

戰時民衆訓練小叢書

# 戰時政治制度

潘公展編著  
正中書局印行

戰時民衆訓練小叢書

潘公展編著

戰時政治制度

正中書局印行



版權  
所有  
必究

中華民國二十七年四月初版

# 戰時政治制度

全一冊 實價國幣一角五分

(外埠酌加運費匯費)

編著者 潘 公 展

發行人 吳 秉 常

印刷所 正 中 書 局

發行所 正 中 書 局

1029

# 目次

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

第四節 行政機構緊綳化……………一五

第三章 戰時政治制度之實例……………一八

第一節 我國歷史上的實例……………一八

第二節 法國戰時內閣……………二一

第三節 英國戰時內閣……………二三

第四章 戰時中央政治制度……………二八

第一節 以領袖爲中心之黨政關係……………二九

第二節 以抗戰爲中心之政府組織……………三四

第三節 以經濟爲中心之政治統制……………三六

第五章 戰時地方政治制度……………四〇

第一節 甲午戰爭之教訓……………四〇

第二節 戰時中央與地方之關係……………四三

|                 |    |
|-----------------|----|
| 第三節 戰時之縣政·····  | 四五 |
| 第四節 戰區政治組織····· | 四八 |
| 第六章 結論·····     | 五〇 |
| 附主要參考資料         |    |

# 第一章 緒言

## 第一節 政治制度之定義及其作用

我們要研究戰時政治制度，應先明瞭什麼是政治制度？總理曾說：「政是衆人的事

，治是管理，管理衆人的事，便叫做政治。」試就這個「政治」一詞的定義引出出來，我們便可簡括的說：政治制度，就是「管理衆人的事」的時候所應採行的某種體制和法度。這種體制和法度，具體的表現於事物，就是國家一切大小久暫的機關，結構，定章，程序，手續，途徑和方法等等；其中一部分經法律之訂定而納入條文中，另一部分，則僅根據習慣成例而使人人各自遵守。因此之故，舉凡成文憲法，不成文憲法，英國之內閣制，美國之總統制，瑞士之聯邦制，蘇聯之委員制，德意之獨裁制，以至比例代表，強迫投票等

等，都是政治制度。

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



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

## 第二節 軍事與政治之不可分性

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

度喧稱之好人政府制，紛歧龐雜，也可以說集各國政府組織之大成，然一一按其經過，則多少都是一橘移淮而爲枳」。在此種種規章及政制之下，其直接所給予人民的，非特無絲毫利益之可言，抑且蒙受極度的不利，究其癥結，則都是因爲始終未有一種合適而完美的政治制度，以致政府不克發揮其真實的政治作用。即自中國國民黨秉政以來，亦已時逾十年，在政治方面的建樹，雖承 總理之昭示，法制漸備，規模粗具，然仍因人事上環境的掣肘，還沒有能夠收穫預期的效果。

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

度，豈能再容許如過去的局面，擾攘紛紜，迄無定論嗎？

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

### 第三節 戰時政治制度之急需確立

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

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

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

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

## 第二章 戰時政治制度之特點

### 第一節 戰時和平時

戰時政治制度，究應怎樣確立呢？要研究這一點，必先了然於戰時和平時的意義。

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

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

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

## 第二節 權力集中化

相傳清末大臣李鴻章出使德國時，與那時德國鐵血宰相俾士麥（Bismarck）曾有如下的一段談話：

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

俾答：「首在得君。得君既專，何事不可爲？」

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

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

李鴻章雖不是一個怎樣了不起的大政治家，但他當時目擊心傷，發爲此問，多少存着



悲時愛國的意念。那時候，滿清政府的組織，內閣與軍機處，分設大學士和軍機大臣若干人，但均無獨高的首長；同時內閣與軍機處又無權直接發命令於各省督撫，一切施政命令，都須取決於皇帝一人。如遇英明之主，國政或尚可爲，無如同光兩朝，大權集於慈禧一婦人，加之閹宦奸佞用事，難怪李鴻章發其牢騷。當時李欲辦洋務，但一文相——即當時軍機大臣文祥——目笑存之，廷臣會議，皆不置可否。……謁晤恭邸，極陳鐵路利害，……邸意亦以爲然，謂無人敢主持。後請乘間爲兩宮言之，渠謂兩宮亦不能定此大計。從此遂絕口不談矣。」（郭嵩濤與李鴻章往來書札）可見滿清末年的政治機構，散漫腐敗如此，四十多年前甲午中日之戰，那裏能夠不敗？

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