的程度，規定一個數目，依國家資源之多寡，決定其消費數量。現時各國均實行定量分配制憑證購買制度，亦即所以限制消費，節約物資，以支持長期戰爭。總之產業活動，自生產以至消費，無處不應加以嚴格統制；若如平時之浪費，無效，生產與消費不能符合，則必陷戰局於不利。蓋現代戰爭，空間既大，時間又久，破壞力更極猛烈，支持這樣的戰爭，非有充裕的資源不可。統制產業，卽以一戰爭第一爲目的，免去資源之浪費，而使資源發揮其對於戰爭最有效的功能。故所謂產業動員，實卽軍需工業動員，其目的在使軍需品之補給圓滿，並確保國民生活之安定。

第六節 財政金融動員

戰費鉅大，爲現代戰爭的特徵。此鉅額戰費如何支付，整個的國家財政如何調動，如何方足以防止金融市場之失常，凡此都是財政金融動員的範圍。按貯藏六額現款，雖

亦爲籌措戰費方法之一，然在現代戰爭中，所耗戰費，事前絕難有正確的估計；以第一次大戰而論，德國自一八七一年來，積四十餘年之全國精華，共存現款五、六萬萬金馬克於白里斯塔中，如此鉅額現款，不但爲德人所注意，各國人士亦莫不認爲可以支持一個長期的戰爭，足夠德國軍事發展之用。殊不知一九一四年大戰爆發，最初六日便用去七萬萬五千萬馬克，殊出人意料之外；如戰費專恃積儲，其危險甚大，而且依現在的經濟機構言，將大批現款藏而不用，實亦國民經濟的絕大損失，自第一次大戰以後，各國多已不以大批現金儲作戰費，而係以活動方法，支應戰費。究竟大額戰費如何支應？如何方能供給各民間企業以適當之資金？國內金融市場如何方能安定？此類設施，在現代戰爭中，實至爲需要。

動員財政金融應將公私一切財力，統制於國家之下，由政府控制公私資金之使用權，而使戰時經濟流通不匱，國外匯兌，信用確立。扶戰時金融市場，易起恐慌；且戰事一發，百業波動，國民經濟起劇烈變化，金融及貨幣，亦易致紊亂，國家財政難免蒙其影響。因之財政家應於戰前作精密之準備。其主要事項如后：

- 一、統一幣制，確立貨幣信用。
- 二、集中現金。
- 三、統制外匯。
- 四、獎勵儲蓄。
- 五、舉辦新稅。
- 六、調節財政。
- 七、戰時公債之發行。

總之，戰時財政金融之維持，在乎國家信用之確立，貨幣價格之穩定，與物價之管制，至舉內外債以調節財政，獎勵儲蓄以吸收游資，均爲切要之事。而新稅之舉辦尤爲財政上之重要舉措。至如戰時公債之暢銷，則有賴於國民愛國心之激發，激發之道，端在教育與宣傳之力。

第七節 交通動員

因爲戰事上的需要，或爲確保國民生活之安定，將鐵路，船舶，公路，及各種運輸工具如汽車、獸力車、人力車等一切的交通機構，加以統制，統一其安排與調動，使之發揮最大的功效，此謂之交通動員。第一次大戰，各國對於交通，祇對鐵路，輪船，加以統制，且獲得了相當的效果；至其他交通工具，甚少有所利用。此其原因，蓋由於歐洲火車、輪船、相當發達，故只此即可獲得動員的功效。若在中國，交通萬分困難，新式交通工具尤爲缺乏，只調整火車、輪船，實不能盡交通動員之能事，故總裁極力提倡騾運。而騾運及人力板車運輸，對我抗戰更發揮了偉大的力量。

關於交通動員的準備，簡言之，不外下列各事：

一、基於作戰計劃，建立戰略上的運輸綫及交通通信綫。

二、基於工、農、礦業計劃，建立經濟上的物資運輸，交通，通信綫。

三、鐵路之軌道、車輛、橋樑之強度，信號，及其他設備，以及公路之寬度，航綫之標誌燈塔等須統一。

四、民間交通工具之調查登記，及其統制使用之研究。

五、公私交通人員之組織訓練。

六、困難地形（如山岳地帶）交通工具之準備。

交通動員之準備，主要在交通之建設。建設交通綫，需費甚鉅，且須保養維持，自應顧慮其營業之暢旺。但爲戰略運輸，應不顧經濟利益，毅然建設。關於民間交通工具，如認爲與軍事運輸有益的，則當由政府補助，以鼓勵民間之多多採用。

第一次大戰時，法國之調節車站制，可作交通動員的參考。按普法戰爭的時候，老毛奇深知運輸的重要，集中管理，交通便利，所以能一戰而勝，法國當時雖也有鐵路，雖也知道鐵路運輸的迅速，但只作爲政治的宣傳材料，而不用於實際運輸，致宣戰以後，前後聯絡，不甚靈速，往返交通，更時生阻障，所以宣戰在德國之先，備戰反落德國之後。開戰不久，法軍的主力，就受了挫敗。可以說，法軍的失敗，運輸失當，實爲主要原因之一。

法國既知運輸的重要，乃於戰後肆力研究，結果發明了一件東西，第一次大戰時運

用這件法寶，果然得到勝利，這就是「調節車站制」。「譬如鄭州是隴海、平漢兩路的交叉點，這鄭州就是天然的調節車站，這個站上，派一位將官，名曰調節站司令官，底下有許多僚屬，必要時還有軍隊（保護用）其他所管轄的路綫，有一定區域，在他桌上，有一張地圖，凡區域內的車輛（軍需等不用說）時時刻刻的位置，一看就可明白。所以總司令部，調動軍隊的命令，不直接給軍長師長，而直接下於調節站司令官，站司令官接了總司令的命令，立刻就編成了軍隊運送計劃，這張計劃，只有站司令官知道，他一面告訴軍長，第某師某團應於某日某時在某站集合，一面就命令車站編成了列車在站上等候軍隊。這種辦法，不僅是簡捷便利，而且能保守秘密。這是上次歐戰前法國極秘密的一件法寶（可是曾經被一位日本皇族要求看過），果然到了馬侖一役，發揮了很大的作用。福煦將軍之第九軍，就是從南部戰綫抽回來而編成的，要是沒有這調節站的組織，前部戰綫抽出來的軍隊，趕不上救巴黎，勝敗之數就難說了。」（見蔣方震著國防論）

調節車站制，是戰時運送軍隊的最好辦法。不止對於「人」應有適當的運輸方法，對於「物品」也應有適當的運輸與保護。

第八節 科學及技術動員

法國元帥福煦曾說：「以後的戰爭，不是肉搏，完全是科學戰，最後的勝負，即在科學上的優劣。」德皇威廉第二也曾預言：「世界大戰，最近還要起一次。以科學眼光測之，下次大戰，只有幾天，或是幾十點鐘，就可解決。因為一宣布開戰，立時就能發無線電，集合飛機，飛行船，潛水艇等，成爲一極大部隊，一齊出發。若是去打那沒有戰鬥準備的國家，在四十八小時內，就可以滅亡他。」（見商務印書館科學戰爭第一篇）觀乎第二次大戰希特拉閃擊各國之猛，雖不能完全與威廉的預言符合，但科學之進步却已令人可驚。

現代的戰爭，是科學戰爭，一般科學家與技術家，應竭盡智能，以求新式兵器及軍之發明。關於科學及技術動員，應注意下列各項：

- 一、科學家，技術家，及研究機關之調查登記。
- 二、軍需品或其代用品發明之獎勵及補助。
- 三、各種科學研究組織之設立。
- 四、公私各大學內，關於科學研究之補助。
- 五、民間專門技工之登記。

科學、技術有關於一個國家的學術水準，非可一蹴而幾，故須於平日獎勵提倡，以

戰時方能統籌運用，發揮實際的功用。

第九節 精神動員

精神爲持續戰爭的基本力量，精神之不爲敵所屈服，實爲戰勝的必要條件。若對於戰事缺乏堅定的信念，一遇稍有挫折，便爾悲觀消極，這樣，絕不能獲得戰事上的勝利。所謂國民動員，政治動員等，實際上，都以精神動員爲基本。國民精神總動員綱領中，具體說明：「所謂國民精神總動員者，自其字義上言之，則在個人爲集中其一切意識、思維、智慧、與精神力量於一個方向，而提高使用之。在國民全體爲集中一切年齡、職業、思想、生活、各各不同之國民精神力量於一個目標，而共同鼓舞以增進之，整齊調節以發揮之。確定組織之中心，以增強發揮其效率者也。」故精神動員的目的，在使國民的精神團結一致，共向戰爭的目標邁進。其要義不外二端：一、激發國民的戰意，二、維繫國民的戰意，使持之甚堅，守之以久。總裁說：「戰爭勝負全在於精神，我不怕他，他必怕我，怕人的一定失敗，不怕人的一定勝利。雖然，我們的槍砲不如倭寇，只要我們抱定犧牲到底，忠勇不怕的革命精神，向前殺去，倭寇必敗無疑。因爲倭寇只會投機取巧，不願真正犧牲」（告抗戰全軍將士書）。總理說：「精神與物質相輔爲用，全無物質不能表現精神，但專恃物質則不可也。今人心理，往往偏重物質方面。

若言北伐，非曰槍枝務求一律，則曰子彈必須補充，此外種種武器，亦宜精良完備，一若不如是，則不能作戰者，自予觀之，武器爲物質，能使用此武器者，全恃人之精神。〔軍人精神教育〕善敗於法，普人惶惑，莫知所以，菲希特大聲呼號，以喚起國人之自信，激勵奮發，終得敗法之結果。此亦精神致勝之一例也。

抗戰開始後 總裁手訂國民精神總動員綱領，並公布國民精神總動員實施辦法，以激勵人心，導國民精神於正途。我國物質條件雖不如倭寇，但抗戰五年有餘，弄第未曾自餒，反而愈戰愈強，使敵人承認中國決非武力之所能征服。這便是 總裁倡導國民精神總動員所見的實際效果。

第十節 文化動員

文化動員也是 家總動員中的一個重要項目。一方面要以文化動員的方法，齊一言論步調，糾正錯雜思想，激發全國民衆的敵愾心，另一方面要以文化動員的手段，集中全國民衆的意志與力量，向精神總動員目標一致前進。

文化動員以統制爲基調，如不能統制，則動員亦難收實效。蓋言論過度自由，必致主張紛歧，議論靡雜，甚且少數人別具懷抱，故聳聽聞，一般人不加判斷，盲目附和，違反國家民族利益，影響抗建大業，這是十分危險的事。故報紙刊物，應在遵守法令之

下，不載禁止刊佈的消息，不作妄肆批評的言論，如政府命令作一定的紀載，便應盡量闡發，傳達民衆，更要自動的闢斥那些曲解謬論，端正視聽，指導民衆，這在表面上是限制民衆的自由，擴大國家的權力，但實質上由於國家自由的擴大，整個民衆自由的質量，反形增加，並且由於政府指導調整民衆自由權行使的結果，使人民集中意志，遵循正軌，齊向抗建的最高目的邁進，人民的自由，與國家的自由，打成一片，發揮最大的力量。這是我們對於中國文化動員應有的認識。

第三章 國家總動員的實施

第一節 概說

國家總動員的基礎，雖在於平時的準備。可是在戰時，一方面總動員以支持前方的戰爭與維持後方的秩序；同時還要作後期的準備。未作戰之先的若干時日，即須作戰時動員的基本工作；一經開戰，第一期的動員要準備第二期的戰爭，第二期要準備第三期，以至於四期五期，都須一方面動員，一方面準備。所以動員實施和動員準備，有時是分不開的。現代總動員的範圍既大，項目又多，所以需要長期的準備工作。不過平時所準備的基本工作，到了戰時則是偏於應用技術，或應急的準備工作吧了。

現代戰爭，無處不與經濟發生關係，而且無處不受經濟力量的直接支配；在準備總動員的時候，固然要在經濟上去實地設施，使各種經濟建設能夠與各種的國防建設互相運緊，而在實施總動員的時候，尤其要能處處展開經濟的力量，並且這些經濟力量，一定要按照統制的計畫來推進。

戰爭的決勝條件，除軍事的實力外，便是國民經濟的支持能力及國民戰爭意志的繼續保持。國民經濟破產，戰爭固然無法支持；國民缺乏戰意，或戰意中途衰懈，戰爭也沒法繼續下去。國民經濟力量的培養，靠統制經濟去實施，國民戰意的提高及維持，則有賴於文化或精神方面的鼓勵，這種鼓勵的方法，依各個國家民族的情形，而有所不同。譬如我們對日抗戰，一方面極力提高對於三民主義的信仰，同時更特別加強對於「民族」及「國家」的認識，因而有「民族至上國家至上」口號之提出，使一般民衆的行動標準，都集中在國家利益和民族利益的上面，能提高「民族」「國家」的意識，為保衛「民族」「國家」的獨立，自然樂於努力從事戰爭，戰爭意識當然就提高了；同時，也可以消除一般反國家及反民族利益的謬誤見解。在另一方面，提倡固有道德，而認為現在正是為國家盡忠，為民族盡孝的時候，對於人民的戰鬥意志，也有興奮鼓舞的功效，因為忠孝是中國固有的道德，是個人行為的準繩，如能使其認清：為捍衛國家民族而努

力，願所以盡忠，亦即所以盡孝，那當然也可以增高人民的抗戰情緒。現在我們抗戰已逾五年，在物質方面雖感到相當的困難，可是我們的戰意始終興奮不懈，這就是我們精神方面動員的成功。自九中全會總裁提案加強國家總動員後，文化界舉行種種的動員運動，並決定種種文藝方面動員的方案，其目標，不外鼓勵人民的戰鬥情緒，這種運動，在物質艱難的今日，實有繼續並擴大實施的必要。

茲為便於說明國家總動員的實施業務起見，特分為：實施程序，實施原則，因總動員所造成損失的價補，推動與實施機構等數項，分別加以說明於下：

第二節 實施程序

如前所述，實施與準備，不能絕對分開。實施時仍然可以做準備的工作。茲就原則上，將實施程序分為：(一)調查統計，(二)計畫，(三)考核。三項逐一說明如次：

甲、調查統計

實施總動員，應對全國之人、物、財、事各項，有詳盡之調查，再加以精確之統計，庶於動員實施之際，得以根據此項數字，而作有系統的調度與支配，使之適合軍事上之需要。

精詳的社會調查，可說是實施總動員的前提，在社會調查舉辦之前，必須施以普遍

而深刻之宣傳，以使國民了解調查工作之重要。社會調查，更需要多數之統計專家及技術人員。至於社會調查之方法，應當利用現行之行政系統及當地之自治組織，組成調查網，以期於較短期間，完成其任務。總裁說：「一切要有組織。」然後能統制，能統制然後能總動員。但是我們中國這樣廣大的土地，這樣衆多的人口，這樣繁雜的事務，要如何才能有組織，何以統制呢？必須在組織與統制之前，先有一個精確詳明的統計作根據，才可以決定組織與統制的辦法。例如：在一縣之中，就人事而言，作工的人有幾多？務農的人有幾多？經商的人有幾多？從事實業或自由職業的人有幾多？研究專門學術的又有幾多？再就工人之中，分別作木工、石工、土工、鐵工、縫工的人各有幾多？其他各種人亦復如此統計。就農業而言，有田地多少？有工廠多少？有礦業多少？每年所生產各種農作物有幾何？工業品有幾何？礦產有幾何？再就農作物中分別米、麥、黍、稷、粟、麻、棉、茶等各有幾何？其他各種產物以及各種事情亦要如此分門別類，加以統計。然後胸有成竹，目有全豹，因而知道應該怎樣去組織統制，更應如何改進，充實、與發展。以達到總動員的目標。所以統計又是組織與統制的必要前提。但是統計又怎樣才可辦起來呢？統計必須有確實可靠的材料作根據。如果隨便便根據個人的想像，或是根據過去陳腐的材料和不足徵信的傳說來作統計，這種統計就完全無用，甚至有

時反而要誤事。所以統計之先，必需實地調查，調查精確，則統計可靠，調查詳縝，則統計完備。一切計劃的得失，組織與統制的成敗，完全取決於此。外國一切組織之健全，事業之進步，未嘗不得力於調查之精，統計之確。無論一草一木，莫不有調查統計。現在我們中國所有的調查，沒有幾件是正確實在的。派出調查的人，姑無論他調查所具備的各種常識不夠，而且任事既不勤勞，更不誠實。在外面走了一遍，馬馬虎虎隨隨便便作一個報告，來敷衍塞責，主管機關人員亦漠然置之，不加審查，便信以為實。又據以作成一些報告，草擬一些方案，去欺騙上級長官。這種虛文欺飾不能實事求是的通病，真誤盡了今日社會和國家不少的事情，即舉現在調查戶口組織保甲一項來講，就有很多不可靠。而且在調查戶口的時候，不曉得同時作社會調查，即一面調查戶口，附帶調查當地社會組織、人情、風土、經濟、交通、地勢等等概況。所以我們再不好照現在這樣調查的惡習，長此因循下去，社會國家的事情，必須大家真心實力去幹，才能辦好。

總裁這段話，不但說明了調查統計之重要，而對其內容與方法，也都有了具體的指示。

乙、計劃

就社會調查所得之材料與事實加以分析整理，作成統計。對於客觀的事象，獲得真

切認識之後，再就主觀的要求，而決定動員實施之步驟，這就是「總動員計劃書」。這種計劃書，各國都是絕對的祕密。蔣百里氏謂：「戰時第一步，需要多少人與物，限多少時間內完成，是預備的先決條件。各國動員法所以極端祕密之故，就因為這個道理。軍隊動員計劃洩漏了，人家就可以確實知道你最先可以出多少兵。總動員計劃洩漏了，人家又可以知道你最後有多少力量。」茲將總動員計劃書的主要事項，分別加以說明。

(一)人力方面：有人以為，因新兵器之發達，戰場上可以機器代替人力，人員之需要，可以減少。實則這是一種誤解。法國戴培萊將軍謂：「物質必須在人的手裏，才能表現它的真價值。在戰爭原動力的計算內，人的原動力也是一種重要原素，實則二者具有聯帶關係，不過愚蠢的人，偏要分開來看，所以許多人妄想以物質的發展來節省人工的力量。」如一輛戰車，使用時雖只需要二人，但在後方須有四十六人；飛機一架，地上須有六十人的組織，以為之輔。由於第一次大戰的教訓，精兵主義，仍遜於多兵主義，德國之所以失敗，乃由於預備隊之不足。一九四一年，德軍進攻蘇聯，不能長驅直入，也是因為蘇聯的人多、兵多，隨處都遇着抵抗的原故。

人力的要素，可分為三：一曰數量。第一次大戰後，德國人口增加甚速，法國則反有漸減的趨勢，論者認此為法國的絕大危機，第二次大戰，不旋踵而法國覆敗

。吾國人口，四萬萬五千萬，單就這項數字，便可在世界上立於不敗之地。二曰精神。立國於世，不但要人數衆多，而國民精神更要奮發，意志尤須集中；總裁倡導國民精神總動員，亦正針對此點而發。三曰健康。人數衆多，尤須輔之以強壯之體格，與雄偉之氣魄；一人能作一人之用，則始有力量可以表現。希特拉自豪，認德國民族，爲世界最優秀的民族，便是因爲德人具有健康的體格和勇毅的魄力。我國國民的健康，較之世界各國，實有遜色！我們不但對於現代的健康，應該注意，而對於將來國民的健康，尤須加以注意。蔣百里氏說：「如今壯丁訓練開始了，在軍事上說果然添了預備兵，但還夠不上說「總」。我們要注意婦女，要注意兒童，這才是總動員的「員」，即人的基礎。」

人力之分配，亦應有詳盡的規定，務將全國國民，使之在前綫與後方均有適當之配置，如兵員之補充，難民與失業者之安插，技術人員之統制，婦女及童工之利用等是。如第一次大戰時，法國動員之初，各工廠的熟練工人一律入伍，致後方生產專業大受影響，乃由前綫調回一萬五千人，其間往返所受之損失，爲數甚大，可見後方之生產者與前綫之戰鬥員之適當配置，至爲重要。

人力動員之實施步驟：首爲現役軍之動員，次爲國民兵之動員，最後即爲全國

國民之動員。務令全國人民無一不為戰事之預備，使國民之全部生活，與戰爭之勝敗，息息相關。

總之，在戰時須將全國國民，視作一個整體，由政府按戰事上的需要，給每人以最適當的職務，絕不能漫無限制，而任每人向浪費或對戰事無實際功效的方向消耗其勞力。每人都是抗戰的一份子，每人都應發揮最大的能力以貢獻於國家，求取戰事的最後勝利。誠如抗戰建國綱領二十五條之所謂「發動全國民衆，組織農、工、商、學各職業團體，改善而充實之，使有錢者出錢，有力者出力，為爭取民族生存之抗戰而動員」，便是動員人力的真正鵠的。

(二)物力方面：物力動員之目的，在於軍需品之供給，與國民生活之維持。物力動員，舉其要者，可以大別為四：一為原料，二為工業，三為農業，四為動力。

原料，為一切生產之基礎，凡屬重要而本國稀少的原料，應收歸國有，由國家分配使用。至於本國缺乏之原料，則應由政府大量輸入，或以全力從事本國資源之開發，或以其他新方法使原料增加，如煤之液體化，酒精代汽油等。

工業之動員，在平時應當確定各工廠在戰時，所能改變應用的程度，使其於必要時，由各種普通工業，一變而為製造軍火的工廠。如美國新加縫衣機器公司，可

於戰時，立刻改造以製造機關鎗；布爾克林的潛水裝具工廠，可造魚雷發射管；但佛爾的橡皮廠，可作防毒面具的護頰物；日本的愛知鐘表公司可以製造砲彈引信；其他如人造絲工廠，可以製毒氣火藥，製棉工廠，可以製造火藥，染料工廠，可以製造炸彈。諸如此類，各種工業在平時都已計議妥當，到了戰時，可於倏忽之間，改以製造戰時用具。所有私人工業，須改歸國家管理，以供給戰爭的需要。尤其因為防空的緣故，各國對於軍用工廠及倉庫之管理，一律從集中制改為分散制。

農業動員之目的，不僅在若干工業原料之生產，而其主要作用係適應軍隊戰鬥之需要，與供給全國國民以生活必需品，使國家經濟與國民生活保持其健全的狀態。第一次大戰時，德國之屈服，農業生產缺乏為其主因。關於食糧之統制，如價格之平抑，消費之節省，代用品之利用等，均應予以規定。以作物言，據實驗，每百英畝的土地，種馬鈴薯可養四百十八人，小麥可養二百〇八人，燕麥可養一百七十二人，草原養十二人，牧場只能養九人。故戰時各國多提倡種植馬鈴薯，因其效率最大也。英國於戰時提高麵粉中的麩糠雜質，使平日所食之白麵包，一變而為黑麵包。美國因協約國糧食不足，乃勸國民食易於腐朽的食糧，而以所節省之小麥供給協約國；強迫糧食商人，每售麵一磅，必須攙售雜糧一磅。抑且不止如此，尤須利

用廢物，以達到「地無遺利」的目的，英國曾令各團體開墾荒地，以種蔬菜小麥；並改都市周圍空地，各種曠場，牧畜場，公園等為菜圃。美國則有所謂「戰時花園」(War Garden)者，係獎勵國民利用空地，以種植蔬菜。德國則將公園中的竹、花等砍伐，代植菜蔬。地力之利用，可謂無微不至。

動力乃現代文明最大之一特徵。甚至國家之強弱，亦以其動力之大小以為斷。動力之應用，一為生產力，二為運輸力。動力之應用於工業者，功效最大。如欲使平時之工業動力應用於戰時，自應於平時有計劃，有準備，尤其民營工業，政府應予以切實之指導。動力之應用於運輸者，於戰時更具有特殊的意義。無論陸上、海上、或空中的交通，端賴各種動力的運用。近來動力運用的範圍愈廣，如機械兵團與輕快步隊之組織等。故動力動員，實為現代戰爭總動員工作的重心。

(三)組織方面：「人」與「物」固屬重要，而組織尤為不可缺少之要素。如德國戰後一無所有，但能以組織之力量，從事於大規模之國防建設。這是一個實例。我國最大的弱點，即在於缺乏組織力。蔣百里氏謂：「國力有三個要素，一是人，二是物，三是組織。如今世界可以分為三大類，三個原素全具備的，只有美國；有人有組織而缺少物的，是歐洲諸國，所以英、法拚命把持殖民地，德、意拚命要搶殖地；

有人有物而少組織的，是戰前的俄國，大革命後，正向組織方面走。這是世界的基本軍事形勢。」現在我國所需要是組織，必須先有了健全的組織，而後始能充分的利用民財或民力，而後財政上所感受的困難，才可迎刃而解。所謂國家總動員，便是組織能力的最高表現。我國之推行國家總動員其意義就在此。

丙、考核

國家總動員的實施，為求其切實有效和推行無阻起見，主要的方法，便是考核。要盡監督的能事，必須遵從 總裁所提示的行政三聯制，把計劃，執行，考核，分作三方面工作，運用實施，以提高行政效率。

實行行政三聯制，來推動總動員的業務，就是設計與執行考核三方面的機關，在縱的或橫的方面，都是保持最密切的聯繫，在計劃之先，先看以前執行考核的結果，因時地人物事而設計，使與預算配合，在執行的時候，要忠實去實現計劃，不可隨便更改，在執行當中或執行以後，要嚴密考核，然後又將執行和考核的結果，為下次擬訂計劃作參考。如此方可以收三聯制的實效，發揮總動員的功能。

第三節 實施原則

總動員之實施，在集結全國總力，成爲一堅強戰鬥體系以保持戰力之雄偉，爭取最

後之勝利。但於實施之際，首當注意「完備」與「效率」二事。「總」即含有無所不備的意思。苟計劃中之一部工作，付之闕如，或行之而無結果，則猶機器之缺乏零件，或肢體之殘廢。欲求其「動」，有所不能。即或能「動」，亦且遲鈍，勢必影響工作之效率，故總動員之實施，不但企求其「完備」，尤須加強其「效率」。其原則，可歸納為下列各點：

一、時間與數量須協調 總裁謂：「時間為一切事業與生命之母。」時間實為總動員實施之一重大因素。在擬定計劃時，須顧到實際時間之可能性，倘不以時間為基礎，而所擬計劃即等空談。實施計劃時，尤須注重遵守，與適當之分配。其次，數量之規定，務求其精確。如總動員所需要之「人」與「物」，究竟為數多少，倘失之過多，則難免浪費；失之過少，則不敢應用。故人力之分配，物力之調劑，均須專家為之指導監督，以求其適應，各國關於總動員之計劃及其實施概況，一致保守極端之祕密，亦即此故。欲求總動員實施，能以達到完備之標準，必須遵循此項原則，切實執行，而尤貴乎嚴守祕密。

二、事權與職責須確當 事權要集中，責任要專一。因為事權分散，則系統易於紊亂，遇事動生牽掣，必至因循貽誤。責任不明，則精神不能貫注，遇事互相推諉，必至

敷衍塞責。提綱挈領，則事權統一。分工合作，則責任分明。如各國動員法令，均有一凡動員實施時，下級機關不得向上級機關請求」之規定，這就是表示要它負責的意思。總動員之實施，工作至為艱鉅，不僅要依照計劃之規定，按部就班，循序完成。更須本此原則，使事權集中，責任專一，以求工作效率之增進。

第四節 因總動員所造成損失的價補

由於國家總動員的實施，各種執業者或有蒙受損失的，此種損失，若不予以適當的價補，則可以造成下列二種結果：

- 一、可引起個人的經濟不安或恐慌，因小及大，可造成社會的不安。
- 二、戰爭是一時的變態，若對個人損失無適當的賠償，則和平恢復，由戰時經濟轉變為平時經濟，實至為困難。

基於此種原因，故由國家總動員實施所造成的私人損失，政府有予以補償之必要。是以各國對於此點，在法令中均有補償的規定。如日本國家總動員法，法國國家總動員法等，都有關於賠償的規定。吾國的軍事徵用法第四章，即自二十九條至第四十六條，完全是關於賠償的規定。綜合此數條的要旨，可歸納為：

- 一、應徵人因徵用所受的損害，其賠償金額應照徵用物之買賣，或使用價格之或勞

力的代價決定。如不能用協議方法規定，則「依徵用地於戰爭發生前三年間之平均價格，或代價定之。」

二、戰爭發生後，由外國進口之物，以買入之價格及必要用費，另加周息五厘，爲法定標準買賣價格。

三、非現存之物，其成本高於戰事發生前三年間平均之價格者。如不能協議價格，應以其成本及周息五厘，爲法定標準買賣價格。

四、被徵用人給以勞力之代價，被徵用物使用完畢後，仍發還原主，其有因使用而生之損壞或減少之價值，予以賠償。但（1）無建築物之空地，（2）牧場，（3）森林地，（4）私有之街道，巷術，橋樑，及類似之設備，（5）空餘之寺廟，祠堂，及類似之建築物等除損壞或減少價值外，不得請求賠償。

五、如受賠償人，認爲賠償金額不足時，可於五日內，向徵用評定委員會聲明異議。我國國家總動員法第二十八條「本法實施後，政府對於人民因國家總動員所受之損失，得予以相當之賠償與救濟，並得設置賠償委員會。本法實施停止時，原有業主或權利人及其繼承人對於原有權利有收回之權。」均是原則之規定，可與軍事徵用法互相參照。

應用。搜軍事徵用法，對於賠償的規定，極爲詳盡，且其「徵用評定委員會係由官廳與民衆團體各推代表一人共同組成（軍事徵用法第四十二及第四十三條），其所評定，自屬公允；既不至藉官廳力量欺壓人民，復不至恃人民力量，要挾政府。此種補償金之授予，即於徵用行爲完畢後，迅速執行，並非待至戰事結束後，方行交付。

上述補償，係徵用物由政府使用，而予以適當之賠償。尙有各種業務，雖與戰事有直接關係，但不需由政府使用，仍可由原來的執業人，照舊使用；不過爲使其發揮政府所理想的功效起見，政府可予以適當之獎勵或補助。

吾國軍事徵用法復於十四條中規定：「獨自經營農、工、商業，而因徵用，其所營事業無法維持者。因被徵用，而家屬之生活難以維持者。職務上對於所在地之民衆，有重大貢獻，而爲該地民衆所不可缺乏者。」都可不受徵。

總之戰時關於人員的徵調，以及經濟機構的改組等，都是爲的應付戰事上的需要。實施國家總動員之所以有賠償的規定，其用意不外：

- 一、當前社會需要之業務，不至中斷。
- 二、不至因個人之不安，造成社會之不安。
- 三、戰事結束轉變和平經濟，易於着力。

第五節 國家總動員的機關

國家總動員的機關，依照國家總動員法第二十九條的規定，共有二種；（一）綜理推動的機關，在中央爲國家總動員會議，在地方爲省市縣動員會議，對於中央或地方的動員業務，負推動聯繫審議考核的責任；（二）管理執行的機關，中央由主管部會署局分掌，其事涉兩個機關以上的，由關係機關會商分掌範圍，並由行政院院長指定其中一個的機關，負綜合聯繫的責任；地方則由省市縣各級政府爲主管機關，辦理動員各項業務，並監督所屬的各級機關努力執行。在各省市的中央直屬機關，對於所在地政府主管範圍內動員業務，應受當地政府的督導，並與各級地方機關作密切的聯繫。

國家總動員會議，隸屬於行政院。其組織爲委員制，名額無定，由行政院院長分別指派或聘任各機關首長兼任，並就委員中指定爲常務委員。下設祕書處及軍事，人力，財力，糧鹽，運輸，檢查等組，各置正副處長或主任，除專任以外，並調用有關機關人員兼任；另設各種委員會，聘用專門人員。各部門動員業務，千頭萬緒，爲便於綜理推動，始有國家總動員會議的組織，正如身之使臂，臂之使指，以密切配合各部門之動員工作，而爲積極之實施。

執行動員業務的各機關，事務至爲紛繁，必要時可以酌量添用人員。至於有關各機

關，在組織機構上，有變更或調整的必要時，國家總動員會議得呈請行政院核轉國防最高委員會決議施行。在總動員會議尚未成立以前，爲統制物資，穩定市價，另設物資局，以隸於經濟部。最近又設勞動局，隸屬於社會部，以爲人力動員之管制。這是變更組織的顯著例子。

國家總動員法第七條規定：「國家總動員會議對外不行文，一切決議由行政院行之。但關於事務之處理，得用會議公函或處組公函。」就是因爲總動員會議乃總攬動員業務之審議與考核的機關，與主管執行的各機關性質不同，無須對外，祇是爲事務的處理，可以由會議本身或祕書處及各組用公函行文。有此明確的規定，正可見兩者因職權之有異，執行程序自然也有區別，而不會有扞格紛歧的流弊發生。

以上各點，在國家總動員法，國家總動員實施綱要，國家總動員會議組織條例各項法則以內，都有詳明的規定；爲使一般易於了解起見，再綜合的申述。由是動員會議與執行機關兩者的區別和關係，益可瞭然。

第四章 中國國家總動員法釋義

第一節 概說

國家總動員法，爲執行總動員事務的基本法令。國家總動員關涉的範圍既極廣泛，其對國家人民的影響又極深切；故各國對於國家總動員法之製訂，莫不慎重行事。例如法國國家總動員法，自一九二一年十一月起即開始籌議，中間經過多次審訂，至一九三八年始正式頒布，前後共經十八年，方克完成。倭寇的國家總動員法，係由資源局三年兩個月的時間所草成；因爲與軍隊動員以及軍需品的補給與軍事有密切關係，所以參加的人，有海陸軍部代表，參謀本部代表，以及作戰部代表等。昭和十三年（一九三八年）三月八日，由企劃院提出於七十三屆特別議會，在議會中經過十五次的辯論，最後爲軍部暴力屈服而通過。在倭寇國家總動員法未頒布以前，亦曾制定過種種的特別法律，如明治十五年的徵發令，明治十七年鐵路年事使用令，大正七年的軍需工業的動員令，大正八年的軍需調查令，昭和四年的資源調查法等；這些法令都是爲應付某一時期的需要而產生的；這些局部的統制，都是倭寇國家總動員法的基礎，如果未建立起有力量的統制，即使頒布總動員法，事實上亦不能達成戰時運用的目的。所以倭寇的國家總動員法，雖經資源局三年多的時間草擬完成，而其實際的基礎，也已有幾十年的歷史了。蓋國家總動員關係的部門極多，彼此間，必須有妥適的連繫，方能順利執行，輕重緩急，稍有失調，不但執行困難，而且容易發生相反的惡果，所以立法時，不能不小心謹慎，

使其執行時妥適完善。

所謂國家總動員法者，概括言之，不外因應戰爭要求，而給予社會一種規範；這種要求，可包括下列兩種：

一、規定戰爭要求的範圍與特質。

二、規定適應戰爭要求的方法與程序。

就國家總動員法的作用來說，則在組織、調整、或集中一國的人力、物力、財力、有計劃的爲戰爭而運用，以發揮無限的作戰威力。

吾國自抗戰軍興以後，關於總動員業務，初由國防最高委員會直接處理，並制定各省市縣動員委員會組織大綱，於各省市縣設立動員委員會，以爲省市縣實施總動員業務之設計與聯繫機關。自民國三十年，第五屆九中全會，總裁交議「加強國家總動員實施案」，並通過該項綱領條文後，中央即爲適應實際的需求，積極從事於國家總動員法的製定，於三十一年三月二十九日黃花岡紀念日正式公布，全文凡三十二條，賅括扼要，適宜執行。旋又經國防最高委員會特准於行政院內設置國家總動員會議，其原有之各省市縣動員委員會一律裁撤。關於國家總動員方案或計劃之實施，與法令之執行，由省市政府按月召集黨政軍及民意機關首長，舉行動員會議，所有議決事項及有關動員事

務，由省市縣政府辦理，不另設立機關，同時並製定各省市縣舉行動員會議迫則願行。

●國家總動員法，雖於最短期內訂製完成，然在本法尙未頒布之前，曾於二十七年四月一日本黨臨時代表大會通過抗戰建國綱領三十二條，其中有云：「欲求抗戰必勝，建國必成，固有賴於本黨同志之努力，尤須全國人民戮力同心，共同負擔。因此本黨有請求全國人民捐棄成見，破除畛域，集中意志，統一行動之必要。特於臨時全國代表大會製定外交、軍事、政治、經濟、民衆運動、教育、各綱領，議決公佈，使全國力量，得以集中團結，而實現總動員之效能。」可知此抗戰建國綱領實際上即與國家總動員法無別，所不同者，抗戰建國綱領，多係原理原則的指示，缺少具體詳明的規定，此其一。就執行方面言，抗戰建國綱領祇是一種行動的範圍，沒有強制的硬性規定，而國家總動員法則有強制的硬性。除此抗戰建國綱領而外，尚有若干局部的單行法規，亦均有動員的實際作用。例如：兵役法、社會軍事訓練實施綱要（簡稱社訓綱要），戰時國民軍事組訓整備綱領（簡稱戰訓綱領），國民工役法，軍事徵用法中關於人的征用，防空法中的防空服務等，都是動員人力的法規；軍事徵用法關於物的徵用，戰時管理農礦工商條例，戰時領辦煤礦辦法，戰時糧食管理條例，戰時鐵道運輸實施規則等，都是關於動員物力的規定；救國公債條例，購募救國公債獎勵條例，國防公債條例，金公債條例，非

常時期安定金融辦法，人民捐資救國獎勵辦法，中央銀行管理外匯辦法，購買外匯諸種規則，改善地方金融機構辦法等，都是關於動員財力的規定。這些陸續製訂的單行法規，便是國家總動員法執行其業務的基礎。所以說國家總動員法雖於最短期間訂製完成，其實也有幾年的基礎了。茲將國家總動員法概括的分爲物力動員，財力動員，人力動員三項，各加以解說，以明我國家總動員法的內容。

第二節 物力動員

什麼是物力？具體的說，除「人力」「財力」以外，一切有形的力量，都是「物力」。把這些有形的力量都動員起來，集中使用於戰爭，便是物力動員。這樣說來，凡民間軍需品之徵用，人民防空方面之物的供給，以及農、礦、工、商、食糧、燃料、交通、運輸等等的統制管理都是物力動員。

國家總動員的物資，依國家總動員法第三條的規定，係指左列各種物資而言：

- (一) 兵器彈藥及其他軍用器材。
- (二) 糧食飼料及其他軍用器材。
- (三) 藥品醫藥器材及其他衛生材料。
- (四) 船舶車馬及其他運輸器材。

(五) 土木建築器材。

(六) 電力與燃料。

(七) 通信器材。

(八) 前列各款器材之生產、修理、支配、供給及保存上所需之原料與機器。

(九) 其他經政府臨時指定之物資。

上列各種物資，與民國二十六年七月十二日中央公佈之軍事徵用法中所指定之物資，大致相同。除軍事徵用法曾對軍事上所需要的物資有所規定外，又曾頒佈戰時農、礦、工、商、管理條例。照該條例的規定，應管理的農、礦、工、商企業，為左列各種物品之企業。

(甲) 第一類 1. 燃料 2. 金屬及其製品 3. 酸鹼及其化合物 4. 水泥 5. 酒精及其他溶劑 6. 橡膠 7. 交通器材 8. 電氣及動力器材 9. 其他續經指定之礦產品及重工業物品。

(乙) 第二類 1. 食糧 2. 植物油 3. 棉毛絲麻及其製品 4. 紙及印刷教育文化用品 5. 皮革及其他畜產品 6. 茶 7. 鹽與糖 8. 釀造品 9. 油漆 10. 藥品 11. 木材 12. 火柴 13. 陶瓷磚瓦 14. 其他續經指定之農產品及輕工業物品。

按照該條例規定，所列第一類企業，初由軍事委員會第三部管理，第二類則由軍事

委員會第四部管理。現第三部職權由軍事委員會軍令部行使，第四部職權則由行政院經濟部行使。

至於管理的方法，除由主管機構照戰時管理農、礦、工、商條例，分別制定各種物品管理章則，頒佈管理上必要之命令，設立物品管理機關，指導並監督各省市主管官署，實施管理外，並得就下列各事項，協助各類企業，使其獲得適當之發展：

一、經濟之週轉，二、材料之供給，三、設備之補充，四、技術之指導，五、動力之供給，六、產品之銷售，七、材料及產品之運輸，八、治安之維持。

除就上列予以協助外，並得就下列各項規定適當之標準，使生產消費能相符合。

一、生產或經營法，二、原料之種類及存量，三、工作時間及勞工待遇，四、品質及產量，五、生產費用，六、運輸之方法及途徑，七、銷售之方式及範圍，八、售價，九、利潤。

這些規定，都是國家總動員法未頒布前，我政府對於物資管理的方法，也是總動員製訂的基礎，與倭寇國家總動員法未頒布前，各特種法規，為其總動員法的基礎是一樣的。現在美英諸國，正式的國家總動員法尚未頒布，而各種的特種法規，則已頒行不少。其情形也與我國之先有統制管理的事實與方法，然後產生總動員法，是相同的。國家

總動員法第六條「本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員法物資之生產，販賣或輸入者，命其備存該項物資之一定數量，在一定期間，非呈准主管機關，不得自由處分」。第七條「本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資之生產、販賣、使用、修理、儲藏、消費、遷移或轉讓，加以指導管理，節制或禁止。前項指導管理節制或禁止，必要時得適用於國家總動員物資以外之民生日用品」。第八條「本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資及民生日用品之交易、價格、數量，加以管制」。這都是管制物資的生產與交易的條文。人民生活之安定與社會秩序之維持，為戰時後方的基本條件；而民生社會之安定，其重要關鍵，則在日常生活必需品管理之是否得法。所以第七條規定對物資的管理：「必要時得適用於國家總動員物資以外之民生日用品」。其用意，就是要安定社會。

為因應實際上的需要，政府有時不能不徵購或徵用民間的物資，以利戰事之進行，或安定社會。故於第五條規定：「本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資徵購，或徵用其一部或全部」。其徵用或徵購的方法，可以軍事徵用法中所規定的作一說明。按軍事徵用法前半部，都是關於物的徵用。該法首即規定：「陸海空軍於戰事發生或未發生時，為軍事上緊急之需要，得徵用軍需物，但此被徵的物品，必須具備下列各

項條件：

一、確爲軍事上所必須者。

二、確爲應徵人所能供給，而不致妨害本人及其家屬之基本生活者。

三、不能依其他方法取得，或雖能依其他方法取得，而需時過久，足以貽誤軍機者。

凡被徵用的物品，以徵用區域或應徵人現有者爲限；但製造物，得由有徵用權者酌量製造者的能力，限令於相當期內製就，以便徵用（軍事徵用法第八條）。

至於徵用的程序則係由：有徵用權者簽發徵用書，交於省行政長官，由省行政長官酌量地方之供給力，令其所屬市縣行政長官自行或委託區長、鄉長、鎮長、實施徵用。直隸於行政院之市，徵用書應逕交付市行政長官，由市行政長官酌量地方之供給力，自行或委託區長實施徵用（軍事徵用法第十九條）。輪船、鐵道、火車、電車、汽車、航空器具與其他類似之交通運輸物及設備，不歸省或直隸行政院之市管轄，或歸二省以上之省，直隸行政院之市管轄者，徵用書應逕交付與中央主管行政機關，由該機關斟酌情形，自行或委託所屬機關實施徵用（軍事徵用法第二十一條）。

但亦有例外，可以不按照此徵用程序，例如：（一）徵用標的爲土地、房屋、飲用

水、應就地徵用者。(二)事機危急，不能按規定程序辦理者，遇有上述兩種情形，則可將徵用書逕交付市縣行政長官、區長、鄉長、鎮長(軍事徵用法第二十條)。又遇必要時，得將徵用書逕交同業公會，由該會負責人酌量同業之供給力，實施徵用(軍事徵用法第二十二條)。如應徵人無正當理由，而拒絕或怠於交付徵用物之時，得強制徵用。

其次，依照防空法之規定：除中華民國人民，及有供給物力之防空義務外；在中華民國領域內有住所、居所、或財產之外國人，或無國籍人，及有事務所、營業所或財產之法人、機關、團體，在不抵觸條約及國際法的範圍內，均負有防空義務。所謂防空義務，是：

- 一、戰時或事變時，防空情報及警報，得優先使用國有、公有、及民有通信設備，並改善或變更之。
- 二、因防空之必要，各地防空主管機關陳詔，或會同當地軍政機關得行使左列各權：
 1. 利用人民或外僑，在當地開設之醫院，診療所等供防空設備之用。
 2. 依法徵用或徵收人民之土地及建築物。

修改或擴大街道住宅建築之全部或一部。

4. 命令或限制人民之遷移。

這都是徵用物資的實際辦法。除無條件的徵用的物資之外，其有易於消滅損壞的物資，則須依適當標準，予以代價，實質上這便是徵購了。又對於徵用的賠償，倘有損害，徵用者負有賠償的義務。這種賠償金之多寡，由公議之方法定之，倘受賠償人對於賠償數額不滿意，可以聲明異議，另行議定。

戰時因受對方封鎖的影響，輸出輸入均受極大之障礙，因此不能不用種種方法獎勵輸入，鼓勵輸出。此種獎勵方法最通常的，為使用捐稅的方法以達到獎勵的目的。本第十九條「本法實施後，政府於必要時，得獎勵限制或禁止某種貨物之出口或進口，並得增徵或減免出口稅」。第二十條「本法實施後，政府於必要時，對國家總動員物之運費、保管費、保險費、修理費或租費加以限制」。這兩條的用意，一方面是以獎勵來操縱物資之進出；另一方面，更以減低物資的各種間接成本的方法，以降低物資的生產成本，增加物資在社會的流通力，使消費者容易消納，其目的無非在安定民生，穩固社會。

在現社會組織情形之下，個人具有生產之自由，交換之自由，消費之自由。所謂生

產自由，即不論以如何目的，用如何的方法，生產如何的財貨，一任生產者的自由。在此自由之下，擁有生產資料的人，不用於生產而用於浪費的自由，亦包括在內；又，並不生產社會所需要的貨物，而生產少數人的奢侈品的自由，也包括在內。所謂交換自由，即不論以如何的價格，用如何的手段，向何人販賣或由何人購買如何的財產，都聽命於市場。所謂消費自由，並且許可商品的所有主，對其商品，不論世人怎樣的需要它，在某種程度上，可以置之不賣。至於所謂消費自由，食、衣、住不單說，即滿足自己的一切慾望，無論依如何的方法，消費如何的財貨，完全聽憑個人自由的意志。由另一方面說，又可區分為資本的自由、企業的自由。所謂資本的自由，即用此資本為增殖自己所有資本的手段，或以此資本為子利收得的工具，或以此資本為利潤收得的利器，皆任個人自由的意志。所謂企業的自由，即為：任誰經營如何的企業，都不受何種拘束。這種種自由為現今社會組織的中心。但是這樣的經濟組織，未必能發揮物資的最大用途。未利到浪費的途徑消費物資。縱使經營的人努力進取，然受能力與資的限制，亦可使物方不能發揮其最大的功效；甚至即令經營的能力與資金均不受限制，也可以使企業不合理的壓抑在同一個地方，而有同性質的兩個以上的企業組織，在人及物上，便是浪費。因而性質企業的並立，可以使其事業不能作理想的發展，間接成本因而提高。

這種情形，在平時尙謀避免，何況戰時！故總動員法十八條規定：「本法實施後，政府於必要時，得對銀行、公司、工廠、及其他團體行號之設立、合併、增加資本、變更目的、募集債款、分配紅利、履行債務、及其資金運用、加以限制。」戰時管理農、礦、工、商、條例亦有類此的規定：「主管機關如認各項企業有增資或合併的必要，主管者得令其增資或合併」。其用意亦復相同。

總之，關於物資方面，務須發揮其最大的效率；不但要使用當前的物資，並且要使物資未來的供給源源不窮；當前物資之消耗，要能促進未來物資的生產，這才合乎物力動員的要求。國家總動員法中，關於物資的種種規定，綜其要旨亦不外兩點：（一）要使物資的消費發揮其最大的效力；（二）要使物資的供給源源不絕。除國家總動員法外，其他各種法中關於物資的規定，亦不外此兩點，如農礦調整實施辦法、工礦調整實施辦法、食糧資敵治罪暫行條例、統制戰時糧食管理條例、戰時領辦煤礦辦法、汽油統制辦法、關於交通方面的如戰時鐵道運輸條例、軍運條例、戰時鐵道運輸實施規則、戰時船舶運輸暫行條例、各地人民團體協助征僱夫馬車船辦法，以及軍事委員會頒布之調整交通辦法等，都與動員物力有直接關係，交通動員的是否得當，與物力動員的成敗有關。以上所列辦法，為吾國交通動員的基本法規，而亦為吾國動員物力的基礎。

第三節 財力動員

第一次世界大戰時，德國有「以槍彈斃敵，繼以金錢斃之」的標語，當時英國亦有「戰爭之武器乃金錢」的標語。奧國名將莫托古古里曾說：「戰爭之利器，第一曰金錢，第二曰金錢，第三仍是金錢」，於此可知財力在戰事上的重要。國家總動員法中有關動員財力的，如第十六條、第十七條、第十八條及第十九條等是。惟此等條文不甚具體，尙有其他法規或辦法以爲此等條文的輔助，總動法中的條文，不過提綱挈領，指明其要點而已。

總動員法所謂動員財力，主要的爲控制資金的運用，關於吾國控制資金之經過，可以綜合爲兩點：

一、防止現金的逃避和分散

戰爭時的物資，當然應以自給自足爲原則；其不能自給的，應於事前謀大量之存儲，並努力於消費之節約。縱使如此，然仍有許多戰爭上所必需而本國所不能供給的，自不能不向國外購買，向國外購買，只有兩種辦法可以達到目的。

（一）以本國的物產向外國交換。

因我國生產線趨向國外輸出的貨物只有桐油、茶葉等純農產，而此等物品容積重
感，均極笨重，我既無海運工具，又無保障海運的海軍力量，敵人又實行封鎖我國海岸
截斷輸出我國的土貨以交換外國的物資，事實上頗多困難。最直接的，只有用硬貨
向國外去購買的方法，所以動員財力，首先即應防止資金外流，以謀增強我對外的購買
力。關於吾國集中資金的方法與步驟，可以指下各點：

（一）實行法幣政策

九一八後，我中央鑒於外患日亟，不能不於金融上有適當之措置，乃於民國二十四
年十一月四日，財政部以緊急命令，頒布管理通貨辦法六項，以制止資金外流而保國家
經濟命脈，這便是法幣政策。

我國法幣政策之內容，舉其要者之不外：（一）放棄銀本位。管理通貨辦法第二項
規定，以中央、中國、交通三銀行的鈔票為法幣，禁止行使現金，從此我國的幣價便與
白銀脫離關係。（二）不濫發紙幣。依管理通貨辦法的規定，中央、中國、交通三銀行
以外銀行的鈔票，雖可照常行使，但以後不得增發，且須逐漸由中央銀行的鈔票換回。
此為統一鈔票的發行權。管理通貨辦法第三項更規定，設立發行準備委員會，以管理鈔
票的準備金，從此可知法幣雖脫離銀本位，但并非不要準備金；有了發行準備管理委員

會，鈔票才不至濫發。(三)白銀國有與「銀條文」之取消。該辦法規定人民之持有銀幣或生銀者，應向發行準備管理委員會或其指定之銀行兌換法幣，這是收白銀爲國有；白銀國有之目的，是在防止白銀之流出，保全通貨之準備。又於辦法第五條中規定，凡舊日以銀幣單位訂立之契約，概以法幣結算，這是取消契約中的「銀條文」，取消銀條文的目的，在於鞏固法幣信用，避免一切糾紛。(四)通貨管理。管理通貨辦法第六條規定，按照目前價格安定外匯。以上這是管理通貨辦法的全部內容。總之，在未實施法幣以前，我國的幣制是銀本位，在銀本位之下，雖亦有鈔票，但鈔票祇是銀幣的代表，鈔票的持有人可隨時向銀行兌換銀幣，銀行不得拒絕。自實行法幣之後，鈔票無限法償，銀行不負兌現的義務，此舉不但足以防止白銀的偷漏，而且在銀本位之下，戰事發生，銀行擠兌，往往因準備金之不足，停止兌現，則鈔票價格，一落千丈，形同廢紙，致市面金融，異常不穩。實行法幣之後，國內買賣皆用紙幣，現銀則轉送國外，或換作黃金，分存於倫敦及紐約，作爲法幣準備，以安定中國對外匯率，國際匯率既可以平衡，法幣價格又不致時高時低，造成金融上之不穩。故法幣制度，可說是戰時最適宜的制

乙、變定金融

自實行法幣政策以後，以外匯爲法幣的準備，有法幣者可按法定價格購買外匯；外匯匯率穩定，法幣購買力亦能維持不墜，理由固甚簡單。然按一般準備法則，準備金額必少於發行數額，故法幣準備（外匯基金），勢必少於法幣總額。倘人民謀資金之逃避，而相購買外匯，或投機買賣以謀利，則必影響外匯匯率之穩定，政府有鑒及此，滬戰發生後，立即公佈非常時期安定金融辦法。此辦法之公佈，意在實行緊急時期銀行之支付猶寬，規定每戶每月至多僅能提取六百元；如此，自不至有移購外匯，資金逃亡之弊，外匯基金亦不至減少，法幣的購買力可以維持，社會情況自然安定。但此等的提款限制辦法，只限於事變發生前存入的款，事變發生後方始存入的，不受此種限制，可任存款人自由提取，這目的在便利存款人，鼓勵儲蓄。

丙 統制外匯

倭寇在把平設立偽「聯合準備銀行」，發行無担保不兌現之紙幣，強迫人民行使，立意在套取我之外匯，調取我的外匯基金，直接破壞我之法幣信用，間接增強其侵略勢力。我政府爲謀抵抗，乃規定中央銀行辦理外匯請核事宜辦法及購買外匯請核規則等加以限制，蓋吾國所行之法幣制度，實際就是一「匯兌本位制」，在此制度下，法幣之所以維持不墜者，即由於可以與另一國家的外國貨幣互相兌換。法幣流入鄉村，鄉下人所

法令，計有：金銀兌換法幣辦法，人民捐贈金銀物品收受保管辦法，購買救國公債獎勵條例及辦法，及人民捐資救國獎勵辦法。並實成中央、中國、交通、農民四銀行，郵政儲金匯業局，及其分支行局或其委託代理機關，在全國各地以法幣兌換現金銀或金銀飾物，並按兌換之多少，分別給以獎勵金。至於捐贈金銀物品，凡屬國民，願以所持有之金銀物品（包括硬幣、外幣、生金銀、及其製成品如首飾器皿等）交付國家，且聲明不願收受救國公債者，可以予以獎勵。此種獎勵，可以分爲二種：（一）披其姓名，（二）給予獎勵十一金銀物品價值在五千元以上者，須照購買救國公債獎勵條例及辦法。比例給予獎勵；其在一千元以上者，由行政院給予獎狀；五百元以上者，由省政府給予獎狀；五十元以上者，由縣政府給予獎狀。其捐贈金飾者，并由勸募總會給予政府頒發之榮譽代用品。友邦人士以其金銀物品充作捐贈者，亦參照前述規定辦理。其國外收受及保管機關，由勸募總會指定之。

此外，並發行公債；美國經濟學者賽里格曼（Seligman）曾說：「健全的戰時財政，公債是必要的。」我國自抗戰以來，亦曾發行戰時公債數次，如救國公債、國防公債、金公債等。爲了公債推行的便利，政府曾先後頒布救國公債條例，救國公債募集辦法，勸募救國公債獎勵條例。至民國二十七年，政府爲籌備抗戰軍需起見，發行民國二十七

年國防公債，並頒布二十七年國防公債條例。又民國二十七年，政府爲收換金銀、外幣、外匯、國外有價證券，以充救國費用起見，特發行民國二十七年金公債，並頒布二十七年金公債條例。以上各種條例，爲謀購買人之方便，無論外幣、外匯、國外有價證券均定有適當之折合辦法，總使購買人不因購買公債而受損失。此外并有種種獎勵條款，以激勵購買人。

三、改善地方金融機構

民國二十七年，本黨臨時全國代表大會議決之非常時期經濟方案，首云：「經濟政策，應適應時代之需要，是以非常時期一切經濟設施，應以助長抗戰力量，求取最後勝利爲目標。凡對我抗戰有關之工作，務當儘先舉辦，努力進行，以期集中物力、財力、早獲成功」。又說：「爲實行促進生產起見，自須金融鞏固。運用靈活。然後農工礦各業，得以發榮滋長。其辦法：第一項爲推進農業，以增生產；第二項爲發展工礦，以應供需；第三項爲分配地區，調劑金融，務使資金流入內地，遍於農村。」故大會宣言謂：「中國爲農業國家，大多數國民皆爲農民，故中國之經濟基礎在於農村。抗戰時間，首宜謀農村經濟之維持，更進而加以獎進，以謀其生產力之發展。至於新興工業，直接間接，關係抗戰至深且鉅，必須合政府與人民之力。於短期間，謀其復興。」又於抗戰

建國綱領第十九條規定，全力發展農村經濟，及開發礦產，樹立重工業的基礎，鼓勵輕工業的發展，並發展各地的手工業。自抗戰發生，財政部對於農、工、商、礦、及各業資金之動用，即規定內地貼放辦法，於各地設立貼放委員會，辦理貼放事宜。又依照增進生產及國際貿易辦法大綱，設立濃澆、工礦、貿易三調整委員會，由部撥給資金，從事調整，以扶助各地生產事業。但內地金融，仍感枯窘，財政部爲努力使資金流入內地，遍發農村，達到增加生產，自給自足的目的，特又規定改善地方金融機構辦法綱要十項，又有如下。

我國金融機關，營業方針，向多注重商業。間有少數特殊銀行，亦少依照定章辦理，對於農、工、礦，需要長期放款，多未能積極進行。茲爲鼓勵金融機關，向農、工、礦方面邁進，以刺激發展生產，惟有賴於政府之督促，予以資力的援助，故綱要第三條特爲規定：各地方金融機關，得向中、中、交、農四行，領用一元券及輔幣券；而於第二條特別規定，領券金融機關，除舊有業務外，應增：（1）農業倉庫之經營，（2）農產品之儲押，（3）種籽肥料耕牛農具之貸款，（4）農田水利事業之貸款，（5）農業票據之承兌或貼現，（6）完成合法手續及有繼續收益之土地房屋抵押，（7）工廠廠產之抵押，（8）工業原料及製成品之抵押，（9）商業票據之承兌或貼現，（10）

公司債之經理發行抵押，(11)照章發還之公司股票之抵押，(12)農林、漁業、礦業出品及日用品，國貨商品之抵押。復於第四條規定，一元券及輔幣券之準備項下，將增列業務有關之資產，悉數容納，使勤力物力互相利用，盡量發揮，而領用之一元券及輔幣券，即得以悉數流入農村，盡投於生產之途。

依照綱要領用之一元券及輔幣券，既以悉數流入農村為原則，以目前農村金融情形觀之，需要之量，為數頗鉅，則領用之後，自不應仍為都市之游資，然領用之金融機關，或未能克盡厥職。綱要第五第七等條，特列入考核業務及處分之規定，以為督責，務使綱要之精神，得以貫徹。

又，一般憂時之士，多以我國以農立國，金融方針以農為重，而工商次之。當此抗戰時期，尤須發展農村經濟，扶助工礦，培養本源，以盡自立之道。綱要第四條規定，領用一元券及輔幣券的準備，為：(1)法幣，(2)中央政府發行之公債及經中央核准發行之地方公債，(3)完成合法手續，並有繼續收益之土地房產及工廠廠產，(4)農產品，(5)附有提單、倉單，暨保險單之農業票據，其期間不逾一百八十日者，(6)工業原料及其製成品，(7)附有提單暨保險單之商業票據，其期間不逾一百二十日者，(8)繼續還本付息之公司債，(9)照常發息之公司股票，(10)農林

漁業、礦業，出品及日用國貨商品。雖其規定與現制容有不同；然農、工、礦之產品，實為國家的重要物資，亦即維持戰爭的基本力量。今以活動金融，為啓發之關鍵，使地盡其利，物盡其用，貨暢其流，人得各盡其才，此於長期抗戰，裨益匪淺。

各地方金融機關，應照綱要辦理，增列業務的基金，雖可以領券周轉，仍須預籌有力的後盾，始足以增進效能。故對於農業放款，特於第十條規定，得與中國農民銀行及農本局合作，其受押之農產品，可以與上述二機關為轉抵押。工商業的抵押品，可與中國交通兩行轉抵押，周轉既便，效用自宏，而各該行局，亦得盡其應盡的職務。至其所以以採用中、中、交、農、四行一元券，及輔幣券之辦法者，一以幣制原貫統一，現當抗戰時期，尤不宜有所更張；一以四行鈔票，流通既久，信用素著；此一元券及輔幣券之準備，既盡為確實穩妥之資產，自可深得信仰。而財政部於各地方金融機關呈請領用時，更當慎重查核，不涉浮濫，務以活動農村金融，增加生產為重心。實對整個幣制亦有益處。綱要第八條又規定，各地方金融機關領用一元券及輔幣券，期限以二年為度，期滿得延長一年。券額成分：百分之六十一元券，百分之四十為輔幣券。則地方金融，自可日趨活潑。凡此等等，都可以增加物資的生產，或擴大物資的功効，而為國家總動員上的重要措施。

以國家總動員法中，關於金融的條文很少，即有，亦止是一般的原則，如第十六條「本條所稱之匯兌，指政府於必要時，得對貨幣流通與匯兌之區域，及人民債權之行使，債務之履行，加以限制。」但「貨幣流通與匯兌之區域」如何加以限制，其意義又如何？頗有一二適當之註解。茲特根據我金融上的種種措置，及抗戰以來，各種適應戰時的辦法，略述其要。

三、在戰時，對於人民的經濟活動，政府如認為有加以限制的必要，固然可以用政治的強制手段干涉；但亦未嘗不可用稅捐的方法，對於物品在社會中的流通加以人為的限制。譬如希望某種物資輸入，則降低或減免其入口稅；對於某種物資，不希望其輸入，則提高其入口稅。這種方法，雖較政治上的干涉，如絕對禁止之類，收效較緩，因其勢緩，致不易惹起人民的厭惡。國內貨品的流通，亦同此理。減稅即所以增進物品的流通力，而稅即所以減弱物品的流通力。戰時普遍增稅，乃勢所必然。然增稅之中，亦有等級差別，是即以人為的方法，操縱物資之流通，為戰時所必不可少之運用。國家總動員法中，以抽除營業稅捐，以及各種費用——如保險費等——的規定，都是依此原理，至於如何運用，則為當前的稅率，以操縱物品的流通，政府就隨機應變，以作決定，國家總動員法，只為以該括扼要的原則而已。

第四節 人力動員

「有錢出錢，有力出力」。這是抗戰以來很具體切實的口號。出錢是動員物力，出力就是動員人力。動員人力的要務，除充實軍隊幹員之外，並須適應國民的能力，因時、因地、因事、因人加以妥善的分配，使全體國民的力量，能在戰事的實行上，作最有效的利用，務使人人同心協力，共向軍事勝利的目標前進。關於人力動員，前在第二章第二節已約略述及，茲再根據國家總動員條文加以具體說明。

動員人力的主要事項，約為左列各點：

(一) 軍額如有缺少，固須迅謀補充；而軍需生產上不可缺少的各種人員，亦須不斷的供應，並謀其他必要之措置。

(二) 謀生產的迅速與熟練，對於預備人員，須迅速施以訓練，並須固定勞動者的任務，實行勞動統一管理。

(三) 規定勞動者的工資，勞資間的糾紛的防止，與戰時勞動人罷工怠工的禁止。

(四) 勞動者健康的保護與增進，勞動婦女設備的改善，必要時實行增加勞動時間。

(五) 爲補救勞動力的不足，對於婦女、老幼、監犯，以及其他不健全者，均須加以適當的利用。

(六) 戰爭爆發後，即應採取有效的方法，以防止失業的發生，同時對於失業人員，迅速予以適當處置。

(七) 欲達到動員人力的目的，除激發人民的愛國熱情外，並須建立職業介紹的機構，且須設法充分發揮其作用，而勞務義務制度，戰時尤宜極力推行。

動員人力的目的，是在獲得集中、組織、調整、發揮的合理運用。欲融合全國國民的精神，於簡單共同的目標下，使全國人民，對自己能實踐救國的道德，對國家都具有建國的信仰，精誠團結，勇毅貞固，以肩荷抗戰建國的重大責任，則必須國民精神的一致奮發，合力邁進。國民精神總動員運動，是總裁所倡導振勵國民精神的一種運動。可以說國民精神總動員，是動員人力的基礎。總裁說：「我們要戰勝敵人，不在武器，不在物質，而在我們的精神。」（民國二十三年七月廬山軍官團講詞）又說：「戰爭的勝負，全在於精神，我不怕他，他必怕我，怕人的一定失敗，不怕人的一定勝利，雖然我們的槍砲不如倭寇，只要我們抱定犧牲到底，忠勇不怕的革命精神，向前方殺去，倭寇必敗無疑，因爲倭寇只會投機取巧，不願真正犧牲」。《告全軍將士書》茲再舉二

例，以爲證；當一七九二年的時候，法國被普奧聯軍侵入，法國人意志渙散，抵抗無力，當時某詩人大聲疾呼：「同胞可還記得祖國的光榮，可還明白生死的大義，要知道國家的獨立自由，現在已不能苟延殘喘，我們要奮發努力，我們要復興法蘭西的民族精神」。一時有無數人因受此種感召，增加義勇軍，雖武器和訓練很差，而凡爾米之役，終於把聯軍擊敗。又如普魯士於一八〇六年被拿破崙戰敗，菲希特在柏林圍城中演講，指出「國家在物質上喪失了，要以精神力量來恢復它。」過了六七年，果在萊比齊地方，發動民族戰，大敗法軍。這都是動員國民精神以獲得最後戰勝效果的良好實例。

總裁有鑒及此，時常指出國民精神總動員的重要。民國二十八年二月二十日，在國民參政會說：「不僅應該動員國內的一切物質和人力，而且要動員全國的精神和意志。」同年三月四日，在第三次全國教育會議中，更深切地說：「大家都知道我們是物質條件一切欠缺的國家，處在這樣危險困難的時期，還要負起這樣非常巨大的責任，若不是以精神勝過物質，就不能求得抗戰的勝利。」所以在民國二十八年三月十二日，通電全國，宣布實行精神總動員，同時，中國防最高委員會公布「國民精神總動員綱領」，以爲精神總動員的準則，在國民精神總動員綱領中規定的共同目標，爲（一）國家至上，民族至上，（二）軍事第一，勝利第一，（三）意志集中，力量集中。除這三種積極

的目標外，更有幾項消極的口號，即（一）醉生夢死的生活必須改正，（二）奮發蓬勃的朝氣必須養成，（三）苟且偷生的習性必須革除，（四）自私自私的企圖必須打破，（五）紛歧錯雜的思想必須糾正。這種信念，實為動員人力的基本，所以積極推動的方法，除由國防最高委員會公布「國民精神總動員綱領」，「國民公約」，「國民精神總動員實施辦法」，「國民精神總動員會組織大綱」外，並在重慶成立國民精神總動員會，由總裁兼任會長，頒布關於精神動員工作的各項法規，編製國民月會及一切集會各種講材，負責督導考核各地的精神動員工作。並以各省（市）動員委員會為省（市）精神總動員執行機關；由省（市）動員委員會籌設精神總動員協會，為實行精神總動員的輔佐機關。於是精神總動員的實施，便逐漸向各方面展開了。

精神動員為動員人力的基本，鼓勵國民的精神，就是動員人力的準備。動員精神的目標，不外喚起國民的自信，提高國民道德，及激發國民的奮鬥精神。關於這種工作，總裁在戰前即已懇切倡導，抗戰以來，鑒於國民精神之激勵，有再接再厲之需要，故定規三月十二日 總理逝世紀念日為國民精神總動員紀念日，激發國民之精神，依所指示之目標，共同努力。除國民精神動員為動員人力的基本外，各種法規中，關於動員人力的具體規定，可以縷舉如左：

兵役法爲動員人力重要法規之一；我國兵役法係民國二十二年六月十七日所頒布，二十五年三月一日明令實行。軍政部爲掌理全國兵役事務的機關，依照全國陸軍整理計畫，係將全國劃分爲六十個師管區，及十個預備師管區；各師管區於二十五年五月開始成立，至二十七年春全國各師管區大致均已次第成立。二十七年三月將各省劃爲軍管區，設置軍管區司令部，辦理各該省兵役動員，及國民軍訓事宜。從此中國的兵役便有了
一定的章制。

民國二十六年抗戰軍興，乃根據兵役法，於同年八月三十日頒布徵兵令。原令有云：「東鄰肆虐，侵我疆土，自非全民奮起，合力抵抗，不足以保衛國家之獨立，維持民族之生存。在此非常時期，凡屬兵役適齡男子，均有應徵入營服行兵役之義務。茲特依兵役法第三條之規定，着由行政院轉飭各兵役主管機關，得隨時徵集國民兵，俾資服役，而固國防。」

可知兵役法爲動員人力，合力禦侮的重要法規，亦即吾國動員人力的重要法規。依照兵役法之規定，吾國兵役，分爲國民兵役及常備兵役兩種。按「平等」「平均」「平允」，即所謂三「平」原則辦理役政；有「免役」、「緩役」、「特役」、「禁役」等

規定。凡年滿十八歲至四十五歲之男子，除服常備兵役外，均服國民兵役。國民兵分爲：義勇國民兵、甲種國民兵，及乙種國民兵。國民兵役分爲初期、前期、中期、後期。初期二年，即屆滿十八歲至屆滿二十歲止；前期五年，即屆滿二十歲至屆滿二十五歲止；中期十五年，即屆滿二十五歲至屆滿四十歲止；後期五年，即屆滿四十歲至屆滿四十五歲止。期滿除役。凡年滿二十歲至屆滿二十五歲的男子，經檢查合格抽籤抽中者，即徵集入營，服常備兵役。常備兵役分爲現役、正役、續役三種。現役在營三年，但除上等兵及特種業務兵外，二年可以歸休，輜重運輸兵半年可以歸休。正役六年，由現役期滿者轉充，平時均不在營，只參與規定的演習；戰時應受動員召集，正役期滿轉爲續役，至屆滿四十歲爲止，任務與正役同。

至於社會軍事訓練，其目的在普遍推行國民訓練，興武教、重武德，以養成國民集團生活之習慣。健全國民身心之發育，培養社會組織之基幹，造成國家的基本實力；並施以相當輔助教育、俾教、養、衛三者，一貫兼修。規定社會軍事訓練的爲社會軍訓實施綱要，茲根據社會軍訓實施綱要，說明我社會軍事訓練的內容如次：

社會軍事訓練，分爲：壯丁隊訓練，少年團訓練，婦女隊訓練三種。（甲）壯丁隊訓練：壯丁隊應首先實施訓練（社會軍訓實施綱要第六十二條），縣（市）政府對於民

國二十年以前年滿十八歲至三十五歲尚未受訓之壯丁，每年應訓練三分之一，於三年內完成第一次教育。嗣後每年以及備壯丁爲主，與適齡之壯丁並施以各年次相當之教育，定爲經常政務。依原則言，凡年滿十八歲（交十九歲）至三十五歲之男子，除在校學生及特宥規定者外，均應受壯丁訓練（社訓實施綱要第六十六條），婦女志願參加壯丁隊訓練者聽（社訓實施綱要，第九十五條第三項）。（乙）少年團訓練：少年團訓練之目的，在發展兒童的作事能力，養成良好習慣，使其人格高尚，常識豐富，成爲智、仁、勇、兼備之青年，以建設三民主義之國家，而臻世界於大同（社訓實施綱要第八十條）。依社訓實施綱要第八十三條之規定，凡中華民國之兒童，十三歲至十八歲（女十三歲至十五歲）除受童子軍訓練者外，均應受少年團訓練，並得勞動服務及參加義勇壯丁隊。（丙）婦女隊訓練：婦女隊訓練之目的，在健全其身心之發育，並使有衛生救護常識，及簡易技能，便於平時或有事時應用服務（社訓綱要第九十五條）；凡社會婦女，除在學校特有規定者外，分爲：正規教育及複習與增進教育兩種；正規教育於十六歲至二十歲間行之，複習及增進教育，於二十一歲至二十五歲間行之。

其次，戰時國民軍事訓練，按戰時國民軍事訓練之目的，在養成忠勇衛國之國民，使由自衛而衛國，完成軍國民教育，樹立總動員之基礎（戰時國民軍事組訓整備綱領第

二條第二項前條，可知戰時國民軍事訓練之用意，在於完成國家總動員之準備，而為動員全國人力的基層工作。至其辦法：平時社會軍訓練隊至戰時改稱戰時國民軍訓練隊；總隊以下，暫停鄉鎮（市為區以下）內平時之社會軍訓練制，依照國民義勇壯丁隊管理規則之規定，設戰時義勇任務隊，即每保酌設任務班，每鄉鎮設中隊，每縣（市）總隊內酌設聯隊。除義勇常備隊外，均屬在鄉。不住營，無薪給；除戰場之游擊隊外，均屬地方勤務（戰時國民軍事組訓整備綱領第三條）。

此外，如優待出征軍人家屬辦法，陸軍兵役懲罰條例，違反兵役當治罪暫行條例等，都是加強兵役效力之法規，直接關係於兵役之推行。在監獄執行的犯人，亦有服兵役的規定，依兵役法：判處徒刑在執行中者，停止兵役當服役（兵役法第二九條第三款）。然而在監獄的犯人，在非常時期，亦應予以効命自新的機會。所以軍事委員會特頒行戰時監犯調服兵役辦法。該辦法第四條規定：監犯每日請調服兵役；第五條規定，各監獄長官或反省院長應將合於調服兵役之人犯造冊報由軍政部通解籌劃，撥充各部隊服務。監犯調服軍役可有以下三種結果：

（甲）調服軍役之人犯，如自願編入敢死隊或衝鋒隊者，自入伍日起，視同假釋（兵役法第七條），即發生刑法上假釋之效力；調服其他軍役者，其服役之日期，

准予抵折徒刑（兵役法第七條後段）。

（乙）調服軍役監犯如有特殊功績，或因作戰致其身體殘廢者，除照例獎恤外，並得經其服役部隊長官證明，呈經中央各主管機關，轉呈國民政府赦免其罪刑（兵役法第九條）。

除以上所述，可以動員人力以武裝保衛國家或自衛之外，並可動員人力從事於「工役」。依照國民工役法第一條的規定：「國家為經濟建設及救災防患之必要，得於平時或非常時期徵工役，其種類如左：

（甲）平時：平時徵工役，以左列公共事業為限（國民工役法第二條）。

（一）自衛工事

（二）築路工事

（三）水利工事

（四）造林工事

（乙）非常時期：非常時期徵工役，以有左列情形時為限（國民工役法第二條）。

（一）非常時期之自衛工事

（二）水火災、虫災、地震、及其他重大災難之防衛及救護。

至於服工役之期限，凡年滿十八歲至四十五歲之男子，除應免役者外，每年應在其本籍或職業所在地服工役。其期限應依下列各款而不同：（一）平時：每年均有服工役三日之義務（國民工役法第四條）。（二）非常時期：關於服工役之日數，依事變之情況及事實之需要定之，並無一定限制（國民工役法第二十二條）。至於肢體殘廢，心神喪失，有痼疾不勝工役者，均應免工役（國民工役法第五條）。實施工役時期，原則上應在農隙工餘或假期舉行；由該管縣市政府酌量當地情形定之（國民工役法第十一條）；但非常時期徵工役之命令，關於實施時期，中央省市政府或事變發生地之地方行政長官，得依事變之情況及事變之需要定之（國民工役法第二十二條）。

又依軍事徵用法第二條之規定：陸海空軍於戰事發生或未發生時，爲軍事上緊急之需要，得徵用勞力。照原則，凡年滿二十歲，未逾四十五歲，身體健全之男子，而又非（一）正在服兵役者；（二）公務員；（三）外國使館，領事館所屬人員及依條約免徵者；（四）學校之教職員及在學肄業者；（五）獨自經營農、工、商業、而因徵用，其所營事業無法維持者；（六）因被徵用而家屬之生活難以維持者；（七）職務上對於所在地之民衆有重大貢獻，而爲該地民衆所不可缺少者。爲軍事上必需之服務，均得徵用之。其次序爲：（一）無職業者先於有職業者；（二）年少者先於年長者；（三）多壯丁之戶先於少

壯丁之員。

防空服役，亦爲國民所應負之義務，依防空法第八條之規定：因防空之必要，各地防空主管機關陳請，或會同當地軍政機關，得行使下列二種職權：（一）命令人民參加防空工作及防空設備；（二）關於防空有調查之必要時，得令提供資料或實施檢查。在不抵觸條約及國際法之範圍內，對於中華民國領域內有住所或財產之外國人，或無國籍人，及有事務所營業所或財產之法人機關團體，亦得行使之。

至於難民服役計畫綱要，則係規定難民之服役。所謂難民，是在戰事發生以後，戰區中的居民逃往比較安全地帶以避災難的。但這些自戰區退出的人們，凡有經濟能力可以解決食衣住問題而維持獨立生活的，亦不得謂爲難民。所以實際上的難民，只是由戰區逃出，衣、食、住、行都不能自給的人們。抗戰以來，行政院曾頒布非常時期難民救濟辦法大綱，又會規定配置辦法及籌備移墾等事宜；但關於動員難民，使之直接參加有關抗戰工作的，則只有難民服役計劃綱要。依難民服役計劃綱要的規定，難民的服役，可以分爲左列各種：

（一）兵役

（二）工役 工役之種類如左

1. 築路（鐵路、公路、及軍用路）

2. 治水

3. 墾荒

4. 軍事工作（運輸、掩埋等）及其他適用於難民諸事項。實施難民服役時，不適用國民工役法之規定。

如前所述，動員人力的基本工作，為國民精神總動員。為齊一國民的步趨，則對於國民的自由，不能不加以限制。國家總動員法第二十二條規定：「本法實施後，政府於必要時，得對報館及通訊社之設立，報紙通訊稿及其他印刷物之記載，加以限制、停止、或命令其為一定之記載」。及第二十三條規定：「本法實施後，政府於必要時，得對人民之言論、出版、著作、通訊、集會、結社，加以限制。」這就是防備紛歧錯雜之議論，影響國民之統一行動，致有礙於總動員之推行。國家總動員法第九條至第十五條，都是關於統制人力之原則上的規定，其實際運用，仍須本之於各種的種種規定。以上所述種種，是動員人力的幾種重要法規，其他如戰時衛生人員征調辦法，各地人民協助過境軍隊辦法，非常時期專門人員服務條例等，都是動員全國各階層的人們從事於實際救國工作的規定。人人有出力救國的機會，但要遵循政府所指示的出力的範圍，依照政府

所規定種種動員的辦法，切實力行，方能達到「有力出力」以捍衛國家的目的。

第五節 結語

綜觀我國國家總動員法條文，第一條規定本法的根本精神。第二條至第四條規定本法所用術語之範圍。第五條至第二十七條爲本法之主要部份，規定本法實施後，政府對於國民及其財產業務可得臨時作種種處理之權利。第二十八條規定政府依本法的實施而生之對於國民之種種義務。第二十九條及第三十條規定本法推行之方式。第三十一條規定罰則。第三十二條規定本法之公布，實施與停止之方式。

中國抗戰六年，戰爭範圍擴大，與世界大戰連爲一起，同盟國與軸心國已成不並立之局，正須集中運用全國的人力物力，以爭取最後勝利；過去一般國民雖服膺國家至上民族至上，意志集中力量集中，軍事第一勝利第一之信條，從事於保衛國家的艱鉅任務。但這些信條，在經濟生活上究應如何實行，國民仍然缺乏認識。所以國家總動員法一方面使人民了解在經濟生活上實行總動員之方法，另一方面，也指出了許多確當的方法，以使國民遵從，此其一。過去雖已隨時實施各種關於戰時經濟的法令，但多偏於特定業務或特定物資，致使一部分不明國民在戰時應負之經濟義務的人們，或以爲有可趨避或以爲政府對於某一方面不注意，而競謀逃資，轉業，囤積居奇，及其他躲避法網之

方法；現在國家總動員法明定戰時國民在經濟上應負之一切義務，則少數宵小即無所施其伎倆。此其二。過去一部分國民，囿於中國抗戰必仰給於外國物資之錯誤觀念，而不認識中國一般物資本可獨立抗戰之真理，動輒依國際交通路線之通暢與阻滯，以判斷抗戰的經濟力量之前途，甚至因此間接的促進物價之波動，如美日戰爭爆發，新加坡仰光之失守，均曾影響我國內物價；國家總動員法係視本身為一自主獨立之國家，所以關於經濟上的規定，完全以自給自足為原則，而且相信關於經濟的諸種規定，必可達成目的。此其三。以上三點是就中國國家總動員法的實際內容所得的賅括認識。更就我國家總動員法之立法技術言，我總動員法亦有其特殊的優點：（一）富於包括性，本法能依照中國國情，將國家在戰時的必要措置，包括無遺，這對於本法的精神作用上，實具有莫大的功用，可以破除反對政府統制管理的一切謬說。（二）國家總動員法雖已公布，但並不同時實施，由此可以證明，本法之公布，其主要目的，在使一般國民了解其在經濟上應負的戰時義務；而本法之實施，其主要目的在達成政府對外作戰上的經濟任務，公布與實施的劃分，既富於伸縮性，又能發揮立法的根本精神，實可謂一舉而兩得。（三）國家總動員法第二十九條及第三十條，規定推動機關與執行機關之分立，從中國的現時情況說，可謂適切易行，以原有各機關作為執行的機關，另以綜合的機構，作為設計

與推動的機關。國家總動員會議，便是推動的機構，而政府的各級機構，便是執行機關，這對於我國是最合宜的辦法；因為如新設執行機關，則新舊交替之際，工作之活動，必致停滯；如無綜合的推動機關，則各部門互不連繫，各種業務，不能互相配合，亦不能發生總動員的效能。所以以原有實際的業務機關，分別執行總動員的業務，而另設立國家總動員會議以爲設計及推動的機關，最爲適當。

國家總動員法頒布了，政府必能審度情勢，逐步實施，也必能繼總動員法之後，制定各種的實施辦法，國民應如何負起其對於總動員應負的義務，如何使其義務逐步實施，已經有了準則可循。一般國民要依精神總動員所指示的標的，與國家總動員條文所規定的原則與辦法，分別完成其任務。

最近第三屆國民參政會第一次大會，行政院蔣院長交議之管制物價方案，經該會決議擁護實施。其重要意義，在加強管制機構，實施管制方針，舉全國一切的經濟事業，盡納於合理的範疇，而不容許有絲微的脫節，使與物價管制相濟相成，以完成經濟勸員的任務。果能上下同心，併力以赴，物資不虞缺乏，長期抗戰賴以支持，則總動員實施的效能，自可益彰。

附錄

一、加強國家總動員實施綱領案

(三十年十二月二十三日第五屆中央執行委員會第九次全體會議通過)

總裁鑒於我國社會的弱點，在於苟且萎靡，因循泄沓，一般人民的生活，「污穢」「浪漫」「懶惰」「頹唐」，不合新時代國民的標準，所以知識道德均不能和人家平等，致使國家紀綱廢弛，社會秩序破壞，天災不能抵抗，人禍不能消彌，國家與民族同受其害；因此發起新生活運動，以力矯時弊，而新建生機。又鑒於中國今日根本的危機，全在經濟的不振，國民生活，日益窮困，民族命運，岌岌可危，因思挽救此已就凋枯的國民經濟，而使人民獲得相當的生活資料；所以在發起新生活運動之後又創導國民經濟建設運動，以發揮國民勞動創造的能力，增加國民的生活資料，改善國民的經濟生活，完成國家的物質建設。七七抗

戰軍與倭寇既不能速戰速決，欲斷凍結戰事更不可能；師老途窮，深陷泥淖。總裁認為今日所宜致力者，尤當注重於精神之振作與集中。故在此抗戰期間，又創導國民精神總動員，以期一心一德，同仇敵愾，爭取民族的光榮勝利。以上所述之新生活運動，國民經濟建設運動，及國民精神總動員，此三項運動，其目的重在健全國民生活，增進建設基礎，加強抗戰力量。都是國家總動員的基本工作。故在抗戰以前，總裁即以國家環境之險惡，而力謀改善國民生活與增進國民經濟基礎。時至今日，中國抗戰已構成世界反抗侵略戰爭最重要的一環，中國抗戰的勝利，就是世界反抗侵略戰爭的勝利，反抗侵略戰爭任何地區的勝利，也是以影響中國的抗戰。故此加強國家總動員實施綱領中，不但擬定中國的人力，物力，財力應盡最大之限度，以加強中國的抗戰，更擬協助友邦，扭盤共同敵人，以求勝利之早日到臨。

要來現代戰爭，乃國家總力之決鬥，必須集結全國任何一人一物，添加以嚴密組織與合理運用，使成爲一堅強戰鬥體系，以保持戰力之雄厚，貫徹戰爭之勝利。

我國自抗戰以來，已四年有餘，檢討以往，深覺全國各方面動員之程度，距戰爭之要求，相差尚遠，於潛蘊之國力，猶未擴充分發揮。今值太平洋戰爭爆發，侵略之凶鋒，彌漫全世，我國與各友邦並肩戮力，共赴反侵略之聖戰，斯實百世成敗之轉捩，存亡繼續之所關，自應把握時機，澈底加強全國總動員工作，使每一國民，皆能更盡其對戰鬥之義務，每一物質，咸能更發揮其對戰爭之效用，庶我戰鬥力量，不弱於任何友邦，克以確保我國家民族之獨立生存，共同肩負維護全世界人類正義文明之責任。

目前動員工作，應以最大之努力，達到左列之要求：

- 一、全國人民力量，充分發揮，合理使用；
- 二、士兵之糧秣械彈，供應無缺；
- 三、土地之使用，竭盡其力；
- 四、一切物力之補充，繼續不置；
- 五、全國人民之生活，能維持健康之水準。

我中華民族，立國世界，已五千年，此次之戰，勝則樹百世不拔之基，敗則蹈萬劫不復之域。上列五項之要求，實目前維持戰鬥力量之最低限度，無論環境如何困難，應以最堅強之決心，最迅速之效率，運用一切方法，求其澈底完成，俾敵寇早日崩潰，勝

利早日實現；全世界之文明秩序，早日恢復。茲根據上述五項要求，訂定加強國家總動員實施綱領如左：

加強國家總動員實施綱領

第一、全國上下無論政府與人民；團體或個人，應同心同德，夙夜匪懈，共同努力於下列五項目標，以求軍事之勝利。

(一) 全國人民力量，充分發揮，合理使用；

(二) 士兵之糧秣械彈，供應無缺；

(三) 土地之使用，竭盡其力；

(四) 一切物力之補充，繼續不輟；

(五) 全國人民之生活，能維持健康之水準。

第二、全國上下無論公私機關團體，暨服務人員及所有男女壯健國民，直接間接皆有其本位之戰鬥任務，不得稍有規避，並應剷除一切自私自利與苟且倖安之行爲。

第三、全國公私從業人員及技術人員，皆應對其業務銳意振作，提高工作效能，增進物資生產，務使以同樣之人力與設備，產生更大更優之成果，以充分供應戰爭之需。

要；其成績特殊者，並由政府獎勵表揚之。

第四、無論何人其勞力之所獲，或其所有之物資，除供給其本人及其他節約合理之需要外，應悉為國家戰鬥之用，並應盡量提供政府徵購或借用，不得私作無益消耗，或囤積隱藏之行爲。

第五、全國土地應受國家之統制，由政府調整其分配，支配其使用，並規定私有土地地租之收益成數，及限期墾殖荒地，務期地盡其利。

第六、全國各地國民生活必需品之物價，以能適合國民經濟與維持健康水準爲原則，應由政府負責管制，絕對不許有違法抬價之行爲，無論何人均須嚴切奉行，並檢舉違法之義務。

第七、運用金融之權力，完全屬於國家，人人有遵行政府金融政策，鞏固法幣信用之義務，並不得對於金融作無助戰鬥事業之運用。

第八、全國人民應切實服從軍令政令，並依法令規定，有使用其體力、物力、財力、於前方後方，一切有關戰鬥活動之義務。

第九、海外僑胞應一律遵從政府指示，各在當地貢獻人力物力，負擔應盡責任，協助友邦打擊共同敵人。

第十、中央應設置全國總動員機構，綜理推動各項動員業務，原有之國民精神總動員委員會，新生活運動總會，及其他有關動員之機構，應合併工作。

一、國家總動員法（三十一年三月二十九日公布五月五日實施）

一條 國民政府於戰時爲集中運用全國之人力物力，加強國防力量，貫徹抗戰目的，制定國家總動員法。

二條 本法所稱政府，係指國民政府及其所屬之行政機關而言。
三條 本法稱國家總動員物資，係指左列各款而言。

一、兵器彈藥及其他軍用器材。

二、糧食飼料及被服品料。

三、藥品醫藥器材及其他衛生材料。

四、船舶車馬及其他運輸器材。

五、土木建築器材。

六、電料與燃料。

七、通信器材。

八、前列各款器材之生產、修理、支配、供給及保存上所需之原料與機器

九、其他經政府臨時指定之物資。

四 條

本法稱國家總動員業務，係指左列各款而言：

一、關於國家總動員物資之生產、修理、支配、供給、輸出、輸入、保管、及必要之試驗研究業務。

二、關於民生日用品之專賣業務。

三、關於金融業務。

四、關於運輸通信業務。

五、關於衛生及傷兵難民救護業務。

六、關於情報業務。

七、關於掃蕩老弱及有必要者之遷移及救濟業務。

八、關於工事構築業務。

九、關於教育訓練與宣傳業務。

十、關於徵購及搶先購運之業務。

十一、關於維持後方秩序並保護交通機關及防空業務。

十二、其他經政府臨時指定之業務。

第五條 本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資徵購，或徵用其一部或全部。

第六條 本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資之生產販賣或輸入者，命其儲存該項物資之一定數量，在一定期間，非呈准主管機關，不得自由處分。

第七條 本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資之生產、販賣、使用、修理、儲藏、消費、遷移或轉讓，加以指導、管理、節制或禁止。前項指導管理節制或禁止，必要時得適用於國家總動員物資以外之民生日用品。

第八條 本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資及民生日用品之交易，價格數量，加以管制。

第九條 本法實施後，政府於必要時，在不妨礙兵役法之範圍內，得使人民及其他團體從事於協助政府，或公共團體所辦理之國家總動員業務。

第十條 政府徵用人民從事於國家總動員業務時，應按其年齡、性別、體質、學識

、技能、經驗及其應有之職業等，為適當之支配。

第十一條 本法實施後，政府於必要時，得對從業者之就職、退職、受雇、解雇及其

薪俸、工資，加以限制或調整。

第十二條 本法實施後，政府於必要時，得對機關團體公司行號之員工及私人雇用工

役之數額，加以限制。

第十三條 本法實施後，政府於必要時，得命人民向主管機關報告其所雇用或使用之

人之職務與能力，並得施以檢查。

第十四條 本法實施後，政府於必要時，得以命令預防或解決勞工糾紛，並得對於封

命額工廠，罷工，怠工及其他足以妨礙生產之行為，嚴行禁止。

第十五條 本法實施後，政府於必要時，得對耕地之分配，耕作力之支配及地主與

佃農之關係，加以釐定，並限期墾殖荒地。

第十六條 本法實施後，政府於必要時，得對貨幣流通與匯兌之區域，及人民債權之

行使，債務之履行，加以限制。

第十七條 本法實施後，政府於必要時，得對銀行信託公司保險公司及其他行號資金

之運用，加以管制。

第十八條 本計畫實施後，政府於必要時，得對銀行公稱工廠及其他團體行號之設立，合併，增加資本，變更目的，募集債款，分配紅利，履行債務，及其資金運用，加以限制。

第二十八條

本計畫實施後，政府於必要時，得獎勵限制或禁止某種貨物之出口或進口，並得增徵或減免進出口稅。

第十九條

本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物資之運費，保管費、保險費、修理費或租費，加以限制。

第二十一條

本計畫實施後，政府於必要時，得對人民之新發明專利品，或其事務所獨有之方法圖樣模型設備，命其報告試驗並使用之。

第二十二條

關於前項之使用，并得命原事業主，供給熟練技術之員工。

第二十三條

本法實施後，政府於必要時，得對報館及通訊社之設立，報紙通訊稿及其他印刷物之記載，加以限制，停止或命其為一定之記載。

第二十四條

本法實施後，政府於必要時，得對人民之言論，出版、著作、通訊、集會、結社，加以限制。

第二十四條 本法實施後，政府於必要時，得對人民之土地住宅或其他建築物徵用或改造之。

第二十五條 本法實施後，政府於必要時，得對經營國家總動員物資，或從事國家總動員業務者，命其擁訂關於本業內之總動員計劃，并舉行必要之演習。

第二十六條 本法實施後，政府於必要時，得對從事國家總動員物資之生產或修理者，命其舉行必要之試驗與研究，或停止改變原有企業，從事指定物資之生產或修理。

第二十七條 本法實施後，政府於必要時，得對經營同類之國家總動員物資，或從事同類之國家總動員業務者命其組織同業公會，或其他職業團體，或命其加入固有之同業公會，或其他職業團體。前項同業公會職業團體主管機關應隨時監督，並得加以整理改善。

第二十八條 本法實施後，政府對於人民因國家總動員所受之損失，得予以相當之賠償救濟，并得設置賠償委員會。

本法實施停止時，原有業主或權利人及其繼承人對於原有權利有收回之權

第二十九條 本法實施時，應設置綜理推動機關，其組織另以法律定之。關於國家總動員物資及業務，仍由各主管機關管理執行。

第三十條 本法實施時，前條綜理推動機關，為加強國家總動員之效率起見，得呈請將有關各執行機關之組織經費，權限，加以變更或調整。

第三十一條 本法實施後，政府對於違反或妨害國家總動員之法令或業務者，得加以懲罰。

前項懲罰以法律定之。

第三十二條 本法以公布實施與停止，由國民政府以命令行之。

三、國家總動員法實施綱要（行政院三十一年六月二十二日通令頒行）

第一 實施國家總動員法之使命與要領

國家總動員法之使命，在於集中全國人力物力，達成軍事第一勝利第一之目標；其方法，為增加生產，限制消費，集中使用，因而管制物資之生產，分配，交易，儲存，乃至徵購，徵用，實屬急要之圖。

國家總動員法之實施，必須努力使各部分齊頭並進，蓋任何部分之動員，均與其他

部分有密切之連帶關係，故應就人力物力各項動員，擬定整個計劃，使人民之業務，勞動，與物資之生產，交易，消費，以及財政，金融，運輸等各部分，在共同目標之下，聯繫合作，完成使命。

國家總動員法之實施，又須努力使在全國任何地區，普遍推進，惟以我國幅員廣大，社會情形，物資分布，生產條件，經濟組織，乃至政治設施，均受地區之自然限制，而有發達不均之態勢，為期推動之便利計，凡屬國家總動員物資及業務之有全國性者，應於全國各地同時普遍實施，其有特殊性者，則應擇時擇地，分別推進，以期兼顧，而達動員之目的。

第二節 實施國家總動員法之機構與業務分配

甲、中央主管國家總動員業務之機關與其分掌

國家總動員業務，應由主管部會署局分掌，必要時，得酌增人員，其無主管機關者，由行政院斟酌指定之，並需於必要時增設專管機關，事涉兩個機關以上者，應由關係機關會商分掌範圍，並由院長指定其中一個機關，負綜合聯繫之責；至若各部門總動員業務之綜理，推動，聯繫，配合，審議與考核，則由國家總動員會議總攬之。茲依國家總動員法所定業務，軌主要有關機關，按照下列規定，分配掌理，行政院認為必要時，

得指定其他有關機關加入。

第五條：「國家總動員物資之徵購徵用。」由經濟部，糧食部，軍政部，財政部，交通部，運輸統制局，衛生署等掌理之。

第六條：「對國家總動員物資之生產販賣或輸入者，命其備存該項物資之一定數量，在一定期間，非呈准主管機關，不得自由處分。」由經濟部，糧食部，軍政部，財政部，交通部，運輸統制局，衛生署等掌理之。

第七條：第一項：「對國家總動員物資之生產，販賣，使用，修理，儲藏，消費，遷移或轉讓，加以指導，管理，節制或禁止。」由經濟部，農林部，糧食部，軍政部，財政部，交通部，運輸統制局，衛生署等掌理之。

第七條第二項：「對國家總動員物資以外之民生日用品之生產，販賣，使用，修理，儲藏，消費，遷移或轉讓，加以指導，管理，節制或禁止。」糧食部，糧食部掌理，鹽硝火柴等專賣品由財政部掌理，其餘民生日用品由經濟部掌理。

第八條：「對國家總動員物資之交易價格數量，加以管制。」由經濟部，糧食部，軍政部，財政部，交通部，運輸統制局，衛生署等掌理之。

第九條：「對民生日用品之交易價格數量，加以管制。」糧食部，糧食部掌理；鹽硝火柴

柴等專賣品由財政部掌理，其餘民生日用品由經濟部掌理。

6. 第九條：「在不妨礙兵役法之範圍內，得使人民及其他團體從事於協助政府或公共團體所辦理之國家總動員業務。」及第十條：「徵用人民從事於國家總動員業務時，應按其年齡，性別，體質，學識，技能，經驗及其應有之職業等，為適當之支配」。由社會部，經濟部，軍政部，農林部，糧食部，財政部，交通部，運輸統制局，教育部，衛生署等掌理之。

7. 第十一條：「對從業者之就職，退職，受雇，解雇及其薪俸工資，加以限制或調整。

「由社會部，經濟部，財政部，農林部，軍政部，交通部，運輸統制局等掌理之。

8. 第十二條：「對機關，團體，公司，行號使用員工之數額，加以限制。」由社會部，經濟部，財政部，交通部等掌理之。

第十二條：「對私人雇用工役之數額，加以限制。由社會部掌理之。

9. 第十三條：命人民向主管機關報告其所雇用或使用之人之職務與能力，並得施以檢查。由社會部掌理之。

10. 第十四條：「以命令預防，或解決，勞工糾紛，並得對於封鎖工廠怠工及其他足以妨礙生產之行為，嚴行禁止。」國營事業之屬於軍政部，及其他軍事機關主管者，由軍

政部掌理之；國營事業及私人企業之屬於其他各部會署局主管者，由社會部掌理，各主管機關協助之。

11 第十五條：「對耕地之分配，耕作力之支配，及地主與佃農之關係，加以釐定，並限期墾殖荒地。」由地政署，農林部，財政部，糧食部，社會部掌理之。

12 第十六條：「對貨幣流通與匯兌之區域，加以限制。」由財政部，四聯總處掌理之。

13 第十七條：「對銀行，信託公司，保險公司及其他行號資金之運用，加以管制。」由財政部，經濟部，四聯總處掌理之。

14 第十八條：「對銀行，公司，工廠及其他團體，行號之設立，合併，增加資本，變更目的，募集債款，分配紅利，履行債務及其資金運用，加以限制。」由財政部，經濟部，四聯總處掌理之。

15 第十九條：獎勵，限制或禁止某種貨物之出口或進口，並得增徵減免進出口稅。」由經濟部，財政部掌理之。

16 第二十條：「對國家總動員物資之運費，保管費，保險費，修理費，或租賃，加以限制。」由交通部，運輸統制局，軍政部，經濟部，財政部，糧食部等掌理之。

17 第二十一條第一項：對人民之新發明專利品，或其事業所獨有之方法，圖案，模型，設備，命其報告試驗並使用之。及第二項：關於前項之使用，並得命原事業主供給練習技術之員工。

18 第二十二條：由經濟部，軍政部，教育部，交通部，運輸統制局，農林部，衛生部，水利委員會，社會部等掌理之。

19 第二十三條：對報館及通訊社之設立，報紙通訊稿，及其他印刷物之記載，加以限制停止，或命其為一定之記載。由內政部，軍事委員會，戰時新聞檢查局，及行政院中央圖書雜誌審查委員會掌理之。

20 第二十四條：對人民之言論，出版，著作，通訊，加以限制。由內政部，軍事委員會，戰時新聞檢查局，行政院中央圖書雜誌審查委員會，軍事委員會郵電檢查處掌理之。

21 第二十五條：對人民集會結社，加以限制。由社會部，內政部掌理之。

22 第二十六條：對人民之土地住宅，或其他建築物徵用或改造之。由地政署，內政部掌理之。

23 第二十七條：對經營國家總動員物資，或從事國家總動員業務者，命其擬訂關於本業內之總動員計劃，並舉行必要之演習。由各主管部會署局分掌之。

22第二十六條：「對從事國家總動員物資之生產或修理者，命其舉行必要之試驗與研究或停止改變原有企業，從事指定物資之生產或修理。」由經濟部，軍政部，交通部，運輸統制局等掌理之。

23第二十七條第一項「對經營同類之國家總動員物資，或從事同類之國家總動員業務者，命其組織同業公會，或其他職業團體，或命其加入固有之同業公會，或其他職業團體。」及同條第二項：「前項同業公會或職業團體，主管機關應隨時監督，並得加以整頓改善」。由社會部，經濟部，財政部，交通部，農林部，糧食部，運輸統制局，衛生署等掌理之。

24第二十八條第一項：「對於人民因國家總動員所受之損失，得予以相當之賠償或救濟，並得設置賠償委員會。」由行政院於必要時設置委員會掌理之。

第二十八條第二項：「本法實施停止時，原有業主或權利人及其繼承人，對於原有權利有收回之權；」其決定，由原徵購徵用機關行之。

25第四條第五款中之一般衛生業務，由衛生署掌理；傷兵救護業務，由軍政部掌理；難民救護業務，由振濟委員會掌理。

26第四條第七款：關於婦孺老弱及有必要者之遷移業務，由地方政府掌理；其救濟業務

由社會部振濟委員會掌理。

27 關於協助各主管機關推行動員法令，檢舉違反動員法令案件，並執行各種動員業務之檢察事項：由國家總動員會議檢察機構掌理之。

28 關於國家總動員物資之緝私，特種貨運之稽查及保護，由財政部掌理之。

關於國家總動員法中所定業務之分掌，大體如右，尙有第四條中所定業務，其主管機關至爲明顯，無須再爲指明者，不另列舉，而右定業務分掌，於必要時，得由國家總動員會議依國家總動員法第三十條之規定，建議行政院加以變更或調整，各主管部會署局亦得提出變更或調整之意見，呈請行政院交國家總動員會議審定後行之。

乙、省市主管國家總動員業務之機關與其權責

省市縣政府爲地方主管國家總動員業務之機關，應依照中央主管機關所定各項動員計劃，與中央政府頒行之法令，切實辦理各項動員業務，並監督所屬各級機關，分別執行。各省市縣政府暨所屬機關爲辦理動員業務，必須增加人員時應於報經行政院核准後行之，但不得新設機關。中央直屬機關在各省市者，對於各該省市政府主管範圍內之動員業務，應受各該省市政府之督導，並與各級地方機關密切聯繫。各省市縣動員會議，任推動，聯繫，審議，考核之責。

省及直轄市政府爲舉行中央所頒國家總動員方案，計劃與法令，必要時，得制訂單行法令規章，或實施辦法；其制訂與施行，應經省市動員會議之審議，並依一般法令所定，或慣行之手續，分別報請行政院或主管部會核定。

縣市政府應切實奉行中央頒布之方案，計劃或命令內所定事項，暨省政府頒布之省單行法令規章，或實施辦法內所定事項，不得自行制訂縣市單行法規。

第三節 國家總動員計劃之要則

一、各主管部會警局對於人力，物力，財力，應綜合過去各方面之調查與統計，加以整理估計，以爲策定計劃之根據，同時迅即施行必要之調查。

二、關於軍事需要，應由軍事機關依照作戰要求，及建軍需要，參酌以往調辦情形，分別軍需成品之征購，及軍需之生產，擬具供應計劃，生產計劃，與夫軍事所需成品原料生產工具等之軍需總預計表，及勞工預計表。

三、一般需用物資之機關，應就所管範圍最小限度之需要物資，提出需要物資預計表，及勞工預計表。

四、關於勞力及技術人員之供需，應在不妨礙兵役範圍內，由主管機關擬定運用計劃。

五、主管物資之機關，應就所管物資之生產，儲藏及供需情形，並就軍需總預計表，及

一般需要機關需要物資預計表，與各有關機關，協定初步供應計劃；其不敷分配之物資，未能協定者，提出於國家總動員會議解決之。

六、關於財力，應就增加收入，節約不必要之支出，管制金融等必需之措施，擬定計劃，並對於物資供需費用，應顧慮物價之波動，予以合理之規定。

七、主管運輸機關，應按事實需要，努力增進運輸效能，有效利用水陸聯運妥為計劃。

八、總動員物資，應按物品種類，生產情形，以分區就近平均供應為原則；其需運濟者應妥籌運輸方案。

九、精神總動員，應本意志集中，力量集中之最高原則，以文化力量，增強民族力量，安定計劃。

十、各主管機關應依照限期，將所擬各項計劃，提出於國家總動員會議。

十一、國家總動員會議就軍需民用，及資源供應情形，詳加審議，作成綜合國力之總動員計劃，由行政院呈經國防最高委員會核定施行。

十二、在總動員計劃未策定前，其應迅即提前辦理之重要措施，由各主管機關先提出於國家總動員會議核定施行。

第四 從事國家總動員業務之經濟組織

一、公營或民營之公司，工廠，行號等，應遵照非常時期工商業及團體管制辦法，限期爲公司登記，或商業登記，並限期組織同業公會，強制加入。

二、法令許可不爲公司登記或商業登記之小規模營業，凡屬經營公用或生活必需之物品者，無論臨時或永久設立，均應向各該業同業公會登記，並受其約束，履行非常時期工商業及團體管制辦法之任務。

三、各級政府爲管理動員上必要，得指定不同種類或不開地點之同業公會，組織聯合機構，各同業公會亦得自動聲請組織，其辦法由主管及關係機關商訂之。

四、各縣市政府除依照各級合作社組織大綱之規定，完成各級合作社之組織外，尤應注重消費合作及產銷合作，各級合作主管機關，並應定期組織縣省中央聯合社。

五、各級政府對上列各種經濟組織，得命令其從事動員業務，或授權辦理指定之動員管理的工作，並直接向政府檢舉違反動員法令規定之經濟行爲。

六、各級政府主管機關，對上述各種經濟組織，應隨時督導考核，並得調訓其工作幹部，或輔導自行訓練其會員。

七、制定國家總動員法之意義，在加強國力，對於一切生產，力謀增殖，實施該法第五條之規定時，征用民營工廠，當以違背動員法令及私人能力確難經營者爲原則，其

業有成效者，應予以指導扶植。

第五 有關國家總動員業務之人民團體

一、各級主管社會行政機關，應限期完成各種職業團體，自由職業團體，及其他與國家總動員業務有關之人民團體之組織，并分別強制或勸導各個人民，必須加入一種團體為會員。

二、各種與國家總動員業務有關之人民團體法律，已有上級聯合會之規定者，主管機關須限期強制其組織或參加。

三、各級主管社會行政機關，得依據動員法或管理動員機關之合法委託，隨時分配人民團體以動員業務，並得授權辦理指定之動員管理工作。

四、各級主管社會行政機關，對各種人民團體，應隨時派員督導考核，並指導演習動員計劃，或調訓其幹部，及輔導自行訓練其會員，對職業團體，並得派遣書記或補助經費。

五、自由職業團體之工程師、醫師、會計師、藥劑師、新聞記者等團體：關係動員業務甚大，應特別注重其登記，調查及培養調節，以備隨時征調使用。

四、妨害國家總動員懲罰暫行條例

（三十一年六月二十九日公布八月一日起施行）

第一條 凡違反或妨害國家總動員之法令或業務者，依本條例懲罰之。

第二條 本條例公布前，已經頒行之經濟管制法令有處罰較重之規定者，依其規定。

第三條 犯本條例之罪者，由有軍法審判權之機關審判，呈由中央最高軍事機關核准執行。

第四條 關於管制動員物資及業務其他法令已規定審判機關及程序者，仍依其規定，但其情節重大有特殊必要者，得由國家總動員會議決定，改由有軍法審判之機關審判。

第五條 有下列情事之一者，處七年以下有期徒刑，得併科十萬元以下罰金。

一、違反或妨害依國家總動員法第五條第十七條或第十八條規定所發之命令者。

二、違反或妨害依國家總動員法第七條第一項規定所發管理節制或禁止之命令者。

三、違反或妨害依國家總動員法第八條規定所發管制之命令者。

四、違反或妨害依國家總動員法第十四條規定所發禁止之命令者。

五、違反或妨害依國家總動員法第十九條規定所發限制或禁止之命令者。

犯前項第五款之罪，其進出口之貨物，不問屬於犯人與否沒收之。

第六條 有左列情事之一者，處三年以下有期徒刑，得併科五萬元以下罰金。

一、違反或妨害依國家總動員法第六條第二十條第二十四條或第二十六條後半段規定所發之命令者。

二、違反依國家總動員法第七條第二項規定所發管理節制或禁止之命令者。

三、違反或妨害依國家總動員法第二十七條第一項規定所發之命令者。

第七條 犯前二條之罪，有妨害軍事或治安或因而擾亂金融，其情節重大者，處死刑或無期徒刑，並得沒收其財產。

第八條 有左列情事之一者，處一年以下有期徒刑拘役或三萬元以下罰金。

一、拒絕或妨害依國家總動員法第十三條規定之檢查者。

二、違反依國家總動員法第二十一條第一項規定所發之命令而拒絕使用者。

三、違反或妨害依國家總動員法第九條第十一條第十二條或第二十三條規定

刑罰之命令者，

第九條

有左列情事之一者，處六月以下有期徒刑拘役或一萬元以下罰金。

一、違反國家總動員法第十三條規定而怠於報告，或爲虛僞之報告者。

二、違反依國家總動員法第十六條規定所發之命令者。

三、違反依國家總動員法第二十一條第一項規定而不爲報告或試驗者，或違

反同條第二項規定不爲熟練技術員工之供給者。

四、違反或妨害依國家總動員法第二十五條或第二十六條前半段規定所發之

命令者。

第十條

違反依國家總動員法第二十二條所發之命令者，其處罰依出版法之規定，必

第十一條

洩漏或盜用國家總動員業務之祕密者，處三年以下有期徒刑。

公務員從事國家總動員業務，犯前項之罪者，處六月以上五年以下有期徒刑。

刑。

第十二條

受政府委託執行國家總動員業務之人，犯本條例之罪者，視同公務員。

第十三條

公務員假借職權，利用國家總動員之機會，發布命令，致人受損害者，處三

年以上十年以下有期徒刑。

犯前項之罪，其情節重大者，處死刑或無期徒刑。

第十四條

公務員包庇他人犯本條例之罪者，依各該條規定處斷，加重其刑至二分之一。

第十五條

本條例之公布實施與停止，由國民政府以命令行之。

五、國家總動員會議組織條例 三十一年九月二十七日公布

第一條

國民政府為綜理推動國家總動員，依國家總動員法第二十九條之規定，於行政院內設置國家總動員會議。

第二條

國家總動員會議之職權如左：

一、策畫國家總動員有關人力物力財力之統制運用，並推動其業務。

二、審查行政院所屬各主管機關國家總動員有關之方案計劃與法案命令，

三、調協行政院所屬各主管機關國家總動員工作之執行，並考核其成績。

四、聯繫非行政院所屬各機關國家總動員有關之工作。

第三條

國家總動員會議委員，分左列兩種，由行政院院長指派或聘任之。

甲、指派之人員：

- 一、內政部部长；
- 二、外交部部长；
- 三、軍政部部长；
- 四、財政部部长；
- 五、經濟部部长；
- 六、教育部部长；
- 七、交通部部长；
- 八、農林部部长；
- 九、社會部部长；
- 十、糧食部部长；
- 十一、行政院秘書長；
- 十二、行政院政務處長；
- 十三、四聯總處秘書長；
- 十四、其他由院長指派之人員。

乙、聘任之人員：

- 一、中央黨部秘書長；
- 二、國防最高委員會秘書長；
- 三、中央設計局秘書長；
- 四、黨政工作考核委員會秘書長；
- 五、國民政府主計長；
- 六、軍事委員會參謀總長副參謀總長；
- 七、軍令部部长；
- 八、後方勤務部部长；
- 九、軍事委員會委員長侍從室各處主任；
- 十、運輸統制局主任；
- 十一、其他由院長聘任之人員。

第十四條

國家總動員會議每月開全體會議一次，由行政院院長召集之，必要時，得召集臨時會議。

第十五條

國家總動員會議設常務委員三人，輔助院長處理日常事務，由院長就委員中

指定之。

第六條 國家總動員會議常務委員，每星期開會一次，並應通知與討論事項有關之委員出席。

第七條 國家總動員會議對外不行文，一切決議，由行政院行之。但關於事務之處理，得用會議公函，或處組公函，

第八條 國家總動員會議設秘書處，處內設法制室，調查室，文書科，事務科，議事科，分掌各項事務。

第九條 國家總動員會議設軍事、人力、財力、物資、糧鹽、運輸、檢查、文化八組，分任各項研究審核及建議等工作。

第十條 國家總動員會議設秘書處，設處長一人，副處長一人，均簡派，秘書二人至四人，均簡派或薦派，每室設主任一人，均簡派，每科設科長一人，均薦派。室科各設科員若干人，薦派或委派。

第十一條 國家總動員會議每組設主任一人，必要時，得設副主任一人，均簡派，秘書甲一人，專員若干人，簡派或薦派，組員二人至四人，薦派或委派。

第十二條 國家總動員會議設秘書處及各組職員，除專任者外，得向各有關機關調用必要

人員。

國家總動員會議得雇用辦事員及書記，分派各科室組辦事。

第十三條 國家總動員會議得設各種委員會，並得聘請專門人員。

第十四條 國家總動員會議各組設置業務小組會，由組主任召集各主管機關負責人員及本會聘請之專門人員參加。

第十五條 國家總動員會議處務規程，由行政院定之。

第十六條 本條例自公布日施行。

六、各省市縣舉行動員會議通則 三十一年九月十五日通令施行

第一條 各省市縣政府為推動國家總動員法令及業務應舉行省市縣動員會議

第二條 省市縣動員會議之任務如左：

一、策進省市縣政府，所奉上級機關頒行國家總動員有關方案計劃與法令之實施。

二、商討當地各機關團體動員工作之聯繫

三、考核當地各機關團體動員工作之執行

第三條

四、審議其他有關當地各機關團體動員業務之措施

省動員會議出席人員如左：

省政府主席委員秘書長各廳處局長

省黨部主任委員書記長及各處長

高等法院院長

軍管區司令部參謀長

省臨時參議會議長副議長

其他由省政府主席邀請或指派參加之人員

第四條

直轄市動員會議出席人員如左：

市長秘書長各局長

市黨部主任委員書記長及各處長

高等法院或地方法院院長

市臨時參議會議長副議長

其他由市長邀請或指派參加之人員

第五條

縣（市）動員會議出席人員如左：

縣(市)長秘書各局長技科長

縣(市)黨部書記長

地方法院院長

縣臨時會議會議長副議長

其他由縣(市)指選請或推派參加之人員

第六條

省動員會議以省政府主席爲主任委員省黨部主任委員及由省政府主席指定不黨
廳應之省政府委員一人爲常務委員

直轄市動員會議以市長爲主任委員市黨部主任委員及市政府秘書長爲常務委員
縣(市)動員會議以縣(市)長爲主任委員縣(市)黨部書記及縣(市)政府
秘書爲常務委員

第七條

省動員會議每月舉行二次由省政府主席召集之直轄市動員會議每月舉行二次由
市長召集之縣(市)動員會議每月舉行一次由縣(市)長召集之必要時均得召
集臨時會議

第八條

省市縣動員會議議決事項統由省市縣政府辦理之

第九條

省市縣動員會議議事日程議事錄之編製印發等事務均由省市縣政府兼辦不另設

機構但得酌量添置必要之人員

第十七條 本通則經國防最高委員會議決通過後施行

七、第三屆國民參政會第一次大會加強管制物價決議案

三十一年十月二十九日，蔣院長在國民參政會第三屆第

一次大會，提出加強管制物價方案報告書，經全體一致決議

通過。

一、報告書

當前經濟事業之嚴重性及其與抗戰建國成敗之關係，中正於本會開幕之日，業已舉其概要，爲我同人懇切詳陳，而經濟事業內在之病根，足以影響軍需民生使遭受無窮之損害者，尤以物價問題之劇烈波動爲最大之癥結。今欲障此狂瀾，俾復歸於安定，則必舉全國一切之經濟事業，皆納於合理之範疇，而不容其有幾微之脫節，使與物價管制相濟相成，則以我國地利之饒，人力之充，果能本此準則，全國同心併力以赴，自給自足，決可操券而致，此吾人必具之信念所應奮勉圖之者也。

溯自二十六年七七事變，我國發動全面神聖抗戰以後，最初二年雖以軍需供應驟見

浩繁，基於政府之調度得宜，金融之操作穩定，與舉國人民之積極奮發，絕鮮乘時牟利之自私行爲，上下呼吸相應，內外血脈交通，故其時全國各地之物價，尤以國民生活必需之農產品與生產必需之人力工資，均克保持平時之水準。直至二十八年下半年後，乃以外匯略有變動，暨後方運輸更見迂遠，於是民生與生產所需之外來物資，遂順勢而趨於上漲。然當此之時，內運物資固尚暢通，後方供應原無匱乏，果能源源應市，市場價格尙能旋漲而旋落。無如此時，後方各大都市，若干資財雄厚之豪商，竟發戰時暴利之邪念，一方傾其全力搜索游資，以爭購外來貨物，壓迫國家外匯支付之負擔，一方更將運入貨物，囤積隱匿，阻阨市場之需要，促進價格之飛騰，迄二十九年以後，此種囤積居奇之囂風，益復愈演愈烈，國內生產物資與農產物品，亦次第爲所壟括。彼時中正卽已注意及此，亟圖有以補救。無如我國社會基礎本未健全，有關各方亦多囿於成見，憚於更張，管制進行，倍感艱難，動形濡滯，於是囤積居奇之範圍，亦遂變本加厲。由商人而播及都市，較有資力之個人，播及散居鄉村之地主，甚至生產界之工廠，亦有存料被產，坐待漲價爲得計。終且一般消費之人民，鑒於漲價之無度，亦復竭力儲蓄微資，爭購物品，以求本身生活之保護。馴至整個社會，皆於不知不覺之中，隨波逐浪，相率爲助長物價之行爲。夫內外物資之來源與生產有限，而各方取求攫奪之私慾無窮，則供

求安得而臻平衡，價格安得而不紊亂。由是遞嬗影響戰時軍需與國防建設，以及行政教育等經費之支付，更皆因物價之步漲，而逐步加甚。其虧短之數額，以影響政府一向苦心維持之發行限度，通貨既被迫增加，徵稅募債儲蓄又不獲悉如預期，遂使社會游資愈多，囤積居奇之風愈盛，生產供應之力愈微，物價與工資脫輻之勢愈猛，而節約發行之政策亦愈難於貫徹。彼此循環牽連，互相爲因，互相爲果，以演成今日物價狂亂之現狀，實非我物庶民衆之中國所宜有。而其間受困最甚者，則我國防經濟之建設，因而障礙其進行是也。受害最酷者，則我數百萬疆場戰士與數百萬從事教育保安警察公務等人員，皆以薪餉收入之固定，因而危及其生活是也。此種狀態之推延，實行敵政府。乘數千年來政尚寬大之平時觀念，不肯雷厲風行，實施統制，固應首負其責，而各大都市之奸商豪猾，囤積居奇，圖發國難財之行爲，實爲禍之階，不徒戰時經濟爲其動搖，而且我國民歷古相承重義輕利之固有道德，亦爲所激決，其爲可痛，無逾於茲。中正亦知凡爲我國民，均有愛國之良知，即在商界，亦無例外。凡茲所言，實不忍我舉國商民爲少數敗類所沾污，希望各自激發其愛國真誠，恪遵政府法令，務使貨歸於市，利合於法，以努力於物價之安定，則政府必將盡其保障扶持之職責也。

由上所述，物價波動，已與各種經濟循環相關之情形而觀，則知欲謀戰時經濟之鞏

固，必須首對物價爲切實嚴密之管制，尤必須務構成物價因素各部門之經濟事業，有整個配合之計劃，始克表裏協調，仍復互爲因果，相輔相成，而收物價穩定，生產激增，物資充盈之實效。中正累月以來，潛心研究，以求契合上陳要旨之方策，業於上月手訂「加強管制物價方案」，提交總動員會議詳加討議，決定實施。其中包含業務，至艱至鉅，必賴全國各方，一德一心，共同推進，用將該全案報告本會，並將其精神要旨，向諸君詳爲說明，以期集中全體同人之力量，進與全國同胞共爲一致之推動。綜舉全案內容，統分甲乙兩章。甲章爲各級管制機構之確定，中央機構則以國家總動員會議負決策指導之全責，以主管經濟有關各部部长任執行之主幹，而由中正親自主持，以督勵其貫徹。其尤要者，南省縣兩級管制機構之建立，蓋近年中央管制物價工作，非不緊張嚴厲，徒以與各省縣地方之動作，尙欠澈底溝通，往往中央所頒行之管制法令，各省各縣初未嚴格進行，或則都市雖經管制，而外縣外鄉依然放任，或則集散市場雖經限價，而生產來源地區之價格，又復毫無約束，此張弛，省異縣殊，以致囤積物資，有逃遁隱匿之尾闈，法定物價起黑市搗亂之詭變，證諸已往之得失，確知今後管制物價，必須在核方各省普遍厲行，乃能杜絕取巧居奇之漏網。雖以我國幅員過廣，時間與空間，人力與財力，不能立時並舉，但各重要都市之組織，必須同時進行。其他次要縣鎮，則其一切

措施，亦必責令遵循中央規定之原則，以期一脈貫通。

其次、乙章爲「實施管制重要之方針」，全章子目共分十項，並逐項詳舉扼要具體之大綱，以爲擬具實施辦法之準繩，雖分目並列，而全章精神，具有嚴密貫連之整體性，不可缺一以偏廢。語其本末因果，即在採取「實施限價」，爲制裁取巧屠奇之手段，爲保障一切經濟事業發展之前導，以治其標，由「掌握物資」，一增進生產」，以濟供與之源，由「節約消費」，以主配給之制，由「便利運輸」以暢貨物之流，而劑盈虛之平，由「管制金融」，「調整稅法」，以裕生產之資，而殺游資之勢，由「緊縮預算」，以節國用之流，而免發行之濫，由「嚴密組織」，以動員全國之人力，部勒各界之團體，而補我國各級機構之粗疏，俾爲推動以上各項事業之基幹。凡此諸端，又皆所以立實施限價鞏固戰時經濟之本。最末殿以「寬籌經費」，規定管制經濟費用，應估國家歲出預算之標準，以充實省縣各級機構施行管制時增產控物之需要。不治其本，則限制物價之工作，不易持久而不墜，不治其標，則一切治本專業之恢張，卽動感棘手而難圖。惟中正默審時論，尙有若干時彥，對於管制物價，猶復各執成見，莫衷一是，或謂年來物價波動，實由管制之過，苟能徹底放任，反可歸於平穩，爲此論者，不惟遺忘二十九

年政府本未管制而物價節節波動之經過，尤其昧於眼前事實，現時卽有若干都市，尙未

施行管制，其物價狂漲程度，反比施行管制之都市爲尤劇烈。故謂我國之管制制度尙欠澈底，尙欠完善則可，若謂因管制而助長物價上漲，則歐美各戰時國家，因施行管制而獲得安定之實績，事例具在，又豈能視若無覩。又或者謂欲求物價安定，祇有從增加生產與發展運輸着手，不可輕爲管價之嘗試，不知物價一趨狂亂，則生產事業之設備，原料工資均遭索累，資金不敷，周轉成本無從固定，其固有生產能力，必且日陷萎縮，復何增加之可能。邇來各地產業界已顯此象，正在呼號求援，可爲明徵。卽運輸方面所需工具工資工資，亦與生產事業相同，苟物價不能穩定，則本月接受一批貨運，迄下月卽告虧累，維持尙苦不易，復何發展之可言。且又何不觀之美國，其生產能力與運輸靈便，皆居世界第一，何以作戰才逾半年，卽毅然決然推行最高限價政策，故增加生產與發展運輸，必賴管制物價爲輔翼，尤復彰彰明甚。更有謂歐美各國政治機構健全，人民知識特高，故克施行統制經濟，決非我國所能效顰學步。然機構不健全，可以精神人力強化之，人民知識有參差，可以教訓督勵補助之，今當整個經濟問題關係國家民族生死存亡之秋，甯復有吾人因循徘徊之餘地，祇須我全國同胞，公忠戮力以赴，則無論爲管制物價，統制分配，均必能推行有效，又可斷言。凡上懷疑管制物價之種種論調，苟非不明統制經濟之真詮，卽爲誤於豪商巨賈散播流言所淆惑，是以中正此次手訂管制物

價方案，實銜合各種關連因素爲一體，以舉整個經濟改造之全功。凡軍事需要之供應，民生困苦之解救，以及戰時經濟事業之推進，戰後經濟復興之初基，均必由此配合之方針，矢志矢誠，悉力圖維。在實施進程中，無論遇何艱難險阻，皆當堅決克服，以求其實效。

本會同人，或選自地方，負一方之物望，或領導各界，執產業之牛耳，報國救民，同具赤誠，對於本方案指陳各端，定必早具深切之同感。現該方案一切實施辦法，正由國家總動員會議加緊規劃，其間端緒之繁，事功之艱，斷非政府一紙命令所能立求貫徹，端賴全國一致，羣策羣力，方足以見諸施行。誠以我國戰時經濟現狀，積因既夥複雜，而社會基礎，更未健全，共同認識，猶嫌未足，譬之診疾處方，病象既積深重，本源亦非堅強，欲求起死回生之道，決無萬全兼顧之方，故本方案施行之際，斷不能謂無絲毫之缺點，亦不能避免受管制各方之痛苦，不但暴利操縱必受制裁，自由浪費必受拘束，而在實施初期，即一般國民之正當需求，與工商百業之所得利潤，亦難免感受困難與限制。至於全國之大，情形萬殊，實施技術，更非簡單，是以阻力之來，疑難之起，應均在吾人會計之中。吾人只有就發現缺點，而隨時改進，不可預計或有之困難，求萬全而疑及全案，更不可因局部一時之痛苦，小不忍而妨害整個之大計。至於實施以後，關

於細目與技術問題之改進，正不妨以至公至平之誠心，爲因時因地之補救。政府固已立定決心，斷然不移，尤非我社會領導分子傾誠贊助，率導人民，全力推動，不克有濟。本會爲集思廣益，疏達民隱，贊襄國計之機關，如荷予決議，加以全力贊助，卽不啻我全國正當民意之總表現，明詔大號，舉國同心，使社會之制裁，爲法令制裁之先聲，由地方之管制，協成全面全國之管制，然後害羣之馬，無所逞其倖免之伎，疑似之論，莫得遂其搖惑之私，利國利民，在此一舉。此中正所爲特提此案，而不憚爲縷縷詳盡之說明也。謹此報告。

二、方案

甲 各級管制機構

子 中央機構

一、暫由國家總動員會議常務委員會爲管制全國物價最高決策機關，負責導各主管機關執行之全責。

二、充實國家總動員會議之常務委員會，規定行政院副院長，軍政、財政、經濟、交通、糧食、社會、農林各部部长，一律出席常務委員會。

三、國家總動員會議常務委員會，每星期開會一次，由行政院院長親臨主持，如院長因事未能出席時，由副院長代理之，其決議案，以行政院命令行之。

常務委員會開會時，遇有必要得指定業務有關之主管人員列席。

丑 省級機構

一、各省以省政府負管理物價之責，必要時經中央之決定，得設物價管理局長內主席兼任，副局長由中央選派，其執掌及組織另定之。

寅 縣級機構

一、縣以縣政府負管理物價之責，必要時得由省政府在該縣設立物價專管機構。

二、鄉及鄉鎮之合作社，應逐步加強，以爲建立基層集中物資與配合物資之機構準備。

卯 各市機構

▲特別與普通市▼

各市以市政府負管理物價之責，必要時得設物價專管機構。

乙 實施管制重要方針

子 實施限價

一、擇定軍用及民生必需最重要之物品若干種，從某一期間起，在後方各省一律分期分區分類，（如生產出廠與躉售零售各階段）實施嚴格限價，嚴禁黑市，如發現市場價格高漲至規定限度以上時，主管機關得禁止其買賣，或封存其貨物，並觀其情節

，按軍法懲處，仍將其違禁物品，沒收充公。

二、實施限價之物品初步，就各省各物之生產與消費要地，擇定爲重要據點，首先集中力量，嚴格管制，其餘各地則頒行管制法令，責成各該管理物價機關執行，以建立擴張全面嚴格管制之基礎，而塞初步據點之漏縫。

三、各擇定實施限價據點之各種運輸及工資，一律自命令發布之日起，同時實施限制。

丑 掌握物資

一、凡經管制價格之物品，自生產出廠以及運販銷售，一經實施登記，管制買賣，必要時並得由各級管制機構逕行強迫徵購。

二、鼓勵民商搶購淪陷區內之物資，而由政府保障其合法利潤，若其成本及利潤超過限價時，即由政府按照其應得利潤，予以收購，歸政府發售。

三、加緊各地沿戰綫之封鎖，防止敵僞搜購內地必需之物資外溢。

四、關於管制物資以協助指導民營，保護正當工商利益，接受政府管制爲原則，凡可由民營者，政府應盡量協助其發展，管制機關，不必直接經營。

五、凡規定管制範圍以內之重要物資，必須將每項物資嚴格規定，由某一機關負責專管，不宜並有其他機關，加以牽制。

寅 增進生產

一、凡經管制之物品屬於農產品者，由中央及省縣政府設定增產計劃，運用各種基層組織，督勵人民，必須按期按量生產，並由政府盡力協助指導，完成水利及技術改良等項準備，屬於工礦產品者，由主管機關按照其生產能力，嚴格規定其在一定期間必需生產之數量，並由政府金融機關協助其擴充資金。

二、無論農工產品，其能達到政府規定產量或超過者，優加獎勵，不及此規定之產量者處罰之。

三、依照管制計劃必須增加之工礦產品，而需增加廠礦設備者，政府擬撥定額專款，保本保息，鼓勵人民投資經營。

四、關於日用必需品，得設定計劃，獎勵手工業，增加生產。

五、省縣政府應督導縣以下之鄉鎮人員，及其管理之民衆組織與學校等，督令實行生產工作。

六、政府對於限價物資之生產事業，其原料資金勞力及運輸應予以便利及援助。

卯 節約消費

一、各大都市及繁盛城鎮，應逐步實施憑證購糧購物制度，必使生產量與消費量能相互

配合適應，以禁浪費，即囤積備用之行爲，亦應嚴格取締。

二、凡奢侈品與非必需品，無論生產運售，均分別性質，嚴格禁制。

三、厲行戰時生活，並對宴會婚喪年節餽贈等之消耗行爲，一律取締禁止，（例如慶弔之綢布聯幃及筵席等，均屬無謂消耗，必須澈底禁止）

辰 便利運輸

一、加緊完成木炭煤炭及桐油等代汽油爐之改裝計劃，使國內多數停駛之卡車，恢復活動。

二、積極策進民間發展驛運馱力等運輸工作。

三、積極簡化運輸機關與稅收機關之交通檢查機構，以減少正當商運之搶購物資之流通困難，並杜絕沿途需索之弊竇，務使檢查業務爲協助商運之便利而不得爲商運之阻礙。

四、凡運輸機構及各省市縣鄉之驛運，設定運輸計劃與運量，必須按期按地按量運足，應由當地各級政府負責設備與督管之責，如不按時運足所規定之數量，應嚴加處罰。

巳 嚴密組織

一、按照新縣制規定，鄉鎮基層組織，如中心學校，保國民學校，合作社，及壯丁隊，

婦女會，應由省縣政府加緊督責，使其充實健全，俾能共同協助管理物價，增進生產，節約消費等工作。

二、各都市城鎮除分別厲行同業公會及產業公會與職業團體之組織外，對於一切採購商批發商等，均予以嚴密組織，形成市場上每種商品只有一個商業組織之局面，此項辦法，並先從糧食品等大宗農產品實施之。

午 管制金融

一、管制金融辦法，仍應繼續加強，積極緊縮信用，控制利率，並應與管制物價政策密切配合。對於未經政府管制之商業放款，必須嚴格審絕，並吸收社會（尤其對大都市）過剩購買力，務使市場供給方與需要量適度平衡。

二、積極發展儲蓄事業，並研議使儲蓄款項與生產事業打成一片之新辦法，以鼓勵人民儲蓄之信念與興趣。對於各銀行辦理儲蓄業務，嚴格規定其應達之程度，認真檢查其成績，並撥除其以公款轉賬，及同業對存為粉飾之弊，施行獎懲。

未 調整稅法

一、對於一時尚難禁絕之非必需品及半奢侈品等貨物稅率，應儘量提高。

二、對於直接稅收，如所得稅戰時過分利得稅等之稅率，應特別提高，以為限制漲價之

助方。

三、有關土地之契稅地價稅等，應積極推廣，並提高增收

四、對於地主富商子弟之藉入學或託故避免兵役工役者，應創辦新稅加重徵收。

申 緊縮預算

一、今後中央與省各機關之預算支出，必須從核實以求安定，從節約以求餘裕，決不許再有漫無限制，任意追加之現象。

二、中央與省地方各級機關，應即切實檢討，對於所屬聯枝機關及不急業務，必須分別裁併或停止，自三十二年度起，尤應嚴格禁止，增設機構，但關於鞏固經濟基礎及與平定物價有關者例外。

三、各級機關之員工，中央以各院各部會，地方以省政府為單位，由其各主管長官統籌，積極裁減員額，使其另就邊疆或農村生產事業之工作，自三十二年度起，只准按照規定以所裁減之編制任用，不准再有額外員工之設置。

寬籌費用

一、凡為貫徹平價政策，除政令之執行，仍由原主管機關負責辦理外，其因事務上所需設立之機構及實施徵購，協助生產與協助搶購之各項費用，一經最高機關決定，應

予寬籌，並儘速撥付，以應事機。

二、關於專為推進平價政策各項實施之費用，在三十二年度之預算中，至少佔支出總額百分之三以上之數字。

三、決議文

本會對蔣 蔣兼院長，關於「加強管制物價方案」報告，奉誦之餘，彌感興奮。目前經濟危機，物價狂潮，全國人心至為焦慮，本會同人亦咸認為管理物價，穩定經濟不僅與國計民生關係重大，抑且於抗戰前途，影響至鉅。蔣兼院長於日理萬幾之餘，手訂方案，加強管制，復抱最大決心，躬親主持，以國家民族託命之領袖，負穩定物價之重責，公忠體國，欽敬無已。茲特鄭重決議，對此報告，一致竭誠擁護。

本報告列舉甲乙兩部，因果關係，抉發無遺，凡今日足以構成物價高漲之因素，莫不窮症發藥，有詳密之規定，本會深信今後執行機構必求統一，施行法令必求簡便，人員必經慎選，賞罰必能嚴明，良法美意，自能澈底推行。

本報告所提方案實施以後，容有困難，惟我政府人民自將一德一心，共同推進，本會深信政府體察實際上之需要，就本方案所列各項，斟酌輕重先後，亦必能隨時隨地為必要之措置，以期適應。

此次集會，同人深感本問題之嚴重，亦有若干提案另行決議，凡所欲陳，皆足與本方案配合無間。同人感奮之餘，更願我全國同胞羣策羣力，一致奉行，以求本方案之貫徹，謹以公意爲此決議。

四、實施辦法

三十一年十二月十七日，蔣兼院長將加強管制物價方案實施辦法，通電有關各省市政府，各重要市場之物價運費工資，一律定期實施限價。茲將通電原文照錄於次：

查一年以來，各地物價波動，愈失常軌，相激相盪，競漲爭高，似此情形，實於抗戰利鈍，民生榮枯，均有極嚴重之影響。中正體察本原，順應輿情，用特手訂加強管制物價方案，以圖標本兼治之計，前已昭告全國，並經國民參政會及中央十中全會，分別討論決議，詢謀僉同，亟宜立付實施，未容稍涉因循。而十中全會決議以糧鹽兩項爲平衡一般物價之中心，尤爲切合實際，茲本此要旨，規定實施辦法如次：（一）各省市政廳，對於所轄區域內重要市場之物價、運費、工資，應於三十一年一月十五日一律實施限價。（二）關於物價、運費、工資之限價，應以三十一年十一月三十日各該市場之原有價格爲標準，由各該當地政府，予以詳定。（三）實施限價，應特別注重民生重要必

需品，如糧、鹽、食油、棉花、棉紗、布疋、燃料、紙張等物，及運價工資。(四)各該當地政府，應督率各該地同業公會，按照上述限期集議標準，妥議上述民生重要必需品及其他物品價格，務須達到同一地區，同一時期，同一物品，只有一個價格之目的。但中央有專管機關物資，其價格之訂定，應由各該專管機關，會商各該當地政府辦理。(五)各該當地政府，對於議訂價格，應予核定，在轄境內公布施行，一面迅即呈報上級主管機關審核，其中有中央專管機關之物資，並應報請主管部審核，如上級主管機關或主管部發現所定價格，有不合上述規定標準者，得責令修正之。(六)各同業公會所屬之公司行號或其會員，應遵照核定價格，於交易場所或物品上標明，非經政府核准，不得變更。(七)實施限價後，應嚴切禁止黑市，如有違反法令，擅自抬價者，主管機關應立即取締，並按軍法懲處。以上各項，於統一標準之中，仍屬因地因事制宜之便，務仰各級主管機關遵照限期，負責執行，不可稍有延誤。倘有奉令之後，因循却顧，或陽奉陰違，未能符合法令，切實管制者，應將各該負責人員加重懲處。三十二年度中央地方各級主管機關之考績，尤應視其主管物價之成績，定為考核獎懲之要目，訂立專條，通飭施行。至於增加生產，便利運輸，管制金融，調整稅法，節約消費，緊縮預算各項，均屬抗建之要道，平價之基本，中正業於管制物價方案中剴切詳言，各主管人員尤應

努力進辦，以宏實效。總之物非不足，惟慮調劑之不均；價非難平，端在意志之統一。因此欲施限價之進程，在從穩定入手，促使逐步平抑。亦必須遏止今日之暴漲，始能免商於異日之慘落。無論有何艱難障礙，均必不決心毅力，澈底克服。所望軍策羣力，一致籌濟行，則成功之券，決可計日而致。仰於電到十日內，切實遵辦，並轉飭所屬，如限實施，希告人民，一體週知，並將奉令遵辦情形具報爲要。蔣中正一蔭侍秘。

國朝十

第五章 總結

國家總動員，乃是一個國家最高組織力的表現，國家所有一切的，人力、物力、財力、精神力等，都要藉國家總動員來表現出它的實際力量來。當國家危急存亡之際，總動員國家所有的一切力量，以保障國家安全的，便是現代國家，這樣的國家才有資格立國於現代的世界。所以現代的國防，實在是國家所有各種力量的綜合體，而使這各種力量互相配合起來的方法，便是國家總動員。魯登道夫說：「軍隊本原於民族，它是民族的一部分。民族之生理的、經濟的、和精神的強弱，也就決定全民族戰爭中軍隊之強弱。又說：「一個國家決定作戰，就要先準備軍隊、經濟、和民衆服務於這個戰爭。這三種準備——動員——須依照那細心考慮過的及用極度精確性的預備工作來實行。這和

平時，就已經作了，而且每年施以改善。現代戰爭既是全體性戰爭，鄉村這全體性的戰爭，便不能不把國家所有的一切力量，都視作國防的一環。在平時將它準備起來。

國防一定要以國策作基礎，國防方針與國家的政治制度及主義有不可分離的關係，所以要說明中國的國防，不能不先說明我建國的原理與國策的要求。中國的國策原理就是三民主義，一切的建國工作，無一不是根據三民主義。至於政策，則隨環境的情形而斟酌的制定，國防方針一定要與國策相配合，現在我們的國策方針，就是建設一個力量，能保障三民主義可以實現，三民主義的建設可以成功。

但要建立怎樣的國防，總能完成這種任務呢？國防既依據於國策，研究國防一定要先研究國策，換言之，就是首先要了解三民主義，五權憲法，實業計劃等，總理在一國防十年計劃書的綱目裏，曾將一國防與三民主義，五權憲法，外交政策，中央政府，地方政府之關係一列為專章，並且說到了國防的發展，首須發展國防的工業、農業、礦業、商業、實業、交通、教育等計劃。的確，我們必須把中央與地方的實業、農業、商業、工業、交通、教育、財政、外交等，互相配合，然後才能講到國防建設。沒有國防，固然不能保障國家的獨立，國民的安全；可是國防如果不能與政治、經濟、等配合，也是無用的。不過，普通一般談國防的人，只注意局部，不注意全體，弄到計畫是計

畫，實行是實行，從不顧到人力、物力、財力、精神等方面的相互配合。不但各個的或幾部部的配合缺乏，就是單就軍事來說，空軍的建設不能和海軍的建設相配合，陸軍重慶不能和各種要緊堡壘相配合，東抗西抗的國防，怎樣能靈活運用？任何不能與機關相配合的計畫都沒用。所以建立國防，一定要與國策相配合，尤必須顧及政治、經濟及其他各種的實際情形。估計計畫的實在性，分別先後緩急，按步就班，確實作去。試問可以。以現代的戰爭，既是全體性的戰爭，所以國防也是整個的，不是局部的。以局部的觀點點建設成國防，沒有國防上的價值。我國過去只有各省各自為政的計畫，沒有國防的計畫，因而軍隊的統制、經理、人事、編制、裝備等，都是各自為政。隨着實際的適應以作決定，從沒有以國家為守場的計畫。更建設現代的國防，所有教育、訓練、武器、彈藥所應應株株被應種種問題，都須統一，而且要有計畫的統籌實行。此次抗戰軍興，我們獲得了許多寶貴的經驗，不但在政治、經濟、文化、軍事各方面，方畫故步自封，夢遺去的錯誤，而且對在黨隊方面，應該統一的，大都亦都已統一了。在軍事方面，以種種不同的形式，努力訓練，竟能成現代的國防所需要的要求。以軍事工作，也以此提高工作效率而長。結果，雖說到政治，我們都知道通常常有四忌：忌軍事與脫離經濟，這是我們的組織弱點。要圖，經濟不靈活，以致縱有最好的計畫，也不能實行。此所說要改良政治，必須重組織並實行。

，隨隨的負責人員，誰都能毫不敷衍地努力工作，完成任務，更有辦法。總裁倡導並實行執行與考核，設計與限制，其用意也是要使政體組織完善，效率提高，一個機構要能發揮每個機構的效能，另一方面，更提倡工作競賽，也是為提高工作效率而努力，如果政府能補助，人民無組織，中國縱有四五千萬的人口，亦不能和人口雖少而組織健全，管理國家競爭。所以談到國防建設，在軍事方面，我們固然要努力，政治方面，同樣林也應努力。

其次，我們要知道，三民主義的經濟建設，是要全國的經濟普遍發展，使都市與鄉村均能適宜於國防。可是我們過去的經濟建設，都偏在沿海沿江等交通便利的區域，投資最多，如蘇浙的便利，而如兩廣及國防的利害，西南西北各地資源雖甚豐富，但因遠地交通困難，交通不便，而如蘇浙無人前往開發，坐守木好財富，盡棄於地。現在對倭寇的威脅，我們知道遠東的謀，沿海沿江所建設的經濟基礎，全被敵人摧毀。從此可知，以後我們的經濟建設，不能單在沿海等交通便利的地方，必須要依照，綿長的實業計畫，以作普遍的發展。蘇浙等要依照國防上的需要，建設我們的經濟。現當抗戰期間，我們應該消極地建設一個經濟的橋樑。要知道中國的農產品，雖比較豐富，而工業却不發達，重工業不發達的國家，國防便沒有基礎，我們必須樹立起一個適宜國防建設所需要的經濟建

設計畫。這個計畫，一方面與國防相配合，另一方面，尤須與國民的需要相配合。否則戰爭結束以後，關於經濟上，工業上的復員，便沒有依據，現在中國的經濟建設，它大以抗戰為契機，從新作起，這可說是我國防經濟建設的開始。

現代的國防，必須將各種國力綜合組織起來。關於政治經濟文化及其建交運動，工礦各方面，必須綜合組織，統一運用。所謂國家總動員，便是這綜合組織的統籌。應用的最高度的表現。必須有組織，然後才能表現力量。但這組織，一定要以國家的基礎為對象，蔣總裁說：「過去軍人的團體，總是拿十個軍官學校，一個講武堂，一個什麼訓練班，或某一個地戰作範圍而結成的團體，其目的無非為私人的關係，互相勾結，禍惡相濟，朋比黨奸而已。」其實，不祇軍人團體如此，其他各種組織亦大率如此。這種組織，對於國家不但無利，有時反而有害。中國有人民，有物資，所缺乏的就是組織。有了真好組織，各種的力量，才能夠盡量發揮，以達到國家總動員的高峯。所以國家總動員的基礎，是建立於健全組織的上面的。蔣總裁說：「我們全國有四萬萬同胞，所謂人必之不捕，各如其面，四萬萬人各自的職務，又千差萬別，我們又怎麼樣，以便他們能一致動員？根據我們國家預定的計畫來作呢？如果這中點辦不到，就承能集中國力，要達成總動員的目的，所以總動員最根本的重要前提，就是組織。沒有組織，就不能發揮全國

「國民員分其合作的效能，不能產生整個的偉大力量，至所謂組織的意義，就是縱的橫的兩方面，以有系統的聯貫而特為整體。而國家組織的效用，其最大的目的，就是要作到統制這件事實。統制兩個字，各自義題怎樣呢？大家不要誤解，以為統制就是壓迫強迫，而要知道其總統是系統，例如就社會的職業而言，大別為有士、農、工、商各種職業，工資被及木工、石工、土工、鑛工、縫工各類，而各人脈的技藝又不相同。兼之，我關於木工、漆工、歸理木工系統之下。以此類推，其他各種各類的職業，皆有其特定的系統。總之，全國各種各業，各機關各團體，而根據科學的原則，使之密排聯繫，分工合作，便成爲一個偉大的有機體。一制一就是節制，例如就軍隊而言，八分三等九級，節制相制，將官節制校官，校官節制尉官。就政治而言，中央節制省政府，省政府節制縣政府，縣政府節制區長，區長節制保長，保長節制甲長，甲長節制戶長。再就學校而言，校長節制教職員，教職員節制班長，以至學生，如此系統分明，層層節制，其便是統制。如保詳細分析起來，所謂統是屬於縱的，制是屬於縱的，必彼此縱橫兩方面相套完備，精實才成爲整個的統制。中於全國總職員的要義。」

所謂組織，就是由個體組成團體，由團體再表現力量；由各個體構成團體，由大團體構成更大團體，由一層一層的力，組成團體的企制，這就是個人的

意志最高級的意志，以其做到最下層，同時以最下層的任何行動，都足以反映出最上層的意志或企圖。德國人民服從領袖，毫不懷疑的性格，構成其民族的優秀條件之一。亞里士多德以為「服從」乃人類的美德。我國漫無組織，病源所在，泰半在於國人沒有服從的美德，是以在瓊國現狀而談組織，必須養成國民服從的性格。

組織是整體的，各方面必須組織起來，而且前後步調要有層次，要劃一，萬不可好高騖遠，視玄想為現實，言空談為深妙，那才能腳踏實地，切實實行。總裁說：我們要完成全國總動員，非教育、經濟、軍事等等配合並進共同發展不可，不過究竟如何才可達到這個目的，就須要有一定的步驟。按照步驟作去，然後能收到事半功倍的效果。這不僅僅總動員要如此，我們無論辦理什麼事情，有本有末，先要由本分的分辨，從而知道緩急先後的分別。那一件是根本要領，那一件是比較次要，那一件是當務之急，那一件事可以暫緩一談。如此分別清楚，提綱挈領，就可以定出辦理的條理程序。先從根本重要緊急和容易的事情着手作起，再作到次要急的事情，然後辦事才容易成功。所謂物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣，又謂本立而道生，這就是告訴我們最要緊的科學方法。如果對於一件事本末不知，輕重不分，就不知道緩急先後。不是舍本追末，就是先其所輕，後其所重，急其可緩，緩其當急，如此作事，當然不會發生效果。

亦不會有所成功。我們中國無論政治、實業、軍事、教育、甚至公共一般事業之所以鮮見成效，甚至政不旋踵，與乎外國一切事業之所以突飛猛進，着着成功，辦事有無方法，就是一個最大的關鍵。所以我們無論軍、民、政、教、團、警、以及各界各業的人，都要明白這個道理。尤其是作主管或幹部的人，格外要照這個科學方法來辦理一切事情，並且要將這個辦理的方法，教訓學生，部下，以及一般民衆，使他們辦事都有條理，有程序，然後可以發揮效能，這是講我們各個人辦事的方法，應該如此。再推到我們整個國家的總動員，更應如此。我們要能夠完成全國總動員，就是要決定一個進行的步驟，才能達到我們預定的一切總動員的計畫。（全國總動員的要義）。這一段話，不但說明了組織須有整體性，並且指明了組織的作法。按部就班，循序前進，正是今日所必需的。

組織是國家總動員的基礎，國家總動員是組織力量的表現。現在我們的國家總動員法頒布了，我們應該本國家總動員法所指示的一切，提高工作效能，以推進國家總動員工作的效能。總裁說：「現代的戰爭，完全是組織的戰爭，勝敗完全取決於組織，沒有組織或組織不好的國家，一定受制被屈於有組織或組織較好的國家。現在中國爲什麼會被人家欺侮壓迫呢？就是沒有組織。如果不設法加緊將全國國民和所有一切事業組織

統籌起來，就應「國濟補丁」。民、軍、政、教、國警各界的幹事要共同負起推動政治，切實組織，完成統制，以完成全國總動員的責任。L

第六章 別錄——各國總動員法及設施簡述

前言

第一次世界大戰以前，各交戰國家，都沒有關於國家總動員的準備；在大戰進行之中，國事實上的需要，各國才紛紛製定關於國家總動員的法令及從事於國家總動員的設施。不過，當時雖有了關於國家總動員的實際設施，而完整的國家總動員法，當時尚未有所見；各國之有完整的國家總動員法，是第一次大戰結束以後的事。茲將第一次大戰以來，各國關於國家總動員的法制及設施，擇要介紹，以供參考。第二次世界大戰，各國的設施，多密而未宣，只就所知者，簡要介紹，藉知其一斑。

第一節 在第一次世界大戰期間英德美的動員法制

甲、英國

英國在第一次大戰期中，鑒於事實上的需要，曾有各種立法以動員全國的各種力量。其中最重要的，有：(一)國防法；(二)軍需法；(三)國民登記法。

國防法於一九一四年十一月制定，至一九一五年三月及一九一六年十二月先後修改兩次。根據本法，政府因為戰爭的需要，得徵用私人所有的土地、生產設備、房舍、以及生產品等。軍需工業則應由軍事機關指揮，其他與軍事最有關係的礦產、鐵道、電綫及其他交通設備，亦均應由政府支配。旨在動員全國所有的物資，以運用於戰爭，故其規定極為廣泛。

一九一五年所制定的軍需品法，於一九一六年一月及一九一七年八月曾經兩度修改。其內容多是補充國防法的不足，或對於國防法的修正。內容之主要者，為：軍需勞動者的總制、軍需品工廠的國家管理問題，以及軍需品與軍需品工廠的使用等問題。本法中的編譯，在使軍需品迅速生產，以發揮其最大的效率。可能發生的各種問題，均由政府負責解決。

德國登記法制定於一九一五年七月，至一九一八年二月曾加修改。本法對於國民強迫其作詳細的登記。根據此規定，可以隨時調動國民從事於政府所指定的工作。

乙、德國

德國在第一次大戰期間，關於國家總動員的立法，其最著者，主要的可以舉出下列幾頁：
(一) 授權法，(二) 軍需確保令，(三) 總動員法，(四) 設置戰時原料局

德法分別說明如後：

第一次大戰開始，德國聯邦會議立即制定法律，以廣泛的權限授給政府。基於此種權限，政府得在經濟上施行各種必要的統制。如關於勞動供需、儲藏品調查、生產及分配等經濟發部門的問題，均在統制之列。一九一六年成立的興登堡總領，實施的各種命令亦多基於此種授權。此種授權法給了政府以行政上的便利，對於各項動員的實施，助力極大。

國會軍需法確係制定於一九一五年六月，同年十一月十一日，一九一六年九月，一九一七年四月及一九一六年一月先後增加修改此法內容，為：在戰爭期中，陸軍大臣海軍大臣或其指定的官廳，得將生產軍需品的設備，轉移於其指定者之手，此項轉移，可由承（受者）以相當的代價。本令的目的，在使軍需品的供給，不因經營不得法，而發生故障。其目的在於保障軍需品的供給，廣生功效。

美法兩國補助勤務法係一九一六年十月國民為實施法登堡總領而制定的。依據本法，凡年在十七歲以上六十歲以下的德國男子，未服兵役者，在戰時都有服祖國補助勤務的義務。本法的目的，在於使國民從事於政府所指定的工作。

戰時原料局亦係根據興登堡總領而設立，為（一）軍需原料的運輸，（二）軍需品

的製造及分配，(三)國民需要，(四)國外貿易及(五)勞動者的移動及分配等事項的最高統制機關。本局設立的意旨，在於使工業發揮最大的能力，以滿足戰時的需要。

五、丙段美國

美國參戰甚晚，然為發揮其整個的國力起見，亦有不少關於總動員的立法及設施，其可得而言者，以當為：(一)國防會議及國防諮詢委員會，(二)糧食及燃料統制法，(三)戰時產業局等。

一、美國於一九一六年三月公布法律，由陸軍、海軍、內政、農務、商務及勞動等部長官組織國防會議，其職責在謀國家的安全與福利，並調整全國的產業及資源。因之，國防會議的權限，為：為謀軍隊及軍需品迅速向需要地點集中，有權監督美國各鐵路的建設，作各種關於國防的調查；且得向大總統及各省長作有關國防的建議；調整鐵路，以使軍事工業、商業，均獲得適當的運輸；水路的利用；以國防為目的之陸海軍資源之動員；國際貿易斷絕中，計劃軍隊及一般國民必需的物品及材料生產之增加；蒐集關於發達海運、生產的數量、場所、方法以及軍需品供給情況之材料。關於軍隊與政府需要物品之種類及數額以及生產的情況；其意義，即在：如有必要，可以由政府把這些國家資源統一使用，或作種種必要的措置。不過國防會議完全是政府的諮詢機關，並沒有任

國防會議之外，尚有國防諮詢委員會，是國防會議的輔助機關。國防會議亦施行其職權，設有各種專門委員會，如：勞工委員會，女子國防委員會，軍需品事務委員會，軍需品標準委員會，衛生事務委員會，軍需給養委員會等。

前由美國任一九一七年八月會制定兩種法律：其一、爲糧食獎勵法。本法的用意，在獎勵農業，亦配農產，依照規定，農務長官有權決定食糧，飼料，種籽，肥料，農具等的生產或分配。其二、爲糧食及燃料統制法。本法的目的，亦在獎勵糧食生產並進而統制其分配，以保國家的安全。這兩種法律對於農產及燃料的規定極爲詳盡，凡關於價格販賣等均有詳細的規定。

至於戰時產業局 (The War Industries Board)，乃題自一九一七年七月國防會議決議設置的。用意專謀調整戰時產業。其具體任務爲：決定政府各機關需要物品的先後次序，研究物價，並研究產業、勞動、商品販賣等及其所發生之影響；換言之，即在國家緊急的時候，決定政府及一般必需品的分配，國家資源的改組，原料及製成品的生產、分配、消費的先後順序，評定物價，限制各種戰時不必要的業務。將全國產業組織緊密的連繫，以調節戰時需要，安定國民生活。

戰時產業局，共分四部，即：總務部，技術部，需要調整部，及戰時產業部。技術

部可戰時不足資源的補充計劃，代用資源的增產計劃，以及統制物價，調查社會需給等。需要調整部司決定軍需工業與普通工業的生產比例，擴充設備及改良等；此部設有指導委員會及統制委員會。至戰時產業調整部，在該軍需應兼的戰時動員人以軍需品並讓道與統制為主要任務。

此外為指揮的統一，及政治機構的健全與效率的迅速，更於一九一八年制定法律，給總統以特權，加強行政上的運用效能。當上次大戰時，美國參戰雖晚，而對於人事及產業上的動員立法，無不力求詳盡；蓋美國為民主國家，風尚自由，為謀動員之便利，不能不先強化其行政上的統制力。

第二節 現今英國總動員法制的內容

一九三六年三月，英政府發表國防充實計畫及軍需工業統制政策，具體規定：軍需工業之統制，軍需工廠的擴張，訓練熟練勞工，限制利潤及戰時食糧問題。政府並積極補助各種工業，以從事於軍需品的製造，如一九三六年四月動員多汽車製造廠，以從事於飛機原動力的製造計畫，以及各種飛機擴充計畫。根據此項計劃，生產上所必要的勞動，材料及其他經費全由航空部負擔。如在事業上有擴充的必要，政府可以添設新廠。所有有關軍需製造的工廠，於戰時均須由政府統制運用。

至一九三九年八月二十四日，英政府鑒於國際形勢之險惡，遂公布了緊急全權（國際）法「The Emergency Powers (Defence) Act, 1939」這是相當於英國國家總動員法的法律，全文共十二條，其重要內容如下：

一、皇帝以勅令維持公共安全，公共秩序，防衛國土或參加戰爭時，為確使有效的達到其戰爭目的，並維持社會生活所必須的物資及勞力，得制定認為必要或便宜行事的法規（本法規稱為「國防條例」）。

二、必要時得占有或管理私營企業及徵發財產。

三、必要時得搜索及侵入私人建築物之內。

四、本法之實行，得使原有法規改正或停止施行，而原有法規未及改正時，亦得適用之。

五、本法之規定，得適用於英國國內外所有之英國船舶及航空機。

六、本法之規定，得以勅令式適用於殖民地及保護屬領。

七、違反本法之規定者，得逮捕、審問並處罰之。

八、本法之有效期限為一年，但依議會之要求，得延長其期限。

上述全權法公布後四日，即一九三九年八月二十六日，英政府即據以公布了九十六

件國防條例，按其內容性質，可歸納為左列各要點：

八、(本條之)在(一)船隻例

九、(五)關於國家安全之規定。

六、(六)防升情報機密之洩漏。

五、(七)統制交通。

四、(八)防止重要業務之障礙。

四、(五)關於公共秩序及安全之規定。

三、(六)自危險地帶之撤退。

二、(七)兵員宿舍之分配。

宜(八)統制燈火照明及警備。

宜(九)統制有關於國防戰策之宣傳。

一、(三)關於船舶及航空機之規定。其將軍

領事官、及其航海之統制。

總(七)燈台之統制。

一、(八)海上通商之統制。

(四)關於必要物品及事務之規定。

(1)地面上工作機能之規定。

(2)土地之徵發使用。

(3)軍隊對於土地之使用。

(4)土地以外的資產之徵發。

(5)產業及公共事業之統制。

(6)農地之保護。

(7)漁業之統制。

(8)運輸之統制。

(五)罰則及附則

(1)不經法院之臨時處罰，可處以三個月以內徒刑及一百磅之罰金。

(2)經法院審判後，可處以二年以內之徒刑，及五百磅之罰金。

(3)根據緊急全權法所頒布的國防財政條例，給予財政部以左列職權：

一、收集證券、金幣、赤金及外國通貨。

二、統制私人資本。

三、限制外國通貨及赤金之買進，賣出或借貸。

四、限制通貨、赤金、及證券之輸出。

以上即是一九三九年八月二十四日，英國新頒布之權法及根據此全權法而頒布之各種條例的要點。除此以外，有關於國家總動員的法律，於第一次大戰前後通過於各次議會的，尚有下列各種法令。

甲、使政府得動員材料資源及人力資源者：

(一) 通貨（國防）法。

(二) 輸入、輸出關稅權能（國防）法。

(三) 船舶及航空機運送限制法。

(四) 輸入關稅緊急規定法。

(五) 國民工役義務（武裝軍隊）法。

(六) 雇傭統制法。

(七) 國民登記法。

乙、使一般國民（軍人以外）之生命財產減少戰爭之影響者：

(一) 糧價（國防）法。

(二) 裁判所緊急權限。○一九六日十四日 號。

四三 若舊金及抵押利息限制法。頒布令，以昭前效，並與土木及農業勞工之類

(四) 死傷緊急規定法。

三五 煤炭援助緊急權限法。調查及對。並與企業。百此等並發出其現辦及情狀

(六) 戰時危險保險法。

(七) 物價法。

丙、內閣各部根據上列各法令所頒布的命令。以昭前效。

(八) 關於市民保健及某種食品、原料最高價格規定之法令。

(九) 關於主要部分藥品分配之命令。

一九四〇年五月二十二日，更擴大並加強一九三九年的國防法，而制定了第二次的

國防法。與一九三九年的國防法相對稱，我們可稱之為一九四〇年的國防法。本法將全

國所有人力及物力的資源，皆置於政府統制之下，而予政府以至全權。

(本法全文僅二條，其第一條規定為使所有人力及財力皆置於皇帝之處理下，可依勅

令制定，賦予政府以全權的國防條例。其第二條，規定，舊有國防全權法之有效期限更

延長一年。為此，政府以勅令得施行左列各事項：

- (一) 完全統制所有個人之勞力及財產。
 - (二) 徵用主要工業，停止及閉鎖其他若干工業。
 - (三) 對於賠本而不得繼續工作之企業，加以賠償。
 - (四) 公定工資及利潤。
 - (五) 統制銀行業及金融業。
 - (六) 爲軍事及輸出目的之生產，有絕對的優先權。
 - (七) 廢止以私人利潤爲指導企業的原則。
 - (八) 提高超過本人生活所需之所得稅至百分之百。
- 在本法之下所製定的一般國防條例，給予勞工大臣以左列職權。
- 一、使國民依勞工大臣之指示服務。
 - 二、對於各個國民使其登記其本身一切之詳情。
 - 三、有侵入各種設施而加以檢查之權，並使企業主有設置並提出其賬簿及計算紀錄之義務。
- 四、依國防條例制定企業之雇傭限制令，以調節機械、建築、土木及礦業勞工之雇傭。本法令於一九四〇年六月十四日 施。

關於英國國家總動員的法制，經過這一次加強後，已擴大及於全國所有人力物力的統制，足以應付現代的國力戰。

第三節 法國國家總動員法

法國於第一次大戰後，關於國家總動員的設施，當首推國家總動員法案之成立。蓋鑒於第一次大戰動員範圍之廣泛，若事前無完密的準備，則臨時措手不及，必至造成戰事上的失利，且德意耽視於旁，待機而攻，更存及早完成總動員準備的必要。故自一九二一年起，即急謀國家總動員法案的成立。而將戰時國家的組織，平時應有措置，陸續制定。至一九三八年，國家總動員法案議決公布，閱時共十八年，內容凡六十六條，綜其要點，約如下述：

第一節 總則（一——十三條）規定事項如左：

- 一、國家總動員法適用之時機。
- 二、政府對國防的責任，及擔任國防事務的機構。
- 三、軍事之統轄，兵力之使用，及物資之使用。
- 四、防空之組織及設備。

第二節 人員及物資之使用（十四——卅二條），規定事項如左：

一、根據「國防義務國民一律平等」之原則，規定人員及物資之徵發。

二、禁止利用戰爭所奪取之利潤；凡政府因國防目的或公共需要，所取得之人力及

物力，傳給以補償費。

三、取得物資之法，由善意購買或徵發。

四、工業動員之準備，一如軍事動員，並規定平時之調查及實驗。

第三節 作戰方針及權能之行使（三十三—三十四—三十五條）規定事項如左：

根據「主權在民」之原則，作戰方針之決定屬諸政府。蓋政府由議會產生，議會為

國民之代表。

二、戰時議會及政府之職責。

三、兵力之統帥，由高級軍事人員任之。軍事之統一指揮，由政府任之。用委員制，必

要得用總司令制，但為臨時制，其職權由委員會所授與。

四、各部門之動員準備。

五、對外之交涉及使節派遣之統轄。

第四節 戰時經濟組織（四四—四六〇條）規定事項如左：

一、各部主管經濟動員之準備及實施，及担任此事務之機構。

- 二、經濟動員之
- 三、審諮詢之價
- 四、交通工業制
- 五、戰時的財
- 六、戰時的情報
- 七、國都之遷移
- 八、動員準備之

策

- 一、地方動員之
- 二、地方軍民權
- 三、交通之整備
- 四、爲使本法之
- 五、本法對於確

實是法國總
陸軍爲國家安全

第六

進攻，僅費六星期之時間，而法國即告崩潰，是以德法未必足以保國，更有賴於人事上之團結及機動的運用。觀於法國，益信其然。

第四節 美國國家總動員法制及軍事準備

美國於第一次世界大戰以後，關於國家總動員的法制，可以縷述如下：

美國之國防法係制定於一九一六年四月，其後於一九一八年，一九一九年，一九二〇年，一九二五年，一九二六年，一九二九年均曾加以改訂，而一九二六年的改訂，使陸軍次官擔當產業動員的責任，與總動員有密切的責任關係。自此以後，陸軍方面積極準備，在一九三一年，一九三三年，一九三六年，一九三九年，前後四次，發表了逐次改訂的產業動員計劃，因此訂立了相當詳細而具體的辦法，並且完成了其必須附屬法制的設計，在這次美國參戰之時，這些設計立刻都要變成法令以應急需的。

又自一九二四年以來，美國規定國防紀念日，給予一般國民以演習實施總動員的機會。而對於一萬數千個民營工廠，在平時也以教育義務制度使其熟習兵器的製造，一旦參戰令下，這些工廠均可以立刻擴大而從事於軍需品之製造，不但計劃周密，而準備尤為充實。自受倭寇襲擊以來，各民營工廠如福特汽車工廠等均已開始製造軍需品如飛機等，都是根據此種準備，方得迅速完成的。

照。一九四〇年，美國議會以國際情勢緊迫，通過以下各種法律：

- (一) 國防器材輸出統制法。
- (二) 軍需器材徵發權限賦予法。
- (三) 軍需工廠擴張與減稅法。
- (四) 外國人登記指控法。
- (五) 第五縱隊入國禁止法。
- (六) 義務軍訓法。

在一九四一年十二月七日倭寇卑劣偷襲的前後，因鑑於國際情勢之險惡，這些已經完成立法手續的法律，都在急遽的實施中。

此外美國還有一個援助民主國全權委任法案，與各民主國家有很重要的關係，而為軸心強盜感覺不安。按一九四一年一月十日，美政府雖提出「增進美國國防準備計劃」會，以積極援英及維護民主主義為目的，委任大總統以援助民主國的全權。該法案對於當時的美國，實有國家總動員的實質，茲將其援助民主國全權委任法案要點彙錄如左：

該法第二條甲款，係規定「國防器材」的內容。

第六章 附錄：各國總動員法及設施簡述

該法第三條甲款，規定：大總統如認為國防上有必要，得隨時賦予陸軍長官，海軍長官與各部及其他政府機關長官以下列權限：

一、大總統如認其防衛戰於美國國防上有絕對必要，雖為外國政府，各長官亦應在該會、轄所屬兵器廠、工廠、造船所等，為之生產各種國防器材。

二、對於上述之外國政府，得以賣給、讓與、交換、貸借，及其他方法，供給各種國防器材。

三、對於各種國防器材，得予以試驗、檢查、實習、修理、裝備、再製，以及其他處置，以使其機能恢復。

四、對於上述外國政府，任何國防器材的輸出，亦許可之。

該法第三條乙款規定：上述外國政府受甲款所定援助的條件，須大總統認為適當且於美國有利者，其支付及清償得以大總統所認為適當的物品、財產乃至其他直接間接的利益為之。

該法第九條規定：大總統於實施本法各條款而認為必要或適當時，得隨時公布實行細則，並命令各部及政府機關官吏，服從大總統的指示，行使大總統所賦予的權能及權限。

一、該法案通過於議會之後，羅斯福總統即得行使下述各種權限：
（一）使用美國軍艦以獲送交戰國的商船。

二、以陸海軍的一切武器讓予他國。

三、使中立法等事實上失效。

四、無限制的以商品讓予他國。

五、使給交戰國軍艦以美國領海內港灣的修理及補充燃料的設備。

自十二月七日美國遭受倭寇的偷襲後議會一致通過對德、義、日的宣戰案，除積極進行大規模的擴軍工作外，並積極統制全國的人材物力，加緊軍需工業的動員，以民助國家的兵工廠自由。美國總動員的工作，現正在急激地開展着。

至於美國的軍事情形，則自一九四〇年夏實行空前的軍事改革及軍備擴充計劃此計劃之陳以實行，實於希特勒在歐洲大陸初期戰爭的勝利，勢將影響到整個世界，德國以奇襲戰術集中兵力征服歐洲若干國家，美國人士大為覺悟，認為美國軍隊有澈底改革的必要。

一九四〇年八月五日，美財長摩根索提交國會的一九四一年會計年度預算表，國會通過一百四十七萬萬零二百萬美元國防經費，其中六十八萬萬零九百萬美元係擴充陸軍

的費用。

按實際計算，一九四〇年八月，美國受過訓練的全部陸軍，共計爲五十五萬四千人。徵兵法通過之後，陸軍部曾建議增加受訓人數至一百四十萬人，於一九四一年春季訓練完成。據馬歇爾將軍的觀察，要保衛西半球，至少應有二百萬或至四百萬的兵力。美軍難以應徵的三十一歲至三十五歲的公民，計共一千六百五十萬人，以這樣的數額，當然不難增加到所需要的兵力。美陸軍部原來的徵兵計畫：一九四〇年十月十五日徵兵七萬五千人，同年十一月五日徵兵十一萬五千人，十二月十五日徵兵十一萬二千人，十二月廿九日徵兵八千人，一九四一年四月一日徵兵四十萬人，同年十月一日徵兵六十萬人，此後直至一九四五年徵兵期滿爲止，每年四月一日及十月一日皆須徵兵四十萬人，此案因國會未能迅速通過，致延遲未能實行。第一批受訓士兵，須至一九四〇年十一月中旬以後，方能開始服役，每一士兵受一年的訓練，故以後五年之中，除訓練正規軍及國民衛國軍的志願兵外，須訓練三百四十萬人。

二、至於軍隊的編制，在一九三九年，正規軍共有三師，一九四〇年五月底擴充爲五個配備充足的步兵師。同年夏擴充爲九個步兵師，一個騎兵師，兩個裝甲師。國民衛國軍一旦奉召入役，初步的目的，欲使之成爲「雄厚的動員軍隊」，共計九個軍團。每一軍

國有兩個「四角」師團（每師團有步兵四團），兵力約一萬八千三百人；有一個「五角」師團（每師團有步兵三團），兵力約一萬四千人。這二十七個步兵師，再配上其他必需之部隊及野炮隊，騎兵兩師，裝甲或機械化部隊四師。全部兵力約為八十五萬人，這便是美國可以動員的作戰兵力。

據一般估計，陸軍航空部隊尚需十五萬人，一九四二年五月或七月約可得二萬六千五百人（戰鬥機航空員約八九千人）。海外屬地和菲律賓、夏威夷、阿拉斯加、柏托里科及巴拿馬運河一帶的警衛軍，至少需十萬人，美國要保衛新得的囊法荷拉丁美洲海空軍根據地，還要再增加幾千人，沿岸及國內高射砲防禦至少需五萬人。一九四〇年夏秋之間，特殊高射砲隊以及國內防禦各地區的部隊已達此數。又據陸軍部的估計，行政人員，訓練新兵人員，輜重人員，以及醫務人員尚需十五萬至二十萬人。上列數字係美國陸軍開戰最低限度的兵力。據馬歇爾將軍的估計，最後的陸軍兵力包括步兵四十五師，裝甲部隊十師，共計二百萬人。美陸軍部雖仍相信步兵為戰爭的主力，但已十分着重防空部隊及機械化部隊了。

據陸軍部的估計，要維持二百萬大軍充足的配備，自一九四〇年夏季開始，須增設一百三十九個新工廠，其中七十六個工廠製造大砲彈藥，三十三個製造飛機，二十八個

製造化學用品，兩個製造其他軍需預計添設彈藥廠，軍用化學廠，飛機廠，及其他軍需廠，共約需經費九六三，〇〇〇、〇〇〇萬元，一九四〇年夏秋之間，政府已撥五二五、〇〇〇、〇〇〇美元為各廠的開辦費，以後當須增加。

至於美國海軍，早被公認為「動員日期」的軍隊，隨時可以作戰。自一九三三年三月羅斯福總統就任以來，經過幾次的擴充，美國海軍的實力及配備，皆已革新增強。故海軍（國防第一綫）的準備比陸軍的準備，更能適於非常時期的需要，同時海軍更能切實利用政府撥發的擴充巨款，轉變為實際的戰鬥力量。

這是倭寇偷襲珍珠港以前，美國的軍備計畫。去年十二月七日倭寇用卑劣手段偷襲珍珠港，美國猝不及防，致日本佔了些小便宜。然因此使美國上下團結一致，孤立派風潮雲散，政府的戰時計畫，得以完全見諸實施，將來美國整個國力發揮之時，便是軸心強盜崩潰覆滅之日。

美國一方面要保衛本國；另一方面，又要作各民主國家的兵工廠，供給各民主國家軍需品，任務誠然繁重，但美國有豐富的物產，繁庶的人口，精妙的技術，無論就那方面說，必能完成此項任務。一九四二年一月六日，總統羅斯福，向國會宣布，一九四二年要造四萬五千輛坦克車，這已超過德蘇日現存的數量，一九四三年要造七萬五千輛，

至於飛機，一九四二年的生產標準是六萬架，一九四三年則是十二萬五千架；汽車大王福特曾作豪語，每天造一千架飛機是可能的。國防生產管理局副局長希爾曼在一九四二年一月十四日宣布，五百萬陸軍為美國之預定目標。一九四二年末，美國將動員一千五百萬工人，為陸軍總數之三倍。這是太平洋戰爭爆發後美國動員之大概情形。

第五節 義大利動員法制的內容

意大利曾於一九二五年六月八日訂立「國家總動員法」，其後並於一九二六年一月三十日制定「授權法」。這是意大利國家總動員的根本大法。茲述其概要如次：國家總動員法全文凡十五條，其主要之點，為達成國防的目的，可以變更國家的組織，而置其人力物力及資源於政府控制之下，重要條款如下：

戰時法令

二、在國防最高委員會協助之下，使有關各部統制下列業務：

- (甲)輸入軍用及民需原料的貿易業務。
- (乙)軍需品的製造，原料及製造品的蒐集和分配，官立和私營工廠的監督。
- (丙)軍用民需食品的蒐集和分配，官立和私營食品工廠的監督。

(丁)對內對外的宣傳，傷廢軍人及歸國僑民的救濟，戰時扶助費的支付。

三、關於勞力動員的研究及準備（國防最高委員會掌管之）。

四、必要時，得徵用全國民的個人勞力及集團勞力。

五、徵用在國外的動產及不動產，獨佔意義國家的發明使用權，並禁止應用或公布其發明。

六、施行與國家總動員目的有關的調查及試驗。

這是義大利國家總動員法的重要内容點。此外並規定各省在其主管的範圍內，可自行訂立動員計畫，提交國防最高委員會。至於一九二六年的授權法，其內容係賦予墨索里尼首相在緊急時以制定及執行法律的獨裁權。但司法權，會計檢查事項及各府縣的自治權，不在其內。除此以外，其他有關總動員業務處置的法令，最重要的，為勞動憲章。勞動憲章公布於一九二七年四月二十一日，其目的在規定義大利的經濟及勞動事項。文凡三十條，其重要內容如次：

(1)第一條規定法西斯國家的本質。

(2)第二條規定勞動所佔的地位，生產和勞動與國家及與經濟的關係。

(3)第三條以下規定團體勞動契約及勞動裁判所等事項。

(4)第六條以下規定合作團體的組織。

至一九四〇年十一月，又將勞動憲章加以一部份的改正，即在勞動憲章的篇首，新增入「所有權篇」，其重心在打破傳統觀念而對於所有權的個人及國家賦以新的意義，使促進其生產活動，完成國家經濟力發展的任務。新所有權法的要點，在於對於所有權的規定。該法令規定按照人口密度的比例，使農家保有足夠勞動的適小限度面積的土地，而將土地所有權加以零細的分割。此外如勞動法（本條係一九二六年四月三日制定，為第五六三號法律）。精神總動員法（本法係一九三一年二月十四日第六六九九號法律，及一九三二年六月十五日勅令第一二七六號）。價格統制令（本令係一九三六年十月五日勅令第一七四六號。）等法令，都與義大利的國家總動員有關；因為這幾種法令只是一部份的而不是全部的，其內容不加詳述。

第六節 日本國家總動員法的分析

日本在國家總動員法頒布以前，亦曾制定種種的特別法律，如明治十五年的徵發令，明治十七年鐵路軍事使用令，大正七年的軍需工業動員法，大正八年的軍需調查令，昭和四年的資源調查法等；這些法令都是為適應某一時期的需要而產生的，為構成現在日本國家總動員法的基礎。亦就是將日本的全部國力，由平時轉到戰時的階梯，轉如

平時沒有統制的對象，或者雖有統制的對象，而不建立有力量的統制，即使頒布總動員法，事實上決不能達到戰時運用的目的。

按日本國家總動員法，係經資源局三年兩個月的時間所草成的；因為與軍隊動員以及軍需品的補給有密切關係，所以參加的人有海陸軍部代表，參謀本部代表，以及作戰部代表等。昭和十三年（一九三八年）三月八日，由企劃院提出於七十三屆特別議會，在議會中經過十五次的辯論，終為軍部暴力壓服而通過。本法之所以能在這個時期通過，不外兩個原因：

- 一、侵略中國的戰爭，既由速戰速決的夢想，轉變為長期戰爭，如各國對日再實行經濟封鎖，必使日本戰時資源的供給，遭逢極大的困難，故不能不研究對策。
- 二、過去所頒布的各種特別法，都是局部的，而非以處理全國的資源為對象，——以與各種動員都有關係的勞役，軍事運輸機關的動員，以及一般勞動、物資、土木建築、資本管理、整備、情報、宣傳等均無詳細規定，或根本沒有規定；因之，難以達成戰時總動員的目的。所以有頒布一個統一的國家總動員法的必要。

（日本國家總動員法，全文共五十條，形式甚為完整，內容廣泛，規定亦甚周詳。從

該法的性質上說，與英國的國防法無甚差異；其主要任務，即在確定一些授權頒發法令的標準，俾政府機關對於徵動員事項有直接制定條例規程或頒布命令之權。綜論其條文內容，約如下述：

一、宗旨：該法之目的，即於戰時或構戰時事態之際，為達成國防上的安全，以最有效之方法，發揮國家全力，對一切人的及物的資源加以徹底的統制與運用。

二、就動員的範圍說，分爲物資動員與業務動員兩大類。各列八項規定。在物資動員方面，應有兵器彈藥，食糧被服，衛生醫療、交通、通信、運輸、土木建築，燃料、電力等軍用物資，均包括無遺。在業務總動員方面，如生產修理，配給保管，輸出輸入，通信運輸，財政金融，衛生救護，教育訓練，試驗研究，情報宣傳，警備等業務，亦均網羅淨盡。此外並得以勅令指定總動員至必要的物資與業務，故動員的範圍，實極廣泛。與軍事直接有關的不必說了，即一切與軍事間接有關的物資及業務，亦因滿足軍事上的要求，全部吸收用於戰鬥之上。戰時大量消耗的補充，以及戰爭進行中不斷的需要，可藉以獲得滿足。

三、欲達到軍需生產動員的目的，土地、勞力、資本三者，非加以嚴密的管理不可。就勞力管理方面說，本法對於勞動人員的使用、雇入、解雇、工資及其他勞動條件等

政府均有決定之權；對於勞資爭議，及封閉工廠怠工等行爲，又得加以限制或禁止。戰時勞動者怠工、罷工的發生，不僅阻礙軍需的生產，抑且擾亂社會的安寧，足以防礙戰爭的進行，陷戰事於不利。上述規定，其目的，在以勞動管理之權，由資本家移轉給政府，使資本家不能爲謀自身的最高利潤，而對勞動者施以種種的剝削，乃預先加以統制，藉以防止勞資爭議的發生。另一方面，如果勞動者有過分要求而出之於怠工或罷工等行爲時，政府可根據法律，加以限制或禁止。又規定在不妨礙兵役範圍內，得徵用帝國臣民，並使臣民或法人或其他團體協助國家及地方公團所舉行之業務總動員（第四及第五條）。並規定檢查帝國臣民之職業能力，又對學校、工廠、養成所、事業場等已養成之雇傭主，及總動員上必需的技術人員，政府有隨時處置之權（二十一及二十二條）。

以上各種規定，均在謀戰時勢力的充實，與補救勢力的不足。

以土地而論，爲實行軍需品的生產、修理及儲藏，對於業務總動員所屬之事業場、工廠、船舶與其他設備，或可轉用的設備，以及土地、住宅、倉庫，其他建築物，均得管理使用或收買其一部或全部。但在何種情形之下，才能適用這種規定，本法並無詳細的說明；在事實上，日政府爲適應戰事的要求，可以隨時頒布命令，予以管理，使用或收買。

變更實質本管理來說，爲防止現金的外流，並使其集中投資於軍需工業；故關於公司之設立，合併，變更目的，增加資本，籌集公司債款，及第二次以後資金的繳納均均得限制或禁止。至於各公司盈利的處分，政府亦得發布必要的命令；又編行保險保險公司及其他以勅令指定之公司，其資金之運用，政府亦得發布必要的命令。又對於經理業務總動員事業之公司，爲補充設備而籌集債款或增加資本，得以勅令另定，不受前條第二、百條及第二百十條之拘束（第十二條）。又對業務總動員所屬之事業，得限制或禁止其設立，擴充或改良，並對該項設備，命其設立，擴充或改良（第十六條）。依照上述之規定，政府已直接擁有資本管理之權，如公司的設立，增加資本，擴充或改良設備等，均須聽從政府之命令。並獲得政府的許可。尤其是關於資本的運用，雖有商法第五百條及第五百十條之規定，但仍可以勅令加以變更，對於資本的管理，可算極爲嚴密。這便可使對資本的供給，都流入戰時產業必要的部門，而防止其消耗於不必要的生產事業。如此，軍需生產才能充實。政府對於資本家的利益，亦加以限制，限制的方法不外徵收戰時盈利稅，或規定其提出若干成購買戰時公債，或使其再投資於政府指定的戰時產業中，這方面可使負擔公平，貧富不致過於懸殊，他方面亦可防止戰時社會的不平，藉以增加一般人民對於政府的信心。

在戰時生產管理中，各產業部門，必須結合成一個整個的單位，生產才能彼此配合，發揮大的效果。日本國家總動員法對此，規定業務總動員之同種或異種事業之業主，得使其承認該項事業有關的統制協定的設立，變更或廢止，並得命其設立、變更、或取消該項統制協定。對於已加入或未加入協定之業主，得命其服從該項統制協定（十七條）；又規定業務總動員之同種或異種事業之業主，得命其設立以統制該項事業為目的之組合，其不適合設立者，政府得為必要之處分。政府有權決定統制規程之設立，變更或廢止（十八條）。生產事業之集中與統制，其目的在防止傾軋產業的非法競爭，而達到迅速有計畫的生產。觀於第二次大戰可以證明，在第一次大戰中，各國託羅斯（Trusts）加達爾（Kartells）的增加，使製造能力，完全集中於政府之手。由是軍需品的大量補給，乃得解決。而德國因運用辛蒂加（Syndikaten），對於物價的調節，得收相當成效。日本現在設立的各种產業聯合會，全國產業聯盟，經濟團體聯盟等，其目的亦在此。

戰時生產管理，主要的不外指導業主的生產，及限制資本家的利潤，並禁止勞動者怠工或罷工。使整個軍需生產，均由國家掌握管理。第二次世界大戰中，各國軍需品的生產，均超過平時十餘倍乃至二十倍以上，甚至在幾種物品竟增產至平時的一百數百倍以上。若沒有適當的管理，何能達到目的。

更爲保障軍用物資及原料的供給，規定總動員物資的生產、修理、配給、讓渡及其他處分、使用、消費、持有及移動。政府均得發布必要之命令；並實行輸出入管理。限制或禁止出口進口，命令出口進口，徵課進出口稅，及增徵或減免進出口稅（第九條）。這種規定，具有統制消費及統制貿易的作用。又規定必要時，得使用或收用總動員上所需要的物資，對生產、販賣或輸入總動員物資爲業者，得令其保有該項物資，原料或材料之一定數量；對價格、運費、保管費、保險費、租賃費及加工費，政府均得頒布必要之命令。這種規定，在資源缺乏的日本，實在是必要的。

又對於業務總動員各項事業之業主，或於戰時實施業務總動員者，命其樹立總動員的計畫，及舉行基於該項計畫的必要演習；對於生產或修理總動員之物資爲業者，及各種試驗研究機關之管理者，命其試驗與研究。此規定的目的，不外二端：（一）測驗生產的能力，使生產技術趨於純熟；（二）注重軍用物品的改良、發明、以及促進各種代用品與廢品再利用的研究。

二十六條至三十一條，規定凡因政府發布命令或處分所生之損失，予以利益保障，或支付補償金。對領受利益補償及補助金的事業，得加以監督及爲必要之命令與處分；並須受主管官廳的檢查。三十二條至四十九條，係訂明各項罰則。第五十條則爲設立國

家總動員審議會兼承政府之諮詢，審核本法重要事項的施行。

一九四一年，日本七十五屆議會，曾將國家總動員法第五、六、八、十、十一、十三、十四、十五、十六、十七、十八、十九、三十一、四五、四六，等條加以修改，歸納其修改的要點如下：

- (一) 規定勞力之分配，為發揮其能率起見，強化有關勞務統制之條項。
- (二) 擴大物資統制之範圍，不僅總動員物資，必要時得及於物資之全部。
- (三) 謀資金對重要物資供給之圓滑，且準備萬一之事能發生，強化金融統制之規定。

(四) 為發揮生產能力，使生產向上計，將現有之技術、物資、不動產、企業設備等向必要方面開拓集中的利用途徑。

以上所述，為日本國家總動員法內容之概要。日本訂了這個總動員法案，其企圖真非在動員全國力量，妄冀解決「中國事件」；自太平洋戰事發生後，又經修改，以應付世界新局勢。

(五) 謀重要產業之整備，使其能率向上，同時為官民協力一致實行國防經濟之計畫計，整備有關產業統制之基本條項。

(六) 擴充統制價格條項，使及於現在所未統制者，以期物價政策之完善。

(七) 修正法則，以圖強化違反經濟統制之刑罰，以期消滅此種違反行爲。

所有種種修改，乃爲應付緊張的國際局勢，規定強力之彈力性，以便在緊急場合之下，講求迅速機動的手段。其目的在加強國家總動員法，以應國際環境的需要。

第七節 德國的總動員設施

第一次大戰以後，德國受凡爾賽條約的束縛，無論在軍事上、經濟上都受了限制。迫國威震興起，認識了當時德國的國民心理，於一九三三年取得政權以後，即整軍經武，作種種凡爾賽條約的積極準備，其可得而言者，可舉出下列諸端：

甲、經濟方面

一、產業統制 國社黨自取得政權以後，便從事於嚴格的產業統制。其統制產業的目的，完全在於軍備競爭，希冀世界霸權之再爭奪。轉換和平工業爲軍事的生產，全爲納粹統制產業的唯一目標，並制定法律，將德國的經濟構成有機的組織。其組織分全部產業爲十三個部門。即：

- (一) 礦山、製鐵、金屬。
- (二) 機械、電機、汽車、飛機。
- (三) 金屬製品。
- (四) 建築、木工、土器、玻璃。
- (五) 化學、造紙、印刷。
- (六) 紡織、衣類、皮革。

(七) 食料、飲料、砂糖。(八) 手工業。(九) 商業。(十) 銀行、金融。(十一) 保險。(十二) 交通。(十三) 電力、瓦斯。

以上十三個部門，每一部門各自組成一個中央團體，每一團體更設一指導官，負責指導各該部門的一切活動。

按國社黨的理論：國家利益高於個人利益，在國家之下，無所謂個人，個人必須「在一個最高領袖之下，大家聯合起來為全體福利而工作。」所有工廠，絕對禁止罷工，團體商討工資的權利，也完全取消；一切糾紛都由政府來負責處理。在一個工廠之中，以廠主為全廠的領袖，其他均為「服從者」。層層節制，層層服從。希特勒自一九三三年執政後，以一國社黨為控制社會的中心組織。各種團體，都有國社黨分子參加；因而他的統制能貫徹到社會的任何階層。

此外，為改善國際貨借關係，對輸出輸入更行強力的統制：(一) 封鎖馬克，(二) 增加輸出，(三) 匯兌清算制度，(四) 貨物互易，以及匯兌限制，此外為調節原料的需給，更在全國設置二十七個商品管理所，即：(一) 穀物，飼料，及其他農產品。(二) 家畜及其製品，(三) 乳酪及油脂，(四) 卵，(五) 木材，(六) 園藝生產品，飲料及其食料品，(七) 羊毛，(八) 棉花，(九) 棉紗及棉布，(十) 絲，人造絲

，及入通羊毛，(十一)衣料，(十二)木料纖維，(十三)貴金屬，(十四)普通金屬，(十五)鋼鐵，(十六)工業用油類，(十七)橡膠，(十八)皮革，(十九)顏料，(二十)礦油，(二十一)化學品，(二十二)烟草，(二十三)煤及鹽，(二十四)羊皮，(二十五)紙衣，(二十六)工業藝術品，(二十七)雜品。此二十七個商品管理所，屬的在統制各該商品的輸出輸入，實則其主要着眼點乃在對原料的轉移，分配，儲藏，販賣，消費等作嚴密的統制。到了戰時，全產業界立刻便能動員起來。

二、原料自給的四年計劃。納粹政府爲了準備戰爭，實施產業的年度統制，雖已有相當的成績。不過德國土地並不廣大，且工業已經高度發達，而原料不足，仍是德國經濟上的弱點。所以對於原料的供給問題，德政府無時不籌謀對策。一九三六年十月十八日發布命令，實施原料自給四年計劃。爲實施此四年計畫，特設原料生產局，原對分配局，勞動調整局，農業生產局，物價決定局，及國外匯兌局；以謀工業原料生產的增加，及分配之合理。

三、戰時經濟體制。德國資源不甚富足，可是自凡爾賽條約以後，它有空國着船江業生產能力，也有空閑着的勞工，鋼鐵軍拆破了凡爾賽條約，便將工業生產力和勞力配合使用，又變成了歐洲最大的工業國家，關於這經濟問題的解決，全是在戰時經濟

體制名義之下，使全國的經濟機構軍事化。戰時經濟機構，是歸戈林領導的經濟參謀部指揮的經濟參謀部內工作的人，全是軍人。到了必要的時候，用罰金、監禁、經濟制裁、集中營和武裝人員去強制執行。二次大戰爆發的時候，這戰時的經濟機構已經成立，而且實際上早已在幾年前開始工作了。

德國戰時經濟體制的具體項目，可歸納為下列各端：

(一) 一九三六年十月頒布了規定物價的法令，物價從此固定，並隨時由物價調整委員會根據成本增加的情形，隨時加以調整，因此德國物價無多波動。一九三三年物價指數是九·七，到一九四〇年四月（二次大戰已經開始）只升到一〇·九·六，雖然實際的生活程度較人為調整的生活指數高出許多，但平均起來，還沒有超過百分之二十五。

(二) 利潤限制，一方面受制於物價的統制，一方面則受制於強迫投資。按照政府的規定，利潤中的百分之六至百分之八應該購買政府的公債。

(三) 強迫將盈餘資金，投資於國家的主要工業，如煉油和人造橡皮的工廠，以及其他

(四) 禁止私人創辦新的工廠和商店，禁止不合於國家需要的工廠和商店的擴充。

(五) 政府統制生產品之分配，並藉國家統制原料與外匯等方法，絕對管轄工業。

(六) 整個的金融市場，其中包括國民儲蓄，銀行及保險公司的資本，法人所存自內政府公債等，政府有優先購買之權。其方法或強迫其認定國家抵押借款或換取政府所發行的別種債券。

(七) 限制公司首領及主管人員的收入，規定所謂「廠主工資」。

以上是關於資金，貿易，與工業的規定。

(八) 固定工資，根據一九三二年經濟危機時最低之工資水準，規定固定的工資率，但亦可適應環境，稍有變通。

(九) 職業統制，國家重要企業所招募之工人，不得因他處工資較高而改業。

(十) 不准罷工，除綜合性的雇主及被雇者之德國勞工陣線（此組織屬於國社黨）外，工人不得有其他獨立之組織。

以上是關於勞工的規定。

(十一) 一切食糧及日用必需品，皆在十大德代替牛油之口號下分配，竭力使生活標準降低。

(十二) 國家統制分配一切日用品，又極力宣傳「本國出產較豐富之物產始可消費」，以

圖直接統制消費者。

以上是關於消費者的規定。

(十三)物價規定及市場條例，使農產品不得不到特設的統制機關去銷售。

以上是關於農民的規定。

納粹政府以「不怕危機」的經濟機構為宣傳口號，使這些規定嚴厲執行；工業生產力與勞工獲得了適當的配合運用，產業界便興隆活躍起來，其結果可得而言者：工業產量的指數自一九三二年的五四，到一九三六年六月便增到了一三七；農業產量一九三二年為十萬萬馬克，一九三九年便增到了十四萬萬馬克。一九三二年，德國的國家收入是四十五萬萬馬克，擴大後，增至一百萬萬馬克。勞工的人數，在一九三二年是一千一百五十萬人，二次大戰未爆發前，便已增到二千二百萬人；失業的人數，在一九三三年正月有六百萬，現在反而感到勞工的缺乏，這個勞動力的缺點，現在是運用被征服國家的勞動力來彌補的。

德國在經濟上的最大缺點，是：(一)缺乏原料，(二)缺乏黃金和流動資金以供整軍之用。這兩種困難克服的方法

(一)所有國外貿易，尤其是一切入口貨，都在嚴格統制之下，整軍備極對必要的

才准許外貨輸入。一九三四年七月，德政府的新計畫，就是在謀與關係各國實現以貨具貨；無論何國，只要把貨物輸入德國，絕對拿不到現金，只能拿德國的貨物回去。

(二)各種原料的分配，均係按照該項生產物是否合於國家緊急需要的標準；不合乎國家需要的，不分配給原料。

(三)利用人造原料的方法，大量發展國內原料的生產，例如由煤裏提煉油，從煤和石灰裏提煉橡皮，從木材裏提煉纖維。一方面不顧成本的大小，盡量開發國內的低級礦產；一方面用國內的許多原料去和外國交換原料，更儘可能的方法去節省原料。所謂四年原料自給計畫，目的就是盡量謀原料的自足，到了必要的時候，不怕敵人封鎖。據估計，德國所需要的原料已有三分之二可以自給。不過德國的生產事業，雖在工業方面有相當的成功，而農業方面的成果，並不怎樣顯著。德國農業生產的目的，本在增加生產，而事實上，却是以減少消費的方法，謀農產剩餘品的增加，其產量之增加，並不怎樣大，如一九三二年德國食糧自給的程度是百分之七十五，二次大戰爆發前，只增加到百分之八十五，而脂肪類却只能供給百分之五十。其餘須仰賴於國外。

至於財政困難，流動資金更不夠濟軍之用；對於這個問題的解決方法，有下列三種：

(一) 一九三三年六月發布停付外息命令，每年可以節省十二萬萬馬克；貨幣貶值後，更有益於出口貨的暢銷；德國可以用幾分錢的代價，收用它一元錢的公債，而欠德國債的國家却仍舊以馬克償還它。於是德國便有了大量現錢，足供政府使用。

(二) 德國募集資金的方法，是由政府發行債券，需要若干便發行若干。因而公債的發行額增漲得很快，一九三九年比前一年公債增發百分之九十八，一九四〇年比一九三九年公債又增發百分之七十五。戰事爆發前一九三九年八月德國內公債二百九十六萬萬馬克，到一九四〇年年底已達六百九十八萬萬馬克，在戰爭中發行公債幾達四百萬萬馬克。通貨的膨脹，在戰前一九三九年八月紙幣流通額為八十七萬萬馬克，到一九四一年二月便增到一百三十二萬萬馬克，半年之間，添發鈔票四十五萬萬馬克，膨脹了百分之五十九。再加上幾萬萬的特別「信用票據」及他種債券，德國國內流通的交易籌碼與票據實在太多了。這些票據在德國的佔領區域內德國可以自由使用。德國的通貨雖然膨脹到了這種地步（估計德國的金準備只占百分之一），但德國國內的馬克，却因為物價固定的關係，仍舊很穩定。

(三) 因為龐大的整軍計畫，流出了大量的金錢，但政府又用苛捐雜稅的手段，將流出去的錢收了回去，一九三三年希特拉秉政那年，租稅是六十八萬萬馬克，一九三七

年增至一百七十七萬萬馬克，一九三九年九月一日進兵波蘭，九月四日便公布增稅案，一九四一年度預算稅收三百萬萬馬克；稅收的項目，一九四〇年是：財產稅及交易稅一百七十七萬萬馬克，關稅及消費稅五十萬萬馬克，所得稅及戰時附加稅二十五萬萬馬克，啤酒烟草稅十六萬萬馬克。這其中，主要的是增加直接稅。

以上所述是德國在二次大戰中，經濟方面的情形，也就是關於動員經濟的具體設施。這些設施比第一次歐戰時的情形，確已澈底多了。

乙、軍事方面

一、新戰術 在二次大戰中，希特拉的閃電戰，在戰爭的初期獲得了成功，其實，這種戰術在第一次大戰的末期已見萌芽，如一九一七年至一九一八年間德國的進攻戰術，便是：（一）行軍極端秘密，黑夜急行，以免空中被人發見，白天則藉樹林掩護，（二）攻擊前，先用砲轟，破壞敵人，而不妨礙自己隊伍的前進，（三）主力施行衝鋒，勇往直前，後方與側面則由高級統帥率後備兵保護。這種作戰的方法，實在就是現在閃電戰的開始，不過因為飛機坦克尚未高度發展，未能配合得像現在這樣完密罷了。

德國名將塞克特（*Seckter*）將來陸戰計畫分為三個步驟：第一步是飛機，先將敵方空軍消滅，繼而破壞敵方工廠，交通，並轟炸密集隊伍；第二步，陸軍迅速出動，

進兵愈速，兵力愈強，精神愈發，攻擊愈猛，則突破敵陣，切斷後援，阻止敵方補充，迫使敵方求和的可能亦愈大；至於第三步，只是各路大軍會合，往往不會演出的，至多只是一個尾聲而已。塞克特又說：凡是相信將來的戰爭，必須依靠作戰的機動性才能獲勝的人，就不會廢棄富於機動性的武器，如飛機、摩托車、鐵甲車和坦克等。因為新戰術的重要點，是各部隊需要機動，所以無論是怎樣小的隊伍，都須致力於步兵、榴兵、飛機和坦克的配合運用，下級軍官務須能夠單獨作戰，上級官不得濫發命令，命令必須簡單扼要，下級指揮官無論是執行上級的簡單命令，或是自定計畫，都須隨機應變，務使各個單位很靈敏很機警的互相配合。

使用新戰術，固然要使用新武器，將領和士兵，尤須要有高度的訓練，對於新武器方能運用純熟。德國在此次戰鬥中，所以能夠發揮其效能，頗得力於良好的訓練。按德國勞動服務隊中的青年，都須受初步的軍事訓練，所以德國的青年，大部受了軍事訓練，新兵入伍，無須再受初步軍訓，可以全部時需去操練各種新式武器；民用航空畢業，亦是訓練空軍的初步。德國的新戰術重攻擊，不重防禦，所以參謀學校中授一進攻教練一二次，總有一防禦教練一二次。

新戰術的初次表演是在波蘭。一九三九年九月一日德國對波不宣而戰，用動各式飛

機二千架，狂炸波蘭飛機場與飛機製造廠，不二日即將波蘭空軍完全消滅，繼而轟炸波蘭的交通，和密集軍隊，同時，陸軍亦急速出動，四日之內把但澤占領。隨後對於波蘭、挪威、荷蘭、比利時、法國，以及希臘等國的進攻，都是以絕對優勢的兵力，與對方搏鬥，勢如破竹，一舉而達成目的。這便是德國新戰術的具體表現。

德國的實際情形，據希特拉自己的統計，戰前，德國在動員上所耗的費用約九百萬馬克，另有德國專家即按此估計，德國的軍備費用，每月約三十萬馬克以上。自從戰事開始後，在九百萬馬克動員費用之上，至少每月還要加上二百七十萬馬克的戰費總數，這樣共約一千一百七十萬馬克，照法定匯價，約合四十七萬萬美元。以如此高的軍備支出，赫斯（Hess）在一九三七年還說：「在軍備方面節省，簡直是不合理的節儉，省了幾百萬馬克，也許就在戰爭中失敗了，反而浪費了幾千萬馬克和幾百萬生靈。」可知德國是以全部財力擴充軍備的。德國的坦克、飛機、與機械化部隊，在此次戰中，確是發揮了偉大的作用；再加以下列幾個因素，是以造成其戰事初期的戰果。

(一)步兵 步兵都是經過訓練的，再從其中選出不怕死，又能勝任突擊的步兵。他們自軍軍就受訓，體長距離負重疾走，能攜帶十二三種武器每天行走四五十英里。德國步兵的編制，也頗有改革，決不再像以前老、少、強、弱混合編隊，他們按年歲分別

編隊，最年輕的担任無休止的進擊，年齡較大的，尤其是第一次大戰中的老手，他們知道怎樣掩護，便担任前綫的防禦；此外各種體質不同的士兵，都有適合於其體質智力的任務，山地，沙漠，池沼，冰雪中各地的作戰，都有特殊的設備和訓練。

(二)大量的輔助軍隊和武器 輔助軍隊最重要的是戰時先鋒隊和降落傘部隊，武器方面是大量的平射砲與噴火器。

先鋒隊替步兵掃除地雷與各種障礙。還要架橋，用手榴彈，噴火器與高度爆炸物去破壞堡壘要塞。降落傘部隊和「第五縱隊」配合，用以占據敵後的軍事據點，和先鋒隊配合起來，便可用以破壞敵人的要塞，在荷蘭等戰役中，他們都發揮了很大的功效。

(三)有組織的運輸機關 戰爭開始後，德國便動員了全國的私人汽車，以供運輸之用。百萬大軍在前方作戰，運輸綫又極長，德國却能源源不斷的運輸軍隊與軍需。運輸之迅速確實，也是德軍開戰初期致勝的一個重要因素。

應用新戰術，軍隊有新配備新編制，以龐大的開支供軍隊的消費，德軍能有閃爍的戰果，也不是偶然的。雖然它是趁敵不備，暗下毒手。

本會及中央各機關編印書刊擇要介紹

一 本會

總理遺教輯要 上下冊 (三版)

總裁言論選集 共五冊

抗戰方略述要

總裁言行

領袖的認識

新生活運動要義

黨員手冊 (修訂四版)

黨務工作要領

中國戰時經濟問題

地方經濟建設

工作競賽芻議 (再版)

法律要義

總理遺教教本

總裁言論輯要 上下冊

國家總動員

五大建設述要 (修訂再版)

三項運動

中國國民黨政綱政策

中國國民黨歷次會議宣言及重要決

議案彙編 共三冊

黨德與黨紀

總裁對於訓練工作之指示 (修訂再版)

總裁訓練語錄

機關管理述要

本會及中央各機關編印書刊擇要介紹

本會及中央各機關編印書刊擇要介紹

訓練須知

中央訓練團小組討論資料選錄

中央訓練團工作討論資料選錄（黨政類）

中央訓練團業務演習選錄

訓練概況

訓練統計簡編

以下四種係請會外人員編輯

地方自治

兵役概論

立法要旨

理則學

以下二十九種係本會與內政部合請中央各主管機關編輯之縣各級幹部人員訓練分組教材

國防要義

機關管理

公文處理

行政述要

國民軍訓要義

教育行政與視導

幼稚教育大綱

小學教育大綱

社會教育大綱

民衆組訓

土地行政（合訂本）

交通行政

衛生行政

禁烟行政

政府會計

刑事警察

政府審計

行政統計

保安警察

外事警察

違警罰法（合訂本）

消防學

農業金融

墾殖概論

畜牧概論

軍事學

中國軍歌集

中央訓練團講詞選錄（第一冊特別講演、黨務，第二冊政治、軍事，第三冊黨務、教育共三冊）及增編上下冊

各地訓練機關重要法規輯評

訓練通訊 一—三二期

一 本會訓練團

團長訓詞彙集 (四冊)

縣各級組織及地方自治參考資料

團長最近對於政治、軍事及政工之指示

中華民國統計簡編

黨務、教育、經濟、青年團團務

兵役法規彙編

中央訓練團黨政訓練班規章彙編

典範令摘要

中華民國法規輯要 共五冊

二 中央各機關

黨務法規輯要 黨員須知 最近本黨歷次大會宣言及重要決議案 (中央秘書處)

現行組織法規提要選輯 如何做縣的黨務工作 新黨員訓練綱要 中國國民黨黨綱

綱要 三民主義大眾讀本 徵求黨員須知 集會常識 (中央組織部)

總理遺教 (四冊) 總裁言論 (四冊) 總裁文告彙編 中國國民黨黨史概要

網淺說 抗戰建國綱領淺說 革命紀念日史略 革命先烈傳記 歷代賢豪傳記 青年

本會及中央各機關編印書刊擇要介紹

14053
A00236

本會及中央各機關編印書刊擇要介紹

四

修養

中國國民黨

外交政策
教育政策
土地政策

(中央宣傳部)

三民主義青年團法令輯要 幹部須知 團員須知 各國青年組訓概況 革命先烈文選

三民主義青年團中央團部

倉庫人員須知 戶口調查警察須知 土地估價須知 戰時警察須知 土地測量登記須知

外事警察必攜 交通警察須知 警察服務須知 內政法規彙編(內政部)

民運法規彙編 社會運動 民運技術 怎樣指導民衆運動(社會部)

國防地理 中國戰時資源問題 世界經濟地理 中國史大綱 政治偵探 電報勤務

(政治部)

兵役法令表解(軍政部兵役署)

國父遺教類編 中國縣政概論商務出版 縣財政建設中國

央政治學校)

蔣委員長訓詞選輯(委員長侍從室)

14053

