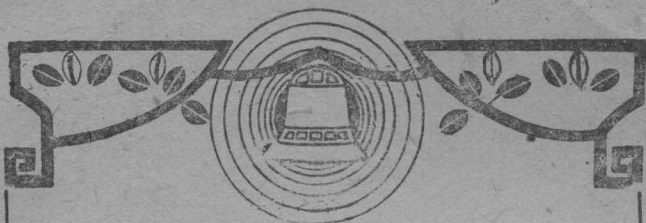


憲政叢書

憲政與國防

潘公展主編
楊勁支編著

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十五年一月渝初版
中華民國三十五年九月滬一版

憲政叢書

憲政與國防

全一冊 定價國幣一元九角

(外埠酌加運費匯費)

主編者	潘公展
編著者	楊勁支
發行人	吳秉常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

校整：祥
：斌

(2092)

藝(本)(周)

2/1

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………一九

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 …… 八〇

第一節 憲法中之國防體系原則 …… 八〇

第二節 三民主義之國防性 …… 八八

第三節 我國憲法中攸關國防條文之擬議 …… 九四

結論 …… 一一七

緒言

所謂國防，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」(Kabinettskrieg)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。陸海軍所恃以戰鬪者，有待於全國供給之精神力及物質力；必有此力，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，必須與潛在武力相配合，而後可以成爲現代真正之全體性國防，此一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。魯登道夫將軍亦曾言之：「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，亦應因之而趨於擴大；換言之，即政治自身亦應因之而大變。所謂變者，即戰爭既具有「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計，其所謂政治，務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，非從以戰時法令行之而可收效者，乃在平時樹立其基礎，上引魯氏之理論，雖植基於普魯士民族傳統之軍國主義黷武精神，然全體性戰爭，因非侵略主義者所獨有之戰略。反之，基於自衛圖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，非爲獨裁國家所得而專利；而在以民治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」，必如是而後可克制侵略者之兇鋒，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

令代法律；然在民主國家立場而言，則認為必須鞏固法治，必須實施憲政，而以法律保證國防建設之完成。蓋以人治之結果，必形成少數人野心之投機，使社會中之離心力易於發生；因之，非法治實不能確切保障全民族利益之均衡，加強社會內部之向心力作用。由此以言，則後者力量之基礎，必較前者為廣大而強固。惟其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。昔國父於其手訂之國防十年計畫中，特以「國防與憲法」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，斯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；亦國父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」。復依奧人鄂圖本德之統計：「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，普爲八十五萬，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。至於第一次世界大戰，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；即屬勝利之一方，在戰爭過程中，亦必損傷元氣，恢復爲難；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狀態者，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；迨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

軍戰爭，係擁護宗教者也；目下軸心國家之窮兵黷武，係妄冀伸張其強權政治以圖稱霸世界者也；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，故非人類一致趨向於和自足之途，世界已臻於大同之治，殊無以消滅此種慘烈之事實。

顧正義公道之伸張，仍屬人類通常之情緒，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」，故在經濟條件之不平衡性及人類之好大喜功性未泯滅以前，殊非準備從事不可。由是以言，戰爭既然無法避免，但求合於維持人類休養生息之原則，即使準備並從事戰爭，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，使正義公道獲伸，國家民族能以自衛，即非有其準備不可。蓋凡事豫則立，而況戰爭事態之變化莫測，經過之慘烈殊巨；復因現代科學之日益昌明，事務之愈見繁冗，決非臨時措施能以收其功效者。因此之故，凡屬獨立自主之國家，莫不於平時作未雨之綢繆，對於戰爭所需要之一切條件，悉行準備無遺，其故在此。

按此一準備之通稱名詞，即所謂「國防」是也。其意義如日本森五六於其所著之世界大戰史講話中有云：「凡以世界勢力第一等國自居的強國，必須有自主自動的行動，建設必要的國防。此國防的設施，非僅爲自衛的消極手段；必須與擁護正義、力向外伸、懲創不

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，在我固不必強同，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，倘缺自衛之國防，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；質而言之，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，即爲已足；倘欲憑藉此種力量侵略他國時，尚須富有力向外伸之性能，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，則國防力量并較爲優越，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，即作力向外伸之準備，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

屬有悖於公道；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，猶嘗勞師動衆，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，所謂圖窮七首見，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，藉以滅其敵視；殊未料其不出五年，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，可知政略運用如其得法，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。卽

(一)必須國力充足，始能縱橫捭闔，懾服他國，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，不忍自撤藩籬，爲害自國也。設使某一政黨當政後，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，而推他一政黨替主國政，方法之善，允宜效法；實不宜任令多數政黨之紛擾，坐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，既爲人民所公認付與其權能，尤當承認此一權能，惟統率國家武力者所獨有，決不容恃其不正當之武力與之對立。如其不然，不惟有乖於民治，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，矧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；如果共和黨抗衡不服，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？是以政黨殊非有此一種風度不可。

(三) 政略運用之際，因現代潮流關係，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鵠的，其不容超出範圍，發生矛盾，實屬理之當然；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爲國家民族之新生命，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

生主義係求人民生活之安樂，是不僅適應自國之需要，卽以之與世界愛好和平之國家相結納，決無所謂利害之衝突，而有水乳相融之可能。惟其如此，則政略運用而發生外交行爲時，應卽一致奉行，以爲周旋之準據。蓋國家既決定一種主義立生存之方案，自不容更有其他主義夾雜其間，必如是，思想始不分歧，信仰方能一致，以發生整個之力量，臻政略運用於盡善。上舉三大前提，既經理解，尤須本愛國之熱忱，排除錯覺，見諸實行。重以我國積弱已深，倘使猶疑觀望，邪見叢生，甘心破裂，必致強暴者利用壓迫，可不深長思之，引爲戒愼恐懼耶！職是之故，舍萬衆一心，奉行一個主義——三民主義以外，實無救國圖存之足云。

至於政略本身運用之主旨，爲應發揮其機動性；按機動云者，本係軍語名詞，和步兵操典之解釋，則爲：「運用應有盡有之方法，出其不意的；而且確實的，對敵人集中起來」之謂。蓋以國際情勢，萬緒千端，變化風雲，莫可預測，倘未能以敏活之眼光，行先制之處置，匪特落人後塵；甚至權操在彼，我爲魚肉，人爲刀俎，其不損害國家民族之生存者幾希，以故政略之運用，必須同於戰略，使一切外交隨時保持其機動性。至其方法，扼要言之，不外下列之各點：

壹、應定國策以確立外交政策（此國策必須適合國家現行之主義），使一切交涉，不致損及國家之主旨與福利。

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，配置優秀之牒報人員。

叁、攸關國交之宣傳工作，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攻勢，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。顧戰爭之主要條件，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，達成勝利之希望；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，爲賭國家民族之興亡，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，一般稱爲全體性戰爭；其意義即指軍事準備，以及作戰上全國一切力量的總和。」

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；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，都非詳詳細細的預先考慮、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。