

# 蒋介石与抗战时期总动员体制之构建

段瑞聪

## 导言

近年来,关于抗战时期中国动员体制之研究成果逐渐增多。方德万(Hans J. van de Ven)指出:“战争动员为我们审视国民党处理中日战争的方式提供了一个视角,这个视角阐明了国民党所面对的各种困难,反映了国民党政权具有的能动性和认知力。”<sup>①</sup>方德万在其专著中分别以征兵、农业政策、工业动员、国民参政会、国家总动员法等为线索,分析了国民政府的战时动员。<sup>②</sup>奥村哲通过比较中日两国之兵力装备、经济实力和社会之组织动员情况,指出中日两国在开战时国力相差悬殊。<sup>③</sup>石岛纪之分析重庆国民政府推行的各项政策,指出其抗战体制存在很多问题。<sup>④</sup>奥村哲与笹川裕史等人则将焦点对准战时中日两国的基层社会,希望以此来揭示两国总动员的实际情况。<sup>⑤</sup>姬田光义分析了国民精神总动员运动之发动和推行过程,以及国家总动员法的实施情况,对了解重庆国民政府的战时动员有很大作用。<sup>⑥</sup>张燕萍则主要分析了抗战时期国民政府的经济动员。<sup>⑦</sup>笔者也曾以重庆市动员委员会为例,通过分析其组织结构和活动,指出战时动员存在的问题。<sup>⑧</sup>久保亨则从整个东亚地区的总动员体制这一更为广泛的视角,分析了中国的战时体制。<sup>⑨</sup>

众所周知,1937年7月7日,卢沟桥事变发生。7月17日,蒋介石在庐山谈话会上发表了《对

---

① 方德万著,陈丹译:《中国军事史背景下的中日战争》,杨天石、臧运祜编:《战略与历次战役》,社会科学文献出版社2009年版,第147—148页。

② 方德万著,胡允桓译:《中国的民族主义和战争(1925—1945)》,生活·读书·新知三联书店2007年版,第7章。Hans J. van de Ven, *War and nationalism in China, 1925 - 1945* (London: RoutledgeCurzon, 2003), chapter 7.

③ 奥村哲「中国の現代史」、青木書店、1999年、85—89頁。

④ 石島紀之、久保亨編「重慶国民政府史の研究」、「総論」、東京大学出版会、2004年。

⑤ 笹川裕史、奥村哲「統後の中国社会:日中戦争下の総動員と農村」、岩波書店、2007年;奥村哲編「変革期の基層社会:総力戦と中国・日本」、創社社、2013年。

⑥ 姬田光義「国民精神総動員体制下における国民月会」、石島紀之、久保亨編「重慶国民政府史の研究」、第3部第4章;姬田光義「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」、中央大学人文科学研究所編「民国後期中国国民党政権の研究」、中央大学出版部、2005年、第1部第6章。

⑦ 张燕萍:《抗战时期国民政府经济动员研究》,福建人民出版社2008年版。

⑧ 段瑞聪「抗戰、建国と動員:重慶市動員委員會を事例として」、高橋伸夫編著「救国、動員、秩序」、慶應義塾大学出版会、2010年、第8章。

⑨ 久保亨「東アジアの総動員体制」、和田春樹ほか編「岩波講座 東アジア近現代通史」第6巻、47—72頁。

于卢沟桥事件之严正表示》之演说,并于19日将其公开发表。<sup>①</sup> 蒋介石认为如果卢沟桥被日军占领,那么北平就会成为第二个沈阳。如果北平成为第二个沈阳,首都南京也将遭受同样的命运。因此,蒋介石于7月31日发表《告抗战全体战士书》,呼吁:“大家齐心,努力杀贼,有进无退,来驱逐万恶的倭寇,复兴我们的民族!”<sup>②</sup>8月13日,淞沪抗战爆发,中日战争全面展开。

以往很多研究指出,抗战时期国民党和国民政府的权力高度集中在蒋介石手中。在这种情况下,蒋介石的战争领导能力受到考验。也就是说,面对日本侵略,蒋介石都采取了什么对策,变得十分重要。但是,迄今为止,关于蒋介石战争领导能力的研究还十分有限。本文将通过考察抗战时期蒋介石的动员理念、国民政府有关总动员实施机关之变迁及其法制工作之进展,探讨国民党和国民政府构建总动员体制的过程及其存在的问题。

1937年8月,国民政府成立了国家总动员设计委员会,制定了《总动员法》和《总动员计划大纲》,为实行全国总动员进行了一系列准备。但是,关于国家总动员设计委员会,以往虽然有学者在论著中有所涉及,但是该机关的实际情况并不清楚。<sup>③</sup> 另外,关于《总动员法》和《总动员计划大纲》的研究可以说还是一片空白。基于此,本文将主要以国家总动员设计委员会、《总动员法》和《总动员计划大纲》为线索,探讨抗战时期国民党和国民政府构建总动员体制的过程。

另外,1942年3月29日,国民政府颁布《国家总动员法》;5月1日,成立了国家总动员会议。以此为契机,中国的总动员体制终于确立。<sup>④</sup> 基于此,本文将1931年九一八事变至1942年5月国家总动员会议成立这段时期称为抗战总动员体制的初期阶段。

## 一、蒋介石总动员理念的形成及其特征

1931年九一八事变发生后,国民党遂开始考虑进行总动员。同年11月12日,国民党第四次全体大会在南京召开。11月23日,大会发表宣言,呼吁“全党同志,遵守决议,戮力从事,团结全国同胞,实行全国总动员”。<sup>⑤</sup> 该会议还通过了《国家建设初步方案》,规定“一切建设,必以国防为中心”,而“初期之国防建设,为时仅定4年”。<sup>⑥</sup> 其具体目标为“有自卫与应付之能力,海防与空防求其有阻止敌人侵扰之能力,陆军有应战之能力,人民有适应战时环境、服从国家法纪之知识与能力”。笔者认为,这份《国家建设初步方案》就是国民党进行国家总动员之肇始。

由于蒋介石对九一八事变采取所谓“不抵抗政策”,受到党内外批判,不得不于1931年12月15日下野。但是,1932年1月29日,国民党中央执行委员会政治会议(以下简称“中央政治会

<sup>①</sup> 秦孝仪主编:《总统蒋公思想言论总集》第14卷,台北,中国国民党中央委员会党史委员会1984年版,第582—585页。关于蒋介石对卢沟桥事变之应对,参见吕芳上《“最后关头”的到来:从日记考察蒋介石的抗战决策》,《抗战史料研究》2012年第1期,第158—169页。

<sup>②</sup> 秦孝仪主编:《总统蒋公思想言论总集》第30卷,第217—221页。

<sup>③</sup> 参见姬田光義「国民精神總動員体制下における国民月会」、石島紀之、久保亨編「重慶国民政府史の研究」、第3部第4章;姬田光義「抗日戦争における中国の国家總動員体制:『国家總動員法』と国家總動員會議をめぐって」、中央大学人文科学研究部編「民国後期中国国民党政権の研究」、第1部第6章;段瑞骥「抗戰、建国と動員:重慶市動員委員會を事例として」、高橋伸夫編著「救国、動員、秩序」、第8章。

<sup>④</sup> 参见姬田光義「抗日戦争における中国の国家總動員体制:『国家總動員法』と国家總動員會議をめぐって」、中央大学人文科学研究部編「民国後期中国国民党政権の研究」、第1部第6章。《国家总动员法》全文收录于中国第二历史档案馆编《国民政府政治制度档案史料选编》下,安徽教育出版社1994年版,第722—725页。

<sup>⑤</sup> 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料影印丛书 中央党务月刊》第40期,南京出版社1994年版,第2449页。

<sup>⑥</sup> 秦孝仪主编:《革命文献》第76辑,台北,中国国民党中央委员会党史委员会1978年版,第148—157页。

议”)召开第26次临时会议,蒋介石被选为军事委员会常务委员,重返军政界。<sup>①</sup>同一天,蒋介石就决心将首都迁至洛阳,与日本进行长期抗战。<sup>②</sup>笔者认为,蒋介石的对日持久战理论即起源于此。

1932年2月25日,蒋介石与行政院院长汪精卫、军政部部长何应钦、陆海空军总司令部总参谋长朱培德及德国军事顾问佛采尔(George Wetzell)等进行谈话时,再次表示“对于倭寇,决心与之持久作战”。<sup>③</sup>蒋介石认为:“此时对于国防,惟有与德国联合,借其人才,学其技术,以办飞机厂、氯气厂、火药厂、炮械厂、硝酸厂。凡现代化最精良军备,皆宜急办。盖对日会议只能暂时,而不能永久。此等秘密国防,实不可缓也。”<sup>④</sup>由此可知,蒋介石认为《淞沪停战协定》只不过是权宜之计,应该秘密地进行国防建设。可以说这一时期蒋介石的总动员理念尚以国防建设为重点,而其假想敌无疑就是日本。

1932年4月5日,蒋介石认为“国防为立国急务”,所以他打算成立国防协会,在全国各地设立分会,“以期集合全国之人力、物力,而使之周密坚强”。<sup>⑤</sup>5月7日,蒋介石进一步考虑成立国防委员会。<sup>⑥</sup>

1932年5月11日,蒋介石听朱祖晦讲各国统计制度,得知“各国统计,以日本统计局与资源局及其设计此二局之委员会制度之周密为各国最甚”。<sup>⑦</sup>于是蒋慨叹“日本立国之周密”,认为“吾人若不急起力追,何能立国?复何能与彼抗衡?”基于这样的认识,蒋介石打算将参谋本部第三厅改称国防建设局,由俞飞鹏和陈其采等人负责。<sup>⑧</sup>5月15日,日本发生政变,首相犬养毅被刺身亡。蒋介石得知后,认为日本军阀“横暴猖狂之势必更加厉。我中国对于国防更应提前赶成”。<sup>⑨</sup>

1932年6月16日,翁文灏和钱昌照到庐山谒见蒋介石。<sup>⑩</sup>此后的几天,翁文灏向蒋介绍了中国东北和西北的矿产资源及农产品情况,令蒋十分震惊。当翁告诉蒋,“中国煤铁矿产之质量东三省几占全国百分之六十以上,而我国铁矿为倭寇所占约百分之八十二以上”时,蒋慨叹曰:“东北煤铁丰富,倭寇安得不来强占,吾人誓必恢复我宝藏之区也。”蒋介石非常欣赏翁文灏的学识,称翁为“有学有识之人,真不可多得也”。

蒋介石的国防理念,不仅以军事为中心,他认为“今日之国防应以教育与经济为基础,而教育之基础则在小学,小学尤以组织童子军为中心,故应速办童子军教导队,而施行以爱国服从、严守纪

① 周美华编:《国民政府军政组织史料》第2册,台北,“国史馆”1996年版,第24页。1932年3月8日,国民政府任命蒋介石为军事委员会委员长。参见周美华编《国民政府军政组织史料》第2册,第27页。

② 秦孝仪总编纂:《总统蒋公大事长编初稿》(以下简称《大事长编》)第2卷,台北,中国国民党中央委员会党史委员会1978年版,第168页。周美华编注:《蒋中正总统档案:事略稿本》(13)(以下简称《事略稿本》),台北,“国史馆”2004年版,第96页。《蒋介石日记》(手稿),1932年1月29日,斯坦福大学胡佛研究所档案馆藏,下同。

③ 《蒋介石日记》(手稿),1932年2月25日;周美华编注:《事略稿本》(13),第291页。

④ 《蒋介石日记》(手稿),1932年4月1日;吴淑凤编注:《事略稿本》(14),台北,“国史馆”2004年版,第7页。关于民国时期中德关系之研究,参见William C. Kirby, *Germany and Republican China*(Stanford: Stanford University Press, 1984)(中文版参见柯伟林著,陈谦平等译:《蒋介石政府与纳粹德国》,中国青年出版社1994年版);马振犊、戚如高:《蒋介石与希特勒——民国时期的中德关系》,台北,东大图书公司1998年版;田嶋信雄『ナチス・ドイツと中国国民政府』、東京大学出版会、2013年。

⑤ 吴淑凤编注:《事略稿本》(14),第31页。

⑥ 吴淑凤编注:《事略稿本》(14),第37页。

⑦ 吴淑凤编注:《事略稿本》(14),第276—277页。关于日本内閣统计局和资源局,参见国史大辞典編集委員会編『国史大辞典』第10卷、吉川弘文館、1989年、501—502页;国史大辞典編集委員会編『国史大辞典』第6卷、吉川弘文館、1985年、727页。非常感谢东京大学博士研究生吉井文美女士告知此资料。

⑧ 吴淑凤编注:《事略稿本》(14),第281页。

⑨ 吴淑凤编注:《事略稿本》(14),第330页;《蒋介石日记》(手稿),1932年5月16日。

⑩ 《蒋介石日记》(手稿),1932年6月16—19日;吴淑凤编注:《事略稿本》(15),台北,“国史馆”2004年版,第103、117—118、141、145页。

律、尊重秩序为方针之教育也。至经济之基础,则在职业团体。凡农工实业各团体应从速研究而组织之,切实奖励而培植之,以期其生产之增加也。尤有一端,币制不统一,对于国防最为危险。余筹思既熟,必使从速实施而已”。<sup>①</sup>

1932年11月1日,国防设计委员会成立。<sup>②</sup>蒋亲自担任委员长,翁文灏和钱昌照分别担任秘书长和副秘书长。国防设计委员会隶属参谋本部,下设秘书处、调查处、统计处以及军事、国际关系、经济与财政、原料与制造、运输与交通、文化、土地及粮食、专门人才调查等八个组。国防设计委员会于1935年4月改称资源委员会,两者都为国防建设做了很多准备工作。

九一八事变以后,蒋介石提出“安内攘外”政策,试图先消灭共产党和地方军阀,统一国家之后再与日本决战。<sup>③</sup>蒋介石之所以提出这样的方针,与他对当时中国国情之认识有密切关系。1933年7月11日,蒋介石在日记中写道:“今日国势,欲复仇雪耻,应力避武力竞争之名。只有以政治途径收复失地,经济建设恢复秩序相号召,先定经济基础,发展国内交通,以为自己国防之张本,绝不能以武力与敌国相较,盗虚名而受实祸也。”<sup>④</sup>7月14日,蒋又在日记中写道:“以和日掩护外交,以交通掩护军事,以实业掩护经济,以教育掩护国防。韬光养晦,乃为国家与本人惟一政策也。”<sup>⑤</sup>由此可知,蒋介石此时极力避免与日本发生武力冲突,试图秘密加强国防建设。

虽然蒋介石极力避免与日军发生武力冲突,但是,日军进攻华北的脚步并没有停止。1933年1月日军攻占山海关,2月开始向热河省进攻。3月初日军先后占领了赤峰、承德。在这种情况下,蒋介石开始认识到国家总动员的必要性。

1933年3月20日,蒋介石在日记里首次提到国家总动员。<sup>⑥</sup>他在当天日记中写道:“今日对倭一面交涉之方针,已失其效,惟有抵抗之一面而已。与其坐而待亡,不如抵抗而亡,以留中华民族光荣历史最后之一页。况抵抗决无灭亡之理,而且惟有抵抗为图存之道。惟视我抵抗之方式如何耳。”蒋介石接着分析指出:“如果局部抵抗或各个抵抗,则适足中敌人各个击破之计,决无幸存之理。要知今世之战争,非仅军事武力之战争,而乃举全国之经济、教育、交通、外交、内政全部政治之战争,即所谓全国总动员是也。而军事之战争不过其中之一小部耳。”由此可知,蒋介石的总动员理念包括军事、经济、教育、交通、外交、内政等层面。

那么,如何才能实现全国总动员呢?蒋介石认为“今日欲言抵抗到底,百折不回,则非举全国国民之心力、智慧汇集于一点,又应统一全国之内政、财政、兵力,听命于中央,然后方能言彻底之抵抗。故今日欲集中全国之心力,应集中全国人才,政治公诸于国民,使全国国民共同负责,以赴国难。故当提早宣布宪法,召集国民大会,解决国事。如欲统一全国之政治,则非先破除往昔封建割据之习惯不可,更非唤起民众,共问政治不可。故今日图存之道,对日只有抵抗到底,对内只有开放

① 《蒋介石日记》(手稿),1932年6月17日;吴淑凤编注:《事略稿本》(15),第122页。

② 关于国防设计委员会,参见钱昌照《钱昌照回忆录》,东方出版社2011年版,第5章第1节。不过,书中日期有错误之处,阅读引用时应加以注意。除此之外,参见马振捷、许茜译《国防设计委员会工作概况》,《民国档案》1990年第2期;任伟伟:《二十世纪三十年代南京国民政府国防设计委员会(资源委员会)之调查工作探究》,《东岳论丛》第33卷第2期,2012年2月;薛毅:《国民政府资源委员会研究》,社会科学文献出版社2005年版;阮炳嵐「資源委員會の組織及び活動」,『オイコノミカ』第35卷第2号,1998年,37—39页。

③ 关于蒋介石的“安内攘外”政策,参见横山宏章「中国の政治危機と伝統的支配」,研文出版,1996年,第5章;黄道炫:《蒋介石“攘外必先安内”方针研究》,《抗日战争研究》2000年第2期;罗敏:《蒋介石的政治空间观念研究:以其“安内”政策为中心的探讨》,吕芳上主编:《蒋介石的日常生活》,台北,政大出版社2012年版,第437—467页。

④ 《蒋介石日记》(手稿),1933年7月11日。

⑤ 《蒋介石日记》(手稿),1933年7月14日。

⑥ 《蒋介石日记》(手稿),1933年3月20日。

政治,以政权奉还国民之全体,俾得共同负责完成国民革命,与实现三民主义之大业也”。<sup>①</sup>

1933年7月至9月,蒋介石在庐山举办军官训练团,先后分三期对7598名中下级军官进行训练。<sup>②</sup>当时参加训练的主要是江西、广东、福建、湖南和湖北等地参加剿共的军官。1934年蒋再次在庐山举办军官训练团,受训军官包括在华北和西北地区驻军的军官。

蒋介石在进行军官训练的同时,也开始着手民众动员。1934年2月19日,蒋介石在江西省南昌发起新生活运动,试图通过恢复“礼义廉耻”等固有道德,使国民生活实现军事化、生产化和合理化。<sup>③</sup>1935年4月1日,蒋介石又在贵阳发起了国民经济建设运动。<sup>④</sup>该运动以“振兴农业、改良农产、保护矿业、扶助工商、调节劳资、开辟道路、发展交通、调剂金融、流通资金、促进实业为宗旨”。<sup>⑤</sup>如果说新生活运动是对一般民众进行的意识动员的话,那么国民经济建设运动则可以说是全国各行各业之总动员。

1935年下半年,剿共告一段落,蒋介石开始着手国家总动员。同年8月至9月,蒋介石在四川省峨眉山举办训练团,四川、云南、贵州三省的军事、警务、教育、军训、童子军、行政等各界干部先后分两期接受了训练。峨眉军训团之主要目的有两个:一个是“树立统一精神”,“务使受训学员,同在一个主义、一个政府、一个领袖之下,竭智效忠,克尽救国建国之责任”。另一个就是做“全国总动员之准备”。<sup>⑥</sup>

9月8日,蒋介石在峨眉军训团总理纪念周上发表题为《现代国家的生命力》之演讲。蒋首先指出现代国家的生命力“第一就是教育,第二就是经济,第三就是武力。这三种力量缺乏一种或有一种不健全,便不能建设完全的现代国家”。接着蒋强调指出:“今后无论是政治上、军事上、教育上、经济上、社会上,无论在精神方面或物质方面,无论是军、民、政、教、团、警、农、工、商那[哪]一界,一切的工作,有一个最后的总目标:就是要完成‘全国总动员’!”蒋认为:“能够‘全国总动员’的国家,就叫现代的国家。一定要有现代的国家特质,才可以独立生存于现世界!”<sup>⑦</sup>

9月10日,蒋介石又在峨眉军训团发表题为《全国总动员的要义》之演讲,指出:“要完成全国总动员,非教育经济军事等等联合并进共同发展不可”,“总动员最根本的重要前提就是‘组织’。没有组织,就不能发挥全国国民分工合作的效能,不能产生整个的伟大的力量”。他认为“所谓‘组织’的意义,就是纵的横的两方面,有系统有条理的联合而成为整个的一件事情。而国家组织的效用,其最大的目的,就是要做到‘统制’这件事情”。蒋指出“统制”不是压迫强制,“统”就是系统,“制”就是节制。“‘统’者属于横的,‘制’者属于纵的。必须此纵横两方面组合完整精密,才能成为整个的统制。国家一切如能统制,无论军事、政治、经济、文化、社会上任何纷繁复杂艰难伟大的事情,都可以提纲挈领用组织方法来推进,便可达成‘全国总动员’的目的”。蒋进一步指出:“如果你平时有组织,若一旦有事,就可于二十四小时以内将全国四万万同胞按时按地集合起来,有条不紊,丝毫不紊乱,这样才可算是有组织的国家。所以统制必须施于平时,而且要有切实的准备。”因此,蒋介石呼吁:“教育要讲求军国民的教育,经济要讲求军国民的经济,社会要讲求军国民的社

① 《蒋介石日记》(手稿),1933年3月20日。

② 郭利珠:《蒋介石对军官训练团的掌控(1933—1945)》,《首都师范大学学报》2011年增刊,第13—20页。

③ 参见段瑞聪《蒋介石と新生活運動》、慶應義塾大学出版会、2006年。另外,关于新生活运动的最新研究成果,参见深町英夫《身体を鍛ける政治:中国国民党の新生活運動》、岩波書店、2013年。

④ 《蒋介石日记》(手稿),1935年4月1日。参见叶春风《试析抗战前的国民经济建设运动》,《史学月刊》1987年第2期,第112—118页;严志才:《评南京国民政府的“国民经济建设运动”》,《东北师大学报》1996年第2期,第32—36页。

⑤ 高素兰编注:《事略稿本》(30),台北,“国史馆”2008年版,第288—289页。

⑥ 《峨眉训练实纪导言》,《训练通信》第1卷第2期,1939年7月15日,第221—231页。

⑦ 秦孝仪主编:《总统蒋公思想言论总集》第13卷,第404—418页。

会,政治要讲求军国民的政治,国家一切的设施,全体国民一切的活动,都要以‘全国总动员’为最后的目标,励行普遍的、严格的军事化,以完成整个的‘统制’。”<sup>①</sup>

1935年底,蒋介石回顾一年的工作,在日记里写道:“今年中心工作是为剿匪,可说已达到七分成功。明年则可以抗倭为中心,而对匪仅着力于清剿可也。”<sup>②</sup>

1936年2月23日,蒋介石致电故乡溪口武岭学校邓士萍主任,令其查找图书中是否有日文之《全国总动员》一书,“有则即送来京”。<sup>③</sup>据笔者查证,1935年以前在日本出版的有关全国总动员的书籍有永田铁山著《国家总动员》(大阪每日新闻社1928年版)、陆军省つはもの编辑部编《国家总动员》(军事科学社1934年版)等。蒋所指的《全国总动员》是哪一本书,不得而知。但是,他要参考日本有关国家总动员的书籍则是不争的事实。

1936年6月30日,蒋介石致电翁文灏,令其“以日本之资源局、调查局与苏俄之第一、第二两个5年计划之研究为参考材料”,拟定经济总动员计划。具体来说,蒋主张“以国民经济运动、新生活运动、义务征工运动以及‘管、教、养、卫’之精神为政治基础,汇订一个整个政策,分为经济(工业在内)、教育、法律、军事、外交5项之实施方案”。由此可知,蒋的经济总动员理念,不仅包括经济方面,还包括教育、法律、军事和外交等方面。<sup>④</sup>

1937年7月3日,蒋介石开始考虑制定全国总动员组织方案。<sup>⑤</sup>同年7月至8月,蒋又在庐山创办训练团,党务、军事、教育、县政、警政、军训、政训各级工作人员、童子军干部和新生活运动干部等接受训练。<sup>⑥</sup>与以往训练团相比,受训人员范围明显扩大。训练团原定自7月4日至8月31日分三期训练,但是由于卢沟桥事变爆发,7月31日蒋介石决定停止第三期训练。<sup>⑦</sup>从这个意义上来说,蒋介石所做的国家总动员准备工作由于卢沟桥事变而被中断。换句话说,国民政府还没有做好国家总动员的准备,中日战争就已经爆发了。正因为如此,抗战爆发后,国民政府在动员方面一直处于被动局面,直到1941年12月8日太平洋战争爆发以后,才得以确立总动员体制。

## 二、总动员机关之变迁

九一八事变给国民党和国民政府带来很大打击。此后,国民政府开始为构建抗战体制作准备。<sup>⑧</sup>那么,先后有哪些机关负责总动员工作呢?以往研究很少关注这一问题,笔者在此做一梳理。

1933年2月10日召开的中央政治会议决定成立国防委员会,并通过《国防委员会条例》。条例规定国防委员会为全国国防最高决定机关,对中央政治会议负责(第一条)。国防委员会之职权有“国家总动员事项之决定”(第三条)等六项。条例还规定“国防委员会为便利决议之执行,得直接秘密指导国民政府之军事及行政各高级机关,并督促其完成”(第四条)。可以说国防委员会就

① 秦孝仪主编:《总统蒋公思想言论总集》第13卷,第419—429页。

② 《蒋介石日记》(手稿),1935年,“本年反省录”。

③ 蔡盛琦编注:《事略稿本》(35),台北,“国史馆”2009年版,第654页。

④ 《蒋介石电翁文灏拟定经济总动员计划》,台北,“国史馆”藏,蒋中正总统文物档案,002/080200/00421/114。

⑤ 《蒋介石日记》(手稿),1937年7月3日。

⑥ 秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》绪编(3),台北,中国国民党中央委员会党史委员会1981年版,第146—151页。关于1937年庐山训练团,参见黄道炫《1937年的庐山训练》,《抗日战争研究》2011年第1期,第30—35页。

⑦ 何智霖编:《陈诚先生书信集——与蒋中正先生往来函电》上,台北,“国史馆”2007年版,第286页。

⑧ 石島紀之、久保亨編『重慶国民政府史の研究』,21頁。

是国家总动员之负责机关。<sup>①</sup>

国防委员会最初采用主席制,由军事委员会委员长蒋介石担任主席。不过,国防委员会成立当初,就面临两个主要问题:一个是国防委员会和中央政治会议的权责是否重叠的问题,另一个则是军事委员会委员长的军权与行政院长行政权冲突的问题。<sup>②</sup>基于这样的背景,2月15日,中央政治会议讨论修改《国防会议条例》,决定将主席制改为执行委员长制。执行委员长仍由军事委员会委员长蒋介石担任,国民政府五院院长、参谋总长,以及外交、财政、军政、海军四部部长为执行委员(第六条)。但是,军事委员会委员长蒋介石之职权凌驾于行政院长汪精卫之上的状况仍未改变。

由于对张学良处理东北问题不满,汪精卫于1932年8月6日辞去行政院长职务,10月22日以治病为由前往德国。1933年3月17日,汪精卫回到国内,但是坚辞不就行政院长。3月26日,蒋介石由保定回到南京,与汪精卫进行会谈。<sup>③</sup>会谈时,汪精卫对国防委员会表示担忧,主张应该实行责任内阁制,蒋接受了汪的意见。3月29日,中央政治会议召开,汪精卫被选为国防委员会执行委员长。<sup>④</sup>第二天,汪精卫复任行政院长职。

由于国防委员会委员大多数为负有实际政治及军事责任的要员,自1933年初至1935年11月国民党第五次全体大会召开这一时期,“一切重要问题,实际上以该委员会为指导中心,其所决定都径交各关系机关执行,仅于事后由主席择要报告于政治会议”。<sup>⑤</sup>因此,中央政治会议的一些委员对此感到不满,主张撤销国防委员会。

1935年12月,国民党五届一中全会召开,中央政治会议改组为中央政治委员会。中央政治委员会为政治最高领导机关,对中央执行委员会负责。该会议还决定设置国防专门委员会,国防委员会随之撤销。<sup>⑥</sup>但是,国防专门委员会仅为一个设计和审议机构,没有决策权力,最终并未设立。<sup>⑦</sup>由于国防委员会被撤销,负责国家总动员之机关也就变得模糊不清。

1936年7月10日,国民党五届二中全会召开。7月13日,会议决定成立国防会议,军事委员会委员长蒋介石担任国防会议议长。<sup>⑧</sup>国防会议主要审议国家总动员等事宜。但是,《国防会议条例》规定“国防会议决议事项,由议长呈请中央交国民政府令主管院、部、会执行”(第五条)。由此可知,国防会议之权限与先前的国防委员会相比,已经大大逊色。事实上,国防会议设置之主要目的是为了和平解决两广事变,团结地方与中央。<sup>⑨</sup>所以,国防会议并非常设机构。

1937年2月15日,国民党五届三中全会召开,决定恢复国防委员会。2月18日和19日,会议分别通过了《迅予组织民众、训练民众、武装民众以为抗战总动员之基础案》和《促进救国大计案》。<sup>⑩</sup> 3

① 刘维开:《战时党政军统一指挥机构的设置与发展》,《第三届中华民国史专题讨论会论文集》,台北,“国史馆”1996年版,第342页。条例全文,参见王正华《国防委员会的成立与运作(1933—1937)》,台北《国史馆学术集刊》第8期,2006年6月,第106—108页。

② 王正华:《国防委员会的成立与运作(1933—1937)》,台北《国史馆学术集刊》第8期,2006年6月,第82—83页。

③ 《蒋介石日记》(手稿),1933年3月26日;高明芳编注:《事略稿本》(19),台北,“国史馆”2005年版,第229、233页。

④ 《蒋介石日记》(手稿),1933年3月29日;高明芳编注:《事略稿本》(19),第233页。

⑤ 陈之迈:《中国政府》,上海人民出版社2012年版,第107—108页;王正华:《国防委员会的成立与运作(1933—1937)》,台北《国史馆学术集刊》第8期,2006年6月,第89—101页。

⑥ 刘维开:《战时党政军统一指挥机构的设置与发展》,《第三届中华民国史专题讨论会论文集》,第343页。

⑦ 陈之迈:《中国政府》,第114页。

⑧ 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下,光明日报出版社1985年版,第414—416页。

⑨ 刘维开:《战时党政军统一指挥机构的设置与发展》,《第三届中华民国史专题讨论会论文集》,第343—344页。关于蒋介石与两广事变,参见罗敏《蒋介石与两广六一事变》,《历史研究》2011年第1期,第88—104页。

⑩ 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下,第443—446页。

月3日,中央政治委员会第37次会议通过了《国防委员会条例》。<sup>①</sup> 条例内容与1933年2月15日修订的条例内容基本相同。<sup>②</sup> 其中规定国防委员会为全国国防最高决定机关,对中央政治委员会负责(第一条)。中央政治委员会主席汪精卫、副主席蒋介石分别兼任国防委员会主席和副主席。国防委员会之职权仍然包括“国家总动员事项之决定”(第五条)。国防委员会“得直接秘密指导国民政府之军事及行政各高级机关,并督促其完成”(第六条)。

1937年7月7日,卢沟桥事变爆发。8月11日,中央政治委员会决定设立战时大元帅,代替国民政府主席行使陆海空军统帅权。<sup>③</sup> 8月12日,国民党第五届中央执行委员会常务委员会(以下简称“中常会”)第50次会议召开,决定撤销国防会议和国防委员会,成立国防最高会议。<sup>④</sup> 会议还通过了《国防最高会议组织条例》。条例规定国防最高会议为全国国防最高决定机关,对中央政治委员会负责(第一条)。国防最高会议之职权包括:1. 国防方针之决定;2. 国防经费之决定;3. 国家总动员事项之决定;4. 其他与国防有关重要事项之决定(第五条)。军事委员会委员长蒋介石、中央政治委员会主席汪精卫分别担任国防最高会议主席和副主席,蒋介石再次位于汪精卫之上。而且条例还规定“作战期间关于党、政、军一切事项,国防最高会议主席得不依平时程序,以命令为便宜之措施”(第六条)。该会议还秘密决定自本日起,全国已进入战时状态。<sup>⑤</sup> 同时,根据国民政府主席林森之提议,推定蒋介石为大元帅。<sup>⑥</sup> 蒋介石之职权进一步加强。

1937年8月16日,国民政府正式任命蒋介石为陆海空军大元帅。8月20日,蒋介石以大元帅的名义颁布《战争指导方案》,确定了大本营之组织结构。大本营由军令、政略、财政金融、经济、宣传和训练六部组成,黄绍竑、张群、孔祥熙、吴鼎昌、陈公博和陈立夫分别担任部长。<sup>⑦</sup>

8月27日,中常会第51次会议召开,决定由军事委员会委员长蒋介石行使陆海空军最高统帅权,并授权蒋对于党政统一指挥。<sup>⑧</sup> 但是,蒋介石认为中日尚未宣战,不必另设大本营,“决定以军事委员会为抗战最高统帅部”。<sup>⑨</sup> 9月1日,蒋在国防最高会议报告,表示大本营“过重形式,现时仍以表面上避免战争之名为宜”。<sup>⑩</sup> 因此,会议决定将中央原议暂时搁置,只就军事委员会酌量改组,将原拟大本营各部纳入军事委员会。

1937年10月8日,军事委员会改组,于委员长之下,设参谋总长、副参谋总长、秘书长、副秘书长各一人,并设第一部(军令)、第二部(政略)、第三部(国防工业)、第四部(国民经济)、第五部(国际宣传)、第六部(民众组训)、管理部、后方勤务部、卫生勤务部、警卫执行部、秘书厅暨侍从室等各

① 刘维开:《战时党政军统一指挥机构的设置与发展》,《第三届中华民国史专题讨论会论文集》,第343页。

② 中国第二历史档案馆编:《国民党政府国防会议等四机构组织史料选》,《民国档案》1985年第1期,第58—59页。

③ 王世杰著,林美莉编校:《王世杰日记》上册,台北,中研院近代史研究所2012年版,第30—31页。朱汇森主编:《中华民国史事纪要(初稿):中华民国二十六年(1937)七月至十二月份》,台北,“国史馆”1987年版,第312页。

④ 中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》(22),广西师范大学出版社2000年版,第90—91页。

⑤ 劉維開「国防最高委員會の組織とその活動実態」、石島紀之、久保亨編「重慶國民政府史の研究」、26頁。刘维开:《国防最高委员会的组织与运作》,台北《国立政治大学历史学报》第21期,2004年5月,第137页。另外,《国防最高会议组织条例》收录于朱汇森主编《中华民国史事纪要(初稿):中华民国二十六年(1937)七月至十二月份》,第266—267页。

⑥ 王世杰著,林美莉编校:《王世杰日记》上册,第31页。

⑦ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“军事”(1),江苏古籍出版社1994年版,第617—622页。

⑧ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“政治”(1),第146—147页。中国第二历史档案馆编:《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》(22),第126页。秦孝仪总编纂:《大事长编》第4卷,上册,台北,中国国民党中央委员会党史委员会1978年版,第103页。

⑨ 秦孝仪总编纂:《大事长编》第4卷,上册,第103页。

⑩ 《蒋介石日记》(手稿),1937年8月30日、31日;王世杰著,林美莉编校:《王世杰日记》上册,第37—38页。



部。<sup>①</sup>这一时期,第二部负责总动员事务。另外,后文将要阐述的国家总动员设计委员会也在军事委员会管辖之下。<sup>②</sup>

11月16日,中常会第59次会议召开,决定暂行停止中央政治委员会之职权,由国防最高会议代行,国防最高会议应设在军事委员会委员长所在地。<sup>③</sup>同时,中常会关于军事委员会还做出了以下五点决定:1. 中央党部之组织、宣传、训练三部暂归军事委员会指挥;2. 取消军事委员会第二部,其职掌与总动员有关系者,归并国家总动员设计委员会办理;3. 取消第五部,其职掌归中央宣传部办理;4. 将国民党中央组织部和训练部并入军事委员会第六部;5. 军事委员会其他单位之机构调整办法,由参谋总长拟定之。这样一来,国防最高会议成为战时政策的最高决定机关,而军事委员会则是统一党政军各方面的实际指挥机关。<sup>④</sup>“尤其是军事委员会已从平时单纯的军事指挥机构,变成与战时的内阁或大本营相似了”。<sup>⑤</sup>与此同时,蒋介石的权力也逐渐加强。

面对日军的进攻,1937年11月12日,蒋介石开始与林森商讨迁都问题。<sup>⑥</sup>11月20日,国民政府宣布迁都重庆。12月7日,蒋介石飞往庐山,南京失陷第二天(14日)飞往武汉。<sup>⑦</sup>在此期间,蒋介石开始重新考虑军政机构改革和全国总动员计划,以图东山再起。<sup>⑧</sup>因为“军事委员会以军事指挥机关统摄一切党政军各方面事务,组织过于庞大,已有臃肿不灵,指挥困难之感”。<sup>⑨</sup>

1937年12月30日,蒋介石拟定“行政院与军委会改组名单”。<sup>⑩</sup>1938年1月10日,国防最高会议常务委员会第42次会议召开,军事委员会再次改组。<sup>⑪</sup>其重要内容主要有以下三点:1. 中央党部脱离军事委员会重归于党的系统;2. 军事委员会第三、第四两部与行政院经济部等合并;3. 参谋本部与军事委员会第一部合并为军令部,第六部及政训处合并为政治部,训练总监部改为军训部。<sup>⑫</sup>自此以后,军事委员会之职权逐渐偏重于军事方面。原有之军政部负责全国总动员之计划,新成立之政治部则负责陆海空军之政治训练、国民军事训练、战地服务及民众之组织与宣传。经过这次改组,战时政治机构“已臻健全完善之境,大大的坚强起来,有力起来了”。<sup>⑬</sup>

1938年3月29日,国民党临时全国代表大会召开,蒋介石在这次会议上被选为国民党总裁。正如陈之迈所指出的那样,“于此党政军三方面的领导者更趋于‘法律人格一元化’了”。<sup>⑭</sup>4月1日,国民党临时全国代表大会通过《抗战建国纲领》,该纲领成为战时国民党和国民政府政策决定的理论根据。<sup>⑮</sup>

1938年10月,广州、武汉先后失陷,12月汪精卫出走,对中国抗战体制带来很大影响。在这种

① 周美华编:《国民政府军政组织史料》第1册,第77页。

② 钱端升等著:《民国政制史》上,上海世纪出版集团2011年版,第292页。

③ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“政治”(1),第148页。

④ 钱端升等著:《民国政制史》上,第292页。

⑤ 张公量:《战时政治机构的演进》,《东方杂志》第37卷第5号,1940年3月1日,第23页。

⑥ 《蒋介石日记》(手稿),1937年11月12日。

⑦ 《蒋介石日记》(手稿),1937年12月7—14日。

⑧ 《蒋介石日记》(手稿),1937年12月4日,“下周预定表”;12月9日、11日、17日;12月18日,“下周预定表”。

⑨ 张公量:《战时政治机构的演进》,《东方杂志》第37卷第5号,第23页。

⑩ 《蒋介石日记》(手稿),1937年12月30日。

⑪ 周美华编:《国民政府军政组织史料》第1册,第78—82页。

⑫ 钱端升等著:《民国政制史》上,第292—293页。会议决定何应钦任军政部部长兼参谋总长,白崇禧任军训部部长兼副参谋总长,陈诚任政治部部长,但是没有对外公布。王世杰著,林美莉编校:《王世杰日记》上册,第81页;周美华编:《国民政府军政组织史料》第2册,第167页。

⑬ 张公量:《战时政治机构的演进》,《东方杂志》第37卷第5号,第23页。

⑭ 陈之迈:《中国政府》,第122页。

⑮ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“政治”(1),第150—153页。

情况下,国民党于1939年1月21日在重庆召开五届五中全会。蒋介石在开幕词中指出,五届五中全会为第二期抗战之开始,其主要任务就是争取抗战之胜利和建国之成功。<sup>①</sup>会议决定取消国防最高会议,设置国防最高委员会。1月28日,会议通过《国防最高委员会组织大纲案》,蒋介石作为国民党总裁担任国防最高委员会委员长。<sup>②</sup>该组织大纲案规定,抗战期间国防最高委员会“统一党政军之指挥,并代行中央政治委员会之职权。中央执行委员会所属之各部会及国民政府五院、军事委员会及其所属之各部会,兼受国防最高委员会之指挥”(第一条)。同时规定,“国防最高委员会委员长,对于党政军一切事务,得不依平时程序,以命令为便宜之措施”(第八条)。至此,国民党之战时体制始完全确立。<sup>③</sup>

《国防最高委员会组织大纲案》明确规定“总动员委员会直隶于国防最高委员会”(第一条)。国防最高委员会一直持续到1947年4月23日。从这个意义上来说,国防最高委员会是国家总动员的最高决策机关,其中心人物无疑就是蒋介石。随着战时体制之加强,蒋介石之权力亦越来越大。在这种情况下,蒋介石之战争领导能力越发显得重要。

### 三、国家总动员设计委员会之成立、改组与解散

#### (一) 国家总动员设计委员会之成立

1937年7月7日,卢沟桥事变发生,蒋介石马上致电时在重庆主持川康整军会议的军政部部长何应钦,令其“即刻回京,准备应变”。<sup>④</sup>何应钦于7月10日赶回南京,召集参谋总长程潜、训练总监唐生智等军政要员从7月11日至8月12日先后召开33次会议,商讨对日政策。<sup>⑤</sup>7月11日,何应钦向蒋介石提交了对日作战方略,提出“设立总动员建设委员会,办理全国总动员事宜”,由何任主任委员,各关系部长、次长皆为当然委员。<sup>⑥</sup>

7月20日,何应钦等军政长官举行谈话会时,唐生智强调全国动员之重要性,何应钦建议以交通部部长俞飞鹏为主任、军政部总务厅厅长项雄霄为副主任制定总动员实施计划。<sup>⑦</sup>7月21日下午4时,何应钦在其官邸主持实施总动员谈话会,决定关于全国总动员之结构与组织,将来另行研究。但是,关于下列事项决定目前即须实施:1. 粮食统制;2. 民众组织与训练(包括壮丁训练、技术训练、防空防毒训练);3. 资源统制;4. 交通统制(包括国际交通线);5. 各地卫生机关及人员、材料之调查统计;6. 财政金融之筹划。同时也决定了上述各项的具体实施机关。<sup>⑧</sup>

7月21日晚9时,何应钦在第11次会议上报告了上述总动员实施之决议。<sup>⑨</sup>在23日召开的第13次会议上,项雄霄报告了所拟具的总动员设计委员会之组织与人选。<sup>⑩</sup>迄今为止,有学者指

① 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下,第527—541页。

② 荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下,第563—564页。

③ 张公量:《战时政治机构的演进》,《东方杂志》第37卷第5号,第23页。

④ 朱汇森主编:《中华民国史事纪要(初稿):中华民国二十六年(1937)七月至十二月份》,第67页。

⑤ 《何应钦等于卢沟桥事变后召开的历次会报记录》,中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“军事”(2),第7—60页。除此之外,还召开了几次有关总动员之实施、武器装备的会议。会议记录参见该书第62—81页。

⑥ 朱汇森主编:《中华民国史事纪要(初稿):中华民国二十六年(1937)七月至十二月份》,第83—84页。

⑦ 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“军事”(2),第63—64页。其他还有兵工署长俞大维、军事委员会竺鸣涛、交通部高级参谋程泽润、训练总监部辎重兵监李国良、军政部军务司长王文宣、行政院政务处长何廉、资源委员会秘书长钱昌照、全国经济委员会秘书长秦汾等人参与制定总动员实施计划。

⑧ 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“军事”(2),第64—65页。

⑨ 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“军事”(2),第25页。

⑩ 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“军事”(2),第28页。

出国家总动员设计委员会成立于1937年8月1日。<sup>①</sup>但是,8月7日何应钦在国防会议报告总动员之筹划时指出,设立总动员建设委员会,“现正在积极进行中”。<sup>②</sup>在8月10日召开的第31次会议上,项雄霄报告了国家总动员建设委员会成立经过。<sup>③</sup>项使用了“总动员建设委员会”,但是笔者认为其与“总动员设计委员会”为同一机构。由此来说,8月1日国家总动员设计委员会尚未成立,其成立时间应该是在8月7日至8月10日之间。另外,第30次会议于8月9日晚9时召开,会议上没有提到总动员事宜。因此,笔者认为国家总动员设计委员会很有可能成立于1937年8月10日。

国家总动员设计委员会成立时直隶于军事委员会,设主任委员一人、副主任委员二人。<sup>④</sup>除此之外,还设当然委员、分组委员和专门委员。关于专门委员没有明确规定,当然委员包括军事委员会副秘书长、总办公厅副主任、各部副部长各一人,参谋本部次长一人,训练总监部副监一人,行政院政务处长、行政院所属各部次长各一人、全国经济委员会秘书长、资源委员会秘书长。分组委员则包括各部分有关动员业务之主管长官及专家。另外,国家总动员设计委员会由秘书、粮食、资源、交通、民众指导、卫生和财政金融七个组组成。

1937年10月8日,军事委员会改组。<sup>⑤</sup>国家总动员设计委员会亦随之改组。10月20日,改组后的国家总动员设计委员会召开第一次会议。<sup>⑥</sup>会议决定除了原有之交通、卫生和财政金融三个组以外,增设军事、国防工业、国民经济、宣传、民众组织、内政和国民外交七个组,共由10个组组成。此后,蒋介石指示应该增加精神动员组,国家总动员设计委员会遂增至11个组。该会议原定设常务委员九人,后来根据蒋介石指示,设15人为常务委员。同一时期,国家总动员设计委员会主任由军事委员会第二部部长熊式辉、副主任委员由三民主义青年团社会服务部部长卢作孚和军事委员会委员长侍从室副主任周佛海担任。<sup>⑦</sup>1937年11月,国民政府迁都重庆以后,主任委员改由行政院副院长张群担任,副主任委员仍由卢、周担任。

1938年1月,国防最高会议常务委员会召开第42次会议,决定国家总动员设计委员会隶属于国防最高会议,由行政院院长孔祥熙任主任委员,军事委员会参谋总长何应钦任副主任委员。<sup>⑧</sup>但是,此后国家总动员设计委员会之活动陷入停滞状态。<sup>⑨</sup>

## (二) 国家总动员设计委员会之改组

由于广州和武汉相继失陷,再加上汪精卫出走重庆,1939年初蒋介石开始考虑重整旗鼓。他在1939年日记第一页就写道:“强化全国总动员。”<sup>⑩</sup>在年初制定的《民国二十八年大事表》里,他

① 张宪文、方庆秋、黄美真主编:《中华民国史大辞典》,江苏古籍出版社2001年版,第1199页。

② 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“军事”(2),第105页。

③ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“军事”(2),第58页。

④ 《修正本会分组委员会案》,《国家总动员设计委员会组织大纲案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—22—166。本文所利用国防最高委员会档案均为微缩胶卷。

⑤ 周美华编:《国民政府军政组织史料》第1册,第77页。

⑥ 《抄秘书厅廿六年十一月四日秘俊字第七六五号原函》、《修正本会分组委员会案》,《国家总动员设计委员会组织大纲案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—22—166。

⑦ 《国家总动员设计委员会公函 发甬渝会字第19号》,《国家总动员设计委员会组织大纲案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—22—166。卢作孚和周佛海之资历参见徐友春主编《民国人物大辞典》(增订版),河北人民出版社2007年版,第2602、909页。

⑧ 《国家总动员设计委员会公函 发甬渝会字第19号》,《国家总动员设计委员会组织大纲案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—22—166。《报告 据总动员设计委员会呈修正组织大纲内容各点与核定案不符乞核》,《筹议设置总动员委员会案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—69—712。

⑨ 《机密(乙)第12633号》,《国家总动员设计委员会组织大纲案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—22—166。

⑩ 《蒋介石日记》(手稿),1939年,“扉页”。

将“健全总动员委员会,集中物力与人力”列为本年中心工作之一。<sup>①</sup>因此,蒋介石从1月初就开始考虑重新改组国家总动员设计委员会,制定新的实施方案。<sup>②</sup>

1939年1月15日,张群向蒋介石提交了一份《全国总动员方案实施办法之再调制与检讨》意见书,首先分析了总动员成绩不佳之原因。具体来说,有以下四点:“(1)各机构未能与各方切实取得联系,且无专任人员切实负责;(2)未将各机构负责分别确定;(3)中央机构停顿,无指导督查之机关;(4)动员计划大纲所规定事项,已多不切现实,且有漏略。”基于此,张群建议分中央、省市(直辖市)和县市(普通市)三级设立动员委员会。其中,关于中央总动员设计委员会,提出以下四点建议:1.“中央总动员设计委员会负联系设计并指导督察省市(直辖市)动员委员会之责”;2.原来主任委员和副主任委员分别由行政院长和军事委员会参谋总长兼任,“为谋切实推进工作起见,应增设专任之副主任委员一人,负实际处理会务之责”;3.“总动员设计委员会设办公厅,办公厅设主任一人,厅以下分组办事,遴委职员专任,不得兼任其他职务”;4.“由总动员委员会派员参加省市动员委员会,任指导督促之责”。张群认为如果办公厅各级职员一律专任,就可以避免“指挥不灵,敷衍搪塞”之弊端。蒋对于意见书的批示是“照办”。<sup>③</sup>

1939年1月25日,军事委员会委员长重庆行营第二厅厅长邓汉祥和副厅长孟广澎向张群提交了《中央总动员委员会组织大纲》、《修正各省(市)动员委员会组织大纲》和《修正各县(市)动员委员会组织大纲》,建议在中央设置总动员委员会,将原有国家总动员设计委员会作为总动员委员会之一部分。<sup>④</sup>

1939年1月28日,国民党五届五中全会通过《国防最高委员会组织大纲》,规定“总动员委员会直隶于国防最高委员会”(第一条)。另外,总动员委员会主任委员、副主任委员也被列为国防最高委员会执行委员(第四条)。<sup>⑤</sup>由此可知,国防最高委员会对总动员委员会很重视。

1939年2月2日,张群向蒋介石提交了一份《签呈》和《修正总动员委员会组织大纲草案》(以下简称《国防最高委员会第一方案》)。该草案最大特点就是建议在国防最高委员会设置总动员委员会,在总动员委员会内部设设计委员会。草案规定总动员委员会“设主任委员一人,副主任委员二人,由国防最高委员会指派之”。<sup>⑥</sup>张群希望以此来加强国防最高委员会对总动员委员会的领导。

2月6日,蒋介石致电张群,告知“所拟总动员委员会组织大纲准即如拟办理”。<sup>⑦</sup>这样一来,原有国家总动员设计委员会将面临被解散的危险。对此,孔祥熙于2月8日向蒋介石提出了反对意见。孔祥熙首先指出:“国家总动员设计委员会年来因种种关系,形式上之组织虽未实现,惟有关总动员实际上之工作推进则未敢稍懈。除督饬各主管机关办理外,复特组农产促进委员会、工业合作协会、贸易委员会,以为助成民众动员之机构。”另外,孔祥熙对于是否应该明令施行总动员,有些顾虑。他指出:“该会如果扩大组织,广事号召,社会上恐易发生疑惧,惹起纠纷,甚至减少抗战力量。”因此,孔祥熙认为“该会纯为设计机关,其组织似不必过于庞大,只须推动灵活,运用便利

① 《蒋介石日记》(手稿),1939年,“民国二十八年大事表”。

② 《蒋介石日记》(手稿),1939年1月4日、6日。《重庆行营第二厅厅长邓汉祥副厅长孟广澎》,《筹议设置总动员委员会案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—69—712。

③ 《机密(乙)第12633号》,《国家总动员设计委员会组织大纲案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—22—166。

④ 《签呈元月二十五日》,《筹议设置总动员委员会案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—69—712。

⑤ 荣孟源主编:《中国国民党历史代表大会及中央全会资料》下,第563—564页。

⑥ 《签呈二月二日》,《筹议设置总动员委员会案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—69—712。

⑦ 《侍秘渝字第4359号代电》,《筹议设置总动员委员会案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—69—712。

而已足”。<sup>①</sup>

2月13日,蒋介石在张群2月2日提交的《签呈》上写道:“照此办法,另设机关,必须有相当人员。此事可否由国防委会内加设总动员会机关,而其会务实际上由国防会人员与专门委员兼办委托。若果多设庞大机关,必至有名无实也。”<sup>②</sup>很明显,蒋介石受到孔祥熙之影响,改变了初衷。由此可以看出蒋孔之间亲缘关系的一个侧面。<sup>③</sup>同一天,蒋介石将孔祥熙寄来的《行政院各部会战时工作概要》转交张群,令其核办。<sup>④</sup>

2月28日,张群向蒋介石提交报告,指出此前所拟《国防最高委员会第一方案》与孔祥熙之意见并不矛盾,而且“各省市县动员会早经成立,故在中央方面指导督察之机构实有从速成立必要”。<sup>⑤</sup>对此,蒋介石在张群的报告上写道:“可再将组织与计划呈核。”这里的“组织”是指组织大纲,而“计划”则应该是总动员计划大纲。

3月9日,张群再次将2月2日提交的《全国总动员方案实施办法之再调制与检讨》和《国防最高委员会第一方案》呈送蒋介石。蒋介石在该文件上只写下“另批”二字,没有做出具体指示。<sup>⑥</sup>

1939年3月15日,张群令吴国桢与国防最高委员会参事一起研究总动员委员会之组织办法。3月22日,吴国桢与王化成、邱椿、浦薛凤联名向张群提交了一份研究报告和《修正总动员委员会组织大纲》(以下简称《国防最高委员会第二方案》)。<sup>⑦</sup>

关于总动员委员会之组织办法,报告书提出四种方式。第一,仿照其他国家的方式。“各国关于总动员事宜,多系厘定总动员法,交由固有行政机关主持”。“照此方式,则无成立总动员委员会之必要。由本会(国防最高委员会——引者注)令由现有之总动员设计委员会或立法院限期拟定总动员法,呈送核办即可”。

第二,由国防最高委员会秘书厅承办。由张群兼任总动员委员会主任或副主任委员,国防最高委员会秘书厅第二处承办原大纲内所规定办公厅应办事务,不再分组。但是,采用这种方式利弊参半。有利的方面有两点:1. 事权专一,系统井然。且总动员事项与战后之措施脉脉相关。2. 国防最高委员会秘书厅可利用总动员会之系统直接指导各省。与此相对,不利之处有三点:1. 如果由行政院主办改为国防最高委员会秘书厅主办的话,人事方面恐生问题。而且总动员各项业务均有赖于行政院各部之执行,此后恐常有发生摩擦之可能;2. 总动员委员会本身做出成绩甚难,而引起批评则易;3. 国防最高委员会秘书厅人员甚少,若切实执行指导各省会事务,必须多加人员。那样的话,将会与蒋介石不欲设庞大机关之批示发生抵触。

第三,仍由行政院主持。主任、副主任委员依旧。设计委员可由国防最高委员会秘书厅参事及中政会专门委员中选聘。如果采用该方式,在人事上或少摩擦,但是“仍有推行不动之虞”。

第四种方式则为行政院和国防最高委员会秘书厅合办。

那么,国防最高委员会第二方案与其第一方案有何不同呢?具体来说,主要有以下四点:1. 第

<sup>①</sup> 《侍秘渝二字第4478号代电》,《筹议设置总动员委员会案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—69—712。《国家总动员设计委员会公函 发甫渝会字第19号》,《国家总动员设计委员会组织大纲案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—22—166。

<sup>②</sup> 《签呈二月二日》,《筹议设置总动员委员会案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—69—712。

<sup>③</sup> 参见汪朝光《战时的蒋介石与孔祥熙》,汪朝光主编:《蒋介石的人际网络》,社会科学文献出版社2011年版,第99—110页。

<sup>④</sup> 《侍秘渝二字第4478号代电》,《筹议设置总动员委员会案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—69—712。

<sup>⑤</sup> 《国秘003》,《筹议设置总动员委员会案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—69—712。

<sup>⑥</sup> 《国秘008》,《筹议设置总动员委员会案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—69—712。

<sup>⑦</sup> 本段及以下四段均出自《奉 批会同研究总动员委员会之组织办法》,《筹议设置总动员委员会案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—69—712。

二方案明确规定总动员委员会“议决案呈请国防最高委员会核准后,分别令行主管机关执行之”(第五条)。2. 第一方案规定设办公厅,共由五组组成。第二方案则不再设办公厅,只设“设计”和“推进”两组(第六条)。3. 第一方案规定各组长由主任委员任命,第二方案则规定“设计组组长由行政院院长兼任之,推进组组长由国防最高委员会秘书长兼任之”(第七条)。4. 各组职员由各组长分别就所主管之行政院和国防最高委员会秘书厅调用(第八条)。<sup>①</sup>

很明显,吴国桢等采用了上述第四种方式。他们将总动员委员会分为设计和推进两组,分别由行政院长孔祥熙和国防最高委员会秘书长张群兼任组长,希望以此来避免行政院与国防最高委员会之冲突。关于吴国桢等之提案,蒋介石做出什么批示,笔者目前无法知晓。但是,通过上述报告书可以看出当时国民政府动员机构之不健全以及各部门之间的矛盾。这种情况无疑会对战时动员造成消极影响。

当蒋介石与张群等还在商讨如何筹建总动员委员会时,国家总动员设计委员会已经于1939年5月23日开始在重庆办公。<sup>②</sup>6月29日,孔祥熙向国防最高委员会提交了一份《国家总动员设计委员会组织大纲》(以下简称《设计委员会第一方案》)。<sup>③</sup>但是,设计委员会第一方案与国防最高委员会第二方案在以下四个方面发生抵触。

第一,关于机关之名称。国防最高委员会第二方案规定国防最高委员会设置国家总动员委员会,而设计委员会第一方案依然坚持设国家总动员设计委员会。

第二,关于主任、副主任委员之任命。国防最高委员会第二方案规定总动员委员会设主任委员一人、副主任委员二人,由国防最高委员会指派(第三条)。但是,设计委员会第一方案则规定主任委员和副主任委员各设一人,分别由行政院长和军事委员会参谋总长兼任(第四条)。由此可知,孔祥熙和何应钦不愿意放弃对国家总动员设计委员会之领导权。

第三,委员之构成。国防最高委员会第二方案规定总动员委员会委员由中央党部、行政院和军事委员会三方面主要领导组成。具体来说,中央党部方面包括秘书长、社会部部长、训练委员会主任委员;行政院方面包括秘书长、政务处处长以及内政、财政、军政、经济、交通、教育部各部长和赈济委员会委员长;军事委员会方面包括参谋总长、副参谋总长、办公厅主任、政治部部长、战地党政委员会副主任委员(第三条)。但是,设计委员会第一方案规定“以行政院院长、军事委员会总参谋长、行政院所属各部部长、各委员会委员长及军事委员会所属各部部长等为委员”。由此可知,设计委员会第一方案没有将中央党部领导列为委员。这表明当时国民党中央党部的影响力十分薄弱。

第四,委员会之组织结构。国防最高委员会第二方案规定总动员委员会分设计和推进两组。设计委员会第一方案则规定设军事、外交、精神动员、财政金融、国防工业、国民经济、交通、民众训练、教育、宣传、卫生勤务11个组,另外还设秘书处。

鉴于这种情况,国防最高委员会秘书厅于8月19日以“最速件”致函国家总动员设计委员会,令其根据《国防最高委员会第一方案》进行修改。<sup>④</sup>笔者认为,国防最高委员会秘书厅之所以援用

<sup>①</sup> 《修正总动员委员会组织大纲》,《筹议设置总动员委员会案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—69—712。

<sup>②</sup> 《国家总动员设计委员会公函 发函渝会字第23号》,《国家总动员设计委员会组织大纲案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—22—166。

<sup>③</sup> 《国家总动员设计委员会发呈渝会字第3号》,《国家总动员设计委员会组织大纲案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—22—166。

<sup>④</sup> 《国防最高委员会秘书厅 国机字第3709号公函》,《国家总动员设计委员会组织大纲案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—22—166。

《国防最高委员会第一方案》，是因为该方案曾经得到蒋介石之正式批准。

8月22日，孔祥熙以“速件”将修改后的《国家总动员设计委员会组织大纲》（以下简称《设计委员会第二方案》）送达国防最高委员会秘书厅。<sup>①</sup>那么，《设计委员会第二方案》与《国防最高委员会第一方案》有何不同之处呢？具体来说，有以下四点：第一，仍然沿用“国家总动员设计委员会”之名称，其理由为该会之职权“只在主持动员业务上之研究设计与指导督促”。第二，主任委员和副主任委员仍然由行政院长和军事委员会总参谋长兼任。其理由是根据1938年1月国防最高会议常务委员会第42次会议之决定。由此可知，孔祥熙和何应钦仍然不愿放弃对国家总动员设计委员会的领导权。第三，关于委员之人选，《设计委员会第二方案》增加了中央党部秘书长、社会部部长、训练委员会主任委员及行政院秘书长、政务处处长。除此之外，还增加了外交部部长、蒙藏委员会委员长、侨务委员会委员长。第四，组织结构方面，《国防最高委员会第一方案》规定分五个组，设计委员会第二方案则将原有11个组减少为军事、外交、民政、财政经济、交通、教育六个组。

国防最高委员会秘书厅将《设计委员会第二方案》修改后，于1939年11月1日函送国民党中央执行委员会、国民政府和国家总动员设计委员会。<sup>②</sup>11月4日，国民政府正式颁布了《国家总动员设计委员会组织大纲》（以下简称《新组织大纲》）。<sup>③</sup>一场争论终于尘埃落定。

那么《新组织大纲》与《设计委员会第二方案》又有何不同呢？《新组织大纲》规定国家总动员设计委员会直隶于国防最高委员会（第二条），设计委员会“审议各项总动员业务方案，应附具意见呈请国防最高委员会核定施行”（第10条）。这样就明确了国防最高委员会对国家总动员设计委员会的领导权。但是，机构名称仍然为国家总动员设计委员会，同时主任委员和副主任委员依然分别由行政院长和军事委员会参谋总长兼任（第三条）。从结果上来看，蒋介石和张群向孔祥熙和何应钦做出了妥协。

关于委员之人选，《设计委员会第二方案》提出的外交部部长、蒙藏委员会委员长和侨务委员会委员长没有被列入。其原因为何，不得而知。关于委员会之组织结构，与《设计委员会第二方案》有些不同。《新组织大纲》规定分设四组，其职权如下：第一组主管兵役、慰劳、抚恤、伤兵管理、军队卫生等事项；第二组主管教育、宣传及民众组训等事项；第三组主管地方行政、难民救济、社会卫生等事项；第四组主管财政、金融、经济、交通及国防工业等事项。各组设组长一人，组员五人至七人，督导员四人至六人，均由主任委员指派或派充。

除了上述四组之外，国家总动员设计委员会还设秘书处，由总务、文书、审编、统计四股组成。秘书处设主任秘书一人，由主任委员指派。另设秘书四人、股长四人、股员12人至16人、办事员10人至14人。这些规定与《设计委员会第二方案》相同。《设计委员会第二方案》规定设专员四人至六人，由主任委员派充，《新组织大纲》中，这一条被取消。尽管如此，主任委员拥有组长、组员、督导员和主任秘书之指派权，足见其权限很大。

《设计委员会第二方案》规定“组长、组员及股长、股员等均以专任为原则”（第11条）。但是，《新组织大纲》只规定“督导员及秘书处职员以专任为原则”。也就是说，组长和组员等仍有可能为兼任。其结果，无疑会影响动员工作之效率。

<sup>①</sup> 《国家总动员设计委员会组织大纲 民国二十八年八月》，《国家总动员设计委员会组织大纲案》，斯坦福大学胡佛研究所藏，国防最高委员会档案，003—22—166。

<sup>②</sup> 《国防最高委员会 国机字3767—1号》，《国家总动员设计委员会组织大纲案》，斯坦福大学胡佛研究所藏，国防最高委员会档案，003—22—166。

<sup>③</sup> 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编，“政治”（1），第48—50页；中国第二历史档案馆编：《中国国民党中央执行委员会常务委员会会议录》（27），广西师范大学出版社2000年版，第304—305页。

1939年11月22日,国家总动员设计委员会第一次委员会召开,通过了《国家总动员设计委员会办事细则》、《督导员服务规程》、《会议规程》和《考勤规则》,相关规章制度渐趋完善。<sup>①</sup>但是,国家总动员设计委员会各组于1940年4月才完全成立。由此可知该组织形同虚设。

1940年5月7日,蒋介石以国防最高委员会委员长名义训令国家总动员设计委员会于5月之内即行结束。<sup>②</sup>8月6日,国防最高委员会秘书熊道琛等人至国家总动员设计委员会办理移交手续。<sup>③</sup>至此,国家总动员设计委员会彻底解散,其所负责业务,根据不同性质,由国防最高委员会各专门委员会接办。<sup>④</sup>

那么,蒋介石为何突然下令解散国家总动员设计委员会呢?笔者认为,此事与中央设计局之成立有密切关系。自1940年2月中旬,蒋介石开始考虑将各院、部、委员会之各种设计委员会和专门委员会合并,成立中央设计局,以集中人才,增进效率。<sup>⑤</sup>但是,中央设计局于1940年10月4日才正式成立<sup>⑥</sup>,由此可知战时机构改革之困难。

#### 四、夭折的《总动员法》和《总动员计划大纲》

卢沟桥事变发生后,国民政府马上公布了一些与动员有关的法规和条例。7月12日,国民政府公布了《军事征用法》,规定陆海空军于战事发生或将发生时,为军事上紧急之需要,得依该法征用军需物及劳力。<sup>⑦</sup>7月16日,公布《陆军兵役惩罚条例》和《违反兵役法治罪条例》,以惩罚违反兵役条例者。<sup>⑧</sup>7月17日,国民政府公布《国民工役法》,规定国家为经济建设及救灾防患之必要时,得依该法,于平时或非常时期征工役。<sup>⑨</sup>

在这里,笔者认为最值得关注的是《总动员法》之制定。1937年8月17日,立法院三读通过《总动员法》。<sup>⑩</sup>该《总动员法》由立法院军事委员会起草,共22条,分军事动员和民事动员两部分。<sup>⑪</sup>其中,军事动员指陆海空军之动员,民事动员指陆海空军以外各种人力及物力之动员。一般来说,战时总动员包括政治总动员、军事总动员、经济总动员和精神总动员。<sup>⑫</sup>由此可知《总动员法》之内容确实有些不足之处。

立法院通过《总动员法》以后,蒋介石令军政部部长何应钦、参谋总长程潜、副参谋总长白崇禧和训练总监唐生智审查。何应钦等认为《总动员法》第三条第二项、第四条、第七—十条都与《国防最高会议组织条例》第六条相矛盾,如果颁布《总动员法》的话,“将来施行必至窒碍横生”,所以他

① 《总收发室收文机字第5698号》、《总收发室收文机字第5846号》、《总收发室收文机字第5847号》,《国家总动员设计委员会组织大纲案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,003—22—166。

② 《国机字第9544号训令》,《国家总动员设计委员会结束案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,1—001—0018。

③ 《签呈 8月7日》,《国家总动员设计委员会移交案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,001—8—20。

④ 《国机字第10013号指令》,《国家总动员设计委员会结束案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,1—001—0018。

⑤ 《国秘228报告》,《国家总动员设计委员会结束案》,斯坦福大学胡佛研究所藏,国防最高委员会档案,1—001—0018。《蒋介石日记》(手稿),1940年2月18日;3月16日,“上星期反省录”;3月16日,“本星期预定工作课目”;4月6日。

⑥ 秦孝仪总编纂:《大事长编》第4卷下册,第581页。

⑦ 朱汇森主编:《中华民国史事纪要(初稿):中华民国二十六年(1937)七月至十二月份》,第89—100页。

⑧ 朱汇森主编:《中华民国史事纪要(初稿):中华民国二十六年(1937)七月至十二月份》,第121—124页。

⑨ 朱汇森主编:《中华民国史事纪要(初稿):中华民国二十六年(1937)七月至十二月份》,第131—133页。

⑩ 秦孝仪总编纂:《大事长编》第4卷上册,第100页。《总动员法》全文收录于《总动员法审查报告》,台北,中国国民党党史馆藏,政11/29/2。笔者收集《总动员法》等史料之际,得到台北“国史馆”纂修吴淑凤女士大力协助,特此致谢!

⑪ 《立法院将审议总动员法》,《法令周刊》第371—372期,1937年8月25日,《法讯》,第1页。

⑫ 参见罗敦伟编著《战时国家总动员》,中央陆军军官学校1938年版。



们建议先请中央政治委员会删除《国防最高会议组织条例》第六条。<sup>①</sup>

《国防最高会议组织条例》第六条规定：“作战期间关于党、政、军一切事项，国防最高会议主席得不依平时程序，以命令为便宜之措施。”<sup>②</sup>与此相对，《总动员法》的很多内容都对军事动员和民事动员主管机关进行了限制。比如，《总动员法》规定，军事动员事宜由国民政府最高军事机关主管，而民事动员事宜由行政院会同国民政府最高军事机关实行，其涉及司法者，并会同司法院一起实行（第三条）。《总动员法》规定，“军事或民事动员之开始及中止，由主管机关呈请国民政府交立法院同意后，以命令宣布之。但遇紧急事变，得先呈请国民政府以命令宣布，于三个月内交立法院追认”（第四条）。另外，还规定军事民事动员之主管机关所发布之命令，“超过军事或民事动员之必要程度、或与其他法律抵触时，立法院得撤销或修改之”（第八条）。这些限制条款也许才是何应钦等人反对公布《总动员法》的主要原因。<sup>③</sup>基于上述背景，中央政治委员会于1937年8月26日致函国民政府，暂缓公布《总动员法》。<sup>④</sup>由此，国民政府未能获得施行全国总动员的法律依据。

《总动员法》虽然没有公布，但是，国防最高会议于1937年8月30日通过了《总动员计划大纲》。<sup>⑤</sup>该大纲由三部分组成，分别是：1. 战争所须要求于全国总动员之事项；2. 由大本营确定总动员之方案；3. 各级工作人员之训练。下面具体看一下各部分的主要内容。

首先，关于全国总动员之事项，分为军事、交通、产业、财政金融、宣传及训练五个方面。其中，军事方面分为前方和后方。交通方面分海洋和大陆两部分，大陆交通又分铁路和汽车路两部分。产业方面包括粮食、燃料、工商、矿冶和物价五个方面。财政金融方面包括财政、通货、汇兑、金融业务和金融机关之管理。宣传和训练方面分国内、国际和敌方三部分。总动员实施地区分为战争地带、战争后方、战争不能即刻到达之地带、战争不能到达之地带、所有地区皆须负担之事项、敌占区和海外华侨七部分，关于每部分均有详细规定。但是，《总动员计划大纲》也存在一些不足。比如交通方面没有关于内河水道之规定，而大陆交通方面没有涉及“整理人行道及办理骡马运输”。<sup>⑥</sup>

其次，关于大本营确定总动员之方案具体包括以下四部分：1. 确定战争要求于总动员之各种事项、数量最高最低标准及时限；2. 妥当分配各省负担之事项数量标准及时限；3. 确定管理方案及奖惩方案；4. 确定各级工作人员训练方案。

最后，关于各级工作人员之训练，主要由以下人员担任：1. 从事各种社会运动有经验成绩者；2. 熟悉国际情形者；3. 军事、土木、机械、电气、化学、矿冶、农业、医药卫生、调查统计等方面的专门技术人员；4. 拥有机关管理、交通管理、工商管理和人事管理才能者。除此之外，大纲还规定“各级学校之课程应酌量变更，以应非常需要。一部分中等以上学校在校学生，亦得令其离校，接受各种战时勤务训练”。

为了配合《总动员计划大纲》之实施，国防最高委员会还制定了《总动员计划工作分配表》。其中规定财政金融方面主要由行政院财政部负责，其他有关总动员之业务主要由军事委员会负责。但是，如前所述，大本营没有成立，军事委员会也于1937年10月和1938年1月两次改组，所以《总

① 《总动员法审查报告》，台北，中国国民党党史馆藏，政11/29/2。

② 朱汇森主编：《中华民国史事纪要（初稿）：中华民国二十六年（1937）七月至十二月份》，第267页。

③ 这一观点最初得自日本津田塾大学中村元哉先生之指教，特此致谢！

④ 《总动员法审查报告》，台北，中国国民党党史馆藏，政11/29/2。

⑤ 《萧自诚呈总动员计划大纲暨各省市县动员委员会组织大纲》，《战时重要措置（一）》，台北，“国史馆”藏，蒋中正总统文物档案，002—080101—00014—005。档案原件日期为1926年11月27日，疑似有误。《民国档案》（1987年第1期，第33页）刊载的《国民党政府财政金融动员计划大纲》的日期为1937年8月30日。二者有关财政金融部分的内容完全相同，本文以后者日期为准。

⑥ 《机密（乙）第12633号》、《国家总动员设计委员会组织大纲案》，斯坦福大学胡佛研究所藏，国防最高委员会档案，003—22—166。

动员计划大纲》和《总动员工作分配表》所起的作用都是有限的。

从以上分析可知,抗战初期国民政府有关总动员的法制工作明显滞后,其结果无疑影响了整个抗战之进行。

## 五、国家总动员会议之成立与总动员体制之建立

1941年12月8日,日军偷袭珍珠港,引发太平洋战争。蒋介石得知太平洋战争爆发的消息后,认为其“抗战政略之成就已达于巅点”,马上想到建立“全民动员体制”。<sup>①</sup>当天上午8时,国民党中常会召集特别会议,蒋介石提出了以下三点主张:1. 太平洋反侵略各国应即成立正式同盟,由美国领导,并推举同盟国联军总司令;2. 要求英美苏与中国一致施行对德意日宣战;3. 联盟各国应相互约定,在太平洋战争胜利结束以前,不对日单独媾和。<sup>②</sup>12月9日,国民政府正式发表对日、对德意宣战布告。<sup>③</sup>

12月15日,国民党五届九中全会召开,蒋介石在会议上致训词时指出,今后为适应抗战建国之需要,要特别注意两件事。一个是“增强抗战力量,以期与反侵略友邦并肩作战,不愧为世界战争中之健全的战斗员”。另一个就是确立建国基础。那么,如何才能增强战斗力呢?蒋介石认为“必须举国家之全力而充分发挥之。所谓国家之全力,不外表现于军事、政治、经济与社会各方面”。蒋介石指出:“自全面抗战发动以来,中央即提倡全国总动员”,“然此四年半以来,我国之政治经济与社会,皆未能达到战时理想之要求,……我国家精神物质上所有之力量,至少有一半以上或十分之八九尚未能充分发挥”。因此,蒋介石强调要“进一步实行全民动员”,最终建成一个“富强康乐之新中国”。<sup>④</sup>

12月23日,国民党五届九中全会通过了《加强国家总动员实施纲领》。其中规定“中央应设置全国总动员机构,综理推动各项动员业务,原有之国民精神总动员委员会及新生活运动总会,及其他有关动员之机构,应合并工作”(第10条)。<sup>⑤</sup>

1942年3月23日,国防最高委员会第80次常务会议通过了《国家总动员法》。<sup>⑥</sup>3月29日,国民政府正式颁布该法,并决定自5月5日开始实施。<sup>⑦</sup>4月20日,国防最高委员会第82次常务会议通过了行政院制定的《国家总动员会议组织大纲》。<sup>⑧</sup>4月25日,国民政府正式发布该组织大纲,决定在行政院设置国家总动员会议。<sup>⑨</sup>5月1日,国家总动员会议正式成立,此后所有动员业务均由其管辖。<sup>⑩</sup>至此,国民政府的总动员体制终于确立。

国家总动员会议主席由行政院长蒋介石兼任,委员分指派和聘任两种。<sup>⑪</sup>其中,指派委员包括内

① 《蒋介石日记》(手稿),1941年12月8日。

② 周美华编注:《事略稿本》(47),台北,“国史馆”2010年版,第605—607页。

③ 周美华编注:《事略稿本》(47),第629—632页。

④ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“政治”(1),第566—568页。

⑤ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“政治”(1),第585—587页。

⑥ 《国防最高委员会第八十次常务会议记录》,中国国民党中央委员会党史委员会:《国防最高委员会常务会议记录》第4册,台北,近代中国出版社1995年版,第320、334页。

⑦ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“政治”(1),第166—171页。

⑧ 《国防最高委员会第八十二次常务会议记录》,中国国民党中央委员会党史委员会:《国防最高委员会常务会议记录》第4册,第414、433页。

⑨ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编,“政治”(1),第171—174页。

⑩ 《国家总动员会议三十三年度施政计划(1943年10月)》,《档案史料与研究》1993年第1期,第39页。

⑪ 罗元铮主编:《中华民国实录》第3卷上,吉林人民出版社1997年版,第2734页。

政部、外交部等行政院各部部长、行政院秘书长、行政院政务处长、四联总处秘书长等；聘任委员包括中央党部秘书长、国防最高委员会秘书长、军事委员会参谋总长、副参谋总长、军令部部长等。国家总动员会议设军事、人力、财力、物力、粮盐、运输、检查、文化八个组，分任各项研究审核及建议等工作。

1942年6月15日，国防最高委员会第86次常务会议决定一律撤销各省市县动员委员会。<sup>①</sup>国家总动员会议重新制定了《各省市县举行动员会议通则》。此后，各省市县动员会议在国家总动员会议和各级地方政府领导下展开动员活动，形成了一种自上而下的动员体制。

## 结 语

本文主要探讨了抗战时期蒋介石的总动员理念，国民党和国民政府总动员机关之变迁、国家总动员设计委员会之成立、改组与解散的过程以及有关总动员法制工作的制定情况。

九一八事变以后，国民党和国民政府开始重视国防建设。1932年11月1日，蒋介石成立了国防设计委员会。1933年初，日军进攻华北，给蒋介石带来很大危机感。他于同年3月在日记里开始提及国家总动员。但是，蒋介石当时在“安内攘外”的方针下，将剿共和国家统一作为首要任务。与此同时，他试图以经济建设、交通建设和民众教育等为掩护，秘密地进行国防建设，为抗战做准备。

1935年下半年，剿共告一段落，蒋介石开始着手国家总动员。1936年6月，蒋介石命令翁文灏制定经济、教育、法律、军事、外交等五个领域的总动员实施方案。由此可以看出蒋介石关于国家总动员的理念。此时，蒋介石还没有考虑到精神动员。但是，总动员准备还没有完成，中日战争就已经爆发。

关于总动员之机关，九一八事变以后，先后有以下机关成立。1933年2月，中央政治会议成立国防委员会，该委员会之职权之一就是决定国家总动员事项。但是，由于部分中央政治会议委员对国防委员会独自处理军政大事不满，1935年12月，中央政治委员会决定设置国防专门委员会，国防委员会被取消。1936年7月，国民党五届二中全会又决定成立国防会议。但是，国防专门委员会最终并未设立，而国防会议亦并非常设机构。1935年12月以后，国民党中央有关总动员之机关变得模糊不清。直到1937年2月国民党五届三中全会召开，国防委员会才得以恢复，“国家总动员事项之决定”仍为国防委员会职权之一。

卢沟桥事变发生后，1937年8月，国民党中常会决定成立国防最高会议，其职权之一为“国家总动员事项之决定”。军事委员会委员长蒋介石就任国防最高会议主席。按规定，战争期间关于党政军一切事项，国防最高委员会主席可以不依平时程序下达命令。但是，面对日军的进攻，1937年11月，国民政府西迁重庆，12月南京沦陷，第二年10月广州、武汉也相继沦陷。这期间，国民政府迫于军事应战，未能充分展开民众动员。

1939年1月，国民党五届五中全会召开，决定成立国防最高委员会。至此，中国的战时体制才得以正式确立。国防最高委员会一直持续到1947年4月23日。从制度层面来说，国防最高委员会是国家总动员的最高决策机关。

除了上述总动员机关以外，还有一个特殊的机构，那就是国家总动员设计委员会。以往有学者指出，国家总动员设计委员会成立于1937年8月1日。但是，根据笔者考证，国家总动员设计委员会成立时间应该是在8月7日至10日之间，很有可能是8月10日。国家总动员设计委员会成立

<sup>①</sup> 《国防最高委员会第八十六次常务会议记录》，中国国民党中央委员会党史委员会：《国防最高委员会常务会议记录》第4册，第591、612页。

以后,经过数次改组,最终于1940年8月解散。这期间,围绕该机构之名称,即“总动员委员会”与“总动员设计委员会”问题,蒋介石、张群与孔祥熙、何应钦之间展开了争论,最后蒋介石和张群不得不做出妥协。由此可以看出蒋介石领导能力的一个侧面。虽然蒋集党政军大权于一身,但是,在孔祥熙面前似乎还是无法摆脱亲缘关系之影响。从结果来看,国民政府未能通过国家总动员设计委员会建立自上而下的动员体制。这表现出抗战初期国民政府动员体制之缺点。

那么,抗战初期有关总动员之法制工作如何呢?1937年8月17日,立法院通过《总动员法》。但是,由于何应钦等军事领导人认为仍有修改之必要,国民政府遂未公布《总动员法》。由此可以看出当时国民政府中存在“军高法低”的情况。

1937年8月30日,国防最高会议通过《总动员计划大纲》。但是,随着战况之推移以及军事委员会之改组,《总动员计划大纲》逐渐与现实脱离。蒋介石和国民政府没有及时调整,制定新的《总动员计划大纲》。由此可以看出蒋介石战争领导能力之弱点。

1941年12月8日,太平洋战争爆发,促使蒋介石重建总动员体制。1942年3月29日,国民政府颁布《国家总动员法》,5月1日,国家总动员会议成立。至此,国民政府之总动员体制终于确立。此时自中日战争爆发已经快五年了。不得不说国民政府有关总动员之法制工作以及总动员体制之确立均严重滞后。

那么,应该如何评价国民党、国民政府特别是蒋介石的战争领导能力呢?

德国著名军事家鲁登道夫(Erich Ludendorff)认为,作为指挥总体战之统帅应该具备聪明的头脑、坚强的意志和超人的胆量。<sup>①</sup>除此之外,鲁登道夫还指出:“能够合理利用人才,知道其长处和短处,透视其心理,洞察其行动动机也是统帅需要具备的能力。协调和抑制是统帅不可缺少的资质。”<sup>②</sup>

而作为国民党和国民政府最高领导人的蒋介石的资质如何呢?1936年11月10日,蒋介石分析自己“一生短处缺点与病源”,在日记中写道:“甲、用人未及科学方法,并无绵密计划;乙、用人专用其才,而不计其德,不能察言知言;丙、缺乏汇聚功能,部属中自生矛盾与冲突;丁、本人冲动性大,继续性少,手令多而变更性繁,此乃思虑不周,行动轻率之过也;戊、感情常胜于理智;己、不注重提纲领,细事操劳过多;庚、长于应变,短于处常,用人行政皆于临急关心;辛、各部机关未能调整充实。”<sup>③</sup>

上述内容是蒋介石的自我分析。笔者认为比较客观地反映出蒋介石的个人资质。<sup>④</sup>从蒋介石对国家总动员设计委员会改组之应对过程,可以看出他缺乏调和能力。最初同意张群拟定的组织大纲,因受到孔祥熙之反对,又改变初衷,致使总动员委员会之设置计划胎死腹中。

当然,我们不能将抗战初期国家总动员严重滞后之责任全部加在蒋介石个人身上。国民党和国民政府其他领导人的责任、国民党组织和官僚机构之不健全、民众团体之未成熟、当时中国所处的国际国内环境、中国的军事力量、工业化程度、社会成熟度以及民众的国家意识等多方面因素均对总动员体制之建立产生了不同程度的影响。关于这一问题,今后有待进一步深入研究。

[作者段瑞聪,日本庆应义塾大学商学部教授]

(责任编辑:马晓娟)

① ルーデンドルフ著、間野俊夫訳「国家総力戦」、三笠書房、1940年、208頁。

② ルーデンドルフ著、間野俊夫訳「国家総力戦」、221—222頁。

③ 该部分内容收录于《蒋介石日记》(手稿),1937年,“杂录”。

④ 关于蒋介石的人格特征,参见段瑞聪《蒋介石权威主义人格特征的心理分析》,吴景平主编:《民国人物的再研究与再评价》,复旦大学出版社2013年版,第117—131页。