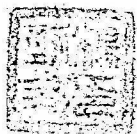


憲政叢書

憲政與國防

潘公展 主編
楊勁支 著

師賜教
勁支敬贈



正中書局印行

憲政學法參考書

- 角五元三 編院法立 說明說 國民華中
 角五元二 著編文靜辭 (本訂增)理原政憲國中
 角六元 著編增光杜 題問法憲代現
 角九元一 著編德仁劉 釋論法約期時政訓國民華中

函購手續便利 承 即寄

憲政叢書

編主展公潘

- | | |
|-----------|-----|
| 五權憲法學 | 陳其銓 |
| 五權憲法與各國憲法 | 胡經明 |
| 人民之權利義務 | 章淵若 |
| 全民政治與議會政治 | 崔香琴 |
| 權能之分及均權政治 | 楊幼炯 |
| 憲政與地方自治 | 李宗璽 |
| 憲政與國防 | 楊勁支 |
| 憲政與經濟 | 伍啟元 |
| 憲法與教育 | 程天放 |
| 憲政府官 | 潘公展 |
| 縣各級民意機關 | 陳念中 |
| 中國憲政運動略史 | 王冠賢 |

憲政實施前夕 公民不可不讀

正 中 書 局 印 行

總局：重慶中山路二四號
 分局：各國各大都市

MG
D693.2
254



3 2285 2016 3

目次

緒言	………	一
第一章 國防之概念	………	四
第一節 戰爭與人類之關係	………	四
第二節 戰爭與國防	………	六
第三節 國防力量之運用	………	八
第四節 國防建設之要領	………	九
第二章 憲政之意義與內容	………	五八
第一節 立憲政治及其史的發展	………	五八
第二節 憲法之定義	………	五九
第三節 憲法一般之內容	………	六五

第三章 我國憲政與國防之配合問題 一八〇

第一節 憲法中之國防體系原則 一八〇

第二節 三民主義之國防性 一八八

第三節 我國憲法中攸關國防條文之擬議 一九四

結 論 一一七

緒言

所謂國體，自其狹義論之，殆指軍事部門之實力配備而言；然就廣義以言，則舉凡一切政治、經濟、社會諸力量莫不爲所包括。蓋現代戰爭，已由「政府戰」(Kabinetkrieg)進而爲「民族戰」(Volkskrieg)，亦卽所謂「全體性戰爭」(Totale Krieg)。德國魯登道夫將軍在其全體戰爭論一書中有言曰：「全體性戰爭者，非獨陸、海軍兵力所有之事；同時直接影響於其全民族中每一人員之生活與精神」。又曰：「陸海軍生活於本國土地上，由此土地上吸取其精力；陸海軍但能維持其所需，不能產生其所需。陸海軍所恃以戰鬥者，有待於全國供給之精神力及物質力；必有力，乃能使陸海軍戰勝，使彼等爲戰爭而效死，有如此之陸海軍，乃能獲最後之勝利」。又曰：「祖國之人的力量，物的力量，爲作戰計，應發展至最後一點爲止」。揆之以上所論，衡諸目前第二次世界大戰得失之實況，益覺信而有徵。由此觀之，現代國家之真正國防，不僅單純指其顯在的武力——軍隊，軍需工業等而言；同時，必須加入其全民族之潛在的武力——國家一切人力、物力、財力之總和。換言之，必有賴於政治、經濟、社會諸力量之協調，然後可求全體性國防建設之完成。

夫國家之顯在武力，必須與潛任武方相配合，而後可以成爲現代真正之全體性國防，此二原則已爲現代軍事學家所公認。然如何使此二者配合得當，此則爲政治範疇之問題。蓋聲道夫將軍亦曾言之：「戰爭之本質，既因種種不可動搖之事實而大變，則政治方面之任務亦亦應因之而趨於擴大，以換言之，即政治自身亦應因之而大變。所謂變者，即戰爭既真有全體性，政治亦不可不具有全體性」。全體性戰爭中，爲達到民族之最高效率，其所謂政治任務以求以民族生存爲惟一之目的，而對於國民應責以各方面之任務，亦以民族生存爲惟一目的。又曰：「所謂全體性之政治，非軍事政策，而爲保存民族計，不得不然之政策，非從以戰時法全行之而可收效者，乃在平時樹立其基礎，以引魯氏之理論，雖植基於普魯士民族傳統之軍國主義，而精神則全全體性戰爭，因非侵略主義者所獨有之戰略，反之，非於自衛固存持正義，反侵略立場之國家，尤易發揮全民族之力量，而演成更壯烈之全體性戰爭，觀乎第二次世界大戰中，同盟國家動員作戰以摧毀軸心國家之壯烈成就，可證明魯氏所謂全體性之政治，非爲獨裁國家所備而專利，而在以民族爲基礎之反侵略諸國中，不惟可以適用，且能更進一步發揚其力量，所謂「以子之矛，攻子之盾」，必如是而後可克絕侵略者之兇鋒，以鞏固國家之生存也。

全體性之政治，既爲全體性戰爭時代所必要；然就民主國家立場而論，則其實施之基本方法，實有異於獨裁國家。蓋彼獨裁者所高談之全體性政治，不外以人治代法治，以命

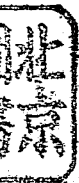
防建設之完成。蓋以入治之結果，必形成少數人野心之投機，使社會中受難心力易於發生。因之，非法治實不能確切保障全民福利益之均衡，而加強社會內部之向心力作用。此以言，則後者力量之基礎，必較前者為廣大而強固。惟真有全民族力量之基礎，始足以言真正之全體性政治。始足以從事真正之全體性戰爭。昔國父於其詩肩之國防十年計畫中，特以一國防與憲法一立為一項，蓋亦有感於憲政與國防二者關係之不可分離也。夫政治建設，自其廣義言之，實為國家整個建設之精神基礎。即舉凡一切軍事經濟社會教育，莫不以此基礎而獲得組織，發生力量。而政治建設之基礎，則在於根本大法。憲法之確立，此蓋常識所啓示吾人者也。以故今日論及全體性政治之建設，必須先有全體性憲法之確立。庶在法律上規定憲政與國防之密切聯繫，新能保證政治建設之成功，更進而保證國家整個建設（包括國防）之成功。總裁嘗曰：「無國防即無國家，無國家即無行憲之基礎」。又曰：「未來之憲法，必須包括一國防體系之原則」。凡諸訓示，皆足以說明憲政與國防關係之所在，而後者尤可引以解釋「全體性憲法」之正確涵義。蓋憲法者，國家與人民間之最高契約也，苟以國防體系原則列諸憲法，則一切國防建設，皆能有法律之根據，在實施時能獲人民之熱誠擁護，此蓋為全體政治發展之最高階段；亦國家國防十年計畫中所列「國防與憲法」項目之主旨也。爰本斯義，申論憲政與國防之各

別涵義，及其相互之關係，以就教於讀者。

第一章 國防之概念

第一節 戰爭與人類之關係

戰爭爲人類進化過程中之一種慘烈事實，一朝興起，兵連禍結，國家必力竭財殫，人民則水深火熱，較諸天災地變，尤有過之；然自古迄今，由於歷史之昭示，匪特未能消滅此一事實，抑且變本加厲，時間愈見接近，規模日益龐大，且有繼長增高之趨勢。如俄人布羅和之統計：「由紀元前一四九六年至紀元後一八六零年之三千三百五十餘年間，和平年數僅有二百二十七年」，即戰爭實佔三千年以上。又如英人荷馬利亥所計算：「自紀元前十五世紀迄現代之三千四百年間，和平年數僅有三百四十餘年」。復依奧人鄂爾本德之統計：「十九世紀中，和平年數僅有三十年；戰爭年數則有七十年」。進入二十世紀以後，既有一九一四至一九一八年之第一次世界大戰；曾幾何時，亞歐美非諸洲，又起烽煙，演成此次世界空前大戰，足見戰爭之時間實隨時代之進化而益見頻仍。以言規模，如歐洲普法戰爭之際，雙方使用之兵力，嘗爲八十五萬，法爲三十二萬；至第一次世界大戰時，德國使用於戰場之兵力爲三百六十萬，法國則爲一百八十萬，此兩次戰爭相去僅四十餘年，



交戰之國家猶昔，而其兵力之擴大，則在四倍以上。至於第二次世界大戰，各主要交戰國動員之兵力，則又數倍於上述；他如物力、財力之消耗，當然亦隨之而有所增加。此又規模日益擴大之顯在事例。又況每次戰爭之結果，敗者固不免於喪權辱國，自屬勝利之一方，在戰爭過程中，亦必損傷元氣，恢復為難；縱有戰後之補償，當時實屬冒險而嘗試。依情理言，似不應使此一種現象長存於宇宙之間；其所以未能消滅而有此日益擴張之情形者，莫非人類進化之自然性有以致之。

吾人倘就人類進化史加以觀察，自不難發見此一長期之過程中，實包含有無數或大或小之競爭史實，由與自然界鬭爭，進而至於人與人爭，再進而成爲人羣與人羣之鬭爭；迄國家之體制出現於歷史，更成爲國家間無法避免之現象，演成所謂國際戰爭。凡此事實之表現，蓋均由於生活之需要滿足而引起，重以人類所居之地域不同，物質產生之豐歉有別，遂不免因其所無，而企取諸有者，因之巧取豪奪，勢所必然；其在被略奪之一方，當然不甘人之侵佔，起而抗禦，戰爭乃由此而演成。誠如 國父所云：「論國家之起源，大抵以侵略人之目的或以避免人之侵略而結合。其侵略人者固爲戰爭；即欲避免人之侵略，亦不能免於戰爭」，可見戰爭實係人類相互間之一種自然情態。

試再就戰爭之起因加以剖解，其確因國家物資來源缺乏，非從事掠奪不足以維持其生存，固屬一種理由；而因其他目的釀成戰爭者，事例實多，不勝枚舉。即如歐洲過去十字

軍戰事關係維護宗教者也。自守軸心國家之籍兵戰武。保其強權政治以圖種類世界者也。他如因商品之過剩。及原料之需求。不惜引起戰爭。又爲一種普遍之現象。故非人類之致趨向於和平自足之途。世界已臻於大同之治。殊無以消滅此種慘烈之事實。

蓋顧正義公道之伸張。仍屬人類通帶之情緒。則對於上述之侵略行爲。自必不能容許。而制裁之道。亦惟有訴諸戰爭。即孫子所謂以戰止戰。雖戰可也之意。固設在經濟條件之不平衡性及人類之好大喜功。狂迷泯滅。以勸之。殊非準備從事不可。由是以言。戰爭既無法避免。而求於維持人類休養生息之源。則宜即使準備並從事戰爭。固實亦情理之當然也。

第二節 戰爭與國防

欲從事戰爭。求得最後之勝利。而使正義公道獲伸。一國家民族。能以自衛。即非有甚準備不詳。蓋軍事豫則立。而況戰爭事。轉之變化莫測。經過之慘烈殊巨。復因現代科學之日益昌明。軍事之愈見繁瑣。決非臨時措施。能以收其功效。甚且因此之故。而居處獨存。自去之國家。尤莫不於平時。作未雨之綢繆。對於戰事所需之一切條件。悉行準備。無遺。其故在此。按此。爲準備之通稱名詞。即所謂國防是也。其意義。如耳本森五。亦於其所著之世界大戰史。講話中有云。凡以世界勢力。爲各國自居的強國。必須有自去自動的行動。其建設。此要的國防。此國防的設施。非僅爲自衛的預備手段。必須與維護正義。並向外伸。其準備不

正義者的目的互相吻合。其理論雖不免包含自尊與侵略之意味，在我固不必強辯，而其所謂因自衛須有自主自動之行動，以建設必要之國防，實亦堪資借鏡。換言之，倘欲自衛之國防，必無法使國家民族生存於不敵，惟其如是，自應本於自主自動之行動，以建設必要之國防。

所謂自主自動之行動，即一切設施，須本於自國之主義，而不爲外在之情勢所動搖，實而言之，即我欲採用何種大方針以建設國防時，即應自立方案從事設施之謂。蓋一國之國防，既以自衛爲目的，倘竟依從他國之主張，是否利彼損己，固屬值得顧慮，而國防設施若不力事秘密，則要點暴露，一旦遭敵侵凌，容易被其突破，因此之故，必須自作主張，始可免却弊竇。至於自動之行動，其意義可作兩面之解釋，即：一、爲謀行動之能以遂行自動，須建設必要之國防；二、有此必要之國防，方能遂行自動之行動。

至於必要之國防云者，從消極方面言，爲使國家民族獲得生存之保障，祇須能以防止暴敵之侵凌，卽爲已足；倘欲憑藉此種力量侵略他國時，尙須富有向外伸之性能，始克達成其慾望，是以一國之國防力量，未有不準據其所必要以從事建設之者。惟是縱係採用消極之目的，而爲擊滅暴敵起見，則國防力量非較爲優越，殊難解決戰局，收獲事功，又況擁護正義爲世界爭取持久之和平，亦屬人類應盡之天職，但求用之適當，卽在力向外伸之準備，實亦未可厚非。舉例言之，如現代軸心國家挾其強權圖逞侵略以建設其國防，固

屬有停於公道；若美國在珍珠港被襲後，即急起直追，不斷擴張其軍備，增進其國防，不止自衛藩籬，猶營勞師動衆，遠涉重洋，參加世界戰爭者，實爲人類爭取持久和平之一念有以致之，此即所謂以戰止戰，以武裝確保世界和平之義焉。基於上述理由，可知戰爭準備之途徑，即係建設國防。而國防之建設，雖可以自衛爲目的，作消極之設施；然爲擊滅暴敵及爲世界人類爭取持久之和平，似亦不妨積極設施，以期達到優越於人之程度。

第三節 國防力量之運用

爲使國防力量得以發揮，即不能不明瞭其運用。按國際相處，必不免隨時發生交涉；迨利害衝突已經形成，至於無法排解之際，則國交必致中斷，戰爭常因之而引起，所謂國窮七首見，情理之當然也。然而戰爭興起，結局難期，敗者固有屈辱滅亡之虞；勝者亦不免於損傷元氣，殊非短時間所能恢復。因此之故，立國雖屬不能不備戰，然終覺其兵凶戰危，非至萬不得已，實均不欲且不敢輕於嘗試。於是遂別開生面，運用其經濟、文化、宗教諸種侵略，形成外交的攻勢，企收不戰屈人之功效，實亦有其必要焉。前者稱爲戰略之運用；後者則稱政略之運用，請再分別闡明之。

一、政略之運用 此種運用係常憑藉外交之手腕，結合與國，減少阻礙，增加力量，而以先聲奪人爲得策。如德國俾士麥於普奧戰爭擊敗奧國以後，復運用其政略，予戰敗之

奧國以意外之便利，結其歡心，解其仇恨，當時論者，不曰德欲留待國力再度充實，行第二次之戰爭以後，方予以澈底之解決；或曰慮奧復仇，藉以減其敵視；殊不知其不出五年，更與法戰，奧竟不因過去之戰敗，與法結合向德進攻，此一轉變，所影響於德國之利害者至大。向使非俾士麥之政略運用得法，可能招致法，奧兩國之夾擊，至於失敗，可知政略通用如其得法，則所收獲之效果，實亦不在戰略運用之下。惟欲使政略運用臻於有效，必須注意下述之三大前提，務須使之圓滿完成，始能發生效用。即

(一) 必須國力充足，始能縱橫捭闔，駕服他國，使之依我意志共同行動。此一前提，其主要則在自國之國防力量如何以爲斷；而國防係以武力爲中心，故武力實可作爲外交之後盾。倘不注意及此，而欲單純運用政略，企收預期之效果者，決不可能也。

(二) 必須全國人心團結一致，始能使政略運用不致分歧。蓋現代民智日增，交通益便，國家內情之優劣，易爲他國所判知；而且因民治之關係，常能由於國民外交，使政略發生得失，是則全國人民對於國是，如果意見錯綜，同床各夢，不惟國民外交失卻信用；且必予敵視者以可乘之隙，自招失敗，頗可斷言，試一體察弱國之不能強盛，亡國之不能復興，莫非此一念之相差，以致演成萬劫之不復，可不引爲儆惕！雖現代民治國家，有二個或二個以上之政黨存在國內，政見容或不同，競爭不免激烈，而某一政黨取得人民多數之同情，出任國事以後，他一政黨縱或不免加以惡評，然於國政之運用處理，仍不敢從事

破壞，蓋能認定國家至上，不忍有撤藩籬，為害自國也。設使某政黨當政後，由於其措施之失當，使國家未能收獲預期之福利甚至發生損害時，則人民自有公平之論斷，罷免當政之黨，而推他二政黨替主國政，方法之善，允宜效法，實不宜任令多數政黨之紛擾，並令國家民族於滅亡也。抑有進者，一國政黨儘可多數併存，其所憑藉，在於大多數民意之從違，若欲挾持武力，以內戰之方式，行政權之爭奪，必然違反民意，其難成功，頗可肯定。蓋武力祇能集中於國家，任何黨派均不應培植其武力也。即以民治國家而論，其統率國家武力者，既為人民所公認對與其權能，尤當承認此一權能，惟統率國家武力者所獨有，決不容許其不正當之武力與之對立。如其不然，不惟有乖於民治之勢，至國家分裂，危險孰甚。試觀美國，固以民主與共和兩黨交替當政，未聞各其武力之儲備，則最近總統競選結束以後，共和黨杜威氏落選，立即表示擁護羅斯福總統主持國政，如果共和黨統衛不服，甚至謀以武力行政權之爭奪，則內亂即可引起，國家前途，將不知伊於胡底？是以政黨紛非有此一種風度不可。

(三)政略運用之際，因現代潮流關係，更必須基於正義公道，排斥強權，向民治之途邁進。同時對於自國之主義，係國家民族謀生存之鵝的，其不容超出範圍，發生矛盾之屬理之當然，即其他多黨政治之國家，亦莫不服膺此一原則。矧我國現以三民主義為國家民族之新生命，分析言之，民族主義係求民族之獨立，民權主義係求人民權利之平等，民

線，德國之興登堡防線及齊格非防線等；其成點之構築者，則稱國防據點，如比國之列日·那慕爾要塞及東普魯士之坦能堡等。不論爲線或點，其功用則爲供戰爭時在此線或點上，拒止侵入之敵，而便利自國軍隊之動作也。上述各線或點，均曾於過去戰爭中表現其效能，實可相信要塞在國防上有其偉大之價值，以故各國建設國防時，不惟力事構築；且常以巨額之經費投入其中，決非無的發矢之舉措。至於構築之地點，配置及原則，試取日本森五六所云：「要塞爲依預想攻守作戰上之要求，於極重要之戰略要點，施以永久築城而鞏固守備之地域」，此指地點言也。又云：「要塞之配置，依作戰計畫國土之地勢；尤須從交通網及障礙物之狀態，與產業配置之景況等而定」，此指配置言也。又云：「第一線沿國境配置，以當攻勢之掩護集中……第二線設於國內之適宜防禦線上，而爲野戰軍之運動軸，或作成支撐點，使我軍行動容易，掣肘敵軍作戰。第三線作成複廓，爲最後之防禦陣地」；又云：「最新式之要塞堡壘，通常用裝甲並三合土築成金城鐵壁之形式，故一新式要塞之構築所投之經費，恆以巨億計算」，此指構築之原則言也。由是可知要塞在國防建設上，誠爲一重要之因素。

抑有進者，要塞不過守備地域中所構成之一死物，欲其活用而謀發揮其功能，則仍有賴於人力與物力之推動，以故要塞編成以後，其一切設備，勢必使軍事建設諸條件，一併歸納於其中，庶能使之成爲國防之骨幹。如其不然，匪特效用難宏；且於平時則勞民傷

貳、國際間之連絡，必盡力設法使之發生確實迅速之功能，而組織健全之情報網，配置優秀之諜報人員。

參、依關國交之宣傳工作，須內外一致，積極而且不斷的實施之。

肆、多結與國，以免自國之孤立，而增加政略運用之力量。

伍、對於預想敵國，須常直接或間接的予以外交的交勢，使之發生損害。此外於外交之人才、機構、經費等，自應極度慎選、健全、充足，庶能發揮其機動性；尤其國防力量之增強，堪外交之後盾者，更應特別注意焉。

二、戰略之運用 國防在戰略上之運用，一言以蔽之，即動員期間的現實價值是。當兩國交涉政略運用已窮之際，則亦惟有憑藉國防力量，斷絕國交，訴諸戰爭，以解決國際間之糾紛。願戰爭之主要條件，在於收獲最後之勝利，因此之故，必須力量優越者，始有把握而能一鼓殲滅敵人，遂成勝利之希望；矧現代戰爭之規模日趨擴大，各國除極度擴張其陸海空軍之數量，及增進其素質以外，並將全國之一切人力、物力、財力，悉加入於其中，為賭國家民族之興亡，已演成全體性之全民戰。重以戰爭實現以後，無論勝敗，在其過程之中，莫不遭逢慘烈，未有不希望速戰速決者；惟其如此，則戰力如能較敵絕對優越，匪特收效益宏，成功必愈迅速。德國魯登道夫於其所著之全體性戰爭論中有云：「現代戰爭，一般稱為全體性戰爭；其意義即指軍事準備，以及作戰上全國一切力量之總和。」

祇要戰事一經爆發，即可根據其本質，以發揮其真正需要作戰民族的全部力量」。而且全體性戰爭在其組織上有極嚴密之體系，如蘇聯沙維茲基所云：「國家這一個大機械，它的一個一個大大小小的螺絲釘，非完全安放在最能有利為戰爭而工作的地方不可。金屬、石油、石灰、電力的每一冠；機械和生物的每一馬力；穀物、馬鈴薯的每一噸；各種工廠大大小小的企業；鐵道與公路每一公里；每一個車頭和每一個車箱；以及國民的每一個人，這一切東西在戰爭上可利用的性質，都非詳細的預先考慮、預先指定不可。人間和物間的一切資源，非和國家的政治目的表裏，為戰爭的利益而組織起來不可」。是以現代戰爭，必須傾國以戰，非過言也。

其所以必須如此而運用其戰略者，因為：

(一)兵力愈較敵方為優，則於開戰初期，即能居於較廣之正面以包圍敵人；或以相當以外所超餘之兵力，閃擊或突破敵之兵力，於短少時間，將敵擊滅，收獲勝利，所謂企達速決之目的者是；以故現代國家，咸採用多兵主義，擴張其軍備，其故在此。惟求其多，遂使兵員之數量與日俱增，如前所舉普法戰爭與第一次世界大戰時德法兩國兵力之比較，由其擴張之數字觀之，即可證明競尚多兵，已成爲自然之趨勢；至於今番大戰中，交戰各國之兵力，雖尚無明確之統計，但就現實之規模略加觀察，當均動員千數百萬，準此以推想將來，則國際間倘不幸再發生戰爭時，數量必益增多，可無疑問。

(二)兵員之裝備與訓練。愈能較敵充實而精到者，作戰力量必益旺盛。否則縱兵員之數量較多，而因裝備較劣，訓練低能，必仍難期戰勝。蓋現代科學日益昌明，不惟物之力量增強，人的技術亦不斷的增長的形而向上，即各軍備機械化及摩托化以後，戰術、築城等亦均隨之而變良，如果國防設施不能日新月異，勢必自後於人。以故各國於採用多兵主義以外，猶積極採行精兵主義，以訓練其國防力量，良有以也。總而言之，國防兵力之設備，必須多而且精；職是之故，則兵員之擴張與教育之精進，以及裝備之優良與經費之充足，豈不容於忽略。此兩種主義告厥完成以後，一旦政略之運用已窮，而國際糾紛又非解決不可時，自可運用戰略以遂行戰爭。惟是力量優者，通常先發制人，施行攻擊；劣勢者則行防禦，實即情勢所使然也。

(三)國家總動員。當戰爭將啓，不問宣戰與否，為求兵力迅速戰場，必即實施國家總動員。按國家總動員云者，係舉國家權內之全要素，由平時之態勢，使變為戰時之態勢，綜合所能利用之各要素，以集中戰爭目的之遂行也。換言之，欲使國家整個之力量，悉能負起戰爭之責任，成為全體性之戰爭時，自非將全國之人力、物力、財力，均加組織推動不可。關於國家總動員業務之大體區分，為軍事動員、經濟動員、政治動員之三種，茲分別說明之。

壹、軍事動員。係指直接負責戰爭任務的武裝軍隊之動員，故又稱爲「軍隊動員」。

線，德國之興登堡防線及齊格非防線等；其成點之構築者，則稱國防據點，如比國之列日·那慕爾要塞及東普魯士之坦能堡等。不論爲線或點，其功用則爲供戰爭時在此線或點上，拒止侵入之敵，而便利自國軍隊之動作也。上述各線或點，均曾於過去戰爭中表現其效能，實可相信要塞在國防上有其偉大之價值，以故各國建設國防時，不惟力事構築；且常以巨額之經費投入其中，決非無的發矢之舉措。至於構築之地點，配置及原則，試取日本森五六所云：「要塞爲依預想攻守作戰上之要求，於極重要之戰略要點，施以永久築城而鞏固守備之地域」，此指地點言也。又云：「要塞之配置，依作戰計畫國土之地勢；尤須從交通網及障礙物之狀態，與產業配置之景況等而定」，此指配置言也。又云：「第一線沿國境配置，以當攻勢之掩護集中……第二線設於國內之適宜防禦線上，而爲野戰軍之運動軸，或作成支撐點，使我軍行動容易，掣肘敵軍作戰。第三線作成複廓，爲最後之防禦陣地」；又云：「最新式之要塞堡壘，通常用裝甲並三合土築成金城鐵壁之形式，故一新式要塞之構築所投之經費，恆以巨億計算」，此指構築之原則言也。由是可知要塞在國防建設上，誠爲一重要之因素。

抑有進者，要塞不過守備地域中所構成之一死物，欲其活用而謀發揮其功能，則仍有賴於人力與物力之推動，以故要塞編成以後，其一切設備，勢必使軍事建設諸條件，一併歸納於其中，庶能使之成爲國防之骨幹。如其不然，匪特效用難宏；且於平時則勞民傷

兵員之比例，俄爲十二倍，英爲二十七倍，法爲十倍，意爲十六倍，美爲二十九倍，羅、塞、比諸國均約爲九倍，德爲十五倍，奧爲二十二倍，土爲十一倍，保爲十二倍。由於上述之統計數字，及其比例觀之，可見戰時使用兵員之巨，及其隨時代擴張程度之大矣。由此類推，則今番大戰各國動員之人數，當然較昔益多；聯想所及，設將來不幸再演成世界戰爭時，必愈見擴大，有加無已，實可斷言，是則此一動員，實非妥爲設計實施之不可。願軍隊一至戰時，除人員以外，於馬匹、武器、器材及其他之一切物質，亦均有其充實之必要，故亦應有動員之實施，庶能增進人員的戰力，例如馬匹須由馬政機關或由民間，武器、器材及一切物質須由倉庫或由工廠，實施其補充或徵用，以及戰時軍費之支用等，均應由軍事動員業務一同處理，務須設計綿密，運輸敏活，不使發生絲毫之欠缺，以充實人員之需要，方合要求。

貳、經濟動員 按此項動員，初不限於與平時國防建設直接發生關聯者，其動員之對象，實涉及整個國民經濟之全部，即凡國家之人力、物力、財力，莫不在此經濟要素之範圍以內，蓋上述之軍事動員，亦何嘗不以經濟爲其基礎，故其重要性，似較軍隊動員有過之而無不及。試觀法國動員法案中之彭格爾法案，有下述之一段：「一九一四年至一九一八年之經驗，吾人知負擔戰爭者，乃國家全體。其工業力、經濟力、財力及其他各種資源之徹底利用，其重要不亞於軍隊」；又魯登道夫亦云：「經濟範圍內若干嚴重問題，應加

(貨)武器(含有彈藥) 上古之世，戰鬪以短兵相接為主，當時賴以發揮效力者，爲刀、劍、戈、矛、弓、矢之屬。其後火藥發明，乃製成適用火藥之武器，能於較遠距離打擊敵人，其小者曰槍，大者曰炮。進至現代，由於科學之進步，武器之製造亦隨之而精進，對於射程、瞄準、威力(殺傷及破壞)及防禦力等，時時皆在研究求進之中，因之，武器之種類益多，精度日趨增進，配數日見增加。於陸地有槍、砲、坦克、戰車等；於海上有軍艦、潛艇、水雷及其配用之槍砲等；於空中則有飛機、氣球、炸彈、燒夷彈、流星彈、原子彈及其配用之槍砲等，皆爲摧堅克敵之利器。至其力量之發揮，固有賴於人力或科學之動力(電動或汽動)；然其主要之原素，仍須利賴於火藥及鋼鐵，以故世稱：「火藥爲武器製造之源泉」；又稱：「現代爲鋼鐵戰爭」，良有以也。

按現代戰爭，就戰術方面言，則但求在某一局部，能以達到殺傷，破壞之目的即爲已足；若就全般戰爭之方法言之，則必須陸海空軍之協同一致，構成「六合體戰爭」，方合要求。所謂「六合體戰爭」，即陸軍部隊及海軍軍艦運用於平面之四方；海軍之潛艇、魚雷、水雷等由下而上；空軍之槍、砲、炸彈、燒夷彈等由上而下，向敵進攻之謂。目下流行之軍語，所謂「立體戰爭」者，即指此也。因此種戰爭之新趨勢，至使戰術及戰鬪動作，亦隨之而日新月異，蓋亦基於時代經濟生產技術之進步使然。以故現代各國，爲謀國家民族之安全，對於一切軍需資源，莫不刻意開發——經營——聚積備用；同時猶努力於

國家經過戰爭，無論結局之勝敗如何，為恢復元氣、休養生息起見，必使因戰爭而改變者悉回復原來之平時態勢，此種措施，稱為復員；實言之，於軍事復員，係欲緊縮其編配，並予人員、物質以相當之安頓；於經濟復員，則為降低軍需品之生產，及減免人民於戰時經濟上之負擔，以及支配、利用剩餘之勞動、材料及一切建築物；於政治復員，為取消戰時設立管理生產、消費、購買及分配等之機關，及緊縮因戰時而組織之諸種機構，以及解除因戰時所付人民之政治責任。總之，凡因戰時而加課之一切義務，於平時斷不需要者，悉令減免，以故復員一義，又可稱為動員之解除。

由於上述，可知國家當實行戰爭之際，必須傾全民之力量，使作戰富有全體性，與敵決一雌雄；在此期間，舉國人民，應明瞭國家民族生死存亡之關頭，不惟對於政府之要求，應即服從將事；尤須激發天良，犧牲小我，出錢出力，共赴艱難，庶戰爭之勝利獲收，手後世子孫以持久之康樂，所謂義不容辭，責無旁貸，不可不服膺之也。美國麥克阿瑟將軍有言：「任何未來的大戰，每個交戰國，將為戰爭取勝利的唯一目的而嚴密的組織起來，那是毫無疑義的；而且為達到這個目的，必須強化個人和集體的力量，在全民參戰的龐大的戰爭中，各種軍隊僅為巨刃的利口。」此言個人和集體所有之力量，必須盡力於戰爭之進行。而總裁所云：「現代的戰爭，不是這個國家和政府與別一個國家的政府和軍隊的決鬪；而是這二個國家和別一個國家的人、財、物力總決鬪」，更可明瞭戰爭之責任屬於全

(貨)武器(含有彈藥) 上古之世，戰鬪以短兵相接為主，當時賴以發揮效力者，爲刀、劍、戈、矛、弓、矢之屬。其後火藥發明，乃製成適用火藥之武器，能於較遠距離打擊敵人，其小者曰槍，大者曰炮。進至現代，由於科學之進步，武器之製造亦隨之而精進，對於射程、瞄準、威力(殺傷及破壞)及防禦力等，時時皆在研究求進之中，因之，武器之種類益多，精度日趨增進，配數日見增加。於陸地有槍、砲、坦克、戰車等；於海上有軍艦、潛艇、水雷及其配用之槍砲等；於空中則有飛機、氣球、炸彈、燒夷彈、流星彈、原子彈及其配用之槍砲等，皆爲摧堅克敵之利器。至其力量之發揮，固有賴於人力或科學之動力(電動或汽動)；然其主要之原素，仍須利賴於火藥及鋼鐵，以故世稱：「火藥爲武器製造之源泉」；又稱：「現代爲鋼鐵戰爭」，良有以也。

按現代戰爭，就戰術方面言，則但求在某一局部，能以達到殺傷，破壞之目的即爲已足；若就全般戰爭之方法言之，則必須陸海空軍之協同一致，構成「六合體戰爭」，方合要求。所謂「六合體戰爭」，即陸軍部隊及海軍軍艦運用於平面之四方；海軍之潛艇、魚雷、水雷等由下而上；空軍之槍、砲、炸彈、燒夷彈等由上而下，向敵進攻之謂。目下流行之軍語，所謂「立體戰爭」者，即指此也。因此種戰爭之新趨勢，至使戰術及戰鬪動作，亦隨之而日新月異，蓋亦基於時代經濟生產技術之進步使然。以故現代各國，爲謀國家民族之安全，對於一切軍需資源，莫不刻意開發——經營——聚積備用；同時猶努力於

力量當然不能發揮，勢非求和屈服不可，可知經濟力在現代戰爭中之重要性。

其次則政治與戰爭，亦有甚大之關係。克勞則維茨曾云：「現再鄭重聲明；戰爭即政治之手段，戰爭負有政治性質，戰爭勝利依政治標準而定，是以作戰之全部即為政治。應一方面所用者為筆，今則以刀代之；即在戰爭行動中，不應忘政治之定例」。而魯登道夫更顛倒之，認為：「戰爭為民族生活之最高表現；因此政治應附麗於戰爭」。姑勿論孰為因果；然而政治力聳之足以左右軍事，則實無可懷疑，是以總裁有政治重於軍事，及三分軍事七分政治之主張，實亦理所當然。蓋在現代戰爭中，物質之條件誠未可以忽視，而於政治一端，亦應同等重視之也。

顧一國之政治，其所包容者甚廣，為謀國防力量之優越，所賴於政治之設施亦殊巨大；就中因人力之需要，必須有嚴密之組織與優良之教育，實為主要。前者與國家總動員召集有關，凡屬政治組織堅強之國家，平時固能實施兵役制度——徵兵，完成更番之訓練；有事之日，不惟兵員之召集容易，即全國一般之人力，亦即不難召集之。舉例以言，如德國自一七三三年發明徵兵制度以還，每次戰爭，均能動員龐大之兵力，無怪各國大都仿行之。又如英國平時常備之兵力甚小，在第一次世界大戰期中，竟能於最短期間，大事擴充其兵力，亦係政治組織優良之一證。後者則與戰爭攸關一切人的素質有其關係；覆言之，如國家之教育良好，不惟可以協助軍事本身之一切訓練；尤能使人民於平時富有國家民族

之思想，戰時自然表現其同仇敵愾之心，所謂戰爭之勝敗者實大。卽如今番蘇德戰爭，德國曾挾其優越之兵力攻入蘇境，在初期戰爭中，蘇軍固形成劣勢；迨德軍攻抵莫斯科——列寧格勒——史太林格勒面前，終未得逞，此固由於蘇聯國防建設之強固；而其戰鬪之英勇精神，實亦其政治建設之成就有以致之。

上述經濟、政治與軍事——國防之關聯，有如鼎之三足，缺一固難穩置；倘有一足脆弱，亦可發生傾覆，故研究國是者，不能不於此三致意焉。

關於細項，請再說明之如次各款：

第一款 軍事建設

欲明軍事之建設，須分爲物質及精神之二方面立言。

一 物質方面。按軍事建設有關之物質，實包含於整個的國民經濟中，卽舉凡世間一切物質，殆無一不可用之於國防方面；就中與陸海空軍之建設發生直接關係者，厥爲人、馬、武器、器材及動力原料、服裝、糧秣、經費、要塞、軍港、空軍基地及其他一切。凡此種種，原爲國家經濟建設之一部門；特以其性質側重於軍事，故須論列於此。其項目爲：

(子)人 軍事建設中之所謂「人」，卽「兵員」是也。不分陸海空軍，上自統帥下至兵卒均屬之。按兵員一項，在十八世紀以前，除各級幹部以外，一般多採用傭兵制度；因之兵員之餉給，影響於國家之財政甚大，非至萬不得已，不願且不能極度擴張其數額，故

當時各國之兵數均不甚多。道拿破崙戰爭時代，普魯士因被強迫改組日耳曼諸國關係，軍隊數額為條約所限制，祇准常設四萬二千人；欲圖擴張以雪國恥，乃採用一七三三年沙倫和斯德所發明之「更番訓練」辦法，使全國壯丁更番受軍事教育，一如普通學校之教育。其法係規定受訓年限，期滿退歸鄉里；一旦戰爭興起，即可依於必要，於戰前或戰中召集之，編組成軍或行補充，此種措施，乃可以少數之精神與財力，練成多數之兵員；且可避免拿破崙之干涉，即現代兵役制度——徵兵之起源也。普自行此制度以後，果於一八一三年獨立戰爭之際，忽舉三十萬之兵力，與同盟諸國聯合，大破拿破崙軍，獲得極大之勝利。自是以後，各國爭相效法，迄至現在，除少數國家尚行傭兵制度外；一般國家，均採用之訂立兵役法規，以行兵員之建設。

自兵役制度實施，兵員之來源既易，財政之開支亦不因兵員之擴張而發生極度之困難，遂能練成多數之兵員，以故現代戰爭，交戰國之兵力，動輒數百千萬，其由來在此。試一參考此種突飛猛進情形，實即由於兵役制度之推動，以故現代國家之致力國防建設，對於兵員之培成，不但加緊——嚴格訓練；且多縮短在營期限，意在多所儲備，庶戰爭爆發，能以動員更大之兵額，以求勝利。陸軍固然，海空軍亦常依此原則而圖增多。

關於縮短在營期限可以增加兵員數量，其理由實即基於更番之訓練，即如在營期限定為三年，經過六年，可以練成二批；倘縮短為二年時，則六年之中，即可練成三批；依此

演進更縮短之，則其達成之批數益多，練成兵員之數額必益大。惟欲縮短在營期限，必須國民教育尤其國民之軍訓進步，可以減少軍事本身訓練之時期，始可實施；否則縱非不教而戰；而因教育程度未能達到要求，於戰鬥力必將發生拙劣——失敗，亦不宜也。質而言之：「多兵主義」固屬現代戰爭中之一條件；而欲戰鬥力之堅強，則又非增高其素質兼行「精兵主義」不可。

（五）馬 馬爲陸軍建設要素之一，自古已然，如蒙古騎兵及哥薩克騎兵，皆曾造成顯赫之戰果，威振世界，可爲明證。試舉騎兵發展之史實：如歐洲古代之馬其頓國腓力王朝之國防兵力，有步兵三萬，騎兵三千，在數量上祇佔步兵十分一；迨與希臘軍一戰，因騎兵之衝殺，竟粉碎希臘之德巴軍，遂銳意擴充，達到保持佔步兵七分一之比例，用以形成戰場之重點。降至近代，如普魯士之腓特烈大王，竟以騎兵爲軍之主力，卓著戰功；拿破崙之騎兵，則編成七師又一旅，總計二十餘萬人；厥後德之毛奇，亦以騎兵集團用於戰場，常收戰果。再就歷代重要戰役之動員馬匹數與動員人數之比率觀之：一八六六年普奧戰役爲百分之十五強；一八七零年普法戰役爲百分之十七強；一九零四年日俄戰役爲百分之十九強；迨至一九一四年第一次世界大戰，交戰國之馬匹有多至與步兵成百分之三十七之比率者，可見在戰爭中之需要，實隨時代而增加其數量。迨乎現代，雖因機械動力之發明，可以一部分的代替馬力，然而乘馬騎兵在戰爭中之價值，仍不因之消滅；如果認爲機械動力

之能代替一部分馬力，遽下騎兵無用之結論，實屬未宜。德國塞克特將軍在其所著之新時代騎兵一文中曾云：「摩托化問題的解決方法，在於利用現代工業的收穫，以求現有戰具的改造和現代化；惟不得以死物代替活物。騎兵乃一種活物，在現代精神條件之下，亦當充分保存其特性；而不求其極度的發展即可」，此誠正確之理論也。蓋騎兵在普遍之戰場中，因有其獨特優越之性能，足以負擔搜索、警戒、掩護、通訊、連絡、運輸等任務；即在特殊之戰爭場合，如山川戰、森林戰、沼澤低地戰等，尤能恃其機動性發揮卓越之戰鬥力，而為機械化部隊所不能代替者。即如今番戰爭，日騎兵之活躍於我國內，誠足使人留一深刻之教訓。況現代軍事專家批評法國過去之見敗於德，曾云：「聯軍在法國之失敗，實亦缺乏裝備完善、訓練精良、領導得宜之大量騎兵有以致之」；又美國霍靈將軍在美國騎兵雜誌所發表之「第二次世界大戰戰略戰術之考察」一文，曾就法國會戰提舉假想之戰例，以證明騎兵即使居於高度機械化部隊作戰之戰場上，仍可強調其極大之作用；而且認為「當色當附近行大突破戰時，英國倘有理想的配備現代化的騎兵五萬，法國有此項騎兵十萬，在適當的指揮下，大可使德國的戰車隊和摩托化步兵遭受挫折；聯軍被支解割裂之危機可以渡過，法國或可得救」，此種立論，實亦具有至當之理由。

總之，馬匹在軍事建設上之價值，實不容加以懷疑，以故注重馬政，愛護馬匹，使之蕃殖，實國防建設所不可忽視者也。

(貨)武器(含有彈藥) 上古之世，戰鬪以短兵相接為主，當時賴以發揮效力者，爲刀、劍、戈、矛、弓、矢之屬。其後火藥發明，乃製成適用火藥之武器，能於較遠距離打擊敵人，其小者曰槍，大者曰炮。進至現代，由於科學之進步，武器之製造亦隨之而精進，對於射程、瞄準、威力(殺傷及破壞)及防禦力等，時時皆在研究求進之中，因之，武器之種類益多，精度日趨增進，配數日見增加。於陸地有槍、砲、坦克、戰車等；於海上有軍艦、潛艇、水雷及其配用之槍砲等；於空中則有飛機、氣球、炸彈、燒夷彈、流星彈、原子彈及其配用之槍砲等，皆爲摧堅克敵之利器。至其力量之發揮，固有賴於人力或科學之動力(電動或汽動)；然其主要之原素，仍須利賴於火藥及鋼鐵，以故世稱：「火藥爲武器製造之源泉」；又稱：「現代爲鋼鐵戰爭」，良有以也。

按現代戰爭，就戰術方面言，則但求在某一局部，能以達到殺傷，破壞之目的即爲已足；若就全般戰爭之方法言之，則必須陸海空軍之協同一致，構成「六合體戰爭」，方合要求。所謂「六合體戰爭」，即陸軍部隊及海軍軍艦運用於平面之四方；海軍之潛艇、魚雷、水雷等由下而上；空軍之槍、砲、炸彈、燒夷彈等由上而下，向敵進攻之謂。目下流行之軍語，所謂「立體戰爭」者，即指此也。因此種戰爭之新趨勢，至使戰術及戰鬪動作，亦隨之而日新月異，蓋亦基於時代經濟生產技術之進步使然。以故現代各國，爲謀國家民族之安全，對於一切軍需資源，莫不刻意開發——經營——聚積備用；同時猶努力於

改良國家生產之技術及其體制。即除平時有一定之軍需工業外；至戰時並設法動員普通工業，使直接間接參加武器之製造，以適應戰爭過程中之大量需要。納粹德國戈林曾云：「槍砲比牛油更爲重要」，此雖爲窮兵黷武之口吻；但就國防之觀點言，武器之重要，實無可疑。

(卯)器材 戰爭中軍事上所需要之一切器具、材料，攸關於其作戰之效能者甚大。實言之，即交通、通信、衛生、輜重等攸關之器材，不分陸海空軍，均應依其需要，加強設備，始能致軍事運用於方便。蓋戰爭之行爲，並非單純依存於人、馬、武器之力量；而此類物質，實亦在在有其補助之功用。即如交通器材，於動員開始之際，倘告缺乏，往往因運輸之不健全敏捷，可爲初期優劣態勢之重要決定；即在戰爭過程中，亦嘗因此而影響戰局。根據第一次世界大戰之經驗，在動員開始之二三週中，鐵道、公路運輸及其一切器材，幾完全被用於軍事之動員與集中；而在戰爭進行之際，爲求保障軍事之順利進展，亦必須保持完密之鐵道網與公路網，使戰場之兵員補充、後送、及物質之補充、補給，始終不形成匱乏，方合要求。依當時法國之統計：一九一五年每日夜鐵道運轉一八零列之軍需列車；至一九一八年的前半期，則增至二三零列，足見戰時運輸體系之緊張情態。按此種緊張情態，純係於異常惡化之條件下進行，無論鐵道或公路乃至海上之一切交通器材，其損壞消耗在所難免；因之其本身之補充，實非特加注意不可。上舉鐵道之例，推諸公路及

海上之情形亦然；且此猶非屬於軍事本身者，因軍中所備之交通工具，既繁且多，自應同等重視，力謀充分之製造與儲備，始不至於滯礙或停頓一切所需要之交通，否則，戰爭之運用難期敏活，戰局之困難可知，而其影響於國防者，實至鉅焉。

至於通信、衛生、輜重等器材，不必詳論，顧名思義，即知其為通消息、增健康、充補給，所補助增進戰鬪力者，實可不言而喻，以故均須有充分之準備與廣泛之應用，方為適當。如果通信器材缺乏，則指揮連絡，不能確切；衛生器材缺乏，則人馬不能得到防護救治。輜重器材缺乏，即無以補充彈藥及諸般物質，並無以使人馬得到相當之給養，而欲致戰爭於勝利，決不可能。

再與諸種器材發生最密切之關係者，厥為燃料。蓋以陸軍摩托機械化之兵力，既經廣泛的運用於戰場，及空中之飛機、流星彈等，倘無燃料之推動，則必至形成死物，無法運用；海軍之需要，則更由來已久。又況現代使用器材之數量，與日俱進，不惟應事準備；尤須力求充足，庶無缺憾為是。按燃料之主要者，為煤與石油，此類物質，既為一切動力之源泉，在我國應充分無缺；對於敵方，戰時則應設法使之斷絕；平時須妨礙其取給，凡此措施，是又在於政略之運用，以補助國防力量之增進焉。

(辰)服裝 服裝係指人、馬所用之被服、裝具而言。就兵員本身之需要論，除糧食以外，一切衣物、膳具、炊具、被氈及雨具以至防毒面具衣著等，均須為之設備，始無亂、

寒、中春之虞；至於馬匹，亦應分別其馱、乘、輓等用途，配以所需之鞍具、轡勒及禦寒之馬衣、毛氈以至飼養具、防毒具等。種類繁多，必須因應需要，無使缺乏。

關於服裝之物質，在軍事方面言，但求質堅耐用，易於補充，且無顯明目標，即合要求。至因現代軍事技術之進步，而特需新異之着物，如空中用之降落傘及化學戰防禦用之特殊織物與皮革等，即其一端。凡此一切需要，亦均應在國民經濟產業部門中，逐一加以生產；誠能如是，軍需始無短缺，國防力量自然可以運用裕餘矣。

(己)糧秣 於人為糧，於馬為秣，用資給養，以維持人、馬之體力者也。蓋戰爭為一極勞苦之工作，人、馬體力之消耗於戰爭者極大，倘無充分之食糧與芻秣，必使戰鬥力為之減耗消沉，以故國家對於軍事所需之給養問題，實應有充分之籌策與分配也。由於上述，凡農業生產不克自給自足之國家，於作戰之際，更非速決不可，蓋戰爭如果延長，則食糧必致發生恐慌，不惟減削戰鬥力；甚至使戰局陷於失敗。例如第一次世界大戰時之德國，其戰敗主因，即受英國所行「飢餓封鎖政策」之影響；又今番大戰，德、日均立「以戰養戰」之政策，即欲於佔領之敵國土地內，掠取食糧，以支持自身之給養消耗。我國古時及他國固亦有「因糧於敵」之方略，迨拿破崙遠征莫斯科，為俄國之堅壁清野所敗，於是各軍事家均覺「因糧於敵」之不足恃，於糧秣之籌維，不遺餘力，蓋即能受此教訓也。以故建設國防，必須特加注意此一事項為是。

於此尙應說明者，所謂糧秣，除米、麥、玉蜀黍、大豆等以外；於佐食之副食品，如鹽、菜蔬、肉類及其他食料、飲料，均須妥爲準備。又馬畜所需之副食品，如乾草、麩皮等，亦均不可或缺。

(午)經費 所謂經費，係指通用之貨幣言。此項通用之貨幣，亦簡稱爲通貨。而此通貨之支用數目，各國均以預算決定之，以故國防軍事之建設，其應支用之通貨——經費，卽所謂國防經費之預算是。按國防軍事建設之項目既多，因之經費必甚龐大；尤其進入戰爭狀態，賴以支持之費用益巨，故各國對於國防軍事預算，不惟專列爲一款；且常依國防事業之進步，逐年增大，實亦應有之措置也。試舉英國爲例，其軍費之預算，在一八一七年爲一千六百九十九萬一千磅；一八五七年爲二千六百七十三萬一千磅；一九零七年爲五千八百二十五萬六千磅；一九一四年爲八千零四十三萬五千磅，可以見其逐年增大之一斑。又各國過去大率以國家歲出三分之一作軍費；自第一次世界大戰以來，列強軍費預算有佔國家歲出二分一強者，則將來之再事增加，當然有其趨勢。以故國家對於軍費，在平時必須極力掙節其他一切費用，而充分移用於此途，始能適合現代性。至於軍事本身，亦須平時極力節儉，至戰時須有計畫之分配與周到之張羅，而不使感覺匱乏；且對於戰時之國民經濟，亦應詳加顧慮，庶免來源之告竭爲是。

(未)要塞 要塞係國防之骨幹。其成線之配置者，又稱爲國防線，如法國之福煦防

線，德國之興登堡防線及齊格非防線等；其成點之構築者，則稱國防據點，如比國之列日·那慕爾要塞及東普魯士之坦能堡等。不論爲線或點，其功用則爲供戰爭時在此線或點上，拒止侵入之敵，而便利自國軍隊之動作也。上述各線或點，均曾於過去戰爭中表現其效能，實可相信要塞在國防上有其偉大之價值，以故各國建設國防時，不惟力事構築；且常以巨額之經費投入其中，決非無的發矢之舉措。至於構築之地點，配置及原則，試取日本森五六所云：「要塞爲依預想攻守作戰上之要求，於極重要之戰略要點，施以永久築城而鞏固守備之地域」，此指地點言也。又云：「要塞之配置，依作戰計畫國土之地勢；尤須從交通網及障礙物之狀態，與產業配置之景況等而定」，此指配置言也。又云：「第一線沿國境配置，以當攻勢之掩護集中……第二線設於國內之適宜防禦線上，而爲野戰軍之運動軸，或作成支撐點，使我軍行動容易，掣肘敵軍作戰。第三線作成複廓，爲最後之防禦陣地」；又云：「最新式之要塞堡壘，通常用裝甲並三合土築成金城鐵壁之形式，故一新式要塞之構築所投之經費，恆以巨億計算」，此指構築之原則言也。由是可知要塞在國防建設上，誠爲一重要之因素。

抑有進者，要塞不過守備地域中所構成之一死物，欲其活用而謀發揮其功能，則仍有賴於人力與物力之推動，以故要塞編成以後，其一切設備，勢必使軍事建設諸條件，一併歸納於其中，庶能使之成爲國防之骨幹。如其不然，匪特效用難宏；且於平時則勞民傷

財，戰時反使野戰軍依托不固，有礙於作戰者甚大，此實爲要塞構築時最大要求，不可不察也。

(申)軍港 軍港係國防上樞要之港灣，供碇泊軍艦之處所也。凡無軍港之國家，雖欲編練海軍，以無處所碇泊，遂致望塵莫及；即令有之，而因地位不多或處所不能適用，亦卽無法擴充其海軍力量。重以現代戰爭，必須陸海空軍配合運用，始能負起國防之使命。故軍港之尋求，非常重視，原因在此。例如帝俄之爭奪波羅的海及巴爾幹以東方面之海權，甚至不惜耗費巨額經費完成西伯利亞鐵道後，企圖於我國東北取得軍港，可以見其國防需要之急迫，蓋亦理之當然也。至於本國已有適用之軍港，其莫不力求優越，對於造船廠、船塢、兵器工場等，必須加意建設；並設置機構，規定防護法及禁令等以守備之；至於要港及停船所，避難港等之設備，亦不可忽。蓋必如是，軍港之建設始可完成。

(酉)空軍基地 此一基地，係供空軍人員之駐屯，飛機及其武器、器材、燃料等之儲積，及飛機起降之場所也。蓋空軍設無此項基地，則歸宿無所，影響其作戰必大，以故各國在極度建設擴張空軍原則要求之下，莫不並此加以重視，有由來矣。更就其航續時間言，因貯油量關係，其時間遂卽有所限定；因之其航程與作戰（偵察、戰鬥、轟炸）時間，亦均連帶的發生限制。又空軍作戰，必俟各機起飛後，在空中等候編隊完成，始能出

發，是則以能同時起飛多數之飛機，節省在空中停待之時間，而保持其航程與作戰之時間，斯爲得策，因此之故，則空軍基地之面積，實以愈大愈佳。又爲針對上述之要求，而爲補救及增加航續力起見，除基地以外，尙應設備許多之前進基地等，以幫助基地之不足。至於基地內之建設，則停置場、跑道、照明、通信、休息及辦公場所、彈藥、器材、燃料、給養、被服諸種倉庫，以及待避所等，均爲不可或缺之設備。基地設備完成，空軍方能建設。

(戊)其他 願軍事建設所需之物質，猶不止上述之各項；其範圍之廣，實屬難以備述。如鴿能用於通信，犬能用作偵探，則鴿與犬固亦可列入軍用之中；同時鴿、犬所鑿亦須附帶設備之。

軍事所需之物質，既若是其浩繁，必須隨時隨事加以設備，以故論者謂：
要，幾涉及於國民經濟生產之全部」，自非過言。

二 精神方面 按軍事建設有關於精神方面者，原可包涵於政治範疇之中；惟以其直接影響於軍事建設中之人的要素——兵員之素質至鉅，故應專列一門，庶可詳加研究。考現代之戰爭，不僅要求在作戰上有充分物質之配備；而對於擔任作戰之人員的精神魄力與品行，亦應要求其有高度之優越。蓋戰爭之際，其勞苦、殘酷、恐怖隨在發生，則凡身臨前線之兵員，倘無崇高之國家民族意志與優良之紀律性，則身臨斯境，必致肝膽碎裂，鬪

志喪失；而欲望其成功成仁，當然有所難能。願欲要求兵員之精神品質提高，必須在入伍以前，富有軍國民教育之基礎；入伍以後，除軍事本身學識技能應予堅固之訓練外，猶須着重於政治之薰陶，並強化其愛國家、愛民族之觀念，且須嚴格的使之紀律化。誠能如是，則本身於戰爭過程中應有之一切動作與方法，固甚裕餘；即殺身成仁，亦必視死如歸，義無反顧，守土衛國，自克盡到其天職。

今於上述大前提之下，其應有之設施，可以歸納為左之二項：

(子)思想之武裝 按思想原為一切行動之指導，亦即所謂「心理」是；蓋一切行動之表現，莫不由於心之所造滅，是則武裝行為，必先培成其思想，從可知之。蓋欲造成英勇光輝之戰績，必先有其崇高正確思想之兵員，始克達到此種希望，即所謂「思想之武裝」是也。考此思想之培成，其主要原則，即為確立共同信仰與發揮集體意識之二者，故總裁曾云：「社會紀律化之要義，尤其要重視精神的組織，這就是堅定我們全民族對於三民主義的共同信仰。要知道有共同的信仰，才有共同的力量；更要做成整個民族的集體意識，掃除陳舊落伍的個人主義和黨派自私的觀念，以整個國家為一個戰鬪體，聽從整個國家意志的命令，來作整個的行動。我們要為國家的自由來貢獻個人的自由；我們個人的一切生活和行動，處處都要造成整個的紀律，不使有一些散漫紛歧的現象」。此一段話，正是思想武裝之一個具體的說明。

欲達到確立共同信仰與發揮集體意識之目的，則國家一般的教育及軍隊的特殊教育，必須同時顧及。試觀察目前世界諸國之戰鬪力，莫如美國與蘇聯，此兩個國家，其強大戰鬪力之養成，實由於其制度下民族信仰之統一，故論思想之武裝，實應有確立主義、釐訂制度、嚴明紀律，以加速完成其教育之必要。誠能如是，即係以其思想強化武裝，自能於戰鬪遂行上表現精神之效用。換言之，如果國民之思想分歧，實即有害於國防之建設。

(丑)學術之武裝 所謂學術，係專指軍事方面之原理及技術範疇而言；至所謂武裝，則可分三方面說明之。即：第一、必須對全國國民灌輸以科學的及軍事的一般常識；尤應着重於增加學校教育之科學教程及軍事訓練。第二、必須充實各級軍事幹部訓練機關，使受訓人員能盡量接受現代高深之兵學知識。第三、須加強各部隊之平時訓練工作，盡量提高入伍士兵學識與技能。抑且上述三項原則，必須配合運用，使全國國民皆具備軍事之常識；一旦被徵入伍，必不至茫然無知。如是，再由於優秀幹部之領導得宜，則軍隊之訓練工作，自易臻於良善。蓋現代武器之製造日益精巧；運用之道，亦由單純而進於複雜，因之，個人在戰爭中之地位，已由角力而進於鬪智，故無論陸海空軍之人員，非富有科學之知識及明敏之頭腦，實不能以勝任愉快；而科學知識之灌輸與軍事技術之訓練，必須加以統一，並應力求其普及，然後始能適應國防之需要。

三 我國軍事建設之途徑 關於軍事的物質與精神二種建設之原理，既經申述於前，

然則我國軍事之設施，究應如何決定，以期便於推進？此一問題，因一國之軍事設施，必不可不保持其秘密性，若欲巨細不遺詳加計定，本篇固有所未能；抑且非國家軍事最高機關，無法作通盤之籌劃，以表現其詳盡。今則祇可就其途徑，加以研究與說明，庶知我國今後建軍之理則斯可矣。

按我國因過去政治之不良，使軍事設施形成停滯，自無途徑之可言。自國民政府成立以還，懷於「無國防即無國家」之義，乃積極的從事於軍事之建設，其途徑即欲以「實現以三民主義爲目標之國防，充分的表現中國國家之特殊性」；此特殊性之歸宿，則爲：「求中國之自由平等爲目的；而以喚起民衆及聯合世界上以平等待我之民族，共同奮鬥」，是則非奮鬥必難以達到目的；而欲從事奮鬥，實非團結自國民衆及聯合世界上以平等待我之民族不可。由是以言，我國軍事建設之目標，匪特應具備全體性的國防；尤須進行聯合的國防，以使軍事建設有其正確之途徑。惟我之目的，既僅在求中國之自由平等，則國防大方針之決定，自無採取積極的攻勢之必要；且我國地大、物博、民衆，果能自由平等，即足以獨立自主，建立富強康樂之國家而有餘，故始終立於反侵略之集團，依和平奮鬥而建國；因此，建軍之主旨，亦應基此進行之。

基於上述，我國軍事之建設，必需要全民族之力量以推進完成；至於力量之運用，倘不針對輕重緩急，而欲同等進行，匪特有「無所不備，無所不弱」之不宜；且以我國建

軍之落後，復當此百廢待舉之秋，殊非先其所急，不足以應迫切，以故今後之軍事建設，實非注意於此不可。考我國建軍最感不便者，厥爲重工業尤其軍需工業之缺乏基礎，以故必須排除一切困難，利用大量資本與技術從事興辦，務使工業之生產與日俱增，有其充分之物資，以利軍事上之一切建設，此其一。其次則爲兵力應依全國人口而行決定，且須加以可能之限制，蓋以軍事之建設，決未能徒憑主觀的要求；猶須顧及客觀的條件也，以我國有四萬萬五千萬之人口，除去老弱婦孺及他種關係者外，其能充任戰鬥員之人口，至少當爲一萬萬，如能全數使服兵役，則我國兵力數額之龐大，與各國比較，自能首屈一指；惟是兵額過度擴張，影響於國家經濟等條件殊大，當然非受限制不可。依一九一八年之統計，德法兩國在第一次世界大戰中，德在前方作戰之兵力爲三百六十萬（全國人口爲六千二百數十萬），法國則爲一百八十萬（全國人口爲四千一百八十餘萬），約爲二十五分之一，夫以在賭國家民族生亡之際，而仍未能極度擴張，理由實卽在此。我國卽欲步武德法兩國，最大兵額亦祇能依法之保持約二十五分之一之比率爲一千六百萬；復以我國人民之組織未備，體力欠強，更有經濟、資源、產業、文化、國際諸關係，以及領土形勢，交通諸種限制，既能取用之兵額，若依楊杰將軍之擬議，常備軍約佔全國人口千分之八之計算，祇可編成三百二十餘萬人，此其二。至於國防兵力之決定，則以我國雄踞東亞，擁有一千一百餘萬平方公里之土地；且瀕於太平洋西岸，有長約七千餘里之海岸線，似以海陸並重爲

宜；而爲保持此廣袤延長之海陸及領空，空軍亦非重視不可。重以國防大方針既如前述，即無須遠涉重洋與海權國爭霸；矧海軍建設，復較難於進行，初期僅以充實領海及內河之防禦力即爲已足；而後隨時適應國際之情態，予以變更，自非難事。至於應建設陸海空軍之數量，亦依楊杰將軍所論，常備陸軍至少須有一百二十師（如以軍爲戰略單位，應爲一百二十軍）；海軍須有三十萬噸之建設；空軍須能經常保持八千架於第一線之數量，可謂爲有價值之最低估計。此外防空兵力及要塞、軍港、空軍基地等，均應同樣設施之，此其三。

以上係指軍事上之物質條件而言；至於精神方面，則陸海空各級幹部，應以能盡到其職責之目的，設置各兵科之各級學校；並因補助其能力起見，應增設訓練機關以資教育；且於軍隊或機關中，經常實施特種及特業之教育，使其學力能以追跡時代而前進，然後方能促進軍事之諸種進步，此其一。對於兵士，通常於軍隊內實施教育，務使其學術技能，能以使用所持之武器，而遂行戰術、戰鬪之動作；如係特種業務，則應施以特業教育，依軍隊教育之期限，妥善完成之，此其二。又關於在鄉軍人之教育，應依兵役法之規定，按照期限實施召集演習，務使在鄉軍人不因職業而減損其作戰之力量，則動員以後，自能減少許多不便，有助於作戰者至大，此其三。再則，對於戰鬥員以外之非戰鬥員，與軍事之設施及運用，均有重要之關係，如看護、運輸及其他諸種技術之需要，必須加入此等人

員，以增進作戰之便利。又對於此等人員，應依國民軍訓之規定，分門別類，施以相當時代之教育，庶國家總動員之際，全民動員以後，均有爲國盡責之能力，實亦軍事建設上應注意者，此其四。

上舉軍事建設之途徑，確可實行；尤須確實迅速，以使我國建軍早告完成，立國之特殊性格得以表現，實國民應盡之責焉。

第二款 經濟建設

上文曾提出軍事建設之物質基礎爲經濟建設；其實從廣義的觀點加以研究，則整個國防建設之基礎，亦咸基於經濟之建設，此乃不容爭辯之事實。

試就軍事建設之各項基本物質要素而論，幾純屬於經濟建設之範疇，故今後如何確立本國經濟建設之原則。目標及政策，使能適應軍事建設之實際需要；並以鞏固其物質之基礎，此蓋本款所討論之中間問題也。茲分別論列之於後：

一 原則問題 按我國之經濟建設，須以三民主義爲最高原則，此已成爲全國上下所一致公認之國策；更具體言之，即「三民主義中之民生主義，實爲今後經濟建設之主要原則。根據 國父遺教民生主義的基本政策，是「平均地權」與「節制資本」兩項；而此兩項之中，平均地權係土地政策，是比較重要的社會改革問題；其政治性質，實較經濟性質爲大，於本篇暫不討論。至於節制資本，則對於國防經濟建設，關係十分密切；蓋以節制

資本一端，在消滅方面係「節制私人資本」；而在積極方面，則爲「發達國家資本」。此兩大政策，原係一事之兩面，自應相提並論，始不發生偏頗；但從建設之意義上言，積極發達國家資本，實較消極限制私人資本尤爲重要。以故 國父又在民生主義第二講中說明：「中國今日單是節制資本，恐仍不足解決民生問題；必要加以製造國家資本，方可以解決之」；由此可見目前研究國防之經濟建設，在在均與民生問題有關，實亦應以製造並發達國家資本爲中心原則也。所謂製造國家資本，即係發展國家之實業，國父亦已有此解釋；易詞言之：「即必有此國家資本，始能發展國營事業諸政策」也。而國防之經濟建設，所賴於個人企業之成分猶少；其一切設備——供給，大部份均須由國家經營之；職是之故，則製造發達國家之資本，更屬刻不容緩，今後應即順應世界經濟發展之趨勢，並量度自國之實際情態，將大部份之經濟力量集中於國家，依照優越遠大之目標，釐訂整個之國防經濟設計劃，加速推進，如期完成，以應當前及將來國防之需要。而在國民方面，亦應勤於企業，在國家總動員情態下，固應遵從軍事方面之要求，努力製造戰爭所需之物資；即在平時，亦應注意於軍事——國防問題，時常作軍事化之準備與研究，使國民經濟與國防經濟，經常保持密切之關聯，不惟合於節制資本之精神；尤能共同負起國防之責任；如其不然，則國防事業必不完整，國家地位自然低危，國民經濟又將如何附麗，所謂：「皮之不存，毛將焉附」，此一定理，吾人實應體會共起促進——完成之也！

二 目標問題 國防經濟建設之原則，已如上述；而其建設之目標，尙無適切——有效之確定，仍難免發生輕、緩急不相宜之弊竇，於此加以研究。

按現代國家之經濟建設，莫不樹立一個目標，以爲推動之準據，卽如蘇聯三次五年計劃之目標，爲：（子）加強國防能力；（丑）變成世界上技術最進步的國家之一，並使其在經濟上和技術上能夠獨立。此兩項要求之目標，無疑的爲重工業尤其軍事攸關之一切重工業；而以生產殿其後。又如納粹德國連續實現兩次四年計劃，其目標亦不外積極發展重工業與生產，觀其提出消除失業與恢復繁榮之口號卽可知之。蓋以生產與重工業二者，實現現代國家經濟建設之重心也。

我國家經濟狀態，較諸各國，落後已多，試取蘇聯史達林在實施五年計劃時，曾有：「國家落後了一百年；因爲它的落後，而受到致命的危險，所以我們不能不鞭策它向前邁進。祇有這樣，才有可能使國家趕快在新式技術的基礎上重新武裝起來，最後方能踏上康莊大道」，聆其所說，不獨可供我國借鏡，尤當警惕不忘斯言，蓋以中國既欲圖存於現代，惟有咬緊牙關，下大決心，努力從事生產尤其重工業之建設，庶國家得以武裝起來，培成國防之力量。

至於發展重工業，以中國之一切落後，輕工業且難趕上他國，則此種建設當然爲一最艱鉅之事業。蓋不但使國家經濟多所消費；甚至需要人民感到許多不便，如：犧牲生活上

一部分之享受——徵工，及妨礙其私營企業——徵發，與乎私人需要品之限制——減少消費品生產及限制輸入等。但一般國民誠能明瞭國家民族之圖存有較個人之貪生爲愈者，當亦甘願稍減其個人之福利，共謀此一事業之完成。

三 政策問題 原則既經認識，目標既經決定，必須確立政策，庶能因應咸宜。按我國目下之經濟建設，不惟應與過去之自由資本制度之經濟發展輕工業之發達型式相反，而應發達國家資本以完成之；尤以國勢積弱已深，特須要求限期完成，始能摧毀當前之惡劣環境。由於上述，則所謂「計劃經濟」，在各國固已通行；在我國更應加強其速率與精確。其主要特徵，係：「使整個國民經濟之發展得到明確之目標；而以通盤之籌算，立精到之計劃，俾一切——尤其國防重工業，依計劃所定之步驟，向前邁進，遵限完成；同時加以嚴密之考核」，實與 總裁所提倡實施之「行政三聯制」不謀而合。惟是重工業既必須國家經濟力量始克實施；而國家事業又爲全體國民應負之責任，其爲全體性無疑。以故國家欲實施「計畫經濟」，不能不顧慮者爲：（子）國家之政府，對於全國生產因素及經濟活動之支配與控置之力量；（丑）國家之政府，對於外力之侵略，可能保持封閉國內經濟之程度，蓋無此種力量，而欲望計劃經濟之見諸實施，亦屬不可能也。按目前世界各國實施計劃經濟最著成效者，當以蘇聯爲首屈一指，蓋該國政府，實富有上述二項之基本條件也。惟應加以分別者，爲蘇聯之五年計劃，係以全國生產工具之國有與重要經濟事

業之國營（或公有公營）爲基礎；我國究應如何實施計劃經濟而以何種法則爲基礎。以確立基本政策？殊有研究之必要。再則我國因過去政治之腐敗，一切產業之落後，國家環境隨之而惡劣，原無實施計劃經濟之資格；惟是自國政統一抗戰軍興以來，不惟建國之進行有蓬勃之表現；全國國民因了解國家圖存須賴羣策羣力之關係，對於政府所要求，已有竭力以赴之情緒，於此一點，誠爲我國實施計劃經濟之大前提而有其可能性，縱有勉強，亦能忍耐進行；又況國際間過去對我不平等條約已經取消，對日戰爭之勝利既獲，獨立自主之地位業告鞏固，尤爲可能實施計劃經濟之良好機會，奚能不能從事邁進——促其實現歟！

至於我國實施計劃經濟應以何爲基礎？此一問題，論者頗多，各有其理；但欲完全仿效蘇聯，則我國之經濟情形未能完全與之相同，當然不能爲機械式的全盤模仿，即應斟酌國情，策定適宜之基礎，方爲妥當。竊以爲蘇聯之絕對公有公營——國營，在我國由於政治、經濟、社會制度等之差異，當然不能仿效實行；然則我國究應如何實行計劃經濟？似非採取該國政策之適於我國者，兼併實行，較爲適切。矧國父於其所著之實業計劃中曾云：「凡夫事物之可以委諸個人，或其較國家經營適宜者，應任由個人爲之；由國家保護而以法律保障之……至其不能委諸個人及有獨占性質者，應由國家經營之」；於是，則對於個人之經營——私營，國家除應獎勵及以法律保障之外，更應着重於實際情形，於許

多範圍內，施以相當之控制；同時對於個人所不能經營或惟國家始能獨佔之事業，歸諸國家經營——國營，能如是，則國營與私營，不惟不生抵觸；尤能相得益彰，相偕併進，成爲整個之有機體。質而言之，卽：「以國營政策來補充統制私營經濟之不足；同時以統制政策來協助國營事業之進行」也。

上所舉述，卽我國今後應採用之政策，以爲全體性計劃經濟之大前提，似可不必置疑者矣。

四 內容問題 國防經濟建設之內容，至爲廣泛，如工業、農業、交通、勞動、金融等，莫不有其需要必須全部包括之，蓋必如是，始能圓滿完成其建設，茲分別舉述其原理，如左之各項：

(子) 工業 按工業之範圍殊廣，就其成分言，爲勞力、原料、資本三者配合所產生之成品；若從其性能言之，則除國防本身需用之一切物資外，雖交通、農業等所需之工具，無一不由於工業造成。又況此等業務，既均與國防有其關係，是則工業一端，不惟直接有助於國防；間接的亦時在協助國防之列。

按國防經濟之工業建設，必須以發展重工業爲中心工作，前已言之。蓋不如是，則成品之產生，不能豐富、精良及造成巨大之機械，理至明顯，無待深論。至於工業之實施，必不可不組織完備之廠所，如兵工廠、造船廠、鋼鐵廠等。此等廠所之組織內容，則以人

才（含有勞動）、機器、原料、資金、燃料（含有水電）爲其主要因素；而以訓練、補給、交通等輔助之，始能收獲其成果。分供其給養，業於軍事建設中言之。茲所述者，爲如何促進農業，使之生產激增，以維持國防人馬之需要。按我國雖係農立國，一切悉憑天時與手工，偶遇天災，產量卽減，雖胼手胝足，本身且難得一飽，尙有何力以協助國防；推厥原因，則我國農業之未能集體化及工業的機械化有以致之。夫以今日新式機器層出不窮；而集體農場之組織，亦已行之有效，是則我國不圖振興農業則已，如其有之，且必須有之，似非斟酌情形力求改進不可。德國毛奇曾云：「欲不戰而亡德國，除非破壞德國之農業」，洵堪注意；且已於第一次世界大戰身親受之，以故論德國之失敗者有：「德國當時之失敗，不敗於黑色之鐵與紅色之血；而是敗於白褐色的麵包」，足證農業之興衰，與國家之存亡關係至巨矣。又況民既「以食爲天」，故在戰爭之際，食糧之重要，實不亞於彈藥，欲謀國防經濟之建設，皆未容忽略視之。例於蘇聯第一次五年計劃，除積極發展重工業外；並努力將小的分散的農場，轉移到集體農場，而力求農業之工業化。又如納粹德國之努力增加農業生產，以求食糧之自給自足，殊可表現世界農業均在日新月異的推進中，我國而猶自恃爲古農業國，其不因不進則退並此亦落人後者，未之有也。試讀國父所著之實業計劃，曾云：「中國十八省之土地，現賴以養四萬萬人，如將廢地耕種；且將已耕之地，依近世機器及科學改良，則此同面積之土地，可使其出產更多，故儘有

開發之餘地」，所以垂詢吾人，尤應一致遵照其昭示，努力於農業之發達，並須力求其工業化。

再則，欲謀農業之發達，如祇注意於糧食工業，猶難免發生偏頗；必須將衣服工業一併包括而推進之。因衣服工業所需之原料，亦係由農業所產生，如棉麻皮毛之屬，均農家所種植與畜牧得來，以故此項副業，必須一併倡導、改善、推進，使生產之日多，取給自然便利。聯帶的，此項副產物之煉製，如紡織廠等之機構，均須有以建設之。

抑有進者，農業而能工業的機械化，則其本身所用之汽車、坦克車、曳引車以及一切農具而能為國防業務所利用者，一旦國家有軍事行動時，皆可徵發供用，實亦有助於國防經濟之建設。

關於農業組織所應附帶注意者，如農村之組織、交通之敷設、資金之提供、災害之預防等，亦應有設計實施之必要，蓋不如是，農業雖能工業的機械化，尚難收獲充分之效果與信力也。

(丑)交通 交通之開展，不惟與國民經濟有關；而且與國防事業亦常有其重要密切之關係。前者 國父於實業計劃中昭示詳盡，毋庸贅舉；至於國防之關係，直接的為軍隊及軍需物品之運輸，間接的則凡於國防事業攸關之人與物，莫不賴其輸送。而且軍事運輸，必須確實、迅速，則於機關之組織、路線之敷設、港灣之構築、車輪之充備、器材及燃料

之配置，較之普通運輸之要求，尤須增大其程度。

就中路線之敷設及港灣之構築，其着意於單純的國民經濟，與着意於國防經濟，難免有出入之情形，蓋前者係側重於利潤；後者則為達成國防軍事之要求，甚至不免減損利潤者。舉例以言：我國之北寧鐵路（原稱京奉鐵路），係由北平經天津，沿渤海西岸，過山海關，以達瀋陽，與單純國民經濟之要求，當然合理，蓋天津為北方之國際市場，渤海沿岸復為產鹽區域，經此兩地，自然利潤可圖；惟一着想於國防，則天津既有外人勢力之留置，渤海方面，又因我國海軍力弱，一旦與敵興戎，車經渤海西岸，即遭受敵之威脅，其不適於國防軍事之應用，可以不言而喻。如果當時能側重於國防，自應由北平經通、薊、遵化，出喜峯口，經朝陽以達瀋陽，雖利潤不無稍減，然於國防軍事之不致自始即受威脅，則實有其理由。至於港灣之敷設，以我國目前海軍之幼稚，似乎尚說不到；惟其敷設之原則，鐵路敷設之理論相同，即亦須顧及國防之建設耳。總之，無論何種交通之建設，在國際戰爭無法避免之今日，實應以側重國防為宜；否則，縱有良好之交通建設，匪特難為我用（即不能適用於戰時），轉將資敵以便利矣。

他如機關之組織必須靈活，車輪之設備必須充分，器材及燃料之配置必須充足，誠能圓滿辦到，於國防軍事之運輸，固能收獲確實迅速之功能；即於平時之國民經濟，亦在在有其利益，殊非注意之不可。

抑有進者，欲求交通事業之發達，有賴於人之技術爲多，是以人才之養成儲配，實亦有其必要；尤其軍事倥傯情慮慘烈之際，必須國民富有敵愾同仇之念，方能維持增進交通之效力、協力國防軍事之進展，其重要，更須注意及之。

（寅）勞動 勞動者，入的行爲——工作也。除專門技術人才以外，其擔任一切工作之勞動大衆，實爲國防經濟建設之重心，蓋凡國防經濟之建設，雖有原料與資本，設無人力——勞動，亦屬無法運用而完成之。又況現代各種事業，悉爲全民應盡之義務，如徵工、徵兵，已爲世界各國普遍通行之政策，如果不事仿行，必致力量較人薄弱；惟是仿行以後，猶須加意予以相當教育以培成之。蘇聯爲一新興之國家，承帝俄腐敗之後，而能對內振興一切建設，對外能抵禦強鄰者，實即得力於勞動力量之善於發動也。卽如蘇聯沙維茲基所云：「人間和物間的一切資源，非和國家的政治目的相表裏，爲戰爭的利益而組織起來不可；亦卽國民每一個人，在戰爭上可利用的性質，都非詳細的預先考慮、預先指定不可」之意。

按勞動力量，除應予以相當教育培成之以外，尙須注意推進者，爲：壹、須獎勵人口之增加，其要點在使其得到生活之保障。貳、須予勞動者以優厚之報酬，其要點在於有法律之保障，而以救濟失業與撫卹病傷爲尤要。叁、須增進技能，其主要固屬於教育之灌輸；而於機會之訓練，尤其重要。肆、須有強固之統制，庶能適宜配置；且能防止其逃

避。能如是者，則勞動者之運用必宏，生產之效率必大，平時有益於國民經濟；戰時自易發展國防之力量，實一舉而兩得者，以故現代各國對於人口政策，加意講求，成爲法律，有由來矣。

(卯)金融 在現代社會之中，金融機構實爲一切經濟活動之命脈，不惟國民經濟建設未能離開金融而圖發展；即國防經濟建設，亦在在非仰賴於金融不爲功，以故各國對於金融政策均極端重視，而確立於其國策之中。依上文所論，我國經濟建設之目標爲重工業；而於交通、農業、勞動等之建設與培植，與金融政策莫不發生密切之關聯，是則我國今後對於金融政策，實非針對現實以確立之不可。蓋世界人類一切活動皆利賴於金錢；尤其戰爭一事，常隨金錢之有無多少，爲其勝敗之樞紐，故研究國防經濟之建設，必不可以置金錢——金融於度外也。

抑有進者，金融之體系，戰時與平時有所不同，平時固須以硬貨或國家財力爲擔保；一至戰時，往往依軍力之所至，而有強迫使用某一種通貨之情形，所請戰關性之金融體系是，以故現代國家，對於金融政策，實非分別平時性與戰關性之兩種體系，一併使之確立，始能因應咸宜，而無顧此失彼之弊。關於國防經濟建設政策之擬議，其最關重要之點爲：壹、務使節約個人之消費，以充實國防之建設經費。貳、須取締商業資本，以充實工、農等業之資本。參、設法緊縮無關國防工業之資本，以充實國防工業之資本。肆、統

制物價，穩定匯價，保護金融機構，以增國家民族之戰鬪力量。此各要點，誠能一針對國情，互相連繫以確立之，不特平時有利於國防之建設；即入戰爭狀態，亦決不至因金融之枯竭，使戰局感到不利也。

第三款 政治建設

戰爭係負有政治性質，其勝敗則依政治之標準而定，以故作戰之全部即為政治；是則政治建設，直可稱為軍事建設之精神基礎。申而言之，整個國防之建設——無論軍事的或經濟的，實莫不以政治建設為其精神之基礎也。蓋一國之政治建設如不成功或不優良時，軍事及經濟之推進，即無所依據，無所附麗，以故現代國家之軍事及經濟能獲建設成功者，必其政治建設已告成功或已優良，始克臻此。考一般政治建設完好之國家，其整個社會組織必甚嚴密，法令推行必甚整齊而靈活，故無論舉辦推進任何事業，未有不能完成之者。重以物質條件雖在要求之列；而精神條件尤其民族意志之奮發勇為，實為百事成功之母，此一精神條件，惟政治建設能以發揮之。故總裁曾云：「精神勝於物質」，良以物質係被動的，精神則為主動的，一切物質，設無人類之精神力量，決不能以組織——運用以表現其功能，理至明顯。

按現代戰爭，一般均為全體性的全民戰爭，換言之，實係整個國力之角逐。在此種情態之下，而欲統制整個之國力，則惟政治有此效能，以故克勞則維茨曾云：「戰爭是政治

的延續」，可知現代之戰爭，確為國家政治之抽象的一種情態，頗可證明戰爭之基礎，實仍建築於政治之中。惟是戰爭既須包括國力之全部，則政治建設，又不能不視為國防建設之一因素。

由於上述，則政治建設固為國防建設之前提；同時須與國防建設結成一體；因此之故，在着手於政治建設時，仍應隨時隨事注意國防，發為實施，方稱妥當。國父之國防十年計畫項目，曾將三民主義、五權憲法、外交政略、中央政府、地方政府等之政治設施，一併列入，可知國防建設洵屬無所不包矣。

關於政治建設所應法守之理則有三，請分別申論之於後之各項：

一 法律主義化 國家推行政治之先，必須有其法律，庶其遵守；而法律之釐訂，又須根據其國是，此一定之程序也。此一國是，由何決定？則必跟從其立國之主義。考現代國家中，其標榜主義最明顯者，當推美國之「門羅主義」，蘇聯之「共產主義」，由於主義之決定，而後一切政治所依據之法律，始有釐訂之準繩，姑不問其是否適宜於人類之理想，其為法律之靈魂，則可斷言之也。

我國過去向不重視主義，致一切攸關政治之法律，均乏明確之根據；因之，政治不能立一良好之範疇，國勢乃日趨於衰弱。今則三民主義已成為救國之主義，其要旨如國父所云：「三民主義的意義，就是民有、民治、民享。這個民有、民治、民享，就是國

家爲人民所共有；政治爲人民所共管；利益爲人民所共享」；又云：「三民主義，就是救國主義……主義就是一種思想、一種信仰、和一種力量……因爲三民主義，是促進中國的國際地位平等，政治地位平等，和經濟地位平等，使中國永久適存於世界……試問我們今日的中國是不應該要救嗎？如果是認定要救的，那麼就應該要信仰三民主義；信仰三民主義，便能發生出極大的勢力；這種大的勢力，便可以救中國」，是其爲中國當前所最需要應奉行之者，從可知之。更讀 總裁之解釋曰：「我們 總理的主義，是淵源於中國固有政治與倫理哲學的正統思想；而同時參酌中國現代的國情，擷取歐美社會科學和政治制度的精華；再加以 總理獨自見到的真理所鑄鑄的思想體系，其博大精深，真可以說推之世界而皆準；百世以俟聖人而不惑」，可見三民主義確爲中國救國之法寶，必須奉爲策立國是之源泉——靈魂矣。

由是以言，則我國今後政治建設之法律，實非使之遵從三民主義之原則妥爲確立，無以挽救危機，進入富強康樂之境域；質言之：卽一切法律，必使其爲三民主義之主義化始可。如何使法律主義化？亦應遵照 國父之昭示：「制定中華民國憲法，人人共守，是建立國家的要務」，其必由此入手可知。又云：「須知國內紛爭，皆因大法不立」，則更慨乎言之矣。

迨法律主義化以後，國家一切政治之推進，卽應厲行法治，蓋法律係社會生存之要

件，尙祇立法，而不遵奉實行，不惟使法律成爲具文；於國家政治措施之際，必且上下隨心，斷章取義，轉啓國內之紛爭，尙何有補於國是。此一法治之原則，所有文明之國家，莫不奉爲金科玉律在努力遵行之中；其能真正收獲成果者，卽執政者固嘗如是，一般國民亦咸有其法治之精神，始克臻此。更就國防——戰爭言之，厲行法治以後，國家體系已入正軌；社會組織臻於強固，人民在法治之下，能以深切認識本身之權利與義務，養成守紀盡責之精神，在平時固能同心協力在法律之督促及保護下，履行建國之重任；戰時自能一致的在政治領導下，盡其守土衛國之天職，效用之宏，猶可取事實以爲例證，卽如蘇聯之能擊敗德軍；美國之能打敗日寇；我國之能抗戰數年，收獲最後之勝利，並能於戰爭中取消不平等條約，增高國際地位者，均保得力於此。飲水思源，實不外國家有其適合國情之政治；此政治則根源於法律；此法律則能主義化故也。

二 制度合理化 國家既有適合國情之法律，卽須成爲一種政治；且須以厲行「法治」爲依歸。願欲法治之推行，必有賴於組織；此言組織，卽制度是。

我國今後之制度，必須釐訂於法律——憲法中者，厥爲政府之五種治權——行政、立法、司法、監察、考試；人民之四種政權——選舉、創制、複決、罷免，必使人民之政權與政府之治權配合，成爲我國之政治體系；並認人民有其權，政府有其能，權、能分立，造成萬能政府與專家政治，以爲國家民族謀福利。且治權既在政權統馭管理之下，則政府

決不敢違反人民利益，但求人民能善用其政權，則治權不僅不應過度限制；尤須使之極度擴張，俾其萬能，可以充分運用國力，求得自國之富強康樂也。

關於人民之政權，因與國防無直接之關係，可略而不論；至於政府治權所產生之各種制度，為欲滿足國防之要求，必須有左之各項措施：

(三) 政治機構之調整 按國家之一切建設工作，皆有賴於各級政治——行政機構之領導與促進，平時為然，戰時更有其必要。蓋平時固應具備措施餘裕之效能；戰時則一髮千鈞。毫釐千里，欲其確實迅速力赴事功者，尤非有健全之政治機構不可。過去我國政治之不良，其原因為：壹、統屬欠分明；貳、權責不專一；參、機關成駢枝。以有此等情態，坐令政治之效率難宏，一切尤其國防之建設不能達成所望，國勢岌危，未能與列強平等者，莫非由於政治不良有以致之！故我當局特於抗戰建國綱領中作如下之條文規定：「改善各級政治機構，使之簡單化，合理化；並增高其行政效率，以適合戰時需要」，此雖戰時之一種規定，其實平時亦應如是；總而言之，即機構必須合理化也。

機構合理化，除應照上舉政治不良之措施一反其道以外；而主要者，必須從全盤着想，勿為局部設施；蓋局部設施，不惟連繫不能確實，甚至錯雜重複，手續不能簡單，反使一般政治工作發生滯礙或諉卸責任，匪特不能表現效率，其不例行逆施者幾希。苟能做到合理化，則分層負責，協同合作，以及管、教、養、衛均能圓滿達成，其效力之宏，收

功之大，有如身之使臂，臂之使指，如是，則主宰者命令下達，各級部門均能因應咸宜，平時政治固屬有此需要；國防事業必須確實迅速，更非有此設施不可。

(丑)人事制度之健全 縱然有合理的機構，倘無健全之人事制度，切實施行，與之配合，仍無良好之結果。所謂「為政在人」及「徒法不能自行」，可見人為之力甚大，則人事制度如不健全，即不足以推動一切政治，理至明顯，毋待深論。

關於人事制度之最高原則，要在進退黜陟須有準繩，即進不能倖，退不懷怨，因其才而器使之；同時予以堅確之保障，人事當然能上軌道，不惟繼往，猶利開來，人才於以集中，政治之推進，自能日新而月異矣。其設施之方法，似不外：壹、任用專才，劃一待遇；貳、升降有序，賞罰從嚴；叁、安定職位，保障人事。誠能澈底辦到，國民對於政治上付與之責任，必能樂於從事，於其工作之力量，自可發揮無餘；推而至於國防事業進入戰爭之際，甯曰不能戮力同心共赴國難，殺敵致果，以收獲最後之勝利者，未之有也。

(寅)行政三聯制之遽行 此一規定，係總裁之所發明，在行政三聯制大綱中曾云：「要使中央以下各級政府成為萬能的政府，這就是我所要說明的萬能政府建立的道理；又可以叫作行政的道理。行政的道理，千頭萬緒，我今日擇要來講，就是要闡明萬能政府建立的主要關鍵。依據我十餘年來的經驗，及研究所得的結果，我以為就要實行行政三

聯制，即是計劃、執行、考核三聯制。這個制度，在建國的過程中，是一種十分重要的制度。……這行政三聯制，本來分爲計劃、執行、考核三方面；但在意義上，是有其相互之關係的；尤其是三者聯繫的作用，極其重要，萬不能絲毫忽略的。過去行政上不注意這三者聯繫上的作用，所以發生不少缺憾，由是可知行政三聯制之實行，所予政治建設上之幫助實大。若從廣義言之，則經濟與軍事之措施，亦當同樣的採行此一制度；尤其國防事業攸關之軍務行政，因有確質迅速之要求，及應澈底明瞭其結果，更非遵照實行不可。

抑有進者，國防建設既以政治建設爲其精神基礎，而現代進步之政治，無不力求其成爲科學的合理化；同時爲迅速求其結果，自必求其簡單化。我國過去之政治，不免發生繁複、牽制、掣肘、延誤等情形，致使結果難以迅速表現；甚至因噎廢食，常感人之進步而我不能進步，此其癥結也。今既有此行政三聯制之規定，不惟一貫到底，猶可免去畸形與脫節諸弊害，痺癱之病態可除，政治建設可能成爲整個的有機體，因之工作效率，無患其不靈敏活躍達成所望。惟是計劃爲一切措施之基礎，在行政三聯制中，應特別重視擬定之；此一擬定，除應根據行政之原理，顧慮政治之力量，參酌事業之需要外；尙須將過去之經驗與成果，資爲借鏡，始不至於空中樓閣無關實際；如其徒事效顰，非但無益，反使行政發生糾紛與滯礙，亦屬不宜。至於執行，一面固有賴於人之才能，同時須秉熱忱盡到其責任，以故執行之前提，必須健全人事之制度；誠能辦到，益以其他人的物的之協力，

自然可以完成此一要求。以言考核，意在溫故知新，整飭既往，策勵將來之謂，此一工作，必須針對規定認真實施，而繼之以嚴明之賞罰，如是則執行者固未敢於廢弛，計劃者亦不至於輕率從事矣。國防——戰爭每得失於舉措之瞬時，勝敗關係於精粗者殊大，政治建設既足以爲其輔導，實應切實遵行，不容有絲毫之忽略。

三 外交機動化 政治建設之全部對象，大體可分爲內政與外交兩方面。上兩項所述，固不能離開外交性質而祇及於內政；但對內政研究之成分爲多，故應特就外交加以闡述。

按國家之外交，爲全部政治中之一抽象，故一切外交行爲，必不可不跟從於國家之政策；尤其因外交所構成之法律，攸關於自國之利害甚大，更應極度的主義化；至於外交制度之必須合理化，亦爲外交施展時之一種力量，誠非同樣採行之不可。

我國過去之外交，祇圖着眼於形式，而以禮尚往來爲法門，遂致不能收獲外交上之效用。推厥原因，所謂「弱國無外交」，固屬毋庸諱言之事實；而外交無一定之政策，運用之未能以機動化，實亦因素之一。如何使外交能以機動？似不外應法守如下之條件，即：（子）應依國策而確立外交政策（此國策必須適合於國家之主義），使一切外交，不致絲毫損及國家之主旨與利益；（丑）外交機構必須健全；（寅）外交人才之任用，必須慎選其能勝任愉快者，同時加以訓練培成之；（卯）外交經費必須充足無缺；（辰）國際間之連絡必須豐

皆使之確實迅速，而組織健全之國際情報網；(己)必須培成自國之國防力量，以爲外交之後盾；(午)攸關外交之宣傳工作，須積極不斷的實施；(未)應多結合與國，以免自國之孤立；(申)對預想敵國，必須直接間接予以外交攻勢，使之發生損害。此等項目，不過就其舉筆大者言之，如能一一圓滿辦到，則外交人員於國際交往之際，自能運用裕餘，強詞的可能成爲機動化。

他者姑不具論，就以國防關係言，其不能不與外交密合，實有互爲因果之內在情形。蓋外交而無國防爲後盾，則欲折衝樽俎固不可能；甚至隨時隨事受人支配，其不能收獲外交之效用，誠不待言。反之，外交而能運用得法，應在取得國際之同情，則其協力於我者必大；於我國防之建設，自亦可以得到其幫助。試觀普魯士之俾士麥，於準備發動普法戰爭之先，因慮奧國懷普奧戰爭之前仇，與法合作，於己不利，乃於普奧戰爭結局之當時，對奧不爲己甚，使之歸心；並常以法如得勢將不利於普奧爲煽動，果於普法戰爭進行中，獲免此一報復之威脅，似此以一敵二，以寡敵衆，非其外交之成功，奚能裨益於國防——軍事之運用而戰勝法國。至於國防力量優越之國家，能以操縱國際，使弱勢者仰承其鼻息，事實昭昭，舉不勝舉，推究原因，無非其國防力量強大，能作外交之後盾而已！

總而言之，外交政策之運用，實爲國家政策中之一重要因素，如國家資源上所缺之物質、資金、技術人才等，皆可利用外交而獲得與國之協助；國防之需要，亦常利賴及此。

其關係之密切可知。孫子曰：「上兵伐謀，其次伐交，其次伐兵，其下攻城」，所謂伐交，卽外交是，其分量實在伐兵，攻城以上，欲不戰而屈人，外交機動，誠當務之急矣。

第二章 憲政之意義與內容

第一節 立憲政治及其史的發展

所謂憲政，原爲立憲政治之簡稱；而立憲政治卽爲以憲法爲最高指導原則之政治，換言之，卽由憲法所產生之政治行爲也。由是觀之，所謂憲政，應包括兩方面之意義：一、從形式上言，憲政是以憲法爲根本法的政治制度；二、從內容上言，憲政是以憲法所具有之內容爲內容之政治制度，因此，吾人論及憲政，不僅應注意憲政之形式，同時尤應注意憲政之內容。

準此而論，憲政既是以憲法所具有之內容爲內容之一種政治制度，故吾人論及憲政之內容，亦當求諸於憲法之本身；蓋憲法在形式上固爲一種法律，在內容上則實爲一種實際政治制度。吾人欲求憲政實施成績美滿，必先具有一完善之憲法，此乃理所必然者也。

憲法之出現，始自英國之大憲章，係於一二一五年所公布，論者認爲羅馬法爲古代法律之典則，而英國憲法則開近代立憲之先河。其後迄十八世紀，美法兩國革命成功。於是美歐兩大陸諸國羣起立憲。而二百年來爲世界憲法樹立一定之規模者，實亦卽爲英、法、美、瑞士各國之憲法。此等憲法之內容，卽爲十八世紀以來民權運動之表現。良以當時在極度的神權、君權專制政治之下，人民所爭取之對象，卽在民權之伸張，故以政治上之自由平等相標榜，以個人主義爲依歸。此種精神所發展成功者爲資本主義經濟制度，結果又成爲民權之標榜。因此，社會主義又以經濟平等爲口號而崛起，此種與資本主義經濟制度對立之主張，遂直接影響新時代立憲之精神，在第一次世界大戰後，德國威瑪憲法之出現，對於國民經濟生活列爲專章，規定至詳，世稱爲「經濟憲法」。殆蘇聯憲法頒布，其內容對經濟方面之規劃尤爲細密，最能表現此一新趨勢之立憲精神。至我國五五憲草亦列有「國民經濟」一章，其體制亦一反資本主義社會之憲章精神，而就根據民生主義，謀經濟上之自由平等，以保證政治上之自由平等也。

第二節 憲法之定義

憲法係國家之根本大法，一般人之看法如此；但此亦不過爲常識上之解答，而未可視爲科學上之定義，以故古今中外學者，對於憲法之定義，皆不憚煩瑣，從事深入之研究與

分析，立下許多之學說；試加歸納，可分別爲：一、是作社會之骨架；二、是作爲保護社會的和平秩序，以及國家與個人福利之保障；三、是人民權力的直接產物；是他們主權的直接象徵；四、是規定統治權之所在，及其行動之形式，而付以最高的效力。可見諸家之認識並不一致，實亦學者所處之時代與環境不同，立論上遂不免有其主觀之歧異。

惟就上述之四大學說加以研究，則：

一、將憲法作爲社會之骨架時，必社會上已有政治形態存在，始能綜合之以立憲法；充其量不過爲其客觀的機械之反映，而不能說明憲法本身之主觀效用。質言之，即不能利賴憲法之效力，以促進政治社會之發展，並以決定其發展之前途。因其於學理上之涵義欠豐富，如果憲法基於此義而成立，殆亦缺乏積極創造之精神，且違背歷史之任務，以故此一機械而呆板之法案，縱不至成爲社會革命之對象；亦勢必因社會潮流之激盪，須時時追逐之以事修改。蓋不如是，則憲法與發展中之政治社會，勢必日見背離，發生扞格，即欲成爲社會之骨幹，事實上恐亦有所未能。

二、認憲法係立於保護國家社會人羣之地位時，即無異承認掌握運用憲法大權之政府方面人物，爲純粹的統治者或特殊階級，一般人民祇有受其支配，而無所謂人民權力。此在君主欽頒或獨裁制度下之憲法，固不免有此情形，但實不能視爲真正之憲法。

三、祇側重於人民之主權時，無疑的，政府是人民之公僕，治理國事，應當秉承其主

權者——人民之意思，欲議將事，無虧厥職。惟是一國之人民，智愚究非同等，意志殊難一致，若依此說，則所謂公僕者，究應秉承何方面主權者之意思以措施國事？此實一極難解答之問題。何況所謂公僕者，同時又係主權者，如上所論，則政府一方面固應尊重人民之權力；另一方面，卻又可以振振有詞，任意發揮其本身之權力。

四、指由人民授權於統治者；且因憲法之制定而能建立最高之效力時，則在授權之當時，人民固具有無限之主權；一旦政府——統治者接受以後，則其權威即難免過度膨大，至於為所欲為。反之，憲法之一切效力，既完全由於人民之給與，則人民純粹立於主權者之地位，對於其本身應盡之義務，未嘗有所規律，亦有未宜。此在平時對於國事固難收舉策羣力之效果；設若發生國際戰爭，欲望全民自勵投效，協力衛國，恐將不能確實圓滿迅赴事機。

基於上之研究，則憲法之定義，究應採用何種界說？實為當前應行解答者；依吾人所見，則所謂憲法，實為人民與政府間之「最高契約」而已。質而言之，憲法係一方面明定人民之權利範圍，使被治者——人民獲得確實的保障準則；另一方面，政府為求謀國家民族之福利，須課人民以應盡之義務時，亦得因應環境及習慣，取得多數或全體之同情，成立最高有效之法律——憲法，轉以要求人民全體履行，與十八世紀法國學者盧梭等所倡「民約」之精神相似。迨此最高法律——憲法確立以後，則人民與國家或政府間之關係，

即可獲得一光明確實之解釋，雙方可以根據此國家之根本大法，相互提攜，協力邁進。以此作爲憲法之定義，似較適當。

夫憲法既爲近代法治國家不可缺少之法律；於其內容，則因各國歷史環境及人民生活習慣之不同，立論上遂不免有其主觀之歧異；質言之，即無論任何國家之憲法，非切合其自身之國情不可。蓋以每國家憲法之產生與演進，均各有其不同之歷史背景，以故各國憲法途各有其特殊性質與色彩；而此種特殊性質與色彩，又必然適合於其時代之需要。茲綜合各國憲法的特性，作一比較的觀察。

日本在立憲以前，實際政治，俱爲幕府把持，武人之專橫跋扈，已形成一傳統之風氣。迨明治天皇當政，雖自幕府手中收回政權；但一般社會武士階級，仍有其潛伏之力量，故製憲雖告完成，而對於武人之利益，仍不得不予以尊重，乃有軍權直隸天皇之制度的規定。在明治時代，維新伊始，天皇對武人之統御力量較大；降而後世，由於亟圖擴張國勢，遂更助長軍人之氣焰；天皇與憲法，遂淪爲軍閥之偶像與工具。其憲法本已缺乏民治成分；復益以軍權之特殊規定，使國家趨向於資本主義之發展途中，更維持其封建時代幕府驕橫之傳統，從而引起侵略之行爲。蓋武人之氣焰益張，人民之權利自由，更無法獲得憲法之保障，以故日本之憲法，除爲軍閥之招牌及少數貴族、官僚、財閥、地主之保障外，與近代君主立憲制度，實未可同日而語，實其一貫之國情所使然，無怪其遺失敗

也。

其次，就英國憲法言，英國在制度上，雖爲君主國家；但其歷史發展與日本不同，中世紀宗教力量在英國，殆有類於幕府勢力之在日本，故宗教革命，爲英國歷史上一大問題。試觀英國大憲章之發布，則由於宗教勢力與貴族、諸侯之威迫，故憲章對於宗教及諸侯之特權表示尊重。其後商業資本逐次發達，過去之封建統治，已漸感不能維持，乃一再以其法典補充規定，使人民之權利自由，得到更多之保障，以故綜觀英國憲法，實爲數次溫和革命之產物；此溫和革命，實爲社會進步改革之象徵。質而言之，英國憲法，實由宗教革命植其根基；進而逐漸由封建者之特權，轉變爲新興資本主義階級之權利，故憲法最終乃演成今日之虛君共和制。

美國係掙脫英國之勢力而獲得獨立，故其憲法對於民主主義極力發揮，以謀永絕專制之流毒；而三權分立制度，則全受孟德斯鳩學說之影響。其採取聯邦制之原因，蓋由於其組成分子，原爲過去互不統屬之自治區域，故中央政府雖告成立，然亦不能不適應過去之歷史情形，對各州之獨立，特予以尊重。且美國成立，係由於平民革命，故民權之規定，亦較他國爲詳盡，蓋革命成功之後，國內之英國勢力既已清除，制憲時之阻力已少，自可一本自由之願望，而締造國家社會之體系，不若英國憲法之帶有濃厚宗教色彩及封建之遺迹。

法國憲法，亦為革命之產物。惟以法國原為統一之國家；且中央政府之威信，自路易十四時代已樹立其基礎，故革命後仍能確立中央集權制度，而與英國之地方分權制度不同，此亦由於歷史之傳統而加以決定者也。

蘇聯憲法，為勞動階級革命成功以後之產物，為防止國內資本主義之復活，故確立無產階級獨裁之政權。其與帝俄時代之憲法，迥然不同，此可目為在極端專制主義下之一種反動。按共產主義雖陳義過高，惟由於蘇聯共產黨組織之嚴密，乃能維持其專政之體系，而未致失敗；且當時以「新經濟政策」之頒布，和緩地主、農民之反感；並吸收之以擴大其革命基礎，故其國家乃獲鞏固。

西班牙之新憲法，本亦傾向社會主義；且富有無政府主義之色彩；然國內封建軍閥之勢力仍極強大，政府之政策過於急激，結果乃引起內戰。迨政府軍失敗以後，新憲之效力亦隨之而喪失，此與蘇聯之成功恰成一反比例。

此外如德國之威瑪憲法，產生於第一次世界大戰失敗之後，國家用兵既久，元氣已傷；且協約國挾其勝利之餘威，壓迫剝削，無所不用其極，故憲法之成立，乃以經濟復興為其原則，因此，威瑪憲法之內容，特別帶有經濟性質者，蓋亦當時國家環境所決定也。論者以為威瑪憲法，維頒行為時不久；然對於德國經濟之復興，實亦不無微勞；惟其妥協改良之成分太多，故行之亦屬難於澈底，結果，由於德國戰後新興資本主義之抬頭，撕毀

凡爾賽條約之呼聲日高，此改良主義之威瑪憲法，遂不能適應於當時國內與國際情況之發展。及至希特勒以急進之納粹主義出現於政治舞台，威瑪憲法遂亦為時代所淘汰；然其經濟憲法之大規宏模，仍常為憲法學者所稱道。

再如瑞士憲法，係厲行直接民權制度，於民主政治頗有貢獻；但其成功，亦由於國小人稀之條件有以致之。

至於意、荷、比諸國，其憲法本無獨特之性格，可不具論。

上舉數國憲法之特性，可資吾人之參考者：一、各國之憲法，不必相同；要在適合自國之情勢與環境及歷史而行釐訂。二、製憲之際，對於內容之確立，倘不就利害上作多方之考慮，則流弊即可乘隙而生。三、憲法係應自國之需要；則凡國家最為需要者，應即取為憲法上之主要因素。四、任何國家之憲法，必包含有人民之權利義務，與國家機關及其職權，甚至有憲法修改之規定者。上述四大原則；我國而欲製憲，似亦不能不有此種認識。

第二節 憲法一般之內容

上節曾經說明，任何國家之憲法，必包含有人民之權利義務，與國家機關及其職權，應有憲法修正之規定者，茲再分別說明其一般之內容。

第一款 人民之權利義務

憲法中規定人民（即各個人民）之權利與義務，在謀享受與盡責兩方面，均能獲得一明確之準繩，使人民與政府在公私行爲上有所依據，而不致發生障礙與困難，茲再分析言之：

一、人民之基本權利 關於人民之基本權利，由於時代環境之差異及製憲者之見解，各國遂不一致。概括言之，則近代憲法多以下列五項視爲人民之基本權利者。即：（一）人民之身體、居住、工作、信教、言論、集會、結社等之自由。（二）人民財產權之確定。（三）人民得受國家供給最小限度之教育。（四）人民在某種不幸情況下，得受國家之救卹。（五）人民參政權之確定。

上舉各項之中，關於（一）、（二）兩項所舉之基本權利，在一般民治國家之憲法中，實佔重要之地位，故明訂不可侵犯之條文。然此種自由與權益，亦必依據一定之準則；換言之，即爲相對的而非絕對的也。蓋人之賢愚不一，慾望難同，故此項規定，斷不能迎合各個人之便利以爲立法之準繩，祇能根據大多數合乎公理之意向，以訂立法案，使人民權益獲得憲法上適當之保護，而奠定社會秩序之基礎。

關於財產權之確定一節，過去學者對於財權亦視爲個人自由中之一種，故有所謂財產自由之說。但近代對於財產之觀念已有轉變，今之學者，多爲財產實爲財產所有者之一種

社會職務，法律所以承認財產，祇因財富之增加，使社會需要能以滿足，故目前尚不能不利用私有財產制度爲工具。如因社會頌進，社會利益對於財產所有者履行之職務的要求縮減，甚或無所要求，則法律自亦可以縮減財產權之範圍，甚或使之消滅，以故目前各國對於財產權之確定，亦顯有根據社會職務說之趨勢。雖在資本主義發達之國家，對於人民之財產，除課以稅值之外，平時固任其自由發展。但憲法上仍多規定在某種情形之下，國家機關爲適應社會全體利益之要求，得以代價之法，強制徵用其私產；特別在戰時實施國家總動員以後，政府對人民財產權，更有高度之限制權力。至於社會主義國家，如蘇聯在憲法上，對於私有財產之限制尤爲嚴厲，即對於人民之財產權，幾完全採取否定之態度，此點可不具論。目前我國根據 國父三民主義之遺教，「平均地權」與「節制資本」，同爲限制人民濫用財產權之政策，以故未來憲法，必須根據遺教之原則，而規定財產權之範圍，此乃必然之趨勢。

(三)、(四)兩項之意義，亦可視爲人民之受益權。因爲此種權利，實即人民獲受於國家之利益；但在國家方面言，則可視爲國家對人民應盡之積極責任。(三)項所謂最小限度之教育，一般係指小學教育而言，故小學教育亦稱爲國民教育。至於(四)項人民享受救卹之條件，大都指殘廢老弱而無法自存之人民而言，近代國家亦有致其國家之經濟能力，而規定失業救濟於憲法之中者。

至於(五)項，過去憲法多未列入，一部份學者，亦以為個人自由是普及的權利，而參政權則不及於一般人民。但近年一般國家，已傾向於普及參政權之趨勢，過去所採限制選舉權之財產、性別及教育等不平等條件，已逐漸廢棄，人民之參政權——選舉權、被選舉權、複決權、創制權、直接罷免權等，已一一規定於憲法之中，其普及的程度，和前述個人之自由權利，已無重大之差異，故亦可視為人民基本權利之一。

二、人民之基本義務 權利與義務是相對的，而人民一方面享受應得之權利；同時亦有其應盡之義務。近代各國憲法，對人民基本義務之規定，則為下列四項：(一)須服從國家之法律。(二)須依法繳納賦稅。(三)須服行兵役，捍衛國家。(四)須服行工役，以參加國家之一切建設。

關於(一)項，所謂服從法律，無疑的係指政府基於憲法原則而制定頒布之法律而言。此等法律，即為社會生活一般關係建立之根據。人民服從法律，即所以保障社會秩序之安寧，惟有在安寧之社會秩序中生活之人民，始能享受本身應得之權利，獲得個人的或集體之優性發展。因此，在憲政國家之中，法治為其首要條件，故人民必須擁護憲法，服行憲政，此乃最基本之義務。

其次，就(二)項而言，負擔賦稅，與財產權實有不可分之關係在。近代一般國家製憲，一方面確定人民財產權之範圍；另一方面即同時確定人民有依其能力納繳賦稅之義務。

務，此類賦稅，莫不明定於憲法之中。

再就(三)項服兵役之義務言，近世國家，鑑於戰爭之無法避免，爲充實國家之國防力量，多採行舉國皆兵之原則，即於憲法中規定全國適齡壯丁，無分階級，一律有服兵役之義務，使戰爭之兵源，普遍深入，而不致流於枯竭，置國家民族於險地，故亦有稱「徵兵制」者。此制自普魯士於一七三三年由沙倫和斯德發明以後，旋即採用，成效卓著，各國大都爭相沿用，致過去盛行之傭兵制度，多被廢棄。蓋傭兵以當兵爲職業，不特素質低下，缺乏愛國之熱忱；抑且近代戰爭規模宏大，消耗率極高，兵源之需要無窮。傭兵制因受國家財力所限，致難極度擴張其數額，實不能適應戰爭之需要；至於徵兵制，既確定服兵役爲人民之基本義務，激發人民愛國家愛民族之熱誠，能以踴躍服役。此與徒憑金錢傭僱而來之兵員，其素質自有上下之別；且因役務平等週到，人民無規避之可能，推行結果，相沿成習，人人明瞭執戈衛國爲光榮之天職，則不但國防問題中人的要素獲得解決；而國家之風氣，亦可爲之立變，所謂「頑廉懦立」，在積弱之邦，更非實行不可，否則不足以躋於強盛，故亦應規定於憲法之中。

最後關於(四)項，人民有服工役之義務問題；此一規定，似與人民基本權利項下之工作自由問題發生矛盾，故即在晚近各國，亦不敢以明文承認此項義務。一九一九年德國憲法第一六三條，固承認人民兼有工作自由及工作義務；但亦僅認此一項義務是道義的非法

律的。又蘇聯建國成功憲法，對人民工作義務，乃取積極的規定，在現行蘇聯新憲法第十二條，即規定：「依據『不勞動者不得食』的原則，勞動在蘇聯，爲每個有勞動能力的公民的義務與光榮事業」。我國訓政時期約法第二十六條，亦有「人民依法律有服兵役及工役之義務」，此一規定，雖不如蘇憲之嚴格與普遍；但已較一九一九年德憲爲急進，實可稱爲一至適當之原則。總之，在近代新憲法中，工作爲人民之義務，已漸成爲一般之趨勢。蓋就國家立場言，國家事業，賴於財力、物力之外；主要尤爲人力，設不明定人民應盡此義務之條文，則國家一切建設，將難取得所需之人力；反之，就人民立場言，亦應知國家建設之完成，實爲增加人民生活福利之先決條件，故工役與本身幸福亦有其密切關係。明乎此，則對於工役之負擔，卽定爲人民之基本義務，亦無不合理；抑且國家徵用人工，皆有法律依據，而不致無限濫用，基於此義，則與人民工作自由，亦不致有嚴重的矛盾。

此外，尙有以人民應受最低限度之教育權利，同時亦列爲人民基本義務者；亦有以投票選舉票及法庭陪審作證，而列爲人民義務之條件者，此均有其理由，茲爲節省篇幅，可不具論。

三、人民之臨時義務 人民除負有上述之基本義務外；尙有如下兩種臨時義務，卽：

(一) 應遵從國家戒嚴法。(二) 應遵行國家總動員法。

此兩項義務，換言之，亦即上述基本義務須服從國家法律一項，在非常時期之極度變化耳。蓋國家在非常時期，爲應付事變或戰爭之便利起見，必須強化政府機構之權力；此種強化之結果，即對於平時憲法承認之若干人民權利自由，亦不能不加以必需之限制。而人民爲國家大局着想，亦有絕對服從之必要。但此種情形爲臨時的，在非常時期渡過以後，平時憲法所允許之人民基本權利，即可以恢復其效力。故於此特列爲人民之臨時義務，以與非常時期之人民基本義務示其區別。

所謂國家戒嚴法，其主要之原因，概括言之，係指國家當戰爭或內亂等非常事變時，爲防止全地域或某一地域之完全受威脅時所採取之警戒狀態，在此時期，又稱爲戒嚴狀態，以迄解嚴爲止。此種狀態，完全根據國家或地方之安全利益及軍事運用便利爲中心，其性質乃係臨時的；換言之，在憲法授權之下，中央或軍事機關在某種情形發生之時，基於上述之安全利益，得以命令實施之。但此種狀態，並非永久均可施行，祇在戒嚴命令頒布之後，軍事當局爲求本身運用之便利，對於人民之身體、居住、財產、集會、結社等一切自由，得依臨時法律予以限制或使用之；甚至政府機關之平時職權如警察、司法等，亦得依法收管處理。此種法律，在英國稱爲緊急權力法，較之戒嚴法名稱，尤爲明顯。人民在非常時期，對此項臨時之法律，必須服從，直至非常時期過去，軍事機關宣布解嚴以後，平時憲法所規定之法律秩序始告恢復。

至於國家總動員之意義，上文已曾言之，即「國家由平時之態勢，變為戰時之態勢」；國家於是時可綜合其所能利用的各種要素（包括人力、物力、財力），加以組織運用，以集中於戰爭目的之遂行也。此與上述之戒嚴狀態不同，因戒嚴狀態下，軍事機關之權力膨脹，僅在應付一較短時期之事變；其權力之執行，側重於人民權利自由消極的限制；且戒嚴法多在特定之區域內行使，其命令係由軍事機關頒布之。至於國家總動員法，則係國家備戰或從事戰爭時期有計劃的全體性之臨時法律，其期間涉及整個戰爭之行程，直至和平恢復以後國家宣布復員為止，此種法律，係由中央政府統一頒布之。在總動員狀態中，國家對於人民之權利自由，不僅有消極限制之權；同時更可規定人民以積極的義務。其法令實施範圍為全面的；有時亦可行局部（非指地域而係指人力、物力、財力）之實施，即所謂「局部動員」是也。又國家總動員法之重心，在於整個國家人力、物力、財力之組織，而此組織，欲求其合理化與標準化，自不能一蹴而成，其主要乃在於平時之計劃與準備。近代國家有見及此，故於平時之一切行政與建設工作，皆預立設計之機構，使根據總動員之需要，作通盤有效之籌劃，俾可以應付事變。抑有進者，國家處平時之態勢，其目的在使人民安居樂業，從事於生產建設，除法律必須有所要求於人民者外；其餘一切，概賦予相對的自由，俾能適應其發展，此種態勢，實即帶有靜性。至於戰時之態勢，因國家有集中各要素的關係，自不免出於強制（增加人民之擔負，限制人民之自由），

其性質含有充分之動性，故非預立國家總動員法，以定集中各要素之要求標準與組織方法不可。又國家總動員法，在實施之時期，其法律效力，須出於憲法之賦予，故其權限，實亦不亞於國家平時之憲法；全國人民，皆有澈底服從之義務，蓋當此時期，祇有國家之自由而無人民之自由也。

上述兩項臨時義務，雖規定在戰時或非常事變之際始能實施；惟其影響於社會民生至鉅，故國家除根據其環境需要隨時從事設計或訂立秘密法案以外，在憲法之中，亦應有原則之規定，使人民明瞭其意義，而樂於履行其義務。

第二款 國家機關及其職權

國家欲推行一切政務，必須設立機關以資治理；且為求推行便利無阻，更須將國家之全部權力，依其性質，分授於若干機關，使其範圍減少，事務專門化，而收分工合作之效；抑且由於權力分立，可以相制相維，而免除權力因過度集中所引起之濫權流弊，以故權力之分立，實為政治學上一重要問題。自十八世紀法國學者孟德斯鳩考察當時英國政治制度，而倡立法、行政、司法三權分立之學說，後人皆引為正鵠，近代憲治國家，亦多以之為政府組織之理論依據，茲就就權力分立制度，略述如次：

一 立法 立法權之行使，除採取直接民權制之國家（如瑞士），係以公民大會為立法機關外；在一般採用間接民權制度之國家，通常成立議會，以行使立法之職權。此項立

法機關，係由國家公民團體（地域的或職業的）依法推選代議士——議員組成之，亦有規定一部份議員由政府（或君主）任命者（通常為上議院議員）。

又議會制度，通常分為兩院制或一院制，各國由於歷史關係及環境需要而加以抉擇。主張兩院制（上議院與下議院，或參議院與衆議院）之理由，認為一方面可以防杜一院制之淪於專擅民意；同時使各種法案之成立，因多經一院之審議，可免草率而臻於精密。且當一院與行政機關發生衝突時，其他一院可參加調劑折衷，得免決裂與僵持。至於主張一院制者，其理由為：（一）人民多數的意見祇能有一個決議，應無調劑與折衷變更之餘地，否則徒滋紛擾；（二）議會如分為兩院，則法律案求通過時，倘兩院之主張相反，通過益形困難，難免曠時而費事；況因兩院分立，行政機關易於從中操縱，如是則可能喪失其代表人民意思之獨立力量。兩說各有其理由，至今尚無明確的定論。

至於議會之職權，在採取兩院制者，通常將財政案之預算、決算權付與下議院；而以任命高級官吏與締結條約等之權屬之上議院。惟上議院對下議院議定之法律案，得提出修正要求務議。總之，議會享有完整之立法權，每一法律案之成立，必須由議會以一定之程序通過，始能成爲國家之法律。

二 行政 行政之意義即是執行；詳細言之，行政即是國家一般公務的有效執行，亦可稱爲是管理衆人之事的實行。在分權制度未成立以前，國家一切活動，均可視爲行政，

國家一切大權，咸操諸君主或會長個人手中，凡所諭示，即是法律；同時兼有審判權，不論在形式上或事實上，均無近代的立法、司法分立之區別。但因社會進步，政府活動增加，一人便不能掌管一切事務，於是分工制度勃興，自十八世紀民權運動發展以後，更由分工制度進而形成分權制度，孟德斯鳩即爲分權制度之完成者。惟無論權力如何分立，總係歸納於行政權以內，故行政權亦可稱爲國家之主要作用；且爲國家之基本組織。嚴格言之：行政係執行國家意志直接的正統工作；其他如立法、司法、考試、監察等，不過間接的執行作用，未有不與行政發生直接或間接之關係者。譬如考試權，原則上固然可以分立；但亦祇可視爲行政之附屬作用，即多半依行政而存在者。

行政權之意義及其重要性，既如上述，以故國家憲法，對行政作用之規定特別詳細。大抵現代民主國家憲法中，對行政權之行使，及國家最高行政機關之組成，多採下列二制之一：(子)責任內閣制；(丑)總統制。茲分別略述如下：

(子)責任內閣制 此制亦稱爲議會內閣或議會政府制。英國自十八世紀以來，已開始實行；今則法、比、荷蘭等國，及英屬自治領皆仿行此制。就元首與國務員之關係而言，責任內閣制之特徵，可分下列四點：即1. 元首(總統或君主)不負責任。2. 國務員(內閣總理或首相)對議會負責。3. 元首之命令及其他行爲，須經國務員同意。4. 在原則上，元首必須容納內閣之政策。至就行政機關對於議會之關係言，內閣制之特點，即在使行

政機關不與議會分離，而能與議會互相對抗，其目的在謀行政機關政策與議會政策之一致。

(丑)總統制 此制係使行政機關之職權，集中於行政元首（總統或君主）之一種制度；換言之，卽一種純粹的行政獨任制。在此制度之下，就元首與國務員之關係言，國務員不對議會或其他機關負責，而祇對元首負責；國務員之進退，亦以元首之信任與否爲歸宿，而不以其他機關之信任與否爲轉移。取採此一制度之國家，亦有明定元首之一切命令須經國務員副署始發生效力者；但國務員之進退既操諸元首，則此種副署，實際上並不能對元首之意志有所拘束。再就行政機關與議會的關係言之，總統制之特點，在一面令行政機關與議會分離；同時復令行政機關與議會互相牽制，卽美國所謂「制衡原則」是。

除上述兩制之外，亦有對於國家最高行政機關取採合議制——委員制者；近年則獨裁制亦頗流行。合議制在令國家行政機關之職權，不由一個首領而由一個多人合組之合議團體行使。獨裁制之特點，卽以獨裁者爲唯一有力之國家機關，國家之權力乃亦集中於獨裁者。在獨裁制之下，代議機關或不能存在；卽或存在，而實際上不能獨立行使職權；卽司法方面，亦須仰承獨裁者之鼻息。惟合議制運用繁複，缺乏靈敏；且責任不甚明顯，行政政策不易貫徹。至於獨裁制則完全爲近代民主政治之反動，故卽在厲行獨裁制之國家，擁護之者，亦僅承認應付非常時期局面之一種革命手段，卻從未公認其爲國家之經常行政規

範。

三 司法 司法機關係指法院而言；法院之職權，即稱爲司法權。一般論者，認爲法院執行國家法律，其性質與行政權相同，可以併入行政機關之內；更有認法官於執行司法權時，所策立之判例，類似於立法，既帶有立法之性質，故亦不妨併入立法機關之中。其實，爲求充分保障人民之自由，以免爲行政或立法機關專擅獨斷，司法權實有行使獨立之必要。此一理論，自孟德斯鳩提倡以來，一般學者多奉之爲正鵠，蓋司法機關雖係執行法律也。但依近代一般國家所承認「不告不理」之原則而論，司法權之行使，實帶有被動之性質，此與行政機關之自動執行國家法律者有別。再則司法機關之判例，雖根據公理或常識而由法官所策立；但係指法律對於該項案件並無明文規定時之通權達變辦法，亦即所謂不成文之法律，此與一般法律以憲法爲母法，經過一定之立法程序而制定者，實有不同，故與立法機關亦有差別。以故司法機關，實有獨立於行政及立法機關以外之必要。現代一般民主國家，皆採取司法獨立之制度；而若干國家，且賦予最高法院以解釋憲法之大權，美國即爲顯著之例。過去蘇聯憲法，雖不給予法院以獨立之地位；但一九三六年蘇聯新憲法，亦已有所修正焉。

近代國家，除多數根據上述之三權分立原則以建立國家機關外；亦有主張於三權之內再加細分，使其他權力亦可獨立行使者，如我國現行之五院制度，即根據國父五權憲法

之學說而成立。按五權憲法之主要特徵，係於立法、行政、司法三權之外，再加監察，考試二權，茲根據之對於監察及考試兩權之學說，略述如後：

四 監察 國父在五權憲法演講中曾云：「說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫和清朝御史之類，就是遇到君主有過，也可冒死直諫，這種御史，都是梗直得很，風骨凜然。可見從前設御史台諫的官，原來是一種好的制度。從前美國有一位學者叫做巴直，他是很有名望的，著過一本書叫做自由與政府，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間一種最良善的調和方法。依其意見，認為過去監察權多由立法機關行使，往往濫用此權挾制行政機關，以致形成所謂『議會專制』」。國父又在講演三民主義與中國民族之前途時，有云：「況且照心理上說，裁判人民的機關（指司法機關）已經獨立；裁判官吏的機關（指監察機關）卻仍在別的機關之下，這也是論理上說不過去的，故此機關也要獨立」。此種立論，實有充分之理由，故目前我國監察院，即本此理論成立，必須離開司法獨立行使其權能也。

五 考試 考試權之獨立，亦為國父在五權憲法中之創見，中國過去在君主專制時期，曾有所謂「科舉制度」，目的在考試取士，當時考試科目雖多不切實用，考試後任官的程序亦有不甚妥當之處；但其立制之精神，實屬無可非議。過去英國在十九世紀亦採用考試任官制度，當時之倡議者，即根據中國科舉制度而研究立論。而國父在五權憲法演

講中曾云：「所以任用官吏，在君主時代，可以不用考試；共和時代，考試是萬不可少的，故兄弟（註 國父自稱，以下同）想於三權之外，加多一個考試權。考試本是一個很好的制度，兄弟亡命海外的時候，考察各國的憲法，見得考試就是一種補救的好方法。這個方法，可算是兄弟個人獨創出來，並不是從外國學者抄襲出來的，憲法中能夠加入這個制度，我想是一定很完備，可以通行無礙的」此一指示，實極有價值；目前我國之考試權，即由考試院獨立行使，此與其他各國考試權隸屬於行政權之下者不同。蓋 國父之目的，在謀國家人事制度之健全，使考試、銓敘、甄別之權力，獲得獨立發展，即可以免除一般由行政機關直接支配人事所發生之流弊，係對於二十世紀政治學而發，實為一極有價值之倡導。

目前我國政治制度，即以上述之立法、行政、司法、監察、考試五權分立為原則，此種分權之新學說，實有其光輝之前途，不特我國今後立憲所應信守不渝；且亦足為世界各國憲法改良之借鏡。除上述國家最高機關之分權設置原則應在憲法上明白規定外；至於中央機關與地方機關的關係，在聯邦國家，多在憲法內有所規定；惟在單一國家，則多不規定於憲法。

第三款 憲法之修改

憲法修改之原則及程序，亦為一般憲法內容之一。因憲法之有契約性，上文已曾論

及；縱屬惟一的契約，並不含有不可變性，故憲法亦不必含有不可變性。其實社會本身爲一隨時代而發展之組織體系，規定社會組織之任何法律，自亦不能不隨其時代而變更之。吾人對於憲法，倘認其爲一成不變之法，則積時過久，舊立之條文，必易與新社會之人事及需要相鑿柄，憲法至此，必徒成具文；甚或因憲法無從修改之故，政府之政策囿於舊習，積重難返，而激成劇烈之革命；革命之事實一旦發生，憲法之權威盡喪，故就此一觀點而論，憲法之不能含有永久不變性，實無疑義。如是，則憲法之修改，實爲事實上所應加容許，以故近代憲法學者一般之主張，乃基於下列之原則，即：「憲法之修改，應本憲法條文之所規定」；換言之，關於憲法修正之機關及其手續，亦應在憲法內加以規定，此目前各國憲法對於修改問題，多以專章規定，如法、意、瑞士諸國憲法均規定甚詳；但亦有完全省略不以明文規定之者。

第三章 我國憲政與國防之配合問題

第一節 憲法中之國防體系原則

凡欲求任何業務之進行順利，必先在組織上形成完整之有機體，有首腦，有官骸，有脈絡，方能發生意志，依規律之統系，使工作臻於敏活——底於成功。國防事業亦然，必

須先有其良善之組織，完成健全之個體以後；再由組織所產生之統系，資爲領導，承辦與協助力之準據，使一切有關之工作暢行無阻，然後國防建設始克完成，國防力量方能發展。

國防建設，爲一全體性之事業，前已申論之；是則國防業務之體系，如果僅由軍事當局決定施行，充其量祇能使軍事本身遵從，決未能令政治、經濟諸方面共同盡力，其無法獲得全國人的物的總和之力量，以謀建設，可以不言而喻。矧此國防事業，不惟不能生產；甚至富有最大之消耗性，不到國難來臨，一般國民心理，不免有所懷疑，吝惜耗費，設非將一般國民應盡之義務載諸法律，作爲要求，必致推動困難，完成不易。

憲法既爲一切法律之母法；且係由於政府與人民間之一種契約行爲，則關於國防事業之根本法，自應釐訂於憲法之中，庶能一致奉行，而無所用其推諉與規避，以故各國莫不於其憲法條文中加以表現；不過因其國情之不同，有輕重嚴寬之差別而已。例如蘇聯新憲法，除規定：「每一蘇聯公民，應維護及鞏固公共的社會主義財產，視爲蘇維埃制度上神聖不可侵犯之基礎；視爲國家財富及權威之源泉；視爲全體勞動者優裕的及文化的生活之源泉。凡危害公共的社會主義財產者，即爲人民之公敵」；又有：「捍衛祖國，爲蘇聯每一公民之神聖職責。凡背叛祖國，如違反誓言，投降敵人，損害國家軍事實力，爲外國作間諜，均視爲極大罪惡，受法律最嚴厲之懲罰」，其國防精神之表現，國防原則之確立，

實較他國憲法所規定者爲最明朗——最澈底，蓋說明其財產爲蘇維埃公民所有，如有危害其享受者，則人民即須起而抗禦；而此抗禦之準備即係國防，抗禦之行爲即係戰爭。猶恐上一條文之不澈底，乃課捍衛祖國之神聖職責於蘇維埃公民，即係指人民必須盡力於國防——戰爭，此爲確立國防之精神原則，亦如人之有靈魂然。

以言體系，則欲求其成爲健全之個體，即應有：一、統率者及其權能；二、分層負責之各級機關；三、攸關國防——戰爭之人民；四、直接負起國防——戰爭責任之軍人；五、軍事（陸海空軍軍需工業、國防設備、國防經費；六、與國防有關之其他事業之規定等。至於統系，則必針對各項事務，規定其權責，使在上者運用裕餘，在下者遵從有自，然後國防業務之推進，能獲得正確之準繩。茲分別說明之：

一、統率者及其權能 凡事物必先有其主腦，始克發號施令，以促進所屬各部份之動作，是以各國對於軍事上之統率者及其權能，一般均規定於其憲法條文之中，實有其至當之理由也。即如日本爲：「天皇統率海陸軍」；法國爲：「總統統率海陸軍隊」；美國爲：「大總統爲合衆國之海陸軍及被徵募於合衆國現役之各州民兵之元帥」；比國爲：「國王指揮陸海軍」等。

二、分層負責之機構 此等構機，有如人體之五官肢骸，承主腦之命令而發生運用者也。蓋主腦之發號施令，必有賴於五官肢骸爲之承辦，以故各國憲法條文中，雖多不加指

明，純任統率者憑其權能自行組織；但亦有規定之者，如日本之以國務各大臣及樞密顧問，對於天皇分負輔弼及備諮詢之責任；法國則有各部總長於政府之政策，對議會負連帶責任之規定；美國有於必要時，由國會將其權力委任於聯邦政府，由大總統分課於攸關各部實施之條文；一方固因其國情關係而有此等必要之規定；同時亦因重視國防，不得不如是以前定其責任。夫以現代國防事業之殷繁，似以規定於憲法條文中，較為適切；惟應注意者，此一機構，係一種特別之規定，而非指尋常行政機關言；因尋常之行政機關，既立於國家元首或責任內閣首長之下承辦國務，當然應盡到其本身之職責；遇有攸關國防之責任，自亦非承辦之不可，故雖不必規定於憲法條文之中，仍然可以發生一切需要之選用。

三、攸關國防——戰爭之人民 人民為國家之主權者，前已言之，則人民在國家權內生存時，有若人體之細胞，一方固應享其應得之權利；同時猶應盡到諸般應盡之義務，不惟國防——戰爭為然；即國家一切專業之設施，無一不可以義務責諸人民，庶合於其治之原則，各國憲法中均以條文規定之者，固亦契約性之一種表現也。今茲祇云攸關國防——戰爭之人民，係屬抽象的研究；其所以然，則以人民一般之權利與義務，不全屬於國防體系之範疇，故可不必於此全加論列之也。考諸各國憲法中有此規定者，如蘇聯新憲法，除將捍衛祖國之責任課諸人民外；且有：「普遍兵役為法律，在工農紅軍中服務，為蘇聯公

民的光荣義務」及：「服務於紅軍隊伍的公民，均享有與全體公民同等的選舉權和被選舉權」；日本有：「日本臣民，從法律所定，有服兵役之義務」；荷蘭憲法，則對國防特闢專章，其謀人民之義務有：「荷蘭國公民之有相當能力者，於維持王國之獨立，及防護其領土，有協助之義務。是項義務，於不為公民之住居人（註即非公民之居留外人），亦得科加之」，及：「設置海陸軍保護國家之利益，以志願兵及軍事服務之人組織之。強迫軍事服務，以法律規定之；加科於不隸海陸軍者之國防義務，亦以法律定之」，及：「海軍現役軍士，得令其服務於國內或歐洲以外」；瑞士有：「凡瑞士人，皆須服兵役」；德帝國憲法，對於帝國軍事亦立專章，而有：「德意志人，皆有兵役義務。此義務不使他代理人代理」之規定。觀於上舉諸國之例，可知憲法條文中，實亦有此一種之法律。

四、直接負起國防——戰爭責任之軍人 軍人為一般人民中之一部份，亦可視為人體之細胞；且軍人既為國家負起直接捍衛之責任，在此「軍人第一」之用意下，則此類細胞，尚可稱為體中之主要成分。此項規定之載入憲法中者，實有兩種相對之意味，即用以限制與用以優待之不同，蓋欲全國軍人能以遵守不渝，實以規定於憲法條文中為適當。如日本有：「於戰時或國家事變之際，無礙天皇大權之施行」之規定，一方面固係尊重其天皇之大權，同時予軍人以極端之便利，使國內軍閥祇要其對於天皇作虛君之擁戴，一切均可為所欲為，致演成武人專橫跋扈之風氣，誠不足道。其他各國憲法之限制軍人者，如法國之規

定，海陸軍各級將校，不得被選舉為議員；瑞士則規定軍官下士，不得受外國政府之恩金、俸給、爵祿、贈物或徽章等；德帝國憲法，除規定軍人服役之期限並准漸次短縮之之外，並指明不得妨礙帝國軍隊之準備；美國有則：「凡軍人，平時無所有主之承諾，不可屯在於其家宅，雖戰時之爲屯在，必不可不依於法律所規定之方法」等之規定。至於條文中具有優待軍人之性質者，如瑞士有：「兵士因聯邦之服務，喪失生命或受永久之傷害者，其自身或家族在困乏之際，得受聯邦之扶助」，及：「每一士兵，皆得不納代價，受第一次之軍需、軍服及兵器；此等兵器，在法定條文中，得由兵士保留之」；意國憲法元老院章中，關於元老之選任有：「海陸軍之大將及五年間在官之少將」一項；又美憲有：「合衆國國民之投票權，合衆國或各州，不可因於人種體色又前使役之狀態，拒否之或滅殺之」；蘇聯新憲法有：「服務紅軍隊伍的公民，均享有與全體公民同等的選舉權和被選舉權」，即無異明白許可現役軍人有選舉權（含有被選舉權）矣。由是觀之，則對於直接負起國防——戰爭責任之軍人，固亦不妨於憲法條文中規定其義務與權利。

五、軍事（陸海空軍、軍需工業、國防設備、國防經費等）、軍中事務，浩若淵海，有如人體之骨絡然，倘無此種成分，亦即不能支持其個體，以故軍中事務不充實者，當然不能完成軍事——國防之建設。由是以言，則憲法條文中，自亦不能置諸不論，即如德帝國及荷蘭之憲法，對於此項事務，均特立專章；且德帝國憲法於其他章節中猶隨時提及，均

堪稱爲富有國防體系之憲法。德帝國憲法中，特立「海軍及商船」及「帝國軍事」之二章，關於物質方面之規定有：「凡關於帝國軍事之費用及經費，聯邦部國及其國民，平均負擔之；不得分階級，設例外」；又：「每年屬於皇帝之處分，以充德意志軍隊及其建築物等費用之金額，等於以第六十條所規定平時兵之數（註即總人口百分一）乘二百五十他勒耳之積」；又：「皇帝得建設城塞於聯邦領地內；而關於所必費之經常費及不足額之承諾，依憲法第十二章（註即帝國會計章）有發議之權」；又：「軍事豫算之剩餘金，無論何時，皆不屬聯邦各國政府，必納之於帝國國庫」等。又「海軍及商船」章中有：「帝國之海軍，歸於統一，而皇帝統帥之……軍艦之製造及維持費，並其附屬建築物之建築，皆帝國國庫支辦之」；又：「以全聯邦之海商船舶，組織畫一之商船海軍……聯邦部國之商船，在海港及聯邦部國之天然水路及人工水路，得受平等航海之許可及管理」。西班牙憲法，亦有「兵力」之一章。而於其他各章中，亦常對國防有所規定，如「聯邦議會」章中有陸軍及堡壘委員會之組織；又「聯邦長」章中有帝國之名義宣戰時，須經聯邦議會之協贊；但外寇若迫於領地或沿岸之時，「不在此限」；「鐵道」章中有：「因德意志國國防，或因共同交通，認爲必要之鐵道，其通過之部國雖有異議，苟無妨礙聯邦部國之主權。則依帝國之法律，以帝國之經費敷設之」；又「帝國會計」章中有：「所定軍隊之經費預算，惟聯邦議會及帝國議會，得參考而提出之」；又：「當爲非常支出時，宜依帝國立法之手續，以帝國之義務預

超公債，作公債證書以充實之」。荷蘭憲法中，則特立「國防」一章，關於物質方面，有：「王國之軍費，由國庫負擔之」；又：「得規定民事官維持公安及強制警察條例之憲法權力，讓渡其全部或一部於軍事官；並得規定民事官爲軍事官之附屬」。再如美國憲法有：「訓練之民兵，爲自然之安固所必要，貯藏武器之人民之權利，不可侵害」；挪威憲法有：「挪威海軍之船塢，及和平時之碇泊所或軍港，設於挪威國內」。比利時憲法有：「非由定於法章之處分，軍士之官等，榮章、養費，皆不能奪之」。此一類條文，雖未分門別類，詳加規定；然亦足見憲法中非不可有此注意也。

六、與國防事業有關之其他事業 此等事業，就表面言，概屬於政治，或經濟之範疇；而有助於國防者，無殊被服之於人體，實亦攸關重要，故應取其有關國防諸事業，加以申論。茲先舉數國憲法條文爲例，除一般均將納稅義務責諸國民外；較爲明顯者，如日本憲法有：「日本臣民，從法律所定，有納稅之義務」；意大利憲法，將國民之權利及義務分列爲一章，而有：「凡國民各從財產之比例，納爲國費之租稅」；德帝國憲法有：「德意志國，對於帝國政府，因國防而要求使用全國之鐵道時，各鐵道會社，不得拒絕之。特於兵隊及軍用品，則依同一減額償銀之規定而搬運之」；又：「以基勒耳及雅特，爲帝國軍港」。瑞士憲法有：「軍服及軍需之供給與維持，屬於各州之權力；但此州之此等費用，須照聯邦立法設置之條例登入簿籍」；又：「聯邦得付與適當之償金，使用或獲得

各州之軍用操場及建築，並其附屬品」；又：「聯邦議會，於妨礙聯邦軍事之公共建築，得禁阻之」。土耳其憲法有：「對於凡尾斯曼人（註土耳其國原稱尾斯曼帝國），強制受小學教育，其階級及區分，依特別法律定之」。荷蘭憲法有：「軍隊之屯營、給養、軍需或堡寨之運輸及供養，限於照法律所定之普通條例，及給付償金時，得加科於一人數人或數邑」。觀於上例，似乎各國憲法對於此等專業之規定並不甚詳，其實常有隱含於國家政治或國民經濟條件以內，使對於國防發生間接之幫助；且常就國民之權利而暗顯其義務，實不若蘇聯新憲法所規定者為最明朗，即如：「每一蘇聯公民，應維護及鞏固公共社會主義財產，視為蘇維埃制度上神聖不可侵犯之基礎」，及：「捍衛祖國，為蘇聯每一公民之神聖職責」等，似足使國防業務更增加其力量。

第二節 三民主義之國防性

吾人既認識現代國家之國防體系，必然為全體性，故吾人今後制定憲法，亦必須使其包括一全體性之國防體系。所謂全體性之國防體系，正如 總裁所訓示：「我們的軍隊，必須成爲高度國防的武力；我們的政治，必須成爲動員國防力量的總樞構；我們的經濟，必須是培養國防力量最大的根源；我們的同胞，也必須是個個具有戰鬪知能，決心爲國效命，並恪守國家法令的國民；一切文化教育事業，亦必須適合國防的需要，成爲國防之一

部」。

抑有進者，此一包括國防體系之憲法，必須是以三民主義爲依歸的五權憲法。夫國家應有其獨特之立國精神；此立國精神，必須與國情相吻合，其本身既由國家民族之歷史傳統發展而成，並非由於抄襲摹倣或憑空創造者。國父所提出之三民主義與五權憲法之學說，卽爲中國數千年來歷史文化之結晶。正如民國十年 國父在桂林時對共產黨第三國際代表瑞典人馬林所言：「中國有一個道統，堯、舜、禹、湯，文，武，周公，孔子相繼不絕，我的思想基礎，就是這個道統；我的革命，就是繼承這個正統思想來發揚光大」。因此，吾人對於三民主義之爲最適合中國國情之立國主義，實無可置疑。惟有依據三民主義的五權憲法，才是最適合中國國情的憲法。換言之，三民主義卽爲今後我國憲法之基本精神，亦卽爲憲法所包括之國防體系之基本精神。嚴格論之，三民主義之精神，與憲法上之國防性，不特毫無抵觸；抑且可以融匯貫通。何以言之？請申其說：

一、民族主義 國父民族主義之真諦，在求人民種族間之平等協作，以組織一民族自由聯合的國家，故對於平等待我之民族，當加以聯合；對於弱小民族，當加以扶助；而對於有侵略性之民族，則加以抗禦，此種民族主義的精神，可以目爲國家國防建設之最大原動力，蓋在世界尙未進於大同時代之階段以前，民族間之問題，必然存在。倘離開民族主義之原則，殆無異自壞長城。試觀蘇聯本主張以階級立場代替民族立場，以爲階級力量起

於一切。但在此次德蘇戰爭中，史達林在其對蘇聯人民之號召中，已重新強調民族生存的口號，而蘇聯紅軍抵抗侵略，轉敗為勝之偉績，實亦全受此種民族主義的感召。由此可見民族力量實為世界上最偉大之力量。此一力量，是超階級的。目前世界大戰中，最能左右羣衆力量者，即為民族主義。故民族自決之原則，實為保證反侵略陣線之最後勝利之主要武器。此次軸心國家之接踵潰敗，亦即民族主義之偉大勝利。因此，我國未來憲法，必應保持民族主義之精神，使憲法中的國防體系，獲得力量之基礎。

二、民權主義 民權主義之真諦，是為人民求政治上之平等，以組織一人民共治之國家，故對於人民選舉、罷免、創制、複決四種政權，則加以培植，使之充分行使以駕馭政府；對於政府行政、立法、司法、考試、監察之五種治權，則加以畫分，使之互相制衡，而納於正軌；此即所謂權能分立之原則。總括而言，民權主義便在於培植人民之組織力及發揮政府之領導力。夫一國之中，如人民無組織力，且對政治不熱心，縱令政府有極大力量，使人民服從，但此乃被動而非自動。被動為暫時之現象，自動方能期其持久不懈。試以國防中主要之兵役問題而論，倘人民未受四權之訓練，不解個人與國家休戚之關係，縱令一時被迫入營，結果仍必無心服役。我國抗戰期間，兵役問題之嚴重，前方逃兵之衆多，後方徵集之困難，究其原因，實可認為人民未受高度政治訓練之結果。於此，吾人可以美國為例：美國本為行志願兵役制之國家，自一九四〇年法國崩潰以後，始頒布徵兵

強，當時預計以一九四五年完成訓練四百萬國軍爲目的；但由於美國民權發達，人民政治水準甚高，愛國心極爲強烈，多自動請求服役；故美國憲法上雖無採用強迫兵役制度，平時受訓兵員亦有限；但在此緊急關頭，即能順利實施徵兵制，據統計一九四三年時，陸軍即已增至八百萬人，超出原定估計甚鉅。以上所述事例，不過僅就兵役問題而言，其他國防業務亦莫不如是，蓋美國國民咸能以國家民族爲重，緊守崗位，不畏犧牲一己之生命與財產以效勞於祖國，此實與國民政治水準大有關係。故訓練人民行使四權，即所以提高人民之政治教育；人民感受相當之政治教育，則其組織力量，始能充分發揮，無論平時或戰時，對於國家國防建設工作，必皆能熱心參加，國家獲得人民之協助，始能澈底鞏固國防之安全也。

抑欲求政府領導力之加強，亦須實行民權主義中之五權制度，所謂五權憲法是。就其欲義而言，係指憲法中之政府基本組織，其目的在使政府之五種治權，收互相制衡之效果，而達到萬能政府之理想。惟有萬能之政府，方能在平時指揮國防建設；在戰時領導人民作戰；如果政府脆弱無能，則雖有偉大之國防計劃，亦未必能付諸實行。由上所述，民權主義與憲法之關係，可以概見。

三、民生主義 民生主義之真諦，在求人民經濟上之平等協作，以組織一幸福均享之國家。故特於大規模之現代生產，當由國家統籌經營，以期利益之歸公，對於資本與土

地，當由國家執行其節制與平均之任務，以期階級之消弭。總而言之，民生主義是國家經濟建設之指導原理，其目的爲使中國工業化；工業化卽爲近代國防建設之基礎。

民生主義中有平均地權一項，此與憲法上之國防體系亦有密切關係。按平均地權，目的在解決土地問題，土地問題爲經濟建設之主要部份，而國防建設卽係植基於國家一切經濟建設。中國戰後經濟建設，必須以工業化爲目的，此點應無疑義；所謂工業化者，卽用機器生產代替人力生產；用機器生產增加生產力，才能供應國防之一般需要。但如用機器生產大量之生產品，必須提高人民之購買力，斯可以維持機器生產之經營。回顧我國人民百分之八十五爲農民。正如 國父所謂都是大窮與小窮。故欲提高人民購買力，主要應爲提高全國百分之八十五的農民購買力，然後工業化才有基礎，國家高度之國防建設，始獲得適當之根據。

欲提高農民購買力，就應實現「耕者有其田」，取消地主階級，以國家爲地主，不以私人爲地主，此卽平均地權之真義。將來土地國有之後，農民祇擔負國家規定之田賦，不再如目前之受地主剝削。農民生活自可改良，其購買力亦當隨之而提高。如此，工業化之目的便可貫徹，國防之基礎於焉以固。此外，吾人認爲民生主義以平均地權爲解決土地問題之手段，與蘇聯之激烈革命手段並不相同。吾人祇須於憲政開始以後，逐漸以和平之政治力量，卽可加以解決。按第一次世戰大戰以後，羅馬尼亞，捷克等國皆是和平方法解決

土地問題，而行之有效者，故爲求加強我國未來憲法上國防體系之鞏固，平均地權之原則，必須確立於新憲之中，以爲今後土地問題解決之準則。

至於民主主義中之節制資本政策，亦甚重要。其實平均地權卽爲節制地主之資本；但地主以外，尙有商業、工業、金融等資本，亦咸應加以節制，使其剩餘之財富，或過分利得之收益，皆能轉而用於國家建設之途。所謂節制資本，有消極與積極兩方面。消極方面，是「節制私人資本」；積極方面，則爲「發達國家資本」，此兩大政策是一物之兩面，二者實不可分。國父在民生主義中有言：「中國今日單純是節制資本，仍恐不足以解決民生問題；必要加以製造國家資本，方可以解決之」。所謂製造國家資本，卽發展國營事業之謂。現代國防，須要以工業經濟爲基礎，尤其是有賴於重工業之質與量之發展，因此，必須節制私人資本，使其餘資能移供國家建設；同時尙須發展國營事業，以利用人民之餘資。倘國家在國防第一之前提下，能善於運用此一政策，則國防體系必然可以獲得鞏固。故我國未來憲法，對民生主義節制資本之精神，亦須妥爲發揚光大，以保證國防體系建設之成功也。

由於上述三民主義與國防建設之關係，可見憲法上必須將民族、民權、民生三大問題；尤其是與國防直接發生關係之問題及其解決方法，加以明確之原則規定。然後始能使憲法上所能包括之國防體系，保持其內在全體性，而獲得合理之發展基礎。

第三節 我國憲法中攸關國防條文之擬議

我國憲法，尙未頒布；而目前之五五憲草，立法手續尙未完畢，政府方面曾一再促請國人建議討論，以收集思廣益之效，爰本斯旨，就與國防攸關之若干方面，試擬條文如下：

第一款 國都陪都及行都

按國都係國家施政之中樞，地理位置甚屬重要，不可不有慎重之選擇與久安之決定。各國雖一般不明載於憲法條文之中，而於此兩大原則，則均考慮及之；且亦有於憲法條文中明白規定之者，如盧森堡憲法有：「盧森堡城爲公國都城，政府在焉」。舊土耳其帝國憲法有：「君士坦丁堡爲屋斯曼帝國（註卽土耳其帝國）之首府」，是爲一例。至於我國應否將國都明定於憲法條文之中？實頗值得研究。國人有主張於憲法中立一：「中華民國國都定於南京之條文者，其理由則因以南京爲國都，係遵 國父肇建民國時之主張，不惟奉行遺教；且以對內對外諸關係，必須如是選定，而載入於憲法條文，自甚合理。惟是現代既猶無法避免戰爭，而國都又爲必須爭奪之點；因此爲戰爭之旋退旋進着想，則是時國都之暫行變換位置，實亦在所難免。既然有此可能，與其發生臨時倉促之遷移，實不若預先準備之爲愈，以故陪都與行都，均有慎重決定與設備之必要。且在今番對日本戰爭過程

中，已經有此表現；即使今番戰爭之勝利屬我，而國際間之矛盾性，能否經此一戰而徹底化除，尙可成爲問題；再則南京形勢雖佳，然以地瀕東海，在我海空軍猶未建設完成以前，隨時有遭敵人海、空軍威脅之可能，若一旦再有戰事，勢又須作遷都，此指國際情勢言也。至於對內，則都城多設，繁榮之點增加，於國民經濟實亦有其便利；矧民國二十一年第四屆二中全會時，曾有：一、以長安爲陪都，定名西京；二、以洛陽爲行都之決議，此蓋因九一八以後，感於國難日亟而決定者。又前數年國民政府曾通令全國，規定以重慶爲我國永久之陪都，爲應付戰爭之顯例。

考長安與重慶兩地，揆諸歷史地理諸條件，均適宜爲我國之陪都。至於行都，則武漢之形勢更勝於洛陽，昔國父在民權主義第一講中，亦嘗言及武漢可爲國都，今定之爲行都，似不必以洛陽作行都，實至適當，故擬列「中華民國國都定於南京，並以長安、重慶爲陪都，武漢爲行都」之條文於憲法之中。

第二款 人民之權利義務

按各國憲法，概將人民之權利及義務，明白規定；且有特立專章者，前已述其理由，茲不贅論。我國憲法若從國防之需要言，似應於一般條文以外，策立左之各條文，即：

一 國民有依法納稅之義務

稅制以採用累進稅，多徵所得稅，遺產稅爲原則。

查本條第二項，關於稅制之補充規定，係根據 國父三民主義之遺教，即民生主義第一講所云：「歐、美近年來之經濟進化，可以分爲四種：第一是社會與工業之改良；第二是運輸與交通收歸公有；第三是直接徵稅；第四是分配之社會化」。關於直接徵稅一節，國父又云：「行這種方法，就是用累進稅率，多徵資本家的所得稅和遺產稅。行這種稅法，就可以合國家的財源，多是直接由資本家而來；資本家的入息極多，國家直接徵稅，所以謂多取之而不爲虐。從前的舊稅法，祇是錢糧和關稅兩種；行那種稅法，就是國家的財源，完全取之於一般貧民，資本家對於國家，祇享權利，毫不盡義務，那是很不公平的。德國、英國老早發現這種不公平的事實，所以他們老早便行直接徵稅的方法。德國政府關於這項收入，由所得稅和遺產稅而來的，佔全國收入約自百分之六十至百分之八十。英國政府關於這項收入，在第一次世界大戰開始的時候，也到百分之五十八。美國實行這種稅法，較爲落後。在十年之前，才有這種法律；自有了這種法律以後，國家的收入，便年年大形增加；在一千九百一十八年，專就所得稅一項的收入而論，便約有美金四十萬萬元。歐、美各國近來實行直接徵稅，增加了大財源，所以更有財力來改良種種事業」。又云：「但是照歐、美近幾十年來，社會上進化的事實看，最好的是分配之社會化，銷滅商人的壟斷；多徵資本家所得稅及遺產稅，增加國家的財富；更用這種財富，來把運輸和交通收歸公有；以及改良工人的教育、衛生和工廠的設備，來增加社會上的生產力」。由此可知

國父對於直接徵稅，已有明確之訓示；且徵直接稅是節制私人資本和創造國家資本之主要內容。關於國家國防建設最有關係之重工業，在本篇第一章中，已曾指出應以國營為主；同時又說明屬於國防性質之國營事業，辦理上大都不免折耗；尤其欲求發展重工業，在創辦初期，亦難免於虧折（但是此等經濟上和技術上之原因，決未能作為因經營不善而虧折的解釋之理由），故事實上，除國家自身經營以外，決無私人舉辦之理。即如日本，在明治維新初期所興辦的新式工廠，大部屬於官營；而且均有鉅額之虧折。又如蘇聯第一個五年計畫所建立之「工業巨人」，亦多屬賠錢虧本以至無利可圖。列寧在世時已經認定；並且指示其國人云：「重工業需要國家的津貼，如果我們找不到津貼；那麼，我們就要滅亡，而不成其為文明的國家；更談不到社會主義的國家」，以故今後為遵照「國父國防十年計畫之規定，無疑的須用全力以發展有關國防之重工業。然則所謂國家津貼從何而來？國父早就想出解決之辦法——直接徵稅，實亦惟有實行直接徵稅，方能增加國防建設之大財源也。在抗戰以來，中央已經注意，直接稅已在事實上由財政部正式舉辦，但仍不免有懷疑之者；其實政府於戰時行此措施；無論為實行民生主義或為鞏固今後國防之基礎，抗戰勝利以後，更應繼續認真舉辦。

二 國民有依法律服兵役及工役之義務

兵役以徵兵制為原則。

工役以義務勞力制爲原則。

按現代戰爭爲全體性之戰爭；亦卽全體國民之戰爭，故全體國民非一律負有兵役之義務不可。關於徵兵制——強迫兵役制，與縮短在營期限，對於國防兵力之影響，本篇第一章已有所論述；本條第二項之規定，卽基於上文之論點，茲不再贅。

至於本條補充之第三項：「工役以義務勞力制爲原則」，此所謂「義務勞力制」

國父於地方自治開始實行法中討論至爲詳盡。又在該法所成立機關一項下，曾規定：「每人每年當出一個月或兩個月之勞力，隨人民之志願，立法規定，每月當以三十日爲準，每日當以鐘點爲度，其不願出勞力者，當納同等之代價於公家」；又在修道路一項下規定：「道路者，實地方之文野貧富所由關也。地價既定之後，則於自治範圍以內，公家可以由規畫，以定地方之交通，而人民以戮力從事於修築道路，所謂人民義務之勞力，宜首先用之於此」，又在墾荒地一項規定：「其數年或數十年乃能收成者，如森林果藥等地，宜由公家管理；開墾之工事，則由義務勞力爲之」；又在設學校一章，規定更爲詳細：「或疑經費（註指自治區之教育設備經費）無從出，此不足憂也。以人民一月義務勞力之結果，必足支特此費；如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，或十日，以至一月，則無不足矣。一壇之內，如人盡所長，爲公家盡一、二個月之義務，長於農事者爲公家墾荒，則糧食足矣；長於織造者，爲公家織布，則衣服足矣；長於建築者，爲公家造屋，則房舍

是矣，如是少年之衣、食、住，皆可由義務之勞力成功。自治區域之人民，各有雙手，祇肯各盡所長，則萬事俱備矣。不必於窮鄉僻壤搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也。祇要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣」。觀於「國父對義務勞力制之遺教，雖係指地方自治而言；其實國防建設，亦可完全適用。何況地方自治為基層建設之鞏固，關係國防至鉅，故義務勞力制之實行，實係保證今後建國成功之一重要因素。

第三款 國民經濟

自第一次世界大戰以來，各國新憲法多注重社會之經濟組織，如德國威瑪憲法列有經濟生活一章，蘇聯新憲法第一章即明定社會制度，堪稱適當。我國憲法中，誠應有此一章；且為適應國防需要起見，應成立如左之五條：

- 一 國家對於國民生產事業，應獎勵指導保護之。
- 二 國家於必要時，得統制對外貿易。

蓋現代國家，不特在戰時必須實施統制對外貿易；即在平時，為配合國家計畫經濟之發展起見，亦有統制對外貿易之必要；尤其在國防建設的觀點上，統制貿易實尤為必需之政策。蓋在整個貿易統制的國策之下，一方面須獎勵大量物產之出口，以充實國家購買機器、軍火及其它一切有關國防建設的必需品之經濟力量；另一方面，尚須調整國內物產之供求，平抑商人居奇壟斷之不良現象，以改善國內人民之生活，使社會經濟制度合理化；

同時亦爲國防經濟建設之一個基礎。過去我國未能統制對外貿易，致令外國之消費品及奢侈品大量流入，形成巨額之入超；而攸關經濟建設之機器，則輸入數額反爲極少，其影響於國家建設者至大，以故抗戰以來，政府即開始管理出入貿易，收效甚宏。其實此一統制對外貿易之政策，戰後亦應加以維持，務求將入超之物品，悉改爲生產建設之工具；並自行製造各種物品，以求國內之自給；且以之輸出國外，使對外貿易入超逐漸變成出超，則國防建設，必可賴以完成。國父國防十年計畫中發軔國防商業計畫一項，乃可以貫徹之也。

三 國家應節制私人資本，發達國家資本。

國家對於私人之財富及私營專業，認爲有妨害國民生計之均衡發展時，得依法律節制之。

公用事業及其他有獨占性質之企業，以國家公營爲原則；但因必要得特許國民私營之。

國家對於前項特許之私營專業，因國防上之緊急需要，得臨時管理之；並得依法收歸國有；但應予以適當之補償。

四 爲謀國民經濟發展之均衡及達到分配社會化之目的，國家應提倡各種合作事業。

國家於必要時，得全部或局部實施憑證分配制度。

五、中央及地方，均得設立國民經濟計畫委員會，其組織以法律定之。

如是，始能充分發揮 國父節制私人資本與發達國家資本之政策。

蓋民生主義之目的，即在於以計畫經濟代替資本主義之無政府式之生產；以生產與分配聯絡併進，求國民生計之均足，代替資本主義單軌式之生產；以全體人民共存共榮，團結協調，代替共產主義之階級鬭爭；以和平建設代替共產主義之革命行動。試觀 國父手訂之實業計畫與國防十年計畫^一，皆充分表現其對計畫經濟之重視；同時又在民生主義第一講中，亦極力主張分配之社會化，曾云：「分配之社會化，更是歐、美社會最近的進化事業。人類自發明金錢，有了買賣制度以後，一切日常消耗貨物，多是由間接買來的。商人用極低的價錢，從出產者買得貨物，再賣到消耗者，一轉手之勞，便賺許多價錢，這種貨物的分配制度，可以說是買賣制度，也可以說是商人分配制度。消耗者在這種商人分配制度之下，無形之中，受很大的損失。近來研究得這種制度可以改良，可以不必由商人分配，可以由社會組織團體來分配；或者是由政府來分配，譬如英國所發明的消費合作社，就是由社會組織團體來分配貨物。歐、美各國最新的市政府，供給水電、煤氣以及襪包、牛奶、牛油等食物，就是政府來分配貨物，像用這種分配的新方法，便可以省去商人所賺的價錢，免去消耗者所受的損失。就這種新分配方法的原理講，就可以說是分配社會化；就是實行社會主義來分配貨物。此一指示，實有在憲草上加以規定之必要。其實在此次戰爭中，我

國因過去未能澈底實行民生主義分配社會化之政策，以致不顧國家利害之商人，投機壟斷，使戰時經濟蒙受極大之打擊；人民生計及國防建設，亦均受極大之影響，此一慘痛教訓，實今後制憲時所必須記取者。試觀蘇聯及德國，由於平日分配之社會化，在戰時濟經方面，均甚穩定，尤其是未營發生物價狂漲及商人投機等不良現象，即如英國，在戰時由於採行憑證購買之分配制度，戰時生活遂甚安定，皆足資爲借鏡，故應有此二個條文。

第四款 國民教育

國家對於人民之義務，爲管、教、養、衛，所有國家重要機關之組織，其目的即在使此四種任務能充分達到，以故關於此四種基本原則，憲法上必須有所規定。就其教之一義，爲育成思想及技能之寶筏，則憲法中應有關於教育之條文，實乃事理之當然者。考第一次世界大戰以後，各國新憲法多有教育尊章之規定，就中如一九一九年德國之威瑪憲法，對於教育之規定，尤爲周詳，堪資表率。我國在民二十年公布之中華民國訓政時期約法，亦有國民教育章，法文凡十二條；但內容則欠豐富。茲擬成立左之三條，以適應國防之需要。即：

一 中華民國之教育宗旨，在發揚民族精神，培養國民道德，訓練自治能力，樹立民治風規，提高科學水準，增進生活知能，以造成健全愛國之國民。

國家一切教育，應以六藝爲基本，並應與軍事、政治、經濟及社會建設工作密切

融合，使專業發展與人才培養，殊途同歸。

關於本條文第一項係切合於三民主義之精神；第二項則係根據總裁在二十八年招待第三次全國教育會議出席人員時，曾有如下的訓示：「教育以六藝爲基本，各位都知道中國古代基礎教育科目是『六藝』——禮、樂、射、御、書、數。這六藝實在是現代國民所必須具備的修養和技能；這是文武合一，身心兼修的教育，照此種教育來施教，才能培養受教者多成爲完全無缺的人。我們現在雖以時代關係，不妨變通古時所教六藝的內容，但必須認定六藝是現代國民教育不可缺一的基礎課目；尤其是達到教育軍事化的必要途徑。現在一般人對於六藝，以爲是古代所規定，不適用於現代。殊不知教育內容可因時代而異，但設教主旨，並無今古的不同，我們要造就現代的國民，乃是要從知識方面、體魄方面、技能方面，都有平均配合的訓練；而且要從幼年和青年時代訓練起，一直貫徹到成人教育，使每個國民處常應變，都有充分的藝能」。由此可知六藝教育，即是國防教育之基本，故憲法上應加以規定，以表示我國今後之教育，應發揚民族教育之傳統精神；且以達成教育軍事化之目的而實施之。

至於教育應與軍事、政治、經濟及社會建設工作相配合，更爲當前之急務一點。蓋今番戰爭期間，吾人已痛感過去教育與國家建設發生脫節之危機，今後自當於憲法中明文確定，以爲全國教育事業發展之準³³。

二 邊疆教育及僑民教育，應使之盡力擴展；並注重地方環境之適應，首先注重師資之培養與教材之編訂；並推行視導制度，以奠定國族團結之基礎，及加強國內外之聯繫。

蓋今後開發西北與西南，實為建國之急務，故對於當地之少數民族，務須加強教育工作，然後可以順利推進一切建設；且可以鞏固民族間之團結。至於海外僑民教育，雖由於環境關係，不能以政治力量過度監督；但今番戰爭勝利以後，我國國際地位必提高，則整頓僑民教育，當較戰前為易，故必須在憲法上有上述條文之規定，藉以表示國家對邊疆教育與僑民教育之重視；並樹立今後教育工作之指針也。

三 凡經檢定合格之公立學校教員（包括大學、專門以及中小學），均視為國家之公務員，由政府任免之。其應享之一切權利，比照同等資格公務員之待遇規定之。

上擬條文，其主旨在於教師地位之保障，以提高國防人才之教育。國父在國防十年計劃中，曾有訓練國防基本人才三千萬計劃；訓練國防物質工程技術人才一千萬計劃，為執行此一偉大計劃，當然需要大量之師資。願師資之培植，固成一大問題；但教師之工作生活，則必須由國家立法律為之保障，然後始能使現職者安心教學；有資格之教師，樂於從事教育工作。過去我國教育機關，對於教師之任用，係採聘任與合同制，致令教師俸給

漫無標準，師資並無長期嚴格之訓練；及教員之任期與地位之不安定；且政府對於師資未能嚴密統制。本條文之擬定，即在改目前之聘任、合同制爲政府委任或任命制，其優點有四：（子）教員因有可靠之保障，心志安定，可以執行久遠之計劃；並因服務時間久，而增加教學效率。（丑）因待遇有標準，公平劃一，可以保持有能力之教員。（寅）教員身爲國家公務員，對國家將更能盡其責任，表現其服務教育之忠誠；且不致被社會誤認爲祇是爲謀個人之生活而服務。（卯）大中小學之校長，現時依各級學校規程，既係由政府任命或委任，必須取消教員與教授之聘任制，改爲政府委任或任命制，然後學校行政上之精神乃得一貫。

接近代歐美教育學者，已一致主張教員長期任用或無限任期，視教員爲國家公務員，由國家任免，藉以提高教員之效率。此項主張，且已見於各國憲法之條文，如德國威瑪憲法上規定：「教員之養成，依照高等教育一般適用之原則，須規定全國一致。公共學校教員，具有國家官吏之權利義務」。西班牙共和國憲法第四十八條中，亦規定：「公立學校之教員、教授爲公務員」。又德國歸併前之但澤自由市憲法第九五條，更明白規定：「公立學校之男女教員，爲國家直轄之官吏」，皆爲顯著之法例。或以爲我國教育傳統，有所謂「尊師重道」者，今若實行政府委任或任命制，不僅教員之地位降低；且影響學術之自由精神，總裁卽曾有如下之訓示，可以作爲上述疑問之正確答覆，其說曰：「我們以前專

制時代，政治不善，吏治不良，少數有志節有學問的人，隱於教書講學，一般人奉爲清高，以爲天子不得而臣，這是一種維繫士氣的苦心。但是現在是民國時代，每個政府官吏，以至於爲社會服務的人，實際上都是爲國家和人民服務，教育界的責任，不論公立私立，都是由國家所賦與，並不是像從前時代由君主和政府所賦與，所以我們教育人士，就決不能自居於國家法令以外，以不受任命爲清高，以尊重法令爲卑損人格，這種落伍的錯誤觀念，若不勇敢的急切糾正，則所教出來的學生，就祇有散漫凌亂，放縱自私，這樣還能成爲現代國民嗎？願目前教育委任制，在國內已有行之而具成績者，是則委任制如能實施，於教育前途，當能發生良好之效果，故實行教員委任制，在理論上能迎合時代精神；在事實尤其國防上能順應國情之需要，今後似宜採行，亦有列入憲法之必要。

第五款 國防

孫子曰：「兵者國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察」；國父創立民國，亦嘗殷殷以國防爲念，故有國防十年計劃之擬訂。總裁亦頻頻昭示：「無國防即無國家」；並謂：「吾人當前努力之二大目標，於抗戰則必爭最後之勝利；於建國則必須達到國防絕對安全」。是則國防之重要性既如此，自應於國家根本大法——憲法中有所規定之。

考憲法之以有關軍事條文，列爲專章者，各國不乏先例。如「一八七一年德國憲法，即有「海軍及商船」及「帝國軍事」之兩章，凡十五條，另附有最後規定一條，相當詳盡。

結 論

關於國防與憲政之涵義及其內容，上文業已分別論述，茲更就其相互間之密切關係，申論如下，以作本篇之結論。

按諸 國父所訂國防十年計畫書內，已列有「國防與憲法」一項；總裁於民國二十九年四月一日國民參政會第五次大會開幕詞中，對此點曾有扼要之指示：「我們 國父孫先生，在民國十年，曾經着手著作一部十年國防計畫，首尾六十餘節，把目錄都規定了。其中第六節就是「國防與憲法」，這一部著作，可惜沒有寫成功；但我們 國父的用意，所以啓發我們的深思。我們討論到制定中華民國的憲法，不儘要遵照三民主義與五權制度的遺教；更要顧到國防。因為沒有健全的國防，就沒有行憲立國的基礎，所以我們今日的憲法，更要注重國防，纔能成爲長治久安的憲典」。從 總裁訓示中，已將憲法與國防之關係加以正確之分析。所謂「沒有健全的國防，就沒有行憲立國的基礎」。換言之，即「沒有國防，就沒有國家」（總裁語——見戰時三年建設計畫大綱），蓋國家之起源，與優勝劣敗物競天擇之天演公理有不可分之關係；在人類歷史過程中，任何國家，必經無數之戰爭，然後乃能演進爲今日之規模，故國家倘無充分自衛之決心與實力，實難生存於此鬪爭之世界中；所謂自衛之決心與實力，亦即今日之所謂國防是。由此觀之，國防之爲立

第某(五)條 國防最高委員會統籌全國國防建設事宜；並得召開全國國防建設會議或
其他專門性質之國防會議，以任國防之建設。

國防最高委員會，得定期舉行全國國防總動員或局部動員大演習，與全國或局部陸海
空軍隊國防攻守戰術之大演習。

第某(六)條 中央及地方之國民經濟建設委員會，兼受國防最高委員會之指揮。

第某(七)條 國家依國防見地，劃分全國為數大軍區，受國防最高委員會之指揮處理
軍事。其組織以法律定之。

第某(八)條 總統統率陸海空軍之命令權，平時由主管部行使之；對外戰爭時，以陸
海空軍大元帥名義行使之。

第某(九)條 國防最高委員會，根據國防計劃，得指定或變更重要工業之配置區域及
公私營工業之所在地。

第某(十)條 中華民國陸海空軍及要塞之軍旗，由總統代表國家頒授。其式度以法律
定之。

軍旗與國旗，同受國民之崇敬。

第某(十一)條 關於國民權利之規定，應適用於軍人；其例外則以軍事法律定之。

第某(十二)條 陸海空軍服務人員，應享有國家公務員同階級之待遇，以法律定

之。

第某(十三)條 國防建設經費(包括軍費)，由國庫支出。其數額平時應占歲出總額百分之五十至百分之七十，於國家年度預算中確定之；但戰時不在此限。

軍需獨立，由國庫依法律經理之。

第某(十四)條 省區及縣市政府，不得組織軍隊，設立軍事教育機關及軍械製造廠。

地方警察制度，及其他自衛組織，由中央以法律統一規定之。

關於國防章各條文之擬訂，其立論之理由如左：

第(一)條文係明白指出我國國防之立意，使國民及國際間均能明瞭我中華民族酷愛和平之傳統精神，始終不變，即不事侵略僅以自衛爲目的而已；亦即本於「總裁之所昭示曰：「三民主義的國防建設，是以自衛爲目的；所以不獨不致妨礙民權和民生，而正是要使民權和民生在國防安全的保障下，得到真實永久的解決。……須知我們過去的努力，尙不足適應今後的需要，必須要求國民覺悟，惟有完成我絕對安全的國防，才得完成我們抗戰建國的工作」，擷取其要旨擬訂之；即必須建設自衛之國防，始與我三民主義適合，以使建國工作得以收獲正確之效果也。願欲國防發揮其充分之力道，必須使國家一切建設國防化，國民訓練軍訓化，方能植其強固之基礎。又所謂一切建設國防化，並非祇要求從事國防建設而忽視其他之建設；要在必須認明無國防即無國家，無國家即無法從事一切建設

之重要性，務使國家之一切建設，能以接近並側重於國防之要求耳。誠能如是，則在平時固易完成國防；戰時尤易適應國家總動員之需要，可以立時改變其態勢，以協力於戰爭之運用，故在現代全體性戰爭之原則下，實屬合理之措施及應有之一種準備。國民訓練之意義亦然；惟此國民訓練之原則，本可歸入於國民教育章中加以規定；祇以國民訓練較諸教育之範圍為廣；廣言之，如地方自治及其他有關工作之訓練，有不必在正規教育中施行之者。若使之包括於教育部門，恐難免充分達成所望，故應規定於國防章中，庶此一切應有之國民訓練，均能得到實施之準則。至於必須軍訓化者，蓋國民既應引捍衛國家為天職，則於工作之履行，殊非養成能為國家履行國防尤其全民應付戰爭之體魄與技術不可；而欲完成此一要求，惟有施行軍訓為最有效；職是之故，則國民訓練之必須軍訓化，實有其至當之理由。再所謂軍訓化，並非同於軍事本身之訓練，不過欲其一本軍事本身訓練之原則與精神，施行接近於斯之訓練，能如是者，一旦國家遭遇外侮，自易遂行全體性之戰爭矣。

第(二)條係明確規定祇有中央政府始能統馭國家之軍隊；且使軍隊之職責，經憲法規定以後，必能法守有自，衛國知方。又申明國民參加國防之義務以法律定之者，蓋使國民有法律之遵循，應無其他之顧慮矣。

第(三)條之規定，本可以「以法律定之」為運用之準則；祇以軍事須追蹤時代前

適，欲應此一日千里之進展，則依於法律，不特費時猶恐誤事。又況國家軍隊之編制，及官兵員額之決定，通常須保守機密，故應以陸海空軍大元帥之命令定之，較合於軍事之要求。

第(四)條至第(六)條係確定中央應設置國防最高委員會及其組織，以便統籌全國國防建設事宜。按國防最高委員會(或國防最高會議)之組織，不僅限於戰時；即在平時，為謀國防力量之統一發展，亦多設立此項機關。如法國在第一次世界大戰以後所組織之國防最高會議，即為一常設之機關，其會議之分子，包括總統、陸海軍部長、勞動部長、外交殖民部長；其後復加入副議長(即戰時之總司令)，並海軍空軍總司令，及中央研究院院長。此會議之下，並設執行委員會，由參謀總長，海軍軍令部長，外交部政務局長，及十九個高級官吏(由各部派)，六個將官組成之。其事務分為四組：1. 作戰組，2. 戰時國民組織組，3. 運輸交通組，4. 糧食準備及工場管理組，規模甚為完備，足為吾人借鏡。又如蘇聯在平時即將陸海空三軍軍部統一於國防人民委員部之下，以求全國的武力可以得到最完善的統制，設委員長一人(即國防總長)；另設陸海空軍次長各一人分別統率三軍，此一國防人民委員部，係由總參謀部、陸軍部、海軍部、政治部、兵器部及其他各種本部而成，其規模已接近於上述法國國防最高委員會之性質。所不同者，即蘇聯之國防人民委員部，係蘇聯人民委員會(相當於我國之行政院)直屬之一部，且性質以軍事行

政居多；而法國之組織，則爲國家行政機關系統外之混合性質組織，所負設計、督導之責任較多而已。但蘇聯在此次蘇德戰爭中，亦成立一混合性質之國防最高委員會，統籌全國國防建設與抗戰之軍事工作，可見國家經常設置國防最高委員會，尤可隨時靈活應變，且此一組織，在陸海空軍三部分立之國家中，尤有經常設置以調節武力發展之必要，除此之外，對於國防經濟之建設，政略與戰略之統一，皆有極大之補益也。我國自抗戰以來，卽有最高國防會議之設置；後又改組爲國防最高委員會，以統一黨、政、軍三方面之工作，收效甚大。以爲此一組織，卽在抗戰以後，亦應加以保留；必要時，可將現時之軍事委員會合併於國防最高委員會之內，以統籌全國國防建設。考 國父在國防十年計畫中，亦有：「各項重要會議之召集，如全國國防建設會議、海軍建設會議、軍事教育會議之屬，由中央政府每年舉行一次，以爲整理國防建設」；又：「舉行全國國防總動員之大演習計畫，與全國海陸空軍隊國防攻守戰術之大操演」。欲實現此兩項工作，倘無一經常設置之國防最高委員會主持，則進行似不容易。且縱觀國防十年計畫之項目，其性質多帶有強烈之全體性，如單純分別委屬各自爲政之工作部門執行時，難免發生困難，故必須有一機關統一指導全政治、經濟、軍事各部門之工作，然後乃能使一切建設國防化。再查蘇聯憲法，規定有國家計畫委員會之組織；我國如能經常設立國防最高委員會，自可發揮蘇聯制度下國家計畫委員會之效能也。

結 論

關於國防與憲政之涵義及其內容，上文業已分別論述，茲更就其相互間之密切關係，申論如下，以作本篇之結論。

按諸 國父所訂國防十年計畫書內，已列有「國防與憲法」一項；總裁於民國二十九年四月一日國民參政會第五次大會開幕詞中，對此點曾有扼要之指示：「我們 國父孫先生，在民國十年，曾經着手著作一部十年國防計畫，首尾六十餘節，把目錄都規定了。其中第六節就是「國防與憲法」，這一部著作，可惜沒有寫成功；但我們 國父的用意，所以啓發我們的深思。我們討論到制定中華民國的憲法，不儘要遵照三民主義與五權制度的遺教；更要顧到國防。因為沒有健全的國防，就沒有行憲立國的基礎，所以我們今日的憲法，更要注重國防，纔能成爲長治久安的憲典」。從 總裁訓示中，已將憲法與國防之關係加以正確之分析。所謂「沒有健全的國防，就沒有行憲立國的基礎」。換言之，即「沒有國防，就沒有國家」（總裁語——見戰時三年建設計畫大綱），蓋國家之起源，與優勝劣敗物競天擇之天演公理有不可分之關係；在人類歷史過程中，任何國家，必經無數之戰爭，然後乃能演進爲今日之規模，故國家倘無充分自衛之決心與實力，實難生存於此鬭爭之世界中；所謂自衛之決心與實力，亦即今日之所謂國防是。由此觀之，國防之爲立

行使其命令權。關於主席兼陸海空軍大元帥之法律，已載在三十二年修正國民政府組織法中，故於憲法中可如此決定之。

第(九)條規定國防地帶不得設立重要工業，此乃爲國防安全所必需；亦所以保護國民之經濟也。試以此次抗戰而論，因過去政府不及根據國防目的，指導各工業建設之設立地點，致多數工業集中於沿海各省；迨暴敵侵入，其遷徙之狼狽與損失之重大，匪可言喻。爲接受此次慘痛之教訓，憲法中必須特別規定此條；並授權國防最高委員會指導，或變更新設與原有之工業所在地，使勿再蹈過去之覆轍。考各國對於工業——尤其國防重工業之所在地，極爲注意，如蘇聯在蘇德戰爭發生以前，已早將沿邊境之工業基礎，逐漸內移；且多已移至本土之腹部烏拉爾區，故此大雖曾一度爲德軍佔領其大部分領土；但蘇聯之攻守力量，仍無匱乏之現象，實由於平日未雨綢繆之所致。又法國在一九三四——一九三五年間之國防設備趨勢，亦採：1. 軍用工場及倉庫，一律從集中制改爲分散制（防空襲），飛機製造廠由巴黎遷至西南腹地；2. 沿國境三十公里畫一長線，名曰國境區，此區內不得建設重要工廠，此亦足供我國今後國防建設之參考。

第(十)條係說明軍旗之尊嚴。蓋軍旗代表全軍，係整個部隊之生命象徵，必須確定其尊嚴性，使全軍官兵及全國國民有深切之認識，以啓發其愛護軍旗之熱忱；亦即啓發其愛國家民族之精神也。重以軍隊爲國民所構成，軍旗代表軍隊，無異代表國民及整個民族，

故規定應由總統代表國家頒授，所以表示國軍之統一性也。考各國軍隊，對於軍隊皆視同生命與榮譽之所寄，故戰史上因保護軍旗而演出之壯烈事蹟甚多，此種精神應普及我全國軍民，故主張有本條之規定。

第(十二)條規定國民之權利應適用於軍人，用示軍民之平等。考各國憲法對軍人間或禁止其參加政治上之權利，如法國之上下議院組織法，即其一例。按此種歧視軍人之法律，其理由為防止軍人干政；其實軍隊由於國民而組織，軍民本為一體；且今後國家已趨統一，軍權操之中央，軍隊為國家之軍隊，決不至再演成過去之軍閥割據局面，為鼓勵國民服役及參加軍隊工作起見，實應泯除在政治上歧視軍人之心理。查蘇聯新憲法第一三八條且規定：「服務於紅軍隊伍的公民，享有與全體公民同等的選舉權與被選舉權」，此實一合理之規定。當然軍中自亦有其紀律，軍人以職責關係，其權利與義務，自可依軍事法律再加規限，故本條附有「其例外則以軍事法律定之」之詞句。

第(十二)條規定陸海空軍服務人員與一般公務員之待遇同等，亦為促進今後建軍工作之必要條件。觀於抗戰以來，前方各級軍人生活之艱苦，即在校尉官，待遇不如其他機關之低級職員，此不合理之現象，實應以法律消滅過去之不平衡，而建立一同工同酬之原則，始稱合理。

第(十三)條規定國防建設經費在國家歲出預算中之百分比，使國防建設工作獲得充分

之經濟基礎與標準，實爲建國時期之急務。至條文中規定國防建設經費包括軍費應佔歲出總額百分之五十至七十，並非過高；尤其我國國防建設素無基礎，今後爲謀急起直追，執行國父國防十年計畫與總統「建國必須達到國防絕對安全」之訓示，實非提高國防建設之經費百分比不可。考日本在七七事變前——一九三五至一九三六年間，其歲出總預算爲二二一五（百萬日圓），只軍費一項，即達二零二二（百萬日圓），佔總預算百分之四六·一；德國在一九三七至一九三八年間，總預算爲二五零零（百萬馬克），軍費達一七五零零（百萬馬克），佔總預算百分之七十，由此可見吾人即規定全國國防建設包括軍費應佔歲出總額百分之五十至七十，實至合理；尙覺不足。至於軍需獨立，近來行之已有成效，自應載諸憲典，使此一優良之制度，獲得法律上之絕對保證。

因軍隊及軍事機關祇能隸於中央政府，省區以下政府當然不容組設。又明定地方警察制度與一切自衛組織應由中央統一立法，此蓋重申中央對國防統率之絕對性也。考德國之警察權，係置於中央權力之下，而不在聯邦範圍以內，實具有全國之統一性，故能兩度由警察練成其國防軍或幹部，所予國防建設之幫助甚大。足供我國今後之借鏡；抑中央年來對我國建警與加強警政之工作，已極爲注意，今後憲政開始，實非力求其貫徹不可。

結 論

關於國防與憲政之涵義及其內容，上文業已分別論述，茲更就其相互間之密切關係，申論如下，以作本篇之結論。

按諸 國父所訂國防十年計畫書內，已列有「國防與憲法」一項；總裁於民國二十年四月一日國民參政會第五次大會開幕詞中，對此點曾有扼要之指示：「我們 國父孫先生，在民國十年，曾經着手著作一部十年國防計畫，首尾六十餘節，把目錄都規定了。其中第六節就是「國防與憲法」，這一部著作，可惜沒有寫成功；但我們 國父的用意，所以啓發我們的深思。我們討論到制定中華民國的憲法，不僅要遵照三民主義與五權制度的遺教；更要顧到國防。因為沒有健全的國防，就沒有行憲立國的基礎，所以我們今日的憲法，更要注重國防，纔能成爲長治久安的憲典」。從 總裁訓示中，已將憲法與國防之關係加以正確之分析。所謂「沒有健全的國防，就沒有行憲立國的基礎」。換言之，即「沒有國防，就沒有國家」（總裁語——見戰時三年建設計畫大綱），蓋國家之起源，與優勝劣敗物競天擇之天演公理有不可分之關係；在人類歷史過程中，任何國家，必經無數之戰爭，然後乃能演進爲今日之規模，故國家倘無充分自衛之決心與實力，實難生存於此鬪爭之世界中；所謂自衛之決心與實力，亦即今日之所謂國防是。由此觀之，國防之爲立

國先決條件，自古已然，於今爲烈，殆無疑問。至於國家之憲法，雖爲近數世紀之產物；然欲求憲政之確立於不蔽，則亦有賴於國防之充實爲其保證；倘國家之國防薄弱，則隨時有受外國侵略毀滅之虞，國將不國，遑言法治與憲政，此總裁所以常以一建國必須達到國防絕對安全一策勉國人也。

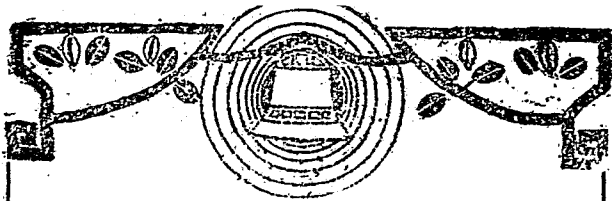
夫國防既爲立國之先決條件；歷史上且已證明國家先有國防，而後有憲法，然憲法亦非對國防毫無促進之力量，此點上文已一再言之，蓋綜合憲法之一般內容，不外下列數點：一、規定主權之所屬，即國體之確立；二、規定人民之權利與義務，即確立人民與國家之法律關係；三、規定國家機關之組織，即確立政府制度及行使主權之方式。凡諸數者，總括而言，亦即整個國家之政治基礎的問題；此種問題，直接間接皆與國家之國防有密切之關係，故國防縱或先於憲法而存在；但憲法之健全與否，對國防力量之組織，亦顯有決定之作用。若憲法對於國家政治之一切基本問題，皆能加以合理之規定，使政府與人民獲得一正確之行動根據，使國家納於法治憲政之正軌，則國防力量，自必須因獲法律之保障，蓋以政府與人民合作無間，而形成強固之組織。

抑有進者，國防力量，不外爲國家人力、物力、財力之總和，此等因素必賴政治力量加以組織，始能發出全體性之力量。吾人論國防建設之政治建設時，曾認爲政治建設爲國防之精神基礎，至於憲法則爲政治建設之法律基礎，此理當毋待贅言；由此而言，則雖謂

憲法爲國防組織之法律基礎亦無不可，故憲法不僅爲政治建設之根據，實亦可目爲國防建設之根據也。至於國防本身力量之大小，此乃客觀上之問題，而憲法則帶有主觀上之作用。此一作用之發揮，亦可以決定國防力量之盛衰與替。舉例言之，在君主專制時代，國家之權力採諸君主個人之手，彼時爲君主者，因可以編練軍隊，製作武器，組織國防；但此等專制政治，並無合理之法律爲其基礎；尤其對於人民之權利義務無法律爲之保障，以故國家內部顯然有統治者與被統治者之絕對分立，所謂統一，不過一時表面之現象，而國防中所涵有之人力、物力、財力諸因素，在此種政治條件之下，亦僅爲一暫時之組合。此種組合，隨時可以發生變化，甚至瓦解；即其存在之日，亦難望其有充分發展之可能。蓋國家內部組織不健全，人民與政府貌合神離，無一最高契約，足爲全體民衆所公認以維繫組織之存在，焉能企望其有強固之國防。

夫近代立憲政治之發生，即在制定一最高之契約，使政府與人民共同遵守勿渝，消滅統治者與被統治者之矛盾關係，使國家組織臻於強固。職是之故，必有完善之憲法，以保證民治之基礎，然後國防乃可藉全民之努力而充實。又況一國之中，憲政與國防，猶車之兩輪，鳥之兩翼，必須相互爲用，按諸近代所謂全體性之國防，其範疇殆涉及一切經濟、政治、軍事、文化諸大建設之綜合運用。而合乎全體性國防需要之政治建設，必爲民主立憲政治，實無疑義，蓋民主立憲政治之憲法，始能把握國防之全體性也。

總裁曰：「我們今日的憲法，更要注重國防，纔能成爲長久治安之憲典」，此一寶貴之指示，語重心長，願我全國熱心憲政之人士，咸能準此而努力，爲我國之憲政與國防，奠立一鞏固之基礎，中華民族始能享受永久之富強康樂，不僅著者之所翹企歟！



版權所有
翻印必究

中華民國三十五年一月初版

憲政叢書

憲政與國防

全一册 定價國幣一元九角

(外埠酌加運費匯費)

發	印	發	編	主
行	刷	行	著	編
所	所	人	者	者
正	正	吳	楊	潘
中	中	秉	勁	公
書	書	常	支	展
局	局			

(2092)

整：洋

識·本

5/1

