

法學博士丁作韶編

國家總動員法
釋義與實施

前導書局發行

引言

本年八月三民主義青年團中央團部在南嶽舉辦青年營，集合湘桂粵贛四省優秀的青年，予以短期嚴格的訓練，主任李國俊先生，副主任蔣經國先生，教育組長劉業昭先生，副組長彭迅之先生，委員周天賢先生不辭勞瘁，躬親其事，成績是非常好的。湖南的薛主席，廣東的李主席，廣西的黃主席，岳親端訓話，而各省的學者名流，亦多被聘前往作專題演講。作罷不才，忝與其列，講述國家總動員法。自知責任重大，殊願竭其愚誠。賴各方面之協助，幸免踴越。想到國家總動員法之重要，如何普遍到全國各階層，成為當前的主要課題，特不揣冒昧的將演詞擴大編成這本小冊子。並沒有什麼獨特的見解，只是網羅各方面的意見，做了彙集成裘的工作。但我相信將這本小冊子讀完之後，對於國家總動員法之各方面，不難見到一個輪廓，還希望這本小冊子能引起國人研究國家總動員法的興趣，進而有更偉大的著作問世。

關於國家總動員法是如何的重要，全國同胞應如何切實奉行，最好是把

蔣委員長五月四日爲

國家總動員法釋義與實施引言

實施國家總動員法告全國同胞在重慶中央電臺的廣播詞錄後，作為共同的基本認識與基本信條。

「全國同胞：國民政府在三月二十九日頒布了國家總動員法三十二條，現在政府宣布這個法令，就要從明天五月五日起，開始實施，我們頒行此法於黃花岡先烈紀念日，而又決定在國父就任大總統紀念日宣佈本法的實施，是要我們同胞追念國父與先烈對於革命勢力決鬥的精神，為抗戰建國而積極的刻苦耐勞和努力奮鬥，我今天鄭重向各位宣布，希望我們全國同胞一致認識這個意義，重視國家總動員法的神聖，擁護國家總動員法的實行。」

我們國父從前論及革命救國成功的要訣，有兩句重要的話，就是貢獻能力，與犧牲自由，我們國家實施這個動員法，也就要求我們國民為保衛民族自由，與整個人類自由而犧牲個人的自由，為加強戰鬥力量，而貢獻每一個人所有的能力，現代的世界是一個發揮民族總力，以保衛民族生存和人類自由的世界，一切個人本位的觀念和思想行動，均成過去，必須是具有戰鬥能力的國家，纔能擔當世界和平的責任，必須是人力物力兼備高度組織的國家，才能立足於今日的世界，我們今天所宣布實施的總動員法，是現代國家求生存的必要的——一個基本法令，總動員法所規定的事項，都是現代國民對於國家應盡的初步義務，我們國家能否生存於今日的世界？我國民是否有現代國民的資格

？能不能與現代各國的國民並駕齊驅？都要我們對這個總動員的實施程度如何而定。

因我們抗戰至今已將五年，開戰之初，就表示了我們作戰的目的，是爲民族生存而戰，同時即爲國際正義與自由而戰，現在我們抵禦暴敵日本的單獨抗戰，已經與世界上反侵略的盟邦打倒侵略暴力的大戰，連接爲一，今年元旦二十六國的宣言，是我們共同作戰的信條，是我們奮鬥到底的目標，這次大戰，遍及於五大洋，五大洲，全世界皆爲戰鬥的場所，這一個世界的大戰，人類的犧牲與痛苦，可謂到了極點，我們必須要徹底消滅這侵略的暴魔，根本奠立世界的和平，我們的戰爭，纔算是真正的勝利，我們的世世子孫，纔有自由生存的餘地，因之，我們更要有持久作戰的準備，作困苦奮鬥的打算，爲了這個理由，我們更不能不加強我們全國總動員，更不能不進一步發動我們全國的人力物力財力和智力，來供戰爭的使用，來充實戰鬥的力量，我們每一同胞，要知道我們此時實獻人力物力和財力，不只是貢獻於國家，而且是爲整個世界人類文明幸福而供獻，這意義是何等偉大！更要知道，這一次戰爭，是世界規模的全面戰爭，我們中國至少要在盟邦之中不落後，所以我們比之以前，要更加刻苦，更加奮發，更加勤勞，發動我們蘊藏未發的力量，加以嚴密的組織和合理的使用，這就是必須大家同心一德，來實行國家總動員法。

我們這一次實施國家總動員法，論到立法的内容，和世界各國戰時所頒行的沒有什麼多大的差異，但是我們有一個特點，我們總動員法的頒布和實施不只是國策的執行，而且是民意的實現，我們抗戰開始的第二年，就頒布了抗戰建國綱領，作為政府人民在戰時一切設施和行動的基礎，這一次動員法就是根據抗戰建國的綱領的要旨和精神而制定的，我們國家總動員法，可以說是抗戰建國綱領的具體化，和進一步的法制，從此以後，我們國民可以明白知道為執行國策我們個人在積極方面，應該有怎樣的努力，在消極方面，應該受怎樣的限制，由此集中我們的意志，整齊我們的行動，來提高我們抗戰的力量，在另一方面說因為我們戰爭，是發於自衛的必要和正我自覺，所以在軸心侵略者是壓榨他的人民而作他侵略政策的犧牲，但在我們中國，則是一般民意要求國家權力的正當發動，來實行戰時的體制，保障民族生存，我們輿論的督促，專家學者的討論，各級人民機關的建議，從來沒有說戰時一切人力物力和財力，國家不應該加以統制和管理，只有批評統制管理的不嚴密，不周到，不徹底，我們抗戰五年一般人民受盡艱苦，而毫無怨言，願意犧牲，而毫不猶豫，因此這一次總動員法的實施，可以說是我們全國同胞真正民意的要求，我可以斷言，只要執行機關，矢勤矢誠，公忠誠國，決不是少數目私利而忘民族之類，所謂阻礙抵制和逃避的，政府為實施

本法，當然要嚴密監督，周詳設計，體察情勢的必要，陸續頒訂各種單行法規，一面改進現有辦法，來貫徹本法的要務主旨，務令前方的供應能够充足，後方生活能够安定，以達成持久作戰，和最後勝利的目標，我們國家總動員法，雖是現在繼續布實施，其實在過去我們並不是沒有實行動員，實際上各部門都已開始實行了，例如統籌生，盡管理消費，調節物資，管理物價，管理金融，乃開發動勞力，發動智力，發動技術，政府主管機關，都在分頭執行，一般人民和社會，也都在自動的實行，不過以往這些辦法，還都是部份的，零星的，相不連貫的，而且僅此不够確實，不够普遍，現在我們有了國家總動員法這種業務，一切就都要法制化，系統化，普通化，在法律之內，沒有一個人可以例外的，而且在這生死存亡的戰鬥中，一般國民在良心上與天職上，也不應該意圖規避於法律之外的，國家總動員法明白規定了一般人民對於戰時國家應盡的義務是什麼？就是表示國家在積極方面所要求於每一國民的是什麼？在消極方面所要限制或禁止的是什麼？國民能够積極奉行法令，盡他應盡的義務，政府不祇予以保障也將予以鼓勵，反之如果玩視法令，逃避義務，那不是僅沒有現代國民的資格，而且是民族的敗類，這樣不僅政府要予以制裁，而全體社會也必須予以唾棄，我在今年元旦，曾經昭示我們國民：「如果我們仍舊因循泄沓，社會不成爲戰時的社會，政治與

經濟，不成爲戰時的政治與戰時的經濟，一般國民生活不成爲真正的戰時國民生活，那我們不僅那有制勝的希望，他將無以立國於將來的世界」，因此，我當時希望我們國民，不論農工商學，沒要切實作一個與戰事有益的國民，至少作一個於戰事無害的國民，其實我們要爭取反侵略戰爭的勝利，祇是自勉，爲不妨害戰事的國民還不够，一定要各就本位，竭盡職責，人人一致奮發，作一個於國事有益的國民，現在有了國家總動員法的頒布，我們全體同胞，更可以明白認識怎樣奮發自勉的途徑了。

我們國家總動員法，條文規定得很簡括，也很明白，我今天不必一一解釋，希望我們同胞認識這個法令性質的重要，切實做到下面幾件事：第一，要努力奉行，這就是說對於法令所規定需要我們去做的，決不規避，決不隱匿，決不取巧，要知道國家任何法令的執行，都要人民有自動遵守的誠意，要知道我們能不能守法奉公，是關係到戰爭的勝敗，和民族世世代代子孫禍福存亡的前途。第二，要誦明法令，我們一般同胞，知識程度的族不齊，對於國家法令，未必都能瞭解，我們的知識份子機關首長和各界領袖人士，以及鄉鎮保甲長，應該利用國民月會，和一切集會的機會，向我們的同胞詳屬和子弟，解釋總動員法的條文，講明爲什麼必須實施本法的意義，使大家澈底明瞭本

同奠定我們國家現代化的基礎，樹立我們現代國民的資格，來完成抗戰建國的使命，同應們努力圖之。

以上是領袖對我們的訓示。我們要明白一切法令，欲求其推行時圓滿奏效，一方面固賴政府督導，他方面更賴國民之自覺，今關於國家總動員法，政府已努力盡其督導之責，我們應一遵國民對國家總動員應盡的責任。

凡屬公法方面的法令，政府皆有執行之權力，國民皆有服從之義務。此為古今中外之通理，無可懷疑。同時一切公法上的法令，只要政府盡其強制執行之權力，國民盡其應盡的服從義務該法令的立法目的，便可達到，此亦為當然之理，不需解說。但關於國家總動員法令情形，却稍有不同，國家總動員法令，雖屬公法範圍，然其實施，恆在國家遭遇非常巨變之時期，其收效的迅速，關於國家運命者至鉅，故不能不求其迅速發生效果，因之須於權利義務之上，更求迅速推行奏效之方式。此方式為何？據我們研究，實為國民對國家總動員的責任的自覺，因為如果國民有此種自覺，則可受強制而不怨，一部份實施辦法，尚可不須強制而自行，因此可以說國民認國家總動員，不僅是一種法律上的義務，而兼是一種道德上的責任，即為國民對於國家總動員的第一責任。其次，國家

總動員法範圍非常廣泛，幾普及於國民全般經濟生活，且關於此種經濟生活事項，在平時國家通常只以概括的法令，規定當事人間應守的軌範，今因國家的非常時期的需要，使國民担负一種特別義務，在國民應有感覺不便之處，在政府尤應有經費驟增，人員不備，及理管難過之感。於此，唯一的補救方法，實爲國民在儘可能的範圍內自動担任政府所頒關於國家總動員之法令。所以可以說，國民盡可能的自動推行國家總動員辦法，便是國民對於國家總動員的第二責任。更次，國家總動員法是非常時期的公法，其實施固應照一般法律原則，力求公允均一，然既是非常時期的法令，則政府爲應事實需要，及環境緩急，自應有統籌支配的必要，否則將如大水無堤，而食斤斤於負土之多寡，其不合理，不衷情，是很顯然的。因此可以說，國民在進行國家總動員法令時，不計較彼此負擔之輕重，便是國民對於國家總動員的第三責任。

國家總動員法頒布將近一年了，實施分如今也已滿了七個月，違反總動員法的懲罰條例，也已經頒布。在大敵當前，艱苦作戰的時期，一寸一分的光陰都須爭取，究竟我們實施總動員法，已經執行到什麼程度，沒有一些比較從前不同的成效，實在是值得我們作一番深刻的檢討。

近年來 總裁竭力倡導行政三聯制，總動員業務既是國家戰時的大政，當然不能例外，必須在

三聯制的原則下，用設計來加緊推動業務，用考核來嚴格監督業務，使各主管機關的執行能有一日千里的成績。

誠然，總動員法第三十條，有「爲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」的規定，但原有各主管執行機關斷不能因此坐候着變更或調整，而鬆懈其執行；即中央設置的綜理推動機關，在理論上，也不致因爲要設計這些或那些的變更調整，而忽略了對於現在的執行機關所掌業務的考察。譬如：就總動員物資之生產，修理，支配，供給，在運輸，保管而言，各主管機關已經有了什麼新的計劃？規定的進度如何？已往這些業務的缺陷在那裏？有無改善的辦法？又如：就徵購及搶先購運而言徵購物品的範圍，除了糧食以外，有過什麼考慮？徵購數量的多少有否適當的估計？用什麼方法來進行徵購？怎樣由政府自己並策動人民去盡力從事於搶運？如何可以做到在戰區或敵後向敵人爭取我們所必需的物資？再說：民生日用的交易，如何可以有合理的管制？一般努力的缺乏，如何可以有充分的調整？國家資本與社會游資的運用，如何可以收到增加生產的成效？諸如此類，一切業務的推動，固然必須都有精詳的設計，切實的執行，與嚴密的考核，方可免於空洞敷衍的弊病；而最重要的關鍵，究竟在乎執行的人能够自覺

的照着總動員的大方針去努力的幹。機關的調整與變更在其次，而策勵全國上下去快幹實幹是真正的需要。

領袖常常教訓我們「力行」，今天對面着總動員法，就是大家力行的目標。多一人力行有一人的成績；多力行一天有多一天的效果。我們對於總動員各種業務的檢討，一定要有確實數字為憑？某種業務已經動員了多少人力？某種業務可以動員到多少物資？甚至轄有若干的工廠，貨放若干的資金，可以生產若干的物品？支配若干的工具，經過若干的時日，可以運輸若干的貨物？一切的一切，沒有數目字的設計，是不能作為執行的準繩；沒有數目字的考核，也是很難表示執行的成效。我們只要看美國：今年六萬架飛機，四萬五千輛坦克，明年十二萬五千架飛機，七萬五千輛坦克的大數字，固然早經規定，而在這些個大目標之下，每一工廠，每一勞工，每一金元，都是在充分發揮力量。每天三艘商船下水，每兩大一艘軍艦下水，每廠每小時一架轟炸機試飛；這種驚人的動員成果，還不夠為我們所效法麼？美國是世界各民主國的大兵工廠，我們今天誠望塵莫及，然這種總動員的精神實在是最良好的模範。再看蘇聯；今年規定發行戰時公債一百萬萬盧布，而十天之內人民認購的總額已超過一百二十八萬萬盧布，政府因為超過了預計，就通令即日截止認購。這種

財力動員的驚人成績，還不是我們現在認購公債和儲蓄券的最好榜樣？我們應該坦白的承認，我們的總動員得不够，實在還沒有真正做到總動員。我們尤其應該痛切的警悟，只有儘可能的犧牲個人的自由，貢獻大家的能力，才能使總動員業務在數目字上表現出驚人的成果，也如美國蘇聯一般。否則，如以爲總動員法一經頒布總動員即已做到，甞忽旦日，優游歲月，則不但辜負了這燦煌的條文，亦且必爲國家民族的罪人！

最後還願意就立法之精神上說幾句。從來立法之精神，總在尊重個人之自由，尊重個人之意志，尊重個人之私有。試檢閱前清末年以來歷次所訂之憲法，無論付諸實施與否，無不有明文規定，且構成憲法之主要部份。此無他，現代之憲法源淵於英國之大憲章，發達於法國的大革命，而大憲章大革命之產生，沒有不因爲個人自由被剝奪，個人意志不自由，私有財產被危害的。故所以在當時天賦人權之說高唱入雲，不自由勿寧死之口號亦膾炙人口；虜騷一類的社會契約論變成了聖經，人人枕頭邊都要放一本。繼法國大革命之後，其他各國也都隨着革起命來，有如一陣狂風，把皇冠一掃下來，到了世界第一次大戰的時候，幾無不變成了所謂立憲國家。立憲國家者，根據憲法統治國家也。因爲憲法是保護個人自由個人意志個人私有的，國家也就成爲保護個人自由個人

意志個人私有的一個東西，更明白的說，國家是因個人而存在，不是個人因為國家而存在，更乾脆的話，即國家是為個人的，不是個人為國家的。

這樣個人主義的世界，在第一次大戰以前，確切經過了一個輝煌燦爛的全盛時代，真可謂萬流景仰，萬殊一本，誰敢說一個不字，誰不奉為神聖。但就在第一次大戰以前，已經有很多的學者，像法國的哲學家狄爾敢，社會學家布可雷（），經濟學家季特（）以及著名的政治家蒲爾那夏（），已經在高唱分工（），連帶主義（），合作（），民族連帶（）了。這些學者政治家已經看出來所謂社會，所謂國家並不是像個人主義者看的那麼簡單。好像羣島一般，個個可以獨立生存個人主義，却正相反，個人與個人好像交織在一塊，無論從縱一方面看，或者從橫的一方面看，都是沒有縫者所說的自由意志，此即所謂人與人間「縱的連帶關係」（）與「橫的連帶關係」（）。那麼，個人之外，還有個團體在。而國家之任務，並不是為保護個人的自由，服從個人的意志，乃是為保護團體的自由服從團體的意志的。

於此，個人主義的學說，逐漸為一般先知兇覺所非棄。同時社會上各方面事實的要求，也逼着

國家不得不逐漸的拋棄了個人的立場，進入於團體的立場，以團體的生存，團體的福利，爲他主要的目標，主要的任務。在第一次大戰的中間，出現了一個蘇維埃聯邦的社會主義共和國，將個人拋在九霄雲外，將私有制度根本予以推翻，一切由國家統籌統支，再加上戰後法西斯主義國家抬頭，高唱積極權論，國家越發是爲團體的，是保護團體的生存，爲謀團體福利的。那麼，個人就退出了支配的地位，支配的地位轉給國家。這不是學理上的要求，這實在是事實的需要，非如此不可，非如此沒辦法。大家知道，事實的力量是超越一切的。

擺在我們的面前的事實是什麼？是抗戰已進入於嚴重的階級，以我們現存的人力物力財力，卽其是集中起來，爲抗戰而運用，猶恐打不過頑強的敵人，若不能集中起來，爲抗戰而運用，則前途令是渺茫，要知道欲民族生存，就必須抗戰，抗戰打不勝就是民族滅亡。皮之不有，毛將焉附，故更揭「民族至上，國家至上」的口號，取消個人的自由，取消個人的意思，限制個人的私有，而提高國家總動員法，這實在是中國立法上的大革命。正合乎國父迎頭趕上的主張。在編者極希望這種精神能永遠的保持，着逐漸的滲透全部立法的範圍。這抗戰固然需要，建國尤其需要，舉國上下，頭并勉之！

第三篇 國家總動員法釋義與實施目錄

第一篇 總論

第一章 何謂國家總動員？

第二章 何謂國家總動員法

第三章 國家總動員法之根據

第四章 國民對於國家總動員法的基本責任

第五章 國家總動員法之演進

第六章 頒佈國家總動員法之意義

第二篇 釋義

第一章 國家總動員法之目的

國家總動員法釋義與實施目錄

第二章	執行主體	一一
-----	------	----

第三章	統制對象	一一
-----	------	----

第四章	物質動員	二六
-----	------	----

第五章	勞務動員（人力動員）	三五
-----	------------	----

第六章	工商動員	四〇
-----	------	----

第七章	文化動員	四二
-----	------	----

第八章	損失之賠償和救濟	四四
-----	----------	----

第九章	機構	四六
-----	----	----

第十章	懲罰	四七
-----	----	----

第十一章	公佈實施與停止	四九
------	---------	----

第三篇 實施

第一章	總論	五一
-----	----	----

第二章 實施之使命與要領

五一

第三章 國民對於實施應盡的責任

五四

第四章 實施的前提

五六

第五章 實施之基本工作

五七

第六章 基本國勢調查

五九

第七章 總動員之內容

六四

第八章 人力的供求

六九

第九章 人力總動員之內容

七二

第一部

人力動員

第十章 動員官廳和改管機構

七六

第十一章 保甲與國家總動員

七八

第十二章 動員人力之注意點

八二