

國立政治大學歷史學系碩士班碩士學位論文

抗戰時期國家總動員體制的建立與實踐

The Foundation and Implementation of the National General
Mobilization System in Wartime China



指導教授：劉維開 博士

研究生：余以澄 撰

中華民國 109 年 6 月



記錄編號：G0106153011

國立政治大學
博碩士論文全文上網授權書
(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在國立政治大學 文學院 歷史學系系所 _____
組 108 學年度第 二 學期取得 碩士 學位之論文。

論文題目：抗戰時期國家總動員體制的建立與實踐

指導教授：劉維開

授權事項：

一、立書人 ☒ 同意 ☐ 不同意 **非專屬、無償授權國立政治大學**，將上列論文全文資料以數位化等各種方式重製後收錄於資料庫，透過單機、網際網路、無線網路或其他公開傳輸方式，提供用戶進行檢索、瀏覽、下載、傳輸及列印。國立政治大學在上述範圍內得再授權第三人進行重製。

論文全文電子檔上載網路公開時間：中華民國 110 年 8 月 19 日公開

二、立書人 ☒ 同意 ☐ 不同意 **非專屬、無償授權國家圖書館**，將上列論文全文資料收錄於資料庫，並以電子形式透過單機、網際網路、無線網路或其他公開傳輸方式，提供用戶進行檢索、瀏覽、下載、傳輸及列印。

論文全文電子檔上載網路公開時間：中華民國 111 年 8 月 19 日公開

三、立書人 ☒ 同意 ☐ 不同意 **非專屬、有償授權「華藝數位股份有限公司」**將上列論文全文資料收錄於資料庫，並以電子形式透過單機、網際網路、無線網路或其他公開傳輸方式，提供用戶進行檢索、瀏覽、下載、傳輸及列印。

權利金領取方式：權利金回饋國立政治大學

「華藝數位股份有限公司」論文全文電子檔上載網路公開時間：中華民國 111 年 8 月 19 日公開

備註：

- 1、立書人同意所提供之個人聯絡資料，倘有不全、錯誤或異動而未通知國立政治大學，導致權利金無法給付，於時間於超過1年後，則該筆權利金直接捐贈國立政治大學。
- 2、上述授權均為非專屬授權，立書人仍擁有授權著作之著作權；立書人擔保本著作為其所創作之著作，有權依本授權書內容進行各項授權，且未侵害任何第三人之智慧財產權。
- 3、依據96年9月22日96學年度第1學期第1次教務會議決議，畢業論文既經考試委員評定完成，並已繳交圖書館，應視為本校之檔案，不得再行抽換，關於授權事項亦採一經授權不得變更之原則辦理。

立書人：余以澄

請親筆正楷簽名： 余以澄

中華民國109年8月19日

國立政治大學

歷史學系 余以澄 碩士學位論文

抗戰時期
國家總動員體制的建立與實踐

經學位考試合格

特此證明

口試委員

李光山 楊維真 劉永明

指導教授

劉永明

系主任

陳香芬

中華民國一〇九年六月二十四日

謝辭

碩士班三年稍縱即逝，驀然回首，本研究從源起到完成，彷彿充滿各種偶然，但一切又似皆有安排，不論遇到何種困境，最終仍走完了這段不平凡的旅程，感謝一路上給予教導、支持與鼓勵的人們。

首先，感謝指導教授維開老師，老師的治學態度嚴謹，對民國史事、制度與人物極為熟稔，在課堂上也樂於分享研究經驗及新的學術趨勢，使年輕一輩的學生獲益良多。在我論文撰寫的過程中，從文章架構的討論、相關史料的指引到初稿成型後的逐字審閱，老師皆給予相當多的指導，並且留給我適宜的發揮空間，讓我在心胸開闊的狀態下撰寫論文，不斷有新的啟發與收穫，深摯謝忱。

在研究所修課期間，銘煌老師、立文老師、果顯老師的課亦使我獲益良多，學習以多元的思考方式看待近代人物與史事。大學時期的啟蒙導師良卿老師，不但啟發我對近代史的興趣，也培養我做研究時細心的習慣，在我研究所期間持續給予關心，不勝感激。在學期間，盈慧老師、淑鳳老師亦曾給予我鼓勵，一併致謝。口試委員君山老師及維真老師，從論文寫作計畫審查口試時便給予許多寶貴的建議，一方面開拓我的思考，另一方面也使我的研究更聚焦，不至於牽涉過多論題而顧此失彼。而學位論文口試時，兩位老師精闢的點出論文內容上的不足與疏忽的面向，提供修正的方向，並點出後續可以再延伸擴展的議題，相當感謝。

2019年10月，我正式開始碩士論文的寫作，在這段過程中，感謝身旁同學及朋友的鼓勵與打氣，讓我在艱深的道路上並不感到孤單。學友方面，我與育鑣在個性及研究領域上相近，經常聚餐討論學術話題，也互相關心彼此研究進度。大學同學左擎，雖然遠隔兩地，但彼此都在研究生的路上奮鬥，是我相當重要的夥伴。韋聿、志淵、瑜平、健榮、幸麒、仲元、姁仔、寶泰等諸多同窗好友的共同學習與奮進，也為我增添許多助力。

在研究過程中，受到許多前輩的幫助與關心：善堯學長、張超學長協助我蒐集史料，嘉星學長、育誠學長分享撰寫論文的經驗與建議，佑慎學長在政治史研習營給我的論文計畫有益的點評，慈佑學姊、經緯學長、威杰學長、巧君學姊、彥豪學長、旻遠學長等諸位學長姊亦給予相當多的鼓勵與關心，讓我深深體會到學術圈的溫暖與相互促進學習的優良風氣。而與亭瑄、平安、梓滿、張源、權升等學弟妹聊天及互相打氣的過程中，也讓我的研究生生活增添許多色彩。

大學同窗建安、孟佐、宇瀚、皓易、政宇、曉晴，高中好友奕華、振宇、恆安，也都是我在學習路上不可或缺의 夥伴，儘管彼此選擇的道路不同，我們也都互相關心與鼓勵，偶爾便約出來談心，減輕研究的壓力，是不可或缺的知心好友。

本校中正圖書館、綜合院館圖書館、社資中心的館員，以及校外各檔案館的館員，在我蒐集各種研究資源上提供專業的協助，使我得以迅速累積必要的資料，撐起一篇合格的論文，在此一併致謝。

在心靈層面，非常感謝法輪大法，這是我從小到大的信仰，形塑了我待人處事的態度，也在心境培養上給我很多的幫助。在撰寫論文的過程中，難免有疑惑、自我懷疑跟各種負面想法的出現，但我的內心深處始終是平靜的。政大法輪大法社的學長姊與學弟妹們，也是我在心境提升上的好夥伴。

最後，感謝我的家人，外婆、母親與姊姊，始終支持我選擇的道路，默默的為我撐腰，成為我最重要的避風港。多年來的感激難以言表，唯有在未來繼續努力，才能不辜負家人對我的養育之恩。

在撰寫論文的八個月時間裡，幾十年來最嚴重的一場瘟疫爆發，猶如戰爭般席捲全球，死亡、恐慌、失業與失學的現象在各國相當普遍。感謝我國從政府到民間各個角落的防疫人員，沒有你們的努力，臺灣不會有如此優秀的防疫成果，以及如此平和的社會景象。像我這樣的研究生能夠輕鬆的走在街上、到各大圖書館與檔案館蒐集資料，如期完成論文，應該是最幸福的了。

在研究總動員體制的過程中，我也深刻感受到政府在落實防疫的方法與心態上，跟面對戰爭動員有相當多的雷同之處。不管什麼時代，總動員都有機會發生，只是環境不同，而「人」是相同的。從社會發展的角度來說，這或許是一個最壞的時代，瘟疫限制了許多人事物的發展，但或許也是一個最好的時代，我們看到了人性的光輝，看到團結與捨身的勇氣。我想，不管是過去、現在還是未來，記錄人類社會的這些變與不變，就是史學者的天職吧！期望自己在往後漫長的成長道路中，能夠以所學為社會盡一份心力。

摘要

國家總動員體制的宗旨，是透過中央行政權力的整合與強化，有效管制人力與物資，並推行各類動員業務，在總體戰爭的環境中維持國力。本研究梳理中國抗戰時期國家總動員體制的形成背景、建立過程與實踐情形，在內容架構上以法制的建構、總動員綜理機構的變遷及體制的運作三個方面進行論述，透過整體的研究呈現國家總動員體制在近代中國國家發展進程中的意義。

國家總動員體制是戰時體制的一部分，與黨政關係、行政運作及經濟發展息息相關。隨著戰爭局勢的變化，穩定經濟成為國民政府的施政重心，並且深刻影響到總動員體制的建構與實施。本研究聚焦於總動員體制下的經濟管制業務：物價政策、經濟檢察及針對經濟案件的軍法審判，藉由論述相關政策的推行過程，分析影響總動員體制運作的內外部因素，並評估其成效。

關鍵字：國家總動員體制、戰時體制、國家總動員法、國家總動員會議、經濟統制

The Foundation and Implementation of the National General Mobilization System in Wartime China

Yu, I-Cheng

Graduate Student, Department of History, National Chengchi University.

Abstract

The National General Mobilization System is about how a country can sustain its military and economic viability at times of war with a centralized executive command, under which manpower and supplies are effectively controlled and different tasks are efficiently mobilized. This thesis looks into the background of the mobilization system in China: how it was established and implemented during the Second Sino-Japanese War. The discussion is devoted to three aspects of the system—its legal framework, operations, and the changes over time of its coordinating institutions—to reveal its significance to the modern China development.

The National General Mobilization System was a part of a greater wartime system, which was closely related to the relationship between the government and political parties, administrative operations, and economic development. As the war progressed, the National Government of China prioritized the importance of having a stable economy, which subsequently had a profound influence on how the mobilization system was established and implemented. This thesis focuses on price controls, economic inspection, and military trial of economic crimes to analyze the internal and external factors that influenced the National General Mobilization system's operations, assessing the effectiveness of the system.

Keywords: National General Mobilization System, Wartime system, National Mobilization Law, National General Mobilization Council, Economic control.

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
一、總動員概念在近代中國的形成	1
二、建立國家總動員體制	5
第二節 研究回顧	7
第三節 史料概述	11
第四節 章節安排	12
第二章 從備戰動員到法制成形	13
第一節 國難的來臨與備戰動員政策	13
一、民間社會的呼聲	13
二、官方的備戰動員政策	15
第二節 蔣介石的總動員理念與社會動員	22
第三節 總動員法與戰時體制	28
第四節 國家總動員法制的確立	35
一、對日宣戰與國家總動員法的制定	35
二、國家總動員法的附屬法規	41
第三章 國家總動員綜理機構的演進	45
第一節 國家總動員設計委員會	45
第二節 行政院經濟會議	53
第三節 國家總動員會議的成立與初期運作	57
第四節 國家總動員會議的業務穩定期	65
第五節 國家總動員會議的縮編與結束	75
第四章 國家總動員體制的實踐	79

第一節 「加強管制物價方案」政策的制定	79
第二節 國家總動員會議與限價政策的推行	84
一、政策的推動與完善	84
二、指導各省限價業務	87
三、權能的局限與困難	91
第三節 經濟檢察隊與戰時經濟檢察	97
第四節 經濟案件與軍法審判	105
第五章 結論	113
參考文獻	121
附錄一 總動員法	133
附錄二 國家總動員法	135
附錄三 妨害國家總動員懲罰暫行條例	138

圖次

圖 2-1	國家總動員法表解圖	41
圖 3-1	國家總動員會議組織系統圖（1942）	59
圖 3-2	國家總動員會議組織系統圖（1943）	67
圖 3-3	國家總動員會議組織系統圖（1944）	76

表次

表 3-1	國家總動員會議常務委員會議第一次至第十九次會議議案統計分析表	63
表 3-2	國家總動員會議常務委員會議第二十次至第六十七次會議已知議案統計分析表	69
表 4-1	國家總動員會議經濟檢察隊經辦案件統計表（1942 年 5 月-1943 年 2 月）	103



第一章 緒論

第一節 研究動機

一、總動員概念在近代中國的形成

動員，就廣義來說，在人類的歷史中並不罕見，舉凡大小規模的戰爭、遷徙、勞動與兵役，乃至今日的校園朝會、運動會、選舉造勢、遊行，在動機上與社會及政治的發展息息相關，可以說有人群的存在就會有動員。然而，最初人們理解並使用「動員」一詞，主要在於描述軍事行動，這與該辭彙最初意義的形成背景有關。

在歐洲，從十七世紀中葉到法國大革命爆發之前，各國間的戰爭皆為小規模、有限度的戰爭，王室的軍隊主要由職業軍人及傭兵組成，一般民眾並未參與其中。直到 1789 年法國大革命爆發，風起雲湧的民族主義浪潮撼動了歐洲的傳統王權，引發四周王權國家的危機感，紛紛出兵干預。1793 年的法國，在外患與內亂交迫的危機下，掌權的公共安全委員會頒布全民徵兵令（*levée en masse*），強制民眾成為兵力，改變了以的往戰爭型態。這項政策得以在當時的法國被落實，與時空環境下民眾普遍存在的民族主義所引發的高昂鬥志有關。在其後的拿破崙戰爭中，反法聯軍注意到徵兵制為法軍帶來的優勢，於是也開始實施以徵兵為目標的軍事改革，其中包括奧匈帝國與普魯士。此後，以國民為兵源的戰爭概念被普及化，進而影響到歐陸國家的軍制及武器發展，成為富國強兵的途徑，亦是後來總體戰爭的濫觴。¹

十九世紀中後期，普魯士在威廉一世（Wilhelm I，1797-1888）及首相俾斯麥（Otto von Bismarck，1815-1898）的強勢領導下，成功擴充兵員、完善參謀系統、廣泛運用鐵路支援作戰，並在 1870-1871 年的普法戰爭勝利後建立統一的德意志帝國，其軍事上的成功給予外界深刻的印象。²軍事學家蔣方震認為，普法戰爭使當時的西方軍事學家注意到德國人的幹練精神及軍事動員的重要性，因此有了德文 *mobilisation*，意思是「裝備起來」、「做到能動」。日俄戰爭後，日本陸軍大將兒玉源太郎將該詞彙翻譯為「動

¹ 熊自慶，〈「舉國皆兵」與近代戰爭型態及其本質的演變——兼論二十世紀總體戰爭之淵源與發展〉，（臺北：私立輔仁大學歷史研究所碩士論文，1979 年 6 月）；克勞塞維茨著，張柏亭譯，《戰爭論》，第八篇第三章（臺北：國防部，1956），頁 18-59。

² 普魯士的軍事實力崛起過程，詳見：傅寶真，《德國軍事史（1640-1918）》（臺北：國防部史政編譯局，2005），頁 85-202。

員」，意指「能動之員」，即「準備齊全的一個團體」。³也因此現今中文經常使用的「動員」一詞，本身具有的意義是隨著近代東西方的軍事與戰爭發展而產生的。

十九世紀中期開始，中國與日本皆致力於吸收西方軍事技術，期望富國強兵。然而中國的官紳著重在器物上的進步，日本則在思想文化及政軍制度上皆有所改造，兩國積累出的實力差距在後來的甲午戰爭中得到驗證。在吸收西方軍事思想方面，日本汲取的成果遠比中國來得成功，早在明治維新以前，日本的蘭學派學者便已開始研究歐洲軍學、翻譯兵書。至1870年代，日本開始向德國學習軍事思想，並聘請德國軍官擔任日本陸軍大學的教官，除了教授技術，更將德國的國防與戰爭理念帶到日本。而中國方面，在1900年前後開始招募日本軍官至軍校授課，有關戰爭指揮、動員、後勤等軍學的材料是在此時才由日本傳入。⁴也是從這個時期起，中國的軍事或時政性刊物在討論兵力發展與西方戰爭史的內容中開始出現「動員」一詞。

不過，在第一次世界大戰前，人們對於戰爭動員的理解基本上侷限於軍隊物資與兵員的調動，並未注意到其他支援戰爭的力量。在西方，歐陸各國受到普奧戰爭及普法戰爭經驗的影響，皆認為未來的戰爭將是短暫且具決定性成果的武力對決，只要鐵路運輸與後備部隊確實動員，取得主動權者即可獲得勝利，沒有消耗戰及長期用兵指導的準備。當時人們甚至對於整個人類文明與精神的發展感到樂觀。然而在第一次世界大戰中，交戰國深刻體會到戰爭的規模與消耗已超出預期，單靠軍事作戰不足以結束戰爭，乃轉向封鎖、宣傳等非軍事性手段。同時，因為長期的消耗戰使各國幾乎無限制的動員民眾、徵用物資，將民生工業轉為生產軍工物資，戰爭乃成為一種投入整個國家人力與物力的總體性戰爭。⁵德國將軍魯登道夫（Erich Friedrich Wilhelm Ludendorff, 1865-1937）在1935年出版的著名著作《總體戰》（*Der totale Krieg*）中亦指出，當代的环境除了政治與戰爭

³ 蔣方震，〈總動員綱要〉，收入蔣方震著，新生命出版社編，《蔣百里先生文選新編》（臺北：新生命出版社，1955），頁39-70。該文為蔣氏在1935-1936年以軍事委員會高等顧問身分赴歐洲各國考察後的報告之一。另外，德文的「動員」為 *mobilmachung*，該文應有錯誤。

⁴ 鄭智文，《民國乎？軍國乎？第二次中日戰爭前的民國知識軍人、軍學與軍事變革，1914-1937》（香港：中華書局，2017），頁35-42。

⁵ 熊自慶，〈「舉國皆兵」與近代戰爭型態及其本質的演變——兼論二十世紀總體戰爭之淵源與發展〉，（臺北：私立輔仁大學歷史研究所碩士論文，1979年6月）；奧斯古德著，鈕先鍾譯，《有限戰爭》（臺北：軍事譯粹社，1980），頁71-74。

的關係發生變化，隨著軍事科技的進步，如飛機、無線電的改良與增產，全國疆域皆可能成為戰場，心戰宣傳資料的傳播也更加便利，人民與軍隊都將涉入戰爭並承受其帶來的痛苦。因此，戰爭已成為涉及全國軍事、經濟與民族精神力量的整體作戰，即所謂總體戰。⁶

第一次世界大戰時，中國方面也積極關注戰爭的發展，北京政府曾派遣多位陸海軍軍官赴歐洲觀戰，考察參戰國家的戰術、武器與軍事動員。這些軍官對於大戰的見解與心得散見在當時的各種報告、專著與後來的回憶性文獻。值得注意的是，他們也開始意識到戰爭不僅限於武力作戰，國家的經濟、物資與工業的支援皆為戰勝的關鍵。⁷可以說第一次世界大戰使東西方軍事界同時察覺到戰爭型態的劇烈變化，開始思考總體戰的意義。

1920-1930 年代，許多對國防與軍事理念抱有高度關注的中國知識軍人開始研究總動員，將之作為應付總體戰爭的關鍵。北伐統一後，南京與東北的知識軍人各自在軍事期刊上發表相關研究，如國民政府訓練總監部的《軍事雜誌》及東北軍的《軍事月刊》等，對於如何在經濟、精神、軍制改革等方面達到總動員的問題有廣泛的討論，在一定程度上對於總動員概念的形塑與普及有所助益。⁸而一般大眾刊物中，也開始有文章關注近代戰爭中列強的總動員情形。⁹

在中國社會，上述「總動員」所具有的軍事意義及具體概念約莫在 1920 年代中後期才進入一般大眾的視野中。然而，觀察近代中國的發展進程，不難注意到中國社會早已為總動員概念的生根準備了相當豐富的土壤，以

⁶ 魯登道夫著，魏止戈譯，《總體戰：希特勒崛起的導師與德國開戰的指南》（臺北：八旗文化，2018），頁 27-43。該書曾於 1937 年由張君勱翻譯為《全民族戰爭論》在中國出版：魯屯道夫著，張君勱譯，《全民族戰爭論》（上海：中國國民經濟研究所，1937）。

⁷ 如當時赴歐觀戰的海軍軍官沈鴻烈，在後來的一次演講中提到當時的觀戰經驗使其瞭解戰時人力物力總動員之偉大。見：張力，〈中國軍官對第一次世界大戰的觀察與省思〉，《輔仁歷史學報》，第 19 期（2007 年 7 月），頁 81-117。陸軍軍官何遂，在 1920 年出版了《參觀歐洲大戰記》，提出總動員的重要性，他認為國家之勝敗即為國民之勝敗，國家必須在戰時完全控制「國軍之精神力」、「國家兵員徵集力」、「國家實力」與「工業能力」。對該書內容的分析，見：鄭智文，《民國乎？軍國乎？第二次中日戰爭前的民國知識軍人、軍學與軍事變革，1914-1937》，頁 50-59。

⁸ 民國知識軍人對於總動員的理解與研究，可參考：鄭智文，《民國乎？軍國乎？第二次中日戰爭前的民國知識軍人、軍學與軍事變革，1914-1937》，第六章。

⁹ 例如：幼雄，〈各國之國家總動員令法〉，《東方雜誌》，第 23 卷第 8 號（1926 年 4 月），頁 45-48。周憲文，〈戰具之進化與未來戰爭〉，《東方雜誌》，第 25 卷第 15 號（1928 年 8 月），頁 73-86。王化周，〈世界各國國家總動員概述〉，《醒獅》，第 140 期（1927 年 8 月），頁 10-12。王化周，〈世界各國國家總動員概述（續）〉，《醒獅》，第 142-143 期（1927 年 8 月），頁 6-11。

下簡述之。從清末起，便有人嘗試團結民力、啟迪民智以維持國族的生存，尤其是甲午戰爭後，國家的積弱不振激發了許多知識分子救亡圖存的意識，他們透過民族主義的塑造、優勝劣敗觀念的傳遞來啟蒙民眾，如嚴復、康有為、梁啟超、孫中山、章太炎等，這種由上而下的知識傳遞，被學者稱為「菁英式啟蒙」。¹⁰在思想上，如「舊」與「新」、「臣民」與「國民」、「私德」與「公德」、「革命」等豐富多元而又具突破性的概念進入大眾的思維，知識的轉型、銜接與延伸開始在這個時代大放異彩，對中國社會從傳統走向現代的過程起到相當重要的作用。¹¹

從動員的角度來說，這種菁英式啟蒙傳達了他們期待喚醒民眾、使之團結救國的強烈目的，是一種從思想到行動的長期耕耘。不過這些精英在實踐啟蒙與救國的道路上也衍生出不同的價值觀，如戊戌變法時的變法家彼此之間步調的不一、排滿與立憲的不同道路等，使實踐的結果也大不相同。在日俄戰爭前後，一些對抗列強侵蝕的運動如「軍國民運動」、「拒俄運動」等開始在群眾中發酵，尚武思想及全民皆兵、打造軍國民的理想也隨之傳播。¹²這種思潮似乎是達成社會動員的另一個有利途徑。

到了第一次世界大戰，詳細、豐富且持續的報刊文章使中國社會經歷了一次「文本」上的戰爭，身處中國社會的知識群眾深刻認識到歐陸強國傾盡國力實施的總動員與富國強兵的實態。然而戰爭的殘酷與破壞也同樣映入大眾眼簾，使中國知識人對於西方文明由敬畏轉向懷疑、由樂觀轉向悲觀。¹³戰後，國際和平氣氛及反軍國、反殖民思想的出現，加上國內軍閥

¹⁰ 丘為君，《啟蒙、理性與現代性：近代中國啟蒙運動，1895-1925》（臺北：臺大出版中心，2018），頁 40-42、192-194。

¹¹ 丘為君，《啟蒙、理性與現代性：近代中國啟蒙運動，1895-1925》，頁 55-121；沈松橋，〈國權與民權：晚清的「國民」論述，1895-1911〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第 73 本第四分（2002 年 12 月），頁 685-734；陳永森，《告別臣民的嘗試——清末民初的公民意識與公民行為》（北京：中國人民大學出版社，2004），頁 103-120。

¹² 李君山，〈將「人民」帶入「戰爭」（1894-1931）——著重其社會整合及動員上的意義〉，「集體暴力及其記述：1000~2000 年間東亞的戰爭記憶、頌讚和創傷國際學術研討會」，臺北：國立臺灣大學歷史學系、國科會人文學研究中心，2005 年 7 月 28-29 日。軍國民運動源自蔡鍔在 1902 年發起的國民改造運動，並在梁啟超、蔣方震、張謇、蔡元培等知識分子相繼呼應下所產生的思潮，希望透過國民身體的改造來達到維護國權的目的。其時代意義與影響詳見：黃金麟，《歷史、身體、國家：近代中國的身體形成（1895-1937）》（臺北：聯經，2001），頁 55-69。

¹³ 丘為君，《啟蒙、理性與現代性：近代中國啟蒙運動，1895-1925》，頁 191-252。作者認為第一次世界大戰是考察中國「大眾式啟蒙」的重要時期，亦對後來的五四運動有深刻的影響。該書對大眾式啟蒙的定義，是指一種帶有教育氣息的軟性手段（相對於精英式啟蒙具有的高調與積極性），它透過現代的傳播媒體，採取由下而上的取徑，從大眾對於知識的需求為出發點，而非專以知識份子為主體的啟蒙模式。

混戰產生的厭戰情緒，皆使中國社會對於戰爭及軍國主義的理想淡化。同時，五四時期新思潮的湧入與傳播，讓 1920 年代的中國產生許多受階級思想影響而發起群眾運動，對內的革命訴求大於團結對外的需求，亦是動員的新形態。直到北伐完成後，國民政府抑制群眾運動，社會動員的規模與能量似乎轉入消沉期。¹⁴然而，這種情況很快又發生變化，1931 年九一八事變發生，中國社會的思想環境在外患侵逼的強烈壓力下進入一個新的局面，全國總動員成為新一波救亡圖存意識下的現實訴求，其概念也迅速深根發芽。

自九一八事變起，不論是民間還是政府皆有積極提倡總動員者，將之視為團結一致抵禦外患的前提，概念的傳播與討論也更加普及化，許多面向普羅大眾的書刊亦經常介紹總動員的內涵及意義。在這段時間內，國民政府積極加強國防力量，嘗試整合並改造社會，發起大規模的社會動員，以中央之力由上而下的動員模式乃成為主流。而隨著 1937 年全面抗戰的來臨，總動員成為刻不容緩的現實需求，國民政府的各種戰時動員漸次推行，並在積極佈署與多方嘗試後，最終於太平洋戰爭爆發後建立起國家總動員體制，其具有的歷史意義是認識近代中國國家發展的重要環節。

二、建立國家總動員體制

自從總動員理念開始普及，在許多軍政人士的眼中，它儼然成為近代戰爭勝利所不可或缺的條件，而伴隨著社會的發展，民間對於總動員的認識也越加清晰。但當戰爭來臨時，該如何真正建立一個體制以實踐總動員？其要素為何？又該如何分析該體制具有的意義？這是本研究將嘗試探究的問題。

細思總動員體制之實質，即是一種由上而下的管制，亦可稱為統制。政府徵集人力、物力，對社會經濟行為作出管控與調度，要求民眾犧牲部分權利、增加部分義務去支援戰爭，這都是非常時期的統制行為。而為了使總動員體制能夠落實，政府需要建立一套在法制與行政機構上能彼此相應配合的體制。而在這個體制的運作下，理想的狀態是政府各部門意見的快速整合與整體行政效能的加強，使總動員決策得以迅速執行。因此，法制的確立及綜理機構的運作即是本文研究總動員體制所要關注的核心。

¹⁴ 李君山，〈將「人民」帶入「戰爭」(1894-1931)——著重其社會整合及動員上的意義〉，「集體暴力及其記述：1000～2000 年間東亞的戰爭記憶、頌讚和創傷國際學術研討會」，臺北：國立臺灣大學歷史學系、國科會人文學研究中心，2005 年 7 月 28-29 日。

若以 1930-1940 年代充滿內憂外患的國家發展脈絡來觀察，國民政府的國家總動員體制建構正是在備戰與應戰的過程中逐步累積而成，與戰爭的陰影脫不了關係。因此若要理解抗戰時期的總動員體制，不能忽視戰前的背景脈絡。在國難期間，國民政府的諸多政策都存在著將日本視為假想敵的備戰思維：國防方面，積極推行軍事制度改造及整軍、軍訓，並發展國防經濟；而在社會上則發動局部性動員，如新生活運動與國民經濟建設運動等，目的在加強組訓民眾，嘗試建立穩固的社會經濟體系，以面對未知的侵略。然而，這些都只是局部性動員的嘗試，真正的總動員體制到了抗戰時期才得以在應戰的過程中逐步建立。

1937 年 7 月抗戰爆發，國民政府在軍事委員會下設立「國家總動員設計委員會」，統籌國家總動員業務之設計與指導，是戰時第一個總動員綜理機構。然而，該機構因政中央機關的播遷及內部人員的屢次改組，工作成效並不明顯。直到太平洋戰爭爆發，國際戰爭局勢發生變化，中國在對日宣戰並與盟軍合作的態勢下，於 1942 年 3 月頒布了《國家總動員法》，從法制上確立了總動員體制。與此相應的綜理動員之機構，為隸屬於行政院之「國家總動員會議」，它成為戰時動員的決策機構，並將黨政軍各單位重要人士納為委員，是戰時體制下行政體系進一步強化的表現。而在探討總動員體制的建立過程後，分析綜理機構與法制的實踐狀況，是評估該體制成效與意義的關鍵，亦是本文論述的重點。

目前學界針對抗戰時期國民政府的各種動員與政策研究頗為豐富，但建立總動員體制的脈絡及相應統籌機構的運作尚未被完整的探討。同時，總動員體制作為戰時體制的一部分，對於戰時政府運作機制的影響，亦值得觀察。本文的研究目的是梳理總動員體制的建立過程及其實踐情形，從法制面、綜理機構與體制的運作等三方面展開論述，思考總動員體制對於近代中國國家發展的影響與意義，深入關注並給予評價。

第二節 研究回顧

學界以往對於抗戰時期各種類型的動員政策有諸多關注及研究成果，大致涵蓋幾個重要的面向：在綜合性概述方面，有馬起華的《抗戰時期的政治建設》一書，該書以專章論述抗戰時的動員，包括兵役、國民精神總動員及國家總動員，並將此三種動員視為抗戰時期發揮人力、心力及物力以取得勝利的積極表現。¹⁵而方德萬（Hans J. van de Ven）所著 *War and nationalism in China, 1925-1945* 以戰爭局勢的變化考察國民政府的兵役動員、收稅與財政問題，並指出經濟的損害是造成國民政府政權動搖的關鍵因素。¹⁶這些研究以較為宏觀的角度論述抗戰時期的動員，對於理解整體脈絡有所助益。

軍事動員方面，有徐乃力、侯坤宏、張燕萍等學者對戰時軍員徵調的研究與評估。¹⁷而蘇聖雄的《戰爭中的軍事委員會——蔣中正的參謀組織與中日徐州會戰》一書，有專章論述軍事委員會推動軍事動員與後勤動員的概況，使軍事機構在動員中的角色更為清晰。¹⁸經濟動員方面，有張燕萍的《抗戰時期國民政府經濟動員研究》、多位學者共同撰寫之《抗日戰爭時期國民政府財政經濟戰略措施研究》等著作，針對戰時賦稅、軍需物資動員、交通運輸動員等多面向論述，對本研究所涉及的戰時經濟體制研究有所啟發。¹⁹

社會動員方面，呂士朋的〈抗戰時期的社會動員〉一文，對戰時國民精神總動員以及青年、勞工、農民、婦女動員概況做了基礎性的考察。²⁰沈順利與姬田光義則研究國民精神總動員的發起、思想動員方針及推行機構的運作。²¹而洪宜嬪的《中國國民黨婦女工作之研究（1924-1949）》一書，

¹⁵ 馬起華，《抗戰時期的政制建設》（臺北：近代中國出版社，1986），頁 47-89。

¹⁶ Hans J., Van de Ven, *War and nationalism in China, 1925-1945* (London: RoutledgeCurzon, 2003), pp.252-293.

¹⁷ 徐乃力，〈抗戰時期國軍兵員的補充與素質的變化〉，《抗日戰爭研究》，1992 年第 3 期（1992 年 8 月），頁 129-147；侯坤宏，〈抗戰時期的徵兵〉，《國史館館刊》，第 10 期（1991 年 6 月），頁 147-172；張燕萍，〈抗戰時期國民政府兵員動員述評〉，《抗日戰爭研究》，2008 年第 4 期（2008 年 11 月），頁 129-147。

¹⁸ 蘇聖雄，《戰爭中的軍事委員會——蔣中正的參謀組織與中日徐州會戰》（臺北：華元文創，2018）。

¹⁹ 張燕萍，《抗戰時期國民政府經濟動員研究》（福州：福建人民出版社，2008）；抗日戰爭時期國民政府財政經濟戰略措施研究課題組編，《抗日戰爭時期國民政府財政經濟戰略措施研究》（成都：西南財經大學，1988）。

²⁰ 呂士朋，〈抗戰時期的社會動員〉，《慶祝抗戰勝利五十週年兩岸學術研討會論文集》，下冊（臺北：近代史學會，1996），頁 1255-1285。

²¹ 沈順利，〈抗戰時期民族精神的激發及其作為——國民精神總動員之研究〉，（臺北：政

有專章論述新生活運動婦女指導委員會的工作，由此一視角觀察戰時婦女動員。²²另一方面，討論戰時動員對民間社會影響的研究，有笹川裕史、奧村哲合著之《銃後の中国社会：日中戦争下の総動員と農村》，該書探討四川農村社會在戰時徵兵、糧食分配政策及地方權力變動下所受到的衝擊，呈現動員政策在社會落實的複雜面貌。²³易勞逸(Lloyd E. Eastman)的 *Seeds of Destruction: Nationalist China in War and Revolution, 1937-1949* 一書，則較全面的研究戰時農民所需面對的田賦及其他苛稅問題，並關注民眾與政府逐漸疏離的現象。²⁴而段瑞聰的〈抗戰、建國與動員——以重慶市動員委員會為例〉一文，聚焦於 1938 年到 1942 年間重慶的地方動員機構及其業務概況，指出此時期的動員業務因指揮系統的不統一、民眾支持度欠佳而不易落實。²⁵

以上研究成果對於理解戰時各種動員的內容有所幫助，亦有利於理解政府對於組訓民眾、管制經濟、徵集物資的理念與方法。然而，關於戰時國民政府為因應戰爭動員需求而在法制與政治機構上做出的調整及依此所建立的體制，則是另一個重要但較少被關注的層面。國家總動員體制是戰時體制的一環，以往學界對戰時體制的研究頗為廣泛，包括黨政團關係、戰時民意機構、經濟體制、中央與地方關係等。²⁶而以總動員體制為關注對象的研究，目前尚屬稀少，較為重要的成果是段瑞聰的〈蔣介石與抗戰時期總動員體制之構建〉一文，該文分析作為最高決策者的蔣介石對於建立總動員體制抵抗日本的構想，並梳理了從 1931 年到 1942 年之間中央政府負責綜理總動員事務機構的變遷，對於理解總動員體制的建立過程有重要參考價值，然該文並未述及 1942 年起總動員體制確立後的狀況，給予本研

治作戰學校政治研究所碩士論文，1986 年 6 月)。姬田光義，〈国民精神総動員下における国民月会〉，收入石島紀之、久保亨編，《重慶国民政府史の研究》(東京都：東京大學出版會，2004)，頁 341-358。

²² 洪宜楨，《中國國民黨婦女工作之研究(1924-1949)》(臺北：國史館，2010)。

²³ 笹川裕史、奧村哲，《銃後の中国社会：日中戦争下の総動員と農村》(東京都：岩波書店，2007)。中文譯本：笹川裕史、奧村哲著，林敏、劉世龍、徐躍譯，《抗戰時期中國的後方社會：戰時總動員與農村》(北京：社會科學文獻出版社，2013)。

²⁴ Lloyd E., Eastman, *Seeds of Destruction: Nationalist China in War and Revolution, 1937-1949*(Stanford: Stanford University Press, 1984), pp.45-70.

²⁵ 段瑞聰，〈抗戰、建國與動員——以重慶市動員委員會為例〉，《亞洲研究》，第 63 期(2011 年 9 月)，頁 27-64。

²⁶ 針對國民政府戰時體制的研究概述，見：齊春風，〈緒論〉，收入張瑞德、齊春風、劉維開、楊維真著，《中華民國專題史第十一卷 抗日戰爭與戰時體制》(南京：南京大學出版社，2015)，頁 1-9。石島紀之，〈總論 重慶国民政府論〉，收入石島紀之、久保亨編，《重慶国民政府史の研究》(東京都：東京大學出版會，2004)，頁 1-22。

究進一步發展的空間。²⁷而劉支藩的《我國總動員情況檢討》一書，成書於1960年代國防研究院研究總體戰的學術背景之下，梳理了抗戰時期及戰後國家總動員業務推行的相關機構、業務種類及法令，資料豐富但立論較少。²⁸秦孝儀主編之《中華民國經濟發展史》中有關抗戰的部分，從戰時經濟的角度論述總動員體制建立的脈絡，體現出總動員體制與經濟發展的高度相關性，是值得本研究參考的視角。²⁹另外，林秀樂的《各國總動員制度》，對美、英、日、德、蘇等二次大戰主要參戰國的總動員體制進行概述與分析，提供了比較的視野。³⁰

《國家總動員法》是國家總動員體制在法制面確立的重要因素，在戰後乃至中央政府遷臺後仍持續發揮效力，因此有不少法律學者曾對其進行研究，如林紀東的《國家總動員法概論》及胡開誠的《國家總動員法概論》，皆討論到此法的非常性，並分析其在不同面向存在的特質，提供了法學的視角。³¹林果顯的〈戰後臺灣的戰時體制（1947-1991）〉一文，分析《國家總動員法》及《戒嚴法》、《動員戡亂時期臨時條款》的意義，並認為此三者是構成戰後臺灣戰時體制的重要因素。³²上述成果雖然豐富，但多是在戰後臺灣的政治與法制環境下所做的討論，目前較無相關研究探討該法在抗戰時期的意義與作用，這將是本文所關注的焦點之一。

有關「國家總動員會議」這一機構的相關研究，方德萬在 *War and Nationalism in China: 1925-1945* 一書討論戰時動員的專章中，曾提及國家總動員會議的組織，並指出此機構的成立是為了統一過於龐雜的政府系統及應付官僚派系的政治模式。³³而在《民國後期中国国民党政權の研究》一書中，由姬田光義執筆的章節「抗日戦争における中国の国家総動員体制—『国家総動員法』と国家総動員会議をめぐって—」，首先分析國民政府

²⁷ 段瑞聰，〈蔣介石與抗戰時期總動員體制之構建〉，《抗日戰爭研究》，2014年第1期（2014年2月），頁34-53。

²⁸ 劉支藩，《我國總動員情況檢討》（臺北：國防研究院，1961）。

²⁹ 秦孝儀主編，《中華民國經濟發展史》（臺北：近代中國出版社，1983）。

³⁰ 林秀樂，《各國總動員制度》（臺北：正中書局，1969）。

³¹ 林紀東，《國家總動員法概論》（臺北：司法行政部，1958）；胡開誠，《國家總動員法概論》（臺北：著者，1962）。此外，刁榮華主編之《憲法戒嚴與國家動員論》一書，收錄多位法學者對總動員法與戒嚴體制的相關論述，如：張劍寒的〈戒嚴與國家動員法制〉、趙學淵的〈國家總動員法之體制及其立法形式〉、徐世賢〈國家總動員法之內容與實際問題〉等文章。見：刁榮華主編，《憲法戒嚴與國家動員論》（臺北：漢林，1984）。

³² 林果顯，〈戰後臺灣的戰時體制（1947-1991）〉，《臺灣風物》，第58卷第3期（2008年9月），頁135-165。

³³ Hans J. Van de Ven, *War and nationalism in China, 1925-1945*, pp.279-281.

的《國家總動員法》之內容，接著採用中國國民黨黨史館所藏之國家總動員會議常委會的部分會議紀錄，來分析該機構的動員業務，是目前學界對於該機構著墨較多的研究成果。³⁴然而，以上研究對於國家總動員會議的相關史料運用並不多，其組織變遷、運作及施政成效並未被詳細的討論，這是本研究可進一步拓展的空間。此外，王超然在研究戰時中央與地方關係時所關注的個案中，提及國家總動員會議對於戰時經濟案件的判定具有權威影響性。³⁵在國家總動員體制建立後，國家總動員會議在施政上的職能與限度，對政治與社會的影響為何，皆值得深入探究。

綜合上述，雖然學界對於抗戰時期的各種動員政策已有廣泛研究，但在總動員體制的關注上並不深入。究其原故，一方面可能在於一般學者往往認為研究動員，應關注個別政策及基層實施成果，較少在意上層政治體制的變化。事實上，上層體制的變革與下層的施政息息相關，不應忽視任何一個層面，本文即是聚焦在上層體制所進行的研究。另一方面，目前人們普遍對於國民政府的「總動員」能力持負面評價，尤其在戰後的國共相爭中，政壇的紛亂與社會經濟的崩潰強烈影響大眾對於國府動員能力的理解，因此較少對總動員體制感到興趣。³⁶本文希望在既有的研究成果上，進一步梳理國家總動員體制建立的脈絡及其實踐狀況，以該體制本身的運作來探討其在戰時的意義與影響。

³⁴ 中央大學人文科學研究所編，《民國後期中国国民党政権の研究》（東京都：中央大學出版部，2005），頁 297-313。

³⁵ 王超然，〈抗戰時期中央控制地方之再思：以蔣中正對楊全宇、吳肇章囤積案的處理為例〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第 89 期（2015 年 9 月），頁 125-182。

³⁶ 值得注意的是，近年來戰時動員似乎開始成為學界研究的熱點之一，如 2019 年曾在中國與日本舉辦過相關的研討會，其中也不乏針對總動員體制的討論，顯示出總動員的研究仍有許多開發空間。見：溫艷，〈「戰爭動員與抗日戰爭」學術研討會綜述〉，《抗日戰爭研究》，2019 年第 4 期（2019 年 11 月），頁 138-141；高士華，〈「東亞戰爭動員的相位——衝擊與遺產」中日國際學術研討會綜述〉，《抗日戰爭研究》，2019 年第 4 期（2019 年 11 月），頁 142-146。

第三節 史料概述

本研究將以政府機關檔案、日記、憶述文獻、報刊資料為主要研究史料。在檔案方面，國史館藏《國民政府檔案》中關於總動員法制、國家總動員會議及行政院院務的相關檔案，是研究總動員體制在法制層面及政府機構運作中不可或缺的重要史料，而該館藏《蔣中正總統文物》中的事略稿本、特交檔案、革命文獻等案卷則可用於理解蔣介石作為戰時國家領導人的重要言論及對總動員的籌劃內容。中國國民黨文化傳播委員會黨史館所藏《國防最高委員會檔案》中，有關戰時軍政機構調整與變遷的相關檔案，是本文建構戰時政府體制的重要文獻，而該全宗所包含之國家總動員會議常務委員會會議紀錄，補充了由中國第二歷史檔案館所出版之會議紀錄中的缺漏，極為珍貴。此外，國家發展委員會檔案管理局所藏《行政院檔案》中的戰時行政院會議紀錄、《國防部軍法局》中的軍法執行總監部檔案，亦是本研究在論述戰時政治與軍法運作的重要輔助資料。

在史料彙編方面，中國第二歷史檔案館所編之《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，內含行政院經濟會議之會議紀錄，以及國家總動員會議之全體會議、常務委員會會議、業務檢討會議等各種會議紀錄，是本研究的核心史料之一。該館出版之《中華民國史檔案資料彙編》第五輯，有關戰時政治與財政經濟部分的檔案中亦不乏與國家總動員業務相關者，皆為重要補充史料。而由中國國民黨中央委會黨史委員會所出版之《革命文獻》、《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期 第四編 戰時建設》，以及重慶市檔案館與重慶師範大學合編之《中國戰時首都檔案文獻·戰時動員》等史料彙編，有許多與戰時行政及動員相關之豐富史料，皆一併於研究中利用。

透過人物研究，可以更深入探討戰時體制運作的複雜性，並且捕捉政府公文之外的視野，因此戰時黨政要員如蔣介石、陳布雷、唐縱、熊式輝、何成濬、沈鴻烈、陳克文等，他們所留下的日記、回憶錄、口述歷史皆為本研究的重要參考史料，透過分析與解讀，有利於理解他們參與總動員體制建構的過程與感想，並可探討制度中的人群互動。而報刊方面，本文主要以重慶《大公報》、《中央日報》等大後方主要報紙、政府機關公報及民間論政刊物，作為研究論述的補充資料。

第四節 章節安排

本文分為五章：第一章為緒論，說明研究之動機、研究回顧、史料概述與章節安排。第二章至第四章為本文研究主體，論述總動員體制的建立過程與實踐情形，概述如下：

第二章研究重點為法制。一項法案的產生，與其時空環境下的社會風氣、政府對時局的考量有著緊密連結，因此本章首先論述總動員法制的形成背景。九一八事變帶給中國的危機感，促使政府中央與民間社會皆有實施總動員的呼聲，而國民政府也在備戰思維下推行了幾種局部性動員。而同樣需要關注的，是對戰時軍政決策具有深刻影響力的蔣介石，其對於總動員的理解與側重的觀點，深深的影響了總動員體制的建構與實踐，本章將專門詳述。緊隨其後，論述抗戰爆發後兩次總動員法的成形過程，分析其內容、差異與特點，並且將重要的附屬法規一併討論，以體現總動員法制的戰時意義。

第三章研究戰時總動員綜理機構的變遷。論述主體為存在於 1937 年至 1940 年的國家總動員設計委員會，以及存在於 1942 年到 1945 年的國家總動員會議，並兼論國家總動員會議的前身行政院經濟會議。透過分析這些機構的組織、運作概況與在戰時政府體系中的角色，探討戰時體制下負責推行總動員的機構所具有的特性、職能與定位。

第四章則研究總動員體制的實踐。藉由考察國家總動員會議對動員業務的決策及推行過程，以及法制的落實情形，論述體制的實踐。然而，受限於篇幅及論述能力，本章將以總動員體制建立後最具代表性的動員政策進行討論。在抗戰中後期，經濟的穩定成為持久戰的必要條件，事實上國民政府及其領導群對於經濟的重視深深影響到總動員法的內容及綜理機構的施政重心，也因此以戰時經濟來分析該體制便具有重要意義。而當時環境下最為重要的經濟穩定政策即為管制物價中的「限價」政策，亦成為國家總動員會議的核心業務。因此，本章將研究國家總動員會議在限價政策推行過程中的角色，及該機構對於社會上破壞經濟穩定行為的檢察。緊隨檢察之後，是對於重要經濟犯罪的軍法審判，從中可觀察總動員法制的落實狀況。透過以上的關注焦點，體現總動員體制的實踐情形。

第五章為結論，結合上述各章之研究結果，綜論總動員體制的特性與內涵，總結其牽涉到的戰時體制、行政運作等問題，並分析該體制在近代中國國家發展進程中的意義。

第二章 從備戰動員到法制成形

第一節 國難的來臨與備戰動員政策

從 1931 年九一八事變到 1937 年對日全面戰爭爆發之間的六年，普遍被當時的中國人稱為「國難時期」。這六年間，日本在軍事與外交方面對中國的壓迫日益嚴重，而中國內部也因為外患的壓力而逐漸團結，除了減少軍事紛爭外，政壇上原本意見不同的領袖也嘗試攜手合作，對內團結、對外禦侮。與此同時，國民政府開始推動各種局部性備戰動員，包括資源調查、國防經濟建設、建立徵兵制等，將禦外患的構想付諸實踐。

一、民間社會的呼聲

國難期間，中國輿論界對時局的變化保持著高度關注，有關軍事與外交的應對、內部團結等問題皆受到廣泛的討論。¹在這個過程中，也有許多人提倡實施「總動員」，以集全國之力抵禦外患。如九一八事變發生後不久，天津《庸報》就刊登社評〈國民立刻總動員！——兩個緊急的動議〉，要求國民應降低生活娛樂、刻苦自勵，增加工作時間與勞動精神，以實際行動打下民族復興的基礎。²同年 10 月初，天津《大公報》的一篇社論指出，現代戰爭的重點在於全國動員，兵力、教育、科學、財政、經濟、工業等皆可用來對外奮鬥，而其前提是國民應深刻瞭解國恥，理智思考如何改善國民總動員之環境，以補救國防軍事上之弱點。³一些時論性刊物上也出現了探討總動員意義的文章，如對日採取強硬態度的上海《民聲週報》在 1932 年 1 月刊登〈中國國家總動員的我見〉一文，作者將總動員的內容分為人員、交通、經濟、資產等方面，並主張需要設立一個集合政府各部門的「國防委員會」作為實施總動員的最高行政機關。⁴而中華民國國難救濟會於 1932 年 7 月出版的《國難半月刊》創刊號上，也刊登〈世界各國國家總動員的實例〉一文，為讀者介紹西方各國的軍事、產業、交通與經濟動員概況。⁵

¹ 國難時期輿論界對於救亡圖存、內外和戰與國家統一等關鍵問題的討論，可參見：呂芳上主編，《中國抗日戰爭史新編》，第一冊（臺北：國史館，2015），第五章。

² 〈對於日寇東北之輿論一斑〉，《東方雜誌》，第 28 卷第 23 號（1931 年 12 月），頁 27-35。

³ 〈明恥教戰〉，《大公報》，天津版，1931 年 10 月 7 日，第二版。

⁴ 韓續初，〈中國國家總動員的我見〉，《民聲週報》，第 15 期（1932 年 1 月），頁 5-8。

⁵ 佩芬，〈世界各國國家總動員的實例（未完）〉，《國難半月刊》，創刊號（1932 年 7 月），頁 54-63。

學生界亦有提倡總動員者，如清華大學的《清華週刊》在 1932 年 3 月刊出一篇時事述評〈我們要全國總動員〉，提醒大學生不可盲目衝上火線，政府、工農、學生都要各自在軍事、產業、知識上為備戰而努力。⁶ 上海的青年刊物《時代青年》半月刊也曾在 1933 年 6 月刊登一篇讀者來信：〈精誠團結全國總動員〉，希望青年們能夠在戰爭來臨前做好準備，參與武裝、民間護衛隊、交通隊等集體活動，並且籌集糧食。⁷

在總動員的呼聲此起彼落之時，社會上也有人關注政府人士對於實施總動員的言論。如 1932 年 3 月，時任國民黨中央政治會議常務委員及行政院長的汪精衛在一場演說中提到對日應採取的抵抗態度，認為中國目前不應實施總動員，原因是中國不如日本一樣有徵兵制的環境，不論如何調動軍隊仍僅是現有的軍員，因此現時需要的是全國防衛、人人預備抵抗，而非「總動員」。該言論見報後，社會上便有人提出評論，指出汪犯了「學理上」的錯誤，說了外行話且自相矛盾。評論者說，汪對於總動員的概念停留在軍事動員上，非真正的全國總動員，而事實上其提到的全國防衛與人人預備抵抗，就已經是總動員的概念了。該文並附上總動員概念的解說，認為中國確實應施行總動員。⁸ 可見總動員的概念確實因外患的陰影而被迅速的傳播與討論。

1933 年初日軍佔領山海關，其後又進佔熱河，華北危機爆發。同年 3 月，上海各大學教職員聯合會在一次會員大會中決議通電全國，要求政府在收回東北前不與日本簽署任何協定，並號召全國教育界於 4 月開始總動員，共同反對日本侵略。⁹ 不過，該項號召在見報後，很快便有關心此事的讀者在別的刊物上撰文回應，指出若要動員教育界，應有妥善的計劃與訓練，然而目前該教職員聯合會未有進一步動作，不免令人懷疑只是空洞的議案。¹⁰ 這反映出當時許多社會人士與團體雖然喊出要「總動員」，但往往很難實際去規劃落實的辦法。

所謂總動員，最直接的理解就是動員全民之力來抵禦外侮，也因此成為救亡圖存的響亮口號，在國難期間經常被提及。然而，從口號到施行畢

⁶ 兆丘，〈我們要全國總動員〉，《清華週刊》，第 37 卷第 2 期（1932 年 3 月），頁 1-3。

⁷ 怨濃，〈精誠團結全國總動員〉，《時代青年》，第 16 期（1933 年 6 月），頁 82。

⁸ 念魯，〈什麼是全國總動員？——糾正汪精衛先生的一個錯誤觀念〉，《南鍼》，第 1 卷第 4 期（1932 年 3 月），頁 20-33。

⁹ 〈號召全國教育界 將開始總動員反日〉，《中央日報》，1933 年 3 月 20 日，第一張第三版。

¹⁰ 士華，〈全國教育界怎樣總動員——質上海各大學教職員聯合會〉，《晨光》，第 1 卷第 42 期（1933 年 3 月），頁 3-4。

竟還有很長的距離，就算當時有不少人對於如何推動總動員、哪些人事物需要被動員等問題有所討論，也大多只是基於概念上的推論，理解程度與側重的焦點也各不相同，只能起到呼籲的作用。對於動員全國之力的重大決策，若沒有來自政府方面的規劃與策動，許多構想也無法被實體化。雖然如此，從諸多討論與要求落實總動員的言論中，亦可以明顯看出國難時期中國各界在普遍的危機感下對於團結禦侮所抱有的期望。

二、官方的備戰動員政策

面對日本的進逼，中央政府與民間同樣具有強烈的憂患意識。1931年11月，中國國民黨於南京召開第四屆全國代表大會（1931年11月12日至23日），會上通過〈國家建設初步方案〉，要求一切建設必須以國防為中心，目標是使國家有自衛的實力，讓人民有適應戰時環境、服從國家法紀之知識與能力。大會也在11月23日發表宣言，呼籲全黨同志遵守決議，團結同胞實行全國總動員。¹¹

同年冬季，政府內部開始有加強國防經濟的討論，時任教育部常務次長的錢昌照向蔣介石提議成立一個國防設計機構，針對軍事、教育、財政、原料、交通、土地等各種事業進行調查與研究，同時延攬國內專家學者，目標是達到富國強兵、穩固統治基礎。1932年11月，「國防設計委員會」成立，隸屬於國民政府參謀本部，由參謀總長蔣介石任委員長，翁文灝任秘書長，錢昌照任副秘書長。¹²國防設計委員會下設秘書處、調查處、統計處，以及軍事、國際關係、文化、經濟及財政、原料及製造、運輸、人口土地糧食、專門人才調查等八個組。主要業務是：擬具全國國防之具體方案、計劃以國防為中心之建設事業、籌擬關於國防之臨時處置。而實際運作中，國防設計委員會在國防經濟的調查與設計上最為著力，並擬訂許多與戰時資源統制、鐵路運輸、水利發電相關的計畫，為經濟動員做長足的準備。¹³據錢昌照回憶，國防設計委員會曾於1933年夏季在廬山召開全體委員會議，討論國家總動員計畫及糧食、機械、化工、棉紡織品等資源的

¹¹ 段瑞聰，〈蔣介石與抗戰時期總動員體制之構建〉，《抗日戰爭研究》，2014年第1期（2014年2月），頁34-53。此文著者認為，四全大會的「國家建設初步方案」即為國民政府施行國家總動員的開始。

¹² 錢昌照，《錢昌照回憶錄》（北京：東方出版社，2011），頁35-37。

¹³ 程玉鳳編，《資源委員會檔案史料初編》，上冊（臺北：國史館，1984），頁18-20、101-104。

統制計畫，同時也擬具了交通運輸動員計畫。¹⁴

國防設計委員會的調查設計工作，是近代中國首次工業與資源的全面性調查，對於後來制定戰時動員方針及經濟政策有所助益，許多計畫也成為抗戰時期實際施行的方案。¹⁵與國防設計委員會同時存在的機構是「全國經濟委員會」，該機構的成立與 1930 年代所流行的「統制經濟」思潮有關，即認為透過官方的經濟統制能挽救當前的經濟危機。在實踐上，全國經濟委員會以農村經濟建設為關注焦點，並與國防設計委員會互相聯繫，負責執行後者所設計之方案。¹⁶1933 年參謀本部曾致函全國經濟委員會，指出一切經濟建設應以國防為目標：「經濟建設，須應國防需要，密切聯繫，俾趨向一致，以利國家總動員之準備。……即國家凡百庶政之設施，亦須有國防上之著眼，統籌有素，而後戰時方能收措置裕如之效。」¹⁷綜合來說，兩個機構的成立與運作，皆有在國難背景下加強經濟動員實力之目的，反映的是國民政府的備戰思維。

1935 年 4 月，國防設計委員會改組為「資源委員會」，並改隸軍事委員會，裁撤原本的軍事、國際關係、文化等三個組，業務也從原本的調查研究過渡到實際的重工業建設。¹⁸資源委員會的主要職責是：調查、統計與研究有關人的資源及物的資源；關於資源之計畫及建設事項；關於資源動員之計畫事項；關於其他有關資源之事項。¹⁹1936 年蔣介石要求翁文灝以日本資源局、調查局及蘇俄的五年計畫為參考，擬訂整體的經濟總動員計畫，並且須依國民經濟建設運動、新生活運動、「管、教、養、衛」等社會運動的精神來制定整個政策，而實施方案則要求分為經濟、教育、法律、軍事、外交等五項。²⁰由此可知資源委會在當時並不只發揮經濟面的作用，亦負責研擬涵蓋整體社會與政治、軍事面的總動員計畫。

¹⁴ 然而錢氏認為，這次會議的許多提議到最後僅是轉到有關部會做參考，並沒有發揮實際效用。見：錢昌照，《錢昌照回憶錄》，頁 38-39。

¹⁵ 李學通，〈七七事變前國民政府的經濟備戰——以翁文灝為核心的考察〉，《抗日戰爭研究》，2003 年第 1 期（2003 年 2 月），頁 1-18。

¹⁶ 林蘭芳，《資源委員會的特種礦產統制（1936-49）》（臺北：政大歷史系，1998），頁 75-80。

¹⁷ 「參謀本部密函（壹字第六三一號）」（1933 年 10 月 9 日），《全國經濟委員會檔案》，中國第二歷史檔案館藏，典藏號：四四-2589。轉引自：方勇，《蔣介石與戰時經濟研究》（杭州：浙江大學出版社，2013），頁 47-48。

¹⁸ 錢昌照，《錢昌照回憶錄》，頁 42-44。

¹⁹ 程玉鳳編，《資源委員會檔案史料初編》，上冊，頁 26-27。

²⁰ 「蔣中正電示翁文灝擬定經濟總動員計畫」（1936 年 6 月 30 日），〈籌筆——統一時期（一六二）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-010200-00162-053。

在人力動員的政策方面，抗戰前主要落實的是徵兵制。徵兵制與全民皆兵的概念密切相關，在清末甲午戰爭後便於中國的知識分子及部分官員群體中有過討論。然而，朝廷清楚的瞭解徵兵制所涉及的不只是軍制，它關乎到戶籍制度、國民平等概念與諸多改革面向，因此最終沒有被實行。²¹到了北伐完成後的 1928 年 8 月，在國民黨二屆五中全會（1928 年 8 月 8 日至 15 日）上重新有了徵兵制的討論，由軍政部長何應欽提出了「徵兵制施行準備方案」，目的在透過徵兵解決軍隊素質不良、常被軍閥利用、復員困難等問題。該方案規劃許多具體的實施構想，獲得大會決議通過。然而，國民政府原本預計在 1930 年就通過徵兵的法令，並於 1932 年開始實施，但卻因一連串國內外的動盪，使兵役政策的落實大為延宕。²²

九一八事變爆發後，徵兵政策在許多政府人士的眼中更形迫切，如同年 12 月國民黨在南京召開的四屆一中全會（1931 年 12 月 22 日至 29 日）上，便有多位委員同時提出實施徵兵制的相關提案，認為該制度對於國防力量的增強有實際且迫切的必要性。²³1933 年 6 月，《兵役法》終於公布，但並未直接施行，等待國府另定實施日期。1935 年軍政部於軍務司下成立兵役科，作為管理全國徵兵業務的單位，隔年 3 月《兵役法》正式實施，相關的兵役動員法規也陸續頒布。第一次的徵兵數量是五萬人，於 1936 年 12 月徵招入營。²⁴除了徵兵，國民政府也於 1934 年起在許多省市舉辦高中以上學校學生的軍事訓練，至抗戰前全國有近二十九萬的高中與專科學生接受過國民軍訓。²⁵雖然兵役制度在戰前便已開始實施，惟當時已臨近全面戰爭，在兵員數量上也不敷實際所需，成為戰時長期存在的疑難問題。

在備戰動員的過程中，德國軍事顧問對抗戰前的中國的軍事制度、理念及國防經濟建設起到相當重要的作用。在 1928 年至 1938 年間，德國軍事顧問團協助中國改革軍事制度、訓練軍事人才、建立中德軍火貿易關係，也參與剿共戰事及抗戰初期的軍事指揮部署。²⁶在軍事制度方面，他們協助

²¹ 汪正晟，《以軍令興內政——徵兵制與國府建國的策略與實際》（臺北：國立臺灣大學出版委員會，2007），頁 44-68。

²² 汪正晟，《以軍令興內政——徵兵制與國府建國的策略與實際》，頁 29-32、75-79。

²³ 如何香凝提：「實行徵兵制以抵禦外侮案」、王祺提「請從速實行徵兵制以禦暴日案」，而馮玉祥提「實行以武力收復東北失地案」中亦要求施行徵兵制。中央執行委員會秘書處編，《中國國民黨第四屆中央執行委員會第一次全體會議紀錄》（出版地不詳：中央執行委員會秘書處，1931），頁 34、49。

²⁴ 汪正晟，《以軍令興內政——徵兵制與國府建國的策略與實際》，頁 72-80。

²⁵ 呂芳上主編，《中國抗日戰爭史新編》，第一冊，頁 248。

²⁶ 目前學界有關德國軍事顧問在華活動的研究相當豐富，相關專著可見：William C., Kirby.

編譯德國軍事典章，並草擬各種軍制規章，使中國的軍事體制、部隊編制、操典教範、軍隊符號等逐漸轉向德式，同時也協助建立參謀系統、提供整理軍隊的建議。²⁷在國防建上，德國軍事顧問一方面積極推動軍需工業的發展，如協助建設兵工廠與軍需資源工廠、改良武器、培訓化學軍事人才，一方面透過雙方經濟合作加強中國的鐵路建設、製造軍用卡車等。²⁸

而軍事教育方面，據不完全統計，1928 年至 1937 年間至少有四十至五十位德國軍事顧問參與中國的軍校教育工作，包含基礎教育的南京的中央軍校、中等軍事教育的各兵科學校、專業性學校（通信、測量、軍需、獸醫學校等），以及陸軍大學高級參謀人才的培育，此外亦協助組織教導旅。²⁹在陸軍大學任教的德國顧問大多參加過第一次世界大戰，具有實戰經驗且自身為中高階軍官，他們將德國的各種戰術及軍事知識傳授給陸大學員，其中也包含各種戰史及軍備動員、工業生產動員等。³⁰在 1933 年以前，每年約有一百位中國軍官接受正規陸軍參謀課程，其後經陸大加速教育及擴大入學名額，至抗戰前夕已有約兩千人受過一般參謀官訓練。³¹

有學者即認為，透過德國軍事顧問在華的活動，使德國的軍事組織、思想及如何增強作戰潛能的概念傳入中國，魯登道夫的總體戰觀念及普魯

Germany and republican China(Stanford: Stanford University Press, 1984).；傅寶真，《國德籍軍事顧問與抗戰前的中德合作及對軍事的貢獻》（臺北：台灣民生出版社，1998）；馬振犢、戚如高，《蔣介石與希特勒——民國時期的中德關係》（臺北：東大，1998）。

²⁷ 不過德國軍事制度引進中國後並非馬上改變中國的軍事體系與環境，許多問題仍待克服，如中國的軍事組織職權與人事安排在很大程度上受制於傳統的人際關係、軍隊及學校使用的教範雜亂不齊、一些曾經留日的軍官仍習慣於日式的軍事制度等，也因此使許多德籍軍事顧問長期致力於改變這些現象。「國民革命建軍史」編纂委員會，《國民革命建軍史 第二部：安內攘外（二）》（臺北：國防部史政編譯局，1993），頁 1520-1524。

²⁸ 「國民革命建軍史」編纂委員會，《國民革命建軍史 第二部：安內攘外（二）》，頁 1556-1573。黃慶秋編，《德國駐華軍事顧問團工作紀要》（臺北：國防部史政局，1969），頁 82-87。

²⁹ 「國民革命建軍史」編纂委員會，《國民革命建軍史 第二部：安內攘外（二）》，頁 1524-1532。

³⁰ 馬振犢、戚如高，《蔣介石與希特勒——民國時期的中德關係》，頁 130-135。

³¹ 劉馥著，梅寅生譯，《中國現代軍事史》（臺北：東大，1986），頁 95。不過，西方軍事觀念並未全然適用於中國，例如當時陸大學員對於西方戰史如數家珍，但較少思考動員農民對抗日本的問題，顯示出陸大的教育偏重於西方現代戰爭的理論及經驗，而忽略了對本土環境的配合。德國教官講授的砲兵、空軍等戰術也往往需要雄厚的國防工業基礎支持，對當時的中國來說不盡然實用。此外，亦有中國軍官認為德國教官在陸大的教學內容偏重於應用，較少有系統的理論課程，很可能是為了避免較高深的軍事學理外流至他國，這在其他國籍的外國教官中亦曾發生。江廣元，〈德國軍事顧問團與國民政府的陸軍教育改革（1927-1938）〉，（臺北：國立政治大學歷史學系碩士論文，2000 年 9 月），頁 76-77。

士參謀體制亦深刻影響中國的軍事指揮體系。³²另有學者分析，若抗戰延遲兩年爆發，或許中國將會有六十個經過德式訓練的師，具有大量德式裝備及受德式訓練的軍官，且德式飛機與潛水艇亦將投入戰爭，軍事組織與工業的發展也在德式的道路上有所充實，屆時日本將面對的是完全不同的敵人。³³

在這一時期，國民政府內部也積極促進政軍人士對總動員的理解與研究，並且開始設計實施方案。其中，軍事學家蔣方震（字百里，1882-1938）扮演了重要的角色。³⁴蔣氏出生浙江，畢業於日本陸軍士官學校，曾擔任保定陸軍軍官學校校長及北京政府軍政要職。1935年，蔣氏以軍事委員會高等顧問的身份奉派出國，考察歐洲各國總動員法及施行情況。經過幾個月的考察後於1936年下旬回國，並向委員長蔣介石報告其所見所聞。³⁵他將考察的報告編為〈總動員綱要〉，這份綱要論述了德國、法國等國家的動員制度，並依此來分析中國可以學習的空間。值得注意的是，他在綱要中頗為強調「組織」的重要，認為需有一個機構來指揮繁雜的動員事務，例如：在戰時由中央軍部直接指揮地方上的重要戰略據點，而其餘地區歸地方軍事及行政長官掌理。³⁶這個構想，與當時中國部分地區實行的軍事委員會委員長行營制類似，即以軍事機構統籌管理關鍵地域的軍務與民政，使軍政一體化。

然而蔣方震所重視的「組織」並不只侷限在機構或團體的概念上，在該綱要另一部分的論述中，他認為增加中國「組織力」的要素，在於國家對地方的統制能力必須加強，同時要發展重工業與農業，加上金融統制、改進中央機關效率等。而在相關演講稿中，他認為總動員的要素是人、物、

³² 傅寶真，〈對「德國顧問團在中國」任務研究的認識〉，《近代中國》，第67期（1988年10月），頁136-142。德國顧問對於平戰轉換的概念亦有相當深刻的認識，如兵工運輸顧問馬格里尼在1937年上呈蔣介石的一份實施總動員的作戰部隊輜重組織綱要中，便在參謀組織、軍事物資整備及調動等方面提供平時與戰時的不同設計跟實施重點。見：「馬格利尼呈蔣中正與全國總動員相關連之作戰部隊的輜重組織綱要譯文」，〈陸軍整備（六）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-080102-00071-005。

³³ 劉馥著，梅寅生譯，《中國現代軍事史》，頁112。

³⁴ 蔣方震的生平及其軍學思想，可參考：尹雪曼，《軍學權輿——蔣百里傳》（臺北：近代中國，1988）。

³⁵ 蔣方震赴歐洲考察的過程記述，可參見：薛光前，《蔣百里的晚年與軍事思想》（臺北：傳記文學，1982），頁7-16。陶菊隱，《蔣百里先生傳》（上海：中華書局，1948），頁144-167。

³⁶ 蔣方震，〈總動員綱要〉，《國民皆兵新論》，收入蔣復璁、薛光前主編，《蔣百里先生全集》，第四輯（臺北：傳記文學，1971），頁262-279。

組織，在組織方面要達到機關的合作與物資的整合流通：「所以我說有組織，才會『動』，才會總。沒有組織，就不能『動』，而且沒法『統』。所以組織問題，是總動員的根本，是民族是否能生存的問題。」³⁷綜觀之，他所強調的「組織」，其實就是透過健全的職能分工與行政效率，加上必要物資的開發，在戰時達成迅速的整合流通，以追求政府中樞強而有力的統制能力。³⁸他對於組織的認知及統制的理想，與蔣介石對於建設國家的理念內容不謀而合（詳見下節論述），應是蔣介石重視其動員理念的重要原因之一。

蔣方震透過在廬山軍官訓練團的演講，向軍政要員傳達國家總動員的概念與推行要點，並將自身對於發展國防力量與經濟實力的想法，彙整於1937年所出版的《國防論》一書中。該書強調，經濟是建立國防力量的重要因素，並提出「生活條件與戰鬥條件一致則強，相離則弱，相反則亡。」的論點，即生活就是在為戰爭做準備。他認為這個概念在中國周代井田制中就已經體現，與近代西方國家發明之國家總動員理念是相同的。然而，要達到此一制度，必須在行為上使理論切合實際，中國人必須改變不切實際、不負責任的習慣性，才能真正的富國強兵。³⁹蔣氏將日常生活融入備戰的見解，切合了總動員的理想狀態，亦成為後人所稱道的重要論點。

在抗戰爆發前夕，蔣方震開始著力於經濟動員的研究，並伴隨當時被聘為國民政府財政顧問的義大利前財政部長史丹法尼（Alberto De Stefani，1879-1969）到各省市實地考察財政經濟狀況，將整理的報告與想法呈報蔣介石，頗受蔣的重視。⁴⁰1937年中旬，蔣方震觀察中央政府機關與各項事業，認為彼此間缺乏適當之聯繫，民力無法被國家善用，因此撰寫一份關於總動員初步工作的構想書呈報蔣介石，認為當下應優先著手於軍隊動員，並將想法分成「人、車、馬、船、練兵場及其支站」等五個項目做論述。該構想書經蔣介石親自批閱，將其中重要的論點交各軍事機關詳加探討，後者隨之召集會議共同討論落實方針。⁴¹可見其不但專精於理論研究，亦隨時關注國家

³⁷ 蔣方震，〈總動員之意義及其實施辦法綱要之說明〉，《國民皆兵新論》，收入蔣復璁、薛光前主編，《蔣百里先生全集》，第四輯，頁280-300。

³⁸ 在《國防論》導論中，蔣方震亦特別強調國防的三大要素：人、物、組織，並認為中國當前處於有人、有物而無組織的狀態，各種行政系統不健全、無整合力。蔣方震，《國防論》（臺北：臺灣中華書局，1962），頁10-16。

³⁹ 蔣方震，《國防論》，頁58-63。

⁴⁰ 薛光前，《蔣百里的晚年與軍事思想》，頁18-34。蔣方震呈蔣介石之相關報告，可見：蔣復璁、薛光前主編，《蔣百里先生全集》，第一輯，頁20-24。

⁴¹ 〈致錢大鈞函〉，收入蔣復璁、薛光前主編，《蔣百里先生全集》，第一輯，頁75。蔣方震的構想書，詳見：〈國家總動員計劃案〉，國家發展委員會檔案管理局藏，《國防部史政編譯局》，典藏號：B5018230601/0026/380/6015.5/0001。

現實狀態，及時提出動員意見。綜合上述，可以說蔣方震是當時國民政府軍政人士中對於總動員的研究最為著力且影響深遠者，至今日仍相當具有重要性。

在抗戰前，中央亦嘗試將總動員體制的構想實體化，如國民黨中央政治委員會所屬之國防專門委員，曾於 1936 年 12 月擬出一份〈國家總動員綱要〉，其撰擬動機是在國難的非常時期應有國家總動員之充分準備。此份綱要將國家總動員的內容分為：精神、外交、人員、技術、產業、交通、財政、貿易、警備、總動員機關之設置、動員人才之養成等十一項，每項要點均附有詳細解說，而針對陸海空軍之動員事項則因事屬機密，將另訂計畫。此份綱要經提出中政會第三十五次會議討論，決議密交軍委會及行政院詳細探討。⁴²

然而，政府中央對於總動員的籌備才剛要開始，全面抗戰就爆發了。1937 年 7 月 3 日，蔣介石在日記中記下「全國總動員機構之組織方案，首先研究訂定。」⁴³但幾日後便發生了盧溝橋事變，許多原本預定在戰爭前先擬就的規劃，因為戰事的突然來臨而必須一邊作戰一邊進行。其後幾個月，蔣介石在日記中的預辦事項經常提到「國民經濟之動員」、「全國總動員計畫之完成」、「全國總動員計畫」等。⁴⁴誠如學者所觀察，國民政府的總動員體制是在戰爭爆發後才逐步建立，可說是長期處於被動的局面。⁴⁵

⁴² 〈國家總動員綱要〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，典藏號：政 7/24.1。

⁴³ 蔣中正，《蔣中正日記》，1937 年 7 月 3 日，美國史丹佛大學胡佛研究所藏。本文採用由抗戰歷史文獻學會抄寫並於 2015 年繕打公布之八年抗戰部分，以下同。

⁴⁴ 蔣中正，《蔣中正日記》，1937 年 8 月大事預定表、11 月大事預定表、12 月 24 日下週預定表。

⁴⁵ 段瑞聰，〈蔣介石與抗戰時期總動員體制之構建〉，《抗日戰爭研究》，2014 年第 1 期，頁 34-53。

第二節 蔣介石的總動員理念與社會動員

蔣介石作為 1930 年代起便逐漸掌握黨政軍權力中樞並影響國家建設走向的重要人物，在抗戰前乃至戰時的諸多政策上扮演了指揮者的角色，因此在研究總動員體制的建立與實踐過程中，勢必不能忽略其影響。事實上，蔣氏對於總動員的認知在很大程度上影響了他的實際決策，本節將針對他的總動員理念做一番梳理及探究。

早在留學日本時期，蔣介石就已經接觸到德國軍事學家克勞塞維茨（Carl Von Clausewitz，1780-1831）的經典著作《戰爭論》（*Vom Kriege*，1832），他曾追憶該書與另一本軍事著作《巴爾克戰術》是對他個人軍事思想影響最大的兩部書。當時日本軍人將這兩本書秘密翻譯且視為珍寶，蔣設法取得並讀了許多遍，「以後愈讀愈覺有味，終至不忍釋手，就是在戰場上，也要隨時披閱，其引人入勝如此。」⁴⁶由此可知蔣介石對於德國的軍事理論及相關的戰爭史並不陌生，且《戰爭論》中所闡述的戰爭動員概念，應對他有所啟發。克勞塞維茨在該書中提到法國大革命時民眾投入戰鬥的情形，認為是一種不同以往、出乎意外的力量，可以動用的資源與武力也超過傳統戰爭的極限，對現代戰爭產生極大的影響。不過克氏所提出的戰爭動員理念，焦點在於民眾參與軍事戰鬥、普遍兵役制度及民兵的利用等方面，尚未發展成 20 世紀所認知的以國家經濟及全體國民為動能的總動員。⁴⁷

民國元年，蔣介石為其創辦之《軍聲雜誌》撰寫發刊詞，痛陳當時中國積弱不振且受列強窺伺的苦境，並認為在對外問題上最重要的應對方法是軍事，其中的要務是鼓吹尚武精神、研究兵科學術、詳議徵兵辦法、討論國防計畫等。可知蔣氏在此時已經瞭解徵兵對於軍事的重要性，具有全民皆兵的理想。他認為「兵民分途，久成習慣。舊制頓革，易起猜疑。則徵兵辦法，固有不可不詳議者。」⁴⁸

⁴⁶ 〈對研讀克勞塞維茨「戰爭原理」的提示〉（1951 年 7 月 9 日），秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷 24（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984），頁 173。

⁴⁷ 詳細內容請參考：克勞塞維茨著，張柏亭譯，《戰爭論》（臺北：國防部，1956），第三篇第十七章、第六篇第二十六章、第八篇第三章。針對《戰爭論》中體現之動員思想的研究，可參見：張羽，《戰爭動員發展史》（北京：軍事科學出版社，2004），頁 89-91。

⁴⁸ 〈軍聲雜誌發刊詞〉（1912 年 11 月 1 日），秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷 35，頁 1-4。

約自五四運動時期起，蔣介石除了平時所習慣閱讀的傳統古籍外，也開始接觸近代思潮與相關著作，對於經濟學、社會學、馬克思主義、世界大戰史等書籍皆有涉略，也曾閱讀過《新青年》、《東方雜誌》，頗能接受當時的新思潮。而在北伐時期，他對於革命史方面的著作，如俄國革命史、法國革命史、拿破崙傳等書籍有濃厚的興趣，期望能汲取各國的革命經驗。⁴⁹總體來說，蔣介石對於近代戰爭及革命歷史並不陌生，這些知識可能在一定程度上影響了他對於建設國家的思考與期待。

1928年6月，國民革命軍進入北京並宣告北伐完成。7月蔣介石在一場招待各界人士的場合上演講，提出他對於建設一個健全國家的理念。他認為，今後不但要用三民主義來治國，還要人人能夠守紀律、守時間，各社會團體也要軍事化：

中國歷代的屯田團練，都是仿照軍隊組織的制度。歐洲大戰時候，全國總動員，不但是軍隊動員，全國的農工商學男女老幼都是一致動員的。無論古今中外，要組織成一個健全的國家和社會，都是要全國軍隊化的。……尤其是戰亂初定，以後非照軍事組織不能恢復秩序，不能調劑物資均衡，也不能解決國家社會各種問題，走上真正建設的途徑。所以社會團體的軍隊化，全國民眾有組織有訓練，實在是今後救國建國的不二方法。⁵⁰

這段演講體現出蔣介石所追求的是一個軍事化的社會，要求群眾生活要有秩序，且透過組訓與動員才是建設國家的唯一途徑。他提及第一次世界大戰時歐洲各國的總動員，但將其擺在建設國家的途徑上去思考，認為不只在戰時需要總動員，在平時也需要全民總動員來建設國家，而社會團體的軍隊化、組織化將是達到總動員的重要條件。

1932年，在日本侵華陰影逐漸擴散之際，蔣介石體會到整合全國力量抵禦外患的重要性。當年12月他在南京內政會議上的一場演講，舉黃宗羲的《明夷待訪錄》，直言該書提出的重要主張「寄內政於軍令」，就是現今所謂「全國總動員」。他認為，目前中國的一切政治設施都沒有效用，問題在於沒有寄內政於軍令：「現在世界上強盛的國家，沒有不是寄內政於軍令的。共產黨所以厲害，他就是照俄國的方法，所有土地、糧食、文化等設

⁴⁹ 王奇生，〈蔣介石的閱讀史——以一九二〇至一九四〇年代《蔣中正日記》為中心的探討〉，收入呂芳上主編，《蔣介石的日常生活》（臺北：政大出版社，2012），頁277-334。

⁵⁰ 〈中國建設之途徑〉，（1928年7月18日），秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷10，頁320-327。

施，統統軍事化，統統用寄內政於軍令的辦法。」⁵¹由此可知，他所謂的軍令，落實到內政上就是講求效率、軍事化管理；而所謂的全國總動員，顯然就是要求全國政治機構與社會團體能夠在統一的號令下運作。隔年 3 月，他在日記裡提到總動員在現代戰爭中的意義：

須知今世之戰爭，乃舉全國經濟、教育、交通、外交、內政全部政制之戰爭，所謂全國總動員是也，軍事之戰鬥，不過其中一小部分而已，故今日欲言抵抗到底，則非舉全國國民之心力，彙集於一點，並統一全國之內政財政兵力聽命於中央，不能有效。⁵²

至於要如何落實總動員？「軍事化」的統治模式仍然是蔣介石的理想，並貫穿在他於抗戰前發動的社會運動中，在戰前具有相當規模的實踐。1934 年蔣在南昌剿匪之際，為改變當地低迷渙散的社會風氣，決定發起新生活運動。該運動由江西省政府主席熊式輝負責召集與設計，並於 2 月中旬正式實施，成立南昌新生活運動促進會。新生活運動的目的是將「禮義廉恥」之素行，融於日常生活之食衣住行，發民德以成民事。該運動自南昌發起後，各省市積極響應，逐漸成為全國性的運動。其後蔣介石又制定〈新生活運動綱要〉及新生活須知，做為在全國推行的準繩。⁵³新生活運動的重要目標是使全民生活軍事化，蔣介石曾言：

新生活運動最後的目的，就是要使全國國民的生活行動都能夠整齊劃一四個字。這整齊劃一四個字的內容，是什麼呢？亦就是現在普通一般人所說的「軍事化」。……新生活運動就是軍事化運動，軍事化運動，就是要從日常生活做起，一步一步的確實做到「全國總動員」的程度。⁵⁴

由此可知，蔣所期望的新生活運動是要讓民眾習於軍事化的生活，對於一

⁵¹ 〈修明內政與整飭吏治〉（1932 年 12 月 14 日），秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，卷 10，頁 677-686。

⁵² 〈事略稿本—民國二十二年三月〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-060100-00059-020。

⁵³ 施家順，〈新生活運動之初步研究〉，（臺北：私立中國文化學院史學研究所碩士論文，1973 年 5 月）。蔣中正，《新生活運動綱要 附新生活須知》（出版地不詳：出版者不詳，出版時間不詳），頁 9。近年來學界有關新生活運動的研究專著，可參考：段瑞聰，《蔣介石と新生活運動》（東京都：慶應義塾大學出版會，2006）；深町英夫，《身体を鍛える政治：中国国民党的新生活運動》（東京都：岩波書店，2013），中文譯本：深町英夫，《教養身體的政治：中國國民黨的新生活運動》（北京：生活·讀書·新知三聯書店，2017）。

⁵⁴ 〈新生活的意義和目的〉，見：蕭繼宗主編，《革命文獻 第六十八輯 新生活運動史料》（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1975），頁 30-39。

切指揮能夠服從，對於一切政令能夠實踐，為將來的戰時總動員做準備。

1935年3月蔣介石在貴陽發表通電，指出須有一種繼新生活運動而起之運動，以挽救民族之危急，其名為國民經濟建設運動：「此國民經濟建設運動，乃以振興農業、改良農產、保護礦產、扶助工商、調節勞資、開闢道路、發展交通、調劑金融、流通資金、促進實業為宗旨，而以革除苛捐雜稅，減免出口稅，要求新礦法之實施，禁止紙幣之濫發為建設國民經濟之初步。」⁵⁵1935年12月，國民黨五屆一中全會（1935年12月2日至7日）通過「確定國民經濟建設實施計劃大綱案」，將國民經濟建設運動具體化。同時，在中央成立中央國民經濟建設委員會，在地方則成立各省縣國民經濟建設運動委員會，並輔以各種同業公會、農業協會，由上到下共同推行經濟建設。⁵⁶該運動是一個透過普遍動員提升國家經濟實力的方法，其背後亦包含對日經濟備戰的目的，也是蔣介石總動員理念落實的一部分。有論者即認為，若將新生活運動視為對一般民眾進行的意識動員，則國民經濟建設運動可視為對全國各行各業之總動員。⁵⁷

1935年9月，蔣介石在峨眉軍官訓練團向與會軍官及政教幹部講述現代國家的意義。他認為所謂現代國家，具有教育、經濟及武力三個重要的生命力，為了落實此三者，在武力方面要使全民成為軍國民，有組織、有紀律、有訓練，以應付現代戰爭；經濟方面要達到人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流，豐富國民經濟生活；教育方面，透過軍國民教育來充實國民的智、德、體、群。他直言，教育方面的基礎辦法就是「新生活運動」，經濟方面就是「國民經濟建設運動」。最後，蔣呼籲：

我們今後無論是政治上、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，是為著「全國總動員」；我們所準備的東西，是為著「全國總動員」！我們所要研究的問題，也是為著「全國總動員」！……能夠「全國總動員」的國家，就叫現代的國

⁵⁵ 〈發起國民經濟建設運動發表通電〉（1935年4月1日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷37，頁112。

⁵⁶ 譚熙鴻主編，《十年來之中國經濟》，上冊（臺北：文海出版社，1974），頁26-29。

⁵⁷ 段瑞聰，〈蔣介石與抗戰時期總動員體制之構建〉，《抗日戰爭研究》，2014年第1期，頁34-53。

然而，蔣介石對於推動總動員的想法也不僅侷限在全民生活軍事化方面，他認為總動員最根本的前提是「組織」，而國家組織最重要的效用在於「統制」，統即是系統，制即是節制：

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策與全盤計劃之下嚴密的統制起來；如此才能結四萬萬人之為一心，合四萬萬人之為一力，並且能加以培養發展，使之健全而強化，如此才能真正做到「全國總動員」，才可以達到救亡復興的使命。⁵⁹

蔣很看重組織的作用，在全面對日抗戰爆發後不久，他曾於日記中記下：「以倭寇有組織之國家，其全國動員，人人能發揮其戰爭之效用。惟我無組織之國家，事事皆須以一人當敵國之全體，可不懼乎。」⁶⁰同時，他也認為戰時的民眾生活應該進一步的組織化，因此在 1939 年推動「國民精神總動員」運動。該運動目的在透過救國之道德、建國之信仰、精神之改造來提升國民抗日意識，在落實上要求全國各機關、學校、職業團體及宗族組織於每月舉行「國民月會」，宣讀〈國民公約〉，透過例行的集會讓民眾凝聚抗戰精神。⁶¹這樣的做法可稱為全面化組訓民眾的方法，透過大規模社會動員的規訓力，將人民的生活組織化。

在抗戰中後期，蔣介石所欲實踐的國家總動員在思想上增加了一個影響深遠的要素，即對於戰時國家經濟持久力的追求。在抗戰進入相持階段以後，蔣深刻認識到經濟對於持久戰爭的重要性，在許多公開場合上皆有所強調。如在 1940 年 5 月的一場演講中，他提到目前抗戰局勢在軍事上已有勝利的基礎，因此第二期抗戰要以政治為主，但政治的基礎又在於經濟：

不過各位要知道：「政治的基礎，完全建築在經濟的上面，如果經濟的基礎不確立，政治的力量也就根本無從發揮」；因此我們以後抗戰最有效的武器還是在於經濟！如果我們的經濟沒有組織、沒有辦法。

⁵⁸ 〈現代國家的生命力〉（1935 年 9 月 8 日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 404-418。

⁵⁹ 〈全國總動員的要義〉（1935 年 9 月 10 日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 13，頁 419-429。

⁶⁰ 蔣中正，《蔣中正日記》，1937 年 8 月 7 日。

⁶¹ 馬起華，《抗戰時期的政治建設》（臺北：近代中國，1986），頁 59-78。

那不僅不能促成軍事的成功，而且政治經濟一旦失敗，那我們國家就要根本滅亡！所以我們以後的抗戰，要用七分經濟，三分軍事。換言之，以後抗戰進行，軍事當局只負三分責任，而經濟當局要擔負七分責任！⁶²

1941年3月蔣介石在國民參政會二屆一次大會（1941年3月1日至10日）開會時，向參政員講述國民在抗戰新形勢下的努力方向，並分述政治、軍事與經濟三方面應著重的事務。在經濟方面，為了充實國防經濟基礎，需要迅速建立戰時經濟設施，政府將採取各種步驟調節生產、金融與交通運輸，實施一切經濟活動必要之管制，而人民應刻苦耐勞、普遍勞動，提高國家生產力以適應國防建設之所需。⁶³

這樣的理念也直接付諸實踐，1940年7月國民黨五屆七中全會（1940年7月1日至8日）上，蔣介石提出議案，於行政院增設經濟作戰部及戰時經濟會議，目的在加強經濟行政效率以適應長期抗戰，獲大會通過。隔年3月國民黨五屆八中全會（1941年3月24日至4月2日），通過蔣介石所提之「各省田賦暫歸中央接管以便統籌而資整理案」，以及主席團提出的「積極動員人力物力財力確立戰時經濟體系案」、「動員財力擴大生產實行統制經濟以保障抗戰勝利案」等建立戰時經濟統制的政策。⁶⁴經濟問題從此成為國民政府施政的重中之重，許多政策與法令圍繞著統制經濟去思考，不論是1941年成立的行政院經濟會議，還是1942年公布的《國家總動員法》與相應成立的國家總動員會議，都側重在經濟方面的統制。有研究者即認為，作為權力核心的蔣介石，對於以經濟建設支撐持久戰的認知與判斷，直接決定了國民政府經濟政策的調整，是戰時中國向統制經濟體制轉型且不斷強化過程中的關鍵因素。⁶⁵值得注意的是，也因為蔣介石對於戰時經濟的極度看重，使他的總動員理念中的統制主張，強力的落實在物價管制與物資統制等經濟政策上，整個國民政府所推行的「國家總動員」在實踐上將越來越向經濟面傾斜，此情形將在第三章詳述。

⁶² 〈經濟抗戰之精神和要務〉（1940年5月12日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷17，頁332-338。

⁶³ 〈抗戰的新形勢與全國努力的方向〉（1941年3月1日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷18，頁60-69。

⁶⁴ 秦孝儀主編，《革命文獻 第八十輯 中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（二）》（臺北：中國國民黨中央委會黨史委員會，1979），頁59-61、174-177、190-198。

⁶⁵ 方勇，《蔣介石與戰時經濟研究（1931-1945）》，頁43-62。

第三節 總動員法與戰時體制

1937年7月7日盧溝橋事變爆發，中國進入全面抗戰時期。7月17日蔣介石在廬山談話會上發表宣言：「我們知道全國應戰以後之局勢，就祇有犧牲到底，無絲毫僥倖求免之理。如果戰端一開，那就是地無分南北，年無分老幼，無論何人，皆有守土抗戰之責任，皆應抱定犧牲一切之決心。」⁶⁶這段話可視為中央宣告抗日總動員的開始。

7月21日下午，軍政部、軍委會、行政院、資源委員會、交通部、全國經濟委員會等機關之代表在軍政部部長官邸召開「實施總動員談話會」，會後決議以下事項：

1. 全國總動員之機構與組織，待將來另行研究。
2. 目前急需實施事項：糧食統制、民眾組織與訓練、資源統制、交通統制、各地衛生機關及人員材料之調查統計、財政金融之籌劃，各事項由相關機關負責辦理。
3. 將決議通知各部，迅速研討實施。⁶⁷

全國總動員之機構，與戰時統一指揮系統及民力物力之統制息息相關，需與中央整體的戰時體制規劃同時並進，詳見下一章論述。而除了設置機構的議題外，從上述決議可知中央已迅速要求各機關規劃戰爭所需的資源與民力統制方針，以應付接下來的戰爭。

7月底北平淪陷，隨後天津亦失，華北局勢越趨嚴重，中國方面認知到和平無望，乃決心抗戰到底。⁶⁸中央政府也開始調整戰時軍政體系，由平時體制轉向戰時體制。8月7日，軍委會委員長蔣中正邀集各地方軍政長官，在南京召開「國防會議」。當日晚間，國防會議再與國防委員會舉行聯席會議，決定長期抗戰方針，同時決議：「作戰期間，關於黨政軍一切事項應統一指揮之」。基於此項決定，中樞開始推動軍政統一指揮系統的調整。8月11日，國民黨中央政治委員會決議通過設立「國防最高會議」，並將國防委員會及國防會議撤銷。14日國防最高會議成立，成為國防最高決策

⁶⁶ 〈對於盧溝橋事件之嚴正表示〉（1937年7月17日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷14，頁582-585。

⁶⁷ 「何應欽等於盧溝橋事變後籌劃軍事有關會議紀錄及附件」（1937年7-9月），收入中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編 第五輯 第二編 軍事》，第二冊（南京：江蘇古籍，1998），頁62-81。

⁶⁸ 關於盧溝橋事變後中日雙方對於事態演變的反應及中國全面抗戰態度的出現，可參見：呂芳上主編，《中國抗日戰爭史新編》，第一冊，頁421-480。

機關。⁶⁹此外，中政會於 8 月 11 日的會議亦通過《陸海空軍大本營組織法》，在國民政府下設置陸海空軍大元帥，由大元帥行使原由國民政府主掌的陸海空軍最高統帥權，並組織陸海空軍大本營。12 日，國民黨中常會決議由蔣介石擔任陸海空軍大元帥，蔣於是在 20 日以大元帥身分頒布「戰爭指導方案」，確定大本營之組織、各戰區範圍與人事安排。然而，考慮到當時中國尚未對日宣戰，蔣最終並未正式就任大元帥職，大本營也沒有成立，中央乃改以軍事委員會委員長行使統帥權及黨政統一指揮權。⁷⁰

抗戰爆發後，立法院著手擬訂《總動員法》，作為戰時總動員的統一法令。最初，軍政部於 1935 年草擬了「徵發法」與「工業動員法」兩項草案，交軍事委員會核轉，但遲遲未有進一步結果，其後軍委會決定將草案送還軍政部，改由行政院咨請立法院審議。立法院對於「徵發法」草案的審查結果，是決定另外起草一份「軍事徵用法」草案，並於 1937 年 6 月底通過。而「工業動員法」草案則因立法院認為中國工業尚未發達，乃決議必要時再行訂定。⁷¹抗戰爆發後，行政院催請立法院審議「工業動員法」草案，後經立法院軍事、法制兩委員會審查，認為該草案無法囊括現代軍事之所需。而同時資源委員會正好呈送一份總動員法草案，內容較為完備，立法院乃於軍政部代表的贊同下，決議以該草案來擬訂總動員法規。其後，軍事與法制兩委員會便依據資源委員會提供的參考資料，著手草擬「總動員法草案」，最後於 8 月 14 日經立法院院會決議通過《總動員法》，全文二十二條，呈請國民政府公布施行。⁷²

《總動員法》(全文參見附錄一)將總動員分為軍事動員與民事動員兩

⁶⁹ 當時的「國防委員會」與「國防會議」是中央決定國防方針的主要機構，前者包含黨政軍各要員，後者以行政與軍事機構負責人為主要成員。相關研究見：劉維開，〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，收入中華民國史專題第三屆討論會秘書處編，《中華民國史專題論文集：第三屆討論會》，(臺北縣：國史館，1996)，頁 341-364。劉維開，〈國防會議與國防聯席會議之研究修正——抗戰初期相關史實的辯正〉，收入中國抗日戰爭史學會、中國人民抗日戰爭紀念館編，《中華民族的抗爭與復興——第一、二屆海峽兩岸抗日戰爭史學術討論會論文集》，上冊(北京：團結出版社，2010)，頁 304-322。

⁷⁰ 劉維開，〈國防會議與國防聯席會議之召開與影響〉，《近代中國》，第 163 期(2005 年 12 月)，頁 32-52。〈南京國民政府大本營關於全面抗戰作戰指導方案等訓令四件〉，《民國檔案》，1987 年第 1 期(1987 年 2 月)，頁 22-35。

⁷¹ 「立法院長孫科呈國民政府主席林森為本院第四屆第二百零九次會議議決軍事徵用法請鑒核公布」(1937 年 7 月 7 號)，〈軍事徵用法案〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012380-00001-001。

⁷² 「立法院長孫科呈國民政府主席林森為本院議決總動員法請鑒核公布施行」(1937 年 8 月 18 號)，〈總動員法案〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012341-00001-001。

部分，前者即陸海空軍之動員，後者為陸海空軍以外各種人力及物力之動員。軍事動員的主管機關為國民政府最高軍事機關；民事動員由行政院會同國民政府最高軍事機關執行，而涉及司法者須會同司法院執行。在總動員施行的規定上，軍事動員的實際內容並未細述，而民事動員方面則明定動員主管機關得針對於民眾之勞務、經濟行為、貨物產銷等方面進行統制，惟條文頗為簡括，沒有詳細述及統制的内容。此法也明定，需給予民眾在參與總動員時適當的安排或報酬。⁷³

然而，國民政府文官處在審閱後，認為《總動員法》可能與同時成立之「國防最高會議」的職權相抵觸，決定先交由中央政治委員會核議。⁷⁴其後，中政會委員程潛（時任參謀總長）、何應欽（時任軍政部部長）、唐生智（時任訓練總監部訓練總監）等對此法進行審查，亦感到有窒礙難行之處。審查報告指出，作戰期間一切事項貴在能隨機應變、迅速處置，然而《總動員法》在條文上，如第三條第二項（「民事動員事宜，由行政院會同國民政府最高軍事機關行之，其涉及司法者，並會同司法院行之。」）、第四條（「軍事或民事動員之開始及終止，由主管機關呈請國民政府交立法院同意後以命令宣布之，但遇緊急事變，得先呈請國民政府以命令宣布，於三個月內交立法院追認。」）、第七條（「軍事民事動員之主管機關，依前條所發布之命令，與其他法律牴觸者，應於公布後一個月內，送立法院審議。立法院對於前項命令有異議時，得撤銷或修改之。」）等條文內容，與《國防最高會議組織條例》第六條之「作戰期間關於黨政軍一切事項國防最高會議主席得不依平時程序以命令為便宜之措施。」相互牴觸，若將該法公布施行，將使國防最高會議的政令無法即時落實，在推行上必將有窒礙橫生之狀況。於是中政會乃作出決議，請國民政府暫緩公布。⁷⁵

建立戰時體制的要素，是指揮統一、運用靈活、迅速有效，因此中國

⁷³ 「蕭自誠呈總動員計畫大綱暨各省市縣動員委員會組織大綱，總動員計畫大綱和工作分配表」（1941年3月26日），〈戰時重要措施（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080101-00014-005。

⁷⁴ 「立法院長孫科呈國民政府主席林森為本院議決總動員法請鑒核公布施行」，（1937年8月18號），〈總動員法案〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012341-00001-001。

⁷⁵ 〈總動員法審查報告〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，典藏號：政 11/29.2。
「蕭自誠呈總動員計畫大綱暨各省市縣動員委員會組織大綱，總動員計畫大綱和工作分配表」（1941年3月26日），〈戰時重要措施（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080101-00014-005。《國防最高會議組織條例》，見：「中國國民黨中央執行委員會政治委員會函國民政府為國防最高會議組織條例請查照密令各關係機關知照」（1937年8月13日），〈國防最高委員會組織法令案〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012071-00311-016。

必須有統合黨政軍三方面的最高決策機構，在抗戰初期即為國防最高會議。然而，當時的中國是抗戰與建國並行，因此平時的行政系統亦不容中斷，需保留各級政府原有的建置與運作系統以持續建國需要。⁷⁶在此情況下，《總動員法》將軍事動員與民事動員執行機關做區分，使軍事與行政決策權仍處於分離狀態，事實上將無法達到統一指揮的目的。加之立法院可修改或撤銷動員命令，使動員主管機關所頒佈之命令無法超越法律的授權範圍。以當時追求戰時體制的中央政府來說，立法院所通過的《總動員法》並不符合戰時體制的訴求，勢必無法被接受。

進一步思考，也可看出軍政機關與立法機關立場的不同。以前者的角度來說，較為注重戰時統治的權能與政策實施的便利性，而後者則較注重於實施動員後的政府權力限度問題，以保障民眾基本權利不受侵害。在《總動員法》的條文中也體現出此一精神，如第十三條：「實施軍事動員時，除有必要外，不得侵害人民之基本生活與正當職業」；第十八條第四款：「對於人民之住宅或建築物，加以檢查、搜索、改造、或毀損，但以軍事上之必要者為限。」；第十九條：「實施民事動員時，主管機關得對於參戰或為軍事或民事動員服役而不在訴訟繫屬地者，予以必要之保障。」⁷⁷等等，然而這些顧慮在追求「軍事第一、勝利第一」的現實環境下，恐怕也只能被擺到次要位置。

《總動員法》的擱置，使中國失去一次從法制上建立總動員體制的機會。而戰爭的敵方日本，則亦迅速推動總動員法的擬訂。日本的動員法律，最初是 1918 年由內閣頒布的《軍需工業動員法》，此法僅專門針對軍事物資的動員。同時，當局成立軍需局及軍需評議會，分別作為軍需產業的動員機構及顧問機關。往後經過幾次組織改制，1927 年日本政府成立資源局及資源審議會，作為總動員準備的中樞機關。中日戰爭爆發後，資源局與企劃廳合併為「企劃院」，隔年將顧問機關統合為企劃審議會。1938 年 3 月，日本內閣閣議修正通過了由企劃院草擬的「國家總動員法案」，並於同月 31 日公布《國家總動員法》全文五十條。⁷⁸

⁷⁶ 李雲漢，《盧溝橋事變》（臺北：東大圖書，1987），頁 445。

⁷⁷ 「蕭自誠呈總動員計畫大綱暨各省市縣動員委員會組織大綱，總動員計畫大綱和工作分配表」（1941 年 3 月 26 日），〈戰時重要措施（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080101-00014-005。

⁷⁸ 鄭松光編，《各國國家總動員概觀》（重慶：國民圖書，1944），頁 116-142。張一正譯，《日本國家總動員法案全文》，（出版地不詳：黎明書局，出版時間不詳），頁 16-17。有關日本《國家總動員法》的制定過程與詳細背景，可參考：顏顯厚，《總力戰體制

此法第一條即曰：「本法案中所謂『國家總動員』，就是當戰時（包括準戰爭的「事變」發生的場合，以下同此。）為了完成國防目的而最有效地發揮國家的全力並運用統制人的及物的資源之謂。」⁷⁹可見戰時與準戰時的事務都被囊括在總動員的範圍內，即只要是軍事行動期間，日本政府便可依照此法實施總動員。此法主要可分為兩部分：前半部分首先定義「總動員物資」的種類以及針對總動員物資所執行之「總動員業務」的範圍，這兩者是後面條文的基礎。接著，對於勞動、物資、資金、設施、事業、物價、出版等行為提出統制方針，內容詳細。後半部分的條文，規定了總動員業務進行時產生的損失賠償，以及違反相關業務之各項罰則。最後是明定設立諮詢機關：國家總動員審議會。⁸⁰

日本的《國家總動員法》與國民政府原本要頒布的《總動員法》相比較，有明顯的差異。首先，國府的《總動員法》條文中給予動員主管機關的權力，在文字上並不詳細，並以立法機關作為權力的制衡；而日本的《國家總動員法》體現的是建立經濟持久戰的訴求，大部分條文與統制經濟相關，內容也規定得較為詳細，在政府權限上除了少數條文（如第四條規定政府徵用民眾從事總動員業務時，不得妨礙兵役法適用範圍）外，並沒有明確界定權力範圍，使日本政府為了達成國家總動員而頒布的命令成為戰時的最高指令。此外，日本的《國家總動員法》也規定許多民眾或團體違反動員業務時將承受的處罰，顯示出徹底動員人力物力的決心。

中日兩國總動員法的差異，反映出國情與戰爭環境的不同。1937年中國的戰爭狀況是被動應戰，尚未有詳細的總動員構想，未來的局勢也未知，因此無法在總動員法的條文中詳細制定動員業務方針，僅能表現基本訴求。而日本屬於持主動性的一方，加上1938年時日本的軍政當局已經認識到，非以強力統制國內資源無法維持對中國的武力進逼，因此日本的總動員法著重在統制經濟方面，有其實際需求。

研究：日本陸軍の國家總動員構想》（東京都：社会評論社，2010），頁59-84；古川隆久，《昭和戰中期の總合国策機關》（東京都：吉川弘文館，1992），頁62-67。

⁷⁹ 該條文之原文：「本法ニ於テ國家總動員トハ戰時（戰爭ニ準ズベキ事變ノ場合ヲ含ム以下之二同ジ）ニ際シ國防目的達成ノ爲國ノ全力ヲ最モ有效ニ發揮セシムル様人の及物的資源ヲ統制運用スルヲ謂フ」。該法全文見：「御署名原本・昭和十三年・法律第五五号・國家總動員法制定軍需工業動員法及昭和十二年法律第八十八号（軍需工業動員法ノ適用ニ關スル件）廢止（勅令第三百十五号參看）」（1938年3月31日），〈御署名原本（昭和〔～昭和21年〕）〉，《太政官・内閣關係》，國立公文書館藏，典藏號：御21379100。

⁸⁰ 張一正譯，《日本國家總動員法案全文》。

中國雖然在 1937 年到 1942 年之間沒有針對總動員事務頒布統一性法律，不過政府仍陸續頒布特定性質的動員法規或命令。如兵役方面，有《兵役法施行暫行條例》的修正（原條例於 1936 年 8 月公布，1938 年 4 月修正並於隔年 6 月施行）、《違反兵役法治罪條例》（1937 年 7 月 16 日公布）、〈國民兵組織管理教育實施綱領〉（1939 年 3 月公布）、〈戰地國民兵團服務辦法〉（1939 年 10 月公布）等。⁸¹經濟方面有《戰時農礦工商管理條例》（1937 年 12 月公布，1938 年 10 月修正為《非常時期農礦工商管理條例》）、〈鞏固金融辦法綱要〉（1939 年 9 月公布）、〈非常時期評定物價及取締投機操縱辦法〉（1939 年 2 月公布）、〈非常時期取締日用重要物品囤積居奇辦法〉（1941 年 1 月公布）等。⁸²而人民團體方面，有〈非常時期人民團體組織綱領〉（1940 年 6 月公布）、〈非常時期統一社會運動辦法〉（1941 年 9 月公布）、〈非常時期工商業及團體管制辦法〉（1941 年 6 月公布）、〈非常時期人民團體訓練綱要〉（1942 年 1 月公布）、《非常時期人民團體組織法》（1942 年 2 月公布）等。⁸³在各種政策面上皆有頒布相關法令規章，以適應戰時動員之所需。

1938 年 3 月底，國民黨召開臨時全國代表大會（1928 年 3 月 29 日至 4 月 1 日），通過《中國國民黨抗戰建國綱領》共三十二條。該綱領首先申明，以三民主義與總理遺教作為抗戰建國的最高準繩，同時應由國民黨及蔣委員長領導抗戰建國。接著，針對外交、軍事、政治、經濟、民眾運動、教育等各領域提出施政大綱，為的是「使全國力量，得以集中團結，而實現總動員之效能」。⁸⁴觀其條文，在外交方面主要是要聯合友邦反對侵略；軍事方面是充實民眾武力及增加軍隊士氣；政治方面為建立國民參政機關、施行地方自治、改善政治機構與風氣；經濟方面為施行計劃經濟、發展並統制戰時各物資；民眾運動方面為加強國家意識、組織各職業團體以利抗戰動員；教育方面則是推進戰時教育，並訓練青年、婦女與專業人員之抗戰能力。⁸⁵《抗戰建國綱領》頒布後，成為戰時的基本國策及實施總動

⁸¹ 可參考：編者不詳，《兵役法規彙編》（出版地不詳：中央訓練團，1939）。

⁸² 可參考：重慶市檔案館編，《抗日戰爭時期國民政府經濟法規》，上冊（北京：檔案出版社，1992）。〈制定「戰時農礦工商管理條例」〉，《國民政府公報》，26：渝：8（1937 年 12 月），頁 1-6。〈修正「戰時農礦工商管理條例」為「非常時期農礦工商管理條例」〉，《國民政府公報》，27：渝：90（1938 年 10 月 8 日），頁 9。

⁸³ 可參考：社會部京滬區特派員辦事處編，《社會法規彙編》（出版地不詳：社會部京滬區特派員辦事處，1945）。

⁸⁴ 林泉編，《中國國民黨臨時全國代表大會史料專輯》，上冊（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1991），頁 355。

⁸⁵ 林泉編，《中國國民黨臨時全國代表大會史料專輯》，上冊，頁 355-358。

員的基礎綱要，獲得廣泛的響應與討論，行政院也依此綱領擬訂詳細的實施方案，分別對內政、外交、軍事、財政、經濟、教育、交通、蒙藏、僑務、振濟等方面進行規劃。⁸⁶

綜合上述，從抗戰爆發起，中國就已經認知到頒布總動員法令的重要性，藉由法律授權政府執行總動員所必要之統制行為。然而，三讀通過後的條文並不適用於戰時體制所追求的政令統一、迅速執行之環境，因此被軍政當局決議擱置。隨著中央政府戰時體制的進一步完善，至國防最高委員會成立後，身為國防最高委員會委員長的蔣介石在實際面上取得了黨政軍統一指揮權，其命令已有超越法律之效，因此國民政府在總動員法制的制訂上，未來需思考的面向將轉為如何在戰時切實動員人力物力的問題，而不再需要顧及政府的權力限度與範圍。



⁸⁶ 林泉編，《中國國民黨臨時全國代表大會史料專輯》，上冊，頁 554-608。當時輿論界對《抗戰建國綱領》的討論與反響，可參見同史料彙編第三章、第五章。

第四節 國家總動員法制的確立

一、對日宣戰與國家總動員法的制定

隨著戰爭的發展，國民政府對於提升國內經濟力量及整合民力物力的訴求越趨緊迫，必須切實落實總動員。在國民黨五屆七中全會後（1940年7月1日至8日），行政院於該年年底成立了「經濟會議」（詳見第三章第二節），作為戰時經濟的最高指揮機構，國民政府的經濟動員工作進入新的局面。而隔年3月八中全會（1941年3月24日至4月2日）期間，蔣介石要求蕭自誠（專為蔣做紀錄工作的侍從秘書）為他蒐集1937年擱置的《總動員法》相關資料，決定親自檢討該法。就蕭氏遞交的報告內容推測，蔣可能有意將該法分發給全會各委員，共商改進方向，然而是否真有實行則尚不明瞭。⁸⁷可以知道的是，蔣同時令陳布雷草擬全民動員實施方案，可見其認為當時整個國家的社會環境及政府狀態仍不足以支援戰爭走向勝利，對於施總動員仍抱有相當的期望。於是陳布雷召集兩位幹部面授要旨，囑其擬具初稿，然而陳氏在看過兩人撰寫的內容後，認為不甚完善，但又無暇為之修改。⁸⁸於是此事便暫時沒有了下文。

1941年12月8日，日本海軍偷襲夏威夷珍珠港（美國時間7日），太平洋戰爭爆發。中國於隔日正式對日宣戰，從獨自抗戰轉為與盟軍並肩作戰的態勢，而中央也決定徹底加強國家總動員，以增進國防力量。12月中旬國民黨五屆九中全會（1941年12月15日至24日）召開，總裁蔣介石於開幕式上致詞，主題是加強抗戰力量與確立國防基礎，致詞中提到必須使國家充分發揮全力、進一步實行總動員。⁸⁹12月16日晚間，張群、王世杰、陳布雷、陳立夫、熊式輝等黨政要員齊聚一堂，討論蔣介石所交下之多條手諭。手諭的詳細內容不得而知，但與戰時體制相關，依熊式輝所記，他主張以曾經頒行的各種單行辦法合併手諭之相關內容，擬訂一個總動員

⁸⁷ 蔣中正，《蔣中正日記》，1941年3月25日。「蕭自誠呈總動員計畫大綱暨各省市縣動員委員會組織大綱，總動員計畫大綱和工作分配表」（1941年3月26日），〈戰時重要措施（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080101-00014-005。

⁸⁸ 陳布雷，《陳布雷從政日記（一九四一）》（臺北：民國歷史文化學社，2019），頁47-48。

⁸⁹ 「蔣中正出席中國國民黨第五屆中央執行委員會第九次全體會議並致訓詞等」，〈事略稿本—民國三十年十二月〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-060100-00159-015。

法。⁹⁰可見此時，制定總動員法再次成為一個可利於戰爭發展的選項。

23 日九中全會通過總裁交議之「加強國家總動員實施綱領案」，該案前言指出：

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，尤未能充分發揮。今值太平洋戰爭爆發，侵略之凶燄，瀰漫全世，我國與各友邦並肩戮力，共赴反侵略之聖戰，斯成百世成敗之轉捩，存亡絕續之所關，自應把握時機，徹底加強全國總動員工作，使每一國民，皆能更盡其對戰鬥之任務，每一物質，咸能更發揮其對戰爭之效用……。⁹¹

〈加強國家總動員實施綱領〉共十條，其要項包含：要求全國上下公私立團體及個人能夠為戰爭奉獻、公司企業應提高工作效率及生產以供給戰爭、土地物價與金融應由政府統制，以及中央應設置全國總動員機構等。⁹²此綱領案的通過，代表國民政府在戰爭局勢的變化下，已決心建立真正的總動員體制。

1942 年 1 月初，蔣介石要求熊式輝在短期內草擬全國總動員之方案（當時熊氏即將以軍事代表身分赴美參加華盛頓軍事會議）。⁹³蔣之所以將草擬工作交給熊氏，應是與其曾在 1937 年擔任軍委會第二部部長並兼任國家總動員設計委員會主任委員（詳見第三章第一節），負責統籌總動員設計業務有關。而若回溯到戰前，其在江西剿共時期亦曾負責新生活運動之籌劃，對於各種動員事務具有相當豐富之經驗。

熊氏認為，當下距離其擔任軍委會第二部部長已有四年，相關事務多已忘卻，乃就平時所認知的情形思考，向蔣表示：抗戰四年來的動員除了軍事外，其他方面的國力都沒有發揮到極致，今後應當注意推動之方法與力量：一方面加強政治統治力，將以往零星之法令彙整為一個動員法，作為政府戰時措施之根據，並力求行政效率的加強；另一方面要增加黨的領

⁹⁰ 當時正值國民黨五屆九中全會，因此討論的內容應與全會議案相關。熊式輝著，洪朝輝編校，《海桑集——熊式輝回憶錄（1907-1949）》，第二版（香港：明鏡出版社，2008），頁 317。

⁹¹ 秦孝儀主編，《革命文獻 第八十輯 中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（二）》，頁 227。

⁹² 秦孝儀主編，《革命文獻 第八十輯 中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（二）》，頁 228-229。

⁹³ 熊式輝著，洪朝輝編校，《海桑集——熊式輝回憶錄（1907-1949）》，頁 320-321。

導力，制定新的工作綱領、增強領導效率。⁹⁴以上看法頗受蔣介石認同，其後熊氏開始與身邊諸多政要會商相關議題，如何應欽、陳誠、陳儀、張嘉璈、賀耀組、甘乃光、陳布雷等，並曾在行政院開會商討國家總動員方案之起草事宜。在方案的實際內容上，熊氏起初指示身邊幹部吳健陶、張國燾、徐晴嵐等分別草擬部分內容，但收到的成果大都令他不甚滿意，乃連夜親自修改，最終於 1 月 20 日凌晨完成「加強國家總動員方案」，並在當日呈蔣介石。⁹⁵該方案包含國家總動員法草案、國家總動員法實施綱要草案，與一份以國民黨領導國家總動員的方法大綱，其後由蔣親自審批其內容。⁹⁶

2 月 3 日，行政院院會討論該方案，決議通過並將條文文字付審查。接著，行政院於 6 日審查總動員法草案，稍加修正後送交立法院與國防最高委員會；10 日審查總動員法實施綱要草案，因其內容涉及中央機構的調整，參與討論的機關首長意見不同，最後乃決定待總動員機關成立後再由該機關擬訂；國民黨領導大綱則經由陳儀修正字句後送交中央黨部討論。

97

「國家總動員法草案」送交立法院後，經軍事、法治、外交、財政、經濟委員會審議修正，並將修正案送 1942 年 3 月 14 日院會決議通過。隨後，立法院將該法呈請國民政府鑒核並轉送國防最高委員會施行。⁹⁸3 月 23 日，國防最高委員會第八十次常務會議決議修正通過，送國民政府公布。

⁹⁴ 熊式輝著，洪朝輝編校，《海桑集——熊式輝回憶錄（1907-1949）》，頁 321。該頁所記熊氏曾擔任大本營第五部部長，然而對照熊氏日記原件可知有誤，應為第二部部長。Diary, January 3, 1942, Box 3, Rare Book and Manuscript Library, Columbia University Library, Shihui Xiong papers.另外，熊氏所謂「大本營」，應是指軍事委員會，因為抗戰爆發後原本要設置的大本營終未成立，而是以軍事委員會為最高統帥機構，而 1937 年 10 月軍委會改組為六個部，才由熊氏擔任第二部部長。

⁹⁵ Diary, January 4-20, 1942, Box 3, Rare Book and Manuscript Library, Columbia University Library, Shihui Xiong papers.

⁹⁶ 「加強國家總動員方案綱目摘要」，〈研究資料（二）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-080115-00005-002。蔣中正，《蔣中正日記》，1942 年 1 月 27 日。

⁹⁷ 「國民政府行政院第 549 次會議紀錄」（1942 年 2 月 3 日），〈國民政府行政院會議紀錄案（第 546 至 550 次）〉，典藏號：A300000000A/0031/2-5-1/180。「行政院秘書長陳儀呈行政院院長蔣中正為國家總動員方案進行情形報請鑒核」，〈社會部事務〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-054000-00001-002。翁文灝著，李學通、劉萍、翁心鈞整理，《翁文灝日記》，下冊（北京：中華書局，2014），頁 766。

⁹⁸ 〈國民政府立法院第四屆第二百十五次會議議事錄〉，收入中國第二歷史檔案館編，《國民政府立法院會議錄》，第十七冊（桂林：廣西師範大學出版社，2004），頁 434-444。「立法院長孫科呈國民政府主席林森請公布國家總動員法」，〈總動員法案〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-012341-00001-003。

3 月 29 日，國民政府公布《國家總動員法》全文三十二條。⁹⁹

《國家總動員法》（全文參見附錄二）第一條明白指出：「國民政府於戰時為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。」¹⁰⁰觀其內容，首先是界定「國家總動員物資」，包含兵器彈藥等軍用器材、糧食飼料及被服品料、醫藥品及衛生材料、船舶車馬等運輸器材、土木建築器材、電力與燃料、通信器材、其他經政府臨時指定之物資等。而可被納入總動員的行為，即稱為「國家總動員業務」，包括國家總動員物資之生產、管理、支配等業務，以及民生日用品的專賣、金融業務、運輸業務、通信業務、衛生業務、救濟業務、教育業務等，皆為總動員業務的一環。對於總動員物資及業務有所界定後，該法進一步規定，政府於必要之時得對總動員物資、民生日用品之價格及數量進行管制，並對以下事務與行為加以管制或禁止：貨幣流通、貨物進出口、人民債權債務之履行、機關與公司行號之運作、人民言論出版與集會結社之權利等方面。¹⁰¹

簡而言之，《國家總動員法》將物資、人力、經濟、金融及文化等構成國家與社會民生運作的基本要素，從平時狀態轉移到由政府統一管制與調度的戰時框架，在法制上落實全民抗戰的核心目標。此法與 1937 年未頒布的《總動員法》相比，明顯的在條文上更加詳盡，並著重於經濟與物資的統制業務，與當時戰爭局勢關係密切。在對日宣戰後，中國將從被動抗戰轉向全面反攻，同時須配合盟軍協同作戰，因此對於徹底發動國內經濟力以促成持久戰爭的訴求已刻不容緩。再者，此法沒有明確限定政府施行總動員的權力範圍，亦沒有立法機關做為制衡，已經完全是為了適應戰時體制而催生的法律。

另一方面，若將國民政府的《國家總動員法》與日本 1938 年的《國家總動員法》相比較，可以發現內容上的高度相似，兩者皆在法條中定義總動員物資及業務，並針對各種動員業務進行規範及授權。事實上，國民政

⁹⁹ 〈國防最高委員會第八十次常務會議紀錄〉（1942 年 3 月 23 日），收入中國國民黨中央委員會黨史委員會編，《國防最高委員會常務會議紀錄》，第四冊（臺北：近代中國出版，1995），頁 320-369。〈公布國家總動員法令仰知照並飭屬知照由〉，《國民政府公報》，31：渝：453（1942 年 4 月 1 日），頁 3。

¹⁰⁰ 《國家總動員法》，收入章逸天編，《總動員法規彙纂》（臺北：編者，1956），頁 1-21。

¹⁰¹ 《國家總動員法》，收入章逸天編，《總動員法規彙纂》，頁 1-21。

府的《國家總動員法》確實有參考日本的《國家總動員法》進行草擬。¹⁰²然較為不同的是，日本的《國家總動員法》對於動員業務的內容陳述更加詳細，也將罰則列入條文，而中國方面則以相對概括的條文為主，且沒有加入罰則，而是另外制定補充法規。也因為國民政府的《國家總動員法》具有一定的概括性，使之有進一步延伸及解釋的空間，對於變動性極大的戰時局勢來說，給予政府在推行各種總動員業務上更多的便利性。

關於《國家總動員法》的性質，法學者有幾種不同的主張，第一種是將它視為「軍政法規」，因其立法之背景在戰爭年代，且目標是動員全國人力與物力以達成軍事之勝利；第二種是視之為「經濟管制法規」，因為此法內容與實施的重心在於經濟管制；第三種是看作「實質意義的憲法」，因為此法實施後，與此法及其附屬法令牴觸之法律皆停止適用，使其具有根本法之特性。同時，政府得依據此法限制人民各項自由，改變國家與人民的基本關係，又使行政權與立法權的關係異於平日，因此具有規定國家基本組織之作用，皆與憲法所具有之特性相近。¹⁰³以上三種主張所關注的角度不同，都有值得討論的空間，無法以單一論點概括《國家總動員法》的特性。然而正因為可以從不同角度來討論，證明了此法的彈性與延伸性。

在當時政府人士眼中，《國家總動員法》的最大意義在於突破立法權的制衡，給予行政機關快速施行總動員政策的權利。如曾擔任國家總動員會議常委的賀耀組，於1942年10月在中央訓練團黨政訓練班的演講上說到：

國家總動員法為授權的戰時綜合立法，國防最高委員會委員長雖於戰時有對於黨政軍一切事務，得不依平時程序，以命令為便宜措施之特權，然總動員法則為確定一般授權標準。俾立法機關以外之政府機關對於各種動員事項，有直接制定條例規章，或頒布命令之權。……戰時統治之範圍頗廣，有關之各種戰事立法，大都含有緊急及秘密性，若根據正常立法手續，多不能應付驟發事變，因此為要求對戰事之有效適應，僅規定其基本大綱，委託於政府作適應基宜之措施。¹⁰⁴

¹⁰² 1942年5月成立的國家總動員會議，其常務委員會在討論「違反國家總動員懲罰暫行條例草案」時，該草案說明曾提及：「國家總動員法係參照倭敵總動員法之規制而斟酌我國之現狀法文賅括伸縮性較大」。見：〈國家總動員會議第三次常務委員會會議紀錄〉（1942年5月21日），《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第四冊（桂林：廣西師範大學出版社，2004），頁411-459。

¹⁰³ 胡開誠，《國家總動員法概論》（臺北：著者，1962），頁24-27。

¹⁰⁴ 〈國家總動員〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，典藏號：一般520.2/39。

為徹底落實《國家總動員法》，使全國民眾瞭解總動員之意義，國民黨中央黨部秘書處在 1942 年 4 月中旬擬訂〈為發動黨員率先倡導加強國家總動員告各級黨部書〉，以敦促黨員躬行實踐，從各黨部做起，以樹立風聲。其要點大致為：（1）從黨部本身做起，力求效率與節約（2）利用報刊、電影、無線電講演、座談會等方式廣泛宣傳（3）推行於機關學校及各團體，並策動機關學校中的黨員發揮模範作用（4）健全民眾組織，以競賽方式增加各地人力效能與生產（5）發動黨員與民眾協助政府管理物資、落實動員業務（6）健全保甲組織、推行地方自治、舉辦公共生產事業，安定戰士家屬及老弱殘疾者。¹⁰⁵期望讓民間能夠廣泛認識新法制的意義及影響。

《國家總動員法》於 1942 年 5 月 5 日正式施行，蔣介石於施行前一天發表告全國同胞書，向國民闡述此法的精神及要義：

我們的國家總動員法，可以說是抗戰建國綱領的具體化，和進一步的法制化。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。

106

他提到，過去政府所發動的動員，如統籌生產、調節物資物價、發動勞力等工作皆有進行，但仍不夠確實、不夠普遍，現在有了國家總動員法，一切就要法制化、系統化。同時，他也強調違反總動員將受到應有的責罰，頑視法令者不僅沒有做為現代國民的資格，且為民族之敗類，被全體社會所唾棄。文告最後也向國民呼籲，要努力奉行、講明法令、協助政府徹底執行。¹⁰⁷同日，中央也舉辦國家總動員法宣傳週，多位政要在重慶夫子池新運模範區體育場舉行國家總動員宣傳大會，並通電全國同胞擁護《國家總動員法》。¹⁰⁸日後，諸多關於總動員法的宣傳書籍也相繼被發行，如《國家總動員手冊》，彙集了幾位中央官員及學者的文章，他們從各自主管的業務或研究的領域去闡述該法的意義與作用，目的是讓民眾對之有更加深刻的

¹⁰⁵ 〈為發動黨員率先倡導加強國家總動員告各級黨部書〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，典藏號：特 29/5.7。

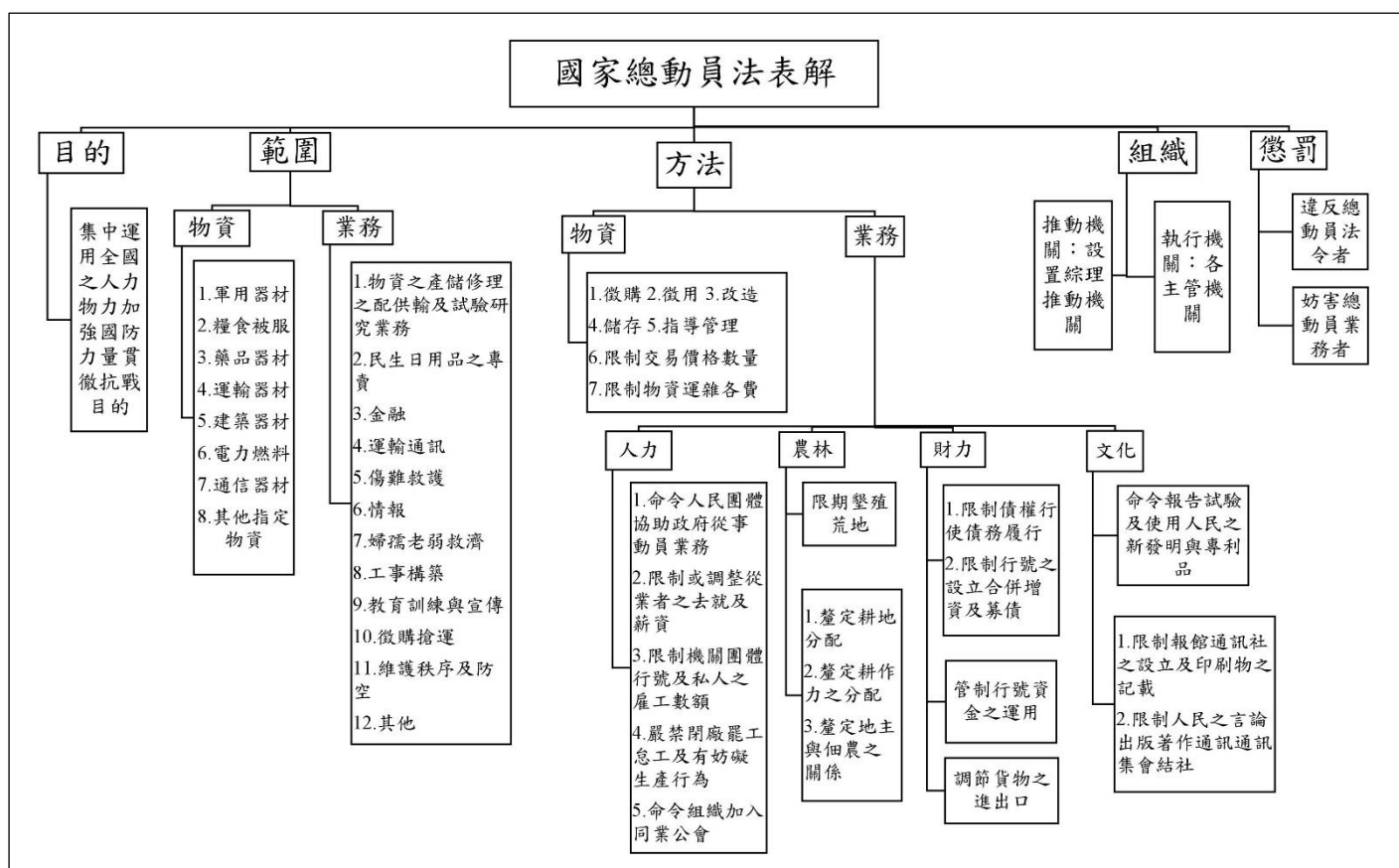
¹⁰⁶ 〈為實施國家總動員法告全國同胞書〉（1942 年 5 月 4 日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 31，頁 302-307。

¹⁰⁷ 〈為實施國家總動員法告全國同胞書〉（1942 年 5 月 4 日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 31，頁 302-307。

¹⁰⁸ 〈國家總動員法宣傳週開始〉，《中央日報》，1942 年 5 月 5 日，第二版。

綜合上述，中國在太平洋戰爭爆發後對日宣戰，使戰爭的意義發生變化，為了增強軍事實力及國內經濟持久力，其要務便是從法制面著手，授予政府統籌一切人力與物資的權力，以建立穩固的總動員體制基礎。而1942年《國家總動員法》的頒布，終於使中國有了戰時總動員的統一法源依據，是總動員體制向前邁進的重要一步。

圖 2-1：國家總動員法表解圖



筆者繪製，原圖見：〈國家總動員法表解〉，重慶市檔案館藏，典藏號：0018-0001-00074-0000-007-000。

二、國家總動員法的附屬法規

為因應《國家總動員法》第二十九條所明定之「本法實施時應設置綜理推動機關其組織另以法律定之」，行政院於1942年5月設置「國家總動員會議」（詳見第三章）。該機構第一次全體委員會議於6月3日在國民政

¹⁰⁹ 該書收錄了孔祥熙、賀耀組、徐柏園、沈光沛、章乃器等人的文章。見：王仲文編，《國家總動員手冊》（南平：總動員出版社，1942）。

府會議室召開，討論了兩項與總動員法制相關的重要議案。第一項是由該機構常務委員草擬之「國家總動員法實施綱要草案」，目的在使總動員業務推行時能夠明確各主管機關之權責，並指示各機關擬訂動員計畫之方針。此份草案於該次全會決議原則通過後，交常務委員再行補充，最後於 6 月 12 日第六次常委會修正通過，由行政院於 22 日公布施行。¹¹⁰

〈國家總動員法實施綱要〉的重點有四項，其一：將《國家總動員法》各條目中所述及之動員業務，分配給職權相應之中央各機關，劃分動員業務運作之職權，而行政院於必要時得指定其他有關機關加入。這些機關包括：經濟部、糧食部、軍政部、交通部、運輸統制局、衛生署、財政部、農林部、社會部、教育部、地政署、四聯總處、水利委員會、內政部、軍事委員會、戰時新聞檢查局、中央圖書雜誌審查委員會、軍事委員會郵電檢察處、賑濟委員會等不同單位。同時，綱要也明定省市府為主管國家總動員業務之地方機關，在地方上不另設執行機構。各省縣市成立動員會議，擔起推動、聯繫、審議、考核地方動員業務之責。

其二：要求各主管機關應對於各動員業務所需之人力、物力、財力等資源進行調查統計，用以撰擬各項動員計畫，提交國家總動員會議審議暨製成綜合國力之總動員計畫。

其三：整合社會上之經濟組織，規定公營民營之公司、工廠等應限期完成登記並強制組織同業公會，而原由法令許可不須登記之小規模營業者，凡經營公用或生活必需品者，皆應向同業公會登記並受其約束。各級政府於必要時得指定各同業公會組成聯合機構，而縣市各級合作主管機關也應限期組成中央、省、縣之聯合社。各級政府得命令或授權這些經濟組織進行動員工作，並隨時督導、考核。

其四：有關國家總動員業務之人民團體，主管社會行政之各級機關，應限期組織各種職業團體、自由職業團體及其他與國家總動員業務有關之人民團體，並透過強制或勸導，使社會上每一位個人都加入一種團體為會員。政府機關可對於這些人民團體進行督導、調訓及分配動員業務工作。

¹¹⁰ 〈國家總動員會議第一次全體會議紀錄〉（1942 年 6 月 3 日），中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第九冊（桂林：廣西師範大學出版社，2004），頁 115-180。〈國家總動員會議第六次常務委員會議〉（1942 年 6 月 12 日），中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第五冊，頁 78-119。「行政院長蔣中正呈國民政府為制定國家總動員法實施綱要呈請鑒核通行遵照」（1942 年 6 月 23 日），〈總動員法案〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012341-00001-014。

¹¹¹由此可以看出，中央對於戰時組訓民眾與社會企事業團體的訴求，達到了前所未有的高峰。

〈國家總動員法實施綱要〉於 1942 年 6 月初付諸討論的同時，重慶市國貨廠商聯合會、遷川工廠聯合會與中國西南實業協會總會等三個企業團體向政府提出請求，希望頒布《國家總動員法》的施行法，因其研討該法後認為內容宏大但規則簡括，若無補充條文，在施行上可能因伸縮性過大而造成矛盾，或使謹慎者不敢執行、好大喜功者無所顧忌。¹¹²可見《國家總動員法》的條文概括性也使社會企業感到無所適從，希望政府能明訂進一步的施行辦法。〈國家總動員法實施綱要〉的制定，使各機關在推行國家總動員業務方面有了詳盡的依據，是《國家總動員法》在施行上不可或缺的附屬法規。

在國家總動員會議第一次全體會議中討論的另一項重要議案，是由該機構秘書處法制室草擬之「違反國家總動員懲罰暫行條例草案」，經決議修正通過轉送立法院審議。繼之，立法院召開聯席會議審查，修正名稱為《妨害國家總動員懲罰暫行條例》，再由 6 月 20 日的院會通過，交國民政府公布，明令 8 月 1 日正式實施。¹¹³

《妨害國家總動員懲罰暫行條例》（全文參見附錄三）為違反《國家總動員法》之條文及相關動員業務的懲罰依據。其第二條曰「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。」有研究指出，此條文應是鑑於《非常時期農礦工商管理條例》已頒布在前而做之補充，可見政府未能將當時有關總動員及經濟管制的法令作全盤檢討，使《妨害國家總動員懲罰暫行條例》體現出臨時性質。在戰後，該條例在 1949 年、1950 年及 1953 年皆進行過修正，於短時間內修正三次之多，亦可見其內

¹¹¹ 〈國家總動員法實施綱要〉，收入章逸天編，《總動員法規彙纂》，頁 25-34。

¹¹² 「重慶市國貨廠商聯合會等呈國民政府請頒行國家總動員法施行法以為執行之依據附呈意見書及建議書各一件以備採擇」（1942 年 6 月 8 日），〈總動員法案〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012341-00001-012。

¹¹³ 〈國家總動員會議第一次全體會議紀錄〉（1942 年 6 月 3 日），中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第九冊，頁 115-180。「立法院長孫科呈國民政府主席林森為呈報妨害國家總動員懲罰暫行條例請鑒核」（1942 年 6 月 26 日），〈國民總動員法令（二）〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012340-00004-029。「國民政府明令妨害國家總動員懲罰暫行條例自三十一年八月一日起施行並訓令直轄各機關通令飭知」（1942 年 7 月 10 日），〈國民總動員法令（二）〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-012340-00004-034。

容仍有不盡完善之弊。¹¹⁴

此條例第三條規定「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後執行。」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，改由有軍法審判權之機關審判。」¹¹⁵體現出治亂世用重典的意涵，以軍法作為違反總動員業務者的主要審判依據，在法制層面將整個總動員體制的制約力度加重。本文將於第四章詳述有關戰時違反總動員的重要經濟案件之軍法審判情形。

綜合上述，《國家總動員法》作為戰時的重要基本法，是國民政府推行總動員政策的法源依據，也是總動員體制建構的重要里程碑。除了《國家總動員法》，相應頒布的〈國家總動員法實施綱要〉明確分配動員業務主管機關及總動員執行方針，使動員政策得以推行；而《妨害國家總動員懲罰暫行條例》則是制定了違反國家總動員政策及業務的懲治措施。可以說，後兩者進一步完善及穩固了總動員法制的結構，使國民政府在落實國家總動員時更加順暢。

¹¹⁴ 《妨害國家總動員懲罰暫行條例》在戰後多次的修改，或許也體顯出時代的劇烈變化。劉支藩，《我國總動員情況檢討》（臺北：國防研究院，1961），頁104。林紀東，《國家總動員法概論》（臺北：司法行政部，1958），頁85-87。

¹¹⁵ 〈制定「妨害國家總動員懲罰暫行條例」〉，《國民政府公報》，31：渝：479（31.7.1），頁1-3。

第三章 國家總動員綜理機構的演進

抗戰爆發後，總動員亟待實施，中央政府除了制定法令外，也成立綜理動員事務的機構，以統一設計總動員計劃、統籌各種動員業務的推行。本章將以時序論述抗戰時期綜理總動員事務機構的成立與發展，包括 1937-1940 年間的國家總動員設計委員會，以及 1942-1945 年間的行政院國家總動員會議（兼論其前身行政院經濟會議）。綜理機構並非最高決策機構，而是設立在中央軍事或行政機關之下，專門針對總動員業務進行研究、設計或督導。然而這樣的機構在戰時體制中的意義並不平凡，隨著動員業務的重要性增加，以及參與成員、機構組織的變遷，使其角色不斷變化，值得進一步考察。

第一節 國家總動員設計委員會

自七七事變到太平洋戰爭爆發前，中央黨政軍機關經過多次的調整，逐步尋求真正適應戰時體制的模式，而國家總動員設計委員會的成立，使國民政府有了第一個專門負責籌劃總動員事務的機構，嘗試對戰時動員發揮影響力。

1937 年 7 月 9 日，軍委會委員長蔣介石致電副委員長閻錫山、辦公廳主任徐永昌、軍政部長何應欽等，指示應準備全軍動員，並且施行全國戒嚴。¹7 月 10 日何應欽自重慶回南京，並自隔日起，每天在軍政部部長官邸召集軍事會報，與各軍事單位負責人討論應付盧溝橋事變之謀劃，為期約一個月。²7 月中旬，軍事委員會訓令設立「國家總動員設計委員會」（以下簡稱「總動員設計會」），並派何應欽擔任該機構主任委員，交通部長俞飛鵬及軍政部政務次長曹浩森擔任副主任委員。³7 月 21 日，軍政部、軍委會、行政院、資源委員會、交通部、全國經濟委員會等機關之代表於軍政部部長官邸召開「實施總動員談話會」，決議總動員之機構與組織待將來另

¹ 「蔣中正電閻錫山盧溝橋衝突全國戒嚴並準備全部動員防事態擴大」（1937 年 7 月 9 日），〈革命文獻—盧溝橋事變〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-020300-00001-016。「蔣中正電徐永昌等日軍挑釁無論其用意如何我軍應準備全部動員」（1937 年 7 月 9 日），〈革命文獻—盧溝橋事變〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-020300-00001-015。

² 其紀錄詳見：「何應欽等於盧溝橋事變後召開的歷次會報紀錄（1937 年 7 月 11 日-8 月 12 日）」，收入中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編 第五輯 第二編 軍事》，第二冊（南京：江蘇古籍出版社，1998），頁 7-60。

³ 〈國家總動員設計委員會〉，國史館藏，《外交部檔案》，典藏號：020-161702-0060。

行研究，目前先將急需實施之事項交由相關機關辦理，包含：糧食統制、民眾組織與訓練、資源統制、交通統制、各地衛生機關及人員材料之調查統計、財政金融之籌劃等。⁴至 23 日的官邸會報，總動員設計會的組織與人選已經有所規劃，由軍政部總務廳廳長項雄霄發表報告。⁵可見軍政部對於成立動員機構的事務甚為積極。

8 月 1 日，總動員設計會成立，隸屬於軍事委員會。⁶其職責為針對國家總動員業務之研究、設計、指導與督促。該機構最初之組織編制如下：設主任委員一人，副主任委員兩人，並設當然委員與分組委員。當然委員由軍委會與行政院各部會首長擔任，最初的名單為：軍委會辦公廳副主任、參謀本部次長、訓練總監部副監、軍委會銓敘廳廳長、參謀本部第一廳廳長、行政院政務處長、內政部次長、財政部次長、交通部次長、鐵道部次長、海軍部次長、教育部次長、實業部次長、外交部次長、全國經濟委員會秘書長、資源委員會秘書長。分組委員則主要由軍政機關各業務單位負責人擔任，依照自身負責之業務，組織秘書、糧食、資源、交通、民眾指導、衛生及財政金融等七個組，各自負責設計、審查相關動員方案。以上兩種委員總人數達七十五人，除此之外另有專門委員。經總動員設計會決定之各項總動員方案，將呈請軍事委員會核定，送交中央各部會及地方政府施行。⁷

在成立的同日，總動員設計會舉行第一次全體會議，修正通過該會組織大綱，並將部分機關提出之緊急動員辦法送交各組審議。同時，也通過〈中央及地方高級行政機關設置總動員事務專科暫行辦法〉，規定中央各部會署及各省市府應就原有職員數量，組織一個動員事務之整備科。整備科由該機關次長或秘書長主持，專門掌理該機關所應辦之總動員業務。該案附有各部會署及省市府處理總動員事務之系統表，明確指出軍事委

⁴ 「何應欽等於盧溝橋事變後籌劃軍事有關會議紀錄及附件（1937 年 7—9 月）」，收入中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編 第五輯 第二編 軍事》，第二冊，頁 62-81。

⁵ 「何應欽等於盧溝橋事變後召開的歷次會報紀錄（1937 年 7 月 11 日-8 月 12 日）」，收入中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編 第五輯 第二編 軍事》，第二冊，頁 7-60。

⁶ 關於國家總動員設計委員會成立日期，學者段瑞聰曾考究認為應在 1937 年 8 月 7 日至 10 日之間，見：段瑞聰，〈蔣介石與抗戰時期總動員體制之構建〉，《抗日戰爭研究》，2014 年第 1 期（2014 年 2 月）頁 34-53。然而就國史館所藏外交部檔案中「國家總動員設計委員會第一次會議紀錄」，可確知此機構最初即成立於 8 月 1 日。〈國家總動員設計委員會〉，《外交部檔案》，國史館藏，典藏號：020-161702-0060。

⁷ 〈國家總動員設計委員會〉，《外交部檔案》，國史館藏，典藏號：020-161702-0060。

員會為總動員事務之最高指揮，而總動員設計會負責設計方面業務。⁸

1937 年 12 月，軍委會委員長蔣介石為適應實際需要，令將前頒之〈中央及地方高級行政機關設置總動員事務專科暫行辦法〉予以廢止，另訂〈各省市縣動員委員會組織大綱〉，以健全機構，使各省市縣之黨政軍民連成一氣。各省市縣動員委員會以省主席、縣市長為主任委員，並以所在地之黨政軍各機關主管組織之；若所在地設有綏靖主任或衛戍總司令，得以綏靖主任或衛戍總司令為主任委員。該機構之下，有設計委員若干人，並設置民運、徵調、救濟、宣傳、總務各組（或股），分掌各種業務。省市之動員委員會，係受軍事委員會指揮監督，並受總動員設計會之指導督促，指揮所屬各級動員委員會。但戰區司令長官，對於該戰區內之動員委員會，亦得指揮之。⁹這是抗戰爆發後對於地方層級動員機構的規劃過程。

總動員設計會成立後，積極辦理動員有關之事務，然因委員眾多且各自本身職務繁忙，事實上不易定期開會，因此決定從 1937 年 8 月底開始，每星期五由主席召集所屬各組負責人舉行會報，報告一週間辦理事項並討論相關方案，凡通過之案件即呈請軍委會核定公布或函請各主管機關實施。在 1937 年 10 月中旬之前，總動員設計會所完成之業務大體可分為以下部分：（一）協助蒐集各機關執行動員業務所需之法令資料。（二）擬訂各種動員業務實施方案，如戰時糧食管理實施方案、遷移上海等處工廠案、統一購買國防材料案、建築輕便鐵道代替公路案、金融財政之籌劃案等。（三）擬訂各種戰時動員條例或綱要，如抗戰時期民眾運動實施大綱、人員動員條例、戰時技術人員補充辦法、抗日宣傳大綱等。在許多案件的處理過程中，也會邀請有關之主管機關共同協商，並將擬訂的結果送交軍委會核定或交各主管機關參考。¹⁰

1937 年 8 月底，國防最高會議通過〈總動員計劃大綱〉，是戰時第一個總動員推行綱要。該大綱內容主要分為三部分，第一部分是全國總動員相關之事項與施行地帶，事項分為軍事、交通、產業、財政金融、宣傳與訓練等五個方面，每方面皆有詳細內容，而地帶則分為戰爭地帶、戰爭後方、戰爭不能即刻達到之地帶、戰爭不能達到之地帶等七個區域。第二部

⁸ 〈國家總動員設計委員會〉，《外交部檔案》，國史館藏，典藏號：020-161702-0060。

⁹ 〈國家總動員〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《一般檔案》，典藏號：一般 240/542。此檔案為何應欽講授「國家總動員」之文稿，由中央訓練團於 1940 年 5 月編印。賀耀組，〈國家總動員之內容與實施〉，軍委會政治部編，《抗戰五年》，（出版地不詳：軍委會政治部，1942），頁 53-56。

¹⁰ 〈國家總動員設計委員會〉，《外交部檔案》，國史館藏，典藏號：020-161702-0060。

分是要求由大本營確定總動員方案，其重點包含確定各種相關事項及數量，並將動員工作妥善分配至地方、確定管理與獎懲方案、各級工作人員訓練方案等。第三部份是關於各級工作人員之訓練要點與身分能力要求。同時，國防最高會議還通過「總動員計劃工作分配表」將上述大綱中的業務分配給軍委會各部及行政機關。¹¹

同年 10 月前後，軍事委員會為因應戰時統帥權之行使，將內部組織逐步改組為六個部，其中第二部掌管政略與軍政，部長為熊式輝。¹²而總動員設計會隨之改隸軍委會第二部，並由熊式輝任主任委員，副主任委員分別為盧作孚及周佛海。在改組後，總動員設計會於 10 月 20 日舉行第一次大會，決議將原本的七個組改為十個組：軍政、交通、國防工業、國民經濟、宣傳、民眾組織、內政、國民外交、財政金融、衛生。此外，為了解決委員眾多而不易開會的難題，設立常務委員會，由常委九人組成，其名額除正副主任委員外，剩餘六人由主任委員就其他委員中指定。後來經蔣介石指示，將常委增加為十五人。¹³然而在改制後不久，因上海戰事失利，中央考慮西遷重慶，國防最高會議常務委員會於第三十一次會議（11 月 15 日）通過〈非常時期中央黨政軍機構調整及人員疏散辦法〉，調整黨政軍機構，軍事委員會撤銷第二部，該部執掌與總動員有關者，歸併總動員設計會辦理。¹⁴

中央機關遷至重慶後，總動員設計會改由行政院副院長張羣為主任委員。至 1938 年 1 月間，國防最高會議常務委員會決議將該會改隸國防最高會議，並以行政院長孔祥熙為主任委員，軍委會參謀總長何應欽為副主任委員。在這一時期，總動員設計會因中央機關搬遷及內部人員的屢次改組，導致工作停滯不前，並無太多建樹。¹⁵雖然行政與軍事機關仍繼續辦理各種動員事務，然而缺乏統一設計動員方案與討論事務的平臺，不符戰時之所需。蔣介石亦曾在 1939 年 1 月的日記中，提到要重新整頓動員委

¹¹ 「蕭自誠呈總動員計畫大綱暨各省市縣動員委員會組織大綱，總動員計畫大綱和工作分配表」（1941 年 3 月 26 日），〈戰時重要措施（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080101-00014-005。

¹² 李雲漢，《盧溝橋事變》（臺北：東大圖書，1987），頁 456-459。

¹³ 〈國家總動員設計委員會〉，《外交部檔案》，國史館藏，典藏號：020-161702-0060。段瑞聰，〈蔣介石與抗戰時期總動員體制之構建〉，《抗日戰爭研究》，2014 年第 1 期，頁 34-53。

¹⁴ 李雲漢，《盧溝橋事變》，頁 460-461。

¹⁵ 〈國家總動員〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《一般檔案》，典藏號：一般 240/542。〈國防最高會議第 41-50 次常會紀錄〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《會議紀錄》，典藏號：會 00.9/6。

員會，使之健全以集合人力與物力。¹⁶

1939 年初，行政院副院長張群向蔣介石致函，指出總動員設計會成效不佳的原因，主要是（一）各機構未能確實聯繫，且無專任人員切實負責。（二）各機構之負責未能明確釐訂（三）中央機構的停頓（四）〈總動員計劃大綱〉之內容多已不符現實。其後，因國防最高委員會於 1939 年 2 月成立，中央乃有在國防最高委員會內設立「總動員委員會」的構想，並在該機構下成立設計委員會，取代總動員設計會的職權。針對此事，做為總動員設計會主委的行政院長孔祥熙提出異議，而後國防最高委員會參事與相關人員乃再行討論改制辦法。在來回的討論中，反映出行政院方面與國防最高委員會的權力矛盾，孔祥熙並不願意失去對總動員設計會的領導權。最終，孔祥熙於 8 月中旬提交一份「國家總動員設計委員會組織大綱」，經國防最高委員會修正後，通飭國民政府等機關，由國民政府於 11 月 4 日頒布新的組織大綱。¹⁷

新的組織大綱明定總動員設計會隸屬於國防最高委員會，職權為國家總動員業務之研究與設計，以及指導、督促、考核各級動員委員會業務。在領導人方面，設主任委員一人、副主任委員一人，以行政院長及參謀總長分任之。在委員方面由三類機關首長組成，其一為黨部方面：中央黨部秘書長、社會部部長、訓練委員會主任委員；其二為行政院方面：行政院秘書長、政務處長及內政、財政、軍政、經濟、交通、教育等部部長、經濟委員會委員長；其三為軍事方面：軍委會副參謀總長、軍委會辦公廳主任、政治部部長、戰地黨政委員會副主任委員。在內部組織方面，設立秘書處，主任秘書由主任委員指派。此外，設立四個組，分別主管（一）兵役、撫卹、軍隊衛生等事項、（二）教育、宣傳及民眾組訓、（三）地方行政、難民救濟與社會衛生等事項、（四）財政金融、交通及國防工業等事項。各組設組長一人及組員五至七人，皆由主任委員指派之。另外，設督導員四至六人以考核各級動員工作，亦由主任委員指派。¹⁸

若將新的組織大綱與 1937 年時的編制相比較，可以得出幾點不同。在委員方面，新的編制增加了黨部方面的負責人，使總動員業務的決定能夠

¹⁶ 蔣中正，《蔣中正日記》，民國二十八年大事年表、1939 年 1 月 4 日。

¹⁷ 這段時期圍繞在國家總動員設計委員會隸屬與職權問題的討論，可參考：段瑞聰，〈蔣介石與抗戰時期總動員體制之構建〉，《抗日戰爭研究》，2014 年第 1 期，頁 34-53。

¹⁸ 「國防最高委員會函國民政府為國家總動員設計委員會組織大綱請查照並通飭知照」（1939 年 11 月 1 日），〈國家總動員會議組織法令案（一）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-012071-00304-001。

涵蓋更全面的意見，並且只以黨政軍重要首長為委員，使委員人數加上正副主任委員共僅有十七人，較易集中意見及召開會議。¹⁹而在職權方面，新的組織大綱使總動員設計會具有考核各級動員委員會之權，並得隨時指定委員或督導員分赴各省市動員委員會進行指導與督察，突破了原本以設計為主的權限。此外，在新的編制中，所屬各組組長與組員、督導員、秘書長均由主任委員派任，使主任委員具有較大的人事調度權。

經過改組的總動員設計會，本應開始積極運作，然而不久後又因中央機關調整而出現變卦。1940年4月中旬，總動員設計會召開「各省市動員工作座談會」，副主任委員何應欽向與會人員講述當前總動員工作之內容，針對組織、政治動員、軍事動員、國民動員、產業及工業動員、經濟動員、交通動員、科學及技術動員等面向進行分述，期待各省市動員委員會能夠盡力完成地方動員之職責。²⁰但到了5月初，國防最高委員會訓令總動員設計會，在當月內即行結束，主要理由是總動員設計會日前所呈送之1939年11月、12月及1940年的經費概算（該機構在1939年組織大綱修訂後始向中央呈送預算），經國防最高委員會之財政專門委員會審查後，認為數字過於龐大，加上當時政府的設計組織亟待統一，所有各種設計工作應在統一組織下合併辦理，因此決定撤銷總動員設計會。²¹該訓令提到之統一設計工作，與後來推行的行政三聯制有關。

早在1930年代，國民政府機關運作效率不彰的現象便已被許多政府內外人士注意，並積極討論改善方法。行政三聯制的出現即是為了應付越趨複雜的黨政體制及疊床架屋的政府機構所導致的效率與人事問題。²²這項制度的推動緣起於蔣介石的構想，他在1939年12月的第五期黨政訓練班上發表演講，指出政府機關應該落實設計、執行和監察（或考核）三項

¹⁹ 改組後的國家總動員設計委員會於1939年11月22日舉行第一次會議，通過「國家總動員設計委員會會議規程」，大要如下：本會會議由主任委員、副主任委員、委員組成。每月召開一次會議，由主任委員召集，必要時得召集臨時會。本會各組組長與各股股長及直屬各機關，遇到有關係事件經主任委員許可亦得列席。〈國家總動員設計委員會組織大綱〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 003/0166。

²⁰ 何應欽講，〈今後動員工作之方針〉，《浙江動員月刊》，第1卷第1期（1940年6月），頁5-7。該刊為浙江省動員委員會的機關刊物。

²¹ 〈國家總動員設計委員會結束〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 001/0018。

²² 關於行政三聯制的內容與推行狀況，可參考：吳哲生編，《行政三聯制概論》（上海：正中書局，1947）。李宗黃，《行政三聯制概論》（臺北：中國地方自治學會，1953）。林瑾芬，〈抗戰時期行政三聯制的推動與檢討〉，（臺中：私立東海大學歷史學系碩士論文，2015年7月）。

程序，彼此聯繫起來，有助於解決當今機構不靈、義務停滯的現象。²³這樣的想法開始逐漸落實，在設計方面，蔣氏於 1940 年初指示國防最高委員會，應將中央各設計機關歸併統一，於是國防最高委員會秘書長張群便計畫將行政院及國防最高委員會所屬之設計機構合併於國防最高委員會內的各個專門委員會中，以利事權統一。²⁴2 月中旬，蔣介石進一步提出成立中央設計局的構想，交張群擬訂組織大綱。大綱草擬完成後，張群認為在中央設計局成立之後，所有中央各設計機構，如總動員設計會、行政院行政效率研究委員會、行政院縣政計劃委員會、國防最高委員會之設計委員會等，均可一律歸併該局，以收人才集中之效，健全設計之職權。²⁵於是，總動員設計會走向結束的道路。

1940 年 8 月初，國防最高委員會辦理接收與移交手續，總動員設計會的業務，根據不同性質，由國防最高委員會各專門委員會接辦。²⁶該機構從 1937 年 8 月至 1940 年 8 月，前後存在時間為三年，也正是戰時中央黨政軍機關調整最為頻繁的時期。作為戰時第一個綜理動員事務的機構，它具有重要的意義，在戰爭爆發的前幾個月內，確實在一定程度上起到協調中央軍政部門共同擬訂動員策略的作用。然而，整體來說它的貢獻其實是有限的，其原因一方面是隸屬關係與主持者變動頻繁，需隨上級機關的變遷而調整，在中央機關遷至重慶後工作更是陷入停頓，無實際成績，反映了機構調整頻繁狀態下牽一髮而動全身的無奈。另一方面，作為一個以研究、設計、指導與督促總動員業務為成立目標的綜理機構，它的職權存在許多不足：首先，它對於總動員事務的主要權責終究落在設計方面，並沒有考核或審查各機關動員業務之職權，直到 1939 年底修正組織大綱後才有了考核各省市動員委員會的權力，不過已離該機構撤銷時間不遠矣。第二，戰時動員之設計應由專門機關統一規劃，但在當時中央有許多設計機構，各司其職，彼此也缺乏聯繫，加之總動員設計會本身也未有突出表現，因

²³ 〈辦事的程序——設計、執行與監察〉(1939 年 12 月 6 日)，秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 16（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984），頁 510-515。

²⁴ 「奉令充實研究機構統一設計機關擬具改組各專門委員會辦法原則及另組預算委員會辦法乞核示」(1940 年 1 月 24 日)，〈委座手批案牘〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 001/0073。

²⁵ 「遵擬中央設計局組織大綱呈乞核示」(1940 年 3 月 8 日)，〈委座手批案牘〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 001/0073。

²⁶ 〈國家總動員設計委員會結束〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 001/0018。〈國家總動員設計委員會移文〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 001/0020。

此才導致最終被歸併於中央設計局。第三，總動員設計會雖然對於總動員事務負綜理推動之責，但在當時尚有兩個機構在民間辦理社會動員，一個是國民精神總動員會，負責推行國民精神總動員運動，於 1939 年 3 月中旬成立，隸屬於國防最高委員會。²⁷而另一個是新生活運動促進總會，該運動早在戰前便已實施有年，它們的運作完全獨立於總動員設計會之外，並沒有有效整合。可見總動員設計委會與真正的綜理動員機構仍有一段距離。



²⁷ 馬起華，《抗戰時期的政制建設》（臺北：近代中國出版社，1986），頁 74-78。沈順利，〈抗戰時期民族精神的激發及其作為——國民精神總動員之研究〉，（臺北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，1986 年 6 月）。

第二節 行政院經濟會議

武漢會戰後，抗戰的局勢有明顯的變化，中日之間進入較為長期的相持階段，資源的消耗成為中國急須面對的問題，如何增加戰爭所需之物資及財源、穩定民生經濟，都是政府中央所關心的焦點，並逐漸成為施政重心。1940年7月，中國國民黨五屆七中全會（1940年7月1日至8日）通過總裁交議案，該案目的是調整各種經濟行政主管機關，解決其重疊且事權不統一之現象，並擬於行政院增設「經濟作戰部」及「戰時經濟會議」，以適應長期抗戰之需要。²⁸經濟作戰部原定囊括有關戰時經濟與物資之主管機構，如糧食管理處、貿易委員會、物資調節處、物價委員會等，但後來並未設立。而經濟會議方面，行政院於1940年12月中旬開始，在每週二的院會之前舉行經濟會議，目的是使該會議上通過之提案得以即刻在院會核定施行。²⁹經濟會議由行政院副院長孔祥熙主持，起初之組織大綱尚未確定，會議參與成員亦不固定，主要包含軍政、交通、農林、社會、財政、經濟等部之部長或次長、全國糧食管理局局長、四聯總處所屬局處長、侍從室人員、重慶市市長等。³⁰

至1941年2月初，「行政院經濟會議」（下稱經濟會議）正式以機構的形式成立，負責統籌戰時經濟事務、審議一切經濟措施，隸屬於行政院。主要成員稱為會員，包含行政院正副院長、財政、經濟、軍政、交通、農林、社會等部部長、行政院秘書長、政務處長、軍委會正副參謀總長、軍令部長、後方勤務部長、侍從室第一至第三處主任、中央設計局秘書長、全國糧食管理局局長、中央銀行正副總裁、四聯總處秘書長、資委會主委、貿易委員會主委、軍需署長、兵工署長。組織方面，經濟會議下設秘書處，置秘書長一人、副秘書長兩人，秘書處下設秘書室、政務組、糧食組、物資組、工資組、運輸組、金融組、貿易組、合作組、調查組、檢查組、軍事組、各種專門委員會。³¹除此之外，經濟會議為了穩定地方經濟，在檢察

²⁸ 秦孝儀主編，《革命文獻 第八十輯 中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（二）》（臺北：中國國民黨中央委會黨史委員會，1979），頁59-61。

²⁹ 〈經濟會議第一次會議紀錄〉（1940年12月17日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第一冊（桂林：廣西師範大學出版社，2004），頁1-4。「孔祥熙電蔣中正國防經濟部改稱物資總監部提出院會討論情形等」（1940年12月31日），〈組織法與管制（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-080108-00001-006。

³⁰ 見行政院經濟會議第一次至第八次會議紀錄。中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第一冊，頁1-30。

³¹ 〈行政院經濟會議組織大綱及編制表暨處務規程〉，《行政院》，國史館藏，數位典藏號：014-070100-0035。

組下設立經濟檢察隊，由軍統局、中統局與三青團派遣人員專責辦理（詳細情況見下章論述）。

經濟會議的秘書長為賀耀組（時任軍委會侍從室第一處主任），負責統籌所有會務。副秘書長最初為谷正綱（時任社會部長）及蔣廷黻（時任行政院政務處長），1941年4月谷正綱辭職，改由何浩若（曾任三青團宣傳處處長）任之。³²秘書處下的各組，設正副組長一人，由各有關機關派遣次長或司長級人員兼任為主，目的是讓相關部門得以參與業務並彼此聯絡。據曾經在金融組工作的人員回憶，組長與副組長的人事安排主要是為了拉近關係，與相關部門取得聯繫與支援，實際上他們很少顧及組內事務，具體領導各組工作的是組內的專職秘書。³³而負責統一領導各組專職秘書的，是秘書室的主任秘書。他可說是實際綜理該機構事務的人物，其權力相當於一個部會的常務次長，甚或有餘。³⁴

經濟會議的工作人員，據相關回憶，來源可分為四類，第一類是賀耀組的老部屬，但因為賀氏多年來職務調動頻繁，累積的班底並不多。第二類是侍從室第三室（按：應為第三處）派任的人物，主要在秘書處工作。第三類是軍統局方面的人員，主要在該機構所屬之經濟檢察隊。第四類是來自各方推薦及經濟會議向各單位借調的人員，這部分人組成複雜，有些不適合做經濟工作，但若來自重要官員的推薦，也會被任用。³⁵

依據組織大綱，經濟會議每週召開一次會議，由行政院長主持，院長缺席時由副院長主持；經濟會議所討論出的決議，以行政院命令行之。實際上，至1941年11月前，多數會議蔣介石並未出席，皆由副院長孔祥熙代為主持。³⁶而蔣介石之所以於該年11月開始親自主持會議，是因為其注

³² 〈行政院經濟會議印信及各員任免〉，《行政院》，國史館藏，數位典藏號：014-090201-0156。

³³ 錢大章，〈抗戰時期的行政院經濟會議〉，收入全國政協文史資料委員會編，《文史資料存稿選編 經濟》，上冊（北京：中國文史出版社，2002），頁40-42。

³⁴ 張果為，〈浮生的經歷與見證（五）〉，《傳記文學》，第35卷第1期（1979年7月），頁94-103。張氏曾擔任經濟會議秘書室主任秘書，後任國家總動員會議物力組主任、人力組主任等。

³⁵ 錢大章，〈抗戰時期的行政院經濟會議〉，收入全國政協文史資料委員會編，《文史資料存稿選編 經濟》，上冊，頁40-42。蔣介石曾令賀耀組，應注意報載有關經濟之論文，設法聯繫有才識的作者，或透過考核蒐羅進入經濟會議任職。「蔣介石令賀耀組」，〈經濟措施（二）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00002-005。

³⁶ 據行政院經濟會議之會議紀錄，並參酌蔣中正日記後，統計該會議共召開58次會議，其中已知蔣介石出席並主持會議17次，孔祥熙主持39次，翁文灝主席1次，另有1次會議（1941年10月16日）出席人員不明，惟當日蔣介石在南嶽參加軍事會議，故此應是由孔祥熙主持。

意到當時的經濟問題頗為嚴峻，平準基金委員會無法有效控制外匯，使法幣更加貶值，加上物價暴漲、財政部統制金融不力等問題皆亟待解決，乃有此項決定。直到隔年 3 月中旬前，蔣介石除了重要行程不在重慶外，皆有出席並主持會議。³⁷

會議流程主要分兩部分，首先是「報告事項」：由相關部會長官報告各主管經濟方面工作狀況、物價狀況等。其二是「討論事項」：討論相關機關提請執行之政策、委員長交代事項、國防最高委員會交下經濟相關之立法原則、秘書處研究時下經濟問題所提出之議案等等。就其會議紀錄來看，討論的議題大多圍繞物價、糧價、工商問題，亦有許多議案聚焦在重慶市的經濟狀況。此外，經濟會議也會討論與戰時經濟體制建立相關的重要議題，如多次討論戰區經濟委員會的組織調整、五屆八中全會決議建立戰時經濟體系案、成立物資局、太平洋戰爭爆發後的緊急經濟措施等。除了例行的會議，經濟會議也會另外召集各有關部會機構召開會議，統籌特定政策的研擬事宜。

在例行會議中討論決議之案件，部分轉呈行政院核定，部分直接交給相關部會施行，可見該機構在經濟事務上具有一定程度的決策權。總體來說，可將經濟會議視為戰時經濟事務的最高統籌機關，亦是各個經濟機關的聯繫與討論平臺。秘書長賀耀組曾說：「經濟會議是我國經濟行政的一個最高綜合的權力機構」，同時因秘書處內集合了各經濟機關之相關部門主管，使設計與實際執行融為一體，強化各主管機關之執行能力及聯繫，可說是國家經濟行政權力與技術的綜合機關，「在我國抗戰期間，實含有劃時代的重大意義，而是一個適應戰時需要含有作戰意義的經濟參謀本部。」。³⁸這番話道出了中央在設立經濟會議時所希望達到的目標，就實際面來看，也確實發揮了一定的作用。

1941 年 10 月，為求平價工作順利進行，經濟會議通過了〈當前平價工作實施綱要〉，制定物價管理與調查的方針，並且劃分管制的權責機關：經濟會議為全國最高平價專責機關，負責統籌全國平價事宜，協同其他經濟相關部會切實辦理各項平價業務。這是國民政府戰時物價管制業務的重

³⁷ 蔣介石認為，在他親自主持之下，「嚴格統制銀錢業，資金物價方能漸穩，加之四川征收糧食生效，故經濟乃得轉危為安也。」蔣中正，《蔣中正日記》，1941 年反省錄。

³⁸ 賀耀組，〈經濟會議的意義和工作〉，《中央周刊》，第 3 卷第 35 期（1941 年 4 月），頁 5-6。

要突破。³⁹

在 1942 年 4 月之前，經濟會議對統籌業務有相當進展，如：（一）平抑糧價，如制定《違反糧食管理治罪暫行條例》、發行糧食庫卷、將全國糧食管理局改制為糧食部等。（二）平抑物價，如制定〈當前平價工作實施綱要〉、籌撥物價平準基金、設立物資局等。（三）平抑工資，如在重慶市成立平定工資聯合辦事處。（四）平抑運價，如控制木船輪船運費、擬訂補救辦法以應付汽油漲價等（五）利用經濟檢察隊檢舉千餘起囤積居奇案件。（六）禁止一般銀行之增設、由財政部派員檢查地方銀行及民營錢業等。（七）限制酒食消費，促進節約。（八）擬訂措施應付太平洋戰爭爆發後物資、金融、貿易與運輸等方面的變化。⁴⁰而隨著戰爭局勢的變化，行政中樞認知到不能只針對經濟進行統制，而是要推行整體的國家總動員，且應有相應的綜理機構，因此經濟會議在 1942 年 4 月底走向改組之路。



³⁹ 除了以經濟會議為統籌機關外，糧食部主管糧食平價、經濟部主管工礦產品及內運物資的平價、社會部主管工資平價、交通部及運輸統制局主管水陸運輸費用平價、各地方行政機關主管該地零售日用必需品平價。〈經濟會議第三十五次會議紀錄〉（1941 年 10 月 2 日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第二冊，頁 157-193。

⁴⁰ 〈經濟會議工作始末記〉，《財政知識》，第 3 期（1942 年 7 月），頁 43。

第三節 國家總動員會議的成立與初期運作

上一章曾述及，太平洋戰爭爆發後國民黨五屆九中全會（1941 年 12 月 15 日至 24 日）通過了「加強國家總動員實施綱領案」，其後蔣介石要求熊式輝草擬全國總動員之方案，最後出爐的「加強國家總動員方案」中，有一份「總動員法實施綱要」。該綱要指出，應將行政院經濟會議改組為「國家總動員審議會」，隸屬於行政院，以綜理國家總動員業務之審查、建議與考核，而現有處理國家總動員業務之各機構也應有所調整。⁴¹而 1942 年 3 月底《國家總動員法》頒布，該法第二十九條規定：「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。」⁴²至此，成立綜理總動員業務的機關已是勢在必行。

1942 年 4 月初，蔣介石令行政院秘書長陳儀儘速成立「國家總動員督導委員會」，並於 4 月底前結束經濟會議。同時，他派任三人為該委員會之常務委員，並分配其角色：陳儀，負責主辦該委員會之組織、人事與行政方面的聯繫；吳鐵城（時任國民黨中央黨部祕書長），負責主辦與黨部、國防最高委員會及各院之間的聯繫；賀耀組，負責常川駐會處理會務。⁴³其後，行政院著手進行督導委員會的籌備事務，而經濟會議也逐步結束，最後一次會議於 4 月 16 日召開。

4 月 7 日，行政院院會討論國家總動員督導委員會之組織大綱，並決議交付審查。幾日後，機構名稱改定為「國家總動員會議」，於 14 日行政院院會通過〈國家總動員會議組織大綱〉，送交國防最高委員會，並於國防最高委員會第八十二次常務會議修正通過。國家總動員會議（以下簡稱總動員會議）便成為總動員法制建立後第一個綜理國家總動員業務的行政機關，隸屬於行政院。⁴⁴其職權如下：

⁴¹ 「加強國家總動員方案綱目摘要」，〈研究資料（二）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-080115-00005-002。

⁴² 〈國家總動員法〉，收入章逸天編，《總動員法規彙纂》（臺北：編者，1956），頁 1-21。

⁴³ 「軍事委員會委員長侍從室第二處主任陳布雷函行政院秘書長陳儀為奉蔣中正手諭令限期成立國家總動員督導委員會並派定吳鐵城等常務委員任務請察照辦理」（1942 年 4 月 4 號），〈社會部事務〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-054000-00001-003。

⁴⁴ 「國民政府行政院第 558 次會議紀錄」（1942 年 4 月 7 日），〈國民政府行政院會議紀錄案（第 556 至 560 次）〉，國家發展委員會檔案管理局藏，《行政院檔案》，典藏號：A300000000A/0031/2-5-1/182。「國防最高委員會秘書廳函國民政府文官處為國家總動

1. 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。
2. 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。
3. 協調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。
4. 聯繫非行政院所屬各機關國家總動員有關之工作。⁴⁵

總動員會議設置委員，起初分為兩種委員，其一是由行政院院長指派，包含：內政、外交、軍政、財政、經濟、教育、交通、農林、社會、糧食等部部長及行政院秘書長、行政院政務處長、四聯總處秘書長與其他由院長指派之人員；其二為由行政院長聘任，包含：中央黨部秘書長、國防最高委員會秘書長、中央設計局秘書長、黨政工作考核委員會秘書長、國民政府主計長、軍委會參謀總長與副參謀總長、軍令部部長、後方勤務部部長、軍委會委員長侍從室各處主任、運輸統制局主任與其他由院長聘任之人員。另外，由行政院長就委員中選任三人指定為常務委員。依組織法規定，每月舉行一次全體會議，每星期召開一次常務委員會會議，並須通知與討論議題有關之委員出席。總動員會議對外不行文，一切決議由行政院行之，但事務處理所需，可使用會議公函或處組公函。⁴⁶

由上述內容可知，總動員會議延續了經濟會議的各機關主管合議制，透過全體委員會會議及常務委員會會議等討論平臺來促進各種業務的聯繫。委員方面，不但有政治與軍事單位負責人，也包含黨務方面人士，以期黨政軍三方協調合作。而在職權上，動員會議有審查各機關動員計畫及考核的權力，在統籌總動員事務上具有很高地位。

總動員會議設立秘書處，置正副處長各一人，處內設法制室、調查室、文書科、事務科、議事科。同時，設立軍事、人力、財力、物力、糧鹽、運輸、檢察、文化等八個組，分任各項研究審核及建議等工作，組內設置業務小組會議。每組設主任一人（必要時得設副主任）、秘書一人、專員及組員若干人。此外，為因應動員事務之集中設計，得成立各種業務委員會，

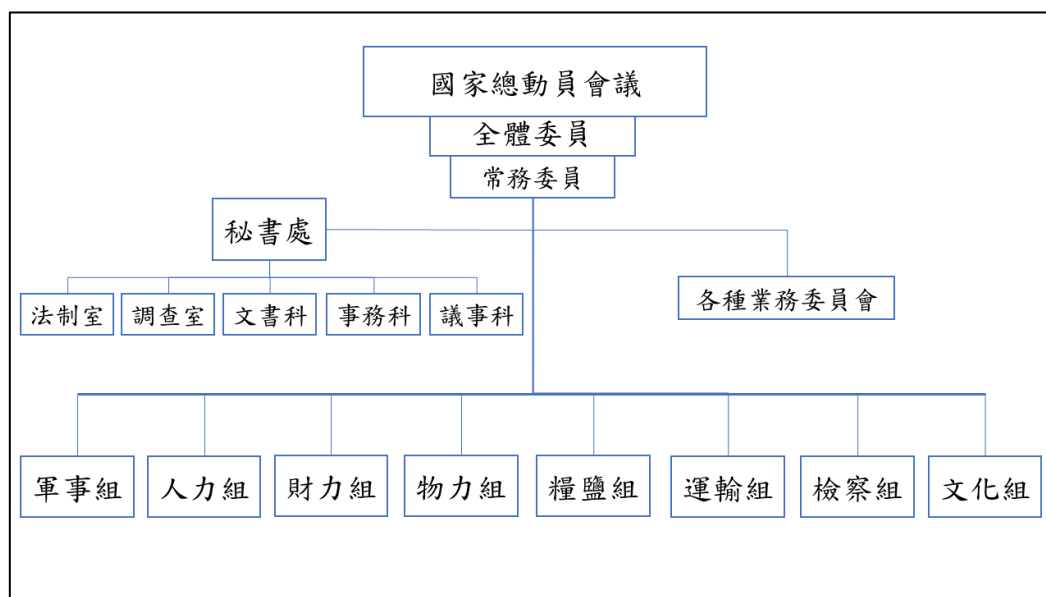
員會議組織大綱一案請查照轉陳分令飭遵」(1942年4月21日)，〈國家總動員會議組織法令案（一）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-012071-00304-018。翁文灝著，李學通、劉萍、翁心鈞整理，《翁文灝日記》，下冊（北京：中華書局，2014），頁784、786。此組織大綱於後來交立法院完成立法程序，由國民政府於同年7月公布《國家總動員會議組織條例》，其全文見：〈制定「國家總動員會議組織條例」〉，《國民政府公報》，31：渝：487（重慶：國民政府文官處，1942年7月29日），頁4-6、10。

⁴⁵ 〈制定「國家總動員會議組織條例」〉，《國民政府公報》，31：渝：487，頁4-6、10。

⁴⁶ 〈制定「國家總動員會議組織條例」〉，《國民政府公報》，31：渝：487，頁4-6、10。

並得聘請專門人員參與。⁴⁷

圖 3-1：國家總動員會議組織系統圖（1942）



來源：筆者自繪，取材自：〈制定「國家總動員會議組織條例」〉，《國民政府公報》，31：渝：487（重慶：國民政府文官處，1942年7月29日），頁4-6。

總動員會議於1942年5月正式成立，三位常務委員即為蔣介石已事先指定的陳儀、吳鐵城、賀耀組，秘書處處長為行政院參事端木愷。第一次全體委員會議於1942年6月3日舉行，由行政院長蔣介石主席，除了中央設計局秘書長王世杰未出席外，所有委員皆有到場。⁴⁸會上報告總動員會議組織大綱、處務規程及各省市縣舉行動員會議通則草案等，並討論總動員法制相關議案，包括「違反國家總動員法懲罰暫行條例草案」與「國家總動員法實施綱要草案」。討論事項結束後，院長蔣介石對全體發表訓話，詳盡指示總動員工作推行之方針。⁴⁹

至1942年下旬組織改制前，總動員會議全體委員會議在6、7月及9月各召開過一次。相形之下，每星期召開一次的常務委員會議對於會務的推動，實際上具有更重要的意義。常務委員會議從5月初開始，基本上每

⁴⁷ 〈制定「國家總動員會議組織條例」〉，《國民政府公報》，31：渝：487，頁4-6、10。

⁴⁸ 陳布雷，《陳布雷從政日記（一九四二）》（臺北：民國歷史文化學社，2019），頁93。

⁴⁹ 〈國家總動員會議第一次全體會議〉（1942年6月3日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第九冊，頁115-180。「蔣中正主持國家動員會議且修正經濟的道理稿又考慮衢州棄守方針」（1942年6月3日），〈事略稿本—民國三十一年六月〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-060100-00165-003。

週召開一次，由三位常務委員輪流主持，出席人員以常務委員為主，偶有委員（即各軍政部會之首長）前來參加。而列席者除了秘書處處長端木愷外，包括秘書處人員、各組正副主任或內部人員等，基本上依照當次會議議案需求而出席。此時期的常務會議總出席人數約在二十至三十人之間。會議流程主要有兩部分：報告事項與討論事項。報告事項包含各組提出之工作計畫、制定完成之政策、物價狀況、相關部會提出之政策籌備情形等，也會提出《物價週報》供參閱，該週報是定期調查物價狀況後的結果彙編；討論事項包括各組提出之政策草案、審查相關方案之意見、各部會提出之案件、院長交辦事項等。⁵⁰

機構成立初期，經常在常務委員會議討論的議案，是該機構本身組織與運作方面的規定與辦法，以及國家總動員法的實施綱要與懲罰條例。運作漸上軌道後，除了討論各別機關提出之案件外，著重在各組工作大綱及動員計劃大綱的審議，如物資動員計劃大綱、人力動員計劃大綱、軍需供應計劃大綱、財力動員計劃大綱等。這些計劃大綱的目的，在提供各機關擬訂 1943 年之動員計畫，是總動員會議在成立初期最主要的工作之一。⁵¹而為因應動員事務之集中設計，總動員會議也會成立各種業務委員會，召集相關機關與專家共同討論。實際組成之委員會如物價審議委員會、財政金融研究會、糧食增產計劃委員會、人力動員計劃委員會、工礦生產計劃委員會等。⁵²

值得注意的是，總動員會議的職權在最初的組織條例中有規定：「協調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。」⁵³然而，當時考核各機關執行業務的主管機構，是隸屬於國防最高委員會的「黨政工作考核委員會」，該機構是為了落實行政三聯制中「考核」之目的而

⁵⁰ 本段內容為筆者歸納國家總動員會議第一次常務委員會議（1942 年 5 月 7 日）至第十九次（1942 年 9 月 25 日）內容之結果。各次會議紀錄詳見：中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第四冊至第六冊。

⁵¹ 相關部會也會針對這些動員大綱提出意見或是藉以檢討自身工作。如軍委會後方勤務部曾對人力等動員計畫大綱提出意見書、政治部對文化與交通動員計劃大綱提出研究之意見；航空委員會空軍總指揮部曾於 1942 年年底按照物資動員計劃大綱檢討工作情形等。相關檔案可見：〈總動員案〉，國家發展委員會檔案管理局藏，《國防部史政編譯局》，典藏號：B5018230601/0026/0511/2693/0003。

⁵² 〈國家總動員會議工作報告（一）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-047330-00003。以上各種委員會之組織規程，詳見：「國家總動員會議常務委員吳鐵城陳儀賀耀祖呈軍事委員會委員長蔣中正有關國家總動員會議之條例及辦事人員名冊與每月開支預算」，〈國家總動員會議組織條例〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-040002-00003-001。

⁵³ 〈制定「國家總動員會議組織條例」〉，《國民政府公報》，31：渝：487，頁 4-6、10。

成立。在戰時，總動員業務是政府的重要施政內容，其涵蓋面向也難以簡單界定，因此總動員會議的考核權，很可能會在落實上瓜分了黨政工作考核委員會的職權，或至少是重疊了相同的業務，恐怕會造成一定程度的衝突，亦不利於行政資源的有效利用。早在總動員會議成立時，黨政工作考核委員會便在當時的一份加強考核實施辦法中提及兩機構業務聯繫的必要。1942年10月中旬，國防最高委員會核准「黨政工作考核委員會國家總動員會議工作聯繫要點」，作為處理兩者業務交疊的辦法。該要點指出，為考核、督導中央各部會國家總動員工作，總動員會議應將有關總動員工作之規劃與措施隨時函知考核委員會，同時應把常務會議紀錄檢送考核委員會查考，並將對各機關考核之結果函知考核委員會復核。而考核委員會方面，在派員考察各部會總動員工作後，應將結果通知總動員會議協議核辦。⁵⁴從這件事情來看，反映出戰時黨政機構職權安排上的模糊與尷尬。對中央政府來說，需要有最高且專一的黨政工作考核機構，但對一個綜理總動員業務的機構來說，同時具有設計、協調與考核的權力，才能較完善的推動業務，因此最後只能暫時採取相互提供考察結果的權宜之計。

1942年9月起，蔣介石對戰時經濟問題的關注開始增加，比前幾個月花更多心思顧慮平抑物價的問題。⁵⁵時任軍委會侍從室第六組組長的唐縱，也曾在日記中提及蔣氏近期對經濟形勢與情報尤為注意，並曾手諭孔副院長今後財政經濟政策與實施方法，包含平定物價、發給公務員定量分配之實物、大都市實行憑證購物、獎勵商人搶購物資、充實縣鄉合作社以分配民眾糧食物資等，要求相關機關擬訂具體方案。對此，唐縱為是件好事。⁵⁶在對經濟問題的高度關注下，蔣介石開始考慮親自主持總動員會議，以掌握經濟統制的走向。他曾在日記中提到：「物價與經濟問題為今日惟一之嚴重問題，應親自主持指導，以求根本解決也。」⁵⁷賀耀組為三常委中負責統籌總動員會議業務的人，因此其表現特別被蔣氏所注意，亦容易成為被責罵的對象。7月底總動員會議第二次全體會議上，蔣在主持會議的過程中便曾公開怒斥賀耀組，認

⁵⁴ 該要點亦界定：「本要點所指之國家總動員工作，以『國家總動員計劃綱要』實施之事項為限。」〈黨政工作考核委員會國家總動員會議工作聯繫要點〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 003/2102。

⁵⁵ 觀察蔣介石在1942年9月的日記，與經濟問題有關的紀錄比前幾個月頻繁許多。見蔣中正，《蔣中正日記》，1942年9月。

⁵⁶ 此段記述取自唐縱在1942年9月28日的日記。唐縱著，傳記文學雜誌社編，《唐縱失落在大陸的日記》，（臺北：傳記文學，1998），頁279。

⁵⁷ 蔣中正，《蔣中正日記》，1942年9月16日、9月17日。

為他不諳事理，主持總動員業務無方。⁵⁸這應也是蔣決意親自主持總動員會議的原因之一。

於是，蔣介石開始著手調整總動員會議，主要在兩方面，一方面是準備擴大常委制，一方面是由他親自主持常會。常委制的調整方面，9月下旬賀耀組、吳鐵城、陳儀三位常委設計了兩種方案供蔣參酌，第一種是增加行政院副院長孔祥熙及軍政部長何應欽為常務委員，以利軍政合作，並且將常會討論之議案交行政院會議討論施行；第二種是增加六至八位部會首長為委員，讓常委會議能夠囊括各業務意見，收集中討論之效，並且因各部部長已參加過常會，因此討論出之議案可直接由行政院令辦理。⁵⁹依後來的組織變化顯示，獲採用的是後者。

蔣氏在9月30日的第三次全體委員會議上，強調經濟為當前第一要務，而安定物價為最重要之事。他詳細講述管制物價的方針，先從軍需品與日用品下手，分期、分級、分區逐步推行，公用事業、國營事業與專賣事業均需限價，工資亦需管制。同時，需使預算核實樽節，並裁併駢枝機關等。他同時宣布，以後每星期的常會將由他親自主持。⁶⁰據唐縱得自何浩若的轉述，蔣在該次全會議宣布「他所決定的就是命令，不要再在行政院討論。」⁶¹自10月17日的第二十次常會起，蔣介石便頻繁出席並主持會議。

蔣介石開始主持常會，是總動員會議組織與業務產生變化的轉捩點，他將總動員會議做為管制物價的最高決策機構，並在隨後由總動員會議通過的「加強管制物價方案」中，明定暫由國家總動員會議常務委員會為管制全國物價之最高決策機關，且一併充實常委會成員，增加軍政、財政、經濟、交通、糧食、社會、農林等部部長出席。⁶²在此之後，三常委的重要

⁵⁸ 蔣介石自記其在該次會議上「暴氣凌人」，事後引以為憾。見：蔣中正，《蔣中正日記》，1942年7月27日、8月1日上星期反省錄。

⁵⁹ 「國家總動員會議常務委員吳鐵城陳儀賀耀組呈行政院長蔣中正為調整常務委員會機構意見」(1942年9月28日)，〈國家總動員會議組織條例〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-040002-00003-002。

⁶⁰ 翁文灝著，李學通、劉萍、翁心鈞整理，《翁文灝日記》，下冊，頁842。陳布雷，《陳布雷從政日記（一九四二）》，頁153-154。姚崧齡編，《張公權先生年譜初稿》，上冊（臺北：傳記文學，1982），頁325。

⁶¹ 唐縱著，傳記文學雜誌社編，《唐縱失落在大陸的日記》，頁280。

⁶² 「行政院蔣兼院長中正在國民參政會第三屆第一次大會報告：國家總動員會議決定實施之『加強管制物價方案』報告書」(1942年10月28日)，收入中華民國重要史料初編編輯委員會編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期 第四編 戰時建設》，第三冊（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1988），頁487-497。

性下降，組織也開始調整，以此為分界，可以分析該機構在其之前與之後的差別。1942 年 5 月至 9 月之間，總動員會議常務委員會會議共召開了 19 次，討論議案共 87 案，若稍加統計並以各議案之主旨來區分所討論的業務種類，可得出以下數據作為參考，觀察其業務的比重與走向。值得一提的是，許多議案往往需要多個業務單位配合處理，作通盤探討，此為總動員業務之特性，因此部分議案不會只涉及一個業務的範圍。筆者採擇各議案之主要目的及提案之單位、主要處理之機關等因素為甄別標準，然部分議案仍明確包含兩種業務者，各以 0.5 案作為統計數字。其結果如下：

表 3-1：國家總動員會議常務委員會第一次至第十九次會議議案統計分析表⁶³

議案種類	數量 (案)	佔總議 案數比 例	議案種類	數量 (案)	佔總議 案數比 例
1 機構運作相關 (包含省動員委員會事項)	25	28.7%	6.財力動員	1	1.1%
2.總動員法制相關	8	9.1%	7.運輸動員	2	2.2%
3.經濟動員 (包含經濟政策、物價調整、經濟檢察、物資生產與管理)	26	29.8%	8.社會與文化動員	13	14.9%
4.軍需動員	6	6.8%	共 87 案		
5.人力動員	6	6.8%			

從以上統計可大致瞭解，總動員會議的常委會從 1942 年 5 月至 9 月間，對於經濟動員以及自身運作方面的討論最多。業務草創時期，許多內部事務的安排需要確定，因此自然需要較多的討論。而經濟動員方面的議案多，則與當時戰爭狀態下急需穩定經濟的背景有關，加上總動員會議本身即繼承經濟會議的位置，因此對於經濟方面的業務較為重視。在這些經濟議案中，較多涉及物資的生產與管制議題。而第三多的社會與文化方面的動員事務，大部分議案是有關國民精神總動員業務的歸屬與國民月會舉

⁶³ 各次會議議案詳見：中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第四冊至第六冊。

辦之問題⁶⁴。剩餘種類的議案數量相對較少，尤其是財力動員與運輸動員方面。可以說，這一時期的總動員會議常務會議對於經濟動員的重視度已經超過其他種類的動員業務。

除了中央，地方上的總動員推行機構在此時也有所變化，原為各省市縣的動員委員會，在國家總動員設計委員會撤銷後依然存在。1942年6月，國防最高委員會第八十六次常務會議決議，將各省市縣動員委員會一律撤銷，由各省市縣政府舉行動員會議，相關動員事務由各省市縣政府辦理，不另設機構，並擬具《各省市縣舉行動員會議通則》。各省市縣之動員會議，出席人員的組成為地方黨政軍機構之首長，與總動員會議將中央黨政軍機關意見集中之精神相同。此外，省市縣之司法系統（各級法院）及各級臨時參議會亦納入地方動員會議。⁶⁵



⁶⁴ 國民黨五屆九中全會所通過之「加強國家總動員實施綱領案」第十條指示：「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及新生活運動總會及其他有關動員之機構，應合併工作。」因此國家總動員會議成立，逐步將國民精神總動員會納入管轄。秦孝儀主編，《中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（二）》，頁 227-229。

⁶⁵ 〈國防最高委員會第八十六次常務會議紀錄〉（1942年6月15日），收入中國國民黨中央委員會黨史委員會編，《國防最高委員會常務會議記錄彙編》，第四冊（臺北：近代中國出版，1995），頁 591-643。各地方之總動員委員會撤銷及成立動員會議之經過，可參考〈一、撤銷各省市區動員委員會二、各省市縣舉行動員會議通則〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 001/0040。

第四節 國家總動員會議的業務穩定期

總動員會議於 1942 年 12 月左右開始改組，由蔣介石親自主導此事。同年 10 月時，蔣曾要求侍從室人員研究日本「中央協力會議」之組織及其徵收配給方法，以供我國統制經濟作參考。其後，陳布雷與賀耀組將研究報告呈送蔣介石，指出該組織為日本「大政翼贊會」的下屬機構，類似於戰時動員民意之機關，非實際執行徵收配給的機構。同時，他們也撰寫大政翼贊會的基本說明及組織系統表供蔣參考。蔣在閱後批示，以該組織表為基本材料，參考大政翼贊會內的總務局企劃部與宣傳部、實踐局經濟部、興亞局聯絡部、調查局、統制委員會等部門來調整總動員會議的組織。⁶⁶不過筆者認為蔣此時可能僅是以上述部門名稱的字面意思來構思，還未深入瞭解其業務。不論如何，就後來總動員會議的組織改制情形來看，是以應付戰時經濟統制為主要訴求，與經濟較無關聯的業務部門則被裁撤。

12 月 2 日，國民政府特派沈鴻烈（1882-1969，時任農林部長）兼任總動員會議秘書長，秉承行政院長之命綜理全會事務，總動員會議正式從常委制改成幕僚長制。⁶⁷同日沈鴻烈向蔣介石提出總動員會議組織改制的想法：常委方面增加相關部會首長，常委會議改成兩星期舉行一次，全體委員會議改為由行政院院長於必要時召開。所屬部門，除了原有的秘書處外，新增物資處，並將物力組、軍事組、糧鹽組、文化組（文化業務轉至秘書處辦理）裁撤。人事上，增設副秘書長兩人，使之猶如行政院各部之政務次長及常務次長；增設參事五至八人，加強該機構之綜合設計研究及法令審核。⁶⁸

⁶⁶ 「賀耀組及陳布雷呈軍事委員會委員長蔣中正為呈報研究敵國日本中央協力會議內容及其徵收配給方法」，〈經濟措施（三）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00003-005。蔣亦在日記中提到：「研究敵國協力會議之組織，與我總動員會議之比較，實在惶愧，親自修正綱要大旨，此於動員物資極有關係也。」蔣中正，《蔣中正日記》，1942 年 10 月 22 日。

⁶⁷ 〈國民政府令〉，《國民政府公報》，31：渝：523（重慶：國民政府文官處，1942 年 12 月 2 日），頁 5。沈鴻烈為湖北天門人，海軍出身，1920 年代起在東北主掌海防，曾擔任鎮威上將軍公署航警處長、東北聯合航務局董事長、青島特別市市長等。抗戰爆發後，任山東省主席兼保安司令、省黨部主委，主導軍民抗日。山東陷落後輾轉來到重慶，於 1941 年底出任農林部部長。〈沈成章公行述〉，收入沈公鴻烈哀榮錄治喪委員會編，《海軍上將沈公鴻烈哀榮錄》（臺北：沈公鴻烈哀榮錄治喪委員會，1969），1-4。

⁶⁸ 「沈鴻烈呈軍事委員會委員長蔣中正為國家總動員會議組織條例修正草案」（1942 年 12 月 2 日），〈國家總動員會議組織條例〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-040002-00003-003。

賀耀組對於改組事務亦有想法，他曾致函蔣中正，認為不應撤銷文化組與軍事組等單位，並提出留用某些職員的人事意見。⁶⁹蔣介石在與賀氏面談時，對於他的意見甚為反感，以嚴厲的語氣回應之。在日記中，蔣認為其甚為愚拙，「如此重要而龐大之組織，全為一般無聊文人與酒囊飯桶所貽誤，所擬方案全與動員宗旨所反者呈提，所以只有敗事，而百無一案可行也。」⁷⁰幾日後，國防最高委員會常務會議決議中央黨部與各部會人事異動案，其中將擔任軍委會侍從室第一處主任的賀耀組改任為重慶市長。⁷¹賀氏的調任甚為突然，外人頗為詫異，其自身也有諸多不滿。蔣雖原本就有意將賀氏調離侍從室，然據唐縱所認知，造成這次決定的關鍵因素，在於賀氏爭取以徐柏園（時任總動員會議財力組主任）為總動員會議副秘書長一事，加上近期以來蔣對總動員會議辦事成效不滿意，以及經濟作戰部不能成立等問題，才導致如此結果。⁷²也因此賀氏對於總動員會議的改組事務無權再多過問，改組工作由新任秘書長沈鴻烈負責。

上述沈鴻烈所提出的組織改制構想，經送交行政院院會討論兩次，第二次決議修正通過，再經國防最高委員會第九十九次常務會議決議交立法院審議。1943年1月底立法院召開聯席會議審查，認為尚有不足之處，後經沈鴻烈到會說明，最終於2月底院會審查通過，由國民政府頒布修正《國家總動員會議組織條例》。⁷³新的組織條例中，國家總動員會議在職權上有一處較為明顯的變動，即刪除對行政院所屬各主管機關國家總動員工作的考核權，可能仍與黨政工作考核委員會職權衝突有關。而在內部組織上比起1942年7月的原條例，主要有以下幾點變化：

⁶⁹ 「賀耀組呈軍事委員會委員長蔣中正為對改組國家總動員會議之意見」，〈國家總動員會議組織條例〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-040002-00003-004。

⁷⁰ 蔣中正，《蔣中正日記》，1942年12月4日。

⁷¹ 〈國防最高委員會第九十八次常務會議紀錄〉（1942年12月7日），收入中國國民黨中央委員會黨史委員會編，《國防最高委員會常務會議記錄彙編》，第四冊，頁1028-1057。

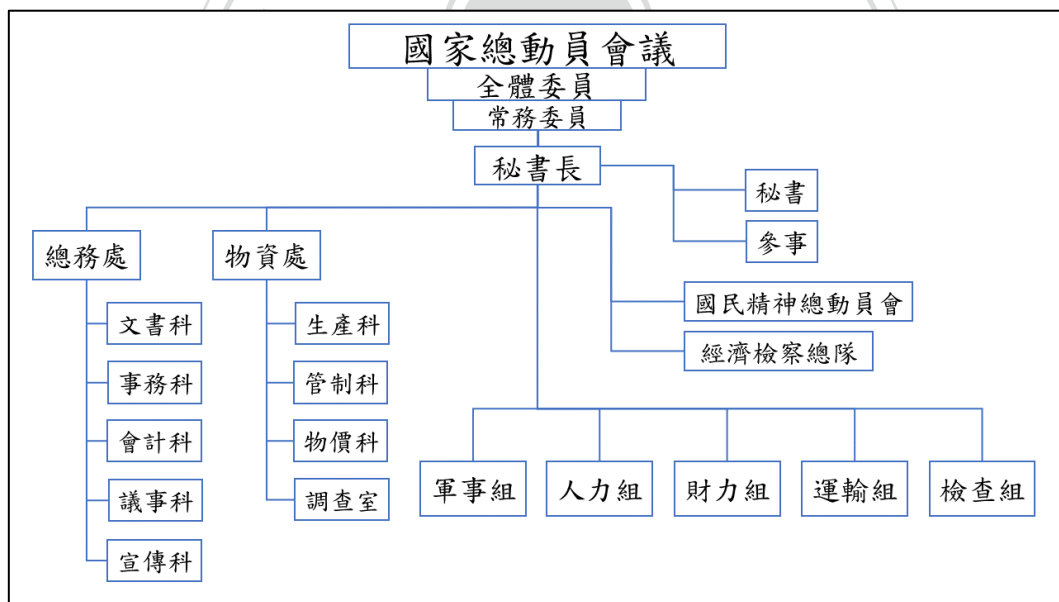
⁷² 唐縱著，傳記文學雜誌社編，《唐縱失落在大陸的日記》，頁292-293。蔣有意撤換賀耀組在侍從室職務的原因，可能與其對中共之態度有關。根據曾在侍從室第六組擔任秘書的張令澳回憶，1942年11月，一架載滿藥品的蘇聯運輸機欲飛往延安，需要軍事委員會放行。當時賀耀組認為這是救援八路軍傷患的藥品，因此未經請示便同意放行。然當時國共關係已經因為皖南事變等衝突而緊張，賀氏此舉使蔣介石尤為震怒。此外，賀氏的妻子倪斐君疑似為共產黨員，經常出入八路軍辦事處，與何香凝、鄧穎超等人有所往來，更讓蔣認為賀耀組不宜再待在侍從室。見：張令澳，《我在蔣介石侍從室的日子》（臺北：周知文化，1995），頁215-216。

⁷³ 〈國家總動員會議組織法令案（二）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-012071-00305-006～001-012071-00305-012。

1. 特派秘書長一人、簡派副秘書長二人，綜理全會事務。(未設立秘書處)。
2. 簡派參事五至八人，簡派或薦派秘書四至六人。
3. 設總務處，內含文書科、事務科、會計科、議事科、宣傳科，分掌各項事務。(包含原秘書處之職務)。
4. 設物資處，內含生產科、管制科、物價科、調查室。(物資處的獨立設置，可見其重要性)。
5. 設軍事組、人力組、財力組、運輸組、檢查組。(原物力組、糧鹽組、文化組裁撤)。
6. 附設經濟檢察隊。
7. 設國民精神總動員會。
8. 得於各省會或必要地點設置特派員或專員，負調查聯繫督促之責。

74

圖 3-2：國家總動員會議組織系統圖（1943）



來源：筆者自繪，取材自：〈修正「國家總動員會議組織條例」〉，《國民政府公報》，32：渝：552（重慶：國民政府文官處，1943年3月13日），頁1-4。

在委員方面，新的組織條例增加了行政院副院長、總動員會議秘書長、司法行政部部長（因該機構改隸行政院），刪除因機構撤銷的運輸統制局

⁷⁴ 〈修正「國家總動員會議組織條例」〉，《國民政府公報》，32：渝：552（重慶：國民政府文官處，1943年3月13日），頁1-4。1943年下半年，總動員會議於原本五組外，又成立精神動員組，專門辦理國民精神總動員業務。

主任。常委方面，從原本的三常委改為：行政院副院長、中央黨部秘書長、軍政部部长、財政部長、經濟部長、交通部長、農林部長、社會部長、糧食部長、行政院秘書長、總動員會議秘書長及其他指派之人員，期望由此達到迅速集中討論之效。常會每兩星期召開一次，全會則由行政院院長於必要時召開。⁷⁵事實上，全會自從機構改組後便再也沒有召開過。

1943 年 1 月，行政院參事端木愷及前經濟部物資局長何浩若被任命為總動員會議副秘書長，輔助秘書長沈鴻烈處理會務。新制度下的人事編制，秘書長為特派，相當於特任職；副秘書長為簡派，相當於簡任職。⁷⁶如上文沈鴻烈所提及的想法，增設副秘書長兩人，是為了發揮行政院各部之政務次長及常務次長的作用。這樣的編制，加上參事及秘書的增設，可以說此時總動員會議的內部職員規劃，在意義上已經猶如一個臨時的部。⁷⁷

總動員會議秘書長沈鴻烈，其受任原因雖然可能含有中央酬庸功勳的目的，但他在任內辦事頗為勤快，經常處理會務至半夜。主要由他直接掌控的部門是物資處，掌管物價調查與物資調度。在沈氏任內，物資處處長為皮作瓊（同時擔任農林部技監），是沈的得力助手。⁷⁸除了處理會內事務，沈鴻烈也曾親自動身到湘、桂、粵、贛等東南省份視察物價管制情形，其後又曾到陝、甘、寧、青、新等西北省份考察。⁷⁹

⁷⁵ 〈修正「國家總動員會議組織條例」〉，《國民政府公報》，32：渝：552（重慶：國民政府文官處，1943 年 3 月 13 日），頁 1-4。

⁷⁶ 當時中央有所謂特派、簡派、薦派與委派官，往往是臨時機關或臨時職務所需之官職，得以用現職人員派充，但似無法理明文規定。至 1944 年，始有對派用人員的資格與特性做出規範，派用人員之官俸比照「文官官等官俸表」。見：「立法院長孫科呈國民政府主席蔣中正為請公布聘用派用人員管理條例」，〈聘派人員管理條例〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-012043-00002-008。陳之邁，《中國政府》，第二冊（上海：上海書店，1991），頁 223。

⁷⁷ 當時行政院內每個部皆有參事與秘書數人，前者職務在撰擬審核該部法案命令及計劃方案，後者負責辦理文書事務，兩者皆屬於較高級的官吏，通常是簡任級。陳之邁，《中國政府》，第二冊，頁 55。

⁷⁸ 馬錫年，〈沈鴻烈任職農林部部长記事〉，收入青島市政協文史資料委員會編，《沈鴻烈生平軼事》（北京：新華出版社，1999），頁 215-218。馬氏在抗戰時曾任農林部物資處專員。另據沈鴻烈私人秘書謝雲祥回憶，沈氏在戰時從山東到重慶後，因為主動向蔣介石要求探望老上司張學良，而被中央冷落。其處境被其他湖北黨政人士所知曉後，紛紛為其打抱不平，認為沈氏有守土抗戰之功，應有所獎勵。在輿論的影響下，中央決定派其為農林部長。1942 年，中央欲調離新疆省政府主席盛世才，決定派與盛氏同為東北系人物的沈鴻烈做說客，並任命沈氏為國家總動員會議秘書長，以示對東北系人物的尊重。其後沈氏確實成功說服盛世才到重慶任職。謝雲祥，〈在沈鴻烈身邊十一年〉，收入青島市政協文史資料委員會編，《沈鴻烈生平軼事》，頁 18-35。

⁷⁹ 〈國家總動員會議第三十四次常務委員會會議紀錄〉（1943 年 4 月 7 日），中國第二歷

總動員會議的常委會在蔣介石開始常態出席後不久，便專注於物價政策的討論與設計。1942 年 10 月，蔣介石主導「加強管制物價方案」，由總動員會議負責統籌這項政策的推行，與各機關會商並審議相關部會提出之實施辦法。而常會也開始頻繁討論各種物價議題，舉凡日用品價格、工資、房屋租賃價格、電價、水陸交通運費等，以及針對價格的評議與調整方針，乃至地方物價專管機構成立事宜，都成為常委會的討論重心。此時期除了常委會，尚有預備會議，亦是兩週舉行一次，與常委會隔週舉行，目的是促進會務的經常討論及事先匯集意見，由孔祥熙或沈鴻烈主持，出席人員與常會基本相同。⁸⁰

從第二十次常務委員會議（1942 年 10 月 17 日）至該機構撤銷前的第六十七次會議（1945 年 2 月 27 日）計算，總共召開 48 次。較為可惜的是，這 48 次會議留存的紀錄並不完整：中國第二歷史檔案館所出版之會議紀錄裡，有其中 26 次常會的紀錄因史料佚失而未能收錄。而中國國民黨黨史館所藏檔案中，可補足其中 15 次會議紀錄（然有 1 次會議之紀錄為紙本檔案，筆者撰寫本論文時並未開放調閱）。另外，國史館藏孔祥熙呈報給蔣介石的會務簡表中也可得出 3 次會議的討論議案案名。因此就筆者蒐集所得，尚有 9 次會議無法得知討論內容。綜合上述情形，僅能從已知的 39 次會議中統計出 147 案作歸類分析，其中幾案又因只能以（孔祥熙所呈）案名來歸類，故統計結果勢必無法精準，但仍能在一定程度上作為參考。

表 3-2：國家總動員會議常務委員會議第二十次至第六十七次會議已知議案統計分析表⁸¹

議案種類	數量 (案)	佔總議 案數比 例	議案種類	數量 (案)	佔總議 案數比 例
1.機構運作相關	2	1.3%	6.財力動員	12.5	8.5%

史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第八冊，頁 33-98。謝雲祥，〈在沈鴻烈身邊十一年〉，收入青島市政協文史資料委員會編，《沈鴻烈生平軼事》，頁 18-35。

⁸⁰ 國家總動員會議常務委員預備會議紀錄，目前可見第九次至第十九次會議紀錄。詳見：中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第四冊。

⁸¹ 各次會議議案根據以下史料彙集而成：中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第六冊至第九冊。〈國家總動員會議常會記錄〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 001/0056。「行政院副院長孔祥熙呈國民政府主席蔣中正為送國家總動員會議三十二年處理會務簡表」，〈國家總動員會議工作報告（三）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-047330-00005-001。

(包含省動員委員會事項)					
2.總動員法制相關	2	1.3%	7.運輸動員	7	4.7%
3.經濟動員 (包含經濟政策、物價調整、經濟檢察、物資生產與管理)	108	73.4%	8.社會與文化動員	2	1.3%
4.軍需動員	3.5	2.3%	共 147 案		
5.人力動員	10	6.8%			

在這一時期的常委會上，經濟方面的議案數量將近四分之三，其中絕大多數關於物價統制。其他如財力動員、運輸動員等類型的議案，多數也是在穩定物價的大方針下所作的配套措施。也因如此，有不少議案難以分類，若將之視為廣義物價問題，可以說絕大多數的議案皆與物價有相關。相應的，各單位在常會上提出的報告案，也大多關於調整各類物價之結果呈報。這是與三常委時期的常會議案最大的不同之處，可以明顯的感受到該機構常會已經成為專門討論物價管制的平臺。而社會與文化方面的議案僅有兩案，是與推行戰時生活運動及取締奢侈行為有關，事實上也是為了達到縮減消費，穩定戰時經濟的目標。

這一時期的常務會議還有一個特點，其開會頻率在一定程度上受到蔣介石常態出席與否的影響。雖然蔣介石決定固定出席常務會議，不過到了1943年下旬，他便將主持會議的職責交給副院長孔祥熙代理，而常務會議也隨之開始不按組織條例所規定的兩週舉行一次，而是偶有每月一次、甚至有一整月未召開的狀況，頻率並不穩定。⁸²直到1944年7月起，蔣介石又開始經常出席常委會，召開頻率也趨於正常。至同年12月宋子文代理行政院長職務，常會改由宋氏主持，直到1945年3月該機構結束。蔣介石在一段時間內不出席常會的原因，目前尚無法確知，但這並不代表他對於總動員會議的期待下降，相反的，他經常對沈鴻烈、端木愷等負責人指示限價的方針，並且曾於1944年初手諭張厲生與端木愷，指出行政院及總動員會議應以總動員業務為本年度施政之中心工作，尤其以管制物價及增產物

⁸² 蔣介石於1943年最後一次出席國家總動員會議常會，是在7月12日，當天他再次對賀耀組嚴加斥責，「對賀耀組之滯鈍咀唔，令人激急不耐，乃有『求求你，必須照我所示者速辦』，聞者變色，自覺失態，對沈成章亦幾失態……」。蔣中正，《蔣中正日記》，1943年7月12日。

資最為重要，並要求他們擬訂詳細方案。⁸³總而言之，常會的召開頻率隨著蔣介石的出席與否而變化，反映出他在管制物價業務上直接的主導地位。

上述為總動員會議的常委會情形，而在內部工作上，雖然以管制物價、促進物資統制為中心，不過仍有辦理其他動員業務，如促進徵稅與儲蓄業務、研究徵用各種人力的動員方案、擬訂精神動員實施方案、督導重慶市國民月會等業務等，也有整理、擬訂諸多法案或規章，做為動員實施之依據。然而，這些業務所占比重仍較物價與物資管制業務來得低很多。觀察其工作報告中的業務分類，1942年時的表格大致分為：奉行手令、一般事項、調查事項、軍需物資動員事項、人力動員事項、財力動員事項、物力動員事項、糧鹽動員事項、運輸動員事項、文化動員事項、經濟檢察事項。而1943年1月的工作報告，物資動員事項已排到第一個類別。1944年的工作報告，除了以管制物價與物資為第一項重要業務做報告外，有關國民精神總動員等社會文化方面的動員業務在報告中僅被歸類為「其他動員事項」，可見該機構業務的明顯傾斜。⁸⁴

除了固定業務，總動員會議還負責籌辦促進經濟發展的大型會議，例如：第二次全國生產會議、糧食棉花增產會議等。全國生產會議是為了增進戰時農、工、礦業的生產與調劑，由中央所召開的特別會議，增進政府與事業機構的相互溝通。第一次全國生產會議於1939年5月召開，為期一週，出席之政府官員及各類生產事業主管人員共一百二十餘人，提案經整理後分成農業、工業、礦業、交通等類別，由大會討論後將結論送交政府機關參考。⁸⁵而第二次全國生產會議則於1943年6月舉行，出席者比第一次更多，將近三百人，包括政府有關生產部門之主管人員及各行業專家。會議由翁文灝及沈鴻烈主持，討論之提案分為：工業類、礦冶類、農林類、產業資金類、管制運輸類、農工組編訓練類，共舉行六次大會。此次會議參加者多為生產事業之直接負責人，對於各項業務之輕重有深刻理解，有助於改善實際生產狀況。該會議結束後，總動員會議編印一份總報告，分

⁸³ 「蔣介石手諭張厲生與端木愷」，〈事略稿本—民國三十三年一月〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-060100-00184-017。

⁸⁴ 〈國家總動員會議工作報告（一）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-047330-00003。〈國家總動員會議工作報告（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-047330-00004。〈國家總動員會議工作報告（三）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-047330-00005。

⁸⁵ 〈全國生產會議經過〉，《財政評論》，第2卷第1期（1939年7月），頁184-199。

送中央與地方之相關機關及與會者參考，也預計在未來將各主管機關辦理決議案之情形彙整後轉知與會者。⁸⁶

為了讓政策與民意互相配合，中央在國民參政會成立「經濟動員策進會」，宗旨是輔助國家總動員法令之實施、協助推動各級動員業務，以期切實管制物價，穩固經濟基礎。在該會組織大要中，羅列許多工作內容，主要是協助政府推行管制物價、消費、生產、兵役、稅收、法令等政策，並且也包含對這些政策的研究、宣傳與考察。該會以全體國民參政員為會員，每位會員需負責一項或多項工作，在自身居住或服務之地點執行。為了推動會務，該會除了有會長、常務會員及秘書處，還設置分區辦事處，與地方省市參政員及省市動員會議密切聯繫。⁸⁷該會於 1942 年 12 月成立，會長為蔣介石。蔣氏曾對該會常務會員發表演說，顯示他對於將限價業務徹底落實於民間的意志與決心，並且要求被稱為戰時民意機關的國民參政會負起向地方民眾宣導的重責大任：

最近以來，諸位對於實施管制物價各種具體辦法，迭與動員會議負責主官交換討論，各方意見已完全貫通，對於政府之措施與決心，諸位亦已深切了解，今後分赴各區，即須本此一貫之方針與共同之意旨，切實督導，而吾人之一切言論行動，尤當完全一致，以貫徹我中央整個之態度，俾各地政府與民眾能依照法令澈底實行。⁸⁸

經濟動員策進會成立後，積極注意政府限價政策的執行狀況，並與總動員會議密切聯繫。如經濟動員策進會的駐會委員每週都會與沈鴻烈面談，交換彼此意見。⁸⁹而總動員會議也會接納並處理國民參政會所提出的經

⁸⁶ 〈國家總動員會議第三十七次常務委員會議紀錄〉（1943 年 7 月 12 日），中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第八冊，頁 251-315。〈國家總動員會議工作報告（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-047330-00004。羅敦偉，《五十年回憶錄》（臺北：中國文化供應社，1952），頁 136-137。

⁸⁷ 「國民參政會經濟動員策進會組織大要」，收入中華民國重要史料初編編輯委員會編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期 第四編 戰時建設》，第二冊，頁 1151-1152。

⁸⁸ 〈對經濟動員策進會之期望〉（1942 年 12 月 23 日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 19，頁 406-408。

⁸⁹ 「沈鴻烈對第三屆國民參政會所提管制物價的報告」（1943 年 10 月），中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編 第五輯 第二編 財政經濟》，第九冊（南京：江蘇古籍，1999），頁 259-264。1943 年 9 月中旬國民參政會三屆二次大會，決議成立「經濟建設策進會」，內部分為經濟動員組與經濟建設組，而經濟動員組由原本之經濟動員策進會併入，繼續辦理其工作。「國民參政會經濟建設策進會組織大綱」、「國民參政會經濟建設策進會組織規程」，國民參政會史料編纂委員會，《國民參政會史料》（臺北：國民參政會在臺歷屆參政員聯誼會，1962），頁 347-351。

濟建議，例如國民參政會第三屆第一次大會（1942 年 10 月 22 日至 31 日）所決議之案件，有十七件經行政院交總動員會議辦理，由後者邀集各機關商討相關辦法。⁹⁰

1943 年 12 月底，沈鴻烈呈請辭職獲准，遺缺由端木愷暫代。1944 年 7 月，秘書長一職改由行政院秘書長張厲生擔任，端木愷回任副秘書長。中央以端木氏及張氏這樣重要的行政院職員作為總動員會議秘書長，應是為了更好的協調該機構與行政院內各機關的事務。不過事實上，這個時期的總動員會議已經越來越像是一個小型的行政院。⁹¹一方面，該機構具有的部門所推行的業務，與行政院所屬部會有重疊之處，另一方面，它的作用與地位特殊。如上文所提及，蔣介石曾在 1942 年 9 月底的第三次全體會議上宣布，他所決定的事項就是命令，不須再於行政院討論。⁹²總動員會議常會經常由經濟部部長、財政部部長、農林部部長、社會部部長、交通部部長、軍政部部長（經常由幕僚代裡）等部會首長參加，加上蔣介石、孔祥熙及後來的宋子文以行政院首長身分主持會務，因此該常會的決議便有直接執行的義務。事實上，許多決議也確實直接送交各機關施行。這使得總動員會議的常委會議在一定程度上，至少是在經濟事務方面，已經建立了相當於行政院會議的決策作用。作為當時國民政府經濟政務的合議平臺與綜理機構，總動員會議常會起到的作用不可忽視。

當然，若將該機構常會簡單的比之行政院會議，實有諸多不同之處。根據《行政院會議通則》，行政院會議的議決事項為：（一）提出於立法院之法律案、（二）提出於立法院之預算案、（三）提出於立法院之大赦案、（四）提出於立法院之宣戰媾和案、條約案及其他重要國際事項、（五）薦任以上行政官立之任免及陸海空軍軍官佐少尉以上之任官免官、少校以上之任職免職事項、（六）行政院各部會署間不能解決之事項、（七）其他依法律或行政院認為應付行政院會議議決事項。⁹³由此可見行政院會議的重要性，以及作為各部會間聯繫的橫向平臺。不過，在協調、聯繫各部會關係的作用上，它具有的效果值得討論。1942 年中旬，黨政工作考核委員會秘書長張厲生針對行政院會議及院部間關係提出一項研究報告，指出

⁹⁰ 「國家總動員會議工作報告書」（1943 年 9 月），收入重慶市檔案館、重慶師範大學編，《中國戰時首都檔案文獻·戰時動員》（重慶：重慶出版社，2014），頁 500-522。

⁹¹ 後來有人在回憶文章中提及國家總動員會議，亦認為「這一個組織非常重要龐大，等於是小行政院」。周聯華，〈終生的上司——端木先生〉，《傳記文學》，第 82 卷第 5 期（2003 年 5 月），頁 14-20。

⁹² 唐縱著，傳記文學雜誌社編，《唐縱失落在大陸的日記》，頁 280。

⁹³ 〈修正「行政院會議規則」〉，《國民政府公報》，2156 期（1936 年 9 月），頁 1-4。

當下行政院各部會間權限不清、關係不明，致使行政院無法盡其所能發揮統帥之效，且行政院會議雖按期舉行，但各部會署或以消極態度應付會議、或以自身利益而苛求，各自為謀、缺乏聯絡。行政院針對這則報告的回應指出，現下許多措施確實因戰時影響而無法順利推行，實有需加強之處，但部會間的權責區分問題並未如報告中所說那麼嚴重，且仍能透過討論預算與重大案件時的召集來瞭解彼此業務，加之各部會針對重大案件也會提交行政院會議報告。⁹⁴雖然兩邊看法不同，但由此可知此時行政院各部會間的連絡因為抗戰的影響而未能像以往般流暢，而行政院會議也無法完全達到有效的溝通協調作用。行政院本身統籌部會的權力，當時有人認為很強，但也有人從行政院會議的狀況分析，認為該會議的作用除了人員任免外，都為普通無關緊要之事，各部之重要政策皆獨斷獨行，視行政院如無物。⁹⁵後者的說法或許過於簡單，但再次看出戰時行政院會議存在的侷限性。

而此時的總動員會議，不失為促進行政院會議之外各部會間協調聯絡的重要機構。一方面，該機構常會是經濟議題的討論平臺，相關部會能透過該常會針對特定議案互相協調，且由行政院長或副院長主持。另一方面，總動員會議在處理各種議題時經常需要另外召集相關機關負責人開會，使彼此有更多相互接觸的機會。此時的總動員業務，尤其是被高度重視的物價與物資管制業務，其本身因需要多個機關協調處理，加上中央沒有專門處理這類業務的機構，使得此時的總動員會議既具有類似「物價部」的工作，同時也有更高的類似於行政院的決策及綜理協調各機關動員業務之權力，是戰時體制下的一個特殊情景。

⁹⁴ 「蔣介石對於『行政院會議及院部間關係之研究』與行政院往來電」(1942年7月-9月)，收入中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編 第五輯 第二編 政治》，第一冊（南京：江蘇古籍，1998），頁62-70。

⁹⁵ 劉大禹，《國民政府行政院的制度變遷研究（1928～1937）》（北京：社會科學文獻出版社，2012），頁232。有關行政院會議的更多論述，可參考該書第109-114頁，以及陳之邁，《中國政府》，第二冊，頁6-9。

第五節 國家總動員會議的縮編與結束

隨著業務的加重與擴大，總動員會議在規模上有日益膨大的狀況，逐漸成為戰時行政體制的一個問題。在 1942 年底組織改制前，總動員會議之專任職員數量約有三百人，另有若干兼任職員或臨時雇員，規模可謂不小，已經粗具一個部會本身機構的職員人數。⁹⁶同年 12 月為因應編制修改，當時預計裁員一半的專任人員及部分兼職人員。⁹⁷然而，至 1944 年時，總動員會議編制內的人員數量有兩百一十七人，若加上各種兼職人員或臨時雇員，顯然規模仍在成長。另一方面，內部各組的職責與當時行政院所屬部門往往有許多雷同之處，權責不明，這些狀況都已經成為戰時行政效率與資源利用上的問題。⁹⁸時任行政院參事的陳之邁亦認為「……這個機構經過多次的演變，已嫌其過去龐大笨重，大有尾大不掉之勢，固有縮小組織之議。其實行政院為經常的行政機關，總動員業務當然是行政院在戰事期間分內的職責，是否應當另立機關，致使政令分歧，實成疑問。」⁹⁹

1944 年 7 月中旬，蔣介石以手諭指示總動員會議，希望擬訂相關辦法以加強組織與人事。於是秘書長張厲生提出組織條例的修改，經蔣介石同意於 9 月 1 日先付諸施行，並待後來再補送立法程序。新的組織條例中，

⁹⁶ 以戰時行政院各部本身的法定員額編制（組織法所載）來看，國家總動員會議的專任人員在數量上已經與一個部相當。例如當時內政部從部長、司長、科長到科員等人事的最高法定員額為 199 人，而經濟部為 311 人、財政部為 580 人。行政院所屬各部法定員額詳見：錢端升、薩師炯等著，《民國政制史》，上冊（上海：上海書店，1989），頁 226。然而需要進一步說明的是，以上僅為各部本身的法定編制，未算上其他低階職員與臨時雇用人員，且許多部設有附屬機構，加總人數極為可觀。如 1942 年初蔣介石令中央黨部秘書長吳鐵城統計中央黨政機關及所屬機關總人數，其調查結果為：內政部本身的專任職員有 224 人，若加上五個附屬單位，總人數為 749 人；財政部本身的專任職員有 1544 人，附屬單位（包含中央銀行、中央信託局）之總人數為 43151 人；經濟部本身的專任職員有 286 人，加上兩百六十六個附屬單位，總人數為 12046 人。由此亦可想見當時中央機關人浮於事的嚴重性。詳見：「中國國民黨中央執行委員會秘書長吳鐵城賈景德呈軍事委員會委員長蔣中正有關中央黨政及所屬機關職員人數統計表」（1942 年 2 月 11 日），〈中央與地方行政機構調整（二）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-042000-00008-002。

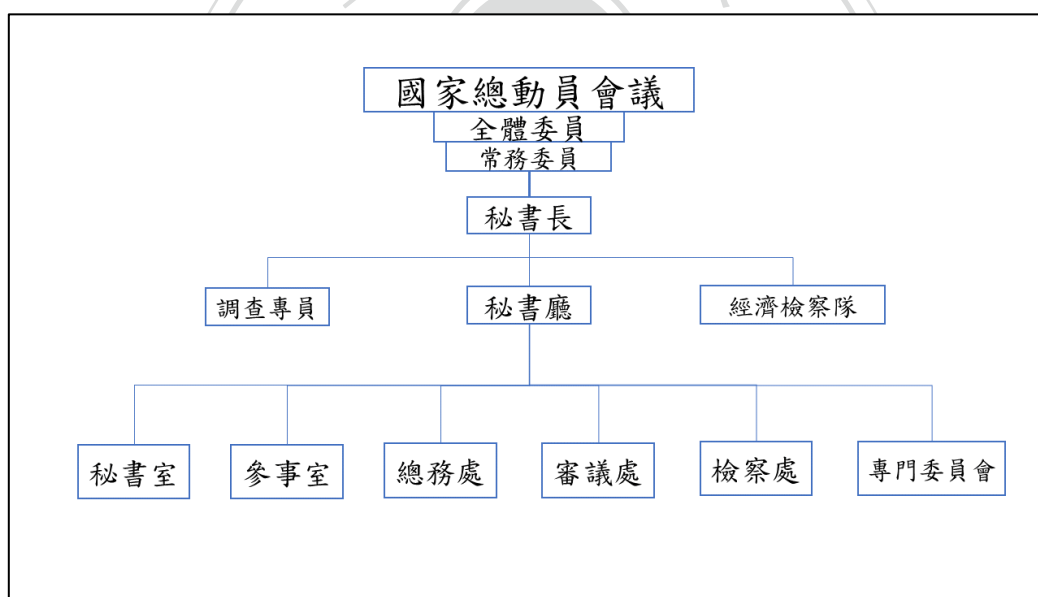
⁹⁷ 「國家總動員會議秘書長沈鴻烈呈行政院長蔣中正增列三十二年度預算及撥發遣散費」，〈各機關預算〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-021000-00025-004。

⁹⁸ 「張厲生呈蔣中正」，〈國家總動員會議組織條例〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-040002-00003-006。總動員會議在 1943 年 4 月的一次行政院各部會署事務會報上，便曾提出：「本會議最大困難，即為執掌不明，尤與院方工作極難劃分，希望院方對本會議執掌有一決定，俾使遵循。」見：「行政院秘書長張厲生函陳布雷為抄奉行政院各部會署事務第一至第十五次會報紀錄」（1943 年 5 月 17 日），〈行政院各部會署事務會報紀錄（一）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-046130-00004-002。

⁹⁹ 陳之邁，《中國政府》，第二冊，頁 14。陳之邁於 1940 至 1944 年間擔任行政院參事。

總動員會議的職權重新加入了「協調考核」行政院所屬各主管機關國家總動員工作之執行，目的在加強該機構具有的權力。在一般委員方面，除了刪去司法行政部部長外，其餘皆與原本相同，而常務委員亦相同。在內部組織方面，於秘書長下設立秘書廳承辦會務，作為在處理一般事務上對外發文之名義單位，而重要業務仍以行政院令行之。秘書廳下設秘書室、參事室、總務處、審議處、檢察處、專門委員會。在職權上，總務處掌管庶務、文書、人事與會計等事宜，下設人事室與會計室。審議處掌管物資產銷、物價調整、交通調配、金融配合等事項之審議及調查統計，下設調查室。檢察處掌管違反總動員法令之經濟檢察事宜，並與秘書長共同指揮各區之經濟檢察隊。專門委員會負責各項動員之策畫與建議，下設督察室。除此之外，總動員會議另設調查專員，辦理各地物資、物價及企業經營之調查考核事宜。¹⁰⁰

圖 3-3：國家總動員會議組織系統圖（1944）



來源：筆者自繪，取材自：〈國家總動員會議第五十七次常務委員會議〉（1944年10月3日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第九冊，頁1-73。

在新的組織編制中，原本軍事、人力、財力等業務部門不復存在，將回歸行政院各主管部會，劃分權責。而剩餘的業務部門，其施政重點為物

¹⁰⁰ 〈國家總動員會議第五十七次常務委員會議〉（1944年10月3日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第九冊，頁1-73。「張厲生呈蔣中正」，〈國家總動員會議組織條例〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-040002-00003-006。

價與物資的調查及管制，代表從今以後總動員會議將以較為精簡、符合實際業務狀況的編制去應付經濟問題，並力求效率。在此編制下，專任職員數量調降至一百八十五人。¹⁰¹

雖然經過這一次的調整，總動員會議組織精簡化，但該機構是否有繼續存在的必要性，也成為值得考慮的問題。在抗戰後期，中央機關疊床架屋、職權互相重覆、人事經費龐大等問題，越來越明顯，也互相牽動。1944年底，中央在核定民國三十四年國家歲出總預算時，發現支出數額過於龐大，認為必須切實緊縮，否則無法維持運作。其後，中央設計局以中央各政務機關所列舉之該年度工作計畫為基礎，詳加研究，並與各機關主管長官商討後，編制一份建議報告書，呈報蔣介石。該報告書中提出四項檢討原則，其中之一是針對政府機關中事權及組織系統重複混淆者，或同類事業有若干機關合辦或分辦者，應有所調整。該報告書並羅列出建議調整之機關，其中便包含總動員會議：

戰時之行政院應即為動員之最高機關，每週院會應為以動員為主要對象之會議，若行政院本身不能發生動員性能，縱另設若干動員會議亦未必生效，且動員工作之範圍，不外人力物力財力，皆系院屬各部會之職掌，自以行政院直接指揮為便，國家總動員會議擬予裁撤，其文書工作，由行政院秘書處辦理，並加強行政院院會之動員性能。又經濟檢查工作，可交由地方辦理，該會所屬檢查隊，分散各地，監督難週，並擬裁撤。¹⁰²

1945年3月初，行政院會議針對此份報告書作出調整機關的決議，其中關於總動員會議的決定是將其裁撤，由行政院接辦其業務。¹⁰³3月20日，行政院會議討論國家總動員會議裁撤後的業務接辦事宜，指示各機關繼續辦理原本就在處理之動員業務，而物價管制方面，糧價歸糧食部、鹽布價

¹⁰¹ 「張厲生呈蔣中正」，〈國家總動員會議組織條例〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-040002-00003-006。

¹⁰² 〈委作令飭擬具中央行政機構調整〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 003/1961。

¹⁰³ 「國民政府行政院第 689 次會議紀錄」（1945 年 3 月 9 日），〈國民政府行政院會議紀錄案（第 686 至 690 次）〉，國家發展委員會檔案管理局藏，《行政院檔案》，典藏號：A300000000A/0034/2-5-1/208。

格歸財政部、煤焦價格歸戰時生產局、一般物價歸經濟部、運價歸交通部、工資歸社會部管理。¹⁰⁴

總動員會議從 1942 年 5 月成立，至 1945 年 3 月奉令裁撤，前後歷時三年。最初的成立目的是為了綜理各項總動員業務，包含人力、物力、財力、社會文化等面向，提供合議平臺並擬訂各種計畫、考核執行結果，並且設立所屬各組處理各項總動員業務。然而，在戰爭局勢的大背景下，經濟議題成為整個國民政府在內部統治上最為重要的難題，尤其是物價的管制與物資的調度，因此對總動員會議來說，其業務也越來越朝該方向傾斜，加之其本身即為經濟會議改組而來，對於經濟事務自然較為關注。到了 1944 年 9 月的第二次組織改制，可以見得中央在組織層面上已經將總動員會議視為專門處理物價的機構，可說總動員業務幾乎已經與限價業務劃上等號。這是與抗戰初期乃至戰前所理解或預期的總動員截然不同的結果，是戰時總動員在落實上的一個特殊景象，但從戰爭環境的變化脈絡來看，亦可說是必然現象。

該機構的運作過程中，行政院長蔣介石的影響力不可忽視。誠如第二章第二節所述，蔣介石對於戰時經濟問題的重視程度影響了他對於「總動員」的理解重心與落實構想。在 1942 至 1945 年間，他在日記中經常感嘆總動員未能切實落實，而這往往是看到管制物價的成效不彰所做出的反應。也因為他對於戰時物價穩定的重視，因此決定親自主導限價政策，並由總動員會議行統籌推動之責。從 1943 年至 1945 年間該機構常務會議來看，可以知道其召開頻率與蔣介石是否常態出席有關，反映蔣氏對該機構的影響力。

總動員會議裁撤後，對於行政院各部會本身的影響可能並不大，因為各部會本來即實際負責辦理各項總動員業務。然而真正關鍵的是，各部會在物價與物資統制方面的業務從此缺乏有效溝通的平臺。加之物價問題牽涉部門眾多，若僅分配給獨立部會自行辦理，缺乏由上而下的統一調度，對於限價政策的落實並無幫助。

¹⁰⁴ 「國民政府行政院第 690 次會議紀錄」（1945 年 3 月 20 日），〈國民政府行政院會議紀錄案（第 686 至 690 次）〉，國家發展委員會檔案管理局藏，《行政院檔案》，典藏號：A300000000A/0034/2-5-1/208。

第四章 國家總動員體制的實踐

本章將論述戰時總動員體制的實踐，分析該體制的運行狀況。雖然總動員涵蓋的面向眾多、牽涉極廣，然而國民政府的總動員法制及綜理機構在戰爭局勢的影響下，高度著重於經濟層面，因此本章將針對總動員體制運作中最核心的經濟統制政策展開討論。戰時經濟統制包含物價管制、糧食增產、配給制度、金融管制、交通管制等多種面向，而其中又以物價管制為國民政府實施總動員的核心業務，從中可以觀察法制與綜理機構的角色及功能，將是本章論述的中心。

1942 年底，中央準備實施「限價」，並以總動員會議作為綜理機構，統籌政策的設計與推行。值得注意的是，總動員會議雖然為協調各部會與各省限價事務的樞紐，但本身職權上的限制及面對的複雜政治環境仍使其遇到不少挑戰。除了統籌的角色，總動員會議也設有專門的經濟檢察部門，調查囤積、走私等破壞經濟之行為，其在地方的檢察是落實經濟管制的重要環節，而緊隨其後的軍法審判，則反映出總動員法制的落實情形。本章期望由以上面向考察總動員體制在實踐上的成效與遭遇的困難，以及整體政治經濟環境帶來的影響，思考抗戰時期國家總動員體制的意義。

第一節 「加強管制物價方案」政策的制定

1942 年 10 月起，蔣介石親自主持總動員會議常會，直接主導物價管制業務，最重要的政策即為「加強管制物價方案」。關於戰時的物價管制，目前學界已有不少研究成果，然而對於綜理物價管制的機構則少有深入研究。¹本節與下節將以總動員會議為焦點，論述該機構在物價政策的擬訂與推行過程中的地位，並觀察政策施行時所遇到的各種情況。

抗戰時期的物價狀況，隨著戰爭局勢的發展而受到諸多因素交疊影響。國民政府的戰時管制物價政策，大體可以分為三個時期：

¹ 有關戰時中國物價管制的研究，包含：張嘉璈著，于杰譯，《通脹螺旋：中國貨幣經濟全面崩潰的十年：1939-1949》（北京：中信出版社，2018）；抗日戰爭時期國民政府財政經濟戰略措施研究課題組編寫，《抗日戰爭時期國民政府財政經濟戰略措施研究》（成都：西南財經大學出版社，1988）；周春主編，《中國抗日戰爭時期物價史》（成都：四川大學出版社，1998）；林美莉，〈蔣中正與抗戰後期的物價決策——以待從室的活動為中心〉，收入黃自進編，《蔣中正與近代中日關係》（臺北縣：稻鄉出版社，2006），頁 285-312。另外，學者方勇研究蔣介石在限價政策制定與推動過程中的角色，與本文以總動員會議為主的研究相互呼應。方勇，《蔣介石與戰時經濟研究》（杭州：浙江大學出版社，2013），230-247。

(一) 評價時期 (1939 年初～1940 年夏季)：即評議價格，由地方行政機關與商會、公會等社會團體組成評價委員會，按照地方市場情形議定特定物資在該地區的價格。自 1938 年底廣州、武漢等地相繼失陷後，粵漢鐵路失去對外運輸能力，加之敵方擾亂外匯，使後方物價開始明顯上漲。該年初行政院成立經濟部，作為管制物價的最高權責機關，配合《非常時期農礦工商管理條例》(1938 年 10 月公布)、〈非常時期評定物價及取締投機操縱辦法〉(1939 年 2 月公布)等法規落實評價政策，並逐步實施平價購銷及取締日用品囤積行為。

(二) 平價時期 (1940 年夏季～1942 年冬季)：即透過經濟及政治力量平抑物價。國民政府有鑑於淪陷區擴大、滇緬公路封閉及 1940 年夏季糧價上漲的風波，開始進一步協調生產與供需關係，控制物資、田賦徵實、管理市場、暢通運銷，加強價格評議工作，以限制物價上漲。中央方面透過行政院經濟會議統籌平價工作，並成立全國糧食管理局 (其後改為糧食部)，專門管理糧食的產運銷。另外，也成立物資局，管理日用品之供求與價格。經濟檢察隊也在此時出現，打擊囤積居奇等破壞經濟穩定的行為。

(三) 限價時期 (1943 年 1 月至抗戰勝利)：以《國家總動員法》為核心，透過國家總動員會議統籌加強管制物價之政策，其主要方法為限價，即強制定商品價格。²事實上，限價政策在抗戰後期得以被落實、國民政府能夠迅速的推動，都是建立在總動員體制的基礎上。

太平洋戰爭爆發後，國際通路受阻，嚴重影響對外貿易及物資來源，加上通貨膨脹、敵偽經濟掠奪等因素，使大後方物價高漲。以重慶市躉售物價指數觀之，1942 年初的物價總指數是戰前的二十多倍，到 5 月左右已經翻騰至四十二倍，重要物品無一不呈上漲趨勢，其中以金屬、電料、化學物品等外來物資漲勢最烈。³隨著大後方物價狀況日益嚴重，政府乃有實施全面限價的考量。

首先提出限價政策構想的人，是中央設計局副祕書長彭學沛，他向中央遞交了一份「採用全部限價制」的建議書，指出中國目前似乎已經達到推行全面限價的時機，因為以前各種物資多仰賴海外輸入，運輸成本不固

² 尹耕南，《管制物價淺說》(重慶：國民圖書出版社，1943)，頁 17-30。抗日戰爭時期國民政府財政經濟戰略措施研究課題組編寫，《抗日戰爭時期國民政府財政經濟戰略措施研究》，頁 334-350。

³ 〈五個月來全國物價波動概述〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《一般檔案》，典藏號：一般 503.423。

定，若施行限價將影響運輸及物資的進口；然而目前國際及沿海運輸已被封鎖，生活日用品全仰賴國內自製，國內運輸成本波動不大，今後物資問題的關鍵是數量而非成本，因此不須再有所顧忌。他認為，實施全面限價的優點，在於公務人員生活得以安定、工商業成本也能穩定，而且此方法比由政府分配實物來的簡單省力，縱使失敗也不會造成太大危險。在施行上，由總動員會議審定施行辦法後通電全國執行，並由地方政府與黨部督促商會、同業公會辦理，同時加強國內生產與運輸。該方案亦指出，施行全面限價將可能造成的流弊，在於阻礙私人生產以及易產生黑市，因此需要政府力量加以應付。⁴

1942 年 7 月，蔣介石將彭學沛的建議書交給總動員會議的物力組、財力組及人力組審議。三個組在經過研討後，於總動員會議常會上提出全面限價之基本實施方案二十條，認為當下確有立即推行限價之必要，但同時也指出實施限價可能會造成的負面影響，除了彭學沛所提兩點外，物資可能會倒流入淪陷區或分散於村落，使供需不易調整。因此該方案建議政府在未來加以防範，下最大決心推行政策，並指定專管機關授予極大之職權統籌一切。此方案獲得常會原則通過，交相關組別參酌過去以來各種政策與方案，共同研討，再由常務委員賀耀組召集有關機關商定分期實施辦法，另提常會。⁵

同年 9 月，蔣介石開始花更多心思在經濟與物價的管制上，並於 28 日召集經濟專家及部會主管商討物價問題，親自擬訂加強管制物價的指示，供出席人員詳加研究。⁶兩日後，在總動員會議第三次全體會議上，蔣介石宣布將親自主持該機構業務，等於明示自己將擔任管制物價最高決策者的決心。10 月 17 日，總動員會議於第二十次常會修正通過彙集各單位意見後所擬訂之「加強管制物價方案」。⁷蔣介石本欲將該方案送交國民參政會三屆一次大會（1942 年 10 月 22 日至 31 日）討論，但陳布雷與賀耀組認

⁴ 「國家總動員會議呈軍事委員會委員長蔣中正為研擬彭學沛全面限價建議意見及美國最高限價辦法要點」，〈物價管制（三）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00015-007。當時在民間也有相似的意見被提出，如《大公報》的經濟專欄作家章乃器曾在 1942 年 8 月投書該報，建議以政府的力量在六個月之內限制各方面物價。章乃器，〈漲價休戰〉，《大公報》，重慶版，1942 年 8 月 23，第二版。

⁵ 〈國家總動員會議第九次常務委員會會議紀錄〉（1942 年 7 月 10 日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第五冊（桂林：廣西師範大學出版社，2004），頁 307-374。

⁶ 方勇，《蔣介石與戰時經濟研究》，頁 232-233。陳布雷，《陳布雷從政日記（一九四二）》（臺北：民國歷史文化學社，2019），頁 152-153。

⁷ 蔣中正，《蔣中正日記》，1942 年 10 月 17 日。

為該方案既已由各主管機關協同研議並奉令實施，若再提交參政會討論，恐無法讓所有參政員皆體會政府的用意及辦法，因此建議將之以「報告案」形式報告於大會，並撰寫前言說明全案之精神，期望全體參政員懇切接受，以減少周章。⁸其後，蔣於參政會報告該方案，確實獲得參政員一致支持。

該方案主要分成「管制機構」與「實施方針」兩部分，在管制機構方面規定暫由國家總動員會議常務委員會為管制全國物價之最高決策機關，並且充實常委會成員，增加軍政、財政、經濟、交通、糧食、社會、農林等部部長出席；地方上由省縣市政府負責管理物價，必要時得設立專管機構。而實施方針則有以下幾大項：實施限價、掌握物資、增進生產、節約消費、便利運輸、嚴密組織、管制金融、調整稅法、緊縮預算、寬籌費用，各大項下分述許多細項。其中第一也是最主要的「實施限價」一項，規定由政府選擇重要之軍用及民生必需品，從某一時間起，在後方各省一律分期、分區、分類（如生產、出廠、躉售、零售各階段）實施，也包括運輸及工資，嚴格限價、嚴禁黑市，尤其以各省生產消費要地首先嚴格管制。若有地區市場價格高於規定限度之上，主管機關得禁止其買賣或封存貨物，並視情節按軍法懲處、沒收充公。⁹

蔣介石要求總動員會議常委會於國民黨五屆十中全會召開前，完成「加強管制物價方案」的逐條實施辦法，然而總動員會議認為該方案涉及技術問題，因此僅先完成實施方法的討論要點，供十中全會討論。¹⁰11月中旬，十中全會召開（1942年11月12日至27日），會中同意「加強管制物價方案」的目的與精神，確定以總動員會議為管制全國物價之最高決策機關，負責推行該項方案，要求各部會通力合作。此外，也明定應以糧鹽價格為實施限價政策時平定一切物價之標準。¹¹於是，總動員會議在12月

⁸ 「賀耀組及陳布雷呈軍事委員會委員長蔣中正為呈報研究敵國日本中央協力會議內容及其徵收配給方法」，〈經濟措施（三）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00003-005。

⁹ 「行政院蔣兼院長中正在國民參政會第三屆第一次大會報告：國家總動員會議決定實施之『加強管制物價方案』報告書」（1942年10月28日），收入中華民國重要史料初編編輯委員會編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期 第四編 戰時建設》，第三冊（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1988），頁487-497。

¹⁰ 「國家總動員會議呈軍事委員會委員長蔣中正為呈擬加強管制物價實施辦法綱要草案」，〈物價管制（四）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00016-004。

¹¹ 秦孝儀主編，《革命文獻 第八十輯 中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（二）》（臺北：中國國民黨中央委會黨史委員會，1979），頁311-316。榮孟源主編，《中國國民黨歷次代表大會及中全會資料》，下冊（北京：光明日報出版社，1985），頁809。在全會期間，總動員會議也召集各省主席及中央機關負責人舉行一次會議，

初開始草擬實施辦法，曾多次召集各部部長及相關主管機關開座談會、擬訂要點，其後將結果提常會決議，通過〈加強管制物價方案實施辦法〉，由蔣介石於 12 月 17 日通電各部與省市遵辦。而財政部、經濟部、糧食部、社會部、交通部等機關也陸續提交自身推行物價業務的實施草案，經總動員會議常會核定施行。¹²

〈加強管制物價方案實施辦法〉規定，以 1942 年 11 月 30 日各地市場原有價格為標準，由各省市政府於 1943 年 1 月 15 日起對所轄區域內重要市場之物價、運價、工資一律施行限價。限價之物品，應特別注重鹽、糧、食油、棉花、棉紗、布疋、燃料、紙張等八項民生必需品。各地政府應督率同業公會，妥善議定各民生用品及其他物品的價格，並立即呈報上級主管機關審核，務必達到同一地區、同一時期、同一物品，只有一個價格之目的。若有黑市或擅自抬價者，主管機關應立即取締，並按軍法懲處。¹³12 月底，總動員會議常會通過糧食部、經濟部與社會部所提之針對特定物品、工資的限價標準，應用於重慶市與全國各地，使政策細節進一步具體化。¹⁴

討論是否需在各省成立物價管制機構。部分省主席認為應先確定中央管制方案與機構，再考慮地方機構問題，然而中央的方針需在全會決定，因此該會議最後的結論是待全會後再議定，可謂沒有實質結果。另外，從會議紀錄中可見部分省主席對於物價管制的認識及側重之觀點。「國家總動員會議與各地方長官討論管制物價問題會議紀錄」，收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第十冊，頁 430-445。

¹² 詳見國家總動員會議第二十四至第二十八次常務委員會議紀錄，收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第七冊，頁 53-271。

¹³ 「蔣中正通電有關各部及各省市政府之加強管制物價方案實施辦法」（1942 年 12 月 17 日），收入四川聯合大學經濟研究所、中國第二歷史檔案館編，《中國抗日戰爭時期物價史料匯編》（成都：四川大學出版社，1998），頁 93-94。

¹⁴ 〈國家總動員會議第二十七次常務委員會議紀錄〉（1942 年 12 月 30 日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第七冊，頁 190-216。

第二節 國家總動員會議與限價政策的推行

一、政策的推動與完善

如第三章所提及，總動員會議於 1942 年 12 月改組，從原本的三常委制改為幕僚長制，沈鴻烈於同月初就任祕書長職。沈氏曾在一場限價會議上坦言，他上任後不久，中央便向全國發出施行限價的通令，但與物價息息相關的物資局與農本局才剛奉令改組，而交通部長的替換、重慶市政府的改組，都約莫在同一時間；另一方面，中央各部會所訂的限價施行辦法，也大約在 1943 年 1 月初送到各省，但同月 15 日便開始限價，整體來說實在過於倉促。然而他也說明不得不於此時施行限價的理由，在於戰時限價刻不容緩，且當時接近農曆新年，誠恐物價趁機高漲，因此有必要及時施行限價。而以 11 月 30 日的價格為標準，是因為當時的物價波動尚屬平穩。¹⁵在中央與地方都準備不足的情況下，限價政策的強力施行勢必需要面對隨之而來的諸多問題。

限價政策於 1943 年 1 月 15 日開始施行，但在地方上很快便出現政策過於嚴峻及民眾預期心理影響所產生的問題。例如，行政院參事陳克文在限價令實施的第三天，於日記中提到「歌樂山及新開市一帶，沒有豬肉出賣。有些地方，物價不及限價者，竟因限價而提高。又有些工人竟因限價而得以要求提高工資等。此皆不甚好的反應，不知前途如何。孔院長昨日吃飯時，對於限價亦頗有懷疑之意。這辦法將來能否收得好效果，實在難說。」¹⁶又如在江西上饒出刊的《前線日報》社論指出，限價實施十天以來，限價區域的成果尚差強人意，但市面上的貨物品質突然都變得異常低劣，而物資逃避的情形仍在部分地區出現。此外，未被指定為限價區域或準備施行限價的地方，該地物價則向上狂奔。¹⁷早在 1942 年 7 月討論限價政策時，總動員會議便提出可能產生的問題，包含阻礙私人生產、產生黑市、物資倒流入淪陷區或分散於村落不易調整等，這些問題其實是既有的市場供需經濟與人的心理在受到強力壓制時會出現的反應。

在推行限價的前兩個半月，重慶與其他重要都市的整體物價皆頗為穩

¹⁵ 沈鴻烈，〈粵北限價檢討會議訓詞（卅二年四月七日致訓）〉，《管價彙刊》，第 1 號（1943 年，月份不明），頁 3-5。該刊為廣東省物價管制委員會的機關刊物。

¹⁶ 陳克文著，陳方正編輯校訂，《陳克文日記（1937-1952）》，下冊（臺北：中央研究院近代史研究所，2012），頁 705。

¹⁷ 〈從今天起不再漲價！——對戰區未限價區域的一個緊急呼籲〉，《前線日報》，上饒版，1943 年 1 月 25 日，第二版。該報為第三戰區司令長官部的機關報。

定，似乎達到效果。然而至同年 4 月起，物價又開始逐步上升（不過，1943 年 1 至 7 月的物價整體上漲率比前一年同期來的稍低）。國家總動員會議針對此現象進行分析，認為原因在各省市管制機構未能普遍設立，且實施管制的地區太少，物資往未實施管制的區域流動，黑市也隨之而起，加上某些地區主管機關辦事不嚴，導致管制措施便得消極。此外，物資與貨幣的流通與管理也是物價問題的根本，應設法加強。¹⁸

從限價政策本身來看，一開始的政策確實太過粗略且嚴格，造成物資逃避與黑市的發生，因此總動員會議乃於 1943 年 3 月中旬推出〈限價議價物品種類補充辦法〉作為權宜之法。該辦法指出，因限價物品種類過多、管理不易，加上受限地區多在都市，周圍地區或生產地物價反而較高，使都市貨源緊縮，皆不利於管制物價工作的推行，因此制定補充辦法：將物品分為兩類，需限價者以八項重要民生用品為主：鹽、糧、食油、棉花、棉紗、布疋、燃料、紙張，主管機關可於必要時指定其他物品；而非限價之物品採用議價，由主管機關責成公會組織評議會議來訂定，或由特定物資的管制機關核定。未限價之地區，應也要切實施行議價，以達到廣泛面的物價管制。各省市應將管制物價業務辦理情形呈報各主管部及總動員會議備查。¹⁹由此可見，限價政策剛施行兩個月，中央便不得不在物品種類方面開始有所放寬，並加強地域面的管制成效。

然而，在限價與議價辦法並行實施後，物價上漲的趨勢並未獲得明顯緩解。不論是議定或限定價格，只要其數字低於商人販賣物品的成本（產地價格、運輸成本等），使之認為得不到應有的利潤，便容易造成拒不出售、物資逃避、產量減少及黑市之情形。因此後來政府機關在考慮現實情形後，不得不多次調整部分物品的價格，使其仍然處於變動狀態。總動員會議也曾召集有關機關會商調整價格的注意事項，以期統一步伐，可見各地的價格調整已經成為常態。²⁰而中央管制的物資如紗布、糧食、煤焦、食油、紙張、食糖等也逐漸提高價格，郵資、水電、交通運輸等公營事業亦跟著漲

¹⁸ 「沈鴻烈對第三屆國民參政會所提管制物價的報告」（1943 年 10 月），中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編 第五輯 第二編 財政經濟》，第九冊（南京：江蘇古籍，1999），頁 259-264。

¹⁹ 「沈鴻烈轉發第 16613 號代電限價議價物品種類補充辦法」（1942 年 4 月 25 日），收入四川聯合大學經濟研究所、中國第二歷史檔案館編，《中國抗日戰爭時期物價史料匯編》，頁 97-99。

²⁰ 〈國家總動員會議第四十五次常務委員會議紀錄〉（1944 年 3 月 8 日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第八冊，頁 316-340。

價，這些情形亦刺激整體物價的上漲。²¹在總動員會議的常會上，經常可以看到電力公司、交通運輸事業因不敷成本而請求加價的議案，雖然中央會酌情補助，但仍無法遏止價格的上揚。²²另一方面，在成本不敷的狀態下，許多商人開始加重囤積物資，成為戰時經濟的一大問題，也使物價上漲的風潮無法根本解決。

1943年9月，國民黨五屆十一中全會（1943年9月6日至13日）通過「切實推行『加強管制物價方案』穩定戰時經濟案」，強調當前為穩定經濟，各主管機關應切實達成增加物資、便利運輸、增加收入緊縮開支、吸收通貨安定金融等各項目標，基本上是將十中全會的決議再次強調。²³到了1944年5月下旬，國民黨五屆十二中全會（1944年5月20日至26日），通過總裁交議之「加強管制物價方案緊要措施案」，在物價政策上有進一步的改進方針，包含擴大徵實數量及範圍，以利政府掌握物資；糧食徵購一律改成徵借，以擴大糧食統制範圍；調配物資以吸收社會剩餘購買力，進而平衡物資價格；由政府統籌國防及民生有關之工礦事業所需原料，並扶助其生產；改善財政政策以配合經濟；減少各地檢查站，以暢通物資的產運銷；嚴辦社會上的囤積與投機行為，並嚴禁公務員經商等等。²⁴該案獲得通過後，中央各相關機關相繼呈送各自所擬訂之實施辦法，於總動員會議常會上討論。

綜合來說，雖然中央的物價決策過於倉促，許多問題未能事先考慮周

²¹ 抗日戰爭時期國民政府財政經濟戰略措施研究課題組編寫，《抗日戰爭時期國民政府財政經濟戰略措施研究》，頁349。當時便有參政員對政府提出質詢，要求相關部會解答為何官方統制物資經常漲價且總是帶動物價上漲的風潮？已經由官方掌控的物資又為何會出現黑市？雖然後來財政部有證明並非所有物價上漲情形都來自官方的漲價，並解釋黑市的原委，但由此可見物價持續上漲的現實，使社會對於政府限政成效存在著某些既定印象與不理解。「財政部對參政員席振澤等關於限價物品價格領先上漲黑市活躍原因之詢問案的答覆」（1943年10月），中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編 第五輯 第二編 財政經濟》，第九冊，頁399-400。

²² 在1944年8月時，總動員會議常會通過「戰時公營私營事業請求調整價格或政府補貼考核辦法」，其主要規定為：向政府申請補貼或價格調整之公私營企業，經由總動員會議邀同四聯總處及該企業之主管機關會同考核其業務經營、技術設備、財務健全狀況後均認為得宜，且確實因成本增高而無法維持者，得准予調整價格或酌予補貼。而該公私營企業在接受補貼後得由總動員會議定期派員考核其經營狀況。「國家總動員會議第五十四次常務委員會會議紀錄」（1944年8月1日），〈國家總動員會議常會記錄〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防001/0056。

²³ 秦孝儀主編，《革命文獻 第八十輯 中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（二）》，頁349-350。

²⁴ 秦孝儀主編，《革命文獻 第八十輯 中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（二）》，頁382-385。

全，不過在施行的過程中也同時進行修正、提出各種解決方案，而總動員會議在其中起到了重要的統籌與合議作用。

二、指導各省限價業務

日軍的侵占雖使具國府的有效統治範圍縮小，然而所控制區域仍然廣大，中央的政令有賴於地方政府的密切配合，才能真正有效。尤其是物價管制政策，攸關整個國民政府統治區的穩定，是持久戰的重要關鍵，一方面需要各省市配合執行，一方面要有強而有力的中央領導機構。

限價政策施行後，各地一律遵令實施，先後呈報實施限價者包含四川、西康、貴州、雲南、廣西、廣東、湖南、湖北、福建、浙江、安徽、江西、甘肅、陝西、河南、綏遠、山西、青海、新疆、寧夏、重慶等 21 省市。以實施據點來看，到 1943 年 9 月時，各省之中除了湖北與甘肅是全省普遍實施外，以四川省的管制據點最多，有 63 處，而寧夏省與青海省最少，僅有 1 處。²⁵

雖然各省普遍奉行限價政策，但彼此間缺乏聯繫，舉措不一，容易造成弊端。例如有的地方當局為了保持本地貨物、吸收外來物資，因此審定的物品價格多比原有市價高，藉此吸引物資；除此之外，也出現貨物在生產地與集散地的價格比消費地更高的情形。²⁶這些狀況若不加以調節，各省間形成貿易壁壘，將嚴重妨礙物資流通，因此總動員會議常會於 1943 年 3 月下旬通過〈各省市重要物品價格聯繫調整辦法〉，透過各地主管機關的相互連絡與調節，以達到貨暢其流之目的。該辦法共有六條，包含各省市之間有供求關係之重要物品價格應由主管機關聯繫調整；有產銷關係之重要物品應以其產運銷之成本與利潤來調整；具有產銷關係之各地須隨時注意生產與消費需求總量的差別，以調節供求平衡……等。²⁷

政策推出後，總動員會議為了直接瞭解各地情形，由秘書長沈鴻烈親自前往各省視察。沈氏於 1943 年 3 月底出發，先後到湖南、廣西、廣東、江西四省，與地方當局及主管物價人員見面詳談。他在該次視察的報告中

²⁵ 「國家總動員會議工作報告書（1943 年 9 月）」，收入重慶市檔案館、重慶師範大學合編，《中國戰時首都檔案文獻·戰時動員》（重慶：重慶出版社，2014），頁 500-522。

²⁶ 「蔣中正關於實施限價中要合理調整利潤問題致沈鴻烈之電文」（1943 年 2 月 4 日），收入四川聯合大學經濟研究所、中國第二歷史檔案館編，《中國抗日戰爭時期物價史料匯編》，頁 96-97。

²⁷ 〈國家總動員會議第三十三次常務委員會議紀錄〉（1943 年 3 月 24 日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第八冊，頁 1-32。

提到，各省當局對於彼此聯繫調整物價一事甚為重視，但缺乏統一主持機關，難免顧及自身立場，問題仍難解決，於是他召開四省限價會議，討論具體辦法並擬成立四省物資調劑機關。除此之外，有些縣市施行限價狀況良好，有些則仍有黑市或管制措施不夠完善，沈氏均與各省當局詳商改善辦法。²⁸

同年 7 月，沈鴻烈再前往西北各省視察，這些省份相較於東南各省來說，交通較困難、物資更短缺，彼此也缺乏聯繫，地方上囤積、黑市、操縱經濟之情形皆頗為嚴重，加上部分省份的限價政策並未遵從中央，管制機構也不健全。此外，寧夏及青海兩省在當時甚至尚未開始辦理限價政策。為解決這些問題，沈氏於西安舉行為期四天的七省（陝西、甘肅、寧夏、青海、河南、山西、綏遠）限政聯席會議，討論提案 148 件，力求加強各省溝通，強化生產、分配及管制之成效。²⁹除了沈鴻烈的視察，總動員會議內的主管也曾參加由地方雜誌社主辦的物價座談，傾聽民意並解釋政府的限價理念。³⁰

總動員會議依照各省交通狀況及經濟關係，將十八個省劃分為六個省際管制區：川康鄂區、湘桂粵贛區、滇黔區、陝豫晉區、甘寧青區、閩浙皖區，分別派駐特派員及設置聯合辦事處，負責省際及中央地方限價業務之聯繫。³¹此外，總動員會議也曾於 1943 年 11 月發起九省（閩、粵、桂、湘、鄂、陝、川、滇、黔）公私銀行倉庫檢察。據當時負責檢察廣西地區的人員回憶，由於該省以往對中央貌合神離，使總動員會議預估此次檢察不見得能順利，然而省主席黃旭初頗為開明，加上中央其他大員的居間協

²⁸ 〈國家總動員會議第三十四次常務委員會會議紀錄〉（1943 年 4 月 7 日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第八冊，頁 33-98。

²⁹ 「國家總動員會議秘書長沈鴻烈呈軍事委員會委員長兼行政院院長蔣中正為呈報視察西北各省及陝甘寧青豫晉綏七省限政會議情形」，〈物價管制（六）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00018-010。關於這次會議，據當時參加的財政部陝西緝私處處長喬家才回憶：「被邀參加會議的機構很多，出席人數有一百多人，因為沈將軍來自中央，分量很重，各機關多半由首長親自出席。我參加過第一次會議以後，感覺這個會議有這麼多的人參加，討論的範圍又漫無限制，好像是什麼問題都管得了，其實什麼問題都解決不了，我看很難開出什麼結果來，以後改派代表參加。」此外，有地方機構在會議提案中疑似蓄意攻擊緝私處，令他感到哭笑不得。喬家才，《關山煙塵記》，增訂再版（臺北：中外圖書出版社，1985），頁 337-338。

³⁰ 如總動員會議副秘書長端木愷、參事張果為曾參加由重慶經緯出版社舉辦的座談，與一些商業界及實業界人士討論物價管制問題。見：〈經緯座談：限價議價與今後物價問題〉，《經緯》，第 1 卷第 12 期（1943 年 8 月），頁 4-11。

³¹ 「國家總動員會議工作報告書（1943 年 9 月）」，收入重慶市檔案館、重慶師範大學合編，《中國戰時首都檔案文獻·戰時動員》，頁 500-522。〈國家總動員會議省際限政聯合辦事處組織通則〉，《管價彙刊》，第 1 號（1943.月份不明），頁 31。

調，執行檢察的過程甚為順利。³²

各省物價管制機構方面，總動員會議在初期認為並無專門設置機構之必要，由各省市動員會議負責設計各項方案，並由省市政府執行即可。但隨著限價工作越趨繁重，各省乃向中央請求成立物價專管機構並增加人員經費，例如甘肅省政府提出該省平衡物價委員會的組織大綱、浙江省政府則擬請在該省動員會議增設常務委員及物價管制會議等。³³於是，總動員會議乃於 1943 年 5 月推行〈各省物價管制委員會組織通則〉，各省成立物價管制委員會，由該省政府主席擔任主任委員，其他委員則由省政府各廳長擔任。委員會得設置所屬各組，負責掌理物資產銷、物價審議、金融市場管制、工資管制等業務，此外還可設置經濟檢察隊，辦理違反法令的檢察事項。該通則還規定物價管制委員會須於每週召開一次會議，並得與省政府委員會合併舉行。³⁴在此之後，物價工作從省動員會議獨立出來，各省物價管制委員會相繼成立，開始辦理省內限價事宜，並將工作情形呈報總動員會議。³⁵就相關報告來看，截至 1943 年 9 月，已有廣東、廣西、江西、福建、安徽、甘肅、陝西、河南等省份成立物價管制委員會，其他各省則陸續建立中。³⁶

然而，儘管中央努力協調地方的限價業務，致力於化解物資流動的阻礙，但在現實情況下似乎難以達到令人滿意的成果。1944 年 8 月，總動員會議通過施行〈各省管制物價及物資實施綱要〉，綱要中加重語氣，要求各省物資須完全自由流通，省政府不得以任何名義禁止或妨礙物資出境；各省對於中央核定之徵實物資應如期徵足，不得以任何藉詞請求減緩或虛

³² 黃寶實，〈八年抗戰（續完）〉，《傳記文學》，第 14 卷第 1 期（1969 年 1 月），頁 76-79。黃氏有中統背景，在戰時曾先後擔任不同單位的督察工作。

³³ 〈國家總動員會議常務委員會第十四次預備會議紀錄〉（1943 年 4 月 14 日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第四冊，頁 162-198。〈國家總動員會議第三十五次常務委員會會議紀錄〉（1943 年 4 月 21 日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第八冊，頁 99-192。「國家總動員會議工作報告書（1943 年 9 月）」，收入重慶市檔案館、重慶師範大學合編，《中國戰時首都檔案文獻·戰時動員》，頁 500-522。

³⁴ 「國家總動員會議秘書長沈鴻烈呈軍事委員會委員長兼行政院院長蔣中正為呈報各省物價管制委員會組織通則草案暨經費撥支情形」，〈物價管制（六）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00018-002。

³⁵ 四川聯合大學經濟研究所、中國第二歷史檔案館所編《中國抗日戰爭時期物價史料匯編》，收入了四川、陝西、新疆、河南、湖南、廣西等省省政府或物價管制委員會的部分工作報告。

³⁶ 「國家總動員會議工作報告書（1943 年 9 月）」，收入重慶市檔案館、重慶師範大學合編，《中國戰時首都檔案文獻·戰時動員》，頁 500-522。

報；各省應按照中央規定對民生日用必需品施行限價，非經呈請核准不得變更；各省省銀行應切實遵照中央頒佈之各種銀行法令經營，不得以任何名義及方式經營本職以外之業務；省際間之應力求聯繫配合，各種運價需互相協商統一並報請中央核准；中央駐在各省物資管制機關之主管，得由省府聘為該省物價管制委員會委員，以收中央與地方聯繫之效；各省對於物資生產、運銷及物價變動情形應依總動員會議規定之格式限期告……等，並要求各省擬訂該綱要的實施細則。³⁷地方上看似依循中央的政策，但同時也以維持省內財政經濟的穩定為前提行事，彼此間難以真正達到有效的配合。

從會議紀錄及工作報告中，可以看見總動員會議對於各省限價業務保持極大的關注，並且及時處理來自各地的請示及問題，以確保物價管制的順利，例如 1944 年 8 月安徽省政府呈請核備〈皖南貨物運銷登記暫行辦法〉，經總動員會議常會討論，認為其所定之貨物登記手續繁複，苛擾省縣間貨物流通，乃於常會決議飭令廢止。³⁸另舉一例，同年 9 月雲南省物價管制委員會電請總動員會議轉飭雲南鹽管局，將食鹽直接交由各市縣地方機關承銷，其詳細原因尚未在所見檔案中呈現，但應與雲南省鹽管局貪污舞弊的素行有關。總動員會議一方面派遣檢察處處長嚴靈峰前往雲南調查，一方面將該項請求交財政部辦理。其後，財政部認為該項請求有礙專賣法令而不可行，並著手整頓滇省鹽政。而總動員會議則是直接在查明該省鹽政局弊端後，呈請行政院長蔣介石將該局人員撤職。³⁹從這件事來看，總動員會議檢察處具有敏捷且即時的調查力，關於此項權力的發揮將於下一節詳述。

雖然總動員會議對各省限政抱持高度關注，但地方上種種因素的複雜難解，始終非總動員會議所能簡單解決。如 1943 年 8 月沈鴻烈視察西北

³⁷ 「國家總動員會議第五十四次常務委員會議紀錄」(1944 年 8 月 1 日)，〈國家總動員會議常會記錄〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 001/0056。總動員會議常會也於 8 月底通過〈各省物資運銷及物價管制調查聯繫辦法〉，指出為謀求各省動員業務及管制工作之協調及確實，總動員會議得派員分赴各省重要地區從事調查聯繫事宜。「國家總動員會議第五十六次常務委員會議紀錄」(1944 年 8 月 29 日)，〈國家總動員會議常會記錄〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 001/0056。

³⁸ 「國家總動員會議第五十四次常務委員會議紀錄」(1944 年 8 月 1 日)，〈國家總動員會議常會記錄〉，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，《國防檔案》，典藏號：防 001/0056。

³⁹ 〈國家總動員會議工作報告(三)〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-047330-00005-003。

七省後回到重慶，與熊式輝分享其觀感，即指出西北各地缺憾太多：黨務方面派系鬥爭白熱化；政治方面機構繁複、人事紛亂；軍事方面的主管人士不專心於作戰，好干預地方政治，地方官有如牛馬……等等。⁴⁰這些事情都不是專注於限價政策的總動員會議能夠專門解決的，然而若無法從根本上克服這些障礙，對限價政策的落實只會有負面影響。

就中央與地方的關係來看，限價政策關乎整個國民政府統治區，從中央總動員會議的各種決議、設計及辦法的推行，到地方上各省市的落實與監督，其實也是一種中央加強對地方掌控的過程。在這之中，中央與地方之間貌合神離的問題所在多有，是我們考察戰時中央與地方關係時值得進一步分析的議題。

三、權能的侷限與困難

早在〈加強管制物價方案實施辦法〉於 1942 年 12 月公布時，長期關注政府物價政策情形的經濟學者伍啓元（時任西南聯大經濟學系教授）便認為，該方案僅著重在「加強管制物價方案」的第一項，即限價問題，而將其他項目擺到附屬地位，著實令他感到憂慮。他認為，若將限價作為治標的方案來看，是很有效的，因為物價變動本身會刺激民心，促使投機活動的發生及引起物價再度上漲，因此政府用法令限制價格可以安定民心，能夠在短期內控制物價。然而，他指出物價是受供求規律所支配，真正能解決問題的關鍵是從物資供需和貨幣數量上加以控制，才有可能成功。⁴¹對於國民政府限價政策的評價，不論是當時報刊上的文章，還是現今的研究成果，皆有提出各種促使其未能真正奏效的因素，其中物資供求與通貨膨脹問題的懸而未決，普遍被認為是最大主因。事實上，戰時國民政府在落實限價政策時，對於外間所提出的各種問題並非渾然不知，也都瞭解政策存在的侷限，持續構思解決物資不足、貨物流通阻礙與通貨膨脹等問題的方案，從總動員會議辦理的各種議案及擬訂的方針中皆可看見，主事者並非僅關注物價數字。然而，之所以仍給予後人治標不治本的印象，很大原因在於一般人僅能看見總動員會議提出的政策、頻繁召開的會議，但其後各機關能否將政策落實，則充滿不確定性。這其中反映出總動員會議的權能侷限，以及中央機關彼此間配合度不足的問題。

⁴⁰ 熊式輝著，洪朝輝編校，《海桑集——熊式輝回憶錄（1907-1949）》，第二版（香港：明鏡出版社，2008），頁 422。

⁴¹ 伍啓元，《由戰時經濟到平時經濟》（上海：大東書局，1946），頁 124-126。伍啓元，〈論新限價方案〉，《當代評論》，第 3 卷第 8 期（1943.1），頁 3-7。

就物資統制來說，其雖然是限價政策的核心，但總動員會議不是實際管理物資的機構，僅經常召集有關單位協調物資調配，而真正的物資管制仍需交由這些機關去落實。在當時，中央管理物資的機構並沒有統一，是造成物資管制無法順利推行的主因之一。國民參政會經濟動員策進會曾於限價政策實施後不久，向總動員會議提出意見，認為當時中央各種物資機關，如糧食部、經濟部日用必需品管理處、經濟部燃料管理處、財政部花紗布管制局及各種專賣公司等，他們專管的物資在中央沒有統一的機構，在地方上也不歸省市政府統率指揮，形成事權不一、遇事互推責任的現象，彼此在限價工作上未能緊密聯繫，是物資管制無法收效的重要原因。因此建議中央成立統一管制物資的機構，負責辦理日用必需品之生產、購買、儲存、流通、運輸、節約消費、通融資金以及調節物價事宜，並且將部分物資管理機關歸併於其下；而各省及重要縣市應設立地方物資管制統一執行機構，在地方上辦理相同事宜，並將中央在地方設立之管理物資機關一併加入。⁴²然而，這樣的想法始終得不到落實，若真要進行調整，將涉及到中央各機關彼此間對於物資的掌控權，可謂茲事體大，不易成功。

另一方面，總動員會議原本對行政院所屬各機關行使的動員業務具有考核權，但在 1943 年修正後的組織條例中被刪除，因此失去對相關機關業務的監督與審核權力，直到 1944 年下旬才重新取回考核權。由此可知，雖然總動員會議看似具有很大的決策權，但是其權力並不能貫穿整個政策從制定到執行的各方面，難以真正保證政策的落實。而就算有考核權，作為一個戰時的臨時機構，它是否有讓各部會都一致努力推行政策的權威，恐怕也是一個疑問。

事實上，當時中央政府的核心人士對於限價政策各有想法，彼此相互不理解，是影響政策推行的一大問題。例如，立法院長孫科曾在 1943 年 3 月的一次國民黨中常會上大聲咆哮，將限價政策罵為「渾蛋」，當面指責沈鴻烈辦理不當，認為肉類等物品不應限價。沈氏不堪受辱，隔日向蔣介石提出辭職，後被蔣所慰留。⁴³而較為嚴重的，是與限價有關的部門主管矛盾

⁴² 〈國家總動員會議常務委員會第十五次預備會議紀錄〉（1943 年 4 月 28 日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第四冊，頁 199-231。

⁴³ 王世杰著，林美莉編輯校訂，《王世杰日記》，上冊（臺北：中央研究院近代史研究所，2012），頁 492-493。蔣介石對此次衝突甚為不滿，亦想到孫科平時對人態度有如質問一般，形同審判犯人，甚至對蔣本人也如此，於是派人提醒孫科，並要求其致書中常會，自訴不敬與失態之罪。蔣中正，《蔣中正日記》，1943 年 3 月 9 日。

相向，彼此間經常有齟齬，影響了總動員會議的成效。

1942 年 12 月初，時任中央設計局秘書長的王世杰在聽聞農林部長沈鴻烈被任命為總動員會議秘書長一事時，認為現時最應負責防止物價上漲的機關是經濟部及財政部，但這兩個部的長官似乎只是等待別人來負責，令他感到不安。⁴⁴而從目前可見之史料，可知在沈鴻烈擔任秘書長期間，與財政部長孔祥熙、糧食部長徐堪之間的衝突最為嚴重。

1943 年 6 月中旬，熊式輝與沈鴻烈聚餐，沈氏向其道出管制物價上遇到的困難，筆者歸納如下：（1）整個中央機構複雜，權責不明、人事紛亂，且思想落伍、能力薄弱者位居高位，若不徹底改造，將無法推動業務。（2）孔祥熙與徐堪的思想完全為自由經濟，根本上與限價政策相反，對地方情形根本不瞭解，且在蔣介石出席的會議上不敢多言，但私底下卻如罵街一般，乃至「管理『物』不能說一句糧食話，管理『價』不能說一句貨幣話，說即招致臭罵。」（3）總動員會議原本對總裁直接負責，但現在經過孔祥熙，根本一事無成。從前由沈氏主席的會議，現移至孔宅，也是一事莫辦（4）孔氏亂發貨幣，不思補救之道，沈氏提出運用黃金使法幣回籠，但遭反對；徐氏則對糧食採放任態度，除了重慶一部分公糧外，對各省則不問，並反對沈氏所主張之限價……。沈氏直言，若非自己年事稍長，沉得住氣，否則早已與之決裂。⁴⁵由此可見沈鴻烈對於物資統制及通貨膨脹問題有深刻瞭解，知曉若不解決則物價管制不可能成功，但在他眼裡，管理糧食與財政的中央大員並不配合，甚至與他作對，使他束手無策。

沈鴻烈對於孔祥熙的大兒子孔令侃及二女兒孔令俊（時人稱為孔二小姐）利用特權走私與囤積的行為感到特別不滿。據農林部人士回憶，1943 年夏季的一次總動員會議常會上，沈氏提出正面指責，向孔祥熙拍桌子，但因天氣炎熱且身形肥碩，一時竟倒在椅子上，經送醫搶救而脫險。⁴⁶事實上，戰時某些權貴人士貪污腐敗或透過各種權力關係變相破壞經濟的事

⁴⁴ 王世杰著，林美莉編輯校訂，《王世杰日記》，上冊，頁 471。

⁴⁵ 熊式輝著，洪朝輝編校，《海桑集——熊式輝回憶錄（1907-1949）》，第二版，頁 409-410。Diary, June 16, 1943, Box 3, Rare Book and Manuscript Library, Columbia University Library, Shihui Xiong papers.

⁴⁶ 馬錫年，〈沈鴻烈任職農林部部長記事〉，收入青島市政協文史資料委員會編，《沈鴻烈生平軼事》（北京：新華出版社，1999），頁 215-218。相似的回憶可見：高興懷，〈追憶沈鴻烈在魯渝浙工作經過〉，收入青島市政協文史資料委員會編，《沈鴻烈生平軼事》，頁 209-214。高氏為沈鴻烈之女婿，抗戰時曾任山東省電務室電務員。

實，在社會上可說是人盡皆知，也被視為限價成效不彰的原因。⁴⁷

在業務經常受阻的情形下，沈鴻烈曾向蔣介石提出辭呈，但並未獲准。同年 9 月中旬，沈氏又對熊式輝談論總動員會議事，除了再次強調孔祥熙反對限價政策外，也抱怨行政院動輒自行動用平價基金、核准增加物價，但這些權力本屬於總動員會議。此外，沈氏也抱怨該月國民黨五屆十一中全會（1943 年 9 月 6 日至 13 日）上，孔祥熙對他有侮辱之言。幾日後孔還對沈說，那些話都是來自總裁之意，並說似乎有人要在國民參政會醞釀風波，為了報復他對沈的侮辱等等。以上種種，加之平時徐堪訾罵的表現，皆使沈氏忍無可忍，請熊式輝轉達蔣介石同意其辭呈。熊認為孔氏在逃避責任，但熊自己對於此事也無能為力。⁴⁸

緊接著召開的國民參政會三屆二次大會（1943 年 9 月 18 日至 27 日），沈鴻烈在一次限政報告時，因力竭聲嘶而暈厥，震驚在場眾人。⁴⁹該次參政會使孔祥熙與沈鴻烈間的不合徹底浮出檯面，沈氏也在請假休養兩個月後辭掉總動員會議秘書長職務。⁵⁰由此可見中央大員彼此的不和睦，深深影響

⁴⁷ 例如經濟學者伍啓元、社會學者費孝通等人曾於 1945 年 5 月投書報刊，指出當前物價問題除了原本已知的各種經濟與軍事因素外，「既得利益」集團對經濟政策的影響及控制，加重了物價問題的惡化，並提出幾項例證。文中雖然沒有指明該集團為何許人組成，但想必是心照不宣。伍啓元、戴世光、鮑覺民、費孝通、楊西孟，〈現階段的物價及經濟問題〉，《大公報》，重慶版，1945 年 5 月 20 日，第二版。

⁴⁸ 熊式輝著，洪朝輝編校，《海桑集——熊式輝回憶錄（1907-1949）》，頁 424-425。據該次中全會在場的王子壯所記：在討論平抑物價案的審查報告時，大會委員對沈鴻烈頗多批評，主因是蔣介石對沈的物價報告批謂「自欺欺國民，對於管制物價不利者應予以處分」等語，委員們聞之乃持一致主張，要求其負責。當時沈尚欲報告，卻被孔祥熙制止，此案即通過。王子壯著，中央研究院近代史研究所編，《王子壯日記》，第八冊（臺北：中央研究院近代史研究所，2001），頁 351-352、402。陳克文亦有聽聞其事，見：陳克文著，陳方正編輯校訂，《陳克文日記（1937-1952）》，下冊，頁 800。

⁴⁹ 陳克文著，陳方正編輯校訂，《陳克文日記（1937-1952）》，下冊，頁 805。陳克文平時對沈氏抱持負面觀感，因此他雖認為此事頗令人同情，但亦在日記中寫下：「有人認為恐係官僚手段，實行苦肉計者。」

⁵⁰ 該次參政會的詳細過程並未明瞭，然根據相關回憶，大致狀況為：許多參政員對沈鴻烈的經濟工作成效不滿意，於會議上展開抨擊，要其下臺讓賢。沈氏不甘於屈辱，加上張群、熊式輝等「政學系」人士鼓勵其辯駁，於是乃於另一次會議上把由戴笠協助調查的孔家集團破壞經濟之案件公布出來，使會場頓時群情激憤，許多 CC 系人員對孔家大肆攻擊，甚至要求專人清查財政部、中央銀行與中央信託局的帳目。見：謝雲祥，〈在沈鴻烈身邊十一年〉，收入青島市政協文史資料委員會編，《沈鴻烈生平軼事》，頁 18-35。（惟該回憶文中有年份錯置、細節不夠明確之處，在此僅作為補充參考）。另據王子壯聽聞之參政會情形，會上對於孔祥熙之抨擊與質問甚多，例如專賣機構的舞弊行為，以及財政部長報告時孔本人未到，以次長代之，更使參政員為不滿，甚至有黨員也譏諷孔，謂其前一晚還宴邀部分參政員，本日卻未出席，難道是吃到腹瀉？王子壯著，中央研究院近代史研究所編，《王子壯日記》，第八冊，頁 365-366。〈沈鴻烈銷假視事〉，《中央日報》，重慶版，1943 年 11 月 24 日，第三版。

了政府的施政。沈鴻烈在來臺灣後，接受中央研究院近代史研究所訪問，提到戰時通貨膨脹問題時直言：

關於通貨膨脹，雖言係受種種經濟因素影響之故，而論責任問題，孔庸之氏應負最大部份，其自身為行政院副院長代行院長職權，獨斷獨行，任意發行通貨，忽視各部會之意見，未有詳細考慮，皆為其造成錯誤之原因，其個人之立身處世，亦有令人訾議者，再又不知訓誡家人，助長囤積之風，卻實令人憤恨……及我擔任總動員會議秘書長之任，處處為國為民著想，妨害其私利，乃處處與我為難，事事加以反對。彼力主自由經濟，發行通貨，實則便於其囤積居奇，與民爭利。⁵¹

沈鴻烈的個人看法未必是事情的全貌，但從中可以讀出他的無奈與怨懟。於 1943 年 12 月起代行沈鴻烈秘書長職位的端木愷，也曾幾次向摯友陳克文抱怨總動員會議實在難有見樹。如在 1944 年 4 月的一次聚餐中：

鑄秋（端木愷字）不斷嘆息，說總動員會議的秘書長職務非在下月中全會開會時擺脫不可，事情實在無法辦，條條路子都是走不通的。說到內部的情形，也說工作人員的效率也十分低落，令人生氣。說到終極處，不免大家又懷疑到中國民族的前途，是否是有希望的。⁵²

雖然影響戰時物價統制的因素極其繁多，難以將整體的結果都歸咎於某些事物或個人，然而從上述的考察可以知道，總動員會議除了自身權能有所侷限外，在執行政策時也受到同樣來自中央力量的牽制。身為實際統籌限價事務的總動員會議秘書長，對外有國民參政會等輿論壓力，對內又卡在矛盾叢生的政壇泥沼中，束手無策的窘境可見一般。另一方面，在複雜的官場中，任何看似無比重要的政策，在落實過程中都可能參雜政治利益的考量，或是成為派系競爭的籌碼，若要彼此拋棄成見、一致配合，似乎是難以企及的願望。在 1944 年中央討論總動員會議第二次組織改制的方向時，陳布雷也認為該機構之所以鮮有成效，並非條例所賦予之職權不夠，而是人事上周折太多，辦法不能貫徹所致。⁵³

討論國家總動員會議的物價管制，經濟學者伍啓元認為其工作是完全

⁵¹ 中央研究院近代史研究所編纂，《沈成章先生訪問談話記錄》，未刊本，頁 44-45。

⁵² 陳克文著，陳方正編輯校訂，《陳克文日記（1937-1952）》，下冊，頁 853。

⁵³ 「行政院秘書長張厲生呈蔣中正為國家總動員會議組織條例維持現制」（1944 年 6 月 9 日），〈國家總動員會議組織條例〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-040002-00003-005。

失敗的：若以戰時物價數字來看，總動員會議成立時中國的物價比戰前漲約三十二倍，但 1945 年 3 月該機構撤銷時，各地平均物價比該機構成立時漲五十倍（有些地方達六十倍以上）。不過在他看來，失敗之因在於政策執行人缺乏妥善的辦法與執行的決心，並非機構本身有問題，因為物價管制同時涵蓋多種業務，確實需要最高統籌機構。也因此，他認為總動員會議裁撤後，物價管制工作由行政院各部會接辦，等於又回到 1941 年 2 月經濟會議成立以前的狀態，若不再組建統籌機構，即等於當局將放棄物價統制政策。⁵⁴這或許是討論戰後經濟與物價問題時可以留意的觀點。



⁵⁴ 伍啓元，《由戰時經濟到平時經濟》，頁 159-161。

第三節 經濟檢察隊與戰時經濟檢察⁵⁵

總動員會議雖然在動員業務上是站在綜理者的角色，沒有實際在地方上專門執行某項業務的部門，但所屬之經濟檢察隊卻是一個例外。經濟檢察隊負責糾舉地方上操縱物價、囤積居奇等破壞戰時經濟穩定的行為，隊員散佈於社會各階層，偵查範圍包含物資的生產、運輸、分配、消費，並可檢察物資管理機構、金融機構的運作，範圍可謂包山包海。本節將論述其成立經過及實際的檢察情形，分析這一特殊單位對於戰時經濟的影響。

1940 年 10 月，蔣中正手令中統局、軍統局及三民主義青年團中央團部，要求其分別調派幹部，於重慶、成都、自貢三地組織經濟檢察隊，從四川省開始試辦經濟檢察。收到指令後，三個機關著手準備，曾於同年 12 月召集相關幹部討論成立檢察隊事宜，具體分配檢察隊人事。⁵⁶1941 年 2 月，一個作為中央指導中心的「經濟秘密督察組」在重慶成立，並於重慶、成都、自貢三地設立分組及經濟檢察隊，由三機關成員組成，開始經濟檢察工作，業務偏重於情報方面。⁵⁷

同一時期，行政院經濟會議成立，該機構秘書處所屬之檢查組，在成立後便奉令接收三個經濟檢察隊。檢查組的工作為檢察各種經濟狀況，包含作亂犯法、囤積居奇、浪費濫棄、資敵及輸入違禁物等，並得以檢察各經濟行政機關及物資管理機關之工作成效與弊竇。⁵⁸檢查組將經濟檢察隊作為實施經濟檢察業務的唯一行動單位，首先確定統一編制：分為總隊、大隊、支隊、分隊四個層級，分隊以下採秘密行動方式。每省設一總隊，所屬之大隊與支隊、分隊依照省內重要經濟地區適宜分配，隊員分布於社

⁵⁵ 經濟檢察，在戰時中央機關檔案中經常「檢察」與「檢查」並用，彼此無含意上的差別，因此本文除特定名稱（如經濟會議所屬之「檢查組」）或檔案案名依照原本用字外，行文上一律使用「檢察」。

⁵⁶ 熊倬雲、周震東，〈抗戰期中成都經濟檢查大隊的活動〉，收入成都市政協文史資料研究委員會編，《成都文史資料》，第 20 輯（成都：成都出版社，1988），頁 163-177。熊氏在抗戰時期曾任成都經濟檢察隊直屬第一分隊隊長、執行隊隊附；周氏曾任成都行轅調查課情報編審，經濟檢察隊薦任督察。值得說明的是，三民主義青年團並非如中統、軍統一般的情報機關，在組織形式與規模上截然不同，於當時的黨政體系中類似「黨」的組織形式。然而就經濟檢察一事來看，三青團中也有一部分人士投入戰時情報工作。有關三青團的組織形態，可參考：王良卿，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（一九三八—一九四九）》（臺北：近代中國，1998）。

⁵⁷ 「行政院經濟會議秘書處經濟檢查工作報告」，〈經濟措施（二）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00002-004。

⁵⁸ 「行政院經濟會議秘書處檢查組工作大綱」（1941 年 4 月 25 日），收入重慶市檔案館編，《抗日戰爭時期國民政府經濟法規》，上冊（北京：檔案出版社，1992），頁 102-106。

會各階層及有關生產、運輸與消費之部門，逐步建立完整的經濟檢察網。在編制確定後，經濟會議於 1941 年 5 月正式接收三個經濟檢察隊，由檢查組直接指揮，並裁撤經濟秘密督查組及各分組。⁵⁹

在接收三個經濟檢察隊後，經濟會議除了將之擴充、整編為大隊，也成立一個四川省經濟檢察總隊，以符合編制。整個經濟檢察系統，從經濟會議檢查組到所屬各經濟檢察隊，主要人員都由軍統、中統及三青團人員直接參與在內。首任檢查組主任為朱惠清（戴笠推薦，非軍統人員，曾任杭州商會秘書），副主任為涂公遂（三青團社會服務處副處長）、王撫洲（軍統局秘書）及胡祥麟（中統局專員）；檢查組主任與副主任分別兼任四川省經濟檢察總隊總隊長及副總隊長。總隊下的三個大隊，各由軍統、中統及三青團分別負責派員擔任大隊長。到 1941 年底時，三個大隊的組織情況如下：（1）重慶經濟檢察大隊（隊長余琪，三青團重慶市支團幹事）下轄三個支隊、六十個分隊。（2）成都經濟檢察大隊（隊長廖宗澤，成都警備司令部稽查處處長，軍統人士）下轄三個支隊、三十二個分隊。（3）自貢經濟檢察隊（隊長齊耀榮，中統局自流井調查統計室主任）下轄三個支隊、十五個分隊。而每個大隊所屬的三個支隊，也分別由軍統、中統及三青團的人員組成，體現出層層平均分配的意味。⁶⁰

經濟檢察隊的工作方針，可歸納如下幾點：（一）工作目標：保障經濟政策與有關法令之順利施行，以及糾正經濟弊端，尤其是取締囤積居奇、壟斷、操縱、浪費之行為，以平穩物價。（二）工作根據：《抗戰建國綱領》中有關經濟之條文、現行各項經濟管制法規與政策、經議會議決議案等。（三）工作範圍：督導各地經濟檢察機構、檢察各級經濟行政機關及經濟組織之工作、檢察資敵與違禁品、訓練經濟檢察人員等（四）工作方式：分為公開及秘密兩種，公開者主要以檢察機關及經濟組織效能為主，秘密

⁵⁹ 「行政院經濟會議秘書處經濟檢查工作報告」，〈經濟措施（二）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00002-004。

⁶⁰ 「行政院經濟會議秘書處經濟檢查工作報告」，〈經濟措施（二）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00002-004。〈行政院經濟會議印信及各員任免〉，《行政院》，國史館藏，數位典藏號：014-090201-0156。郭曙南，〈國家總動員會議的經濟檢察隊〉，收入中國人民政治協商會議全國委員會文史資料委員會編，《文史資料存稿選編 經濟》，上冊（北京：中國文史出版社，2002），頁 820-822。郭氏在抗戰時期曾任國家總動員會議檢察組專員兼督察室主任。鄧葆光，〈國家總動員會議與經濟檢察隊〉，收入中國人民政治協商會議全國委員會文史資料委員會編，《文史資料存稿選編 經濟》，上冊，頁 817-819。鄧氏曾任軍統局經濟科長。

者以檢察貪汙、囤積等危害經濟之行為為主。⁶¹此外，經濟檢察隊有行使偵查、拘押與審訊之權，然因行動力量尚未充實，可酌情運用地方軍警機關代為辦理。經偵查後確有不當行為者，由經濟會議依現行法令核議處理辦法，移送主管機關執行，其中應科處刑罰者依案情性質交司法或軍法機關執行。⁶²蔣介石對於經濟檢察隊的效率要求頗高，曾於 1941 年 12 月初手諭經濟會議，令其督飭各經濟檢察隊務必於查封貨物的當日呈報經濟會議秘書處，如逾十二小時，即視為隱匿不報，並要求經濟會議詳細擬訂賞罰辦法。⁶³1942 年 5 月，總動員會議成立，原經濟會議所屬之經濟檢察隊改隸總動員會議檢察組。蔣介石曾要求重新整頓經濟檢察工作，以期切實輔助政府的管制經濟政策，尤其是配合財力與物力動員。於是總動員會議檢察組著手充實現有之經濟檢察總隊及所屬三大隊，擬訂工作計劃及申請經費。並計劃於四川再成立新的直屬大隊，以及在貴陽、衡陽、西安三地組織大隊。⁶⁴

經濟檢察隊雖然先後隸屬於經濟會議及總動員會議，但其本身由中統、軍統及三青團人員組成，可視為情報系統的一環，有自己的一套情蒐辦法及廣大的情報網路，也不受中央其他部會的干預，具有很大的自由度。同時，作為落實戰時穩定經濟大方針的派出單位，中央對於經濟檢察隊也抱有許多期望。然而其實際工作卻受到諸多因素的影響，使事情顯得複雜化，以下展開討論。

經濟檢察隊在 1941 年成立之初，以雷厲風行的態度查辦了許多囤積的案子，一方面在於經濟檢察隊隊員得依規定取得查扣物資折合金錢後的部分比例作為獎金，使各支隊與分隊積極深入民間；另一方面應是中央賦予的經濟檢察使命明確且強制，使其一時有恃無恐。例如，成都經濟檢察大隊首任隊長廖宗澤憑藉新官上任之勢，積極對鄰近各縣的大戶開刀，查封倉庫與堆棧，逮捕人犯，在成都市內也查封了一些中、小商戶，使地方

⁶¹ 「朱惠清呈軍事委員會委員長蔣中正為報告行政院經濟會議秘書處檢查組工作要點報告工作大綱及檢查隊組織規程」，〈經濟措施（二）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00002-007。

⁶² 「行政院經濟會議秘書處經濟檢查工作報告」，〈經濟措施（二）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00002-004。

⁶³ 「行政院經濟會議秘書長賀耀祖呈軍事委員會委員長蔣中正為經濟檢查隊現行檢查及獎懲辦法請鈞核」，〈經濟措施（二）〉，《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-110010-00002-006。

⁶⁴ 〈國家總動員會議第一次常務委員會會議紀錄〉（1942 年 5 月 7 日），收入中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第四冊，頁 360-404。

豪商確實感到來自中央的壓力。⁶⁵然而，一個城市的社會結構、經濟流動及背後的利益網路經過長期的發展及穩固化，使經濟檢察隊在落實業務的過程中，難以輕易撼動既有的複雜社會運作模式，終究不得受限於「人」的影響，使檢察成效大打折扣。

在成都，許多銀行與大財閥因不滿物資被查扣，各自與背後關係緊密的黨政機關聯繫，使成都經濟檢察大隊在壓力面前難以伸展，隊長廖宗澤也逐漸變得圓滑，許多大案被推遲不辦，萬不得已時才處理一些小案，形同走過場。而第二任隊長徐昭駿因本身在軍統內的派系屬於少數派，與四川軍政界也無特殊淵源，使其在經濟檢察業務上經常遭遇掣肘。第三任隊長徐遠舉則有鑒於前任遭遇的困境，在上任後經常拉攏地方實力派、左右逢源、明擒暗放，以保持自身權位與名利。除此之外，經檢隊隊員本身徇私舞弊、欺詐良商的行徑在民間也時有所聞。⁶⁶

重慶方面，據曾任職於總動員會議檢察組的人員回憶，重慶市經濟檢察大隊曾查封大業公司囤積於山西晉裕銀行倉庫的大批五金材料及機械零件，自覺立了功又可討賞，然而該銀行實為財政部長孔祥熙的私人銀行，這些物資由孔氏掌控。於是，孔氏親自撥打電話給賀耀組，經過一番協調，該案最終不了了之。另有一次在陝西，當地經濟檢察隊查獲一個堆棧，大量囤積肥皂、火柴、香菸、布匹等日用品，不料該堆棧又是晉裕銀行的倉庫，中央方面以案情重大為由，飭將所有貨物運至重慶，其後便「放虎歸山」。這些事件挫了經濟檢察隊的銳氣，使之從民間眼中的「打虎隊」變成只打擊小型商人而不敢觸碰大型奸商的「捕蠅隊」，並且還經常敲詐、強制查封一般商人的物資，造成諸多民怨。⁶⁷

經濟檢察隊的特點，在於其具有獨立情報系統的優勢，與一般地方政府機關沒有隸屬關係，因此信息傳遞單一、出勤較為簡單快速。不過也因此產生硬傷，例如高度的業務自由使其所受拘束少，成員的廉潔度與操守未能統一，加上全隊的辦事態度與效率往往取決於隊長的行事風格，無形中增長官僚習氣。另外，這些情報蒐集單位本身缺乏專業的經濟人才參與，在執法上又缺少強而有力的職權，因此經常需要與其他政府機關或地方警

⁶⁵ 熊倬雲、周震東，〈抗戰期中成都經濟檢查大隊的活動〉，收入成都市政協文史資料研究委員會編，《成都文史資料》，第20輯，頁163-177。

⁶⁶ 熊倬雲、周震東，〈抗戰期中成都經濟檢查大隊的活動〉，收入成都市政協文史資料研究委員會編，《成都文史資料》，第20輯，頁163-177。

⁶⁷ 郭曙南，〈國家總動員會議的經濟檢察隊〉，收入中國人民政治協商會議全國委員會文史資料委員會編，《文史資料存稿選編 經濟》，上冊，頁820-822。

力配合行動。加上經濟檢察的工作與當時的財政部、四聯總處等機關的職務多少有重疊之處，職權劃分不清晰，遇到案件時不同部門間相互諮詢、請示，甚至有時經濟檢察隊為了邀功而對訊息有所保留，這些情形都造成決策的混亂，無助於通力合作。⁶⁸

經濟檢察隊在 1942 年下旬的工作報告中，也坦白指出當前工作遇到的困難：（一）管制法令不夠嚴密，例如某些重要之民生日用品未在管制之列，查獲後無法可罰，有些用品則受兩種管制法規所制約，罰則輕重互異。（二）檢察權責未能統一，地方軍警機關在檢察方面各自為政、步驟凌亂，造成流弊且易罹民怨。（三）主管官署未能配合，一些機關的見解與經濟檢察隊不同而造成處置不當，影響檢察效果。（四）檢察機構尚未普設，給予有心之人逃避機會，導致檢察地區逐漸變成物資逃避區。（五）工作人員水準不夠，經濟法律知識不足，造成辦案困難，應籌設訓練班以資補救。⁶⁹除此之外，經濟檢察隊內部成員互相不協調的情形，也增添了工作的困難，如各大隊所屬的三支隊分別由軍統、中統及三青團人員組成，本應聽命於大隊長，但實際上還是有各自聽從所屬之上級指揮的現象。⁷⁰

經濟檢察隊在案件的處理上，基本遵守一定的程序，並非僅如某些回憶所強調的欺善怕惡或行事無章法。例如，重慶經濟檢察大隊在處理囤積案或貪汙案時，其程序可大致歸納為：情報蒐集、執行檢察（必要時可查封）、案件上報、案件執行，過程迅捷，並無拖延現象。⁷¹同時，偵辦經濟案件的過程中不免會遇到各方勢力的介入，但經濟檢察隊也曾有一些案件中據理力爭，突破地方機關曖昧不明的態度，使案件能繼續辦理，具有一

⁶⁸ 葉楠，〈抗戰時期成都經濟檢查隊金融監管活動研究〉，（成都：四川師範大學碩士論文，2013 年 5 月），頁 32-40。

⁶⁹ 〈國家總動員會議工作報告（一）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-047330-00003。

⁷⁰ 1943 年初，軍統局副局長戴笠在呈送給蔣介石的報告中，認為當時經濟檢察隊未能切實貫徹平定物價的工作，反而有苛擾民間之舉，此種情形尤其以重慶（三青團負責）及自貢（中統局負責）兩地尤甚，而原本的總動員會議常委賀耀組對於經濟檢察隊過於優容、督促不嚴，檢察組主任朱惠清也行事敷衍。因此戴笠早在 1942 年上半年便已令自貢經濟檢察大隊內的軍統人員退出該隊，而重慶隊內的軍統人員則是須跟隨軍統局指令，不得擅自行動，以減少作奸犯科之情形。「戴笠呈協助總動員會議開展經濟檢查事」，〈戰時重要措施（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-080101-00014-007。

⁷¹ 吳丹，〈抗日戰爭時期重慶經濟檢查大隊監管活動研究〉，（重慶：西南政法大學碩士論文，2017 年 3 月），頁 11-30。

定的影響力。⁷²

另一方面，雖然經濟檢察隊與情報系統關係較為緊密，但其辦理案件的各種搜查情報皆須上報總動員會議，並由後者因應各種情況做出調度，也體現出彼此間穩定的上下級關係。例如，1942年8月自貢經濟檢察大隊第一支隊隊附與隊員遭內井警備司令部非法逮捕，遭受嚴苛待遇，總動員會議得到消息後立即派檢察組副主任熊東皋前往調查，並電請軍委會辦公廳轉令制止，順利將被拘押人員帶回。在經檢人員素質與智識方面，總動員會議檢察組也曾與中訓會及中訓團洽商，將經濟檢察隊之幹部送至黨政班進行訓練。⁷³此外，總動員會議也會適時修正經濟檢察相關法規，包括經濟檢察隊組織規程、獎金分配辦法、情報處理辦法、與地方軍警聯繫的辦法等，呈送中央審核。1943年，國家總動員會議核准〈國家總動員會議經濟檢查隊經濟檢查規則〉，進一步釐訂檢察範圍，包含違反《國家總動員法》之有關經濟管制事項者、對受法令管制之物資有囤積壟斷操縱之行為者、涉及經濟管制之貪污舞弊者、其他經政府指定臨時檢察者等等，並對檢察程序及注意事項有明確規定。⁷⁴

經濟檢察工作在加強管制物價政策啟動後更形重要，經濟檢察隊也開始著力調查黑市，協助穩定物價，將違法者移送地方政府法辦。如自貢經濟檢察隊曾於1943年2月間查獲大量黑市豬肉，逮捕屠販二十餘人，予以懲戒。⁷⁵至1944年，四川省經濟檢察總隊部奉令裁撤，（仍保留總隊長、總隊附與秘書名義，便於督導與考核）由總動員會議檢察組直接管理當時的五個經濟檢察大隊：重慶、成都、自貢、萬縣、宜賓（後兩者為1943年成立），並且改稱為一至五大隊。為了加強經濟檢察業務，總動員會議擴充各大隊的管轄範圍至駐地四周的縣份，並採取擴大情報監察網、擬訂巡迴督察辦法、以同業公會作為監察各行業的核心等新方針。同時，因四川以

⁷² 例如1944年9月成都經濟檢察隊調查發現四川省會警察局偵緝員張輝廷等人私設錢莊、大放利款，該案涉及地方執法機關犯法行為，經濟檢察隊不便直接查抄，乃上報財政部。財政部要求成都區銀行監理官辦公處負責調查，但後者態度曖昧，而犯案警員的上級四川省會警察局也意圖包庇。在經濟檢察隊的堅持下，財政部最終選擇繼續追查。葉楠，〈抗戰時期成都經濟檢查隊金融監管活動研究〉，頁43-46。

⁷³ 〈國家總動員會議工作報告（一）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-047330-00003。〈國家總動員會議工作報告（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-047330-00004。

⁷⁴ 「國家總動員會議經濟檢查隊經濟檢查規則」（1943年），收入重慶市檔案館編，《抗日戰爭時期國民政府經濟法規》，上冊，頁183-184。

⁷⁵ 〈國家總動員會議工作報告（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-047330-00004。

外各省的經濟檢察由該省政府負責，機構大多不健全，效果不佳，因此總動員會議除了派員至各省督導外，也在衡陽及西安籌設直屬的第六第七大隊，作為示範。⁷⁶

在檢察案件的數量方面，就目前可見之資料，重慶、成都、自貢三個經濟檢察隊於 1942 年 5 月改隸總動員會議至隔年 2 月間經辦案件統計如下：

表 4-1：國家總動員會議經濟檢察隊經辦案件統計表（1942 年 5 月-1943 年 2 月）⁷⁷

時間	1942 年 5-7 月	1942 年 8 月	1942 年 9 月	1942 年 10 月	1942 年 11 月	1942 年 12 月	1943 年 1 月	1943 年 2 月
重慶隊	391	16	27	41	43	31	9	15
成都隊	119	8	9	9	6	9	3	6
自貢隊	31	3	3	3	8	9	1	4
合計	541 ⁷⁸	27	39	53	57	50 ⁷⁹	13	28 ⁸⁰

另有三項官方統計數據指出，（1）自 1941 年 3 月經濟檢察隊正式開始運作至 1942 年底，共查獲大小囤積案件 1355 件（這個數字應不包含其他破壞經濟行為的案件）。（2）1943 年 1 至 6 月間，經濟檢察隊在重慶、成都及自貢一共檢舉了 96 案，其中囤積案有 78 件，其他情形有 18 件。

（3）截至 1943 年 9 月（應從該年初起算），平均每月查獲情報 60 件，經檢舉成立之案件共有 425 件，證據俱全、經判決處分者 297 案，證據不足、

⁷⁶ 〈國家總動員會議第四十七次常務委員會議議事紀錄〉（1944 年 4 月 5 日），中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第八冊，頁 392-449。
〈國家總動員會議工作報告（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-047330-00004。

⁷⁷ 資料來源：〈國家總動員會議工作報告（一）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-047330-00003。〈國家總動員會議工作報告（二）〉，《國民政府》，國史館藏，典藏號：001-047330-00004。1943 年 2 月後的報告書內容格式有較大的變化，較少專門列舉經濟檢察隊工作狀況。

⁷⁸ 該次報告中有呈現此 541 案的處理情形，已結案 158 件（佔 30%）、未結案 383 件（佔 70%）。未結案之原因有三：已飭檢察隊繼續偵查尚未呈復者，佔未結案件之 50%；移送主管官署或執法機關處理而尚未結案者，佔未結案件之 32%；其他特殊情形尚未結案者，佔未結案件之 18%。

⁷⁹ 該月份有一項關於放款取利之案件，係由財政部報案，因此未統計在經濟檢察隊本身數據。

⁸⁰ 該月份有三項案件，由軍統局及其他人士查獲，因此未統計在經濟檢察隊本身數據。

無法成立犯罪者 228 案。⁸¹

抗戰時期的國家總動員體制與戰時經濟息息相關，經濟檢察隊作為總動員綜理機構唯一的外派執行單位，顯然扮演了重要的角色。因為其內部成員來自軍統、中統與三青團，因此具有靈活性、保密性、情報系統完善且單線連絡等優點，然而正因為這些特性，其本身難以受到監督，內部人員素質參差不齊的現象幾乎存在到 1945 年各大隊裁撤之時。而從經濟檢察的實務上來說，雖然有助於穩定經濟、打擊惡行，但這樣一個臨時成立、腳跟並未站穩的單位，縱使能夠靠廣大的情報網順利揭發破壞經濟之惡行，也無法真正解決根深蒂固、盤根錯節且從地方延伸至中央的龐大利益網。就算有中央的直接命令撐腰，也難以達成理想目標，許多豪商大戶仍然逍遙法外，發著國難財，這是戰時經濟檢察所面臨的一個根本問題，並且同樣影響著後續的軍法審判成效。



⁸¹ 「國家總動員會議工作報告書」(1943 年 9 月)、「國家總動員會議 1944 年度施政計畫」(1943 年 10 月)，收入重慶市檔案館、重慶師範大學編，《中國戰時首都檔案文獻·戰時動員》，頁 500-522、525-550。

第四節 經濟案件與軍法審判

經濟檢察隊所調查的經濟案件，在案情確定、證據充足後，由總動員會議（及前身經濟會議）將案件轉交相關主管官署依法辦理，而重大案件則交由審判機關依法定罪。然而，有些機關因為顧及各種錯綜複雜的利益關係，經常使案件的辦理延宕，造成要犯無法及時伏法，影響地方民心。例如 1941 年底轟動一時的吳肇章案，拖延一年才完成判決，是戰時各方勢力交雜難解導致審判延誤的典型例子。

吳肇章為四川省新都縣人，依靠四川財閥劉航琛及袍哥勢力崛起，掌握大量資金與人脈，在戰時擔任新都縣銀行經理、川康銀行新都辦事處主任、四川省第一民食供應處顧問等職位，並利用職權大肆囤積物資、買空賣空、操縱糧價，近乎一手遮天。1941 年 11 月，成都經濟檢察大隊派出所屬分隊，以迅雷不及掩耳的速度驅車至新都，查封相關倉庫，並將吳肇章押回成都。⁸²

對於中央來說，該案件的處理背後含有打擊四川省地方勢力的政治目的，吳肇章雖非重要的頭面人物，但其本身為各方勢力利益鍊的一部分，影響不可謂不大，蔣介石也極為看重該案的後續處理情形。然而自案發後，與吳氏有關係的川省地方勢力及金融界人員皆蠢蠢欲動，要人不成便透過各種關係影響案件的處理，而地方政府各機關也盡量以各種理由以拖待變、規避責任，連成都行轅主任兼四川省政府主席的張群也因顧及地方勢力，使該案延宕日久。後來成都行轅對該案的判決避重就輕，使蔣介石甚為不滿，要求將吳肇章等人犯押至重慶軍法執行總監部再審。然而，軍法執行總監部遲遲未正式審訊，內外錯綜複雜的阻礙因素甚多，使總監何成濬進退兩難。1942 年 7 月，總動員會議發函給軍法執行總監部，希望能盡快完成該案的判決，以免引起輿論懷疑、影響國家總動員成效甚鉅。除此之外，總動員會議還提出意見書駁斥成都行轅的原判決，指明該案應嚴懲之各項理由，要求軍法執行總監部切實審判，以彰顯法紀。該月下旬，軍法執行總監部正式開始審理吳肇章案，期間總動員會議再次施壓，蔣介石也透過總動員會議常委賀耀組轉發手令給何成濬，促使其最終於 9 月完成判決，判處吳肇章無期徒刑。然而，蔣介石對於此案延宕多時、各方陽奉

⁸² 熊倬雲、周震東，〈抗戰期中成都經濟檢查大隊的活動〉，收入成都市政協文史資料研究委員會編，《成都文史資料》，第 20 輯，頁 163-177。

陰違與避重就輕的現象甚為不滿，最終親自下令處決吳氏。⁸³

由此案例可見戰時經濟大案在辦理上的困難程度，也可以瞭解總動員會議作為經濟檢察隊的上級機構所扮演的角色。根據軍統人士的回憶，成都經檢隊隊長廖宗澤因本身為成都行轅調查科長，曾受到來自行轅主任張群的壓力，要求其拖延辦理吳肇章案，而當時經濟會議則派檢查組專員及軍統代表專程前往成都催辦。⁸⁴然而到了 1942 年 5 月經濟會議改組為總動員會議後，該案還未有令中央滿意的判決，且牽涉戰時物資管制的大案若未能妥善辦理，將影響政府威望，無法彰顯總動員的決心，因此總動員會議再向執法機關施壓，事實上也代表蔣介石的立場。不過，一件經濟案件的處理，經濟檢察隊只有偵查跟蒐證、查扣或發還物資的職權，而總動員會議方面也沒有懲治的權力，僅在收到案件後依照案情送交相關機關依法辦理，因此重大案件的定罪與懲處仍有待軍法機關做最終的審理。

軍事委員會軍法執行總監部，為抗戰時期國民政府的最高軍法機關，於 1937 年 9 月成立。其後在各地或相關政府部門內成立下屬機關，如各戰區軍法執行監部及分監、兵役部軍法執行監部、鐵道運輸軍法執行監部、遠征軍軍法執行監部等。軍法的審判，依照《陸海空軍刑法》、《陸海空軍審判法》、《中華民國戰時軍律》及《中華民國戰時軍律施行條例》等相關法律來執行，在戰時的執法對象也擴大至公務人員，審理貪污瀆職的行為。⁸⁵除此之外，破壞經濟與物資管制的行為亦是軍法機關審理的範圍，

⁸³ 王超然，〈抗戰時期中央控制地方之再思：以蔣中正對楊全宇、吳肇章國積案的處理為例〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第 89 期（臺北：中央研究院近代史研究所，2015 年 9 月），頁 125-182。

⁸⁴ 鄧葆光，〈國家總動員會議與經濟檢察隊〉，收入中國人民政治協商會議全國委員會文史資料委員會編，《文史資料存稿選編—經濟》，上冊，頁 817-819。該文內述及，派遣檢查組專員及軍統代表專程前往成都催辦的主管機關是國家總動員會議，然而總動員會議是在 1942 年 5 月才成立，吳肇章案的審理權在 1942 年 3 月後便從成都行轅轉移至軍法執行總監部處理，人犯也隨即轉至重慶，因此筆者推斷該文所提之機關為經濟會議。事實上，筆者所見與經濟檢察隊相關的文史資料偶有將時間或機關名稱、職位錯置的情形，可能因為經濟檢察隊先後隸屬於經濟會議及總動員會議，而檢察隊自身未因改隸而有太大的人事變化，因此不免有記憶混淆的可能性，引用尤需注意。

⁸⁵ 葉高樹，〈抗戰時期軍法執行總監部的設置及其運作〉，《中華軍史學會會刊》，第 3 期（1997.12），頁 441-486。根據 1938 年 6 月公布的《懲治貪污暫行條例》，軍人及公務員於作戰期間觸犯該條例之罪者，由有軍法職權之機關審判，呈中央最高軍事機關核准後執行之。見：《懲治貪污暫行條例》，收入國民政府文官處印鑄局編，《國民政府法規彙編》，第十編中華民國二十七年份（重慶：國民政府文官處印鑄局，1939），頁 207-208。關於戰時軍法執行總監部辦理貪污案件的案例研究，可參考：張世瑛，〈蔣中正與戰時軍法體制的執行——以抗戰中期的三起貪污案件為例〉，《國史館館刊》，第 55 期（2018 年 3 月），頁 1-50。

早在《國家總動員法》公布前，中央便在違反特定物資管制或經濟行為的治罪規定中，明定其罪責由軍法機關審判，再呈最高軍事機關核准施行，如《戰時農礦工商管理條例》（1937年12月22日公布）、《非常時期違反糧食管理治罪暫行條例》（1941年5月12日公布）等。⁸⁶而1942年公布施行的《國家總動員法》及《妨害國家總動員懲罰暫行條例》，則欲進一步將所有違反總動員的行為都交由軍法機關辦理。

依據《妨害國家總動員懲罰暫行條例》第三條規定：「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後執行。」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，改由有軍法審判權之機關審判。」⁸⁷在該條例實施後，總動員會議檢察組曾於同年8月針對第四條之內容提出簽呈於總動員會議常委會，指出就以往之經驗，審判機關與檢察機關常因見解不同而各執一詞，尤其遇重大案件往往延宕而不決，影響檢察制度。因此檢察組提出四種具體補救方法，最終由會議決議採用第三項：請軍法執行總監部在總動員會議內設置軍法執行監部，辦理違反國家總動員法之懲罰事宜，以利檢察與審判能密切配合。⁸⁸

總動員會議決議在該機構內設置軍法執行監部後，將其決定告知軍法執行總監何成濬。何氏認為這件事或許不太必要，且若真要成立，辦事上將會比其他執行監來得艱鉅，因為面對的是總動員會議的檢察組及內部的軍統、中統與三青團人員。他認為這三機關的人不甚純潔、目無法紀，若要管控極為困難，且擔任該軍法執行監部之執行監人選必須慎重考慮，若選擇與檢察隊人員有淵源者，不啻掩蓋其作奸犯科之行為，而若選擇品行欠佳之人，更有同流合汙之疑慮。⁸⁹同年10月，蔣介石核准了由總動員會議與軍法執行總監部共同擬訂的總動員會議軍法執行監部組織規程，然而

⁸⁶ 「非常時期違反糧食管理治罪暫行條例」、「戰時農礦工商管理條例」，收入中華民國重要史料初編編輯委員會編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期 第四編 戰時建設》，第三冊，頁452-455、878-883。

⁸⁷ 〈制定「妨害國家總動員懲罰暫行條例」〉，《國民政府公報》，31：渝：479（31.7.1），頁1-3。

⁸⁸ 另外三個方法，第一項為請軍法執行總監部准予檢察組隊立於檢察官之地位，在審判違反總動員法案件時派員至法庭執行職務。第二項為在檢察組下設立執法機構，在審理違法案件後程送軍委會覆核。第四項為請軍法執行總監部派軍法官駐總動員會議辦公。〈國家總動員會議第十二次常務委員會議紀錄〉（1942年8月7日），中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，第六冊，頁40-130。

⁸⁹ 何成濬著，沈雲龍校註，《何成濬將軍戰時日記》（臺北：傳記文學出版社，1986），頁150、154。

何成濬的人選還未確定。⁹⁰面對來自各方推薦及總動員會議所提出之人選，何氏遲遲無法抉擇，只好擬出一份名單呈報蔣介石，由蔣來圈定。他在日記中表達自己的難處：

作事固難，用人尤難，方今之時，每到義利分界處，能公義自持，不為利動者，蓋亦稀矣。兵役、糧食、交通諸要政之敗壞，皆緣於用人不良，此軍法監若不慎擇，則其為害將有不堪言者。⁹¹

1942 年 12 月，何成濬與剛上任不久的總動員會議秘書長沈鴻烈談話，沈氏坦言該機構內事務繁瑣難辦，並且不贊同成立軍法執行監部一事，何成濬則表示該事由總動員會議決定，他並無意見。沈氏於是建議，凡違反總動員法之案件均直接交由軍法執行總監部處理，不用再設置機構，兩人遂達成共識。⁹²然而，這樣的想法終究未能實現，或許與當時軍統局副局長戴笠的意見有關。

1942 年 12 月底，戴笠有鑑於經濟檢察隊素質不佳、管理不足，不能達到平定物價的效果，乃向沈鴻烈提出兩點建議：（1）撤換總動員會議檢察組主任朱惠清，改由軍統人員嚴靈峰（曾任軍統局情報處長）擔任。（2）應成立軍法執行監部，以專門辦理經濟檢察案件，並切實監督經濟檢察隊的行為，由徐業道（曾任軍統局第三處處長，時任軍法執行總監部高級軍法官）擔任軍法執行監。徐業道為戴笠推薦的人選，事實上在當時已獲蔣介石圈選。然而沈鴻烈的反應，是認為不需替換檢察組主任，並表示總動員會議對三個經濟檢察隊指揮不便，成立軍法執行監部的負擔也過重，更進一步提出總動員會議應改為以設計與指導為主，執行檢察的部門應由中央另行指派，或以三機關（中統、軍統、三青團）擇一專辦即可。從這裡可以看出沈鴻烈對於經濟檢察隊的管理因現實的複雜而較為消極，而這使戴笠認為沈氏沒有整飭經濟檢察隊的決心，老成有餘、勇氣不足，因此自行呈函給蔣介石，表達其對於建立軍法機構及人事提議方面的懇求，認為由此才能真正落實經濟政策。⁹³

目前雖未能見到蔣介石的批示，然而就事實來看，戴笠的堅持取得了效果，「軍事委員會特派國家總動員會議軍法執行監部」（以下簡稱為總

⁹⁰ 〈國家總動員會議軍法執行監部組織規程〉，《行政院》，國史館藏，數位典藏號：014-030700-0013。

⁹¹ 何成濬著，沈雲龍校註，《何成濬將軍戰時日記》，頁 178。

⁹² 何成濬著，沈雲龍校註，《何成濬將軍戰時日記》，頁 199。

⁹³ 「戴笠呈協助總動員會議開展經濟檢查事」，〈戰時重要措施（一）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-080101-00014-007。

動員軍法執行監部)於1943年2月初成立,軍法執行監為徐業道,而嚴靈峰於同年6月代替朱惠清成為總動員會議檢察組主任。⁹⁴從這樣的結果看來,軍統得以從經濟檢察的三個機關中脫穎而出,成為掌管經濟檢察隊的主要機關,且又能掌握經濟案件的審判與執行,佔有相當大的影響力。

總動員軍法執行監部的主要職責為:(一)關於重慶市區妨害或違反總動員業務或法令懲罰案件之審判。(二)關於國家總動員會議所屬人員違反法紀之督察審判。(三)關於徒刑五年以下罰金一萬元以下之案件有核准執行之權仍呈報備查。該機構設執行監一人,並有主任秘書、秘書、督察官、軍法官、書記官等編制,其中督察官的職責是督察總動員會議所屬人員之不法行為。從該機構第一項職權可以知道,總動員軍法執行監部僅能審理重慶市內違反總動員業務的案件,職權有所侷限。事實上,由總動員會議及軍法執行總監部於1942年10月所擬組織規程的最初草案,曾有一條規定:凡各地軍法機關審判之相關案件應送總動員軍法執行監部覆核或轉呈,使該機構有管理各地區同屬性案件之權,然而修正過程中卻被刪去,使原本期望的效果被打折扣。⁹⁵

目前尚未看到總動員軍法執行監部實際辦理個案件的卷宗,然而從相關報告中可以瞭解法制落實的狀況。自1943年2月該機構成立至1944年3月間:

- (一) 審判方面:共受理案件397起,已結判者345起,偵查中者52起。而結判案件中,已科刑者185件,共計死刑4人、三年以上徒刑5人、一年以上徒刑10人,一年未滿者227人;宣告無罪者90起,不受理移送總監部或法院者35起。
- (二) 督察方面:協助審判奉令偵查者約300起,破獲反物資管制案件5起,檢舉貪污案件2起,辦理沒收贓物或發還之執行案件135起。⁹⁶

從審判方面的統計可知,總動員軍法執行監部在成立後的13個月內完成審理的案件超過八成,若相對於早先吳肇章案的情形,可謂效率極高。而督察方面的成果顯示督察官也有主動檢舉經濟案件的能力。整體來說,

⁹⁴ 〈總動員會設立軍法執行監部〉,《大公報》,重慶版,1943年2月1日,第二版。

⁹⁵ 〈國家總動員會議軍法執行監部組織規程〉,《行政院》,國史館藏,數位典藏號:014-030700-0013。

⁹⁶ 「總動員會議軍法執行監部一年來工作報告」(1944年3月27日),收入重慶市檔案館、重慶師範大學編,《中國戰時首都檔案文獻·戰時動員》,550-552頁。

至少在重慶市方面的經濟案件得以在集中審判的情形下快速結案，反映了總動員會議成立軍法執行監部的優勢，不受其他機關所影響。不過，該機構在報告中也指出遭遇的困難，主要可歸納為幾點：（一）法令分歧，抗戰以來有關經濟之法令高達 66 種，每一民生日用品也都有其主管機關單獨頒布的法令，有重複或牴觸之情形，即使是主管人員也難免掛一漏萬，不利法制的落實。而《刑法》與《妨害國家總動員懲罰暫行條例》彼此在條文配合上造成一定範圍內的刑責過於嚴苛，使入監獄者增加，徒增國家負擔。（二）人力方面，官佐配置不符實際業務需求，經常熬夜加班。（三）管轄範圍方面，因該機構審判權僅限於重慶市，而各省動員案件皆主要由地方軍法機構辦理，並將案件逕送總監部，使審判難以統一，有礙於全國總動員法令業務的執行。關於第三點，總動員軍法執行監部曾提議在桂林及蘭州設立分監，並且派遣人員分駐成都、自貢、萬縣、宜賓的經濟檢察隊就近審判，然而皆未獲軍法執行總監部批准。後來，上級同意讓該機構審判各經濟檢察隊所辦案件，使管轄權不限於重慶，然而距離全國為目標的期望仍遠，諸多弊因也非一時能夠解決，在工作報告中可見主撰人的無奈。⁹⁷

1943 年 3 月，中央決定改革軍事審判制度，將原本規定為軍事審判的「特種刑事案件」一律回歸司法機關（除現役軍人為被告者外），依照另行制定之特別審判程序審理。⁹⁸在該項政策決定後，中央開始一連串的討論與準備，立法院、司法行政部等機關重新審視與特種刑事案件有關的法律，

⁹⁷ 「國家總動員會議 1944 年度施政計畫」（1943 年 10 月）、「總動員會議軍法執行監部一年來工作報告」（1944 年 3 月 27 日），收入重慶市檔案館、重慶師範大學編，《中國戰時首都檔案文獻·戰時動員》，525-550、550-552 頁。根據軍法執行總監部在 1944 年 9 月出版的軍法彙編，其中有關國家總動員的法條（絕大多數為經濟方面），確實有將近 70 條之多。詳見：軍法執行總監部編，《增訂現行軍法類編》，第二冊（出版地不詳：出版者不詳，1944）。

⁹⁸ 此次軍事審判制度改革的起源，為湖南省安化縣黨部直屬第二區分部於 1943 年初向中央執行委員會呈函，指出當前許多特別刑事法令如：懲治盜匪暫行辦法、危害民國緊急治罪法、禁烟禁毒治罪暫行條例、懲治貪污暫行條例等，皆規定由軍事機關或由有軍法執權之機關審判，以應非常時期快速審判及治亂世用重典的需要，然而地方上許多軍法人員對於法律的知識不足，審判過於武斷，判決後能真正上達中央軍事機關覆核的情形少之又少，加上軍法審判無一定之審限，造成長期囚禁等弊端。此外，許多地方縣長或專員以軍法名義審判案件，使行政權逾越司法，這些現象皆待改善，時值英美各國收回治外法權，我國也應建立完善的司法威信、樹立國際信用，因此建議將特種刑事法令中的審判權（現役軍人犯案除外）收歸司法機關，依特別程序辦理。此項建議傳達至中央後，當時中央也正準備要整頓縣長及地方行政長官兼理軍法審判的情形，後來經過綜合分析，由國防最高委員會決議通過採行該建議，並令司法行政部草擬特別審判程序。〈軍事委員會軍法執行總監部〉，國家發展委員會檔案管理局藏，《國防部軍法局》，典藏號：B3750347701/0032/1930/1。

其中也包括《妨害國家總動員懲罰暫行條例》。何成濬對於這次的調整甚為認同，期待其儘速完成，同時他也考慮到一些特殊的軍法機關存廢問題。例如，總動員軍法執行監部所審理之罪犯多非軍人，是否有繼續存在之必要？於是軍法執行總監部乃向軍事委員會請示相關疑問，其後有關意見經由國防最高委員會的法制、外交兩委員會審查，認為總動員、運輸、緝私等部門之軍法機關已無單獨設立之必要，可與原有軍法機關合併。1943年6月，國防最高委員會常會通過該項審查意見。⁹⁹然而，這次軍事審判制度的調整畢竟是大工程，總動員軍法執行監部仍持續運作，直到1944年下旬奉令撤銷，並在12月才逐步完成機構結束事宜。¹⁰⁰在此之後，針對經濟案件的審判回歸至軍法執行總監部，可說是又回到以往的狀態，許多審判上的不便與弊端能否獲得改善，實則存在疑問。

軍法審判被作為處理戰時經濟問題的重要角色，除了可以治亂世用重典的角度懲罰破壞經濟穩定的行為，也能在一定程度上達到阻嚇違法行為的作用。對於重大經濟案件的軍法辦理，務求公正不徇、統一且迅速的審判，一直是國府當局及軍法機構人員的期望，然而一個案件從揭發到審判，過程中可能出現許多有形無形的阻礙，使案件延宕多時。因此中央乃嘗試在總動員會議內建立專門的軍法審判機構，確實起到了作用。較為可惜的是，該機構也馬上遇到管理範圍不足、法令不夠完善等先天不良的問題，僅能在有限的情形下盡量完成任務。不管是機構本身還是法令適用上的混亂，有待調整的因素仍多。由此可見戰時存在的諸多問題並不是成立一個新的機構就能解決，相應的配套措施與施政環境是否能夠跟著改善、當局有沒有決心大刀闊斧的突破舊有體制所產生的障礙，往往才是影響施政成效的關鍵。

⁹⁹ 何成濬著，沈雲龍校註，《何成濬將軍戰時日記》，頁224、238。〈軍事委員會軍法執行總監部〉，國家發展委員會檔案管理局藏，《國防部軍法局》，典藏號：B3750347701/0032/1930/1。中央機關對於特種刑事案件審判制度改革的重要公文，可見：謝冠生，《戰時司法紀要》（臺北：司法院秘書處，1971），頁71-91。

¹⁰⁰ 何成濬著，沈雲龍校註，《何成濬將軍戰時日記》，頁518。



第五章 結論

1947 年 7 月，為實施戡亂動員，國民政府行政院通令所屬各機關一份〈推動總動員令之方式〉作為參考。其前言說道：

總動員是國家到了戰時第一件重要的事，如果辦不好，戰局的勝利，就要打折扣，至少要遲延，以前抗戰時動員的成績，誰也承認不滿意，其原因雖多，其中最大者可分內外二層，外在者有三：一、土地廣；二、交通不便；三、組織不健全，內在者有二：一、辦事者，缺乏責任心；二、賞罰欠嚴明迅速，結果是橫的（人與物）縱的（中央與地方）兩方面都沒有動起來，幸而原子彈發生，戰事了結，否則甚難想像……。¹

從上文可知，國民政府對於抗戰時期國家總動員的實施成效實有相當清晰的認知，其所提到的問題，亦大多可見諸本文的論述中。從國家實力的角度來看，中國付出了相當慘痛的代價才取得最後的勝利，我們甚至可以後見之明的立場輕易評論國民政府總動員的不徹底、不完美。然而，以整個近代中國國家發展的角度來思考總動員體制的建立及其實踐，可以比較清晰的看到一個基於救亡圖存、嘗試走向現代國家的探索歷程，儘管其道路佈滿了荊棘，仍留給後世的我們相當重要的思考價值。

動員的概念自清末傳入中國後，很快便因第一次世界大戰而催生了更進一步的理解，即所謂的「總動員」，從此之後被普遍認為是應對現代戰爭必不可少的型態。在國族存亡的陰影中，近代中國人也不斷的在尋求團結自強、抵禦外侮的方法，而當戰爭迫近時，總動員便成為一個理想的選擇。整個 1930-1940 年代，總動員的概念充分影響了國民政府的政策及對於戰時政治體制的理解。可以說，在與戰爭密切相關的近代中國發展進程中，總動員的概念具有不可忽視的影響力。

國難期間，日本侵華野心日益明顯，民間人士與黨政要員皆有提出實施全民總動員的呼聲，而總動員的概念也因為現實環境的刺激而被廣泛傳播。全面抗戰爆發前，國民政府嘗試不同類型的局部性動員，經濟方面如大範圍的經濟調查、草擬重工業建設計畫與物資動員計畫等；人力方面如實施徵兵、國民軍訓等；社會方面如新生活運動、國民經濟建設運動，期

¹ 〈推動總動員令之方式〉，收入章逸天編，《總動員法規彙纂》（臺北：編者，1956），頁 48-50。

望動員整體國力以應付未知的戰爭，充分表現出將日本視為假想敵的備戰思維。

雖然國民政府積極籌備各種提升國力的動員，但盧溝橋事變的爆發過於突然，中國在尚未準備好總動員的情形下便投入戰爭，使得國家總動員體制的建構進程長期處於被動狀態，也應證了當時所謂「一面抗戰一面建國」的實際情況。在戰時，中央逐步建立起國家總動員體制，其關鍵要素即是法制與綜理機構。

在總動員法制方面，抗戰初期軍政機關針對兵役、物資籌集、穩定金融等方面公布許多臨時性的行政命令與辦法，有利於快速推行各種動員業務，然而中央仍需要一個授權各機關動員事務決策的最高法源依據，因此立法院於 1937 年 8 月通過《總動員法》。然而，這項法律將軍事動員與民事動員區分開來，各有執行機關，且立法機關有權修改或撤銷軍事與民事動員令，這樣的安排與戰時中央黨政軍機關所追求的權力統一且效能迅速之訴求背道而馳，因此被國民黨中央政治委員會決議暫緩公布。隨著中央政府戰時政治體制的進一步完善，國防最高委員會於 1939 年成立，委員長具有黨政軍統一指揮權，其命令已超越法律，因此原本關於動員法制中政府的權力限度問題將不復存在。隨著戰爭局勢的影響，如何在戰時切實動員人力與物力，是接下來制定總動員法所需要考慮的問題。

1941 年底太平洋戰爭爆發，中國與盟軍共同對日作戰，抗戰所涉及的範圍已不只於中國本土，加上沿海地區的運輸線路遭到敵方封鎖，必須徹底動員國內人力物力以應付持久戰，於是在此背景下催生了 1942 年的《國家總動員法》。這項法律將物資、人力、經濟、金融及文化等構成國家與社會民生運作的基本要素，由平時狀態轉移到由政府統一管制與調度的戰時框架。其特點為側重經濟面向的統制行為，且條文具有高度的概括性，亦無立法機關的制衡機制，使行政機關在落實總動員政策時有更多的伸縮空間，適應於戰時體制的環境，是國家總動員體制在法制上得以穩固的關鍵。相應而生的兩個附屬法規：〈國家總動員法實施綱要〉與《妨害國家總動員懲罰暫行條例》，前者明訂各種總動員業務的主管機關及推行業務之方向，後者則制定了違反總動員法令的罰則，使總動員法制更加完善。

在綜理機構方面，盧溝橋事變爆發後不久，中央便決定成立國家總動員設計委員會，職責為針對國家總動員業務之研究、設計、指導與督促。這是國民政府設置的第一個總動員綜理機構，以中央政治軍事機關首長及所屬動員相關業務單位負責人為委員，透過合議制決定各種戰時動員方案

與規章，在抗戰初期起到了重要作用。然而，因為委員眾多、開會不易，加上當時中央機關的播遷與頻繁調整，使得國家總動員設計委員會的隸屬關係不固定，無法穩定開展業務。其後，在該會主任委員孔祥熙的斡旋下，國家總動員設計委員會於 1939 年底改隸國防最高委員會，並且將委員人數下降至核心黨政軍機關首長為主，職權從原本的設計擴大到得以考核各地方動員委員會，可說是較為妥善的安排。然而，它雖然是統籌總動員業務的機構，但始終沒有整合當時政府的其他動員設計機關，本身也須面對當時設計機關過多的問題，因此最終在中央推行行政三聯制的過程中被裁撤，職權歸併於中央設計局。

與此同時，中央為維持戰時經濟的穩定、解決經濟行政主管機關事權不統一的問題，於 1940 年底在行政院內召開經濟會議，並於隔年正式成立機構，負責統籌戰時經濟事務，並審議經濟相關政策。經濟會議以中央經濟行政及軍事主管機關之長官為主要會員，利用合議制決定重要經濟政策，並設立各種促進經濟與金融發展的組別，分掌各類事務。作為戰時經濟的最高統籌機關，經濟會議起到了整合各機關經濟意見的作用，並且在物價統制方面成為全國平價政策的主管機關。太平洋戰爭爆發後，為了加強全國總動員，中央決定設置國家總動員綜理機構，因此經濟會議於 1942 年 5 月改組為國家總動員會議。

國家總動員會議的職權為策畫、審查各類總動員業務與方案，並且聯繫、考核各機關總動員工作。其委員包含黨政軍各機關長官或幕僚長，最初的會務由三位常務委員掌理，分別為行政院秘書長、中央黨部祕書長及軍委會侍從室第一處主任。內部組織上，比原本的經濟會議所涉及的業務更為廣泛，設置經濟、金融、軍事、人力、物資、文化等各個組別。不過就國家總動員會議的常務委員會會議議案來看，它在成立初期便對經濟動員高度重視，而隨著 1942 年底蔣介石親自主持會務、推行限價政策，以及隨之進行的人事與組織變革，使該機構的施政重心更明顯的向經濟方面傾斜，後期的常務委員會會議議案及機構本身辦理的業務幾乎都與物價有關，反映出此時國民政府的總動員受到現實環境的影響極為深刻。此外，就當時國家總動員會議的常會與經常召集的各種會議來看，它不但成為促進中央各部會相互連絡與協調的機構，在總動員決策方面也達到類似於行政院的權能。

本研究以限價政策作為觀察總動員體制實踐情形的切入點，因為這項政策涉及經濟、物資、金融、運輸、軍需等各類型政府機關的密切配合，

並且需於國民政府統治區內普遍實施，才能達到穩定戰時經濟的目的，而總動員體制正是實施這項政策的基礎。作為物價統制專責機構的國家總動員會議，提供了中央政府各機關合議的平臺，並積極制定各種限價方案、視情形召集各有關單位商討補救辦法、協調各省限價業務，對整體限價政策起到了重要的統籌作用。然而物價管制並非僅在表面數字，其涉及物資的生產與調度、金融的輔助與穩定等諸多方面，就國家總動員會議本身的權能來看，它雖有舉足輕重的決策權，但在實施限價的過程中卻缺乏監督與考核中央機關的有效權力，對地方各省也沒有實際約束力，使許多方案的實施成效難以保證。雖然後來中央於 1944 年下旬重新賦予國家總動員會議考核權，但從相關政府人士留下的資料中，也可以看出政策推行不順的一大原因，在於中央部會主管人士彼此間的齟齬，抵銷了施政的成效及主事者的熱情。

另一方面，雖然國家總動員會議主要以綜理的角度處理各種動員業務，但其自身亦設有一個經濟檢察部門，並指揮多個經濟檢察隊，在戰時深入社會調查各種破壞經濟穩定的行為，充分發揮中央大政策所賦予的權力。其內部成員為軍統、中統及三青團所派，使偵查的過程具有快速且保密等優勢，但也因缺乏約束而造成諸多問題，反映出追求強大執行力所帶來的雙面刃效果。而在針對重大經濟案件的軍法審判過程中，可以看見《妨害國家總動員懲罰暫行條例》雖有治亂世用重典的目的，但戰時法令數量太多、設計不夠周全、相互分歧等現象皆使執法機關無所適從。就整體來說，戰時的經濟檢察及軍法審判確實能夠達到嚇阻犯罪、懲治犯法者的效果，其中的參與者對於穩定經濟的努力是可以被看見的；然而其自身存在諸多不盡完善的因素，加上整體經濟環境、根深蒂固的政治與利益網路交互影響，使成效顯得相對黯淡，則是不可諱言。

綜合而言，實施國家總動員體制的重要目標，在於中央行政權力的強化與各部門意見的迅速整合，並以此優勢落實各種涉及多部門合作的總動員業務。就近代中國的發展脈絡來看，這樣一種體制的落實，代表國家在法制及組織的層面達到了行政權力的高度整合，對社會民眾的組訓也達到空前的高峰，而其背後的戰爭環境是促使整個體制成形的根本要素。然而，我們也可以看到在體制的運作上，不可避免的受到許多現實因素的影響，這些因素涉及更廣泛且深層的問題，不易在短時間內調節，使得總動員體制難以最大限度的發揮。

就法制來說，雖然《國家總動員法》及其附屬法規給予了行政機關實

施總動員業務的高度自主性，然而充滿概括性的法條使得管制範圍難以界定，在施行上經常產生疑義，且戰時各種類法規甚多，國民政府沒有太多機會統一檢視並適時廢除不必要的法條，這是影響戰時法制環境的重要原因。而就組織來說，戰時中央追求權力的集中，因此在黨政軍最高決策權上有國防最高委員會的設立，在行政權上則建立合議制機構來進一步強化，如國家總動員設計委員會、行政院經濟會議及國家總動員會議都起到如此之效果。但我們也可以看到，總動員綜理機構所負責的總動員業務與其他行政機關的業務究竟如何區別，事實上一直沒有清楚的答案，因此越到後來越有業務重疊的現象。戰時中央機關不斷增設，導致疊床架屋、事權不一、經費與人事浮濫，這些情形也深深影響到總動員綜理機構的置廢。不論是國家總動員設計委員會還是國家總動員會議，其被結束的理由都與行政效率、事權不統一及戰時國家預算的調整有關。

本研究充分體現出戰時行政體制的特性，當戰爭襲來，政府往往選擇透過增加部門與頒布法律來集中權力，但也因為沒有餘力從整體行政體制及法制上進行有效的調節，使得國家既有的官僚風氣、社會狀態、物資供需、利益網路等相互交雜的現實因素難以在短時間內收束成一個清晰且靈活的總動員環境。不過，即使在承平時期的，要改變上述問題也是個漫長的工程，因此我們不應低估國民政府所做出的嘗試與努力。雖然許多根本問題無法獲得解決，成為總動員體制實踐時的阻礙，但能夠在瞬息萬變的戰爭環境下建立起如此規模的體制，已經是近代中國歷史上的創舉。

理解近代中國總動員體制的另一個關鍵，是蔣介石在其中的角色。作為國民政府施政的核心人物，蔣介石對於總動員的理解深刻影響了總動員體制的建立。他對於現代國家的理想，是使全民生活軍事化，而軍事化的前提是有組織，組織的作用是為達到統制，因此他發起新生活運動、國民經濟建設運動與國民精神總動員運動，期望讓全民生活軍事化、高度的組訓。在抗戰進入相持階段後，蔣氏因認識到維持國家經濟持久力的重要性，使他的統制理念著重表現在物價統制與物資管制上，國民政府的總動員法制與綜理機構的運作也都與經濟統制高度相關。他也親自主持國家總動員會議，主導物價政策的推行，要求全民共同為穩定經濟而努力。可以說，蔣介石作為國家領導人的意志充分貫徹在總動員體制之中。

蔣介石直接主導國家總動員會議與限價政策，究竟對該體制有什麼樣的影響，值得注意。誠如研究者所言，蔣介石一旦充分掌握黨政軍大權，自然傾向於依賴由他主動召集的官邸會談、黨政幹部會談、參事會談等場

合，這些場合參與人員少、效率高，能真正的幫他解決問題。而其他在政府體制之內看似極為重要的會議，如國民黨中常會、國防最高委員會常務會議、行政院會議等，則因流程繁瑣或參與人數太多而不常參加，許多黨政要務透過侍從室的協助即可解決，不須頻繁出席會議。²從本文的研究中也可以看到，蔣介石親自主持國家總動員會議常會時，該常會的召開頻率較為穩定，反之則否。可見在中央人士眼中，該常會的重要性高低並非單純取決於機構本身的地位或所討論的議題，關鍵是擁有最高決策權的蔣介石是否在其中發揮著影響力。然而，權力高度集中於蔣介石，加上許多政策往往僅由少數人參與實際決策的現象，在一定程度上也使得下屬產生疏離感。³曾任侍從室第一處主任的張治中，亦曾對蔣指出戰時一般幹部缺乏勇敢任事的精神，遇事往往隔岸觀火，袖手旁觀，遇到重大問題總是以聽候蔣介石裁決為唯一解決辦法，否則便諉過他人、自卸責任。⁴在這樣的政治風氣下，當最高領袖蔣介石基於派系協調、穩固政府統治等諸多理由而產生施政上的顧慮，不便對政治體制有大刀闊斧的改革時，下方的官僚群體也就在一定程度上陷入進退失據的泥淖，這恐怕是影響總動員體制運作的一個深層原因。⁵

本研究梳理抗戰時期國家總動員體制的成形背景、建立過程與實踐情形，時間斷限上從動員概念的傳播到抗戰時期總動員的實施，研究範疇上以總動員法制、綜理機構的變遷及體制的實踐為論述主體，嘗試體現出國家總動員體制在近代中國發展進程中的意義。值得注意的是，戰時的經濟統制不僅止於限價，也包含糧食增產、田賦徵實、配給制度等多元化的經濟政策，亦是探討戰時經濟穩定不可忽視的面向。中國能以一個相對貧弱的身姿頑強的抵抗八年，其在經濟上的努力勢必有更全面且細緻探討的空

² 張瑞德，《無聲的要角：蔣介石的侍從室與戰時中國》（新北：臺灣商務印書館，2017），頁 417-419。

³ 關於蔣介石權力高度集中使下屬產生疏離感的討論，見：張瑞德，《無聲的要角：蔣介石的侍從室與戰時中國》，頁 419-420。

⁴ 張治中，《張治中回憶錄》（北京：文史資料出版社，1985），頁 387-389。

⁵ 唐縱曾於 1944 年 5 月分析當時政府人士之間不安情緒的來源，認為有五項原因，包含物價高漲、政治風氣敗壞、來自外國的負面輿論、敵人漢奸與異黨的各種破壞行為，以及「因委座之權力在形式上事務上日漸集中，而在實質上（如對大員顧慮多而不能加以法律）日見降低」。1944 年底，中央推行一項非常時緊急措置案，蔣介石對此案的批示中要求張厲生重新規劃國家總動員會議工作，以動員人力物力為中心，但最後又提醒不必多事更張。唐縱對此批示的感想是：「最後一語，把全文作了一個總注腳。前文一縱，後文一擒，結果恐仍將多一事不如少一事。委員長近年來的政治精神，都是如此。一方面勵精圖治，要求改進現狀，但同時顧慮太多，處處維持現狀。一進一退，無補於時艱，徒然苦了自己，苦了國家民族！」唐縱著，傳記文學雜誌社編，《唐縱失落在大陸的日記》，（臺北：傳記文學，1998），頁 390、439。

間。而在政府體制方面，行政效率、政府預算、機構調整等問題是影響戰時行政體制與運作的重要環節，與之相關的「行政三聯制」則是相當值得後續探究的議題。

就總動員體制來看，戰時的中國與日本，兩國所實施的總動員在一定程度上呈現出相似性，例如總動員法的內容與施行國民精神總動員運動等，彼此在動員體制的落實上有值得比較研究的空間，若進一步將滿洲國、汪精衛國民政府的戰時體制也一併討論，或許能從更大格局的視野梳理個東亞戰爭動員的脈絡與環境。最後，抗戰勝利乃至中央政府遷臺，《國家總動員法》依然持續發揮效力，深刻影響到戰後臺灣的政治與社會發展。⁶在動員戡亂時期，中央政府在臺澎金馬地區建立了何種型態的總動員體制？是否汲取過往的經驗與教訓？亦是值得探討的論題。



⁶ 有關《國家總動員法》對戰後臺灣的意義，可參考：林果顯，〈戰後臺灣的戰時體制（1947-1991）〉，《臺灣風物》，第 58 卷第 3 期（2008 年 9 月），頁 135-165。



參考文獻

一、檔案

(一) 國史館（臺北）

1. 《國民政府檔案》

- 〈中央與地方行政機構調整（二）〉，入藏登錄號：001000004200A。
- 〈各機關預算〉，入藏登錄號：001000002254A。
- 〈行政院各部會署事務會報紀錄（一）〉，入藏登錄號：001000004452A。
- 〈物價管制（三）〉，入藏登錄號：001000006652A。
- 〈物價管制（六）〉，入藏登錄號：001000006655A。
- 〈物價管制（四）〉，入藏登錄號：001000006653A。
- 〈社會部事務〉，入藏登錄號：001000004763A。
- 〈軍事徵用法案〉，入藏登錄號：001000001628A。
- 〈國民總動員法令（二）〉，入藏登錄號：001000001614A。
- 〈國防最高委員會組織法令案〉，入藏登錄號：001000001164A。
- 〈國家總動員會議工作報告（一）〉，入藏登錄號：001000004496A。
- 〈國家總動員會議工作報告（二）〉，入藏登錄號：001000004497A。
- 〈國家總動員會議工作報告（三）〉，入藏登錄號：001000004498A。
- 〈國家總動員會議組織法令案（一）〉，入藏登錄號：001000001157A。
- 〈國家總動員會議組織法令案（二）〉，入藏登錄號：001000001158A。
- 〈國家總動員會議組織條例〉，入藏登錄號：001000004125A。
- 〈經濟措施（二）〉，入藏登錄號：001000006639A。
- 〈經濟措施（三）〉，入藏登錄號：001000006640A。
- 〈聘派人員管理條例〉，入藏登錄號：001000000600A。
- 〈總動員法案〉，入藏登錄號：001000001616A。

2. 《蔣中正總統文物》

- 〈事略稿本—民國二十二年三月〉，入藏登錄號：002000000539A。
- 〈事略稿本—民國三十一年六月〉，入藏登錄號：002000000645A。
- 〈事略稿本—民國三十三年一月〉，入藏登錄號：002000000664A。
- 〈事略稿本—民國三十年十二月〉，入藏登錄號：002000000639A。
- 〈研究資料（二）〉，入藏登錄號：002000001380A。
- 〈革命文獻—廬溝橋事變〉，入藏登錄號：002000000355A。

〈組織法與管制（一）〉，入藏登錄號：002000001308A。

〈陸軍整備（六）〉，入藏登陸號：002000001072A。

〈戰時重要措施（一）〉，入藏登錄號：002000000948A。

〈籌筆一統一時期（一六二）〉，入藏登錄號：002000000178A。

3. 《行政院檔案》

〈行政院經濟會議印信及各員任免〉，典藏號：014-090201-0156。

〈行政院經濟會議組織大綱及編制表暨處務規程〉，典藏號：014-070100-0035。

〈國家總動員會議軍法執行監部組織規程〉，典藏號：014-030700-0013。

4. 《外交部檔案》

〈國家總動員設計委員會〉，典藏號：020-161702-0060。

（二）國家發展委員會檔案管理局（新北）

1. 《行政院檔案》

〈國民政府行政院會議紀錄案（第 686 至 690 次）〉，典藏號：A300000000A/0034/2-5-1/208。

〈國民政府行政院會議紀錄案（第 546 至 550 次）〉，典藏號：A300000000A/0031/2-5-1/180。

〈國民政府行政院會議紀錄案（第 556 至 560 次）〉，典藏號：A300000000A/0031/2-5-1/182。

2. 《國防部軍法局》

〈軍事委員會軍法執行總監部〉，典藏號：B3750347701/0032/1930/1。

3. 《國防部史政編譯局》

〈國家總動員計劃案〉，典藏號：B5018230601/0026/380/6015.5。

〈總動員案〉，典藏號：B5018230601/0026/0511/2693。

（三）中國國民黨文化傳播委員會黨史館（臺北）

1. 《一般檔案》

〈五個月來全國物價波動概述〉，典藏號：一般 503.423。

〈國家總動員〉，典藏號：一般 240/542。

〈國家總動員〉，典藏號：一般 520.2/39。

2. 《國防檔案》

〈一、撤銷各省市區動員委員會二、各省市縣舉行動員會議通則〉，典藏號：防 001/0040。

- 〈委作令飭擬具中央行政機構調整〉，典藏號：防 003/1961。
- 〈委座手批案牘〉，典藏號：防 001/0073。
- 〈國家總動員設計委員會移文〉，典藏號：防 001/0020。
- 〈國家總動員設計委員會組織大綱〉，典藏號：防 003/0166。
- 〈國家總動員設計委員會結束〉，典藏號：防 001/0018。
- 〈國家總動員會議常會記錄〉，典藏號：防 001/0056。
- 〈黨政工作考核委員會國家總動員會議工作聯繫要點〉，典藏號：防 003/2102。

3. 《特種檔案》

- 〈為發動黨員率先倡導加強國家總動員告各級黨部書〉，典藏號：特 29/5.7。

4. 《政治檔案》

- 〈國家總動員綱要〉，典藏號：政 7/24.1。
- 〈總動員法審查報告〉，典藏號：政 11/29.2。

5. 《會議紀錄》

- 〈國防最高會議第 41-50 次常會紀錄〉，典藏號：會 00.9/6。

(四) 國立公文書館（東京）

1. 《太政官・內閣關係》

- 〈御署名原本（昭和〔～昭和 21 年〕）〉，典藏號：御 21379100。

(五) 重慶市檔案館（重慶）

1. 〈國家總動員法表解〉，典藏號：0018-0001-00074-0000-007-000。

(六) 哥倫比亞大學善本與手稿圖書館（紐約）

1. Shihui Xiong papers.

Diary, 1930-1942, Box 3.

Diary, 1943-1946, Box 3.

（本文使用數位複製件，典藏於中央研究院近代史研究所）

二、史料彙編

1. 中央執行委員會秘書處編，〈《中國國民黨第四屆中央執行委員會第一次全體會議紀錄》〉，出版地不詳：中央執行委員會秘書處，1931 年。
2. 中國國民黨中央委員會黨史委員會編，〈《國防最高委員會常務會議紀錄》〉，臺北：近代中國出版，1995 年。

3. 中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編 第五輯 第二編 政治》，南京：江蘇古籍，1998 年。
4. 中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編 第五輯 第二編 軍事》，南京：江蘇古籍，1998 年。
5. 中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編 第五輯 第二編 財政經濟》，南京：江蘇古籍，1999 年。
6. 中國第二歷史檔案館編，《行政院經濟會議國家總動員會議會議錄》，桂林：廣西師範大學出版社，2004 年。
7. 中國第二歷史檔案館編，《國民政府立法院會議錄》，桂林：廣西師範大學出版社，2004 年。
8. 中華民國重要史料初編編輯委員會編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期 第四編 戰時建設》，臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1988 年。
9. 四川聯合大學經濟研究所、中國第二歷史檔案館編，《中國抗日戰爭時期物價史料匯編》，成都：四川大學出版社，1998 年。
10. 林泉編，《中國國民黨臨時全國代表大會史料專輯》，臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1991 年。
11. 重慶市檔案館、重慶師範大學編，《中國戰時首都檔案文獻·戰時動員》，重慶：重慶出版社，2014 年。
12. 秦孝儀主編，《革命文獻 第八十輯 中國國民黨歷屆歷次中全會重要決議案彙編（二）》，臺北：中國國民黨中央委會黨史委員會，1979 年。
13. 國民參政會史料編纂委員會，《國民參政會史料》，臺北：國民參政會在臺歷屆參政員聯誼會，1962 年。
14. 程玉鳳編，《資源委員會檔案史料初編》，臺北：國史館，1984 年。
15. 榮孟源主編，《中國國民黨歷次代表大會及中全會資料》，北京：光明日報出版社，1985 年。
16. 蕭繼宗主編，《革命文獻 第六十八輯 新生活運動史料》，臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1975 年。

三、政府公報與法規彙編

1. 《國民政府公報》，南京，重慶，1936-1938 年、1942-1943 年。
2. 社會部京滬區特派員辦事處編，《社會法規彙編》，出版地不詳：社會部京滬區特派員辦事處，1945 年。
3. 軍法執行總監部編，《增訂現行軍法類編》，出版地不詳：出版者不詳，

1944 年。

4. 重慶市檔案館編，《抗日戰爭時期國民政府經濟法規》，北京：檔案出版社，1992 年。
5. 國民政府文官處印鑄局編，《國民政府法規彙編》，第十編中華民國二十七年份，重慶：國民政府文官處印鑄局，1939 年。
6. 章逸天編，《總動員法規彙纂》，臺北：編者，1956 年。
7. 編者不詳，《兵役法規彙編》，出版地不詳：中央訓練團，1939 年。

四、報紙、期刊

1. 《大公報》，天津、重慶，1931 年、1942-1943、1945 年。
2. 《中央日報》，南京、重慶，1933 年、1942-1943 年。
3. 《中央周刊》，重慶，1941 年。
4. 《民聲週報》，上海，1932 年。
5. 《東方雜誌》，上海：1926 年、1928 年、1931 年。
6. 《前線日報》，上饒，1943 年。
7. 《南鍼》，上海，1932 年。
8. 《時代青年》，上海，1933 年。
9. 《浙江動員月刊》，方岩，1940 年。
10. 《財政知識》，贛縣，1942 年。
11. 《財政評論》，香港，1939 年。
12. 《國難半月刊》，上海，1932 年。
13. 《晨光》，杭州，1933 年。
14. 《清華週刊》，北京，1932 年。
15. 《當代評論》，昆明，1943 年。
16. 《經緯》，重慶，1943 年。
17. 《管價彙刊》，韶關，1943 年。
18. 《醒獅》，上海，1927 年。

五、日記、回憶錄、年譜與文集

1. 中央研究院近代史研究所編纂，《沈成章先生訪問談話記錄》，未刊本，頁 44-45。
2. 王子壯著，中央研究院近代史研究所編，《王子壯日記》，臺北：中央研究院近代史研究所，2001 年。
3. 王世杰著，林美莉編輯校訂，《王世杰日記》，臺北：中央研究院近代史研究所，2012 年。

4. 何成濬著，沈雲龍校註，《何成濬將軍戰時日記》，臺北：傳記文學出版社，1986年。
5. 沈公鴻烈哀榮錄治喪委員會編，《海軍上將沈公鴻烈哀榮錄》，臺北：沈公鴻烈哀榮錄治喪委員會，1969年。
6. 青島市政協文史資料委員會編，《沈鴻烈生平軼事》，北京：新華出版社，1999年。
7. 姚崧齡編，《張公權先生年譜初稿》，臺北：傳記文學，1982年。
8. 唐縱著，傳記文學雜誌社編，《唐縱失落在大陸的日記》，臺北：傳記文學，1998年。
9. 秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年。
10. 翁文灝著，李學通、劉萍、翁心鈞整理，《翁文灝日記》，北京：中華書局，2014年。
11. 張令澳，《我在蔣介石侍從室的日子》，臺北：周知文化，1995年。
12. 張治中，《張治中回憶錄》，北京：文史資料出版社，1985年。
13. 郭曙南，〈國家總動員會議的經濟檢察隊〉，收入中國人民政治協商會議全國委員會文史資料委員會編，《文史資料存稿選編 經濟》，上冊，北京：中國文史出版社，2002年，頁820-822。
14. 陳布雷，《陳布雷從政日記（一九四一）》，臺北：民國歷史文化學社，2019年。
15. 陳布雷，《陳布雷從政日記（一九四二）》，臺北：民國歷史文化學社，2019年。
16. 陳克文著，陳方正編輯校訂，《陳克文日記（1937-1952）》，臺北：中央研究院近代史研究所，2012年。
17. 喬家才，《關山煙塵記》，增訂再版，臺北：中外圖書出版社，1985年。
18. 熊式輝著，洪朝輝編校，《海桑集——熊式輝回憶錄（1907-1949）》，第二版，香港：明鏡出版社，2008年。
19. 熊倬雲、周震東，〈抗戰期中成都經濟檢查大隊的活動〉，收入成都市政協文史資料研究委員會編，《成都文史資料》，第20輯，成都：成都出版社，1988年，頁163-177。
20. 蔣中正，《蔣中正日記》，原藏於美國史丹佛大學胡佛研究所。（本文採用由抗戰歷史文獻學會抄寫繕打並於2015年公布之八年抗戰部分）。
21. 蔣方震著，新生命出版社編，《蔣百里先生文選新編》，臺北：新生命出版社，1955年。

22. 蔣復璁、薛光前主編，《蔣百里先生全集》，臺北：傳記文學，1971年。
23. 鄧葆光，〈國家總動員會議與經濟檢察隊〉，收入中國人民政治協商會議全國委員會文史資料委員會編，《文史資料存稿選編 經濟》，上冊，北京：中國文史出版社，2002年，頁817-819。
24. 錢大章，〈抗戰時期的行政院經濟會議〉，收入全國政協文史資料委員會編，《文史資料存稿選編 經濟》，上冊，北京：中國文史出版社，2002年，頁40-42。
25. 錢昌照，《錢昌照回憶錄》，北京：東方出版社，2011年。
26. 羅敦偉，《五十年回憶錄》，臺北：中國文化供應社，1952年。

六、中文專書

1. 「國民革命建軍史」編纂委員會，《國民革命建軍史 第二部：安內攘外（二）》，臺北：國防部史政編譯局，1993年。
2. 刁榮華主編，《憲法戒嚴與國家動員論》，臺北：漢林，1984年。
3. 尹耕南，《管制物價淺說》，重慶：國民圖書出版社，1943年。
4. 尹雪曼，《軍學權輿——蔣百里傳》，臺北：近代中國，1988年。
5. 方勇，《蔣介石與戰時經濟研究》，杭州：浙江大學出版社，2013年。
6. 王仲文編，《國家總動員手冊》，南平：總動員出版社，1942年。
7. 王良卿，《三民主義青年團與中國國民黨關係研究（一九三八——一九四九）》，臺北：近代中國，1998年。
8. 丘為君，《啟蒙、理性與現代性：近代中國啟蒙運動，1895-1925》，臺北：臺大出版中心，2018年。
9. 伍啓元，《由戰時經濟到平時經濟》，上海：大東書局，1946年。
10. 克勞塞維茨著，張柏亭譯，《戰爭論》，臺北：國防部，1956年。
11. 吳哲生編，《行政三聯制概論》，上海：正中書局，1947年。
12. 呂芳上主編，《中國抗日戰爭史新編》，臺北：國史館，2015年。
13. 抗日戰爭時期國民政府財政經濟戰略措施研究課題組編，《抗日戰爭時期國民政府財政經濟戰略措施研究》，成都：西南財經大學，1988年。
14. 李宗黃，《行政三聯制概論》，臺北：中國地方自治學會，1953年。
15. 李雲漢，《盧溝橋事變》，臺北：東大圖書，1987年。
16. 汪正晟，《以軍令興內政——徵兵制與國府建國的策略與實際》，臺北：國立臺灣大學出版委員會，2007年。
17. 周春主編，《中國抗日戰爭時期物價史》，成都：四川大學出版社，1998年。

18. 林秀樂，《各國總動員制度》，臺北：正中書局，1969 年。
19. 林紀東，《國家總動員法概論》，臺北：司法行政部，1958 年。
20. 林蘭芳，《資源委員會的特種礦產統制（1936-49）》，臺北：政大歷史系，1998 年。
21. 洪宜嬪，《中國國民黨婦女工作之研究（1924-1949）》，臺北：國史館，2010 年。
22. 胡開誠，《國家總動員法概論》，臺北：著者，1962 年。
23. 軍委會政治部編，《抗戰五年》，出版地不詳：軍委會政治部，1942 年。
24. 秦孝儀主編，《中華民國經濟發展史》，臺北：近代中國出版社，1983 年。
25. 馬振犢、戚如高，《蔣介石與希特勒——民國時期的中德關係》，臺北：東大，1998 年。
26. 馬起華，《抗戰時期的政制建設》，臺北：近代中國出版社，1986 年。
27. 張一正譯，《日本國家總動員法案全文》，出版地不詳：黎明書局，出版時間不詳。
28. 張羽，《戰爭動員發展史》，北京：軍事科學出版社，2004 年。
29. 張瑞德，《無聲的要角：蔣介石的侍從室與戰時中國》，新北：臺灣商務印書館，2017 年。
30. 張瑞德、齊春風、劉維開、楊維真著，《中華民國專題史第十一卷 抗日戰爭與戰時體制》，南京：南京大學出版社，2015 年。
31. 張嘉璈著，于杰譯，《通脹螺旋：中國貨幣經濟全面崩潰的十年：1939-1949》，北京：中信出版社，2018 年。
32. 張燕萍，《抗戰時期國民政府經濟動員研究》，福州：福建人民出版社，2008 年。
33. 深町英夫，《教養身體的政治：中國國民黨的新生活運動》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2017 年。
34. 笹川裕史、奧村哲著，林敏、劉世龍、徐躍譯，《抗戰時期中國的後方社會：戰時總動員與農村》，北京：社會科學文獻出版社，2013 年。
35. 陳之邁，《中國政府》，上海：上海書店，1991 年。
36. 陳永森，《告別臣民的嘗試——清末民初的公民意識與公民行為》，北京：中國人民大學出版社，2004 年。
37. 陶菊隱，《蔣百里先生傳》，上海：中華書局，1948 年。
38. 傅寶真，《國德籍軍事顧問與抗戰前的中德合作及對軍事的貢獻》，臺北：臺灣民生出版社，1998 年。
39. 傅寶真，《德國軍事史（1640-1918）》，臺北：國防部史政編譯局，2005

年。

40. 黃金麟，《歷史、身體、國家：近代中國的身體形成（1895-1937）》，臺北：聯經，2001年。
41. 黃慶秋編，《德國駐華軍事顧問團工作紀要》，臺北：國防部史政局，1969年。
42. 奧斯古德著，鈕先鍾譯，《有限戰爭》，臺北：軍事譯粹社，1980年。
43. 劉大禹，《國民政府行政院的制度變遷研究（1928～1937）》，北京：社會科學文獻出版社，2012年。
44. 劉支藩，《我國總動員情況檢討》，臺北：國防研究院，1961年。
45. 劉馥著，梅寅生譯，《中國現代軍事史》，臺北：東大，1986年。
46. 蔣中正，《新生活運動綱要—附新生活須知》，出版地不詳：出版者不詳，出版時間不詳。
47. 蔣方震，《國防論》，臺北：臺灣中華書局，1962年。
48. 魯屯道夫著，張君勱譯，《全民族戰爭論》，上海：中國國民經濟研究所，1937年。
49. 魯登道夫著，魏止戈譯，《總體戰：希特勒崛起的導師與德國開戰的指南》，臺北：八旗文化，2018年。
50. 錢端升、薩師炯等，《民國政制史》，上海：上海書店：1989年。
51. 薛光前，《蔣百里的晚年與軍事思想》，臺北：傳記文學，1982年。
52. 謝冠生，《戰時司法紀要》，臺北：司法院秘書處，1971年。
53. 鄭松光編，《各國國家總動員概觀》，重慶：國民圖書，1944年。
54. 鄭智文，《民國乎？軍國乎？第二次中日戰爭前的民國知識軍人、軍學與軍事變革，1914-1937》，香港：中華書局，2017年。
55. 譚熙鴻主編，《十年來之中國經濟》，臺北：文海出版社，1974年。
56. 蘇聖雄，《戰爭中的軍事委員會——蔣中正的參謀組織與中日徐州會戰》，臺北：華元文創，2018年。

七、外文專書

1. Eastman, Lloyd E. *Seeds of Destruction: Nationalist China in War and Revolution, 1937-1949*, Stanford: Stanford University Press, 1984.
2. Kirby, William C. *Germany and republican China*, Stanford: Stanford University Press, 1984.
3. Van de Ven, Hans J. *War and nationalism in China, 1925-1945*, London: RoutledgeCurzon, 2003.

4. 中央大學人文科學研究所編，《民国後期中国国民党政權の研究》，東京都：中央大學出版部，2005 年。
5. 古川隆久，《昭和戦中期の総合国策機関》，東京都：吉川弘文館，1992 年。
6. 石島紀之、久保亨編，《重慶国民政府史の研究》，東京都：東京大學出版會，2004 年。
7. 段瑞聰，《蔣介石と新生活運動》，東京都：慶應義塾大學出版會，2006 年。
8. 深町英夫，《身体を賡げる政治：中国国民党の新生活運動》，東京都：岩波書店，2013 年。
9. 笹川裕史、奥村哲，《銃後の中国社会：日中戦争下の総動員と農村》，東京都：岩波書店，2007 年。
10. 額瀨厚，《総力戦体制研究：日本陸軍の国家総動員構想》，東京都：社会評論社，2010 年。

八、博碩士論文

1. 江廣元，〈德國軍事顧問團與國民政府的陸軍教育改革（1927-1938）〉，臺北：國立政治大學歷史學系碩士論文，2000 年 9 月。
2. 吳丹，〈抗日戰爭時期重慶經濟檢查大隊監管活動研究〉，重慶：西南政法大學碩士論文，2017 年 3 月。
3. 沈順利，〈抗戰時期民族精神的激發及其作為——國民精神總動員之研究〉，臺北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，1986 年 6 月。
4. 林瑾芬，〈抗戰時期行政三聯制的推動與檢討〉，臺中：私立東海大學歷史學系碩士論文，2015 年 7 月。
5. 施家順，〈新生活運動之初步研究〉，臺北：私立中國文化學院史學研究所碩士論文，1973 年 5 月。
6. 葉楠，〈抗戰時期成都經濟檢查隊金融監管活動研究〉，成都：四川師範大學碩士論文，2013 年 5 月。
7. 熊自慶，〈「舉國皆兵」與近代戰爭型態及其本質的演變——兼論二十世紀總體戰爭之淵源與發展〉，臺北：私立輔仁大學歷史研究所碩士論文，1979 年 6 月。

九、期刊論文與論文集

1. 〈南京國民政府大本營關於全面抗戰作戰指導方案等訓令四件〉，《民國檔案》，1987 年第 1 期（1987 年 2 月），頁 22-35。

2. 王奇生，〈蔣介石的閱讀史——以一九二〇至一九四〇年代《蔣中正日記》為中心的探討〉，收入呂芳上主編，《蔣介石的日常生活》，臺北：政大出版社，2012年，頁277-334。
3. 王超然，〈抗戰時期中央控制地方之再思：以蔣中正對楊全宇、吳肇章囤積案的處理為例〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第89期（2015年9月），頁125-182。
4. 呂士朋，〈抗戰時期的社會動員〉，《慶祝抗戰勝利五十週年兩岸學術研討會論文集》，下冊，臺北：近代史學會，1996年，頁1255-1285。
5. 李君山，〈將「人民」帶入「戰爭」（1894-1931）——著重其社會整合及動員上的意義〉，「集體暴力及其記述：1000～2000年間東亞的戰爭記憶、頌讚和創傷國際學術研討會」論文，臺北：國立臺灣大學歷史學系、國科會人文學研究中心，2005年7月28-29日。
6. 李學通，〈七七事變前國民政府的經濟備戰——以翁文灝為核心的考察〉，《抗日戰爭研究》，2003年第1期（2003年2月），頁1-18。
7. 沈松僑，〈國權與民權：晚清的「國民」論述，1895-1911〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第73本第四分（2002年12月），頁685-734。
8. 周聯華，〈終生的上司——端木先生〉，《傳記文學》，第82卷第5期（2003年5月），頁14-20。
9. 林果顯，〈戰後臺灣的戰時體制（1947-1991）〉，《臺灣風物》，第58卷第3期（2008年9月），頁135-165。
10. 林美莉，〈蔣中正與抗戰後期的物價決策——以侍從室的活動為中心〉，收入黃自進編，《蔣中正與近代中日關係》，臺北縣：稻鄉出版社，2006年，頁285-312。
11. 侯坤宏，〈抗戰時期的徵兵〉，《國史館館刊》，第10期（1991年6月），頁147-172。
12. 段瑞聰，〈抗戰、建國與動員——以重慶市動員委員會為例〉，《亞洲研究》，第63期（2011年9月），頁27-64。
13. 段瑞聰，〈蔣介石與抗戰時期總動員體制之構建〉，《抗日戰爭研究》，2014年第1期（2014年2月），頁34-53。
14. 姬田光義，〈国民精神總動員下における国民月会〉，收入石島紀之、久保亨編，《重慶国民政府史の研究》，東京都：東京大學出版會，2004年，頁341-358。
15. 徐乃力，〈抗戰時期國軍兵員的補充與素質的變化〉，《抗日戰爭研究》，1992年第3期（1992年8月），頁129-147；

16. 高士華，〈「東亞戰爭動員的相位——衝擊與遺產」中日國際學術研討會綜述〉，《抗日戰爭研究》，2019年第4期（2019年11月），頁142-146。
17. 張力，〈中國軍官對第一次世界大戰的觀察與省思〉，《輔仁歷史學報》，第19期（2007年7月），頁81-117。
18. 張世瑛，〈蔣中正與戰時軍法體制的執行——以抗戰中期的三起貪污案件為例〉，《國史館館刊》，第55期（2018年3月），頁1-50。
19. 張果為，〈浮生的經歷與見證（五）〉，《傳記文學》，第35卷第1期（1979年7月），頁94-103。
20. 張燕萍，〈抗戰時期國民政府兵員動員述評〉，《抗日戰爭研究》，2008年第4期（2008年11月），頁129-147。
21. 傅寶真，〈對「德國顧問團在中國」任務研究的認識〉，《近代中國》，第67期（1988年10月），頁136-142。
22. 黃寶實，〈八年抗戰（續完）〉，《傳記文學》，第14卷第1期（1969年1月），頁76-79。
23. 溫艷，〈「戰爭動員與抗日戰爭」學術研討會綜述〉，《抗日戰爭研究》，2019年第4期（2019年11月），頁138-141。
24. 葉高樹，〈抗戰時期軍法執行總監部的設置及其運作〉，《中華軍史學會會刊》，第3期（1997年12月），頁441-486。
25. 劉維開，〈國防會議與國防聯席會議之召開與影響〉，《近代中國》，第163期（2005年12月），頁32-52。
26. 劉維開，〈國防會議與國防聯席會議之研究修正——抗戰初期相關史實的辯正〉，收入中國抗日戰爭史學會、中國人民抗日戰爭紀念館編，《中華民族的抗爭與復興——第一、二屆海峽兩岸抗日戰爭史學術討論會論文集》，上冊，北京：團結出版社，2010年，頁304-322。
27. 劉維開，〈戰時黨政軍統一指揮機構的設置與發展〉，收入中華民國史專題第三屆討論會秘書處編，《中華民國史專題論文集：第三屆討論會》，臺北縣：國史館，1996年，頁341-364。

十、網路資料

1. 「中華民國政府官職資料庫」，網址：<http://gpost.ssic.nccu.edu.tw/>。
2. 「政府公報資訊網」，網址：<http://gaz.ncl.edu.tw/>。

附錄一

總動員法

1937 年 8 月 14 日立法院第四屆第一百一十三次會議議決通過，未由國民政府公布

第一章 總則

- 第一條 國民政府於非常時期為準備或進行戰事得依本法實施總動員。
- 第二條 總動員分左列二種
- 一、軍事動員即陸海空軍之動員。
 - 二、民事動員即陸海空軍以外各種人力及物力之動員。
- 前項兩款之動員，得視非常時期之需要，同時或分別就全國或一區域實施之。
- 第三條 軍事動員事宜，由國民政府最高軍事機關主管之。
民事動員事宜，由行政院會同國民政府最高軍事機關行之，其涉及司法者，並會同司法院行之。
- 第四條 軍事或民事動員之開始及終止，由主管機關呈請國民政府交立法院同意後以命令宣布之，但遇緊急事變，得先呈請國民政府以命令宣布，於三個月內交立法院追認。
- 第五條 軍事民事動員之主管機關，遇必要時，得組織共同機關，綜理軍事及民事動員事宜。
- 第六條 軍事民事動員之主管機關，為實施本法，得單獨或聯合依本法之規定，發布命令。
- 第七條 軍事民事動員之主管機關，依前條所發布之命令，與其他法律牴觸者，應於公布後一個月內，送立法院審議。
立法院對於前項命令有異議時，得撤銷或修改之。
- 第八條 軍事民事動員之主管機關，依第六條所發布之命令，超過軍事或民事動員之必要程度，或與其他法律牴觸時，立法院得撤銷或修改之。
- 第九條 立法院依前二條為撤銷或修改時，應先期通知主管機關，派員列席說明。
- 第十條 軍事民事動員之主管機關，依第六條所發布之命令，規定有刑罰者，不得超過六個月之有期徒刑，或一千元之罰金。
- 第十一條 軍事民事動員之主管機關，依第六條所發布之命令，除法律另有規定外，均於復員時失其效力。

第二章 軍事動員

- 第十二條 關於軍事動員事宜，除法律另有規定外，依本法之規定。
- 第十三條 實施軍事動員時，除有必要外，不得侵害人民之基本生活與正當職

業。

第十四條 實施軍事動員時，對於有服務或供給物品或放棄權利之義務者，應給予適當之報酬，並應視其年齡體質職業及供給能力為適當之措置。

第十五條 凡依軍事動員服務或供給物品或放棄權利者，於民事動員時，得免除其服務或供給物品之義務。

第三章 民事動員

第十六條 關於民事動員事宜，除法律另有規定外，依本法之規定。

第十七條 第十三條與第十四條之規定，于民事動員準用之。

第十八條 實施民事動員時，主管機關得發布左列之命令：

- 一、對於人民之工作或勞務，施以適當之分配及強制，並對於其工作或勞務之待遇及契約，加以必要之限制。
- 二、對於人民所經營之事業，加以必要之統制或管理，或予以必要之補助。
- 三、對於物品之生產、分配、流通、消費、及價格，加以必要之限制及管理。
- 四、對於人民之住宅或建築物，加以檢查、搜索、改造、或毀損，但以軍事上之必要者為限。
- 五、對於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，或禁止其公布、或洩漏、或命人仿製。
- 六、對於金融貨幣之流通、人民債權之行使、債務之履行，加以必要之限制。
- 七、對於因軍事或民事動員被徵或傷亡者之家屬，予以補助或撫卹。

第十九條 實施民事動員時，主管機關得對於參戰或為軍事或民事動員服役而不在訴訟繫屬地者，予以必要之保障。

第二十條 實施民事動員時，主管機關得整理、改善、監督，並提倡全國與民事動員有關係之同業公會，或其他組織。

第二十一條 民事動員之主管機關，為擬定民事動員命令，整理民事動員之設計、審核、執行、及制裁事宜，得延用專門人員。

第四章 附則

第二十二條 本法自公布日施行。

來源：「蕭自誠呈總動員計畫大綱暨各省市縣動員委員會組織大綱，總動員計畫大綱和工作分配表」(1941年3月26日)，〈戰時重要措施(一)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-080101-00014-005。

附錄二

國家總動員法

1942 年 3 月 29 日國民政府公布，5 月 5 日施行

- 第一條 國民政府於戰時為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
- 第二條 本法所稱政府係指國民政府及其所屬之行政機關而言
- 第三條 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
- 第四條 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、 關於婦孺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原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動糾紛並得對於封鎖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
- 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進出口稅

- 第二十條 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 本法實施後政府於必要時得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
關於前項之使用並得命原事業主供給熟練技術之員工
- 第二十二條 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
- 第二十三條 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擬訂關於本業內之總動員計畫並舉行必要之演習
- 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
前項同業公會或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或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
- 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 本法之公布實施與停止由國民政府以命令行之

來源：〈制定「國家總動員法」〉，《國民政府公報》，31：渝：452（31.3.28），頁2-7。

附錄三

妨害國家總動員懲罰暫行條例

1942 年 6 月 29 日國民政府公布，8 月 1 日施行

- 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後執行。
- 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，改由有軍法審判權之機關審判。
- 第五條 有左列情事之一者，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，併得沒收其財產。
- 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所發之命令者。

- 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之規定，而怠於報告或為虛偽之報告者。
 - 二、違反依國家總動員法第十六條規定所發之命令者。
 - 三、違反國家總動員法第二十一條第一項規定，而不為報告或試驗者，或違反同條第二項規定，不為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規定所發之命令者，其處罰依出版法之規定，必要時，並得加重其刑至二分之一。
- 第十一條 洩漏或盜用有關國家總動員業務之秘密者，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。
- 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。

來源：〈制定「妨害國家總動員懲罰暫行條例」〉，《國民政府公報》，31：渝：479（31.7.1），頁 1-3。